

董儲甲著

我國市財政問題

武漢市市政委員會秘書處

市政叢書第三種

我國市財政問題目次

緒論

甲 市收入問題

一·市稅

附武漢市財政局營業稅條例

附武漢市財政局營業稅條例施行細則

附武漢市財政局營業執照領用規程

附武漢市財政局土地稅條例

附武漢市土地登記條例

附武漢市財政局特別估稅章程

二·市產與市營業之收入

三·政府補助金

乙 市支出問題

附武漢市市政公債條例

丙 市債問題

丁 結論

MG
F812.96
410

發刊市政叢書之旨趣

市政爲建設事業。範圍繁曠。頭緒紛歧。都市之環境特殊。趨勢互異。歷史上又有不同之點。只有隨時隨地。變更其制度。以求適合時宜。不特國與國異。市與市異。即同隸一國。所屬市之制度。亦有出入。其中原因。非數言所可陳述。但其大綱如市內之財政社會土地工務公安衛生公用教育及港務諸事業。幾無不從同。無他。求臻上治之心。中外同出一軌道上也。吾國辦理市政。正值肇端時期。氣象雖蓬勃異常。而疇昔屈伏于專制政府之下。地方事業。每非地方人民所能過問。致各地毫無市政建設之可言。今幸革命告成。全國底定。訓政開始。建設宜先。市政事業之設施及其學術之研究。當爲地方民衆應有之職責。而無疑義。政府有協助人民籌備自治之義務也。然必經過訓政之時期。使地方人民了解自治之真義。共同負責。他日造成燦爛莊嚴之新都市。庶達訓政時期辦理市政之目的矣。市政叢籍。浩如烟海。歐美各國。日新月異。中外情形。未能強同。市民



3 1798 1164 5

程度。似有懸殊。一切設施。當然有異。自未可以此例彼。惟欲期良善市政有具體之計劃。施行順利。俾完成偉大之成績。實有賴乎開明之市民。因此編刊市政叢書。藉文字宣傳之力。使市民了解市政之大綱原理。起而通力合作。斯非辦理市政者之初步最亟需工作乎。

本會成立之初。即宣言恪遵總理建國方略所指示武漢大都市之計劃。以爲建設之準的。願事體重大。三月以來。擴充整理。不遺餘力。關於宣傳報告工作。除按期編發週刊公報之外。特隨時搜集會內外關於市政之名著。印成小冊。採歐美之規章。參各地之成績。歸納本國各市之情形。論其得失。以資攻證。使諸種設施。均謀適合環境之需求。與市民之福利。冀於市政事業進程中。爲相當之貢獻。而市民對於市政。亦有深切之認識。俾心理建設與物質建設。同時併進。成效易睹。微願乃償。出版伊始。爰述其動機與旨趣。以就正于大雅君子。幸賜教焉。

中華民國十八年一月二十日陸丹林誌於武漢市市政委員會秘書處

我國市財政問題

董脩甲著

緒論

城市行政，範圍廣大，種類繁多，欲得適當方法，一一解決之，概非易事，而各問題中，最重要，最煩難，最不易解決者，當推市財政問題。蓋萬事必須籌得經費，方可辦理；而各種市政之舉辦，尤需大宗款項。况近數十年來，各國城市，工商發達，人口集中，一日千里，城市事業，概須力加擴充，以應市民之需求。譬如，美國各市之公益事業，在昔多由私人各自舉辦；但近年來，因鑒於私人所辦理者，毫無統系，概不完善，已逐漸收歸市辦矣。再，公用事業，在美國各市，除自來水外，亦多由商人自辦之；但現因商人所自辦者，概不能鑒民望，各大市亦多主張收

歸市辦矣。加之近年來，因市政科學，日趨進步，各國市政，又須力求改良。如橋樑，前日所用者，爲木料，今則須改用鐵料，或水泥材料。路燈前日所用者，爲煤油，今則須改用煤汽，或電汽矣。此外，如公共衛生，公共教育之設備，與夫警務行政，消防行政之方法，無不較前改良甚多。是故所需之經費，日必增加，方可應付一切，致使市財政問題，尤爲複雜，欲圖解決，誠非易易。即以我國而論，自前清至今，各省大小城市，多已興辦市政；而成績罕見者，無一非財政無辦法也。是故市政者，其他各種市行政之母；欲使其他市行政，均能一一興辦，并能辦理盡善盡美，必先解決市財政問題。按市財政問題，概分之，不外收入，支出，及市債，三問題。茲請分別詳論於次，求正於國中碩學焉。

甲 市收入問題

查各國城市之收入，包括市稅，市產與市營事業收入，及政府補助金三種。惟各國城市三種收入之多寡，頗有出入；美國城市之收入，來自市稅者，爲數最大。歐洲各城市，尤以德國城市爲最，概倚賴市產與市營事業之收入，及政府補助金，爲大宗市收入。日本及我國各市之收入，則皆以市稅爲大宗。各國城市之收入，既互有異同，自有討論之價值。而在此時，我國各處，正提倡市政甚熱，關於市收入之增加，尤屬極爲重要。如各國市收入中，能有採用者，而採用之，則於我國今後市政之舉辦，當亦不無裨益。請分別討論三種市收入焉：

一 市稅

(一)市稅性質徵稅標準及徵稅權來源，市稅種類亦繁多矣，其重要者，曰普通財產稅，曰所得稅，曰遺產稅，曰人頭稅，曰營業稅，曰土地差增稅，曰特別估稅，曰公用事業稅，曰執照費，

規費，等是也。在討論各種市稅究竟得失如何之先，請分別說明市稅之性質，徵稅之標準，及徵稅權之來源於次：

按市稅之性質，約分兩要點：（一）市稅含有強迫性質。按吾人所付之利息，所付之房租，所付之工資，以及其他購物之付價，均須預先互相商定，互相同意；但市稅之徵收，市民既不能預爲商定，復不能拒絕不納，凡已規定之市稅，無論如何，市民均須按率納付，不得違抗也。（二）個人或團體之納稅於政府，非因政府爲人民做有特別工作。查吾人乘坐火車所付之車價，概因得有乘車之特別利益；其乘車較遠者，須多付車價，其乘車較近者，可少付車價，此種付價之多少，乃因乘車者所得利益有多少也。但吾人之納稅，則非吾人得政府特別利益；其納稅較多者，非政府爲之多做有利益之事，其納稅較少者，亦非政府爲之少做有利益之事，有時并有相反之情形，容證明之。

查現在市民之納稅，與直接利益，概無關係，其一市付稅最少之人，往往受益甚大；譬如，以市稅收入，作公共學校經費，此種市稅，乃係普遍性質，其市內富人，并不能因無兒童上學，或將子弟另送私立學校讀書，即不付應付之市稅。而付市稅最少之人，亦不必因所付市稅太少，即不得將所有兒童，均送入市立學校讀書；亦不必因送入兒童過多，即須另付學費。所以如此者，蓋因個人所得政府利益之多寡，往往不易知悉之故。譬如一市之公安行政，究竟何種市民所得之利益較多？何種市民所得者較少？實不易明白。再如一市之清潔街道，究竟富人之汽車，行其上者，得利益較多？抑貧民之兒童，遊戲於其上者，得利益較大？亦不易明白。是以市稅之徵收，不能以市民受利益之多寡為標準；即有時竟依利益之多寡，而支配一市之某種市稅，（如美國之特別估稅，與土地差增稅等，）乃係特別情形，非普通市稅也。

歐美各城市，從前頗有許多事業，概由享受利益者擔負其費用，今則概以普通市稅之收入充之；譬如歐美從前之道路，常有由私人自己建築者，故凡有車馬行其上，概須付通行稅。又有私人自建之橋樑，凡商船行過者，亦須付通行稅。從前歐美之初等教育，亦須由入學學生付繳學費。在歐美現在警察制度尙未實行之先，各富人須各自僱用守門者，以爲自衛，其貧乏者，則無保衛矣。歐美各市之消防行政及衛生行政，在昔亦係私人所辦之事業；但現在各城市，皆將上述各種行政，收爲市辦，以市稅之收入充其用費，而收稅之標準，概以各人擔負之能力爲定，不以所受利益之多寡爲準。我國各城市已辦市政者，其情形與歐美現在之情形，大概相似。各種市行政，概由市政府以市稅之收入辦理之；但間有公家建設之工程，仍依各人所享之利益而徵費者；譬如上海至吳淞之軍工路，係由前淞滬護軍使所建築，前因養路費

無所出，凡來往該路之車馬，均須繳納通行稅一元。北平至西山馬路，係由京都市政公所所鋪築，但車馬經過者，亦須繳納通行稅，藉充養路之費用。是我國現在已辦市政之城市，其徵稅仍不免依利益爲標準；但將來逐漸改良後，其受利益之私人，定可不須付稅，所有各種事業之費用，均須由市稅之收入中供給之。故現在各國市稅之法律，概依市民之能力而規定，其大概方法，即以財產或收入之多寡爲標準：凡有財產多者，或收入多者，皆規定多出市稅；其財產少者，或收入少者，則規定少出市稅。查此種能力說，在一百五十年前，即有亞丹司密司主張之。按亞氏爲當時著名之經濟學家，對於賦稅之徵收，曾定有四種原則，簡言之如下：（一）國家徵收賦稅，應依人民能力之大小而徵收；（二）賦稅確定後，不得隨意更動；（三）納稅時期與方法，應使人民方便；（四）所徵之稅，應依公家之所需，徵收愈少愈好。此四種徵

稅原則，歷來經濟學家，皆承認爲良善之徵稅原則；但各國規定徵稅法律者，往往對於第一種原則，尙能遵守，對於二三四之三種，則不注意焉。有時僅依簡便籌款方法，冀得相當款項，其他均不過問，如此徵稅，實屬非善。雖然，城市之徵稅，有時亦須依利益爲標準，此種賦稅，比較甚少，概係有特別情形，說他是例外，亦無不可。譬如依利益爲徵稅之標準者，有所謂特別估稅，土地差增稅，及公用事業稅等，容詳於後。

再城市政府，本無徵稅之權，其權或由國家立法機關，或一省立法機關，用普通法律，或特別法律，賦予之。美國對於此種徵稅權，規定極其嚴明：凡市稅之種類，與徵稅之多寡，均由州立法機關，規定確實無疑；其未規定者，概不能徵收之。但歐洲概無此種嚴厲限制，各城市之徵稅，大概尙能自由辦理，即於國稅之上，任便另徵附稅，均無不可。美國人民，現在正提倡徵稅自

主，無論徵稅多寡，及徵稅種類，均要求由各市自由決定，但美國各州立法機關，尙未贊許也。我國各市之徵稅權，亦由國家或省政府嚴明規定，但亦可於國稅或省稅上，徵收附稅也。（如前江蘇暫行市鄉制，及廣州市暫行條例所賦與城市之徵稅權，皆省政府所賦與者；又，我國於忙漕上，可附加市稅等。）然則城市之徵稅權，究應加以限制否？愚意，城市之徵稅，自應加以相當之限制，其重要理由有二：（一）城市徵稅，如無相當限制，易使城市擾及國家或省政府之稅收，則國省市之稅制，混亂不清，難免不發生困難。（二）城市徵稅，既無相當限制，任城市自由徵收，易使城市不顧市民疾苦，任意浪費。依此二種理由言之，城市之徵稅，似應加以相當之限制。然則相當之限制，究竟如何？曰：城市與國家，或省政府之課稅，先應就各稅性質，可以屬於國家及省者，由國家及省徵收之；可以屬於市者，由市政府徵收之。

如此嚴明規定後，再應限制市政府，不得於所定市稅外，隨便於國稅，或省稅上，徵收附稅，免使一種稅源，一再徵稅，致人民擔負過重，不勝其苦。歐美日本及我國，常許城市於國稅之上，隨意徵收附稅，至爲不善，極應改良也。今市稅性質，徵稅標準，及徵稅權來源等，均已依次討論後，請分論各種重要市稅之得失焉：

(二)普通財產稅 此稅爲美國城市最重要之市稅，在美國各種市收入中，此稅約佔百分之六十五，其市營事業之收入，祇佔百分之十，其餘百分之二十五之收入，則係罰金，租金，特別估稅，規費，執照費，贈與金等。按普通財產稅，係徵之於市民之有動產與不動產者。所謂不動產，指地產，與房屋及土地上各種改良之建築物而言，所謂動產，約分兩種：一指易見之物品而言，如家宅及公事房中之用具，或店舖及堆棧中之貨品，及汽車等皆

是，一指不易見之物品而言，如股票，公債票；銀行存款等，皆是。因普通財產稅，對於動產與不動產，均須徵稅，而依動產之性質，甚易藏匿，尤以不易見之物品，如股票公債票等，更易藏匿。倘物主不自陳報，則徵稅者無法查悉，而漏稅之弊，定然難免。加之，美國各市，對於不易見之動產規定稅率甚高，更易使物主藏匿不報。據云，美國頗有多數城市，對於征收不易見之動產稅，僅自備空白表格，分送各家，囑各將各人所有不易見之動產，填明送回，但大半空白表格，并無退回者，因之市政府之徵稅，無從根據，祇得隨意揣測而已，但與各人實有該種動產之數目，往往相差甚遠。因此之故，普通財產稅之征收，在美國各城市之成績非常不良；蓋因城市中，中等以上之家之產業，概係不易見之動產居多，因此種產業，不易調查明白，故所征之稅，征自不動產者為最多，因之城市中之有不動產者，其負擔，概甚重

