



國立
中央大學
圖書館

上海
圖書館
藏

國立上海大學藏書

總登

2019

上海圖書館
登錄號

財政學撮要



上海圖書館藏書



A541 212 0023 76078

重刊財政學撮要序

財政之成爲科學。自近世始。論其性質範圍。雖不過支出收入收支適合預算決算諸大端。而其門類條理。乃至繁衍。各國學者。就其所經驗所研究演爲學說。分析原理。細入無間。然一國之財政。各有其歷史地理習慣。不能強而同之也。是以各國財政家學說所持之理論。亦各有主觀客觀之互異。故吾人欲研究財政學。不就我國之事實現狀。分別考證。則學說雖連篇累牘。亦不易抉其癥癥所在而闡明之。民國六年鄙人在湖北吏治研究所。擔任財政學教授。曾就所知。編爲講義。以事實爲經。以原理爲緯。不專主一家之說。雖所據已爲過去之事實。然民元以來。吾國財政。始而破壞。繼則紊亂。幾無統系可言。民五國家預算。比較上尙有財政具體之雛型。是或言吾國財政者所不廢乎。爰刪定舊本而重刊之。以備同志者之參考。謬誤之處。大雅君子。倘有以匡正之。固鄙人之厚幸也。民國十七年十月魏頌唐自序。

財政學撮要

財政學撮要目錄

第一編 總論

第一章 財政

第一節 財政之意義

第二節 財政學之意義

第三節 財政學之地位

第四節 財政學之組織

第二章 中國財政之現象

第三章 整理中國財政之計畫

第二編 支出論

第一章 支出之意義

第二章 支出與各種情事之關係

財政學撮要

一
一
一
一
一
二
三
三
三
二六
四一
四一
四三

第三章 支出遞增之原因

四四

第四章 支出之範圍

四五

第五章 支出之原則

四六

第六章 支出之分類

四八

第七章 支出之款目

五三

第三編 收入論

七三

第一章 收入之意義

七三

第二章 收入之分類

七三

第三章 租稅收入

七四

第一節 租稅之意義

七四

第二節 課稅權與納稅義務

七四

第三節 租稅之術語

七五

第四節 租稅之原則

第一款 財政上之原則

七七

第一項 租稅須爲國庫充分之收入

七九

第二項 租稅要有伸縮力

七九

第二款 經濟上之原則

八〇

第一項 稅源通常注重於所得

八一

第三款 公正之原則

八二

第一項 租稅要普及於一般

八二

第二項 租稅要均平

八三

第四款 行政上之原則

八七

第一項 課稅宜正確

八八

第二項 課稅要便利

八八

第三項 租稅徵收費要節省

八八

第五節 租稅之分類

八九

第六節 稅率之區別

九三

第七節 國家稅地方稅之劃分

九五

第八節 租稅負擔之歸着

九六

第九節 直接稅與間接稅

一〇二

第十節 租稅制度

一〇七

第一款 收益稅

一〇九

第一項 田賦

一〇九

第二項 營業稅

一一四

第一目 牙稅

一一五

第二目 當稅

一二六

第三目	菸酒特許牌照稅	一一八
第四目	特種營業執照稅	一二〇
第五目	普通商業牌照稅	一二一
第三項	礦稅	一二二
第四項	房稅	一二五
第五項	宅地稅	一二七
第二款	所得稅	一二八
第一項	所得稅	一二八
第三款	行爲稅	一三三
第一項	登錄稅	一三三
第一目	契稅	一三四
第二目	驗契費	一三六

第三目 註冊費

一三八

第四目 登錄稅之籌議

一四〇

第二項 印花稅

一四四

第三項 遺產稅

一四六

第四項 運輸稅

一四八

第四款 消費稅

一五〇

第一項 鹽稅

一五〇

第二項 菸酒稅

一五五

第三項 屠宰稅

一五七

第四項 貨物稅

一五八

第五項 關稅

一六〇

第一目 海關稅

一六一

第二目 常關稅

第四章 其他收入

第一節 官有產業收入

第一款 官產

第一項 官有房地

第二項 官有森林

第二款 官業

第一項 官有農業

第二項 官有工業

第三項 官有商業

第四項 官有礦業

第五項 官有造幣業

一六五

一七〇

一七〇

一七一

一七二

一七三

一七四

一七五

一七六

一七七

一七八

一七八

第六項 官有交通業

一八〇

第二節 規費收入

一八一

第三節 雜收入

一八二

第四編 收支適合論

一八五

第一章 收支適合之意義

一八五

第二章 收支不足之適合方法

一八五

第三章 公債

一八七

第一節 公債之定義及公債與私債之區別

一八七

第二節 公債之本質

一八九

第一款 公債之必要

一八九

第二款 公債之影響

一九〇

第三節 起債之權限

一九二

第四節	公債之募集	一九三
第五節	公債之發行	一九五
第六節	公債之償還	一九八
第七節	公債之種類	二〇三
第一款	流動公債	二〇四
第一項	國庫證券	二〇四
第二項	短期借款	二〇七
第二款	確定公債	二〇八
第一項	年金公債	二〇八
第二項	定期一次償還公債	二一〇
第三項	定期定額償還公債	二一〇
第四項	定期隨時償還公債	二一一

第五項 長期公債

一一二

第八節 我國公債之沿革

一一三

第一款 外債

一一三

第二款 內債

一一〇

第五編 財務行政論

一二五

第一章 財務行政論之位置

一二五

第二章 財務行政之組織

一二五

第三章 會計年度

一三一

第四章 預算

一三三

第一節 預算之意義

一三三

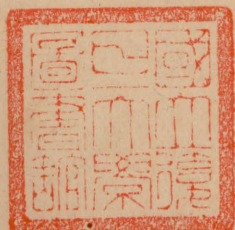
第二節 預算之編訂

一三四

第三節 預算之體制

一三五

第四節	預算之格式	一三六
第五節	預算之附件	一三八
第六節	預算之追加	一三九
第七節	預備金之設置	一四〇
第八節	預算之提交	一四二
第九節	預算之審查	一四三
第十節	預算之議決	一四四
第十一節	預算之實行	一四五
第十二節	預算之效力	一四六
第五章	收支	一四七
第一節	收支繳付機關	一四七
第二節	收支事務	一四八



第一款 徵收定制

二四八

第二款 徵收方法

二四九

第三款 支付預算

二五〇

第四款 支付飭書

二五〇

第三節 收支整理期間

二五三

第四節 收支時效

二五四

第五節 收支之變通

二五六

第六節 收支計算

二六一

第六章 金庫

二六二

第七章 審計制度

二六五

第八章 決算

二六七

第一節 決算之意義

二六七

第二節	決算之編訂	二六八
第三節	決算之格式	二六九
第四節	決算之附件	二七一
第五節	決算之審查	二七二
第六節	決算之議決	二七四
第九章	特別會計	二七六

財政學撮要

曠縣魏頌唐編輯

第一編 總論

第一章 財政

第一節 財政之意義

財政者。國家之經濟行爲也。人民寄託其治理之權力於國家。國家欲達其治理之目的。所有行政上應需一切經費。不得不自人民徵求收入。是以立國之根本在財政。而財政盈虛之根本。在人民經濟力。故財政爲國家庶政之胚胎。亦卽人民經濟力負擔之表現。觀國是者。無論古今中外。未有不視此爲世運之盛衰。治亂之關鍵者也。

第二節 財政學之意義

世界萬事萬物。莫不有條理因果。欲研究其條理。審察其因果。於是乎有專門之學。

學者卽其事物之理與術之謂。財政學在科學中。其門類最爲繁複。其原理亦甚精微。非詳細探討。不能得其要領。而財政上實際之現象。又各因地位時勢之關係。有種種之不同。故講求財政之綱領條目。尤貴能攷察事實之因果。以精確之智識。下正當之論斷。近世言財政學者。莫不認爲專科。誠以其條理因果。非可以簡單說明之也。

第三節 財政學之地位

昔之言財政者。有謂宜屬於行政學之一部。有謂宜屬於經濟學之一部。而持經濟之說者。又有所謂純正經濟學或財政經濟學及應用經濟學之不同。凡此主張。固各有一部分之理由。然精密考察。財政與經濟之性質範圍。實有不可脫離亦不可混合之關係。蓋其爲學。以經濟爲體。以行政爲用。以經濟理論爲基礎。以行政範圍爲程序。其間正有途徑。故但言行政學。不能明財政之原理。但言經濟學。亦不能顯財政之作用。既有相互關係。復有各別範圍。此財政學所以成爲一種科學也。

第四節 財政學之組織

財政學之成爲系統科學。自近世始。其組織大抵分爲總論。支出論。收入論。收支適。合論。財務行政論。五大端。總論。所以說明財政之大綱。支出論。所以說明各項政治。經費之種類。收入論。所以說明取得充此政費之財貨。收支適合論。所以說明調劑。收支而求其相符之方法。財務行政論。所以說明財務行政上管理及其一切之程序。然但據學理討論而不就我國實際上之現象。一一剖解之。則其主張。亦無裨於實用。是以本編就我國財政上一切制度法規。以學理爲經。以事實爲緯。分別研究。其得失。如是則財政上之現狀及其作用。庶乎瞭然可觀矣。

第二章 中國財政之現象

中國財政。自清季甲午庚子兩役。對外認賠鉅款。度支竭蹶。已有不可終日之勢。民國改造以來。事變萬端。軍政各費。愈益擴充。民力尤爲凋敝。實爲財政紊亂時期。觀民國五年度。政府提出之預算案。據總說明書所載。此次編製預算。於量入爲出之

中兼采量出爲入之義。收入一方面。凡新稅有不能行者。暫行從緩。舊稅則力加整頓。支出一方面。凡事務非急需者。嚴加裁汰。要政仍切實推行。所有歲入各款。根據各省區原報數目。並參照各省商加原案。酌量增益。復將中央直接徵收菸酒印花官產等項。切實清釐。再就地方收入有餘省分。酌提一二種稅捐。移歸中央。以補不足。共計經常臨時各收入四萬七千二百八十三萬八千五百八十四元。至歲出各款。總數與歲入相同。經常各費。以陸軍部所管爲多。臨時各費。以財政部所管爲鉅。軍費因國家治安所關。及對外觀念。軍隊不能過少。現在各省秩序。尙未恢復。軍隊祇可限令收束改編。未能盡行裁汰。故陸軍費占總額百分之三十五分有奇。財政費各項實計一萬四千餘萬元。其餘改良稅制。整頓金融。在在均需鉅款。而優待經費。國會經費。中央各機關經費。鹽關經費。鹽預備金。亦均附焉。合之遂成鉅數。故財政費占總額百分之四十七分有奇。債款一項。實占總額百分之十七分有奇。再除去優待費。及不屬於財政範圍而僅爲財政部預算之主管者外。實計財政費占總

額百分之九有奇。其次內務。關係地方治安。故經費占總額百分之九。司法爲人權之保障。故經費占總額百分之二。海軍則暫立基礎。教育則漸謀普及。實業則徐圖振興。外交則有關國體。故均占總額百分之一有奇。至交通蒙藏兩部所管經費。一有特別會計。一因事務簡單。尙不及百分之一。以上各項經費。均係按照現狀情形。根據事實。酌量支配。仍以歷年核定原案爲準等語。觀此可見民五財政現象之一斑。其總預算案附列如左。以備參攷。

民國五年度總預算案

歲入經常門

- 第一款 田賦 共九千零一十萬零五千七百八十四元
- 第一項 地丁 六千四百九十九萬五千四百零三元
- 第二項 漕糧 二千零一十七萬零八百一十三元
- 第三項 租課 一百八十七萬六千二百九十四元

第四項 雜賦 一百四十三萬零九百七十四元

第五項 附加稅 一百六十三萬二千三百元

第二款 關稅 共七千三百零五萬六千六百六十三元

第一項 海關稅 五千七百七十七萬零六百四十八元

第二項 稅司經收常稅 五百三十二萬五千四百三十六元

第三項 常關稅 九百九十六萬零五百七十九元

第三款 鹽款 共九千六百七十六萬七千零一十元

第一項 鹽稅 九千一百三十八萬五千零一十三元

第二項 官運餘利 四百四十七萬九千四百九十三元

第三項 雜收入 九十萬零二千五百零四元

第四款 貨物稅 共四千二百七十一萬九千一百九十四元

第一項 貨物稅 二千一百四十九萬二千八百二十六元

- 第二項 統捐統稅 八百四十一萬五千二百一十一元
- 第三項 釐金 一千二百八十一萬一千一百五十七元
- 第五款 正雜各稅 共三千四百七十六萬八千四百三十二元
- 第一項 契稅 一千五百三十五萬四千四百七十一元
- 第二項 牙稅 三百一十七萬七千二百五十八元
- 第三項 當稅 六十九萬零六百零八元
- 第四項 木稅 一百三十七萬二千八百六十六元
- 第五項 屠宰稅 五百零一萬六千六百三十一元
- 第六項 牲畜稅 二百三十八萬五千五百七十一元
- 第七項 漁業稅 四十二萬七千一百七十九元
- 第八項 茶稅 二百六十一萬七千五百八十三元
- 第九項 糖稅 九十五萬九千三百零二元

第十項 雜稅 二百七十六萬六千九百六十三元

第六款 正雜各捐 共五百四十四萬八千六百八十六元

第一項 貨捐 四十六萬三千六百二十四元

第二項 牙捐 一十一萬五千一百五十五元

第三項 茶捐 四十三萬二千九百八十七元

第四項 船捐 三十七萬一千零六十九元

第五項 硝鹵捐 九千一百二十元

第六項 斗秤捐 二萬一千一百四十二元

第七項 米穀捐 四十六萬七千二百八十五元

第八項 糖捐 一十三萬六千元

第九項 絲繭綢緞紗捐 一百四十二萬六千五百六十四元

第十項 竹木捐 三十八萬二千八百五十一元

第十一項 串稅票捐 四十萬元

第十二項 花捐 二十二萬六千二百九十元

第十三項 駝捐 一十五萬二千元

第十四項 硝磺捐 一十萬元

第十五項 雜捐 七十四萬四千五百九十九元

第七款 官業收入 共二百零八萬三千四百零一元

第一項 官辦局廠收入 一百五十五萬二千三百四十三元

第二項 官股收入 五十一萬四千七百四十九元

第三項 官有房地租收入 一萬六千三百零九元

第八款 各省雜收入 共五百一十萬零一千五百三十一元

第一項 內務收入 二十二萬三千三百六十八元

第二項 財政收入 二百一十三萬六千零零九元

第三項 司法收入 七十九萬八千五百四十四元

第四項 教育收入 六萬七千一百六十元

第五項 實業收入 一萬二千六百元

第六項 官款收入 三十八萬三千一百五十二元

第七項 雜款收入 一百四十八萬零六百九十八元

第九款 中央各機關收入 共一百三十七萬四千六百四十八元

第一項 外交部收入 五萬七千四百七十八元

第二項 內務部收入 六萬七千七百五十八元

第三項 財政部收入 四十五萬二千六百五十七元

第四項 海軍部收入 七千四百十六元

第五項 司法部收入 三萬五千四百一十元

第六項 教育部收入 七萬八千五百八十九元

第七項 農商部收入 一十二萬元

第八項 交通部收入 五十五萬五千零八十九元

第九項 印鑄局收入 二百六十元

第十款 中央直接收入 共三千六百五十八萬四千三百一十一元

第一項 印花稅 五百八十六萬四千四百元

第二項 菸酒牌照稅 二百零一萬二千八百五十二元

第三項 菸酒稅 一千四百三十五萬零四百五十六元

第四項 菸酒公賣收入 一千二百一十三萬四千九百八十六元

第五項 礦稅 二百二十二萬一千六百一十七元

歲入經常門共計三萬八千八百萬零九千六百六十元

歲入臨時門

第一款 田賦 共五百七十五萬一千四百六十四元

第一項 地價 六十五萬五千二百二十四元

第二項 加價 一萬八千八百八十九元

第三項 墾務 一百四十三萬八千八百八十二元

第四項 附稅 二百六十七萬四千九百七十三元

第五項 雜賦 九十六萬三千四百九十六元

第二款 關稅 共七十萬零六千八百八十五元

第一項 海關稅 六十萬零四千六百三十七元

第二項 稅司經收常稅 三萬六千七百零二元

第三項 常關稅 六萬五千五百四十六元

第三款 貨物稅 共二萬一千零二十五元

第一項 罰款 二萬一千零二十五元

第四款 正雜各捐 共三百九十一萬一千四百一十元

第一項 餉捐 三百九十一萬一千四百一十元

第五款 官業收入 共八千三百五十一元

第一項 官業餘利 八千三百五十一元

第六款 各省雜收入 共九萬一千六百一十元

第一項 官業收入 三千五百零五元

第二項 實業收入 一十七元

第三項 官款收入 二萬八千三百一十一元

第四項 各項罰款 四萬一千零零九元

第五項 各項變價 四百元

第六項 雜款收入 一萬八千三百六十八元

第七款 中央各機關收入 共二百二十四萬八千四百三十七元

第一項 外交部收入 二百萬零四千零七十五十六元

第二項 內務部收入 八百一十六元

第三項 教育部收入 二十四萬二千八百六十五元

第八款 中央直接收入 共二千三百五十一萬零九百六十九元

第一項 各省區官產收入 一千五百五十一萬零九百六十九元

第二項 清理沙田收入 六百萬元

第三項 驗契 二百萬元

第九款 中央雜項收入 共八百一十萬元

第一項 鼓鑄餘利 三百萬元

第二項 收鍊制錢 五百萬元

第三項 福中公司報効 一十萬元

第十款 債款 共二千四百二十九萬一千四百六十八元

第一項 外債 二百七十一萬一千零七十六元

第二項 內債 二千萬元

第三項 退還賠款 一百五十八萬零三百九十二元

第十一款 借款 共一千六百一十八萬七千三百零五元

第一項 銀行借款 一千六百一十八萬七千三百零五元

歲入臨時門共計八千四百八十二萬八千九百二十四元

歲入經常臨時總計四萬七千二百八十三萬八千五百八十四元

歲出經常門

第一款 外交部所管 共四百四十四萬六千五百四十八元

第一項 外交部經費 六十七萬一千零七十六元

第二項 出使經費 一百八十六萬三千二百一十元

第三項 直轄各機關經費 一百二十二萬一千二百二十三元

第四項 各省外交經費 六十九萬一千零三十九元

第二款 內務部所管 共四千二百五十七萬零一百零九元

第一項 內務部經費 六十三萬八千二百五十二元

第二項 步軍統領衙門經費 一百一十五萬六千零四十四元

第三項 護軍管理處經費 一十一萬八千九百五十二元

第四項 直轄各機關經費 二百三十八萬七千零二十二元

第五項 祀典經費 四千六百七十四元

第六項 各省內務經費 三千八百二十六萬五千一百六十五元

第三款 財政部所管 共六千一百七十九萬二千九百七十元

第一項 公府經費 三百零六萬七千三百六十九元

第二項 國務院經費 一百二十三萬二千六百七十九元

第三項 國會經費 五百一十六萬八千六百元

第四項 財政部經費 六十三萬二千八百四十四元

第五項 直轄各機關經費 一十七萬七千二百四十四元

第六項 附屬各項經費 七十六萬九千五百零八元

第七項 在京各機關經費 一百一十一萬八千一百零四元

第八項 優待經費 一千三百五十八萬五千二百三十九元

第九項 中央直接收入徵收經費 一百八十六萬二千四百八十二元

第十項 鹽務經費 九百七十萬零一千五百零四元

第十一項 各關經費 一千五百二十二萬九千三百零一元

第十二項 各省財政經費 九百二十四萬八千零九十六元

第四款 陸軍部所管 共一萬五千六百六十萬零六千零四十七元

第一項 陸軍部經費 八十二萬一千六百六十二元

第二項 直轄各機關經費 四千三百零一萬六千零六十八元

第三項 參謀本部經費 一百三十一萬二千六百四十三元

第四項 陸軍訓練總監經費 二百三十三萬九千三百九十元

第五項 督辦兵工廠事務經費 五百九十八萬零七百三十七元

第六項 其他各軍事機關經費 八百五十九萬六千八百一十七元

第七項 各省陸軍經費 九千四百五十三萬八千七百三十元

第五款 海軍部所管 共七百三十萬零四千一百三十五元

第一項 海軍部經費 八十萬零七千一百六十元

第二項 直轄各機關經費 五百九十四萬五千七百八十九元

第三項 各省海軍經費 五十五萬一千一百八十六元

第六款 司法部所管 共九百三十三萬七千一百五十六元

第一項 司法部經費 三十二萬四千元

第二項 大理院經費 二十一萬九千九百一十二元

第三項 直轄各機關經費 七十九萬八千七百六十四元

- 第四項 各省司法經費 七百九十九萬四千四百八十元
- 第七款 教育部所管 共四百四十三萬三千八百九十三元
- 第一項 教育部經費 四十六萬五千三百四十元
- 第二項 直轄各學校經費 一百三十二萬三千九百四十元
- 第三項 分設各機關經費 一十七萬一千四百七十六元
- 第四項 留學經費 二十九萬七千零九十二元
- 第五項 補助經費 三十九萬零七百元
- 第六項 附屬各項經費 一十四萬八千五百九十元
- 第七項 各省教育經費 一百六十三萬六千七百五十五元
- 第八款 農商部所管 共二百七十三萬四千七百九十元
- 第一項 農商部經費 七十萬零三千三百四十元
- 第二項 全國水利局經費 八萬四千元

第三項 籌辦全國菸油礦事宜處經費 一萬零零八十元

第四項 直轄各機關經費 六十六萬九千八百八十九元

第五項 各省實業經費 一百二十六萬七千四百八十一元

第九款 交通部所管 共一百五十三萬三千六百零六元

第一項 交通部經費 七十一萬三千六百九十二元

第二項 育才經費 四十一萬五千八百零四元

第三項 各省交通經費 四十萬零四千一百一十元

第十款 蒙藏院所管 共一百零四萬四千二百一十六元

第一項 蒙藏院經費 二十四萬七千九百七十六元

第二項 直轄各機關經費 四萬一千九百八十八元

第三項 附屬各項經費 七十五萬四千二百五十二元

歲出經常門共計二萬九千一百八十萬零三千四百七十元

歲出臨時門

- 第一款 外交部所管 共一百八十四萬六千七百八十六元
- 第一項 外交部經費 一十九萬二千六百三十六元
- 第二項 出使經費 四十八萬四千四百三十元
- 第三項 直轄各機關經費 一百一十二萬八千九百五十元
- 第四項 各省外交經費 四萬零七百七十元
- 第二款 內務部所管 共三百一十一萬七千七百七十元
- 第一項 內務部經費 一十萬零八千元
- 第二項 步軍統領衙門經費 四千元
- 第三項 直轄各機關經費 三十九萬九千四百七十六元
- 第四項 祀典經費 八千七百七十二元
- 第五項 附屬各項經費 七十五萬九千四百七十元

第六項 各省內務經費 一百八十三萬八千零五十二元

第三款 財政部所管 共一萬六千二百三十九萬七千六百三十三元

第一項 國務院經費 一十二萬六千三百九十六元

第二項 國會經費 一十七萬二千元

第三項 財政部經費 一十九萬一千六百元

第四項 附屬各項經費 七十三萬四千七百零八元

第五項 在京各機關經費 七萬七千九百三十一元

第六項 補助及賠償經費 二十九萬二千三百三十三元

第七項 中央直接收入徵收經費 二百二十萬零九千九百一十一元

第八項 鹽務經費 六十一萬八千零七十九元

第九項 各關經費 四萬九千一百零五元

第十項 借債 一萬四千二百二十四萬四千八百八十八元

第十一項 預備金 一千萬元

第十二項 銀行股款 五百萬元

第十三項 各省財政經費 六十八萬零六百八十二元

第四款 陸軍部所管 共一千零七十一萬一千三百三十三元

第一項 陸軍部經費 六萬四千三百二十元

第二項 直轄各機關經費 五百九十一萬八千零五十一元

第三項 參謀本部經費 六十七萬三千五百五十九元

第四項 陸軍訓練總監經費 一十一萬元

第五項 其他各軍事機關經費 一百二十六萬六千九百九十八元

第六項 各省陸軍經費 二百六十七萬八千四百零五元

第五款 海軍部所管 共八十四萬七千四百三十四元

第一項 直接各機關經費 六十八萬七千五百六十四元

第二項 附屬各項經費 九萬四千八百四十六元

第三項 各省海軍經費 六萬五千零二十四元

第六款 司法部所管 共二萬八千六百一十元

第一項 司法部經費 一萬元

第二項 直轄各機關經費 一萬元

第三項 各省司法經費 八千六百一十元

第七款 教育部所管 共五十九萬四千九百四十三元

第一項 教育部經費 三萬八千元

第二項 直轄各學校經費 三十四萬一千九百一十一元

第三項 分設各機關經費 一十一萬二千四百七十五元

第四項 補助經費 五千元

第五項 各省教育經費 九萬七千五百五十七元

第八款 農商部所管 共一百二十七萬九千四百九十六元

第一項 農商部經費 一十四萬八千元

第二項 全國水利局經費 四千元

第三項 直轄各機關經費 一十八萬二千二百零七元

第四項 附屬各項經費 六十八萬元

第五項 各省實業經費 二十六萬五千二百八十九元

第九款 交通部所管 共一十一萬六千八百三十三元

第一項 交通部經費 八萬七千三百八十二元

第二項 育才經費 一萬六千三百六十一元

第三項 各省交通經費 一萬三千零九十元

第十款 蒙藏院所管 共九萬四千二百七十六元

第一項 蒙藏院經費 五萬元

第二項 附屬各項經費 四萬四千二百七十六元

歲出臨時門共計一萬八千一百零三萬五千一百一十四元

歲出經常臨時總計四萬七千二百八十三萬八千五百八十四元

第三章 整理中國財政之計畫

民國成立以來。長財政者。類皆一時之望。當其出而任事。無不有其大政方針之表見。惟是難進易退。未能久於其位。以致不竟厥施。要其對於整理財政之方針。頗有足資研究者。茲就其計畫大端分別述之。亦可以考求因革之故矣。

一 趙秉鈞之財政計畫

釐定會計 財政之施行。必以整理爲前提。預算爲中權。監督爲後勁。自整理以達預算監督。有必經之手續。卽應有一定之法規。擬先從釐訂會計法入手。以定主管財政之根本計畫。庶財政整理有張本。凡劃分稅則。編製簿記。以及命令現金之區別。歲入歲出之範圍。與其他執行各手續。方得有所依據。而辦理預算。不至漫無標

準。卽監督之權。可期確收實效。

清理官產。東西各國。凡官有財產。雖至微至細。莫不保存護惜。或變賣得價。以爲一種之收入。現在國家所有局署房屋器具田地等項。以及一切衙門存欠各款。因改革而被遺失侵佔者。不知凡幾。擬暫設清理官產處。詳細清理。係國有者。由部直接收受。設法變價。係公有者。飭各省自行管理。聽候核辦。造冊立案。庶以補助國家經費之不足。

二 周學熙之財政計畫

釐定兩稅。整理稅制。非從釐定兩稅。舉應屬於國家者。作爲國家稅。由中央自爲管理徵收。應屬於地方者。作爲地方稅。由地方管理徵收。則權限不清。勢將無從入手。至釐定方法。以現行之田賦。鹽課。關稅。統捐。釐金。礦稅。契稅。牙稅。當稅。牙捐。當捐。菸稅。酒稅。茶稅。糖稅。漁業稅。各項。定爲國家稅。以田賦附加稅。商稅。牲畜稅。糧米捐。土膏捐。油捐。船捐。雜貨捐。店捐。房捐。戲捐。車捐。樂戶捐。茶館捐。飯館捐。肉捐。魚捐。屠

捐。夫行捐及其他雜稅雜捐各項。定爲地方稅。又以印花稅。登錄稅。繼承稅。營業稅。所得稅。出產稅。紙幣發行稅。爲將來應設之國家稅。以房屋稅。國家不課稅之營業稅。國家不課稅之消費稅。入市稅。使用物稅。使用人稅。營業附加稅。所得附加稅。定爲將來應設之地方稅。並於田賦附加稅。加以不得超過百分之三十。營業附加稅。不得超過百分之二十。所得附加稅。不得超過百分之十五。各限制。

籌備國稅廳 各國辦法。無論集權分權。國稅均由直接徵收。亟宜及時籌備。擬在國稅廳官制未公布以前。於本部設立國稅廳籌備總處。辦理一切籌備事宜。各省設立國稅廳籌備處。管理徵收國稅事宜。其關係地方稅項。及地方經費。仍應照舊歸各省財政司專管。

設立金庫 統一財政。以整理出納機關爲前提。而整理出納機關。尤以組織金庫爲樞紐。自非迅設金庫。勢難總筭收支。各省稅廳。既已陸續籌備。整齊出納。端賴金庫。國家一日不能停收支。卽金庫不能一日不設立。惟總金庫宜設於政府所在地。

再於各地方酌設分金庫及支金庫。由部委託中國銀行掌理。對於現金保管出納事項。負完全之責任。

三 梁士詒之財政計畫

增加新稅 國用浩繁。非增加新稅。不足以資補救。印花稅法案。雖經公布。推行未廣。現正徧設發行所。以求普及。至所得稅。各國行之已久。既可收普及全國之效。復可致增加鉅額之功。以其著意於富力之分配。而不僅著意於生產事業也。又實行驗契及契稅兩事。收效最速。增加菸酒稅率。尤於嚴禁奢侈之中。可得增加收入之效。牙稅即日本取引所之遺意。亦應設法試辦。以增稅源。

整理舊稅 我國各稅。無一稅無弊。即無一稅不待整理。惟弊之最甚而急待整理者。莫如鹽稅。無論將來是否採用官賣制。抑或場徵稅制。或就場官專賣制。但各省鹽價。均不可不設法以劑其平。現在擬從鹽稅均稅入手。以平全國人民之負擔。而為將來改革之準備。至田賦關稅釐金。亦當逐一研究整頓之策。而值此破壞之後。

尤當力期恢復舊額。以固財政之基礎。

四 態希齡之財政計畫

改正稅制 我國人民平均負擔之輕。爲萬國所無。故以四萬萬人之國。而歲入僅及三萬萬。國用坐是支絀。百廢無自而興。然夷攷其實。則人民又曷嘗蒙輕稅之利者。蓋稅制不善。違反租稅公正之原則。故國既病。而民亦不蒙澤也。今欲準衡學理。以立我國之正當租稅系統。此殆非今日所能驟幾。惟一面就現行諸稅。擇其中最煩苛厲民者。裁汰之。餘則加以改良整頓。一面酌量情形。略參以國家社會主義。添設新稅。以求國家增加收入。而民亦間接受其利。計應採用之稅目。曰田賦。曰鹽課。曰契稅。曰宅地稅。曰印花稅。曰出產及銷場稅。曰菸稅。曰酒稅。曰礦業稅。曰一部分之營業稅。曰一部分之所得稅。曰遺產稅。曰通行稅。曰銀行兌換券發行稅。其徵收方法。及前途之希望。略爲概計如下。據暫行預算。田賦七千八百餘萬。若實行測量調查後。比例收益以徵課其所入。自當視今倍蓰。今未能驟語於此。惟於換算國

幣表中酌加極輕微之成數。當可實收至八千萬。鹽稅原算七千六百餘萬。改爲就場官專賣。或就場徵稅。將來所入。歲可增豐。目前先改用均稅法。預計亦可得八千四百萬。關稅原算六千三百餘萬。惟免釐加稅。各國多表同情。又物價變遷。稅表亦宜改正。此兩事若辦到。可望增至一萬萬以外。契稅原算一千三百萬。若加入新定驗契費。可增九百萬。合爲二千二百萬。前此田賦。嚴於耕地。寬於宅地。若宅地能依據地價徵收。初辦時可假定爲六百萬。釐金若豁除後。出產及銷場稅。仍可酌徵。可假定爲一千五百萬。菸酒兩稅。現收不及千萬。若將來能實行菸專賣法。所入可增數倍。今但先徵菸酒特別營業稅。施行得宜。亦可增五百萬。合爲一千五百萬。礦稅原算百萬。若酌量開放獎勵。將來次第增加。誠不可量。卽在最初一二年間。亦當倍收至二百萬。舊有之營業稅。最重者爲牙稅當稅。今加以整頓。稍改經常稅率。及臨時換給部帖。所入亦可假定爲一千萬。所得稅本爲最良之稅。而我國開辦。殊非易易。擬先從有價證券及公職俸給下手。其有限公司。亦分別酌量薄徵之。務養成此

種納稅義務之觀念。初辦時不求多收。可假定爲五百萬。遺產稅。保障產權之移轉。民所樂從。適用累進法。最少亦可得二百萬。通行稅。鐵路。輪船。電車。三者並徵。可假定爲三百萬。兌換券發行稅。擬就保證準備額。稅其百分之二。今正籌借巨款。收回各省濫鈔一萬五千萬。一面厚集其力。吸集現金。應稅者。最少亦當得三百萬。其他印花稅。登錄稅。漁業稅等。合計假定爲五百萬。其他租稅以外之收入。如度量衡專賣。既畫一便民。國家亦可得鉅款。約計國中五千萬戶。每戶所購。平均官入四角。已可得二千萬。官發證婚書。而薄收其費。以代登錄。於民法上之保障。極有關係。每張平均徵一元。假定爲每年三百萬人結婚。亦可得三百萬。改革幣制後。除銅輔幣或須收縮外。其銀鎊等輔幣。皆須增鑄。約計第一年所鑄總額。須在一萬萬元內外。其鼓鑄餘利。當可得二千萬。若各種規費。與夫官業。官地。官款。生息。收入等。原預算案列爲二千萬。改革後。當有增無減。以上所舉諸種財源。統計約四萬零六百餘萬。皆財政學上所謂有自然增收力者。苟辦理得宜。則年年收入遞進。實爲必至之符。數

年以後不必增設稅目。不必增徵稅率。而國庫所入。數倍此數。亦意中事。大學曰。有人此有土。有土此有財。以我國之地大物博。而常蹙蹙患貧。本無是理。夫中國與日本境壤相接。人民生活程度相近也。日本每人每年平均負擔租稅額約十二三元。而中國現在所負擔。乃不及一元。偷生計發達。所負擔者如日本。則歲入固應五十萬萬元矣。卽如菸稅。日本用專賣法。每年純收益約五千萬元。中國若以三千萬人吸菸計。每人每月平均一元。亦應年收入三萬六千萬元。又如礦稅。日本年收入千餘萬元。中國若開放發達後。所收何啻十倍。亦應一萬萬元。其他收入。皆可以此類推。財政前途。實有無窮之樂觀存焉。

整頓金融。金融爲財政及國民生計之樞紐。而幣制實與之相維。我國幣制紊亂。全球共所患苦。自前清之季。已盛言改革。而築室道謀。弗底於成。近則各省濫發紙幣。價格低落。市面恐慌。人民咨怨。其直接影響及於財政者。則緣幣制紊亂之故。徵收複雜。官吏得上下其手。匯價參差。國庫損失。緣紙幣低落之故。國家一切徵收。卽

以其低落之額爲損失之額。凡茲弊害。無俟枚舉。故政府擬注全力以整頓此事。其關於改革幣制者。前此以本位問題。耗費時日。茲雖認金本位爲應於世界大勢。將懸爲最後之鵠。然目前不易辦到。故暫照舊習慣用銀本位。以謀統一。但使所鑄銀幣不太溢乎人民需要之額。覺將來變進。殊非難事。而其下手。則在擴充中國銀行。鞏固其兌換券之信用。俾得隨時吸集現金。至於蓄力之厚。有加無已。制既劃一。匯兌周便。兌換券之流通。自日加廣。得以有價證券。充保證準備而已。此種保證準備之最良者。莫如公債。故國家發行公債。銀行必樂於承受。而所承受之公債。國家即得資以爲建設庶政之用。故直接整理金融。間接即所以補助財政也。至於處分各省濫發之紙幣。則首從清理省銀行及官銀錢局下手。由中國銀行董治其事。清理既畢。即由中國銀行承繼其債權債務。隨時以新兌換券。易收濫鈔。定一期限。收銷完結。今計現在各省濫幣票面額。約二萬餘萬元。市價平均。約共值一萬三千萬元。爲額雖若甚鉅。但使流通分配得其道。整理固自非難。及今圖之。以視前此歐美

日本諸國之收回濫幣。猶覺事半功倍。但須稍得相當之資本。乃可從事。或須借助於外債。未可知耳。

五 周自齊之財政計畫

整理幣制。整理幣制。莫要於統一鑄造。以防成色之有紛歧。節制鑄數。以免主輔之不相副。但鑄造之統一。應以裁撤各省銀銅元局爲先著。鑄數之節制。則以限制銅元鑄數爲尤要。造幣總分廠。本規定天津。武昌。南京。廣州。成都。雲南。七處。實已斟酌盡善。又迪化。噶什噶爾。具有特別情形。自應暫留。此外各省所設銀銅元局。皆屬駢枝。一概裁撤。至現留各廠。每日鼓鑄銅元數目。武昌暫限當十者一百萬枚。成都暫限當十者七十萬枚。廣州暫限當十者五十萬枚。天津奉天暫限當十者二十萬枚。雲南暫限當十者五萬餘枚。湖南一局未裁撤以前。暫限每日不逾當十者五十萬枚。

籌辦公債。內外國債。所以維歲計之均衡。近來募集外債。頗資應急。惟內國公債。

至今尙未能舉辦。實由籌畫未周。亟宜調查金融狀況。及募集時期。籌定發行方法。發行機關。改良經理付息還本。及登記方法。擴充公債用途。以增長人民對於國債之信用。一面限制各省自由舉借內外債。並將其舊債。責令核定切實償還辦法。以期統一。

六 陳錦濤之財政計畫

整理稅制 各國稅制有收益課稅。所得課稅。消費課稅。行爲課稅四大統系。爲國庫收入及課稅分配上必要財源。中國稅制。收益課稅中。以田賦收入爲最多。故以整頓田賦爲尤要。本年預算田賦九千六百餘萬。今從清查糧額。歸併賦目。平均賦則入手。又於改徵銀元之中。酌加極輕微之成數。當可實收至一萬二千萬。其次營業稅。上年已擬辦特種營業。未果實行。然牙當兩稅及吉省之銷場稅。廣東擬辦之商店產銷並徵。均爲營業稅性質。如果略加整頓。收入自不在少數。可假定爲二千萬。房屋稅亦爲良稅。如仿日本以賃貸價額爲標準。徵稅百分之五。可得一千萬。礦

稅原算一百三十餘萬。若開放獎勵。稅收當能增加。可得三百萬。所得課稅。卽所得稅。先辦特種所得。從官吏公司銀錢商鹽商入手。與營業稅相輔而行。可得一千萬。銷費課稅。以鹽稅收入爲多。原算八千四百餘萬。能杜絕私銷。整理場產。酌行均稅法。預計亦可增至一萬一千萬。其次絲稅。茶稅。糖稅。力行整頓。可得一千萬。行爲課稅中契稅。擬改辦登錄稅。可得二千萬。印花稅。如將銀錢票據婚姻證書等件。一律貼用。可得一千萬元。遺產稅。保障產權。民當樂從。初辦時用最輕累進法。可假定爲三百萬。通行稅。祇徵鐵路輪船電車三項。可得三百萬。至關稅連同常關釐金並計。切實整頓。可得一萬一千萬。此外各項雜稅雜捐約五千萬左右。或擬歸併名目。稅捐統徵。或擬分別苛細。酌量停免。當與各省通盤籌計。卽將此項收入。劃充地方經費之用。其他稅外收入。如菸酒公賣。原算一千一百餘萬。若將原有稅釐捐等歸併徵收。可得二千五百萬。鼓鑄貨幣餘利。現在收入無多。改革幣制後。當得二千萬。總計約四萬七千萬元。

