

630

請
交
換

衡政

第一卷 第六期合刊

憲法草案關於財政及財政監督規定之管見

中國財政政策論

中國田賦征收制度概觀

整理江寧田賦之始末

沛縣田賦改革方案

契稅之公平化與簡單化



財政問題專輯

王家源

黃豪

蔡如海

劉支藩

周福元

蕭屏如

改革地方財政

改革地方征收機關議

改革縣財政監理制度議

土地陳報芻議

過渡時期財政改革議

改革田賦征收制度及農村金融議

改革契稅議

芻議

智白

松林夜話

(文藝)

Y. S.

本刊第一卷第三期要目

上海公共租界工部局越界築路問題之研究.....朱建民
 新疆變亂之地理觀與歷史觀.....錢安毅
 蘇俄與各國外交關係之史的探討.....張遠謀
 農村現狀之分析.....徐志明
 安徽人民之田賦負擔.....姜啓炎
 行爲論.....葛延林
 新疆民族風俗雜談.....王履康
 楊母龍太夫人六十壽序.....黃淬伯

本刊第一卷第五期要目

中國中央銀行與各國中央銀行之比較.....陳中沐
 讀憲草抒見.....汪緯然
 省政府改制之商榷.....李超英
 警察行政之病態及其診治之先決問題.....高紫星
 西藏問題之檢討.....楊生彬
 清理蘇省各縣交代芻議.....孫桓三
 「政教合一」校社合一的理論與實際.....朱宗海
 俘虜.....儲玉坤
 我的幼年.....蔣璠

本刊第一卷第四期要目

歷次憲法關於外交權之規定.....朱建民
 司法行政部之隸屬問題.....張遠謀
 歐美各國外交部之組織觀.....周子亞
 美國白銀政策與中國.....張若阮
 上海租界對上海市政之影響.....高紫星
 辦理蘇省農業倉庫之回憶.....高成書
 鹽務掌故錄.....景學鏞
 商務最近出版兩本政府會計(書評).....蔡如海
 憲法草稿初稿(專載).....

本刊第一卷第六期要目

現階段的中國勞工問題.....晏忠承
 農村建設中心論.....黃石
 復興農村之基本原則.....許華振
 移民墾邊問題之研究.....心痕
 新頒中學規程評議.....高煥陞
 孔子政治思想概觀.....閻伯倫
 各國國家總動員計劃鳥瞰.....沈鍾靈
 漢德森對世界和平的呼籲.....朱家珍
 難免的戰爭(書評).....真之
 生命的路線.....儲玉坤

本刊第一卷第一期要目

行爲論.....	葛延林
江蘇田賦整理問題.....	劉支藩
一年來國際局勢之演變.....	劉建安
外交部之法律地位及其組織觀.....	周子亞
所謂委任統治制度.....	李 琴
經濟組織的統制及其構造.....	彭慶舜
經濟國家主義與日本貿易.....	沈鍾靈
刑法修正案初稿總則篇論評.....	張逸齡
工作死亡與疾病.....	汪榮章

本刊第一卷第二期要目

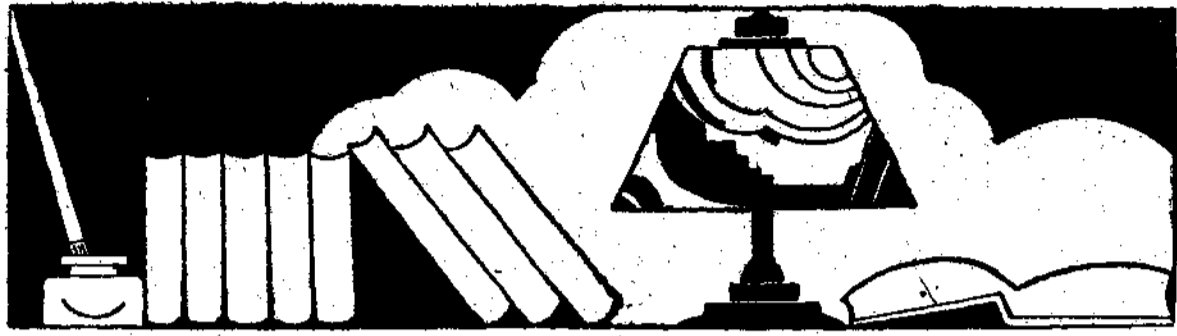
國防問題與經濟政策.....	劉振東
行爲論.....	葛延林
上海公共租界工部局越界築路問題之研究.....	朱建民
救濟合一制之基本原理.....	劉鏡洲
救濟農村經濟芻議.....	馬國恩
統制經濟與東北失地.....	儲玉坤
德人論德國脫退國聯與軍縮會議.....	馬兆奎
生命底磨難(文藝).....	一 輩

漢 口 商 業 月 刊

第一卷第六期要目

A 論文	
(1) 漢口之木炭代油爐廠.....	駁 之
(2) 湖北大冶象鼻山鐵礦概況.....	覃 莘
(3) 湖北省經濟概況(四續).....	鮑幼申編
(4) 我國金融病態的考察.....	陳明遠
(5) 最近世界經濟爭奪戰之新陣容(續完).....	鄒宋伊
(6) 各國國外商業政策之史的演進及其保護政策之鳥瞰.....	兆 元
(7) 關於中西簿記結算表的研究.....	朱 嘉
B 專載	
外人在華之投資	C. F. Remer 潘 源 來 譯

訂價每册二角五分
國內各大書店均有代售



政論月刊

第一卷 第七八期合刊
民國二十三年八月十五日

財政問題專輯

憲法草案關於財政及財政監督規定之管見

…… 雍家源 (1)

中國財政政策論

…… 黃 豪 (15)

過去財政措施之民生的考察

經濟建設之財政規劃

財政政策之根本改造

中國田賦徵收制度概觀

…… 蔡如海 (110)

整理江寧田賦之始末

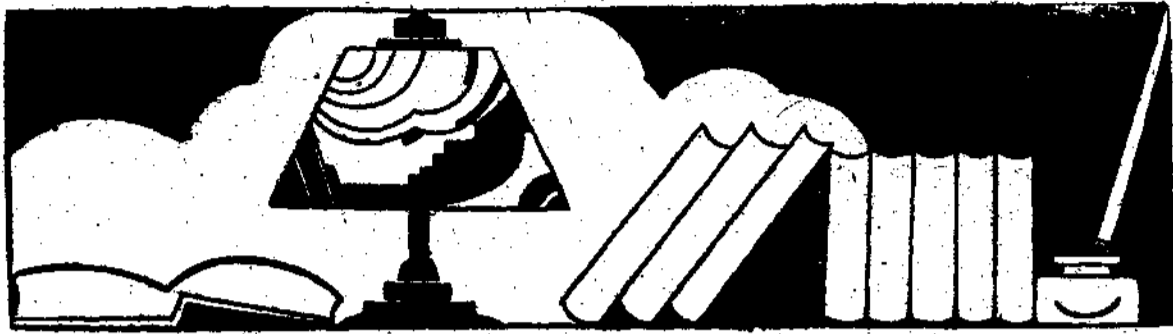
…… 劉支藩 (118)

緒言

過去一瞥

改革步驟

改革辦法



今後改制之途徑
尾語

沛縣田賦改革方案

契稅之公平化與簡單化

周福元

(180)

蕭屏如

(183)

改革地方財政芻議

改革地方徵收機關議

改革縣財政監理制度議

土地陳報芻議

過渡時期財政改革議

改革田賦徵收制度及農村金融議

改革契稅議

智白

(188)

松林夜話(文藝)

Y.

S.

(198)

鋤聲月刊第一卷第二期要目

二十三年六月一日出版

鄉村問題研究

為談農民習性缺點者進一解(金海觀) 鄉村建設底路線(王衍康) 從學生家庭背景談到鄉村師範生的訓練問題(李守初) 中國鄉村教育之出路(程振華) 民間歌謠的價值和兩浙民歌舉例(陳勉村) 談談鄉村民衆教育問題(周臺教)

鄉村工作報告

插秧(李國忠) 湘安小學舉行土布展覽會報告(何顯彪) 西汪東汪段築路經過(毛守誠) 小先生(葉芳) 碰釘子(張高國) 自編民衆夜校補充教材一束(徐國傑)

科學常識

自製自然科教具圖說(光學之部, 待續)。(尹日昌) 下湘湖總業調查(插畫四幅)(洪以鑄)

鄉村生活素描

歷湖山千畝之內(待續)(趙復旦) 湖三部曲(汪贊源) 湘湖生活漫畫六幅(張惠連) 養鵝一日記(徐肇慶)

農民國地

日記一頁(徐福昌) 寫字成績(徐福昌) (單金發) (樓云標) 湘湖消息(編者) 時事日誌(楊恩培稿)

出版地 浙江省立湘湖鄉村師範學校出版
總發行所 浙江省立湘湖鄉村師範學校鋤聲月刊社
價目 每期大洋一角
經售處 上海開明書店 杭州商務印書館 世界書局 上海作者書社 現代書局 西湖小說林 杭州古今圖書店 中山書店 六藝書局 維新書店 樂石齋 集益合作書局

新青海 第二卷第七期要目

- 眼巴巴望民衆受痛苦?..... 連
- 青海當局在國難時期應警惕幾點..... 連
- 智能測驗學級分組編制法的研究..... 王之英
- 發展蒙藏教育的真正途徑是什麼?..... 張元彬
- 由發展畜產事業走向建設西北之路..... 景溫遠譯
- 牛疫免疫預防液之改進..... 劉宗基
- 江浙實業教育參觀記..... 劉宗基
- 青海水利調查..... 劉宗基
- 青海之新聞事業..... 郭惠天
- 送別的話..... 郭惠天
- 亡國之音..... 郭惠天
- 悼漢三..... 郭惠天
- 為李君新民送別偶成..... 鍾
- 一月來之青海..... 鍾

總發行所 新青海社
社址 南京和平門外曉莊
定價 大洋一角
代售處 南京 正中書局 現代書局 大中書局
上海 光華書局
濟南 北平震東印書館山東分館
武昌 中興書局
漢口 漢口書店



憲法草案關於財政及財政監督規定

之管見

雍家源

(一) 引言

立法院制憲工作，自去年以迄今茲，已歷年餘。其間經該院公開發表或立委以私人名義發表之憲章，計有以下五種。

- 一、吳委員經熊擬中華民國憲法草案初稿
- 二、張委員知本擬中華民國憲法草案稿
- 三、陳委員長衛擬中華民國憲法草案稿
- 四、二十三年三月一日立法院公開發表中華民國憲法草案
- 五、二十三年七月十日立法院公開發表中華民國憲法草案

以上五項憲章中，關於監督財政條文之規定，就形式而論，或有專章之設，或則付諸闕如，即所規定之條文，繁簡亦極有不同。就實質而論，則其差別更多。茲先列舉斯項條文於後，然後加以討論。

(二) 五項憲章中所規定監督財政之條文

1. 關於預算會計審計及決算之規定

監督財政之工具，在事前為預算，在事中為會計審計，在事後為決算，（在較進步之會計制度中，常以會計簿籍所登記結果，并經過審計之後，即可視為決算報告，不必另立決算系統。）已成爲財政學上不易之至理。惟在實施方面，關於以上各項事權，究由何種機關辦理，則以政

制之不同，即應加以斟酌矣。

a 吳擬憲法草案稿

第一百六十一條 各級政府之歲出歲入，均應編造預算。

其預算在中央須經立法院之通過，在地方須經參議會之通過，才得執行之。其執行，應具備簿據。執行之結果，應編造決算。由監察機關審查，分別審定其責任，並公告之。

各級政府之總預算及總決算，均每一會計年度辦理一次。

各級政府預算會計決算之範圍及程序，以法律定之。

b 張擬憲法草案稿

第一百三十四條 國家歲出歲入，每年由大總統編成預算

案，於上屆會計年度終之前一月，提出於立法院。

第一百四十條 每年度終結，由大總統於次年度開始，提

出決算案於監察院，經審計委員會審定後，交國民大會複決之。

c 陳擬憲法草案稿

第九十六條 中央與各級政府之歲入歲出，均應每一會計

年度，編造總預算及總決算一次。其編造之範圍及程序，以法律定之。各級政府公有營業預算及決算之編造，得以單行法律規定之。但其淨盈虧，仍應依法編入總預算及總決算。

d 立法院第一次憲法草案

第六十五條 中央與地方之歲入歲出，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次。其編造之範圍及程序，以法律定之。中央與地方政府公有營業預算及決算之編造，得以單行法定之。但其淨盈虧，仍應依法編入總預算及總決算。

e 立法院第二次憲法草案

第一百六十七條 各級政府及自治團體之歲入歲出，均應每一會計年度編造總預算及總決算一次。其編造之範圍及程序，以法律定之。各級政府及自治團體公有營業預算及決算之編造，得以單行法規定之。但其淨盈虧，仍應依法編入總預算及總決算。各級政府對於長期之建設計劃，得依法律設定繼續經費。但其預算仍應按年編入總預算。各級政府及自治團體之總預算

，非經法定程序，不得成立。

五權憲法之中央政制，分行政立法司法考試監察五種

機關。其中立法監察委員出於民選。代表人民成分居多。

憲法重在規定人民與政府間之權利義務。故對於立法及監

察機關之監督行政，應有比較具體之規定。行政首領之提

出預算，（在總統制國家為總統在責任內閣制國家為總理

）與民意機關之決定預算，世界各國新舊憲法中，均有明

文規定。故以上五項憲草中，亦沿此例。

a. 吳擬憲法草案稿

第八十五條 立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣

戰案，媾和案，條約案，及其他關於國際重要事項

之權。

第九十九條 左列事項應經行政院會議議決。

一至二、略。

三、行政院所屬之概算案，擬定預算案，及行政預算案

b. 張擬憲法草案稿

第六十一條 國民大會閉會期內，國民大會之權力，屬於

國民大會執行委員會。但左列事項，為國民大會之特

權。

一、略。

二、複決預算及決算。

第七十七條 左列事項應提交行政會議。

一、提出於立法院之預算案及法律案。

第八十一條 立法院，除憲法另有規定外，有議決左列事

項之權。

一、預算案。

c. 陳擬憲法草案稿

第八十三條 國民大會之職權如左。

一至四、略。

五、複決預算及決算。

第一百三十六條 立法院有議決法律案，預算案，大赦案

，宣戰案，媾和案，條約案，及其他重要國際事項之

權。

第一百五十四條 左列事項應經行政院會議議決。

一、略。

二、提出於立法院之預算案。

d 立法院第一次憲法草案

第九十條 左列事項應經行政會議議決。

- 一、提出於立法院之法律案，預算案，大赦案。

第九十五條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大

赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於重要國際事項之權。

立法院第二次憲法草案

第三十二條 國民大會之職權如左，

- 一至二、略。

三、複決預算案，宣戰案，媾和案，法律案，條約案

，戒嚴案，大赦案。複決權之行使，以決定可否為限。

第三十八條 國民大會委員會之職權如左，

- 一至二、略。

三、代表國民大會複決立法院所通過之預算案，宣戰案，媾和案，條約案，戒嚴案，大赦案。

第六十八條 左列事項應經行政會議議決。

- 一、提出於立法院之法律案，預算案。

第七十一條 立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大

赦案，宣戰案，媾和案，條約案，及其他關於重要國

際事項之權。

地方政府現分省市及縣市兩級。除行政機關外，各有

參議會及議會之設。參議員及議員為民選之代表，故凡中央政府立法院之決定預算權，及監察院之決定決算權，悉應以畀之。

a 吳擬憲法草案稿

第一百三十六條 省參議院之職權如左。

- 一、議決省預算決算及募債事項。

第一百四十二條 縣參議會之職權如左，

- 一、議決縣預算決算及募債事項。

第一百五十條 市參議會之職權如左。

- 一、議決市預算決算及募債事項。

b 張擬憲法草案稿

無規定。

c 陳擬憲法草案稿

第二百〇四條 省民大會之職權如左，

一至三、略。

四、複決省預算及決算。

第二百十三條 省參議會之職權如左，

一、議決省預算決算及募債事項。

第二百二十四條 縣參議會之職權如左，

一、議決縣預算決算及募債事項。

第二百三十六條 市參議會之職權如左，

一、議決市預算決算及募債事項。

d 立法院第一次憲法草案

第一百三十三條 省參議會職權如左，

一、略。

二、審議省預算事項。

第一百四十四條 縣議會職權如左，

一、略。

二、議決縣預算決算事項。

第一百五十二條 市議會之召集，及其職權，準用關於縣

議會之規定。

e 立法院第二次憲法草案

第一百二十二條 省參議會職權如左，

一、審議省長提出之預算事項。

第一百三十條 縣議會職權如左，

一、議決縣預算及審核縣決算事項。

第一百三十九條 市議會之組織，市議員之選舉或罷免，

市政府之組織，或市長之選舉或罷免，另以法律定

之。

中央政府收支審查與決定決算之權，在三權憲法下，

亦屬於立法機關。在五權制度下，監察院既另為機關，而

同屬於民選代表，故其職權似應屬於監察院矣。

a 吳擬憲法草案稿

第一百一十九條 監察院設審計部，掌理執行預算，及其

他財務事項之事前事後審計及稽察事務。

b 張擬憲法草案稿

第一百十七條 審計委員監督預算執行，審定決算，并核

准收入命令及支付命令。中央所屬各機關計算，審計

委員亦審定之。

第一百十八條 審計委員獨立審計，無論何人，不得干

涉。

事務。

第一百四十一條 審計委員發現決算與預算不符，或其他

e 立法院第二次憲法草案

不法情事時，除證明大總統有犯罪行為外，應由行政院院長負責。

第一百十一條 監察院設審計委員會，掌理審計及稽察事務。

o 陳擬憲法草案稿

第一百九十二條 審計委員掌理左列事項，

2. 關於財務行政聯綜組織之規定

一、監督政府所屬全國各機關預算之執行。

財務行政之聯立綜合組織，為近世各國改進公共機關

二、核定政府所屬全國各機關之收入命令及支付命令

行政組織之最新穎方法。中國國民黨第四屆一中全會，改

三、審核政府所屬全國各機關財政上之不法或不忠於

革財政制度方案中，即係採用此項組織為骨幹。現時中央

職務之行爲。

政府，有主計處之設立，係為執行全國各機關歲計會計及

第一百九十三條 審計委員對於事前審計事後審計及稽察

統計事務之系統。又有中央銀行國庫局之設立，係為執行

事務，得分組辦理。

全國各機關現金出納及保管事務之系統。又有審計部之設

第一百九十四條 監察院得於各省市設審計處，分別執行

立，係為執行全國各機關事前審計事後審計及稽察事務之

事前審計事後審計及稽察事務。在不能依行政區域劃

系統。以上三個系統與財政部俱處於聯立地位。並利用此

分之中央及地方各機關，得設審計辦事處，分別執行

種地位，以收相互牽制之功效。將來由調政躋於憲政，更

職務。

應充分採取此項制度，以促進財務行政日上軌道。故以上

d 立法院第一次憲法草案

五項憲章中，即有四項（張擬憲草稿除外），有出納主計

第一百二十三條 監察院設審計委員會，掌理審計及稽察

審計應各別維持其獨立之規定。足徵此項制度之重要矣。

a 吳擬憲法草案稿

第六十六條 國民政府編製預算決算，統一會計統計。

第一百六十六條 凡政府機關之財務行政，均應用聯立綜合之組織。其辦理預算決算會計統計之人員，應由超然之主計機關，掌其任免遷調並監督指導其事務。其辦理現金出納之人員，應由統一之出納機關，掌其任免遷調並監督指導其事務。其辦理審計稽察之人員，應由獨立行使監察權之審計機關，掌其任免遷調並監督指導其事務。

b 張擬憲法草案稿

無規定。

c 陳擬憲法草案稿

第九十七條 凡政府機關之財務行政及財政監督，均應維持其各別獨立之精神，以收互相鉤稽之實效。其詳細制度，分別以法律定之。

第一百十二條 國民政府編製預算決算，統一會計統計。

d 立法院第一次憲法草案

第六十六條 凡政府機關之財務組織，其出納主計審計各

部份，應各別維持其獨立。

e 立法院第二次憲法草案

第一百七十一條 凡政府機關之財務組織，其出納主計及審計各部份，應各別維持其獨立。其詳以法律定之。

3. 關於財政公開之規定

財政公開如公布預算決算，及任人民納費檢閱政府帳冊等項，近年美國各邦憲法中，往往有此規定。在財政紊亂之中國，憲法中如有此項規定，似屬對症發藥。吳陳兩氏憲草初稿，即有見及此。惟其中任人民納費檢閱政府帳冊一項，經立法院審查後刪去，頗足惋惜云。

a 吳擬憲法草案稿

第一百六十七條 凡有中華民國國籍之人民，對於該管各級政府之財政簿據，得依法納費請求閱覽。除關係軍事秘密或外交秘密外，各級政府機關，不得拒絕之。

b 張擬憲法草案稿

第一百四十二條 預算案經複決後，由立法院公布。決算案經複決後，由監察院公布之。

◎ 陳擬憲法草案稿

第九十八條 中央政府之財政收支，除關係軍事秘密或外交秘密一部份外，對於人民應完全公開。除按期編造財政收支報告，送各級政府之立法及監察機關審核外，人民亦得依法納費請求閱覽財政收支簿據。

d 立法院第一次憲法草案

第一百二十五條 審計委員會之決算報告，應經監察院全院監察委員之審查公布之。

e 立法院第二次憲法草案

第一百十三條 審計委員會之決算報告，經監察院院會審查後，依法律公布之。

4. 立法院第二次憲法草案所規定監督財政條文之表解

以上三節，已將五項憲草中所規定監督財政條文，盡行錄出。茲為討論便利起見，將最後一次憲草，即立法院第二次憲法草案，關於上項規定條文，為之列表於左，以醒眉目。并即用為討論之基礎焉。

市	縣	省	中央	政府	財務
市議會及市政府之組織另以法律定之	縣議會	省長省參議會	行政院立法院	案	提出預算議決預算
	縣議會	.....	2.1. 國民大會 委員會(代表國民大會)	案	複決預算案 審查決算
	縣議會	.....	審計委員會		出納主計 審計系統
立 獨 其 持 維 別 各					

(三) 對於憲草上所規定監督財政條文之研究

1. 對於憲草上採用預決算制度之研究
用預算以監督財政，至足為行政上之善制。已見前述。但在事先有預算，在事後又必有決算，如此方能相輔而行，完成監督財政之重任。若祇行其一，則成爲跛形狀態

矣。今觀立法院憲草上第一百六十七條，對於斯項規定，頗能提綱挈領，爲之臚列。茲分析該條文內容，得如下之五項涵義：

a 編造總預算及總決算之機關及期限 各級政府及自治團體之歲入歲出，均應每一會計年度，編造總預算及總決算一次。

b 預算決算之種類 第一，總預算及總決算。第二，公有營業預算及決算。

c 兩種預算決算間之聯絡 以公有營業之淨盈虧編入總預算及總決算。

d 繼續經費之設定 各級政府對於長期建設計劃得依法律設立繼續經費。但其預算仍應按年編入總預算。

e 對於完成編製預算手續之規定 各級政府及自治團體之總預算，非經法定程序，不得成立。

夫預算本爲國家之要政，一經立法或民意機關議決，由政府公布，即與法律有同等之效力。各級政府及自治團體，如能確立預算，則一切措施，必有所遵守。而監督財政，亦復有所標準。其利至溥。試觀歐美日本諸國，政治

比較上軌道者，則必有完備預算及決算。反是，諸政治紊亂國家，必無一切實有效之預算。預算之不備，又遑論有事後之決算乎。故所謂預算及決算，又可引爲判斷一國政治是否上軌道之象徵。吾國自辦理預算以來，就普通會計而言，從未在年度開始以前公布整部切實施行之預算。至於決算，則向未編製。再就營業會計而論，則營業預算與決算向未與總預算決算求其相互間聯絡。竊嘗推究斯項窳敗原因，當不外政府無切實推行斯項制度決心，與一部份官吏無切實奉行斯項制度之毅力與材能兩項。蓋中央政府權力不能統一全國，其所編製之預算及決算，祇能限於局部，固不待論。即在中央權力之下，從未聞政府因編製預算決算事項，罷一官免一吏者。斯關於上項制度推行之困難可知矣。又編製預算決算之人員，亦須具備相當學識與經驗，方能稱職。斷非濫竽之徒之所能爲。故政府各機關官吏，輒以缺少專門材能，而減低其推行之毅力。日後欲望預算制度之完成，第一需要中央政府有集中之權力，並具推行之決心。第二需要政府官吏與人民，具備憲政時期公民之常識，知預算制度，爲憲政之常軌，努力爲之奉行。

如此上下相維相繫，始克完成。至論憲草上項條文之規定，除應備具法律事實外，而於營業預算，繼續經費，及非經法定程序不能成爲總預算各點，規定尤爲詳盡。頗能就目前吾國財政紊亂情形，對症發藥云。

2. 對於憲草上中央政府編製與決定預算程序之研究

算程序之研究

提出預算，出於行政首領，與決定預算，出於民意機關，在世界各國新舊憲章，均有明文規定。已見前述。查現行預算章程中關於辦理國家預算之規定，各機關編製概算爲第一級，各主管機關彙編第一級概算爲第二級，主計處彙計局彙編第二級概算之總概算爲第三級，呈國民政府送中央政治會議核定後，送還國民政府發交主計處重編總預算案，呈國民政府發交行政院議決，咨請立法院議決，再呈國民政府公布始告完成。上項程序，就中顯有可加斟酌之處，卽爲編製預算，既交由主計處辦理，又須經過行政院議決，轉送立法院。一方面主計處等於編製預算之完全技術機關，而於超然主計制度之獨立精神不符。他方面

因現行責任內閣制度，由主計機關編製呈送中央政治會議核定後之預算案，再由國民政府發交行政院議決。在行政院似屬於被動之地位，而日後又須強其負擔實際行政責任，似亦未盡妥善。今依第二次憲草之規定，行政院長出於總統任命，乃完全採用總統制。如此主計機關必直隸於總統無疑。提出預算，必出於實際負行政責任之首領無疑。而主計處僅代總統編製而已。故行政院之提出立法院預算案一項，似可照吳擬憲草初稿，改爲「行政院所屬概算案」，擬定預算案及行政預算案」。庶與實際情形相合。

又決定預算權，憲草中規定屬於立法院。複決權屬於國民大會，在國民大會閉會期間，屬於國民大會委員會。實則五權制度中之立法院，爲立法技術機關。至於政權，在訓政時期，屬於中華民國國民黨全國代表大會，在全國代表大會閉會期間，屬於中央執行委員會。及至憲政時期，國民黨交還政權與人民。而後政權屬於國民大會。在國民大會閉會期間屬於國民大會委員會。今觀現行預算章程規定，先由中央政治會議議決概算，而後由立法院議決預算。所謂概算，略等於普通法律之立法原則。而預算略等

於普通法律之條文，故先中央政治會議而後立法院者，此也。（現時所編概算，各個機關與各項科目具備，似嫌過於詳細。因過詳細之概算，即直與預算案相近似矣。將來對於概算所列數目，似應祇規定概數而不必過於詳細。其詳細分配情形則就已決定概算數內為之規定云。）又按憲草所規定之立法委員，雖則大部份為民選代表。但為有國民大會委員會存在，於國民大會閉會期間，代行國民大會職權，似仍為立法技術之機關而已。現憲草規定議決法律案預算案等等，先屬於立法院，而後經過國民大會或國民大會委員會複決，似有先後倒置之虞。惟此與其他各項法律案具有同等問題，而非預算案之個別問題。茲因討論議決預算權，故連帶為之闡述云。

又省政府及縣政府之議決預算，憲草上規定分別由市參議會及縣參議會辦理。在上項省市府，雖未有常設之立法機關，但決定預算，應出於最高人民代表機關之手，亦可引為例證也。

3. 對於憲草上地方政府編製與決定預算程序之研究

現時地方政府編製概算，祇至第二級為止。并將第二級概算送主計處彙編為第三級概算再呈國民政府，送中央政治會議核定。以後手續，與辦理國家預算之程序相仿。現時所以將編製及決定地方預算之權，集中於中央政府者，為在訓政時期，以中央政府為政治策動地之故也。日後各縣，成為自治單位。在縣有縣議會之設立。在市有市議會之設立。在省有省參議會之設立。均為代表民意之機關。故以後各級地方政府其提出預算之權自屬於各該級政府之行政首領。而議決權，自屬於各該級政府之議會，並不再受中央政府統轄矣。

查中央與地方之權限，依總理建國大綱之規定，不偏重於中央集權，又不偏重於地方分權。凡事權之應統籌辦理者，屬諸中央，應因地制宜者，屬諸地方。同時以縣為自治單位。省介於中央與地方之間，為承上啓下之機關。事權非常狹小。故論日後省政府方面之收支，并不能成爲一個單位。且必降至為有支無收之機關。是以省政府即可無有單位之預算。其經費開支之所自出，有下列兩法，

- a 列於中央政府歲出預算之內，為內務費中之一部。
- b 列於縣市政府歲出預算之內，為各該政府應攤派間

接費之一部。

惟日後省政府事權是否照理想制度降低，不可得知。如欲降低，則如上兩種辦法，究採何法，在憲法上，似有明白規定之必要。

再觀第二次憲法草案，在省的方面，有提出預算案等行政長官（省長）之明文規定。在縣的方面，則付之闕如，亦有補正之必要。

4. 對於憲草上審計及決算程序之研究

事前與事後審計及稽察工作，屬於技術問題，應由專門人才辦理。甚屬切要。即在歐美，議決決算案之事權，屬諸議會之國家，亦復有常設之機關或人員，專司會計監查之責。至以審議決算權，置諸民意機關之下，其目的有二。第一預算由民意機關審議，故決算亦須由民意機關審議，以全終始。第二民意機關，以審查前年決算所得之經驗，用為審查下年度預算之參考。意至善也。今政府推行五權制度，將審計權從立法方面移置於監察方面，將來憲政時期，亦循斯制。蓋監察院所司彈劾權，為對普通行政人員之監察，而所司審計權，乃為對財務行政人員之監察

。同屬監察，故應移置於一機關之內。且日後監察院負責人員，出於民選，更與由議會審議決算之性質相同。故論上項第一種目的，可以同樣達到，而欲達到第二種目的，則尚屬不易云。

依憲草規定預算須經國民大會或國民大會委員會複決，以昭慎重，及至決算，則由審計委員會編製報告後，經監察院全院監察委員之審查，即可公布，而無須再經國民大會或國民大會委員會之複決。此中雖云預算監督財政，在事之前，應比較慎重。決算則在事之後，可以比較疎略，但為鄭重計，應由審計委員編製決算報告後經監察院全院監察委員之審查，並須經過國民大會之複決，方能成事。國民大會閉會期間，斯項複決權，則由國民大會委員會執行之。

又憲草內規定關於審查決算一項，在中央則賦權於審計委員會辦理。而在省政府則無規定，在縣政府則由縣議會議決，斯項規定，系統上極不一致，蓋政府在中央有審計委員會之設，在地方政府諒必有分處及支處之設立。如此，斯項職權在中央交由其主管機關辦理者，在地方必交由其分支機關辦理。故審議決算，在縣政府，亦應由

各該政府所在地審計分支機關辦理，然後交縣議會加以複決。

5. 對於憲草上所規定聯綜組織之研究

按憲草第一百七十一條所規定，「凡政府機關之財務組織，其出納主計及審計各部分，應各別維持其獨立，其詳以法律定之。」如是每一系統，在中央有總機關之設置，在省市政府所在地，或直隸於行政院之市市政府所在地，必有分機關之設置。在縣市政府所在地亦須有支機關之設置。方始各成單位，而有所統屬。又其所辦事務，在中央則由總機關辦理，斯項總機關，并負監督指揮其所屬全國各機關辦理該項事務人員之責。在省市，則由其分機關辦理，在縣市則由其支機關辦理，并分別受該管上級機關辦理各該事務之人員監督指揮。如此有條不紊，始收指臂之效。而適形成各別維持其獨立之精神。查憲草內所規定條文或有與上項原理不符者，如縣議會審查決算并非複決決算一項，（詳見前節最末一段），似應為之改正，此其一。

關於主計系統，應直隸國民政府與否，憲草內未有具

體之規定。將來關於隸屬問題，頗易引起爭論。譬如吳陳二氏所擬憲草初稿，即規定「國民政府，編製預算決算，統一會計統計」，如是則將來主計機關，亦直隸於國民政府無疑。憲法既經明文規定，則所有爭論，可以不平自息矣。此其二。

查憲法條文內於審計方面之規定，頗為詳盡，如審計之範圍如何，及審計委員會如何產生等項，皆有比較詳盡之條文。而於出納主計兩方面則祇提及上項兩種名詞而已，頗覺短鶴長之弊，似應予以改正，此其三。

以上三端，乃就現行制度及推想憲草條文上所規定制度，加以論列者。至於理想上制度，應如下表。

a 中央政府

- | | |
|------------|--------------|
| 1. 概算預算之編製 | 中央主計機關 |
| 2. 概算預算之提出 | 實際負行政責任之首領 |
| 3. 概算之決定 | 國民大會或國民大會委員會 |
| 4. 預算之決定 | 立法院 |
| 5. 預算之複決 | 國民大會或國民大會委員會 |
| 6. 預算之公布 | 中央政府 |
| 7. 預算之執行 | 行政院財政部 |

- | | |
|--------------|--------------|
| 8. 現金出納及保管 | 中央銀行國庫局 |
| 9. 收支之登記 | 中央主計機關 |
| 10. 收支之審計及稽察 | 審計委員會 |
| 11. 決算報告之編製 | 中央主計機關 |
| 12. 決算之審議 | 審計委員會及監察院 |
| 13. 決算之複決 | 國民大會或國民大會委員會 |
| 14. 決算之公布 | 中央政府 |
- b 地方政府
- | | |
|-------------|----------|
| 1. 概算預算之編製 | 地方主計機關 |
| 2. 概算預算之提出 | 地方行政長官 |
| 3. 概算預算之決定 | 地方民意代表機關 |
| 4. 預算之公布 | 地方政府 |
| 5. 預算之執行 | 地方財務機關 |
| 6. 現金出納及保管 | 國庫分庫及支庫 |
| 7. 收支之登記 | 地方主計機關 |
| 8. 收支之審計及稽察 | 地方審計機關 |
| 9. 決算報告之編製 | 地方主計機關 |
| 10. 決算之審議 | 地方審計機關 |
| 11. 決算之複決 | 地方民意代表機關 |

12 決算之公布

地方政府

公開財政之步驟有二，一為公布預算與決算，一為任人民納費閱覽政府機關會計簿籍。現時立法院第二次憲草中，只於公布決算一項，有明文規定。至於公布預算，則因預算案等於法律案，經立法院議決通過後，必須公布，方始生效。故預算之須公布，為必然之事實，毋須有明文之規定也。又任人民納費閱覽政府機關會計簿籍，在吳陳兩氏憲草內，本有規定，現經刪去，頗足惋惜。但吾國一般人民知識不普及，且任人民閱覽，與行政效率亦有妨害，諒立法院審議時，予以刪去者，亦有苦衷存焉。

(四) 結論

綜上所述各點，已將論者對於憲草內監督財政條文之意見，加以臚列矣。自維以蠡測海，未當百一。但以斯項規定，關係國計民生至深且切，至希製憲諸公，用盡謀碩畫之才，存高瞻遠矚之念，多加斟酌於其間。又必須謹規定者，能加施行，料施行時，全無窒礙，則憲法必不等於虛設之條文也矣。論者儉腹無文，而不辭喋囁著此論者，殆亦無妨於拋磚引玉之舉耳。



中國財政政策論

黃 豪

第一章 過去財政措施之民生的考察

財政政策之一般的性質

清季財政紊亂之根原

借債度日之民初財政

歐戰時整理機會之錯過

個人本位財政與清季禍亂

袁段有財無政與民國禍亂

民國十七年又一整理機會之錯過

財不養民匪共燎原演成全國經濟的總崩潰

第二章 經濟建設之財政規劃

兩條行不通的財政之路

美國生銀借款之回顧

我國利用外資可能性的檢討

奧國利用外資之方式及其批評

南美三強利用外資成功的幾個因素

我國是否具備前面幾項因素？

直接投資與間接投資對我之利弊研究

1. 國際資本爲什麼能移動？

2. 國際資本爲什麼會移動？

3. 間接投資的特質

4. 直接投資的特質及其對於被投資國有害之理由

5. 間接利用外資除弊取利之條件若何？

6. 我國是否具備此等條件？

今後新外債應有之種類用途數量，及其成果的預測

國營實業公司設立之必要及其經營方針

1. 設立內部牽制

2. 實行科學管理——成本會計之必要

「創業」乃中國財政出路

瑞典創業實例

限制外貨進口及外人在華設廠為我國工商業擴張前提

幾種限制外貨的方法

I 國營貿易

II 保護關稅

1. 保護關稅乃後進國發達產業的一條必由之路

2. 保護失當的危險

3. 幾種應毅然加以保護的民族工業

4. 調查統計及統計人員準備之必要

5. 保護關稅負擔之優勢與劣勢

6. 東北之存亡與前述優勢之關係

7. 亡羊補牢挽回猶未為晚

外人在華設廠之限制問題

I 外人在華設廠的根據

II 外人在華設廠之弊害

III 幾種限制的方法

1. 根本取消此種特權——目前辦不到

2. 加重外廠統稅——目前難辦到

3. 減輕國廠統稅或給予獎勵金

4. 實行前法之具體方式——吳鐵城之建議

外人在華銀行的限制問題

I 在華外銀對於我國經濟的影響

II 對付外銀的幾種辦法

1. 積極的辦法——目前不能實行

2. 幾種可能的有效辦法

III 我國銀行本身應有之努力

第三章 財政政策之根本改造

第一節 經濟建設與財政改造

第二節 稅制

我國現行稅制批判

I 缺乏收入彈性和足用性

1. 我國租稅足用性缺乏之證據

2. 收入彈性相當充分之似是而實非

II 稅源不正當，足減弱國民的生產能力

III 負擔不公平

1. 公平原則的兩個要點：普遍，平均

2. 「普遍」之表面的例外

3. 我國稅制上「普遍」的過與不及

4. 實現平均要點的幾種學說

5. 累進稅的論據何在

6. 稅制的累進比例或累退應作整個觀察之理由

7. 我國稅制之累退性

8. 公平原則忽視上之中外不同之點

IV 征收費之過鉅

1. 我國徵收費過鉅之實例：財務行政費與鹽稅

事務費

2. 近年我國征收費之裁減運動及其批評

我國稅制整頓之必要

1. 東北關鹽兩稅的損失

2. 稅制整頓之最低限度要求

租稅與生產力的關係

I 租稅對於國民工作儲蓄能力的影響

1. 貧苦階級應予免稅待遇之理由

2. 習慣必需品應否課稅之分際何在？

3. 妨害儲蓄能力的租稅是否足以妨害資本的蓄

積

II 租稅對於國民工作儲蓄心的影響

1. 由於納稅者方面的原因

2. 由於租稅本身的原因

3. 「以物品稅代替所得稅」的論據及其未見實

行之理由

4. 遺產稅優於所得稅之點與呂加拿計劃內容

III 租稅對於富源分配之職業上地域上的影響

1. 富源分配的自然途徑是否不可侵犯？

2. 產業蕭條地帶之租稅宜輕理由

稅制改造之方針

I 舊稅之改良

1. 關稅

- (一)進口關稅之累退的性質及其改良要點
- (二)出口關稅應輕應重的標準

2. 鹽稅

- (一)改革鹽稅征收必須實行新鹽法
- (二)實行新鹽法困難之焦點何在
- (三)新鹽法實行後之數字上的效果

3. 菸酒稅

- (一)菸酒稅的沿革及其性質
- (二)菸酒不宜於專賣之理由
- (三)目前菸酒切實征稅之困難及今後整頓之途徑

4. 田賦

- (一)舞弊的情形
- (二)罕有改革的原因
- (三)目前整頓的要點

5. 營業稅

- (一)營業額無法查定，致未能確切適應人民之負擔能力

(二)今後改良要點

II 新稅的開發

1. 所得稅(一)：財政部所得稅條例草案批判

- (一)稅率的累進方法未能合乎科學——附作者修正意見

- (二)所定稅率對於各種所得並未設有差別
- (三)人事斟酌的規定似見完密

- (四)課源法未能充分引用

- (五)行政機關組織不完全

所得稅(二)：施行時應注意之點

- (一)征收手續力求簡單嚴密

- (二)稅率宜輕：其財政經濟的理由

2. 遺產稅(一)：李氏計劃批判

- (一)李氏計劃之要點

- (二)社會進化的程序證明此計劃難行得通

- (三)即使勉強實行是否足以增加社會效用？

- (四)政治的障礙及其他許多未能解決的問題

遺產稅(二)：立法的幾個要點

(一) 總課制與分課制

(二) 累進率適當之必要

(三) 課稅遺產應以坐落地為準

3. 土地增價稅

(一) 征收的沿革及其必要

(二) 征收方法要點

租稅在各國賦入上之地位

各國稅制改革事例，應增加我國理財家改革之勇氣

第三節 公債

中外公債用途不同之原委的剖析

中外公債數類的比較

過去我國公債政策批判

1. 用途不當等於徭役

2. 利率高折扣大予國家不良影響

(一) 國家收入減少而支出反增

(二) 工商業爲之摧毀，對外貿易逆勢增加

3. 分期償還整頓極感困難

我國內債整理之途徑

1. 用外債分期購回之政策

2. 短期借款償還不可或緩之理由

3. 財政改革與內債償還

今後我國應採之公債政策

1. 十足發行而利率稍高

2. 改用一般的担保廢除特定的担保

3. 採用有條件的定期償還制度

(一) 「到期前償還或掉換」的保留

(二) 各國公債掉換之經驗

(三) 減債基金之必要及其性質之變遷

4. 暫時公債舉借之杜絕

(一) 暫時公債之種類

(二) 我國暫時公債之弊害

第四節 支出

過去財政政策之誤於支出不當者實多於收入之不當

1. 我國何以演成今日舉國蕩然的地步

2. 重稅之下的德國實業何以猶能欣欣向榮

古今人民對於政府支出的心理

今日中國實行「有條件聚斂」之必要

今日民族之基本要求何在

國防設備乃經濟建設保障

今世各國軍事準備之一斑

我國國防設備之努力的焦點

1. 海空防具的補充

2. 作戰用具的製造

(一) 自造戰具之必要

(二) 百年來戰具的進步

最低限度的國防設備費估計

1. 其中需要尤切之軍事設備費估計

2. 軍事設備費與軍隊給養費所佔稅收之比例

3. 軍事費在我國是否屬於耗竭的支出？

杯水車薪之經濟建設費切忌用於不合理的建設

1. 我國不合理建設的實例

(一) 交通部的無線電和民用航空建設

(二) 江浙的公路建設

(三) 建設是否合理的基準何在？

2. 合理建設的實例

(一) 粵漢鐵路的建築

(二) 揚子江水運的開發

(三) 桂省耕牛倉庫合作的創設

3. 建設之開始要着在所辦一二切要事業確能表現

成績

我國現在何以必須量入為出？

科學研究設備費之必要

1. 蘇聯之科學研究事業及其所耗費用

2. 國家應予志者苦攻之機會

教育費與司法費

普通行政費之裁減必要及其辦法要點

債務費怎樣應付？

現代中國政治家的責任

第五節 預算

我國實行預算的回顧

預算之功用何在

預算編製的三大原則：

1. 普遍

2. 統一：我國特別會計批判

3. 遵時：我國二十年度的預算編製批判

我國預算編製權歸屬變遷之意義何在？

近年來我國預算決定上之進步

我國立法機關決定預算參攷材料的來源問題

我國預算之性質

預算監督——決算，之功用

我國無決算之弊害

英國決算之審查情形

良好預算之基準何在

各國預算性質之變遷及今後我國預算努力的焦點

第六節 組織

政策推行組織改造

我國財政組織之現狀及其弊害

改造後的財政組織及其效果

今日計政學院的使命

新制之推行與今日各機關收支程序的局部改良問題

完成改革的三種力量

短結

第一章 過去財政措施之民生的考察

財政和經濟是互相影響的，一個時代的經濟情形，決定那個時代的財政，而某個時代財政處理的得當，又未嘗不可改善當時的經濟狀況。今日中國政局不安的現象，直接雖造因於經濟之凋敝而間接實造因於財政處理的不當。財政處理是以「用最小的公共收入，產生最大的社會效用」為原則。這種最大效用的特徵有二：第一是國家，能夠對內（防止秩序之紊亂）對外（抵抗外國的侵略）保護人民之生命財產；第二是國家能夠增進人民的福利，無論是經濟的，抑非經濟的。而要增進人民的經濟福利，第一又要增加全國的生產力，第二又要改善這些生產結果的分配。增加生產力所以使人人能以較小的勞力獲得較大的收穫，並且質的方面更能適合大眾的需要。改良分配所以減少各人所得的不均，和他在各時期的變動。具體說來，就是國家財政，在支出上應該多用在國防，實業，教育上面，在

收入上各種租稅必須合乎公平平等的原則，並須考慮其對於國民經濟的影響。收支的最後結果要使全體國民的生產力有所增進，使大家不僅能夠生活，並且能夠優美地快樂地生活。故增進全國生產力之財政即為處理得當之財政。反此，即為處理不當之財政。很不幸的，中國過去及現在的財政，就是屬於處理不當的一類。關於過去的財政，我們且從「和現代蟬聯的清代」講起。

在滿清專制時代，所謂「財政政策應以國民生產力之增進為歸宿」的理想是沒有的。不過在清朝初年，滿人為獲得漢人的歡心，也有減稅的盛舉；康熙更有「子子孫孫永不加賦」的諾言。以後乾隆到處用兵，民衆的負擔便又加重起來。咸同間軍費愈多（時綠營兵額多虛報，而餉精則十足）而民生則愈困。同治四年國庫支絀殊甚，為伊犁事件賠償俄國損失，遂不得不向英倫銀行舉借一百四十三萬一千一百六十四鎊之借款。計自同治四年至光緒十三年共借外債凡六起，總數約近四千萬兩。甲午戰後我國又驟加兩種負擔：一為因戰爭而發生的軍費，一為因戰敗而負擔的賠款，均不能不仰給於外債。計從光緒二十年到二十

四年所負的外債實達五千四百四十五萬五千鎊。由是每年償還外債之本利合計，實應支出二千五百餘萬兩之鉅，而當時關厘等稅之收入不過二千一百萬兩。於是我國財政入不敷出之狀態開始，而為日後財政紊亂的伏線。以後拳匪事變發生，我國竟以此負擔巨額之賠款，除應償原金為四億五千萬兩外，此款本金如每年以四厘息作算，至此後三十九年償清之日止，尚應付息五億三千二百三十餘萬兩，每年應付本息為一八、八二九、五〇〇兩，連每年應付舊外債本利二三、六六〇、〇〇〇兩，合計為四二，四二九五〇〇兩。清末財政經此打擊，遂愈加紊亂。

民國成立，承清衰敝之餘，各地解款既絕來源，中央各費又需用多端，於是乃不得不以借債為生活，總計從民元至民三之外債，實達四千五百八十萬鎊之多。所謂五國銀行團借款，善後大借款即產生於此時，然皆消耗於政費。此時借款尚有一特色，即嘗以經濟借款為名，而流用於軍政各費，此三年中就單算其利息，亦達二千五百十九萬兩。然當時袁氏勢力極盛，故財政收支還能勉強相湊。袁氏既仆，歐戰發生，我國為參戰問題與聯合國協商結果，

庚子賠款，緩付五年，在此期間內，我國財政上每年遂得免支銷一千九百八十九萬兩。又由對德奧宣戰結果，得解除債務約五千萬兩。是年金賤銀貴，本為償還外債之最好機會而當時雖餘且增至八千萬元，關稅每年增加八百萬兩。收入豐裕，本適於實行財政的整理和改造；乃當時安福諸人，不但對於財政未加整理和改造，且從而濫借外債。總計是時所借外債，大概日款居多，總額為日金一億七千萬兩。此為過去財政之大概情形。由於這些情形使得我們覺得：假使清代有見識廣遠的君主，不汲汲於為自身地位鞏固是謀，竭力提倡入股考據之學，象養龐大無用的綠營，一能在財政上多用點支出於科學的研究，農業之改良，工業之提倡。則歷時稍久，人民生活何難改善。縱乾隆揮霍稍大，人民亦克担負。咸同間之大水災，因有進步的科學來預防，恐亦不至發生，即發生亦未必如是之烈，（這是近代科學上必然的因果律，決非作者任意推斷）如此則洪楊之亂的大破壞亦可根本不致發生。即自道光咸豐與外人接觸以來，清廷苟能在國家支出上撥款獎勵科學的研究，把西方智識迎頭趕上，從事國防建設，增進士兵智識

，則以後對外戰爭，何致屢戰皆北，並民族自信心而失去。甲午之戰，中國軍備，優於日本，其敗乃敗於士兵無教育，與軍隊中無嚴密的軍需制度。庚子之役，我國國防毫無準備，竟爾挑起聯軍的進攻，尤足痛心。夫國防之準備，生產的發展，有賴於科學的研究與建設之促進，尤其科學之研究，必須國家能撥相當款項加以獎勵，始克有成。而清廷偏偏提倡考據，致城中聰明才智之士，悉埋頭於故紙堆中，其最終效果亦止於使故紙堆中發生若干光焰而已。同時西方各國則聲光電化利用厚生之具，相繼發明，先期完成了工業革命，由中世紀極端野蠻的境地，邁進於極端文明的境地，而我國則仍逗留於農業時代，生產技術毫無進境，一遇災荒苛稅，而大亂遂起。至因亂離發生直接的損失，更屬難以數計。此等損失當然係由民衆担負。加之幾次對外作戰，更有鉅額的賠款和軍費的担負，而人民方面，從當時對外貿易每年入超增加的情形看來，很明顯的，生產量是已經不敷消費量了。

此時清廷之急務，即在如何解決生產問題，乃以外債壓迫及舉辦種種皮毛新政，對於人民復為種種之重稅，加

之當時清廷缺乏外交經濟常識，對外簽訂種種喪權辱國的條約，於是人民於重稅之外，復有外國資本帝國主義之壓迫，人民痛苦如水日深，如火日熱，而革命的客觀條件於是成功。清廷既倒，民國成立。此時政府雖大舉外債以充軍政各費，貽人民以重負。然當時掌執國柄之袁氏，若能善用彼時所能掌握之權力，集全國之財力，從事實業國防教育諸般建設，內蘇民生疾苦，外抗強權侵略，則民衆失之於彼者，未嘗不可收之於此，乃被私心自用，自取敗亡。彼之敗亡不足惜，而民衆因此白受犧牲，痛苦却更加進一層。

袁氏在歐戰中倒台以後，段祺瑞氏繼起執政，這時庚款停付，銀價漲高，稅收大旺，本是我國整理財政之絕好機會。苟段氏此時眼光稍為放大，乘世界帝國主義國家疲於戰事之際，繼續庚款停付的協商，堅決商同各國廢止片面的關稅協定，及其他與我不利的商約，利用充裕的財政，實行幣制實業的建設，改訂完善合理的租稅制度，扶掖幼稚的工商事業，則歐戰以後，我國何難也。和日本一樣，由入超國，變為出超國。倘於歐戰甫完之夕，更能利用各

國投閒置散的機械及資本，開發我國天然之富源，根據社會最大利益的原則，改良分配，則國力增進，人民皆有捧腹謳歌之樂。民生安定，野心家復向何處僱人以作彼割據之工具？亂源既遏，中央勢力不固而自固。段氏不此之圖，遂造成十多年來各省軍閥割據互相混戰的局面，民生疾苦，亦隨之深刻一層。自國民革命勢力於嶺海發軔，十七年統一全國，中央勢力頗形鞏固。假如這時大家能夠同心協力，根據三民主義遺產的國家觀，集中財政力量實行經濟建設，安定農村經濟，那麼到了今天，民生問題，國防問題，至少也可得到相當的解決。再看那時的租稅和公債的情形，着手整理，也並非沒有辦法。茲錄民國十七年的收入數目如下：

關稅	一七九、一四一（單位千圓）
鹽稅	二九、五四二
捲煙煤油稅	二七、六九一
各省收解稅款	一四、五四二
菸酒印花稅	六、五八三
麥粉特稅	二、九三七

其他稅款 一、〇一三

以上稅收合計 二六〇、五五四

驗契費及雜款 一、九一八

各省收款直撥軍費 六二、三八一

特種營業稅等 七、六二四

退還俄款及繳還餘款 一、八一六

公債庫券及借款 一〇〇、一四四

以上收入合計 四三四、四四〇

(見十七年度財政部收支報告)

從上表看來，那時財政收入，雖然不多，但這正表示各稅將來的收入是有很大的希望。例如十七年度關稅鹽稅印花煙酒稅各為一七九、一四一千圓，二九、五四二千圓，六、五八三千圓，而十八年度則增為二七五、五四五千圓，一二二、一四六千圓，一二、二五六千圓，其增加率各為百分之六十，一倍，及數倍。那時政府債務情形則如下數：

(甲)財政部所屬有確實担保內外債。

(一)有確實担保外債約七萬五千餘萬元

(二)庚子賠款約五萬五千餘萬元

(三)有確實担保舊發內債約八千餘萬元

(四)有確實担保新發內債約二萬四千餘萬元

總計約共十六萬二千餘萬元

(乙)財政部所屬無確實担保內債約三萬四千餘萬元

(丙)無確實担保外債約四萬八千六百餘萬元

共計二十四萬四千餘萬元

上述數目裏面，庚子賠款，已由各國先後退還我國，作為教育建設等費，與普通外債有異，確實擔保之內外債，亦可剔除半數，總計內外債務的實際總額，約為十三萬萬元，人民負擔每人約合三元強，尚非不可收拾之債額，整理極為容易。

稅收增加既有希望，債務整理又極容易，則實行養民之政，實為急務，乃當時軍人不明國家利害，彼此分崩離析，大戰迭作。舉國內數萬萬有用之資金，盡耗於反生產之作戰勞動。中央因此發行內債達十萬萬元。各省軍人則就地搜括，田賦預征三五年七八年乃至十餘年之事至為普遍，此外尚有其他橫征暴斂，總計搜括之數，少則數千萬

，多亦數萬萬。至於因戰爭直接間接而斷送而損失之生命財產，更是無從算起；中國向來從人民方面得來的租稅，不特不能用以養民，反而用之於虐民，驅之為兵匪，這是為什麼近年以來共匪勢力會像星星之火，逐漸瀰演成燎原千里之勢。這也就是為什麼各地能有這麼多的老百姓肯

跟隨着軍閥們作那蕩夷國命民賊的叛亂。其匪勢力既大，人民所遭受的損失亦鉅。連年來共匪在湘鄂贛閩豫等省的燒殺搶掠，雖難作統計報告，但將湘鄂贛的過去損失列左，觀之亦至足驚人：

損失地域	殺戮人數	流亡人數	財產損失	燒燬房屋	備考
江西	十八萬六千餘人	二百十萬餘人	六萬萬五千萬元	十萬餘棟	二十年國民政府報告
湖北	二十六萬四千餘人	九十四萬餘人	四萬萬七千萬元	三十一萬餘棟	二十年鄂省府調查統計
湖南	十一萬一千餘人	四十萬餘人	三萬萬〇二百萬元	十餘萬棟	二十年中央黨部調查報告

因軍閥之叛亂，共匪之燒殺，於是剿匪討逆，遂成爲近年中央政府工作之主要部門。討逆剿匪之處，固然是農村破產民不堪命，其他地方，亦苦於軍費之負擔。人民生計，日見蕭條。自工商業言，則農村破產之區，固然失去了整個的購買力，其他平靜地方，亦以生活艱難，購買力較前減少。購買力總量的減少，使工商業發生衰敗的現象。連年來廠家嘆息的聲音也聽見不少了。至於商店工廠的緊縮裁員更是毫不稀奇。工商業倒閉緊縮的第一個結果，就是工人失業，這樣一來，整個的工商業又失去了一部分

工人的購買力，因而更形緊縮裁員，而另外一批的失業者於是發生。現在我國工業仍未十分發達，所以這種失業復失業的現象，還不大十分顯著，不過去年物價的低落打破歷年紀錄，也就可見我國失業無業問題的嚴重。前年全國大水災，罹災之區達十六省，待哺災民幾近一萬萬衆，亦係由於平日財政收入盡耗於軍費砲灰，未遑顧及治水大計所致。江北人年納數百萬運堤捐款而仍不免於沒頂，更是我國財政史上政治史上的污點。因爲政府過去經費的支配忽視治水，所以國家便遭受了雙料的損失：就是不但全國

