





近代中國史料叢刊第五十輯

沈雲龍主編

民國經世文編（財政・軍政）

經世文社編

文海出版社印行



財  
政  
一



經濟上政府之職掌

吳貫因

國家愈文明。則其政府之職掌。愈隨之而擴張。故半開國之政府。比之野蠻國。其職權必較大。文明國之政府。比之半開國。其職權又較大。此政治上之公例也。文明國政府之職權。所以大於野蠻半開國者。其事雖不一端。而其最顯著者。則經濟上之職掌也。蓋古代之政府。其所應有事者。在於維持社會之治安。但使閭閻安堵。無揭竿之變。盜賊之憂。則政府之責任。即於以告無虧矣。若夫一國之經濟界。其消長盈虛。此乃個人之責任。非政府之責任也。故其時之政府。實但有政治上之職掌。而無經濟上之職掌。及人智發達。社會文明。知國民經濟之榮枯。與國家之安危盛衰。有密切之關係。其消長盈虛。斷非在上者所可膜視也。於是政府之職掌。乃由政治上而延及於經濟上。而其經濟上職權之發展。且視社會文明之發展。為同一之比例。故經濟行政。遂為文明國之政府。一最重大之責任。今世之國家。所以與古代之國家異者。此其一最顯著之點也。

政府之職掌。所以延及於經濟上者。其原因何自起耶。第一則由於國家目的之變化也。蓋古代國家之行政。以保守為目的。而今代國家之行政。則以進化為目的。惟務進取也。故其

政務逐歲發展。其政費亦逐歲增加。而政費之財源。大半取之國民。其最大者則租稅是也。然使國民之經濟不發達。政府欲增加租稅。彼安能負擔之。故為培養稅源計。對於國民經濟。不可不謀所以助長之。政府所以負經濟上之責任。此其原因一也。第二則由於立憲政治之施行也。立憲之國。人民享權利。當求平等。其盡義務。亦當求平等。例如負擔租稅。此國民應盡之義務也。然泰西古代國家所需之租稅。悉取之平民。若貴族藩侯。不惟得免除租稅已也。且一國之土地。大半為貴族藩侯所壟斷。而平民無與焉。是不特其盡義務不能平等。其享權利亦不能平等也。及立憲政治施行。為平均國民之權利義務起見。國家之徵稅力。謀普及。不使一階級人獨負擔之。而使各階級人共負擔之。又舉一國能獨占利益之產業。收歸官營。一面以充實國家之財用。一面又以殺滅資本家大地主之利益。故政府之財務行政。不徒有財政上之目的。而並有經濟上之目的焉。又非獨如此而已也。即一國民營之大產業。政府常立法以監督之。務使多數人共需其利。而不使少數人獨專其利。凡此等之施設。皆緣立憲政治之施行。故謀使人民之享受權利。與負擔義務。得其均平。政府所以負經濟上之責任。此其原因二也。第三則由於產業革命之影響也。自一七七〇年各種生產之新器械陸續發明。於是產業上生一大革命。即前者一國之產業。多屬小規模之組織者。今則變而為大規模之組織。前者一國之經濟。分配於全社會之人者。今則集中於一

階級之人緣此之故。一國人民其享新文明之利益者。僅屬少數人。而受新文明之苦痛者。則屬多數人。於是社會之現象。日趨於險惡。各國憂之。乃思假政治上之權力。以干涉經濟之組織。冀分配得其平。一國多數之人民。不至為文明利器所犧牲。而至不能維持其生活。政府所以負經濟上之責任。此其原因三也。

以上三原因。其在第一第二。中國今日。已見諸實際矣。至於第三事。中國今日。其弊雖未若他國之甚。然未雨綢繆。亦經國者所應有事也。不寧惟是。中國今日。政府對於國民經濟。又有不能漠然視之者。則以其承政治上大變革之後。一國之經濟界。蒙種種之虧損。不可無以補救之是也。蓋一國當用兵之後。人民之生計。必極憔悴。此古今所同然也。然在前代。但有梟雄之競爭。而無國民之革命。故鼎革之際。爭地以戰。殺人盈野。爭城以戰。殺人盈城。及乎天下大定。一國人口。死亡過半。無復往時之眾庶。而人口既少。則謀生自易。此國民生計問題。所以無須勞新政府之擘畫也。若中國往歲之革命。乃欲革專制而為共和。其目的非在於爭地殺人。而在於易暴為治。故自武漢起義。以至於共和告成。戰爭之期間。既不长。而殺人之慘禍。亦甚少。以故一國之人口。視未革命以前。其數蓋無大懸殊。夫一國之人民。既不緣革命而減少。而一國之產業。則實緣革命而彫殘。故共和告成。以後政治上之事業。固可望日有改良。而經濟上之現象。則反覺日形憔悴。故苟非力謀補救。則不特人民之生計。



陷於竭蹶。即國家之元氣亦未易回復也。積此諸原因。故政府對於國民經濟。實不可不負整理之責任。此實應於時勢之要求。責無旁貸者也。雖然。各國之學者與政治家。其關於政府對經濟界之方針。所主張者固不一其說也。其最立於反對之地位者。一為純然放任說。一為極端干涉說。吾欲論我國所應採之方針也。且一批評此二說之得失。

(甲)純然放任說 主張此說者。謂人民之營業。政府宜聽其自由競爭。始能促生產界之發達。若強施干涉。非徒無益。而又害之。其所以然者。以營業之事。為人謀不如其自為謀。苟利之所在。人民自能奔而赴之。初不必勞政府之越俎代庖也。今試先就生產論之。凡人民之營業。實驅逼於利己心。斯乃汲汲以謀其產業之發展。而一人如是。人人如是。全國之經濟遂因之而發達焉。試觀今日文明各國。其富力之充實。皆視古而大增。此實由政府聽人民以自由競爭。舉國之人。能奮發則為優勝者。不奮發則為劣敗者。勝敗之分。一視其營業競爭之優劣。遂使農盡其力。工盡其巧。商賈盡其智。各謀所以增進其個人之富。而全國之富。亦即因之而繼長增高。故今世之產業。所以能日有進步者。實根於人類之利己心。此非政府之所能誘掖。亦非政府之所可干涉也。又更就交換論之。凡物品之需要與供給。必使得其均平。一國之經濟。乃能循序以發達。蓋供給過度。生產者必受大損害。而需要過度。消費者又必受大損害。斯皆非經濟界之良現象也。故欲維持經濟界之秩序。不可不使供給

與需要得相調和。而欲謀需給平均。惟聽其自由競爭。乃能致之。例如需要稍超乎供給。則購買者必相競爭。其結果則物價騰貴。或生產者有羨於是。而增加供給。或消費者有懲於是。而減少需要。於是供給與需要立歸於平均矣。又假如供給稍超乎需要。則販賣者必相競爭。其結果則物價跌下。或消費者有羨於是。而增多需要。或生產者有懲於是。而減少供給。於是供給與需要。又立返於平均矣。夫需要與供給平均。在生產者及消費者。雖僅得一定之利。而無非常之利。然損害則全無之。夫經濟之各方面。皆有利無損。則一國之富量。自於不知不覺之中。而日以增殖。然此等效果。亦由放任得之。而非由於干涉得之也。又再就分配論之。經濟之原則。利潤之多少。與資本家之勞苦為比例。賃金之多少。與勞動家之勞苦為比例。此等分配。實隨資本與勞力之移轉。而自然趨歸於平均。例如有甲乙二人。各營一產業。甲之勞苦與乙相同。而其利潤比乙較少。則必移其資本。以營乙所營之業。其究也。乙所營之業。因經營者多。則利潤自薄。於是乎各種營業。其利益遂趨歸於平均。則資本之移轉為之也。又例如有丙丁二人。各事一工作。丙之勞苦與丁相同。而其賃金比丁較少。則必移其勞力。以事丁所事之工作。其究也。丁所事之工作。因從事者多。則庸率自落。於是各種勞動。其賃金遂趨歸於平均。則勞力之移轉為之也。而分配之歸於平均。實本於人類趨利避勞之私心。而非由於政府矯挽造作之干涉。且若以嚴格論之。則分配之事。豈人力所

能強使之平均乎。蓋勞苦與報酬雖成正比。而微之實際。各人所得之利益。仍不免大相懸殊。其所以然者。人之能力不同。則其收穫之利益自異。例如聰明強幹者。因能多勞心勞力。其收入自豐。愚魯惟怯者。因不能多勞心勞力。其收入自嗇。以故報酬雖比例於勞苦。而一國中貧富之階級。仍不免大相逕庭。故一國之經濟。其實際上之分配。不平均。此不徒非政府之所能補救。即彼造物者。當亦無能為役也。而此等缺憾。實根於人類智力之不平。等。不能從政治上以解決之。故勞苦與報酬。但使能適應於其分量。則經濟上所謂分配平均者。即在於是矣。然此實基於人類之利己心。而自有趨於公平之傾向。初無須勞政府之提撕誘掖也。人復就消費論之。則競爭之結果。實大利於社會一般之人。蓋在營業者。因同業競爭之故。其目的雖欲謀一己之利益。其手段則不能不計眾人之利益。於是或節省生產費。使產出之物品。比從前為低廉。或發明新意匠。使世人之需要。比他物為加多。以廉價或精良之物品。供給社會。其始本為自利計。而公眾之利益。亦即在其中。故競爭之結果。實足使多數消費者。共享其利。而不使少數生產者。獨專其利。斯又放任之效。而非干涉之效也。夫從種種方面觀察之。營業之事。皆宜放任。然則政府對於一國經濟界。宜聽其為自由之競爭。而不必為無益之干涉。此持純然放任說者之所主張也。

(乙) 極端干涉說

主張此說者。謂經濟問題。常易惹起社會問題。故一國經濟之組織。政

府苟不任調盈劑虛之責。則人民貧富階級之懸殊。必日以加甚。終至社會不平之鳴。聲滿大宅。而大亂即因之而起。此必至之符。無可倖免者也。蓋今日文明之利器。日臻於精巧。一機械之作用。可代千數百人之膂力。故大資本家利用之以營業。其富量之增加。遂有一日千里之勢。而資本與物價。實為反比例。一國之資本。其數日以增多。則一國之食物。其價必日以騰貴。其結果也。下等社會之生活。日見艱難。於是富者愈富。貧者愈貧。而資本家與勞働家。必至激成階級之戰爭。而遂以破壞社會之秩序。此經濟問題。足以惹起社會問題者一也。不寧惟是。資本家之營業致富。猶必勞其材力與精神。若夫為大地主者。但隨社會文明之進步。而其土地之價值。日以漲高。不勞而獲。由社會全體之力。以增進其個人之富。不平之事。莫此為甚也。蓋一國之土地。有一定之面積。而人口日多。交通日便。則其地價自隨之而日昂。而土地也者。創造自彼蒼。實人類公有之物。非彼地主者。能自呱呱墮地之初。攜帶而來者也。而彼輩獨壟斷之。以收大利。揆之於理。已覺不公。且社會文明。地價日高。彼漂泊無定之小民。欲僦屋而居。愈覺困難。試觀今日文明各國。其一般之勞働家。孰非以屋租一項。占其生活費之一部分者。故緣地價騰貴之影響。又使富者益富。貧者益貧。而地主與借地人。又成不兩立之勢。此經濟問題。足以惹起社會問題者二也。此等之弊。皆由政府生視經濟界之自由競爭。而不講調劑之策。有以致之。於是乎持極端干涉說者。謂宜將全國之生產

機關收歸國有。由政府經營監督之。則種種之弊。皆可以遏絕也。試由生產上論之。則營業無競爭。即可以節省種種之浪費。舉一例以言之。今文明各國。營業者之廣告費。實占其生產費中之一巨款。使無競爭。則此等浪費。將焉用之。故生產機關收歸國有。則可以節減生產費。此生產上之利也。又再由交換上論之。今日因自由競爭之故。營業者不知社會需要之程度。常為冒險之投資。其究也。生產過剩而銷路停滯。遂至惹起產業上之恐慌。此供給者之不利也。而營業者有懲於是。又常對於社會相需極殷之產業。不敢投資以經營。其究也。需要超過。一般人皆茹物價騰貴之苦痛。此需要者之不利也。使生產機關收歸國有。則社會需若干之物品。始投若干之資本。以經營之。則供給與需要。可以常保其均衡。此交換上之利也。又更就分配上論之。今日因放任營業者之自由競爭。乃有資本家大地主之出現。若生產機關收歸國有。一國之利。與一國人共分之。安有富者壓制貧者之弊。於是現世界之物質文明。一般之人。皆得共享矣。此分配上之利也。又復就消費上論之。今日因土地資本。屬於私有。於是大地主壟斷廣大之土地。以逼壓貧民之弊。有企業家壟斷獨占之產業。以抬高物價之弊。若土地資本。收歸國有。則各種物價地價。可由政府法定之。於是消費者。可以極廉之代價。而享極大之幸福。此消費上之利也。夫從種種方面觀察之。營業之事。皆宜干涉。然則政府對於一國之經濟界。宜代為經營分配。而不宜聽

其自由競爭。此持極端干涉說者之所主張也。

然則此二說者果孰為當耶。今試為批評之。則第一之說。非可採也。夫持純然放任說者。其大旨謂一國之產業。有競爭始有進步。放任其自由競爭。正所以促經濟界之發達。而不知徵之實際。正非爾爾也。今試先就生產上論之。則放任之弊。實不可勝言也。蓋競爭之為物。實隨時代而進化。野蠻之世。其競爭也以個人。而文明之世。其競爭也則以團體。團體之最大者。則國家是也。然國家對於團體內之分子。苟不任維持調護之責。則必不能對外競爭。例如對外貿易。苟國家不採保護之政策。則幼稚產業。必為外貨所壓倒焉。能競爭。此生產上之害一也。且持放任說者。又誤解個人之利益與社會之利益相一致。不知殺越人於貨。在盜賊之個人。誠為利益矣。然果為社會之利益否乎。不寧惟是。持放任說者。又謂營業宜放任其自由。則設也有田千頃。同需一水道以灌溉之。而近其水道之地主。獨壟斷其利。不許其澤波及於他方。在此一人之地主。誠得營業自由矣。然同需此水道之農民。果得營業自由否乎。故放任之結果。亦見其以一人之生產。破壞社會之生產而已矣。此生產上之害二也。不寧惟是。政府既採放任之政策。則一國之土地資本。必漸集中於少數之人。其究也。則一國之富力。在於數大公司大地主之手。而一般之人。但得為勞働家。以需其唾餘之資。金而已。故放任之結果。乃使少數人為利益之壟斷。非能使多數人為營業之競爭。既無競

爭。又豈所以促產業進步之道乎。此生產上之害三也。有此三害。則謂放任有利於一國之生產者。實非能知情實之言矣。第二由交換上論之。則放任之弊。亦不可勝窮也。例如勞働家之傭於資本家。其勞働之條件。雖由雙方合意之契約。然勞働家逼於飢寒。雖以極不利之條件。不能不忍受之。試看各國之工場生活。使無工場法以保護之。則勞働家之為資本家所犧牲。當至何等之程度乎。又如製造原料者。其以之販賣於大公司。代價之多少。雖亦由雙方合意之契約。然使是種之產業。為一公司所獨占。則因無需要者之競爭。在此公司。對於此等原料之代價。即得任意低減之。使國家不干涉獨占之產業。則供給原料者。其為大公司所犧牲。又當至何等之程度乎。夫此猶就對內言之也。若夫對外關係。尤有甚焉。舉一例以言之。如貨幣之流出過度。政府之金融政策。宜令中央銀行。引高利率。始能吸入現金。使市面之間。無正貨不敷流通之患。若全然放任之。則因金融之逼迫。必至惹起市場之恐慌。此其弊之數見不鮮者也。略舉數例。而放任之弊。又可由交換上以證明之矣。第三由分配上論之。彼持放任說者。謂資本與勞力。因移轉之作用。其利益自歸於平均。而不知此實似是而非之言也。試就先就資本論之。夫資本之性質有二。一為流動資本。一為固定資本。如器械其在流動資本。誠得自無利之產業。移之以用於有利之產業。然因各種事情之牽制。尚有不得移用之時。若夫固定資本。則全之移轉之性質。當一產業之失敗。其固定之資

本大半歸於無用。而遑論移轉也。又再就勞力論之。則氣候習慣。各有所宜。其人能勞働於甲地者。未必能勞働於乙地。不寧惟是。高等之勞力。大半含有專門之技術。其為用。只能事一種之職業。非能遍事各種之職業。苟其所從事之職業而失敗。欲改事他業。常苦於非其所嫻。安能收與前相等之利益也。故資本與勞力。決非悉能移轉者。欲望因其移轉之作用。使經濟分配之平均。此豈可得之數乎。試觀今日文明各國。其一國資本之大部分。孰非集於百數十大公司之手。而土地集中之弊。則亦有然。依英國近年之報告。其國中過半以上之土地。掌握於二十五百人之地主。而其他諸國。慮亦猶是也。故政府苟不採干涉主義。則一國之經濟。必成偏枯之勢。此事理之所不能逃者。智曰。一國人民。因智力上之不平等。自生出利益上之不平等。非政府所能強之使平。不知政府對於經濟之分配。其所應有事者。非在使之為數理上之均平。而在使之為論理上之均平也。但使論理上得其均平。則社會問題亦可解決大半矣。夫焉得純然放任也。第四由消費上論之。彼持放任說者。謂聽其自由競爭。則可使物價低廉。與發明新意思。不知放任之結果。徒使少數人壟斷利益。而競爭歸於消滅上。既言之矣。夫產業為少數人所壟斷。則其物價之多少。彼能任意低昂之。安所得廉價之利。而競爭不存。又安有發明新意思之事。故放任之結果。乃使消費者如種種之苦痛。而何有於利益也。以上所論。猶就普通之學理言之也。試再就中國之社會觀察之。今之議者。



或謂中國之資本家尚未出現不必為無病之呻吟。此實非能知社會之事實也。夫在閉關自守之時代。全國之生產事業。其器械與方法。一沿數千年之舊。加之工商事業不甚發達。一國之人。富不甚富。貧不甚貧。政府不採保育之政策。固不能助長一國產業之進步。然亦不至養成社會貧富之激爭。故爾時而言放任。庸無傷也。然自通商以來。一國生產之方法。隨歐風之輸入。漸次變易其規模。腹地諸省。或有未被其影響。而沿江沿海之地。則因生產方法。稍有改變。企業家易於致富。加以人口麇集。食物騰貴。一般人之生活。日見艱難。於是乎貧富之爭。遂漸出現。由工商業上觀之。則同盟罷工之事。其在吾粵。數見不鮮。而今者京津滬上之間。且皆有工黨之出現矣。此勞動家與資本家之競爭也。由農業上觀之。則數年以前。有安徽萬頃湖之變。其他各省。農民抗租之事。亦時有所聞。此佃戶與地主之競爭也。夫此特其萌芽而已。而況自今以往。逼於國際經濟之競爭。全國之生產事業。不得不盡用新法。而一破數千年之舊規。於是大工廠將逐漸經營。大機器將逐漸使用。而以今日文明利器之發達。人工之巧。幾奪天工。資本家利用之以經營產業。恐不及數十年。而全國之資財。將集中於少數富民之手。而一般之人。則憔悴呻吟於其下。而多無以聊其生。故在今日苟不為未雨綢繆之計。恐他日一國富力偏枯之弊。積重難返。有欲補救而無從者。故純然放任之說。實非中國今日之所可採也。若夫第二之說。又非事實上之所能行也。今試先就

生產方面觀察之一國之產業。雖有若干種焉。宜於官營。然在普通之產業。則官營不如民營。以官吏之間於商場情勢也。苟一國生產之機關全收歸國有。則產業必大退步。此生產上之害一也。就令政府不必躬自營業。但為分配職業於人民。而當監督之任。然利益既歸共有。則執業者必不肯勤勞以從事。何也。勤勞者與不勤勞者。其分得之利實相同。夫何必自苦為也。而一國富量之減退。將一落千丈矣。此生產上之害二也。且政府為人民分配職業。使聽其自由選擇耶。則好逸惡勞者。人情之常。必競擇其少勞易為者。則一國之中。必有若干種之職業。歸於消滅矣。抑由政府強行分配耶。則政府不知全國人民之技能。用違其才之弊。必層見疊出。則職業之因而不舉者。又不知凡幾矣。此生產上之害三也。且產業既歸公有。則執業者。必無為公眾愛惜資本之心。於是生產費之歸於浪費者。將不可勝窮。其結果也。恐所產出之富量。不足以償所投之資本。此生產上之害四也。不寧惟是。職業既計人分配。則政府每年必編一豫算案。豫計人數若干。始興若干之事業。設也中間而有一人死亡焉。則其所執之業。應如何分配於眾人耶。又設也因出生及入籍之故。國民中新增一人焉。則其應執之業。當如何取之眾人以與之耶。苟欲期公平之分配。則此等問題。實窮於措置。有阻碍事業之進行而已矣。此生產上之害五也。鑑此五害。則此等干涉。其不利於經濟之生產。燦然明矣。其次就交換方面觀察之。則交換之原則。必使供給與需要得其平衡。

一國之經濟。始能循序以發達。然產業既歸官營。目的又在均利。則政府每歲又必先編製豫算。逆計全國之需要若干。乃製造若干之物品以供給之。設也國中而新增一人。則多一分之需要。即須增一分之供給。然則政府所以應之者。其道何如。將令國民皆節減需要。而取諸眾人以予之一人耶。則其調劑之時間。與調劑之勞費。將不知幾何。而國中每增一人。經濟界即須生一次之大變動。此豈事實上之所能行也。抑令其少安無躁。待從新製造之後。始供給之耶。則臨渴掘井。需要者將何以堪。不寧惟是。使所需而在食物。令其枵腹以待。俟國家派定生產之人。製成之後。始行授與之。則需要者有成為餓殍而已矣。故此等干涉。由交換上觀之。亦萬不能行者也。復次就分配方面觀察之。則此等干涉。其目的在使經濟之分配得理想之公平。然由此道而行之。則政府每歲必調查全國之人數。舉產業上之利益。計口而均分之。設也國中而增加一人。政府必節減眾人利益之分量。以與此一人。又設也國中而減少一人。政府又必收回此一人利益之分量。以均諸眾人。如此分配。不特使經濟界常生紛擾已也。其勞費亦必不可勝窮。若以中國人口之眾。恐因一錢之分配。將糜千數百萬之分配費。此事實上之所不能免者。而况乎此等分配。數理上雖公平。而論理上仍不公平。何也。人之才智不相等。而使之得同等之利益。論理上實不可通也。即曰利益之分配。視其職業及能力。不必同其分量。然職業之價值。由競爭始能定之。若政府之評價。則常

與事實相違。既不能得職業之真價值。則其所分配者。依然不能公平也。若夫人之能力。亦非政府所能評定。蓋能力之種類不一。其於職業各有所宜。政府將以何為標準。而評定其能力之高低。苟無真正之標準。而武斷以定之。則其所分配者。依然不能公平也。而況乎此等分配。即能公平。而因一國人口之增減。所謂因一錢之分配。而糜千數百萬之分配費者。其弊仍不能免也。故此等干涉。由分配上觀之。亦萬不能行者也。復次由消費方面觀察之。彼持極端干涉說者。謂全國生產之機關。收歸國有。則在消費者。可得物價低廉之利益。不知廉價之利。由競爭而得。非由專賣而得也。蓋有同業之競爭。在止業者。不得不謀節省生產費。俾代價低廉。易得銷路。於是消費者。遂享種種之利益。若全國產業皆歸官營。則營業之事。官吏不如人民。上既言之矣。故凡屬官辦之業。其生產之費用。必比民營者為較多。夫生產費既多。則其物價自隨之而增加。安所得廉價之利。又況普通之官業。其製出之物器。多不及民營者之精良乎。則此等辦法。亦適見其貽損害於消費者而已矣。故由消費而論。極端干涉之說。亦不可行也。以上所論。猶就普通之學理言之也。試再就中國之國情觀之。則又有萬不能行者。在焉。第一此等辦法。在壤地狹隘之國。尚不能行。況以中國土地之廣。人口之多。欲令政府負此等之責任。是無異蠶戴三山。有鑒於重荷之下而已。此其不能行者一也。第二此等辦法。在行政機關整備之國。尚不能行。況中國今日。行政之機關。或缺而不備。或

散而不整。欲令政府負此等之責任。安能新設無數之機關。以經營全國之產業。此其不能行者二也。第三此等辦法。在太平無事之日。尚不能行。況中國今日承革命之後。一國所應補救者。百孔千瘡。安能使政府屏棄一切。專萃心力。以事此萬國所不能舉之業。此其不能行者三也。夫徵之學理。衡以時勢。一國生產之事業。皆非可全收歸官營。故極端干涉之說。亦非中國今日之所可採也。

然則中國今日。政府對經濟之政策。當應何如耶。吾以為純然放任之。固有所不可。而干涉亦應有其程度焉。則嘗審思熟慮。竊以為一國之產業。有宜由政府經營之者。有宜由政府保護之者。有宜由政府倡率之者。有宜由政府監督之者。其事千條萬殊。而其中有需於政府之干涉。則一也。則且以次縱論之。

#### (四) 政府經營產業之職掌

今世國家之收入。於租界之外。尚有一大財源焉。則官業

是也。官業之在財政上。不徒為一時之補助而已。且隨社會文明之進步。官業之範圍。愈隨之而擴張。此各國財政共通之趨勢也。官業之最多者。首推普魯士。其歲入總額中。租稅僅占十分之一弱。而其官業之收入額。且駕租稅額而上之。一八九八年若夫日本之官業。其收入之額。亦為歲入之一大宗。依日本去歲之豫算。其歲入之總額。共八萬萬九千三百五十餘萬圓。而租稅之收入。僅四萬萬一千二百二十餘萬圓。其餘之四萬萬八千一百三十餘萬圓。

則大半屬官業之收入。其他各國官業之收入額亦均占歲入之一部分。從可知官業之收入為文明國之財政一重大之財源。即官業之經營為文明國之政府一重大之職掌。然則今世文明各國所以盛興官業者何也？第一則由於國家之政務膨脹。其所需之經費。逐歲增多。僅恃租稅之財源。斷不足以濟國用。於是乎經營產業。藉其收入以濟租稅之窮。此官業盛行之原因一也。第二則由於一國之產業多有具壟斷利益之性質者。使委之私營。則徒利於個人而無益於公眾。惟收歸國有。則不徒可防資本集中之弊。且國家既多一財源。則所取於貧民之租稅。自可輕減其負擔。斯實於國於民兩皆有利。此官業盛行之原因二也。第三則由於官業之性質。今與古殊。古者國家一切之收入元首視為個人之私產。故以政府而營產業。以與小民爭什一之利。實屬有傷大體。今則國家之財政與元首之經濟劃然分開。官業之收入以充國家之公用。而非以肥元首之個人。故政府之營業。人民舉不疑之。且官業之性質。不惟可以鞏固財政基礎。抑又可以解決社會問題。故稍有經濟智識者。不特不反對官業而已。且日提倡而獎進之。此官業盛行之原因三也。緣此諸因。故東西各國其官業之經營。逐歲增加。於是官業之性質。不獨在財政上占重要之位置。抑且於經濟上為分配之樞機。故今日而論官業。不宜僅以財政之眼光觀察之。又宜以經濟之眼光觀察之也。雖然。普通之產業。政府經營之技術率不及人民。故一國之產業。非悉宜於官營也。於是乎辨別產業之性質。以定官營範圍。又為政府一重大之職掌焉。然則何等產業宜於

官營約而舉之有四種焉。其一則帶有獨占之性質。易獲巨利者。如烟草。鐵道。電車。電話。電燈。自來水等是也。其二為國家所必劃一其辦法。且與公眾之利益有關者。如郵政。電報等是也。其三為其性質近於政府之附屬物。以官營為便利者。如軍器製造局。官文書印刷局等是也。其四為民營固非必有害。然收歸國有。則更易於經營者。如森林。礦山等是也。此四種之產業。皆宜於官營。然則中國今日將悉取而治之耶。今試刺取而論之。烟草之業。不特易獲巨利。抑且有碍衛生。使歸政府專責。則厲禁於征。一面可為國民講衛生。一面可為國家裕財用。此絕對宜收歸官營者也。鐵路一項。其性質固宜於國有。然今者財政困難。全國之鐵道。非政府所悉能舉辦。則惟擇其性質近於軍事上政治上之路線。先定為國有。若其他線路。則視國家財力之豐絀。以定經營之範圍。不必一舉而悉定為國有也。電車。電話。電燈。自來水等業。皆帶獨占之性質。固不宜於私營。然其利源取之一地方。不可定為國有。只可定為地方之公有。特放任諸私人之經營。則有所不可也。郵政。電報。非收歸國有。不能為私人保秘密。而種種弊害。將由之而生焉。此又宜絕對收歸官營者也。軍器製造局。及官文書印刷局。此與政府有密切之關係。尤宜收歸官營。蓋在前者。苟委任民辦。不特無以應緩急之需。且恐奸人易借之。以生變。而在官用文書。其與公文程式。及國家信用。皆有關係存焉。尤不宜聽人民之私營。故此二者。亦宜悉收歸官營者也。森林一項。不徒與一國之氣候。水利。有關係而已。且林木森然。則可點綴山川之風景。而培養國民高尚之性質。使委之人

民之私營。則企業者只計私利。而不顧公益。其貽害於國家社會者。將不可勝窮。故森林之業。亦宜收歸國有。而不可放任民有也。礦業一項。本無妨委任人民之私營。然礦產之與軍事。有關係者。則不可不收歸官辦。而其需用大資本。非人民所能舉者。亦宜以國家經營之。此則當分別其種類。以定官業之範圍者也。以上所舉。中國現在所應經營之官業。其種類與範圍。略具於是矣。此等產業。除郵政及軍器製造局。官文書印刷局外。皆易獲巨利。使聽私人之經營。則其利為少數人所壟斷。而多數人則無與焉。於是乎將因經濟集中問題。而惹起社會革命問題。其關於國家之安危者。實非淺鮮也。惟酌量收歸國有。則不惟可裕國計而已。且因此而可使經濟分配之公平。並可弭貧富階級之傾軋。斯實一舉而數善備焉。此政府之職掌一也。

### (3) 政府保護產業之職掌

今世經濟界之競爭。極其劇烈。於是一國之產業。常有非得政府之保護。則不能發達者。其所以須保護之故。有二原因在焉。一為對外競爭之保護。蓋一國新式之產業。當在幼稚時代。苟政府不保護之。則本國之草創者。必不能與外國之熟練者競爭。此其應保護者一也。二為對內競爭之保護。蓋無資力之人。必不能與有資力者競爭。苟政府不保護之。則事小工作及營小職業者。必為大資本家所壓制。而莫能如之何。此其應保護者二也。以上二者。乃其原因之最大者。此外應保護之理由。尚不止此。故一



國之產業。其有需乎政府之保護者。約而舉之。可得四種焉。一為小資本職業。一國之產業。隨器械技術之進步。日由小規模之經營。變而為大規模之經營。夫所謂大規模之經營云者。非僅謂一公司之組織。其局面開展已也。且將進焉。而為產業之聯盟。彼美國之所謂托辣斯。德之所謂加德爾。皆合若干公司而為一大聯盟。其步調既一致。其資本亦雄厚。故於產業之經營。可占種種之便利。使以小資本之職業。而與之競爭。則如以卵抵石。未有不為所壓倒者。故國家對於此等大產業。必立法以監督之。即藉此以保護小資本之產業。使二者得以並立而生存。庶幾同種職業之利益。可不為其所壟斷。而營業有競爭。在消費者亦免如物價昂貴之苦痛也。夫中國今日。固未有托辣斯加德爾之發生。言及於此。聞者或謂為早計。然未雨綢繆。實謀國者所應有事。況小產業與大產業對抗。亦何時無之。則講求保護之法。實政府所應引為職掌也。二為初萌芽產業。產業當幼稚時代。不能與外國之熟練者競爭。上既言之矣。於是國家所應保護之者。其方法有二。其一則對於外國之輸入品。有與本國之新產業相同者。則重課其輸入稅。使之不能奪本國物品之銷路。雖然。所以課輸入稅者。為欲使其物價昂貴。不能妨內國產業之發達也。然而課稅之結果。外貨有因之而昂貴者。亦有不因之而昂貴者。質言之。則其租稅之負擔。使在於本國人。則外貨之賣價昂貴。使在於外國人。則外貨之賣價不昂貴也。於是乎研究其租稅負擔之所在。又

為關稅政策上之一大問題焉。然則其負擔果何在。今試分別言之。即第一其輸入之物品。在我國相需極殷。不特不能節減其消費。且難以他物代之。而僅恃本國之生產。又不能滿社會之需要。在此場合。則所課租稅之全額。悉由本國人負擔之。而外國人無與焉。故外貨之物價。其騰貴之程度。即視關稅率為比例。而因營業者投機之故。其物價騰至關稅率以上者。亦時有聞焉。第二輸入之外貨。以我國為主要之銷場。雖加徵其稅。彼亦難驟轉方向於他方。而求得適當之販路。於是所課之租稅。外國之生產者。不得不負擔其大部分。故其物品之賣價。雖有增加。然所增者實甚微。則本國產出物品。猶受其妨礙也。第三輸入之外貨。在吾國非相需極殷之物。惟視其賣價之低昂。以定消費之程度。而此等外貨。亦可別求銷場於他方。不必以我國為唯一之販路。在此場合。則物價騰貴之程度。視兩國經濟之關係。及輸入貨物之性質以定之。即此等外貨。其本國市價之最高限度。與世界市價及加以輸入稅運需費之額相等。則所徵關稅之全部。由本國之消費者負擔之。其本國市價之最低限度。與世界市價及加以運送費之額相等。則所徵關稅之全部。由外國之生產者負擔之。此關稅負擔之原則也。雖然。其賣價騰貴之程度。又因物品之性質而異焉。即(甲)外國之貨物。其輸入吾國者。比之其本國產出之數。其額量甚少。或比之吾國產出之數。其額量較多。在此場合。則因徵稅之故。其物價騰貴之程度。必甚大。何則。此等外貨。既非專以我

國為銷路。則所徵之稅。彼自不能多所擔負也。而其輸入之額。既比吾國產出之額較大。且又不能節減消費。及以他物代之。則關稅之大部分。必歸我國消費者之負擔。而此種外貨。且源源輸入。此貿易上之常態也。(乙)輸入之外貨。其銷售之多少。依其賣價之廉貴。則雖加徵租稅。其物價騰貴之程度必甚低。何則。苟賣價太昂。則必無消費之者也。(丙)輸入之外貨。其銷場甚廣。不必專求消費於我國。則稅率加重。彼苟有所不利。其貨物可不必輸入於我國。其結果則輸入於我國者。即視稅率增加之程度。以為其物價騰貴之程度也。(丁)輸入之外貨。非於輸入港之地。即歸消費。乃幾經轉徙。繼遞。始達於消費者之手。則所徵之租稅。在居間買賣者。必不能全以之轉嫁於消費之人。勢必自負擔其一部分。於是稅率雖增加。其物價騰貴之程度。必不能為同等之增加也。此段參引日本河津暹博士之說由上觀之。其在第一之場合。關稅之徵課。全能達保護之目的者也。在第二之場合。必稅率極重。乃能稍達保護之目的者也。在第三之場合。必視內外貿易之關係。及輸入貨物之性質。以定稅率之重輕。斯一面可保護本國之生產者。一面又不至大害於本國之消費者也。此保護幼稚產業之方法一也。其二則本國輸出之粗生品。外國所恃為原料。而製造之後。還以與我國產出之物品競爭者。則當輸出之際。宜重課其稅。使之不能妨害本國物品之銷場。雖然。此等場合。應否適用輸出稅。亦當視其物之性質以定之。不能謂一徵其稅。即有利於本國也。然則何

者而始可徵稅第一輸出之原料。外人製成物品之後。確還以與我國之物品競爭者。第二外人需用此等之原料。其全額取之我國。或其大部分取之我國。不能轉而他求者。第三課稅之後。外人即不購買。尚可於他方面求得適當之銷場者。合此三資格。則可徵課輸出稅。而一面既可保護本國同種之產業。一面又不妨害本國原料之銷場。其於本國生產界。利則有之。而害則無焉。此保護幼稚產業之方法二也。夫中國今日之關稅。由於協定。此等政策。現在固不易行。然先講求其法。俾他日改正關稅條約之後。得以實施。亦政府所宜有事也。三為勞動事業。勞動家與資本家。其職業常有關係。而其利害則不必相同。故企業家之役用工人。往往所定之條件。極其苛刻。而為工人者。既短於智識。又逼於饑寒。不得不俯首以就之。而工場之衛生不宜。勞動之時間過度。常有因以殘害其軀體者。試觀各國出入工場之人。其廢疾夭折。比之普通人民。率多幾倍。此其弊之中於體力者。也不特此也。今日殖產之道。首重分業。故一工場中。常役用千數百人。而各司其事。彼此絕不相蒙。而服役其中者。往往因管理一機器。而終日鵠立於一隅。不能越雷池一步。於是外間種種之新事物。無從聞知。而其智識日以退化。彼秦始皇愚黔首之政策。資本家之對於勞動家。心理上雖未嘗用之。而事實上則不啻用之。此其弊之中於知識者也。不寧惟是。今日生產之方法。多利用器械。而管理器械之事。不必壯者而始能也。即婦孺亦優為之。而婦孺之庸率。則可以從廉。故

經營大產業者。多喜參用婦孺。使之執業於工場。然以青年之男女。與壯者。屬集於一隅。則始因謔弄。笑傲之事。終啟秦間。濮上之風。於是其廉恥之心。將因之而喪盡。此其弊之中於風紀者也。積此諸因。故現今文明各國。皆制有工場法。以改良工場之風紀。及衛生。其尤美備者。且設有勞働俱樂部。其中多置書報。使工人得講讀討論。以輸入其勞働外之知識。欲保護一國之工人。使不為資本家所殘賊。則是等方法。實不可不詳為講求者。此又今後政府之所應有事也。中國現雖不必有工場法。此後隨產業之發展。則保護工人之法。亦不能不詳為講求。況現在或種之工人。亦有需國家之保護也。四為漁獵牧畜事業。一國之土地有限。而人口之滋生無窮。以有限之土地。其產出之食物。必不能供給滋生無窮之人口。於是乎經濟界之隱患。不徒在工業不發達已也。又在於食物不充足。蓋人口增加之率。非食物增加之率所能比。此馬爾梭之人口論。所以不勝其杞憂也。夫一國之食物。其種類固甚多。而漁獵牧畜諸業。則其重要之項也。故欲求一國經濟之發達。對於此等產業。實不可不謀。所以助長之。而此等產業。常有非得政府之保護。則不能發達者。以漁業論之。苟方在孳生之候。即許漁。即之問津。則一國之水產物。無望其發達矣。古者網罟必用四寸之目。魚不滿尺。市不得鬻。人不得食。上數語據朱子之言。竊謂宜略師其意。制定取締漁業之法。苟非其時。不許數罟之入污池也。不寧惟是。今世各國之漁業。非徒恃汚池。豁谷之水產已也。又有所謂遠洋漁業者。馬。而此等漁產。其經營之初。類須國家之補助。中國而將

與此業。斯又政府所應保護之事也。

如日本有漁業法。遠洋漁業法。及水產試驗。又再就牧場講習所等。皆所以保護一國之漁業也。

畜論之。欲望一國六畜之發達。則於牧養之法。不可不講求改良。然欲改良牧養之法。常有非個人所能為。而須聯合同業以行之者。日本有所謂產牛馬組合。即由此目的而發生也。

然苟不得國家之保護。則常因組合員之意見不齊。難達改良之目的。故日本又有所謂產

牛馬組合法者。由國家立法保護之。以助長牧畜事業之發達。此中國所應師者一也。

孟春

犧牲冊用。則中國古代已有保護牧畜之法矣。

不特此也。人民思得獸類以充食品。於牧畜之外。尚有從事狩獵

者。然一國之獸類。非悉可任其獵取也。故日本有所謂狩獵法。及臘虎。臘熊。獸獵法者。苟非可獵之獸。可獵之時。可獵之地。則犯者有罰。此中國所應師者二也。又不特此也。人民思得動物以充食品。不徒在走獸。又在飛禽。然一國之禽類。非可悉聽人民之捕取也。舉一例以言之。如燕能食害蟲。其有功於人類甚大。此宜保護。非可殘害。故日本法律。捕燕有禁。此中國所應師者三也。能師此三者。則不惟可以仁民。亦能愛物矣。夫一國之產業。其有需乎國家之保護者。固千條萬殊。而上舉諸項。實其重要者。苟政府能從事於此。則經濟界中。其所受國家之賜者。固已多矣。此政府之職掌二也。

(C) 政府提倡產業之職掌

產業當過渡時代。常有非得政府之提倡。則不能發達者。其

所以需政府提倡之理由。第一新式之產業。人民素所未習。不知其能否獲利。非國家有以

獎勵之。則人皆逡巡而不前。此其有賴於政府之提倡者一也。第二新式之產業。常屬大規模。非國家有以援助之。常苦於資力不足。而事莫由舉。此其有賴於政府之提倡者二也。第三新式之產業。經營者不徒貴有冒險之性質也。又貴有科學之智識。然非得在上者之倡率。則營業的新智識。未易普及於人民。此其有賴於政府之提倡者三也。積此諸因。故提倡殖產興業之事。又為政府一重大之職業。而應需政府提倡之產業。約而舉之。又有三類焉。一為補助資本事業。新式之產業。非徒以供本國消費也。又常將與外國競爭。而欲與外國競爭。非有雄厚之資本。其業常歸於失敗。故當資本不足時。政府之錫予補助金。實不可少。試觀日本。則此等政策。數見不鮮矣。蓋日本有所謂遠洋航海獎勵法者。其政府對於此等產業。常予以補助金。所以助航業之發展也。又有所謂臺灣糖業獎勵規則者。其政府對於此等產業。亦予以補助金。所以促糖業之進步也。此等政策。凡遇對外競爭之幼稚產業。常須行之。此實我政府所應引為責任者也。二為濬發智識事業。欲謀一國產業之發達。則國民之實業智識。又不可不謀。所以助長之。而助長之道。又有三焉。(1)為教育之法。例如農業工業商業等學校。其於養成國民實業之智識。實為善良之方法。亦為適當之機關。則力為提倡。使此等學校。多所設立。實政府應有之責也。(2)為實驗之法。例如博覽會農事試驗場。工事試驗場等。有志實業者。使之入其中。以參觀練習。則由讀書之理論。進而為事實之試

驗。由此方法其於養成實業之人才實最有力。則亟為提倡。使此等機關多所設立。又政府應有之責也。(3)為參攷之法。例如海外調查商況及調查殖民之機關。使國民常得其報告。以資參攷。則不惟可增進本國實業的智識。並可輸入外國實業的智識。故此等機關。又政府所應多所設立。以資提倡實業之用也。以上三事。苟能克舉其責。則於濬發國民實業智識之道。思過半矣。三為獎勵發明事業。今日文明進步。營業之事。與科學有密切之關係。例如組織大公司。製造新器械。此等事業。非有科學的智識不能從事。於是乎欲扶掖一國產業之進步。又不能不並謀扶掖一國學術之進步。質言之。則使一國之學術多所新發明。是也。然人之著一新書。創一新法類。必需若干之歲月。費幾多之精神。使國家不為保護其利權。而聽他人之模仿剽竊。人誰樂從事於此者。如是則一國之學術必難發達。即一國之產業亦難進步矣。故國家對於此等發明。必不可無以獎勵之。例如書籍之類。則宜承認其版權。而禁止他人之翻印。此獎勵之法一也。意匠之類。則宜登記其職業。而許以專賣之特權。此獎勵之法二也。又如軍器之類。其性質常僅可供國家之用。而非可供一般人之用。如日本之下瀨火藥。乃屬秘密品。而非販賣品。若此者。則宜由國家予以獎賞金。此獎勵之法三也。我政府而知謀獎勵一國之發明。則此三事。又不可不引為責任矣。夫今日國際經濟之競爭。極其劇烈。欲求競勝於外。則一國之產業。無在而不有賴乎政府之提倡。況中國現當產業



過渡之時代。各種之新事業。人民多未能知所從事。其有待乎政府之提倡。尤相需極殷耶。此政府之職掌三也。

(2) 政府監督產業之職掌。今日伴科學之發達。一國之經濟其組織與分配與古大異。其最顯著之特色。則一國之富力。常呈集中之勢是也。欲矯正此弊。則對於產業之組織分配。謀所以監督之。又為政府應盡之責任焉。其所以須監督之理由。第一經濟之分配不均。則國中貧富之階級。其資力之相去日遠。其究也必惹起反動。而危及國家之治安。此應監督之理由一也。第二一國之中。常有或種之財產職業。雖屬私人之所有。而其利害實與公眾有關。苟政府度外視之。則因所有者之私爾忘公。其害將延及於全社會。此應監督之理由二也。積是之故。一國之產業。政府應負有監督之之責任。而其監督之方法有三。一為以限制監督之者。如銀行之業。所以司金融之機關。一有倒閉。則市上之恐慌常隨之。故政府必制定監督銀行之法。如規定其資本之定額。限制其紙幣之發行。是皆為不可少之事。此應立法以監督之者一也。又如保險之業。其有益於經濟界者固甚大。然國家苟放任而不干涉之。則種種之弊。又將因緣而生焉。故各國對於保險之事業。類制有法律以監督之。以日本論。其政府對於業保險者。苟認其陷於困難時。得發命令以停止其營業。此特舉一法以為例耳。其監督之。蓋懼基金以求保險者。將不得保險之效果也。是等法律。亦為中國之所

不可少。此應立法以監督之者二也。不寧惟是。其在他國。又有所謂取引所者。

梁任公先生嘗

譯為德  
還公司

其裨益於一國之經濟界亦甚大。中國誠欲求貿易之發展。金融之流通。則此等機關

必不可不謀設立。然取引所之性質。其有利於經濟界者固甚多。而營業者苟思作孽。則其

貽害於經濟界者亦不少。故此等事業。政府又不可不謀所以監督之。其在日本。政府對於

取引所。其免許之期間。僅限十年。但依事情得為繼續之請願而取引所之資本額。又以勅令定之。且禁

婦人及未成年者。剝奪公權者。不得為取引所會員。而政府認其有害於公益時。又得解散

或停止之。所以防其貽害於社會也。中國今後而有取引所之發生。則此等限制。亦不可

不參酌以行之。此應立法以監督之者三也。不特此也。中國今日之鐵道。既未能全收歸國

有。則對於民營者。必不可無以監督之。蓋鐵道帶有獨占之性質。一路既成。必無他人馬。別

營並行線。以與之競爭。緣此之故。苟不限制其利益。則一般乘客。必有大受其苦者。故國家

對於私設鐵道。必不可不制定監督之之法律。而監督之要點。第一宜使其價錢有限度。不

得任意增加。致貧民難乘其鐵道。第二宜使其設備完全。不得因陋就簡。有礙乘客之衛生。

或時招意外之危險。第三宜保留有買收之權。規定若干年之後。財政有餘裕。或應必要時。

得償以相當之代價。收為國有。此等限制。實為對於民營鐵道所必不可少者。此應立法以

監督之者四也。凡斯四者。皆屬限制的監督。此政府所不能不引為責任者也。二為以檢查

監督之者。一國之產業。常有非經政府之檢查。則易貽害社會。或無望其改良者。故檢查產業。又為政府應有之責任也。而應受檢查之產業。舉其要者。得三類焉。第一為國際貿易之業。此等產業。或將與外貨競爭。或有關本國產業之名譽。故不可不經政府之檢查。如日本有花筵檢查規則。輸出羽二重。取締規則。凡業花筵及羽二重者。非經官吏之檢查。得其許可。則不能輸出於外國。其立法之意。凡以保本國產業之名譽。而求競勝於外也。第二為有關公益之業。例如度量等衡物。與社會之公益有關。故必由國家制定法律。凡業度量衡者。必經官吏檢查。合於法律規定之分量。乃許其販賣。凡以保貿易上之安全。而免買賣時之爭執也。又例如醫生產婆之業。良者能生人。拙者亦能殺人。故日本國法。凡業醫生產婆者。必受政府之試驗。得其許可。乃能開始營業。蓋為保全國民之生命計。不能不行此等之監督也。第三為含有危險性之業。如銃砲火藥之類。固不能禁人民之不用。然苟漫無限制。則奸人常得利用之。以擾亂國家之治安。故日本法律。有所謂銃砲火藥類取締法者。凡營此業之人。必須得官吏之許可。誠以其含有危險性。與社會之安寧有關。故不得不嚴行監督也。以上三事。皆以檢查行其監督之責。此又我政府應有之事也。三為以課稅監之者。一國之財產職業。又有須重課其稅。乃可防富力之趨於集中。故此等租稅。其目的非在財政上。而在經濟上。所謂借財政之制度。以行經濟之政策也。而應課稅之事業。舉其最可適用此政策。

者。復有四類。(1)為土地增價之稅。土地之性質。隨社會之繁榮。而其價值日增進。吾上既當言之矣。故為地主者。其地價之增加。常非由自身經營之功。而實食社會文明之賜。夫社會之文明。乃由眾人之力造成之。而所及於土地之利。獨為土主所壟斷。不平之事。有甚於是乎。故英德兩國。有所謂土地增加稅者。此稅首創於一定期間內。遇地價之驟增。則徵其利益之一部分。以歸國家。此種租稅之財源。取諸社會。非取諸地主。在納稅者實不能怨國家之苛征。此中國所必仿行者一也。(2)為遺產相續之稅。人類之享權利。必視勞苦為比例。由苦得甘。則為正義之所許。不勞而獲。則為公理所不容。實言之。則欲享權利。必不可無代價。是也。例如豪商巨賈。雖坐擁奇貴。然實由學業致之。其一絲一粟。皆先有勞苦以為代價。故雖腰纏十萬。地占連汗。不能不承認其有此權利也。若夫承續遺產者。但承先人之餘蔭。非緣自身之勤勞。其履厚席豐。豈謂毫無代價。而在狄袴子弟。且借此以資其驕淫。內則敗壞一身之私德。外則紊亂社會之風紀。斯實於己於世。皆有害焉。故依社會黨人之主張。謂宜將此輩之財。全沒收之。以歸國庫。斯亦一對病施藥之論也。雖然。積財以貽子孫。實為人類普通之觀念。使採沒收之說。則必消沮人類之儲蓄心。其妨害一國經濟之發達。亦復不少。故國家對遺產相續之政策。其經濟上之眼光。不宜僅注重分配問題。又宜並顧及生產問題。竊以為政府對於此等財產。不宜全行沒收。只宜重徵租稅。而稅率之輕重。又宜因事情而

異焉。即（一）此種租稅宜適用累進率。其財產愈多者。其稅率宜愈重。蓋國家雖多所收入。而在納稅者仍無失其為富也。（二）在相續頻仍之候。則宜減輕其稅率。即於一定期間內。行二度以上之相續者。其稅率宜以次遞減。庶與其他之納稅者較不至負擔大失公平也。（三）其財產額無多者。宜豁免其稅。使可資為就學治生之具。不至妨其一生之發展也。由斯方法。則不特可使經濟分配之公平。亦不妨國民貯蓄之性質。故現今文明各國莫不徵課相續稅。而率參酌此法而行之。此中國所必仿行者二也。②為役用婢僕之稅。天之生人。未嘗予以天然之階級。故役用婢僕。不特有傷人道。抑亦違反天理。社會苟真文明。則此等制度實非所可許容也。然因人類之材力聰明。未能平等。故有役於人者。此等缺憾。實緣人智不同之所致。雖有聖哲。亦莫能如之何。然純然放任之。則有所不可者矣。是故泰西各國。對於有身分關係之婢僕。則全然禁止之。若其屬於一時傭僱者。亦多重徵其稅。英國自一八六九年以降。徵收此等之蓋以其有礙平等之故。以是示厲禁於征之意也。而稅自一八八九年以後。則劃為地方稅。於數地方尚有身分之關係。其助長階級之風。實非泰西所可比。故對於使用婢僕之人。為警戒奢侈計。固當重徵其稅。為維持人道計。亦當重徵其稅。而況去彼盈餘之財。以供公眾之用。其與經濟分配之問題。亦大有關係也。此中國所必仿行者三也。③為鐵道鑛山之稅。中國現在之鐵路鑛山未

能全歸國有。上既言之矣。然鐵道一項。既帶獨占之性質。而礦產之佳者。其獲利亦復無窮。故政府對於民營之鐵道礦山。苟純取放任之政策。則就分配問題而論。其經濟上之職掌。實不免有虧也。是故泰西各國。對於民營之鐵道礦山。皆徵收其稅。若是等產業。方當幼稚時代。則僅擇其能獲巨利者。課以租稅。而其他則豁免焉。斯實為策之得者。此中國所必仿行者四也。凡斯四者。皆租租稅之政策。以新分配之平均。所謂課稅的監督者此也。夫今日經濟之分配。常患偏而不能公平。故政府對於國民經濟。以監督之責任為其最大之責任。而隨產業之進步。此等責任。且日益加重焉。此政府之職掌四也。

夫中國數千年來。政府施政之方針。以保守為主義。其政治上之責任。且多不舉。若經濟問題。則更無論也。夫豈無一二事項焉。類於經濟政策者。然多屬末節。固無與於國民經濟之大本也。吾故就經濟問題。其為政府所應有事者。列舉而評論之。俾當道者。知有經濟上之職掌。不得放棄其責任也。

### 論戰時及亂後之財政

周宏業

天禍中國。竊首難。江海騷駭。中外人士。亦既於其前因後果。多所論列矣。吾輩不敏。請就財政關係上論之。

近者巴爾幹戰事。連亘七月。土耳其用兵四十萬。損失約三萬三十萬元。戰勝四國。勃牙利

用兵三十萬。損失二萬五千萬元。塞爾維亞用兵二十萬。損失一萬七千萬元。希臘用兵十五萬。損失一萬二千萬元。孟的內哥用兵四萬。損失三千三百萬元。共用兵六十九萬。損失五萬七千三百萬元。而其結果。在土耳其戰敗之國。久困外債。又加以頻年革命。二次戰爭之損失。其為衰耗。固無論矣。即戰勝之四國。坐此財力疲弊。倚庇他人。甯獨幸乎。蓋其迭次戰後。雖增土地。未賂兵費。反須負占領地方之國債。復演第二次戰爭之慘劇。此其境遇。雖富強大國。固不能堪。况蕞爾四小國耶。

戰爭之所以影響於財政。至於此極者。近世組織。統係之軍隊。與古代異。古代單簡。而近世複雜。一下動員之令。僅恃烏合之侶。不足以言戰也。必有步兵。騎兵。砲兵。必有馬砲。機關槍。必有被服糧食。必有鐵路電線橋梁之材料。必有醫生看護婦。必有相需之繃帶藥物。凡此皆缺一不可。豐於此而嗇於彼。亦不可。平時豫備甚難。而戰時消耗甚易。此其所以費鉅也。蓋近世戰爭。為科學所支配。苟兵器不利。雖賁獲之勇。無所用之。而科學之利器。無論國中自造。或購自他國。則非重金不能得也。况兵力之集中有先後。則速者勝。兵力強弱相等。智畧相當。則多者勝。凡此諸因。皆需莫大之費用。數年前英德因摩洛哥問題。幾乎用武。卒為十數資本家所扼。不敢一試。誠難之也。彼土耳其與巴爾幹四國。當衰朽之餘。據彈丸之地。其結果消乏復消乏。殆有必然。尤可慘者。此種可悲之境。諸國或不自知。而歐洲三數強國。

則早已燭照數計。旁睨而大笑焉。譬如兩豕相鬪。勝者昂喙。敗者垂首。而不知屠者已持籌握刀於其後。皮也骨也肉也。分量若干。價值若干。既估算無餘矣。又如兩家涉訟。糾纏不休。敗者破家。勝者負氣。而不知鄰里之豪強。已逆料其終凶。而估量其田宅之可以賤值而得也。返觀吾國今日之戰爭。所喪皆中國之性命。所費皆中國之資財。國軍之動員。每日需七八十萬。叛軍就地起事。費或較小。而所資以運動鼓舞者。則過之。合兩方之所費。除間接損失不計外。直接費用。每日不下百五六十萬元。皆出自中國軍隊用費。最有漲力者也。兩軍接戰之頃。一日之費。又當十倍二十倍於百五六十萬元。以吾輩所知者。發炮一響。需數十金。海軍一炮。至少百餘金。一軍艦至少數十萬金。倒一馬亦百餘金。步兵二十。發槍二百響。需十萬金。其不知者無論矣。即是推之一月所費。不知其幾十萬元也。當民窮財盡之餘。外國監督財政之際。而偏有如許餘資。供互相殘殺之用。豈非天乎。海軍之巨艦在外國定造。每隻需五十萬元。今中國無有也。此次政爭亦用不至此。

抑吾人所以太息痛恨於此次戰爭者。豈直曰惜費而已。試放兩方軍費之所自出。其在政府自辛亥以來。久絕歲入之路。戰端既起。無論用何名義。出何方策。其軍費必挪自大借款。則吾政府之所以討逆而撫民。吾將士之所以克敵而致果者。皆有阿利安人之血汗貫注於其中也。大借款用途。原與銀行團指定。且由其監督。住者日本浪人。聲援叛黨。詰其政府。



何以應五分一之借款偏助北方。日本政府辨之謂借款限定用途所以善後國事。不能用  
絲毫於軍費。富有能記憶者。而謂此次軍費乃出於大借款。聞者得無疑乎。此其故不外二  
途。其一借款雖由銀行團監督。而可作偽於銀行團之前。今如湖北遣散軍隊費四百萬兩。  
非湖北之領款憑單。不能提款。既軍費急。則出自湖北可也。設監督嚴重必用於湖北軍隊。而  
不能用於江蘇軍隊。則俟湖北軍隊接收後。設法可也。使監督更嚴重。必責以遣散軍隊之結  
果。則軍隊被遣散後。以愛國之誠。還繳諸政府。而以退伍軍自願赴前敵可也。諸如此類。凡  
挪用大借款。皆可曲折三四次以得之。其二中國目下之情勢。不能自治而能自亂。自亂外  
國之所大忌也。則除親身用兵外。資助較強一方。使之平亂。當亦一法。所謂較強一方者。不  
以中國宜統一宜分裂。宜專制宜共和。孰名正孰言順為標準。而以實力之強弱為標準。北方  
稍有實力。或能平亂。則姑助之。大借款用途。有庚件一種。無定項。無數目。但以銀行團商允  
為要件。有遣散軍隊費二十萬。以廣義解釋之。則芟除叛軍。亦遣散之一前提。又各種用途。  
雖經指定。而銀行團允許。則無不可通融。故外人助政府。默認其挪用大借款。亦未始不可。  
特政府出第一途。則借款用途之監督。所以防我濫費也。今乃作偽於債主之前。外人鑒於  
此次監督而猶濫費。他日之監督全部財政。干涉各項政事。此其原因矣。出第二途。則中國  
不能平亂。求外人財政上之援助。援助即干涉之變相。財政上之干涉。與軍事上之干涉。無

輕重軒輊之可言。則國運從可知矣。借款二千一百萬磅。除清還舊欠千二百萬磅外。所餘九百萬磅。合九千萬元。政府所能支為軍費者。至多不過六千萬元。餘須費於真實之用途。不能挪用。縱由銀行團默認。而費至六千萬元。尚不能平亂。則較強之資格已失。維繫信用之餘地無多。外人亦將生異心。或竟於未用至六千萬元之前。已早生異心。未可知也。至於叛軍費用之所出。則亦不外三途。一湖南廣東江西等省。素來自管財政。不聽命於中央。今既起事。則所有稅項。均劫持之。以為軍用。二勸捐於商民。而不問商民之是否樂輸。夫湖南廣東江西等省。非濫發紙票。跌價六七折。商民資本萬元者。變為萬二千元。尚不自知其損失乎。一般商民。非自革命以來。蕩產失業。凡紡織業。金融業。海外貿易仲介之業。皆為外人所奪。無立足之地乎。叛軍挺而走險。對於此點。固不暇及。匪直此也。數省稅項。與商民所捐。仍不能得大宗收入。終出於第三途。第三途何途。則外債也。乃者湖南一千萬之債。其用途固路人皆知。即去歲。招商漢冶萍之抵借日債。在南京政府。豈有絲毫維持信用之心。而私藏公債票數百萬。盡中央名義。折成抵債。亦若輩之慣技。而遇事屢試者。故叛軍必出此途。而亦唯有此一途也。叛軍之所自借者。必有投機心。或野心。彼資本不甚確實之團體。如旭公司大倉洋行之類。此又五國銀行團之所不齒者也。其條件必六釐七釐利息。或七折八折回扣。而抵押亦無聊賴。如湖南全省已開未開鑛山。與招商局漢冶萍商家資本之

類此又盛宣懷周學熙之所不屑為者也。夫至貧之者皆懷有大慾，將以債權而生政治上之關係，而叛軍飲鴆而甘，不惜犧牲全國，以殉其一逞焉。然則彼之財政與其所以取財之法，又在政府之下。政府固可憫，叛軍則不堪問矣。

不幸叛軍或有忍耐，力能艱難拮据，支持三四月之久，則政府僅有之六千萬，亦既挪盡。北軍必坐困，而此時中國全國，無論南方擾亂之地，北方未亂之地，與滿蒙藏外人窺伺之地，與窮鄉僻壤未直接被兵，而間接收吸膏髓之地，其慘狀皆可睹矣。此時叛軍不下，其待外國之干涉也愈急，即政府亦何獨不然。即吾輩反對戰事，切望平和者，亦何獨不然。舉國上下，單食壺漿，雲霓大旱，無論何方，何黨派，而皆倒屣於外邦之勢力。此則變財政上之干涉為軍事上之干涉，而干涉一及於軍事，則均分承辦之原則無權，機會均等之條約具矣。凡有危險，皆從此起。英德俄日法美，盡捲入旋渦中。玄黃血戰，或者一二國，因此失墜國力，一等國變為二等國，未可知也。夫唯有此危險，列強知之最悉，故干涉之事，幸不遽來，亦唯其於中國國運有大關係，或者局面展開，別方面有救濟之道。此則中國一線之生機，亦即世界一線之光明也。大概叛軍無大能力，決難支持三四月。彼若有組織，有條理，而能忍耐，則去歲南京政府，亦不至萬惡叢集，為國人所唾棄也。是則吾人所竊冀者已。

此次戰亂之結果，若不幸而如上所言，固屬不堪設想。即以小規模短日月而結局，中國所

費者政府一面必不下五千萬元叛軍一面必不下三千萬元當民窮財盡之時即此負擔已足破產也且秩序宜恢復瘡痍宜收撫戰勝而驕戰敗而逃之將軍宜有以資之平和事業因戰而停止者事後之宜進行也愈急凡此皆非巨款不可若此又將何出千迴百折終出於唯一之途唯一之途何途仍外債也乃者善後借款成立吾輩當論之曰「倘借款到手立盡數月以後再有事於債乎則其危險尤有甚焉」(一)此次擔保指定鹽稅已虞不敷海關稅無論矣京奉京漢津浦正太甯滬等鐵路無不抵押於外人則確實財產殆已盡也(二)出入之不均衡今日已造其極而又加千二三百萬元之新負擔焉(三)此次借款之成原因複雜而其中未嘗無一二希冀之心冀其能整理財政果二十一百萬磅用罄而財政紊亂如故則希冀已窮信用將更落也凡此三者皆後日借款條件之原因至其結果則關係繁多未能逆睹也歐洲人於國之興廢經驗極富知其衰微不在一時而輾轉呻吟於借債也亦不止一次故其持之也堅而其耐之也久觀於此次借款告終而五國團必不解散又觀於日本殘鞭羸馬財困難而必爭此五分一之債權不惜轉貸於歐洲之煩焉則知其目的遠大注重於後來之債也「吾輩方兢兢然懼餓生不幸而言中乃天外飛來又種此數種之特別大原因焉是唯恐蹈埃及故轍之不速而加此一道催命符也嗚呼夫復何言」

論財政與救急之策

關名

財政非救急之策。救急之策。即非財政。何則。財既有政。即不至於急。而思救。至急而思救。其財之無政可知。夫此就其常者而言之。則然。洎乎財政不幸而破裂。國家遂陷於至急之地。欲救此急。將仍以有政之財救之耶。抑以無政之財救之耶。如可以無政之財救之。財政設部。本為多事。近日最著者。如查封家產。奪賣商鹽。皆所謂欲以無政得財之方法。此其效驗。富家破而生利之資本絕。商業斷而善餉之根源絕。所得一二。所喪億萬。今日之責備政府者。度未必以彼為合理。此吾敢決言者也。

國民皆不以無政之財為然。於是組織政府。政府中有財政部。以理有政之財。則借款之交涉起矣。借款則何以為有政之財。取鉅數以應已急。始僅付息。閱若干年。稍蘇其生聚之力。則分年還本。至還清而後為免累。其所以與無政之財相異者。當借債時。先有還債之計畫。無計畫則彼且不我借也。先有昭示用途之信用。無信用則我亦不應借彼也。故以條件訂借款。即為有政之端倪。至條件之寬嚴。不在出借者之情誼。而在承借者之身分。承借者自有足恃之有政之財。則除本不需借外。雖借而取舍之便在我。固足以高視闊步。而有餘。彼欲以資本生息於我者。仰我算息以博區區之利。所訂條件自必僅有本息之關係而已。即其始無足恃之有政之財。迨迫而出於燃眉之策。亦尚有取財而不離乎政之思想。

未始不足使有款出借者。稍抑其把持之意氣。吾願於借款之外。各紓救急之策。一揚權其有政無政之別焉。蓋有政之財。足以支持事局。若以無政之財。恫嚇外人。欲以虛聲下之。非吾之所敢知也。

今日所恃為抵制借款之道者有三。一曰國民捐。二曰國債票。三曰不換紙幣。此三者皆今日恃為生財之道者也。細別之。則此三者一實而兩虛。又就性質辨之。則所收納者。務取其實。所付出者。務適於虛。以是為騰出財源之餘地。請分三款述之。

國民捐為人民表示愛國心之物。民國肇造。其本充足愛國心者。固所樂承。即此心尚渾淪而未勃發者。亦正可藉此激刺之。經一次激刺。必多若干心。知國家利害之國民。此則倡導者之必為福國利民之盛心。無可疑也。顧以之制國用。則絕對與財政之原理相反。財政之原理。收支可以相合。量出以為入。必使所入可抵萬不能不出之數。而不相上下。又其收入之期限。常畧前於支出之期限。而不使追呼有所不及。今日之軍餉。在主兵者或得收浮冒之利。而主財者於未查核之日。初不能不應各軍帥之呼號。則各軍帥所索之數。曰月需數百萬元。乃有定之支出額矣。又主兵者或得收先事張皇之利。而主財者於未核查之日。初不能不信各軍帥之尅期。則各軍帥所予之限。曰二日之內等語。乃有定之支出期矣。支出有額。有期。知財之有政者。謂將以有額有期之收入。應之耶。抑以無額無期之收入。應之耶。

無額無期之款而可以應不如額不如期即詳變而主者不負責任之軍用。則主兵者既已提倡此項收入。又何必復煩言於財政部也不甯惟是財政包公經濟私經濟而言私經濟為基本財產。此不能強無作有。公經濟為強制徵收之入款。惟其強制徵收。故可以定額定期而督促之。以應定額定期之用。今之辦國民捐者。報告某處機關部成立。若景星慶雲之大瑞。電文徧布。已為民國奇功。至機關部成立之後。何日可以集資。何處得有成數。則鳳鳴不至。河不出圖而已矣。嗚呼。提倡國民捐者。道德之事也。道德與行政相混。以此為竟可抵制借款。則足以使外人知我無財政之萌芽。非益嚴重其出借之條件不可。此國民捐之說也。夫國民捐尚為籌款三策中之最實者。以不捐則已。捐則尚有真貨幣也。惟其為真貨幣。吾尤樂與國民計貨幣存在之數矣。

凡貨幣既用金銀之品。中國之金銀總額。雖未可知。然自開闢以來。採礦有限。閉關之世。流入亦所絕無。自前清道光以後。輸現金以餽敵者。自數十萬至數萬萬者。共若干次。通商之始。土貨出多。洋貨進少。稍有現金之輸入。近二十年。貿易已成絕大漏卮。查前清宣統二年所出之海關貿易冊。自光緒二十八年。至宣統元年。共八年之間。每年貿易入不抵出之數。最少亦在一萬萬兩以上。多者乃至二萬萬兩以上。國際匯兌之事。現金輸出。浩然如水之就下。中國自開闢以來。所產金銀之數。能有此數否。此近日金融所以操於外人之故。分而

觀之。若者為有資產。若者為負債。合而計之。全國實皆生息於外資之下。為外資所支配。一呼則全國皆舒。一吸則全國皆促矣。謂中國有四萬萬人。人各一元。即得巨數。以上海而論。能捐十萬倍於一元者。頗有其人。此其人果能佔億萬分之一否。荒僻之地。以實物為生活。幾無貨幣可言者。滔滔皆是。而資力能捐十萬元以上者。初不聞有捐。及此數之人。其餘有貨幣經其手腕者。如勞動工資之類。竭其所入。或未必能自養。統中國人手中之通貨。除免死須臾之所必需者外。實在餘賸。是否能達數萬萬元。此亦一疑問矣。

國債票以借債之計畫行之。尚為有效。顧前此之八厘息債票。則有大害。吾民國計有日秩序回復後。尚將展拓其生計。以爭自存於世界經濟之間。然後可以填補此次之缺失。而薪國之不亡。種之不滅。則息率之高下。世界當有一比例。各國商人所用之資本。付息不過三釐。多至四釐而止。日本或至五釐。故西人投資外國。以獲放五釐息之債。為大利。趨之若鶩。設吾國商人後此。猶需永用八釐以上之息之資本。則實業衰落如故。不見夫前此之國際匯兌。歲輸出現銀一二萬萬兩乎。若振興實業。求商人於學問經驗。百不如人之中。稍稍有頡頏外商之地。則惟有國家之金融機關。能壓低息率。以平向日中外商業之大界限。為較存一線之希望耳。國債票為國家銀行所必收受。所必付息。以現金貸人之息甚微。而以債票付出之息甚巨。且以現金押彼債票。而得微息。彼就所押之債票求付息。則息率八厘國



家先不能措置銀行。尚何整理金融之可言乎。故國債票息萬不可至八厘。此一說也。夫至八厘息。而公債初無購者。僅能於國家之支出款中。作搭成掙付之舉。猶幸而有外國人見其息率奇貴。且不畏中國失信。往往以廉價收之。如是則將來票本及厚息。多以貽外國。而我國之目光短需用急之人。已代國家現擔一折價出售之耗折價間甚懸絕。計止可售六成左右。則一債票而民國之漏卮已鉅。更計及將來以息率為金融機關之累。是使我萬劫不復者。此八厘之公債票也。昨公電財政部有改行五厘息債票之議。以目前之招徠而論。八厘息尚無應者。轉改輕息。豈非至愚。毋亦有以為後日金融之計矣。

雖然。今日之言公債。初非民人有多餘之資財。願出借以圖利。前日八厘息之債。尚有外國人圖利購買。息至五厘。則購買之途。遂絕。僅餘支款之搭成掙付。為今債票去路。夫此受掙付之人。半視公債票亦與國民捐相等。以故不甚愛惜。隨意折扣出售。以得脫為幸事。國民有此現象。熱心之士。嘗之曰。亡國奴。諡之曰。涼血物。必有以為甚當者。其實此等人。止有兩種原因。一資力實不足自贍。不得不賤價以獲現金。此已可憐矣。又一種乃缺乏經濟常識。視國債之名。若必不如私人之借券為可恃者。此尤見社會程度之低。人民不知財政為何事。一涉乎政。似即有官民之階級者。然國民知識如此。是又祇可哀我專制之毒之蔓延。同胞雖脫形式之桎梏。其精神乃絲毫未有所感覺也。然則即欲發行公債。仍不外乎強迫之策。

但求強迫之有方法。有一定機關。固猶無大流弊。不若捐之一字。解囊者固為樂助。而用不正式之收據。多少不等之數。賢愚不等之人。互相授受。賢者嘔心斷指。不肖者乃或假名攬錢。難以稽考。上年軍餉募捐之已事。想親見者。固非不佞一人也。夫所謂方法也。所謂一定機關也。則皆以政理財之見端。一閱之市。以氣矜為天職。以激烈為見長。固為國尚有民之實際。特自財務專門言之。謂當仍於經濟常識加之意耳。不兌換紙幣。乃截然行政之理論。更與政事相密切。記者前日方草論時。意有所急欲言。未幾而中國銀行監督吳鼎昌之電宣布矣。未幾而民報社論詳言矣。學者之言。若合符節。又何待於專學之士同聲附和於其間。故不復贅。

抑財政云者。一國之計畫。合國家之全體而言之。往時政府與國民分而為二。政府之所為。必不令人民與知之。人民亦必不以政府之作。為為合理。是固然矣。即就人民一方面而論。惟讀書操筆能文之士。有議論政事之能力。其餘身受疾苦之人。無由表其意思於政府。固所不論。即欲通其情於議論之士。亦截然各異其社會。而無由相與溝通。則所謂經濟常識之難於充足者。亦由知識之無從交換。而能持議論之士。不盡當經濟之衡。國民經濟之現狀。或非軍人之僑所素研究。充其向來以朝野爭執為美之慣例。孰非由至大至剛之氣而來。然今之國民。所應責望於財政機關者。既需度目前險難之一關。亦應問後日國民經濟。

所由發展之道。無論外債需償也。即國債之本息。又何嘗不在國民負擔之中。以目前論。工  
較業務。商停交易。僅僅舖戶零售日用所必需。及嗜好之品。裝點市廛。俾工商以外之人。敵  
於耳目之近。猶以為國民之生計。與平時無大殊異。試以國際貿易之眼光察之。微論無所  
謂競爭。即沿向者土貨出洋之例。舍工作而僅以天產物。乞餘潤於外國。亦無有能轉販之  
人。不觀最近之繭市乎。金融之涸竭如此。何事足欺外人。而能謂以有政之財。抵制外債乎。  
世之言曰。非反對借債。乃反對借債之條件。以民氣為外交之後盾。正國民之天職。果如是  
也。異日條件有毫末之退步。皆吾同胞熱血之所博也。反對非反對本出一途。吾特慮一發  
而不可制止者之以太過而猶之不及也。則無日不嘵嘵於百爾君子之前者。亦不敢自悔  
其多事矣。

### 美國南北戰後之財政

梁啟勳

夫戰凶事也。殺人無論矣。即以國民經濟之一方面言之。負擔者之筋疲力倦。與夫善後者  
之慘澹經營。其痛苦可勝道哉。戰爭之初起也。政府得援法以行。使其特別權力。徵巨款以  
充特殊用途。籌款之道。不外三策。即加租稅。借公債。及發行臨時紙幣也。租稅與公債。固直  
接以重國民之負擔。即臨時紙幣。亦如兵秣馬。應用之時。雖可以立奇功。唯事過之後。若  
不一一收回。將必大為崇於人間。而國民皆將疴瘠以死也。戰於鄰國。則戰勝者。猶或可得

賠款以為償。若夫內亂則何有焉。且近世之戰術不比從前。古代之戰爭。其所謂行軍需用品者。器械則鋤鑿棘矜也。軍行則因糧於地也。故在戰爭中。國民唯受亂離之苦。戰後曾無負擔之勞。迨疲倦思息之時。其所謂天與人歸者。猶得減糧免稅以蘇民困。以為市恩之具。至於近世則何如矣。一銃彈值小民一日之糧。一礮彈耗中人一家之產。轟然一聲。則此中人之產。灰飛烟滅。永無回復之期矣。辛亥以還。諸臨時偉人。事事欲模仿美國。不圖因癡成魅。即南北戰禍。亦爾從同。當時美國血戰四載。而我亦有四旬。此則偉人之羞。而小民之幸矣。然而我國今日之財政狀況。以語當年之美國。寧得於倫。美國內爭之歲月。雖長且戰後非唯不得償。而政府尚須撥出巨款。以為贖奴之費。乃不數年而瘡痍復矣。還願我國內亂雖不成材料。然財政之凋敗。實前清之惡果。東塗西抹。身無完膚。又辛亥以後。各省濫發紙幣。價格日下。市場騷擾。前次借款。據當時之預算。猶可以支持至九月。此次戰事。其涸竭從可知矣。吾不知其何以卒歲也。吾為此文。述美國南北戰後之財政整理法。國情雖異。然他山之石。其或有一二可供當道之取法也歟。

美國南北之戰。起於一八六一年四月。迄於一八六五年四月。前後凡四年。即世所稱為有名之放奴戰爭。亦即美人所自詡為天下古今之第一義戰者也。欲知其戰後之財政整理法。當先知此戰爭之損失。及戰爭中之財政計畫。

(一) 戰爭之損失(南北統計)

死亡兵士約一百萬人

由中央政府所發出之戰費約三十五萬萬元

由地方政府所發出之戰費約三萬萬元有奇

死亡軍士之家族贍恤費及戰地所損傷之財產約一百萬萬元有奇

(二) 戰爭中之財政計畫(就北方政府之一方面)

政府所發出之臨時紙幣共四萬萬五千萬元 *Government bonds* 賣出公債與國民銀行約

一萬萬元

入口稅由五千萬元加至一萬萬元

以下所舉皆以一八六一年為準而舉往復四年間之最高點為比較

所得稅由二

百七十萬元加至七千三百萬元

直接稅由五千萬元加至二萬萬九千五百萬元

政府公債由四百兆增至二千四百兆元

一八六二年七月一日國會通過一議案改營業稅之值百抽三者為值百抽五。於同月之十四日又通過一議案於入口稅增收百分之十。此所以保護本國之製造品使外貨不得乘機輸入也。一八六一年八月所定之所得稅則原定歲入八百元以上者乃值百抽三。八百元以下者免。至一八六二年則改為凡歲入六百元以上五千元以下者則值百抽五。五十

元以上則值百抽十。故一八六五年所徵收之所得稅較於一八六二年加五倍有奇。此實當時戰費一極大之補助也。

然而此等重稅不過一時之權宜。若久而不弛則國民不能堪也。故一八七二年政府即廢止此稅則案。計一八六六年全國中有納所得稅之義務者凡四十六萬零一百七十八人。當時凡歲入六百元以上者則徵收。政府之收入僅一千四百四十三萬六千元。於廢止則納稅者凡七萬二千九百四十九人。政府之收入僅一百四十四萬六千元。於

是國民大蘇而政府則大窘。蓋納稅者減少四十萬人。此四十萬人者每歲所入僅五十元中下之家而已。弛之所以蘇其困也。唯政府之所收入驟減七之六。故不得不取諸他途。以爲挹注。然而國家財政租稅而外。唯公債耳。舉債以輕稅。整幣制以消却公債。乃當時整理財政之大綱也。

戰爭之後政府所負之債務。凡二千四百兆元。每年所應納之利息凡一百五十兆元。此外無利息之債。如國民銀行債券。及由政府直接所發出之紙幣等。又五百兆元有奇。戰時軍費強半出於重稅。此時不能不或減或廢以蘇民困。於是乎政府之歲入復大減。戰時所發行之綠背紙幣價格低落。最低時僅得三成五。金融市場紛擾不寧。一八六六年四月國會通過一議案。限六個月內收回綠背紙幣一千萬元。六個月後則每月收回四百萬元。至一八六八年

二月國會停止收回紙幣之議案。計此案凡厲行二十一閱月。紙幣之收回者。凡四千四百萬元。尚流通於市面者。共三萬萬五千六百萬元。

一八七〇年新任財政大臣鮑威(J. J. Bowser)以為三百五十六兆元之紙幣。曾不足以供市場之需要。於是續發六百萬元。當時上議院之財政委員會反對之。謂據一八六六年之議案。即收縮紙幣之議案財政大臣無續發紙幣之權。於是鮑威氏迫於公議。收回此六百萬元之半額。繼其任者。為列查遜(Sheldon)乃盡收之。至一八七三年。金融市場起大恐慌。列氏乃續發出二千六百萬元。合當時流通於市面而未收回者。共為三百八十二兆元。

一八七四年二月。上議院之財政委員會提出一議案。此案之前段。乃規定美國之紙幣流通最低額為三百八十二兆元。其後段則預定一八七六年正月一日。財政部開始兌換。持紙幣者可易取充分之金幣。或政府發出週息五釐之公債票以易之。兌換自由。此案擬就上院改其前段之紙幣流通最低額為四百兆元。而刪其後段。及提出通過於兩院。唯總統格蘭德行使其不裁可權。以取消之。於同年六月。國會再通過一議案。定紙幣流通之最低額為三百八十二兆元。總統裁可。

一八七四年十二月。財政委員會再提出一議案。定以民國銀行所發出之紙幣舉百分之八十以易取綠背。至綠背減至三百兆元乃止。又預定一八七九年正月一日開始兌換。此

案於一八七五年正月通過於兩院。

一八七七年十月幣制委員會提議廢止綠背收縮案。一八七八年五月通過。此時綠背之流通於外者尚有三百四十六兆餘元。\$346,681,016。據一八七五年之議案。定以國民銀行紙幣易收綠背。至一八七九年乃開始兌換。當時財政大臣舍民。Sewell 使各銀行吸集金貨。以為兌換之準備。至一八七八年之十二月。計收存金貨已達九十五百五十萬元。又稅關之所徵亦以金貨。其數已達二十萬元。計所收集之金幣共一萬萬一千五百萬元。有奇。至翌年七月一日開始兌換。各銀行皆設一專部派幹員以掌理之。不圖開春以後。此部乃最清閑。竟至無人過問。前此各銀行所收藏者唯金貨。今則唯銀元。蓋無人由財政部取金幣以存於銀行也。

計當時綠背紙幣之流通於外者。共三百四十六兆元。而財政部所準備之金幣共一百一十五兆餘元。約當三分之一。及開始兌換。而兌換者竟不至此。固由於政府能孚信於民。然亦可知三一之數。可為正金準備之定額矣。又一八六四年之時。綠背紙幣之總額共四百五十兆元。而價格即落至三成。五至一八七三年。減為三百八十二兆。其價即平。可知紙幣之於國。正如飲食之於一身。飢固不可。太飽亦有所不能也。不徒以相當之準備金而即安也。一八七九及一八八〇之兩年間。美國之麥粟及棉花之出口驟增。據貿易上之比對。歐洲



之金幣流入美國者共一百七十五兆元。一八八二年通過一議案，定金貨準備為一百兆元。若國庫所存之金幣或金塊不及此數，則財政大臣當即下令停止發行金幣證券。此所以保存金幣於國庫，以維持紙幣之價格也。

一八九〇年國會通過一議案，謂財政部以收買銀塊之故，可隨時發行兌換紙幣。此等紙幣可以謂之為戰後之綠背矣。唯此則略有所限制，即每月所收買之銀塊非達四百五十萬兩以上，不能發紙幣以易之也。此案通過後，所發出之紙幣達於一百五十六兆元。至一八九三年之金融恐慌，此案乃廢止。按當時民主黨主張銀本位，此案之通過，與其謂之為財政計畫，無寧謂之為政治競爭也。此非本論之範圍，更不多及。據一八九三年七月之調查，此等新紙幣流通於市面者，凡一百四十兆元有奇。(見 F. O. O. 103)而金幣之流於海外者，亦與之相等。(見 H. O. T. 158)此殆為「格利森原則」所中也。

一九〇〇年通過一議案，改正國法增財政部之保證準備金額為一百五十兆元。採用金本位之議案，原於一八七三年二月通過。至是而法乃備重定財政部之規則，紙幣之發行與兌換，各有專責。金幣銀幣之證券，各有專科。社絕同一紙幣而兌換數次之弊。

按美國南北戰事迄於一八六五年至一八七九年。而此且兵紙馬之軍用鈔票，乃消滅淨盡。此數年間，經過續學之財政大臣，凡幾輩。議院通過利國福民之議案，凡幾度。且更

從農業工業商業之各方面以吸集金幣。艱難辛苦。十四年其業乃成。吾國之視美國。百無一能。而艱鉅之事。千萬倍之。司農仰屋。而偉人皆竊臧以逃。哀哉。

### 我之經濟政策

闕名

政策者。隨時與地之關係而發生者也。今日之中國。政治上既無統一之策。法律亦無統一之制。關稅也。礦產也。鐵道也。更全為外人所據。以貨幣制度言。則價格零亂。制度參差。地金日流於外國。紙幣濫行於內地。彼各省所發行之鈔票。其在早者已減法定價格之五六。甚者至於八九。而外國之紙幣。且更暢行於中國之各大埠焉。以姑列霞姆法則 *Smoot* *am. law* 例之。則中國之正貨幣及地金。早已為此種濫發之紙幣及外國紙幣盡驅而流於外國矣。重以關稅制度。毫無取法。權力既已全握於外人。制度之縮伸力。復為條約所限制。日人酒匂秀一氏論中國之海關曰。一國之關稅。原於命令權。當然用本國官吏管理之者。而中國則不然。其執務之高級官吏。殆全為外人。宛然有萬國聯合合資公司之觀焉。又曰。以理論言。則海關者。中國之海關也。而事實則正為反比例。蓋彼輩在海關之勢力。極微。幾等於零。冠裳倒置。莫此為甚。嗟乎。此中國之關稅制度也。然外人所以藉口干涉。遂至釀成今日之現狀者。曰。中國官吏賄賂公行。酷待留難。病商害國。如是而已。今外人之欲監督財政。其言亦曰。中國官吏肆為濫用也。今雖改監督為檢查。更改檢查為查帳。然

質而言之。則如日人對於韓國之統監耳。彼日人之藉口保護韓國而設統監。其所欲攬者。亦不過曰軍事財政二者而已。然不二年而韓國竟亡。吾國其真欲以朝鮮自待乎。

今日之政客。其主張經濟之政策。皆曰中國今日捨厲行保護貿易主義外。無他法。然細考中國今日之政治商業。以及社會之程度。則保護貿易政策。固為因時制宜之策。而以事實言。則匪特必行保護貿易政策。且更非實行馬耳坎鐵爾制度 *Moramsystem*

不足以補救政治紊亂。實業停滯。金融阻礙。外貨跋扈等種種大害也。馬耳坎鐵爾制度者。即保護貿易主義之所由始也。以性質言。即重商政策。亦統一主義也。以其目的言。則吸收金銀。獎勵輸出也。尤欲對於外國以維持本國之獨立。則不能不首注重於經濟之統一。蓋經濟統一。而後國內之利害關係。可以共通。實業可以發展。以發展商工業者。維持金融市場。以維持金融市場者。補充財政。此今日經濟政策上。所必不能不如是者也。

夫今日中國國民經濟。日陷於困難。而國家財政。將淪於破產者。最大之原因有二。一為關稅制度之失敗。一為貨幣之紊亂。前既言之矣。夫關稅之制度。其關係於輸出輸入之增減者。至鉅。輸入超過輸出。則內國之工商業。既陷於失業之悲運。而正貨亦因之流出於外國。貨幣紊亂之害。則更無論矣。故今日中國。欲發展工商業。不能不維持金融之流通。欲維持金融界之流通。更不能防止正貨及金銀之流溢。而究其本原。則釐正關稅。加進口稅。減出

口稅以防止外貨之跋扈者。獎勵輸出輸入少則正貨流出之害減輸出多則可吸收外國之正貨。此馬耳坎鐵爾政策之所以萬不能不實行者也。

馬耳坎鐵爾政策發生以來其實行之時代三。一為禁止金銀輸出獎勵金銀輸入時代。二為獎勵商品輸出制限商品輸入時代。三為獎勵粗品輸入製造品輸出時代。至第三時代而保護貿易主義 *Protectionism* 之名出現矣。以今日之世界大勢及吾國現狀論之第一期之政策實際上必不能行。即行而亦等於無效。惟有標保護貿易主義之名。行第二期之馬耳坎鐵爾政策耳。此吾在經濟政策上所主張之原則也。雖然欲實行此政策第一則不能不先收回稅關。彼今日之所謂財政總長及總統總理也者。不惟不注意及此。且更欲允許外人之要求。以監督關稅之稅務司。加重其權。而監督全國之政費。並及於政務焉。是吾今日並亡國之禍。亦不能免。而更何暇空言研究其他之政策乎。故欲實行吾之政策。以達收回利權之實。非先反對監督財政之借款不可。更非實行整理財政節減政費之實際不可。不然者。雖累千百萬言。以講求必要之政策。而中華民國已於未受國際政界承認之中。遂陷於瓜分之慘矣。嗚呼悲哉。

### 財政顧問之先進國

闕名

自借款問題糾葛以來財政監督財政顧問監理借款用途之聲。不絕於耳。記者旬日來哀哀

血淚。據之練墨者。冀迴政府之聽。壯民國之氣。乞輿論之聲援。以拒回此不正當之要挾耳。吾言之而聽者誰歟。吾唱之而和者誰歟。北來消息。疑信相參。乃自衛士林顧問發表以來。竟有拔茅連茹之象。英之扶蘭皮尼特為法律顧問矣。荷之實業家約翰謝夫為工商顧問矣。精琦博士為幣制顧問矣。丁君義華為禁烟顧問矣。此皆發於政府之自動者也。而監督財政之通牒。聞各駐使已用正式禮通告政府。而政府迎拒之政策。乃綢繆布置若此。則此事之結果可知矣。文匯報曰。夫中國而願為埃及則已耳。否則任用西國財政專家。以備諮詢而資督率。此固目前所萬不容已者也。且不獨財政為然。即其他新政。亦不能不借材於異地。此非中國獨創之例。凡立國於世界者。幾無不經是階級。即今日尚有未盡此階級者。夫諛吾國為英俄法德。諛吾總統為大彼得拿破崙。吾甯不樂。而無如其名實不相應者也。大彼得拿破崙。固嘗有異邦之顧問矣。若夫因債權之關繫。而訂顧問者。吾亦欲得先進國。以供考鏡而資表率也。乃求之歷史而得一國焉。曰埃及。則吾請述埃及之往事。以供大總統國務院之採擇可乎。

埃及之祖先征服埃及時。遺訓於其子孫曰。記有主權者治我埃及。須記兩大格言。一曰。灌溉者須費國帑三分之一。二曰。勿聽財政家之甘言。增加賦稅。前者謂導引尼羅河之事。後者指國內之財政家。恐導子孫以奢侈。不知百世以下。其言乃驗於國外之財政家也。埃及之

先祖可謂古之預言者矣。埃王威斯明流心醉歐風。舉外債以辦工業。一八六二年始借英款一千八百五十萬打拉。一八六四年復借英法款二千八百五十二萬打拉。一八六五年六六年借三千餘萬打拉。六八年借五千九百四十五萬打拉。土耳其者埃之上國也。慮其後患從而禁之。而埃王之幕府皆歐洲之顧問官。相與附會經濟之學理。述外債之益。啗甘言以堅其心。一八七〇年遂更借新債三千五百七十萬打拉。而所謂周旋費者去其千萬焉。歐之資本家其趨埃焉如蟻之附羶。外債如洪流之輸入運提。不數歲而達五萬萬三千餘萬打拉矣。揮霍久而將罄。償還無着。於是英領事始迫埃廷聘英人為顧問矣。前者自由聘訂。而後者則債權國委任焉。時一八七四年也。去開始借款之時十有二年耳。