整理預算 整理預算分爲三種辦法。一分配經費。從節約軍費入手。騰出餘款。以補助實業教育。俟歲入增加。軍事計畫確定後。再議擴充辦法。二預算議定範圍。仿英美各國之例。劃出固定經費。不在國會每年議決之內。以免受政爭之影響。三實行預算。凡支付飭書。皆以預算爲準。如有預算以外用途。而無切實計畫。關係要政者。不得率請追加。并限制預備金數目。禁絕科目之流用。

統一金庫 統一金庫。非辦到金庫直接徵收不可。惟以中國幅員遼闊。交通不便。如議遍設金庫。亦恐力難兼顧。現在第一步辦法。擬將金庫條例。提出國會議決。另編金庫施行細則。規定金庫出納區域。擇交通便利縣境。一律設立金庫。經辦直接徵收事宜。其在邊疆及交通不便地方。仍由經收官徵收保管。按期繳納金庫。至歲出各款。照預算定額。亦由金庫直接支付。總期全國收支。以預算爲基礎。以金庫爲樞紐。使財政有清明之日焉。

整理公債 整理公債辦法。一擬確定內外債償還方法。及特別保管內外債抵押

擔保品之收入。以固國信。二擬推廣內國公債之銷路。以養成人民購買內債之習慣。

確定貨幣政策。貨幣本位。擬暫仍用銀。俟全國幣制劃一。無銀錢并用之害。然後再議實行金本位。至於發行紙幣。擬採集權制。以發行特權畀諸中央銀行。其各省舊發紙幣。一時無力收回者。則暫准照常通行。惟不得暗中增發。仍規定切實辦法。限期收回銷燬。總期數年以後。達到完全紙幣集權之目的。

實行菸酒公賣。菸酒公賣。辦理以來。頗著成效。惟現在一面設局徵收公賣費。一面又抽關稅釐金。辦法紛歧。於公賣政策。尙有未合。擬切實整理。將現抽菸酒稅釐以及各捐概行停免。祇徵公賣費一道。除海關稅外。概不重徵。

整理歲入官廳。預算實行。金庫統一。則各省歲入官廳。應將命令徵收機關。與收納稅款機關。劃分對立。財政廳宜改爲稅務管理廳。祇管調查稅額。監督稅收。編造納稅通知單。造送徵收報告書。其下設稅務局。統由財政部直接管轄。至歲入款項。

均歸金庫直接徵收。

整理中央金融機關 一國金融之盛衰。以中央銀行爲樞紐。故中央金融機關。最關重要。中國銀行。卽爲中央銀行。擬切實整頓。該行商股本占一千萬元。擬設法招足。厚集資本。以孚信用。又宜訂定政府與銀行貸借條例。政府如有不得已用途。須向銀行借款。應指定的實稅款。爲償還之預備。且其用款多少。亦須規定。照每年全國歲入幾分之幾。不得超過。庶銀行籌款有準備。政府用款有限制。中央金融機關。克臻鞏固。

以上所述。各人政策。證以現制。或已見實施。或尙待推求。或繼續進行。或中更改易。當其倡議。無一非準衡學理。因時以制宜。至治標方法。皆不外以節約主義。分配國家經費。一言蔽之。裁兵減政而已。若以外債彌縫歲虧。決非經久辦法。以外債而充行政之需。尤爲危險。乃因時勢所趨。實逼處此。苦無良法。以拯燃眉之急。此又所見略同。而卒無可如何者也。

第二編 支出論

第一章 支出之意義

支出云者。國家一切用途之經費也。國家爲維持增進公共安甯幸福起見。因而設置各種機關。以處理一切政務。於是有經費之支出。此項支出。以其每年必會計一次。故又曰歲出。

由是觀之。經費爲行政所必需。財政學之討論支出。無非本於行政所決定。爲經費之分配。並以籌備其收入也明矣。

今之言財政學者。必先講求支出。其理有四。

一 不知支出之緩急。無以定收入之適否。 財政原則。在量出爲入。故收入之適否。必以支出之緩急爲衡。如果事在應爲。萬不容緩。不妨議增新稅。以資舉辦。否則無關要政。並非急需。而必任意取盈。徒供揮霍。在所必斥矣。此以收入適否言。不能不先論支出者一。

二 不知支出之種類。無以定分配之計畫。支出有經常臨時之分。在經常支出。當以經常收入籌給。臨時支出。當以臨時收入籌給。臨時支出中。又可分爲生產不生產二者。其在生產支出。能因其經營而得利益。不妨籌募公債以資應用。將來即可以生產所得之利益償還。若不生產之支出。別無利益可期。似宜就官產變價。或各種租稅收入項下動支。較爲妥善。此以分配計畫言。不可不先論支出者二。

三 不知支出之效果。無以定負擔之輕重。國家一切支出。無非謀公共利益之發達。果有成效可觀。是取之於民者。仍還以用之於民。宋王安石所謂因天下之力。以生天下之財。因天下之財。以供天下之費。如是擔負雖鉅。亦屬義所應盡。豈能言重。若涉及鋪張。毫無實際。卽一絲一粟。何莫非百姓之脂膏。此以負擔輕重言。不能不先論支出者三。

四 不知支出之多寡。無以定整理之方法。整理財政。對於經費支出。首以節約爲主。若增稅募債。不過一時救濟之方。國家當入不敷出時。各種政費。如其尙有浮

濫。卽應切實刪減。若刪減之後。仍有不敷。再行分別久暫。酌量籌補。此以整理方法。不能不先論支出者四。

第二章 支出與各種情事之關係

國家支出之多寡。恆隨時勢變遷爲轉移。而其制定支出。每與產業政治社會各種情事有密切之關係。

一 產業上之關係。產業發達之國。民力富厚。籌款自易。政府一切設備。往往力求完美。故支出多。其在產業衰弱者。苦於經費無出。不得不因陋就簡。故支出少。

二 政治上之關係。國家支出。就國內政治改革言。與其國支出。有直接之關係。如自治團體發達者。其支出多。偏於中央集權者。其支出少。又列國政治變動。亦與他國支出有間接之關係。如各國軍備一項。因其互相競勝。以維持國際地位。是以支出皆昔少而今多。

三 社會上之關係。自社會文化發達。公共事業。日益增進。國家於此。如採政府

干涉主義。凡一切事業之有關公共性質者。皆須國家經營。則支出多。反之。在許私人自由集合經營之國。苟非具有必要情形。國家不爲限制。則支出少。

第三章 支出遞增之原因

世運日進。競爭愈烈。政府凡百設備。皆有不容簡陋之勢。此支出所以遞增也。其原因有六。

一 政務之進行 舊日國家。祇在維持地方安寧。今則凡可以增進人民幸福者。若教育勸業衛生等。無一不爲國家所當力求完備。卽以維持安寧秩序言。其職務亦較前爲繁。斯支出因之而增。

二 軍備之擴張 古時軍備。以防內亂。雖有外患。不過邊寇而已。現在環海交通。列強並峙。非擴張軍備。不足以立於競爭之場。故海陸軍費之支出大增。

三 公債之發達 自募債之風開。內債外債。層出不窮。政府籌款較易。一切經費。不患無出。則支出不期增而自增。

四 戶口之增加 在昔土曠人稀。貧民可以自食其力。今也生齒日繁。天然物產。恆慮不足資給。必由政府爲之籌備生計。方免失所。而經費之支出以增。

五 物價之騰貴 物價騰貴。由於貨幣價格低落。各項經費。於是不能不增之勢。

六 立憲之確定 立憲制度確定。立法司法行政。三權分立。又行政一方面。國家行政。地方行政。亦應分立。機關愈多。一切經費愈增。

第四章 支出之範圍

國家施行政務。其經費支出。須爲必要且有益者。尤須對於國民全體爲必要且有益者。夫國家支出。與私人支出。同爲不可涉於奢侈。固已。但如何始爲必要。如何始爲有益。就政務言。自以必不可少。及本於法令或契約所必需之支出。皆在必要。且有益之列。而財政當局所應注意者。實爲政務之有效與否耳。至其利益範圍。更宜普及國民全體。不可於一地方一階級一社會有所偏重。惟一地方一階級一社會

之利益。其結果能與國民全體有重要關係者。亦爲學者所許也。

第五章 支出之原則

支出原則。爲支出經費所必依之定例。其義有三。

一 財政監督制度 國家制用。須由國民代表。就各項經費預爲議定而後可現。今列邦制度。皆以國民代表。組織議會。以當監督財政之任。對於國家支出之費額。務求其正當而不浮濫。是卽立憲國編製預算之意。但國家各種費用。甚難核定。而事務性質。又大半屬於無形。且僅能就總額計算。其所輾合積成之散數。仍難一算出。况由實際言。凡事務既定之費。已少討論之餘地。惟新辦事業。其所需經費。尙可磋商增減也。議會之監督財政。名爲立法監督。此外尙有所謂司法監督。行政監督兩種。司法監督者。審計院之決算監督也。行政監督者。主管各部之執行監督也。立法監督。於事前議決歲計之計畫。司法監督。於事後糾正歲計之謬誤。行政監督。於當時考核歲計之執行。必如是。財政監督之制度。始稱完備焉。

二 節約主義 論語言節用。大學言食寡用舒。是爲我國財用上講求節約主義之古訓。惟今日泰東西學者所持節約主義。以爲經費要點。不在額數之多寡。而在其結果如何。公共事業之成效。固與經費極有關係。其說 一 經費之用途。不在謀公共安寧幸福者。不可支出。 二 預定重要事務之經費。不可移充其他不急之需。 三 無論何時何事之經費。不可不以最少之數計算。彼此參觀。可以更進一解矣。

三 與國民所得之關係 我國財政當局。籌一款。必曰民力幾何。用一款。必曰須體念物力。此乃百姓足孰與不足。百姓不足孰與足之義。亦卽注重經費與國民所得之關係也。國家制定經費。務須審度國民所得。以期培養稅源。方可免致竭蹶。古時十一而賦之制。與今一般學者所謂賦課負擔。當以國民所得百分之十至十四爲限。或以超過國民所得百分十五以上爲重稅。又國民最重負擔。須體察國民特質。及國體如何而定諸說。足相表裏。但國家經費。無論何種。皆不能以國民所得之總額爲比例。此實勢所使然。亦惟有於國計民生之間。妥爲斟酌而已。

第六章 支出之分類

國家支出經費。就各種情勢推求。約可分爲八類。

一 關於需要之分類。曰物品費。與人員費。

物品費者。國家置備物品所需之經費。如衙署機械服裝。與夫器具筆墨紙張等屬之。此項經費。以實物價格爲標準。每因物價高低。直接受其影響。又重大物品。當購買租借時。必須公告招人投標承辦。所以防弊竇也。但爲數不多。或有特別情形之物品。得設例外。一切辦法。悉依會計法處理。

人員費者。國家任用人員所需之經費。如文武官吏之俸給。公費旅費。以及夫役餉糈工資等屬之。我國官俸公費旅費。雖各有法令規定。而餉糈工資等項。常隨物價爲變動。此項經費。以官俸爲最重要。不可不詳爲研究。西儒華古諾氏所舉官俸之標準有五。一因官吏當保持其地位及品格。故應給與本身及家族之相當生計費用。二因欲安固官吏之地位。且保存國家之威嚴。故應予官吏以相當之餘裕。

俾得因意外而致不能服務時之準備。三官吏須予以儲蓄之資。以供衰老退職後之營養。四官俸之中。當酌加該官吏從前所出之學費。五如因職務之種類而須特別費用者。當格外優給之。總上所論。不外以足供相當之生計費。與相當之餘裕爲度。殆卽我國古語重祿勸士。足資贍養之意。

二 關於供給之分類。曰實物費。與貨幣費。

實物費者。對於特別之人有所需用時。由國家給以實物也。如軍警服裝之類。夫一切經費。皆以貨幣支給。而此獨仍用實物者。以實物可使全部一致。用昭整齊。若發給貨幣。令其自備。則難免參差之弊。

貨幣費者。卽以貨幣直發之經費。現今各國經費支出。實無一不以貨幣計算。所謂實物者。亦無非用貨幣購換實物。於供給時有形式之不同也。

三 關於消費之分類。曰公共費。與個人費。

公共費者。對於一般公共事業而消費之支出。如國體費。政務費。均屬公共費之列。

個人費者。對於各個人本身而消費之支出。如卹金獎勵金救恤賑撫等費。皆所謂個人費也。

四 關於效果之分類。曰生產費。與不生產費。

生產費者。謂於國計民生確有利益之費用。如官業費。徵收費。國債費。其效果可使國計充裕。又如內務費。司法費。其效果能於民生有裨者是。

不生產費者。卽用於不生產之經費。以其與國計民生毫無利益也。如戰爭費之類。其費愈多。勢將受害愈烈。

五 關於目的之分類。曰收入費。與行政費。

收入費者。辦理收入事務所需之經費也。如官業費。徵收費。國債費。皆屬之。此項經費。本應極從儉約。顧以今日事務之繁。各種費用。無不逐漸加增。則收入費。自亦不能不增之勢。然官業費內設備費材料費二項。關於業務之發展。不妨寬籌。至其事務費一項。與夫徵收費。國債費。俱屬萬不宜多。又徵收費之或多或少。與租稅制

度之種類。徵收機關之組織。經徵官吏之才能。國民之公德心。交通之情勢。有關募債費。亦可準此推計。

行政費者。謂施行行政務所用之費。此與收入費互爲消漲。如收入費過多。則行政費所取資者。不得不因之而減少。反之若收入費少。其所儲存者。皆足以充行政之用。

六 關於地域之分類。曰國內費。與國外費。

國內費者。謂在國內所用之經費。又可分爲國家費。地方費。國家費。爲國家行政所支出之費用。其效及於全國。地方費。爲地方行政所支出之費用。其效限於一地。二者之分配。雖各因其國行政組織歷史習慣而不同。要以所行政務。須全國統一者。恆屬之國家。其有待於因地制宜者。往往劃歸地方。

國外費者。謂在國外所用之經費。如駐外公使。駐外領事。駐外商務委員。留學生等費。及外債本利之償還。軍艦槍械鐵軌之購價。皆屬焉。其與國內費不同者。一國外經費支付時。須用正貨。二其費額。以外國通貨爲準。三金融及國際匯兌。常

有變動。且漲落甚大。四不能設置金庫。關於現金保管出納事項。當特別辦理。

七 關於時期之分類。曰經常費。與臨時費。

經常費者。爲逐年繼續支出之經費。以能否加減論。有固定流動之不同。固定經常費。言其額有定。不能隨意加減。如俸薪。餉糈。役食之類。至流動經常費。雖同屬常年支出。而其額固可略爲加減。如辦公費。雜費之類。

臨時費。因特別事故支出之經費。以能否預知論。有平常臨時費。非常臨時費之分。如戰爭及災害等費。事前不能逆料。謂之非常臨時費。若新創事業。改革軍政。必須預定計畫者。謂之平常臨時費。

八 關於性質之分類。曰國體費。與政務費。

國體費者。國家組織根本之經費。亦稱憲法費。凡元首費。議會費。皆屬之。

政務費者。國家施行政治之經費。凡政府費。內務費。外務費。軍務費。司法費。財務費。皆屬之。

第七章 支出之款目

夫經費爲行政所必需。有一政卽有一費。有一費卽有一款目。觀於經費之款目。可以知行政之組織。又財政當局於支出時應注意者。爲所辦政務之有效與否。然則舉我國支出款目而分別研究之。是誠吾儕分內事已。

一 元首費 元首費。因國體而不同。在君主國爲皇室費。民主國爲總統費。我國約法。大總統總攬政務。代表全國。復設副總統。以備大總統不能視事時。代行其職權。凡大總統府副總統府經費。曰公府經費。卽所謂元首費也。又優待條件。對於清帝歲用。由民國定額撥給。是項優待經費。不啻爲贊成民國之代價。并附及之。

二 議會費 各國議會。有一院制兩院制之分。其議員有有給職無給職之不同。我國議會。採用兩院制。以參議院衆議院組織而成。又其議員均爲有給職。凡參衆兩院經費。謂之國會經費。

三 政府費 泛言政府二字。爲國家統治機關之總稱。茲所謂政府者。爲政府組

織令規定之國務院。其組織凡國務總理與各部總長俱爲國務員。下置參議八員。及秘書一廳。法制銓敍統計印鑄四局。蓋爲政務總彙之所。猶各國之有內閣也。此項國務院經費。今名之爲政府費。又平政院經費。文官高等懲戒委員會經費。司法官懲戒委員會經費。國史館經費。無可類歸。亦附列於此。

四 內務費 內務行政。所包甚廣。凡民政教育實業交通等。皆在其列。但各國因其政務進行之便。往往分設數部以董理之。則其款目亦不得不因之而分。我國現制以掌民政者爲內務部。掌教育者爲教育部。掌實業者爲農商部。掌交通者爲交通部。於是內務費中復可分爲民政費。教育費。實業費。交通費。實則民政也。教育也。實業也。交通也。論其性質。要不外乎內務行政而已。

所謂民政費者。爲對於侵害公安而行事前之防制。及執行不屬於各機關之事務。且監督自治團體之經費。如掌理選舉賑恤救濟慈善感化人戶土地警察著作出版土木工程禮俗宗教衛生等事務。是我國地廣人衆。五族共和。區域之大。事務之

繁爲全球冠。論其款目。曰內務部經費。曰地方警察傳習所經費。曰河道管理處經費。曰土木工程處經費。曰游民習藝所經費。曰籌辦八旗生計事宜經費。曰護軍管理處經費。曰步軍統領衙門經費。曰京兆尹署經費。曰各省長署經費。曰直隸奉天吉林黑龍江山東河南山西江蘇安徽江西福建浙江湖北湖南陝西甘肅新疆四川廣東廣西雲南貴州等二十二省。曰各道尹署經費。曰津海保定大名遼瀋東邊洮昌吉長濱江延吉依蘭龍江黑河濟南濟甯東臨膠東開封河北河洛汝陽冀甯雁門河東綏遠金陵滬海蘇常推揚徐海安慶蕪湖淮泗豫章盧陵贛南潯陽閩海廈門汀漳建安錢塘會稽金甯甌海江漢襄陽荆南湘江衡陽武陵辰沅關中漢中榆林關山渭川涇原甯夏西甯甘涼安肅迪化伊犁阿克蘇喀什噶爾塔梧桂林柳江田南鎮南滇中蒙自普洱騰越黔中鎮遠貴西等九十四道。曰各縣知事署經費。屬京兆地方者爲大興宛平通縣良鄉固安永清安次香河三河霸縣涿爲天津青縣滄縣鹽山慶雲南皮靜海河間獻縣肅甯任邱阜城交河甯律景縣吳橋故城東光盧龍遷安撫甯昌黎灤縣樂亭臨榆遵化豐潤玉田文安大城新鎮甯陽正定獲鹿井陘阜平欒城行唐靈壽望都容城完縣蠡縣雄縣安國新樂易縣涑水涑源定縣曲陽深澤武強饒陽安平大名南樂清豐東明濮陽長垣邢台沙河南和平鄉廣宗鉅鹿唐山內邱任縣永年曲周肥鄉雞澤廣平邯鄲成安威縣清河滋縣冀縣衡水南宮新河聚強武邑趙縣柏鄉隆平臨城高邑甯晉宣化赤城萬全龍關懷末陽原懷安蔚縣延慶琢鹿等一百一十九縣屬熱河區者爲承德灤平

商城浙川等一百零八縣屬山西省者為陽曲太原榆石長治祁縣交城文水嵐縣
 興縣徐溝岢嵐汾陽孝義平遙介休石樓臨縣中陽離石沁源武鄉平定晉陽孟武
 壺關黎城晉城高平陽城陵川沁水遼靈靈邱順榆源應縣右玉左雲平魯朔縣甯武
 壽陽大同城縣懷仁山陰陽高天鎮廣靈靈邱順榆源應縣右玉左雲平魯朔縣甯武
 偏關神池五寨忻縣定襄靜樂五臺崞縣繁峙保德河曲安邑臨汾洪洞平陸芮城
 安澤曲沃翼城汾城襄陵吉縣永濟臨晉虞鄉榮河萬泉猗氏解縣夏縣等一百零
 新絳垣曲聞喜絳縣稷山河津霍縣汾西靈石趙城隰縣大甯蒲縣永濟等一百零
 二縣屬綏遠區者為歸綏綏化拉齊清水河托克托和林格爾五原武川東勝等八縣
 屬江蘇省者為江甯句容溧水高淳寶山崇明海門吳縣常熟崑山吳江中上海松江
 南匯青浦奉賢金山川沙太倉嘉定寶山崇明海門吳縣常熟崑山吳江中上海松江
 宜興江陰靖江南通如皋泰興淮陰淮安泗陽宿遷睢寧東海灌雲沐陽贛榆等六
 泰縣高郵寶應銅山豐縣沛縣蕭縣邳陽宿遷睢寧東海灌雲沐陽贛榆等六
 十縣屬安徽省者為懷甯桐城宿松太湖潛山望江舒城巢縣無為和縣
 含山六安英山霍山蕪湖繁昌當塗廣德郎溪歙縣黟縣休甯婺源祁門績溪宜城
 南陵涇縣阜陽穎上太和邱蒙城渦陽亳縣泗縣五河盱眙天長滁縣全椒來安
 壽縣宿縣阜陽穎上太和邱蒙城渦陽亳縣泗縣五河盱眙天長滁縣全椒來安
 等六十縣屬江西省者為南昌新建豐城進賢南城黎川南豐廣昌資溪臨川金谿
 崇仁宜黃樂安東鄉餘江上饒玉山弋陽貴溪鉛山廣豐橫峯吉安宜黃春泰和吉水
 永豐安福遂川萬安永新甯岡蓮花清江龍南定南虔南大庾南康上猶崇義甯都
 宜豐贛縣零都信豐興國會昌安遠尋鄖龍南定南虔南大庾南康上猶崇義甯都
 瑞金石城九江德安瑞昌湖口彭澤星子都昌永修安義鄱陽餘干樂平浮梁德興
 萬年奉新靖安武甯修水銅鼓等八十一縣屬福建省者為閩侯古田屏南閩清德興
 樂連江羅源永安福清霞浦福鼎壽甯福安平潭思明清流連城歸化永定江南
 安惠安溪同安永春德化大田龍巖長汀甯化上杭武夷平清流連城歸化永定江南

白	平	源	明	莞	石	義	一	化	研	順	雅	水	溪	川	川	陽	車	阿	璧	泉	甯	縣	山
信	潮	英	廣	從	渠	敦	百	通	內	南	峩	雅	達	榮	彰	廣	蒲	克	阜	金	大	伏	伏
宜	安	德	甯	化	曰	鹽	四	江	江	溪	邊	安	縣	昌	明	漢	犁	蘇	康	塔	通	川	川
化	豐	翁	開	龍	玉	井	六	南	絛	長	夾	名	開	綦	茂	崇	葉	溫	孚	高	碾	崇	西
縣	順	源	平	門	德	甘	縣	江	永	甯	江	山	江	江	縣	慶	城	宿	遠	臺	伯	信	和
吳	潮	連	鶴	台	格	孜	屬	巴	雷	高	捷	榮	渠	南	汝	什	皮	拜	綏	毛	循	鎮	武
川	陽	縣	山	山	同	鑪	川	中	波	縣	爲	經	縣	川	川	那	山	城	來	目	化	原	都
廉	揭	陽	德	增	普	霍	邊	閣	宋	筠	榮	山	大	銅	綿	英	英	烏	沙	安	貴	靈	西
海	陽	饒	慶	香	嘉	丹	區	蓬	古	連	威	漢	宣	大	德	流	沙	什	西	西	德	臺	固
康	平	山	封	山	黎	巴	者	安	蘭	琪	遠	源	漢	足	陽	都	和	庫	敦	巴	固	文	縣
遂	惠	澄	開	新	督	鄉	爲	廣	閩	興	眉	西	萬	璧	安	溫	闔	沙	哈	玉	涅	海	成
溪	來	海	建	會	太	昌	康	安	中	文	山	昌	源	山	縣	江	于	雅	密	門	源	原	縣
徐	大	惠	恩	三	昭	都	定	安	南	隆	丹	冕	城	涪	綿	新	閩	焉	魯	等	武	化	平
聞	埔	陽	平	水	等	德	安	台	充	昌	稜	甯	口	陵	竹	繁	洛	者	七	永	昌	甯	華
陽	甯	博	羅	清	遠	武	定	射	洪	屏	山	鹽	忠	羅	梓	金	浦	輪	十	永	鎮	甯	靜
春	澳	豐	雲	安	縣	甯	雅	中	山	青	昭	源	縣	江	羅	堂	四	臺	六	縣	屬	朔	甯
瓊	梅	浮	鬱	花	屬	甯	江	儀	儀	山	神	都	都	北	江	一	蘇	善	新	古	靈	隆	德
山	縣	南	佛	縣	廣	甯	道	隴	隴	馬	邊	覺	墊	武	懋	蘇	伊	疆	省	者	番	武	莊
澄	五	曲	佛	佛	東	察	孚	江	江	邊	合	全	江	勝	功	一	伊	善	者	者	張	慶	浪
邁	華	豐	岡	佛	者	貢	化	南	水	谿	大	會	梁	奉	松	屬	且	未	疏	爲	掖	羅	甯
定	甯	陸	赤	佛	爲	縣	瞻	遂	岳	江	邑	理	山	節	潘	四	末	疏	爲	迪	東	甯	池
安	甯	豐	溪	佛	番	察	化	甯	池	資	蒲	鹽	西	巫	理	川	疏	勒	化	奇	樂	甯	慶
文	平	龍	高	佛	禺	隅	化	蓬	蒼	資	江	邊	陽	山	番	省	勒	巴	奇	臺	山	正	甯
昌	遠	始	要	佛	南	科	稻	溪	溪	中	瀘	越	石	雲	巴	者	楚	塔	臺	昌	丹	積	甯
瓊	嶺	河	四	佛	海	麥	城	樂	樂	仁	宜	樂	秀	萬	江	成	疏	附	臺	昌	丹	積	甯
東	茂	源	會	佛	順	恩	貢	至	南	壽	賓	山	山	江	武	成	附	伽	昌	丹	積	甯	合
會	名	和	新	佛	德	達	鄧	安	部	資	慶	峨	黔	長	華	成	伽	爾	吉	丹	積	甯	水
臨	電	平	興	佛	東	柯	安	岳	元	陽	符	眉	江	壽	北	簡	莎	斯	圖	呼	環	西	環

高儋縣崖綏隆安永淳橫縣武鳴賓陽防城合浦靈山等九十四縣屬廣西省者為
 邕甯扶南綏集信都桂平南貴縣武鬱林博白北流陸川興業桂林興安靈川
 容縣岑溪懷義甯全縣灌陽龍勝平樂恭城富川賀縣荔浦修仁昭平蒙山中渡
 陽朔古化永福義甯全縣灌陽龍勝平樂恭城富川賀縣荔浦修仁昭平蒙山中渡
 馬平維容融縣羅城柳城三江來賓象州憑祥崇善養利龍茗左縣北遷江百色恩隆
 恩陽凌雲西林西隆東蘭天保奉議龍州憑祥崇善養利龍茗左縣北遷江百色恩隆
 思樂明江靖西鎮邊等八十四縣屬雲南省者為昆明富民宜良呈貢羅次祿豐明
 門嵩明晉甯安甯昆陽武定元謀祿勸曲靖平彝宣威雷益馬龍陸良羅平尋甸巧
 家東川昭通永善綏江魯甸大關澂江玉溪路南江鎮雄彝良楚雄廣通摩訶
 定鹽興蒙自建水通海河西嶧峨右屏阿迷黎縣箇舊文山馬關廣南富州廣西彌
 勒師宗邱北思茅洱源鳳儀鄧川賓川雲龍彌渡麗江蘭坪鶴慶劍川維西中甸蒙
 康龍陵大理雲南洱源鳳儀鄧川賓川雲龍彌渡麗江蘭坪鶴慶劍川維西中甸蒙
 化漾濞永北華坪姚安鎮南大姚鹽豐順甯雲縣等九十六縣屬貴州者為貴陽
 息烽修文龍里貴定紫江定番大塘廣順長寨羅斛平越甕安湄潭餘慶遵義綏陽
 桐梓仁懷鱗水正安都勻平舟鎮山荔波麻哈濁山三合八寨都江丹江鎮遠天柱
 施秉耶水黃平台拱劍河黎平錦屏永從榕江下江銅仁江口省溪思縣青溪玉屏
 思南德江沿河印江婺川后坪松桃石阡鳳泉畢節安順普定清鎮鎮甯郎岱平壩
 紫雲南籠普安興義興仁關嶺安南貞豐冊亨盤縣大定威甯黔西織鎮甯郎岱平壩
 等八十一縣共計一日各設治局經費。屬察哈爾區者為商都一局屬黑龍江省者
 千八百二十八縣。屬察哈爾區者為商都一局屬黑龍江省者
 門鐵驪漠日各縣佐經費。日京師警察廳經費。日各省區警務處經費。日各省區警
 察廳經費。日各水上警察廳局經費。長。滄江。西。福建。內。河。外。海。湖。北。湖。南。川。江。第一。長。江。

第二廣東瓊崖南甯
潯州梧州等十七廳

曰各河防局經費。永定北
運二局

曰蒙藏院經費。曰東西蒙宣撫使署

經費。曰庫倫辦事大員署經費。曰科布多烏里雅蘇台恰克圖佐理員署經費。曰阿爾泰駐藏辦事長官署經費。曰其他典禮撫綏等項經費。此民政費款目之大略也。所謂教育費者。爲欲使國民物質之生活完備。且養成其高尚之精神。所需之經費。如掌理教育學執及歷象等事務。是我國教育主義。關於普通專門社會各項教育。以獎勵私人及公共團體設立爲主。而國家或擇要創辦。用作模範。或量予補助。以資提倡。論其款目。曰教育部經費。曰中央觀象臺經費。曰北京大學經費。曰北京武昌高等師範學校經費。北京又另設
師範學校曰北京法政農業工業醫學各專門學校經費。曰武昌商業專門學校經費。曰青島特別高等專門學校經費。曰京師圖書館圖書分館通俗圖書館經費。曰通俗教育研究會經費。曰歷史博物館籌備處經費。曰京師學務局經費。曰京師模範講演所經費。曰駐外留學生經費。曰其他補助各學務經費。此教育費款目之大略也。

所謂實業費者。爲提倡實業卽勸導保護農工商務所需之經費。如掌理農林水產牧畜及工商礦等事務。是我國實業尙在萌芽。諸待振興。論其款目。曰農商部經費。曰林務研究所經費。曰棉業處經費。曰糖業改良委員會經費。曰農商公報編輯處經費。曰實業淺說編纂處經費。曰觀測所經費。曰黑龍江金礦試驗場經費。曰東三省林務局經費。另設奉天林務局。曰中央農事試驗場經費。曰各林業試驗場經費。第一第二兩場。曰各棉業試驗場經費。第一第二第三三場。曰南苑農場經費。曰安徽模範種茶場經費。曰權度製造所檢定所經費。曰工業試驗所經費。曰商品陳列所經費。曰勸業場事務所經費。曰各種畜牧試驗場經費。第一第二第三三場。曰農林傳習所經費。曰籌辦京兆密雲苗圃及造林經費。曰考察南洋華僑商務經費。曰籌辦各商埠經費。浦口歸化城龍口奉天宜昌五埠。曰籌辦全國煤油礦事宜經費。曰督辦廣東治河事宜經費。曰辦礦經費。湖北雲貴黑龍江兩廣四處各設督辦陝西山西新疆三處各設總辦。曰各省兼理礦務經費。各省財政廳兼理礦務得添礦務科經費。曰全國水利局經費。曰各水利分局經費。福建湖北湖南雲南等四局。曰江淮水利測量局經費。曰河海工程專

門學校經費。此實業費款目之大略也。

所謂交通費者。爲保交通敏速便利起見。關於處理郵電路航四政所需之經費。如掌理官有民有鐵路郵便匯兌儲金驛站台站電報電話電汽航路船舶水陸運輸等事務。是我國交通事業。路政郵政電政三項。現正力謀進步。惟航政甫經着手。論其款目。曰交通部經費。曰各鐵路工程局經費。漢粵川隴秦豫海四曰各鐵路管理局經費。京漢京奉津浦滬甯滬杭甬廣九株萍曰各電政監督辦事處經費。直蒙奉吉黑江蘇山東湖北湖南廣東廣西四川藏雲南貴州山陝河南江西安徽甘肅新疆福建浙江等十九處。曰各電話局經費。北京天津煙台揚州蘇州上海武。曰郵政總局經費。曰各郵務管理局經費。直隸東三省江蘇上海漢貴陽等十一局。曰各工業專門學校經費。安徽江西浙江福建湖北湖南山東河南山西陝西甘肅新疆四川廣東廣西雲南貴州等二十一局。曰各工業專門學校經費。上海唐習所經費。此交通費款目之大略也。

五 外交費 此爲對於外國代表國權。并保護人民利益所需之經費。如掌理國際交涉。及關於居留外人。并在外僑民事務。保護在外商業等事。是我國自互市以

來。洋人入內傳教。所在多有。而本國人民經商海外。僑居於南洋西歐者。實繁有徒。近年外交一端。頗為政府所注重。經費日漸擴張。論其款目。曰外交部經費。曰清華

學校經費。曰俄文專修館經費。曰駐外使領各館經費。駐英使館新嘉坡總領館澳

德使館駐丹使館駐瑞使館駐典使館駐薩摩島領館駐仰光領館溫哥華領館駐法使館駐

克領館駐美使館駐古使館駐日本使館橫濱總領館神戶兼大阪領館紐約領館

檀香山領館巴拿馬總領館駐古使館駐日本使館橫濱總領館神戶兼大阪領館紐約領館

朝鮮總領館仁川領館釜山領館新義州領館元山副領館義南浦副領館駐奧使

館駐墨西使館駐葡使館駐西使館駐秘魯。曰各省埠交涉署經費。直隸奉天營口

使館駐延吉黑龍口愛琿山東煙台河南江蘇甯蘇州鎮江安徽九江福建廈門

浙江甯波溫州湖北宜昌沙市湖南新甯四川重慶廣東汕頭瓊州北海廣西雲南

等三十。曰其他各辦理交涉或洋務局所經費。此外交費款目之大略也。

六 軍務費 國家設備軍務。所以鞏固國防。故軍務費亦稱國防費。我國約法。大總統統帥全國海陸軍隊。而掌理陸海軍之行政者。實為陸軍部海軍部。復另設將軍府以備顧問。參謀本部以籌畫用兵事宜。是以軍務費中。又可分為陸軍費。海軍

費。將軍府費。參謀費。四項。軍費驟增。於此可見一斑。

所謂陸軍費者。即關於陸軍行政所需之經費。民國成立以來。中央與各省。往往以一時一事之故。輒行添募軍隊。卒之招集易而裁遣難。現計所支經費。爲數幾占歲出全額之半。論其款目。曰陸軍部經費。曰陸海軍會計審查處經費。曰陸軍軍需學校經費。曰陸軍軍醫學校經費。曰陸軍獸醫學校經費。曰憲兵學校經費。曰陸軍衛生材料本廠經費。曰陸軍呢革廠經費。曰陸軍被服廠經費。曰北京軍實庫經費。曰各軍械局經費。保定三家店兩局曰各兵工廠兵工分廠經費。上海漢陽四川德縣廣東五曰兩冀牧場經費。曰察牧模範場經費。曰禁衛軍經費。曰各憲兵營經費。京師京畿河南三營曰陸軍各師經費。第一第二第三第四第五第六第七第八第九第十第十一曰陸軍各混成旅經費。第一第二第三第五第六第七第八第九第十第十一第十二第十曰陸軍騎兵各旅經費。第二曰熱河陸軍步兵各團經費。第一第二曰察哈爾暫編陸軍騎兵團經費。曰吉林陸軍第四旅經費。曰吉林陸軍各混成旅經費。第一第二第三

日黑龍江陸軍第一師經費。日山東陸軍第四十七旅經費。日河南陸軍各混成旅經費。第一師日山西陸軍各混成團經費。第一師日綏遠陸軍各混成團經費。第二師

第三團日江蘇陸軍第二師經費。日江蘇陸軍第一混成旅經費。日江蘇憲兵司令部經費。日江北陸軍第十九師經費。日江西陸軍步兵第一團經費。日江西陸軍步兵

第二旅經費。日福建陸軍第一旅經費。日暫編浙江各師經費。第一師日浙江混成旅經費。日湖北陸軍第一師經費。日湖北陸軍第三旅經費。日暫編湖南各師經費。

第一師日陝西陸軍各混成旅經費。第一師日陝西陸軍各混成團經費。第一師日陝西陸軍騎兵各團經費。第一師日新疆陸軍混成旅經費。日四川陸軍第一師經費。日暫編廣東陸軍第一師經費。日暫編廣東陸軍各混成旅經費。第一師日廣西

陸軍第一師經費。日暫編貴州陸軍第一師經費。日暫編貴州陸軍混成旅經費。日各省督軍署經費。日各鎮守使署經費。

天津蘆榆冀南朝陽林西多倫洮遼東邊吉長延琿甯阿爾濟南兗州曹州煙台豫北歸德南陽晉南江北甯蘇常通海淮揚徐海州皖北贛南贛西贛北嘉湖甯台漢口襄鄖長寶湘南零陵長岳常澧湘西陝南陝北隴東甘邊甯海伊犁重慶川邊廣

惠肇陽羅南詔連潮梅高雷瓊崖 日各區都統署經費。熱河察哈爾 日各巡閱使署
欽廉桂平桂林龍州等十七署 日各護軍使署經費。淞滬甯 日各要塞司令處經費。虎門長
統副都統經費。鑲黃正黃正白正紅鑲白 日各地方副都統經費。山海關盛京金州
州等 鑲紅正藍鑲藍等八旗 日各地方副都統經費。興京呼倫貝爾青
六處 日各地方城守尉經費。保定滄州太原德州可南莊浪右衛廣甯復
款目之大略也。

