

孔福民編著

地方財政

青年書店印行

仲綬兄指正

弟孔福

民
廿六



自序

民國以來，地方財政有一個顯著發展，就是地方財政重心，逐漸由省移轉到縣。民國十六年七月，國府公佈「國家稅地方稅暫行條例」及「劃分國家費地方費暫行標準」，這個方案，支配我國地方財政達十五年之久。民國十七年公佈「劃分國家收入地方收入標準案」，民國二十四年頒佈「財政收支系統法」，予縣（市）財政以法律地位，雖然未及實施而抗戰發生，但各省於縣（市）財政之建樹，頗有影響。民國二十八年「縣各級組織綱要」公佈，對於縣收支範圍，作一廣泛規定，限制中央與省侵用縣財源，並確定鄉鎮財政之原則。民國三十年改訂財政收支系統辦法，以原來之中央財政與省財政併為國家財政，縣財政及鄉鎮財政併為自治財政。民國三十五年六月，重行改訂財政收支系統，恢復中央、省、縣三級制。從上述財政制度之衍變來看，縣（市）級自治財政之漸被重視，已大略可見。

財政是庶政之母，方今實施憲政之際，尤賴健全之財政，以助地方自治之推行。地方自治之成敗，財政是其重要因素。如果地方財政措施，不能符合地方自治之需要，地方財政之

種種條件，不能予地方自治以便利，則地方自治必無法完成。是求地方自治實現，必先建立健全之地方財政。

本書之作，重在縣（市）財政之整建。至於院轄市財政問題，容當另書論述。猥以淺學，成書迫促，疏漏之處，在所難免，尙祈海內賢達，不吝賜正。

孔福民

三十七年十月於青島市財政局

目次

第一章	緒論	一
第一節	地方自治與財政的關係	一
第二節	地方財政的意義	四
第二章	地方財政史	五
第一節	民國紀元前的地方財政	五
第二節	民國初年的地方財政	六
第三節	初期建設時期的地方財政	九
第四節	抗戰時期的地方財政	一三
第五節	復員時期的地方財政	二一
第三章	地方財政的檢討	五一

目次

第一節 地方收入的整理……………五一

第一項 田賦……………五一

第二項 營業稅……………五三

第三項 契稅……………五六

第四項 房租……………五七

第五項 屠宰稅……………五八

第六項 營業牌照稅……………五九

第七項 使用牌照稅……………五九

第八項 筵席及娛樂稅……………六一

第二節 戰時地方財政的改進……………六一

第一項 自治財政系統的確立……………六二

第二項 縣稅徵收事務的統一……………六二

第三項 督導制度的建立……………六二

第四項 財政廳職掌的改訂……………六三

第三節 地方財政困難的原因……………六三

第一項 財源仍不充裕……………六四

第二項 附屬性未除……………六五

第三項 臨時支出過多……………六六

第四項 缺少彈性稅源……………六七

第五項 遺產不見實效……………六七

第六項 機構未臻健全……………六八

第七項 鄉鎮收支紊亂……………六八

第四章 地方財政整建的原則……………七一

第一節 財政整建的目標……………七一

第二節 地方財政要與國家財政配合……………七三

第三節 地方財政要與經濟政策配合……………七五

第四節 地方財政要與金融政策配合……………七七

第五節 地方財政要與社會政策配合……………七八

第五章 地方財政整建的途徑……………八一

第一節 整理原有稅捐……………八一

第二節 改進田賦制度……………八三

第三節 廢除攤派苛雜……………八六

第四節 開闢新的稅源……………八七

第一項 切實清理湮沒財產……………八八

第二項 厲行鄉鎮造產……………八九

第三項 創辦公營事業……………九〇

第四項 創辦地方性專賣及捐稅……………九二

第五項 採取附加政策……………九三

第六項 加強捐獻運動……………九五

第五節 健全地方金融……………九六

第一項	理想目標	九七
第二項	實施辦法	九八
第六節	樹立鄉鎮財政	九八
第七節	依法募集公債	一〇一
第六章	地方財務管理問題	一〇五
第一節	財務機構的調整	一〇五
第一項	確定財務機構系統	一〇六
第二項	統一徵收組織	一〇七
第三項	超然主計與聯綜組織配合	一〇七
第四項	財務規章要切實際	一〇八
第二節	人事管理的加強	一〇九
第一項	財務人員任用的原則	一一〇
第二項	財務人員的訓練	一一一
第三項	財務人員的保障與調度	一一二

第三節 加強支出效用……………一三三

第一項 統收統支取消專款制度……………一三三

第二項 嚴分緩急劃分地方事權……………一三四

第三項 集中使用合理支配經費……………一三五

第四節 厲行收支制度……………一五六

第一項 預算決算制度……………一五六

第二項 會計制度……………一二九

第三項 審計制度……………一三四

第四項 公庫制度……………一三五

第七章 地方財政前途……………一三七

參考資料……………一四一

地方財政

第一章 緒論

第一節 地方自治與財政的關係

地方自治是政治建設的初步，也就是三民主義民主共和國的建設根本，實施憲政過程中的重要措施。現在憲政業經開始，省縣地方，都爲自治體，而縣爲地方自治的單位，亦爲國家行政的基層組織。要澄清國家政治，必須地方政治步趨正軌，而上層組織的發展，尤賴於基層組織的健全。所以政府近年來對於省縣政治的改善，極端重視，計劃策進，不遺餘力。過去省縣政治推行的未著功效，是因爲有組織而無事業，有行政而無財政。財政爲庶政之母，舉凡政治設施，事業開辦，都非財莫舉。有財政之權，纔可以立事業之基，事業有了基礎，制度纔可順利推行，所以財政是地方自治的一個重要問題。

地方財政的健全，爲國家財政的必要基礎，而我國地方自治的目的，在於實現三民主義，其性質不特是政治組織，抑且是經濟組織。地方財政不健全，則國家財政無由穩定，如果



動輒請求補助，足以妨碍收支的平衡。推行地方自治，應先建立地方財政；必須地方財政建立，地方自治纔能指日完成。如何建立地方財政，李宗黃氏在新縣制與財政中有云：「各項事業之推進，亦大有助於財政之建立。如調查戶口，整理地籍，「管」之事也，可以作為稅冊編造之參考，是「管」有助於財政之建立也；財務人員之教育，人民納稅觀念之養成，「教」之事也，可以減少財務人員之舞弊，納稅人員之逃避，是「教」有助於財政之建立也；經濟發達，生產增加，「養」之功也，可以培養稅源，是「養」有助於財政之建立也；閭閻安堵，人民樂業，「衛」之功也，可以使徵稅便利，是「衛」有助於財政之建立也。」

地方自治的完成，主要關鍵在於財政，而財政亦有賴於地方自治事業的推進。如果地方財政的種種措施，不能因應地方自治的需要，地方財政的種種條件，不能給予地方自治以便利，則財政不能推行，地方自治也無法完成。如果要配合地方自治的需要，並且給予有力的支持，地方財政至少應該具備下列三個條件：

第一、地方財源要獨立。地方政府的行政，範圍必須確定，舉凡地方所應有的權利和應盡的義務，要盡力使其遂達，以完成地方自治的任務。這種任務的遂達，財政是最重要的條件。地方財政如果有獨立的財源，便可以預算收入的確額，以為施政進度的準繩，且可就各年的需要，以量出為入。地方的獨立財源，應為確實充分而有彈性的收入。收入確實，地方

財政可以逐年確定定額收入，在某一限度之內，由地方因應支用，免受某種影響而致收入短少。收入充分，可以滿足地方的需要，而後事業興辦，政務推行，始克有濟。地方事業在行憲過程中，自會逐漸增多，所以收入必須要具彈性，以適應新創事業與舊有事業的擴充，奠定地方自治的基礎。

第二、各地區財力與負擔要均衡。要使全國各地區得到均衡的發展，最重要的，必先給予全國各地區以均衡的財力，俾在任何地區，都能推行其最低限度的政務。財力與負擔的均衡，為全國各地區均衡發展所必需，但不容易同時達成，為謀兩者並行不悖，惟有彼此互助，運用補助金或協合金等方法，來推進政務，以求迅赴事功，而期全國人民都無特殊的負擔，同時都能獲得其生存上所必需的便利與保障。

第三、支出要有確定範圍。國家一切建設的進行，都有固定的國策，按照國策所定，擬具計劃，按部就班，循序漸進。而地方建設是國家建設的一部份，自然不能例外。地方建設為國家建設的根本，地方自治為民治的始基，所以地方建設，必以國家的既定國策與計劃，來確定施政的方針。諸如一切政治的設施，範圍都由國家制定，其標準和進度，地方財力的支配，當然要依國家制定的範圍為指歸，不能超越。預算制度尤須建立，凡屬支出，都應有正當合理的用途，並且要以法定程序為之。

綜上所述，可知地方自治與財政關係的密切。現在憲政早經實施，民主國家規模漸具，要真正完成地方自治，必須建立健全的地方財政，不如此，地方自治必難有成。因此，如何建立健全的地方財政，實是憲政過程中的當務之急。

第二節 地方財政的意義

國家爲了施政的便利，有中央政府和地方政府的分設，有地方政府，便有地方財政。地方政府，爲對中央政府而言，地方財政，自亦爲對中央財政而言。行憲以後，省縣地方都是自治體，以地方的人民自行管理地方上的事務，所以地方財政是國家財政的對待名稱。

地方財政，在實質上指省縣與鄉鎮財政的需要經費及應此需要所產生的有計劃的財源，其內容包括收入和支出。而在形式上則指省縣與鄉鎮財政的辦理程序及爲使處理收入支出有條不紊而產生的制度，其內容包括行政、主計、公庫、審計等四大系統。

我國地方財政，除了取之於民，用之於民，做到自給自足而外，還有三項任務：（一）奠定國家財政的基礎；（二）建立民權主義的制度；（三）完成民生主義的建設。地方財政與地方自治，在本質上有其共同的特色，在實踐上又互有相依相成的作用。所以地方自治的完成，不能避開地方財政；而地方財政的推進，是更有賴於地方自治的相輔爲用的。

第二章 地方財政史

第一節 民國紀元前的地方財政

滿清以異族入統中國，鞏固統制權爲其政治設施的目的，所以在財政上採集權主義。掌握財賦大權的，在中央爲戶部，在各省爲藩司，在州縣則爲知州知縣。收入以田賦爲主要，地方款項的坐支，更完全出之於田賦。康熙五十一年有永不加賦的詔書，二百年的時間中，維持一定的賦額和一定的支出。大清會典有云：「凡錢糧入有額徵，動有額支，解有額撥，存有額儲，無額則有案（徵無額者，令儘徵儘解；支無額者，令實用實銷；撥無額儲無額者，令隨時報撥報儲，據案入銷。）及奏銷，則其額稽與其案而異之。」其支出的手續是：「凡動款有坐支，有給領，有協解，有估撥，皆按其實而銷焉。曠則存之。」這個時期，財政大權集中於中央，是無所謂地方財政的。地方行政經費，僅由田賦項下坐支若干，稅課收入，差不多很少用於地方事業。而地方其他必需的支出，大部分都是出自捐獻，其性質，全是屬於事業經費的。

清光緒末葉，對外戰爭屢告失利，用於軍費和賠償的款項，數額頗鉅。而光緒二十六年

的拳亂，賠款竟到四百五十兆之多，度支當局，以庫款不足，乃責由地方攤派。同時因為受了戰爭的刺激，朝野上下，漸漸覺悟，咸認非行新政不足以挽救危運，所以紛紛主張講求新政，練新軍，設大學堂，立巡警部，派專使等，諸種措施，需款龐大，於是飭令各省攤派，地方當局便從而藉口籌措賠款與新政費用，多添設稅捐，停解餉銀，截留稅款之風，也從此開始。中央集權的財政，漸趨失墜，而地方財政，就在此政治畸形發展的過程中萌芽了。

庚子之後，軍費、政費、債賠諸款，數額比以前激增，歲出歲入都在二萬萬兩以上。當時清庭以凜於世界潮流，籌備立憲，圖救國家於險象環生，於是頒佈了府州廳縣地方自治章程，地方自治，實濫觴於此。以後又在預備立憲程序中，奏請訂頒國家稅地方稅章程，至此，地方財政纔見其議。到宣統紀元，歲出歲入更見鉅大，計歲入為二萬六千三百二十一萬餘兩，歲出為二萬六千九百八十九萬餘兩。三年試辦預算，歲出和歲入的數字，都見增加。當時地方自治與地方財政，除了一二章則之外，並沒有任何措施可言。因為省與中央的糾紛叢生，財政也就漸趨紊亂，及滿清覆亡，乃形成了軍閥割據的根由，而人民從此也就更受剝削和摧殘了。

第二節 民國初年的地方財政

滿清命運告終，民國肇建，在鼎革之初，一切政務，都有待積極推行，理財便列爲要政之一。而中央財政與地方財政的劃分，則始於民國二年，時袁世凱當國，財政部先後訂定了國家稅與地方稅草案，及國家費用地方費用標準，採中央集權主義，主要稅源全歸中央。原草案計共十條，其有關地方財政的，有下列各條：

〔二〕左列各項定爲地方稅：

(1) 田賦附加稅。(2) 商稅。(3) 牲畜稅。(4) 糴米捐。(5) 土膏捐。(6) 油捐及醬油捐。(7) 船捐。(8) 雜貨捐。(9) 店捐。(10) 房租捐。(11) 戲捐。(12) 車捐。(13) 樂戶捐。(14) 茶館捐。(15) 飯館捐。(16) 肉捐。(17) 魚捐。(18) 屠捐。(19) 佚行捐。(20) 其他之雜捐雜稅。

甲、特別稅之稅目：

(1) 房屋稅。(2) 國家不課稅之營業稅。(3) 國家不課稅之消費稅。(4) 入市稅。(5) 使用物稅。(6) 使用人稅。

乙、附加稅之稅目：

(1) 營業附加稅。(2) 所得附加稅。

五、地方特別稅有妨礙國稅者，財政部得禁止其徵收。凡特別稅經財政部認爲不正當者亦同。

六、凡地方附加稅不得超過左列之限制：

(1) 田賦附加稅不得超過百分之三十。

(2) 營業附加稅不得超過百分之二十。

(3) 所得附加稅不得超過百分之十五。

七、遇有特別事項，須增加稅之成數時，非經財政部認可，不得超過前條之限制。

九、地方稅之分配，由地方團體自定之，仍由該管地方官吏報國稅廳查核。」

當時掌理國家稅款的徵收與國家費用的支出的是國稅廳，負責地方財政的是各省長公署之下的財政司；袁世凱爲了鞏固他的統制地位，遂行其稱帝的野心，對於各省的力量，大加削弱，各省收入不過是些苛捐雜稅之類，所以，實際上這時仍無地方財政可言。

民國五年，袁氏失敗，稱帝八十三日而歿。分割的局面，就此形成。軍閥分權，斂財養兵，竭搜地方的財力，截留中央的稅款，中央與地方簡直沒有財政關係可言。當時的中央財源，以關鹽二稅爲主，有時竟以北方諸鐵路收入及崇文門稅關，爲財政的唯一來源，但是收支不能平衡，於是不得不走舉借外債的路途。總計民國元年到民國三年，外債額竟達四億元之多。所以這個時期的財政，可以說是依賴外債的財政。民國十年以後，財政思潮隨社會思想與經濟思想而演進，民國十二年的憲法內，曾本擴充地方財權的意旨訂頒劃分標準，將田

賦劃歸地方，內政、教育、工商等經費也歸地方，財政趨勢，漸漸傾向於地方分權，可惜的是未見實行，因此也沒有成績。

民國初年，大局甫定，又承滿清凋敝之後，收入既沒有妥善的稅源，而支出也沒有適當的標準，預算雖能勉強編製，因為無法使收支達於平衡，所以並未嚴格執行，不過虛有其名而已。拿收入來講，司計政的徒知租稅的課徵，却忽視了稅源的培養。橫徵暴斂，民生日益貧困，稅源日益枯竭，收入無增，不得不仰給於外債的舉借。其在支出方面，積欠既多，攤還亦鉅，內戰頻仍，軍費更逐年增加，形成了入不敷出，左右支絀的困窘情形。大舉外債的結果，舉世詬病，後來雖然改途易轍，轉借內債，可是靠借債供應支出，不僅有碍民生，且也無補於財政的改進。積欠越多，負累越重，債務費在歲出預算上成了一個龐大的數目，以債還債，結果是本息難償，債信破產，人民受累更深了。

第三節 初期建設時期的地方財政

國民政府定鼎南京後，即首謀財政的建設，但因內憂頻仍，一切財政計劃都無法順利推進。民國十六年夏，財政部長古應芬擬具國地收支劃分方案，呈奉國民政府公佈實施，並列

舉了五項重要理由，意謂其時稅目之歷史上久充國稅或其性質容易統一徵收的，列作國家收入；向為地方的財源或應歸諸地方以期易於改善的，定為地方收入。民國十七年北伐完成後，宋子文部長又將原案提出第一次全國財政會議審議，經修正通過，於同年十一月十二日公布「劃分國家收入地方收入標準」及「劃分國家支出地方支出標準」，立付實施。民國十九年二月國民政府公佈中華民國十九年度試辦預算章程，附有劃分國家收入地方收入標準及劃分國家支出地方支出標準，其款目雖較十七年所頒行的略有補充，但其立意則一。地方財政的基礎，到此算是稍具規模了。

按照當時的劃分標準，現在收入劃為地方收入的，有(1)田賦。(2)契稅。(3)牙稅。(4)當稅。(5)屠宰稅。(6)內地漁業稅。(7)船捐。(8)房租。(9)地方財產收入。(10)地方營業收入。(11)地方行政收入。(12)其他屬於地方之現有收入。將來新稅之劃為地方收入的，有(1)營業稅。(2)市地稅。(3)所得稅之附加稅。當時地方支出的項目，有(1)地方黨務費。(2)地方立法費。(3)地方行政費。(4)公安費。(5)地方司法費。(6)地方教育費。(7)地方財務費。(8)地方農礦工商費。(9)公有事業費。(10)地方工程費。(11)地方衛生費。(12)地方救郵費。(13)地方債務償還費。

自民國十七年國地收支標準頒行以後，中央及地方財政的收支，即以此為準繩。民國十

九年頒佈的預算章程，並以中央與地方財政的盈虛，事實上必須互為調劑，所以在該標準中，又有補助與協助科目的規定。民國二十年，政府裁廢釐金，公佈營業稅法，命令各省開辦營業稅以爲抵補，省財政所受的損失，儘在田賦附加上想辦法，流弊所及，形成省在地方財政上的優越地位。實施均權政治的結果，終以地方財政完全以省爲主，推行地方自治基本單位的縣財政却附庸於省，沒有獨立的財源。縣財政在省的統制之下，無法發展，所以地方自治的推行也大受影響了。

財政部爲了挽救地方財政的危機，乃於民國二十三年召集了第二次全國財政會議，籌商整理地方財政的方案，其要點爲：（一）廢除苛捐雜稅，限制田賦附加，以解除國民經濟的桎梏；（二）整理賦籍，舉辦土地陳報，以充實地方財源；（三）確立縣市預算制度，普遍推行全國各縣市。同時又議定了省縣收支原則，計有五項：（一）關於縣市收支，當將原屬縣市及其區鎮鄉等者合爲一體，縣市以下不宜再加劃分，使縣市與其區鄉鎮等的財政歸於統一；（二）關於稅收的劃分，當依稅捐種類分別歸屬，不宜以正稅附加爲區分。其大宗稅捐不能完全歸省或縣市的，按成數分配，使省與縣市財政各得相當穩固的基礎；（三）關於支出的劃分，以其機關及事業設施目的之所屬爲依歸，使各地人民權利義務各得相當的平均；（四）省與縣市稅收劃分以後，彼此不得附加，以期各自整理；（五）省與縣市支出劃分以後，遇有必要仍須

互相協助，以求平均發展。同時督促各省裁廢不合法的稅捐，規定標準六項：（一）妨害社會公共利益的；（二）妨害中央收入來源的；（三）妨害交通的；（四）爲一地方的利益，對於他地方貨物的輸入爲不公平的課稅的；（五）複稅；（六）各地方物品通過稅。

