

大學叢書

財政學與中國財政

— 理論與實現 —

下 冊

馬寅初 著



商務印書館發行

上海图书馆藏书



A541 212 0003 5932B

大 學 叢 書

財 政 學 與 中 國 財 政

— 理 論 與 實 現 —

下 冊

中 央 研 究 院 院 士

馬 寅 初 著



商 務 印 書 館 發 行

第七章 釐金與營業稅

一、釐金之起源與種類

吾國之有釐金也，始於洪楊之役，始作俑者爲江蘇布政司雷以誠。爾時因餉無所出，窘迫萬狀，遂徵收釐金於揚州附近之仙女廟。原擬亂事平後，即行裁去。不料此項稅捐，歲有的款，其有利於國家財政可知。故亂事既定，而釐仍徵收，年復一年，遂成一種牢不可破之稅制。其後各省相繼仿行，以應一地一區之急需；而中央政府亦以收入甚鉅，對於各省，任其隨意抽收，不加限制，亦不頒布統一之法則以爲標準。所有科稅準則之訂定，以及科稅物品之選擇，均受各省指揮，以故錯綜複雜，莫可究詰。即名稱一端，已足顯其複雜。釐金、統捐、認捐、包捐、產銷捐、落地捐、餉捐、出海捐等，皆可謂之釐金。

釐者百分之十，釐金者，即值百抽一之稅也。但各省任意更改，以致稅率極不一致，有自百分之一。五至百分之十之差別。統捐者，乃一次徵足之捐也。貨物經過第一卡局時，即將應繳之稅一次完納，以後經過別處卡局時，只受檢查，不再納稅，以視遇卡完納之釐金，較爲有益，不可謂非一改革稅制之先聲。首倡統捐者爲江西，後通行於贛、鄂、浙、粵、蜀、新疆、陝、甘各省。但省與省異，絕不一致，故其效有限。

產銷捐者，即於出產地與銷售地徵收兩次之捐也。釐金須遇卡徵收，次數不定；統捐一次徵足；產銷稅則須分兩次徵收，是居於釐金與統捐之間也。採用者爲江蘇南部各地。

出品者，或轉運者，不甘受局卡之抽查檢驗，亦不甘冒卡吏之留難勒索，情願將每年應納之稅額預先交足，是爲認捐。如認捐者，與出品或轉運無涉，而向徵收處訂是項認捐之條件，則爲包捐。爾時徵收之鹽稅與酒捐，多以包捐方式徵收之。

落地捐者，就運入內地之商品，於其已到達目的地時徵收之。但此項商品，並不載入海關所給之內地運照，故洋貨進口運入內地，除子口半稅外，尚可徵收落地捐也。

餉捐者，即充軍餉之一種釐金也；山海捐者，即斂自山海出品之捐也。

據以上所述，可知稅制之紊亂，與夫名稱之繁多。若統捐與產銷捐，固定為改革舊制之第一步；至認捐與包捐，雖省卻種種徵收費用，於國家固有裨益，但害多利少，不值一改，因為認者包者之剝削鄉民，恃勢橫行，時有所聞，其害實多。

二、釐金之不可不裁

稅制紛歧，稅則不一，且時時變更，無從捉摸。商人經商，必先計算成本之大小，而後始可計算盈餘之厚薄。若昧於各地徵收制度，則其負擔之輕重莫可預計，於是視經商為畏途，裹足不前。吾國商業之萎靡不振者，職是之故。況中央政府無統一法令之頒布，各省長官無督察稅吏之方法，稅則定率，一任官吏之隨意更改，搜刮剝削，無所不為。商人以血本攸關，寧甘任其魚肉？言念及此，曷勝浩歎！不特此也，徵收之時期及手續，極不簡明，稅制亦不劃一；此查彼驗，繁瑣不堪；留難需索，時有所聞；需索所得，悉歸中飽。

歷來釐卡視為肥缺，謀任局長者，無一不抱腰纏萬金滿載而歸之目的。全國卡局約有七百三十五處，每卡侵蝕之款，平均以五萬元（三十年前之銀幣）計算，則七百三十五處侵吞之款，不下三千六百七十五萬元，與政府於一九一九年所得之三千九百萬元之釐金收入相埒，釐金之不可不裁，更屬顯而易見。此就經濟財政而言，釐金不可不裁之理由也。

爾時之釐金，不公不確，對於小販，多所剝削；而富商巨賈，轉易偷漏。此就道德而言，釐金不可不裁之理由也。

且釐金之害，普及中外，不獨華商受其累，即洋商亦惡之。遜清咸豐八年，乃有子口半稅之條約，及三聯

單之規定。洋商繳子口半稅後，將貨物運入內地，不再重徵。故同一貨物，洋商運之則免釐，華商運之則不得免，於是掛洋旗者日益多。然洋商仍以爲太繁。蓋洋商雖持有三聯單，沿途仍須查看，稽延停頓，損失甚大，故洋商亦願加稅以廢釐。故於遜清光緒二十八年中英馬凱條約之內，載明中國允將釐卡概予裁撤，英國允將進口稅增至值百抽一二·五，出口土貨稅不得逾值百抽七·五，以抵裁撤釐金子口半稅及洋貨各項稅捐云云。中美、中日續約，均照中英條約訂定。此就條約而言，釐金不可不裁之理由也。

裁釐加稅，已成爲舉國一致之主張，但裁釐是裁釐，加稅是加稅，兩者關係雖密，不得混爲一談。爾時釐金爲各省軍閥之大宗收入，其惟一之優點，卽歲收確實，數目甚鉅，以之充養兵之費最爲妥當。爾時有預料倘中央將釐金裁去，各省軍閥必起而反抗者。各國商約縱有以增加之關稅抵補釐金之規定，亦不能使各省軍閥滿意。蓋抽釐之權，操自軍閥，而徵收關稅之權則操自外人，非但不能予取予求，且將屈服於外人或中央支配權之下，軍閥勢力，不免因此而削，豈不自貽伊戚？此裁釐之不能與加稅視同一事之理由也。故補償裁釐之損失，必須另覓途徑，或另闢稅源，於是有營業稅之創設。

三、以營業稅替代釐金

考釐金之病，在乎關卡林立，重牀疊几，一物之稅，一徵再徵，成本多少，不可知也；盈虧幾何，不可知也；甚至所運貨物，何時達到，亦不可知，則商人之痛苦，可以想見矣。關卡胥吏，擅作威福，包庇中飽，留難苛索，顯而易見之害猶小，隱而難知之弊極大。故釐金不裁，工商業無振興之望。經中外上下數十年之呼號指摘，釐金之裁撤，卒於二十年元旦實行矣。然國地兩稅，頓形減少，而政務之進行，又未便間斷。抵補之謀，實不容緩。故中央自籌抵補（舉辦統稅特稅）。民國十七年，財政部召集蘇、浙、閩、皖、贛五省裁釐會議之後，纔決定把釐金改成特種消費稅。二十年四月政府又下令停辦特種消費稅，文內說：「難保不沿襲積弊，成爲變相之釐金，有違初願，應卽立時宣布免予舉辦，用示政府體恤商民有加無已之至意。」自此之後，

政府就改辦捲煙等五種統稅，以爲中央裁釐的彌補。這五種統稅辦有成效，統稅範圍，遂逐步推廣，至十餘種之多，到最後就演變爲現行的貨物稅，而貨物稅種類又加添不少。中央自籌抵補之餘，亦不能不顧到各省之困難，故許各省徵收營業稅以濟不足。可知營業稅有歷史上之背景，依理應劃歸省辦也。

或以爲裁釐之後，立增新稅，跡近換湯；又見營業稅之範圍極廣，轉疑害多於利。此固習舊厭新之心理使然，而昧於新稅之特點也。夫國家財用，取自人民，故取之之道與取之之數，必無所苟而後可。使取之而當，則人民從容以供，毫無負擔之苦；政府取用於上，亦少匱竭之虞。使取之而不當，則不獨舉國嗟怨，而政府稅源亦日就涸竭。我國自清末乃至今茲，上下交困，取非其道，其要因也。至於一國財富，止有此數；人民負擔，亦只有此能力，繁徵而厚斂之，民困國何能富？故今世賦稅方法，必求便民；不特便民，且求益民；其必使民業民德，隨國家財政以俱進。全國負擔，各得其平，國民犧牲，舉無輕重。然而原則之用，每受時間空間之限制，故一法之立，求其較善，而不能求其盡善；求其少害，而不能求其無害。釐金之應革除，正坐其害多於利，而營業稅繼之崛起，亦因其利多於害耳。

近聞這已經死去的釐金，就以「綏靖臨時費」名義，最近在河北復活。這在財政史上是開倒車，在當前民生上說來，更令人痛心。釐金是中國財政史上有名的稅政，流毒民間，幾乎近一百年，經過多少年的抗爭，纔於民國二十年裁撤。至今中年以下的人，對它的印象已經模糊了。不料流年風水團團轉，兜了一個圈子，這已經死去的釐金，又復活了。「綏靖臨時費」徵收的對象，包括：（一）牲畜，（二）各縣市大宗出產，（三）應行取締之物品等三種。其稅率爲從價百分之五至百分之十。起徵點：牲畜項下，羊十斤以上，豬二十斤以上。大宗出產品總值百萬元以上，應行取締物品總值二十萬元以上。徵收之後，在河北省區內可以通行。稅目規定的如此抽象，各縣市總值百萬元以上的出產，都包括在內，可謂土產物品無一不稅，起徵點亦等於沒有。任何一切稅則，凡是規定得愈抽象的，主持徵稅的人可能出入的地方也一定愈大。如果付諸實施，則同一物品，於中央徵收貨物稅之外，再加地方稅，致生重複課稅之弊，而開國地稅制紊亂之漸，其影響於整個稅制，至深且

鉅，不可不早爲之圖。這種貨物稅之徵收，實是減削經濟力量最大的弊政；近代經濟之發展，是由自給自足趨向於極度的分工與專精，端賴貨暢其流。此稅若不設法取消，整個綏靖區將成爲經濟上的孤島，而中央亦爲了這區區的地方臨時費而自絕於一片廣大的國土。

四、營業稅與釐金之比較

營業稅爲釐金之替代者；釐金是惡稅，爲人人所詬病，所以裁撤。其起而代之之營業稅，必其比釐金爲優良，方有存在之餘地。不然，釐金可裁，何獨營業稅而不可裁乎？夫兩利相較取其重，兩害相比取其輕，試以營業稅與釐金作一比較以定其優劣，並定其取捨。

(一)營業稅比較釐金公允——釐金有漏稅，有不漏稅者。鉅商大賈，勾結官廳者，可漏稅，而一般小商小販，反不能免繳，此其不平者一。況大事業如銀行、錢莊、信託公司、交易所等等，永不受釐金之牽累，而小買賣則皆被捕捉，無可幸免。

(二)釐金重重剝削漫無限制——須知抽稅，應以經營完畢時爲之。若在經營過程中爲之，大有干涉之嫌。例如建築事業，屋未完成而稅金已納，且納稅不止一次。漫無限制，則建築物之最終成本，無從計算，亦阻止建築事業之進行耶？營業稅則不然，賣出之後，事已完成；完成之後再納稅。未賣出之前，事未完成，不必納稅。

(三)營業稅不及小販賣——釐金不論貧富大小，遇卡則稅，遇關則抽；營業稅則不然。依初辦時之稅率，凡資本在若干元以下者，一律免稅。最重要者，即釐金不論貧富之別，與資本之大小，均須納稅，而營業稅則多取諸能力之大者，少取諸能力之小者，不取諸能力之弱者。

(四)不以營利爲目的之事業可以免稅——例如生產合作社、消費合作社等，均不以賺錢爲目的，可以不納稅。釐金則否。

(五) 釐金於正稅之外，尚有附加之剝削；營業稅則無之。

此外營業稅尚有三個優點，足以使之成爲最適當之省稅。(一) 收入充足。營業稅課稅之範圍爲一切交易行爲，普遍廣大，倘努力推行，收入未有不充足的，故合乎稅收充足之原則。(二) 富有彈性。營業稅之稅率極低微，更能隨時增加，納稅人不覺其苦，故富有伸縮與持久之能力，更合乎租稅中彈性的原則。我們看到第一次大戰後，歐洲各國施行交易稅時，收入數字占總收入的百分比之大，就可知不是理論上之空談。(三) 稅基廣大。營業稅的納稅人爲消費者，消費是不論男女老幼貧富貴賤，不可避免的生活條件，故可算是租稅制度中一個極普遍的租稅，合乎廣大的原則。

話又要說回來，彈性太大，亦有問題。誠如前財政部長孔祥熙氏所云：「原法（指二十年六月十三日公布施行之營業稅法）頗失於繁複，致各省市實際施行，益增紛歧。稅率分級過多，輕重懸殊；行業分類過繁，適用亦乏明確標準；專營與兼營之間，尤多爭議；商人逃漏，員吏滋弊，於以叢生；徵收方法，亦未洽商情，是以推行多年，成績未著。」故爲免除流弊起見，把彈性規定改爲硬性規定，亦未可知。

五、舊營業稅法所定課徵之標準

課徵之標準原有（甲）營業總收入額，（乙）營業資本額，及（丙）營業純收益額三種；但就各省市實際徵課情形而言，則均採用營業總收入額與營業資本額二項標準，而於營業純收益額一項標準，多未採用。蓋營業上之純收益額，計算繁難，於地方政府，不切實用，故此項標準，在事實上，徒成具文。

六、何以純收益在地方上不適爲課徵營業稅之標準

在縣市地方，一般營利事業，都用舊式會計，但吾國現行之舊式會計，對純收益之計算，極不正確，以致財產之狀況與營業之成績，均無法正確表示，因此純收益不適爲課徵營業稅之標準。茲將舊式會計之缺點，

舉其犖犖大者幾端於后：

(一) 吾國舊式會計記帳之方法，全係視現金之收付；凡收入現金記收入，付出現金記付出，以致其無現金交易，在會計處理之時，須作轉帳分錄者，若非虛設為現金收付，勢必將其全部省略，以致現金之記載不實，或轉帳之不完全。因僅記現金收付之結果，遂疏忽其它記錄，如應收應付，預收預付，皆付闕如，在帳簿上僅作現金收付之記載。此其缺點一。

(二) 會計之處理有對人與對物之分。凡人欠人等為對人帳；凡屬於事物而不屬人名之資產負債及損益等係對物帳，吾國舊式會計因偏重現金之故，重視對人帳。探索其理，係因對人帳之債權債務的變現性較快也。因重視對人帳，遂疏忽對物帳之記載，或載而不詳，致對物損益計算，均未能正確。帳上所載之資產價值與資產價值無法相符，故財產之估價，無法求其正確。此其缺點二。

(三) 我國舊式會計對會計憑證視為廢物。在會計事項之中，多不具備憑證，即有憑證，亦不將其分類編號，裝訂成冊，而任其紊亂散失，以致日後欲核對其帳目是否實在，數字是否正確，均無法查明。縱憑證存在，一時反覆找尋，費時費力，誠非科學管理之道。此其缺點三。

(四) 吾國舊式會計，在平日對財產之記載，雖欠周密詳盡，但在年終對財產之盤點尙加以估計，可以求出盈餘。對損益之計算，則大不相同。平時既不加記載，在年終亦不加整理，以求出其確數，以致過去營業成績無從知悉。此其缺點四。

(五) 吾國舊式會計對固定資產折舊之攤提與壞帳之準備，均無合理方法加以計算，往往全憑主持人一人之意志而定。普通在獲利甚多之年，則多提折舊與呆帳；在獲利微薄之年，則少提折舊，藉使每年之獲利趨於相同。結果資產之實值與實際情形不能相符，因此對營利事業年終之財政狀況，與一年之營業成績，無法正確。此其缺點五。

(六) 吾國舊式會計對財產無正確之記錄，故在年終，財產之估價，捨估計法，即無法可施。估計法之缺

點，係全憑估計人員（大都即主持人員）之意志而定，不免有所偏見與自私，估計實難正確。如存貨一項，在虧絀之年，多計存貨價值；在獲利甚豐之年，少計存貨價值；使目光短淺之投機家，均有股息可得，以達政策決算之目的，即製造秘密虧絀或秘密盈餘也。此其缺點六。

舊式會計之缺點如此之多，不僅使會計之真諦全失，而營業稅之稅基（如以純收益為課稅之標準），亦無法正確。況縣市地方會計人才，亦甚缺少，更使純收益一項標準，無法採用，故此項標準，徒成具文。現行之營業稅法，係採外部標識課稅法，雖各種營業各有其不同之環境，所化之成本與所受之犧牲，互有差別，利益之厚薄，亦復不同。若以同一稅率課徵，殊欠公平。惟因採用標識法，因標的明顯具體，稽徵容易，且可避免徵收人員之主觀偏見。粗略地說，有某項設備之標識，必有某項收益；收益之多寡，與設備之多寡，恆相一致。在人民納稅習慣未養成，在都市中少數刁頑商人，恆造假帳以圖偷稅，在偏僻縣城，若干商店故意不備帳簿，冀圖逃避一部分稅款之狀況下，採取確實而明顯的外部標識，以為課稅標準，不僅可使稅收確定，且亦合理易行。

七、三十一年之修正營業稅法把純收益一項標準刪除

不僅純收益一項標準，無法採用，在事實上徒成具文；即能採用亦不應當，因為營業稅之徵課，不得以純收益為計算之標準也。此理甚明。營業就是交易，當然應以交易額（總收入）為標準。所謂純收益就是「所得」與「利得」，則營業上之純收益稅，實際就是所得稅與利得稅，不亦與所得稅或過分利得稅陷於複稅之缺陷乎？因此三十一年七月二日明令修正公布之營業稅法所定課徵標準，祇有營業總收入額與營業資本額二種。惟以資本額為課徵標準者，稅負較輕；以總收入額為課徵標準者，稅負較重。商人避重就輕，易生爭議，員吏滋弊，於以叢生。故三十一年之修正營業稅法特於第三條明文規定：「營業稅以營業總收入額為課徵標準，金融業及其他不能以營業總收入額計算之營業，得以營業資本額為課徵之標準。可知營業資本額課徵標準之適用範圍，較為

狹隘。金融業之營業收入額爲數甚鉅，若以此爲課徵標準，勢必虧累倒閉。此外如理髮業、縫紉業、修理鐘錶業等，無賣貨行爲，故祇能按照營業資本額課稅。其餘概以營業總收入額爲標準而課徵之。故營業總收入額爲課徵營業稅之主要標準。

依三十一年修正營業稅法第十一條之規定，凡納稅商人之營業帳簿，應於開始使用前，送由徵收機關登記，並加蓋戳記。推究其管制商業帳簿之用意，當以營業稅之徵課，原以營業收入額爲主要標準。惟恐營業商人，爲圖逃避課稅，難免僞造帳冊，故特規定商業帳簿，應先送由徵收機關登記蓋印後，始得使用，否則卽以「僞帳」「假帳」論處。

八、三十六年之營業稅法恢復純收益額取消資本額爲課稅標準

依三十六年五月一日公布之營業稅法，把以營業資本額爲徵課標準者，改爲以純收益額爲徵課標準，與所得稅、利得稅同一課稅標準，不免令人有複稅之感。不過營業稅之以純收益額爲徵稅標準，與所得稅之以純收益額爲徵課標準者，性質與範圍均有不同。蓋「營業」一詞必包含下列兩個因素：（一）必爲營利生產事業，其自給生產或不以營利爲目的者，如自用之米、麥、高粱、大豆、竹、木、柴、炭……等不在此限；（二）必爲兼用勞力與資本兩者而經營之營業。由此可知營業課稅之對象，必須具備人物二種因素。至於所得稅，則課徵之對象，完全不同。如儲蓄、借、貸、動產（如存款）、不動產租賃，皆係所得稅課徵之對象，非營業稅所能侵蝕。卽會計師、音樂師、律師、教師、醫師等自由職業，純以勞力換取收益者（如教師），或仍須利用設備一類資本物而利益發生之主要因素爲勞力或智力者（如律師、醫師、會計師），其收益爲所得稅之課徵對象，非營業稅之課徵對象，因爲自由職業者之收入爲一種勤勞所得，並未含有運用資本性質，自不在營業稅課徵範圍之內。若律師、會計師，於本身業務外，附設信託部、代理部、或地產部等，代理買賣地產，或經租產屋，從中收取佣金者，仍應比照其他代理業同樣徵課營業稅。醫師診所兼售藥品，其兼售藥品部分，亦應課營業

稅。此外如基於社會福利事業之鼓勵和扶助者，如依法經營業務之合作社、慈善事業，皆不以營利爲目的，當然免徵營業稅。其他經營米、穀、雜糧、及菜蔬、家禽等之肩挑負販，以及收入額，或一定收益額以下之營業，依營業稅法第二條之規定，亦免徵營業稅。

設廠出品，亦是一種營業，若已繳納出廠稅，可以免徵營業稅。已繳納出產稅之出產人亦同。農業亦是一種營業，須利用勞力與資本兩種因素，惟因：（一）土地已經繳納極重之稅；（二）農民收益甚少而生活又甚苦；（三）對象散漫，徵收費大；（四）農業生產正待獎勵等種種原因，農產品不再課營業稅。故營業稅法首條規定：「凡以營利爲目的之事業，均應依本法徵收營業稅，但農業不在此限。」但以農民名義經營大批販賣農產品者，當然不在優待之列，仍應課稅。

營業稅之課徵，不但須看「營業」一詞，是否俱備上述二個條件，事實上是以營業收入額爲標準；祇在不能以收入額計算時，始以收益額爲依據。換言之，以收入額課徵爲原則，以收益額課徵爲例外。如買賣業，包括一切專以販賣農產品或工業製造品之各種營業，以所銷貨品之價額爲計算營業稅之標準；製造業，包括製造或加工改造物品出售之各種工業，以所銷製造品之價額爲計算標準；此外如運送業，以票價、運費、或手續費等爲標準；包作業，以承包價額爲標準；印刷業，以印刷費爲標準；娛樂業，以入場券票價爲標準。以上各業皆以營業收入額爲標準。抽稅理由，是以上各業之營利行爲，實已享受國家之公共勞務，否則其營業難以持久。但營利事業之中，亦有不能以收入額爲標準者，如典當業，所當入之衣服器皿，非他所有者，不能視爲買賣，所以只能以收益額（利息）爲計算營業稅之標準。此外如堆棧業、倉庫業，所堆存之物品，牙行業代客買賣之物品，皆非自己所有物，祇能以收益額如棧租與佣金，爲計算之依據。由此可知營業稅雖有時不免以收益額爲課徵標準，但實際上，其性質及範圍，比較所利得稅，迥不相同，在吾人視之，並不以爲有令人起複稅之感。

九、縣市地方政府之營業牌照稅

於營業稅與特種營業稅之外，尚有營業牌照稅，劃歸縣市地方財政之內。過去對於特定營業，與應行取締的營業徵稅，採取列舉名稱，及「其他經財政部核定應行取締之營業」方式。修正營業牌照稅法是籠統的說：「各種商業均徵收營業牌照稅，但不得以其他任何名目增收附加稅捐。」如此規定，把傳統的營業牌照稅性質變更了，竟成爲單純的商業行爲稅，失掉取締性質。稅基既廣，於縣市地方財政不無小補。但成效如何，要看商業登記手續是否做得很週到，營業稅查徵是否能夠配合起來，不然漏稅必多。

新舊營業牌照稅法均規定按資本額及營業種類，劃分等級課稅，這與最早徵收營業牌照稅時不得超過全年營業總收入若干的原則不符。近年以來，地方政府屢次要求按營業額課稅，目的不僅在增加稅收，且使稅負比較合理。在地方政府，以爲資本大小有時不能與營業多寡成正比例。如牙行一類之營業，資本有限，收益卻很大，依其介紹買賣總額徵稅，比較合理。同時應劃歸省有之營業稅亦採用營業總收入額爲課徵之標準，則營業牌照稅可以與營業稅取得聯繫，可以減少許多檢查手續，並且比較符合公平原則。

但話又要說回來，縣市地方政府所有者爲營業牌照稅，不是營業稅。前者是含有取締性質的，爲營業稅之補助稅。故祇能以資本額爲徵稅之標準。後者是一種商業行爲稅，故以交易總收入額爲徵稅之標準。兩者性質不同，故標準亦異。此不可不辨也。

十、特種營業稅

三十年第三次財政會議之後，省級財政取消，營業稅交由中央主管徵收機關統一徵收。三十五年第四次財政會議恢復省級財政，又把營業稅劃歸省有，於理甚合。乃三十六年夏復將營業稅劃分，經國民政府於三十六年五月一日公布「營業稅法」及「特種營業稅法」二種。舊稅法爲「營業稅法」一種，修正後分爲「營業稅法」及「特種營業稅法」二種。此後銀行業、信託業、保險業、交易所暨交易所內所發生之營利事業，進口商營利事業，國際性省際性之交通事業，其他有競爭性之國營事業，及中央政府與人民合辦之營利事業，均須納

特種營業稅，不另按營業稅法之規定完納營業稅。其他各業則均納營業稅。此項區別，是將地方性之營業，由地方政府課以營業稅；其有全國性、省際性、或國際性之營業，則由中央課以特種營業稅。

竊考營業稅所以劃分之用意，不外乎劃分稅源。竊以爲營業之課稅，應屬諸地方。蓋中央稅源本較地方稅源爲廣，如地方稅源不足，勢必影響地方行政與建設。且營業有地方性，如營業牌照稅，即專歸地方課徵，並不劃分，乃獨於營業稅強作硬性之劃分，殊未見其合理，似應從速更正，全由地方統一徵收。

此種劃分之不合理，可以於進口商部分見之。關於進口商部分，界限劃分不一，特分發調查表格，以確定報繳單位，規定專營進口貨之進口商，不問其方式若何，應一律報繳特種營業稅；其進口商兼營非進口業務者，以其銷售進口貨額占全部收入百分之六十者，視爲專營，殊屬牽強。此種劃分，既不自然，不如交由地方統一徵收之爲愈也。

特種營業稅法第七條第三款及營業稅法第六條，均有對於製造業按規定稅率減半課徵之規定。營業稅法施行細則第四條並規定製造業係指有關國防民生之製造業，用意至善。查財政部會同經濟部所訂定之製造業清單，計開有關國防者，有焦煤廠、石油廠等十項；有關民生者，有麵粉廠、棉麻紡織廠等十二項，但食品製造業並未列入，不知何故。

十一、新舊營業稅法之比較

新舊法徵稅之範圍，仍爲「以營利爲目的之事業」，而不包括農業，是原則上並未更動。舊稅法第六條有「各級政府所辦左列營利事業免徵營業稅」之規定，修正後已予刪除，使官僚資本與民營工商業同樣繳納營業稅，則特殊階級在稅法上已不復存在，使公營民營可在平等立場上相互競爭，良法美意，值得讚頌。

舊營業稅法第十二條規定：「原有牙稅當稅應予改徵特種營業稅，其稅法另定之。前項特種營業稅法未頒行前，仍暫照原有辦法徵收之。」新法內已無此項規定，則亦與普通營業同樣課稅矣。

課稅標準及稅率——舊營業稅法按「營業總收入額」「徵收其百分之一至百分之三」，或按「資本額」「徵收其百分之二至百分之四」。但營業稅法施行細則第十四條則有「就其營業資本額徵收百分之四」及「其他各業一律就其營業總收入額徵收百分之一·五」之規定，前後不無衝突。修正後改爲「以營業收入額爲課徵標準者，徵收百分之一·五」，「以營業收益額爲課徵標準者，徵收百分之四」，則新稅法中課稅標準已有更改，而稅率更將原有之彈性規定，改爲強制規定，與舊施行細則之規定相似。此項更改，使各縣市不能按當地商業情況及財政情形酌予調整，而予以強制規定，是否適宜，誠可考慮；惟因是縣市參議會可以少一爭論之目標矣。

課稅標準之改訂，誠屬明智之舉，因爲「營業總收入額」與「營業資本額」，未必相襯，負擔公平，頗滋疑問。茲改爲「收入額」與「收益額」，就公平合理之立場言，似進步多矣。但以純收益額爲課徵之標準，又與所得稅利得稅似相衝突，但一經仔細研討，衝突之嫌頓釋。蓋我國現行之營業稅，大半依據營業收入額而課徵，其不能依收入額課徵者，始用收益額。況營業純收益額在地方上，不適爲課徵之標準。

十二、營業稅之查估辦法與簡化徵收

在過去上海市徵收營業稅，係實行查估辦法，由財政局印就各種應填寫之表冊，發交各商號及同業公會，由商號及同業公會分別填寫後送交財政局，而財政局即憑此表，核定各商店應收之營業稅，手續非常簡單。不過此辦法之實行，必須商號誠實填寫，同業公會秉公核查，及稽查人員之廉潔守法。據財政局中人說，此法辦理一年以來，發覺各商號虛報營業額者甚多，同業公會亦多漏洞，且久懸不報。財局爲嚴格查核，派出大批稽查人員往各商號查核，復因少數稽查人員之操作，未能廉潔守法，遂使查估辦法陷於癱瘓。商號營業稅雖照樣徵收，但漏稅甚多，且往往延至秋季始能收到春季之營業稅，致使稅收貶值，財政漸陷虧空。現在亦擬援所得稅之例，訂一簡化徵收之辦法，即將各商號營業基金作基數，再乘以物價倍數。祇要基數一經訂定，即可一勞

永逸，按月或隔數月將倍數調整一次。此項基數，擬由財政局邀請市參議會、市商會、社會局、各同業公會、及有關廠商，代表擬定，先擬定基數，再商討倍數。財政部將基數公布後，即將倍數按月公告。依理，商號見了倍數之後，就可乘以基數，即知本月份應繳營業稅若干。此種簡化辦法，如能付諸實施，可得下列幾種利益：（一）裕庫，（二）便民，（三）除弊。因商號不致漏報稅款，所以可裕庫；因財政局減少麻煩，所以可便民；因稽查人員之不法行爲可以減除，所以可除弊。

十三、普通營業稅之三大缺點

（一）普通營業稅除少數例外，以大部分貨物的交易或勞務的提供爲課稅的目的物，以其總收入爲課稅之標準，且往往以同一稅率徵課之。夫營業稅多爲間接稅，而日常必需品，彈性極小。換言之，稅率高，貨價必漲，貨價漲，買者未必減少，因日常用品爲人民所必需者也。故所徵之稅，將由物價轉移於消費者，結果使收入微薄者負過重之稅。況貧人的血汗所得，幾完全消耗於日常用品。反之，富者之所得，多用以購買奢侈品，而奢侈品之需要彈性極大。換言之，售價跌，買者就多，售價漲，買者就少。所以奢侈品的課稅，多不易轉嫁於消費者，或由商人自己負擔，此普通營業稅之一大缺點。且人民對於必需品之消費量，未必依其財富增加之比例而增加者。富家對於油鹽米麵之消費量，未必幾倍於貧戶。以此之故，所謂一般交易稅，不合於經濟原則，故英美等國之消費稅，只限於煙酒茶等奢侈品，此外各種生活必需品，幾乎一律免稅。此其一。

（二）普通營業稅以營業總收入爲課稅之標準，不但不適用累進稅率，反適用累退稅率。譬如首飾業之總收入甚少（因其資本周轉之次數甚少而其利甚大），豬肉舖之總收入較多（因其資本周轉之次數甚多），而其利甚薄。若以總收入爲標準，則首飾業之負擔輕，而肉舖之負擔反重，適成累退稅率。此其二。

（三）以營業總收入爲標準之場合，大小公司之間，不無輕重之弊。蓋一大公司常集無數工業於一公司之內（如中華書局），其資本周轉之次數少，少則負擔之稅亦少。至若規模極小之製造廠，有關係之工業，類多獨

立經營，不相統屬，故其周轉次數較大公司爲多。譬如大規模之造幣廠，自辦銀條，自製元寶，自製銀元，手續雖繁，出入僅有一次。若由小規模之廠分而爲之，則辦銀條者爲甲，轉賣與乙，而乙又轉賣爐房熔鑄元寶。（在上海造幣廠未成立以前，銀條由洋商銀行輸入，交與爐房，熔成元寶，再以元寶送請造幣廠鑄成銀元。）又由爐房轉賣於造幣廠，最後由造幣廠將銀元出售於市場，計共周轉四次，課稅四次，而大規模之造幣廠只稅一次。多則稅重。同是一稅，竟因營業大小而異其負擔，其結果非至小公司盡被摧毀不止。此其三。

美國經濟學者賽里格曼在他的交易所論中，對一般交易稅（即普通營業稅），曾加以極嚴酷之批判，稱之爲一種不適當，不公平的稅課，直係一種反民主主義之租稅。英人斯丹普（Stamp）氏亦於「租稅原理」一書中，提及交易稅之種種缺點，並謂此稅之缺點，已從施行之結果中獲得證明。他認爲僅於危急之時，方可勉強採用，且於採用之時應同時採用累進率之直接稅以抵銷此稅之累退率。換言之，以交易稅與累進直接稅同時施行，未始不可補救交易稅之缺陷也。

十四、新稅源之開闢

爲解決當前之財政問題，時賢曾提出許多寶貴之意見。他們大多數承認目前財政問題的核心，一面固在節流，一面亦在開源；舉國反對之內戰，即應停止，不必要的駢枝機關應裁撤，冗員也應淘汰。凡此種種皆是節流的主要方式。但開源亦是一樣的重要。如何改善政府的收入，使預算趨於平衡；如何消滅赤字財政，使通貨不致再繼續膨脹，物價不致再繼續上升；他們就提出了一個解決的方案，就是增加由富裕階級負擔的賦稅。故國民黨二中全会根據這個方案通過「經濟復員緊急措施案」，開闢三種新稅源，以增國庫收入（詳後）。在理論上，這種開闢新稅源的主張，是有很堅強根據的。多少忠勇戰士在戰場上犧牲了頭顱，至少流了不少鮮血；廣大的羣衆顛沛流離，遭遇了家破人亡的慘禍；後方的富裕階級，尤其是戰爭中的暴發戶，在「有錢出錢」的口號下，能忍心害理，不多負擔一些賦稅嗎？時賢中有主張對未徵調入伍之富家子弟課以免役稅，在理論上是

無可非議的。抗戰以來，徵調入伍之壯丁，逾一千二三百萬人，死傷者超過半數，而後方戰時暴利者坐享安樂，天下事之不平，莫過於此。戰後應對於一般在服兵役年齡內之男子而未徵調入伍者，依其財產與所得之多寡，分別課以累進制之免役稅，以作死傷士兵之撫恤費及前線歸來壯丁之養老金。

三十五年三月國民黨二中全會通過「經濟復員緊急措施案」，擬開闢三種新稅源，以增國庫收入：（一）徵收交易所稅及交易稅；（二）一般財產稅；（三）特種過分利得稅。以上三種，特種過分利得稅已經開辦（詳所得稅一章），一般財產稅，迄未舉辦。關於徵收交易所稅與交易稅，其辦法如下：

- （一）先在重要都市恢復交易所，於年終結帳時，按其盈利徵收交易所稅。
- （二）各種交易所之每筆交易，均徵收其交易稅。

這兩種稅收，性質完全不同。交易所稅，是於年終結帳時，按其利益之多寡而徵課，其性質與營業稅相類似。至於交易所中的交易稅，則是就每筆交易而徵課，不論其有無盈餘，其性質近於流通稅。十六年十月國府頒布交易所稅條例，對交易所徵收交易所稅，以經紀人的佣金為課稅標準。滬上各交易所所以稅率過重，紛紛反對，要求減免，故未徹底實行。十七年三月修正原定條例，改以交易所營業盈餘為課稅標準，採溫和的累進稅率。

至於交易稅，約分一般交易稅與特別交易稅兩種，交易所中之交易稅，是特別交易稅之一種。一般交易稅（即普通營業稅）是就一切貨物或勞務之交易以同一稅率徵課之。但有若干交易以口頭約定或用電話約定者，如今日上海之金鈔買賣，皆不易偵悉，故極不公允。於是改就特定場所之特定交易者，如交易所之經紀人，按其經手買賣之證券或物品，而課以稅，是為特別交易稅。在若干國家，對於交易所之期貨買賣，即就其先後價格之差額而課以稅。此種差額，有視為不勞利得者，往往課以重稅，以補所得稅之不及。

以上交易稅之開徵是一種開源的方式，因為此稅是向來沒有的。但「開源」二字的解釋，在若干學者的心理上，亦不完全如此，並非是向來沒有賦稅負擔而現在方着手開徵的，就是「開源」。他們固承認開源節流，

是理財的原則，但「開源」務必在不增加人民負擔條件下，設法培養地方稅源，而「節流」務必在不妨礙國家行政設施上，嚴格擲節浪費開支。尤其積極者，莫如以政府之力量，促進生產而加強人民之納稅能力。換言之，就是努力發展經濟，所以各級政府財政之如何改進，須視國家經濟與地方經濟發展的程度而定。

依照這個解釋，要舉辦新稅，必須待至經濟發展之後，令人有俟河之清，何年何月之感。以上所舉的三種新說，吾人想不出不能舉辦的任何理由。譬如交易所內的交易稅，何以不能舉辦？吾人以爲在今日而舉辦交易稅，可以補一般交易稅（即普通營業稅）之不平，利多害少，請申其說。

十五、以交易所之交易稅補普通營業稅之缺點

一般交易稅（普通營業稅）有三個大缺點，可以用交易所之交易稅補充之。其理由如下：

（一）一般交易稅（普通營業稅）以大部分貨物的交易或勞務的提供爲課稅之目的物，不問其爲日常必需品或奢侈品，一律課以同一之稅率，所以產生了種種不平。交易所之交易稅僅就交易所經紀人經手買賣之物品課稅，故前述之第一種之流弊可免。

（二）一般交易稅（普通營業稅）對於資本周轉次數少而獲利甚大之營業，有良好的影響，但不利於周轉次數多而獲利甚少之營業。交易所之交易稅，沒有這種現象。它是一種特別交易稅，目的在取締盛行之投機風氣，故對於每筆交易的數目，超過某一限度以上時，格外加重其稅率。各國辦法，大致如此，即上述第二種之流弊，亦可以免除。

（三）一般交易稅（普通營業稅）對於橫的或縱的分業經營有惡劣的影響。每一種製造，自原料生產，以至於製成品出售，其間每一過程的交易，均課以同一之稅率，過程愈多，課稅愈多，故大公司佔便宜而小公司吃大虧。交易所的物品交易，均係大量買賣。小企業生產者多不參加。故前述第三種流弊，亦不致發生。況今日吾國物價之飛漲，原因雖極複雜，大都由於大戶囤積居奇所致，而囤積居奇的交易，幾乎全是大量交易。零

售交易，可謂絕無僅有。開徵交易所的交易稅，不啻對於投機性的大量交易加一負擔，而不課及零售交易。

十六、普通營業稅（一般交易稅）何以有存在之必要

在各國租稅制度上佔最重要地位者，當推所得稅。但自第一次大戰以來，其能與所得稅並駕齊驅，同時提供鉅額收入者，則為間接稅中之交易稅。我國之營業稅，大抵以營業總收入為課稅之標準，似與歐洲之交易稅性質相同。在民主政治之下，人民對政府納稅，當以納稅人能力之大小為準繩。在倫理上言，最為公平，在財政上言，稅收最為豐富，且富有彈性，故頗為一般學者所推崇。反之，營業稅（即交易稅）我們已經說過，是以營業為課稅之對象，以總收入額為課稅之標準，形成一種累退稅，即大所得者少納稅，小所得者多納稅。在理論上講，普通營業稅不是一種良稅，故頗受各國學者之反對與抨擊，稱之為惡稅。但二十餘年來，此稅竟一躍而與所得稅齊眉，豈非怪事？推厥原因，第一次大戰之後，不論戰勝國與戰敗國，莫不陷於困境。財政之亟須整理，救濟費之支出，撫恤金之增加等等，日見膨脹，預算上之赤字，日益擴大，節流既不可能，祇得乞靈於開源，舍此苦無別法。蓋大戰之後，社會元氣大傷，若將直接稅中之所得稅遺產稅之累進稅率提高，亦非人民之能力所能負荷，其由此獲得之增加稅收，必不能應國家之需要。故自第一次大戰結束之後，歐洲各國多採用一般交易稅，尤其在德法兩國，此稅殆成為重要稅源之一。推厥原因，則德法兩國之大所得者，較英美為少。故英美可以賴所得稅之收入以資彌補，德法則不能不另覓財源以為所得稅之替代，不如英美只需課以高度累進的所得稅，即能解決財政上之困難。在德法若不顧國情，貿然力步英美之後塵，對大所得者課以重稅，不僅稅收無增加之把握，即於資本之蓄積，亦不免妨礙殊多。有人估計，若英美之所得稅制度，移植於德法，則其稅收決不能超過英國所得稅收入六分之一。因此之故，德國首先施行交易稅，而在現在各國租稅制度中，當以德國交易稅之課稅範圍為最廣。且德國為最早採用交易稅之國家，所得結果，不僅能適用戰後物價之騰貴而獲巨額之稅收，且在稅務行政上，手續亦極簡便，徵收費用亦極輕微。至於收入，僅次於所得稅而列第二位。故

德國之交易稅，實爲交易稅中之典型形態。直至今日，除英日等國外，世界各國，幾普遍地做行。

我國之營業稅，行之未久，成績亦頗有可觀，名爲營業稅，實際就是交易稅。我國大所得者，比德法更少；雖在抗戰期中，有不少發國難財者，但大多數人民則在飢餓線上掙扎。若專靠所得稅以謀鉅額收入，恐所得結果，未必能勝於德法，故採用有普遍性之營業稅，以達所得稅之所不能及。此卽一般交易稅（普通營業稅）在中國有存在之必要也。抗戰後我國通貨趨於膨脹，物價隨膨脹而上升；普通營業稅既以各種交易之交易額爲標準，則所徵之稅，亦必隨膨脹而比例地增加，此爲自然之結果，不必經過開關新稅或提高稅率之立法程序，且不致引起納稅人之反抗。

第八章 所得稅

一、所得稅起於戰時

據美國財政學大家賽里格曼 (Seligman) 之說，所得稅最初發生之形態爲戰時稅，所以補充戰時財政之不足。嗣後爲充實臨時經費起見，遂以之作爲臨時歲入之稅源，順着經濟社會發展之路，逐漸擴充以奠定其基礎。此說徵諸各國租稅史，是無疑義的。故所得稅的開徵，莫不由於戰時所受的刺激，即其日後的發展，亦莫不與戰時的需要有着相當的關聯。雖各國所得稅，亦受其本國歷史之影響，但其能促成此稅迅速發展者，實得力於戰爭之鞭策。迨戰爭結束，復員開始，在在需款，無論勝方敗方，均以籌款爲當務之急。英國先行分類所得稅，以各種所得爲其客體，分五類課徵之。至魯喬治時代，加徵綜合所得稅，名爲附加所得稅，僅以二千鎊以上之大所得稅者爲其客體。雖名爲附加，實則是綜合所得稅之性質。此種措施，合乎有錢出錢的公平原則。在一方面看，乘敵人侵略的危機，利用人民愛國心理，來推行這種新稅制，自然比較容易。但在另一方面看，在人民道德水準低落，政府行政力量不完整的時候，來推行所得稅，亦有種種阻力。我國所得稅，於民國二十五年七月開始籌備，翌年開徵，不過半年，就面臨着空前未有的大戰，陷區達十數省，稅源枯竭，軍需浩繁，有加無已。不僅所得稅從此產生，即戰時利得稅、遺產稅、財產租賃出賣所得稅，非戰爭孰能致之。但其推行的困難，自在想像中。

不特此也。我國平時財政，未見穩固，主要稅收以關、鹽、統爲大宗。抗戰發生，沿江沿海淪爲戰區，此三種稅收，不免落於敵人手中，早在預料之中。故於積極備戰之時，創辦所得稅，以期乘此改革稅制，奠定平時財政基礎，意義深遠。

我國之所得稅可分：(一)分類所得稅；(二)特別過分利得稅(在戰時叫做非常時期過分利得稅)；(三)綜合所得稅三類。茲分別論述於次：

二、我國之分類所得稅

(一)所得稅暫行條例下之分類所得稅

我國之所得稅，仿行英制。二十五年七月二十一日公布之「所得稅暫行條例」，及同年八月二十一日公布之施行細則採分類所得稅制，分爲三類徵收。

第一類爲營利事業所得，復析爲三項：(甲)公司、商號、行棧、工廠 或個人資本在二千元以上營利事業之所得；(乙)官商合辦營利事業之所得；(丙)屬於一時營利事業之所得。

第二類爲薪給報酬所得，亦可析爲三項：(甲)公務人員之薪酬所得；(乙)自由職業者之薪酬所得；(丙)從事其他各業者之薪酬所得。凡俸給、歲費、獎金、退職金、養老金、及其他由職務上所得之一切報酬與給與，均在本類課稅範圍之內。

第三類爲證券存款所得，即證券存款所生之利息所得，凡公債、公司債、股票、及存款之所得，皆屬之。

就英法日等國所得稅之分類推論，所得大體可以分爲下列四類：(一)財產所得，即不動產如房屋、船舶、機器等之租賃所得；(二)資本所得，即債券、股票、存款等之利息股利之所得；(三)事業所得，大體分類，列舉農、漁、林、商、工、電氣、瓦斯、交通、運輸等事業。我國商業登記法所列舉之商業，悉視爲適合稅法所稱之事業所得。至於自由職業者之所得，英法日各國悉列入事業所得，而中國則列入勤勞所得，依理，自由職業者並非受雇於人之勞力者；計算其所得時，必須扣除必要費用，與普通之營利事業同。且課徵之時，不能適用源泉課稅法，因此視爲事業所得是極合理的；(四)勤勞所得，按英法日之立法例，勤勞所得之範圍爲雇員。我國所得稅暫行條例之分類，與他們大致相同，不過在我國暫行條例中，財產所得並未列入，故分類祇有三

種。直至三十五年公布新所得稅法時，始將財產所得列入，作爲第四類，稱爲財產租賃所得。

所得稅之稅率，第一類甲乙兩項，爲以所得合資本實額百分率計算之全額累進稅率，凡所得合資本實額百分之五以下免稅，其在百分之五至百分之十者，課稅千分之三十，由是按利潤率之遞增而累進，至利潤率達百分之三十五以上者，概課稅千分之一百，故最高累進稅率僅爲百分之十而已。第一類丙項之稅率，其所得能按資本額計算者，所課稅率與甲乙兩項同。若不能按資本額計算者，則依所得額之多寡而課以全額累進稅率。凡所得額不及百元者免稅；其百元以上未滿千元者，課稅千分之三十。由是稅率按所得額之遞增而增高，至所得在五千元以上者，每增千元，遞加課稅千分之十，最高稅率以千分之二百爲限。凡所得在一萬八千元以上者，一律課稅千分之二百。

第二類薪給報酬所得稅率，爲超額累進稅率，自每月平均所得三十元起徵，最低爲每十元課稅五分，至每十元課稅二元爲最高稅率。

第三類所得稅稅率採比例制，不論所得多寡，一律課稅千分之五十。

此項稅制，自二十五年開徵至三十一年年底，大致均無變動。三十二年一月二十八日國府公布財產租賃出賣所得稅法，所得稅之課稅範圍因而擴展。同年二月十七日國府公布所得稅法，將所得稅暫行條例取消；所得稅之課稅稅率亦經提高，而所得稅制至是有重大的修正。

(二) 三十二年所得稅法之重大修正

三十二年之所得稅，比較暫行條例，有三個重大修正：即（一）起稅點之提高，目的在減輕小所得者之稅負；（二）中級所得者之負擔雖不減輕，亦不增加，一切仍舊；（三）施用於大所得者之累進率，比前提高，以增其負擔。經此一番調整，所得稅之稅率，較前合理公平多矣。例如照暫行條例之規定，資本在二千元以下之營利免稅，凡資本在二千元以上者，即須按所得合資本額百分之五課稅。所得稅法一面將資本額自二千元提高至三千元，同時將稅率自百分之五，改爲百分之十。因此依暫行條例之規定，凡資本額二千元之營業，年終

結帳，得淨利一百元，適合資本額百分之五，依法即須納稅，則第一類之起稅點適為一百元。依三十二年所得稅法之規定，凡資本額在三千元以下者免徵；其在三千元者，須於年終結出三百元之淨利，方合資本額百分之十而納稅。故在所得稅法下，第一類之起稅點為三百元，比較暫行條例增加二倍，因此小所得者之負擔減輕不少。

第一類稅率自所得合資本額百分之十課稅百分之四起，至所得合資本額百分之二十五未滿百分之三十者，課稅百分之十為止，各級稅率，除起稅點提高外，與暫行條例完全相同。因此中層所得稅率，維持舊率，毫無變動，即中層所得者的稅負，並不加重。在暫行條例下，利潤率達百分之二十五以上者概課稅百分之十，但在三十二年所得稅法下，所得合資本額百分之三十以上仍繼續累進，每增百分之十，稅率增加百分之二，至所得合資本額百分之七十以上者，一律課稅百分之二十。故第一類之最高率為百分之二十，比暫行條例增加一倍，使大所得者的負擔稍重。

此外尚有若干細微的修正，如三十二年所得稅法第二條個人免稅所得額由三十元提高至一百元，第八條申報期限由三個月改為一個月，第十八十九兩條罰鍰金額由二十元增至五百元，其餘多與二十五年暫行條例相同。條文總數也是二十二條。惟三十二年七月九日公布的所得稅法施行細則，確比二十五年八月二十二日公布的所得稅暫行條例施行細則為詳盡完備。

(三) 三十五年四月十六日公布的修正所得稅法

(甲) 誰是納稅義務人

三十五年之修正所得稅法（簡稱新法）比較三十二年之所得稅法（簡稱舊法），更加進步，不僅課稅範圍擴大，而條文亦比較周密。第一條規定納稅義務人之範圍：「凡在中華民國領域內發生之所得，及中華民國人民在國內有住所而在國外有所得者，均依本法納稅所得稅。」此條是從舊法施行細則中移過來的，正式作為新法第一條，明白採用屬人主義兼屬地主義。凡居住國境以內之人民，不論其為本國人抑外國人，亦不論其所得發