所謂海軍費者。即關於海軍行政所需之經費。我國海軍現狀。粗具規模。諸待擴充。

論其款目。日海軍部經費。日海軍各艦隊司令處經費。第一第二兩處日海軍練習艦隊司

令處經費。日海軍軍港司令處經費。日各海軍學校經費。煙台吳淞福州三校日福州海軍製

造學校經費。日南京海軍魚雷電學校經費。日天津海軍醫學校經費。日各造船所

經費。江南北大沽兩所日福州船政局經費。日吳淞海軍醫院經費。日烟台海軍練習所經費。日

海軍魚雷營經費。日海軍總輪機處經費。日烟台海軍鎗礮練習所經費。日粵閩巡

閱使經費。日留學英美海軍學生經費。此海軍費款目之大略也。

所謂將軍府費者。即關於會議軍政所需之經費。按將軍府爲軍事上最高顧問機關。其組織置將軍參軍無定額。無非爲延攬軍務人材之所而已。

所謂參謀費者。即關於運籌國防用兵一切計畫。并管轄全國參謀將校各國駐紮

武官軍事交通各事宜。並陸海軍大學陸海測量所需之經費。論其款目。曰參謀本

部經費。曰製圖局經費。曰各陸軍測量局經費。北京直隸東三省山東河南山西江蘇安徽江西福建浙江湖北湖南陝

西四川廣東廣西雲南貴州等十九局。曰預備陸軍大學校經費。曰中央陸軍測量學校經費。曰航空

學校經費。此參謀費款目之大略也。

七 司法費 此爲侵害社會秩序與私人財產生命名譽而行事後之制裁。或強

制回復之所需之經費。如掌理民事刑事非訟事件。人戶籍登記監獄及出獄人保

護。並其他一切司法事務。是我國司法。甫謀獨立。京師及省埠地方。雖已分置法庭。

惟偏遠區域。審檢各職務。仍暫責成行政官署兼攝。論其款目。曰司法部經費。曰法

律編查會經費。曰大理院經費。曰總檢察廳經費。曰各高等審判廳檢察廳經費。京師

直隸奉天吉林黑龍江山東河南山西江蘇安徽江西福建浙
江湖北湖南陝西甘肅四川廣東廣西雲南貴州等二十二廳。曰各地方審判廳檢察

廳經費。京師天津保定瀋陽營口安東遼陽鐵嶺錦縣洮南吉林長春延吉龍江濟南

武昌夏口長沙常德長安皋蘭成都巴縣。曰各區審判處經費。曰新疆司法籌備處

廣州澄海桂林昆明貴陽等四十二廳。曰各縣知事兼理司法經費。曰各新舊監獄經費。新監獄之可考而知者有京

師第一第二天津清苑瀋陽
歷城太原江甯吳縣南昌杭縣武昌皋蘭桂林等
十四監。其未設新監地方均歸各縣舊監獄辦理。此司法費款目之大略也。

八 財務費 此為對於國家經費之分配。財源之選擇徵收並出納整理所需之

經費。如掌理租稅公債官產泉幣政府專賣儲金銀行并審定預算決算會計出納

及其他一切財政各事務。是我國財務行政。屬於財政部所管。而審定國家歲出歲

入之決算。則特設審計院。其海關稅鹽稅菸酒稅等項。因有特別情形。又另設專署

以資管理。論其款目。曰財政部經費。曰財政討論會經費。曰財務檢查委員會經費。

曰印花稅總分處經費。曰印刷局經費。曰公估局經費。曰湖北造紙廠經費。曰各造

幣總分廠及銅元局經費。天津總廠奉天南京武昌湖南成都廣東雲南七分廠重慶銅元局。曰各省區清理官產處

經費。曰各省官銀錢行號監理官經費。曰各省區財政廳經費。曰各墾務局經費。北

淮南熱河綏遠 察哈爾等五局 曰各常關徵收經費。鳳陽閩海張家口浙海臨清左右翼廈門甌海

海贛關潯州淮安潮海夔關荆州雅安潼關成都甯遠殺虎 口山海塞北辰州新堤太平粵海多倫京師等三十六關 曰各局所徵收經費。曰

各縣徵收經費。曰稅務處經費。曰各海關徵收經費。濱江瓊春安東大連山海秦王

市長沙岳州江漢九江蕪湖金陵鎮江江海蘇州杭州浙海甌海福海閩海廈門潮海

粵海九龍拱北江門三水梧州南甯瓊北海龍州蒙自思茅騰越九龍等四十二關

曰全國菸酒事務署經費。曰各省區菸酒公賣局經費。曰鹽務署經費。曰稽核總所

經費。曰吉林駐漢稽核處經費。曰各稽核分所經費。長蘆奉天山東河南揚州海州

雲南等 十三所 曰各鹽運使署經費。長蘆東三省山東河南兩淮福 曰各運副署經費。淮北

潮橋川北 曰通泰總場長署經費。曰各場知事署經費。豐財蘆台石碑等三場屬長

等四署 盤山興綬等七場屬東三省王官永利濤維萊州石島石河等六場屬山東解池屬

河東呂四耕角豐掘餘中東河安梁丁溪草堰伍祐新興廟灣板浦中正臨興濟南

等十五場屬兩淮福清江陰潯州莆田下里前江潯美遠河惠安祥豐浦南詔安等

鳴鶴穿長大蒿王泉黃巖杜濱長亭蘆瀝海沙錢清東江三江金山餘姚岱山清泉

崇明等三十場屬兩浙富榮東場富榮西場隄為樂山井仁雲陽大甯鹽源資中開

縣彭水南閩射篷三臺西鹽篷中綿陽篷遂樂至簡陽中江等二十一場屬四川墩
白電茂雙恩博茂大洲石橋小靖淡水隆井碧甲海甲海山招收惠來白石烏石三
亞等十七場屬兩廣黑井元永井阿陋井白井喬后井喇鷄鳴井雲龍井麗江井磨
黑井石膏井按抱井香益井等十二場屬雲南共計一百二十四場惟福建尙未實
行曰各權運局經費。吉黑晉北皖岸西岸鄂岸宜昌湘岸花定廣西等九局曰口北蒙鹽局經費。曰沙市運銷

局經費。曰揚子總棧經費。曰下關楚西掣驗局經費。曰其他鹽務局所經費。曰官確
總廠經費。曰鹽務各緝私營經費。此財政費款目之大略也。

我國支出之款目。略具於是。觀上所述。雖就國體政務之性質。依次類列。實則物品
費在此。人員費亦在此。實物費在此。貨幣費亦在此。公共費在此。個人費亦在此。而
孰爲生產費。孰爲不生產費。孰爲收入費。孰爲行政費。孰爲國內費。孰爲國外費。孰
爲經常費。孰爲臨時費。罔勿一覽瞭然。卽監督制度是否完全。節約主義是否實行。
國民所得關係是否妥爲斟酌。亦不難推求而得。

溯自改革以還。變故紛乘。財用半耗於軍旅。益以政局屢更。內而中央。外而各省。摹
擬他國之複雜政治。疊床架屋。各自謀擴張其勢力。政費復隨之膨脹。以致庫藏如

洗司國計者。仰屋彷徨。日不暇給。若不急圖收束。勵行裁節。破產之禍。近在眉睫。是以憂時之士。多主去不急之政務。併駢枝之衙署。以清其源。裁冗濫之官吏。節浮糜之俸給。以核其實。以爲機關可裁。則裁之。經費可省。則省之。冀欲有所補救。更有倡爲甯使應辦之事。以財絀而不克伸張。毋令有用之財。以事冗而致多糜耗之說。斯亦研究財政者。所不可不加諸意也。

第三編 收入論

第一章 收入之意義

國家之經費。必有所取給。故不可不求收入之途。收入者。國家依據法令所收入之款項也。我國會計法。規定國家之租稅及其他收入爲歲入。所謂歲入者。卽每歲之收入。申明收入之義。而獨揭租稅以冠之。可以知其輕重之所在矣。

第二章 收入之分類

收入種類。學說紛歧。莫衷一是。有分爲公法收入私法收入者。有分爲公權收入私權收入者。有分爲賦課收入產業收入者。有分爲直接收入間接收入者。或辭同而義不同。或綱同而目不同。至公私經濟收入之分。雖爲近世多數學者所主張。然於公私經濟之界。又復各異其說。如租稅收入之爲公經濟。官有產業收入之爲私經濟。雖已所見略同。但規費及專賣費之收入。或以爲公經濟。或以爲私經濟。迄無定論。可知此種分類。亦非明確不易之理。茲依會計法。分收入爲租稅收入及其他收

入兩類。以昭翔實。

第三章 租稅收入

第一節 租稅之意義

租稅云者。國家因籌必需之經費。以法律規定徵收於人民之款項也。夫政事萬端。非財莫舉。不有租稅。奚資計授。國家既爲統治人民而設。則人民自應各量其力。共出所費。以供國家之用。雖然。若無法律以規定之。一旦爲人民者。相率規避。餉糈浩繁。將何以應。設或政府額外苛索。任意取盈。則人民亦將有不勝誅求之苦。是以現今各國租稅。悉以法律規定。稅法一經施行。政府即可按法課稅。人民即當遵法納稅。政府不應課而課。人民可以援法而訴願。人民應納而不納。政府亦得執法以相繩也。

第二節 課稅權與納稅義務

租稅爲立國所必需。故各國課稅權與納稅義務。無不規定於憲法。一賦之興。一稅

之革。悉製爲法律。而取決於國民代表組織之議會。我國自改革以來。憲法尙未制定。惟約法所載。人民依法律有納稅之義務。又參議院職權。得議決全國之稅法。由此以觀。政府之課稅。人民之納稅。其權力與義務之所在。要以法律爲依據。至於稅法之成立。尤必以議院之公決爲準。

第三節 租稅之術語

租稅之術語。爲研究租稅所最應注意之用語。如租稅之源泉。租稅之主體。租稅之客體。租稅之單位。稅率。稅金等。是。能明乎此。庶於租稅之原理。思過半矣。茲述其意義如左。

租稅之源泉者。謂個人經濟資力之餘裕。而爲租稅所從出者也。此有稅本。稅源之別。蓋稅本爲個人經濟所有生產上之三要素。卽資產。企業。勞力。是。若稅源則由稅本而生。個人經濟上之收益所得。及因偶然之機會而生之利得等。一切收入。也是。故租稅出於稅源。而稅源又出於稅本。

租稅之主體者。有個人之主體。有法人之主體。有法律上之主體。有經濟上之主體。法律上之主體者。卽法律上明記之納稅義務人。依法律而須履行納稅之義務者也。但法律上之主體。未必皆爲經濟上之負擔人。蓋經濟上之主體。爲稅源所有人。卽經濟上實際負擔租稅之人也。故前者或稱爲納稅人。後者或稱爲租稅負擔人。以示區別。

租稅之客體者。課稅目的物體之謂。若精析之。亦由課稅物件及課稅標準而成。課稅物件者。爲課稅之目標。卽一種指定之物件或事實。課稅人所依以推定稅源之所在者也。例如田賦之稅源。爲田地之收益。其課稅物件。則爲生此收益之田地。然稅源與課稅物件。往往有同爲一物之事。例如所得稅稅源及課稅物件。同指爲個人經濟之所得。至課稅標準。係關於課稅物件之數量價格尺度。與課稅物件迥異。實爲稅源最切近之標識。由此測量。可以知稅源之厚薄。例如田賦之田地。所得稅之所得。營業稅之營業。酒稅之酒。皆爲課稅物件。而田賦之田地。面積等級。所得稅

之所得額。營業稅之賣出額。資本額。收入額。酒稅之釀造量。皆課稅標準也。租稅之單位者。以一定之數量。表示課稅物件者也。亦即課稅標準之各一定數量也。例如田賦之每田一畝。酒稅之每酒百斤是。依此可以算出關於各稅之納稅額。課稅者就租稅單位所酌定之納稅額。謂之稅額。例如屠宰稅。每猪一頭。課銀三角。貨物稅。每乾繭百斤。課銀九元。則此三角及九元。即是稅額。此項稅額。若以百分法比例之。又謂之稅率。如關稅照估本值百抽五。契稅買契照契價徵百分之九。典契照契價徵百分之六。則此五與九及六。即是稅率。要之從量課稅。通稱稅額。然亦可稱稅率。在從價課稅。則只稱為稅率。以稅率或稅額。乘各個人所有課稅標準之全數。其得數曰個人之納稅義務額。或單稱之曰稅金。

第四節 租稅之原則

租稅既以法律規定為根據。無非防官吏之苛斂。與人民之隱匿。國家於此。必求其制度之悉臻完善。使官與民咸由於一定範圍之中。而不相逾越。此租稅原則之所

由起也。

關於租稅之原則。因各方面觀察之不同。可大別爲四。

第一財政上之原則。

- 一 租稅須爲國庫充分之收入。
- 二 租稅要有伸縮力。

第二經濟上之原則。

- 三 稅源通常注重於所得。
- 第三公正之原則。

四 租稅要普及於一般。

五 租稅要均平。

第四行政上之原則。

六 課稅宜正確。

七 課稅要便利。

八 租稅徵收費要節省。

第一款 財政上之原則

租稅之設。爲充國家財政上之需要。故首從財政上着眼。

第一項 租稅須爲國庫充分之收入

租稅須爲國庫充分之收入者。謂於每會計年度內。務使租稅之收入。足以充國家必要之費用是。蓋國庫收入。雖不專恃租稅。然租稅實占最重要之部分。是以不能不力求充分。以應國用。國用有經常。有臨時。經常費以取給於租稅爲當。臨時費雖有其他籌措之方法。然未能必如所期。故臨時費。亦有不賴租稅以爲支給之勢。倘無收入充分之租稅。將何以資應付。故租稅以收入充分爲要義。

第二項 租稅要有伸縮力

租稅要有伸縮力者。謂租稅不宜固定。須因事理之緩急變遷而有增減之力也。夫

歲出無常。則歲入卽不能固定。倘租稅而無伸縮力。萬一國用增加時。將何以處之。例如今年租稅收入四萬萬元。而歲出多至四萬五千萬元。計不足者五千萬元。此時將非另闢稅源不可。又如明年歲出四萬萬元。而歲入得四萬五千萬元。計有餘者五千萬元。此時又非議減稅項不可。蓋無伸力。則無以補不足。無縮力。則無以節有餘。現今世運進化。國家費用。往往與年俱增。所謂伸縮力。尤以偏於能伸者爲宜。夫欲使各種租稅皆具此力。固屬難事。但必須有一部分之租稅。具有此力而後可。今試舉各種租稅。以驗其伸縮力之如何。一收益稅。重要者。若田賦。房屋稅。營業稅等。其長處在收入確實而少變動。其短處則無伸縮力。二所得稅。因社會日趨於文明。個人之所得。亦有加無已。故伸縮力較爲活潑。三行爲稅。消費稅。本最富於伸縮力。但僅限於平時。一旦國家多故。卽有縮而無伸。然則欲調和各種租稅。而求其適宜。亦視財政當局之善爲酌劑耳。

第二款 經濟上之原則

租稅固以財政爲主。然租稅無非出於人民之財產。故首言財政上原則。次及經濟上原則。所謂經濟上原則者。卽注重於稅源也。

第一項 稅源通常注重於所得

何謂注重於所得。卽就人民每年循環收入中注之意也。蓋循環收入。原以供日常之用者。例如動產不動產所得之利子租金等。無論以之供衣食住之用。或其他之取給。於其固有財產之主體。固無損也。國家徵稅。亦帶循環收入之性質。若侵及人民之基本財產。則財產有盡。而財源亦竭。全國經濟。將陷於恐慌之勢。是何異國家自剝奪其財產而自殺也。至通常注重所得者。以國家有特別事故。如戰事延長。亦有時可侵及人民之基本財產也。雖然。此特別之徵收。非漫無限制。必先謀他種之方法。至十分窮蹙時。不得已而偶一爲之。此亦勢之無可如何者也。

亦有稅源注重於基本財產而不反乎經濟之原則者。如因繼承或贈與取得所有權時。皆無償而受人之財產。則不問其財產將來所收之果實如何。而卽可於其基

本財產中課之。又如投機事業。賣空。或彩票得獎。一則乘物價之有漲落。而操縱之以獲厚利。一則投少數之資本。以徼倖得最大之利益。二者亦不必問其果實如何。而卽於其基本財產中課之。蓋對於遺產贈與課稅。可以獎勵人民之因勤勞而得利益者。對於投機事業彩票得獎課稅。可以抑制人民之好爲投機者。皆於經濟前途。可資以改進也。

第三款 公正之原則

文明各國之租稅。於前述二原則外。尙有宜加意者。卽公正之原則。是例如甲之財產多。乙之財產少。雖同課幾分之幾。而自其財產之本原上論。則乙之負擔重。而甲之負擔輕。所謂公正者。非指表面上言。必取甲乙財產之程度。衡量其輕重。以定賦課之多寡。表面上雖不同。而實際上乃爲公平也。公正之作用有二。其說如下。

第一項 租稅要普及於一般

一般之意義有二。從消極的方面言。則國內不得有享免稅特權之人民。從積極的

方面言。則凡屬國內人民。皆有負擔租稅之義務。

抑一般云者。非謂一國所行各種之租稅。皆當普及於一般人民。乃謂一般人民。皆同負納稅之責任。而毫無遺漏也。所稱人民。係包含自然人法人兩種。就自然人言。無論其爲官吏。爲平民。皆不能享免稅之特權。至法人。則有公私之別。在私法人。其應負租稅之義務。與自然人同。國家所宜注意者。不過避其重複稅而已。例如公司每年必分配利子若干。若徵公司之稅者。不得於股東再徵其稅。若公法人則不然。如國家及地方團體關於公益事業。均以不納稅爲通例。但一及私益事業。則又仍應納稅。蓋國家經營私益事業。與人民立於對等之地位。若援不納稅之例。則人民失競爭之利益。幾何而不失敗也。

第二項 租稅要均平

租稅之均平。非通國人爲同一課額之謂。乃使納稅者之資力。與稅額之程度適相符合之謂。其須注意之條件有四。

一 生計最少費之免除 生計最少費者。一年生活中所必要不可少之用度也。例如所得三百元。生計費百元。則必除去百元。而以二百元計算。蓋日用之奢儉。固隨生活程度之高下爲轉移。然亦有其必要不可少之用度。而斯能免於饑寒。若於此最少中而取其稅。則人民將無復有生存之樂。卽或國家當財政困難之秋。有不得已而侵及生計費者。是終不可以爲法。

免除生計最少費。與貧者免稅之例。大有區別。蓋根據於生活必要之理由。卽富者亦同享免除生計費之利益也。

生計最少費。因時候處所地位境遇之不齊。而有種種之差異。國家若因其差異。而常爲改定。勢將不勝其煩。不如立一大略之標準。如所得稅必規定一免稅額。其數目之多寡。各國因生活程度而異。或於人生必需品如米糧之類。免徵其稅。亦所以達除去生計費之目的者也。

二 當採累進稅主義 累進稅。對於比例稅而言。何謂比例稅。以同一之稅率爲

課稅之標準。如百取十焉。千取百焉。萬取千焉是也。何謂累進稅。應以資力之大小而分課稅等級。如所得百而取其十分之一。所得千而取其十分之二。所得萬而取其十分之三是也。從比例稅。則富者資力大而負擔輕。貧者資力薄而負擔重。從累進稅。則資力大者負擔重。資力薄者負擔輕。何則。於個人所得中。除生計最少費外。謂之自由所得。合全體所得論之。則所得愈多。生計費之分數愈少。例如 甲每年所得二百元。除生計費百元外。自由所得爲百元。是生計費與自由所得同爲二分之一也。乙每年所得三百元。除生計費百元外。自由所得爲二百元。是生計費爲三分之一。自由所得爲三分之二也。丙每年所得五百元。除生計費百元外。自由所得爲四百元。是生計費爲五分之一。自由所得爲五分之四也。所得愈多者。自由所得之分數愈強。自由所得既強。則雖多取之而不爲虐也。若取比例稅。在形式上雖似公平。而實際上貧者所感苦痛深。富者所感苦痛淺。例如所得千元。而課以百元。所得萬元。而課以千元。準以客觀的評論。不能謂爲不公平。而自主觀的一方面

言。則所得千元者。視百元甚重。所得萬元者。視千元甚輕。其結果。遂生痛苦深淺之差異。不獨社會現象如此。卽以經濟原理而論。貨財之欲望。亦有界限。越過界限者。其功用漸少。謂之界限功用。譬如人渴而求飲。進以杯水。必珍重而點滴不使狼藉。更進一杯。則視之甚緩矣。功用既有大小。徵稅宜分輕重。累進稅主要之義。不外乎此。惟行累進稅。必須立有一定之限度。達於其限度以上之額數。仍應用同一之稅率。以免矯枉過正之弊。

三 財產所得課稅宜重 課稅必視其資力。以爲稅率之輕重。尤必於所得之源。泉。一一衡量之。蓋財產所得者。其性質能永續而確實。富有負擔租稅之能力。故不妨多取之。例如田地資本。每年皆有租金利子之收入。雖亦須有管理之能力。而稍能注意。卽不至喪其所守。故身體雖不完全。或偶罹疾病。仍不失其當然之收入。卽其人死亡。子孫仍可承繼其財產。而所得常不匱乏。若勞力所得者。則適與此相反。必有一定之能力。始有一定之所得。偶不經意。所得之數量。卽因之減少。至身罹疾

病。失其一部之能力。或失其全部之能力。則其所得全歸烏有。及其人死亡。又不能遺留勞力以贍其家族。勢不能不於生前之勞力所得中。酌提一部分。以爲後顧之預備。由是觀之。勞力所得之關係重。財產所得之關係輕。已顯而易明。况乎有財產者。於財產所得之外。又可增加一分勞力所得。比較僅恃勞力所得者。尤有非常之差異乎。則探求所得之源泉。而區別其賦課之輕重。亦研究租稅之公平者。所宜加意者也。

四 斟酌各個人之情事而分課稅之厚薄。所謂斟酌各個人之情事者。例如甲乙之所得相同。甲則生育繁多。乙則子女稀少。則輕課甲而重課乙。其他如身羅疾病者。既不能勞動。而又需療養看護之資。與負債過多。及遭不時之災害者。皆應輕減。但此不過理論上之主張。斷不能見諸事實也。

第四款 行政上之原則

徵收租稅。本爲國家行政之一。故行政上不可無原則。

第一項 課稅宜正確

課稅宜正確者。謂關於賦課租稅之法令。必須有嚴正明確之規定也。如納稅者。課稅物件。稅率。完納期間。罰則等項。務以簡易明白爲主。使人民一覽瞭然。不致發生疑義。而徵收官吏。亦無從上下其手。

第二項 課稅要便利

國家租稅。無一不取之於人民。若不與人民以便利。致有妨害其業務。則稅源將因之而受傷。故課稅之便利。所以謀人民之利益。亦無非爲發達國家之財政。如納稅地方。必於交通適中之區。納稅時期。必審度納稅者有資力之時。又納稅度數。尤宜寬立期限。以便分次繳納。俾人民輕而易舉。其徵收人員。設有額外需索留難情事。一經人民告發。務當切實究辦。以示體恤。凡此皆所以謀人民之便利也。

第三項 租稅徵收費要節省

徵收租稅。所需經費。爲國家歲入上之生產費。設能節省得當。則國家歲入之純益

愈增。推其結果。人民之負擔可期因而減輕。故國家欲節省收稅經費。往往有將收稅事務歸於人民承辦者。或歸於下級地方團體辦理者。但人民包辦收稅。費用固可稍省。然病國病民之處甚多。若委託下級地方團體辦理。亦但限於直接稅可免流弊。是以徵收租稅。仍應由國家機關掌管爲當。對於此項費用。惟有嚴加稽核。不使稍涉浮濫耳。

第五節 租稅之分類

租稅分類。各國不同。綜其大要。不外集合各種租稅制度。舉一定標準以區別之。茲述其重要者如左。

一 關於納稅物質之分類。曰實物稅與貨幣稅。

實物稅者。謂以課稅之目的物徵收也。如古時粟布之徵。是貨幣稅者。謂課稅以貨幣交納也。如現今無論何種租稅。以貨幣計算。是自貨物之流通日廣。而實物稅之不便。遂爲一般所共知。蓋以實物運送甚艱。需費又鉅。有變質之危險。多盜竊之事。

情。前清徵收漕米一事。國與民交受其病。其最著者也。故我國現採貨幣稅制。卽從前徵收實物者。一律改折貨幣。財政制度。至此益徵進步云。

二 關於課稅期間之分類。曰經常稅與臨時稅。

經常稅者。以供給普通經費爲目的。其稅法一經確定。永無變更者是。臨時稅者。以供給特別經費爲目的。卽遇有緊急需要時。暫行籌設新稅。或酌加稅率。以資抵補是也。惟現在政府爲便利起見。對於特別事故所需經費。如果爲一時之不足者。往往募集公債。或售賣官產以充之。卽有求補助於租稅者。亦恆就現有租稅。加重其稅率而已。

三 關於課稅方法之分類。曰分配稅與定率稅。

分配稅者。其初不定稅率。惟調查課稅物件。而以預定之課稅總額。順次分配於下級公共團體。更使之分配於各納稅者。至其實行課稅。則於額定範圍內。任各下級團體自爲之也。定率稅者。預定課稅標準與稅率。更調查各納稅者之課稅物件而

賦課之。至於收入總額。則非實際徵收之後。不能確定也。故就分配稅而論。凡政府所需之收入。必能徵足。且其收入額在會計年度之始。即已確定。而無不足之憂。是其所長。但較之定率稅。短處甚多。一分配法。祇適用於直接稅。不適用於間接稅。二分配法。可預知課稅額。雖有利於政府。但不能知負擔額。實不便於人民。三分配法。由上級公共團體。順次及於下級公共團體。以分配於各納稅者。最初雖可免不公平之弊。而最後則必至於不公平。此我國租稅所以採用定率法也。

四 關於課稅主體之分類。曰國家稅與地方稅。

國家稅者。謂中央政府因充國家行政經費所徵收之租稅也。此稅行於全國。即以供全國之用。然亦有專對於一地方而課者。又有專對於一地方而不課者。地方稅者。為地方團體。因充地方行政經費所徵收之租稅也。此稅由地方團體。於其區域內居民徵收之。凡各地方行政之費用。則各就其區域內所收之稅支給。

五 關於課稅歸着之分類。曰直接稅與間接稅。

直接稅者。卽租稅之負擔。係直接歸着於納稅者之本人也。間接稅者。卽租稅之負擔。係間接歸着於納稅者以外之他人也。前者非由轉嫁而負擔。後者實由轉嫁而負擔。蓋直接稅。其稅源所在。當課稅時。早已確定。稅源在其人。則租稅卽課之於其人。故納稅人。卽爲租稅負擔人。而無轉嫁於他人之事。如收益稅所得稅之類是。間接稅則不然。其稅源所在。當課稅時。難以預定。大抵先對於納稅人賦課之。而由納稅人再行轉嫁於稅源所有之人。故稅源所有之人。往往由納稅人所轉嫁而爲租稅負擔人。如消費稅之類是。但此不過就通例言之。若以實際論。直接稅有時不直接歸着。而轉嫁於他人者。間接稅有時不轉嫁於他人。而直接歸着者。無非視其經濟上需要供給之關係何如耳。

六 關於租稅系統之分類。曰收益稅。所得稅。行爲稅。消費稅。

收益稅者。對於物體繼續收入所課之租稅。卽先着眼於收益物。而後及於有收益之人。如田賦房稅營業稅礦稅之類是。所得稅者。卽以人爲標準。對於其人。就各種

收入所得全部合計。並斟酌一身情形而課其租稅之類。是行爲稅者。對於個人經濟取得權利時所課之租稅。以其原於經濟及法律行爲。故謂之行爲稅。如登錄稅印花稅之類。是消費稅者。對於個人消費物品所課之租稅。此與其人之支出經濟有密切之關係。如關稅貨物稅鹽稅菸酒稅屠宰稅之類是。

第六節 稅率之區別

稅率者。對於課稅標準之稅額。或稅額比例率之謂。其制有二。一曰比例稅。一曰累進稅。比例稅者。其稅率以課稅標準之數爲比例。在此種課稅。其應納稅額。雖隨課稅標準之數而異。而對於課稅標準之稅額比例率。則並無差別。不論多少。皆屬相等。例如特種營業執照稅。照營業總收入徵千分之二五。對於五千元收入之營業。徵十二元五角。對於三千元收入之營業。徵七元五角。對於一千元收入之營業。徵二元五角。是稅額雖異。其於各課稅標準之稅額比例率。則同爲千分之二五也。至累進稅。其稅率則因課稅標準之數而累進。在此種課稅。不惟應納稅額。隨課稅標

準之數而異。卽其稅率亦不一定。課稅標準額多者。課以重率。其額少者。課以輕率。例如遺產稅。凡數逾三千元之遺產。課百分之一。數逾一萬五千元之遺產。課百分之一五。其結果對於三千元應課之稅額。爲三十元。對於一萬五千元應課之稅額。爲二百二十五元。是不僅稅額有變動。而稅率亦並非一致。但累進稅。復分累減稅。累加稅二種。累減者。先就一定之課稅標準額。酌定最重稅率。對於超過此額者。則不增其稅率。其在此額以下者。則稅率以次遞減。至一定之程度而止。自此以下則免稅焉。累加稅。則不然。不設最高限度。其稅率隨課稅標準額之增進而遞加。惟至一定程度。則其所加稅率。祇限於增進之部分耳。此外又有所謂超額累進稅者。對於課稅標準之全額。其稅率並不統加。但就一定之超過額。依次遞加而已。例如所得稅超過五百元至二千元者。課千分之五。超過二千元至三千元者。課千分之十。超過三千元至五千元者。課千分之十五。此制循序漸進。極爲緩和。是又累進制中之最平允者也。然吾意以爲無論其爲累加。或爲超額累進。若至一定之程度時。均

不可不予以限制。免其遞加。方無流弊。要之二制之得失。就負擔力言之。累進稅以所得之多寡。而分課稅之輕重。較諸比例稅實爲公平。故近世學者多宗其說。但此項稅制。其課稅物件。限於對人的。及其他不可分割之物體。方能適用。是以各國租稅。今採用累進制者。惟所得稅。營業稅。遺產稅。及一部分之登錄稅。印花稅而已。

第七節 國家稅地方稅之劃分

世之議分國家稅地方稅者。其主張不一。有謂間接稅宜爲國家稅。直接稅宜爲地方稅者。有謂一切租稅皆宜爲國家稅。而地方稅但用附加者。前說所根據。以爲人民之負擔租稅。對於直接稅易感其苦痛。而對於間接稅則不易感其苦痛。人民既負擔稅之義務。國家亦當酬之以權利。然中央所施之政治。其爲人民之利者。常不顯著。各地方所施之政治。其爲人民之利者。則甚密切。夫人民對於地方之政治。易受密切之利益。則宜負易感苦痛之租稅。對於中央之政治。不易受密切之利益。則宜負不易感苦痛之租稅。所負之義務。一以所受之權利如何爲標準。後說所根據。

以爲欲使課稅方法之公平。納稅義務之普及。則無論何種租稅。宜使中央政府與地方政府皆得徵收之。然而中央政府之權力大。地方政府之權力小。中央政府之經費多。地方政府之經費少。故一切租稅。其增減議決之權。皆宜提歸中央政府。而地方政府所得徵收者。以國稅所許附加之範圍爲限。二者之主張。一則偏重地方。一則偏重國家。未免各趨於極端。實則國家稅地方稅之劃分。與其國歷史上政治上中央地方之權限有重要之關係。各國成規。亦各因其國情而不同。我國現擬劃分兩稅之標準。以稅源及於全國。或有國際之關係。而性質確實可靠。能得鉅額之收入者。爲國家稅。以稅源多囿於一定之區域。不含有國際之關係。其性質雖亦確實。而收入額比較的稍少者。爲地方稅。

第八節 租稅負擔之歸着

租稅負擔之歸着。所以表示租稅於國民經濟上實際之分配。是以欲求租稅之結果。非先知租稅負擔之歸着不可。茲就實際上租稅負擔之狀況。以備論其歸着之

理焉。

關於租稅歸着之情形。可分直接歸着。前轉。後轉。消轉。四種。

一 直接歸着 直接歸着者。法律上之納稅人。事實上直接負擔租稅之謂也。凡租稅之可以預查其稅源。及稅源所屬者。多有此歸着之事實。例如田賦營業稅所得稅等。凡課於特定人之收益及所得者。皆是也。蓋此等租稅之稅源。即特定人利用特定之土地資本勞力所生之收益。或所得。其所利用之生產要素及利用人。皆能永不變動而生繼續的收入。故得預查稅源。及稅源之所屬。既以此查定稅源而賦課之。其被課者。實爲企業或分配之結果。故其租稅概不組成生產費。租稅既不組成生產費。即不成爲產物價格。以與產物同時移轉於他人。而法律上之納稅人。若業主所得者等。均非直接負擔之不可。但此種直接歸着。惟於競爭自由之時爲然。倘課稅上有甚不均平之事。或與業主所得者有經濟關係之人。競爭力甚爲薄弱。及爲緊急之需要所迫。則亦難保無移轉於他人者。例如田賦移轉於競爭力薄

弱之佃戶。營業稅與賣出品同移轉於消費者。資本所得稅。由利率之加增。而移轉於需要迫切之債務者是也。

二 租稅之前轉 租稅之前轉者。納稅人以所納之租稅。轉嫁於他人之謂也。租稅轉嫁真實之意義。此實當之。凡不經各個經濟交易。不能查定稅源所屬之租稅。多有此前轉之事實。如關稅貨物稅鹽稅菸酒稅等是也。蓋此等租稅。以需要貨物者之所得爲稅源。必待貨物交易。而後稅源所屬之需要者始定。故不能預定需要者之爲何人。惟以貨物爲標準。而以其製造者販賣者爲納稅人。而令其完納之。然後從貨物之移轉。而轉嫁於不特定稅源所屬者。其轉嫁之法。於貨物移轉時。附加其稅於價格之上。使與貨物同時移轉。以歸着於需要者消費時所現之稅源。例如酒稅製酒者納稅一次後。因其販賣而轉嫁於零售者。尋以及於消費者是也。是故租稅前轉之實行。在於因課稅而使價格騰貴。然物價騰貴。需要必減少。需要減少。則價格又必低落。似有終不能轉嫁於他人之勢。惟就實際體察。則往往因情事變

化。而仍可期其轉嫁者。其理有四。第一有生產獨占之性質。而無同種競爭品者。第二有必要品之性質。而無代用品者。第三卽有競爭品與代用品。而使其亦受同率以上之課稅。不致壓倒此需要者。第四卽使價格騰貴。減少需要。而因此制限產額。或因此而產額自然減少者。此四者皆由產額減少。以維持價格。而使課稅之全部。或一部轉嫁於他人者也。要之。凡繼續利用課稅物件所生之收入。其課稅概爲直接之歸着。凡由處分課稅物件而始發現之稅源。其課稅皆自納稅人轉嫁於他人。

三 租稅之後轉 租稅之後轉者。納稅人所已納之租稅。本欲前轉其負擔於他人。及其結果。乃不能轉嫁。而仍歸着於納稅人。或轉嫁之後。至中途而止。卽歸着於第二第三之納稅人之謂也。故亦稱爲逆轉。凡前轉之不能依通例而行者。皆屬之。此歸着之實行。不在於因課稅而價格騰貴。而反在於價格低落。例如房主欲附加其應納房稅於賃金。以轉嫁於房客。然不能得預定之賃金。則房主不得不自負擔稅金之一部或全部。又如製酒者。於既納酒稅之後。轉嫁於零賣商人。零賣商人以

第二納稅人之資格負擔之。更以所出稅款算入零賣價格中。欲以轉嫁於消費者。然因價格騰貴。需要減少之故。至不得不低價以賣之。於是零賣商人。亦不得自行負擔也。要之後轉爲前轉之反面。前轉若因價格低落而不行。遂成爲後轉。故課稅物件。因課稅而價格騰貴。需要減少。則當成後轉之現象也。至課稅物件之因課稅而價格騰貴。需要減少者。果爲何種物件。則可由前轉項下所引之例。反推得之。如有輕稅或無稅的競爭品代用品之物。或需要程度薄弱之奢侈品是也。

四 租稅之消轉 租稅之消轉者。一種特別經濟之傾向。卽一定之稅額。雖分配於納稅人。移轉於一定課稅物件之上。而其負擔。則由一般國民所得之增加部分消散。不留負擔形跡於特定人之謂也。通例生產者而新被課稅。或被增稅。往往昂其生產物之價格。以轉嫁其負擔於消費者。若價格不能久昂時。則其負擔又逆轉於生產者。總之生產者消費者。及介於其間之零賣者。三者之中。必有一人爲事實上之特別負擔人。固無所謂消轉之事。然生產者若能改良生產方法。或更新生產

組織以減少生產費。則生產既因生產費之減少。以與租稅之負擔相抵。可不蒙特別之負擔。消費者及介於其間者。亦因生產費減少。價格低落之故。可免租稅之轉嫁。其結果。無論何人。皆可不受特別之新負擔矣。如菸酒茶糖等。常因改良製造方法。致生產費減少。而轉消租稅之一部。蓋累見之事。當此之時。國民經濟得將因生產費減少而增之所得部分。由個人經濟移轉於國庫經濟。而國民經濟各種事業。亦得以擴張焉。

就以上所論。各種歸着之事實觀之。其歸着之種類。概由課稅之性質而定。立法者依租稅種類。可預期歸着之方向。故須洞察各種事情。設立稅法。選擇適當之物件及標準。以定適當稅率。苟立法者。預期直接歸着。即如其所預期。而歸着於納稅人。立法者預期轉嫁他人。即如其所預期。而轉嫁於他人。其所預期皆能實現。則可謂課稅分配較為公平也。然若立法者。不能洞察經濟之狀況。或社會上生出勢力懸隔。與經濟獨占之弊。致使租稅不能如立法者之所預期。而成逆轉之歸着。則缺乏

負擔力之弱者。必受多額之負擔。而一般租稅。遂不能得公平之分配。要之。不如預
期之歸着。爲不良之狀況。惟消轉則不然。消轉者。雖不如其所預期。然不使各個產
業經濟受特別之負擔。而國庫能得所定之收入。固不失爲最良之歸着也。

第九節 直接稅與間接稅

直接稅與間接稅之名稱。起源最古。學說亦極紛歧。要與租稅歸着之原理最有關
係。以我國現行稅制論之。如收益課稅之田賦。營業稅。鑛稅。房稅。所得課稅之所得
稅。皆直接稅也。如消費課稅之關稅。貨物稅。鹽稅。菸酒稅。屠宰稅。皆間接稅也。至行
爲課稅之印花稅。登錄稅。係混屬於兩稅之間。二者各有短長。試將其利害之點。分
述如左。

直接稅之所長

一 直接稅。可比例於人民之納稅力而徵收。直接稅之所長。在於人民之納稅
力與課稅額間。易知其比較關係。於租稅公平之原則。亦相符合。就中所得稅之賦

課以人民之總收入爲標準。較諸營業稅專依於外標而課稅者。其比例納稅力。尤爲確當。若間接稅。則無此效果。蓋間接稅。多賦課於消費品。而消費品。約可分爲三類。一曰必需品。二曰普通品。三曰奢侈品。奢侈品之消費。固屬於富者居多。又普通品。貧者與富者。其消費雖較爲節省。而究無大差異。至必需品。則貧富之消費。同富者並不加多。貧者或且相倍焉。則貧者之負擔。必較重於富者。揆諸租稅公平之原則。實相背馳。

二 直接稅之收入額可免變動 直接稅。多以人及財產爲標準。故其收稅之額。不甚變動。一經調查確定。每年可得同額之收入。卽如所得稅營業稅兩種。似乎隨時變動。而揆諸實際。要亦無甚差異。若間接稅之收入。則與此相反。蓋消費物之種類及數量。常隨物價之高低。市場之通塞。好尚之變遷。而時有增減也。