民國二十四年七月，「財政收支系統法」頒佈，始將地方財政確定爲省與縣市（隸屬於省的市）兩級制，其施行條例亦於民國二十六年三月公佈。該法對於省與縣市政府財政收支的劃分、配置、調劑及分類，都有詳備的規定，並且獲得法律上的根據。地方視爲最主要的土地稅，指定爲縣市所有，而明定爲省稅的，僅有營業稅一種。地方財政準備以縣市爲中心，實爲財政史上的絕大轉變。財政收支系統法的規定，中央與地方之間相互分割的稅收，其百分比頗有伸縮。中央分給省市縣及省分給所屬縣市的，都由全國各省市及全省各縣市統籌規定，所以省縣市的稅源雖有變動，但多統籌調劑的餘地。原屬省有的稅捐，全部移轉爲縣市收入的有四種，即契稅、船稅、車捐與菸酒牌照稅。原屬省有的稅捐，部份移轉爲縣市收入的有六種，即牙稅、當稅、屠宰稅、營業稅、田賦與房捐。而省市縣由中央稅分得的財源有所得稅與遺產稅，前者以百分之十至二十歸省，以百分之二十至三十歸縣市。後者以百分之十五歸省，以百分之二十五歸縣市。在這個時期中，縣級財政在名義上雖然取得獨立的地位，而實際上並沒有重大的改善。

民國二十八年九月「縣各級組織綱要」公佈後，孕育多年的縣級財政纔見實施。確定「縣爲自治單位」（第一條），「縣以下爲鄉（鎮）」，鄉（鎮）內之編制爲保甲」（第四條），并規定「縣之財政均由縣政府統收統支」（第二十一條），俾縣財政能成爲一完整的系統。縣財政收入有八項，計（一）土地稅的一部。（二）土地陳報後正附溢額田賦的全部。（三）中央劃撥補助縣地方印花稅三成。（四）土地改良物稅。（五）營業稅的一部。（六）縣公產收入。（七）縣公營業收入。（八）其他依法許可的稅捐。至於支出方面，則規定國家事務及省事務的經費，不得責令縣政府就地籌款開支，而收入不足的縣份，由省庫國庫予以補助。鄉鎮財政收入有五項，計（一）依法賦與的收入。（二）鄉鎮公有財產的收入。（三）鄉鎮公營業的收入。（四）補助金。（五）經鄉鎮民代表會決議徵收而經縣政府核准的臨時收入。縣級財政至此纔稍奠基礎，不過省仍處於地方政府的最高級地位，不免有利用權位侵佔縣級財政的事實。所以新縣制的財政基礎，難趨穩固，各項基本自治事務，并未獲得有效的開展。

第四節 抗戰時期的地方財政

民國三十年四月，國民黨五屆八中全會通過「改進財政系統，統籌整理，以應抗戰需要

，而奠自治基礎，藉使全國克臻平均發展」的議案，將全國財政分爲國家財政及自治財政兩大系統，國家財政系統包括現有的中央及省兩部份財政，收入部份除原屬國家預算的一切收入外，並將原屬省預算的一切收入，劃歸中央，並得由中央委託省行政機構管理。關於支出部份，則分普通政務預算與特別建設預算兩大部門，以中央及省原有的支出屬之。自治財政系統包括縣及鄉（鎮）兩部份，其收支預算，依照法律的規定，分別由各縣編造，先經民意機關同意，省府審核，再呈請中央核定，其有貧瘠而收入不足的縣份，照核定的預算，由中央補助其不敷數額。自治財政系統的收入部份，其屬於租稅的，由中央設定的稅務機關收納劃撥，其屬於規費的，得按法律的規定，由各縣自徵。至支出部份則由中央規定科目，依據一定標準，編造預算。同年六月二十日財政部召開第三次全國財政會議，即根據上項原則，決議改進財政收支系統，就雖經頒佈而延未實施的財政收支系統法，加以修正。財政部依照大會的決議，擬具辦法，於同年十一月八日呈由國民政府公佈「改訂財政收支系統實施綱要」，自民國三十一年起實施。其內容如下：

(一)全國財政收支，分爲國家財政與自治財政兩系統（其分類依附表之規定）。

(二)國家財政包括原屬國家及省與行政院直隸市（除自治財政收支部份外）之一切收入支出。

(三)自治財政以市縣爲單位，包括市縣鄉(鎮)之一切收入支出。

(四)國家稅課收入分配於市縣者，依左列之標準：

(1)印花稅按純收入以百分之三十撥市縣；

(2)遺產稅按純收入以百分之二十五撥市縣；

(3)營業稅按純收入以百分之三十至五十撥市縣；

(4)土地稅(在土地法未實施前仍稱田賦)原屬省收入部份，悉歸中央。其原屬市縣收入部份，暫仍其舊，但在徵收實物時期，實物悉歸中央。原屬市縣收入部份，由中央參酌原收入金額撥付之；

(5)契稅原屬省收入部份，悉歸中央。其原屬市縣收入部份，暫仍其舊；

(6)屠宰稅從營業稅內劃出，全額歸市縣。

(五)所得稅悉歸中央。

(六)市縣之補助金由中央核定撥給之。

依照財政收支系統分類表的規定，自治財政收支系統如左：

子、收入之部：

一、課稅收入：(1)土地改良物稅(在土地法未實施前仍稱房捐)。(2)屠宰稅。(3)

營業牌照稅。(4)使用牌照稅。(5)行爲取締稅。(6)土地稅之一部(在未依土地法徵收土地稅前爲田賦及契稅)。(7)中央劃撥遺產稅二成五。(8)中央劃撥營業稅三成至五成。(9)中央劃撥印花稅三成。

- 二、特賦收入。
- 三、懲罰及賠償收入。
- 四、規費收入。
- 五、信託管理收入。
- 六、財產及權利收入。
- 七、公有營業之盈餘收入。
- 八、公有事業收入。
- 九、補助收入。
- 十、地方性之捐獻與贈與收入。
- 十一、財產及權利之售價收入。
- 十二、收回資本收入。
- 十三、公債收入。

十四、其他收入。

丑、支出之部：

一、政權行使支出。

二、行政支出。

三、立法支出。

四、教育及文化支出。

五、經濟及建設支出。

六、衛生及治療支出。

七、教育及救濟支出。

八、營業投資及維持支出。

九、保安支出。

十、財務支出。

十一、債務支出。

十二、公務人員退休及撫卹支出

十三、損失支出。

十四、信託管理支出。

十五、協助支出。

十六、其他支出。

改訂財政收支系統的實施，并未使縣財政脫離於省的附屬地位。而抗戰期間，戰區日大，地方支出浩繁，收入則日益短絀，而中央因為支付龐大的軍政費用，對地方財政無法作大量的補助，於是各省不得不自謀補救，以求財政上的收支平衡，地方財政從此便益增病態了。

抗戰期間，各省為供應軍需，動員民衆，及辦理救濟撫卹等事，支出極鉅。淪為戰區或接近戰區的省份，其原有的稅收，諸如田賦，營業稅，契稅等，都大受影響，各省乃自行就地籌措，以應付支出，於是形成了省收入的畸形擴張，甚至祇求收入的增加，而不顧及戰時國家經濟及隣省經濟的發展。民國二十九年以還，物價步漲不已，地方原有的收入，不能適應政府的需要而自然增加，財政尤陷於困境。地方財政的表面收支，與其實際收支儼然判為二事。縣鄉鎮的主要收入，不過是無法無天的勒索，其數額輒為縣預算的十倍至百十倍，危害國民經濟，斲喪稅源，腐蝕社會，莫此為甚。

政府為充實軍糧民食，平抑物價，安定經濟，曾經實施數種必需品的徵實。而田賦改徵

實物，尤爲我國戰時財政的重要措施，對於財政金融與糧食物價，頗多貢獻。民國三十年七月行政院公佈「戰時各省田賦徵收實物暫行通則」，其要點如下：

一、各省田賦徵收實物，依三十年度省縣正附稅總額，每元折徵稻穀二市斗（產麥區得徵等價小麥；產雜糧區得徵等價雜糧。）爲標準，其賦額較重的省份，得請由財政部酌量減輕；

二、徵得的稻麥雜糧，由主管糧食機關統籌支配；

三、各省徵收實物，採用經徵經收劃分制度，凡經徵事項，由經徵機關負責，經收事項，由糧食機關辦理；

四、各省田賦徵收實物後，其積穀一項，仍照舊徵收，其他一切以土地爲對象所攤籌派募的款項，悉予豁免。

自民國三十年七月起，各省田賦管理處先後成立，一面接管田賦，一面推進實物徵收。民國三十年十月，政府又制定了戰時財政原則八項，其內容如下：

一、擴大直接稅體系，以貫徹依能力徵稅之旨；

二、田賦徵實，以供應軍需民食，穩定糧價；

三、擴大徵實範圍與數量，控制物價，幫助穩定物資；

四、舉辦專賣事業，掌握物資，調節供需，寓稅於價；
五、確定財政收支系統，劃分國地財政，並整頓地方財政，督促鄉鎮造產，以建立自治財政的基礎；

六、推行儲蓄，籌募公債，以及加強所利得稅與田賦徵實的超級累進徵收；

七、嚴密管理資金運用，導入國防民生有關的工業；

八、建立公庫制度，使徵收行政與公庫行政劃分，以剔除中飽。

省財政畸形擴張的結果，其財務機構也隨之趨於繁複。省的稅收與省營貿易，都設有獨立系統的機關，如四川的營業稅局，河南的契稅處，以及各省的貿易機關，省物資管理機關，或直屬於省政府，或隸屬於財政廳。而縣財政因為戰時支出的增加，無法支應，不得不採用苛捐攤派。在民國二十九年新縣制實施以前，各縣財政收入，沒有獨立的稅源，所有稅收，除賴省稅的田賦、契稅、屠宰稅等附加外，各種苛細雜捐，日益加多。最顯著的如江西省所訂的地方籌款原則，有各縣得收本地各項特產捐的規定，當時徵收特產捐的，有三十四縣之多。其徵收的種類，包括農產品，手工製造品，家畜動物，礦產及日用品等。其中徵稅最多的是米穀、礦砂、紙張、竹木、菸葉、豬隻、茶葉等項。廣東與浙江兩省，也有相類的辦法。另外如廣東的自治戶捐，江西的富戶樂捐，福建的房舖宅地稅，湖南的自治捐等，名目

不一而足。而徵收機關林立，財務支出龐大，徵收人員待遇低微，於是舞弊之風盛行，人民益受勒索之苦了。

第五節 復員時期的地方財政

日人向我正式請降，是在民國三十四年九月三日，因為勝利的來臨較預期為早，復員工作未能充分準備，所以到民國三十五年初纔正式展開。因為國內政局的不安定，所有的復員計劃，都無法如期進行，而共匪窮兇極惡，破壞反比抗戰時期的日人為烈。勝利以來，財政措施仍未能脫離戰時的色彩，而生產業業停頓，廣大地域淪為匪區，人民生活更未安定，財政的收支，愈難作到平衡。而平衡收支的唯一手段，還是要賴通貨的增發，在通貨惡性的膨脹之下，物價步漲的速度加快，人民也就更感受生活的重壓了。

當勝利之初，財政部對於接收復員的工作，計分七區辦理：（一）京滬區。（二）冀魯察熱區。（三）晉豫綏區。（四）湘鄂贛區。（五）粵桂閩區。（六）東北區。（七）台灣區。其中冀魯察熱區包括北平、天津、青島三個院轄市，為七區中最複雜的。因為全區包涵有三個偽政治集團，各有不同的行政系統及銀行機構與貨幣。熱河在日人的控制下，屬於偽滿洲國，察哈爾為蒙疆自治政府所在地，北平為華北政務委員會所在地。熱河流通的為偽滿洲銀行券，察哈

爾一帶地區所流通的爲偽蒙疆券，與平津青冀魯所流通的偽聯銀券，各爲獨立的主要貨幣，而由一具有國家銀行形式的銀行所發出，所以這一區的情形，也就至爲錯綜複雜了。

財政部主管的接收復員事項，計有四類：（一）財務行政事項。（二）稅務。（三）金融機關。（四）貨幣。在財務行政方面，財政部爲求事功，對於支出，統由國庫辦理。除緊急支出或須設法調劑外，在收復區並沒有什麼工作，所推進實行的，是中央機關到達收復區後必須以法幣收付。對於關鹽統直四大稅務則接收偽機關，並設置新機關，依照中央章則徵收稅款。對於敵偽性的金融機關則接收清理，設置中央行局。商業性的金融機關則監督清理，並視其會否領有財政部執照，監督其一面繼續營業，一面進行清理，或者停業清理。對於貨幣則推行法幣，收回偽幣。接收復員的工作，照上所述，自然相當繁雜。然如交通沒有問題，交通工具不過份缺乏，所需人力，財力，能作適量的供應，一切是不難按照計劃，逐步實施的。辦理接收工作的人員，也可以循序執行任務。但是在日人投降的時候，鐵路不通，航行未復，唯一的交通工具只有飛機，復員的工作大受影響，而未幾共匪又稱兵倡亂，到處肆行破壞，復員工作，時斷時續，更無法順利進行了。

復員初期，各地物價會一度狂跌。就華北來說，以食糧一項物價指數（二十五年全年平均等於一〇〇）而論，在民國三十四年八月上旬會達五四三，〇二二的最高峯，到九月中旬

降至九五、七八〇，以後又漸見上漲，十一月達三九六、八一二。（十一月以前均係按偽聯幣計算，十二月以後，因一比五比率已公佈，始按法幣計算。）十二月爲九三、一三六，民國三十五年一月漲至一七五、一〇一，二月又漲至二九六、八二二。日人投降時物價的跌落，並不是物資充實，而是受了驟降刺激的原故。國內局勢杌隉不寧，交通不能恢復，物資不能暢流，生產不但不能增加，而且日見減少。戰亂未息，治安不復，人心浮動，社會紛擾，則物價步漲，自爲必然的結果。

民國三十年全國財政會議，將國地財政分爲國家財政與自治財政兩大系統，而將省級廢除，原爲適應戰時環境，俾使財政力量，更可集中發揮，實施之後，收效甚宏。然而自復員以後，情形改變，省級財政仍有需要，政府乃於民國三十五年六月六日召集全國財糧會議，議決恢復國省縣三級財政制，修正財政收支系統法，並於同年九月五日公佈「營業稅移交地方接管辦法」，「契稅移交地方接管辦法」與「土地稅移交地方接管辦法」。國地財政恢復舊制，營業稅，契稅與土地稅撥歸地方接管，這是財政復員的初步工作。

政府於民國三十六年七月頒佈總動員令，集中全國人力、物力、財力，實行剿匪戡亂，以求統一的實現與建設的完成，所以一切財政措施，仍是抗戰時期的延續。而地方財政，因爲社會的紊亂，工商的凋敝，收支難於達到平衡，除於法定稅源盡力籌措，以應需要外，乃

不得不仰賴於中央的補助了。

爲了幫助明瞭，茲將民國三十五年六月六日全國財糧會議修正通過的「財政收支系統法」全文錄後，以供參攷。

財政收支系統法

第一章 總則

第一條 中華民國各級政府財政收支之劃分、配置、調劑及分類，依本辦法之規定。

第二條 財政收支系統分爲三級：（一）中央。（二）省及院轄市。（三）縣市及相當於縣市之局。鄉鎮或市區，財政應分編單位預算，列入縣市局總預算內。

第三條 各級政府財政收支之分類，依附表一附表二之所定。

第四條 省與院轄市之財政收支在完成自治前，直接受中央行政、立法、監察之監督。在完成自治後，直接受本省市之民意機關之監督，間接受中央行政、立法、監察之監督。

第五條 縣市局之財政收支，在完成自治前，直接受省之監督。在完成自治後，直接受本縣市局民意機關之監督，間接受省之監督。

第二章 稅課

第六條 左列各稅爲中央稅：

- 一、所得稅，包括分類所得稅及綜合所得稅；
 - 二、遺產稅；
 - 三、印花稅，謂交易憑證，人事憑證，許可憑證等證明文件依法貼用之印花稅；
 - 四、特種營業行爲稅，謂銀行、信託、保險、交易所及其他以法律規定之特種營業行爲稅；
 - 五、關稅，謂由海陸空進出國境之貨物進口稅，出口稅及海港之船舶噸稅；
 - 六、貨物稅，對國內貨物及國外同類進口貨物依法應徵之稅；
 - 七、鹽稅；
 - 八、鑛稅，包括鑛產稅及鑛區稅。
- 第七條 遺產稅爲中央稅，但中央應以其收入百分之三十分給縣市局，百分之十五分給院轄市。

第八條 營業稅爲省稅及院轄市稅，在省應以其總收入百分之五十歸所屬縣市局，在院轄市應以其總收入百分之三十歸中央。

第九條 土地稅在省縣市局地方，應以其總收入額百分之五十歸縣市局，百分之三十歸中央，百分之二十歸省，但省應以其土地稅之一部份補助貧瘠縣市局。在院轄市應以其總收入額百分之六十歸市，百分之四十歸中央，在土地法未施行之區域，契稅爲縣市局稅。

第十條 左列各稅爲縣市局稅：

一、土地改良物稅，在土地法未施行之區域爲房捐；

二、屠宰稅；

三、營業牌照稅，謂戲院、旅館、酒樓、茶園、飯店、球房、屠戶及其他依法應徵之營業牌照稅；

四、使用牌照稅，謂舟車牌照稅及其他因使用地方公有財產應徵之牌照稅；

五、筵席及娛樂稅。

第十一條 凡中央稅，地方政府不得重徵，並不得以任何名目，徵收附加捐稅。一切貨物稅均爲中央稅，地方政府不得徵收，並不得阻止國內貨物之自由流通。各級政府因改良及維持水陸道路，得對通過之舟車徵收使用費。

第十二條 各種稅法，另以法律定之。

第三章 獨占及專賣

第十三條 各級政府經法律許可，均得經營獨占公用事業，並得依法徵收特許費，准許私人承攬經營。地方政府所經營獨占公用事業之供給，以該管區域為限，但經鄰近地方政府之同意，得為擴充其供給區域之約定。

第十四條 中央政府為增加國庫收入或統制生產消費，得依法律之規定，專賣貨物並得製造之。前項專賣為中央獨有之權，地方政府不得為之。

第四章 工程受益費（即特賦）

第十五條 各級政府於該管區內，對於因道路堤坊溝渠或其他土地改良之水陸工程，而直接享受利益之不動產，得徵收工程受益費。

前項工程受益費之徵收，不得超過各該工程直接與間接實際所費之數額，若其工程之經費，出於除借時，其工程受益費之徵收以除借之資金及其利息之償付清楚為限。

本條工程之舉辦與工程受益費之徵收，均應經過預算程序，始得爲之。

第五章 罰款及賠償

第十六條 罰金、罰鍰、沒收或沒入財物，非依法律不得爲之。

第十七條 應金及沒收財物之收入，應歸入國庫。罰鍰、沒入財物及賠償之收入，除法律另有規定外，應分別歸入各級政府之公庫。

第六章 規費

第十八條 司法機關考試機關及各級政府之行政機關徵收規費，應依法律之所定，未經法律規定者，非分別先經立法機關或民意機關之議決，不得徵收之。

第十九條 各級政府所屬左列各種事業機關或組織，對於直接享受其利益者，得徵收規費。但除法律另有規定外，應由該管最高級行政機關核定，並應經過預算程序，始得爲之：
一、教育文化事業；二、經濟建設事業；三、衛生治療事業；四、保育救濟事業；五、保安防災事業；六、保健娛樂事業。

小學教育，傳染病之預防，殘廢之贍給，及水火災患之救濟不得收費。

第七章 信託管理收入

第二十條 各級政府依法爲信託管理時，其管理費所入，應列入預算及決算。

第八章 財產售價收入

第二十一條 各級政府對於所有財產孳生之物品，公務機關及事業機關或組織對於出產品與其應用物品中之剩餘或廢棄物品，均得按時價售賣之。但應經各該級審計機關之同意，未設審計機關者，應經該管上級長官之核准。

各級政府出售不動產或重要財產，除法律另有規定外，準用前項之規定。

第二十二條 公務機關得售賣其公開之印刷品，其售價應以成本爲標準，但爲增進公民智識者，應在成本以下。

爲取締人民行爲之印紙，其售價得在成本以上。

教育文化機關、試驗場所、監獄及其他保育救濟之處所，其出品之售價，應以成品爲標

準，但遇必要時得在成本以下

第二十三條 國營獨占價格及專賣之規定，應經立法機關之議決，其他獨占價格，應經各該級民意機關之議決。

前項以外之公有營業機關所供給之物品或勞務，其售價應參酌成本及市面通行之時價定之。

獨占專賣或其他公有營業機關，售賣其剩餘或廢棄物品，準用第二十一條之規定。

第九章 孳息盈餘捐獻贈與其他合法收入

第二十四條 各級政府所有財產之孳息，公務上或事業上獲得之收入，公有營業之盈餘，所受之捐獻或贈與其他合法之收入，均爲其當然收入。

第十章 政府間之徵免

第二十五條 各級政府及其所屬機關，爲辦理公務及第十九條第一項各款事業所需要之機械，儀器及其他有永久性之設備物品，得免徵關稅，其免稅範圍於關稅法中定之。

第二十六條 各級政府及其所屬機關，自用之簿籍憑證及所發之憑證，依印花稅法之規定免稅。

第二十七條 各級政府及其所屬機關所用之土地及土地改良物，均免徵土地稅。其所辦左列事業或營業，並免徵營業稅：

- 一、交通及其他公用事業；
 - 二、銀行保險及其他金融事業；
 - 三、林墾鑛業及無競爭性之畜牧及製造業；
 - 四、專為供應政府及所屬機關之事業；
 - 五、其他不以營利為目的之事業。
- 但法律另有規定者，依其規定。