七十五年夏英國有名財政家計武至埃。着手清理財政。而財政愈不可理。國內之租稅悉供抵當於外國債主。此外更有無抵當之國債九千萬弗。利息虛懸。再以高利貸於他處。餘乞債主假少時之寬限耳。財政專家之技倆無以異於常人。越二年更迫埃廷設清理財政局。以英法人為局長。則顧問官之頭銜晉矣。一八七六年冬英法全權委員三人既至埃。兩國領事告埃王曰。從殿下之命。召集三氏。三氏者非英法之官吏。實欲盡力於埃及者也。財政上之困難。可與讓迫流（法人）挖遜（英人）協議施行。肯新者曾為內閣員。可備殿下之顧問。於是監督歲入管鐵路掌關稅。而財權全外移矣。七十七年財政局增聘歐人數十。支俸

十七萬五千打拉矣。又以領事之勸給債主以厚祿矣。七八年埃及兩倍其人頭稅三倍其營業稅羅掘以還利息。而每年歲入四千七百餘萬。僅能以五百三十五萬供本國政費。其餘盡投諸外人矣。未幾而歐人以埃及不履行債務。訟之於歐人司理之裁判法院。而受裁判矣。其究也。卒以英法人入政府。尸度支工商二大臣之位。則顧問官之頭銜又晉矣。實一八七八年事也。去開始借款之時。十有六年耳。二大臣既進。遽死埃及要官五百餘人。而易以歐人。三年間。歐人在位至一千三百二十五人。俸給至百八十六萬五千打拉矣。前後二十年。埃及以亡。吾非敢謂民國之必至於是。然而十二年前之經過。其軌轍豈不同哉。

第二之先進國。當推波斯。夫當時埃及之欲得債主也甚易。而今波斯之欲得債主也甚難。此其故何哉。蓋彼之以債權墟埃及者。埃及而所投之金錢隨之以亡。經一次之懲創。而不得不稍變其計。此四國團之所以有開示用度之要求也。吾於波斯得先例矣。

波王摩哈麥阿梨既被廢。國民黨專執政權。此亦改革後之新政府也。然內治紊亂。財政匱竭。仰外債如飢兒之索乳。而外國之資本家。顧慎重而不敢輕諾。蓋波斯前朝財政之信用掃地盡矣。且夫波斯非大國也。稅關收入。歲得五十五萬磅。已供前債之擔保品。不可再用矣。况逐年比對。尚短四萬九千磅也。地租一項。歲入百萬磅。惟盡為地方官吏所消費。達於中央者幾無一焉。除此兩項。欲求適於擔保性質之財源。偏索國中而無從得。俄瞰於北。英

瞬於南。欲募債於兩強而莫之能應。英人哈彌敦者。號通波斯國情者也。其言曰。欲使波斯財政建立於堅實科學基礎之上。非得英俄兩國合借千萬磅。則整理之費。必不克舉。蓋波斯今猶在干戈擾攘中。非掃除亂萌。無以為下手之資也。雖然。此項公債不能照普通契約。宜與土耳其埃及借款同一辦法。且凡波斯之行政。或當整理。或當改革。而為其國人所不能勝任者。必宜斷然代彼處置。故設立外國顧問官。為成立外債附帶之重要條件也。夫波斯既無適於為借債之擔保物。政府又不能樹立威信。則哈彌敦之言。殆代表外人之心理矣。觀一九一零年。英俄合訂之借款條件。擬聘第三國之法人為波斯財政之監督。可以見矣。而波之富商賈胡。竭力反對。擬自集巨款以募國債。而聯名署印者。只二百人。其實國民之富力。亦不足以勝此重負也。數年前。波人曾以本國股東創設國民銀行。終不能就。而已交股者。今日追取股本。尚自無着。波人財力之厚薄。辦事之信偽。已可想見矣。而國民黨又多方以圖內債之成立。甚且出於脅迫。謂凡為波人皆應以家資之半。獻諸國家。而商人中相率以其金錢。匯之君士但丁埃及等處。又奪其家。遷居亞力山德或孟加拉。蓋豈獨內債無成。又恐因以生他變耳。爾時德意志以外交之敏妙手段。乘英俄之不備。無端而思於波政府。暫借以款。而獲得烏爾米華河之航路權。波人之感激可知也。而無解於其內治財政根本上之困難。近聞一月以前。英俄兩國合致通牒於波外部。請其將陸軍部裁撤。並解散陸軍。



陔以充虛糜其波斯境內保衛治安之責則以南北中分由英俄分擔其責監督財政則兩國各派一員會同商辦波廷雖不滿意然亦俯首而無可如何嗚呼波斯其為埃及之續矣然何其與我中國適相類也革命後之建設也與我同軍隊之擾攘不靖也與我同商民之拒債而自募也與我同招股而創興實業也亦與我同其失敗也亦無不同二國之壟斷猶失四國之壟斷也第三國人之委任監督猶夫荷蘭墨西哥人之紛紛也而監督之初步類無不曰顧問其已事可知矣政府而欲承受此顧問焉以波斯為前例可也

更進而求第三先進國莫如朝鮮矣吾今不暇述朝鮮滅亡之歷史而但用抽象的觀察述明治三十七年八月十二日日使林權助謁見韓皇所提出之內政改革案及關於此案之約其中有財政監督外交顧問學政參與警察顧問諸名詞吾述此約所以證吾言顧問即監督監督即顧問幸勿驚其名而忘其實以自辟顧問為自欺欺人之術也又聞銀行團有委任關稅監督之議即舉裴總稅司以資熟手後日收回自管困難抑可知矣且以區區禁烟而亦須顧問焉吾恐教育海陸軍農林銀行鐵道郵電諸顧問且紛紛而起也不至於埃及不止矣

### 鹽款另儲抵債與各省財政之關係

閩名

考善後借款合同第四條有此項借款總額及關係此項借款之墊款之本利除鹽務收入

按照本合同附單所開業已指定。為從前借款債務之擔保。未經清還者外。即以中國鹽務收入之全數。作為擔保之語。是全國鹽務收入。既為此次借款之擔保品。即應另行存儲。備充償還本息之用。又合同第五條第三項。謂各產鹽地方鹽餉納稅後。須有該處華洋經理會同簽字。方准將鹽放行。所有征收之款項。應存於銀行。或存於銀行以後所認可之存款處。歸入中國政府鹽務收入帳內。並應報告稽核總所。以備與稽核總所所存之表冊核對。以上所言。鹽務進款帳內之款。非有總會辦會同簽字之憑據。則不能提用。該總會辦有保護鹽稅擔保之各債先後次序之職任。是提用鹽款。須經總會辦簽字。各省雖欲自由撥用。而不可得。華總辦或存通融之意。而洋會辦偶有違言。銀行即不付款。況償款有着。為維持國家信用之一法。此次借款。既訂明以鹽稅收入。為償還本利之用。則吾國財政無論如何為難。亦當另行存儲。絲毫不動。以增國家對外之信用。而絕外人干涉鹽務之漸。特是各省財政。本極支絀。軍需政費。大率藉鹽務收入。以挹注。一旦鹽稅另儲。備充償債。頓失鉅款。蓋為謁蹶前月。財政部通電各省。六月一號以後之鹽款。另儲於就近中國銀行。抵充外債。絲毫不得挪用。而各省都督民政長。得此消息後。請求政府之電。日十數起。不曰鹽款暫時照舊撥用。即曰中央每月接濟鉅款。甚有如奉省都督因鹽款不能動用。而親自赴京協商辦法。閩省民政長。因鹽款既難撥用。中央又不接濟。而以去職為要挾者。其各省財政危迫。

之狀較諸前清末季殆尤甚焉。雖然各省財政誠危迫矣。而政府對於各省亦豈可膜視而不思維持之道哉。為今之計惟有先考其鹽稅留省時之財政。次察其鹽稅另儲後之財政。然後審度情形。通盤籌畫。某省應盈。某省應虧。某省足以自給。酌盈劑虛。移緩就急。庶可維持目下危急之狀。而徐圖整理也。歟。茲分二項詳論如左。

(一) 各省於鹽稅留存省庫時之財政情形。前清末季有鹽稅提歸中央之議。因各省督撫反對未能實行。宣統三年預算案。鹽務收入編入各省歲入項下。故欲考各省鹽稅留存省庫時之財政情形。是在根據宣三預算案。先以受協協撥兩項之數相抵。而究為應受若干。應撥若干。次以部撥解部之數相抵。而究為受部若干。解部若干。末以應受應協受部解部四項之數分別性質。相為加減。而究為應受中央若干。應解中央若干。如此則鹽稅留存省庫與各省財政盈虧之關係。可畢露無遺矣。特編三表。分列如左。

各省受協協撥盈虧比較表

省別 受

協 協

撥 應 相

抵

受 應 盈

虧

直隸

五百九十九萬四千二百兩錢

六百六十二萬二千四百五錢

四七一·八〇六·九〇〇

順天

六百七十三萬零四百錢

無

八·七三〇·一四〇〇

熱河

十四萬三千七百零七兩四錢

一萬三千零四兩四錢

一三·〇七三·〇〇〇

察哈爾

六萬六千二百一十七錢  
七百六十八兩二錢

無

六·六九九〇·九〇〇

山東

五十七萬五千四百九十九兩九錢

六萬一千九百九十六兩

四九三五五三·九〇〇

山西

五萬五千一百四十四兩零九錢

九十三萬四千零六兩零九錢  
五萬零一百五十四兩

九二·九〇〇〇·〇〇〇

綏遠

無

無

歸化

無

無

河南

無

六十七萬四千六百八十六兩五錢

六七·四六八三·五〇〇

蘇屬

一百七十六萬二千三百三十四兩四錢

四十一萬七千二百二十三兩七錢

三〇〇·二五六〇·一〇〇

江蘇

三百十六萬八千四百七十四兩二錢  
二十七萬一千零四十一兩一錢

二百九十六萬二千七百八十五兩五錢  
五萬零三百三十六兩九錢

三〇〇·二五六〇·一〇〇

江北

一百二十萬零零四十一兩九錢

無

三〇〇·二五六〇·一〇〇

安徽

五萬五千零十二兩五錢

三十二萬五千兩  
十一萬五千兩

三八·四四八六·五〇〇

江西

十三萬四千兩

五十六萬八千九百四十五兩三錢

四三·四九四五·三〇〇

浙江

五十萬零六百十兩

四萬零七百七十四兩

五·五八三六·〇〇〇

福建

四十四萬三千二百五十一兩八錢

四十五·二二五一·八〇〇

陝西

二千二百七十四兩二錢

二十萬五千五百四十八兩八錢

二一·六二七六·三〇〇

甘肅

一百五萬九千零六十六兩九錢

無

一五一·九〇六六·九〇〇

民國經世文編

財政一

三十二

23

新疆 二百四十萬零一千三百九十三兩

二四〇・一三九二・〇〇〇

烏里雅蘇台 四萬八千三百三十三兩

四・八三三三・〇〇〇〇

伊犁 八十萬零二千七百七十七兩七錢

八〇七二七七・七〇〇

西寧 一萬五千二百二十九兩七錢

一・五三三九・一〇〇〇

阿爾太 無

科布多 無

庫倫 無

西藏

二十五萬兩  
二十六萬六千二百一十七兩六錢  
七十三萬零五百五十五兩

無

五二・三五三三・一〇〇〇

廣東 六十七萬八千三百零二兩二錢  
二萬零三百六十三兩六錢

三十五萬四千零八十九兩九錢

三四・四五八四・九〇〇〇

廣西 二十七萬九千三百二十六兩七錢

無

三七・九三三六・一〇〇〇

湖南 十二萬五千三百二十二兩六錢

二十七萬五千五百六十七兩

一四・七二二四・四〇〇〇

湖北 一百二十九萬五千六百零六兩三錢  
三萬五千五百兩

二十六萬七千三百二十八兩四錢

一一六・〇七七・九〇〇〇

四川 二十七萬零一百六十四兩

二百十五萬一千一百九十九兩

一八七・六〇三九・〇〇〇

川漢邊務 七十七萬零一百八十二兩三錢

無

七七・五八二・三〇〇〇

雲南 一百四十萬零四百四十四兩四錢

無

一四五・六四四〇・四〇〇〇

貴州 二十九萬五千四百

奉天 八十九萬三千五百四十八錢 九萬零八百零九兩錢 七九、六五、六〇〇

吉林 十七萬九千三百兩錢 二十萬零二百零三兩六錢 二、四九三、五〇〇

黑龍江 三十四萬零七百七十四兩錢 無 三四、八七八、四〇〇

共計 二六六〇、八八五、六〇〇 一一〇四、三八〇〇、七〇〇 二、三三四、三六三、四〇〇 四七七、七六八、五〇〇

考受協云者。貧瘠之省所受富庶之省接濟之款也。協撥云者。富庶之省所撥貧瘠之省協助之款也。在初富庶之省祇有協撥之款。貧瘠之省祇有受協之款。迨其後也。有同屬一省。於甲省有協撥之款。於乙省有受協之款者。又有前後之豐富不同。始受協而繼協撥。始協撥而繼受協者。案牘糾葛。款項糾纏。右表所列之數。係根據宣三預算冊列入。各省應受之額為二十〇三十四萬三千六百六十三兩四錢。應撥之額為四百七十七萬七千六百四十八兩五錢。不敷之額。為一千五百五十六萬六千〇十四兩九錢。通例應受應撥相抵之餘。其不敷之額。統歸中央政府於解部項下劃撥。

各省部撥解部盈虧比較表

省別	部	撥解	相抵	盈虧
直隸	一百二十萬一千六百五十四錢	二百十四萬零五百五十九錢	百六十四萬七千九百八十六兩四錢	二四七、六八五、一〇〇

順天

十二萬八千二百五兩

無

一·二·八·二·五·〇〇〇

熱河

二千九萬零零四錢

二萬九千九百七十兩

一·九·八·〇·三·四·〇〇〇

察哈爾

二十九萬三千三百五十五兩二錢  
一千六百兩

二萬零七十九兩錢

二·七·七·八·三·六·一·〇〇〇

山東

無

三百七十九萬一千八百八十六兩八錢  
一百七十九萬九千二百九十八兩六錢

四·九·五·一·〇·八·五·四·〇〇〇

山西

無

二百八十一萬六千二百九十七兩九錢  
二十七萬二千七百五十五兩

三·〇·四·九·〇·四·七·九·〇〇〇

綏遠

無

無

八·八·〇·五·〇〇〇

歸化

八千八百兩  
四百兩

三百七十九兩五錢

八·八·〇·五·〇〇〇

河南

無

二百六十四萬一千六百三十九兩零八錢  
又二十五萬三千九百四兩

二·八·六·五·五·三·四·八·〇〇〇

蘇州

二十兩

五百六十一萬一千五百六十一兩五錢  
十六萬五千九百五十六兩八錢

三·〇·三·五·八·二·六·一·〇〇〇

江寧

無

四百六十五萬八千七百八十九兩六錢

三·〇·三·五·八·二·六·一·〇〇〇

江北

無

二百七十二萬二千六百五十二兩  
十三萬七千七百兩

二·六·六·〇·三·五·三·〇〇〇

安徽

無

四百六十七萬八千四百五十八兩一錢  
又萬九千五百五十二兩

四·七·五·八·〇·〇·一·〇〇〇

江西

無

六百零六萬五千一百十三兩  
二十三萬零四百二十五兩

六·零·六·五·五·三·八·〇〇〇

浙江

無

三百四十九萬七千一百五十九兩四錢  
四萬五千九百二十三兩五錢

三·五·四·三·〇·八·二·五·〇〇〇

福建

無

三百四十九萬七千一百五十九兩四錢  
四萬五千九百二十三兩五錢

三·五·四·三·〇·八·二·五·〇〇〇

陝西	無	四十五萬五千七百零二兩一錢 一百十三萬九千零九十兩七錢	一五九·四七三·八〇〇
甘肅	無	四十九萬七千四百七十五兩	四九·七四七·五〇〇
新疆	無	四十三萬三千九百六十五兩二錢	四三·三六五·〇〇〇
伊犁	無	無	無
西寧	無	無	無
阿爾泰	十五萬八千八百七十二兩五錢	無	一五·八八七·二五〇〇
科布多	五萬三千九百三十三兩	無	五·三九三·〇〇〇
庫倫	無	八萬六千四百七十九兩八錢	八·六四七·九〇〇
西藏	二十五萬兩	無	二五·〇〇〇·〇〇〇
廣東	一千八百八十八兩一錢	二百三十八萬零四十八百八十二兩一錢 四百八十七萬九千三百二十二兩五錢	七〇八·三三六·五〇〇
廣西	五十九萬七千七百六十四兩一錢 四十六萬五千四百兩	八十五萬四千六百二十二兩	二五·二九一·七〇〇
湖南	無	二百四十八萬零九百三十八兩九錢 十二萬九千二百九十八兩	二六二·〇三六·九〇〇
湖北	無	四百一十二萬四千三百零二兩二錢 三十三萬零六百六十四兩零錢 六百七十五萬八千五百零四兩七錢 五十七萬八千一百八十八兩七錢	四四六·一〇六·三〇〇 七〇三·五〇七·三〇〇
四川	二十五萬兩 五萬五千五百五十五兩	無	五〇·二八七·一〇〇
雲南	無	五萬二千八百七十九兩	五·二八七·一〇〇



貴州 無

二十四萬零三百零三兩九錢

二四〇〇三・九〇〇

奉天

二百六萬三千二百零九兩二錢

四十九萬八千六百二十八兩二錢  
一萬四千三百四十七兩五錢  
二十五萬二千九百三十九兩四錢

一三元・七二九四・一〇〇

吉林

三十七萬零八百三十一兩三錢  
十四萬五千六百九十九兩七錢

三十六萬二千九百二十六兩五錢

八六・〇五二四・五〇〇

黑龍江

三十四萬三千六百三十三兩四錢

七百零六兩四錢

三四・二八七・〇〇〇

共計

七〇七・三九六・三〇〇

七六七・九五二九・七〇〇

三六七・六四二六・一〇〇 六八八・二〇一九・五〇〇

考部撥云者。政府對於貧瘠之有所撥協助之款也。解部云者。各省對於中央政府所解盈餘之款也。其初腹地祇有解部之款。邊地或有時由部撥款協濟。迨後新政繁興。素來認解之省。尚多截留。而邊地由部例撥之款。更不可缺少矣。右表所列之數。係照宣三預算冊列入。各省受部之額為三百六十七萬六千四百二十六兩一錢。解部之額為六千八百二十八萬二千〇十九兩五錢。是受部之額與解部之額相抵後。政府尚可得六千四百六十萬五千五百九十三兩四錢。

各省應受應協受部解部盈虧比較表

省別

受協協撥盈虧總比較數

受應

協

部撥解部盈虧總比較數

部

解

部

兩

兩

直隸

四七一・八〇六八・九〇〇

二四七・六八五七・一〇〇

順天 八·七三〇·一四〇〇

二·八二五·〇〇〇

熱河 一三·〇七〇·〇〇〇

一九·八〇三·四〇〇

察哈爾 六·六九〇·九〇〇

二七·七八六·一〇〇

山東 四九·三五五·九〇〇

四九五·一〇八五四〇〇

山西 九二·九七〇·〇〇〇

三四·九〇四七·九〇〇

綏遠

九二·九七〇·〇〇〇

歸化

八八·五〇〇

河南 六七·四六八·五〇〇

二八六·五三四·八〇〇

江蘇 三〇〇·五六一·〇〇〇

一三〇·三·五八二六·一〇〇

安徽 三六·四六六·五〇〇

二八六·〇三五·〇〇〇

江西 四三·四九五·三〇〇

四七五·八〇一·一〇〇

浙江 五二·五六六·〇〇〇

六三九·五五八·〇〇〇

福建 四五·二三五·八〇〇

三五四·三〇八·二五〇〇

陝西 二·六二六·三〇〇

一五九·四七九·三八〇〇

甘肅 一五·一九〇·六九〇

四九·七四七·五〇〇〇

新疆

二四〇・一三九・〇〇〇

四三・九六五・二〇〇

烏羅縣

四・八三三・〇〇〇

伊犁

八〇七・七七・七〇〇

西寧

一・五二九・一〇〇

阿爾泰

一五・八七二・五〇〇

科布多

五・三九三・〇〇〇

庫倫

八・六四七・八〇〇

西藏

五二・三五三・一〇〇

二五・〇〇〇・〇〇〇

廣東

三四・四五四・九〇〇

七〇八・二三六・五〇〇

廣西

三七・九五六一〇〇

二五・二九・七〇〇

湖南

一四・七二四・四〇〇

二六一・〇三六・九〇〇

湖北

一一六・〇七七・九〇〇

四四六・一〇六・三〇〇

四川

一八七・六三九・〇〇〇

七〇三・五〇七・三〇〇

川滇邊務

一七七・五八二・三〇〇

雲南

一四五・六四〇・四〇〇

五・二八七・一〇〇

貴州 元·八五〇〇〇

二四〇〇三九〇〇

奉天 七九·六五五·六〇〇

一三九·七五四·一〇〇

吉林

一一·四九三·五〇〇

八六〇·五五〇〇

黑龍江

三四·〇七八·四〇〇

三四·六八七·〇〇〇

共計

二〇萬三六三·四〇〇 四七·七六八·五〇〇 三二七·六四二·六〇〇 六八八·二〇九·五〇〇

右表受協撥盈虧總比較數係根據第一表部撥解部盈虧總比較數係根據第二表應受額多而解部額少相抵餘數列入應受中央項內反之列入應解中央項內應協額少而受部多相抵餘數列入應受中央項內反之列入應解中央項內至應受之額與受部之額相加列入應受中央項內應協之額與解部之額相加列入應解中央項內其理尤明各省應受中央之額為一千三百九十七萬三千〇八十一兩四錢應解中央之額為六千三百〇一萬二千六百五十九兩九錢相抵之餘各省淨解中央之額為四千九百〇三萬九千五百七十八兩五錢當時各省鹽務入款留存省庫故魯晉豫蘇皖贛浙閩陝粵湘鄂川等省能除本省收入充本省政費外以上列之數解京供中央政務之用倘鹽款另行存儲不歸各省動支復欲責以照解上列之數其必力所不逮客歲財政部迭電各省照解舊額而迄無應者固由各省承光復之後歲入

銳減。歲出頓增。非可與舊例相比擬。亦何莫非財政部。一方以鹽務提歸中央。一方責其照前清舊例解款。其矛盾之政策。有以使之然耶。

(二) 各省於鹽稅另儲抵債後之財政情形

夫各省於鹽稅存留省庫時之財政情形。已詳論於前矣。試述鹽稅另儲抵債與各省財政之關係。財政部二年度鹽務預算。尚未編設。茲可仍照前清宣統三年預算冊。為論斷之資。蓋欲察各省於鹽稅另儲抵債後之財政情形。先在以鹽務歲入歲出之數相抵。而究為淨得之數若干。次在以受解結果之數與鹽款另儲之數。分別性質。相為加減。而中央於鹽稅外。尚可淨得各省入款若干。如此則各省財政所受鹽款另儲之影響。其真像畢露矣。茲編兩表分列如左。

各省鹽務歲入歲出盈虧比較表。

省別 歲

入歲

出 比較盈數

比較虧數

兩

兩

兩

直隸

五·七·四·五·四·六〇〇

三·八·三·七·六·二〇〇

四·九·〇·八·九·二·四〇〇

順天

無

無

熱河

六·〇〇·一·〇〇〇

二·三·六·〇〇〇

五·七·六·六·〇〇〇

察哈爾 七·七一九四·四〇〇 二〇三三〇〇二〇〇 五·六九六四·二〇〇

山東 一四六·一九三·一〇〇 四九三三·六〇〇 一四一·二七九四·五〇〇

山西 一四三·〇九五·三〇〇 一〇·七三六·五〇〇 一三三·三六八·八〇〇

綏遠 無 無

歸化 無 無

河南 一〇三·七〇〇·六〇〇 一·八九九·七〇〇 一〇一·八〇八·七九〇〇

江蘇 二九八·八〇一·〇〇〇 一〇九·三五三·八〇〇 一〇八九·四六六·二〇〇

安徽 六·八五三·〇〇〇 無 六·八五三·〇〇〇

江西 四·五八〇·〇〇〇 一·八三七·九〇〇 四六·五〇二·一〇〇

浙江 二五三·八八四·〇〇〇 二〇·二六〇·〇〇〇 二二三·七五四·〇〇〇

福建 五五·六四二·五〇〇 三·六二七·八〇〇 三三·〇七一·七〇〇

陝西 四五·四九二·〇〇〇 無 四五·四九二·〇〇〇

甘肅 一·三〇九·九〇〇 無 一·三〇九·九〇〇

新疆 一·八二四·〇〇〇 無 一·八二四·〇〇〇

馬六甲 無 無

伊犁	無	無	無
西寧	無	無	無
阿爾太	無	無	無
科布多	無	無	無
庫倫	無	無	無
西藏	無	無	無
廣東	二四一·七五九·三〇〇	六三·九九五·三〇〇	一七九·〇五三·〇〇〇
廣西	五五·九二〇·〇〇〇	二九八·四〇〇	五五·六一八·六〇〇
湖南	二五·九六五·〇〇〇	一·四二五·九〇〇	二〇四·四九三·六〇〇
湖北	三〇三·一六四·三〇〇	七·二五〇·九〇〇	二九五·九一四·四〇〇
四川	四八四·二四九·三〇〇	一五·一九七·四〇〇	四六九·〇三三·八〇〇
川滇邊務	六〇〇·〇〇〇	二四〇·〇〇〇	五七六·〇〇〇
雲南	一八〇·七九一·〇〇〇	一三·四八〇·九〇〇	一六七·三四八·二〇〇
貴州	六四·九〇九·一〇〇	無	六四·九〇九·一〇〇
奉天	一六六·八五九·六〇〇	二四八二·七〇〇	一四一·九七八·九〇〇

吉林 五三·五四七·八〇〇 一〇六八四四·二〇〇 一四六·五四八·六〇〇

黑龍江 無 無

共計 四五五·八四一·三〇〇 四五·一四九·四〇〇 四三〇·七九一·九〇〇

右表各省鹽務歲入為四千五百五十五萬八千四百四十一兩三錢歲出為四百二十五萬一千二百四十九兩四錢相抵淨餘四千一百三十萬七千一百九十一兩九錢其由鹽務入款以江蘇直隸四川三省為最鉅浙鄂湘魯豫滇奉吉等省次之閩贛皖陝湘貴等省又次之故鹽稅另儲與江蘇直隸四川三省之財政關係尤鉅

各省受解結果  
鹽款另儲盈虧比較表

省別 應受中央 應解中央 鹽款另儲抵債 盈 盈虧比較結果 數

直隸 三三六·八一八元 七三·六三九元 一〇三九·八五七元

順天 三二·三九元 三二·三九元

熱河 四九·三〇五元 八·六七九元 五七·九九〇元

察哈爾 五一·七四元 八·五四六元 有〇·二六八元

山東 六六·六九七元 二一·一九二元 四五六·七〇五元

山西 五九六·七七七元 一九八·五四八元 三九八·一七四元



綏遠

歸化 一·三三三元

一·三三三元

河南

五三〇·三三七元

一五二·七二三元

三七八·三九五元

江蘇

一五〇·五·一三九九元

一六三四·一九五五元

一九〇·五五五元

安徽

四六六·七五八元

一〇三·二七六九元

三三三·四四八九元

江西

七七八·九四三九元

七〇·一二五三元

七〇八·八一八〇元

浙江

八八〇·四五五元

三五五·五七六元

五四〇·八一七元

福建

四六三·六二四六元

九三〇·〇〇八元

三七〇·六三三元

陝西

二七二·六六〇元

六八·三九九元

二〇三·四二五元

甘肅

一五三·三三八元

一·六九五元

一五四·九五三元

新疆

二九五·二四〇元

二·七四一元

一九七·八五二元

烏羅特

七·五〇〇元

七·五〇〇元

伊犁

一二〇·九七元

一二〇·九七元

西寧

二·二八四元

二·二八四元

阿爾泰

三·八三〇元

三·八三〇元

科布多

八〇九〇元

庫倫

一二・九七三〇元

一二・九七三〇元

八〇九〇元

西藏

二六〇三八元

二六〇三八元

廣東

一〇一〇・六〇〇元

六八五九四八元

七四二〇七五四元

廣西

一九〇七〇元

九八・四三二七元

二七・四九七〇元

湖南

四三六・一七元

三六・七四〇元

一〇六・八七七元

湖北

四九五・四二元

四四・八七七元

五一・一七〇元

四川

一三三六・六六九元

七〇三・五五八元

六三・一五元

川邊邊務

一二六・七三元

八六四元

一七・一四三元

雲南

二一〇・五五元

三五・〇二七元

四六・五五元

貴州

八・七四九元

九七・三六三元

一〇六・一一三元

奉天

三九・一二五元

二二・九五元

五四・〇七八元

吉林

一一・八三六元

二九・七五三元

三三・五九九元

黑龍江

一〇二・五八元

一〇二・五八元

共計

二〇九五・九六五元

九四五・八九九元

六九六・七七七元

一〇九・五五三元

三八・五五元

查表內所列元數均係照第三第四兩表銀數每兩合元一五算成。鹽款留歸各省則中央淨收四十九百三萬九千五百七十八兩五錢一五合元為七千三百五十五萬九千三百六十五元。鹽款另儲抵債則各省盈虧相抵之餘尚應解中央銀七百七十三萬二千三百八十六兩六錢一五合元為一千一百五十九萬八千五百七十八元。蓋江蘇為應解省分且解京之額甚鉅。今以鹽稅另儲之故相抵之餘而中央反應接濟一百二十餘萬元。是應解省分而一變為應受省分矣。魯晉豫皖贛浙閩陝粵湘鄂等省本係應解省分。今以鹽稅另儲之故在原應解額內例應除去鹽務收入淨額。是雖仍屬應解之省而應解之額較減於前矣。直隸熱河察哈爾甘肅新疆廣西川滇邊務雲南貴州奉天吉林等地本係應受省分。今以鹽稅另儲之故在原應受額內例應加上鹽務收入淨額。是雖仍屬應受之省而應受之額較多於前矣。諺云牽一髮而動全局。此鹽稅另儲抵債後而各省財政盈虧之情形所由一大變也。

以上兩項係根據前清宣三預算案立論。按之今日情形或有不符之處。惟北方各省秩序未亂。財政狀況早經恢復。即南方各省雖罹兵禍。年餘以來元氣亦漸充實。各項收入大率已復舊額。故鹽稅另儲抵債之後各省財政盈虧之數當以舊案為根據。前財政部劃分國家稅地方稅之議。係治本之策。記者素所主張。但劃分兩稅不當專採學說而當量為變通。

根據事實。總使劃分之後。除鹽關兩稅抵充外債外。一省國家收入之額。與其省國家政費之額相抵。其盈虧之數。與第五表所列之數。不相懸殊。即一二省因特別關係。略有增減。而合二十二省之總盈數。與第五表之總盈數。須相吻合。如此則劃分兩稅。以分清國家財政與地方財政之界限。而遵守舊案。以確定各省財政盈虧之約數。而辦理全國預算。或可有收支適合之望。否則提防一決。汎濶橫流。迨後挽救。亦已晚矣。聞豫省辦理預算。某君云。預算以全國出入相抵為歸。吾省不敷之額。竟可由中央酌盈劑虛。此言雖有理由。然首省均存此心理。對於本省國家政費。任意膨脹。則各省預算中。在素來應受之省。固屬不敷甚鉅。即素來應解之省。亦將有絀無盈。而中央合各省預算。編成全國總預算時。其不敷之額。將盈千累萬。而靡所底止矣。又安能收支適合而成一完善之全國預算哉。

吾所告於當道者

陳誥

自財政之告匱。而言理財者曰益眾。言理財者曰益眾。而財政日益匱。大學言生財。致意於生眾。食寡為疾。用舒。深痛夫不知生財而徒知務財者。曰長國家而務財用者。必自小人矣。小人之使國家。災害並至。雖有善者。亦無如何。今之言理財者。皆明於治標而昧於治本。皆為一時枝節之計。而不為百年長久之計。皆所謂務財而不知所謂生財也。數年以來。計臣策士。古斂脣焦。補苴罅漏。較量錙銖。刮竹毫末。亦既積粟盈千。無微弗屆矣。乃其最後贏得

之結果則四海困窮已耳。不得已而為孤注之計。為眾喙一致之主張。曰加稅竭澤而已。曰減縮停炊而已。曰借債行乞而已。夫加稅減縮借債二種主義。非不可行。然皆可暫而不可久。可枝節於一日一時。而決非百年根本之計。嗚呼。不揣其本而齋其末。不知生財而從以務財。宜乎災害之日迫。而岌岌不可以終日也。

今之主張加稅者。謂東西各國。其租稅之重。視我數倍或數十倍。今即多取之。較彼猶輕。不為厲。顧吾聞法家者言。租稅性質殆為國家一種保險費。必國家能捍衛人民。生息樂利。臻於富庶。乃取償焉。民出資以輸國。國因資以保民。相需相助。相為維繫。今吾國何如乎。入其境焉。田野不闢。污萊不除。農輟於野。商困於市。工疲於肆。士荒於校。凡所以福民利國之事。百不一舉。而惟知以頭會箕歛。括剝削為事。集全國之游資。假行政之名義。以供一二朝市宵小黨人朋比營利之揮霍。亦神人之所共憤已。民業既悴。稅源亦竭。錐刀之末。何所乎之。矧經一次二次革命以後。席卷囊括。悉索殆盡。吾民之厄於兵。饑於歲。溺於水火。盜賊之禍者。救死不贍。奚暇贖國。際此時而議加稅。亦稍有人心者之所不忍出諸口乎。徵諸吾國歷史。每數百年或數十年。經一度革命以後。開國承家。聖君賢相。必首為蠲免之舉。事雖近於迂闊。然數千年來。遺傳習慣。絲來之漸。一旦欲反其道而行之。固人心之所痛疾也。此次革命。名為共和。創千古未有之局。實則盜賊橫行。善良失業。上無道揆。下無法守。與歷代所

視革命為一種水旱饑饉瘟疫之天災者。殆無以異。況前代開國。尚有朝氣。今則但有暮氣。而無朝氣。而徒以共和幸福欺人。謂增稅納捐。為新國民應盡之義務。要其自增稅納捐外。何一事為吾民謀幸福者。民心無常。惟惠之懷。於水深火熱之中。設有巨量小惠。啗味以市。則移其排外心。而為向外心矣。夫至民心向外。吾數千年文明之胃。遂胥淪異族。不其恫歔。減縮主義。曰減政。曰減軍。固吾人所絕對主張者。前清之亡。在於官邪。官所由邪。在於人民。重視官吏。以官吏為終南之捷徑。最優之職業。支配國民左右社會惟一之階級。國家對於農工商業。既無實力提倡之心。人民亦漠然置之。以為不足齒數之事。合全國社會心理。胥萃集於官吏之一途。於是青年子弟。高等游民。微論為學生。為教師。為新聞記者。為黨人。說客。凡國民中之稍優秀者。無不鼓吹政治主義。逗挑政治感情。為社會之蠹蝨。營寄生之生活。西人所謂依賴之結果。必共倒者。前清既以是而亡國矣。若夫增殖軍隊。尤為亡國之利器。前清練兵。竭全國之財力。以赴之。未遑謀貴業興教育。社會生計。受大影響。而革命以起。舊朝命革。新政府不為久安長治之計。益厚軍備。以資擁護。於是各省兵變接踵。劫掠攘奪。欺詐姦盜種種喪廉蕩恥不道德之舉。藹然以起。而復召二次之革命。元氣斷喪。百劫不復。痛夫法國奧斯東博士之言曰。軍隊不能于社會利益直一不能自力生活之人。尤可危者。因誤認軍隊之有榮光於已。而喚起一般社會崇拜軍人之心。理政府亦利用此種心理。極

力保護以自鞏其權力。於是無用之軍隊儼然為一國之神聖。極國家之精神。盡國家之壯銳。破國家之財產。以成政府保護國家之虛名。社會生計因之大窘。商旅營業相率停滯。此時國中人民。斷不至束手甘心相安於餓殍。而革命以起。政府因革命之劇禍。日演而月進。更增軍隊以資保護。而社會之受害乃愈酷矣。又曰。一軍隊之所費。實足阻礙各種科學實業。美術道德之進行。其所損害。非數世紀不能恢復。果使國民程度日高。科學實業及美術日形發達。則可因社會之進步。及志趣之高尚。以阻止他國之野心。蓋人之完健能力。祇聚於腦中。腕力乃其最下者也。何其言之深切。足為吾國鍼砭。歟。吾國練軍本無理由。以言對外。即童孺知其不可。以言治內。則助警。察力所未逮足矣。奚用是紛紛張皇者為。然則減政減軍。為今日對症下藥之良方。值財力奇絀之時。尤非此無以稍節糜費。此主張固吾人所贊同者。雖然。承累世政客軍隊充塞。蔓延以後。廓而清之。諱何容易。不為之豫籌生路。消納尾閭。一旦紛紛遣散。無所依歸。不知其能槁項黃馘。以就死乎。吾恐弱者填於溝壑。強者按劍而起。三次四次之革命。未必不緣此而生。且國家猶一身。一日存在即不能一日不活動。若徒以極端之消極。為唯一之主張。機關停頓。百舉俱廢。譬諸一身。家無宿儲。亦不自營生活。所賴以為衣食資者。僅賸百錢。即甚節嗇。日用一錢。百日亦罄。迨飢寒之交迫。而搖尾乞食。以丐餘生。與禽獸何異。有國者不求為生財長久之計。無朝夕饕餮之謀。而徒為破釜絕

糧之舉。即便自以為能事。則亦安用此政府為。源既不開。流無可節。千折百迴。而仍入於借款之一途。從以供外人之屠割。俯首乞憐。惟命是聽。成為禽獸國而已。

嗟乎。坐擁萬里金穴之區。憑藉四萬萬人民之庶。而痿痺涕泣。乞丐借債。以為生得之則喜。勿得則憂。譬諸浪子。家有藏窖。田連阡陌。聽其湮沒荒蕪。而日日憂貧。啼飢泣寒。以告貸於其鄰家。鄰之人。瞰其擁藏之富。互相締合。設為種種嚴酷條件。壟斷操縱。忽吝忽予。以漸誘而終脅之。浪子惟毒脯之是甘。酖酒之是飲。一朝得金色。然以喜。恣意揮霍。不終日而蕩罄。重複乞貸。質押以盡。兩年以來。政府以乞貸為生活。除借債外。別無政策。集全國之財政家。政治家。羣策羣力。竭精絞智。奔走營營於此乞丐之途。舉國之人。所仰望而終身者。亦若惟此乞丐之一道焉。今者大借款早經成立。且不轉瞬而借款。又將垂罄矣。關稅鐵路鹽稅。抵質既盡。支吾數月。別無所入。仍不得不出於乞丐之一途。此時所可抵押者。惟地丁耳。以借債為生涯。即以賣國為生涯。長此支吾。來日大難。奴隸牛馬。任人鞭筆。蹴爾嗟來。欣然受之。而不暇自哀也。

增稅減縮借債三者。既非救亡之道。然則如之何而可。曰。亦惟勵行吾人所常常稱道之語。濬殖利源。振興實業而已。此今之理財家所目為迂遠而不濟急者。吾以為舍此實無救國之良法。顧力行何如耳。以迂遠而不為。則終無可臻之日。乞貸搜括。會有盡時。與其時至而



就斃。孰若先時以進行。綢繆牖戶。規畫其大且遠者。轉捩之機。尚猶有望。吾有田疇。不殖則蕪。是播是芸。乃獲有秋。天下未有無所盡力而望償者。生財之道。亦自多端。為之有次第。而施之有先後。挈其領而提其綱。整理金融。最為要著。果使改革幣制。統一鈔券。鞏固中央銀行之基礎。則可以采保證準備之制。國家憑空驟增十數萬萬之母金。運轉流通於民間。以生無量之孳息。外債不患其不償清。內債不患其不發達。實業不患其不勃興。稅源不患其不暢旺。此其為策言之甚長。見諸吾國人士之建議者。若共和建設討論會之財政計畫。意見書。南海康有為之理財救國論。略見一斑。但彼皆主張兼采國民銀行制度。鄙人期期以為非采純粹的中央銀行制度。不能達此目的。他日當詳論之。復次則若開鑛政策。水利政策。森林政策。振興各種農工商業政策。順序進行。蔚成為燦爛無匹之中華民國。以國力發展社會。此在諸公轉念間耳。自晚清以及今茲。立國方鍼。迄靡有定。人懷京兆之心。國無數日之蓄。視息偷生。苟延殘喘。新內閣成立。賢俊濟濟。固海內人民所喁喁嚮望者。勿更以明日我即去。何必如此之心。消磨光陰於乞貸待斃之中。以敷衍塞責。且以永日為得計。而不為百年根本之計。貽國家災害於無窮也。願我當局者省諸。

敬告各省都督與司財政者

周宏業

民軍初起。各省都督迫於財政。或鑄銅圓。或發鈔票。莫不倚之為籌款之急務。夫當大敵在

前。餉需無蓄。急不能擇。唯新發銅圓鈔票。事速而用力少。款集而民不怨。況其時干戈相接。商賈不前。信用已墮。易中無物。本省之銅圓鈔票。不無調和金融之效。是都督與司財政者之苦心。固國民所當共諒。然錢幣之濫發。財政上最不可收拾者也。譬之醫藥。則猶嗎啡。當萬不得已之時。用之頗奏奇效。而所利究不如所害。羸病之夫。一彈指之微。亦足置之死地。今各都督之銅圓鈔票。行不數月。而其患已大見矣。請舉其大者。

一 關於幣制者

中國幣制之宜整頓。夫人而知之矣。整頓幣制。則形式質量不可不統

一 鑄造發行之權。不可不歸諸中央政府。各都督各司財政之長官。驟聞此言。或且動色相疑乎。則請舉一例。今譬如湖北都督。欲鑄銅圓。湖北固都督分內事也。而湖北之權不能行於河南。則河南都督。亦有鑄銅圓之權利焉。河南都督。又有發鈔票之權利焉。而於是湖北之銅圓。湖北之鈔票。河南之銅圓。河南之鈔票。湖南之銅圓。湖南之鈔票。同時並舉。夫銅圓之鈔票。非如吾士大夫之有省界也。湖南所鑄造所發行者。未必不行於湖北。湖北所鑄造所發行者。未必不行於河南。而銅圓鈔票之濫發。又帶有傳染性質者也。湖北河南湖南既倡於前。南北各省。未有不接踵於後。往者滿清時代。湖廣總督。思得妙法。開鑄銅圓。收其餘利。時則武昌衙署。輪奐一新。湖北官吏。薪俸遽厚。而鄰近之兩江總督。與江南官吏。固不能獨廉也。各省督撫。與其官吏。又早已涎垂十丈也。於是銅圓銅圓。餘利餘利。噪於朝。滿於市。不

及數年而中國各省遂無完膚矣。其時督撫之中間有一二修潔之士。其處身較廉。其一省出入亦足以相抵原可不鑄也。而無如隣省所鑄已多。此省市面受其浸灌。亦復充斥。鑄亦貽害。不鑄亦貽害。則不如亦輪奐其銜署而優厚其薪俸之為得計也。故銅圓愈鑄而愈多。錢幣積日而愈壞。及其末造而鈔票代興。其貽害又加甚焉。清廷晚年已有岌岌不可終日之勢。而不圖繼其後者。又從而激其波揚其炎也。是故清廷變弓於前。而各省射人於後。清廷種其殃。而民國受其毒。焚者愈焚。亂者愈亂。夫欲知吾國錢幣亂雜之情形。則吾請舉一端以明之。大清銀行（今之中國銀行）創立不過數年。資本不過千萬。其所發鈔票通行不過二三十處市面。論其比例。大約每一市面不及其總數二十分之一。則在中國金融市場。不過太倉之一粟耳。而其形式不同。價值不同之各種鈔票。已有百四十餘種之多。北京一處有二十三種之多。由此推之。全國官錢局。商銀號錢店。不下數十萬家。皆有發行鈔票之自由。則不知形式不同。價值不同之鈔票。合計有若干萬種也。此僅言軟幣一種也。至於硬幣。則各省所鑄之銀圓。銅圓。銀角。爾墨。西哥。日本。香港。西班牙。安南。印度之銀幣。其形式不同。價值不同。流通於市面者。亦不相上下也。而各處行用生銀。其成色不符。平亦各異。又有若干種。有其名而無其物。亦有價值為易中之品。如東三省之中錢。東錢等類者。尚不暇計也。諸公試思。以如此國家。如許錢幣。如此亂雜。而欲整齊之。縱有強固之中央政府。行之以十

年持之以毅力。而猶恐其不濟也。諸公當知諸公所發之銅圓鈔票一出而不可收拾者也。中國之有銅圓。不過十年。據各省之報告。前清度支部者。約值銀一萬萬兩。加以督撫官吏之所隱匿者。與大和民族大漢民族之所私鑄者。大約在值銀二萬萬兩。至三萬萬兩之間。吾當與國之智者。共謀所以處置之法。欲由中央政府全數收回。則五民族之政府。無此財力。而私鑄又不可遏。欲認為貨幣。則此粗糙者。固無輔幣之資格。而各處市價。亦無齊一之望。（無論百枚當一元。或百二十枚當一元。百三十枚當一元。皆無法以使各處市價盡齊於此一點。）反覆討論。終無良法。而鈔票之濫發愈多。愈無實價。其不可收拾。又較銅元而倍之。諸公當知此紙一張。銅一餅。在吾民手中者。皆吾民以汗血黃金換取而來。並無折扣。亦無虛價也。今日者清帝退。共和成。專制之淫毒。不崇朝而盡掃。而獨此紙一張。銅一餅。上不飛於天。下不入於淵。旁亦斷不橫溢於外國。永存吾民手中。浩浩萬劫。猶此故物。其實價則不知何年何月。與白雲以俱去矣。民國而非吾民所合成者。則已。民國而果與吾民一體。則此紙此銅。終須收拾。然而兵力不得而威。彈不得而破。壞開會亦不得而抵制。其收拾之難。固非百清帝所得而比論也。是則吾向者所言之嗎非。以之治病。病尚可治。而瑪非則誠不可治也。然而民國成立以後。各省尚鑄銅圓發鈔票。亦復毫無制限。毫無統一。是又何

說也。

二關於物價者

凡國之錢幣。皆有一定之量。尚或溢焉。則其影響直起於物價。今吾民

日用之物。倍貴於五年以前。二倍於十年以前。是滿清末年。濫行錢幣所遺之大孽也。夫謂物價雖貴。而國與民不大受其害者。是其言足以斷送吾民國而有餘者也。今試舉其要者。中國濫鑄銅圓。濫發鈔票。而物貴。其銅圓與鈔票不能行於外國。則外國之物價。並不因之而貴也。向者中國之棉花。每包四十元。外國則每包四十二元。故中國出口多。中國之棉布。每疋五元。外國原價亦幾乎五元。故中國入口尚少。今中國物價貴矣。四十元者。浸假而四十一。又浸假而四十二。四十三。五元者。浸假而五元一角。又浸假而五元二角。五元三角。則外國之紡紗者。必舍中國而求四十二元之棉花。中國之消費者。亦必舍土貨而購五元上下之洋布。凡百貿易。莫不皆然。而於是國貨愈滯。洋貨愈暢。出口日見其少。入口益見其多。吾士大夫日言塞漏卮興實業。而全國入口四萬萬兩。出口不過二萬餘萬兩。其比例猶十之與六。而耽耽者。方利其運輸。低其原價。以求銷路於我也。時則我方維日孜孜鑄銅圓。發鈔票。錢幣愈多。物價愈貴。而外貨愈可暢行。吾見夫碧眼黃鬚之大腹賈。掀髯笑。而卧榻旁之侏儒飽欲死也。夫吾都督吾司財政者。愛國之誠。寔後於人。平日見効忠於滿清者。尚目之曰漢奸。見路礦或外交失敗於外人者。尚嗤之曰賣國。而不知此政策。亦直接困吾民。而間接利外國也。此其一也。錢幣多而物價貴。我都督我司財政者。固不覺其苦也。國之富民。亦

不覺其苦也。以常例論。最下級之窮民。亦不甚苦。蓋物貴則百工亦隨之而貴也。今中國之現狀不如此。其因甚多。當別論之。向者終日勤勞。得錢數十文。足市米二升。以養一妻子。今則數十文不加多。而市米已不過一升。妻與子之中。必有一人焉。無所得食。彼其一家。不甘於餓殍。則流為盜賊耳。而中等之家。尤甚。平日祖父有餘蓄。或經商。或務農。月得二十元。五口之家。綽綽有餘裕矣。今二十元猶是也。衣食之費。倍貴於往日。則養生送死之外。必不足以供租稅。更不足以教子弟。不足供租稅。縱在滿清時代之盜臣。亦必戚然有憂色矣。至不足教子弟。則何如。今日之子弟。數年後之國民也。幼未嘗受教育。則其長也。良懦者。游手好閒。近於下流。姑無論與阿利安人種及短小精悍之東隣較強弱也。即此供租稅。教子弟之義務。亦更不能盡。其性惡者。無論矣。則亦流為盜賊耳。夫全國中下等人。皆變為盜賊。則其現狀。當何如。時則好私鬪之兵。不能不多養。蓋以平亂也。形式之警察。不能不遍設。蓋以弭亂於未萌也。牢獄不足拘罪囚。而法制虛文。良民不安於家室。而田園荒草。財政上收入愈少。費用愈煩。而於是銅圓愈不能不多鑄。鈔票愈不能不多發矣。是亦向者所譬之嗎啡。日復一日。癮愈大。吸愈多。不至枯槁而死不止也。吾都督吾司財政者。當初起之時。或出入於兵刃。或備歷乎艱難。晝夜勤劬。豈有他哉。欲救民於水火也。而此政策。乃致吾民於枯槁以死。則豈始願所及乎。此其二也。

以上所論。僅關於幣制與物價二者。不足以盡銅圓鈔票之害。而已如此矣。諸公不知其害。則已。諸公既知之。能獨不寒心乎。吾尚有欲告中國之言。財政者。諸公既知銅圓鈔票與公債。初銅圓繼鈔票繼公債。乃中國財政滅亡之經路。吾前年有論投時報言之。其結果皆吾民之負擔。則仰屋之際。與其藉手於此數者。寧乞靈於租稅。而間接稅。又不如直接稅。夫重稅之害。吾民但觀宋明晚年之情狀。與今日東隣之議論。當亦不寒而慄。然其貽重荷於子孫。不如公債。結惡果於全國各種方面。而不可收拾。不如錢幣之濫發。且尚有強人意者。重稅之極度。必至民力不堪而止。在上者有過當焉。則雖頑鈍如吾民。亦必鬧稅罷市。蜂起蟻聚。決不如錢幣公債之誤人於不覺也。雖然加稅。豈易言哉。必政府有去惡稅之毅力。有改良徵收機關之效果。而又有統一之辦法。而猶恐其傷吾民也。此論甚長。已出本論之範圍。姑俟異日。

進步黨調查政費意見書

梁啟超

頃以國家瀕於破產。故舉國皇皇。莫大借款之成立。如飢兒之索乳也。大借款亦既成矣。而除還舊債外。其所資以維持行政費者。僅至九月而止。今則六月嚮盡矣。其距九月。不過百日耳。百日之過。如駒度隙。計自國會開會迄今。不既百日耶。國會所為何事。政府所為何事。轉瞬九月即屆。而破產之禍。立即復見。舍再募新債外。更有何法。微論恃債度日。不足以

為政。不足以成國也。即復含垢冒險。以乞靈於新債。而得之。又豈易易。試觀此二千五百萬磅之債。一年來所經波折。為何如者。債愈重。財政基礎愈紊。信用愈墜。則募集愈難。五尺之童。所能逆觀也。此次借款合同。為有史以來所未嘗睹聞之奇恥大辱。其用途一一嚴定。列為甲乙丙丁戊己六號附件。悉受銀行團監督。其中尤予我以不堪者。莫如戊號附件之行政費。將各部所管。分為四十九款。一一開列費目。其末更附一條云。以上各節。每月之詳細預算用途單。應交銀行所指定之代表人一份。質而言之。則他國之預算。例須由政府提交議會者。我國之預算。乃由政府提交銀行團也。銀行團乘我之危。提出此嚴重條件。以相壓。凡在含生。固宜憤懣。雖然。由他方面觀之。以財貸人者。孰不欲置其母財於安全之地。夫舉債。非必不祥也。舉債而浪費之。斯不祥耳。今世有國者。孰不舉債。其債累之重。倍蓰於我者。不知幾何國也。其債之仰給於他國市場者。亦什而八九也。而未聞他國債主。敢提出稍苛酷之條件。以相要挾。非惟不敢。亦不必也。蓋信其所舉之債。決無浪費。而債權之安全可確保也。我國自前清之季。債已山積。而對外債權之信用。尚較優於日本。故欲以稍有利之條件。募大宗之外債。為事尚非甚難也。信用一落千丈。則自民國成立以來也。信用曷為驟落。則以浪費為民國政治之特色也。其最足令外人斂心怵目者。則此款一百萬鎊。不一月而罄之。而其用途之足以宣示於人者。乃什不得二三也。而此外一年以來。中央及各省所借



急債尚四十餘萬元。此專就外債一面言也。更從他面觀之。試問行政官吏。既有此四五千萬元以供揮霍。果緣此以減輕人民租稅之負擔否耶。則安有此事。人民負擔。惟見其視前清加重而已。前清宣統預算。號稱二萬七千萬兩。舉國已知其不實。今民國官吏所取於民者。其必不下於每歲二萬七千萬兩。至易見也。民國成立。一年有半矣。人民所貢獻。最少應不下四萬五千萬兩。折算約七萬八千萬元內外。合以四五千萬元之外債。為八萬萬二千萬元。而一年有半。銷耗無餘。雖徧國皆金穴。何以堪此。當去年議大借款。銀行團提出監督用途條件。而我政府力拒之。當時各國當局者。或亦擬遷就矣。而英國外相格黎氏宣言。謂監督用途。正所以愛護中國。謂非如是。則浪費無從防。而中國破產之禍。無從免也。吾黨聞此。未嘗不痛心疾首。而又歎其言之洞中癥結。間執吾口。而末由反駁。吾安敢憤恨。吾惟有慚愧耳。夫此次大借款合同。第二款第十四款。及各號附件所規定。其原因豈不在此耶。此次合同。其難堪既若是矣。轉瞬一百日後。又須議借國庫負擔。緣此次借款之結果。新加應償之利息。十二三百萬元。海關鹽稅。鐵路收入。抵當已盡。欲得新債。其條件之苛酷。於今次者。云胡可量。而勢又在不得不借。其不至率四萬萬人。以繫身為奴不止也。夫以該合同第二款第十四款。及其附件。所以監督用途者。亦云至矣。使緣此而遂可以杜絕浪費。則吾國民雖蒙此大辱。或未始非福。惡石勝於美疢。忍而受之。以俟將來可也。雖然。吾黨熟鑑過

去現在之事實。而知此區區合同之條文。決不足以防浪費。而格黎氏所論。猶知其一。未知其二也。蓋外人所能稽核者。限於借款之用途。而政府所收入。不僅在借款借款以外。尚有前清相沿之經常收入。二萬七千餘萬兩。與夫收入舞弊不列於前清預算者。此項巨款。散在中央及各地方官吏之手。供其揮霍。故於正當之政費。則動用借款。如合同成號附件所舉之四十九款其不正當之浪費。則取給於相沿經常收入之款。以是塗飾外人之耳目。而外人亦未如之何也。疇昔吏胥之對於長官。疆臣之對於部臣。皆慣用此技。以舞文。今則用以對外矣。然試問此技可得久用乎。吾黨敢斷言曰。我中央及地方各機關。若長此浪費不已。到下次再議借款之時。外人所提之條件。其不至舉我國全部之歲入。而監督其用途不止也。萬一不幸而言中。則國家固不可問。而今之恃國家浪費為生活者。到彼時亦豈復能一染指。大樹枯萎而蛀木之蠹亦與之俱斃已耳。今時論之言理財者。非曰整頓金融。即曰振興實業。本黨未始不認此為當務之急也。然以為此乃屬於生計政策之範圍。不當攬入財政政策。以並論本黨所主張之生計政策。舍此固無他詭巧。然以為財政政策不立。則國家破產。即在一年數月間。而生計政策更何所附麗者。是故本黨首務樹立本黨之財政政策。討論至當以期實行。有積極的發展國家之財政政策。有消極的維持國家之財政政策。積極的政策。所以圖強於將來。消極的政策。所以救亡於現在。非先救亡不足以言圖強。故本黨將來之財政

方針。雖以積極為期。而今日之財政方針。必以消極自守。今得宣言本黨對於財政之意見如下。

第一 守嚴格的量入為出主義。就現在之歲入。以求保歲出之均衡。

第二 為達前項目的起見。絕對不許用外債。以充行政費。

第三 為達前兩項目的起見。以全力征伐浪費。調查其種類。而設法勦絕之。

按照此次借款合同第十款有云。中國政府。如有金款存在歐洲。或日本。亦可用以付還此次到期之本利。計中國若欲回復信用。近之求免債權者目前之壓迫。遠之留將來生計借款之餘地。借款以整頓金融振興實業謂之生計借款皆非設法實行此第十款之條件不可。日本之所以維持

國計。皆恃此也。日人謂之在外正貨其存於英倫銀行者常二萬萬餘有缺則募外債以補充之本黨所主張。據此次合同除甲乙

丙三號附件為到期外債。無庸置議外。其丁號之裁遣軍隊費。戊號之四月至九月行政費。己號之整頓鹽務費。或則尚有可以節減之餘地。或則開辦尚需時日。務令所借之款。不遽全數動用。以一部分存於歐洲。如日本所謂在外正貨者。就中戊號之行政費。五千五百二十五萬餘元。務以經常稅所入充之。而不動用借款。但能得此數以充在外正貨。則信用回復已過半。不徒樹財政之基礎而已。改革幣制問題。目前便須解決。將來無論為采金本位制。為采虛金本位制。皆須賴有在外正貨。乃能維持於不敝。即為生計政策計。亦以此為

第一義也。夫欲實行此政策。其必從不用外債充行政費下手。欲不用外債充行政費。其必從征伐浪費下手矣。

本黨之倡此論。聞者或以為無責任之言。夫無責任之言。在個人之放言高論者。容或有之。政黨豈宜出此。本黨知自愛。決不爾爾也。今（第一）試問此所謂五千五百餘萬元之行政費者。果絕無節省之餘地乎。臨時政府初成立時。各部行政經費合計不過月四百萬元。誠或未免太艱薄。然閱時不及半載。而驟增至月千二百餘萬元。究竟其必須增之理由安在。其增而必須三倍者。理由又安在。謂絕無浪費。其誰信之。（第二）一年以來。各省所入。絲毫未解中央。中央政費。不能不仰給外債者。實緣於此。然試問各省果嘗豁免租稅。將前清時代人民之負擔悉弛之乎。抑照常徵收。且有加乎。今所收既不解中央。而各省亦無不告匱。其所徵收耗之何處。非各省大小官僚及自治機關層層浪費費致之耶。果能實行征伐浪費主義。但使克還前清舊觀。亦何至專仰外債以充政費者。（第三）中央所入。果除外債外。更無他款乎。他勿具論。即如合同成號附件交通部所管條下注云。路航電郵各費應歸特別預算。應可相抵。試問此項權可相抵而已乎。據耳目所共見。則京漢鐵路每年餘利六七百萬。元。京奉七八百萬。元。京張三四百萬。元。皆相抵而有餘者。既未嘗增築新路。而又不以充正當之行政費。而必涓滴仰給於外債。此又何說也。（第四）丁號附件裁遣軍隊費二千

餘萬兩。此當去年初議借款時即估算此數。中間蹉跎經一年而借約不成。而各省已遣散之軍隊。抑亦過半矣。今是否尚須此數。此數發往各省。能否不移作別種浪費。凡此四端。不過舉例。要之以吾黨所信。誠能征伐浪費。則必能以前清相沿之歲入支應歲出。而保均衡。決可以不仰外債以充行政費。而留出借款一部分。以充在外正貨。此事理之顯而易見者。特患官吏議員偉人政客。各自醉飽於浪費之滋味。而征伐無效耳。本黨既標征伐浪費之主義。以自効於國家。恐空言不足以奏效也。故當先從調查浪費着手。今略擬調查凡例。願與吾黨諸君子共從事。以備將調查結果編為專業公諸世焉。

### 一 浪費之意義

甲 絕對不必舉辦之事而舉辦者。其所費認為浪費。例如某處建紀念塔。某處築某

#### 人銅像之類。

乙 相對的可以緩辦而必急辦者。其所費亦認為浪費。例如議擴張海軍。議造飛機

#### 之類。

丙 明知必無結果之事而倡辦者。其所費亦認為浪費。例如募國民捐。號稱征蒙征

#### 藏之類。

丁 可以委諸民辦之事業而必攬歸官辦。在行消極的財政策時代。可認為浪費。如

各種官辦實業之類。

戊 事之可以無須爾許巨費而能了者。其額外所費。皆為浪費。例如保持治安僅需三十師而已足者。設五十師。則二十師所費。成為浪費。又如裁遣軍隊。僅數百萬已能辦到者。預算二千萬。則有千餘萬成為浪費。

己 奉公職之人無職可奉。或不稱職而在職者。其所受俸給。皆為浪費。俸溢其勞。亦為浪費。例如中央及各省無數之顧問等。屬於第一種。各行政官署之冗員。屬於第二第三種。各議員過優之俸給。亦屬於第三種。

略以此意義為標準。而分途分類調查之。

二 調查之種類 據前列標準。其浪費之種類至繁。難以悉舉。略舉重要者為例。凡任

調查者。得就實地所見。增其種類。

一 國會議員俸給。當以若干為最少額。逾此額者。當認為浪費。

二 省議會府縣議會議員等亦同。

三 總統府都督府之顧問。及以他種名義領俸給者。無職可奉。則認為浪費。

四 中央各部各局各廳。或部內之局廳。或獨立之局廳。可以無須設置者。其該部該局廳所費。認為浪

費。

五 外省各司各局廳亦同。

下至各州縣無謂之官署皆調查列舉之。

六 中央各部某部部員應以若干人為最少額。逾此額之冗員認為浪費。

七 外省各司各局廳乃至州縣官署亦同。

八 某部某種官吏俸給應以若干為最少額。逾此額者認為浪費。

九 外省各級官公吏亦同。

十 在外使館領事館應以若干員吏為最少額。俸給以若干為最少額。逾此者認為浪費。

十一 中央及各省有不必辦之事。或可以緩辦之事。其現辦者認為浪費。

十二 某省募兵以若干為最少額。逾此者認為浪費。

十三 裁兵所需以若干為最少額。逾此者認為浪費。

### 三 調查之擔任及報告

凡本黨黨員在京者。各就其所知各部分之浪費。逐項調查之。凡現任部官者宜特詳於

其部。各員皆宜特詳於其本省。

本調查案發交各支部時。各支部宜設臨時調查員。將該省之浪費項目。詳細調查。

本調查案由支部發交各分部時。各分部宜設臨時調查員。將該州縣之浪費項目。詳細

調查。

凡非本黨黨員而表同情於本黨征伐浪費主義者。能就所聞見以調查資料供給本黨。本黨歡迎之。

凡調查報告。以臚舉項目為貴。

凡調查報告。不拘格式。能略述沿革及說明認為浪費之理由尤妙。

凡在京黨員。於十五日內。將調查所得報告於本黨政務部。

凡各支分部黨員。於兩個月內。將調查所得報告於本部。

#### 四調查資料之整理及發表

本黨擬設一臨時政費調查會。由政務部部長副部長領之。專任審議此次調查之結果。各處調查資料彙齊時。經該會審議認為正確者。則分項編為一系統的成案。名曰進步黨節減政費案。

該案編成後。開特別會議決之。議決通過。則認為黨議。將來本黨執政。則據此為編製預算案稿本之一部。本黨在野。政府之采我黨議。以立預算者。贊成之。其預算之違我黨議者。反對之。

論利用外資振興實業不能救財政之危險。

葉景華

今之借款。雖明知授人以監督之權。而莫敢違者。慮急需無着。賠款其償。恐因是而致亡國。



也然二千五百萬磅之數實僅足以供半載之揮霍。苟半載而後國庫之收入仍不足用。則第二次之借款。其條件之酷。更將何限。亦終必亡而已矣。而依財政部二年之預算。經常政費即需四萬萬元。歲入則僅二萬五千餘萬元。不足已萬五千餘萬元。再加入特別用費。所差更不知凡幾。竊謂勢至今日。全國上下所當一心一德。臥薪嘗膽以求者。在謀財政之善後。務令從此收支相抵。足以自顧。則數載之中。財政之恐慌。不致再起。外人之壓力。或可加重。庶國基鞏固。瓜分可免也。財政善後之道。不外開源節流。顧節流不便於少數人也。於是開源之說。盛倡一時。然源將何自開哉。增益舊賦。施行新稅。則民生不堪也。裁撤釐金。加徵關稅。則得失未可知也。銀行當興矣。而其營業之餘利。非可以供國用。幣制當改革矣。而鼓鑄之所贏。不能遽抵開辦之所耗。然則惟興實業乎。聞二年預算草案。即擬投一萬萬元於此途。各省苦於羅掘之皆窮。亦競以興業為言。蓋利用外資。以開闢富源。救濟財政。殆已成爲全國所主張之說矣。

雖然。振興實業。乃生計政策。而非財政政策也。生計政策。謀全國生計之發達。其結果可使財政寬舒。財政政策。謀國家收支之得宜。其結果亦可使生計開展。此二者固未始無關係。然二者究非一事。其所互及之影響。亦非一朝一夕之所能致。今即使鎔生計政策。財政政策。策於一爐。取國家社會主義。以大興實業。而又一無失敗。其所裨益於財政者。十載而後。或

有所觀。若在目前，則其不能救財政之急，不待智者而後知也。曷言之？今所謂實業者，殆包農業、鑛業、鐵路製造而言。農業之可大興者，莫若東三省之開墾。然開墾必先移民，大舉移民，必先通道路、營村落，及設他種之預備，而墾地播種以後，亦不能即獲其利。升科納租，大抵必在四五載之後。此農業之不能救急也。京漢鐵路開工於清光緒二十四年，告成於三十一年。其次年淨利之歸政府者，二百八萬餘元。畧以此例推，則粵漢、川漢、海蘭、浦信四鐵路成後，政府或可得一千數百餘萬元。誠不無小裨。然而此四路之成，需四五年以至十年。今何能坐俟？此鐵路之不能救急也。鑛業帶投機性，本不盡宜於官營。惟吾國鑛產之豐富，而易開者尚甚多。收為國有，補助財政，或亦甚善。然勘驗開鑿，甚需時日。開工後獲利多寡，亦未可定。普魯士國有鑛產甚著，煤、鐵、銀、銅、鉛、鑛皆有。然當千九百零一至零二年度，其總收入雖有九百六十餘萬磅，而純收入則祇一百九十餘萬磅耳。吾欲躋及普國，又非易易。此鑛業之不能救急也。製造業可歸國有者，如軍械廠等，本不專以牟利為目的。其專以牟利者，法之紙烟、火柴，俄之燒酒，日之樟腦、煙草為最著。吾亦似可做行。然國有製造業，恒不堪競爭，而賴專利權及關稅為對內對外之保護。吾今不能給此二重保護，則其盛衰成敗無定。決不可為財政所恃。就使可恃，開辦之初，亦必無利也。他若鹽業收入，向為大宗。善於整理，或可再望增加。然敢謂其足以補出入之差乎？況鹽政本不在實業範圍內也。此製

造之不能救急也

微特此也。借款撥歸興業之類。依財政部之預算。以一萬萬元論。行息至少五厘。總為五百萬元。是尚須年增五百萬元之負擔矣。且今尚未計及所營之失敗也。加入失敗之虧損。新負擔更重矣。夫國家營業。常易失敗。歐美尚然。吾國尤甚。蓋當局者。以所營非其一己之私業。無切膚之利害。開辦則糜費多端。管理則但求敷衍也。況在吾國所謂國有。實為官有。官吏大多數。惟以營私為務。故前清官辦實業。幾無不失敗。武漢之鐵政局。釘針廠。絲麻紗布四廠。及各省之機器局。其著者也。就中惟官辦鐵路。較商辦成績稍著。然其中弊端。亦正指不勝屈。今雖國號共和。而一切監督機關。及法律保障。概未之備。此後興辦實業。成敗固未可知也。又況辦理新實業之要點。必恃學識經驗。吾國人向所經營之工商業。皆局面狹小。規制漫然。以二人之力。指揮之而有餘。今之創辦實業。則不能不順實業界分工集力之趨勢。其局面視諸往昔。或增至什倍百倍。一切經營之道。非所素習。必取則於實業先進之國。若徒以舊日之術治之。鮮有不敗者矣。今各國實業之屹立於生計戰爭之場者。集資常數千百萬之多。傭工常數千百人或萬人之衆。皆有細密之組織。靈活之機關。以運用之而節制之。凡管理工作簿記營運。各設專部。復分細科。任事之人。皆有專司。不容缺位。尤忌濫竽。上下聯絡。勢如指臂。利弊所在。一目瞭然。故能工作敏捷。費無虛耗。而出品精廉。銷場久遠。

勢力雄厚。恒占優勝焉。若在吾國七八載以來。國內新實業。若紗布呢絨鋼鐵紙革麪粉菜糖紙烟火柴玻璃水泥電燈自來水諸廠。雖頗有興設。而奏成效者甚少。或則出品惡劣。遽歸消滅。或則出品雖佳。力不能支。推其原因。若非任事者之舞弊。則或在製造。或在經理。或兼此二者。其在製造者。則或原料不適宜。未能價廉物美。或機械不靈巧。未能分配得宜。或工師之學識不足。或出品之不投世好。其在經理者。則或預算太疏。開辦之費既過鉅。維持之費復不支。或組織不善。職司凌雜。事廢而不舉。弊多而不知所在。或簿記不備。稽核太疏。用料出品之多寡。耗廢之大小。工作之勤惰。貨物成本之輕重。營運之盛衰。皆茫無可考。而定價無標準。競爭無預計。或販運之機關不靈。貨物停滯不銷。茲數者皆原於學識經驗之不足。有其一。敗事有餘。况兼具之哉。故今之提倡實業也。切實辦起。勿事鋪張。以植基礎。以厚能力。或尚有冀。若欲遽投千萬。或萬萬之重貲。為孤注之一擲。欲速達而希重利。則其結果適為叢弊之原。影響於財政。危險實甚。宣第不足以紓破產之禍。或反促之也。昔埃及王億斯米爾曾受法國之教育。醉心於歐洲皮相之文明。一意大募外債。盛興事業。其獎勵工商。殖物品之功。頗足多焉。凡鐵路運河橋梁電信。多所建設。又仿行大農之制。立農場五十所。自一千英畝。以至一萬英畝。復建築糖紡紗諸廠。以利用原料。規畫之遠大。不可一世。固謂利用外資。發達產業。他日可收倍蓰之利也。然而鋪張揚厲。浪費無度。經營失宜。負擔

日重。債務增至五萬三千餘萬元。而償利無術。以致破產。初由歐人監督財政。繼則喧賓奪主。億斯米爾於千八百七十九年為歐人所廢。而埃及終歸英有。嗚呼。今國人方懼人之將埃及我矣。而何以於埃及所以致亡之道。若未深究者耶。夫吾國猶墮落之世家也。屋宇非不廣大。產業非不雄厚也。然而主人愚惰。不知治生。反僕冗多。因緣為奸。以致負債疊疊。勢將破產。乃猶不知整飭家計。搏節日用。以保全祖產。而徐圖光大。而徒欲乞資他人。妄事鋪張。冀擴充事業。以博取厚利。而償宿欠。此蓋必敗之道矣。今官吏坐食無已。方竊冀以外資開闢利藪之大有可圖。而革命之鉅子。復好為大言。思本其破壞之手段。冒險之精神。以利用外資。而植其實業界之權勢。吾懼尼羅河畔之慘史之將復演於亞東之大陸也。

故吾敢斷言曰。大借外債。振興實業。得其道而行之。可轉貧弱為富強。而決不能救今日財政之危急。若其由今之道而行之。則必速破產之禍而已。然則財政之善後。將取何道哉。吾私揣之。將來不出二途。其一曰實行財政統一。剔除中飽。裁撤不急之費。使出入相抵。國基不搖。而後以實心實力。進謀富強。其二曰擴張政費。增加外債。以鋪張表面之文明。充實官僚之囊橐。卒至償債無方。全國破產。炎黄遺胄。永為人奴。第一途乃目前救急之良法。而為國人之所畏行者也。第二途適與救急方向相反。今吾人已循之而前矣。孰料莊嚴燦爛之民國。上至總統。下至細民。日恃借貸為法。而別無他策。以自存耶。

## 整理財政之六大障礙

闕名

頃者太晤士報所著中國現象一論。論中主旨。大段謂中國已入於無可期望之域。其所以無可期望者。由於財政萬難整理。而所以萬難整理者。則又推溯為六大原因。一曰中國之內亂尚無已時。二曰平亂後上下之驕滿。三曰辦事毫無成績。四曰此次亂事損失不貲。五曰鹽政萬難整理。六曰仍以借債為生活。凡此六者。皆該報所太息痛恨。而以為整理財政之大障礙在是。我國前途之無可期望亦即在是者。嗚呼。以甲國人論乙國事。每多膜影誤之詞。茲何明其矢矢着的若此。此固我釜魚幕燕之國民。所當詳加研究。而不可等諸尋常浮議者也。今乃請以窺測之愚。發為引中之論如左。

一亂事尚無已時 夫我國之言內亂者多矣。即憂內亂或將復熾者亦眾矣。顧所陳說者。俱未能如該報之切中。該報則云。此次平亂。純藉金錢之力。以後華人將以革命為唯一之發財捷徑。斯言也。吾知聞者必多謂為太落偏僻。未免不足伏一般鋪功者之心。雖然。豈無病而呻哉。猶憶吳淞之役。當事者有出資十五萬以饋降兵之舉。即竊竊私慮。謂亂勢或因以蔓延。亂黨將從此得計。乃未幾而太倉若干千。鎮江若干萬。江陰若干萬。果羣以要索聞矣。又未幾而何海鳴輩且因此而冒險入南京。以第二三次獨立。圖與官軍開講矣。自餘若李烈鈞等之於贛。柏文蔚等之於皖。遂亦無不以輸款免戰為最後之要挾矣。此則皆金錢

平亂之最近影響也。天最近之影響如此，則後日之因果可知。此而猶欲謂此後亂熾之必不至于因風復燃，亂黨之必不至於歆利復動，其可信乎？是故金錢平亂者，實為我國近日戰紀上持規之新例，而因金錢平亂之必至於養奸誨盜，貽禍將來，使國庫永無充裕之日。如該報項所云云者，則尤我儕所共認為不可逃之理勢，而當亟圖防制者也。

二上下之驕滿。夫上下驕滿，何以能影響財政乎？該報原文云：（自茲以往，共和元首，與其功臣，皆有自滿之意。中央財政，將益陷悲觀。）是該報僅言其當然，而未言所以然。顧就愚見窺之，則此等必至之理勢，本亦無待詮釋而始明者。夫歷來好大喜功之主，每召民窮財盡之憂，而驕將悍卒之恃功恣肆，不易馴制，尤為各國歷史上數見之先例。今雖云國體已改，政府出納，匪可任意矣。然試回溯革新以來，即就中央一方面言，總統府費用，月若干萬萬，各部局支出，年若干萬萬，果能實加以稽核乎？果能稍合乎謹節之訓乎？果能不貽濫費無藝之誚乎？此則雖素昧國故者，亦奉知不成問題。是可見用財無度，好事鋪張者，乃已成我政府第二天性，即無此次成功，已難保其不率性徑行也。若干功臣之驕滿，與財政有密切關係，尤屬業經顯著之跡。溯自臨時政府成立以來，裁兵裁兵之聲浪，喧闐于我民耳鼓者，幾兩年，而饒需所支，占各項政費什七八者，至今如昨。憤激者至謂我國軍隊，將永無裁減之日。然此猶未亂前情狀焉。自經此次擾攘，則其勢益棘，更無待言。蓋徵特請不到裁減，即

僅斬原有軍額之不再增擴。已屬萬難。試即以江蘇證之。兩月以前。財陸兩部。以裁兵事。協派數員。蒞蘇辦理。而所派之員。互相推諉。迄今未出國門一步。此何故歟。不甯維是而已。張勳原有軍隊二十二營。乃自攻克金陵。亂事已平之後。及添招二十營。合成四十二營。此更何故歟。嗚呼。亡中國者必財政。而實使此財政亡國者。則必為恃功驕蹇。不知國家何物。已身奚附之軍隊。凡此慘不忍言之情形。固自昔已然。而于今為烈者也。此而猶欲望其影響不直接及於財政前途。不間接及於財政有關係之各國。其可得乎。其可得乎。宜乎該報之引為深慮焉。

三辦事無成績。今之為臨時政府辯護者。輒曰政府之沓泄。非泄沓也。破壞易。建設難。革新以來。百廢待舉。自非假以時日。烏能就理。矧勢既處乎彫殘。境又等於涸轍。舉掉為難。寧遽騰躍。噫嘻。為此說者。誠亦可謂持之有故矣。顧卒無解於旁觀政論家之斥責何哉。今即就太晤士所言觀之。曰（五國借款業已告罄。而辦事成績殊無足觀）夫果如辯護者云云。則辦事之無績可觀。亦屬當然結果矣。乃論者竟亦列為無可期望之一證。且即以為財政萬難整理之一端。則亦可見前說之不盡然矣。昔子輿有言（國家閒暇。及是時。明其政刑。雖大國必畏。又曰。今國家閒暇。及是時。般樂息教。是自求禍）嗚呼。此殆與太晤士今茲所言。同其意旨矣。夫自臨時政府成立以來。倏忽兩周間。雖曰百務未遑。為日有限。顧其間可容



我執政諸公以振發渾屬者。亦何嘗絕無機會。乃內閣則佹起而佹仆。議會則朝罵而夕爭。自餘百職事之尸據要津。濫竽方面者。則更一襲前清官場。玩愒時日。敷衍局面之故轍。忍坐視駒兔飛馳。風雲變色。而不復稍自警惕。卒使我國民所含冤忍痛。冒死舍身以借得之債款。不數月而半耗於官僚軍精。而起視前途。仍絲毫無青黃相接之望。則非所謂般樂急教以自求禍而何乎。復奚怪彼冷眼旁觀者之嘖有煩言。而謂即此已可決其前途之無望哉。

四亂事之損失 此次亂事損失。與目前財政有直接關係。自無待言。顧何以亦與前途之整理有礙乎。則以善後借款者。在我政府。或祇求暫濟目前。而在各國固欲藉此以斂我實行整理財政者。惟欲舉整理之實效。必先求支用之無濫。故各國當入手初。即不憚要挾我將用途一二規定合同。此其苛待我而實力扶我。以自保其債權之真相也。乃自亂事起而此合同所規定者。遂不能不直接間接。以受有形無形之破壞。奚言之。當亂事之甫起也。政府預算。軍事費日須二十五萬。及亂事粗戢。則其支出額。已達一千九百萬而強。夫此千九百萬者。實我瓶罍久罄。羅掘已空之財政部。所能忍擅點金術者。夫亦善用其挪東移西之故伎而已。夫亦將合同所規定者。挪移而用。諸合同所未規定者而已。一經挪移。則所謂規定。所謂不濫用以待整理者。自己受一大部分之破壞。而全局因而動搖矣。銀團之稽核雖嚴。五

國之督責雖厲。其能奈此意外之打擊。與我政府移花接木之手段之機敏何哉。是故此  
亂事者。實為我財財前途。至不幸之逆境。在政府雖勢處於不獲已。在各國雖未能舉相詰  
責。然因此而損失巨大金額。俾整理財政基礎。愈益動搖。則回己為旁觀者所灼見。深知而  
不能不代為反心短氣者矣。而況乎亂萌禍蘖之旁挺而側茁者。至今猶遍地皆是。而此黃  
金之牝擲於軍事上者。至今猶渺無止境哉。

五鹽政始終不改良。夫鹽政必須改良。而自大借款成立以後。尤不容不汲汲改良。斯固夫  
人而言矣。雖然。不佞對於此問題。則自昔即持一極褊激的論調。常謂我國鹽政而真欲改  
良者。除將全國城社此中之鹽商鹽官。盡使之脫胎換骨。伐毛洗髓。重變一付面目。重換一  
種心理外。必無其他善法。又嘗持一至慘痛的觀念。謂我國鹽政改良之實行期。當必不遠。  
惟未將全國管理權。悉數拱讓外人時。必不能實行。不佞之發斯狂議也。尚在清政蕪穢。張  
季直氏鹽政計畫未宣布時。於時朋輩中之訾其激急。噴其厲妄者。實繁有徒。即不佞亦曷  
嘗不自認其言之過當。乃無如事有必至。理有固然。蹉跎復蹉跎。紆折復紆折。倏忽歲年。至  
今日而諸大政客之所謂鹽政計畫。所謂整理鹽法評議者。不幸而俱等水面文章。而不佞  
所信口胡云者。則竟圖窮七見。更無可以解免之術。自表面觀之。此次借款。雖以鹽稅作抵。  
而合同第五款明載。如本利按期交付。不得干預鹽政事宜。似頃所謂悉數拱讓外人者。

尚未真至其境。然閱者試思之。所謂本利者。其數果若干乎。即利息一項。在十年內。已須年交百二十五萬磅。約合一千二百五六十萬元。十年後本利兼拔。則年須一百四十九萬五千九百九十四磅有零。約千五百萬元左右矣。所謂按期交付者。我目前之負擔力。與政權之支配力。果能照約辦到。永無差誤乎。即以最近事證之。各省鹽稅收入。應全數解中央。以抵借款。乃據前日洋員丹恩所報告。奉天收入百二十萬。全數移充兵餉。山東兩淮各截留其一部分。閩粵且無分文解京。即此可見按期交付之不易言。而謂能保外人。不即藉口。於是而攘臂干涉乎。噫。借款成而鹽政去。此識者所由共憫焉。嗚呼。蓋此味鹹而苦重之物。足以蘊奸釀弊於國者。固匪今伊始矣。唐宋以來。千餘年間。無代不以鹽政為一大問題。却無代能解決此問題之困難。蓋其根深而其蔓遠。而凡城社其中者。又都知有身命。不知國家之豪猾。偶一動搖。生死以之。此其所以更歷歲年。而終未由芟夷而梳剔之也。今我之所謂秉鈞軸者。乃以需債孔亟。急不能擇之故。遽將剷除積弊。整理紀綱。增加收入。諸大責任。侈然自矢於債主之門。而自後己力之果足勝任與否。且不計焉。噫。嘻。以此孱弱無能。跋前疐後之政局。而後濟之以營私罔利。罔卹國是之官僚。乃欲舉此斬葛斷藤。撥雲見日之偉業。自無怪其苟延復苟延。雖踈至地老天荒。而終無言行相顧之日矣。以言行不能相顧之故。致陷外人債權於危殆之林。自無怪彼虎視鷹瞵者之疑謗闢起。詰責有詞。而亟圖乘時。

藉勢以攫此巨大財政整理權於懷中矣。合同雖規定外人只能干涉收入不能干涉整理。不知收入與整理固交相為因果者。能整理方有可靠之收入。即有可靠之收入方能容我從容整理也。今我當軸者既於收入能否可靠一問題不能自行解決（義見前注）則彼之享有干涉收入權者自必蝕糠及米進而干涉整理權以作根本解決矣。而謂尚能使其暫忍須臾以袖待我疲驢慢步之自行整理哉。嗚呼噫嘻。鹽政者我歲入大宗也。整理鹽政以增倍蓰之收入者。尤我財政前途之唯一憑藉也。今乃因不能整理之故致乞靈外債。復緣乞靈外債之故致終無由從容整理。此等棘心刺目之因果。復何待局外旁觀者之指陳而始憬然悟。怵然懼哉。

六以借款為生活。今天利用外資以整理財政者。我儕所夙昔主張者也。投賢東亞以攫厚利者。各國所萬目一的者也。然則除此舊債已盡。政費無出之時。我財政當軸者。即議踵二千五百萬磅之後。再借二千五百萬磅。或更借較浮于二千五百萬磅之數。以救枯涸而資活動。當亦為我儕所贊同。而各國所懼顏相向者矣。顧何以太晤士今茲所謂失望者。乃即在此重圖借債一事。其言畧曰。各種改良計畫。始終未行。而小借款時有所聞。曩昔日借款之策。恬不為怪。又曰。不幸而至不可收拾。則中國之前途未可知也。觀此則知頃所謂再借鉅款以救枯涸而資活動者。匪特不足致外人歡迎。適緣是而啟旁觀譏誚。此其故何

歟。嗚呼噫嘻。我政府我國民。其亦可悼然於專恃外債之非計。而重借鉅款之可危矣。蓋我  
儕之主張利用外資者。夫固主張有計畫。有條理。有準備。事前能通盤籌算。確有把握。臨事  
能計日程功。不稍假借。而事後復能信孚中外。確收效果。毫無危險之外債也。夫固主張能  
以一時資補者。回目前財政厄運。而同時即能以積極的計畫。發達國民生計。開濬異日稅  
源之外債也。夫豈願見如揮金浪子之僅識質田地。典貨物。巧多金以取恣一時。而股削盤  
剝所不計。破產傾家所不卹之借債哉。仰豈願見如一八六二年。埃及始向  
債。一九一零年。波斯國民黨新政府之借英俄債之結果之外債哉。一八六二年。埃及始向  
英法借債。托名工業。恣意揮霍。不二十年。母子俱蝕。英法遂代其政。一九零九年。波政府向  
俄英訂借款條約。以第三國法人為財政監督。而財政枯竭如故。近遂被英俄逼撤陸軍。代  
司保衛。并各派員筦其全國度支。是故為今日時局計者。不外兩言。曰我財政當軸者。果自  
度而實能舉外債實效。避將來危險。如不佞上所云云之期望者。則即一借再借。舉我國前  
途一切建設方畧。富強希望。悉舉而寄諸外債問題中。亦無不可。蓋歷觀世界諸先進國。承  
民彫國敝之後。謀生死肉骨之方。固未有不由斯軌者也。苟或不爾。而所謂財政當軸者。其  
目的手腕。均無能稍歧於我國歷來借款者之所為。而所定策畫。所構局勢。或反甚於不佞  
上所云云之覆轍者。則即殞瘍以死。亦斷斷不直再議外債。益多一重擔負。即早一日危亡。

印度埃及之恣情揮霍。固終無能快意幾時也。嗚呼噫嘻。利害所判。瞭若列眉。興喪之機。繫於一舉。我政府我國民。果尚有鑒危圖存之思者乎。則於此外債救亡。與外債速亡兩問題。亦可以詳加研究。而知所審擇矣。乃頗聞近日新內閣中。仍有以重舉鉅債。為獨一無二救急法。甚有主張犧牲政策。而舉鹽政直截讓歸外人管理。而五國團一方面。則且委蛇其容。迎距無跡。以為加嚴條款之豫備。耗矣哀哉。此則不僅若太晤士所云。襲昔日借款之策。恬不為怪而已。直將視昔日借款。更上一層。則非事之至可駭懼者乎。竊甚冀我衮衮諸公。之有以障此橫流。竊更甚冀局外傳言之幸。而不確也。

記者陷陳至此。而太晤士之所謂中國現象無望。所謂財政萬難整理者。亦既逐項為之畧加申說。而妄謂可藉作我上下之破夢春鐘矣。雖然。記者對於時局。亦豈絕對悲觀者。語曰。殷憂所以興國。又曰。雖有智慧。不如乘勢。當臨時政府筆路藍縷。諸偉人志士。扶持搗亂之時。其勢固有令人難於鈹理者。今亂事粗平。正式政府成立。凡前此溷政局。掣肘之徒。既大半歸諸淘汰。而新內閣所輻集者。又皆一時勝流。則今後之時若勢。當有足以祛殷憂而致隆興。以慰局外旁觀所期望者。往者不咎。來猶可追。企予望之。

### 歐洲金融與吾國財政之關係

經濟無國界。凡高利之國。必為低利之國之金融所侵佔。貧乏之國。必為富厚之國之資力

闕名

所灌輸。勢使之然也。吾國之貧乏至矣。整理財政勢不能不仰求於債。而國之人智絀力屈。資無所出。欲起國債。勢不能不仰求於外。而全世界之金融。實由歐洲握其樞紐。當我國大借款交涉之時。其決裂也。由巴爾幹戰事正殷。歐洲金融驟緊之故。其成功也。因巴爾幹戰局告終。和平有望之故。此可見歐洲金融影響於吾國者如何矣。

天下之神經最敏者。莫金融市場。若舉社會之一切現象。莫不映射於此。歐洲金融之狀況。與一切內治外交並商工業等相關聯。欲說明其狀況。勢非先溯其原因。而求之一切內治外交並商工業不可。內治外交並商工業。事甚繁賾。非可悉數。然在最近二年間。可括以一言者。則凡此狀況。皆在不定之數是也。

各國因過去二年間。內治外交並商工業等。皆在不定之狀態。從而其金融狀態。亦頗不穩固。當此之時。各國之中央銀行。態度如何。皆依其歷久之經驗。隨市場之狀況。而操適當之營業方針。然各國之中央銀行。因欲調和本國現在及將來之金融。有不可不出於特別之方針者。至盡其力以謀世界之金融。轉以為第二位。而視之。若不甚急。觀各國中央銀行。無不汲汲於吸收正貨。其最著之一例矣。

歐洲自前年亞加底事件發生以來。皆致意於吸收正貨。其事實已顯。而歐洲之政治勢力。殆已全操之諸強國。此強國大致有分為兩大派之勢。一派成為三國協商。如英法俄是一

派成為三國同盟。德奧意是此六國之間。不特政治上。有聯為兩派之勢。即經濟上。亦有聯為兩派之觀。其所持現金之多寡。大足以見彼等之政策。茲據各國中央銀行六月末所存正貨之額。如左

三國協商

磅

英蘭銀行

三八四一六〇〇〇

法蘭西銀行

一三二六八〇〇〇〇

俄羅斯銀行

一四〇六四八〇〇〇

(銀準備不算入)

合計

三一七四四〇〇〇

三國同盟

磅

德意志銀行

七〇七九五〇〇〇

奧匈銀行

五〇四六〇〇〇〇

意大利銀行

五〇二六一〇〇〇〇

合計

一七一五一六〇〇〇

據上數則較之去年。前三國為二千十八萬四千磅。後三國為六百八十一萬九千磅。兩計



共增約有一千七百萬二千磅之多。其吸收正貨互相競爭如此。而金融市場乃受其影響焉。

各國銀行吸收正貨。為銀行之營業方針。實則銀行悉依其政府而左右方針。比較三國協商與三國同盟所存之正貨亦正以明此中之消息也。不甯惟是各國政府以種種影響及於金融之界。不特內治外交之方針。陰為之動搖也。即隨其方針而支出經費。但以國債租稅等種種形式。吸收資金。而直接以變動金融市場。此事蓋屢見之。如最近德法以籌集軍備費。而發行國債之舉。亦其一例。惟其間英國政府與金融市場之關係。與列國不同。務於兩方各不侵害其獨立自由。此與德法俄各國異焉者也。邇來英國亦不能如以前之獨立自由而稍稍為論者所非難。觀吾國大借款當時。英國政府執干涉政策。其理最著。可知不問何國。其政府與市場之關係。皆有次第接近之傾向。吾政府所持借款政策。務以避各國政治之勢力。其目的蓋有不易達者矣。