生於國內抑國外，除外交官在職務上之所得，採互惠免稅外，其餘均以課稅為原則。現代各國所得稅制演進之趨勢，已漸由分類而綜合，而其課稅之對象，亦漸由對物而對人。

(乙) 稅率

以營利事業之稅率論，新法較舊法為高。舊法起徵點原為所得合資本額百分之十，新法提高為百分之五，稅率亦各有增加。暫行條例最高稅率為百分之十，舊所得稅法增為百分之二十，新所得稅法則增為百分之三十。惟為鼓勵製造工業起見，對於製造業所得，可依各項規定減徵百分之十。不過在通貨繼續膨脹之情形下，製造物品，遠不如囤積物品之有利，減徵百分之十，究竟有多大鼓勵，實是一個疑問。

(丙) 比例稅率全額累進稅率超額累進稅率

一般稅率，可分為三種：(一) 比例稅率；(二) 全額累進稅率；(三) 超額累進稅率。比例稅率，係不問課稅客體之數量，一律以同一稅率計算徵課之。累進稅率，則按課稅客體之數量，分別以不同之稅率計算課稅。如一百元之內按百分之一課稅，二百元以內按百分之二課稅是也。客體數量愈多，稅率愈高。全額累進稅率，係課稅客體超過某一級時，以最高一級之稅率適用於全額。超額累進，則僅以較高稅率適用於超過部分，未超過某級之部分，仍適用低一級之稅率。例如薪給自一元至百元為第一級，按百分之一徵收所得稅；自一百零一元至二百元為第二級，按百分之二徵稅；自二百零一元至三百元為第三級，按百分之三徵稅。如按百分之一抽比例稅，則一百元的薪金納稅一元，二百元納稅二元，三百元納稅三元，顯屬不平。如抽全額累進稅，則薪給一百元，按百分之一，徵收一元，薪給二百元，按百分之二，徵收四元，薪給三百元，按百分之三，徵收九元。如抽超額累進稅，三百元的薪給，可分為三級，第一級的一百元納稅一元，第二級的一百元納稅二元，第三級的一百元納稅三元，共納六元，比較全額累進，少納三元。三制比較，以比例制為最不公平，最不合理，以超額累進為最近乎理想。我國之所得稅法，三者兼採。以分類所得稅論，第一類公司組織之營利事業所得，採全額累進制，最低為百分之四，最高為百分之三十，共分九級。第一類無限公司組織及獨資合夥等之營利事

業所得，亦採全額累進，稅率由百分之四至最高百分之三十，共分十一級。惟前者以所得合資本之百分比為適用稅率之依據，後者則純以所得額為標準。後者所課稅率較前者為重，似乎政府有藉此獎勵股份有限公司組織的用意。第二類薪給報酬所得，採超額累進稅率，共分十級。第三類證券存款利息所得，採用百分之十的比例稅率。第四類財產租賃所得，採超額累進制，最低為百分之三，最高為百分之二十五，共分十二級。第五類一時所得，採全額累進制，由最低百分之六至最高百分之三十，共分九級。綜合所得稅，亦採超額累進，由最低百分之五至最高百分之五十，共分十二級。

我們已說過，中國之所得稅，三者兼採，最令人不滿者，分類所得稅與過份利得稅，均採累進制，此在德國立法例中所未常見。據著者所知，各國所得稅制，於分類所得稅，與單純之法人稅，大概一律採用比例稅率，如對法人須課過份利得稅，對自然人或個人須課綜合所得稅時，則均用累進稅率。我國所得稅與過份利得稅，開辦不在同一時期。於制定所得稅條例時，未曾有徵收過份利得稅之念頭。所得稅暫行條例既採累進稅率在先，而舉辦過份利得稅，又非採累進稅率不可，因而有雙重累進之嫌。

不特此也，我國分類與綜合二稅，亦均採累進稅率，且分級過多，不免有扞格難行之處，探究其理，大抵於舉辦分類所得稅之時，若採比例稅率，則所得稅之精神，不易表現，而對於納稅義務人，尤其小所得者，頗欠公允，因而分類所得稅不應累進而累進。至於綜合所得稅，能否推行順利，尚不敢必，故分類所得稅之累進制，不能取消，遂有雙重累進之弊。

(丁) 法人所得稅與個人所得稅分開

近代各國所得稅制，除英國外，大概一律採取法人所得稅與個人所得稅分離的辦法，其優點在使稅制具有彈性，並使徵課標準易於合理，因為個人所得之種類，不一而足，應將個人所有所得一一查明，得一總額，而後可以徵課綜合所得稅，其稅率之高下，可視政府需要之緩急而決定。故綜合所得稅，最富於彈性；反之，法人所得稅，另成一類，其所得與資本亦有一定之標準。法人之所得，除徵課分類所得稅之外，還可按所得合資

本額之百分比，徵收過份利得稅。所以分離之後，有兩個納稅的單位，一爲自然人，一爲法人，因納稅單位不同，所以徵課的方法亦異。

我國二十五年之暫行條例，與三十二年之舊所得稅法，於法人所得與個人所得均不予分離。凡營利事業所得，不論其爲法人或自然人，一律依其所得與資本實額間之比率定稅率之高下，已失公平，因爲自然人之合夥企業，與獨資企業投資少而出力多者，其所得與資本額間之比率，必然增大，稅額很高，吃虧太大，故法人與自然人理應分開，不能併入一類。但法律有時間性，適於彼時者，未必能適於此時。彼時立法之意，以爲如此規定，於情於理，未有可議之處。在政府，以爲以所得合資本實額之比率定稅率之高下，非無根據。按經營營利事業者，均含有將本求利之心，本少利大者負稅能力大，本大利少者負稅能力弱。就所得與資本之比率而課稅，實可免除資本大小不同而純益相似，課以同樣稅率，顯有不平之弊，並可符合負擔能力之說。在政府以爲立法用意，精緻嚴密，所得與資本之關係，既甚密切，因而狡滑之人民，便利用之而思逃稅矣。逃稅之法，在大企業爲重估資產，在小企業則盡量減少其資本額在二千元以下（依法凡不滿二千元資本之企業免課）。因之財政部便規定對於廠礦之機器設備，限以原價計值，不准以市價重估（見二十六年五月三十一日財政部公佈資產估價折舊準備方法一至五項）。即在合併清算時，其原財產之增值亦須課以所得稅（見一類須知草案第十六條規定）。前者爲防止偽增資產之法，後者爲徵課自然增值之所得。

但財產以原值估價，在平時則可，在戰時與戰後之近幾年，則發生問題矣。在抗戰中，尤其在勝利後之幾年中，物價不斷上漲，通貨繼續下跌，原有資產用通貨表示實不知增加幾百萬倍。同時個人企業如合夥組織，獨資經營，原不恃資本之大小，而多靠勞力勞心者，其利害又不與公司法人相同，於是工商界大聲疾呼，而求資產價值之調整與稅負之輕減矣。

三十五年之新所得稅法，始把個人所得與公司分離，此往昔所未爲也。新法對公司組織，合夥組織，獨資經營，皆經分別列類，是其可以令人滿意之處，因爲個人所經營之營利事業，初不必問其所得與資本實額間之

比例爲何如，竟可依其所得絕對額之高下，而定其稅率，蓋個人事業，原不必有多大資本，全視個人之信譽、才幹、與努力，以爲生利之因素；即使有資本，亦不必與所得成一定比率也。

(四) 所得稅之徵收方法

所得稅之徵收方法有三：(一)源泉課稅法，(二)申報查定法，(三)估計法。凡所得有支付機關，能利用課源法以徵收者，均儘量列入課稅之範圍。英國爲所得稅之發祥地，其所以能由創始而發皇光大者，論者每謂得力於課源法。此法徵收簡便，雖其缺點在未能儘量綜合各種所得，依累進稅率以徵課，而其優點亦不少，尤在初創所得稅之過程中，似更有採用之價值。英國所得稅之奠基與發展，固得力於課源法，而數年來我國所得稅之略有成就，得此法之協助，亦屬不鮮。課稅之所得，如不能用課源法，而須改用申報法以徵收者，則選擇納稅義務人之智識較高、能奉行政令、或有簿冊記載、可以鉤稽者，定爲課稅範圍。若自由職業者之智識水準，較一般人民爲高，深知所得稅之優良，自能奉行，於徵收不致有所困難。至於營利事業，則以資本在三千元以上者，方予徵稅。其用意厥爲資本在三千元以上之營業，大致均設置賬簿，鉤稽徵課，尙屬便利。綜此二義，足見現行所得稅課稅範圍之規定，以徵收簡便，推行順利爲原則，揆以圖難於易，作始於簡之義，固未可厚非也。

我國之分類所得稅，採用源泉課稅法，而綜合所得稅則用申報查定法，但必須先有完備的稅務行政機構，優良的納稅習慣，而後方可網羅納稅義務人的一切所得。以今日之所得稅情形而論，漏稅與逃稅，成爲普遍的風氣，於是非有賴於稅吏之苛擾的調查不可（詳見「整個所得稅制不合理」一節）。結果必至於使國民對於租稅，有一種厭惡的心理。英國施行所得稅所以得力於源泉法者，諒亦由於英國國民性厭惡政府查賬所致。

三、過份利得稅

(一) 過份利得之意義及課徵利得稅之理由

抗戰軍興，物資供需失調，營利事業因緣際會，動獲暴利。此種暴利產生的原因，對於經營者的勞務，雖未可一概抹煞，但多半實由於戰事而生。故嚴格言之，此種利得，非近於意外，即近於非法，稱之謂過份利得，確是名符其實。過份利得 (Excess Profits) 亦稱「過份盈餘」，其與「盈餘」不同之點，不過在數目之大小，而這個數目是否過份，則視國家的稅法如何規定以爲斷。英、法、德各國的過份利得稅，都以戰前若干年內的平均盈利率或利得率爲標準。所謂利得率，就是以利得合資本額的百分率 (Rate of Profits)，高於平均利得率的利得，即爲「過份利得」。美國的過份利得稅，則以八釐利得率爲標準。

二十八年開辦非常時期過份利得稅，與所得稅同時並徵。依稅法之規定，以利得合資本額百分之二十爲營利事業之標準利潤，如有超出此標準利潤者，其超過部份即爲過份利得。如此其利得不及百分之二十標準者，即無過份利得可言，應予免稅。可知所得稅、利得稅二稅，同爲戰時產物，俗稱所利得稅，即二稅之聯合簡稱。三十六年一月一日另明文公布特種過份利得稅法，將非常時期過份利得稅法廢止。

所得稅、利得稅爲我國直接稅之主幹，而直接稅體系中於所利得稅之外，尚有遺產稅。惟遺產稅開辦較遲，推動亦難，如今尙無顯著的成績表現，故在稅收上不佔重要地位。至於所利得稅，則情形大不同了。自創辦以來，已有飛躍的發展。須知民十北京政府曾有決心下令開徵，結果與預期的收入相差太遠，七八百萬的預算祇收到一萬餘元，就不得不把它無形停辦。現在情形不同，其稅基逐步推廣，稽徵極爲普遍。所得稅之優點，大概不外：(一)適用能力主義，所以負擔公平，(二)課徵普及，(三)稅源豐富，(四)具有彈性，(五)不易轉嫁。有此幾種優點，故爲世所推重，而財政學者無不譽之爲良稅。

二稅皆根據能力主義，採累進稅制，而累進制分全額累進制與超額累進制二種，皆以純益額爲課稅標準。營利事業所得稅稅率，用全額累進制，利得稅稅率，用超額累進制。惟全額累進制，當累進換級時，常生不公平之現象，超額累進制則無此弊。我國遺產稅與綜合所得稅，即採超額累進稅。

所利得稅是所得稅與利得稅之聯合簡稱，其所以聯合者，以其徵課之手續相同故也。二稅皆以所得爲標

準，以賬簿爲依據。其課徵手續，依稅法規定，不外乎申報、調查、審核、審查、繳納幾個程序，而調查與審核，皆須依據簿據，故查賬爲徵課所利得稅必不可少之步驟。關於申報、調查、審核之手續，所得稅法與特種過份利得稅法，均有同樣之規定，其不同之點，僅限於稅率，故所利得稅之課徵，可以同時辦理。不過戰後暴利消滅，可能發生一很大的營業蕭條時期，所利得稅的主要收入項目，營利事業所得，必大受影響。所以此類有希望的稅課，祇能希望其能在戰後成爲我國稅制的骨幹，事實上恐仍須讓間接稅中的前輩如關、鹽、統佔首要地位。

(二) 非常時期過份利得稅條例

(甲) 課稅範圍

從暴利產生的原因上着想，從倫理方面說來，從充實戰時國力上打算，或從戰時財政上觀察，對過份利得者課以一部份利得稅，當然也是情理中事，決不爲過當，且合賦稅原則，的確不失爲戰時財政上一種良好的稅源，所以政府籌議開辦過份利得稅，於二十七年十月由國府頒布非常時期過份利得稅條例十七條，嗣以各地商民陳述意見，將原條例加以修正。課稅範圍較所得稅爲狹，僅包括兩類：第一類爲營利事業過份利得，凡公司、商號、行棧、工廠、或個人資本在二千元以上之營利事業，官商合辦之營利事業，及一時之營利事業，其利得額超過資本額百分之二十者，凡買賣與本業務無關的物品、證券、或金銀貨幣，而其利得不在本業務收入項下計算者，即作爲一時營利事業之所得。第二類爲財產租賃過份利得，即財產租賃之利得超過其財產價額百分之十五者，其財產價額以二十六年七月七日之市價爲準，如無當日之市價者，由當地所得稅徵收機關、地方主管機關、及地方公正人士組織評價委員會評定之。但上述第一項課稅範圍中，凡由戰區遷入內地的工廠，及因戰事而受重大損失的營業，經查明屬實，暫可免稅（第十四條）。

(乙) 稅率

非常時期過份利得稅條例第四及第五兩條，把稅率分爲營利事業之利得稅率與財產租賃之利得稅率兩種。

茲分別列表於後：

(子) 營利事業之利得稅率

稅級	利得合資本額	稅率
1	超過二十%至二十五%	一〇%
2	超過二十五%至三十%	一五%
3	超過三十%至四十%	二十%
4	超過四十%至五十%	三十%
5	超過五十%至六十%	四十%
6	超過六十%以上	五十%

(丑) 財產租賃之利得稅率

稅級	利得合財產價值	稅率
1	超過十五%至二十%	一〇%
2	超過二十%至三十%	一五%
3	超過三十%至四十%	二十%
4	超過四十%至五十%	三十%
5	超過五十%至六十%	四十%
6	超過六十%以上	五十%

(丙) 營利事業過份利得稅之計算法——舉例

依條例規定，過份利得稅每半年徵收一次，但亦得依各業性質，按月或一次徵收。徵收事務所得稅徵收機關兼辦。茲假定某某公司資本額為一百萬元，公積金有二十四萬元，三十年度全年純益為二十四萬元，已入

賬之財產折舊爲八萬元，其計算步驟如下：

(1) 依所得稅計算方法，公司得以公積金三分之一併入資本額計算，但過份利得稅條例第三條不准將公積金併入資本額計算，故此二十四萬元三分之一的八萬元，應除外不計，該公司之資本額仍爲一百萬元。

(2) 依照所得稅計算方法，公司得於計算純益時，將財產折舊減除，但過份利得稅條例第三條不准減除，故純益額二十四萬元，須加上財產折舊八萬元，計共利得額爲三十二萬元。

從(1)(2)兩項可知某公司之利得額合資本額爲百分之三十二，其應納之稅額照下列方法計算之：

(1) 免稅部份

合資本額百分之二十 (20%)

$\$1,000,000 \times 20\% = \$200,000$ (免稅利得額)

(2) 第一級應納之稅

合資本額超過百分之二十至二十五 (20%—25%)

$\$1,000,000 \times 5\% = \$50,000$ (第一級利得額)

$\$50,000 \times 10\% = \$5,000$ (第一級納稅額)

(3) 第二級應納之稅

合資本額超過百分之二十五至三十 (25%—30%)

$\$1,000,000 \times 5\% = \$50,000$ (第二級利得額)

$\$50,000 \times 15\% = \$7,500$ (第二級納稅額)

(4) 第三級應納之稅

全年利得額爲三十二萬元

$\$320,000 - 200,000$ (免稅利得額) — $\$50,000$ (第一級利得額) — $\$50,000$ (第二級利

得額) = \$ 20,000 (第三級利得額)
 $20,000 \times 20\% = \$ 4,000$ (第三級納稅額)

(5) 合計稅額

\$ 5,000 (第一級納稅額) + \$ 7,500 (第二級納稅額) + \$ 4,000 (第三級納稅額) = \$ 16,500

(丁) 財產租賃過份利得稅之計算法——舉例

假定某甲有機器一部，租與他人使用，價值照市價估計為六十萬元，每年租金收入，除去一切必要開支，計淨收入為十五萬元，其應納之稅額，照下列方法計算之：

(1) 免稅部份

合財產價值百分之十五 (15%)

\$ 600,000 \times 15% = \$ 90,000 (免稅利得額)

(2) 第一級應納之稅

財產價額超過十五%至二十% (15%—20%)

\$ 600,000 \times 5% = \$ 30,000 (第一級利得額)

\$ 30,000 \times 10% = \$ 3,000 (第一級納稅額)

(3) 第二級應納之稅

財產價額超過 20% 至 30%，但全年淨收入為 \$ 150,000

\$ 150,000 — \$ 90,000 (免稅利得額) = \$ 30,000 (第一級利得額) = \$ 30,000

\$ 30,000 \times 15% = \$ 4,500 (第二級稅額)

合計稅額 \$ 3,000 (第一級納稅額) + \$ 4,500 (第二級納稅額) = \$ 7,500

(三) 非常時期過份利得稅法

三十二年二月十七日國府公布所得稅法，同時復公布非常時期過份利得稅法，其原有之非常時期過份利得稅暫行條例，與所得稅暫行條例同時廢止。新頒之過份利得稅法，因財產租賃已另徵財產租賃所得稅，其最高稅率且達百分之八十，已無再徵過份利得稅之必要，故新稅法之課稅範圍，僅有營利事業過份利得稅一種。

非常時期過份利得稅法，將累進級數與稅率，重行修訂如左：

稅級	利得額合資本額	稅率
1	超過二十%至二十五%	一〇%
2	超過二十五%至三十%	十五%
3	超過三十%至三十五%	二十%
4	超過三十五%至四十%	二十五%
5	超過四十%至四十五%	三十%
6	超過四十五%至五十%	三十五%
7	超過五十%至五十五%	四十%
8	超過五十五%至六十%	四十五%
9	超過六十%至一百%	五十%
10	超過一百%至二百%	五十五%
11	超過二百%以上	六十%

以過份利得稅法之稅率與過份利得稅條例之稅率比較，最低稅率是相同，均為百分之十；最高稅率，條例定為百分之五十，法定為百分之六十。條例之級數只有六級，法則提高至十一級，採用極溫和的累進制。

利得額有按營業年度計算者，有不按營業年度計算者。前者由納稅義務人於結算日起一個月內，向主管徵收機關報告其利得額；後者於決算或取得之日起十五日內報告之。主管徵收機關接到報告後，應即調查並分別

決定其應納稅額，通知納稅義務人繳納之。納稅義務人納稅後，對於稅額有不服時，得請求主管徵收機關覆查決定之。依覆查之決定，應退稅者，主管徵收機關應即退還之。

納稅義務人逾限定期間，不為利得額之報告時，主管徵收機關得逕行調查，並決定其應納稅額，限令繳納。納稅義務人對於此項決定，不得請求覆查。納稅義務人不於限定期間繳清稅款時，除令其繳納外，並得科以所欠稅額二倍以下罰鍰。此項罰鍰由法院以裁定行之。

隱匿不報，或為虛偽之報告者，得科以應納稅額二倍以上五倍以下罰鍰。其情節重大者，得併科六個月以下有期徒刑或拘役。

自過份利得稅施行之後，我國收益稅系統之稅制，已得了一個大進步。依所得稅暫行條例之規定，採分類所得稅制。所得課稅僅限於營利事業所得、薪給報酬所得、與證券存款所得三類，財產所得不在課徵之列。過份利得稅竟推及於財產所得，是其課稅範圍，已較所得稅為大，此乃一進步。過份利得稅徵課之另一對象，為營利事業之超過所得，故營利事業，於原有累進稅率之外，又須另徵一種超過稅。

過份利得稅僅限於以上兩類，其他各類則無超過稅，亦不增加其原來之稅率。其所以如此者，或因際此非常時期，得暴利者，必為營利事業與房屋租賃業二種事業，其他如薪水階級，證券持有者及銀行存戶，原均無利可得，當然不能徵收過份利得稅。但過份利得稅之舊條例中，原有關於財產租賃利得之條文，新法則盡刪之。蓋關於財產租賃，已頒單行法矣。至三十五年四月，以抗戰既經勝利，未便再視為非常時期，但物價仍未穩定，商人獲過份利得如故，故一方把非常時期過份利得稅自三十六年一月一日起命令廢止，同時又另頒大同小異之特種過份利得稅法以代之。惟後者之徵課範圍比較前者為狹，起徵標準亦較高，稅負亦隨之減輕。但一般買賣業、製造業之營利事業，其應課所利得稅之最高稅率，仍須達所利得額百分之九十，而其間因特種過份利得稅法對於課徵對象，改採列舉辦法，以致戲院、舞場、娛樂性質等之營利事業反因漏列，而可享免稅之優待，其不合公平原則，無可諱言。

(四) 對工礦業與商業課以同一之過份利得稅

現行之過份利得稅，是課之於工礦業的過份利得與商業的過份利得，但對各業所用稅率，不分輕重，此在平時固極合理，在戰時則同一稅率，往往產生不同之結果。原因甚多：(一)戰時物價不斷上漲，工不如商，因工業利潤遠在商業之下，致社會游資咸趨於商業投機。工礦業因原料漲價，工人爭資，而出品又遲緩，不僅獲利較薄，而營運資金亦不易借得；加以所得稅課以同一稅率，更不易支持，尤不易發展。工礦生產為軍需民用所繫，理應力助其發展，以加強戰時與平時之經濟，似不應與商業同等看待，課以同稅率之利得稅。(二)在過去因對工業商業課以同一稅率之利得稅，故不易提高稅率。政府曾有提高過份利得稅之議，因恐提高之後，增加工礦業之困難，不敢輕易實行，故稅收上大受影響。大部分工礦業已陷入窘境，政府不能不加以體卹也。若稅率不一，則可分別課徵，增稅自易實現。故為稅收計，為促進工礦業生產計，工業之稅率，似應比商業之稅率為低，以示差別，使社會資金流入工礦事業，則物資自然充足，物價亦易壓平。(三)就稅務行政言，工礦業亦處於比較不利之地位。蓋工礦業多係現代組織，易以出品計算利得，故所利得稅較易徵收。商業組織散漫，易於逃稅，所以政府對於商業不敢提高稅率，以免引起更多之偷漏，有時稅率提高，稅收反減少也。

(五) 所得合資本百分比為課稅之標準乎？

我們在上面已經說過，股份有限公司組織之營利事業，以所得合資本之百分比為適用稅率之依據，獨資經營與合夥等事業，純以所得額為標準，探求其理，則非法人之商業組織，即未依公司法在政府登記之公司行號，如合夥事業，獨資營業等，皆無固定資本，因其資本額可由店主自由增減，極不固定，甚至朝晚間亦有變動。店主往往身兼數種資格，既是資本家，亦是經理人，甚至亦是土地所有者。對外有時或以商號出面，但在多數場合，一場事情，均由店主個人向外自行接洽。至年終結賬，如賺有盈餘，一部分固須歸功於資本之運用；另一部份實有賴於店主個人之信譽、才幹、策劃、與努力，四者係非法人商業組織之無形資產，其真正的資本總額，實以有形資產與無形資產構成之。按暫行條例之規定，祇以其一部份之有形資本作為計算稅率之標

準，似欠公允。如欲將店主所投入之個人信譽、才幹、策畫、與努力等各種資產併入資本之內，則無形資產之估價，亦屬非常抽象，爭執必多。故為避免估價之困難，一面求其稅率之公允，祇得放棄所得合資本額的百分比為計算之標準，單以年終純所得為計稅之標準，比較公允。若與股份有限公司一樣，祇以有形資本為折合稅率之標準，則因無形資本不併入資本總額以內，資本總額必減低，所得合資本時的百分比必提高，而所得累進稅率必因之而提高，納稅人非常吃虧。

以上僅就法人組織與法人組織計稅標準之不同而言也。但同類之商業組織，亦可有同樣之情形發生。例如第一類之股份有限公司所得之稅率，係以所得合資本額之百分比為標準，假定兩個股份公司，年終結出之淨盈利相同，其資本小者所納之稅較資本大者為大。然股份有限公司組織之營利事業，其所得係勞資合作之結果，資本之厚薄與所得之多寡，固有密切關係，但經營者之智愚勤惰，與上下職員之同心合力，對於事業之進展，亦有不少關聯，是資本大者與資本小者或可獲得同樣的所得。依稅法之規定，這兩個股份有限公司，資本小者課稅反較重，資本大者課稅反較輕，不免有重課勤勞所得，輕課資本所得之嫌，且因此足以阻抑小公司之發展。所以所得合資本額之百分比，不宜作為折合稅率之標準，應以所得額為課稅標準替代之。

(六) 所得合資本額百分比與資產重估問題

抗戰軍興，稅收短絀，發鈔增多，幣值跌落，加以物資匱乏，供需失調，因而物價繼續增高，無有止境。在此情形下，工業界在戰前或抗戰初年所購置之機械生財，其賬面價值悉按原價記載，則在物價高漲幾百萬倍之今日，其資產負債表所表示之資產價值，不但過低，抑且使其所表示之數字，毫無意義。在流動資本多固定資本少之商業，尚不受到大影響，因為今日之商業可以流動資本迅速週轉之便利，隨時增資，以保持其資本額與盈餘額之比率，使其稅負較固定資本之工業輕微若干倍。但在固定資本多流動資本少之工業，卻面臨着一個極嚴重的問題。如果一家工業製造廠，依賬面上所記載之原價作為資本額，而利得很大，其利得合資本額的百分比一定很大，故所課之利得稅亦極重。資本大，利潤不變，則資本與利潤之比率小，稅額低；反之，資本小，利

潤不變，則資本與利潤之比率大，稅額高。資本不變，紙幣利潤膨脹，則稅額非常大。如政府對於工業與商業不予以差別待遇，不管固定資本與流動資本的比例如何，亦不管生產情形的好壞，一律課以同樣的稅，則對於工業的打擊，無異對於商業的補貼，莫怪今日之從事於生產事業者，類皆一蹶不振，而囤積居奇者，到處皆是也。

這種情形，演變至今，遂引起固定資產重估的問題。如准其重估而增值，資本額增加，利得與資本額之百分比減低，所課之所得稅或許不變，而利得稅大減，對於工業不失為獎勵維護之道。但重估增值，有無標準？即有標準，有無限制？以物價指數為重估之標準乎？抑另定標準乎？凡此皆與企業界有切身利害關係，尤宜澈底了解，並進而求解決之道。

在今日的情形下，資產的重估，不應成問題，下列數端，是其最重要的理由：

(甲) 就納稅負擔言，戰前物價較低，產業所需之資本較少；戰後物價騰貴，營利所得，水漲船高，所得合資本額的百分比，隨亦提高。依今日之所利得稅法，稅負加重；反之，戰後新設之企業，因已受通貨膨脹之影響，所投資本，亦形膨脹，故獲利雖厚，而所得合資本額百分比，不致甚高，因而稅負較輕。職是之故，在戰前或戰爭初期創立之工業，為平衡稅負起見，要求重估資產，以提高其資本額。此項要求，在原則上，非常合理。此其一。

(乙) 就公司理財言，通貨膨脹，物價高漲，殊覺原有之流動資金，不敷周轉，不得不設法補充，而補充之道，不外乎借債與招股二途。如招新股，則舊股必要求重估資產，按原投之數以為分配，而後再招新股，方稱公允。此其二。

(丙) 就生產成本言，戰前固定資產，如機器、房屋等，成本較低，計算折舊亦較低。但戰後物價上漲，固定資產之重置成本，隨亦提高。如仍照成本原額，計算折舊，則產品成本過低，不敷再生產成本，勢必影響生產。惟有重估資產，提高折舊，加計成本，始能彌補。此其三。

(丁) 就統計言，統計之作用，在表示真實之狀況，以備企業家控制生產之手段。但物價變動不已，就原

有之數目字，已不能查悉實際真相，統計之作用完全消失。又如某公司在戰時購置機器一部原價十萬元，現在同樣之機器的市價爲百億元。如以此原價十萬元與公司收入之出品售價百億元相加，計共百億十萬元，試問這種數目字有何意義？欲使統計覈實，惟有重估機器，此外別無他法也。此其四。

以上爲重估資產之四個理由，光明正大，無人可加以非議。但主張限制增值者，仍堅持限制以防止逃稅。他們強調資產增值，係財產自然增值，富有納稅能力，自應按其能力課以所利得稅。且此增值，移作資本，則資本額加大，翌年利得與資本額之比例減少，甚或少於百分之二十（百分之二十爲利得稅之免稅點），藉以根本逃避過份利得稅的負擔。欲防止逃稅，非以重稅來限制增值不可。

吾人的主張，資產重估，是天經地義的，不能加以阻止；欲防止逃稅，未始不可用有效的方法以爲防止之工具。有主張以資本稅與所利得稅同時並徵者。如是利得稅因資本額提高而逃避，資本稅則因資本額增高而捉住，且必落網，無法逃脫。日本之超過稅（即過份利得稅），在日本亦稱爲臨時利得稅，依利得合資本額百分比之大小，定累進賦課之標準。然與超過稅同時徵課者，尙有資本稅。由是法人所得之超過稅，與資本額之大小有關，但既以累進率與資本稅同時徵課，則法人所陳報之資本額如過大，其應納之超過稅爲數必小，所納之資本稅必大；反之，設其所陳報之資本額過小，其應納之超過稅爲數必大，而所納之資本稅，可以較小，如此調劑，納稅人逃稅之可能減少，在稅務行政上，可謂妥善。

過份利得稅之稅率，既與資本額有密切關係，則資本額如何決定，亦應有一個明白的規定。我國舊所得稅法規，規定「營利事業」之公積，得以其三分之一加入資本實額計算，過份利得稅條例則不許公積加入資本，是公積之究竟應否列入資本實額，二稅規定不同，理論上亦成爲問題。但問題之癥結，不在於公積之是否可以加入資本，乃在於利得稅與資本稅是否可以同時並徵。如果可以同時並徵，即以全部公積併入資本，於稅收亦不致有任何嚴重影響。但亦有人以爲在今日的情形下，所利得稅的課徵，不甚順利。有所謂「簡化稽徵」問題的糾紛，至今未曾獲得一個圓滿的解決。況綜合所得稅的開徵，徒有具文，迄無實際表現，蓋有若干難關，不

易打開，因而置之高閣。若於所利得稅，綜合所得稅之上，再加上一個資本稅，更不足以語於今日之中國（資本稅迄未開徵），不如從營業稅方面着想。營業稅原有三個課稅的標準，一為總收入額，二為資本額，三為純益額。遇有重估增資的場合，其事業之營業稅，可以按資本額徵收，以防重估增資之流弊。

（七）資產重估以物價指數為折合之標準乎？

但資產重估手續綦繁，通常以固定資產為主，然流動資產間亦有重估之必要。譬如某企業公司之資產中，列有外幣，而外幣又有美金、港幣、馬克數種。此項資產，歷年添購，故外幣折合國幣之匯率，極不一致。美金港幣尚有官價與市價可資遵循，不過今日之市價，約在官價之上五六倍，而黑市美金價格，比市價更大，而用處最廣。依官價折合乎？依市價折合乎？抑依黑市價格折合乎？至於馬克，則自中德絕交，早無官價，亦無市價，難覓一個適當的標準。但馬克與美元，尚有一定比率，祇得依這個比率而定折合之標準。今日各種製造業中，不免有若干材料，原自德國來者，因購置之期限不同，有用過五年、十年、十五年不等者，則折舊之率不一致。故流動資產之重估價值，亦不可忽視，且有實行之必要，總以翔實穩健為第一義。

資產重估問題，於各種工業製造廠，最有關係，故重估價值，通常以固定資產為主，而固定資產，種類繁多，價值互異，必先將固定資產分門別類，然後分類估價，以免籠統之弊。蓋估價在原則上，當以市價為準，而市價隨物而異。各地各物之市價，差異甚鉅，殊難一致，決不能統扯估計，雖統扯手續簡便，其不正確，無待煩言。因此重估資產，決不能以物價指數為標準。例如某企業之運輸設備，可以按實存車輛，參照市價，並視幾成新，折算估價。其使用現狀，多則七八成新，少則一二成新，並不一致。又如無線電設備，如其中有一部份為最近購入者，當依原價為準，不再重估，以免虛增價值。其餘當按市價，並視使用狀態，分別估價。無論如何，決不能以物價指數為標準，統扯估值。今日之物價，固在繼續膨脹之中，但終有停漲的一天，亦有跌落的一天。如以物價指數為標準，一旦物價下跌，不僅資產估價不確，且將影響企業之基礎。故資產重估增值，惟有遵守會計學上之穩健主義，可以市價為原則，而不盡以市價為準，所有有關各種因素，均須詳加考

慮，有時並須徵詢技術人員之意見，至少與各部門技術人員交換意見，集思廣益，以免閉門造車，出難合轍之流弊。

財政評論社爲求判明所利得稅查徵問題的癥結所在，曾向上海銀行業同業公會主席李馥蓀氏徵詢意見。後該社收到李氏的書面意見，刊於第十七卷第二期的財政評論，大致謂「各種所得價值，始終極不穩定，因此稅法雖經過數度之修正，並有「調整條例」之補充，而稅率一項，依然有不公平與不適合實際之現象。例如營利事業甲項所得稅，因資本額之調整計算，僅係以平均物價指數之半爲準，無異將原定稅率，提高一倍，實使工商業有不堪負荷之苦。在此現狀中將調查事項及徵課事項加以簡化，不但切合時宜，抑亦合乎情理」云云。紬繹他的意見，就是爲什麼於計算所利得稅的時候，不把平均物價指數的全部爲準呢？爲什麼祇以半數爲準呢？足見他對於資產重估問題，尙未得有一個清晰的觀念。余對於所利得稅之查徵問題，亦主用簡化稽徵的辦法。當此稅政稅人都未納入正軌的時候，挨戶查賬，流弊滋多，且費用浩大，殊不值得。但重估資產，要以平均物價指數爲準，頗有問題，而政府對於計算所利得稅的時候，以平均物價指數之半爲準，更不合理，徒取其手續簡易之一端而已。

(八) 所利得稅與查賬制度

所得稅、利得稅之徵收，課源部份採用扣繳辦法，政府可以按月收稅入庫外，其大部份係採直接由納稅義務人自動申報辦法。在納稅義務人方面，申報所得，必需填具所得額報告表，附具損益計算書、資產負債表、及財產目錄等件，報告於主管徵收機關，並提出其他足以證明所得額之賬簿文據，聽候查核，手續極爲繁複。戰時及戰後之最近幾年，各地商業畸形繁榮，各縣商號合於課稅標準者，多至萬千，少至數百，而查賬人員，名額有限，挨戶查賬，是不可能。加以整個所得稅制度之不合理（參以「整個所得稅制度不合理」一節），於是發生逃稅問題，即納稅義務人不欲據實報告其財產之價值或營利之數字，企圖減少個人應納之稅額。在政府方面，其徵稅唯一的目的，就是覈實徵收，兩者意見適成反比。二者既立於對立的地位，欲使商號賬目全部公

開，查賬是爲必需之程序。但人手不敷，祇能抽查；被查者稅負較重，未被查者報告不實，於是便發生全體納稅人之稅負公平問題。在政府，一面爲增加稅收，一面爲平衡稅負，更有不得不嚴厲查賬之苦衷。不過查賬辦法愈嚴密，逃稅方式亦愈精巧，針鋒相對，技巧相等，大概查賬工作僅能施於「造賬」技術不甚高明之商人，不能發揮理想之效果。

或曰：納稅義務人不肯對政府盡應盡之義務，逃稅是無可寬恕的惡劣行爲，商人之所得報告，非經查賬，不足取信於人。話雖不錯，但往往一個工廠商店年終的存貨，比年初爲少，但賬面上的數字卻要大上幾十倍，在稅法上，這是「過份利得」，但實際上這是「虛盈實稅」，於是不得不想種種辦法來造假賬。查賬人員只要在賬上找到什麼漏洞，就要罰他補繳若干倍，甚至十幾倍，這是明的公事，但因爲罰款無一定的標準，當然就難免講斤頭說情之弊。故查賬在原則上本爲一種比較合理公平的制度，但事實上不但不能收預期之效果，反招致莫大之流弊，不僅無以增加國庫之收入，反平添一重中間剝削階層，而納稅人的負擔，愈益不平了。

政府一方面不承認法幣之貶值（所以把賬面上之虛盈作過份利得），一面又不便明白承認查賬的弊害，祇得另籌一種替代的方法，既可防弊，又可以便民，而所謂「簡化稽徵」，遂應運而生矣。

第九章 所得稅（續）

三、過份利得稅（續）

（九）簡化稽徵

（甲）什麼叫做簡化稽徵？

徵收所得稅，大部份由納稅義務人自動申報，但送審之賬簿大都不全不實，使國庫蒙受極大的損失。財政部雖有賬簿蓋印之辦法，仍不生何種效力。為維持稅收起見，乃有簡化稽徵之實施，不問賬簿記賬是否屬實，一律按照過去三年間之實際情形，由商會自行攤定稅額徵收之。各地商會亦紛紛反對查賬核稅制度，亦主張分攤的簡化稽徵辦法替代。在政府，以為假賬既多，人手又不敷，若一一個別解決，事實上亦難以辦到。以有限之人力，查核無數之簿冊，在商民或有滋擾之煩，在主管機關或有應接不暇之感。與其增加徵收費用，延長查徵期間，不如規定一標準，先交商人公開自行評定，然後核定照繳。故簡化稽徵之動機，仍在增加稅收，避免商人逃稅，杜絕稅吏舞弊，不失所利得稅負擔公平之全部精神。

但「簡化稽徵」這個名字，引起了很多的議論，以為簡化稽徵的目的在廢除查賬，恢復從前的「包稅」制度。亦有認為是一種「變相的攤派」。以上海一地論，自市商會以至各業公會，甚至市參議會，亦莫不認「簡化稽徵」為「廢除查賬」之代名詞。但據財政部之解釋，簡化云者，即簡化稽徵之手續，「儘量掃除「公文世界」之陋習，儘量減少查賬之煩，毋庸逐案查賬，」祇要發明並「利用一種簡單而確實的方式，去補救查賬的流弊，去代替查賬的作用，以求得查賬的效果，」並非絕對不去查賬。所謂簡單而確實的方式，大都指基數而言。無論何種營業，莫不有其每月的營業額，或每月的利潤額。這個數額，可以作為計稅之根據，但仍須經過

「普查」或「抽查」的手續，俾能核實。三十三年之簡化稽徵，多少仍係以過去三箇年度實際查徵數額為根據，再參酌物價情形議定者，或利用物價指數的編製而為調整之根據者。此種根據，並不一律，亦不能一律，應隨各業之性質而異，或從躉售物價，或從零售物價，使各業之指數，各從其經售之物價以為依據。亦有不必參酌物價指數者，如電影業、戲劇業，自有實際的憑證。

據政府方面人士的意見，三十三年之簡化稽徵，無非將應收稅款預算額，照過去三年實際查徵情形，比例攤配徵收之，其目的在維持稅收預算數額。但三十五年四月十二日明令頒布「第一類營利事業所得稅暨非常時期過份利得稅簡化稽徵辦法」十三條，其內容已較三十三年的辦法大不相同，因為三十三年的辦法，以過去三箇年度實際查徵數額為根據，對商號之負擔能力，尙能顧及；而三十五年之簡化稽徵，根本無可靠統計數字作根據，完全憑商人自由申報之數字，抽查百分之五至二十，即作為攤派之根據，其不可靠與不公平之情形，概可想見。且有甚者，「簡化後所利得稅攤派稅額之權，操之在各地商會及各業同業公會，直接稅徵收機關並無多大權利。因此在評議攤派之時，主其事者，難免不有私心在，即商會攤派各行業應納稅收總額時，何行業有人力爭者，則其同業所攤派之總額較少；反之，則較多。又某行業攤派之後，再分攤於各會員時，在同業公會佔有力量的，其攤額必較少；反之，任人增派。」（註一）足見三十五年的辦法，已離開所得額營業額之標準而為變相攤派之稅制矣。所謂「仍按所得額依法計稅者，此所得額已非真正之所得額，乃係評議之標準所得額。以此標準所得額之總額，將預算稅收數字比例分攤之，並不追求各商號之正確所得額，非攤派而何。」（註二）但三十五年之「簡化稽徵」辦法，完全失敗，因為這個辦法，在抗戰勝利後，即應用於上海的三十五年度所利得稅。當時各工廠公司商號申報的盈餘總額，僅有一百五十餘億，而稅局預定的最低目標，卻要二、三百億。經市商會的屢次折衝，最後決定一律照各單位的申報盈利額（不是應納數額）加繳百分之五十。這樣一

（註一）宋同福氏著：「論所得稅簡化稽徵與查賬制度問題」，載財政評論第十七卷第二期。

（註二）同上。

來，若干照實填報的廠商，大吃其虧，而虛報或漏報者則逍遙法外，毫無其事。商民既憤憤不平，當局亦未滿所欲。鑒於三十五年簡化稽徵之失敗，財政當局對三十六年度所利得稅，乃決定摒棄簡化稽徵，採用按戶申報查徵的辦法。

上海應納所利得稅的營利事業單位，據說約共有五萬個。他們對於查賬的恐懼是必然的。基本的矛盾是整個所得稅制度的不合理，因為不合理，所以有「虛盈實稅」的矛盾。這個矛盾不消除，一般工商業爲了要生存，就要造假賬，有假賬就有漏洞。這便造成了查賬人員的機會。因此所有弊病，始終沒有澈底解決過。

(乙) 上海工商界反對查賬贊成簡化稽徵的理由

上海工商界以爲查賬手續過繁，且在目前通貨膨脹虛盈實虧情形下，查賬核稅有不勝負擔之苦，因此不能說沒有人在設法逃避。一旦有人逃避成功，那末公平和普遍就談不上了。且收稅和稽徵人員難保沒有藉端滋擾之事，此與普遍與公平的精神亦屬衝突。若就稽徵的技術來講，要稽徵人員挨家逐戶，審查賬目，事實上恐不可能。即使無逃避滋擾等情，效率實未必能如理想。因此有人主張所利得稅以業別爲單位，自向所屬同業公會申報，由會聘請會計師負責稽查，然後彙集報繳。事既簡便，負責有人，逃稅似可減少，滋擾可以避免，而分工合作又可事半功倍，與公平普遍之精神尚稱符合。據上海市商會會長徐寄廬先生之意見，在今日社會風氣敗壞，政治並未走上正軌的情形下，此種主張，認爲尚有參考採取之價值。

另有一位工商界領袖認爲在目前通貨這樣不斷地膨脹之下，正當的工商事業，根本上已並無所得，任何工商事業所努力掙扎的，無非爲維持再生產的能力，也就是如何保持原來所投的資本和既得利益的價值。……即使要稅，也應當把幣值低落的指數計算在內，政府既規定工資按照生活指數發給，這就無異自己承認幣值低落的倍數，那末爲什麼計算所利得稅的時候，不把同樣的方式來應用呢？他說：「所利得稅可以徵，可以查賬，但必須把幣值低落的因素放在計算之中，否則在政府是殺雞取蛋，在人民是雪上加霜。假若這樣辦不到，而又必須徵，那末這實在是資本稅，索性大家攤捐一些算了，美其名曰簡化稽徵，免得政府多耗經費，老百姓平

添麻煩。」工資按照生活指數發給，而資本實額之計算，則「按照登記年份之資本額，比照各稅區收稅年前第二年度全年平均物價指數之半調整計算之。」但這個調整辦法，依三十五年之修正所得稅法，祇適用於股份有限公司、股份兩合公司、及有限公司三種營利事業。

此外尚有人以為直接稅自開辦以來，雖然稅收數字年有增加，但徵收費用也大得驚人。這就是說，直接稅，雖然是進步的稅制，但以中國環境來講，貿然的實行，反而成爲最不經濟的稅制。納稅義務人的負擔是增加了，而國庫並不見得受到如何的補益，因爲單就租稅收入方面上看，直接稅還是佔不了重要的地位。據一位名會計師的說法，所得稅徵收費用之龐大，有若干地區竟始終超過各該區所收之全部稅款。其餘各地亦均占相當巨大之成數。此種情形，如能養成人民納稅習慣，建立良好風氣，則淨得稅收雖屬減少，或尙值得。無奈推行結果，造成國民道德之普通降落，政府威信之日趨衰退，無形損失之嚴重，殊難確計。無怪目前比較激烈之人士，已有暫時停辦直接稅之主張，言之能勿令人感嘆。他的意見，亦以爲推行十年以上之所得稅，是得不償失的。(註)

以上是一位名會計師的言論。此外還有一位學者，亦謂在資本貧乏的國家，重稅所得，在經濟學原則上是不利的。中國今日應鼓勵儲蓄，至物價穩定之後，尤應試辦強迫儲蓄。故無論所得係勞力收入的薪金，或勞資合作的贏利，或資本收入的利息，過份重稅，都有催殘儲蓄的消極作用；同時對於國家的稅收，事實上所補有限。與其於稅收上着眼，殺雞求卵，無寧從行政上着眼，以培養此新稅的根基。迨產業發達以後，推廣此稅，輕而易舉。屆時重稅巨大收入，能自由伸縮，引用如意。故今日辦理所得稅，對於申報、審查、覆核等都不必一一求詳云云。不過他以為所得稅雖不必積極推行，而遺產稅不妨擴大舉辦，因爲遺產稅與所得稅雖同爲直接稅，但意義完全不同，對於經濟上的影響，亦迥乎其趣。遺產稅係一社會政策之工具，稅收尙屬其次；在中國社會傳統習俗之下，重稅遺產，不但無經濟上之大不良影響，如所得稅，且有平均貧富及教育上之種種價值。

(註) 陳文麟氏著：「改訂營利事業所得稅徵課辦法與會計師查賬證明」，載立信月刊第六卷第十一期。

但又有若干學者，主張積極推進所得稅，將稅制之不良，歸因於賦稅制度之不合理，謂舊有各種賦稅，由於舉辦的時期各有先後，對於稅制組織的完整和協調，事前既未能作通盤的籌劃，自然難免有重複疏漏的地方；且各種賦稅的主輔關係，亦頗有違背租稅原則的地方。戰前中央政府的收入，以關、鹽、統三種消費稅為大宗；在戰時，賦稅之重心移置於田賦徵實，斯二者皆不能與新時代的要求相配合。稅制的改革，當循直接稅尤其所得稅為主，消費稅為輔的途徑。雖因復員甫行開始，不能立即忽視消費稅之重要地位，但我們決不能坐待客觀條件的到來，對於所得稅，不肯積極推進云云。（註）

觀於上述，可知所得稅於勝利後，雖經修訂，但事實上仍屬窒礙難行。因此主管徵收機關於三十六年徵課三十五年度所得稅時，最初堅主採取嚴格查賬辦法。但試行結果，流弊百出，怨聲載道，而實際稅收，仍未達預期之目標遠甚。良以明知其不可為而強為之，其失敗非偶然也。

英美會計師之能負責代辦納稅，而同時亦深得徵收機關之信任，完全因各該納稅義務人之賬目本身，既屬真實可靠，而會計師亦信用卓著也。中國之會計師，不願證明賬目，代辦納稅事宜，因事實上既不能依照當事人之意見作虛偽之證明，同時亦不能違反當事人之意志強令其從實報繳，根本上無法代勞也。倘稅法可以得適當的修訂，徵課辦法亦已十分合理，則納稅義務人事實上亦毋須作虛偽之申報，而會計師同業從此亦可代負一部份工作責任。如是徵收人員與徵收費用可以大量減少，稅收可以不斷增加，而徵收機關與納稅義務人間之磨擦，亦得無形中避免多多。

（丙）簡化稽徵之要點

三十五年四月十二日明令頒佈「第一類營利事業所得稅暨非常時期過份利得稅簡化稽徵辦法」十三條，按其內容，已離開真正所得額之計算，與攤派相接近矣。茲將其要點錄下，以資參考：

（子）各納稅義務人應於每年結算後一個月內，依法申報其所得額於當地直接稅主管徵收機關。各商業同

（註）鄒宗伊氏著：「財政改革的重點」，載財政評論第十四卷第一期。

業公會應於每年度開始一個月內，將所屬會員名冊報告於當地直接稅主管徵收機關。

(丑) 直接稅主管徵收機關根據納稅義務人所得額報告表，照下列辦法決定計稅標準純益案：(1) 根據各業納稅義務人所得額報告表抽查各該業賬簿冊完備確實之商號百分之五至百分之十，決定各該業標準銷貨毛利益、費用率、及資本毛利率、費用率，以推算各該業銷貨標準純益率、及資本標準純益率。(2) 凡無賬據或賬據不全，不足以資抽查之行業，得比照上年度已核定之數額，參酌當年實際營業狀況暨物價變動情形，推算其標準銷貨純益率及資本標準純益率；其在抗戰勝利後收復之地區，尚無上年度核定之數額者，其標準純益率得就各該業當年實際營業狀況，參酌性質相近之行業比照核定之。(3) 前項標準純益率，得就製造商與銷售商之資本額及營業狀況，酌分等級。

(寅) 直接稅主管徵收機關決定各業標準純益率後，即連同計算依據文件，送請審查委員會審定之。審委會於接到後，應於十日內召開會議決定之。開會時直接稅主管徵收機關暨當地商會及同業公會，得派員出席陳述意見，並備諮詢。

(卯) 直接稅主管徵收機關事先應就各業所得額報告表，計算其銷貨純益率及資本純益率。凡各該業納稅義務人申報所得額，其純益率合於第二點所定之標準者，從其申報所得額依法計稅；其不合標準者，依照前定之標準計算其所得額，依法計稅，不再施行查賬。已經查賬之商號，按其所查結果，依法計稅。其經查有隱匿或虛偽報告之情事者，除依法處罰外，並逕行決定其所得額及應納稅額。其逾期不報者，即依照各該業標準純益率，計算所得額，依法計稅。

(辰) 在抗戰勝利後收復之地區，直接稅主管徵收機關得先按照第二點所規定之各種標準純益率，並依第四點規定，分別計算各業各商之所得額，再將各業所得額相加，求得全市或全縣之所得總額。依據此項所得總額，並參酌各該市縣稅收預算數額，計算各業各商應納稅額，造具清冊，連同計算依據，送請審查委員會於兩個月內審定之。