三 直接稅值國家事變之時易於增加稅收 直接稅之賦課不甚變動。故增加稅率。卽可增收稅數。萬一國家處危急之時。籌款應付。但求稅率增加。而收入可期。

銳進。若徵收人員及徵收經費。固不必因增加收入之故。比例而增也。

四 直接稅所需之徵稅費用有限。徵稅費之最多者。莫若間接稅。譬之關稅貨物稅等。課稅物件。常流動變化。輾轉於各人之間。調查既覺繁難。檢驗亦費手續。無非爲防備脫漏。取締詐僞起見。故不惜擲巨額之稅費。以求完密之設施。若直接稅。則課稅物件既無變動。則徵收方法自不繁難。而費用可省。固爲事所必然也。

五 直接稅可養成善良之國民。直接稅之通例。凡納稅之人。卽爲負擔租稅之人。負擔租稅之苦痛既深。自常注意於政府之措施。而國家思想。亦卽緣此而起。若間接稅。其租稅之負擔。雖隨物價而轉嫁。但消費者。實不覺有若何之苦痛。且亦或有不能轉嫁之時。故其監督政府之念。自不如受直接稅者之切。

直接稅之所短

一 直接稅之賦課方法不易。直接稅徵收之費。固較省於間接稅。而課稅方法。實較間接稅爲難。蓋間接稅賦課方法。常對於一定之物件。加以一定之稅率。其標

準尙不難審定。若直接稅所用賦課方法。如憑人民自行報告。則有隱匿之弊。由外標推定。又與實際相違。若搜索家宅。檢查簿據。則必傷地方之感情。易起人民之反抗。近今所採協議一法。先由人民報告。繼以徵收官吏與之商定。亦不過較爲和緩耳。而實際上終不易得正確之標準。

二 專恃直接稅不足以維持國家之財政。文明進步。社會發達。而國家之經費。亦因之次第增加。單稅之論。斷難行於今日。則不能不普求各種之財源。以資酌劑。若專恃直接稅。必有入不敷出之虞。

間接稅之所長

一 間接稅能使一般人民共同負擔。有合於課稅普及之原則。租稅之賦課。不僅求比例於貧富之民無所輕重。尤期全國有納稅義務者。不能僥倖脫免。方爲良法。蓋間接稅納入於零星日用之物價。故消費納稅者不覺所感之苦痛。而負擔於無形。若直接稅。則限之以時日。定之以額數。小民籌措不及。遂不免有滯漏之弊。而

於普及之目的固不易達也。

二 間接稅可調和課稅之不公平。直接稅之課稅物件變動常少。理論上雖似公平。其實因課稅方法之困難。不免有隱匿脫漏之弊。而間接稅則不然。甲稅雖不公平。尙可以乙稅補之。乙稅雖不公平。尙可以丙稅補之。及其結果。卽可以互相調和。

三 間接稅收入之增加較速於直接稅。間接稅之範圍普及於一般。故其收稅額有逐年增加之勢。若直接稅則不然。其課稅物件變動甚少。故稅額之增加亦不免近於遲緩。

四 間接稅較直接稅。人民可減其負擔痛苦之程度。直接稅限於一定之時期。須納一定之額數。故納稅者所感負擔之苦痛至爲深切。若間接稅並無一定時期。亦無一定額數。往往在消費或使用物品時。於物價中負擔之。故渾然相安。而痛苦之程度較輕。

間接稅之所短

一 間接稅不免阻礙經濟之發達。政府對於課間接稅之產業。往往嚴密調查。慎重監督。故人民之營業者。屢受束縛。實有不勝其煩之弊。而阻礙產業。又勢所必至。

二 間接稅在增稅時未易得預定之收入。直接稅遇有急需之時。苟增加稅率。即可增加一定之收入額。在間接稅則收入之增加甚緩。縱增加稅率。而其租稅。必待轉嫁由納稅者歸着於負擔者。一旦增加稅率。以重負擔。必將抑制消費。故有時增率。而收入額不能因之比例而增。

由是以觀。直接稅與間接稅。各有短長。直接稅之所長。卽間接稅之所短。間接稅之所長。卽直接稅之所短。兩稅並用。採長以補短。因時以制宜。不使偏於一方。始爲租稅完全之制度。

第十節 租稅制度

租稅制度。學說繁多。然大率不出二主義。卽單稅制度。及複稅制度。是已。單稅者。謂賦課人民之租稅。惟限於一種也。複稅者。謂設置一種以上之租稅也。古者國家政務簡單。需費不鉅。單稅之說。尙可採行。今則國家政務。日益擴張。一切財用。無不隨之而增。通覽各國稅目。多至數種。或十餘種。蓋非實行複稅。推廣其途。必不足以資應付。然租稅之種別既繁。則厲民亦不可不防。故言租稅者。務當選擇稅目。以類相從。妥爲分配。無少偏倚。俾組織咸適其宜。此收益課稅。所得課稅。行爲課稅。消費課稅之四大系統所由起也。至其精義所在。卽收入雖加。不得因是而竭租稅之源。一也。錯雜稅制。以期負擔之普及。二也。多其稅目。以留國家財政伸縮之力。三也。創設新稅。以潛移富力之分配。四也。總之國家大勢。既有變遷。各種租稅。自不能不應時而起。惟首當注意者。爲租稅系統耳。我國稅制。三代以前。國用所出。田賦爲主。秦漢以後。鹽關二項。入款漸增。唐宋兩代。雜稅繁興。自明迄清。屢有興革。海通以還。歐風東漸。列邦新稅。相繼仿行。新舊並存。性質益紊。而欲按諸原理。明定系統。誠有格不

相入之勢。但各項租稅沿襲既久。察其細目。內容固極詭異。考其大體。主旨尙易明瞭。茲就系統所屬。分別種類。略述梗概。用備參考。

第一款 收益稅

第一項 田賦

我國田賦之制最古。而興革亦最多。全國田畝確數。久已無可稽考。稅率一項。各省俱沿前清原定科則。惟吉黑等省。量爲改定。考其訂定科則之初。先分地之種類。次按土之肥瘠。別爲上中下三級。每級中又分爲上中下三等。每等之賦則各異。卽同等級之各地。亦不一律。蓋因地質之異同。歷史之沿習。以致科則愈多。而輕重懸殊。現在各省賦額在邊遠省分。因其田土日闕。雖有增加。而大體尙仍舊制。清時賦別約分三種。一曰丁銀。二曰地糧。三曰漕米。其帶徵各款。在前清奏定者。地丁有隨徵耗羨。漕糧有隨漕正耗。在民國規定者。地方有附加稅。官廳有徵收費。中央專款有附稅。原因複雜。名目繁多。均係額外加徵。綜其款目。約分地丁。漕糧。租課。差徭。墾務。

雜賦附加稅數種。何謂地丁。地係地畝。丁係人丁。古者賦出於地。役出於丁。此卽地丁所由起。明時編審正賦。則以地爲經。以丁爲緯。編審銀力差徭。則以丁爲經。以地爲緯。清初釐定直省錢糧。一仍萬歷時張江陵當國勘丈核定之數。其天啓崇禎時按田賦所增加者。悉予革除。迄康熙年間。復以現徵錢糧冊內有名人丁。定爲常額。嗣後新生者。謂之滋生人丁。永不加賦。至雍正年間。又以各邑丁糧。均派入各邑地糧銀內徵收。由是地丁匠價。統歸一則。此攤丁於地之制。迄今所行者也。明代徵收正賦之外。有耗銀解費部費免役費等項。清初懸爲厲禁。雍正初年。以官吏俸給過薄。乃將耗羨歸公。悉解藩庫。各官養廉。及州縣公項銀兩。照舊支給。自是耗羨始與正供並重。均應按年造報。民國以還。交通便利。各省均於折價案內併入。統稱地丁。惟西北各省。間有仍存耗羨之名者。此地丁之沿革也。何謂漕糧。漕糧本包括於田賦之內。所以與地丁別爲二者。以地丁向係徵銀。而漕糧則由地糧內派徵本色。依水次之便而運輸者也。考漕運之制。起於兩漢。盛於唐宋。均用轉輸之法。明時則用

民運。殊多擾累。清始改爲官收官兌。按畝編徵。花戶交官之後。由州縣運赴水次交幫。其中直接運至京師者。謂之正兌。運至通州者。爲之改兌。另加以耗。隨正入倉。無非以東南爲產米之區。西北爲需米之地。官俸兵餉。於焉取資。惟兌運之際。吏胥需索。經費浩繁。咸以折徵爲便。咸同以後。各省漸次改徵折色。清末納本色者。僅江浙兩省。起運漕白糧米一百萬石而已。各屬正糧。旣以銀代納。則漕運經費一切俱無。而代納者。仍納運送之費。謂之漕項。照例徵解。無異正項。其未起運而存留本省。以供兵糈之用者。謂之南米。迄綠營裁撤。始均改徵折色。民國初年。江浙兩省漕糧一百萬石。首先改折銀元。惟甘肅兩省。現尙有徵本色者。此漕糧之沿革也。何謂租課。租與稅性質不同。稅則土地爲人民所有。租則土地爲國家所有。由官經理。租給民人所收之代價是也。各省租課。以屯租官租學租居多。在沿江各省。蘆課亦爲重要。至考其沿革。或係國家固有之土地。或係公家置買之田畝。或因事因案查出及沒收之田地。凡性質屬官有者。皆爲此類。旣與地丁不同。又與漕糧有別。此租課所由

名也。何謂差徭。卽古代力役遺意。昔人立法之初。東南賦重而役輕。西北賦輕而役重。本於用一緩二之精心而權衡至當也。前清西北各省差徭甚重。有按地畝出差者。有按驛馬出差者。有按行戶出差者。歷久相沿。官民俱安。迨至季世。地方官奉行不善。以致蠹役奸胥。藉端苛派。刁矜劣監。遇事把持。民國以還。差徭一項。次第革除。陝省雖有差徭之名。亦已折收銀元。已非如昔日之舊。此差徭之沿革也。何謂墾務。卽墾務收入之意。我國西北一帶。土地日闢。人口日增。每年墾務入款頗巨。此墾務入款之情形也。何謂雜賦。雜賦係別於正賦而言。或爲例解貢品折銀之款。或係其他零星之款。各省情形不一。故款項亦有多寡。此雜賦之情形也。何謂附加稅。附加稅係別於正稅而言。前清末季。各省舉辦新政。如附徵自治費。警察費。學校費。各項卽係附加稅之起源。民國初年。劃分兩稅。各省田賦項下。多有附稅一款。旋以合併兩稅。此項附稅。故亦歸入國家。此外尙有專款附稅。四年財政部以濮陽河工緊要。呈准魯直兩省。先行籌辦附稅。以應工款。旋以五年預算。收支未能適合。復經通電。

各省一律仿辦。皖贛閩鄂湘陝川粵桂滇黔等省。先後電認舉辦。其餘各省均未遵照部議辦理。此附加稅之情形也。按人丁差徭。有對人課稅性質。租課墾務。亦屬官有產業收入。歸入田賦。實爲例外。此項田賦徵收方法。各省均係責成縣知事主辦。惟四川一省。由財政廳委員辦理。大率分上下兩忙開徵。至遇災蠲緩徵收考成等事。三年秋間。均經財政部先後呈頒勸報災歉條例。及徵收田賦考成條例。以資遵守。規模雖屬粗具。第以根本未清。不均之弊。終至莫可究詰。蓋各縣賦額。沿襲已久。漸失其眞。故承墾者。有應升之科而不升。報荒者。有應免之糧而不免。而舊定之額。又復完欠不齊。民間之苦樂。亦因此而判。此則賦額不均之弊也。履畝定賦。先進各國。多以地價爲標準。我國尙沿用等級制度。三等九則。古有常經。而考其實際。有至六十餘則。八十餘則者。甚有至於百餘則者。任意指配。毫無標準。巧胥猾吏。相緣爲奸。此則等則不均之弊也。徵賦單位。以畝爲斷。盡人之所知也。然西北情形不同。有以頃計者。有以响計者。亦有以方以繩計者。卽畝法之中。又有大畝小畝之別。弓既

不同。尺復不一。有同一之畝數。而其地積之實際。大相逕庭。此則畝法弓法不均之弊也。其不均之最甚者。田少糧多。田多糧少。更甚則有田無糧。有糧無田。飛灑詭寄。百弊滋生。官無可考之糧籍。吏有私藏之秘冊。民國以還。朝野人士。咸以清丈爲切要之圖。三年十二月。明令設立經界局。先就各邑地畝。最爲混淆之區。妥爲辦理。旋因費鉅時久。財政部又定調查田畝大綱。及均賦法草案。以冀相輔而行。倘果實力奉行。依限辦竣。人民負擔平均。收入增加。可操左券。乃因時局多故。奉令停緩。以致未觀厥成。此田賦之大概情形也。

第二項 營業稅

我國向無營業稅。而與其性質相類者。實爲牙當兩稅。牙稅發源較古。當稅起於清代。兩稅之中。概分帖費及年捐兩種。帖費近於登錄稅之性質。而年捐實與營業稅相類。民國以還。財政窘迫。而創辦營業稅。遂爲朝野所主張。初行販賣菸酒特許牌照稅。繼設特種營業執照稅。又定普通商業牌照稅。乃時事多故。實業不振。普通商

業牌照稅。議而未行。特種營業執照稅。旋行而旋輟。其始終照常舉辦者。僅販賣菸酒特許牌照稅。及沿自前代之牙當兩稅耳。

第一目 牙稅

牙稅一項。前清定例。領用部帖。限制綦嚴。歷時既久。視同具文。或期滿不換。或無照私開。輾轉牽引。互相影射。或一帖而分設多行。或一字而兼營數業。既爲民蠹。復妨稅源。各縣知事。明知前項情弊。往往私給諭帖。藉端革充。婪取鉅資。視爲利藪。復有胥吏衙役。從中把持侵漁。以至帖捐年稅。率歸中飽。剔弊裕課。自不容緩。民國初元。各省廣辦牙稅。或飭換舊帖。或創設新牙。宿弊稍減。辦法益紊。財政部深恐幅員太廣。習慣不齊。閉門造車。未必出門合轍。而稅率之釐定。等則之區分。須視生活之程度。民俗之習慣。更難支配咸宜。輕重適當。三年三月。遂電令各省。按照本地情形。妥擬章程報部。以資整頓。於是。有化散爲整。另組公司者。有依照舊制。稍加改良者。章制互有優劣。中飽仍未盡除。財政部復於四年九月。擬定整頓大綱八條。一無帖私

開及前清舊帖未換新帖者。均勒令照章領帖。二各牙紀前清舊帖已換新帖未繳帖捐者。應於五年分一律按等則補繳帖捐。三各牙紀常年稅則。應比較直隸現行稅率。切實加增。四牙帖營業年限。至多不得過十年。凡從前逾限之舊帖。概行取銷。另行繳費領帖。五帖捐稅率。亦以直隸爲適中之數。其各省定章有超過者。悉仍其舊。不及者。應比較增加。六領帖換帖。應按帖費百分之二。徵收手數料。七各縣田地房產之牙紀。應改名官中。其繳捐領帖納稅等手續。悉照牙帖例辦理。八各項帖捐年稅。應專款存儲。解濟中央。至直隸牙帖。營業期間。原限五年。帖捐分三百元二百五十元二百元一百六十元一百二十元八十元六等。於領帖時繳之。牙稅分一百六十元一百三十元一百元七十元四十元二十元六等。每年一次繳之。以上各條辦法。各省奉文後。現行章制。多所更改。所有領帖有效期間。均經縮短。定爲十年。或五年。其帖捐牙稅兩項。仍照各該省地方情形。量爲增減。此牙稅之大概情形也。

第二目 當稅

當稅一項創自前清康熙三年。戶部則例規定每當舖按年徵銀五兩。或四兩。或三兩。或二兩五錢。稅則本甚輕微。至雍正六年始設典當行帖規制。凡民間開設典當均應呈明地方官轉詳布政司請帖。按年納稅。奏銷報部。其因無力停歇者繳帖免稅。所謂稅者專指正稅一項而言。迨後因海防籌餉或因軍需集款責令各當商於正稅外每舖領帖一張另捐餉銀若干故謂之帖捐。此項捐銀數目各省原無定率緣款歸外銷向不報部與正稅性質不同故各依慣例而抽收之其實領帖手續各衙署層遞核轉規費甚重於正稅帖捐之外尙有其他種種之名目商民甚覺擾累。光緒十三年因鄭工決口需款甚鉅戶部咨飭各當商按照應交稅銀數目預完二十年之課准其按年扣抵如有歇業即由接開之商歸還舊商前墊仍俟二十年後納稅另開新典者照常納稅免其預交二十年課銀。光緒二十三年戶部復以當商取利較厚稅額獨輕奏請自是年起每舖按年納稅五十兩其前在鄭工籌款案內預完二十年稅課者仍准按年扣除五兩以扣清爲限。此前清歷來辦理當稅之情

形也。民國以還。財政部以典當爲大宗營業。典帖收稅。自應特別加重。以裕稅收。惟稅率之釐定。等則之區分。必視地方商況之盛衰。營業資本之多寡。以爲標準。若必由部頒定劃一章程。通行各省。令擔同等之稅額。深恐窒礙滋多。轉不適用。遂於三年三月間。電飭各省。體察本地情形。設法整頓。自訂章程。報部核准施行。旋由各省酌定章程。所訂年稅稅額。多係採用累進稅法。以地方之衝僻而定稅額之等則。分別徵收。多者二三百元。少亦數十元不等。其帖捐一項。係換領帖照時一次繳納。捐額視正稅尤爲加重。將前清規費名目一律革除。至領帖有效期間。從前並無此項規定。現則依照牙帖辦法。一律改定二十年。或十年。或五年。作爲期滿。所有前清舊帖。至是一律飭換新帖。其所收稅款。較之前清頗有增加。此當稅之大概情形也。

第三目 菸酒特許牌照稅

考菸酒兩項。具奢侈之性質。爲消費物之大宗。各國均重課其稅。以示寓禁於徵之意。我國菸酒稅率向甚輕微。二年冬。財政部以庫款奇窘。籌議加徵菸酒兩項。以裕

國計。後因菸草與酒類。各省課稅方法不一。若僅加徵而不改良。恐因稅法之雜亂。以致負擔之不平。如卽改弦而更張之。又恐以過渡之周折。而致收數之短虧。遂酌擬販賣菸酒特許稅。呈准施行。其所述理由。以營業特許稅。一可不分中外貨物。一律賦課。二無須繁重手續。三能得大宗收入。至課稅種類及其等級。一爲整買營業。凡以菸草或酒類大宗批發。批與零賣商人者屬之。每年納稅四十元。二爲零賣營業。凡販賣菸草或酒類零星售與消費者屬之。又分三種。甲種零賣營業。開設一定之店肆。以零賣菸草或酒類爲全部分或大部分營業者。每年納稅十六元。乙種零賣營業。開設一定之他種店肆。並零賣菸草或酒類者。每年納稅八元。丙種零賣營業。無一定之店肆。於道旁或沿戶零賣菸草或酒類者。每年納稅四元。若兼營整賣與零賣。或兼賣菸草與酒類者。須領取兩種特許牌照。各依定額納稅。前項稅金。每年分兩期完納。以一月一日至一月末日爲第一期。七月一日至七月末日爲第二期。其檢查之方法。牌照之領換。罰則之分別。均於條例內明白規定。復由部公布施

行細則以資遵守。是項牌照稅。爲營業稅之一種。與菸酒之產銷通過各稅有別。而實相輔並行。此菸酒特許牌照稅之大概情形也。

第四目 特種營業執照稅

營業稅爲收益稅之一種。歐美各國大都採行。三年七月。財政部以政費不敷。呈准創設特種營業執照稅。其理由以營業稅制各國不同。有採一般營業稅制者。有採特別營業稅制者。利害得失。未可概論。而要以適於國情爲衡。我國改革未久。經濟情形。未盡規復。若遽施行一般營業稅制。恐非普通民力所能勝。不如先辦一種特別營業稅。以樹先聲。俟民力稍舒。再行推廣。較有把握。故課稅範圍。注重於奢侈各營業。計定爲一皮貨業。二綢緞業。三洋布業。四洋雜貨業。五藥房業。六煤油業。七金店銀樓業。八珠寶古玩業。九旅館業。十飯酒館業。十一海菜業。十二洋服業。十三革製品業。共一十三種。其應納稅額。以總收入爲標準。分別等級。妥爲規定。除一千元以下之營業課稅一元外。自一千元以上。至四十萬元以上之營業。各按等級。照總

收入課千分之二五。計一千元以上者。課稅二元五角。三千元以上者。課七元五角。五千元以上者。課十二元五角。一萬元以上者。課二十五元。一萬五千元以上者。課三十七元五角。二萬元以上者。課五十元。三萬元以上者。課七十五元。五萬元以上者。課一百二十五元。十萬元以上者。課二百五十元。十五萬元以上者。課三百七十五元。二十萬元以上者。課稅五百元。四十萬元以上者。課稅一千元。每年以六月十二月爲納稅之期。至調查等級。領換執照。以及違章處罰各辦法。詳載條例。施行以後。頗著成效。旋因各省不免操之過激。致起異議。四年春財政部電令各省。如能多認公債。實行印花。確有大宗收數。則當緩辦特種營業稅。以輕負擔。由是此項稅法遂成懸案。此特種營業執照稅之大概情形也。

第五目 普通商業牌照稅

四年春特種營業稅將辦而未果。九月財政部以次年政費不敷。須謀抵補之策。遂呈辦普通商業牌照稅。減輕稅率。推廣範圍。以期國計民生。兩有裨益。其課稅辦法。

凡各項商業開設店舖者。除販賣菸酒及牙當各商外。均應一律繳納普通商業牌照稅。分別市面盛衰。與其營業大小。酌定稅則。定爲二十元。十六元。十元。八元。六元。四元。二元。一元。凡八等。每年仍得分兩期繳納。此項稅制。視前次擬辦之特種營業稅。手續既較簡單。課稅亦較普及。在商民歲輸此款。爲數甚微。尙不至苦負擔之重。而積少成多。亦可集成鉅款。經財政部通行後。各省電陳預計收數。款額頗巨。旋因滇黔事起。人心浮動。遂未舉辦。此普通商業牌照稅之大概情形也。

第三項 礦稅

我國礦稅。向無定率。前清光緒三十一年。始由鄂督張文襄纂訂章程。於三十三年。奏准施行。名爲大清礦務章程。分礦稅爲二。一礦界年租。一礦產出井稅。此項稅率。比較各國爲重。光緒三十四年。農工商部酌加修改。惟章程雖頒布。未及實行。至民國三年。始有礦業條例之公布。分礦稅爲礦區稅。礦產稅二項。礦區稅。煤炭寶石及金屬各礦。定爲每畝三角。水晶石棉等種礦物。定爲每畝一角五分。而礦產稅於

煤炭寶石及金屬各礦。定爲產地市價千分之十。然礦業條例頒布以來。所定稅率。尙未一體遵行。例如煤炭爲礦產大宗。每年產額約一千數百萬噸。其中照章納稅者。不及總額一百六十分之一。其他金屬礦稅。不遵章辦理者。又不知凡幾。而煤稅一項。最爲參差。在河南值百抽五。山東爲每噸五分。直隸爲每噸一錢。吉林爲值百抽十五。至金屬各礦。則又有各省之特別情形。如雲南之錫。向爲每二千五百斤抽稅一百二十二元。約爲普通市價百分之五。貴州之汞銻捐。向爲值百抽十。最低亦抽至百分之七。湖南銻稅。亦多值百抽五。最低亦抽至百分之三。凡此稅率。不特習慣相沿已久。且爲一省財政收入所關。金礦一項。黑龍江金礦。幾全爲官辦性質。所收金稅。自百分之十。至百分二十五不等。實爲一種按工包採之特別辦法。不特此也。漢冶萍之煤鐵。保晉之煤。裕欽之錳。德利之銻。各稅皆免。開灤福中井陘臨城中興之煤。華昌寶華之銻。其納稅皆有特別規定。不特條例未頒以前之特約不能取消。卽條例已頒以後之援例請求。亦間有未能拒絕者。積此諸因。而法定礦稅。乃未

能推行全國矣。至礦區稅額。條例定每畝年納銀元三角。或一角五分。稅率較重。實行測勘。按畝實徵。商力多有未逮。三年七月呈准變通。除實在開採之地。按照條例。每年每畝照納礦區稅三角。或一角五分外。其餘未及開工地畝。概照探礦區每年納稅五分。並飭通行各省。嗣經體察。實採與未及實採之畝數多寡虛實。殊難稽核。商人取巧欺匿。避重就輕。必致短損稅款。復於四年二月間續請變通。不論實採與未及實採。凡屬探礦區應繳之礦區稅。原定納三角者。一律改爲一角五分。原定納一角五分者。一律改爲一角。其未及實採地畝。亦應照此繳納。不得另照探礦區稅例。每年每畝祇納五分。批令交部再議。續經復議。仍遵三年七月間呈請變通礦區稅之批令。妥訂實行辦法。限令實採與未及實採之畝數。務使簡一明確。不致稍虞欺隱。請以凡有領作探礦區者。一律應以二成作爲實採區域。按照探礦例。每畝分類繳納三角。或一角五分。其餘准作未及實採之區域。得暫照探礦例。每畝繳納五分。嗣後每兩年遞增一成。作爲實採區域。至所領礦區全部。均作爲實採之日爲止。

復批令俟各省礦業發達再辦。因之此項變通辦法。迄未解決。所有礦區稅率。仍照三年七月呈准之案辦理。此礦稅之大概情形也。

第四項 房稅

房稅爲收益稅之一種。始於前清光緒二十四年。經戶部通行各省藩司。派員會同地方官查明城鄉市鎮。共有舖戶行店若干。按照所賃房屋租摺。於每月實繳租價內。十成酌提一成。房主租戶各任其半。按月直向租戶收取一成。再由租戶轉向房主扣留半成。餘如房主舖戶同屬一人。並無租賃關係。租價無可計算者。概以比照鄰近大小相仿之租價。抽收一成。行將開辦。旋又奉文停止。二十七年辛丑和約成。各省分擔賠款。戶部議飭查照二十四年章程試辦房捐。浙省首先開辦。然僅抽及舖戶行店。至民房住屋。概不抽收。且舖戶每月租價錢在三千文。銀元在三元以內者。准免納捐。嗣後各省創興警政。乃相率試辦房捐。民國以來。各省大率因仍舊制。繁簡互異。流弊甚多。四年夏財政部籌議改訂。根據戶部舊章。分定劃一辦法。綜其

要端。約分爲五。舊章定名房捐。或稱舖捐。或稱架捐。或稱房舖捐。或稱店屋捐。性質雖同。名稱不一。自應改稱房稅。以歸一律。此宜改訂者一。舊章於每月實繳租價內。十成酌提一成。在舖戶行店或尙勝任。在民房住屋。稍嫌過重。今改爲舖戶行店。照賃價抽收百分之十。民房住屋。照賃價抽收百分之五。分別規定。負擔較易。此宜改訂者二。舊章僅抽及舖戶行店。至民房住屋。概不抽收。同屬房屋。或徵或免。殊不公允。今改爲舖戶行店民房住屋一律照徵。範圍既廣。收數自鉅。此宜改訂者三。舊章由藩司遴派專員分赴各地收捐。往往不諳民情。致多隔閡。今改由各地徵收局偕同警察廳徵收。則警察廳於該地情形本甚諳悉。按戶徵收。自無隱匿。此宜改訂者四。舊章徵收輕費。於收稅款內酌提一成。既設專員。需費較鉅。今定徵收經費減爲半成。蓋局廳本有原來經費。帶徵房稅。手續甚簡。酌給半數。當可敷用。此宜改訂者五。以上五端。係財政部籌改房稅之綱要。後因時事多故。未經施行。此房稅之大概情形也。

第五項 宅地稅

考前清戶部則例。田賦名目。有田地山蕩之別。所謂地者。卽兼種植與非種植而言。實包宅地在內。而揆之實際。各處城內地畝。無稅者頗多。以都會論。則京師無稅。以江浙論。則江蘇江甯省城皆無稅。而浙江有之。以西北論。奉天吉黑省城皆有稅。而其餘各省無之。至府縣城內及大市鎮等。有有稅者。有無稅者。究其無稅之原因。或起自唐宋食邑之制。或兆自前代復賦之例。因仍既久。故影射益多。漏稅之地。日漸加增耳。四年春。財政部以鄉鄙之地。農民胼手胝足。終歲勤苦。尙須竭力輸將。而都會市鎮。商賈輻輳。有尋丈之地。價值千金者。對於國家。並無絲毫之擔荷。殊失賦稅公平之道。遂籌議舉辦宅地稅。其課稅標準有二。一爲等級課稅說。此說主歸入田賦之內。大旨謂等級課稅。手續較簡。有稅之宅地。暫仍其舊。至無稅之宅地。按畝丈量。由部定一稅。則分上中下三等。上等每畝徵銀一元。中等六角。或七角。下等五角。或四角。除去官署道路橋梁。仍得免稅外。餘悉照數完納。統由各省體察情形辦理。

初次清丈造冊等費。卽於本年應徵此項地賦內酌提二成。以資應用。一爲估價課稅說。此說主獨立一稅。凡省會城縣及繁盛市鎮之宅地。每年應照地價千分之五。繳納宅地稅。地價以買賣價格爲準。每屆三年。將買賣價格另行調查修正。以期確實。至估定地價之手續。先由人民自將地價若干。稟告於稅務官署。由該管官署決定通知業主。如業主於該管官署決定地價之額。有不服時。得請求審查委員會審查決定。其審查委員。由地方官一名。徵收官二名。商會會員公正紳士各二名。組織而成。兩說之主張。前以簡便爲宗。後以公平爲歸。然稅法以公平爲原則。吏事須簡便乃易行。而二者往往不可得兼。討論數月。意見各異。未能定案。此宅地稅之大概情形也。

第二款 所得稅

第一項 所得稅

我國所得稅制度。導源於清末。當時財政支絀。朝野均主創辦是稅。以資挹注。然未

頒行稅法也。民國初元。庫款益窘。財政部籌辦所得稅。屢議屢輟。至三年一月。始頒布所得稅條例。綜其理由。約有四端。蓋國民納稅之力。隨貧富而異。若各種賦稅。咸採比例法徵收。則富者擔負較輕。而貧者擔負反重。輕則富者益富。重則貧者益貧。貧富懸隔。殊非社會之福。今所得稅採累進稅制。以重富者之義務。而補諸稅之缺點。是爲合於稅法平均之原則。各稅僅局於一部。而不能普及。田賦僅課地主。房稅僅課住戶。牙當各稅。僅課牙當兩商。至所得稅。除不及納稅標準者外。凡一般國民。隨所得金額之大小。咸有納稅之義務。是爲合於租稅普及之原則。善良之租稅。尤以有伸縮力爲要。國民之納所得稅者。咸係中流社會以上之人。衣食既足。禮義自知。當承平時。輕其稅率。增進富力。一遇有事之際。欲增稅率。較易舉辦。是爲合於租稅伸縮之原則。且所得稅既普及於全體。復用累進法以賦課之。則其收入之額。必較他稅爲鉅。是爲合於租稅能得多額之原則。以上四端。係舉辦所得稅之原由。至課稅範圍。在民國內地有住所或一年以上之居所者。依條例負完納所得稅之義。

務。其在民國內地雖無住所。或一年以上之居所。而有財產或營業或公債社債之利息等所得者。僅就其所得負納稅之義務。此所得稅之範圍也。若夫稅率等級。分爲二種。第一種法人之所得。課千分之二十。除國債外。公債及社債之利息。課千分之十五。第二種。不屬於第一種之各種所得。在五百元以下者。免稅。超過五百元至二千元者。課千分之五。超過二千元至三千元者。課千分之十。超過三千元至五千元者。課千分之十五。超過五千元至一萬元者。課千分之二十。超過一萬元至二萬元者。課千分之二十五。超過二萬元至三萬元者。課千分之三十。超過三萬元至五萬元者。課千分之三十五。超過五萬元至十萬元者。課千分之四十。超過十萬元至二十萬元者。課千分之四十五。超過二十萬元未滿六十萬元者。課千分之五十。自五十萬元起。每增加至十萬元。對於其增加額遞增課千分之五。例如有人焉。其所得額爲五十九萬九千九百九十九元。當課稅時。內以五百元爲免稅額。自五百元起。至二千元之額。課千分之五。自二千一元起。至三千元之額。課千分之十。自三

千元起至五千元之額。課千分之十五。自五千一元起。至一萬元之額。課千分之二十。自一萬一元起。至二萬元之額。課千分之二十五。自二萬一元起。至三萬元之額。課千分之三十。自三萬一元起。至五萬元之額。課千分之三十五。自五萬一元起。至十萬元之額。課千分之四十。自十萬一元起。至二十萬元之額。課千分之四十五。自二十萬一元以上之額。課千分之五十。餘可類推。此所得稅之定率也。其計算所得額之方法。第一種法人所得。須由事業年度總收入金額內。減除本年度之支出金。前年度之贏餘金。各種公課及保險金。責任豫備金。以其餘額爲所得額。又利息所得。以其利息之全額爲所得額。第二種所得。須於一切收入之總額內。減除由已課所得稅之法人分配之利益。與公債社債之利息。及經營各種事業所需之經費。並各種公課等。以其餘額爲所得額。但議員歲費。官公吏之俸給公費年金。及其他給予金。從事各業者之薪給。放款或存款之利息。及不由課所得稅之法人分配之利益。以其收入之金額爲所得額。田地池沼之所得。依前三年間所得之平均額估

計之。此又所得稅計算之方法也。而免稅事項亦分五端。一軍官在從軍中所得之俸給。二美術或著作之所得。三教員之薪給。四旅費學費及法定養贍費。五不以營利爲目的之法人所得。六不屬於營利事業之一時所得。此皆係社會有益之事。故免納稅項。所以示獎勵之意。又納稅時期。第一種所得稅。在法人以每事業年度終了後。兩個月以內。爲納稅之期。在公債社債利息於給付利息之時。依率扣繳。第二種所得稅。每年分兩期繳納。以七月一日至七月三十一日爲第一期。以翌年一月一日至一月三十一日爲第二期。他如報告手續。調查辦法。決定程序。審查組織。均於條例內詳細規定。證以租稅原理。此項稅法。允推至當。乃財政部復以稅額範圍至廣且繁。全國同時舉行。慮有窒礙。故於四年八月呈准所得稅第一期施行細則。大旨在先從官吏議員及大商業等項入手。蓋官吏議員有提倡國民之責。大商業等收益較豐。而其贏利數目調查亦較易。細則內所定所得種類。曰當商銀錢商鹽商。曰由官特許或註冊之公司行棧。卽條例第一種之法人所得也。曰議員歲費。曰

官公吏俸給年金給予金。曰從事各業者之薪給。即條例第二種法人以外之各種所得也。屬於前者所得。用申告方法。由所得委員報告。以期計算詳明。屬於後者所得。用溯源方法。由主管官署審查通知。以期扣支便利。至從事各業者之薪給。雖亦屬於後者所得。祇以此項人員。非官公吏可比。調查較難着手。故仍用申告方法。俾無漏稅之虞。統觀各條。大致依據條例而定。尙屬詳明。惟通行之後。正值滇黔事起。人心浮動。故迄未舉辦耳。此所得稅之大概情形也。

第三款 行爲稅

第一項 登錄稅

我國現行稅費。含有登錄稅之性質者。有三。即契稅。驗契費。註冊費。是也。契稅導源甚古。元時已有契本費一項。清初契稅極輕。迨至季世。稅率漸重。民國以還。稅法屢更。積時既久。有省各異制之感。驗契起於民國之初。原爲劃一契稅而設。後復分而爲二。民間一契須分納稅費兩項。與各國登錄稅之外。又有登記費相近。至註冊費。

肇始於清末。迨至今日。如礦業鐵路輪船等項。均訂專章。分收註冊之費。以上三端。咸含登錄稅之性質。而牙當兩稅內之帖費。亦略有登錄稅之意。近以章制紛歧。朝野盛倡改辦登錄稅之議。時會所趨。或將見諸事實也。

第一目 契稅

契稅一項。前清例載。置買田房價銀。每兩納稅三分。又載如係活契。典當田房契。載在十年以內者。概不納稅。是買契有稅。典契無稅。定例甚明。惟各省經辦既久。漸多變更。買契一項。有按九分徵收。或於正稅外另徵雜項者。典契一項。有按買契減半徵收。或照買契一律徵收者。稅率輕重。極爲參差。宣統季年。度支部遂奏定酌加契稅試辦章程。買契照湖北新章收百分之九。典契照湖南新章收百分之六。此外絲毫不准多收。從前附收款目。以及加收火耗經費等項。爲行政及辦公必需之款者。均在此九分六分內。分別撥還。旋以稅率過重。各省遵照奉行者。仍居少數。民國三年一月間。復頒布契稅條例。所訂稅率。仍沿前清買九典六之舊。此外另收契紙費。

每張五角。先典後賣之賣契。得以原納典契稅額劃抵賣契稅。但以承典人與買主屬於一人爲限。官署地方自治團體及其他公益法人爲不動產之買主或承典人。免納契稅。當時各省正值厲行驗契。與稅契息息相關。財政部恐契稅稅率過重。人民相率隱匿。遂電令各省體察情形。於賣契百分之六以下。百分之二以上。典契百分之四以下。百分之一以上。自定稅率。報部核准施行。於是有減至賣六典三者。有減至賣四典二者。有減至賣二典一而按月遞加至賣六典三者。其關於前清白契。大率係按照驗契條例。作爲舊契。在驗契期內。但驗不稅。四年三月。財政部復以契稅稅率輕重不一。近據直隸報告。前清自加重稅率以後。宣三預算。較宣元大爲減收。而民三減輕稅率。四月至九月半年收數。比較民二。已贏至六十餘萬元。幾及一倍。證以四川州縣放砲之舊習。年年放砲。而民年年樂輸。其事不同。其理則一。於是復減輕契稅稅率。擬定辦法大綱。一契稅稅率。准按賣四典二徵收。二前清白契。均免補稅。民國白契。在三年六月以前。驗明註冊者。亦一律免稅。三應稅各契。准於驗

契後限三個月繳稅。仍照現行稅率。將已繳驗契等費。在應納稅款內扣除。如逾限繳稅。卽不准扣驗契等費。以上各條。當經通電各省照辦。其有特別情形不能一律者。仍准酌量變通。施行以來。如鄂奉吉黑新歸綏熱河等省處。仍按賣九典六徵收。魯晉豫閩桂滇陝甘等省。按賣六典三徵收。直贛湘浙黔察哈爾等省處。按賣四典二徵收。皖粵兩省按賣六典四徵收。此外蘇省爲賣五典二。川省則典契稅率爲百分之三。而賣契仍依照各縣向收稅率。參差錯雜。各隨本地之習俗而定。蓋我國幅員遼闊。習慣互異。欲施以劃一之法。不免有窒礙難行之處。此契稅之大概情形也。

第二目 驗契費

驗契肇始於劃一契稅章程。民國初元。庫款奇窘。財政部以國會雖經成立。租稅之新法律尙需時日。方能通過。遂定劃一契紙章程。酌收手數料。以示與稅案有別。綜其要點。約有數端。一在本章程施行以前成立之不動產舊契。無論已稅契未稅契。均應一律呈驗。二呈驗前項舊契。無論典賣。均應一律註冊。給予新契紙。每張契紙。