各國無不有公債。而在財政優良之國。尤無不有公債。公債之流通於市場者。其價格悉視一國之信用。以為低昂。今將歐洲各國六月末所揭之國債市價。以卜其信用程度焉。

英國 二釐半 孔索格 (市價) 約七十三 (利息) 合三釐二

法國 三釐蘭脫 (市價) 約八十五 (利息) 合四釐半

意國 三釐半國債 (市價)約九十六 (利息)合三釐六

比國 三分蘭脫 (市價)約七十五 (利息)合四釐

荷蘭 三釐國債 (市價)約七十六 (利息)合三釐九

俄國 四釐國債 (市價)約八十七 (利息)合四釐半

瑞士 三釐國債 (市價)約七十六 (利息)合三釐九

於此可注意者。俄國於前三年間。每年財政約有四億圓之剩餘金。即以其大部分。向歐洲市場。將本國公債買回為償還之計。至於今日。俄國國債市價。雖未比之他國較高。然其信用已漸次增加。此則吾財政家他山之石也。

歐洲各國商工業之發達。至邇來益著。僅自各國之貿易見之。於前二十年間。英國增六成。又六。德國十四成。又三。法國十成。又六。因商工業之發達。一方之信用貿易。為之擴大。又促運用資本之需要。至其結果。使準備正貨。乃為必要。且欲屢屢發行資本。則尤自然之理也。惟其間英國為世界中央之自由市場。有隨時吸收多額正貨之能力。故英蘭銀行。不如他國之中央銀行。汲汲於吸收正貨。以是其所存現金額。不過當他國五分之一。乃至二分之一。至本年六月末。較之去年。却致二百六十六萬磅之減少。然在倫敦諸銀行。則於英蘭銀行以外。別謀以組合的公債正貨準備之方法。要之近來隨信用貿易之發達。正貨當為比

較的增加。益為歐洲金融界所注意矣。

放出資本。其增加不但應歐洲各國內之需要也。歐洲以外。世界之各方面。皆仰給於歐洲市場。每年發行額。益有增加之傾向。最近法國財政大臣鳩蒙氏。曾應法國議會之質問。將其調查法英德三國前五年間之發行資本金額。揭之如左（單位為百萬佛郎）。

年次

公債類

股票類

合計

(本國 外國)

(本國 外國)

一九〇八

九七

一〇四〇

六三四

一七〇九

三四八〇

一九〇九

一五五

八〇九

一六二〇

一七〇〇

四二九四

一九一〇

一〇六

一六二〇

七七九

三〇九八

五六一一

一九一一

七

七〇七

八〇七

二八九三

四六九五

一九一二

三一二

一六四八

一六四八

二六五一

五〇四一

以上為法國

年次

公債類

股票類

合計

(本國 外國)

(本國 外國)

一九〇八

四八〇五

一九一九	一一一·二	八一七	二六二九	四五五九
一九一〇	一六四五	六三九	四三九三	六六九六
一九一一	一一六〇		三六三三	四七九四
一九一二	一一五九		四一一二	五二七一
以上為英國				

年次

公債類

股票類

合計

	(本國)	外國)	(本國)	外國)	
一九〇八	一三二七	一一〇	一三一	一一二三	三八八二
一九〇九	一三一	二一九	二〇七三	三五九	三九六三
一九一〇	七六四	三〇〇	二一七四	三二〇八	
一九一一	二八九	三八七	二三五八	三〇三四	
(但前半期)					
一九一二	七六七	五三	一四〇五	二二三五	

以上為德國

投資愈多。則資本母國之金融愈足以影響於投資之國。因資本輸出。則利息必隨之而輸

入。本利之關係切。斯金融之勢力。存在足以左右之也。

此外最宜注意者。則歐洲金融之趨勢。於利率之一途。大致有日見增高之勢。查一千八百九十五年。項倫敦公定利率為二。〇〇。市場利率為〇。八一。巴黎則公定利率為二。〇〇。九市場利率為一。六三。柏林則公定利率為三。一四。市場利率為二。〇一。至今年則倫敦公定利率為四。七六。市場為四。三二。巴黎公定為四。〇〇。市場為三。九六。柏林公定為六。〇〇。市場為五。一〇。無論何國。幾增至在一倍以上。此其理由。雖有種種。觀近來巴爾幹之時局。蓋亦十得其七八。且以見未開闢之國域甚多。需用之途日增。借債政策。用之不慎。動輒步埃及印度之後塵也。財政當局者。或亦一覽吾言。而可不誤其方針歟。

### 風俗奢侈及於國民經濟之關係

吳鈞

中國今日可謂民窮財盡之時矣。下則百業凋敝。老弱之轉死於溝壑者。不可勝數。而其剽悍者。則變而為盜賊。以擾亂社會之秩序。上則財政竭涸。百僚束手無策。惟希望大借款之成立。以充各種之政費。丁此時艱此。乃舉國之人。所宜讀幽風之篇。凜無逸之訓。節衣縮食。以謀元氣回復之時也。然而起視社會之現象。則風俗之奢侈。幾為前此歷朝所未有。昔何曾日食萬錢。人皆譏其縱欲無度。今則飲食之需。其什倍於何曾者。且比比皆是。萬錢之食。曾何足云也。不特此也。玉杯象箸。商紂曾以是亡國矣。今則飲玉杯而食象箸。中人之家。皆

習見之。而何論一國之元首也。塗椒障錦。石崇曾以是招禍矣。崇後為趙王倫孫秀所害。今崇嘆曰：如輩利吾財耳。則薰椒香而舖錦障。一般士夫皆習為之。而何論一國之巨富也。嗚呼。今日國家之富。不及姬幽。而風俗之奢。甚於西晉。如之何不使國日以貧。而財日以盡也。

然而今之為奢侈辯護者。則且振振有詞矣。彼謂供給與需要。實為正比例。需要愈多。則供給亦愈多。故有奢侈之人。一國之工商業。始易發達。苟市面物品。無與購買者。則工商事業。可以停止。而重返於太古漁獵牧畜耕稼之時代。故奢侈之風。決非有害於國民經濟也。雖然。此實似是而非之論。非能知國民經濟之真相也。吾以為風俗之奢侈。其害之中於國民經濟者。實千條萬殊。今不能一一條舉也。且言其聲華大者。以為有矯正風俗之責者。告焉。第一則啟資金流出外國之弊也。特其外國品較本國品少耳。蓋奢侈之物品。不必悉產自本國。而多產自外國。此在工商業發達之國。猶且有然。若中國今日。外國流行之工業品。中國十無其一焉。奢侈之風一開。則所需外國之消費品愈多。而資金之流出於外國者亦愈多。其究也。則一國母財。日就竭涸。企業家不得資本。無以為營業之用。則商受其病。產業不興。則多數之勞働家。無所藉以餬口。則工受其病。欲開闢田野。苟乏開墾播種之資金。安能達其目的。則農亦受其病。農工商皆病。則國亦受其病矣。此其害之中於國民經濟者一也。

第二則啟食物易告缺乏之弊也。蓋一國之製造品。易於增加。一國之食物品。則不易於

增加。苟奢侈之風一開。競師商紂之舊事。酒池肉林。以暴殄天物之法。消費食品。則一國食物之代價。必因之而驟增。其究也。則使一般之人。艱於得食。而食物問題。成為經濟上之大問題矣。昔馬爾梭著人口論。謂人口增加。可使食物之騰貴。而不知風俗奢侈。亦必致食物之騰貴。蓋人類之飲食。苟適口而止。則計一人所需之食品幾何。一國中能產出若干之食物。則可供給若干之人口。若食不厭精。膾不厭細。且以割不正不食之道行之。則一國所產出之食物。前可以養全國之人者。今則僅可以養一部分之人。而起視四境。民有饑色。野有餓殍矣。此其害之中於國民經濟者二也。

第三則啟地權趨於集中之弊也。一國之土地有限。而人口之孳生無窮。苟富室豪商。以其財經營產業。不以其財廣購土地。則地貴人滿之問題。尚未易發生。若奢侈之風一開。稍有資力者。皆大建臺榭。以為遊觀之所。廣闢園囿。以為游獵之場。則其影響所及。在都市之地。則地價騰貴。屋租亦騰貴。彼僦屋而居之小民。將為其所窘。至無立足之地。此其弊一也。而在村落之地。則游觀之地增多。耕稼之地即減少。昔蘇格蘭之大地主。為恣己之遊獵。由耕作地斥退小作人。聽其地歸於荒蕪。又愛爾蘭自一八四九至五二年。四年之間。農民為地主所斥逐者。凡二十二萬餘。上兩事見華拉斯之資本國有論因一人縱欲之無度。使多數農民之失所。此其弊二也。夫土地騰貴。致小民無所插足。其原因固甚多。而奢侈之風。亦恒有以啓之。此

其害之中於國民經濟者三也

第四則障礙產業發達之弊也。蓋奢侈之人。其所消費者。常屬奢侈品。故其影響所及。又足妨害正當產業之發達。例如有若干之纨绔子弟。歲各需某種奢侈品若干。則必有製造是等奢侈品者。以供給其需要。而在操此業者。投有用之資金。以製造奢侈之物品。以風紀繩之。本非正業。然實由於有需要之人。彼乃思為供給之人。商賈何知。固不能使之以義易利也。不翼惟是。凡消費奢侈品者。其價雖昂。常不之吝。故經營此等產業者。恒易獲利。而一般企業之人。見業此者。其獲利為較易也。則移其他種之資本。與他種之勞力。以經營此等之產業。其結果也。則此種奢侈之物品。其產出額雖增多。而他種有用之物品。其產出額則減少。於是乎在需必要品。而不需奢侈品之小民。則大受其害矣。不特此也。使此等纨绔子弟。其家忽焉中落。財產蕩然。則在業是等之奢侈品者。驟減若干之需要。其物品必從而滯銷。而物價亦因而下落。則虧本破產之事。不能免。於是乎在業此等奢侈品者。亦受其害矣。反之而此等纨绔子弟。能變奢侈而為節儉。而舉前此每歲浪費之款。投之於生產之事業。則經營之結果。歲必產出相當之物品。即國民之經濟。歲可增加若干之富量。而其所增加者。即此等之人。能節省嗜欲之賜也。論者或以為此等之人。節去奢侈之浪費。以營正當之事業。其自身固有所利。然在業奢侈品者。因減少是等之需要。即當縮少相當之生產。則由



經濟界觀之。不過資本之移動。而非資本之增加。而不知此亦非知本之論也。夫商賈之營業。非有所愛於其職業也。為利而已。利之所在。則投資本以經營之。苟銷路狹而利益少。彼豈不能移其資本。以別營他業乎。如彼業奢侈品者。因物品滯銷。生產縮少。則其所餘之資本。豈必窖藏於地下。吾信其今日蒙奢侈品之業之不利。明日則轉而經營他業矣。於是國之經濟界中。遂發生二種之新事業。一則前此奢侈之人。以其無益之費。移為營業之資。則一種之新產業。於茲發生焉。二則此製造奢侈品者。移其所餘之資。以業他種之事。則又一種之新產業。於茲發生焉。因一人能戒奢侈。遂有二種新產業之發生。使全國之有資力者。皆能戒止奢侈。則新產業之發生。必不可勝數。而一國富力之發展。將一日千里矣。雖此業奢侈品者。移其舊有之資本。以營新創之產業。由全國之經濟界觀之。固不見資本之增加。然在節省侈費者。首其無益之費用。以營有用之產業。由一國之經濟界觀之。則大見資本之增加矣。且前此之製造奢侈品者。其對於社會大多數之人。實無所利。今也移其資本。以營有用之事業。使其用為墾荒之資。則一般人於以得食焉。抑或用為蠶桑之資。則一般人於以得衣焉。斯則於社會全體。皆有所利也。而此等利益。皆由於有資力者之能戒奢即儉。有以致之。而今者社會之風氣。競以奢侈相尚。而不為生產界稍留餘資。則經濟上發展之生機。皆為其所犧牲焉。此其害之中於國民經濟者四也。

嗟乎。今日奢侈之風。蓋冠絕前古矣。而橫流滔滔。且不知其所屆。吾是揭其及於國民經濟之弊害。以為國人告。使知欲謀經濟之發達。不能不並謀矯正奢侈之風氣也。

### 本年財政現狀質問政府書

參議院

比者政府以借外債之故。惹出外人監督財政問題。以致國民洵懼。國本動搖。推原外債議所由起。則補本年歲計之不足。實其最大動機也。夫歲計之困。有目共見。固深能為政府諒。雖然。歲計不足之實額如何。亦當澈底查悉。夫然後得以知財政真相。而舉參議之責也。是故欲有所質問於政府。請賜明答。

據唐總理在南京本院所報告。及熊總長在上海所發通電。與其就職後在參議院所報告。皆謂本年歲計不足額二萬六千萬兩。其所列出入項目。雖互有異同。然總數則既脗合。三次報告皆同。其必確有所見可知。然據本員所校覈。則有懷疑之數事如下。

第一 政府謂據前清宣統三年預算案。不敷七十八百餘萬兩。現政府即繼受之。其不敷者應同額。欲知此數是否可信。當先問宣統三年預算是否可信。竊查前清之造預算也。當局者既不解財政行政之組織。復無忠實職務之誠意。惟憑各部院各地方之要索而已。故支出則濫開虛數。收入則匿蝕實款。該預算案無一毫可信之價值。舉國所共知也。今舉其最顯著者數端。

甲 海陸軍費 前清海陸軍部為親貴所壟斷故其預算浮冒尤甚。總支出在一萬萬兩以上。占歲出三分之一。今計海軍除購買船隻與外人訂合同不能取消外。其餘皆屬虛糜。理應全行裁撤。當可節數百萬。陸軍託名整頓。以二十四鎮計。每鎮平均百五十萬。實在浮支不下三十萬。此項可節七百二十餘萬。該預算有旗營巡防營等費。凡四千餘萬。今諸營一部分已經解散。其費應裁。一部分編為新軍。應入熊總長所云六十師團中計算。彼處既列增加之項。則此處自應裁減。又該預算尚有綠營巡防裁撤遣散及充軍事等費一千三百餘萬。亦足充現招新兵之用。現列入彼項。則宜減此項。統計該預算案之軍事費。實在裁去過半。敢問政府照數援引。視為本年歲出必需之額。此何說也。

乙 中央行政費 前清之中央行政費。以郵度外三部為最巨。其司員月薪五六百至一二百不等。每部以數百人計。他部冗員亦復例是。故京師各衙門費占九千萬。今官制雖未定。然政府必當為官擇人。不應為人設官。故每部司員多不過百人。少則數十人已足。月薪亦較前大減。以本員所推測。此項行政費。當得節十之五六。今一以前清預算為標準。敢問政府是否行政組織。一照前清。不加改革。

丙 追加籌備費 前清預算有追加籌備費一項。二千四百餘萬兩。所謂籌備。實皆不急之務。今亦悉已停止。敢問政府。何故仍以列入歲出項下。

丁 一般歲出之增加 該預算案宣統三年之歲出比較元年無一項不增加甚且有增至一倍以上者他勿具論即據郵部所報告交通行政費前次二千三百五十餘萬兩者一躍而進為五十六百七十萬兩政務之發達安有爾許速率敢問政府是否已經查確絕無冒濫。

戊 一般歲入之減少 該預算案各省歲入無一不比元年分減少夫減少亦事所常有然何以省省皆如是豈無一省獨增者乎敢問已否確查知其絕無隱匿。

要之自軍興以來舊局全翻收支情況與前迥殊就使舊預算案全可信憑已不可為共和新國之計畫况本為鹵莽滅裂虛偽糊塗者哉本員竊疑前清預算倘一經綜核則不唯出入可以相抵而已而歲入反且有餘前年資政院之決議案固餘三百萬矣夫資政院案對於各種行政冗費所削減者尚未十之一二也然已如是况今之改絃而更張者哉敢問政府曷不別立計畫而惟援引前清謬案以相比附即曰一時未能調查清理姑且比附大概則曷為不援引資政院案而惟援引前清內閣原案也。

第二 政府稱宣統三年以後四國弊制實業借款粵漢川漢鐵道借款津浦鐵道追加借款郵傳部日本正金借款各省救濟市面借款合計本銀約二萬萬兩本年須支息銀一千萬兩查四國幣制實業借款粵漢川漢鐵道借款等皆因兵事停議未嘗交付敢問政

府未經收款而先付息。天下寧有是理。津浦加借款三百萬。於宣統二年成立。前清預算案中債息項下應已列入。曷為重引。所餘者則郵部正金借款一百萬。南北臨時政府各借數百萬。及各處救濟市面借款千數百萬耳。敢問何處得有二萬萬。今政府既云有此數。則請將某項借款幾何。契約何時成立。款項在何處交付。已用去幾何。用於何事。現存幾何。存於何處。一一列表公示。俾直接得以解本院之惑。而間接以解全國人之惑也。

第三 政府稱各省免稅減捐。商務停滯。歲入項下應少收五千萬兩。竊查東南諸省。雖有減稅免捐之舉。而旋復以他法徵收。且有仍舊徵收者。軍興以來。軍用浩繁。各省應用寧非恃此。雖其中減少。自所不免。然何至遂達此巨額。敢問政府是否別有灼見。

第四 唐總理演說。稱去冬未付之外債利息及賠款二千萬有奇。指為本年歲出增加之一宗。熊總長則不特提此數。而以編入雜支出一萬萬兩項下。查歷年外債償款。其大部分皆由海關稅指撥。軍興後此款由總稅務司儲存。並未動用。舊歷年終已存八百餘萬。今復三月有奇。春季收入。例較冬季為多。計所存者應已及二千萬之數。此項存欠。明明足以相抵。敢問政府。曷為認作本年新增之歲出。

第五 唐總理稱陸軍六十師團。一年餉額八千餘萬兩。指為新增之費。而不知此六十師團中。前清所謂禁衛軍綠營。旗營。新軍防營等。既盡包括在內。宣統預算已列有六千

餘萬。敢問唐總理得毋謂於原有諸軍之外。而別增此六十師團。故於原案六千餘萬外。復須加此八千萬成一萬四千餘萬耶。熊總長則稱八十師團餉額加倍。須增三千萬兩。同一國務院之國務員。而所報告之兵額既殊。餉額亦復懸絕。敢問政府何說為真。以兵額言。則兩公所報。恐皆未確。據本員所聞。湘鄂各號稱八師。而鄂實六師。湘實四師耳。蜀號稱六師。實只五師耳。自餘各省。可以類推。敢問政府曾否查得實數。以餉額言。則熊總長所謂增加三千萬者。其說較唐總理之八千萬為近真。然尤有一事當奉質者。政府對於此六十八師團。銳意以遣散自任。且宣言遣散告成。在五個半月以內。敢問政府對於餉額。仍以全年計算。又何說也。

第六 唐總理稱各地公共建築物。經軍事破壞者。規復之費需一千萬兩。敢問此種需用。國家經費建築之物。果何所指。需數曷為如此其鉅。

第七 唐總理稱傷亡軍士之恩恤費。需一千萬兩。敢問政府擬每人給恤費幾何。據本員所揣測。若以平均每人百元起算。則必傷亡兵士至十萬人。方須支出一千萬兩。敢問此次交戰者。果有幾師團。傷亡者是否盈此數。

第八 唐總理演說歲出增加之狀況。於去冬欠償外債本息外。復有外債利息及賠款五千萬兩之一條。熊總長通告雖不提此條。然其末段有云。加以從前外債賠款。此次中外

商民損失償款將來遣散軍隊恩恤等款以及新國建設經費約計支出又當在一萬萬兩上下等語竊查外債賠款五千餘萬前清宣統預算早已列入苟控除此項則預算之支出亦何至達三萬五千餘萬者敢問政府既已將前清預算不敷之額全數抄襲比附而新支出復添入此款得毋因吾國改變政體之故而各國之債權遂須加倍索償乎列此五十萬既已重複矣而又於此項外加列去冬未償之二十萬夫彼五十萬即包含於此五十萬之中者此五十萬又包含於前預算案三萬五千萬之中者也是重複之中又加重複焉始終實數不過五十萬耳而由唐熊兩公之報告一轉移播弄遂變成一萬二千萬敢問政府天下古今曾有此算法焉否也

第九 遣散軍隊不知政府所擬遣者為數若干今姑以遣三十師團計之每名發給兩月恩餉每一師團月餉十二萬兩月為二十四萬總計應需七百二十萬而宣統預算中有遣散綠營等一千三百萬移充此數尚贏餘五百餘萬敢問政府何故認此為宣統預算外之新支數也

第十 熊總長於唐總理所言外債費建築物規復費恩恤費等皆不特提于目及費額而益以他種支出共稱為需一萬萬兩內外敢問政府此一萬萬細目如何似此囫圇似非所以示天下也

總合以上諸疑問。本院對於政府之報告。欲求明示更正之點如下。

其一 謬算虛報者

甲 外債費五十萬。已含在宣統預算案中。既比附宣統預算立案。則不容後列。此為新歲費。應削去五十萬。

乙 去歲未償之債款。又含在此五十萬中。且有海關抵款現存。更不容列為新歲費。應削去二十餘萬。

丙 四國借款等並未交付。萬無派息之理。政府所稱新債二萬萬。大約最多不過收十之一耳。其所列一千萬之債息。最少應削去八百餘萬。

右三項合計應削去八千萬內外。

其二 應向宣統預算項下抵銷者。

甲 該預算新軍防營等費共六十餘萬。今以每師團年費百三十萬起算。則此數可支五十師團之用。若以次遣散至三十師團。則四十萬已足。熊總長謂此原額外須增三千萬。共為九千萬。據此則應削去五十萬。就令一時未能盡數遣散。其待遣者暫行支餉。最多需一千萬已足。亦應削去四十萬。

乙 該預算有遣散綠營等費一千二百餘萬。今移以充遣散現在軍隊費。可遣散五十



餘師團。熊總長於雜支出一萬萬項下。含有遣散費在內。不知所擬之數何如。若假定為七百二十萬。則除抵銷削去此數外。仍餘五百萬弱。

右兩項合計應削去五十餘萬。或六十餘萬兩。

其三 宣統預算中應裁減移作別用者。

甲 該預算追加籌備費二十萬。應全削去移作歲入項下。而政府所列新歲出項下。當照此數削去。

乙 該預算軍事費實占一萬萬兩以上。今除前兩項抵銷五千萬。或六千萬外。尚餘四千萬。或五千萬。可移歸歲入項下。而政府所列新歲出項下。當照此數削去。

丙 該預算案。中央各衙門行政費共八九千萬。當裁削其半。所餘即移歸歲入項下。而政府所列新歲出項下。當照此數削去。

右三項。皆據舊預算原有之歲入。而節其無謂之歲出。所節者。即可以補新政府行政費之不足。故政府所列新增歲出項下。應削去一萬二千萬。

其四 調查不確者。

甲 政府謂今年歲入應減五千萬。其實未必有此數。即實行免釐後。海關隨而加稅。亦足相抵。故所減收當不能逾二十萬。

右一項對於政府案歲入項下增三千萬，即歲出項下削三千萬。

其五 估算浮濫者。

甲 建築物規復費得半已足。

乙 恩恤費一千萬得半已足。

丙 中外商民損失償款政府未舉其數，今假定為一千萬。

丁 熊總長將從前外債賠款、商民損失償款、遣散軍隊恩恤款及新國經費，共估算為一萬萬兩。除外債賠款遣散軍隊款約占六千萬，前條抵銷削去外，其餘四千萬屬於此條甲乙丙三項者。今估算只須二千萬，應削去二千萬。

右四項合計應削去二千萬。

都凡以上十二項合計應削去三萬萬內外。故熊總長所指為歲入不足二萬六千萬者，實則適為反對之結果。而贖餘四千萬內外也。今恐猶有錯誤，更為出入對照表以明之。

歲入之部  
姑照宣統預算減去二千萬，作為二萬七千七百萬兩。

歲出之部

外債費五千二百萬兩。

陸軍三十師團費四千萬兩

海軍購艦費約三百萬兩

中央行政費四千五百萬兩。照宣統預算減半。

地方行政費七千萬兩。照宣統預算。

優待清室費四百萬兩。此項政府報告漏算。

以上經常費約共二萬一千二百萬兩。

解散軍隊費七百萬兩。

規復建築費五百萬兩。

恩恤費五百萬兩。

中外商民損失賠償費一千萬兩。

以上臨時必要費約共三千二百萬兩。

經常臨時歲出合計約二萬四千四百萬兩。以抵歲入尚餘三千三百萬兩。可供臨時建設費也。

以上本員概算大略如是。然以按之政府所報告。則相差乃至三萬萬兩。本員未經實地調查。原不敢據所懸揣以為實錄。特政府所列舉之數。太跌出意想範圍之外。故不得不起疑。

問耳。今當鼎革之交，百事未定，人心皇皇，不可終日。強鄰具瞻，狡馬思啟。若政府於全國財政真相本無所知，而悍然虛構浮數，搖惑衆聽，以圖遂其借債揮霍之本懷，致使中外人士咸疑我國已瀕破產。國民則嗒然若喪，不克自振。外人則乘機議監督財政，則政府應負之罪責果居何等者。本員知政府諸公必非爾爾，既非爾爾，而所報告又實難索解，是故不得不敬起而質問也。

右所舉為本員對於政府員演說報告不能無疑者。此外更有欲提出敬問之數事。

一 政府擬借之債，始終雖未宣布定數，然墊款之後，尚須借款。唐總理蒞院時曾明言之。究竟政府借得此債，充何種用途，有何種計畫，將來償還，是否有策，債還精算書，能否提出。

二 南京政府前發行軍需公債一萬萬元，今聞多有以個人資格挾之以五折四折售之外人者。究竟政府對於此項公債，是否承認，作何處置。

三 各地軍政府所發軍用鈔票，據熊總長所報告，謂有三萬三千餘萬。政府對於此項鈔票，有收回之意否，其辦法如何。

四 整理財政，應從金融機關入手。熊總長前已言之。現時銀行制度尚未決定，忽有中  
國銀行監督之任命。敢問政府，銀行究採何種制度，監督一職，根據何制發生。

以上四項皆乞詳細開列答復付本院審議以釋羣疑

總稅務司之中國財政現狀觀

闕名

近日總稅務司葛格倫氏以賠款及鹽政問題於中國財政上占極大部分且以借款一事在在相關近發表一中國關稅及賠款之關係一文世界大報中若泰晤士報著論論之茲酌譯其要點如左

千九百十三年稅關項下收入總額預計

規元評

通常收入

三千六百萬兩

常關收入

二百七十五萬兩

七處釐金收入

作十八百九十八年借款之擔保者

二百五十萬兩

以上總計

四千三百二十五萬兩

所有海關及常關收入均加意計算或者有超過之望惟七處釐金則不能視為確定收入因去年一年所有七處釐金解至總稅務司者只有一次其他六處均為本省官吏所動用故今年能否得此收入全視中央政府之能力何如就大略論之七處收入自今年一月起或可有望然收入之額能否不至差數百萬之多則中央政府之能力問題也

至中國之債務論據葛格倫所計所有以關稅為擔保之借款及今年之賠款二項共為五

百九十九萬三千磅。以規元一兩。合二先令十便士計算。此數等於四千二百三十萬零五千兩。較之前列收入項。則差一百萬兩。此兌滙率以一兩二先令十便士計。價已極高。惟就目前銀價及兌滙之現狀觀之。則今年內當無大變更也。然照以上兌滙率計算。較之往年之兌滙中國所得利益。約得百分之二十。因此之故。為預備虧耗起見。曷氏之意。以為應自鹽款收入項下。每月提出四十萬兩。以備每月到期應付款項。參差之額。及充兌滙率高下不定之市價。綜計之。苟能於鹽政項下提出六十八萬磅。則於交付一千九百十三年。種種以海關為抵之洋款。及一切賠款。已無虞不足。而其他鹽政之收入。儘數以供他種之擔保可也。鹽政收入之他種負擔。以上所計。但就海關項下。應要求於鹽政收入者言之。此外種種借款。以鹽政擔保者。約略如下。(尚未齊全)

借款

借款數目

千九百十三年應付之款

千八百八十九年

(上海秤)

英德借款

其中一部以鹽稅為擔保

千六百萬磅

五百八十一萬二千兩

千九百零八年

京漢鐵路借款

一千萬元

一百七十五萬兩

千九百零九年

湖北省借款

五十萬兩

七萬三千六百二十五兩

千九百十一年

湖廣鐵道借款

六百萬磅

二百十萬兩

千九百十一年

漢口銀借款

二百萬兩

十四萬兩

千九百十一年

兩江銀借款

三百萬兩

二百四十萬兩

千九百十二年

六國團墊款

一千二百六十六萬零三百零五兩

千九百十二年

谷利浦團借款

千萬磅

二百六十二萬五千兩

千九百十一年

幣制借款

並未發行茲與其應還之墊款如下 千萬磅

二百八十萬兩

以上各項借款中並有其他連帶的担保。然大要以鹽稅為担保。至鹽政項下每年提出若干交付賠款者。據已往統計。每年有一千二百萬兩。總稅務司所計算於一千九百十三年。

但提出四百八十萬兩。已無須在鹽政項下撥用云云者。因近來銀價甚昂。中國交還外債時。兌換率中國甚占便利。然據將來而論。即使關稅收入年年增加。此四百八十萬兩之小額。恐不足以應賠款所缺之額也。

中國鹽政收入所以不確定。且不能為確實之担保者。原於中央管轄力之薄弱。所有一切鹽稅。在革命以前。解諸中央者。均為附加之稅。專以應付臨時發生之外債。自革命以後。所有鹽政之收入。各省自收自用。使中央加以干涉。則各省往往反抗。非與以相當之款項。各省必不能將鹽稅解諸中央也。聞前數日。中央政府命令長蘆鹽運使。每月交數十萬兩于麥加利銀行。以充谷利斯浦團付利之用。該鹽運使即答復云。所有鹽政收入。均為省內消費。實不能應命。並請中央另行設法。夫直隸一省。為中央權力最能行使之地。而尚如此。其他邊遠之省。可想而知。要之一千九百十三年中。所有鹽政收入之大部分。理論上雖可供借款担保之用。事實上則不盡然。且鹽政一項。異常複雜。弊竇百出。欲求加多於今日之收入。以供外債之用。非將中國之全體財務行政。另行改造。或將鹽政一項。離他種行政完全獨立。為根本之改革。則不能達此目的。

### 上唐總理論財政書

錢應清

竊稽周禮有會國用之文。趙宋有司審計之職。歷來於財政一道。非不慎重。顧藏垣有推毀



之嗟。國計無充裕之望者。其故在出納之權。悉操於行政長官。借通盤籌畫為名。以自便其挪補侵蝕之計。各國鑒於此弊。於是有一三權分立之制。所謂三權。即財政上之立法。行政。司法。三機關是也。前清財政。既無立法機關。為準則於先。復無司法機關。為檢查於後。一任坐握財權者之欺飾蒙混。是以紊亂糾葛。不可爬梳。今統一政府。締造伊始。財政機關。宜求美備。主管度支者。有財部。編製預算者。有議院。而於檢查財政得失之審計院。猶未議及。竊以為三權鼎立。缺一不可。蓋立法監督。所以定國用之標準。政行監督。所以綜財務之出納。司法監督。所以決歲計之當否。執行用財之法者。財部也。欲使用財之必合於法者。議院也。能使用財之不罹於非法者。審計院也。三者各有專責。而審計院之肩任尤重。則其建設與立法行政兩監督機關。事實上容有先後之序。法理上實無緩急之分。國基既定。官制即頒。此項機關。同須籌備。惟審計院制。各國不同。參考東西。不外三例。一曰選舉制。檢查官由議院遴選賢能者為之。其任期久暫。視國情向背以為衡。如比利時。由下議院選舉。任期六年。期滿後或再留任。荷蘭。由下議院選舉。乃終身官。是二曰任命制。檢查官由君主特下命令。始免就職。如日英等國。是三曰折衷制。檢查官雖由議院選舉。而仍須奏請君主簡命。如丹麥等國。是以上三者。選舉法似可仿行。而實多窒礙。蓋以議院既居立法監督之地。復使干預司法官吏。黜陟之權。官吏之進退。升沈。悉操諸議院各員之手。則議院之權濫。審計院亦勢

必窺承議員意旨而不能衡平。按之三權分立之意實相背馳不可採用者此其一。任命法於英日諸國遵守弗失者乃君主立憲國非民主共和國宜於彼不宜於此適於昔不適於今不可採用者又其一。舍此兩法而別求因時制宜之道其惟折衷制乎。折衷制者審計院人員除院長由大總統簡任外。檢查官當由議院各員選舉。咨請大總統下令派充庶參酌盡善規畫得宜。此應請採用者也。至審計院之權限則又有事前監督事後監督之別。英國司法監督僅於國庫金支出時由檢查官稽察當否。一切檢查報告不經行政部手而直接提出於議院。此事前監督之說也。德法兩國司法監督又僅干涉預算執行之當否而於預算執行前之範圍並不干涉。一切檢查報告先經行政部手而後提出於議院。此事後監督之說也。就二者分別觀之得失參半。偏重事後者。祇正將來而於既往之弊端無從挽救。偏重事前者。但遵循成案而於進步之要政每易渙然為。我國計審計院之權限對於普通支出者宜師德法對於特種事件者宜師英國。合事前事後兼任其責而慎始要終方無顧此失彼之慮。且於臨時歲出部各計畫亦較有裨。此又應請採用者也。竊念新機甫萌舊染未盡。侵漁浮濫流弊百出。思患預防。厥惟司法苟不設立審計院以糾繩之。則瘠公肥私者難保不逞其故智。以有限之金錢供無窮之耗損。而應辦各事動致費絀而乞貸於外。乞貸於外未始非應急之方。願籌款一而用途殊以生利而貸不以生利而亦貸。貸有盡而用

無窮。使出入不依定法。恐應付終於之術也。應清不揣愚陋。謹舉各國財政官制。連審計院組織之法。以供採擇。伏祈鑒核。交由法制院釐訂後。咨送參議院議決施行。實為公便。謹呈。

上大總統論財政書

王懷霖

大總統閣下。敬肅者。自經濟侵略政策之說大行。視國勢者恆視乎其國財政之整亂。以為斷而其力之強弱。且後焉。土耳其以陸軍著。而日趨滅亡。美利堅以豪富名。而雄霸世界。其証明也。蓋財政者。一國之命脈也。一國之財政整而有理。其經濟必裕。經濟裕。斯實力厚。實力厚者。不為人制而可制人。英以一公司而墟印度。法以一銀行而割南非。充經濟之勢力。足以夷人種。滅人國。以人為之結果。成天演之公例。吁可畏哉。吾國財政紊亂。已達極點。利棄於地。而不知惜。權劫於人。而不知憤。麻木不仁。醉生夢死。甚且飲鴆止渴。甘之如飴。僑民愚昧。竊有未解。夫至一國之人。不能自整理之。自操縱之。而讓他人越俎。以代謀乘機。而侵入可危。孰甚。僑民經商。俄屬。歷有年所。惓懷祖國。怒焉憂傷。謹就見聞所及。貢其一得。土壤細流。聊貢為泰山河江之一助云爾。竊僑民此次為執行華僑選舉事宜。歸自俄屬。途次哈爾濱。見夫紙幣充斥。價格低落。財政糜爛。經濟恐慌。瞿然有所感觸。比聞該地商會。暨自治團體等。合籌補救之策。若干條。其首即曰收回紙幣。誠急務矣。而市面之貨幣。缺乏。公家之周轉不靈。若空言收回紙幣。不籌救濟之法。必至金融窒塞。虧損叢生。殊非萬

全之策。僑民往來邊徼。畧識情形。幾經研究。恍有所得。迄尋因溯果。覺園莽滅裂。固所不能。而因循苟且。亦所不可。蓋東三省行政經費。向無收入的款。專恃各省協餉。滿清晚季。協餉無着。當局者維持現狀。計厲行三策。一。丈放荒價。一行使銅元。一。濫發紙幣。迨後荒價已成。弩末銅元亦已充斥。獨恃濫發紙幣。為唯一方法。此毫無現金準備之紙幣。其信用墮落。價格低廉。自不待言。影響所及。遂至外貨輸入。國幣盡驅。喪權失利。至可痛心。查俄國盧布。僅重五錢四分。然就今日兌換價值而言。每一盧布。易我國現銀在八錢左右。易我國銀元。則一元三角左右。合銀九錢三分左右。易我國吉黑兩省銅元。則八吊左右。兩兩相較。則以一盧布。易我現銀。我受損二錢六分。易我銀元。我受損三錢九分。且每盧布。兌換俄國銅元百枚。計重八兩二錢。易吉黑兩省銅元八吊。每吊三十二枚。八吊計二百五十六枚。共重四十六兩餘。與八兩二錢相較。受損至三十餘兩之多。流弊所極。遂至銀元銷毀。改製盧布。吉省原有銀幣。行不復見於市。輾轉虧折。受損良多。推原禍始。固金銀本位之不同。實階之厲。而亦紙幣之濫發。有以推其波也。茲者羣思挽救。設法收回。自是正辦。不過恐公家驟失挹注之方。市面或有動搖之險。斟酌再三。惟有力闢利源。以謀抵補。管見所及。約有數端。倘能推而行之。不惟救目前之失。且可固永久之基。切要之圖。莫逾於是。敬縷述之。

一。改良征收也。查吉黑兩省。各每一垧。向納租銀二錢。折收銅元六百六十文。租稅之輕。

各國所無。夫當墾荒之始。獎勵墾戶。減輕租稅。不過為一時之權宜。不得作經常之法則。亟應按就各地。切實調查。其荒熟程度。及墾熟年限。酌量加稅。以加至與內地租稅同一為限。所慮者此事手續繁劇。一時難竟全功。祇宜逐漸推行。未可遽圖急效。就目前所最急而又最輕而易舉者而言。則惟有恢復征銀之制。蓋厥初原定征銀。嗣因折收銅元。久之遂以銅元為主體。名為征銀。無異征銅。當數年之前。銅元六百六十文。確與銀二錢之價相當。近頃銅元充斥。厥價陡落。六百六十文僅合銀一錢左右。故若仍收銅元。長此不變。照現價而論。實際上已吃虧強半。歲入既減。經費自絀。吉黑財政困難。此亦一大原因也。為今之計。惟有重申征銀法令。限令一律繳銀。銀不足者。則納合銀二錢代價之銅元。我國歲入正供。本定銀為本位。內地各省。征稅均按時規定銀價。納銅者須照定價折合於銀。而獨吉黑兩省。以銅代銀。極不合理。蓋祇能以銅為銀之補助貨。不能以銅為銀之代用品。據此為繩尺。一轉移間。吉黑兩省征收歲入。可驟增一倍也。

一清丈田地也。查吉黑兩省。幅幅廣大。厥初招人領墾。散給田畝。各領戶往往任意侵佔。各領地一畝。所耕實不止一畝者。比比皆是。當局者為其所蒙。不加深察。即間有知此弊者。亦好博寬大之名。聽其自然。然此亦稅政病國之一也。蓋土地為國家之要素。納稅為國民之義務。領地而不納稅。是為頑民。有稅而不知征。是為盲吏。姑毋論國家正供。取給於地租者甚

夥。即以吉黑兩省貧窶而論。天然美利坐棄不收。是無異懷寶啼飢。藏裘號冷。詎非計之至拙耶。是宜遴派委員。按地切實清丈。轉瞬之間。地畝增多。然後就地課稅。一如經常。取侵蝕之餘資。供國家之正費。剔弊裕用。一舉而兩得焉。

一實行登錄稅也。查吉黑兩省。都會林立。市廛喧闐。田野綿亘。膏腴遍地。而田房白契。大都未經納稅。查租稅原則。不動產登錄稅一項。各國所同。吾國舊例。亦有稅契之法。吉黑兩省。極宜倣而行之。凡持白契者。限令登錄。未納稅者。不准轉售。隱其契而不稅者。一經發覺。倍其稅以罰之。以兩省之大。田地房產之眾。果能厲行登錄。歲入所增。何止累萬也。

以上三者。果能毅然行之。實於吉黑兩省財政前途。多所裨益。小之可以救目前之急。收回紙幣。大之可以裕經常之用。整頓一切。若因噎廢食。畏難苟安。別紙幣終無收回之望。經濟且日陷恐慌。其結果必至物價上騰。國幣低落。俄國盧布。駸駸乎操縱兩省之金融。而足以制其死命。禍患之來。將有不堪言者。不惟區區官民交困已也。僑民目擊時艱。隱憂方切。心所謂危。不敢不告。倘荷大總統不棄封菲。俯加采納。敢乞迅飭該省。都督體察情形。分途着手。庶幾弭患未然。力挽危局。民國幸甚。同胞幸甚。

### 痛陳國家財源消耗文

國民公黨

北京參議院大總統並轉武昌副總統各省議會都督均鑒。前黎副總統提出四款質問政府。

一借債用途。二南京公債票之承認。三各省軍用鈔票之辦法。四銀行採用何種制度。請詳細覆。以釋羣疑。各等語。政府幸得成立。此後政策。自以財政為第一關鍵。如遣散軍隊。增重邊防。經營實業等。在在需款。故政府不得不出於借款一法。以為救急之計。然補苴之術。有盡。漏卮之途無窮。如發印公債票一萬萬元。有以個人資格減價四五折售與外人者。道路喧傳。何能隱諱。在此輩公然出售。實無異明火執仗。若政府竟予承認。亦何啻挖肉補瘡。一面任息而借債。一方貪利以賣國。以此償彼。且虞不足。尚何餘財以辦行政。夫國家負擔。終必取償於民。以有盡之膏血。填無底之慾壑。其能久乎。此財源消耗者一。此外如前清銀行及官錢局。存單鈔票。各省濫發。軍用鈔票。奸人私造。軍用鈔票之款。其數豈止億萬。商民手持廢票。無從兌銀。虧耗血本。而外人乘機赴會。以賤價收買。政府對於國民。則始終莫展一籌。而將來對於外人。則絲毫未敢違拗。此財源消耗者二。各省光復。財用浩繁。自有國民捐名義。往往勒索貧民。怨聲載道。復藉口前清官吏。收沒財產。不留餘地。弱者隱忍無言。譎者隱圖保衛。以致資財外溢。捷塞無門。借寇齧盜。辱國喪權。孰甚於此。此財源消耗者三。近者奸人聯合外人。盜鑄前清年號銀幣。明目張膽。開設機器。推原其故。實因光復後南京開鑄宣統銀幣。蘇州開鑄光緒銀幣。在彼時需財甚急。遂忘假借之嫌。而此時幣政紛然。實受盜摩之累。此財源消耗者四。有此四耗。雖政府日日言借債。無濟國窮。徒增民困。總之民為

邦本藏富於民。國始鞏固。天下方亂。官邪不飭。蠱毒傷根。狼貪覆城。故善種者鋤其害稼。善牧者去其害馬。若復優容含混。貽患養癰。生民終莫蘇息。國家何能莫安。黎副總統提出四款。實為當今重要問題。急宜明白宣示。而本黨所陳四弊。尤望妥善善法。補救將來。否則所謂共和。所謂民生。皆屬有病無利。名是實非。民國存亡。關鍵在此。竊有所聞。不敢緘默。惟諸公圖之。

覆熊總長論整理財政文

程德全

前電均悉。承屬將財政變更情形。及應如何興革辦法。編製說明書。報部核辦。蓋籌碩畫。仰佩良深。近日各省財政。同一匱乏。同一紛亂。其原因皆為軍費所擠。羅掘無術。應付乃窮。不從此時。先將國家地方經費劃清界限。輒言整理財政。實無著手之方。所謂劃清界限者。以出款論。如外債軍政司法及行政官廳各費。均應歸中央擔任。如民政教育實業各費。均應歸地方擔任。以入款論。關稅鹽稅及其他各種稅項之屬於間接者。均應歸中央收入。如地稅之屬於直接者。應歸地方收入。中央不足。可以募債。可以發行紙幣。地方不足。祇可由中央酌量補助。若今日各省之自行募債。自發紙幣。或自鑄銀銅元。皆在應禁之列。不如此分晰權限。即不能斬斷萬藤。至請地稅歸諸地方者。以現在直接稅僅此一項。為可恃也。上年各省預算合計。地稅共四千八百萬兩。居全國歲入六分之一。而弱。今劃分之法。中央六分之五。而強。地方六分之一。而弱。揆之事理。尚為相宜。且地稅一項。蘇省最重。而實際亦



不一律。正本清源。必須先行測繪。繼以調查。惟酌改科則平均擔負。手續甚繁。經費甚鉅。非期以十年。不能畢事。就蘇論蘇。十年之內。地方經費。擗節動支。一面即須清理田畝。興修水利。并導淮在內。酌設地方銀行。創辦適宜之工業。一切鉅資。悉從地稅取給。民為邦本。能為地方舒展民力。即所以為國家培養稅源。其餘各省。審量財力。善自規畫。其情形當亦相同。根本之計。無以逾此。除遵電將臨時決算預算核辦。並編製說明書送部外。謹將擬議辦法。覆陳事關全局。應請提交參議院核議施行。並先電示。至于安置軍隊。統一行政。及一切善後問題。需費正鉅。均在省議會交議預算案之外。非得中央補助。無一可以措手。容俟計畫稍得端緒。俟有約數可計。再行電陳。

### 條陳財政計畫書

陳昭常

財政部東電。悉吉省協濟中央之款。以總認銀三十萬兩。除已解銀廿萬兩外。尚欠銀十萬兩。當飭司趕籌解清。此項籌解之款。本係由本省官銀錢號於準備金項下。暫行騰挪。以本省現辦之國民捐收數作抵。現在官帖價金融恐慌。準備金萬難再行提用。曾由度支司倡議。擬組織地方銀行。起領中央公債票。發行銀行兌換券。收回官商紙幣。已提交省議會議決。如能通過。則中央與地方皆受益。非淺。否則京外同一困難。昭常愚見。竊以為財政之計畫。不在開源。即在節流。二者皆須從清理入手。現在督飭度支司審計處。調查歷年實在收

支編製計算書確定本年國家地方行政預算其達清理目的此為一省言至若為全局計竊以為必從根本著手其餘皆不過枝枝節節縱使各省皆認解款然財力祇有此數用於不生產地有如溝澮易涸諺所謂家貧搜故紙亦無聊也為今之計莫如放手改圖擴充中央銀行大舉全國公債號召各省出資應募一面再由各省將應募之公債票悉數組織地方銀行所募公債以全國租賦或鹽厘或稅捐作抵分年加息攤還列入各年總預算案此項作抵公債之租賦厘稅悉解歸中央銀行核收按年按月登報公布不准挪作他用如是則公債基本穩固購債票者既可對於國家取息復可以組辦地方銀行利在爭趨竊意必令如流水與空言募集者迥別一面速由中央劃一國幣本位即以公債及現有常年入款除儘劃抵公債本息外餘悉以之鑄幣頒發未頒發以前先將本位幣制下令通告俾各省有所遵循市僧無從舞弊一面再由各省地方銀行於營業獲利內課以相當發行鈔票之稅為中央銀行之後援如是則外債可停鉅款立集吉省議案如能通過當首先認領以期鞏衛中央此管見一得之愚所願京外同心協力共扶危局勿蹈埃印前車可也除將來電咨交省議會先行議決外謹披瀝電聞震電

### 條陳整理金融政策通告

熊希齡

倫敦借款既不足用六國銀團仍復把持金融機關停滯不靈各省銀根吃緊紙幣價落鄂

粵兩省。減折七八。東三省。滙銀至滬。每千兩僅光五百六十兩。湖南則每千滙水。增至一百五十兩。其故皆由紙幣踰額。現款缺乏。以致貿易衰頹。市面貨物。無人過問。工商各界。幾瀕死症。今若不從整頓金融下手。則商務日疲。稅源日竭。國家財政。亦終不可救藥。希齡前在財政部任內。即擬定金融政策。中央設國家銀行。各地方設省銀行。並獎勵民間廣設國民銀行。美之富強。由斯道也。嗣以借款挫折。力未能及。今察時局。仍非此不足救亡。惟內外銀行。同時並立。籌集資本。收回紙幣。必須發行內國公債。方合辦法。查前南京政府八釐公債一萬萬元。以田賦及將來印碼作抵。年息八厘。還期六年。實債發行。並無折扣。本不合於公債原因。又為經手者舞弊減售。致使信用跌落。中外皆不肯受。希齡到任後。即議停止。以銷額一千萬元為度。現為中央地方計。擬請就原案更正。改為國內五六釐公債。仍以田賦作抵。年息五六釐。還期四十年。發價九五。淨價九扣。概照新法辦法。中外人皆可承售。其總額二萬萬元。以一半為中央銀行資本。以一半為各省銀行資本。宜就地方繁簡。擬分資本多少。名為整理金融公債。發行國家銀行紙幣。將各省舊鈔收回。但因中央銀行基礎未定。信用未孚。現擬委託通商各埠之外國銀行。代理發行債票。及按時付給本息等事。統計債額二萬萬元。應付年息一千二百萬元。每年上下忙後。由各省于田賦項下分作兩次。滙解各埠外國銀行收存。以代利息。迨至第十一年起。攤還本款。按年加付八百九十萬元。合計本息。

年約二千萬元。以現在各省田賦收入總額五千一百三萬二百十四兩。合國幣七千六百五十四萬五千三百二十元。扣算各省籌抵此項公債本息。亦不過七分之一。分任攤解。為數不多。此議能行。既與倫敦合同不致衝突。廣東美款抵押問題。亦可從此解決。希齡現在此間。與洋商議及江浙兩省籌擬地方公債。辦理省銀行之事。該洋商願承借二百萬磅。舉此例推。二萬萬元公債。或可如願。且有外國銀行担保付息。信用亦必鞏固。事關全國金融命脈。舍此別無起死回生之法。如荷公等贊成。即由財政部提院議決。頃來滬上。目擊商艱。謹貢此策。是否有當。乞酌裁。並望雷復。

### 述近日財政大勢致各省文

財政部

國務萬億。非財莫為。自共和肇基。本部成立。迄今瞬將二載。財政奇窘。中外皆知。現值臨時政府告終。時局漸定。本總長忝筦財政。力棉任重。深懼勿勝。又處困難旋渦。午夜傍徨。疚心束手。茲將年餘以來。財政困難情形。暨此後維持方法。掬誠特貢數言。各省在前清時。協解中央款項。年有定額。迨國體改革。解款頓停。雖經本部累次電催。而協解之金。終屬寥寥。無幾。總計由民國元年。以迄於今。所收齊豫湘粵贛等省之解款。不過三百六十餘萬。車薪杯水。無補於艱困難者一。各省解款既已呼籲無靈。中央應時勢之要求。因債權之催索。不得不出於借款。以維持國家之生存。墊款關於先克利士卜借款。成於中。善後借款。繼於後。飲

鳩止渴思之痛心。且年來大小借款利息扣用滙水財費之虧損。已在六千萬。元內外層層剝削。處處留難。至善後借款撥交之時。制限用途。尤為嚴酷。既無通融之餘地。復無灌注之巨金。揆東柱西。顧此失彼。然使此項借款。能於勉為支配之餘。即得吾國自有之財。以繼之。夫又何說。無如綜其附件所開。能由中央開支者。僅此限至九月之行政費五千五百二十餘萬元。現已如數領訖。所餘之備償外人革命損失。暨整頓鹽務。約各二十萬元。裁遣軍隊。費約一千餘萬元。均係不能挪撥之款。以後中央政費。及軍警餉項。悉屬茫然。無着言念。及此。汗下沾衣。困難者二。吾國入款。田賦而外。以鹽稅為大宗。當善後借款未成之前。袁直齊。晉等省。鹽稅收入。尚可為挹注之用。及借款成議後。鹽務收入。全數作為擔保專款。另行存儲。名為歸諸中央。實已不能活動。困難者三。各省既不接濟中央。反求中央接濟。請款之文。告急之電。沓來紛至。積案如山。中央仰息外資。入寡出多。茶累積欠。乃為保全大局起見。仍復量為接濟。計自民國開幕。中央協助之款。已有一千四百餘萬元。且為各省償還所借內外債約一千三百二十餘萬元。代還各省應行確解之賠洋各款。共約七千七百五十餘萬元。補瘡剜肉。竭蹶騰挪。兼以蒙藏風雲。瀰漫西北。輸糧轉餉。心力俱疲。強巧婦為無米之炊。呼將伯之他山之助。躊躇俯仰。五內焚如。困難者四。夫中央對於各省。所以苦心撥濟之者。徒以各省自光復後。秩序已非。收多出絀。故勉力補助。以期各省政務。得以進行。使地方財

政漸近發舒。而國家財政漸進充裕耳。乃天禍吾華。贛甯作亂。軍需浩大。強為支持。國家之元氣又傷。公私之蕩虧何極。郵災善後。罔弗需財。點石成金。苦於無術。困難者五。本年二月以前之賠款無論矣。自本年三月至十月應付之賠款約九百八十餘萬元。明年六月後到期之短期借款無論矣。自現在至明年六月中央各省及南京等之短期借款應還者約五千三百五十餘萬元。前清之短期借款應還者約二千九百七十餘萬元。及長期外債。除由關稅撥抵外。又約有三千四百十六萬餘元。均關係對外契約。對內信用。立待籌付者有之。不久即須籌付者有之。倘或愆期。國家危險。何可言喻。而如何籌措。今尚渺如捕風。困難者六。綜上六端。乃其犖犖大者。其餘為難之處。千瘡百孔。罄竹難書。總以無財二字括之。夫財政之於國。猶血輪之於人。血輪停滯。人必立亡。財政困窮。國必立仆。上稽前史。旁證西書。殷鑑匪遙。覆車可畏。吾國在前清時。收不敷支。雖為事實。然勉強對付。猶有可為。不謂國體一更。財源立涸。撫今追昔。索解無從。倘不急起維持。使財政長此紊亂。行見蚍蜉。禹甸。莽莽神州。破碎支離。陸沈瓦解。將何以解。締造共和之初志。復何以解。希望幸福之國民。此本總長所為翹首思維。寢饋俱廢者也。然則欲言維持。其法當如何。一曰增加歲入。所謂積極的辦法也。本部前編二年度總預算案。全國歲入總額六萬四千六百三十五萬八千一百零九元。然當未編之先。原報歲入之數。較此尚少。大半經本部將田賦釐金正雜各稅等項。比照

前清宣統四年預算酌加數成。歲入數目仍僅有三萬零八百餘萬元。較諸歲出相差甚鉅。勢不獲已。添列印花稅。所得稅。驗契費等八百九十六萬餘元。復於列入五國借款與國借款一萬九千九百萬元外。添列內債一萬二千九百八十萬元。以補預算不敷之額。形式上雖符收支適合之原則。實際上出入相抵。差負甚多。即如內債一項。雖列一萬二千餘萬元。而以前清昭信股票之影響。至今民信未孚。將來能否如額售出。實一疑問。使不設法增加歲入。則國家政費。必將無着。今後各省務就各該省預算國家歲入之舊稅。有可整頓者。竭力整頓之。新稅有可擴充者。竭力擴充之。一方顧人民納稅之能力。一方顧國家生活之要需。孰權重輕。俾歸適當。除鹽關兩項留抵外債外。預算不敷者。務即力謀自給。以保出入之均衡。預算有餘者。務即協助中央。以盡扶危之義務。以我國具有地大物博之資格。謂一國歲入不足供一國之用。容有是理。弊在未嘗認真清理之耳。此增加歲入之法。一曰減少歲出。所謂消極的辦法也。前言積極之法。屬於開源。此言消極之法。屬於節流。開源事難。不能期速效。節流事易。實可收近功。必以開源治其本。而以節流治其標。雙方並進。方能有濟。並進之道。維何。即預計歲入能實增至若何限度。使支出之數。必在此限度之下。至多亦不令超過之。之謂。如是則各省始有自給給人之實力。並編二年度預算全國歲出原報數目。甚為澎漲。經各主管部暨本部。按照國務院議決大數。就原報之數。一再核減。歲出總數。始於歲入等。惟

歲入既為虛數。則歲出即難實支。就各省分言之。預算出入不敷者。無論矣。即兩抵有盈餘者。其中應裁之機關。過大之經費。與夫擬辦未辦之事項。可減之款。尚復不少。現在國務會議。已定大政方針。今後各省務宜按照中央政策。力為刪節。毋稍瞻徇。不以一省之表面有餘而自封。而以全國之實地。不敷為大懼。堅持節約主義。厲行刷新政治。機關可裁則裁之。經費可省則省之。持定政策。斷然不疑。鑒以日月之明。擊以雷霆之力。寧使應辦之事。以財絀而不克伸張。毋令有用之財。以事冗而致多糜耗。吾國財政前途。庶其有多。近據福建劉民政長電稱。奉國務院歌電。改組公署。裁科併司。計全署薪俸辦公雜用等費。年約需洋十萬餘元。較未改組減十五萬餘元等語。執此一端推之。各省各項機關之經費。皆有核減之餘地。事無難易。鉅細惟賴人為耳。此減少歲出之法二。上言增入減出。開源節流二法。雖屬常談。然為保持各省計。為維護中央計。舍是別無良策。總之中央無特別之財源。所有行政所需。無不仰給于各省。各省有應徵之入款。於謀自給而外。應悉數繳於中央。前者中央未獲各省之接濟。與各省不能自給。反賴中央濟之者。乃財政上一時之變相。而非永久之常經。統一國家。烏容有此破產之兆。實可寒心。諸公偉籌毅力。無任欽馳。風雨同舟。端資共濟。願合羣策羣力之助。共推無虞無詐之心。異日藉諸公之力。使吾國財政就緒。富力大增。國勢勃興。強鄰敬畏。則國家受諸公之賜者。寧有涯涘。臨電禱盼。尚乞教言。



呈請嚴催各省解款接濟文

財政部

為呈請事。竊維立國之道。以理財為先。行政之方。非籌款莫濟。溯自共和締造。迄今兩載。中央每月支出之數。除臨時特別發布事件。暨洋賠各款外。經常行政費。約需銀五百萬元以上。實屬減之無可再減。夫中央本無特別收入。全恃各省之源源接濟。以資挹注。乃各省不惟不能接濟中央。且紛紛要求中央接濟。自兩年以來。各省解京之款。僅齊豫湘粵贛等省二百六十餘萬元。杯水車薪。無補萬一。而中央協助外省之款。已達一千四百餘萬元。牽羅為補屋之謀。點石成金之術。徬徨四顧。至不得已。而乞靈於外債。飲鴆止渴。思之痛心。然善後借款以內之行政費三千餘萬元。僅敷四月。至九月經常費用。其餘各款。均經於合同內規定用途。絲毫不能挪動。其踴躍已不待言。今則捉襟見肘。前項借款業已告罄。而每月例支之行政費五百餘萬元。以及臨時發生事件。暨洋賠各款。無一不待本部之籌畫。非各省共圖救濟之方。庶政將有坐廢之慮。中央立陷於危亡。各省亦豈能存在。查東西各國。中央財政官廳。有指揮全國財政之權。故能酌盈劑虛。事無不舉。我國前清時代。財政操之中央。自非極貧省分。每歲解京款項。均有定額。迨至末葉。財政號稱紊亂。猶可支持。今民國既以統一領土為前題。則外省之於中央。當如子弟之事父兄。手足之衛頭目。大義所在。不容或辭。本部前於元電內詳陳中央財政困難情形。並聲明預算有餘省分。除自給外。應悉數解於

中央等語業經通電各省在案。現照前清宣統三年預算核計各省剔除鹽稅及協解各款外。直隸省實盈五百二十八萬七千四百七十元。奉天省實盈四百十六萬四千六百三十七元。吉林省實盈二百二十萬一千零三十八元。黑龍江省實盈一百八十萬零五十九元。山東省實盈二百五十二萬九百零一元。河南省實盈八百二十七萬九千四百十九元。江蘇省實盈一千一百三十七萬七千九百四十九元。安徽省實盈三百五十二萬二千二百五十四元。江西省實盈七百二十七萬六千八百四十六元。湖南省實盈七百四十八萬一千四百四十二元。湖北省實盈七百十四萬五千零十元。福建省實盈四百七十七萬四千三十三元。浙江省實盈六百八十八萬三千三百五十一元。廣東省實盈二千一百零六萬三千九百九十九元。廣西省實盈二百四十一萬五千六百五十四元。山西省實盈五百七十三萬七千八百五十二元。陝西省實盈三百四十一萬四千四百八十三元。四川省實盈一千二百一十七萬七千二百零五元。貴州省實盈二十五萬二千八百二十六元。甘肅省實盈七十四萬四千四百三十五元。綏遠城實盈二千六百六十八元。綜計共實盈一萬一千七百九十一萬九千二百二十二元。茲本部所編民國二年度預算計。奉天省應盈三百二十四萬七千零八十元。山東省應盈二百九十萬六千九百十八元。河南省應盈三百二十萬二千七百零五元。江蘇省應盈三百零六萬三千九百八十三元。安徽省應盈一百零七萬零二

十九元。江西省應盈三百萬八千一百八十九元。湖南省應盈五十萬三千一百五十七元。浙江省應盈六百七十二萬四千四百八十三元。廣東省應盈四百九十一萬五千八百八十六元。山西省應盈十一萬二千三百八十九元。四川省應盈三百四十萬六千二百零一元。綜計共僅應盈三千二百七十七萬四千零三十元。實較宣統三年各省預算虧短八千五百七十四萬四千九百九十二元。從前各省贏餘款項除解京各部外餘則互相協撥。故於財政上常現活動之狀態。其時中央政費多從除約用能不虞匱乏。而府庫常充。今則中央收入少而支出多。無論按期償還洋賠各款及臨時特別發生事件動需鉅款。即經常行政費每月實需五百餘萬元。以全年計之即在六千萬元以上。就令前項贏餘之數悉數解部。不敷尚鉅。若並此亦難接濟。則為炊無米巧婦亦窮。本部為維持現狀起見擬請凡預算有餘之省由各省都督民政長按照所盈之數責成國稅廳長分期籌解不得稍有蒂延。如果逾延不解則係各該民政長及國稅廳長奉行不力立予懲處以昭炯戒。其預算不敷省分仍應由各該省于開源節流兩方實力進行藉謀自給。仍一面由各省將收入支出兩方極力整頓。總以回復前清宣統三年預算為度。除已另電各省國稅廳籌備處長儘於年前設法接濟外。理合呈請大總統明頒命令飭下各省一體遵照。按本部核計所盈之數分期籌濟中央並於年內將第一期解到京以濟急需。庶於財政前途不無裨益。伏乞鑒核施行。謹呈。

◎財政(一)總論

理財救國論上

康有為

夫歐洲各小國。如荷蘭比利時。僅當吾一二府地。人民四五百萬。國歲入逾二萬萬。小民生計攤勻。人四百磅餘。如丹麥挪威。人口百餘萬耳。僅當吾一大縣。而亦財政雍容。歲入數千萬。德之漢堡市。地二十九里。人口未百萬。而歲入幾二萬萬。是豈從天降地出者哉。蓋得理財之道耳。理財之道無他。善用銀行而已。

善用銀行者。無而能為有。虛而能為盈。約而能為泰。必有實金。而不以實金行。而善能以虛紙運。其行紙也。交互遞代。不以直而以曲。不以單而以複。夫紙者至賤而出之無窮。行之有道。則國以富強。民以饒足。嗟乎。使前清得而用之。國可不亡。至今共和國民困敝。而日仰借外債。以延性命。猶不知理財。乞得實金。仍如舊法而直行用之。隨得立盡。又復乞借。夫以歲不足者三萬萬。軍債及舊紙幣。約三萬萬。即不計紙票及銅圓之凌亂。就借得六萬萬。又復立盡也。今所借者。合各省幾千萬萬矣。盡之久矣。或有知借債者。宜用於生利之業。則以為鐵道實業。宜若可矣。然而於經國育民之大計。尚無一丈及之。是終無以為立國之本也。而負債之金。如其巨。民何能負擔之。假令今者。外人不索監理。而見借此六萬萬也。適促吾

國之亡而已。今因索監理得激國民之憤恥而免茲重擔俾緩危亡。或未始非不幸中之幸事耶。雖然有人有土此有財。安有以萬里之大國。四萬萬之人民。而患貧一至於此哉。無術甚矣。苟得理財之法。國計不患於困乏也。民生不憂其匱絕也。且以吾之廣土衆民。土產博而傭工薄。四者皆萬國無有。苟得其道而善用之。一年而規模立。三年而成效著。五年而國計民生裕。十年而富力無敵于天下矣。

夫所諸理財之道者。妙用銀行以為樞。通流至虛之紙幣公債以為用。搜藏至實之全銀以為備。鑄行劃一之金幣以為符而已。

夫古者理財僅用實金則有限。今之理財者。善用虛金則無窮。然而乃虛為虛。無所麗則不能行。行必依于實。以實為實。無所拓則不能滋。故必運于虛。故無實不立。無虛不行。實者陽也。一也。守藏其一。惟恐不實。虛者陰也。偶也。兩闔闢而相除。惟恐不虛。一者金質也。偶者其紙幣與公債乎。以一為體。以二為用。一則主守而不動。二則手足行持。互濟而無窮。一可生二。而由于一。合二為一。凡三而千萬生焉。故得一而存。得二而化。國為法人耶。託國庫于銀行。全銀塊其形。而紙幣為其影也。影可大于形。公債者。其拓影也。而銀行為之神。銀行以全為本。作其準備。而發紙幣焉。國家以公債票與之銀行。而銀行以紙幣與之國家。而買公債。銀行得公債。以作紙幣之保證準備。可出紙而易實金焉。然而國家之國庫。即在銀行。則全

塊在銀行。支用紙幣。亦在銀行。故銀行之與國家。是一是二。如身形神之異。而不相離。乃以運轉於無窮。而大生廣生焉。

苟能善是。以紙幣代金幣。不憂其不行。改金主幣以收銀幣。不憂不能。一視公債如貯金。不憂其不能消。凡今昔病民之銅元軍債票。不患其不能廓清也。苟能善是。則術同點金。無而為有。虛而為盈。約而為泰。裕國富民。文明安樂矣。

第一妙用銀行為樞也。入其國焉。銀行得法。盛大繁多。其國之富實可知也。入其國焉。銀行無法。寡少枯槁。其國之貧乏可知也。行於中國突厥之都鄙。哀其貧弱。則銀行無法。而寡少枯槁乎。雖然。銀行有道。有專獨之國家銀行焉。有分立之國民銀行焉。歐洲各國。皆以國家銀行為理財之母。紙幣聽其發行。公債付其銷售。以操全國金融之高下。多寡而調劑之。一切統焉。國家之國庫託焉。收支者付銀行。其有不足。亦惟銀行是資。昔法大敗於普。債款十萬萬佛郎。三年而畢。則國家銀行之力也。惟美則無國家銀行。先是有州立銀行。聽自出紙幣。故濫發有至九倍者。此如吾今之銀號錢庄矣。今墨西哥猶行州立銀行。法限以出三倍紙幣。及一八六三年。美南北戰時。軍餉缺乏。乃發公債三萬萬元。令全國民間銀行。各以資本之一。買公債票。國家許其出紙幣。至一八九〇年。減為四之一。號為國立銀行。日本初。未有國家銀行。亦師美制。明治五年。發行國民銀行。令民間銀行納資本銀十之八。以買公

債票。許其如數出紙幣。至明治十九年。開國家銀行。乃罷國民銀行焉。

夫以國家銀行。能操全國之金融。多寡高下。而調和之。上之資國。下之濟民。中之對外。無一不宜。歐土各國土地。無兩日之程。呼吸靈便。故各國從之。學者莫不主其說。為理之極軌也。惟吾中國固當立國家銀行。惟地大比全歐。而道路未開。交通阻滯。路隔數月。欲以一銀行調和。潤肺於一千五百縣之中。又有餘力及於蒙藏。必無能行者也。故專主歐制。但立一國家銀行者。中國未可也。然則如之何。

美之國民銀行。能令全國之民。發育增長。各適其宜。施之中國。地大相若。最為合宜。且吾交通不便。遠過於美。故各省府縣市。自古以來。各有銀號錢庄。各自發達。各自出鈔。以應其地之所需。蓋已閤合美之國民銀行之制矣。但國無公債票。無期票。無股票。及公司股票。以為保證準備。以增長發育之。又政府純行放任。絕不檢制。不責準備。聽其濫出紙幣。致多倒槌。所以不如美也。惟美之為制。則財權散而不聚。全國金融之高下。多寡孰宜。莫能知而操縱之。故對內外。皆不得宜。以致累銀行大倒閉之禍。亦其一因也。故專用美制。但行國民銀行者。亦於中國未可也。然則如之何。

今於是合鑄歐美之制。上有中央銀行。以總提其綱。下有國民銀行。以散布其力。則庶乎兩不失耶。雖然。吾國道路未闢。交通阻塞。滇黔桂之通京師。動踰數月。已極險遠。何況新疆蒙

藏乎。銀行之為用。以便民也。周轉貿易之需要。朝夕不同。豈能踰數月之久。以待國家銀行之接濟於京師乎。必無濟也。然則但立國家銀行。與國民銀行。亦未見其可也。然則如之何。假令依美國州立銀行之制。而設省立銀行。流弊固然也。然且吾國鐵道未通。每省邊縣。道路相距。自十餘日。以至彌月。貿易需要。朝夕不同。欲隔此彌月。或十餘日。待於省立銀行。亦無濟也。恐濟款到。而物價已易。款已無用。及其須款時。又無從得之。故我國凡百之治。難以歐美例之。誠以國太大。而道路不通之故。金融亦其一大事也。然則如之何。

且就以中央銀行言之。歐土各國。皆因民之資本為之。亦有國與民並出資本者。惟俄與瑞典。純為國有銀行。今為民國。無用國有銀行之理。然國有銀行。或專橫逞暴。或為國財牽動。信用墮虧。足以危國。不如因用民立。已為公理矣。前時大清銀行。辦理乖謬。既非國家銀行之體。股本又已大虧。今若專藉民間銀行。改為國家銀行。則資本皆小。無一足當之者。今即謂國與民並出資本。以為銀行。而政府羅掘既窮。庫款不過數萬。何所得數千萬。而充國家銀行之資本乎。待之借外耶。則監理如此。是使吾國家銀行。日受外人之稽核監理也。非徒受辱。更無此理矣。待之民間。認充股份耶。則司農仰屋。日月待斃。所得借款捐款。立即支盡矣。四民失業。何時能得股份之充。並與國庫之撥來乎。然則中央之國家銀行也。今眾人漸知其要。從此辦理。或不如前。大清銀行之胡行妄走。然欲此國家銀行之立現於前。不知至



何歲何月。始能眼前突兀見此屋也。亦不過畫餅充飢而已。中國今日危困極矣。前朝因此亡矣。財源之本不早定。何能久延歲月於亂世乎。然則如之何。以吾竊計之。上用歐土中央國家銀行之制。以總紙幣之樞於內。副以比利時日本正金銀行之法。以平通滙兌借外債於外。下用美國民銀行之制。以集資本而行公債。中用加拿大組合銀行之制。以通信用於國與民。用英蘇格蘭德聯邦臺灣朝鮮特權銀行之制。許發紙幣特權。以發邊遠之富源。行德法瑞典勸業興業銀行。許募公債以助人民之資本。用各國股票交易所之制。而增商運之流通。鎔歐美加日之法為一爐而冶之。以適於中國廣土之宜。以昇我國民富源之計。合全國而統籌。創特制而利用。周浹完備。其在斯乎。

何以先行國家銀行也。凡各國發行紙幣之權。皆由國家操之。其聽民間銀行發行者。必經財政部之許可。與通貨監督官之押畫。與銀行總理之簽名。然後能行。若我國之銀號錢庄。各自發行紙幣。任其自由。上無國家之監核。中無現金之準備。下無人名之畫押。一旦倒閉。無可追償。昔英倫蘇格蘭百年前。銀行破產亦由此。而後禁改今。吾近年銀號錢庄倒閉多。銀根緊。商務益凋。民不信用。於是殷富多放資於外國銀行。而全國空虛。軍興後。人皆避地。託庇於外人。放資於外國銀行者。聞五六萬萬。尚不計也。夫金融者。國民之生命。國家萬不能不監核而操其大權。若放任自由。一難收拾。二難綜核。則國與民同血枯而倒斃矣。是謂

有國民銀行。而無國家銀行。

國民銀行者。美創之。日人譯為國立銀行。美國當南北戰時。軍需每日百萬。餉源乏絕。乃令全國銀行。各出其資本三之一。買公債票。有公債票者。許發行紙幣。其為義也。如銀行倒閉者。有國家貯公債款以相償也。則民信昭而銀行固矣。一也。全國銀行之數。與其資本紙幣。藉以知悉。二也。已領公債之銀行者。其有準備金。及積金。存款銀。則期票。為保證準備者。許發二成至七成之紙幣。則銀行之通貨可增。而民間之資本流通饒富矣。三也。若其國用乏絕。得以濟急。四也。國與民交利。美名曰國立銀行。日本明治五年效美制。其銀行條例。出其資本十之八買公債。而許其發行紙幣公債。更有五釐息。故國人爭購之。日人名為國民銀行。

今吾國紙幣。無從監核。而多倒閉如此。國用乏絕。其乞丐於外。受人監理如彼。公債可發。然民久不信。而誰買之。中央銀行最要矣。關全國金融之命。得其宜則全國生。不得之則全國死。今欲招股將安從出。民久不信而誰入股。即激以大義。勢同捐捨。又安得多數乎。若待之國民捐耶。勢太散漫。零星難集。而當大亂後。兵民困弊至極。絞其身家。刮其脂膏。減其俸餉。即果集得。尚慮竭澤而漁。大傷元氣。孰若求之銀行之為得耶。以較貧富。則合計國民。莫富於銀行。含富而求於貧者。法尤不善。即謂軍興後銀行減色。其財力究勝於四民。國家不藉

銀行之力。而何藉耶。若謂強迫。則美日行之。既可如數而出紙幣。又得公債之息。無絲毫之虧。而有溢息之利。銀行莫不樂行。然則今日救急之圖。莫如立行美日國民銀行之制矣。美日國民銀行。只限買公債。吾則兼進一義。令其充中央銀行股本焉。今請令全國銀行銀號錢庄。照其資本。納其四分之一之數。以買公債票。納其資本積金二十之一之數。以充中央銀行股本。其不願充中央資本者。須買公債十之三。其有公債金則倍之。其當押金銀店。納其資本四十之一。以充中央銀行股本。積金倍之同。

凡銀行領有公債者。許出紙幣如其數。領有中央股本者。皆可為保證準備。可出紙幣。亦可轉售之。其有積立金銀則紙期票。俟組合銀行成後。皆可作為保證準備。出紙幣若干。成如美十之一。或百之二五。其有虧閉者。國家為填若干。成俾人信用。其不領公債票者。不得發行紙幣。倒債者。法官不受告。其舊私發紙幣。定期一律禁行。

吾國各地。皆有錢業公所。滙業公所。或銀行會館。否則當行會館。一電令其集議繳款。公債則分三月買畢。中央股本。則以十日為上期。二十日為中期。一月為下期繳定。蓋一月而數千萬之大款立集。中央銀行股本立興矣。其無公所之地。有司與局紳分別告之。一月亦可繳定矣。各銀行分二十之一。以充中央銀行資本。中央銀行成立。即能出紙幣。而操全國金融高下之權。各銀行遠之。可分多數之溢利。近之。可得資本之流通。一也。其中央銀行資本

之股票。與其公債。可為保證準備。而可出紙幣。可押可售。是有大利而無少損也。出資金買公債。即可自出紙幣。是取之內府。而藏之外府。幾與未出一文同。而可坐得實股。尤為大利。三也。夫國家得公債款。即可用為中央銀行之資本。何必強各銀行出二十之一以為本乎。此不獨非強迫而已。實欲使全國之銀行。與中央銀行呼吸靈通。關繫深切。中央銀行溢利。即各銀行之溢利。則其助中央銀行者倍切。情以深於愛國。利亦厚於為己。言私其縱。獻肩於公。公私兩利。豈非法之最良乎。夫民國者。民之公國也。銀行資本家者。民之富民也。選才民以共治辦國會。合富民以共辦國家銀行。共負擔之。同其憂戚。豈非義之至耶。四也。且中央銀行。有出紙幣之權。而苦於無準備之現金。不能昭中外之信用。故令中央銀行。以搜蓄現金為第一要義。所以特令各銀行預中央銀行之股本二十之一者。欲其助中央銀行之搜現金也。雖今者國人現金。放於外國銀行數萬萬。內地現金。蓋少極矣。然惟其極少。則搜出愈難。惟銀行或略存焉。蓋近者銀行匯兌不通。反能稍保現銀也。次則當押金。銀店略存焉。庶可以易搜現金。且二十取一。亦可以覘全國銀行之資本若干。又可考現金若干。以漸為搜藏之地。舍此無他術矣。所以並當押金銀店。而並令其預股也。故國民銀行之法。以救今日之困急。國與民交利。未有逾此。國家得公債款後之大用。別見他篇。

何以必立中央國家銀行也。國家銀行。實為一切銀行之母。為銀行之銀行。操縱一國金融。

之權。而發行紙幣。託以國庫。國用不足。則助之。以吾國之廣土衆民。應定股本額為一萬萬兩。以大昭信用。其銀行部。只與上中級之組合銀行及銀行之大者交接。由各省大市組合銀行。公舉人為董事。就中舉通銀行學者為總理。副總理。國家但派監督為稽核指導而已。如此則合全國之銀行。為一大銀行。聯其關係。合力既大。信用益昭。無所為而不可矣。查日本國家銀行初立時。資本不過一千萬。今亦不過三千萬。以吾全國資本積金二十之一。及當押金銀店資本四十之一。組合銀行。資本十分之二。或與舊大清銀行之資本。併合通商交通銀行之資本計之。必可得數千萬。不足則撥公債所入。國民捐所得。與武昌所借三十萬為之。又不足。則各省鹽茶。與各公司。皆宜令入股四十之一。此皆富商。不為厲也。勝於國民捐遠矣。事實既立。再招散股數千萬。吾既有各省府縣鄉之組合銀行。陸續招足。則萬萬之大銀行。不難致也。以此招信於中外。則理財之大基本立矣。即一時不能速得萬萬。凡銀行定額。多收半數。但得半數五千萬兩。倍於日本國家銀行。已為東亞第一大銀行矣。然無論如何。必以招足一萬萬兩為度。以比英倫銀行之資本一千四百萬磅。竭力保藏。分毫不動。而後發行紙幣。則足以大信於天下。規模既定。然後金融高下之權。借債還債之事。乃可自操而收挽利權焉。

查各國銀行。在中國者。資本積金準備。亦非極大。但吾無國家大銀行。以收金融之權耳。今

列如下。以資比較。

外國銀行資本金

寶信	荷蘭	有利	花旗	匯理	華比	德華	正金	華俄	麥加利	滙豐
四〇〇〇〇〇〇	四五〇〇〇〇	五六二五〇〇	六五〇〇〇〇	六〇〇〇〇〇	一五〇〇〇〇	五六二五〇〇	二一〇〇〇〇	一五〇〇〇〇	八〇〇〇〇〇	一〇〇〇〇〇〇
磅	磅	佛羅林	磅	磅	圓	法郎	兩	元	盧布	圓

公積金

一九〇〇〇〇〇〇	九七〇〇〇〇	八二二四八三八	九七二〇〇〇	二二九四八七四	一三九三八五九	一三〇七八九四
磅	磅	元	元	元	元	元

準備金

四六七四、一三九	六七、六六九	一、〇三三、二二三
磅	磅	磅

國家大銀行既立。則有相須而成者四事。即當舉行。不可遲不可缺者也。

一曰稍借外債以資挹注。

二曰發行紙幣與公債。以廣流通而資保證。

三曰鑄行金主幣。收回舊銀幣。紙幣。銅圓。以劃一幣紙。

四曰大搜購金銀。以益厚現款準備。

何以仍借外債也。夫借外債而辦不生利之事。則一金亦不可也。即以辦交通生利之實業。猶不可也。以實業之盈虧難定也。若借外債以辦國家銀行。但保守之。以為準備。則愈多愈妙。雖十萬萬亦可也。吾國金融。枯涸已極。國與民皆無母財。以為興百業之本。則一切不能舉行也。且外貨輸入。歲超出額七千萬。而賠款債息。歲五千餘萬。是一歲之漏卮。合共一萬二千餘萬。紙幣不能行於外。則國家銀行。雖有一萬萬之準備金。亦一年而金盡耳。幸賴華僑之商於外者。歲滙歸數千萬。可少塞尾閘。又各省歲中。紛紛借外。與外人之携本來經商者。得相彌補。然苟不借外。則尾閘立洩。而國家銀行之準備金。即流出於外。豈不極危。故必謂外債不可借者。亦不然也。但方今中央大銀行未立。外人不信。致行監督。則奇辱大險。不可借耳。若中央國家大銀行成立。有萬萬之資本。則外人漸信。於是照各國例。由銀行借債二萬萬。以一萬萬存外國銀行。以備滙尾不足之抵兌。不必國家代謀。若仍不足信用。而須擔保物。則不得已。國家出保物擔之。亦必無監理之辱矣。若六國銀行團。仍過需索。則銀行團之外。英美法比銀行尚多。不患不能借此二萬萬。因有一萬萬存於歐美銀行外。實不過借一萬萬。夫以武昌一隅。尚可借三千萬。安有全國之力。而不能借此一萬萬乎。今但英比

銀行已能借。故監理可不必再慮。而二萬萬必可借得。有此二萬萬之外資。即以中央銀行名一萬萬存於歐美銀行。尚有一萬萬流通於國內。加固有之資本一萬萬。合共三萬萬。兩實金。比照圓數。已是四萬萬四千萬圓矣。日本今存實金尚不過二萬萬一千七百萬。明治三十一年。勝我易金主幣時。正金亦不過八千九百萬。越十年。至明治三十九年。正金亦不過一萬四千七百萬。今我國民貧甚。程度不及日本之半。而吾準備金。已三四倍於日本。變金主幣之時。且幾倍於今日。日本存款。則亦足以昭信矣。於是一面搜藏金銀以厚儲蓄。一面行公債紙幣。以裕流通。財源漸裕。信用更厚。規模宏整。後明後年。尚可再歲借二三萬萬。儲之中央銀行。以益厚準備。則長袖善舞。母財益豐。紙幣益可稍多出。國家可興大工。拓鐵路。辦輪船。民間益可大增資本。與辦一切實業。而租稅亦日漸增裕。公私不復憂貧。此則成效

大著矣。

下篇  
另詳

所借二萬萬。何以必分一萬萬存之歐美銀行也。吾國方憂枯涸。借得之金。不以潤澤吾國民。反存之外國。何為乎。然此實不得已也。吾國貨歲出。不逮外國歲入者七千萬。又有外債之息五千餘萬。合一萬萬二千餘萬。前既詳之。若無大款存於外國銀行。則一切滙兌。外人不吾信也。而商務難且歲必虧滙數千萬流於外。則國庫之保守難。新鑄之金幣與實金皆將流於外。而內國日空虛矣。昔日本患之。故得吾償款。以一萬萬存於倫敦銀行。至今猶未



提還。故商務見信。而財政日裕。以此也。阿根廷、墨西哥、暹羅亦行此法。吾今欲取信於外人。舍存款歐美銀行。其道無由矣。然則一萬萬可乎。曰可矣。蓋吾國雖應虧於外一萬萬二十萬。而非用現款也。皆由各銀行匯單之滙割。自華僑滙還款數千萬外。又有借款。及外國之人經商者。其應輸出無幾。若歲借大款。則有餘溢。但存一萬萬於外。常足供滙輸而昭信用矣。故借二萬萬。而存一萬萬於外。存一萬萬於內。可以運轉裕如。亦不須為六萬萬之大借債矣。以方今極貧之時。外人不信。非聽其監理。必不可得。即聽監理。而允借六萬萬。亦非即交也。必分以數年。乃能交訖。然則以吾之策。待之銀行。財政完整後。至明後年。乃歲借二三萬萬。其收款之時。一也。既得信用。後乃與借。可免監理之辱。險且雖欲多借。至十萬萬。亦所必得。然則今赤貧時。何事大借六萬萬之巨款。以令外人適適驚。而多行其輕疑。以召監理之辱哉。無論如今政府所云。以還軍債。遣軍隊。填今歲之虧。三萬萬餘。則此六萬萬。得立盡矣。令吾國民永永負擔。此浪費之六萬萬巨債。則將何以還之。是真使吾國永遠沈淪也。即為統籌全局。為一勞永逸之計。亦無須一時借此巨款。以召外人之驚疑脅制也。又借外款。必當以金之磅計。勿以銀之兩圓計。免外人得起落之致受大虧。且今茲借款。圖為準備。尤為改鑄金幣計。必當借金而勿借銀。故必宜以磅計也。若又借銀。則非借外債之意矣。何以必行公債與紙幣並發也。凡人情於日用藏挾之品。常不欲用重者而欲輕。故用皮貝

用米絹之物。不如用五金。用鐵不如用銅。用銅不如用銀。用銀不如用金。而用實金不如用紙。古之負擔而趨者。今皆易以一紙之匯兌。人皆樂用之。故以紙幣代實金。携藏至便。人所共願。一也。二可免磨損。英倫鑄幣。自一八九三年三月。至一八九七年九月。三年間。共鑄十三萬四千二百九十五安士。凡損失五十二萬二千九百〇十磅。即今英倫銀行。每年金錢磨損百萬圓。故不如印紙代之。免此巨損。二也。三大增資本利息。考歐洲一八九八年。全歐金幣。八十一億八千二百萬法郎。

照今十月十五日時價。每三佛郎七一。折吾一兩。則全歐現金。不過二十二萬零五百三十八萬五千四百兩有奇。美國金幣。三六六二二三六一二〇圓。折呈五萬萬二千八百七十萬兩。日本正貨二萬萬一千七百萬圓。折吾一萬萬五千五百六十九十七兩五。共二十八萬萬八千九百七十八萬二千九百兩五。照十月十五日。上海龍洋七錢四分八七五計。凡三十三萬萬九千一百五十一圓有奇。全地現金只此。即統計紙幣百四十六億六千八百萬。折吾銀三十九萬萬五千三百五十兩。折五十二萬萬八千四百三十零圓有奇。連美國紙幣一萬萬六千四百六十一萬九千四百八十一圓。與日本紙幣三萬萬。又加多國。全地尚不及六十萬萬圓也。近今或增。然有欲借六十萬萬圓於外者。奈萬圓合無此數何。

全歐紙幣百四十六萬萬六千八百萬法郎。比正貨溢額六十五萬萬法郎。增以資本生產之流通。即計利息。勻算三釐。亦多益七千萬圓也。故省金銀之用。而大增國民本息。三也。若貸附圓滑。則紙赤紙流通便利。可增存放滙寄之信用。以便商務活潑。四也。現金有限。不足則市恐慌。有紙幣可隨時增發。以應市需。則可救市急。五也。故紙幣之體。本同存款。而其用則富伸縮之彈力性。若其大利。則似架空車道也。吾唐宋之飛錢。交子。會子。鈔票。在萬國之先矣。所患者。有虛紙而全無實金。以為準備。則民不信用。而價必日下。今之行紙幣。皆然。宋元之季。以亡其國。英蘇破產。為此。故後以為戒。必有法律限制之。若有準備。則便國便民。實為莫大之利用矣。夫紙幣準備。實應足額。一以備換。二以同價。三以信用。惟考各國銀行之恒例。大率取現金者三之一。或百之四十。以是又生保證物以廣準備之法。以增資本。又為架空車道之鑿地車道矣。故銀行必須常準備三之一現款。或百之四十。以供存款之提還。其三之二。或百之六十。則有公債票。股份票。一切公司股票。商業期票。借單。以為保證準備。足昭大信可矣。大約保證之物。凡二十六種。期票為上。公債次之。若公司股票。各國或用。或不用。惟俄則由國家銀行擔保之。而後行。蓋欲廣保證而增資本。不得已也。故各國之國家銀行。必定紙幣額。以三倍於準備金為至多。如德比荷班是也。奧匈則限百之四十。法則無定。英略不至倍。皆以保證準備充之。德則于三倍外。行屈伸制限法。以市價時有要需。許其多。

出紙幣。而課五釐之稅。日本亦然。最為良法矣。蓋準備五金一。而出紙幣一。固出紙幣之原理也。然人間實金。既不可多得。而民間母財。不可不裕之。以人情樂用紙幣。而不多索現金也。故可多出虛金之紙幣也。然紙幣以代實金者也。無實金則紙幣無所附麗。則同于廢紙而不能行。故以公債票股票公司票商業期票借票等抵押之。雖非實金。而其本原。自實金來也。惟時價有高下。故不能以實金計。而折低其值。為數成之保證。亦得充準備焉。若必須現金時。亦可低折而得現金。故謂為保證準備。創此法者。先自英倫。而後漸擴充變化之。以廣交通之母財。實為出紙幣之至良法也。吾國極困窮。欲增母財。欲足國用。而數十年來理財者。虛言搏節。只行硬幣之舊法。不爾。則妄慕新式。亂行無準備之紙幣。而不知立保證準備法。以廣交通之母財。此所以財政日困。幣制日紊也。

雖然。吾國今欲行保證準備。以廣民間之母財。與足國用。亦不可得也。吾國公司極少。又乏信用。股票皆未流通。國家又無公債。商業期票法。亦未大行。然則吾國銀行。惟有借單契據。可以為保證準備。此外無有可保證者。而紙幣至濫。亦必須依有保證。乃能行之。然則吾欲多發一紙幣而不可得也。若如今所濫發者。絕無準備。寔是不換紙幣矣。近之則鈔價必落。落而不收。必至如元末之一鈔值三錢矣。遠之則資外人以大發紙幣。而收我實金。積欠則全國空虛。國庫只餘一束紙而已。豈不極危哉。則由未識行公債法故也。不行公債法。則民

開母財無從而裕。保證準備無得而行矣。不徒為國用計也。

各國以公債為國民蓄積之大利。而競獎行之。英為最先。一八八年。凡三十九萬萬磅。法公債。當與普戰後。至九十萬萬佛郎。蓋人民以財產之重。信個人。不如信國家也。人挾公債。得以抵押流通。而又有利息也。若銀行。則尤賴公債為保證準備。可以多出鈔幣。其事尤要。此所以大流行也。吾國未獎導銀行。未知公債抵押之信用。且可為多出紙幣保證準備之必要。則公債實為無用物也。而徒以公債強民。若昭信股票。則且並本位乾沒之。是同於強迫民捐。安得不望而生畏也。