財富裏頭，減去了這些災民本來可以生產的農產，並且還要國家花筆很大的款子去賑濟。至於民族體力的退步，工作能力的減損，妨礙現在及將來生產能力的無形損失，更不可以數計。

災區廣袤，工商衰敗，財政收入當然減少。尤其前年統一政府成立的時候，中央每月實收不過六百萬，而支出方面祇軍費一項，按照當時財政委員會核減之數，每月仍需一千八百萬。政費教費尚須四百萬。不敷額月達一千六百萬。當時還傳說中央將移用內國公債償付本息基金，每月一千四百萬以充中央軍政各費。不過此事如果實現，則下列困難立時發生。1. 國內銀行多以公債庫券為發鈔及存款的準備金，一旦停付內債本息則各銀行縱不一律倒閉亦必停止兌現，金融前途將不堪問。2. 華商銀行緊急，則本國工商業，必因無款接濟而停滯倒閉，失業民衆必更形增加，又鈔票若因擠兌而停兌，則全國無論貧富，均受重大影響，而一般存戶多年之儲蓄亦將化為烏有。3. 金融破壞鈔票停兌，鈔票停兌，工商業停止倒閉，則國家稅收更將大為銳減；鈔票跌價百物騰貴，則政府支出將更為增加，

收入將更不敷支出。而同時政府復因信用已失，再難募債借款，財政必更入於無辦法。4. 現時內國公債庫券之充銀行準備金者共有二萬萬餘元。存本國人民及商人手中者約五萬萬數千萬元。存於外國人手中約八十餘萬元，如果停付內債本息，非特破壞金融，而且摧殘人民生計。好在中央還能顧到這層，停付之舉，到底沒有實行。但若非那時商民能夠每月擔任籌借八百萬元的軍政費用，政府勢非得已也只有走這一條路，這不是公私經濟都有破產的危險？近來中央財政算是較有辦法，每月應付債務本息一千多萬還能如期償付，軍費也縮到一千三百萬的樣子。不過政費只有二百多萬。這區區的每月兩百多萬的經費，用來維持官吏的生活，恐怕還嫌促襟見肘，當然談不到任何的經濟建設和解決失業無業的問題。去年冬季各月海關稅收雖甚暢旺。但這是日貨大宗進口排擠國貨的反映。並且關稅是屬於間接稅，多由平民負擔，收入增多，無形中影響平民生計。所以關稅增收完全是靠不住，並且也是不可恭維的事情。總之在目前國民經濟情形之下，財政景况，決難良好。公私經濟到了這步田地，我們若再不謀打破僵局的計

劃，痛快地把民生問題解決一下，則剿匪討逆終屬表面的工作；一時的勝利，決難防止其禍根的潛伏和滋長。

把目前亂源加以分析，我們可以得到下面的程序：

- (一) 財政處理不當忽視養民之政
 - (二) 民生日蹙遊民衆多
 - (三) 流爲兵匪叛亂燒殺
 - (四) 剿匪討逆軍費浩繁
 - (五) 生產力摧殘購買力減少
 - (六) 工商衰敗實行緊縮
 - (七) 工人失業購買力弱
 - (八) 失業擴大
 - (九) 財源枯竭
 - (十) 財政困難暴斂更凶
 - (十一) 民生更蹙遊民更多
- ……同歸於盡。

所以我國政府若能留意財政處理，使財政收入悉能按照人民負擔的能力並盡量用以增進人民的生產力，使人民安居得所，那麼剿匪討逆都是多此一舉的事。既然不必有討逆剿匪這回事，我們當然可以少擔負一點軍費並且還可以免除內戰所受的損失。因此，我們當然很有餘力來從事國防實業和教育的建設。這樣，全國的生產力增進復增進，國力自然充實。這樣試問國難又從那裏走來？我們不此之圖，所以受了兩重損失，就是：我們的生產力不但沒有增加，而且因對內對外失地用兵的緣故，反而減少了許多

(按這裏所謂對內失地係指共匪之割據而言) 我們讀史知道：「歷代敗亡，由於平時不知增進人民的生產力，一遇內亂外患，財政困難」的，實在太多了。現在中國經濟財政的情形，和歷代末朝的情形，那裏又有兩樣？

第二章 經濟建設之財政規劃

中國現在最要緊的是舉辦大規模有計劃的經濟建設，是大家都感覺到的了。但是建設的資金從何而來呢？第一條路就是外債，可是內債債票的價格在前年九一八後即呈低落。自從當時停付內債本息之說，風傳全國以後，價格更是低落。直到後來每百元的公債票，才值到三四十元，銀行已不肯再承銷公債，即使政府勉強發出，而市面價格，不過四五成，於事何補？第二條路就是資本征收 (Capital Levy) 一九一三年德國的國防捐，即是屬於這類。歐戰以後英國戰債甚重，英國學者師德德國國防捐之大意，創立此說；意欲征收全國私人資本的一部，把戰債一次還清，免得以後負擔鉅額的利息牽累國內的生產事業，不過英政府並沒有實行。此說在中國尤其不能實行，因爲一、我國

財產，向來就沒有經過調查，二、中國人的財產，大部皆屬於不動產之類，即使征收未必便於經濟建設之用，三、外人財產有租界庇護，我國無法征收，勉強辦理，必致損害本國人的生產事業，間接助長外人的侵略。最後一條比較可行的路子就是：運用我現在僅有的租稅收入，努力做點建設成績出來，然後再利用外資（目前如果能夠利用，當然不妨利用）實行大規模的經濟建設。關於如何運用租稅收入，從事於國家所最切要的建設，在下章當有詳細的論列。現在且論到利用外資，實行大規模「經濟計劃」的財政上應有的規劃。

中國是著名的資本缺乏的國家。舉凡企業所需要之物料機械，勞力，技能，我國無不感覺缺乏，同時先進諸國則最富於資本，在本國苦無用武之地。十多年前，中山先生即主張利用國際資本開發中國之富源。「南美三強利用外資與國事例」著者衛挺生亦云：「夫今日社會之文物，乃集合人類億萬年億兆衆之心思之耳目之力所得之結果積累而成，欲社會之演進而欲無所因就，無所利用焉，是直欲挾泰山而超北海，夫奚足壯？令譏者嗤之以非愚則妄耳」惟

於此須注意者，即務必能利用外資而不爲外資所利用，如總理孫先生所謂必須權操諸我，埃及土耳其之覆轍，不可復蹈是也。前年上半年美國以銀產過剩，曾有意借我十萬萬盎斯之銀債，聲明利息二厘，無須担保，償還時，償金償銀任擇其一。條件如此優良的外債，世界各國公債史上殆未之有，假使當時我國當局毅然接受此項借款，並於用途上爲良好之分配，一部分以之償還高利的國內公債和借款，一部分以之舉辦民生建設，則銀行銀根過剩，所有資金，既無公債及借款可投，依自然趨勢必轉而投於生產事業。生產事業勃興，人民之生計亦增。就政府財政言，生產事業增加以後，稅收當然是要增加而國庫方面因此免除莫大利息的負擔，並可騰出曩昔擔保內債之抵款，用作國防及經濟建設之經費。再則那時正當中原戰事結束，此項借款供給我政府以建設的資金，正係我國化兵爲工的機會。如果建設成功，此項借款本利的償還，當然不患無有着落。這樣，我們不費什麼力氣，一舉解決民生實業財政諸問題，豈不很妙？惜乎大好機會，終於錯過。居今而言舉借外債，依作者看來，苟我政府能於建設上表現若干成績出

來，則此舉尙非十分不能之事。

第一，近年來，我國財政當局，雖在稅收短絀支出孔亟之時，對於外債仍照常支付。阿根廷總統某氏有一個時候曾嚴重宣言：「阿根廷國家寧受飢寒之厄，而仍不違於其債務之履行。」我國財政當局似亦有此氣概；爲此，我國信用在國際間仍甚良好。國聯調查團報告書盛稱我國財政之進步，即爲有力之證明。

第二，現今資本主義國家的主要目標，已由貨物輸出變爲資本輸出。這一種貨物與資本的輸出。實極端有其差異的地方。蓋前者以其爲貨物的輸出，故受的限制極大，後者以其爲資本的輸出，故受的限制極小。試以例證：非洲薩哈拉一帶不毛之地，幾乎出產也沒有，人煙也沒有，如在貨物輸出，則當棄之而不顧。然在資本輸出則不然，不論沙漠地方也好，甚廢地方也好，只要能由他們要塞的修築，他們的資本就算一種輸出，他們的目的也就達到，決不因地方的肥瘠而有其限制。尤其資本如向殖民地投下，則不但沒有何等危險，並且還有大利存在。所以資本主義國家由貨物輸出到了資本輸出的時候，對於新領土的獲

得，實具有極強的慾望。從下表可看出資本主義國家對於新領土獲得的猛進。一八七六——一九〇〇年歐美列強在地球各洲獲得的殖民地面積表：

洲名	一八七六年	一九〇〇年	增	減
美洲	27.5%	27.2%	減	0.3%
澳洲	100%	100%	〇	
亞洲	51.5%	56.6%	增	5.1%
南洋	66.8%	98.9%	增	42.1%
非洲	10.8%	80.4%	增	79.6%

據上表看來，地球上的荒僻地方於二十世紀初頭，悉已爲資本主義國家所分割。她們如果還想再行獲得新領土以爲資本的輸出地，除了向其他所有者奪取而外，實無二法。但是奪取又要惹起戰爭，像一九一四年，列強就曾爲此惹起一場大戰，大家弄得筋疲力竭，得不償失。而據馬克思及 Hilferding (著有德文金融資本論，并有人稱此書爲後資本論)的研究，資本主義國家又以貨物和資本的輸出爲其存在的條件。爲避免大家以兵戎相見同時又得輸出其貨物和資本起見，她們的目光遂集中於產業後進國

上面。但是有一個顧慮，就是恐怕資本輸出以後，因為債務國沒有履行債務的能力和誠意，有不能收回的危險。因為直接投資比較穩當，所以她們能夠直接投資就直接投資，能抓住一點權利，就抓住一點。在我國清末民初的時候，列強為擁護其資本輸出的利益，在我國競為鐵路建築權的獲得（因為鐵路不但直接為列強分銷貨物，擴張資本的利器，並且間接為侵略領土軍事殖民地的重要手段。）總計一八九五——一九〇五年的十年間，外人在我國獲得直接經營之鐵路利權距離，約達二千英里有零，資本約達七千餘萬鎊，借款關係之鐵路利權距離，約達二千八百餘哩，借款額實達二千萬鎊以上，令人可驚可怖。其後經一九〇五——一九一〇年的鐵路利權收回運動，前十年所失權利，始若干由我收回，若干由我改正，於是列強前此所持有的領土分割政策，才不得不一變而為經濟侵略政策。民元善後大借款，銀行團要求以鹽稅鹽政為擔保，我國鹽政權因是損失十餘年，這都是列強為擁護他們的利益而損及我國主權的地方。從此也就可見列強惟恐資本輸出以後不能收回的害怕的程度了。

他們害怕的既然只是資本不能收回，而如上所述，我國財政當局對於外債之表現償還能力與誠意又如此其顯著，所以今後我們利用外資，固然不要像從前一樣，再受外國銀行團（其實一九二五年後已經失其真實的存在。）的威嚇喪失許多權利，也不必像戰後的奧國一樣，要借重國聯的力量與本國財政以許多束縛。同時因為不平等條約還沒有取消，我國對於外人還沒有完全的立法權，和行政監督權，也不必像南美ABC三強一樣，慷慨地予外人許多特權和讓與，造成了反客為主的局面。為使國人對於利用外資有更進一步的認識特此介紹奧國和南美三強利用外資事例如下

奧國因歐戰時發行紙幣過多，戰後財政破產。為整理財政，勢不能不有賴於外債。但若單獨向外借款，則放款者定索取最高之利息，與最安全的保障，而本國因需款孔亟，自不能不接受其條件，在這種情形之下，恐彼仍無履行其債務之方法，而其結果終將使國內之財政更形紊亂，馴致信用不能維持則債權人如不自願承受損失，必進一步干涉其國之財政。奧國顧慮及此，為避免此種不幸的現象，於是有請求國聯協助借款之舉。其法係以國聯信用為奧

國信用之保證；因奧國發行債券而起之國際債務，由國聯行政院保證其切實履行。先由奧國私方接洽，繼而正式請求，再由國聯財政委員及秘書處所派代表團，前往實地調查，回報財政委員會該會之討論及行政院之通過以後，即為財政計劃的執行。代表國聯參與財政計劃之執行的組織或人員，計有下列各種：（一）行政院與財政委員會，（二）國聯所派之財政監督，（三）中央銀行顧問與託事，（四）代表財政委員會審核關於發行公債事項之人員，及受命對於某種專門問題作特別審查的專家，（五）代表外方利益之特別組織。國聯行政院有委派代表國聯的各種職員之權，並決定下列各事：1. 計劃何時可以告成？2. 財政計劃實施之某一時期內，國聯之責任為何？3. 國聯之參加何時終止？財政委員會擔任財政監督及代表債權人託事等之提出及財政監督報告之審查。財政監督代表國聯監督奧國財政，係行政院所任命，其薪金之數額，及任期之年限亦為行政院所規定。在國聯與奧國所訂定的協約中，規定財政監督有決定借款是否需要額外担保之權。如決定需要額外担保時，財政監督有同意於奧國政府規定的担保項目之權

。財政監督對於奧國足以減低擔保項目的價值之方案及足以減低預定收入的稅率變更，得否決之。此外財政監督又有改訂担保稅收以期增加收入之權（由此可見奧國財政所受國聯財政監督束縛的程度。）中央銀行顧問在奧國係由財政監督所提出而由奧國政府所任命。各顧問須向各債權國元首宣誓：將忠於職務，依照中央銀行之章程，圖謀發展該行之利益並保持該行在營業方面之秘密。託事由行政院任命。在指定之收入降低至某種程度以下時，託事有請求增添收入項目之權，惟奧國亦得向行政院提起訴願，故須有行政之決議始發生最後效力，代表國聯審核關於發行公債事項之人員，對於公債發行之情形，方法價目利息還本費用等有核准之權。此外尚有特別組織，行使監督的權力；蓋奧國借款雖有國聯保證其信用，但以信用薄弱之故，如無其他政府之援助與担保，則債券不能售出。奧國共有九國担保其信用，各國所担保之成分不同。此九國代表組織一委員會，其組織法，權限以及工作之進行方法，均於一公布之協約中規定之。

以上為奧國利用外資的方式。我國財政對外信用之高

，可比世界任何經濟鞏固國家，自非奧國可比。按照此種方式，即國聯遵守正當協助之途徑，被動國家的財政措施猶不免感受若干束縛以致不能自決其經濟政策及社會政策。何況國聯根本是國際強盜集團。縱使處處標榜不損害債務國之利益，處處標榜「國聯之所以參與此種財政建設工作者，其基本目的，并非為債權人取得最安全的保障，國聯之目的，在使一國之財政，成為各國之共同工作」終不過極不可靠的外交辭令而已，至其經過手續之繁，關係各方之難，借款成功為期長久，猶有餘事。

至於南美三強利用外資的情形，衛挺生氏曾研究其成功的原因，茲特撮述數點如下：

一、三國政局皆極穩固。

二、最近數十年為歐洲普遍繁榮時代，因此歐洲各國之資本（包括器械，血力，智能，）充裕太過，在本洲無用武之地，乃去而之他，遂為三國盡量吸收。

三、各種利用外資事業，無外交的干涉。其故則係因各國對於三強，并無政治野心，而三強以託庇在門羅主義之下，亦不懼各國之侵略，故對於外國營業者皆自由授予

特許或核准租借，絕不徘徊顧慮。

四、外國於此有激烈的競爭。蓋在三國既無政治的勢力範圍，則無論何國對於三國皆得自由投資。為分得一杯羹起見，後至者常多讓三國以更為有利的條件。歐戰時巴西之利率亦減為四厘。阿根廷智利之農人所得長期信用，竟達九月，職是之故，至若以團體之形式為財政之獨占，結合五大國的資本家，以外國或他種之強迫力為根據，脅迫債務國，使服從公然合謀之條件，如中國清末民初之情勢者，則南美財政史上未之見也。

五、三國對於國內各種經濟事業，有完全立法權及行政監督權。三國對於各營業及各廠主之管理權，向極完備，雖未嘗濫用其權力，然實有潛力存焉。三國有時顧全外人之利益，所以如是者，乃國家信其為有利而出此也。三國亦有時犧牲外人之利益，所以如是者，乃國家為保護本國之利益應採如是政策也。然此已足使三國之外國投資，為三國所利用，而不致以三國為外國投資者之犧牲品矣。

三國具備此成功之要素，故對於利用外資，敢於放胆做去，其最足令人嘆羨不置者，即為阿根廷佳氣城之建築

。該城爲阿根廷首都，其面積二倍於巴黎，政府爲改良市政，飾美國都起見，特許該城年募數百萬之外債。爲此該城之道路，得以挪威的花崗石及波蘭之凝土平鋪而成，鋪路之費，達四千萬磅。此外公園林路，道衢花園，無不窮靡極麗，盡人工之能事；蓋合法人（裝飾）英人（機械）德人（電氣）之心靈結晶而成此巨觀。現在我國則未曾具備三國所備的要素。例如三國政局皆極穩定，而我國政局尙未十分穩定。又如三國外資具辦之事業，絕對不受外交的干涉，而我國則凡係外資舉辦之事業，均受外交的干涉。再如三國對於外國企業有完全立法權及行政監督權，在銀行的監督上即表現得甚爲明顯：巴西股份公司法規定：外國銀行在巴西設立以前，必先由政府稽核其特定之資本。智利在一九一四——一五年間，規定各銀行須常有其存款總數額三分之一以上之資金，若存款超過資本二與一之比例以上者，則課以累進稅。各銀行無論是本國的或是外國的，皆不能不照辦。返觀我國公司法，銀行法，及銀行紙幣發行法，銀行紙幣發行稅法，則以租界及條約上外人特權之故，對於外人在華的銀行或企業，完全不能行使。最後爲

外國資本家在三國有極激烈的競爭，而我國則以勢力範圍之痕跡猶存，內部秩序猶未安定，及其他歷史上種種因緣，對於外資，尙未能誘掖至此地步；故三國利用外資之法，吾人不能全部採用。其中一部可資吾人採用者厥惟彼輩間接輸入國際資本的方法。美日皆曾利用國際間接投資而興，吾人甚可師承。何謂間接投資？間接投資與直接投資的得失如何？欲解答此問題吾人當先明瞭國際投資的觀念，究竟何若。所謂國際投資，實言之，即國際資本之移動。本來投資的原則，第一須元本收回的容易，第二須利益之確實，資本才肯貸放的。而國際投資，大抵爲遠距離的移動，剛和這個原則不符，而現今國際資本移動若是頻繁，其故安在？推厥原因：

第一是交通的發達。近代交通縮短了時間空間的距離，已經大大地減少投資上時空隔絕的障礙。此義明顯，無庸多費解釋。

第二是資本的證券化。現在凡代表財產之證券與代表資本之證券，其使用效力實與真正財產資本不稍分別。所以凡享有此種證券之所有權，即無異享有工場礦用鐵路貨

幣等，所謂資本證券化者即指此而言。如吾人以此證券輸送之時，即不需鐵路鑛山實物之移動；雖重洋亦能橫渡，雖喜馬拉雅山亦能飛越。因為證券信用制度的發達，所以這國際投資，亦就容易實現。

至於資本移動的理由則與利益及利息之大小最有關係。即資本在利益 (Profit) 及利息低的地方當向高的地方流動。而利息與利益又有密切關係。亞丹斯密 (Adam Smith) 說過「利益高的地方對於所借本金，必有多額支出的能力。反之，利益少的地方，其負擔能力自小，只能為少數之支付。前者叫做利息騰貴，後者叫做利息低落。」此外利息高低為什麼隨着利益大小的道理，還有一個，這就是供求作用。因為設如有一個地方所得之利益甚大而利息甚低的時候，這放債的資本家，勢必向其借主收回其貸款而親身從事於營業以圖獲得大利。於是此一類新企業家因此遂驟形增加。對於資本的需要是非常增大。資本之需要既甚大，則利息遂不得不因之而騰貴。反之，利息騰貴而營業利益不好的時候，則一般資本家，遂不為企業而為放債。於是資本供給者遂形增加，而資本需要

者則不得不減少，其結果終引起利息的低落。工業先進國之利息最低，工業後進國稍低，農業國之利息最高，根本上則不外由各國企業利益之有大小乃生此種關係。馬克思說過：「大凡在工商業發達的國家，資本投下所賺得的剩餘價值，是有漸次減少的傾向。因為凡因投下所生剩餘價值之總和是應與投下資本之總和相比較看的。其在工商業發達的國家，因同業間的競爭是最激烈，並且大家都多多在求賺得大利益，所以投下資本較之農業國家當然是非常增加的。結局，這一種資本增加的總額，如與因此投下所生的剩餘價值之總和為比例，則前者之增加率，當然大於後者之增加率。換言之，即投下資本愈多時，賺得的利錢不愈多。故這種所得利益與農業國所得利益相比較當然是很少的。」這資本愈增加利益即愈減少的理由，又不外乎報酬遞減法則的作用。即投於土地（無論農業地或工商地）的資本增加到一定程度以上則收益不惟不能比例地增加，反而更形減少。於是農工商業以迫於需要，不得不為大地之擴張而喚起土地之需要。這地租地價遂隨之騰貴，資本利益即形減少。因之利息亦甚低微。馬克思所謂「資本如

愈形增加於一國，所得利益必不能比例其資本增加，並且更形減少」亦即這個道理。由此我們也可以明瞭爲什麼資本過於飽和之國，不能不向外覓其吐洩之地，而會發生國際投資的現象。

除了經濟關係以外，國際間因爲地理接近和政治上的關係，也常常發生投資的現象。

何謂間接投資？牠的種類有二：其一、即一國資本家於自己所有之資本，購入他國之國債或地方公債。此項資本常歸被投資國之政府或地方團體，任意處分，已唯據債票上規定金額收入其利息。其二、即一國之資本家將自己所有資本貸與他國之私人或私人團體而任其自由處分，已惟所有其股票或債票而按年收入其利息與紅利。（凡實業借款，合辦事業屬之。）此兩種相異點即在於紅利金之有無。

所謂直接投資即一國之資本家將自己所有資本不經被投資國人之手，直接投於其國內所發生之營業關係。換言之即一切事業之經營管理及由經營所得之結果皆歸彼一人獨占，以被投資人不得過問爲特徵。至此種投資的目的物

，則有鐵路，鑛山，工廠，航業，銀行及其他各種經濟利權。

據漆樹芬氏研究，直接投資，對於被投資國簡直有百害而無一利，他說：『究竟一國國民所賴以爲生活的源泉是什麼？質言之，就是勞動和天然物二種。勞動是我們人類固有的，與生俱來的，是不能從外界而奪取的。天然物則異是，任何時候皆可由他人從旁侵佔過去。人類……而有國家之組織即全在保全自己靠以爲生的天然物（如農產，水產，森林，鑛產，及各種原料品。此天然物如爲他人所操，即國民生活將受他人之挾持（作者按，例如南京自英商和記洋行設立——現已倒閉——肉價及蛋價，即不知飛漲多少，而國民健康無形中也就受了莫大的影響。……）：此其爲害一。其次關於生產金融交通事業，如外人亦有投資權利，如工場之製造，鐵路航空之經營，銀行之創設等，……則本國之經濟，純爲外人所吸收，國民生活必日趨於凋敝，此其爲害二。加之凡投資必連帶政治問題，而有勢力範圍之設定。（如法國之於雲南，從前德國之於山東，日本之於東北）……如從經濟方面觀察……即因此直

接投資關係，勞資二大階級之對立，將不發生於投資國內，而發生於投資國之間……蓋一切生產手段之所有權，生產事業之經營管理權，生產結果之分配權，將由投資國一手支配，而被投資國之人民僅不過在其屬下討點生活。這一種經濟榨取的結果，凡外國人皆獲得最大報酬，無資者可望變成有資者，而在被投資國人民，則由資產者將降為中產者，中產者將淪為無產者。……」

數十年來，我國中列國直接投資之毒之深，與漆君所言若合符節；而其關鍵，則在中國對於外人企業無完全的立法權及行政監督權。今後急務，宜就現狀之下對於外人企業，設法加以限制。

直接投資對我之不利既如此，則在我國而言利用外資，勢惟有募集外債間接輸入資本之一途。但此亦有若干不利：

第一、鉅額利息的負擔。

第二、容易引起貨幣膨脹。

第三、容易引起輸入超過。因為通常外債之借入並非純以現金，大半是代以貨物的。譬如我國向英國為鐵路之

借款，而鐵路材料為英國之最特產，則我國所借之款，假設為一億元，其中八千萬即將為向英國購取鐵路材料——如鋼軌，鐵軌，車頭等——所費去，所餘不過千餘萬則必以之付作勞動者及技術者之工資。結局，英國這一筆借款，在我無異是一種貨物之輸入，在英國則無異是一種貨物的輸出。還有，外債借入以後，我國對此發送之匯票增加的結果，使本國出口商人損失，進口商人獲利，也要引起輸入超過。輸入超過在債務國，尤其在我國往往無可抵償，對於經濟上是非常不利的。

但是我們若能注意借款的條件，用途和時間與分量，則亦未嘗不可去其弊而取其利。如前所述，我們既然有了鞏固的對外信用假如和資本過於飽和的國家協商借款，那麼條件恐怕一定是很便宜的。至於用途，假如我們能夠把借款用於舉辦切實有利的土木工程及工農建設等生產事業上面，則我國工農業可望健全發達，所產物品，終可抵償此暫時入超而達於經濟獨立及輸出於國外的境地。至於借款分量，則為不溢需要以外，並能出之以漸，借款時期如不在本國物價騰貴及外幣較國幣過於跌落之時，則借款

亦不致發生貨幣膨脹及將來以多還少之弊。

以上條件時間用途等三者為利用外債的前提，觀乎我國現今情形，似乎並非不能完全辦到。此中如用途一項在民國十八年六月中央政治會議議決之公債法原則第四條，即有下列規定：政府募集內外債以充下列四種用途為限：

一、充生產事業上資產的投資，但以具有償付債務能力而不增加國庫負擔之生產事業為限（如築鐵路，興水利及開發富源等皆是，惟富有冒險性之事業不在此限。）

二、充國家重要設備之創辦費用，但以對於國家人民有長久利益之事業為限（如大規模之國防設備教育設備衛生設備等類，雖無經濟收入，而對於國家人民確有永久利益者皆屬之。）

三、充非常緊急需要（如對外戰爭及重大天災特別事變等類皆屬之。）

四、充整理債務之用，但能以減輕負擔者為限。

又最近實業部籌辦之四大實業，亦據利用外資與辦，可見政府對於外債之用途，已有深刻了解。再如條件一項，去年美國所提之銀借款，可謂優良至極。現在銀產過剩

依然存在，世界經濟恐慌較前有加。各國生產手段之投閒置散者更多。（美國福特汽車，從前在出廠三個月以前，即全被定購，現在則定購者遠較前少）我們如欲吸收，條件當然不致苛刻。

基於此種認定，我們主張應與美國重新磋商銀借款，並按我國現今之需要舉借若干金款，物品及機械。銀借款之用途以（一）償還高利的國內短期借款，國內公債庫券（二）救濟農村尤其匪區農村（三）供給舉辦土木工程之流動資金為宜。其數量以十五萬萬為度，條件務於償還時任便以金或以銀為好。

此舉如果成功則國內高利息之借款，公債，庫券因以解除，國庫之負擔減輕。財政較前鬆動，因有餘力以實行最有利的經濟政策及社會政策。同時國內金融機關及持券人得此資金，既不復有公債為其投資的標的，勢必轉而投資諸有益社會的生產事業。救濟農村金融，即所以恢復農村經濟，農產物的增加即直接足以塞止每年一萬萬八千六百萬的米糧進口漏卮（係去年進口數目。）至於土木工程之舉辦，尤足增加人民的生產力。即如治水工程，如果舉辦

成功，其裨益豈可以數計？（如法屬越南十餘年來治水工程所費固大，而人民獲益亦巨）

舉借之金債，以解除失利之契約（如招商局四棧出押前例）為宜。其舉借之數量，以過去失利契約可以解除者必需的金額為準，此種借款，如果成功，則我國又可免除若干經濟上及主權上的損失。

物品（如最近之美國小麥）及機械之借入，以用於鐵道建築，與辦基本切要實業及農村救濟（蓋今日如匪區農村之救濟，已非單純的金錢，所克奏效，必須同時有耕牛種籽，米糧以為輔）為宜。其數量以此等計劃所需要者為準。

以上各種借款如果成功，則關於償還內國短期借款，及公債庫券諸事宜，當然須由財政部辦理。至於農村救濟，則匪區宜由總司令部金融救濟處辦理。通常區域宜由省農民銀行辦理。至於土木工程及基本切要實業之舉辦，已由各部擬定計劃開始或正在進行者，則仍歸各部辦理，其未經各部計劃，或雖計劃而未進行者，概歸另一大規模的國營實業公司辦理。這種國營實業公司的資本，以盡量

利用外債為原則。其目的，在實現建國大綱第二條所指定之各事業，及建國方略內實業計劃中所規定之各種計劃。故其營業範圍有下列各項：

甲、屯墾移民堤防灌溉及他項農圃畜漁及其相關之製造業等謀足民食之企業。

乙、絲棉麻毛紡織製造業等及他項謀裕民衣之企業。

丙、林、礦、陶冶及其他之建築材料加工業等謀樂民居之企業。

丁、鐵路、輪船、駁道、水道、商埠及舟車飛機之製造業等謀利民行之企業。

戊、電力水力及物理化學各項製造業等謀便民用之企業。

己、印刷消息等業謀啓民智之企業。

其經營原則一曰科學化，二曰營業化；質言之即該公司所經營之各企業必須實行科學方法的管理，並以達到合理的盈餘為目的（因為如果沒有盈餘，則債務本息無着，轉須賴租稅以為挹注，是所以利民者，反以害民）而實行科學管理又以擔負此等事業責任之領袖，備有各該事業之

專門學識經驗及地位穩定，任期長久，權責專一為前提。為杜絕弊竇起見，本公司各企業內部應有互相牽制的組織。

此次招商局收歸國營以後，內部設有理事會監事會，頗能符合此種原則。此外公司所主辦之各企業，還應該設立

成本會計。醫生沒有寒暑表，不能診病。因此，企業沒有成本會計，也便不能實行科學管理。成本會計的貢獻，就在表現一個企業的功効。企業改良一分，會計上便告訴汝

：功効已經增加了一分，企業腐敗一分，會計上便告訴汝：功効已經退步了一分，能照這樣嚴格地做去，那麼舞弊

中飽浪費，腐敗諸種事情，都可完全杜絕，合理的盈餘，自然可以達到。美人福特曾說：「凡辦一事業，毋先問其

是否能夠賺錢，但先問其是否對於大眾有益。和大衆利益

最有關係的事業，賺錢的希望也就愈大」何況我們前述所要舉辦的，都是民生第一要緊的事業。

以上所述，償還國內借款（使投於工商事業）救濟農村經濟，舉辦國營生產事業，建設有利的土木工程諸端，

如果皆因利用外資，而一一得以實現，則其結果為人民就業的機會和購買力的增加。因此國內工業亦得以較前擴張

。國內工商業擴張，則人民就業之機會和相因而來的購買力也就增加。於是工商業又隨之擴張。「就業，就業，擴

張，擴張，我們的生產不足和失業，無業問題也就由此解決。那時候，我們國裏頭家給人足財源充裕，還怕外債

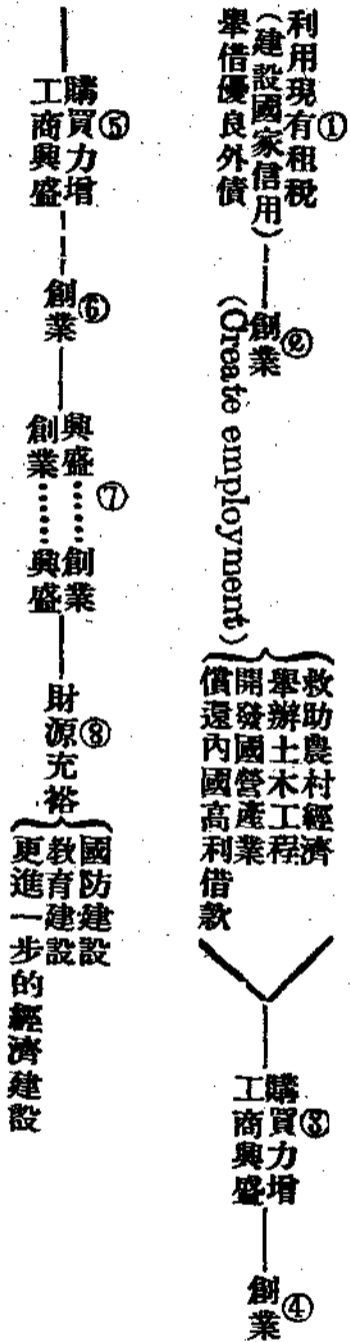
不能清償，兵匪不能解決，國防不能建設？我們再把這由失業無業到國富民足的程序，簡單地表示如下：

刊

月

衡

政



最近瑞典爲解決失業問題，舉辦大規模的公共勞動（按即指土木工程而言）實行「用創業來對付失業」，「果然收了很大的效果（真的若任命失業，則失業產生失業，結果爲失業的擴大，惟創業以救濟失業，始能化失業爲有業）他們創業，目的止在解決生產過剩問題，而我們創業，則不但要解決生產不足的問題，並且還要由此塞上中國的亂源，使中國成爲世界的藥土，比較上似乎還更有一點意義。同時瑞典的效果，也就表示作者上面所述的程序。但是代表一個理想，而且代表一個最大的可能。

但是這裏還有一個很重要的問題，即在這建設期內，我們對於外國輸入品，及外國在華製造工業的態度應當怎樣才對？如前所述，我國在建設進行中間及進行以後，人民購買力大爲增進。假使外國商品仍得源源輸入，在華外國工廠仍得盡量製造，憑藉其鉅大的資本，優長的技術，壓倒我國固有的工商業，阻止我們後起的工商業，則此種購買力的增進，只是增加外人貨物的銷路，所謂爲人作嫁，決不能擴張本國工商業而達到我們最後的目的。爲不致爲他人作嫁，我們對於外貨外廠必須設定一種限制，對於

外貨的限制，最澈底的，要算國營貿易，在這種制度之下，凡外國商品，目前我國能自行生產且將來頗有發達希望的，國營貿易機關，可把牠完全搶駕而杜絕其輸入；凡自國工業所需的原料，亦完全採行閉關政策，杜絕其輸出。不過這種制度，現世只有共產主義的蘇聯採用，我則方今始研討其理論，恐非一時所能實現。在此種制度未曾採行以前，我們唯一限制外貨的武器，便是保護關稅。這是產業後進國發展實業的一條必由之路。試一查考各國經濟發展的史實，世界上那一個實業發達的國家的產業，當初沒有經過一番的保護？就是曾經做過世界商業首都，以自由貿易著稱的英國，當初又何嘗沒有航海條例做她工商事業的保姆。一六五一年英國的航海條例簡直就是禁止關稅制度。中國產業幼稚，其有待於關稅的保護，毫無疑義，不過困難之點，就在下列幾個問題：1. 那幾種工業應該保護？2. 這些工業應該保護到什麼程度？3. 到了什麼時候，這些保護應該撤銷？

如果對此判斷失其正鵠：不應保護的，而竟加以保護，或應保護的而保護過度，那麼效能甚低將來極少發達希

望的工業，因保護之故，往往就在國內滋長起來。因而牽

動到其他效能甚高，將來發達極有希望但無保護的工業所需生產要素——全資本。此種生產要素，從效能高超的工業，移轉到效能低劣的工業，不能不算是國家的損失。所以

嚴格講起來，現在我國所有各種工業都應該經過一番調查（如原料的供給，製造的技術等）各鑒定其生產效能，及將來發達希望，然後決定工業應受保護的範圍及各業應受保護的程度，庶幾可收保護之利而不受其害。但有若干生產效能卓著將來顯有發達希望，目前顯受外國競爭壓迫之工業，如絲織業，棉織業，火柴業，及某種化學工業（如製鹼工業，）則宜毅然加以保護，務使資本勞動力在此相當時期投於是等工業者皆能獲得相當報酬，直至完全成熟時為止。近年來我國棉織業，以中日關稅協定之故，頗受日本棉織業壓迫。該協定於滿期之後，即應完全撤銷，同時提高棉布稅率至現率之二倍。此外對於工業原料品的進口稅，亦須有適當的規定，方可無礙本國工業的發展，如棉花進口稅，必須在我國棉產質量雙方均有相當進步才可提高，並且提高了棉的進口稅，同時還得提高紗布進口

稅。

保護關稅一方面在減弱外貨的競爭，他方面即在遏止此等保護工業必需原料的出口，故我國現有的工業原料亦應加以調查統計，以為訂定出口稅則的張本。

我國對於統計人才之重要未能深切認識，平日統計人才殆少用武之地。一遇國家有事，需要調查統計時，於是又倉皇失措為統計人材的培植，這真是臨渴而掘荒井，見卵而求時夜了。蠶業一項為我國最久的傳統產業。近年已漸趨衰敗，其故則以蠶繭未能獲得善價。但若平日能有繭價統計，再根據統計善為調節，則繭價亦不至下落到像去年的樣子而發生浙江各縣民衆砍桑等誓不養蠶的慘象。再就養蠶而論，若干蠶種即需若干桑葉，地方政府宜即根據該地各區桑田統計為蠶種（應由地方政府咨政機關發出）作適當的分配，而我國政府未能從事於此，遂致農民因蠶多桑葉少，在蠶將近作繭時而前功盡棄者，比比皆是。由此可知百政非有可靠之統計，無以施設，非僅保護關稅為然。

此外尚有一值得研究的問題，即我國採行保護關稅以後，關稅之負擔為我人抑為外商？據租稅學者研究：消費

稅在國內由生產者消費者分担，其比例視供求情形而定。供大於求，則由生產者担負之比例多，課稅物品價格只能提高至稅額一半以下，甚或絲毫不能提高。求過於供，則由消費者負擔之比例多，課稅物品價格，提高至一半以上，甚或高至數倍稅額以上。若供求相等，則租稅額由生產者消費者平均分担，此係就國內貿易而言，至於在國際貿易以物易物的場合，則關稅負擔情形如下：假定中英兩國為肉類與毛織物的交易，若英國對中國肉類之需要大於中國對於英國毛織物之需要，而其他情形不變，則在通過海關時中國對於肉類所課之出口稅及對於毛織物所課之進口稅，大部均由英方負擔。反之，中國對於毛織物的需要大於英國對於肉類的需要，則此等關稅，大部皆由中國負擔。

所以有特產的國家，無論對此特產所課之出口稅，或對外來交換此特產之通常物品所課之進口稅，大部皆可轉嫁於外國人。反之，國無特產之出口而須以平常物品交換外國之特產，則無論此國對此等物品所課之出口稅，或有特產對手國對此物品所課的進口稅，皆大部由該國自行負

擔。智利產硝，美國加拿大產小麥，故皆占前述優勢。我國特產為東北之大豆，在國際貿易的關稅負擔上，我國原亦占此優勢。現在此種優勢，已隨東北之喪失而喪失。除收回失地以外，我國如在前述所謂大規模建設的時候，能夠極力生產民生必需的用品，同時並能注意其他特產的開發，則此種優勢，亦未始不可挽回。例如石油為現代文明存在的主要因素而我國西康甯靜附近，據英國工程師探勘謂：儲藏量可供世界三百年之用。此外四川，甘肅，陝西，新疆油田的煤油儲藏量，不知凡幾。苟能就此加以開發，我國不難由此項貿易之劣勢，（每年輸入六千萬兩）變為優勢。又如四川井鹽中含鉀甚多。鉀於槍砲製造甚為重要。據聞德國前此之敗，鉀之缺乏（因本國所產甚少，又無外國接濟之故）與有關焉。北京政府時代，張弧氏曾有在川設製鉀廠之議，惟以資本需六七百萬元，未能籌集成功，中止進行。現在若能實現此議，則鉀類一項，不特可以自給本國之兵工廠且可供給他國之用。現世各國均甚成缺鉀。我國若有鉀之輸出則對外貿易上關稅的負擔，我國亦可復佔前述的優勢。其餘各種特產蘊藏豐富亟待開發者尚

多。作者愧非工業專家未能一一列舉。前述目的，不外想從關稅負擔上喚起當局國民開發特產之注意而已。

對於外國進口商品，保護關稅，誠為有效的武器。但外國工廠，若不同時加以限制，則保護關稅亦屬徒然，我國如任令在華外廠與本國工廠同等待遇（包括設立保護及納稅諸端）則我國為扶掖本國工業起見，進口關稅縱使提高，外商仍得移資在華設廠，這種出品，比之進口商品還可免除稅金和運費，所以更可盡其壓迫我國幼稚產業的能事。查外人在華設廠，係屬直接投資之一，其根據則為中日馬關條約第六條第四項：「凡日本臣民得在中國通商口岸，任便從事各項工業製造」其後凡與我有單方最惠國條約之國家，皆援利益均霑之例，取得此種權利。除具有一般直接投資之害以外，外商在華設廠，對於我國之商業尙有特殊的惡影響。試述之如下：

凡一國欲圖生產事業的發達，必須具有良好的生產條件。什麼是生產必需的條件？就是：工場之位置，勞力，市場，原料品，資本，技術，及經營能力，七種。自從外商在我國獲得工業投資權以後，交通發達之地像通商口岸

，給外人選為工場的位置。低價的原料和人工，給外人收集使用。大好的市場，給外廠出品侵佔了大部。此四者原為我之所長，今則已與外人共有。此外若資本一項，則我國原為資本未曾集中的國家，經營大規模的製造實為困難。不若在華投資之各資本主義國家，其資本皆以工業或商業式借貸式之循環方法而得為無限之膨脹，以之投於製造事業，正足以發揮其本能。又若技術一項，則我國科學尙未發達，專門的智識，熟練的手腕，當然不及各先進國之優良。至於經營能力如經營事業之經驗，在我國亦感缺乏。此三者為我人之所短，而外人則愈得發揮，在我則仍是缺乏。我之所長，與外人共，我之所短而外人愈得發揮，於是我國工業，遂為外國在華工業所壓倒。

為扶助本國之工業，對於外國工廠宜如何設法限制？在目前情形之下，要想取消外人在華設廠的權利是不可能的，因為這種權利所賴以附麗的不平等條約並沒有取消。此外尚有兩種可行的辦法，一是對於本國的工廠為獎勵金的給與或為減稅免稅的特典，一是對於外國在華工廠為出廠稅（又稱統稅）的加重。二者目的均在使外人在華製品之成

成本，高於本國貨物之成本，由此國貨得以暢銷，外廠可以打倒。不過我國現行統稅條例，還有中外廠不得有歧別待遇的規定，在未修改以前，我方實未便任意輕重，即在統稅條例修改以後，如我方加重出廠稅，租界外廠抗不交納，我方實在無可奈何。較可實行的，還是前一種辦法。在財政困難的今日，獎勵金的給與不妨從緩，惟於免稅減稅的特典，則無論財政如何困難，均有毅然實行之必要，否則外國在華工廠利用其雄厚的資本，豐富之經驗，優良的技術，較之我國工廠，在在皆可減少成本，因此所產貨品勢必驅逐我國貨品，而獨占我國之市場。前述人民購買力的增進，保護關稅之實行等等，徒為外人資本增殖造機會。至於此種免稅減稅特典實行之法，即係本國工廠仍然照常繳納與外廠同率之統稅，另以獎勵金名義發還本國工廠。前吳鐵城氏在三中全會，所提「保護本國紡織業」一案中關於抑制在華外商廠，即係此種種辦法，並擬有實例，謂：「此項獎勵金額，即以現行進口稅為準例，如現行進口關稅二十三支以下之棉紗，每擔徵稅五，八〇金單位，約合洋十一元，現行棉紗統稅二十三支以下，每擔二元

七角五分，實行獎勵金辦法時，先將統稅特予提高，約為現行海關進口稅及統稅兩項稅率之總數，二十三支以下之棉紗，每担約為十三元七角五分，國內外紗廠一律徵收，然後對於華廠，則發還等於進口稅約十一元為獎勵金。」不過這種獎勵金（其實就是減稅）給予的方式，應該是：由財政部將此等稅款撥交實業部，實業部即以之作為津貼發還本國各家工廠，似乎較為名正言順。各廠接到此項津貼後，須備具總收據三聯。一聯存根，一聯交實業部工業津貼委員會（現制所無，係作者懸擬）一聯交財政部稅務署駐廠辦事處。該處得此一聯，即可以之作為對稅務署的繳款單據，且可對撥交實業部稅款，實業部是否如數發還，彼此互相監督，庶無弊竇可生。至於工業津貼委員會，為使確能達到此種任務，其中委員，應參加工業領袖若干人。這是實行減稅特典的更進一步的實際的辦法。

此外尚有附帶論及的，即外國在華銀行，足以妨害中國生產事業的發展，亦有設法限制其勢力擴張之必要。通常債權國，若在債務國並無自國設立的銀行，則其投資所得之利息及紅利的處分方法可有三種：

1. 以之從債務國直送於本國而成爲本國的資本。
2. 以之從債務國移轉於第三國作爲對第三國的投資。
3. 以之儲於債務國銀行，或仍投於其國。

第一二種辦法，對債務國較無重要關係。第三種辦法

若能投之於原地，則其結果仍爲促起債權國貨物之輸出，而與債權國以大利益。但若以之存於債務國銀行，則此資本之利用，遂不歸債權國人而歸於債務國人，間接實以助長其生產事業之發達，而爲債權國貨物輸向債務國之大敵。此一種苦經驗，英國實曾嘗之於美國。但在債權國在債務國設有銀行的情形，則第三種辦法，一變而爲「以之儲於債務國地方之債權國銀行或仍投於其地」於是債權國人在債務國投資所需之一切生產資本，商業資本，借貸資本，皆可仰給於自國之銀行，而債權國工商業在該投資地可愈望發展，而更促進本國貨物的輸出。現在各國對於我國投資，即占此種便宜。而我國吃此暗中的大虧，遂致本國工商業之發展困難；故欲謀本國工商業之發展，增進全國之富力，除實行保護關稅及對本國工業實行減稅的特典外，對於外籍銀行的限制，亦爲要務之一。以各國在華設

有租界，享有治外法權，故對付外籍銀行之積極辦法，如禁止設立，禁止作任何投資，課以登記轉稅及營業轉稅諸端，現時皆未能實行。但目前所能實行者亦有下列數端如

1. 禁止外籍銀行在租界以外地方設立本行或支行
2. 外籍銀行在租界以外地方非得我國政府特許，不得爲任何投資（爲鑛業法規定：採礦資本中，外資不得超過總資本三分之一，此三分之一的外資即屬於政府法令的特許）。現在上海市府允許外籍銀行在租界以外，爲建築及營業的投資，而收取投資額百分之五的登記費，即與本條原則不符，足以助長外銀勢力之膨脹，亟宜改正。現在外人所已取得之沿海內河航行權及在華設廠權，亦宜設法及早收回，以杜外籍銀行投資的去路。
3. 喚起國人之愛國心，拒絕使用外籍銀行紙幣。現在我國銀行紙幣發行稅法，未必能適用於租界之外籍銀行。但國人若能自動拒絕使用外銀紙幣亦大可限制外銀紙幣之發行額，而阻止其勢力之膨脹。
4. 國人自動不向外籍銀行存款，並自動提回前此存於

外銀之存款。據中國某金融專家調查，在上海英國匯豐銀行存款約一萬萬的中國存戶達四十家以上，存款約七千萬的中國存戶達一百以上。此種鉅額存款，爲能提回一部或全部，自足減弱外銀的勢力。但此輩存戶全屬富商買辦軍閥官僚。彼等原不知國家利害，決難辦到此層，今後要務仍在防止此等腐惡份子之發生，否則有此輩之人即有此類之心。彼輩搜括得來之民脂民膏，仍必存於外國銀行。如此，我們天天儘管喊着限制外銀勢力，徒爲大腹便便的外籍銀行經理所竊笑。

此外如嚴格實行政府所已公布的銀行法，充實本國銀行資本，鞏固本國銀行信用，發展中央銀行，以盡其「銀行之銀行」的任務，亦足增厚本國銀行之實力，間接限制外銀之勢力而達到用本國銀行扶助本國工商事業的目的。

第三章 財政政策之根本改造

第一節 經濟建設與財政改造

把前面的話，歸納起來講，就是：中國的亂源，既係由於生產不足，那麼政府便應該用建設成績來取得國內國

外的信用，然後利用國內國外的資本積極實行全盤的生產計劃，同時并注意本國工商業的保護，以達到遏止亂源解決失業無業問題，建設國防，謀國家對內對外安全的目的。但是這種目的的達到，和另外一個問題相關連，這就是財政政策的根本改造問題。

財政改造是統制經濟成功的保證。這句話，我們願分兩方面說明之如下：

第一、從實行統制經濟的工具上觀察，如前所述我國實行統制經濟最好是利用外國的金銀和物品機械。假定這些東西，通通都以外債的形式借來，那麼以後的問題，便是怎樣按期履行債務了。其中除有特別可靠之生產事業（如鐵道航業，工廠）作擔保品者外，餘如用於農村救濟，道路修築河道濬治之各項債款，皆須從一般收入（即租稅及其他行政收入）中籌還。若財政仍如前此之因循，既不能確立良好的稅制，使收入充分且具有彈性，又不能改良征收，節約不必要的支出使中飽杜絕，浪費根除，則一般收入短絀之結果，勢必影響債務之履行，且引起國際之干涉（如十九世紀之埃及與土耳其即因此而喪失其主權與領

士)。而且債務本利日積，財政更加困難。結果，百政停滯，而賴政府有機體動作之統制經濟建設經此打擊，亦難底於成功。此猶指外債之舉借已經實現而言。假使前述各種借款完全不能實現或僅只一部分實現，我們的統制經濟建設失去了完全或一部的憑藉，難道我們就從此撒手不幹嗎。然而實行統制經濟，又為我們整個民族的出路，環顧目前內外交迫的環境，又那裏容許我們撒手不幹？為籌集統制經濟建設的資金，即外債完全不能借到，或只能借到一部分，我們也只得募集內債或發行不兌換紙幣（蘇聯財政不足即係靠此補充）。前者之前提在提高國家的信用，從各方面表現政府對於償還債務的誠意與能力，而欲達此目的，又必須財政上有所革新，稅收上有所增加，方有可能。後者之前提在嚴密發行與收回之手續，而欲達此目的，又必須從發行此不兌換紙幣的財政機關本身之組織嚴密起。總之，實行統制經濟，財政改造是必不可少的工具。

第二、從統制經濟的目的上觀察。究竟統制經濟的目的，除了塞止亂源和建設國防以外還有一個社會的目的，這個社會的目的，實言之就是「從限制私人資本，發達國

家資本以達於經濟平等」的目的。我們為什麼要用國家的力量，實行全盤的生產計劃來包辦這個計劃過程中的生產交易種種的經濟行為？就是要限制個人的贏利，擴張國家的公利，而最要緊的是這種公利要平均分配給全國大眾。所以中山先生在建國方略實業計劃中最後一課再三叮嚀：

「物質文明之利益，非私人之利益，乃公共之利益，而其最直捷之途徑，不在競爭而在互助，故在吾之國際發展計劃中，提議以工業發展所生的利益，其一須撥還借用外資之利息，二為增加工人的工資，三為改良與推廣機器之生產。除此數種外，其餘利益須留存以為節省各種物品及公用事業之價值，如此人民得一律享受近代文明之樂矣。」

又統制經濟建設實行的結果，既為人民購買力的增加，和相伴而來的私人工商業擴張。假使那時候的租稅制度，一仍現轍：關鹽等間接稅佔了收入上最重要的地位，而所得遺產等直接稅仍付闕如，勞動者有負擔重稅之義務，資本階級惟享有資本增殖之權利，則其結果，必為統制經濟的均利目的未達而勞資對立的鬥爭的趨勢形成。又假使那時候公債的發行，折扣還是那麼大，利息還是那麼高，

有錢購買公債者，坐享優厚之利息及折扣，無錢購買者則非但不能獲得此種收入，反須負擔政府用以支付公債本息之租稅，如此，一入一出亦足助長貧富的不均，予政治經濟社會各方面不良的影響，而民生問題亦難獲得圓滿的解決。

綜合上述的觀察，就是：今後財政在收入上必謀足用與具有彈性，同時並能合乎社會政策，在支出上必謀所以保護及增進全體國民之福利。根據這種原則，我們對於現行的稅制，公債，支出，預算及財政組織，不能不約略提出幾點書生之見，藉資商榷。

第二節 稅制

請先言中國現今的稅制。中國的稅制，差不多可以說只有間接稅系統（李權時氏稱為享益稅系統。）這種系統：

第一、不能合乎財政政策上足用和租稅彈性的原則。財政的要求當然求租稅可以足用，以敷支出。因為國用由經驗上看來，是時常增加，所以租稅最好要富於彈性。我國租稅收入，往往不敷支出。連年來為應付軍政各費，發

行內債達十萬萬元之多，雖則因為內戰，而我國租稅只有間接稅一種，有錢的人並沒有擔負多少租稅，不能不說是最大的原因。我國租稅彈性，在表面上看來，似很充分：像關鹽兩稅在十七年的收入各為一七九一四一千圓及二九五四二千圓，在十八年度則增為二七五五五五千圓及一二二一四六千圓。在二十年度更增為三六九，七四六千圓及一四四二二二千圓。而夷考其實，這兩項收入，在這三個年頭當中，那一項沒有經過人為方法的增加？關稅一項，在民國十九年我國關稅自主之時，稅則上即曾為一度的厘訂。其後又有海關金單位之採用，及各種附加稅的加征。鹽稅則正附各稅更有明顯的增加。據專家研究，現在鹽稅稅率較民元增加一倍有餘，而收入並沒有增加到一倍。所以我國租稅收入連年只有這樣微細的增加，比較採行直接稅的國家，稅率不加而收入年有大大增加的情形，正足以表示我國租稅的沒有彈性。

第二、不能合乎國民經濟上「選擇正當稅源，顧慮種種租稅個別影響」的原則。我國現在租稅如關稅鹽稅所選擇的稅源，就是負擔能力極其薄弱的一般平民的日用品。

裏面尤其鹽稅（還有廣東的柴米稅）則無論這人赤貧也好，赤墜也好，只須在世生存一天，便有擔負一天的義務。這是「欲要關，窮人頭上括」的辦法。窮人的收入本來僅敷支出，甚或不敷支出，現在政府還要於他們頭上課稅。結果，他們無形中勢必節省生活必要的支出，馴致摧殘了健康，減弱了工作能力。這種工作能力的減弱，同時也就是全國生產力的減少，其於國民經濟無形中影響之大，不言而喻。所以各國對於水平線下的必需品及某種數量之所得，大都免稅。如食鹽在英國瑞典比利時三國，即已完全不課稅，其餘諸國，對於食鹽或採專賣制（此又有廣義狹義之分）寓稅於價或採征稅制就鹽場或關卡征稅，大抵稅率皆甚輕微，未有若我國稅率之重，致使鹽價高於成本數十倍者（我國每担成本一角之鹽，運之內地，往往即值價七八元乃至十餘元）。且各國尚有直接稅之設立，由此所生之利，足以抵消鹽稅所生之害而有餘，加之支出上亦頗能注意於勞動階級之利益，不致有取無予以致損害國民經濟。資本家亦知廣義的資本，包括人與物兩種。故代表彼輩之各資本主義國家的政府亦不敢忽視勞動階級的健康

，以致損害工廠的生產力。對於工人之健康，除為消極之保護如損害保險，疾病保險以外，並為積極的保護，此即生活必需品及最低生活費之免稅是也。我們天天叫破嗓子喊着民生主義民生主義，却並此層不能做到，真令人不可思議。

還有最近銀行兌換券發行辦法，因為租界上我國租稅權的限制，怕只能施行於華商銀行。那麼這種租稅也是沒顧慮到租稅個別影響的，因為從經濟上說，此稅足以摧殘本國金融，間接損害本國的工商業。