也。再因規定股票，公債票之稅率，與易見之動產稅率相等，更易使人民藏匿股票債票，希圖逃稅也。加之不易見之動產，更有誘人逃稅之可能性在，何也？蓋股票，債券等之購置，概以其能有利息收入之故，而美國市面上普通利息，大概爲五六釐而已。但普通財產稅之征收，合州郡市三方面者，常有三釐至五釐之多，如此，則持有股票或債券者，所應得之利息，概皆因之而充公。因此稅竟使票券主人應得之利息收入，有充公之可能性，故凡有逃稅機會時，無不設法以逃之。即令其宣誓以明心跡，亦常有不惜謊言宣誓者，故所陳報之票券，不過爲所有票數之一小部分而已。但市民中不乏忠厚誠實之人，如彼等果將各人所有之票券，完全陳報市政府，依數納稅，則其所負擔之市稅，未免太多。一方面逃稅者，負擔過輕，一方面誠實者，負擔過重，天下不公不平之稅制，眞莫過於此矣。

自以上所論，普通財產稅之最大弊病，在於不易見之動產之徵稅，易於走漏；其實即不動產自身，亦有多種：有爲土地，有爲土地之上房屋，或其他建築物，但普通財產稅，則對於土地之不動產，與土地之上房屋，或其他建築物，均未稍加分別；即對於該各不動產之稅率，亦未稍有區別。但現在各國，皆認土地之上房屋，或他建築物之稅率，均應規定較小於土地自身之稅率；因如此，方可使投機土地者，不敢於土地上投機，復可鼓勵有土地者，改良其土地也。

因普通財產稅弊病太多，故美國各市，皆思有以改良之。查美國各市中，頗有多數城市，對於不動產，與易見之動產，仍舊規定相同之稅率；但對於不易見之動產，並不徵稅，祇就該種動產之收入上，徵收其所得稅。關於此種動產之收入，概由各人各自陳報，并附誓言，以明所陳報者爲真確。凡超過免稅額限度者，

均照收入，徵收其所得稅，有時稅率不分收入之多寡，規定爲一律，有時依收入之多寡，分別規定爲累進稅率，更有時將不同種類之收入，規定不同之稅率。按此稅之估算，與徵收，皆由州政府擔任之，其屬於市之部分，大概皆劃分，由市領取之，但此種變通的徵稅辦法，亦無良好結果也。又有數州，對於市民之普通財產，分爲數等，規定不同之稅率；其分等之目的，在使不易見之動產之稅率，可以較低於其他產業之稅率，庶幾不易見之動產主，因納稅甚微，不須逃稅。查美國朋薛凡利亞康勒梯格梯美月蘭特各州，以及其他各州，行此制後，其成績尙不甚惡。更有提議分類尤詳者，凡不動產之土地，與土地之房屋，以及不同式樣之房屋，均分爲不同之種類，但美國各市，尙未將此詳細分類辦法，見諸實行，故其成績如何，不得而知也。

再現在美國各市所徵之不動產稅，雖係由產主付給；但房屋稅

，或其他建築物稅，概由房主付納後，如房租上加增若干，是房主不過一徵稅機關之代理人而已，而納稅之擔負人，實係房客也。再工廠房屋，公寓房屋，店舖房屋之納稅，亦非納稅者所擔負，其負擔者，概為顧客也。故此種不動產稅之徵收，大概使房租或物價增高，與付稅者無與焉。

英國主要市稅，亦係徵自不動產，但納稅者，係租產之人，并非產主。所徵之稅，係依租價而徵收者，徵稅之先，預有估稅員，向各租產者，調查其所租店舖，或工廠，或宅屋，或公寓，或汽車間等之租價；即房屋係產主所佔用，亦須依所佔之租價，各付房屋稅。其房屋稅之稅率，係每若干先令，付稅一鎊。稅單送至各家，憑單付稅。此種稅制，使凡佔用房屋者，均有納稅之責任，即皆為城市納稅人，如市政府稅率增高，各市民定可感覺也。至美國各市之徵稅法，因出稅者為房主，各租房者對於稅率增

加後之增加負擔，殊難感覺也。天津各租界及特別區，與上海租界，及前南北兩市，與現在之上海特別市之主要市稅，均爲不動產之房屋稅，徵自房客者，故凡有增多稅率時，各市民既可覺其擔負之重，而羣起反對之。廣州，杭州，南京三市之主要市稅，亦係不動產之房屋稅，但房主房客，各納半數，請分別說明如左：

(1) 廣州市之房屋稅：(見廣州市民國十二年市政例規章程彙編第五十五頁)

第二條 房捐警費，照租十分取一，主客各半；屋主所佔之半數，先由房客墊付，在租內扣除；自屋，照樑一條，收警捐二毫銀以大洋爲本位，現以銀毫加一五伸算。

(說明)前項房捐警費，經於中華民國十二年四月一日起，照原徵收之額，加五增收，仍分主客各半，以毫銀繳納。其租

額在一元以上，或一元以下者，照此類推，所有從前加收一
五大元水，概從豁免。

(2) 杭州市之房屋稅：(見杭州市住屋章程)

第一條 凡在本市區內居住者，不論租屋，或自屋自用，應均
照本章程繳納捐款。

第二條 住屋捐，依租金數目，按月抽收百分之五，由房主房
客各半分認，但月租在五元以下者免繳。

前項租金數目，應以租約租摺為憑，由市政府命令稅捐徵收
處，會同公安局，派員按戶調查編冊，并在租約租摺上加蓋
戳記。

第四條 凡自屋自用者，應由市政府暨市參事會各派員會同到
地查明該屋價值，及附近相類之住屋租價，比率酌定租價數
目，報告市政府核定，依照第二條抽捐，其由典質而自用，

以及租地造屋者亦同。

(3) 南京特別市之房屋稅：(見南京特別市南京市政週刊第十三期第三十頁及三十一頁)

第三條 房捐分舖房捐，住房捐兩種：

舖房捐，由舖主直接繳納本局，掣取捐照。

住房捐，由本局派員逕往住戶徵收，填給捐照。

第六條 凡自置自住，或自營業之房屋，并無租價者，按照鄰近房屋租金，作為比例，由本局派員前往查核估計之，或自行申報產價。舖房，每月徵收千分之一，(即每千元產價，每月徵收房捐一元)住房，每月徵收二千分之一。(即每千元產價，每月徵收房捐五角)

凡具有典押借貸性質，并無行租之房屋，適用前項規定。

第十二條 凡為營業之房客，均為舖房，應按其行租租額，抽

收捐款百分之十。(即每元抽捐一角)

第十三條 舖房捐款，歸房主房客各半負擔，由房客按月來局全數投納，房主應繳之數，准在行租內扣除。

第十四條 貧民小戶，自置或租賃之矮小舖房，作小本營業，其行租在一元以下者，一律免捐，以示體恤。

第十五條 凡供營業以外之房屋均爲住房，應按其行租租額，抽收捐款百分之五。(即每元抽捐五分)

第十六條 住房捐款，主客各半擔負，房主住在本宅者，由房主彙繳，房主不住本宅者，則由房客代繳，在行租內扣除。一屋之中，數戶同居，其門牌爲同一號數者，應合併彙繳掣給一張捐照，以免繁瑣。

第十七條 矮小民房，門牌爲一個號數，月租共在二元以下者，免徵房租。

自以上論之，是英美及我國現在之房屋稅制度，概分三種辦法：
(一)房屋稅由房主付納；(二)房屋稅由房客付納；(三)房屋稅由房主房客各納半數。依此三種辦法論之，房主納稅法，既易使房主於租價上加增房客之房租，又不易使市民感覺其擔負之輕重，固非甚善，即房客納稅法，使無產業以血汗工作換來微少薪津維持房租者之房客，完全擔負房屋稅，亦非公允。惟有房主房客各納半數之房屋稅，使主客受市政府保護者，皆有相當之納稅義務，既甚公允，又易使全市市民，皆能感覺其納稅負擔之輕重，至為妥善。

總之，美國之普通財產稅，可以徵收；惟應免徵動產稅，再以其種市稅，(如營業稅)補徵動產稅所未徵之部分；至不動產稅方面，應規定房屋稅，為房主房客各任其半。此外，無房屋之土地，更應規定其稅率，較大於房屋稅，庶幾投機土地者，當可裹足。

不前，而市面之興盛，亦可因之有把握矣。

(二)營業稅與職業稅 歐洲各城市，尤以德法兩國之城市，向來徵收所謂營業稅。查德國普邦徵收此稅，係依各商業每年營業之確定的收入爲準，其稅率爲累進率，即市政府與邦政府所營之商業，亦須納此商業稅。法國各市，徵此稅者，先將各種商業，分爲數種，再依各種商業之盈餘，各定不同之稅率，但不以實得之盈餘爲準，而以估計者爲定。譬如甲種爲專門職業，(如會計師，律師，醫師等)乙種爲銀行，百貨大商店，轉運公司等；丙種爲工業組合。所有營業稅，并不以實得之盈利爲標準，而以普通情形應得之盈利爲定。近來美國各市中，頗有於普通財產稅外，附徵營業及專門職業稅者，此種市稅，或以商業之大小爲定，或以公司所僱用職工之多少爲定，亦有以公司中設備爲準者。比如旅館，即以旅館中房間之多寡爲標準。據云，美國之聖路易司

市，辛辛樂梯市，納司安杰勒市，及紐阿利恩市等，每年因此稅之徵收，而增加無量數之收入。但反對此種市稅者，頗不乏人，其理由則以此稅之徵收，適足阻礙商業之發展。雖然，此稅不易走漏，徵收甚易，乃其特具之利益。愚意，此稅未嘗不可採用，但徵收時，對於不同性質之營業，應規定不同之稅率，其營奢侈品商業者，可規定稅率特高；對於日用必須品之商業，應規定稅率極微，因此種營業稅之納稅者，雖為商人，但所付之稅，必於物價上加增之，是擔負稅者，則為商店之顧客。日用物品為貧富必需之品，如因徵稅而使物價增高，貧民不勝其苦。至若奢侈品之購置者，概為富人，即因多徵營業稅而使物價增高，富人并不覺苦，實無妨也。我國廣州市，南京特別市及杭州市有所謂花筵捐者，此與營業稅之性質相等，并係一種奢侈性質之營業稅，實亦一種至善之稅。愚意，此種市稅，如能擴而充之，規定凡奢侈

品之營業，皆課此稅，則一方面，可以改正奢侈之風，一方面又可增加城市收入，實更較善。前上海南市亦有所謂營業稅者，包括茶館捐，豬業提捐，豬酒船幫捐等，除茶館捐，豬酒船幫捐，皆係奢侈捐性質外；其豬業捐，與一般貧民，最有關係，實不應規定稅率太重也。

美國近年來，有提議徵收售物稅 (Sales Tax) 者，其稅率爲出售物價之百分之一，由售主付納，轉加於售價之上。其提議此稅之目的，在改良前面所述之營業稅。據提議者所持之理由，概以售物稅既可使城市增得大宗收入，又可使稅收確實可靠，并可使全體市民，皆付納之。况一人購物之多寡，實可代表其能力之大小，即城市政府應辦事業之多少，概可以商業之多少爲定。如城市中商業不旺，售物不多，稅收徵少時，則市政府所須辦理之事業，亦即甚少；其商業興盛，售物甚多，稅收豐裕時，其城市需辦事

業，亦須甚多。但反對此稅者，以爲有時售主，并不能將所納之稅，加入於售價，更有時，售主於所納之稅加增外，更加價特別高重，是非售主虧本，即顧客付價過高也。况以同一稅率，徵此售物稅，則所費於日用之衣食住者，與所費於汽車珠玉之奢侈品者，均須付納相等之稅，是窮者付稅人，未免太苦，而後者，又未免付稅太輕，殊非恤貧之道，故美國工黨，反對甚力，大約此稅不能見諸實行。愚意，此稅於貧民損多益少，不應採用。况營業稅與職業稅，既已由歐美各市採用已久，且成績昭著，更不必另採此售物稅也。

附一 武漢市財政局營業稅條例

第一條 本條例依據武漢市市政委員會暫行條例第十五條第四項之規定訂之

第二條 凡在武漢市區以內所營各種工商業其資本在五千元以上者一律遵照本條例之規定繳納營業稅

第三條 凡營業稅繳納人須先向本局請領營業執照其領用執照規程另定之

第四條 營業稅每月徵收一次其課稅標準如左

物品販賣業	營業金額	千分之五
舖租		千分之五
僱員		每一人三角
銀行業 錢業 保險業 製造業	資本額	萬分之十五
舖租		千分之七
僱員		每一人五角
行號 堆棧業	舖租	千分之五
僱員		每一人五角
印刷業及照相業	營業金額	千分之五
舖租		千分之五
僱員		每一人五角
菜館 旅館業	營業金額	百分之五
舖租		千分之五
僱員		每一人三角