今欲多出紙幣。以裕母財。而足國用。非有保證準備不可。欲行保證準備。非有公債不可。欲行公債。則有道焉。非強民為之也。如前說用美日之法。令國民銀行。出其資本十之若干。以買公債票。而許其自出紙幣行用。則彼銀行未有絲毫之虧也。而有邱山之益。則公債可以立消流矣。且爭購之。而不勞強迫矣。行公債愈多。則國民母財愈足。而銀行之保證準備立矣。一國之消公債。亦有合宜之中數。多則價低。此為今日言之勿泥也。國用自從之而足。不待言矣。今人皆仰望於外債六萬萬。吾謂不如望之內債五萬萬也。行吾法。則內債易集矣。今請發公債票。以五萬萬兩為額。年息五釐。以無期償還法行之。夫吾國人聞無期償還法。或驚疑而卻步焉。然公債者。以備國民流通。而非為永藏者也。若如中國民間借債舊法。不

能流通抵押轉售者。則必須早早償還宜矣。公債如不能流通抵押轉售者。則公債為無用之物。不能大行於國民之間。而各國不競行之矣。甚至若英美馬。欲還與國民。而民不願者。何哉。公債者。月日流通轉售。非永在一人之手。其須款也。則抵押轉售於銀行。其高下皆有市價之一定焉。故國家之償還與不償還同耳。皆於個人之藏公債者無預也。國家雖不即償而國家銀行。遇公債太低時。亦復收而高漲之。故不慮其太低。故公債者。同於市面之實金。國民公共之物。何須償之。若償還之。則市面少此金額之流通。國民之生計反減矣。但為國家理財者。或憲納息太重。故欲償之。而減輕國家之負擔。無尚須量市面之金額足否。必勿使金額不足。擾及市面。乃可償之。不然。以英美之富。而欠公債數十萬萬何為者。豈其力不足哉。夫亦可思其故矣。

五萬萬公債票。不勞國家之自發也。交之國家銀行。聽其發售。國家銀行。既有此五萬萬之公債票。為保證準備。即可出五萬萬紙幣。以繳交國家。然國庫即託在國家銀行。一切支發。亦在銀行任之。故語其名也。銀行買國家五萬萬之公債。而償國家以五萬萬紙幣也。語其實。則公債紙幣。皆仍在銀行。自為流通。國家即銀行。銀行即國家也。但數部另為戶口而已。就其數而驚之。則國家憑空發五萬萬公債之多也。銀行能憑空繳五萬萬紙幣之多也。就其質而核之。則國家與銀行。皆以紙易紙而已。但以紙易紙。而委曲重疊其法。國家即憑空

得五萬萬之用。銀行即憑空得五萬萬之保證準備。民間憑空多得五萬萬之母財。以供運轉流通於國與民。皆得無量大利。豈不異哉。則公債之妙用為之。以一舉而三善備焉。然非有穩固信用之大銀行。則紙幣不能信用。公債不能銷售。亦無當也。故須有萬萬之資本。三萬萬之準備金。而後發此五萬萬之公債。乃能信用而推行焉。故本末相資。首尾相應。內外完具。然後收此大用。歐土各國之小國寡民。而能足國計。以裕民生。或大國敗後補其衰敝。振其困絕者。悉用此法也。俄之槐脫。奧之布黎士的。意之廬薩。志是矣。夫公債之有用如此。何不更多發乎。則當量民力而為之。國民初消公債。未能驟多。他日必可更多。今則尚未能。一旦銷售此五萬萬之多也。俟其盡銷後。再發公債未遲也。且亦當少留餘地。以與民間之股票。及公司票發達。以為保證準備也。

若今國家銀行未成立。則公債票自政府分交各省縣。發與各銀行買受可也。前議每銀行納資本四之一者。以民信未孚。又未能通例意。故照美新例至少者行之。若日本例。初定納資本十之六。後改定納資本十之八。他日見利。國民信用。亦可照日本例十之六。或十之八行之也。日本行之。而國民皆喜躍而得利。吾國初辦。或納資本十之五亦可也。

今吾國理財。統籌全局。應用金額若干。紙幣若干。準備現金與補助幣若干。此最難定矣。歐美與吾。太不類。請以至近之日本比例而議做之。日本近者財政發達。與我國今情。相隔亦

遠請以日本明治三十年初改金主幣時比例議做之。其時正金準備九十八百二十六萬一千四百七十三圓。日本人口四千二百七十萬八千二百六十四。發行紙幣二萬萬二千六百二十二萬九千〇五十八圓。是時盡收大銀圓。其新舊小銀圓值三千九百六十五萬六千四百二十圓。銅錢值一百三十五萬圓。每人均計用主幣二元半弱。用輔幣一圓弱。合計人用硬幣三元半弱。用紙幣五元弱。若以吾人口十倍日本推之。則吾紙幣應發至十五萬萬。主幣準備應存至十萬萬。若七萬萬兩。通行硬幣。應至四萬萬元。若三萬萬兩。乃可各國用補助幣多寡不一。大約富國多用。貧國少用。英六圓。德國四圓。法國三圓。而俄與日本希臘不及一圓。惟班用至五圓。葡用至三圓。此為變例。我民生計程度不及日本。我今亂後尤貧。或謂吾國人口不過二萬萬六千萬。亂後飢寒水旱死者無數。今半計之。依其明治三十年幣制。暫加五倍。以應時需。則現金準備至少應有三萬萬四千萬兩。紙幣應有八萬萬兩。每人均二兩計也。補助幣應二萬萬兩。每人均計半兩也。合共十三萬萬四千萬兩。試先行之。若其不足。乃再做法。至是購收現金更多。或可多借於外債。則增出紙幣可也。既大用紙幣後。人情共信。輔幣可日減。不必增鑄。即必需之。是時銀行呼吸靈通。欲增輔幣與紙幣。至易為矣。惟日本三十三年。準備金減至六千七百萬。三十四年。亦減準備金至七千一百萬。即三十七年。準備金亦減至八千三百萬。紙幣增至二萬萬八千六百萬。蓋其保證



準備多故也。吾今發八萬萬之紙幣。以五萬萬公債為保證準備。以三萬萬為正金準備。必不可少矣。

今即定以三萬萬為準備金。銀行資本一萬萬。外債二萬萬。共三萬萬計。以八萬萬為紙幣額。以二萬萬為補助幣額。共流通之幣。以十萬萬兩計。大約不能少於此矣。法國敗於普後。禁行實金。惟用紙幣。西班牙于非利賓敗後。其馬德里京亦禁行實金。惟用紙幣。暹羅改行金主幣。亦禁行現金。而用紙幣。今日本幾幾同之。此各國之成例也。吾今經軍興後。可據此例而行之。其于實金。則國家搜購之。而禁民間之通用。務保全之。勿使輕易外溢。但以紙幣通行。惟輔幣可用銀銅之硬幣。而哀多益寡。國家銀行以時操縱損益之。國家銀行發行此八萬萬紙幣。先以五萬萬繳交政府。置公債票。亦非即交也。政府需用時。隨時支之可也。吾國舊幣之亂甚矣。非盡收之。即有銀行不能理財。政府所先着手者。莫如劃一幣制矣。凡全國舊發之紙幣。舊鑄之銀圓銅元。應限期一律收回。先提四萬萬兩。收回舊幣焉。聞銅元舊值三萬萬元。舊銀未知實數。惟舊部稱大圓四千餘萬。小圓一千四百。外幣八十餘萬。今亂後流于外。必不及此數。其紙幣之數雖難知。舊時各省多自發。但東三省已三千萬。今政府謂軍興以來。軍債已三萬萬。然實計之。亦不過數千萬。合此兩數。以一萬萬兩之紙幣。易之大校可盡。若銅元易回。雖有大虧。然銅質即可再鑄。若銀圓購回。即可為準備金。各國

易行金幣時。銀多漸不用。鑄二萬萬兩之輔幣行之。度無不足矣。政府既有借款一萬萬兩。一面趕鑄新金幣。趕印紙幣。皆以兩計。幣成發于全國銀行行之。即通禁舊幣。凡舊銀幣紙幣銅幣。既禁而不用。自易收回。計近之大都市中。一月易畢。遠省窮鄉。三月皆易畢。銀圓鎔為塊。除再鑄補幣外。以供準備之用。合北方銀錠計之。當可多得若干萬萬為準備金矣。然則政府以四萬萬紙幣。舉舊時銀幣銅元紙幣。皆可盡收。令數十年積弊。一旦摧陷廓清。比于武事矣。除收舊幣為以紙易紙外。餘且可為鑄新幣。及準備之大用矣。且行兩數之幣。則舊圓數之幣。皆無可用。勢不能不盡數繳易。是于收全國現金。尤為弊絕風清。網羅畢舉矣。夫吾國所最難有現金也。今行兩數之制。則可將舊幣全收。幣制永定。準備增多。信用昭著。豈非善之又善者乎。此四萬萬紙幣。除以易紙幣之無用。墊銅元之大虧。及墊銀幣之微虧。與改鑄銀銅各幣費。粗舉大略。作為去二萬萬外。尚餘二萬萬。以此二萬萬。為勸業興業銀行之資本。及購債票。餘一萬萬。充政府之用。則公債紙幣之子孫十億矣。

政府今所宣告。謂今歲國用不足。凡三萬萬有奇。財政長布告。亦謂不足二萬萬八千餘。故全國震驚。外人益疑而相難。然實核之。則未然也。蓋執政在行路中。事忙無暇細核也。查前清預算支數多謬。所開海軍一萬萬。徒供親貴之糜費。除購船實款外。可即甚多。郵部支至五千餘。主比宣統三年之二十三萬。加倍尤謬。外度二部。亦多妄支。冗員千數。薪水人數

百。皆在應裁。而籌備之二十四百萬。亦非要務。合應裁數千萬萬。陸軍四千萬。計二十四鎮。每鎮百五十萬。實浮支三十萬。合應即七百餘萬。况此二十四鎮者。今多散遣者乎。其他若再核實所出入。不止此數。若舊債之息五十萬。前朝預算已開。不須重出。至四國借款。所稱改幣實業。與粵漢川漢鐵路三者。皆未有交款。惟郵傳借正金銀行。及津浦所借之三百萬。與各省新借者。亦無新息二十萬與十餘萬之多。即連外債五十萬。已有海關存款足支矣。若夫遣散軍隊。事為最要。然前朝預算款。已有十三百萬。今之兵數。或稱八十師團。或稱六十師團。然各省師團皆號稱多數。而非實額。鄂號八團。而實六團。蜀號六團。而實五團。各省同之。今非與外競之時。無須多兵。若核實散遣。僅留前清額之二十四鎮足矣。散兵人給二月之餉。每散一團。僅費廿四萬。若散三十六團。共八百六十四萬。尚餘五百許萬。供足恩恤之費。即有不足。與夫賠商民。及規復建築皇室經費。則前預算籌備之二十四百萬。儘可給之。亂後歲出。或減三數千萬。然可以各部裁核款補足之。則出入大概。必可相抵。若綜核之。尚大有餘。然則無可適適驚也。但當亟行弭亂。恢復秩序。則稅入足支所出。今所重要者。在統籌全局。為新中國奠丕基耳。今但當搜求現金。極力保藏。以為準備。而流通紙幣。行用于國民。以噓枯吹生。政府之五萬萬紙幣。除以一萬萬購回舊幣。及銅元之虧外。有二萬萬以為勸業興業銀行。尚有一萬萬兩。以辦他政。則凡嚴警察。備法官。通道路。查王田。營鐵路。

輪船經營蒙藏之要政。無不可舉。恢恢乎游刃有餘地矣。尚何舉國患貧。仰乞于外哉。何以必鑄行金主幣也。吾國幣制之亂極矣。銅元盛行。數在一百二十萬萬上。又復新舊銅錢並行。害在民間。降為銅主幣國。一也。銀塊之錠。權量之兩錢分毫。與銀圓角並行而不劃一。隨地各異。幾為無主幣國。二也。新圓與舊銀圓並行。中國銀圓與各國銀圓並行。銀水火色。高下不同。市市各異。三也。權量四十種。處處不同。四也。銀紙由銀行各出。不歸總于國家。亦由各國銀行各出。無主幣于主國。五也。銀價日低。而不以金為主。聽外人操金價之漲落。而內商無權。仰命于外。幾同投機。商勢危險。六也。既無主幣。猶無尺度。不能量物。莫權輕重。舉國不知所從。即有銀行。無從措手。七也。幣制之紊亂。至此極矣。若不改定金幣以為之主。而盡收舊幣。則一切幣制無從起。一切財政亦無從理矣。近人亦多知舊幣之亂。而易幣之利。思易舊幣。苦于無款。無從變易。蓋德人勝法。日人勝我。得賠重款。乃易行金錢。與人則賴舉債而後能易金。金則四海困窮。安所得易金之巨款乎。或做照印度呂宋。行虛金之策。則彼二者。皆有主國。故虛金可行。我則萬萬不可。惟今既有資本準備之萬萬兩。又有借外債之二萬萬兩。必宜立鑄金錢。以為幣制之主矣。且近年來。萬國皆已變金主幣。遠之窮國。若突厥波斯墨西哥。皆已變矣。近之日本印度暹羅南洋非利賓。皆已變矣。惟我中華一國不變。夫豈能以一國而受廢銀之下游。聽金主之操縱哉。然則不欲行金主幣乎。大勢交迫。又

烏可已。惟同一變金而應用金單本位。或時行本位孰宜。主幣之輕重宜如何。金銀之比價宜如何。輔幣宜如何。衆論紛囂。可商榷而得所折衷焉。

一吾國可照美法。定為跛行復本位。定金銀比價為二十五換。以吾國金少銀多。銀亦宜充準備。故依跛行復本位也。

一請定四分純金為一金圓。折計舊銀一兩。以為主位。查美以四分金為一圓。日本以二

分金為一圓。然七錢重之銀圓。即法之五佛郎也。歐人今皆久廢不用矣。奧國于重二錢七分之佛羅練士。今亦廢而改用錢三重之佛郎。乃至日本名雖為圓。而國中之銀輔幣。只用半圓以下。且改輕為二錢八分。且當改金幣之初。即將七錢重之大圓。一萬六千萬。盡行購回融銷而賣之。故除美洲產銀。用此七錢之大圓外。大地萬國。無用過三錢重之貨幣者。惟俄之盧布。印度之盧卑。最大矣。吾國今始變新幣。豈可于人廢棄者而復摹效之一也。且我國數千年用兩錢分釐之權量。成俗久矣。即今已變用圓。而全國商店。人家之簿記。舊日之債券。皆承用兩錢分釐而不改。即今借外國債之進支。亦用兩錢分釐之數。若兩之與圓折計。則甚繁而不便。二也。夫幣制輕重。本不可依于權量。以致泥守難變。然初變之始。必依權量。後乃棄權量而獨行。故雖變法。民便之而不驚也。即英之磅佩士。德之馬克。亦皆古之量名。今乃為幣名耳。況以銀兼為準備。更不能不定金銀比價。則權量愈不能廢。今以四分金

為一兩。以金為主。實是獨行。但初時為銀比價。俾舊之銀幣。有所遵循折衷。皆以廢銀收之。若舊幣盡收後。舉國皆行新幣。則兩錢分釐之數。久自忘之。自然廢矣。至時定行金單本位。可也。今先可承舊。令民便而不驚。豈不甚易。三也。更有要者。今方舉全國舊幣而盡收之。若新金幣。亦依七錢之數。與舊無異。則舊幣難于全收。若行用兩數。則與舊幣圓角之數絕殊。人皆無用。不得不售易新幣。以此迫行新幣。而廢舊幣。其勢至順。以此搜購舊銀為準備。其事倍易。四也。故竊以為新變幣制。必以兩計。而萬不可以七錢之元計也。既以兩計。則從美以四分為一兩。約照今金銀比價二十五換亦為得宜。何也。以今金價太貴。銀價太低。吾國三十餘換。其虧太重。近者印度突厥。皆行用二十換。吾欲倣之。惟配折以兩。計數不便。美國與吾對海。交易既大。不如直用美制。以四分為一圓。但吾銀向來久低。難于驟昂。故彼以四分金。抵一打拉銀圓之重。七錢者。吾以四分金。抵重一兩銀者。及舊幣既收。久而久之。兩錢數。忘盡。則吾之號一圓者。與美一圓者相合。他日于一二錢之輔幣。改鑄稍輕。同于美之角。則吾幣制。與美平等。無異十六換矣。竊謂今改金幣之制。莫良于是矣。四分之金主幣既定。則鑄四分純金之幣為一金。增鑄純金二錢者為五金。當五兩。純金四錢者號十金。當十兩。發出紙幣亦同。名曰一金。不名曰兩者。今後來易于去權量也。凡各國始變金幣時。皆行用小金。美國昔亦有一圓之金。當一打拉。法有五佛郎之金幣。突厥有二十七啤亞士打之金。

幣。即當一打拉。五法郎者。瑞典有五克郎之金幣。皆可為法而採用之。他日金幣制大定。或亦如美。專行五圓十圓之金。而收回一圓之金。無不可也。英號稱金磅。而行金磅。名實皆正。德法記數。號稱馬克法郎。金雖無之。猶藉銀輔幣為記號。各國皆然。惟日本以圓記數。而金銀主輔之幣皆無圓者。但紙幣有之。雖未嘗不可行。然無其實。而稱其名。未見其正也。今不從。

四分金主幣。既定比價一兩為一金。則銀銅之輔幣。得可而推矣。

請定銀總重一錢。純重九分者。為一銀錢。以十錢易一金。

銀總重二錢。純重一錢八分者。為二銀錢。以五錢易一金。

銀總重五分。純重三分五者。為半銀錢。以二十錢易一金。

請定銀重二錢者。為二分錢。當二十錢。以五十錢易一金。

銅重二錢者。為一分錢。當十錢。以百枚易一金。

銅重一錢者。為半分錢。當五錢。以二百枚易一金。

銅重七分者。為二釐半錢。當二五錢。以五百枚易一金。

銅重四分者。為一釐錢。值一錢。以千枚易一金。

惟美法銀多。難于收回。故行復本位。且慮復本位難于維持。恐價為強定。易作幣。多出偽銀。

則直行金單本位。直以四分金為一圓。鑄為金錢。兌以紙幣。值金一兩。而不明定金銀比價。聽其自然漲落之勢可也。如此尤為直捷便利。但以四分金為一兩。最于吾國為宜。而必不可用七錢之圓耳。

何以必搜購金銀也。凡用紙代金之義。只有信用而已。信用之極。數千百萬之金。可以一紙得之。夫豈一紙之能信用至是哉。蓋有儲金以準備其來取也。既準備其來取。則可不取矣。警練兵者。日準備人之來戰也。既準備其來戰。則可不戰矣。故治國者。雖保和平。不能不日嚴武備之容。欲昭信用。不可不日預準備之金。夫紙幣者。不能出國境者也。出則無用。挾紙一卷。固行于大地萬國。而無損礙者。其惟英美之紙幣乎。美之紙幣。非惟流行外國而已。且出高水以爭之。則信用之至矣。遊于華盛頓之造紙幣廠也。故紙如山。崇墉梯比。皆疑為書肆也。女工三千。印聲登登。跋來報往。燒舊寄新。郵寄紛紜。車軫接輪。則全美數千萬萬之產貨。以漲天塞地者。在是矣。嗟夫。何其紙力之宏遠巨大如是哉。遊于費登地費之金庫。則金銀為壁。盈千為磚。凡十餘萬萬焉。保守藏局。非大凶荒。不少癸也。其于藏金。不動如山。故于紙幣流通如海。蓋紙幣持其化身耳。以吾國之用金貨。而廣土眾民如斯也。區區二萬萬。何足以廣信用而澤枯骨哉。故必如美之所藏焉而後可。則大搜購金銀。其最要也。購于外國。恐其價漲。然則惟有搜之于國民而已。吾國民向來知有家。而不知有國。今者危亂困窮。則



國之由。與其發憤為國民之損。而政府隨收隨支。隨支隨盡。無救于窮。即無救于亡。則愛國而未知其道也。知愛國之道者。盡輸之公。而其私不失分毫。易之于國。而于己反生大利。則莫如國民以金銀質塊。售于國家銀行。斯中國大富矣。國民被潤澤。而大豐美。與美爭衡矣。蓋吾國若有十餘萬萬之實金銀。以為準備。則公債更可多發。紙幣亦可多出。以應市面之用。而適其宜。然母財之豐。豈非專視貨幣之多寡。貨幣之為物。少因病。多亦病。固有中數。今但極言之。不必泥也。母財豐溢。則農工商礦。莫不興舉。雖故不富。安得而不富。即彼美國。今以富力雄于萬國者。而在前四五十餘年。南北戰爭。軍需日百萬。無所出。鐵路未築。道路未通。農工商礦皆未開。非與吾今中國同哉。曾幾何時。而已騰歐。駕英也。夫國家既特禁實金。而通行紙幣制。則賦稅俸餉貿易。莫不用紙幣矣。國民藏金銀者。自首飾器用外。無所用之。若售于國家。則不失其價。可為賦稅貿易之用。未損分毫也。而國家得而藏之。則以不用為大用矣。夫民國者。國民之公產也。譬之族姓之祖嘗也。祖嘗豐則子孫分其祖。入亦豐矣。故謂藏之于公。而私己不失分毫。交易于國。而身家反生大利也。吾國民不知此義。則中國難富。難強。窮乏易亡。吾國民知此義。則中國之富。可以期年。即其強不待十稔也。此非政府數人。銀行數人能為之。當合全國民共為之。而後可致也。

一搜購之于國中之銀行。當押金銀店也。此三商業。皆金銀之滙聚。而于國家銀行。皆為股

本。如一家然。應令銀行當押。凡有以金銀存放者。皆繳售于國家銀行。惟許留新補助之銀幣。以備行用。其當押遇有金銀器當斷者。皆售于國家銀行。不得私售與人。其金銀店。遇有以金銀器物首飾找易者。除本店須用外。餘皆代國家找易之。交其近地組合銀行。取回幣價。而存繳國家銀行。其金銀首飾店。應用金銀若干。許購于正金銀行。夫計定用兩數之新幣。則一切之舊幣必無用。既可立行盡搜。方今經亂後。人民困窮。金銀首飾器物。實押于當押。而不能贖者必多。若一以歸國家銀行。所獲無算。

一搜購之于各金銀礦也。凡全國金銀礦產出之金銀。必繳售于國家銀行。不得私售與人。

一搜購之人家也。中國雖窮。而全國之金銀實不少。金則婦女首飾尤多。若改行金主幣。金價跌至二十五換。人民必大受其虧。則大怨矣。南洋改金幣時。但星架坡已虧三千萬。故今政府宜預宣布全國以改金幣之期。而許特照時價三十餘換購之。則改二十五換新幣流行時。人民不虧。而可不怨。國備金。益得充盈。即可以購得之金。鑄金錢焉。非一舉而三善備乎。吾國更有要義。金之為質。實為幣主。萬國同之。吾國向不以為幣。故金礦不開。徒供器物首飾之用。故金箔之虛糜日甚。而金乏。加以近者萬國交通。歲流于外。若不改易舊俗。力保實金。以為準備。則中國無富國裕民之望矣。日本婦女。不用釧鐲。費金甚少。歐美金本富

溢而首飾但重寶石。不貴金銀。我國以金為至需要之時。而人民婦女。專糜金為首飾。金箔之用。至可惜也。今激厲國民。空損其財于國。何如激厲國民。勿糜其金而售于國乎。但使全國婦女。不用金飾。全國國民。不用金箔。皆售于政府。民無少虧。不待捐捨。而政府以為準備。可以大擴財政之紙幣。可以厚增國民之資本。百業皆興。我國富于金礦。不三數年。大出其金產。以與美國爭勝矣。至是富者雖為金屋可也。且首飾尚華。故歐美重寶石與珠。以為首飾。視用純金者。為鄉曲樸粗之物。試以寶石與金比較。寶石五色相宣。異光陸離。錯雜之美。視金之一片黃色。實太樸矣。若銀之賤。歐美人只為器用。不充首飾。故富者欲競首飾之美。豈知人用金銀。反非美重也。何可虛糜之。以失國幣乎。竊謂寶石產自外國。不可好尚。吾國向重珠玉。色至華好。今歐美上流。多捨鑽石而佩珠玉矣。吾國富家首飾。若好華美。宜專用珠玉。共棄金銀。一轉移間。而金與銀。滿于國家銀行。中國母財。不可勝用矣。此所謂化無用為有用也。事關國計。雖行之禁令。亦義所宜然。惟由報館為文鼓動之。由女士倡首飾用珠玉。不用金銀。俾國民自然易俗。婦女不帶金。國民不用金箔。盡收之于國。然而中國不富。國民不富者。未之有也。三年之後。可復使金銀偏地矣。若不行此。則中國缺乏金銀。全流于外國。民糟糠不飽。將為人奴。尚何金銀首飾之足言。印度婦女手腕釧。以數十。而永為人隸。同一金銀。視其用如何耳。昔宋人之不龜手藥也。有以為泔泔洗。有以為破國封侯。日本

以金為銀行準備。而國富強。吾國但以為女飾。而國貧弱。吾國人何擇焉。

一搜購于華僑也。分設正金銀行于美之紐約。或三藩息士。高加拿大之灣。高華檀香山之漢那盧路。澳洲之雪梨。此四地者。華僑至多。而用金之國。昔但美中歲滙逾九千萬。今人少減滙亦必減。然合加檀澳計之。歲必近二萬萬弱。若吾有銀行。滙水稍高。接其滙兌。則自吾國發紙幣與之。而在彼地購易金塊以歸。一轉移間。而得實金無量矣。若慮外人滙劃不足其究也。將必以實金彌之。否則終流于外。則吾有萬萬巨款。存放外國銀行。可以抵之。且至此時。吾庫已充實。更可昭信。或可多借款貯外。以益張吾信力矣。南洋銀行。不行用金。而富人金器最多。盛衰起落極易。暹羅華人二百餘萬。潮人人盛。瓜哇。則閩人不多。若在暹之濱角京。與星架坡。瓜哇之不打喂。緬甸之仰光。開設正金銀行。收其滙兌。收其銀。並購其金。此則次之。然須候銀行財足。乃可次第及此。合數法行之。吾藏金大充。信用必著。長袖善舞。得以發吾廣土眾民之力。與英美競爽。豈復患貧哉。

一聽人之自由鑄金幣也。各國皆有此例。凡國民欲鑄金銀幣者。可託造幣局鑄之。政府但收其鑄工之費。而國家多此金錢流通矣。國家既通行紙幣。則終收于國庫。而可多準備金焉。豈不一舉而三善備乎。

何為立組合銀行也。今銀行最新完備法。莫如組合銀行。自加拿大創為也。各地都邑城市。

有銀行若干家以上者。各出資本十之若干。以成一銀行團。是為組合銀行。各銀行公選人任其事。以時公議之。凡金融之高下。物價之騰落。皆考求之。各銀行資本準備之厚薄。商務與需要之多寡。皆報知之。各銀行須增減其幣。以應時需者。請求紙幣于中央銀行而發與者。皆由組合銀行代發而監督之。其有虧敗。則組合銀行分償其若干成。如其資本之數。以其分償也。將累及組合銀行。故組合銀行之監督各銀行甚密。而其資助各銀行亦甚得其宜。自立此法。加拿大銀行之倒閉者甚少。民間之受益甚多。美國慕其法之美而意之良。各市亦多師其制。爭立組合銀行焉。合各市有銀行十家。其資本在五百萬以上。得立組合銀行。吾中國土地既大。道路不通。京師之與邊壤既遠。隔邊縣之與省會又遠。隔各地銀行之與中央銀行也。欲呼吸交通。以時應其需。其道無由。其發達亦無由。今若于各省府大城市之有銀行。銀號錢庄若干家以上。令其按照資本額出十之若干。以為信用組合銀行。照銀行通例。實收半數。雖號收四成者。實三成也。略分三級。省會組合百家。資本百萬以上者。為上級組合銀行。其小省邊僻不及格者。亦得附列為上級。其雖非省會。而能組合百家。資本百萬以上者。亦列上級。其為各府縣城市。組合十家。資本十萬以上者。為中級組合銀行。其鄉市組合五家。資本二萬以上。為下級組合銀行。其當押店。亦為鄉僻金融所關。許加入焉。上級組合銀行。求發紙幣。買賣公債。行用幣制。搜購金銀塊。皆直接中央銀行。而受其稽核。

中級近地者求發紙幣。買賣公債。行用幣制。搜購金銀塊。亦可直接中央銀行。而中央銀行稽核之。中級銀行遠地。則與各上級組合銀行交接。以便轉輸直達。若下級組合銀行。地近上級組合銀行者。于求發紙幣。買賣公債。行用紙幣。搜購金銀塊。亦可直接上級組合銀行。而皆受其稽核。其遠地者。則與中級組合銀行交接。而受其稽核。其組合銀行于各本店。尤得稽核之。凡各級組合銀行。皆以其資本金十之一。充中央國家銀行資本。或以其十之一。充正金銀行資本。或以其十之若干。買公債票。以為保證準備。具有放款則紙貯款股份票。期票。得為保證準備。應其限度。以十之七。或十之三。發以紙幣焉。

上級省立組合銀行。略猶美墨之州立銀行。有特重之權利焉。猶德國之聯邦六銀行也。亦少類英國之蘇格蘭十銀行。阿爾蘭六銀行。得特別發紙幣焉。以聽其應各州縣之請求。以供不時之需。惟紙幣簽名。由中央銀行節制消息。與德同。不如美各州之恣肆。不如蘇格蘭阿爾蘭之獨立也。酌于墨州立銀行。德聯邦銀行。以助國民之增本。凡省募公債收國庫。皆託而流通焉。縣市之組立銀行。以助縣市人民之增本。流通。雖無省立之大權。而一縣之募公債。及國稅地方稅之收入。託焉。鄉市之組合銀行。信用雖小。而一鄉之募公債及國稅地方稅。亦重要矣。其將來興業銀行可託者。或改易之。既有若此。非常大利。則不勞強迫而爭組合矣。

各組合銀行可常貸與各銀行本店。其可信者。務優助之。務如其資本之數。或增數倍而藉核之。其不足而需款者。隨時補之。以應其急。其有虧敗倒閉者。則組合銀行。償其若干成焉。其組合銀行之股票。可作準備。可分押可分售。但押售後。其本銀行所貸原本之幣。與其權利。失否。由各組合銀行相機定之。不能議定。而必有情面存焉。

或慮信用組合之法。雖佳。而近于強迫。則不可。是大不然。夫各小銀行。以一資本。可化增為組合銀行。一利也。又可化增中央國家銀行。二利也。民間貸回紙幣。多如其所出之本。或遇優之。則轉運不虧。三利也。時需緩急。他人不能信用假借。而已所分出之組合銀行。易假貸以應急。四利也。銀行虧敗倒閉。吾國所深患。故人多託款于外國銀行。有組合銀行。以償其若干成。則人間易于昭信。五利也。組合銀行。勢力大而信用著。易獲溢利。各本銀行。可分得之。尤為意外之溢獲。六利也。中央國家銀行。操全國之財權。立于不敗之地。可出保證紙幣。大利不可思議。而民間各銀行。可與組合銀行。間接而為股本。其溢利。則分于組合銀行。仍分與各本銀行。七利也。民間不費一文。但一轉移間。而為中央銀行。及各省縣之組合銀行。股本。與國家省縣。大生關係。八利也。中國銀號錢庄。資本薄弱。人難昭信。最為銀行之忌。且分店多。則用工人多。亦為虛糜之費。故美日國民銀行。皆限其資本額。其村鄉三十人以下者。至少在二萬五千元以上。即今日本銀行家議論。尚日勸各銀行之合併。而合併銀行之

事亦日有聞。今驟觀吾國人以合併銀號錢庄其事至難。以人民為銀號錢庄者。多非合股。但一、二家賴以為生。勢難一旦公之于眾也。惟今倒閉者多。人情亦畏其難矣。若有組合銀行。則信用大而資本厚。各小銀號錢庄勢難與爭。自漸即于沙汰。是不啻各小銀行之皆合併也。大利九也可以代收國稅地方稅鄉稅代募公債。既增體面。尤有大利。孰不爭組合之大利十也。有此十利。人之所樂。亦何勞于強迫哉。以上專就各小銀行之利言之。若今吾國中央銀行。最要首在發紙幣。售公債。搜買金銀。購回舊紙幣。然皆難下達。况國土廣莫。假之吏手。則凡百作弊。何況金銀託之各小銀行。則資本極微。難于信用。若中央銀行。多分支店。固各國之通例。然在吾國。則支店尤易大作弊。大清銀行。其前車矣。故中央銀行。欲大改革。建設行。茲數者。其道無由。不得其良法。則無一而非作弊之媒。益信用之失。而國計遂不可挽。苟各省府縣鄉。皆有此組合銀行。則中央銀行。一切託之。如中央之支店。至穩而可信。大利十也。以上就一私人興公國言之。尚非組合銀行必不可缺之圖。其必要而不可缺者。則以吾國土地太大。而道路不通也。歐土各國。鐵路若織。全國皆一日之程。日本亦無過二日。程者。吾國邊遠。距京師以數月計。距省會以三、四十日計。各地銀行市價。有須大增貨幣。或市價低溢。餘貨幣。安能于數月數十日之程。而待救于中央銀行。或存之于中央銀行乎。中央銀行。應其求而發幣以救之。到時已成無用。若存于中央銀行而欲取之。急時又不可得。



然則中央銀行。只能為國。不能為民也。邊遠窮困。應拓利源。應助市用。應助邊用。孰從而得之。今有組合銀行。代中央為支店。縣鄉之金缺乏。而市價多煩。則求過于供。得以發幣立應之。縣鄉之金溢餘。而市價跌落。則供過于求。得以存放其餘金。而令彼小銀行有息焉。然後邊遠有挹注之本。國家得呼吸指臂之用。足民而後國可富。則利莫大焉。十一也。若患組合銀行之亂發紙幣。若美之州立銀行然。則用墨制。必須中央銀行簽名以限之。應用時。則銀行監查官。電請于中央銀行。得許乃能發用。仍須監查官。與地方長官。國稅官。各持鑰開之。公同核發。照德日制限。屈伸法。課以五六釐之稅。其時價已下。無所須用。復繳藏之。銀行監查官。與國稅司長官。各執其鑰。無得妄發焉。吾國土最大。道路最不通者。舍此莫由矣。我國各地。銀號票號錢莊。皆有組合之公所。皆有自治之法。規公議銀市時價。及交易鈔票。法章甚嚴。故以金銀關係之重。國家毫不監督。絕不干涉。而能成其業。今以上海漢口考之。山西票號。則有滙業公所。餘則為南北市錢業公所。漢口及各省皆然。廣東則有銀行會館。法規皆公訂。並行。北京珠寶市。則有錢市。然則組合銀行。乃天然之事。吾國先創行之久矣。但章程未精密。推廣未宏大耳。今若因其滙業公所。錢業公所。銀行會館。組合之舊。為之改定條例。悉照加拿大美國組合銀行之例。令各之號錢莊。更增集資本。公選董事。其省會大市。有過百家。或數十家。資本過百萬者。許為組合銀行。中央銀行。付以代辦之權。其縣鄉十

數家以上組合者。付以縣鄉代理國稅國庫。及公債之權。則一轉移間。而組合銀行之制定矣。蓋有所因。而最易為功者也。中國銀行。通流全國。乃至蒙古新疆。竝設支店。且信用久著者。山西銀號為最矣。聞山西尚多藏鏹。未知然否。然山西幣辦理銀行之法。多與泰西閤合。惜不能擴大耳。今若能勸令山西各票號。合為一大銀行。資本必有數千。其規模既定。且可再增。則付以日本正金銀行之權利。令其分支店于倫正紐育巴黎。及雪梨灣高華漢那。檳路。及南洋瓜哇星架坡仰光濱角。令其募借外債。搜購金銀。以助中央銀行。實策之上者。惜山西人見不及此。今中央銀行。藉一官僚之信用。甚難矣。或直以為中央銀行亦多。要無論如何。以山西幣為組合銀行。實為中國銀行信用之大者。吾猶日望之也。今將北京上海票號錢庄開列。以舉組合之例焉。

北京票號二十五家

蔚泰厚	三晉源	合盛元	夫順祥	新泰厚	協同慶	志一堂
天成亨	大盛川	百川通	蔚長厚	源豐潤	大德恒	長慎湧
義善源	長盛川	蔚盛長	日昇昌	蔚豐厚	大美玉	大德通
義成謙	大德玉	存義公	協成乾			
北京銀號十八家						

瑞林祥

華豐錦

德成厚

勝稼

通和

恒祥慶

裕源達

萬義源

新泰

蘇裕源

中裕厚

萬源恒

華瑞

裕源

天吉厚

寶聚源

勝大

德恒

北京錢鋪

恒源

裕興

寶隆

義豐增

利和

振盛興

天豫

德茂

和順源

大興

萬益

天恩合

茂盛

恒利

寶興

興成

天興

源茂恒

義盛

寶興亨

德興

永源

天恩

永盛

天成

乾昇

恒興

義順裕

匯通

鼎盛

慶祥瑞

羅興昌

義長厚

天益泰

阜源

天增

恒盛

源聚恒

廣德

恒和

裕豐

隆茂

仁源

雲益

三益

復茂永

北德盛

茂盛源

協道

乾盛永

興順德

久恒

恒昌

德成

天盛

和益公

長發厚

泰興

萬和義

德泰

義興合

德益合

泰和

永和義

寶和

天德恒

中和

永和

和豐通

義豐

北義和

永順

天義興

東永興

德豐泰

成玉

三聚

聚元	同泰	裕泰厚	祥和	萬隆	天義	天中
恒大公	公益	杉元鈺	內茂盛	集成	大興泰	萬慶長
大新	茂盛	萬隆	源順	永和	永盛段	裕興成
永泰廣	通裕	大興	滙豐泰	復興	三合	錫聚
祥聚泰	會源	德恒益	鼎盛永	秉彝襄	寶興永	隆源永
義泰	震興	源和	阜豐	天和	天聚豐	萬昌
鴻豐	信義厚	萬寶金	乾德	天慶	泰興	永信
合和	萬利	利合	滙源	萬德成	和泰	慶豐潤
義和昌	元成久	萬裕	聚豐	信順恒	西正和	廣聚

共一百五十八家。今必有增減矣。以恒和恒利恒興恒源四恒為大。錢票自發。多至四五倍。甚或十數倍。皆無準備。故多破產者。

北京銀爐二十六家

萬聚	裕興	增盛	源豐	裕豐	全聚	復聚
祥瑞	恒盛	謙和瑞	聚豐	聚增	寶興	聚盛
益泰	增茂	恒康	寶豐	德豐	萬興	萬豐

德順 聚泰 同源 泰盛 寶源  
欲搜購現金銀則不能不令銀爐繳售金銀然鑄幣皆歸國有此後銀爐只為錢庄無復有傾銷之事矣。

天津山西票號三十四家

其信用大者二十家如左

大德玉 大德恒 蔚泰厚 蔚長厚 長盛川 百川通 協成乾

福成德 三晉源 源豐潤 大德通 大盛川 蔚豐厚 協同慶

志成信 大美玉 新泰厚 協和信 存義公 義善源

天津錢莊

振泰承 義成乾 天昌和 恒隆 和盛益 天祥茂 德信厚

瑞隆泰 瑞祥泰 恒德源 裕豐成 恒永 義慶昌 立泰成

盛興源 仁興茂 元昌 裕盛成 慶吉厚 元慶 德義厚

源和生 聚通恒

上海票號名二十二家皆山西有本店

蔚豐厚 合盛元 百川通 協同慶 蔚泰厚 新泰厚 協和信

大德恒 協成乾 大德通 志誠信 中興和 三晉源 大德玉

日昇昌 天順祥 蔚盛長 乾盛長 蔚長厚 源豐潤 存義公

大盛川

就中資本尤厚信用尤大者十六家

蔚豐厚 三晉源 百川通 大德恒 蔚泰厚 存義公 日昇昌

中興和 蔚盛長 大德通 蔚長厚 志誠信 協同慶 協成乾

新泰厚 大德玉

北市錢莊

同福 源利 慶餘 鉅豐 同餘 壽豐 久源

慎餘 同和 承裕 宏大 源餘 鼎康 瑞元

元茂 恒益 和康 鉅元 恒德 延源 森康

福康 宏元 源吉 鈞康 永康 永豐 仁大

壽康 彙康 志大 兆豐 竹大 義善源 怡大

厚大 北之益 衍大 協昇 元姓 崇餘 元鼎

瑞裕 餘大 瑞大 鎮昌 晉大 晉和 寶順

怡豐 鉅亨 正大 存德 永豐 寶和 永大

同福 鼎康 鼎源 竹大 寶利 協竹 源利

壽豐 承裕 源通 致和 瑞元 鉅元 恒一

元姓 瑞裕 久源 餘大 鎮品 鈞康 慶裕

宏元 順康 信大 厚大 源吉 會餘 義善源

仁大 同餘 和康 滙康 兆豐 豫源 怡大

衍大 瑞豐 元鼎 宏大 瑞大 元茂 恒德

晉大 森康 敦和 怡豐 恒興 晉和 永豐

寶順 忠大 宏裕 森源 壽康 慎餘 源餘

元豐 崇餘 福康 鉅豐 明德 鉅亨 永餘

正大 永康 存德 冷餘

南市鏡莊

安裕 恒泰 安康 元源 鼎興 義昌 乾元

鼎昌 厚泰 正泰 源成 慎和 嘉惠 晉元

大豐 嘉泰 聚生 鼎泰 元益 元春 鼎宏

元興 和祥 德大 元大亨 安春 文餘 順元

其資金信用在五十萬以上者十家

竹大 餘大 壽康 慎餘 承裕 延康 彙康

晉康 崇餘 正大

其資金信用四十萬以下二十六家

宏大 協餘 行大 鎮昌 兆豐 和康 仁大

鉅元 源吉 鉅亨 寶和 宏元 永豐 延源

源利 瑞大 鎰大 厚餘 晉大 協竹 元茂

元姓 厚康 福康 永康 寶順

其資本金二十萬者五家

義善源 久大 存德 恒餘 謙泰

漢口今燒燬後未知盡存否姑據舊銀號數以備考

山西票號

蔚泰厚 天成亨 大德恒 大德玉 恒豐預 乾盛亨 德和永

蔚豐厚 協同慶 存義公 長盛川 興隆金 恒盛茂 日昇發



蔚長厚

協成乾

三晉源

天順祥

永泰慶

日昇裕

新泰厚

中興和

百川通

蔚生長

協同信

新裕厚

志威信

大德通

合盛元

日昇昌

大盛川

永泰昌

漢口紹帶即浙甯帶

大豐

晉昌

同大

大昌

源成

德源

大成

信成

衡源

江西安吉帶

裕厚德

怡和生

義豐源

聚和福

惠怡厚

怡和興

阜昌隆

竹泰昌

義和利

江西南昌帶

裕大昌

豫元章

吉興永

楊裕昌

怡興永

益昌祥

徐春茂

復泰

均大昌

義生厚

恒裕

萬裕

楊裕成

宏昌祥

興茂

永裕

徽帶安徽帶

滙康

謙福張

啓大

恒豐

怡生

怡生隆

錢業本幫

益大 濟康 春興 豫 保太 葆昌祥 天福 順昌

慶餘 源生 鼎亨 福生恒 源茂隆 萬鑑 鼎森裕

同興裕 義康 裕德 益祥 厚生 源裕 茂亨

震隆 晉康 仁大 萬泰公 義盛 博泰 同茂泰

元泰 義厚祥 晉泰 隆泰 祥豐 義通祥 永豐

興泰裕 德厚泰 信順 厚記 全源 慎餘 鼎泰祥

有益 彤和 源祥 滙慶 晉安 衡康 德昌

利生 阜祥 和 福祥 慶昌 源益

錢鋪爐房

謙益 興泰 協順 公安 洪順 劉祥興 聚泰

復昌 同大 春生

錢莊

仁成 協昌 阜明隆 永昌祥 德厚福

設正金銀行于外也以借外債通外滙分支店搜金銀以為國家銀行之輔查歐土各國

借外債通外滙。分支店。皆以國家銀行為之。蓋資望極重。故自不拔。德帝國銀行。支店二百四十。蘇格蘭十銀行。支店千。英十五銀行。支店七百餘。加拿大三十八銀行。五百支店。日本國家銀行。少設支店。不與外交通也。以正金銀行代之。但表面則分而為二。推其用意所在。蓋以日本初創國家銀行。為一國金融所繫。若少有失敗。則全國財政。為之牽倒。故少立支店。不親擔借外債通外滙。俾可以永立于不敗之地。可謂至穩矣。惟通外滙。借外債。立支店之事。必不可少也。故另立正金銀行以代之。亦厚其資本準備金。以昭信用。資本凡二千四百萬。幾與國家銀行等。用為國家銀行之輔。蓋國家銀行如政府。而正金如出使者也。有居守者。有行者。各自為職。皆不可缺也。吾國初欲創國家銀行。無歐土之人才資望。宜法日本。另設一大銀行。民與國合辦之。厚其資本準備之金。至少亦須二三千萬。以昭信用。分設支店于紐約倫敦巴黎伯林以通滙兌。而調其高下。若滙價太高則引下之。若滙價太低則引高之。務令吾國不大虧。則不致以金融權聽命于外人。而俛首惟謹矣。其國有急。則在紐約倫敦巴黎募債。而不致以借債之舉。歸于國家。而危撼本部矣。又設分店于澳洲之雪梨。夏威夷島之漢拿。檳榔路。加拿大之灣高華。暹羅之濱角京。緬甸之仰光。爪哇之不打。及星架坡香港。與各通商口。滙兌皆通。購金銀亦易着手。吾今交通銀行通商銀行。皆不足以任之。或合併之。再增資本。或庶可耳。惟道路遠隔。廣設支店。稽核為難。流弊無窮。前大清銀

行。可以為鑒。為政在人。非才不舉。必不得已。初辦之始。先辦紐約銀行。次及巴黎倫敦。以通匯兌。而平金融之價。其餘以漸推廣可也。

一邊遠設特權銀行。以開富源。而便拓殖也。查英有蘇格蘭十銀行。阿爾蘭六銀行。瑞士有三十四銀行。德有聯邦十九銀行。今減為六銀行。日本有臺灣銀行。朝鮮銀行。北海道銀行。美墨有州立銀行。皆聽其自出紙幣。與中央銀行略相類。雖體裁各有不同。紙幣亦有保證。墨各州。則限以三倍。昔美有浪發至九倍者。今已改例限禁之。德美聯邦。事可無論。若日本臺灣等銀行。于正金準備。得發紙幣。保證準備得加倍其本。又行制限。屈伸法于市場。需款時。可多出紙幣。但抽五釐之稅。蓋以邊遠地。例難與中央交通。市價時有需要。不能遠請之。中央一也。邊遠地利多蕪。闢之則富源可殖。非藉銀行多出紙幣。不為功。二也。故了以特權。許出紙幣。誠不得已之宜也。臺灣資本僅二百五十萬。而大用已如此矣。朝鮮銀行。雖有濫發。然可隨時收節之。吾國自西藏新疆內外蒙古吉林奉天滇黔南甯瓊州打箭爐十二地。皆宜設特權銀行。厚其資本。或多或少。或略皆當以二百五十萬為之。政府以千五百萬之紙幣。再招本地人入股。半數則立舉矣。用蘇格蘭臺灣朝鮮銀行例。許其對正金準備。發行紙幣。對保證準備。發紙幣。加以限額。其市價需要時。亦用德日制限屈伸法。許其多出紙幣。而課五釐之稅。則嚴疆邊圍。地利可闢。富源日拓。農牧林礦。出產無窮。屯甲練兵。無事不可。

矣尤為今治邊之要也。

考吾國疆理至大。道路未通。中央銀行。萬不能以貫注之。實宜每省開一特權銀行。以資挹注。乃便于闢地利而厚民生。但開之太多。則中央紙幣不能操權。且滯消矣。且欲提挈全國金融。時其消息亦頗為難。故不如付組合銀行。以代辦中央銀行事。較易操縱。若夫極邊懸遠。則不可不付以特權。即甘肅亦宜行此法也。

何以設宅地抵當銀行以興農工也。吾國四海困窮。民貧極矣。加軍興後。母財乏絕。民不聊生。欲復本業而無資。况于更興業乎。且今為物質競爭。機器繁興之世。若物質不講。工業不起。機器不盛。永無與各國競爭之時。則暗為各工商國所奴滅矣。吾國人多價賤。物產繁多。實為農工之國。然民貧已極。非國家獎助。欲興農工。其道無由。昔德大非特獵之以普魯士強也。普地寒瘠。民患困窮。乃創為宅地抵當銀行之法。令各地之大地主。聯成一會。各以其第宅田地出抵。發為債票。俾中產多信之。購其債票。且存款于其會中。乃又許有債票之人。得借款以興農工之業。今推演而成宅地抵當銀行。自是始也。今德之土地抵當銀行為競爭義。其銀行押出六十餘萬萬。有城市銀行。有地方銀行。有村落銀行。其發債票。許十五倍于其資本。今自來因河兩岸。以至拜謨巴登。固非新宅。工業盛于大地矣。法之土地抵當銀行。為獨占義。當千八百五十二年。其銀行本。二萬萬六千。萬佛郎。債票。三十七萬萬佛郎。貸

出四十一萬萬佛郎。今則但巴黎貸出已逾百萬萬矣。蓋城市居十之八。馬瑞典行之四十年前。其京士多首城皆漁村茅簷。今輪奐輝美宗闕。幾冠歐土。雖窮乞之宅亦居白堊綠窗之六層樓矣。林壑皆闢。土地價起。隆隆日上。求其所由。皆自土地抵當銀行為之。歐土各國以土地價算國富。以築屋增其地價。用起農工之業。國家乃賴以增稅入。日本明治二十九年勝戰之後。思休養其民。乃創勸業銀行。資本千萬許。發債票照資本十倍。令各縣設農工銀行。資本歲有增設。發債票照資本五倍。蓋以土地抵當者。皆長期而薄利。故公家助之初發債時。信賞極艱。具第一二次之債票。皆政府購之。即第三次第四次之債票。尚是政府所購為多。特令郵政貯金四分之一。購農工銀行債票三百萬。令則漸著成效。人民信用已有八十餘萬矣。其初定之法。令農工二十人連帶而貸之。其借法有年賦貸法。有定期貸法。有直接貸。有代理貸。有特別擔保證。其義以補助農工為主。而不欲貸于都市。故日人施于整耕地。開墾排水。林木灌溉。鑛業工業漁業為多。借于公園尤多。德法土地抵當皆以原價十之五。十之六為定。日本貸法更下至十之二三。村野地則有下至百三十二者。日本之息年賦與直接者。率七釐有奇。定期與代理者。率八釐有奇。然其各縣農工銀行。每苦無資本。則國家廣為設法以助之。自府縣郡之金庫。皆許代理之。又為勸業銀行代理。國債地方債券。及耕地產業漁業。一切年賦定期之貸付。與有價證券。乃至定期存款外之存款。銀則之成。

數皆得以充債票之準備。而派員監核銀行。勿使債券之亂用焉。其法至詳美矣。德國又有  
擦快先法。為小農工生業金融。實為有益最新法。吾亦可行。我將欲富國。必先足民。否則雖  
設各種銀行。厚其資本。仍不能徧逮窮民。且無以為獎勵農工之計也。吾國近者。知辦實業。  
而商工之公司。實非國家所宜為也。不知為土地抵押銀行。以補助人民之母財。而終日仰  
屋。言興實業。亦無由也。以法之土地人民。僅當吾十之一。而押逾百萬萬。吾土地至大。若以  
地宅押貸。不知若干千萬萬之價。乃與法比。今乃以無一土地抵押銀行之故。吾人民雖富  
有田宅。而除鬻賣外。得金無術。即欲為工商。欲整耕稼。亦惟有仰屋自嗟而已。是吾國撫有  
萬里之土地。無限之家宅。不以為本而生棄之。吾民亦資本皆無。惟有田宅。而無以抵押。則  
百業不興。生齒生困。無術甚矣。夫有土此有財。安有生自暴棄。而致以困窮為人奴。滅哉。然  
則今欲舉此銀行。依法之獨占法乎。德之競爭法乎。抑如日本乎。吾國地大。國家僅置一勸  
業銀行。不足應各邊遠也。則法之制不能行也。人民未信解此義。德制未能驟行。其酌日本  
而少增之。應令每省設一勸業銀行。每縣設一興業銀行。鄉村多立擦快先。  
政府可先提二萬萬兩為資本。及購債票計。省立勸業銀行。許照資本出十五倍。縣鄉興業  
出十倍。或五倍之債票。俾公私人民。以宅與地。抵押借款。以起資本焉。吾國民每逢水旱。性  
好惠施。由各報紙。勸導富民。合資為之。勝于施捨。則得資本與債券。或不難也。即或初時難

之。而有權出十倍五倍或十倍之債票。則人必樂從。其有不舉。則設產業組合所。許發債券。如德之巴登公國法。令每縣富民自出其田宅為抵押。而出債票。俾中人易信而存款焉。購債票焉。特令國縣鄉之金庫。皆貯于是。俾人信之。許有債票者。得貸款。無債票者。不得貸。夫人誰無緩急。勢必爭附本而購債券矣。亦如日本諸法為之。廣籌債票之準備金。以國家地方稅入金庫託之。一切農林漁鑛之組合。與勸業銀行之代理。皆託焉。亦分別年賦與定期之償還。限其息額。無過八釐一分。以便貧民。設監督巡核之。初辦之始。必苦資本不足。難應紛紛之抵押者。以大信漸昭。存款漸多。國家厚助之。則可漸盛矣。

夫街市宅地之抵押。尤為興起國富之要圖。建築愈多。則地價愈漲。人民生增其富源。農工商鑛亦隨之而盛長。于是國富大增焉。蓋各國之算國富也。以不動產之屋地為主。夫木石泥沙。滿地皆是。至無用也。然伐木石于山野。而樹之為壁棟。融泥沙于河濱。而陶之為磚瓦。文以丹青。妙具彫刻。不過工匠一轉手耳。而值逾巨萬。或百數十萬。國富即增。化無用以為大用。孰有過此。然且屋基愈大。園林愈多。佔地愈廣。電車愈通。荒地愈闢。則地價隨屋址電車之所至而增價焉。今歐美有避暑之俗。中人以上。冬夏必異其居。冬處城邑。夏處郊野。及夫山水佳處。中人必有二宅。否則不齒于社會之游。即不當避暑時。城市繁蕩。富者惡其養生之非宜。貧者畏其賃宅之昂貴。故多夕還郊野之山居。晨赴市街之操作。電車愈多。荒野



愈拓鐵路輪船電車大工場煤氣廠電氣廠自來水排洩渠與夫河渠水利道路交起並作城市與郊野之地價並增則國富之增無量數矣紐約尺地皆過十圓其至貴者有二十五尺地而值三百萬圓者若滙于中國可值六百萬計吾邊一府一縣之地或不能值此矣同有土地善用之則如彼不善用之則如此吾擁此廣土棄木石于山林棄泥塗于河濱則不值一文屋小而陋則所值百十元而已又無夏居之增遊囂之地地價不增而國富亦隨之枯槁在吾舊國實尚儉之使然然于理財之計實大相左矣今歐美民居日闢地價日漲加拿大之灣高華域多利等處十數年前數圓之價者今值萬圓乃至南洋日本地價日增國富日增惟吾國不知乃以日絀亦不可不思變計矣夫以法國之地僅比吾二省而不動產之價值凡一千二百萬萬但巴黎以內之屋價押于銀行者抵百萬萬日本不動產亦值十三萬萬吾國第宅雖劣而都市甚多土地甚大比法國為例應值一萬萬萬零二萬萬即不能爾豈不能比日本乎雖今全國宅地之臺帳未加核算然屋地實為國富之本土地抵押實為起民資本之由而于吾國之民貧尤切不可不留意也

夫人民理財之法修食為下修衣為中修器為上蓋飲食者只有虛糜一出而無復原者也故為最後宜尚儉以救之衣雖舊可再染敝或改為紙然所還原有用者寡矣雖非全虛糜然亦為侈惟以中國產也于商有利焉則聽之器者難壞而可久精美之器可屬工作而競

于物質。其器保存。亦可展轉人間。在個人有之。急時可售。非盡虛糜。在公眾尚之。得獎伎藝。競工巧。為今世之宜矣。故侈器宜尚。有益于公眾也。在個人為侈。在公不得以為侈矣。若屋者。非一人一家之私物。而一國之公物也。以一人必不能久佔者也。流通于國民之間。愈多愈侈。則流通之值愈多。民愈饒。國愈富。俗愈文明。所關至大矣。故歐美人獎導之。美人月工所入。而租屋費其半。既盛宮室。又益衛生。花木扶疏。繞其外。毡毯紗簾。華其內。中人之宅。過吾公卿。豈故為是奢侈而不知禁哉。誠以其可積國富。即可裕民生故也。即或在個人勉強支持華屋。或稍苦之。而在一國之公債與文明。實大利矣。既國民之公利。則非侈矣。吾國人不知此新法。徒泥于尚儉之義。以飲食衣服一例竝視之。以茅屋土階為美。故吾國人。若如牛宮馬厩。屋亦等于馬廐牛欄。徒令外人誦為野蠻。此知一個人之私德。而不知公眾富美之義也。故國富民生無藉也。欲求富美文明。獎民美屋為上。美器次之。衣服為下。若飲食。則為奢侈。宜厲禁之。國民明乎此義。則富源有基矣。吾粵人也。今試以廣東省城之舊譬之。其人口百萬。其為屋十萬有奇。大約公所會館。大富家。值十萬者百。共千萬。值五萬者四百。共二千萬。值二萬者千。共二千萬。值萬者萬。共一萬萬。值五千者四萬。共二萬萬。值千者五萬。共五千萬。是已合值四萬萬。以抵押半價言之。應押二萬萬。廣東近者殘破。自不值此。然在承平時。增此二萬萬。流通于一城中。則農工商礦。以此二萬萬以舉實業者。以增出產。以養

貧工展轉相生。富利何限。此尚為省城也。請以縣城言之。吾聞潮州之海陽。邑居三十萬。家屋五萬有奇。其十萬之屋十。其五萬以上之屋百。其二萬之屋千。其值萬之屋一萬。其值五千之屋一萬。值二千之屋二萬。值千之屋二萬。其值二萬萬一千六百萬。以押半價計之。應添有一萬萬以上。流通于一縣市之中。舉以辦農工商礦之實業。以增出產。以養貧民。展轉相生。富利何限。若順德香山。亦其比也。此猶為縣城也。以吾粵太鄉計之。若順德之龍山龍江容奇桂洲番禺之沙灣新會之外海南海之九江沙頭之類。計之。大約人民十萬。屋萬家。地方十里。其祠宇值十萬以上者十。祠屋值萬以上者百。其屋值五千以上者二百。值三千以上者千。值二千以上二千。值千以上者五千。值五百以上者二千。共值一千九百萬兩。其桑畝值數百。今姑以畝三百兩折之。十方里之地。除山林村宅三分之一。得六萬畝。應值一千八百萬兩。屋押半價。應增銀九百五十萬兩。地押十之二。應值三百六十萬兩。合應一鄉增銀一千三百一十萬。以流轉之。以舉農工商礦之業。以增出產。而養貧民。展轉相生。富利何限。此極富之鄉也。若吾鄉銀塘小鄉之貧者矣。男女人口三十。屋五百。田土三十畝。祠價三十以上者十。祠屋價二十以上者一百。值千以上者二百。值五百以上者二百。共值五十萬。以屋押半價計之。應二十六萬五千。地畝一百。共值三十萬。以地押十之二計之。應得六萬。吾區區小村。驟押得三十二萬五千兩。流通于一村之中。以舉農工商礦之業。以出生

產以養貧民。屢轉相生。富利何限。夫以直隸河南廣西雲貴之鄉間。茅竹為屋。故地千錢。誠難押值。然都市仍有可為。地價仍有可恃也。苟若吾粵與江浙四川之比。以發富源。則可自生風雲。不可思議矣。蓋屋與地。為人民所自有。富民以屋與地。組合而供抵押。則可出債券。有債券。則可得金幣。復抵押以得金幣。而以舉農工商礦之業。相引于無窮。故知此義也。但得大縣之地試之。其富利已不可思議。若以吾粵言之。各縣各鄉各族。皆有公業公產。若順德之青雲社。東莞之萬頃沙。歲入皆十數萬金。各鄉族之公產祖嘗。亦歲入萬數千金。小者歲入數百。若組成興業銀行。或興業會社。以不動產抵當得款。展轉分潤。以舉農工商礦之業。可一舉而成之。夫歐土市府小國。數十里之地。若漢堡伯爵雷問之類。能富其國。歲入萬萬圓。宅龍麗。士女昌農工商名天下者。豈有他哉。有國家紙行。出紙幣以豐其國。有興業銀行。以豐其民故耳。又行于布加利牙之新國。百工竝作。公所渠道屋宅偕興。日不暇給。得新理財法故也。安有以萬里之廣土眾民而患貧者哉。或疑建築太多。投機必盛。或同賭博。中產易敗。貸款無歸。故德土地抵當銀行。倒者至五家。羅馬亦有聞焉。街市抵押。似不可行。豈知此論。乃土地富抵盛後之事。與吾國今情。無可抵押。事勢相反。即試問巴黎市抵押。占土地抵當銀行十之八。凡百萬萬。何有弊乎。若吾國今無起本之地。尤不可因噎廢食也。（論詳見下。）今吾國經破壞後。民尤貧。地宅尤賤。不能比昔時。若善為勸業銀行。補助于上。大獎

興業銀行。鼓行于下。以不動產為抵押。廣興電車電廠。鐵路輪船。自來水煤氣燈。排洩渠。及開河渠。修馬路之業。以業生業。以富生富。但起本有賴一年之間。舉國色變。三年而規模有效。五年而民豐足。十年而農工商礦之業。霸于大地矣。

何以設股票交易所也。吾國商務不振。資本乏絕。今人人政策。皆不知昌實業。不能富國矣。然實業出于資本。資本有實有虛。各國股票日日出售。商店人家。可藉抵押。銀行可以為保證準備。于是紙幣可以多出。蓋與公債同一妙用焉。皆以為增資本之法。若股票不日售。而為私人定質。則商店抵押無物。銀行無以為保證準備。而紙幣不能多出。即資本不能大增。故以金為商務公司資本。而股票流通。則為生產物。股票不流通。則為不生產物。股票流通。則可化一為萬。股票不流通。則以一為一。止是不生。而無用矣。同有金錢資本。而善用焉。與不善用。相去如此。其遠也。吾國商務股票。皆一二人一二人之私業。定質而不能流通。別為生產。商店不能抵押。銀店不能以為保證準備。欲多行紙幣。其道無由。雖欲增資本。孰從而增。蓋無股票交易所。以為之流通故也。且股票交易之法。非止為增保證準備。多出紙幣而已。又有非常大利存焉。歐美公司之法。股票散之市。有注名者。有不注名者。其購得公司之股票者。其望收得公司之溢利者少。望日以其股票售之市場。而獲利者尤多且大也。蓋商務之溢利。吾國必一年乃計而分之。股票交易之溢利。則日日可得。且有驟漲。夫歲分溢

利與日分溢利相距以三百六十倍計。則至相遠也。入紐約之股票交易所。開晨九時。散于午十二時。購客列坐。爭呼于樓。主者高聲。算畫于下。數時之間。商務交易。以二十萬萬計。有大贏者。有大敗者。大贏者。至萬萬者。于是傾動國產馬。片時片紙。畫諾飛電而畢矣。夫以二十萬萬之貿易。若運致金錢。而彼此數之。懸遠商貨。而論價移貨。費千夫之力。十日之工。以市易數百萬者。恐未易集事也。若加數百倍。而為二十萬萬。恐吾中國之大。人民之衆。終歲商賈之勞勩。亦不及此也。然不過紐約半日早市之交易耳。紐約市易。固日日有此。則一市而當吾全國三百六十倍之交易也。夫交易大而多者。工商盛而資本繁。市易少者。工商少而資本少。即可以其倍數計之。此吾國所以極貧。舉四萬萬人之富力。而不足當歐美市場之一吸也。夫貧富之競。十則下之。百則奴之。千則滅之。富商爭之世。而若此。能不為奴滅乎。或者曰。此投機也。得無害民。然以紐約計之。就購股票者。均計得失。勝者七十五。敗者二十五。以多數取決。則從其勝者。所謂兩害相形。則取其輕。兩利相形。則取其重也。故紐約市三十年前。無股票競賣時。富百萬者僅百人。富千萬者寥寥。自有股票競賣後。富萬千者百人。富百萬者千人。此其成效。不可廢矣。然架空賣空。皆以一紙積三十年。銀行必一倒。敗美人早知之。至丁未年冬。未及三十年。美銀行累至大倒。其已事矣。美中富人。懸重賞以求銀行免倒之術。至今未得。而大利所在。歐美行之如故。而益盛。卒不能因一噎而廢食也。或疑

商務之股票日轉。人不望商利之溢。則公司工商之業。豈不敗壞則不然也。歐美人之為商業。其立法至巧妙矣。彼招股之董事。必富實。或有才望之人也。彼之督勸其工商業。至精且勤。惟恐其無溢利也。惟其諸董事所據之資。必已過其公司之半數。而後有權操縱其商業。與資本焉。其所溢利者。過半為諸董事所生收者也。雖然。其中更有妙法焉。公司無溢利。則股票無人過問。欲出售而不能也。公司常溢利。則股票永不落。諸董事亦無妙法以獲無窮之利。于是諸董事時為起落。任其報告焉。當股票大漲之時。將其所有之股票大售之。則獲大利焉。已而巧報商務不前。今股票驟落。而復以賤價收之。又獲大利焉。頗為起落。則同一商業之中。而獲利無算矣。購得股票之股東。既以股票日售之買之。不過借股票以為競濟之計。于其本店之贏虧與否。得利與否。意不在是。不過計也。其得股票也。如五日京兆。如旅人三宿。既不望其終歲之溢利。亦不憂其終歲之虧敗。故不憂其商業之奸欺也。是以其信公司而購股票易也。若其督商務之實業。收商業之實利。勝則大益。敗則大虧者。彼諸董事十數人。或大股東百數十人而已。然是諸董事及大股東。既有股票漲落之類。獲其利。又是十數人與百十數者。皆互能監督稽察。而無能欺之者。亦與吾小工商業之屬于一二人。以便于督察同也。是以其工商之業。甚穩而日精進也。雖然。其任意報告。時為漲落。亦必稍依實事。以信眾聽而不欲行欺盜焉。蓋在半虛半實之間。以行其或漲或落之術。其妙用。亦與

公債紙幣等。故諸董事者。既獲一年中商業真實之溢利。又獲無量數股票漲落之溢利。虛實並進。化一為二。為無數。故其致富易也。歐美中商人。但能積資望。為人信從。可招股者。必致巨富。用此道也。若如吾國某某鐵路某某公司。純行欺盜。以求利者。則無恥而又無術。又歐美公司之所不屑為也。今吾國公司。不為人信。則股票不盛。而大工商業不成。若有股票市易所。以流轉股票焉。令大股東為董事者。得務其實業。又時其漲落以獲利。自不屑為欺盜之舉。令小股東競買股票而日售之。不理公司之贏虧與否。自不致視公司為不信用也。然則必有股票市易所。而後公司乃見信。而獲利乃可大增也。或謂公司既多。則小者必併于大。而大公司必併于托拉斯。如投機無定。中人之產。必為吞敗。競股票市易所之不可行。此審中國今日之情勢也。中國今者。公私交匯。幾成赤地。全在增資本。獎富實耳。資本增矣。富豪多矣。而後貧者依以謀生。中產得以漸富。地利賴以廣闢。大工大商。賴以舉辦。而後國賴以立。吾遊美西。烈論之鄉。闢山六年耳。而十里之中。樓閣抗山。園林繡野。相望。電車曲折。畢至。銀行信館戲園公會之地。畢備。且妙麗幾冠美國矣。則紐約數十富人。合資營之也。又布滿之有大油。表之有佳礦。一呼而集。期月而成大市。地利咸出矣。吾國若多富豪。如逆利。忌落基花路摩根者。豈止內地之農工商。礦可大起。即遠邊之遼蒙回藏之實利。可速拓殖。中國之貧民。豈復憂生。中國之富源。豈可思議也。故今全國才英。竭才盡智。皆以為增資本。



將富豪計耳。若遽憂股票市易之有弊。與夫投機之有害也。是與不識中國之奇窮。而欲行社會均產之法無異也。知防弊之義。而不知救富之謀。是與于顛倒本末之甚者也。吾固持賭博之害者。然非以論于救。今中國奇窮之時也。此段本不欲附入。恐有贊屬投機之疑。然實不能押也。但當節之附注于此。今令各通商大市。開股票交易所。以漸推行于內。又曉令各公司商店。以商業註冊。製為股票。以出售。各報推發之。則股票流通。商店可以抵押。銀行可以為保證準備。紙幣可為多出。而後資本可計日大增也。若慮投機不穩。則政府可隨時禁限之。然投機之業。今未能開。即開之。亦止可本國自為競爭。而萬不可與外競。去年橡樹之虧。可為殷鑒。蓋以瓜皮小艇。而與四萬噸之鐵艦競走。未有能任其浪者。是則可戒也。

以吾此說行之。先定國民銀行。以集中央銀行之資本公債。而發行紙幣于上。各省縣鄉。有組合銀行。以交通國民于中。有勸業興業銀行。股票交易所。以裕民于下。有正金銀行。以平通滙兌。借貸外債于外。有特權銀行。以闢富源。佐邊用于邊。數者並舉。而中國猶患貧者。未之有也。

財政問題商榷書

梁啟超

敘

一月以前。六國借款談判。方次第進行。本會同人。固認借債為今日中國不得已之策也。

然如現政府之漫無計畫。徒欲資外債以補行政經費之不足。則本會以為天下之險。未有過是者。反覆討論之結果。謂當將銀行政策貨幣政策外債政策內債政策。冶為一爐。細籌全局。立一大計畫。其大旨則在變外債為內債。將所借外債。作為固定資本。備而不用。用以殖息而已。同人之意。謂必此著辦到。然後租稅政策及其他一切制度。乃有可言也。故名之曰第一期財政計畫意見書。又以欲得條件良好之外債。以先孚信於內外為第一義。故別作償還外債計畫意見書。附以詳表。綜覈纖悉。不敢有誣辭焉。詢謀既同。方付劄劄。而監督財政議起。國人咸憤。今則借款談判破裂矣。而國民捐愛國公債不換紙幣之議。未有所決。將來結果。不知何如。財政險象。日益暴著。本編所論。滋不切矣。雖然。本會平昔持論。謂中國今後之財政。若為消極的支持一時計。則閉關而謀之。未始無策。若欲積極的樹不拔之基。且發達國民生計以拓他日之稅源。始終非利用外資焉。固不可矣。抑我國民。非必有所惡於外資也。惡夫緣外資而釀監督財政之惡果而已。然以現政府之漫無計畫。而揮霍之跡。歷然。則人之不我信。毋亦我自取之耶。若本會所計畫能見施行。則所借得之款。存而不耗也。既若彼。而償還計畫。確乎可信也。又若此。持此以與外資團商榷。又安見不足以間執其口。而卻其無理之要求也哉。信能如是。則外債又何必固拒者。此本會所以不敢有所避。仍公布之以質諸愛國君子也。若夫財政全體。言非一

端本會所屢續討論。亦既積稿逾寸。將取次發布。故茲編名曰初編。

編輯者識。

(二) 財政計畫意見書

今外債將告成矣。此次所借。為我國最大之外債。恐亦為我國最後之外債。苟用之不得當。則母子俱蝕。償還無着。數年以後。政府與國民。同時破產。而國真永淪九淵矣。夫外債宜用之生產。不宜用之消費。人人能言之。雖然。據理財總長所報告。本年行政費不敷之額。二萬六千餘萬。將恃此外債以為彌縫。而舊紙幣三萬三千萬之整理費。尚不在內。信如是也。則雖六千萬磅外債到手。亦不瞬息而耗盡耳。烏覩所謂生產者哉。吾黨以為我國財政紊亂。極於今日。決非補苴罅漏所能為功。更非頭會箕歛所可奏效。若夫興實業。濬利源。云云。又皆門面語耳。靡論生利未必可期。即有利亦緩不濟急。是非深探本源。通盤籌畫。決不足以回陽九之厄運。立百世之大計也。吾黨同人。有忱於此。爰集眾思。講求大理。謂宜將公債政策。銀行政策。貨幣政策。租稅政策。四者。治為一爐。同時並舉。各相銜接。各相補助。然後大本立而枝葉可得而治也。乃為綱領若干條。附以說明。具如左方。夫豈不知茲事體大。驟舉為難。然熟察大勢。舍此實無救濟之途。且歷觀各先進國。承大難之後。謀建設之業。蓋未有不出於此途。而能有濟者。蓋國家譬則輪舟。而財政實為其汽機。汽機不具。舟安能運。而汽機之為物。必合全副。而後能成。有其一而缺其他。馬不可也。舉其細而遺其大。馬更不可也。今

我國丁此危急存亡之際。苟財政當局者。猶復苟且偷安。見小欲速。務枝節而不達大體。語以根本計畫。輒望洋而歎。則國事將復何賴。此吾黨所以提出意見。以求國民之審擇也。

### 第一 目的

一 吾黨之目的。欲借六萬萬外債。而得十二萬萬之用。或更多焉。驟聞者必以為誕也。然而為之有道。

二 吾黨之目的。欲使所借外債。將一大部分存為固定資本。永不動用。而政府及國民皆直接間接收輸入外資之利。為之有道。

三 吾黨之目的。欲於無形之中。將外債變為內債。將定期債還公債。變為永息公債。為之有道。

四 吾黨之目的。欲於此一兩年中。不待強迫。而得發行內債六萬萬元。夫內債實吾國極難成之業也。然而為之有道。

五 吾黨之目的。欲國家目前不費一錢。而能銷卻舊鈔幣三萬萬餘元。且收回過贖之銅元。為之有道。

六 吾黨之目的。欲使外國鈔幣。漸次絕跡於我市場。其硬幣亦然。為之有道。

七 吾黨之目的。欲使數年之內。全國銀行業大發達。各府州縣。皆得穩健之金融機關。為

之有道

八 吾黨之目的，欲使利用此次外債之結果，每歲直接獲得十萬元以上之新稅源，儲之為償還準備，為之有道。

## 第二 關鍵

一 施行金本位幣制。

二 仿德日制設中央銀行，使總攬發行鈔幣之權。

三 仿美加制設國民銀行，使分領發行鈔幣之權。

四 以法律規定鈔幣之保證準備，發行額為八萬萬元。

五 以兩年內發行內債六萬萬元，使中央銀行承受之，充鈔幣之保證準備，且以次售出

於市場，充開辦國民銀行者之保證準備。

六 所借六萬萬元之外債，將二萬萬元存入外國一二大都會之有力銀行（如英倫銀

行之類）以調節國際匯兌。

七 其餘四萬萬元存入本國中央銀行，使吸集現款充鈔幣兌現準備。

八 中央銀行所承受之內債，以該行鈔幣繳存國庫。

九 頒定國庫制度，使中央銀行及國民銀行代辦國庫事務。

十 國庫出納全用鈔幣及法定輔幣。但收入許於一定期限內兼用舊幣及其他。

十一 舊官發紙幣及軍用鈔票。於一定期限內悉數與新鈔幣交換。

十二 責成中央銀行收回過贖之銅元。

十三 新鈔幣於兌換條例公布後一年內定期實行兌換。

十四 對於鈔幣收發行稅。對於公債票收所得稅。益以其他一二新稅目。編為特別會計。

名曰減債基金。備將來償還外債之用。

### 第三 說明

右所舉關鍵諸條。驟視之若渺不相屬。雖然可先以數言清其眉目也。其縮一切之樞者。惟在銀行。銀行所發鈔幣。必有一大部分不來兌現者。此不來兌現之一部分。實無異銀行向公眾借得一種不付利息且無期償還之存款。雖然。銀行不可不別有債權。以為此種債務之保證也。於是。由國家發行公債。而銀行引受之。銀行一面對於公眾為債務者。一面對於國家為債權者。持有鈔幣之人民。直接對於銀行為債權者。實則間接對於國家而為債權者也。國家直接對於持有債券之人為債務者。實則間接對於持有鈔幣之人而為債務者也。然此種間接債務。可以不支利息。可以無期償還。苟能於一定限度內善用之。則以我國之大政府於財政上得數萬萬元之挹注。殊非難事。此六萬萬元內債之議。所由得立也。然

此種作用全恃兌換制度之確立。非盡一幣制則兌換未由得施。故金主權之制必當同時施行焉。舊鈔幣傷兌換之信用。銅元過騰。幣制動搖。故又當同時收回而銷卻之。非聚集現款無以厚兌換之基礎。而固其信用也。故宜將所借得之外債存入中央銀行以資其憑藉。對外匯兌現款流出則對換之基礎搖。故宜儲鉅款於外國銀行以調節之外債之為用。專在此兩者而已。國庫出納委諸銀行。非徒為財務行政上得便利也。即為喚起信用習慣鞏固兌換制度計。亦當爾爾。故國庫制宜同時確定也。此計畫既行。自能發生新財源以充減債基金之用矣。此諸義者。如五采相施而成錦。如五聲相諧而成調。缺其一焉不可也。苟能同時並舉。則不特國民生計大食其賜。而國家財政亦可以驟蘇。今請略為說明之。

一 說明保證準備之性質

本案之主眼全在銀行。銀行之作用全在其發行鈔幣。鈔幣之與國家財政有關係也。全在保證準備。故首當從此點說明之。銀行之發兌換鈔幣。凡有持鈔來換者。立予兌現。此定則也。故照例必須銀行存有若干之現款。然後照發若干之鈔幣。斯克換基礎。永鞏不搖矣。雖然鈔幣之用。便於硬幣。此盡人所同知也。惟中國無可信之鈔幣。民始不得不專寶硬幣。但使鈔幣隨時可以兌現。則民不喜持現而恆喜持鈔。此又不待教而能者也。故各國銀行之發鈔幣也。其第一著先估算全國需用貨幣約共若干。就中劃出若干成為

當用輔幣者。若干成為當用主幣者。其當用輔幣之部分。不能以鈔幣代表者也。其當用主幣之部分。可以鈔幣代表者也。而所出代表主幣之鈔。但使供不逾求。則必展轉流通於市場。而持以兌現者甚罕。故銀行對於所出鈔幣之總額。但預備一小部分之現款。以應隨時兌見之用足矣。其他大部分。可以無須現款。何也。市面上必須爾許鈔幣。乃能足用。則無人持以兌現者。或甲方來兌現。而乙方復來須鈔。不轉瞬而現款復吸返於銀行之庫矣。即此供不逾求之一界線。名之曰鈔幣需用之最低限度。在此現度內之鈔幣。皆可以無須預備現款而發行者也。雖然。所謂無須預備現款者。非謂並款而可以不備也。但所謂備者。不必為現耳。蓋銀行發一圓之鈔幣。即對於公眾而負一圓之債務。雖債主不遽索償。然安可不常思所以應之者。故必有同量之資產。或債權與之相消。然後信用乃得孚。現款準備者。銀行之資產也。保證準備者。銀行之債權也。人民之持有銀行鈔幣者。必有一小部分持來兌現。則以所準備之現款應之。其大部分則目前不持來兌現。惟信銀行隨時有現可兌而已。故銀行亦不必備現款。但貯有各種債權證券。隨時能易得現款者。斯足以應之矣。此種債權證券。維何。則內外公債票。公司股份票。公司債票。商業期票。借據等皆是也。（各種證券中。何種最適於保證準備。當分別論之。）用此種證券作保證。名之曰保證準備。保證準備者。發行鈔幣最妙且最要之作用也。



二 說明中國所以設八萬萬元保證準備額之理由。

保證準備額者。國家以法律規定銀行所得用保證準備發行鈔幣之額數也。（采比例發行制之國。則此額非由法定。但此非我國所宜效。）規定此額數。當以鈔幣需用之最低限度為標準。觀前條所說。其理自明。今我國果最少當需鈔幣若干。乃能足用乎。此無論何人。皆未由漫然武斷者也。蓋欲知鈔幣需用額。必當先考貨幣全體需用額。而貨幣需用額。既緣商業發達之程度而增減。復緣代用物之有無而增減。欲以他國例我國。固無一而可也。若強求一切近之比例。則莫如觀日本之在臺灣。臺灣人口三百萬。而臺灣銀行所發鈔幣。常在一十二百萬內外。其保證準備額。定為一千萬。是臺灣每人平均用鈔幣四元。而其保證準備額。則每人平均約三元三角餘也。台灣前此文化程度。本下於各行省。及隸日本後。經保育開發。今蓋方駕閩粵矣。其所需鈔幣之最低限度。若彼。若以我國四萬萬人比例之。則當需用鈔幣十六萬萬元。其保證準備額。可定為十二三萬萬元。但保證準備額。太少。固病穀。太多。亦病溢。而當此國本。既阻信用未孚之際。則甯穀毋濫。今擬定為八萬萬元者。約計每人所需貨幣。平均不能少於五元。故全國硬幣軟幣主幣輔幣合計。約共須二十萬萬元。我國大商務未發達。輔幣之用。視他國較廣。假定為。應居全幣額五分之一。二。（各國輔幣。大率僅占全幣額五分之一耳。）故宜鑄輔幣約七八萬

萬元。此必須用硬幣者也。其餘主幣約需十二三萬萬元。則最多備硬幣三分之一已足。其餘皆可以鈔幣充之。（日本明治四十一年統計全國共有貨幣六萬二千一百餘萬元。內鈔幣三萬二千三百餘萬元。硬幣二萬九千七百餘萬元。其硬幣中充中央銀行現款準備者一萬四千六百餘萬元。流通於市場者一萬五千九百餘萬元。而流通市場之一部分。輔幣居一萬三千餘萬元。主幣二千八百餘萬元。是日本每人平均需用貨幣十二元餘。內軟幣六元四角餘。硬幣五元七角餘。而此項硬幣中約一半存在中央銀行庫中。故市面流通之硬幣平均每人三元有奇。內主幣則平均每人五角有奇。輔幣則平均每人二元五角有奇也。若以我國人口比例日本人口。應得貨幣總額四十八萬萬元餘。內軟幣可發二十六萬萬元餘。硬幣二十四萬萬元餘。其貯存中央銀行者十二萬萬元。流通民間者如之。其流通民間一部分。則輔幣居十萬萬元內外。餘者為主幣也。但我國生計情況與日本相去頗遠。故不必援以為比。）今試將十二萬萬元之鈔幣散布市場。則每人平均不過占用三元耳。台灣且人需四元。則我之三元。豈其患多者。而此十二萬萬元之鈔幣。但使有四萬萬元現款準備。則兌換基礎已確乎不拔。故保證準備可定為八萬萬元也。夫以我國設八萬萬元之保證準備額。不過每人平均占二元耳。以視台灣之人占三元三角餘者。尚不逮其三之二。每人按二元之鈔幣。只患其少。不患其多。但使銀行

信用稍孚。則斷無持來兌現者。故此額實可名為中國鈔幣需用最低限度也。

三 說明所以擬借內債六萬萬元。令中央銀行承受之理由。

問者曰。既已借有外債矣。何必復借內債。且至六萬萬元之多耶。應之曰。內債者。為調劑全國金融市場。決不可少之物。無之。則國中生計。未由發達。今之議募借。非僅為救政府財政之窘而已。今之中國。非濶之以外資。則人民決無應募內債之能力。故外債誠不可以已。然外債不足以收調節國內金融之用。故內債亦不可以已也。且發行鈔幣。必須得有價債權證券。以為保證準備。既如前述。此等證券種類雖多。而要以國家公債票及短期確實之商業期票為最良。此各國銀行家經驗之公言也。今者全國中。曾無一枚確實可靠之有價證券。商業期票。非俟銀行業大昌之後。斷無從發達。現在則並穩固之公司股票而亦無之。然則全國中。究有何物可充銀行之保證準備者。既無物以充保證準備。則祇能有若干現款出若干鈔幣。現在全國現款。安能數全國易中之用。惟有令全國常在金融竭涸之境遇。以底於破產而已。且中央銀行所以能收集現款者。其妙用全恃有保證準備發行之鈔幣。（說詳下）今若無此物。則專恃本銀行原有之資本及客戶存款。為數能幾何。恐欲比例之以發數千萬元之鈔幣。猶不可得。况倍蓰此數哉。則中央銀行無術以收集市場現款。現款準備無從擴充。鈔幣流通自無從擴充。是兌換制度永無

確立之日也。夫兌換制度不立。則新幣制未由施行。新幣制不施行。則國家財政國民生活計。一切皆無所麗。此豈直一部分之憂而已哉。故發行此項內債。其最大目的。即以供發鈔銀行。（中央銀行及國民銀行皆得發行鈔幣。統名為發鈔銀行。下仿此。）保證準備之用。他日別種有價證券發達。則發鈔銀行之保證品。不專恃此。原可以散布之於市場。今日則非有此物。無從語於銀行制度也。（舊大清銀行兌換則例。准以五成之保證準備出鈔幣。然以全國中無可信之有價證券也。乃許以本銀行之資本及公債充保證準備之數。無論各國無此辦法。藉曰不妨自我作古。然試問大清銀行資本公積合計。能有幾何。最多至十餘萬極矣。十餘萬之鈔幣。在我國市面。何異九牛一毛。似此安能盡統一貨幣調節金融之職務。亡清苟且之法。不足道矣。願從事新建設者勿蹈其轍也。）

#### 四 說明中央銀行力能承受此鉅債之理由。

問者曰。前此舉辦內債。不下十數次。其債額皆甚微微。然已無一次不失敗。今乃侈言借此巨債。甚矣其誕也。應之曰。不然。有供無求之物品。雖極少亦無人過問。苟供求相應。則雖多焉而不為病也。前此內債。除貯諸笥底以待派息還本外。一無所用。誰樂受之。今發鈔銀行。既享有用保證準備以發行鈔幣之權利。然非儲有確實有價證券。不能行使此權利。而全國中含此項內債外。更無他物可以充保證準備。豈患其不樂應哉。夫既定保

證準備額為八萬萬。今僅募內債六萬萬。則對於此額尚不足二萬萬。銀行若欲盡用其法定發行力。則除將此項債券全數承受外。仍須覓他種有價證券以補之。故此數決不嫌其多也。問者曰。子言誠是。然必銀行先有爾許養力。乃敢於承受。借問銀行安所得此。應之曰。若使銀行受取政府之公債票。立即須備現款以繳納於政府。斯力誠不逮矣。然而無須也。政府以債券交付銀行。銀行以同額之鈔幣繳呈政府。（事實上並不須繳呈。蓋中央銀行必代理國庫事務。國庫收入。悉存貯銀行中。但在帳簿上互證明債權債務之關係足矣。）不過以紙易紙而已。問者曰。銀行以鈔幣向政府易得債券。政府須經若干年後乃負償還義務。政府以債券向銀行易得鈔幣。旋即將鈔幣充各種政費之用。以流布諸市場。市場之人。持向銀行兌現。銀行立須負兌換義務。然則銀行非備有現款。安敢貿然出鈔幣以易債券者。應之曰。若使銀行信用不孚。或雖孚矣。而所發鈔幣供過於求。則持鈔者紛來兌現。誠所不免。今既有道。以使銀行信用確立。（說詳下）而區區數萬萬元之鈔幣。不過在保證準備額內漸次發行。則誰復以兌現為急者。既不兌現。則銀行所負義務。實永遠名義上之義務而已。故以公債券上之債權為保證而已足也。今各國政府。皆有所謂永息公債者。（亦名無期償還公債。今世各國公債。什九屬此種。）我國人驟聞之。不審其何以克致。謂以此償還無期之債券。胡其民乃樂受不疑也。殊不知

各國公債。其大部分常在銀行庫中。而以充發鈔之保證準備者。為數尤夥。夫保證準備之鈔幣。事實上蓋永無兌換者也。則以永息公債作保。誰曰非宜。我國若辦此項公債。即可應用最良之原。則定為無期隨意償還。則非特開內債史之新紀元。抑亦數十年來公債史之一革命也。

中央銀行承受此項債券。雖一枚不能轉賣。而永扁諸庫底。亦不足為該行病。何也。用為保證準備。所獲已多也。雖然。發行債券之大目的。本在調節金融市場。決非願其永固定于一處。且事勢相引。亦斷不許其如此。蓋發鈔權既由國民銀行與中央銀行共行之。而國民銀行鈔幣之保證。更不許用公債以外之物。（美國現制日本舊制皆如是。詳下方。）將來國民銀行發達。則中央銀行所持之債券。其大部分將移於彼。（中央銀行例得用他種有價證券作保證準備。不限於公債。）且金融機關既整備以後。各種公司及私人。需用公債之途。日益擴張。數萬萬元之公債。絕不至以供多求少為患也。

##### 五 說明利用公債作保證準備以收回舊鈔幣及整頓銅元之法。

晚清時代。大清交通各銀行。及各省官錢局。所發紙幣。為數已不少。軍興以來。更濫發軍用鈔票。據最近財政總長所報告。謂總額已三萬三千餘萬元。此等雖名為兌換券。然絕無兌換之準備。事實上久已成為不換紙幣矣。不從速銷卻之。則愈久愈不可收拾。此識。

者所同憂也。吾黨以為此誠一難題。然及今圖之。尚非無着手處。日本當明治十一年時。人口不過三千餘萬。其不換紙幣一萬六千餘萬元。每人平均占五元弱。美國南北戰爭後。不換紙幣四萬五千萬打拉。比例當時人口。每人平均占十二打拉強。然皆由銀行政策與公債政策運用得宜。卒能從容整理。以確立兌換制度。今我國舊鈔幣。雖未得確實統計。若財政總長所報告非謬。則比例人口。每人平均所占尚不滿一元。我國生計程度雖幼稚。然鈔幣需用之最低限度。必不僅人占一元明矣。所慮者他日續發方無已耳。誠能及今整理。則雖直布兌換制。亦當無窒礙。法當於新銀行條例既頒定後。旋即頒一命。令使於一定限定期內。將舊鈔幣與新銀行鈔幣交換。（不許以舊鈔幣直向銀行兌現。）期限以後。得持新鈔幣隨時向銀行兌現。（銀行實行兌現。必須於銀行條例頒定數月後乃能行之。此於幣制上別有關係。不僅為舊鈔幣防弊起見而已。其理由別詳下文。）此三萬三千餘萬。尚不逮保證準備額之半。其不致搖動兌換基礎甚明。（參觀次段）銅元病民。舉國共見。據當局所調查。謂總額當值三萬萬元內外。洵為金融界膏肓之患。今欲整理之。除卻將過贖之一部分收回外。更無良法。政府為畫一幣制起見。雖忍苦痛。猶當毅然行之。法當定一時價。令民持向發鈔銀行。與新鈔幣交換。（本當照法定原價。以百枚換主幣一元。乃為正辦。但現在為數太多。價值久落。略依現在市價交換。民不