(巳)直接稅主管徵收機關依前述規定決定稅額後，應即填發納稅通知書，送達納稅義務人，限期繳納之。納稅義務人如有不服時，得於限期內繳納稅款，提具有關賬簿文據，申請復查，按復查結果計稅。但逾期不報或依上述第五點之規定計稅者，不得申請復查。

(午)一時營利事業及歇業商號，應隨時申報直接稅主管徵收機關隨時調查決定稅率。

(丁)所利得稅簡化稽徵的解釋及批評

以上所述之簡化稽徵要點，在讀者看起來，似乎不甚明瞭。茲就此作一個詳盡的解釋，並加以批評。抗戰勝利之後，上海市各業繳納所利得稅已有二次，都採用了簡化稽徵的方式。第一次為民國三十五年度所利得稅，係依據三十四年度各業所申報純益額，再加百分之五十，作為應納稅額。就是將預算數額由上海市各業分配，所以各業再加百分之五十以合預算之數。究其實乃為一包稅制度，顯有不公之處，反對之聲四起，不得不放棄。第二次稽徵三十六年度所利得稅，本擬採取全額查賬制，依法課稅，後經商會及同業公會普遍反對，復因辦理不善，致查賬弊病，層出不窮，遂紛紛請求簡化，方改為「查賬標準計稅制」。所謂「查賬標準計稅制」，係先由各業申報三十五年度所得額，然後每業抽查賬簿百分之五至百分之十作為樣本，查核其賬冊而後定出各種標準，如資本周轉率、銷貨純益率等，經核定後，然後再邀請市商會暨各該業負責人，共同研討決定，作為各業計稅標準。此項各業標準計稅法，係採用分類銷貨純益率，就是根據已查賬各戶銷貨數和純益數字之比，得出其平均比率。然後視各商號自報銷貨額，以之與根據標準資本周轉率換算所得之銷貨額相比較，於二者取其大者，據以計算課稅所得額，再將計算所得之課稅所得額與各商號原報之純益額相比較，於二者取其大者，再按稅法規定之稅率以純益額乘稅率，即得應納稅額。至於利得稅的計算，則以上項所取之純益額與資本比率，照稅法規定分級稅率，計算應納稅額，或根據公式計算利得稅額。

何以要定出標準資本周轉率？據稅局中人說，一業中資本相同，而所報營業額大小懸殊者很多。為使稅負公平起見，必須採用標準資本週轉率，以推算各商應有之營業額（即銷費額）。同時為從寬計，將查定之標準

資本週轉率折半計算，即一商店計稅時，先以該業標準資本週轉率之半數，乘該業之資本，得出其應有之營業額。以之與該業所報之營業額相比較，二者取其大者。如所報之營業額低於根據標準資本週轉率換算所得之營業額，則以後者爲準；不然，即以所報之營業額爲準，因此等於提高一部份商店所報之營業額。

從上面這兩種簡化法看來，三十五年度施行之第一法，跡近包稅制，就是政府需要的稅收，可依各該業純益數比例攤派，來適合他的預算。至論本法的優點，第一比較更爲簡化，第二可免稅務員的中飽，使稅收可獲實惠。其缺點亦有，那末所得稅爲能力稅，應就所得範圍內課徵，方爲合理。現因湊合預算，致所徵稅額超出各商收益額，這顯然是有違賦稅原理的。又如狡黠者捏造假賬，以多報少；誠實者和盤託出，據實報告，今不問原因，一律按申報額課稅，這也是很不公允的。

三十六年度採用之第二法，即查賬標準計稅制，當然要比第一法爲合理而科學些。然而也因人爲的不減，以及稅制本身有欠健全，發生下面的若干流弊：所核定的標準，係抽查若干商家的賬冊，加以平均而查定的。值茲假賬普遍之際，該少數商家，倘均係假賬，則此項標準成爲假賬之標準矣。況同業間營業政策、方針、地位、範圍，各有不同，並且資本有大小，利潤有厚薄，經營有得失，開支有高低，均能左右獲利之多寡。在這種種不相同的情況下，究竟依據那幾家來做標準？這的確是值得研究的一個問題。依照現在抽籤決定的辦法，漫無標準，頗有不準確的成分在內。查賬員本人是否可靠？他的技術如何？假賬舞弊能否全部發現？均是疑問。倘能全部窺出，值茲貪污聲中，誰能保證查賬員決不貪污瀆職。如有貪污，此項標準，尙可認爲標準乎？即無貪污，必有幸運成功，如果抽查到的幾家，都是銷貨和純益的比率很高的，那末這比率應用到營業利潤很薄的商店裏去，又怎麼能負擔呢？反之，查到幾家的營業利潤很差的，那末營業較好的，又未免太幸運了。第二本法抽查時，雖把各業賬冊送交稅局，以防發生流弊，但是納賄之事，還是層見疊出。三十六年報上揭發的，可爲明證。這樣一來，標準稅率的準確性，更成問題了，至少更使人增加懷疑了。第三稅務人員對於各業賬據簿冊，在心理上，早已存有偏見和懷疑態度，以爲所有賬據，都不免參有假賬在內。這果然是過去一部份

工商業，捏造賬據，自取其咎，但事實上亦不能因此而概其餘。在身爲查賬員的，務須要站在客觀立場，來公正檢查，以昭大信；否則若於費用支出和資產估價方面，不惜吹毛求疵，甚至越出稅法以外，這都不是查賬員應有的態度。例如存貨一項的估計價值，依照稅法規定，得以該年度初盤存價格與一年間進貨價格之加權平均價格爲原價，作爲估價標準。但是審查員方面，則須以最後一次進價爲估價標準。前後二法的估計，雖然不一定相差過鉅，但在存貨早進，價格最低，存量最豐的情況下，設於年終再購入一部份，那末數字方面可能會發生很大的差額。又如三十五年所繳三十四年所利得稅超過純益之部份，於三十五年列入開支項下，也被剔除。這在政府課稅方策，既不合理，而硬要使商人俯首就範，實在很令人費解。再如合理而必要的交際費用，可以列入開支項下的，也要全部剔除，不予認可。但三十七年四月一日公布之修正所得稅法第二十八條，已將交際應酬費用正式列入條文，准作開支，但仍有最高限度之規定。總之，無處不挑剔，無事可通融。因此如果沒有其他作用的話，這一業所定的標準比率，是可能很高的。據說三十六年各商業接到的繳款通知書，都在去年申報純益額的數倍，或數十倍以上，這比了第一次簡化稽徵的倍數，尤屬龐大驚人，尤不切合實情。

至於本年度採用的資本週轉率，更覺不合情理，因爲資本週轉率，就是拿資本總額除營業總額所得的數字。「照三十六年稅局查定的各業資本週轉率內，有機器、棉紡、織工業的二百四十八次，綢緞業的一百四十八次爲最多。」（註）照此解釋，即該業資本在一天至三天內即可變成商品，立刻售出一。依情理推測，自屬決不可能，蓋因此項營業額內包括物價漲價，幣值跌落之因素在內。更以各業資本之計算方法，在股份有限公司、有限公司等，申報時均經調整計算，而合夥獨資，則依原投資額計算。此項原投資年份之參差，又影響資本之大小。於是以計算方法不統一之資本數額爲根據，除前後幣值不統一之營業額，而求其資本週轉率，其結果自難合理，宜乎各業之不勝負擔也。

再查已查定公布之各業資本收益率（即資本與收益之比率），均在百分之一百十五以上，即各業均應納最

（註）甘允壽著：「論所得稅簡化稽征」，立信月刊第六卷第九期，三十六年九月十五日。

高稅率之所得稅，並加納過份利得稅，亦即各商店不獨不應有虧本情事，即所得額不滿資本額百分之一百十五之情事，亦未存在。證以商號因虧折倒閉情事之不斷發生，則此項資本收益率之不合情理，更屬顯然。

查賬標準計稅制，雖有上面種種缺點，但如果在人事制度、抽查原則、和計算標準各方面，能改良一下，尚不失為一個切合實情的過渡辦法。例如抽查時，必須注意每一業的分區分等，因為同業範圍有大小，營業利潤有厚薄，所處地位有熱鬧、有荒僻，所以標準稅率也必須要分成好幾等，並且還要得到當地商會及同業代表的同意，然後予以審定。其次稅務人員的待遇，必須予以合理的調整，使無內顧之憂，那末貪污事件，自然可以減少，以至根絕。再如審定費用及查估資本價值時，要體念商人虛盈實稅的苦痛，在合理範圍內，應給予融通便利，不必硬性依據稅法規定，處處挑剔。決定各種標準比率，務須審慎從事，以合情、合理、合法為主，務使商人不覺麻煩，樂意查賬，並使查賬所得之各項比率能合情、合理、合法。如果照這樣做去，相信這個權宜稅制，在通貨膨脹，物價不穩過程中，一定可以推行無阻，而為工商界所一致擁護。

(十) 三十七年度營利事業所得稅稽征辦法

依照三十七年二月二日行政院公佈之三十七年度營利事業所得稅稽征辦法，主管徵收機關，於年度開始後估定納稅義務人暫繳稅額，自二月十五日起一個月內，填發繳款書，送達納稅義務人，令其自送達日起一個月內繳納之。暫繳稅額依下列之規定估計之：

(甲) 參照三十七年度與三十六年度歲入預算及營利事業所得稅預算比較增加之倍數，暨三十六年度與三十五年度物價總指數比較增加之倍數為標準，將三十六年度核定各納稅義務人應納營利事業所得稅與利得稅之總數，暫照六倍計算繳納。

(乙) 凡在三十六年新設立或三十五年終了前設立，而尚未納稅之營利事業，暫按其申請登記之資本實額百分之十二·六計算繳納。

主管徵收機關接到納稅義務人所得額之申報後，應即就本辦法所指定之各種營利事業進行查賬。非本辦法

所指定之各種營利事業，得依標準計稅制，調查所得額。迨應納稅額核定後，如高於暫繳稅額，則應按其差額，填發繳款書，送達納稅義務人，於十日內繳納之；如少於暫納稅額，則應按其溢繳之數，退還納稅人，並按照中央銀行給付銀錢行莊存款準備金之利率，計算退款利息，一併退給之。

以上所述各業，先按三十六年度核定所利得稅總額之六倍暫行繳納，如有出入，多退少補之辦法，頗有可以討論之處。茲歸納納稅義務人方面之意見於次：

(甲) 年度不同，營業的結果未必相同——國內經濟情形尚未安定，各業之營業情形亦屬變化莫測，如銀樓業之停止飾金買賣，進出口業之外匯不易購得，致營業一落千丈，故三十六年工商各業之營利，絕不如政府所想像。上年能獲利者，本年或遭虧折；反之，上年獲利不多者，本年或獲利倍蓰。若一律按上年度核定應納稅額先繳六倍之辦法，決不能普遍適用。蓋工商企業之獲利與否，全視業務之性質、經營者之能力、當時之境、以及其他各種因素而轉移，決不千篇一律，均有利益之可得者，否則人民將羣趨於商業一途矣。

(乙) 正式應納稅額，恐比較暫繳稅額，有減無增——我們知道現行的會計方法，在計算利潤時，都是從售價減去成本而得的。但在物價繼續漲的情形下，這種計算方法，是最不可靠的，譬如有一家行號，其平時的利潤是百分之十，假如物價已上漲了三倍，照賬面計算，則利潤變為百分之三百，似乎這家行號得了過份利潤，但實際上並沒有賺錢。倘其他物價上漲三倍以上，不僅不能賺錢，反而損蝕資本了。聞三十七年之修正所得稅法，已放寬所得計算的尺度，祛除賬面一部份的虛盈資產，並准許報支一部份的損失與開支，則將來根據各該營利事業真實營業結果所核定之正式應納稅額，理應不致甚多，比較暫繳稅額恐有減無增，因此先繳辦法不啻政府向各營利事業以低利借債。況利率如此之低，而法幣跌價又如此之速，溢繳之稅又不知何日退還，則暫繳稅額，無異於捐獻。

(丙) 三十六年度核定所利得稅總額不足為標準——上年度依標準計稅制，每業抽查百分之五以上之同業，訂立標準純益率，即使某一納稅義務人實際盈餘不達同業之統一標準，甚或事實上發生虧損者，亦須責令

一律按同業標準估計其純益額，以計算應納稅額，則這個應納稅額，是否可以認為正確，不辨而知，稍有智識者決不會推定其為公平合理。於此不公平不合理的稅基之上，又築起六層的高樓，其欠堅固結實，更可知矣。又前年度依簡化稽征的辦法，按各該營利事業自行申報之純益額徵稅百分之一百五十。狡黠取巧者所申報之純益額原不正確，徵稅百分之一百五十，不能認為過苛；但忠實守法者，所報甚確，吃了大虧。納稅義務人得了這個經驗以後，其在上年度自行申報之銷貨額及所得額等，勢必益欠確實，則今年度要以上年度核定之應納稅額為標準，照六倍估計暫繳稅額，其欠公允合理，更不待言矣。

(丁) 過去遲納所利得稅之責任並不全在納稅義務人——過去延遲納稅固使國庫損失不貲，但其責任不全在於納稅義務人之有意拖延；主管徵收機關核定稅額之過於迂緩，亦為主因之一。最近有若干人士聲稱，其三十六年度賬目早經決算竣事，如稅局需要申報以及查核賬目，立即可以照辦，似不必先行估定暫繳稅額，責令其繳納，而後再以迂緩的方式（即依標準計稅制抽查的方式），逐一查定其應納稅額，再行退稅。況如此辦理，不但手續繁重，而且增加納稅義務人之厭惡心理。

(戊) 資金不易籌措——際此物價如脫韁野馬，企業所需資金，與日俱增，若再抽去鉅額稅款，使流動資金突然減少，勢必求助於高利貸，則間接將影響企業之生存。

(十一) 本年仍定為過渡時期

以上所述之先行估定暫繳稅額的辦法，已遭納稅義務人之反對，故有人提議仍假定本年度為過渡時期，仿照戰時後方重慶等城市所採用之簡化稽征辦法，先將所得稅之總預算額比例分配與各地主管徵收機關，然後再由各該徵收機關會同當地商會，根據過去年度各業納稅比例，並參酌上年度各業實際營業情形，召集各業同業公會代表，用公開評議之方式，將預算額分派與各同業公會；最後會同各該同業公會召集各同業，亦用公開評議之方式分攤，決定各該會員應負擔之稅額，交由徵收機關核發納稅通知書，限期繳納，比較易行。如此辦理，不再逐一查賬，免去不少事實上之煩惱；且經過同業公會公開之評議，絕對不正確之事實，雖不能免，定

可減少。從下年度起，一方將稅率依法續按指數作合理之調整，一方早日宣佈，必須遵照辦法，嚴格查賬，則所得稅制度或能早日重入正軌。

(十二) 整個所得稅制度之不合理

國家的租稅制度，因須着重於國庫收入，亦須注意於生產力之培養。今日之直接稅，不僅不足以語培養，且有殺雞取蛋之嫌。以工礦企業言，他的資產以固定資產為主。苟按原價登賬，以之計算資本總額，則其資本額遠較實有資本額為低。對這種固定資產，常有折舊準備項目之設置，每年按折舊率提存折舊準備金，以免添置新設備時發生資金缺乏之虞。抗戰以來，物價高漲，原有財產之價值，增高甚巨。水漲船高，故提存折舊準備數額亦應隨之俱增，始能生效。但依財政部公佈之折舊率計算說明五至六項，折舊準備只限照資產原價提存，不准照時價提足。此種辦法，對法工鑛企業發生兩種不良的影響：(一) 折舊準備，在會計上，作為成本項目之一，若照物價指數五千倍計算，則照原價提存，只當時價五分之一，其餘應提而不准提之五分之四千九百九十九，悉從成本中移作純益，以增加股東之紅利與政府之稅收。(二) 依法可提存之折舊準備，既僅及應提之數五分之一，一旦原有機件殘毀不堪再用，勢非另籌四千九百九十九倍之現金不可；不然，新機無法添置，全部生產，必歸停頓。但欲籌集四千九百九十九倍之現金，談何容易。所以今日之工礦企業，莫不感到資金之枯竭。

就以上兩點而觀，稅制之不合理，顯而易見，但其不合理的程度，尙不止於此。各工礦廠，以市場需用甚大，非維持原有之生產量，不足以供社會之需要，於是有增資與合併之方法。增資之途，不外乎借貸與增股二法。欲向銀行貸款（工貸），亦受資本信用之限制。資產既不能重估，資本額限於原價，欲以小額之原有資本額，借巨額之工貸，事實上殊難做到。若舍工貸而增股，則新舊股東之間，必設法求其權利平衡。舊股東每一股權所代表之資產價值，適當其票額之五千倍，則新舊股票決不能等量齊觀，而要求新股東以五千倍之現金購取等於舊股之股權，亦不易邀新股東接受。唯一解決的辦法，祇有將原有資產重新估價，則又發生資產增值的

問題。雖這種增值，等於虛盈，然財政部堅持資本額以資產原價為準，對於這種虛值，視為自然增值，仍須課以所利得稅；換言之，不但應照章繳納所得稅，且須依過份利得稅法之規定，繳納利得稅，而利得稅以利得額超過資本額百分之二十者為起徵點，最高稅率達百分之六十。此稅須以現金繳納，反要將固定資產變賣現金，以繳納稅課。若與他公司合併，則創立年限各各不同，不能令成立在先者以資本原額遷就後者，自己僅享五十分之一的股權，又不便令成立在三年之後者，照三年前之時價，估計其資產以遷就前者。如欲實行合併，又非雙方重估資產不可。實則不但在戰時與戰後之最近幾年，即在平時，兩個公司合併，亦常出以重新估值之一途。重估之結果，又復與增資相同。如是不增資與合併，則資金枯竭，所有資產如房屋、機器，逐漸殘毀，無法添新以補舊，生產逐步低落，終於難以為繼。欲圖補救，非不斷增資，即須相互合併，以圖力量之增強。無論增資與合併，重估資產之手續，決不能省，而重估之結果，復見虛盈，復課實稅，徒為國庫增收，不為生產奠基礎，摧殘生產事業之工具，莫有善於此者也。凡此種種，皆由於整個所得稅制度之不合理所致。

(十三) 合作社與公營事業之免稅問題

合作社與公營事業之免稅問題，曾引起熱烈的討論。尤其是合作社的免稅享受，頗為一般學者所詬病，因為往往假借合作社的名義而實係商店性質者，所在皆有。若不予以取締，整個合作社基礎動搖，而國庫稅收亦受影響。舊所得稅法中有「不以營利為目的之法人，免徵所得稅」一項，三十五年之新稅法已將此項取消，代以新的免稅規定如下：

(甲) 第一類甲項之所得，合資本實額未滿百分之五者；

(乙) 第一類乙項之所得，未滿十五萬元者；

(丙) 教育、文化、公益慈善事業營業之所得，全部用於本事業者；

(丁) 依合作社法組織，並依法經營業務，而經所在地主管機關登記設立之合作社，其營業之所得，合資本實額未超過百分之二十者。

從可知新所得稅法之免稅規定，比較舊法，更為嚴格。其中關係最重要者，當為第四項。這對於許多名為合作社實係商店者予以一大打擊。因為合作社是不以營利為目的之法人，依暫行條例與舊法，可以免納所得稅。不料社會上之不良份子，乘虛而入，假借合作社名義，逃避所得稅；有時已經依法登記之合作社，或與非社員交易，攫取利潤，或私運貨品，藉以賺錢，殊足影響整個合作事業的基礎，故有若干學者主張對合作社課稅。

查合作社所以享受免稅之權利者，因為合作社的組織，並非以營利為目的，乃以直接謀社員相互間的經濟利益，間接增進社會福利為目的。他的經營方法，雖與普通商店無異，但考其實際，則大相懸殊。普通商店所得的利潤，是由於剝削消費者或生產者而來；合作社所獲得的盈餘，完全是社員自己參加業務的結果，買者與賣者，運者與銷者，是同一人。所以合作社分給社員的盈餘，是社員參加了業務，預先多付的代價，後來按交易額分別償還之數，並非真是盈餘，因而對合作社，不應課以所得稅。況由社中出去的物品，統為該社內部的消費，猶如酒餚出庖，以供合家老幼的飲食。所以不但無所得稅，即營業稅亦應免徵。就米商而言，米商所應繳之營業稅，乃抽在賣米的上面。至於米商及其家人所消費之米，並無營業稅可言。

不過合作社與非社員交易，是否營利事業性質，應視其交易之性質如何而確定。如是營利事業，應納營業稅；其由此項營利事業獲得之所得，應課以所得稅。二十九年四月九日，經濟部會同財政部以渝賦農字第六七二九號及五七二二三號咨知各省政府通飭遵照，從此合作社免徵營業稅問題，獲得妥善解決。我們以為合作社免徵所得稅問題，亦可同時解決。解決之原則如下：

(甲) 信用合作社，可吸收非社員之存款，轉貸予社員，而不得將非社員之資金轉貸予非社員。

(乙) 供給合作社，可向非社員購入生產品，或置辦各種設備，供給社員公共或各個之需要，而不得供給非社員。

(丙) 生產合作社出售之物品，應以社員自力與共同生產之物品或製造品為限，而不得經售非社員之物品。

或製造品。

(丁) 運銷合作社，可承受社員之委託，代銷產品，暨徵集或收買非社員之產品，從事轉售社員。

(戊) 消費合作社可向非社員之公司、行號、廠家，購入生活用品售予社員，而不得將購入物品轉售予非社員。

(己) 公用合作社之設備，應以供應社員之需要為限，而不得供與非社員使用。

(庚) 保險合作社之要保人，確係限於社員，並不得對非社員辦理保險。

上述七種業務，因其性質互異，經營方法亦各不相同，其應否免稅之標準，僅以是否涉於營利行為為斷。例如生產運銷之合作社，進貨限於社員，售貨不限於社員，而經營消費供給業務之合作社，進貨不限於社員，售貨則限於社員，其性質完全相反。故合作社與非社員交易，是否涉及營利行為，應視其性質如何而定，頗難一概而論。假令有違反上項原則，自應照章納稅，以資牽制。

除合作社免稅問題之外，尚有公營事業免稅問題發生。舊所得稅法第二條免稅規定中，有「不以營利為目的之法人所得」一款。這樣，各級政府所辦公營事業均可依法免稅，無形中給民營事業一個打擊。政府對於公營事業，不應有所歧視，理應一視同仁，故民營事業須繳所得稅，公營事業亦不能免繳，使二者立於平等的地位。三十五年之新所得稅法，已將此項免稅條文取消。今後營利事業，不論公營民營，均須繳納所得稅。

第十章 所得稅(二續)

四、分類所得稅與綜合所得稅

(一) 分類所得稅的目的在收入綜合所得稅的目的在公平

考各國現行之所得稅制度種類有三：(一) 分類所得稅制，(二) 綜合所得稅制，(三) 分類綜合所得稅併行制。徵諸目前我國修正所得稅法之內容，可見我國現行所得稅制度，實係採取分類綜合所得稅併行制，殆已無疑。聞採用併課制，有二個理由：(一) 我國國民所得中大所得者為數不多，站在財政收入的立場言，採用併課制，可以增裕稅收。(二) 我國推行綜合所得稅的客觀條件，還不十分完備，利用分類所得稅的課源資料，足為綜合所得稅課徵的考據。這是三十五年修正所得稅法的特色。但綜合所得稅雖在法律上已有規定，迄未實施。

綜合所得稅，係合併個人全年各種所得之總額的課稅。一切所得，或由勤勞而來，或由財產而來，皆包括在內。因此被課範圍，非常普遍，故又稱一般所得稅(General income tax)。歐美各國均行之有年，惟我國至今日，始行舉辦。若僅課分類所得稅，負擔未盡公平。例如張三李四二人家庭負擔相同，張三投資於五處，每處一百萬元，各得股息十萬，計共五十萬元；李四投資於一處一百萬元，年得股息十萬元。張三之稅負能力，五倍於李四，依理課於張三之所得稅稅率，應較高；課於李四之所得稅稅率，應較低。但張三之五項所得，分別課稅，並非綜合課稅，因而二人之稅率相同，違反能力負擔之原則，且有使大資本化整為零之趨勢，並有妨礙大規模事業發展之缺點。查我國政府歷來採放任主義，對於人民財產，向不辦理登記，更不派員調查，因此民間得以自由隱匿其財產，更易隱匿其所得。隱匿之法，不外利用化戶別號，以達其化整為零之目的。故欲

辦理綜合所得稅，必先辦到一人一名，一名一戶，以爲先決條件。分類綜合併徵，則於分類所得稅之外，復課以綜合所得稅，即按全部所得，以累進稅率計算稅額。收入多者，稅率較高；收入少者，稅率較低，自能稍得事理之平。自理論上言之，分類所得稅，以收入爲目的，故稅基普遍，使各種所得盡網羅在內，且免稅點亦可降低。綜合所得稅，以負擔公平爲目的，側重大所得者重課之原則，故應用超額累進稅率，而其免稅點亦當提高。但一至戰時，就當降低，以資應付戰時之需要。

綜合所得稅，既以負擔公平爲目的，固當採用累進制；而分類所得稅，既以普遍與收入爲目的，自當採用比例制。英美二國普通所得稅均採用之。美國普通所得稅之稅率，一九一八年係百分之六，一九三六年係百分之四。英國對於普通所得稅每年定一標準稅率，一九一八年每鎊爲六先令，一九三七年每鎊爲四先令九便士。惟法國之分類所得稅稅率，隨所得種類之不同而異，但其各種個別所得稅，仍爲比例稅率。如土地所得稅與家屋所得稅爲百分之十六，薪給所得稅爲百分之十，農業所得稅爲百分之十二。凡此皆足以證明各國分類所得稅皆用比例稅率，而我國分類與綜合皆用累進稅率，雙重累進，而分級亦過於繁瑣，徒增徵課之困難耳。

一個國家的租稅制度，不論中外古今，大抵皆以間接稅的課徵開始，逐步移轉於直接稅。此證諸我國近年來稅制之發展，自可信以爲真。我國的租稅制度，已由以間接稅爲中心的租稅制度逐漸過渡到以直接稅爲中心的租稅制度。不過直接稅創辦伊始，雖不無成績表現，然前途尙多荆棘，大有待於國民之努力。直接稅以遺產稅與所得稅爲骨幹。遺產稅，因囿於社會習慣，自開辦以來，無多大進展。所得稅之進展雖速，然停滯於分類所得稅。綜合所得稅因立法技術不甚高明，迄未開徵。但查各國所得稅的趨勢，無不從分類所得稅漸進於綜合所得稅，從對物稅進而爲對人稅，必須於分類所得稅之上，設一綜合所得稅。綜合云云，係合併個人全年各種所得之總額而課之以稅之意。三十五年之修正所得稅第三條有：「個人所得除依照前條徵課分類所得稅外，其所得總額超過六十萬元者，應加徵綜合所得稅」之規定。所以綜合所得稅者，係對個人全部淨所得加以徵課之稅，英文謂之 General income tax，以區別於分類所得稅 (Classified income tax)。就是除徵課分類所得稅

外，再對其所得總額超過六十萬元以上之淨所得按級課以綜合所得稅，其目的在平均國民負擔，遏止資本累積，並平衡財富分配。

(二) 各國之分類所得稅與綜合所得稅

近代各主要國家之所得稅制度，有以分類所得稅爲基礎，英法兩國屬之；亦有採用綜合所得稅，而對於課稅所得加以分類，以表示其徵課範圍者，德國屬之。茲分別述其大概：

(甲) 英國所得稅分所得爲五類：A類爲由於土地、房屋等所有而生之所得，通常依租金課稅，屬於租賃所得之性質。B類爲由於土地占有而生之所得，屬於農業所得之性質。C類爲利息、紅利、年金等所得。D類爲工商營業、自由職業、外國證券利息及其他所得。E類爲公務員、教員、或工商職工之薪給報酬所得。

(乙) 法國所得稅分所得爲七類：第一類爲家屋所有所得。第二類爲土地所有所得。此二者均以租賃價格爲課稅標準，而所謂家屋，係包括房屋、工廠、基地、附屬土地之器具、及附屬圍繞於建築物之庭園道路。又所謂土地，係指未課家屋所有所得稅之土地，及農業用之建築物。是此兩者實包括一切不動產之租賃所得。第三類爲農業所得。第四類爲薪給所得。第五類爲非商業所得。第六類爲商業所得。第七類爲資本利息所得。

(丙) 德國之所得稅，雖純係綜合制度，但在稅法中亦規定有所得分類之標準，計分八類：一爲農業、森林、園藝及其他土地經營之所得；二爲營業所得；三爲其他自由職業之所得；四爲不獨立勞工工資之所得；五爲資本財產之所得；六爲出租不動產及一切權利之所得；七爲其他週期發生之所得；八爲其他一時發生之所得。

(三) 中國之分類所得稅與綜合所得稅

我國之所得稅仿行英制，開徵之初，本分三類，第一類爲營利事業之所得，第二類爲薪給報酬之所得，第三類爲證券存款利息之所得，範圍甚狹。旋於三十二年一月公佈財產租賃及財產出賣兩種所得稅，三十五年修正所得稅法改訂，合併調整，又將所得重分爲五類：

- 第一類營利事業所得，
- 第二類薪給報酬所得，
- 第三類證券存款所得，
- 第四類財產租賃所得，
- 第五類一時所得。

由此可知在分類所得之中，財產出賣所得並未列入，但施行細則第七八條規定，計算綜合所得稅時，復將財產出賣所得一併列入，前後兩歧，殊屬矛盾。第五類之一時所得，原附於第一類營利事業所得之內，現已從第一類中剔出，另立一類。我國的五類，與英國的五類，形式上相類似，但內容不盡相同。英國的第二類，係屬於農地之所得，在我國的分類之中，農地所得，不包括在內。

在實行綜合所得稅之國家，係綜合個人各類所得，計算課稅，與我國現行稅制相較，僅就在列舉課稅範圍以內之所得，方行徵課，自有範圍廣狹之殊。況我國所得稅分類，比較各國所得稅分類之情形，亦未網羅各項所得。農業所得稅迄未舉辦，蓋我國以農立國，佃農生活迄未見優裕；且本耕者有其田之國策，對於自耕農，猶須加以獎勵，安敢輕於一試？但除農業所得以外，亦有可資為擴充徵課範圍者。英國所得稅之A類，法國所得稅之第一類與第二類，均係對不動產之租賃所得而徵課；德國所得稅之第六類，更將一切權利之租賃所得，加入徵課之列。故我國所得稅法修正後，將財產租賃所得，列入課稅範圍，以資擴充。

欲改進所得稅，自當由分類所得稅制，進而至於綜合所得稅制。查近世各國所行的所得課稅制度，主要者不外分類制與綜合制。分類制係就納稅人的各種所得，分別徵課；綜合制係將納稅人的各種所得，加以歸併，然後扣去必要費用及免稅額，就淨總所得額徵課。分類制的優點，是徵課手續的簡便，但有一缺點，即不能充分表現納稅人的納稅能力與納稅額的關係，祇能適當地採用累進稅率的分級徵課的方法。英法二國可為此制之代表。綜合制的長處，在能適合納稅人的納稅能力。從租稅能力說觀察之，政府向人民徵課稅捐，當測驗納稅

人之負稅能力。稅之良窳，當決定於此一原則，換言之，即當以公平原則為批判的根據，因此綜合制為多數學者所推崇。但此制之缺點，即分類制之優點，計算手續與徵課手續異常繁複。德國可為此制之代表，不過德國雖採綜合所得稅，其稅法仍分所得為八類。

我國現行之所得稅，向採分類制。我國社會情形特殊，對於各人之各種所得，不易綜合鉤稽。即分類所得，亦未包括一切在內；雖新所得稅法把綜合所得稅包括在內，但實施起來，不無扞格。任何新的建立，事實上總有若干困難發生，尤其是新租稅的推行，阻礙更多。在我國人民智識水準，道德觀念，納稅習慣，均較歐美為遜，故綜合制之推行，尙有待於吾人加倍的努力。此時應先從擴充分類所得稅着手，使各種所得盡量納入課稅範圍之內。能如此，則各人之各種所得，在徵收機關已分別有所稽考，然後改採綜合制度，綜合其各種所得而徵課之，實施起來，自不致有所困難。

(四) 財產租賃出賣所得稅

我們在別處已經說過，在中國舉辦新稅，不易成功。若把舊稅逐步推廣，收效宏而費力少。今日中央把所得稅範圍推展至財產租賃與出賣之所得，就是這個用意。且欲推展，不難尋覓推展之理由。主張徵課財產租賃出賣所得稅者，提出下列之種種理由，異常動聽，特述之於下：

(甲) 外國所得課稅制度，分為分類所得稅制，與綜合所得稅制兩種；前者以英法為代表，後者以德國為代表。但英國先行分類所得稅，以各種所得為客體，分類徵課之。至路易喬治時代，加徵綜合所得稅，以二千鎊以上之大所得者為客體，綜合徵課之。綜觀英、法、德三國所得稅，無論為分類制，抑綜合制，其對於財產租賃所得，莫不列入課稅範圍。英國列入第一類（英國分所得為五類，第一類為由於土地或房屋等所有而生的所得，通常依租金課稅，謂之地主財產稅，其性質與租賃所得相同）。法國列入第一第二兩類（法國所得稅分所得為七類，第一類為家屋所有所得，以家屋、工廠、庭園、基地、及附屬於土地的器具等為課稅標的；第二類為土地所有所得，以未課家屋所有所得稅的土地及農業用的建築物為課稅標的）。德國列入第六類（德國

的所得稅，雖採綜合制，其稅法亦分所得爲八類，第六類爲出租不動產及一切權利所得。我國舊所得稅法，採分類制，將所得列爲三類：第一類爲營利事業所得，第二類爲薪給報酬所得，第三類爲證券存款所得。財產租賃所得，未列入課稅範圍。一時營利所得，雖已列入第一類營利事業所得，但財產出賣所得，亦是一時之所得，未見列入，誠爲一大罅漏。此其一。

(乙)生產的要素有四：即資本、勞力、企業、與土地是也。各要素所得的報酬爲利息、工資、利潤、與地租。所得稅法所規定之第三類所得稅(證券存款所得)即對利息所課之稅；第二類(薪給報酬所得)即對工資所課之稅；第一類(營利事業所得)即對利潤所課之稅；獨對地租一類，尙未課稅，不得不謂爲一大缺陷。我國稅制向以間接稅爲重心，自所得稅制創辦後，直接稅之地位逐漸增進，故創辦所得稅爲改革稅制之權輿。就經濟學分配論之研究，國民所得之源泉，爲地租、工資、利息、與利潤四項。我國三十一年以前所行之所得稅，分爲三類：第一類爲營利事業所得，係對利潤課稅，中復析爲三項：(甲)公司、商號、行棧、工廠、或個人資本在二千元以上營利事業之所得；(乙)官商合辦營利事業之所得；(丙)屬於一時營利事業之所得。故第一類之徵課範圍，以各營業之業別言，係普及於各業；以經營主體言，係包括私人企業及官商合辦營業；以經營組織言，係網羅法人組織、合夥經營、及獨資經營；以經營性質言，既徵經常營業之所得，亦課一時營業之所得。舉凡以營利爲目的之營業，均在第一類所得稅徵課範圍之內。

第二類爲薪給報酬所得，係對工資課稅(公教人員之薪給，亦係工資)，亦可分爲三項：(甲)公務人員之薪酬所得；(乙)自由職業者之薪酬所得；(丙)從事其他各業者之薪酬所得。其納稅義務人，普及於各界之從業人員；而所謂薪給報酬，更包括俸給、歲費、獎金、退職金、養老金、及其他由職務上所得之一切報酬與給與。是所有薪給報酬之所得，不問屬於何人，不問屬於何種，均在第二類所得稅徵課範圍之內。

第三類爲證券存款所得，實爲證券存款所生之利息所得，係對利息課稅。證券包括各級政府發行之公債、庫券、證券、憑券、及股份有限公司或股份兩合公司發行之股票與公司債。存款亦包括各種存款及有獎儲蓄

等，亦包括銀錢業及非銀錢業所收受之一切存款；而壽險之保險金，於保險期滿領回者，亦視爲存款。上列各項證券存款所生之利息所得，均應課第三類所得稅。

綜以上所述，可知已課稅者爲利潤、工資、與利息三項；其未課稅者，僅有地租一項，故所得稅課稅範圍，實有擴充之必要。於是於所得稅法之外，增設財產租賃所得稅及財產出賣所得稅二項，使國民所得之四大泉源，均包括於徵課範圍之中。此其二。

(丙) 舊所得稅法，把血汗所得的薪給報酬，與慘淡經營所得的利潤，均列入課徵範圍之內，獨於不勞而獲的財產出賣所得，未能網羅在內，實爲莫大遺憾。財產出賣所得，含有自然增值的性質，屬於不勞而獲的範疇。此其三。

(丁) 抗戰之後，人民遷徙，供需失調，關於房屋土地之租賃所得，固日漲月增；而以交通之不便，運輸之困難，動產中如機器與機械，因進口維艱，致經營者不得不租賃他人之機器與機械以營業，而機器機械之所有者，更多出租以牟厚利，且無風險之負擔。其他有財產價值之權利，亦多類似之情形。此皆同爲租賃之所得，而其所得亦屬與時俱進，皆應徵收所得稅，其理一也。此其四。

(戊) 上海這一個都市，擁有四百多萬的人口，又是全國經濟的神經中樞。人口有增無減，而房屋不敷應用，形成了極嚴重的房荒，增加了生活不安定的因素。可是在市場上興風作浪的游資，卻不願投入地產，有錢的不願多建房屋，無錢的更無力建造房屋；新的房屋，便難得出現，而房屋的嚴重性，永遠不能減輕。推究起來，房子租賃辦法的不合理，實尸其咎。許多擁有房子的業主，收入少得可憐，而二房東卻可以坐享金條。頂房子要那麼多的頂費，使二房東與租客把房子視爲奇貨，使一般平民與公教人員無力找到適當的住所，實是一種不可饒恕的現象。對於這種頂費，理應課以極高的累進所得稅。聞政府已擬定辦法取締，不過在上海這種現象，已成積習，非大費一番氣力，不易澈底執行。在接收時期，許多房屋被有勢力的佔用了，政府早已命令交還原主，但由於事實困難，其中有不少拖延情事。此其五。

總之，租賃所得，在各國稅制中，均在徵課之列。增設以後，既可以彌縫現行稅法之罅漏，亦可以謀課徵之均衡。在納稅人方面，租賃所得，日形增漲，亦有負擔之能力。故增設財產租賃所得稅，有其必要也。

我國財產租賃出賣所得稅法

財產租賃出賣所得稅法，於三十二年一月二十八日頒佈，全文二十一條，自公布日起施行。其課稅圍範甚廣。第一條規定：「凡土地、房屋、堆棧、碼頭、森林、礦場、舟車、機械的租賃，或出賣所得，除免稅規定者外，均須課徵財產租賃出賣所得稅。」第五條：「設定永佃權、地上權、每年付給租金者、及設定典權種過十五年者，亦視作財產出賣而課稅。」第二條規定免稅之種類：（一）租賃所得未超過三千元者，（二）出賣所得未超過五千元者，（三）農業用地出賣所得未超過一萬元者，（四）公有財產租賃或出賣所得，（五）教育文化公益事業財產租賃或出賣所得的全部用於公益者。

課稅標準——財產租賃出賣所得稅的課稅標準，因性質而異。租賃所得稅，以租賃的純所得，即自每年租賃總收入中，減除改良費用、必要損耗、及公課的餘額，為課稅標準。至減除數額，以租賃總收入的百分之二十計算，若租賃收入係以產品計算者，則按產品出產後三個月內的平均市價，換算為貨幣額（第三條）。出賣所得稅，以買賣價格的差額，即自現賣價格中，減去原取得價格的差額，為課稅標準（第四條）。

現行之所得稅法，已將過去之財產租賃出賣所得課稅，改為對財產租賃所得課稅，列入分類所得稅之內，作為第四類。其原徵財產出賣所得稅甫經推行順利，而應列入分類所得稅之內者，竟取消矣。即三十五年之所得稅法，把三十二年之財產出賣所得稅法取消。

（五）綜合所得稅中之財產出賣所得與農業所得

依三十五年明文頒佈的修正所得稅法，有一個特色，就是有關於綜合所得稅的條文插入，為舊稅法所無。該法案的內容，是採用分類所得稅與綜合所得稅併課制的。分類所得稅，包含營利事業所得、薪給報酬所得、證券存款所得、財產租賃所得、及一時所得五種。綜合所得，就是個人全部之所得，亦即個人全年營利事業投

資所得、薪給報酬所得、證券存款所得、財產租賃所得、財產出賣所得、及一時所得等各種所得之總額。其中可以討論者，是財產出賣所得。此項不見於分類所得稅之內，乃列入於所得總額之中。對於此點，反對者大有人在。他們的理由，是財產之出賣，大多是由於債臺高築，無法生活，乃不得已而賣者所致，其差額「利益」在百分之九十的場合，係益虛虧實。如三年前購置產業，因幣值跌落太驟，非但未有增值，甚或大受損失。既取消分類所得稅，為何又併入於綜合所得稅？卽有併入之必要，亦當以購值時之指數，與現在所增之倍數計算而減除之，方爲公允。如嫌手續煩瑣，亦當設一最低限額，規定財產出賣所得，在千萬元或若干萬元以上者，始併入計算課稅，庶不致影響其生活，但最好不予併入。

查外國的立法例，對於財產出賣所得，處置的方法，不盡相同。英國不列爲所得，故不課稅。美國則視爲所得之一種，併入課稅，惟處置的方法，極爲公平，故反對者甚少。因財產出賣，未必一定有所得，有時亦有所失，故法律許納稅人得失相互沖銷之權利。依美國法律之規定，保有出賣或交換之資產，在半年以上者，爲長期；在半年以下者，爲短期。長期所得，可以與長期損失沖銷；短期所得，則與短期損失沖銷。不過短期不免含有投機成分，故於計算個人所得稅時，須按全部得失計算，長期則僅以百分之五十計算。如把長短期合併，而所得仍大於損失，則所得按應課之稅率課稅；如損失大於所得，其損失可以作爲普通開支，以一千元爲限。萬一純所得不足一千元，相抵之後，仍有損失，得於以後五年同樣所得中抵銷。此法計算技術過於複雜，中國不宜採用，不如仿行英制，對於財產出賣所得，在綜合所得稅中，不予課稅。

在通貨膨脹的時候，物價未有不漲，固定資產亦無不隨一般物價而上漲。所漲之價，不得謂之資產增值 (Capital gain)，亦不得稱之爲洵來所得 (Windfall gain)。例如某項資產，因數量有限，而需要漸增，致供求不相稱而價值上漲。這種所漲之價，可以稱之爲資產增值或洵來所得。若因通貨膨脹而物價上漲，固定資產亦隨之而上漲。這種漲價，祇能稱之爲「保值」，不能稱之爲「增值」，尤不能稱之爲自然增值。這種漲價，發生於不自然的通貨增發，則由此不自然的增發而來之資產漲價，何得稱之爲自然增值？

英國之所得稅制，不但不把資產「保值」，作為所得之一種，即真正之資產自然增值，亦不計算在所得之中。英國人所謂所得，係專指經常的有消費性之收入，包括利息、工資、地租、與利潤等四種收入。至於一時的資產盈餘，無論變賣與不變賣，並不視為所得。在另一方面，一時的資產虧折，亦不視為損失。如此處理，不僅可以避免技術上的計算困難，亦且免除財政收入上忽增忽減之弊。若夫美國，則其辦法與英國絕對不同。美國人所謂所得，除以上所述之四種收入外，尚包括固定資產之盈虧；即一時的或投機性的盈虧，亦羅列在內。因此固定資產之一盈一虧，足以招致財政收入之忽上忽下，致使財政收入缺少固定性。這種處理方法，殊無採用之價值。況中國今日所謂資產增值，實係「保值」，更不能計算於純所得之中，故英制於中國，比較適用。

又農業所得，英國列為五類之一，美國徵收一般財產稅，其大部份均為農地不動產收入。我國對於此點，亦當設法調整，以示公允。但新法未曾將農業所得列入分類所得稅之中，良以我國土地負擔，較一般為重，而各地之佃農、自耕農，又多散漫零星，徵課上發生障礙，暫不課稅，亦有理由；況土地部份已包括於財產租賃所得之中。至於以農地出租之小地主言，既納軍糧、田賦、暨縣級公糧，復須納公教人員食米，鄉鎮自衛班、護路隊、養路隊之食米，造林修路之民工食米，優待征屬之食米，保辦公處之經費。其他各種苛捐雜稅，更不勝枚舉，實較其他財產出租所納之稅額為重，似應將農田之租賃所得，在若干畝以下者，暫免課徵。至在若干畝以上之大地主，則當視其所有畝數之多寡，而課以累進之稅，不但可以充裕國家之歲收，亦可防止土地兼併之擴大。

(六) 綜合所得稅之減免項目

但綜合個人各種所得之時，對於所得之來源，如由勤勞所得，或由財產所得，或由勞資合作所得，大抵須加以差別待遇，即各國之立法例，亦莫不如此。凡關於納稅義務人之個人事情，必須分別加以考慮。二個納稅義務人的所得總額或相等，其納稅能力未必相等，因二人之負擔未必盡同，家累未必一樣。須知綜合所得稅，是一種典型的「對人稅」，他要表示個人納稅的能力，課稅以此為對象，方能達到租稅公平的目的。各國所得

稅，對於各種負擔及勤勞所得，均有寬免之規定，期達公平原則。例如（一）家庭扶養人口之多寡，（二）維持生活之最低費用，（三）應付之債欠息金，（四）適額壽險之保費，（五）殘廢疾病費之減免。凡此種種，皆因人而異，似應分別加以考慮，從總額中扣去。但我國三十五年之修正所得稅法，對於（一）壽險，（二）債欠，（三）殘疾，均未加以考慮，是他國所得稅法中所有者，我國則無之，足見我國綜合所得稅之「對人稅」的精髓，沒有澈底發揮。查保險費及疾病醫藥費之扣除，是為勤勞所得者之利益而為之。蓋勤勞所得，不能保其永有，勞動者往往以外來之災難或以內部之變故而失業；或以自身之殘廢疾病，無法繼續工作，若不予以寬貸，殊欠公允。

所得的來源，就廣義劃分，可分為三種：（一）為勤勞所得，（二）勞力與資本合作所獲得的營利事業所得，（三）財產所得。勤勞所得，是以汗血換來的，稅率較輕，起徵點較高。財產所得，大概是一種不勞而獲，只要財產不消滅，所得永遠不會停止，非勞動者一日不工作，一日不得食者可比。因此財產所得，應課以急進的累進稅。營利事業所得，是勞資合作的結果，稅率之輕重，應介乎以上二者之間。為使租稅公平起見，差別待遇，是所必需。就是要財產所得重課，勤勞所得輕課，但從我國的新所得稅法中，看不出勤勞所得輕課的精神。不但看不出精神，而且法中所規定的，適與此精神相反。分類所得稅第二類之薪給報酬所得，是勤勞所得，要課以累進稅；而第三類之證券存款所得，是財產所得，反課以比例稅，豈不是輕重倒置？

查英國的所得稅法，規定勤勞所得可以減除六分之一，但不得超過二百五十鎊。至於家屬供養及子女教育費用，亦有減免，其數目視國家需要，年有變更。德國的所得稅，規定勤勞所得可以減除十分之一。日本所得稅規定：（一）所得額在六千元以下者，勤勞所得減除十分之二；（二）所得總額在一萬二千元以下，而勤勞所得以外之所得達六千元以上時，勤勞所得減除十分之一；（三）所得總額超過六千元，而勤勞所得以外之所得不滿六千元時，則勤勞所得中，與勤勞所得以外所得合計達六千元之部份，減除十分之二；超過六千元之部份，減除十分之一。他國之重視勤勞所得，與我國之輕視勤勞所得，真是一個活對照。

美國之勤勞所得 (Earned income)，依下列各種不同方法減除之：

(甲) 設純所得 (Net income) 不及三千元，則不管所得之來源如何，均以十分之一作為勤勞所得之稅額，即從純所得中減除三百元勤勞所得之免稅額。

(乙) 純所得超過三千元時，則視純所得或勤勞純所得 (Earned net income) 何者為小，以小者十分之一作為勤勞所得之免稅額。勤勞純所得係個人服務所得，計算方法，即將所有勞力所得，如薪金、佣金、職業報酬等相加，減除職業上必需費用，如工具、成本、業務所房租、旅行費用、工會會費等，其結果即為勤勞純所得。

(丙) 勤勞純所得不得超過一萬四千元。超過此數，即使是勤勞所得，亦不作為勤勞所得。純所得如超過三千元，即非勤勞所得，亦得以三千元作為勤勞純所得。

(丁) 設所得來自獨資營業或合夥營業，是項事業資本與勞力，均為產生所得之因素，則以百分之二十資本主之純所得，或合夥者分得部份之純益，作為其勤勞所得，減去個人在業務上所化之必需費用，得勤勞純所得，與純所得相較，適用其低者。一人如從事於某種職業或事業，純係勞力服務，資本非產生所得之因素，所有純所得，均目為勤勞所得，但以一萬四千元為限。

(七) 綜合所得稅課徵的客體——起稅點太低

綜合所得稅以個人全年所得總額為課徵之客體，就所得總額超過六十萬元以上之所得，始行徵收。所得總額，依照下列的計算求得之：

(甲) 營利事業投資所得，就個人應得之股息與分攤之紅利及其他利益，計算所得額。其獨資者，就其全部純益額，計算其所得額。

(乙) 薪給報酬所得，其為業務技藝報酬之所得者，以其每年收入總額，減除業務所房租，業務使用人薪給報酬，業務上必要之舟車旅費，或其直接必要之費用後之餘額為所得額。其為薪給報酬所得者，以其每月職