前項各款事業或營業，有兼營競爭性副業者，應按其兼營部份，徵營業稅及土地稅。

第二十八條 各級政府及其所屬機關，除法律或契約另有規定外，對於貨物專賣及獨占公用事業，均應依其所定價格給付之。

第二十九條 各級政府或其所屬機關對於他級或同級政府，依第十五條所定徵收之工程受益費，應按其因改良工程而享受之利益，比例繳納。

第三十條 各級政府或其所屬機關，對於他級或同級政府或其所屬機關徵收之合法規費，應繳納之。

第三十一條 各級政府或其所屬機關，使用他級或同級政府或其所屬機關之不動產，動產或其他特權時，除法律或契約另有規定外，應照繳租金使用費或特許費。

第三十二條 各級政府左列各款收入，應免一切徵課：

- 一、公有權利或財物之售價，或公有金錢之孳息；
- 二、所受之捐獻或贈與；
- 三、公債及除借收入；
- 四、其他直接專屬於政府之收入。

第三十三條 鄉鎮或市區之各類收入，應依類分別列入各該市縣局之歲入預算，並免一切徵課。

第十一章 補助及協助

第三十四條 各上級政府爲求所管轄各區域間教育文化、經濟建設、衛生治療、保育救濟等事業之平均發展，得對下級政府給予補助金，并得由其他下級政府取得協助金。

補助金協助金之用途，除法律另有規定外，以前項之事業爲限。

第十一章 除借

第三十五條 各級政府非依法律之規定，並經其立法機關或民意機關之議決，不得發行國內外公債，或爲一年以上之國內外除借。

省市縣局政府對於外資之除借，應先經中央政府之許可。

市縣局之民意機關得制定單行規則，限制其行政機關之借債及除欠。

第十三章 支出

第三十六條 各級政府之一切支出，非經預算程序不得爲之。

第三十七條 各級政府區域內人民，行使政權之費用，由各該級政府負擔之。

第三十八條 中央政府在地方行使司法權、考試權及監察權，所需之費用，由中央政府負擔之。

第三十九條 國防費用及外交費用，由中央政府負擔之。

第四十條 鄉鎮或市區之各類費用，應依類分別列入各該市縣局之經費預算。

第四十一條 關於教育文化、經濟建設、衛生治療、社會救濟及移殖等支出，凡有全國一致之性質，或為一省或院轄市資力所不能發展或興辦者，歸中央。

凡有全省一致之性質或為一縣市局資力所不能發展或興辦者，歸省。

凡有因地制宜之性質或為一縣市局資力所能發展或興辦者，歸縣市局。其事務範圍之劃分，另以法律定之。

第四十二條 鄉鎮區支出，應佔縣市局預算百分之五十至百分之七十。

第四十三條 上級政府委託下級政府辦理事務，其必需經費，應由委託機關負擔。

第四十四條 各級政府為他級政府或同級政府代辦事項時，其受益政府應負擔相當之費用，但法律明定有辦理之義務者，不在此限。

第十四章 附則

第四十五條 本法施行條例另定之。

第四十六條 本法自公佈日施行。

附表一 收入分類表

甲 中央收入

- 一、稅課收入 見附表三之甲。
- 二、獨占及專賣收入 中央爲增加國庫收入，或統制生產消費而經營之專賣收入，及獨占公用事業收入均屬之。
- 三、國營工程受益費 中央爲經辦水利道路及其他土地改良工程而徵收之工程受益費均屬之。
- 四、罰款及賠償收入 中央公務機關因執行懲罰而收入之罰金，罰鍰、沒收、沒入財物之變價及因損害而要求之賠償金均屬之。
- 五、規費收入 中央公務機關爲司法，考試及執行各項行政事務依法徵收之規費，及中央所屬之事業機關或組織合法之收費均屬之。
- 六、信託管理收入 中央公務機關依法爲信託管理時之所入均屬之。
- 七、國有財產孳息收入 國有財產所生之孳息收入均屬之。
- 八、國有財產售價收入 國有財產及其所孳生之物品，中央公務機關或組織所出產之物品與其應用物品中賸餘或廢棄之物品，其售價均屬之。
- 九、國有營業之盈餘及事業收入 中央銀行及其國營金融事業，郵政電信及其他國營交

通事業，國營電氣及其他公用事業，國營製造業，林墾業，畜牧業，鑛業等所獲之盈餘或收入均屬之。

十、收回資本收入 中央收回其營業或非營業循環基金全部或一部份之資本均屬之。

十一、捐獻及贈與收入 中央所受人民捐獻贈與遺贈，地方政府捐獻贈與及其他捐獻贈與遺贈均屬之。

十二、公債及賒借收入 中央發行之公債庫券收入與借入之金錢及賒入貨物之價格均屬之。

十三、協助收入 中央受省市及其他地方政府協助之收入均屬之。

十四、其他收入 中央依法應有之其他收入均屬之。

乙 省收入

一、課稅收入 見附表三之乙。

二、省營工程受益費 省爲經辦水利道路及其他土地改良工程而徵收之工程受益費均屬之。

三、罰款及賠償收入 省公務機關因執行懲罰而收入之罰鍰，沒入財物及因損害而要求之賠償金均屬之。

四、規費收入 省公務機關爲執行各項行政事項依法徵收之規費，及省所屬之事業機關或組織合法之收費均屬之。

五、信託管理收入 省公務機關依法爲信託管理時之所入均屬之。

六、省有財產孳息收入 省有財產所生之孳息均屬之。

七、省有財產售價收入 省有財產及其所孳生之物品，省公務機關及事業機關或組織所出產之物品與其應用物品中賸餘或廢棄之物品，其售價均屬之。

八、省有營業盈餘及事業收入 省營銀行及其他金融事業，省營運輸及其他交通事業，省營電氣及其他公用事業，省營製造業，林墾業，畜牧業，鑛業等所獲之盈餘或收入均屬之。

九、中央補助收入 省所受中央補助之收入均屬之。

十、收回資本收入 省收回其營業或非營業循環基金全部或一部份之資本均屬之。

十一、捐獻及贈與收入 省所受人民捐獻與遺贈，同級或他級政府贈與及其他捐獻與遺贈均屬之。

十二、公債及賒借收入 省發行之公債庫券收入，與借入之金錢及賒入貨物之價格均屬之。

十三、其他收入 省依法應有之其他收入均屬之。

丙 院轄市收入

一、稅課收入 見附表三之丙。

二、市營工程受益費 市爲經辦道路堤防溝渠及其他土地改良工程而徵收之工程受益費均屬之。

三、罰款及賠償收入 市公務機關因執行懲罰而收入之罰鍰，沒入財物及因損害而要求之賠償金均屬之。

四、規費收入 市公務機關爲執行各項行政事務依法徵收之規費及市所屬之事業機關或組織合法之收費均屬之。

五、信託管理收入 市依法爲信託管理時之所入均屬之。

六、市有財產孳息收入 市有財產所生孳息收入均屬之。

七、市有財產售價收入 市有財產及其所孳生之物品，市公務機關及事業機關或組織所出產之物品與其應用品中賸餘或廢棄之物品，其售價均屬之。

八、市有營業盈餘及事業收入 市營銀行及其他金融事業，市營運輸及其他交通事業，市營電氣及其他公用事業等所獲之盈餘或收入均屬之。

九、造產收入。

十、中央補助收入 市所受中央補助之收入均屬之。

十一、收回資本收入 市收回其營業或非營業循環基金全部或一部份之資本均屬之。

十二、捐獻及贈與收入 市所受人民或其他捐獻贈與遺贈均屬之。

十三、公債及除借收入 市發行之公債收入，與借入之金錢及除入貨物之價格均屬之。

十四、其他收入 市依法應有之其他收入均屬之。

丁 縣市局收入

一、稅課收入 見附表三之丁。

二、縣市局工程受益費 縣市局為經辦道路堤防溝渠及其他土地改良工程而徵收之工程

受益費均屬之。

三、罰款及賠償收入 縣市局公務機關因執行懲罰而收入之罰鍰，沒入財物及因損害而

要求之賠償金均屬之。

四、信託管理收入 縣市局依法為信託管理時之所入均屬之。

五、縣市局有財產孳息收入 縣市局有財產所生孳息之收入均屬之。

六、縣市局有財產售價收入 縣市局有財產及其所孳生之物品，縣市局公務機關及事業

機關或組織所出產之物品與應用品中賸餘或廢棄之物品，其售價均屬之。

七、縣市局有營業盈餘及事業收入，縣市局營銀行及其他金融事業，縣市局營運輸及其他交通事業，縣市局營電氣及其他公用事業，縣市局營林墾事業等所獲之盈餘或收入均屬之。

八、造產收入。

九、補助收入 縣市局所受省或中央補助之收入均屬之。

十、特別課稅收入 其徵收應經民意機關通過，並經省政府核准報中央備案方得爲之。

十一、收回資本收入 縣市局收回其營業或非營業循環基金全部或一部份之資本均屬之。

十二、捐獻贈與收入 縣市局所受人民及其他捐獻贈與遺贈均屬之。

十三、公債除借收入 縣市局發行之公債收入與借入金錢及除入貨物之價格均屬之。

十四、其他收入 縣市局依法應有之其他收入均屬之。

附表二 支出分類表

甲 中央支出如左：

一、政權行使支出 國民或國民代表對於中央行使政權由國庫之支出均屬之，在訓政時期中國國民黨行使政權由國庫之支出亦屬之。

二、國務支出 國民政府之各項支出，除所屬機關另有科目列舉者外，均屬之。

三、行政支出 行政院及所屬各機關之各項支出，除另有科目列舉者外，均屬之。

四、立法支出 立法院之各項支出均屬之。

五、司法支出 司法院及所屬各機關與其在中央及地方行使司法權之支出均屬之。

六、考試支出 考試院及所屬機關與其在中央及地方行使考試銓叙權之支出均屬之。

七、監察支出 監察院及所屬機關與其在中央及地方行使監察審計權之支出均屬之。

八、教育及文化支出 關於教育文化等之中央事業及補助之支出均屬之。

九、經濟及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等中央事業及補助之支出均屬之。

十、衛生支出 關於衛生防疫醫藥等中央事業及補助之支出均屬之。

十一、社會及救濟支出 關於育幼、養老、救災、卹貧、贍給、殘廢等之中央事業及補助之支出均屬之。

十二、國防支出 關於陸海空軍之支出及國防特別經費均屬之。

十三、外交支出 關於使領館經費，外交特別經費及關於外交之事業及補助之支出均屬

之。

十四、僑務支出 關於僑務之事業及補助之支出均屬之。

十五、移殖支出 關於屯墾移民之中央事業及補助之支出均屬之。

十六、財務支出 財政部所屬辦理國帑收支管理及國債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。

十七、債務支出 中央國內外長短期債券及除借等債務之還本付息及其折扣申溢之支出均屬之。

十八、公務人員退休及撫卹支出 中央公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。

十九、損失支出 中央各機關關於貨幣、票據、證券之兌換買賣損失及其他損失之支出均屬之。

二十、信託管理支出 中央代管及代辦事項之支出均屬之。

二十一、補助支出 中央補助各級地方政府未經明定其用途之支出均屬之。

二十二、國營事業基金支出 中央政府自辦或合辦之營業投資及維持之支出均屬之。

二十三、其他支出 中央依法應爲之其他支出均屬之。

二十四、第二預備金。

乙 省支出如左：

一、政權行使支出 省公民或其代表對於省行使政權由省庫之支出均屬之，在訓政時期中國國民黨行使政權由省庫之支出亦屬之。

二、行政支出 省政府及所屬各機關之各項支出除另有科目列舉者外，均屬之。

三、教育及文化支出 關於教育學術文化等之省事業及補助之支出均屬之。

四、經濟及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等省事業及補助之支出均屬之。

五、衛生支出 關於衛生保健防疫醫藥等之省事業及補助之支出均屬之。

六、社會及救濟支出 關於育幼、養老、救災、郵貧、贍給、殘廢及其他救濟事業之省事業及補助之支出均屬之。

七、保安及警察支出 關於省保安水陸警察消防等組織及其設備供給補助等之支出均屬之。

八、移殖支出 關於開墾移殖之省事業及補助之支出均屬之。

九、財務支出 省所屬辦理公務收支管理及省公債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。

十、債務支出 省債券及賒借等債務之還本付息及其折扣申溢之支出均屬之。

十一、公務員退休及撫卹支出 省公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。

十二、損失支出 省各機關關於貨幣、票據、證券之兌換買賣損失及其他損失之支出均屬之。

十三、信託管理支出 省代管及代辦事項之支出均屬之。

十四、協助及補助支出 省協助中央及補助下級地方未經明定其用途之支出均屬之。

十五、省營事業基金支出 省自辦或合辦營業投資及維持之支出均屬之。

十六、其他支出 省依法應爲之其他支出均屬之。

十七、第二預備金。

丙 院轄市支出如左：

一、政權行使支出 院轄市公民或其代表對於院轄市行使政權由市庫之支出均屬之，在訓政時期中國國民黨行使政權由市庫之支出亦屬之。

二、行政支出 院轄市及所屬各機關之各項支出，除另有科目列舉者外，均屬之。

三、教育及文化支出 關於教育學術文化等之院轄市事業及補助之支出均屬之。

四、經濟及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等院轄市事業及補助之支出均屬之。

五、衛生支出 關於衛生保健防疫醫藥等之院轄市事業及補助之支出均屬之。

六、社會及救濟支出 關於育幼、養老、救災、卹貧、贍給、殘廢及其他救濟事業之院轄市事業及補助之支出均屬之。

七、保安及警察支出 關於院轄市保安水陸警察消防等組織及其設備供給補助等之支出均屬之。

八、移殖支出 關於開墾移殖之院轄市事業及補助之支出均屬之。

九、財務支出 院轄市所屬辦理公帑收支管理及院轄市公債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。

十、債務支出 院轄市債券及除借等債務之還本付息及其折扣申溢之支出均屬之。

十一、公務員退休及撫卹支出 院轄市公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。

十二、損失支出 院轄市各機關關於貨幣、票據、證券之兌換買賣損失及其他損失之支出均屬之。

十三、信託管理支出 院轄市代管及代辦事項之支出均屬之。

十四、協助及補助支出 院轄市協助中央及補助區未經明定其用途之支出均屬之。
十五、院轄市營業基金支出 院轄市自辦或合辦之營業投資及維持之支出均屬之。

十六、其他支出 院轄市依法應爲之其他支出均屬之。

十七、第二預備金。

丁 縣市局支出如左：

一、政權行使支出 縣市局公民及其代表對於縣市局行使政權由縣市局庫之支出均屬之，在訓政時期中國國民黨行使政權由縣市局庫之支出亦屬之。

二、行政支出 縣市局政府及所屬各機關之各項支出，除另有科目列舉者外，均屬之。
三、教育及文化支出 關於教育學術文化娛樂等之縣市局事業及補助之支出均屬之。

四、經濟及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等縣市局事業及補助之支出均屬之。

五、衛生支出 關於衛生保健防疫醫藥等之縣市局事業及補助之支出均屬之。

六、社會及救濟支出 關於育幼、養老、救災、卹貧、贍給、殘廢及其他救濟事業之縣市局事業及補助之支出均屬之。

七、保安及警察支出 縣市局警察保衛消防等組織及其設備供給補助等由縣市局庫之支出均屬之。

八、財務支出 縣市局辦理公帑收支管理及縣市局公債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。

九、債務支出 縣市局債券及除借等債務之還本付息及其折扣申溢之支出均屬之。

十、公務人員退休及撫卹支出 縣市局公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。

十一、損失支出 縣市局各機關關於貨幣、票據、證券之兌換買賣損失及其他損失之支出均屬之。

十二、信託管理支出 縣市局代管及代辦事項之支出均屬之。

十三、協助及補助支出 縣市局協助省或其他政府及補助鄉鎮區公所未經明定其用途之支出均屬之。

十四、鄉鎮區臨時事業支出。

十五、縣市局營業及鄉鎮區遺產基金支出 縣市局自辦或合辦之營業投資及維持之支出與鄉鎮區遺產之支出均屬之。

十六、其他支出 縣市局依法應爲之其他支出均屬之。

十七、第二預備金。

附表三 稅課分類表

甲 中央稅

- 一、所得稅：(1)分類所得稅；(2)綜合所得稅。
- 二、遺產稅。
- 三、印花稅。
- 四、特種營業行爲稅。
- 五、關稅：(1)進口稅；(2)出口稅；(3)噸稅。
- 六、貨物稅。
- 七、鹽稅。
- 八、鑛稅：(1)鑛業稅；(2)鑛區稅。
- 九、營業稅：在院轄市總收入中，至少佔百分之三十。
- 十、土地稅：(1)在省縣局總收入中佔百分之三十；(2)在院轄市總收入中佔百分之四十。

乙 省稅

一、營業稅：總收入百分之五十。

二、土地稅：總收入百分之二十，但省應以其土地稅之一部補助貧瘠縣市局。

丙 院轄市稅

一、營業稅：至少佔總收入百分之七十。

二、土地稅：總收入百分之六十。

三、契稅。

四、遺產稅：由中央分給百分之十五。

五、土地改良物稅：在土地法未施行之區域爲房捐。

六、屠宰稅。

七、營業牌照稅。

八、使用牌照稅。

九、筵席及娛樂稅

丁 縣市局稅

一、營業稅：由省分給百分之五十。

二、土地稅：總收入百分之五十。

地方財政

五〇

- 三、契稅：僅未依土地法舉辦土地登記之區域徵收之。
- 四、遺產稅：由中央分給百分之三十。
- 五、土地改良物稅：在土地法未施行之區域稱房捐。
- 六、屠宰稅。
- 七、營業牌照稅。
- 八、使用牌照稅。
- 九、筵席及娛樂稅。

第三章 地方財政的檢討

第一節 地方收入的整理

地方的收入，除了田賦之外，營業稅要佔大宗，但兩者積習相沿，弊端頗深。而其他的各種稅捐，有的或不符於法令的規定，有的或難免於苛勒，民生至苦。茲就各稅在現行法令中訂有整理辦法的，分述如下：

第一項 田賦

一、改革田賦徵收制度

財政部為期祛除淨收侵蝕的弊端，於民國二十三年頒佈改革田賦徵收制度原則八項，其原文為：（一）經徵機關與收款機關，應須分立，由縣政府指定當地銀行農業倉庫或合作社收款。若無此等機關，則由縣政府財政科派員在櫃徵收；（二）申冊應註明正附稅銀元數及其總額，並須預發通知單；（三）禁止活串；（四）不得携串游徵；（五）不得預徵；（六）確定徵收費

；(七)革除一切漏規；(八)田賦折合國幣，應酌量情形，設法劃一。

二、減輕田賦附加

釐定田賦地稅法定額，民國十七年第一次全國財政會議曾有禁止一切額外徵收的宣言。是年十月，財政部訂定限制田賦附加辦法八項。民國二十二年內政會議後，又頒行整理田賦附加辦法十一條，民國二十三年第二次全國財政會議綜合有關田賦附加提案十七件，決議減輕田賦附加原則六項。其中第二項會由國府特頒原則六項，鄭重申令，對於田賦不准再有附加與不合法的稅捐名目。其原文如下：(一)在各縣土地辦理陳報以後，如所報地價可資為按價徵稅之依據者，即照報價劃為若干等級，每等酌定平均價格，以按百分之一徵稅為原則，附稅名目，一律取消。其所收稅款之分配，以省得百分之四十，縣得百分之六十為原則，並得按照各地情形，酌量增減之；(二)在土地未實行清丈以前，各縣田賦不能按照陳報地價徵收者，即參照報價及收益，將原有科則，刪繁就簡，改併為新等則徵收，但附加不得超過原有正稅總額。其在原科則輕徵或極重之區，均以正附稅併計不超過百分之一為原則；(三)現有田賦附加，無論已否超過正稅，自二十三年度起，不得以任何名目，再有增加；(四)各縣區鄉鎮之臨時畝捐攤派，應嚴加禁止；(五)附加帶徵期滿，或原標的已不復存在者，應即予廢除，不得再變更用途，繼續徵收；(六)田賦附加已超過正稅者，應限期遞減，