以為厲已。且贖造太多。若換法定原價。適以獎之。故雖隨時定交換時價亦可。銀行收得後。即繳回政府。暫勿發出。待他日斟酌各地方情形。徐圖分布。此正本清源之道也。以上兩事之辦法。國中識者。類能見及。所苦者無術。以得此財源耳。計收回舊鈔幣之三萬三千餘萬元。一出不復歸者也。易得廢紙。摧燒之而已。銅元值三萬萬元。最少亦當收回三分之一。又一萬萬元矣。此一萬萬元之廢銅。原價恐不能及三分之一。則所損失總須數千萬。兩者合計。非得四萬萬元內外不能着手。今即借得外債數萬萬。而以補昨今兩年行政費之不足。瞬息且立盡。安有餘力及此。此論者所為談虎色變也。而吾之所以更議借內債六萬萬者。亦即為此。今試發此債券。令中央銀行承受之。銀行本宜繳六萬萬現款于政府也。然而不必。但預備六萬萬元之鈔幣。任政府隨時提用足矣。政府又不必悉數提用也。令銀行將應繳之鈔幣。酌撥各處。以與舊鈔幣及銅元交換。費去若干。則報銷於政府足矣。是政府可以不費一錢而坐消此兩大盡。且尚餘二萬萬以供他種建設費也。夫曰不費一錢。言誠近誕。蓋此項公債。將來終須償還。而每年負擔之利息。亦不得云少也。雖然。鈔幣常需保證準備。保證準備常需公債。此數萬萬元之公債。可以遲之又久。然後償還。即既償還。仍須別發新債券以補之。則自國庫一方面觀之。除歲給微息外。雖謂之絕無損失可也。然民之食賜。則既無量矣。



六 說明所以將所借外債四萬萬元存入中央銀行之故

所以擬將所借外債四萬萬元存入中央銀行者。(一)整理財務行政。首在改革國庫制度。將來必須采各國通例。委中央銀行代辦國庫事務。則國家所有收入。例應存入銀行。隨時支取。此次借得外債。盡數存入銀行。固其宜也。(二)尤有最要之一著焉。前五段所言用內債充保證準備發行鈔幣之法。就國家財政與國民生活計兩方面觀之。皆以此為起死回生之聖藥。無俟深辨。然必如何然後可以施行無障。則首在兌換基礎之確立。兌換基礎既確立以後。信用洽孚於民。則民於鈔幣需用最低限度。內必無或持鈔以求兌現。此現今各文明國普通現象也。雖然。我國人於信用習慣。養之無素。且前此各銀行錢局等失信既屢。驚弓之鳥。疑猜滋多。故非先示之以大信。無以植基於不敵。大約全國之兌換鈔幣。陸續發行。雖至十萬萬以上。決不嫌多。而當兌換制初布伊始。必須預備一二萬萬現款。以應兌現者之請求。但使能於半年內。將此一二萬萬散布市場。令鈔幣大博信用。則半年以後。所散出之款。必須歸銀行庫中。根基一定。兌換制永不復搖動矣。然中央銀行初辦時。從何得此巨款。故非先藉國家存款為之挹注。焉不可也。夫中央銀行辦理得宜。常為國家財政命脈所繫。而非有國家之後援。則中央銀行亦未由行其職務。各國皆然。非直我矣。

七 說明中央銀行吸集現款之作用及其與改革幣制之關係。

政府雖以四萬萬元存入中央銀行。而此四萬萬元不能遽指為現款也。不過自京滬各外國銀行得有債權證書。隨時可以劃撥而已。夫中央銀行所以具有絕大威力。能縮全國金融之鍵而調節保育之者。以其常為一國現款之集中點也。（今歐洲日本諸國。全國硬幣儲於中央銀行庫內。以供兌換準備者。恒十之六七。其散在市場者。僅十之二三。）夫惟現款集中。斯準備力厚。兌換基礎。永不動搖。銀行鈔幣。常存發行餘力。一旦有事。則盡用其力以救濟之。甚易。（發行餘力者。屬於保證準備額言之也。例如我國定保證準備額為八萬萬元。而全國需用鈔幣常十二萬萬。銀行固不得不照此數以供給之。則視其所蓄現款之額如何。而發行力有增減焉。苟蓄有四萬萬元之現款。則所餘八萬萬。正與保證準備額相合。發行力正用盡。苟蓄有五萬萬元之現款。則同是十二萬萬元之鈔幣也。而其用保證準備額發行者。僅七萬萬。斯有一萬萬之發行餘力矣。若現款不及四萬萬。而仍發鈔十二萬萬。或現款僅四萬萬。而發鈔十二萬萬以上。則名之曰制限外發行。制限外發行。可曾不可常。而為銀行信用起見。總以能常存發行餘力為貴。）故各國中央銀行。恒出種種手段。務吸集現款。非無故也。今我中央銀行。既設有八萬萬元之保證準備額。復得有政府四萬萬元之存款。則其所資以為吸集現款之具者。既甚便。亦視

所以善用之者何如耳。大抵我國現款。其一部分散在市場。其一部分藏在京滬港各外國銀行庫底。欲收集之。則兩方面皆須注意焉。吸集散在市場之一部分。當用兩法。其一采主幣自由鑄造之制。其二認鈔幣為最重要之法幣。務使納租稅及其他公款。非用此不可。其第一法。關於貨幣學理。其說甚長。今姑縷述。其第二法。則據舊預算案。國家每年收入二萬七千餘萬。人民或以現款交納。或以新鈔幣交納。本聽其便。其以現款交納者。國家則以存入銀行。其以鈔幣交納者。必其先持現款。以易得此鈔幣者也。其現款自必展轉先入於銀行矣。而國家支出之款。則一切悉用鈔幣。除持幣兌現外。則現款一文不復流出。計一年間出入相抵。銀行所儲蓄現款。可望至一萬萬以上。而自由鑄造之所吸者。亦可望數千萬。此吸集市場現款之法也。外國銀行庫底之現款。彼所持以為發行該行鈔票之準備也。外國鈔票日橫溢于我市場。苟無術以抵制之。則不惟侵蝕本國鈔幣之範圍。令我無發行餘地。且將倒持太阿。授人以柄。他日金融全權。盡為所握。我將純變為生計上之屬國。故將此宗現款。逐漸收還於本國中央銀行。實我國言理財者第一急務也。茲事以吾黨所見。極有辦法。惟事關機密。行之須極巧妙。此萬不能形諸筆墨也。鈔幣本以兌換為正辦。然當初發之時。未能逕行兌換。非徒以現款吸集未足而已。且新幣尚未鑄成。即併力趕鑄。亦豈能咄嗟供全國流通兌換之用。故頒定兌換制度時。宜聲

明此者。約俟一年或數個月後乃許兌換。若能辦理得宜。則在此期間所吸得之現款已不少。而新幣亦可陸續鑄備矣。夫以我國現在幣制之紊亂。幣式之複雜。欲廓清而劃一之。非假塗於兌換鈔幣。萬難圖功。此其所關者。又豈僅在銀行事業而已。

八 說明所以將二萬萬元存入外國銀行之理由。

此舉之目的。一以防現款之流出。一以整金塊之流入。而總以為行金主位幣制之預備。吾黨對於幣制問題。曁昔不敢遽議行金主位也。但欲借銀主位為過渡。一二年後乃行虛金主位焉耳。雖然。國於今日之世界。終非金主位不能外競。曁昔所以不敢議行者。以得金無術耳。今既借得大宗外債。則此一二年間。吾國對外。有莫大之債權。（將來雖成債務。目前則為債權。）其情形恰與驟得債金於外國者同一位置。（日本所以能改金主位。全恃得債金於我德之行此。亦緣得債金於法。令我忍辱借款。情形雖與彼相反。然就借款後一二年之國際借替關係言之。則正同一位置也。）舍今日不行金主位。他日更無行之之時。此我國民所當一決者也。行金主位之要著。首在儲金於中央銀行。以為兌換準備。我國今日現金至乏。惟有設法吸之於外。吸金於外之法。則亦在利用國際兌換之關係而操縱之耳。凡國際借貸。皆以滙票。然對外債權多於債務。則滙入之票價騰。滙出之票價落。債務多於債權者。反是。權務太不足以相殺。則騰落適其度。而須輸送現

款以補其窮。名曰現款。輸送點。我國歷年對外貿易輸入超過者常六七千萬。復加以外債償還本息三千餘萬。雖華僑滙歸之款數千萬。略足抵其一部分。然仍以須歲負債務為常。故遞年現款流出者不知凡幾。民生所以日悴。此亦其一原因也。今借得大宗外債。定期以一二年內交到。則此一二年中。我之對外債權。遠過於其債務。前此債務之差額。約千萬內外。今若借得六萬萬。分三年交納。則每年除補差額外。尚應有債權一萬九千萬內外也。曠昔須輸出現款者。今必須輸入現款明矣。使我國而仍用銀主位制。則輸入之現款。將悉以銀充之。全世界之廢銀。將悉流滯於我國。將來窮於處分。為患不可勝言。觀現在借款將成。而銀價即連日暴騰。消息可窺一斑矣。故必當於借款成立之時。旋即布金主位幣制。同時施行購銀條例。（仿美國印度之制。）此著既辦到。則可以遏廢銀入口之勢矣。其所借得之款。以二萬萬存於外國市場。凡本國匯出之票。由此項下劃撥。則本國現存之金。斷無或流出。而外國匯入之票。其價恆在現款輸送點以上。現金自不得不流入。若行之得法。一二年間。可望吸現金二三萬萬元以上。合以本國現有之金。次第吸集于中央銀行。而復以小部分之銀為補助。則兌換之基礎。穩於崇嶽矣。然現金雖暫時流入。苟非有法以保持之。不旋踵仍可以流出。保持之法。則常賴有在外之現款。以為補直。日本所以維持金主位幣制。恆恃此也。本案所以擬存款於外國銀行者。亦

為此也。

九 說明中央銀行與國民銀行同有發鈔權之理由。

此事關係國民生計甚鉅。但其理由非詳說不能明瞭。當別為專案研究之。今願單述其大意。則非兼采國民銀行制。不能促銀行業之發達。且公債之用途。無自而廣。公債之價值。無自而生也。今且先就公債一方面言之。論者多疑於中央銀行制與國民銀行制不兩立。吾黨昔亦同此懷疑。今積多次研究。得有調劑妙法。俟為專案論之。

吾前言發公債六萬萬。令中央銀行承受。非謂必同時並發也。不過於若干期限內。擬定可以共發此數而已。又非必盡由中央銀行受之也。謂中央銀行雖以獨力猶能受此數而已。而立法之本意。則總期此債權散布于全國多數人之手。斯又不待辨也。然所以達此目的之法。必賴國民銀行。請言其理。今當財政竭蹶之際。一切政費無出。酬勞有功。則擬用公債。解散軍隊。則擬用公債。發給官俸。則擬用公債。然軍民持此公債。不知索償期以何時。其不樂受宜也。而國家負此債務。將來終須償還。而目前竟不能資之為生利之具。其可惜又孰甚。今試仿美國現行制及日本明治六年至三十年之制。頒國民銀行條例。凡人民組織公司。設立銀行。以公債票存納於政府者。許其發行與所納公債票同額（或八九成）之鈔幣。例如有軍隊一萬於此。人給五十元之公債票以行解散。其在現

時軍人挾此債券無道以易得現錢除歲領微息外更無道以生利也。國民銀行制既頒則此萬人者可組織一五十萬元之有限公司以開銀行將所有公債票存納政府作抵得發四十餘萬元之鈔幣將此鈔幣揭貸與人。可以得一分以上之利息而公債之原息數釐仍歸其所有。是得兩重息也。而市場得此四十餘萬元以展轉挹注。生產事業緣此而興者。又不知凡幾矣。昔日本當明治六年發行金祿公債一萬六千萬。其華族之領有此公債者。胥謀利用之以開「第十五國立銀行」(國民銀行日本名之曰國立銀行)同時又設立「日本鐵道會社」由第十五國立銀行貸給二十餘萬元。遂建鐵路五百餘英里。而後此西南之役。該銀行尚有鉅款貸給政府。此成效之最著者也。我國若行此制。則本年內對於軍吏俸餉等項。雖發一萬萬元以上之公債而不為病。一面設法普勸持有公債券者。集資開國民銀行而已。彼輩能自開固善也。即不能。而見機敏捷之商人。必有購取其債票以開之者。則債票之價值生。國家之威信進矣。而持票者既可以得錢。斯亦不以國家為厲己也。此一萬萬元之債券。一變而為國民銀行之資本。再變而為鈔幣。銀行擁此鈔幣。必放貸與人。乃能生利也。於是可以引受各種公司之社債。折收各種商業之融通期票。則市面上可以得低利資本之供給。數年以後。所生之利。雖倍蓰於一萬萬元可也。又不徒此項債票為然也。即政府責成中央銀行承受以充保證準備。

之債票。一俟國民銀行條例既布以後。人民欲開國民銀行者。必須求得公債票。則必有向中央銀行轉買者。而該債票遂漸次入於多數人之手矣。於是乎中央銀行賣出債票之結果。或吸集得現金。或易取他項之有價證券。自是中央銀行之保證準備。不必專恃公債。各種証券。可以勾出萌達。而全國金融機關。可以大改觀矣。此所謂一舉而數善備也。

所擬保證準備額八萬萬。本可儘此額以發公債。雖然保證準備純用公債。非術之善者也。必當留出一部分以資他種有價證券發達之地步。此所以暫定新募公債額為六萬萬也。此六萬萬不必同時發之。但預定於一兩年內共發此數而已。又非必全由中央銀行承受。但未有人承受者。則暫由中央銀行先承受而已。例如第一次發二萬萬元。其一萬萬元以供解散軍隊折給官俸之用。已散在軍民手中。其餘一萬萬元。則由中央銀行承受也。中央銀行承受一萬萬元。則可以出一萬萬元之鈔幣。其餘一萬萬元。視其有若干已充國民銀行資本者。則該國民銀行。可以出同額之鈔幣。但使中央國民兩種銀行所出鈔幣。合計不逾八萬萬。則在此最低限度內。必無或持鈔兌現者。而鈔幣之保證。什九恃公債。公債僅以發六萬萬為限。則市面鈔幣。除現款準備項下外。無緣得逾八萬萬也。斯兌換基礎永。不搖動矣。



十 說明本案救濟財政現狀之效及將來償還計畫。

據本案所擬。則借外債六萬萬。內債六萬萬。共為十二萬萬。除存入外國銀行之二萬萬元。專以備調節國際匯兌用。不宜妄動外。自餘十萬萬。則存於本國中央銀行。而該銀行應隨時以鈔幣繳政府應用者也。內除賞功及解散軍隊與夫他項所用公債。假定為一萬萬。此項不經銀行手。則銀行應繳政府之鈔。約為九萬萬。又除政府以四萬萬委託銀行收回舊鈔幣及銅元。則銀行應繳政府之鈔。約為五萬萬。政府為補助銀行吸集現款。鞏固兌換基礎起見。其所存之四萬萬。不宜悉數提用。大抵當最初一二年間。當常存半數。勿妄動。實際所能提用之鈔。約三萬萬也。問者曰。借六萬萬外債。而僅得三萬萬之用。為計不太拙乎。答之曰。苟非用此法。則賞功散軍及其他臨時費。皆須發現款。假定此數為一萬萬。則所借外債。僅餘五萬萬矣。收回舊鈔幣及銅元。假定費四萬萬。則所餘僅一萬萬矣。其多寡視本案所計畫何如者。夫本案所計畫。則國家不加費一錢。而可以支辦解散軍隊等之臨時費。可以整頓舊鈔幣及銅元。尚有三萬萬為補助行政費。及建設生利之用。不寧惟是。其所借外債六萬萬。更有三分之二原封未動也。夫本案非有他謬巧。不過於外債之外。更加以同額之內債耳。內債之議。國中倡之者不乏人。然不得其法。則雖刑威勢迫。恐欲求千數百萬而不可得。今用此法。則數萬萬不難立致耳。不得其法。

則內債債券為無用之長物。國家空負債務。人民未由利用此債權以為生產。今用此法。則由內債所生之利益。相引無盡。一方面咸食其賜耳。夫外債用諸生產則為利。用之消費則為害。此稍具常識者所同稱道也。今得此外債而漫然無計畫以用之。則以補行政經費之不足。一兩年而盡耳。消費孰甚焉。依本案所計畫。則儲其大部分以供兌換準備之用。究其實則不過以外債供給銀行營業資金而已。銀行憑藉此資金。則可以引受內債。可以弘通鈔幣。內債既行。人民得憑藉之為資本。以興種種產業。全國現款。保存於中央。一有力機關而代之鈔幣。以流通於市面。是一重資本而得兩三重之用。生產力莫大焉。此其效果。又非臆然設一官辦工廠。築一國有鐵路者。所可同日語也。問者曰。如子所言。政府驟得兩大宗款項。以資運畫。為現時計。則良得矣。而負累日重。將來償還。將安所出。應之曰。今即不用此計畫。而六萬萬外債之負累。終不能免。今所增益者。則新內債之累耳。然此項內債。其目的本以充鈔幣保證準備之用。我國鈔幣需用最低限度。既不能少於八萬萬。則無論何時。而充保證準備用之內債。亦終不能少於六萬萬。故此項內債。實可用永息公債辦法。而不必汲汲於償還。即政府他日欲償還以固信用。亦惟有借新還舊耳。非國家不願還。實市場形勢不許還也。故目前所立償還計畫。但注重外債而已足。外債既以三分之一存入外國銀行。其餘存在中央銀行者。亦僅動用其半。是所借

外債實有三分之二留為固定資本。未嘗稍缺也。其三分之一則為流動資本。而直接間接所生之利。可儲積以備償還者固不乏。試舉其一二。各國中央銀行。對於保證準備所發行之鈔幣。莫不徵發行稅。稅率最微者。莫如日本。猶徵千分之十二半。我國若采其制。則八萬萬元之鈔幣。歲可徵稅十萬元。此實行本案以後直接所得之新稅源一也。內債六萬萬。假定為六釐息。而對於持有債券者。徵所得稅千分之二十。歲可得七八十萬。此實行本案後直接所得之新稅源二也。我國曠昔言理財者。恒艷羨印花稅。然印花稅之為物。非國中有價證券大發達之後。安從辦起。實行本案後。則人民漸知有價證券之作用。各項證券。旬出萌達。於其買賣移轉之間。而印花稅之收入。可以日增。此間接所得之新稅源三也。其他因貨幣畫一金融圓活之故。致各種產業。可以勃興。其重重間接開拓稅源者。益更僕難數於諸種新稅源中。割出數項。編為特別會計。名曰減債基金。歲歲剝殖之以供他日償還之用。為道抑非難矣。更質言之。則本案對於將來之計畫。可謂之變外債為內債。變定期償還債為永息債。國家之負累雖同。然其危險分子。則已剷去矣。

#### 第四 結論

此計畫非吾黨所能嚮壁虛造也。槐脫之在俄。布黎士的之在奧。盧薩志之在意。松方正義之在日本。皆當財政紊亂竭蹶達於極點之時。起死而肉骨之。其所恃以為轉捩之機者。罔

不由是譬之理蒙茸之裘。非挈領而振之。終不可理矣。金融與財政之關係。則領之在裘也。故言財政而不首注意於金融。未有能有功者。今若實行吾黨所計畫。則(一)供給國民以善良之貨幣。民志定矣。(二)兌換基礎立。收節省貨幣之效。而資本之用。增加倍蓰矣。(三)現款集中。而時其出入。救濟市場極便利。無恐慌之患矣。(四)中央銀行威力漸強。外國資本團。無從挾制矣。(五)有法以獎勵國民銀行。使之發達。則金融機關。徧於全國矣。(六)民漸睹公債之利。而習於其用。他日國家有不時之需。再募新債亦易為力。不必仰給於外矣。(七)公債利用之途既開。則他種有價證券之觀念。亦聯想而發達。資本之活用。相引於靡窮矣。(八)銀行業既發達。則不能不思所以利殖其資金者。則廉息以放諸市場。而各種實業勃然興矣。(九)實業勃興之結果。各種新稅源自增。而國庫收入可日豐矣。(十)國計與民生。俱日向榮。期以歲年。可永脫債務國之資格矣。以上所論。粗舉其概。若悉數其展轉相生之利。雖累牘不能盡也。是故吾黨深願我國民常目注之。而促政府以實行也。

比者外國資本團乘我之危。乃至提出監督財兵等條件以要我。我國民憤其橫暴也。於是拒債之議復驟昌焉。吾黨自始固非絕對主持借債論者也。資本團近日之舉動。又吾黨所深為痛心疾首也。雖然。熟鑑國內情形。苟非暫假外資以為母財。則雖有萬全之計畫。亦無從著手。苟得母財而善用之。則後來之希望。又泱泱乎未有涯涘也。此吾黨所以不取漫為

無責任之言。後談拒債以迎合輿論也。夫外人所以提出監督財政之議者。毋亦以防我浪費為口實云爾。而我前此所借外債。其浪費之跡。實章章不可掩。而後此計畫。又未嘗示人以可信之道。則人之見責。亦何足怪。誠能實行本案。則所借之債。實全用為固定資本。幾於備而不用。不過憑藉之以為生利之媒介已耳。持此以與資本國交涉。或亦可以塞其口。而減殺其嚴酷之條件也。

夫既倡拒債。而司農仰屋。國家機關無道以運轉也。則不得不求別法。以拯救之。于是有三種有力之說出焉。曰國民捐。曰強迫公債。曰不換紙幣。今請更研究此三者之得失。

(一)國民捐何如。倡此說者。專訴諸國民之愛國心。夫愛國心誠可利用也。然而有其限度。苟當救死不贍之時。雖有賢聖。亦不能責之先公而後私。我國今日實民窮財盡之時也。今政費歲入不足。垂三萬萬。而欲恃民捐以補其缺。稍有責任心之政治家。不能為此言。此殆不足深辯。

(二)強迫公債何如。內債與外債之利害比較。緣夫國情時勢而各有不同。非可以一言武斷。而外債之危險。過於內債。此實情也。故倡此說者。不能謂為無見。夫吾黨固極力主張內債者也。然謂欲得內債。行之當有道。若本案所擬。則固不事強迫。而可得數萬萬矣。若乃不根據生計上之原則。不應用財政上之學理。而欲冥行擿埴以求之。則二十年前

之昭信股票去年北方之愛國公債其已事矣。刑威勢迫所得幾何。操之過覺。釀變而已。夫國民捐與強迫公債。皆空想而斷不能收效。固無論特假使遂能實行。而其影響於國民生計者何如。又不可不熟慮也。吸集全國之遊資。以供國家行政之消費。民復何所賴以從事生產者。民業既悴。稅源亦涸。即國家又何利焉。

(三)不換紙幣何如。不換紙幣為財政上之非常手段。今國家危急至此。冒險以行之。亦吾黨所相對的贊成也。雖然。不換紙幣濫發過度。則流弊不可勝窮。以此權畀現政府。其果能免濫發之弊與否。非直吾黨所不敢保證。恐亦國民全體所不敢保證也。不甯惟是。政府雖欲發不換紙幣。然其遂能否流通於市場。良以難言。今市面上固有多數之外國銀幣。外國銀行兌換券也。政府之力。無從掃而去之。民不信用政府。則專用彼等為易中之具。其究也。必至將本國正幣盡行驅逐。而發行兌換鈔幣之權。漸次為外國銀行所蝕盡而已。故我國而欲行此。其特別之危險。又非他國所能例也。夫不換紙幣。不過一種無息之公債而已。使國內公債。已供過於求。未從再發。則行此良非得已。今我國舊有公債。不逮數百萬。而保證準備額。可容數萬萬。公債不患無用途。則何苦不布兌換制度。以示大信於內外哉。夫不換紙幣之正則。亦惟當於鈔幣需用最低限度內行之。而此最低限度內。則皆可以公債作保證。而發兌換鈔幣者也。以本案所計畫。與不換紙幣相較。則彼

為無息之公債。此為有息之公債而已。國家出此微息。而民信焉。外人欽焉。且其公債又可多得一重生產媒介之用。孰與冒險而端端於流弊者哉。

是故吾黨思之。重思之。以為今日中國救亡起衰。舍採用本案外。更無良圖。故願竭黨人之力。以期其成。且望國民咸贊之。以貫其的。此則發布本意見書之微意也。

### (二) 償還外債計畫意見書

本黨既草財政計畫商榷書。以質諸國民。而促政府以實行。顧前案條理雖繁。而要以借得大宗外債。為入手辦法。今外債之議。幾經翻覆。外人乘我之危。乃至以監理財政相要挾。夫彼所藉口以索監理者。豈非慮吾償還無著乎哉。然則吾但有確定可信之償還計畫。自可以間執之而使就範。此本黨所為覃精殫慮。更提出本意見書以告天下也。

凡償還公債。不外兩法。曰自由償還法。曰償債基金法。自由償還法。最稱圓妙。今世各國。什九行之。此法雖善。然我國現情。未由辦到。(說詳下)償債基金法。盛行於十八世紀末十九世紀初。今漸廢不用矣。然日本當日俄戰役。募集鉅債。猶採此法。以立償還計畫。蓋當財政信用薄弱時代。非此不足以孚中外之望。而運畫得宜。則其福國利民者。又至無量也。今請先叙此法之性質沿革。次述我國之辦法。未更附答難。以釋羣疑焉。

償債基金者。譯英語之 *Sinking Fund*。當十八世紀中葉。英國國債日增。整理滋難。於是有

博士布黎士 *Bynes* 者著一書題曰「論國債問題敬告國民」(*Appeal to the Nation on the Subject of the National Debt*) 其大指謂當設一特別會計由政府撥款若干以為基本金。即將此金向市場以時價購入公債。儲之而歲收其息。(注意)以息之所入再買公債。如斯歷若干年。利用生計學上所用複息法。息上加息。(注意)則以最初至微之基本金積累而利殖之。可以銷吸莫大之公債而無所苦。斯即所謂償債基金法也。一七八六年英國名相畢特遂采布氏之法。將歲計餘款九十萬磅。益以新增稅源十萬磅。合為百萬磅充基本金。設一償債基金委員會。委使辦理。每年以四回向市場照公債額面價格以下之時價購入公債。所購公債應領之息。仍由理財部移撥該委員會。使陸續再購。至一八二九年。前後共償却公債二萬三千萬磅。此英國行此法之沿革也。英既倡之。諸國效之。法國則一八一六年頒定法律。每年撥二十萬佛郎為基本金。次第銷却各債。直至一八七一年。乃廢此制。奧國則以一八一七年采行。一八五九年廢止。德國各邦中。亦多有行之者。至德國帝國成立後皆廢止。日本則前此整理不換紙幣時嘗一行之。未幾廢止。及日俄戰役起。募新債十八萬萬餘圓。乃以明治三十九年頒定法律。以歲計餘款一萬一千萬圓充基本金。估算閱三十年可將此項新債掃數償還。此各國行此法之沿革也。

今我利用外債政策。擬仿用此制。定為四十二年償還計畫。辦法如下。



假定借外債六萬萬圓。撥一千萬圓充償還基金。設基金局管之。

由國庫撥一萬萬圓津貼。營運分二十年撥足。第一第二年。各撥二百萬。第三第四年。各撥四百萬。第五第六年。各撥六百萬。第七第八年。各撥八百萬。第九第十年。各撥一千萬。第十一年至第十五年。各撥五百萬。第十六年至第二十年。各撥三百萬。都為一萬萬。第二十年以後停止不撥。

其營運利殖之法。則購內債與購外債並行。第一年至第五年。以資金全購內債。第六年至第十年。購內外債各半。第十一年至第十五年。以三分之一購內債。三分之二購外債。第十六年至二十年。以四分之一購內債。四分之三購外債。第二十年至第四十二年。全購外債。凡基金局所持內外債券。照例向國庫領息。

每年所領息及所受國庫津貼額。皆作為本局營運資金。照前條所規定。向內外市場額購各債券。計至第五年止。能購回外債五百萬元。內債二十餘萬元。至第二十年止。能購回外債一萬二千餘萬元。內債八千三百四十餘萬元。第二十年以後。停止內債不購。至第四十二年止。共能購回外債五萬六千四百零二萬七千四百七十一元有奇。而本局尚餘資金三千三百零四萬一千九百零三元有奇。更益以一千二百九十三萬零六百二十五元。則全債掃數清還矣。其每年數目具如別表所列。

是故從國庫支出一方面觀之。則最初所撥之一千萬元。不過在外債全額中劃出耳。毋須別籌也。其實際支自國庫者。不過二十年間攤撥津貼之一萬萬元。與夫第四十二年找完數尾之一千二百餘萬元耳。而全債遂以清償。是不啻以一萬二千餘萬元。而銷六萬萬元之債務也。不寧惟是。基金局尚收存有內債券八千三百餘萬元。夫此八千三百餘萬元之內債。皆國庫前此借之於人民。而曾收得其實款者也。夫既收回於基金局中。以後便不須償還。則此八千三百餘萬元。仍不得謂由國庫支出也。再將此數除去。則直接由國庫支出者。乃不過二千八百萬元內外。是不啻以二千八百萬元內外而銷六萬萬元之債務也。驟聞者慮無不疑為誕。雖然。諺不云乎。說謊怕算帳。今全表具在。每年數目。可實按也。然則國庫果真以爾許少數之支出而得償此莫大之債乎。是固非然。基金局百年所資以利殖者。皆恃債券所得之息。而其息則由國庫支出者也。雖然。既已借六萬萬之外債。息率五釐。則國庫每年支出之息。例須三千萬。雖無此基金局。而此支數亦安可減者。不過依前時辦法。則此項息全歸外人所得。外人還恃以殖利。而我之債債終無期。今依此辦法。則息之一部分。還歸於我。我營運而利殖之。而債累遂得漸脫耳。

問曰。必由國庫津貼一萬萬何也。答曰。債累太大。非有大資金不能迅速收回也。然則自第一年即多撥資金數倍。交本局營運何如。曰。斯固可也。試於第一年即撥五千萬為基本金。

則以後國庫毋須津貼一文。迨屆第四十年時。亦可與此表所列。畧得同一之效果矣。本案所以不肯如此辦法者。國家苟非有利用外資之必要。則何以借外債。既已借之矣。則必利用時間稍長。然後生產效用乃得見。若借六萬萬。而先撥五十萬充此項基金。不惟第一年即少五十萬之利用而已。而最初數年間。買回之債券。亦嫌其太多也。

問曰。國庫津貼之一萬萬。將安所出。答曰。苟非能為國家求得新稅源。則何貴乎。財政計畫者。以吾黨所見。則將來可以新闢之稅源。不知凡幾。今不必具述。他日當擬專案言租稅制度。即據前財政計畫意見書。則兌換鈔票之發行稅。歲應得一千萬內外。此實由善用公債政策直接發生之新稅源也。年撥若干以辦此最宜矣。

問曰。此一萬萬之津貼款。曷為必分二十年攤撥。且每年所撥額數不同耶。答曰。其故有二。一初時國庫甚竭蹶。不能多撥。即鈔票發行稅一項。當初辦時。亦盈一千萬之數。以後遞年加增耳。數年以後。餘裕自多也。二最初數年。不應收回多數債券。故資金無取乎太多。太多反窮於營運也。

問曰。此計畫本為償還外債而立。而表中曷為忽涉及內債。夫我國現在市場。固無所謂內債券者存也。基金局從何處購之。且據表中所定。前五年專購內債。不購外債。第二十一年後專購外債。不購內債。中間之十五年。購內債之率遞減。用意有何在耶。答曰。本黨財政計

畫之大節目。首在變外債為內債。前意見書已暢言之。若欲照彼辦法。則數萬萬元之內債。必能成立。既無疑義。則彼時市場中必有內債券之可購。又何待言。所以購內債者。非以銷却內債為目的也。償債基金之妙用。全在收得債券。應用複利原則。以滋殖資金。而外債方始借得。旋即廣收。殊非利用外資之本意。既如前述。既暫不收外債。則非得內債。何從增資金以供營運者。且內債發行伊始。民未習其便利。流通未易遽宏。有基金局以買收之。亦維持其價格之一作用也。至第六年以後。則可以向於本計畫之真目的以進行。著手於銷外債矣。然仍參收內債。遞減其率。則皆從國民生計方面。全盤籌畫。務使收利用外資之實效耳。蓋本計畫之精神。始終一貫也。

問曰。六萬萬之債。非惟本不易償也。即派息已所費不貲。今基本局特以營運殖利者。在每年領得之息耳。國庫從何處得款派此鉅息。不可不預計也。答曰。所為利用外資者。全欲藉以發達國民生計。國民生計既發達。則國家自不患無新稅源。既主借債論。自必以此為前提。若此前提破。則豈惟六萬萬不可借。即六百萬六十萬乃至六萬亦不可借也。既借而能善用之。則區區之歲息。應非所慮矣。况依吾黨計畫。則借得此債。應以六分之五為固定資本。存而不動。其流動支銷者。僅六分之一耳。是故以二萬萬存諸歐美銀行。以調節國際匯兌。以三萬萬存入本國中央銀行。充鈔幣之兌換準備。(說詳第一期意見書)夫既存放銀

行。則必有息。歐美銀行之二萬萬。息率約三釐。歲可得六百萬。本國銀行之三萬萬。息率約五釐。歲可得千五百萬。都為二千一百萬。而外債六萬萬之息。歲三千萬。國庫實籌支九百萬而已。則即鈔幣發行稅一項。已敷支應矣。今外人慮吾所借之債本息無着也。乃設口實之要求監督財政。若遵本黨所計畫。則償本之確有把握也。既若彼。而派息之斷無愆誤也。又若此。彼雖欲干涉。亦何說之辭。夫今之言借債者。動則曰投諸生產事業。問其何者為生產事業。茫乎不得要領也。若遵本黨所計畫。則四十二年間。國家除派息外。不費一錢。而能掃還六萬萬之外債。而此六萬萬之老本。尚有五萬萬存貯銀行。而未動也。且所派之息。又大半仍落於本國人手也。則生產效力之大。豈有過此者哉。一聞者必疑五萬萬存放不動。則國家借此何為。且國家非貧困。則不借債。既貧困矣。借而不動用。則救貧何賴者。此誠正當之疑問也。但此理頗複雜。本篇不能具陳。前財政計畫意見書已畧言之。尚有未盡。當更為公債用途計畫意見書詳發揮之。夫前此之外債。則既派息之後。仍須還本者也。依吾黨所計畫。則即以派息為還本之手段。而無須別籌款以還本者也。夫曷為無須別籌款以還本。即以其本所生之息還之而已。此之謂生產。此之謂利用外資。

問曰。債債基金局之組織當如何。答曰。宜仿英制設委員會。置委員七人或九人。以合議執

行職務。而更聘外國財政名家一人為顧問。所以用合議制者。防專斷舞弊。且使事務得繼續性也。是故雖政府交迭。而此委員會不許隨之而動搖。所以聘外人為顧問者。厥有二故。其一在外國市場購買外債。非得熟諳世界金融之人以相贊助。恐有失誤也。其二。外人正疑我財政紊亂。懼彼債權或有危險。得彼中一聞人廁身本局。則無所容其謠誣也。今者監督財政之議正喧。欲得外債而免險艱。惟此策為最良矣。夫基金局出入款項雖不少。然所辦者不過按部就班之事。傭聘外人參加其間。其不至有流弊甚明也。

問曰。行此法亦有不能殖利之時乎。曰。有之。倘債券價格太昂。則國庫或反因而損耗矣。故各國通例。皆規定只許購額面價格以下之債券。凡以防此也。我亦宜效之。曰。萬一此項債券價格。竟騰至額面以上。則奈何。曰。我之外債。非僅此一項也。苟此項債騰。則以所挾資金。購回前此別項外債。亦未始不可。夫我國外債總額。此次成議。則新舊合計二十餘萬萬矣。我每年向市場購回者。其數並非鉅。最多之年。亦不過三千萬耳。此未遽足為債價暴騰之原因也。

問曰。如子所言。則償債計畫似莫良於此矣。而現代各國。乃皆廢而不用。則又何說。答曰。此法固良。然以之與自由償還法比較。則彼法實更為優勝。若用償債基金法。則國庫雖有餘款。亦不許直接多償。而必假手於基金局之購買。其弊一。國庫雖值至竭蹶之時。而撥交基

金局之款不容缺少。萬不得已。則惟增稅或別募新債以充之。其弊二。基金局存債款項太鉅。政府或強攫奪之。以作別用。則此制度遂翻根柢而破壞。其弊三。前兩弊則自由償還可以免之。彼優於此。自無待言。雖然。凡行自由償還制者。必其國財政信用久孚於內外者也。我國今日能望此乎。我國所有外債無不為定期定額償還者。更何自由之可言。夫是以亦無所容其比較。何也。以彼制雖極善。然已非我之所能學也。其後一弊。則各國前此往往蹈此覆轍。而在我國尤為易犯。誠不可以不慮。此則視國民監督之實力何如耳。而備外人聘為顧問。則亦預防斯弊之一作用也。

#### 附表例說明

第一年由借款項下撥出一千萬元為本局基本金。以一半購外債。一半購內債。用以生息。故本年年本局所收存內外債各值五百萬元。外債息率五釐。五百萬元應得息二十五萬元。內債息率七釐。五百萬元應得息三十五萬元。共為六十萬元。益以國庫津貼二百萬元。故本年年基金合計一千二百六十萬元也。內除一十萬條債券。其性質已為固定的。此外流動資金可充營運者。實餘二百六十萬元。

第二年即以此項營運資金盡購內債。故本局收存內債總額。合以第一年所原有者。共為七百六十萬元。息率七釐。應領息五十三萬二千元。再加以原存外債五百萬元之息二十

五萬元。共七十八萬二千元。復益以國庫津貼二百萬元。故本年營運資金得二百七十八萬二千元。而其基金總額。則加上五百萬元之外債券。七百六十萬元之內債券。故共為一千五百三十八萬二千元也。

第三年又將第二年之營運資金二百七十八萬二千元全歸內債。而國庫津貼比前年增一百萬。共為三百萬。故本年所得內外債息。及津貼合計。共得營運資金四百九十七萬六千七百四十元也。如是每年利息加增。津貼額亦遞增。直至第五年。實得營運資金七百七十萬四千八百六十九元有奇。

第六年則將第五年之營運資金。以半數購內債。以半數購外債。故所收存外債得八百八十五萬二千四百三十四元有奇。其息為四十四萬二千六百二十一元有奇。所收存內債二十四百六十三萬六千二百八十六元有奇。其息為一百七十二萬四千五百四十元有奇。益以國庫津貼六百萬元。故本年營運資金得八百一十六萬七千一百六十一元有奇。歸入次年營運。直至第十年同一辦法。故第十年收存外債券得三千零六十萬元有奇。內債券得四千六百六十八萬三千元有奇。彼時國庫所撥津貼額。亦達於最高點。故第十年之營運資金。可得一千四百八十一萬二千八百八十五元有奇也。

第十一年以後。債券生息漸多。國庫津貼可以遞減。於是多集力於銷外債。故以資金三分



之二購焉。其購內債者三分之一而已。自本年起至第十五年。皆同一辦法。故第十五年所收存外債。得七千一百六十八萬八千五百二十五元有奇。內債六千七百零七萬八千一百八十一元有奇。而其營運資金得一千三百二十七萬九千八百九十八元有奇。

第十六年以後。津貼額益減。而銷外債之實力益充。故僅留資金四分之一購內債。其四分之一以購外債。至第二十年所收存外債得一萬二千零七十六萬二千四百元有奇。內債得八千三百四十三萬六千一百四十元有奇。而營運資金。畧與第十年相等。得一千四百八十七萬八千六百五十元有奇。

第二十一年以後。不待國庫津貼。而營運資金已敷用。故亦停止內債不購。惟注全力以銷外債。故本年所收存外債。得一萬三千五百六十四萬一千元有奇。內債則如其舊。而各項基金合計。已得二萬三千一百六十九萬九千元有奇。營運資金亦得一千二百六十二萬二千元有奇。以後直至第四十二年。皆同一辦法。是年共收存外債五萬六千四百零二萬七千四百七十一元有奇。而是年應領之息。尚三千三百零四萬一千九百元有奇。即將此息或再購或直償。更益以一千二百九十三萬零六百二十五元餘。即六萬萬之外債掃數清還矣。

屆時則將局中所收存之債券。付之一炬。而局亦同時廢撤。則六萬萬之債務。脫然無累。



# 計 年 二 十 四 公 債

部	本年國庫 津貼	本年基金合計
本息總額		

5.3	2.000.000	12.600.000
3.1	..	15.388.274.000
3.3	4.000.000	20.033.588.740.000
0.0	..	25.778.888.385.180.000
0.0	6.000.000	33.463.388.721.426.000
0.0	..	41.655.888.324.000
0.0	8.000.000	52.313.007.475.000
0.0	..	63.660.694.475.000
0.0	10.000.000	77.689.118.033.777.000
0.0	..	92.397.008.619.777.000
0.0	5.000.000	103.040.287.993.333.000
0.0	..	114.330.557.972.993.000
0.0	..	116.149.970.970.508.887.000
0.0	..	115.240.606.756.233.740.000
0.0	3.000.000	116.470.558.994.088.557.000
0.0	..	117.677.755.820.133.220.000
0.0	..	119.039.775.554.003.557.000
0.0	..	120.190.777.465.403.557.000
0.0	..	122.316.993.354.088.184.333.000
0.0	..	124.825.599.994.408.887.222.000
0.0	..	129.277.752.224.499.191.333.000
0.0	..	133.620.866.275.633.331.000
0.0	..	134.418.866.500.499.661.000
0.0	..	136.370.866.748.733.733.000
0.0	..	140.370.206.660.728.885.000
0.0	..	146.830.978.000.780.000.000
0.0	..	148.249.451.284.936.138.885.000
0.0	..	150.873.360.000.1.342.222.000
0.0	..	156.428.828.750.147.104.444.000
0.0	..	161.504.275.105.974.104.444.000
0.0	..	164.746.361.197.11.974.000
0.0	..	168.140.551.503.88.551.503.88

# 基金局償還內外

## 內債之

本息總額	本年所收存內債	利息(息率7%)
5.250.000.000.000	5.000.000.000.000	350.000.000.000
..	7.600.000.000.000	232.000.000.000
..	10.382.000.000.000	726.740.000.000
..	15.358.740.000.000	1.075.111.800.000
..	20.783.851.800.000	1.454.869.626.000
9.295.056.563	24.636.286.613	1.454.869.626.000
13.582.816.505	28.719.859.619	1.454.869.626.000
10.174.842.124	34.048.463.224	2.2.383.392.530
25.108.569.124	39.696.774.775	2.2.383.392.530
32.445.139.834	46.683.984.975	3.3.267.878.948
42.814.159.746	51.621.613.505	3.3.267.878.948
60.270.752.467	55.172.374.324	3.3.613.512.945
68.149.892.224	58.924.343.255	4.4.124.744.028
66.476.542.782	62.888.938.761	4.4.695.255.202
75.243.052.202	67.078.181.341	4.4.695.255.202
85.730.872.633	70.398.156.081	4.4.927.870.926
95.188.978.702	73.400.729.436	5.5.138.051.080
105.167.312.105	76.568.454.326	5.5.138.051.080
115.694.42.352	79.910.394.087	5.5.593.727.586
126.800.523.663	83.436.140.535	5.5.593.727.586
142.423.106.175	..	..
155.676.817.812	..	..
159.092.165.031	..	..
173.179.329.611	..	..
187.970.852.420	..	..
203.601.961.370	..	..
219.809.666.167	..	..
236.932.641.859	..	..
254.911.830.281	..	..
273.789.978.124	..	..
293.612.033.359	..	..
314.25.396.356	..	..
334.729.117.503	..	..
369.043.129.709	..	..
393.627.842.521	..	..
419.461.690.976	..	..
446.546.331.853	..	..
476.006.204.745	..	..
504.889.071.332	..	..
525.766.081.227	..	..
558.186.941.607	..	..
592.228.845.016	..	..

# 償債

## 外債之部

年次	本年所收存外債	利息(息率5%)
1	5.000.000.000	250.000.000
2	•••••	•••••
3	•••••	•••••
4	•••••	•••••
5	•••••	•••••
6	8.852.434.813	442.621.750
7	12.936.015.719	646.800.786
8	18.246.671.475	913.230.574
9	23.972.922.475	1.198.646.149
10	30.900.133.175	1.545.005.059
11	40.775.390.235	2.038.769.512
12	47.876.911.873	2.393.840.594
13	55.380.849.737	2.769.042.487
14	63.310.040.747	3.165.502.237
15	71.688.525.907	3.584.426.295
16	81.648.450.120	4.082.422.505
17	60.656.170.102	3.032.848.510
18	100.159.344.892	5.007.967.243
19	115.185.154.145	5.759.275.207
20	120.762.403.489	6.038.120.207
21	135.641.053.500	6.782.052.615
22	148.263.636.012	7.413.181.800
23	151.516.347.619	7.575.817.382
24	164.982.694.868	8.246.634.143
25	174.1019.359.448	8.950.992.972
26	193.811.382.257	9.690.569.113
27	209.842.481.207	10.467.124.060
28	225.650.135.104	11.282.500.755
29	242.473.171.696	12.188.658.585
30	260.758.360.118	13.037.618.000
31	279.630.507.691	13.981.526.398
32	299.452.663.195	14.972.633.160
33	329.265.826.143	16.463.291.310
34	351.469.647.190	17.573.482.307
35	373.883.659.544	18.744.182.977
36	399.468.372.358	19.973.318.613
37	425.282.220.813	21.267.111.040
38	452.385.851.640	22.614.343.085
39	480.845.734.602	24.042.336.830
40	500.729.601.169	25.036.480.058
41	531.606.611.054	26.580.320.553
42	564.027.471.444	28.201.373.572

治標財政策

梁啟超

吾昔常言處今日中國而言理財非補苴罅漏所能有功必須立一根本的大計畫焉其綱

領旨趣。則在將貨幣政策、銀行政策、公債政策、租稅政策、治為一壺。前曾著第一期財政計畫意見書。既略啟其緒矣。吾固深信吾國非實行彼治本政策。則財政基礎終無鞏固之日也。雖然。茲事體大。且有所待於外。當局之人。非有極雄偉之魄力。極沈毅之意志。極周密之思慮。極敏活之手段。則不敢實行。且不能實行也。昔漢文帝語其臣曰。卑之無甚高論。今可行。今本此意以作斯篇。其綱領旨趣。則將軍興以前固有之歲入歲出。一為綜核。一面估算。本年可得之歲入。實數幾何。當以何法徵收之。一面估算。本年萬不可缺之歲出。實數幾何。當以何法擲節之。兩數既略定。切實比較。然後中國財政竭蹶之程度若何。其所以致此竭蹶之原因安在。乃可得而察也。察乎二者。然後整理乃可得而施也。統一政府成立伊始。唐氏紹儀報告本年財政現狀。比附前清宣統三年預算案。更任意虛構臨時歲出。乃以入不敷出二萬六千萬兩之言騰告中外。其後參議院議員曾有人提案質問。指斥其謬。政府竟久置不答。而國民亦熟視無睹。惟於外債國民捐不換紙幣等。或提倡或反對。噉噉然為無責任之言。以銷磨日月。一若此二萬六千萬歲計不足之數。鐵案如山。不能搖動。相率束手以待全國破產時期之至而已。夫我國過去現在之財政狀況。無確實統計可供參考。無論何人。殆不能確指其出入之實數也。雖然。即如唐氏之法。比附宣統預算案以為立論標準。以吾所研究。則豈惟無所謂歲計不足云爾。實乃適得其反。而贏餘可至二萬萬元內外。

但使京外當局諸君子。稍能激發天良。一以國利民福為念。則此固可使旋至而立有效也。夫從此方面以著手整理財政。則租稅系統毫未變更。內外公債毫不增募。乃至貨幣及金融機關等。皆暫仍舊貫。毫未改革。然苟切實行之。固已足以支持危局。以待將來之進取焉。矣。吾故名之曰治標的財政政策也。

抑更有一言當為國民告者。則本篇所論治標策。與吾平昔所言治本策。絕非不能相容。而實乃必當並行也。驚新者流。動曰吾國理財舊說。貴量入為出。泰西理財新說。貴量出為入。此言固吾不敢謂為盡誣也。雖然。尤當知泰西學者所標財政原則多端。而量出為入。不過其一。且此原則之適用。有種種限制焉。諸財政學書言之綦詳。不待縷述也。而其最重要最普通之原則。則曰責撙節而戒浪費。此天下公理。無中外一也。我國財政竭蹶之原因。其緣歲入殷薄而生者。不過十之二三。其緣歲出冒濫而生者。實居十之七八。苟非從歲出方面大加整飭。則雖歲入視今日增加倍蓰。而歲出增加之比例。或更過之。則基礎之杌隉。猶今也。吾前此所言治本策。為增加歲入計。本篇之治標策。為綜核歲出計。如車兩輪。缺一不可。所謂必當並行者一也。今世言理財者。必將經常歲計與臨時歲計。畫分為二。各求相當之財源以應之。而最有力之基礎。尤在經常之一部分。吾前此所言治本策。其性質屬於臨時。歲計為多。本篇之治標策。其性質屬於經常。歲計為多。所謂必當並行者二也。是故苟有大

財政家以處當軸。則此治本治標兩策。實當同時齊舉。今既未能。但便能先行此治標策。則所裨已多。而將來屢續行治本策。亦可以省卻無數障礙。此吾著此論之微意也。

上篇 論歲出

其一 中央政費

第一 中央公署費

前清宣統預算案所開列在京各衙門共九十五處。都凡需行政費九千九百二十萬七千八百五十二兩有奇。其中有專屬於軍事費應別為論列者四十處。曰禁衛軍。武衛軍。滿洲八旗。共八項。蒙古八旗。共八項。漢軍八旗。共八項。左右翼前鋒營。共八項。八旗護軍營。共八項。內外火器營。共二項。健銳營。善撲營。虎槍處。嚮導處。右四十項。費額六百六十七萬五千七百二十八兩有奇。又緣政體變更之結果。其已經廢撤及將來必當廢撤之局署。凡三十五處。曰軍機處。內閣會議政務處。憲政編查館。吏部。禮部。軍諮處。參謀本部。都察院。給事中。衙門。翰林院。欽天監。宗人府。內務府。中正殿。內繕書房。圖明園。頤和園。東陵承辦事務衙門。西陵承辦事務衙門。奉宸院。大醫院。武備院。上駟院。鑾儀衛。御鳥槍處。上虞備用處。實錄館。領侍衛內大臣處。稽察守衛處。稽察上諭處。左右翼稅務處。方略館。禁烟公所。倉場衙門。變通旗制處。右三十五項。費額九百十三萬八千八百七十兩有奇。又有雖不必全行撤廢。而應歸併入各部



作為一局或一課者。如國史館、法律館、可附屬國務院。督辦鹽政處、稅務處、應歸併財政部。步軍統領衙門、應歸併內務部。右五項費額九十萬八千九百七十七兩有奇。以上諸署、既應裁併、費即隨撤。禁衛軍自餘中央必需之行政費、可分為二大別。其一則國務院及各部也。其二則憲法上所規定之獨立官公署也。枚舉其目、曰大總統府、曰國會兩院、曰審計院、曰平政院、中央官公署、器具於是矣。

查該預算案所列在京各衙門為今日所當廢續設置者。或改名合併者凡十三處。其原案支出之費如下。

內閣(今改國務院)	原案支出	七九八四二兩
資政院(今改國會兩院)	”	二八六六六兩
外務部	”	二九二五七三四兩
民政部(今改內務部)	”	一八三九六八六兩
度支部(今改財政部)	”	三七七七六三三兩
學部(今改教育部)	”	二一〇五四八〇兩
海軍部(擬裁併)	”	六一四〇六二一兩
陸軍部	”	八七五一六二〇兩

法部(今改司法部)

五五、六二〇兩

農工商部(今工商農林兩部)

一、一〇三、三二一兩

郵傳部(今改交通部)

五二、七四二、五七八兩

理藩部(今裁併內務部)

三九、六九二、九兩

大理院

一四、六五二、一兩

右十三項共報支出八千一百八十四萬五千二百八十七兩有奇。欲知此中有無冒濫，必須將各該部院衙門直接用費與該部院所屬事務用費劃清眉目。然後實應須用幾許，乃可得而定也。該案之編制法，全不守各國通行原則。所標項目曖昧不明。例如外務部經費則將各公使館經費美國游學經費包含在內。民政部經費則將京師巡警廳等費包含在內。其餘各部莫不皆然。故欲知某部院本衙門直接所用幾何，僅據此案，殆難捉摸。而我國政費之濫，實由冗缺冗員之多。各省皆然。中央尤甚。欲舉整理之實，非先從此着手，焉不可也。然則欲知各衙門適中之經費，於何求之？請比附日本以為標準可乎。

日本明治四十二年內閣及各省經費實數如下：內閣二九四、四八圓。外務省三三九、一五〇圓。內務省三六八、六〇八圓。大藏省二六〇、七〇五圓。陸軍省三二四、〇八〇圓。海軍省一五二、二七三圓。司法省一五七、七八八圓。文部省四八九、三七五圓。農工商部省四四四

六四一圓。遞信省五八七八九九圓。右十柱。都凡三百四十一萬八千九百六十七圓。右所列者

皆各省內之經費其項目則俸給廳費修繕費旅費雜給及雜費等夫各國情形不同。雖不容強以彼例我。然一署中究需用

若干職員。然後事乃克舉。則彼我固當不甚相遠。而日本人生活程度在我之上。則我之俸給雜費等項。視彼應有減無增。彼以三百餘萬圓供全政府大小官吏之俸給。及其他雜費而已足者。我比例之以作預算之標準。應無大過。今更略擬一部所需員數。及俸薪列表如下。

下。

總長一人 俸一萬二千元 共一萬二千元

次長一人 俸八千元 共八千元

參事二人 俸五十元 共一萬元事簡者或僅設一員或不設均可

司長四人 俸三千元 共一萬二千元簡部可設二司日本外務省只二局耳

司副四人 俸三十元 共一萬二千元事簡者可不設司副

一等司員十二人 俸二十元 共二萬四千元事簡者四人六人均可

二等司員十二人 俸一十元 共一萬二千元事簡者同上

額外司員四十人 俸六百元 共二萬四千元事簡者酌減

都共十一萬四千元以下所稱元數皆照舊業比較以一兩折新幣一元五角

若論部內當辦之事。有七十餘人分司之。已無事不舉矣。吾去國久。於京朝近狀。雖不深悉。然嘗詢老於京官之人。據言庚子以後之外務部。其真辦事之司員。不及十人。餘皆伴食耳。而此十人者。每日辦事。又不過二小時。餘晷則奔走徵逐游談也。外務素稱繁部。猶且如此。他部可知。乃近年以來。衣食於各部者。部動數百人。其部員俸薪。豐者月數千。次亦數百。試問所為何事者。若在目前當卧薪嘗膽之時。舉制節謹度之實。則前表所列之數。已泰半耗費。就令將來籌畫一切。已斷然敷用而有餘。內務財政陸軍。或非此數不可。其餘各部。或得半或不及半。但使人非廢才。決不至廢事也。按以上人數。儘可無須另雇書手。若繁部事多。斟酌雇用。每名歲三百六十元已足。雖雇數十。所需幾何。其餘一切雜費。最繁之部。月費三千元。無事不了。簡部則半之耳。我國慣例。京署皆開中飯。此雖無謂。然事實上恐難驟裁。故但使冗員不多。供食不奢。則此區區者。所廢亦有限也。以吾所概算。簡部歲費十五萬元。繁部二十五萬元。並臨時費。包括在內。決有多無少。又據吾所見。我國今日復興海軍。尚非其時。則海軍部實應裁歸陸軍。統稱軍政部。新設之農林部。其始本為位置黨人起見。政治上別無必須設置之理由。亦應裁歸工商部。然則將來中央官制。除國務院外。實置外務。內務。財政。軍政。司法。教育。農工商。交通之八部而已。而其經費合計。則自二百萬元至二百五十萬元。既綽綽有餘。

此外或有特設局署。雖歸各部管轄。而非設置於部中者。

例如日本大藏省所管有主計局。主稅局。理財局。國債局。皆設置於

省內者也。其造幣局專賣局等則設置於省外者也。其局所最多不逾十處。其經費最多不逾五六十萬。故總計中央各大小行政官署經費。歲得三百萬元。當無慮不敷也。

總統府經費。今無從懸斷。試以美國為比附。美國大總統副總統俸給及總統府經費合計。歲需三十二萬九千四百二十打拉。若以常理推測。我但歲得五十萬元。當已足迴旋。今府中分設各局科。一如國務院之有各部。需費之鉅。實緣於此。據事理論。國務院大小官吏皆由大總統直接間接任命。即無一非大總統之心膂手足。何取乎於府中別置庶職。架屋支床。且府中設官既多。隱然與國務院對峙。其獎也。政出多門。甚或互猜互閱。則禍之中於國家者深矣。故美國總統府除官房秘書書記庶務等員外。別無他官。以國務各部皆直隸於總統。無所謂總統私人也。其費之省。則亦以此。我國前此專制君主每舉遠大臣而別設機關於臺省前清政權由內閣各部而移於軍機處是其例也。府院對峙勢必至於此。此於責任治最不相容。今日所宜預防也。我國誠遵斯軌。則府中經費絕無須多。今事勢既有所未能。故支銷自不容太艱。且近者方將在府中別置顧問院。禮羅中外名士以贊新猷。所費較多。諒非得已。今擬總統府及所屬顧問院之經費。共為一百萬元。視美國加三之二。殆無復不足之為慮矣。

日本貴族院費六四九二二三元。眾議院費八七五七四一元。都為一百五十二萬四千九百六十四元。我國上院議員約三百人。下院議員約五百人。則所費略當視彼稍增。蓋每議

員給歲費二十元。共需一百六十萬元。更四十萬元。畧足供兩院院費也。今可暫擬國會費為二百萬元。

日本會計檢查院費二一三九七五元。我審計院費可暫擬為二十萬元。

日本行政裁判所費七三六二三元。我國幅員廣漠。平政院當設兩級。且設分院數處。或用巡回裁判制。故平政院費應暫擬為三十萬元。

右總統府費。國務院各部費。國會兩院費。審計院費。平政院費。合計約需六百萬餘元。今以優待前清皇室費四百萬元。原定四百萬兩幣制。從應改為四百萬元。實共需一千萬餘元。

## 第二 外交費

宣統預算案報外務部經費。需三百五十四萬四千七百三十二兩有奇。出使經費及各省外交費在內。將來外交權當全歸中央。各省交涉使理宜裁撤。但在都督府中置一交涉課而已足。故所謂各省交涉費者。應從省汰。然則此項經費。除外務部衙門支銷外。惟以出使經費為大宗而已。日本在外公館費三百三十餘萬元。我國置使。未逮日本之多。領事缺視彼尤少。故未便援以為例。查我國外交費。當前清總理衙門時代。歲支不過六七十萬兩。庚子後改稱外務部。大加薪水。漸增至八九十萬。其後增設使領各館。館員一一增薪。至光緒三十一年間。遞增至百二十萬兩內外。宣統間又更增矣。前此從關稅項下提船鈔三成。

罰款三成充經費。歲歲有盈。甲午以前積存至五六百萬兩。經濟清王提五百萬充贖和團工程。至庚子後除散失不計外尚存七八十萬兩也。宣統始入不敷出。其實所增之員。何一非冗濫。所加之薪。何一非虛糜。前此六七十萬者。今兩三倍之。試問事能加治焉。否也。既增費而事不加治。即裁費而事不加廢。反勘對照。理至易明。今可將現行經費。改兩為元。在外使領各館費。約裁至百二十萬元。決非苛虐。部中電報酬應雜費。可定為二十萬元。各館電報川資。大約不過十餘萬元。假定為二十萬元。再加三十萬元。作為預備意外用款。如特派專使及電報不敷等用。合計二百萬元。綽乎其有餘裕也。

### 第三 內務費(中央之部)

宣統預算案報民政部經費需一百八十四萬六千六百八十六兩有奇。京師巡警廳等費在內。而各省民政費不與焉。查京師內外城總廳。係仿日本東京府下警視廳之制。別為獨立一署。故經費亦得與日本相比附。日本東京市之幅員人口。皆過於我北京。而彼之警視廳。又不徒管該市也。並東京府所屬諸郡而管之。然其經費不過二十三萬五千零五十八元耳。與我比較。相去何遠耶。况我尚有步軍統領費六十五萬九千九百餘兩耶。是故步軍統領。必當裁撤。其內外巡警費。在理亦宜削除奉半。但今方在椒擾之秋。恃此以保衛首善。維持治安。多削恐非所宜。或可暫擬為百五十萬元耶。

其各省民政經費項下。一六六一七四八兩有奇。應歸入地方行政費條下論之。

#### 第四 財務行政費(中央之部)

宣統預算案此門所列項目。有不能削減者二條。

其一。各洋關經費五百七十五萬七千四百兩有奇。折算新幣應需八百六十三萬六千一百元。

其二。賠款洋欸及各省公債五千六百四十一萬三千五百七十六兩有奇。折算新幣應需八千四百六十二萬零三百六十四元。

原案有稅務處鹽政處等署經費。八萬九千四百餘兩。此等徒擁虛名。其力實不能支配各地。故應裁撤。於部中為置一局課足矣。原案此兩項費額。共七十餘萬兩。然冗員濫薪居泰半。今即別為定經費。約二十萬元已足矣。其鹽政若用特別法整理。則可置特別會計也。造幣廠印刷局造紙廠三項經費。原案與度支部衙門公費合計。其各自所需之費若干。無從指出。然此等皆含有官業性質。其收支總可相償。故於支出項下不別列之。亦無妨也。

#### 第五 教育費(中央之部)

宣統預算案學部經費一百八十四萬六千四百三十七兩有奇。學部直轄各學堂經費在內。今該部直轄學堂有幾。所費細目為何種。吾未能確知。但其必大半耗於冗員濫費。固不



待問耳。雖然此費不宜撤減。故吾欲於該部直接用費外。暫撥為二百萬元。為中央教育費。以辦大學高等學校師範學校等。但開銷當加核實耳。

### 第六 國防費

宣統預算案之歲出。以軍事費占其三分之一強。計陸軍部所管一萬二千六百八十四萬三千三百三十三兩有奇。海軍部所管一千零五十萬三千二百零二兩有奇。而陸軍部所管除本部支銷外。可分為二大類。一曰養兵費。二曰其他軍事費。

禁衛軍

二一六六〇六〇<sup>兩</sup>四七〇

旗營

八八六三六二九二二一

綠營

三八六二二〇二九一六

防營

一八六二二一四三七七七

武衛左軍

二〇〇五九〇五七二七

新軍

五八七六〇二三五七四六

合計九十三百十八萬零一百六十七兩有奇。

其他軍事費如下。

綠營防營裁遣費

六五八六、三八七、四〇二

籌備軍裝

四〇〇〇、〇〇〇〇、〇〇〇〇

軍事教育費

五四五六、八六四、二三六

軍事教育擴充費

二二一五九〇〇〇〇〇〇

製造局所

四七六八、八一四、四四六

兵工廠擴張費

四九〇四、六〇〇〇〇〇〇

枚廠

七三〇、九五四、〇二〇

砲臺

二五〇、七〇八、五二一

軍塘驛站兵差

二四〇六、九九四、八三二

合計三千一百三十三萬九千三百二十三兩有奇。

兩項總計一萬二千四百六十一萬九千四百九十兩有奇。折算新幣約合一萬八千六

百餘萬元

原案之冒濫荒謬。不必論也。今欲於最近之將來。懸擬吾國所需軍事費幾何。當設三問題以討論之。

第一 我國最少須養兵幾何 凡各國之養兵。皆所以對外也。然我國於最近之將來。安

有與各國開戰之事。但能保境息民。殖產興業。則亦莫余敢侮矣。何必過盛軍容以招人忌。然則國家兵力。暫求能靖。惟待保治安。斯亦足矣。而此種職務。應由警察任其泰半。若兵則惟當於邊繳及要塞置之。備非常之際。資調遣已耳。故暫定全國陸軍為二十師團。實適中之計畫也。

第二 每一師團之費幾何。前清每鎮開銷百五十萬兩。然據當局者之裏言。則實需九十萬兩耳。其六十萬兩。則練兵者。藉以自肥也。查日本陸軍。每一軍人平均需費九十六元。按博士小林且三郎之言。合將校薪俸兵士餉糈及一切軍裝軍食等費總計也。每一師團平均萬一千有奇。故日本每一師團費。平均百萬元也。則我之九十萬兩。既視彼為豐矣。今請從而更豐之。每一師團歲費百五十萬元。視日本約增半倍。二十師團之歲費。則三千萬元而已。

原案養兵費九千三百餘萬兩。折算新幣垂一萬四千萬元。而旗營防營綠營等皆在其中。今畫十軍制。旗綠防新等名。悉應裁撤。但選其精銳。糅合編制。以成二十師團已耳。實費三千萬元。則視原案蓋削減一萬一千萬元也。

第三 其他軍事費須幾何。其他軍事費之最重要者。則軍器之補充及製造。軍事教育之擴充改良是也。此固不可以已。然亦當量國家財力所能逮。次第行之。蓋茲事非爭在旦夕也。故此項之支出。最多一千萬元足矣。原案報三千一百五十餘萬兩。折算新幣約四千

六七百萬。元應削減三千餘萬元也。

第四 本年之臨時軍事費幾何。臨時軍事費之重要者。則遣散冗軍是也。各省現存軍隊總額。或稱八十師團。或稱六十師團。然皆大半冒濫。實數殆不及十之五六。此既昭昭在人耳目矣。即以六十師團計。則應遣散者為四十師團。每兵一名。發給兩月恩餉。現在每一師團月餉十二萬兩。兩月為二十四萬兩。總計應需九百六十萬兩。折算新幣不滿千五百萬元。

此項恩餉。應以一半發現款。以一半發公債。此非徒為國庫節省。本年之臨時費而已。此項公債。可以充銀行鈔幣之保證準備。軍人得此。可持作資本。以圖利殖。此日本維新時優待藩士之法也。說見共和建設討論會所印布第一項。期財政計畫意見書說明第九項。故本年所需此項現款。實應為七百餘萬元。

旗兵固為盡國無用之長物。然既已養之數百年。被輩別無生業。一旦遣散。苟無所以撫卹之。未免太招歎望。故此宗恩餉。亦萬不能省。京外旗兵總數凡十三萬人。有奇。其外省駐防。大率自然消滅。不必復問。其當設法者。實只京旗。為數當不逾十萬。此項恩餉。論理本當與外省裁遣之軍隊同例。惟彼輩恃此為生。已數百年。揆諸國家覆燾之恩。似當稍示優異。擬每人給恩餉五十元。內十元發現款。四十元發公債。則本年所需此項現款。約一百萬元也。

原案海軍經費一千萬兩餘。折算新幣。應一千五百萬元有奇。其項目未經細列。無從確知。大約具必需之費。惟有二途。一曰在各國訂購未交之軍艦。須逐年照價交割者。二曰現存各艦之養艦費。此兩項雖未得確數。諒不能過五百萬元。海軍部既歸併於陸軍。則一切經費可裁。應留者惟此而已。

其他東南各省為捍衛治安起見。應辦水上警察。此則應歸入各省行政費項下也。以上海陸軍經費。及遣散軍隊臨時費。合計約共需四千二百餘萬元。視宣統預算案。約可節省一萬四千餘元。

### 第七

司法費（中央之部）

宣統預算案。報司法部經費九五四〇八〇兩有奇。京師各審判廳檢察廳經費在內。而別有大理院經費一項。一二五五四兩有奇。兩柱合計一百零八萬兩有奇。折算新幣約一百六十萬元。司法部素稱瘠苦。其浮濫不如他部之甚。然冗員之多亦極矣。今當大為廓清。則大理院及京師各級判檢廳之俸給及廳費。約需五十萬元耶。

### 第八

實業費（中央之部）

宣統預算案報農工商部經費一百十萬一千五百九十兩有奇。除部員領薪水外。不知所辦何事。今除部費外。一時實無他種特別職務可指。暫可全撤。或置十萬元為預備費可耳。

第九 交通費

宣統預算案。報郵傳部經費五千三百八十三萬九千五百七十八兩有奇。折算新幣。當八十餘萬元。於各部中開銷為最鉅。其費途項目。未經開列。疑莫能明也。然據光緒三十四年報告。僅需二千三百餘萬兩。事閱三年。而驟增經費至一倍有餘。據部報言輪船鐵路郵政電報經費皆包在內。夫輪船之由政府經辦者殆無有也。郵政電報費亦有限耳。其大部分固在鐵路。夫官辦鐵路局員之積弊。愈惡。亦既天下共聞矣。其漁蠹冒蝕。深根固蒂。欲廓清之。固不易。必分項而綜核之。然後乃可得而理也。鐵路經費。可大別有三種。其一收回外款築成之路者。如本年擬收回正太鐵路。需四千萬佛郎是也。其二開工新築及接續未成之線者。如津浦開徐等線是也。其三則已成線路之管理費營業費也。第一項冒蝕較難。第二項可有別法以防之。惟第三項尤易叢弊矣。第一二項。當此財政竭蹶之際。少遑緩之。未始不可。第三項。則目前最宜整頓者也。吾於茲事。無專門之學識。且未經實地調查。無從估算其適宜之費。姑比附以語其概。

日本官辦鐵路。共長四千八百十四英里。其營業支出四千二百八十五萬九千六百餘元。平均每英里需八千九百元。而此總支出中。汽車之添置及修繕費二千萬元餘。船舶費一百一十九萬元餘。兩項已占全支出之半。其辦事人薪水及各雜用。名曰總係費。數僅一百二

十萬耳。我國各官辦鐵路營業狀況。曾無詳細報告。未由論斷。然據京奉一路推之。前清光緒三十一年。支銷總數二百九十一萬四千餘元耳。及三十三年。而增至四百八十萬元。三十四年。而增至七百七十四萬三千餘元。四年之間。遞增三倍。似此浮濫。展轉遞增。脂膏幾何。豈堪股削。查京奉當光緒二十九年。平均每里支出一千二百四十一元。三十年每里一千二百三十七元。三十一年每里一千六百三十九元。三十二年每里二千三百二十一元。三十三年每里二千七百零一元。三十四年每里四千三百零六元。今略依三十一年之數。平均估算。大約我國鐵路。每里營業費。平均應需一千六百元。雖不甚遠。今官辦鐵路。京奉京漢滬甯京張汴洛正太萍昭道清諸線。合計六千九百零九里。共需一千一百萬元。有奇。可以此為官辦鐵路營業經常費之標準。他日若里數加增。則以此遞推。當不為過。若夫新築鐵路。則當以臨時特別會計預算。其費不必列入總預算中也。

郵政電報行政費。據光緒三十四年報告。需三百六十萬兩。此項實當擴充。今可暫定為四百萬元。但當加以綜核耳。

### 第十 拓殖費

宣統預算案。有理藩部經費一百七十萬五千一百零三元。理藩部既歸併內務部。本衙門經費自可省。若財政有餘裕。自當移此款以從事拓殖。但今日安能遽及此。則遷裁之已耳。

綜計以上所算，則中央必須支出之經費畧如下。

一	國務院及各部辦公費	三百萬元
二	總統府及顧問院費	一百萬元
三	國會兩院費	二百萬元
四	審計院平政院費	五十萬元
五	優待前清皇室費	四百萬元
七	外交費	二百萬元
八	中央巡警費	百五十萬元
九	海關費及其他中央財政費	八百八十萬元
十	賠款及內外公債費	八千四百六十萬元
十一	中央教育費	二百萬元
十二	常備陸軍費(二十師團)	三千萬元
十三	其他軍事費	一千萬元
十四	臨時裁軍費(除給公債外)	八百五十萬元
十五	海軍費	五百萬元



六 中央司法費

五十萬元

十七 中央實業費

十萬元

十八 官辦鐵路營業費

一千一百萬元

十九 其他交通費

四百萬元

以上合計約需一萬七千八百餘萬元。雖要政尚多未舉。然為消極的整理計。斯亦足矣。以上皆經常費也。除遣散冗軍一項外當以向來之經常收入支辦之。其他別有興作。乃取給於公債也。

### 其二 各省政費

中央地方權限未清。官自治性質混淆。政費之分別得宜難矣。財政收支。中央不能直接。而泰半假手於地方官。其於統一財政之大本。蓋違乎遠也。今中央收入之多寡。其權實操諸各省。各省與中央爭財。晚清已然。於今逾甚。集權分權之程度問題。舉國器器。莫得指歸。言之匪艱。行之維艱。今欲執中盡善。如吾黨之所期慮。非一朝一夕能致也。既曰治標。則亦暫仍舊貫。補偏救弊而已。

宣統預算案所列各省行政費如下。

各省交涉費

六一八九九八二五七

各省民政經費

一六六一、七四八四五六

各省財政經費

一六四八二、二五四〇三六

各常關經費

一五〇〇、九〇八九〇一

各省行政經費

一九八二、二七三〇四八九

各省官業支出

五六〇〇、四三五三一

各省教育費

一、五二九〇、四七四一六

各省海軍水師費

四、三六二、五八一〇五四

各省司法費

六、六三六、三九一六五七

各省實業費

九三八、四一、二八四一

各省工程費

四、五一五、二七、八三二

各省交通費

一、三〇二、三二八、二六八

合計六千四百九十七萬一千一百零八兩四錢二分七釐。

夫以我國幅員之廣，交通之不便，中央鞭長莫及，一切政務皆由各省措辦，而政費只得此數，對於全預算之三萬七千七百餘萬兩，僅占六分之一強耳。以云分配適宜，五尺之童有以明其不然也。雖然，卽此區區之數，亦尚有裁減之餘地乎。曰有之。試就上列各項目而推

究其性質。

各省交涉費何如 外交權之必當統一。殆無所復容異議。此項交涉費。專為新置交涉使衙門用耳。交涉使除位置私人作升轉之階外。毫無取義。大事自歸部辦。即小事亦豈交涉使所能自專。終須仰成督撫。夫既仰成督撫。則於都督府中置一交涉課。課員一二人足矣。何必設一專署。位以高官。故此官宜撤。而此費即可全裁。

各省民政費何如 民政費者。一切內務行政費皆屬焉。以二十二行省。而僅支一百六十餘萬兩。只見其少耳。更無復裁減之餘地矣。雖然。其用途項目。不可不釐定。例如於民政司外。又設巡警道。此皆重規疊矩。毫無所取。宜裁其一。至費額則仍舊。或更增加。於理亦宜。此項折算新幣。暫定為二百五十萬元。

各省財政經費何如 原案不列項目。未能確知其何指。然洋關常關。既別有經費。糧漕丁課等項。又由州縣徵收。然則獨立之財政經費。不外釐鹽雜捐等局署之公費薪俸已耳。釐金無論如何。必須裁撤。其他雜捐。皆所得無多。而徒擾民。亦須裁撤。所餘者則鹽官也。若從根本上整頓鹽政。非仿各國鹽專賣制不可。則當設特別會計經理之。今既云治標。暫不能語於此。但仍其舊而略加綜覈耳。則鹽官一項支三四百萬元。已綽有餘裕。臺灣專賣局之俸給。十四萬元餘耳。彼已兼辦鹽與鴉片樟腦三者。而纖悉周備矣。我二十二

行者。卽二十二倍於此數。亦僅須三百萬元也。就令更益以他項雜捐費。亦至五百萬元極矣。而原案列各省財政經費一千六百四十八萬餘兩。折算新幣。垂二千五百萬元。若加綜核。可減其五分之四也。

各常關經費何如 常關性質。與釐金等。在所應裁。常關稅所入。六百九十餘萬兩。而經費須一百五十餘萬兩。衡以生計主義。已為失算。况更病民哉。故此費宜全裁。

各省行政經費何如 預算表所列。無一非行政經費也。於各項經費之外。而別標行政經費一項。衡以論理學。可笑莫甚焉。雖然。該案可笑者。寧只此一端。不足復深責也。強為解釋。則此所謂行政經費者。殆指督府。司道府廳州縣各廉俸及辦公費言之。而交涉使民

提學使巡警道勸業道等又似別計原案報需一千九百八十餘萬兩。分配於二十二省。原不為多。但若實行整頓。則其中項目。無一不須商榷耳。今僅治標。安能語於是。資政院核減為一千六百餘萬兩。約折二千四百餘萬元。今姑仍之可也。

各省官業支出何如 原案報需五百六十餘萬兩。約折八百餘萬元。然所謂官業者。果何所指。苦難得之。若指鐵路郵政電報耶。則郵傳部經費項下。既有五千三百餘萬兩矣。若指造幣廠耶。則度支部經費三百四十餘萬項下。聲明包含此項矣。若指兵工廠製造局等耶。則陸軍部所管條下。別設此兩項。其費合計將盈一千萬兩矣。若指勸業場農事試

驗場等耶。則農工商部所管條下。別置各省實業費矣。故此條實為朦混耳目。藉端報銷。殆無疑義。所當追明細目。還歸各類其籠統之數全行裁之。

各省教育費何如 原案報一百五十二萬九千零四十七兩餘。折算不滿二百三十萬元。實嫌其少。斷無減理。但此項開銷。則提學使勸學公所等薪俸。公費居其大半。仍是官吏自肥之路。人民緣此所得教育之効。什不一二。故其項目必須整頓釐定耳。今將此項略增擬為三百萬元。

各省海軍水師經費何如 海軍權當集於中央。前文既擬海軍費為五百萬元。自應分布於各省海軍區。故更無所謂各省海軍費者。惟沿江沿海諸省。似應辦水上警察。原案此項報銷四百三十餘萬兩。可酌留三分之一。暫擬為二百萬元。

各省司法經費何如 原案報六百六十三萬六千三百九十一兩。今可照舊。折算為一千萬元。

各省實業費何如 原案報九十三萬八千四百十二兩。實不過勸業道衙門經費耳。實業誠當獎勵。然設缺以位置官吏。於實業何與者。今未有切實辦法。此費自宜全裁。

各省工程費何如 原案報銷四百五十一萬五千二百七十一兩。未知其用途項目何如。大抵以河工為大宗。而其他土木工皆在內耶。此數雖未可全裁。然其中浮溢當不少。姑

留二百萬元

各省交通費何如。原案報銷一百三十萬零二十三兩二十八分。亦不知其所指。謂指錢路郵電耶。郵部經費項下已有之。且別有所謂各省官報支出者。是三重濫報矣。指驛傳耶。陸軍部所管條下別開列二百四十餘萬兩矣。指浚深河道耶。應歸入前項工程費矣。其他開通道路等事。固屬交通要政。然未聞某省曾辦此也。此亦多立名目以開銷耳。理宜全裁。

據以上所綜核。則各省所必需之行政費。其數約如下。

- 一 民政費 二百五十萬元
- 二 財政費 五百萬元
- 三 教育費 三百萬元
- 四 水上警察費 二百萬元
- 五 司法費 一十萬元
- 六 工程費 二百萬元
- 七 其他行政費 二千四百萬元

右合計約四千八百五十萬元

前文所擬中央政費約一萬七千八百餘萬元。合以此數則共需二萬二三千萬元內外也。前清度支部所提預算原案。歲出三萬七千七百零三萬兩有奇。折算五萬六千五百九十九萬元有奇。即資政院修正案。歲出仍二萬九千八百四十四萬兩有奇。折算四萬四千七百七十二萬元有奇。今茲所擬以較度支部案所裁過半。即以較資政院案所裁亦將及半矣。

難者曰。吾子身居局外。奮筆塗臆。即裁減之數。更過於此。亦有何難。但問事實上能否施行無礙耳。若其不能。斯亦無責任之言也。答曰。吾生平不敢輕為調言。今茲所論。計之尤審也。夫公債費海關費及優待清室費三項。在事實上始為既定。歲出增減之議。固無所容喙矣。此外則最大宗者。為軍事費。試問吾所擬二十師團之議。果已足敷防守否耶。若云未也。則其理由安在。得毋欲於最近之將來。欲與強鄰開戰乎。自非喪心病狂。當不出此。既不爾。則目的惟在對內耳。曷昔清室。欲防家賊。多兵或非得已。然而其效既可睹矣。今五族共和。耦俱無猜。用兵對內一語。苟有出諸口者。在法當科叛逆之罪。夫豈無羞民。為治安梗。然有警察以稽之。有法律以臨之。安取佳兵。若慮有萑苻之聚。潢池之弄。則有二十師團。選勝扼守。斯亦足矣。夫吾之所以主張置二十師團。徒為此也。而不然者。在真正完全之共和國。本宜不置一兵。彼美國自建國迄今。曾無一人之常備兵。惟有極少之國民義勇隊耳。此前事之

師也。吾以為今之中國。若中央政府。而有昌言二十師團為不足者。必其人欲為屋大維拿。破命陰謀帝制也。各省都督。而有昌言二十師團為不足者。必其人欲為安祿山。吳元濟。擁兵自重。希圖獨立。破壞統一也。有一於此。固宜與天下共誅之矣。然則二十師團之說。殆可成定義。次所當論者。則每師團需費幾何也。日本需百萬。吾所擬者。既半倍之。為百五十萬矣。吾雖絕無軍事智識。然固曾略質諸有識者。所擬此數。咸許為不謬。則以三千萬元養二十師團。其非無責任之言。亦既明。復次則宣統預算。京師官署費。將及一萬萬兩。吾乃減為一千萬元。僅得十五分之一。駭人聽聞。應莫此為甚。然前文所舉原案之滿洲鑲黃旗以下四十項。別編入軍事費中。以清眉目。無所容攻難之餘地也。次所舉原案之軍機處以下三十四項。大率與共和政體不相容。或現在已經裁撤。或將來必須裁撤。亦無所容攻難之餘地也。夫此則既已明。省去一千五百八十餘萬矣。難吾說者。得毋謂此等官署。仍當存留耶。苟非狂悖。安得此言。官署既廢。政費自當消滅。更何待辦。然則中央公署之當存置者。惟總統府也。國會兩院也。國務院及其各部也。審計院也。平政院也。大理院及京師審判廳檢察廳巡警廳也。如斯而已。法院及警署。其經費既別計。專論前五項。美國總統府費三十餘萬者。我給五十萬。尚得云少乎。國會兩院費視日本。又得云少乎。若云下院議員須加多。亦不過增數十萬已耳。於吾所擬案之大體不足為輕重也。審計平政兩院。共支五十萬。亦實



已有多無少矣。所最當討論者。則為國務院各部之政費問題。日本九部。需三百萬。我設八部。擬支三百五十萬。似亦非厲官吏諸公矣。吾主張裁海軍農林二部。說既詳前。此實無可駁也。卽以為不可。撤則亦至多增數十萬元耳。而在晚清時代。則此項之支出。始將八千萬兩也。欲明吾說可行與否。則第一須問一部之事。究須官吏若干。員然後能了。第二須問官吏薪俸。當以若干為適宜限度。今未暇逐一為具體的評量也。惟日本以若干人能辦一部之事。成效卓著若彼。今謂我必須加增人員。數倍或數十倍。此有何說。日本某級官吏。受若干薪俸。卽能從公者。今謂我所受。必須加增於彼數倍或數十倍。此又何說。晚清時代。一部之大小官吏。動千數百員。其每員所領薪俸。多者月數千。次者數百。最少亦百數十。絀全國膏血。而以無量數無業游民聚。而咕嚕之。此革命所由起也。所為革命者。革此而已。命既革。而此種現象不革。則革命何為。革去一羣無業游民。而復由他羣之無業游民。照數以承其乏。則必釀第二次革命而已。若是乎。則革命將無已時。故今日肇造新政府。其第一義在使署無溢缺。缺無溢員。員無溢俸。日本所需之數。而我比附之以為標準。雖不中不遠也。各省亦然。紛紛塔設各司使各道。多立名目曰某局某所。而於其中置督辦總辦幫辦坐辦提調稽核科長科員等等。凡以養高等無業游民已耳。有彼等未嘗見其辦一事。則無彼等。而事不加廢。至易見也。故所謂各省行政費者。雖裁減泰半。不為過也。其他若駐紮各國之外交費。中央及各省內務行政費。教育行政費。司法

費等。則吾對於原案。非惟未嘗議減。或反議增矣。若夫財務行政費交通行政費兩項。則蓋獎最深。而吾所核減亦最鉅。財務行政項下。所核減者。大半因擬廢某種惡稅。而衣食於此惡稅之人員。隨之俱廢也。交通行政費項下。其核減之部分。則皆比例數年前之支出。以為標準者也。自餘各項。為數非鉅。不俟深論矣。由此觀之。則吾所言果為書生迂論否耶。果為無責任之虛構說否耶。有識者當能辨之。財政學家論政費支出之當否。懸三種標準以為衡。一曰以國家職務最狹之範圍為標準。二曰以各種職務必要及有益之程度為標準。三曰以辦理此種職務所需最少之勞費為標準。其第三項。即所謂「生計主義」。以最少之勞費得最大之效果也。故財政上浪費與非浪費之區別。常立四原則以繩之。一曰有勞費無效果者。則為浪費。二曰可以無須兩許勞費而能得同樣之效果。或更良之效果者。則其額外所用皆為浪費。三曰將以求大效果之勞費。而用以易小效果。則為浪費。四曰當用此勞費時。預計可以得若干之效果。而後此乃反於其所期。或絕無效果。或雖有而不逮預計遠甚者。則其所用皆為浪費。參觀國風報第一一年第二十四號批著節首政費問題篇而持此標準。以繩我國現行之政費。則雖謂歲出全部。悉為浪費。馬可也。國家設官之原則。以人奉職也。而今也。則以職奉人。故國家本可以不辦此事。因有人欲辦。以自奉斯辦之矣。辦此事本一機關而已。因欲借以自奉之人太多。則分之為數機關矣。機關本以若干員當之而已。足而待奉之人不能偏

則多為其員額矣。辦某事本應發若干薪俸而已足。而待養者不滿其欲。則加發倍徒什伯矣。當某種機關之入例。應有某種學識閱歷。乃為合格。而因待養之人。並無此種學識閱歷。則舉此格而豁除之矣。是故國家所踐職務之範圍甚狹。凡國家必應舉之職務。闕而不舉者。不知凡幾。而勞費則已無藝。而效果乃不一見。質言之。則凡財政所支出者。其什之八九。則有勞費而無效果者也。所餘一二。亦以最大之勞費得最小之效果者也。故曰。歲出全部。悉為浪費也。彼晚清之政治現象。豈非如是耶。彼宣統豫算案。所列各政費。何一非此類耶。夫浪費之必當節。蓋天下之公理矣。若以嚴格繩之。則宣統豫算全案。其可以承認之政費。能否及一萬萬。吾猶不敢言。今節留二萬萬餘。吾之恕度。蓋已多耳。

而或者疑。今世諸國。其幅員戶口。不逮我什一者。其政費皆數倍於二萬萬。蓋非是。則國家政務不能舉也。吾但詰之曰。晚清固支出政費三萬萬兩餘矣。國家政務。遂緣此能舉否。就令更倍徒於三萬萬兩。國家政務。又緣此能舉否。今雖已丕變為民國乎。然使由晚清之道。無變晚清之俗。則就令全蹈襲晚清預算案。或更增支倍徒焉。而國家政務。又緣此能舉否。等是不能舉。則裁減與不裁減。其無益於國家。無益於國民均耳。而裁減之。則國家與國民之受其害者較少矣。故曰。治標也。若語於治本。則應增之政費。又何啻倍徒此數。特非所以語於今之從政者耳。

吾所擬節省之案。於國家現行政務絕無妨害。既具如前論。然則在理斷不至不能施行。雖然。其不能施行之原因有一焉。則無量數高等無業游民之張口待養者。無術以廉清之。雖有聖智。無能為也。夫當晚清時代。曷嘗不日日言整理財政者。然無如此無業游民何。故愈整理而愈得其反。吾疇昔亦嘗嘆言之。既乃知其不可而禁焉。退矣。然則今日曷為復有言。吾聞之於人曰。今政體既共和矣。凡奉職於國家者。皆為國民公僕。為盡義務而來。非為爭權利而來也。信如是也。則此種無恥之無業游民。當不復見容於政界。信如是也。則政界中人。皆日以國家利害為念。凡於國家有言無益之政費。皆當樂為國家省之。其財政當局之人。尤必富於財政上之學識。且有擔當整理財政之魄力。其認為當節之費。諒必能毅然節之。而無所顧忌。且亦不必復顧忌。惟然。故吾敢有言也。而不然者。則吾言之不可行。猶之晚清時也。吾始終皆書生之見而已。夫去一晚清。得一晚清。在高等無業游民。安適而不可不識。國家能容幾許晚清之荼毒耳。嗚呼。吾終望新共和國之政府之國民。不爾爾也。

下篇 論歲入

宣統預算原案歲入之部如下。

項 目

度支部提出案

資政院修正案

田賦

四八一〇一三四六二七三

四九六六九八五八二七三

鹽茶課稅

四六三一·二三五五·〇二二

四七六二·一九二〇·二五五

關稅

四二一三九二·八七九三一

四二一三九二·八七九三一

正雜各稅

二六一六三八·四二二七七

二六一六三八·四二二七七

釐捐

四三一八七·九〇七·九九

四四一七六·五四一·四六六

官業收入

四六六〇〇·八九九七·五三

四七二二八·〇三六·四一〇

捐輸各款

五六五二·三三三·一七

五六五二·三三三·一七

雜收入

三五二四·四七五〇·六五〇

三五六九·八四七七·二四八

公債

三五六〇〇〇〇〇〇〇〇

三五六〇〇〇〇〇〇〇〇

右度支部原案報告二萬九千六百九十六萬二千七百二十二兩零二分二釐。折算新幣約合四萬四千五百四十四萬三千元有奇。資政院修正案定為三萬零一百九十一萬零二百九十六兩八錢七分七釐。折算新幣約合四萬五千六百八十六萬五千元有奇。兩者相差蓋不甚遠。姑以資政院案為據。

夫此數之不足徵信。盡人所同知也。度支部何所據。據督撫之報告耳。督撫何所據。據廳州縣及局所之報告耳。廳州縣及各局所既隱匿一部分以報省。省復隱匿一部分以報部。然則部提之案。能否得其什之六七。蓋不可知。即資政院所增。亦不過逆揣其必有隱匿。姑就

各款略為請益。亦非經實地調查。確知其僅有此數也。是故誠能綜核各實。即照向來稅目稅率。毫不更革。而歲入已可視原案什增三四。殆意中事也。今即不必語於是。而照前文所論列。歲出僅需二萬二三千萬元而已足者。而歲入除隱匿不報外。仍有四萬四五十萬元。則盈餘不已及倍乎。由是可知中國之財政。確非歲入澱薄之為患。而實歲出浮濫之為患。前清所以覺蹙患貧者。皆由歲出遞增無藝。合舉國無業游民。咸思染指於國庫。雖歲入十倍此數。亦豈能養彼輩之欲。而給彼輩之求。按本塞源。萬事斯理。而不然者。日求加增。歲入愈適以餓莩吾民。而乾臘吾國耳。豈惟晚清。今亦猶是也。

唐氏報告。言軍興以來。緣免糧免捐及商業衰頹之結果。歲入減少五千萬兩。彼唐氏固未嘗經切實之調查。得切實之統計也。姑以意度之。信口言之耳。其實釐捐各項。南方各省。仍多照常徵收。或改別種名目徵收之。所減疑當有限。參議院湯君化龍等質問政府書。假定為減二千萬。雖與唐熊說同。無確據。然按諸情理。似較彼說差近。是今即採此說。假定為減二千萬兩。折算三千萬元。則本年歲入尚有四萬二千六百餘萬元也。

夫苟前清稅目。一切存而不革。則歲入之數。略如前述。然釐金常關稅兩項。病民實甚。在義固當毅然裁之。果爾。則常關稅裁六百九十九萬兩餘。釐金裁四千三百十八萬兩餘。共裁去五千零三十四萬兩餘。折算去七千五百四十五萬元。餘尚有三萬五千餘萬元。以校前