務上給與之實際收入額爲所得額。

(丙) 證券存款所得，以每次或結算時付給之利息爲所得額。

(丁) 財產租賃所得，以各該期租賃收入總額，減除改良費用、必要損耗、及公課後之餘額爲所得額。

(戊) 財產出賣所得，以其出賣價格、減除原價、及必要之佣金、與公課後之餘額爲所得額。

(己) 一時所得，以各該期或每次之收入額，減除其原有本金、及獲得收入之必要開支後之餘額爲所得額。

(庚) 綜合所得，依照以上各種所得之計算法，合併個人全年各種所得爲所得總額，但得減除下列各項：

子、共同生活之家屬或必需扶養之親屬，每人十萬元；

丑、家屬中有中等以上學校學生，每人五萬元；

寅、已納之各類所得稅及土地稅。

共同生活之家屬有直接所得者，其所得按五分之三併入戶主內合併計算所得總額。

以上是計算綜合所得之方式。現在就可以從各種的角度來加以檢討。

起稅點太低

綜合所得稅之計算，以每年個人之總所得，除徵課分類所得稅並減除一切生活費用教育費用外，其淨所得尙超過六十萬元以上者爲起稅點。我們在短篇評論文中已說過：六十萬元的總所得，只合每月五萬元，可以說併上海外攤邊之乞丐，亦有此數以上之所得，亦有繳納綜合所得稅之義務，豈不滑天下之大稽？英國之超過所得稅，課於二千鎊以上之大所得，約合法幣五百億以上（照三十七年八月底九月初行市）。美國之附加所得稅，課於一萬美元以上者，約合法幣九百億元。意之補助所得稅，須超過三千里拉。德國之附加所得稅，須在八千金馬克以上。名稱雖不同，或附加，或超過，或補助，其義則一，以視吾國所得稅法所規定的六十萬元起徵點，均相差甚巨。雖英美人之生活程度遠在吾國之上，然終不能相差如此之巨。這種「舉天下人而盡稅

之」的綜合所得稅，已失其所以為綜合稅之意義。綜合所得稅的原意，即所以補充分類所得稅之所不及。分類所得稅，以增裕收入為目的；綜合所得稅，以負擔公平為目的，而這個目的必須把綜合稅放在大所得者的身上，方能達到。

衡以目前我國幣值跌落的情形而論，薪俸階級的待遇，如依照物價指數比例地調整，其綜合所得，當然亦隨指數上漲而提高，家屬的生活費也隨着上漲。但稅法所規定可以扣除的家屬生活費用，是固定的（每人十萬元），於是通貨愈膨脹，物價愈漲，繳納綜合所得稅的義務人也愈普遍，非到「盡舉天下人而稅之」的地步不止。

（八）綜合所得稅之稅率及其級數

（甲）稅率、級數、及計算公式

級數 所得總額超過數 就其超過額課稅百分之幾 計算應納稅額之公式

1	六十萬元至一百萬元者	百分之五	應納稅額 = 所得總額 × .05 - 30,000
2	一百萬元至二百萬元者	百分之六	應納稅額 = 所得總額 × .06 - 40,000
3	二百萬元至四百萬元者	百分之八	應納稅額 = 所得總額 × .08 - 80,000
4	四百萬元至六百萬元者	百分之十	應納稅額 = 所得總額 × .10 - 160,000
5	六百萬元至八百萬元者	百分之十三	應納稅額 = 所得總額 × .13 - 340,000
6	八百萬元至一千萬元者	百分之十六	應納稅額 = 所得總額 × .16 - 580,000
7	一千萬元至一千五百萬元者	百分之二十	應納稅額 = 所得總額 × .20 - 980,000
8	一千五百萬元至二千萬元者	百分之二十四	應納稅額 = 所得總額 × .24 - 1,580,000
9	二千萬元至三千萬元者	百分之二十九	應納稅額 = 所得總額 × .29 - 2,580,000
10	三千萬元至四千萬元者	百分之三十五	應納稅額 = 所得總額 × .35 - 4,380,000

11	四千萬元至五千萬元者	百分之四十二	應納稅額 = 所得總額 × .42 - 7,180,000
12	五千萬元以上者	百分之五十	應納稅額 = 所得總額 × .50 - 11,180,000

(乙) 計算綜合所得稅——舉例

1. 設某甲與友人合夥經營布莊，年終結賬，分得盈利三百萬元。
 2. 渠同時亦在某銀行供職，年支薪津一百五十萬元。
 3. 存款於本銀行，得利息二百五十萬元。
 4. 與友人合開繭行，獲一時營利所得五十萬元。
 5. 將房屋一部份出租，年得租金四百萬元。
 6. 出賣船舶，其出賣所得為一百萬元。
- 以上六項合計一千二百五十萬元。
- 共同生活之家屬七人，其中三人有直接所得，一人年獲所得二百五十萬元，一人二百萬元，一人一百五十萬元，應依法各以所得五分之三併入某甲全年所得內計算，計共應併入之數為三百六十萬元，兩數合計為一千六百一十萬元。

依法可以扣減之項目：

1. 共同生活之家屬七人，每人生活費十萬元，共七十萬元。
2. 中等以上學校就學子女四人，每人五萬元，合計二十萬元。
3. 已繳之分類所得稅為二百九十百元。

以上三項合計三百八十萬元。

應納稅額（照第七級計算）= 所得總額 × .20 - 980,000

所得總額 = \$12,500,000 + \$3,600,000 - \$3,800,000 = \$12,300,000

應納稅額 = \$12,300,000 × .20 = \$2,460,000 = \$1,480,000

(九) 舉辦綜合所得稅之條件未備

或曰三十五年修正所得稅法之最大特色，便是綜合所得稅的開辦。在以前的三次稅法中，都祇有分類所得稅，未允有綜合所得稅。話雖沒有說錯，但徒有條文而不能見諸實施，豈不是比較沒有條文更難看嗎？其不能實施的原因，十分複雜，非一言兩語所能盡述。但戶口之未清查，財產之未登記，名稱之未劃一，皆為原因中之最顯著者。若不此之圖，驟然開徵綜合所得稅，深恐不能收到實際的效果。蓋戶籍登記不詳，調查家屬，難期確實，計算亦繁。回憶三十一年公務員領家屬米津貼時，其無父母子女配偶者，多以眷屬五人報上，一時成為風氣。卒以戶籍未曾清查，明知為謊報，但無法斥其為謊報，祇得中途作罷。今若沿用此不良之法，則家屬生活費之扣除，與中等以上學校學生的教育費之減免，均無法證明其正確。若不論人數多少，一律減除若干，與今日分區規定公教人員之生活補助費相同，固可省調查計算之繁瑣，復簡易而便於推行，但與稅法之精神，究屬不合。先進國家之所得稅制，對於個人情事，如家庭狀況、兒女多少等等，均有詳細的調查，酌予免稅。我國調查未辦，統計未備，而戰時人口變動亦太大，調查確實不易。況我國營利事業中往往家庭費用與營業開支混在一起，這部份的費用應否剔除？及如何剔除？均值得研究，但條文中並未載明，似應補充。

此外尚須辦到一人一名之財產登記；不然，人民、財產之調查，所得之估計，異常困難，此可從分類所得稅第二、第三兩類中查得之。第二類薪給報酬所得，採超額累進稅率，共分十級；第三類證券存款利息所得，採百分之十的比例稅率。是第二類之勤勞所得，反比第三類之資本所得重課，有違租稅公平之原則。在學理上講，資本所得，理應重課，用比例稅率，殊欠公允。況比例稅率，對於同一類的所得愈大者，實際負擔愈輕；所得愈小者，實際負擔愈重，似難以與整個所得稅制配合。但第三類證券存款利息所得，何以採用比例稅率，亦有理由在焉。立法者之意，以為採用累進稅率，深恐納稅人化整為零，假立戶名，以逃避累進稅率之重負。欲革除此弊，非推行一人一名，一名一戶之基本工作不可，更須進一步辦到一人一名之財產登記；不然，殊難

發揮整個所得稅制之精義。

(十) 以戶爲單位

我國社會組織，雖與歐美一樣，亦肇端於夫婦，但範圍大小不同。西人喜小家庭制度，吾人則愛大家庭制度。在小家庭制度下，經濟各自獨立，故申報亦以個人爲單位，調查個人所得總額，困難較少。在我國大家庭制度下，有所得者，或不止戶主一人，故調查財產與所得，不若西方小家庭制之容易。財產或爲家庭中若干人所共有，若強迫每人個別申報，事實上殊難辦到。因此三十五年之修正所得稅法，對所得之計算，以戶爲單位，由戶主申報，共同生活之家屬有直接所得者，其所得按五分之三併入戶主內合併計算。此與西方夫妻同居合併申報之辦法相同。且以戶爲單位，按戶催報，亦比較便利。惜今日舉辦綜合所得稅，以戶籍未曾舉辦，一切無所依據耳。

五、三十七年四月一日公佈之修正所得稅法

這個最近甫經國府公佈之修正所得稅法，比較舊法合理得多。茲將重要各點論列之於後：

(一) 於修正所得稅法公佈之日，把特種過份利得稅法同日廢止，納稅人之負擔，從此減輕不少，而稽征之手續，亦省略不少。

(二) 關於分類所得稅者

(甲) 分類所得稅第一類營利事業原分(甲)(乙)兩項，本法不復分(甲)(乙)兩項，待遇上不復有所歧視，合併爲「公司、合夥、獨資、及其他組織營利事業之所得」。

(乙) 分類所得稅第二類乙項之「薪給報酬之所得」，改爲「定額薪資之所得」。於是膳宿津貼等報酬依舊法都應納稅，依修正法，問題減少矣。

(丙) 分類所得稅第三類之證券存款所得，改稱「利息所得」。

(三) 關於稅率者

(甲) 第一類營利事業所得之稅率，定為百分之五至百分之三十全額累進稅率。至其起徵點暨累進稅率之課稅級距，均依所得額規定，於每年年度開始前經立法程序制定公布之（第五條）。所以在條文內，不復詳細釐計，留待按年調整公布。

(乙) 第二類（甲）項業務或技術報酬所得之稅率，定為百分之三；第四類租賃所得之稅率，定為百分之四；第五類一時所得之稅率，定為百分之六。第一、第二、第四、第五四類所得稅之免稅額（即起徵點）及課稅級距，規定於每年年度開始前，經立法程序公布。

(丙) 第二類（乙）項定額薪資所得之稅率為百分之一，另加百分之二至百分之四之超額累進稅。第二類（乙）項之起徵點及課稅級距，暨第五類一時所得之起徵點，因隨時徵收關係，在幣值不穩定之現狀下，為求公平合理，得由財政部呈經行政院核定，分別按照主計處公佈之生活費指數或躉售物價指數，於四、七、十月各再調整一次（第五條）。

(丁) 綜合所得之稅率，為百分之五至百分之四十之超額累進稅率，其起徵點暨累進稅率之課稅級距，均依所得額規定，於每年年度開始前，經立法程序制定公佈之。

(四) 關於稅級數字者

關於稅級數字，新法有一個很重要變更，就是稅級數字，一律以所得額之大小為準，不復有資本大小之關係。此後所得稅之起徵額及課稅級距，一律以所得額決定之。原有第一類甲項以資本與所得額百分比之計算，已經廢止。我們在前章所述的「整個稅制之不合理」，其不合理的程度，已降低多矣。不過話又要說回來，有時小企業資本少，而賺錢比例地多些；大公司資本大，而賺錢比例地少些，若以所得與資本額的百分比為標準，比較公平。茲將百分比廢棄不用，則小企業因賺錢絕對數小，決不會照很高的稅率納稅；大公司因所得絕對數大，必照最高稅率納稅，大公司中之小股東未免吃虧太多。但在幣值極不穩定的狀況之下，以所得與資本額之

百分比爲計算之標準，引起了無窮的爭執，尤以資產重估問題爲最不易解決。故在幣值未穩定以前，暫時廢棄百分比，亦是一個補救辦法，俟幣值穩定後，再行修正。

(五)關於估繳稅款辦法者

修正所得稅法第七十四條規定：「財政部爲適應國庫需要，得擬訂估繳稅款辦法，呈請行政院核定，由當地主管徵收機關於每年三月十五日以前估定暫繳稅額，填發繳款書，送達納稅義務人，限於一個月內分期繳納。納稅義務人對於暫繳稅額，不得請求變更。」

依前項規定辦法，估繳稅款者，其應納稅額核定後，如與暫繳稅額有增減時，非補稅，卽退稅。其補稅之義務人，應於繳款書送達後十日內繳納之。退稅之期限，以收入退還書送達後一個月爲有效期間，逾期不退。

這個估繳稅款問題，三十七年已經發生，暫照六倍計算繳納（參照前章「三十七年度營利事業所得稅稽征辦法」一節），各界輿論，反對不遺餘力。至退稅之期限以一個月爲有效期間，逾期不退的規定，尤不合理。今日公庫支票尚不能大量流通，加以現在公庫取款之不便，一個月之期限，實在過短。

(六)關於稅法者

三十七年之修正所得稅法，係將舊所得稅法、施行細則、營利事業資產估價方法、以及各種解釋等等，合併而成，不可謂非立法技術上之進步。

第十一章 遺產稅

一、遺產稅成立之理由

吾友紹興范左青先生近著一部政治小說「烏國春秋」，經教育部學術審議委員會評爲：「語重心長，志在風世，爲中國現代著作界異軍特出之作。」其中有一段專論遺產之爲害，語簡而意賅，隱隱然說明遺產稅所以成立之理由。茲將原文摘錄於後，以示其思想之趨向。他說：「積財以遺子孫，適以害之。世之宗族爭訟，兄弟乖離者，皆其祖父之有遺產、祭產害之也。子孫之不長進多腐化者，亦其祖父之有遺產、祭產害之也。嘗觀富家之子弟，擁先人遺產，不學不農，不工不商，而衣必選色，食必選味，所知者煙酒嫖賭，所習者鬪鷄走狗，其驕奢淫佚之氣，深入骨髓，不可救治。夫牛以力田，馬以行遠，犬以守夜，貓以捕鼠，甚至釀蜜者蜂，吐絲者蠶，彼物之微，且多爲人所利賴，而人生天地負七尺軀乃甘作游民，分利而不生利，是直牛馬犬貓蜂蠶之不若者矣。」讀此一段，就可明白對遺產課稅，實是天經地義之舉，無可非議也。嘗考遺產稅，爲直接稅體系中之重要骨幹，創辦之議，遠溯於民國四年，終以時局多故，從未實行。嗣經核定原則十項，發交立法院擬制法案。適抗戰軍興，國府西遷，因此暫時擱置。現在遺產稅法雖已公布，尙未切實施行，蓋徒法不足以自行，凡關於徵課遺產稅之一切技術問題，如財產之調查，戶名之劃一，及戶籍之登記各端，尙未積極籌劃，迅速完成，而徵課遺產稅最感繁重之財產評價，尙有待於周備詳密之施行條例，俾納稅義務人知所依據也。

二、遺產稅暫行條例

抗戰軍興，國府西遷，二十七年七月第一屆國民參政會開會於漢口，經議決從速完成遺產稅之立法程序。

立法院乃制定遺產稅暫行條例二十四條，於二十七年十月六日明令公布。但條例雖已公布，一時未能施行，因為財政部必須對於財產調查，戶名劃一，及戶籍登記各端，積極籌劃，以為實施之準備；且遺產稅之開徵，乃以遺產價值為其稅基，故估價之正確與否，關係國家稅收，人民擔負，至深且巨。但遺產之種類繁多，評價之方法當然不能一致。一旦正確價值評定，就可作為分派與各繼承或受遺贈人之標準，亦可用以核定其應納之遺產稅額。故遺產價值之評定，極為重要，但亦不容易，自應由財政部分別議定，以為日後工作之依據。

三、遺產稅法

現行遺產稅法，係三十五年四月十六日明令公布施行，其內容比較遺產稅暫行條例來得進步。依該法第二條之規定，我國所採行的是總遺產稅制，以被繼承人之動產、不動產、及其他一切有財產價值之權利為課稅對象，在稽征上極為便利。我國民法取財產繼承制。遺產繼承人除配偶外，以直系血親屬為第一順序繼承人，父母為第二順序繼承人，兄弟姊妹為第三順序繼承人，祖父母為第四順序繼承人。此種順序，是按繼承人與被繼承人親等的遠近排列。我國向採大家庭主義，數代同居，故家族觀念極為濃厚，子承父業，與子繼父產，視為當然之事。因此繼承人之順序，以親等近者為先，同時遺產繼承人對遺產應繼分的比例，亦彼此有多有少。如養子女以婚生子女之繼承順序為順序，但其應繼分祇等於婚生子女二分之一。至於配偶之繼承權，在民法中亦經詳細規定，但其應繼分，視情形而異。如其與第一順序繼承人同為繼承人時，其應繼分與他繼承人相等（平均），與第二順序繼承人（父母）或第三順序繼承人（兄弟姊妹）同為繼承時，其應繼分為遺產二分之一，與第四順序繼承人同為繼承時，其應繼分為遺產三分之二。

四、反對遺產稅者的理由

一般人對遺產稅加以攻擊，謂其足以影響資本之累積，此乃似是而非之論。遺產稅自表面觀之，雖課及財

產，但並不妨害負稅者經濟能力增進之程度。遺產以被繼承人之遺產爲課徵之對象，於繼承人原有之經濟能力，並無損害。若繼承人本身有累積資本之能力，對被繼承人之遺產課稅，有何妨害之可言。且課稅非全部沒收可比，未徵去之一部分，尙足以增進繼承人之能力。況政府徵去之部分，若能投於生產事業，則死亡者之生產力，於不知不覺中移轉於社會，其生產力之大，或駕凌死亡者而上之。中等階級，爲子孫計，非稍有儲蓄，不足以盡父母之責，決不致因有遺產稅而將儲蓄置諸腦後也。或恐遺產稅徵收之後，未徵去之一部分，不足以維持身後子女之生活，不得不更多積儲，以補其短缺之數。就繼承人言，依賴心理或可因此而減少。我國之家族觀念，異常濃厚，富家子弟往往怠惰性成，其依賴父母財產之心理，適足以削弱其自尊心。遺產稅之徵收，可以減低其依賴心，增進其自覺心，使之奮發有爲，以求上進。但被繼承人爲其子女預存之教育基金，似與普通遺產性質不同，當作別論，不應課之以稅。因爲此種基金，並非遺產，乃一種懸而未決之支出。若須負擔稅課，於青年教育，不無惡劣之影響。

不過我國之遺產稅，開徵未久，如今尙無良好成績之表現。推厥原委，並非由於反對者之力量雄厚，乃由於民間繳納遺產稅之習慣尙未養成，因而推行不易。況地面遼闊，稅源分散，欲在廣大區域發現徵課單位，是一艱難工作。況財產登記，是舉辦遺產稅應有之事，亦非短時期內所能完成，而登記之外，尙有調查與評價工作，亦是一件煩瑣之事。此後自應注重宣傳工作，使之普遍深入民間，以求其瞭解；一面增加人力財力，充實機構，嚴密稽征，方可使稅收暢旺。

但調查端賴乎耳目，評價着重於技術，其中雖不無若干困難，然均爲執行上之問題，與稅制本身，尙無多大關係。所可討論者，我國遺產稅法，祇採總遺產稅制，係就遺產總額一次徵收，不分繼承人之親疏遠近，亦不計其人數之多寡。此制利弊互見，長短分明，其利在簡單易行，其弊爲不能依據能力主義而課稅，失掉直接稅之精義。依據理論，分遺產稅制可以按繼承人之親疏遠近，分別以不同的稅率，課以分遺產稅，以求符合能力原則，故採用之國家亦較多。但我國種種落後，而傳統的觀念，社會的習慣，均與遺產稅之徵課，不相調

和。以目前情形言，推行總遺產稅，尙覺阻礙橫生，如不顧一切，貿然同時施行分遺產稅制，其困難更不堪設想矣。當遺產稅法原則及暫行條例提出立法院時，該院委員對於採用二層遺產稅，頗有一番辯論，茲敘述之於此。

五、總遺產稅制與分遺產稅制

查遺產稅制有三：一爲不計親疏關係及繼承人數，就遺產總額而徵課之，曰總遺產稅；一爲就繼承人承受部分之遺產，按親疏關係而分別徵課之，曰分遺產稅（即繼承稅）；一爲前二者兼課，曰兩層遺產稅。遺產稅原則及遺產稅暫行條例草案，有二個很重要的原則：第一個規定遺產稅就遺產總額徵收之，其總額超過五萬元者，就超過額另徵超額遺產稅。第二個規定遺產稅稅率採比例制，但超額遺產稅稅率採累進制。至於政府何以採用遺產總課制，則以總課制手續簡單，徵收便利，稅源確實，經費節省。財政部遺產稅暫行條例草案要點說明書，謂「各國之遺產稅制，有課總遺產稅者，有課繼承稅者（即分遺產稅），有總遺產稅與繼承稅併課者，其優劣如何，學者迄無定論。中央政治會議議決之原則，則採遺產總課制。立法院審查委員會對於此點，頗持異議。但就財務行政而言，總課制手續簡單，徵收便利，稅源確實，經費節省，均遠勝於繼承稅及併課制。蓋繼承稅及併課制均須顧及繼承人之親疏及繼承分之大小，分別按級徵收，雖覺周密，究嫌繁複，在今日我國財產制度未臻完整，遺囑制度尙未普遍之時，尤無適用之餘地。本草案既屬暫時性質，對於繼承稅之徵收，不妨於總遺產稅辦有成效之時，再爲計劃，庶可無礙於新稅之推行。再本草案既以簡易爲主，採用總課制，故參照美蘇立法例，不設親等之差別」云云。足見政府籌辦遺產稅之目的，在確立此稅之基礎。創辦之始，稅率宜輕，手續宜簡，不涉及苛細，宜顧全現實，免除一切阻礙，希冀初步成功。此旨與著者在立法院所發表之意見相同。二十六年立法院審查遺產稅暫行條例草案時，有主張於總遺產稅之外，再加分遺產稅者（即繼承稅），即財政部說明書中所謂「立法院審查委員會頗持異議」之意。

所謂總遺產稅者，係對已死之人所遺之總財產加以徵稅，繼承稅者（即分遺產稅），則就遺產繼承人所得之各個財產額而徵課之。遺產繼承人有直系旁系之別，直系繼承每視為當然，中國舊法，亦是如此。從前女子雖屬直系，仍無繼承權。國民政府本男女平等之義，對於男女一視同仁，實為社會上一大改革。旁系繼承，出於意外。故繼承稅不但須視繼承人所得財產之多寡，分別累進稅率徵課之，亦須視繼承人之直系或旁系，分別輕重徵課。徵課方法，遺產稅必俟遺產人死亡後開始徵收，故遺產稅之主因為死人，英、美法律皆稱為死亡稅（Death duty）。就法律言，人死後已不復為人，故不能為負擔租稅之主體，不得已遂以其所遺之財產為主體而課之以稅，故又稱為 Duty on estate。

繼承開始後，遺產始分別給與繼承人，視繼承財產之多寡，及繼承者之親疏遠近，分別課以繼承稅。財產小，直系繼承者，稅率最輕；財產大，旁系繼承者，稅率最高。其餘在此二端之間者，其稅率亦在此輕重之間，各有參差。故繼承稅技術上非常繁複。由此觀之，遺產稅與繼承稅雖有不同之處，二稅原可並行不悖。總遺產稅之外，必須施行繼承稅，方可達公平之目的。例如某人遺囑處分財產，大兒子十萬，二兒子五萬元，小兒子因是一個壞蛋，不為父親所愛，除依法可取得特留財產之一部分外，並不給予其他財產。特留財產，為我國民法參酌國民心理，社會習慣等情形而制定者。在美國無此拘束，父親如認兒子為一個不可教的壞蛋，可以與兒子斷絕關係，不承認其為子（Disown his son），完全不給財產。此法未免過於苛刻，殊不足採，故中國民法特設「特留財產」，即為子女等所特留之財產。除此以外，其餘財產，財產所有人可以任意處分，不受拘束。今吾人若於某甲財產課徵總遺產稅後，對其大兒子多徵繼承稅，二兒子少徵之，三兒子不再徵收，原甚公平。

但稅制之公平是一事，公平稅制能否推行，又是一事。在向不重視直接稅之中國而欲籌辦新的直接稅，似應着重於「推行」二字，不宜拘泥於「公平」二字。依一般推測，中國人口為八千萬戶，按平均六十年新陳代謝一次，則每年應有繳納遺產稅之死亡單位一百三十萬人，而現時成績，竟不過其千分之一左右，相去何啻天

壤，足見推行之難。況中央政治委員會制定之原則，並無繼承稅，財政部之草案，亦無繼承稅。乃該案送達立法院後，一小部份委員力主同時施行繼承稅。著者在場，頗持異議，雙方爭辯甚烈。及該案提出大會，多數委員亦以創辦之始，驟辦遺產稅與繼承稅，不甚妥當，遂議決重付審查。當時無繼承稅問題，則遺產稅條例，在滬戰開始以前，早已通過矣。主張同時並徵繼承稅者，即本於理論上之公平原則，更引美國二稅同時實行頗收良好成績爲例證。殊不知中美情形不同，不可一概而論。吾人要知負擔公平固爲租稅原則之一，但在施行租稅制上着想，如何能使新稅易於推行，尤覺得重要。蓋新稅之推行，須使人民於稅制有相當之認識與習慣，則易於收效；否則窒礙叢生，流弊極大。雖理論上甚爲公平之稅制，事實上或招致極不公平之結果。吾國在過去，既無遺產稅，更無繼承稅。今二者同時實行，有識者固視爲公平，而一般人則將視爲二種不同之稅，以爲同時驟辦二稅，必惴惴不安，其於推行上所可發生之障礙，非常重大。即擬舉辦繼承稅，亦不宜與總遺產稅同時驟辦。即以世界最富之美國而言，聯邦遺產稅，於一九一六年開始徵收。共和初年之死亡稅，雖偶然徵收，祇是一種臨時或戰時應急辦法，且以印花稅方式課徵之。其時之最高稅率未逾千分之五，各州祇徵收旁系繼承稅，不涉及直系親屬。此稅開始於賓夕法尼亞州，時在一八二六年。至一八八五年，紐約州亦相繼採行。其後各州均以此稅爲主要稅收之一。

南北戰爭，軍費浩大，於是聯邦政府開徵死亡者所遺財產之死亡稅及遺囑檢驗稅(Probate duty)。後戰事停止，此稅亦告廢止。一八九八年美國西班牙開戰，軍費浩大，歲出激增，乃開徵動產之繼承稅，以應急需。至一九〇二年戰停，此稅即行取消。一九一六年因設立道路建設基金及準備參加歐戰之經費，乃通過依死亡者遺產之純值課徵遺產稅。一九一六年通過之遺產稅法，爲現行稅法(一九三七年)之藍本。惟歷年法案之修訂，僅在稅率上稍加增減而已，一九一六年稅法之要點，並未更動。由此觀之，美國之施行遺產稅，採逐步漸進主義，並非一蹴而幾。且繼承稅歸各州徵收，而聯邦只課徵總遺產稅，並非以一個政府抽二種不同之稅。此繼承稅不宜與總遺產稅驟然同時並徵之理由一。

遺產總額尙可勉強調查，至各人之繼承分，則須調查繼承者爲誰，繼承之爲直系或旁系，直系旁系之親疏遠近，繼承分之大小。在今日財產登記制未實行，遺囑制未普遍之時，調查萬分困難。一切經費爲數必巨，在政府恐是一椿賠本生意，而騷擾情形，亦恐一言難盡。此繼承稅不宜與總遺產稅同時驟然並徵之理由二。

美國雖二稅並徵，別有原因。美國爲聯邦國家，各邦有極強之自治權。美國有四十多邦，加以聯邦有四十餘種憲法，互有差異，故研究美國法律者，雖終身不能竟其業。平常人對法律認識不清楚，無足深怪，故每委託律師；美國律師之多，堪稱世界第一，此種浪費人力之處，久爲世界所詬病，迄無改善之方。各邦既有邦憲，對於遺產稅有自主權，有採居所地主義者 (Domestic)，有採遺產稅所在地主義者 (Situs)，要皆不外屬地主義與屬人主義。有若干邦雖採居所地主義，但徵稅極輕，或竟不徵收，於是他邦之公司，往往向不徵收或徵稅極輕之鄰邦政府請求註冊，以逃避本邦重稅之負擔。此乃美國各邦法律繁複之流弊。各邦繼承稅之徵收既不普遍，聯邦政府乃於總遺產稅法中規定：倘各州已徵繼承稅，則聯邦政府之總遺產稅可以退還百分之八十。此一九二六年修正法案所規定。各州之未徵繼承稅者，爲保護該州之權益及充裕財政計，未有不樂於舉辦者，且可使公司註冊，不致逃來逃去。故美國聯邦政府之採遺產稅，其目的固在稅收，但亦在促成稅法之統一。故在美國總遺產稅與分遺產稅，有其並行之理由。中國僅有一個中央政府，至現在止，尙不承認各省有獨立制憲權。若中央同時驟然採用兩種遺產稅，不但窒礙難行，且太不顧全現實。此兩稅不宜同時驟然並徵之理由三。

諺云：「徒法不能以自行」，遺產稅之舉辦，有恃乎人民納稅的義務觀念，始能推行盡利，而收得效果。若專憑理想，徒使負擔公平，則多扞格難行，因爲遺產稅易隱匿規避，逃稅之機會遂多，國家稅收爲數亦少，而經理稅收之大小官吏，竟可從中貪污舞弊，合理的新稅制遂被破壞矣。總之，在此草創時期，即使僅有不完備的遺產稅，也勝於根本無遺產稅。我們的口號應該是：稅法可以修訂，制度必先成立。我們用不完備的遺產稅作基礎來創造日漸完備的遺產稅。

六、遺產包括什麼？

現行遺產稅法第二條規定：「本法所採遺產，爲被繼承人之動產及其他一切有財產價值之權利。」可知遺產云者，乃指被繼承人死亡時所遺留之全部財產。惟遺產之種類繁多，依廣義別之，有（一）動產，（二）不動產，及（三）其他財產。依廣義別之，則動產包括現款、行莊活期存款、及易變現款之資產。我國民法，對於動產種類，並無規定。但依民法第六十六條之規定，不動產者，謂土地及其定着物；又不動產之出產物，尙未分離者，爲該不動產之部分，則從反面觀察，所稱動產，係指土地及其定着物以外之有價物也。其性質大抵與會計學上所稱之流動資產相彷彿，包括（一）現款及行莊存款，（二）各項短期債權，（三）有價證券，（四）工商業上之投資，與（五）原料商品等。

不動產係指土地及其定着物言，具有永久性，包括（一）土地，凡營造之基地，農事用之耕地，及礦山或森林採伐後之殘地，均屬之。因其限於地球表面之部分，故可劃分爲三層：地表、空間、與地身。地表固有所有權，而地上之空間與地下之地身，仍得爲土地所有權之範圍，則依民法七三條之規定，凡關於建屋、植林、鑿井、掘窖等事，皆得管領之；（二）地上權及永佃權。地上權，係指以在他人土地上有建築物或其他工作物或竹木爲目的，而使用其土地之權而言，可知在租賃土地上建造房屋或其他建築物，出資建築之承租人沒有所有權，僅有使用權而已。永佃權，係支付佃租永久在他人土地爲耕種或牧畜之權；（三）遞耗資產，此項資產，係指土地空間上或地身內之森林、果園、漁場、鹽池、鑛山、油井等之定着物，其價值因採伐而遞減；與（四）建築物。

其他財產，係指被繼承人除上述二項外所遺留之一切有財產價值之權及財產，種類甚多，不勝枚舉。其重要者有：（一）傢具及個人用品，（二）壽險賠償金，（三）無形資產如專利權、商標專用權、營業權、著作權、商譽等等，與（四）租賃權。

七、遺產之調查與估價

我國人口號稱四萬萬五千萬人，此乃滿清政府之調查報告，迄今將近百年，此項數字決不可靠。人口之統計，既不確實，而人民之財產登記，亦付闕如，二者缺一，已感棘手，況二者皆缺乎？是遺產稅之推行，困難重重。故戶口調查，刻不容緩，而財產登錄，更是舉辦遺產稅之先決條件，但非短時期內所能完成。蓋死亡人之不動產，查知較易，然動產則不易查也。加以我國民間習慣，一人財產契約，存款賬戶，恆用堂記別號，動至數十，欲明其真相，非辦到一人一名，一名一戶不為功。此不僅有特於立法者之釐訂完善法規，尤其有賴乎執行者之嚴厲實施，庶優良之稅制，終可有實現之一日。

三十七年之修正草案，規定地政及推收稅契機關辦理有關遺產之產權、移轉、登記、及司法機關審理有關遺產案件時，應責令當事人繳驗遺產稅納稅或免稅證書。其不能繳驗者，應先通知遺產稅稽征機關依法處理云云，此為原法所未規定。

財產之調查，固不容易，而財產之估價，更屬困難，因為遺產之種類，如上所述，異常繁多，故評價之方法，亦不能一致。動產中之有價證券如公債與股票，在交易所有市價者，可以被繼承人死亡日之市價為準。如同日之中，市價漲落靡定者，則最好以當日之最高最低成交價之均價為準；如價格發生劇烈變動，則可仿照所得稅法之規定，以被繼承人死亡前一個月間之平均價為準。但在中國不上市之股票，多至不可勝數，並無市價可以依據。在此場合，祇得聲請主管徵收機關，交由評價委員會根據發行機關或公司之信用，其收益率之大小以及其他有關之因素（如會計師、工程師、或其他專家鑑定價值之證明文件，或提出最近一次該工商業繳納所得額報告表之資產負債表、財產目錄等，以證實其股票之實際價值），逐一加以考慮而評定之。動產中之原料商品，則不僅須以被繼承人死亡日之通行市價為準，並須視其內容之損壞，與變質呆藏之程度，與夫推銷之難易，敘明原因，酌減若干，以資備抵。苟此項原料無市價可資依據，可以請求各該業同業公會評定之，並出

具證書，以昭信實。此僅就幾種動產之評價而言也。

若夫不動產，則手續更麻煩。例如地上權之評價，有二種方法可以應用，一曰現值法，一曰倍數法。被繼承人在生前僅在他人地上有任意使用及享受收益之權，並無所有權，故於評價時，須視使用權年限之長短、租金之多少、以及是否一次付清為評定之標準。如租金依契約應於每年年底支付一次，租用契約為六年期的契約，年利率三釐，租金每年一萬元，已經用過二年，但六年之租金已一次付清。就以上各種因素，可以計算其現值，計算手續雖麻煩，然可得確實價值。特舉例以示其計算之方法。

地上權預付租金現值表 (Present Value)

年	份	地上權年初數額	利率 (3%)	本息合計	年底應付租金	地上權年終餘額
1		\$ 54,200.00	\$ 1,626.00	\$ 55,826.00	\$ 10,000	\$ 45,826.00
2		45,826.00	1,374.78	47,200.78	10,000	37,200.78
3		37,200.78	1,116.02	38,316.80	10,000	28,316.80
4		28,316.80	849.50	29,166.30	10,000	19,166.30
5		19,166.30	574.99	19,741.29	10,000	9,741.29
6		9,741.29	292.24	10,033.53	10,000	33.53

每年年底付年金一元，利息三釐，共付六年；六元之現值為 \$ 5.42

乘以每年租金數 $\frac{10,000}{10,000}$

六年租金之現值 = \$ 54.50

照以上的計算，至第六年終應無餘額，其所以有三十三元五角之餘額者，因年金一元，共付六年，照利率三釐計算，六元之現值應為五元四角一分七釐一（五·四一七一五），則六萬元之現值應為五萬四千一百七十

一元一角五分（五四、一七一元一五）。上表所列爲五四、二〇〇元，多算二十九元左右，故有此三十三元之餘額。我們假定此項地上權已經用過二年，則於被繼承人死亡之日，尙值三萬七千二百元，卽以此數作爲遺產。

以上是現值法之舉例。此外尙有所謂倍數法，日本採用之，依租金之倍數，加以估定。如契約十年內滿期者，作爲租金之二倍；三十年內滿期者，作爲租金之三倍；五十年內滿期者，作爲租金之五倍；一百年內滿期者，作爲租金之七倍；一百年後滿期者，作爲租金之十二倍；依年限之長短，以一年租金之若干倍爲評價之標準。法雖簡易，但不準確，不足取也。

遺產稅法規定遺產價值之計算，以繼承開始之日爲準。三十七年之修正草案與法相同，但加一但書：「但逾期怠不申報，或隱匿不報，照現價估課。」又加「遺產價值之計算，須先經估價程序，其辦法另訂之」之規定。

八、屬地主義與屬人主義兼採

遺產稅與所得稅爲直接稅之二大骨幹，均是中央稅，由中央直接徵收。我國自厲行所得稅以來，吾國向有傳統習慣的單純「對物課稅」制，一變而爲「對物課稅」與「對人課稅」並行制，合乎間接稅實行在前，直接稅推行在後的原則。

三十五年之遺產稅法第一條之規定：「凡人於死亡時，在中華民國領域內遺有財產者，及中華民國人民在本國領域內有住所而在國外有遺產者，均應依本法徵遺產稅。」此條之範圍極廣，係從二十七年十月六日國府公布之遺產稅暫行條例移轉者，說明遺產稅法當對何人課稅，及課於何物，兼採屬地主義與屬人主義，其立法原意可謂普遍，且合乎租稅之公平負擔原則。本條前半段規定，係以財產所在地爲標準，採財產所在地主義（*Situs*），凡遺產在中華民國領域內者，不問被繼承人是否爲中華民國人民，亦不問是否在中華民國領域內有住所，皆須課稅。依後半段規定，係以被繼承人之國籍及住所（*Domicile*）爲標準，凡中華民國人民在本國領域

內有住所者，不問其遺產是否在本國領域內，一律課稅。如此，非中華民國人民（外國人）在國外之遺產，依本條之規定，不在課稅之列。

有人主張將第一條後半段之「住所」二字取消，以免取巧之本國人，乘機移轉住所於國外，設法逃避，（註一）立論甚是。但前直接稅署長高秉坊氏謂：「當初經立法程序時，僉以有住所於國內者，較易稽考，故特加此限制。良以新稅初創，非經一番努力推動，其利弊不易確定，修訂之處，且待諸異日。」（註二）此語言之於二十九年，以二十七年之遺產稅暫行條例為討論之對象。但三十五年之遺產稅法仍未加以修訂，「住所」二字依然保留，於是又招致學者通人嚴厲的攻訐。理由異常充足，有謂：第一條課稅範圍兼採屬地與屬人主義之長，則對於國民遺留在國外的財產，理應一律徵稅，似毋庸更以在我國領域內有住所者為限，轉滋流弊。良以我國人民僑居海外為數甚衆，且類擁有鉅資，果必限於在國內設有住所而後始予課稅，推演所及，同屬華僑，祇因在國內住所之有無，而致有徵免遺產稅的不平待遇，殊欠公允。況僑胞旅居國外，或則已歷數代，或則幼渡重洋，對於國內本已未必均有住所之可言；即有住所者，亦可按我民法第二十四條「以廢止之意思離去其住所者，即為廢止其住所」之規定予以廢止，邀免納稅，似此不惟國庫要損失一鉅大的財源，抑且反足助長人民逃稅的風氣。……就便利稽征而言，被繼承人死亡時所遺留於國外之財產，調查課稅誠有困難，究不因在國內住所之有無而生差異。質言之，即被繼承人在國內設有住所，而在國外的遺產稽征，仍與在國內未設有住所者同感棘手。此種技術的內在問題，殊與採用何種課稅主義無甚特別關係。（註三）故認為現行遺產稅法，應該把第一條的課稅範圍改採屬部主義，及屬人主義中的國籍主義，放棄屬人主義中的住所主義，以切合實際；所有被繼承人死亡時遺留在國外的遺產，不問其在國內有無住所，一律課稅。至稽征事項，即託由我國駐外使領代

（註一）陶公文氏著：「我國遺產稅制度之檢討」，載財政評論第四卷第一期特大號。

（註二）高秉坊氏著：「遺產稅諸問題之商榷」，載財政評論第四卷第五期。

（註三）柴建仕氏著：「論現行遺產稅法」，載大公報經濟周刊第四七期（三十六年七月二十一日）。

爲辦理。不然乾脆地採行屬地主義，將僑民遺留在國外的財產，置於課稅範圍之外，期求簡而易行，不宜於稅法上對同一具有納稅能力的人民予以不平等的待遇。三十七年財政部之修正草案，規定國民住在國外有遺產者亦須課稅，惟國外遺產如已由當地政府課徵遺產稅取得證明者，其國外遺產免稅，以免重複。

但亦有人主張採用單純的屬人主義，不兼採屬地主義，因爲國際關係，錯綜複雜，政府立法之初，應力求簡易無阻，與其法嚴而未能普及，莫如法寬而自全威令。古聖賢有言，欲明德於天下者，先治其國，如是國家理財之道，亦不能捨此而他求。故第一條似宜顯明規定：「凡中華民國人民死亡時，其所遺有之財產，無論在國內與國外，均應依本法一併徵遺產稅，」似較易於推行，而保持國家法令之威嚴；否則，外人在中華民國領域內之遺產，令而不行，無異畫蛇添足耳。（註）

九、贈與視同遺產

現行遺產稅法第八條規定：「被繼承人死亡前五年內分析或贈與之財產，應視爲遺產之一部分，一律徵稅。」以前之遺產稅暫行條例第十三條則定爲三年，新法增加二年，定爲五年，用意在防止逃稅。但有人主張將此條刪去，因爲遺產稅是直接稅之一種，是對人稅，並非對物稅。若視同遺產，則被繼承人尙未死亡，何來遺產？況於死亡之前，已依法繳納各種所得稅，如證券存款所得稅，薪給報酬所得稅，財產租賃所得稅，若再追訴既往，而對死亡前五年內之分析或贈與課以遺產稅，不免陷於重複，故主張取消。鄙意不敢苟同，蓋所得稅與遺產稅之租稅主體雖爲同一之人，而租稅客體則大不相同。所得稅之客體爲所得，遺產稅之客體爲遺產，不得視爲重複，猶如對財產須繳納財產稅，與對財產租賃所得則繳納所得稅，不得謂爲重複。

日本不問何種贈與，均視同遺產，一律課稅。英國則以死亡人在死亡前若干年內所贈與之財產，視爲遺產之一部分而課稅。德法二國則另辦贈與稅。我國從英制。若將第八條取消，另採德制而徵贈與稅，亦未始不

（註）葉墨林氏著：「我國遺產稅論」，載財政評論第十六卷第三期。

可，不過我國對於國民財產向無精確統計，加以我國家族制度，財產移轉未必向主管官署聲請登記，調查殊不容易，尤以動產移轉爲更不容易查得。徵收贈與稅，有無困難，不敢妄斷。若辦理不善，徒滋苛擾，是意中事。三十七年財政部之遺產稅法修正草案，已將「五年內」三字刪去，則被繼承人死亡前分析或贈與之財產，應視爲遺產之一部分，一律徵稅。

十、遺產稅稅率

三十五年之遺產稅法，規定遺產總額在一百萬元以上者，一律徵稅百分之一，以下採超額累進稅率，直至超過一億元以上者，就其超過額徵收百分之六十爲止。三十七年財政部因鑒於該稅率過重，經數度研究，決將該法重行修訂，付全國經濟委員會通過後，再由財政部審訂完竣，復呈行政院。修正起稅點，定爲一億元，遺產總額在起稅點以上者，一律徵收百分之一。其總額超過起稅點二倍至四倍者，就其超過額加徵百分之二。以後超過一定倍數時，其稅率即逐級累進，直至超過起稅點六十倍以上者，一律就其超過額，加徵百分之二十五爲止。至起稅點一項，則規定按物價指數，於每年一月七月各調整一次，分別由行政院核定公布。如此，則起稅點不僅無硬性之弊，且富有彈性。

從上可知稅率最高者爲百分之二十五，比較三十五年之遺產稅法最高徵課百分之六十者，減低多矣。英國之最高稅率爲百分之五十，美國爲百分之七十。我國創辦伊始，祇得逐步推進，不能一蹴而幾，減低稅率，是極合理之事，可使納稅者不致羣趨於逃稅之一途。但稅率雖減低，而罰則加重。關於處罰方法，除得處罰鍰外，修正草案更有五年以下有期徒刑之規定，使逃稅者得不償失，有所戒懼。

此外修正案勝於三十五年之遺產稅法者，尚有早繳減徵之一點，納稅義務人在規定期限內，自動一次報繳者，准予減除應納稅額十分之二，此又爲原法所無。此項規定，可以鼓勵納稅人早繳稅款，政府早得應用，利益不是片面的。

第十二章 複稅與逃稅

一、複稅

近世各國，工商業發達，社會經濟，益形龐雜，且各國由於國情之不同，所採用之稅制亦有差異，於是在一國之內，或在國際之間，不免時有所謂複稅問題發生。

(一) 關於遺產稅之複稅問題

海禁既開，各國互市，而國際貿易日益發展。正由於國際貿易發展之故，甲國人民往往投資於乙丙等國，人與產權分離，錯綜複雜之情形，因此而起。設甲國之遺產稅制採用屬人主義，所有死亡人之產業，不論其位於何國，均須課之以稅。若乙丙等國對於遺產稅之徵收，採行同一之主義（屬人主義），在國際上自無衝突之可言。然而實際上國際間之情形，並不如此簡單。往往甲國採行屬人主義，而乙丙等國則採行屬地主義，則甲國死亡者之遺產，對甲乙二國均須納稅，便涉及重複稅問題矣。處今之世，各國各有其自身之利害，彼此協調，殊屬艱難，故所行之稅制，與徵收之原則，各不相同也。

我國遺產稅暫行條例第一條規定：「凡人於死亡之時，在中華民國領域內遺有財產者，依條例徵遺產稅；中華民國人民在本國領域內有住所而在國外有遺產者，亦應徵課。」三十五年四月十六日明令公布施行之遺產稅法第一條亦如此規定，沒有更改。其條文是以屬地主義為原則，兼採屬人主義。假定在華外僑遵守我國的一切稅法，又假定該外僑的本國遺產稅法採行屬人主義，則不免發生重複稅的問題，不難由二國政府交涉解決之。又如華僑在國外有遺產，而在中國有住所者，依法應徵遺產稅。如財產所在地國家採屬地主義，亦徵遺產稅，即發生複稅問題。有人主張以下列辦法解決之：

(甲) 若華僑在外遺產的所在國的稅率比本國高，則其在外遺產部份應免稅。

(乙) 若華僑在外遺產的所在國的稅率較本國低，則應補繳低於本國應納的稅額。

國際間對於遺產稅複稅問題，往往用下列兩種解決方法之一：

(甲) 扣除法——凡在國外之遺產，已為財產所在地國家徵課遺產稅者，得於遺產總額內扣除之。此制德國採用。三十七年之修正遺產稅法已照更正，華人在國外之遺產，如已向外國政府繳納遺產稅者，得扣除之。

(乙) 均課法——依死亡者與遺產隸屬國家之不同，雙方各自按照本國稅則各徵半稅，學者間亦頗多主張。

一八九七年國際公法學會曾組織專門委員會從事研究國際間二重稅問題，主席巴刻里在報告書中曾建議嗣後世界各國對於遺產稅之徵課，須一律採用所在地主義，惜迄未見諸實施。揆諸中國國內實情，欲調查被繼承人之國內財產，已感棘手；若欲將死亡人遺留在國外之財產，亦一併加以調查課稅，其困難更可想見。故主席巴刻里之建議，頗切合實際。不過中國是一個產業落後的國家，華僑之在國外者，為數至夥，而在國外所置之財產，當更可觀，中國政府當然不願把這塊肥肉完全送給外國。況遺產稅在初期推行階段，稅率又極低微，於華僑亦不致有負擔太重之感。故前直接稅署署長高秉坊氏主張採均課法，在中國既可以增闢稅源，在國外復可以酬其保護，誠一舉而兩得也。但依照此項辦法，外國人在中國之遺產，既受中國政府之保護，亦應依均課法祇徵半稅；倘外僑之本國政府採用屬人主義，課以全額之稅，即發生複稅問題，但其責任應由該外國負之。

(二) 關於所得稅之複稅問題

我國現行所得稅制，法人和個人同被課稅。公司營利事業所得與證券（股票）所得均被課稅，不免重複。但課稅主體不同，一是法人，一是個人，在表面上，不能認為重複稅，因為重複稅是同一的政府或同一領域內二級政府，對同一的租稅主體，而課稅於同一的課稅客體。現在公司（法人）與股東（個人）同被課稅，主體固不同，而客體亦互異，因為法人所得稅，課於公司營利事業之所得；個人所得稅，課於股票之所得，所以客體

亦不一樣。但法律不外乎人情，公司與股東，自其經濟關係之密切上言之，不啻二位一體，二者同課，不免苛求。補救之道，若專稅公司而不稅股東，則大小股東，課以同等的稅，未免不公平，且股東個人之綜合所得亦無法求得。若專稅股東個人而不稅公司法人，則公司可減發股利所得。且現制紅利不課稅，所以公司儘可用紅利方法分配盈餘，則股利所得稅全部逃去。故欲免複稅，苦無兩全之道。故今日亦有主張對紅利課稅者。

(三) 關於營業牌照稅之複稅問題

清末民初，原有一種牙稅，是對牙帖所徵之費。所謂牙帖，就是戶部地方官發給牙行之許可證。所謂牙行，其性質與現今之介紹所無異，為交易兩造介紹買賣。所以牙帖就是今日之所謂牌照。牙帖有費，謂之帖費；猶如牌照有稅，謂之牌照稅。但該時之牙帖有定額，額外不得發行，故領得牙帖者，享有特許權，無異法律所賦予的一種獨占權；未取得牙帖者，不得設立牙行。當初牙稅是中央收入，國府成立之後，始劃歸省地方所有，現在則列入縣地方稅源之中。當帖與牙帖含義相同。在清代，凡民間開設當典者，得部帖後方准營業，故典當亦為特許營業之一種。此外復有烟酒牌照稅，烟酒是奢侈品，且足以妨礙人身之健康，故有加以取締或管制之必要。所以烟酒牌照稅含有寓禁於徵之意，與今日之營業牌照稅同一性質。民國三十年八月十六日行政院頒布營業牌照稅徵收通則，把原有之牙帖、當舖、屠宰證，一律改為營業牌照稅徵收之，稅制始趨於一致。三十三年二月十一日，國民政府又公佈營業牌照稅法十二條，規定徵收細則由各省依照稅法另訂，但目前營業牌照稅法尚未實際施行，各縣徵稅，以前項徵收細則為依據。

三十三年營業牌照稅法徵課之對象，為迷信品業、奢侈、化妝、裝飾品、古玩品業、玩具樂器業、烟酒售賣業等等，不過二三十類，在整個商業市場中，不過什一。就以上所述之迷信品業等而論，營業牌照稅之目的，似乎在取締與管制，含有限制其開設及寓禁於徵之意義。惟三十五年十二月上旬中央又將營業牌照稅法修正，其課稅之對象，完全變更。依修正稅法第二條所載：「各種商業，均徵收營業牌照稅，」則各種商業，均在徵收牌照稅之列。其徵收對象，完全與營業稅相同，不再限於某種特定之營業。所有取締與管制之意義完全失