酌收紙價一元。註冊費一角。其不動產價格在三十元以下者。祇收註冊費。三買賣典當新契。仍照前清契稅章程辦理。不再收驗契紙價。四呈驗期限。以本章程實行之日起。六個月爲限。五凡逾限補行呈驗者。加倍徵收紙價。六所有舊契。不呈驗者。於訴訟時。不能作爲憑據。如經人告發。或官廳查出者。加倍徵收紙價。以上諸條。各省發軔施行。適值贛甯事起。人心浮動。未能收效。三年一月。頒布驗契條例。大旨與前項章程相同。雖有增加之條。不過執行之程序耳。施行以後。各省收入漸多。成績頗著。嗣以驗契限期已滿。凡逾限之契。有分期倍收辦法。第一期收二元二角。第二期收四元四角。第三期收八元八角。然驗費愈重。人民無力擔負。相率勸望。各省收數。因以短絀。於是財政部復於四年三月間。參酌情形。擬定變通辦法。通電各省照辦。凡逾限之契。大契祇收查驗費二元。註冊費二角。小契收查驗費一元。註冊費一角。其詳准展限有案者。大契照舊辦理。大契收驗契費五角。將三十元以下祇收註冊費之例。卽行停止。驗費減輕之後。人民投驗益形踴躍。惟各省習俗不同。辦法間

有相異之處耳。此驗契費之大概情形也。

第三目 註冊費

註冊費導源於清末。民國以還。註冊事項日漸增多。交通部之輪船註冊給照暫行章程。民業鐵路發給執照規則。農商部之公司註冊暫行章程。礦業註冊條例。司法部之律師暫行章程。內務部之著作權律。相繼頒行。而所定註冊各費。實與各國登錄稅相近。惟各國登錄稅法。係包括各項。而我國註冊費。則分別訂定耳。茲摘錄如下。

一 輪船註冊應納之費。總噸未滿十噸者十元。十噸以上至二十噸。十五元。二十噸以上至五十噸。二十元。五十噸以上至百噸。二十五元。一百噸以上至五百噸。三十元。五百噸以上至千噸。三十五元。一千噸以上至二千噸。四十元。二千噸以上。每千噸加稅五元。但過五百噸者。以千噸計。

二 民業鐵路註冊應納之費。初次註冊一百元。事項變更。二十五元。

三 公司註冊應納之費。資本五萬元以內。五十元。資本十萬元以內。一百元。資本二十萬元以內。一百五十元。資本五十萬元以內。二

百元。資本一百萬元以內。二百五十元。資本百萬元以上。統納三百元。四礦業註冊應納之費。一探礦權之設立。每件一百元。探礦權之變更增區或增減區。每件四十五元。但僅爲減區時。每件十元。探礦權之移轉。因繼承而移轉者。每件十元。因繼承以外之原因而移轉者。每件四十五元。探礦權之設立。初次登錄。每件二百元。礦區合併或分割。每件五十元。探礦權之變更。礦區訂正。每件五十元。增區或增減區。每件一百元。但僅爲減區時。每件二十元。探礦權之移轉。因繼承而移轉者。每件二十元。因繼承以外之原因而移轉者。每件一百元。抵押權之設立。照債權金額千分之六。因礦業條例第四十七條第二款之承諾及協定。而爲抵押權設立之登錄。每件五元。因順序之變更而爲抵押權變更之登錄。每件十元。抵押權之移轉。因繼承而移轉者。每件五元。因繼承以外之原因而移轉者。每件十元。合辦礦業權者之退夥。每件五元。除延納處分以外。礦權或抵押處分之限制。照債權金額千分之四。廢棄註冊。每件五元。第七款及第十二款之登錄稅。如無一定之債權金額時。應依債

權目的物之價格。定登錄稅之標準。第一款探礦權設立之登錄。第四款探礦權設立之初次登錄。所領礦區在二方里以上。應由二方里起算。每加一方里。探礦登錄稅加五十元。探礦登錄稅加一百元。所加不及一方里者。亦以一方里計。增區登錄所增之區。與原有礦區合計在二方里以上者。適用前條之規定。五律師註冊應納之費。領取證書十元。登錄名簿二元。其兼充他廳職務時。應另請登錄。六著作註冊應納之費。呈請註冊。或繼續。或接受。五元。遺失補領執照。三元。呈請存案一元。憑據蓋印。或查閱著作案件。或鈔錄著作案件。五角。但鈔錄著作案件。過百字。遞加一角。以上六項。係各部註冊收費之定章。此外註冊收費。所在皆有。但事非通案。概從闕略。此註冊費之大概情形也。

第四目 登錄稅之籌議

登錄稅爲行爲稅之一種。東西各國。早經施行。其主旨在確定人民權利。防禦他人侵害。用意良美。我國契稅驗契。及各項註冊章程。與登錄稅性質略同。惟契稅驗契

及各項註冊章程。所包甚狹。而登錄稅所定事項。範圍較廣耳。四年秋。財政部以稅制紛歧。易滋弊混。遂籌議改辦登錄稅。以收整齊之效。惟各種法制尙未完備。討論之餘。擬定登錄稅法草案。先就已有法規及易於推行者。酌量訂定。內分土地房屋輪船民船民業鐵路公司律師醫師著作權特許權商標權礦業權漁業權記名債券等項。以期有所依據。便於推行。各項稅率。一土地房屋登錄。房地典賣。仍照契稅條例所定。其因繼承分析。或互換取得所有權者。照時價千分之十。因遺言贈與取得所有權者。照時價千分之八十。因契約取得地上權永佃權者。照契價千分之二十。因抵押賃借取得抵押權賃借權者。照契價千分之二十。二輪船初次登錄。仍照輪船註冊章程所定。三民船初次登錄。一百石至三百石。一元。三百石以上至五百石。二元。五百石以上至八百石。四元。八百石以上至千石。六元。一千石以上至一千五百石。八元。一千五百石以上。十元。各項游船。不論容量大小。俱納四元。但輪船民船因買賣取得所有權者。照契價千分之三十。因典質取得典質權者。照契

價千分之二十。因繼承分析或互換取得所有權者。照時價千分之五。因遺言贈與取得所有權者。照時價千分之二十五。因抵押貸借取得抵押權貸借權者。照契價千分之十。四民業鐵路登錄。初次登錄。或事項變更。仍照民業鐵路發給執照規則所定。惟抵押借債。照債額千分之一。五公司登錄。無限期兩合公司之設立。或新增資本。照資本額。或新增資本額千分之一。股分有限公司。股分兩合公司之設立。或新增資本。或設立後股款之續繳。照已收資本額。或新增資本額。或續繳時每次所收額千分之二。公司之合併或分析。二百元。債券發行。照債券總額千分之一。分店設置。每處十五元。本店或分店之遷移。每次七元。解散。每次五元。六律師登錄。初次登錄二十元。職務區域之認定改定或兼充。每次四元。七醫師登錄。初次登錄十元。八著作權登錄。初次登錄。普通書籍畫冊。每種五元。順次出版之書籍畫冊。每次二元。雜誌。每種二元。其因繼承而移轉者。每種一元。因繼承以外之原因而移轉者。每種五元。因典質時照債額千分之六。變更名稱時。每種五元。九特

許權登錄。特許權之設定。二十元。因繼承而移轉者。一元。因繼承以外之原因而移轉者。五元。因典質時照債額千分之六。十商標權登錄。商標權之創設。或商標專用期間之續展。每件二十元。其因繼承而移轉者。每件一元。因繼承以外之原因而移轉者。每件五元。前列商標權。於聯合商標時。均減半數。十一礦業權登錄。仍照礦業註冊條例所定。十二漁業權登錄。漁業權之設立。每件五元。其因繼承而移轉者。每件一元。因繼承以外之原因而移轉者。每件五元。十三記名國債證券登錄。初次登錄。或記名變更。或遺失補給債票及息票。俱照額面千分之一。以上各項。凡各部原有章制者。均照現行辦法。酌量訂入。冀與習俗相安。至向未規定之項。亦屬參酌各國法例。從輕添列。若課稅之法。則力求簡易。視登錄事項之性質。於定額課稅比例課稅兩法內。酌量採用。分別規定。以免窒礙。餘如罰則從嚴。評價求公。及廢止契稅驗契。與其他註冊費各條文。另用特別印花等項。均經逐一明定。以昭公允。是年十月財政部函送稅法草案。請法制局核議。當經該局致函交通農商內務

司法各部派員會議。旋以時事不靖。遂未定案。此籌議登錄稅之大概情形也。

第二項 印花稅

考印花稅。取輕而用宏。按其性質。可分爲二。一則於民間財產貨物權利轉移之證據。貼用印花。以爲確證。一則於民間應行納稅之物。貼用印花。以代交納現款。世界各國均認爲良好之稅源。吾國提議此稅。垂二十年。自民國元年十月。頒布印花稅法。凡財物成交。所有各種契約簿據。可用爲憑證者。均須遵照本法貼用印花。方爲適法之憑證。其課稅種類。及稅率等級。如發貨票。寄存貨物文契之憑據。租賃各種物件之憑據。抵押貨物字據。承種地畝字據。當票延聘或雇用人員之契約。以上七種。價銀十元以上。貼用印花一分。如舖戶所出各項貨物憑單。租賃及承頂各種舖底之憑據。預定買賣貨物之單據。租賃土地房屋之字據。各項包單。銀錢收據。以上六種。價銀十元以上。貼印花二分。支取銀錢貨物憑摺。及各種貿易所用之賬簿二種。每個或每冊。按年貼印花二分。又提貨單。各項承攬字據。保險單。各項保單。存款

憑單。公司股票。匯票。期票。遺產及析產字據。借款字據。舖戶或公司議定合資營業之合同。以上十一種。紙面銀數十元以上未滿百元者。貼印花二分。百元以上未滿五百元者。貼印花四分。五百元以上未滿一千元者。貼印花一角。一千元以上未滿五千元者。貼印花二角。五千元以上未滿一萬元者。貼印花五角。一萬元以上未滿五萬元者。貼印花一元。五萬元以上。貼印花一元五角。至此爲止。不再加貼。施行以後。因稅收未見暢旺。三年八月。又頒布人事憑證貼用印花條例。凡出洋護照。高等官吏試驗合格證書。貼印花二元。免稅單照。貼印花一元五角。國內遊歷護照。普通官吏試驗合格證書。婚書。貼印花一元。專門學校以上各學校畢業證書。貼印花五角。中學校畢業證書。貼印花三角。專門學校以上各學校入學願書。貼印花一角。中學校入學願書。貼印花四分。但出洋護照。學生得減二分之一貼用。是年冬。財政部以吾國社會經濟程度較低。尋常財物成交。多在十元以下。呈准所有各種契據。價值一元以上。一律貼用印花一分。惟當票關係貧民生計。旋改爲四元以上。始行貼

用。復將婚書一種。自一元減爲四角。本年又呈准人民投遞呈文。應貼印花一角。以代行政手數料之用。現在收數逐年遞增。進步極速。以我國民物殷阜。人事繁劇。地方官廳。果能實力勸導。家喻戶曉。一面責成警察。隨時糾查。將來一律普及。此項稅收。每年可達數千萬元。惟取締漏貼。罰則過重。不免涉於苛擾。而徒啓官吏上下其手之弊。允宜酌量減輕。期於民艱稅收。兼權並顧。此印花稅之大概情形也。

第三項 遺產稅

遺產稅。係分富民之有餘。而不加貧民之負擔。取之於未得之財產。使納稅者不覺嚴苛。惕之以權利之存亡。使納稅者不敢諱飾。洵爲善良之稅源。近年以來。財政支絀。擬辦斯稅。以資彌補。然未嘗議訂稅法也。四年夏總統府財政討論會議。始訂有遺產稅條例。後經參議廳修正。大旨謂各國遺產稅法。雖輕重不同。大都不外兩原則。一近親所納遺產稅。應比遠親爲輕。一遺產之大者。所納稅率。應比遺產之小者爲重。吾國遺產稅。亦宜照此辦理。而創始之初。尤宜視各國爲輕。其稅率等級。凡承

受遺產不逾三千元者免稅。數逾三千元之遺產。親生子應納稅百分之一。兄弟之子爲嗣者。百分之二。從兄弟之子百分之三。再從兄弟之子百分之四。同高祖兄弟之子百分之五。數逾一萬五千元之遺產。親生子應納稅百分之一。五。兄弟之子百分之三。從兄弟之子百分之四。再從兄弟之子百分之五。高祖兄弟之子百分之六。數逾三萬元之遺產。親生子應納稅百分之二。兄弟之子百分之四。從兄弟之子百分之五。再從兄弟之子百分之六。同高祖兄弟之子百分之七。數逾五萬元之遺產。親生子應納稅百分之三。兄弟之子百分之五。從兄弟之子百分之六。再從兄弟之子百分之七。同高祖兄弟之子百分之八。數逾十萬元之遺產。親生子應納稅百分之四。兄弟之子百分之六。從兄弟之子百分之七。再從兄弟之子百分之八。同高祖兄弟之子百分之九。由此而十五萬元二十萬元以上之遺產。按級遞進。照此推行。若立嗣及五服以外。或養異姓親戚爲子者。其所承受之遺產。照嗣子納稅等級比例徵收。凡立嗣後所生子。與原立子。依法分產者。照上擬各項稅額。分別徵收。其親

友之承受遺產。而並不繼嗣子者。所納稅額。應照上列各項。比例加重。惟遺產人債項。如有確實憑證。及其喪葬費。又受產人如未成人。所得教育婚配之費。均得酌量扣除。是年七月。批交財政部核辦。旋以時事多故。由部議請暫緩施行。此遺產稅之大概情形也。

第四項 運輸稅

運輸稅。係於旅客及商人運送之貨物所徵之稅。又稱通行稅。雖有阻礙交通之虞。然取之甚便。而其收入。隨文化發達以爲增加。現在各國。殆皆採用。民國二年冬。財政部因庫款奇艱。曾擬具通行稅法案。咨送國務院。當經國務會議議決可行。原案要旨。約分五端。一。凡通行國內之輪船火車電車。有以搭客爲主要或附屬之營業者。應繳納通行稅。其海船往來於各省商埠。以搭貨爲主要或附屬之營業者。亦同。二。通行稅。按車船票價之等級。一等納稅百分之十五。二等納稅百分之十三。三等納稅百分之五。四等納稅百分之二。三。各車船公司局所。於售票時。按率代收彙繳。

四車船專備公用者。免稅。五如有隱匿稅收時。除勒繳稅款外。分別輕重。酌處罰金。此項草案。同時由財政部函商交通外交兩部。乃外交部以國內航業。尙未發達。不宜再課通行稅。而交通部又以各路大率以借款建造。現定之票價。運資已重。如另課稅款。則商人錙銖必較。行將改就水道。遂致前項稅法。未見施行。五年秋交通部提議裁撤鐵路釐局。經國務會議議決。財政部以裁撤路釐。須先籌抵補之方。乃根據通行稅舊案。改名運輸稅。以期裁撤路釐。與施行運輸稅。同時並行。俾兩方交受其益。此項稅法草案。大致一分旅客運輸稅。貨物運輸稅二類。二旅客運輸稅。包車納稅百分之二十一。一等納稅百分之十。二等納稅百分之七。三等納稅百分之五。三貨物運輸稅。按運價徵收百分之三十。四旅客及貨物運輸稅。由鐵路局站於售票發給運單時。分別按率代收。五因公人員持有免票者。與持有免稅單照之貨物。又火車專備公用。或原係營業暫備公用。及運載公用之貨物時。均得免徵運輸稅。當時經財政部函商交通部。大體業已贊同。因稅率輕重。尙待磋商。迄未定案。此運輸

稅之大概情形也。

第四款 消費稅

第一項 鹽稅

鹽爲人生必需之物品。今世學者多主張無稅。各國自昔有稅。而今廢止者已不少。獨財力孱弱之國。以維持國用。故忍不能捨。蓋心知之而勢有所不得已也。但鹽之消費極廣。而賦課極微。以充歲計。又極確實。尙不失爲良好之財源。各國稅鹽之法。大抵有二。一曰製造額課稅。一曰政府獨占法。我國鹽稅自古有之。因革相仍。雖其間不無善制。而皆係彌縫於一時。以現在情形而論。產鹽區域凡十有一。曰長蘆。曰東三省。曰山東。曰河東。曰兩淮。曰福建。曰兩浙。曰四川。曰兩廣。曰雲南。曰陝甘。其場地現計一百二十四處。歷有增減。惟地勢既不相同。製法亦各有異。或海。或陸。或池。或井。質之厚薄。於是乎分。或煎。或晒。工之難易。於是乎別。有厚薄。斯有良楛。有難易。斯有多寡。取締之法。不可不妥爲規定。故人民製鹽手續。必須遵照製鹽特許條

例辦理。此產鹽之情形也。至運鹽之制。各區辦法。皆不一致。如福建則歸官收官賣。長蘆兩浙廣東則歸商運。陝甘則歸民運。東三省兩淮則官商並運。雲南則官民並運。山東則民商並運。河東四川則官與商與民並運。此運鹽之情形也。若夫銷鹽引岸。蘆鹽行銷直隸河南兩省。奉鹽行銷奉天各屬與吉江兩省。並邊門附近之蒙古部落。東鹽行銷山東江蘇安徽河南四省地面。潞鹽行銷晉陝豫三岸。淮鹽行銷鄂湘西皖四綱岸。並其他各食岸。閩鹽行銷本省。浙鹽行銷本省及安徽江西邊境江蘇舊蘇松常鎮太五屬。川鹽行銷本省及湖北雲南貴州等省。粵鹽行銷兩廣及閩黔湘贛滇等省。滇鹽行銷本省及貴州。至陝甘兩省。均行銷大小花馬池鹽。此銷鹽之情形也。其稅率一項。二年所頒鹽稅條例。定爲每百斤二元五角。申明劃區。分期推行。原爲均一稅制。以樹改良之基。終以岸情各異。一時驟難強同。現仍按照各岸情形。分別徵收。釐政大綱。略具於此。惟是官銷之旺歎。關於私販之有無。我國治私之法。素主嚴重。三年規定緝私條例。凡未經鹽務署之特許。而製造販運售賣或意

圖販運而收藏者。由緝私營隊查緝之。並分別緝私營隊之職務。以及緝獲私鹽。解交就近官署。沒收變價。提成充賞等法。至其所獲人犯。另有治罪專條。禁網之密。世所罕聞。其最足受人訾議者。一曰引界。二曰商專賣。夫鹽之生產無限。以無限之物。至求絕大之稅。非設一法焉。使之成爲有限不可。而引界者。所以期供求相劑之一關鍵也。當立法之初。計口以授引。劃地以行鹽。有區域爲範圍。支配始有標準。於國何嘗不利。及其弊也。此界彼疆。儼若敵國。甲行乙地。卽號侵銷。同一納課之鹽。乃有公私之別。卽如百年以前。鹽利以兩淮爲最鉅。今則東蘆川粵。相繼代興。其勢已受侵迫。益以鐵路交通。地利變遷。鹽務乃受一絕大影響。舊制因仍。私鹽日盛。此引界之弊也。世之惡夫商專賣者。謂其罔厚利以病民也。然商領引於官。官收稅於商。官省徵收之費。民忘課稅之迹。而商亦得轉嫁焉。絕無所擔負。實深合計學之原理。當前清全盛之時。鹽利饒而商業盛。國家有大慶典。大軍需。報效輒數百萬。平日藉以運輸。有事足資緩急。商富而國亦與之俱富。泊乎末流。則課額愈重。成本愈昂。綱壓

引懸。逋負山積。公私交受其困。於是商貧而國亦與之俱貧。此商專賣之弊也。民國初元。改革鹽稅。爲朝野所主張。綜其所持之說。約分三端。一曰就場徵稅。說謂鹽產於場。猶穀生於地。宜就場徵稅。不問所之。天下皆私鹽。則天下皆官鹽矣。是說也。實本於唐之劉晏。主於化梟爲良。化私爲官。用意甚善。難之者曰。今日私鹽之盛。由稅重故也。有稅卽有私。謂就場徵稅。卽可泯官私之界。夫誰信之。至劉晏權鹽。本千古之良法。然考當日江淮之鹽。僅行於汴渭唐蔡以東。何嘗無引界乎。置十三巡院以捕私。何嘗無私鹽乎。且大歷之末。歲入鹽利六百餘萬緡。以今兩淮課釐比較。幾加至四倍。誰願經此一稅者。其究竟仍歸於漏私而已。二曰官專賣說。謂鹽稅爲國民所公共擔負。非少數商人所應壟斷。宜收歸國有。盡攬其利於官。整理得宜。收入自倍。難之者曰。法律必根據習慣而出者也。夫官專賣之制。誠善矣。然吾國舊制。實爲商專賣。質而言之。卽爲國家與國民間之一種權利契約。今國體雖更。契約未廢。欲解除此契約。必經過一定之手續。卽國家以相當之代價。收買其權利是也。無論場

運各商之資產。一律買收。所費不貲。一時無從籌此鉅款。即使鉅款可籌。舊商可廢。而吾國習慣。官商之間。每多隔閡。倉猝買收。有失國家之信用。易啓商民之怨咨。能無慮乎。三曰就場官專賣說。謂是說即係官收商運。今人第知劉晏用就場徵稅之策。而不知晏實用官收商運之策也。史稱晏於出鹽之鄉。置官收鹽。非官收而何。轉鬻於商。非商運而何。爲今日計。欲整理場產。平均鹽價。非官收不可。欲保存國稅。維持商業。顧全民食。非仍聽商運不可。難之者曰。官收者即令民製之鹽。納諸官而償還其成本也。國家之資本有限。而各處之產鹽無窮。以有限之資本。收無窮之產鹽。微論鹽積過多。商不承運。新出之鹽。仍須照收。款項周轉。將有不繼之虞。即能隨收隨運。需費已屬甚鉅。衡以今日之財力。實未易急切舉辦。而况鹽區既廣。設官必多。恃陋規以爲生。勾商人以放私。其弊當更甚於今日。至商運一端。倘係舊商照常承辦。則必仍蹈舊時各種情弊。若改新商自由購運。則供求不能相應。弊又何可倖免。以上三說。各有理由。內外官紳。互相辨難。會善後借款成立。鹽稅作爲擔保。設立稽

核總所。由是改革鹽稅。須得內外人士之贊同。而情勢又爲之一變。近日財政部將以就場徵稅爲最終之目的。此鹽稅之大概情形也。

第二項 菸酒稅

菸酒爲人之嗜好品。其消費有與年俱增之傾向。因以課稅。實爲國家最良之財源。各國課稅方法。有採外標課稅法者。有採原料課稅法者。有採製造額課稅法者。又有採免許法政府獨占法者。我國酒課。導源甚古。而菸稅始於近代。無非寓禁於徵之意。至菸酒專立稅捐。起自清末光宣之交。民國以還。又設公賣之制。由是菸酒公賣。遂與菸酒稅捐並徵焉。考各省菸酒稅捐。種類繁多。性質複雜。除海關稅牌照稅外。其含有出產稅性質者。如菸葉稅釀造稅。是其含有通過稅性質者。如釐金常關是。其含有銷場稅性質者。如行賣錢捐買貨捐門銷捐坐賈捐。是他如麩稅。則係原料稅之類。菸絲稅。熟菸稅。則係熟貨稅之類。刨菸捐。燒鍋課。則係製造稅之類。加價加抽加捐。則係附加稅之類。而外菸外酒於單貨分離後。所納之落地稅尙不與焉。

至菸酒稅率輕重多寡。各不相同。而稅率之標準。亦不一致。或以容器爲準。或以貨量爲準。或以貨品爲準。或以賣價爲準。或以商舖爲準。隨地立法。紊如亂絲。固未易悉舉靡遺。至菸酒公賣之制。係本各國專賣之意。而變通以行之者也。各國專賣制度。不外三種。一曰商製。官收商銷。二曰官商並製。官收商銷。三曰官製。官銷。四年春。財政部籌議菸酒改良辦法。以籌辦專賣前列三法。按之國情。均有窒礙之處。欲行商製。官收商銷。則成本過鉅。籌措爲艱。由官收買。動多困難。欲行官商並製。官收商銷。則官商製本。既難強同。售出之價。又須一律。非損公帑。卽虧商本。欲行官製商銷。則公家尙未習製菸釀酒之力。而商人已坐失舊業之利。效未見而害已著。於是根據專賣之精意。變更施行之辦法。乃以官督商銷而定公賣之制。蓋以專賣則收買運銷。公家須備鉅資。茲則一切經費。均出之商。稅署僅負督徵之責。不須另籌鉅款。五月擬訂各省菸酒公賣局暫行章程。菸酒公賣棧暫行章程。各省菸酒公賣局稽查章程。先後實施。於局棧之組織。分棧之押款。公賣運銷之程序。以及檢查方法處。

罰規則等項。均經明白規定。而費率一項。以加收十分之一以上。至十分之五。定爲公賣價格。此項稅費。伸縮太寬。輕重懸殊。因之各省辦法。此省與彼省各不相同。卽同屬一省。亦前後互異。且層層抽收。節節加徵。大爲商賈之累。五年夏全國菸酒事務署。籌議菸酒收稅統一之法。以歸併稅捐。由公賣費統徵爲主旨。除海關進出口稅照舊完納外。菸葉定爲值百抽二十五。菸絲及酒定爲值百抽五十。俱以產地成貨之價值爲準。從向來稅捐最重省分辦起。依次推行全國。未及舉辦。現已改署爲局。此項計畫尙須從長提議。惟於此所最宜加意者。卽使外菸酒亦受同等之稅是也。若外菸酒不能議加。而獨於內國菸酒誅求無已。是惟恐國產摧殘之不速。洋貨保護之未周矣。此菸酒稅之大概情形也。

第三項 屠宰稅

考屠宰稅。與各國肉類稅。屠獸稅。性質相似。然在歐美諸國。視肉類爲人之副食物。而我國直可作奢侈消費品觀。四年一月財政部特訂屠宰稅簡章。頒發各省。飭令

就本省情形。妥爲辦理。綜其大綱。約有數端。一屠宰稅。以豬牛羊三種爲限。豬每頭銀三角。牛一元。羊二角。但向徵之數。有超過者。仍各依其舊。二前項稅額。由宰戶完納。如有附收地方公益捐。不得超過正項之數。三屠宰豬牛羊者。須先期赴徵收所納稅領照。施行之後。旋以宰殺耕牛有妨農業。而所收稅款。又以豬羊兩項爲多。於五年冬間。重行修正。呈准將宰牛一項。停止課稅。就豬羊兩項。每頭酌加一角。計豬每頭改徵四角。羊每頭改徵三角。以資抵補。此屠宰稅之大概情形也。

第四項 貨物稅

考貨物稅一項。原名釐金。創自前清咸豐初年。雷以誠先設局於揚州。胡文忠左文襄繼設局於湘鄂。於經過貨物。抽收百分之一。以助軍餉。幸著成效。厥後各省次第仿辦。軍需政費多所取資。此項貨稅。各省名目不同。有仍以釐金名者。如直晉豫魯甯皖湘閩粵滇黔等省。及各路之貨釐。是有以統捐名者。如贛鄂陝甘浙桂川新等省。是有以產銷稅名者。如奉吉黑三省及江蘇之蘇屬。是就稅率言。多者值百抽十。

少僅值百抽一五內外就徵收言。或按道徵收。或兩起兩驗。或一起一驗。或一徵之後。不問所之。無非因歷史之變遷。有以醞釀而成。當民國初元。承辛亥兵興之後。財權未能統一。各省對於釐金。或此免彼徵。或甲輕乙重。辦法既不一致。收入亦漫無稽考。及各省設立國稅廳籌備處。於釐金則釐訂稅則。嚴核比較。并甄別徵收人員。收數乃漸有起色。而是時裁釐加稅之問題復起。釐金一項。久爲世所詬病。政府亦知釐金爲不良之稅也。特以加稅之問題既未解決。遽將釐金裁撤。則每年國家驟失數千萬元之收入。何以資計授而濟時艱。顧於積弊之餘。爲利國便民雙方並計。是以財政部於三年時有標本兼治辦法之通飭。治本之法。則於釐金中收入額數較大者。如於菸酒茶糖絲繭布疋藥材竹木米豆等類。由各省財政廳體察本省情形。選擇數種。擬訂專章。定爲特立之稅源。其稅率則日用品從輕。消耗奢侈物品。不妨從重。如浙江現辦之絲繭等捐。及江蘇蘇屬現辦之貨物稅。卽其例也。治標之法。則就原有釐金。設法整理。其辦法有八。調查現時物價。改訂釐則。一也。查照近年收

數酌定比較。二也。嚴杜需索陋規及賣放等弊。三也。甄別釐局員司。四也。裁併冗設局卡。五也。限制認捐包釐。以杜中飽。六也。嚴定報解期限及考核章程。七也。改良簿票。八也。自標本兼治法實行。復頒布釐稅考成條例。嚴密考核。各省釐稅收入。增加頗鉅。現在當局力主加稅免釐同時並行之議。果能見諸施行。實爲商民無窮之福。惟現行關稅係值百抽五。年收四千萬兩內外。將來實行加稅。照英美等約所載。進口稅增至十二五。出口稅增至七五。約計每年所增不過二千餘萬。不抵所免全國之釐。但洋貨多一分負擔。卽土貨輕一分負擔。土貨既免重疊輸將釐捐之累。則成本輕減。售價必廉。不獨民間日用便宜。生計活潑。而銷路暢行無阻。實業亦易振興。徵免相抵。不足之數。再辦銷場產地等稅。以彌其闕。民間既不苦重累。國貨亦得緣以暢銷矣。此貨物稅之大概情形也。

第五項 關稅

我國稅關有二。一曰海關。一曰常關。海關係國境稅關之性質。自通商互市以來。沿

江沿海之商埠。按照條約陸續設置。又名新關。常關係內地稅關之性質。凡海港及內地水陸之要衝。均設關徵稅。舊分鈔關工關兩種。蓋海關與常關之區別。約有三端。一海關限於商埠始能設立。而常關則商埠內地均可設置。二海關屬於稅司管理。而常關除在商埠五十里以內者外。統歸我國官吏主辦。三歐美商船所載貨物。歸海關課稅。中國商船所運貨物。則歸常關徵稅。此其大較也。

第一目 海關稅

海關稅者。對於出入海關一定境界之貨物或商船所課各種之稅也。內分進出口稅。子口稅。復進口稅。洋藥釐金船鈔五種。而進出口稅。又有沿江沿海進出口稅。與邊境進出口稅之分。沿江沿海進出口稅。專指沿江沿海貨物進出所課之稅而言。又分二端。一進口稅。現行稅率。以兵器彈藥中國產鹽銅錢外國產米及其他穀類進出口岸。均爲禁制品。而米穀金銀貨幣及生金銀又爲免稅品。其餘物品。均照辛丑條約。切實值百抽五。課從價爲基礎之從量稅。此項稅率。純係協定性質。而非

國定性質。在七十年前。即以從價五分爲基礎。其間雖兩次修正。不過以物價之漲落爲稅則之改定。迄於今日。仍照常遵行。二出口稅。現行稅率。同於進口稅。均以從價百分之五爲本旨。分爲從價五分之從量稅。及從價五分稅。所定免稅品。及禁制品。亦與進口稅相同。惟米穀爲禁制品之一。因列邦時。以自由輸出爲請。後定除米穀外。如麥糧蕎粟等。得准輸出。但遇有荒歉時。地方長官得於二十一日前出示禁止。至米穀等糧。如運中國通商別口。照銅錢一律辦理。出口時。依則納稅。禁期亦以二十一日前出示爲準。仍不准運出外國。此項稅率。各國爲獎勵國外貿易起見。多已先後廢止。其尙存者。亦均由自定。極爲輕微。我國出口稅率。同於進口稅率。實違計學之原理。而出口貨物。應否課稅。及課稅之輕重。均當自爲主持。現亦爲條約所束縛。致足慨也。邊境進出口稅。專指陸路經營外國貿易所課之進出口稅而言。此項稅率。各因特別之理由而定。較諸普通進出口稅爲輕。現行約章。分中俄陸路進出口稅。中日陸路進出口稅。中法陸路進出口稅。中英陸路進出口稅。四種。辦法稍

有不同。此進出口稅之情形也。至于口稅。又名子口半稅。照貨價每百兩徵銀二兩五錢。係抵補內地零星稅釐之用。而貨物之免徵。應以單貨相符爲憑。若單貨業已分離。則不論貨物在洋商之手。與在華商之手。均應照納各項稅釐。卽憑單尙未繳銷。而單貨稍有不符。亦應照章罰辦。現在各省舉辦出產銷場兩稅。前係徵於未領憑已繳銷之洋貨。而非徵於單未繳銷之洋貨。是根據內國課稅之權。而生與列國約文正相符合。至完納口稅之憑單。則有子口單與三聯單之分。子口單者。洋貨運入內地免稅之憑單也。初則限於洋商行用。今乃不分華洋商人。均可請領。三聯單者。洋商入內地採運土貨之憑單也。初則專爲外人免納內地稅釐而設。今乃華商亦得一律請領。此子口稅之情形也。若復進口稅。係出口稅之附加稅。凡商船載運內國土貨。自此商埠往他商埠所課之稅。其稅率與子口稅同。卽有稅品。照出口之半。無稅品。按從價之二五。我國貨物經過海關。運於沿岸之商港。與輸出外國。課同額之出口稅。而其貨物在輸出外國之先。運入他處商港時。應納出口稅之半額。卽復進口稅是也。其設稅之理由。若經由海關之內

國貨物而不課稅。則通過常關之商品。多負稅款。轉失均平之道。故出口商港。課出口稅。運至沿岸之商港。再徵復進口稅。期與經由常關之商品。得收調劑之效。此復進口稅之情形也。此外船鈔。又稱噸稅。爲內外商船入港時所課之稅。其稅率按商船之大小而異。在百五十噸以上者。當入口時。每噸納銀四錢。百五十噸以下。每噸納銀一錢。以四個月爲期。如赴通商各口。不另納鈔。至在各口自用艇隻。運帶客人行李。書信。食物。及例不納稅之物。毋庸完鈔。倘帶有例應完稅之貨。則每四個月納鈔一次。每噸一錢。若在修繕中之商船。運載之物。尙未變動。入口後。四十八點鐘內。出口。不納船鈔。又洋藥釐金。原定進口稅率。納銀三十兩。嗣與英國締結禁烟條件。每百觔加至三百五十兩。按年減運。扣至本年。全行禁絕。此又船鈔及洋藥釐金之情形也。海關稅。因進出口貨之貿易。日趨發達。年來收數。繼長增高。成績頗有可觀。此項稅則。照約以十年爲修改之期。民國二年。適屆期滿。當時經財政部咨商外交部。通告各國公使。已得英德法美諸國之贊成。爰通行各關調查物價。爲修正稅則。

之準備。至三年各關調查完竣。適歐戰方殷。未克開議。蓋自壬寅以至辛亥。物價之低昂。今昔迥殊。能與外人磋商。辦到值百抽十二五。固可頓增鉅款。卽辦到切實值百抽五。所增亦已不少。蓋我國今日之關稅。尙在協議時代。此海關稅之大概情形也。

第二目 常關稅

常關之制。係爲譏出入權商稅而設。約分三種。一曰五十里內常關。以辛丑和約之故。屬於稅務司兼管。一曰五十里外常關。向由監督管理。現仍舊制。無稍變更。三曰內地常關。現亦簡放監督。專理其事。此項稅務。相沿已久。積弊甚深。其有礙產業之發達。與釐金相等。改革以還。省自爲政。益形混淆。財政部疊加整頓。至三年秋間。始歸統一。綜其辦法。約分四端。一改訂稅則。各關則例。本沿前清雍乾舊制。歷百數十年。未經修正。百物踴貴。稅則已失其半。三年秋部飭各關調查物價。辦理半載。始有端緒。又以各關稅率。彼此互歧。援照海關半稅之例。以值百抽二五。著爲定率。其已

超過此率者。則仍其舊。其新稅過重者。並予酌減。各關次第推行。所未改者。不過江海瓊州等一二關。或以地處進出口貨物總匯之區。歐戰發現。商務停滯。或以孤懸海島。形格勢禁。不得不需以時日也。二革除陋規。前清各關規費。大抵藉口於補平補色津貼書吏等名目。中飽甚多。如擔頭蓬斧印子屆緣等費。命名離奇。尤難勝紀。蓋一關之耗雜。有多至數十種者。病商病國。莫此爲甚。改歸部轄後。節次申令將各種規費。分別裁革。或併入正稅。或填列稅單。使書吏等無所施其技倆。前此積癩。乃獲暫就廓清。三釐定稅票。各關原有單票。兩聯三聯。辦法不一。大頭小尾之弊。層見迭出。財政部特爲釐定四聯單式。分存根繳覈驗單執照。藉此互爲牽制。用資審核。又復通飭各關。聯合查驗。以杜繞越。并訂查驗單票科罰章程。以資遵守。各關稅票。飭令送由省署鈐印。復交財政廳長審核。推行以後。尙稱便利。四嚴定比較。各關舊額。載在前清戶部則例。久未修改。額定正稅。既非核實。盜徵盈餘。徒資中飽。光復以後。名爲實徵實解。官吏藉是因循。權務日以廢弛。二年部中特取各關近數年實收。

平均之數。酌加三成。列爲比額。并擬訂徵收考成條例。以爲考核之標準。四年秋復將盈收各關加訂盈餘比額。務期核實。比較既定。功過於以分明。考核有章。賞罰乃資依據。此外如規復局卡。收回包商。限制官用免稅物品。取締子口三聯等稅單。皆所以杜浮收而增課稅。此常關稅之大概情形也。

以上所述各種稅目。就收益課稅言。曰田賦。曰營業稅之牙稅。當稅菸酒特許牌照稅。特種營業執照稅。普通商業牌照稅。曰礦稅。曰房稅。曰宅地稅。就所得課稅言。曰所得稅。就行爲課稅言。曰登錄稅之契稅。驗契費。註冊費。曰印花稅。曰遺產稅。曰運輸稅。就消費課稅言。曰鹽稅。曰菸酒稅。曰屠宰稅。曰貨物稅。曰關稅之海關稅。常關稅。其名目多至二十餘種。惟其中有已行者。有未行者。已行之中。又有舊稅新稅之分。未行之中。亦有定案不定案之別。如田賦。牙稅。當稅。契稅。鹽稅。菸酒稅。貨物稅。海關稅。常關稅。此舊稅也。如菸酒特許牌照稅。礦稅。房稅。驗契費。註冊費。印花稅。屠宰稅。此新稅也。如宅地稅。遺產稅。運輸稅。此議而未定者也。如特種營業執照稅。普通

商業牌照稅。所得稅。此定而未行者也。要之我國租稅。現在所實行者。僅僅田賦。牙稅。當稅。菸酒特許牌照稅。礦稅。房稅。契稅。驗契費。註冊費。印花稅。鹽稅。菸酒稅。屠宰稅。貨物稅。海關稅。常關稅。十餘種而已。此外雜稅雜捐。析於毛髮。迹涉苛細。應在停免之列者。不瑣述焉。