文之假定歲出所盈仍多也。

夫免釐加稅為辛丑和約上相互之權利義務。我苟能實行免釐且撤常關。則要各國以踐加稅之諾。慮未或不吾應也。而由前此之值百抽七五。變為值百抽十二五。則所增收者。已足以抵釐金常關之大部分矣。查宣統二年。海關稅所入三千五百五十七萬一千八百七十九兩。該預算案所列者宣統元年之數耳。然元年實收入三五五三九七一兩。該預算案則報為三五一三九九一七兩。少報四十萬兩。不知筆誤耶。抑有意隱欺也。關稅有自然增收之性質。我國十年來亦同此現。象故今年收入總應比宣統元年為多也。若能值百抽十二五。就令貿易額不增於舊。已可得五十九百二十八萬六千四百六十五兩。視前增二千三百七十萬兩有奇。以抵釐金常關兩項。則所損者僅二十六百七十餘萬兩耳。

歲入加增之最有望者。則官業是也。官業以鐵路為大宗。近世各國政府。恃此為莫大財源。甚至有以鐵路利贏占全歲入三分之一者。其豐可想矣。該預算案報官業收入四千六百六十餘萬兩。其中隱匿幾何。非經澈查。未由武斷。但據京奉京漢兩路過去成績比附之。京奉於光緒三十一年。每里平均獲純利五千六百五十三元。三十二年。每里平均獲純利三千三百七十五元。三十三年。每里平均獲純利二千六百四十元。三年之間。銳減若此。其鉅京漢於光緒三十二年。每里平均獲純利二千〇八十八元。三十三年。每里平均獲純利二千五百八十元。雖有遞增。而比諸京奉初年。相去遠矣。苟能稍加綜核整飭。則歲增一二千

萬實意中事耳。我國鐵路進款非徒作弊孔多報銷不實而已且緣開車太少牌價太昂以及種種設備不完招待不周致使營業不能發達歲收未由豐增今但能改於前當非難也。茲事視整頓他種租稅當較易為力耶。郵政電報兩項雖非以年利為宗旨然苟辦理得宜則收入亦不期而自增也。

鹽課若稍加整頓當可增收千萬內外。此則國中識者多能言之。今不細論。新稅目可以增設者雖多。今但治標不必侈語於此。若求其最簡便而易辦者則日本現行之通行稅可采也。此但委諸輪船公司鐵路局耳。國家不必別設官以司之。財務行政費不增而每歲所入最少當可得五百萬元也。

今依此規畫則可得歲入之數略如下。

田賦

七十二百十五萬元餘照原案折算

鹽課

八千四百四十五萬元餘照原案假定增收千萬兩

海關稅

八千八百九十二萬元餘照價值百抽十二五伸算加增

正雜各稅

三千萬元照原案假定減收六百餘萬兩

釐捐擬裁

官業收入

九千萬元照原案假定增收千四百餘萬兩

捐輸各款(擬裁)



通行稅

五百萬元(新增)

雜收入

五千二百八十六萬元餘(照原案折算)

公債(未定不計)

合計四萬二千三百三十八萬元有奇

若核以前文假定歲出二萬二千餘萬之數。則所盈餘者實將及二萬萬元也。收鹽課海關稅官業收入通行稅四款。作為中央收入。共得二萬六千八百三十餘萬元。除支出外。假定中央行政費為一萬八千萬元尚能盈餘八千八百餘萬元。將田賦正雜各稅雜收入三項作為各省收入。共得一萬五千五百餘萬元。除支出外。假定各省支出為六千五百萬元尚能盈餘九千餘萬元。夫既有八千餘萬元之盈餘。以在中央。復有九千餘萬元之盈餘。分布於各省。則以之供軍事善後及新國建設之用。雖不為豐。其亦不得謂太嗇矣。

使吾此文所計算不甚謬。則雖不借一文外債。而即此消極政策。用以維持現狀。且略從事於進取建設。猶綽綽有餘。夫何至舉國大驚小怪。坐愁行歎。皇遽失次。嗒然絕望。如今日耶。推其所以致此之由。則政府報告歲計不足二萬六千萬兩。實為惑惑人心。搖動國本之最大惡因。政府當局者。既無絲毫財政上之智識。又不肯虛心受教於人。其於本國財政現狀。既嘗然未有所知。而又不肯殫精竭慮。以求其是也。前清一片糊塗爛帳。靦然以之提出議

院欺瞞國民。萬國騰笑不之恤也。今號稱新政府矣。號與民更始矣。而依然視此片糊塗爛帳為神聖。舍此無所建白也。為之說者曰。此外別無可據之資料。而現在又末由着手調查。無論何人。只能援引前清預算以為比附。此不能專為政府咎也。夫援引比附之不得不爾。吾亦承認之。吾本文固亦援引比附矣。其詳目細數。非經逐條實地調查。後不能懸斷者固多。然拳拳大端。則固有目共覩耳。不然。如彼晚清支林架屋毫無職守之內外官缺。盈千累萬。其投身官市。瞬息成富家翁者。歲不知其幾百千萬人也。夫此為財政竭蹶之最大原因。天下孰不知之。即新政府諸人。亦孰不知之。知之而仍以此提報議院欺瞞國民。吾不知其果自居何等。而自視與晚清誤國諸臣相去何如也。或曰。新政府諸人與舊政府諸人。本一邱之貉耳。其只知有私人。不知有國家一也。其寔願犧牲國家利益。以圖肥其身。以長其子孫也。子乃欲責善於彼輩。適成其為無價值之言耳。嗚呼。信如是也。則吾言信無價值也。或又曰。天下事言之似易行之實難。就歲出一面言之。論理固可以裁減摶節也。然而京外當局者。各有其所睚愛之人。不能不設法為位置也。而一歲以來。元勳徧天下。咸索官職。以為酬庸。不能不應也。若是乎。則官缺雖數倍於晚清。猶苦不給。歲費亦數倍於晚清。猶苦不給。則無論何人。當財政之衝安。從摶節歲出。又誰敢言摶節歲出者。就歲入一面言之。前清所謂二萬九千餘萬兩者。某省外銷若干。解部若干。協鄰若干。泐為成規。各有的款。今則中

中央仰給於各省。各省新之。中央未如何也。各省又仰給於外州縣。外州縣新之。各省亦無如何也。所謂歲入。皆成空數。雖有大財政家在中央。亦何能為役。吾子不悉此中甘苦。政所言雖善。而不適於用也。應之曰。凡言財政。必以有國家有政治為前提。而財政政策云者。必財政當局之人。立於可以行此政策之地位。具有可以行此政策之能力。然後可與有為也。若乃號稱一國政府。而號令曾不能出都門一步。全體麻木。臂不從身。指不從臂也。而無術以抹正而營運之。則豈尚得云有政府。豈尚得云有國家。既無政府無國家。則萬事長已矣。豈獨財政哉。至如身受億兆之託。尸具贍之位。而神散於私暱。氣怯於強禦。則所謂患得患失之鄙夫。終陷國於亡。而身亦與之俱裂耳。而更有何事足與言者。夫吾之論財政也。無論為治本策為治標策。要必以得善良之政府為前提。要必以得強有力之政府為前提。如是則吾信吾之所言。必有千慮之一得。如曰不然。則吾始終固書生之見也。

### 中央經費與地方經費

吳貫因

在立憲政體之下。中央政務與地方政務。不能不劃分。從而中央財政與地方財政。亦不能不劃分。蓋權限分明。中央與地方。始能各舉其職也。顧欲劃定中央與地方收入之財源。必先劃定中央與地方支出之經費。蓋經費之範圍既定。斯國家一切之收入。應如何分配。亦易於決定也。雖然。中央與地方之經費。其應如何區分。常因國而殊。而非有一定之界限。故

在甲國。地方對於中央。其經費為何等之比例者。在乙國。則不必同其比例也。而其所以生出差異者。其原因有三焉。第一。在行中央集權之國。比之行地方分權之國。則中央之經費必較多。而地方之經費必較少。其所以然者。以國家大部分之政務。既由中央主持。則國家大部分之經費。亦當由中央支出也。反之。而在行地方分權之國。國家所必統一之要政。固必劃歸中央。然在地方團體。既尚保有廣大之權限。則亦需有巨額之經費也。此由權限廣狹之異。而生經費分配之異者也。第二。在持外競主義之國。比之持內治主義之國。則中央之經費必較多。而地方之經費必較少。其所以然者。以欲競勝於外。則軍備與外交之經費。必大增加。而是等事業。屬於中央之職掌。則是等經費。亦屬於中央之支出也。反之。而在持內治主義之國。既無競勝於外之心。則軍備外交之費。即可以減少。而減少是等之經費。即不啻減少中央之經費也。此緣立國方針之異。而生經費分配之異者也。第三。在行保育政策之國。比之行放任政策之國。則中央之經費必較多。而地方之經費必較少。其所以然者。政府欲盡保育之責任。其政務必大發展。即中央經費。亦因之而大增加也。反之。而在行放任政策之國。凡經濟事業。衛生事業。慈善事業。乃至大部分之教育事業。多委自治團體以謀之。地方之政務既繁多。斯其經費亦從而膨脹也。此由政治方針之異。而生經費分配之異者也。故欲劃分中央與地方之經費。非參觀以上三種之情形。則其所劃分者。必不得其

當而以上三種之情形。其畸重於中央。與畸重於地方。乃屬相對的。而非絕對的。故常因時而有變動焉。是故欲豫定一界限。謂中央經費。以何為限度。地方經費。以何為限度。事實上殆不可能也。雖然。國家一切之經費。欲定其屬於中央。與屬於地方。雖不能為數字上之劃分。而可為性質上之劃分。性質既各有所專屬。則劃分之後。事實上即稍有障礙。亦無難截長補短。使之可以實行也。吾於是欲進而論各種經費之性質。

(一) 司法經費與行政經費 司法事業宜於統一。其權必歸中央。顧其事業既全屬中央之權限。則其經費亦全屬中央之支出也。若夫行政事業。有應屬於中央者。亦有應屬於地方者。其職權既分而有之。則其經費亦分而有之。故司法經費。乃絕對的全屬於中央。而行政經費。則中央固有此費目。而地方亦有此費目也。

(二) 外交經費與內政經費 外交之權。非全收歸於中央。不特外交之政策。難期統一。易滋國際之紛擾。且外交也者。乃國家與國家交涉之事。非國家與個人交涉之事。而中央政府可為國家之代表。地方團體。則不足為國家之代表。故當集其權於中央。而不能分寄於地方各機關。此不獨於學理為然。微之事實。現今東西各國。其外交權。未有不全屬中央者。外交職權。既全屬中央之職權。則外交經費。自亦全屬中央之經費也。若夫內政之事。則有應屬中央之職掌者。有應屬地方之職掌者。從而其經費亦分而有之焉。故外交經費。宜絕

對的全屬中央。若內政經費。則中央有中央必需之費額。而地方亦有地方必需之費額也。

(三) 宗教經費與教育經費 宗教之事。與一國之風俗道德有關係。其職掌應歸中央。從而其所需之經費。亦屬中央經費也。若夫教育之事。如初等教育。中等教育。其經營奉半歸地方之職掌。即其經費亦奉半歸地方之負擔。蓋教育事業。中央與地方。皆與有責焉。故宗教經費。可以全歸於中央。若教育經費。則必分屬於地方也。

(四) 武備經費與文治經費 軍政之權。必收歸中央。始能保軍制之統一。中國現在之軍隊。省自為制。且難於更調移住。故軍隊之中。各自為風氣。苟聚數省之兵於一隅。則有必衝突之事。以是之故。為軍人者。多有愛鄉心。而無愛國心。中國軍隊之不足與外國一戰。其病半坐於是也。故欲整飭軍備。自必依各國之通例。收其權以歸中央。而軍政權既全歸中央。軍事費自亦全屬中央矣。至於文治之事。則中央與地方。各有應舉之業。即各有應需之款。故武備經費。為中央獨有之經費。而文治經費。則為中央與地方分有之經費也。

(五) 慈善經費與懲戒經費 慈善事業。如醫院育嬰救貧等事。各國多委任於地方。雖過年以來。列國因感採社會政策之故。此等事業。亦有由中央舉辦一部分者。然其大部分仍屬地方之職掌。則其大部分之經費。亦屬地方經費也。至於懲戒事業。例如監獄制度。所以警戒不法之人。使之遠惡而遷善。然其事與一國之公安有關。應屬中央之職掌。而不屬地

方之職掌。懲戒事業。既全屬中央之職掌。則其所需之經費亦全屬中央之經費矣。

(六) 興利經費與除害經費。今世列強。因採用保育政策。故為民興利之事。不全委之私人之自為謀。而常假公共之權力。以代為之謀。此現在各國之趨勢也。然此等事業。由中央舉辦者固甚多。而由地方舉辦者亦不少。蓋地方政府。其所辦之事。大半屬於此類。故興利經費。中央有之。而地方亦有之也。至於除害之事。如因禦外侮。平內亂。而至於用兵。誅兇人。殛奸宄。而至於用刑。此等職掌。全屬中央之權限。而地方無與焉。故除害經費。乃全屬中央之經費。而不含有地方之經費也。

(七) 機關經費與事業經費。一國行使公共權力之機關。大半屬於中央之範圍。舉例以言之。如中央之立法司法行政諸機關。其性質全屬中央的。此政治之通義也。即以地方言之。其行政機關。惟在最下級之自治團體。乃屬地方之機關。若在上中級之自治團體。猶多屬中央之機關。例如日本之郡及府縣。雖為地方之自治團體。然其郡長及府縣知事。猶是中央之官吏。而非地方之公吏。至於地方之立法機關。雖屬地方之範圍。而地方之司法機關。則仍屬中央之範圍。故合而計之。一國行使公共權力之機關。其屬於中央者。殆占十之八。而屬於地方者。殆僅十之二。從而機關之經費。其屬於中央者。亦占十之八。而屬於地方者。亦僅十之二也。若事業經費。則異是。今試先就中央論之。百年以前。各國政府。其政治之

方針。類持消極之主義。故其所引為責任者。惟在於維持治安。若夫增進人民幸福之事。蓋未之有焉。晚近以還。雖政務發展於維持治安之外。別有為人民謀福利之責任。然其事泰半附麗於行政機關。故事業經費。終不敵機關經費也。而就地方論之。則其所設之機關無多。而其經費所以逐歲膨脹者。實在於經營事業。蓋地方經費之用途。泰半用之行政機關外之事業。在自治愈發達之國。則此等經費。愈益增加焉。故在中央政府。則機關經費。超過事業經費。而在地方政府。則事業經費。超過機關經費也。

(八)報償的經費與不報償的經費 一國之經費。有用之而獲有經濟上之報償者。有用之而不獲有經濟上之報償者。大抵不獲有經濟上報償之經費。應屬於中央者多。而應屬於地方者少。而獲有經濟上報償之經費。則應屬於中央者。比之無報償經費為少。而應屬於地方者。比之無報償經費為多也。試舉例以言之。如國防費。司法費。外務費。宗教費等。此皆應屬於中央者。然此等經費。皆不獲有經濟上之報償也。反之而在地方行政。如道路。水道。給水。點燈。公園。公共浴場等事業。皆屬地方團體之權限。而是等事業。帶有經濟上之性質。人民雖負擔其經費。常直接獲收其報償。故義務的經費屬於中央者多。而報償的經費。則屬於地方者多也。

(九)劃一辦法的經費與無須劃一辦法的經費 一國之事業。有須劃一其辦法者。有無



須劃一其辦法者。例如郵政電報。此須劃一其辦法者也。電燈電車電話自來水。此無須劃一其辦法者也。故國家欲採干涉政策。對於郵政電報。宜收為國有。對於電燈電車電話自來水。宜委之地方之公有。此天下之通義也。而郵政電報等業。其權既歸中央。則其經費亦屬於中央。電燈電車電話自來水等業。其權既歸地方。則其經費亦屬於地方。蓋經費隨事業而發生。事業職權之所在。即經費屬之焉。而僅就其經費之性質而論。則劃一辦法的經費。實屬中央費。而無須劃一辦法的經費。則屬地方費也。

(十) 應用高等智識的經費與應用普通智識的經費 一國之事業。有必需應用高等智識者。有只須應用普通智識者。而應用高等智識之事業。當以屬於中央。應用普通智識之事業。則可屬之地方。以中央多高等之人才。故可委以應用高等智識之事業。地方多普通之人才。故宜委以應用普通智識之事業也。而事業權限之所在。即為經費支出之所在。故應用高等智識的經費。則屬中央費。而應用普通智識的經費。則屬地方費也。如上所論。政治上一切之經費。何者應屬於中央。何者應屬於地方。可以識其岸略矣。而中央與地方。經費之範圍。既略定。則其收入之範圍。亦可從而決定也。若夫就現在一切之租稅。欲定其孰應劃歸中央。孰應劃歸地方。則其頭緒紛繁。吾將於他日別論之。



財  
政  
二



◎財政(二) 稅法

論今日整理財政宜先劃定國稅與地方稅之範圍

共和建設討論會

中國財政之紊亂竭涸。至今日而極矣。政府以一切之行政費。歛無從出。不得已乃思仰給於外債。姑無論現在借款之談判破裂。外債之事。能否成立。尚屬一疑問。就令可以轉圜。然借債之事。可暫不可常。欲使國家之經費。永得來源。則財政終不可以不整理。夫今日而言整理財政。其事固非一端。而整理稅制。則其最要者也。整理稅制。其事亦千條萬殊。然有一先決之問題焉。則國稅與地方稅。當明為區分是也。中國自前清時代。中央不能自徵租稅。其經費悉由各省貢獻。國家財政之基礎。已不鞏固。比者承革命之後。地方之權愈重。政府欲仰各省之供給經費。益加困難。循此以往。中央政府。以經費無從出。有坐待瓦解而已。故非劃定中央與地方徵稅權之範圍。而舉屬於國稅者。由中央自管理徵收之。則國家之財政。終必陷於破綻。且以租稅之性質論之。其應屬於中央稅者。由直省代為整理。固無以善其事。其應屬於地方稅者。由中央代為整理。亦無以善其事。彼此之權限不分。而各使其越俎代謀。則租稅之制度。終無由去不良以歸於良也。故區分國稅與地方稅之範圍。實為整理稅制上。應先決定之一要件。言理財者。實不可不注意於此也。然則國稅與地方稅之

範圍以何者為區分之之標準。於是有謂間接稅宜為國稅而直接稅則宜為地方稅者。其意謂人民之負擔直接稅易感苦痛而負擔間接稅則不其苦感痛而國家之徵收租稅也。一面固責人民以義務。一面因施政之結果。又常予人民以利益。然中央之行政。其予人民以利益者。常不顯著。地方之行政。其予人民以利益者。則甚密切。夫人民對於地方之行政。既受密切之利益。則宜使之負擔易感苦痛之租稅。對於中央之行政。既不受密切之利益。則宜使之負擔不易感苦痛之租稅。不特於理為至順。於勢亦易行。此主張此說者所持之論據也。雖然。此實一偏之論。未足以為區分國稅與地方稅之標準也。今試先就直接稅言之。夫直接稅之宜於為地方稅者固甚多。然其不宜於為地方稅者則亦不少。試舉其例。一為財產稅。夫股票。公債票。暨其他有價證券之財產。其性質易於移轉。非一地方之官吏所能遍為稽查。故在禁點者。往往於課稅之際。移轉其財產於他方。因得以免稅。若其善良者。則因此等財產。時須移動。其在甲地。既受課以甲地之地方稅。其移至乙地。既受課以乙地之地方稅。納稅頻仍。不惟苦其重。而又苦其繁。故以財產稅為地方稅。一面既有漏稅之弊。一面又有負擔不公平之弊也。二為所得稅。人民所得之利。非必僅取之一地方。而地方官吏之權力。則只能行使於一地方。故以所得稅而為地方稅。則漏稅之弊。自必層見疊出也。不特此也。人民所得之利。既非必僅取自一地方。苟其於A地。歲有千金之收入。於B

地亦歲有千金之收入。是歲有二千金之所得也。斯時課稅之法。何如。將令A、B兩地。皆得課以二千金之所得稅耶。是比之他人之納稅。為兩重之負擔。其不平孰甚焉。抑令A、B兩地。僅各課以千金之所得稅耶。然就所得稅之性質論之。在所得之人。對於所在地之地。方稅。彼固樂負擔之。對於非所在地之地方稅。欲令其負擔。不特於理不合。於勢亦不易行。故其結果必僅負擔千金之所得稅而已。然視彼二千金之得自一地方者。一則以千金之所得受課稅。一則以二千金之所得受課稅。其不平又孰甚焉。是二者無一而可也。略舉一二。而直接稅之不盡可為地方稅。已可概見矣。中國現雖未有所得稅財產稅然又再就間接稅論之亦非無可為地方稅者蓋間接稅之所長一在使負擔之普及一在可調和租稅負擔之不公平地方團體之經費使悉以直接稅充之則負擔之欠公平實不能免以間接稅調和之實良策也故現今歐美日本各國多指定若干之間接稅許得用為地方稅或於國稅之外許地方得徵收附加稅誠為此也故謂國稅與地方稅之區分可以直接稅間接稅為標準者其說實不足採也次則有謂宜以一切之稅為國稅而以附加稅為地方稅者法需盧羅即盛唱此說者也其意謂中央政府之職務廣而地方團體之職務狹雖僅以附加稅為地方稅當能維持其政務而一切稅制其整理之權皆歸中央於財務行政上實有種種之利便此唱以附加稅為地方稅者所執之理由也雖然此等理論難以行極端中央

集權之國。猶不能行之。蓋在立憲政體之下。地方自治之事業。逐日擴張。凡經濟上之行政。教育上之行政。衛生上之行政。其所需之經費。隨歲月而日增。欲僅恃附加稅以維持政費。勢必不能。況中國領土遼廓。現在之行省。實等他國一國。今後地方制度。雖必當改正。然地方團體。必仍保留有甚大之權限。一切政費。欲僅恃附加稅以維持之。此何異欲以一木支大廈耶。就令對於固有之政務。可勉為維持。然以附加稅之少彈力性。一有新興之事業。萬不能再仰給於附加稅。而必當別求新財源。故欲以附加稅與非附加稅。為區別國稅與地方稅之標準。其說亦不足採也。復次。又有謂地方稅當限於附加稅。其有不足。則由政府予以補助金。如英國前此。地方團體。常由國庫予以補助金。當一八八七年。中央所補助地方之經費。達於六百萬磅以上。此亦維持地方政費之一法也。雖然。此其理論亦極薄弱也。夫在立憲政治之下。地方團體。既有獨立之政務。又安可無獨立之財源。而隨地方事業之膨脹。僅恃附加稅。固不足以充經費。即再恃補助金。亦豈足以充經費耶。不寧惟是。使地方行政。而須仰中央之補助金。不惟經費有不足之慮而已。且使地方人民。養成倚賴政府之性質。其於發揚國民之獨立性與責任心。實大有妨礙也。故此說亦不足採也。然則國稅與地方稅。果以何為區分之標準耶。且試從種種方面。以觀察之。而後為定其界限焉。

(甲) 從中央與地方之權限觀察之

中央與地方。其權限之互為伸縮。因國而異。從而其財政權亦因國而異。蓋一國有一國特別之國情。欲以他國例中國。未有能善其事者也。雖然。就政治之原則言之。中央與地方之權限。固有可為劃分之標準在焉。其第一則視國家之政治。取中央集權。制度與取地方分權。制度是也。今日東西各國。其政治之組織。一面謀行政之統一。一面又謀地方之發達。固無採絕對之中央集權制者。亦無採絕對之地方分權制者。雖然。因國體之異。則有集權分權之分焉。即在統一國。常傾於集權制度。而在聯邦國。則常傾於分權制度是也。中國為統一之國家。聯邦國之分權制度。自不能援以為例。顧雖同為統一之國家。因國情之異。其中央地方權限之廣狹。亦因之而異。雖然。政治上亦有一原則焉。即在領土隘狹之國。中央之權限極強大。而地方之權限極隘小。在領土遼闊之國。中央固得行相對之集權。地方亦得行相對之分權也。以中國領土之廣大。就令將來廢去行省制度。而上級之地方團體。其領域之廣。當非其他統一國之地方區域所可比。則其保有之權限。當亦視他國有加也。權限既不狹。則地方稅之範圍亦不狹矣。第二則視地方團體。其級數之多少是也。凡地方制度。苟其區域之級數多。則租稅之可劃歸國稅者。必因之而少。苟其區域之級數少。則租稅之可劃歸國稅者。必因之而多。故中央財政權之廣狹。常視地方階級之多少。為伸縮。欲劃定國稅與地方稅。實不能不著意於此也。今試稽各國之地方制度。大率分為三級。其最下級



為純自治團體。其以上之二級。則一面為地方之自治團體。一面又為國家之行政區域。此各國所同然也。日本之地方制度。其市町村為純自治團體。自所以上。則有郡及府縣之二級。法國之鎮鄉。純自治團體。以上亦僅有府縣二級。普魯士於市町村。純自治團體。以上則有州郡縣之三級。然其郡僅為行政區域。而不兼自治團體。少此一重之地。方稅則亦無異他國之三級制度也。美國之地方制度。有州郡邑之三級。然皆兼為自治團體。與國家行政區域。中國當前清時代。地方之最下級區域。為城鎮鄉。自所以上。尚有縣府道省之四級。使皆予以法人之資格。則人民之負擔地方稅。將至五重。地方之賦稅。既重且繁。則國稅之範圍。必因之而大縮小。然此等地方制度。太背乎政治學理。非今後所可長存。此稍有識者之所能知也。以吾黨之見。欲謀國家之統一。與圖地方之發達。皆不可不廢去省制。七閩法制院起草地方官制。省之一級。仍將保存。然府道二級。則擬廢去。是地方區域。縮為三級。循各國之通例矣。地方級數既縮小。則地方稅之範圍。亦必因之而縮小。故前此直省所保有之廣大財政權。必大為削除。此緣地方制度之變更。而相伴而生之結果也。說者謂以我國行省之大。政務之繁。地方費額。終不能下於中央。不知處今日國際競爭劇烈之世界。不能不強固中央政府之權力。不特陸海軍費。各國皆急激膨脹。且國家採保育之政策。凡經濟上教育上之行政。其所需之費額。皆日繼長而增高。故中央費額。終非地方費額之所可比也。今試稽各國中央費與地方費之比例。

國名 年代

中央經費

地方經費

總額

對總額百地方  
經費之比例

英國

一八七〇年  
至一八七九年

八七、四二二

六七、四五一

一五四、八七四

四三〇

法國

一八八六年

一三一、七四〇

五三、四一〇

一八五、一四〇

二八〇

意國

一八八五年

六九、二二〇

二七、三〇〇

九六、五二〇

二八〇

美國

一八八六年  
至一八八七年

三六〇〇

二一、四六〇

七五〇、六〇〇

二八六

右表以千鎊為單位

按數年來英德等國地方經費大見膨脹其對於中央費之比例或比右表有加然中國今日之急務則在整理國政而不在于整理地方自治故地方費對於中央費之

他國之宜更在

由上表觀之各國之地方經費對於中央經費其少者為二八與七二之比例其多者為四三與五七之比例要之雖最多之國終不能與中央經費匹敵也中國今日由對外言之列強相逼皆抱侵略之野心非整頓國防及造成一強有力之政府不足以求自存故中央費急宜增加由對內言之則地方自治不惟未發達而已且多並自治團體而未成立故地方費似宜縮少雖然現在省之一級既未廢去則以此廣大之地方區域其政費必尚繁多不能謂自治事業未發達即可為極端之削除也然則因道府之廢裁去此二級之經費與舉政務之應屬於中央者並移其財源以歸中央庶乎其可矣此從中央與地方之權限以定國稅與地方稅之範圍也

(乙) 從中央經費與地方經費之性質觀察之

國家一切之經費。因其性質之異。有不可不劃歸中央。與不可不劃歸地方者。今試列舉以說明之。

第一文治經費與武備經費。文治經費。中央與地方。可以分而有之。若武備經費。則必全屬中央。此非地方所可染指也。蓋軍政之權。必歸中央。始能保軍制之統一。現在東西列強。其軍政權。未有不全收歸於中央者。軍政權既屬中央之權。故軍事費亦屬中央之費也。中國今日。各省自有兵權。故有湘軍鄂軍粵軍等之名詞。而不聞有所謂中華民國軍隊者。有直省軍隊。而無國家軍隊。寧非一可駭之怪現象耶。故非舉各省之兵權。全收歸中央。不特軍政難保統一。且無由啟發軍人之共同愛國心。而消滅其地方之僻見也。軍政權既收歸中央。則軍事經費。自屬中央之經費矣。

第二國內經費與國際經費。國內經費。中央與地方。可以分配。若國際經費。非全屬中央。亦無以善其事也。蓋外交之權。非全收歸於中央。不特外交之政策。難期統一。易滋國際之紛擾。且外交也者。乃國家與國家交涉之事。而非國家與個人交涉之事。而中央政府。可為國家之代表。地方官廳。不足為國家之代表。故當集其權於中央。而不能分寄於地方各機關。此不獨於學理為然。徵之事實。現今東西各國。其外交權亦未有不全屬中央者也。中國

欲釐正行政之系統。外交之權。自不能不全收歸於中央。此權既屬中央。則國際上之經費。亦當屬中央之經費矣。

第三一般利益之經費。與特別利益之經費。國家施政之結果。無不予人民以利益者。所異者其利益有直接與間接之殊而已。蓋在立憲政治之下。有利民之政。而無厲民之政。此各國政治之普通現象也。雖然均是利益。有一般的與特別的之分焉。所謂一般的者。舉國之人。皆受其利益者也。所謂特別的者。限於一地方或一部分之人。受其利益者也。舉例以言之。如司法之事。所以保障人民之自由權利。此舉國之人。所同受其利益者。所謂一般的者也。若夫修築道路水道。此限於一地方之人。能受其利益者。所謂特別的者也。一般利益之政務。其權宜歸中央。特別利益之政務。其權宜歸地方。其所以然者。蓋在一般利益之政務。當使受其利者。人人均等。若分寄其權於各地方。則必有畸輕畸重之殊。將惹起人民之不平矣。若夫特別利益之政務。如上舉修築道路水道之類。惟該地方團體與之有密切之關係。使之自辦。方易舉成效。若令政府越俎代謀。則因闇於其地方之情形。其利常不足以償其所費。故一般利益之政務。其權必歸中央。特別利益之政務。其權必歸地方。此行政之系統所宜然。無可混淆者也。而一般利益之政務。其權既屬中央。其經費亦必屬中央費。特別利益之政務。其權既屬地方。其經費亦必屬地方費。此又相因而至之事也。

第四需用普通智識政務之經費與需用高等智識政務之經費。國家之行政有僅需普通智識者。有必需高等智識者。因其所需者不同。則其權之應誰屬亦從而異。而依各國之行政系統。需用普通智識之政務。其權可歸地方。需用高等智識之政務。其權必歸中央。其所以然者。則以在中央政府。有高等智識之人多。在地方區域。有高等智識之人少也。舉例以言之。如制定官制。編纂法典。此需有高等智識者。故其權必歸中央。但限於其地方特殊會制。若夫衛生行政。救恤行政。此需普通智識而已足。故委其權於地方。已足以舉其事也。而行政權之在中央者。其經費宜屬中央費。行政權之在地方者。其經費宜屬地方費。上已屢言之。可例推而定矣。

依上所論。中央經費與地方經費。其範圍既畧有定。經費之範圍既定。則租稅之孰可充中央之經費。孰可充地方之經費。可得而選擇矣。

(丙) 從租稅之性質觀察之

一國之租稅。其性質有宜於為國稅者。有宜於為地方稅者。使舉宜於為國稅者。而劃作地方稅。宜於為地方稅者。而劃作國稅。則於稅務行政上。不惟生出種種之困難。且必釀出種種之弊害。故國稅與地方稅。區分得宜。則兩受其利。區分不得宜。則兩受其弊。欲釐正國稅與地方稅之系統。誠不能不先審各種租稅之性質也。然則何者宜於為國稅。何者宜於為

地方稅。吾且試就國稅與地方稅之性質。分別而論之。

第一租稅之無課稅重複之虞者。則可作地方稅。其有課稅重複之虞者。則宜作國稅。課稅之原則。貴乎公平。使同一物品。而受若干重之課稅。則民不惟苦其重。而又苦其繁。租稅之原則。實不許爾爾也。顧常有一種之物品。或行為。使劃作國稅。則僅受一重之課稅。若劃作地方稅。則在甲地。既被課以甲地之地方稅。移至乙地。又必被課以乙地之地方稅。而每移一地。則添一重之負擔。此非必各地方之有意於苛征。實其租稅之性質。不宜於作地方稅也。如中國之國產貨。遇釐金之苛制。所至輒被徵稅。甚有荷十餘重之負擔者。斯則稅制不善之弊也。中國現在國稅與地方稅未分釐金之故。入雖非必悉充地方稅之課稅法矣。故一國之租稅。苟其一度納稅之後。不至有再被徵課之虞者。則以之作國稅可也。以之作地方稅亦可也。若其易陷於重複課稅者。則斷不宜作地方稅。蓋以之屬國稅。則稅法統一。自可期一度納稅之後。免為再度之負擔。若以之作地方稅。則其物品每移轉於一地。即常須多納一重之租稅。且其稅法因地而異。尤有足以大苦納稅者。故此等租稅。斷不宜作地方稅也。

第二國稅之費途。多用之為人民謀無形之利益。地方稅之費途。則多用之為人民謀有形之利益。中央之經費。如用之軍事外交等項。其結果雖未嘗無所利於人民。然其利益實為無形的。而非有形的。故人民之負擔此等之經費。純出於義務心。而未嘗有希冀報償心。

則欲求可充此等經費之稅源。宜擇人民之不大感苦痛者。乃易徵收。蓋既僅予人民以無形之利益。則亦宜使人民為無形之負擔也。中大經費固亦有形之為人民謀。有形之利益者。然此之地方經費則甚少。若夫地方所經營之事。多為人民謀有形之利益。如道路溝渠電燈自來水。暨其他衛生救恤等事。業。其予人民以利益者。實顯而易見。故人民之負擔此等之經費。非純為義務之負擔。實含有報酬之負擔。則欲求充此等經費之稅源。宜擇其負擔之純歸本地住民者。何也。此等事業。受其利益者。惟在本地住民。則擔其義務者。亦當限於本地住民也。例如地稅家屋稅等。以之充此等之經費。最為相宜。蓋在納稅者。於地方有密切之關係。地方行政所生之利益。彼享受之。則地方行政所需之經費。彼亦當負擔之也。

第三國稅之財源。可求之各方面。若地方稅之財源。只能求之於國內。而不能求之於國際。一國之租稅。就內外之關係言之。可分之為二類。一為對內稅。一為對外稅。何謂對內稅。以其財源取自國內事物也。何謂對外稅。以其財源取自國際貿易也。普通之稅。多屬於對內稅。若海關稅則屬於對外稅者也。夫關稅雖有輸出稅與輸入稅之分。然輸出稅之性質。有礙商工業之發展。使之不易與外國競爭。故現今多數之文明國。皆廢止之。惟奧俄瑞士等國。尚存此稅而已。歐中然其稅率比之輸入稅。大率甚輕。故多數之國。其關稅實全為對外稅者也。即其尚存有輸出稅者。亦其大部分為對外稅者也。而在對外稅。只宜為國稅。而

不宜為地方稅。蓋課地方稅之原則。在於徵本地之財。以辦本地之事。而關稅之財源。則非必出於一地方者也。蓋在有課輸出稅之國。輸出之貨物。非必限於海關所在地之出產物也。實則集合全國之物品。特借徑於海關所在地。以輸出於外國。苟徵其稅。以作地方稅。是不啻徵全國之利。以肥一地方也。以一地方之行政費。而令其他各地方之人。為之分擔其經費。不平之事。有甚於此耶。就令不課輸出稅。而課輸入稅。則各國之所同也。然由外國輸入之物品。非全由海關所在地之人消費之也。實則借此為徑。而分散於其他各地。其物品既由各地方分銷之。則其所徵之稅。亦由各地方之人分擔之也。而以是劃為一地方之經費。是令各地方之人。為此地方分擔其義務也。又豈理之所可通耶。故凡屬對外稅。必不可為地方稅。蓋地方稅之財源。只能求之本地地方。而不能求之他地方也。

由上觀之。國稅與地方稅。其性質既截然不同。而中央與地方之權限。及中央與地方之經費。又各有其範圍。持此以為標準。則何者宜於為國稅。何者宜於為地方稅。不難別釋而定矣。若夫就全國所有之租稅。以何為國稅。以何為地方稅。以何為國稅。而並許地方徵收。附加稅。且附加稅之限制。應如何。則本會又將各著專論。以與國人商榷也。

夫中國今日之急務。在造成一強有力之政府。欲造成一強有力之政府。必使其有獨立之財政。凡租稅之應劃為國稅者。由中央自行徵收。而不待直省之貢獻。而國稅與地方稅既



分在地方之財務行政。亦有種種之便利。斯實一舉而兩得焉。故欲整理稅制。不能不首注意於此也。

### 劃分國稅地方稅私議

賈士毅

自劃分國稅地方稅問題起。各省函電交馳。互相主張。或趨重國家。或趨重地方。見解雖異。而未先決前提則一。凡事有一定之程序。立言必權衡其先後。倘後先倒置。則違乎學理。遠於事實。非止蹈隔靴搔癢之弊。亦猶之治絲而棼之也。基礎未建。而輒欲架空以構樓閣。事安能濟。毅盱衡時局。統籌國計。究今日致病之源。為根本補救之方。先決前提。次論本業。請順序而說明之。

(一)宜定國家與地方之界說。欲劃分國稅與地方稅。不能不先定國家與地方之界說。地方二字。原有兩義。一指地方團體而言。一指地方行政區域而言。較而論之。應從前解。何則。劃分國稅地方稅之主旨。原以劃為國稅者。為國家之收入。以充國家行政之用。固非專指中央所在地之行政。即各地方行政區域內之國家行政亦屬之。劃為地方稅者。為地方之收入。專充地方行政之用。而地方行政區域內之國家行政。則不屬之。劃分之後。使兩者彼此不相混淆。以各謀收支之適合也。

(二)宜定地方團體之級數。凡一國之地方團體。必有數級。以遞相轄。其為二級制者。如

英法是。(英倫州之下有區。而市則獨立於州之外。法國分縣郡區邑四種。縣邑為地方團體。郡區則非地方團體。僅為行政之區域。一其一部分為二級制。而他部分為三級制者。如普日是。(普國分州縣市郡村邑五種。州之下有郡市。郡之下有村邑。皆為地方團體。而縣則介於州市郡之間。非地方團體。僅為行政之區域。日本府縣之下有市郡。郡之下有町村。皆為地方團體。一級數多寡。原非一致。惟其適合本國之情況耳。然則我國地方制度。果宜定幾級乎。按省制草案理由。省位於中央政府。與地方團體之間。為特異之階級。不得以各國通行之地方制度相比擬。觀此。則省非地方團體。僅為行政之區域而已。然詳攷省制之內容。省長為執行機關。省會及省參事會為議決機關。並有立法權。征稅權。及彈劾權。酷似普國之州制。日本之府縣制。其為地方團體也無疑。前清省制雖有諮議局之設。而不認為地方團體。當時有識者非之。今者國體已更。尤宜明白規定。以革前弊。乃法制局所交省制草案理由。猶含糊言之。性質既患不明。事後復多窒礙。故有其實而避其名。甯名實相符之為愈也。又案草案理由。省稅與縣稅市鄉稅。須有斟酌適宜之妙。則省之下為縣。縣之下為市鄉。而我國地方制度。為採三級制也。又可知市鄉之居民。同時為縣之居民。又為省之居民。亦即為國家之居民。無論何級行政。皆不可無經費。而經費未有不取諸其所屬之居民者也。使地方團體而有兩級。則人民並國費而為三重之負擔。地方團體而有三級。則人民

並國費而為四重之負擔。其負擔之重數少者。則每重所負擔之分量。不妨略多。其負擔之重數多者。則每重所負擔之分量。不得不少。而其間斟酌比例。以求其負擔之適當。亦事前不可不留意也。

(三) 宜定國家行政地方行政之範圍。國家行政與地方行政之界限。不先定。則無從決定國家費與地方費。國家費與地方費不定。則無從劃分國稅與地方稅。前提既決。而後之問題。自可迎刃而解之效。然則國家行政與地方行政之界限。將何以劃分之乎。曰是在以利害關係全國。及地方團體不能自謀之事。隸諸中央。而以利害僅局於一方。或雖亘全國。而地方團體所能自謀之事。屬諸地方而已。雖分割之寬嚴。範圍之廣狹。恒隨國體及政策為轉移。而細目或互有出入。其大綱尚屬相同耳。茲定國家行政地方行政之範圍如左。

(甲) 國家行政。

(一) 中央政府各部之行政。

(二) 外務行政

(三) 軍務行政

(四) 財務行政

(五) 內務行政

(六) 教育行政

(七) 實業行政

(八) 交通行政

(九) 司法行政

(乙) 省之國家行政

(丙) 外交

(說明) 此項除聯邦國外。凡民主國各地之外交。統屬國家行政內。

(二) 軍政

(說明) 此項包海陸軍而言。既屬國防。雖各軍散在外省。亦應屬國家行政內。

(三) 司法及監獄

(說明) 審判之利害。及監獄之良否。關係及於全國人民。故各地之司法及監獄事務。應屬

國家行政內。

(四) 專門以上學校

(說明) 除省立專門學校外。凡中央以發展全國之文化為目的。而設之專門以上學校。皆

屬國家行政內。

(五) 徵收國稅事務

(說明) 東西諸國。為徵收國稅於各地。設有專官。經理其事。在性質上應屬國家行政內。

(六) 交通行政

(說明) 此項僅限於一部分。如郵電輪路等。關係全國利害。故屬國家行政內。

(七) 實業行政

(說明) 此項亦僅限於一部分。如山林礦業拓殖等。或性質宜於國家經營。或地方團體。不

能自謀。故屬國家行政內。

(乙) 地方行政

(二) 教育行政

(說明) 地方團體。以教育行政為最繁。除國立學校外。凡各種專門教育普通教育義務教育皆屬之。

(三) 實業行政

(說明) 實業為地方行政之一種。除國家自營之實業外。凡謀農工商各業之改良。及其發展之事務皆屬之。

(三) 救恤行政

(說明) 各國救恤行政。專屬於地方團體。如孤兒院貧民傳習所兩者。尤為地方團體亟應籌辦之事。

(四) 警察行政

(說明) 自軍民分治後。將來遇有暴動及擾亂治安之事。須以警察之力壓滅之。倘警察之力不足以壓滅時。再調兵彈壓。故警察在地方行政中。占重要之位置。

(五) 衛生行政

(說明)各國衛生行政。盡屬諸地方團體。惟中央設法提倡之耳。

(六) 防災行政

(說明)防災事務。應屬地方團體。惟災害重大。而地方團體不能自謀防禦之法時。則由中央經理其事。

(七) 財務行政

(說明)此項僅限於地方財政。至徵收國稅事務。應屬國家行政內。

以上所舉。僅分劃其大概。至綱目瑣事。是在隨時定之耳。蓋我國今日中央集權。地方分權。兩主義。亟宜並用。不可畸輕畸重。於其間。國家行政之事。宜集權於中央。地方行政之事。宜授權於地方。謀中央之鞏固。圖地方之發達。二者兼顧。庶於事有濟。

(四) 宜定國家費地方費之費目 行政範圍既定。費目自易解決。惟瑣細諸費。名目繁多。

一一 刊舉不勝其煩。祇可概括以分之耳。茲述國家費與地方費之費目如左。

(甲) 國家費之費目

(一) 立法費

(說明)此項專指國會經費而言。至省縣市鄉立法機關之經費。不在此限。

(二) 官俸官廳費

(說明)此項以屬於官治行政之職員俸給及公署費用為限。自總統府國務院都督府省長署及縣知事者皆屬之。

(三)海陸軍費

(說明)海陸軍費為國防之費。故無論為中央所在地之海陸軍費。或外省之海陸軍費。統由中央支出。

(四)外交費

(說明)外交以國家為主體。故無論為中央所在地之外交費。或外省之外交費。統歸中央支出。

(五)司法官廳及監獄費

(說明)司法獨立。久成各國通例。且以保障人民之生命財產。故全國各地之司法費。亦應統由中央支出。

(六)專門教育費

(說明)此項僅限於國立專門以上學校之費。至省立縣立之專門學校之費。則不屬之。

(七)官業經營費

(說明)如郵電輪路山林礦業等。既屬於官業。則其經營之費。自應從中央支出。

(八) 工程費

(說明) 此項專指重大工程而言。如河工經費等是。蓋其工程之利害。且及於各省。故經費由中央支出。

(九) 西北拓殖費

(說明) 西北拓殖事業非僅僅增進西北之生產力。其利害且及全國。故其經營費當從中央支出。

(十) 征收費

(說明) 此項僅指征收中央收入所需之經費而言。至地方收入之徵收費。則應由地方經費項下支出之也。

(十一) 外債償還費

(說明) 外債關乎國家之信用。故不僅中央政府自借之外債。即各省所借之外債。亦應統由中央負償還之責也。

(十二) 內債償還費

(說明) 此項僅限於政府公債償還費。而地方公債償還費。則不屬之。

(十三) 清帝優待費



(說明)優待費載在條約。而此項條約。既以民國為主體。則其經費應由民國之中央支出。

(乙)地方費之費目

(一)立法費

(說明)此項專指地方議會之經費。而國會費則不屬之。

(二)教育費

(說明)此項除國立學校外。凡專門教育普通教育義務教育諸費。均應由地方支出。

(三)警察費

(說明)警察為保安地方治安而設。則其費應由地方支出。

(四)實業費

(說明)此項除中央所營之實業外。凡農工商各業由地方團體自辦者。均由地方支出。

(五)衛生費

(說明)衛生行政。既屬保衛地方人民之生命。則其費自應由地方支出。

(六)救恤費

(說明)救恤行政。既屬減輕地方人民之困苦。則其費亦應由地方支出。

(七)工程費

(說明) 此項除國家所營之工程外。凡地方團體經營之工程。其費均由地方支出。

(八) 公債償還費

(說明) 此項僅限於地方公債之償還費。至政府公債之償還費。則不屬之。

(九) 自治職員費

(說明) 此項如市長鄉董之薪水等是。而與立法費有別。

(十) 徵收費

(說明) 此項專指徵收地方收入所需之費。至中央收入之徵收費。則不屬之。

以上所舉僅分別國家與地方經費之費目。至地方各費內。何種屬省費。何種屬縣及市鄉費。是在各地方團體自定之耳。

(五) 宜定國家費與地方費之額數。我國欲定國家費與地方費之額數。固當根據本邦之預算。尤應攷察列國之趨勢。英國國家費。為十七萬八百零五萬九千九百元。地方費為十五萬二千一百六十五萬元。法國國家費。為十四萬八千七百二十萬四千五百元。地方費。為五萬六千四百十七萬二千五百元。普魯國家費。為十二萬二千七十七萬九千二百五十八元。地方費。為五萬七千六百二十萬元。日本國家費。為五萬一千八百九十二萬二千二百二十一元。地方費。為二萬三千一百七十五萬九千四百八元。是英之地方費額。與

國家費額相伯仲。普之地方費額約當國家費額之半。日本地方費額約當國家費額十分之四。至法則除初等教育費歸國庫支出外。而地方費額尚當國家費額十分之三焉。按前清度支部所編壬子年預算表。國家費為國幣三萬五千六百三十六萬餘元。今國體已更。費目雖有出入。而債項及軍隊所增之費。略與壬子年預算表濫開之額相當。又辛亥年地方經費分類表。各省之民政教育實業諸費。為國幣四千九百一十一萬餘元。至縣及市鄉費。素無詳明之統計。無從查考。而其總額約在五千萬元以上。大抵自治愈發達之國。地方費愈多。我國各省之縣市鄉自治。尚有未舉辦者。即舉辦矣。而於民政教育實業等。多乏積極進行之概。故我國地方費約當國家費之成數。不得以各國之成規相比例。暫假定國家費三萬萬五千萬元。地方費一萬二千萬元。為分劃稅項之標準。雖憑空臆測。不無遠乎事實。而就近取譬。或亦不失為暫時之標準也。

以上五端既決。則國稅與地方稅。誠得劃分。惟今日稅制之紊亂。已達極點。一旦欲舉無系統無理由之各稅。而有以釐正之。且據以辨別其性質之所宜。而有以區分之。輕率將事或難見諸施行。雖然。因循之害。更甚於劃分而不得其道。何則。財政本以各省為源泉。乃軍興以來。中央與地方。斷絕關係。已逾半載矣。庫儲如洗。恃外資為挹注。各地關鹽茶礦印花田賦等。其收入本屬中央者。今為各省自征自用。即中央時下催促之令。亦罕有應繳者。雖

曰各省財政與中央同一匱乏。亦何莫非稅目不劃分而使之然耶。蓋國稅地方稅早一日劃清。即財權早一日統一。劃分之初。或多窒礙難行之處。而隨時補救。逐漸改善。久之自收界限分明之效。豈可因噎廢食。而長此不變乎。

各國關於國稅及地方稅。因其沿習之異。制度亦各不同。茲分為三派如左。

(甲)法國主義 法國賦稅皆定為國稅。而地方但收附加稅。其附加於國稅之稅目。如未築地租。既築地租。人別動產稅。戶窗稅。及營業時許稅等是。此外僅有零星之稅源。故學者稱之為附加稅制度。

(乙)普國主義 普國國家與地方各有特別之稅。其地方之特別稅。為企業稅。築用地稅。土地增價稅。地稅。家屋稅。及營業稅數種。故學者稱之為特別稅制度。

(丙)日本主義 日本國稅之範圍頗廣。其地方稅。一方於國稅之地租。營業所得。鑛業等稅。許其設附加稅。而定一最高之制限。一方設地方營業稅。雜種稅。戶數割。家屋割。等之特別稅。酷似折衷普法兩制而成者。故學者稱之為折衷制度。

以上諸制。取手續之簡捷。便負擔之計算。保財權之統一。甲制所長。而其弊。稅率有複雜之虞。地方乏進取之概。保稅源之獨立。定財政之界限。補國稅之欠缺。乙制所長。而其弊。中央無統轄之力。地方成分立之勢。至丙制兼兩者之長。而得伸縮自如。無二者之弊。而能酌劑

盈虛。此所以尚不失為善制。然則我國將採何制乎。曰我國之地方稅宜以特別稅為主。而輔以附加稅。何則。如專採附加稅。則現在之行省實與他國一國相埒。政務既廣。經費自大。欲僅恃附加稅以維持之。此何異欲以一木支大廈耶。就令一時之政務可勉為維持。而對於種種發展事業。豈能置之不問乎。倘專採特別稅。則國內所有稅項。在賦稅系統中。惟收益稅與消費稅稍稍發達。而行為稅與所得稅。則尚在萌芽時代。賦稅系統既未完備。遽欲盡據學理。劃分稅目。勢所難能。况有稅目應屬地方。而在事勢上不得不歸諸國家。而以一部分附加於地方者。即考稅制之沿革。察各地之情形。而其不得不採折衷制度者。此也。

國稅地方稅劃分之標準。有謂間接稅宜為國稅。直接稅宜為地方稅者。有謂整齊單簡。中史易於直接收入之稅。宜為國稅。零星參差。不便直接收入之稅。宜為地方稅者。又有謂課稅物件之確定而少移動者。為地方稅。反是則為國稅者。綜視各說。似國稅與地方稅之劃分。可得而依據矣。然欲任舉一說。以為劃分之標準。則有所不能。就第一說言之。直接稅之宜於地方稅者固多。然亦有不宜為地方稅者。所得稅。直接稅也。若以為地方稅。則人民所得之全額。非必僅取之於一地。而地方官之權力。則只能行使於一地。而脫漏之弊起矣。至間接稅亦非無為地方稅者。現今歐美日本。多指定若干之間接稅。許得用為地方稅。或於國稅之外。許地方徵收附加稅。此第一說之不足據也。就第二說言之。此等理論。雖行之

極端中央集權之國。猶且不能。蓋在立憲政體之下。地方自治之事業。逐漸擴張。凡教民衛民養民諸政。其所需之經費。隨歲月而增加。雖僅恃零星參差。中央亦便直接徵收之。稅為經費。非惟自治規模。因以狹隘。而中央與地方團體之衝突。且將自茲而起。此第二說之不足據也。更就第三說言之。夫課稅物件之確定。而少移動者。僅田賦與家屋稅耳。我國家屋稅尚未籌辦。而田賦一項。向為歲入之大宗。苟一旦遠劃為地方稅。則國家經費必致竭蹶。彼德意志之田賦。劃歸地方者。以得自由增加關稅為之籌抵耳。我國關稅向與各國協定。無自由增稅之權。豈能強事效顰。此第三說之不足據也。然則劃分之標準。將安據哉。曰。是惟有就國家地方歲出之多寡。為稅項支配之前提。並舉向來固有之稅項。而折衷諸說。以劃分之而已矣。茲劃分國稅地方稅之稅目如左。

### (甲) 國稅

(一) 子 已辦者

### (二) 田賦

(理由) 田賦又稱丁漕。占歲入六分之一。若悉數歸諸地方。則中央收入頓失鉅款。而無他項充足之稅源。以為彌補。勢必益形竭蹶。而地方行政。苟無可靠之收入。則教民養民衛民諸政。又將廢而不舉。即舉矣亦恐不能久持。故田賦劃為國稅。而予地方以徵收。田賦附加

稅之權。近世財政學家。主張田賦全作地方稅者頗多。惟我國現在情形。未可驟語及此。祇可待中央財政已充裕後。再行劃歸地方耳。

### (二) 鹽課

(理由) 我國貢鹽之法。創自夏商。專賣之制。始自春秋。自漢而後。歷朝無不行之。久為國家歲入之大宗。其所以劃歸中央之理由。一以各國於鹽。除一二邦廢稅外。或課稅。或專賣。咸作為中央收入。一以我國鹽課。素為中央收入。即有各地因事常征者。亦為數極微。將來改為專賣。或就場徵稅時。苟能經理有方。當可較現今收入。增多數倍也。

### (三) 關稅

(理由) 關稅者。即對於通過國境貨物所課之稅也。其所以劃歸中央之理由。一以各國雖有行保護政策。或行自由政策之別。而其關稅收入。統歸諸中央。一以我國將來或主自由貿易。或主保護貿易。全以關稅為達其政策之手段。而認為正當之中央歲入者此也。

### (四) 釐金

(理由) 國產稅本為東西各國所通行。且認為良稅者。而我國釐金。久為世病。則徵收法不善使之然也。其所以劃歸中央之理由。一以各國國產稅。皆作國稅。一以釐金既歸中央。則將來實行裁釐加稅。較屬簡便故也。

(五) 礦稅

(理由) 礦稅者。即對於採掘礦山所課之稅也。其所以劃歸中央之理由。蓋以我國礦山間與外人有交涉者。稅權歸諸中央。則辦理較易。且將來如採礦山國有政策。亦較省周折。

(六) 稅契

(理由) 稅契為登錄稅內之一項。即對於財產權之移動。而登錄於官簿所課之稅也。其所以劃歸中央之理由。蓋以登錄稅之性質。應作國稅。而稅契一項。歸於中央。則將來改為登錄稅。較屬簡易。

(七) 菸酒稅

(八) 茶稅

(九) 油糖捐

(理由) 油糖捐應改為油糖稅。凡菸酒茶油糖數種。有奢侈稅之性質。並具伸縮力之稅源。將來求預算上之均衡。必以具伸縮力之稅源為增減。此所以認為正當之中央歲入也。

(丑) 未辦者

(一) 印紙稅

(二) 登錄稅



(理由) 印紙稅及登錄稅兩者。非僅能得鉅大之收入。並對於一般人民。生法律上之效力。故均認為正當之中央歲入。而登錄稅施行時。稅契應即廢止。以免重稅之弊。

(三) 所得稅

(四) 營業稅

(理由) 各國設所得營業二稅。均用累進法徵收。實含有調劑貧富之政策。而其所以劃歸中央之理由。蓋因所得營業兩稅。賦稅既屬普及。負擔亦極公平。且彈力豐富。能得多額之收入。故認為正當之中央歲入。而營業稅施行時。地方稅中之當稅牙稅商稅牲畜稅。一律廢止。

(五) 國產稅

(理由) 國產稅。包含全國所產之貨物而言。然欲普征全國所產之貨物。勢將仍蹈釐金之舊弊。現當擇具有國稅性質。如茶菸糖酒絲繭等。指定數種歸作中央收入。一征之後。不問所之。概不再征。至零星參差之物品。或征或不。悉放任於各省可耳。當國產稅施行時。釐金當裁。而油糖菸酒茶絲繭等稅。亦應同時改章辦理。餘如遺產稅及紙幣發行稅等。亦應作國稅。

(乙) 地方稅

(子)已辦者

(一)由昔之國家稅項下劃入者

(二)田賦附加稅

(理由)日本府縣對於地租之附加稅。其最大限為百分之三十二。法國府縣對於地租之附加稅。其增抽之最大限。因其增抽之目的而異。時為百分之二十五。時為百分之十。時為百分之八。時為百分之五。百分之一不等。然則我國之田賦附加稅。將定何之比例乎。曰張嘉森所擬省制草案。有各省得按照地丁之國稅定額。增加十成之三。為附加稅之條。竊以附加稅過少。實足以妨自治之發達。客冬江蘇省議會議決田賦改征案。定地丁銀一兩。省收一元五角。外加三角之縣及市鄉附加稅。漕米一石。省收四元。外加一元之縣及市鄉附加稅。是縣及市鄉附加稅。已逾十分之二以上。然在丁漕不旺之各縣。猶以附加稅過少。不足敷地方行政一事之用。為言。今如張君所擬。欲以十分之三之附加稅。分配於省縣市鄉三級。夫全數僅歸諸縣及市鄉。尚不可。遑論合省而計之。江蘇為丁漕最旺之地。尚難行。遑論遠邊各省。裕地方之財源。謀自治之發展。似以定為十分之六為宜。何則。田賦一項。其征附加稅者。不獨行省。如縣如市鄉。皆將賴此為財源之一。故不能以附加之數。為行省所獨占也。彼日本田賦附加稅之限度之所以低者。以其所得營業兩稅。地方亦有附加稅之故。

我國行省。既大於日本之府縣。而又無所得營業附加稅。豈可強為比擬乎。田賦一項。亟應另定章程。擬地丁銀一兩。中央收一元四角。地方收八角四分。漕米一石。中央收三元。地方收一元八角。而附加稅內。幾成歸省。幾成歸縣。幾成歸市鄉。由各省自定。而從前帶征各項。一律廢止。

(二) 當稅及當捐

(三) 牙稅及牙捐

(理由) 當稅當捐。宜統稱為當稅。牙稅牙捐。宜統稱為牙稅。按兩稅之性質。頗不明瞭。其當帖及牙帖。略似免許課稅法。而其常年所納之稅。又似營業稅。以其征收手續繁重。歲入無多。故認為正當之地方收入也。

(四) 商稅

(五) 牲畜稅

(理由) 商稅及牲畜稅二者。近似營業稅。以歲入極微。故劃入地方稅中也。

(六) 雜稅

(七) 雜捐

(理由) 雜稅雜捐。以其零星參差。中央不便徵收。故歸諸地方也。

(2) 本屬地方之稅捐

(理由) 各省本屬地方之稅捐。名目不一。歲入無詳明之統計。客歲秋間。前清度支部擬編地方歲入歲出預算表。旋以軍興乃止。蓋各省之稅捐。不僅壬子年全國預算表所列各項而止。尚有微細錯雜。不能詳舉而歸於本省地方收入項下者在焉。

(丑) 未辦者

(一) 家屋稅

(理由) 房捐略具家屋稅之雛形。然僅限於市廛。未能普及於一般。亟應仿照各國成規。另訂家屋稅章程。切實施行。俾裕財源。蓋以其課稅物件。確定而少移動。故認為最良之地方稅也。

(二) 營業附加稅

(三) 所得附加稅

(理由) 日本府縣對於營業稅之附加稅。其最大限為百分之十一。對於所得稅之附加稅。其最大限為百分之四。法國雖無所得附加稅之制。而於營業稅有縣營業附加稅及邑營業附加稅之別。我國將來施行營業所得兩稅。若不許地方設附加稅之權。則調查非易。隱匿自多。似反不如仿照日制之為宜。至附加稅與國稅之比例。祇可屆時再定耳。

(四)雜種稅 (甲)飯館及酒舖稅 (乙)妓女業稅 (丙)戲館稅 (丁)船稅 (戊)人力車馬車稅 (己)漁業稅

(理由)以上各稅或有疑為涉於苛細者。然此雖征之於店戶。而實轉嫁於消費者。故認為地方一種之財源。普國以物稅為地方基本財源。並以徵收消費稅之權授之地方。是名地方間接稅。一分為麥酒稅。倉侈稅。犬稅。財產移動稅及其他消費稅。蓋此種消費稅與全國產業。並不生影響。而在地方則多一新財源也。

以上分割之結果。除未辦各稅外。國家稅項下。每年總收入。約計國幣三萬萬元。地方稅項下。由昔之國家稅劃入者。每年總收入。約計國幣五千萬元。以上計算俱照壬子年預算表。本屬地方之收入。無從查考。然在各國觀之。此種稅捐為數極微。倘合全國省縣市鄉之留歸本地者計之。不下五千萬元。從少計之。亦可得三千萬元。今假定每年國家費三萬五千萬元。地方費一萬二千元。則出入相抵。國家費不敷五千萬元。地方費不敷二千萬元。或四千萬元。或曰。如子之劃分地方財政。不敷甚鉅。更將何以彌補之乎。曰。地方財政。雖以賦稅為大宗。而手數料。使用料。分賦金。國家補助金。公營企業收入。公債收入等。亦皆有多額之收入也。英國地方收入。地方稅占十分之六。國家分擔金占十分之一。四。公營企業收入。占十分之二。雜收入占十分之一。法國地方收入。地方稅占十分之七。補助及分擔金占

十分之二。雜收入占十分之一。日本地方收入。地方稅及分賦金。占十分之七。補助金交付金手數料。及使用料。占十分之一。雜收入占十分之二。是各國地方財政。雖以地方稅為中堅。然亦不專恃一項。而尚有他種收入為挹注。今各省既有地方稅。為可靠之財源。又有官業收入手數料及雜款以輔之。政務力求節約。當苛免不足之虞。或不足亦得遵照法律所規定。添設新稅。再不足。猶得起地方公債。以圖收入之適合。雖然在東南富庶各省。固無虞矣。而雲貴甘新等地。瘠民貧。素恃各省之協款。今財源已失。即以全省收入。統歸本地之用。尚有不敷。乃與各省一律劃分。其何能堪。曰是在中央酌量補助耳。或曰如子之劃分。則國家收入僅三萬萬元。其不足之五十萬元。又將何法以抵補乎。曰惟有整理財務。力斫收入之增加而已。關稅向為條約所拘。姑不具論。田賦一項。各地方既獲有附加稅之權利。必能盡心清釐。增多歲入。鹽稅向為私銷所侵蝕。如果整頓。釐務。廢除舊日引界。而鹽稅可增鉅額。其他舊稅目之貨物稅。新稅目之印花稅。所得稅。以及稅項外之國有財產收入。司法收入。行政收入。或改良整頓。或設法推行。皆足為中央入款之大宗。以之抵補不敷之額。固綽有餘裕也。總之民國為統一之國家。而地方行政。不得不分權於各省。所以中央與各省財政上之支配。同一不敷。甯使中央不敷之額鉅。而各省不敷之額微。各省有不敷之額鉅者。一如雲貴甘新等省。宜暫由中央酌量補助。至中央不敷之額鉅。中央自有調劑之能。

力與補救之方法。(如募國債發紙幣之類)非各省所能比擬也。

按省制。省議會有議決本省單行法之權。則地方稅中。其為獨立稅者。何種作省稅。何種作縣稅。何種作市鄉稅。其為附加稅者。幾成歸省。幾成歸縣。幾成歸市鄉。凡此哀多益寡。酌盈劑虛。皆省議會之責。蓋中央祇能定其大綱。而細目須由各地方團體自定之耳。

本篇所定劃分之法。為暫時之標準。將來施行時。或因事實之窒礙。或因分配之不宜。自可隨時補救。逐漸更張。以底於完善之境。蓋事每誤於因循。而成於果斷。倘遇此重要問題。遲遲不決。則頭緒愈久。而愈棘。弊害愈積。而愈深。日復一日。年復一年。恐欲解決之。而無由矣。久養之癰。非潰決奚以去毒。不調之瑟。非更張無以成聲。職是故也。譬之一家。子弟各顧私利。爭奪財產。而為父兄者。一任其所為。不思統轄之。旁人。有以劃清權限之策進者。而父兄亦不之聽。迨未幾。實權握諸子弟。虛名歸於父兄。又未幾。家貲愈分。而愈散。而家業亦隨之頹落矣。一家如是。一國何獨不然。故究今日財政紊亂之源。為將來財權統一之計。是在劃清中央與地方財政之界限。

### 整理中國稅法議

龍驥

中國稅制。紊亂極矣。今籌救治方略。宜定過渡辦法。用以立除惡稅。乃可外收關稅主權。取保護之政策。內立系統制度。闢良好之稅源。如國家將來改正租稅。設施有序。此則事實上

自然之步驟也。特舉所見詳述於下。用與國人商榷。其或傷蔓不敢避矣。

夫稅法之關繫大矣。一國存留不良之稅法。其弊也。或使稅源偏枯。或令國庫涸竭。或致國產之消沉。或招外貨之浸灌。甚且層層勒索。節節留難。聚斂四出。竭澤而魚。必需物品。日見騰躍。閭閻生計。日趨困窮。民迫救死。挺而走險。而國命或因之剝絕。其矣。租稅種類之選擇。不可不精也。夫租稅分類問題。東西各國。學說互歧。制度各別。然其現行稅制。大都課之於純收入。而非課之於資本。徵之於營業所在地。而非徵之於道路。即為貨物稅。亦必專徵其特品。而非普徵其百物。即為普徵制。亦必要之於國境。而非要之於國內。取之於輸入。而非取之於通過。此文明各國通例也。夫中國稅法。惡劣疏陋。毫無系統。亟應排除者多矣。其中極劣至惡。莫過於清季所沿之釐金常關出口各稅制。核與以上稅綱。無不極相抵觸。夫中國稅法。壓迫外貨。培養國產。惟恐不至。我國稅法。蹂躪國產。助長外貨。亦惟恐不至。故數者並行而不革。已足亡中國。而有餘。藉舉其大害。約有五焉。

一就徵收制度言。通過稅制。文明各國。在千八百八十年前。相繼廢止。盡絕其迹。獨吾國於國內設關樹卡。禦人道路。留難勒索。野蠻已甚。夫土耳其埃及巴西智利等國。存留出口稅學。者皆譏議之。吾國乃於出口稅外。復存留常關釐金之通過稅。稅制之惡劣。比土耳其埃及巴西智利。且益加甚焉。何其儆歟。



一就課稅品物言。貨物稅有妨生產。各國除烟酒。珈琲。砂糖等嗜好品外。廢止殆盡。常關釐金則物物徵之。無論原料品必需品製造品。一切收稅。無得脫者。故企業者均為沮氣勞力者益難謀生。

一就關稅政策言。文明各國。率取保護政策。蓋進口稅重。則進口貨物騰貴。不利於行銷。而國內產物得以無礙。出口貨行銷外國。則當免稅。使易於脫售。惟原料品粗製品。當留作本國生產之用者。則徵出口稅以遏之。吾國進口稅名曰值百抽五。而物價皆準之十數年前。實際有增加至四五倍者。是值百而僅抽一二也。核與各國值百抽十或二十三十乃至值百抽百之稅率。相去大相逕庭。而且出口精製品。如緞匹之類。復徵稅以遏之。若恐行銷於外國者。夫商人貿易於國內者。則有常關釐金以困之。已無甦生之餘地。商戰於海外者。則有出口稅以遏之。又何所恃。而與外物競爭哉。故吾國稅制不良。適足以助長外貨。以壓倒國產。而洋商出其本國海口。悉無稅金。經商於我國內者。持其所謂三聯單子口單者。雖經百十關卡。如入無人之地。不平之事。莫甚於此。各國所謂保護主義者。我國則適以蹂躪之摧殘之耳。

一就國庫收入言。各國關稅。有占全國歲入百分之二十或三十者。美國以保護政策。故直占全國歲入百分之四十。既可裕國家之收入。又可限國民之消費。助國產之發達。故

學者多稱之。以為合法之收入。我國歲入。前清宣統預算。號稱二萬七千萬。今進口稅一千五百萬。僅及歲入全部一十八分之一。而出口稅亦一千三百餘萬。幾相埒。我國乃與土耳其埃及巴西智利相等乎。至於釐金。歲入號稱四千餘萬。常關歲入亦六百餘萬。自民國成立。已成弩末之形。近凡鐵道已通之處。常關釐卡。停滯留難。極妨路務。若俟全國鐵路大通。則常關釐卡。更無設立之必要。繼今以往。但有減收。斷無增進。夫世界列強。俄之歲出達二十六億以上。美歲出十八億。若法若英若德。亦皆十餘億。即最爾如日本。亦達六億以上。何非支於國庫。何非取於民間。然均無釐金也。無常關也。且多無出口稅也。而庫款不為之減。政費不為之虧。吾國歲出。近年固屬增長。比之列強。則不及其半。或不及三分之一。或不及四分之一。且有出口稅矣。並有常關釐金矣。而司農仰屋。比戶懸磬。較之土耳其埃及巴西智利各國。尤有過之。可知存留惡稅之國。其歲入斷無發榮之望。而惡稅最多之國。更末有不窮亂者也。

一就租稅整理言。現今持理財論者。或主整頓舊稅。或主拓闢新稅。藉增收。以救窮乏。自係切要之圖。然無論舊稅新稅。其負擔不外國民。今吾國內有釐卡之束縛。外無關稅之保護。國產消沉。商業疲敝。國民生機。幾同瘠瘵。吸膏血於瘠瘵之民。其能得幾何。故不除通過惡稅。不收關稅主權。則中國租稅。雖日言整理。皆枝葉之整理。非根本之整理也。

以上五端。特其聲華大者耳。其他弊害。實難盡述。而即此五者。已足剝國之命。扼民之生。可知進口稅制。只有提議增加之一法。出口稅制。只有分別去留之一法。常關釐金。只有概行裁撤之一法。均無遷延及牽掣之可言。自千九百二年簽訂中英條約。有加稅裁釐之議。謂裁釐之後。可加進口稅至值百抽十二五。然我要其加稅。彼責我裁釐。彼此相持。終無履行之一日。十年之間。釐金如故。常關如故。出口稅如故。進口稅如故。而國產乃益消沉。外貨乃益浸灌。金錢乃益流出。商戰乃益挫敗。稅源乃益枯竭。國庫乃益匱乏。故常關釐金。一日不裁撤。海關稅制。一日不改訂。已足亡中國而有餘。不必有占領保護諸名稱。而吾生計上已折而入於俘虜之列矣。

說者謂裁釐之事。乃一國之主權行動。加稅吾當訴之公法。裁釐固加。不裁釐亦加。不應以內政與國際相牽混。其說非不動聽。其理非不正確。不知通過稅制。文明各國。已早絕其迹。今欲援據國際公法。增訂輸入稅率。以與各國進於大同。而內留野蠻稅制。豈不自損信用。貽人口實。况條約已有裁釐加稅之成言乎。

考中英條約。世所稱馬凱條約者。以千九百二年簽字。此約十年期滿。現當改訂之期。亟應首顧信用。毅然立撤釐金。並裁常關。且酌免出口之稅。然後據於條約。增訂進口稅則。雖取協定主義。而依各國通例。皆在百之十以上。或二十三十。乃至值百抽百者。此在國際公法

上絕非無理之要求也。方今稅務處設立關稅委員會。講求關稅政策。若調查貨價。若支配稅目。洵加稅以前必要之籌備。惟通過稅制。本為國內弊政。實宜立行罷革。不當稍涉延緩。以留與國際交涉相抵換。顧世之持重一派。每謂裁釐則先短歲入。應俟增加關稅。已有成議。再行裁釐。不知釐金常關為萬國所無之惡稅。即出口稅制。現已排革殆盡。夫國有弊政。不知則亦已耳。知而忍不能捨。必待外人之指使。乃始裁革。毋乃自貶中國辦理外交。屢以觀望失機。遷延致敗。現當馬凱條約期滿改訂之時。若不亟先裁釐。則加稅之議。又成遷延之役矣。

準是以譚整理稅法。譬之播種。必先保護國產。維持商業。以厚培良稅之源。期可闢入款之路。而國產之保護。商業之維持。必先除其內層之阻礙。樹其外層之保障。譬如入土之芽。去其阻礙。則自然而茁。蔽其風雨。則不至摧殘。何謂去其內層之阻礙。廢撤通過稅制是也。何謂樹其外層之保障。實行保護政策是也。然必通過稅制。立行廢撤。而後保護政策。乃能實行。公法上有可爭之理由。有可持之論點。如能見諸事實。此則自然之步驟也。但惡稅既革。則中國無釐金四千餘萬矣。無常關六百餘萬矣。且無出口稅千三百餘萬矣。當茲邦基杌隍。財政困難。驟失鉅款。其何能支。當局者亦明知其為惡稅。而以維持國用故。徘徊觀望。忍不能捨。外既騰笑於列強。內復無補於國庫。國民交敝。內外俱失。無他惡稅已革。而新稅未

加抵補無出。是以不免遷延也。故曰整理中國稅法宜先定過渡辦法也。今之妥籌過渡辦法者。約有數派。試述於左。並論其得失。

甲說。革除通過制。厲行貨物稅。且用普徵制。

乙說。改組舊稅。

丙說。施行新稅。

甲說之主張有四

一 統稅

一 包捐

一 消場稅

一 產地稅

夫關常釐金弊在通過固矣。其弊之大者。尤在物物而稅之。而無所選擇。夫對於貨物徵稅者。名曰國產稅。亦名消費稅。質言之。即為貨物稅。自租稅制度日進文明。列國以課稅貨物。有妨生產。除煙酒珈琲砂糖各嗜好品外。如原料品粗製品。均經免稅。為其重製造者之累。恐企業者氣沮。而精製品無出。無以競爭於世界商場也。今主張統稅包捐。其為貨物稅一也。又如產地銷場。其為貨物稅亦同。而曰地曰場。實際之稽查。則不離乎關卡。

大都各國幼稚時代之入市稅。其含有通過意味一也。故常關釐卡。只有廢撤之一法。初無修改之可言。此甲說之主張。不可採用也。

乙說之主張有二

一 改組地稅

二 改組鹽稅

吾國地稅。亟應改組。近世人士論之詳矣。以中國土地之大。若合全國地稅總額。蓋以二百四十步為一畝。各課以純收八百分之十。其稅額當七八倍於今日。昔赫德建議。謂中國田賦辦理得宜。可收四萬萬。此決非夸誕之詞也。然改革之際。或採根薄法。一名查地或採地價法。就中土豪地棍。或出死力以為抵抗。均在會計之中。然終不可避。但日本土地臺帳。柳調製曆十年而始成。法國則曆四十三年而始成。猶未能遍及全國。茲事體大。欲收大效。應在二三十年後矣。鹽為人生必需品。而又不能於鹽以外。求其代用品。故近世學者。多主鹽無稅。各國自昔有稅。而今廢止者已不少。然鹽之消費廣。而賦課極偏。以充歲計。極為確實。就財政上言之。尚不失為良好之財源。世界行鹽稅者。大抵有二法。一為製造額課稅法。一為政府獨占法。吾國鹽稅。自昔有之。延及晚清。堅守引地。把持舊制。窳敗極矣。今言改組。或行製造額課稅法。以就場徵稅。或行政府獨占法。以歸官專賣。但使

組織得宜。以吾國之大。全國食鹽之額。無一國可以比擬。其增進國庫之收入。豈有量哉。然而整備各機關。所需經費。實為不貲。收效尚非目前事也。此乙說之主張。雖勢所必行。然收效甚緩。不能為常關釐金出口稅之抵補品也。

丙說之主張有六

一 所得稅

一 營業稅

一 印花稅 此稅已行收效尚遠

一 相續稅

一 登錄稅

一 其他各種新稅

世界各國之國民。鹹資以自存其國。而其立法為最公平。為最正確者。其惟所得稅乎。其立法一定之限度。為生活之必要。如日本以三百元為生活必要費。每年所得不足三百元者不稅。過三百元以上。則稅十分之十。歲不過三元耳。但所得三百元以上。無論何種職業。皆有稅。是為普及。又用累進法。所得愈多。則稅率愈高。如每年所得萬元。則稅十分之三。十富者。擔負重於貧者。是謂均平。計算所得。必剔除其各種之費用。就純收之數。定

科徵之法。是無痛苦。故所得稅實為世界最良好之稅源。然以吾國徵收機關之不備。登記之不全。調查之無法。評斷之無方。陳訴裁判之無所。隱匿脫漏。莫可究詰。求得公平正確之結果難矣。營業稅亦一種合法的收入。各國皆盛行之。其課稅法約有二種。一曰外標法。以舖店或工場之租賃價格。及雇用夥友之數為標準。一曰查定法。以營業所得之利益為標準。外標法則病在疏闊。難得公平。查定法則病在苛碎。易生惡感。二者均非至善之法。而近世多兼用之。要皆稅之商人。而非稅之貨物。徵之於營業所在地。而非要之道路。且稅率多分等級。則易於平均。故營業稅亦近世公認之良好稅源也。然吾國各種機關未備。商事法令未全。若行查定法。則疑懼併至。怨讟叢生。而感情傷道德墮矣。即純用外標法。亦有種種之設備。若市鄉自治公所。市鄉議會。若改良商會等。乃其尤要者。此營業之稅收效。未可期於旦夕之間也。各國印花稅之類別。大率分為關於司法之印紙稅。與關於商事之印紙稅。故必司法機關完備。而後少脫稅之弊。必商事行為繁複。而後有納稅之因。吾國印花稅法。早經公布。近且先由官廳實行。非不提倡也。然國無登記。則司法機關疏矣。商業幼稚。商事行為單簡。又無法律上一定方式。若股票債票匯票支票收據等。較之外國。恐不逮千萬分之一。而且不循法理。多依習慣為之。彼且以為無貼用印花之必要。此印花稅之收效。應在各種機關及法令完備之後也。曰相續稅。亦一種合



法的收入。然必施行民法定戶籍法。厲行身分登記與不動產登記。及遺言贈與公正人諸規則。乃可行也。此外如登錄稅及其他各種新稅。宏收效果。亦在機關立法令大全之世。此兩說之主張。於理當行。於事可行。然收益遲緩。未可直取常關釐金出口稅而代之也。

由是觀之。甲說既無修改之必要。乙丙兩說。應在政治修明。法令完備之時代。方得巨額收入。以增進國庫。支應國用。今欲酌增新稅。直取常關釐金出口稅而代之。必須特立條件。以為選擇之根據。而定徵收之標準。

一 所選之稅。須得巨額之收入。抵補常關釐金出口稅而有餘。

二 該稅性質。須有豐富之伸縮力。

三 徵收機關。無須大設備。徵收規則。無須大改革。俾施行易而收效速。

四 須避免貨物稅之種種弊害。並須盡絕通過制阻滯留難延擱損失各惡習。

五 必不得已。仍取於貨物。不得增稅必需品。擾亂民生計之秩序。而增貧者之痛苦。

六 必不得已。仍取於貨物。不得增稅原料品粗製品。以重製造家之累。而今企業者氣沮。

七 依前兩條之限制。仍取於貨物。須嚴為選擇。僅可增稅嗜好品奢侈品之一部。

八 課稅嗜好品奢侈品。須設特別方法。使輸入之外貨。一律受徵。以保內外貨價之均衡。

而免國貨為外貨壓倒。

依以上八條之規定。選擇稅源。可得數種。此數種者。一為加徵國產之嗜好品。二為加徵外貨之嗜好品奢侈品。

第一加徵國產之嗜好品。

各國國產稅。選擇極精。通例皆徵之煙酒。吾國自欲煙盛行。國內煙草消費日減。若更因

是促外國紙煙之灌輸。而國內煙草益為其榨壓。此國內煙草之不能加稅也。飲料稅一項。各國無不歲得巨額之收入。若英若

法若俄若德若美。均在一萬萬元或二萬萬元以上。即狹小如日本。歲入亦六七千萬元。

實占近世財政上重要之地位。釀造者不以為暴。嗜飲者不以為酷。此甚可怪者也。吾國

亦固有酒捐酒稅矣。腹地各省。於城市設酒捐公所。令酒業中所謂董事者。承包之。隱匿

脫漏。莫可究詰。北地燒燭遍野。造酒較腹地為多。而所捐尤少。要之我國酒稅。各處極不

一律。輕者每觔不及制錢一文。重者每觔無過於銀元一分。核與各國現行稅率。或僅及

數十分之一。或不及百分之一。夫我國物物有稅。稅之輕重。不以其道。世多苦之。獨酒價

之廉。為世界最。酒稅之減。且為萬國所無。茲舉其加稅理由。凡有五焉。

一酒類非人生必需品。與鹽穀等物不同。課以重稅。既不至增人民之痛苦。亦不至擾亂

生計之秩序。

二酒類不問社會之文野。皆為人類一般嗜好之飲料。而消費之範圍廣。課以重稅。則國庫可驟得巨額之收入。

三酒類雖為一種之嗜好品。而不因嗜好之變遷。減少或杜絕其消費。徵之過去之事實。極為明瞭。故適於課以重稅。為富有伸縮力之財源。

四中國一般社會之嗜飲者。恒喜食本國酒。而不喜食外國酒。雖課以重稅。而昂其值。尚不至暍就外物。但數年以來嗜外酒之風日熾矣編輯者附誌

五中國酒價之廉。為世界最核。與外國之味薄者。猶三與一之比。若與外國味厚者比。乃低至五六倍十數倍不等。雖課以重稅。猶足保內外酒價之均衡。不至促洋酒之灌輸。使國酒之消沉。

觀於右列理由五端。則吾國酒稅。實有增加之必要。茲進論其課稅方法。及課稅金額。

### 課稅方法

世界各國酒類課稅法。種類極繁。大別為原料課稅法。外標課稅法。製造額課稅法。政府獨占法。免許稅法。移轉課稅法。移轉課稅法。細別為出倉三種。六種。現欲採用完備稅法。宜有稅販賣稅入市稅之三種。種種之設備。所需勞費不貲。收效時日尚遠。今為急求抵補常關釐金出口稅起見。但就

舊法特為加密。亦足以集事。查舊法酒稅多用包辦。釀由酒同業擔承。惟每年一縣中業酒者若干家。承包酒稅若干石。而每家釀酒若干石。每石每觔定例徵稅若干文。一切不問。亦不立何等之科則。故收入甚微。今為明定稅率。嚴定罰則。仿照日本酒業組合擔保酒稅之例。督察由官吏。承包以同業。則施行易而收效速矣。

### 課稅金額

各國飲料稅。或達二萬萬餘元。或至一萬萬餘元。少亦六七千萬元。已詳論於前矣。查日本酒稅。其品最下味最薄者。每石課稅十七元。其質良味厚者。以此遞進。日本石當中國石二石。是每百觔徵銀元八元五角。每觔徵銀元八分五釐也。查日本人口五千萬。明治四十四年。酒稅七千六百餘萬。以每石課稅十七元計算。是日本每年釀酒四百萬石。約合中國八百萬石。平均每人每年釀酒十六觔也。中國人口號稱四萬萬。今假定每人每年釀酒之量。減於日本之半。每年仍應釀酒三千二百萬石。復假定每石稅率減於日本之半。每石仍應徵銀元四元。每觔適徵四分。每年課稅金額。當一萬二千餘萬元也。夫以釀酒之量減半於日本。課稅之率亦減半於日本。若收入已有此巨額。若能辦理得宜。則此計算金額。當可增收。斷無短絀。此絕非夸誕之言也。且加稅以後。視今之酒價。各價四分。以售於消費者。猶下於各國酒價遠甚。國人亦不至睽就洋酒。而國庫得一萬二千餘

萬之收入。抵補常關釐金出口稅。則有盈而無絀也。

## 第二加徵外貨之嗜好品奢侈品

吾國工業幼稚。製造缺乏。海禁大通。已成世界萬國貨物之尾閘。而耗費最甚。行銷最廣。俾國人益趨奢侈。民財日就涸竭。實以外國紙烟為最次。如外國糖。外國酒。外國香水。外國胰子。其行銷勢力。亦足吸國人之膏脂。亟應離關稅之範圍。避國際之關繫。立特別之方法。課以稅金。其理由有五焉。

一、租界以外。國人有販賣上列五種貨物。以國內法令其納稅。此則國內課稅範圍以內。事實上自有主權之行動。無待協商於外人。

二、上列五種貨物。煙酒有害人體之健康。香水胰子砂糖。助長國人之奢侈。均適於課以重稅。

三、上列五種貨物。均非必需品。不用並無何等之弊害。課以重稅。不至擾亂社會生計之秩序。亦不至增人民劇烈之痛苦。

四、上列五種貨物。除外國酒外。外國紙煙香水胰子砂糖。適足壓倒國內煙糖香料胰子。每年行銷。以億萬計。課以重稅。則外貨騰貴。國產較易行售。金錢可以外流。

五、上列五種貨物。消費之範圍廣。絕無以嗜好變遷而減少消費之虞。課以重稅。均為富

有伸縮力之財源。

觀於右列理由五端。故外國煙酒砂糖香水胰子。均有增稅之必要。茲進論其課稅方法。並課稅金額。

### 課稅方法

查進口貨物。在進口時徵之。則關稅也。關稅問題。非一時所能解決。亦非單方可以制定。即令加稅。亦不能期於旦夕之間。茲所主張。則在國內課稅主權範圍以內。無所用其商榷。朝發令而夕可行也。查英國定例。禁止國內耕種煙草。其由外國輸入者。除由關稅重徵外。復於輸入煙草之販賣業者。每歲課五先令五辨士。於製造業者。隨營業之大小。課五先令五辨士以上。至三十一先令十辨士。為免許稅。吾國於上列五種貨物之製造業者。尚少。當免稅以扶植之。於輸入上列五種貨物之販賣業者。大則省會巨鎮。小則窮鄉僻壤。幾無地無之。亟應仿效英制。各課販賣者以免許稅。其法應按戶口以遞進。凡在戶口若干以上之都邑。販賣紙煙者。年徵免許稅若干元。其戶口較增之都邑。用累進法。俾稅率隨之遞進。至糖酒香水胰子。銷額不及紙烟。稅率應較紙烟遞減。但各課免許稅金。各按營業地之戶口以遞進。其辦法則相同也。夫在國內課稅範圍內。則我有主權。行免許稅法。則徵收易。按貨各課稅金。則收入巨。用累進法。則可期公平。如政府採及此議。是

亦吾國財政上一生機也。

課稅金額

查各國財政。烟酒糖稅。均占歲入重要之地位。以三項中一項而論。或歲入一二萬萬以上。或歲入數千萬以上。即香水胰子等稅。微細極矣。然亦歲入數百萬。故上列五種貨物。稅均良好之財源也。今我國於以上五種貨物。咸仰給於外人。間有自設公司。從事製造者。無不立見折閱。相繼失敗。而外人近在國內設廠製造者。且日益蔓延。若僅於五種貨物之販賣業者。課以免許稅。所得能幾。然為禁遏消費計。為扶植國產計。固當如是不僅為增加收入計也。况貨有五種。各課以稅。凡在若干戶口以上之都邑。或市鄉。販賣某一種貨物。歲課稅金若干元。其戶口較增之地。用累進法。戶口愈多。消費愈廣。賣額愈增。稅率愈高。合全國販賣業者而課之。合五種貨物免許稅金而計之。以吾國地上之大。戶口之眾。消費外貨之無藝。但使辦理核實。則每年收入之度。豈有量哉。其所以增進國庫。維持國用者。必非淺鮮也。

綜觀上陳兩策。抵補常關釐金出口稅。固自有益而無舛。既不若改組地稅。改組鹽稅之需費浩繁。亦不同所得營業登錄印花相續各稅之收效延緩。環顧我國。今欲選行新稅。圖急進於國庫。無重壓其國產。足為通過稅額之抵補。不擾社會生計之秩序。兼以過金錢之外

流抑人民之奢侈。一似舍此兩策而別無良法者。國家為罷革釐金計。為裁撤常關計。為酌免出口稅計。為爭回關稅主權計。為增進國庫收入計。為保護國產兼為抵制外貨浸灌計。為培養民力兼為續行新稅地步計。均當決然為之。毅然行之。夫國庫有抵補之收入。則通過稅制。立可罷革。各國以釐卡之裁撤。則輸入稅則立可增加。商民內脫釐卡之束縛。外受關稅之保護。則立蘇瘠瘵。而能勝負擔。於以改組舊稅也可。推行新稅也可。故曰整理中國稅法。宜定過渡辦法。用以立排惡稅。乃可外收關稅之主權。取保護之政策。內立系統之制度。闢良好之稅源也。

### 劃田賦為地方稅私議

附論田賦改良之法

吳貫因

中國今日之財政。非從根本上大加整理。則國家必陷於破產。此盡人皆知矣。而因是有相緣而生之一問題焉。則劃分國家稅與地方稅是也。蓋立憲國之行政。首在明正權限。中央與地方。必劃清其職掌。始能各舉其績。凡百皆然。而財政尤有甚焉。此應區分國家稅與地方稅之理由一也。而整理財政之事。有應由中央行之。始易奏效者。亦有應由地方行之。始易奏效者。使不劃清其範圍。則雖日言整理。恐終不能舉實效。此應區分國家稅與地方稅之理由二也。職此之故。國家稅與地方稅之區分。由政治上觀察之。與由財政上觀察之。皆為目前之急務。而稽中國現在之租稅。其收入之最巨者。實首推田賦。故田賦之應為國家



稅與為地方稅不能不首先研究之。

考租稅之曆史實以田賦為鼻祖。蓋環球列邦除一二國其古代曾先徵人頭稅外。大率國家之有租稅實自田賦始。故田賦在租稅史上之位置實有最老之資格者也。而稽田賦之曆史其初多屬於國家稅。雖在古代中央與地方之財政未嘗劃然區分。然中央之政費實以田賦支持之。此歐美日本所同然也。中國自黃帝立邱井之法。即有田賦。至禹平水土。別九州之地。味以定賦法。田賦之為租稅。益以確定。爾後數千年來。皆以是為國庫收入之大宗。故中國前此之田賦亦可強名之為國家稅。以中央政府之經費實仰給於是也。今者劃分國稅與地方稅之議起。頗聞當財政之局者。議以田賦為國家稅。其意以為前此之田賦既大半屬中央之收入。今後亦應屬中央之收入也。雖然。稽田賦之起源。所以多屬國家稅者。實有其原因在焉。其一則以古代之國家。其領土皆不甚大。故雖以田賦屬中央之收入。亦易於管理。不至弊害叢生。若中國今日地廣田多。使仍以田賦為國家稅。則此中積弊。斷無清理之一日。故古代之田賦可為國家稅者。今日之田賦則未必可為國家稅也。其二則以古代之財政。舍田賦外。實無巨額之收入。今則租稅名目。其多如鯽。國家之經費固不必專賴田賦也。不甯惟是。今世列強之財政。租稅之外。尚有官業及手數料。其收入皆極巨。如普魯士之官業。其入款且駕租稅而上之。而其手數料之進款亦為國庫歲入之一大財源。