第三、不能合乎公平的原則。查租稅學上「公平的原則」有二個要點：第一就是普遍，第二就是平均。租稅的普遍，可分兩方面來說明：消極方面是無論何人不許免稅。積極方面是任何人都須負擔租稅。更先近各國「最低生活限度的設定」却是由於社會政策的理由，只是普遍原則之表面上的例外。所謂最低生活費免稅即是收入僅足敷生活上必要的維持費時，可以免稅。這種例外，在所得稅，收益稅，財產稅上甚佔重要，因為租稅的起源，乃由於租稅負擔力的實現（即收入能超過必要的生活費）所以生活

最低限度應當免稅，為當然的理論上的結果。至於這個最低限度的準度，則因時因地而異，大概因幣制價值，生活程度及生活觀念之不同，又有差別。一九二五年德國最新聯邦所得稅法規定：在一千三百馬克以下的收入得以免稅，如已結婚者及有子女者，此限度得以提高。我國財政部所據的所得稅條例草案，則規定：個人全年所得在二千元以下免稅。

我國租稅對於普遍這個原則，可說是過分適合，因為牠並沒有生活最低限度的設定。老實說，我們有的止是消費稅移轉稅，因為征收方法上的關係，事實上也不能設定。這種普遍主義過分的適用，使一般沒有負擔能力的人也要負擔租稅。還有最近的銀行紙幣發行稅，如果實行，外國銀行是不會繳納的。這又是普遍的不及。無論過與不及的普遍，都是最不合乎公平原則的。

其次就是租稅的平均或適當，這個要點如何實現，也是租稅政策上最多爭論的問題。在利益學說，以為租稅是國家給與利益的代價，租稅與納稅人所受利益相當時，即當合理。在保險學說，以為租稅是對國家保護生命財產的

一種代價，所以租稅的高低，是以保護價值大小為標準。此二種學說，不能說明租稅義務的緣起，所以有第三種以經濟上的負擔能力為標準的學說。依照保險學說，比例徵稅是最公平不過，因為租稅反正是等於保險金，一千元收百分之五是五十元，十萬元也收百分之五是五千元。但若依照經濟負擔能力的學說，則收入一千元收百分之五是五十元，而收入十萬元的，却未必是收百分之五，或者是要收百分之五十，應納五萬元，這種收入越多稅率越高的租稅，就是現今各國採行的累進稅。租稅累進思想的發達由於經濟學上「終極效用」說之發明。此說以為某種貨物供應的數量愈多，該貨物之效用愈減少。某人金錢愈多，則取去一兩單位，在他是不足輕重。所以同一比例稅率如百分之五，在有十萬元收入的人取去五千元，他無須限制費用；但在有一千馬克收入的人，取去五十馬克，他便須甚至於限制比較必要的費用，所以收入較多與收入較少的人的負擔比例，不應該是相等的，而應該是累進的。

租稅制度 Tax System (裏頭包括有各種同時並行互相補充的租稅)最好是累進的，但在裏面未嘗不可有累

退稅率 and 比例稅率的租稅；其次是比例的，但在表面亦未嘗不可有累退稅率和累進稅率的租稅存在；最壞的是累退

的稅制，雖則裏面有時也有累進稅率的租稅。（所以一國的稅制，應作整個的觀察）。很不幸的，我國現行的稅制，便屬於最後的一種，中央稅制裏面盡是些關稅鹽稅統稅等間接稅。地方稅制裏面主要的租稅是田賦和營業稅。田賦是直接稅，但並沒有實行累進稅率。這些租稅，那一個不是累退的性質？表面上貧富對於這些租稅的負擔，都是一樣。實際上，同樣的負擔，比起各人的真正負擔能力來；還是越貧的人，負擔的比例越大。越富的人，負擔的比例越小。此中尤其鹽稅一項，不僅實際上是累退的，而且表面上就是累退的性質。普通說來，窮人吃鹽是比富人多，因為：（一）富人還有吃糖的機會，多吃點糖，即少吃鹽，而窮人則只有吃鹽的機會。（二）富人飯量往往較窮人少，而每人吃鹽的分量，則與每人的飯量成正比例。現在我國鹽稅之重，鹽價之高，世界罕有其匹，窮人自然不堪負擔之苦。而富人如軍閥官僚富商買辦，則多遁居租界，搜其金粉生涯，豪華歲月，不納一文之國稅，不受法律

之糾纏。由此可知我國租稅不公平的原因，除了稅制本身，還有政治的原因。

大概租稅公平的原則與租稅足用的原則，常相消長。在平日國用，只是慢慢增加的時候，公平原則，自然居於第一位。可是在國用困難的時候，國家要為他的生存而掙扎。像戰後的德國，一方收入僅能敷支出，一方面又須負擔巨額的賠款，則足用的要求應首先注意，而公平原則，不無受其影響，現在我國苛雜疊出，似亦有此情形。其實他國重稅人民係為國家生存掙扎，而我國則係軍閥為維持私人之僱傭軍隊及充實個人腰包而搜括。他國稅制上公平原則之忽視係知之而不得已為之，且皆經人民代議機關之贊同，而我國則由於向來不明租稅原理，不講征收技術，盲人瞎馬不知而為之，租稅之設立或稅率的增加，甚至不經政府本身的立法機關——立法院——議定或通過。如民國廿一年上半年鹽稅每百斤加征三角，即係部長一人決定施行。同年交通部郵資加價立法院猶提出質問，加以審議，而於此事則未聞該院有何表示，此又租稅立法上中外不同之點。

第四、不能合乎稅務行政最小征收費的原則。我國租稅征收經費之大也是世界罕有其匹。民國二十年度預算，財務行政經費達七七四二二四三二元（本年度會計報告關於財務經費的數目並未列出）之鉅，佔全體政費三分之二，超過普通歲入百分之十以上。此中尤其鹽稅事務費達二三六三一七九一元，竟佔鹽稅收入百分之十五左右，事務費之大，果係由於爲要嚴密對內對外的監督所致，還有可說。實際上鹽稅事務費若是之大，私鹽仍是滿天下。其他各稅亦有同樣的情形，蓋支出（或稱消費）課稅的征收經費本來較大，加之征收不得其法，征收費遂更呈膨脹之象。如鹽稅一項，爲什麼我們不行就場徵稅，偏要維持引岸，以致鹽的運銷，此疆彼界，鹽稅也要在產地和銷地征收，征收的過程愈多，征收費用自然也就愈大。征收費用減少一分，即國庫收入增加一分或民衆負擔減少一分。財政當局，年前似亦曾見及此，而有財政部大舉裁員之舉。據報上所載，各司署裁去人員着實不少。尤其鹽務署與鹽務稽核所的歸併，鹽務署的人員去了大半，每月聽說可以省下兩萬元的經費。其實我們試查二十年度預算鹽稅事務費

目下各節。鹽務署每年經費，才三二二、〇〇〇元而鹽務稽核所却八、四三一、〇〇〇元。此次裁員，經費較小之鹽務署，確澈底實行。經費較全國任何機關爲大的稽核所却一人未動。既然節縮其小者，即當推及其大者，而此次財部裁員則適與此相反。或謂鹽務稽核所爲外人利益的集團（其待遇之優厚，遠非其他機關公務員所能享受）爲此，政府不敢動其毫末，然從幾年來財政部長之權力日益擴張的事實觀察，此說亦不可靠，然則當局何以薄此而厚彼？那真令人不可思議了。

中國今日之稅制，既不能完全符合租稅原則的要求，自無怪乎收入之短絀民生之凋敝以致抗日剿匪及其他一切建設計劃，皆一籌莫展。自東北失去，關鹽兩稅之損失年達一萬萬之譜，而賴以償付之外債，仍須由我國現有之稅收償還；一得一失之間，更足陷我財政於極度困難之境。其時政費每月只有二百多萬，當然難有政治成績之表現。故現在租稅必須亟謀整頓，否則以後百政更不堪問。且須積極整頓，使不但能供給最低限度之軍政各費，且能償還若干數額的將來舉借的外債，並能供給相當數額的建設經費

，蘇聯五年計劃的支出預算凡八百六十餘萬盧布，其中仰給租稅者凡四百四十多萬盧布，仰給於國營企業收入者才一五九十萬盧布，可見租稅在社會主義國家的建設上面，還是佔那麼重要的地位。我國內債信用尚未恢復，今後建設，萬一不能求得外資，便惟有仰給租稅之一途。

故現在稅收能否為完善之整頓，與中國前途，實有莫大之關係。整頓之意，曰改良舊稅，開發新稅。惟無論改良或開發，必須考慮下列三點：第一、即整理或開發以後，國民工作儲蓄之能力所受到之影響如何？第二、國民工作心儲蓄心所受到的影響如何？資源（指人力與物力）因此而發生之地域上職業上的移轉的影響如何？

其於第一點之考慮，租稅應以增進國民之工作及儲蓄能力為理想之標準，至少亦應以不妨害之為前提。大抵足以減少個人作業效力的租稅，即足以減少國民工作之能力。所以對於貧苦階級，最好不要課稅，否則他們的收入減少了，不但足以減少現在成年人的工作效力，且可以影響兒童之將來的工作效力。如工資課稅，必需品課稅及雖非必需但足以增進工作效能的物品的課稅，皆屬於減少工作

能力的課稅。此外尚有貧苦階級所認為之習慣必需品，亦不宜課稅，因彼輩對於此等物品的需要，已經沒有多少彈性，假使這些物品的價格，因租稅而提高，那麼他們對於這些物品的消費數量相當減少，或竟不減少，而對此支出却較前增加，因此他們對於必需品的消費，是必然的要節縮，因而減少了工作效能。是對於習慣必需品的課稅，即無異對於真正必需品的課稅。但有若干習慣必需品對於工作效能有積極的妨害者，却不妨課以重稅，因為減少他們對於此類物品的消費量對於效能的好影響，可以抵消他們對於真正必需品的消費，因此減少對於效能的壞影響，或可以超過。叫國民少飲點性極強烈的酒對於工作效能的所得，可以超過叫國民少吃點麵包對於效能的所失。

前面說過，各國所得稅都有生活最低限度的設定，也是為的在這限度以內，還要課以租稅，足以減弱國民工作能力。

只要有剩餘能夠儲蓄的人，其儲蓄能力 (Ability to Save) 一定是因租稅而減少，對於富裕的人，課以重稅，沒有別的壞處，就只有減少儲蓄能力這一點。但若政府把

收來的稅，更用在貧苦階級——在我國尤指工農階級——身上，使維持或增進其工作效能，那麼也就等於增加人的資本（因為廣義的資本是包括人和物兩種）。並且有時儲蓄倒不一定可以增加資本。這是租稅妨害儲蓄能力，但不妨害資本增加的一個新穎的觀察。

關於第二點的考慮：租稅是否影響國民工作心及儲蓄心，則一半視乎租稅之性質一半視乎個人對於租稅的反應是採怎樣的態度。個人對於租稅的反應，又要看他對於所需要的彈性（Elasticity of his demand for income），此地所謂所得，係指收入減去租稅後的純所得而言。假定租稅增加，同樣的努力（即工作）和犧牲（即儲蓄）所獲得的所得較前減少，那麼對於他的工作心儲蓄心的影響該是怎樣？很明顯的，將要加強，假如他對於所需需要的彈性，是非常之小；將要減弱，假如這種彈性是非常之大。在前面一個情形，似乎工作和儲蓄較前值得。在後面一個情形，則似乎沒有以前值得。所以實際的問題在探討這個所得需要的彈性，是怎樣跟着各種階級，各種環境而各不同。大抵有家庭負擔或希望將來獲得某項定額收入

的人，往往會因加稅的壓迫而更加多做工或多儲蓄，還希望能享合理的幸福的人，為達到他們想望的目的，也有同樣的情形。更有志在取得爭權工具兼作成功標記的企業領袖：他們對於所得具有更強的心向（desire），每遇租稅增加，無不竭盡努力和犧牲，以使所得的增加超出租稅的數額，所以他們對於所得的需要是沒有彈性的。不過企業家對於所需要的彈性，在實業冷落——不景氣——時期，總比在實業興盛時期來得大，在不發達的企業總比興盛的企業來得大。

以上是說明租稅對於工作心儲蓄心之納稅者方面的原因，現在且談這種影響由於租稅本身的情形。有若干租稅是不論納稅者的所得需要的彈性怎樣，絕對不會影響到工作心和儲蓄心的。像對於各種意外所得所課的租稅，即其一例。因為這些租稅對於納稅人都是事前沒有顧慮到的，因為他們這財產的增加，根本是意想不到的事情，而租稅之所以容易影響工作心儲蓄心的緣故，却是由於納稅人對於租稅的繼續存在有一種顧慮，所以意外利得的課稅：像土地增價稅，財產增價稅，超過利得稅，彩票稅等，稅率不

妨極重。還有對於獨占企業家所課的租稅也不致變他的生產和售價。若這獨占者是以較多出產較少售價為有利的，那麼這種租稅又可以激勵他的工作心和儲蓄心了，不論他對於所得的需要的彈性怎樣。

此外物品稅對於工作和儲蓄的心向，是不會引起多大減少的，因為這些租稅只不過使所得的購買力較前減少。一般所得（包括用於儲蓄的所得 *Saved income*）稅則不然，對於儲蓄心的減少比較物品稅是要來得厲害，因為物品稅只是課於支出，並沒有課於儲蓄，所以外國有人主張所得稅該把儲蓄的部分免除，就是說用消費稅來代替現行的所得稅。不過此舉因為分配上和征收費上有缺陷，並且國家支出方面獎勵儲蓄的有效方法正多，所以各國都沒有照辦。所得稅課於財產所得，若較重於工作所得，則其妨害儲蓄心亦較妨害工作心為甚。不過通常工作所得的人因為要時常顧慮到將來，儲蓄心確是要較財產所得的人為強烈而持久。所以少課工作所得，不必獎勵儲蓄心而儲蓄自然增加。

所得稅累進的壞處，就在對於工作心，儲蓄心為尖刻

的妨害。這種妨害的尖銳程度的增加，比稅率的增加還快。

所以從生產的影響看，遺產稅實較所得稅為好，因為遺產稅係由繼承人在日期不確定的將來付出，比之所得稅要自己每年付出的，顧慮較小，因而妨害儲蓄的程度也較小。若是依照意大利經濟學者，Rignano 的計劃，則妨害的程度更小。這個計劃是把遺產人的財產析為本人勞力財產 (*Earned Wealth*) 與繼承財產 (*Unearned Wealth*) 兩種：而對於後者所課之遺產稅率，遠大於前者。本人勞力所得的財產，既有減稅的特惠，那麼一般國民如果要想替後人打算，自然就會更加努力工作和儲蓄了。此外遺產稅減少後人對於遺產的期望的固定性，可免不肖的後人作反面的儲蓄，（後人有以父死有若干遺產，預先以此為抵押向他人借債者）並可鼓勵彼等努力工作與儲蓄。遺產稅越重，此種鼓勵愈大。

關於第三點的考慮：租稅往往影響經濟富源的職業上地域上的分配，因而影響一國生產的情形，亦係租稅學上最繁複的問題。此地只能約略提及。依舊時的經濟學者看

來，分流富源(Resourse diverted)的生產力，在新的職業，是不如舊的職業的；所以他們主張自然途徑神聖不可侵犯，抉擇租稅，以使富源發生最小的分流(diversion)（意指富源由此業或此地流向彼地而言）為前提。准此，我們對於必需品工業，也主張不以重稅課之，使富源由此而流之其他非必需品的工業。像英國重稅家屋之結果，使「將流於建築工業」的富源——勞力資本，流之其他工業而發生屋蓋的現象。又如盲目的保護關稅使富源由效能甚高之工業分流於效能甚低的工業，乃我們最所反對。但我們決不承認自然途徑之不可侵犯，且認為在某種情形之下，有用租稅的方法，故使富源分流之必要；如對於刺激性甚大的酒類課稅，使一般人對此消費減少，則既可增進國民的健康，又可使流於此類酒工業的富源發生分流作用，其於生產力的增進，殊為明顯。此外對於不應獎勵消費的其他物品所課之稅，因而發生富源的分流，亦有同樣的效果。又如對於超過規定的用於私人享樂的土地所課之稅，使此土地變換他種用途，亦於生產不無裨益。以上係租稅影響富源之職業上的分配因而影響生產的情形。以下再述租

稅影響富源之地域上的分配因而影響生產的情形。租稅最忌過重，使民族資本或外國資本不利用或不流向於自國，但利用之或流向之於外國。我國欲使僑胞資本攜而投於國內，則廢止國內苛捐雜稅斯為要圖。一國之內各地租稅與其由支出所給與人民的利益，必須相應，否則人民出稅多獲益少之地的富源，勢必很危險的，分流到人民出稅少而獲益多之地，而發生富源的很不經濟的分配現象。尤其工商業蕭條的地方，稅率萬不能重。否則，不但富源流向外地，且以在此情境，資本勞力失去了活動性之故，往往釀成地方大衆的失業。中國今日內地租稅繁重，農工商業無利可圖，於是內地人力資本羣向大都會集中，致使全國各地皆感失業無業之苦，即為此理最好的說明。今後不謀廢止內地苛捐雜稅，則各都會尤其上海的資本人力決難分散於內地，可為斷言。

租稅與生產力的關係既明，我們請言改良舊稅，開發新稅的方針。整理舊稅又須分為中央各稅的整理，與地方各稅的整理，但為時間和篇幅所限，只能舉其大者，略其小者。

舊稅中之中央各稅以關稅收入為最大，最近數年，此稅恐仍不失其重要的地位，故此稅如何整頓，關係國計民生甚大，關稅實際上即係物品稅，論起人民對於此稅之負擔，係屬累退性質。即貧人負擔此稅之比例，大於富人負擔此稅之比例，收入愈大者，負擔之比例愈小。譬有某苦力月得工資十元，又有某富翁月有所得千元，假定二人因消費外國物品之故負擔同量的關稅各為一元，則苦力負擔關稅之比例為十與一之比，富翁負擔之比例為一千與一之比，而月入一萬之富翁比，又為一萬與一之比矣。故此稅為民生計，除了因要保護本國工業，實應減至最低限度，但我國現已依之為大宗財源，對此祇好變通辦法，（這是

國計民生有時兩不相全的地方）即對於貧人用品的進口，酌減稅率或竟免稅，對於富人（在我國原無所謂富人，此處係比較的說法）的用品酌加稅率是也。輸入品中，大部分為中國較貧階級應用者：以棉織品，火油，火柴為大宗，此種物品在一九二五——二八年間，自外國輸入者，每年平均價值為關平銀，三五三、〇〇〇、〇〇〇兩，佔輸入貨總額三分之一。此數額雖非全然表示關稅所加于貧民

的負擔，但對此等物品之稅率酌為減免，對於此外之輸入品酌為加增，並為適當之規定，則輸入關稅徵收額，當較現在為大：是則於體恤貧民生計之中，復寓增加國庫收入之意。

出口關稅對於特產，原本不妨重課，不過前面說過，近來佔我國出口第一位的特產——大豆，現已非復我有，此外特產如絲如茶，在國際市場上亦已一落千丈。新興的桐油業，亦漸感美國植桐運動的威脅。故出口關稅對於此等特產，宜採輕稅或免稅主義，以為恢復國際市場地位之一助。對於民族工業需用原料的出口，宜應重課，以達發展工業的目的。總之，從前我國關稅不能自主，叫我們不自由地行使社會政策和經濟政策，現在我們既然好容易把關稅權收回，便該叫牠對於社會政策和經濟政策盡點兒職務。

中央各稅收入中之次大者為鹽稅，如前所述，鹽稅是具有極端累退性質，而最不合乎公平原則的。加之，引界未能破除，征收毫無條理，以致鹽商鹽官剝削中飽不一而足，徒增貧民無謂之負擔。整理之道，非枝節改良，所克

奏效，必須澈底實行新鹽法。這就是：鹽由國家就場征税，革除現在產銷二地課稅易於中飽舞弊的陳法；鹽任人民自由買賣，破除千餘年來之行鹽引界，及專商壟斷鹽價的惡習。不過新鹽法也有實行的困難。場產的整理和集中，及稅率的平均，尤為難題中不易解決的難題。假如我們能把這兩個主要難題打破，那麼按照新鹽法規定的新稅率鹽每百公斤征税五元，折合司馬秤為三元一角七分五厘有奇，比較現在鹽斤實際稅率每百斤司馬秤徵稅四元五元乃至八九元十元者（各省稅率參差不齊），自然減少得多，而整頓後之每年實際收入，據專家估計，至少可由一萬二千萬元增至三萬元（四萬萬人每人吃鹽十五公斤，計年銷六千萬担一百公斤，每担徵稅五元，合計成此數）而鹽價則可由二十元落至六七元之譜。此外因鹽務行政的變革，現在占鹽稅百分之十五的徵收費，至少可減至百分之五，年可節省一千餘萬。其裨益於國計民生，可謂無復有逾於此：所以我們該希望並促成鹽法改革的澈底成功。

中央稅收裏還有值得加以整理的，這就是烟酒稅。此稅在民國二十年度，實收七、六二五、七八五元。民國十

七年，此稅收入凡二六、五七四、八九四元，為近年收入最多之年。此稅舉辦，始於民國元年。民三公布販賣菸酒牌照稅條例。民四，財政部設菸酒公賣局，試行官督商賣。不過詳細辦法，都是由各省斟酌自己地方情形，自行規定，所以結果極為參差，各地徵稅有屬於出產稅通過稅性質，有屬於銷場稅熟貨稅性質，又有屬於原料稅附加捐，及入市稅特許稅性質。至於稅率之標準，則有以容量，有以貨量，更是各不相同。民國十六年國府建都南京，財政部修改舊制，頒行煙酒公賣暫行條例。其要點為徵收公賣費率定為全國一律值百抽二十，一次征足，牌照分甲乙丙丁四種徵稅。所以現行辦法，所謂公賣費者，實係一種簡單的貨稅。菸酒二物因為出產散漫，不易集中，故不適宜於專賣。而同時切實徵稅，因種菸釀酒以及販賣煙酒種種事業都十分散漫，中央斷不能處處設局，切實稽查。所以中國如此大的地面，如此多的人民，菸酒的消耗量如此其大，而政府費了九牛二虎之力，收入每年最多的時候，還不到三千萬元。現在每况愈下，烟酒稅竟採投標的辦法，雖屬一時的權宜，但究是最不合于科學的法子。關

於這一種稅，將來必須待地方自治機關組織完全，坊、鎮、鄉、閭、鄰都能負起責任，幫助中央稽察徵收，然後可望收入充分發展。現在戶籍法已由立法院制定通過，那麼我們如果越早能依法使坊鎮鄉長都能負起責任，煙酒稅的整頓，也就越快有可能。到了此稅能夠切實徵收的時候，煙酒稅率不妨由現在百分之二十增為百分之五十，因為煙酒二物，對於國民生產力並沒有什麼補益，而且在某種情形之下，還可以損害民族的健康。此種消耗在國民經濟上，可說完全是無謂的消耗，所以不妨加重，預計增加稅率，和改良徵收同時進行的結果，此稅每年收入當可由現在不滿三萬萬元的狀態增加到一萬萬元左右。我們看此稅在日本每年收入為二萬四千萬元，即知此種區區的增加，確是十分把握得住。

地方各稅中收入最大者為田賦。江蘇省大縣每年收入百餘萬元，小縣亦五六十萬元。自清季洪楊之亂，各地魚鱗册燬失，官方遂莫明田賦之真相。馴至今日，田賦額徵一百二十萬元，而實徵不過四五十萬元，所謂「國稅三升民一斗」，皆胥吏上下其手之所致。關於田賦舞弊情形行

作者於此未能詳述，大抵上為下賤因緣為利，如田賦徵收處主任為各書吏所賤，各書吏自有賬目一本，而財政局長又為徵收處主任所賤，該主任亦自有賬目一本，財政廳長又為局長所賤，局長亦自有私賬一本；而國稅即於此三本私帳中剝蝕以盡。歷來地方財政官吏，對於田賦鮮敢改革，則以改革於彼無利而有害；將欲改革，不特己身美衣珍食，嬌妻，華屋無所出，且恐地位生命亦將因此而不保。因地方官吏一念之法，而屬下胥吏亦得大肆活動，坐收不勞之獲，亦為美衣，珍食，嬌妻，華屋之享矣。改革之道，最好莫如劉秉麟君建議之法，即令私人土地統交農業公司耕種。耕種結果，由公司取其一部為代耕之報酬，餘則比例分配於地主，由國家於其分配時用源泉課稅法稅之。此法在中國不能實行，一望而知。依作者管見，整頓田賦的澈底辦法，厥惟清丈，惟茲事體大，必須若干經費，經過若干時日，只好俟諸將來，目前整頓田賦所能實行者，即為登記土地，再按照此登記之土地及所報之地價徵稅。如此，地方財政機關，可不假手於現今之書吏，而得自徵稅。現在江浙各縣土地登記已經完竣，即宜依此查明

造冊徵稅。其他未行土地登記各省，應宜實行登記，依照同樣方法辦理。預計田賦果能依此切實整頓，則剔除不勞而獲及有田無稅的結果，收入至少可比現額增加一倍，而地方各項事業之經費也有着落了。

現今地方次要之稅為營業稅（尚有牙稅）。此稅係按照營業額或資本額課稅，有外國銷售稅 *Sales tax* 的性質，是可轉嫁於人民的。人民對於此稅負擔之比例，亦係貧者多而富者少。現在此稅因對於各營業之營業額或資本額，迄今仍無方法查定，所謂依照營業額或資本額課稅，徒屬有名無實。因此，營業額或資本額較大之營業，政府不能令之多負納稅的義務。反之營業數額極小之小本營業，亦須盡點相當的義務。結果，擾民雖多，而收入仍絀，此為今日營業稅之真相。我們雖不能一蹴而幾德國的嚴密的營業稅制度，然於營業數額之查定，則決非無法可想，如通令較大之營業採用新式簿記以為查定的根據，即非不可行之一法也。

我們繼此一述新稅的開發。如前所述，中國稅制是最不合乎租稅原則的，所以現在我們主張設立最合乎租稅原

則的新稅，一方面用以補救舊日稅制的缺點，他方面用以供給今後建設浩大之費用。還有一個目的，就是用以剷除或限制不勞而獲，間接增進全國之生產力。這些新稅，第一是所得稅和遺產稅，第二是土地增價稅。

請先言所得稅和遺產稅的開發。此二稅在政治已上軌道的國家，視為國家最重要的收入，並且據各國租稅學者的研究：各種租稅是多少於人民有害的，惟此二稅，其害實遠超於其利。中國現今戶籍法已經制定，不久當可舉行戶口調查，縣市與縣市下，區鎮鄉坊組織亦已辦竣，是中央政府對於人民已有直接傳達命令與直接指揮監督之機關，前此認為徵收此等租稅未備之條件，而今皆粗備。故現在籌備此等租稅之徵收並未過早。關於所得稅方面，財政部已有所得稅條例之擬訂。以所得稅在中國尚屬初創，故本草案亦有若干缺點，述之如下：

第一、本草案所定稅率的累進方法，並不十分合乎科學。在所得不平等的國度，所得稅必須實行累進，其負擔方能真正和各人的能力相稱而合乎公平的原則（決不可實行比例徵稅，因為在此情形，必致名為比例，實為累退，

所得愈不平等，累退的程度也愈大，但累進而合乎科學，亦不能真正合乎公平的原則。本草案第三條：所得稅之定率如左。

第一種

一 法人所得

全年贏利不及資本總額百分之十者免稅。

贏利合資本總額百分之十以上至百分之十五者，課稅千分之十。

百分之十五以上至百分之二十五，課稅千分之十五。

百分之二十五以上至百分之三十五，課稅千分之二十。

以上贏利，每增百分之五，課稅遞增千分之五。

二 國債地方公債及公司債之利息，統課稅千分之十五。

第二種 不屬於第一種之各種所得

全年所得總額在二千元以下免稅。

自二千一百元至一萬元之額，課稅千分之五。

自一萬一千元至二萬元之額，課稅千分之十。

自二萬一千元至三萬元之額，課稅千分之十五。

自三萬一千元至五萬元之額，課稅千分之二十。

自五萬一千元至十萬元之額，課稅千分之二十五。

自十萬一元起，每增加五萬元，對於其增加額遞增千分之五。

依照本條的規定，法人所得全年贏利不及資本總額百分之十可以免稅，而贏利合資本總額假定是百分之十一的，却須課稅千分之十，這樣課稅的結果，往往反使該項獲得百分之十一的法人贏利不滿資本總額百分之十。又如個人全年所得在二千元以下的可以免稅而全年所得在二千一百元的，却須課稅千分之五，這不是極不公平的事嗎？這種稅率累進稅的不公平，往往深刻地促成人民不合法逃稅——隱匿其所得——的動機。而巧妙的逃稅方法也就層出不窮。為免除此弊，依作者愚見，必須實行德國所得稅的分級稅則。一九二五年八月德國所得稅規定的稅率如下：

每 八、〇〇〇馬克 10%

續加 四、〇〇〇(共一一、〇〇〇) 12.5%

續加	四、〇〇〇(共一六、〇〇〇)	15%
續加	四、〇〇〇(二〇、〇〇〇)	20%
續加	八、〇〇〇(共二八、〇〇〇)	25%
續加	一八、〇〇〇(共四四、〇〇〇)	30%
續加	三四、〇〇〇(八〇、〇〇〇)	35%
再加數目		40%

例如有應征稅之收入十萬馬克，第一級八千馬克收百分之十，為八百馬克，第二級四千馬克，收15%，為五百馬克，第三級為六百馬克，第四級為八百馬克，第五級為二千馬克，第六級為五千四百馬克，第七級為一萬一千九百馬克，最後一級二萬馬克征百分之四十，為八千馬克：共為三萬馬克，等於收百分之三十。此為德國最新實行之累進稅法。

把這種分級稅則應用到本章案，就是：

第一種、法人所得

全年贏利不及資本總額百分之五者免稅
 全年贏利合資本總額比百分之五續加百分之五(合共百分之十)課稅千分之十

贏利比照前項續加百分之十(共百分之二十)課稅千分之十五
 續加百分之十(共百分之三十)課稅千分之二十
 續加百分之二十(共百分之五十)課稅千分之三十
 續加之數目 課稅千分之四十

第二種、不屬於第一種之各種所得

全年所得總額，在二千元以下者免稅
 全年所得總額每七千元課稅千分之五
 續加五千元(共一萬二千元)課千分之七、五
 續加五千元(共一萬七千元)課千分之十
 續加五千元(共二萬二千元)課千分之十五
 續加二萬元(共四萬二千元)課千分之二十五
 續加之數目 課千分之四十

以上所云續加多少，稅率多少，全係作者為說明此種分級稅則，倉卒訂成，當有不妥之處。

第二、就是本章案稅率上對於勞動所得和財產所得或財產與勞動連合所得，並沒有加以區別也是一個缺陷。勞動所得，又稱為無資本的收入，財產所得，又稱為有資本

的收入。靠前項收入的人，有許多不測的危險，如疾病殘廢等等，平時須提出一部收入以備意外，此外還要有特殊的成本如住所須靠近工作地點，不得不付較高的房租，即其一例。靠財產收入的人則不必有此預備和成本，所以工作所得一定要比財產所得少徵，才合乎公平的原則。並且從社會方面觀察，財產所得不勞而獲的成分很多，所以也該重課。根據此種考慮，作者認為房租利息紅利等財產收入是要比薪金工資多課的。本草案對於此點並無規定，雖說此稅係屬初創，不宜為此嚴密的規定，但這究竟不是公平的事情。

第三、就是本草案關於斟酌個人事情的規定，似欠完善，所謂個人事情的斟酌，即政府顧慮個人家庭的負擔，把免稅範圍酌量擴大之謂。其目的仍在求合乎公平的原則，減少有家室者後顧之憂，以便一心工作；活動家庭經濟，增進國民健康。在蘇聯，有家室者所住的房子，雖然比獨身者較大較好，而所付與國家的房錢反較獨身者為小即是此意。德國英國所得稅法，對於有家室者，亦有減稅的規定。英國且有人主張更合理的處置。此種處置可舉一實例

如下：假定有人每年收入，須供養一妻及四個未滿十六歲的孩子（孩子二人作為一人算，則為全家四人）則課稅時，此八百磅須以四除之，得二百磅，即以此二百磅為課稅之標的。不過這種處置牽動免稅平面和稅率的更改，並沒有能夠實行。德國於此設有具體的規定。凡人歲入不及七二〇馬克者免稅，有妻室者則再免六〇〇馬克，（即 $720 + 600 = 1320$ 馬克）有一孩者再免一〇〇馬克（即 $1320 + 100 = 1420$ 馬克），有二孩者加免一八〇馬克，（即 $1320 + 180 = 1500$ 馬克）有三孩者加免二六〇馬克（即 1500 馬克），有四小孩者加免三四〇馬克（即 1500 馬克）有五小孩者加免七二〇馬克，（即 2220 馬克）馬克，但免稅辦法至多不超過八〇〇〇馬克，因凡人歲入八〇〇〇馬克以上，其生活已可愉快，稍抽稅項，可不受影響。普通自立而未娶者，則年入在七二〇至一、三〇〇馬克者，亦須年納二〇馬克之所得稅。德國的辦法是這樣，再看我們自己的辦法怎樣？本草案第四條第四項最後一個規定是：上例三項所得額不及六千元時，得再扣除負債利息，人壽保險，扶養家族等費，但所扣除者，不得超過其餘額三分之一。依作者愚見，認為裏面所

謂扶養家族的費用，亦宜做德國制度，加以明確的規定，並應斟酌我國家庭的情形。如在外國，一般人只須贍養妻子，而在我國，則妻子以外尚有父母兄弟姊妹，及其他親屬。對於自立而未娶妻者，則每年收入只須在九百元以上二千元以下，亦應令其負擔若干所得稅。

第四、課源法未能充分引用，亦為本草案的一種缺點。依照本草案，適用課源法的，只有第一種第二項之所得即國債地方公債及公司債之利息。此等利息由征收所得稅機關本於各發行國債或地方公債之機關或發行公司債之公司報告，調查決定之後，即由發行債票之機關或公司於發息時代征。這是現代租稅征收上極好的課源法。可惜落掉一個在現代極占重要的所得——股票紅利和銀行存款利息。所以作者主張：在修改本案時把這兩種所得也包括在內。

第五、本草案關於所得稅行政機關，僅有調查委員會之設置，而無審核委員會及評議委員會之設立，亦為一種缺陷。本草案第十一條：第一種之所得額，主管官署，本於所得者之報告及調查委員會調查報告決定之。依此，則

所得者之報告，與調查委員會之報告不符時，主管官署，只得為一武斷的決定，固不如多設一審核委員會，遇有此種情形時作公同之核定，並於必要時派員覆查之為妙。又所得額之決定，有時確與實際情形相背，亦應令人民有爭議之機會，故評議委員會之設立，亦不可少。

以上為制定所得稅所應注意的大略情形。至於施行時亦有應注意者數端：第一即征收手續務求簡單而嚴密，以既不擾累人民又不滋生弊竇為原則。如關於調查委員會調查各法人及自然人所得，征收機關即宜訂立一便利又有條理，效率大而又能互相牽制的調查程序，以免人民受擾及納稅人與調查員串同作偽之弊。第二，初行時稅率宜輕。其理由一為養成人民繳納此稅之習慣，二為以免妨害資本的積聚。前面說過，所得稅過於繁重，是足以妨害國民儲蓄的能力和心向（*desire*）的，而工商業之發達，又以資本相當的積聚為前提。我們實行統制經濟和適度的保護關稅的結果，工商業是要較前發達，假使對此萌芽的工商業，復以苛重的所得稅累之，是既助長之復制止之也。為貫徹一貫的經濟政策起見，稅率自以輕些為宜，還有一個最

重要的理由，就是基於不平等條約束縛下的現狀，我國對於通商口岸之外人甚至居住租界之華人簡直沒有多少課稅的權力（照理是有的，可是事實上沒有能夠行使。這比之我國在外國的僑民須完全依法納稅，簡直太過違反國際平等的原則了）。如果這時所得稅率太重，那麼現在所得較多的人，難免就要更往租界跑，這真是所謂爲淵驅魚了。並且如前所述，我國富豪之存款於外國銀行者實繁有徒。存於匯豐銀行的金額，即在十二萬萬以上，而據實業部所公布的統計，民國二十年六月份止，全國公司註冊數目，共計一千一百家，資本總額合計五萬五千六百萬元，尙不及上述匯豐銀行存款之半。這樣鉅額的存款，據說利率都是低，或不給利息，或竟還出保險費。這固然是匯豐及其他外國銀行壟斷的結果。而中國富豪情願這樣做的心理：第一是怕存在中國的銀行靠不住；第二以爲存款所得利息，既然要給外國政府課利息稅，利息越多，課稅越重，所以利息少一點，租稅也少一點，似亦無大妨礙。我們如果嚴格實行銀行法，使中國所有銀行的財政基礎都健全起來，加以所得稅率的減輕，使消滅上述富豪這兩個心理，那麼

他們或者要把存於外國銀行的款子轉提一部或全部存於中國的銀行，以博得數額較多的利息亦未可知，至少亦可使今後的有錢的人不再往在華的外國銀行存款。如此，中國的銀行吸收存款愈多，勢力亦愈雄厚，而本國工商業亦得其扶助而繁榮。所以初時所得稅率的輕微，不僅是一個財政政策，同時也就是一個經濟政策。像上述草案所定及作者所擬的稅率，算是不高的了。希望將來修訂時能更有一個適當的規定。

其此則爲遺產稅的舉辦，此稅從前也因爲戶籍法沒有制定，戶口沒有調查之故，沒法征收。現在戶籍法已經制定，此稅籌備也到了成熟的時機。關於此稅，我國經濟學者李權時氏有一個很進步的主張。不過因爲這個主張太進步了之故，所以難免有不健全的地方。他主張：遺產各部分，既經以貨幣數量估價分轉移次數等級以後，國家即可進行征收各種遺產或遺產稅如下法：（一）抽於死亡者自己勤儉所積蓄下來的遺產，稅率照常；（二）抽於死亡者直接從父親（或父親或他人）繼承來的遺產，稅率爲百分之五十；（三）抽於死亡者間接從父親（即從祖至父，再從

父至身)繼承來的遺產，稅率非常之高，或竟為百分之百，換言之，就是沒收。此種累進率，可以去掉各部遺產分類繁瑣之弊，因為無論如何，各部遺產的分類，終不離三種，三代以上的遺產，直無一可以贈遺也。至於實行的計劃，他也列舉了十七個要點，錄之如下：

第一、國家應公佈對於死亡者的遺產，有與該遺產繼承人一樣的有分攤之權，其分攤之方法如下。

第二、死亡者的遺產之第一部分，就是專靠他自己的勤儉所得來的部分，國家只課以普通的遺產稅。此第一部分遺產稅的計算方法，是以死亡者所遺下來的財產總數的總共價值，減去他生前繼承，饋贈，或收查而來的財產價值。遺產的第二部分，就是死亡者直接從其父親或別的人手裏繼承而來的財產(就是只轉移過一次的)，國家課以百分之五十的遺產稅，這就是國家攤一半。遺產之第三部分，就是死亡者間接由其父親或別的人手裏繼承下來的財產(即已經轉移過二次者)，國家課以百分之百的遺產稅，這就是說，凡已經轉移過二次的遺產，便應當完全化為國有了。這種課稅制度，實在能夠鼓勵人民的勤儉心

及其個人的資產儲蓄心，其程度或者反比無條件的遺產權更高(此理甚明瞭，凡意，法，英，美的正統經濟學家沒有一個不承認也)，此種新積蓄起來的資本，自然二三代以後亦換次的逐漸歸為國有：一如井之附近沙層裏的水；自然地按時滲入井內，被抽水者抽出地面作灌溉及肥料之用。

第三、死亡者生前饋與人的財產，亦當作遺產論。

第四、現在財產所有人死亡時，或者最好是此種遺產稅新稅法公佈後調查人民財產時，國家把人民所有的財產，分為下列二種：(一)二分之一或三分之二算作本人自己勤儉的結果(二)二分之一或三分之一算作本人自己轉移的遺產。此種算法，實在是出於無奈，因為不如是不足以決定各種財產已經轉移過的次數。此種算法，又可以免去立刻舉行大規模的沒收，免得經濟界大受影響，同時照統計上人口死亡率計算，每年國家得享受死亡者遺產之六分之一或四分之一(即死亡者遺產之已經轉移過一次者三分之一或二分之一之半)從財富調查時起到本人死亡時止的增加財產，當然作為死亡者自己勤儉的結果。

第五，倘使死亡者遺產總數其價值不超過一萬元，那麼國家只課尋常遺產稅率，不管他財產各部分之來歷如何。

第六，國家以「共同繼承人」的資格，應該一如其繼承人，不受貨幣，只拿財產，如土地，房屋，押契，公債券，股票等等。貨幣不過做做找頭而已。

第七，遺產之分配，私人繼承者可以有優先權選擇無論何種特別財產為已有，然其價值終不得超過該私人所應得之部分。個人使用物，家伙或家具，以及珍珠寶石等物，當然歸之於私人繼承者，然而此種物件之總共價值不得超過他們所應得遺產之一部分。老實說，照此種辦法，私人繼承者可以繼續的保持他們所喜歡的特別經濟活動，而且可以永久的保持他們家傳的住宅，特別有益於其本家的土地，及特種的工廠等等。他們如果要保全心理上所特別歡喜的遺產，必定要勤儉將事，俾遺產之大部分都是從自己賺來，只須納普通的遺產稅率也。

第八，若死亡者遺產之性質為不可分裂的——尤其是當遺產為一種純一的投資，為一塊不能分裂的土地，為一件單一的不動產，或為一種營業——那麼國家僅為該

產業股東或所有人之一，其他私人繼承者，如欲贖回國家所有的一部分，無論何時可以付幣——一次或數次——贖之。

第九，至於國家之何種機關，能最適當的管理此逐漸化為國有的財產，此問題亦應當特別研究。還是設一新機關如國產管理局好呢？還是舊機關的改組擴充如內國租稅徵收局，聯邦商務局，聯邦司法清算局好呢？無論如何，政府部局之受委託而管理國有財產者，實際上辦起事來，必須再行委託（或靠賴）各別委員會負責的去管理各別財產。此種各別管理委員會之設置，凡與社會改良者及共產黨意見相左而自有其主張者亦莫不贊同。他們以為現在的政府，乃事務太繁集權太甚的政府，斷不能適應於社會主義的理想。所以我們應當以委員制來替代現在的集權制，各委員管理生產之一部分。此種新政府組織，當然可以優於現在政府的組織。現在政府之組織，實一羣不負責任之官僚而已，新政府的組織為委員制的；管理國產的委員，為地方的，及自主的或一種實業行會的，當然較有伸縮力。

第十、國家公債票之轉移到國家手裏去，當然隨到隨注銷。……

第十一、照第九節所說的理由，國有土地之管理，最好還是託之於省（或州或邦）政府或其他之地方政府；其他國有不動產如住宅及市房等的管理，不如託之於各該不動產所在地的市政府。第六節及第八節內所說的貨幣收入，可以存入一種聯邦勞農借款社。至於各公司企業機關股票也已歸國有者，中央政府可以託屬於該企業之全國工團或行會管理之，所以各該工團或行會對於各該企業可以獲得如同私人股東一樣的法律地位。其餘上面所未列舉的國有財產，可以逕由國產管理局或別種名異實同的特設機關，或已有機關管理之。

第十二、國有有地之管理，可以委託地方政府；地方政府可以再租與原來耕種人；然而原耕種人必須與鄰近之農人協同組織農村合作會社，以合作的精神，來辦理土地的買賣及特種農產物之產生。上節所述的聯邦勞農借款社，既有分社在各地，可以經合作社的介紹，貸款於此等農家，經營農業。

第十三、國有土地的地租，除掉管理費，其餘數之三分之一，可以在州（或邦或省）政府的預算裏面，算做州（或邦或省）收入。還有三分之二，可由國產管理局交與國家政府（即財政部）當做中央收入。

第十四、國有房產的房租除掉管理費，其餘數之三分之一，可以算作市政府收入，還有三分之二，作為中央政府收入。

第十五、國有股票紅利的收入，除掉管理費外，其餘數之三分之一，可以分給從事管理的工團。工團拿到這筆款子之後，有許多用途：（一）或者用之於逐漸購入尚在私人手中的同樣股票；（二）或者加入該工團的收入預算上，充作失業保險，疾病保險，殘廢保險，及老衰保險等經費；（三）或者以一年內該工團團員的收入為標準，分給團員，作為花紅。還有三分之二須交與國產管理局；再由國產管理局交與中央政府（即財政部）。此種允許各工團為各該企業股東的辦法，一方面可以保全合作生產之利益，而他方面又可以不失掉大規模私人營業的利益，同時，工團得到此種扶助，必能對於大規模，中規模，小規模的企業

，得到相當發展的機會。

第十六，其他一切直接國產管理局所管理的國有產業的紅利或收入，除管理費外，當然應該直接交與財政部，算作中央預算上收入之一部。此種逐漸化為國有的財產，由與行政部——尤其財政部——不相關的機關管理之，且僅允中央政府，省政府市政府得享用此種國有財產的收入，庶幾可以免掉對此種收入作經常經費及公共營業費之用。為免去極大的經濟破產起見，此種國有產業，從私有到國有的過渡時代，必須維持其資本財貨的性質。

第十七，上面已經說過，中央政府（或財政部）的吸入，年年只有增加；而國債之注銷者，（遺產稅以公債票完付）亦年年只有增加，這就是說，國債之利息，年年只有減少，就是歲出年年只有減少。歲入增歲出減，那麼租稅的征收，當然亦必可減少。至於省政府及市政府呢？牠們的租稅，亦可以逐漸的減少，因為牠們所發出的公債亦逐漸的歸為國有，而省市政府等只須於一定限期內付一部分的利息與中央政府也。同時，牠們的收入亦增加，為如上所述，省市政府可以享受國有土地及其他不動產所入之

三分之一也。此種收入，按照遺產稅所規定，必定是與年俱增，所以無論中央政府，省政府，或市政府，都可以有法來進行緊急的改良——如社會及職業教育，社會衛生，及勞農保險等等。同時，現在靠租稅的財政制度，亦可以逐漸的變為將來靠遺產的財政制度。正統經濟學派所主張的取消繁瑣而足以妨礙工商業發達的租稅的理想，當然亦可以藉此而實現，而工商業之能有一新紀元，更不待論矣。

這種主張脫胎於前面Bosano計劃，不過李氏想藉此而作廢止遺產權或私產的企圖，似較前人又進一步。依李氏意見，遺產權或私產權，在能積極的鼓勵人民勤儉心的範圍外之應該廢止，是「一如專制權（按此應作專利權）之在某一能夠鼓勵機械匠從事發明之期限外，不復存在而自然地變為公產」同樣地合乎社會公道的。這種主張理論上毫無疑義，因為這樣做去，既不妨害反足刺激人民的儲蓄心（因本身積蓄下來的款子傳與子女，比上代所傳下的遺產再傳於子女，其價值較大許多之故），而國家財政又可得極大的利益：遺產之經過一轉者，國家可得其半，

遺產之經過二轉者國家可得其全。既得其半或得其全，則其所得者，當然同別的繼承者的所得一樣，爲實質的財產如土地房產，證券，公債股票等類而非貨幣可知。如此，則一面國債之整理清償，可以逐漸的使國家之重大利息負擔減輕，一面國有化的財產逐漸增多，由此所得的收入亦可逐漸代替租稅的收入。還有一個利益，就是國有土地逐漸增加，國家可以低價出賣或分期收價的方法，使無田者有田，以達於耕者有其田增進生產力的目的。所以這種主張如果能夠實現，確是最好不過。這種主張在外國能否實行（李氏這種計劃是具有世界性的，試看他計劃要點裏有許多「聯邦」「邦」「州」的字樣，這些都是我國所沒有的制度）我們現在沒有空加以考察。但在遺產稅都沒有的中國這種計劃顯然有扞格難行之處。羅素曾說過：社會的進化也和動植物一樣，是自然成長，不是可用任何堆疊方法，使之一蹴而幾的。資本征收之說在經濟進步的英國，鬧得整天價響，尙且不能實行，何況比此更爲急進的這個遺產稅計劃想在經濟落後的中國實行？復次，基於我國家族的農業經濟單位的現狀，若干省份，土地都是全家或

全族共同利用共同享受，平日生活非常安定。現在國家對於這些地，只要經過一轉的，便強迫占有了二半，經過兩轉的，便占有了全部，這是否行得通？縱使國家用威力勉強地做到，而把本來民有且能充分利用的土地化爲國有，是否足以增加社會的效用 *Social utility*？其三此種計劃實行後，有錢的把錢存到外國銀行，從事工商的跑到租界或外國，使我們國家不但不能得其全，甚至連普通的遺產稅也抽不了。這是怎麼辦？此外還有幾個很重要的問題李氏尙未論及，如：（一）外國僑民之遺產，如何處置；（二）繼承者未及努力增加遺產，而自身先死亡者的遺產，國家應當如何體卹；（三）物價忽變，已經增加過的遺產，因物價下落的緣故，其貨幣價值依然如故等的特別情形，國家應當如何辦理；（四）其餘由實行新遺產稅所發生的種種問題，這些問題，都是李氏最初顧慮到，而至今尙未見其有何篇幅加以討論的。平心而論，李氏此種主張若加以更詳盡更精細的研究，是未必不能實現的，作者也希望牠能夠實現。不過在今日的中國，要想實行此種主張，確實未免太早了。所以我們還是走那各國已經走熟了遺產

稅舊路好。先進各國對於此稅雖各有規定，但我國國情與任何外國不同，關於遺產稅立法，當然不能抄襲任何一國，總須自己費點腦子，斟酌國情，想出一條不但可行而且合乎科學原則的法子來。

這裏我們請先對於此稅的立法原則費點腦子：

(一)此稅在中國應採總額課稅制。此制的課稅標準乃按照死者遺產的總額，比之分額課稅制的課稅標準乃按照繼承人所獲得的遺產，是兩種根本不同的制度。這兩種制度優劣互見。現世各國遺產稅法，有採前制，有採後制，有二者兼用；而以二者兼用之法為最能產生收入節制資本。我國新辦此稅，稅法貴乎簡單，勢不能二者兼用而在總額課制與分額課制二者之中。在中國又以前者為適宜，蓋分額課制最大之理由即為按照各個繼承人分到財產之多少，而為重輕稅率之適用，比較合乎公平的原則。但中國現在一般的遺產習慣多半都是平等分給的。在習慣於大家庭生活的親屬有時竟至不分，所以採用總額課制一來頗能適合我國社會情形，二來對公平原則並無大礙。此外此制從財政方面觀察，還有下列三個優點。

一、總額課制的財務行政是較分額課制為簡便，因為分額課制所應顧慮到的事情如親屬的區別，免稅額之有無，累進率之高低等等。在總額課制是統統可以不管的。

二、總額課制的每年總收入是較分額課制較易預算的，這是因為總額課制是可以不管死者的遺囑上是講的什麼東西的。

三、總額課制的每年總收入是一定比分額課制為多的，一來是為徵收費較省，二來是因為免稅者少，三來是因為累進率得以提高。所以當我國現今需財孔亟之秋，自以採用總額課制為得策。

(二)要用適當的累進率。這個理由，最要緊的仍是要合乎公平的原則：遺產多者納稅之能力較大，所以稅率亦應較高，其次為減除社會浪費的傾向，亦有累進的必要，因為遺產少者浪費的傾向小，故稅率宜低，遺產多者浪費的傾向大，故稅率宜高。再次為減少社會上貧富懸絕的程度，也有累進的必要。累進的遺產稅雖不能十分均富起來，但是至少可以均富起來。再則從財政上說，累進稅是最能產生財政收入的。

(三)課稅的遺產以坐落地為標準。任何遺產無論土地或是工商產業，只要坐落我國境內均須一律納稅，不問遺產人是在我稅境內或是境外，因為在現在的情形，對在外華僑我國欲向之徵收遺產稅顯為權力所不及，而在我國則各國僑民紛來投資。故此稅不應以稅籍或住址為標準而應以坐落地為標準。一俟租界收回，我國對於租界產業即有徵課此稅之權，如是得還外人對我剝削之一部於稅庫。

此外本稅法和細則必須弄得嚴密使關係人無避稅(avoidance)及逃稅的可能。還有一個應該舉辦的新稅就是土地增價稅。此稅之應徵收，用不着我們多說。從前美國亨利佐治著有『進步與貧窮』一書主張土地單稅，即係目擊美國當時這種不公平的現象而發。此說在現世各國中，並沒有能夠實行，其毛病就在單稅兩個字，蓋造成社會不平之事，不限於土地，而資本及投機事業亦足以造成之，且因實行土地單稅之故，把關稅，奢侈品稅及刺激物品稅通放棄，更足以造成社會上更大的不平與工商業之衰落。不過此說提醒了人們對於土地增價的注意，却是財政學史上不可磨滅的貢獻。

世界上最早實行土地增價稅的，要算我國的青島。當時青島租與德國，市長德人某氏即係佐治信徒目擊當時地價的高漲，乃徵收此稅，稅率為土地增價三分之一。以實行成績甚著，乃仿行於德國，再而輾轉流傳於英美各國。我國現在多數縣市於公共設備均較前擴充改良，尤以國都

——南京為特著。此項改良加上人口增加的這個因素，足以提高產業價值。但此皆係社會的力量，而非產業主個人的力量。故由各縣市政府徵收此稅以謀縣市全體之福利殊為公允。果使各縣市能實行此稅，則縣市收入較之現在必大有可觀。而地方教育衛生及公共土木事業皆得賴以推進。惟於此須注意者，即徵收方法不可不講求是也。大抵土地增價之測定，或由於土地之轉移(即買賣)，或由於政府按期之估價，而前者實不如後者之準確。蓋買賣價格，往往不僅以現值市價為準，且以將來可再漲者為準，裏面包含了主觀的心理的因素，又買者賣者，故意在表面上壓低地價，圖納較小的土地增價稅而由雙方朋分其利益亦為常見之事；如此，當不如現實的客觀的準確的估價較可採用。估價時對於土地增價由於人為改良的部分，應設法加以

鑒定，與以免稅的待遇。否則，此稅適足以妨害土地之改良，殊非得策。至於稅率自以累進為原則。但累進的程度亦不宜過於尖銳，以致地價不復再漲。詳細情形自宜參考青島事例之方法與成效，此地固難詳論。

最後有一點意見要附帶提出的，就是：銀行紙幣發行稅法在未能強令外國銀行一律遵行前，宜暫緩實行。否則竭澤而漁，壓迫中國之銀行業，即無異摧殘本國工商業，徒為外人造機會。又通商口岸之營業稅，應視租界之租稅情形為輕，不宜較之過重。否則企業家將集租界營業，是則助長租界之繁榮，轉為收回之阻力。此外黨員所得捐，對於公務員教員等每月所得在百元以下的，理應豁免，否則足以壓迫個人生產，且有悖乎公平的原則。

上面我們把租稅改造的理論和實際約略地講了一個大概。現在各國都感覺加稅的困難，尤其直接稅以不能轉嫁之故，稅率的增加，較之間接稅尤感困難。在民治發達的國家雖國民認識納稅義務，加稅困難較少。但加稅以後，代表民意機關往往又要政府做出一番事體，而政治上各種事體的效力又非一時可以觀成，故加稅到底是一件困難的

事情。所以各國當局目光漸漸轉到國營生產事業上面，想用國營事業的收入代替一部租稅的收入勉為解決加稅的困難。實際上各國國營事業的成績究竟是怎樣呢？光就國營鐵路而論：加拿大和澳大利亞是每年虧本，其餘除德國外皆入僅敷出，能增加收入的很少。國營事業的成績既然是只有這樣，所以各國各種經費仍不得不取償於租稅。即以國營事業成績著稱於世的蘇聯，其一九二八後起之五年計劃的投資，大部亦係由於租稅。總之，直到現在，租稅一項，無論在資本主義國家與非資本主義的國家，在行政經費上與建設經費上，都還是佔第一重要的位置。我國現今國營事業的成績，更是有口皆碑（？）國有鐵路以未能支付到期債務本息之故，在民國二十年年底負債總額，竟達九萬萬七千六百八十萬元之鉅。將來我們實行統制經濟建設，各種國營事業皆取嚴格有效的管理，這種國營事業只能產生負收入的情勢，或可一換而產生正收入以達於淘汰惡稅造福邦家之目的。此種情勢的達到，殊未可樂觀。縱可樂觀，而其來勢亦漸，故在此過渡時期，租稅之整頓與開發殊為必要。至少最近將來的國家經費全部，應能由租稅給付