綜觀我國稅制。消費稅一項。名目最繁。其率亦獨重。使以人民之負擔額。與其負擔力相比。貧者過重。而富者反輕。有失租稅公平之道。至於稅目複雜。辦法紛歧。中飽需索。更無論已。故改革稅制。不容或緩。此項消費稅。卽一時難於減輕。亦當實行整理。其他收益所得行爲各稅。似宜妥爲調劑。以期平允。蓋我國收益稅。偏重田賦。而營業房地等稅。尙難普及。資本利息稅。雖包括於所得稅條例之內。亦未施行。此項負擔。限於田主之收入。而房主營業主。資本家之收入。或徵或否。苦樂不勻。殊於普及之旨相違。現在國內工商業漸次發達。資本增進。人口集中。若房地營業各稅。不爲設法推廣。使臻平普。實屬壅塞莫大之稅源。至所得稅。因行政機關尙未完備。誠

難全體推行。且普通所得稅與田賦並用。亦失之煩苛。惟第一期施行細則。限於特種所得。可與收益稅相輔而行。行爲稅中登錄稅之驗契。本係特別辦法。現已截止。其契稅相沿已久。各種註冊費。規模粗具。若能彙集訂正。俾成完全之登錄稅。益徵整齊。印花稅取輕用宏。本爲良稅。今方責成地方官切實勸導。將來家喻戶曉。人民輸納極微。而國庫積之斯鉅。此外遺產稅。分富民之有餘。數雖無多。行之不擾。又運輸稅。固非善制。然因徵收便利。各國多已採用。我國無妨仿辦。若夫消費稅之整理。以海關稅論。稅品過濫。稅率亦輕。既塞收入之途。亦違保護之義。亟須改訂。固無待言。徒以對外交涉。甚屬困難。暫時未便輕議更張。鹽稅歷經規畫。成績可觀。雖非良稅。習慣已成。再求均一。不妨沿用。其餘貨物稅捐。各省稅則不同。或各物單獨徵稅。或百貨一律徵釐。或徵之於銷售。或徵之於生產。或徵之於通行。既礙交通。復多重複。稅制之混亂。無過於此。國家收入不及人民輸納之半。而人民負擔。又因是而加倍焉。常關稅之弊。亦正坐是。茲求整理之法。不外縮小微稅範圍。百貨各有稅則。商

民覺其繁苛。宜集中於二三奢侈品。如菸酒等物。其餘茶糖絲繭畜產等消費多而收入鉅者。酌徵其稅。一面統一徵收方法。現今徵收方法至不一致。有時徵稅雖輕。而擾民特甚。關於每種物品之徵稅。宜有通行全國之辦法。務求商業發達。交通無阻。如釐金常稅之類。尤應速廢。蓋租稅制度之良。要在合所有租稅。編爲有系統之組織。而各能準於國情。妥爲制定。使人民負擔。咸得其平。而稅法施行。不虞有所牽掣。然後行之。庶幾有益於國。無損於民矣。

第四章 其他收入

其他收入云者。國家租稅以外之收入也。不屬於租稅之收入。謂之稅外收入。其數多寡。各國不同。以我國情形論之。此項收入。尙未達於重要地位。考其種類。大別爲三。以官有產業收入爲最。規費收入次之。雜收入又次之。此其大略也。

第一節 官有產業收入

官有產業之收入。不外土地與營業所產生。原爲恆久可恃之利源。倘果辦理得宜。

能使業務擴張。利益發達。取其贏餘。以濟度支。可以減輕人民租稅之負擔。誠於財政上不無裨補。然經營之時。必先投以資本。稍有不慎。虧折隨之。况產業一端。必勤苦節蓄而後有功。彼商農工賈。早作夜息。斤斤自持。故業務整理。而有贏息之可期。今以政府冒而爲此。用事之人。其居處飲食。將無一不擬於官司之吏。又恆視公家產業之盈虧。如秦越人之肥瘠。卽有一二工心計者。爲之管理營運。而以國家資本利害不切於己。用之亦不甚愛惜。往往一事之立。一貨之致。因成本重而滯銷。甚或假公濟私。藉勢壟斷。妨害民業。此我國官有產業所以十九失敗。而不可不亟圖救正也。

第一款 官產

官有財產。原有公私之分。公產卽行政上之財產。並無收入。私產則爲財政上之財產。與私人之財產無異。以能生利益爲目的。此項財產。其主要者有二。一曰官有房地。一曰官有森林。試分述如下。

第一項 官有房地

官有房地。管理之方。以歸民承租。酌取租息。最爲便利。各國辦法。大抵相同。我國官有房地。雖亦向由公家收租。而久失整理。荒廢居多。民國成立。政府以此項房地。年收租金。爲數甚微。當此財政奇窘之際。不如變賣得價。轉足以應急需。於是有清查官產之舉。惟官房一項。或本爲衙署。因省會遷移。官制變更。遂成廢棄。或原係民產。後因案入公。分別清理。出示標賣。數本無多。至官地收入。近年變價。頗占大宗。綜其種類。約分爲四。一曰屯田。查屯田之設。本以贍軍。藉贍軍以轉漕。而以按幫起運。計船授田。爲配給之法。及其弊也。或自行執業。或另佃承租。居所彼此無定。幫次又遠近不同。有屯田之名。無屯田之實。迄前清季年。始改併衛所。裁汰幫丁。屯租歸入地丁項下徵收。現在辦法。擬改屯爲民。收價給照。將來事竣。收入必有可觀。二曰沙田。有江灘海灘之別。此項沙田。時有新漲。現擬按其田之性質。或繳價升科。或改定科則。業已通飭各省。分別妥辦。三曰旗地。旗地起於清初。向不納糧。係恩賞旗

民之地。積時既久。託詞租典。實同絕賣。歸於普通人民。執管者頗多。現正切實清理。收費給照。按則升科。四曰營地。初備軍營之用。旋以營制變更。師旅遷調。而是項營地。間有荒廢不治。或租佃於民者。近經逐項調查。分別標賣。收價升科。此官地收入之大略也。雖然。清查官產。固在擇要變價。以增入款。尤當按其性質。分別存留。一學田之有關教育者。二營房營地之繫乎軍事者。三官署之合於公用者。凡此三種。復經通飭各省一律保存。此外墾務亦關重要。首推熱黑察綏等處。蓋我國西北一帶。曠野未闢。尤應提倡墾牧。以闢富源。從前黑察等處。向由本省設局丈放。頗滋物議。現經財政部派員督率辦理。以整興墾務爲主。酌收地價爲輔。經理得宜。數年後當有成效可睹也。

第二項 官有森林

森林之宜歸官辦。東西學者。主張相同。蓋以森林之收益。須歷年數。非可驟期。本不適於私人之經營。然其爲物。能涵養水源。調和氣候。既可爲國土保安之計。又足備

社會材木之需。於公益上有密切之關係。若國家不自培養保存。一旦賣諸人民。必致不時採伐。其爲害殊非淺鮮。故各國政府對於森林一項。無不實行保留主義。我國林政久已失修。童山滿目。外人論森林缺乏之國。恆引中國爲例。所有產料。多由外輸。沃壤就荒。山民艱困。職此之由。民國元年五月。農林部成立。明定林政方針。通行各省。凡國內山林。除已屬民有者。由民間自行經營。並責成地方官保護外。其餘均定爲國有。由部直接管理。仍由各該地方官就近保護。嚴禁私伐。一面派員赴奉天吉林黑龍江等處調查山林狀況。以爲進行之準備。三年十一月公布森林法。四年七月公布森林法施行細則。於國有林辦法。規定特詳。並於東三省設立林務局。直接經營森林事務。在天壇創設林業試驗場。復擬向黃河流域。揚子江流域。珠江流域。次第推廣。四年二月間。山東長清縣五峯山地方。業已提前開辦。將來林業發達。必有可觀耳。

第二款 官業

我國自古以與民爭利爲戒。蓋謂取之於民。既有常經。乃復與爭貨殖之利。是奪民之業。而使之不得安於其所矣。故官業一項。爲政府所不取。惟是山海天地之蓋藏無盡。非有宏博之規模。永久之計畫。如國家者以經營之。其菁英終不可盡洩。矧取其羨餘。以供度支。毋須事事仰給於賦稅。要亦與殖利自豐者不同。第所宜注意者。國家之設。原以保全人民之安寧幸福爲目的。若於公益有礙。雖有厚利可圖。究不宜悍然舉行。且用人一端。尤應以慎重出之。否則必致得不償失。無補於國。而有妨於民者。非淺。此項官營業之種類。各國不同。大約普通工商事業。以讓於民間居多。至如軍械爲國防所寄。造幣爲國信所關。巨工大礦。爲國政或國富所資。輪軌郵電。爲運輸及交通所賴。咸與國家政治有關。故各國大率由官經辦。是則工商等項事業。必以何者歸官經營。殊難執一以論。要視其性質與國家所取之政策何如耳。茲就我國官營業分別種類。略述於左。

第一項 官有農業

農作之事。最爲繁瑣。隨時均須培養。以官經營。殊非所宜。惟我國自來以農立國。土質膏腴。西北一帶。尤饒牲畜。祇以拘於成法。致鮮進步。則提倡改良。亦屬事不可已。前清末年。是以有農事試驗場之設。民國以來。政府以棉茶各物。俱爲我國土產大宗。酌立模範種棉場。棉業試驗場。模範種茶場。俾資觀感。又以牧畜首重配種。復置種畜試驗場。爲傳種改良之備。此項官業。本爲改進之謀。並非沾沾於殖利計也。

第二項 官有工業

國家經營工業。其理由有二。一爲行政上秘密重要之物。不能假諸私人製造者。由官自辦。以資應用。一爲獎勵民間未興工業。或改良現有工業起見。由官設立工場。以示模範。前者之工業。如兵工廠。鋼藥廠。硝磺廠。造船廠。呢革廠。印刷局等。皆於軍事上或政治上有特別之關係。固以歸官經營爲宜。惟此項製品之大部分。既非賣諸人民。幾於不生收入。至後者之工業。如化鍊廠。造紙廠。各種工藝廠。無非爲提倡工業而設。雖因國內產業幼稚。有不得已之處。惟由官經辦。往往易致腐敗。動多虧

耗。欲壯觀瞻。而轉至貽人口實。流弊殊多。似不如審查民業中之有新發明者。由政府給以適當之補助。庶幾官民之間。或較有利益乎。

第三項 官有商業

經營商業。其方法複雜。漲落無常。且有投機之性質。以政府之遲徊慎重。必至動遭失敗。故商業一項。鮮有主張官辦者。惟發行紙幣之銀行。論者有持當爲官業之說。其意以中央銀行。由官經辦。便於掌理金庫之收支。其發行紙幣所獲之利。並可歸於國家。殊不知經理金庫。其出納辦法。規定綦詳。界限極爲分明。卽設立官商合辦之銀行。或竟委諸私立銀行。俱無妨礙。又發行紙幣之權。委諸私立銀行。但使由官徵稅。亦可得相當之利益。是中央銀行殊無官營之必要。且委託官商合辦之銀行。或資本確實之私立銀行。亦未見其爲不可。前清各省所設官銀錢號。無一不弊端百出。積虧累累。覆轍具在。可爲殷鑒。惟是官商合辦。國家既投資本。政府仍得操縱。如現在中交兩行。終亦不免牽入政治漩渦。故不若專歸民辦。由官嚴重監督。較爲

有利無弊。夫經理金庫之銀行。猶且不可官辦。其他更無論已。

第四項 官有礦業

礦務一項。晚近學者。多斥官辦之說。其理由以礦物大都零星錯雜。出售之時。甚爲繁瑣。由官經辦。必爲司事者上下其手。且變動無常。獲利與否。全憑礦苗之旺淡。勘選偶誤。必致鉅資坐失。故期期以爲不可。我國礦業條例規定普通礦質。本許人民一體探採。惟食鹽及煤油。須國家專辦。具有深意。續經議定鐵礦亦應屬於國有。勢已不能盡收。及農商部訂定勘選官礦區域暫行簡章。凡適於煉焦之煤。與錳金銀銅鉛鎳鋅錫金剛石。及各項寶石。均應暫行劃定區域。作爲官礦。於是官礦之範圍。愈演愈廣。而國家又無此財力以兼營並蓄之。其結果轉妨人民自由營業而已。此項官礦。各省分別設有督辦或總辦。以資經理。現在投資時代。尙無餘利可言。

第五項 官有造幣業

貨幣爲交易之媒介。必以鑄造權歸於國家。始有一定之程式。若許人民私鑄。則弊

害叢生。或模型不同。而有阻流通。或成色不足。而致損信用。故此各國皆不許私人爲之。所以保全公益也。夫鑄造貨幣。既因公益。而爲國家所經營。斷非以營利爲目的。惟考其實際。要亦不無利益可收。此項收入。其別有二。一因鑄造輔幣而生之收入。貨幣之種類。各國皆以法律定之。有主幣輔幣之分。論其性質。主幣爲實價。而輔幣皆爲名價。我國國幣條例。規定以一元銀幣爲主幣。半元以下銀幣。以及鎊幣銅幣。俱爲輔幣。輔幣之成色。較主幣爲低。故鑄造輔幣。必有贏餘之利。惟政府所宜注意者。不可專以收入爲目的。而流於濫發也。一因鑄造主幣而生之收入。主幣一項。各國俱許自由鑄造。我國國幣條例所載。凡以生銀托政府代鑄一元銀幣者。政府須應允之。但每枚收鑄費庫平六釐。此卽鑄造主幣所生之收入。蓋鑄造貨幣。成本浩大。酌收其費。亦藉以資抵補耳。以上所言。皆政府造幣之利。然亦有時因此而受損失者。如一元銀幣。因行用磨損。致法定重量減少百分之一者。五角以下銀幣銅幣。因行用而磨損減少百分之五者。得照數向政府兌換新幣。其所磨損之重量。

卽屬政府擔任之損失也。夫造幣之權歸諸國家。其爲保全公益起見。彰彰甚明。雖鑄造輔幣。略有餘利。然限制宜嚴。不容或濫。乃前清末季。各省鑄幣。視爲籌款之策。率意鼓鑄。重量既屬參差。成色又復歧異。以致金融紊亂。莫可名狀。流毒市面。至今未已。此尤我政府所當時時引爲前車之鑒耳。

第六項 官有交通業

考交通事業。內則資文化之啓發。外則關重大之國防。端賴脈絡貫通。始可收提綱挈領之效。遠近普及。方能宏居中馭外之圖。若許私人任意以經營。必致有妨全國之統一。故各國成例。郵電及重要鐵路。俱歸國家營辦。惟航業屬於民辦居多。我國交通事業。郵務一項。係屬純粹官辦。其所取郵資。按照郵件之性質重量而定。此項郵資。除各局就地投送界內。酌量減輕外。祇有境內境外之分。並無路遠路近之別。至電報。初爲官款官辦。繼爲官督商辦。現則爲商股官辦。其所取報價。按照字數計算。本省每字收銀六分。隔省倍之。遠近一律。不再遞加。若夫鐵路本爲官民並營。我

國官辦之路。商借之資居多。故成效極速。從前民辦各路。以進行甚遲。現亦陸續收歸國有。所取運費。分旅客貨物爲二類。按照道路遠近多寡不等。此外航業僅招商局一處。實係官督商辦性質。當初定案。按年抽商股餘利二成。解備海防之用。民國以來。尙沿舊章辦理。此交通業之大概情形也。

第二節 規費收入

規費者。謂國家對於利害關係之人。別有行爲設施。徵取其報酬之費也。蓋國家政務有利及社會者。亦有利及個人者。利及社會爲普通之事。非待個人請求而始爲之。其經費皆由國家負擔。利及個人者。爲特別之事。必待個人請求而後爲焉。其經費應由個人負擔。夫國家之設。無非爲公共利益起見。人民既納租稅於政府。則爲民興利除弊。原屬國家應盡之職務。似不宜再徵其費用。而此顧必取之者。以租稅取之於全體。當用之於全體。若以一二人之事。亦支國庫之款項。是使未受利益之人民。亦代爲擔任其費用矣。明乎此。則可與言徵取規費之理由。

由是以觀。規費之性質。與租稅不同。租稅爲無償之收入。而規費則有報酬之義。租稅以納稅者之資力爲標準。規費則以所行政務之費用爲標準。租稅以支應一般經費爲目的。規費則以彌補特別事務所需之經費爲目的。租稅必經議會議決。始能施行。規費則不須提交議會審議。

以上所言。爲規費與租稅相異之點。至於規費之種類。大別之。可分爲二。一曰司法上規費。如民事訴訟費之類。一曰行政上規費。如學費憑照費呈文費檢查費之類。其名目繁多。不勝枚舉。若論規費徵收之方法。有直接間接之分。前者卽以現金直接繳納於官廳。後者係由繳納人按照規定數目。貼用印花。比較言之。間接法較直接法尤爲周妥。

第三節 雜收入

雜收入者。亦稱偶然收入。國家並非爲收入起見。祇以行政上或政治上之關係。零星得之於偶然者。既得之後。自應繳納國庫。以資應用。故與臨時收入不同。臨時收

入者。不問其收入之性質如何。惟以收入之數。爲時不久。雜收入則反是。其收入之數。雖歲所恆有。而其收入性質。僅於行政上或政治上偶然得之耳。此項雜收入。有行政上雜收入。與政治上雜收入之分。行政上之雜收入者。各官廳因盡其本職所由生之收入。如廢物變價。罰金沒收金之類是。國家所以有罰金沒收金之制。不過欲傾覆罪犯之財產。以示懲儆而已。至於有裨國庫與否。本非意計所及。至政治上之雜收入。則爲國家因政治上原因。所受於人民或外國之收入。如賠款報効捐款之類是。然此係就大體言之耳。若窮其細目。則凡無類可歸者。悉屬雜收入之一種。其錯綜參差。更僕難數矣。

第四編 收支適合論

第一章 收支適合之意義

一國之財政。其收支不能時時適合者。勢也。或則歲入超過歲出而有贏餘。或則歲出超過歲入而生不足。然當贏餘之際。預計其超過之歲入。分別久暫。或廢止惡稅。輕減重稅。或償還公債。擴張官業。尙不難保其適合。無研究之必要。至歲出超過歲入而遇不足之時。則欲求適合。非詳加討論。將何以應急需而濟國用。措施偶誤。且兆財政之紊亂。此收支適合論之所由起也。

第二章 收支不足之適合方法

大凡歲計上所生之不足有二。一曰一時之不足。二曰永久之不足。性質既不相同。補救之方。亦非一端。故歲計永久不足者。必須採用永久整理之法。首在節省政費。繼以增加稅款。一面謀產業之發展。圖民力之增進。其入手辦法。卽是去不急之務。並於平日準備有彈力之租稅。或就舊整頓。或從新設置。支出論收入論中。已詳言

之。若爲一時之不足。則舍募集公債外。其道末由。惟此項不足。有國庫上不足。及真正不足之分。國庫上之不足。謂僅於年度以內。因收入期間與支出期間差異。有數月收不敷支者。則宜以國庫證券。或短期借款之流動公債填補之。設其所不足者。逾於一年度。而爲真正之歲計不足時。當相機募集各項確定公債。以資救濟。此其大較也。至挪用支出剩餘金。及變賣官有財產。雖亦有主張及此。然支出剩餘金。不過以前年度所剩餘者。在後年度支出之。爲數無多。况亦未必適有剩餘。又官有財產。屬於行政範圍者。如官署用地。物品。道路。砲台。軍艦等。在公務上皆不可省。不能變賣者居多。卽有廢壞污損。其數亦少。變賣之後。要亦難得鉅價。其屬於財政範圍者。如山林田地等。爲收益的資本。固可權其利益輕重。變賣於民。然山林與水利氣候有關。且因工業發達。須恃以應材木薪炭之用。從經濟上觀之。以歸官有爲利。惟田地與山林不同。官既不能自行耕作。與其年收租金。不如變賣爲愈。但此種辦法。祇能填補一次財政之不足。倘賣盡之後。再有不足。卽將無以爲繼。况不動產之出

賣銷路有限。必須寬以歲月。漸次變價。若欲以是移充歲計之臨時不足。亦屬緩不濟急。以上兩項。於財政上殊未足恃。毋庸特論。此外非常準備金。政府貯之。不蹈濫用公款之嫌。必起窖藏通貨之誚。若夫不換紙幣。在政府以一種之紙券。當法貨之授受。不負兌換義務。而純藉威力以強人民之行使。影響所屆。必致金融緊迫。交易停滯。物價騰貴。投機勃興。尋至一切財產。俱受損害。而信用既失。勢將莫能收拾。流弊甚大。萬不可行。此尤講財政者所宜引爲深戒者也。

第三章 公債

第一節 公債之定義及公債與私債之區別

公債者。國家以信用對於本國人民所負之一種債務也。信用二字。卽甲預想乙之將來能履行契約所與之信任。而爲甲對於乙之要求。亦卽債權者預想債務者之將來能履行契約所與之信任。而爲必要之供給。惟國家以信用舉行公債。其信用之特質。與社會個人之信用有異。蓋個人信用。債權者對於債務者有要求權。而國

家則否。故公債與私債之區分。其大別有三。一公債在國家有絕對之權利。個人不能強制國家償還其公債。故國家不問債主之許諾與否。得破棄或變更當初之契約。若私債則債務者苟違背契約。債權者得請求法庭保護其權利。債務者於受破產處分之前。不能怠忽其義務。但在今日此種差別。有漸次消滅之勢。國家雖有絕對之權利。而亦不能妄更當初之契約。其故以債權爲外國人時。若妄更契約。必起國際之糾紛。卽債權爲本國人時。若經一次破壞契約。致失國家之信用。將來再遇急需。亦不能藉此以圖接濟。二公債證券額面之數。與實際借入額不同。私債對於百元之借款證券。卽須實收百元。而在公債則每有差異。如依折價發行法。發行額面百元之公債。僅實收九十元或八十元。反之。公債利益較多時。應募者每起競爭。往往有額面百元。而得百零五元。或百一十元者。卽增價發行也。三償還私債。多以事業之利息。財產之收入。或節約不急之費用所贏餘。否則變賣所有財產。以備償還。若公債則往往就增設新稅。加重人民之負擔。卽以其所收入而充償還之用。此

外公債與私債。或其起債之事情異。或其期限之長短異。或其額數之多寡異。惟此種區別。無關宏旨。茲從略焉。

第二節 公債之本旨

公債既可彌補歲計一時之不足。故能使積年難成之業。舉於一旦。其利固甚浩大。然一有不慎。弊亦隨之而起。茲就公債之必要。與夫所及之影響。分別言之。

第一款 公債之必要

公債之必要。言公債之不可少也。其理由有二。

一 整理財政之必要。夫國庫之收入。偶有缺乏。則國家之支出。終難適合。倘於此增加稅率。固可以爲籌款之計。然其勢難以應急。且使人民有增加擔負之痛苦。若募公債。則可無此虞。故暫時借入。以俟異日之分期償還。亦財政上移緩就急之方法也。

二 經營公益之必要。國家爲共公謀利益。以從事於各項事業。或致一時收不

數支。雖得新設稅目。增加稅率。而要之事業之成。其效果利益。或在數十年之後。僅令目前未享利益之人民加重擔負。殊背公平之原則。若募公債。則難成之事。可以速成。事成之後。後世之人永受其利。故募債。以使後人共同負擔。亦理所當然也。

第二款 公債之影響

公債之影響。有及於政治上者。亦有及於財政上經濟上者。試更詳晰論列之。

一 公債及於政治上之影響。論公債及於政治上之弊害。最著者為招致外人之干涉。夫公債募集於國內。倘有不足。必自國外募充之。然以此之故。外人遂得以監督之說。干涉其財政。而國家主權。將因之損失。其次為破壞國際之和平。蓋無公債。則軍用不足。故於戰爭之事。猶有顧慮。有公債。則軍用有着。雖無宣戰之必要。亦將開釁。雖然。公債易致外人之干涉。由於使用管理無法也。若將公債募集之款。用於生產事業。則可得息金以外之利益。且果能於還本付息。毫無愆誤。干涉何自而入。至公債易於破壞平和之說。亦有補救之餘地。方今世界經濟發達。各國間皆有

密切之關係。一有戰爭。俱受擾累。故各國爲保全均勢。無不力持平和。而在議會政治之國。又有否認國民負擔戰費之權。執政者必不能以一己之野心。獨斷獨行。卽近來之戰爭。實因爲維持國家光榮增進國家福利起見。不得已而訴諸武力。是又不可以常格論矣。

二 公債及於財政上之影響。論公債及於財政上之弊害。最著者爲開政府濫用之門。夫募集公債。可以驟得鉅款。政府見其太易。勢必以募債爲取之不竭。用之不盡。其次爲以現時之負擔。累及後世。蓋公債雖募集於人民。有償還之時期。而現時之經濟力。實仍由現時人民負擔之。倘募之過鉅。累加無已。勢必以現時行政之費用。貽諸後世人民之擔負。雖然。公債每易流於濫用。亦未嘗無防範之策。現今國民監督財政之法極嚴。果能實行稽察。要亦可以無虞。至謂公債貽累負擔於後世。雖有理由。然後世亦何嘗不因此享受利益。較之徒課重稅。使現時之人民。獨增莫大擔負之痛苦者。究爲公平也。

三 公債及於經濟上之影響。論公債及於經濟上之弊害。最著者爲公債募之於國內。則吸收流動資本。變爲固定資本。而金融漸以逼迫。金融逼迫。則物價必致下落矣。其次爲募之於外國。則一時驟增鉅款。勢必至貨幣賤而物價昂。物價昂則國內投機之事業興起。而外國之輸入增加。輸入增加。則正貨之流出又必多。雖然。謂公債害及流動資本與固定資本之均衡。且變動社會之產業。此其說是也。然果能於公債之額數及利率。與募集之時期。體察各種之情勢。妥爲酌定。即可避之。若募集外債。在貿易逆行之國。正貨流出之際。又或以戰爭之故而募集。或以內地社會經濟之枯窘而募集。不惟無弊害。且有益。

第三節 起債之權限

募集公債。固爲國家應有之權利。然亦關於人民將來之擔負。故立憲國之通例。對於國債之募集。政府不能獨斷行之。必須經議會之議決。我國憲法。尙待制定。但參議院職權。得議決公債之募集。及國庫有負擔之契約。載在約法。規定甚明。所以示

限制也。惟人之常情。凡利害之迫於目前者。必感苦痛。時日寬緩者。則視爲等閑。增加租稅。人民卽時加重負擔。故提出租稅案於議會時。非特議員詳慎審議。卽一般國民亦不許此議案輕易通過。至提出公債案。雖亦與人民負擔有關。而以利害未甚切迫。往往輕易視之。略加審查。卽予贊成。此又各國議會議決公債之通病也。

第四節 公債之募集

公債之募集者。關於募集公債資金之方法也。其別有二。一曰強制募集。一曰任意募集。

強制募集者。政府欲募公債。以權力強制人民繳納之者是。此項募集方法。多以人民所納之直接稅爲標準。比例以推定其財產額而分配之。或以公債總額分配於各省。由各省分配於各縣。由各縣更分配之於城鎮鄉。又或政府對於人民遇有支付款項時。不給現金。而強以公債作抵。此種辦法。當其強制借入時。不啻奪取人民財產之一部。於市場之固定資本。與流動資本。必致失其均衡。非僅經濟將因此而

生擾亂。且易傷及地方之感情也。

任意募集者。由政府宣布公債之利率。及本金繳納順序。並利息支付日期償還期限。與其方法等。毫不加以威力。悉聽人民自行應募者。是此項募集方法。或由政府擬定相當之利率。一面設法勸導。激發人民愛國之感情。以期應募之發達。或係體察國民之營利心。斟酌規定。使欲投資者信爲實有利益而應募之。然前者僅基於感情。其效力不免薄弱。終難募得鉅數。不如後者重以利益之爲得。是以現今各國於募債時。多採用之。惟此法又有直接募集間接募集之分。直接募集。謂政府自當募集之局。以處理一切事務。或與定額之報酬。委託於銀行等。使其募集之。間接募集。謂政府將其所定公債總額。售賣於銀行等。由銀行等更分賣之於公衆也。在直接募集。政府處理事務。苟能不厭煩瑣。可使公債有普及之利。然以政府之疏於金融事情。易受損失。至間接募集。則政府事務減少。且能速得所募債款。以應急需。但有被承包者壟斷利益。致政府與公衆均蒙不利之虞。是又不免各有利害。雖然。若

政府需款甚急時。又在銀行或資本團發達之國。以及外國公債。固以間接募集爲便。否則當用直接募集也。

我國募債之法。惟前清舉辦昭信股票。統歸紳富之家分別攤認。略含強制之意。至民國以來。歷次所募內債。按照條文規定。悉任人民隨意認購。但各縣知事經理此項公債。以當局督責過嚴。間有召集紳商。加以威脅。勉強集事者。致足慨已。

第五節 公債之發行

公債之發行者。關於發行公債證券之方法也。其別有二。一曰平價發行。一曰折價發行。

平價發行者。按照證券額面記載之價格。實數發行也。折價發行者。按照證券額面記載之價格。減折發行也。譬如百元之公債證券。其實收數仍爲百元者。謂之平價。其實收數不足百元者。謂之折價。欲明二者之得失。不可不先知政府用折價發行之理由。夫以百元之公債證券。乃至實收九十五元九十元或八十五元而發行。

之。豈不大可駭異。第以現今各國公債之募集。必求合於各人營利之目的。政府募集公債。苟利息較低於市場。而市場復以募債故。金融驟緊。利率愈高。此時之公債。其應募不廣者。勢也。抑或國家信用薄弱。人民甯以資金運用於別途。不願應募公債。政府於此不得不就額面以下減價以募集之。是折價發行之所由起也。折價發行。比於平價發行。在應募者獲利較多。一則償還期限之長。二則償還之際。可得贏餘金是也。凡在信用確實之政府。其應募者。轉恐償還期間之不久。而折價發行之公債。比諸平價發行。其償還較爲困難。故有自然延長之勢。又折價發行。彼公債所有人。遇償還之際。適可得其折價之贏餘金。例如以額面百元之公債。作爲八十五元發行者。公債所有人。當償還時。即得十五元之贏餘金也。然則折價發行。在公債所有人。固屬利益。其利率因折價之多寡而定。若折價數少。則利率重。反之折價數多。則可用格外之輕利。以募集資金也。至政府所以利用折價發行者。其理由有三。一折價發行。其利率必低。故表面上足示信用之厚。二利率既低。政府之負擔亦輕。

三折價發行。比平價發行易得多額之資金。例如五釐利息之公債百元。其發行價格爲百元時。是四釐利息公債。當爲八十元。三釐利息公債。當爲六十元。惟實際四釐利息者。可以八十元以上募集之。三釐利息者。可以六十元以上募集之。故其結果反能得多額之資金。至折價發行之弊。其最著者。以不能取臨時掉換之便。因而償還期間。愈至遷延。蓋平價發行之際。以市場之利率爲標準而定。故市場之利息低落。政府在法律範圍以內。得行掉換以減利息之負擔。若折價發行。當時減少應募者之繳納額。其利率甚輕。欲市場利率減於其所募公債之利率以下。殊不可期。故不便於掉換。例如發行額面百元之公債。當時市場之利率爲五釐。付以同率之利息。固可平價發行。今乃以三釐利息。爲六十元之折價發行。其後市場息低。利率落至於四釐。或三釐半。勢尙不能掉換。而政府對於繳納六十元者。每年必須支付利息三元。實與負擔五釐利息無異。是較之市場利率反爲加重矣。况折價發行。當償還之際。國庫必大受損失。蓋以額面百元作爲九十元八十五元發行者。迨至償還。

仍不能不照額面數目支付之。此補足十元或十五元之虛數。卽全歸政府之損失。夫折價發行。既難掉換。又須十足償還。則其償還自不能不遷延矣。我國近今所舉內外各債。雖俱用折價發行。然尙難辦到輕減利率。延長期限。第以國家信用未著。需款孔殷。不得不忍痛負重耳。

此外爲誘引應募者起見。有所謂附獎發行法者。法於利息給付之際。使持有債券者各自抽籤。酌予給獎。或並無利息。每年由政府舉行開籤給獎以代之。凡中籤者。可以得若干之獎金。此乃利用應募者之僥倖心。爲輕利或無利借入之計。政府通常以應付利息。折合所餘之數。預備作爲獎金之用。比諸普通公債。略得輕減幾分之利。惟律以正義。究屬不可爲訓。况此種辦法。費用浩大。而又不能募得鉅額之債款。故各國政府已不採用。乃我國發行儲蓄票。反從而效之。卒致行銷未暢。得不償失。是亦不可以已乎。

第六節 公債之償還

募集公債。乃財政上一時救急之法。既能應其急需。即宜速謀償還。蓋償還公債。可以增加國家之信用。一旦有事。再募公債。不至受不利益條件之拘束。況今歲有今歲所必需之經費。明歲又有明歲所必需之經費。如收支愆期。何歲蔑有。內亂外患。天災地變等之臨時事故。又何可逆料。且以公債從事於生產事業。其緩急輕重。利害得失。往往因時而不同。設將應還公債。不速清理。而留以有待。實足爲財政之大害。不甯惟是一國之產業。誠能日益發達。國富之增進。較公債之增加尤速。則其遷延償還。尙無不可。惟國家之前途。難以預測。萬一不能如其所期。因事變而阻礙國富之進步。則財政必愈陷於困窮。由是觀之。公債之償還。所以圖一國財政之鞏固。故各國辦法。對於流動公債。如國庫證券。短期借款。所以調劑一年度金庫收支。不均衡爲目的者。固當以其年度內各種收入償還之。無待論已。即爲補救歲計上一時真正不足之各種確定公債。亦莫不預籌一定之償還計畫。以備如期應付。而免臨時貽誤。綜其所用方法。約有數端。各就利弊所在。分別說明。以資參考。

一 剩餘金償還法。剩餘金償還法者。以歲計剩餘金。充償還公債之方法也。有放任法與特別法之分。前者即不因償還公債。務求剩餘金。政府惟以歲入歲出之適合爲主。幸而有剩餘金時。則以之償還公債。若無剩餘金時。則在剩餘以前。可不償還公債也。此法在財政上得免償還公債之束縛。然有遲緩償還之弊。後者即因償還公債。力圖剩餘之法。如每年至少必以若干萬之剩餘金。充作償還公債之用。此法若能實行。歲計上每年皆有預定之剩餘金。固屬便利。然不受拘束之償還法。財政上固有伸縮之自由。而怠忽之弊。亦相隨而起也。

二 定額償還法。定額償還法者。以一定之公債額。在每年或一定之時期而償還之方法也。如定期一次償還公債。及定期定額償還公債。均屬此類。此種償還法。在財政上及經濟上最爲危險。一旦遭遇事變。無款應付。而又不能不設法償還。既失伸縮之自由。又因償還舊債。更須借厚利之新債。經濟界必不免發生擾亂耳。

三 比例償還法。比例償還法者。每年償還公債本金若干分之方法也。有單純

法與重複法之分。前者僅每年償還本金若干分。例如每年償還本金十分之二。則對於百萬元之公債。在第一年償還二十萬元。在第二年亦償還二十萬元是也。後者非僅每年償還本金若干分。在第一年。以第一年已經償還公債所騰出之利息餘款。合併充作償還費之用。第三年。更以第一年及第二年已經償還公債所騰出之利息餘款。合併充作償還費之用。以上二法。在償還額數不多時。財政上得免困難。並能於預定期限內償清。固屬便利。然其缺點。則乏伸縮之餘地。故償還額較大時。則與定額償還法無異。一旦事變發生。歲出增加。必至竭蹶無措。勢將借重新債。以償還輕利舊債。極爲失策。

四 指定財源償還法 指定財源償還法者。以一定之財源。而充公債本利之償還也。國家信用不著。公債尙未發達時。此種辦法。爲各國政府一般所採用者。夫國家以一定之財源。充償還公債之用。猶之個人對於負債。提交擔保品。以保護債主之權利。其缺點在拘束財政周轉之自由。然此法雖不可適用於一般之公債。而在

特別之際。則頗爲適合。例如政府募集公債。以經營生產事業。以此爲特別會計。由其事業所得之收入而償還之。則可早日償清。若再募集公債。亦屬不難。

五 年金償還法 年金償還法者。每年支給公債利息。並加算公債本金之一部。用每年分攤法而償還。此法有不能遷延償還之利益。然以其每年必須償還一定之金額。在財政上無伸縮之自由。一旦事變發生。立待應付。甚屬困難。勢必借重利新債以支給之。故年金償還法。當體察國家財政之狀況。以一定額數爲限。若其數尙少。則雖增加歲出。亦無大困難。

六 減債基金法 減債基金法者。因辦理公債之償還。特設減債基金局。每年由國庫支出一定金額。交該局爲之管理。而該局卽以此償還公債。然已還公債之利息。與未償還者無異。仍自國庫支出。而編入基金。故基金局雖逐年陸續償還多額之公債。而國庫之支出毫無減少。公債基金次第存儲於基金局。及公債之全額償清。始撤銷之。論者謂此法以層累重利。每年增加償還額。有易於償還之便利。此實

不然而其弊有三。一基金法。必積鉅額之資金。且須設特別機關。用多數官吏以處理之。其糜費實甚。不如卽以此費償還公債之爲愈。二基金法。每年由國庫支出一定之金額。且併支給基金局所償還公債之利息。使掌理鉅額資金。甚屬危險。若至財政告匱時。每易挪作他項政費之用。轉至怠忽公債之償還。三基金法。國庫須支出一定金額。財政上乏伸縮之自由。當經費竭蹶時。亦不能不力籌支出。於是不得不更借重利之公債以應急需。

以上六端。各有利弊。或則於財政上雖有伸縮之自由。然不受拘束。每致起貽誤償還之虞。或則於償還雖可不致貽誤。然財政乏伸縮之自由。當歲出浩繁時。不免發生困難。殊有不能兩全之勢。孰得孰失。未可概論。要在體察國情。擇其適宜者而行之。

第七節 公債之種類

公債之區分。學者各異其說。茲爲研究上便宜起見。就公債性質。別爲二類。一曰流

動公債。一曰確定公債。流動公債者。爲一時通融而起之公債。限制甚嚴。與之相對。其起債有特種之目的。償還時間亦比較爲長期者。謂之確定公債。此其大略也。

第一款 流動公債

流動公債者。因一時國庫不足所起之負債也。其別有二。一爲國庫證券。一爲短期借款。此項公債之利。能使財政之運用靈通。惟信用薄弱之國。每易涉於濫發。而轉致財政之紊亂者。不可以不慎也。

第一項 國庫證券

國庫證券者。卽因一時國庫支出。欲得所需之資金。由財政部發行之短期借款證券也。夫財政健全之國。會計年度終了。雖常有餘裕。無歲出超過歲入而生不足之虞。惟在年度內收入支出之時期。往往不盡能符。蓋政府欲減輕人民負擔租稅之痛苦。又欲使租稅不及於經濟界之弊害。則徵稅之時期及其多寡。宜體察納稅者之便利。及市場之狀況而定。故支出政費。決不能適合納稅之時期。縱令會計年度