故語其財政制度。即租稅全額。在國家歲入上。且不占重要之地位。若僅田賦一項。斯更無  
論矣。而租稅外之收入。逐歲增加。各國皆同其趨勢。中國今後之財政制度。當亦必循此軌  
道焉。故古代中央之財政。必以田賦為中堅者。今則可別倚他財源。而不必以田賦為中堅  
也。是故田賦之應為國家稅與為地方稅。當審田賦自身之性質與現狀。在政治上財政上  
之情形以定之。而不能謂古曾屬中央之收入者。今即必仍定為國家稅。蓋蹈常習舊之論。  
非新中國之財政制度所可採也。

欲定田賦之當劃為國家稅與為地方稅。尚有一應先研究之事焉。則全國之田畝如何而  
能得其實數是也。往者英人赫德。曾有所獻議。謂中國之田賦。苟能依其法以事清查。則不  
必加賦。歲可得四萬萬兩。赫德之論。依土地之面積以計算。非同架空之理想。縱使清查之  
後。不能盡如其所期。比之現在收入。亦必可增加數倍。乃前清君臣。惰於改革。以赫德之  
為無稽。棄而不用。不知中國之土地。其漏稅之多。由地理之面積計之。固顯而可見。而由曆  
史之沿革觀之。亦信而有徵也。嘗稽列朝之田數。西漢盛時。全國墾田。為八百二十七萬五  
百三十六頃。隋大業中。則全國墾田。為五千五百八十五萬四千四十頃。唐天寶中。則全國  
墾田。為一千四百三十萬三千八百六十二頃十三畝。宋開寶末。則全國墾田。為二百九十  
五萬三千三百二十頃六十畝。至元豐時。則增至四百六十一萬六千五百五十六頃。元至

元中。則全國墾田。為一千九百八十三頃有奇。明洪武中。則全國墾田。為八百五十萬七千六百二十三頃六十八畝有奇。崇禎中。則全國墾田。為七百八十三萬七千五百頃二十四畝零。清順治間。則全國墾田。為五百四十九萬三千三百七十頃餘。乾隆間。為七百四十一萬四千九十五頃。嘉慶間。為七百九十一萬五千二百五十一頃。道光間。為七百四十二萬頃。光緒間。為九百一十八萬一千三十八頃九十七畝。由上觀之。則墾田之數。其最多者。實為隋世。次則元代。次則唐代。清及明漢又次之。而最少者。則為宋世。此等差異。其故安在。謂由於曆朝之領土有廣狹耶。則元代及清。其領土之大。皆遠過於隋。何以所有田數。皆不及隋。清且不及隋時五分之一。斯可異也。而宋之領土。其狹於隋者。亦不過燕雲十六州。及為西夏所據之地耳。何以宋之田數。乃不及隋時十分之一。至明之領土。不狹於隋。而其田數亦不及隋六分之一。皆何故耶。此其難索解者一也。謂由於曆朝之戶口有多少。故開墾之由。因之而有多少耶。則隋大業中。僅有戶八百餘萬。唐天寶中。則有戶九百餘萬。其數實過於隋。何以其田不及隋代三分之一。而元之盛時。有戶一千餘萬。其戶數又遠在隋之上。而元之田。乃亦不及隋之一半。斯又何說也。且隋之全盛時。人口僅四十六萬九千九百五十六。而今日之人口。則約有四萬萬。比之隋時。其數實增十倍。而今日已耕之田。乃竟不及隋時五分之一。斯更奇異不可思議也。如曰人民雖多。少治農業。則人口愈眾。生活愈難。

安有坐視土地之可收利而不肯從事耕作者。此其難索解者二也。抑謂由於世有治亂之殊。故曆代開墾之田。因以異其數耶。則唐自高祖定天下。休養至於天寶間。宋自太祖定天下。休養至於元豐間。其時期之久。皆遠過於隋代。太平既久。田野當必日闢。而唐宋之視隋代。其開墾之田。竟成反比例。抑又何耶。此其難索解者三也。雖然。苟一深思之。則可以知其故矣。蓋以中國面積之大。人口之眾。無論在何朝。苟非大亂離之頃。其已耕之田。皆在五千萬頃以上。不獨隋代然也。而隋代之田。獨見其多。自餘各朝之田。獨見其少者。則以隋代所清查者。其數略近於實。自餘各朝。其數皆大遠於實際也。治平會計錄。宋之田數。特計其賦租。以知其頃畝。而賦租所不加者。十居其七。率而計之。天下墾田無慮三千餘萬頃。祖宗重擾民。未嘗窮按。故莫得其實。又宋史食貨志。言天下荒田。未墾者多。京襄唐鄧尤甚。至治平熙甯間。相繼開墾。然凡百畝之內。起稅止四畝。欲報至二十畝。則言者以為民間苦賦重。再至遷徙。遂不增。以是觀之。則田之無賦稅者。又不止於十之七而已。若是者。不獨宋代為然。自餘各朝。大率皆然。特宋代之漏稅。為較甚耳。且以國民之生產力比例之。大率人口愈多之世。則墾田必愈多。故今日之田數。以理推之。必遠在隋代之上。而前清光緒時。戶部所載之數。乃不及隋代五分之一。則漏稅者之多也。夫墾田之多。漏稅舉國之人。非必無知之者也。特以中國之田賦。屬於國家稅。其稅則由中央定之。調查之時。亦由中央發命令以行之。

明清時雖曾有督撫奏請清查然亦必經中央之許可始得行之

夫以中國領土之大欲以中央整理田賦其調查之田數斷不能確實其制定之稅率斷不能公平數千年田賦之敝其病實由於此欲一清其積弊惟有將田賦劃為地方稅聽地方各自為謀其騰出之進款悉以之充地方之政費其庶幾全國漏稅之田可使悉數清出差役額外之徵可使涓滴歸公也且吾之主張以田賦為地方稅非漫無所據而云然也蓋嘗按之學理驗之事實覺田賦宜為地方稅之理由十有五焉則且以次論列之

### (一) 由學理上證明田賦之宜為地方稅

近世財政學家皆謂田賦之性質宜於為地方稅其言之最適切者則英儒巴斯提布耳也依巴氏所主張謂地方稅之性質宜課固定財產而以田賦為最宜其所以然者則以土地對於其地方之利害最有直接之關係為地主者既受直接之利益則宜負擔直接之義務也抑地方稅之性質非徒為義務之負擔亦含有報酬之意義而一地方之政治善良則受其益者實先在地主蓋普通之財產大半含有可變動遷移之性質惟田園則附着於其地固定而不可動故對於其地方之政治其享受利益最直接而且最穩當而既享權利則必負義務故以田賦為地方稅實合乎報償之原則也此其宜為地方稅之理由一也抑租稅原則貴使負擔之普及其在地方稅尤宜遵守此義焉而以田賦為地方稅則實合乎負擔

普及之原則也。蓋地方稅之目的，在於取一方之財，以為一方謀幸福。然所有之利益，由一方人共受之，則納稅之義務，亦應由一方人共擔之。然村落之地，往往舍土地之外，別無可為課稅之物。故欲使納稅義務之普及，惟徵收田賦，則雖村落之人，亦得以納稅。而一方面既普及，其負擔力，一方面即可喚起其責任心也。此其宜為地方稅之理由二也。不特此也，租稅之負擔，又貴確實。此亞當斯密所標為課稅之原則者也。而如上所述，地方稅之負擔，既含有報酬之意義，然則在一地方中，苟享受利益，則必負納稅之義務。此理之當然者也。然使其人雖納租稅，而實際之負擔，可以轉嫁於他人，是但享權利而不負義務，不特肯乎報酬之原則，亦背乎確實之原則也。夫所謂租稅之轉嫁者何也？即納稅者雖繳納租額，而實際之負擔，實分寄於他人，而已無與焉。例如納關稅或營業稅者，在販賣物品之商人，雖先納稅額，然彼但增加其物價，則其租稅實際之負擔，即分配於社會一般之人。此所謂轉嫁也。若田賦之負擔，則轉嫁不易矣。蓋為地主者，其所有之土地，無論自己耕作之，與使他人耕作之，欲以其所擔之稅額，轉嫁於他人，比之他種之稅，實極困難。今試先就自耕其地者言之，苟欲以其所擔之租稅，分配於一般之人，勢惟有將土地所產出之物品，增加其價值。然使此種物品，社會需要之量不增加，誰肯以高價購買者？故此種負擔，實難於轉嫁也。又再就使他人耕作者言之，欲以其所擔之租稅，轉嫁於他人，則彼借地以耕者，苟其土地

所產出之物品。其價值不增。又誰肯增加其租。以領耕此地。而租稅增加。其地所產出物品之價值。斷不能隨之而增加。又事之至易見者也。故此種租稅。亦難於轉嫁也。故巴斯提布耳曰。地代稅之負擔。常不能轉嫁。而田賦常有成爲地代稅之傾向。地代稅者。僅就地主所收之租。徵收其稅。其性質類於所得稅。又曰。田賦之負擔。有一定明確之利。諒哉斯言。其能知田賦負擔之所在矣。夫租稅原則。其含有報酬之性質者。其負擔既貴確實。而田賦者。即最確實之負擔。而不易轉嫁。然則以田賦爲地方稅。不特合乎報酬之原則。亦合乎確實之原則也。此其宜爲地方稅之理由三也。抑租稅之原則。又責公平。所謂公平者。非徒使納田賦者之無所偏倚也。即一般納稅者。無論納直接稅與納間接稅。其負擔之輕重。皆必求底於平。故使他種之物產。社會增其需要。而農業之物產。社會不增其需要。則他種稅率。應議增。而田賦稅率。應議減。反之而他種之物產。社會不增其需要。而農業之物產。社會大增其需要。則他種稅率。應議減。而田賦稅率。應議增。相社會需要之情形。以伸縮各種之稅率。而時重時輕之。庶可使納稅者之無所偏倚也。然田賦之稅率。由中央制定。既難得其當。則政府之徵田賦。必不能因於時勢。以爲伸縮。俾與他種租稅之負擔。立於平衡。若劃爲地方稅。則由地方制定稅則。既比中央爲適宜。則必能伸縮其田賦之稅率。俾與一般租稅。相劑以歸於公平。此其宜爲地方稅之理由四也。抑地方政府之信用。比之中央政府。實較薄弱。故在中央政府。苟遇收入減少。尚

易募集公債。以應臨時必要之需。若地方政府。猝遇收入之減少。則不易彌縫矣。故地方稅目。必擇其確定而可恃者。始不至時有減收。使財政常陷於危境。而田賦之收入。則最確定而可恃者也。蓋在一般間接稅。直接稅中如所得稅亦然政府雖豫計歲可得若干之進款。而實際之收入。常有減增。若田賦之歲入。則實有可依豫算之所期。而不爽毫釐者。以云確定。殆莫確定於是也。雖曰田賦之收入。亦時有因天災之故。至於減收者。然此乃不常逢之事。比之一般消費稅。因經濟界稍有變動。其收入。即生增減者。迥不侔矣。故以田賦為地方稅。則可鞏固地方之財政。使其歲入無不確定之虞。此其宜為地方稅之理由五也。

(二) 由事實上證明田賦之宜為地方稅

田賦之宜為地方稅。由學理上言之。既有種種之論據矣。雖然理論雖美。使其與事實不相應。則其事猶未可行也。今再由事實上觀察之。則田賦之宜為地方稅。其理益明。蓋田賦之稅法。與農業之狀況。有密切之關係。故田賦之宜為國家稅。與宜為地方稅。不能不相一國。農業之狀況。以定之。非然者。課稅之法。與課稅之目的物。不相應。則法雖立而不可行也。而農業與稅法之關係。其間有一定之原則焉。即全國農業之狀況。使其大致相同。則田賦可劃為國家稅。使其各為風氣。則田賦宜劃為地方稅。其所以然者。以田賦苟劃為國家稅。則全國必適用同一之稅法。而農業之狀況。因式而異。則稅法之與事實鑿柄者。必層見疊出。



也。然今世列強皆屬萬乘之雄邦。而非百里之小國。故其國內農業之狀況。各地常有差異。而稅法不宜於統一。普魯士與美國。知其然也。故劃田賦為地方稅。凡以求稅法與事實得。以相應也。中國領土廣大。其在本部十八省。農業之狀況。且因省而異矣。若滿蒙回藏之地。其農業之狀況。視本部更判若天淵。故惟師普美之例。劃田賦為地方稅。始能使制定之稅法。各適合於其地農業之狀況也。此田賦宜為地方稅之理由六也。且田賦而劃為國家稅。則因單一之稅法。與各地之農業狀況不相應。則負擔必易失公平。依法儒盧羅之說。謂一八五一年法國之田賦。其稅率為課純收入百分之六分〇六。而實際各縣之負擔。則輕重大相懸殊。其負擔僅及三分〇七。四者有之。而負擔達於九分〇七者亦有之。此猶就其一縣所負擔之總額而言之也。若就其自治團體所負擔者言之。則其不公不平。尤有甚焉。蓋全國之自治團體中。其負擔之重者。僅國稅一項。已達於純收入十分之二或十分之三。加以地方附加稅。則其負擔之額。達於純收入十分之四者有焉矣。而其負擔之輕者。則合國稅及地方附加稅。其負擔之額。僅達於純收入百分之二。或百分之三。當時法國田賦之稅法為賦配稅故令地方團體此法國以田賦為國家稅之弊也。至於意大利自一八六五年以來。改賦配稅為定率稅。其田賦之稅法。固較法為優。然其負擔之失公平。則亦與法相等。其在倫巴地。則人民所負擔者。達於純收入百分之廿五。而在里格利亞。則人民所負擔者。僅達於純收入百分

之七。此外如莫特那之地。人民所負擔者。達於純收入百分之七十九。而西西里之地。人民所負擔者。則僅當純收入百分之十七。此意大利以田賦為國家稅之弊也。又不惟他國為然也。試再觀中國。王士性之廣志。繹曰。真定之轄五州二十七縣。蘇州之轄一州七縣。無論所轄。即其廣輪之數。真定已當蘇之五。而蘇州糧二百三萬八千石。真定只一十萬六千石。然猶南北異也。若同一北方也。河間之繁富。二州十六縣。登州之貧寡。一州七縣。相去殆若筵楹。而河間糧只六萬一千。登州乃二十三萬六千。然猶直隸山東異也。若在同省。漢中二州十四縣之殷庶。視臨洮二州三縣之衝疲。易知也。而漢中糧只三萬。臨洮乃四萬五千。然猶各異道也。若在同道。順慶不大於保甯。其轄二州八縣均也。而順慶糧七萬五千。保甯只二萬。然猶兩郡異也。若同在一邑。則同一西南充也。而負郭十里。田以步計。賦以田起。二十里外。則田以絙量。不步矣。五十里外。田以約計。不絙矣。夫王士性所言。不過畧示一斑耳。而此外各省之地。其賦額之失公平者。復何限。而近二三十年來。其因新墾漏稅。益使其不公平者。又復何限。夫此等弊端。何自起乎。則以我國田賦之額。由中央政府制定之。而以我國幅員之廣大。交通之艱難。中央政府之統治全國。有鞭長不及之勢。故其量田定賦。必大失乎公平。此勢之必然者也。蓋中央政府欲制定賦額。第一必先舉全國田畝之數。遍行調查。始得定稅率之輕重。然以我國之大。其設行省者二十有二。此外尚有蒙古西藏青海等地。

苟欲遍查其田數。不知費若干之歲月。始能成功。而此若干歲中。其近山而增多新墾之山。田近海而增多新浮之海田。其數必甚多。若其不幸因天災之故。使良田變為廢土者。其數亦不少。故當全國田畝查竣之後。核其實數。必大相出入焉。反之而劃為地方稅。則範圍既小。其測量自易周。故其從事調查。地方所查之數。比之中央所查之數。必近於確實。即土地之自身有變遷。然亦易得而知之矣。故以田賦為地方稅。則可得田畝之實數。此田賦宜為地方稅之理由七也。且欲定賦額。又必調查土地之肥磽。而以我國之大。其氣候兼有寒帶溫帶熱帶之分。其地質又有山間平原海濱之別。全國之田膏腴之地。與瘠苦之地。苟一為比較。其相去必甚遠。即分其種類。其階級亦甚多。而以中國交通之不發達。欲由中央政府。調查全國之田之肥磽。分其階級。以為課稅之標準。其必不能斟酌適當。此不待智者而知也。若劃為地方稅。則因範圍狹小。其肥磽之階級。必不甚多。斯稅率易於制定。且其所調查肥磽之程度。亦較確實而可據也。此田賦宜為地方稅之理由八也。不特此也。今後欲改良田賦。所應調查者。非第在田畝之實數。與地味之肥磽也。必也採用最新之土地清冊制。土地清冊即日本所謂土地臺帳法語之Cadastral也。始能興利除弊。為田賦開一新紀元。然法國之製土地清冊。其調查編製之歲月。費四十二年。波赫米亞之製土地清冊。其調查編製之歲月。費百有餘年。日本之製土地清冊。其調查編製之期間。雖較法波為短。然亦曆經九年。夫法國波赫米亞日

本等。其編製土地清冊。所以經如此之久者。以其田賦劃為國家稅。欲由中央政府調查全國土地之情形。故不能不費長久之歲月也。中國土地之面積。二十一倍於法國。四百四十三倍於波赫米亞。二十六倍於日本。苟亦倣法國等之例。劃田稅為國家稅。試問欲調製土地清冊。其所需之歲月。當費幾何。使以法國為比例耶。則調查編製之期間。須費九百零三年。欲以波赫米亞為比例耶。則調查編製之期間。須費四萬四千餘年。抑以日本為比例耶。則調查編製之期間。亦須費二百三十四年。國家欲製成土地清冊。必須費如此之歲月。則所謂俟河之清。人壽幾何。吾恐田賦終無整理之一日也。則何如劃為地方稅。其範圍既縮小。則其調製編查之期間。自可以大縮短。斯土地清冊制。乃可期見諸實行也。此田賦宜為地方稅之理由九也。且一國之稅法。常隨經濟界之變動。而必須改革。田賦之法。當必因時以制宜。固不能一成而不變也。然以中國領土之廣大。各地經濟之狀況。大相逕庭。其在人口稠密交通便利之地。田賦之稅法。有每數年輒須改革者。而在人口稀少交通困難之地。則可以無須改革。頻仍。故使田賦而劃為國家稅。則政府欲革新稅法。在甲地見為必要者。在乙地常見為不必要。則何如劃為地方稅。各得相其地之情形。以定應因應革也。此田賦宜為地方稅之理由十也。不特此也。一國之租稅。常隨政務之發展。而必須重加其稅率。故欲制定田賦之稅法。不能不豫留加稅之餘地也。然田賦之稅法。由中央制定。既難得其

平。則欲提議加稅。必生出種種之障礙。如上述意大利之田賦。人民之負擔輕者。僅當其純收入百分之七。而人民之負擔重者。則當其純收入百分之七十九。使欲提議加稅。在負擔純收入百分之七者。固力所能堪。而在負擔純收入百分之七十九者。非揭竿以反抗。則將棄地而不顧矣。此不獨意大利為然也。觀中國曆朝之往事。每遇加賦。人民輒生反抗。甚或緣此而惹起大亂。是非必小民之不解納稅之義務也。蓋緣田賦稅法之壞。人民之負擔重者。已達於無可復加。一遇增稅。將終歲勞動。不足以應政府之誅求。不得不思變也。而此等之弊。皆由於田賦定為國家稅。有以啟之。則何如劃之。以為地方稅。俾得矯正其輕重之弊。使人民之負擔。得其均平。斯遇地方政務膨脹時。即得提議加賦。以應新事業之所需也。此田賦宜為地方稅之理由十一也。且現在各省之田賦。其課稅之單位。又有大相異者。此實各應於其地方之情形。即欲革新稅制。慮未易劃一其單位也。試舉一例以言之。如南方田賦。率以一畝為單位。而吉林田賦。則多以一晌為單位。普通一晌約當南方十畝。然亦有多少不同者。蓋吉林之田。歲率僅收穫一次。而又荒地極多。故課稅之單位。不能以畝算。而必以晌算。而其他沿邊各地。度亦必多有特別之情形。不能與東南同者。使今後之田賦。劃為國家稅。則欲刷新稅制。必不能不劃一其課稅之單位。然違反各地方之習慣。必不能行。即行矣。亦必不勝其弊。則何如劃之。以為地方稅。使各得酌量地方之情形。以定其課稅之單位。與稅率之重輕。俾法

立而民安之。此田賦宜為地方稅之理由十二也。且今之蒙古為中國領土之一部分。故欲定田賦之應為國家稅與為地方稅則蒙古地方之情形何如亦不可不計及也。而蒙古之田賦數百年來皆屬蒙古王公之收入。蒙古墾田雖不多然已墾之田賦及地種之地稅皆屬蒙古王公之收入國家未嘗徵其一文焉。苟欲劃田賦為國家稅而令蒙古王公之收入移歸國家必非勢之所能行。如曰田賦雖劃為國家稅而對於蒙古可設特例不必使其歸中央之收入則同屬一國之領土而國家之稅法可行於他地者獨不可行於蒙古亦有乖國家統一之義矣。則何如劃為地方稅以消泯此等之畛域乎。此田賦宜為地方稅之理由十三也。不特此也。今日田賦之徵收每銀一兩準制錢若干實因地而異其差異之故非必由於幣制未定各省之銀價不同也。而實由於地方官之額外加徵嘗稽前清光緒二十二年湖北田賦之徵收冊每銀一兩徵制錢一千九百文而其時市價實為一千三百文是多徵六百文也。而清曾國藩督兩江時奏定每銀一兩為制錢二千文而其時市價實為一千四百文是亦多徵六百文也。而數年前江蘇徵銀解銀問題起蘇之地方官則謂每銀一兩值錢二千零數十文人民則謂僅合千餘文是亦多徵數百文也。然則多徵之弊何自起乎。則以各省之銀比例於制錢其價值各不同而中央政府不能熟知各省之市價故地方官得以上下其手也。夫多徵既病民矣而少徵則又病官。如吉林是也。蓋吉林田賦每晌徵錢六百六十文然因官帖吉林使用一種紙幣則謂

帖之官價值之下落。故昔也。每响所徵之稅。合銀三角餘者。今也。每响所徵之稅。則僅合銀一角餘。公家之受損如此。本宜變通辦法。特以今之田賦。尚非地方稅。欲變更稅法。非得中央許可。勢不能行也。使今後而劃為地方稅。則多徵少徵之弊。地方之長官與議會。皆熟知之。而又有權以改正。則其弊自能革除。此田賦宜為地方稅之理由十四也。抑欲整理田賦。以清查漏稅之地為第一義。而世之議者。常謂中央政府。其清查各省之土地。亦委地方官代為耳。同由地方官之清查。劃為國家稅。既難得確實之數。安見劃為地方稅。遂能得確實之數也。不知自私之見。乃人類之普通性。尋常之人。然而居官者。亦有然也。以地方官而代中央清查土地。徵收賦額。常將以姑完其事者。冀圖塞責。而不肯嚴於稽核。以取怨於人民。若劃為地方稅。則與地方政治。有直接之關係。地方政府。為維持自己之經費。則其清查田數。必較近於實。而漏稅之弊。即可以漸除。且今日既有省議會。以為人民參政之機關。苟欲求田賦負擔之公平。則匿報漏稅之弊。豈惟官吏能摘發之。人民亦將摘發之也。論者或謂。摘發漏稅之事。地方議會。亦何樂於為此。不知今之田制。在漏稅者。固有所利。而在納稅者。則於正供之外。尚負擔秤餘火耗雜項等費。其苦賦額之重也久矣。若清查漏稅。使歲入得大增加。則可別提款。以為官吏之津貼。與其辦公之費用。而所謂秤餘火耗雜項等費。即可以廢止。則在前此之納田賦者。不啻輕減一半之負擔。夫誰謂人民不樂於整理也。而此等整

理之法。惟以其權與利。予諸地方。始能行之。則田賦之應歸何屬。從可知矣。此田賦宜為地方稅之理由十五也。

由上觀之。田賦之宜劃為地方稅。既有種種之理由矣。雖然。田賦歲入之款。中央之經費。重有賴焉。今欲悉提之。以作地方之經費。必當謀有以補其額。使中央之財政。不至因是而不能維持。斯實一最應先解決之問題也。而此問題。可分為二節。以研究之焉。其一則問現在田賦之收入。中央所仰給於是者。共有幾何。其二則田賦劃作地方稅之後。尚有何等財源。可抵其額。以作中央之經費是也。今試先就第一事研究之。則中國前此。中央財政。與地方財政。未嘗劃然分開。田賦之收入。其以之充中央之經費者。共有幾何。無從計算也。雖然。以直省解京之款。比例而推測之。縱不能得其確數。亦可以識其大略。而直省收入總額。與解京總額之比例。依前清光緒二十九年戶部之報告。因未能覓得近年直省歲出入之報告。故姑據清光緒二十九年之報告。則直省歲入總額。海關稅除外共六三四一四六九〇兩。又八一六三六五五串。一三九六七八二元。而其解京之款。則為一九五二八〇〇〇兩。其中尚有由海關直接解京者數百萬。而上亦當除外方能知直省收入總額與解京之款之比例。依是觀之。則直省解京之款。曾不及其入款三分之一。即曰直省之歲出。如用之軍事司法外交等費。雖不解京。亦屬中央經費之性質。然以在直省政費之繁多。其歲入總額。劃之以作中央經費者。多至一半而止矣。孰是以為比例。田賦之歲入。



其用之以作中央經費者。當亦不過一半而已。而田賦之歲入。據前清宣統三年之豫算。為四八一〇一三四六兩。今欲割之以作地方稅。所應為中央填補經費者。實填補其一半而非填補其全額也。質言之。則無須填補四八一〇一三四六兩。只須填補其一半之二四〇五〇六七三兩也。論者或謂前此之田賦。其性質近於國家稅。直省之分撥其款。以作地方之經費。實非理所應有。不知田賦即劃作國家稅。然其所有之收入。亦非可全用作中央之經費也。蓋田賦之性質。宜於為地方稅。就令其名自定為國家稅。然亦必令地方有其財源。試觀各國田賦之制度。未有不予地方以得徵附加稅者。且其附加之額。又常不下於中央之收入也。謂予不信。請一觀各國田賦收入之分配焉。

法蘭西之田賦 一八八〇年

國家稅一億七千四百萬佛郎

府縣稅九千四百萬佛郎 町村稅八千二百萬佛郎 地方稅共一億七千六

百萬佛郎

意大利之田賦 一八八六年

國家稅一億一千萬黎爾 貨幣名

郡縣稅五千三百萬黎爾 町村稅七千六百萬黎爾 地方稅共一億二千九

百萬黎爾

比利時之田賦 一八六七年

國家稅五十五萬磅

地方稅三十萬磅以上

奧大利之田賦 一八八一年

國家稅三千五百十九萬弗羅林 貨幣名

地方稅三千五百十九萬弗羅林

由上觀之。各國田賦收入之分配。除比利時之地方稅。其收入下於國家稅外。其在奧大利。則國家稅與地方稅適得其平。若法蘭西與意大利。則地方稅之收入。且駕國家稅而上之。以是類推。則中國之田賦。就令定為國家稅。而地方之徵附加稅。其所收入。當亦不下於中央。不甯惟是。以中國領土之遼闊。萬不能與意法兩國。行同等之中央集權政治。則將來地方制度。無論如何變更。而地方政費之多。終非法意兩國所能比。則即定田賦為國家稅。而地方得徵附加之額。必亦非法意兩國所能比也。是故前此田賦之進款。雖撥其半以充地方之經費。實非有侵中央之收入。况乎前此之田賦。尚未明定為國家稅也。故今日欲劃田賦以作地方稅。其所侵中央之收入者。乃田賦之半額。而非其全額。既屬半額。則所應為中

史籌相當之財源者。亦在補此半額而已矣。第一事既已明。請再進而論第二事。則現在全國之收入。其可劃充中央之經費。以補田賦之額者。實不一而足也。依前清宣統三年之豫算。全國之歲入。共二九六九六二七〇二兩。而田賦之收入。為四八一〇一三四六兩。鹽茶之收入。為四六三一二三五五兩。茶稅僅數百萬。鹽稅則在四千萬以上。關稅之收入。為四二一三九二八七兩。釐金之收入。為四三一八七九〇七兩。官業之收入。為四六六〇〇八九九兩。正雜各稅之收入。為二六一六三八四二兩。各款收入。為五六五三三三三兩。雜收入。為三五二四四七五〇兩。公債收入。為三五六〇〇〇〇兩。此各種收入中。除公債非固有之收入。姑且勿論。若雜收入各款收入。正雜各稅收入。此皆可視中央財政之盈絀。以定屬於國家收入之多少者也。若夫鹽茶收入。關稅收入。則皆可全劃之。以作國家稅。而此二項之收入。共八八四五一六四二兩。即曰前此收入之款。亦由中央與地方均分之。今雖劃之。以作國家稅。實則中央所增收者。僅半額而已。然而關稅鹽茶之半額。為四四二二五八二一兩。田賦之半額。為二四〇五〇六七三兩。以之相抵。則中央之收入。比前實增二〇一七五一四八兩。此田賦劃為地方稅。不足以妨中央之財政者一也。不特此也。釐金一項。大足妨害工商業之發達。今後必不能不謀廢止之。而依中英商約。中國苟能裁釐。則海關稅率。可增至值百抽一二五。而現在之稅率。為值百抽五。歲入則四二一三九二八七兩。使增至值百抽一二五。

則歲入當為一〇五三四八二一七兩五錢矣。然則裁釐加稅之結果，海關之收入，比前實增六三二〇八九三〇兩五錢，而此六三二〇八九三〇兩五錢，則全可劃之以作國家稅。是又中央一新增之收入矣。何患乎無可以補田賦之額？此田賦劃為地方稅，不足以妨中央之財政者二也。不甯惟是，現在一國之官業，尚有若干焉。屬直省管轄，固未全歸中央之收入也。而現在所謂官業者，不外鐵路、電報、輪船、鑛山、鐵廠等業，是皆宜於為國有，而不宜於為市有。使中央與地方之財政，劃然分開，則是等官業，皆可全劃歸中央之收入。則中央又新增一進款矣。況乎現在官業之收入，已有四六六〇〇八九九兩，而今後之財政制度，必不能不參用社會政策，則官業之經營，必逐歲增加。即官業之收入，亦必逐歲增加。則中央之進款，方且繼長增高，而未知所屆也。區區田賦歲入之半額，何患不得所以填補之？此田賦劃為地方稅，不足以妨中央之財政者三也。不甯惟是，今後隨國民生計之發展，行政機關之整備，必可發生若干之新稅。舉例以言之，如所得稅也，相續稅也，煙酒稅也。各省現已多有酒稅印花稅也。印花稅法已頒布矣，特本通行於全國耳。此皆隨政費之膨脹，而必當舉行者。而是等稅目，皆可劃為國家稅。則中央之財源，方且逐歲增加。何至因減田賦半額之收入，至不能維持其政費耶？此田賦劃為地方稅，不足以妨中央之財政者四也。夫田賦劃為地方稅，既無礙於中央之財政，而田賦之性質，又宜於為地方稅。然則在中央政府，何苦爭此半額之收入，使田賦之利不

能舉而弊不能除耶。此吾所以於論國家稅與地方稅之區分。主張宜劃田賦以為地方稅也。

### 三 論改良田賦之法

吾上主張劃田賦為地方稅。凡以謂由地方整理之後。可以騰出巨款也。然則欲整理田賦。其道何如。夫中國現在之田賦。不惟其稅制之雜亂無章也。即其課稅之標準。亦輕重而不備其平。故欲論改良田賦之道。可分為二節以研究之。一曰稅制。一曰稅率。今試先就稅制言之。改各國田賦。其制度皆極簡單。如日本之田賦。統名之地租。所取於民者。惟一種之稅而已。不聞其多立名目也。如法填慮此諸國亦然惟英國之田賦。分為三種。與三種然亦僅有二而已。

其稅制究非繁雜也。今中國之田賦。其所取於民者。名目如紳舉其著者。凡有四焉。一曰地

丁。二曰漕糧。三曰租課。四曰糧折。而漕糧之中。復分為三種。一曰實徵糧。此僅行於江浙兩省二曰漕

折。三曰漕項。似此紛歧。已非理財之道矣。不甯惟是。漕糧之外。尚有所謂漕運銀者。此額外

加徵之惡稅一也。正供之外。尚有所謂耗羨者。此額外加徵之惡稅二也。以上二者。猶經中

央政府之認可。而此外又有起於官吏之舞弊者。一曰秤餘。謂將以補庫平之不足。此額外

加徵之惡稅三也。一曰雜派。謂將以補各種之費用。此額外加徵之惡稅四也。此二者後亦為政府所默

認同一稅源。而所取於民者。名目之多。至於如此。使以嚴格論之。則中國之田賦。不當名為

一種之租稅。而當名為十種之租稅矣。以上各名目核其實共十種田賦之所以敝。實由於此。故非舉此



奉天	貴州	雲南	廣西	廣東	四川	甘肅	陝西	湖南
	田苗						每石折銀	每石折銀
.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
三分	六錢五分	四錢五分	二錢四分	二錢二分	一錢四分	一錢五分	二兩七錢七分	二兩八錢四分
	五厘	六釐五毫	三厘二毫	二厘	九釐	四釐	三厘	三厘
.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
七升五合	二升五合	四斗五升	一斗九升	五升七合	三升七合	二升五合	一斗一合六勺	一斗四升六合九勺

如上表所列各省之賦額。彼此差異者。蓋各省之田。依其地味之肥磽。分為三級。而每級之中。又各分為上中下三等。此稅率所以不同也。而核其實際。則此等賦額。有缺點三焉。其一則不知參照各省之生活程度也。夫今日東南各省。與西北各省。其生活之程度。迥不相同。其在西北。一金之效用。有足抵東南數金。乃至十餘金者。使不審各地生活程度之高低。而僅以其地味之肥磽。不甚相遠。而課以同等之稅率。則在生活程度高之省。比較上固覺負擔之甚輕。而在生活程度低之省。比較上則覺負擔之甚重。蓋賦額不斟酌其地之特價。與

其生計之狀況。必不能使小民之負擔。得其公平。而現行賦則。則僅準據其地之味厚薄。以定之。而不參照其地之生活程度以定之。此其缺點一也。其二則與現在之地味不能相應也。如上表所列。安徽上等之田。課銀一錢六釐。米七升一合。而福建上等之田。課銀二錢五分五釐。米一斗九升。今之安徽。產粟之多。聞於全國。則其地味當不劣於福建。而其上等田之賦額。乃僅當福建之半。此其可異者一也。又依上表所列。廣東下等田之賦額。為八釐一毛。米六合五勺。而廣西下等田之賦額。為二分四釐。米三升七合。今日廣東之地味。不惟不劣於廣西。或且優之。而其下等田之賦額。乃僅及廣西下等田三分之一。此其可異者二也。畧舉一二。而賦則與地味不相應。已可概見。此等原因。由於調查之錯誤者有之。由於地味之改變者亦有之。蓋土地之肥瘠。雖由天然。而因人力之作用。亦常隨時代而變遷。故一國之田。前此所謂上等者。今日不必仍為上等。前此所謂下等者。今日亦不必仍為下等也。試觀禹貢所載。雍州之田。屬於上上。揚州之田。屬於下下。禹當日親行九州。其所區分。當必確有經驗。而周秦之世。其於雍州。固嘗大收農業之利。則當日雍州之田。其肥沃固無可疑。而一核之今日。則前所謂雍州上上。而揚州下下者。今則變為揚州上上。而雍州下下矣。則地味之積年遞變為之也。而現行賦則。其所定地味之等級。實沿清初之舊。清之所定者。又大半沿明代之舊。故今日各省之田。所謂上中下等級者。多大反於實際。此其缺點二也。第



三則不知土地與人口之關係也。今日各省之人口。其疎密之程度。彼此不同。則其對於土地之需要。亦彼此有異。蓋人口稠密之地。因土地之不足於用。故農夫之耕稼也。十畝之田。即竭全力以從事。若夫人口稀少之區。其土地有餘於用。則農夫之耕稼。雖以百畝或五十畝之田。其所需之勞力與經費。常僅與前之十畝相等。故土地之收穫。其分量雖彼此相同。而其所需之勞力與經費。常往往大相懸殊。則因人口之對於土地。其需要之程度異也。夫勞力與經費。其所需既有不同。則其收穫雖同。斷不能以同一之稅率課之。而現行賦則。其定土地之等級。大率僅以其收穫為比例。而不知更以其勞力與經費為比例。緣此之故。又使納稅者。負擔不得其平。此其缺點三也。夫現行賦則。既與土地之情形不相應。而其所定為課稅之標準者。又極惡劣。故今日欲整理田賦。必不可不採用新法。以定稅率之輕重。此其應改革者二也。

由上觀之。中國現在之田賦。其稅制稅率。皆宜改正矣。然則其道宜何如。其第一之要務。即在於改良課稅之方法。是也。蓋今之田賦。因徵課之術拙劣。遂使財政上不能增加收入。而人民之負擔。又大失公平。欲實事改革。非先着意於是。未有能善其事者也。然則徵課之法。如之何而後可耶。吾欲論中國所應授之制也。且一稽各國之成法。

攷各國田賦之制度。其徵課之法。雖各有不同。然伊古以來。其所採用之法。約而舉之。可得

五種。一則比例面積以為課稅之標準也。此法以一定之面積為課稅之單位。羅馬古代之「條治拉」稅 *Digpen* 英國古代之海尊稅 *Sales* 皆基於此等之標準。以事徵收。斯實最簡單之稅法也。夫使地味之豐饒。全國一致。則此等稅法亦不能謂之不公平。然無論何國。其全國之地味。斷不能無肥瘠之殊。緣是之故。其產出之物品。與需用之勞費。皆不能同其量。物產與勞費既不同。而必使之負擔同等之租稅。不公不平。莫此為甚矣。故此等稅法。不足採也。二則比例生產以為課稅之標準也。此法於一定之面積。視其產出物品之多少。即課其幾分之幾。彼印度中世之田賦。課其生產物四分之一。埃及古代之田賦。課其生產物五分之一。皆用此法也。此等制度。探其由來。蓋胚胎於主治者之有土地所有權。其時政府貸地於人民。而比例其生產物以為稅。猶後世地主貸地於小作人。而比例其生產物以為租。此種稅法。視比例於土地之面積者。不得不謂其較近於公平。然土地既有肥磽之殊。則無論稅五分之一。與稅四分之一。而瘠苦之地。其所擔之租稅必較重。膏腴之地。其所擔之租稅必較輕。蓋膏腴之地。納稅而後。其餘四分物產之價值。視磽确之地之物產。實異其額。而況乎耕作之時。其所需之勞力與費用。亦有不同也。則其不能使負擔之公平。以視上法。亦在百步與五十步之間。故此種稅法。亦不足採也。三則準據地味以為課稅之標準也。此法視土地之肥磽。分為數階級。各階級中。各用特別之稅率。昔羅馬帝國於其某州。分

土地為一二三等之階級。近代麥克陵堡侯國亦分其土地為三等之階級。其所課之稅率。皆因階級而異也。夫土地有肥瘠。則課稅宜殊。是階級之分。亦理所宜耳。雖然。土地之肥瘠。非可僅以地味為標準也。交通便利之地。與交通不便之地。其生產運輸之費不同。則其所收之利益亦不同。而交通便利之程度。每聞一里或半里。輒有差異。故僅恃地味之厚薄。以分為等級。尚未能使各級之納稅者。負擔得其公平。故此種稅法。亦不足採也。四則準據地價以為課稅之標準也。此法以土地買賣之價格。為其課稅之標準。夫使買賣之際。其所價之代價。果與其收益為比例。則此法不惟便利。而且公平。雖然。一核之實際。則有種種之缺點在焉。蓋在有土地之地主。常有因特別之事情。急於賣出其地。遂不惜廉價以售之。此地價不能與收益為比例者一也。又在買主。常有因特別之需要。不憚高其價以相償。此地價不能與收益為比例者二也。而土地之授受。又常僅依讓與或相續。以移易其所有權。則其所報之代價。決非土地之真價值。此地價不能與收益為比例者三也。且地價與租稅。既有密切之關係。則當買賣之際。買主對於賣主。常為或種之協商。而報少其代價。此地價不能與收益為比例者四也。又在買賣不頻繁之地。欲估量其地價。常有所出入而不能適合其分量。此地價不能與收益為比例者五也。有此五缺點。故此種稅法。亦不足採也。以上四者。皆不能使納稅者負擔得其公平。迨於近世。隨學問技術之進步。遂有所謂土地收益清冊。

制出焉。此實現行稅法中。比較最良之法也。此制度以土地之面積。與收益之額。量為其課稅之標準。即一方面既測量其土地之廣狹。一方面又視其生產之多少。除資本勞力之報酬外。細核其收益之實量。雙方合計。遂依之以制定稅額。雖然。欲遍查全國之土地。而一一核其實際之收益。是不可能之事也。故此種制度。通常因地味地位及耕作之狀況。分為若干等。各等之中。擇其一焉。以為模範地。而因以核算其收穫之利益。其核算利益之法。即取其若干年之收入。平均分之。依市價以定其每年之收益。遂製成清冊。據是以定稅率之重輕。此所謂收益清冊制也。此法能斟酌各種之情形。以制定稅率。以故負擔租稅者。比較近於公平。此現今多數文明國。所以盛採用此制也。

以上各種稅法。其優劣既已判然。然則中國之所當採者。從可知矣。夫中國自有田賦以來。其課稅之標準。雖不一其法。然皆拙劣之法也。今試約而舉之。則自周以前用井田之制。十而稅一。漢高帝定鼎後。則定為十五稅一。景帝二年。則定為三十稅一。東漢建武六年。亦定為三十稅一。晉代則定為十而稅一。若此者。皆比例於土地之生產。以為課稅之標準。與印度田賦之四而稅一。埃及田賦之五而稅一。皆同其方法者也。魏武初定鄴都。制田畝徵粟四升。北魏孝明帝時。則定田畝稅粟五升。賃公田者稅一斗。唐租庸調之法。其課田租也。則凡丁男授田百畝。歲輸粟二斛。稻三斛。之數。朝者其稅額。以畝計算。則與羅馬古代之條治

拉稅。英國古代之海墾稅皆同以面積為課稅之標準者也。禹平水土。區分九州之田。列為九等。而金世亦分為九等。元代田制則分為三等。迨於前清。田賦分為三級。而各級之中。仍分上中下三等。是又與羅馬帝國克陵堡侯國之稅法同。分土地為若干等。以肥瘠之階級。為課稅之標準者也。上舉諸法。皆與泰西古代之法同。而與其現行之法異。而其各有缺點。上既論之詳矣。然則今日而議改良稅法。凡古代所嘗行者。皆非可採。必不可不別採他國之新法。而前所論列諸法。以收益清冊制為最優。故今日而言改革稅法。惟有採收益清冊制而已矣。雖然。欲採用此制。則於土地之大原則。又有不可不先知者。試再進而論之。

第一不可不知土地之價值。土地清冊制之根本。在於調查其收益。以測定其土地之價值。蓋能知其價值。始能定稅率之重輕也。夫土地之價值。其足以表示之者。固在於其收入。然等是十畝之田。此也用一人之力以耕之。而彼也用二人之力以耕之。其收入雖同。而其土地之價值。實不同也。此也用若干之資本。而可得某分量之收入。彼也用多一倍之資本。而始可得某分量之收入。其收入雖同。而其土地之價值。亦不同也。何也。所用之勞力資本。既異其程度。則其土地之天然生產力。亦必彼此有異也。故欲知土地之真價。不可以其總收入為標準。而當以其純收入為標準。然而各國現行之清冊制。多有未注意於是者。舉一例以言之。如生產上資本之利息。與其耕稼時勞力之多少。各國之清冊制。多有不加算入。

是其缺點也。而豈知一切之費用與額外之勞力。苟不悉為抵除。則其純收入之程度。必不可得而知。而土地之價值。即無由明也。論者或謂從事農業者。非必悉借貸於人。何須計及其資本之利息。夫在耕作者。誠不必悉借貸於人。然彼既有此資本。使貸之於人。則可以獲取若干之利息。今乃以投之於生產費。夫安得不與借貸者。共計算其利息也。今中國之田賦。所以定土地之價值者。以其肥磽為標準。夫苟不知其得純收益之分量。何從而知其土地之肥磽也。即曰依農事試驗。確知其地味之沃確。然同一膏腴之地。其位置之近於都市。與近於山谷。其耕作時器具之運送。既覺勞逸不同。則其收成時物品之販賣。亦覺難易有異。而因此之故。其所收之利益。遂多寡分焉。夫安得曰吾既知其地味之沃確。遂可以斷定其土地之價值也。故欲知土地之真價值。必除去一切勞費。而核其純收入之分量。此將來製造清冊。所必當採之。以為標準者也。夫土地之價值既知。則所以制定稅率者。自可得其公平矣。第二不可不知土地之能力。凡能生產之物。其自身皆有能力。生計學上所謂生產之三大要素。即資本勞力土地是也。資本之能力。其結果可以收得利息。勞力之能力。其結果可以獲得貨金。土地之能力。其結果可以產出物品。此三要素各有之特長也。然而彼其能力之大小。有迥不相同者。資本之能力。依營業者之善用。可以至少而生出至鉅之利益。此非土地所能及也。然通常之場合。則亦不甚相遠。若勞力之能力。則亦與土地不同。蓋勞力之報酬。與勞力之

自身常相倚而不可離者也。今日能勞力則可以得今日之報酬。明日休息焉。而其報酬止矣。故勞力之所得。乃普通之利益。非特殊之利益也。若夫土地。則當其耕作之時。固有需乎人力。若播種而後。則可以離人工而獨立。春風拂拭。自覺滋長而發榮。蓋彼固有天然之勢力在也。是故勞力之能力。常附着於人身。而土地之能力。則離人而獨立。故有土地所有權者。不惟可收人為之利益。亦得享天然之利益也。夫以租稅之原理論之。凡享有天然之利益者。即有負擔租稅之能力。故勞力者之資金。在各國雖或課以勞銀稅。亦即所得稅然必除出其生活費。其餘乃使納稅。若夫土地。則無論百畝之田。與一畝之田。皆必納稅。固不得以其少而倖免。則以土地有天然之利益。而勞力無天然之利益也。雖然。土地之能力。固為固定的。而亦為有限的也。故占有土地者。雖得收天然之利。然實一定之利。而非有非常之利。是故欲課田賦。不可不審土地負擔能力之程度。使適合其程度焉。則可以坐收土地之利。使踰越其程度焉。則不獨阻礙土地之生產力。而全國之生計。皆將蒙其影響也。蓋土地為一切生產之財源。凡百事業無不直接間接與土地有重大之關係。苟地稅太重。使人民憚於購買土地。與耕作土地。則沮塞此最大之財源。凡百事業。皆將受其損害矣。是故一切之租稅。其負擔固必使應於其能力。而在田賦尤宜倍加慎重焉。以其所關者大也。審乎此。則土地之負擔租稅。可使其達於何等之程度。從可知矣。

第三不可不知田賦負擔之所在。凡制定稅法。不惟當相租稅之客體。尤當相租稅之主體。何謂租稅之客體。即所課之目的物或事實是也。何謂租稅之主體。即直接或間接負擔租稅之人是也。故欲制定田賦。又不可不知田賦之主體。實言之。即實際負擔田賦之人也。夫在今日私有財產制度之下。其與土地之利益有關係者。一為地主。一為佃農。一為地主兼佃農者。然地主兼為佃農者。其得地代之利。同於地主。而得耕作之利。則同於佃農。可不必論。而就地主與佃農論之。則田賦之負擔。果將誰屬乎。蓋知其所在。而後稅率之重輕。始可制定也。夫在田賦制度單純之國。大率農民輸租於地主。而地主納稅於國家。是田賦之負擔。似在地主。雖然。地主所得之利。實取之佃農。故欲知田賦實際之負擔。在於何者。尚不可不明其彼此之關係也。夫使農業之生產品。社會增其需要。則地主可以增加佃租。是田賦之負擔。第一度即轉嫁於領耕者。而領耕者之售其農產物。則可增加其價值。是田賦之負擔。又轉嫁於社會一般之人也。又使農業之生產品。社會雖不增加需要。忽焉其土地之附近。有鐵路輪船之交通。則浴此新文明之賜。其農業之生產費。及販賣運輸費。可以節省。則其佃租必可緣此而增加。是田賦之負擔。又轉嫁於地主以外之人也。實則打消而已。佃買農產物者未嘗加重其且今日一切文明之利器。日有進步。苟農業生產之方法。猝有改良。可以多所收穫。則佃租之額。地主亦必將增加。是田賦之負擔。地主又得轉嫁於佃農。而佃農則又轉嫁於



社會也。又使其所耕之田。因水道之改良。使瘠土變為沃土。則其佃租亦必緣此而增加。是田賦之負擔。又再轉嫁於地主以外之人也。不特此也。苟社會對於農產物之嗜好。有所變動。而其所耕之田。種某種之植物。可以獲利若干者。今也投社會之所好。改種他種之植物。而其利倍之。則地主之徵佃租。又可緣此以增加。是田賦之負擔。又轉嫁於佃農。而再分配於社會一般之人也。且今日萬國交通。農業上之產物。本國雖不增加需要。苟有一國焉。驟增其需要之程度。則其影響所及。藉貿易之力。即可緣之以獲大利。於是田賦之負擔。又可轉嫁於外國也。是故田賦之負擔。常緣社會周遭事情之變動。而其負擔之中心點。即隨之而變動。故欲知其實際負擔之所在。非通觀社會全般之情形。實不可得而見也。雖然。土地之位置性質。及其物產之需要。固有變動。而國家徵稅之稅率。亦非毫無變動也。地主之徵佃租。得緣土地之變動。而增加租額。國家之定稅率。亦得緣土地之變動。而增加稅額。則地主所擔之租稅。固非能長轉嫁於人也。故就實際論之。苟社會一切之事業。為水平線之競爭。則田賦之負擔。即在於坐享佃租者。蓋農產物之供給與需要。既保平衡。而又不遭他種之影響。則其所負擔之租稅。地主不得轉嫁於佃農。佃農不得轉嫁於社會。故此時之負擔。實在於地主。夫就社會政策上言之。田賦之負擔。使其在於他種之人。毋寧使在於地主。而社會之事業。當其競爭平衡時。則田賦之負擔。即在於地主。然則欲於立法上。維持田

賦負擔之所在。使地主為其中心點。而負正當之稅額。則固非無其道矣。

知此三者。則中國而欲採收益清冊制。其辦法有可得而言者焉。茲約舉之如下。

一 分別土地之性質。人民住居之地。當除外。別課以家屋稅。森林之地。亦宜除外。俟另制定森林法。其餘土地。皆納之田賦之中。惟田地。園地。牧地。雜用地。宜分別其性質。以定稅率之輕重。

二 測定土地之生產力（如面積地味氣候地位）

如地勢之高低日光之明暗交通之便利與否

等。皆嚴密調

查。俾可依之以知其生產力。

三 調查其總收益。各等之地。每畝之總收益。歲有若干。皆細為調查。載之清冊。雖然土地之收益。多在穀物。而穀物之價值。歲有不同。非易調查也。其法在取數年之穀價。平均分之。定為法價而已。

四 調查其企業費及純收益之比例。如種子。肥料。農具。飲食費。傭工賃金。暨其各資本之利息。皆為扣出。定為企業費。其餘定為純收益。純收益與企業費之比例如何。皆記之清冊。

五 據收益以制定稅率。稅率之重輕。即視其純收益與企業費之比例如何。以制定之。

（唯欲制定稅率。當與其他各種租稅。保持負擔之平衡。故欲課其純收益幾分之幾。

當通觀各種租稅率之輕重方能定之今不能懸斷

六擇定模範地 如上舉各條件不能就全國之地遍行調查也則先調查其大綱而將

土地分為若干級各級之中擇其一焉以為模範地而據是以制定稅率

以上各事皆製造土地清冊所必經之手續也今欲行此大改革慮不無種種之困難其法

在聘用外國技師以指導調查一切之事則其效易舉矣雖然其應研究者尚有一問題焉

即等是土地而自耕其地之人與貸地於佃戶之人其收益之性質實不同是也故吾以為

中國田賦之制度對於農業收益之人與對於佃租收益之人宜分而二之而各異其稅率

其課於自耕其地者以其純益為標準而課於貸地於人者以其佃租為標準以此則上舉

制似與課佃租之事無關係是不然既以佃租為課稅之標準則地主必思報少其租額苟

知其土地之真價值則可據之以知其佃租之多少或以法律定之使其不能以多報少故

租地清冊制度與課佃此非吾好奇之論也彼英國之田賦自一八〇三年已納於所得稅

稅之法亦極有關也之中其取之坐收佃租者則屬於二種目其取之農業收益者則屬於三種目則田賦之分

為二種之稅目英國已先行之矣又不惟英國已也意大利之稅制於普通之田賦以外其

所得稅之中尚有課農業之所得者則其取諸土地之稅亦分為二種也故吾之擬分田賦

為二種之稅法亦特師他國之制而已非自我作古也不甯惟是今日土地問題實生計上

之大問題也蓋自物質文明之進步生產器械之精良於是一國之資本漸集中於少數人

之手。而土地為生產之一大要素。資本家知其大可利用也。又競投資以購買土地。於是國之土地。又將為少數人所壟斷。而其勢日趨於集中。此今世文明各國所共發生之生計現象也。社會黨人憤大地主之壟斷其利也。乃唱為土地國有之說。冀以平均地權。夫土地國有之議。事實上固不易行。然土地集中之弊。突不可不謀所以矯正之。此稍有生計智識者之所能知也。故吾以為中國之田賦。宜採用社會政策。其辦法則將田賦之稅目。分而為二。一曰地代稅。即對於地主之坐收佃租者而課之也。一曰農業稅。即對於地主之兼營農業者而課之也。而地代稅之稅率。當倍於農業稅。例如地主之坐收佃租者。課其純收入十分之一。地主之兼營業者。則課其純收入二十分之一。竊謂由此道而行之。有數善焉。則請以次說明之。

第一由此法則可以使歲入之漸增。蓋由此稅法則為地主者能自耕其地。則稅率輕而獲利多。不能自耕其地。則稅率重而獲利少。於是凡為地主者。苟非甘於怠惰。及不善持壽之輩。則所以處置其土地者。非舉而變賣之。則必躬自耕稼之也。而緣此影響。田賦之收入。遂日以增加焉。蓋今日借地而耕之通例。其佃租之最重者。亦不過對於土地之純收益。佃戶取其六。而地主取其四而止矣。及其四。不令使有地若干畝。歲得純收益千元。使地主而貸耕於人也。則所得之佃租。為四百元。而由上假定之法。地代之稅率。為十而取一。則田賦

所徵之稅額僅四十元而已。反之而地主能自耕稼則純收益千元。由己獨受之而農業之稅率為二十取一。則田賦所徵之稅額為五十元。視上實多十元。是即由此稅法所生之利也。不特此也。課稅之原則。不惟當使勿妨害國民之生產力。尤當謀有以助長國民之生產力。故使多徵一錢。即殺減國民一分之生產力。斯即最惡之稅法也。使多徵一錢。竟能助長國民十分之生產力。斯即最良之稅法也。而由上之稅法。為地主者。苟安坐以待收佃租。則實有大不利。緣不利之故。苟能轉而親事農業焉。則國民之生產力增加。而財政上之收入亦隨之而增加也。不然。而賣於他人以耕之焉。則國民之生產力亦增加。而財政上之收入仍隨之而增加也。故此等稅法。不徒足以裕國計。亦足以厚民生。此其利一也。

第二。由此法則可以遏豪強之兼併。在今日私有財產制度之下。地主之擁有土地。實等於一種之資本。以此資本而購買土地。固足以收利潤。以此資本而經營他業。亦足以收利潤。而當買為土地時。使自已經營之。則所得之利潤多。而納稅之款額少。使貸於他人而經營之。則所得之利潤少。而納稅之款額反多。則為地主者。苟自己不耕稼。而欲得適當之收入。毋甯賣其土地焉。而以此資本別買他財產之為愈也。夫使土地之稅率。彼此相同。則緣稅率加重之影響。其地價必因之而跌下。而豈知由此稅法。同一土地。苟能自耕稼者。則其稅額可減少。而其地價可增加。則其地當為不躬耕之地。主所有時。其價值雖低減。而一賣

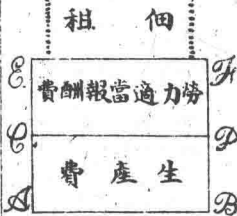
於他人則可回復其原價也。夫等是財產置為土地則價值低下而賣之而置為他物則其價值復元彼不習耕稼之地主情民則誠憤民矣。顧亦安有並此等之損益而不知計較也。而緣此限制則一國之雄於質者與其購地而不能躬耕不如以之投於他種之事業而獲利可以倍蓰焉。則土地集中之弊遂可以防其漸也。此其利二也。

第三由此法則可以促農業之進步。夫同一土地親習於農事則納稅少而得利多。而貸耕於他人則納稅多而得利少。則為地主者苟非變賣其地以別營他業則與其貸耕於人不如自耕其地。既如上述矣。夫天下之事為人謀者必不如自為謀。農夫之耕稼也苟其地屬他人之所有則必無珍重愛惜之心。故於改良地味以圖永久之利者常不肯力為講求。非彼之不欲盡地力以多收其利也。今歲地主貸耕於彼明歲或將轉貸於他人焉。實在不可知之數。五日京兆夫安能為百年樹木之計也。即使其貸耕有期限然其期必不能久而農夫之借地而耕也往往當其期限將告終則其生產之方法但求可收目前之利而地味之將由膏腴而變為硃確則有所不計。此實數見不鮮之事也。故全國之土地由地主自耕者多則地方之發達者必多。由地主自耕者少則地力之發達者必少。而由此稅法則實可以驅全國之地主使稍解農事者悉將轉而親事耕稼則全國地方之發達其範圍必逐日而推廣。即全國農業之進步其行程必瞬息而千里也。此其利三也。

第四由此法則可以使國富之遞增。一國之富力其停滯不進之原因恆由於國民之坐食者多而生產者少。而其增殖猛進之原因則恆由於國民之坐食者少而生產者多。故治國之道能使一國之人多從事於生產。斯即增進國富之良法也。夫一國之人其安坐以享天然之利而類於不事生產者無如地主。蓋從事工商業者雖不勞力亦必勞心。故一國之雄於賢者苟舉其資本而投之工商業。斯固不得謂之非生產也。若夫為地主者但恃此土地所有權。絕不須稍用其心力。不勞而獲。直不啻安坐而得上天之雨金。故為地主者天之驕子。亦即國之情民也。夫一國之情民多則生產力必減少。一國之情民少則生產力必增多。而由此稅法實足使多數之地主非變賣其土地以從事他種之事業則必親習於農事。以企收適當之利益。是不啻為一國淘汰無數之坐食者。而造成無數之生產者。而國民之生計必緣此而大發達焉。此其利四也。

難者曰。地主之坐收佃租者比較的雖負重稅。然彼欲減輕其負擔。則但增加其佃租。斯其負擔即移於耕者耳。夫豈必售其土地與自耕之哉。雖然。為此言者。是未知佃租之性質者也。夫佃租之多少。實應於其土地實際之價值。非地主所能任意低昂也。安達遜氏曰。決定土地生產物之價值者。非土地之佃租。而決定土地之佃租者。實為生產物之價值。蓋佃租之程度如何。實視其土地生產物之程度如何。苟其生產物所表示僅許其佃租之額。

量。達於某階級。忽又進加一級焉。則農夫將受非常之虧損。有解約報耕而已矣。不見乎自由地乎。彼何以無佃租之可言也。則以其所出之生產物。於償還生產費之外。僅足維持耕作之生活費。此佃租所以不能發生也。是故一國之土地。其所出之生產物。僅足與生產費相償。必無有耕之者也。於償還生產費之外。僅足為耕作者勞力適當之報酬。雖有耕者。必無佃租之可徵也。於生產費及適當報酬費之外。其所餘物產之價值若何。斯即為佃租之額。當社會一切之事業。其競爭底於平衡時。地主所徵之佃租。即恰如此額。量者也。苟因負擔租稅之故。欲越此額。量而加徵焉。夫誰樂領耕其地哉。今試再為圖表以明之。



如右之表。假定自A線至B線。為生產物足與生產費相抵。自C線至D線。為償還生產費之外。尚有以償勞力適當報酬費。自E線以上。則視其生產物價值之如何。為其佃租多少之分量。今使為地主者。其所徵佃租之額。量。已達於E線。忽因負擔租稅之故。



欲徵至也。線馬。則耕者有荷鋤而走已矣。何也。至此而耕者已有勞力而無報酬也。即使不侵至也。線。而侵徵其若干。而耕者已非所能堪。天下之事業多矣。夫何不改革他途。以求適當之報酬。而必胼手胝足以重受地主之困也。生計學大家李加特曰。課生計學上佃租之租稅。決不移轉。而當歸於地主之負擔。蓋土地或物產。苟不感何種之影響。則佃租之額。至於何階級。實為其土地生產物之價值所限定。苟欲越出範圍。拾級而登焉。未有能濟者也。或者又曰。地代稅之課。恐難得地代之實數。彼地主苟與耕者作弊。而以多報少。夫誰得而稽查之。曰。不然。夫以作弊論。豈獨地主。即課農業稅。彼自耕其地者。對於其土地之收入。豈有不思以多報少哉。然吾固言之矣。課稅之原則。以其地之純收入為標準。以吾所主張之辦法。必將如他國之例。擇一農業模範地。視其純收入如何。以為同位置同地味之土地之標準。而現今租地而耕之通例。大率對於土地之純收益。地主取其四。則可據是以定為其佃租之額。即曰。地主徵收佃租之分量。各省之慣例。不必盡同。而徵收益清冊之制度。既能知其土地之價值。則以市場利息之率計算之。亦可知其佃租之多少。既已知之。即可定為法定之佃租。不必聽其虛偽之申告也。如曰。以佃租為課稅之標準。必至不勝其弊。則英國之地代稅。即此種課佃租之所傳。稅何以能久行焉。且以多報少之弊。莫甚於所得稅。然以其立法之意。最近公平。故現今各國盛行之。況地代稅者。可視土地之純收益為標準。非如所

得稅之易以多報少，即使有之，抑其細固已甚矣。夫安得以此而廢良法也。

要而論之，田賦之制度，非採用清冊制，必不能測定土地之生產力，而使納稅者負擔得公平。且對於坐收佃租之人，與對於自耕其地之人，其稅率必不可無所輕重。蓋農民實為國家之元氣，當輕稅以優養之。若對於坐收佃租之地主，加重其稅率，不特可警遊惰，且於防土地兼併之弊，亦大有力焉。此吾所以主張此制也。

雖然，全國農業之情形，因地而異，欲由中央政府製造清冊，必不易達此目的。此吾所以又主張以田賦為地方稅也。

### 論劃分田賦當先決前提

賈士毅

自劃分兩稅之議起，田賦一項，有主張純歸地方者，有主張作為國稅，而地方帶征附稅者，有主張漕糧作為地方特稅，地丁租課作為國稅，而地方帶征附稅者。同一主張田賦作為國稅，而附稅成數，或議為百三十分之三十，或議為三分之一。同一主張漕糧作為地方特稅，而漕糧收入，或議為全額，純作自治經費，或議為撥成補充國家經費，流分派別，爭持莫決。余以為以上諸說，皆是也，而皆非也。何以言乎？皆是也。第一說根據學理，遠如英儒巴斯提布耳氏之田賦論，近如吳柳隅氏之田賦為地方稅私議，言之甚詳，無待贅述。苟國家財政之基礎已固，田賦亟應改歸地方，以促自治之發展。第二說根據事實，我國歲入，以關鹽

田賦釐金為大宗。關鹽兩稅。抵充外債釐金一項。又在即應廢免之例。最可恃者。僅田賦收入。中央之國家行政費。自所出。省之國家行政費。自所出。即縣之國家行政費。亦自所出。此而改歸地方。則中央頓失可靠之財源。必至政費無著。陷政府於絕地。中央瓦解。而各省能晏然若無與乎。謂推行新稅。足以抵補。則新稅初行。收數殊無把握。謂改良舊稅。足以抵補。則舊額恢復。尚需時日。謂整頓官業。足以增加收入。則略事整理。收數亦難驟增鉅額。故為今之計。惟有參酌日法兩國制度。田賦暫作國稅。地方帶征附稅。俟國家另闢財源。足相抵補後。再將田賦全額。改歸地方。為內外兼顧之計。第三說根據曆史。有漕之省。為魯豫江浙鄂湘贛皖八省。而受禍最深者。厥惟江浙。明初恨吳民為張士誠苦守。悉照官田起征。雖周文襄創平末之制。歐陽鐸行併則之法。清初下減征之令。而浙江田賦之重。仍甲於各省。紀元伊始。農民望澤。浙江省會。早有漕糧暫征一年之議。決案。江蘇省會。雖無廢止漕糧之議。而留作地方特稅。全會意思一致。若中央強將漕糧歸入國家。而有漕之省勢。必甚唱廢止之說。與其內外爭持。同歸無着。曷若留作地方特稅。以謀自治之發達。余故曰。以上三說皆是也。

何以言乎。皆非也。此三說者。其論點雖各有根據。其目光僅及乎一隅。而未先決前提。尤為其通病。譬之一家。其始家資豐厚。生齒繁庶。父若子同居宴安。不復經理其財產。於是收入

如舊。需用漸廣。入不敷出。不得已而仰給外資。債項日高。抵押日增。終歲所入。除償還子本外。僅餘薄田數頃之入。藉充撫養之資。已左支右絀。而彌補維艱矣。旁人以分炊之策進。父若子為其提醒。冀欲析產立戶。各負責任。迺父欲以田之正租歸父。餘租歸子。而諸子中其黠者。欲以田之收入悉歸於子。其愚者亦欲以納穀者歸子。納銀者歸父。其乏生產能力者。不問田產之誰屬。日惟哀求父兄之分潤。爭端屢起。意見橫生。才力心忠。咸相貫注於茲。絕不思別開利源。為持久計。而時不我待。日復一日。年復一年。瘠豕儻豚。困窮日告。而分炊未竟。已恢復無望矣。向使甫議分炊之際。為父者愛憐其子。予以相當之田產。為子者亦深明大義。畧得微產。便已滿望。推誠相與。不相攘奪。而分炊之後。復能各專其責。於田產之外。獨營事業。漸圖補救。未始不可頓復舊觀。而徒斤斤於田產之爭。執之不已。微論未分以前。早形竭蹶。即令既分以後。僅能各保舊物。不事新業。亦徒見其窮窮日甚焉耳。我國劃分兩稅。內外爭持之情形。得毋類是。

竊維欲論斷田賦之應否。作為地方稅或國稅。漕糧應否別於田賦之外。作為地方特稅。非可僅就田賦漕糧之本身立言。並須先決相關聯之問題。何則。欲論一事。苟其事尚有先決問題。橫於前而未能力決定。則所欲論者。無從立案。猶之基礎未固。而欲架空以構樓閣。必不可得也。試述應先解決之事如左。

一宜先定地方團體之級數。凡一國之地方團體必有數級以遞相轄。其為二級制者。如英法是。英倫州之下有區而市則獨立於州之外。法國分縣郡區邑四種。縣邑為自治團體。郡區則非地方團體。僅為行政之區域。其一部分為二級制。而他部分為三級制者。如普日。是。普國分州縣市郡村邑五種。州之下有郡。市郡之下有村邑。皆為地方團體。而縣則介於市郡之間。非地方團體。僅為行政之區域。日本府縣之下有市郡。郡之下有町村。皆為地方團體。級數多寡。雖非一致。要其適合本國之情況。則一也。我國第一次省制省官制草案。省長為執行機關。具有兩種資格。一方為中央行政官。執行國家行政。一方為自治職執行自治行政。省會及省參事會為議決機關。其組織雖與日本之府縣制相似。而事權則過之。又草案理由中。有省稅與縣稅市鄉稅。須有斟酌適宜之妙之語。則省之下為縣。縣之下為市鄉。其為採三級制也無疑。第二次省制省官制草案。國家行政與自治行政之界限。益覺明瞭。總監純為中央行政官。總董董事會及議會為自治機關。其組織酷似普之州制。至縣僅係行政之區域。而市鄉則認為地方團體。其為採兩級制也。又無疑。第三次地方行政編制法草案。地方之國家行政。採用虛三級制。分省道縣三級。以道縣兩級為純粹執行國家行政之機關。而以省總監為其監督。道設民政長。縣設知事。權限頗廣。至自治行政。採用道及市鄉兩級制。道設道會。為議決機關。道董事會為執行機關。事權至狹。市鄉設市

會鄉會為議決機關。市長鄉長為執行機關。範圍頗廣。而省縣係行政區域。不認為地方團體。是組織雖與前案不侔。其為採用兩級制也則一。自政府北移後。地方制草案。已易三次。將來國會。究採何種制度。事前無從揣測。惟地方團體級數之多寡。影響於地方財政者甚鉅。多一級則多一層經費。少一級即少一層經費。其層數少者。則地方稅目不妨畧少。其層數多者。則地方稅目不得不多。故級數多寡。直接影響於地方財政。間接影響於國家財政。而當劃分兩稅之前。不可不先為解決也。

二宜先定國家行政自治行政之範圍。國家行政與自治行政之界限。普通之例。以利害關係全國及地方團體不能自謀之事。歸諸國家。而以利害僅及於一方。或雖亘全國而地方團體所能自謀之事。屬諸自治。雖然。分割之寬嚴。範圍之廣狹。恒隨國體及政策為轉移。若外交司法海陸軍諸政。為絕對的國家行政。固無異議。餘若內務教育農林工商交通財政諸政。大率一部屬於國家。一部屬於自治。然兩者之界限。列邦各不相侔。地方團體發達之國。則自治行政廣。而國家行政狹。地方團體幼稚之國。則國家行政廣。而自治行政狹。此其大概也。我國第一次省制草案。省自治之範圍頗廣。有立法行政彈劾財政諸權。名為地方團體。實近聯邦國家。第二次省制草案。國家行政與自治行政之界限。嚴為區分。而自治職權較遜於前案。至第三次地方行政編制法草案。省縣不認為地方團體。而自治範圍更

為狹隘。除市鄉全部及道之一部行政外。悉屬國家行政。以上三案。將來國會若何議定。固難推測。惟自治行政之廣狹。與國家行政成反比例。自治行政廣。則國家行政狹。國家行政廣。則自治行政狹。兩者既迭為消長。政費自隨之而多寡。而當劃分兩稅之前。不可不預定行政範圍。以為根據也。

三宜先定國家費與自治費之額數。列邦國家行政與自治行政之範圍。廣狹不同。故兩者之經費。多寡互異。英國國家費為十七萬八百五萬元。自治費為十五萬二千一百六十五萬元。法國國家費為十四萬八千七百二十萬元。自治費為五萬六千四百十七萬元。普魯國家費為十二萬二千七十七萬元。自治費為五萬七千六百二十萬元。日本國家費為五萬一千八百九十二萬元。自治費為二萬三千一百七十五萬元。是英之自治費額。與國家費額相伯仲。普之自治費額。約當國家費額之半。日本自治費額。約當國家費額十分之四。至法則除初等教育費。歸國庫支出外。而自治費額尚當國家費額十分之三焉。我國前清度支部所編辛亥年預算案。各省之民政教育實業諸費。為四千九百一十一萬餘元。約當國家費額十分之一五。而州縣及市鄉之自治費。素無詳明之統計。無從查考。今國體初更。耳目一新。欲望人民智識之增高。尤在自治事業之發達。故所定自治費。過少。實足阻礙其發展之機。惟地方行政編制法。尚待院議。政務範圍。既未確定。奚能測定國家費與自治費。

之額數。額數未定而貿然從事劃分稅目。曰某稅應歸國家。曰某稅應屬地方。非柄鑿而不入。即扞格而難行。雖今日國家財政與地方之財政同處於匱乏之境。僅就固有稅目而分配之。無論若何。總難數兩方之用。然亦必根據兩方之費額。及其不足之成數。妥為比例。審慎分配。始無畸重畸輕之弊。而各有生存發達之地。此當劃分兩稅之前。所以不可不預定額數也。

今者正式國會業已開幕。南北議員雲集都門。或富於政治經驗。或長於專門學識。各出其平日所抱負之政見。以發表於院內。誠為盛事。惟田賦問題。內外爭持。已近一歲。尤望出以公心。準乎事理。先定地方團體之級數。次定國家行政自治行政之範圍。繼定國家費自治費之額數。倘地方團體級數多。自治行政範圍復廣。則應需之費額必高。而田賦歸諸地方宜也。如地方團體級數少。自治行政範圍復狹。則所需之費額必低。而田賦暫歸國家宜也。或者採折中之制度。求地方之發達。則自治經費之額數。雖不甚高。亦不甚低。而漕糧歸諸地方。地丁租課暫歸國家亦宜也。故欲論斷田賦應否作地方稅。或國稅。漕糧應否別於田賦之外。作為地方特稅。非可僅就田賦漕糧之本身立言。須俟前提解決後。方可據為論斷之資。而今日內外憑空臆測。斷斷爭持。徒傷感情。無裨事實。又奚為者。

印花稅法評議

朱新謨



自亞丹斯密氏發明租稅四大原則。後之學者。益本其說。而發揮光大之。遂成爲租稅上三大系統之原則。其中有屬於行政上之一原則焉。則租稅制度宜正確。宜單簡也。近世文明各國之制定稅法。殆固不準此原則以行之。向者政府有印花稅法之頒布。今實行有日矣。吾於其公布之。法文有不能無疑者。今請依據於租稅行政上之一原則。以論究其利弊得失。敢自信於徵稅之官吏。與納稅之人民。皆不無小補也。夫行政上之原則。非謂租稅制度宜正確。宜單簡乎。正確者何。謂法律及命令。當下明確精詳之規定。使人民不起疑義。庶官吏不至舞文弄法。而人民亦不至自陷於錯誤也。簡單者何。謂租稅制度若複雜。則課稅易失之散漫。官吏雖正直而不熟練。則燭照有不周之處。而辦事不免有叢脞之虞也。今本此二義。以觀現行之印花稅法。則何如者。

各國印花稅稅率。普通分爲三種。其一定額稅。不問應稅物體之價格如何。其稅額皆爲一定也。其二等級稅。乃就應稅物體價格之多少。而謂等級。對於各等級。各課一定之稅也。其三比例稅。定一稅率。視應稅物體價格之大小。以爲稅額之多少也。此三種中。定額稅最簡便易行。等級稅比例稅。其用意在適合納稅者之負擔力。然應稅物體之價格。苟無明確之標準。則評量辨別。不克困難。故各國於匯票。期票。有價證券。債券。股票。及關於動產不動產買賣之契約。其所用稅法。雖各有參差。而大多數皆適用等級稅。或比例稅。其他之一切契

約證書。則皆用定額稅。良以匯票期票等項。其價格皆明揭於紙面。一覽而知。無煩推算。又屬於此類者。可以有巨額之交易。故得適用比例稅或等級稅也。今現行印花稅法第二條之第二類。為適用等級稅者。其中如提貨單一項。大率僅列貨物名色量數。而不登載貨價。與發貨票之結算價目者不同。今分為百元五百元一千元之各種等級。即對於各等級而各異其稅。貨物價值。既因時因地而不同。一單之中。種類繁賾。逐項推算。尤為瑣碎。而九十九元之與百元四百九十九元之與五百元。其界限至微。其含混至易。設一旦受該管官吏之檢查。或因事提出於法庭。而發生賄票不足之疑義。則罰款且隨之而至。而官吏與人民之間。必有種種之爭執。而無滿意之結果。凡其弊之所至。在不廉正之官吏。或且緣此而售其奸。在不忠實之人民。亦或乘隙而遁其稅。甚非正確而單簡之道也。至其第二條第一類中。如發貨票。承頂各種舖店之憑據。租賃土地房屋之契據。銀錢收據。皆紙面有登載之銀數。又時有巨額之價格。可以適用等級稅或比例稅。而反一律用定額稅。亦所未喻者矣。再觀其第二條第一類各種。皆適用定額稅。然必價值在十元以上者。乃課之以稅。是又不能正確也。如寄存貨物文契之憑據。此憑據之紙面。不過列記其名色件數。不必登載價值也。承種地畝字樣。此字樣之紙面。不過記明按年應交租谷若干。未必預列價值也。設有少數之貨物。少許之地畝。其價值介乎十元上下。易於影射。而未貼印花者。一日提出於法庭。

官廳以為漏稅。人民以為不應稅。則將以何為標準。而得其平乎。多見其紛擾而已。各國印花稅。凡適用定額稅者。多不再以價格為限制。偶有有限制。亦惟限於特別之事情。蓋定額稅之意。原不問應稅物體價格之大小如何。概課以同一之額稅也。奧國印花稅制度。則從民法而設定權利。移轉權利。廢止權利。一切之法律行為。皆有納稅之義務。據此則雖以無財物價值之證書。苟其關於法律行為。即不可不納稅。更不以價值之多少為要件。日本印花稅法。其屬於定額稅者。惟對於額金五元未滿之為替手形。約束手形。送狀。受取書。買賣仕切書。免除其稅。其他之適用定額稅者。亦未聞概有價格之限制。且其條文所規定。凡關於權利變更之證書。關於追認承認之證書。無金額記載之證書。亦皆納定額稅。故吾以為。苟適用定額稅。則應稅物件價格之多少。殆可不必一一定其程限也。凡以防疑誤而求正確而已。

此外尚有一契約而涉及兩事以上者。應如何課稅。條文中亦無明白之規定也。例如第二條之第一類。承種地畝字樣。租賃各種物件。憑據。均應貼印花一分。租賃田地房屋字樣。應貼印花二分。假如有佃戶承種田主之地畝。同時並租其田旁之房屋。因而併立一字據。又如租賃房屋。同時並租用房主之物件。因而併立一字據。此皆事所恆有也。將課其一而免其一乎。抑二者並課乎。以事項為重者。謂條文所謂字據。明明限於一事。今固跨及條文中。

之兩事也。宜從二稅以契約為重者。謂事項雖二契約則一而已。立法者雖臚列事項。故不得不為列舉的規定。宜從一稅。雖然以事項為主者。各國又非無此例也。奧國印花稅法。凡關於相關聯之行為。只用一印稅。如其相關連之行為。跨及印稅表中二事項以上。則不許之。是其例已之。二說者。或以一事項為目的。或以一契約為目的。皆不得謂其絕無理由。立法者於此。即不可不有明確精詳之規定。使將來事實發生。不至陷人民於疑誤。而費官吏之解釋。其所關非淺眇也。就令假定為應課一稅。然兩事之稅則不同。一則應貼一分之印花。一則應貼二分之印花。將以何事為重。而遵用何項稅則乎。此則萬不可不預為聲明。俾人民有所適從也。又如抵押貨物字樣。則屬第一類之定額稅。借款字樣。則屬第二類之等級稅。設有人於此。以貨物為抵押。而借用他人之款項。此當然立一字據者也。將課以定額稅乎。課以等級稅乎。抑二者併課乎。或曰。第一類之抵押貨物字樣。指有抵押之借款。第二類之借款。則專指無抵押之借款。蓋兩事也。信如是也。則條文當曰。貨物抵押借款字樣。而不當僅曰。抵押貨物字樣。何也。抵押貨物。固不必盡由於借款也。如此類者。倘不加以詳明之解釋。吾慮夫施行以後。滋所謂軫輻者矣。

此外則慈善及公共事業之帳簿證書。各國通例。太率免稅。而條文中無此規定。但云國家所用之契約簿據。不貼印花。然則將來地方自治團體所用之契約簿據。應貼印花乎。恐不

然也。又其所列舉應課印花稅之事項。僅二十六種。而一國之中。風俗龐雜。人事蕃變。關於人民移轉財產締結契約之行為。恐不止此數。必一一而條列之。雖欲不掛漏。不可得也。法國之印花稅。以明記於租稅表之種種事項為限。論者已譏其範圍狹隘。吾以為其弊不僅狹隘也。使本法以外之事項。與本法所載之事項。而有同一性質者。比較而觀。一則幸而不為法文所列。得免於稅。一則不幸而已為法文所列。不得不納稅。其不平孰甚焉。然則另立一條。為概括之規定。凡關於設定移轉變更權利之法律行為。皆令負納稅之義務。似亦不可少者。此皆本法之漏義也。

夫國家欲建設租稅之制度。則必當立一定之目的。具一定之統系。分別租稅之性質。選擇租稅之種類。使一制度及於此一階級。一制度及於彼一階級。貫通聯絡。互相補救。一方面使人民之負擔普遍而公平。一方面復使國庫之收入。確實而充裕。乃可謂為完善之租稅制度。此其事決非可以枝枝節節而為之者也。今政府於一國租稅之制度。不聞有所規畫。而惟是亟亟焉。一印花稅法之頒布。亦可謂不揣其本而齊其末者矣。在政府之意。豈不以目前財政困難。欲恃此為救急之策乎。吾國人向無貼用印花之習慣。今施行此法。所持以為督促之具者。則不貼用印花之件。於法庭上無合法憑證之効力而已。雖然。僅恃此一條。文遂謂推行可以盡利。而稅項可以驟集。吾不敢信其然也。其在他國。則凡應課印花稅之

件當該官吏有檢查之權利。豈好事哉。防人民之逋稅。不得不然也。然以吾國今日行政機關之不備。官吏程度之不齊。假以檢查之權。非徒無益。而又害之。又甚不可也。抑各國印花稅。所以有巨額之收入者。良由銀行事業之發達。各種有價證券之盛行耳。吾國銀行凋敝。國中曾無一枚有價證券。乃欲恃此為目前籌款之方。不可謂非惑之甚者矣。政府而誠欲整理一國之財政。吾甚望其通盤籌畫。以建立有統系之租稅制度。毋為此苟且補苴之政策也。

### 改正稅法之商榷

闕名

自通商條約取協定稅率之後。海關稅則之改正。已為另一問題。非國內立法行政之機關所能自意為之。然則今日言改正。而即有改正之全力者。惟國內一切稅法。不與條約相關涉者而已。名為改正稅法。必將關稅畫出自為一部分。與改正條約為一事。此今日商榷之範圍也。範圍既定。再論目的。改正稅法之目的。將期稅入之增多。抑期稅入之少乎。需財亦既孔急。自不得不以多入為期。顧一意於求多。不過增大某種稅之稅率。或新增某種稅之稅目。猶非甚困且難之事。吾國稅法。惟關稅尚與收稅方法為合所病者。獨在稅則之受虧。關稅而外。則大約皆無良法。法不甚良。而需改之使良。又以稅法以外之各法。皆不完備。無改良之基礎。以故無一種稅不需改正。初無一種稅易加改正。是尤為困難之極。致而孰知

但求加稅。但求改良稅。在今日猶為順事。乃有目前極大之稅額。國家已恃為惟一之財源。然為國民前途計。萬萬不能容此惡稅。必需以革除為改正者。夫去一大宗之惡稅。於必需加稅之時。是加稅已易招國民之反對。抵補乃更有所加。苟就此惡稅而稍稍修正。人尚知此稅為固有。無如至惡之稅。惡至於無可修正則去之。而一方面以為快。抵補之各方面。乃皆以為苛。初不能告以此為抵補某惡稅。而設蓋告之。而彼以為受蠲免惡稅之惠者。別人不能代罹其酷也。若釐金之必去。一再以籌抵為難。而迄無善法以持其後。此尤商權之極困難者矣。

釐金之性質為通過稅。然各國之所謂通過稅。乃謂他國之物產。運往別一國。而假途於本國者。則稅之。此與取之於本國之物產者無涉。各國猶以為惡稅而去之。此其為惡。乃指其失算而言。設罟網於本境。而鴻飛冥冥。弋人徒慕。別取道於一國。以通過。本國徒為淵叢之敵。港灣之停泊。倉庫之屯積。舟車之轉運。勞工之奔走。皆失其間接之利。而直接之稅入。初亦被毆而存者無幾。國家之所得少。而國民之所失。乃無算。於是以為惡稅而改之。此海關所以有保稅之倉庫。予以甚長之期限。限內原件出口無稅。即通過稅為不可行之事實也。吾國以釐金曾通過稅之名。以內國之商人運內國之物產。行內國之境土。每百里而勒收若干。是商人無罪。行路其罪。滿清軍興時代。權宜行之。是謂強盜政策。俚語謂之買路錢名。

曰通過稅乃粉飾之詞也。夫各國舊時亦有內國關稅之名。則係地方自為征收。以補益其自治之用。此在吾國。以民資用之於民。民各有為。其鄉土之私。此一地方。彼亦一地方。互相抵制。任民自為。尚不甚忿然。各國猶且禁之。為其阻礙貨物之流通。分計之。則各獲小小之收額。并計之。乃離析國產。加貴工作之成本。使工商窳敗。而無以競勝於異國。久之。國民之生計盡。而國家之收入固益縮胸。即地方之事業。亦何嘗不日益凋敝。以故決然排去之。至釐金在專制之世。更假以官力。以苦小民。今雖無所謂官。而積威猶震於世。此更為另一問題。總之。通過稅為各國之所非。而尚非行之於內國。內國關稅亦為各國之所非。而尚非行之於中央。此則政治容有草昧之一階級。釐金獨為滿清之特色。中外古今皆無之。滿清原任事之臣。昌言事平裁撤。誠為虛詞。近日各國有裁釐之約言。民間有裁釐之規畫。此則事會之所趨也。

釐之必裁。誠不待言。乃各國之約。裁釐與加稅相牽綴。各國不輕易畀我以加稅之利益。而求請多。一國得請。而各國為均霑之利益。再一國議加稅裁釐。則又別有所求請。以十二國之公約。其實行需每一國訂一商約。而後成。則因欲加稅而坐失利益十餘種。以易之。國家無以相贖足。則遲之久。而商約定者甚少。滿廷又並無為民之意。不過應外國人之請。又貪其加稅之利。以充裁釐商約不善定。則稅不可加。稅不可加。則將藉裁釐以為市。民生之疾



苦。乃非其所恤。各國則又以商埠日闢而益多。分銷浸灌洋貨所受釐金之害日益少。因以不急急責我踐約。是則約言為虛設。而釐不可裁之故一也。

人民逆知滿政府之不肯裁釐。然不能不思自救。有為認捐之說者。仍釐金之收數。而免釐金之大害。無損於釐額。而又可為加稅免釐之預備。此在正當稅法。辨別國產之性質。以收稅。寓稅於保護體恤之中。已覺去之甚遠。然且合無數機關共為之。而有不逮。則以一省獨為之。必有大不均平之處。且一省之內。各就當地釐卡收數。以攤認。則既少出產。亦少銷場之地。適為貨物通過之孔道者。將以凋敝之市。而肩繁重之稅。又認額聽人自占。彼此互疑。己以坦白而受虧。人以隱匿而獲利。猜疑既起。終難合意。而尤以市場之繁瘠。與通過之多寡。有不相中。為最大之阻力。此江蘇議會商會合辦調查卒不就緒之已事。雖欲求彼善於此之策。而卒不能之故二也。

自民國肇興。商民雖尚在恐怖時代。未遽望幸福之來集。然所共信者。以為國與民必為一體。必不至如專制之時。以剝民為政府之天職。則稅法有必改良。而改正稅法之中。第一必以裁釐為至計。釐之為額。從前政尚寬弛。一聽千萬虎狼磨牙吮血。以取盈。而國家代任其惡名。以造就貪黷為國之結果。至賠款政費。日益不支。始用搜括之術。釐金之額乃驟增。宣統二年度支部歲入表所列釐金之收入額。為四千三百十八萬七千九百零七兩。其數與

地丁漕糧租課糧折耗羨各項所併計之數略等。蓋據宣統三年豫算。以上各項合計之數為四千八百十萬零一千三百四十六兩也。地租之應改正。為又一問題。要之向以地租為惟一之正供者。後起之釐金收數。乃與之略等。是可知釐金為非常重大之稅。裁之非有抵補不可。就釐金性質相近者。而取其不背世界稅法原理之款目。以為改正之準。則惟國產稅之名。足以取為商權之資料矣。

夫欲求國內工商業之發達。必蠲免國產之稅。各國之國產稅。決非如釐金之百貨皆稅也。海關則出口免稅。今日已成各國共通之稅法。惟滿清則以所不得志於國際協定之稅率者。悉取償於受壓無告之內國商民。各國反之。其猶有國產稅之名者。正以禁遏嗜慾。損有餘補不足之道行之。今消費嗜好品者。擔任國家之需費。而貧困無資力者。得稍弛其負擔。是蓋以社會政策行之。絕非賤視工商之意。夫所謂嗜好品。其中又必計有法使無可逃稅為合式。故絕對之奢侈品。故珠玉之類。而不稅。以事實有弗能也。國產稅中成一公例。惟烟酒糖茶四物。為各國稅及國產之指定物品。自餘視國情與其財用之舒促。或即以烟酒糖茶為己盡國產稅之種類。或以食鹽之類。酌加數種。今吾國鹽稅。自為歲入之大宗。既不能免。且需設專法以馭之。此外可增稅目者。何物。姑置不論。僅從國產稅之原則。從萬不能免之烟酒糖茶而計之。乃覺各國之稅國產。純責之烟酒糖茶。為最當理。在吾國則又費商權。

焉。

中國從前定通商約章時。恒指外人食用品之進口者。為免稅之物。最早為清咸豐二年之  
中英通商程。其第二款云。凡有金銀外國各等銀錢。麪粟米粉。砂穀米。麵餅。熟肉。熟菜。牛  
奶。酥牛油。蜜餞。外國衣服。金銀首飾。攪銀器。香水。磁炭。柴薪。外國蠟燭。外國烟絲。烟葉。外國  
酒。家用雜物。船用雜物。行李。紙張。筆墨。氈毯。鐵刀。利器。外國自用藥料。玻璃器皿。以上各物  
進出口。通商各口。皆准免稅。除金銀外國銀錢。行李。毋庸議外。其餘該船裝載。無論淺滿。雖  
無別貨。亦應完納船鈔。倘運往內地。除前三項。仍無庸議外。其餘各貨。皆每百兩之物。完納  
稅銀二兩五錢。自中英有此約後。各國約皆沿用之。就所開列之名目。今所謂洋貨。舖與藥  
房。大率皆售此等物。即皆無稅之物。在通商各口岸。固無稅。即入內地。亦祇收半稅。其率國  
民以消費於外國之玩好品者。如是。而其中則又包具烟酒二項存焉。將於今日重稅本國  
之產。已於昔日特別減輕外國之產。則改正稅法。適為外貨作尾閘。此其阻礙之端也。  
夫烟酒二物。又當分別言之。紙烟之暢銷於市。今國產者已折閱盡矣。所銷皆外國製品。在  
稅則所定之名。不曰紙捲烟。而曰烟絲。查烟絲之稅。每百觔定為四錢五分。核之值百抽五  
之例。是以烟絲一千一百一十斤。為值銀百兩。而可稅銀五兩也。然此猶出口之稅率。若外  
國紙烟。則在通商口岸者。進出口皆無稅。入內地者。乃稅半額。於是外國紙烟之稅。每一千