茶館業樓上每桌一角

樓下每桌二角

牙行業收益額十分之二

僱員每一人四角

承攬業如建築公營業金額千分之五

司運輸公司之類舖租百分之一

僱員每一人三角

其他遺漏未經列舉之各種營業其課稅標準臨時酌定之

第五條 凡營業人每月營業數目應於下月五日以前照本局所定式樣開具呈報該

管徵收機關並將應繳稅款如數完納掣取收據

第六條 稽徵機關對於各營業人所備賬簿得隨時派員前往檢查遇有必要時并得

調驗其文書物貨等件

第七條 各營業人如有歇業或頂盤等項情事時須呈報該管稽徵機關并完納應繳

稅款後即將原領執照繳銷倘遷移地址亦應呈請註冊換領新執照

第八條 各營業人每月營業數目如有以多報少或隱匿不報並更換賬簿情事時查

出後除令繳納稅款外並處以五十元以上五百元以下之罰金

第九條 各徵收人員如有違法浮收需索規費或經收稅項隱匿不報並其他各種情弊時應按照刑律懲辦

第十條 本條例施行細則另定之

第十一條 本條例自市政委員會議決公佈之日施行

附二 武漢市財政局營業稅條例施行細則

第一條 本細則依據武漢市財政局營業稅條例第十條爲施行手續上之規定

第二條 營業稅完全實行後凡有與營業性質相同之捐稅均應一律廢止

第三條 營業稅由本局所設各稽徵處徵收之於必要時得酌設專員辦理各該地段
徵稅事務

第四條 各稽徵處大門外應設公告處其應行公告事項如左

一，武漢市財政局營業稅條例施行細則以及有關徵收辦法之文告二，每月納稅之營業人字號及所收稅款罰款各數目三，銀元銅角逐日市價

第五條 各稽徵處應編造營業稅清冊以爲徵收營業稅之根據

第六條 各稽徵處徵收營業稅款應立時填發收據掣給納稅人收執

前項營業稅收據用三聯式一聯給納稅人收執一聯繳局查核一聯存稽徵處備案

第七條 徵收稅款以銀元爲計算單位其奇零之數准用銅角及制錢完納按照市價

折合不得任意低昂

第八條 各商店遇有歇業或頂盤時應于五日內呈報該管稽徵處繳銷營業執照並

將應納稅款如數清完

第九條 檢查營業人帳簿除由稽徵機關隨時派員執行外該管公安局分區署均應

協助辦理共同負責

第十條 各稽徵處遇有違犯條例按照罰金規則應科罰金者須算定罰款數目通告

該營業人知照俟罰款繳到并即掣填罰金收執罰金通告用二聯式一聯通

告該營業人知照一聯存稽徵處備案

罰金收據用三聯式一聯給繳納罰款人收執一聯繳局查核一聯存稽徵處

備案

第十一條 前條所收罰款無論爲本局人員查出處罰或由局外之人舉發均得就罰款

內提出三成給獎其餘七成隨同正稅解庫

第十二條 各商店如有抗不納稅及不服處罰者由該管稽徵處隨時送交當地公安局

分區署處理之

第十三條 本細則如有未盡事宜得由武漢市財政局隨時修正呈請市政委員會核定

第十四條 本細則由市政委員會議決公布之日施行

附三 武漢市財政局營業執照領用規程

第一條 本規程依據武漢市財政局營業稅條例第三條之規定訂定之

第二條 本規程所稱營業無論新開舊設凡以營業爲目的之私營工商業皆屬之

第三條 凡武漢市區域內所有營業一律須向本局領用營業執照

第四條 凡請領營業執照時應繳呈證明文件并應備具請領書其書式另定之

第五條 證明文件有不完全或疑點時應由請領人另覓妥實舖保

第六條 證明文件有偽造或請領書有虛報等不法情事時除該營業人應依法懲辦

外前項舖保亦須負連帶責任

第七條 請領書內應具左列各項

- (一)營業牌號種類及其所在地
- (二)營業人姓名籍貫及其住址
- (三)資本額或收益額
- (四)職員人數之設備
- (五)每月及全年營業金額之估計概數
- (六)保證人姓名籍貫職業及住址
- (七)保證人與請領人之關係
- (八)請領年月日
- (九)證明文件(如公司章程或夥商合同及前一年之營業報告表並總帳或日進總帳)

第八條 營業人請領牌號時所呈驗之各種證明文件須由營業人另備副本蓋章存

局後方得發還

第九條 請領書由請領人具名蓋章或簽押

第十條 請領期限自本規程公布之日起二十日內各營業人應一律向本局領取空

白請領書依照第七條各項規定填送本局

第十一條 營業人請領書內所列各項經本局調查確實後應即一律登冊給與營業執

照

第十二條 凡請領人逾期一個月者加收執照費之半數逾期二個月者加收執照費一

倍逾期三個月者加收執照費兩倍

第十三條 凡請領執照時應繳納執照費其費額等級如左

等級 (費額) (資本額)

甲一 二百元 五十萬元以上

甲二 百五十元 二十萬〇一元至五十萬元

甲三 百元 十五萬〇一元至二十萬元

乙一 八十元 十萬〇一元至十五萬元

乙二 六十元 八萬〇一元至十萬元

乙三 五十元 七萬〇一元至八萬元

丙一	四十元	四萬〇一元至六萬元
丙二	三十元	一萬〇一元至四萬元
丙三	二十元	六千〇一元至一萬元
丁一	十元	四千〇一元至六千元
丁二	五元	二千〇一元至四千元
丁三	三元	一千五百〇一元至二千元
戊一	二元	一千〇一元至一千五百元
戊二	一元	六百〇一元至一千元
戊三	五角	五百元至六百元

第十四條 營業執照應由營業人照章粘貼印花

第十五條 凡市內一切營業經本局發給營業執照後其權利由市政委員會依法保護

第十六條 各營業人所領執照一律懸於商店內易見之處以便稽查

第十七條 營業執照有遺失或損壞時應向本局補領或換領但須照繳手續費洋一元

其換領者須將原照繳銷

第十八條 營業執照應每年換領一次其請領繳銷手續與第一次同

第十九條 凡無照營業與應換照而未換者查出後除令照章領照外並處以五十元以

我國市財政問題

上五百元以下之罰金

第二十條 本條例如有未盡事宜得由局長呈請市政委員會隨時修改之

第二十一條 本條例由局長呈請市政委員會議決公布之日施行

(四)公用事業稅 凡公用事業，如電車，自來水，電話等，概須佔用公共道路，是該各事業，受有公家之利益甚大，應捐助公家所需之經費。但查各國城市徵稅之方法，頗有出入；依各國城市舊日之徵稅方法，係依公司不動產而徵收，但此種方法，頗為不善，一則因公用事業，如電車，電話等，常時經過二市以上，其所有不動產，亦即經過二市以上，如此，則不易分開估價徵稅，即分開徵稅，是與分估汽車之車輪，機器，及車身無異，其各自為價，實屬甚微也。二則如僅徵收公用事業之不動產稅，對於該事業之特許權價值，或不易見之動產價值，仍未能徵得相當之稅也。故現在竟有少數城市之公用事業稅，即依各事業之價值而

徵稅，換言之，即依該事業之總值價而徵稅，凡該公司之收入，其特許權，其不動產，其資本，以及其他種種，均包在內。但此種徵稅方法，要以徵稅者，實能公正無私，不稍苟且者，方可徵得相當之稅；否則，徒使經手人從中漁利也。美國紐約市，則依公用事業公司之股本，每年徵收特許權稅，其他各州中，亦有依公用事業之工廠而徵稅者，亦有依其事業大小而徵稅者，指電線，每若千里，徵稅若干，或鐵道，每若千里，徵稅若干——但此兩種徵稅辦法，亦屬不善，因如此徵稅，使該各事業，不敢擴充其事業。此外，更有規定公司須於鐵道兩旁之道路，由公司鋪砌之；或市官員之電話，由公司代為裝設之，不取分文；或市政府房屋內所需燈火，均由公司供給之者。但此種種辦法，均屬不善，因易使市政府當局與公司，因細小問題而生誤會也。

各國亦常有採用公用事業公司之總收入為徵稅標準者，此種辦

法，甚爲簡便，即由公司每年依其總收入，納付市政府百分之幾之稅而已。（譬如千分之十五。）據各國研究徵稅有經驗者云：此種徵稅法，既然簡便，又可免去誤會，更無須估計其特許權，或工廠之價值，尤不須由政府監督其收支，故頗有贊成之人。惟此種徵稅方法，非毫無弊病者；蓋某一公用事業公司之總收入，雖屬甚大，如用費太多，則實不能獲利；而另一公司之總收入，雖屬較少，但用費實少，反可獲利；如依公司總收入之多少，而爲徵稅之標準，則未必能與公司實獲之利之多少相合。其實一公司之納稅能力，要以其收入中，除去支出後，所餘之數爲定；故現在各國城市中，常有依淨收入而徵稅者，此種辦法，實較妥善。蓋公用事業之價值，概以能獲淨利者爲準；而應捐助於公庫者，要在能於支出之外，更有額外餘利，非僅其總收入一方面而已。即依淨收入辦法之原理言之，亦屬甚善。但原理雖善，往往實

行甚難，蓋因淨收入之定義，極易說明，惟計算淨利之方法，頗不相同，故淨利之確定，甚非易易。查各公司對於淨收之核算，各有不同之標準，有於計算淨收入前，提出折舊費 (Depreciation) 已甚多，亦有提出甚少者，故欲免除不平等起見，與免除漏稅起見，必須確定免除之項，而後方可決定一公司之淨收入也。是以各市對於確定免除之項，須規定一定章程，飭令各公司一律遵守之。

再關於徵收公用事業之稅，其納稅者，固為公用事業之公司，但負擔者，實為購用電汽，煤汽，各種公用事業之市民，與裝用電話，或乘坐電車之市民；其公用事業之公司，不過市政府代理收稅者而已，故為市民福利計，市政府征收公用事業稅，不應征收太重，應以征收別種營業稅之稅率為標準，(參看前節)方為適宜。

(五)所得稅 德國各市之重要市稅爲所得稅，此稅征自市民之收入，其稅率，爲累進率，但每年收入在二百二十五元(美金)以下者，可以免稅。按德國城市之所得稅，係一種附加稅性質，附加於邦稅者：譬如一市捐助於州政府之所得稅，爲百萬元(美金)，而城市所需之所得稅，亦係百萬元，則城市所得稅之稅率，爲邦稅之稅率。有時大城市之所得稅，更可征收較邦政府多收一倍至數倍者，但所征之稅，較多於邦所收者，須得邦政府之許可。依德國各邦之稅率，自百分之二·五至百分之四不等；凡收入在二百二十五元者，其稅率爲百分之二·五，逐漸增加，至收入至二十五萬元時，則稅率爲百分之四。雖然，各城市之稅率，除特別情形外，概與邦政府相等耳。

按所得稅之理論，係依各人事業與財產之收入而征稅，是各人納稅能力之大小，可以確定，似爲最良稅之。而在德國各市，行

此稅後，又有優良之成績，似更應爲他國城市所採用。但詳細研究之，實不盡然：蓋現在各城市人民之收入，大都來自不易見之動產；美國各市之普通財產稅，既因不易見之動產而生種種之困難，是自不易見之動產之收入中，征收所得稅，困難更多；是征收所得稅時，其不公尤與漏稅情形，必難逃免。至德國各市，因警察行政，辦理甚善，又有市民財產註冊辦法，故市民之財產，不論爲不動產，或爲動產，不論爲易見之動產，或爲不易見之動產，均不能任便朦混不往註冊，故各種產業之收入，易於調查，所得稅自不能逃漏也。况德國人民，大都誠實不僞，對於納稅，又知義不應辭；故凡有不動產，或動產，以及其他事業之收入，均無不具實陳報，故所得稅，在德國各城市實行之後，並無弊病也。至他國城市能否採用所得稅，要以各國警察行政能否改善，市民財產註冊方法，能否嚴密爲定。但在此民治勢力日張之時，

悉德國警察行政，與嚴密註冊市民財產辦法，難於採用，故所得稅之征收，不能有利無弊也。

(六)土地差增稅 德國柏林市土地改良促進會，曾提議所謂土地差增稅，其所持之理由，與中山先生之平均地權之理由相同：即指一市土地，因市政之改善而增價者，應將土地所增之價，由市政府徵收地稅若干，以充全市公共建設之用，不使市民不勞而盡獲其利益也。當一八九八年，德國租借我國青島時，即將土地改良促進會所提議者，見諸實行；若干年後，青島收入日增，一切城市事業之經費，竟不聞有乏欸之虞。因青島實行此稅之良好成績，德國各市，亦即逐漸徵收此稅，而結果皆甚優良；故徵收此稅之城市，亦日見增加矣。此時歐洲其他各國之城市，及美國各城市，多皆征收此稅，但各國所征之土地差增稅，與中山先生所主張者，稍有出入：譬如德國佛蘭法梯市之稅率，至多爲百分

之二十五，德國在青島前日之稅率，至多亦祇爲百分之三十三，至中山先生所提議者，似擬將所增之地價，完全由政府征收地稅，以充公益之用。愚意此稅，實可由城市征收，因私人土地，既因舉辦市政而增價，其功不在地主而在政府，故政府應征收此稅，以分其利，不應由地主獨自得之。但關於稅率，似有研究之價值，愚於「上海特別市土地政策之研究」文中，主張如下：（一）凡土地之增價，在百分之十以下者，免征土地差增稅，其在百分之十，及滿百分之十者，依累進法，征收土地差增稅。（二）凡未起造房屋之土地，其稅率定爲自百分之五至百分之二十五，凡已起造房屋之土地，其稅率定爲自百分之一至百分之十五。（見東方雜誌第二十四卷第十四號）按上述兩種主張，含有兩種意義：（一）對於土地增價百分之十以下者，不征差增稅，是對於得有微少利益之地主，准許各自享受其利益，以示體恤市民之意。（二）

（一）對於未造房屋之土地，規定稅率較多於已造房屋之土地，是促市民多建房屋以興市面也。再此種土地差增稅，每隔多年，方可徵收一次，與年年徵收之普通地稅（或名不動產稅）不可同日而語也。

附武漢市財政局土地稅條例

第一章 總綱

第一條 凡屬於本市區之土地直接受市政委員會之管轄及課稅

第二條 應課稅之土地如左

（一）建築用地 （二）農地 （三）畜牧地 （四）森林地 （五）雜地

第三條 前條列舉各地於本條例施行後對於其他與土地稅性質相同之稅捐一律

免除

第二章 稅率

第四條 各地應課稅率如左

甲等 千分之四 乙等 千分之三 丙等 千分之二 丁等 千分之一

第五條 前條各等稅率平均地價計算徵收之

第三章 地價

第六條 平均地價由本局依土地位置及價值劃分地價區域估定之上項平均地價每三年修正一次

第七條 平均地價決定後其所有者及抵押權人認爲不平允時得自公佈日起一個月內向土地評價委員會申請修正由土地評價委員會之裁決確定之

第八條 土地權利關係者認土地評價委員會之裁決仍不平允時得自收到裁決書之日起十五日內申請本局按照裁決價格收買之

第九條 關於自第五條起至八條止之各項規定如市政委員會認爲市政尙未完全發展道路尙未完全改造而實施上有窒礙時得暫緩施行

第十條 土地在未經劃分地價區域及估定平均地價以前所有應徵地稅暫以納稅人自行估報經本局核定之地價爲標準

第十一條 納稅人估報地價三年後尙未施行平均地價而地價有變動時應由納稅人另行估報由本局查明核定之納稅人不服前項核定時得申請土地評價委員會裁決之裁決後仍不服時由土地評價委員會呈請市政委員會核定