，方合乎理財正軌。總須稅收充裕，而後這種每月政費固有兩百多萬的局面才能打破，才能談到國防建設。最後作者對於現今財政當局不禁寄其一線之熱望，即當茲國難日急稅收短絀之際，對於租稅宜力圖澈底改造之道。當知現今先進各國之最初各種租稅，何者不同我國今日稅制之紊亂而有害於民生？即以現世講求租稅理論實際甚深之英國而論，英國曾有一個時期：麵包有稅，麥麵有稅，烟與酒精稅率更重。此外門窗有稅，報紙有稅，廣告有稅，甚至有跨馬而過市者，其鞭有稅，其馬有稅，其所經之路亦有稅。有病入焉，方其延醫調治也醫藥之稅課百分之七，迨其取而服之也，調羹之稅課百分之十五，及其呻吟於病榻也，病榻之稅課百分之二十二，至其彌留於調藥人之側也，調藥人護照之稅，課以一百磅。他如遺產有稅，埋葬有稅，甚至碑銘亦有稅，至人事盡熄而租稅始止。中國今日租稅之繁重，尚不若此之甚，是整理之道，未始無術。考英國稅制之立，由於Gladstone之竭力經營；德國積弊之除，由於Wagner及Shaffle之窮心研究；我國今後而謀租稅之改造，經濟研究工作自不能免，而最要者尤在擇善

僅執百折不撓以竟其成。距今二十年前，法國財政改革家Cailleux氏曾宣言於衆曰：『吾人居黑暗之中，而欲圖根本之改革，其事實上之危險與可驚可怖之狀，在吾研究此種問題，已早見及此，然亦不敢苟且自避者也。蓋可與樂成，難與共始為庸人之通性，而弊之所在，有心知之而困守者，使天下之弊皆無人袒護，則弊亦不能自存矣。』此種毅力竊以為乃我國今日之理財家所亟宜效法。按法蘭西在一九〇七年以前之稅制，以間接稅收入最多。而此項間接稅之病民與阻礙實業之發達，一如我國今日之稅制。法國現以開魯（即Cailleux）氏『根據學理證以國情』之改革而蔚成合理的稅制，我國理財家苟能倣法開魯氏之所為，則我國稅制亦何難達於合理的境地而造福中華全體之國民？又查各國稅制，大抵皆於財政困難之時改革（如德國自一九一八後以應付鉅額借款賠款之故，稅制上即有極大變革）。今日我國財政困難達於極點，及今而不謀改革，以後又不知幾時方能着手改革矣。

第三節 公債

其次我們講到公債，中國的公債實在太不合乎公債的原理了。雖然這也許是勢窮力迫不得已的事，但不合乎原理的地方也用不着把來掩諱。

很明顯的，各國公債大部皆用於建設方面，而我國則大部用於戰爭方面。這固然是由於歷史上政治上種種因緣，如歷史上直至十八世紀我國尚無所謂公債而歐洲則十八世紀後半，英法即有公債之募集，到了十九世紀後半，全世界才幾乎皆有公債。當時各國公債十之九亦係用於戰爭，建設公債之增加乃一八七〇年以後之事。我國採用公債制度甚遲，且近百年來對外對內戰爭頻仍而財政又無若何之改革，是則我國公債之用於戰爭方面似為公債進化及政治環境上所難避免之事。但現在我國公債——尤其指內債，已以用以戰爭及違反公債原理之故，到了不復能夠募集的地步，而最近各國則以經濟充裕及國家主義暨社會主義思潮之發達，公債正方興而未艾。尤其歐戰以後，各國公債之增加，不能不令人驚其多而且速，至是有人懷疑：各國財政能否如房屋一樣負載若干物件而不傾圮；且從而推定將來之趨勢，非國家消滅債務，即債務消滅國家，乃自戰

後迄今，以各國金融迅速之恢復，農礦工商長足之進步，財政處理之得法，不惟債務不能消滅國家，反而各國利用公債而賴以復興者。我國公債數額，據衛挺生氏在民國十九年約合美金十六萬萬元而同年各國債務如下：

柯根廷	一、一五五(百萬美金)
澳洲共和國	二、六三七
奧國	三三二
比國	一、五一五
巴西(內債除外)	九六八
保加利亞	二九三
坎拿大	二、六四二
智利	四五五
捷克	一、〇七二
丹麥	三六八
法國	一五、四六一
芬蘭	八九
德國(賠款除外)	二、一三一

匈牙利	二五四
希臘	五〇二
愛爾蘭自由邦	九八
意國	九、六九七
日本	二、九一四
墨西哥(外債除外)	三八五
荷蘭	一、一一〇
挪威	四二三
秘魯	一五二
波蘭	四七三
羅馬尼亞	一、〇二一
西班牙	三、二五八
瑞典	四九一
英國(屬地在外)	三六、三四八
美國	一五九二一
中國	一、六五〇

上述數額，若按照人口面積分攤，則我國公債數額殆在二十位以下。數額若是之微而在我國公私經濟上猶不堪

其擔負，淺淺乎有債務消滅國家之勢（如前年停付內債本息之舉若果實行，表面上為國家消滅債務，實質上結果公私經濟破產，無異債務消滅國家）其原因固不獨一端，而公債不能用於殖利之生產，但用於破壞之消費，各種實業不但無長足之進步，反有長足之退步，要亦其中最大之二因。此二因中：後者又往往造成於前者。此中關係我們要想明瞭，還得認清公債實質是什麼。

公債實質可說就是金錢資本所運用之人工和材料；換言之，公債所收到者表面上雖為金錢而實際上則為運用人工材料的能力。國家公債用於戰爭，則人工材料皆用於殺人放火方面從而更為人工材料的摧殘（尤指內戰情形而言）。實業方面以資金為公債吸收以去，已經失去了一部運用人工材料的能力，現在又加以由戰爭而發生的人工材料的缺少，當然發生衰落的現象。不過此地所謂公債係指內債而言。至若利用外債，則雖以之用於戰爭，而因所用之物品材料大部乃屬外債之故（這個道理，前面曾經說過），對於實業之影響尚少。再則我國人民若保有許多外國債票，當我國政府募集內債時賣脫之而購買本國公債，則

於國內現存資金無影響，亦不致影響工商業。一八七一年法國一次募集內債三十萬萬法郎以應付德國賠款，實業未受絲毫影響，則以法國向為債權國，保有外國債票很多，此次法人即將外國債票賣出，轉應國債之認募；由此法政府即將前此人民所有之外國債權，轉移三十萬萬於德國，而得安然無事地清償賠款。此外把金銀運到外國購買軍需用品在國內則發行不兌換紙幣以代替此流通之硬幣，則亦不致影響於實業。很不幸的，我國過去內戰借款的來源，不是前述三項，而恰巧就是內債。從民元到現在，北京政府發行的內債總額是六萬三千多萬，現政府發行的內債總額也超過十萬萬，總共不下十七萬萬。不過這個數目只是代表公債的額面；發行的時候，實際吸收來的資金，當然沒有這麼許多，我們把牠打個六折，那麼也有十二萬萬二千萬。裏頭除了用於其他事業如救災，整理湖北金融及設立中央銀行等所費的款子約一萬二千萬元外，其餘九萬萬元，皆用於軍政各費。這種鉅大的資金，只是代表社會上一部分的生產資本。這些資本，本來可以用在生產事業，使得一般人有工可做，生計可以維持；現在因為給政府吸

收了去用在生產事業上面，並且這些款子用出去以後，還得加重租稅來償還，這些租稅當然又是出在生產事業上面，他方面還養成了社會上靠公債利息生活的不勞而獲的風氣，生產事業有形無形中受了這麼重大的打擊，人民的生計，自然也就成了問題了。所以有人把現在中國的公債，比之秦隋兩代的徭役，就是：無論間接直接同樣可以使人民的生計問題發生恐慌。確是有點道理。我們推究這幾年來社會經濟漸漸退步，人民生計漸漸艱難，而盜匪也漸漸多了的原因，不能不把公債處理的不當也數到其中的一個。

我國公債尚有一端足以加重其對於社會方面經濟方面不良影響者即為利率之高與折扣之大。按照公債原理，公債利率若與市場利率相等，發行價格並無折扣，則無關於實業之現在，但影響於實業的將來；蓋在此場合乃表示社會上尚有如許遊資可供利用，否則即不能按照市場利率與面債發行，但一般事業時常擴張，需要擴展的資金，此等資金既為公債吸收以去，那麼將來的擴展，雖然也就成了問題。若公債利率略高於市場利率或略有折扣，則儲蓄合

算而有利，人民向不儲蓄者，現在或將節省消耗而從事儲蓄，故結果提高儉德，奢侈品工業有倒閉之虞，舒適品工業亦將減少其生產；再勉強維持(Marginal)之必需品工業，其資本原無更有利的地方可移者，現在既有購買公債之機會，自然轉而投於公債，故亦難免停歇若干。至是必需品工業的生產減去了一部，而需要方面，則以人民杜絕使用奢侈品轉而使用必需品之故(如不穿綢布，轉穿棉布)轉有濶川騰逐步增漲之勢。現存之必需品工業為應付新興的需要，勢非採用新式機器或增進勞動效能不可。如此生產力較前增加，利潤亦較前增加，於是社會上新興的資本發生。是則公債雖吸收了一部社會的資本，同時又復形成他部的資本。所以公債利率稍高於市面，不一定於社會無利。第三種可能是以非常高的利率來募集公債。我國募集公債的情形就是這樣。像在這種場合，可說是只有害處，沒有好處：

第一、這種公債減少國家的收入增加國家的支出，使經濟愈趨凋敝，財源也愈益枯竭；蓋此時公債成爲很有利的投資，許多營業都趕不上他。像我國公債和庫券的利率

，大抵都是八厘，發行的價格，在條例上的規定雖爲九成八(所謂九八發行)而實際上往往只是五成六成七成，能超過七成發行的，可說是尠乎其少。有時公債價格更是低落。面值百元之債票市價只值三四十元。去年十二月二十八日新聞報所載各種公債的價格如下：

上海華商證券交易所行市

(前市)

現貨	開盤	收盤
編遺庫券	三五·〇〇	三五·〇〇
二十年關稅	……	四二·六〇
二十年鹽稅	四六·〇〇	……
裁兵公債	……	五八·八〇
期貨	開盤	收盤
關稅十二月	三一·七〇	三一·三〇
一月	三一·〇五	三一·一〇
編遺十二月	三五·五〇	三五·〇〇
一月	三四·八〇	三四·三〇
裁兵十二月	五七·三〇	五六·九五

				(後市)		
刊	月	新	政	現貨	開盤	收盤
一月	一九關十二月	五六・二〇	四四・七〇	現貨	開盤	收盤
一月	一九善十二月	四三・九〇	四三・一五	編遺庫券	三四・五〇	.....
一月	一九善十二月	四四・五五	四四・〇〇	期貨	開盤	收盤
一月	二〇捲十二月	四三・八〇	四三・五〇	關稅十二月	三一・一〇	三一・一五
一月	二〇捲十二月	四三・七〇	四三・一〇	編遺十二月	三四・六〇	三四・八〇
一月	二〇關十二月	四三・〇〇	四二・五〇	一月	三四・一〇	三四・三〇
一月	二〇關十二月	四三・二〇	四二・五五	裁兵十二月	五六・九〇	五六・六五
一月	二〇統十二月	四二・七〇	四二・〇〇	一月	五五・八〇	五五・六五
一月	二〇統十二月	四四・八〇	四四・四〇	一九關十二月	四四・三〇	四四・〇〇
一月	二〇統十二月	四四・三〇	四三・六五	一月	四三・六〇	四三・一〇
一月	二〇統十二月	四六・二〇	四五・六〇	一九善十二月	四四・〇〇	四三・六五
一月	二〇統十二月	四五・六〇	四四・八〇	一月	四三・五〇	四三・三〇
一月	整陸十二月	四二・〇〇	四一・九〇	二〇捲十二月	四三・一〇	四二・九〇
一月	整陸十二月	四二・五〇	.....	一月	四二・六〇	四二・四五
一月	九六十二月	〇五・二〇	〇五・一〇	二〇關十二月	四二・八〇	四二・六〇
一月	九六十二月	.....	三一・〇〇	一月	四二・三〇	四二・二五
一月	金長十二月	.....	三一・〇〇	二〇統十二月	四四・七〇	四四・五〇
一月	金短十二月	五五・〇〇	四五・四〇	二〇統十二月	四四・七〇	四四・五〇

一月	四三·八〇	四三·八〇
二〇號十二月	四五·八〇	四五·六〇
一月	四四·九〇	四五·〇五
陸十二月	四一·八〇	四一·七〇
一月	四二·八〇	四二·二〇
九 六十二月	〇五·一〇	………
金 短十二月	五六·五〇	五八·〇〇

從上面的價格表看：用一百元來購買公債其實際利率乃在二分以上（因為用一百元的現錢可以買到公債票二百五十元以上，債票每百元利率八厘，債票二百五十以上合共當然可得二分以上的利率）而農田投資利潤率能有一分的，已經算是很好的了。經營工廠的，終歲勞苦其利潤率亦不過一厘左右而公債投資則不勞而獲二分之厚利。如此，公債不但把社會上現有的遊資吸收了去，而且把已投於各種實業的資金也都盡量吸收，其對於財政經濟之影響，不言可喻。原來一切營業，無論其所得多少，皆須繳納營業稅貨物稅和其他一切稅項。現在商店工廠減少，此等減少的工廠商店之所有者，現在皆為國家的債權者，昔日為

納稅者的，現皆成為國稅享有者。收入減少，支出反增，馴致收支不敷之現象發生，於是又為新債之募集與租稅的加重，而財源因是而愈枯竭，財政因是而愈困窮，直至今日，不特無可募集之內債，且無可加重之租稅的境地而後已。

第二，這種公債利率高而不穩，於是必須冒險經營之工商事業，甚至較為平穩的農業，遂少有人過問。產業永難發達，生產亦永感不足，而人民消費又不能若何節約，外國貨物遂如排山巨浪乘隙殺進，使我國對外貿易處於入超的地位，其於國際匯兌上則於原來用銀的不利之上更加上一重貿易逆勢的不利。

第三，這種公債特別足以助長貧富的不均。普通說來，公債的償還，大那係以租稅方式從佔全體國民大多數的非持券人取得資金而昇之於持券人。持券人大抵為資產階級，故公債多少是可以助長貧富不均的；因此有人主張取銷公債以均貧富。至於這種公債則除此之外，尚有其他足以助長貧富不均者在。因為這種公債使其他未購公債之國民，尤其是勞動階級，每人皆須節衣縮食而結果不獲節衣

縮食之好處。他們何以要節衣縮食；則以生產減少，物價增高，工資不一定增高（縱使增高，其比例亦未必與物價之增高相等）經濟上的趨勢自然如此。如美國南北戰爭時因公債募集甚鉅，物價竟增至百分之九十而工資只增加百分之六十，是物價尚高於工資百分之三十。以前獲工資百元者，現雖加到一百六十元，而以前百元之物，現則漲為一百九十元，所購物品當然較前減少。而在資本家方面，則以物價大增，獲利較前增加（物價增高尚有其他一個原因，此即貨幣膨脹，然無論如何，於企業家均有大利，此中道理甚長，此地未能詳述。）一方實際收入減少，一方則實際收入增加，謂非助長貧富不均而何？我國工資及物價各年尚無正式統計，然觀於今日中下階級之日感於生活的壓迫，亦可見此種趨勢在我國未始沒有。在我國尚有一特殊情形，即公債利率之高乃由於折扣之大，因為折扣很大，發行時面額百元公債票，國庫實際收得，才五六十元，而償還時則仍須按照面額如數償還百元，國庫之負擔既大，更足助長貧富不均的形態。

我國內債之現狀略如上述。關於外債之現狀，在前兩

節亦略有所述，其用途多為軍政各費，一如內債之用途。其中交通實業借款喪失權利之處如最近招商局之借款合同，暨交通部之馬凱合同者實屬指不勝屈。關於此等喪權借款，作者在前面主張利用外資設法解除契約。關於內債現狀之改造亦宜先從整理入手。依作者第二節之主張，認為利用外債償還內債，既可減輕國庫之負擔，又可興奮國內工業，此種措施南美阿根廷諸國會行之而甚著成績。然此亦視外債能否借來，及其利率條件如何而定。在這種情形之下，外債利率條件須遠較內債為低為優，我們方可利用。又外債若能舉借成功，則可償還之內債，亦僅限於所謂短期借款，及無確實擔保之內債，其他有確實擔保之內債，皆採分期償還制度，在這種制度之下，公債的償還是指定某年某年還本付息多少，不能多亦不能少。因此往往使財政當局對此沒有整頓的機會。從前年起，我國每年應付之內債本息有如下表：（根據一九三一年英文中國年鑑）

一九三二年	一四二、一〇二、六六三
一九三三年	一一一、五〇五、九七九
一九三四年	九二、六三三、二五九

一九三五年	六八、三五九、三一
一九三六年	三四、三一〇、二八五
一九三七年	二八、〇五七、六四八
一九三八年	一三、四八三、九三七
一九三九年	八、〇〇九、二八八
一九四〇年	三、〇二三、四三七
一九四一年	二、九六七、一八八
一九四二年	三一、二〇八、七五〇

從上表看來，可知我國所有有擔保公債每年應付之本息都有一定。政府沒有提前償還的權利，也沒有今年還多明年還少的權利。其與財政上之束縛不言可喻。不過現在這些債票在上海交易所及其他各大都會的金融市場拍賣的非常之多，政府苟能借得外債，不難由市場分期買回國庫，亦可減輕相當負擔。若外債未能舉借成功，則此等內債如短期借款及流於金融市場的債票之償還及收回亦不可緩。因償還或收回以後，國庫既免重利的壓迫，銀行及人民方面得此，社會金融亦得賴以活動，而為日後國家募集公債的張本。在歐洲各國有所謂永久公債，國家有隨意償還之

權，但在未還本前，利息是應該照常給付的。不過這種自由，各國的政府是很少使用，都是多半把牠快快償還掉，以免一部分人依靠利息為生，減少生產力，並預備到了戰爭的時候可以再向人民募集。我國在這世界武裝和平，強鄰壓境的局面，如果要想備戰，那麼，對於當前的內債，該是怎樣設法清償！惟於此須注意者，即償還公債之資金乃係來自租稅，若原來租稅已經很重，則償還之舉，即須從緩。依作者愚見，內債之部分償還雖不可緩，然必須在惡稅盡裁而剩下各稅稅率又不甚重，且財政上又有剩餘時行之。否則重稅之外復加重稅，國民經濟必呈破產之象，而此一部分的公債是否由此償清，仍為疑問。故舍利用外債而言內債之改造，又必有賴於租稅之改造，預算之確立暨財政組織之改造。試作進一步的觀察，外債之舉借暨內債之改造，其可能之遲早，又視租稅，預算，財政組織等改革之遲早而定，由此我們可以窺見財政改造的整體性。

以上是作者對於內債的管見，依此做去，我們把短期的借款償還，市場的債票收回，同時鞏固財政的基礎，提高現未收回債票的信用，那麼以後碰到戰爭或大規模建設

時，我們便可以最有利的條件，再行募集公債。我們以後募集公債，難道還同從前一樣，用於對內作戰或軍政各費嗎？恐怕大家皆知其不可，不過此外尚須注意三點：

第一，關於利率和折扣方面萬不可如從前內債之大，作者愚見，將來公債發行時，應完全按照面價，不許有所折扣。但利率則不妨稍高於市場利率，以收獎勵儲蓄抑制奢侈品工業與奢必需品工業之效。

第二，關於担保品方面，現在各種所謂有確實擔保之內債，以國家財政困難信用薄弱之故，皆有指定稅收為擔保。各稅既作債務之擔保，則當局欲謀改革，勢恐牽動內債基金，因此稅收無改革之機會，故財政亦永難充裕，信用愈難提高。以後每募一債更非提供担保不可。直至擔保提供淨盡而內債亦無可募集。截至民國二十年一月一日止我國各稅擔保尚未償還的內債數目如下：（見一九三一年中國年鑑）

關稅	四〇四、五八四、一六三元
關餘	九六、七九五、三四〇
鹽餘	五九、八九一、三〇〇

捲烟稅 三二、一六〇、〇〇〇
印花稅 八、〇〇〇、〇〇〇

合計六〇一、四三一、一九七元

這六萬萬的數目還是民國二十年一月一日的情形，自從那天以後，政府又先後發行關稅，鹽稅統稅三庫券及賑災金融等公債共計四萬一千八百萬元，都是以關鹽等稅為擔保。我國稅收擔保了這麼許多的內債，弄得沒有一點活動性，那裏還有一點改革的餘地！所以今後發行公債不應再以特定的稅收為擔保，但以整個的稅收為擔保（同時也可以說是無擔保），如此政府對於各稅之應與應革，稅率之或增或減，皆可自主，不致如現今之動輒掣肘。惟此點能否辦到，換言之，即政府以整個稅收為擔保募債，國民是否情願應募，則視政府財政基礎是否相當鞏固而定。政府方面，對於收支的剩餘，亦必確有把握，方可一行此舉，否則，收支方面，仍如現在必須東拉西扯，始能勉強相抵，以致內債本息無着，轉滋社會擾亂，令人有後不如前之感，則又大可有必。

第三，關於償還方法方面，現在各項有担保之內債，

均係分期償還，以致政府對此缺少整頓的機會，已如前述，以後所募公債的償還切不可復蹈此轍。查各國公債償還或採自由償還，或採定期償還，罕有為我國之採分期償還者。自由償還者即償還並未指定日期，任聽政府何時歸還之

謂。此法予政府甚大自由，但甚有流弊，即如前所述，政府在平時以財政並不充裕，不想償還，債務日積日累以致戰時無債可募是也。故我國公債今後所應採用者，為定期償還之法。按照此法，債務係於某個指定日期一次還清。

我國如採此法，尚須加上一個條件，即政府在此償還日期以前，如財政充裕得提前償還。又或遇市場利率遠低於債券利率時，政府得以利息較低的新債券掉換利率較高之舊債券。此種債券的掉換在各國頗常採用，但在掉換之前，准許人民要求還本。不過從各國債券掉換的經驗上看來，要求還本的人，並不甚多，政府雖然預備了一筆款子，但並沒有多少償還出去。這是因為那些國家的政府信用很高，人民極願作公債的投資，認為投資公債比存在銀行穩妥萬倍；現在新公債的利率雖然較舊公債利率為低，但和市場的利率比較，至少是相等的，公債和存款利率上既然相

同，而存款又不如公債之平穩，那麼何必要求政府還本呢？我國將來如果要想實行公債的掉換，那麼政府的信用是一定要提高才行，同時還得預備一點款子，以應付人民要求還本之需。

將來公債既然以定期償還為好，那麼減債基金 (Sinking Fund) 是必須的了。現在各國的減債基金已不復像英國從前那樣「每年把一筆款子積下來，政府仍照年照給利息，俟本息積成某數時即以之償債」而為一種固定的經費或法定支用 Appropriation，所以我國將來的支出預算上也該有這筆款子，並應嚴密監督，以免流作他用，或用以經營其他冒險事業。

此外尚有一端為財政未上軌道國家如現在之我國所應杜絕者即為暫時公債之舉借。所謂暫時公債有兩種：(一) 銀行借款 (二) 國庫券。現在我國這種公債，光就前者而論，據宋子文氏報告，在二十年度就借入一八五、四五八、一九九、二七元合是年租稅淨收四九七、七五三、八〇三、三四元殆在三分之一以上，可見牠在公債收入上是佔怎樣一個重要的地位。著者在前面主張作速把這種公債償還

。並且依著者見解，以及我國財政在未上軌道以前，還是
不再採用爲好，因爲這種公債往來利息很高，內容複雜，
條件較苛，貽累國庫很大。此種公債之弊害，在我國尤其
明顯。宋子文氏在三中全會報告有云：『軍費浩繁，稅收
不足，遂不得不發行短期公債（按即暫時公債）以資挹注
，但迭次發行，還本之基金與利息之積累日鉅，致政府之
純收入逐漸減少，國庫收入不足期，更舉新債以補之，遂
造成挖肉補瘡循環舉債之惡劣狀態。』所以我國財政只要
一天還要靠這種公債來週轉，那就無異於想乘特別慢車以
達於財政清明之路。即在財政已上軌道以後，如遇較長的
時期的事變，亦以舉借長期公債及加稅爲宜，暫時公債仍
不能用，因牠只能彌縫於一時，久用之徒然增加國庫之
負擔。

以上都是關於內債的話，關於舉借外債的原則，作者
在第二節已經提到，即條件要優（包括低的利率和不苛的
担保品），用途要正當，（如第二節所舉各種事業可說都
是正當的）時間要斟酌，（須在本國物價尙未騰貴，外幣
未較國幣爲低時）分量要適中（如一次舉借的數量不宜過

第四節 支出

過去財政之失敗，前面曾經講過，由於支出不當的，
實多於收入之不當。假如清季財政支出，對於國防經濟交
通教育等等能多多注意，那麼清季幾次對外作戰，在我多半
爲自衛的戰爭，也不至於不能自衛着着失敗以致割地賠款
，貽累國民的負擔。可惜當時滿洲當局缺乏遠大的政治眼
光，只知道把公家的錢用來訓練綠營壓制漢人，而不知把
來用在經濟交通的開發，國防必需的設備，與乎科學教
育之研究與普及上面以作對外戰爭的準備。那知年鉅鉅款
訓練出來的綠營，連漢人也壓制不了，洪楊之亂，好在曾左
輩率領漢軍起來平定，滿清雖由此保全其地位，然東南精
華已由此摧毀殆盡，五十年來迄未能恢復，而爲日後各種
擾亂之伏線。由此可見統治者爲本位的財政處理，不但是
害了自己，而且害了國家，不止是害了現代，而且害了將來
各代。自從民國以來，一直到現在，如果當中有個時期，經
費用得其當如第一節所述，那麼社會上愚昧貧窮災荒的程

度，至少也可比較前個時期退步一點，何致演成今日舉國蕩然毫無抵抗（強敵）能力的地步？老實說，無論在任何合理的稅制之下，財政收入對於國民的生產儲蓄能力多少是有害的，但支出方面，政府如能用得其當，那麼由此對於人民生產儲蓄所生的利益，不但可以和這種害處相抵，而且往往還有剩餘。試看德國戰後稅繁重的情形：凡私營大實業僱用人員在二千五百人以上其收入捐於國庫者幾占其二分一至四分三；捐於所得稅者佔收入40%，捐於營業稅者佔11.1%，捐於消費稅者佔9.9%，捐於財產稅者占6.8%，捐於實業擔負及教堂捐者各佔3.8%與3.4%，捐於房租及土地稅者佔3.3%，合計共佔該大實業收入70.7%。然而德國實業雖負擔如此繁重的租稅，而其發展仍是欣欣向榮，不稍阻撓（近年因為世界經濟恐慌才稍見阻撓）這是何故？無疑的，這固然是由於德人堅忍的性格，發奮的努力，而德國政府在支出上除應付鉅額的賠款和戰債外，還能直接間接增進國民的生產力，未始不是最大的原因。據朱僕君研究：德國租稅收入，戰前大部用於軍費，戰後大部用於福利的保育事業（防護與衛生建設，工人失業救濟，

居住問題），教育事業及經濟與交通事業（農業建設，街道與溝渠等交通建設）易言之，即戰後租稅大半用於社會政策方面。聯邦政府，因負擔賠款關係（內債與外債）租稅收入不得不用一部於賠款方面；但在各邦政府，地方團體及商業自治市，則租稅收入幾全部用於社會政策方面。此外朱氏還把德國一九二五至二六年預算中補助支出費（即由租稅及關稅撥付之支出）之用於社會政策方面的具體數目列舉如下：（單位百萬馬克）

福利事業	
1. 防護與衛生建設	一、四六七·六
2. 失業救濟與工人指導	四三八·八
3. 居住事業	七五七·四
4. 公用營造物與設置	二四七·三
教育事業	
1. 國民與高等小學	一、二〇四·〇
2. 高等中等專門學校等	四四〇·一
3. 學術藝術宗教	四四八·三
經濟與交通	
	一、〇六〇·三

2. 交通(包括街道與水道)

這些事業的結果就是：國民健康的增進，國民工作效率的增加，貨物出產量及其流通的安全和速度的增加。所以一方面國民的財富雖然給政府一批一批地拿去充作賠款及其他支出，但同時國民的新的財富還能繼續地一批一批的產生出來。我國過去現在的租稅，儘管苛雜，假使大部（不說每一文）能夠用得其當，學點德國榜樣，使國民新的財富繼續地產生一點出來，那麼也不致「竭澤而漁」弄得不久財源既盡，全國遭殃，而為憂國者所大聲疾呼改革以至於如此。在昔專制時代，遇到能為人民謀福利的君主，人民是希望政府支出盡量擴大，以便對於他們增進多量的幸福，所以齊宣王問孟子曰：「文王之囿方七十里，有諸？」孟子對曰：「於傳有之」，曰：「若是其大乎！」曰：「民猶以為小也！」曰：「寡人之囿方四十里民猶以為大，何也？」曰：「文王之囿方七十里，麋鹿者往焉，兔雉者往焉，與民同之，民以為小，不亦宜乎！」從孟子這種答覆，我們可以看出專制時代人民的心理。但遇君主

暴虐或好大喜功罔顧人民福利的時候，則有識之士，無論在朝在野，則又創散財於民或藏富於民力斥聚斂之說，蓋在此情形之下，人民對於君主徒有租稅之獻納，而無利益之享受，實行聚斂即無異竭澤而漁，大學上所謂：「與其有聚斂之臣甯有盜臣」在這時候正是很適用的這種「為民支出，多亦無妨，為君（按照如今術語則為統治階級）支出少亦有害」的原則，現在還是十分適用。現在國家支出多半無補民生，主張罷賦減賦稅，是不無相當理由的；作者在前面也主張次第舉辦直接稅，以減少窮人的負擔。不過，作者並不反對聚斂，反之，作者是主張在人民的負擔能力以內，也以公平有效的聚斂方法，集中全國的財力從事於民族基本需要的最低限度的滿足，從而產生新的更豐富的財力，更為此等需要之較為充分的滿足，從而產生新的又更豐富的財力，再進一步而為充分的滿足，因為現在外則日寇壓境而我國國防尚無準備，內則農村經濟破產，失業無業形勢嚴重，無論當局願意與否，勢不能不用國家的力量來把牠迅予解決。在這種國家的力量裏面，最重要的就是租稅或公債所代表的財力。財力既然是不能不要，聚斂自

然是不可不有，而且要公平而有效。在專制時代，罷斂之舉，大抵不外影響君主個人的用度，居今而實行罷斂則簡直威脅民族的生存。罷斂之舉既不可能，那麼便該進一步研究聚斂得來的財力——租稅，應當怎樣配分才能滿足民族基本的需要？在未討論本問題以前，還要先問我們民族的基本需要究竟是些什麼？這就是：

(一) 在國際間求生存，實言之即求能抵抗外敵的侵略。

(二) 在國之內求生存，實言之，即求能解決人民之生活問題。

基於(一)項的要求，她需要國防的軍事設備，基於(二)項的要求，她需要生產的經濟建設。前者的需要又較後者為迫切，因為經濟建設有賴於國防設備來保障，雖然牠也有助於國防的設備。從前東北國防不修，所以我們自己辛苦建造起來的鐵路海港，只好眼巴巴的望着日本人搶去！一，二八上海之役，更證明了沒有充分的國防，決不足以圖經濟事業的安全。我們回想當時的情形：「炸彈巨炮所及之地，何莫非吾民之財產？！黑烟火箭中，何莫非吾

民之資本與心血？！」便知道沒有國防做後盾的建設是怎樣的如沙上築屋海底建宮之不可恃了。任憑你什麼鐵道，火車及其他偉大的建築物，只要日本飛機一個爆裂炸彈，再加上一個燃燒炸彈，便可以頃刻燒得乾乾淨淨。幸三中全会的時候，首都市政府不是邀請了許多中委前往參觀清涼山上建築的自來水塔嗎？假使中國國防還像現在這麼樣，一點沒有設備，那麼將來中日交戰日本攻擊南京時第一個要破壞的，便是這個水塔。試想水塔破壞以後，全市飲料斷絕將要發生什麼擾亂的情形！我們自信這種杞憂不是沒有相當理由的。現在世界上那一個國家對於國防不是積極地準備？即以毒氣一項而論，那一國不是每年花了很大的款子去研究去製造。美國在一九二九年關於毒氣的研究即支出美金八千萬圓之鉅。其餘各國也都研究得非凡厲害。此其故便是預備將來大戰時好以毒攻毒。歐戰時德國第一次用毒氣，法軍因此喪失無數的生命，全法國認為莫大的恥辱。卒之，以後法國化學家某氏發明了更厲害的毒氣，德軍因此也受了莫大的懲創。各國受了這個教訓，所以戰後都拚命研究。現在美國和德國研究得尤為起勁，將來出產

的毒氣，更不知比歐戰時厲害幾十百倍。聽說現在歐洲各大城市對於防範飛機轟炸和撒毒這層，平日公私方面都有很嚴密的準備。返觀我國，所謂以毒攻毒的化學戰，剛剛只見報端的宣傳，實際上政府那裏撥有款子敦請化學專家去研究？這還罷了，爲什麼海防最重要的利器——潛艇到現在還付諸闕如？兩百多架還不能集中指揮的飛機，爲什麼不添置一點而統一其指揮以鞏固空防？海防空防的工具都缺乏得如此可憐，自無怪乎「一，二八」之役雖以十九路軍十八世紀的真精神終難戰勝日本軍隊二十世紀的假物質（語意，見當時大公報社論）。所以今後國家支出對於海防工具的補充，是第一位應該注意的問題。此外如沿海要塞也應該有最新式的設備。最後還有一個很重要的問題，便是戰具的製造。又戰具有用於偵察的，如無線電，有用於防護的，如鋼板電網及防毒面具，有用於破壞及威嚇的，如炮火及毒氣。大概作戰起來，無論或攻或守，都得備齊攻守的戰具。在現在及最近的將來，我們對外作戰大概是防禦作戰。我國防禦作戰的基本戰具，應該是些什麼，是要看日本的力量怎樣來決定。譬如日本重炮能及多少米

突，能生多少破壞力，那麼我們至少也該有同樣射程同量破壞力的重炮才行，又如日本戰鬥機能夠飛到多少米突的高度，那麼我們至少也要有能飛到同樣高度的戰鬥機。再如日本有很多的主力艦，我們要想趕上是不可能的，所以便該多置潛艇多備魚雷。近來海軍部還拚命向日本購置軍艦，簡直沒有認清中國海防的需要！據說有某艦購來以後，艦上的炮全不能用，我國當事人則從中飽了一筆款子，假使是真的話，那更是罪大惡極。應該繩以法網。民國二十年度預算裏面海軍部經費，原列一一三一〇五三七元指定爲建設軍港軍艦之用，經立法院剔除，改充擴充空軍之用，確是非常合乎目前需要。可惜這個預算實際上並沒有執行，所以本年海軍部又有購置十艘二百噸炮艦之議。依照此議，每艘炮艦價值二十五萬元，十艘合共價值二百五十萬元，以此鉅額的經費，可造小型潛艇二艘（每艘約百噸）而其戰鬥力則足以敵中國全部之軍艦（德國在歐戰時一隻潛艇平均轟沉協約國軍艦商船一二〇六七八噸，足見潛艇戰鬥力之強）。那麼我們何不改造潛艇而必定要購炮艦？

這些戰具一定要由我們自己製造，否則所謂國防亦徒有名無實。原來戰具的來源，除了製造以外，還有奪取和購買兩種。前者像中日戰爭時日本方面，事先即就預備了許多炮位的零件，打算奪取中國重炮去應用。試問中國是奪有這奪取的力量？並且現今各國戰具在製造時即已預防及此，讓敵人拿去也沒有法子用。所以在這種情形之下，我國縱有奪取力量，也沒有多大用處。其次就是購買，我國所有的戰具，甚至彈藥，大部都是從外國運來，並且這些戰具還是各國用殘了的貨色，到了對外作戰，海口給敵人封鎖，就連這些貨色都運不進來，我們那裏還能抵抗？就在平時，因為國際間的障礙，運輸上也是十分困難。至於外國戰具在很高的價格之下，當作資本大批地（海關冊上無記載，故確數未明）輸入，使我國政府每年還要剝削人民的血汗來支付這些資本的元本和利息，猶其餘事。所以將來應有的戰具，這種來源也是靠不住的。我們只要自己製造之一途。

既然要自己製造，那麼我們便得有完備的兵工廠和健全的國防工業。近百年來戰具製造的進步，確有一日千里

之勢，從前砲彈只有七千碼的射程，現則已經發達到七十五哩的射程。同時十吋口徑的重砲，在六十年前的射擊力是一千噸而現在的射擊力却是二萬七千噸。所以我們的兵工廠必須是最新式最進步的才行，否則我們雖然費去無數人民的血汗，對外作戰還是只有失敗。有了戰具和國防工業以外，還得有最低限度的國防交通建設。這些費用，打個最低限度的算盤究竟需要多少？據譚炳訓君研究：國防工業方面：關於燃料工業如石油之開發及提煉，就需資本八五〇〇萬元，冶金工業如鐵礦廠及煉鋼廠共需資本四三二〇〇萬元，煉銅廠三六〇〇萬元，機械製造工業如機械，汽車飛機，機車，電氣機械材料四廠共需資本一五〇〇萬元；化學工業如製鹼廠需資三〇〇〇萬元，製酸廠八八〇〇萬元，水泥廠一〇〇〇萬元，其他化學工業四〇〇〇萬元。總計國防工業共需資本八九五〇〇萬元。中央兵工廠方面本身（內含槍，炮，彈藥及化學戰器，特殊軍用品四廠）需資二〇〇〇萬元，合各區（東北，西北，沿海，南區）新建兵工廠七，擴充舊廠九，潛艇製造廠一，需資七七〇〇萬元，共需二七七〇〇萬元。又據譚氏查

見，以日本爲假想敵，現在必需建築的國防鐵道有：隴海

路潼關段，同，瀘（州）線，西安漢口線，西安成都線，
粵漢路株韶段，多倫張家口線，多倫道遠線，包頭五原甯
夏線，甯夏蘭州線，五原，庫倫，恰克圖線，合共實需建
築費三九二六四萬元。現在必需建造的國防公路，有：多

倫呼倫線，多倫，承德，山海關線，酒泉，迪化，塔城線
，開封濟南線，京粵線，（經江山，延平），長沙南昌江
山線，成都昆明線，滇粵線，共需建築費及購置車輛費（

五〇〇萬元）五九四〇萬元。總計國防工業，兵工廠，國
防交通三項建設，實需款項一六二四〇四萬元。其中像中
央兵工廠，各區兵工廠及潛艇廠所需之二七七〇〇萬元，

鐵路建築實需額之半（餘一半利用外資）一九六三二萬元
及公路建築費五九四〇萬元，共計爲五三二七二萬元，是
必須由政府擔負的。其餘國防工業所需資本八九五〇〇萬
元，則由人民投資。

譚君係工程專家，以上他所估計的數目，大概比較可靠

，所以我們研究國防費應占國家支出百分之幾，暫時試以
此爲標準，不過以上各種設計，即使現在就實行着手，並

且以後還能順利進行，其完成都需得三年五年。在這過渡期

間，爲使民族稍爲還有一點抵抗力，我們不能不有最簡單
的國防設備，至少：小型的潛艇我們不能不有，飛機高射
炮我們不能不添，沿海要塞的最新設備，我們不能不有。

這些工具設備，我們不能自己生產，當然要向外國購買，
購置自然又離不了款項。中國海岸線這麼長，潛艇至少是
得預備十架（才能稍爲談到海防）每架以一百三十萬元計

，共需一千三百萬。講到空防，以中國土地這麼遼闊，添
置七百架也是最低限度必需的了，每架以價值七萬元計，
約需五千萬元。講到沿海要塞的設備，據軍事家估計，聽

說至少也要五千萬元，海防空防要塞設備三者共需一萬一
千三百萬元，連同前面政府必須的擔負五三二七二萬元，
共爲六萬四千五百七十二萬元。其中一萬一千三百元，因

爲需要尤切，應分爲兩年分攤，每年應攤額爲五千六百五
十萬元其中五三二七二萬元應分五年分攤，每年應攤額約
爲一萬〇六百萬元。這樣，以二十三年度爲例，則應攤

之國防建設暨設備費，共爲一萬六千二百五十萬元。但
本國度上半已將過去，本年度下半，當然不能把這些

數目全部負擔，只能擔負一半的數目八千一百二十五萬元。我們希望下半年度國家對於國防設備的支出，大約能有這個數目。此後二年內每年應攤的國防設備費一六二五〇萬元約佔中央稅項淨收（淨收即指除去征收費及退稅後之收入額，民國二十年度此項淨收凡五五二九七萬元）百分之二十七而強。

國防設備費之外尚有軍隊之給養費，現在月需一千三百萬元，每年約需一萬五千萬元（地方軍費不在此內）亦佔稅收淨額百分之二十七，合國防設備費稱爲軍事費，共佔稅項淨收百分之五十四。雖與現世各國相較，未免過大，但比較以前，亦已進步得多。如果有人主張減少軍事費，實際上也只好從軍隊給養上想法，因爲上列的每年的國防設備費，實在是最低限度所必需，減無可減的了，其實軍隊給養費一項，只要現在軍額不再擴張，以後自然就會減少。因爲每年士兵逃散死亡開除的，至少就有十分之一之多。所以對於軍隊給養費，我們暫時不主減少（老實說，現在軍隊給養七折八扣，也委實減無可減），反此，我們還主張約略提高剿匪抗日區域軍隊的給養，免蹈前此若干軍

隊不惟不能剿匪，反而爲匪所化的覆轍。惟此亦以軍需獨立爲前提，否則給養雖多，士兵的生活還是不能改善。

軍事費，在各國視爲耗竭支出 *Exhaustive expenditure*，因爲這種費用徒然增加人民的負擔，人民由此並不能得到什麼，不若衛生，教育及經濟事業的支出，人民可以由此獲得健康上經濟上的種種幸福。所以各國，都想把這種費用極力減少，但各國又生怕自國軍費減少國防不能安全，因此大家都感覺到世界共同裁軍的必要，而近年國際間也就有了所謂倫敦海軍會議和軍縮會議的召集，但各國未能誠意合作，彼此軍備反因在會議中互相猜忌之故而有增加的趨勢。因爲國防的安全是相對的，所以各國軍備儘管增加，國防還是不能安全。在這世界各國軍備競爭當中，以我國稅收之微薄，軍事費依照前面估計，雖然佔了稅收 54%，但絕對的數目還是遠較各國爲少。並且在我們看來，這種軍事費，不但不是耗竭的 *Exhaustive* 而且是極端生產的 *Extremely productive*。可以說，在這強鄰壓境匪共猖獗的今日，有了這筆支出，我們才能相當保有人力地力的生產，沒有這筆支出，我們便絕對不能保

有這些生產。所以別的有了國防基礎的國家儘管在喊「軍事費是耗竭的支出」而我們却不能像山谷的回響一樣，照着喊，因為同樣地喊，我們還夠不上資格。

如前所述，軍事費固然十分重要，佔了稅項淨收百分之五十四。那麼經濟建設費該佔的百分數又是多少？實際上，就是把這劃下來的租稅淨收百分之四十六通通都用掉，不見得就可以解決我國這麼嚴重的失業無業問題。並且這還假定這些款子通通都用到合理的生產建設上面。試看世界上英德兩國所謂最嚴重的失業，失業的人數不過數百萬，各該政府為救濟失業，不知花了多少款子，效果都還不見得怎樣大。而我國則每年鬧着一次大水災，災民就有一萬萬二萬萬。在大水災以前（民國二十年三月間），京市舉行人口調查的結果，全市人口五十七萬，有業者祇二十六萬九千人，不及全數百分之五十。其他半數（約二十九萬人）則全為無職業者。像這樣嚴重的失業無業的形勢，實非極大規模的經濟建設，決難把牠緩和或是消滅。這樣大規模的經濟建設，當然不是這區區的稅收淨額（約二萬三千萬元）所能有濟於事，比之蘇聯一九二八年起的五

年計劃所投的資本約合國幣一四一五萬萬元的，實在差的遠了！並且這剩下來的稅收淨額（約裏頭）還有教育費，司法費和普通行政經費約合一萬一千萬元那麼更是差得遠了。好在以後的經濟建設，還要利用外資和內債，並且稅收經過整頓，也有大大增加的希望，不然真是杯水車薪了！不過這些內債外資和稅收的增加，都是以後的事。現在惟一要着還是由政府利用現在僅有的稅款，辦出一兩種成績斐然的建設來，增進人民的生產力並以取得國內國外的信用，那麼以後各種建設，要想有更多的稅款或是利用外資內債，都可如願以償了。在這時期，稅款的數目既然有限，所以所舉辦的建設必須針對民衆最切的需要，切忌不顧大眾需要的盲目建設，我國過去並非沒有建設，可惜有許多是未免盲目而不合理了。譬如近年交通部花了不少的款項把無線電建設起來了。但因為無線電的興起，有線電的收入却大為減少。聽說交通部電信收入在有了無線電以後，比較沒有無線電以前並沒有多少差別，可見我國通信上對於無線電還沒有什麼特別需要，現在大家對於無線電之所以趨之若鶩，原來是因為有線電多年未加整頓，電桿是林

黨玉式的，不時發生毛病，以致打一個電報有時比寄一封快信還慢；總之，是因為有線電的腐敗。假使前此無線電

從緩開發，先把有線電整頓起來，那麼建設費就可騰出十分之六乃至十分之七，以作其他必需的建設之用；這不是很合理的麼？又如民用航空的建設，也是費了很大的款子才完成的。這種建設所費之多而無益，更有數目可稽：從上海搭民用飛機到北平，一次需費兩百元，而同樣的途程搭火車二等位來回才七十八元。在這樣比較之下，中國目前除小數剝削全民以自肥的軍閥富豪外，大家那能搭得起民用飛機？此外航空搭客還很有火焚或跌落的危險。詩人徐志摩氏在平滬飛機遇險降落犧牲，是大家都知道了的事。就是用來郵遞，現在也是用不着，因為大家對於遞信的速度要求，還沒有航郵那麼迅速的程度，並且航郵的所得，也決不足以敷航空的開支，滬蓉（由上海至重慶一途經九江漢口等埠）航空，因為不敷開支，所以就大做其運輸鴉片的買賣。聽說運輸鴉片，還嫌質量太重沒有多少錢賺，又改運嗎啡（二十兩鴉片才提煉出一兩嗎啡）。質量既輕價錢又貴，生意自然做得過，可是牠的流毒豈是可

以限量？所以這種建設不但是盲目的建設，而且是亡國的建設。

中央建設有許多是如此，地方建設有許多也莫不如此。從前張人傑氏主浙時舉辦種種新政，論理裏頭沒有一件不是現代的政府所當做的，可惜並沒有分別先後緩急，所以弄得耗款既多而成績極其有限。又如各地公路，本來也是一種建設，可是對於各地農民是否有經濟上的效用，却是疑問。從上海到杭州，有了滬杭鐵路運貨搭客已經可以應付裕如，可是沿路各縣還是拚命向農民征收築路捐，建築滬杭公路。其實這條公路告成後農民有能力乘搭的，到底有多少？運貨更不必說了。其餘各地公路的建築，也有同樣的情形。就江南和浙西而論，假使各縣的建設經費能少用一點於建築經濟價值闕如的公路，多騰出一點來修浚各地的河道，那麼河道深澆的結果，一來可以增進農田水利，二來可利用小汽車使各區間人和貨物得到廉價的運輸，（水上運輸比之陸地運輸成本要輕得多），不是很合理麼？

所以今後無論中央或是地方，建設經費切不可再像過

去再用於盲目的不合理的建設，應該用於最切合人民需要的建設。現在人民所最感切要的是生產力的增加；所以能夠增進國民生產力的建設，就是合理的建設，反此，則為不合理的建設。例如現在粵漢鐵路尙未完成，兩湖有剩餘的米糧，不能運到廣東出賣，因此缺乏米糧的廣東便要到安南暹羅輸入米糧年在幾千萬擔以上。假使完成的話，則兩湖的米糧可以流通到廣東，這種漏卮自然也就可以塞止，同時米價提高了，兩湖人民也可多得收入。粵漢鐵道的完成既然可以增進人民的經濟能力（同時還具有極大的國防價值）所以完成這條鐵路的建設是合理的。此外其他富於經濟價值的鐵道也不妨在政府能力所及最先興築。前此陳公博氏主張建築南京到漢口的鐵道，則揚子江水運甚廉，今後要務乃在發展固有的航業，建築鐵路顯然是不合理的。至於地方建設則宜完全集中全力於水利，先把水利弄好。免除了各地旱澇之災再說。公路假使是沒有經濟價值的，儘管可以不辦，粉飾外觀的柏油路更不必說了。但如廣西省舉辦耕牛合作和倉庫合作，則既可以減少農民耕種的支出，又可以助暢農產之流通，免除農民之損失，公家

所費又不甚多，是又現今各縣政府所宜舉辦的。

無論中央或是地方，現在只要能夠利用僅有的建設稅款，做出一兩件和大衆有切身的利害關係的建設，暫時解決一部份失業無業的問題，那麼以後的事都好辦了。我們也就可以從而解決全部的失業無業問題。總之，在這短期內，政府務須把人民衣食所憑的工業農業基礎弄好，不然，則一旦對外戰爭發生，國內便不知道要餓死多少人。危險孰甚！

在以上所述國防設備費和經濟建設費和以下所述的教育費司法費，普通行政費裏面，除國防設備費是先計算了必需的支出，然後在稅收淨額上估計其所佔的百分數外，其餘都是先估計其在稅收淨額上至多應佔的百分數，然後才計算其必需支出的數目。這是量入爲出的辦法。歐美各國都採量出爲入，爲什麼我國像建設，教育這麼重要的經費倒要量入然後爲出？就是因爲我國租稅大半爲間接稅，這些租稅，現在已經很重，實在不應該加重，並且間接稅最缺乏收入的彈性，就是加重也決增加不了多少收入。所以今後要務乃在整頓舊稅開發新稅（指所得遺產兩稅）而

不在增加舊稅更增中下階級之負擔。但整頓與開發并非一蹴可幾，尚須若干時日，現在縱使這些支出都為人民謀福利的支出，也只能盡量按照現有的稅收而為支出的支配。

上述的國防設備計畫和經濟建設計劃的執行，當然不能長久靠賴外才，一定要由我們的科學人才去擔任；並且要使這些建設有新的進展，也得要有科學研究的發明才行。要使我國科學人材培植起來，科學發明發皇起來，國家對此不能不撥若干款項為相當的設備與獎勵。現在世界各國由政府主辦研究事業最普遍最偉大的，要算是蘇聯；有國家技術局，有理工研究所，有大氣動力實驗室，有X光研究，有物理生物研究所。在列寧格列尚有電氣研究所，及農部所辦之應用植物研究所；該所每年經費三十萬金鎊從事於植物品種之改良，各區域土壤的調查等，即東北大豆，亦為該所研究資料之一，今於國內已廣事種植，現正研究全國各區域之最適宜植物，以求生產力的增加。在蘇聯：政府，科學，工業，教育已合而為一。我國科學家竺可楨氏告訴我們許多有趣的科學發明故事，說是：「十九世紀德國有名化學家 (Kekule) 在伊發明本生分子構造式

二十五週年紀念會(一八九〇年)中，伊說明其發明之經過，謂此年在倫敦過夏，研究本生分子構造式，久思不得，一晚自友人家乘街車返寓，在街車上，夢見許多分子，跳舞於前，忽而如神龍吻尾然，成一大環，時車已抵寓，驟為車夫所叫醒，歸即終夜不寐，搜索枯腸，卒仿夢中所得，草分子構造式。瑞士考古學家愛根西 (Louis Agassiz) 研究一魚骨化石，意欲由一骨之探索，而繪出魚之全形，恨苦思而不得，一次在夢中見魚躍於前，但醒後已忘，第二夕又如是，第三夕則將筆紙置於枕上，待清晨起身，魚像已留於紙，但不知何時所作」。我國「願盡畢生精力抱苦攻決心如故事中各發明家一樣以發明真理」的人，並非沒有，要在政府能給予苦攻的機會。不過在目前財政情形之下，這筆經費至多只能合租稅淨收5%約二千五百萬元。但現在若能確定預算，切實照撥，以後稅收增加，每年再添一點，那麼多少也能奠定科學研究的一點基礎。

其次就是關於教育的經費，教育的重要和今後的教育應注重於國民教育和生產教育是大家都知道的。不過在現在的情形之下，也只能佔稅收8%約四千萬元。

此外司法費應佔稅收8%普通行政經費應佔稅收5%。這裏所謂普通行政經費是還包括有黨務費在內的。黨務費在民國二十年財政部收支報告上竟達三、九二二、八九四元之鉅。在民衆，這種費用大半是無謂的擔負，以後應該減少。

依照我們意見，普通行政經費，每年應只有這麼小，約合二千五百萬元的數目。如果現在政府機關還像現在這麼儘管擴大，大半的公務員都是拿錢不做事，這個數目當然不夠。所以我們主張：現在各機關裁薪還是不夠，還應該大舉裁員，其標準以裁到留下職員在辦公時間都有公事可做，而無一刻辦理私事的機會爲度。在工廠裏爲廠主做工的工人就是這樣，難道在政府裏替國家做事的公務員就不該這樣？一個機關的職員進了辦公室無公可辦或辦得很少，閉着談天看報，就表示這個機關還大有裁員可能，即須實行裁減。如此，既可省一筆國家的經費，同時又不致把人才浪費消磨於談天看報之中。不過裁員以後，公務員差不多整個得白天都賣給政府，所以薪俸方面除了高級官吏可打若干折扣外，下級公務員像月薪在一百五十元以下

的職員，實在不應再打什麼折扣。還有各機關公務員待遇應彼此相若，不宜像現在的樣子：鐵道部則每年發十三十四個月薪俸，而其他機關公務員的薪金則七折八扣，弄得生活都成了問題。

此外重複的機關可以裁併的儘管裁併。像建設委員會就是一個重複的機關，因爲那一部實際上離得開建設的事？雖然後來由該會專掌設計，略可說得過去，但經費之外因事權的重複而發生的浪費已經不少，像從前交通部有一個無線電台，建設委員會也有一個無線電台，便是一個好例。又像鐵道部，爲何不歸併到交通部？又像僑務委員會，其職掌何嘗不是外交的範圍，爲何不歸併到外交部？再像蒙藏委員會禁烟委員會其職掌那一項不是屬於內政的範圍，爲什麼不歸併到內政部？海軍部爲何不暫時歸併到軍政部？信手寫來，就發現這麼重複的機關。若再加以詳細的考究，那麼可裁撤的機關真不知多少，可省的支出更不知多少。

在上面作者對於債務費一字未提，這是因爲中國的稅收只有那麼許多，而債務費則在民國二十年就實支了二三

八、七五四、一七一，此債務費如仍依照常軌，一定不會比現在減少好多，若用稅收償還，則上面所述的稅收數目即去其半，那裏還談得到國防設備，經濟建設和科學研究？國防上無所設備，經濟上無所建設的國家，試問能否生存？這樣備去，無異就是債務把國家來消滅，所以對於債務的償還，我們主張必須在可能範圍內盡量展緩。關於內債方面，前年政府已與持券人磋商，各種債券統歸關稅擔保，利息亦統減為長期六厘並延長還本期限，計每年可減省一萬萬元。關於外債（其中賠款已多半退還我國，此地不妨除外）如新外債能順利地舉借過來，則前述一部分的國防建設經濟建設之經費有着，不妨提出此等經費之一部，以為履行債務之用。否則我國應將勵精圖治的決心和事實，在不妨害國交的範圍內，商得各國之同意，展緩其償還。照我們看來，此舉對於我國對外信用，不但無損失，並且或許還有增益。即使此層不能完全辦到，但以後債務費每年亦不過一萬萬元左右。其中三千萬元在現今國營事業逐漸整理發展的時候，勉強可由國營事業撥付。還有七千萬元我們不妨於稅收淨額中酌提百分之十二來撥付，如

此當不至妨害整個的施政計劃。必須這樣，我國建設才有相當成績，國民富力才能相當增加，稅收亦可逐漸充裕。那時候，我國對內對外之信用隨建設之進步而日益鞏固，無論舉辦任何建設皆不患無款可籌。否則，國家支出動受債務費的牽掣，任何國防設備與經濟建設不能興，人民富力國家稅收永難增進而國家對內對外的信用亦永難提高，以後建設更加無從着手矣。惟此亦視政府對於稅收用途是否能如此支配，確立預算（詳下），監督用途，杜絕中飽，以達於國防鞏固民生樂利之目的。否則稅收用途未能如此支配，仍如前此之盲目浪費，則又不如債務早日償還之為愈也。最近全會開幕在即，當局似於安內攘外抱有極大之決心，甚望此後稅收不但取之於民得其當而且用之於民亦得其當也。