掉。所以修正後之營業牌照稅，可視為營業稅之附加，且課稅標準亦相類似，實有複稅之嫌。不過其目的，純在增加縣地方之稅收。至於此項複稅問題如何解決，於討論營業牌照稅劃歸省地方收入時，再行研討。

(四) 關於營業稅之複稅問題

今日所行之營業稅，就是營業總收入稅，與總額交易稅相類似，不問貨物移轉之原因，只問有無交易。假定每次交易均課以百分率之一次稅，結果每一商品之製銷，如移轉次數愈多，則其重複課稅愈甚。若將營業稅僅課於批發與零售兩個階段，其重複次數自較營業總收入稅爲少。但誰爲批發，誰爲零售，殊難確定。若僅課零售販賣稅，是僅課於貨物分配最後一個階段之稅，既無營業總收入稅重複課稅之弊，又勝於批發與零售兩階段之課徵，豈不很好。但今日之營業稅，並非祇以零售爲對象，不免有重複之嫌。

(五) 關於通過稅之複稅問題

徵收通過稅，最易重複課稅，每過一關卡，重徵一次。過去之釐金卽坐此病，商人受禍甚深。戰時各省所辦之通過稅，名稱雖不同，而其爲形異實同之通過稅，則無可否認。近聞華北又開徵類似釐金之貨物稅矣。無論如何，凡有通過稅性質之消費稅，無異於釐金之復活。卽或政府體卹商艱，一稅之後，從其所之，除查驗之外，不再重徵；然各種貨物既非由生產者直接供給消費者，則在交易過程中，每易一主，卽運往另一地段，遞售遞運，仍須由不同之關卡，重複課稅。至於製造品，則在其未完成之前，原料須課稅，半製品亦須課稅，製造品銷售之後，仍須課稅，此非重複課稅而何？且過境徵稅，其弊害不僅在稅收之重複，亦在徵收人員藉端滯留，以遂其敲詐之慾。商人急於求去，以保貨物而爭時價，亦多於納賄，希求及早放行。三十年第三次全國財政會議決議廢除各省貨物稅，由中央改辦戰時消費稅，其主要目的，無疑的仍是在於政府之財政收入。然此項消費稅改辦動機，似非全以財政收入爲目的，而其最要者，恐尙在廢除各省原有苛雜擾民之通過稅、貨物稅等，以避免省與省間各自爲政，重複徵斂之弊，另由中央統一徵收一道之戰時消費稅，一稅之後，任其所之，通行全國而無阻，以免苛雜重徵。

二、逃稅

(一) 爲什麼要逃稅？

漏稅逃稅，各國皆有，不獨見於中國，惟在中國，尤其在近幾千年來，鬧得特別嚴重，其中諒必有緣故。抗戰軍興，法幣充斥，物價不斷上漲，每年至少要高漲十餘倍，往往一個工廠商店年終的存貨比年初爲少，但賬面上的數字，卻要大好幾倍，在稅法上這是「過分利得」，但實際上卻是「虛盈實稅」。工商界既受通貨膨脹的剝削，又要受不合理的稅收抽血，當然要叫苦連天了。於是不得不想種種辦法來造假賬。如將存貨的估價特別抑低，開支的數目故意加大，一部份的營業或營利隱匿不報等等，以逃避課稅，或使所納之稅，減低至最少限度。

政府對於這種矛盾的現象，並非不知道，但這幾年來就不曾有過澈底的辦法。最合理的，當然是以合理的標準來調整資本額，使與所利得額有一個正確的比例，不致再有「虛盈實稅」之弊。但政府爲顧全面子，不願公開承認法幣貶值，同時又怕這樣一來，稅收沒有着落，迄今未作如此的考慮。三十五年經濟部擬訂的「工礦運輸事業調整資本辦法」所定的物價指數，只有一千八百倍，範圍又僅限於工礦運輸事業；且重估資產價值，手續繁瑣複雜，非短期所可辦妥，而三十六年度所利得稅，又不能適用，故對當前納稅的癥結，並無協助解決的功效。

逃稅問題在現代租稅問題中，幾乎是無可避免的事實，各國皆然，不獨中國如此。例如在美國，關於營利事業之所得，公司往往用提高資本額方法，使所得合資本額之百分比減少，所以常用滲水股 (Water stock) 之辦法 (即中國之所謂申股)，將公司原有二股擴作三股，實質如故，而名義上平添新股一股，藉以減輕納稅之負擔。不過在中國逃稅，卻成爲一個嚴重問題，尤以海關走私爲最可怕的現象 (請參照關稅一章「走私之可驚」一節)。通常說起來，逃稅可以分爲合法的逃稅與不合法的逃稅二種。先言不合法的逃法 (海關走私，當

然是一種不合法的逃稅)。

(二) 不合法的逃稅

(甲) 逃稅的方法

不合法的逃稅，無論中外，所在多有，而以中國為尤甚。作偽隱蔽以欺騙稅務人員，是極普遍之事。各種逃稅，如所利得稅逃稅，貨物稅逃稅，因由於國民道德與稅務人員的人格墮落所致，亦由於政治之不良，國民不願負擔任何稅負。假令政府有完善的稽核辦法，亦不易杜絕。目下我國公司商號之虛報、匿報、偽造賬簿的情事，幾成司空見慣，而所得稅之逃稅現象，更為普遍。

根據過去數年之徵收所得稅經驗，第一類分類所得稅之營利事業，有下列數種逃稅方法：

(1) 商店開業不向官署申報登記；(2) 虛增資本；(3) 虛增損耗或虧損；(4) 減資不申報；(5) 虛增進貨價格；(6) 虛減售貨價格；(7) 以資金經營其他業務而不入賬；(8) 以各地發生虧損之商店作為分支店而減少其盈餘；(9) 多報職員薪資；(10) 浮報其他不易查出之開支；(11) 虛報呆賬；(21) 臨時性之營業不入賬或化整為零。

第二類分類所得稅項下薪給報酬者之逃稅有：(一) 自由職業者不申報其收入；(二) 收入無賬可查；(三) 虛增營業開支。

第三類分類所得稅項下之證券存款所得，亦有下列幾種逃稅方法：(一) 存款利息以借款名義開銷；(二) 以有利息之放款，作為無利或低利放款(註)。

(乙) 全額累進制與逃稅之關係

累進制有全額累進與超額累進之分。全額累進，易使負稅能力相同之人負不同之稅，因而發生逃稅的流弊。以營業牌照稅為例。在分別等級課稅辦法下，假定規定營業總收入額在五千萬元以上者為甲級，每年課稅

(註) 劉支藩氏著：「現行所得稅制及其查徵問題」，載財政評論第十七卷第二期。

十萬元，三千萬至五千萬元者爲乙級，每年課稅七萬元。再假定某甲之總收入爲四千九百九十九萬九千元，某乙之總收入爲五千萬元，則甲乙二人之交易額相差不過一千元，而甲祇須繳納七萬元，而乙必須繳納十萬元。在營業範圍之內，二人之納稅能力幾相等，而所繳之稅相差如此之巨，勢必促乙少報交易額一千元，以圖少納三萬元之稅。此項稅額差數之大小，視等級之多少而定，等級愈少，差額愈大，因爲每一級距之納稅額，與前一級距或後一級距相較，相差必更大也。但差額愈大，逃稅之事件愈多，而國庫之損失亦愈大。爲補救起見，應多設等級。有人主張在二級之間設一中間級，超過此中間級數者，作下一級論，未超過者作上一級論。例如上述之五千萬與三千萬之間設一四千萬元之中間級，則四千九百九十九萬九千元之乙，仍須繳納十萬元，無法逃避矣。欲求徵收公平合理，多設等級，殊屬必要。

但多設等級，有時亦不適用，因爲計算上發生很多困難之故。例如新所得稅法所規定之綜合所得稅，一旦實施，則計算稅額之手續，異常繁複，對個人全部淨所得加以徵課之稅，謂之綜合所得稅。綜合所得稅之稅率，採超額累進制。但於計算時，可以減除共同生活之家屬或必須扶養之親屬生活費用、子弟教育費用、及已納之各類所得稅土地稅，所得餘額，爲個人全年之淨所得稅。又如共同生活之家屬，有直接所得者，其所得按五分之三併入戶主內合併計算總額。故綜合所得，以年爲計算單位，以全年總所得爲計算基礎。一旦付諸實施，計算稅額之手續，必極繁複，勢必影響稅額之徵收。況我國所得稅制之特色，是分類所得稅與綜合所得稅，均採分級課稅之制。且分級多至十餘級，手續之繁重，可想而知。各國分類所得稅，採比例稅率，多屬一律徵課，無分級之規定。卽分等級，至多亦不過二三級，以符徵收便利之旨，此與我國不同之處。

(丙) 海關採用從價稅與逃稅之關係

從價稅者，是依貨價之高低而爲課徵。進口商呈報價格或故意將貨價壓低，企圖少納稅款。然政府可以規定，如海關懷疑所報價值不甚正確，得按照呈報之價優先購買。如此則商人不敢低報，免被海關強制收買，遭遇損失。如此商人逃稅之弊，或可稍戢。

又如政府徵收荒地稅，亦可照此法辦理。各國大都市之中往往有不少荒地，未曾利用，因被投機家購去待價而沽。政府爲解決房荒起見，要迫使地主建築房屋，其法莫善於對荒地課以極重之稅。但地主呈報地價時，不免以多投少，企圖逃稅。倘政府於徵課地價稅之外，復課以土地增值稅，則逃稅之弊或可減少。蓋將來地價漲起，納稅必更多，地主顧到此點，不敢過於低報，以免異日繳納鉅額增價稅之損失。

(三) 合法的逃稅

合法的逃稅，即納稅者利用立法的疏忽，或利用政府體恤商艱的好意，或由於稅制之不合理而逃稅。請申述之。

(甲) 由於定義之不確定而逃稅

關於一部份公積金併入資本計算的問題，舊所得稅法施行細則第七條第二項規定：「有公積金者得按其總額以三分之一併入資本計算」，而可以併入的數目之大小，要看公積金的定義如何方得決定。「第一類營利事業所得徵稅須知」第六條對上述公積金的定義作如下的規定：「凡法定公積，任意公積，盈餘滾存，均屬之。」商人遂利用這種規定，將公積金積至巨大的數目，並將巨額的公積金併入資本額中，多至數倍，甚至數十倍不等，國帑損失，何可計算。聞此項規定，原出於實業部之要求，含有減輕工商業者的負擔之意，用意甚善，殊不知反被奸商利用，爲他們開了一逃稅的方便之門，豈爲立法者所預料！夫公積金與資本，性質殊異，究竟不能歸爲一類。如有體恤商艱的必要，儘可用其他方法，切忌用容易發生流弊的方法。

(乙) 由於通貨跌價而逃稅

以上是所得稅領域內第一個合法的逃稅方式。其第二個逃稅方式，是利用通貨的跌價而避免一部份的稅負。我國所得稅開徵不過半年，就遭遇到空前未有的戰禍，推行之棘手，自在意中。又以財政竭蹶，以膨脹通貨爲彌補預算赤字之唯一工具，物價繼長增高，而所利得稅之徵收，除課源部份採取扣繳辦法，政府可以按月收稅入庫外；其大部份係採直接由納稅義務人自動申報辦法。此項申報辦法，多爲本年度申報上年度的所得

額。在此幣值日低之情形下，今年度徵收上年度之所得稅，在納稅人方面不知享受了多少便宜，在國庫方面不知蒙受了多少損失！此非逃稅而何？不過此項逃稅確是合法的。

政府有鑒乎此，故於三十七年設法避免此種逃稅方法，其法是令各業先按三十六年度核定所利得稅額之六倍暫行繳納，並規定當地稅局，於二月十五日至三月十五日一個月內將估定稅額，通知納稅人，限於繳款書送達後三十日內繳納之。俟依照稅法查定應納稅額後，再行通知補繳，如有溢繳，應即退還，並自暫繳稅額繳納之日，至收入退還書送達前一日止，按照中央銀行給付銀錢行莊存款準備金之利率，計算退款利息。這個先按三十六年度核定稅額之六倍暫繳辦法，如能付之實施，則此項合法逃稅，以後不能再重現矣。但在三四月間溢繳，而於九十月間退還，則納稅人未免太吃虧，因九十月間之法幣購買力，比較三四月間之購買力相差不知若干倍矣。若某業確於去年遭受極大之虧損，其所繳之稅款，應全部退還，豈不虧損更巨。納稅人延期繳納，固無異於逃稅，而納稅人預繳而後退還溢繳，亦無異於加稅，或竟犯了「虛盈實稅」之弊。

在國家財政立場，避免過去年度拖延時日以致發生「實盈虛稅」計，用此種搶徵之辦法自屬得計。但在納稅義務人方面，暫繳稅額有出入時，多退少補之辦法，亦不免有「虛盈實稅」之嫌。納稅人緩繳，固是逃稅；而政府搶徵，而後退還，無異加稅，甚至於「虛盈實稅」。但延期繳納，責任並不在納稅義務人，往往由於主管徵收機關核定稅額之過於緩慢。最近有若干人士聲稱其三十六年度賬目早經核定，決算竣事，如稅局需要申報以及查核賬目，立即可以照辦，則在此種情形之下，稅局理應直接令其申報，並立即查定其正式之應納稅額，然後通知其限期繳納，似不應一律先行責令其繳納暫繳稅額，待後再用迂緩的方式，逐一查定其應納稅額，再行退稅。總之，政府之立場，與納稅義務人不同。在政府則以財政收支困難，稅收總額愈多愈好，納庫時間亦愈早愈好；但在納稅義務人方面，則處在目前幣值繼續跌落，資金十分窘困期間，終以少納遲納為有利。

(丙) 由於行政效率太低而逃稅

第三個合法逃稅的方式，是發生於吾國行政效率之不高。一般稅務機關行政效率之低，已爲不可掩飾之事實。例如春季應納之稅，有時至夏秋尙未徵收。當此通貨膨脹之日，幣值下降頗速，延緩徵收，實卽等於減徵；換言之，在國家，稅收實值，無形減少，而在納稅義務人，無異逃稅。因此國家總收入愈不能平衡，通貨之膨脹，亦因以愈速，以致不得不時時增高稅率，修正稅法，而使納稅人民有目迷五色，莫知適從之感。

貨物統稅原採從價徵收制度，按照規定每半年評價一次，以上半年六個月的平均完稅價格作爲下半年的完稅根據。在這個六個月中間，完稅價格只有一個，並且還不是以上半年最末一個月的物價所計算的價格。在這物價急劇波動期間，物價上升的指數，半年中往往數倍。即使爲顧全評價手續的過於繁瑣，但爲求其公平與合理，仍應縮短調查的期限，改爲隨時評價，使其與當時的物價較爲接近。這對於增加稅收，必有適當的幫助，而合法的逃稅之風氣，亦可稍戢（貨物稅，現在以前三個月的均價爲計算標準）。

（丁）由於交易不給發票而逃稅

第四個合法的逃稅，是印花稅的逃走。現在的印花票，不貼在支票上，而貼在發票上。但每筆交易除非爲報賬或其他作爲法律根據者外，毋須發票，所以發票上的印花稅容易逃走。以全國論，大部份的交易，都不用發票，因爲我們不能強迫每一個交易都用發票，所以這樣的逃稅是合法的，若想捉住這樣的逃稅，有主張將發票上的印花，移至票據上，卽印花稅率不必增加，而政府的收入可以大大地增加。支付款項的票據與發票，都是代表一種交易，不過發票代表的是貨物的轉手，而支付的票據，則代表款項的轉手。在通貨惡性膨脹物價繼續上漲中，將印花票改貼在支付款項的票據上，可以鼓勵貨物的周轉，阻抑信用工具的流程，不僅於稅收有利，且於物價亦不無抑平的效用。在健全的貨幣制度之下，支票上貼印花，固可發生不良的影響，但在不健全貨幣制度下，此種措施，利多而害少。

（戊）由於法人不課綜合所得稅而逃稅

綜合所得稅，依法僅對自然人之所得而課者。若爲避免個人繳納綜合所得稅，可以利用法人不課法，將應

得之股息與紅利，轉入資本，或以公司名義，投資於其他公司，如此逃稅之目的達矣。現行稅法，對於強制個人應得之股息及紅利併入個人所得額內計稅，尙無硬性的規定。故有人主張效法英國，以明文規定，如法人不分股息及紅利時，即課法人綜合所得稅作爲法人代替其股東完納其個人應納之附加稅。若此法人之所得額大，以累進率課彼之稅亦必大，可以迫使法人將股息與紅利分給各股東，以圖輕課綜合所得稅也。

英國於分類所得稅之外，又課附加所得稅，名爲附加，實則綜合。法人固非附加稅之納稅義務人。如果法人在事實上有完納附加稅時，祇能作爲法人代替構成法人之股東而完納股東個人所應納之附加稅，不能作爲法人以法人資格負擔附加所得稅。此種規定，中國似可效法；不然，逃稅之風必熾，而國庫之損失必更大。

(己) 豪門資本與官僚資本企圖中的逃稅

海關走私固是可驚，而豪門資本與官僚資本企圖逃稅，更屬可怕，故有從長討論之必要。

(子) 公司設立登記探屬地主義

修正公司法，普通稱新公司法，已於三十五年經立法院通過，並經國府明令公布施行。其中要點甚多，而要點之中有一點專爲逃稅問題而設者，以其與國家稅收有關，又不利於中國之工商業，不得不於此詳述其經過，希望日後之執政者有以糾正之。

關於外國公司必須在其本國「營業」一點，修正公司法第七條及第二九二條分別規定如下：

第七條——本法所稱外國公司，謂以營利爲目的，依照外國法律或經外國政府特許組織登記營業，並經中國政府認許，在中國境內營業之公司。

第二九二條——外國公司，非在其本國設立登記營業者，不得申請認許；非經認許給予認許證者，不得在中國境內營業，或設立分公司。

此種限制規定之辦法，採屬地主義。在外国登記營業之公司，不問其股東爲中國人或外國人，皆爲外國之公司，受外國公司法之約束；在中國設立分公司時，則受中國公司法之約束。反之，依中國法律在中國設立登

記營業之公司爲中國公司，股東是否爲中國人或外國人，在所不問，須受中國公司法之約束。

（丑）修正公司法何以不利於豪門資本與官僚資本？

中國的官僚資本及外國商人要求將以上兩條中之「營業」二字刪去，目的在逃稅，請申述之。

中國官僚資本，其始大抵皆藉做官時之搜括，或侵蝕國營事業之盈利以自肥。若完全以其資本組織中國公司，親自出面，恐遭國人之白眼。若在外國組織公司，在外國亦須營業，將完全受外國公司法之約束，於繳納公司的營利所得稅外，更須以股東個人地位繳納個別所得稅，如此即不能享受特殊利益。惟有利用外國公司名義，在外國登記而不營業，在中國則設立分公司。外國政府爲獎勵此種公司，既有優待辦法（詳後），對於此種祇登記而不營業之公司的營利及其股東個人所得，均不徵稅（既不營業，當然可以不徵稅）。中國政府則視其爲外國公司之分公司，只就分公司之營利所得徵稅以外，因不明其股東身份，並不徵收個別所得稅（以爲公司的股東住在外國），因此股東可以逃避國稅。所可慮者，這種外國公司，既可逃避一部份的稅負，對於中國的民族企業，給予一個嚴重的打擊，因爲外國公司的負擔輕，而中國民族企業的負擔重，絕難與之競爭，其不被外國公司所壓倒者幾希；換言之，不但不能打倒官僚資本，且將爲官僚資本所打倒。所以把「營業」二字從以上二條中刪去，不啻爲官僚資本開闢新途徑，便利其發展。此豈中國國民之福？因此修正公司法規定外國公司必須在本國營業，以杜流弊，中國官僚資本家甚感不快，多方予以破壞，而美國政府亦根據美國商人之請求，提出反對理由，並要求修改。

（寅）本國公司不營業之源流

外國公司在本國不營業，僅掛一塊招牌，專在別國設立分公司營業之辦法，實淵源於英國香港政府之「香港條例」（Hongkong Ordinance），其用意在於獎勵英國人在別國營業賺錢。這種公司在本國既不營業，自可免除本國公司所得稅及股東個人之所得稅。上海某百貨公司在香港註冊，即利用此種辦法而成立者。其後美國人知道此中祕訣，亦於一九二二年制定中國貿易條例（China Trade Act），免除稅捐，減輕負擔，以便利

美國人在華投資與營業，准其在美國本國設立公司，但不准其在美國本國營業。所以禁止其在本國營業者，爲防止本國其他公司與之競爭。（若在本國必須營業，必付所得稅，就不能享受特殊利益，而其他公司容易與之競爭。）法國等因亦起而效尤。不過美國公司照中國貿易條例組織者，爲數無幾。不平等條約取消之後，如此種辦法仍可繼續，必有紛紛利用者。美國素重正義平等與互惠，自應迅速修正本國不合理之法律，爲英法等國之先導，不應要求中國修改合理之法律。況過去上海百幾十家在中國營業之外國公司，戰前皆已滿載而歸，更不應再存妄念，繼續享受。尤其是中國官僚資本家，戰前既已掛洋旗騙了不少國家和國民的膏血，戰時發了國難財，戰後又發勝利財，如果尙不知足，妄想掛羊頭賣狗肉，重溫舊夢，可謂狼心狗肺，將爲國人所吐棄。

（卯）過去外國人在華營業所得之利益

過去外國人所辦之公司，在華設立分公司，所得利益甚大，因受不平等條約之庇護，對於中國政府，向不納稅。此種公司，大體可分作三類：（一）資本雄厚之企業家，善意來華營業者，在不平等條約庇護之下，皆滿載而歸。此種企業，無論爲公司或個人組織，爲數甚多，不勝枚舉。（二）資本薄弱，銳意經營投機事業者，藉不平等條約爲護符，對華商多方引誘，入其彀中，使之無法競爭，徒興望洋之嘆。此種企業家，亦無不滿載而歸，如從前之美豐銀行與美豐信託公司等，皆爲最顯著之實例。（三）中國人掛洋旗者，在國外註冊，在國內營業，利用不平等條約之庇護，避免中國政府之干涉，享受非分之利益，如某百貨公司在香港註冊；某報館、某藥房等在美國註冊，託庇外國之勢力而圖利；其他託庇西班牙、葡萄牙、意大利等國籍者，亦不勝枚舉。此種公司，在其註冊之本國，皆不必營業，在中國藉不平等條約爲護符，享受種種特權，而中國國民經濟所遭受之犧牲極大。現在中外訂立平等條約，過去之種種流弊，中國亟謀設法改善，故修正公司法特規定外國公司在中國設立分公司者，不但在國外設立登記，並且要營業，不但對外國人沒有妨礙，且可防止中國官僚資本家濫用機會，經營不正當之營業。

(辰) 美國反對修正公司法之理由

美國政府根據美國商人之請求，對於我國修正公司法此點之規定提出反對理由三點，要求修改。其反對理由如下：

(甲) 妨礙美國人在華之投資與對華貿易之發展。

(乙) 美國企業家受影響，而以保險、新聞事業無實際物資買賣者所受之打擊為最大。

(丙) 與一九四五年六月十八日中國國防最高委員會通過之第一期經濟建設原則不合。

(巳) 美國反對理由之不成立

美國所提的三個理由，完全不能成立，試分別批評如下：

(一) 就妨礙中美投資與貿易一點來說，此次美國秉正義立場幫助中國，戰勝侵略國，並對華毅然廢除不平等條約，訂立平等的新約，對於美國商人過去在華藉不平等條約所享受的種種特權和利益，極不合理，應完全放棄，不應聽取本國商人之偏見，對於中國提出不合理之要求。況且中國修正公司法，對於美國人在華設立分公司者，無非以其在本國營業為先決條件。美國人以在本國營業之經驗來華投資，只有利益，絕無害處，今反謂妨礙投資，殊所不解。

普通外國人之公司在華設立分公司之原因，大都皆因本國公司資力雄厚，無法運用，乃分其一部份資金來華投資。倘本國無營業餘資，如何能來中國設立分公司？現在美國各大公司因積儲雄厚，無法利用，故來中國經營，有利無弊。就美國言，如繼續主張正義，不宜幫助美商在華享受非分利益。就中國言，不僅希望對外得到平等待遇，且希望藉此防止不肖官吏，從中營利，決非對於美國有何不利企圖。

(二) 基於以上理由，謂美國企業，將受不良影響，殊所不解。假定甲公司在美國經營製造業，為推廣對華貿易，在中國設立乙分公司，推銷產品，自然為中國所歡迎。又如美國丙公司製造物品，需用中國原料，來華設立丁分公司，中國亦絕無拒絕理由（假定此項原料中國自己不需要）。但甲丙二公司必在美國本國皆有營

業，否則甲公司無物可銷，丙公司無取原料之必要。他們在中國設立分公司後，足以增進中國之生產事業，並發展兩國之貿易。況此次戰後，美國渴望國際貿易之發展，不僅如上例促進兩國間貿易之進展而已，且希望多邊貿易之發展。舉例以明多邊貿易之性質。譬如美國向中國推銷機器，中國向南洋羣島推銷布疋，南洋羣島向美國推銷橡膠。南洋即以美國所付之橡膠價款，交給中國償付布價，中國即以美金交付美國，償付機器價款。倘在美國之本公司並不營業，即不能順利完成上項交易。此種營業，即為國際性的，或營出口業，或兼營中間貿易，皆須以本國公司營業為主。如果僅僅在中國製造或推銷，或以中國原料就地製造，與本國事業不發生關係，即可依照中國法律，在中國設立總公司，如中國公司，不必掛外國公司之牌子，在中國為分公司之設立也。否則在本國僅有公司之名而不營業，既不受本國政府之管轄，在中國僅設分公司，又可逃避中國政府應徵之一部份租稅，不啻使華商公司處於不利地位，終於被外國公司壓到。為華商計，如不早為之圖，為害不可勝言也。

即以新聞事業與保險業而論，或在美國發新聞，在中國收新聞；或在中國發新聞，在美國收新聞，必在中國兩國皆須營業，豈在中國設立分公司，而在美國祇掛一塊招牌，即能完成其事業乎？保險公司之情形亦如此。在美國本國有保險公司之業務，在中國設立分公司，予以推廣，乃足使保險之業務範圍擴大，使危險分散，使平均法則之作用更臻確實，藉以加強保險業務之基礎。蓋保險業務之危險，貴乎分散，不宜集中。若在本國不營業，實違反保險事業之最大原則。

我國國防會議通過之第一期經濟建設原則，曾明文規定外國公司須在中國國境以外，設立本公司，方得在中國設立分公司，從未說在外國之本公司不必營業。若謂新公司法與第一期經濟建設原則相衝突，不知何所指而云然。即有衝突，亦僅中國內部行政問題。在中國立法機關以外之機關，尚無權干涉，外國政府更無置喙之餘地。國防會制定之原則，立法院有權補充或解釋；新公司法之修改，僅可能為補充原則之所未備，根本談不上衝突也。

綜以上所述，可以斷定美國政府所提三項反對理由，皆不成立。

(午)逃稅的途徑不止一個

以上所說的逃稅，就是股東個人分類所得稅之逃避。此外分公司亦有不少逃避的機會，因為分公司自無資本，其所運用之資本，乃由總公司撥來的，可多可少，亦可隨增隨減。例如中國銀行之資本額，原提高至一萬萬元，但各地分支行，雖為數甚多，但皆無一定的分資本額。所謂的一萬萬元，是屬於整個中國銀行的。外國公司亦然。其所撥付於各個分公司的數目，視各該地業務之繁簡，收益之多寡而定。假定中國之分公司，今年撥到資金一千萬元，獲淨利二百萬元，則所得合資本額之百分之二十。再假定次年獲淨利四百萬元，其百分比應為百分之四十，所抽之累進所利得稅應較高。但他的資本額，可以隨時妄報，說次年撥到的資金為二千萬，則百分比仍舊如百分之二十，而政府應徵之稅額減少矣。

(未)國防會議修正公司法重付立法院審議之經過

第七條與第二九二條兩條中之「營業」二字，即國防委員會議諸專門委員亦無不贊成刪去者，咸認為足以充實新公司法之原則。惟國防委員會某專門委員會主席徐堪氏堅持異議，力主取消，第七條及第二九二條兩條中之營業二字，雖經其他專門委員一致反對再修改，徐氏仍力主取消，始決定提出國防委員會大會討論。在國防委員會大會開會時，徐堪氏又首先起立發言，開口便說領袖之立意要刪去「營業」二字，其他委員因亦無一發言者。此案遂再送立法院審議。徐堪何以堅持取消此二字？以徐氏之地位與財力，當為國人所咸知。他自己是一位大官僚，又是豪門資本之代表，出了九牛二虎之力，把「營業」二字取消，用心良苦。立法院修改公司法，一本正義立場，毫無私意參雜其間。惟既經國防會議交下審議，無法拒絕。但國防會議前既通過第一期經濟建設原則，規定外國公司須在中國境外設立本公司，方准在中國設立分公司。既設本公司，當然要營業，天下豈有不營業之本公司乎？今又通過准許在中國設立分公司之外國公司，可不在其本國營業，是無異國防會議自動修改經建原則；且外國公司既可在本國不必營業，又何必在中國設立分公司？故國防會議通過之原則，有自相

矛盾之嫌。立法院委員頗滋疑慮，有請求解釋之必要。原則既有修改，立法院自當再行建議。建議由立法院長孫哲生先生提交國防會議，但不發生效果，結果「營業」二字終於刪去，而豪門資本得其所哉。

(申) 外人遵守中國修正公司法之利益

如美國人自由撤回其要求，照中國新公司法，組織中國公司，可有下例種種利益：

(一) 中國公司法對於外人可以投資之成數，並不加以限制。從前特種股份有限公司條例所定中外合資之公司的資本額，必以華股佔總額百分之五十一。此項限制，現已取消；即外資加至百分之九十，亦為法律所許。

(二) 從前中外合資公司的董事長、總經理，皆必須為中國人，新公司法亦將其取消，僅規定股份有限公司董事長或代表公司之董事，必須為中國人外，其餘並無限制，條件比較寬大。

(三) 本公司與分公司之區別標準，不為業務之大小，而為設立之先後，或為管制與被管制之不同。本公司業務雖小，並不妨礙其在中國設立分公司。

(四) 公司組成之分子，不問國籍，中外一律平等。即使中國政府作股東，亦僅能享受普通股東之權利，不得有任何藉行政力量而取得之權利。

(五) 外人在華設立公司，手續簡便，管制寬大。

(六) 股份有限公司之董事，須有半數或過半數在中國有住所，所以便於管理，並無其他任何用意。凡此種種利益，皆為原公司法之所無，而為新公司法所規定，其目的在便利外人在中國設立公司，以達利用外資之目的而已。

第四篇 徵實與專賣

第一章 田賦徵實徵購與徵借

吾國田賦原基於土地私有制，設定從田課賦之稅制。田卽土地，賦字從貝從武，亦卽本於「足兵」先須「足食」之義，故田賦是加於土地私有者之負擔。原徵本色，卽實物。自明英宗正統元年，田賦地丁，始徵折色（地丁之意義係就地稅與人頭稅兩稅合併之意）。自太平天國以後，漕米亦大部改徵折色。民國成立，卽僅餘之江浙兩省漕糧一百萬石，亦改徵銀元，（清代漕糧原徵本色，由運河運京倉者曰正兌，運通倉者（北通州）曰改兌，京倉供八旗官兵食米，通倉供王公百官俸稟。）於是田賦全部，遂皆以銀兩銀元計算。我們說我國古代田賦徵收「本色」，「本色」者，卽土地所產何物卽以何物繳納之謂也。「折色」者，卽完糧之時，不再以實物繳納，改繳銀元之謂也。但社會進化，必捨實物進而爲銀元之繳納。抗戰軍興，政府爲調劑軍糧民食，平均負擔，以增強抗戰力量起見，採用田賦徵實，亦係適應戰時社會經濟政治環境的需要而應有之舉。政費既係取之於民，用之於民，則出以實物，入亦以實物，自然適應。我國自古以農立國，信用貨幣未曾極端發達，各種財貨之出入，大多以農業所得實物爲計算標準。今日通貨已極度膨脹，內地人民多以穀物替代法幣爲計算標準，故在今日抗戰結束，卽應廢止徵實而不能廢者，職是之故。卽敵人亦曾在山東實行徵實。山東事變後，受敵僞壓榨最深，加以多年歉收，敵僞又施行所謂「以糧代賦」之刮剝手段，致農戶皆缺乏餘糧。

一、田賦徵實須以翔實的賦籍爲根據

三十年度遵照第三次全國財政會議之決議，採行經徵經收劃分制度，以稅務機關任經徵，以糧政機關任徵收。三十一年度爲配合戰時需要，謀節省人力物力，徵實以外，實行隨賦徵購軍糧及帶徵縣市公糧。所有糧食之稽徵與收儲工作，一併由田管機關辦理。三十二年度爲統一糧食徵收儲運業務，俾能靈活運用、密切聯繫起

見，開始將賦政與糧政工作打成一片。因賦政與糧政既打成一片，各省之田賦管理處與糧政局，自須合併改組，成立田賦糧食管理處。賦政爲糧政之基礎，因田賦徵實，必根據於翔實賦籍，但中國之賦籍，殊不健全，本書田賦兩章已將賦籍之種種缺點，儘量披露。故欲平均人民稅負、增加政府稅收，必先有健全之田賦冊籍，而欲得一健全之田賦冊籍，必從整理賦籍入手。整理賦籍有治本治標兩法：治本爲清丈，治標爲土地陳報。在抗戰期中，欲求速效而省費，辦理土地陳報尙焉。但結果甚壞，我們在田賦兩章中已詳細言之。茲爲研究不厭求詳起見，特將四川辦理土地陳報之情形詳加討論，以覘其對於徵實之不良影響（詳後）。故欲改進田賦徵實制度，必從賦政與糧政兩方面同時着手，二者實爲一物之兩面，不可偏廢。

二、戰時各省田賦徵收實物暫行辦法要旨

(一) 各省田賦徵收實物，依三十年度省縣正附稅總額，每元折徵稻穀兩市斗（產麥區得徵等價小麥，產雜糧區得徵等價雜糧）爲標準，其賦額較重之省份，得請由財政部酌量減輕（第二條）。

(二) 各省土地如已依法辦完測量登記，開辦地價稅者，應依其稅額，照前條規定辦理（第三條）。

(三) 徵收之實物，以稻穀爲主，其不產稻穀之地方，以其收穫之小麥雜糧等繳納之。繳納小麥雜糧之比例另訂之（第四條）。此條用意無非欲解除繳納之困難。如各縣徵實，必以稻穀完納，無疑於產玉蜀黍之區將發生巨大之困難，市場固將因之紊亂，因爲不產水稻之戶，爲完納其應徵田賦，必須先售出玉蜀黍，再購入水稻，則市場價格必呈動盪現象，且能否如預期完納亦將大成問題。（按各省徵收實物種類，經政府核定者，分甲乙丙三類。徵收稻穀一種者爲甲類，包括湘浙贛粵桂蘇閩等七省。稻穀小麥玉蜀黍擇徵者爲乙類，包括川鄂魯綏晉康皖豫陝等九省。徵收小麥玉蜀黍大豆青稞者爲丙類，僅有甘肅一省。）

(四) 各省徵收實物，採用經徵經收劃分制度。凡經徵事項，由經徵機關負責，經收事項由糧食機關辦理（第七條）。但徵實之初，糧政局新近成立，事務甚繁，難於兼顧，有決定在三十年度內經收事務暫由各縣經

徵機關主辦者（如湖南）。此條用意，無非欲減少可能發生之弊病，良法美意，無可非議。但經徵經收絕對分開之原則，應用於所得稅，收效不少，若推及之於田賦徵實，亦不甚妥適，一因權力未能集中，行政效率未能大著；二因田賦徵實，目的在控制糧食，應付戰時需要，與平時公庫制度下經徵經收之宜分立，完全不同。故有主張併二者為一以一事權而增效率。

三、抗戰時期田賦徵實之種種利益

在抗戰期內，田賦徵實，據若干人的估計，有下列各種利益：

（一）不致引起紛擾——強制徵用實物，為交戰國家普遍運用之集資方式，但在中國強制徵用糧食，容易引起紛擾，徵收實物，可以避免之。

（二）不致因米價上漲而受田賦上之損失——因田賦一經徵起實物，其價值祇有隨糧價之上漲而上漲，不若法幣本身之購買力，反因物價之畸形上漲而趨於下跌也。

（三）不致因給價搜購引起通貨膨脹，且可避免籌款搜購糧食之困難——以三十年度而論，該年所需之軍糧民食（政府必需設法控制在手者）為數極鉅，即四川一省，必須籌集一千二百萬石，其中六百萬石，以徵實籌集之，其餘六百萬石以徵購籌集之。若全額用法幣收購，僅在四川一省，即須放出十二萬萬元左右（稻穀每石僅以百元計算）。若言全國，則為數更鉅，放出之數，必數倍於此，徒使糧價上漲，靡有止境，而通貨膨脹，將無法抑制也。況至三十年之春糧價高漲，已至一百五十餘元一市石。若發行繼續不斷，糧價必愈益抬高，而大戶囤糧，操縱居奇之風，勢必日熾，軍糧民食，更難解決，幸有田賦改徵實物及發行糧食庫券徵購糧食二策同時推行，不然三十年度之財政金融，難得安然渡過矣。

（四）改徵實物，收儲運濟，俾各地糧食產銷得其平衡，糧價得以穩定，並為調劑各地軍糧民食起見，可以籌集大量糧食。不然，一旦糧價高漲，奸商地主，必紛紛囤積居奇，軍糧民食，必發生嚴重問題。

(五) 徵實係我國田賦古制，簡而易行，推行上可以迅赴事功。

四、田賦徵實之害

(一) 違背進化原則——回溯田賦徵實倡行之始，社會人士及學者和專家嘗聚訟紛紜，一致贊成者固不乏人，而表示懷疑反對者亦所在皆有。蓋依社會進化原則言，原由實物經濟（自然經濟）進展至貨幣經濟。回復過去徵實舊制，似與歷史進化原則相背，且於徵收運輸保管等技術方面，困難重重，窒礙殊多，不免疑慮橫生。

(二) 有違農時——農民日出而作，日入而息，終年胼手胝足，爲衣食奔走，幾無空歇。雖有納糧之心，但無輸送之暇，且收糧倉庫有遠在二三十里之遙者，際此工資昂貴，大量運送，往返需時費錢，誠有不堪負擔者。且徵期往往適在冬季下種之時，以及廢曆年關（如在浙江），致農民益形忙碌，無法運繳。

(三) 人民負擔加重幾倍——田賦改徵實物，比較徵收銀幣輕重相差過鉅，平日上納一角之徵，至此須納上五六升稻穀之鉅。例如雲南，耕地清丈，自民十八年開始，數年之間，相繼完成，從新釐定耕地稅，分三等九則，計上上等則，每畝徵收新滇幣三角（當時比率合國幣一角五分），依次遞減至下等下則，每畝僅徵收新滇幣一仙，另附隨正稅徵收附加一倍至四倍不等。正稅歸省，附稅歸縣，作自治團體及保衛隊經費。二十八年，因積極開展各縣建設事業，奠定地方財政基礎，將正稅稅率提高一倍，附加則限制只能減，不能加。正附兩項，全部劃歸各縣自收自支，後因物價上漲，改訂上上等則每畝徵收國幣一元五角，依次遞減至下等下則，每畝徵收一角，平均各則耕地，每畝約納國幣八角。以稅率言，較十八年已增十倍，以幣值言，則因通貨膨脹之故，籌繳尙易。至三十年改徵實物以來，每耕地稅一元者約納稻穀四斗五升至六斗二升餘之多，負擔過重，無法繳納，致有繳還執照，拋棄業權，要求免納賦糧者。在抗戰期間，尙可勉力忍痛上納。現既得最後勝利，無論何人，不能坐視十室九空，羅掘俱窮的慘象。雲南耕地僅二千二百餘萬畝，且山陵起伏，耕法極不科學，致

生產力薄弱，每年獲得之稻穀雜糧共僅二千一百餘萬石，平時已不敷自給，每遇荒年，必運越米入境，乃自三十年代改徵實物起至三十四年度止，五年之內，各縣農民負擔徵實徵購徵借採購縣級公糧等糧額，總數共達稻穀二千萬市石之譜，莫怪貧苦糧戶無法謀生矣。田賦徵實，固爲戰時之必要措施，但勝利復員之後，政府估計徵實之利弊，首頒免賦明令，因此浙江省三十四年度田賦停止徵課，以蘇民困。嗣因糧食來源驟形短絀，軍糧出於價購，都市民食，無法調劑，刺激物價，造成糧荒，於是中央對於田賦徵實問題，反覆討論，權衡利害，認爲仍擬徵實。或謂中樞於復員之後爲加強綏靖，繼續徵實，自非得已。此後軍事底定之日，必須廢除徵實，但從另一方面觀察，欲期不以實物爲計算賦率之中介，仍有待於幣制之穩定。

五、田賦徵實之弊——糧弊最多糧官最肥

(一)糧官之舞弊方式，浮收短報攙砂攙水等等——田賦徵實實施以來，流弊百出，祇養胖了少數糧官，大多數老百姓卻莫不叫苦連天。因爲要徵實，必須要保存一個龐大的機構：中央有糧食部，省有糧食局，縣有糧食科，一層層地推下去，機關林立，吏多如毛，行政經費的總額，或竟超過了徵實之所得。此其一。

糧食是農產品，非工業製品可比，保存萬分困難。加以品質不一，沒有一定的標準，而量器也沒有統一的標準，所以糧官在收集時可以上下其手。倉庫設備異常簡陋，所以糧官在倉庫中所收得的米攙砂灌水，日久多霉爛而變質。糧食的管理，不僅包括徵收與倉貯，且包括運輸與分配，而在運輸途中，不是船翻車覆，便是遭遇盜竊。農民納一石米，究竟國家能得到幾斗，值得吾人研討。

糧食品質之優劣，關係軍民健康甚大。在抗戰期中，公教人員所領之糧食，類多攙水攙雜，甚至有領到霉米者。有時米雖不霉，而米中有穀稗，幾成普通現象，爲盲腸炎等病症之主要原因。雖經糧食部通令嚴禁攙雜攙水以提高品質，對於米糧中之穀稗，亦令飭各加工工廠切實施用清除機清除盡淨。然一經清除，分量減少，所短者，卽糧吏之所得者。故部雖三令五申，卒不生效，因爲層層舞弊，官官相護，冠冕文章很好聽，而實際

情形則不堪聞問。糧食部長徐堪氏，對某一全會報告糧食狀況時，曾說過「好人不到糧食部來」一句真話，這句話足以把糧政的黑幕，披露盡淨。茲將四川一省所發現之種種流弊，敘述於後，以例其餘：

(二) 土地陳報造成種種錯誤——二十九年開始陳報時，無全盤計劃，測量不用儀器，加以限時包工，工作人員尤不健全，致造成錯誤之處。最好的例子，是業權錯報。此係誤將甲之土地移作乙之土地而陳報，其影響有三，有因乙愚昧無識，只知按單納糧者，則甲實際仍有該土地之所有權，而由乙代其納糧，遂形成甲之田多而糧少，乙則田少而糧多之現象。此其一。有因乙存倖得之心，竟以陳報單為管業之憑證，即強佔該項土地者，遂形成甲乙間訴訟不已之現象。如成都平原一帶，因地價較昂，法院受理是項案件特多，即為實例。此其二。有因甲乙二者，共同發現錯誤，能和衷共濟，聯名申請政府更正，但彼此互相推諉終不納糧者，遂形成國庫收入減少之現象。此其三。

(三) 複查丈量土地人員之勒索舞弊——勒索的方法有二：

(甲) 對具文申請更正之糧民，不但不使之達到申請之目的，反變更事實，使其多累。如因測算失實，申請減積，或因土地等級不符，申請更正者，往往故意反使之較原陳報之面積為大，等級則昇高。如是即是使欲減少納糧者，反使之納糧愈多，終至迫其行賄後，始得維持原狀或如所請。

(乙) 對未申請更正者，則濫權檢舉，故意謂某甲某乙現在之實際面積或等級，與所陳報者差誤甚大，或謂其實際收益甚多，而完糧則太少，非複查丈量增加糧額不可。總之，非終於迫令行賄不可。

以上係關於勒索。至於舞弊，亦有二種方法。

(甲) 代人減積減等，即所以減輕納糧，並藉此逃避贈與稅與遺產稅。

(乙) 代人任意分割，或增加戶名，即係把大糧戶畫為若干小糧戶（所謂大糧畫小）藉以逃避累進稅收。彼等利用這種方法，謀意外之收入。或個別向糧戶接洽報酬，或由鄉鎮保甲長經手間接議價。因有上述勒索舞弊情事，遂形成真偽不分，是非不辯，田地多而能行賄者，納糧反少，田地少而無錢行賄者，納糧反多之

畸形怪象。故雖至愚之民，亦所共曉，必不甘服。

(四) 經辦田賦人員之弄權漁利與鄉鎮人員之朋比爲奸——此因現行之地方行政制度爲縣長及鄉鎮長兼爲田賦機構名義上之主腦，故一切弊端，上以欺國家，下以愚弄人民者，除由專辦田賦人員直接滋生外，亦不少彼輩協同造成之事件，尤以鄉鎮徵收人員與鄉鎮各級自治人員，彼此勾結作奸者爲特多。歸納言之，弄權漁利者三：

(甲) 多填糧額，

(乙) 大斗浮收，

(丙) 侵吞倉餘。

朋比爲奸者四：

(甲) 吞食運費，

(乙) 中飽盈餘，

(丙) 盜賣漁利，

(丁) 盜借生息。

綜上所述，具見利用土地陳報成果實行徵實之新制，理論上可謂合理而完善，施行上缺點與弊端似嫌太多，以致一種利國利民之制，竟得病國病民的結果。惟吾人一再根究造成此種結果之癥結的癥結，雖然辦法上也有不少須要負過的地方，而大部份的責任，還是得歸罪於彼輩經辦田賦之人員，缺少工作精神與人格修養。所以「事在人爲」，「爲政在人」等諺語，有時雖未必盡然，亦有可以引爲警惕者，昔王安石變法，敗於用人，尤不可以不引爲前車之鑑。

今日抗戰已結束二年，平時經濟應即恢復，田賦徵實應即停止。土地陳報之成果既如此惡劣，似應舍而不用，重新全面計劃土地丈量，時至今日，已不可再事因循。但此項工作，是有全國一致性的。就理論及環境上

講，不宜由地方單獨進行，致呈分割破碎的局面，當由中央設專門機構負責進行。此為整理田賦治本的辦法。中央新設地政部後，據報載地政部長李敬齋氏表示土地清丈工作，即將採用新法，提早將全國土地清丈完畢，政府決定根據清丈結果，參酌王安石之方田制，推行新土地政策，重行支配。可見整理地籍已為各方所重視。惟清丈工作，非有極大之人力財力不為功。例如浙江省府原期於三十七年完成平原地區清丈工作，迄無消息，無形中已成泡影，蓋由於財力人力不足之所致也。浙江全省承糧之有稅土地僅達總面積百分之三十強，大部土地，隱匿無稅，政府鉅額支出，僅由少數忠實業戶負擔，事理之不平，孰甚於此，故土地清丈實為當務之急。

(五) 徵收處故意延宕以遂其浮收侵吞之伎倆——例如在貴州亦常聞納糧者之苦訴，有以徵收處故意延長時間訴苦的，有以簸淨稻穀損失訴苦的。徵收處對於納糧者加以種種挑剔，如經納糧者責問，即不肯完成完糧手續，或延擱時間過多。納糧者將糧送到徵收地點，常有停留一日而不能辦理手續者。貴州交通不便，一切糧食運輸全仗人力畜力，每伏負重不過四十公斤，日行僅三十公里。地主去完糧，是由佃戶代辦的。如果糧送到之後，不能當日繳進，那末他們一天的食宿負擔，徵收處固不應負荷，地主亦有不願負者。職是之故，佃戶納糧時往往不便與如狼如虎之徵收人員爭辯，免吃不必要的苦頭。

(六) 徵收處不以簸失的稻穀交還老百姓——其以簸淨稻穀損失訴苦的，謂完納田賦，自然要曬乾簸淨，簸出的糠穀自應交給他們帶回。事實上則不准帶回的。簸出的糠穀，其中有穀者不是沒有。況空穀在農家也不是廢物。舞弊最大的例子是徵收處將簸出的空穀，於佃戶回去後，即與實穀合併以充應徵之數，因此不肯將空穀交還佃戶。

政府辦理糧政，既失了人民信仰，故有主張把收儲工作交與人民本身之組織，即由各鄉鎮各保民，直接推選本保之公正分子，組織一本鄉鎮之田賦收儲委員會，建立公倉（或借私人大倉為公倉），保管經檢定之標準量器。人民納糧即於每年秋收後，由該委員會決定保別日期，依次由各該保之委員領導糧民，於限期內公開

以惟一之公用量器，收入公倉儲存之。收糧日期內各委員均須到場，負責檢視斗手之公平與否。政府則只須以一個統一之機構負撥運及支配糧食，與處理其他有關田賦事宜之責，平時並得指導各鄉鎮儲委會之健全及監督其工作。如此則收儲工作既付之鄉鎮人民本身，在政府不但可減少多設機構之浪費，與完納遲緩零落，影響工作之痛苦，且可免除一切徵收人員所造之弊端。在人民不但可以培養自治能力，與解除徵收人員所加之痛苦，且因自己儲糧於公倉，倘有倉餘，自然仍歸人民，或移作振災救貧、或其他地方公益、或捐獻國家之用，要皆由人民自主自決，極爲公平合理。今各鄉鎮既各有鄉民代表會議之設，前項收儲委員會原則上可由鄉民代表兼負其責，或負監督之責。

六、對大糧戶行累進制

依徵購辦法第四條之規定，「同一戶名在二縣以上均有餘糧者，應採屬地主義，分別配購。」此則爲累進原則之一變通辦法。惟辦法中僅以同一戶名作準，大有不妥之處。一人之財產，用二個以上之戶名者，並非無之。在二縣之同一戶名有餘糧，當採屬地主義，分別配購，則在一縣之一人財產，不同戶名，是否可以分別配購？若准其分別配購，則逃稅事件將更增加。一旦化整爲零之風氣日熾，國家損失更重，不如以財產主權爲準，不再以戶名爲準。考徵購係隨賦而來，小戶豁免，大戶累進，爲天公地道之原則，絕不容大戶之從中取巧也。