第四章 納稅

第十二條 地稅分左列兩期徵收每期繳納半數

第一期 十月一日起至十一月三十日止

第二期 四月一日起至五月三十日止

第十三條

各種土地無論設定何種權利但未經推收過戶者土地稅均由土地所有人繳納其有抵押關係之土地業經推人押戶者由抵押權人繳納之

第十四條

左列土地得免予課稅

(一) 政府及各公署局所自用之土地 (二) 教育慈善業用地及義塚用

(三) 公設市場牧場公園倉庫等建築地 (四) 公有之苗圃森林池塘

等地 (五) 其他由政府特別許可免稅之土地

第十五條

前條各項土地之一部或全部因變更用途而免稅理由消滅時一律不得免稅

第五章 土地增價稅

第十六條

土地因都市發達於買賣贈與或繼承時其價值核較登記時估價價格為增加者得徵收增價稅其稅率如左

(一) 增價未及五成者徵十分之一 (二) 五成以上而未及加倍者徵

五分之一 (三) 增價在一倍以上者徵三分之二

第十七條

前條增價稅在買賣時由出賣人繳納在贈與或繼承時則由承受人繳納

第六章 罰則

第十八條 違反第十二條之規定者每遲一個月時得處以稅額十分之一罰金其遲延

至三年以後者沒收其土地

第七章 附則

第十九條 本條例施行細則另定之

第二十條 本條例如有未盡事宜得由市政委員會議決呈請省政府修改之

第二十一條 本條例自武漢市市政委員會議決早請省政府核准公佈之日施行

附武漢市土地登記條例

第一章 總則

第一條 本條例係為保障本市區內公私土地所有權而設

第二條 本條例所稱土地凡宅地墳地農地畜牧地森林地沙地蘆灘水塘河濱及其

他土地皆屬之

第三條 凡在武漢市區域內之國有省有市有公有民有各土地一律須由業主向武

漢市土地登記清丈委員會聲請登記

第四條 武漢市土地無論曾否在他機關登記或驗契仍應一律照章登記

第五條 本次登記以所有權為限

第二章 登記程序

第六條 凡聲請登記時應備呈左列文件

- (一) 聲請書
- (二) 證明文件(最近二年如糧單及官契紅契白契及其他)如證明文件有不完全或有疑點者應具切實妥保並四鄰證明再由聲請人登報聲明

第七條 聲請書內應填具左列各項

- (一) 土地坐落四至面積種類(甲)宅地須說明有無建築物並建築物之種類(乙)農地分列已墾未墾

(二) 土地契稅價額
現在時價

(三) 承糧戶名及糧額

(四) 聲請人姓名籍貫職業住址

(五) 保證人姓名籍貫職業住址

(六) 保證人與聲請人之關係

(七) 聲請年月日時

第八條 業主聲請登記時呈驗各種證明文件契據由武漢市土地登記清丈委員

會驗明蓋戳留存但業主請求發還原件時須另備副張蓋章存會

第九條

聲請書由聲請人具名蓋章或簽押

第十條

登記聲請人爲土地所有權人如所有權人不能親自聲請登記時得由業主委託代理人聲請之但代理人須有本人委託代理之證明書

第十一條

凡土地與建築物同一契紙應由業主將原契呈驗登記其土地部份

第十二條

凡證明文件如與他業主有連帶關係不能分裁呈驗者由有關係之各業主共同聲請

第十三條

凡土地曾經典出或押出者應由業主邀同典或受押人將各種契約呈明事實聲請登記

第十四條

登記期限自公布日起以三個月爲限土地業主應一律向武漢市土地登記清丈委員會請領空白聲請書依照規定條例具填

第十五條

業主聲請登記土地登記清丈委員會清查丈量後應即編號登冊並繪製業戶地圖交由業主簽字

第十六條

凡聲請登記之土地由土地登記清丈委員會列表公佈如有異議爭執者可即提出理由書由該委員會審查糾紛情形呈報市政委員會議決辦理之

上項土地市政委員會認爲確係公產或其糾紛難於解決者暫由市委會交

財政局管理聽候法律解決

第十七條 土地登記清丈委員會應分區登記清丈完畢後方得發給登記證

第十八條 凡市內土地未經登記者如發生訴訟及其他糾葛非經照章登記補納各費

及罰金外概不發生效力

第十九條 凡市內公私土地於武漢市土地登記清丈委員會登記清丈事務終了期限

屆滿經公布後半月內無人提出異議者由該委員會交由武漢市土地局換

給正式土地執業證並粘附地圖

第二十條 聲請登記時如查有偽造證據及一切虛偽行為除將已納登記費沒收外得

送交法院依法懲治

第二十一條 凡登記逾期十四日補請登記者加收登記費一倍如再逾期經公示催告三

個月後由市財政局直接管理之但本會如有展限時其逾期之日以所展限

扣除

第二二條 凡在登記期內聲請登記者應停止土地過戶

第三章 徵收登記費

第二三條 土地登記時所應納之登記費率按照所報現在地價分左列四等征收之

甲 等 千分之五 乙 等 千分之四 丙 等 千分之三 丁 等

千分之二

第二四條

武漢市土地登記清丈之委員曾發給土地登記證每紙收手續費洋兩角

第二五條

凡登記清查丈量人員如有勒索情事可由業主據情告發請市政委員會依法嚴辦其業主若有行賄希圖隱匿者依法重治其罪

第二六條

除國有省有市有土地外所有土地均須照章繳納登記費

第二七條

土地執業證應由業主照章粘貼印花

第二八條

凡市內公私土地一經土地局發給正式土地執業証後其產權由政府依法保障

第四章 附則

第二九條

本條例如有未盡事宜得由市政委員會議決呈請省政府修改之

第三十條

本條例由市政委員會議決呈請省政府核准公佈之日施行

(七)特別估稅

上面各種市稅，概依能力說而定徵稅之標準。

其負擔此稅者，希望為全市之市民，並希望所得之收入，為數最大。但賦稅舊學說的利益說，現在雖不能承認為徵收普通市稅之標準，惟關於公共建築之籌款，此說仍有採用者，此點早已於前

面說明。查公共建築之舉辦，如道路公園之建築，其附近之地產，大增價值，歐美各市，因建築此項工程，常有依增價後所得之利益，而征收所謂特別估稅者。按特別估稅之義意，即依附近土地所增之價，估計其利益之多寡，而徵收其特別估稅是也。夫道路溝渠公園之建築，附近私人產業之價值因之增高，此種私人產業，既因公家建築而受利益，自應依其所得利益之多寡，分別納稅，以充公家建築之費用，美國各城市採用此稅者極多，歐洲各城市亦有採用者。

按征收特別估稅之標準，既以私人地產，因公共營造物建築，或改良後所獲利益之多寡爲定，則私人應付之特別估稅，自不能過於私人產業所獲利益以外。但所有附近公共營造之產業，如均能依其所獲之利益，各付特別估稅，則所有建築物之費用，概可無憂無慮。雖然，公共營造物，種類頗多，不能一概而論，譬如

公園於人口繁衆之住宅區地方建築之，則附近地產之價值，必然增高，其所獲之利亦多，而特別估稅之收入即甚大；反之，如市內之陰溝，雖工程甚爲廣大，但附近地產之價值，或不能加甚大，因之特別估稅之收入，亦難甚多。依美國各城市之經驗，頗不一律，有城市之街道建築費，完全出自附近地產之特別估稅者，亦有城市於征收特別估稅之外，因不足甚大，須自普通稅收中供給者，此因各州州憲或各省市公約限制之不同也。

上節所述，乃係街道之鋪砌，其費用亦係建築之費用，自應由附近得其利者担負之。但街道之修補，究應由普通稅之收入充之，抑應由特別估稅之收入充之乎？查街道之修補，對於附近地產之價值，不能增高，似不應向附近地主，徵收特別估稅，以充其費用；即街道完全修補之，亦不應向附近地主徵收特別估稅，因街道之破壞，係全市民往來所用，故應由全市民担負其費用

。但街道之改建，如所用之材料，較前爲良，比如自煤屑路改修柏油厚路，其附近地產之價值，實可增加，各地主既因之而能獲利，自應依其獲利之多寡，而征其特別估稅，以其收入，而充街道之改建費。不獨街道之建築與修補，應如此分別征收特別估稅，即其他一切公共建築之初建與修補，亦應依上述辦法，分別而定征收特別估稅之標準。換言之，即於建築物之初建費用，應徵收特別估稅以充之，至以後之修補費用，則應徵收普通市稅以充之。

再城市徵收特別估稅之權，概有一種限制，但限制過嚴，亦屬非善，總以私人產業實得之利益爲準，其他之限制即所不需。但美國各城市之徵收估稅，常有別種之限制：譬如各城市之法律，常有限制特別估稅，祇能於最近公共建築物之兩旁徵收者，其實稍遠之產，因公共建築物之建築，往往亦能獲利甚大：譬如公園

之建築，其遠近私人之產業價值，往往皆能增加甚多；即街道之建築，非僅最近之地產價值大增，即過最近之兩旁地產，往往亦因之而增價，是以不獨最近之私人產業，應納特別估稅，即稍遠者，亦應依其所獲利益之多寡，而納相當之特別估稅也。按此種特別估稅，於城市建築公共建築物之費用，既可補助甚多，而納付者又因受其利益，樂於輸將，是一公允之市稅，我國各市，實可採用也。

附武漢市財政局特別估稅章程

- 第一條 凡開闢馬路之工程費及因開闢馬路而收用民產所應支出之補償費由財政局於該馬路兩旁及附近之土地依特別估稅章程之規定征收之
- 第二條 前條征收總額由市政委員會議決之至多不得超過支出總額百分之七十五至少不得低過支出總額百分之二十五
- 第三條 特別估稅依左列各款征收之

(一)馬路兩旁均由人行路內邊起其無人行路者由馬路渠邊起各深至十

五英尺爲第一段內土地共負擔全路應征總額四分之一按照若干方尺平均攤算(一)由第一段內綫起各深至三十英尺爲第二段內土地共負擔全路應征收總額四分之一計算同前(二)由第二段內綫起各深至六十英尺爲第三段內土地共負擔全路應征收總額四分之一計算同前(四)由第三段內綫起各深至一百二十英尺爲第四段內土地共負擔全路應征收總額四分之一計算同前前項各段之劃分綫均與人行路內邊或馬路渠邊平行

第四條 特別估稅准將同一馬路應補償之地價先行抵銷再計算其差額

第五條 特別估稅除依第四條抵銷外由業主依期繳納但有舖底關係者如業主逾期不繳即由舖客代繳在舖底內扣除如有不足仍向業主追繳

第六條 依前條之規定抗不繳納者得於經過公示催告二月後投變其產業及舖底抵繳若有餘款給還之

第七條 本章程自市政委員會議決呈請省政府核准公布之日施行

(八)其他雜稅 除上述各種市稅外，歐美各城市，更有徵收特別捐稅者，其種類甚多：法國各城市，有徵收所謂門窗稅者，係

規定每門窗付稅若干。更有少數法國城市，以巴黎市爲最著，徵收入市之物品稅；（農產品，火油等等。）又有德國城市，向各市民徵收溝渠稅者；復有多數德國城市，對於某種支出，亦徵收特別支出稅，並對於某某特別奢侈品等，徵收消費稅；亦有先依不動產價值，徵收不動產稅，更依租用不動產之租價，另徵別稅者。美國有數城市，更徵收所謂人頭稅者，凡每成年之男子，每年須付一二元之人頭稅之收入，爲數極微，而收徵之手續費，往往甚多，故徵收此稅之城市，實在得不償失也。

城市政府之收入中，每年亦有所謂規費照費，罰款等，但徵收此種捐費之目的，非爲求得收入，但在監督而已。因此之故，城市之規費等費率，概屬甚低；至對於售賣致醉酒料之牌照，特別徵收重費者，乃爲寓禁於徵之意，係屬例外。美國有少數城市，向來每年自酒料照費中取得之收入甚大；但現在因禁酒法律關係

，此種收入，已不可得矣。至歐洲各城市，則照舊徵收此種照費也。歐美各城市，亦徵收戲館照費，影戲院照費，彈球房照費，公用汽車房照費，公用汽車照費，典當照費等；更有對於在人行道上建築私人臨時帳屋，或於大路上設置廣告者，皆徵收照費。我國及日本對於汽車，黃包車等，均收照費，即對於水上之船隻，亦徵收照費也。

(九)我國城市應採用之市稅，前面所述各種市稅，各有利弊，已經討論詳明，然則我國城市，究應採用何種市稅乎？可分別說明於下：

(甲)我國各市，已辦市政者，概採用一種房屋稅，與英國各市之房屋稅相似；但各處所取之名，頗多出入，有名房警捐者，如廣州市之房屋稅是；有名總捐者，如以前上寶縣閘北市與現在上海特別市之房屋稅是；有名公益捐者，如以前上海

南市之房屋是。各市所取之名雖異，其爲房屋稅則實同也。查英國之房屋稅，採用甚久，並無如何之弊病；我國各市，亦採用多時，並無弊病，故我國其他各市，皆可採用之。惟英國各市，與以前上寶縣開北市及上海南市等，徵收此稅時，概徵自房客者，廣州杭州及南京特別市，則向房東房客，各徵半數。愚意，今後我國各城市，除向房客徵收此稅外，房東亦應飭令繳納之：其理由早在前面說明，恕不再贅。再不動產之宅地，亦可徵稅，但爲促進市面之興益計，對於此種無房屋之宅地，應規定稅率較高於房屋稅，使私人不能將應造房屋之宅地，不造房屋；至私人之動產，概須免稅也。