最後我們對於現今中國政治家有二語奉告，即：「政治家不止是全體國民現在的而且是將來的信託人」；「一切租稅，除以其產生收入外，應有其終極的最好的效果」。

第五節 預算

此地所謂預算乃指國家總預算而言。其定義可以說就是：國家在一定時期之內有權可以獲得的收入及可以撥付的支出的預計情形。預算制度之發達以英國為最早，美國法國次之。我國則於遜清光緒三十四年為實行君主立憲始有所謂預算。不過此舉乃清廷目擊當時革命風潮之緊張，欲藉此緩和漢人心理徐圖鞏固政權之計；故徒有預算之名，而無預算之實。此外宣統三年之預算亦無若何意義。民國預算年度將終，國會發生變故，民四民五預算亦以袁氏稱帝變亂發生，故皆未有決算。

預算的功用有二種：一為政府以此為對於自身監督的工具，二為人民以此作為對於控制政府的工具（我國預算可說只有前面的功用）；所以預算的目的，最要緊的是監督和控制。

根據這個目的，預算的編製，決定，執行，及其監督，是各有其應遵的原則。關於預算的編製方面，原則是有三個：

- 一是普通。
- 一是統一。

一是遵時。

普通的原則究竟是怎樣？就是每一機關的收入總額，與支出總額皆須包括於預算之內，不許收支有彼此抵消之情形。譬如在征收機關，其收入若干，支出若干，即應據實列入本機關之概算，不宜以收入抵消支出後之剩餘，在概算中列為本機關收入若干，因為這樣一來，國家就會不知道某稅確收多少？人民負擔確有幾何？因此國家極難比較各稅之優劣而實行稅務的改革；至於稅務人員因收支可以抵消，自收自用，從中舞弊，更屬無從監督而包捐制度最大的弊害也就在此。現在關稅鹽稅統稅各征收機關頗能合乎普遍的原則，但如財政部所征之菸酒稅，則以包稅的緣故，未能符合此原則，宜亟改正。

統一的原則又是怎樣？就是：國家之收入支出皆應包括於一個統一的預算之內，而不應分割為許多特別預算。所謂包括於一統一的預算當中，又不是說要包括於單一的文件當中，因為一個預算可用許多文件來代表，但各個文件所記的數字必須能迅速地彙總，以得一收入總預算和一個支出總預算。這就是所謂預算完整的原則。我國之預算，

即未能合乎此條原則。我國路電郵航無一不設特別預算，

即在民國二十年度預算裏面，交通鐵道兩部的營業收支亦未列入。查各國國營生產事業設立特別預算，本來不是沒有。不過這些設立特別預算的事業，不是目的想增加總收入，即係屬於試辦性質。在此等情形之下，爲使主管機關經營得以自由，自以設立特別預算爲宜。如美國歐戰時設立之戰時財務公司，專辦戰時國家所需要的事業，即係採用特別預算。至於我國路電郵航四事，則以便利人民爲主，其收支的目的，實與普通收支的目的毫無二致，實應列入總預算。並且這些事業過去設立特別預算，如果成績良好還有可說，乃除郵政稍好外，其餘並不見有良好的成績。反而凡屬此等位置者大抵皆視爲個人發財之大道（以特別預算不受最高政權者監督之故）以致今日人民對於國營事業多懷厭惡之心。故今後編造國家總預算必須把鐵道交通兩部的營業預算列入，不宜再任其割裂。如此，既可以調劑國庫之盈虛而對於各部經費亦不致有偏枯之弊。在各國，這預算的統一，又是「國會爲明白預算所代表的繁複的帳目，並且從收入上支出上對於政府施政方針獲得一個

確實觀念」的唯一手段。

預算貴乎統一與普遍而尤貴乎能遵時。一個會計年度的預算，無論牠的內容是怎樣的精緻核實，但是如果等到執行時期過了一半才編出來，那也是沒有什麼價值的。因爲在這種情形之下，這種預算或是失去了監督控制的效力，或竟不能實行。像民國二十年度預算就是在會計年度過了一半以後在民國二十一年的五月才編好通過公佈的。因爲預算並沒有實行，所以財政部二十年度的收支報告簡直和二十年度的總預算絲毫接不起頭來。正式預算既然沒有實行，自然沒有追加預算和非常預算等名目了。

此外預算的編製尚有應注意的兩點：1. 總概算之編製，依各國預算編製之經驗，以屬於行政首長爲最宜，在我國則應屬於國民政府，但民國十七年十八年國府預算編製辦法及十九年度試辦預算章程中之辦法，總概算之編製皆歸財政部，即與此點相悖。民國二十年度始改由國府直轄之主計處編製，此係仿美國預算局替大總統編製預算辦法，甚爲進步，甚望此後仍能沿用此制。2. 排列上收入應放在支出之前。前面說過，我國的目前財政政策果盡入爲出

，所以預算上歲入應放在歲出之前，且以收入項目較簡，置於前面，在公布時容易引起人民注意，不比繁複的支出項目放在前面一大堆，令人一看就頭痛。二十年度總預算歲入部分亦係置於歲出部分前，大概亦有量入爲出之意。惟量入爲出之外尚須注意稅收支配之適當，方能稱爲完善之預算。

其次就是關於預算的決定。在國府二十年度總預算裏面各項數目的決定上，現在有一個進步的現象，就是：預算在未送至中央政治會議和立法院決定以前，各機關的概算已經先由主計處先做了一層精密審查加以增減的工夫，不像十七十八兩年度的預算，財政委員會對於各機關的概算，不管三七二十一把牠打個折扣，也不像十九年度試辦的預算，財政部只把各機關的概算照轉於中央政治會議，由該會「一律打以百分之幾的折扣」的情形；所以二十年度總預算由主計處送到中央政治會議核議以後交立法院決定的時候，該院對此除了關於經費分配大體略有變更及對於收入項目之興廢略有建議外（如移海軍建設費於空軍擴張，減少財務預備費改充一般預備費及沙田官產劃歸地方

等）其餘各款所列的數目，大體皆照主計處審查後的數目。這雖然是由於先經過一番審查，但立法院對於各機關的情形，並不十分明瞭也是一個原因。爲使經費之決定確與各機關的實際需要相符，立法院尚須有一機關爲之供給關於各機關行政，用人，及必需設備等之參考材料。現在立法院審核預算的，是該院財政委員會（先分組審查，後提交全院委員會討論，最後再交大會通過），該會委員僅有十人；人數少而事務忙，自難望其明瞭各機關的情形，核定恰如其當；所以必須有這供給參考材料的機關。在我國，擔負這種任務的機關，最好是主計處，但該處所轄之會計統計人員，在全國各行政機關均未設立，職權尙未能行使，當牠編製總預算時，已經就嫌材料缺乏，何能再供給該院以更正確更完備的材料？補救的辦法，一是主計處從速行使職權，主計人員在各機關從速設立起來，一是由該院另設一補助機關。美國國會裏面有 Staff Agency 爲補助國會核定預算之機關，我國不妨仿此。

在各國，人民以預算之決定和通過於國會，視爲管理政府的工具，在現在之我國，則預算之核定及通過須經過

中央政治會議及立法院兩個機關，而立法委員皆由中央政治會議任命，立法院須對中央政治會議負責，中政會決定之原則，立法院不能變更，其權力較之德國上議院還大；所以預算在我國是國民黨用來管理政府的工具。又因為中央政治會議的委員同時又是行政方面的重要人物，所以我國預算也就是政府用來監督本身的工具。（周禮上所載的中國古代預算制度也是為政府自身監督的便利，牠的完密遠非現制所可及，此地未能詳述）。不過，要使預算確具監督的效力必須厲行決算。決算又稱為預算的監督。在各國決算是由國會審查，看是否與法律，預算，及政府契約抵觸，所訂契約是否有損政府正當利益而有浪費之處；此外如出納有無不法，保管是否無弊，計算有無錯誤，悉於決算中從嚴考核。我國決算審查權屬於中央政治會議及立法院，而其最後決定權則在監察院。但我國自有預算制度以來，從未編造決算，致此三個機關對於政府各機關經費之收支保管，是否有上述各點不當或不法之情事，無從加以考核，而各機關長官對於經費之收支遂無任何責任可言。於是公私混淆揮霍無度的種種弊病也就發生。試舉公私

混淆最顯著的例，就是：有些部裏的總務司長，除了辦理本部總務以外，還要兼辦部長的家務，部裏的東西和雜差，同時也就是部長家裏的東西和雜差。為免除這些毛病，固然賴有嚴密的財政組織，使政府機關平日本身就能自動實行事前的監督，而最要緊的，還要有會計年度終了的決算為後盾，根本消滅官吏作弊的惡念。在英國，政府各機關決算係由財政部的會計主務官 *Principal Accountant* 彙總呈由該部送交國會，送交國會以前，還要先經該部的事後審計人員 *Examiners* 詳細抽查 *Sampling*，送交國會以後，國會有公共帳目委員會 *Committee of Public Accounts* 加以審查。該會委員長及大多數委員都是反對黨議員充任，所以英國的財政收支毫無毛病。我們深望立法院監察院也能以「英國國會中反對黨所組織之公共帳目委員會審查決算」的精神，來審查政府機關（當然兩院本身也包括在內）的決算，庶可賴此威嚇作用，多少產生一點道德的效果。（*Moral Effect*）

我們以為只要預算能夠算得完密，決算能夠嚴格實行，達到政府收支一點不苟且的目的，便是好的，不管牠是

爲政府本身監督的便利也好，或是人民用來管理政府的工具也好，如果制度鬆懈，不能夠達到這個目的，則一切都是空話。根據這種認定，我們對於從前三中全會二次大會通過打算從事召集的國民參政會（其職權大體爲監督預算

決算，議決國際重要條約），認爲無此必要，因爲牠的設立，對於預算的編製，決定，執行及其監督，並不能與以良好的解決。我國預算編製的毛病，在未能合乎普遍，統一，和適時的原則；決定之困難，在核定預算機關（中政會，立法院）不明各機關行政用人之真相；執行及監督之障礙，在財政組織的徹底改革未能實行。所以政府與其分若干心力財力設立這個沒有實際作用的參政會，何如把這些心力財力用來設法解除上述預算上的種種困難？參政會的產生方式，雖係參用選舉與延聘兩法，但並不能代表人民的權力，且亦不能行使權力。第三二次中央政治會議關於此會的決議是：「國民參政會議決事項之最後決定權，屬於中國國民黨中央執行委員會」，可見牠簡直是中政會的諮詢機關。此會成立以後不過是預算上多費一番手續，就是：國民政府編好（由主計處代編）預算以後，交中

政會，由該會交此會，再交回中政會，再交立法院。如果此會可以被諮詢的資格，能減除中政會核定預算的困難，還有可說，但實際上那裏能夠？預算的編定經過了這番無謂的手續，當然也就發生一番無謂的遷延。

更進一步說，所謂「預算是人民用來監督政府的工具」這句話，在各國已經漸次失去了牠的意義，因爲現在各國的收入支出皆有一定的趨勢，無須每年擬定。例如英國在收入方面除所得稅率年年變更外，其餘各種租稅，皆依照已經設立之稅法所定的稅率，每年不再加以擬定。美國日本亦有同樣的情形。在德國則鐵道郵電等項收入亦無須每年擬定。大概各國現在都覺得：

（一）稅率是不以年年變更爲好，因爲稅率無定足以打擊國民經濟。

（二）政府支出年年差不多，收入方面自不必有很大的變更。

（三）既不年年變更，自無須年年提出於國會討論，佔去國會寶貴的時間。

支出方面在英美德日四國亦有一部無須每年提出，惟

其範圍則彼此不固。在英國，如皇室經費，公債本息之基金，司法經費，外交官經費，檢查官吏之俸給，皆可依照法律規定繼續下去，無須每年擬定。在德國，如公債基金及永久官吏之俸給皆無須每年擬定，陸軍經費則擬定以後適用七年，建築經費則自擬定以後繼續至建築完成為止。在美國，則凡官吏各司法官，稅務官，選舉監督官及監察官之俸給及法定支出，如公債，海軍俸給，河川，港灣，要塞諸種費用，皆無須每年擬定。在日本則有恆久費繼續費，定限費三類共三十餘種無須每年擬定。

但無論收入支出每年擬定的國家也不是沒有，像法國比利時就是這樣。不過這樣徒然給與政府種種不便，結果還是人民受了無形的損失。

預算在各國能夠充分行使權力的國會，已經漸漸失去牠管理政府的效力，何況我們沒有什麼權力可行使的國民參政會！由此更顯得該會從預算上看之毫無實際作用，不必設立了。

總之，我們如果能把財政組織弄好：立法院財政委員會，主計處，審計部，財政部都健全地組織起來，就讓政

府本身去互相監督，已經就可達到「收入皆有度，支出不虛糜，國防鞏固，民生樂利」的目的，其餘甚麼參政會都是空話。所以最後我們還得一述財政組織的改革。

第六節 組織

本來無論是租稅的設立及其變更，支出的目的及其分配情形，在在皆與民衆之物質上精神上的生活發生關係，民衆應有過問之權。這種權柄，在各國是屬於代表大多數民意的國會。在我國，是否亦應有一代表大多數民意的機關來操這種權柄？是的，我們應有一個國民大會來操這種權柄。不過這個機關還遠在憲政時期。在全國過半數省份所有縣份地方自治政府尚未成立以前（即過半數省份所有縣份對於建國大綱八第條所規定之各項條件尙未能完全辦到以前），我們深信：我國國民實在不能實行憲政，在這時期當中，必須經過一番訓政。所以我們在上面我們對於代表民意機關的設立，毫未提及，所擬各種財政上的改革，都是希望政府以民族保母的資格，自動實行。在昔國民政府初奠南京，頗有圖治之決心，而苦無實現此決心的

財政組織。其後主計處設立，爲財政組織開一新局面，乃又以種種人事上的關係，致未能擔負其應有之任務。今後要務即在破除此等人事上的關係，推行此新經改造的財政組織。

要曉得這新經改造的財政組織是什麼樣，我們不能不知道現今的財政組織究竟是怎樣？在現今的財政組織裏面，行政機關長官，不僅須管理本機關行政，並且還要編造本機關的預算決算，還要管收支上的會計，必要時還得要辦理統計，而且辦理這些事務的人員都是行政機關長官所任命。試想行政機關長官集預算決算會計統計等權於一身，公款那能不上下其手，中飽虛耗任其自便？在這種情形之下，無論政府的各種租稅是怎樣合乎原理，稅法的規定是怎樣詳備完密，結果還是一「國稅三升民一斗」，一切稅法的改革徒爲一般稅吏用爲對於人民作有效的剝削而中飽其腰包的工具，國家決難得到什麼好處。支出方面也是這樣，儘管政府的經費支配得怎麼適當：國防多少，經濟多少，教育多少，而重重的中飽不能剔除，這些支出還是空的，那能達到預期的目的？由此我們得到一個結論，就是財

政（這裏僅指收入支出）改造必須與財政組織的改造同時進行。

在新的財政組織裏面，主計處是一個中心機關。各機關（包括財政行政機關）的長官，只管該機關行政的事，關於預算決算會計統計等事務，概由主計人員辦理。這些主計人員包有會計統計兩種（歲計事務——預決算等，由會計人員兼辦），其任命不是由於各機關的長官，而是由於主計處。此外還有審計部所委派之審計稽察人員在各機關常駐專司審計稽察事宜，再有財政部所委派之出納人員在那裏專司出納事宜。所以，每遇財政收入：則有行政人員計算之；稽察人員查訪之；事前審計人員審定之；會計人員登錄之；出納人員收交代理金庫銀行保管匯兌之或並指揮銀行代收之；事後審計人員復以時審查核校以防偽造變造之單據；統計人員按期分項編成表冊以資比較而察盈虧；兼辦歲計人員，復按年就所已查明之數額，造成收入預算。每遇財政支出其所必經的程序亦與此相同。這樣一來，每一機關的收入支出自然毫無毛病。其人員既分屬於本機關及財政部主計處與審計部等四中

央機關，則其職權相對獨立，互相牽制，非法行爲，既無同流合污之必要，將相持而莫敢先犯。同時又有程序法規一定各職之責任，則法律需要之行爲，經互相監督之結果，又莫敢曠廢。法定之行爲莫敢後而非法之行爲莫敢先；如此則廉潔之風可以養成，而貪污之習可以矯正。這是最澈底的辦法，如果政府能夠毅然實行，那麼不僅以上的各種改革都有了意義，並且因爲這種制度打倒貪官污吏的結果，其影響於國家的政治經濟，將不止現在一代，而且及於將來各代。過去的人，沒有替我們設立和推行這種新的制度，致使今日貪官污吏滿天下，弄得國人民脈在若斷若續之間。我們現在若不能及早替後人推行這種新制，那麼後一代的人所受到外侮內患一定是比我們所受到的還要厲害，甚至於不堪收拾族滅國亡。過去的人們，我們不暇怨尤了，但願今日的我們不致再爲將來的人所怨尤。現在中央已設計政學院（招收大學畢業生，附設於中央政治學校）造就人材以爲推行新制的準備。甚望能有良好的成績，將來出院的學生皆能確實擔負「革除貪官污吏的命的先鋒隊」的使命！

我們也覺得這種改造，即使毅然實行，並不是一蹴可幾。因爲一來我國會計統計人材非常貧乏，有賴於今後的培植，而培植當然不是一個月兩個月所能將事；二來現今各機關，尤其稅收機關其收入及支出方法之腐劣，有賴於逐漸的改善而不適宜於澈底的變革。但是像掌理稅收的中央收入機關，及其所屬占經費支出最大部分的中央軍事機關及其所屬，占經費次大部分的中央經濟行政機關及其所屬，爲剔除弊竇以達禦侮造產的目的起見，是無論如何必須搜羅國內僅有的會計統計人才儘先推行此制的。至於其他機關尤其地方稅收機關（如征收田賦之財政局，及征收營業稅之營業稅局）則可從緩推行。不過各機關收支程序的現狀還是必須打破，就是說：各機關對於收入和支出只有命令的權限，不能有出納的權限。這出納的權限，應屬於代理金庫的銀行。現在我國海關的財務行政組織，即係採此制度，其運用的大概情形如下：納稅商人最初到關填報稅單交查貨員，查貨員攜回報稅單查核貨額無訛即予簽字。由商人持之至海關稅務司辦事處，處中職員爲之算好應納之稅額，再由商人持單前往代收關稅之中央銀行（

大概該行在各海關稅務司處皆派有辦事人員專收稅款（繳納稅款，然後憑此繳款憑單起貨。故稅務司爲命令機關而中央銀行則爲出納機關。此外我國鹽務機關亦係採用此制，其成績之良好亦與關稅相埒。（考之歐美日本諸國，行政機關之收支無不劃命令與出納爲二事）我國各機關如果皆能做此辦理，弊端必較現今命令權與出納權統歸一人的情形遠爲減少。尤其地方田賦征收機關，必須做到人民自動到局繳納，從而再把命令權授於征收機關，出納權授於代理縣庫及省庫之銀行，方可剷除吏役重重中飽，取消「國稅三升民一斗」的現象！

大凡完成一種改革，有三種力是不可少的：一是學理的力，一是軍事的力，一是輿論的力。這裏不過在學理上稍微貢獻了一點管窺之見，深望海內賢達從此各抒宏見，俾以切實可行的學理，取得社會輿論的贊助，然後再以政府武力爲後盾爲嚴格改造之執行。

短結

在先進各國，科學家已經把社會上的飢餓和貧窮通統

掃除，生產是只有剩餘。他們的問題不是大家有沒有麵包吃而是這些麵包怎樣才能完全分配給大家吃。他們埋怨有了二十世紀的生產，而政府却因逗留於十八世紀的狀態，不能起來執行這生產結果的分配。在科學在那裏並沒有生根的中國，飢荒貧窮支配了我們整個的民生同時外敵的侵略更增了我們貧窮和飢餓的程度。這種飢餓和貧窮，我們不能等待中國出了許多科學家，然後去掃除（因爲事實告訴我們：一國文化——科學根本就是文化之一——的提高，一定要在這國民民生安定以後才有可能），必須像蘇聯一樣，要用國家的力量不惜任何重大犧牲，集合國內外工程師，科學家，機械和原料，盡量從事物質和國防的建設來掃除。換句話說，我們目前需要計劃造產和計劃國防的二十世紀的政府。而執行這二十世紀的造產和國防計劃的財力的籌集，是否現在十八世紀的財政政策和財政組織所能應付？這當然是不能；所以我們要統制經濟，計劃國防，同時也要從根本上來把財政政策實行改造！

本文參考書舉要：

Dakou: Public Finance

中 國 政 策 論 叢 書		
Pigou;	Public Finance	實業計劃
C. perreau;	lecons d' economie politique, financière et sociale	阿部賢一：財政政策論
Seligman;	The incidence of taxation	衛挺生：南美三強利用外資與國事例
Seligman;	Progressive taxation	李權時：中國遺產稅問題
	Revue du travail international(國際勞工局出版)China Year book 1931	曹谷冰 蘇俄觀察記
Adams;	Public debts	東方雜誌
M. Sushita;	The economic effect of public debts	經濟學季刊
Stourm;	Le budget	財政部各年度報告及各種法規彙編
Willoughby;	The financial administration of Great Britain	武大社會科學季刊
	蕭一山：清代通史	時事月報
漆樹芬；	經濟侵略下之中國	復興月刊
		新亞細亞月刊
		其他各日報各雜誌



中國田賦征收制度概觀

蔡如海

民國肇興，建設未遑，田賦徵收，多沿清制。在此二十餘年間，財政當軸亦曾準酌舊制，取長舍短，頒行新制，革弊補偏，然各省積重難返，諱言改革，因循姑容，各行其是。遂致田賦徵收，雜然並呈，上虧稅收，下病元元，茲就所知，概述田賦徵收制度如下。

一、徵收機關

前清舊制，田賦徵收雖屬縣知事，而核銷之權則分屬司道。屬於布政司者為藩庫，歲入曰地丁，曰河工，曰驛站，曰顏料，曰平餘，曰耗羨，曰司存留，曰府廳州縣存留，等等。屬於督糧道主管者為糧庫，歲入曰漕糧。民國初年，縣政總攬於縣知事，下設財政科——後改稱第二科

——掌理田賦征收事宜。實際任事者仍為清之錢穀師爺。縣長無暇兼顧，征收事宜，委之二科。二科屬員，襲其故智，施其伎倆，全縣財政，權操彼輩，縣長沈溺其中而莫之奈何。國民政府成立後，內政部訂定縣組織法，縣政府設財政局，負清理稅收之專職，縣長處於監督地位，財政與行政，又復分立，局長一職亦有先令縣長暫行兼代，例如江蘇省於民十七年飭令縣長兼財政局，綜理本縣財政，另由財政廳委派副局長掌理日常事務。財政局得設總務，經征，會計三課。經徵課職掌一切稅收，整理糧戶等，田賦征收屬之。各縣財局以田賦為地方收入大宗，皆特成立田賦征收處與雜稅處並隸於經征課。田賦征收處概設於縣政府所在地，亦曰錢糧總櫃，為便利人民完納計，於四

擇適當地點，酌設分櫃。征收處內部組織，法無規定。概言之不外：(1) 田賦主任總管征收地稅盤查串票考核征數及其他關於地稅征收事宜。(2) 文牘員專司辦理清忙釐課等文牘案件並保管卷宗文件歸檔等事項。(3) 征比員司盤算承催各員役已完未完期限比追等事。(4) 督造員司監督權征造串複核征收成數等事。(5) 督征員司監督每日各櫃收完稅款，彙總填簿等。(6) 收稅員司征收稅款掣發串票等事。(7) 監串員司監掣串票核算每日稅款總分各數等。(8) 造串員司承造各期地稅串票等。(9) 催征員司承管册籍催完稅銀等事項。(10) 催征警司提追延玩抗疲業戶及發散由單等事。人員多寡隨縣境之廣狹，稅額之多寡而定。多者七八十，少者三四十。平均約在六十左右。

二、徵收制度

我國田賦征收，在清有四，曰官徵官解，曰書徵官解，曰書徵書解，曰包徵包解。民國而後，類多趨向官征官解。征收方式，有於縣府大堂設櫃征收者，有由縣派員按鄉收取者，有委錢店代收者，有紳士包征，有義團代理者，

察其體制，不外自封投櫃，義團制及包征制三種。自封投櫃者人民自携稅銀——前清須加封——親赴櫃完納，隨取執照。櫃之設立，在縣府或財政局內設立者曰總櫃，在四鄉者曰分櫃，有時為便利人民踴躍納稅，可於適中地點暫設流通分櫃。直接征收，本屬稅制之宜。但分櫃遍設為難，業戶以道路遼遠，諸多不便，書胥利此代征代繳，從中漁利。沿及今日，自封其名，代征其實，收不在官，欠不在民。全國千餘縣，行此制而成效卓著者為江蘇省江寧自治實驗縣。義團制者，縣分若干鄉，鄉有鄉董，為收稅單位。鄉分若干莊，莊有莊首，依次輪充現年，核收全圖地稅，負責總繳縣府，一若縣田賦處之駐鄉辦事處。成立之時，合圖協議，訂立規約，以資遵守。於征收之期，設櫃於公共場所，各糧戶即投櫃完納，延宕拖欠者，圖董隨時協助催收，期滿即赴縣掃數，掣據——完稅執照——回鄉，定期演串，以昭公信。公家得如期徵齊之利，人民免吏役訴索之累，官民交益。惜今即如江蘇之武進無錫等縣，鄉圖組織變更，征收成數亦不若昔日之高矣。包稅制者，開徵之前，紳士入署與縣長議價，官賣若干，紳允若干

，一若市僧，議價既定，紳士出一期票與官，官則屆期收款，以備繳解。而此包征紳士，儼爲世襲。此制與今日盛行之包稅制不同者僅乏投標之形式，紳士如何征稅於民，官不之問。糧差爲紳士之爪牙，糧冊串票爲官署之裝飾品。全國行此者爲數寥寥，如江西之峽江，廣東之邊瘠少數縣份。

三、徵收手續

各縣征收手續，向依歷來成案辦理。財政局於每年秋勸後，議定成數，及兩元米元折合率各田科則通知田賦征收處。處即飭冊書依土地實徵冊填造糧串或執照及由單，校對送縣加印後，即送監串保存，並將由單一聯截下按區包封發催征警交區鄉鎮長或各鄉負責冊書，散發各業戶。開征期屆，各業戶持由單自向糧櫃完納。糧櫃上之征收員——俗稱櫃書——即按糧戶持帶由單所列之數額，填具繳銀之流水堂簿後，連同由單持向監串員處隨行掣串交業戶收執，亦有僅給臨時收據嗣後調串者。征收員將所收款項交收稅員，由收稅員，彙集各征收員所繳之數核計每日總

收之數轉送財政局會計課收賬。財政局按期解繳應解數於財政廳，餘則劃歸款產處。逾限未繳者，由櫃書於限滿之後，將未完各戶串票印據，離根截下，謂之截串，分別飭交催征警，按戶追繳，設或催收無着，應將退回原串，業戶之玩愒者可由財政局指名呈縣政府押追，甚至可封產抵償。凡在法定完納期限後繳納者，須加滯納罰金；逾會計年度完納者更須加罰若干。但加罰僅以正稅爲限。全國之有獎勵金者唯江寧自治實驗縣，凡於開征期若干日內完納者給予一成普減之優待。至義圖制及包征制之縣份，人民完稅，並非直接由縣掣發串票，而由義圖或包征機關轉發。

四、征收簿冊

前清征收簿冊有四。一曰征收簿，俗稱紅簿，以其蓋有上級機關鈐記，一若官契之稱紅契，記載每日征收某年度丁米銀若干之總簿也。此簿記載以日爲經，以鄉爲緯，除本日共收外，又須合計累積征收數，故又名實征滾存堂簿。一爲繳款簿，每日共收稅銀繳會計處收存之簿也，本

簿之數即實征滾存堂簿各鄉總數，故又名日報簿。三日截串註銷簿，已裁串票蓋戳核銷登記之簿也。一爲日記簿，俗稱現收流水簿，逐日登記各業戶完納數之簿也，本簿以鄉別類，每頁十戶，一日戶數共計，必等截串簿之截串數。

四種簿冊，缺一不可，前清戶部則例內載，州縣征收錢糧簿，須於十月內送布政司鈐印，開征前領回，於花戶完納時，長官眼同登記填發串票。一切征收簿，每日提進內衙，由縣知事親自查核欠完，發出聽比，如有假手戶書，大頭小尾等情，一經查出，即予參題，規定甚嚴。迨至季世，吏治敗壞，紅簿悉由戶書製備，自行記載，事前既不送司鈐印，事後又不核覆。報銷不自簿冊抄錄，乃屬司爺閉門造車之事。民國以來，相沿成習。所謂征收簿冊，一場糊塗，任何會計師至此查帳，必有望簿與嘆之苦。浮收侵漁，交代不清，非無故也。唯江寧自治實驗縣，用新式簿記，處理征收事宜。登記現金者有現金收入帳與現金支出帳，現金收入帳分日期，業戶，稅額及臨時收據號數等欄。現金支出帳有日期，存數，繳解，提存，坐支等欄。記載業戶繳款有已完業戶登記帳及業戶暫存帳，前者有日

期，號數，業戶，田地，稅額，等欄，後者有日期，業戶存額，提回期等欄。另有截照登記帳，記載截照之業戶及截照數與其田地數。稅收狀況日有已完業戶日報表，現金收支表，截照表，簿記組織洵稱完善。

五、徵收憑證

政府按田地徵稅於民，必須有明確之地籍圖冊，備載花戶，坐落，四至，畝分，等則，圖形等，以爲依據。故公家舊有魚鱗圖冊，與賦役全書相表裏。而民間執有單契，以爲執業之憑證。清襲明制，向沿萬歷時之丈量，後經天災兵燹，散失殆盡。馴致官廳無徵稅之底冊，反以書吏所藏爲據。即此書吏秘藏征冊，每多承糧戶名，罕列真實姓名。財政廳但知某縣征額若干，不知花戶應完之數。縣府僅知花戶應完之數，而不知其姓名住址，某也若干，某也何處，唯架書與糧差知之最稔。是以架黠者上侵下漁，貪侵者任意欺罔，田賦征收，不堪問矣。以言政府徵稅之單串票，亦紊亂相若。串票式樣，概爲三聯或四聯式。(一)爲通知由單，亦曰糧票，即通知書，內載糧戶應納地丁銀

幾兩幾錢幾分幾厘，或漕米幾石幾斗幾升幾合等，小數至十餘位，現在已有遵改書銀元者，附加稅則逐項印在票上，何處完納及加罰辦法與征收期間亦列其上。或有將田地科則一併刊出者，人民以此為完稅根據，如有遺失，可至糧櫃重抄。(二)為串，發給糧戶為執照，內載某戶已完銀若干。(三)為存根留縣，以備存查。此種串票，理應由縣府編造，實則多出自胥吏之手，蓋除胥吏外，固不易洞悉個中秘密也。串票紙張，每為稀薄竹紙，刊印既味，保藏又難。串有板串活串之別，花戶完納銀數有定額者，謂之板串，存一部份而掣串者曰活串。串票之印造，或一年一造如江寧等縣，或一期一造，如鎮江等。串票式樣，有財廳飭令各縣遵式印製者，有各自為政者。甚至有不給票照者。又如鎮江又有公告一聯，業戶定納後，實貼征收

處公告牌內，以昭公信。縣政府每屆開征期，除散發通知由單外，又須張貼佈告，以便週知。

六、征收日期

田賦征收基於歷史之沿革，收穫之遲早，期限頗不一致。概言之，有漕各地分上下忙及冬漕三期征收，無漕各地僅分上下二忙。間有一次總收者。至若蘆課沙灘等地，征收期間，又稍差異，前清舊例，無漕各地，按各州縣賦額，分夏秋兩限，及期榜示，前為上忙，後為下忙。上下忙征數，或為對半，例如鎮江。或為四六，例如武進。開征至啓底，概為三月，逾則加罰。茲根據各省統計——銀行週報十八卷六期——將征收期間，列表於後：

田賦征收基於歷史之沿革，收穫之遲早，期限頗不一致。概言之，有漕各地分上下忙及冬漕三期征收，無漕各地僅分上下二忙。間有一次總收者。至若蘆課沙灘等地，征收期間，又稍差異，前清舊例，無漕各地，按各州縣賦額，分夏秋兩限，及期榜示，前為上忙，後為下忙。上下忙征數，或為對半，例如鎮江。或為四六，例如武進。開征至啓底，概為三月，逾則加罰。茲根據各省統計——銀行週報十八卷六期——將征收期間，列表於後：

1. 三期征收
 - 以月者——有底期者——三月至六月
 - 僅有起期者——四月 九月
 - 僅有約期者——五六月間 十月間 十二月間 (江蘇南通)
 - 以季者——春秋冬 (山東滕縣)

2. 二期征收
 - 以月者——有底期者——一月至六月
 - 僅有起期者——三月一日 九月一日 (山東新泰)
 - 僅有約期者——三月初 七月初 (湖北天門)
 - 以季者——春秋 (河南開封)

3. 不分期者
 以月者——有底期者——二月至十二月(廣西灌陽)
 僅有起期者——三月,一月(雲南玉溪)
 僅有約期者——九月十月(廣西馬平)

4. 特別者
 隨時征收者——廣東台山
 全年——湖北鐘祥
 按季——河南許昌
 按月——山西武鄉
 按日——河南柘城
 逐日——湖南長沙

七、征收費用

前清田賦舊制，正額以外，例有平餘火耗申費票錢等

項，名目紛繁，性質複雜，種種弊竇，不可思議。又征收

田賦，發給人民之糧票串票執照等，例由糧櫃自備，公家

無津貼，因之苛取於民，亦靠山吃山，靠水吃水之意，民

國以後，一律取消斯等巧立名目之費，改爲征收費，並規

定至多不得超過百分之十。此項征收費如何支配，各縣不

一。今舉鎮江縣之例，以概其餘：

1. 職員薪水 一一七九四元

職員薪水 三八一六

職員津貼 九六

征收人員費 五六四九

催征工費 二二二七

2. 辦公費 三〇四〇元

串票冊簿費 八三〇

造編費 八〇〇

雜費 一四一〇

合計一萬四千七百六十三元

又如浙江省，則各縣應於上期開征一月前擬具征收費

歲入歲出預算書，呈請財政廳核定，並於年度終了後一月

內，造具全年征收費決算書呈請審核。各縣帶徵之手數

料以九成列支，一成爲預備金。手數料計算標準，概以正

稅爲限，附稅則無手續費，手續費多者可有五六萬，少者

亦有一二萬，但征收人員衆多，每有粥少僧多之概，漁利舞弊，在所不免。

八、征收考成

田賦向爲國家收入正供之大宗，前清舊制，征收田賦奏銷有限期，考核有分數，經征督催有責成，獎敘議處有定例，立法甚詳，處分甚嚴。民國初年，此制蕩然，奏銷之名廢而報冊不達於中央，考核之道失而獎懲不加於外吏，流弊滋甚。民國三年財政部呈頒征收田賦考成條例。凡經徵催收人員，能如期征收定額以上者，分別記功晉升給獎，反之處罰，民十七年修正公布，規定較詳。然仍不足以一考成；各省多酌頒單行征收考成條例。例如江蘇省於民十九年頒布各縣財政局征收考成細則，考核之方，不外獎懲。獎勵之法有嘉獎記功記大功進級或加俸及特別褒獎五等。懲罰有申誠記過記大過降級或減俸停職及褫職六等。考成標準爲實征成數。考成時間，約在年度終了以後。考成機關，概爲各省之財政廳。

九、征收積弊

田賦爲土地稅之一種，其目的有二，一爲財政目的，一爲土地政策目的。我國田賦，以財政言，一若鹽湖塗，以地政言，反促進小農之沒落與荒蕪。稍知田賦積弊者，類皆能道個中原因。田賦積弊之在稅則者爲稅目繁雜，科則不均。弊在地籍者爲地籍不全，經界不正，戶名不實。弊在征收吏者爲組織不善，稽核不嚴。專論征收各省有各省之弊，例如江蘇，征收之弊爲糧櫃賄官賂紳，隱冊傳圖，隱官私征，浮算重征，捏報民欠，私罰滯納，違令填券，搶給串票，短繳糧款，此乃糧櫃主任及各書吏通同舞弊之秘方也。又如浙江，征收積弊有會社祭產欠賦，公共機關欠賦，富戶大紳欠賦，零星小戶欠賦，外縣客戶欠賦，征吏包庇搪塞。又如江西，弊有戶書之舞弊，糧差之侵蝕，劣紳之包攬，例報荒歉，欺串報滿。

十、結論

田賦爲地方政府之財脈，且與人民之關係至鉅，而田賦征收，紊亂若此，遂致附加日重，歲收反與年俱減。民之以田多爲累者，比比皆是。整理田賦，刻不容緩，整理

之方，首在改革征收制度。征收制度不健全，行地價稅亦黑暗如故，清丈田畝亦僅知田數。征收之制，尙乎便民經濟而效率大。五月間全國財政會議，對於改革征收制度之議案，洵爲目下救弊之良藥，錄之於后，藉終斯文；

一 仿義圖制之意，責成鄉鎮長組織人民，彙繳稅款，抗稅滯納者，報縣催押處罰。

二 一戶之田，同區而異鄉鎮者，仍總於一串票，歸住宅

所在之區徵收。異區者，分別編入各該區。田在本區而住址不在本區者，由業戶與區公所訂約，另定繳納辦法，否則，分別另串責佃戶代繳，以稅抵租。

三 改良串冊。

四 經征機關與收稅機關分立。不設分櫃。

五 應用新式簿記，並嚴行稽核。



整理江寧田賦之始末

劉支藩

緒言

(一)過去一瞥

縱的一瞥——從人員方面觀察：

縣府及財局……權櫃主任……權櫃櫃書……財

務警及催征吏……其他舞弊份子

橫的一瞥——從制度方面觀察：

秋勘之弊……編造冊串之弊……權櫃征收方法

……權櫃掣串繳款手續……稅率繁賸折算複雜

綜合的一瞥——從縱橫兩方面觀察：

額田隱匿……田賦短徵之原因……吏欠部份之

分析……綜論一切弊竇

(二)改革步驟

應付目前財政……籌劃整理程序……舉辦土地陳報……改革之準備

(三)改革辦法

科則稅率之統一……徵冊串票之改訂……徵收方

法之改革……徵收機關及人員之整頓……徵收簿

記之改訂……催徵方法之改進

(四)今後改制之途徑

目前清理之兩大問題

催收問題……稅則整理問題

將來改制之途徑

籌辦清丈……實施地價稅制

尾語

緒 言

中國財政，紊亂極矣。舉其最著者，在中央爲「鹽糊塗蟲」，在地方厥爲田賦。蓋田賦爲地方政府主要賦源，其收入雖鉅，而收不入官，其積弊最深，而尤以糧權爲甚。相沿數百年，歷經變故，圖籍散失，復經莊書之飛洒淆亂，豪強之霸佔隱匿，刁頑者據無糧之田，愚懦者納無田之賦，以致稅制混亂，科則紛繁，種種弊端，莫可殫論。余研究財政有年，夙有改革田賦之志，二十年考察江寧縣政時，曾擬具改革田賦計劃，惜無實行之機會。去年春，江寧改組爲自治實驗縣，以梅思平先生爲縣長，梅氏爲余師，同事者率皆同學青年輩，上下精神一致，煥然一新，全縣空氣，遽爲一變，舉凡公安，民政，教育諸政，均已逐漸刷新，惟財政一端，仍無辦法，而尤以糧權應付爲最感艱難。迄後余應梅先生之約，前往襄助，師友共事，咸抱堅忍沈毅之志，清廉純素之心，以及勇敢精明之策略，肆應於紛繁錯雜之間，撐持於險阻艱難之日，時經半載，幸未債事，業將糧權積弊，澈底剷除，田賦征收，重新改

制。在昔糧權積弊爲全省冠之江寧，現已井然有序，行且銀行化矣；在昔每年度田賦收入僅及三十餘萬元之江寧，在今年度已徵足八十餘萬矣；是全年田賦在昔僅征及四成左右者，今已徵到八成有餘，較前增加一倍，誠可謂果滿功圓，打破全國各縣田賦徵收之新紀錄，于財政一項，堪稱爲全國之模範矣。不佞因曾身歷其境，印象殊深，特將整理田賦經過情形，就余記憶所及者，詳爲敘述，藉作全國各縣整理田賦之參考。其於掛一漏萬之處，該縣不日將出專刊，今茲恕不贅及。惟以改革一端，學者立說紛紜，主張不一，迄無定論，尙願我國素研田賦之高明賢達，有以晉而教焉，幸甚！

(一) 過去一瞥

過去——改組以前——江寧，稅政百出，黑幕重重，無論政府及地方團體，上而縣長，未見有廉儉之可風，下及庶民，刁頑特出，整個江寧，殆已早陷於烏煙瘴氣之境。以言公安，則全縣公安局所，因無經費，致各自籌款，向人民苛徵雜捐，非僅以之供機關維持費已也，且須

以之應縣長及公安局長等主管長官之「倒報銷」。以言建設，僅維持其建設機關之門面，無絲毫建設成績之可言。論教育，則寒苦的小學教員薪水及教育經費，竟欠至八九個月之久，其地方學校各自爲謀，花捐百出，莫堪聞問。以言民治，則區鄉鎮長以及各地方自治人員，無不串通作弊，層層敲詐，吮民膏血。至言財政，則更甚焉。而財政積弊，又以田賦爲最甚，蓋無論自人的方面觀察或從制度方面剖解，皆屬黑幕重重，莫可究詰。故江寧田賦積弊之深，不但爲江蘇全省之冠，恐亦爲全國各縣之冠也。

縱的一瞥

從人員方面觀察

江寧田賦積弊，自其縱的組織方面觀之，自上縣長，下至貧苦小民，無一無弊。過去江蘇各縣縣治原極腐窳，爲縣長者，多屬貪黠奸狡之徒，任何方面，一有剝削機緣，即大施其搜括手段，江寧縣歷屆縣長，即其一例。查田賦徵收，本屬糧櫃負責，後以官貪，則吏必更污，糧櫃舞弊，又有縣長局長等爲之護符，有恃無恐，胡作亂爲

，大施其舞弊手腕。江寧歷屆縣長，均與糧櫃勾結，糧櫃繳款，既漫無標準，則縣長隨時均能以手條支款，往往於離任前，支取大宗款項而逃之天天，故每次新舊交替，從未有較清楚之交代。至言財政局長及經徵科長等主管人員，則其串通舞弊之機會更大，江寧財政局每屆局長蒞任，必須物色一絕妙好手之經徵科長，（或經徵課長）而該縣充任經徵科長之最久者，有某氏其人甚精幹，聞氏於年少時，曾專門聘人學習縣府二科科務，磨練其做官舞弊本領，今已三十餘歲，曾歷任經徵科長，吸吮人民膏血，現已買田置產，大發其財。財局內以經徵科長爲最有權有勢之人，一切稅收行政皆由其操縱，直爲糧櫃人員之大哥，非外人所可充任者也。至局內其他職員，多半互相勾結，小職員有小勾結之法，大職員有大勾結之法，其他如科長主任，有時亦能利用本縣老手，而搗亂糧櫃，使之不得不賄賂運動，而達到肥己營私之目的；即辦事員書記等，亦得藉控告案件之祕密，而與糧櫃以要挾，使不得不賄賂運動，而亦達到其肥己營私之目的。非特此也，即至工人差役，亦有與糧櫃勾結私通之利益，糧櫃之弊，可概見矣。

★……………★
 糧 櫃
 主 任
 ★……………★

縣府及財局之過去情形如斯，糧

櫃何如？謹為分析解剖之：糧櫃之組

成人員，約分為糧櫃徵收主任，正副

司賬，管區員，冊串員，及書記等。其中尤以主任之權為

最大，而其弊亦最鉅。江寧素分元甯兩總櫃，（因該縣係

上元江寧兩縣合併故）而兩櫃主任，自民元以來，更遞至

今，殆約三十餘人，均經秘密調查清楚。惜不佞現已離江

甯職，所製調查詳表，未在左右，表內形形色色，各種記

載俱全，大體為主任者，多屬本縣熟諳徵務之前清老手，

舉凡全縣各圖徵務，及某處有缺圖，某處可旺收，某處舞

弊最易等項情形，均屬瞭若指掌，且在糧櫃上素有威信，

非彼輩莫辦。故自清季迄今，江寧糧櫃，均被彼等把持，

而全縣田征實徵收數之多少，亦操諸彼輩運算中。民初略

有整頓，賦收成數尚能達到六成以上，迨後逐漸減少，至

近四五年間，每年田賦，糧櫃僅報繳三成至四成不等，全

縣百零萬糧額除此四十萬左右外，其餘五六十萬，均化為

烏有矣。如此，因其舞弊收入過鉅，若不與他人以些微食

餌，則事將被揭穿，故對上須運動，對下須應酬，對本縣

縣府及各局有賄送，對其他機關及有勢民紳有餽贈，甚至

上對前財廳內部人員及其傳達差役，殆無有不用其金錢運

動之手段者。聞十九年時，財廳曾派催賦委員某氏，到縣

後，縣屬各機關組織清賦委會，擬作一澈底之清理，旋被

糧櫃運動其主要人物，而事以無結果終。噫嘻！糧櫃金錢

運動之魔力，誠大矣哉。

★……………★
 糧 櫃
 櫃 書
 ★……………★

糧櫃主任以下，厥為司賬，協助

主任負綜理全櫃徵收賬目之責，司賬

分正副二人，多屬主任親信，主任及

正副司賬三人，名為內櫃，主任向催徵吏嚴厲攤比，追繳

卯款，並對財局負全責。司賬總管賬目，監督櫃書，向主

任負責，此即所謂內櫃。至外櫃則為管區冊串，書記諸

員，將全櫃事務，分為若干區，如元櫃分為上中下及衛公

廬四區，寧櫃分為山南山北建業永豐等七區，每區設一管

區員，經管全區冊串核算之責，管區者寧櫃七人，元櫃僅

四人，管區員以下，視其區分之大小，及事務之簡繁，酌

設二三冊串員，專負核截串票之責，冊串員以下，又有所

謂書記助理等名目，余等初至，以為彼輩工作，殆亦盡屬

專門，外間人實無法接手辦事，墨守成規，工作全無定時，而其人品，則奇形怪狀，形形色色，不一而足。加以櫃內殘踏不堪，寢饋其中，直若蹈入另一世界，所謂別有天地非人間者，即此之境歟？

★……★

糧櫃以下，屬其直接統率者，有督

★……★

財務警

督催吏又名財務警，

★……★

催吏，有催徵吏。督催吏又名財務警，

人，專司傳齊各催徵吏按期來縣繳解款項之責，規定每十

日或五日爲一卯，每卯必須傳齊各催徵吏到櫃，每傳卯一

次，得向催徵吏索取傳卯費一二元不等。此三十人中，其

較強者，能時時輪到派遣傳卯之差役，弱者甚至終身無一次

輪及之者，故派出傳卯，直視爲上等差事。及到卯期，催

徵吏進城後，又有看守催吏負不准其逃避之責，多看守一

日，得多敲詐一日，遇有疲玩催吏，因繳款過少而被押追

時，多令財警看管，於是又更有苛索陋規之機會矣。至若

催徵吏，原來僅負催戶之担，專催而不經手錢糧，後以習

慣愈深由催戶而進入代完代繳之職，其初也，政府既無如

民欠之大戶何，乃責令彼輩傳追，亦無所不可，及其既久

，政府則又無如彼輩催吏何矣。全縣催吏，共約百人，元境四十餘，寧境五十餘，每遇卯期，催吏必須準備數十元，或數百元應卯，每卯之款，由財局經徵科長，按催吏承催田額之多少攤派之，此項攤派，實係根據糧櫃主任之報告，並不均平，每催吏繳款若干，先須與櫃主任商量，繳

入主任之手，由櫃上司賬記賬，轉繳縣府，一轉手間，即

被糧櫃短繳數成矣。且催吏繳款，須絕對服從糧櫃主任，

甚或命令催吏將錢不繳縣府而交給糧櫃人員朋分，政府儘

管每十日一卯，任憑逢卯追比，而所能收到之款，仍屬寥寥無幾。催吏繳款之處，除正式在縣府糧櫃上以外，早間

即在茶館集合交錢，晚間則在澡堂當面私收，余在任時，

風聞府東街口某茶社及三元坊某浴室，爲彼輩集會之所，

催吏糧櫃既已打成一片，不得不服從主任之命令，彼輩復

因同病相憐，不准某吏實行多繳以邀功，全體繳款成績既

壞，即政府收入少而舞弊私收反多，彼輩團結異常堅固，

政府亦不敢實行通同收押或斥革也。且催吏繳款過少，因

恐被押，於是串通糧櫃，央請主任在科長追卯時，代爲說

情，限下卯補繳，而狡猾者竟不應卯，但僱一窮人到卯應

押。大抵彼輩繳款，多屬夜間，點卯時，在卯期內常常通宵達旦，坐在辦公檯上催卯，冬天夜長氣寒，苦實難捱，而彼輩正利用此苦境，以捱過其應繳之卯款，在催卯者，務須怒形於色，裝出嚴酷面孔，拍桌發怒，叫警施刑，百般恫嚇，通夜如斯，精神自難撐住下去，而彼輩則個個冷蛇死像，欲言不言，欲行不行，鬼鬼祟祟，垂頭稚立，任憑如何嚴迫，儘管身受重刑，死亦不將糧款繳出。大抵能捱過追卯一關，則正式報賬少而糧櫃及其自己分肥多，彼輩吝吝利誘之徒，甘願嘗此嚴刑拷綁之慘味者，即此故也。聞某老吏云「二十一年陰曆十二月三十日，為廢曆年除夕之夜，正值比卯之期，有二催吏死不繳款，竟將該頑吏等，剝其衣服，綁於梧桐樹上，時雪絮紛飛，寒冷已極，綁掛二小時，仍無款繳，由其主任出面央情，始行釋出，翌晨，其友云，該吏等昨夜雖受重刑，仍各攜款五十餘元返家度歲矣。」如此情景在當時殆為司空見慣不足為怪，而吾儕則飽嘗其鹹酸苦辣之滋味，此中情景，實非外間所能意料及者也。

★……………★
其他舞
弊份子……………★

據云：江寧糧櫃整個團體，約數百人，而依附糧櫃為生者，約三四人。

★……………★ 余初聞之，甚為驚詫，久之深悉其中黑幕，殆亦無怪其然，奉凡全縣無業人民，上至奸刁吏屬，下及訟棍流氓，均能與糧櫃人員私通分利，偶一不遂其願，即行控告鬧訟，甚或暗殺，種種搗亂行為，不一而足，雖然此乃就糧櫃以外之普通份子而言，其最重要者，厥為身不任職而仍操縱現在糧櫃生活之實權者，全縣約二三名，彼輩自前清即在櫃上混飯，對全縣糧賦，最為明瞭，因其過于明瞭，益以權威甚大，故易弊混。糧櫃統率各書吏，仍其表面文章也，而彼老手則握統馭各催徵吏之實權，蓋各催吏非俯順逢迎，任聽指揮，皆有革職或在鄉間催傳不動之虞。故催吏有拜之為義父者，有尊之若祖父者，各吏務須時時送款報効，而糧櫃一舉一動，主任均須按時製作報告，彼輩家中，添置私賬，催吏繳款，除繳縣府糧櫃者外，另一部份，即繳入彼輩「家櫃」之中。其家中私賬，曾被余等搜獲，舉凡整個糧櫃之朋分賄賂各樣各色的賬項，均經詳細記載。察其內容，有關係某某主管廳處者

，有關係縣府財局及縣黨部者，亦有關係其他主要人物者，其舞弊之大，可想見矣。

橫的一瞥

從制度方面觀察

田賦積弊，自其縱的組織方面觀，已如上述，今再自橫的徵收制度方面以觀，則徵收積弊，顯係由制度的缺憾，與人的舞弊二大方面所形成。請詳述之：

★……★
秋 勤
之 弊
★……★

就徵收制度言，江寧舊習每年田賦

徵收向例，在冬漕時，上下兩忙，一次

徵足，未曾分爲第一二期。在開徵之

前，先行籌備造冊造串手續，在造冊串之前，約於每年八九月間，例須辦災。俟秋勤災案核定徵收分數後，即行着手趕造冊串，籌備開徵。過去辦秋勤，即爲糧櫃主任之一最好舞弊機會，其中參加舞弊者，自縣長局長以至秋勤委員，區鄉鎮長及櫃上一般書吏盡屬之。其舞弊之方法，不外「顛倒山圩」「移荒作熟」等項。黃豪君在經濟學季刊第四卷三期著「江甯自治實驗縣田賦之過去現在與將來」一文中論之頗詳，特摘錄如次：

「原來甯區田地，依其地勢之高低，本分爲山田與圩田兩種，前者地勢較高，多靠小山附近，易罹旱災，後者地勢較低，與江河爲隣，須築堤護衛始得實行耕種，易罹水災。每遇水旱成災，糧櫃主任即從中顛倒山圩，害公肥己，如二十年大水爲災，圩田顆粒無收，上忙只收三成，下忙與冬漕全免，山田無災，實征九成，糧櫃主任便串通催吏，在災冊上以山田報圩田，從中取利，因爲災冊雖由鄉鎮長證明，却由催征吏編造。鄉鎮長對於各該鄉鎮土地，何處屬於山田，何處屬於圩田，皆瞭然於胸，叫他們證明，原意本來是最好不過的，可惜他們大都沒有相當知識，往往糊裏糊塗，便把證明的圖章蓋上，間有一二頭腦清晰的，奈經催徵吏的利誘，也就不問各該災冊是真是假，便把圖章蓋上了。在這種場合之下，催征吏對於山田業戶實徵的是山田的糧，但所給的是圩田的串票。如果業戶當場和催徵吏對質，催徵吏還不易狡賴；如果當場沒有對質，則事後業戶儘管告發，催徵吏也可有恃無恐。因爲他有災冊爲據，說那告他業戶的田，本是圩田，他也只徵圩田的糧，並沒有收他山田的錢。因此，業戶以不能提出確切證

據，在審問這件案子的主管機關，也不能一口咬定這催徵吏一定舞弊。很不幸的，寧邑業戶，都是不識字的多，他們只要拿到糧串，其他一切，也就一概不問，所以都是當場沒有和他對質，或者糧櫃印串時，故意把串票的銀元數（係圩田糧額）印得很淡，再以私印加蓋山田的糧額，此種山田與圩田之差數，入於糧櫃催吏之私囊，是為「移山作圩」，有些圩田，明明顆粒無收，但在災冊上，催徵吏硬說他是圩田中的高地，勒徵山田的糧，是謂「以圩作山」。

上面就秋勘方法上簡單敘述，如至縣府細閱秋勘案卷，真是一塌糊塗，控案無數，而法院公文之往來，縣府或財局每為糧櫃主任包庇辯護。二十年大水災之秋勘災冊，縣府竟未完全存留一份，均破彼輩陸續偷出燬滅，幸縣黨府尚有影印一份，可資參證。高等法院曾數次集訊偵審糧櫃主任某與前財政局長某氏，對於此案，迄尙未了結。今年余等派員實際履勘時，所有查勘委員，均赤足步行四鄉履勘，未有絲毫驚擾，人民心甚驚喜，謂往年勘災委員同區鄉長，均係肩轎五六乘，勢焰聲張，區鄉人民，百般恭

奉，饋贈酒肉，不一而足，其情弊之深，可想見矣。

★……………★
江寧田賦，徵收習慣，向例於每年
編造冊……………
串之弊……………
三四月間，令各催徵吏查造草冊，其於
所承催圖內業主田地所有權之移轉，縣

府不得而知，推收過戶之權，全在彼輩催吏之手中，故每年徵冊，胥賴彼輩之實際報告。於三四月各吏須造徵冊草簿（俗名春冊）每交草冊一本，櫃上送洋十元，此款關係自徵收費項下扣支。其草冊內容，簡陋不堪，僅有某圖某戶田若干畝，地若干畝，既無銀米之數，又無分段編號工夫，亂雜無章，漫無頭緒，其所以然者，蓋春冊即係每年土地移轉變更後之所謂畝數。（其實完全虛偽不實）得到確實畝數後，糧櫃櫃書即將其銀米，科算出來，亦即所謂專門秘密工作，他人所不能接辦者。科算後，每櫃由各管區者負責編造徵冊。所有印刷紙張薪工等費，均由糧櫃負責籌辦，管區者分發於其親信幫手，或其家族親屬，視為包工，約一個半月之久，各區可以造齊。開造冊時櫃書深知各該圖實情者甚少，多須查詢催吏，或請問縣中數位舞弊老手，知某圖某戶產業多，而貪圖便宜，於是將此等戶