我國田賦，向依收益額比例徵課，有遠近代最進步之課稅原則。在徵收法幣時期，其弊害尙未十分顯著。自三十一年度舉辦徵實，並隨賦徵購軍糧與帶徵縣級公糧以來，深感貧苦小糧戶之負擔過重，有大量納糧以後難以維持生活者。故他們的過重負擔應移一部份於大糧戶，不然大糧戶售繳之後，仍保有大量餘糧可供高抬糧價囤積居奇之用。但欲實行移轉，莫善於酌採累進徵購及制定小糧戶免購點之規定。不過田賦非直接稅可比，酌採累進制，窒礙難行。蓋業戶承糧，向來慣用化名，產業分散，欲查明地畝總額，極不容易，必先辦理總歸

戶（詳田賦二章）而後方可查得。但財政部三十二年所頒辦理各縣（市）業戶總歸戶辦法，極不澈底，因為（一）係根據徵糧底冊所載糧戶為歸戶標準。如業戶已於陳報時即用化名或其繼承人之名歸戶時，無法校正。（二）此種就冊歸戶辦法，不能表示地權分配之實況，故不能利用為累進徵賦之根據。惟一功用，係將戶數較前略為減少。

七、對小糧戶應予以種種便利

對於小糧戶，不但須提高其免購點，且須予以種種納糧之便利。湖南有集體納糧制之剝立，令各縣經徵機關發動鄉保甲長宣傳倡導一種集體納糧辦法。一般小額糧戶，輸送少數實物，原有途中費用超過實物價值之感。推行集體納糧制之後，頗見便利。不僅得到便利，且可養成互助合作之精神，與辦到人力財力之節省。然從反面一想，則田賦徵收實物，糧戶輸送投完，與徵收貨幣相較，其困難已不可同日而語。減少小糧戶完納之困難，亦是天公地道之事。故徵收實物當以便民省費為最大的原則。小糧戶集體完納，運輸相共，盈絀相通，人力財力，自然節減，尤以通河道獨輪車運之處為最顯著。查湖南各縣舉行集體納糧儀式所攝影片，每次多至數百人，具見情形良好，各省如能普遍推行，收效益宏。

中國田賦推收制度，未臻健全，屬地屬人，間不一致，馴至地之與糧，糧之與戶，多已失其聯繫。糧在甲分處所屬地區，而田在乙分處所屬地區者，比比皆是。改徵實物後，糧戶不能在稻穀生產地就近繳納而須引重致遠，輸送至糧畝隸屬之分處繳納，極感困難。故於集體繳納之外，更須予以申請過入乙分處繳納實物之便利。

八、徵購

徵實之外，尚有軍糧之徵購。徵糧與購糧不同之處，厥在徵糧除財政上之目的外，尚有其經濟上與金融

上之目的。蓋惟徵糧可以防止法幣外流，收縮通貨。但若徵收費過高，則結果將與購糧相等。按照中央決定半徵半購之原則為核定標準，在貴州以大戶為徵購標準對象，且採累進之原則，是本有錢出錢之宗旨。每戶配購數量，不及一市石者不購。徵購價格，在三十一年度，是以三十一年九月十六日起至十月十五日止三十日內之平均市價為準。付款方法，每購稻穀一市石，付法幣若干元；餘付四年期甲種儲蓄券，或搭發糧食庫券。若全部發給現款，預算數字立見膨脹，物價勢必高漲，國計民生，兩受其累。不特此也，一次採購足額辦法，可以避免在市場零星購買，且可使軍事機關部隊不再在民間自行採購，軍需軍政兩得其宜。然採購時搭發庫券或儲蓄券，亦不無流弊，請分述之。

(一) 糧食庫券

民國三十年糧食庫券之用途，依條例之規定，為收購糧食支付代價，其票面以實物數量計算，分為稻穀與小麥兩類，其面額分為：一市升、二市升、五市升、一市斗、五市斗、一市石、五市石、十市石、一百市石九種，週息五釐，亦以實物計算。自民國三十二年起的，分五年平均償還，每年以額面五分之一抵繳田賦，至民國三十六年全數抵清。三十年度徵購糧食，經商定以糧食庫券抵付一部份糧價者，計有四川、廣西、江西、湖南、湖北、河南、陝西、綏遠、寧夏等省，其搭配成數，依各省徵購糧價之高下分別訂定。此項庫券，在四川，由糧食部委託中國農民銀行及四川省銀行代理發行，經糧食部與兩行簽訂代辦徵購糧食財務合約。在廣西、江西、湖南、湖北、河南、陝西、綏遠、寧夏等省，則委託各該省政府代理發行，並由糧食部訂定發行糧食庫券會計制度，分函中國農民銀行、四川省銀行、暨各省政府照辦。四川省購糧，係隨賦帶徵，需用小額券額過鉅。且斗以下之尾數，無法給付。為謀補救起見，由糧食部印發庫券領換憑證，計一升證、二升證、三升證、四升證、五升證、一斗證、二斗證、三斗證、四斗證、五斗證十種，並擬定三十年糧食庫券領換憑證領換辦法。

(二) 搭發糧食庫券之流弊

(甲) 庫券儲蓄券增加國庫負擔——在三十三年上半年，僅搭發現款一項，即需十一萬萬餘元（該時幣值），其他儲蓄券需八萬萬元，糧食庫券約計一千二百六十餘萬市石。儲蓄券自第三年起還本付息，糧食庫券自第三年起分五年還本付息。非增加以後年度之國庫負擔，即減少以後年度之糧食收入，而其利益多半落於大糧戶手中。

(乙) 搭發庫券儲蓄券不利於小糧戶——在戰時印刷庫券，非常困難，因此券款不能於徵購時立刻發給。人民挑送完糧已感耗力費時，如購糧價款須俟將來發到之時再去兌領，則所化川旅雜費為數可觀。在小糧戶或竟超過應得價款，得不償失，故不免有放棄不領者。

(丙) 容易引起懷疑心理——購糧時，不同時發給券款，極易引起人民懷疑心理。

(丁) 大糧戶低價收買——小糧戶售糧不多，搭發券款為數無幾，如放棄不領，大糧戶遂可以低價收購，以圖日後取得鉅額之本息，致社會呈現財富偏在之現象。

購糧價款，大概於開始徵購時，一次匯至各省轉發各縣應用。但各縣往往於接到價款之後，扣留不發，或存放生息，或經營商業，不啻以公款移供私人囤積居奇之用。故購糧給現，殊不妥當，但改發庫券，亦有流弊，蓋獲利者反為徵收人員及大地主，一般貧小糧戶未得實惠，因此川黔等省地方團體或民衆代表曾對中央有「廢購增徵」之建議，蓋徵購給價或給券，在中央所費甚鉅，而貧苦糧戶未得實惠，何貴乎有此名不符實之徵購制度！

九、徵購改為徵借

徵購給價，產生了種種弊病，於是民間有「廢購增徵」之建議，足以反映購糧給價，對於一般糧民印象，並不甚佳。於是三十二年度首先廢除徵購給價。該年四川首先改徵購為徵借，停發三成現款，全部改發糧食庫券。適該時中央允將三十年糧券五分之一及其利息於三十二年度徵購額內扣抵，則糧券已不啻成為有價證券，

引起民衆重視，樂爲收儲。故全部改發庫券，比較領取式徵之現鈔，容易引起糧民一致之擁護。況政府所定之購糧價格，比較市價低得多，故所得之三成現鈔更少，轉不如儲藏與穀物實價相等之庫券，即稍有損失，亦不過兌現之時間約略展緩而已。所購糧額，既全部改給庫券，暫不定價格，將來償還之時，又可酌給利息，則糧券無非是一種糧食借貸之憑證，並不含有購買的意義，名雖徵購，實則徵借。此爲四川改購爲借之理由。繼四川而改購爲借者，計有滇、桂、綏、康、閩、陝、粵、浙、甘等省。此外安徽一省更進一步，改徵借爲捐獻，既無給價之必要，復無發券之手續，不啻是田賦徵實之變相，與「廢購增徵」之意見，適相吻合。

從以上所述，可知田賦徵實之上，尚有徵購，而徵購改爲徵借，又要帶徵公糧，三者相加，負擔不可謂不重。最重者當推浙江省。浙江省科則失平，民負過重，曾由省參議會向中央力爭，比照江蘇省科則辦理，因而三十五年度得獲准比照二十六年田額正附稅二千一百六十萬元，減半徵收，計全省賦額折合法幣一千零八十萬元，依據三十五年度中央徵實標準，正附稅每元徵實三斗，徵借一斗，公糧九升，共爲四斗九升，全省應徵實物應有五百餘萬石。以三十五年黃金潮後市價計算，每石平均以四萬元計，約值二千餘萬萬元。

十、糧食之倉儲

就戰時施行糧食管理工作言，糧食生產散漫，徵購集中，至爲困難，即集中後，亦非即時可以全數分配，必須先集中囤儲於各倉，而後按各地之需要情形，由倉分別配撥以供應消費。在徵購後至供應前一個階段中，倉儲實爲重要之過程。蓋糧食既購且徵，皆係規定時間，按年辦理結束，故所徵所購，爲數相當鉅大，但消費則非短期所能完盡，故不得不有倉儲。又實施糧食管理之中心工作，不外：

(一) 支配市場，穩定糧價。要達到此一目的，必須隨時有糧應市，使市面來源暢旺，自無漲價之可慮。

(二) 調節供需，適當分配。欲達到此一目的，必須隨時有糧，按情形撥濟以應需要，自無供不應求之虞。故欲使糧管工作告厥成功，必須作到隨時有糧隨地有糧之地步，則儲備工作，實爲不能一日或一地缺乏之

首要工作。譬如三十六年五月間杭州發生鬧米風潮，亦因政府握有大量糧食，隨時拋售平糶，並撥供公教人員食米，事能未經擴大。

在歷史上，我國原有常平倉、義倉、與社倉之設。常平倉之目的亦在調節穀價，使之常平。豐收時穀賤傷農，則加價買進；歉收時穀貴傷民，則減價賣出，使生產者與消費者咸受其益。且常年積儲大量穀物，可以隨時做些賑濟工作。義倉則重在博施普濟，穀物多由人民捐助或政府徵收，專備荒年賑救災荒之用，使一般飢民災黎能受實惠。社倉則係人民自己所辦，目的在儲存穀物，以備災荒時貸放之用。此項貸出之款，於豐收時即可償還歸倉，故可稱為共同備荒辦法。戰事發生後，湘浙等省採購糧食，亦有常平倉之名，但不知其有無常平之實也。

我國戰時實施糧食管制，不但需要多量倉庫，且須建築堅固及合乎去濕、防熱、防鼠、防蟲等條件的倉庫。糧食管理中之倉庫，分爲三類，一爲收納倉庫，在徵收所在地設置，數量以每縣不得超過八倉爲原則，其容量以每縣能容納該縣徵購糧食總額之五成爲準。倉務主管屬出賦徵收機關，亦即辦理糧食徵購工作機關。二爲集中倉庫，設置於各縣水陸交通便利地點，數量以每縣不過五處爲原則，其總容量則按各省徵購總額及分配交撥情形而定。倉務主管屬糧政機關。三爲聚點倉庫，設置於重要轉運據點、或軍糧交接地點、或重要消費地區。其容量標準，在轉運地之聚點倉庫，應根據逐月之輸出輸入數字，以其最高時爲應配置之容量。軍糧交接地及重要消費地之聚點倉庫容量，可以兩月撥用量爲準。收納倉庫，係初度集中之倉庫，因收納地點散在四鄉，故需要倉數特多，但隨儲隨撥，故設備不妨簡略。集中糧倉，係再度集中糧食於交通據點以便轉運，隨時運出運入，故必須附有運輸設備。聚點倉庫爲儲存以分配於消費者。在消費者未來領用前，即須妥爲保管，以免損耗糧食數量及品質。故集中倉庫與聚點倉庫，均有完善的保管設施，但政府規定以上三種倉庫，均可彼此互相利用，則收納倉庫設備亦不可過於簡陋。」

倉儲之目的在儲以待用，故善良保管爲倉儲工作之中心，否則所囤儲之糧食，不到取用之時，已遭受蟲鼠

雀等之侵蝕，致數量減少，或因發熱發霉發芽，米質變劣，不堪食用，則儲存之意義全失。故實施倉儲之目標，即在防止糧食數量的減損與品質的朽壞。因為須防糧食量與質之損耗，故必須改善倉庫之建築與內部設施。除倉房應建築堅固外，內部構造以能符合防濕、去熱、防鼠雀、防害蟲等條件為優良。

但開徵之初，以各省各縣之實物倉庫，一時不及興築，自當儘先撥借公私糧倉，或租用民屋分別修理備用。其中有因事實限制，不能與糧櫃適應者，即行以櫃就倉，櫃隨倉設。又如湖南濱湖各縣則以船代倉。湘西有屯倉各縣，則利用固有屯倉，均係因地制宜以期適合需要。不過此是一時權宜之計，年數稍久，自當廣置糧倉，而設置倉庫，當以便民省費二者兼顧為原則。便民之計，莫善於普設經徵經收分處，俾人民徵納實物，不致引重致遠，浪費人力物力。如湖南於籌備之初，即決定增加徵收單位，以半徑三十華里為設置標準，共設五百二十八處。惟仍恐糧戶困難，因限於預算與規定，不能再行增加，於轄境內均勻配置，但同時亦須注意避免轟炸，自不能儘量設在交通沿線。惟食物經收進倉後，如倉庫過於分散，則水陸交通線不能儘量利用，撥運更感困難。加以吾國各縣市往往因境內一時青黃不接，有禁止糧食出境之舉，甚至縣屬各鄉保為未雨綢繆，亦多自行禁運，其影響徵實工作之鉅，可以想見。

十一、平衡供求

糧政機關之第一件工作，是使供需平衡；供需平衡，方可使市場穩定。但如何使之平衡，成一重要問題。下列各項為必有準備：

(一) 接管及清理積穀——積穀之監督管理 在中央其主管原屬於內政部，在各省屬各省民政廳。此為糧食部未成立前之辦法。糧食部成立後，依該部組織法第十條之規定，積穀就劃歸糧食部主管。自此積穀事項，在中央方面由糧食部負責辦理，在省由糧政局負責接辦。糧食部既能掌握實物，容易控制市場。

(二) 調查大戶存糧——接管積穀之外，尚須明瞭糧食之餘絀實況，藉以掌握來源，故調查存糧，實亦為

控制之基本工作。我國耕地遼闊，生產散漫，但大宗糧食，集於地主富農之手。調查存糧，如祇從大戶着手，則輕而易舉，收效亦宏。但開辦之初，因調查時間倉卒，人員訓練未週，兼以人民咸懷觀望，以多報少，甚有紳糧地主隱匿不報，致調查結果未能使人滿意。在四川大地主甚多，故管理糧食與取締囤積，當然要自富戶做起。故令各縣舉辦常年額收租穀五百市石以上糧戶之登記，後復規定補充辦法，舉辦三百市石以上之糧戶登記。在其餘各省市分令就三十年度納糧十市石以上之糧戶調查存糧。

(三) 糧商登記——欲使糧食供需平衡、市場穩定，在積極方面，必使市場糧源暢旺，民食所需不感恐慌。在消極方面，必嚴禁囤積居奇、壟斷操縱，非糧食業商人經營糧食業務者，固須嚴厲取締，而糧食業商人亦有購囤居奇或有抬價競購及黑市交易行為者，自應隨時依法嚴懲。故糧商登記為糧食管理要項之一。但若有各省市自訂糧商登記暫行辦法，則步驟難期一致，自當由中央斟酌實際情形，擬訂糧商登記規則，普遍施行，以期劃一。凡經營糧食購銷、倉儲、加工、經紀等業務之公司、商號、行棧、倉庫、廠坊、合作社，均須向糧政機關登記，須有營業執照後，始得營業。且已登記之糧商，應加入糧食業同業公會，按月填報營業實況，以便控制。夫糧食業務至為繁鉅，不得利用原有糧商組織，藉收駕輕就熟之效。但必須為合理之經營，尤其在非常時期，糧商業務，關係糧食管理，不能任其自由而為非法之交易。即在未辦田賦徵實之省份，如山東，亦須舉辦糧商登記。中央雖定自三十五年七月一日起開始田賦徵實，但大部縣份皆被共軍控制，故徵實業務不得不延緩。然為調劑民食，必須施以有效措施。山東田糧處明令濟南及各縣，一面嚴禁囤積居奇，督售大戶存糧，疏暢糧源，一面舉辦糧商登記，組織糧業公會，評定糧價，阻止狂漲。

(四) 節約消費——欲求糧食來源充裕，節約消費，似為必要之舉。各地消耗糧食為數頗大者，當推釀酒一項，應就各省實際情形，核定禁釀範圍。米麥為人民主要糧食，各省應一律禁止釀酒。其他雜糧，在缺糧省份，或在歉收年份，亦應予禁釀。祇能在餘糧省份及自給省份，可以酌量開釀。至酒精工廠，關係國防工業，其所需之製造酒精原料，又當另定管理辦法，頒布各省，依照辦理。

十二、棉田徵實

國家總動員會第二十一次常務會議鑒於環境之變遷，客觀之要求，決定自三十二年度起，擴大徵實範圍，舉辦棉田徵實。所謂棉田徵實，即棉田徵棉之謂。於稻、麥、玉米、高粱、甘薯等雜糧之外，增加棉花工業作物一種。誠以各地物產，互有參差，田賦課徵標的物，亦應因地而異。其為產棉之區，自得指定棉花抵作賦稅。徵棉與徵糧，在基本原則上並無二致。為適應戰時需要，固不得不毅然採取田賦徵收實物一舉，有認為因時制宜，為理財之權宜措施者。不過這種措施，實係田賦徵實之一小部份，祇可稱為糧食徵實，不得稱為田賦徵實。我國幅員遼闊，物產不齊，在產棉特區，幾全不產食糧。如產棉區域，田賦徵收糧食似多窒礙，而惟一之補救辦法，亦祇有實施棉田徵棉。且產棉區域大抵僅種少許自用之糧食作物，有時尚須向外購備食糧，棉農一切用途均賴棉花交易。例如河南純產棉區，棉田約佔耕地百分之七十乃至百分之九十，僅以其百分之十種麥。若以田賦徵實種類限於稻、麥、雜糧數種，則須將棉花低價出售，以所得之款，高價向市場購進糧食，繳納田賦，一出一入，被奸商盤剝二次，豈貧苦棉農所能忍受？為補救計，似應實行稻田徵糧、棉田徵棉之變通辦法，以免棉農之損失。依照田賦徵實原案，賦額一元應徵小麥二市斗五升。改徵棉花後，若以當地市價每市斗小麥能換皮棉二升計算，則棉農應納皮棉五斤，豈不賅括明瞭？不過糧棉市價時有變動，折合難有一定之標準耳。

棉田徵棉，除避免損失外，尚有一更重要的理由。在戰前種植棉花等工業作物，雖成本大而利益仍屬優厚，不慮生產短絀。但在三十二年抗戰萬般之際，糧價上漲，比較棉價大一倍，故種麥一畝，等於植棉二畝。棉農為利害打算，焉能望其不舍棉而就麥乎？二十九年秋後，糧價相對高漲，棉價則仍平穩，棉農無利可圖，遂紛紛改種糧食作物。三十年內棉花栽培面積，實較二十九年減少三十萬市畝。若田賦徵實，限於稻麥及雜糧，則棉農為應徵國家賦稅起見，不得不增加食糧作物種植面積，使棉種面積益形縮小。故棉田徵棉，實為必

要之步驟。但一旦徵棉，如棉價比照糧價相對低落，仍不利於棉農，應予合理調整，務使種棉利潤不低於種稻之利潤，藉以維持原額。此就棉農之利益與棉產之維持原狀而言也。

爲政府着想，實行棉田徵棉，亦可以掌握物資，平抑棉價，庶棉花不致成爲奸商投機操縱之對象。管制物價，雖以限價爲中心，但必須增加生產，掌握物資，方可收管制之實效。掌握了棉花，遂可實行以花控紗、以紗控布、以布控價之連環政策。

十三、田賦徵實滯納處分

田賦徵實，定有期限，逾限繳納者，須加收滯納罰鍰。依三十三年九月十九日國民政府頒行之戰時田賦徵收實物條例之規定，此項滯納罰鍰最高額爲百分之二十，不可謂不重。其延不繳納者，國家得提取土地收益或拍賣欠稅田產抵償。前者爲執行罰，亦即過怠金性質。按一般租稅通例及財務罰鍰之規定，人民滯納稅課，得以過怠金方式予以金錢罰，但不能對納稅義務人加以物之處分或變價抵償，因爲關係人民之私權，非行政機關所得處分。後者（即延不繳納者，即提取其土地收益或拍賣欠稅田產抵償）爲強制執行，應送請司法機關辦理。蓋在私法上言，當義務人（或債務人）不履行義務之時，權利人（或債權人）無自爲強制執行之權能，必須依據民事訴訟法經過判決、裁定等程序，再由權利人請求強制執行以達到權利返還之目的。在田賦滯納案件中，權利人是國家，其權利自非私法性質，義務人爲納稅義務人，其中義務亦是公法上之義務。經徵機關亦非普通之債權人可比。然則司法機關執行強制提取收益或拍賣地產，捨強制執行法以外，並無其他可資依據之法律。故事實上亦不得根據強制執行法而爲之。但種種問題即因此發生。舉一個例：

欲強制執行，必負擔強制執行之費用。依強制執行法第二十八條之規定：「強制執行之費用，以必要部份爲限，由債務人負擔，並應與強制執行之債權同時收取。」依此費用當然由納稅義務人負擔，毫無疑問。但該條後一項說：「前項費用，執行法院得命債權人代爲預納，」明明說經徵機關雖無負擔執行費用之責任，但須代

爲預納。此在私人債務關係中，不成問題。債權人先予代納，可以向債務人扣回。但經徵機關，並非普通債權人可比，本身並無的款。一切支出，均爲預算所規定，支用時，必須經主計處派來之會計人員簽核，向公庫提取時，或須經審計部派駐公庫之審計人員簽核（事前審計）。代納之款，既不列入預算，將用何種款子來抵用？將以何種科目記帳？何種科目可以流用？皆是實際問題。這個問題不解決，所謂強制執行，事實上等於空談。此外問題很多，朱馥生氏著「田賦徵實滯納處分之癥結」一文，載浙江經濟第三卷第一期，值得一讀。因此之故，經徵機關鮮有運用滯納處分之規定者，即運用亦不生實效。一考各縣實際情形，則知徵收成數甚低之縣份，並不在少，而何以始終不依法強制執行，其中癥結，即在於此。

按現行田賦徵實滯納處分，除加收滯納罰鍰外，帶有極濃重之強制性。例如強制提取該欠戶之其他資金抵償，與拍賣欠賦土地及其定着物抵償。假定強制提取其他資金抵償欠賦，則須依照強制執行法中「關於動產之執行」一章辦理。此中須經查封、公告拍賣、或作價變賣諸階段（第四十五條），手續之繁瑣，時間之迂緩，亦當在數個月以上。若認定其無其他資金而聲請爲「拍賣欠賦土地及其定着物抵償」之執行者，則依法須經查封、先期公告、依期投標或再投標、拍定或強制管理諸階段（第七十五條），手續之繁瑣，時間之迂緩，更甚於動產之執行。況事實上公家拍賣欠賦土地或其他動產，人民格於情誼，不願承買。茲假定不顧一切，拍賣欠賦土地及其定着物而無結果，勢必定期再拍賣，如仍無結果，祇得依第九十四條之規定，將不動產由執行法院交債權人承受。如不願承受，法院有權命令債權人爲「強制管理」。但田賦管理機關之業務爲徵賦，並非管理不動產，故強制執行法之規定，用之於公法上之田賦催徵，其扞格難行之處，彰彰明甚。強制執行法始終未經經徵機關運用，癥結在此。

第二章 專賣

一、專賣起於戰時

我們說過所得稅起於戰時，我們亦可以說專賣事業亦起於戰時，因二者之舉辦皆緣於戰時財政之要求。戰事爆發，軍需浩繁，平時財政收入，絕不敷以應需要。況戰爭之時，所得稅收不能保持常態，若於此時推行一種專賣制度以應事實需要，未始不是一種應變的方法。日本之專賣事業，即以甲午戰爭與日俄戰爭爲其原動力，其目的亦在增加收益，它所行的三種專賣爲菸草專賣、食鹽專賣與樟腦專賣，皆係歷次對外戰爭之產物。我國古代，亦曾實行專賣制度，如周之泉府，齊之輕重，漢之平準，宋之易市，皆含有專賣之意，其專賣物品，歷代均以鹽鐵茶酒爲對象。迄於今日，其仍保留專賣遺規者，僅食鹽一項而已。漢代舉辦專賣，無非爲增加對外作戰經費。漢時鹽鐵的產銷皆由私家商人經營，政府只是徵稅而已。漢書食貨志謂：「至秦則不然，田租口賦鹽鐵之利，二十倍於古，漢初循而未改。」是漢初一如秦稅。漢武帝時，因爲一方對外的長期作戰和財政兩難，一方又鑒於鹽鐵業的獲利優厚，故收鹽鐵爲國營，此時當然不須徵稅。昭帝時，雖於短時期准民自由，但不久又復行原案。

二、獨佔的種類

原來國家所獨佔經營的事業，不止財政的獨佔一端，此外還有所謂行政的獨佔，英文稱之爲 *Administrative Monopoly*，其目的是爲國家辦理行政，對人民提供勞役，不以收入爲本來目的。最好的例子是郵政電報等類事業之獨佔。至於財政的獨佔，其目的固在謀取收入以應國家的需要，可以稱爲財政的或收入的目的；

但另一方面亦在利用國家財政政策，對人民的經濟行爲，或者加以鼓勵，或者加以限制，或禁止，以達到國家所定的經濟政策。此種目的可稱之爲社會的或經濟的目的。例如專賣物品之價格，自可依性質之不同分別等差，對於平民用品，定價宜廉，對於奢侈物品，不妨斟酌提高，按級定價，直接可收寓禁於價之效，間接亦可取締無益消費。

三、專賣政策之決議實施與一般原則

三十年春國民黨第五屆執行委員會八中全會通過：「籌備消費品專賣以調劑供需平準時價」一案，議決先從鹽、糖、菸、酒、茶葉、火柴等消費品試辦，財政部即於同年五月間設立「國家專賣事業設計委員會」，從事於六種專賣事業之設計與籌備。自三十一年起，已先後將鹽、糖、菸類、火柴等四項籌備完竣，付諸實施。酒與茶葉以實施條件尚未具備，暫行緩辦。至於鹽專賣一項，仍利用原有組織，由鹽務總局繼續辦理。另設菸類專賣局、川康區食糖專賣局、粵桂區食糖專賣局、閩贛區食糖專賣局、火柴專賣公司，均以商業組織方式負責經營，分別設置董監事會，藉收監督指導之效。茲將八中全會議決之一般原則錄後，以明我國舉辦專賣事業之步驟與範圍：

(一) 政府專賣，擬先從鹽、糖、菸、酒、茶葉、火柴等消費品試辦。

(二) 政府專賣物品，以統制產製、整購分銷爲初步實施辦法。其零售業務，仍利用現有商店經營，但須經政府登記給予特許營業證，並須按照政府規定辦法經營買賣。

(三) 政府專賣，以使人民得公平享受、公平負擔爲主旨。專賣物品寓稅於價，實行專賣以後，不再對物課稅。

(四) 專賣事業，有全國普遍一致之性質，應歸中央統籌辦理，各級地方政府不得爲之，並不得對於專賣物品課徵捐費。

(五) 財政部設專賣事業設計委員會，對於專賣事業之一切制度章程及其他必要事項，應於四個月內計劃完成，即籌設主辦機關，實施專賣。

四、專賣由於間接稅缺乏彈性

吾國中央稅制，向以間接稅為骨幹，租稅收入，取自消費物品者佔百分之九十以上。近年以來，雖努力於直接稅制之樹立，然為時尚短，尚不能奠立一個堅強的基礎。推厥原因，則以吾國各種直接稅法規之制定，以自身無過去經驗可資參考，不得不借鏡於歐美稅法，因此未免側重理想，不切合實際。例如關於登記申報調查計算之規定，其手續之複雜，表格之繁多，絕非智識水準極低之一般人民所能瞭解。結果反不能切合施行，皇法令有時竟成具文。如三十五年修正之所得稅法，特加入綜合所得稅一項，因為稅法內容與實際情形相差太遠，迄今尚未開徵；祇得日後就推行之事實，作不斷之改進。在直接稅未能推行盡利之前，不得不偏向於間接稅中之消費稅（關、鹽、貨）。不過間接稅制，缺乏彈性，已為一般所共知。就吾國現有之消費稅，增加稅率，事實上有其限度。故在戰時，欲以通常之正當途徑，增加稅收，困難重重，不如從間接稅中抽出若干種消費稅，改行專賣以替代之，把稅金與利潤二項包括於專賣價格之內，則於稅金之外，尚有利潤可獲，政府收入自較豐厚。此項利潤，原為私人所有，因專賣結果，完全歸入國庫，故國庫獲有雙重收入，不啻於原稅之上，再加一種附稅，且此附稅或超正稅而上之，無異增加消費稅之彈性。況課徵消費稅，不易依品質而分等級，且亦不易隨時改訂稅率，故犯「累退稅」之病。若採用專賣制，則可按品質之高低，分定價格等級，以免品質愈低負稅比例愈重之弊。且此種專賣價格，可以隨時按供求之關係斟酌提高，以適應財政之需要。

五、消費稅盛行之國家適用全部專賣制或局部專賣制

一個國家，如其稅制尚不能完全改為直接稅制以前，多為環境所迫，將若干種消費稅改為專賣制，以裕國庫收入。故所謂專賣制者，乃指間接稅中消費稅之獨佔課稅方法而言。凡屬應納消費稅之貨品，如適用於專

賣，國家可以歸納於專賣制之內，施行全部專賣固可，施行局部專賣亦無不可。如國家獨佔其生產或製造，或獨佔其收購或販賣，皆是局部專賣；若併生產製造與收購販賣皆獨佔之，謂之全部專賣。此種專賣形式，孰優孰劣，初無一定，須視一國之國情與一般環境以爲斷。大概言之，從增加收入着眼，全部專賣爲優；從輕而易舉着眼，局部專賣又較全部專賣爲宜。實際如何運用，應視實施專賣貨品之產製情形與需資多寡以定取舍。全部專賣在今日之情形下，是屬不可能，不得已而求其次，施行局部專賣制。大抵專賣物品，由私人生產或製造，歸國家收購，售於承銷商，轉售於消費者。例如三十一年五月間所頒布之戰時火柴專賣暫行條例第三條規定：「凡經許可製造或輸入移入之火柴，概由專賣機關收購之，」可知現行火柴專賣，既以充實戰時財政收入爲目的，則最要之旨，當爲力謀擴展銷額，藉以增進專賣收益。另一方面，火柴專賣，既採收購方式，其惟一要義，厥爲來源充分，有貨可收。於此則必須首先講求火柴供應問題。然以火柴開始專賣時之情形而論，恰與財政需要之情形相左。因需要大於供應，不足之數，除設法增產外，無法彌補。自國外輸入，既不可能，自淪陷區走私，亦有問題。故專賣收益之大小，完全繫於火柴供應之豐嗇，乃爲不爭之定論；而火柴供應之豐嗇，又繫於原料來源之充足與否。如原料來源不易覓得，火柴供應瀕於斷絕，火柴專賣效果等於畫餅。職是之故，糖、菸、火柴三項專賣實施半年之後，所得收益是：糖專賣達八千六百萬元，菸類專賣達二千萬元，火柴專賣祇達四百餘萬元，合計共達一萬萬一千萬元（三十二年初幣值）。

除上述之全部專賣與局部專賣制之外，國家因人力財力的缺乏，無力經營各種專賣，可以把若干專賣權以契約方式，讓予國內外私人公司來經營，國家每年只取得一定額報酬，對於受讓人的權利義務，經營的年限，售貨的價格等等，嚴格予以規定。此種制度稱爲讓予權或特許權制度（Concession System）。蘇聯在推行幾次五年計劃之中，曾利用這個制度來加速它的完成。

六、專賣與專利之區別

專賣二字原指財政的獨佔而言，英文原名 Fiscal Monopoly，日人譯爲專賣，我國從之。其實專賣二字，不十分確當。因其範圍初不限於專賣，可視其情形之所宜，進一步舉辦原料收購製造各種專利。例如捲菸可以舉辦原料專利，其民間製造之捲菸，必須由國家收購，同時官方亦設廠製造。故國家可以得這三種專利，但最後必須做到專賣。除原料專利外，辦到民製官收官運官銷。又如菸酒，因種類繁多，產地散漫，製造及運輸必須聽人民自由，我國官方僅能做到公賣即算成功。

如德國舉辦之專賣，僅白蘭地酒一種，近於完全專利。細分之，包括下列各種：

- (一) 收購白蘭地酒業所釀之酒（收購專利）。
- (二) 從植物纖維素、纖維沉澱質、炭化鈣、以及一九一四年十月一日以前在專利區內未經利用之原料，釀造白蘭地酒（有限制之製造專利）。
- (三) 輸入外國白蘭地酒（輸入專利）。
- (四) 精煉白蘭地酒（精煉專利）。
- (五) 運銷販賣（專賣）。

從此可知專利之範圍遠大於專賣。釀酒業雖有國營與私營之分，但國家握有控制力量，不致有生產過剩之虞。其控制方法是每年規定釀酒權，分配產額。在此產額以內，國家負「照基價收購」之責。但若超過產額，則國家得減價收買，不過市情變動頻仍，今年所定產額，明年未必適用。故每年合議一次，以求適合市情。各釀酒業之產額百分率，亦因總產額之變更而有所增減。釀酒權與其業務及土地相連，不得轉讓，以免發生弊端。

凡私人製造之白蘭地酒，必須交與專利局。至實行專賣之時，對於專賣物品，先規定一種基價，然後斟酌基價，規定收購價格，再由收購價格，加以運費、行政經費、及相當利潤，產生專賣價格。對於規模較小之釀酒業，予以保護，故於基價之上，再加百分之五至百分之十五。對於最小者，則予以特別保護，可加至百分之

三十，以爲收購價格。釀酒業分農業釀酒業（大抵指用番薯或五穀釀成者）、果業釀酒業（指用果類釀造者）、與工業釀酒業（大抵指製造酵素之釀酒業）三種。凡產量超過分配額者，國家亦得收購，在果業釀酒業至少得照基價減百分之十；在其他釀酒業，至少減百分之二十，以爲收購價格，目的在防止生產過剩。

七、專賣與公賣之區別

在三十一年以前，我國對於專賣制度，祇聞議論紛紛，鮮見施諸實行，有之惟有類似專賣而非專賣之菸酒公賣，及航空公路建設獎券之獨佔發行耳。遠在民國四年，北京政府提出改良菸酒辦法，以爲實行專賣之初步準備。於是研究他國實行專賣之成規，以備採擇。研究結果，得到三種專賣形式：第一種是商製官收商銷，例如俄國，於一八六三年以前，特許商人設廠釀酒，由官方收買，寓稅於價，分批售賣。此法因成本過鉅，籌資不易，不能採用。且由官方收買，亦無商業經驗可資依據，實施起來，必多窒礙難行之處。第二種專賣形式，是官商並製，官收商銷。例如俄國一八九五年以來，於前項特許商人釀酒外，並設官辦製酒廠，概由政府徵稅出售。俄國可行，但在中國因官商成本未必相同，而專賣之價，又不能分歧，必須劃一，非商人虧折，即國帑受損。故此法亦不敢採用。第三種專賣形式，是官製官銷，即產製與販賣全歸官方經營。例如瑞士火酒採官製官運官銷方式，稅款即包括於售價之內。此法必須將製運銷全歸政府獨佔，把所有私人廠家一律封閉，或歸政府收買。如是於官方未曾學習製菸釀酒之前，已有基礎之私人廠家均須停業，是利未收而害已見。故此法亦不足取。

以上三種專賣形式，既不能採用，惟有根據專賣之精意，變更施行之辦法，訂定一個似專賣非專賣之官督商銷的公賣制，既不必籌備鉅資，亦不必有產製之經驗，一切經費歸商人負擔，政府祇任督徵之勞。於是在中央設立菸酒事務署，在各省設立菸酒公賣局，以總司其事。民四以後，各地軍閥割據，全國行政未能統一，各省辦法亦未能一律。民十六國府奠都南京後，財政部乃設印花菸酒稅處，十八年一月設立整理菸酒稅務委員

會。二十一年八月稅務署成立，菸酒稅歸併於稅務署徵收。自此以後，已與普通徵課貨物稅之貨品，無所區別矣。

三十一年舉辦專賣，原定鹽糖菸類火柴茶酒六種。至實行時，祇辦四種，茶酒二種未辦。推厥原因，不一而足。惟茶酒二項，種類不一，產區零散，品質不齊，不易標準化。如何可以推行盡利，必有待於精密之調查及詳細之研究。故於北京政府未辦專賣之前，先辦公賣，以爲一時權宜之計。

八、實施專賣應選擇何種消費物品

專賣制度是用以替代消費品之課稅。但消費物品，種類甚多，並非任何消費品，皆宜於專賣，因而發生選擇問題。大抵課消費稅之物品，合乎下列數種條件者，可以適用專賣制：

(一) 雖重課消費稅而消費數量甚大者，生產集中，而易於管理收購者。——最好的例子是食鹽。消費量甚大，產地亦頗集中，加以場產已有相當管理，倉坵之建築亦粗有基礎。採行專賣，因勢利導，有裨財政，無可否認。但鹽是屬於國民最後生活費之所謂生活必需品。生活必需品雖可大量生產，大量消費，似不應課稅，實爲租稅政策之根本常識。故鹽不宜課稅，更不宜爲以財政收入爲目的之專賣物品。

作者以爲與其以食鹽爲專賣物品，不如改用食糖爲佳。理由爲：

(1) 製食糖之原料相當集中，甘蔗甜菜以四川（包括西康一部在內）廣東福建三省之產量爲最豐。四川產地有資中等四十三縣，廣東有台山等二十縣，福建有仙遊等十九縣。故原料產地相當集中。

(2) 食糖是幫助消化之重要物品，爲人類營養上所必需，但我國一般人民視糖爲奢侈品，多不食糖，但生理上亦不發生不良現象。這是因爲我們的食澱粉中，已含有糖質，即不食糖，亦不致影響人民之身體健康。因此糖之爲物，食之固好，不食亦無所不合。故糖爲日用必需品，但不是生命必需品，更非最低生活費所必購之生命必需品。此糖所以異於鹽者也。鹽是最低生活所必備之生活必需品，不但不應舉辦鹽專賣，且應免

稅，糖則不然，且品質純潔堅實，不易因空氣而起各種化學作用。若將糖之售價酌量提高，對平民生計，亦無大害。故可以高出原價若干。至於鹽，則為生命必需品，不能高價以圖厚利。

查戰時食糖專賣暫行條例，只就生產原料之管理、成品製造之管理、成品儲存之管理、收購銷售等項，加以規定，可知政府並無實行全部專賣之意。因所規定者，是民製官收商運商銷之局部專賣制度，即欲實行全部專賣，事實上亦不可能，一因甘蔗與甜菜，皆為農家副產品，係小本經營的，絕少大規模之種植。若由政府收回自營，則大批小本農家，必羣起而反對。若夫運輸，則窺暫行條例之用意，似交由承銷商自行辦理。所懼者，運輸被商人操縱，產地或有擁積難銷之虞，銷地有物稀價昂之患，供需失調，累及人民。故運輸最好亦由政府籌辦，否則食糖產區，祇限於川粵閩三區，而銷費則普及全國，極易受奸商操縱與把持，致妨礙銷區人民之服食。必如何方能使政府收專賣之利，而人民可免奸商盤剝之弊，是值得研究的問題。當創辦之初，為顧全事實的需要，只辦產糖豐富各地（例如川康區）食糖專賣，自三十一年二月十五日開始實施。在開辦後七八個月間，糖類價格頗有波動，輿論譁然，而受害最大者，厥為一般消費者。夫實施專賣之用意，固在乎充實國庫，但亦有安定民生之責任，庶國計民生，兩得其利。糖價上漲昭示專賣政策之失敗。查糖價飛漲之原因，固不出於吾人之所預料，完全在於奸商陰圖囤積事情。戰時國防動力原料，需要酒精數量，有增無減，而酒精工廠，又遍設全川，對於所需糖類原料，紛紛作大量購儲，致形成糖價日趨上漲。但各地酒精廠，多以設廠為名，陰圖囤積糖類。故市場價格，波動更大。於是經濟部對於未准登記之酒精廠，取締五六十家，多係仍在籌備尚未開設，或已開設尚未開工之廠。

此外自滇緬路因戰局關係截斷，外運困難，各地遊資集中於四川資中內江自流井一帶。內江係糖類交易中心，而當地之銀行錢莊共有三十八家之多，不致以大量資金作糖類投機買賣。往往糖類仍在產地，未經運出，而糖之所有人，已變換數次，一如滬上證券交易所之做期貨交易然。每經一次交易，糖價即抬高一次。但專賣利益並未比例增收。專賣得此結果，不能謂已完成使命。辦理專賣應從三方面觀察。從財政方面觀察，固為謀

增加收入，但從經濟方面觀察，則爲穩定物價。關於物價，食糖專賣之成就，似不及火柴。自火柴實施專賣後，於三十一年一年中，價格並無若何波動。此外還要從社會方面觀察。以菸類專賣言，除爲財政收入目的外，在節制消耗方面，固含有經濟目的，而在防菸傷身方面，則具有社會目的。

(二)專賣貨品必須擇其無若何彈性者——即價格提高，不致大減消費量；價格降低，不致大增消費量。食鹽與火柴 皆是好的例子。德義二國早已採行火柴專賣。中歐各國，近年來亦多相繼行之。若我國仿行，固可裨益國庫，但不能無問題。如原料來源不甚充裕，如製造火柴之機器不能自製，皆是嚴重問題。

查三十一年之火柴專賣，亦與食糖專賣相仿，採分區專賣制，係一種財政性質之局部專利制。三十一年八月十日施行於川康黔三省，十月一日起施行於閩省，採收購方式，但必須有貨可收，方可使供應不成問題。製造火柴之原料，最重要者當推木材和藥料二種。木材本非稀少之物，但可供作火柴原料者，以易於燃燒而亦不能過於燃燒、富於韌性而不易折斷者爲適合，是以不易多覓。四川邊區適用於製造火柴之木材甚多，因運輸不便，不能運至製造廠地，此其一。至於主要化學藥料，如硫化磷、氯酸鉀等，則非採用舶來品不可。自太平洋戰爭爆發後，此種藥料來源，幾全部斷絕。雖可以黃磷代替赤磷，然以黃磷含有毒素，有害衛生，亦不宜久取而代之。然抗戰結束之後，這個問題，容易解決。對於生產藥料，各方面研究得已有相當成效。

我們要注意的，不是原料問題，乃是替代問題。一般說，火柴無若何彈性，無論價格之大小，火柴非用不可。這話並不十分準確。火柴與食鹽不同。食鹽無替代品，非吃不可，故無若何彈性。火柴則超過一定限度，彈性極大。西北一帶，人民生活較爲簡單，多有仍用火石火鏟者。在抗戰期間，西南沿川黔桂公路大小城鎮，視火柴爲珍品，平常用以引火者爲刨花，火種爲餘燼或燃點不息之棒香。升火作炊，往往費時甚久。施行火柴專賣，因視火柴爲缺乏彈性之消耗品。但因火柴有替代品，提高價格，必大大地影響火柴之專賣利益。且火柴替代品，未嘗徵稅，亦無徵稅之可能，更不能強人民舍替代品而用火柴。故實行火柴專賣之成敗得失，殊難懸揣。

(三) 專賣物品宜爲易於標準化之物品——例如菸葉，品類繁多，我國普通分爲土種菸葉類、與改良種菸葉類（即美菸）兩種。然以品級不易劃分，生產成本不易明晰，產菸區復散漫各處，並不集中，產銷量又缺少真實之統計，欲舉辦專賣，對於原料統制，自必深感困難。首先應將產區圈定，分成若干美菸區與土菸區，查明銷量，制定產量，栽植時並須協助菸農組織合作社，指導栽薰之改良、肥料之選擇、辦理貸款之手續、以及品級之劃分。如此方可使菸葉標準化，方合於專賣之用。至於捲烟，則有洋商之阻礙，辦起來亦有多少困難。

我國亦行過鹽專賣，基本言之，亦僅辦到官收而已。至於官運，一時亦未辦到。所行過的，無非是委託商運制，在政府嚴密監督下，辦理運輸。欲求全部辦到官製官收官運官銷，不僅資金有限，事實上亦不可能。不過有一點值得注意的，——鹽是標準化的。鹽專賣暫行條例第四條規定，鹽之品質，視其所含氯化鈉之成分，分爲下列三等：

(1) 一等鹽含有氯化鈉百分之九十以上。

(2) 二等鹽含有氯化鈉百分之八十五以上。

(3) 三等鹽含有氯化鈉百分之七十以上。一等鹽所含水份，不得超過百分之五；二等鹽所含水份，不得超過百分之八；三等鹽不得充作食鹽。舉辦鹽專賣之目的，一面固在增加國庫收入，一面亦在顧全人民衛生與健康。標準化之後，所有過去產製上種種弊病，可以消除；一切攙雜作假等情弊，亦可以剷除，至少減低至最小限度。總而言之，欲舉辦專賣，必須改良專賣物品，不然何貴乎專賣？但欲改良物品品質，必首先辦到標準化，此乃不刊之定論。除鹽之外，火柴亦爲極易標準化之商品，大抵分爲數級，每級有一價。在三十二年一年中，最高價格爲一元二角，每級降低一角，自最高至最低，亦僅相差二角。

我國工業界不願購用本國的土產，大抵因土產未曾標準化之故。故所用原料，多來自國外。吾以爲吾人可仿英美煙公司之先例，在國內自動地改良農產品，以替代外來之原料，一則可以堵塞漏卮，二則可以增加農民

之購買力，一舉而數善備。英美煙公司之菸葉，出自河南與山東兩省，用墊款的方式，指導農民如何改良。原料品質，又好又標準化，收穫甚大。吾國農產品之最大的缺點，就是沒有一定的標準。欲辦全國專賣，一定要採用大量生產的方式。大量生產之產品，既有標準，其所需之原料，亦非有標準不可。吾國所產各種原料，皆是小規模經營之結果，固無標準之可言。就棉花論，農民種植棉花，各自為政。因無一定種子，故所產棉花，纖維長短，光澤色彩，各各不同，不能排成幾種牌號，最多祇能以地命名，如靈寶棉花、南通棉花、餘姚棉花等等。雖其品質之優劣，大體上尙可比較，若繩以嚴格之標準，相去實遠。過去棉產不但有品質不齊之缺點，同時農商道德亦多欠缺。農商業者，每貪圖目前微利，不顧信用，任意將棉花攪雜攪水，冀加重其分量，棉花更無法分類。若勉強分類，所費尤多，成本尤大。加以棉花攪水後，纖維易壞，麥子攪雜過多，如砂石等類，易使機器損壞。紗廠粉廠，自不樂用。棉產既沒有標準。自不得不以產地命名，如靈寶棉花南通棉花等等。假定靈寶棉花最佳，列第一等；南通棉花次之，列第二等；餘姚棉花又次之，列第三等；各以地域名，並無其他牌號為之區別。各地農民，無論其對於種植改良，如何努力，不足以增進其交易上之信用。如餘姚棉列第三位，則凡餘姚人所種植者，皆將列入第三位，無論如何努力改良，難得升列第一位或第二位，豈不徒然。其足以阻抑種植之改良者可知。如此人人皆將因循相襲，中國棉產將永無進步之日矣。

(四) 專賣物品為消費物品，具有應取締之性質者——政府對此類物品採行專賣，不第可以寓禁於徵，且可藉以管制其消費或用途。例如酒在中國，是最廣泛之消費品，嗜之者雖未成習，然多不願立即戒除。故事實上此種專賣，一面本於社會政策之目的，一面亦本於財政之目的，因其能獲得巨大之收入也。又如獎券獨佔，本在限制人民賭博行為，蓋僥倖之心，人所常有，縱即禁止，未必遽能澈底。若歸之公辦，則一方面予以相當取締，另一方面國庫可獲相當額外之收入。不過獎券公賣，著者向來竭力反對，以其增強人民僥倖之心，引人民走向賭博之路，一面又以法令禁止賭博，豈不自相矛盾？

(五) 特產品——如桐油為我國之特產，又為易貨物品，故主張全由國營者，採用專賣制，最為適宜。惟

創辦伊始，不宜大事擴充。如各種專賣辦有成效，不妨仿智利之硝石專賣，日本之樟腦專賣，義大利之金雞納霜監督，可以財政收入爲目的，實行桐油專賣，不過桐油係液體，容易攪雜，不便保管。用途有限，銷路不廣，且爲工商業用品。實行專賣，不僅銷路有限，且將影響有關工業製造品之生產，似不適於行使專賣。

九、舉辦專賣之主要目的與副目的

我國自實施專賣制度後，各種專賣品，因其性質不同，故實施方式亦有差異，而推行之主要目的，則在充裕戰時財政。此爲各種專賣所共具。但除此主要目的外，尚有幾種副目的。以菸類專賣言，專賣可以節制菸類之消耗，則含有經濟的副目的；菸能戕身，在此方面，又具有社會目的。改良品質，不僅影響銷路，亦且影響人民之健康。在戰時，因物資缺乏，品質惡劣之貨品，因供不應求，銷路尚不止斷絕。戰事結束之後，劣等貨品，推銷堪虞。故爲達到財政目的，改良品質，實爲當務之急，而爲達到社會目的，尤須注重人民健康。舊法產製，品質窳劣，如糖類攪雜，火柴含毒，加以奸商貪利，在在使品質日趨惡劣。土種甘蔗菸葉，至爲低劣。如欲增加生產，減低成本（經濟目的），似宜設法大量推廣爪哇種與印度種之甘蔗，及推廣美國種之菸葉。精良種採用之後，產量可以大增，而成本亦可以減低。