一百十一斤而稅銀二錢五分。嗜烟者本嗜紙烟，外國紙烟作價之取巧，納稅之特別減輕，協定稅率之無可驟改。吾重烟稅，即不啻為外國紙烟作壟斷之先驅。至本國人不復銷本國之烟，則內資流出者固無限量，而稅源又且盡涸。是烟稅必需議加，然非以人道主義，商改外國稅烟之稅則，無從措手。就烟而論，其困難如是。

酒則外國酒較之本國酒，價格懸殊。外國酒之銷於中國，為極端奢侈品，未必能充多數人之飲。中國酒在外人視之為不潔，出口者亦鮮。往在塞外，見滿蒙之人，無不嗜酒，蓋以禦寒之故。其市集與金融，皆以燒鍋為主要。產酒極多，俄人之嗜酒，同其生活程度之較低者，則亦間飲中國之酒，頗以為言。似謂有礙俄之酒稅，卒以理絀而止。要之中國加重酒稅，不至有涉於國際之稅率，似可斷言。然以中國酒製法太易，嗜酒者亦習飲此種粗製之酒，幾於盡人可以有釀之策。沽酒不食，戶誦孔氏之言，公田種秫，人服淵明之訓，出之甚雅，而在日本人之禁令，則皆謂密釀槽而已。密釀槽而可防，則加稅為有益。吾國造釀之粗，與警政之不密，加以詩書所載，習俗所成，新穀登場，率為春酒介壽之計，矯而正之，此大費議論者也。

糖稅在日本謂之砂糖稅。蓋惟砂糖乃為嗜好品，砂糖即中國所謂糖霜。古惟有飴糖，至唐時乃有熬蔗有霜者。王《糖譜》可考也。人食不可缺糖，故飴糖不可稅，砂糖在理宜稅。然吾

國自臺灣割棄以後較之未割以前糖之進出口為反比例。清光緒十八年以前外國進口之糖少者年值十餘萬兩。多至百數十萬兩而止。當光緒二十一年進口糖值二百四十餘萬兩。為從前所未有。乃逾年而一躍至七百四十餘萬兩。至光緒三十二年例已至三千萬兩以上矣。出口糖在光緒二十八年以前最多為三百八十萬。最少為一百八十萬。平均計之每年在二百萬兩以上。嗣是驟縮。至光緒三十二年為七十餘萬兩。三十三年為四十餘萬兩。然則除出入相抵之額中國實銷外國糖三千萬兩左右。一經重稅本國之糖。又為外人開無窮之糖銷路。此與烟稅正同。而尤有不止此者。

臺灣為產糖極盛之地。地已割棄。糖遂不為國產。地近而銷行有素。以我之示攻我之盾。在彼出口無稅。我海關則稅以舊時之稅率。所納甚微。使我國遂無他處可以產糖。則亦坐視此漏卮而無如何。若方將培蔗製糖。以與外貨相競。則不輕本國之糖稅。又何從而提倡之。且所謂出口數十萬兩之糖價。並非行銷外國也。不過外人購粗製之糖。赴香港提煉。再銷於我。臺灣既以天產制勝香港。又以工作取贏。我不自振起其製業。損失將何所底。又况蔗糖尚可粗製以獲售。吾國近日試驗所得之關東糖蘿蔔。尤在必需倡導之日。非大興工作。不可得而製焉。不若蔗糖之猶有粗製亦可成糖之便利也。蓋蘿蔔之為糖。必去其所含惡臭之雜質。庶可作果品供食餌。糖蘿蔔則不能。故關東不設製糖廠。雖知其土地宜糖。而

無從植蘿藦以收利。以從未經製之蘿藦糖。欲鼓舞商民冒險以擲其資本。直非豁除其稅不為功。然則各國以糖為担負重稅之品。我國方將以糖為免稅之品。更非如烟草之可以內外並加重稅。其不能得請於國際稅則之修正者。尤為必然之事。吾國從前最荒謬之商約。有本國商稅不得低於洋貨稅之約言。則不惟議加關稅為無把握。并不議加於關稅。而但免本國之商稅。亦且有難行之約束。但此亦祇可束縛惡劣專制。與民隔膜之國家。果以民意組織之國家。則民自願扶助一種實業。全國負擔以補助之。不必斤斤以免稅為惠也。共和政成。而人民有無窮之希望者在此。要之糖之任稅。在中國之目前。恐且祇有輕省而莫能增益矣。是反於國產稅之公例。而不得不然者也。

茶為出口之大宗。近年衰落之況。由關冊徵之。清光緒十四年以前。出口之數。恒在三千萬兩以上。自印度錫蘭大種茶製法精良。足足文明國人之所好。光緒十五年以後。華茶日益疲。至二十七年。減至一千八百萬兩。經之恐慌。乃於二十八年。由茶業籲請減稅。出口茶遂納半稅。稍稍復舊。而卒不逮從前最旺之年。成本稍輕。製法仍未善。且釐金為病。減稅之所輕亦無幾。遂以獨擅之美利。不免拱手以讓他人。今果裁釐。茶商之困大紓。必有起色。但欲就以加稅。則當大有分別。出口稅萬不可加者也。內地行銷。則不妨重稅。何也。以尚無外來之茶為攪奪也。惟華茶能改機製。尤合外銷。謂宜機製者免稅。以獎改良。土製者重稅。以

驅使盡力於對外之爭競。則國產稅茶之道亦行乎其間。此則為茶業有所伸縮。以去害而就利。謂可以此為稅入之源。而以補他損失也。則仍非事實矣。

矣。然則國產稅所可援世界通例者。烟酒糖茶。皆難倚恃。裁釐勢必實行。加稅初無把握。國產稅又不能用各國之公例。所得為加闢之財源者。就國產而論。惟鹽稅雖已非公理。然可資為歲入之大宗。負擔縱不能輕貧苦而重富豪。猶以普及之故。而出者甚微。集之則甚鉅。不能得之於國產本分之烟酒糖茶。不能不轉取之於國用例外之鹽稅。倘亦謀國者無可如何。而足以求諒於國民者乎。夫鹽之所以去中飽斥窳。法減輕層累之釐。斷使人民所增累者無幾。而國家得收入之鉅數。此別為改良鹽法問題。不在本論範圍之內。

### 論現行海關稅與國民經濟之關係

闕名

據近今之統計。債權國大抵為輸入超過之國。債務國大抵為輸出超過之國。蓋不如是。不足以保國際貸借之平均。英德法乃近今之所謂債權國者。而就外國貿易觀之。則為輸入超過之國。俄日美乃今之所謂債務國者。其外國貿易則為輸出超過之國。從未有既為債務國。而又為輸入超過之國。有之。則自我國始。我國之外債。雖無確實統計。無確然除革命後之所借外債外。約在十五億元左右。即平均以五釐利息計算。每年應有七千五百萬元。入於外人之手。而對外貿易。自一千九百年起。至九百十年止。平均每年輸入超過。在一億二千

萬以上。換言之。即每年有一億二千萬以上之正貨。流出於外國者也。中國雖素稱地大物博。而流動資本。能有幾何。若令長此不變。其何能國。吾人非素以埃及為言者乎。不知中國經濟之現象。並不埃及及若。蓋埃及雖債務國。而猶為輸出超過國之一者也。近今我國之識者。亦頗引以為慮。是以有維持國貨。或抵制外貨之舉。以為國貨多銷一分。即輸入減少一分。其意未嘗不善。然猶未免近於消極的。若記者則以為欲救中國今日之窮。則非輸出超過。不可。欲輸出超過。則非先振興實業不可。欲振興實業。則非取保護政策不可。保護非一端。而以關稅為最著。若美若德。固皆行之而有效者也。蓋產業幼稚之國。欲與先進國相競。則非加高稅率不可。庶甫茁之萌芽。不致遽遭摧折也。十九世紀美國所用之銅。德國所用之鐵。皆由外國輸入。而美德欲提倡己國銅鐵業之發達。於是乃增高其稅率。曾至百分之五十以上。使外國銅鐵之輸入也艱。而本國業銅鐵者。有餘利之可圖。則人皆樂於從事。故近來一變而為銅鐵輸出之國焉。其他類此者。難以枚舉。從可知關稅之輕重。與一國產業之消長。固。有絕大關係。今之論者。以中國之實業。不能與外人爭衡者。動歸咎於資本之不若。夫多財。固云善。賈。而我國工價之賤。亦足以制勝於商場。故記者以中國實業之不競。其主要原因。在關稅失之太輕。而關稅之所以失之太輕者。以為條約拘束故。按我國與各國所立通商條約。關稅只許課以從價五分。即所謂值百抽五者也。近年物價騰貴。平均至少在一倍以



上而我關吏猶以舊價課之。是實只值百抽二三而已。如是輕微之關稅。而欲內地產業之發達。不可得也。即以綿布論。每年輸入約在二億兩左右。此所以有綿布亡國之談也。但只謂大種綿花。廣興紗布廠。吾恐仍未能達其目的。蓋人之好利。誰不如我。苟綿花紗布廠有餘利之可圖。則將趨之若鶩。固無俟人之勸勉者也。况吾國非不種棉花。興紗布廠也。而何以從事棉花者。未幾以改業聞矣。辦紗廠者。未幾非倒閉即以虧折聞矣。推厥由來。則以我國經營此事者。多墨守舊法。加之機器窳敗。資本薄弱。故所出之貨。不及外貨之美觀。而成本（即生產費）過之。無怪乎外貨之滔滔流入也。今欲推廣棉貨。固當改良土機。厚集資本。而於此幼稚時代。則惟假高率之關稅。（即對於輸入棉貨課以重稅）以保護之。庶乎有濟。不觀印度近年棉貨。亦頗發達。而英國商人懼其為勁敵也。竭力阻撓。其增加關稅。一千八百九十四年。棉布棉系。均只課以五分。九十六年。棉系改為無稅。而織物只課以三分五釐。印度有志者。皆以欲發達印布棉貨。非改正稅法不可。累次陳請。卒不見許。則棉布之與關稅。其關係豈淺鮮哉。雖然。豈獨棉布為然哉。各種之實業。亦何莫不然。故吾國今日之關稅。一曰不改。則實業之發達。不可得。而望實業既不發達。則輸出絕無超過之日。而坐令外人每年捆載兩億金錢以去。中國其何以為國哉。至現行關稅。不能行補償的課稅。compensatory tax 而純好之國產稅亦不能行。猶其害之小焉者也。

關稅救國論

張東蓀

廿年以降，國民之貧日益見，工商彫弊，百貨飛騰，曾聞父老言：廿年以前，雞卵三文一枚，至今則非二枚銅蚨不售，其比例為何如？即此一端，亦可概見近日之物價騰貴，生計困難也。江南為產米之區，數年以前，每石四五元，近則非八九元無沽處，於是生計大艱，小民相率流為盜匪，此其禍之顯著者，而物價騰貴之害，尚不止此也。請列述之。

一、百貨有一定之分配比例，往往食物價昂，則百貨皆貴，以此之故，安於舊有之職業者，不足以維持生活，或變而為盜賊，或思轉事他業，然羣趨於甲項，則甲項職業有擁擠之患，羣趨於乙項，則乙項職業又有擁擠之患，職業之分配，不得自然的平均，而社會秩序遂受莫大之損害也。

二、食物價昂，則維持生活之計難，而道德必因之墮落，語云：衣食足然後知禮義，斷無衣食不足而能明廉恥、踐仁義者。中流社會尚不能免，又何責於小民哉！則物價騰貴，實為道德衰頹之重要原因也。

三、物價騰貴，則經濟狀態之全部關係為之變化，往日農業立國之根本，既為所破壞，而工商猶未發達，青黃不接，必有大恐怖生焉。

四、物價騰貴，則國民對於國家財政之擔負力減少，國家之財源受極大之打擊也。

今夫物價騰貴之害既如此矣。其原因何在乎。其由來又何自始乎。常人所知者必以為輸出過多。貨物缺少。求過於供。而始生此結果。實則反是。乃輸入過多。內國貨物為之壓倒。食之者眾。生之者寡。固有之職業為之破壞也。而產此結果者。曰惟關稅之故。

夫關稅之為物。一方供國家之財政。一方保護內國之產業。實則保護產業尤為關稅之目的。我國出口有稅。亦覺違反保商獎工之旨。又况入口稅率之低減。於是全國之中。除一二不交通之處外。無在而非洋貨充塞之場。其交通靈捷之地。則一人之衣食住用品。蓋十之六七。屬於洋貨焉。謂之舉國仰於外人產業之下。固未嘗不可也。夫人心有所同也。外貨既美利而價復不昂。則羣趨若鶩。亦自然之理矣。於是內國之產業。全行壓倒。土貨為之淘汰。乃消費日多。生產者日少。民貧國弱。即其漸也。顧其害不亦大哉。欲除此害。則惟有實行關稅政策。以保護貿易主義為宗旨。庶幾中國國民經濟有來蘇之望耳。今請先自其純理之點。一申述之。

國人對於保護貿易之說。多不知其底蘊。前清工商部以批准專賣為保護商務。獎勵工業。殊不知大謬不然也。工商卒無以發達。不過為一二人之私利而已。國民經濟之全部。不蒙其影響焉。保護貿易之舉。全在關稅。關稅者。用以拒外貨之驟入。留內貨以發生之餘地。使國民用本國之貨物。則本國之產業者。不致有無顧客之憂也。反之。苟不拒外貨。則外貨必

席捲而來。國人皆用外貨。而內國之產業者失其銷路矣。此則常人所可知者也。

與保護貿易說相反者。有自由貿易說。其說之論據。適成一反比例。茲列表以明之。(註二)

(自由貿易主義)

(保護貿易主義)

一自由競爭主義

國家干涉主義

二國際分業說

幼稚產業保護說

三世界主義

國家主義

四消費者本位說

生產者本位說

五保護有害說

資本勞力增加說

六獨占排斥說

獨占維持說

七達冰攻擊說

達冰防禦說

八報復關稅反對說

防禦關稅說

九保護累進說

恐慌防禦說

十保護政弊說

勞動保護說

(註二) 此對照表。係取於津村氏商業政策第一冊第三百四十六頁以下。

一 夫自由貿易論之出發點。不外乎十八世紀之自然法說。以個人為主體。視國家為單

純之個人集合個人之利當為國家之利實則個人之利往往與公益相反且人人殊難得  
統一極端以論必致公益等於渺茫不可得之物甚者弱肉強食無財產制度無社會秩序  
一如太古時代而已是故近世對於自然法說已極端排斥以其為妄想而不切事實故也  
自然法說既倒則箇人主義亦失其根據於是知國家者非單純個人之集合乃公眾之保  
護者人民所受自國家者實莫大焉此所謂保育政策（通常名謂干涉主義）者是也其  
在幼稚之國尤為易見明效當夫國民之智力德力財力不充足之時端賴國家之權力以  
助長之指導之培植之糾正之人皆知英吉利為世界上至強至富之國也而不知其當克  
蘭維耳之時大倡重商主義（註二）爭殖民地擴張海運綫以兵力為後盾以圖本國商業之  
發達其能有今日者其由來久矣可知以國權扶助國民在幼稚國尤為切要也於此國家  
保育之可能可得而證明矣。

（註二）重商主義原語為 *Mercantilism* 此蓋從俗譯實則譯語殊不甚切此主義並非專  
注重於商業為純粹貿易政策之一手段乃帶有政治臭味其主張之要點有七。

一廢內國關稅而置一統一之國境關稅。

二爭得殖民地以獨占交通吸收利權。

三以武力擴張海運而制服他國。

四以戰爭撲滅他國之商業。

五置特許制度以受國家之督察。

六立貿易禁止制度以保護內國之幼稚工業。

七以求商品輸出超過之故設法使金錢多數輸入。

二 生產之要素以資本勞力為最。資本之增加。勞力之養成。非有所保障不能自然發達。苟使外國得自由競爭。必咸為外力所排。是故於自由貿易制度之下。產業幼稚之國。決不能希望有發展之一日者。以其為外國產業所壓倒故也。彌兒者。汲阿丹斯密自由貿易說之主張者也。顧於幼稚產業之國。亦認保護制度為不可少。（註三）是則所謂 *Protection to Infant Industries* 者。殆為顛撲不破之真理矣。猶之初生之嬰兒。心身均未發達。烏可使之受陰陽外物之摧折。彼之不主張保護者。亦猶使嬰兒遠離父母。其不通正亦易見耳。

（註三）*J. S. Mill, Principles of Political Economy Bk. V. c. 31.*

三 現世界為不統一之世界。以世界萬國為一統一之經濟團體。其期尚遠。彼以國際分業說為言者。正陷於此弊。不以世界為本位。即以個人為本位故也。以此立脚地而言。不墜於太古之野蠻狀態。即馳於空想。而忽視國民經濟焉。夫國民經濟者。以國家為本位。以國富為目的。自理性上言之。國與國應同等發達。猶之人與人應平等增進其福利也。願由國

際分業說甲國之產業興盛而間接直接乃使乙國之產業為之衰頹焉。於是為農業國者永為農業國。為工業國者復永為工業國。無稍變異也。則人類向上之進化為之停止矣。苟以各國現狀為衡。則工業國如英吉利者。永為世界之工場。而農業國如德意等者。將永供給其原料而已。此豈德意等國所以自謀其福利者哉。且無論何國。必經五種時代。以為經濟發展之順序。

第一期

漁獵時代

第二期

牧畜時代

第三期

農業時代

第四期

農工時代

第五期

農工商時代

(註四)

(註四) 此乃保護貿易說之開祖。德人李斯特 *Stratigraphie* 之分類。李氏著書有 *Die nationale System der Volkswirtschaftlichen Oekonomie* 其中所謂 *national System* 者。即表明其注重國民經濟為歷來所未見者也。

蓋經濟發展。必經此五種時代。而視乎其人口之增加。生產力之增加。有足以促文明之進步也。唯經過之遲早。而生國家文野之差異。夫英吉利人皆知其為工商業國也。當其十八

世紀固尚為農業國耳。端賴歷代之明君賢相實行其保護干涉特許獎勵等政策。而卒有今日其殖民地之擴張。航海條約之跋扈。皆保護之手段。可知其民有今日之富強者。非天賜神錫。乃歷代保護之結果也。

四 生產之原料與生產力有別。前者可以聽其自然。後者端藉人力之保護。始能助長。所以農業得保護之益少。而工業得保護之益多。由國際分業之說。各國各展其所長。以最高之交換價值。各得其利。顧於產業幼稚之國。與其得交換之利。毋寧培養其生產力也。生產力不發達。則無物與人交換。不過徒為消費而已。消費甚於生產。則國民經濟。未有不凋敝者也。故自由貿易說。重在消費與交換。而保護貿易說。則重在生產於幼稚之國。則惟有培養其生產耳。諾云養成富力。較養成財富為優。正此義也。

夫保護幼稚產業。必恃保護稅之關稅。自由貿易論者。以為此稅收入於國庫者甚少。而國民所負擔者實多。乃為一種惡稅也。殊不知關稅原有財政關稅與保護關稅之別。此稅既以保護為目的。則祇宜問產業宜保護與否。不應以收入寡少為責難。蓋此二者本不相謀。若並為一談。是背於論理法則也。自由貿易論者。復以為有此稅。則物價騰貴。殊不知產業為外物壓倒。國民皆仰食於人。其使物價騰貴。乃更較甚焉。即使如論者所言。亦當為一時之事。產業經保護而發達。不久必可舒此困也。



保護政策之利益。其實例甚多。最著者莫如德國之製糖業。當十八世紀之初。尚不知以甜菜榨取糖汁。唯以甘蔗為之。甘蔗乃熱帶地方輸入。故糖價奇昂。等於藥品。迨後發明此法。政府極力保護。未滿百年。德國乃成世界第一之砂糖供給國。其產額達千二百六十萬四千噸。誠巨觀也。茲列其歷年之增加表如下。

年 度	產 額
一八三六	三七年
一八四〇	四一
一八五〇	五一
一八六〇	六一
一八七〇	七一
一八八〇	八一
一八九〇	九一
一九〇〇	〇一
一九〇五	〇六
	二四〇〇七七一

五 一國之資本勞力。與文明之進步相伴。時日增長。非有一定不變之恒量。故債銀基金

說非絕對之真理也。蓋富未必皆為資本人，未必皆能勞動。是以人口增加，而勞力未必即增加。財貨增加，而資本未必即增加。蓋使資本勞力為之增加，乃別有途也。或培養已絕之事業，或轉化既存之事業，或吸入外資，或收容外國之勞力。俄國近年以來，厲行保護政策，國內工業之資本及技師，大半取自外國。其國工業足以振興，此實行保護外資外力輸入之例也。反是行自由貿易制度之國，多驅本國之勞動者而之他國。華工之赴美，正其好例。且往往放資於異國，是故行保護政策，則外資外力之吸收易，行自由政策，則內資內力之喪失易也。

六、自由貿易論者，動輒謂國際間互相分業，殊不知一國之經濟，於或範圍內，宜保持有自給自立之地位。不必倚賴於他人。方為國家百年之大計。且國際間不能免戰爭。若一旦有事，交通斷絕，民之仰於人者，歸諸無何有之鄉。又豈國家所以圖獨立、自存之道者哉。

七、保護稅之積極的功効，為保護幼稚產業。其消極的功効，則為防禦達冰（此譯音原字為 *Dumping*）者。以內國市場獨占所得之利益，而投賣於外國市場之一奇妙手段也。甲國投賣於乙國，乙國之消費者，以廉價得甲國貨品，而乙國之生產者，遂失其銷路。為甲國貨所壓倒矣。是故往往自由貿易國，立於保護貿易國之間，遂為其達冰場（*Dumping*）。

若行保護政策，則對於他國入口之達冰貨品，課以相當之稅，以防禦之，則自不致為他國所利用矣。

吾書至此乃有無限感慨焉。夫中國為各國之達冰場也久矣。試問各國專銷於中國之貨物有若干。二辰凡事件。日本一國損失若干。是故永久之計。對於達冰貨品。以關稅防之。暫時之計。對於達冰貨品。唯有實行抵制。以所謂薄皮克特 (Woolly) 制其死命也。

八、自由貿易論者往往以為保護關稅設立。他國必亦效法。於是互相排斥。而成關稅戰爭。殊不知稅率之高低。未嘗不可互相斟酌。以協定之。雖為保護而仍含自由之意。蓋天下無極端者也。英吉利不設關稅。至近時人漸悟其非。前首相巴爾福氏曾曰。英國不設關稅。而求競爭於國際貿易之場。殆有如赤手空拳。以臨戰地。得非無謀之甚耶。觀乎此。則素以自由貿易立國之英吉利。猶傾向於保護。況較英為後進者哉。

九、經濟界之恐慌。至近時而益著。益由於分業過甚之故。而國際分業。尤足使國家時時陷於恐慌之境。苟實行保護。萬事自給。獨立維持。則恐慌自然免矣。

十、由自由貿易則幼稚產業之國。必為他國之產業所壓倒。於是物價騰貴。生計困難。職業喪失。苟採用保護制度。以拒外貨之驟入。而內國留有發展之餘地。一切企業可興。而勞動者得安然於其職業矣。此保護政策所以有益於勞動者者也。

以上所言保護政策之利。既如此矣。而尤以其採用國之程度若何為標準。若其國為先進國焉。則保護之程度可輕。或不必保護焉。若其國為幼稚國。則舍保護不為功。中國之程

度若何。固不待贅言。然則中國現在之關稅何如。言之能不使人淚下潑潑耶。

保護之手段。即在關稅。吾請於此一言關稅。夫關稅有二種。曰財政關稅。曰保護關稅。前者以國庫之收入為目的。後者以保護內國產業為目的。其所課輸入稅之種類。大約如下。

一 本國不生產之加工品。

二 外國之達冰品。

三 在內國不課消費稅者。

此外尚有保護的輸出稅者。以本國所產之原料品。如鐵炭米等輸出。則他國得益。本國受損。故為之關稅。以禁止之。至於稅率。復有三類。

一 國定稅率。

二 協定稅率。

三 國定協定稅率。

前者乃由國家之意思自由裁定者。後者則由互惠之各國彼此協商而定。近世國家受外交之阻力。鮮能採取第一類。則多折中之而用第三法焉。至於中國則全由外人作主。已失關稅主權。*(Sankhantonnie)* 動則牽及外交。吾明知關稅改正之不易。然政府果能卧薪嘗

膽。或終有達目的之一日。否則空具共和之美名。而永為他人之達冰場。自國民經濟上觀

之亡國在即。又何事紛紛擾擾為耶。

### 加稅裁釐議

闕名

國家整理歲入。須自整理稅制始。而整理稅制。須自解決其根本問題始。吾國稅制之根本問題。原不止一端。舉其重要者論之。即加稅裁釐是也。查加稅裁釐。於今日之政治上。有五大利。益存焉。現值銀根奇緊。百貨停銷。若能盡裁釐卡。蠲免國貨出口之釐金。俾減輕成本。以裨勵其輸出。可藉以吸收外資。疏通國內之金融。其利一。釐卡既裁。則洋貨行銷內地。無留難之苦。洋商必樂增稅。以相償。吾對於進口洋貨。可援從前英美成約。於現行正稅值百抽五外。另加七兩五錢。總計值百抽十二五。俱在進口新關一併徵收。並將上屆所定稅則。按現在時價。重行核估。則海關進口增多之稅。以之抵補釐金。差足相符。減輕本國商民極重之負擔。於國家歲入。仍無絲毫之損失。其利二。釐金具通過稅之性質。最足過抑產業之發達。徵諸世界各國。昔雖曾行此稅。然亦僅取諸通過國境之外國貨物。今且全行廢止矣。吾國之釐卡。反重征土貨。以阻其銷路。實為惡稅之尤。今毅然廢止。則全國生產事業。可期發達。其利三。吾國租稅。向無系統。每緣物起例。遇事加徵。名目愈多。徵稅愈失其平。釐金其顯著者也。使於此而更欲推行良稅。以調劑之。則課稅重複。人民益不堪其擔負。今能全廢通過稅。則不特固有之銷場。稅出產稅。可從事整理。即純粹之營業稅。亦可期普及。全國惡

稅去而良稅行。完全租稅系統可望成立。其利四吾國內地市場蕭條之故。由於交通不便而層層設卡處處抽釐實為交通之唯一障碍物。今若全裁釐卡則各地貨物運輸自由內地僻陋之商場亦可變為繁盛之區。其利五加稅裁釐之利如上所述欲獲加稅之利必以裁釐為先決問題固可毫無疑義矣。第常關亦徵通過稅應否裁撤則尚有待於研究。唯揆諸目前事實常關似暫可緩裁其理由有三。

一裁撤釐卡之本旨重在廢止通過稅常關概徵通過稅本應同時裁撤惟常關稅亦國家大宗收入按照英美條約裁撤釐卡後口岸常關稅仍可照舊徵收在原議抵補此項收入之出產稅銷場稅未克確有把握以前常關稅仍暫行照舊徵收以維持財政現狀。

二常關制度沿自前明數百年來無大更改將來統一徵收機關時或即將口岸常關改為出產稅銷場稅之徵收機關則商民視為慣見之物不致別生反抗但須與新關脫離關係三常關積弊雖與釐局等而事權較為統一若一律暫照海關辦法則弊實無難一掃而空是故為今日計一面宜與外人交涉訂加稅免釐之條約以立永久計畫一面暫行仿照海關辦法改訂常關徵收章程以維持現狀則進行有序自不患滯礙難通雖然加稅裁釐大問題也其問題之解決雖不必有待於修正稅則之期然若能於修正稅則時同時辦此交涉尤可事半功倍查稅則十年一修明年即屆滿期急應綢繆未雨方免臨時周章若值此

絕好機會不為完全之準備萬一交涉再歸失敗微特保護關稅政策鮮克實行而加稅裁釐亦必不能如願以償恐吾國稅制永無整理之望矣余供職財政有整理稅制之責謹參酌目前事實預行條議辦法大概以為重與各國開議之準則

甲洋貨進口辦法 進口洋貨稅則可援照從前英美成約與各國次第談判一律改為值百抽十二五均於進口海關一併完清嗣後無論該洋貨在華人之手或在洋商之手亦無論原件或分裝准其自市行銷內地全免重徵並查驗留難等事

但左列三項不在此例

一米麥雜糧由外洋進口者免稅

二本國工廠自外國購入原料宜特別減輕進口稅率或全行豁免

三與土貨相類之洋貨運銷內地須由進口海關請領憑單以備查驗

乙國貨出口辦法 出口國貨須查照從前稅率在值百抽七五以上者一律核減在值百抽七五以下者酌量增加但此稅率係合計內地各稅及海關稅而言若由出產地經過各關署所完諸稅其總數超過值百抽七五者准其赴出口海關呈驗收據由海關照數找還但左列五項不在此例

一本國商人用機器仿造之洋式貨物若運出外洋販賣一律免稅

(小注) 查約章已載明機器仿造洋貨既完出廠稅則出口稅概行豁免等語故此條定能辦到

二出口大宗貨物如茶絲及江西磁器等類宜酌量減輕出口稅以輕成本而廣銷場

三織物原料如棉花麻皮毛等類宜重課出口稅以寓禁止輸出之意

四凡本國特產為外國所必需之貨物宜酌量重徵出口稅

(小注) 三四兩條為保護關稅政策中應有之條件但吾國關稅率尚屬協定恐事實上未易辦到姑列舉以供外交之參考

五凡本國特有之美術品為外國人所贊賞者如北京之景泰藍湖南之繡貨等類宜酌量減輕出口稅以廣銷路

### 丙外人在中國製造貨物課稅辦法

一外國人或中國人在中國通商口岸以機器製成之各項貨物須照進口稅之倍額征收其出廠稅但既完出廠稅後得免征收其出口正稅出口加稅

按華商用機器仿造洋貨本應減輕稅率以示鼓勵今反與洋商製造之物一律徵稅者因不如此則洋商必不服今為對外人計設一變通辦法徵稅時仍照洋商貨物稅則徵收每屆年終則將多徵該商之稅作為補助獎勵金返還該商則洋商無所藉口華商亦不致受虧



但補助獎勵之金數不必恰與出廠稅數相等。茲議之本旨，係欲政府定為政策，暗示貼補之意，無庸預立一法使外人見而有所藉口。

二凡中國政府所特許減稅免稅之大工廠，其所出物品或減輕出廠稅或不徵出廠稅，洋商不得援以為例。

(小注) 查英約載明湖北之漢陽大冶鐵廠及中國現有免稅各廳嗣後設立之製造局船澳等，不在出產稅之例，故此條亦有可行之事實。

以上條議辦法，不敢謂詳盡無遺，然均係權衡學理，揆度事實，將來修改稅則重訂條約之大旨，或不能出此範圍以外。顧或謂前此洋約改為稅釐併徵，僅關係一國耳。彼時曾紀澤在英往復籌商，時閱數年，始有成議，加稅一事，須與各國次第談判。在前清時，曾與各國屢議未成，其困難實可想見。矧民國新造，交涉尤為棘手，今所擬訂之條件，其願望竟如此之奢，恐外人不易就我範圍。曰：茲事體大，交涉匪易，是誠然矣。然試迴想從前提議此案，各國未能一致承諾者，非外人不肯加稅，乃中國不肯全裁內地土貨釐捐，有以啟外人之疑耳。從理想上言之，吾自徵收釐捐，與外貨何所關礙？不知內地釐卡猶存，土貨抽釐如故，局員有稽查土貨之職，即有稽留洋貨之權，甚至索賄放行，更較抽釐加毒。洋商有鑒前車，故空言未克取信。今吾果能盡撤內地釐卡，並土貨之通過稅亦蠲免之，則外國貨物可暢銷於

我內地並可由內地自由購運貨物出口於彼實有莫大利益區區進口稅之增加仍可轉嫁於吾國之購貨人彼亦何所吝而不吾與也要之除弊務創其根株立法須臻于完美一時遷就之策斷難收推陷廓清之效所謂今日整理稅制須從加稅裁釐著手者此也

### 酒稅改良策

闕名

酒稅為消費稅之大宗各國之徵收此稅其稅率常較他種為重所以然者一則間接稅伸縮力多二則奢侈消費品負擔稍重亦不增加納稅者之痛苦因此之故各國之飲料稅（酒及果酒蜜水等）在一千八百九十五年時英國占全年稅額百分之二日本占全年稅額百分之四其中均以酒稅一項為最重中國全年歲入額為三〇三七〇〇〇元而煙酒兩項之稅額在宣統四年為九一四〇〇五元（中國煙草與酒之稅額不分）至民國二年之預算則僅一一九九三九五元耳今日既議加稅與其取之為直接稅不若取之為間接稅與其取之為普通物件不若取之為奢侈消費品財政部對於煙稅增加之議既已籌有別項辦法則酒稅一項亦不妨嚴重加徵以期增加收入惟是酒稅之徵收方法至為複雜以向章言直隸奉天各省均有單行規程革命以後浙江四川雲南各省議會亦均議決單行酒稅法夫酒稅者國家稅也如自地方議決之則系統愈亂今欲一律整頓誠非易事然先自中央訂定劃一之稅法以期適合原則斯誠此後之要策也

## (一) 徵收方法

酒者各國之重要稅品也。欲定一國之完全稅法，必先調查各國之良規。今日各國之酒稅徵收法，共有五種。專賣課稅曰：豫定課稅。曰：原料課稅。曰：製造課稅。是已。專賣課稅各國用此法者，雖所在多有，然有四種不便。一曰：奪民間之營業。二曰：官賣則難期增收。三曰：應專賣之稅目甚多，必先分晰酒類。四曰：須先預備鉅資販賣課稅。法歐洲諸國採行者，以為甚便。蓋以卸賣人及小賣人為納稅義務者，最合乎消費稅之性質，而且便於轉嫁，可以公平分出等級。民國所首應倣行者也。次舉民國當行之各種酒稅徵收法及其利弊，以為改良之標準如下。

(甲) 徵收於通過地者 此等法有如酒釐，其目的在充兵費，其始謹課二分三分，其後乃歸於釐金之中。釐金固非良制，且多偷漏，決不足為酒稅徵收之標準。

(乙) 徵收於製造場者 此等法屬於北方諸省之燒鍋稅缸，甘肅之燒房，江蘇之按灶，納捐等燒鍋徵收之方法，先須查定，或甑或池或缸之數目，於作業開始時完納租稅，直隸奉天等省行之。此種稅法係就造酒之戶徵收者，表面上雖若扼要，然徵稅員須有技術而監督手續，又頗繁雜，至於先納租稅一節，造酒者尤感苦痛也。

(丙) 課稅於原料品者 直隸宣化等處之麴稅皆屬此類。此法不能推行於各省，且酒之品質必不可純，以原料為標準，則此法尤為不便。

(丁) 課稅於銷場地者 此即所謂運送課稅如各省之酒捐酒牌捐等屬之從前廣東每年捐油酒店徵收酒牌捐依宣統四年計算收入至一百六七十萬元其中大半係銷場稅河南之酒稅以各坊戶所承認賣出之高額為標準而定常年徵收之額但此等定額之法反乎伸縮之原則且有隱匿之弊而居住外國租界之酒商因之多所避脫焉。

(戊) 課稅於販賣商者 此即販賣課稅若黑龍江之就場徵收法屬之其法在販賣燒鍋酒店之酒時按現行之市價與斤量而課其稅故其法之便利於四端一曰未賣出以前不課稅使資本上不至受損二曰賣與不賣由製造人之意思於納稅時期不感痛苦三曰納稅限於出場之時則便於監理而比之課稅於入市者較為扼要四曰課稅於販賣人可以轉嫁於直接消費者。

## (二) 稅率

日本每年之酒稅收入為五千八百九十八萬元民國幅員較日本大十餘倍而酒稅收入不過千百餘萬元無他稅率過輕而已查各省稅率有以斤計者有以釐計者有以錢計者以斤計者每斤自四文至十六文不等釐錢之計算亦復相同其中雖有隨時增徵之事總計稅率要極輕微以是之故僅及日本六分之一今欲增徵則應參考各省向來之稅率而定其數例如前此每石十六元者今改二十四元或三十元是已但酒之品類不同宜按各

省情形。分為上中下之三等。

(三) 徵收機關

各省之酒稅徵收機關。亦不一致。大約分為五種。

(一) 設專局者。如直隸籌款局。

(二) 商人包辦徵收者。如廣東之酒牌稅。均由販賣人承辦。

(三) 釐金局兼收者。各省多行之。

(四) 地方官徵收者。雲南省議會。今年議決以地方官收酒稅。

(五) 地方團體徵收者。

以上五種釐金局。早晚當歸裁廢。設專局者。各省亦漸合併。商人承辦。流弊滋多。自各省設立國稅廳後。各分區當設徵稅局。酒稅自應歸其管轄。其無公局地方。應使地方官代徵。此外地方團體。亦可使監查而補助之。

(四) 制限方法

從來以造酒為業者。多係由官給與特許證。例如東三省之燒鍋及各省之灶戶制限之額。本無一定。故在徵收區域內。應制限製造戶數。使之交付證書。以防煩雜漏稅濫造等弊。且對於販賣商人。亦應給與特許證。以便調查。蓋此兩方面。均須有一定之納稅保證也。

(五) 違背法令者之制裁。

違法制裁之方法約有兩種。

(一) 私釀者之制裁 (甲) 無許可證券而製造酒類者。沒收其容量器械。(乙) 犯稅法者。取消其製造之允許。

(二) 密賣之制裁。以酒類之販賣為營業者。當賣出之際。應呈明納稅。若密賣及漏稅。或存儲來路不明之酒類時。應加以相當之制裁。

以上為制定酒稅法之大綱。不過如是。至制定稅法條文。亦最可研究之問題也。民國幅員廣大。各地徵稅方法。極為繁雜。今欲定統一之稅法。使之通行各省。全無妨礙。是誠一大疑問也。蓋民國之酒稅。不特蒙古西藏。即各省亦有應予變更者。今自中央規定稅法大綱中之徵收方法。徵收機關。以及稅率與制限處罰各事。俟議會通過後。再定全國普通法。而以法律頒布之。此外事項。則由各省行政官。以便宜定為假規則。而以命令頒布之。數年以後。逐漸改正。則稅法庶乎實行而無弊矣。

改良煙酒稅私議

何福麟

民國財源竭蹶。國用無著。識時之士。僉謂濟急之策。在以推行新稅。為後勁。整理舊稅。為先鋒。唯是整理舊稅。既以增加收入為目的。必擇其稅源至大。屈伸力強。且無妨于人民。以負

擔之重者而先為著手。庶幾有益於國帑。無損於社會。如酒如煙。其奢侈品之性質。為消費物之大宗。各國均重課其稅。以示寓禁於徵之意。是故由煙酒稅或煙酒專賣所收入者。如歐美日本等強國。皆年在數萬萬或數千萬元以上。吾國土地之大。人口之多。甲於全球。其煙酒消費額數。不應較少於各國。然而每年稅額統計不及千萬元者。何也。則稅法之不良。而辦理之失當。有以致之。茲欲求一至良極當之方法。以增加煙酒稅額。徒規效各國之成法。未有能見諸實行者。蓋各國稅務。有完全自主之權。其於關稅均以法定稅率。實施其保護之政策。故外貨輸入。任意重課。足以保持內貨之價格。而於煙酒課稅物件。尤為注意之點。是故各國於國內之煙酒。用課稅制可也。用專賣制可也。而外來之煙酒。決不足以破壞其辦法。吾國今日關稅稅率。則協同規定也。各處租界外商自製煙酒者。實繁有徒也。於此而言整理煙酒稅法。所亟應注意者。一內地煙酒課稅既重。價格自高。其銷路是否不為外來煙酒所奪也。二外來煙酒。但於新關課正稅及子口半稅。能否另設法課稅。俾價格增高。以保全內地煙酒之銷路也。明乎此。而後可以策吾國今日之煙酒稅法矣。夫中國現行煙酒稅法。本無統系之可言。然必欲求一概略之統系。則可斷言曰。除專賣法外。各國煙酒稅法。無一不為吾國所具備。而吾國實無一足以言法也。一國之內。省自為制。一省之內。各地自為制。是故各國現行法。往往統見於吾國一國以內。其或見於一省以內。如各國徵收煙

酒稅法或於通行地行之或於製造場行之或於銷場地行之或於販賣商行之或於原料生產地行之莫不取一種或二種之方法以爲一國課稅之標準而吾國實無一不備但其辦法雖用同一種方法之處而其程序其稅率等多不相同而用異種方法以課稅者更無論矣故曰實無一足以言法也改良之策一應劃一各省煙酒稅之辦法二應分別獎勵內國煙酒業之發達三應實行煙酒營業稅以爲保護政策之代用四新法施行同時應廢除向行一切煙酒稅捐釐金等項持此四目的而煙酒稅之整理可得而併論之或分論之矣其可併論者即經營煙酒事業者均應重課以單行營業稅也夫營業稅爲直接稅應歸營業人負擔煙酒稅爲消費稅應歸消費人負擔其性質本不相同但營業稅過重何嘗不轉嫁於消費人此種變例實足以達吾輩加重外來煙酒稅之目的蓋各國通商條約凡外貨進口只納值百抽五之正稅及值百抽二分五之半稅其他之消費稅法均不能課及然則外來煙酒我國不過能取值百抽七分五之稅額而已本國煙酒稅若超過值百抽七分五之數即不足以抵制之但各省現行煙酒稅率不及值百抽七分五者雖不無其例而超過值百抽七分五者實多仍之則煙酒業日益衰減之愈不足以達財政之目的今擬行煙酒營業稅法加增營業者之負擔即以加增消費者之負擔亦一種明修棧道暗渡陳倉之方法也誠以外貨既離洋商之手零星分配於各販賣人外人即不能過問我自課營業稅其



定率之法。依煙酒價格。統課百分之二十。更以營業房租及營業人數等。而分定稅率。營內國之煙酒販賣業者。以是課之。營外國之煙酒販賣業者。亦以是課之。稅率一致。辦法一律。彼外商將向所藉口。而反抗之。雖然營業者過多。則稽查甚難。而徵收亦不易。是不可不有以限制之。限制之法。維何。即認定各地販賣煙酒之店鋪。至多不得逾若干家。家各赴徵稅所登記。領取營業門牌。不分等級。年納費十元。換門牌一次。歇業及移居。均應呈報。販賣出入帳簿。均用同一式樣。嚴定檢查之法。預防隱匿之弊。只此營業稅收額數。未必不可以抵補現時之收數也。其可分論者。課營業稅於酒於煙。雖用同一之方法。而以消費稅之名義課稅。則只及於酒。而不及於煙。蓋吾國自製煙絲。行銷內地。為數有限。自製煙捲。見於市上者。更屬鳳毛麟角。其一般暢行之煙。大半來自外洋。而本國之煙葉。則又以極低之稅率。而運出國境。於此而不用一獎勵保護之法。行見吾國市場。無自製煙絲煙捲之踪跡矣。茲擬不課國內之煙。以消費稅。則外來之煙。合以課新關正稅及子口半稅之故。其賣價必昂。庶可以稍殺其驅逐國貨之勢力。若國內酒類與煙之銷路。正自不同。就國人之嗜好及銷酒之現狀。揆度之。可知洋酒尚不能遽奪本國酒之銷場。則酒營業稅外。並課以消費稅。亦無為淵驅魚。為叢驅雀之弊。但其稅率。至重不能逾酒價值百分之七五之數。因販賣國內外酒類者。既用同一營業稅率。以課之。即課國內酒消費稅。其稅率不能比外酒關稅率照價

百分之七五尤重。所以保持內外貨價之平均也。唯是課酒消費稅之方法。如前述通過稅等。本不一端。而以課之於製造時為最適宜。蓋製酒者居少數。而販賣者極散漫。酒消費稅由製戶代納之。即以加入發販之價內。於事為至便。於例為可行。是故製酒必限定戶數也。每戶必給以官帖也。請帖必繳納帖費也。所有官帖。以三年為滿期。必另費具領。年非製酒千觔以上。不得請帖製酒。千觔以上至萬觔以上者。其帖費則自百元以上至千元。均各分五等。此製酒認許稅也。至課酒消費稅。不必以等分。不必以種類分也。仍一律依發販之酒價。至多課以百分之七五分。合之酒營業稅率。每價百分。不過共課二十七分五。取於民者不為苛。衡之稅法。又適合公平正確之原則。而又慮先期繳稅之無以便民也。擬於每年分納稅期為四季。例如春季製酒額數若干。登諸帳簿。而受檢查。任發交販商。或自行販賣。均不遽課以稅額。而於夏季徵取之。其他夏秋冬所製之酒。應課額其辦法。以此例推。在國家取於民者有定時。不為先事之徵求。在製酒戶取稅金於販商。可供暫時之挪用。法之至便。無逾於此。總之救濟財政。以整頓煙酒稅為要圖。而整頓煙酒稅。以防制外來煙酒為先著。今之煙酒稅捐。歲收不及千萬元。如上擬以煙酒營業稅法施行。合計國內外煙酒所徵稅額。為數已屬甚巨。况又課酒消費稅製酒及販賣煙酒認許稅。其收入異壘數倍於今日。且因以謀國內煙酒業之發達。而塞國外煙酒之來源也。私議如此。未知有當於萬一否。

財政為政治之命脈。軍興以來。庫藏告匱。稱貸於人。受盡揶揄奚落之苦。更創為種種凌蔑牽制之策。然而俯首聽命。甘鳩如飴者。國內財政。龐雜未理。不能倚以為旦夕之繼。欲舍此而莫由耳。若是則日日言抵制外債。不如緘口杜舌。實行整理財政。為得其樞機。財政之中。貨物稅其一也。謹本平日觀察所及。畧陳貨物稅應行變革之要項如左。

一曰宜劃分銷場為國家稅。產地為地方稅。而附收產地也。貨物稅除進省出省外。本省通行。祇徵產銷兩半稅。按之各國稅法。似與通行稅為近。前清壬寅中英商約。載明中國如裁去貨釐貨捐及各項籌餉之法。英國允於進口洋貨出口土貨常稅外。加完一稅。以為補償。各省內地土貨。得由中國自課銷場稅。今既裁釐。洋貨已實行徵稅。此事不啻分商民一半負擔。而責償於洋商。夫銷場稅固當矣。而產地稅有主張歸地方稅者。此議似分貨物稅為兩概。然却有便利之處。蓋銷場易徵。產地難明。有一物而屢徵產地者。例如浙省之貨運蘇。然後再運往各處。多有重徵產地者。雖有產銷分運單以濟其窮。而弊亦叢生。此固不僅產稅為然。即銷稅亦有同等之弊。惟分之以產稅屬於地方。使各縣知事。自出稅單。交貨物稅公所代徵。則原理由合。而手續省。混雜之弊。較可免矣。

一曰宜取單一稅制也。凡物形式雖變。性質未改。而輾轉重徵。殊非保護商業之道。例如

繭則徵之。絲又徵之。即複稅矣。況織成綢緞又徵之。製成衣服又徵之。商民其能不困乎。故取單一稅制。誠無間然矣。惟專徵之原料。則企業家成本重。而實業難以振興。或半徵之原料。半徵之已成之品物。雖不合單一稅之原理。轉可獎勵企業。即不然。舍原料不徵。專徵品物。例如繭絲不徵。而徵綢緞。稱為品物。似尚未妥。仍守單一稅之原理。不礙實業之進行。似較妥善。且也欲嚴單一稅與複稅之辨。當先立一界說。以為之標準。大約經物理的變化。宜仍視為一種貨物。經化學的變化。則宜異視。而另稅矣。蓋物理變化。僅變形式。如絲之織。而為綢緞是也。化學變化。並變性質。如米麥之釀。而為酒是也。此界說不明。即稅制無從確定。既確定矣。列為一表。如繭絲綢緞。祇徵一稅。則標明之。使徵收吏員有所依據。此蓋整理貨物稅之不可緩者也。

一曰劃定稅區也。凡物由甲處運至乙處。商民仍守前清故習。以路不經由為藉口。往往甲處產稅。至乙處而並徵。或乙處銷稅。直至貨物卸運已畢而未納。有詰之者。則非繞越路不經由也。此之謂遠指近銷。欲免此弊。則惟有劃定稅區。方若干里為一區。在某處起運貨物。則至某區徵收機關報納產稅。至某區起卸。則必先至某區報納銷稅。執此稅單。然後起貨。否則罰其受貨者。如是。而稅務庶幾有起色也。且稅區劃定之後。更有一便利之事焉。憶軍興後開始徵稅。由縣民政長主持。當時不稱知事。當時有一印刷品。由甲縣運至乙縣。

則有納產銷兩稅之義務。嗣後都督另委所長。此項規定迄未宣布。查臨時省議會議決案亦一語未及。故皆以徵收者之眼光判斷之。一縣之中。東鄉運至西鄉。而有徵焉。浸假而一鄉之中。搬運數里之遙。而有徵焉。循此不已。黠者知奉上而不知瘠下。其技將何所底止。設或一村之中。東家貸於西室。而有徵焉。則其擾民為何如。劃定稅區。則在一稅區內。自由搬運。出甲區而入乙區。則徵之。豈非示之以矩矱邪。

一曰稅目標明門類。宜取科學的分類法也。從前稅目。稱廣貨門。南貨門。北貨門等。取地理上之關係。至若血屬門。絨給門等。又重物貨上之辨別。殊不統一。且將來工業日興。舶來品既斷不能僅以洋貨二字括之。即國內產出之貨品。亦名目繁多。日新月異。宜取科學的分類法。大別為礦物門。動物門。植物門。再細分為綱。為目。其兼有動植二質者。則見於動物門。而植物門可畧焉。如是。則名稱既定。稽核亦易。並可製表。以便檢查。合之稅區一條。編製稅區及稅目簡明表。斟若劃一。示之準則。稅務前途。稍稍可觀矣。

以上所言。不免有徒憑理想之談。然愚者千慮。或有一得。剖璞見玉。披沙揀金。擇而行之。是在賢哲。避勸說。斬易行。條舉所知。以諗世之權稅務者。

### 江蘇舉辦所得稅私議

賈士毅

自漕糧改正後。而收入稍減。自裁撤釐金後。而收入益減。嚴行禁烟之令。則土捐膏捐將歸無着。

初辦貨物之稅則歲入多寡。又難確定。然值民國肇始。南北統一之後。中央經費。既須照解。外藩協款。又當補助。即就本省行政言。各縣籌辦審檢兩廳。則司法費增多矣。戰後之軍隊驟加。則軍事費增多矣。戰亂之後。瘡痍滿目。創辦貧民習藝所。為刻不可緩之事。則慈善費又增加矣。推之實業教育兩項。範圍既當擴張。則經費亦緣之而增。據是而觀。歲入之減少。既如彼。歲出之增加。又如此。其不得不另設他稅。以維持其後者。勢也。然添設一稅。易添一稅。而不枯涸稅源。難添一稅。非僅不枯涸稅源。而能頓增多額之收入。尤難。故日後之成敗。利鈍。皆於今日之選擇稅目卜之。形正者。影自直。源深者。流自遠。若非根諸學說。以推其原理。徵諸事實。以明其利害。而欲坐收設稅之效。抑亦難矣。夫各國財政之收入。以所得稅為大宗。而納稅者不感痛苦。亦以所得稅為最考其制度。導源於財產稅。倡始於英吉利。近與德法日諸國。亦且爭先仿效。為整理財政之用。蓋人民之納稅力。隨貧富而異。各種賦稅。咸採比例法徵收。則富者之擔負較輕。而貧者之擔負反重。輕則富者益富。重則貧者益貧。貧富懸隔。殊非社會之福。今所得稅採累進法。以重富者之義務。而補諸稅之缺點。實合賦稅平均之原則。各稅僅局於一部。而不能普及。田賦僅課地主。家屋稅僅課家主。營業稅僅課營業主。至所得稅。除不及納稅標準外。凡一般國民。隨所得金額之大小。咸有納稅之義務。實合賦稅普及之原則。善良之賦稅。尤以有伸縮力為要。國民之納所得稅者。均係中流社

會以上之人。衣食既足。禮義自知。當承平時。輕其稅率。使之發展其事業。擴張其富力。一遇荒亂。欲增稅率。既易舉辦。且少隱匿。實合賦稅伸縮之原則。且所得稅既普及於一般。且用累進法以賦課之。則其收入額必較他稅為鉅。日本所得稅。歲入至二千萬萬以上。英國所得稅。歲入占全額六分之一。是其明證。實合賦稅能得多額之原則。以上四端。所得稅之良善。為各國所共通者。而吾國行之。尚有特別之利二。一足起商民愛國之觀念。各國商民既出營業稅。復出所得稅。負擔稅額既重。則與國家之關係自密。而愛國之情亦隨之以生。我國商民有僅納一次直接稅者。有僅納間接稅者。其有家資甚鉅。並間接稅亦不納分文者。國與民關係既不密接。感情何由團結。此歲入所以日減。而商業因以不振也。二足救社會貧富之懸隔。各國之設所得營業遺產等稅。專課富民。而極貧之人均在免稅之列。是其政務方針。已含有調劑貧富之政策。今我國不僅無營業遺產兩稅。並所得稅亦無之。且此外如田賦貨物稅等。又皆採比例法徵收。不公不平。莫此為甚。今舉辦所得稅。則富者有出稅之義務。貧者得免稅之權利。既足使貧富階級之接近。復可免社會黨派之發生。誠所謂一舉兩得矣。遠考列邦之成規。近察本省之情形。則所得稅之設。洵為維持財政之急務。而不可緩焉者矣。若徒為補苴之方。不設善良之稅。則財源既窮。各種政務。勢將未辦者永久不辦。已辦者亦歸停辦。又豈力圖政治發展之道哉。

通行稅法草案理由書

何福麟

民國國帑奇絀財源竭蹶識時之士莫不主張整理舊稅推行新稅顧整理舊稅收入能否遽增難以預定推行新稅亦非旦夕所能奏效即如印花稅開辦將近一年收入幾何落落可觀所得稅營業稅雖亦良好之稅源然以各種之機關不備未便遽行即行之亦無增加巨額收入之把握是故舊稅新稅皆今日所應籌備進行而收效不能不稍俟諸異日其可咄嗟立辦藉救燃眉之急者如新稅中之通行稅其一端也查通行稅學者每持交通上之理由以非難之顧其短處只此一點而其特長可得而述焉凡稅多特設征收機關通行稅則以營業機關為征收機關無任用人員組織局所之必要其利一凡稅多耗用經費通行稅則對於非官辦之公司局所始稍給酬金否則無甚開支甚至均不給酬金亦可辦到其利二凡稅每易有中飽脫漏之弊通行稅則否其利三凡稅於創辦時是否有巨款收入及何時得有收入多難預卜通行稅則可確定其收數必多且甚速其利四凡稅源多散在各處稽核不易通行稅則只於其營業所稽查之為已足實一種集中稅也其利五有此五利即不得不斷定為一種良稅矣貧如吾國今日經濟家方且以治標之策日倡導於國中度亦對於通行稅而必表贊同也且此稅非吾國所獨有也遠如德奧匈西伊俄英米等國近如日本莫不有之特其定率之法微有不同日本以里計算稅率自三百里以上至五十里



以下分為五種類各分三等率則自一分至一元依分類各等而有差。又於市行車定為五釐之制。歐洲各國均照票價定率。如法課二成。奧課一成。匈課一成。西課一成。五。伊課一成。三。俄課一成。五。其稅率均不甚輕。惟英則以路線屬市內市外。照票價分課百分之二與百分之五。德則對六十偏尼至二馬克之票價。均課五偏尼。對五十馬克以上之票價。以課二馬克為極度。米則對若干票價以上課一仙。為稍輕耳。本法為酌中定率。因等為差。而平均為十成之一。較之日英米德為重。較之法匈西伊俄諸國為輕。而與奧相將。搭客當無不稱便之處。且本法非但行之吾國。自辦之車船。而不及外人所辦者。特其施行次第。須自吾國自辦之車船始。查吾國陸上鐵道。屬國有及商辦者。不下十餘處。外人所經營者。亦有數處。各口岸大輪船公司。屬國內商辦者。只一處。其餘均為外人所經營。至小輪船公司。局所吾國所辦及外人所辦者。所在皆是。合計搭客營業。年得收益。雖難預定確數。然至少亦在萬萬元以上。依上述稅率計算。其每年收入。亦應在千萬元以上。僅就吾國自辦之部分計。搭客收入。至少應在三四十萬元上下。則每年收稅。至少亦應在三四百萬元上下。今於吾國求一不勞而理之稅源。如通行稅者。蓋寡。似應急起直追。以實行之。或有以本法行之。吾國自辦車船。將來能否行之。外人所辦之車船。亦是一問題。斯言誠然。但以此稅非吾國所獨。且經行國內。即應納稅之理由。為主張。竭力與外交團交涉。或亦能得圓滿之結果。且吾

國各種賦稅除田賦等外何一不牽及租界而有涉外之關係以此故而為通行稅之阻力則如印花所得營業諸稅皆無推行之一日矣爰擬通行稅法草案十二條是否有當謹候公決

### 通行稅法草案

第一條 凡通行國內之輪船火車電車以搭客為營業者均適用通行稅法

凡海船往來於各省商埠以搭客為營業者照前項一律辦理

第二條 通行稅以搭客之車船票價等級為標準參用累進法酌定稅率如左

等級 稅率

一等 百分之十五

二等 百分之十

三等 百分之五

依前項稅率課稅其稅額或其尾數不滿一分者均有一分計算

第三條 凡車船客票有特別頭等者（如大餐間之類）仍視為一等其未分等者（如過

渡小輪船及蓬車廠車之類）均視為三等

第四條 凡車船搭客收價向未用票者一律改用客票

第五條 各車船公司局所於售票時按率代收通行稅並於票上蓋戳表彰稅款若干

第六條 凡車船專備公用或原係營業暫備公用及運載貨物均免課通行稅

第七條 各車船公司局所代徵通行稅款應按月彙解所在省份之國稅廳籌備處或其

指定之徵收機關及金庫。

第八條 各車船公司局所應另備簿記分別填註每月所售客票等級及稅收若干以備

檢查并月抄一份呈報國稅廳籌備處。

第九條 國稅廳籌備處得由本處或令所轄各機關隨時派員到各公司局所檢查客票

收稅諸簿記

第十條 凡非官辦之車船公司局所代徵稅款應照所收額給以百分之一之酬金

第十一條 各車船公司局所如不受第九條之檢查或查有隱匿稅收諸情事除勒繳稅

收外加以五十元以上千元以下之罰金

第十二條 本法自公布後由 大總統以命令分別定期施行。

上袁大總統論地租宜改歸地方稅書

尚希賓

大總統鈞座共和宣布薄海膾歎闢四十年未有之時局聳五大洲特別之視聽置之世界史上誠莫大之光榮而運用之妙成就之速尤賴鼎力以故舉國函電交馳咸深推戴以參政院同一之公舉作華盛頓第二之替人不可謂非震古爍今之偉業賓一介布衣亦得徜徉

山林沐共和之賜。額手稱慶。忭頌何名。但國家肇造。萬幾待理。最重要者。首推組織與政策。兩大問題。惟此非管窺所能及。亦非片言所能罄。茲所不能已於言。而為我國民請命者。不在民主國之形式。而在民主國之實質。不在民主國之榮譽。而在民主國之幸福。欲達此目的。非先養成國民實力不可。按經濟學原理。凡一國實力與思想相應。其造化必速。否則有實力而無思想。與有思想而無實力。均不能有良好之效果。當此經濟競爭時代。察吾國現在情形。自必以普及教育。振興實業。為獨一無二之要務。然自維新以來。日言教育普及。而通國就學者。反見其少。日言實業振興。而通國失職者。轉形其多。此非吾國民思想之不發達。實由吾國民實力之不充裕。故當今急務。組織機關而外。尤宜整頓財政入手。獨是財政繁難。覩縷莫盡。就中擇其最重要者。為今日所必宜辦。而又為常人所不敢辦者。則惟地租一項。改國家稅為地方稅是也。何則。國家者。自政治學言。在一定土地。有統治組織之人類社會。而國民者。又實為國家之重要分子也。故欲求國家發達。必先求國家之分子發達。質言之。即欲求國家有實力。必先求國家之分子有實力。未有國家分子實力不發達。而國家實力發達者。此因果關係。為亘古不易之原理。然果何以使實力發達。則雖有種種事務。而其要點。總不外教育普及。實業振興兩途。此種事務。雖統一宜歸國家。而辦理宜委地方。以地方與國民相接近。較易為力也。年來講求地方自治。不遺餘力。而大率視等具文。毫無成效。

此豈惟吾國民政治思想薄弱。毋亦惟是地方財政不充足。實階之厲。故欲求地方財政充足。實有多方。而究以改地租為地方稅。為最善之策。此非賓一人之私言也。各國財政學者。類皆主張之。為近來最有力之學說。而普魯士當千八百九十三年。已斷然施行。著美滿之成績。今無暇徵其學說。而特就了然易解各方而言之。第一性質之關係。查地租為一種收入。稅。換言之。即對物稅。與直接稅。農人竭力耕田。每歲必投若干之資本。視為一種之營業。苟賦課者調查不精。勢必課地租而兼括利子稅。營業稅於其中。顯蹈復稅之弊。為財政所不許。況地租為國家稅。國家雖有保護人民之義務。往往注重本身之發達。當國家思想薄弱之時。小民不見利益。徒苦負擔。平時百般隱匿。稍有水旱。非冀豁免。即求緩征。歲入致有非常之減少。若地租一律改歸地方。無論土田肥瘠。收益多寡。地主情事。調查易而考覈精。常與納稅力相應。即以本地之租。辦本地之事。小民因希望之答。亦遂忘義務之重。較之國家收入。必異常踴躍。此以性質徵之。而宜改歸地方稅者也。第二方法之關係。地租徵收之法。自沿革上觀之。曰面積法。曰等級法。曰外標推定法。曰總收入法。曰地價法。地價法中。日本以平均收入為標準。巴敦以買賣價格為標準。不可謂非比較上之進步。然平均收入。為粗雜之推測。買賣價格。有非常之變動。均非善策。而且大地主巧為諱飾。小地主拙於計算。申告既難。以確實。最高額。每在沃土。最低額。限於瘠田。改良又生其阻碍。以故財政學者。發見

種種之缺點而倡地租改良策風起雲湧學說紛歧迄無至計惟改為地方稅一說為世界學者所公認倘如此辦法其弊害雖難為絕對之驅除亦必為相對之減少其所以然之故蓋國家事務繁而地方事務簡國家與國民隔越而地方與國民密切兼顧不如專辦推測不如確查理固至易辦也此以方法徵之而宜改歸地方稅者也第三手續之關係租稅公正之原則一般而外尤貴平等然計土地之純收入事實既有不能憑土地之總收入平等又或相戾勢必制定土地台帳計算平均之收入查土地台帳日本費八年有餘之歲月與國費九年有餘之歲月始告成功經此長遠之期間台帳已成固定之式地價又有變更之差是表面與實際仍相懸殊不能達平等之目的雖云隨時修改而整理困難未易從事昔日本嘗定五年一改矣卒因畏難而止至今猶守明治六年之定例學者謂地租無屈伸力非譬言也高野博士有言據土地台帳賦課地租必用精密之官吏長久之歲月浩大之經費然其缺點猶不能免由是觀之不惟名實不副與公正之原則相違亦且耗費過多與租稅行政之原則相違矣況制定土地台帳時實施土地之測量區別土地之種類評量土地之價格事務紛繁官吏雖聰強亦不得不依賴地方資其臂助則何如悉委諸地方之為愈乎此以手續徵之而宜改歸地方稅者也第四得失之關係前言地租為國家稅有種種之弊害得失已可想見試更即國民發達而後國家發達之理言之泰西言治皆謂善治如草木

民智如土田。吾國言治。則曰百姓可與樂成。難與慮始。一則注重國民。一則注重國家。強弱之分。職此之由。是以地租歸國家。未必直接有益於民。地租歸地方。或且間接有益於國。且極端言之。論其原始。祇有人民。并無國家。論其將來。國家存在與否。在政治學上為一問題。而人民之存在與否。其問題絕對不能發生。何則。國家不存在。猶可恃社會為生活。人民不存在。則乾坤或幾乎息矣。雖曰國家保護人民。人民依賴國家。然國家往往謀本身之發達。雖犧牲人民利益而不顧。故斯賓塞爾有勢必人民盡為國家奴隸之說。夫君主國體。不注意於國民。猶可言也。若民主國體。而不注意於國民。則所貴乎民主者。安在。舍國民而言國家。是鑿址而益壟之高。吾恐其自陷於悲境也。況國家之徵收。途廣而額大。雖無地租。不碍國家之行動。地方之徵收。途隘而額微。苟無地租。必無良好之財源。相提並論。得失判然矣。此以得失徵之。而宜改歸地方稅者也。第五效果之關係。吾國五大民族。號稱四萬萬。年來生計艱窘。民力彫殘。已為有目所共覩。況現在國家助長行政範圍。益擴經費。有非常之膨脹。目下國家之租稅。與地方學費。警費。諸徵收。負擔已嫌過重。若再籌地方自治基金。羅掘實覺無術。使瑪爾薩斯人口增加為乘數。物產增加為加數之說。可信。異日必更有人滿之患。故欲救此危險。非以地租為地方稅。謀增地方實力。不易為功。蓋國家租稅制度。萬不能舍複稅制。而取單稅制。而複稅制中。所得稅與營業稅。實為莫大之收入。蓋土地祇有此數。

且揆諸財政學原理。地稅宜輕不宜重。原不能與所得營業相比。發達之國家所恃者亦惟在所得稅與營業稅。而不在地稅。故覘國家之強弱。必以此兩稅收入之多寡。以為衡。使以地稅為地方之財源。實力與思想相應。則十餘州縣中。必能為積極之拓充。而異常發達。將來教育普及。國民智識之程度高。實業振興。國民企業之能力大。而所得稅營業稅之收入。自必因此臻於極點。準斯以談。是國家顧惜一種稅。反枯兩種稅之源。泉犧牲一種稅。反得兩種稅之增盛。此等辦法。名為注意國民。實仍注意國家。即單為國家財政計。不為行政計。亦當毅然行之。況成效卓著。其影響不僅及於財政乎。一舉兩得。計無有便於此者。此以效果徵之。而宜改歸地方者也。第六籌改之關係。地稅宜歸地方稅之說。各國學者及政治家。幾為同一之主張。然現今除普國外。多未實行者。不過以地稅為國家收入一大宗。而缺少代位故耳。至吾國地稅則異。是查各省稅畝地表。全國不過七百餘萬頃。每歲收入僅在數千萬之譜。是地稅收入。在他國為大宗者。而在吾國則居少數。又自光緒十九年各項歲入全額計之。不足一萬萬。而去歲度支部報告歲入總數。驟增至二萬萬九千六百九十六萬餘兩。若準以數千萬地稅之代位。已至五倍而有餘。籌畫之易。雖稍明財政學者。亦能知之。前此賀紹章嘗謂吾國就現有地稅制。官營事業。官有土地。預算支出各項。力加整頓。每歲可增四千萬兩左右。即此已足為地稅之代位。又況國家私經濟之收入。公經濟之收



入準公經濟之收入將來必日增盛通全局而籌之尤易為力異日者租稅制度既有統系財政機關非常發達曩時官吏之商行為勢必剷除淨盡則國家歲入之增加指日可待又何必過事遠慮沾沾目前而顧惜之乎今者去專制而建共和國民之氣象一新若再改地租以歸地方國民之實力必厚此固一轉移間事也倘必謂俟國家有贏餘再行籌改是則不知財政與私人經濟性質不同國家以發達為目的不以營利為目的斷不許有此死財產也此以籌改徵之而宜改歸地方者也第七機會之關係從來前事之圖維勝於過時之補救開始之改革易於守成之更張以事半功倍之舉造國民福之端此等時機豈容坐失日本古代本無地租至地租列為歲入無論不能削減即求改歸地方稅而不能豈非以租稅制度既頒支出用途既定驟為變更必有種種困難之處此非獨積重難返也蓋經濟競爭日益劇烈而國家經費亦日益擴張苟無代位宜可遽事縮減收入致碍進行且地租已經列入預算削改實難姑即食鹽一項徵之自消費稅行國民實受間接之影響以故學者謂此等租稅惟宜於消費品而不宜於必需品食鹽者國民日用所需必需品之重大者也揆之財政原理原不宜與煙草混同然食鹽既入消費稅中雖明知其弊害猶且鄭重躊躇未能遽易况地租關係其重大數倍於食鹽者乎與其挽救於日後有掣肘之虞何如變革於目前奏反掌之效時乎時乎不再來果能當民國初建稅制更新使國家史上一新紀

元與財政史上一新紀元同時並見豈非盛事此以機會徵之而宜改歸地方稅者也第八用途之關係以地租收入作國家用途如勺水投大洋中無絲毫之增益若歸地方用途則以常年不息之財源必成支出確實之巨款所患者各地方議員程度不齊支出容有未當莫如明定用途規定於自治章程中雖各地情形不同不能概論而作抽象之觀察要不外教育實業兩途撰言之即使用諸生產事業不使用諸消費事業又仿英國失業預防策由地租每歲收入提取十分之一作為預備金以為異日勞働者失業之救濟泰西稽耶陵氏謂二十世紀競爭大端有四而東洋勞働者實居其一現在吾國貧富未甚懸殊此等政策似屬可緩然觀世界趨勢為將來不可避之事端與其臨事措置費巨帑而無功何如先事預防為常時之儲備計似迂而實巧術似奇而實正用途既定一面促國民之發達即一面解決勞働問題預防經濟之革命度勢審時約言賅義總不使經濟問題搖動政治問題此則大政治家最穩固之手段較之投入國家用途孰得孰失必有能辦之者矣此以用途徵之而宜改歸地方稅者也凡此所陳無論揆諸學理上政策上事實上皆毫可疑苟照此施行教育必能普及實業必能振興國民實力發達國家實力亦必發達夫而後方能具民主國之實質不徒具民主國之形式方能向民主國之幸福不徒享民主國之榮譽否則徒向枝葉上經營不向根本上整理不惟蹈呂氏虛套當實事實事當虛套之譏即號稱民國其

賢於南美各民主國者幾何。其賢於君主國者又幾何。竊謂專制國患在阻力。共和國患在惰力。阻力生於客觀。猶可摧破。惰力生於主觀。常難屈伏。故此等改革。非具常識者所敢辦。亦非有學識者所能辦。惟素裕卓識洞悉全局者。乃能勝任而愉快。惟大總統負政治家之聲望。為造時勢之英雄。區區芻論。諒早在洞鑒之中。務乞當建設伊始。早籌地租代位。將此項作成議案。提出於國會。求其贊成。而國利民福之目的。庶幾可達矣。中華民國幸甚。中華國民幸甚。謹上。

此書上於民國元年三月。是年冬政府徵求各省都督意見。贊成者頗不乏人。嗣得梁任公先生吳柳隅學士亦同此主張。益惹起國民之注意。此項若劃歸地方。必能成一最巨財源。而養成國民之實力。較之仍歸國家零星散布為數無幾。其收效固大有徑庭也。現在正式國會行將成立。願吾國民咸留意焉。自記。

與唐蔚芝論蘇松太減賦書

方還

蔚芝先生。接建網書。知公發起蘇松太減賦請願。徵集各縣會議。召及方還。關心民瘼。甚感甚盛。然鄙見所及。實有未敢強同者。竊附盍各之義。貢諸左右。並付公眾詳論之。此蓋方還良知之言。義不忍嘿爾而息也。竊謂江蘇賦稅不患在重。患在不均。不清。何以言之。就蘇松太而論。業田居多。自種田居少。若係自種。花田中檢。則歲收每畝八十斤。近年花價。以至少

計每担十元則八十斤當得八元方還崑山人就崑山稅額論每畝照繳不減成亦祇須七角有零是所納稅不逮十成之一也稻田中稔則每畝收一石五斗以近年米價每石糙米五元計可得七元五角所納稅亦不過十成之一也至所費秋熟工本以所收春熟相抵有贏無絀中戶八口種田念畝勤作耆用足以瞻養並足以稍事蓄儲觀歷年災荒鄉民有自種田者決不至為餓殍可鑒也是今之賦稅有自種田者不為病也若係業田大戶家有千畝花田畝收租二元納稅及雜費去其八角則歲入可得一十二百元足以自豪稻田畝收租六斗（以至少數言）米價五元即收租三元納稅及雜費亦去其八角則歲入可得二千二百元視花田更倍收矣何病之有中戶三百五十畝五百則花田除納稅雜費外可得六百元稻田當得千元雖不為富亦自瞻足矣三百畝則花租除稅及費可得三百六十元稻田六百元何病之有至小戶三十五十畝本來不過補助補助即令不納稅亦不足自瞻照額納稅亦為數甚微何病之有此所以江蘇賦稅雖重如崑山太倉常熟不為病也減賦之說不敢附和者實皆業戶為自利起見自種田者何嘗有此思想其實處競爭時代宜可復令業田者養成子孫守產性質置地方實業一概不舉閉戶終年至秋成而坐分勞傭之利無事而食有如鹿豕且飽暖淫欲亦適傾其家何樂而持斯減賦之策也矧吾國人民納稅之義務亦云輕之又輕矣以區區地畝之所輸較之前清已減去十成之三（前清時崑

山稅額每畝當一元有零。而猶以為未贖。總總議減。是直個人主義。寧為國家與地方計乎。地方附稅均由正稅帶徵。正減而附隨之矣。安能自治。否則藉減賦為美名。以要譽於鄉黨鄰里。尤不可言也。至不均之弊。則不敢言。亦不忍不言。

先生太倉人。太倉鄰縣崇明熟田約當四百萬畝。而歲納銀不及五萬元。較之崑山熟田百萬畝。歲納七十二萬元。其比例之差。幾何也。江南如是。遑論江北。是方還良知之言。江蘇賦稅之不均。當輕者加。不當重者減也。抑何謂而復有不清之弊。蓋就崑山而論。上田納下則下田納。上則窄田或溢額。以輸寬田。多隱蔽其實。是非清丈。何從整理。膠泥之弊。如十重雲霧。亦甚至矣。一縣如是。他縣可知。蔣君乃曾所言。辦清丈改科。則方還所贊同。誠足以求其均也。並清其弊也。減賦則非所敢知。方還之言。亦知為蘇松太有業田者。眾口唾罵。視為怪物。或指為可殺。然與其得罪良知。毋甯得罪於鄉黨鄰里。公理所在。苟有國家。有世界。有天下。賦良知不容混也。若有他說。則諄諄教誨。督過而匡正之。幸甚。抑方還之意。諸君子若議減業戶之租。則願為奔走先後。以從諸君子也。今農民之病。在業戶之租太重。不在賦稅也。另函詳陳。義不容混。幸賜省覽。

為劃分國家地方經費事致各都督文

程德全

據財政司案呈准東三省都督咨明。酌劃分國家地方經費一事。雖與直隸都督六月冬

電及敝處五月敬電畧有異同。而因時制宜無非為整理財政起見。辦論愈透剖析愈精。其足以助茲事之進行。實非淺鮮。惟就鄙見觀之。直隸都督謂民國新立宜使各省地方及自治事件共同發達。方可鞏固基礎。故劃分收入之法。以關鹽茶礦印花五稅之整齊。單簡者歸國稅。其餘無論直稅間稅。凡列舉不盡者。悉歸地方。是主義殆趨重地方一邊。東三省都督謂中國以農立國。各省地丁錢糧占全國收入之大部分。一經整理。可以歲增巨款。如全數劃歸地方。國家失此可靠之稅源。勢必益形支絀。似應劃分地稅幾分之幾。為地方附加稅。較為妥當。是主義殆趨重國家一邊。竊謂二者見解雖殊。宗旨則一。蓋重民事。即所以固國本。厚國力。即所以衛民生。此中盈虛消息之幾。大有足供研究者。而按諸敝處建議之初意。則又皆互有出入。故不得不重言以申明之。軍興以來。公私損失。不可勝數。中央政府不得已而議借外債。以應急需。銀行團乃欲稽核用途。是不足為外人咎。以我之財政紛亂無紀。尚不能示信於人也。故整理財政實為今日急切難緩之事。而入手之初。非將國家地方經費劃清界限。則各省對於財政。皆不惜侵軼中央之權。如自借外債。自發紙幣之類。試問中央政府不能實行其統一政策。更何整理之可言。夫地方行政。關乎養民者。莫如實業。關乎教民者。莫如學校。關乎衛民者。莫如巡警。是三者皆非財莫舉。而各省以籌備軍需。點金乏術。遂使養民教民衛民諸要政。多所曠闕。設非就中央與各省支出政費。分別負擔。一面并

以收入可靠之稅項劃歸地方俾得舉此失養失教失衛之民亟謀所以養之教之衛之之法恐各省值民生凋敝稅源涸竭之秋欲於地稅以外別創稅目徵納經費以充養民教民衛民之用不可得也不可得而強行之令人見政體改革之後實業之不能振興如故教育之不能普及如故警察之不能改良如故不已大失人民期望之心乎況政治進行既多阻碍恐海內失業之人愈眾怨毒之氣積久必發正不知禍之所屆也若彼市鄉之間仇視學校毀壞警局舉動變野擾害治安在昔專制時代以新政籌款之故固已累起衝突此後不知變計覆轍相尋其流弊亦有不勝言者凡此皆地方行政不得可靠稅項之所致也此建議以地稅歸省有原為政府安撫人民之法並無偏重地方之見存也至於國家行政費用甚繁而要以軍備外債為最鉅亦以軍備外債為最急是二項支出宜首先劃歸中央料理一面將關稅鹽稅宜由中央委員徵收者切實整頓並籌設中央銀行發行兌換紙幣以資挹注其他稅項之應歸國家收入而必須各省代徵者即以抵支中央應放各省行政各官廳費及司法費外交費等項所有收支章程悉遵中央政府命令有餘則聽中央撥用不足則請中央撥還其扼要關鍵全在盈虧皆由中央任之而後能實行其統一政策而後能確定其整理方針非然者今日令各省協濟軍餉明日又令各省撥解賠款假使各省果有此取之不盡用之不竭之財源豈不甚善無如考其實際或則移緩就急或則挖肉補瘡甚且

有長于肆應者一面維持中央一面增發紙幣在各省急不暇擇固屬無可如何而為中央政府計不啻與統一政策背道而馳其失算無有過於此者夫各省財政同一匱乏中央政府豈不知之若不問各省地方行政成績如何經費如何而令悉索敝賦以供軍備外債之需無論在勢固不能也藉曰能之正恐財政永無統一之望而其結果必致民生愈困稅源愈竭夫使各省至於民生困而稅源竭國家前途尚可問乎故政府而無意於統一財政則已苟其不然惟有將收入可靠之地稅一項劃歸各省自收自用俾得履行其養民教民衛民諸要政隨時課其成績以規進步之遲速而政府今日議借新債尤宜慎擇用途力戒虛糜但可受議會之監察而不至為各省所牽制然後中央作用方有完全之權此建議以地稅歸省有原為國家培植根本之圖並無輕視中央之見存也若夫東三省都督以劃分稅項徒據學理不能與事實相合直稅間稅兩種不足為中央地方劃分之標準自是至理名言不為學說所囿專以事實為憑曷勝欽佩敝處本無成見此層儘可商量至云劃分地稅幾分之幾為地方附加稅此則與敝處所建議者不同敝處之意應俟通國地畝清理就緒改正科則之後屆時由國會提作議案分撥地稅若干成協助中央政費而目前必應先以地稅全額劃歸地方行政之用何以言之民國國體有如東三省都督所稱無變為聯邦制之理中央集權地方分權兩主義亦宜並用國家行政之事宜集權於中央地方行政之事宜授權



於地方。洵屬不刊之論。惟地方分權必與中央集權兩不相妨。而後能成為統一之國家。現在各省發行紙幣。日益加多。其有妨中央權利者甚大。亟應限制發行。並俟中央銀行成立後。一律換給中央紙幣。然非使地方行政確有收入可靠之稅項。則即紙幣一端尚難實行統一。遑論其他。夫中央以地稅一項劃歸各省。驟觀之似乎損上益下。而不知各省有此經常之費。可以興辦實業。以推廣學校。可以整頓警察。不數年間。地方行政氣象一新。民生既因之發榮。稅源亦隨之展拓。此後中央頒布新稅目。如所得稅印花稅行為稅之類。各省必能照章樂輸。無虞違抗。是今日以地稅用之於地方。而異日從他稅取之於地方者。視地稅舊額且倍蓰焉。地稅歸地方之利如此。不歸地方之害如彼。政府綜持財政。必能規畫全局。不至視地方行政為緩圖。況中央收入。並不因地稅劃歸地方。而見絀。關稅向為條約所拘。如果實行裁釐。續訂加稅商約。而關稅可以增巨款。鹽稅向為私銷所侵。如果整頓釐務。廢除舊日引界。而鹽稅可以增巨款。與地稅之增額。必須俟諸整理田畝之後。收效較遲者不同。一其他舊稅目之貨物稅（如出產稅銷場之類）行為稅（如契稅牙帖稅之類）新稅目之印花稅所得稅（二稅勢在必行）以及稅項外之國有財產收入司法收入行政收入或改良整頓或設法推行皆足為中央入款之大宗。然以之抵支國家歲出各費。尚有不敷。亟應籌設中央銀行發行兌換紙幣。以資周轉。此為中央應享之權利。必不可聽各省自

由發行致壞幣制統一之計畫。惟然故各省已發行之紙幣除原有抵款者應限期收回外，其無抵款者不得不由國家擔保換給中央紙幣，以昭信用。一面頒行國民銀行條例，令各省於地稅項下逐年酌提若干充國民銀行資本，隨地開設，准其收納國家公債票以為保證。準備俾得代理中央紙幣。其額視債票酌增。如是則全國金融自有敏活之象，而財政統一之成效既著，中央收入歲必加增，可斷言也。總之民國為統一之國家，而地方行政不得不分權於各省，所以中央與各省財政上之支配同一不足也。以積極政策言之，無論中央地方罕有能足用者。甯使中央不足之數多，而各省不足之數少。各省亦有不足之數多者（如雲貴甘新等省是）宜暫由中央酌量補助，至中央不足之數多，中央自有調劑之能力，與其騰挪之地步（如募國債發紙幣之類）非各省所能比擬也。各省地方政費不足，惟有將整理田畝改正科則一事剋期進行。整理方法與科則標準應由中央議定頒行。自有增加收入之望。夫以取之於地方者用之於地方，能使地方政務日見發達，最合人民心理。前總稅務司赫德條陳改正地租意見謂應得稅銀八億兩，以半數算亦應得四億兩。然其所計土地猶聲明新疆蒙古東三省在外也。今東三省新疆既建行省，自應併計（蒙古暫不計入）幅輿較廣，稅額應多。然甯從少數仍作四億兩算，一五合得銀幣六億元。將來國會提議即以二成協濟中央，已得一億二千萬元。實較宣統三年資政院修正

稅額增多四千數百萬元（按當時修正數為四千九百六十餘萬兩一五合得銀幣七千四百餘萬元）而留各省之八成為四億八千萬元其時地方政務之發達可想見也此策不行於前清時代亦非無故當赫德書上政府下各督撫議各督撫以為國家經費求之地租甚非體恤人民之意其議遂寢蓋政府意在搜括專顧中央宜乎各省之競出阻力也若許以多數歸地方政費則斷不應此抑蘇省特別情形有更當略陳者蘇松等屬困於重賦自明洪武以來蓋六百年矣（浙之杭嘉湖等屬亦然）當此民國成立政府對於租稅問題必以平均人民負擔為宗旨蘇松重賦之應減自在政府中之計畫顧鄙見地稅劃歸地方後亟須清理通省田畝將科則過輕者酌量升額然後減其重者方不至牽動經常政費此則有待省議會之審查解決非行政官廳所可專斷也事關民國大計反覆討論不厭求詳除咨國務院財政部並分咨外相應咨請貴都督查核賜覆此咨

### 條陳劃分國家地方稅文

張錫鑾

感電悉前准江蘇程都督敬電建議劃分因國家地方稅項做處已略陳意見通電財政總長參議院並各省都督查照茲將原電照錄如下敬電悉尊論整理財政必先將國家地方稅項並經費劃清界限至為確當鴻籌碩畫欽佩良深第財政條理繁複且於各項行政均有密切關係欲歸全局須以四事為前提第一當先定國體之為聯邦制與非聯邦制第二當

先定政體之為中央集權抑地方分權第三當先定行政之區域第四當先定行政之統系四者之中一有未決即整理分配之法無所依據茲就國情時局斟酌情形假定為非聯邦制並採用集權主義暨以原有各省疆域廢道存府使府縣平等為行政區域以外交軍政司法交通直隸中央內務教育實業分隸各省為行政統系憑擬議之前提為財政上單獨之計畫竊以謂中國幅幅遼濶文化不齊內外蒙古回疆西藏各有特別情形將來一切治理必須特別規定固不待言即就二十二行省而論土脈物產有不同習尚嗜好有殊異經濟之榮萎財力之強弱亦迥不相侔民國新立宜使各省地方及自治事件共同發達方可鞏固基礎俾僅就收入之性質以定國家稅項之界限則分配必難平均分配不均則不特鞭行政偏滯不能一致進行且恐省會與中央迭啟爭競紛擾將無甯日故劃分收入之法其必要之原則亦有四事一宜提整齊單簡中央易於直接收入者歸國稅零星參差不便直接收入者歸地方一中央需用經費須具有完全漲縮之權一各省負擔中央政費雖多寡萬難從同宜令無偏枯廢事之虞一法令必須齊一庶永免各省爭競紛擾之患本此四則爰定四法一支出之劃分國債及直隸中央之行政費並地方行政官吏之俸給應歸中央担任分屬各省之行政費及地方行政機關之經費應歸地方担任區域既分省縣兩級則省縣亦應劃定界限各省之行政費及地方行政機關之經費宜在省者歸省担任在縣者歸

縣担任此外屬於地方之事件如省縣力難舉辦得由中央或省庫貸與經費督責辦理仍  
預定發達時期分年收回二收入之劃分關鹽茶礦印花五稅皆整齊單簡中央易於直接  
收入宜歸國稅其餘無論直稅間稅凡列舉不盡者悉歸地方各省再因地方宜劃為省縣  
兩稅其稅外之財產營業亦分國有省有縣有歸各該收入中央不足則按各省之收入比  
例攤配地方不足亦按各縣之收入比例攤配至變更稅法屬於國稅者由國會議決屬於  
省稅者由省會議決屬於縣稅者由縣會議決各國地稅大率均歸中央鄙意贊成歸地方  
者因南北沃瘠懸絕科則難期劃一而將來調查清理需費繁鉅亦非中央所能同時並舉  
歸諸省稅可期各省自謀清理且可因地制宜分定科則無輕重不均之弊此實中國特異  
之點不能與東西各國並論者也三預算之辦法中央預算案內支出之款地方各司長應  
就所管事項編造概算書逕送主管部長轉送財政部長編製全國預算送交國會議決地  
方預算案內支出之款行政各機關應就所管事項編造概算書分送各司長彙送財政司  
編製全省預算送交省會議決再行分投中央查核縣預算支出之款佐治各機關應就所  
管事項編造預算書送交地方長官彙總編製全縣預算送交縣會議決再行分報省長查  
核惟省縣各預算應與全國預算之政策相同如有牴觸違反之處中央與省長得以駁回  
另行編製以收臂指之效四會計之年度各國會計年度開始之期大率在收入豐盈之後

中國各項稅課其收入豐盈之時期以春末夏初為最則會計年度自以陽歷七月初一日為最宜惟會計年度開始應與國會省會縣會閉會日期緊相銜接國會定於十月開會全國預算案應於九月內編竣十月內議決議決後由中央於十一月內刷印頒布省會宜定於正月開會全省預算案應於十二月內編竣二月十五前議決議決後由省長送中央核准刷印頒布縣會宜定於五月開會縣預算案應於四月內編竣五月二十日前議決由縣送省長核准頒布如是層遞接辦不獨國會議決之預算案與省縣預算案無政見衝突款目紛更之弊且省縣應負擔中央或地方攤配之經費與應附於國稅或省稅加徵之數亦可確實計算若各會同時並開或先開省縣會後開國會則中央之政見不能確定而預算案亦終難以成立總之財政問題因乏與紊亂不能一舉兼顧紊亂既理乃可別籌足用此為一定不易之道而清理之方所舉四端亦僅大綱其餘相需之條件如設立國庫嚴懲滯納釐訂收支方法簿記程式並明定會計檢查之法造報遲延之罰亦須同時舉行乃有實效可觀否則雖有良法亦成具文若夫設立財政學堂培養財政人材尤為急不容緩至鑄幣發鈔誠應統於中央而地方公債為救濟之途各國均有其例似可於法律加以條件不必絕對禁止事關根本大計業已電部請提交參議院核議等語希賜電見教

### 上大總統論國家稅與地方稅

陸榮廷

劃分國家地方經費稅項等為整理財政切要之圖江蘇程都督敬電直隸張都督寢電所陳各節鴻籌碩畫良堪欽佩而張都督所舉四前提尤為劃分稅制之根據廷對於此問題管見有五一定租稅之等級為省稅縣稅城鎮鄉稅並釐訂各級稅之稱目及其定率以成各級之統系二辦租稅之性質吾國稅制紛歧每每因事起例隨時命名故同一貨物抽收事至數重同一稅捐報解或分數項紊亂之弊無可紀極宜將原有稅項詳審其性質明定其標準宜為國家稅者歸之國家宜為地方稅者歸之地方一洗從前例案之葛藤以樹劃分之標準三立徵收之主體彼收租稅為行政權之作用苟行政之統系不明因而徵收租稅之主體莫定至有同一款項或一部屬乎國家一部屬乎地方者同一數目或一時為國家之用一時為地方之用者惟根據行政統系明定徵收主體以國家資格徵收者認為國家稅以上方團體資格徵收者為地方稅實不足以清徵收之權限四擇課稅之種目地方稅仍當分為特別附加兩種並選其稅目之適應於人民之負擔具有中央徵收不及地方之便利者宜劃歸地方為特別稅五其性質可為地方附加稅者亦必減輕國稅之率以休養稅源六地稅直歸國家凡整齊單簡中央易於直接收入者歸國稅零星參差不便直接收入者歸地方誠如張都督所言但國稅原則一平均二普及三收入額大四漲縮力強據是則地稅應歸國家查上年全國預算地稅合計四千八百萬為歲入最大宗若不劃歸地

方則不特於原則不符且恐國家再難擇如此之稅目國費增加將何以支况實行清理剔除積弊以後其額可增數倍縱不能如地單稅之目的可達而赫德氏所謂四萬萬之數或能實收雖南北肥瘠不同清丈調查事繁費鉅然由中央規定劃一辦法各省實力奉行期以十年何難收效以上五者皆就稅項劃分言之也至國家地方經費之支出已為程張兩都督詳陳無待贅述抑吾國稅制之紛亂雖由租稅之統系不明然幣制不整理度量衡不劃一會計法不規定徵收方法不完善此皆互為因果事關國家大計敢懇大總統提交參議院核議施行期整理財政奠定國本各都督意見如何並希賜教