(乙)歐美所實行之營業稅，我國亦可採用；但營業稅之征收，應依不同性質之營業，或職業，規定不同之稅率，其有奢侈性質者，可規定稅率甚高，其爲日用必需品者，應規定稅率

甚低。

(丙)公用事業之徵稅，亦以公司受得公家利益之故，徵收此稅，自屬有理，惟對於徵收稅標準，不可不慎選擇之，按徵收此稅最普通之標準，一爲淨收入，一爲總收入，而二者中以淨收入爲較良之標準；但對於計算各公司淨收入之辦法，務能規定一律，方可免去漏稅之弊。

(丁)土地差增稅之徵收，所以使私人產業，因公共事業發達而增價者，皆能依其增價之多寡，而分一部分利益，以助公家，我國各市，亦可採用；但徵收此稅，須每十年，徵收一次，并須於地價增至百分之十時徵收之，其未及百分之十者，則應免徵。

(戊)特別估稅之徵收，既可補助公共建築之費用，又依利益之多寡爲標準，自由我國各市採用之。

(己)德國各市最通行之所得稅，因城市中不易見之動產甚多，其收入不易徵稅；故我國各市，可以不徵所得稅，再數月前，南京財政會議，曾有所得稅由國家徵收之決定，是此稅更不能由城市徵收之。

(庚)其他各種規則稅，照費等，我國各市，早經徵收，自可接續徵收之，至所謂人頭稅，門窗稅，入市稅，溝渠稅等，皆可不徵也。

二 市產與市營事業之收入

各國城市第二種收入，係來自市產與市營事業之收入；而二者之中，尤以市營事業之收入，為更重要。德英各城市，對於市營事業之收入，倚賴特多，蓋英德各城市，因直接賦稅，負擔過重，無法接續增加，而市行政日有擴充與改良，又不能不多籌款項以應付之，故不得不對於市營事業，日行擴充。查現在英國各大

城市，不獨對於公用事業，接續由市辦理；即對於公用事業所需之零件，亦并製造出售之。按公用事業之目的，在爲公共謀福利，今竟一易而作市政府謀增收入之計，恐非甚善；蓋市政府之目的，既在謀利，則其對於公用事業，一方面恐不能盡量改良，另一方面，又恐對於價格，須規定甚高，如此，則與私人所經營者，實無區別。且私人經營公用事業，如價目太高，事業腐敗，尙有市政府可以監督之；如由市政府自行舉辦，則監督之人，既付缺如，其公用事業之辦理，恐難盡如民願也。至城市製造關於公用事業之附件，如其目的在於利便市民，尙無不可；若其用意，在於謀利，恐弊病與上述辦理公用事業之弊無異。若城市爲謀增收入計，竟對於其他商業，與公共福利無關者，亦收爲市辦，則未免太過，不能贊許也。况營業辦理妥善，固可爲市庫增加收入，倘辦理不善，難逃虧本之虞，而城市之財政，豈不大受影響乎。

？故城市經營事業，應以與公共有關係者爲準，不可任意擴充，方不致發生種種之危險。上海公共租界工部局，自辦電氣事業，對於電氣事業有關之附件，亦併經營之，但對其他與公共無關係之事業，並未辦理，是無危險也。再公用事業之舉辦，不得以謀利爲目的，應以謀公共福利爲標準，則亦無危險矣。

市營公用事業之外，其能取得收入者，爲有生產力之不動產。查美國城市，自這種市產取得之收入極微，因美國法律，不許城市於所需之土地外，隨意多收土地之故。至歐洲各城市，於所需之土地外，可以隨意多收土地，故各城市自土地上所得之收入甚多，此種情形，尤以德國各城市爲最。查歐洲各市多收土地之政策，不僅爲財政問題，實與社會問題，大受影響：蓋城市如能多收土地，則對於城市之發展上，可以隨意計劃之，依計劃實行之；對於市內各區土地，亦可依科學方法，隨意分爲適當之區域；

對於市內一切房屋，可以督率改良；對於城市設計的社會各問題，亦可大加研究，任便解決，不受投機土地之私人，從中阻礙一切也。再多收土地，於一市財政上，亦有甚大之利益；蓋以低價購置不動產甚多，而以日趨增加租價與售價的不動產，或租或售於市民，是可爲一市取得不動產增價之利，使私人不致不勞而獲其利也。我國城市，關於收用土地，大概亦不能如歐洲各國城市之自由；其實我國各市，對於多收土地之利益，能明白者，實不多見。要之我國各市，如欲對於城市設計中各種社會問題，可以自由解決，不致受私人之投機土地者從中阻止之，並欲於土地上，取得種種之收入，以助市財政之不足，實宜多購土地也。

三 政府補助金

城市第三種收入，爲政府補助金。歐洲各城市之收入，得之於政府補助金者，爲數甚大；美國各市所得之政府補助金，則比較

甚少。查德國各邦，每年補助城市之經費，在城市總收入中，約佔五分之一；英國各市之政府補助金，亦有城市總收入之六分之一；美國各市，可說并無政府補助金，即有補助金，其數目亦屬極微，并祇係學校補助費而已；日本城市，得國家之補助金，爲數甚大；我國各市，自前清興辦市政後，無論中央或各省政府，因連年戰爭，財政拮据，均未聞有補助城市經費，但自國民政府克復江南各省後，既促各大市即時興辦市政，復竭力補助市政經費之不足，蓋知城市之建設，不容或緩也。茲略述上海南京兩特別市，與杭州市所得之政府補助費，列表於左：

(一)上海特別市之警察服裝費，係由江蘇財政廳月助銀三萬二千七百五十三元四角。

(二)南京特別市每月得江蘇省政府補助金十五萬元，又月得江蘇酒捐項下之補助金三十萬元。(見南京市政府公報)

九月出版之第一期第四頁)

(三) 杭州市月得浙江省政府之補助警察費三萬零五百元，補助工務費一萬零五百五十元，補助貧民工廠費二千八百五十元，補助傳染病院費一千二百元，又杭縣之補助教育費三千三百元。(見杭州市政府支出概數)

查城市所辦之事業，既有與城市關係甚大者，復有與全國或全邦亦多直接影響者，是政府補助城市政費，頗有充分之理由。譬如一市之警察行政，不獨執行一市之法令，并亦執行國家邦政或府之法律，既然如此，中央或邦政府，何得不分担警察行政之費用？再如一市之教育行政，公共衛生行政等，既與全市關係甚大，又與全國或全邦關係甚深，所有市政府之教育行政法律，與衛生行政法律，半為市立法機關所通過者，半為中央或邦立法機關所通過者，故應由市與中央或邦政府分任其費用，是中央或邦政

府補助城市之經費，實有充分之理由也。

但城市所舉辦之事業，既有與全國或全邦有關係者，又有中央或邦政府補助其經費；爲使一國或一邦之行政統一計，政府應有監督城市之權。但所難者，即不知中央或邦政府之監督城市，究應達到如何程度？按城市行政之性質，如係市與中央或邦互有關係者，則中央或邦政府之干預權，應與城市相等；但所難者，即如何合力執行其權耳。按德法各城市之公共衛生行政，教育行政，及警察行政等；中央或邦政府，概有決定其辦法之權，尤以警察行政，概認爲中央或邦政府之行政，其劃歸市政府代辦者，全以較爲便利也。英國各市之衛生行政，與教育行政，英國中央政府，監督極嚴，其於救貧行政，中央之監督，尤爲嚴厲，概皆有政府行政官署，直接監察之，此種監督制度，美國各市，概不贊成，恐不能於美國見諸實行；至能於我國實行與否，要視國民政

府今後之政策爲定，不可預料，其實監督太嚴，城市恐失自由，於該各行政之進行，亦多妨礙也。英國對於城市之警察行政，亦有一種監督方法，其法即中央政府，對於市政府所辦之警察行政，如達於中央政府所規定之最低限度時，中央政府即補助城市警察經費若干。如此監督方法，既可免去中央干涉市政府警察行政太甚，同時對於市政府之辦理市警察，又有相當之限制，此種監督方法，實一折中辦法，似甚適宜。我國中央政府，對於城市辦理全國或全省之行政時，實可採用此種監督制度也。

乙 市支出問題

上文所述各節，皆係城市各種收入問題；至所收入者，如何支用，如何可使所支用者免去浪費之弊，毫末論及。查現在各國之城市事業，日見擴充，又日有改良，其每年所支用之經費，爲數奇大；即以上海租界工部局而論，其一九二七年之支出預算，約

萬兩以上，（一千一百五十二萬八千八百五十兩。）再以前上海南市論，其去歲之支出預算，亦在百萬元以上，（合上海市公所學務科及慈善團在內共計一百零三萬二千六百六十八元九角八分。）更以上海特別市而論，支出之預算，則在三四百萬元左右。杭州市最近之支出預算，亦爲九十七萬零五百六十四元。至歐美各大市每年之支出經費，則爲數自然更大，譬如美國紐約市一九一九年之支出數，共計美金二萬萬四千五百九十六萬三千零三十元；其一九二〇年之支出數，則有美金二萬萬七千三百六十八萬九千四百八十五元一角三分；近年來之支出，當更較大。然則歐美及我國各城市每年之支出，既如是之大，應採用何種支用方法，方爲適宜，方可不致浪費；此種支用之權，與撥款之權，應由城市何種機關操持之方爲適當；如此種種，皆市支出問題中最重要之問題。但各問題，皆預算制度中必須詳細討論者；故市支出問

題，即爲市預算制度問題；如能將各國市預算制度，詳加探究，得一良好制度，則支出各問題，自得適當解決矣。請論市預算制度：

一、歐美各城市之預算制度 歐美各城市之預算制度，頗多出入；法國市預算案，先由市長編製，再咨送市議會，請求通過，市長因係爲市議會一分子，於市議會內，得隨意辯護一切預算；但市議會對於預算案，可以任便增減其款目，而市長并無否決之權。雖預算案於市議會通過後，尙須呈請縣知事批准，而縣知事亦可隨意修改之；但其修改之權，於收入及支出兩方面，稍有不同；對於前者，可以隨意增減，對於後者，則祇能減少，不能增加也。

德國各市之預算案，概由市參事會編製，其無市參事會之城市，則由市長之助理員編製之，預算案編製後，公布週知，八日後

，則咨送民選之市議決機關，由該機關修改之，或減去已編入之款目，或增加新款目，均無不可；惟修正後，須得市參事會之同意，方能有效。如市議決機關，與市參事會，各持異議，則須取決於邦政府；但如徵收新稅，無論如何，必須取得高級官廳之批准也。

英國城市之預算案，係由市議會中之財務委員會，商同各部主任編製之；編成後，即送由市議會全體議員，共同討論，各議員對於預算案中一欸一目，均得加以研究。各種行政委員會之主任；對於各本部所要求之預算，均各加以辯護；如有疑問時，各部高級事務官，得召到說明一切。在市議會研究預算案時，并無所謂美國式的公開討論會，但如有市民，請求對於預算案說明其意見時，市議會并不反對，市議會對於預算案中一欸一目，固可隨意增減之，即已有之欸目，亦可隨意取消之，有時更可增加新欸

目也。

美國各市之預算制度，頗多出入，亦不過大同小異而已，其普通辦法，不外如左：

(1) 預算案之編製，先由各部將所需之支出數，各自估計之。爲求簡捷起見，常時由市會計長，或稽核長，將前一年或前兩年之各部支出實數，送至各部備查；各部長依前一年，或前兩年之支出實數，即商明各本部中主要職員，共同擬定各本部之新估計，依各種市制之不同，或送呈市長，或送呈市委員會，或送呈市經理備查。同時市會計長，或財務部長，亦須擬定一種可以取得的收入估計數，此種收入估計數，係指除去市稅外，其他各規費，自來水部收入，或州政府補助費等而言。更須估計城市本年度必須付出之公債利息數，或劃存之公債積金數，或付還之公債數等。此外對於不可料及之支出數，或將由

法律規定者，亦須估計之。此種不可料及之支出，指市職員養老金，或軍人救濟費等而言。

(2) 在各部估計數送入後，即另釐清楚，再依次排列整齊并成一氣後，依市公約之規定，或送呈市長，或送呈市委員會，或送至市經理，或送至其他負責編製預算案之官員。

(3) 但各部之估計數，大概皆較多，故市長，或市經理，或其他負責市官，應將各部估計數，詳細審核，并減少之。此種減少方式，可以隨便行之，或將各款目詳細審查後，酌量減少之；或概括的將各部估計數，各減百分之十，或百分之十五，均無不可。詳審各款目之辦法，費時太多，市長概無閒時，不易辦理，故大概皆用第二種概括的方式，略減若干；至各部中各科應減少若干，即由各部長各自酌之。在市預算案改正後，即成爲一種預算案之提案，此種預算案之提案，即咨送市議決

機關，請求通過。

(4)在市議決機關，接得市執行機關所編成之預算案之提案後，大概即舉行一種公開的討論；此種公開的討論，有時由市議會全體召集之，有時由市議會中某委員會召集之。在此公開的討論會中，得邀各部部长，出席說明一切；市民所組之機關，或市民自身，均得到會，對於各種估計數，發表意見，加以批評。此種討論會，有時竟延長數日，或數星期不等。及至各方面之意見，均已發表後，市議會即以大多數之投票，修改其應改之款目，然後再投票，公決預算全案。如預算案，必須由市長同意者，應送由市長認可之，即成正式預算案。同時各部應得之預算數目，亦由市長分別通知之。

二、預算案之撥款辦法 按預算案之撥款辦法，計有二種：一爲總括式 (Lump-Sum) 一爲詳分式 (Segregated)。在採用第一種

總括式的撥款辦法之城市，各部所撥之款，概爲總數，由各部部长，酌量將各該總數，劃爲薪工材料等之費用；在各部所撥之款之範圍內，各部長得自由增減各本部中各科或各股之費用。此種撥款辦法之優點，即在其有柔性，各部部长可酌量各本部中各種事業情形之不同，將一種事業可省之費，移作另一種事業之用；但因有此種柔性，又易使各部部长，對於各部事業，不肯預爲詳細計劃，如於所撥之款，任便支用，恐一年未終，而款已用盡矣。