十、專賣制之優點

專賣之優點與缺點，桓寬鹽鐵論一書已言之甚詳。該書爲鹽鐵專賣孰利孰害輾轉研究之偉大著作，惟因時代不同，未能具備近代專賣制度之一切特色耳。欲討論專賣之優點，應從數方面觀察：

（一）從財政收入方面觀察——專賣由消費稅蛻變而來，故欲明其優劣，必首先與消費稅作一比較。第一，專賣是一種大規模的事業，可以利用分工制與機械生產以減低其生產費。因此貨品價格亦必低廉，而人民負擔，隨以減輕。第二，企業利潤，原爲私人所獲。今因舉辦專賣，改歸國庫所有，國庫收入自然增加。第

三，在自由競爭制下之一切無謂費用，如廣告費、兜售費等等，均可節省。第四，各國通例，政府對於專賣之價格，或以法律定之，故富於彈性（消費稅大概缺乏彈性）。

（二）從國策方面觀察——欲保護落後國家之產業，當然要以關稅政策為工具。本書主採保育政策，以達到某種程度之保護為目的（詳關稅章）。若政府不贊成這種主張，而欲實施澈底的保護，則企業獨佔最為合式。

（三）從課稅技術上觀察——專賣制之下，國家對企業之控制，較為完密，一切逃稅匿稅之流弊，不難革除。因稅款已包括於售價之中，一切徵稅納稅之手續，均可免去，無形中節省了不少費用。

（四）從社會利益方面觀察——實行專賣，可以限制私人資本之過度發展，就可以防止剝削階級之獨佔利益，則社會不安之現象，亦不致發生矣。如運用局部專買而得宜，且可收（一）保護小生產者，（二）安定物價，（三）提高勞動者生活水準，（四）消滅奸宄操縱壟斷之效。蓋實行專賣制之後，若干專賣之物品，其價格自有一定之準則。況專賣之物品大抵屬於全國普遍應用之物品，其價格足以領導其他物價，趨於安定。一旦物價安定，一般奸宄自不能施其操縱居奇之技倆也。

根據上面的理由，專賣制度是最合於戰時財政的，尤其在中國這種地廣人眾的國家，一方面要利用間接稅的優點，以充實國庫，一方面又要避免由增加消費稅稅率而來之種種糾紛與弊端（如稅率愈高，漏稅逃稅者愈多），則舍推行專賣制度外，別無良策。

十一、專賣制之缺點

（一）公務人員經營專賣事業之不相宜

現行的專賣事業，大抵採用商業組織的方法，於是便發生公務人員從事商業性的工作，是否相宜的問題。古典派首領亞當斯密，反對政府經營企業，其最大的理由，是公務人員經營企業，往往以事業與己無切身利害

關係，工作遲緩，資金浪費，既缺乏振作的精神，復未免有舞弊的慣技。如把物品售價定得很高，國庫得不到相等的利益，而人民已受到高價的痛苦。這種弊病，在我國實施專賣短短的二三年之中，已經屢次發現過。鹽專賣上的流弊，是人所共知，毋庸詳述。但這種情形，決不是專賣制度本身的缺點，不是不可克服的。政府機關中之公務人員，與私人機關所用之人員，皆是同一學校所訓練的，決不致在私人機關服務者，能奉公守法，遇事不苟且；而在公家機關中做事者，遂怠工誤公，慣於作弊。這顯然是管理好壞的問題，而非專賣本身的缺點。

(二) 專賣需要大量資金

設立專賣制度，當然需要大量資金；如國庫不能負擔這筆經費，勢必仰給於資本市場，則資本市場受到壓迫。尤其在戰爭爆發之後，資本市場經不起這種壓迫。結果公債政策，不免發生障礙。在這種情形下，祇能採用分區之局部專賣，先試辦一二區，俟有成效，再行逐步推廣。我國之糖專賣，即用此法。若仿蘇聯而採用特許制度，則在中國行之不當，容易養成特殊階級。雖可以用契約來限制，總覺不妥。

(三) 與民爭利

在平時可以獎勵私人自由競爭以擴充生產，但在專賣制下，國家處於獨佔地位，絕對不許私人自由競爭。寓稅於價，仍由消費者負擔之。從此一點觀察，專賣制度之採用，似與民競爭。但與其重徵濫課，苦累貧民，無寧發達公業，以獲取正當之收益。此在平時為然，若在戰時，需款更急，專賣之推行，為必然之結果。但一般見解，總以為專賣制有「與民爭利」之嫌。衡其實際，在真正民主的國家，此種見解，實有錯誤。因專賣優點，係擇若干物品，由國家直接經營。舉凡居間剝削階級之私人不當利潤，一轉移間，而變為國庫之正當收入。不過在我國所謂「國家經營」，往往與「官僚經營」，不易分明，而國庫收入，往往遠不及官僚私人收入之大。假公濟私，或以私害公，種種弊病，由此而生。

(四) 專賣物品不能滿足各式各樣之嗜好

如一國的製造業，已十分發達（例如捲烟），而各製造廠家，皆慣於製造一種特別捲烟，以應社會上各式各樣之需要，就可以吸引各類消費者之特別嗜好。因社會消費者之嗜好，異常紛歧，所以捲烟之牌號與種類亦特別繁多。因消費者各有所好，故製造家能予消費者以各樣之滿足，生產質量同而香味不同之消費品。此自由競爭制度對於消費者之利。今若國家出而實行完全專利制度，將自由競爭制度根本廢除，再進而加以合理化之管理，而生產質量相同香味相同之消費品。言其收入，固可較任何租稅收入為多，但言其貢獻，未必能如自由競爭制度下可以滿足各式各樣之需要，適應各式各樣之嗜好，對於消費者確是一種極大的損失。且一旦國家決定全部專賣，化零為整，集中製造，並實行大量生產，並僱用有限之人工，則大部份自由製造業之生計，必將受其威脅而致失業。況改業不是一時可以辦到。在過渡期間，國家他部份稅收，轉將受其影響。故完全專利，收入雖多，而稅收短絀，工商失業，得不償失。

十二、專賣物品價格如何決定

吾國實行專賣的辦法，着重於專賣物品價格之管制。其管制辦法，係由產製成本着手，即先於產製區域設立評價委員會，根據產製成本，加上製商合法利潤（火柴為百分之二十，菸類以百分之二十為限，食糖川康區以百分之二十為限，粵桂區為百分之十五），評定收購價格。然後以收購價格為基礎，計出政府收購成本，加上國家專賣利益（菸類為收購價格百分之五十，統稅在外；食糖為收購價格百分之三十，內有統稅百分之十五；火柴未明定比率約合百分之二十，統稅在外），即為各專賣機關售與承銷商之批發價格。承銷商由其批發價格，另加承銷商合法利潤及應有之運雜等費，訂定承銷商售與零售商的價格。零售商再由此價格加上零售商合法利潤及運雜費，訂定零售價格。以上價格，均經由各專賣機關分別訂定，報請財政部核准備案公告實行，從此可知專賣價格已獲合理之管制；如承銷商或零售商有不法行為，即可撤銷其營業牌照。

十三、專賣取消之原因

專賣制自三十一年起開始，至三十三年底取消。查其取消原因，雖不一而足，而其最著者，可歸爲下列數項：

(一) 專賣業務，自三十三年夏季，改組爲專賣事業管理局。該局的作風，名爲專賣，實則壟斷一切，外間嘖有煩言。加以業務開支極大，而專賣收入不著；支出的百分比，幾佔收入的百分之五十。此其一。

(二) 戰時物價一概上漲，專賣物品，不能例外，隨着上漲。但社會方面則希望專賣物品之價格穩定，事與願違，深感不滿，羣起攻擊。不過通貨既無法控制，物價自亦無法平抑。故時時調整專賣物品之價格，實爲不可避免之事。此其二。

(三) 專賣局用人，動輒發生舞弊，遭致非議。此其三。

(四) 孔去宋來。宋上臺之後，卽主貿易自由，放棄統制，故將各種專賣一概取消。鹽務原辦專賣，亦同時取消，改爲就場徵稅。惟因鹽務方面，對於產製運銷，向來兼管，故取消專賣以後，內部程序及機構，改變甚少。此其四。

(五) 鹽菸火柴專賣的取消，改收統稅，其好處是減少了民間的負擔（因專賣開支太大）。加以專賣只能提高物價，而不能增加國庫的收入。極大一部份專賣收入，是被拿去作爲專賣機關的開支。而在另一方面，物品一經專賣，便要使企業家轉業，物價之上漲是必然的。所以專賣對公私經濟皆是無益的。然而專賣機構的改革，還必須做到制度的改革，徒把專賣取消而不在制度上想辦法，是不夠的，因爲食鹽專賣的管制機構沒有變，人事沒有變，管制的辦法，依然也沒有變，只是鹽務局合併鹽務司改名鹽政局，並改徵統稅。鹽、菸、火柴改徵統稅，稅率照原有專賣利益擬定，並沒有減輕分毫。這樣，對於廠家的負擔，還是沉重的，他們的困難，並不會因此減少。

第五篇 公債

第一章 公債與租稅

一、平時的公債問題

(一) 關於公債的新舊學說

關於國家財政，有兩種不同之學說，一爲古典派之舊學說，謂國家預算，必須求其平衡，竭力避免赤字預算，否則將危及一國財政之安全。此一學說，直至今日，仍有力量，是極普通的傳統觀念。一爲今日新興之學說，謂巨額之國內公債，祇有繁榮經濟之好處，沒有危害國家財政之壞處。李加圖時代的財政事實是消極性的，在現在，已經被資本主義高度發展的過程所根本否定。代之而起的是，財政對國民經濟與國民生活比重的增大，這可視爲財政對國民經濟積極性的參與。茲先就舊學說加以簡單的敘述。

(甲) 關於公債之舊學說

對於英國經濟學者及財政當局發生很大的影響，而形成以租稅爲中心的財政政策之傳統觀念者，當推英國經濟學鼻祖亞丹斯密。他是持公債反對論者，認爲國家的臨時支出，應以賦稅來供應，若以公債替代租稅，勢必危及資本，且減少資本，則社會財富的生產力減退。我們的意見與斯密不同，以爲如民間以投於生產事業的資金來購買公債，或有危及資本之患。如果於投資後尚有餘額無法運用，則應募公債，反能增加資金的利息，有何危害之有？他的弟子李加圖，對於財政問題，與老師抱同樣的見解，亦是一位公債反對論，租稅中心論者。他認爲：(一) 租稅可以抑制無爲的費用，(二) 租稅出於人民的所得，而公債則出於民間的資本。

巴斯達白爾(Bastable)是近代英國最著名的財政學者，他所著的財政學(Public Finance)幾乎是世界各國大學生所必需的參考本。他的意見，與其他正統學派的學者稍有不同。他以爲(一) 國家歲出，在可能範圍內應

以每年收入來抵充，故收支雙方必須保持平衡，收入應與支出同比例地增加。(二)如有巨額臨時歲出，而以增加之稅收補充，不免破壞正常的租稅制度，所以此種短絀不妨以公債來填補。(三)倘若臨時經濟是一種繼續經費，延長數年之久，必須以各種各樣的租稅來適應。(四)上述的原則能否應用，要看下列的三種情形如何而定：(甲)如租稅苛擾，不能保持平均分配的原則時，則不能應用；(乙)如各種各樣的租稅同時徵收，其數額竟超過生產力時，亦不能應用；(丙)如政治環境不許課徵重稅時，亦不能應用。他並說公債是與私債一樣的，要看他是否用於生產事業來判斷。

英國當代的財政學者達爾頓(Dalton)與希拉斯(Shirras)亦是租稅中心論者。希拉斯的名著 *The Science of Public Finance* (財政科學) 久為中國治經濟學者所閱讀，在該書的第四七〇頁，他亦論到發行公債的利弊，他的結論是：「在人民的負擔能力限度之內，國家的臨時費用，應該以租稅的收入來應付。如英國財政大臣麥鏗那，不僅認為戰時的經常費應取給於租稅，即公債的利息，亦當以租稅收入來支付。祇要徵收租稅於交易產業無所阻礙，就不應該發行公債來填充經常費。然而為避免租稅的激增起見，發行公債，或有必要。可是在任何情形之下，大部份的收入取之於公債，是無可原諒的。」吾人應注意希拉斯對於戰時的經常費既主張取給於租稅，則他對於平時的財政，想決不主張以公債來調度。

(乙) 關於公債之新哲學

由以上所述，古典派之傳統學說，謂不平衡之預算與激勵增加之公債，將危害一國之財政安全；而新派的學說，如美國哈佛大學教授韓森(Prof. Hansen)等主張者，則謂維持預算平衡，在今日新環境之下，並無必要，而公債之繼續擴充，誠為繁榮經濟與充分就業之必要條件。政府機關高級官吏中亦有擁護此種新學說者，如助理國務卿白理(A. A. Berle)是贊助者之一。他以為大戰之後，即須開始復興工作，而復興工作中包括：

(一)農村復興計劃，(二)公共事業計劃，(三)大規模建築計劃，(四)百分之四十的人口之營養計劃，……及(五)公共衛生計劃。凡此各種復興工作，其重要性不亞於戰時之動員工作，若不妥為處理，積極推進，不免

陷入不景氣狀態，甚至引起革命。但欲推進這幾項工作，非仰仗於鉅額之人力財力不為功，故白理氏主張成立一資本信用銀行制度，負籌措鉅額建設資金之專責。如此有工作，即有工資；有工資，即可維持或提高戰時生活水準。若因此而增加公債，並無不良影響，不必主張預算必需平衡。

新學之主要觀念，是鉅額之公債，不但非國家之債務，應視同國家之資產；繼續不斷之支出超過收入，為繁榮社會經濟必要之工具。平衡預算，是一種陳腐的思想。以不斷增發之公債來挽救繼續性之失業，實為必要之圖。所以內國公債的性質，與私債絕對不同。公債為國家推行政策之工具；每一分文錢之建設支出，皆成為吾人社會中各份子的所得，所以支出與所得，實為同一盾牌之兩面。今日之中心問題，不是金錢問題，乃是如何利用公債政策，把人力、資源、與組織配合起來，以達到充分就業與國家繁榮之目的。吾人應明白財政是為人所運用，並非人為財政所役使。

在復興工作中，一切經濟支出實際就是投資。新理論謂此次大戰中，因公債無限止擴充，後方得達全盛時代。美國及其他參戰各國，失業因歲出增加而消滅，生產亦激增，於是新學派認為此種現象，已足以證明他們已找到達到充分就業之妙訣。發行公債，殊不足慮，可以用增加之生產來付還所包含之成本。但此次大戰僅證明公款之無限度開支，可以增加就業。這是戰時之經驗，不足以闡明平時繼續不斷之赤字，是否不致危及財政與經濟制度之健全，自應從歷史中尋覓證據，為此說辯護。

（丙）新學理之基本根據

不斷的公共借款，為充分就業與永久繁榮的必要條件之說，是根據於下列三種基本觀念：

（子）經濟飽和論——在私資本主義之下，美國業已達到經濟飽和點，突飛猛進之時期，已經過去，未來之工業進步，與以往相較，將不足道，因為經濟之發展，必有賴於人口之急速增加，與新產區之開發。若人口增殖率降低，新區域之發現無望，如今日之美國然，則經濟發展必受阻礙。十九世紀為發展最速之時代，人口繁殖，領土擴張。此兩種事實支配着當時全部經濟生活。但別的新興國家之史實，與此種論調，不相脛合。

從瑞典發展的史實中，可以找出人口的繁殖，與經濟發展，並無多大關係的證據。在一九〇〇至一九三〇的三十年中，瑞典人口不過增加百分之二十，而生產增加，則超過百分之三百。在國外所投之資金為數甚微，幾乎全部屬於國內投資。人口增加，需要與欲望當然亦隨之而增加，固足以推廣產銷之範圍；但現存人口之未滿足的欲望與需要，亦能構成可能之市場。中國貧民處於水深火熱之中，衣食住行，無一不成問題，若能使他們的生產力與消費力同時並進，亦可大大地改善他們的經濟生活，何必先增加其生殖率而後再得進一步之發展？至於新區域，自一九〇〇年以來，已不見有需要鉅額資本之區域開發，滿洲移植僅賴基礎極薄弱之農業。職是之故，人口繁殖，領土開拓，為經濟繁榮之必要條件之說，毫無根據。

在一八九〇年代經濟飽和點之說，已甚囂塵上。一部份觀察家認為生產力已遠過消費力。美國勞工部長賴脫 (Carrol D. Wright)，竟說世界主要國家之機械與工業上各種設備，皆遠超過生產之需要。他以為英、法、比等國所需之鐵路與運河皆已築成。意、西之鐵道，荷蘭之巨大工程，阿姆斯特丹之通海工程，比爾尼斯、阿爾卑斯二山下之地道等等，皆已完成。此外如港口，如河流，皆完全開發，倉庫與水電工程以及電車道等皆完成工作。……此種生產工具之供過於求，造成世界經濟之不景氣，世界上恐無餘地，再可以作巨額之投資，如以往之五十年者；即使投資，其報酬亦不能如過去之豐厚，黃金時代似已過去。往日之飽和論者，與今日之飽和論者，犯了同樣的錯誤——皆忽視資本發展之偉大的潛在力。美國人口亦在增加，若對於新增的人口供給必需品，一面又提高全人口的生活程度百分之百，所需之資本供給量，必超過以往之任何時期。這個偉大的新發展時代所貢獻的投資機會，比較以往領土擴大時，有過之無不及。此次大戰之後，可預測的資本發展機會，決不亞於已往。人造橡膠、無線電傳真、玻璃業、流動房屋、人造纖維素、航空運輸等等，皆是日後可能發展的工業。因此韓森教授亦已放棄飽和論。

(丑) 儲蓄超過投資之現象

依今日的國際情形，民間之積蓄，很難尋得投資之出路。此點與以上所述之經濟飽和論，有連帶的關係。設

人口之增加停止，而投資之機會極小，則資本的積儲，將永遠超過私營之生產投資，勢非由政府發行公債，以吸收私人積儲不可。換言之，私人投資事業的減少，必須以公衆之投資來補充，否則國家經濟必陷於長期的不景氣。此點似亦不必過慮，因為國民所得之積儲，已不若以往之積極。在一九四〇年代之十年中，美國國民所得分配已發生變化。最低的薪水階級無論是城市居民或鄉村居民，皆已獲得各種救濟金。利潤已稍減，分紅已受到相當限制，工資率已經提高不少，農民得到補助金，同時社會安全及養老金制度亦已樹立基礎。加以累進所得稅之推進，民間消費量之激增，皆使私人儲蓄率大大減少。在以上減少儲蓄額之各種因素中，賦稅之增加亦是不可忽視的。假定國民所得爲一萬萬元，消費額爲八千八百萬元，民間積儲爲一千二百萬元，這一千二百萬元應如何運用，成爲問題，終必設法尋求一投資的出路。假定翌年民間之所得額與消費額仍爲一萬萬元與八千八百萬元，餘額一千二百萬元原爲儲蓄，今年則由政府以徵收累進所得稅方法吸收以去，而從事於生產事業，則民間已無儲蓄額矣。足見祇要政府徵收急進的累進所得稅，即不發行公債，亦無儲蓄過剩之患。

（寅）公債新哲學並無危險性

一般對於公債新哲學之主要觀念：（一）鉅額公債之發行，不但非國家之債務，應視同國家之資產。（二）繼續不斷之支出超過收入，爲繁榮社會經濟必要之工具。（三）重點在平衡經濟，不在平衡預算；公債是完成充分就業的工具，利用政府的借貸力，以達到並維持充分而穩定的就業水準等等，覺得非常驚駭。以爲此種邪說，必形成長期的赤字財政，非吾人所應接受。倘盲目地接受，決非國家之福。殊不知無論何種新的學說，必有其歷史背景，無風決不能掀浪。美國當恐慌嚴重的時候，失業人數日有增加，價值消失，物價慘落，私人投資裹足不前。政府責職所在，不能袖手旁觀，置若罔聞，勢必籌集鉅資，從事於公共投資，以期失業人數之銳減，並盼物價之轉變，逐漸達到充分就業的水準。所以政府在通貨高度緊縮的時候，必須對於社會安全與公共福利，作大量的支出，以提高國民消費及商業活動水準。這種政策，是勇敢而有爲的財政政策。若於此時採取相反的政策，停發公債，減少支出，增加租稅，反足以招致國民所得迅速下落的慘象，這是不負責任的財政

政策。健全的財政政策，應於通貨緊縮時或經濟不景氣時，增加支出；於通貨膨脹時或經濟繁榮時，減削支出。如公共支出的經費來自借貸，則於全部就業水準達到後，必須用高度累進稅，以平衡預算。但於經濟恐慌發生之後，情願犧牲預算的平衡，以維持經濟的平衡。關於公債新哲學許多佳作，皆是美國嚴重的經濟恐慌之產物。我國今日所處的地位與時代，與當時的美國大不相同，不僅公債新哲學無研討之必要，即公債舊哲學，討論起來，亦無人會感興趣。中國在抗戰時所發的公債，先用銷募，應者寥寥，遂改用勸募，收效甚微，最後則用派募，而發行公債之意義盡失。派募含有高度的強制性，則公債與租稅何異？若必強發公債，則其結果必與抗戰時期所得之結果無異，將債券作抵，向銀行取得紙幣，以資應用，徒使通貨益加膨脹，經濟崩潰益加迅速。此與美國於通貨緊縮時發行公債之情形適相反。況美國新派所主張之公債，是用於具有清償力的公共工程，並非用於不生產的內戰。

(二) 余對於公債與租稅的意見

(甲) 在緊急時租稅與公債的比較

余對於公債與租稅二者間之選擇問題，並無一定的見解，一切似應視當時的實際情形與經濟狀況來決定。在某種狀態之下，發行公債是可以許可的；在另一種狀態之下，是不能許可的。例如有不測的事件突然發生，致使增稅籌款，緩不濟急，不得已發行公債，迅赴事功，亦是應做的事。一旦戰事發生，人民心理上與物質上頓受打擊，全局戰費如果僅由租稅來供應，卻成問題，以其不能急速地獲得鉅額收入，以供軍需。公債勝於租稅的優點，亦即在此。但發行應有一定的限度，必須儘可能的避免通貨的膨脹與物價騰貴。如公債為通貨膨脹之因，使社會財富的分配發生變動，勞動者與固定收入者的實際收入逐漸減少，是不良的現象。此其一。

(乙) 發行公債之利與不利要看當時之實際情形而定

租稅出於人民之所得，而公債則剝奪人民投於生產事業的資本。如以公債取得之資本，用於生產事業或直接對人民有益的事業，則發行公債，尚無害處，且可使國家資本逐步累積，使國營事業漸臻於產業界領導的地

位。這是公債有利的證明。但國富增加，不能斷定其為利用公債之結果；不能說發行公債與國富增加二者有必然的因果關係。自信力的堅強，不斷的努力，教育水準的提高，生產技術的進步，無一不是國富增殖的基因。

因此公債與國富之間，沒有一定的呆板的關係。公債固可以增進國富，是有利的；亦可以危害國家財政，是不利的。所以發行公債之利與不利，沒有絕對的標準，要看當時之實際情形而定。蓋公債是公債，國富是國富，二者非一物，因之公債數額之增加，並非就是國富的增殖，其關鍵在於公債之能否因時因地而善為利用。如發行公債，以舉辦私人所不能興辦或不應興辦的事業，開拓疆土，開發資源，則國富當然可以增殖；否則，徒造成財政上的浪費，妨害國富的開發，又於國家不利。財政上浪費的結果，就是把負擔劃分於後世。但有時亦不一定劃分於後世，因為公債發行過多，便會變成通貨膨脹；貨幣價值消失，公債負擔無形消滅。此其二。

(丙) 發行公債之公平與否應看後世能否得到享受以為斷

以公債的收入，造成有形無形永久的固定國家資本，使現世後世皆能享受其利益。倘能使社會游資，用發行公債的方式，吸收進來，變為新生產的財富，當然可以把他視同資本。這種資本，就是國家資本，亦可稱民族資本，非個別經濟所利用的資本可比。公債反對論者，咸謂公債是把現在的事業經費移轉於後世，是不公平的，所以反對公債的發行。但吾以為公平不公平，應看後世能否從現世的事業中得到享受以為斷。如能得到享受，何以不使其分擔一部份的支出呢？所以從客觀方面看，公債的發行，如可使新的事業勃興，則有刺激生產的功用，吾人應予贊助；反之，若公債的收入用於不生產的事業而發生浪費的現象，使後世祇有負擔，而無享受，當看作信用過度的膨脹，應予以反對。此其三。

(丁) 公債能使人民團結之說是錯的

或謂公債可以產生人民團結心，此乃無稽之談。我們可以說，公債予擁有資金者以投資之途徑，造成一個閒暇階級，如法國之專恃公債利息以支持生活者 (Rentier)。他們是與政府有利害關係之公債所有人；遇有政變

的時候，他們有擁護政府的傾向。但閒暇階級之有擁護政府的傾向，不能看作人民的團結心；反之，我們倒可以說閒暇階級的造成，是財富分配不均的現象，反使貧富之間有一種階級觀念，促社會分裂，談不到團結。因為公債的發行，使利率提高，少數資本家固得厚利，其餘多數人則負擔了利息的支付。資本家利益之增加，促進他們的奢侈生活，焉得不使下級社會產生「我不如你」的觀念。今日我國金融界之巨子，其起家的方法，未嘗不與公債有密切的關係。因此吾人祇能說公債所有者，有幫助政府防止反政府運動之意思，不能說公債使人民有團結力。此其四。

（戊）公債可發與否要看由借貸而得之福利是否大於犧牲

就生產借款言，必生產之增加率，大於主觀成本之增加率，始可提高社會之經濟福利，或增加社會之真實財富。但何謂主觀成本？生產必有成本，而成本有金錢成本（或稱貨幣成本）與真實成本之分，因生產某物以貨幣支付之費用，謂之金錢費用；因生產某物而用去之物資與勞力，謂之真實成本，就是因生產而遭受之種種犧牲。真實成本，以生產時所用之物資與勞工數量計算，謂之客觀成本。以生產過程中所遭受之種種犧牲而言，謂之主觀成本。犧牲之形式甚多，吾人在休息時間可以有娛樂，在生產時間則必勞作。以勞作比娛樂，犧牲之意義立顯。吾人欲生產，必須有資本；欲得資本，必須放棄享樂，從事節約。因節約而放棄享樂，又是一種犧牲。放棄娛樂與享樂，忍受犧牲，是一種主觀上的感覺，故謂之主觀成本。社會一切經濟活動，其目的在獲得經濟福利，而經濟福利之獲得，必須有代價。犧牲或主觀成本就是代價，經濟福利就是報酬。代價小於報酬，則福利大於犧牲。所謂以最小之犧牲，獲得最大之報酬，指此而言也。

以上係就生產借款而言也。若言消費借款，其目的在救目前之急，雖加重將來負擔，亦所不惜。目前需要之迫切，遠在將來需要之上，故借貸者對資金之主觀價值甚高。若舉債不成，無以救目前之急，則消費者惟有節衣縮食，竭力掙扎，以渡難關，經濟福利於是犧牲。若目前舉債成功，而於將來需要和緩時再行償還，則無異於以將來和緩之需要，交換現時急迫之需要，結果必使二種需要之迫切程度趨於平衡，並使現時之經濟福利與

將來之經濟福利二者之總和提高不少矣。無論何人，莫不重視目前之慾望而欲有以滿足之，而不願留待將來。飢者對於現在食物之需要，比較對於將來食物之需要更切。消費借款之作用，在滿足目前之急迫需要，以增加消費者之經濟福利，而以將來需要不急迫之款項償還之。自社會方面觀察，閒置無用之資金，對其持有者之效用較低；若以借貸方式移供他人急迫之需，不啻化無用之物為有用，不僅個別資金之效用提高，即整個社會資金之效用，亦因此提高矣。

由以上所述，可知借貸行為，不問其用途在生產，抑在消費，自借者方面觀之，皆可收減輕主觀成本，增加經濟福利之效。但自整個社會觀之，借貸行為，亦可將資金由一部份社會手中，移入於另一部份社會手中，換言之，即由不需要資金者手中，移轉於需要資金甚急者手中，而於移轉之際，減輕借入者之主觀成本（或經濟犧牲），增加貸出者之經濟福利；以不需濟所需，以不急救甚急；將閒置無用之購買力，置之於有用之地；從不能發揮效能之處，投入於有用之途，整個社會福利，豈不大大地增加矣。

以上所述，是關於私人間之生產借貸或消費借貸。政府借款或政府發行公債，其所根據之基本原則，原無二致。蓋政府借款，亦不外乎生產借款與消費借款二種。前者用於生利事業，與私人之生產借款性質相同；後者用於不生利事業，如對外戰爭，與私人之消費借款性質相同。

不過此二種借貸，無論是私人所為，或政府所為，應有一定的範圍。如是私人所為，其人有生產的能力，光明的前途，方可應其所求。不然，纨绔子弟或遊手好閒之徒，日以揮霍為能事，根本無生產能力以償其前欠，決不能應其所求。如是政府所為，必其政府朝氣蓬勃，對外作戰完全為謀國土的完整，民族的生存，與夫權益的維護，為國民者理應助其成功，否則亦應嚴厲拒絕之。

第二章 公債與租稅（續）

二、戰時公債問題

（一）籌集戰費之主要方法與輔助方法

欲籌集鉅額之經費，以適應戰事發展之迫切需要，通常可以用下列各種方法：（一）捐獻。不過捐獻純以國民愛國心之熱烈及持久與否為轉移。國民愛國心之充分熱烈，往往限於一時一地，而求其長時間普遍之持續則甚難，故其捐得之數目，不能確恃為主要收入。（二）發新鈔及製造信用。在一定限度以內，固可使用這個方法，但一旦失去控制，即發生膨脹之惡果。（三）專賣事業。專賣一方面固可以寓稅於價，充裕國家收入；另一方面又能限制私人資本，發展國家之資本，改善專賣物之品質，平定其售價，調劑其供需，以增進全社會之福利，誠屬法良意美。願專賣物品，必具有可行專賣之條件。例如火柴專賣，在需要方面缺少彈性，價格提高，銷路不致受影響，品質方面，易於分級，產製方面，易於管理，凡此皆火柴可行專賣之條件，故能舉辦專賣之物品，亦甚有限。（四）國營對外貿易。欲實行這個政策，在產製購銷方面，必須有其必要之條件，尤其是國外之交通，必須順暢，始克有濟；設一旦發生滯礙，便受重大影響。故上述四項，僅可認為籌集戰費之輔助方法；如進入持久階段，此項方法均不足恃。

其夠得上籌集戰費主要方法之資格者，惟增稅與募債二項而已。良以增加稅收，如行之得當，最為穩健，既能達到鉅額收入之目的，並有節約消費與穩定物價之作用，與戰時經濟政策實相照合。至於公債，以向人民募集為原則，一方面吸收游資，減少居積；一方面使法幣回籠，縮小籌碼發行之數量，均與物價發生循環關係。最重要者，則為國家所需之戰費，由人民直接負擔，免去向金融界折扣承銷之損害。募債方法苟能審度國民之

經濟力，以時募集，並普遍消納於民間，則於戰費之供應，亦能收適應急需之功效。

我國在抗戰之初，租稅與公債交互運用。在租稅方面，有轉口稅之增徵，統稅施行區域之擴大，以及政府所頒布之非常時期過分利得稅與遺產稅。在公債方面，則有救國公債五萬萬元，國防公債五萬萬元，金公債三種，合該時國幣約五萬五千萬元，及振濟公債一萬萬元，共計十六萬五千萬元。這顯然是以公債為重心的方策。此亦無可奈何的事，因為我們用租稅去籌集戰費，事實上有一個最大的困難問題，便是沿海各省和產業稍具萌芽的區域，已經被日軍佔領，主要稅源的關稅、鹽稅、和統稅都受了影響，不得已再增加印花稅，與再加徵烟酒稅。印花稅本甚輕微，故加徵一倍，且擴充徵收的範圍。至於烟酒稅，本來是享樂稅，該時增加五成，對於人民生活，不致發生影響。以上所舉之轉口稅，原是用以代替關稅的，因沿海各省淪陷，關稅無着，洋貨與敵貨可直入內地，故於二十六年十月規定：凡國內民船、輪船、鐵路、公路、或航空運輸的貨物，除已完過統稅、釐稅、烟酒油稅外，一律由海關徵收轉口稅。徵稅以後，即不再重徵，可以通行全國。稅率從價值百抽七·五，用以代替關稅。但此種稅收，在事實上當然不能彌補短收的損失。我國二十六年度十萬萬元預算裏面，關稅收入佔三萬六千九百餘萬元，鹽稅二萬二千八百餘萬元，統稅一萬七千五百餘萬元，這三種稅源統計起來，佔歲入百分之七七·二，並且都是間接稅。在平時稅收有不足的時候，本來常常以公債來彌補，以致在抗戰初期歷年積成的內債，約有二十萬萬元，外債約二十五萬萬元。若以加徵的舊稅與加關的新稅（如遺產稅與非常時期過分利得稅）來彌補，終抵不過關稅、統稅、鹽稅三稅短收的損失。故以公債來籌措一部份戰費，為不可避免之措置。我們在抗戰初期，不希望實現戰時財政應以加稅為主，公債為輔之最高原則，祇希望以公債為主，加稅為輔之次要原則，能切實遵守。不料戰事的演變，竟使這兩個原則，都不能實現，轉動的印刷機，遂取而代之，以致造成今日的局面。

（二）租稅公債與紙幣之比較

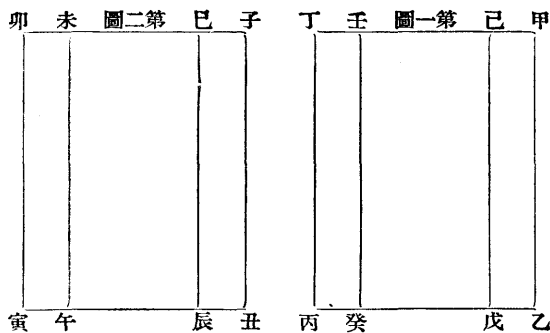
賦稅者，國家用強制手段取之於民之捐輸也。民富國用足。譬如一國之內，有米一千擔，煤一千噸，鐵一

千噸，木一千枝，棉花一千包，牛一千頭，船一千艘等，計共七千個單位，以第一圖之甲乙丙丁方塊示其數量之總額（七千），代表全社會之財富。又以第二圖之子丑寅卯方塊示全社會所有之貨幣，假定為七萬元。全社會之七千單位財富，以七萬元表示之，即等於每單位定價十元（各種財富單位不同，或以噸計，或以擔計，或以包計，此處可視同混合體，以混合單位（Composite unit）計算，作為七千單位）。但既有社會，不能不有一個政治組織，謂之政府。政府應用之物品，必須取之於社會。假定政府徵十一之稅，則所取者，等於財富總額十分之一，以甲乙戊己長方塊代表之。從前政府徵乙稅，概取實質的物品，中外各國都如此。如前清之漕糧，原係

南方八省之米，由運河運京，供皇室與八旗之用，今日之田賦徵實，亦是徵實物。後社會進步，改徵貨幣，再以貨幣購物，形式雖異，內容則同。政府取民之錢（子丑辰巳，等於貨幣總額十分之一），再以此十分之一的貨幣，去買第一圖之甲乙戊己，即十分之一的社會財富。是在貨幣方面的十分之一（子丑辰巳）等於實物方面的十分之一（甲乙戊己）。政府抽稅的目的在物，不在錢，錢之為物既不能充飢，又不能禦寒，實一無用之物也。不過錢是一種交換之媒介，非錢不足以致有用之物。

第一圖甲乙丙丁大方塊之總額，係七千，為全社會之財富。甲乙戊己長方塊，係政府之所取，等於十分之一，則必為七百單位無疑。若社會生產能擴大至一萬四千單位（二倍），或二萬一千單位（三倍），或二萬八千單位（四倍），甚至六萬三千單位（九倍），則政府之所取，亦比例地增加至二倍、三倍、四倍、以至九倍不等。故人民富，政府亦富；百姓足，君孰與不足。

甲乙丙丁大方塊所代表之財富，除政府所取之十分之一外，餘皆可用以供平日之消費。但社會為穩全計，必須保留一部份，以備生產之用，謂之儲蓄。



生產所需者，爲煤爲鐵（重工業輕工業所需），爲木料（建築廠所需），爲棉花（紡紗廠所需），爲牛（耕種所需），爲船（運輸所需）。茲假定第二圖之卯寅午未爲社會所儲蓄之貨幣，存在銀行，則在實物方面，必有相當於此項貨幣存款之實物，如第一圖之丁丙癸壬。故社會所節省者，表面上爲貨幣，實際上是實物，以丁丙癸壬表示之。此項積儲，爲社會發展之必不可少之條件，不然社會資本無由產生，而社會踏入靜態境地。第一圖之戊己壬癸，爲社會之消費品，爲日常生活所必需，米可以供食，棉可以供衣，木可以供住，船可以供行。茲假定社會財富不增，仍爲七千單位，而政府所取於民者二倍於前，即取十分之二。此稅過於苛重，但人民處於淫威之下，無可如何，非節省消費（即縮小戊己壬癸），即減少資本（即縮小丁丙癸壬）。但節約消費，亦有限度，過於節約，有礙健康；減少儲蓄，在貧乏的國家，有妨生產。不過與其侵蝕資本，毋寧節約消費。但今日之中國，一般人民已陷於省無可省之境地，哀鴻遍野，餓殍載道，倘政府猶不顧民困，悍然加稅，未有不挺而走險者。以故盜賊橫行，舉國騷然。故節約消費以供政府不迫切之消費，殊屬難能。吾國財政之缺乏伸縮力者，社會之財富不豐故也。

若節約社會消費，猶嫌不足，惟有減少社會儲蓄，侵入第一圖之丁丙癸壬，以供政府無厭之求。於是資本銳減，生產停滯，而政府所增取之煤鐵木棉等等，本可以製造機器廠房及民用服裝者，今乃用煤與鐵製造鎗礮軍艦，用棉製造彈藥軍服，木料建築兵房碉堡，礮聲一響，都化爲烏有。不但軍艦彈藥鎗礮化爲烏有，即社會原有之財富，無論爲資本或消費品，亦連帶受累。如是社會財富，直接間接，有形無形，遂日趨於衰微，而社會窮矣。財政之基礎，於以日益薄弱；政府之收入，於以日形短少。

夫政府之稅收，既不足以供其求，則不得不另行設法以補足之。於是仿歐美之法發行公債，吾國人民向不知公債爲何物，即在今日之窮鄉僻壤，對於公債，類皆盲無所知，一若未曾見過者然。吾國公債始自前清之昭信股票。當光緒二十四年，按照馬關條約，應付日本第四期賠款，廷議發行公債，募得鉅款以交付之。故定額爲一萬萬兩。爾時人民對於政府募債，多所懷疑；即豪富之家，購買若干，亦視同捐輸性質，故發行不旺。後至

民國三十四年發行公債，亦用勸募方式，使地方官負責勸募，地方人民多以應酬視之。直至今日，勸募之外，尚有派募，足見公債之不易普遍流行全中國也。究公債發行之原因，則因人民窮困，無添納賦稅之能力。當局遂以公債之收入，補稅收之不足，一以免除抗稅之危險，一以速收鉅額之款項。況賦稅爲一般人所納，無一幸免，故易招反抗，公債爲有錢者所購，買與不買，聽人民自由（如不完全採用派募）。況購公債者，可以公債作抵，向銀行借款，以購公債，但無人肯向銀行借錢以納稅。故當政府需款甚殷之時，往往避難就易，以公債補預算之不足，爲不可免之事。然就財政之基礎而觀察之，公債固有異於賦稅者乎？政府徵稅之目的，不在於錢，乃在於第一圖中之甲乙戊己實物。增稅之目的，固在於實物；加稅之目的，何獨不在於實物。不過增稅在甲乙戊己，而加稅則在丁丙癸壬。因加稅之議，易招物議，甚至引起反抗，故以公債代之。以公債所得來購買丁丙癸壬之實物，則舉債與加稅，方式雖不同，其終極則一。丁丙癸壬既被取去，影響及社會資本之構成。生產阻滯，財富減少，而政府又以購得之食物供打仗之用，礮聲一響，化爲灰燼，不僅軍火化爲灰燼，即民間財產，亦受損失。交通阻滯，工商業停頓，工人歇業，流爲流氓，遣散之兵士，或流爲土匪，社會安寧秩序，均不能維持；資本退避三舍，多流出海外，如今日之豪門資本早已遠涉重洋矣。陣亡士兵之妻女，以及退出工廠之失業女工，如貌美年輕，不免操賣身之業，種種惡現象遂隨之而生。是公債之爲害，較賦稅尤烈。賦稅以不能任意增加，爲害尙淺；公債以發行較易，爲害更大。

公債所代表之實物，已雲消烟滅，早不存在，而紙片式之公債票，仍流行於社會，將來仍須以抽稅之方法歸還之，則吾儕之子子孫孫，當代負償債之責任矣。如是公債之爲害，不但吾人受之，即吾儕之子孫，亦無可避免也。

以上所述，爲公債之害，尤烈於賦稅。然在中國，因財富不豐，財政之基礎十分薄弱，賦稅無伸縮力，故以公債補之。仍因財富不豐，或因政府信用不好，應募者不甚踴躍。如在抗戰時所發之公債，類多停留在中央銀行庫中，發而不銷，爲之奈何！於是不得不用第三個妙策，即濫發紙幣，而紙幣之爲害，更甚於公債。請言

紙幣。

夫公債之爲害甚於加稅，前已言之詳矣。然發行公債，猶屬於財政範圍之內。以公債而彌補預算，苟有的款，還可以作還本付息之用，未始不可以一試，蓋募債與徵稅，皆在財政範圍之內也。若夫紙幣，則完全在金融範圍內，不得視同財政。今日之工商界，無不分工任事。製鞋者，未必能成衣；耕耘者，未必能織布。勢必各以己所能出，換己所不能出，於以交易興。其爲交易之媒介者貨幣也，即所謂金融是也。貨幣分硬貨軟貨兩種，紙幣軟貨也，當然在金融範圍之內。金融之伸縮，應視國內外貿易之盛衰爲轉移。貿易盛，貨幣必增；不然，周轉不靈，百業停滯矣。貿易衰，貨幣必減；不然，銀根太鬆，投機勃興矣。是金融之緩急，與貿易之盛衰，適成一正比例。二者相輔而行，不可須臾離也。今若因軍政費不足而發行紙幣，則紙幣隨軍政費而增，非隨國內外貿易而增；金融與貿易脫節，以致貿易衰落時，紙幣不減而反增。不但如賦稅公債之乏伸縮力，且含有一種反伸縮力，應縮反伸，則以紙幣補預算，無異以財政亂金融，其爲害之烈，比公債尤甚。請言紙幣與公債不同之點：

(甲)發行公債，既稱爲債，本不能不還，息不能不付；承募人之條件，如擔保品、抵押品、折扣預付利息等項，不得不遵守。萬一公債滿期不還，承募人或持有人必提出極嚴厲之抗議，況持有人大半係達官富商，團結極堅，勢力極大，政府不能不稍存顧忌。雖發行時，或用攤派方式，但在公開市場轉讓時，則買賣雙方，皆出於自動。從各方面觀察之，募債籌款，雖較徵稅容易，然亦有種種阻礙，非隨便可以發行者也。若夫紙幣，則收受者，皆出於被動。紙幣發出之後，以一紙命令行使，人民不得不用，非樂用也，實非用不可也。此紙幣與公債不同者一。

(乙)公債集中於達官富商之手，反抗政府之勢力極大，政府不敢開罪於彼也。故公債非還不可。若夫紙幣，則散布於四方，大半在下級社會手中，其勢孤，其力散，不足與政府爲難，故政府竟可不兌現，任其成爲廢紙。此其與公債不同者二。

(丙)在中國公債須有切實擔保，而後始有人承受；紙幣可以用武力強迫行使，無須有充足之準備。此其與公債不同者三。

(丁)公債須付利息，紙幣不付利息。此其與公債不同者四。

(戊)公債因政府信用不佳，往往須打折扣發行，如九折、八五折等類。吾國之公債，大都如此，但到期必須十足收回。至於紙幣，則反其道而行之，照十足發出，打折扣收回。今日之法幣，如於明日決定收回，已打了一個五六百萬分之一的折扣(今日爲三十七年七月二十日)。此其與公債不同者五。

(己)公債不過缺少伸縮力，而紙幣且含有一種反伸縮力。此其與公債不同者六。

綜合以上六點，發行公債，其勢逆，其利薄；發行紙幣，其勢順，其利厚。政府知其三昧，遂敢放膽做去，以致紙幣之價值，急轉直下，一瀉千里。由此觀之，紙幣之爲害，較公債尤甚。公債尚有種種阻礙，不便多發，而紙幣可以層出不窮，無法限止。

但話又要說回來，在中國公債可「發」而不能「銷」，祇有以「總預約券」作抵，向國家銀行借款，故紙幣之來源仍在公債。

(三) 租稅與公債在戰時財政上的比較

抗戰開始的時候，政府的開支，曾採極端緊縮政策，其方法一面疏散老弱無能的職員，他方面對於留任職員之薪金，一律折扣發給。在抗戰初期內，財政緊縮政策頗收效果，那時國庫虧短數額很小，通貨增加尤爲緩慢。中間有幾個月簡直沒有什麼增加。當時四行自由售出外匯，收回一部份法幣，自然也是通貨增加緩慢的原因。一般物價很平穩，農產品除出口貨之外，大致跌價。直到二十八年秋，政府尙因穀賤傷農，在四川撥款收購穀麥，以維持糧價。

但是政府的事常常免不了日久玩生，或由於事實的需要，或由於人事與情面的作祟，舊機關慢慢恢復常態，進而加倍擴充，新機關陸續增設，漫無邊際。我們不敢說舊機關的擴充和新機關的增設，全無必要，但就

抗戰期內的事實分析，至少有若干缺點與戰時精神不相配合。於是開支日增，而戰爭的消耗又復激增不已，預算愈不能平衡。急則治標，不得不設法籌款，而在戰時籌款的方法，自以增稅爲第一，舉債次之，通貨膨脹又次之。惟增加租稅，有一定的限度，且有緩不濟急之嫌，不得不用舉債的方法，以補充增稅的缺陷。無論何國，戰時財政未有不藉發行公債以爲調度者。我國在抗戰初期，亦竭力推行公債政策。我國財政當局，以過去所發公債，信譽卓著，深信已爲戰時募債樹立良好之基礎。戰前所發公債，以基金擔保，極不一致，償付手續，又極繁複，故爲劃一債券名稱，鞏固債信起見，予以統一整理，債信因之大著。

公債與租稅，既是籌措戰費之方法，亦是我國戰時財政之兩大柱石。但在理論上，這兩種財源，性質大不相同，對社會經濟與財政之影響亦異，舉其不同之點則有：

(甲) 租稅是取之於民之所有，政府不負償還之義務；公債是指借貸行爲，政府不僅負償還之義務，且須負付息之責任。

(乙) 租稅係強制徵收，人民不能拒納，因人人有納稅之義務。公債係投資的自由行爲，人民購買與否，聽其自由，無所用其強迫。

(丙) 就財政觀點言，增稅之手續，異常繁重，尤其是創辦新稅，或不免遭民間之激烈反對，而立法及行政手續，往往需時甚久，方能完成。公債雖亦須通過立法機關，比較簡捷，可濟急需。戰時軍事瞬息萬變，戰費支出，尤貴能迅速，而所需之費頗鉅。若專恃租稅，不僅緩不濟急，且杯水車薪，實無濟於事。

(丁) 就平時社會言，公債之作用，在吸收社會游資，移供政府之用，即將社會不迫切需要的資金，移供政府迫切需要之用，故對整個國家經濟，具有調節作用。租稅則反是。租稅往往取之於社會所需要的資金，一旦移供政府之用，社會不免受其影響。此於平時爲然。若在戰時，增稅與舉債，皆能收平抑物價之效，二者皆能促進人民之節約，使社會上一切無謂之消耗，皆能免除。

(戊) 租稅無須償還，不加重後代之負擔。公債還本付息，大都由後代負之，加重將來財政之困難。

(己) 加稅的影響，能夠促進軍需的動員，因為在工業發達的國家，戰時租稅的負擔，以奢侈品工業為最重。企業家為避免重稅的緣故，必將其原有的工業改作軍需工業，故租稅有促成產業動員的效力。

(庚) 如所舉之債為外債，則可以換取友邦之物資，以補充本國物資之貧乏，而國庫之貨幣支出，亦可以減少，更切合於戰時財政經濟的原則。

英美兩國偏重租稅，而德法兩國則偏重公債。其所以然之故，因為英美受了古典學派財政學識的影響，深信健全的財政，是以租稅為中心的財政。至於德國，則其學說大不相同了。德人對於戰爭向抱樂觀的態度。以為最後的勝利一定是他的，可以舉債的方式籌措戰費，一俟戰事結束，就可以索取賠款來收回公債。這種自信心，就使他偏重公債政策。所以普魯士及德國自十九世紀始，戰爭的財源，以公債為主，租稅輔之。到了一八六四年至一八六六年及一八七〇年至一八七一年的普法戰爭，其全部經費是取之於公債。這次世界大戰，希特勒把人民從飢餓線上趕往戰場，當然舍舉債外，亦無其他籌款的方法了。法國財政政策的基本精神，是與德國相彷彿，偏重於公債。但一半是受了環境的影響，因兩次大戰中，法國的領土是戰場，歲收無法增加，況租稅組織亦不完善，殊難以稅收的增加來填補戰費。

日本人對於戰事勝利的自信力，不亞於德國，故中日戰爭開始時，亦以舉債的方式籌措戰費，一俟戰爭結束，一切負擔當然放在中國人身上。所以自二十六年發動戰爭以迄於二十八年一月在短短的一年半中，公債在總戰費中所佔比率為百分之九十三。戰費達七十四億元，而公債佔六十八億八千餘萬，適為百分之九十三，與第一次歐戰時德國公債之比率，實屬所差無幾。

舉債有內債與外債之分，我國自抗戰發生至二十七年底，國庫支出達三十萬萬元之鉅，其取給於稅收及捐款者僅七八萬萬元，約佔支出四分之一，其餘均以債款彌補。抗戰進入第二期，需款更鉅。若專恃內債，非國內資力所能勝任；若專恃外債，勢必以土貨抵償。但中國可以在國外覓得銷路之物品，多係笨重的東西，如桐油、錫、錫、豬鬃之類，體大而值小。加以敵機轟炸，交通梗阻，而海港又被敵人封鎖，輸出貨物，困難重重，故