終了。確有餘裕。而其年度間。在某月收入超過支出而有贏餘。在某月支出超過收入而生不足。實爲勢所難免。當此之時。若國庫無現金以支出之。政務必至停滯。政府欲求收支之調和。故有國庫證券之發行。此項證券。係屬短期債款之性質。所以補充年度內一時收入之不足。至年度末收入增加時而償還之。使年度內收支之事。得以安全。是以國庫證券發行之多寡。因各國財政制度而不同。如其國費用以間接稅爲主者。每年度內逐月之收入。此淡彼旺。足以相濟。並無間斷。故不須發行國庫證券。若以直接稅爲主者。則納稅之期皆有一定。故非發行國庫證券不可。又租稅制度未發達之國。重視國庫而輕視納稅者。則其需要國庫證券猶少。若在租稅制度發達之國。以納稅者之利害爲重。則其需要國庫證券必多。惟此項證券。於財政上雖屬便利。而濫發之弊。亦不可不防。各國辦法。或於每年預算時。定發行最多額。或則以利息金額爲制限。二者各有得失。然要以限定最多額制度爲較勝。何則。以利息爲制限。常不能得必需之資金。以謀收支之平均。而依發行最多額之法。

雖或增加利息。然其額甚少。至年度末。似無歲計上不足之危險。至發行國庫證券之方法。一爲附息發行法。卽至償還期限時。付以利息。並償其本金。二爲折扣發行法。卽預由額面除去利息。以其餘額繳納於政府。是就管理上言。後法似較前法爲便。此外關於國庫證券償還期限。有分爲三個月者。有分爲六個月者。有分爲九個月者。特是限期過促。適足掣財務當局之運用。使國庫受無益之損失。故通常規定最長期限爲十二個月。尙有以三年及四年爲限期者。夫發行國庫證券。本屬不得已之計畫。若其期限至逾於一年以上。流弊所至。必致轉妨收支之適合。發行之額日益增加。勢將不可收拾。故長期之國庫證券。實爲財政上所大忌。不可不慎重以出之也。

我國國庫證券規則。其主旨有七。一歲計必要時。得發行國庫證券。二發行額不得超過預算歲入額。三發行價格。不得與券面價格相差。四利息不得過百分之七。五收回時期。不得逾一年度。六證券滿期。與現金相同。得完納各種租稅。七證券得

充銀行發行紙幣保證準備之用。以上七端。係規則內所明定者。二年秋。當局以政費不敷。於各署人員應給薪水。分別搭發。爲數無多。早已一律償清。而現在此項證券。僅作各項債款之保證。利息輕重有無不等。年限短者。一年內外。長者延至二三年以上。每隨借款之性質而定云。

第二項 短借期款

短期借款者。所以籌補國庫上偶然之不足。而爲暫時挪墊以應急需之法也。其與國庫證券不同者。以此爲國庫與辦理國庫事務之銀行一種特別借貸。並不發行證券。惟將借貸關係。記入於帳簿中。各於借貸帳內。收付相當之利息。質言之。卽國庫於收支有餘時。以其餘數作爲存款貯於銀行。及至收不敷支之際。所不敷者。亦向銀行挪墊是也。此項短期借款。僅僅若干時間之挪移。卽以租稅之收入歸還。無非爲年度內暫時通融之計。各國辦法。仍限本年度以內清結。若在發行國庫證券之國。對於此項借款額數。制限尤嚴。大約短期借款額。與國庫證券發行額。合併計

算以不得超過一年度預算歲入之數爲最高限度。我國政府信用尙未大著。國庫證券不能暢行。政府遇有國庫上之不足。往往向辦理國庫事務之銀行任意挪用。漫無制止。且有時向其他銀行並外國銀行暫借者。涓涓不塞。將成江河。實爲財政上至大隱憂。上年財政部本有整頓之議。擬將政府用款嚴加限制。另訂貸借專律。政府如有不得已用途。須向銀行借款。應指定的實稅款爲償還之預備。且其用款亦須規定照每年全國歲入幾分之幾。不得超過規定數目。果能見諸施行。實於國計大有裨益也。

第二款 確定公債

確定公債者。所以籌補歲計上真正之一時不足而設。其與流動公債不同者。以確定公債之償還期限較爲久長。因其期限而分之。得別爲長期公債。定期隨時償還公債。定期定額償還公債。定期一時償還公債。年金公債之五種。

第一項 年金公債

年金公債者。謂合利息與本金。每年償還幾分之幾之公債也。此項公債。約分三種。一、定期年金。卽至一定之期限償清本利者是。蓋普通公債。每年祇付利息。故在公債所有者。僅足補生活費之一部。又其本金之償還。不能預期。卽偶有還償。勢必別求寄資之途。極爲不便。反之。定期年金公債。在期限內。每年將利息與本金分次陸續償還。故於一定期限之內。能得可恃之收入。在小本經營者。亦最爲便利。二、終身年金。卽在應募者死亡前。每年支給一定之金額者是。此種公債。可爲鰥寡等之養老金。較之定期年金公債。更屬便利。在其生前有可恃之收入。能藉此以充娛老之資。故此種公債。係利用人民所窖藏之金錢。而取以流通於世間者。當政府之酌定年金額數。依據人壽保險調查法。以應募者之年齡。而估定其壽數。其壽若長於所預定之年。則政府受損。反之。短於所預定之年。則政府獲益。三、頓丁年金。卽集年齡相同之人爲一組。使應募同數之年金公債。政府對於應募者。各支給終身年金。及其中有死亡者。則以此死者應受之年金。分配於生者。再有死者。亦如之。至同齡應

募人死盡爲止。故壽長者能得鉅額之年金。人皆因僥倖心而應募。政府亦可利用其僥倖心。以較低利息募集之。夫年金公債。取諸人民。雖尙便利。而於財政上則窒礙殊多。倘經一度募集。政府卽無變更之餘地。若尋常公債。政府倘遇財政餘裕時。可以盡量償還。以期節省利息。而年金公債。必須應募者之死亡。或到期爲止。此項公債。利少害多。故現今各國鮮有採用之者。

第二項 定期一次償還公債

定期一次償還公債者。謂有一定之期限。至其期限以一次償還之公債也。此種公債。在期限前。國庫雖有贏餘。或市場利率低落。亦不能設法掉換。若至其期限。雖財政甚爲困迫。亦不能不如數償還。於財政上無伸縮之餘地。甚爲不便。

第三項 定期定額償還公債

定期定額償還公債者。謂預定償還年限。在其年限內。每年償還若干額定數目之公債也。故此種公債之償還額。及償還期限。皆由預先確定。有迅速償還公債之利。

益但其額過大。財政上必生弊害。惟在國庫常有贏餘。且能超然立於列國競爭之外。間有募此公債者。又如信用微弱邦國之外債。亦多屬於此種。此在發行之政府。固屬不便。而債主有償還確實之利。苟非用此方法。各國資本家。必不願投其資本也。

第四項 定期隨時償還公債

定期隨時償還公債者。謂酌定一定之償還期限。在其期限內。政府得隨時償還之公債也。譬如自發行之日。酌定借用若干年。至若干年後償還之。故經過借用期限。在償還期限內。政府可因財政上之便宜。隨時自由償還。且既有一定之年限。自無延誤以負擔遺於後世之弊。在國家信用未著。不能募集長期公債者。以此種公債為最善。惟償還期限既有一定。若財務當局者之識見不遠。未能預為籌備。則期限一屆。必受非常之困難。倘使償還期限過促。不幸財政連年短絀。尤易陷於窮厄之境。

第五項 長期公債

長期公債者。不定本金償還期限。公債所有者。亦不能請求償還。而由於政府隨意償還之公債也。故此種公債。並非不償還本金。不過因財政上之便宜。政府得自由伸縮耳。因其伸縮自由。財政上甚爲便利。在定期公債。若遇戰亂事變等。至償還期限而不能償還。則有失墜國家之信用。長期公債。不第無此困難。苟經過借用期限。政府無論何時。得行掉換。以減利息之負擔。又公債所有者。亦有便利之處。蓋應募公債者之目的。專欲得每年之利息。故雖不能請求償還本金。亦不覺不便也。然即使欲得本金。尙可以公債出售於市場。與定期公債毫無歧異。故長期公債。於政府人民兩俱便利。惟所宜注意者。償還既出於政府之隨意。政府有伸縮之自由。每至遷延貽誤。以增加後世之負擔。是亦不可不戒。

確定公債之種種。大略如此。證以我國經過情形。如前清同光時所起之債。均係按期分償。而無提前清償之條款。此定期定額償還公債也。又如光宣之交。與民國後

所起之債。皆定滿若干年後。即可提前償清債本。此定期隨時償還公債也。至長期公債。於政府雖甚便利。惟是國家信用未著。終恐應募無人。他若年金公債。以及定期一次償還公債。或以手續綦繁。或以財力太絀。本非善法。故俱未舉行耳。

第八節 我國公債之沿革

我國公債一項。起自前清季年。其時當局斤斤自守。必至萬不得已。始向外商訂借債款。偶應急需。而所舉內債。爲數甚微。民國以來。大開借債之門。於是外債頓增。內債亦占大宗。民間債票。賣買授受。日見頻繁。且內而各部。外而各省。幾無一不藉借債以度日。而其所借確數。直有莫可稽考之勢。茲就財政部所管各項債款。分別內債外債。述其沿革。其他各部各省。自行訂借者。不與焉。

第一款 外債

我國政府募債之事。肇始於前清季年。髮捻初定。西北用兵之時。然其初所借洋款。每次僅百餘萬兩。多不過二百萬兩。同治六年。一百二十萬兩。又一百萬兩。同治十

年六十萬兩。同治十二年二百萬兩。光緒元年因恢復新疆。需款孔急。疆吏借洋款一千萬兩。政府卽持洋債不宜多借之說。奏請限制。允准減借五百萬兩。嗣因創興海軍。訂借德國洋款二百五十萬馬克。法越事起。廣東借洋款尤多。光緒十一年。戶部奏新借洋款本息。將來償還。須三千數百萬兩。合舊款計之。爲數之鉅可知。自是以後。中國國債漸次增加。借款條件。日趨周密。一則年限展長也。從前借款年限。率以一年。或二三年爲限。後則十年及數十年不等。二則利息減輕也。從前借款多照中國商民借款通例。按月以一分二釐計息。後則增添折扣。減輕息率。三則發行債票也。從前借款率由上海道發給印票爲憑。後則仿照各國借款通例。添印債票。四則指定抵押品也。從前借款並無抵押。後乃議以關稅抵付。是亦中國國債史上。一種紀念。不可不注意者也。

惟是債款年限。既已展長。每年應還本利數目。卽減。勉強支持。頗能自給。且各借款。延至甲午。先後均已還清。故雖擔負國債。猶未遽爲財政之累。甲午以降。中東事起。

政府既竭全國財力。以餉軍購械。又以戰事失利。認賠鉅款。點金無術。應付俱窮。乃先後連借外債七次。以爲苟且圖存之計。綜其款目。約有七項。

一 匯豐銀款一千零九十萬兩。光緒二十年訂借。年息七釐。折扣九八。以關稅作抵。期限二十年。

二 匯豐金款。英金三百萬磅。光緒二十一年訂借。年息六釐。折扣九八。以關稅作抵。期限二十年。

三 俄法洋款。法金四萬萬佛郎。光緒二十一年訂借。年息四釐。折扣九四。又八分之一。以關稅作抵。期限三十六年。

四 克薩磅款。英金一百萬磅。光緒二十一年訂借。年息六釐。折扣九五。以關稅作抵。期限二十年。

五 瑞記洋款。英金一百萬磅。光緒二十一年訂借。年息六釐。折扣九六。以關稅及江蘇省之鹽課釐金作抵。期限二十年。

六 英德洋款英金一千六百萬磅。光緒二十二年訂借。年息五釐。折扣九四。以關稅作抵。期限三十六年。

七 續借英德洋款。英金一千六百萬磅。光緒二十四年訂借。年息四釐五。折扣八三。以關稅及七處鹽貨釐金作抵。期限四十五年。

統計債額銀一千零九十萬兩。法金四萬萬佛郎。英金三千七百萬磅。

拳匪亂作。辛丑議和。各國要素賠款四萬五千萬兩。並以中國財力萬難一次付訖。允補年息四釐。於三十九年內。本利清償。仍參照舊欠洋款。每年擔負額數。制定逐年還款數目。以爲調劑方法。其各年本息。第一年至第九年。一千八百八十二萬九千五百兩。第十年至第十三年。一千九百八十九萬九千三百兩。第十四年二千三百二十八萬三千三百兩。第十五年至第二十年。二千四百四十八萬三千八百兩。第二十一年至第三十九年。三千五百三十五萬零一百五十兩。總計本利。共爲九萬八千二百二十三萬八千一百五十兩。

連同甲午以後七次洋款。每年總須擔負外債本利四千數百萬兩。數目之鉅。從古未聞。而其付還準備。不外攤派於各省。蓋是時政府威信尙在。呼應猶靈。凡指撥款項。及一切要需。莫不取給於各省。各省雖已疲於奔命。自顧不遑。獨於派定專款。以欽限緊迫。不敢有所推諉。光宣之際。預備立憲。漫無計畫。煩費日增。財源枯竭。達於極點。而每月應付之賠洋各款。終於辛亥革命之日。迄無蒂欠。其各省每年共擔債款總額。匯豐銀款八十四萬二千兩。匯豐磅款二百五十二萬三千兩。俄法洋款三百三十二萬二千五百兩。克薩洋款七十七萬六千兩。瑞記洋款江省每年專認七十萬兩。英德洋款四百四十四萬七千五百兩。續借英德洋款五百萬兩。庚子賠款二千三百八十三萬餘兩。共計每年各省共擔債額四千一百四十四萬八千餘兩。此外另有常洋各關認擔之款。年約一千二百萬兩。統計各省關每年共攤派五千三百四十四萬餘兩。視每年應還債額。有盈無絀。以故各省認解之款。間有拖欠。而應還外債。不致遽受影響。

革命既起。各省響應。解款斷絕。當軸慮外債無著。有失國際信用。乃由外務部會商各國駐京公使。即以各關稅收抵付應還債款。並商訂辦法八條。旋由民國政府繼續承認。而有清一代之國債。遂從此告一結束焉。

民國肇興。事務萬端。莫不待款接濟。以資應付。維時部庫如洗。度支首領。仰屋興嗟。徬徨無術。內閣總理。乃提議借款六千萬磅。以爲發展新國之計畫。惟成立尙早。緩不濟急。遂由財政部先將前清所訂奧國借款英金三十萬磅。及四十五萬磅合同兩種。商之奧國資本團代表瑞記洋行。繼續履行。聊資挹注。後又借比國金款一百二十五萬磅。分撥南北兩京應用。喘息稍紓。及六國借款磋商有日。又先後收到六國銀行墊款規銀一千二百餘萬兩。是年八月大借款談判中止。墊款亦停止不交。中央政府依舊匱乏。於是遂有克利斯浦公司借款之磋商。延至九月。借款告成。定額一千萬磅。年息五釐。期限四十年。并訂明民國元年分內交款三百萬磅。翌年二月交款二百萬磅。九月交款五百萬磅。此五百萬磅。後以五國借款成立。停止交付。

而政府措置一切。乃稍有資矣。然元年分內以海關稅收短絀。拖欠各國庚子賠款。已達三百萬磅。其比國墊款及六國墊款。又均在二年六月前後到期。而中央各部所欠新舊短期內外債款。又不下八千萬元。中央既無直接入款。各省又未接濟絲毫。應付之術俱窮。破產之兆已見。因於二年四月二十六日。復向五國銀團簽訂英金借款二千五百萬磅。名五國善後借款。利息五釐。期限四十七年。前十年付息。後三十七年本利並付。其借款用途。略分六項。一償還民國元二兩年到期賠款。各國墊款。暨中央各部所欠五銀行零星借款。六百餘萬磅。所以昭示國信也。二預備賠償外人因中國革命所受損失款項二百萬磅。所以解免交涉也。三劃還各省歷年舊欠五國銀行舊債二百八十餘萬磅。所以減輕宿累也。四預備裁遣各省兵費三百萬磅。所以節省餉糈也。五預備中央六個月行政經費。及各項工程等費。五百五十餘萬磅。所以紓各省擔負也。六預備整頓全國鹽務經費二百餘萬磅。所以養日後財源也。此民國成立後。財政部籌措外債之大概情形也。

第二款 內債

我國內債。濫觴於前清光緒甲午年昭信股票之發行。其時正值中東戰後。政府因籌款乏術。於是摹仿各國公債形式。由戶部頒發昭信股票。定額一萬萬兩。年息五釐。二十年還清。然其時人民程度甚低。鮮知運用公債之利。且當道辦理。多未得法。以致購買無人。卒歸失敗。辛亥事起。清政府復發行愛國公債一種。定額三千萬元。年息六釐。債票分五元十元百元千元四種。期限九年。前四年付息。後五年抽籤還本。一切還本付息事宜。悉委大清銀行經理。其時宇內騷然。財政紊亂。除就王公世爵及在京文武官吏一方面勸募。暨由清皇室以內帑現金認購一千十六萬餘元外。而京外募債區域。祇限直隸山西河南三數省。通共收數不滿一千二百萬元。而同時南京政府。且有八釐軍需公債之設。與此項愛國公債。遙遙相應。故愛國公債一項。始終未見發達。其軍需公債。定額爲一萬萬元。年息八釐。債票亦分五元十元百元千元四種。期限六年。前兩年付息。後四年抽籤還本。其發行區域。以民軍勢力

所及之處爲限。惟債票多由各處都督預先領去。或以賤價售出。或以抵發軍餉。實則南京臨時政府直接募入之款。不過五百萬元。迨南北統一。而此軍需公債。遂與愛國公債同歸民國政府繼續擔任矣。

民國元年。中央政府因大借款談判中止。墊款亦停止不交。曾制定元年六釐公債條例。定額二萬萬元。年息六釐。期限三十五年。九二發行。前五年付息。後三十年按年抽籤還本。以待議院通過。致未實行。

三年三月。財政部遵印元年六釐債票。預備發行。嗣以默察各處市場。銀根尙緊。此項長期公債。與國民心理不甚適合。遂將前項辦法取銷。而所印債票計祇二千餘萬元。除酌發各處抵付欠款約四百餘萬元。並按期認付利息外。並未實在發售。是年八月。財政部復以元年公債條例。既以公布不便。驟行停止。惟定額過鉅。年限又長。欲求募集足額。恐非易事。莫如減少額數。縮短年限。另籌六釐公債一種。切實舉行。以樹國內債之先聲。於是擬具三年內國公債條例十六條。呈奉頒行。定額

一千六百萬元。九四發行。年利六釐。期限十二年。前三年付息。後九年償清。茲舉其經募最要之點。厥有三項。一本金償還之指定。力求確實。二債票行用之範圍。力求推廣。三應付利息。仿照五國善後借款辦法。指定專款作爲保息。并呈設內國公債局。以專其責。其勸募之法。則爲三種。一由各省自行承包。如各省財政廳募集之款。是二由各省資本團承包。如各銀行及各資本家集募之款。是三由各省直接購買。其所收款項。以中國交通兩銀行爲匯歸之所。計未三月。募收之款。超過定額數百萬元。因又呈准加廣債額八百萬元。並另附擬公債條例四條。以厚信用。然先後所收票額。實計二千五百餘萬元。仍超過定額百餘萬元。此財政部辦理三年內國公債之大略情形也。當三年年底。內國公債結束以後。歐洲戰事尙無了期。中國財政頗受影響。除中央所負長期外債。得以鹽關稅款抵付外。其年內假定必須應付短期債款一千九百餘萬元。另有假定按年分還短期內外債款四千九百餘萬元不在此內尙在無著。而四年度國庫出入概算收支不敷之數。又達四千萬元左右。財政部乃援照三年內國公債成

例。呈請募集四年內國公債。並擬定四年公債條例十六條。呈准頒行。定額二千四百萬元。九折發行。年利六釐。期限八年。前二年付息。後六年償清。其募集方法。一視三年內國公債成例。並以華僑對於公債一事。頗具熱心。亟宜因勢利導。以遂其內向之心。而爲收吸外資之計。因另派委員分赴南洋及歐美各埠。竭誠勸導。計自四月開募以來。截至九月三十日。共收票款二千五百餘萬元。仍逾定額一百餘萬。其成績與三年公債不相上下。此財政部辦理四年內國公債之大略情形也。四年歲杪。財政部編訂五年預算。以入抵出。稍有不敷。遂添入內國公債愛國公債兩項。各一千萬元。以資彌補。翌年三月。財政部因履行預算。擬訂五年六釐內國公債條例十六條。呈准施行。定額二千萬元。九五發行。年利六釐。期限四年。前一年付息。後三年全數償清。募集之法。與歷年內債相同。惟開募之際。正滇事發生。全國震撼。截至是年年底結束。僅募收票款七百餘萬元。此又財政部辦理五年內國公債之大略情形也。本年度六釐善後公債。雖經財政部擬具條例。提交國會。尙未議決。又經解

散。而內國公債局亦同時裁撤。歸併部中辦理。此民國成立後財政部籌募內債之大概情形也。

第五編 財務行政論

第一章 財務行政論之位置

財務行政論。或稱財政管理論。又稱會計論。通例置於財政學編目之末。所以講求財政形式之整理也。故財務行政者。循一定系統。而運用財政之謂。原屬行政之一部。第以其關係重要。各國往往於根本法中揭示大綱。至於財政制度。莫不特定會計法。審計法。以資遵守。其他詳細辦法。則以命令公布之。我國憲法尙未議定。僅有所謂臨時約法。於財政一項。語極單簡。至會計法。審計法。俱係三年十月間頒布。此外關於財務行政之章制。雖曰弗完。亦既繁賾。茲擇其重要者著之於篇。以研究其得失焉。

第二章 財務行政之組織

國家之施行政務也。必先明定職權。其職權明。則事可得而舉。否則未有不敗。故行政上之職權。實爲行政組織中最重要者。近世立憲諸國。財務行政組織。有中央與

地方之別。其全國最高財務機關曰財政部。財政總長爲國務員之一。對於一切財政有指揮監督之權。夫財政部雖屬管轄全國財政。第一國之內。幅員遼闊。若必事事由部直接主持。必有鞭長莫及之勢。則又不得不設地方財務機關。分區管理。俾便進行。此項制度。與本國歷史習慣。以及經濟情形。社會程度。俱有密切關係。我國財務行政組織。以財政部爲全國最高機關。三年七月修正官制。財政部直隸於大總統。管轄會計出納租稅公債泉幣政府專賣儲金銀行及其他一切財政。並監督地方公共團體之財政。下置總務廳及賦稅會計泉幣公債庫藏五司。按總務廳職掌。一管理本部所管之官產官物。二管理本部經費。並各項收入之預算決算及會計。三稽核直轄各官署之會計。四撰輯保存收發文件。五編製統計及報告。六記錄職員之進退。七典守印信。八管理本部庶務及其他不屬於各司之事項。又賦稅司職掌。一關於國稅之賦課及徵收事項。二關於國稅之管理及監督事項。三關於土地清冊事項。四關於賦稅之調查稽核計算事項。五關於財政部所管轄之稅外一

切收入事項。六關於地方公共團體收入事項。七其他關於賦稅事項。又會計司職掌。一關於總預算決算事項。二關於特別會計之預算決算事項。三關於主計簿之登記及各種計算書之檢查事項。四關於編製歲入歲出現計書事項。五關於支付預算事項。六關於預備金之支出事項。七關於金錢及物品會計事項。八關於公共團體歲計事項。九其他關於會計一切事項。又泉幣司職掌。一關於整理幣制事項。二關於調查貨幣事項。三關於貨幣計算事項。四關於金屬貨幣及生金銀出入事項。五關於監督造幣廠事項。六關於監督銀行事項。七關於發行紙幣事項。八關於稽核準備金事項。九關於國內外金融事項。十其他關於幣制及銀行一切事項。又公債司職掌。一關於公債募集發行事項。二關於公債出納管理事項。三關於公債之還本付息事項。四關於公債之註冊更名事項。五關於公債簿籍之登記及公債計算書之調製事項。六關於整理公債事項。七關於地方公債稽核事項。八關於財政部證券事項。九其他關於公債一切事項。又庫藏司職掌。一關於國資之運用出

納事項。二關於發款命令之稽核事項。三關於國庫之出納管理事項。四關於國庫之出納計算書事項。五關於國庫簿之登記事項。六關於監督金庫事項。七關於監督出納官吏事項。八關於政府各種基金事項。九關於儲金保管物事項。十其他一切事項。此財政部之權限也。至財政總長承大總統之命。管理本部事務。監督所屬職員並所轄各官署。對於各省省長。及各地地方最高級行政長官之執行本部主管事務。有監察指示之責。其省長或最高級行政長官之命令或處分。認為違背法令或逾越權限者。得呈請大總統核奪。此又財政總長之職責也。

至地方財政機關之組織。須視中央集權地方分權以爲斷。現在各省財政廳。照三
年九月所頒官制。直隸於財政部。置廳長一人。管理全省財政。監督所屬職員。暨兼
管徵收之各縣知事。置總務徵權制用三科。其辦事權限條例。先於是年六月以申
令公布。有財政廳與財政廳長之分。財政廳之權限。一財政廳直隸於財政部。凡支
配款項及關於一切財政事務。均受財政部之指揮。遇有重要事件。得逕呈大總統。

二財政廳凡關於收納賦稅支付本省經費。及一切收入支出各款。均按月造具表冊。詳明省長。並報告財政部。三財政廳所收賦稅。應悉數交付金庫。凡奉大總統命令撥解。及財政部核定之款。得隨時支放。此財政廳之權限也。

又財政廳長之權限。一財政廳長奉大總統之任命。管轄全省財政徵收官吏。及考核兼管徵收之縣知事。綜理賦稅出納。執行各種稅法。催提各屬款項。籌濟中央要需。支配全省經費。辦理預算。及其他關於財政事務。二財政廳長奉特別命令。受省長之監督。凡關於籌辦財政事務。除奉大總統特令暨部飭外。均秉承省長辦理。並受其考查。所有本省經費支配。凡在主管部核定範圍以內。及地方自行籌集之款。得受省長之指揮。三財政廳長於所管官吏。關於財政之章制處分。或布告。認為違背法令。妨害公益。或侵越權限。得停止撤銷之。縣知事如有以上行爲。得呈明省長辦理。仍報告財政部。四財政廳長每年三月。應編製經徵官吏成績書。報告財政部。並詳報省長。其關於縣知事兼管徵收之成績。詳由省長查核。轉咨財政部。五財政

廳長於本廳辦事人員。得自行委用撤換。凡經徵官吏之用撤懲獎。暨兼管徵收之縣知事。關於財政事項。應予獎懲時。均呈請省長核辦。轉咨財政部。此又財政廳長之權限也。

以理言之。財政廳須有獨立之精神。顧以我國情形。財政廳之權。斷不敵省長之權。勢不能不受其節制。否則事事掣肘。必難推行盡利。是以各省省長。無不受監督財政之命者。但省長之監督財政。關於全省範圍至廣。其各道屬財政事宜。省長並得委任該管道尹監督之。蓋吾國政治狀況。向爲地方分權。一旦遽行集權。恐致多所窒礙。授省長以監督之權。俾得與部中有聯屬關係。庶幾統系分明。而事權不至龐雜。此我國財務行政組織之大略情形也。

其他特設財政機關。在徵收租稅。如海關稅則有稅務處。關監督。稅務司。常關稅。在海關管轄區域五十里以外。不歸海關兼管。另設常關監督。又鹽課。則有鹽務署。鹽運使。權運局。場知事。菸酒稅捐。則有菸酒事務局。公賣局。印花稅。則有印花稅總分

處。此外縣知事。徵收局。地方公共團體。俱爲經徵機關。在鑄造貨幣。則有造幣總分廠。在監督銀行。則有中國銀行總裁。副總裁。監理官。在清查官產。則有清理官產處。前項各機關職權。皆有章制明白規定。班班可考。第所宜注意者。各署無不受財政部之指揮監督。惟稅務處鹽務署。對於財政部儼然爲半獨立機關耳。

第三章 會計年度

一國政務。循環不息。卽政務上所生之收支。亦不能或停。若不規定結束之期。則積久愈形複雜。將無整理之方。因假定若干日爲一期間。於此期間內應行之收入支出。預爲估計其數目。曰預算。本此預算所定範圍。執行其期間內之收入支出。曰歲入。歲出。此歲入。歲出之界限。曰會計年度。故會計年度之長短。於整理財政極有關係。蓋其期間失之過長。則終鮮實效。失之過短。則徒勞無功。各國成例。以十二個月爲一會計年度者居多。取其便於整理也。至於年度開始之期。則國各不同。自一月一日始。至十二月三十一日止者。謂之曆年制。自四月一日始。至次年三月三十一

日止者。謂之四月制。自七月一日始。至次年六月三十日止者。謂之七月制。以上三制。無非視其國情而異。在昔時會議制度。尙未發生。是以常擇入多出少之時。爲年度開始之期。近以議會議決預算。須與年度始期相銜接。而規定年度。於是益爲困難。欲求施行便利。應以收多出少爲衡。而議會議定預算之時。又須距年度開始之期相近。方爲適宜。雖然。年度關係一國財政。會期僅關係議員個人之便宜。若二者不能兼顧。宜改會期以就年度。不宜改年度以就會期。此應注意者也。我國歲杪制。用見於戴記。是會計年度。自古以歲律爲準。歷代制用。均隨曆年相起。訖及民國三年十月會計法公布。遂改定以七月一日爲始期。其第一條。政府會計年度。以每年七月一日開始。次年六月三十日終止等語。蓋以六七月之交。適值糧賦開徵。支款亦較減。而與國會議決預算之期。又相接近。故特隨俗立法。以示與時變通之意。施行以後。各署實際分配。間有仍以年分計算者。辦法參差。四年四月。由財政部呈准將會計法所定會計年度。改爲曆年制。迨上年九月。經衆議院以前項變更會計年

度與近今各國年度之大勢不符。議決仍請恢復七月制。業已奉令改正。故現在我國會計年度開始之期。係屬採用七月制。但是否適合時宜。斟酌盡善。須視實行何如耳。

第四章 預算

第一節 預算之意義

政府於一會計年度間。將應行支出之歲出。應行收入之歲入。預爲估計其數目。以秩序的方式列記之。是之謂預算。凡預算之確定。必經議會之議決。未經議決之歲出入計算書。僅可名爲預算案。決不可謂爲預算。政府整理財政。所以必須預算者。關於歲出。示行政官以應守之範圍。關於歲入。示行政官以應達之程度。換言之。卽立法機關。向行政機關發布歲入歲出管理上應行遵守之一種條件也。譬如人之治家。其收入支出之數甚微。尙當統籌預計。以謀家政之整理。况國家財政。其出入至鉅。當出納之任者。其視國家固不如私計之切。苟無以限制之。則歲出必多。歲入

必少。而財政紊亂矣。此今日進步之國。皆以預算立整理財政之規也。

第二節 預算之編訂

編訂預算。其先須爲精密之調查。若調查疏略。則審議之時。固不能期其無誤。以故當編製之任者。必不可不熟悉歲出入之情形。是行政機關。實較立法機關爲重。蓋行政官吏。當施行政務之地。能詳知事務之輕重緩急。而明於歲入之多寡增減。此固非立法機關之所可及。故各國編訂預算。多委於行政機關。觀我國會計法第六條文義。所謂歲入歲出總預算。應於上年度提交國會。是已認定行政機關有編訂預算之權矣。雖然。行政機關編訂預算。亦有二種之別。其一。各部分別編訂。又其一。各部分別編訂。而總理與財政部綜合以製成之。用各部分別編訂之法。則各部長官各以己意爲準。務求所屬事業之擴張。故經費不免過鉅。至總理與財政部綜合之法。又分爲二。一各部提出。而總理或財政部綜合之。二閣議略定預算編訂之大體。各部準據之以編訂預算案。提出於總理暨財政部。使議定之。今考兩法之得失。

在前法雖使總理暨財政部握綜合之權。然各部既已提出過鉅之預算。握綜合之權者。裁汰一切。以定取舍之方。夫豈易易。惟後法預算全體之方針。既於會議定之。則當綜合之地者。得據其所定之標準。以爲取舍。而各部亦不能妄逾其標準。過於請求。似較完善。此項辦法。決定大政方針。固以總理爲主。若方針已定。比較歲出入而謀其整理。固財政當局之所長。我國編訂預算程序。照二年九月財政部擬訂簡章。各省造具歲入歲出概算書。爲第一步。各部核編歲入歲出概算書。爲第二步。財政部彙總核編歲入歲出總概算書。爲第三步。國務院會議確定政策。分配歲入歲出之數。爲第四步。主管各部遵照院議編造歲入歲出預算書。爲第五步。財政部彙總核編歲入歲出總預算書。爲第六步。各按步驟。一致進行。此編訂預算之大略也。

第三節 預算之體制

預算體制。有總計純計之分。總計預算者。係記載歲入總額之預算。而純計預算者。乃自歲入總額中扣除徵收費。僅以所餘歲入記載之預算。古代東西各國。大抵採

用純計預算。前清各省財政。僅負協解之責。與之相似。然其弊有二。一不知收入多少。則財源之善惡無從審定。二不易監督收稅官吏。蓋官吏果依法令徵收與否。以及如何扣除費用。無憑察核。故近年以來。各國相率改用總計預算。我國會計法第三條。國家之租稅及其他收入爲歲入。一切經費爲歲出。歲入歲出均應編入總預算。誠以國家之歲入歲出。劃然爲兩大系統。不容絲毫混淆。所謂均應編入總預算者。乃表明採用總計預算之意。申言之。卽歲入不以徵收之費相抵列收。歲出不以收入之款相抵列支是也。

第四節 預算之格式

預算爲政府歲出入之計畫書。一經議會議決。卽當據以實行。故其格式不可不詳爲釐定。使之秩然有序。一覽無遺。方得作爲標準。而便遵守。我國會計法第七條。歲入歲出總預算。分經常臨時二門。每門須分款分項。是明定總預算之格式。蓋經費之一定不移。有永久性質而無終止之期者。曰經常歲出。反之一時之需。或數年之

需而有告竣之時者。曰臨時歲出。歲入亦然。公債爲臨時歲入。租稅爲經常歲入。但係爲特定事件而加徵之租稅。如戰時特別稅。亦臨時歲入也。財政原則。經常經費。須以經常收入充之。已不待論。抑欲保財政之鞏固。卽臨時費。亦須以經常收入給其幾分之幾。世運日進。事物益繁。故無歲不需臨時費。往往性質仍不失爲臨時費。而事實上竟與經常費用無異。而臨時支出。期迫款鉅。與臨時收入。期遲款微。不能相應。又無論矣。故一國之財政。必能以經常收入。供給臨時費用之大部分。然後能立於鞏固之地位。此預算之所以分門編訂也。次論預算之科目。科目有縱有橫。凡係立法之監督者。由縱而橫。由粗而密。而其間不容挪移使用者也。行政之監督。由橫而縱。由密而更析爲極密之細目。以對照其各費之用途者也。會計法第七條。所謂分款分項者。卽爲立法科目。而歲入歲出總預算書之款項。須由財政部決定區分。以示區分款項之重要。蓋欲謀預算之統一。不可不先爲之計也。至歲入歲出預算書。於款項下再分目節。目節之區分。統由各部協議定之。誠以表見於總預算者。

爲各款各項。然在各部預計經費之時。必有計算之基礎。基礎維何在。對人經費。卽每人俸給。及共有人數。對物經費。卽每物單價。此計算之所從出。卽要求經費之理由也。國會審查預算。而不知其要求之理由。與計算之基礎。將何以決定當否。顧節目之重要若此。而不列入總預算何也。蓋節目一併列入預算。行政官將無活動之餘地。此所以定款項爲立法科目。使官署有遵守之義務。目節爲行政科目。第供國會之參考。使得盡其審查之責已耳。

第五節 預算之附件

提出於國會之總預算。其格式分經常臨時二門。每門復分款分項。既如上述矣。第總預算係總括歲入歲出之全體者。當其編訂之時。必有一定之根據。卽各官署所管歲入歲出預計書是已。此項預計書。歲入以各種租稅及官有財產收入。官業收入。雜收入。分類。歲出以各主管行政經費分類。是以更有名之爲類別預計者。至預算本係一種預測。尤須具有經過之收支實數。方足以備考證。故提出總預算於國

會不可不附送切實之參照書類。我國會計法第七條第二項總預算於提出國會時。附送參照書類如左。一各官署所管歲入預計書區分款項目。二各官署主管歲出預計書區分款項目。三前會計年度之歲入歲出現計書。所謂前會計年度之歲入歲出現計書。即總預算提出於國會上二年度之收支實數。譬如民國六年度之總預算案。提出於國會。其附送之現計書。乃民國四年七月一日起至五年六月三十日止之四年度歲入歲出現計書也。蓋國會審查預算。先宜詢問政府之行政方針。其次參考歲入歲出預計書。又其次參考前會計年度之歲入歲出現計書。夫提出預算。所以必須附送各種參考書類者。以總預算之款項額數。固可審定。然歲入之數。是否精確。歲出之數。能否節約。非有詳細對照。莫由悉其底蘊。得此附屬書類。不特可以據爲證明。且如財政部編訂偶有錯誤。國會亦可資以改正也。

第六節 預算之追加

預算成立以後。全國行政方針。業經大定。即一年度中之收入支出。亦已分配就緒。

故預算以不再追加爲原則。第一國之大。不能無特別事故。爲編製預算時所不及料者。或羅意外之天災。焚燒官廳。有再築之必要。或因法律之續頒。添設衙署。有加費之必要。或購外國之物品。改訂契約。有增價之必要。此亦事實之所恆有。然使任意追加。漫無限制。不特行政之進行。不能一致。卽預算之效力。亦將潛消。是以各國成例。雖有追加預算之規定。亦有限制追加之條件。我國會計法第六條。除必不可免之經費。及基於法律或契約所必需之經費。致生不足外。不得提出追加預算。所以明定追加預算之辦法。按民國二年七月。財政部以各衙署於編製預算之初。每不特別注意。迨至編竣後。凡遇預算所無之款。不問是否合例。率請追加。流弊滋多。遂定限制之法三端。一非根據法律發生之經費。不得追加。二非根據對外契約發生之經費。不得追加。三非非常緊急而又爲不可避之事實所需之經費。不得追加。經國務會議議決施行。旋訂會計法時。卽以此爲根據也。

第七節 預備金之設置

預算者。爲辦理預定之事實起見。政府預行估計之金額也。既非確數。則或有盈餘。或生不足。實爲事理之所必至。但遇有盈餘。歸入歲出剩餘。於行政尙屬無礙。若遇有不足。既不得另有儲金以充用。又不得以歲出定額移充。復不能以他種名義。徵收租稅爲彌補之財源。當此之時。政務不幾終止耶。况一日萬幾。事實之發生。有非估計預算時所能測定乎。此預算中所以有設置預備金之必要也。非然者。行政官吏慮不足時之無可救濟。因於編製預算時。先行故意加增。則預算必致不確。我國會計法第八條。預算中應設左列預備金。第一預備金。第二預備金。預算內所生不足之數。係必不可免者。以第一預備金充之。遇有預算外必需之費用。以第二預備金充之。第九條支用預備金。須於國會開會時。求其承諾。是即明定預備金使用之範圍。及其立法之監督也。顧既明定預備費。何以又必分爲第一第二。蓋以行政上之事實。非該管官吏疎忽遺漏。斷不致於預定經費之外。另生他種之費。苟不嚴爲限制。轉恐預算經費者。以有預備金之故。而不鄭重編製也。故第一預備金。必須事