依詳分式的撥款辦法，所有撥款，均須分別詳細批准之；對於各部所要求預算估計數之一款一目，均分別規定特別之撥款，無論一市官之薪金，或一工人之工資，或各部用品，或材料等之所需，均規定撥款極詳，不得隨意挪移，因此之故，此種預算案，往往必須爲數千款目之厚冊。此種預算制度撥款之優點，即在使用

各部部长，對於各種用費，必須詳細估計，不容絲毫疏忽。雖然各部部长，無論如何目光遠大，不能將一年所需各種用費，盡能於一年之首，一一計劃而無遺漏；雖有去歲之用費表，可作模範，但仍恐難免顧此失彼。蓋不能料及之事，在所難免，故撥款易有不足之虞。是以各部於所撥之款外，更應酌量各撥特款，以備不虞；更應於市庫中，再規定一種公共預備金，凡有實需多款者，即以之撥充之，如是，各部之用費，不致或有困乏也。

依各國城市之普通規則，凡有收入，均存於市庫，不經有撥款權者撥支時，概不能隨便動用。歐洲各城市撥支市款之權，屬於市議會，但須受高級官廳之監督。美國各城市，因市政府制度不同，故撥支市款之權，亦即不同：在分權市制之城市，其市款之撥支權，屬於市議會，但提出權，確屬於市長。在市委員會制之城市，所有撥支市款案之理出與批准，及支用各權，均屬市委員

會。在市經理制之城市，其市款撥支之議案，概由市經理提出後，由市議會批准之。在集權市長制之城市，其市款撥支之議案，概由市長提出，再由市議會通過之，但市議會對於市長之預算數，祇可減少，不能增加之。依日本及我國江蘇暫行市制，與前內務部民十所訂之市制，所有市款撥支之議案，概規定由市行政首長預先提出，再由市議決機關通過之，但市議決機關，可以隨意增減其款目。廣州市之暫行條例，與美國市委員會制相同，所有提出批准及支用市款之權，均屬市行政委員會也。

按預算制度者，所以說明一市某年度之財務計劃，其最重要之一點，即在責任專一。如一市之財務計劃，可得負責之人，遇有浪費情事，市民歸咎有人；否則，財務計劃，無人負責，則遇有浪費，歸咎無人矣，依德法及我國之分權市制，與美國之分權市制，所規定關於預算制度，其市議會對於執行機關之預算案，尙

以任便增減一切，此使執行機關負責編製之預算案，經市議會之通過，一變而爲互相負責之預算案；倘預算中有浪費情事發生，市議會易將責任推諉於市執行機關，以預算案係執行機關所編製者；但市執行機關，亦可推諉於市議決機關，因市議決機關，對於預算案之款目，已經加以增減之故。其互相推諉之結果，必至無人負責而後止，此種預算制度，實非至善。英國各市之預算案，係由市議會預先編製，再通過之，與美國委員會所規定之預算制度辦法相同。此種預算制度，爲責任專一之制度，至爲妥善，美國市經理制之預算案，雖由市經理編製，但市議會負完全責任，如有錯誤，市民可以歸咎市議會，責任亦至專一。關於撥款辦法，各國之分權市制所規定者，均屬責任不專，其市議會制，市經理制，與市委員會制之辦法，尙能責任專一也。又預算案通過時，應舉行如美國各市所舉行之公開的討論會，使市民對於一

市某年度之財務計劃，亦有參加表示意見之機會，則市民對於市政府之辦事，可以免去種種之隔閡矣。又預算制度中之兩種撥款辦法，要以詳分式的辦法，為較善於總括式的；蓋詳分式的辦法，可使市政府各部之用款，預定詳細計劃，俾市民及市民代表機關，易於監督也。

三、預算之監督 預算制度之價值，在於執行預算之市官，實能依照預算所規定者，誠實執行之，故預算之監督，為預算制度萬不可缺之要件。各國現在所採用之預算監督法，雖非盡善盡美，但實可制止不能遵照預算案而執行之弊甚多，請略述之：

(甲)支用市款之謹慎 當預算案由市議決機關通過後，市政府各部，固可領取款項，以備應用；但市款支出時，須由各部部长，各開證單交由市會計長發款；惟此種證單，在會計長奉行之先，亦須有另一市財務官負審核責任者，加以認可；此種負審核責

任之市官，於大市，有時爲市審計長，有時爲稽核長，但於小市，此種審核付款證單之責任，則屬於市長也。按審核付款證單之市官，於認可證單之先，必使下列三種條件，已經辦到，方予認可：（一）所要求之用款，實係所批准之撥款，（二）所發布之命令，實係由負有發布支款命令之權責者所發出，（三）其應付之公務工資或材料款項，實已辦到或送到。關於第一第二兩種條件，負審核責任者，可於自己辦事處所存之文卷中，就近查考明白；至第三種條件，負審核責任者，因不易查考，故要求凡支出之命令送到者，必須由督率工人或收受材料之負責人，簽名蓋章，方可收受，此係小城市之辦法。如在大城市，其手續，尙較此尤爲繁詳。再，各部長，不能於所批准之撥款外，隨意發布支款命令；其有隨意發布命令者，負審核責任之市官，亦能拒不認可。如此審慎支付市款，即在使市政府之用費，不得出於預算案以外，在

意浪費也。

(乙)會計制度 欲求監督一市之預算，須有適宜之會計制度。蓋會計制度者，指市政府一切收入與支出，均須詳細記錄之，以備參考。如有適宜之會計制度，則支出是否爲預算案所規定，是否超過預算案所規定者，均易稽查明白。遇有支出與預算案不符者，負審核支出責任之人，即可依據所記之賬目，執行其審核之任務。即市民或市民代表機關，均可查考市政府之賬目，是否確實，並可將所支之賬，與預算案互相對照，藉以監督預算案之執行。雖然，會計制度，如能各市一律，則利益甚大：蓋各市會計制度劃一後，可使一市之市民，與市民之代表機關，將本市所支用之款，與他各城市互相比較，將某種事務，或材料所用之款，與他城市所支用者，互相比較，則本城市是否浪費，可以查察。如實有浪費情事，於下年度，即可要求減少種種之預算，此固監

督預算案之妙法，要亦節省經費之良策也。但各城市事業不同，法律亦多出入，因之劃一各市之會計制度，似非易事；如能由國家或一邦政府，規定統一之會計制度，責令全國或全國各城市，均奉行之，當不難劃一也。查美國各邦，近年來，對於劃一全邦各市之會計制度，竭力提倡；其五分之三各邦，對於各本邦內各市之會計制度，均已有了相當之監督與限制，更有數邦之會計監督，特別嚴厲也。

(丙)財務行政之報告 歐美各城市，於每會計年度之末，概須印刷一種財務行政之報告，凡一年所收之款，所支之賬，所借之債，所餘之項等，均詳載之於報告內。此種報告，固為向市議決機關陳報者，但亦為公布於市民使週知也。查此種財務報告之目的，所以說明一年來之財務行政，並未與預算案稍有不符之處，其用意亦為預算之監督，故此種報告，頗為重要，應當簡明易曉

，方爲有益。但查歐美各城市之財務報告，往往不易解釋，報告所載，除數目外，別無說明之處，故市議員或市民，概不能讀之明白，此實失去原來報告之目的，而市民或市議會之監督市預算，亦失其效力矣。美國各大市，近十年來，對於此種財務報告，頗有改良之處，對於報告中冗繁之數目，均不記入，祇將重要之數目，包括其中；並於數目之末，詳加說明，使讀者一目瞭然，如此財務報告，方爲有益之報告，於預算之監督，方能有效也。

總之市預算制度，固爲市支出最重要之問題，但支用市款之須謹慎，會計制度之宜適宜，及財務報告之宜明曉，更爲監督預算制度之重要條件。倘預算制度失去相當之監督，則預算案無論如何完善，絕難制止城市之浪費，其預算制度之設備，無益于城市也。

丙 市債問題

一、城市應否負債問題 市債問題，爲市財政問題中第三種最重要問題，應有相當之討論 查各國城市之負債，日見增多，不獨負債之數目增，即與人口比較之，或與城市收入比較之，均見較增甚多。因此之故，市民常以城市如此負債日增無已，將有破產之虞，故有反對城市借債者，其理由：以城市與個人相似，個人負債太多，易致破產，故個人不應負債。城市負債太多，亦易破產，城市自亦不應負債；殊不知城市如以長久性質之工程，或以生利之公用事業而負債，則負債不獨反對即年年增多，亦無不可。蓋前者，所以使長久性質之工程費，可以依該工程之長久期限，由市民均担之；而後者，因既有生產力，是不獨可使城市不致因負債而破產，並可使城市因負債而獲利也。請以例說明之：譬如一市街道公園溝渠之建築，固可使附近地價增長，受其利益，依其所得利益之多寡，而徵特別估稅，以担負其建築之費

用，其城市負債問題，尙不致發生。至市內之公共房屋，如市政廳，學校，救火會，警察署，公共圖書館，並不能使附近地產增價，更有如穢物消除廠，或監獄等，不獨不能使附近地價增高，常使其價格低落，則此種建築之費用，自不能徵收特別估稅以充之。而所費者，爲數甚大，有時竟超過數萬元，或數十萬元，甚至有超過數百萬元者，如由城市一時徵收特別估稅，於市民之負擔上，固屬過重，且亦恐太不公允。蓋上述各種工程，非普通用具祇可用之於一年以內者可比，有時建築後，可用於十年，或二十年，或五十年，并常有可以用至五十年以上者。是此種工程，不獨本年內之市民，應負納稅之義務，即十年，或數十年以後之市民，亦負有納稅之責任。而欲長久性質之工程，可以使長久時期市民，皆分担其費用，是必先借債以付所需之費用，然後再將所借之本利，依工程之長久期限，分配由各時期市民担負之，此

實公允之辦法。故此種借債，實爲至良之理財政策，亦城市建築大工程時，不可少之籌款方法也。但此種借債，亦不能毫無限制，如過其限度，則又恐難逃種種之危險，故借債之期限，與借債之還本利方法，均頗有研究之價值，當詳論於後也。

再如多收土地，雖城市亦須負債甚多，但於所需土地外，更出售之，以所得而付借債本利，借債並無危險。有時因市面興旺，地價增長，或可獲利甚多，亦未可知。歐美各國，在土地上，獲利者非常之多，不勝枚舉。又如借債以舉辦公用事業，如電車，電話，自來水，煤汽等，因該各公用事業，均屬生利事業，所借之債，亦不患不能償還之。以如此種種事業而負債，即債數甚大，均所許可也。故城市負債，如能適宜，不畏太多，如不適宜，雖少亦不許也。常見歐美各市之借債，概有三種通弊，請分述之：譬如美國城市，常因經常費不足，或缺款發給職員薪金而借債

款，此使今日應負擔之費用，傳留於他日之市民，至不公允。更有因某項工程而借債，其實還本之期，往往過於某項工程有用之時期，此亦使未受利益之市民而負擔工程之費用，亦屬至不公允。更有城市之借債，對於歸還本利，並不預爲規定，或於應還之本利，挪爲別用，均可使城市之信用掃地，非所宜也。

二、城市借債權問題 各國城市，本無借債權；其借債也，概由國家或邦政府法律所特許。法國城市之借債權，係一八八四年城市通律所規定，於一九〇二年又加修正。查是項通律所規定關於城市之借債權，係准許城市議會，於一定限度以內，得依城市之信用，發行市公債，過其限度後，無論發行何種市債，均須先得高級監督官廳之許可，德國各市，無論借債數目大小，或目的如何，均須高級行政監督官署之批准。即英國各市之借債，亦有相當之限制，其行使借債權時，概須得國家行政監督官署之監督

。查英國各市所得之借債權，係由多種不同法律所規定：關於公共衛生之借債權，則依公共衛生法律所規定；其因教育而募債，則須依照教育法律辦理之；至關於改良家宅，與城市設計之實行，則須依照家宅改良與城市設計法律所規定而募債也。有時各種事業之募債，並規定於最長時期以內，必須歸還本利；但無論如何，各市執行各種借債權時，須受直屬官廳之監督，所謂直屬官廳者，指國家公共衛生部，或國家教育部等而言。

美國各州對於城市之借債，於五十年前，概許城市自由募集，既無法律上之限制，又無行政上之監督，其結果，竟使多數城市，負債奇多，甚至有負債數，竟超過城市財產所估之價值者，於是各地對於城市借債自由之弊害，皆甚憂之，故近數十年中，各州對於城市之借債權，皆已加以限制矣：有於州憲中，規定城市之借債，最多不能超過若干數目；亦有由州議會通過普通法律，

規定城市借債之限制。查現在美國各州，所規定關於城市借債之普通限制辦法，係依各市納稅產業之估價，概括的規定募集不得過百分之幾之市債，至百分之幾之數目，最少者，爲百分之一，至多者，爲百分之十，惟百分之五，最爲普通。但有少數州政府，則規定城市之借債，以其總收入之多寡爲限制；譬如，加州所規定關於城市借債之限制，即概括的規定不得超過每年城市之收入，但經合格選民三分之二以上之投票贊成者，可超過之。按此種限制城市，於超過一定借債限度外，必須由市選民公決之法律，不獨加州已經規定，即其他多數各州，均已規定矣。

按城市之募債，固應受相當之限制；其無限制之弊，美國早有痛苦經驗矣。但法國與美國所規定之概括式的限制辦法，極無彈力性，至不適宜。蓋規定城市於一定限度內，可自由募集市債，易使城市利用法律所賦予之特權，隨意募集市債，即不需募集時