名少填大頭或小尾，甚或故意完全漏寫，將來不必給串而向其借墊錢糧，故徵冊上各區秘密記號甚多，外間人莫由知之。造冊完畢，冊交財局審查蓋印後，仍交櫃上保管，並令櫃書冊書，齊集大禮堂科造串票，於是舞弄大頭小尾，或故意留空地等項把戲均已出現矣。蓋每張串票正稅銀米數，加蓋木戳幾元幾角幾分，其幾元之上及幾分之下，均無標識斷尾之記號，故科算後出票時，再於串票上加蓋幾百幾十幾元之戳，則將來截出串票一張，即可大發其財矣。此種弊端，與日俱增，愈演愈劇，一戶少填數角或數分，年年少填，則該縣田賦額征數勢必年年減少，故江寧田賦額徵數在昔為一百三十餘萬元，後變為一百十餘萬元，今則僅九十七萬元矣。田賦額數之減少，此其一大原因，雖然，政府徵冊上雖減少，而實際田畝額數，均已記入私人腦袋，或祕存私冊之中而未嘗絲毫減少也，因此徵糧圖冊，既任意為糧櫃所把握，則其他徵收舞弊，自不待言矣。

★……★
糧櫃征
收方法

徵冊串票造齊後，即籌備開徵手續，如遇秋勘手續來不及時，則加戳減徵，於是加有加戳照減者，有不加戳而任意

增添者，糧櫃人員各種手段，均視老百姓之強弱為定，視其可欺者則欺而詐取之，甚或百般留難之。自出開徵佈告後須至二月後方有寥寥數人來櫃完糧，而催徵吏催收代完之優差，則不論徵收期限，一年四季，均須在鄉間，搜索催完代繳，然實際上繳入縣庫者寥寥，其餘儘命搜徵者，均已飽入私囊而朋比瓜分矣。該縣徵收方法，向章均係糧戶自封投櫃，迄今年久月深，鄉民亦疲於自完，每每央請熟悉田賦徵收情形之催吏代繳，催吏遂漸田催戶而改負代完之職責。其代完也，有由人民自願給以額外報酬者，有由催吏根據習慣須另給串票費等陋規者，有由催吏不給串票，私迫業戶予以一部份糧額，而催吏亦再不追問之者，形形色色，不一而足，要之催吏能獲此如許之利益，當然希望自完者少而願全縣業戶皆由彼輩代完之也，於是催吏與糧櫃勾結，催吏之利益，當然要與糧櫃主任朋分，除糧櫃主任用其他方法舞弊收入外，其間每年四時八節，各催吏均須送錢報效，每遇年終，每催吏須按其所催圖份之大小，送給主任三四百元不等。元寧兩櫃主任各轄四五十個催吏，每主任即此一筆收入，亦有一萬五千元至二萬餘元

之鉅。雖然此乃仍屬經常收入，有時一遇催吏病故被革或辭職時，櫃主任即可利用委任催徵吏之權威，對於被委者，總須取以四五百元之報酬。主任與催吏間之關係如此。催吏既不願人民自封投櫃，則櫃櫃當亦想盡種種阻難方法，務使業戶不能到櫃完櫃，聞其方法不一，有催戶赴櫃者，首須考察該櫃戶為鄉愚，抑縣中有聲勢之富戶，為鄉愚者即予以種種敲詐，科算糊塗，稅額亂寫，（串票上僅蓋正稅銀米折洋數之木戳，尚須加算各種附稅而附稅標準復不一，有按畝帶徵者，有依銀米折算者，人民焉能清楚，參閱下面「稅率繁瑣折算複雜」一節可知）或竟額外需索，指給串票，稽延時日，使其非過四五日，在城寓所耗旅費，較給催吏者仍大，於是久之，業戶自願央請催吏代完。或者視該鄉愚甚吝嗇，引至櫃外私宅，令其少繳一部份，不要串票，櫃櫃以後，永不追究，於焉了結。如為縣中有聲勢之大戶，竟百般恭奉，其人性喜搗亂者，則代為先截串票，後繳稅銀，盡力通融，以防其控告櫃櫃之舞弊。其人素厭多事者，則明明白白錢串兩清，另給以相當報答。其人甚吝嗇者，則櫃櫃實行其借錢手段。有人尙親眼看

見某櫃櫃主任到一位大櫃戶家中借錢把戲，此筆借款，彼此皆心領神會，無非是用以抵充該戶應完之錢糧，因其不掣串票以致無從稽考，將來政府縱令從徵冊上摘抄大戶欠糧名冊，派警提追則該大戶或在徵冊上，早已有一暗號，非彼輩親自檢查，不能識出，於是摘提之戶，該戶已不在其中，或在該戶徵冊上早已加蓋「完訖」木戳矣。蓋全縣戶數，如此之多，何戶已完，何戶未完，其蓋有完訖木戳者，小戶大都可以徵信，而大戶則不盡然。余等曾於提追大業戶時，已窺見其陰謀，在彼輩以為蓋「完訖」戳者如此其多，未蓋「完訖」戳者如此其難，其未蓋「完訖」戳而其旁有暗號者，外人安知其秘密。即已蓋「完訖」戳而仍未完繳者，如欲求其水落石出，自非核對串票不可。然若一一核對，又恐耗費時日而有礙徵收，因此種原因，在業戶自封投櫃者，多半有以上各種弊混夾雜其中矣。

該縣征收方法，除業戶自封投櫃外，即為催吏代完，規定每五日或十日為一卯，到卯即傳齊各催吏繳款，此中弊混，前已詳言之。大抵在冬漕極旺時改每五日為一卯，甚至不分卯期，天天皆為卯期，俗語所謂「走馬看冬漕」

是也。冬漕之時，收入固肥，而舞弊收入亦可觀，冬漕期內，可收到二十餘萬至三十餘萬左右。全縣應收百餘萬糧款，每年實收僅三十餘萬至四十餘萬左右，其餘四五十萬元，俟冬漕過後，直至次年春夏兩季間，其所欠繳者，大部份多屬民欠俗名「漕尾」。糧櫃主任竟敢大膽妄為，實行「拍賣漕尾」，秘密廉價賣給催吏，如三十萬糧額，便以十餘萬拍賣乾淨，催吏買到此筆偌大的漕尾後，對於業戶，亦得略為通融。譬如應完一元者，此時只繳六角或八角。但業戶却不能向之索串。欲究此弊，須於次年度開徵以前，盤查串票，押提糧戶，年年如此做去，必使糧櫃無漕尾可以拍賣，或雖有漕尾，欲賣而終有所不敢。聞去年某財政局長曾會同各機關實行清查，將串票上欠糧在二十畝以上者，一概摘出，並由局長親自下鄉押提，挨戶查串，因此凡已繳錢給吏而未有串者，自必向吏索回該款，但此等款項，糧櫃主任，亦曾侵吞一半，催吏為彌縫紛紛起見，實行退還業戶糧款，勢必轉向糧櫃主任乞索其被吞部分，於是約定在次年開徵後，准其另行設法彌補之，此乃上年度徵糧，下半年仍有舞弊之機會也。

此外在徵收上另一舞弊之方法，即「預借冬漕」是也。工寧田賦收入，大半全靠冬漕期間，冬漕過後，即為徵收淡月。縣府各機關至三四月時，多感青黃不接，無米為炊。於是財政局長不得不借重縣中徵務諳熟之幾位老手，委以借漕委員名義，在四鄉設借漕辦公處，蓋某鄉某圖大戶，可以借到，某圖大戶，難於借到，悉在彼輩心目中。且鄉鎮長及各大戶，與彼輩素有金錢往來，感情融洽，故非彼輩莫辦。因此各機關多直接向借漕委員辦公處親自撥款，稅款作為私人往來，可以不入縣庫，財政局等於虛設。該委員向大戶借錢，予以重息，准其至冬漕完糧時，持印券抵完錢糧，而此印券在財局發行時，多屬依票面額七折或八折發出。該委員等則以折扣九五折賣於大戶，以作借漕息金，此種稅政，皆非彼輩糧櫃老手莫辦。歷年預借印券，式樣不一，余等在府督征時，至印券執偽執真，無從辨別，卒至下一停止收用之命令，而彼輩亦無可如何。可見此項印券，偽者多而真者少，弊端極大，否則法定印券，驟予停收，糧櫃必據理力爭，而人民亦必紛紛請求矣。

★.....★
 根櫃繳款
 手續.....★

本縣田賦，向由財政局設櫃征收。

其櫃櫃組織，係在財局直轄系統之下在

財局未成立之前，則由縣府第二科經營

。查前縣府對於櫃櫃之監管，規定本極嚴密，所有櫃用簿

據及用人行政之權，皆操諸科內，櫃櫃人員，無法舞弊

混。迨後政府負責人員，時時更調，為政者咸抱五日京兆

之心，全無刷新整頓之意，因循泄沓，只求政府收入有着

，不顧櫃櫃把持操縱等弊混。民國以來，此弊更深，迄至

近年，積弊尤甚。查近年徵收積弊，全由於財局經徵科

長（即課長）與櫃櫃人員上下勾結，串同一氣，居心舞弊之

所致，何則？櫃櫃主任除將已徵櫃款按時繳局外，尚須按

照規定時期呈送：（一）繳款日報旬報月報單（二）經徵簿及

（三）製串單等件，經局內經徵科長核准後，方得發給櫃串

，此項辦法，原在鈎稽監督，嚴防弊竇，務使櫃上徵起之

款，涓滴歸公，局中發出之串，與款相符，其收款也，在

櫃上有經徵簿繳款簿旬報表等項簿冊為之記載，在局內有

會計股正式賬簿之證明。其出串也，在櫃以製串堂簿（即

田賦日收簿）為根據，在局內以串房報表為依歸，櫃上收

到各催吏款項後，即登入催吏往來簿，每日彙齊各催征吏

所繳之款，登入繳款簿，送繳科內，由出納蓋章核收，其

繳款簿載之繳款數，較各催徵吏實繳之數額，短少甚鉅，

故繳款簿與催吏往來簿相差懸遠，惟繳款簿與經徵簿旬報

表三種，均須送科，故此三種數額，大體尚屬相符，而催

吏往來簿及截串堂簿，又可大約符合，因此二者本應送科

核閱，但近年櫃櫃為便於串通舞弊起見，不送科核閱，而

科長亦多不追問，竟以櫃櫃向歸外辦為詞而搪塞其責任，

故製串堂簿催吏往來簿之實際簿據，與形式上之經徵簿繳

款簿等項之數額，相距殆有天壤之殊，其重大舞弊之處

即在此。本縣夏間，發現寧櫃主任等侵吞稅款一案，時僅

自去冬至今今年二月，數閱月之久，而數竟達八萬餘元之鉅

，此案既經破獲，現正在法院審訊中。總之該縣繳款製串

，原有手續，甚稱完備，若非局內櫃櫃，互相勾結，決不

能胆敢如此舞弊。蓋櫃上繳款後，會計課即有確切之記載

與報告，款繳後於製串時，在串房之報告表，每日有日報

表，每旬有旬報表，每月有月報表，此項報表，係根據櫃

上日收簿（日收簿經串房管串員蓋章）及截串單二種，而

截串單且隨日報表由管串員直接送至局內經徵科長室，呈請核閱，則串房報表應由經徵科長負直接完全責任。然串房報表，既與櫃上日收簿相符，而日收簿又多與繳款簿相差懸遠，則串房報單自與繳款數不符甚鉅，該縣櫃櫃，縱屬外辦，而串房究歸內管，經徵課長不予時常監督櫃櫃，核閱櫃上日收簿，已屬違法，又何能以櫃屬外辦為詞而搪塞之。然串房報表，每日由管串員送請經徵課長審核，亦多置之不問，財政當局明知串房報表與繳款經徵等項簿冊，不符甚鉅，故每屆移交之時，僅交經徵簿旬報表等件，而於串房報表及櫃上掣串堂簿等項，多不移交，向例謬稱殘缺不全，以塞其責。此種惡例，恐非江寧一縣然也。

★.....★
 稅率繁頤.....★
 折算複雜.....★
 完備所致，故田賦一物，早已仿「鹽糊塗蟲」而變為「田糊塗蟲」矣。其他種種莫明其妙之陋習無論矣，請單述業戶來櫃完糧時之稅率折算複雜與蘊一端。不佞前在江寧服務時，曾隨便往櫃櫃任取徵册一部，順手折算上元境丹泉市泉水區第三五三九號業戶應完糧額，命櫃書折算，查詢至再，竟費一二小時方始明瞭，其於一般愚農業戶，安能詳細明瞭，茲將江甯

江寧縣田賦完納計算實例

縣田賦完納計算實例簡要編列於后：

稅 率		
(1) 每銀一兩折實應完二元七角二分三厘二毫五絲	正省縣稅	\$2.05
	滯納金	\$0.20
	手續料	\$0.13325 (每元六分五厘正稅二元五分計如上數)
	水利捐	\$0.34000 (元境只徵民賦其他衛賦關租盧課盧洲等項在外)
(2) 每米一石折實計算應完八元三角三分	正省縣稅	\$5.00
	滯納金	\$0.50
	手續料	\$0.325 (每元六分五厘)
	加徵正稅	\$2.00
	防務費	\$0.50
	附稅百分之一	\$0.005 (保防務費五角之百分之一)

(3)每畝附稅征畝捐五角八分	教育捐每畝	\$ 0.13	分一二兩期計算第一期二角六分第二期三角二分
	公安捐每畝	\$ 0.10	
	自治捐每畝	\$ 0.02	
	農業捐每畝	\$ 0.02	
	清丈捐每畝	\$ 0.10	
	村治捐每畝	\$ 0.05	
	黨務捐每畝	\$ 0.04	
	建築捐每畝	\$ 0.05	
	保衛捐每畝	\$ 0.07	

實 例

地點——元境丹泉市泉水區（即第六區某鄉） 徵册號碼 3539

戶名——王明才

田產——十二畝六分（究屬塘田溝田灘田
抑屬蕩田不得而知）

第 一 期 應 繳 數

銀二錢九分七厘，以2.05折算，共計\$0.609

米一斗五升，以五元折算共計 \$0.750

\$1.359
-) .1359—廿一年度普減一成數
1.2231—(應完忙漕正稅額)
+) 0.0883—(1.359 × 0.065)手續料
1.3114
+) 0.1359—(1.359 × $\frac{1}{10}$)滯納罰金
1.4473
+) 0.10098—(二錢九分七厘 × 0.34)水利捐
1.54828
+) 0.30000—(一斗五升 × 2.00)加征漕米正稅 二元
1.84828
0.07570—(0.505 × 一斗五升)防務費5角 及其附稅1%
1.92398
+) 2.94840—{ 12.6畝 (0.26 × 0.9) }各項帶 徵畝捐
\$ 4.87238 第一期正附稅總額

第二期應繳數

銀四錢四分六厘，以2.05折算，共計\$0.9143

米二斗二升四合，以5.00折算，共計\$1.1200

\$2.03430

-) 0.20343 — 廿一年度減一分數

1.83087..... 應完第二期忙漕正稅數

+) 0.132295 — (2.0343 × 0.065) 手續料

1.963165

+) 0.1963165 — (2.0343 × $\frac{1}{5}$) 滯納罰金

2.1594815

+) 0.1516400 — (四錢四分六厘 × 0.34) 水利捐

2.3111215

+) 0.4480000 — (二斗二升四合 × 2.000) 加征清米正稅2元

2.7591215

+) 0.1131200 — (0.505 × 2斗2升4合) 防務費5角及其附稅1%

2.8722415

3.8430000 — (12.6畝 { (0.32 - 0.17) × 0.9 + 0.17 }) 各項帶徵畝捐

\$6.7152415..... (第二期正附稅總額)

總計：糧戶王明才二十一年度應繳額如下：

\$ 4.8723800 第一期應繳數

+ \$ 6.7152415 第二期應繳數

\$11.5876215

糧戶王明才共有田十二畝六分每畝應徵賦銀\$0.919653

簡單算法

第一期應完銀兩二錢九分七厘

第二期應完銀兩四錢四分三厘

合 計 七錢四分三厘

0.743兩

×) 2.74 每兩應徵額

2229

5201

1486

\$2.02839 (忙銀)

第一期應完清米一斗五升零合

第二期應完清米二斗二升四合

合 計 三斗七升四合

0.374石

×) 8.33 每石應徵額

1122

1122

2992

\$3.11542 (清米)

畝捐 = 12.6畝 { (0.32 - 0.17) × 0.9 + 0.17 } = 6.7914元

總 計

\$2.02839.....	忙銀應繳數
3.11542.....	漕米應繳數
+)6.79140.....	畝捐應繳數
<hr/>	
\$11.93521.....	應繳總數

(附註)簡單算法較正式算法之差

$$\$11.93521 - 11.5876215 = 0.3475885 \text{元}$$

該縣糧櫃書吏，折算糧額，向人民則用簡單之法，每月旬報，向政府依正式算法報銷，該戶僅田十二畝餘，即相差至三角五分之鉅，全縣額田百餘萬，則此一筆浮收苛算之數額，已屬大有可觀矣。

綜合的一瞥

從縱橫兩方面觀察

綜上以觀，田賦積弊，由於縱的組織不健全，因而發生人的舞弊者半，由於橫的徵收制度欠完善而致生人的舞弊者亦半。自縱橫兩方面綜合以觀之，則過去江甯田賦之積弊，殆又不出左列諸項之稅政。請分述之：

★.....★
全縣額田
數銳減.....★
考察，清嘉慶十五年該縣縣志所載，全縣額田約一百八十三萬五千四百八十九畝，但根據現在徵冊計算，僅一百三十三萬二千五百六十六畝，而根據江蘇省各縣面積測量統計，寧邑總面積為三百四十萬八千三百七十五畝，其中除山瀆面積不計外，耕田面積為一百六十八萬三千畝，實在何止一百三十餘萬畝？然近年來實際畝數，仍無精確統計，大約尚不到一百三十餘萬畝，查其究竟，則有謂一百二十餘萬畝者，有謂一百一十餘萬畝者，有謂百零萬或九十七萬畝者，究竟以何數為準，任何人均不能斷定。蓋前已言之，全縣田數之多少，全操於書吏每年造冊時之任意填報，以致全縣額田，漫無

標準。全縣額田數若能澈底查清，至少可溢出四十餘萬畝。其中除少數田畝直為有地無糧者外，據說同治時各圖保存之魚鱗冊，尙未燬失，故其大部份均被各催吏另行查抄秘入私冊之內，每年仍舊私下收糧，俗稱「餘田」。此種餘田，相沿至今，迄無法查出，蓋現行徵冊，根本毫無依據，全恃每年催吏開報之「春冊」的田畝之多少，以定全年田畝數額，催吏為其私利着想，只有少報隱匿，絕無據實填報之事實。是乃江寧根本缺乏徵糧圖冊之正式根據。此其弊也，即由於徵收制度之不善與歷代徵收人員傳統的弊弊，二者相互演成，非一朝一夕所可一蹴而幾者也。

★……田賦短征之原因

前已言之，因其制度不完備，組織不健全，故有上述額田數年年減少現象，而全年田賦尙有百萬

元左右。但近十餘年來，實徵數漸漸減少，十六年後，每年田賦，僅徵及四成左右，全年縣庫收入不過三十餘萬至四十萬之譜，然則其他五六成爲數五六十萬之鉅，因何收入無着？請詳爲分析之。據該縣耆老云：全年徵收數，無論如何，只能達到四成，其餘六成，均被人侵吞隱匿也矣。

。考全縣欠稅之份子，約有五種：一曰民欠，二曰官欠，三曰紳欠，四曰吏欠，五曰飛酒寄莊，死亡逃絕，此六成短繳之數，其中荒蕪不治，原爲贖脫者，固亦有之，而被上述五種份子之侵占，實居最大多數。民欠者，指普通一般小業戶之蒂欠而言，官欠者指縣屬各機關及地方自治機關人員之不完糧者而言，紳欠者，實即民欠之一部份，然非普通民欠可比，蓋彼輩豪強恃勢，糧柜人員多畏其威而不敢向其索取，故列爲紳欠，吏欠者指糧柜書差及催徵吏等所欠，然吏欠之中，亦有民欠，而民欠之中，又有吏欠，混雜不清，究其實際，本縣民欠究少而吏欠最多。此外則多屬飛酒寄莊，死亡逃絕之戶，無法稽考，此類短欠，尙佔少數。據云：全縣短欠稅款約計六成，此六成中，民欠紳欠約占一成五，官欠及飛酒寄莊，死亡逃絕約占一成五，至其吏欠約占三成，其額約等於其他四種蒂欠之和，是糧柜書吏之弊，可想而知矣。

★……吏欠部份之分析

江寧習慣，吏欠之中，復分數類，有爲催吏欠者，有爲冊書欠者，有爲糧書或司賬欠者，又有爲柜主任欠者。

而櫃主任之蒂欠中，更分兩種：有直接欠於民者，又有指給串票直接欠於吏而間接欠於民者，細爲分析，形形色色，各不相同。請分述之：按照糧櫃中階級之大小，侵占互分，小吏剝削小民，櫃書敲詐小吏，櫃主任且肆行淫威，各方脅榨，對催吏則指給串票，侵匿其卯款，對政府則多截串票，少繳糧款，例如某催吏承催某圖，共應繳稅銀一萬元，平均規定每卯應繳七百元（以七折計算）則該吏在鄉間實收七百元以上，繳交櫃主任約五百元，而主任繳縣府則報繳三百元，或百餘元，而所製之串，多截二百元，交四百元串票給催吏，此四百元串票，在縣府與櫃主任間謂之「多截串票短繳糧款」，在催吏與主任間謂之「多繳糧款指給糧串」。余輩於六月間所發覺寧櫃舞弊之案件，將該櫃主要人犯拘捕後，各催吏陸續呈報控告櫃主任指給串票，侵吞彼等稅款，彙集該櫃十餘催吏統計已有一萬九千餘元（關於此案，均有詳細表冊可稽，惜不佞已離職，手中無此項資料，特註。）即此一端，侵吞舞弊之處，已屬驚人，然此僅就縣府櫃主任及催吏三者間之關係而言，而催吏向人民之浮收苛索等部份尙未計及之也。總之，此筆

糊塗賬，實在算不清楚，正像黃豪君所云：「江甯糧櫃一切書吏之對於政府，正好像蠶蟲之於人身，他們把政府應有的財力（如像人身所需的養料）吮吸大半，使政府一點也動彈不得。」

★……………★ 綜合以上各節所述之各項積弊，再
 綜合論一 爲約而精析之，則江寧全縣田賦積弊，
 切弊實……………★ 約有四大類，請申述之：（一）弊在法制

者，賦目不一，課稅失準，圖冊編造，漫無根據，稅率參差，折算複雜，徵收方法，毫無定規，此皆由於政府規定田賦制度之不甚嚴密所致也；（二）弊在縣局者，往往擅加田賦，減報成數，秘竇差委，浮報缺額，不送繳核，報災取巧，顛倒山圩，種種弊竇，要皆爲縣局主管人員舞弊之要訣也；（三）弊在糧櫃者，賄官賂紳，隱冊傳詞，朦官私徵，捏報民欠，浮算重收，私罰滯納，違令填券，指給串票，短繳糧款，（且櫃糧主任對下則多收稅款而短截串票，對上則多發串票而短報糧款，）此乃櫃糧主任及各書吏通同舞弊之大概要訣也；（四）弊在人民者，滯納抗完，隱關瞞淤，售田留賦，滯匿寄莊等項，皆人民方面歷次所

發覺之弊竇也。凡此種種，皆在上述各節中約略縷述，稍諳本縣徵務者，多類能道之，今茲限於篇幅，恕不再行詳及焉。

(二) 改革步驟

過去的江寧田賦積弊，既如上述，欲談澈底改革之者，實有「難於上青天」之慨。蓋過去主辦財政者，或被糧柜金錢魔力之誘惑，或感財政困難，於倚賴糧柜之不暇，遑論倡言改革。即有一二改革之士，竟能排除利慾，解決財政困難，衝破各種改革障礙，實行改革矣，乃改革未成，驟又去職，糧柜勢焰復熾，而繼任者非特無「蕭規曹隨」之志，且存五日京兆之心，或受金錢運動，串通舞弊，因而種種積弊，愈演愈劇。故江寧糧柜積弊之深重，每與縣府主管長官更調次數之多寡成正比例，每更動一次，揆之官場舊例，其下屬員均有「樹倒猢猻散」之勢，而繼之者胥為糧柜老手是賴，聽其胡亂作為，轉輾變遷，積弊因而愈積愈深。據云糧柜整個團體，約有四千餘人之多，勢力膨脹，團結鞏固，雖欲澈底解決，誠如大王頭上動火，其將莫可如何，每與人言及江甯田賦之澈底改革，人皆悚髮伸舌，大有談虎色變之概。

去年二月，中央改江寧為自治實驗縣，提高縣府職權，改變縣府組織，各局改併為科，各科辦事人員，精神驟然緊張，全縣上下，空氣煥然一新，而糧柜人員亦正俯首側耳，靜觀局勢之變幻，而施其強有力之應付伎倆。斯時余輩審慮再四，用精銳之眼光，加以科學的分析，決定當時之應付策略與其改革之準備。謹為詳細分析述之：

★……………★
 應付目 江甯財政，紊亂不堪，田賦既承歷
 ……前財政 年之餘，收入異常短絀，各機關幾無隔
 ★……………★ 宿之糧，財局最難應付者，即各局之包

圍索薪等問題。余等接收後，關於前任移交，幾至一榻糊塗，當經請託大公會計師澈底查算。在改組以前，縣府所屬經費，僅須酌發七八千維持費即可了事，自改組以後，查察縣境情況，公安經費在昔完全不發，教育經費一欠八九個月，其他各項費用，可行拖欠者，必難領到維持經費，故每月能發七八千元即可應付裕如。今改組後，掛着「自治實驗」招牌，對於各項經費，當須按照規定十足發放，方能消極的杜絕各機關之苛捐需索，然後纔可以言整頓公安，刷新教育。自二月十日起，每月須發三萬餘元全縣

行政費及所屬事業經費。因此每月既需如許鉅額之開支，主持財政者，自不得不竭力設法使徵收暢旺。此時也，除隨處留意其積弊之所在，使縣府能維持下去而秘密準備各種改革工作外，即以全副精神應付糧櫃整個勢力，用種種方法，使其第一不致掣肘，第二能盡量設法使徵收暢旺，繳足卯款，初時余尚未負實際責任，但常在糧櫃內外，百般設法窺探其虛實及情弊。時縣府財政科長為吳老先生，年邁性和，待人素寬，對於糧櫃疲頑險詐之主任等，實不易應付。余久而察知彼輩之心理，蓋彼輩見縣府一班新氣象，已有七分畏懼之心，嗣後彼輩辦事之好壞，全視科內負責人員對待之態度以為轉移。兩位糧櫃主任均屬老奸巨滑，飽嘗世故，迭經各種艱險危難之境，其為人也，「疲到萬分」。素來科長令其繳款一千元，至多亦祇繳三百元，口裏陳述追繳各種痛苦，要求格外寬恕，馬虎了事，下次再圖努力報效，一次如此，二次如此，次次皆如此，此種人根本上已無「人性」，應用最厲手段對付之。以故在吳氏時代，財政難關，仍難打破。三月中旬，梅縣長正式約余往縣府服務，科內同事皆屬同學，且嫌同學不敷分配

，又自浙江調郭良俊君來府任經徵股主任之職，時郭君初來，不甚諳悉糧櫃情形，故三四月間多由余擔任催卯工作。前已言之，「催卯」即辦財政者之主要職務，催卯有成績，收入必旺，財政方有辦法，若催卯不行，整個縣府經濟來源即已斷絕，他機關即有斷炊之虞。此工作既如此重要，而其艱難痛苦，殆又非局外人所能領會者（請參閱前節各段）若偶一不慎，應付稍有不周，即將大債厥事，故余等在斯時，誠謹慎萬分，如臨深履薄，未曾絲毫莽爾從事，撫今追惜，誠不知如斯懸崖險境，其又如何亦已渡過矣。

余在未正式就任時，已與兩櫃主任先行交談數次，頗諳兩櫃主任之個性，當其初也，余用柔輦手段，極力拉攏，百般開道，苦心勸勵，甚至用種種手段負責保障彼輩永久在糧櫃工作，絕不追究既往，使其安心做事。一方則在秘密籌劃澈底改革之方法，作各項整頓之準備。當時所有糧櫃一切設施，概行因沿舊例，相機應付，毫不予以絲毫驚動，每十日為一卯，每卯之先，規定各催吏繳款比額，懸掛櫃前，到卯傳齊各吏到櫃繳款，於是前節所言各種把戲，均在余眼前演放。夜間催卯工作，嘗盡各種酸鹹苦辣

的滋味，有時利用權威，有時苦口勸勵，一嚴一寬，一和一猛，時緩時急，時叫時罵，想盡各種良方，最後迫不得已，惟將各吏拘押以儆；但過於嚴厲，又恐債事，故余之一舉一動，均須考慮再四，萬不可貿然爲之。斯時元甯兩櫃主任，秉性各殊，元櫃主任素疲頑，性極柔緩，前任某經徵科長曾叫其綽號曰「木腦壳」寧櫃主任能力較差，但天良尚比其餘諸老吏略善。余於彼二人間，彼此利用，使其互相競爭，寧櫃主任較年輕，尙能聽余指揮，而元櫃主任疲頑奸詐，死要錢，不要命，無論如何向其威迫，情願挨罵受嚇，死亦不肯多繳糧款，其耐性工夫，真可佩服。每卯繳款，甯櫃均比元櫃多，而論其應繳比額，則元櫃尙鉅，蓋其田額畝數，元櫃較寧櫃約多二十萬畝故也。

自三月以後，每隔十日，即須催卯一次，每次催卯，約有五日工夫，均須振發精神，晝間工作如常，夜間又須坐在辦公室內整夜嚴催，記得通宵達旦，直至晨六時餘方離縣府者，當有十餘次，其餘均須至晚間二三時許，方得結束閉卯。如此工作，勞苦過甚，後乃決定上午不辦公，余由下午起批閱公文後，即開始準備點卯工作。旋後，余

之精神，實難再支持下去，有時乃請郭主任代辦，郭君辦事努力，催卯甚嚴，經辦月餘，均能應付適當。余等在此青黃不接之時，俗稱淡月之際，徵收成績，每卯總在八千餘元或七千餘元左右，較之往年淡月甚至一卯僅收數百元者，自屬差堪告慰。至四五月時，糧櫃主任及其櫃外後台老手，對於縣政府漸生畏避之心，知現在政府不是敷衍應付可以了事，彼輩對於政府亦疲於奔命，於是大施手腕，首欲離間余與郭主任二人間之感情，在余面前，即說郭君壞話，而余亦表面與之敷衍，時郭君對於彼輩無人性之拒書，已恨入骨髓，不能與之周旋，而糧櫃主任等，亦因郭君催迫過嚴，於畏懼之餘，一面書匿名信致縣長大施挑撥離間的手段，一面唆使書吏控郭君於法庭，四處造謠生事，各不相安，加以郭君感受刺激過甚，灰心已極，又患重病，於是催卯工作，又改由余繼續擔任，余於謹慎應付之餘，密稟縣長，擬用手腕將糧櫃主任及不在職之前任櫃糧老手，設法羅致來府，以爲澈底解決一網打盡之計。是時余秉承縣長之命，施用手段利用兩櫃主任，使其將兩境不在櫃之老手，傳來與余相見，余即假以辭色，多方利用，表

面上請彼輩亦來縣府幫辦催卯工作，時元櫃主任已經撤換，而繼任者與該境老手頗相得，但該境老手某氏以久厭糧櫃職，曾坐數載囚獄生活，其家庭不許其再辦糧櫃事務，故不能每卯親來縣府出面，但暗中可予以援助；而寧櫃老手某氏受余之婉勸，竟允每逢卯期，到櫃扶助。約定後，不二日，即遇卯期，寧櫃某老手果然來櫃，使用其老手伎倆，各催吏多畏之如虎，初二二繳款數，雖未見進步，而亦未有若何退減，余心中雖有疑慮，但為顧全大局計，亦惟置之不問而已。至次卯時，頭夜繳款數，即已銳減，知其中弊混過深，不能再行利用矣。於是預計自二月至六月兩櫃收入，已達十餘萬元，存庫尚有六萬餘元，估計七八九三月中尚可續徵七八萬，財政收入，可以維持到九月，至十月必有新稅收接濟，乃有恃無恐，秘密計議澈底解決辦法，搜集彼輩所有舞弊根據，籌備各項秘密手續，於六月二十一日夜仍繼續開始催卯工作，表面上與平常無異，是日九時餘，某老手仍携其妻及小孩來櫃安心工作，後因外出，事被洩，彼始逃出，乃會同警廳搜捉該縣舞弊老手數名，均經解送江寧地方法院究辦矣。翌晨，余輩即召集

原有各催吏櫃書嚴切曉諭，明定新章，派員接收兩櫃，負責繼續徵收，但為與前積弊深重之糧櫃，劃清界限起見，所有糧櫃徵收簿冊，概行更換，並將原串房憑兩櫃主任及原管串員三面加封，另填臨時串票，以清手續。糧櫃既收歸自辦，一切催役書吏，悉聽余等指揮，時在糧櫃負責者，有徐德臨黃豪二君，均甚精練，又徵起九萬餘元，在以前兩櫃收數，甯櫃多於元櫃，在自辦時期，則反是之。余等一面繼續徵收，以應付目前財政，同時即放手實行關於田賦改革之各項計劃，蓋在昔只能暗行準備者，今則已抵大胆放肆實行之期矣。

除應付目前財政外，吾人心中最惶
 籌劃整理
 理程序
 如何整理之問題。蓋田賦積弊既如此之

深，欲圖改革，實有難於上青天之苦，然吾人不畏慮，不猶豫，以精敏手段，務必達到整理之目的方肯罷休，乃按照預定之工作程序，沉着邁進，審慎執行。茲將當時預定之整理田賦工作程序錄後，藉望有心整理田賦之士一參考焉。

整理江寧田賦工作程序

第一期籌備期

一、考察該縣田賦實際情形

甲、該縣田賦近年徵收情形如何其積弊何在

乙、糧糧積弊如何應如何整頓

丙、縣屬各機關及全縣民衆對於整理田賦之態度

丁、該縣田賦積弊之癥結及其入手整理辦法

二、籌劃整理事宜

甲、該縣田賦徵册應如何查獲——土地陳報，土地調

查，驗契驗串，抑其他方法

乙、擬定查編徵糧册籍之詳細辦法及進行步驟

丙、研究田賦科則稅率及其徵收方法等項之改革辦法

三、其他事項

第二期清查田地糧額期

第一月 籌辦土地陳報（其他編查糧册方法依此

例類推）

- 一、由縣長定期召集全縣區長會議討論實行土地陳報辦法
- 令區召集各該區域內之鄉鎮閭鄰長會議並由縣府派員

出席指導解說

二、必要時如須由册書糧吏會同辦理則須先行召集糧吏書

役予以嚴格訓導

三、定期成立各級辦事處分派辦事人員開始工作

四、頒發土地陳報單開始填報

五、其他事項

第二月 續辦土地陳報工作

一、督促各區鄉鎮認真進行繼續陳報

二、審查陳報單及證明文件並解決一切困難問題

三、籌設全縣戶糧推收所必要時應設分所

四、開始編造土地清册

五、擬定統一科則折算稅率等項辦法

六、其他事項

第三月 結束土地陳報工作

一、土地陳報如有乖錯應即依期准予聲請更正辦理更正手

續

二、各鄉鎮土地陳報應即結束

三、各區編造清册呈送縣政府

四、縣府彙造總冊完竣並將每區之畝數糧額及土地現值分別彙核結算全縣總額備查

五、核算全縣田地科則及每畝原徵稅率等項

六、其他事項

第三期整頓徵收時期

第一月 籌備下年度開徵手續

一、全縣銀米科則應依據每畝原徵正附稅捐總稅率之高低分別歸納為三等九則重訂科則稅率統一表作為徵稅標準

二、根據土地陳報清冊及核算之科則與新定之稅率按戶造冊憑冊填申其申票式樣重新規定

三、在下年度開徵前除依向例籌辦開徵手續外應注意妥辦下列事項：

甲、以前各年度存申應如何處理

乙、以前各年度積欠今後應否查追

丙、以前糧權人員應如何甄別留用須早為決定通知以便彼輩安心工作

四、對於下年度開徵時應籌辦左列各項

甲、籌辦布告開徵手續

乙、填發完糧須知及通知由單等項

丙、各區召開鄉民大會詳細解釋新訂徵糧辦法必要時縣長財長須隨時下鄉巡視演說

丁、籌備糧櫃內部事務

戊、印製各項徵收簿記等項

五、其他事項

第二月 改良徵收制度

一、擬訂徵收章程及各項細則對於左列各問題應如何詳細規定

甲、糧櫃應如何改組如何方能達到糧櫃銀行化之目的

乙、徵糧事務應否設立分櫃其籌設手續如何

丙、科則統一後對於省稅縣稅百分比應如何按照原比率詳加規定

丁、完糧掣申手續應如何改良

戊、總分櫃解款稽查辦法應如何規定

己、徵收簿記應如何改革

庚、新辦法施行後對於滯遲抗完者應如何嚴行規定

率、串票徵册應如何清查保管

二、其他事項

附記：第三期第二月應辦事項得提早暗中準備進行

★……★

當梅縣長蒞任時，即感財政無辦法

……地陳報……

，欲假手於舊任經徵科長以維持之，亦

★……★

不可得，迨後，即深覺江甯財政積弊，

全在糧櫃，然欲除糧櫃把持操縱之力，厥在如何獲得確鑿

可靠之徵糧册籍，蓋當時糧櫃最大權威，即在於此，以為

非彼輩經手，任何人找不到完糧業戶，余等亦實以此為感

困難之處。按徵糧册籍之獲得，其道有三：查抄書吏底册

一也，實行田賦調查二也，舉辦土地陳報三也，斯三者擇

一可耳。江甯糧櫃積弊最深，對於查抄書吏底册一項，亦

曾慎重考慮，認為此項底册實即書吏私產，用利誘手腕令

其繳出，勢不可能，用嚴厲手段強迫查抄，更恐與糧櫃破

裂，目前財政如何維持，將來必弄成不可收拾之局。且此

項底册縱能查抄到手，而所抄者是否完全，有無真偽，能

否適用，在在均成問題，故當時對於此法經過熟慮後，即

已打銷。遂進而考慮土地調查與土地陳報兩法，當時辯論

甚烈，研究殊深，以為土地調查與土地陳報二報法，其手續

繁瑣與人才經費之需用，相差不遠，但兩者之結果，相差

甚鉅。何則，二者目的相同，方法略異，調查為政府強迫

之方法，人民全站被動地位，陳報則為人民自動者，將來

根據陳報畝數徵糧，業戶既已負責自報，當無異言。若土

地調查者，縱調查真確無遺，業主未負責任，終恐引起無

窮糾紛，遂決定舍調查方法而舉行土地陳報。

時反對土地陳報者，以為浙江辦理土地陳報業經失敗

，自有其不完善之處在，且將來若依陳報畝數徵糧，恐亦

引起若干糾紛，茲事體大，不可冒然從事，時某地政專家

即持此說。余等亦不之顧，遂與土地科長李新鑾先生會商

土地陳報各項章則之擬訂，草擬整個計劃，決定幾個主要

原則，提請縣長核示，復經再四商榷，始決定於四月十六

日開始舉行，其土地陳報主要之點，約述於后：

一、組織 此次舉辦土地陳報，原則上由縣政府督率

各區公所及鄉鎮公所各就所管區域辦理之，但為統一事權

起見，特於縣府設總辦事處，區設區辦事處，鄉鎮設鄉鎮

辦事處，總辦事處設主任一人，副主任一人，總指導員一

人，抽查員若干人，辦事員若干人，統計員若干人；區辦事處由區長兼任主任，每區設指導員一人，鄉鎮辦事處由鄉鎮長兼任主任，由區鄉長充任填報員，此其設計組織之大概情形也。

二、時期 此次土地陳報時間，原定兩個半月，二十二年四月十六日起至六月三十日止，自實行後，因其辦事人員異常努力，人民陳報尤稱踴躍，未及兩個月即告完成，誠非始料所及者也。

三、辦法 江甯土地陳報辦法，摘其大要，約有下述數端：

(甲)凡本縣土地無論有糧無糧，無論公有私有，均須依照規定向該管鄉鎮辦事處履行陳報手續

(乙)縣政府於陳報開始之日以前印發陳報單由各區鄉鎮公所轉發各業戶照單開事項填註陳報，每地一紙分送各該管鄉鎮辦事處審查之。

(丙)鄉鎮辦事處接到業主繳送之土地陳報單後，應即詳細審查並驗糧串或契據，其串載或契載畝數與實在畝數不符者，應予據實分別填報，如有短契短糧情形，概

不追究，如所執契據為白頭契尚未投稅時，仍准先行呈驗，並准暫緩補稅，以便業主呈驗。

(丁)區辦事處在陳報開始時之主要工作，為指導督促各鄉鎮長如期辦竣，由指導員區長及區助理員等分任輪充巡查督催監視各鄉鎮間鄉長工作進行之責，俟各鄉鎮陳報告竣將呈報單彙送區辦事處後，由區彙集整理，逐一審查，按戶編造清冊，於規定期限內呈報縣政府查核，由縣府彙集各區編造全縣總冊。

四、陳報單式 自決定上述原則後，其最重要之件，厥為各項章則之規定及陳報單格式之擬製，茲為編制便利起見，特將各項章則列入附表一，而陳報單之格式，想讀者必以先觀為快，茲特附錄於后：

(甲)土地陳報單應載事項如下：

一、業主之姓名住址籍貫職業

二、糧戶花名圖名及其糧額

三、土地所在地之地名及其坐落

四、土地之四至

五、土地之實在畝數契載畝數及串載畝數

- 六、土地之地目及現作何用
- 七、土地之每年收穫量
- 八、證明文件之種類及其他人證之姓名籍貫職業住址
- 九、地圖
- 十、陳報者為代理人時其姓名住址及其受託為代理人之原由

民地 公地

鎮 鄉

區 第

江甯自治實驗縣土地陳報單											
業主		姓名	住址	籍貫		職業		糧戶花名			
土地所在地		坐落	土名	圖名				糧類			
四至		實畝數		畝載畝數		每年收穫量		地目及現作何用		佃戶及使用者	
姓名		住址	租額	期效		證明文件之種類及件數		代理陳報人		姓名	
住址		原由		姓名		住址		姓名		住址	
備		考		陳報者		姓名或電押		長鎮鄉		姓名或電押	
(東至)		(西至)		圖		地		(南至)		(北至)	

(A)格式 (正面)

(B)說明 (背面)

注意

一、本縣舉辦土地陳報純為保障產權調查人民負擔實況起見絕無其他作用

二、五月三十一日以前陳報者概不收費

三、六月三十日以前不陳報者以無主土地論

四、契串及實在畝數不相符者應分別據實填明如有短契短糧概不追究

五、無本年糧串者除呈繳二十年度糧串核驗准予先行陳報外限六月三十日前補交本年糧串

六、未經稅驗之白契准予呈驗並准暫緩補稅

填表須知

一、如係陳報民地可將此單左上「公地」兩字圈去如係陳報公地將「民地」兩字圈去

二、文字須用楷書依照規定事項逐一詳細記載

三、業主須用本人真實姓名其原糧戶名稱係用祖先或某記某堂等名稱者另填入糧戶花名一欄

四、業主應納糧額須依糧串所載數額為準並須註明原屬某境某圖

五、為共有地之陳報時須將共有者之姓名住址附記於備考欄

六、以團體名義陳報時須將代表人之姓名住址附記於備考欄

七、陳報者姓名之下須加蓋名章或畫押

八、業主住址應依陳報時之現住址

九、土地所在地之地點及坐落應填明某鄉某鎮某某小地名

十、土地之四至應填明東至某人田或地其南至西至北至均依此類推

十一、土地之面積應分別填明其實在畝數契畝數均須以畝為計算單位填至毫為止毫以下四捨五入

十二、土地地目應填明耕地、宅地、林地、荒地、曠地、鹽地、灘地、池溝、牧場、墓地、或寺觀地等、

十三、土地之現作用應填明現在種植何物如桑麻稻麥等或建築何物故意何物等

十四、收穫量須估計每年正產收穫若干副產收穫若干以各地習用之單位(斤、石、株、等)填明之並折算其價值若干元

十五、證明文件之種類件數應填明業主執有之推收證官印單契據糧串戶籍部照承墾書登記證等種類及其件數前項文件中以契據糧串為準無契據者準用糧串

十六、土地有佃戶或其他使用人時除填明其姓名籍貫住址外并須將租值及期限證明之有永佃性質者則於期效格內記明永佃字樣

十七、業主於陳報時必須填定方向照地形曲折繪具載明四至之草圖於陳報單內之空白處

以上所述，係該縣土地陳報各項辦法中之主要點，應此即知江甯土地陳報之大略。自原則決定後，即行擬議各項詳細條文，籌備一切開辦手續，如在開始以前，籌設土

地陳報辦事處，召開全縣區長會議，討論各種辦理手續，注重全縣各鄉鎮長間鄰長之工作進行成績，並使全縣各學校各級黨部及各區鄉鎮士紳自動宣傳勸導，務期鄉間空氣

緊張，人民均個個踴躍自願陳報。此種實際活動，全在各區鄉鎮之實行者是否努力以爲斷。惟各鄉鎮長良莠不一，區長辦事是否努力，鄉鎮以下各間鄰長能否實際做事；在在均成問題。於是補救之計，除原有區鄉長者，另外增加一種推動力，由縣監督各區，由區監督各鄉鎮，縣設總指導員挨次巡查各區之辦事成績並指導陳報事宜，各區除區長及區助理外，每區設一區指導員挨次輪流巡查並指導各鄉鎮長之陳報事宜。茲將區鄉鎮人員之職掌摘錄如次：

一、區長職責如左

甲、分發陳報單及其他印刷品

乙、指導督促並挨次巡查所屬各鄉鎮辦事處辦理土地

陳報事宜

丙、解釋關於土地陳報之各種疑難

丁、整理陳報單並彙造土地清冊

戊、督促各鄉鎮查報固有荒地及私有無糧田地

二、區指導員之職掌如左

甲、指導督促並挨次巡查所屬各鄉鎮辦事處辦理土地

陳報事宜

乙、審查各項證明文件並抽查各業戶陳報單

丙、解釋關於土地陳報之各種疑難

丁、整理陳報單並彙造土地清冊

戊、指示各鄉鎮間鄰長說明土地陳報應行注意各事項

三、鄉鎮長之職掌如左

甲、分發陳報單及其他各種印刷品

乙、指導各間鄰長挨戶向業主辦理陳報事宜

丙、收集陳報單及手續費

丁、和解關於土地陳報之各項糾紛事件

戊、確查並糾正各業戶填送之陳報單

由是觀之，辦理土地陳報，其負直接之責任者，厥爲上述區長指導員及鄉鎮間鄰長等。然鄉鎮長及間鄰長本身即缺乏辦事能力，故須另派區指導員會同區長助理員等挨次輪流督促。自開始陳報後，全縣各區區長各指導員鄉鎮長均以最大之熱心，拚命努力，一方宣傳開導，一方嚴令間鄰長負責挨戶鳴鑼傳催，經過一二月長期努力之轟烈運動，始克如期結束，大慶成功。

最後余對於此次土地陳報，欲以不佞經歷體認之結果

，略加數語之批評焉：

(一)土地陳報成功之原因 按江甯舉辦土地陳報，當余輩擬制之初，雖以兩個半月為期，猶恐不能如期辦竣，必要時仍準備分區延長之，乃辦理結束，非特毋庸展長，且各區均僅兩個月即以大功告成聞。時余輩實屬喜出望外，然推究其迅速成功之原因，約有四大端：

(甲)人民認識清楚 自江甯改組為自治實驗縣後，人民對政府之觀念較前已變，而新政府亦漸樹信仰，於此漫布新政空氣之下，舉辦土地陳報，儘量宣傳，人民之認識甚清。原夫土地陳報於業戶之利益甚多，其最著者，厥為保障產權與平均負擔。蓋民間土地多因年代悠遠，人事變遷，私人契約，多未投稅，更多輾轉抵押或喪失遺漏，以致民間土地上發生糾紛之爭執，每至無法處理，而民間尤有一種習慣，買賣土地者往往秘密進行，諱莫如深，惟恐他人知其為擁有土地之大戶，於是契串上多用化名，因其不用真實姓名，固造成土地糾紛愈多，更予糧書以操縱包兜之機會。故土地陳報之作用，不啻重行確定其產權，或於私相授受之產權上再加一重政府承諾之保障，且於減輕

或平均賦稅負擔一端，尤有直接關係，因人民過去之繳納賦稅也，經過糧書吏役之手，有形無形中，均被層層剝削，痛苦殊甚，經過此番陳報後，對於此番痛苦，人民多知，因而有解除之可能機會，故人民亦皆踴躍陳報，不猶豫，不觀望，即使契約雖有輾轉抵押，亦均設法另取證明，如期分赴鄉鎮辦事處自行聲請陳報也矣，此其迅速成功之原因者一。

(乙)政府辦事認真 按土地陳報之實行，事繁任鉅，在浙江業經失敗，在江甯是否成功，則全恃辦理陳報人員是否努力認真做事。當時縣府人員，大皆堅苦精幹，腳踏實地，實事求是，不做絲毫虛偽工作，其於土地陳報也，以其經緯萬端，事務紛繁，成功與否，更無把握，故對於此舉，辦事尤極認真。在未決定以前，彼此平心靜研，熱烈辯討，以作最後之決定，既決定之後，詳晰計劃，精擬各項章則單表及宣傳刊物，擬定公佈後，更於實行之前，妥慎籌備各種陳報手續及其宣傳方式。到實行之期，舉凡縣政府各機關各級學校各級黨部以及全縣公正士紳全體動員，一致推動土地陳報事務，縣長不時下鄉解說，縣府派

員分赴各區鄉鎮挨次巡查。所有辦事人員，無不辛辛苦苦，昕夕奔勞，空氣異常緊張，人民見之，頓覺較以前官廳委員之虛張聲勢毫不做事者，殆亦截然不同，此種勤苦耐勞實是求是之硬幹苦幹快幹實幹之精神，實為江寧土地陳報成功之最大因素也。

(丙)應付辦法適宜 查江甯舉辦土地陳報，完全由縣府自行籌辦，專由各區鄉鎮長負完全責任，所有全縣糧櫃書吏均未參加，對於糧櫃破壞阻礙土地陳報等人員，全由余等苦心應付，以善言勸慰，並責其儘量負徵收責任，使其不在鄉下搗亂，以減少土地陳報實行上之阻力，一方鼓勵各區鄉鎮長，酌給津貼獎金，並勸導士紳盡推行之責，他方對陳報手續儘量求其簡便，不予業主以絲毫困難，如陳報時依章須驗串驗契，並規定以本年糧串為準，但為便民陳報起見，凡無本年糧串者，得以上年度串票呈驗，如契據為白頭紙契時，仍准先行呈驗並准暫緩補稅，以示鼓勵。更進而規定凡在陳報期限以內者，概不收費，逾限每畝加收手續費銀五分，如逾期無故不陳報者，除由各該鄉鎮辦事處以職權調查填報外，其土地以無主土地論，藉為

懲之辦法。

(二)土地陳報辦法之特點 按江甯舉辦土地陳報，辦法甚稱妥善，語其特點甚多，如以上所述各種辦法規定之特色不計外，其最特出之精神，厥在採取舊有糧櫃徵糧冊籍之所長以補一般土地整理冊籍之所短。蓋此次土地陳報辦法，純粹脫離糧櫃勢力之包圍，打破數百年來糧櫃原有徵糧過戶之舊辦法，而所謂官廳無可奈何非經書吏代辦之徵糧工作，仍能在新的土地陳報之後繼續進行者，對於原完糧戶名圖名及其應完糧額，均經逐一詳載，不假手於書吏，仍可依照原有糧額，查對以前舊冊，使其新舊均能啣接故也。同時對於土地整理工作，因其為每地一紙，按坵編號，填其四至，繪具圖形，記載亦極精詳，實可等於清丈前之預查工作。其於土地整理與田賦整理兩大使命，均能如斯達到，迅速成功，殆亦一快事也。時浙民廳曾派科長某氏來縣考察，彼此詳加研究，始覺浙江前辦之土地陳報以及現辦之坵地圖冊辦事處兩種繁雜工作，今江甯縣已一次併舉，而收雙重效果矣。

(三)此次土地陳報之教訓 此次土地陳報成功，一方

面已達土地整理之初步期望，他方面已達田賦改革之目的。此乃江甯全縣根本大政之告成，財政基礎得以鞏固，土地清丈更易施行，而田賦整頓後，預料每年稅收可增加四十萬以上，則其他各項建設教育以及公安保衛戶口自治等項實驗事業，均可按序放胆進行矣。其於江寧自治實驗之前途，於暗淡迷離中，忽然大放一線晨曦光彩。

雖然，此次土地陳報固可稱計劃完善進行順利，洵屬完美無疵之大舉，然以吾人親身經歷，深覺此次土地陳報約有兩方面足爲吾人經歷實驗之心得，亦即此次土地陳報予吾人之一大教訓也。請申言之：

(一)科則方面 查江甯全縣田賦科則，併元寧兩境各則民屯衛舊蘆課田地，共約四十餘則，其名目之繁多，科則之紊亂，殆已達於極點。當其釐訂土地陳報單格式時，對於科則方面，亦曾精審攷慮，本擬列入陳報單一次查清，後以科則之填註，甚稱奧蘊繁雜，此次陳報，書吏既全未參加，而此項計劃又係初創，深恐將科則列入反礙整個進行，遂決定關於科則之查定，容後再行籌劃進行。故陳報單上雖有戶名圖名糧額等欄，均祇須依照串票填列即可

了事，但原串上對於田地類別田地等則等項，混淆不清，串上雖有某戶田若干畝，若干糧額，但此若干畝究屬何種田地，此若干糧額中某種田佔賦額若干，某種田佔糧額若干，均不得而知，推原其故，蓋由於歷年糧櫃爲便於舞弊起見，逐漸故意使之紊亂者也。因此，陳報單上之戶名圖名糧額等項，僅能作核定等則時之參考，仍應將田地類別科則等項，另行分別設法查定之。於兩月後土地陳報工作已有相當把握時，乃另令各區鄉鎮長調查各該鄉鎮所有田地之科則，將各陳報單業主所有田地負責填註其田地類別，區造清冊時，一律須註明塘田溝田灘田蕩地蘆灘等項科則等級，是科則問題似已解決，後來縣府編造冊串時，所有田地類別等項，各區多不相同，其田地類別科則等項名目，甚至不倫不類，原有徵糧冊籍上毫無此類科則，不知以歸入何類科則計算爲好，且於開徵時促，又不能發下令其復查，乃祇得查其陳報單所列各項，詳加研究，比對其原徵糧額。斟酌歸併於科則相差較近之田地以內計算之，此類事件究雖少數，然於後來徵糧時引起之糾紛，亦堪麻煩矣。幸於土地陳報整個工程，無大妨礙，余等亦曾早經

慮及，經過各種補救手續，始克草率竣事，於徵收前途，幸無影響。故吾人認爲土地陳報時對於田地類別等項以及俗所謂銀米科則方面，應特別注意，否則此項鉅大工程之土地陳報，偶一不慎，卽有變爲徒勞無益之事之危矣。

(二)手續方面 按江寧土地陳報，辦法固甚妥當，然究係初創之舉，無先例可資借鏡，故於手續上頗多顧慮未周之處，茲爲提醒今後舉辦土地陳報者起見，仍不惜將此類手續上之缺點及其麻煩處，逐一詳細解說於左：

(甲)陳報單過於繁瑣 按江甯陳報，係由浙江陳報辦法脫胎而來，當時對於浙江辦法雖已詳加研討修正，但於單載事項如填註四至繪製地圖以及每地一紙等項，辦法是否合用，因以前未經熟慮，而浙江方面之試行結果，對於此種問題，亦未見有何詳盡之解剖，故於創制之初，仍不惜再爲試驗之，故決定陳報單每地一紙，並將其四至圖形詳細繪填。陳報之後，一業主所有田地，坵數甚多，所耗表單甚鉅，審查陳報單時既已麻煩，而編造清冊時，更須將各坵一一計算按則彙造，手續之繁雜，誠不堪其苦。且每地一紙，其四至一欄固有用途，然因地段不分，各坵不