實已估計於預算之中。而至經費之數目。偶有不足。且確有不可免之理由者。始得以該預備金充之。第二預備金。必其事實爲預算款項中所無之事件。而尤爲必需之費用。始得以該預備金充之。但預備金既於總預算中。經國會之協贊支用後。似無庸求其承諾。不知當國會協贊預算時。僅決定預算內所生之不足。以第一預備金充之。預算外必需之經費。以第二預備金充之。至實在用途。當時並未確定。政府支用此等預備金。能否悉符原議。一問題也。况協贊者。爲預備金之總額。在第一預備金所支出之用途。當時雖議有定額。今復再以第一預備金補充不足。則不啻變更前議。第二預備金所支出之費。又爲預算外之必要經費。當時亦並未議定。則固非已經協贊之科目可比。此又一問題也。今規定支用預備金。須於次年度國會開會時求其承諾。亦示慎重會計之意耳。

第八節 預算之提交

預算者。政府於一會計年度中所屬之收支。預爲籌畫。將使各行政機關據之以爲

準繩者也。其收入支出與國民負擔有關。國會議決預算實爲監督財政之第一着。使後時而提交國會。則亦何用此預算爲。顧名思義。必在會計年度開始以前明矣。然國會之議決。如已在年度開始之際。則頒布全國。恐達到僻遠處所。必在年度開始之後。况國會審查預算案。尙有種種手續。非寬以時日。不能慎重其事。我國會計法第六條。歲入歲出總預算。應於上年度提交國會。其提交時期。雖未明定。要以國會每年召集之始爲度。卽或爲事實所阻。亦必儘先提交。以合立憲之精意。

第九節 預算之審查

凡議案必須審查。所以鄭重之也。預算案關係於國家至大。故各國通例。不經審查。不得付之會議。今考各國審查委員會之組織。凡有二種。一以一部分被選委員組織之。二以全院委員組織之。一部委員制。委員數少。而牢籠之策易行。行政方面往往因之以求預算案之通過。且用抽簽法選定委員部屬時。其委員未必皆有財政之知識。以是委員會之報告每致打消。委員之審查或歸無效。此其弊也。雖然。全院

委員亦非毫無流弊。蓋全院委員會。其審查與會議。僅止變更會議之名稱與方法而已。又委員之數衆多。務必富有自治能力。討論之時。方免嘵嘵之爭辯。否則徒費時日。終鮮成功。亦不能謂之善制。故二法互有短長。當相度其本國情勢以行之耳。

第十節 預算之議決

提出議案。在兩院制之國。當以下院爲先。顧關於議決上之權利。則頗難遽定。蓋兩院並立之國。上院足以防下院之放恣輕躁。下院亦足以防上院之專擅壓制。互相牽制。乃爲促國利民福之成。是兩院之利也。然兩院爭持意見。軋轢不已。轉足爲政治之害。如預算因以不成立。則亦可憂。以故預算案之議決。各國有獨許下院以修正權。而上院惟能對其全體加以可否者。又有雖與上院以修正之權。而實際上恆由兩院協議而決定者。我國臨時約法第十九條。列舉參議院職權。其第二款載明議決臨時政府之預算。國會組織法第一條。民國議會。以參議院衆議院構成之。第十四條。民國憲法未定以前。臨時約法所定參議院之職權。爲民國議會之職權。又

其第二項預算。須先經衆議院之議決等語。是則政府之預算案。應先交衆議院。蓋衆議院議員。由直接選舉所出。民間疾苦。夙所備知。而預算案所列入款。尤與民生相關。故政府之預算案。應先經衆議院議決。以符監督財政之義。迨衆議院議決後。再由參議院開會審議。於此尙有一問題。卽參議院是否有修正之權是也。參議院修正預算。在國會組織法未經明定。惟詳釋條文。議決預算。兩院同負此責。參議院於衆議院議決之預算案。當然有修正之權。兩院制之精意。職權相同。彼此糾正。所以示議事慎密之意。

第十一節 預算之實行

預算既定。經公布而施行之。不經公布。預算雖立。固不能以施行也。惟預算者。不過一種之推測。其推測雖云至精。及其行之。因物價之漲落。政事之變遷。必發生有餘或不足。此爲理勢所必至。但不足之時。照會計法第八條。設有預備金。至有餘時。其處分之法有二。一以之爲各部之利益金。使充其部之經費。一則歸之中央。二者各

有得失。前法使各部能自節約。然編製預算案時。往往妄冀贏餘。使預算不確實。若後法則各部因之不肯節約焉。我國會計法第十二條。各年度歲計有剩餘時。應將剩餘之款。轉入次年度歲入。係屬採用後法耳。

第十二節 預算之效力

預算者。爲制限行政官職權之條件。而所謂效力。則表示制限之權能也。制限維何。即使其遵守預算所規定之時間與款項而已。換言之。不外制限年度之轉移。及科目之流用耳。我國會計法第四條。各年度歲出定額。不得移充他年度之經費。又第十五條。每會計年度內。政府應支一切經費之定額。以該年度歲入充之。是所以制限年度之移轉也。又會計法第十六條。各官署長官。不得於預算所定用途外。使用定額。或將各項定額彼此流用。是所以制限科目之流用也。惟我國辦理預算。尙未精密。當時立法者。恐其過於束縛行政。對於流用定額。設有變例。卽以流用認可之權。付之大總統。故但書內有各官署因特別情事有流用各項定額之必要時。應

聲敘事由。呈請大總統核辦。經大總統認爲必要。准其流用者。不在此限等語。準是以談。則大總統直有變更預算之權力。而預算之效力。僅足以制限各官署長官。而不足以制限大總統。於預算本義。殊有未符。似應將核准流用之規定廢止。以昭確實。

第五章 收支

第一節 收支繳付機關

各立憲國收支辦法。以預算爲基礎。以金庫爲樞紐。收入有納稅通知。支出有支付飭書。收支結束。有金庫之計算報告。與經徵官之徵收報告。可資對照。全國收入一款。支出一款。中央均有帳簿登記。可資稽核。蓋各項入款。務須繳納於國庫。至其應領經費。雖在同一年度內。必據相當之科目。經相當之程序。方得照領。不得以入款抵充出款。庶收入既絕侵挪之弊。支出尤鮮浮濫之虞。燦然具備。犁然各當。與節制謹度之旨相符。我國會計法第十四條。各官署所管一切歲入。統由國庫收入之。又

第二十三條。各官署所管一切歲出。統由國庫支付之。又第十六條第二項。各官署所管一切歲入。不得於未交國庫以前。先行使用。但有法令規定者。不在此限。是明定現金出納之應歸國庫。寓有慎其守藏之意。惟我國幅員遼闊。金庫尙未遍設。目下情形。收支兩項。統由國庫記帳。尙難一律辦到。不得不設例外。於統一國庫之中。仍寓遷就事實之意。無非欲求推行盡利而已。

第二節 收支事務

考我國收支規程。詳定於會計審計兩法。約有四端。一徵收定制。二徵收方法。三支付預算。四支付飭書。茲分述如左。

第一款 徵收定制

文明國家之租稅及賦役。除法令規定外。無論何種名義。不得徵收。故我國會計法第十一條第一項。國家租稅及其他收入。依據法令之規定。徵收或收納之。所謂法令規定者。如田賦則例。鹽稅則例。關稅則例。印花稅法。所有徵收定率。均當遵照公

布之法令行之。不得另以他種名義。別事誅求。至其徵收時所用之執行手續。如田賦徵收辦法。印花稅法施行細則等。亦當恪守辦理。其他收入。有本於法令者。如行政上之規費等類。有由於行政官之行爲者。如變賣官產等類。有基於官業之收入者。如路電航郵等類。凡一切收納手續。要以法令所規定者爲準。

第二款 徵收方法

各國徵收租稅之方法。約有三端。一私人包辦法。二委託地方團體擔任法。三國家自行徵收法。我國現行租稅制度。係由國家設官徵收爲原則。然亦有委託地方團體代理者。故會計法第十一條第二項。無法令上確定之該管官吏資格者。不得徵收國家之租稅。或收納其他之收入。蓋徵收賦稅。所以限於法令上確定之該管官吏者。一以防他人之冒濫。一以明納稅之義務。其慎重國課之意。至爲顯著。雖然。不謂法令上確定之該管官吏。而謂法令上確定之該官吏資格。是固不泥於官吏可知。而凡有此等官吏之資格者。皆得收納之意。固甚明。如委託自治團體代徵驗契。

稅。委託商會代銷印花稅票等是已。

第三款 支付預算

審計法施行規則第一條。各官署應於每月五日以前。依預算定額之範圍。編造次月支付預算書。送由財政部查核。發款後。轉送審計院備查。其在各地方之官署。應依前項規定。將次月支付預算書。送由財政廳查核。發款後。詳由財政部轉送審計院。凡此皆係領款之手續。以期發款與預算之數相符耳。

第四款 支付飭書

預算中之歲出經費定額。各該管官署雖有使用之權。然實際之現金。悉由國庫保管。當其使用時。非發支付飭書。不能支付。國庫有保管現金之責。非預算上之定額。不能逕行照發。此爲會計上重要之組織。若保管現金。與使用現金之權。屬之一人。則不特易生濫費之弊。且恐會計之整理。亦較困難矣。至發給支付飭書之權。以屬於主管預算之各部總長。或專屬財政總長爲原則。第事實上不必直接執行此職。

務得委任其他相當官吏執行之。被委任之官吏更得委任其所屬官吏執行之。惟委任必以法令爲依據耳。我國現在之財政支絀時虞。非予財政部以綜理全國度支之權。不足以收調劑緩急之效。於是會計法第十七條預算定額之使用。由財政部對於國庫發支付飭書。財政部依法令之規定。得委任相當之官署發支付飭書。又第十九條。財政部及其所委任之官署。非對於國家之正當債權人。或其代理人。不得發支付飭書。又第十八條。支付飭書。違背法令者。國庫不得支付。準此規定。出納現款。國庫司之支付飭書。財政部發之。非應行支付者。財政部不得發此飭書。國庫見爲違背法令者。雖有財政部之飭書。亦不得發給現款。彼此相制。可杜財政官吏之弊。以上所述支付飭書辦法。指已到使用之期各項預算定額而言。若未到使用之期。卽不得發給支付飭書。以非如此。則財政官吏將緣以爲奸耳。雖然。經費中亦必須預付支付飭書。始能全其效用者。苟不許其發給。勢將不能周轉。故不得不另定變通之法。是以會計法於第二十條。又設一例外焉。其條文云。左列各款經費。

由財政部委任主務官署。及政府指定之銀行發給現款時。得發預付之支付飭書。所謂左列各款經費。如第一項國債之本利。則以國債債券。散布全國。買賣轉讓。事所恆有。爲人民便宜起見。自當預付現金於銀行。使之代付於各債主。又第二項軍隊軍艦。或官有船舶經費。則以停泊之處。每無一定。欲發普通支付飭書。往往無相當之金庫。可以委託。又第三項。在外各公署之經費。第四項。前項以外。凡在外国支付之經費。則以金庫之區域。不能及於國外。除預付現金外。別無支付之法。又第五項。交通不便地方。及未設立國庫地方。所支付之經費。皆以正當債權人所在地。無金庫可託故也。又第六項。各官署常用雜款。每年不滿五千元之經費。則以零星支付。每次發給支付飭書。過於煩瑣。又第七項。無確定地點之辦公處。所需之經費。則以辦公地點。既不確定。適用普通支付飭書。有所困難。自當以預付現金爲宜。又第八項。各官署直接自辦工程上之經費。但一主務官以付一萬元爲限。則以各官署直接自辦工程。凡工匠夫役薪工。以及一切物料之購置。關係複雜。迥異尋常。謀

事實之便利。以一次預付於主務官署爲宜。然工程經費。如可賡續預付。易啓營私之弊。故設額數之限制。而預爲防範也。

第三節 收支整理期間

會計年度之界限。雖經定爲七月一日始。至次年六月三十日止。然事實發生之期。未必卽爲實行。使輾轉遷延。不確定一結束期間。前後套搭。終無清結之日。而會計年度不幾等於虛設乎。譬如某項租稅截止之期。在六月三十日以前。經管徵收官吏於此期內發納稅通知書。但納稅人到庫繳納。必在年度以後。此徵諸歲入必須規定整理期間者也。又如在六月三十日以前。訂立購買物品契約。自履行契約上之條件。以至發給支付飭書。動需時日。決不能在年度內一律完結。此徵諸歲出必須規定整理期間者也。是故各國辦法。均於年度界限以外。另定整理出納事務之期間。而其期間之短長。又各視其國情而異。我國會計法第二條。每年度歲入歲出之出納事務。其整理完結之期。不得逾次年度十二月三十一日。此卽所以規定整

理出納事務之期間也。至所謂整理完結者。並非次年度十二月三十一日以前。必得完結。蓋果能完結與否。爲事實問題。茲之所謂完結者。特謂本年度六月三十日以前。政府所應有之權利義務。至次年度十二月三十一日。必令全然履行。卽有不能履行之事。亦必使移入次年度。而於本年度則以此日爲終結之期耳。雖然。以吾國地大事繁。交通不便。一切行政程度。尙多未能整齊。今會計法所定整理期間。以經過年度後六個月爲限。立法之意固重在速行清結。但究竟能否一律如期清結。此所當研究者也。

第四節 收支時效

收支整理期間。乃行政內部之整理條件。不過約束行政官吏而已。並非對於國家之債權者與債務者言也。若夫收支時效。以經過一定期限。遂使債權債務。因之消滅耳。夫債權之時效。在普通民法。其期限頗長。通例定爲十年者居多。至國家之出納爲數甚鉅。總以速行清結爲主。否則債權債務之時效過長。其於整理手續。殊多

不便。是以較之普通時效。特爲縮短。具有深意。我國會計法二十六七兩條。卽爲規定收支之時效。按第二十六條云。凡應納於政府之款。經過本年度後五年以內。不經政府通知。令其完納者。得免完納之義務。但以特別法令規定期滿免除之期限者。不在此限。所謂應納於政府之款者。不問其因於私法上之結果。因於公法上之結果。但對於政府有完納義務者皆屬之。所謂五年以內者。自義務確定年度之次年算起。扣足五年。而其期乃滿也。又第二十七條云。政府應發之款。經過本年度後五年以內。未經債權人請領支付飭書。或已領支付飭書。未經請發現款者。免除給發之義務。但以特別法令規定期滿免除之期限者。不在此限。所謂政府應發之款者。但使政府有發給之義務。初不問其因於私法上之結果。因於公法上之結果也。請領支付飭書。指債權人對於發支付飭書官吏。請其交付飭書也。請發現款。指債權人以支付飭書。示之銀行。請其交付現款也。國民既依時效而得免完納之義務。政府亦當依時效而消滅債務。此條之規定。實因於前條而生。至期滿免除之期限。

有會計法上所定之期限。有特別法令所定之期限兩種。特別法令之效力。勝於一般法令。無論何事。應先適用特別法令。若爲特別法令所無者。然後援用普通法令。此爲法理上之原則。故政府債權債務之期滿免除。先用各該法令。如國債之還本付息停止期限。均由政府分別明定。登報廣告。又如田賦之蠲豁。亦爲法令所明定。以上兩端。皆應遵照各該法令。不得援引會計法所定免除之期。如有他種事項。爲各該法令所無者。乃可適用會計法所定免除之期。此中蓋有先後之程序也。

第五節 收支之變通

收支變通之法。不外兩端。一爲入款之處分。一爲經費之遞用。入款處分。我國會計法第十二條第一項。各年度歲計有剩餘時。應將剩餘之款。轉入次年度歲入。是明定處分歲計剩餘之法。又第二項出納完結年度之收入。及其他預算外一切收入。均編入現年度歲入。是明定處分出納完結以後。及預算外入款之法。又第十三條。因誤付透付。及依法令預付估付墊付所繳還之款。在出納期完結以前。仍歸入原

經費定額內。在出納期完結後。編入現年度歲入。是明定處分支出後。繳回各款之法。此皆入款處分之大概也。歲計剩餘云者。卽一年度之收入。以之供一年度之支出後。所餘之不用金額也。是項剩餘金額。不規定處分方法。將有儲存或挪用之弊。會計年度。固至六月三十日已終止。而金庫出納期限。現在尙未確定。但必在金庫鎖閉之期以後。方能確計各款之有無剩餘。是發現剩餘之時。已在年度經過以後。故必撥入次年度歲入。以資結束。第是項剩餘金額。在次年度爲預算以外之收入。並非編入預算內。此尤當注意者也。蓋次年度預算。早經議決公布。而前年度於整理期間內。發見剩餘金額。不及編入次年度預算書內。故作爲預算外之收入。以昭核實。又出納完結以後之收入。爲本屬上年度之收入。至出納完結後。始行納入國庫之款。一名過年度收入。卽上年度入款交納金庫。已逾整理期限。至預算外之一切收入。凡超過預算定額之收入。及預算科目以外之收入。均屬此類。如田賦於預算外超過之數。及官產變價未經列入預算之款。是蓋出納完結以後之入款。既

不歸入前年度。祇可編入現年度之內。而預算外之入款。既未能列入預算。亦祇能編入現年度之內。此係事後補救之法。而爲整理收款之手續耳。若會計法第十三條所載。誤付二字。解釋有二。或謂係專指科目錯誤而言。或謂係專指對於非正當之債權人或代理人誤發支付飭書而言。如因科目錯誤而付款。固誤付也。卽於不應付而付。亦誤付也。範圍頗廣。不應拘泥一說。透付云者。卽對於正當之債主。因失於檢查。超過其應支額數之謂。誤付透付。金庫稍一不慎。卽有此弊。是款應行繳還金庫。自不待言。預付係將一定金額。支付於未來債務之謂。如會計法第二十條第二項所列支款。是估付係債務雖定。而額數尙難確定。估數支付之謂。如旅費遊歷費等類。是墊付係一定範圍之經費。暫供他處挪用之謂。如鹽款另儲償還外債。在未到期之前。暫行移挪以供他用。是或謂墊付一項。按之法理。未臻妥善。何則。既係一定範圍之經費。則已有專用之目的。可知。今供他處墊付之用。使繳還在出納完結期前。尙可歸還原定之額。若在出納完結期後。不適成爲各項彼此流用耶。要之

國庫果能統一。則有所需要。自可由國庫支給。卽令預算未列之款。如果不背法令。亦可動用預備金。何所用其墊付。雖然。墊付一項。原係權宜之方。現在我國度支奇窘。國庫粗具雛形。尙未普設。不得不藉墊付以濟急需。而資周轉。凡屬誤付透付兩種。一經查明其誤付透付之數。自當繳還。預付估付兩種。於支付時未知實數。迨其事竣。如有剩餘。亦當如數繳還。其墊付一種。既係一時移用。久必如期繳還國庫。以上各種。均應各歸原列之額。爲結束之方。於理甚明。如在出納完結以後。該年度之出納既已完結。卽屬歲計剩餘。故應編入現年度歲入之內也。至於經費遞用。我國會計法第二十一條。凡經費定額。爲預算內許其展至次年度使用者。及一年度內應完竣之工程製造。因變故遲延。在該年度內不能支訖者。均得轉入次年度使用。又第二十二條。工程製造及其他事業。必須數年竣工。定有繼續費之總額者。每年度支出剩餘之數。得遞次展用。至完工年度爲止。此皆經費遞用之大概也。查預算原則。以一會計年度爲限。年度經過後。雖有定額。已失預算之效用。不能再行使用。

茲爲事實上便利起見。規定遞用範圍。綜而計之。約分爲三。一爲經費定額。預算所明許展期者。二爲一年度內應完竣之工程製造經費。因變故而不能於年度內支訖者。三爲工程製造及其他事業之繼續費。考預算內明許其轉至次年度之經費。係議會議決此項預算時。聲明許其轉至次年度使用。自無疑義。惟第二第三兩項。解釋頗難。或謂一年度內應完竣之工程製造。必須於一年度內實已開始。第不能於此年度內完竣者。方能轉用。若於年度內因遇變故並未開始之工程製造。則不能援照辦理。竊謂此說未免過拘。若因年度內未經開始。經議會議決之定額。卽爲無效。自必再遲一年。至後年始能興辦。於行政上殊多損失。立法之意必非如此。至繼續費一項。蓋以特別事業。往往必待數年始可告竣。若每年必經議會議定。再行動用。設一年不得議會議定。則全部事業將貽半途廢輟之憂。至繼續費之要件有二。一估定總額。一按年派分額是也。故凡數年完竣之事業。其經費僅有總額而不按年派分配者。祇得謂爲事業經費之計畫。而非正當之繼續經費也。

第六節 收支計算

收支之計算。我國會計法雖無明文。而審計法及審計法施行規則。規定綦詳。按審計法第四條。經管徵稅或其他項收入之各官署。每月經過後應編造上月收入計算書。送審計院審查。所有收入證據。應由各該官署保存。而審計法施行規則。復定編成之期。應於每月經過後十五日以內。送由該管上級官署核閱。加具按語。轉送審計院審查。如官署所管事務。涉及數部主管者。應按照性質。分別編送計算書。此收入官署應編收入計算書之程序也。

又審計法第五條。各官署每月經過後。應編造上月支出計算書。連同憑證單據。送審計院審查。但因國家營業之便利。及其他有特別情事者。其憑證單據。得由該官署保存。前項各官署保存之證據。審計院得隨時檢查之。而審計法施行規則。復定編成之期。應於每月經過後十五日以內。送由該管上級官署核閱。加具按語。轉送審計院審查。如官署所管事務。涉及數部主管者。應按照性質。分別編送計算書。此

支出官署應編支出計算書之程序也。

以上兩端。係辦理收支計算書之規程。而營業機關及金庫。亦應照造收支計算書。及收支月計表。辦法略同於前。至審計院審查每月計算書。如有疑義。得行文查詢各官署。須於一定之期限內答復。其支出計算書及證明單據。議決為正當者。應發給核准狀。解除出納官吏之責任。議決為不正當者。通知該主管長官執行處分。議決為應負賠償之責者。通知該主管長官限期追繳。均定於審計法之內。所以示慎重審計之意。

第六章 金庫

國家現金之收支。須有匯集之樞紐。而管理現金之處。是為金庫。考金庫組織。有官署金庫制。與國家金庫制之分。古時各國皆行官署金庫制。即各項官署各自設一金庫。以管理本機關之收支。僅以其餘款報解中央者。其弊有四。一使一國財政紛亂而不統一。二各官署濫用。三保管人員營私。四管庫之官吏多。而經費亦鉅。近世

有鑒於此。遂皆改用國家金庫制。國家金庫制者。集合行政全體。組成有一定系統之金庫也。又有單一金庫。複數金庫二種。前者爲統一全國收支於一系之金庫。後者對於特別行政事項之收支。特設金庫以管理之。例如官辦路礦郵電及專賣等之企業行政。各設一專用金庫。以謀事實上之便利耳。至國庫出納事務。委諸銀行管理。在今日幾成通例。然其辦法究非全無區別。國庫收入。悉存銀行。作爲存款。生息。支出時。再開支票。向銀行取用。是爲存款制。於銀行內另立國庫金出納之計算。不與銀行營業之出納相混。專事保管。並不生息。是爲保管制。此金庫組織之大略也。

我國前清定制。戶部分設三庫。曰銀庫。曰緞疋庫。曰顏料庫。爲天下財賦之總匯。至外省之庫。共分九類。曰將軍副都統庫。曰藩庫。曰按察使庫。曰糧道庫。曰驛道河道庫。曰鹽運司鹽法道庫。曰關稅庫。曰道府直隸州及苗疆分防廳庫。曰州縣衛所庫。尙沿官署金庫之舊。迨至民國二年。金庫條例草案頒行。始漸次採用國家金庫制。

度。其金庫分爲三種。一總金庫。二分金庫。三支金庫。總金庫設於政府所在地。分金庫及支金庫。設於各地方。總金庫統轄各地之分金庫。分金庫統轄所屬之支金庫。其不設分金庫地方之支金庫。由總金庫直轄之。總金庫分金庫及支金庫。由財政總長委託中國銀行掌理。中國銀行得酌量情形。委託其他銀行代理。或另設派辦處。辦理分金庫支金庫事務。但須經財政總長核准。又銀行應將金庫款項與營業資本。分別存儲。但經財政總長核准。得以金庫款項之一部分。移作存款。此外財政部復定有委託交通銀行代理金庫暫行章程。由是以觀。我國金庫制度。昔爲官署金庫。今改國家金庫。自改國家金庫委託銀行後。初係單一金庫。繼屬複數金庫。彰彰甚明。其經理庫款辦法。以保管爲原則。存款爲例外。無非參酌各國之制。以期變通盡利。

按統一金庫。爲整理財政之要圖。是以三年頒布財政廳辦事權限條例內。有經徵各款。均須解交金庫之規定。旋由財政部兩次電飭各省長官。及財政廳長。將辦理

金庫情形。詳細聲明。並飭銀行速行籌設分庫。兩年以來。中國交通兩銀行籌設分庫。至爲認真。而各省財政機關。亦復奉行甚力。故各省金庫。今已漸有統一之勢。據各省最近報告。現在辦理情形。可分爲四類。一爲金庫已由中國或交通銀行接收者。凡十九省三區。次爲中國或交通銀行已設分行號。而金庫尙未接收者。又次爲中國或交通銀行並未分設行號。而金庫事宜由官錢局或省銀行代爲辦理者。其餘各省均附設於官署。聞政府現擬統一金庫順序。從中國或交通銀行已設分行號各省。先爲着手。而以未設分行號各省。向有代辦金庫之機關者次之。至官署金庫。俟以上兩項次第實行後。再行改組。要不外斟酌實際之情形。妥定開辦之先後而已。

第七章 審計制度

預算雖經政府編訂。國會議決。然當實施時。非有監督之者。欲期其切實奉行。恐不可得。故各國莫不設立審計機關。以專司監督之職。惟其組織之法。可別爲二。有於

財政部內附設審計機關。有特設獨立機關。以掌審計者。在設獨立機關之國。而其成例又分三種。一爲選舉制。其審計員由國會選出也。二爲任命制。由元首任命作爲官吏者。三爲折衷制。於下院所薦舉人員中。由元首任命之。

我國現行審計制度。照三年六月所頒審計院編制法。審計院直隸於大總統。依審計法。審定國家歲入歲出之決算。置院長副院長各一人。審計官十五人。協審官二十七人。由此以觀。是審計院係屬獨立機關之採用任命制者。其審計官協審官。必須具一定之資格。方得荐充。非受刑法之宣告。或懲戒之處分。不得令其退職。或減俸。限制既嚴。而保障甚固。無非求其盡職起見。至審計範圍。定於審計法第一條。其應行審定事項。一總決算。二各官署每月之收支計算。三特別會計之收支計算。四官有物之收支計算。五由政府發給補助費。或特與保證之收支計算。六法令特定應爲審計院審定之收支計算。第以大總統副總統歲費。暨政府機密費。照法獨不在審計範圍之內。以是政府往往利用機密之名。濫行開支。而審定之權。因以減削。

矣。此外於國情尙有未盡適合者。卽以吾國幅員廣大。交通不便。而物價生計。又復懸殊。厲行審計。多所困難。所可據爲標準者。僅就其報告數目。加以核對。卽令往返駁詰。累月經旬。而其結果。未必能得真相。若爲實行調查。時日匆促。事實狀況。仍難遽爲辨別。非亟籌辦法。無由得審計之實效。審計機關等於虛設。其辦法須於各省添設審計分院。受審計院長之指揮監督。就地審查。分院本院合爲一體。審查結果效力相同。審計之職責既分。又可免上下機關承轉覆核之煩。分院組織。各置審計官一人。或二人。協審官二人至四人。以審計官一人爲主任。直隸於審計院長。其中央審計院審計協審各官。應卽分配各分院。照此辦理。經費員缺。雖略有增加。然審計得以實施。財政積弊。庶可祛除也。

第八章 決算

第一節 決算之意義

決算者。所以證明預算執行之結果。非至預算施行以後。已屆整理之期。不能舉其

實現也。然必設迅速確實之程序。使其易於整理。一以明執行預算者之責任。一以往年之事蹟。促現在執行上之注意及改良。且以作後年度編訂及議決預算之材料。而在立法機關。又可知當年預算之結果。以下次年度預算之得當與否。一舉而數利興焉。

第二節 決算之編訂

我國編訂決算程序。會計法未經規定。審計法內雖有審計院審定總決算之語。然亦未經明定。近頒審計法施行規則。關於編訂決算程序。頗爲明瞭。如第六條中央各官署應於年度經過後三個月以內。編成歲入歲出決算報告書。送主管部查核。國外各官署同。第七條。各省各特別區域。及蒙藏等處各官署。應於年度經過三個月以內。編成歲入歲出決算報告書。送財政廳或財政分廳彙核。於年度經過後六個月以內。編成全省或全區域歲入歲出決算報告書。送財政部並分送主管部查核。未設財政廳或財政分廳之處。由行政長官查核編送。此內外官署編訂決算報

告書之程序。如第八條各部應於年度經過後八個月以內編成歲入決算報告書。主管歲出決算報告書。及特別會計決算報告書。送財政部查核。但關於雲貴甘新川桂六省之決算。得展限一個月。蒙藏等處之決算。得依特定期限。另案編送。此各部編訂決算報告書之程序。如第九條財政部應於年度經過後十個月以內彙核各部及本部決算報告書。並國債計算書。編成總決算。連同附屬書類。送審計院審查。但關於蒙藏等處之決算。得另案編送。此財政部編訂總決算之程序。按各國編訂決算程序。均定於會計規則。而我國以會計規則尙待訂定。故在審計施行規則中。酌量訂入。以便執行耳。

第三節 決算之格式

決算既爲預算之結束。其格式必與之一律。始可對照。故我國會計法第二十四條。總決算先經審計院審定後。由大總統提交國會。其分門及款項之次序。與總預算同。並須開具左列各事項之計算。歲入部。歲入預算額。查定歲入額。已收訖歲入額。

歲入虧短額。未收訖歲入額。歲出部。歲出預算額。預算決定後增加歲出額。支付飭書已發之歲出額。轉入次年度歲出額。歲出剩餘額。此即總決算之審核機關及其格式也。其決算之審核。另詳他節。茲勿具論。

若決算之格式。則首言分門及款項之次序。須與總預算相同。以歲入歲出總預算。分經常臨時二門。每門須分款分項。故總決算亦分經常臨時二門。每門分款分項。以便稽核。次論總決算應載之各種計算。其在歲入。首爲預算額。次爲查定額。何謂預算額。即預算冊內所預定應收之數是也。何謂查定額。即對於最初預定之數。加以調查而確定之額是也。又次爲收訖額。虧短額。前係預定入款。業已收訖之數。後係預定入款。因事虧短之數。更次爲未收訖額。即算定對於查定額之差數是也。其在歲出。首爲預算額。次爲預算決定後增加額。何謂預算額。即預算冊內預定應支之數。何謂預算決定後增加額。即包括預備金之支出。預備金外之支出。及上年度歲出剩餘之支出各款而言。又次爲已發支付飭書額。轉入次年度歲出額。前係

應支之款。業經發給支付飭書之數。後係本年應支之款。轉入次年度支出之數。更次爲歲出剩餘額。即預定支款實際剩餘之數是。

第四節 決算之附件

提出總決算於國會。亦與預算同。必須附送各種參考書類。方足以資審查。我國會計法第二十五條。總決算提出於國會時。由大總統提出報告書。並附送左列書類。一各官署所管歲入決算報告書。二各官署主管歲出決算報告書。三各官署主管特別會計決算報告書。四國債計算書。由是以觀。此項應行附送之參考書類。首爲大總統提出之報告書。乃就審計院審定各種決算之結果而編成者。次爲決算報告書三種。及國債計算書。乃總決算編訂之根據。自當附送。以供參考。且總決算之區分方法。與總預算同。僅有款項。而無目節。而決算報告書之區分方法。則同於預算書。款項之下。並有細目。較爲詳細。以之附送國會。遇有疑義。得資參證之用。至國債一項。國家信用所繫。此種計算書。備載該年度國債之償還情形。亦示國家慎重。

國債之意。若特別會計與普通會計性質差異。故特別會計列於總決算者。惟資金之支出。與純益之收入。其收支內容。不在總預算決算之內。自成獨立之收支。而當另冊編造。以免混雜。蓋欲覘官營業之盈虛。而便特別會計之整理也。

第五節 決算之審查

審查決算。爲審計院之專責。故我國會計法第二十四條。有總決算先經審計院審定一語。審計法第二條。又有審計院依法令審定各項決算。應編製審計報告書。呈報大總統之語。其審查方法。約分三種。一爲計算上之審查。審計法第二條所定審查決算之法。第一項內載。總決算及各主管官署決算報告書之金額。與金庫出納之計算金額。是否相符。是明定審查計算之方法也。蓋自金庫統一以後。另存另放之風。既已絕迹。行政衙署收支款項。自必一律經過金庫。故審計院審查總決算及各主管官署決算報告書之金額。須查核與金庫出納之計算。是否相符。而定准駁之準繩。二爲行政上之審查。審計法第二條所定審查決算之法。第二項內載。

歲入之徵收。歲出之支用。官有物之買賣讓與及利用。是否與法令之規定。及預算相符。是明定審查行政之方法也。蓋國家行政。須以法律命令爲範圍。就收入言。各項租稅及其他收入。均應遵照法令徵收。就支出言。應支各款。亦必依據法令契約。撙節動支。至官有物之買賣讓與及利用。均有各該法令明白規定。尤當恪守。以免弊混。凡此皆爲審計院審查決算時所當審慎核議者。三爲預算上之審查。審計法第二條所定審查之法。第三項內載。有無超過預算及預算外之支出。是明定審查預算之方法也。蓋編製預算。所以表示國家政策之所在。而施行之時。尤貴與預算相符。故審計院審查決算。有無超過預算及預算外之支出。自當格外留意。分別辦理。以上所述。係審計院審查決算之法。至審查之際。應採如何程序。其別有三。一書類審查。當審查決算時。先就各項書類互相核對。並得向各官署調閱證據。或該主管長官之證明書。以資參證。審計法七條二實地審查。當審查書類尙有疑竇時。於各地方得派遣審計官或協審官。爲實地審查。審計院編制法十二條三委託調查。倘審查之際。

僅憑書類。既多疑竇。實地派員。又有不便。並得行委託審查。受委託之官署。須詳細報告。以便解決。審計法十六條審計院審查決算之程序。略具於此。惟審查之餘。各官署之成績。必有優劣之分。是以審計院應將每會計年度審計之成績。呈報大總統。其認為法令上或行政上有應行改正事項。並得呈其意見於大總統。此審計院審查決算之前後情形也。

第六節 決算之議決

按立法機關。負監督財政之責。綜其大要。約分爲二。一預算之議決。二決算之議決。蓋預算於編訂之後。所以必須議決者。以法理言。固爲議會監督政府之職責。以事實言。政府編訂預算。往往求行政上之便利。或稅率過重。致妨人民生產之力。或經費過鉅。致貽國帑濫用之譏。故預算必須經過議會一一審定。以期國計民生兩相兼顧。意蓋在此。而決算之所以亦須議決者。其重要實與議決預算相等。蓋行政各署是否切實執行預算。須視決算之如何爲衡。倘決算不必經過議會議決。則行政

官署卽不可不遵預算辦理。雖有審計院之審定。而議會不能過問。終恐徒成具文。故我國會計法第二十四條。於總決算先經審計院審定後一句之下。有提交國會之語。是決算須由議會議決。無非預防官吏浮濫之弊。藉覘財政盈虛之狀耳。

以上所述。係立法機關監督財政之道。至總決算所以須由審計院審定後。再交國會者。實因一年度內全國之歲入歲出。千端萬緒。備極紛繁。而國會開會期間過促。勢難詳加審查。故審計院先行審定。量爲清釐。乃再提出國會。亦欲使國會易盡監督財政之責耳。

惟於此當注意者有二。一同一事項國會之議決。與審計院之審查報告意見不同是也。例如審計院以政府之處置爲違法或不當。而國會反以爲適法或妥協。是時國會以國會有議決之權。審計院以審計院有審定之權。將何以解決之乎。臨時約法第十九條內載。議決決算爲參議院職權之一。國會組織法第十四條又載。民國憲法未定以前。臨時約法所定參議院之職權。爲民國議會之職權等語。是審計

院之審查報告書。僅作國會參考之資。倘有不能得國會承認之處。卽失其效力。而各項事務。當以國會之議決或承認爲最終之定案。二政府決算案提交之程序是也。國會組織法第十四條第二項。決算須先經衆議院之議決。其理由殆與預算先交衆議院相同。俟衆議院議決後。再由參議院開會審議。並於衆議院議決原案有修正之權。蓋議決決算。兩院同負責任。互相匡正。則其議決之案。當益加精詳矣。

第九章 特別會計

考會計之種類。就事區分。盈千累萬。然從本體而論。得分爲二種。一普通會計。卽專以整理收支爲目的。別無損益科目者也。若收入支出兩相符合。已盡會計之職。故又稱爲收支會計。而是項會計之科目。僅有兩種性質。甲屬於資產性質之科目。乙屬於負債性質之科目。二特別會計。卽以營利爲目的之會計事務是也。雖經營事業者。間或不免損失。然其目的重在營利。故又稱爲營利會計。而是項會計之科目。則含有四種性質。甲屬於資產性質之科目。乙屬於負債性質之科目。丙屬於

損失性質之科目。丁屬於利益性質之科目。此普通會計。與特別會計。性質上不同之點也。

現在官廳所用之會計。以普通會計爲多。會計法第三十四條。凡特別事項。不能依據本法者。得設立特別會計。其第二項特別會計。以法律定之。是特別會計。以法律規定爲要義。蓋國家歲入歲出。悉以編入總預算爲原則。如全不設變通之法。勢必窒礙難行。故特別會計。基於特殊之事由。自一般會計分立而成。特別之收支。對於一般會計。實爲例外。萬不可輕率行之。若行政官廳不俟法律之規定。任意施行。勢將破壞預算單一之原則。而出納統一之原則。亦必受其影響。所謂特別事項。係事實問題。當視特別之需要如何而定。各國成例。特別會計之種類甚多。稽其性質。可分爲三。一爲作業會計。如造幣廠。印刷局。專賣局。路電郵航各業。及其他官業等會計屬之。二爲資金會計。如整理貨幣基金。整理國債基金屬之。三爲行政會計。仍由普通行政之出納組織而成。間有包含作業會計者。如殖民地特別會計。學

校圖書館特別會計等屬之。

吾國特別會計。均係作業會計。前清光緒三十三年郵傳部奏辦交通銀行。內有將輪路電郵各局存款。改由該行經理。就部內各項散款。合而統計。以握其經畫之權。是爲四政特別會計之始。宣統三四兩年預算冊。郵傳部所管四政。列諸特別預算。分別編訂。民國以還。因仍舊制。歷年預算。交通部四政收支。均係分編。而財政部之印刷局造紙廠造幣廠亦先後改用特別會計。逐漸增多。惟編訂特別預算。必須根據特別會計法規。今特別預算既經編訂。則特別會計法。亦應從速制定。以便遵循也。

民國六年十月初版
民國十七年十月重刊

定價銀幣壹元

編輯者 嵯縣 魏頌 唐

發行者 浙江經濟學會

印刷者 浙江印刷公司

上海图书馆藏书



A541 212 0023 7607B

143.0000