並以土地陳報所增賦額，儘先撥充，抵補減輕附加之用。民國三十五年修正財政收支系統法規定田賦收入，縣佔百分之五十。

三、舉辦土地陳報改訂科則

民國二十三年行政院公佈辦理土地陳報綱要三十二條，江蘇、安徽、山東、河南、廣西、貴州、福建、湖南、湖北、陝西、四川、甘肅、西康等省先後舉辦，當時完成的縣份，共為一百五十一個單位。其有成績可述的，在田畝數額方面，江蘇蕭縣溢出一百十二萬餘畝，安徽當塗二十九萬餘畝，河南陝縣六十八萬餘畝，湖北咸寧十六萬餘畝。在稅額方面，蕭縣減輕稅率以後，省縣雙方尚可盈收四萬餘元，當塗十一萬餘元，陝縣三萬七千餘元，咸寧二萬四千餘元。以言人民負擔，則蕭縣減輕百分之二十，當塗百分之三十，陝縣百分之六十八，咸寧百分之十六。抗戰時期，後方各縣，都先後成立土地陳報處，繼續辦理土地陳報事宜。

第二項 營業稅

營業稅為裁釐以後抵補地方財政的新稅，民國三十五年修正財政收支系統法規定，營業稅由省分給縣百分之五十。營業稅法於民國二十年六月公佈，江蘇、浙江、安徽、福建、湖

北首先開辦，河南、河北、山東、山西、湖南、陝西、綏遠、察哈爾、江西、四川、廣東、貴州、南京、北平、青島等省市繼起舉辦。爲求達到預期的效果，財政部曾訂有整理辦法，其要點如下：

一、調查證的改進 營業税法第三條，原有商民請領營業稅調查證的規定，惟該條對於調查證應列款目過於簡單，各省市徵收機關均係依照商民申請書填發調查證，至營業人應納稅款等項，證內並無載明，稽核頗爲困難。以後乃將調查證的內容改善，並規定每年換領一次，令商民懸掛，以爲徵收稅款的根據。調查證的內容爲：（一）營業種類，商店名稱及所在地；（二）營業人之姓名，籍貫及住所；（三）營業資本額；（四）全年營業總收額；（五）課稅標準及稅率；（六）每年應納稅額；（七）每期平均應納稅款數目。

二、稅率分級及行業分類的限度 以營業課稅的，稅率分爲三級：第一級最高千分之五，第二級最高千分之八，第三級最高千分之十。以資本額課稅的，稅率分爲四級：第一級最高千分之五，第二級最高千分之十，第三級最高千分之十五，第四級最高千分之二十。行業分類亦經規定分爲六類，並按類規定課稅標準與稅率。民國三十五年四月十六日國府修改營業税法，復規定以營業總收入額爲標準者，徵收百分之一至百分之三。以營業資本額爲標準者，徵收百分之二至百分之四。在其施行細則中，對銀行、銀號、錢莊及其他不能以營業總

收入額計算的營業，就其營業資本額徵收百分之四，按年計算，平均按月繳納。其他各業，一律就其營業總收入額徵收百分之一。五。民國三十六年，國府於五月及十一月兩度修正營業稅法，規定以營業收入額為課徵標準者，徵收百分之三，以營業收益額為課徵標準者，徵收百分之六。

三、課稅對象及徵稅的限制 營業稅以就業徵收為原則，不以物品為徵收單位，并規定農業不在此限。物品販賣及製造各業的徵收，以設有一定的營業場所及製造場所者為限，不得以貨物為對象，徵收類似釐金的營業稅，對於營業額不滿一千元，資本額不滿五百元者，應予免稅的限制，尤須使小本營業的商人，得稅法保護的實益。現在規定為每月營業總收入額不滿一百五十萬元，或營業收益額不滿五十萬元者，予以免稅。

四、減免的原則 營業稅的減免原則，規定計有四項：（一）手工土布之製造業及販賣業均免稅，兼售他種物品的商業，以販賣手工土布為主要營業者，其主要部份亦剔除免徵；（二）製造或販賣農具者，得酌量免徵；（三）民生必需品及其他救急品之製造業及販賣業，在災荒等特殊的情形下，含有救濟性質的，得指定區域及期限臨時免徵；（四）國內產品及關係貧民生計的手工織品，在國際貿易上有提倡維護的必要的，其製造業或販賣業，得酌量減徵或免徵。民國三十六年五月修正營業稅法規定，下列各項，免徵營業稅：（一）以營業收入額

爲課徵標準，其每月營業總收入額不滿一百五十萬元的；(二)以營業收益額爲課徵標準，其每月營業收益額不滿五十萬元的；(三)已納特種營業稅的；(四)已納出廠稅或出產稅的工廠或出產人；(五)經所在地主管機關登記並經徵收機關查明依法經營業務的合作社；(六)依法登記的慈善事業；(七)肩担負販，經營米穀、雜糧、菜蔬、家禽等小本營業的。此外並規定有關國防民生的製造業減半徵稅，以獎勵民族工業。

第三項 契稅

契稅爲房地產買賣的轉移稅，條例規定，賣九典六，民國二十三年修訂辦法，改賣六典三，加以正稅半數的附加，稅率仍然苛重，以多報少的弊端於是發生，減輕稅率，乃屬必要之舉。民國三十二年五月十五日，國民政府公佈契稅條例，並於同日施行，民國三十四年四月十七日修正，民國三十五年六月二十九日重行修正。條例規定，在未依土地法舉辦土地登記的區域，凡不動產的典賣、交換、贈與，分割之承受人及因佔有而取得所有權人，都應領用官印契紙，完納契稅。其稅率如下：(一)賣契稅爲其契價百分之六；(二)典契稅爲其契價百分之四；(三)交換契稅爲其契價百分之二；(四)贈與契稅爲其契價百分之六；(五)分割契稅爲其契價百分之二；(五)占有契稅爲其契價百分之六。

第四項 房租

民國二十八年「縣各級組織綱要」頒佈，確定房租爲縣財政收入，財政部即籌議整理地方稅捐，搜集各省地方稅的章則法令，擬定「房租徵收通則草案」，計二十一條，於同年五月二十一日經行政院公佈施行。規定各市縣城鎮房屋其住民聚居在一百戶以上的，一律徵收房租。捐率規定，出租房屋以房屋租約所載的租金爲準，按季計算，不得超過租價百分之五。以後財政部爲了加強房租的徵收，又草擬了「房租條例」，於民國三十年三月十一日經國民政府公佈，對原定房租徵收通則的徵收範圍與稅率，都有修正。民國三十三年十月三日，爲適應環境與事實，又加以修正，民國三十五年十二月五日作了第二次的修正。規定凡未依土地法徵收土地改良物稅的市縣政府所在地及其他商務繁盛市鎮住民聚居在五百戶以上的房屋，都應徵收房租，但不得以其他任何名目徵收附加稅捐。房租捐率如下：（一）營業用房屋，出租者不得超過其全年租金百分之十，自用者不得超過其房屋現值千分之十。（二）住家用房屋，出租者不得超過其全年租金百分之五，自用者不得超過其房屋現值千分之五。凡發生房屋恐慌的都市，經市縣參議會的議決，可以徵收空房租。房租逾徵收期限延宕不繳的，分別加收滯納金，主管徵收機關並得移請法院追繳。逾限一個月的，照所欠捐額加徵滯納金十分之

二。逾限兩個月的，加徵滯納金十分之五。逾限三個月以上的，加徵滯納金一倍。民國三十六年十一月十四日又有第三次的修正，捐率規定，營業用房屋，出租者不得超過其全年租金百分之二十，自用者不得超過其房屋現值百分之二十。住家用房屋，出租者不得超過其全年租金百分之十，自用者不得超過其房屋現值百分之六。

第五項 屠宰稅

國民政府成立，劃屠宰稅爲省稅，並於民國二十年頒行的營業稅法中規定併於營業稅徵收。民國二十三年第二次全國財政會議議決，取消屠宰稅的包徵制度。民國二十八年「縣各級組織綱要」頒行，屠宰稅由省劃撥爲縣財政收入。民國三十年第三次全國財政會議，決議改屠宰稅爲消費課稅制，並從價徵收，財政部根據決議案，制定屠宰稅徵收通則十二條，呈由行政院轉請國民政府於同年八月公佈施行，通則中規定屠宰稅以豬牛羊三種爲限，從價徵收百分之二至百分之六。爲了適應實際情形，又修訂爲屠宰稅法，經於民國三十二年九月十六日由國府政府公佈，規定稅率最高不得超過百分之五。民國三十五年十二月四日重行修正，規定牲畜價格，以其重量按市斤單價計算，其單價由當地徵收機關按期調查公佈，並不得招商包徵。

第六項 營業牌照稅

民國二十四年七月二十四日經國民政府公佈的財政收支系統法，列營業牌照稅爲縣稅。民國三十年第三次全國財政會議，明訂營業牌照稅爲地方財政稅收之一，財政部當即擬定了營業牌照稅徵收通則十六條，呈由行政院於民國三十年八月十六日公佈施行。營業牌照稅法於民國三十三年二月十一日經國民政府公佈，民國三十五年十二月五日重行修正，民國三十六年十一月十四日又有第二次的修正。規定凡經營商業的，應於營業開始前，開具（一）營業種類；（二）商號名稱及所在地；（三）營業人姓名籍貫及住所；（四）營業資本額；（五）爲公司組織者其公司註冊之年月日及登記號數，申請營業牌照稅徵收機關調查登記，核定稅額，徵收稅款，發給營業牌照後，方得開業。營業牌照每年換發一次，按照資本額和營業種類分別等級課稅，其稅率最高的不能超過其資本總額千分之三十。

第七項 使用牌照稅

車船、肩輿、爲地方原有的稅捐，民國二十四年七月二十四日國民政府公佈的財政收支

系統法，改稱爲使用牌照稅，並訂爲縣稅。民國三十年第三次全國財政會議「整理地方稅捐案」內，決議劃一推行使用牌照稅。財政部根據上項決議，制訂使用牌照稅徵收通則，計共十五條，於民國三十一年二月十四日公佈施行。民國三十四年六月十一日，國民政府公佈使用牌照稅法，民國三十五年十二月四日又加修正，民國三十六年十一月十四日有第二次的修正。規定凡使用公共道路河流之車船，肩輿與馱獸，都要向所在市縣請領牌照，繳納使用牌照稅，其課稅標準，營業用的，依下列規定，自用的，減徵四分之一。

甲、車

(一)機器行使者

- (1) 乘人小汽車，每輛全年國幣五十萬元至一百萬元。
 - (2) 乘人大汽車，每輛全年國幣八十萬元至一百六十萬元。
 - (3) 載貨汽車，每輛全年國幣八十萬元至一百六十萬元。
 - (4) 機器腳踏車，每輛全年國幣二十萬元至四十萬元。
- (二) 人力駕駛車，每輛全年不得超過國幣五萬元，但三輪車得加收二分之一。
- (三) 獸力駕駛車，每輛全年不得超過國幣二十萬元。

乙、船

(一)人力駕駛者，每隻全年不得超過國幣三十萬元。

(二)機器行駛者，每噸全年國幣一萬元至二萬元。

丙、肩輿每乘全年不得超過國幣二萬元。

丁、馱獸每隻全年不得超過國幣五萬元。

第八項 筵席及娛樂稅

民國三十年六月第三次全國財政會議，財政部於「整理地方稅捐案」內擬有行爲取締稅徵收通則十一條，呈由行政院送經立法院，改名爲筵席及娛樂稅，稅法於民國三十一年四月二十四日由國民政府公佈施行。民國三十二年七月八日第一次修正，民國三十五年十二月五日第二次修正，民國三十六年十二月一日第三次修正。規定筵席及娛樂稅，由顧客負擔。筵席稅率，最高不得超過百分之二十。凡以營業爲目的之電影、戲劇、書坊、歌場、球場、溜冰場及其他娛樂場所，都徵娛樂稅，其稅率最高不得超過原價百分之三十。筵席及娛樂稅，由營業人代爲徵收。

第二節 戰時地方財政的改進

民國三十年六月第三次全國財政會議，改訂收支系統，樹立自治財政，實施以後，省縣的財政地位遂有了重大的變更。其實施的情形可得而述者，約有下列四端：

第一項 自治財政系統的確立

「改訂財政收支系統實施綱要」公佈施行以後，省的收入併入國家財政系統，而以市縣收支爲自治財政系統，獨立的稅源爲契稅附加，屠宰稅、房捐、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅，由中央分給地方以作補助的爲土地稅、遺產稅、營業稅、印花稅等。

第二項 縣稅徵收事務的統一

國民黨八中全會決議案有縣稅由中央稅務機關收納劃撥的規定，財政部根據該項決議及第三次全國財政會議統一徵收機構的決定，訂定各省稅務管理局及各縣稅務徵收局組織條例，呈奉公佈，此種稅務機關除合併徵收省縣原有的各種國稅外，並賦予以收縣稅的特權。但因事實的所限，此種制度，並沒有完成澈底的改革。

第三項 督導制度的建立

財政部爲欲澈底執行政令，以達成財政上的目的，除飭令各省財政廳將原有視察改爲督導員，並於廳內增設督導員，分別巡迴督導各縣財政，嚴加整理外，復於部內置督導員二十人至三十人，經常分赴各省市縣財政廳局，協助整理地方財政的計劃方案，考核其實施的結果，以求地方財政的步趨正軌。

第四項 財政廳職掌的改訂

自民國三十年度起，省財政併入國家財政，省政府組織法所規定財政廳的職掌，已不適用。財政部綜理全國財政大權，除了國家財政系統外，對於自治財政系統二千單位的縣，無法直接予以督導，乃擬定「各省財政廳職掌暫行辦法」草案四條，於是原爲執行省級財務行政機關的財政廳，一變而爲代表中央駐省的財務機關，條文雖經修訂，只是到現在還未見實施。

第三節 地方財政困難的原因

地方財政建立未久，機構未臻完備，人員難得健全，困難是不能免的，茲舉其犖犖大者，分述如下：

地方財政的檢討

第一項 財源仍不充裕

地方財源，依民國三十五年七月一日國民政府公佈的財政收支系統法附表一的規定，計有十四款。但就一般情形論，只有課稅收入與補助收入比較重要，而課稅收入所佔成份尤多。就課稅收入論，依規定有土地改良物稅（在土地法未施行之區域稱房捐）、契稅、屠宰稅、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅，以及中央劃撥百分之五十的土地稅，由省分給百分之五十的營業稅，由中央分給百分之三十的遺產稅等九種。其中除屠宰稅為大宗稅收外，其餘因法令事實所限，迄未成為普遍充裕的財源。拿房捐來說，依照現行「房捐條例」，雖將起徵點降低，然在我國西南山區，除沿公路線的少數縣份外，大多數縣份，都難符合標準，收入自難充裕。其次營業牌照稅，使用牌照稅，筵席及娛樂稅等，與當地的商業繁榮與否，關係最切。在經濟落後，交通不便，商業不振的貧瘠縣份，徵收所得，殊為有限。以貴州為例：在民國三十一年度全省各縣市收入預算內，營業牌照稅佔百分之三，使用牌照稅佔百分之二·五，筵席及娛樂稅佔百分之一·七，上列三種稅捐，全省收入總額約為一百二十餘萬元，貴陽一市即佔一百萬元，其餘七十八縣僅佔二十餘萬元。收入較好的，如遵義、安順、桐梓、惠水等縣，也僅二萬元左右。邊遠縣份，如納雍、三穗、台江等，則僅達一二萬元，甚

至有僅達五十元的。稅收集中於少數商業繁盛地區的現象，灼然可見。在貴州一般經濟條件下，此類稅捐，多是有名無實。其他各省，也難免有此現象。至於中央劃撥以補助地方的各稅，就數額論，以土地稅（田賦）的一部及營業稅為大宗，印花稅雖屬普遍，惟以督徵不力，收數無多。而遺產稅辦理未久，收入則是偶然的。

就支出分配情形論，以土地稅的一部分配較為普遍，但是沒有調劑貧瘠，統籌分配的規定。營業稅有統籌分配的規定，省於審核縣市預算的時候，可以調劑盈虛，使貧瘠縣份得以稍紓艱困者，悉以是賴。就貴州論，預算總額為全省稅收數目所限制，因此，其分配所得，在半數縣份中，並未收到調劑的實效。

第二項 附屬性未除

地方財政雖脫離省的羈絆，獲得獨立的稅源，但以中央各部會各自為政，越俎代庖，遂使前此附屬於省的地方財政，一變而受中央的束縛。例如縣應得的國稅，本為縣收入的一部分，其統籌支配，自應由縣作主，方為合理，且屬合法〔縣各級組織綱要〕第二十一條規定。但事實上，在分配數額尚未確定以前，中央各部會早已代為指定用途，如國民教育應佔百分之幾，訓練應佔百分之幾，國民兵應佔百分之幾等。結果縣政府獲得了一筆數字龐大實際並

不十分可靠的財源。而在支出方面，因為預算數字的核定，却負了一筆同額非付不可的債務。至於其他事業的舉辦，便難免有向隅之感了。附屬性的未除，是地方自治事業建設的阻力，所謂地方財政的獨立，亦難獲其實效。

第三項 臨時支出過多

抗戰勝利之後，繼以戡亂，事務浩繁，新政時增，支出自多。雖有「國家及省委辦事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支」的規定，而國庫支絀，對於委辦事務，縱有補助，亦屬杯水車薪。例如軍隊副食的徵購，各項臨時的供應，無異變相的攤派，其負擔之重，往往超過正稅；糧賦的督徵，壯丁的徵送，地方須負擔旅費的支出；公路修築，地方的負擔更重於國家，所以臨時支出，常常超過原來的預算。收支不能平衡，戰事進行不已，地方財政的建立，自然大受影響了。

第四項 缺少彈性稅源

收入固定，支出無窮，既無彈性稅源以平衡收支，中央復不能在法定稅源之外，准其增闢稅源，以資彌補，在不得已的情形下，各縣輒常出於攤派苛索之途，有假造產之名而行攤

派之實的，有藉勸募之舉而行強捐之事的，經手人員既多，辦法又難統一，侵吞中飽，病民誤公，莫此爲甚。

第五項 造產不見實效

蔣總統對地方財政曾有「經費的來源自應注重人民的公共造產，不應再多仰給於捐稅」的指示，造產以裕地方財源，原爲根本大計，但目前實況，距理想還遠。造產需要人力，而在抗戰期間，徵兵徵工，民力過耗，鄉村已感人力缺乏，熟田尙有荒棄的現象，更遑論造產了。同時，在戡亂期間，軍事頻繁，支出浩鉅，稅源既有定限，造產所需的經費不惟不能列入預算，且須增列造產收入數字，以求預算的平衡，造產自無實效可言。

第六項 機構未臻健全

地方財務行政機構，是採「超然主計與聯綜組織」的會合運用，分爲四大系統，即行政系統，主計系統，審計系統與公庫系統，分工合作，互相監督。因分工得日益求精，因監督得減少弊端。現在各縣除財政科與會計室大體上已經建立之外，縣公庫則尙未完全建立，審計機構更付闕如。機構既未建立完整，地方財政自難獲有成效。至縣地方捐稅，依照第三次

全國財政會議的決議，係由財政部縣稅務局代徵，而事實上以各縣自設經徵處徵收者較多。決議不能見諸實施，法令與事實不符，制度更難言及了。機構不健全，要想發揮最大的效能，自是困難的事情。

第七項 鄉鎮收支紊亂

鄉鎮財政的建立，是地方財政上一個新的發軔。在過去，鄉鎮沒有收入可言。民國十八年公佈的「鄉鎮自治施行法」，對鄉鎮財政始有專章規定，但未見實施。至「縣各級組織綱要」和「改訂財政收支系統綱要」實施後，地方財政系統樹立，鄉鎮財政纔有確定的地位。地位雖然確定了，但財源的貧困，收支的紊亂，却達於極點。茲分別檢討如次：

一、財源貧困 鄉鎮爲法人，爲自治事務推進的動力，需要的經費自然多。依照「縣各級組織綱要」第四十一條的規定，鄉鎮的收入，共有五項：（一）依法賦與的收入；（二）鄉鎮公有財產的收入；（三）鄉鎮公營事業的收入；（四）補助金；（五）經鄉鎮民代表會決議徵收而經縣政府核准的臨時收入，以上五項收入，除第五項係屬臨時性質，不能視爲鄉鎮的固定收入外，二三兩項，在開始或辦理未著成效的時候，收數不一定多，主要的收入似乎只有一四兩項，但此項收入，由縣撥付，希望很微。且鄉鎮財政，依照第一次全國財政會議的決定，

，應與縣財政合爲一體，不能再劃分。故依法賦與的收入究竟是那些，到現在還無明文規定，以是鄉鎮財政仍然陷於貧困的境地，只有依照「縣各級組織綱要」第四十二條的規定，興辦造產事業，來謀自給自足。