能編定次序，致各坵四至不能啣接，已屬美中不足，尤須繪製地形圖，則此圖形更屬散漫紛雜，地段號次，無法編排，各鄉鎮區縣全圖更無法編製，厥功既渺，而手續實屬繁瑣。吾以爲欲詳盡澈底從事，則不妨於陳報時卽行測丈，將清丈工程一次告成，然此又非當時財力人力所能辦到，故土地陳報之實在目的，在於急欲達到整理田賦之目的，如能於整理田賦外，更可奏效於土地整理，更樂於爲之矣。然平心論之，能否達到土地整理目的，尙成巨大疑問，蓋此項土地陳報之工作，實與江蘇省土地局於清丈前所舉辦之預查相似，而江蘇土地預查，年前因未收清丈調查之效，虛糜金帛，早經廢止，則土地陳報能否奏效，實成問題。故欲爲達到整理田賦之目的起見，則陳報單上僅注重業主姓名住址田地畝分坐落及田地類別等項即可，毋庸過於繁瑣，不必每地一紙，更不必每地繪圖，以事簡而易行，時暫而收效速也。

(乙)編造清冊之缺憾 陳報完畢，由各區逐戶審查，編造清冊，其清冊格式雖由縣府印發，固可一律，然其編造填寫時，各區不甚一致，雖由縣頒定詳細手續及填寫須

知，仍未收整齊一律之效，此蓋由各區編寫人才之智識不一，程度不齊，造冊工作，不宜於區，而應由縣彙造。時各區編造完畢，多忽略於校對工作，而縣方以此冊為憑，造冊造串，每多抄寫一遍，即須校對一次，手續甚完備，後於徵收時，業戶間有以通知單所載畝分與其陳報畝分不符來縣請求更正者，乃仔細查究，方知原因有二：一為區方造冊後，多未將查報單與清冊詳細校對之故，一為各冊數目字多係小寫，致使一二三等數字難於分辨，故錯誤亦多。凡此種種，雖屬枝節技術問題，要亦此次經驗之所得，如能預防於先，則免却許多開徵後之更正手續之麻煩矣。

以上諸端，均屬江甯土地陳報所得教訓之梗略，其他詳細事實，亦屬不勝條舉。總之，江甯土地陳報成功於辦事人員之努力，以及人民對政府信賴之表示，因其如此，故限令人民陳報可也。若於其他各縣，則恐於人民自行陳報之外，仍須加以政府之特別查催力量，方克肅事，蓋彼人民之信仰政府，恐未有江寧改組後如是之熱烈也。且江甯陳報工程過大，手續甚繁，他縣無此人力財力，恐須將

其工作稍加簡便，期於達到整理田賦之單一的目的可矣。

改革之準備
 當舉辦土地陳報時，對於前述整理田賦工作程序中第三期改良徵收制度諸端，計劃已有相當頭緒，早在暗中準備

。迄後，土地陳報，漸有成功之可能，乃漸行放肆實行原定整理田賦之計劃，此項計劃於土地陳報之前，在財政部份之施政方針內，早經明白規定，憶施政方針提出縣政委員會後，由葉委員楚倫審查，葉先生之審查意見，肯切實際，誠為葉先生畢生經歷之語。是項拙擬施政方針及葉先生之審查意見，足以表現江甯田賦改革之各項準備工作，茲將施政方針及審查意見之關於田賦部份者，抄錄於后，俾資參考。

江甯自治實驗縣政府施政方針

關於財政者

(一)賦稅之整理

查全縣稅收，向有田賦，契牙，屠宰，營業稅，及其他各項雜捐，自市縣劃界後，營業稅多歸市有，而屠宰稅復列入省教育專款，今本縣稅收以田賦為大宗，其他僅契

牙兩種，茲將整頓田賦之方針，臚列於后：

(甲)關於地稅整理事項

(子)整頓征收方法

(一)規復櫃完 查本邑忙漕徵收，向係花戶自封投櫃，隨時擊串，立法本極周嚴，及相沿既久，書吏託名代納，私向花戶兜收短報，因而櫃收日減，積欠累累，名爲民欠，實屬吏欠，本欲從事整理，首須逐漸設法規復櫃完，嚴禁私收，爲正本清源之計。然欲規復櫃完，先須酌設分櫃，其詳細辦法，另行擬訂施行。

(二)盤查串票 查串票爲徵收錢糧之根據，每圖徵數若干，已徵及實欠各若干，均非澈底盤查，無由明晰。他若承辦催徵吏之考成，與徵册結報數目之是否相符，均非實行盤查不可。故此爲整理田賦之基本步驟，其盤查辦法另訂之。

(三)調查田額 查全縣田地數額究有若干，極難確定，現在徵册，純不可靠，今欲改訂坵領圖册，首須從事田地之調查，或竟舉行土地陳報，詳細計劃，另擬附陳。至根本整理之方，仍須舉行清丈，籌辦地價稅制，惟清丈一

事，應歸入整理案內辦理。

(四)重訂科則 查全縣科則元率互有民衡之賦，款別有溝蕩田地之分，等則紛繁莫可究詰，亟應重行改訂劃一科則名稱，以便稅務行政之澈底整理，其方法另訂之。

(五)統一稅率 查本縣田賦稅率紛歧，正附各別，銀米互殊，其計算之繁複，殆非終身寢饋於其間者所可究詰，嗣後舉凡忙漕銀米一律改徵國幣，以固定其計算標準，正附畝捐，一律劃一統徵，予人民以核算之方便，而絲毫忽微應化零爲整，以杜書吏之苛收浮收，其稅率統一辦法另定之。

(六)改訂册串 查本縣徵册串票，式樣繁複，名目各殊，一般人民，無由核算，今擬於調查田畝數額，重訂科則，統一稅率後，即實行改訂徵册串票之簡明計算方法，其詳細手續另訂之。

(七)嚴核秋勘 查本邑每屆初秋，例由縣長親赴各鄉履勘，細察情形，詳記荒熟，議定實收分數，其於平時之調查，秋勘之慎重，均應擬具詳細辦法，逐漸施行。

(丑)整頓徵收機關

(一)元寧兩櫃之目前整理 查本邑糧櫃向歸外辦，類

似包徵性質，歷任財局長每至徵收疲滯之時，不得不借重兩櫃徵收主任，假以辭色，許以便宜，使其多方張羅，以裕稅課，積欠相沿，遂致事權旁落，收數之旺否，權操諸於兩櫃書役之手，而書役又遇事推諉，惟私自圖，即有奉公守法之人，日久薰陶，沉滯一氣，良莠不分，而為局長者，亦有督率無從，指揮不靈矣。今於目前對兩櫃之舊有員役，暫行照舊，不予更變，但須將其包徵習慣，專制霸管之氣習，漸行打破，一律改歸內櫃。其徵收人員，慎加任用，櫃上職責，尤須劃分清楚，俾各有專司，責無推却，其詳細辦法另行審定。

(二)總分櫃之確定 查元寧兩糧經過目前整頓後，應於相當時期加以澈底之改組，將元寧兩櫃合併為一總櫃，其四鄉各處酌量設立分櫃，採行總分櫃制度，以期規復櫃收，永拒書吏代完惡習，其辦法另訂之。

(三)糧櫃權責之縮小 查本邑現制，兩櫃徵收之職權極大，而舞弄之弊竇，亦屬可觀。嗣後凡收繳稅款，編製經徵簿據，承造冊串等項職責，均應按類分別劃清，以收

分權互牽行政統一之效，其方法另定之。

(四)整理串房徵冊 查本縣田賦徵收，串房原屬局內之一部份，今後對於串房，應從事澈底清查，並須將徵冊之存於糧櫃者，改歸科內保管，更須另闢房屋，一為串房，一為冊房，兩者相隔宜近，而司其職者宜分，以收互相牽制之效，於財務行政之整理，此其要著者也。

(寅)整頓徵收人員

(一)改編經徵員司 查兩櫃徵收員司，名目繁多，職責重大，應將目前一切舊有奇特名目，概行取消，另行改訂，經徵員役之編制，釐訂其人數，確定其職掌，其辦法另定之。

(二)甄別催徵吏 查全縣催徵吏，為數一百有零，其中盡忠職守辦事勤奮而廉潔者，自應責其覓取妥保，酌予留用，其餘疲頑勒索者，應於相當時期，即予黜退，另行補充，嚴予考成，厲行懲獎，並得令各公安局協助催辦，其辦法另定之。

(三)淘汰督催吏 查全縣督催吏及幫辦等共計三十餘人，專司傳齊各催徵吏之責，其所用人數之多，亦足見各

書吏之疲玩成性矣，俟催徵吏加以嚴密之甄別後，督催吏應予完全淘汰，即在目前亦應嚴加考核，酌留若干人應用，並規定待遇以養其廉，其方法另定。

(四)嚴懲已革員書吏役及地痞惡棍 查本邑田賦，往往有已革員司吏役，串同賸混接洽包辦斂錢侵蝕等情弊，並有地痞惡棍從中敲詐，不遂其慾，則造謠生事，以致攻訐捏控等事，層見迭出，均為徵收行政之最大障礙，嗣後應嚴予查禁，以杜弊混。

(卯)釐訂徵收法規

(一)擬訂地稅徵收章程 查本邑田賦徵收，向係根據習慣，故對於徵收手續，夙無明文規定，嗣後經逐漸改行新制後，應擬訂具體徵收章程，以資遵守，而垂永遠。

(二)釐訂徵收人員服務規則 查本邑田賦徵收人員，均應訂定服務規程，對於員額之確立，待遇之確定等，則均須有明文規定。

(三)擬訂徵收考成條例 查田賦徵收，首在獎勵嚴明，亟應擬具徵收考成辦法，以資獎勵，其條例另訂施行。

葉楚傖先生財政審查之意見

一、關於地稅整理，採用有計劃而漸進政策，於田額之調查，科則之重定，冊串之改善，串票之盤查等，均將另定辦法，分別進行，自屬切要。查地稅之不振，由於制度者十之二三，由於人者十之七八，故對於「寅」款所定各節，尤為必要之圖。

二、關於雜稅整理，採用化零為整的一條鞭計劃，亦為當務之急，惟有各稅性質迥別，如屠宰稅之屬於教育經費，營業稅之屬於省，契稅之為省建設公債基金等，必先重行與有關各方確定其所屬，方能由縣整理。

三、關於經費之確定，會計之改革，財政行政之整理，亦切實詳明，適合於現實之需要。

茲就個人（葉氏自稱）審慮所及，拉雜條舉，為規定各種辦法擬訂時之參考材料如下：

(一)官不親民，而吏反親民，以是地方政府，雖有惠平之意，而莫達於民，胥吏雖百出其舞弊之技，而民怨莫達於官，官民之間為吏所隔，吏既挾官以制民，又挾民以欺官，一切改革，遂不能通，故一切改革須從掃除此點起，能吏居官後，官在吏前，則上下之情通，而庶政興矣。

(二)整理財政并非新鮮發明，無須高深理論，每一辦法之推行，對人民自有許多切情合理婦孺皆喻之話可說，每見布告洋洋洒洒，一大篇科學名詞，抽象理論，先自使民意不通於民，又何怪胥吏從中作祟，「幫助人民增加收入減少支出」，是人民最愛聽的話，實在整理財政之目的，原是使官民交裕，如此說話，並非扯謊。

(三)土豪劣紳，地產最多，納糧最少，甚至包糧不完，吞小戶之糧，入自己之私囊，此種人嚴辦幾個，亦足立整理之威，平小戶之氣，但須準備周密，在準備時聲色不動，準備完成，即手到擒來。

(四)胥吏之賴以上下其手者為糧戶底冊，此為若輩傳家之寶，欲令繳出，千難萬難，從前縣官有以刑劫術誘得之者，辦理土地登記，功祇及半，因祇可得戶領土冊籍，無土領戶冊籍，凡有田無糧，已熟未升等，尙難全部擠出也，故登記以後，似宜接辦清丈。

(五)糧書一人，隨以生活者數人至十數人，糧書隨指於內，此種寄生人員，奔走勒索於外，糧書恃為爪牙，鄉人畏如狼虎，此種人在鄉以催徵為名，鄉民給與若干，不

責取其串紙，年索數次，已逾徵額，而串仍在糧書之手，不畏盤查，此為最大之弊，應有先革除者。

(六)附稅大於正稅，為蘇省一般現象，曩在蘇時，擬統徵一舉由省依案分配，即清初所謂一條鞭法，但事關通案，未籌議成熟，不敢輕舉，今江寧縣則無通案之拘索，似可籌議及之。

(三)改革辦法

江寧田賦之整理，自土地陳報將告成功之時，已漸趨公開整頓之期，顧如何整頓，採用何種制度，當時仍少議及之者。不佞當整理擬制之初，曾經再四熟慮，以為田賦之根本整理，固在實行清丈舉辦地價稅制，然在未完成清丈以前，目前仍應沿用等級課稅法之舊制，而加以整理與革新。惟整理一事，經緯萬端，學說紛紛，迄無定論，謹提出當時改制之主要七大問題，略抒管見，願與我國有志改革田賦之高明達士一商榷焉。

★……科則……★
 ……率之統稅……★
 ……一問題……★

均，詔天下丈田，整理田賦，統一科則，倡行一條鞭，卒為後世法。當今之江

寧田賦，其稅目之繁複，科則之紊亂，稅額之參差，以及其他各種淆亂情形，按諸實際，恐較張江陵時代惟有過之無不及也。按江寧田賦，欲求整頓，首須採用一條鞭法，以統一其科則與稅率。蓋江寧全縣科則多至四十餘種，應徵銀數各則不同，而原有漕米數，則更不一致，有徵漕米者，有不徵漕米者，帶徵畝捐亦然，有某種科則之田地應予附加，而其他各則認爲貧瘠土壤者，得以免徵者，又如蘆課田地有僅徵忙銀而不及漕米者，有徵某數項附捐而不及其他附稅者，且就帶徵附稅一項而言，有按忙銀帶徵者，有按漕米帶徵者，有按畝數帶徵者，其帶徵之標準既不一律，而同一帶徵標準之中，其計算方法，又隨忙漕田地與蘆課蘆洲而各殊。例如同一教育附捐也，在忙漕項下，甚至按兩帶徵若干，按石帶徵若干，固較簡明，及其計算之時，賦不知如何是好，至若蘆課附捐，則其計算方法係每蘆課一兩帶徵附捐銀二十四元，折合後又須折半計算，詢其何以折半計算之故，答以不知，考其源，則更無案可稽，賦極盡光怪離奇妄謬糊塗之至。

由是觀之，科則稅率之折算方法，漫無規律，欲言整

頓，須從此種基本處做起，如能將科則稅率加以澈底整頓，使人民明瞭每畝納稅若干，再改良其他徵收方法，則目前田賦之整理，已達相當程度。顧科則統率之折算，簡單言之雖易，而實際行之則誠苦矣；蓋此類事務，純爲糧糧書吏所熟悉，而以之爲傳家秘寶，不肯告人，因而愈將其折算方法多加周轉灣折，使外人視之認爲櫃務專科，局外人不敢置問，更可因而獲苛詐浮收之私利矣。不佞於土地陳報創始之時，即有見及此，親與糧櫃人員計算此中秘法，時經二閱月，輟而復作者，不知若干次，蓋以彼輩不顧告人因而故意延宕所致，余亦百般設法，四處探尋，費時二月餘，卒將全縣科則稅率之折算法編算完成。將以前種種繁複離奇之科則，一律歸併。法分三步，第一步將原徵銀米正稅，一律折合以銀元計算，第二步將按兩按石及其他折算方法所帶徵之附捐，一律改照按畝折算，以統一其帶徵標準，第三步各則田地之正附稅按畝折算後即應視每畝應徵正附稅總稅率之大小，將全縣四十餘則田地，一律併爲三等九則，所有以前忙銀漕米蘆課及各則田地名目一律取消。茲將此項科則表附刊於左，以資參證：

新訂江寧自治實驗縣全縣地稅科則統一表

舊元境乙類	舊元境上期	舊元境甲類	舊元境下期	舊元境上期	舊元境上期	舊元境上期	舊元境上期	地 別		科 則
								折 合 銀 元 數	每畝原征正稅銀兩數	
.185	.0865	.205	.1082	.105124	.13652	.1187	.19059	併豆折.058826	併豆折.058826	正 稅
無	.0805	無	.1309	.1491	.146	.146	.14828	原折2.9857	原折2.9857	稅 率
.185	.147	.205	.2391	.254224	.28252	.2647	.26887	元合計銀原每	元合計銀原每	升(單位兩)
無	.0322	無	.05236	.05934	.05838	.05838	.05931	數銀折二每正	數銀折二每正	元(單位兩)
.185	.1792	.205	.29146	.313864	.3409	.32308	.32818	率稅總稅正	率稅總稅正	附 稅
.012	.00355	.063	.01554	.0165	.01836	.01721	.017476	費 收 徵	費 收 徵	稅 率
.04	.04	.04	.01	.04	.04	.04	.04	捐 務 黨	捐 務 黨	稅 率
.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	捐 安 公	捐 安 公	稅 率
.13	.13	.13	.13	.13	.13	.13	.13	捐 育 教	捐 育 教	稅 率
.05	.05	.05	.05	.05	.05	.05	.05	捐 制 村	捐 制 村	稅 率
.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	捐 治 自	捐 治 自	稅 率
.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07	捐 衛 保	捐 衛 保	稅 率
.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	捐 丈 清	捐 丈 清	稅 率
.05	.05	.05	.05	.05	.05	.05	.05	捐 築 建	捐 築 建	稅 率
.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	捐 業 農	捐 業 農	稅 率
無	.01103	無	.017945	.02	無	.019583	.02	捐 利 水	捐 利 水	稅 率
無	.00805	無	.01309	.01491	.014595	.014595	.014828	捐 務 防	捐 務 防	稅 率
.592	.60863	.593	.626575	.63141	.612955	.631488	.632304	率稅總稅附	率稅總稅附	稅 率
.777	.78783	.798	.918035	.945274	.953855	.954568	.960434	率稅總稅附正	率稅總稅附正	稅 率
則上等二	則上等二	則上等二	則下等一	則中等一	則上等一	則上等一	則上等一	則 科 訂 新	則 科 訂 新	稅 率
.78	.78	.78	.92	.94	.95	.95	.95	率 稅 定 新	率 稅 定 新	稅 率

公營 費田 境下 則	併 衛 寧 田 境下 則	處 務 元 境 戊 類	牧 務 元 境 上 則	處 務 元 境 丁 類	公 營 元 境 上 則	民 營 元 境 下 則	處 務 元 境 丙 類	衛 寧 元 境 上 則	民 營 元 境 上 則	屯 營 元 境 下 則
.1033 .0504	.1033 .0501	.123 原則.08	.123 原則.06	.144 原則.07	.1538 原則.075	.0558 併折.027230398433	.164 原則.08	.169 原則.0825	.0526 併折.02564	.0865 併折.03244
無	無	無	無	無	無	.0665 原折.38	無	無	.0746 原折.491	原折1.01
.1033	.1033	.123	.123	.144	.1538	.1223	.164	.169	.1272	.147
無	無	無	無	無	無	.0266	無	無	.02982	.0322
1.033	.033	.123	.123	.144	.1538	.1489	.164	.169	.15702	.1792
.0067145	.0067145	.008	.008	.009	.01	.00795	.011	.011	.00826	.00955
.04	.04	.04	.04	.04	.04	.04	.04	.04	.04	.04
.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1
.13	.13	.13	.13	.13	.13	.13	.13	.13	.13	.13
.05	.05	.05	.05	.05	.05	.5	.05	.05	.05	.05
.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02
.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07
.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1	.1
.05	.05	.05	.05	.05	.05	.05	.05	.05	.05	.05
.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02	.02
.0196	.0196	無	無	無	無	.00926	無	無	.01	無
無	無	無	無	無	無	.00665	無	無	.007455	.00805
.6063145	.6063145	.588	.588	.589	.59	.60386	.591	.591	.605715	.5976
.7096145	.7096145	.711	.711	.723	.7438	.75276	.755	.76	.762735	.7768
則中等二	則中等二	則中等二	則中等二	則中等二	則中等二	則中等二	則中等二	則上等二	則上等二	則上等二
.74	.74	.74	.74	.74	.74	.74	.74	.78	.78	.73

次等草境戊類	上等草境丁類	上等草境己類	草境田己類	上等草境戊類	上等草境丁類	上等草境丙類	上等草境乙類	中草境甲類	上等草境丙類	上等草境乙類
每畝.005科 .0105	每畝.01科 .021	原則.005 .01	原則.01 .021	原則.01 .021	原則.01407 .03	每畝.03科 .082	每畝.04科 .082	每畝.04科 .082	原則.03 .082	原則.04 .082
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
.0105	.021	.01	.021	.021	.03	.082	.082	.082	.062	.082
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
.0105	.021	.01	.021	.021	.03	.082	.082	.082	.062	.082
.0007	.001	.0005	.001	.001	.002	.004	.005	.005	.004	.00533
無	無	.0025	.005	.005	.00734	無	無	無	.015	.02
.00625	.0125	.00625	.0125	.0125	.01834	.0375	.05	.05	.0375	.05
無	無	.008125	.01625	.01625	.02881	無	.04	.04	.04877	.065
無	無	.003125	.00625	.00625	.00917	無	無	無	.1875	.025
無	無	.00125	.0025	.00025	.00367	無	.01	.01	.0075	.01
無	無	.004375	.00875	.00875	.01283	無	無	無	.02625	.035
無	無	.00625	.0125	.0125	.01834	無	無	無	.0375	.05
無	無	.008125	.00625	.00625	.00917	無	無	無	.01875	.025
無	無	.00125	.0025	.0025	.00367	無	無	無	.0075	.01
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無
.00695	.0135	.03675	.0735	.0735	.10837	.0415	.105	.105	.22152	.29533
.01745	.0345	.04675	.0945	.0945	.13837	.1035	.187	.187	.8352	.37733
則下等三	則下等三	則下等三	則下等三	則下等三	則中等三	則中等三	則中等三	則中等三	則上等三	則上等三
.03	.03	.03	.03	.03	.16	.16	.16	.16	.37	.37

舊課項已類	每畝.0002科	新課項已類	每畝.0002科
無	無	無	無
.004	.0021	.004	.0021
無	無	.004	.0021
無	無	無	無
無	.0005	無	.0005
.0025	.00125	無	.00125
無	.001625	無	.001625
無	.000625	無	.000625
無	.00025	無	.00025
無	.000875	無	.000875
無	.00125	無	.00125
無	.000625	無	.000625
無	.00025	無	.00025
無	無	無	無
無	無	無	無
.0025	.00725	.0025	.00725
.0065	.00935	.0065	.00935
則下等三	則下等三	則下等三	則下等三
.03	.03	.03	.03

上列全縣科則表，為現在江寧縣新稅制之根本大表，所有每畝徵糧根據悉依於此。因而駁難者有之，施行後感覺困難之處者亦有之。茲將謫見所及，再為詳加解釋並引申之。按駁難之者，其說有二：其最持之有理者，厥為公平問題，謂賦稅因其失均，故須整理，今整理後，反因三等九則之合併問題，有加重其負擔者，有減輕其負擔者，恐於賦稅之失均問題，非特不能完滿解決，或更引起其嚴重性。此說也，實屬言之成理，頗堪考慮之者，蓋現今辦法，仍係根據原有科則，科則愈繁，紊亂愈甚，賦稅重者，其田不必皆腴，輕者又不必皆瘠，滄桑變遷，在昔為貧瘠之壤者，今已變為腴地矣；反之亦然。而其賦稅之輕重，科則之等級，仍悉沿其舊，此種失均問題，誠極嚴重，然欲解決之，實非清丈不為功。願清丈一端，事繁費鉅，需時甚久，緩不濟急，故今之整理，蓋為急切治標之策，恐僅

能解決稅制之紊亂，以剷除徵收之積弊而已，欲求賦稅之均平，仍須俟之清丈以後耳。雖然，今能採用一條鞭法，以統一科則，釐定稅制，剷除中飽，而絕數百年來之徵收積弊者，其功已不訖矣。其次駁難之者，以為江寧此種一條鞭法，殆將所有銀米廢除，正附合併，殊屬不合，須知原額銀米為歷來徵糧之根據，何能將銀米一律廢除？而附捐更有時間性，逾期應即停徵，何能使正附不分，一律統徵？此說也，表面觀之，以亦言之成理，然一究其實際，則不啻為膚淺之見，不值一論也。何則？銀米廢除，在未徵地價稅以前，固不可能，而今之所謂廢除者，僅係廢除銀米等計算名目，其實際科則仍係依照原額銀米折算之者，已如前述，則此項銀米名目，直等於古董玩物，無須令其存在，且令其遺存，反使科算方面，愈趨愈繁而不可究詰，有百害而無一利也。財政部迭令各省廢除銀米名稱者

，曉此之故歟！抑有進言者，聞江北數縣，徵糧根據，全恃銀米，全縣田地，畝分不可稽，則按畝徵收之法，暫難實行，須俟田畝清查後，方可着手辦理，是江北數縣雖可恃此為理由，而於江寧一縣亦以此難之者，非智者所為也。

• 至若正附不分一語，更屬無稽，觀於上表，讀者即知正稅稅率附稅稅率等項，記載分明，而各項附捐，一一詳列，如某項附捐應予停徵之時，即可將該項稅額一一剔除之也。此種問題，因其喧鬧紛傳之者甚多，而於田賦改革之影響甚大，特附論及之。

此項科則稅率之統一，採用一條鞭辦法實行後，頗稱簡便，於徵收手續上，革除昔日各項銀米折算及加科附捐種種繁複問題，計算極精且快，官民咸稱便利，然實行後，亦有兩小問題影響於徵收者，亦為簡述之。其一，江寧田賦之複雜，以蘆課為最甚，元寧既各殊，而所有科目更不一致。上列科則表係就原有徵糧各則洲地而別，自土地陳報後，新冊地目，與原徵蘆課之科則，間有少數不符，其新報之名目，更極離奇，與原有蘆課科則無一相合，不知以歸入何類徵糧為合宜，於是造冊時極感困難，於通知單

發出後，業主請求更正者甚多，頗有引起糾紛致礙徵收之概。後之籌辦田賦整理者，於舉辦土地陳報或土地調查時，其地別或土地類別或地目等欄之查報，尤須準確，所列地目，均須與原有銀米科則之各則之田地名稱相同，方可免除江寧所遭受之紛擾也。其二，新訂科則表時，其於全縣四十餘則不同田地之等級，為求簡便起見，當須歸併為三等九則，因之，在昔江寧忙漕蘆課之四十餘則田地，今應併為九則，擇其適宜之標準點，定為九等，其與標準點較高或較低者，均應併入於此標準點之列。由上表觀之，其新訂稅率因歸併等則關係，有因而增高其賦額者，有因而減輕之者，亦有毫無增減者，於是未變更其負擔或減輕其負擔者，固屬寂然無反抗之聲，而增加其負擔者，則奔走呼籲，吵鬧紛紛，迄無寧日，當訂制之時，早經慮及，採取寧願政府略受損失而不願重累人民擔負之策。新訂稅率寧可過減，不願提高，以期易行，而免糾葛，但無論如何，以四十餘則併為九等，欲求絲毫無所增減者，不可能也。不得已，惟就大處着眼，平均支配，統籌兼併，以全縣稅額計算，其因併則而減輕負擔使政府受損失者，約倍於

江甯自治實驗縣					
徵收地稅執照					
中華民國二十二年第一度					
中華民國二十二年	管串員	本期應完稅額	田地畝數	業主	
				住址	姓名
月	收稅員	元	畝	區	鎮鄉
		角	分		
日收訖	(簽名蓋章)	厘	厘	里村	

字第

號

江甯自治實驗縣					
徵收地稅通知單					
中華民國二十二年					
中華民國二十二年	全年應完稅額	田地畝數	業主		區
			住址	姓名	
月	元	畝	鎮鄉		
	角	分			
日給	厘	厘	里村		

(乙) 串票式樣

擬訂之時，曾經詳加考慮者有二，即各業主所管各則田地，應否分別詳填與正附稅之應否分填者是也。正附稅如欲分填，則因各則田地之正附稅率，高低不一，勢必將各則田

縣 驗 實 治 自 甯 江					
根 存 照 執 稅 地 收 徵					
度 年 二 十 二 國 民					
中 華 民 國 二 十 年	管 申 員	全 年 應 完 稅 額	田 地 畝 數	業 主	
				住 址	姓 名
年	收 稅 員	元	畝	區	鎮 鄉
月	(簽名) 蓋章	角	分		
日 收 訖		厘		里 村	

字 第

號

縣 驗 實 治 自 甯 江					
照 執 稅 地 收 徵					
期 二 第 度 年 二 十 二 國 民					
中 華 民 國 二 十 年	管 申 員	本 期 應 完 稅 額	田 地 畝 數	業 主	
				住 址	姓 名
年	收 稅 員	元	畝	區	鎮 鄉
月	(簽名) 蓋章	角	分		
日 收 訖		厘		里 村	

字 第

號

地一律分別詳列，因甚明瞭，而於編造時手續極爲繁重，反致易生錯準，加以時間倉促，該縣本年度不及詳填，乃簡要而擬成如上式。竊以爲在串票上之正附稅，分填可，而合填亦可，無大關係，至若業主所管各則田地應否分填，則問題甚大。蓋自此次整理後，對於推收過戶，既已從嚴切實改革，則以後串載戶名及畝分，不致與實際不符，而形成今日各縣田賦串票所通有之現象，將來如推收辦理得法，任何時代，串票所載與業戶實際情形總必相符，若串票所載各項甚繁切，則縱令若干年後，又逢第二洪楊之役，縣府徵冊蕩然無存，則一驗串票，立能查獲，但以串上所載各項是否完備爲前提。然串票所載各項，如能將業主所管田地畝分一欄，依三等九則田地分別填註其畝分，則串上即知某戶有幾等幾則田若干畝，幾等幾則田若干畝，全年共應完糧額若干，第一期若干，第二期若干，至於某等某則田每畝應徵稅率若干，尙有科則稅率表可資覆按，不難一查即得。甚或九則田地每畝應完之稅率，全縣人民已多有熟諳之者，又不難一問而知，是串票上最重要者，仍在田地等級與畝分之分別詳填等問題，如以每年造串，

均依徵冊如此詳盡，手續實甚繁難，似可不必，但能於每五年編造詳細串票一次，以爲將來驗票之準備可也。今日各縣串票之所以不能爲用者，一方面固由於推收之不善，使串列戶名畝分均與實際不符，他則又由串票畝分與銀米，僅只一總數，無法辨別其田地山蕩之各則田畝數及各則銀米數，以故各業戶所執串票，均因科則紊亂，畝分失實，無法查究，致釀成今日極嚴重之問題，因而爲預防將來勿再蹈覆轍計，竊又不得不鄭重附論及之也。

★……………★
 徵收方法之
 改革問題……………★
 ………………★
 重新改訂，已於上述，則田賦改革之

基石，業經奠定，惟如何推行之，則惟賴以後實際徵收方法之改善的程度如何以爲斷也。按江寧過去徵收積弊，其最大之癥結，固在冊籍之散佚與夫科則之紊亂，然徵收習慣均賴書吏催收代完，以致浮收侵蝕，黑幕重重，莫可究詰，故整頓江寧田賦，又以改革徵收方法爲其最要者，其改革辦法，除原有義圖略加整頓予以明晰規定外，所有全縣糧額，統須由人民自封投櫃，自九月十五日起，所有催

徵吏私收代完習慣，一律禁止，嗣後催徵警察不准代收錢糧，否則以違法論罪。又於消極的禁止取締之餘，從事積極的徵收手續之改革，以爲業戶赴櫃投完之便利，其改革辦法，約有下列數端，分敘於左：

(一)本府應於每期開征之一月前將開征日期先行佈告

(二)各級徵收處應於每年度開征前將業戶通知單印發區鄉

鎮村里長轉發各業戶如開征期促不及分發時應由本府印發布告將地稅科則稅率稅額及其他業戶應注意事項詳明開列分貼於各區鄉鎮公所一面於徵收處前豎一木牌供業戶查覽

(三)各級徵收處門首應設立問訊處派員專司其事凡業戶對於科則稅率等項有未明瞭前往詢問時應詳細答覆之

(四)業戶或承繳稅銀之值年投處完納時其完納手續暫定如

左：

一、業戶持通知單赴處者由收稅員照單驗收稅款並將

單送由管冊員核對（如無通知單由收稅員向業戶詢問姓名及田地坐落畝數送由管冊員憑冊查填收

稅單照收稅款）

二、管冊員應將通知單或收稅單送請督征員核明無誤

後通知管冊員截發串票由收稅員發給該業戶收執通知單或收稅單均暫存管冊室

三、分征收處繳款手續適用本規則第一二兩款之規定其督征員職務由分處主任兼理

(五)各級徵收處徵收人員之繳款及報告手續暫停如左

一、收稅員每日應將收款數目於下午五時前向會計股繳款並須另造收款單呈請主任審核

二、管冊員應將完訖各戶於徵冊上註明完訖字樣並須摘出已完各戶開列造具日報旬報月報等項表冊呈

請主任審核

三、管冊員應將截發串票造具日報旬報月報等表並將各種暫存通知單或收稅單隨同月報表一併呈請主

任審核

四、主任應會同總稽查及督徵員等將各種報告表核算彙填收入日報旬報月報等項表冊送呈科長轉呈縣長核查

★……………★
 徵收機關及人員之整頓問題
 ★……………★

江寧糧糧積弊，約於前數節詳述之矣。今欲將此腐窳不堪之糧糧澈底整頓，務期達到糧糧銀行化之目的。所有以前元寧兩總糧均須合併，改名為江甯自治實驗縣田賦總徵收處，設主任總稽查員督徵員管冊員管串員收稅員及催徵員若干人，分收稅管冊串三部份，互相牽制核對，所有各職員之職掌及報告手續，均經詳細釐定。除總徵收處外，並於四鄉酌設分徵收處四所，附隸於總處，由縣府酌派委員主持之。對於以前櫃書冊書及財警催吏等員役，均經嚴加甄別，酌予留用。所有各級徵收處職員，一掃從前腐窳因循貪墨奔營之舊習，均予嚴格訓練，職責分明，辦事手續甚敏捷，成效甚著。茲將各部職員之職掌錄後：

(一)總主任由本府財政科總徵股主任兼任受縣長科長之監督指揮負全縣地稅徵收之完全責任其職掌如左：

- 一、督飭總分各處徵收人員分掌各主管職務
- 二、督飭編造地稅清冊
- 三、督飭編造徵冊及串票

四、督飭催徵

五、保管地稅冊籍簿據

六、綜核各項簿據

七、彙核總分各處徵起稅銀逐日列表繳呈備核

八、稽核總分各處所轄區域內完欠數目

九、督察分處

十、攷察所屬人員之功過

(二)總徵收處總稽查員受科長主任之監督指揮稽核全縣地稅徵收事務

(三)總徵收處督徵員受總處徵收主任之監督指揮辦理左列事項

- 一、編造地稅清冊
 - 二、監算稅款並核製串票
 - 三、辦理每年開徵事務
 - 四、督催欠完糧戶
 - 五、查察業戶有無匿糧舞弊情形
- (四)總徵收處管冊員管串員收稅員受總處主任之監督指揮分掌左列事項

一、管册員保管徵册填載徵册內業戶完欠等項

二、管串員保管並掣發串票及其他各種截串統計

三、收稅員驗收稅款並登記賬簿

(五)總徵收處催徵警受總處主任之監督指揮由督徵員統率

專負傳催各業戶投處完糧之責任

(六)分徵收處主任承縣長科長之命並受總處主任之監督指

揮負處所轄區域內之徵收責任其職務除適用本規則第

五條第四第五第六第七第八第九第十各款規定外應將

逐日徵起現金列表按期解繳總處並將第九第十兩款考

核情形隨時向總處呈報前項現金解繳期限得隨時以命

令定之

(七)分徵收處徵收員及催徵警受分處主任之監督指揮辦理

所管事務

前項徵收員及催徵警之職務適用本規則第八第九兩條

之規定但分處事務較簡單者每分徵收處徵收員僅限管

册一人管串一人核計兼收稅一人

★.....★ 按江寧田賦徵收簿記，在舊糧書

徵收簿記之..... 包辦時代，所有實在簿籍，均係私藏

★.....★ 改訂問題.....，其正式官廳簿記，多屬一套假賬，

積弊之深，不堪開問。今於徵收機關整頓後，對於管册管

串收稅等部份應備之簿籍，亦應詳加規定，收稅員應記載

現金收入賬及現金支出賬，管串員應記載串登賬，管册

員應記載已完業戶登記賬，各分處及總處均應具備總賬一

本，將現金收入數截出串票數已完田畝數及已完糧戶數等

項，摘總登記，分別比對，一覽無遺，此簿甚關重要，惟

該縣所設簿籍中，已完糧戶登記簿，似可免除，僅依收稅

與出串兩部份之記載為稽查之根據，法簡而無弊，抑一簡

易之徵收簿記之新制度也。茲將各項簿記之格式及說明分

述於左，以供各縣改革田賦徵收簿據之參考

現 金 支 出 賬

中 華 民 國 年 月 日 (民 國 年 度) 第 1 頁

年	月	日	現 入 簿 金 登 頁 收 記 數	解 頁 款 書 數	納 入 數	繳 解 數	存 庫 數	解 款 批 週		
								月	日	號 數

(二) 現金支出簿
(甲) 格式

(乙) 說明

- 一、此賬係日記簿性質，凡現金收入賬每日結總之數（用鉛筆記的）須逐日記入「納入數」欄內，并將現金收入賬總數所在之頁數填入此賬「現金收入賬頁數」欄。
- 二、在徵收甚旺時，每日收款隨即提解，則在「繳解數」欄內每日亦須填記，如過數日繳解一次時，則應將「納入數」欄在繳解日之最後一格填註總數，然後視繳解數之多寡，而定存庫數之有無。
- 三、解繳批週之日期號數均以批週一聯到達該徵收處之日期為準，在總徵收處沿用繳款簿時，暫以其存根日期號數為準。

江寧自治實驗縣縣政府
 第 區第 組 鎮地稅徵收處
 鄉 裁 申 登 記 簿
 中華民國 年 月 日 (民國 年度)第 頁

年 月	日	通號 知單數	戶 名	裁出執照數				實徵畝數		實徵稅額
				第一期		第二期		田	地	
				號數	張數	號數	張數			

(三)裁申登記簿及已完糧戶登記簿
 (甲)格式
 (A)裁申登記簿

江寧自治實驗縣縣政府
 第 區第 組 鎮地稅徵收處
 鎮鄉 裁出臨時收據登記簿
 中華民國 年 月 日 (民國 年度)第 頁

年 月	日	通號 知單數	戶 名	截時號 出收數 臨時	實徵稅額		臨時收據收回數		
					小計	合計	月	日	張數

(B)裁出臨時收據登記簿

江寧自治實驗縣政府
第 區第 組 鎮地稅徵收處
鄉鎮 已完糧戶登記簿
中華民國 年 月 日 (民國 年度) 第 頁

年		通知單數	戶 名	已 完 畝 數		已 完 糧 額
月	日			田	地	

(C) 已完糧戶登記簿

(乙) 說明

- 一、已完糧戶登記簿截串登記簿及截出臨時收據登記簿三種均係分戶賬性質，以按區之每一鄉鎮為一分戶，但每一催徵員所管之鄉鎮須編連一處，不可隔離混雜，最好在區之下按催徵員管轄鄉鎮數分為若干組，每組若干鄉，每鄉按其戶數多寡，酌留餘地，空出數頁，然後再接第二鄉鎮，依次推下，以便稽核各鄉徵收成數，各簿不敷應用，容後添製，但截出臨時收據登記簿不須空出多格，每處應用一本必能敷用。
- 二、截串登記賬各欄，參考江寧自治實驗縣徵收地稅簿記實例，其「實徵稅額」欄仍載各戶額征數，每日須將各分戶（即各鄉鎮）結算各欄總數（用鉛筆記小數字）其截串登記簿總數與截出臨時收據總數相加之數須與現金收入簿「應完稅額」欄每日鉛筆結總之數相等。
- 三、已完糧戶登記簿之「已完糧額」欄亦須填載各業戶額徵數，其已完「田地畝數」欄之每日總數須與截串登記簿相等。
- 四、此三種賬簿之每頁最後一行，亦應將全頁結總，并移過次頁，依次滾結，以便稽核。

江寧自治實驗縣縣政府
鎮地稅征收處
總 賬

中華民國 年 月 日 (民國 年度) 第 頁

(四) 總賬
(甲) 格式

年		已完糧額		截出串票數		已完畝數		已完糧戶		備註
						田	地	小計	合計	
月	日	小計	合計	小計	合計	畝分厘	畝分厘			小計	合計

(乙) 說明

- 一、管冊員管串員及收稅員均須按照所記賬簿填具報表交主任查核，將三種報表，依次填入總賬之「已完糧額」「截出串票張數」「已完畝數」及「已完糧戶」各欄，其所填各欄之數均須相等，否則即有乖錯，應即查賬。
- 二、各欄小計合計，參考簿記實例，即知小計為每日所報之總數，合計為累積各日總數之數。
- 三、總處總賬記載方法亦同。

★……………★
 催徵方法之
 改進問題
 ★……………★

按各縣田賦徵收，其病在於徵收制度之本身者半，而在於征收時之催征方面者亦半，蓋人民若能自封投櫃，無須書吏之催傳，則征務積弊，殆已減輕大半，雖征收制度不甚完密，亦無多大弊病可以發生。今日各縣田賦之征收也，制度本已凋敝不堪，人民又多疲滯抗繳之弊，而征櫃册籍悉在書吏手中官廳既無如人民之疲抗何，復又不得不藉恃書吏為之催傳，久之由催傳而兼弄私收代完之弊，書吏既舞弊矣，又不得不藉糧櫃為其護符，而糧櫃亦因書吏朋分而樂於彼此勾通，於是催征吏之舞弊而益臻糧櫃之舞弊，糧櫃與書吏既在互相串通作弊矣，則一切徵收制度將日漸更趨糊塗，因須糊塗方適於彼輩之舞弊故也。凡此種種，因催徵問題之無辦法，以致影響田賦整個徵收制度問題，江寧田賦既經改制，則於催徵問題尤不可不再四審慮及之。當改制之初，最堪慮者，厥為將來改制後人民輸納如不踴躍，徵收成數不能增加，則整個江寧田賦改革，將白費苦心，一切均成泡影，其改制之前途，將陷入不堪收拾之局面矣。

然則田賦之催徵問題究應如何解決？竊嘗思之，以為田賦之徵收欲期人民之輸將踴躍，殆非一某一方之簡單問題，故催徵方法非採取多方面之有聯繫的步驟，不足以湊事功。大抵言之，催徵方法應從下列四方面着手，（一）縣府方面（二）區鄉鎮長方面（三）催徵警察方面（四）人民本身方面。在縣府方面，對於催徵組織，力加改革，使繳款掣串手續，異常簡單，並多出布告曉諭田賦科則及完糧應注意事項，切實挨戶散發通知由單及完糧須知等件，使業戶明瞭照辦，並於四鄉酌設分櫃，以為業戶投完之方便。在區鄉鎮長方面，明定規章，以區長為監徵員，鄉鎮長為督催員，負責挨戶勸導輸完國課並傳催欠戶之責，按其徵收成數之大小，酌給公費，以資獎勵，則區鄉鎮長自當盡監督催徵之責，收效甚鉅。在催徵警察方面，將以前各催吏嚴加甄別，審慎選用，並由各區長負責介紹保證荐用，改名為催徵警，另行訓練，規定各種催徵待應注意之點，不准經收錢糧，不准收取人民分文川資旅費或苛勒罰金等項，更於每年度終了時，嚴加考核，輸流調遣充任，以預杜經久弊生之流毒。此外，更對於人民方面，其在徵

收期內早盡完納之義務者，依應納稅額普減一成，以資獎勵，逾征收期限完納者，依應納稅額十足征收，其逾限在一個月以上三個月以下者，依每畝應征稅率加征滯納罰金一成，在三個月以上仍未完納者，除加征滯納罰金一成外，並傳提該欠戶封產備抵，依法究辦，以示懲戒。此項規定，均經縣政委員會之核准，並呈准省府備案，實行之先，並為普通宣傳，務期家喻戶曉，各業戶一面既感催征人員勸導之功，又受滯納限制之苦，遂均願早期輸納，故開征後，不三兩月，已征起五成有餘，迄今已征起八成五以上者，除人民對於政府信念之根本改變者外，又不得不歸於田賦整個改制之大功也。

(四) 今後改制之途徑

★……★ 觀於以上各節所述，江寧田賦之整理步驟，步驟井然，辦法完密，益以各之兩問題……★ 方應付之周到，辦事人員之勤慎，故改革之後，目前征收成績，已屬燦然大放異彩，其初步之整理，洵已大慶成功，惟以數百年來積弊過深之田賦征權事務，今雖一旦澈底澄清之矣，然於各方面之枝節問題，仍

不乏清望之必要，其目前急須清理整頓之處，約有下列數端：

(一) 推收問題 查江寧田賦之改制，於土地陳報後，即接續趕辦推收，另訂推收章程，一律收歸縣府內辦，與應辦官除章程相符，辦理亦甚認真。按諸實際，全縣人民產權之移轉，固究屬少數，而請求推收過戶者，因亦寥落，雖然，其中產權移轉後仍未聲請推除者，恐亦在所難免。亟應一面設法令各區鄉鎮長切實清查，一面由催征警負責報告，另訂澈底清釐辦法，嚴切實行，並於戶口調查或舉辦其他有關係各項行政時，亦應附行清理，以期覆實，否則若推收不善，則三五年後，即生流弊，過一二十年其冊籍凌亂，又將一如往昔，全功盡棄矣。

(二) 稅則整理問題 按江寧新訂科則，仍係沿用以往各種原額科則，但將全縣四十餘種參差不一之科則，一律合併為三等九則而已。然此種科則，又因土壤有滄桑早浸之變遷，田賦有忙漕屯蘆轉折，輾轉相因，迄於今日，科則之高低與土壤之瘠瘦，未必相符，甚或在昔為膏腴地者，早已變為貧瘠之區，反之，昔在貧瘠區者，今已為沃腴

之地，而其科則一仍其舊，其稅率之不平孰有甚於此者。

故今之整理，僅將繁複之科則，一律使其變為簡單化而已。至簡單化之後，欲求科則之公平，殆非於清丈後根本改辦地價稅不為功，然清丈一端，事繁費鉅，需時亦久，目前似難期收速效，而今之科則中，如履蘆葦課之急於轉漕加重，新墾山地之重新查定，以及其他各種太不公平而又不合理之奇怪地目，均須嚴切從事調查，重新釐定其稅則，以期公平，而收今日苦心整理之實效。

★……★ 江寧田賦之整理，今雖幸已成功，將來改制之途徑……然此僅係初步整理，非足以言根本之整理也。惟值茲初步整理成功之後，稅收倍增，經費有着，正應及時以圖根本改革之大計，大計何在，在於實施清丈及籌辦地價稅二端而已，請申述之於左：

(一)籌辦清丈——清丈之說，由來已久，談田賦整理者，亦莫不以實行清丈為治本要圖。蓋今日所行之舉辦土地陳報改良征收稅法者，不過為目前無辦法中求一改革之辦法，而根本問題仍在于重新清理土地，實行土地清丈。俟土地清丈後，所謂分定等則，規定稅率種種問題，均不

難迎刃而解，而清丈之後，所有有田無糧有糧無田或田多糧少糧少田多種種不公平之積弊，悉能剷除淨盡，且土地清丈後，非特有關於田賦整理一端而已，他如全縣戶口調查縣境道路之修築，以及其他一般行政，均有莫大之神益，其於江寧自治實驗事業之前途，關係甚鉅，洵一縣事業之深遠久遠的根本大政，願當局者急起以圖之。

(二)實施地價稅制——清丈以後，於其他行政之神益，非涉本篇論列之範圍，茲不贅及，然於整理田賦一端也，厥功甚偉。蓋今日田賦整理之難題，在於田地不清，經界不正，以致冊籍混糊，書吏因得操持舞弊之機會，清丈以後，全縣田地坵段，經界井然，冊籍精詳，一遇困難，不難按圖索驥，立獲解決之術。惟清丈以後，自應估定地價，厘定稅則，廢除昔日等級課稅法之舊制，悉依地價為課稅之標準，無土地種類之分，無田地科則之別，依地價之高低，以值百抽一為原則，編訂地價稅冊，以科學方法改良征收手續，設立農民銀行，由銀行經收稅款，低利借貸，流通周轉鄉村金融，並使稅款不經過稅收機關，則匪特數百年來田賦積弊可以剷除淨盡，抑亦扶植農村實現總

理民生主義之一重要的租稅政策也，夫按價抽稅，總理所極力提倡之稅法，亦為近世各國最新穎最完善而普遍通行之稅制，征收簡便，負擔公平，地價高則抽稅重，反之則輕，不若昔日科則等級之漫無標準，且昔日之科則等級，折算繁瑣，人民不易明瞭，今則人民均悉其地價，按以百一之計算，即知其個人之負擔矣。將來稅率標準，除遵照總理值百抽一之遺訓外，其對於地價之因地方公共事業之發達及社會進化之結果而增漲者，復課以土地增值稅，並採用累進課稅法，以抑制大地主之畸形發展，而免中小農民經濟之偏枯，殆亦實現總理平均地權之最有效的方策也歟！

尾 語

由上各節以觀，江寧田賦之整理，殆為有步驟的，有計畫的，其於土地陳報之實行，一條鞭法之試用，以及其他各種稅法之改良，均經詳密計議，次第實行，卒將全縣歷來田賦積弊，澈底掃除而於政府收入，增加一倍半以上，在各縣田賦征收普遍疲滯短絀之今日，頗有振作精神努

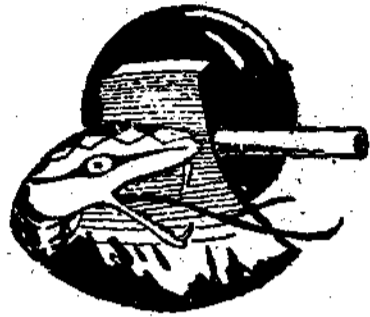
力仿辦從事整理之必要。憶我國歷史上，關於整理田賦之美談，不勝枚舉，明清之世無論已，即遠如北宋之世，亦因田賦積弊過甚，度田不實，南渡以後，中飽尤甚，豪民漏稅，常賦十失五六，賦重役繁，民不聊生，殆與今日各縣情形若合符節。紹興十二年，李椿年言經界不正十害，請正經界，望考按覈實，自平江始，然後行之天下，則經界正而仁政行矣。茲將通考所載史實，錄之備考：

「十二年，左司員外郎李椿年言經界不正十害：一，侵耕失稅，二，推割不行，三，衙門及坊場戶虛供抵當，四，鄉司走弄稅名，五，詭名寄座，六，兵火後稅籍散失，爭訟日起，七，倚關不實，八，洲縣隱賦多公私俱困，九，豪猾戶自陳詭籍不實，十，逃田稅偏重，人無肯售。經界正，則害可轉為利，其言平江歲入昔七十萬斛有奇，今按籍雖三十萬斛，然實入纔二十萬斛耳，詢之士人，皆欺隱也，望考按覈實，自平江始，然後施之天下，則經界正而仁政行矣。上謂宰執曰：椿年之論，頗有條理，秦檜曰，其說簡而易行。……翌日甲午，以椿年為兩浙運副，專委措置經

界，椿年條書來上，請先往平汀諸縣，俟其就緒，再往諸州，要在均平，為民除害，更不增稅額。如水鄉秋收後，妄稱廢田者，許人告，陂塘墮壞之壞於水者，官借錢以修之。縣令丞之才短者，聽易置，圖寫城畝，選官按覆，令各戶各鄉造砧基簿，仍示民以賞罰，開諭禁防，靡不周盡，吏取財者論如法。詔人民田產，多有契書，而今不上砧基簿者，皆沒官。又詔州縣租稅簿籍，令轉運使降樣行下，真謹書寫，如細小草書，官吏各科罪，其簿限一日更正，有欺弊者，依本法，並用椿年請也。」

時李椿年置經界局於平江，選官按覆，令各戶各鄉造砧基簿，人民田產，多有契書，不上砧基簿者，皆沒官，官吏不謹書者科罪，量田不實者罪至流徙。李氏自紹興十二年措置經界，十四年丁母憂，十七年還任，十九年被曹筠勅而罷，先後主經界者，凡五六年，糾正殊多，成績卓著，惜未徧行，且奉行者不能盡如椿年之公正謹嚴也。其後，朱熹，知漳州，請行經界，網民知其不擾而利於已，莫不鼓舞，而胥吏豪強，占田隱稅，侵漁貧弱者，胥為異

論以搖之，卒未果行。具見歷史上改革事業之艱難，爰錄其整頓田賦之實例與成績以喚醒今之職筭清務者，願全國各縣羣相影從，倡導整理田賦之熱烈運動，以衝破我國省縣地方財政之窘境。頃財部召集各省市長官舉行財政會議，通過整理田賦先舉行土地陳報以除積弊而裕稅源之議案，如此案實行，則此種整理田賦之運動，將更趨擴大而風動全國。茲篇之作，藉願聊供各地實行家之一實際參考資料，並祝全國各縣田賦整理之成功，竊以為值茲國難緊急時期，地方人士，亟應從事地方實際事業，埋頭苦幹，勿存僥倖圖存之心，勿作利用外資以求生產建設之想，國人應從我國固有的財源上，求開發，求整理，求增加稅源之道，全國各縣官吏，應下最大決心，力求田賦稅收之整理，剔除中飽，開發稅源，以替外資，而謀建設。一縣如此，縣縣皆如此，一省然，各省皆然，如此行之，則生產救國之目的，不難達到，中央政府之基礎，立臻鞏固，一切國防建設事業，方可加緊進行，而整個民族之復興與護衛，殆亦基於此類實際事業之改革運動成功也歟！



沛縣田賦改革方案

周福元

竊我國數千年來，以農立國。田賦收入，向為大宗，國家及地方之經費，皆賴於此。但以歷史悠久，百病叢生，民國以還，尤呈紊亂不可收拾之象。憂時飽學之士，倡言改革，固不自今日始，徒以政局紛紜，國家多故，雖有完善之策劃，惜未能見諸實行，人民之疾苦未除，國家之財源日涸，長此以往，不知伊於胡底。時至今日，田賦一項，已成急待解決之問題。值茲農村經濟破產之秋，尤非改革田賦不足以蘇民困而挽救危機。查江蘇省田賦素稱複雜，本縣當非例外，附加之繁重，稅目之複雜，固無論矣，即就稅制一項而言，既行投櫃，復採包征，中飽浮收，弊端百出，張開乾權成文之額外浮收，田賦主任馮香國之捲款潛逃，均皆證諸事實，雖由過去用人之不當，亦制度之