，亦募集之，以充種種無益之用度；及至正當用途發生時，因市債限度已達，無法再募，乃不得不要求州議會，修正州憲，或法律，准許其多募市債。有時，因州憲不易修改，必謀種種方法，運動州議會，以圖避免市債所規定之限度。查美國各州議會，往往因受城市之運動，竟設法使城市可以避免市債之限度；其慣用的普通方法，即於城市原有區域內，另組特別區，許以同樣之借債權，以便城市額外募集市債，藉供某種之正當用途。譬如一市之借債，已超過州憲所規定之借債限度的最高額，而仍有意募集市債，以備建築一所高等學校房屋，或設備一種新式溝渠制度；如州議會受城市之運動，即可通過一種法律，於原有城市內，另組所謂高等學校特別區域，或特別衛生區域。而所組之特別區域之四周，實與原有城市之四周，並無絲毫之區別。在此種特別區域組成後，州議會，即可許以募債權，而城市得此權後，即可募集

所需之學校房屋或溝渠經費，此種重複的城市組織，芝加哥市最爲顯著，蓋在同一四周之芝加哥市，既有城市組織，又有郡組織，復有學校區域，衛生區域，及公園區域等，而各種組織，或各種區域之借債權，皆州憲所規定，依市財產所估之價，募集百分之五之市債也。如此多創市區，以便避免百分之五之憲法的限度，是與於同一市內，多許幾個百分之五之募債權無異，故美國無彈力性之概括的市債限制法，至爲不善。即美國少數城市所規定，依城市每年總收入，爲募債之標準，固可使城市於募債時，不致隨意募集，以致或有經費不足之慮；但對於前面所討論，關於不同性質之事業或工程，仍未能加以相當之注意。其實依前面所討論者，凡公債之發行，如用於經常費用時，則雖少，亦屬不當；如用於改良的工程，或事業等，雖多亦屬無妨。倘公債發行之數目，祇以每年總收入爲限制，則恐諸多應辦之工程，必因不能發

行公債，而不能舉辦矣。是以公債之數目，由立法機關，加以嚴厲之限制，實屬不妥之至。如能規定一種行政官廳之監督，凡城市發行任何一種公債，均須由行政監督機關，預先查明其目的，與其還本利方法，及與國家或州政府所規定之法律，均不相違背時，即可准許其發行，否則，即不批准之。此種行政監督辦法，即英德之辦法，行之已久，成效昭著也。雖然，行政監督之目的，並非欲使城市之公債能減少，其實歐洲各城市之公債，日有增加，並較美國各城市為尤多。據美國號爾博士 (Dr. F. C. Howe) 游歷歐洲各市後之報告，歐洲各市之負債，實較美國各市為多，請略言之於左以供參考：(Howes European Cities. At work 11 百十七頁)

1. 英國十萬以上人口之城市，其每人口之市債負擔，約在美金一百元以上。

2. 英國曼卻斯特市，每人口之市債負擔，爲美金一百八十元。
3. 德國佛蘭克法梯市，每人口之市債負擔，爲美金百四十元。
4. 德國戀立斯市，每人口之市債負擔，爲美金一百二十五元。
5. 德國對色大夫市，每人口之市債負擔，爲美金一百三十元。
6. 美國芝加哥市，每人口之市債負擔，爲美金四十三元零九角二分。
7. 美國克利夫蘭市，每人口之市債負擔，爲美金六十九元零二角九分。
8. 美國的柔市，每人口之市債負擔，爲美金三十元零三角。
9. 美國華盛頓市，每人口之市債負擔，爲美金三十二元零四角七分。

是故城市負債之多寡，完全不生問題；如負債之用途，實係長久性質之事業，或工程，而且管理方法適宜，即負債甚多，亦無

妨也。其實城市之負債，與市稅相似，皆須年年增加，方可應付一切之用途：蓋因現在各市之事業，既須日見推廣，又須逐漸改良之故。但市債既不能用概括的方法，加以限制，是高級官廳之行政監督，至不可缺，否則，任各市自由發行公債，如應發行者，往往并不發行，其不應發行者，往往隨意發行，則市債日增，市民担負日重，勢必至於使城市破產也。此種無監督之流弊，美國各城市，早已備嘗之矣，前車之鑑，我國豈可蹈其覆轍耶？

三、市債之種類與其還本利之方法 按城市之借債，可分爲兩種：一爲臨時的借債，一爲長期的借債。第一種借債，有時因稅款未能收到，一時需用孔亟，不得不暫時借債若干，以濟其急，一俟稅款收到，即可歸還之。對於此種臨時借債，城市概不須發行債券；但此種借債，係城市徵稅方法不善之故，如能規定市民納稅時期，爲一年之首，則需用之款，並不致缺乏，此種借債，

即可免去不用。但有時忽然發生特別事故，萬萬不能預先料及者，此時之需款，則須採用臨時借債方法，而此種臨時借債，自然不容反對也。所謂長期借債者，即所謂市公債是也。按市公債之發行，須發給一種債券爲憑，此種債券，係認券不認人者，故能買賣自由。按發行債券之利益，即城市如是借債，其所需付之利息，概較無債券者爲低也。

再市公債之還本利辦法，亦有兩種：一爲積金還本利法，一爲按年還本利法。兩種公債，有定爲五年者，有定爲十年，二十年，三十年者，更有定爲四十年，五十年者，頗不一律，但無論如何，總以担負能適宜者爲準。譬如某一種道路，可以於五年內，不致破壞，則發行公債時，即以五年爲期，如此，是五年內，受道路利益者，均能担負適宜；倘以十年爲期，發行此道路公債，則五年後，未受此道路利益者，亦須使之担負此公債之償還，還

爲不適。即二十年，三十年，四十年，及五十年之公債，均以受利益者爲標準，則無不適矣。按債金還本法者，係規定每年提款若干，作爲一種公積金，交由積金保管委員會保管之，以便於公債期至時，歸還其本利，但此種公積金之提積，往往發生種種流弊，概述之，計有五點：

(一)城市當局，易因別項用途之所需，將應提積之公積金，而不提積之；或提積若干而不提積全數，則還本利期至時，所需之款，必至不足，易使公債信用掃地，其弊一。

(二)公積之金，概由公積金保管委員會保管之，倘該委員會以之作投機事業，不幸而竟失敗，則還本利期至時，應還之本利，亦無所出，其弊二。

(三)所積之金，概由積金委員會保管之，如委員會從中作弊，無法阻止，其弊三。

(四)積金保管委員會，責任甚大，各人自應領受薪金，是每年所費於薪津之用費，必係一種甚大之支出，其弊四。

(五)積金委員會接得所提積之金數時，自須存放於市內之銀行，倘該銀行不幸而倒閉，則城市所積之金完全損失，其弊五。

第二種公債，爲按年還本利法，是將所發行之公債，分期歸還本利，既無須有積金之手續，又無須有保管之辦法，更不須有積金保管委員會也。按此種公債還本利方法，利益甚多，其最著者，約有五點，請分述之於左：

(一)因按年歸還本利，無須積金，故市政當局，扣留積金，充作別用之弊，可以幸免，其利一。

(二)公債既須按年歸還本利，故還本利之款項移作投機事業者，亦可幸免，其利二。

(三)公債既須按年歸還本利，則不須設立積金保管委員會，

是無積金保管委員從中作弊之危險，其利三。

(四)公債既須按年歸還本利，一市之公債數目，日可以減，於市民方面，當有良好之印象，其利四。

(五)公債既係按年歸還本利，自無須設立積金保管委員會，則委員會之薪津，可以省出，其利五。

綜以上兩種還本利之辦法觀之，自以按年還本利法，較善於積金還本利法，故我國各市，宜採用按年還本利辦法也。

關於兩種市公債之利息，有時法律規定不得超過若干字樣，但此種法律條文効力頗小；蓋公債之能銷售與否全以利息之多寡爲定，不容法律隨便限制之；如規定公債利息太低，公債大概不易銷售，如欲銷售之，須予購買者特別之折扣，如此，則利息規定雖甚低，經此折扣後，與市場所通行之利息，實無出入。有時竟有較市場之利息更高也。再市公債之發行，概由各銀行及債券公

司，代爲銷售，彼等所得者，爲佣金，但銷售時，競爭頗大，如利息規定太低，彼等不易銷售，則將裹足不前矣。再關於公債之單位，宜小不宜大，因如此，則全市市民，無論貧富，均可於公債上，量力投資，而市民對於城市之一切行政，均能因之熱心，因市民之熱心市政，對於城市所辦之事，均可明白了然，則市政府與市民之誤會處，可以因之減少者甚多也。

上海南市，於民國元年曾發行四萬兩公債一次，嗣後並未接續發行；但聞當日發行是項公債時，手續頗煩，推行更慢。今將當日之公債貸還章程一份，先錄之於左，然後再就鄙見所知，詳其優劣：

上海市政廳地方公債貸還章程

第一條 市政廳因籌辦地方自治事宜各款之需用，共募集地方公債規銀四萬兩，於民國元年十月十五日一律交齊起息。

第二條 此項地方公債銀四萬兩，常年八釐行息，以五年爲期，按期連本帶息償

還，其息銀九千六百兩，連本四萬九千六百兩。

第一期，還本息銀一萬二千二百兩；

第二期，還本息銀一萬五百六十兩；

第三期，還本息銀九千九百二十兩；

第四期，還本息銀九千二百八十兩；

第五期，還本息銀八千六百四十兩。

第三條 此項地方公債，分兩種：每票一百兩爲一種，每票十兩爲一種，均分爲五條，各註還款期限，及應還本息銀兩之數，到期持票到廳，當面裁割一條，然後付銀。

第四條 公債票上，蓋用上海市董事會圖記，由總董董事簽字。

第五條 貸還公債銀兩，由市政廳會計處，滙總收發。

第六條 凡本市政廳所收之捐款，均可以到期之票繳納，如有留難折扣等情，許即指控懲辦。

第七條 此項地方公債票，設有轉用，或抵押，到期均得向本市政廳收取。

第八條 應還之地方公債本息銀四萬九千六百兩，按期付還，以大達公司岸線租息作抵。

此種公債章程，甚爲簡單；但公債條例之要點，皆已包括無餘，此種章程之優點有四，請列左：

甲·此種公債還本利法，定爲按年歸還本利，每期還本利之數，明白規定於章程內，既可使市政當局，每年必劃出所規定之數，以充歸還本利之用，更可使市政當局不能如積金還本利法，往往秘密將款移作別用，優點一。

乙·此種公債章程，規定利息八釐，尙不爲低，有誘人購買之可能性，優點二。

丙·此種公債章程，規定到期之債票，可以交納市政府捐稅，對於留難折扣等情，並准指控懲辦，是使到期債標，等於現款，優點三。

丁·此種公債所定之單位，一爲百兩，一爲十兩，是既可使市內富戶承購，又可使貧人投資，辦法至爲妥善，優點四。

其劣點有三，列左：

甲。此種公債章程，規定大達公司岸線租息爲担保品，似乎可以增加信用，惟按大達公司岸線，每年之租息，祇有一萬九百五十元，而每年應還之本利，即至少之第五期，亦需八千六百四十兩，至多則有一萬二千二百兩。如以兩化爲元，則至少之還本利銀，亦有一萬一千八百三十六元；至第一期之最多數，則有一萬六千七百十二元，無論至少，或至多之還本息銀，大達公司岸線租息，皆不能抵用無缺。如不知大達公司每年岸線租息者，尙不致有礙；知者，對担保品，必生疑問，而公債之信用，有不因之減少者乎？是增加信用之善意，反爲之減少信用矣。倘以較太收入之担保品爲担保，則誠至善。

乙。聞此種公債，在第一年終，即開始還本；果爾，則辦法殊非至妥。蓋公債所收者，所以用於實行預定之某種計劃也，其預

算已確定。今於一年終，忽需提出一部分，作還本利銀，是所預算者，必有不足之虞，其結果，必至挪用別款，以補預算之不足，或竟將所預先計劃之事，擱置不辦，無論如何，皆非至妥辦法。最好，於某種計畫完工後，再開始歸還本利，以該種事業，或工程所取得之款，支還本息銀用度，則以上所提兩種弊病，不致發生。

丙·此種公債，定爲「因籌辦地方自治事宜各款之需用」字樣，是一種總公債辦法，對於自治事宜，既不明白宣布，市民對於市政府所計劃之事，自不知是否重要。如此，難望市民踴躍購買債票也。

附武漢市市政公債條例

第一條 武漢市市政委員會爲改良市政增進市民福利起見特由財政局發行公債定名爲武漢市市政公債

我國市財政問題

第二條 本公債由市政委員會議決呈請湖北省政府核准發行

第三條 本公債總額定為三百萬元但得分期發行

第四條 本公債額面分為千元百元十元五元一元五種

第五條 本公債以武漢市土地稅收入為還本基金以營業稅收入為付息担保由財政局在土地稅項下按年分兩期各撥洋十九萬元在營業稅項下按利息計算表提撥存儲於銀行其保管規則另定之

第六條 本公債按照額面實收國幣不折不扣

第七條 本公債不得轉賣抵押於外國人

第八條 本公債利率定為週年八釐

第九條 本公債每半年付息一次以每年六月三十日及十二月三十一日為付給利息之期

第十條 本公債自發行之日起三年以內祇付利息自第四年起用抽籤法分五年償還每年抽籤二次每次抽還十分之一即三十萬元至八年十二月底止全數還清

前項抽籤於每年六月十日及十二月十日執行之屆時由委員長及湖北省政府省市兩黨部武漢各商會漢口銀行公會同監視之

第十一條 本公債經售債票及還本付息由財政局委託湖北省銀行及其他殷實銀行商號

代爲經付

第十二條 本公債票面概不記名

第十三條 本公債係充本省市政工程所需各款之用

第十四條 本公債債票自第四年抽籤還本到期之日起息票自到期之日起均得充完納本省租稅及本市稅捐并其他種種現款之用

第十五條 本公債得爲銀行之保證準備金

第十六條 本公債得隨意買賣抵押其他公務上須交納保證金時得作爲担保品

第十七條 對於本公債有偽造及損毀信譽之行爲者依法懲辦

第十八條 本條例自武漢市市政委員會議決呈請省政府核准公佈之日施行

丁 結 論

前面所討論關於市政財政問題，計共三種：曰市收入，曰市支出，曰市債務。三種問題中，尤以收入問題爲更重要；蓋以市政之能否舉辦，及能否辦理盡善盡美，無不先視收入之有無與多少也。故對於收入問題，討論特詳。况我國各市，舉辦市政者，其最難解決之事，即在收入缺乏，故本文，更將可以採辦之市收入