二、收支通病 鄉鎮的收支，依照「縣各級組織綱要」第四十四條的規定，應由鄉鎮公所編製概算，呈由縣政府審核編入縣概算，立法的原意，是以縣爲通籌運用的重心，要縣斟酌鄉鎮實況，確定鄉鎮支出的範圍，通盤打算，循序漸進，使鄉鎮財政與縣財政都能安排適當，平衡發展。至於鄉鎮收支的通病，一般而論，有如下述：

(一)虛僞平衡 鄉鎮既以造產爲主要的收入，而造產事業，見效很遲，不能在短期內得到收穫，但在劃分縣財政和鄉鎮財政時，爲平衡預算，乃將造產視同鄉鎮的搖錢樹，認爲要多少，便有多少，遂使造產流於攤派，預算成了虛僞的平衡。

(二)一手包辦 財政上的最高理想是收支平衡，收支平衡的實現，固賴開源節流，但也不能忽視了整理的工作，清積弊即所以裕財源，依照第三次全國財政會議的決定，整理地方財政，要能「根絕侵吞中飽」。鄉鎮財政的主要收入是造產，就地收付，很少集中，故沒有實行聯綜組織。財務行政和會計由鄉公所處理，另外成立一個財產保管委員會，來執行出納保管和監督的事務。但該會計係由鄉鎮公所職員兼任，主任委員係由鄉鎮長兼任，其中委

員多半又係保長兼任，形成一條鞭之一手包辦的財務管理，自易弊端叢生。

(三)不切實際 鄉鎮與鄉鎮間總是有差別的，這很明顯的表現在戶口，財富與面積之上，但是決定鄉鎮支出範圍和分配縣財源時，總不免強異為同，成爲一種刻板式的規定。例如分配縣級公糧，就以每鄉鎮的員工數目來作標準，其結果，只是錦上添花，那有雪裏送炭？應該是針對事實，同中求異，到了平均發展以後，再來異中求同，完成一種實質上的統一。這種不切實際的收支，是各縣目前最容易犯的毛病。

(四)無限攤派 抗戰勝利之後，繼以剿匪戡亂，兵、工、錢、糧，不能一日或緩，事業建設，不能一日中斷。雙重任務，均以委辦為名，加諸鄉鎮。支用日趨龐大，又無固定財源，遂不得不出於攤派之一途，事務愈繁，攤派愈多，幾至舉一事派一次款，既無限制又難稽考，侵吞舞弊，中飽私囊，人民便苦受苛擾了。

第四章 地方財政整建的原則

第一節 財政整建的目標

財政整建的目標，是在樹立一種健全的財政制度；這種制度不特具有一定的規章與一定的程序，抑且具有內在的民主精神。在健全的財政制度實施下，纔能合於普遍、公平、合理與經濟的原則，而使人民負擔民主化，受益大衆化，財政整建的最高目標就在此。

健全的財政制度要怎樣建立呢？這可以分成兩方面來說。

第一、在制度方面，首先要建立一個民主化的財政機構，這種機構的地位是超然的，不能帶有任何程度的附庸性質。因為這種財政機構的責任是編製預算決算案，所以預算決算必須公開。在民主機構下預算的編製，應該向民意機關報告，事前讓民意機關公開討論，看政府的預算是不是反映人民的利益，經民意機關通過了，預算案纔能成立並且付諸實行。預算的公開，是表示對人民負責，尊重人民的公意，而財政年度內的實際收支，也應編成決算向人民公佈，俾使人民公開評論，從輿論上加以監督，進而提高人民對政治的關心，用以滅除人民對政府的猜疑。同時，財務行政的效率問題是直接關係於人事制度的減否的，人事制度

地方財政整建的原則

的臧否，影響行政效率，也影響政策的執行。要想避免「人存政舉，人亡政息」的弊端，人事制度的健全與合理化也是必要的。

第二、在政策方面，還有兩個施政的準則，即是負擔的民主化與受益的大眾化。在收入上，必須本於能力原則，而政策的運用廣度，必須普遍，不能使何人有逃避納稅義務的可能。政策的運用深度，必須公平合理，必須使人民都能依據能力的大小，作不同程度的獻納。在支出上，必須本於「取之於民，用之於民」的原則。這即是說，在收入上要配合經濟政策，避免竭澤而漁，斲喪稅源。而在支出上，要配合社會政策，用以造福大眾，發展廣大的社會經濟事業與社會經濟建設。取之於民，要依平等原則，用之於民，要依普遍原則，限制財產集中，使無貧富懸殊之隔，以免除社會財富分配的偏向畸形發展，消滅社會投資方向的避重就輕的現象。

財政整建的目標，是財政制度的健全化與財政政策的民主化，沒有健全化的財政制度，便沒有民主化的財政政策；同時，沒有民主化的財政政策，也難建立健全化的財政制度。所以，二者是相輔而成的，財政制度和財政政策的健全化與民主化的結果，纔能達成財政整建的目標。

第二節 地方財政要與國家財政配合

我國已開始行憲，而行憲的最大前提，爲地方自治的完成，如果行憲不從地方自治着手，則行憲是徒具其名。這有兩個原因：第一、社會民衆沒有組織訓練，政治基礎便不能確立；第二、民衆沒有自治知識能力，一切事業便不能推動，地方自治爲國家建設的基礎，地方自治不能完成，國家建設無從着手。而地方自治的推行，還有賴於地方財政的健全，所以，地方財政也是國家財政的基礎。因此，地方財政的整建，必須配合國家財政，按照國家既定的財政政策，循序整建。地方財政與國家財政的關係，「建國大綱」中有如下的規定：

「各縣對於中央之負擔，當以每縣之歲收百分之幾爲中央歲費，每年由國民代表定之，其限度不得少於百分之十，不得加於百分之五十。」（第十三條）

「各縣之天然富源與大規模之工商事業，本縣之資力不能發展與興辦，而須外資乃能經營者，當由中央政府爲之協助，而所獲之純利，中央與地方政府各佔其半。」（第十二條）前者是規定中央與地方對歲入的分配，後者是說明中央與地方對興辦公營事業獲利分配的原則。「縣各級組織綱要」第十九條，亦有如下的規定：

「收入不敷之縣，由省庫酌量補助，人口稀少，土地尙未開闢之縣，其所需開發經費除

省庫撥付外，不足之數由國庫補助。」

地方的財力，基於種種原因，榮枯不同，但爲使自治政務措施效率都能達到一定的最低水準，必須設法爲之調劑，這就是建立補助金制度的理由。地方財政獲得國家財政的扶持，始能奠基而臻於發展。地方財政充裕後，再協助中央，以裕國計。

地方的政務，最主要的是經濟建設，教育文化，社會救濟，衛生保健和防疫治療。經濟建設關係民生，亦是國家建設的基礎，自然不能忽視。教育文化是國家民族的命脈，發達與否，足以決定國運的興衰，謀求教育文化的發展，是憲政時期中的重要事務。社會救濟是推行民生主義的要政，本民胞物與的旨意，推己及人，對於任何不幸者，施與及時的救濟，恢復並增強其能力，使社會上無棄民，以提高國民的素質與生產力，從而減少社會的浪費。而衛生事業，是用以保持並增進國民的健康，提高民族的品質，延長國民的平均壽命，當是切要之圖，地方政府必須力謀發展。上述諸項政務的推行，無疑的是需要充足的經費，在地方財源不能完全負擔時，也只有出於請求補助之一途。財政收支系統法第三十四條有如下的規定：

「各上級政府爲求所管轄各區域間教育文化，經濟建設，衛生治療，保育救濟等事業之平均發展，得對下級政府給與補助金，並得由其他下級政府取得協助金。」

補助金協助金之用途，除法律另有規定外，以前項之事業爲限。」
又憲法第一百四十七條規定：

「中央爲謀省與省間經濟之平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。

省爲謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。」

地方財政的健全，是國家財政的必要基礎，而地方財政的不足，也需要國家的補助，所以地方財政要與國家財政配合。

第三節 地方財政要與經濟政策配合

民國成立以來，我國的社會始終停滯在半封建半殖民地的狀態中，而財政問題便也帶上了這種特色。在特有的政治規範下，經濟方面毫無建樹，財政制度也沒有健全化起來。在北洋軍閥的時代，財政簡直就是軍閥的府庫。國府主計處雖於民國二十年四月成立，但仍不能使財政獲得健全的規模。我們的租稅組織始終停留於間接稅的領域上，直接稅的開創，並不能在整個稅制中佔有大的比重，且還帶上了收益稅的色彩。不可諱言的，在國民經濟衰弱的國家裏，間接稅是會增加平民的負擔的。在半封建與半殖民地的社會經濟結構中，用於非生產性與非建設性的支出常比生產性與建設性的支出所佔的比例爲大。而從抗戰開始，以

至勝利復員，現在又開始行憲了，這種色彩並未減除。嚴格說來，是會摧殘國民經濟的發展的。

財政問題和經濟問題，兩者的關係交錯繁複，非常密切。現在我國雖然已是行憲的國家，但是由於多年來財政問題與經濟問題不能相互配合發展的關係，國民經濟長期陷於凋敝的境地。而財政政策又忽略了稅源的培養，且進而斲喪了國民資本的累積，影響了國民經濟的發展。財政制度的不良，財政政策的錯用，都足以致財政問題和經濟問題於嚴重的境地。財政為庶政之母，澈底施行憲政，完成經濟建設，自然非財莫能舉。財政政策的成功，可以加速經濟的建設與發展；而經濟建設的成功亦可促進財政政策的成功。所以財政與經濟，二者是相輔為用，相互為功的。

今後地方財政的整建，不僅是消極的整理稅收，而且要積極的培養稅源。因此，必須配合經濟政策，舉辦經濟事業，既可改善人民生活，增進社會福利，又可培育稅源，增加收入。建國大綱第十一條有云：

「公地之生產，山林川澤之息，鑛產水力之利，皆為地方政府之所有。」

第十二條更規定「各縣之天然富源與大規模之工商事業」發展與興辦的辦法。所以今後的地方財政，在收入方面，要注意稅源的培養；在支出方面，要注意遺產的興辦，以配合

經濟政策，而奠定地方財政的基礎，臻國家財政於健全的境地。

第四節 地方財政要與金融政策配合

財政與金融，息息相關。沒有健全的金融，不能助成進步的財政；沒有優良的財政，也不能培成完善的金融。茲將其關係闡述如下：

第一、財政與金融是互為表裏的。金融方面的一切方針，常藉財政政策而得表現，例如通貨的增發。而財政方面的一切政策，也常賴金融措置以爲實施，例如貿易的統制。

第二、財政與金融是輻輳相依的。地方的實業發達，生產富饒，一般人民的生活優裕，物力豐沛，財政上纔能取之不盡，用之不竭。然而經濟事業的開發與物資的調節，則非賴金融資本的協助不可；而金融事業，更有賴於財政的維持。同時，政府的稅收是有季節性的，而一切支出，大體上是平均的。在稅收不足供應的時候，必須有健全的金融機構予以相當的資力，而後財政上纔能運用自如。財政與金融互爲因果，要求財政基礎的鞏固與調度的靈活，必先謀金融機構的完整與資力的充實。

第三、財政與金融是互爲因果的。健全的金融，能加強財政；而合理的財政，也能使金融穩定。因爲健全的財政政策，乃以健全的貨幣制度與金融政策爲中心；健全的金融，又賴

合理的財政政策以領導。例如幣制的不統一，幣值的不穩定，不但影響物價，而且也影響一般人民的生活，政府財政上將無法確定其預算收支，社會秩序也容易紊亂。同時，財政收支不平衡，如果單靠治標的挹注，其結果足以累及金融；金融運用的不合理，其結果又足以妨害社會經濟，從而損及財政。財政與金融互為因果，在運用上便不能不謀配合，以求國計民生兼蒙其惠。

培養稅源的方法，應謀地方農工商業的發展；社會經濟繁榮，人民負擔能力增加，而後地方財源可以開拓，地方財政可以充裕。經濟的發展，必須從改善金融着手，金融對於社會經濟的功用，一如人身的血液，倘能活潑流通，便可使整個經濟組織呈現繁榮的現象。所以地方財政的整建，必須配合金融政策，靈活運用。經濟有發展的可能，金融始有運用的餘地，而後財政乃有充裕的希望。

財政為國家的神經，金融為經濟體的心臟。現代經濟，以金融為事業的中心；現代政治，以金融為財政的樞紐，捨金融而謀地方財政的整建，實在是不可能的事情。

第五節 地方財政要與社會政策配合

良好的財政在支出而不在收入，「取之於民，用之於民，」原是財政上的理論，但取之

於民要依平等的原則，用之於民要依普遍的原則，總算合於今日的潮流。支出的理想，在於最大的社會利益，獲得最大的效用。培卡利阿（Pecaria）在其著名短篇論文「犯罪與懲罰」（一七六四）序文上的所謂「最大多數的最大幸福」，乃是理財家的鵠的。因此，地方財政的整建，必須與社會政策配合。

地方財政的與社會政策配合，自然是支付較多的經費於社會事業上，如教育文化，衛生治療，保育救濟等。對此，憲法有明文規定，茲列述如下：

「國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」（憲法第一百五十五條）

「國家為增進民族健康，應普遍推行衛生保健事業及公醫制度。」（憲法第一百五十七條）

「教育、科學、文化之經費，在中央不得少於其預算總額百分之十五，在省不得少於其預算總額百分之二十五，在市縣不得少於其預算總額百分之三十五。其依法設置之教育文化基金，應予以保障。」（憲法第一百六十四條）

孟子曰：「老而無妻曰鰥，老而無夫曰寡，老而無子曰獨，幼而無父曰孤，此四者天下之窮民而無告者。文王發政施仁，必先斯四者。」社會既然還沒有進步到大同的境地，使鰥寡孤獨者皆有所養，當然應該施以適當的扶助和救濟。從人道主義的立場說，應該這樣，從

社會主義的立場說，更應該這樣，何況憲法還有明文規定。至於衛生事業，則是純爲保持並改善國民的健康，提高民族的品質，延長國民的平均壽命，俾使社會上都是能耐勞苦有活力的國民，沒有羸弱無用的國民，其重要性是不待言的。而教育更是百年大計，不僅灌輸智識而已，還要薰陶德性，是一種培養才能的活動。亞丹斯密在原富中論及國民教育對於國家的直接利益時曾云：「國民智識愈充分，國民愈不爲熱誠與邪說所誘惑；此種熱誠與邪說，在未開化之國中常釀成極可怕的紊亂。復次，受過教育的與聰明的人民常較愚昧的與拙劣的人民，更知禮更守秩序。」不可諱言的，普及教育是民主政治的基石，也是實施憲政的根本。

地方自治是地方政治的民主形態，而地方財政則是地方經濟的民主形態。地方自治不僅是一種政治組織，抑且是一種經濟組織，地方財政是地方自治的前提，良好的財政在支出，支出的理想，在於最大的社會利益，所以地方財政的整建必須與社會政策配合。

第五章 地方財政整建的途徑

第一節 整理原有稅捐

地方財政整建的途徑，不外開源與節流，而開源尤較節流爲重要。如何增加財政上的收入，乃爲財政整建的目標。近年以來，因爲戰時的環境與社會經濟的巨變，形成了地方財政的收入無着與支出無度的困窘現象。物價累次狂漲不已，地方實際支出，因社會經濟的變質而愈益加多，遂將地方財政逼入歧途，攤派收入成爲地方財政收入的正宗，而法定稅捐却淪於無足輕重的地位，這是一個嚴重的問題。現在憲政業經開始，地方自治的完成，還有待於地方財政的健全，因此，整理原有稅捐，是當前的一個重要課題。

政府爲整頓地方稅收，改建地方稅制，經先後擬定筵席及娛樂稅法，屠宰稅法，房捐條例，營業牌照稅法，使用牌照稅法等，公佈施行。各省亦多依照規定，先後擬定各該稅徵收規則或徵收細則，呈經中央核准開徵，但各縣每以財務機構或人事上的不健全，以及地方經濟與商業的落後，對於法定稅源，以其收入無多，延不開徵，而賴攤派苛雜，以求收入上的確實，要完成地方自治，這種弊端必須切實革除；法定稅收，必須普遍開徵。期由合法的徵

收，達到稅源的充裕，並由普遍的實施，漸謀稅法的改進，從而養成人民守法納稅的民主精神。

財政收支系統法，對國省地收支範圍業經明白劃分，惟實施以來，因為上級政府交辦委辦的事業過多，使下級政府不能依據其原有的預算及原定的施政計劃進行。上級政府應辦的事業，以一紙命令飭下級政府辦理，而不另撥給經費，致令地方財政倍感困難，因應維艱。為應付計，或將其本身的財源資為挹注，或就地攤派以為彌補，在這種情境下，原有事業難免停滯或縮減，而人民益受苛擾之苦。近來雖有「上級政府委託下級政府辦理之事，必須予以足用經費」的命令，但事實上也僅是命令而已，絕少事例可言。現在是憲政時期，為確實遵守這一原則，上級政府不可隨意以事委諸下級政府，即使非委諸不可時，也應給予足用的經費，以保地方財政秩序於不紊，而期地方財政的健全。為謀地方的均衡發展，下級政府的行政，應由上級政府干預，期能獲得各地行政效率水準的相近，原是政治原則上所許可的，只是在運用之際要特別審慎，免使下級政府為了應付支離破碎的政令，陷地方財政於紊亂不堪的境地，而致地方財政無法奠其基礎，地方自治也無由順利推行了。

整理原有稅捐，這一工作包括了地方財政的大部份，在原則上是：土地稅應依法重估地價；契稅應認真查擠白契，嚴格執行評價；營業稅要嚴防申報不實，應該切實查賬，核定稅

額，逾期不報，從重逕行決定其稅額。屠宰稅應調查養戶，實行豬隻登記，嚴密稽徵，切實防杜私宰私運；營業牌照稅要與營業稅配合，每年換發牌照一次，并規定於換發牌照時，應重行申報其資本額，以其原報資本加公債準備盈餘滾存，合併計算，以嚴密查徵；使用牌照稅應對行駛公共道路河流的車船肩輿馱獸等認真查徵；筵席稅應試辦筵席清單以代替賬單，派員常駐各館商進行抽查，偏僻的區域可以委託鄉鎮公所代徵；至於娛樂稅，則對於各劇院入場座券，要加蓋徵收機關戳印，并編號出售，每日報銷，以防偷漏，有娛樂設備的茶肆亦得照徵，以達成整理原有稅捐的目的。

第二節 改進田賦制度

我國是個農業國家，地方的收入以田賦為大宗，因此，田賦的改進，自是地方財政整建的重要事項。目前的田賦制度，積弊極深，地籍整理遲緩，徵冊散失，科則不明，規定的地價不能切合時值，而法令的控制不嚴，地方豪強的阻撓，徵收胥吏的侵吞中飽，以致稅政的推行，障礙叢生，距離理想愈遠了。

整理田賦的根本方針，就是實施地價稅，以求實地實糧，而達平均負擔，平均地權的目的。但地價稅的實施，必須完成土地測量，經過調查，估價，登記等程序而後纔可實行。所

以田賦制度的初步整理工作，是舉辦土地陳報。舉辦土地陳報是財政部的既定政策，自第二次全國財政會議以來，督導各省推行，不遺餘力，照過去的經驗而論，辦理土地陳報必有溢額的田賦收入，因為在沒有舉行土地陳報以前，有田無報或田多報少，是為不可避免的現象。地籍整理以後，田賦收入必較以前增多，按照「縣各級組織綱要」，土地陳報後正附溢額田賦的全部，為縣財政的收入。先從初步的田賦整理，進而謀地價稅的實施，對於地方財政的整建，當大有裨益。

按照地方自治開始實行法的規定：「定地價之法，何以爲便乎？當十年前，英國之行按價抽稅，其定地價之時，設一專官以估定時價，經官估定之後，地主則照價抽稅，值百抽幾；如地主以爲估定太高，不甘出稅，可以上控於專判衙門，由衙門再判爲準。其於定地價一事，專設兩級機關以專理之，英人視之以爲便利，而在吾人地方自治甫行之時，倘效此舉，不獨不便，亦窒礙難行也。然則吾人當以何法行之？予以爲當由地主自定之爲便。其法：以地價之百分抽一，爲地方自治之經費；如地每畝值十元者，抽其一角之稅，值百元者抽其一元之稅，值千元者抽十元之稅等是也，此爲抽稅之一方面，隨地主之報多報少。所報之價，則永以爲定，此後凡公家收買地土，悉照此價，不得增減。而此後所有土地之買賣，亦由公家經手，不能私相授受，原主無論何時，祇能收回此項所定之價；而將來所增之價，悉歸於