不良有以致之。為本縣政治前途光明計，為解除人民痛苦增加國家收入計，捨改革以外，別無途徑，爰熟審現情，參以學理，擬具改革田賦方案如次：

一、改革田賦征收處也。查本縣田賦紊亂複雜弊端百出，雖因制度之不良，而組織之不健全，亦係主因，為免除積弊，田賦征收處不能不首加以改組也。擬在田賦征收處之下，設管串室司銀室征收櫃三部，三者鼎立，各司其事，既可加增工作之效能，復可收互相牽制之功效，組織完備而後，縱欲舞弊，亦勢所不能也。茲將三部之關係，述之於次：

a. 糧戶將通知單連同銀洋送征收櫃完納。

b. 征收櫃將通知單銀洋送司銀室登記。

c. 征收糧填截串單送管串室截串。

d. 管串室截執照送征收糧。

e. 征收糧將執照給糧戶。

f. 司銀室將每日所收銀洋送繳縣政府會計處。

g. 司銀室將全日所收通知單送管串室保存。

此外設立財務警察，負催征之責。招考誠實可靠之人，加以短期訓練，每區二人，全縣七區，共計十四人。財務警察設立後，以前催征吏所有之積弊，當可免除。

二、廢除包征制度一律改行自封投糧也。考包征制度病民特甚，現代國家，近無復採用者，本縣征收錢糧投糧包征並舉，中飽浮收，已成普遍不可掩飾之象。復以人民知識幼稚，受其剝削者，咸罔知之，即或有知，亦不敢問。為解除人民之痛苦，不能不毅然廢除包征，一律改行自封投糧。惟曩日之死亡逃戶，均由催征吏賠補，歷年田賦之收入均在九成以上，一旦廢除包征，田賦之收入，不無影響。但蓄意為人民解除痛苦，固不能因噎廢食而畏縮不前，況實施既具決心，補救亦非無術也。擬具補救之方法如次：

a. 佈告說明取消催征吏制度之意義，勸人民踴躍按期完納錢糧。

b. 赴各區召集鄉村鎮長切實訓話指導，說明包征制度之不良，及人民納稅之義務，促成普遍自封投糧之觀念。

c. 令教育局訓令各學校向學生宣傳自封投糧之益處，及早完納之理由。

d. 新麥登場時，多出佈告，勸導人民早日完納，與旺時期將到時飭財務警察，分赴各鄉實地普遍督催。

e. 擇各里頑疲大戶，派財警押追，以樹風氣，改變向有之觀念。

f. 征收開始後，按完納時期之遲早，規定處罰與獎勵。

三、改良串票形式實行地價稅也。查本縣田賦征收，向以銀米為單位，串票內所載，均每兩每石之數，既以折合煩雜，復因人民知識簡單，浮收與否，自難揣測。為免除浮收之弊，並便利於人民計算起見，應改良串票形式，並實行地價稅，其改良方法如次：

a. 取消銀米，一律改成地價稅以畝為單位，便農民易

於了解。

b. 地價稅執照內註明每畝征價銀洋數，並詳列正附稅花戶，使人民一目了然。

四、推收所實行官立也。查推收所設立，始於民國二十年。本縣設立後，即以馮香國為推收所專員，將全縣原有各鄉里書委為推收所管理員，操民間買賣過割之權，過割地畝時任意勒索，每畝竟有一元或二元之多者，此種組織與原有用意，大相懸殊，且流弊甚大，勢不能不立予改革而實行官立，其步驟如次：

a. 凡民間地畝買賣，必須在推收所過割，不得由管理員承辦。

b. 過割時須將納糧花戶真實姓名填明。

c. 土地查報舉辦後，即將推收所實行改組，設立推收分所，以辦過割事務。

五、舉辦土地查報也。查本縣田賦，並無所謂魚鱗征

冊，歷年造冊，均出里書之手，故本縣田地畝分，向無從知其確數，一任里書之謊報，而莫可如何。查全縣報場廢之田地，約一千七百六十餘頃之多，究以往報廢者是否回漲，報數是否確實，均屬疑問，此應舉辦土地查報者一也。復查現征田畝中，死亡逃戶，約占五十餘頃，而編造清冊，須經管理員之手（即里書）勢難免其舞弊，為編製實在征冊，不得不舉辦土地查報，此應舉辦者二也。至舉辦所需經費，擬在清丈費項下開支，土地查報雖非澈底整理田賦之策，然在清丈未舉辦以前未始非治標之辦法也。

以上所述各節，均為本縣目前田賦改革之急圖，擬在二十三年度開始時實行舉辦，倘能見諸事實，既可以免除過去之積弊，復可養成人民自封投櫃之習慣，無礙稅收，本縣政治前途，或可有一線之曙光也。



契稅之公平化與簡單化

蕭屏如

甲 例言

1. 本文注重實際，故於前後之無聊套話，一概免除，以節省閱者與作者之寶貴時間。
2. 本文所列之正稅及附加各項稅捐，均就江蘇省金壇縣稅契處所徵者而言，其他各縣，恐亦大同小異。
3. 本文所謂契稅，不僅限於正稅，所有帶徵之各項捐款，官印單費及契紙價等，均一併計算在內，以示稅契者總共之負擔。
4. 典契之稅率及附加之各項捐款，雖與賣契有輕重之別，然其不公平及不簡單之處，則兩者大致相同。本文僅就賣契言之，關於典契，請閱者類推焉。

5. 查照稅契各項章則，稅契處與官印單推收處之經費，得由縣統一開支，故本文所言稅契處經費時，推收處之經費亦包括在內。

乙 契稅不公平之處及其繁雜之情形

1. 茲為便於說明起見，在此先舉一例——如現有人以洋百元，購地二畝，則於稅契時所應支出之稅捐，有如下表：

稅捐名	稅 捐 率	稅捐洋數	說 明
正 稅	照契價徵百分之九	9,000元	
中資捐	照契價徵百分之一	1,000	
建設捐	照契價徵百分之一	1,000	

積穀基金	照契價徵千分之八十	0.800
徵收費	照正稅徵收百分之五	0.450
育嬰捐	每畝徵收一角	0.200
推收費	每畝徵收二角	0.400
契紙價	每張八角	0.800
合計		13.650

2. 我現在先指出契稅不公平的地方

(A) 契稅所帶徵之推收費及育嬰捐，均以畝為計算捐率的單位：其實田地之好壞，其價值常有差至一倍以上乃至四五倍的，即如金壇縣上等上則田，每年需完納正附稅銀一元零三厘，而下等下則田，每畝僅完納一角七分七，而契稅所帶徵之推收費及育嬰捐，毫未顧及每畝價值之差異，而徵以同一稅類，故不公平。

(B) 契有大小之分，大契契價常有數百元乃至數千元者，而小契契價，則常有小至十數元乃至數元者，而今均需買用每張八角之契紙價，使此種契紙價對於契價之比率

，在前者僅佔千分之一不足，而後者則將及百分之十，其輕重之差，常至百倍以上，此作者認為極不公平之處，深願當局即行設法改革也。

3. 論契稅之繁雜——即不簡單之處

(A) 契稅繁雜之情形

關於契稅之徵收上，有如前表所列，共計八項名稱，然此八項之中，并非每項歸於一種用途也，其需分為數種用途，因而在會計上須分為數個會計科目者，計有下列數項：

(一) 正稅——賣契正稅九分(即照契價徵百分之九)，其分配則為八分解省，一分留縣；而此留縣之一分中，又以九厘充縣教育經費，其餘一厘作稅契處經費。

(二) 契紙價——契紙價每張八角，其分配則為三角解省，三角留縣充教育經費，其餘二角留縣充稅契處經費。

(三) 推收費——推收費之分配，係以百分之九十五解省，其餘百分之五留縣充稅契處經費。

上列數項，乃係一種徵入，而分作數項用途者，此外尚有數項徵入，而歸屬於一種用途者，綜錯繁雜，寫來頗感麻煩，再用前例，以表示之於下。

分配後之稅捐名稱	稅捐洋數	稅捐之歸屬或用途
解省八分正稅	8.000	省庫款
解省百分之九十五推收費	0.380	全上
解省契紙價	0.300	全上
育嬰捐	0.200	縣庫款
留縣一分正稅中之縣教育費	0.900	縣教育專款
中資捐	1.000	全上
契紙加價	0.300	全上
建設捐	1.000	縣建設專款
積穀積金	0.800	縣積穀專款
留縣一分正稅中之辦公費	0.100	稅契處經費
徵收費	0.450	全上
契紙價留縣辦公費	0.200	全上
推收費留縣辦公費	0.020	全上
合計	13.650	

看了這個表，恐怕閱者諸君都要發生一個疑問，就是契稅何以增加了這許多徵取稅捐的名稱，何以一項稅捐，要歸屬於幾個用途，而一個用途，又何以要取諸幾個稅捐名稱之下而故意鬧人麻煩呢？這答案我想很簡單，就是以前關於地方財政，沒有一個通盤籌劃的機關，各方均惟稅捐是視，見有可以附加者，莫不爭先恐後，因之捷足者先得，後來者分肥，當然就變成今日的繁雜苛重的情形。

(B) 契稅繁雜之惡影響

(一) 稅契時計算上頗感麻煩。

(二) 因稅目過多，稅契者多不能核算清楚，故經手人員，常不免有浮收之弊。

(三) 對於會計上之麻煩有二，一因稅捐名稱過多，且非專屬一種用途，有如上表所列，在總賬上須有六個分戶，在分類帳上須有十四個分戶，故每日僅契稅一項，從作傳票時起，到作完日報表止，輾轉登記，非鬧到六七十筆不可，其麻煩可想而知；二因每筆數目過小，常有非計算至厘毫不可者，加以現在改照各項稅捐原額三分之二徵收（有數項須除外），前之帶徵一百者，今則改收六分六

厘七矣，此種小的數目，登賬不但麻煩，而且常易錯誤。

丙 我的改革意見

1. 如何公平化

(A) 公平化之原則

契稅各項附加，就作者愚意，擬均以按照契價徵收為原則。

(B) 公平化之辦法

契稅中之育嬰捐及推收費，現在均係按畝徵收，其不公平已如前述，故應改為按照契價徵收；契紙價最不公平，然又不能按照契價定其高低，故擬將其售價減至最低限度，以求相當的公平。

或者以為減低契紙售價，必將影響政府收入，愚意深覺政府如有減輕人民負擔之決心，則雖減低不公平之契紙價無妨也，即退一步言，將因減低契紙價而短收之數，酌量提高正稅以資彌補，即將不公平者化為公平亦無不可也

2. 如何簡單化

(A) 簡單化之原則

(一) 一種名稱之徵入，不充一種以上之用途。

(二) 一種用途，不取諸數種名稱之徵入

(B) 簡單化之辦法

上項所舉簡單化之原則，現恐不能立時做到，茲就作者愚見，認為可以而且極易辦到者，試舉於下：

(一) 稅契處經費，按照現在各項每年總共收入之多少，併於徵收費一項之中，整個徵收，不再由其他各項扣除辦公費或手數料。

(二) 充作縣教育經費之契紙加價每張三角，因不合於公平原則，故擬取銷，再將留縣一分正稅中之一厘稅契處經費撥歸縣教育經費，以資彌補短收之數；如此，則留縣一分正稅，全部充作教育經費矣；如再能同中資捐併為一個名稱徵收，則更好矣。

(三) 每張八角之契紙價，按照上列辦法，其充作稅契處經費及教育費者一概取銷，而解省之契紙價每張三角，作者仍感其高，故擬再減去一角或二角，其省庫因此短收之數，擬用推收費留縣辦公費之數解省作抵，如此則推收費一項，可以全為省庫款矣。

照上所擬辦理，則不過一舉手之勞——訂一辦法，發一通令——而今之不公平者，可以變為公平；繁雜者，可以化為簡單矣。

丁 重要附言

1. 中資者，買賣雙方付與中間人之用費也；後以此為陋規，故用化私為公之美名，改為中資捐，隨契帶徵，撥充教育經費，中間人不准再收中資，而現在買賣雙方，實際上仍非照付中間人之中資不可，故現在不動產之買賣，實際須出兩份中資。

2. 以前田地所有權之移轉，均由圖書辦理推收，故田地之買主，須付以相當之推收費，其後政府自辦推收，帶收每畝二角推收費；而實際現在地價稅征收底冊，仍多由圖書填造，故田地所有權移轉時，仍不得不由圖書推收，仍不得不付與推收費；故現在如有田地買賣，推收費亦須出兩份。

現在類似中資捐及推收費之情形甚多，因此兩事有關

契稅，特在此順便提出，藉使閱者得知政府如無澈底之改革辦法，則無往而非增加人民之負擔也。

3. 蘇省財政當局，已下改革財政之最大決心，僅就契稅而論，如於本年五月起，試將契稅之賣九典六改為賣六典三，所有附加，亦均按成核減，最近又聞將每畝二角之徵收費，改為每畝一角，此均為減輕人民負擔之表現，然於減輕稅捐之辦法上，則尚有似應加以研究者，如前育嬰捐每畝帶徵一角，今則變為六分六厘七，計算上記賬上均較前麻煩多矣；再如本文所謂不公平之契紙價推收費等，則并未低減，可知政府所注意者，乃為減輕人民之負擔，而未能同時顧及負擔公平之原則也。

減輕人民之負擔，因有關於收入，故易知而難行；使徵收上會計上之麻煩化為簡單，則雖易行，然常未能為當局者所注意；蘇省已於前之難行者決然行之，故於後者如能注及，則未有不行之理，作者揮汗草此文，不過請當局對此有所注意，至於稅捐中之何者宜加宜減，何者應裁應併，則非本文範圍，故不及焉。

改革地方財政芻議

智白

- 一、改革地方征收機關
- 二、改革縣財政監督制度
- 三、土地陳報芻議
- 四、過渡時期財政改革議
- 五、改革田賦征收制度及農村金融議
- 六、改革契稅議

一、改革地方征收機關議

今日地方稅捐之大病，在征收之事權不一，機關之設立太多，就江寧而論，縣政府征收之稅項有地稅，契稅，及長期牙稅三種，除契稅牙稅僅設一人辦理外，辦理地稅征收者，有總征收處一，分征收處四，各征收處自主任以下，設辦事人員，自十五人至三十人不等，此外營業稅，

牙稅，屠宰稅，皆莫不有專局或專所，司其征收，每一局所，僱用人員，均各不下十數，不特人員浮濫，開支浪費，而且機關重疊，彼此不謀，簿記紛繁，稽核不便，自應亟將此等局所合併為一，統稱地方稅局，下設若干分局，以資整理，則地方之監督既易，經費之節省尤多，稅項之隱漏可杜，尤可因地制宜，運用貫徹其經濟政策。例如復興農村，必須農商兼顧，地稅重則農商俱病，固非所宜，然苟地稅輕而營業稅重，則商病而農間接亦受其害，仍未足以言貫徹。又如體恤民生，必須輕減必需品課稅，然今日如蘇省牙稅，在包商承辦之下，征收既無範圍，遂致有行皆帖，既以帖為主，則露天牙行勢在必認，且有帖必有重佣，而必需品如米，如菜，如柴，遂無不皆有從中剝削

之人，以此而言恤民，豈不南轅北轍？凡此情形，皆爲征收事權支離割裂之必然結果，此後若能裁撤駢枝，統合於一，自不難根據最有利之經濟政策，統籌辦理，以蔚成最合理之地方稅制。至合併征收各稅中原有指定用途者，合併後概仍其舊，至合併後各稅收入因稅率，內容及征收方法之略更，較之原額雖不免略有盈絀，然盈虛相劑不特目前可以維持現狀，即將來亦有增加之趨勢，誠無所用其瞻顧也。

二、改革縣財政監理制度議

辦理縣財政，去弊本匪甚難，而今日各縣財政積弊之所以有加無已，實由制度不良所致。例如統收統支本爲去弊之先決問題，而現今各縣財政情形，則收支統行分割，收入方面有教育專稅，（如田賦縣稅之一部，契牙稅之中資捐等）建設專稅，（如水利築路農業等附捐）及征收費等，支出方面亦支離割裂，既自收之，復自用之，各不相謀，馴致預算無從統籌，監督無從着手，款項虛糜，百政停頓，而收支尤難適合，由是各關方便之門，教育藉口經

費不敷，大開苛雜，課及柔柴，公安藉口餉項無着，就地籌款，公然包庇煙賭，廢弛若此，民生復何昭蘇之可言？爲今日計，地方財政自非有一種嚴密監察之辦法，不足以資救濟，請言其辦法如下：

（甲）統收統支，確定地方預算。自本原則實施日起，原有地方專款一律取消，地方各費應依地方通常可能之收入數目，爲最經濟之支配，以確定地方預算，「非必要則不預算，非預算則不支出」，依此原則，地方財政自可納於正軌，其詳細辦法如下：

一、將全縣經費分爲次列各種：

1. 行政費、此項專指縣政府各科行政經費。
2. 民政費、此項專指區鄉自治機關及地方保衛事業之經費。
3. 公安費、此項專指警察及一切維持公安等項經費。
4. 教育費、此項專指學校教育及社會教育等項經費。
5. 建設費、此項專指農林水利交通建設等項經費。
6. 土地費、此項專指全縣土地清丈之經費。
7. 財務費、此項專指全縣地稅雜稅等項經費。

8. 總預備費、此項應隨時特殊事件之需要而設立。
- 二、前條所列各種經費，其來源及與全縣總收入之百分比，應視各縣地方情形酌為訂定。
- 三、各項經費，無論經常臨時，應悉數編入預算，不得藉口為預算外之支出。
- 四、各縣政府應於每年三月內決定次年度之施政方針，令行各科及所屬各機關遵照籌備其施政計劃，并各依其計劃按照第三項各項經費所佔收入之百分比，擬編次年度收支概算，所有以前各種陋規，一律取消。
- 五、各縣收入概算書及縣政府本部經費支出概算書，由財政科編造，於年度終了前二個月或三個月內完成。
- 六、其他各項經費支出概算書，由財政科估計全縣歲入，核定其預計總額，呈准縣長，通知各主管科。
- 七、各主管科應在核定之預計總額內，彙編第二級概算，均應於年度終了前二個月或三個月內完成。
- 八、前項概算於各項必要支出之外，應酌列預備費，遇有意外事故或新增設施，原有各項經費不敷應用時，呈准動支之。

(乙) 設稽核員履行隨時稽察。現在各縣，上至縣府本身庶務，下至各附屬機關經費，均有所謂審核，而覈其實際，最多亦不過校對帳目及收據而已，主其事者，已欲舞弊，自不難浮開帳目，假造收據，以掩飾其舞弊之形跡，今以此為根據，而為照前例之審核批准，有何實行監理之可言？今為根絕此弊，非實行就地稽察，以代替舊日之書面審核不可，質言之，各縣政府之庶務處及所屬各機關，均應另派獨立稽核員以執行就地稽察事務，然此舉設立人員過多，往往得不償失，恐仍不免於浪費，為變通計，稽核員之性質，似可由常駐而改為巡迴，如此則每縣僅須設立數人，不時前往各機關截查一切眼目，每一機關，每年截查四五次，不定時期，亦不事前通告，從嚴辦理，自不難收就地稽察同等之效。

(丙) 征收機關實行會計獨立。征收機關不特去弊甚難，而且弊竇最大，若不安謀杜弊之方，則其他監理辦法，縱極完備，而拒狼進虎，為患尤難設想，茲為澈底杜弊之計，自應實行會計獨立，其辦法有二：

一、各征收機關除主任外應有會計員二人至三人，與主任同由縣政府委派，地位平等，職權互牽，以期互相監督。

二、對各會計員應由前述巡迴稽查員隨時稽查之，使其行為亦常在被偵查中，不敢與主任及其他關係人員有所勾結。

按照上述辦法，以統收統支確定預算為前提，會計獨立剔除積弊為中堅，厲行稽核杜絕浮濫為後動，各縣誠能切實執行，不惟收支可以適合，且以征收之積弊一空，公款之浪費盡絕，尤可增加縣庫盈餘，以為苛雜廢除後盾，際此縣庫奇絀，民衆痛苦亟待解救之時，縣財政整理制度之改革，誠不可或緩也。

三、土地陳報芻議

土地陳報為增加地方收入減輕田賦附加之不二法門，其方法，據此次財政會議通過之土地陳報綱要所載，則為一方面由鄉鎮長就田問戶，編造坵領戶冊，一方面由人民自行陳報，編造戶領坵冊，其原則為不收費。方法嚴密

，原則易行，然事實上尚有扞格難行者，以江寧為例，則見有下列兩端：

查寧邑土地陳報，在現任梅縣長領導之下，上下一心，全體動員，窮二月之力所得完成者，亦僅戶領坵冊，然以鄉民不識字者之衆，即此已足令鄉鎮長疲於奔命，他縣情形與寧邑相仿，若再責以就田問戶，編造坵領戶冊，則時日遷延，必有不能完成者。浙江土地陳報以彙造坵冊而失敗，即其明證。惟寧邑土地陳報，以無坵冊為之勾稽，結果雖增加田畝近三十萬，而漏報者仍復不少，是則二者並舉或僅辦其一，事實上均有未妥。此其困難之點一。

復次，寧邑土地陳報辦理力求經濟，是以費銀僅達兩萬，為數既非甚鉅，加之稅款無須解省，中央月尚津貼萬元，此項費用，遂得全由縣庫支給，無須取之於民，他縣則不足以語此，既不能取給縣庫，勢惟取之於民，不特與此次財會決定之原則相背，且不易取得人民信用，以利陳報之推行。此其困難之點二。

由上條述，可知欲担負平均，則陳報必須力求確實，期事易行，則費用必須力求節省，質言之，土地陳報必須

與戶籍之調查並舉，始克以推行而盡利，蓋地屬於人，人之真相既明，地之真相得顯，謹略陳其辦法如下：

一、由各省民財兩廳通飭各縣，限期成立各級土地戶口查報辦事處，縣設總辦事處，以縣長為主任，區設區辦事處以區長為主任，鄉鎮設鄉鎮辦事處以鄉長或鎮長為主任。

二、鄉鎮辦事處設查報員四人至八人，均以附近學校高年級生充任（係義務職，僅津貼膳費及茶水費），區辦事處設抽查員三人至五人，總辦事處設指導員五人至十人，均由縣政府委任。

前項查報員，抽查員，指導員，均應先期經過短期之相當訓練，其辦法另訂之。

三、鄉鎮辦事處，應將戶口調查表與土地陳報單，同時挨戶分發，由各戶家長填就，交由查報員彙交鄉鎮辦事處，不識字者，由查報員代填，對於田畝數目及原有科則，均應特別調查精確，據實填報。

四、土地陳報單應就事項如左：（戶口調查表格式從略）

一、業主姓名，住址，籍貫，及職業。

二、糧戶花名及所屬圖名。

三、土地所在地地名及其坐落四至。

四、土地之實在畝數，契載畝數，串載畝數，暨原有科則。

五、土地之地目及現在用途。

六、土地之每年收穫量（種植地）。

七、證明文件之種類件數，或其他人證之姓名及住址。

八、地圖。

九、陳報者為代理人時，其姓名住址，及其受託為代理人之原因。

五、查報員挨村填報時，各村佃戶，應報明業戶之姓名住址，住址不明者，佃戶應代為陳報。

六、填報時應以地為綱，將現管實在畝分丈量確實，每地分填陳報，不得照契併填一紙。

七、短契短糧之田畝，概不究既往，准予免費升科。

八、鄉鎮長由各查報員核收調查表陳報單後，應細為審核，遇有疑點，即應實地覆查，疑點過多時，應請求區

辦事處抽查員協助覆查。

九、辦理陳報，以農閒時為原則，其期限視各縣人民識字程度，以一個月至二個月為度。

十、土地陳報單彙總後，清冊編造前為抽查期間，抽查員抽查戶籍時，應即抽查地籍，倘業戶逾期不報，應責令補報（應納手續費），又所報地畝，如有故意以多報少或以少報多者，均應處以相當罰金。

依照上法，陳報單既係挨戶分發填報，則除指明業主姓名住址之佃戶及在鎮經商者外，皆有填報之必要與義務，蓋農戶恃田為生，戶必有田，無可隱飾，有不報者，不難即時發覺糾正，如是則漏報之門既杜，陳報自可確實，稅入亦可增加。我國田賦向來最難矯正之缺點，為負擔之不公，今戶籍與地籍，同時整理，則田賦之重輕，自可按照各戶人口之多寡，以期担負之公平。再就查報所需時限及經費而言，則江寧人口以五十萬之衆，田地以一百三十萬畝之廣，而戶口調查，時僅五日，費亦不過五千，今二者並舉，時限以九倍計，不過一月有半，經費以三倍計，不過一萬五千，最多諒亦不過二萬，其他較小之縣，恐尚

不需此數，時財均不過耗，一舉而兩政皆備，竊以為計之完善，無過於此。

尤有進者，厲行推收為維持土地陳報成績之條件，若有戶籍為地籍之耳目，則忽視推收之買戶，不特易於發覺，且可依冊按址傳案，強制推收，課以應得之處罰，俾矯正一般忽視推收之疲習，是則土地陳報之能否確實，担負之能否均平，推收之能否厲行，胥以土地與戶口之查報，能否同時並舉為前提矣。

四、過渡時期財政改革議

竊查我國各縣田賦除少數辦有良好義圖之縣以外，大抵多為書吏中飽，由是縣庫蕩然，百政莫舉，言之實可痛心。整理戶籍與地籍之費用，據前所陳估計，約須不過一萬五千元至二萬元，數雖不鉅，然在今日各縣財政竭蹶情形之下，為一般當局所難籌措，甚為明顯，是則土地陳報雖為地方財政改造之手段，然若無達此手段之財力，縱有良好辦法，仍屬徒託空言，為解決此種難題，竊以為在此過渡時期必須實行相當之財政改革，其辦法如下：

一、遴選熱心改革富有能力人員主持改革事宜，（在改局爲科之縣，慎選縣長，未改之縣，慎選財政局長）清查以前各任交代。

二、串票歷年盤查或前後責任分明者，宜即盤查，遇稅款少於串根時，宜責令征收主任即時賠償，並送法院治罪，遺缺另委幹員接替，在盤查期間，權征吏業戶繳稅，概給臨時串票，容後換發正串。

三、串票歷年並無盤查，逐年套搭，或前後責任不明者，宜即將舊串封閉，並將征收主任斥革，責令找保，隨傳隨到，另派幹員接辦，用臨時串票以代舊串，以期劃清前後責任。

四、前法無論實行何者，均應於實行時之卯期（有稱里書鄉警者）責令各吏一一找保，隨傳隨到，以免後此嚴厲追比時，抗不應卯。

五、責令稱委幹員嚴厲追比，其征收成績，務以超出舊員成績爲度，催征吏中應擇其最疲玩者斥革一二，以示懲儆，至新委人員，手續上眼目上均應力求清楚，自不待言。

依照上法以行，則清理交代與整頓征收並行，地方財政必可相當充裕。江蘇省現任主席陳果夫氏，整理財政，首重清理交代，聞蘇省交代未清之縣長凡百餘人，因交代未清而懸擱之款項凡數百萬元，最近因嚴追交代而清出之款項，亦不下數十萬元，同時即利用此種款項以辦理土地查報。江寧整理財政亦從清理交代與整頓征收入手，因得增加收入，完成土地陳報，是皆本辦法之明效也。

五、改革田賦征收制度及農村金融議

土地陳報完成後，書吏無所施其把持，自應實行種種之新改革，以應時代之要求。舊日田賦在書吏經手之下，東挪西補，飛洒浮收，顛倒山圩，捏稱民欠，種種積弊，不一而足。自辦陳報，弊窟動搖，茲爲根絕此等積弊，特訂定改革步驟及辦法如下：

一、土地查報完竣後，由區公所根據土地陳報單，編造土地清冊，彙送縣政府。

二、由縣府根據土地清冊，編造清冊及串票，其式樣以簡單明瞭爲原則。

三、原有銀米科則，一律廢止，概折銀元統征，附加稅尤應視地方財政情形，酌爲裁減。

四、甄別原有員，吏，差役，專缺毋濫，以期一新耳目。

五、設立各級征收處，便利業戶自完，其組織如下：

一、主任一人（由縣政府委任），

二、會計員二人（由縣政府派用），

三、收稅員一人（以下均由主任僱用），

四、管串員一人，

五、管冊員一人，

六、催征員若干人（謹負催征之責，不給收款之權）。

七、以上各員，應厘定其責任，保障其地位，採行年

功加俸辦法，以期專心服務，增進工作效能。

六、征收處簿記均用新式，并設稽查員，巡迴稽查。

七、稅收政策應採遞進，即將征收期限分爲法定，十足與

加罰三種，業戶投稅，在法定期間內者減征一成，十

足期間內者十足征收，在加罰期間內者，加罰壹成。

八、鄉鎮長協征田賦成績優異者，酌予公費，俾可熱心協

助。

九、嚴禁催征員及其他有關係之人員，私收代完，如有私

收挪用，卽予法辦。

十、將來地方稅捐合併征收後，地稅經征人員，應各兼管

其地稅項。

以上辦法，江寧曾實行之，結果稅收增至將近百萬，

與以前收入最多之年不過四十萬元相較，不可謂無相當成

效，誠推行各縣，則地方稅收增加，再通飭各縣裁減田賦

附加，其易直如反掌。尤有進者，觀今日農村困敝之現狀

，似整頓地稅減輕附加，猶不足以救其窮，必也與救濟金

融同時並行，始具復活之機，茲再貢獻芻見如下：

一、各省設農民銀行總行一所，各縣於縣城設農民銀行分

行一所，其支行事務卽由四鄉征收處兼辦。

一、農民銀行資金，若無專款或金融界之協助，卽以地方

公債充之，其數額視地方人民之資力，每縣以四十萬

元至八十萬元爲度。

一、前項公債券由各級地方政府就殷實富戶照額面派銷之

，其利率應較市場利率爲低，償還期限十年，由地方

政府按年於稅收項下攤還之。

一、款項貸放之種類以左列各種爲限：

一、合作社，二、穀物抵押，三、耕牛抵押，四、土地抵押。

地抵押。

一、合作社合法成立手續，應力求其簡單迅速。

一、爲節省運力，米穀抵押得就各鄉殷實大戶設立分倉，

由支行派員封存，俟所抵押之款，業清償一部或全部，始行比例提出。

一、耕牛抵押應組織耕牛抵押社，除由牛主具連環保結連

帶負責外，各耕牛抵押社並應組織聯合會以經營耕牛保險，即以利息餘款（例如耕牛抵押社向支行貸款利率爲一分，轉放各牛主利率爲一分四厘，則此四厘卽爲利率餘款），爲保險基金。

一、土地抵押，亦應組織土地抵押社，具結連帶負責，並應呈驗土地管業執照，及最近兩年申票，其保結上所蓋印鑑應與戶口冊上各家長印鑑（現在各地戶口冊上均無家長印鑑實則甚爲重要）核對，以免弊混。

以上各種放款，江寧會局部試行，甚爲有效，苟能普遍推行，則今日農村告貸無門，高利剝削種種之痛苦，均

不難迎刃而解。且金融寬舒，則生利產業興，如水利之改良，副業之旺盛，直接間接增加農民之收入，皆無不有賴於金融之流通，田賦附加縱因今後地方行政事務日形膨脹，未能若何減少，而因生產增加，相對上担負亦必大爲減少，至鄉間經濟週轉靈活，稅收定必暢旺，其間尤有息息相通之關係焉，斯則今日之地方財政應採取之政策也。

六、改革契稅議

查近年我國各縣契稅，收入每年多者四萬，少者一萬，每下愈况，地方各費，遂無不取給田賦，而成今日附加苛重之局；嘗默察其原因，則見有下列三點，大足爲契稅收入之障礙：一爲農村困窮，二爲稅率苛重，三爲征收無方。除農村困窮，係整個問題，稅率一層，亦經此次財政會議鄭重議決，爲賣六典三，附稅不得超過正稅之半，獲得良好解決，茲不具論；僅就征收方面言之，則見有下列亟應糾正各點：

一、白契之承認也：舊章蘇省凡民間不動產典賣，成立契據，概須向官契紙發行所請領官契紙填寫，始生效力

，嗣以業主，費銀五角購得官紙後，認爲即得法律保障，不復再來投稅，於是官契紙停止發賣，任令民間私立契紙，於業戶投稅時，再行補貼官紙，由是私紙立契之風盛行，而稽考之困難轉甚，收入遂不得受其影響。

二、稽考之乏術也：契據之成立，既無自治人員爲之中介，而加以登記，重以各縣地域遼闊，遂致漏稅之契層層，而仍無術可以稽考。契稅舊章，非無罰則，然鮮有執行，蓋執行則隱匿漏稅之契據愈多，而稅收亦愈形短絀，非徒無益，而反有害也。

以上兩點，略盡現行契稅缺點之大端；改革之方，應由各省轉飭各縣實行驗契運動，此項事務，由各縣征收處主持不收任何費用，遇有白契前來呈驗，應將買戶賣戶現名及住址，產別及數量，契別及契價，坐落及四至，及契

據成立日期等項，隨時登入白契登記表，（其格式另行訂定）一俟驗契完竣，即由各級徵收處，按表通知各買戶於相當期限內，前來投稅，倘有逾限，即予傳案押交，以各縣土地移轉之繁，契據隱匿之多，預料經此整頓，契稅收入必可大爲暢旺，嗣後各業戶，訂立不動產買賣契，或典契約據，均應向征收處，請領官契紙填寫，不得再以私紙立契，請領官契時，業戶應填具申請書，將姓名住址等項，一一填入，由申請人加蓋圖章，隨即與戶口冊中家長印鑑核對，以杜誑報，仍即依次登記，以憑催稅，如此稽查有方，再以相當罰則追隨其後，則契稅收入，自不難倍蓰於今日，以爲減輕田賦之一助，且此稅多出於有錢置產之人，嚴格征收，與大衆福利，可謂絕無若何影響，誠能通飭各省施行，誠我國民之幸也。



松林夜話

Y. S.

正是夕陽紅紅的斜照在村莊後面松崗頂上的時候。

當我把散學鈴搖一搖，看着一羣面目黧黑，頑皮十足的小學生從喧嘩聲裏跳跑了以後，忽然舊時同學獨孤君來了；多年隔絕的老友，忽然在意想不到的時候會面，這是多麼使人驚奇而又愉快的事！

「廷生！你還認識我吧？」他在那僕僕風塵的臉上，掛着一絲淡淡的笑容。

「你是獨孤君！」我高興的喊着。大家忙着握了握手。

「哈，我真意想不到你會到這裏來！我們自從在你家裏分別以來，真是隔絕了好些時候呢。」我打了一盆水給他洗臉，眼望着他那消瘦黧黑的面容。

「是呀！算來整整的六年半了。」他脫了夏布長衫，捲着襯衣袖子，在盆裏慢慢的洗。

「你一向都好吧？」他仰起頭來補問一句。

「好什麼呢。你看我這副樣子就夠倒霉啦！」

「我昨天聽見玉衡君說，你在這裏辦學堂，所以特地繞路來看你，這一趟我打算回家走走呢。」

「哦，是了，該回家去看看吧。春間山茂君的信來，說你到瓦市的什麼機關辦事去了，到現在不是足有一年了嗎？——老太太夫人好吧？」

他似乎沉吟了一下，側着頭說：「好，謝謝。」

這時松梢上的夕陽，已漸漸的暗滅了；窗子上滿映着玫瑰色的紅光，晚霞的餘輝，倒把我一間小小的房子添了不少的光亮。

我們談了好些時候，便出來預備着晚餐。在爐子裏生了火，我和獨孤君同站在爐子旁邊談天，守着浴湯的溫熱。

「聽說生了小孩子，是不是？」

「是的，」他很低聲的說，「今年已經五歲了。」
「啊，好得很！會認字了吧？嫂夫人或許要覺得累贅呢。」

「是的，她——可是（一個「可是」使我愕然）她已經死了。」

「已經死了！」我愕然的注視着他的臉，爐子裏熊熊的火光，照在他的面龐上，忽明忽暗的閃着，看不出什麼表情。這樣使我們互相的沉默了半晌，我真找不出什麼話來打破這不可忍受的岑寂。

「死了！」我跑到房子裏去端出一盞桐油燈來，心裏幽黯的叫着。

浴湯的水蒸气，把暗小的燈光隱在迷茫的白氛裏。提着一桶剛盛好的水，引他到校舍外面的一個幽暗的角落裏後，廚房裏只剩下了一個人。我機械的做着廚房裏的各種工作，一種悵悵的情懷，使我腦海中浮流着往事，候我陷入沉思。

曾記得是七年前的新年，獨孤君差一個人牽着幾匹馬

到S城來接我和子兼玉衡平末一般人，要我們去參加他的結婚典禮。因為他是住在鄉下的，離S城還有七十里路，生恐我們怕天寒，不去給他熱鬧一下子，所以特地派着人來勸駕。這樣我們便約集着首途了。

獨孤君原是一個頗豪爽而又頗愛熱鬧的人。當着我們同在中學念書時，幾個好友中間，他簡直成了我們的領袖；他的年齡大概比我大了三四歲，所以他常常追着我叫小弟弟，有時候竟叫我作小人兒。我們相互間的感情，也正夠得上是好朋友。從幾次婚姻問題的談話裏，我們知道他的家庭已經給他定了他的一個姨妹做他的未婚妻，又探討出一些他對於婚姻的態度。

「她呢，也似乎不怎麼不好，舊式女子能夠這樣，總算是還能差強人意啊。」當他敘述着他少時曾經在他姨母家裏幾親芳澤之後，對於他的姨妹下這麼的一個定評。這句話大概給我們的印象太深了吧，使我們在同往參加他的婚禮的長途上，也還想着談起來。

「老銘曾說結婚後要給他的夫人造一個新的魂靈呢。」

「這也很有可能。他不是說他夫人已經認識了許多字了嗎？祇要懂得文字了，接受點新的思想原是很容易的事。」

「那麼，這樣一來，老銘竟想要弄成他們夫婦在思想上清一色了；摩登青年老是愛談夫婦間精神上的同感呢。嘿嘿！」

「別眼熱吧！你對於尊夫人就沒有這般的希望嗎？」

就是這麼的談着使我們不知不覺地在那黃昏時候旖旎冥冥之間，被馬夫們引入一所燈燭輝煌的住宅裏了。一個修整的，喜氣洋洋的笑臉迎了出來，和我們寒暄，這便是獨孤君。

第二天，當着新娘被抬來了後，他們從打鬧裏拜了天地祖宗，受了許多客人的面賀，晚上鬧新房，便是我們朋友的特權了。我把那位默默含羞的新娘細細的打諒一番，覺得確有幾分動人的地方：一副略矮的身材，一張白白的臉孔，（大概是擦了粉吧）配着一個圓圓的嘴，似乎有點嬌小玲瓏的樣子。我們在新房裏盡情的調笑一番，（無非是肉麻的一套）才大發慈悲似的讓他們夫婦就寢。

「哈！老平，你們來看呀！」第三天下午，頑皮的山茂君在新房裏的鏡台底下發現一本什麼本子，宣告勝利似的叫着我們。獨孤君也站在一旁笑着。

「那真是好文章呢！這字可是嫂夫人寫的？」玉衡君從山茂君手裏翻着一本抄寫的女誡之類的東西，朝着獨孤君問。

「是的，是我昨天晚上問她要的。」

「哎呀，真是好呢，真是好呢！銘哥兒昨天晚上原來同新娘子讀起書來了？」一班女客也圍了上來，把我們包圍在那尖脆的笑聲裏。獨孤君只是笑着；那坐在衣櫃前的新娘却把臉羞紅了。大家在新房子裏又盡情的鬧了一會，好像這一對夫婦犯了什麼罪要被我們抄家一樣。

第四天早上，我們吃着新娘子親手炙着的魚，味道真還不錯。子兼提議要新娘子來敬我們一鍾酒，她也只好勉強的在她丈夫肩下坐着。雖然羞澀的不肯吃東西，態度却也活潑了許多；那雙靈活的眼，似乎很能表白她靈敏的性格。

飯後，我們都堅持着要走了。「祝福你好好的創造一

個新的靈魂！」臨別的一剎間，我們倚在馬旁握別了獨孤君。

「新的靈魂」，「死」，兩種不相入的意念，在我的腦海中反覆地盤旋着，獨孤君已經洗了澡進來，他幫着我在這幽暗的廚房裏工作。可是我們總找不出什麼談話的資料來，有時互相的問答了一兩句，話頭又中斷了。這樣下去，直到吃完了晚飯。

夏夜的月亮帶來了不少涼爽の意味，村學旁邊兩株大樟樹上發出了沙沙的聲音，被輕微的涼風送進了屋裏。我們在村學的樓上鋪了兩場蘆蓆，把向着村學後面的兩扇隔子打開，門外的月光便斜斜的透上了室內的土壁上。

「怎麼樣？銘哥！嫂夫人到底是怎麼死的？」我躺在蘆蓆上，終究忍不住靜寂的威脅，而開始的問了。這句話剛剛出口，我又感覺到一點歉意，生怕逗起了他的傷心。

「她的死，說起來話長着呢。」他抽着捲煙幽幽的說。

「她的身體不是也似乎不怎麼瘦弱嗎？」

「不錯，並且性格亦很聰明呢。你不是曾見過她嗎？」

「對了！我還記得她能讀女誡……」

「豈但能讀女誡之類的書！凡家庭間應有的工作她那一件做不來？延生，她確是舊式女子的典型啊。」他拚命的抽了一陣煙，似乎他的神經需要一種劇烈的刺激。

「可是，延生，這樣的一位典型的舊式女子，這一位良妻賢母，却被我毀了。她的生命完全靠送在我手裏。完全斷送在我的所謂「創造」上。——你還記得嗎？在中學時候我不是常常說是創造，我要替我的未婚妻創造一個新的靈魂？唉，這可詛咒的創造啊——。」

「可詛咒的創造！」

「回想我們初婚後的幾個月內，真是過着一種詩的生活，同時我們又保持着一種師生的態度。每當夜闌人靜，母親弟妹們睡了以後，我們常是躲在房中情聲的笑語：談着許多趣事，談着我們將來生活的幻想。有時我們打開了窗子，看着月下的田野，默然的互相假倚，從這樣的情境中，我們發現了我們心靈的交鳴，我們不希望別的快樂。

當她在日常工作之暇，我便當着衆人們的面前，叫她和弟妹們一同受着我學業上的指導。趁着這個機會，我打破她許多古舊的觀念，消除了她許多我認爲陳舊的思想，傾向等等。我也曾給她說些過去的婦女受壓制的慘史，和現在社會的新思想，新趨向之類的話。賣些氣力，我真欲實現我平日的抱負——創造一個新的靈魂。我熱望着我們在精神上，思想能有更深切些的結合，她起初聽了我的話，覺得很驚奇，似乎很有點不以爲然的樣子。後來經過我們反覆的辯論，和指導她看了幾本婦女問題的著作後，這才引起了她的覺悟，造成了她一點新的信仰。有一次她還笑着向我說：「銘，易卜生所稱道的婦女獨立的人格，是不會錯的吧？」

時間是這麼很快的過去，以後她漸漸的能讀些淺易的新著作和發表些簡短的意見了。我的抱負總算是漸次的實現了出來，可是，延生，真不幸得很，誰知道我們家庭間的暗潮也就這麼滋生而擴大着呢？我的隱痛，我的憤恨，從那時起，直到現在還不能消除。

我母親是怎樣的一個人，大概你也見過的吧。她真是

一個精明強幹的婦人，自從我父親死後十餘年間，她獨力支持着家政，把我們撫育了成人，真是措置得沒有絲毫的失當。當着我沒有結婚以前，她老人家常常說，待我結過了婚，她對於兒女的担子便可算是減輕了一部分，她便可以靜靜的享福了。她心力交瘁的給我預備着婚事，並不需要別人多大的幫助，這個她認爲是她的最大的責任。在我婚後的幾個月裏，家庭的空氣真有點雍雍穆穆的樣子，每天飯前飯後，母親總帶着弟妹和我們有說有笑地，從東家說到西家，從過去談到現在，好像我們的家庭，就這樣的踏上了幸福的道途。

然而幾個月後，情形可漸漸的變了，或許是她老人家作新婆婆的歡愉已經息滅了，對待媳婦便常使出一種嚴厲的督責來。當我們照例的在房中談論着的時候，母親總是用一種不高興的聲氣叫她出去做些不必要的事，有時還叨叨不已的敘述着她做媳婦時候的勞苦，和婆婆對她苛刻的待遇。啊，延生，我真料不到一幕家庭的悲劇便開始在這裏！

「那一年的秋季起，我在我們鎮裏一所小學裏當教員

；鎮上離我家約有一里半路的光景，所以我晚上還是回家住宿的。晚上我候着母親睡了以後，她總是堆着一副新婚時的笑臉在房中歡迎着我，不過在這笑容之中，常帶着幾分淒黯，常表露着一種勉強的神氣。我情知是她日間受着了老人家的氣，然而我不敢問她，我生怕打破了這暫時的安慰，更怕沒有話來對付她。這樣便使她那燈光下的笑容，漸漸的變為可怕，漸漸的變作一副哭喪着的臉。

是在第二個學期的春季裏，那一天我到學校中，才記起今天全體職員須往一個校董家裏祝壽。上完了一堂課，我便忙着回來拿馬掛。等到我走進了家裏的上房，忽然聽得後院裏有我母親大聲的叱罵聲，同時似乎還有一個人在那幽咽的哭泣。起初我還以為她在打我的妹妹，因為她常常懶着不做事；後來我仔細一聽，才知道她老人家正在拷責着她的媳婦了。她拷責她的意思，是說她不應該在兒子面前說她老人家的壞話，以致兒子對她近來漸漸的不好了。她罵她是妖精，是惡婦。——唉，其實她何嘗在我的面前說了母親的什麼壞話呢，我也覺得我近來對於母親並沒有什麼特別的不好，這自然是她老人家神經過敏，以為我們

暗地裏對她有什麼謬言。

這時，我知道如果我留在家裏給母親看見了，將要引起更大的糾紛，我連忙悄悄地拿了馬掛，懷着一種不安的心情走出來了。這一天弄得我精神上真是極端的不痛快。

晚上，在燈光下聽見她的臉上似乎青了一大塊，她那勉強的笑容終究流下淚來了。她抽噎着告訴我日間的事，說母親怎樣平白的懷疑她；我只好安慰她說，這是母親的誤會。

「誤會？這豈僅是誤會？——我真不知道母親近來對我結了什麼死仇！」

「這是她老人家的信仰，她常常說，做媳婦的人至少要經過一番磨難，後來才有好處。」我敷衍的給她解釋。

「磨難？唉，銘，要經過這樣的磨難嗎？——這就是我的錯？」

我當時沒有相當的話來回答她，內心的悽楚，難言的惶惶，使我不敢望着她的臉。

自此以後她們婆媳的感情更加的惡化了，二人間的裂痕漸漸的深刻。她每天破衣蓬首的儘日操作着，總不能當

她老人家的意；嚴刻的叱罵和拷折，就這樣的一天多似一天；而拷責的事由，總不過是這微末的小事，或一些可笑的誤會。

有時老人家在她的罵聲裏，對於我也有不滿意的表示，說我還是小孩子脾氣，不知道管理媳婦，結果件件事還要她操心；說我不應該聽着媳婦的話，對娘有什麼不好。這樣一來，弄得我也不敢公開的對她以前那麼親密了，表面上還要裝出一種厭憎她的樣子，爲的是要避免母親的懷疑。

她受着這樣的委曲，也許是怕我難過吧，並不大向我的怎樣的訴說。她很了解我的困難和心情，所以始終是守着一種緘默的態度。這樣，只有促進了我們相互間的同情心的暗暗增長。每逢我在燈下溫慰了她一番之後，她更無別話，只反覆的自問着：「這就是我的錯？」

我也曾打過她，罵過她，爲着希望母親不再說我不孝，我祇得懷着一顆犯罪的心這樣做。有時，我受了母親的氣，更曾在燈下拍着掉子罵她：「死媳婦！你錯了！我說你錯了，你怎麼樣？」在這樣的磨礱之下，使她過了五年

的奴隸生活，使她盡義務般的替我家生了小孩子。

「兩年前端陽節的第二天，他們婆媳倆又劇烈的衝突起來了。衝突的起因，原都爲了幾件小事，——這個在母親的心意中，却認爲是最重大的事情。當端陽節的前幾天，我有一個表弟自縣城師範學校裏請假來看我，那一天我陪他在廳裏閑談，從文學，美術談到了教育，他便先檢顧了婦女參政運動，用婦女教育的趨向問題來作我們談話的資料。正在高談闊論的當兒，不知她也怎麼在旁邊聽住了，在她那悄然心會的表情裏，她似乎竟忘記了她的工作，有時還發了一些問題來徵求我們的答覆。這樣談下去，直到中午母親和妹妹在後面發出些廚房裏的工作聲，她才憬然驚悟的倉惶着走了進去。後來，到了端陽那一天，我陪着母親弟正開始在廳堂上吃節慶酒，她和妹妹還在廚房裏料理些未竟的工作，忽然屋後一陣人聲鑼鼓混雜着的聲音，我們便跑到後門去看，只見她和妹妹早已打開了門立在那裏。大家守着一隊裝扮得奇形怪狀的龍船水手和些湊熱鬧的人們走過以後，母親進到屋裏來，臉容立刻的沉

林

林

林

林

怒了，一聲兒也不言語。第二天，不知借着什麼事，她老人家便大大的發作起來，聲色俱厲的叱罵着她，說她是死娼婦，不要臉，沒裏沒外的，居然敢老着面皮和青年客人斷牙打笑的說話，說她有什麼看的便站在前面，連年青的姑娘也帶壞了；這是誰家的規矩，父親據說還是個秀才，竟教出這樣的女兒。一連的罵了一點多鐘，還是鬥個不已。大概是她確已忍受不住這種過分的侮辱了吧，也似乎怒聲的回答了幾句，於是老人家便大哭起來了。先罵我沒有良心，居然縱容着妖精治她，後又哭到我父親，說是留她在世上吃苦。這時，在上房裏屏息着的我，簡直是瘋了，爲一種不平的情激所鞭策着，我憤然的跑出去對母親說：「你老人家也不必這樣罵我，你一生辛辛苦苦的教養之恩，誰還敢忘記！現在既恨着她，讓我馬上就打死她，叫她死給你看！」說着便跳進廚房裏，拿起一片木柴，把她從碗盆邊拖過來，竟黑心的打了一頓，口中還罵了些不堪入耳的話。她在這樣的一陣殘暴的打擊之下，突然暈倒下去，似乎連氣息都沒有了；後來，還虧左右鄰舍的婦女們把她救了起來。

等到我跑回廳上，母親已經不見了，只有妹妹抱着我那不滿三歲的小孩子在那裏縱聲的大哭。我望着四面都在旋轉着的房宇器物，覺得天地都變了，我真想自殺！我想我在這荆棘叢，怎能再活下去。

隔了一會，門外忽然湧進了一大堆人，爲首的便是那年高望重的族長，後面跟着正在流淚的母親，和些好說公道話的族中長輩們。「家法」的裁判，我知道是無法避免，只有聽着他們怒聲的斥罵，和族長的長煙管的痛打。嘈雜的聲音，無非是「家法」中應有的話。我沒有勇氣辯解，沒有感覺到憤怒或痛苦，我只覺得眼前是一片黑漆，黑漆中滿藏着不幸。

族長裁判的主要意思，是說我不該拿話來頂母親，做了男子漢連妻子也管不了，還能成人；又稱贊我母親的苦節，和鄉里間對她的尊敬。「你們年青人就怎麼不聽她的教訓了？」

「至於那潑婦呢，」他結論似的說，「我也不屑親自來治她，知書識理的人家，教出這樣的女兒，真是豈有此理！我明天派人出去問問她的父親看！」

這一夜，我再沒有力量進她的房裏，我和她非表示決絕不可了。我明明知道她是受了重傷，或氣苦得怎麼樣，可是這佈滿了社會勢力的門檻，我怎有勇氣跨入？

也不知在第二天的什麼時候，妹妹哭喪着臉對我說：「哥哥，嫂子吐了血了！」我戰慄着跑到她身邊，只見她面色如臘的躺在血泊裏，眼睛似乎失了光輝，勉強的側過頭來望我。我流淚的吻着她，撫摸着她額上的血傷，我正似一個萬惡不赦的劊子手，我好像是親手把她殺了。她哭着對我說：「銘，我真忍受不住了！……這一切可就是我的錯？」我說：「芸，你恨我吧，你恨我吧！原是我使你受這樣的蹂躪。」

正在這時，忽然廳堂裏某位長輩的話聲又起了；他的聲音很大，好像故意要使我们聽見的樣子。話裏的意思大概是說，他已經奉了族長的命令，去責問過了她的父親，「親家老爺說，他的女兒自小以來他是如何的教訓她，現在就怎麼這樣的不爭氣了？要是她在娘家的話，他真要把她投在潭裏。還希望親母和長輩們好好的管教……」母親也在廳上幫着說些什麼，我聽不清楚，可是她早已在這陣

怒罵之中暈絕過去了。我張皇失措的把她弄了醒來，大家除緊緊的握着手外，更無別話。唉，延生，從那時候起，我已切實的感到一種大力的威脅了。我覺得今後的辦法，很顯明的祇有兩條路，不是死便是永遠的離棄。

果然……果然，結果她是死了！……」

突然停住的幽咽的聲音，使我的情緒激發得異常緊張；我心中似乎失掉了什麼，又似乎充滿了什麼，弄得我感覺到十二分的不快意。

獨孤君換了一支煙，把淚光盈睫的雙眸凝視着對面山崗上的松林。黑越越的影兒，他似乎要從裏面發現一種他所要求的東西。

「自那次大衝突後，她的血疾便常常發了，可是她還是忍住了痛苦的操作着，爲着要服事婆婆和看護小孩。母親也曾有幾次勸她好些兒休息着病體，不要使病兒加劇；可是她的操作，她的默然寡言，竟形成了一種倔強，倔強的磨磨着她的病體。她的精神似乎無日不在痛苦之中，這種痛苦只有我能知道。夜晚在睡夢中我常常聽得她驚哭着

說：「這就是我的錯？」可是我沒有話來安慰她。

那一天黃昏，當我從學校裏回來時，我發現我家對門的圍門開了。我知道她在裏面種菜，便輕輕的走了進去，她拿着一把剛摘下來的青菜，仰起面來望我。我誠懇的對她說：「芸！安心着吧。願你把你從我學來的一切，都統統的拋棄。你應該都仿着你父親教你的話做；你心情改過來了，還可以做另外的一個人，——做一鄉里所稱道的人。照你現在這樣活下去，那簡直是自殺。」

她似乎很傷感的說：「銘，我怎麼忍受得了？我的身體被他們吞蝕了，難道還要和着我的精神一道？我無理由的倔強，終究不能打破我的信心啊！」

我說：「芸，這是我誤了你，我悔不該把你的思想引到這一條路上來。到如今……」

「所以有時想起來，我的確有點恨你！」說着，她似乎不遑盡其詞的急着回去燒晚飯了。

她的病就這樣一天一天的隨着她操作的倔強而深重起來；她的精神上的痛苦也似乎漸漸的增劇。我瞭解了她的心情；我同情她，驚訝她，可是我不能用什麼有效的法子

來解脫她。她也很瞭解我的意思，還常常裝出一些似天真的微笑來替我解愁，從這裏，我所看見的，只有更劇烈的倔強，只有一些令人驚慄的驕飾。

就是這樣的一種態度，就是這樣的一種心情，直維持到她的死。

記得她死的時候，也就是這樣一個月夜，她在家人們的環繞之中和我握了握手，就渣然的長逝了。月光從東窗外射進來，落在她的遺體上，寧靜得好像一尊大理石的雕刻。我端詳着她潔白的臉，似乎帶着幾分幽怨，又似乎帶着一種追求着光明的熱望。

我們把她埋在屋後的松山裏，蒼茂的松林，綺麗的野花，倒成了她美麗的寢宮。我想就讓她這受盡了磨難的身體，她的新的信仰永遠的藏在那兒吧。可是我心上的黑影，感我常到的一個黑影——總沒有什麼辦法來解脫。我知道這就是我那罪惡的心。

她死後的幾個月內，我無意中的在一本書中檢出了她一封遺書；這封信是寫給我的。裏面的第一句話就說：她是忍受不住了，她已看清楚了人們對她的殘酷。她說，她

每次受過了虐待之後，她總不能設法自制那「這就是我的錯」的問題之發生；她已不能如做女兒時的逆來順受了。她羨慕着女子獨立的人格，可是她始終沒有追求到。

她很感謝我給牠造了一個新的靈魂，使她在這舊社會的殘酷裏還見着一點光明。她說祇要她能見着一線光明，祇要她有點覺悟，她怎麼也不能再過着那奴顏婢膝的生活了。與信仰相背馳的生活，只有速她生命的破滅。

唉，延生！這一切一切的話，都是中了我那可詛咒的創造的毒，——我簡直把她認為是毒！我痛悔了，我痛悔我見不着舊社會如此偉大的勢力；我真不明白爲什麼竟這樣忍心的把她推在虎口裏。

但是，延生，你絕不要以爲我母親是一個毫不慈愛的人；她老人家平日對待兒女們真是再好也沒有了。當那天

族長打我的時候，她老人家還心痛的替我求饒，說是這完全是她媳婦挑撥的結果。後來她的媳婦死了，她常常哭着說，這是她媳婦的性格太過於執拗了，不高興聽她老人家的教訓。現在她慈愛的撫育着她那剛滿五歲的孫子，正似她年青時候撫養我們一樣。我常常懷疑着像這樣的一位慈愛的老人家，怎麼也會虐死她唯一的媳婦。我引咎自責之餘，總使我常常浮憶起她那唯一的問題：「這就是我的錯？」……

「這就是我的錯？」一種幽厲，淒清，哀怨，悲忿的聲音把我從夢中驚醒了。簾下窺進來的月光正皎潔的照在我們的蘆蓆上。大地寂然如死，耳旁羣蚊的慘呼聲，並不因獨孤君的鼾聲而減低。松林下，似乎有哀思莊嚴的精靈在月色淒迷中飄浮着。