，與徵收辦法，無不詳細分析，以供採擇。再市債務問題，亦係城市一種特別收入問題，應有相當討論者。故亦曾加意研究，以期詳盡。而關於城市於如何情形之下，應募集公債，於如何情形之下，不應募集公債各節，尤有詳細之論述。蓋以各國市民，往往對於城市負債問題，諸多誤會；而我國於此時，正從事創辦市政之始，尤須明白城市應否負債之原則也。對於支出問題，固曾對於市預算制度，研究特多，而對於支用市款之宜謹慎，與會計制，財務報告方法之改善，亦有相當論述也。雖然，城市財政，包括問題甚多，本文所論，未及什一，其他關於城市總採辦問題，市庫管理問題，市統計方法等，種種問題，均未討論，蓋以本文目的，祇在說明其重要問題而已，其他當另爲文論述也。

附 劃分省縣市鎮鄉地方收入支出之辦法案 董脩甲

北伐告成，建設爲要，建設事業，端賴財政，財部此次既召經濟會議，復集財政會議，聚全國各界人士於一堂，開誠布公，研討整理全國財政辦法，用收集思廣益，通力合作之効，實我國財政公開之創舉也。查整理財政，應自劃分國家收入支出，與地方收入支出起，前次經濟會議稅務股，已經提出劃分辦法，並經大會決議劃分原則在案，但對於地方收入支出中之省縣市鎮鄉各級政府之收入支出，尙無劃分提案，其實省縣市鎮鄉之收入支出，如不劃分清楚，將來各級政府間之糾紛，將必繁多，即如自去歲至今，上海及首都兩特別市，與江蘇省政府常有誤會問題發生，已經不易解決，此即因收入支出方面，未能分清之故，蓋收入未能分清，各級政府遇有經濟困難，不得不設法擴充其收入，因圖擴充其收入，不得不涉及別級政府之收入，因涉及別級政府之收入，誤會於是乎生，爭執因之亦起，支出未能分清，各級政府，各謀事業之發展，因各級政府，各謀事業之發展，則難免不有疊床架屋之行政。今欲免除省縣市鎮鄉各級政府間之無味的誤會，與疊床架屋之弊，應設法劃分各級政府之收入與支出也。按劃分各級政府之收入，應以各級政府應有之支出爲標準，其支出少者，應少劃分收入數種以歸之，其支出多者，應多以數種收入劃歸之。大概辦法。請列於左：

甲·省支出

省政府之經費，除省黨務費，省政府行政費外，則有省工程費，省教育費，省農工商費，省墾殖費，省公益事業費，省公安費等，其經費為數甚大，劃分收入時，應以此為標準。

乙·縣支出

縣政府之責任，在監督二十萬以下之鎮鄉行政，其經費，除行政費，縣黨務費外，對於鎮鄉間之道路工程，與彼此間公安之維持，衛生之設備等，概為其事業經費中最重要者，劃分收入時，亦應注意及此。

丙·普通市與特別市支出

普通市政府之事業最多，故其經費亦自奇大，譬如普通市工程，教育衛生，警察，消防，公益，公用事業之經營等，皆各國城市必需辦理完善之事，所需經費極大，劃分收入時，似應多劃數種，方不致使各市或有經費缺乏之虞。至特別市所應舉辦之事業，雖與普通市無大出入，但因特別市有特別關係，所有事業，不得不特別完備。特別善良，故所需經費，概較普通市為尤大。此外普通市，與特別市，皆有行政費，及黨務費，但特別市之地位奇特，所需之行政經費，及黨務經費，亦較普通市為多，故劃分收入時，不能不注意於此。

丁、鎮鄉支出

鎮鄉之費用，除黨務費，行政費外，則有鎮鄉公安，工程，衛生，公益，教育等費，但為數極小，即較縣政府所需之經費，亦概為少，故劃分收入時，亦當注意及此。依前述各級政府支出之標準，請分配其收入於次：

甲、省收入

- 一、省有產業收入，
- 二、省政府行政收入，
- 三、普通市及鎮鄉土地稅，
- 四、省特別估稅，（因有省道等工程，私人易獲不應獲之利益，故征收此稅。）
- 五、省土地增價稅，（土地增價稅與特別估稅之不同點，即是，前者須每隔十年，或十五年，徵收一次，後者，於舉辦工程時隨時徵收之。）
- 六、漁業稅，
- 七、中央補助費，

乙、縣收入

- 一、縣有產業收入，
- 二、縣政府行政收入，

我國市財政問題

三、契稅，

四、縣特別估稅，（因有縣道等工程，私人易獲不應獲之利益，故徵此稅）。

五、勝土地增價稅，

六、屠宰稅，

七、國省補助費，

丙、特別市與普通市收入

■特別市收入，按特別市，既因有特殊情形，故開支特別浩大，交不入省縣行政範圍，是省縣之收入，皆可劃入之。請依此標準，畫分其收入如左：

一、特別市產業收入，

三、特別市土地稅，

五、契稅，

七、房租，

九、普通商業註冊費，

十一、車捐，

十三、船稅，

十五、特別市特別估稅，

二、特別市行政收入，

四、特別市內漁業稅，

六、屠宰稅，

八、營業稅，

十、職業註冊費，

十二、廣告稅，

十四、碼頭捐，

十六、特別市土地增價稅，

- 十七、公用事業盈餘，
- 十八、公用事業特許權稅，
- 十九、罰金，
- 二十、國家補助費，
- 二十一、市民捐款。

■普通市收入，普通市，不入縣行政範圍，故縣政府之收入，皆可劃入普通市，請依此標準，劃其收入如左：

- 一、普通市產業收入，
- 二、普通市行政收入，
- 三、契稅，
- 四、普通市特別估稅，
- 五、普通市土地增價稅，
- 六、屠宰稅，
- 七、房捐，
- 八、營業稅，
- 九、普通商業註冊費，
- 十、職業註冊費，
- 十一、船捐，
- 十二、碼頭捐，
- 十三、車捐，
- 十四、廣告稅，
- 十五、公用事業盈餘，
- 十六、公用事業特許權稅，
- 十七、罰金，
- 十八、國省補助費，
- 十九、市民捐款。
- 丁、鎮鄉收入

我國市財政問題

- 一、鎮鄉產業收入，
 - 二、鎮鄉行政收入，
 - 三、鎮鄉房租，
 - 四、鎮鄉特別估稅，
 - 五、鎮鄉土地增價稅，
 - 六、省縣補助費。
- 右述省縣市鎮鄉各級收入支出辦法，是否有當，應請公決。

附 與南京特別市劉市長論首都建設問題 董脩甲

紀文市長同志道鑒：前在首都，相晤於財政會議，得聆雅教，獲益良多，後以敝局有事，曾於財政會議未終局前，即行返滬，當時行色匆匆，未能趨前辭別，至以為歉。頃閱上海各報，欣悉同志復被任命為首都市長，曷勝欣賀，想同志前為首都所訂之宏圖偉計，均有見諸實行之機會，敬為首都市政慶賀得人。竊以首都既為國都，各國使者，往來必然甚多，市政辦理完美與否，關係國家名譽極大，以四十萬人口之首都，如僅倚賴其市民，担负建設之經費，恐我同志所計劃者，萬難一一實行云云，倘假各省之力，以建各省共有之首都，未嘗不能建築如美之華盛頓國都也。前在財政會議時，申報記者，索文於弟，弟曾草首都建設問題一文以應之，在拙文中，弟曾主張首都建設經費，應由各省担负，至建設之計畫，與計畫之實行，則主張由南京特別市担任之，但於計畫時，應由南京特別市政府，函徵各省對於首都建設之意見，以便於建

設計畫中，採納之。所以主張有此徵求意見手續者，因首都既爲各省共有之首都，又需各省補助建設之經費，自不能不採納各省之意見也。日前與壽景偉兄相晤時，得悉景偉兄，於財政會議席上，曾有主張首都之道路，將來由各省担負其建設經費，並以其所擔負經費之省名，即作某道路之路名。查此種主張，與弟主張首都建設經費，出自各省之意，不謀而合，惟首都建設，頭緒紛繁，事業亦夥。道路建設，僅爲首都建設事業許多種類之一部分，日前與景偉兄談及此點時，景偉兄，亦以當日所舉之道路經費，由各省擔負一節，不過僅舉首都建設事業一端爲例，將來各省所需擔負之經費，自然不止一端已也。惟各省代表，於財政會議時，聞得該種主張，如誤會景偉兄之意，將來對於首都建設經費，祇擔任道路一項，則於首都其他建設經費上，豈不大受影響。用將弟之主張，約略說明於左，敬待卓裁。

(一)首都建設事業，應通盤計畫，但可酌量緩急，分期實行。所有計畫，既然分期實行，故所需經費，亦可較少，然後再依各期所需經費之多寡，畫歸各省分擔之。在關稅尙未自主之先，應由各省，於各稅上各自附加首都建設附稅一二厘，各省收得此種附稅後，按月解交南京特別市收存之，俟明年正月一號，關稅自主後，即於各省海關進口各貨稅上，附加首都建設稅若干。按進口各物，係分售各省人民，於該各物，附加首都建設稅，是與徵收各省附加稅無異也。

(二)各省附加稅，係按月增隨者，但建設經費，爲數或者太大，各省一兩月所解滙者，或不能敷用，則應預先發行首都建設公債，以各省所擔任之附稅收入，爲擔保品。

(三)組織首都建設銀行，經理首都建設公債，及其他首都市庫之經費。

(四)首都建設公債，應依各省商業情形託各省商會，代爲銷售之。

(五)爲酬謝各省幫助經費起見，可辦左列數事。

一、各省省徽，陳列於首都市政廳內。

二、首都道路，公園，橋樑等名稱，均以各省省名名之。

三、各省對於首都建設之計畫，得各抒意見，供南京特別市市政府之採納，再首都城南城北兩部之人口與房屋等，出入頗大。城南人口繁盛，房屋衆多，是已成立之市面，似應就其應加改良者，逐漸改良之，各道路，自來水，電燈，電話等，似均有即時改良之必要。但首都道路，似太狹小，自有汽車以來，實不敷用，惟城南已經繁盛，即時改寬之，市民難免不有反對。愚意城南道路，均不必即時放寬之，祇須改建光滑。使市民車輛，往來於其上者，均可安適愉快。至對於城北地方，自鼓樓起，至下關止，均應通盤計畫完善路制，一切不敷應用之道路，均應使路制更變之，更應定鼓樓爲首都中心點，將中央政府各部，與中央黨部公署房屋與市政府公共房屋等，均集中於此。蓋鼓樓以北地方，平地多，房屋少，人口稀，市場無，如以該地爲首

都之中心點，可收平地創造之功。加之既於鼓樓以北，積極創造，鼓樓以北地方，自可日見興旺。鼓樓以北地方，既然興旺，城南市面，定必日見衰敗。待城南市面衰敗後，再將城南地方一切設施，通盤計畫，以備城北地方將來人滿無可容處之時移民用也。

尤有進者，如城北自鼓樓以北，定爲首都創造之地位，即應於城北各處，預購土地，愈多愈好。蓋將來首都之建設，無論道路，或爲公園，或爲公共房屋，需用土地，必然奇多，如於此時，即收買之，其地價因無投機地皮者，概甚低廉，即依時價收買之，或依土地收用法收買之，均可省費甚多，否則不於此時，預先收買，將來計畫公布後，投機土地者，必將設法，故意操縱地價，於首都建設上，必有極大之惡影響。據有人調查所得，當日德國在我青島創辦市政，僅以四十萬華幣，造成極完備之城市者，即於土地方面着想故也。德國在青島，一方面多收廉價地，一方面實行土地增價稅，使投機土地者，因之絕跡，而市民亦不能得不應得的地價增高利益矣。首都如能效法青島，當日之辦法，除徵收土地增價稅外，更多收買廉價土地，于首都建設上，當有無窮利益也。是否有當，仍希酌量辦理可也。專此敬頌公安。弟董脩甲再拜。十七年七月念四日。

武漢市市政委員會秘書處出版

市政叢書三種

董脩
甲著

我國大都市之建設計劃

每冊
一角

董脩
甲著

現行市組織法平議

每冊
二角

董脩
甲著

我國市財政問題

每冊
三角

中華民國十八年一月印

武漢市市政委員會秘書處

市政叢書第三種

著 者 鼎 三 董 脩 甲

印 行 者 武 漢 市 市 政 委 員 會 秘 書 處

發 行 者 武 漢 市 市 政 委 員 會 秘 書 處 編 譯 室

版 權 所 有 不 許 翻 印

每册售價實洋叁角

董脩甲所著之書目及售處

書名	價目
我國前財政問題.....	三角
我國大都市之建設計劃.....	一角
現行市組織法平議.....	二角
市政學綱要.....	二元
直接立法與代議制度.....	二角
市組織論.....	五角半
市政新論.....	八角
市行政學綱要.....	(附別冊) 一角
市憲法.....	四角半
市政研究論文集	
市政問題討論大綱	
鄂省或江蘇省制之商榷.....	三角

出版處	售價	代售
武漢市市政委員會秘書處	以上	各書
商務印書館	上	武漢
同上	上	市市
同上	上	政委
同上	上	員會
同上	上	經書
中華書局	上	總編
新月書店	上	譯書
青年協會書局	上	均有
同上	上	代售
同上	上	

KBC
G
812.96
10