地方團體之公有。如此則社會發達，地價愈增，則公家愈富，由衆人所用之勞力以發達之結果，其利益亦衆人享有之；不平之土地壟斷，資本專制，可以免却，而社會革命，罷工風潮，悉能消弭於無形。此定地價一事，實吾國民根本之大計，無論地方自治，或中央經營，皆不可不以此爲着手之急務也。而由地方自治以舉辦此定地價之事，則地方全體當拒負該縣以前所納之地丁錢糧，所餘則悉歸地方自治之用，由自治團體，直接在省政府，或中央政府訂明條約，永相遵守。若由中央舉行，則除現收地丁錢糧之外，當撥八九成爲地方之用，而以一二成歸之中央。」所以，定地價在推行地方自治上，是一重要的工作。

田賦於民國三十年經國民黨九中全會通過「戰時土地政策實施綱要」，並決議由財政部統籌接管以後，即行積極稽徵，一方面着重於稅源的增加，一方面力謀新稅制的建立，因爲客觀環境的困難，主觀條件的不足，以及社會保守觀念的濃厚，致使稅政的推行，遭遇了極大的障礙。現在是憲政時期，地籍的整理不容遲緩，田賦的徵收不容草率，今後必須對症下藥，力求革新，注意業務與制度的改進。徵稅區域要擴大普遍，同時要切實控制地價，嚴密防止逃稅，從而完成田賦的使命，以達成平均地權的目的，樹立健全的地方財政，實現真正

的地方自治。

第三節 廢除攤派苛雜

攤派苛雜的存在，源於事實的需要，地方財政收入無着，支出無度，簡政做不到，又不准以正式的稅捐濟急，結果只有出諸攤派了。鄉鎮保甲有事，苛派於民；縣府有事，徵之於鄉鎮；省府有事，責徵於縣，上下賒混，置弊端於不顧。從前的攤派和苛雜，還立有專法，頗有明章，徵收有定制，定額，依固定的秩序，支用有確定的用途，遵章報銷，依法審核，浮收、侵蝕、中飽的情事，容或有之，但數額不多。然而今日的攤派，則是徵收無定章，收取無定時，攤派無定數，支用也無定則，攤派的總額，決定於把持地方政務的土豪劣紳。我國人民，知識本來低淺，計算不精，容易受到愚弄。政府雖然嚴攤派苛雜之禁，事實上並沒有革除這種不合理的徵收。抗戰勝利之後，繼以復員戡亂，軍事頻繁，支出無度，其所需費用絕不是縣預算所能負擔的，除了實行攤派以外，實在沒有其他的辦法。

攤派苛雜的流弊，罄筆難述。攤派苛雜的廢除，在地方財政的整建中，自是當務之急。這種不合理的負擔的存在，是正當財源開發的障礙，其對地方自治的推行，阻力頗大。攤派苛雜的存在，敗官紀而壞庶政，影響社會經濟，加速農村破產，實在是國家的一大隱憂。要完成地方自治，光大憲政基礎，必須根絕攤派苛雜，以蘇民困，進而培植充裕的稅源。

今後的地方財政，必須通盤籌劃，清理病源，使其不再依賴於攤派苛雜，則攤派苛雜將不禁而自絕。而事實上，統一徵收比零星攤派容易稽考，公開加稅也較私自加捐弊病爲少。地方財源既由中央抉擇，深望中央能顧及地方的事實，制定地方財政略具彈性的合法新稅源，以應地方事業的需要。由人民直接負擔住在地的鄉鎮公共事業經費，本是地方自治精神的所在，如果中央能釐訂原則，分別支用性質，規定統一徵收的方法與限度，頒佈實施，使徵收沒有弊端，負擔公平合理，用途確實正當，則不僅免苛擾於人民，並可有助於地方事業的推進，當不失爲地方財政整建的一個方策。

第四節 開闢新的財源

今後地方事務，將隨地方自治的發展而益見擴充，要應付這繁劇的事務，自必須開拓與事務相適應的財源。就以往稅收情形來看，不須增加人民負擔，也可以增加財政的收入。而在財政收支秩序樹立，貪污祛除以後，即使酌量將稅率提高，只要取之於地方，用之於地方，人民是不會有何怨言的。此外公有財產及公營事業收入，諸如公地的生產，山林川澤之息，礦產水力之利，以及天然富源與大規模的工商事業，都經「建國大綱」規定，應由地方經營，以充地方經費，或由中央協助經營而平分純利。公營事業的收入，在現代各國地方收入

上已漸佔重要的地位，而揆諸民生主義的實施，以發達國家資本，節制私人資本為方法。公產與公營事業的擴充，也就是公共資本的積累。但過去地方政府都疏忽於此，以致地方財政未臻健全。財源的開發，在於增加地方收入，俾使地方事務得充足的經費可資舉辦。地方事務的舉辦，為地方自治的標的之一，所以地方政府應該籌措與其職權相適應的經費，以求其目的的貫徹。過去地方財政的最大缺點，是被迫採取量入為出的原則。在實施憲政，推行地方自治的今日，地方政府職權日益擴大，公共福利謀劃的需要日見增加，要祛除貪污，確實做到涓滴歸公，以應地方事務的需要，則地方財政必須做到量出為入的境地。

開闢新的財源，途徑甚多，茲分別列述其要項如下：

第一項 切實清理湮沒財產

各縣地方公有財產，如公田，祭田，學租，慈善團體義田，社會團體公產，公共事業基金，以及各公私學校等之款產，為數頗多，均以過去分由各機關團體學校或私人保管，或以孳息充其事業之用；或以年代久遠，管理不善，被私人侵佔，或其租息徵收不實，侵吞中飽，弊竇叢生。凡此種種款產，都應根據行政院已公佈的整理辦法，一秉大公，嚴加清理，就是租息一項，也可增加一倍。關於絕產，尤應撥為自治財源。根據民法第四十四條的規定，

法人解散後所賸餘的財產歸屬於所在地的地方自治團體。而第一八五條又規定無人繼承的產業歸之國庫。但此項絕產，國庫管理不易，當然可以一併劃為地方財源。

第二項 厲行鄉鎮造產

地方財政財源，注重鄉鎮造產，政府已有辦法頒行，既不增加人民的負擔，又可促進地方經濟建設，從而樹立地方財政的基礎，法良意美，誠屬可行之舉。只以基層人員奉行不力，曲解立法精神，上令又求速效，結果良法未行，而病民先見了。

經濟為財政的根本，增加生產，即所以增加稅源。我國各地生產事業落後，農村經濟不發達，尤須厲行鄉鎮造產，以求財源的增加。同時，今後的造產，必從遠大處着眼，不求近功速效，與自然爭利，不與民爭利。多用民力，少用民財。只求舉辦事項的切實，不在花樣的繁多。根據地方的環境，應該舉辦下列事項：

(一) 墾荒 凡有公荒或私荒的地區，都應切實舉辦，如每保每年能墾荒五畝，則積之十年，便有五十畝的良田可資耕種。每畝每年如收雜糧一石，則有五十石的收益，以之撥充該保或鄉鎮的經費，或經濟建設及教育事業的經費，不無小補，這實在是開源生財之道，也是培植地方財政的根本。

(二)造林 荒山荒地可以造林，路旁宅隙可以造林，池邊河岸可以造林。以開墾荒山，預防水旱，培植風景為手段，以供給材木，籌集公產為目的，並且藉以樹立模範林場的始基。如能詳定計劃，嚴督所轄鄉鎮，分期進行，按年計功，經過十年之後，必蔚然可觀，這是地方建設的大計，也是國家建設的始基。

(三)公耕 本多用民力，少用民財的宗旨，為充裕地方財政的財源，應該舉辦公耕。以結集多數勞力為手段，以達到「土地闢田野治」為目的。換言之，就是運用原有的勞力，配合棄置的荒地，從事公共生產，藉以養成人民集體生產和為公眾服務的觀念，並可從而減輕人民對捐款的負擔。如每保每年能公耕十五畝，每畝能收雜糧二石，則一保即有三十石的收入，基幹人員的公糧，就此可以解決了。

(四)養魚 有河湖池塘的地區，可以實行養魚，蓋以「川澤之息」，應該歸諸公家，以少數的投資，獲得較大的利潤，方法簡單，事功迅速。只要管理妥善，嚴杜經辦人員的侵吞，一定可以做到於民無擾，對公有利的境地。

第三項 創辦公營事業

公營事業的經營，乃是以政府的力量，直接創造財富，以裕公庫的收入。其事業的種類，業務的繁簡，要視各地的環境而定。而其成功與否，則繫於三個條件。這三個條件，第一是事業效率。公營事業的經營，要講求的是效率，不能因人設事。內部的管理，必須本諸科學原則，避免任何可能的浪費。第二是薪給制度的確定。公營事業人員多半都有較優的待遇，地方事業也不能例外，這一個問題如果由各主管人自行決定，則營業所得的紅利，可能大部份都變作薪金，並無補於公庫的收入，一有風波，反致成爲一般納稅人的負擔。所以對各事業機關人員的待遇，必須預立制度，切實執行。第三是事業精神。主管人必須有旺盛的事業心，切戒官僚習氣，擇善固執，以全付精力貫注於事業，這是公營事業成功的關鍵。

各地環境不同，資源有殊，公營事業的舉辦，自然不能一律，所以必擇力之所及，地之所宜，與關係人民福利最大的，先行舉辦。公營事業的經營，不在事項的多寡，而在辦理的切實；不在立見事功，而在完成百年建設。茲將可能興辦的事業，簡述如下：

(1) 簡易事業 修建農村市場，碼頭，建築水車水碾，設立油房，辦理倉儲，凡此簡易事業，各地都可舉辦，藉以整飭社會的秩序，破除豪劣的壟斷，進而籌集公有財產，濟貧救荒。

(2) 生產事業 舉辦繅絲、紡織、造紙、製糖，或以當地原料，加工製造，或以特別技

藝，推廣生產，以達到資本公家化，享受大眾化的目的。

(3) 工礦事業 大規模的鑛藏，當由國家經營。至於小規模的鑛藏，如燃料所需的煤炭，儘可由地方設廠經營，以應人民的需要。他如電燈、煤氣、病院等公用事業，亦應量力舉辦，以使人民習於現代化的生活，從而成爲建設現代化國家的基礎。

(4) 交通事業 交通的發達，有助於文明的發展，所以在完成地方自治的時候，對公共汽車、運輸車、電話、輪船等交通事業，都應次第舉辦。

舉辦公營事業所需的基金，須賴地方上的公款公產，或原有公營事業的盈餘。如仍不足，則只有發行地方公債。以地方公債舉辦地方公營事業，自屬得當。政府應即擬定縣市舉辦公營事業募債辦法，以爲監督的依據。至於經營的方式，除規模較小的生產事業，依照遺產法令實施外，凡天然富源或大規模的工商業，依照「建國大綱」及第一期經濟建設原則的規定，應由中央經營或協助地方經營。但無論地方單獨經營，或中央協助經營，其方式必須採取公司組織，保持財務獨立，並使其具有一般私營事業的獨立性與伸縮性，而達於組織的合理化與營業化。

第四項 創辦地方性專賣及捐稅

依照地方自治開始實行法的規定：「執行機關之下，當設多少專局，隨地方所宜定之，初以簡便爲主。而其首要，在糧食管理局，量地方之人口，儲備至少足供一年之糧食。地方之農產，必先足供地方之食，然後乃准售之外地，故糧食一項，當由地方公局買賣，對於人民需要之食物，永定最廉之價，使自耕自食者之外，餘人得按口購糧，不准轉賣圖利；地方餘糧，則由公局轉運，售賣於外，其溢利歸諸地方公有，以辦公益。其餘衣、住、行，三種需要之生產機關，悉歸當地方之支配，逐漸設局管理。」創辦地方性的專賣事業，以其純利列爲地方財源，實是開源的好方策。我國幅員遼闊，人口衆多，各地環境不同，有以工商著稱，有以畜牧爲業，爲適應地方環境的要求，在不牴觸中央法令的原則下，應准徵收因地制宜的捐稅。其辦法須經民意機關通過，並呈請省政府核准，報財政部備案，這是開源的一條途徑，已有不少的縣份，按照這個原則設法開徵。例如民國三十五年浙江省政府核准的玉環縣的呈請：（一）凡商人向本縣境內之魚行購銷特產魚鮮，從價籌募百分之三；（二）凡在本縣境內設置之鹽場，在全年產量五十担以上者，分六等籌募，自二千元至一萬二千元。

第五項 採取附加政策

地方自治實行，地方事業加多，自修正財政收支系統法頒行以後，剝予地方的財源，較

前雖有增加，但據估計，仍不符事業經費的需要，非增闢財源，勢難供應。地方的工商各業，多未發達，除了地方資源可供開發以增加收入外，要另闢新稅或其他財源，都不可能。地方資源的開發，又絕不是短期內所能奏效的，縣地方經費的短絀，就目前地方經濟情況來論，着實是無法彌補的。惟中央擁有大宗稅源，而中央對此大宗稅源的徵課，並未超過國民的負擔能力，就此附帶徵課，以謀補救地方經費的短絀，收入既屬確定，又無損於國計民生。論者每以國稅地方附加，容易使稅政逾越常軌，苛擾納稅人，持為反對附加的理由。實則良好的附加制度，其給予國民的印象，絕非如此。法日兩國的地方收入，可說全是依賴中央稅的附加。法國附加的地方收入，恆佔地方全部收入的三分之一，在日本（市級）則恆佔全部市收入的百分之六十五以上，並未聞有苛擾人民的情事。我國過去地方徵課附加的為害，實係徵課辦法的未見妥善，不是制度的本身存有瑕疵。今後如能將徵課辦法改善，國稅的附加，當能成為良好的地方財政的財源。茲將徵課附加辦法，擬具如下：

（一）附加稅目 地方財政要從國稅附加謀增收入，其前提必須是該項稅源本極豐沛，附加所得，足補地方經費的短絀。否則徒增中央與納稅人間的紛擾，無補於實際。今日的中央稅與此原則相融合的，除田賦外，他如所得稅，遺產稅，部份貨物稅（如煙酒等消費品之類屬之），都可以附加。

(二)附加稅率 地方對國稅附加的徵課，應由中央視地方的實際環境與需要，訂定均一而合理的稅率，不能任憑地方的決定，致失負擔的公平。

第六項 加強捐獻運動

我國民間，爲舉辦公益事業，多有社團的組織，負經費籌措的責任，如各地流行的尙節堂、同仁會、救濟院、義渡社、義學田等，都是公益社團的組織。即修橋鋪路，出錢出力，人民無不樂從，這種辦法，極合自治的精神。如果政府能善爲倡導與獎勵，則用地方的財力，舉辦地方的事業，不僅爲地方財政開一財源，且可爲自治事業奠立基礎。茲述其要點如下：

(一)利用人民心理多方提倡 請師設學，教育子弟，人民認爲是天經地義的事，而濟貧救弱，修橋鋪路，社會公認乃福國便民之舉。如果利用人民此種心理，舉辦地方公益事業，必能收穫良好的事功。作者從前主持貴州遵義縣政，當時正開始實行新縣制。一保一校，爲教育推行的目標，但地方財力負荷困難，於是發動地方人士，捐建校舍，籌集基金，設立保國民學校。就民國三十一年統計，縣地方預算教育經費僅列五四五、〇六八元，而地方捐獻及清理廟絕匪產的所得，則達三、〇三四、六八六元（不動產只計其息金），超出縣預算達五

六倍之多。三年完成一保一校的計劃，結果却提前一年完成。政府倡導，人民贊助，一年形成設校的熱潮。計富者獨資辦理完善小學的有二人，願捐建縣立科學館，圖書館，物產陳列館的，亦大有人在。至地方救濟事業，舉凡施藥、施棺、捐款、捐糧，並無一年間斷。而全縣五十鄉鎮，由於人民的樂於修路，能通汽車的有三十五個鄉鎮。政府倘能利用人民此種勇於爲公的心理，多方倡導，則文化、救濟、交通事業的舉辦與捐獻，實大有助於地方自治的完成。

(二)政府頒佈辦法多爲獎勵「人之好善，誰不如我？」「三代以下惟恐不好名，」「十室之邑，必有忠信。」凡此端賴政府的獎勵，而後仁人義士纔能樂善好施，慷慨捐獻。獎勵必須迅速而適時機，一有捐獻，立即獎勵，務必使其蔚爲風氣。果爾，則不僅有助於地方政府的財源的開闢，抑且能糾正自私自利的觀念，樹立地方事業的基礎。

第五節 健全地方金融

我國經濟發展落後，其原因雖多，而金融制度的不健全，影響頗大。地方財源的充裕，地方財源的開拓，都賴經濟的發展。但經濟的發展，必須從改善金融着手。金融爲一切經濟建設的樞紐，從事地方建設，發展國民經濟，自亦捨此莫由。所以，財政的整理與金融的開

展，有極密切的關係。茲將理想目標與實施辦法，分別列述如下：

第一項 理想目標

每一縣市及重要鄉鎮，都應該設立金融機構，構成全縣市的金融網，進而成爲全省及全國金融的一環。此種金融機構，應負起下列的任務：

(一)代理公庫 樹立完整的公庫系統，使收支絕對獨立，以掃過去的弊端。

(二)辦理儲蓄 使人民剩餘的款項，都願存到此金融機構，以獲得其應得的利息，藉以養成人民儉樸的風氣和儲蓄的習慣。

(三)辦理信用貸款 凡舉辦地方生產事業及公營事業，經費如有不足，均可由此金融機構貸放，冀能如期完成，早見事功。

(四)辦理匯兌 能直接匯兌者，直接辦理，不能直接匯兌者，應接受人民的委託，代爲辦理匯兌，以做到裕國便民的境地。

(五)附設農倉典當 地方金融機構應逐漸擴充，附設農業倉庫及公共典當，使農民的產業(物)，能藉此金融機構的押典，而變爲流動的財力，再用此財力以復興農村，助成農村的工業化。

第二項 實施辦法

地方金融機構的目標，有如上所述，但非一蹴可就，必須訂定實施辦法，逐漸推行，茲扼述如下：

(一)成立縣市銀行 縣市地方人力財力，均感不足，必以中央力量，代其培養金融人材，以助縣市銀行人事的健全。至其股金，舉凡糧食徵借的歸還，公債以及儲蓄券，都可用以入股，以期迅捷，而輕人民的負擔，並可吸收游資。縣市銀行在各重要鄉鎮應設立分行，互相連絡溝通，期求金融網的建立。縣市銀行與省及國家銀行的聯繫，代理公庫的辦法，以及業務的範圍，都應根據理想目標，詳為訂定，通飭實施。

(二)健全合作組織 縣市地方各級合作組織，辦法本極完善，如果加強管理，健全人事，則自能促進縣市經濟的發展，縣市銀行與合作組織的聯繫辦法，應行擬定，偏遠的鄉鎮，公庫可委託合作組織代理，農業倉庫及公共典當，亦可與合作社合力經營，以助銀行業務的開展。

第六節 樹立鄉鎮財政

鄉鎮財政，依照民國二十八年九月十九日國民政府公佈的「縣各級組織綱要」的規定，有五種固定的收入，即（一）依法賦與的收入；（二）鄉鎮公有財產的收入；（三）鄉鎮公營事業的收入；（四）補助金；（五）經鄉鎮民代表會議決議徵收，而經縣政府核准的臨時收入。其中大部份的收入，將依賴於公共遺產的盈利。蔣總統在其確定縣以下地方組織問題一文內曾說：「經費來源，應注重人民之公共遺產，不應再多仰給於捐稅也。今後應將公有款產，改爲公管，切實整理，即以其收益純作全保或全村公有經費。其無此項遺產者，亦可劃闢若干山場或河流池塘，照此辦理。此外倉儲積穀，均可以保或鄉鎮爲單位，由人民自行管理，並應運用義務勞力辦法，以增加收入。如合作社辦理農產運銷，並當附設農倉，辦理抵押放款，即以其盈利之一部份，作爲地方事業經費。」根據「縣各級組織綱要」實施的原則，是由縣而鄉鎮而保甲，至於地方財政的整建，自亦不能離開這個原則的規定。

地方財政是組合省市縣與鄉鎮財政而成，依據「縣各級組織綱要」第四十四條，「財政收支系統法」第四十二條及「編審縣市預算暫行辦法」第十項的規定，地方財政以縣市爲單位，包括縣市鄉鎮的一切收入與支出。而鄉鎮的收支，應由鄉鎮公所編就概算，呈由縣市政府審核，列入縣市預算，以納鄉鎮財政於正軌，這原是中大的理想措施，惟各縣人材羅致不易，鄉鎮尤感困難，縣預算尙多不能如期完成，要使鄉鎮預算能如期如法成立，彙列入縣總

預算中呈核，事實上是很困難的。且縣級以下公庫、會計、審計等制度，還未完全建立，即預算能勉強編成，恐怕也不能依法執行。在此過渡時期，對鄉鎮預算應採試編辦法，以期養成習慣，而後訓練編製的能力。惟暫時可以不必彙列入縣市預算中，以免影響縣市預算的編製。

鄉鎮原有其公共事業，如學校的設立，道路橋樑的鋪建，井林的掘造，渠塘的開挖，堤防的修培等等，從財政的觀點看，這些事務支出的經費，就是鄉鎮的公共支出，如果能加以系統的分類，估計其每年支出的數額，再就現在由縣市地方經辦的自治事務而能移歸鄉鎮辦理的，連其支出，一併計入，則鄉鎮支出的範圍和數額，大體上就此可以確定。但鄉鎮與鄉鎮之間，經濟發展不同，交通便否有異，富源豐嗇有別，應由縣市負責統籌，絕對不能放任，並應避免用同一標準的通案，以一概全，推及全縣市，務使各鄉鎮於經費支出上能合理化，從而趨於平衡發展，以奠定整個自治的基礎。

要樹立鄉鎮財政，必先確定其收支的範圍。鄉鎮既有其必需的支出，財源方面，就應當寬定其籌措的辦法。鄉鎮財政必在稅源固定充裕中始能樹立，鄉鎮財政健全樹立之後，地方財政的整建，纔可算是完成。

第七節 公債的募集

政府爲應付臨時支出，或彌補收支的平衡，其方法不外增發通貨，增加稅收，舉辦臨時特捐和募集公債。增發通貨，勢必造成通貨膨脹，進而刺激物價上漲，並不是增加收入的好方法。而增加稅收，舉辦臨時特捐，有時又爲環境或事實所不許，困難太多。募集公債來彌補支出的不足，雖然不是完善的理財之道，但如果是用於公共事業的建設，則募集公債可說是一種穩當的投資。在行憲的過程中，因爲要及早完成地方自治，地方上興建的事業必多，爲因應支出而募集公債，在財政上是有必要的。

募集公債的利弊，要看其用途而定。在舉債的時候，如能遵循社會和經濟的原則，以募集所得，用於生產建設，則不但可以增加社會的生產與利益，並可助長社會經濟的有利發展。因此，地方在募集公債之先，應該先審慎確定其用途。在什麼情形下纔可以舉債呢？第一、地方因爲舉辦公有營業和經濟建設，必須鉅額的經費纔能支應；第二、爲了興辦公用事業和社會福利事業，需要大量的資金，地方一時不能籌措；第三、臨時及緊急事故的發生，需用款額未經列入預算的。公債在財政上的性質，只是表面的收入，不是實際的收入。所以公債的募集，僅可視爲一種財政上臨時挹注的方法，不能賴公債的收入以爲支出的源泉。而且

公債募集之後，還要用增稅等方法，來增加實際的收入，以謀公債的次第清償。

公債的募集，不能說是資本的損滅，也不能說是不生利的投資。舉辦公共事業，從事經濟建設，資本越多，功效越宏，則政府借債以充裕經費，自屬有利無弊，尤其在行憲期中，而亟於要完成地方自治的時候。在第一次世界大戰前，印度國債百分之八十五，都是屬於生產性的，只有百分之十五是屬於非生產性的。到一九一七年，非生產性的國債減低到百分之十二，一九二四年三月三十一日，生產性的約佔百分之六十八，非生產性的約佔百分之三十二。如果沒有充足的經費，則生產資本短絀；生產資本短絀的結果，是會影響國民的收入。

地方從事生產建設，政府應依國民的所能負擔，竭力謀稅收的增加。租稅之所以優於公債，乃是租稅徵收之後，來日用不到政府償還。而公債的募集，以後必須還本付息，容易擾亂以後各年度的預算。發行公債，應使公債投合各種投資家的需要。其債額的大小，尤須視財政收入的榮枯情形，以爲適宜的決定，不能超越社會經濟需要的限度。

尤有進者，公債的發行，應使各種投資家承購的鉅額公債，債票能立刻流通而暢銷於市面。公債要依照票面價的通行利率發行，不能依價低利發行。試看英國十八世紀的財政史，其公債以利低而票價高者爲多，其原因不外，（一）國民相信減債基金的實效；（二）國民以政

府禁止重利，必不依五厘以上利率來舉債。而最重要的，財長還有密接金融市場的方法。推定公債負擔的原則：第一、應該計算公債對一地方財富與收入的比例；第二、計算債務費佔經常支出總數的百分數；第三、計算每個國民負擔的公債。債額的大小，不能超過經濟剩餘存在的需要，而公債累積的數額，尤須有一定的限度。

依照公債法第七條的規定：「省政府非經中央政府核准，不得募集一百萬元以上之公債。縣市非經上級政府核准，不得募集五萬元以上之公債。」這項規定，是中央監督地方政府募集公債的依據。地方政府募集公債的用途以及發行條件，關係財政措施，也影響國民經濟的發展。所以在募集公債之先，必須擬定計劃，說明用途，發行方法，償債抵款等項，提經民意機關審核通過後，再依法定程序，請求上級政府核准。募集公債，是一種公共信用的使用，地方政府不能不慎審爲之，以免摧殘國民經濟的發展，而陷地方財政於紊亂的狀態。

地
方
財
政

第六章 地方財務管理問題

財政的最大前提，是在取得一定的收入，以供公共事物的支應，其在收入方面，務求涓滴歸公；其在支出方面，端求博取效能，以造福於大眾，即是達到「取之於民，用之於民」的原則的實現。因此，加強財務管理，實在是財政上的一個重要問題。我國憲政，業經開始，今後要求政治的穩定與施政的深獲人心，胥賴財務管理制度的改良。蓋財務管理的重要，端求理論的實踐，如果有盡善盡美的制度，而無合法合理的執行，是無補於實際的。我國今後的政治，與其着重於原理原則的講求，毋寧注視於管理程序的疏密，以爲改進的方針。從民主政治的實施論，或從政府職能的發展論，財務管理的地位，均將日趨嚴重。而地方自治的完成，有賴於地方財政的健全；要求健全的地方財政，則尤有賴於財務管理的改善。

第一節 財務機構的調整

目前地方財政的最大壓力，在於機構的繁蕪龐雜，用於行政的經費多，用於事業的費用少。要求地方財政的功效，緊縮機構，裁汰冗員，以節省政費，或增加事業費而提高行政效率，實在是當務之急。

自財政收支系統改制以後，各地財務機構並沒有隨着作合理的調整，現在各省中有若干稅務特設機關，系統各立，彼此不相統屬。而縣財政的廢局改科之議，民國二十三年以後，雖已逐漸見諸實施，但未達到理想，所以縣地方稅捐之由地方自治團體或鄉鎮保甲等行政人員經辦的，更是所在多有。不可諱言的，鄉鎮保甲的組織，耗費最多，其所加諸人民種種有形無形的負擔，數額頗足驚人。這也是今日最足重視的問題。縣政府的財務行政組織為財政科，財政科內對於出納、會計、徵收等組織，實際上並不完備，且其負責人員，多不會受過現代的訓練，對於事務的執行，自難勝任愉快。就以往的情形而論，各縣的財務機構，除了財政科以外，更有縣管理公產委員會，以及教育款產委員會等組織，徵收機關如田賦、屠宰稅、契稅等，差不多都各有組織，似此現象，徒然增加財務行政費用，而減少公庫的純收入。茲將調整財務機構應行注意的事項，列述於後：

第一項 確定財務機構的系統

一縣的財政事務，必須在其最高財務行政機關指揮監督之下，統一辦理。縣普通財務行政機關，以縣政府財政科為主體，辦理關於預算、決算、賦稅、徵收、公債及公產等事宜。各縣原有的縣公產管理委員會等財務駢枝機構，都應裁撤，所有財政事務，統歸財政科負責

統籌。

第二項 統一徵收組織

各地對於徵收機關，大多採分散制，凡有一稅，即設立一種徵收機關。現在各省中有設全省營業稅局，各縣設分局，以管理全省營業稅的徵收事宜。設立全省屠宰稅局，各縣設分局，以辦理全省屠宰稅。設各縣菸酒牌照稽徵所，以徵收菸酒牌照稅。田賦、契稅大都歸縣政府設處徵收，也有特設機關徵收的。雖然各稅都有專管機關調查，催收各有專責，徵收易獲事功。但是機關重複，徵收費用浩大，而機關林立，政令紛雜，不但苛擾人民，並且失去相互合作的效用，容易滋生流弊。爲了簡政便民，稅捐徵收機關自是應該統一組織，集中辦理。縣內稅捐的徵收，應由縣政府設立一徵收總機關，掌理縣內稅捐的徵收，並代收中央稅事宜，就原有的徵收機關，加以調整，分組辦事，俾使徵收事務獲得統一。徵收機關並應按照全縣經濟狀況，地理情形等條件，在重要鄉鎮分設徵收機關，負責各該區域內稅捐的徵收事宜。

第三項 超然主計與聯綜組織配合

縣財務行政機構的應該健全建立，前已述及。在未建立之前，必須設法調整，務使能與工作配合。縣政府應設會計室，置會計主任一人，會計員及助理員若干人，負責辦理縣政府歲計與會計事宜，期求預算執行的切實。同時縣政府應設審計室，置審計主任一人，審計員及助理員若干人，辦理事前事後審計與稽察事項。在審計室未能普遍設立以前，應先責成會計主任作初步審核，制定辦法，分明權責，然後通飭實施，以助審計制度的普遍推行。至於各縣普設縣公庫，公庫法已經施行，在各縣尚未普遍設立之前，可視各地情形，分別委託國家銀行，省銀行或郵局及健全的合作社代理，專負縣款出納與保管的責任，更可受縣政府的委託，代收稅款、規費、租金、利息等，務使出納獨立，以杜挪移或截用的惡風。

第四項 財務規章應切實際

現行財務規章多重理想，忽略了事實。尤其關於款項的收支，手續更迭，表報繁多，但此亦不過形式而已。實際上所能做到的僅問手續是否完備，表式是否合於規定，至於真實的內容，常是不加考核。偽造報銷，多能核銷。而真實的支出，則類多遭駁回，這實在是一種極不合理的現象。這種「束縛君子，便利小人」，只重形式，不顧實際的規章，應該設法修正，以期推行盡善。茲述其要點於下：

(一)修正支出憑證規則 款項支出須以支出憑證單據證明，而支出憑證單據，須依照支出憑證單據證明規則辦理。其合乎規定的，不問其支出是否確實，都可如數核銷，否則即屬實際支出，也必遭剔除，所以常有以實際支出的真單據，掉換全屬子虛的假單據，以求報銷的情事。因此，支出憑證單據證明規則應該加以修正，以能容納真實性單據為要義，且單據亦不必盡期其完全。蓋我國習慣，許多交易例無單據，且教育不普及，遍地文盲，有時強取單據且不可能，尤其是在鄉村中，在文盲沒有完全掃除以前，要想做到一切支出都有憑證單據，實在是不可能的事情。

(二)減少各項收支表冊 預算書表，會計表冊，以及其他財務上的表冊等，不問收支數目的多寡，收支機關性質的如何，都須一律編造，所以常有收支金額不及表冊印刷成本的現象，間亦有若干機關為編製表冊所費的時間超過其本身業務的情事，凡此亟應分別表冊與機關的性質，收支金額的多寡，酌量減免，期能合理，並從而減少一切不必要的浪費。

第二節 人事管理的加強

有了好的制度，還要有好的執行人，徒善不足以為政，徒法不能以自行；要求增進行政上的效能，杜絕財務上的弊病，自需優良的人材。所以加強人事管理，在財政整建的過程中

，是一件重要的事情，同時也是財務管理的一個根本問題。根據行新政應用新人的原則，所有縣政府內的財務人員，必須都加甄別，並且切實施以訓練。財務人員積弊最深，大多是以往的胥吏，缺乏新的知識，而惡習則沾染頗重，淘汰整理，自是必要的工作。

所謂新人，必具有新的思想和精神，新的知識和技能，足以擔當推行地方自治，負起整建財政的重任。因為這雙重工作是動的，積極的，建設的；不是靜的，消極的，不變的。一種事業的良莠，繫於制度者半，繫於人事者亦半。如果沒好良好的人事制度，縱有良好的事業，也難推行到圓滿的境地。目前人民對於財務人員，每有兩種不同的觀感。一種是羨慕的觀感。經手三分肥，認為辦財政為利藪；一種是畏懼的觀感。苛政猛於虎，與你偕亡的深痛。因此，要樹立健全的地方財政，必首先謀人事管理的加強。

第一項 財務人員任用的原則

公務員的任用審查，偏重於資歷及書面的證明，關於智力上，品格上的測驗，一向很少注意。所以自來財務人員，尤其是稅務人員，不為社會人士所信任，實在肇端於此。為求事各得人，人盡其長，財務人員的任用，自以考選為最相宜。同時要注意學用一致的原則，即財務人員的所學與所用，應完全一致，俾能用得其才，用得其長，而杜私引，絕俾進的流弊。

，以提高行政效率，促進財政的發展。

第二項 財務人員的訓練

道德與技能，同是訓練財務人員應該注重的。廣西改革縣政的成功，端賴行新政，用新人的政策。他們舉辦民團幹部學校，訓練鄉鎮村街長；舉辦黨政軍幹部人員訓練班，訓練各級公務人員。縣長的年齡多在四十五歲以下，鄉鎮村街長都是二十五歲左右的青年。邱昌渭氏有云：「大批青年們，回去充當鄉鎮村街長，把舊日團總鄉紳們的飯碗打破，他們又兼任國民基礎學校的校長，使視教育為獨有權利的紳士先生們，無法壟斷。並且他們又替政府徵兵徵工，使有錢有勢的豪紳們，處處感覺不方便，因此新政開始不久，這般青年與地方上的地主豪紳們，形成了新舊勢力的對立。狡黠之徒，從中煽惑，提出反對徵兵徵工與納稅的口號，造成了不止一次的民變。在此種情況下，廣西軍政的負責者，拿定主意，立下決心，一方面糾正鄉鎮村街長的錯誤，一方面用武力去掃蕩暴亂，不使反動力量趁火打劫，來阻撓新政的進行，由於這種果敢堅決的信念，奠下了新政的基石，並且造成今日的廣西。」要推行地方自治，建立地方財政，必須要造成一種新興勢力，以達成行新政，用新人的目的。這種新興勢力的造成，就有賴於注重財務人員的訓練了。

第三項 財務人員的保障與調度

爲了使財務人員克盡職守，對其職位及生活予以合理的保障，是必要而且必需的。職位的保障，在消極方面，除了依法移付懲戒之外，不能給予降級免職的處分；在積極方面，依法應該給予獎勵的，必須晉級加俸。至於生活的保障，除按照社會一般生活水準，給予可以養廉的俸薪外，還要實施儲蓄、保險、養老、撫卹等制度，藉免生活上的憂慮，從而安心於其本位的工作。各地的財務人員，應該常常互相調動，以免其在當地辦理財務過久，致受社會人事的束縛，從而使財務人員對於各地的實際情形，都能明瞭，以便利整個財務行政的推進。「貴州省各縣縣與鄉鎮權責劃分方案」第十四條對人材的調度，有如下的規定：

「縣政府爲達成其直接行政之要求起見，應健全共人事，必要時得申請本府核准舉辦縣屬人員與省屬人員之對調服務，並得申請派遣省屬人員到縣協助。」

縣府職員與鄉鎮人員互調服務辦法，由縣政府自行酌定。要因地制宜，提高行政效率，財務人員的獲得保障和適宜的調度，實在是一個不容忽視的問題。

第三節 加強支出效用

經費支出的達到預期的目的，纔能算是獲得真正的效用。因為地方經費的支配，關係促進地方自治及影響國民經濟者，至深且鉅。現代各國的財政政策，都寓有社會的目的，即費用的支配，貴能改善社會財富分配不勻的現象。所以支配地方經費，應該定一合理的標準，以爲調整地方支出的依據。茲述其要點於後：

第一項 統收統支取消專款制度

上級政府爲求其所主管業務的有成，多半直接力控某種財源，專款制度就是在這種環境中產生的。中央雖令頒佈整理自治財政綱要，決定統收統支，不准再有專款制度的存在，但各級民意機關，仍有教育專款不得移作別用，及教育款產應專案保管的建議，致專款制度有部份恢復的趨勢。這種影響地方捐稅統一的舊規，必須廢除，除了捐獻人指定用途的以外，其他任何捐稅，都應統收統支。蓋必使所有的地方收支，都由公庫處理，而後挪用的風氣纔能根絕；徵收統歸縣處負責，而後機構纔能簡化，納財務行政於正軌。

第二項 嚴分緩急劃分地方事權

地方事權，可以分爲兩類，即國家行政與自治事務。前者係由中央與省委託辦理，如兵役、糧政、募債、司法、國稅徵收等，並非地方自身的事務。後者爲地方本身的權限，其中又可分爲兩項，一爲必要事務，如教育、衛生、社會救濟以及警察等，是根據國家特別法令責成地方辦理的事務。此種事務，雖由地方辦理，因爲與國家關係密切，所以必須依照中央或省的法令辦理。一爲任意事務，如縣內各種公營事業與公用事業，關係地方人民利害的，應由地方斟酌舉辦。關於執行國家行政的經費，應由國庫支給。至必要的地方事務，則爲急切而必須辦理的事務；而任意的地方事務，則是可緩並可自由伸縮的事務。所以地方經費的支出分配，應該根據事權，嚴分緩急，以求支出效用的加強。

第三項 集中使用合理支配經費

所謂集中使用經費，是事業急要的多用，次要的少用或不用，必使辦一事有一事的結果，決不事事盡先，樣樣兼顧，而却一事無成。所謂合理支配經費，是在使地方經費的支出，能獲得最大的效用。基此原則，提出應行注意事項如下：

(一) 最高理想 我國以三民主義立國，所以支配地方經費，必要適合此種需求。如教育文化支出，能改善社會，提高人民的智力；經濟建設支出，可增加生產，發達國民經濟；而公用事業，公共衛生以及救濟等的支出，則可增進社會福利。凡此種種，都應按照憲法的規定，增加其在支出中所佔的比例，集中使用，以求實效。至於一般行政基本支出，則應減少至最低限度，以求支出的撙節。

(二) 最低要求 地方政府舉辦新的事業，必須先籌有的款，否則只能暫緩辦理。上級政府委託地方政府舉辦某一事業時，應該斟酌地方財力，指定相當財源，不能只以一紙命令催逼。事業舉辦，不求項目增多，徒供粉飾宣傳，而須謀事業實質的成效。任何事業，一經舉辦，必須期其有成，絕不能再蹈過去徒設機關，專養閒人的覆轍。

(三) 把握時機 經費的支出，應把握時間性，因為政務存在的久暫，各事演變的趨勢，每不相同，如果經費能及時支付，當可收事半功倍的效用，否則時機一失，必至事倍功半，難免浪費財力了。

第四節 厲行收支制度

財政收支的一切制度，法令都有明文的规定，其所收的效果如何，須視其執行的程度如

何以爲斷。如果一切收支，不按法令的規定辦理，自難收到如期的效果。

第一項 預算決算制度

預算表示一年度收支的計劃，爲政府全盤財政計劃的實施，同時又爲一切收支的準繩；決算表示收支的實況，即是預算執行的最後結果，以期明瞭預算所收的成果。因此，預算決算在財務行政上佔有重要的地位，要做到預算以外無收支，必須嚴格執行預算決算制度，使一切收支都依法令的規定辦理。縣在過去並沒有預算，民國二十三年第二次全國財政會議，議決辦理縣市預算規章要點六項，由財政部咨請各省，依照要點訂定單行規則，縣地方纔開始編製預算，民國二十四年便有十三省的縣呈送預算書。現行的預算法，對於省市縣各級政府預算的籌劃編擬，審議，執行等，都有規定，不過現今縣地方政府預算的編製，並未達到相當的標準，而對收支的估計，也不能完全正確。下列通病，都是常見的：（一）遲緩。各縣歷年的預算，很少有能於年度前開始成立的，有的且要年度開始幾個月後，纔將預算送核，這實在失去了預算的意義；（二）缺少真實性。預算貴能顯示其全部的財政狀況，所以必須真實，但往往有若干收支，或屬於虛收實支，或屬於虛收虛支，或屬於實收虛支，致執行預算的結果，收支不能平衡；（三）執行不嚴格。預算是財政收支的基本計劃，當然必須嚴格執行

。法令規定的各種支出，非依預算程序不得爲之。但預算以外的溢收濫支，仍然很多，追加預算的隨時提出，更失掉了預算的真實性。要求收支的合理與支出效用的增加，上述諸病，必須從速改正，以達成編製預算的目的。而決算是考查財政收支盈虧實況，測驗財務執行是否得當合法的要件，自然更應嚴切實行。

預算的編製權應該集中於縣政府財政科，就地方的情形，決定全縣的收入；就應興辦的事務，權其緩急輕重，分別先後；在整個財政方針下，對各機關經費的增減，作通盤的籌劃。期能由量入爲出的主義，逐漸作到量出爲入的境地。預算的編製，應採滿收滿支的原則，以減少其不真實性。而預算科目內所包括的項目，各縣必須一致。依限送核，尤須嚴格執行了，使能於新會計年度開始前呈准實施，貫徹預算以外不得有任何收支的原則。於會計年度終了以前，依法辦理決算，從而稽攷預算執行的成果，藉爲以後年度計劃的參攷。茲按照現行預算法的規定，將預算的內容列述於下：

一、預算說明書 這包括兩部份，即是施政方針與財政狀況。前者說明本年度重要工作及上年度廢績的事業，後者說明本年度收支狀況及與上年度的比較。

二、總預算各表 包括歲入歲出總表與歲入來源別歲出政事別對照表。

三、施政計劃事業計劃及其他參考資料 施政計劃和事業計劃，應爲最簡明的述說，對

有繼續性的事業，要附送全部簡要計劃。其他參考資料，應列舉本縣市的人口，面積，主要產品，供需情形，主要交通路線及一般人民生活狀況等五項。

縣市預算科目，按照財政部所頒佈的縣市總預算科目實例，包括下列各項：

一 歲入之部

(一) 歲入經常門 常 臨時部份

第一款 自治稅課收入

第一項 土地改良物稅

第一目 房捐

第二目 土地改良物稅

第二項 屠宰稅

第一目 豬稅

第二目 牛稅

第三目 羊稅

第三項 營業牌照稅

第四項 使用牌照稅

第一目 車牌照稅

第二目 船牌照稅

第三目 肩輿牌照稅

第四目 獸力牌照稅

第五項 筵席及娛樂稅

第一目 筵席稅

第二目 娛樂稅

第六項 其他許可之稅捐

第二款 分配縣市國稅收入

第一項 土地稅

第一目 田賦

第二目 地價稅

第三目 土地增值稅

第二項 遺產稅

地方財務管理問題

地方財政

第三項 營業稅

第四項 印花稅

第三款 國稅附加收入

第一項 契稅附加

第四款 特賦收入

第一項 水利特賦

第二項 道路特賦

第三項 其他特賦

第五款 懲罰及賠償收入

第一項 罰金

第二項 罰鍰

第三項 沒收金

第四項 沒收轉變價

第五項 賠償金

第六款 規費收入

第一項 行政規費

第一目 註冊費

第二目 登記費

第三目 檢驗及試驗費

第二項 事業規費

第一目 各級學校宿雜費

第二目 衛生院所診療費

第七款 信託管理收入

第一項 代管項下收入

第二項 代辦項下收入

第八款 財產及權利收入

第一項 孳生物品售價

第二項 棄廢物品售價

第三項 租金

第一目 田租

地方財務管理問題

地方 財政

第二目 地租

第三目 房租

第四目 使用費

第四項 利息及官息

第一目 利息

第二目 股息

第九款 公有營業之盈餘收入

第一項 公有營業之盈餘收入

第一〇款 公有事業收入

第一項 公有事業收入

第一款 補助收入

第一項 普通補助收入

第二項 特別補助收入

第一二款 地方性之捐獻及贈與收入

第一項 人民捐獻及贈與

第二項 公共團體捐獻及贈與

第一三款 其他收入

第一項 縣市公糧收入

第二項 其他收入

(二)歲入特殊門

第一款 財產及權利之售價收入

第一項 不動產售價

第二項 動產售價

第三項 權利售價

第二款 收回資本收入

第一項 收回資本收入

第三款 公債收入

第一項 公債收入

第四款 除借收入

第一項 除借收入

地方財務管理問題

二 歲出之部

(一) 歲出經常門 常 臨時部份

第一款 行政支出

第一項 縣(市)政府及所屬

第一目 縣(市)政府

第二目 區署

第二項 鄉(鎮)公所及所屬

第一目 鄉(鎮)公所

第二目 保辦公處

第三項 縣(市)參議會

第四項 鄉(鎮)民代表大會

第二款 教育及文化支出

第一項 中等教育費

第一目 縣(市)立中學校

第二目 縣(市)立職業學校

第三目 縣(市)立師範學校

第二項 國民教育費

第一目 鄉(鎮)中心小學

第二目 保國民小學

第三項 社會教育費

第一目 縣(市)立民衆教育館

第四項 其他教育費

第三款 經濟及建設支出

第一項 交通費

第二項 農林費

第三項 工商費

第四款 衛生支出

第一項 衛生院

第二項 衛生所

地方財務管理問題

地方財政

二二六

第五款 社會及救濟支出

第一項 社會福利費

第一目 縣(市)振濟費

第二目 救濟院

第二項 民衆組織費

第三項 合作事業費

第四項 救災準備金

第六款 保安支出

第一項 國民兵團

第一目 國民兵團團部

第二目 區鄉(鎮)隊保隊甲班

第三目 後備隊

第四目 兵役訓練班

第二項 警察局

第一目 縣(市)警察局

第二目 警察隊

第三項 防護團

第七款 財務支出

第一項 財務監管機關經費

第二項 縣(市)公糧處理費

第三項 其他財務費

第八款 債務支出

第一項 公債利息費

第二項 借款利息費

第九款 公務員退休及撫卹支出

第一項 公務員退休及撫卹費

第一〇款 損失支出

第一項 損失支出

第一一款 信託管理支出

第一項 國稅機關代徵自治稅課徵收費

地方財務管理問題

地方財政

二二八

第一目 土地改良物徵收費

第二目 屠宰稅徵收費

第三目 營業牌照稅徵收費

第四目 使用牌照稅徵收費

第五目 筵席及娛樂稅徵收費

第六目 其他許可稅捐徵收費

第一二款 其他支出

第一項 縣(市)各級公教團警食米補助款

第二項 其他支出

第一三款 預備金

(二)歲出特殊門

第一款 行政支出(凡屬此款之永久性財產購置費及營造費均屬之)

第二款 教育文化支出(同右)

第三款 經濟及建設支出(同右)

第四款 衛生及治療支出(同右)

第五款 保育及救濟支出(同右)

第六款 營業投資及維持支出

第一項 營業投資及維持支出

第七款 保安支出(凡屬此款之永久性財產購置費及營造費均屬之)

第八款 財務支出(同右)

第九款 債務支出

第一項 債務支出

第一〇款 其他支出(其他永久性財產購置費及營造費均屬之)

第二項 會計制度

政府的一切行政，要想達到預期的目的，必須有精密切實的計劃，貫徹有效的執行，與正確嚴密的考核，如此則非配合完善的會計制度不為功。因為每一政務的執行，都可從實際的收支數額中，明瞭其業務進行的概況。預算是政府的工作計劃，即是控制財務及業務活動的工具，而會計報告則是表明政府的狀況與業務活動情形的藍圖。完善的計劃，要求完善的執行，必須配合嚴密的會計監督，所以健全的財政，必賴健全的會計行政。會計制度是協助

事業管理的工具，處理一切會計事務的繩則，樹立完備健全的會計制度，當是整建地方財政的一個重要事務。

現在的縣會計人員，除江浙等少數省份已實施超然主計，以新式會計人員充任外，大都由普通人員充任，未盡為嚴格的訓練，而有關會計本身的章則簿籍制度，並不完備，一切收支記載，異常紊亂，遺漏在所難免，財政狀況，自然無法切實稽考，這是應該亟謀改進的。因為所謂超然主計制度，是所有各機關會計人員，都應由主計機關委派，受所在機關長官的指揮，辦理歲計、會計、統計事務，不隨機關的長官為進退，使居超然地位，以獨立行使其會計稽核的職權。

民國二十年國府主計處頒擬「縣總會計制度之一致規定」，以為設計各縣總會計制度的準則。自財政收支系統改制以來，主計處又根據事實的需要，就原制度重加修訂頒行，改稱為「縣會計制度之一致規定」，茲將其要點，撮述於後，以為參攷

縣會計的特質有二：（一）縣總會計與縣公庫會計的合一。照「公庫法」第二條及「縣各級組織綱要」第八條的規定，縣政府為縣庫主管機關，所以公庫會計與縣總會計，都應由縣政府會計室綜理其事。為求處理便利，節省人力物力起見，現行「縣總會計制度之一致規定」，將縣公庫會計與縣總會計合併處理，對普通基金除就總預算的成立分配的執行情形，為統

制的紀錄外，並將公庫出納的會計處理手續，詳加規定，不另爲縣公庫會計制度的一致規定。(二)特種基金公庫會計的處理，就縣屬的各種基金，在公庫存款方面爲出納的記載。至其預算的成立分配以及執行的情形，則由各特種基金會計處理。但由縣政府會計室經營的各種基金，公庫出納事務方面的會計，要另立科目帳簿處理，並須與該特種基金本身的會計合一。茲將該項制度之一致規定的內容，摘錄如下：

(一)會計報告 除縣總會計的各項報告，如資力負擔平衡表，歲入分類累計表，歲出分戶累計表，財產目錄以及各科目明細表等，必須設置外，對普通基金及特種基金公庫出納表的公庫出納會計報告，也應按照規定設置，並就縣庫所經營的特種基金設置縣庫資產負債平衡表，收支明細表。

(二)會計科目 普通基金科目，計分資力、負擔、收入、支出等類；特種基金科目，計分資產、負債、收入、支出等類。公庫存款，計分現金——收入總存款，「現金——普通經費存款」，「現金——××(特種)基金存款」等科目。各種基金，並應設置「庫款餘細」科目，以爲縣庫內各種基金存款收支餘細的計算。

(三)會計簿籍 除總分類帳，明細分類帳外，分別設置縣庫普通基金及特種基金現金出納登記簿。財產帳簿，各項備查簿，亦予設置。

(四)會計憑證 原始憑證，依其性質，分爲預算書表，盤庫報告，各機關會計報告。記帳憑證，採用收入支出及轉帳傳票。

縣市及所屬各普通公務單位會計機關，其會計事務，一般講來，比較簡單，第一次全國主計會議決定簡易會計制度設計的原則，國府主計處乃依據制定了「縣市及所屬各機關普通公務單位會計制度之一致規定」，以爲各縣市及所屬各機關會計人員設計制度的依據。自此以後，各機關對於普通公務會計事務的處理，便有所遵循了。茲將其內容摘列如下：

(一)實施範圍 此項規定，計分甲乙兩種，依機關規模的大小，會計事務的繁簡，分別適用。各縣市及所屬各機關，其會計事務設有專員辦理的，應照甲種規定。如由其他人員兼辦的，則應照乙種規定辦理。至分會計的會計事務，規定獨立處理，視同單位會計。但單位會計應將本機關與分會計機關的報告，合併彙編，以表明整個單位會計的財務狀況。

(二)會計報告 甲種制度的各項報告，係按照會計法的規定及縣總會計的需要設置，爲便於縣總會計的綜合彙編起見，擬定總分類帳彙總表，包括一機關每月歲入歲出的全部會計事項，以代替現金出納表及累計表。其他月報，資產負債明細表，年報，財產報告，以及對內報告的日報現金結存表，旬報零用金清單，均予規定。乙種制度，則依會計法第三十三條，各項報告得酌量增減或合併編製的規定，將簿籍與報告合併處理，即以簿籍複寫作爲報

告。

(三)會計科目 此項規定，不設置預算科目，僅於總分類帳中，設置各收支科目，而將預算數額，註明於總分類帳各帳戶的左上端，以供查考。各科目依歲入經費兩類合併處理的原則，混合編列，但設置歲入剩餘，經費剩餘，上年度經費剩餘三科目，以便分別計算其餘細。

(四)會計簿籍 此規定設置的會計簿籍，序時帳簿設置現金及分錄日記簿一種，分類帳簿僅設總分類帳，不設明細分類帳。乙種更將上述兩種帳簿，合併列為一種，並以此帳簿複寫作成報告。至財產帳簿及各項備查簿，仍照常設置。

總之，行政上最重要的問題，自是創設一種有秩序有效率的制度，以處理財政事務。大體說來，這個問題有四個要件：(一)採用種種方法，使政府收支的決定極端正確；(二)制定關於收支的一切法令；(三)規定一種會計及報告制度，將這些法令實施後的狀態作詳細的記載；(四)行使指揮監督及控制的職權，以保證各支出機關能充分執行職務，並使其相互間的工作，能充分調和。這就是說，政府有了好的工作計劃，還要有嚴正的考核制度；換言之，政府預算的執行，需要配合完善的會計行政。會計事務如果能辦理完善，不但財務情況能有明確的表示，以取得人民的信任，並且還有助於政策的實施，政令的推行。美國研究財務行

政制度的泰斗威羅白(W. F. Willoughby)，在其一九一七年所著的「英國財務行政論」一書上曾說過：「至少在支出方面，可以看得出來，這些事件，形成一個不斷的鎖鍊，以概算為起點，產生以後的許多鎖鍊，即審查概算。根據審查的結果，批准基金，支付批准的基金，用正式的帳簿記錄種種支出事項，報告正式的帳目，審核帳目後，將這些事情的結果，作成報告，又變為新概算的根據，成為另一鎖鍊的起點。」所有一切政務的推行，就是這樣演進的。

第三項 審計制度

財務上的審計，屬於監察職權，最有效的審計權能，莫如普遍推行就地審計制度。國民黨第四屆中央執行委員會全體會議通過「改善財政制度方案」，列舉五大要點，就地審計制度的實現，是其一端。民國二十七年五月公佈的新審計法（二十八年三月又經修正）及施行細則，對於審計的職權，規定為下列四項：（一）監督預算的執行；（二）核定收支命令；（三）審核計算決算；（四）稽查財政上不法或不忠於職務的行為。

審計機構，在中央為審計部，在省市（院轄市）為審計處。今後縣地方收支的審計，必須推行，以嚴密財務的監督。依現行審計法規定的事務，分事前審計，事後審計與稽察三種。

但其審計範圍，現僅及於款項的收支，而現行制度，更偏重於事後審計，這自然還有待於從速改進，以發揮審計的職能，而增進財務上的效用。在設置審計員的縣份，應依法實行事前及事後審計與稽察各項職務。所有一切收支，都應由審計員事前審計，凡未經列入預算或無法案根據的收支憑證與支付書，一律拒絕會簽，並隨時檢查財政上的一切措施，實行會計上的稽核，以杜流弊的發生。

第四項 公庫制度

凡為政府經營現金票據證券及其他財務的機關，謂之公庫。縣政府的公庫稱縣庫。民國二十八年十月國府命令公佈施行的公庫法，規定一切公款的主權，屬於公庫主管機關，不論收入總存款與各機關經費存款，都受主管公庫機關的管制。為了防杜挪移隱匿侵蝕的流弊，各機關現金票據的出納、保管、移轉等事務，改歸指定代理公庫的銀行辦理，實是改善財務管理的重要措施。應為建立財務行政制度的法規，應該澈底規劃實施，以使公款集中管理，充分發揮經濟效能。有命令權的不經手現款，不能侵蝕或挪用；而有執行權的則無權動用現款，一切流弊藉此可以免除。

地
方
財
政

第七章 地方財政前途

地方自治爲中華民國建國的基本方針，也是實施憲政過程中的重要前提。而地方自治的完成，還有賴於地方財政的改善。地方財政的改善，乃是推進一切事業的根本。過去「有縣政而無財政，有組織而無事業」的積弊，必須澈底掃除，今後應該力謀平衡自給，切實禁絕攤派，養成人民守法的精神，習於過現代化的生活，從而建設現代化的三民主義民主共和國。

中華民國憲法已於三十六年十二月二十五日開始實施，行憲首屆國民大會亦於三十七年五月圓滿開成，總統副總統業經國民大會代表選出而隆重就職，瞻望前途，其命唯新，其運無窮。今後的政治，自然要一掃舊弊，換一番新穎而有效的作風，以奠立民主中國的根基。而今後的財政，自然亦須按照法令，切實整理，開源節流，以實現財政收支的真正平衡。行憲後的地方財政整理，實在是一個重要問題。對此，財政部曾經擬具整理辦法，惟尙未見公佈，茲摘錄於後，藉作參考。

「查行憲以後，省縣地方均爲自治體，其財政收支，應由地方立法，地方執行。故國稅

之劃分，一方面應充裕地方財源，使能自給自足；一方面並應求中央與地方財政平衡發展，使地方立法不致與中央牴觸。爰經本部詳慎研討，參照現行法令及將來事實需要，依憲法第一〇七條第七款之規定，審慎訂定「國稅省稅縣稅劃分辦法」草案，俾於各省市縣依憲法規定實行自治時實施。茲謹將該項內容擇要分陳於次：

一、中華民國之稅課，分「國稅」，「省稅」，「縣稅」，院轄市及省轄市之稅課，除本法別有規定外，準用省及縣之規定。

二、國稅以所得稅、遺產稅、印花稅、關稅、貨物稅、鹽稅、釐稅、特種營業稅為主幹，惟於緊急需要時，得對國民徵收財產稅。又遺產稅應由中央以其純收入百分之五十分給縣，百分之三十分給省轄市。貨物稅中之國產菸酒類稅（即土菸土酒稅）應由中央以其純收入百分之四十，統籌撥補貧瘠縣市。

三、省稅以營業稅為主幹，在省轄市地方，省應以其純收入百分之三十分給省轄市，此外由縣以屬於縣稅中之土地稅或田賦，按純收入百分之五十分給省，省仍應以總收入至少百分之三十，統籌撥補於貧瘠縣份。

四、縣稅以土地稅（或田賦）、契稅、土地改良物稅（或房捐）、屠宰稅、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席稅、娛樂稅為主幹，並得於預算收支不能平衡時，經縣立法機關之立法，徵收

因地制宜之特別稅課，但不得對國稅爲重複課徵或附加，其與省或其他縣市已徵稅課者，亦不得重複或附加，以免苛擾。

五、中央對於本法規定之省縣各稅，得就其徵收原則最高稅率及罰則等，制定「省縣稅課標準法」，並專條規定省縣制定之稅法，不得牴觸「本法」及中央制定之「省縣稅課標準法」，以免地方稅制漫無統一標準。此項立法精神，至屬重要，以行憲後之地方財政，依憲法規定，既賦予地方立法，地方執行之大權，如中央不於國地稅劃分法內明白規定，將來地方處罰人民，中央行使監督，均失其法律上之依據。

以上各點，係本法之重要內容，惟當行憲之初，以中國幅員之大，人地環境之複雜，省縣地方，容或未能依照憲法成立議會暨民選省縣長。在此過渡時期，似應另訂辦法，以資因應。爰復將現行之財政收支系統辦法，斟酌修訂。至其內容，對於稅課收入之劃分，與上項所擬國地稅劃分法大致相同。惟支出部份之規定，仍予修正保留，俾於未能依照憲法規定區域，完成自治實施。俟各該省縣完成自治時，即予停止適用，並依照上項「國地稅劃分法」之規定辦理，庶於今日不同之環境，得收因地制宜之實效。」

我國版圖遼闊，各地經濟，榮枯懸殊，爲期憲政的澈底實施，均衡經濟的發展，國地稅劃分法規定統籌撥補貧瘠縣市的辦法，自是可行之議。在行憲的過程中，本行新政，用新人

的原則，應該厲行地方財務行政的監督，以期革除積弊。而地方公務人員的待遇，應該與中央待遇保持相稱，以期澄清吏治，提高行政效率，而後地方財政的建立，纔可健全；地方政務的推行，纔能順利。

參 考 資 料

薛登時著
許炳漢譯

財政學新論

賈士毅

五十年來之中國財政

賈士毅

民國財政史

賈士毅

民國續財政史

楊綿仲

中國之地方財政

楊綿仲

自治財政

保澤蒼

財政概要

劉善述

自治財政論

魯佩璋

財務行政

龐松舟

地方財政

龐松舟

戰時糧政

參 考 資 料

地方財政

胡善恆

關吉玉

聞亦有

李儻

張羣

朱子爽

陳柏心

孔福民

鄭震宇

馬泰鈞

威羅白著

陳緝秋譯

賦稅論

中國稅制

政府會計制度

公庫制度與財政收支系統

省政問題

新縣制述要

中國縣制改造

桐梓縣政

地政問題綱要

鹽專賣政策

美國預算制度

抗戰六年來之財政金融

新貴州之建設

總理地方自治遺教

總裁地方自治言論

縣各級組織綱要

青島市財政局稅法彙編

財政評論

地方自治

財政學報

財政年鑑

法令週刊

活葉法令

進步山西

訓練月刊

訓練與服務

社會月刊

半月文選

參考資料

一四三

地方財政

中華民國三十七年十一月初版

地方財政

每冊定價金圓 圓

編著者 孔 福 民

地址：中山路一八四號

印行者 青 島 青 年 書 店

電話：(二) 三二三〇
五七八五 號

總經理 青 島 青 年 書 店

版權所有
不准翻印

#55
124137

~~8000~~
1/1/2