舉外債而欲以貨物抵償者；卻不容易，因此不能專恃外債。但外債亦非舉不可，因為此時正向外國訂購軍用工用器材，所需外匯，為數不在少。若不舉外債，勢必資金外流，影響外匯，動搖金融。因此在第二期抗戰當中，募借外債與發行內債，同時並舉。

吾謂此時正向外國訂購軍用工用器材，因為我們對敵作戰的物質條件，實在太貧乏。鋼鐵彈藥、重要兵器、交通器材、運輸工具等不消說；就是行軍藥品、兵士服裝等，也不能完全自備。我們對外作戰的工具，一半以上須向友邦購運，假如不舉外債，則友邦對於軍用工用物資，不能繼續供給，或者運輸路線發生障礙，空手赤拳，究不能擊敗敵人。且大後方各工廠生產的能力，都很可憐，他們所能供給的數量很少。以文具為例說，幾家紙廠所出的劣質紙張，不夠後方的需要；中國標準鉛筆公司的產量，也不夠機關學校所需的。其餘如夾釘、圖釘、複寫紙、蠟紙等等，多不能自給，於必要時，祇得向國外輸入。太平洋戰爭爆發之後，此項物品，在幾天之內，漲價一倍以上。可知向國外訂購，殊屬必要，而舉借外債，尤為不可避免者也。

（四）在中國的戰時財政上公債與租稅的區別消失

以上六種區別，在今日我國情形之下，已悉數消滅。我國人民不願自動地購買公債，一由於力量有限，二由於商業利潤太厚，公債利息太少所致。在政府方面，舉債祇能做到「發」的地步，不能達到「銷」的目的。募債既不容易，不得不改用勸募與派募的方法。當民國二十六年戰事發生之初，我政府發行救國公債國幣五億元，其時各地人民熱烈響應，紛紛自動認購，乃即成立勸募總會，主持募債事宜，分向各省勸募。時間未久，即募到二億一千九百餘萬元，較之原發行額，且有超過。此足見人民愛國高潮。但人民初受戰爭痛苦，救死扶傷之不暇，安能負荷大部份戰費？各省勸募之事因而停止。二十七、八兩年發行金公債、國防公債、建設公債、軍需公債等，均注重向海外僑胞推銷。戰時各地僑胞，對祖國購買公債，捐獻款項，情形之熱烈，貢獻之偉大，良足稱道。但國家整個戰費，應由全民共同負擔，始稱公允，安得將購債責任全放在華僑身上？乃決定廣泛對人民直接募集，組織戰時公債勸募委員會，直隸行政院，專辦勸募事宜。自三十年三月起開始，所募債款，

尙能達到預期之效果。三十一年發行之數較鉅，並鑒於三十年度勸募之經驗，乃決定城市以派募爲原則，鄉村以自由勸募爲原則，兼採派募與勸募兩種辦法。前勸募委員會，不能辦理派募業務，乃於三十一年四月結束，另由財政部組織公債籌募委員會，於同年五月成立。其籌募之方法，爲派募與勸募並重。派募之對象爲：（一）商人，包括一切以營利爲目的公私營業，（二）房屋管業人，（三）自由職業之收入豐厚者，（四）土地管業人。因其於徵購糧食時，已搭發糧食庫券，暫不派募公債。勸募之對象爲：（一）各界人民之收入豐厚者，特別注重財產贈與及財產繼承之受益人，（二）公私團體之基金、存款、或公積金，（三）已經派募尙有餘力購債者。在派募方面，逾期不繳債款，加派公債。勸募方面，如勸募成績特優，或認購債額達到一定之規定者，均按非常時期捐獻款項，承購國債，及勸募捐款國債獎勵辦法之規定，予以獎勵。以上是最初之規定。嗣後依照國民黨十中全會之決議，擬定累進率之派募制度，加強對鉅富之派募。其辦法爲凡收入額超過五十萬至一百萬者，除普通派募外，加派百分之五；超過一百至二百萬者，就其超過額加派百分之八；超過二百萬至三百萬者，就其超過額加派百分之十；以次每超過一百萬，則累進派募百分之五，最高超過至一千萬元，加派百分之五十爲止，以後派率不再遞加。此種辦法，對於有錢者出錢，多錢者多出，自爲一種有效之措置。三十二年發行同盟勝利公債三十億元，除照上列各項規定辦理外，對於土地管業人，一律加派公債。其理由因較大之地主，雖曾於徵購糧食時搭配糧食庫券，但爲數有限，其因糧價增漲之收入甚鉅，實尙有餘資可資購債。如一律派銷公債，自可增加鉅量之債款之收入。至於富戶財產之調查，由當地政府會同黨部、青年團等，縝密調查統計，擬定應派債額，以昭公允，並使人心悅誠服，樂於接受。

勸募與派募同時並行的結果，派募之數遠過勸募之數。推行公債政策，既須仰仗於派募的方式，則公債與租稅的區別，完全消失，理由如下：

（甲）原來租稅是強制徵收，公債是適用自由原則，此其不同之點。但公債既可派募，而派募時，必須用強制方法。租稅固是強迫行爲，派募公債，何嘗不是強迫行爲？二者之區別，究何在耶？此其一。

(乙) 戰時物價上漲，幣值繼續不斷地下跌，政府發債時所收進之購買力大，償債時所付還之購買力小。於是公債雖是借貸行為，政府雖負還本之責，但所返還者，究值幾何，借貸豈不等於強制徵收？此其二。

(丙) 就財政觀點言，公債之發行，原以其手續簡捷，而我國過去發行公債，較徵收租稅需時更久，便捷之利，已不存在。此其三。

(丁) 就社會經濟言，公債既用派募方式推銷，則其所吸收之資金，未必屬於游資一類；而移供政府應用之資金，或係社會所迫切需要之資金，公債之調節作用消失，又與租稅相似矣。此其四。

(戊) 租稅無須償還，公債必需償還。但今日以不值錢之法幣來收回公債，或收回押與四行之總預約券，亦不致加重後代之負擔，則公債與租稅又無區別矣。此其五。

(己) 在我國今日情形之下，公債與租稅二者，無論從其性質方面，或從財政影響，社會經濟各方面觀察，似無所軒輊。歐美財政學者分公債中心論者與租稅中心論者，對於租稅與公債皆能分析精密。但在今日之我國，物價指數比戰前已漲幾百餘萬倍，此項分析，已失其意義。蓋我國戰時公債既係派募，則凡可用公債吸收之資金，亦可用租稅徵收，不若直接增加租稅之較為直捷了當乎？如三十二年度推銷公債辦法，對於工商業之派募，或以營業額為標準，或以純收益額為標準，與營業稅之徵收對象相同，何若不派公債，而加徵營業稅之較為簡捷乎？故凡與現在有租稅之徵收對象相同者，可以不募公債，一律增加租稅可也。三十三年頗有主張以人口為對象派募公債者，其性質與人頭稅無異。人頭稅或人頭公債應否舉辦，乃另一問題。若必須發行「人頭公債」，不如直接徵收人頭稅。故凡可用新稅徵收者，可不募公債，概辦新稅可也。此其六。

綜合以上所述，可知在今日我國情形之下，租稅與公債，實無多大區別。不過謂其絕對無區別，亦不盡然。三四年前頗有主張對公司公積金派募公債者。在會計學上，公積金為公司之債務，不能徵稅，但亦不能自由動用，理應專款存儲，似可派募公債。此不能徵稅而可募債之一例。故凡不能以租稅徵收之社會資金，可派募公債。

(五) 如何使公債消化

增稅與募債既爲籌集戰費之主要方法，則二者之間，究以何者爲主，何者爲輔，勢必引起各國學者熱烈的討論。至今學者間仍有公債論與增稅論之爭。增稅固要看人民之納稅能力如何。倘增加的稅款分配失當，或稅率過高，過於苛重，則加稅的影響，也可使社會發生不安的現象。若推銷公債，也要看市場上資金是否充溢。按之實際，二者同用，是無可避免的，也是最合理的。第一次歐戰時，英國的戰時財政政策，已爲多數人認爲戰時財政的模範，但在其全部戰費中，租稅僅佔四分之一而已，足見公債亦爲戰時唯一的財源之一。因此之故，各交戰國政府，不能不用種種方策，以圖公債之消化。這種方策，簡約言之，可歸納爲下列幾種：

(甲) 限制資金之用途 例如公司資本在若干萬元以上者，其新設或增加資本，或合併，或變更目的時，須得政府之許可。股金之繳納或第二期股金之繳納，公司債之募集，及用自己資本若干萬元以上，充新設備之建設，或改良擴充，亦須經政府許可。銀行及其他金融機關，對於事業之放款，在若干萬元以上者，亦須經政府之許可，或與中央銀行協商。

(乙) 提高公債的地位 凡以公債作擔保向中央銀行抵借者，可以減低利息。例如中央銀行向來對於公債擔保之放款取息一錢，對於商業票據則取息九釐。茲將公債擔保放款之地位，提高至與商業票據一樣，亦取息九釐。若此，銀行以其手上之公債爲擔保向中央銀行抵押，再以抵押所得之款承受公債，尙屬合算。假定公債擔保借款之利率爲年息四分，而公債之年息爲五分，即減至年息四分半，並不吃虧。其次對國債課稅，特別予以優待，且遇公債市價跌落時，可由中央銀行盡量買入，以抬高之。

(丙) 以公債掉換私人在國外之資產 國人在海外之投資，無論屬於何種性質，均可令其交給政府，換以政府公債，謂之徵購。但亦可以徵借的方式借給政府。政府取得這種資產，變成外匯，可以向海外交換各種物資，以供軍需或民用。此種愛國熱忱，以英國人所表現者爲最澈底，我國富豪在海外所存之鉅額美金存款，雖屢經最高的會議（如國大代表大會）議決徵取，迄無結果，日久玩生，終以不了了之。不過徵取與徵購或徵借不

同；徵購有代價，徵借須償還，而徵取是無償沒收，所以成功之希望很小。

我國於二十七年、二十九年、及三十一年曾三度發行金公債，均在國內發行與推銷，或向國外華僑推銷。二十七年金公債發行之目的，在收換金類外幣、外匯、國外有價證券等，以便增強外匯力量，並穩定匯率之波動。二十九年建設公債之發行，目的亦在徵集國人所有之外幣、外匯、國外有價證券等，以充實政府國外之購買力，購置抗建所需各種器材。三十一年度所發行之同盟勝利美金公債，其目的不在交換抗建所需海外各種物資，乃在吸收國內游資，以穩定物價與平衡預算。三次金公債之目的既然如此，則其對象自是國內之富商巨賈與國外之僑胞，似無委託友邦公司在國外發行債券之必要。故此種公債，雖以美金為將來還本付息的標準，仍屬於內債的範疇。

(六) 內國公債不能推銷之惡結果

但欲以公債掉換私人在國外之資產（如豪門資本家在美國之存款），言之雖易，行之維艱。所謂救濟特捐，又成泡影。至舉外債，如要以土貨抵債（如向美國借款以桐油抵債），或在將來分期償還，於戰時財政不致發生惡影響。舉內債，如可以在民間推銷，用將來之租稅收入來還本付息，則其負擔可以平均分攤於社會各階層。用這種方法來舉外債與發行內債，不但負擔公平，在時間上亦可以持久，在程序上亦屬正當，於戰時財政之發展，亦不致有惡劣的影響。我國在抗戰時曾舉內債十數次，但不能在民間推銷，祇能做到「發」的地步，不能達到「銷」的目的，所以債券不能普遍流通。非偏在沿海及海外僑胞方面不可，內地絕少發現。結果變為通貨膨脹，原因如下：

抗戰發生以前，除統一公債外（詳後），財部所發行的公債，尚有下列數種：

公債名稱

發行數額

發行日期

總額

二十四年四川善後公債

七〇、〇〇〇、〇〇〇元

二十四年七月

二十五年復興公債

三四〇、〇〇〇、〇〇〇元

二十五年三月

二十五年四川善後公債	一五、〇〇〇、〇〇〇元	二十五年四月
二十五年整理廣東金融公債	一二、〇〇〇、〇〇〇元	二十五年十月
二十六年廣東省港河工美金公債	二、〇〇〇、〇〇〇美元	二十六年四月

美元 二、〇〇〇、〇〇〇元
國幣四三七、〇〇〇、〇〇〇元

抗戰開始以後，國家預算愈不能平衡，財政赤字益令人驚心怵目。在抗戰初期，政府尙能利用人民敵愾同仇心理，頗順利地發行公債，以彌補歲入之不足；至二十九年以後，物價飛漲，幣值日落，財政赤字愈益擴大，公債的銷數愈益縮小。到了最後，祇得以「總預約券」抵押的方式請四行墊款，以彌補歲收之不足。茲將抗戰期間所發行的內債種類與數額列表於下：

公債名稱

發行數額

發行日期

救國公債	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	二十六年九月
二十六年整理廣西金融公債	一七、〇〇〇、〇〇〇元	二十六年十二月
二十七年國防公債	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	二十七年五月
二十七年金融公債	英鎊 一〇、〇〇〇、〇〇〇鎊	
	美金 五〇、〇〇〇、〇〇〇元	二十七年五月
	關金 一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	
二十七年賑濟公債	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	二十七年七月
二十八年軍需公債	六〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	二十八年六月
二十八年建設公債	六〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	二十八年四月
二十九年軍需公債	一、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇元	二十九年三月

二十九年建設公債

美元 五〇、〇〇〇、〇〇〇元

二十九年五月

三十年軍需公債

英鎊 一〇、〇〇〇、〇〇〇鎊
一、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

三十年二月

三十一年同盟勝利公債

美元 一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元
一、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

三十一年五月

三十二年同盟勝利公債

三、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

三十二年

三十三年同盟勝利公債

五、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元

自二十六年至三十三年止七年之中，所發戰債，雖達十餘次之多，但實際上印成債票，向公眾發售而在市面流通者，即由人民利用平日的儲蓄來購買的，僅救國公債、國防公債、及金公債三種，餘皆不能在市面流通。且救國公債係採用攤派方式而發行者，而國防公債與金公債之流通範圍，僅限於沿海及海外華僑方面。大多數公債，以「總預約券」方式，向銀行作抵。其方法是將「總預約券」交與四行，作為擔保，再由四行放款於政府，收取七釐利息。但在抗戰初期，四行對於政府墊款，並不全以增加發行抵付，他們一直努力於收縮發行。截至二十九年底，四行對政府墊款百分之四十以上，是以所收存款與其他資產抵付的。國家銀行為國庫墊款，同時如能吸收大量的儲蓄，誘導人民以存款方式，把儲蓄存入銀行，再利用此種儲蓄，為國庫墊款。那末，國家銀行的墊款，並不一定使法幣發行額增加。在抗戰開始時，四行所擁有的存款，數量極大，而且其中有一大部份存戶，並非政府機關，而是公司行號以及個人。這是人民的儲蓄，國家銀行可以利用來調劑國家財政的。因此在抗戰初期，國家銀行對國庫的墊款，並沒有使法幣發行額發生同等數額的增加。二十六年度對國庫所墊之款達十一億九千萬餘元，同期中法幣的發行額僅增加三億二千萬元，因此國內通貨流通數額，雖較戰前增加，但其增加倍數絕不是一般人想像之鉅。以後政府繼續以「總預約券」向四行抵借，四行無力承受，或無款可放，祇得聽其變為通貨膨脹。結果，公債的發行和國家銀行的墊款，並無實質上的區別，二十九年度墊款三十

七億，而法幣增發三十六億，三十一年墊款一百六十八億，法幣增發一百七十二億。二者的關係，總是亦步亦趨，十分密切。此種通貨膨脹，稱爲「烟幕下之通貨膨脹」，即發行公債其名，通貨膨脹其實。二十八年度內債發行額共十二億元，國庫實得數僅爲二千四百萬元。從這數字裏，我們可以看得出，在抗戰期中，大部份的內債，都是做了銀行墊款的抵押品，其爲人民實際購買者，祇占一極小比例。因此通貨愈發愈多，物價繼長增高，靡有止境。人民生活艱窘，尤以貧民的生活爲最難支持，於是流爲盜賊。富者雖同樣感受壓迫，尙可利用物價之繼續上漲，投機壟斷，或囤積居奇，於是物價更漲，產生了一大羣暴發戶階級，社會財富偏在，結果富者益富，貧者益貧，一般購買力削弱。生產事業，自然日形衰退，而一連串的不良現象，遂呈現於吾人眼前：

(一)大部份公債不能推銷，(二)多數公債由國家銀行承受，(三)通貨膨脹，(四)物價繼續向上，(五)社會財富分配更不均匀，(六)游資充斥，(七)囤積居奇，(八)物價更高，(九)一般的購買力日益削弱，(十)生產事業更衰退。凡此種種，是鐵一般的事實，無可掩飾。一言以蔽之，皆公債不能推銷之惡結果也。以上是一連串的不良現象，因爲(一)是(二)之因，(二)又是(三)之因，餘類推。反之，(二)爲(一)之果，(三)爲(二)之果，餘類推。

英美兩國對於通貨膨脹政策，視同毒蛇猛獸，時時刻刻都在設法避免。所以這次大戰，英國財政大臣從西門到伍德，都是以租稅政策爲戰時財政的中堅。所得稅自一九三九年至一九四一年，由每鎊五先令六便士增到八先令六便士。此外並大量增加戰時盈利稅 (Surtax) 及過份利得稅 (Supertax)。英國平時預算，已達到平衡的境地，立法機關在承認預算時，亦想竭力保持這種平衡。可是到了戰時，支出龐大，收入方面雖亦有增加，終不逮支出增加之速，因之發生虧短。如何彌補這個虧短，成了一個困難問題。這次戰爭，英政府竭力避免舉債，不採用通貨膨脹政策。所以最後編製收支臨時平衡表時，仍以高稅率爲骨幹。美國近年來之財政政策，亦置重於徵稅主義，重課富有者，一面發行公債，吸收社會游資，以充復興經濟計劃所必需之經費。美財長毛根韜，更主張限定營利利潤爲百分之六，超過之數，一律歸公。

戰時公債之不易推銷，不僅於中國爲然，即在先進國家如英國，其推銷亦不如平時之易。推厥原因，則戰時公債政策之決定，應以公債推銷之環境及所付利息之高低爲中心，一方面須獲得鉅額借款以應戰事之需，一方面須無過度提高公債利息，以減輕財政負擔。先就利息一項言，在戰事進行過程中，一般利率，有逐漸漲高之勢，公債利率視一般利率爲轉移，自亦須逐漸提高，始易發行。雖然利率問題固甚重要，但在戰時財政中公債之推銷問題，尤爲重要。戰爭期中一般社會經濟情形，瞬息萬變，設非戰事有早日結束之望，或人民對戰事前途具有極端信心，則投資者必不願於戰時購買長期公債。於是政府爲便利長期公債之推銷起見，乃不能不附以種種優厚條件，如公債所得免稅，折扣發行提高公債利息及調換權利等等。凡此種種，雖交戰國類多採用，但結果仍不十分圓滿。譬如英國，在第一次歐戰時，除一九一五年路易喬治財相任內所發行之第一次戰債，及一九一七年班拿勞(Bonar Law)財相任內所發之五釐戰債，銷售良好外，其他各種長期戰債之推銷，均感困難，且因種種優待條件之故，國庫負擔亦隨之加重。政府如能於戰爭前期發行長期公債，爾時一般利率尙比較低落，債息自亦較低，則政府自可減輕以後發行高利公債之損失。

在日本推銷戰時公債之結果，比英國更不如。日本發行公債，向採直接發行之方式，即將全部公債交日本銀行承受，而日本銀行以紙幣付之，逐漸散佈於民間，再以公債在市場出售，收回紙幣，以完成其循環運動。但在戰事發生不久，當日本政府於二十七年八月間發行一億元華北事變公債時，就改用公募方式，實際強迫銀行團承受，不用自由推銷之政策。結果，使受戰事衝擊之金融，發生空前之緊迫，因而後發之公債，不能不用老法，即交由日本銀行承受。截至二十七年末止，公債發行額，大部份存留於日本銀行，無法推銷。此與我國以「總預約券」向四行抵借者，如出一轍。

(七) 公債不能推銷之原因

我們在上面屢次說過，在抗戰期間，發行公債，只能做到「發」的地步，不能做到「銷」的地步。二十九年所發公債的總額，爲十九萬萬七千四百萬元，特設「戰時公債勸募委員會」，直隸於行政院，負進行勸募之

責。勸募結果，殊不足道。各地認募額只等於發行總額五分之一強，爲四萬萬一千五百六十七萬餘元。若講實收之數，則更不足道，不過一萬萬六千七百二十三萬餘元，尙不及發行總額十分之一。足見「發」與「銷」之間的空隙太大。識者歸因於人民經濟力量薄弱，銷納量些微，此說固有幾分真理，無可厚非；但除此客觀的原因之外，尙有主觀的原因，就是在幣值繼續下跌的狀況之下，債本的侵蝕，是無可幸免的。茲就各種客觀主觀的原因舉其犖犖大者，列之於後：

(甲)財源未加培養——國用所需，莫不取自人民，人民經濟充裕，而後國用不虞匱乏。所謂「百姓不足，君孰與足」，「國有聚斂之臣，寧有盜臣。」財政當局未能一本斯義，故稅吏之貪污，徵收方法之不善，是衆目所覩之事實，無可諱言。在積極方面，又不能振興社會的繁榮，運用金融的靈活，使商貨流通，日益便利，市場推銷，日益暢旺。結果人民收入不能充盈，消納公債之能力，自然薄弱。

(乙)人民深受戰爭的影響，蕩析流離，非惟無復有消納公債之能力，國家且須支出巨款，予以救濟安置。

(丙)戰事發生之初，社會經濟失調，影響國家之收入減少；且我國以弱敵強，不得不採取以空間換取時間之戰略，淪陷區域愈推愈廣，推銷公債之範圍日益縮小，較之國土未曾被敵人蹂躪之國家，如上次歐戰之英、美、德諸國，其財政調度之難易，不難想像。

(丁)我國係農業社會，工業不發達，流動資金較少，而國民購買公債之習慣又未養成，故戰時發行大量公債，亦不若歐戰各國之容易。

(戊)追戰爭進入第三第四階段，游資充斥，投機盛行，物價高昂，利率高至月息二三十分，人民對於利益甚少之公債，自然不感興趣。加以港滬及南洋各地均陷敵手，募債地區，益形狹隘，雖政府特設機構廣爲勸募，卒不能收效。

(己)此外有一個主觀的原因，即在幣值繼續下跌的狀況之下，債本的侵蝕，是無可避免的，因而人民對

於購債，裹足不前。

(八) 金公債

在幣值繼續下跌的狀況之下，債本侵蝕之大小，要看購債時與還債時之間的期限長短以爲斷。人民在心理上既有這種得不償失的顧慮，對於購債，當然裹足不前，金公債之發行，即爲破除人民此種心理。乃從五萬美元貸款中，撥出一萬萬美元，作爲基金，發行三十一年同盟勝利美金公債一萬萬元，於五月一日按票面十足發行，公債利率定爲年息四釐，自發行之月起，每六個月付息一次。公債條例第四條規定：「本公債還本付息時，按照票面額付給美金，並得由持票人聲請，依照每次還本付息到期開始支付日之中央銀行掛牌市價折合國幣付給之。」依此規定，不但債本以美金支付，即債息亦是以美金支付的，本息既得安定，主觀之條件自然具備，不致遭受貶值的損失。

於同盟勝利美金公債發行之先，尙有二十七年金公債，與二十九年金公債之發行。在幣值繼續下跌之時，以外幣爲標準來發行公債，不免引起國內外人士對法幣之懷疑，此其弊也。但萬事有弊，亦必有利，金公債之發行，可以收縮通貨，使不致過於膨脹，至少可以暫時產生一種阻止政府無限制發行紙幣的力量。不寧惟是，在通貨繼續下跌的時候，國內資金難免外流，影響及於外匯之動盪不已。發行金公債，一面可以阻止資金的外流，同時亦可避免外匯之劇烈波動，誠一舉而數善備。不過話又要說回來，將來期滿開始還本之時，國庫負擔，勢必加重，非外匯頭寸因而減少，即法幣膨脹之速率加大（票面上應付之美金數目，照中央銀行掛牌市價折合國幣付給，則發出之法幣，益形膨脹）。查民國三十一年同盟勝利美金公債，票面上載有條例摘要，聲明「民國三十三年四月底開始還本，分十年還清，每年四月底十月底各抽籤還本一次，本利均以美金支付，或依持票人聲請，按每次本息到期日中央銀行掛牌市價折合國幣支付。」足證本息必須以美金支付，經持票人聲請，方可折合國幣支付。但實際上，無論持票人聲請與否，一律折合國幣支付，殊屬違反條例之本意。政府之自失信用，於此又可見一斑。

第三章 公債

一、公債之分類

(一) 英國公債之分類

(甲) 廣義的與狹義的

公債一詞，有廣義與狹義之別。在狹義方面，係指政府以發行公債票的方法所舉借之債務，如我國之統一公債，英國之自由公債 (Liberty Bonds) 與勝利公債 (Victory Bonds) 等是也。狹義之公債，與英文之 Bond 相似。在廣義方面，公債係指政府之一切債務而言，亦即是國家債務之意，等於英文中之 Public Debt，凡財政部的銀行欠款、國庫券、借墊款等等，均列入廣義的之內。此係第一個分類。

(乙) 永久公債與定期公債

英國之公債，亦分爲永久公債 (Funded Debt) 與定期公債 (Unfunded Debt) 兩種，此項名詞常見於英文書本中，意義含混，定義不明。惟習慣上用法，Funded Debt 一詞，大概含有永久公債之意。永久云者，即政府負按期付息之義務，至於還本，並無一定期限。就其意義觀之，即解爲永不還本，亦無不可，而持有人對政府亦無要求還本之權。但政府亦可自動地還本。至何時還本，須於事前公告，並須經過一定時間後始可還本。總之，還本之權，操之政府。英國之 Consols，即屬於永久公債的一類。中國尚無此類公債出現。吾國人民心理上大都有「有債必還」的觀念，若告以持票人對政府無要求還本之權，根本不能希望他們接受。非永久公債云者，係指政府公債須定期還本者而言。雖有時亦可於到期之前，提早還本，大抵包含一年以至數年還本之中期公債，數年以至數十年還本之長期公債，及一年以內還本之流動公債。此係第二個分類。

(丙) 永久公債與流動公債

除以上兩種分類外，亦有將公債分爲永久公債與流動公債 (*Floating debt*) 二大類者，此乃第三個分類。不過這個永久公債，與第二分類之永久公債，意義不同。後者含有還本無定期之意，前者係指在一年以上始還本之公債而言。所以第三個分類中之永久公債，實際就是第二個分類中之定期公債。依第三個分類，凡在一年以內須還本者，謂之流動公債。以一年以內還本之流動公債，變爲一年以上還本之永久公債，在英文謂之 *Funding the floating debt*。英文之 *Funding* 一字，可以譯爲整理二字。如英國爲整理一九一九年之流動公債而發行之整理公債，即稱爲 *British funding loan*。整理之目的，在使流動公債變爲 *Funded debt* 是也。此項整理公債之還本期，明白規定爲一九六〇——一九九〇年。第二個分類中之 *Funded debt*，與第三個分類中之 *Funded debt*，含義雖大不相同，但一年以內還本之流動公債，與一年以上之公債，其間界線極爲顯明。

(二) 中國公債之分類

(甲) 有確實抵押品之內外債與無確實抵押品之內外債

中國之公債，可以分爲有確實抵押品之內外債，與無確實抵押品之內外債。前者有確實擔保，按期抽籤還本；後者則還本，付息無着。在北京政府時代，無確實抵押品之內外債問題，認爲一個危險問題。蓋內債不還，不過對人民損失國家之信用；外債不還，必致牽動國際交涉。從前印度與埃及，均以外債亡國，言之寒心。故北京政府對此問題，非常重視，而一般經濟學者，亦特別注意。於是整理之說興焉。劉大鈞先生著「無抵押內外債之分析」一文，載在北京銀行月刊第三卷第五號；著者亦有「無確實抵押品之內外債問題」一文，載在「馬寅初演講集」第二集。著者的意見與劉先生不甚相同，因著者在當時不主張加以整理，詳細理由詳「公債之整理」一章，茲不贅。

(乙) 內債與外債

財政學上對於公債的討論，大抵分爲內債與外債的兩部份，一因濫舉外債，可以招亡國之禍（如印度與埃

及)；二因二者之間，有一個特殊的普遍的性質上之不同。此種特性，不限於中國之外債，他國之外債亦同有之。大凡公債之債權債務關係，如僅限於本國人民，其影響所及，不過爲國內一種財富與所得上的轉移，是無礙於一國經濟之繁榮的。若在國外市場募債，則債權債務的關係，推及於外國人民的身上。本國人民之付出，即爲外國人民之收入；本國人民之所失，即爲外國人民之所得。其影響所及，則爲財富之國際轉移與國際分配，足以影響一國國民經濟的盛衰與榮枯。

在前清中葉以前，我國無所謂公債，更無所謂公債制度，尤無所謂內債與外債之分，其中當然有一個極大的緣故。據鄔志陶先生在「民元來我國之公債政策」一文中（載「民國經濟史」，銀行學會印行），說我國以前的政治思想，不容有公債制度存在。專制時代的政治學說，謂「普天之下，莫非王土」，國家所有的一切，都是皇室的財產。在理論上，皇帝可取用國內的任何財產，而不發生所有權問題。古書上有「食王之毛」，「踐王之土」一類的話，毛是指土地所產的東西……就是說我們所食的東西，和行路時所踏的土地，都是王室的私產，而由皇帝賜給人民或特許人民使用的。……在這種思想之下，……皇帝可以取用他所需要的東西，無須借貸。不僅此也，借貸是平等的對待行爲，以君主之尊而向人民舉債，是使君主與人民立於對等地位，和以前的君權理論不合。若人民成爲君主的債權人，可向君主討債，而君主亦負有償還義務，豈不大損君主的尊嚴？與至高無上的君權理論不合。這樣說法，西文財政教本上亦常見之。但尹文敬先生在「中國戰時公債」第八十五頁說：「古代制用之道，側重節用裕民，國家在平時當注意儲積，充實府庫，以備非常之需，與今日財政學所謂量入爲出，收支適合者，已不相同。至於彌補不足的方法，則利用雜稅、權酷、算緡等辦法。又如由官鑄錢以圖盈利，平準均輸，官商營業，都能獲得一大部份收入。此外還賣官鬻爵，以及告緡之制，網羅富室，勒資入官。至於借用民財，加息償還，國家以債務人自居，而以人民爲債主，則古無此制。」禮記曰：「國無九年之蓄曰不足，無六年之蓄曰急，無三年之蓄曰國非其國也。三年耕必有一年之食，九年耕必有三年之食。」足見平日既有積儲，自無向民間舉債之必要矣。

(子) 北京政府時代之內債與外債

民國成立，承滿清政府疲弊之餘，復無統一之政府與安定之政局爲之後盾，故收支不能平衡，預算有名無實，內外債務日積月累。此一時期（自民元至民十六）可分爲前後二期，自元年至三年底爲前期，財政以舉借外債爲主。自四年至十六年爲後期，是軍閥割據時代，財政以舉借內債爲主。當時中央財源，以關鹽兩稅爲大宗。租稅不足，以內外債的收入彌補之，於是債臺日高，還本付息責任加重，而收支愈不能平衡，有時甚且以北方諸鐵路收入及崇文門關稅，爲中央財政唯一的來源。

民國初年（元年至三年底）公債市場尙不發達，故當時財政挹注，以外債爲主。計所借外債，有瑞記第一、第二、第三各次借款，克利斯浦公司借款，以及五國銀行團善後大借款，其他零星小借款尙不計在內。其中尤以善後大借款之條件爲最苛刻，既以關鹽二稅作抵，復要求鹽務稽核權及審計權，而借款用途，亦嚴受外人之監督，實爲資本主義國家對於被侵略國家典型的借款。幸以歐戰發生，稍脫國際羈絆。此後財政挹注，除日本方面繼續借款而外，都以內債爲主矣。

民國三年（即一九一四年）八月，歐戰發生，國際資本市場，金融緊張。我國自清季以來，常賴外債以維持財政，至此外國資本亦無餘力流入中國。故一九一四年不但在世界史上爲一轉機，即在中國財政史上，亦爲一重要關鍵。自此以後，外國投資及國外借款，驟形減少。惟日本在華投資繼起，喪權辱國之借款，層出不窮，西原借款，其顯例也。同時國內公債，自民四至民十六，亦漸取得重要地位。計北京政府時代所舉內債，凡二十七次，其屬於此時期者，凡二十三，公債發行總額爲六二八、八八〇、一〇三元，其中無確實擔保者頗爲不少。又因財政紊亂，年甚一年，人民對於政府，愈少信用，故所舉內債，數額亦愈趨微小，終至還本付息，不能履行，政府信用，愈趨動搖而後已。

(丑) 中國外債之特色

中國之外債，與他國之外債，性質大不相同，與中國之內債，性質亦大異。凡中國外債所享有之種種特殊

權益，皆非中國內債所能享受者。我們若能把外債享有之種種特色列舉出來，就可以明白內外債性質之不同了。茲將中國外債之特色，舉其犖犖大者，列之於後，並加以討論。

(1) 擔保品 歐美各國彼此借款，均無擔保品，但第一次大戰之後，亦間有用抵押品者，然不多見；而中國向歐美各國借款，必須有抵押品，此是第一特色。

在外國財政學書本上，我們常見外債亡國之說（例如印度與埃及）。將外債與內債對立起來，中國經濟學者以及智識份子，在過去對於舉借外債，往往抱反對的態度，大都受了外國學說的影響。日本在過去，曾處心積慮地欲以借款緊握着中國的經濟命脈。著名的西原借款，是一個例子。外債之危險性，大抵仍縈迴於吾人的腦海中，在本書不必再從長討論了。我們要注意的，就是中國內外債不同點之一，是擔保確實性之大小。大抵外債的擔保，遠勝於內債。在統一公債未發行以前，國民政府所有內國公債及庫券，種類共達三十餘種之多，本息之支付，幾皆以某種稅收為基金。但名稱上雖如此，事實上未必盡然。如鹽稅庫券、統稅庫券、捲煙庫券等，顧名思義，鹽稅庫券應由鹽稅收入項下支付，統稅庫券應由統稅收入項下支付，捲煙庫券應由捲煙收入項下支付，實則不然。鹽稅、統稅、捲煙庫券等等，皆由關稅收入項下撥付，並非由鹽稅、統稅、或捲煙稅收入項下撥付。即北京政府時代所發行之公債，如整六公債、春節庫券等，亦由國民政府承襲償付，加其負擔於關稅之上。關稅對內債負擔雖如是之重，但關稅之收入，對外債賠款，尚有優先清償之義務。必須外債賠款清償有餘，始得用以清償內債，故實際上償付內債基金之關稅收入，非全部之關稅收入，乃關稅收入如有短少，首先受影響者，厥為內債。外債賠款不能拖欠。大部份賠款，名義上雖已退還中國，但仍由中外合組之管理委員會保管監督，指定用途。由財政部之地位言之，外債仍須繼續支付，可短欠者惟有內國公債。因此內國公債之擔保，其確實性遠不及外債之擔保，如銀賤金貴，關稅收入即有短少，不僅內債無法清償，恐影響及於外債之償付。故關稅改徵金幣，照市價折合金單位計算，此即海關金單位之由來也（詳關稅一章）。因關稅收入有短少之慮，所有內國公債之本息，不免出於停付之一途。為補救計，不得不從整理舊債着手，或延期，或

減息，或二者並用，務使政府負擔減輕。借統一舊債之名，行減輕負擔之實。此統一公債之由來也（詳後）。

但自海關稅收被敵人暴力劫奪以後，一切有擔保債賠各款之本息，自二十八年二月一日起一律停付。蓋自國民政府成立以來，由軍事入於訓政時期，一切建設需款甚殷，故對於信用，竭力設法維護，尤其對於海關擔保債賠各款之償付，均按期履行，從未愆期；有時因天災人禍及世界經濟恐慌，雖遇稅收短絀，不敷撥付，亦經挪墊鉅款，按期償付。這種措施，比較歐洲各國對於所欠美國戰債每多停付本息之舉，高明多矣。不意自蘆溝橋事變，大戰爆發以還，我國戰區海關稅收，竟被日人暴力劫持，數目約在該時國幣一萬五千萬元以上。以我之稅收爲侵我之工具。劫持之款，全部勒存於日本正金銀行，大都爲法幣，名爲存儲，實則利用之以套取我國外匯，加強其侵略力量。日人在戰區內又復強迫行使日偽鈔券及軍用票，欲藉以騷擾我國金融，降低海關合法稅收。然我國對於海關債值所需外匯，仍由中央銀行照數售給，以示維護債權人利益之決心。但正金銀行所勒存之海關稅收，本爲我各關稅務司稅收存款，但並不依照匯撥，其損害中外執有債券者之利益，爲世人所共覩。我國財政當局迫不得已，不能不有正當之措置。故對於總稅務司呈請照舊向央行透支還債辦法，不再予以通融，並飭應就各該關所存稅款內提撥攤付。嗣後對於海關擔保各項長期債務，凡在戰前訂借而尚未清償者，當就戰區外各關稅收比例應攤之數，按期撥交中央銀行，專款存充。惟此項撥存辦法，原係應付該時非常情勢之暫時措置，自二十八年二月一日起施行。如戰區各關將已存欠繳之應攤債賠各款，嗣後稅收應攤照舊解交總稅務司時，自當仍照舊撥付債賠款基金，以恢復戰前原狀也。

（2）無公私之分 歐美各國間，政府互相借款，須經外交上手續。若永遠不還，或用武力解決。政府向他國私人借款，直接向私人交涉，不用外交手續；若滿期不還，只可向法院起訴，以法律解決。若夫中國，則無論向歐美政府或私人借款，一律用外交手續。外人所以用外交手續者，因外人見中國甚弱，借本國政府的勢力保護，以取得借款之安全，並取得種種權益。但外人與政府簽訂合同後，往往不來履行，有將合同上之權益，轉售他人，如得高價，即來履行；否則擱置不理，換言之，獲了善價，然後纔動工，若不能得利，則久不與

工。尤其美國人慣於取巧。故美國私人借款，成功較少。此是第二特色。

(3) 以銀行爲代表 在北京政府時代，各國對於政府借款，在財政上的利益，均以銀行爲代表，如：

(a) 日本代表有三：(甲) 正金銀行，(乙) 臺灣、朝鮮、興業合組之銀行團，(丙) 中華匯業銀行。

(b) 美國代表有二：(甲) J. P. Morgan Bank，(乙) Kuhn and Laeb，(丙) First National Bank of New York，(丁) First City National Bank。此四行爲一團。International Banking Corporation 獨成一代表。

(c) 英國代表有二：(甲) 匯豐銀行，(乙) 福公司。

(d) 法國代表有三：(甲) 東方匯利銀行 (Banque de l'Indo Chine)，(乙) Credit Lyonnais，(丙) Comptoir de l'Fs-Compte。

(e) 俄國代表爲道勝銀行。

(f) 德國代表爲德華銀行。

各國所以要以銀行爲代表者，蓋各國皆以銀行爲總司庫，將來還本付息，必由銀行處置之。此是第三特色。

(4) 借款國之優先權 上次向某國借款，下次關於此項借款，必須先向該國接洽。若該國不借或無款可借，然後纔能向他國借貸。此是第四特色。

(5) 勢力範圍 譬如京奉鐵路借款，在沿線八十英里以內，所有借款建築，必須仍向原國借款。再如英之於長江一帶，日之於南滿福建，法之於雲南，俄之於東清，皆其勢力範圍。其有再次借款，必先向各該國接洽。此是第五特色。

(6) 管理權 凡以某項財產或稅源作借款抵押者，關於某項之收入，均歸外人管理。例如善後借款二千五百萬鎊，由英、法、日、德、俄五國承受，又名爲五國善後借款，成立於民國二年四月二十六日，年息五釐，

由五國銀行團發售債票，八四實交，期限爲四十七年。前十年祇付利息，自第十一年起，每年遞還總額千分之九強，每年應付本息總數爲英金一百四十五萬五千九百九十四鎊，給予銀行經理費千分之二·五，每半年交付一次。

善後大借款，是外債最盛時期（自民元以迄民四年）所借有確實擔保外債中之最大者，故有詳述之必要。其擔保係指定中國政府每年鹽務收入之全數。如將來有再用鹽款收入抵押借款之時，此項擔保應有優先權，倘中國海關收入，除已指作擔保之從前債務外，如仍有餘款，應默認或商訂儘先充作本借款之擔保，償還本息。倘上項有餘之關款有足以償付本息之時，則鹽務收入之贏餘，應即撥歸中國政府辦理他項事業。中國政府並承認改良整理鹽稅徵收辦法，另行設立鹽務署於北京，由財政總長管轄。署內設立稽核總所，聘用洋員，輔助一切。所中設中國總辦一員，洋會辦一員，管理其事（按實權握在洋會辦手中）。中國總辦及洋會辦專任監理發給引票，彙編各項收入之報告或表冊。又於中國各處產鹽區域設立稽核分所一處，所中設經理華員一人，協理洋員一人，所有徵收及存儲鹽務收入之責任，由該分所華洋經理二人負之。所中應用經費，即由鹽務稅收項下開支，列爲用途中最優先之一部份。借款成立以後，所有應還本息，均照合同所訂辦法，及原訂還本付息表，如期實行。並將一年應付本息，勻分爲十二個月，由鹽務稽核總所，在鹽稅收入項下，按月撥付。但至民國六年，改由總稅務司，在關稅收入項下按月撥交稽核總所轉交各經理銀行，從無愆誤。民國六年對德絕交宣戰，將德華銀行原經理之德國部分債票事宜，改託匯豐銀行等兼代經理，十八年由國民政府改交中國銀行經理。二十八年一月，關鹽擔保外債攤存辦法施行以後，因鹽稅擔保外債，亦是同樣情形。爲統一辦法起見，亦規定鹽稅擔保外債攤存辦法，於二十八年一月起施行，本息自該日起停付。

又如芝加哥銀行借款五百五十萬美金，以煙酒稅爲擔保，但煙酒稅早已抵押於法國。法人質問，中國政府無法應付，遂答以一爲煙酒稅，一爲公賣費，其實不過一稅兩名目耳。依借款條件，美國亦可設稽核總所及分所。但美國因爲借款數目太小，不屑爲之，故祇派一顧問，所以無有實權，每月僅領數千元薪水而已。此是第

六特色。

(7) 債賠各款均存入外國銀行 債賠各款存於外國銀行，是很重要的一件事。例如海關收入八九千萬，先分存於德華、道勝、匯豐各銀行，後則僅存於匯豐一行。前此並不給存息，後經政府交涉，僅給利息二釐。又如鹽稅八九千萬，亦分存於英、日、法、美各銀行。因現款存於外國銀行之故，遂發生銀根問題。譬如中國出口貨多，外人欠中國者多，現款遂由外商銀行流入華商銀行及錢莊，則銀根寬；反之，進口貨多，華商欠外商者多，現款遂由華商銀行及錢莊流入外商銀行，則銀根緊。是中國市面之銀根寬緊，乃就國內的外商銀行與華商銀行間現金之出入而言，並非如外國銀根之寬緊，乃就國外的外國銀行與國內的本國銀行間現金之出入而言也。此在銀本位時代是如此，今日是法幣世界，情形大不相同了。此是第七特色。

(8) 各種特權 例如鐵路借款以鐵路作抵押，凡關於該路之(甲)購買材料，(乙)建築鐵路，(丙)委派總工程師及總會計，(丁)實行路成後之監督。如京奉鐵路及滬寧鐵路借款，即屬於此類。

鐵路借款，以發行債券之方式行之。例如英國銀行承攬債券之發行，面額一百元，以九折承包；如照九七折賣出，則銀行可得七元之利益，若照八九折賣出，則虧一元。債券募足後，即充作築路之用，路成，提成本總額百分之五作為報酬。此外承攬發行之銀行，又有與中國政府共管之權 (Joint Control)。但實際上中國局長，常受外人之牽制，以致大權旁落。在外國之持券人，因路遠不克親自稽核，只有將一切委託承攬銀行而已，於是此銀行或此公司儼然成了董事，握有全權。此是第八特色。

(9) 政治作用 外國借款於中國，均有政治的野心，如西原借款，係日本欲造成中國內亂，以便從中漁利之借款。美國見日本野心勃勃，即謀抵制之方，發起新銀行團，由英、美、法、日四國各組銀行分團，比國亦加入。後以四分團合組一銀團 (Consortium)，從前之舊代表，仍不解散，各國新銀行皆可以隨時加入。新銀行團之初意，政治與實業借款，均歸該團經理(後將實業借款劃歸各該國直接交涉)。因日本借款多藉實業為名，政費其實，所以政治與實業界限不易分開。此約成立四月後，美國新銀團代表拉門德到日本，邀其加入。日本

要求山東、內蒙、滿洲權利除外，方能加入，美國已有應允之意。惟中國以新銀團條件太苛，限制太大。加以新銀團係四國團結，勢力太大，磋商條件，互相牽制，反不如向各國直接交涉之易於成功，故不贊成，新銀行團因而未成立。北京政府此時外債既不能借，內債亦難募集，祇有濫發紙幣而已。此是第九特色。

以上九點，為我國外債之特色，為他國外債所未有。任何國家之公債，皆有內債與外債之分，不過在中國此種界限，特別明顯，故有詳加研討之必要。

(寅) 內債與外債相互配合之利益

戰時經費，既不能專恃外債，亦不能專恃內債，勢非使內債之發行與外債之運用相互配合，使發生聯繫，不足以應付急需。我國在戰爭時期中，除發行公債以外，歷向各友邦接洽舉借外債，或以現金還本付息，或取易貨方式，即以本國之物資，易取我所需要各友邦之物資。顧內債之發行與外債之運用，每感缺少聯繫。自太平洋戰起，我國加入同盟國，與各盟國休戚相關，我財政經濟，已為全體盟國經濟之一環。我國在太平洋上之地位日益重要，各盟邦對我之同情與援助，較前更為積極具體化。於是有美國五萬萬美金借款，及英國五千萬鎊借款之成立，不但為數甚鉅，且不計息，亦無償期，條件之優，實屬前所未有。其運用方式，是由政府發行同盟勝利美金公債一萬萬元及國幣公債一十萬萬元。前者之全數本息，由五萬萬美金貸款內撥付；後者之全數本息，由五千萬鎊貸款內換成國幣撥付。其債券之購買，均以國幣為主體，目的在求法幣之回籠，並收通貨緊縮之效果。此兩種公債，分別以外債擔保撥充，使外債與內債配合運用，使國幣與外幣發生聯繫。此為我國債務上適應特殊環境之措施。

(丙) 公債與庫券

(子) 債與券的區別

國庫券之作用，原在於平衡稅收之季節淡旺。國家經費，按月支付，而稅收則有平淡與旺盛之分。平淡之時，收不敷支，以發行國庫券的方法來彌補缺額，俟旺盛之時，再以餘額稅收來收回庫券；換言之，政府於稅

收平淡之時，發行國庫券，以彌補暫時之不足，而於稅收旺盛之月償還之，於是人民負擔，絲毫不發生影響。故國庫券之發行，不必通過立法院，或任何民意機關。其期限有定為三個月後償還者，亦有定為六個月者。因此國庫券與公債，不能視同一物。公債之發行，增加人民負擔，而庫券則不然。公債之期限，多在一年以上，而庫券則在幾個月之內。但在中國，庫券之發行，往往失其原來的意義。在宋子文財長任內，為避免立法院之攻訐與責難，往往將公債改為庫券，所以庫券就是煙幕下的公債，二者實無多大區別；有之，亦不過庫券大都是按月償付本利，而公債則每年抽籤還本幾次，此外並無多大區別。惟始作俑者並非宋子文氏，在北京政府時代，已有此種現象。北京財政部常以國庫奇窮，軍政各費，每屆到期，無法應付，輒以發行證券周轉一時。然而期限恆有短長，利息不歸劃一，且隨時發行，並無定額。按諸近世國家發行庫券之公例，及北京政府施行關於國庫券之法規，無一脛合。茲將北京政府所發行之庫券規則要旨錄後，以資參考：

(丑)關於發行庫券的規則

- (1) 歲計必要時，得發行國庫證券；
- (2) 發行額不得超過預算歲入額；
- (3) 發行價格不得與票面價格相差；
- (4) 利息週年計算，不得過百分之七·五；
- (5) 收回時期，不得逾一年度；
- (6) 庫券滿期，與現金相同，得完納各種租稅；
- (7) 庫券得充各銀行發行紙幣保證準備之用。

(寅)在中國國庫券與公債無甚分別

查北京政府所發庫券，類多不照庫券規則辦理，雖名為庫券，實皆係公債性質。茲將北京財政部發行之十五年春節特種庫券重要規則錄後，以覘其是否與庫券規則相脛合：

(1) 此次庫券定額爲銀元八百萬元，名曰十五年春節特種庫券。

(2) 此次庫券利率定爲週息八釐。

(3) 此次庫券按八二折發行。

(4) 此次庫券前二年祇付利息，自民國十七年起，按照附表所載日期數目還本付息，至第六年止，全數清償。

(5) 此項庫券前二年利息由財政部專款撥付，自民國十七年起，以向由關餘項下業經指定撥充之整理內債基金，年約二千四百萬，除照歷屆定案，由總稅務司撥付各項公債應還本息及償還內外短債八釐債券銀元部份之利息外，所餘之款爲還本付息基金，由總稅務司保管，每屆還本付息時，由總稅務司逕交經理銀行備付。

吾人取以上各項所載十五年春節特種庫券之內容與國庫券規則所定庫券之性質相較，完全不相脛合。其最顯著者，即爲此項庫券，按八二折發行，其發行價格遠在票面之下，利率超過法定百分之七·五之率。然此尙可藉口金融市面之緊急，政府信用之薄弱，不得不稍事遷就也。至期間問題與用途問題，則其違法，實無可恕，國庫券之發行，以調節本年度中每月收支不能適合爲目的，故其期間不得逾一年，否則不合於發行庫券之規例。今春節特種庫券之期間，可以延至六年之久，且其用途，並不指定以本會計年度預算案內之支出爲準，其基金更非以本會計年度旺月之收入爲限（國庫券之性質，無非預支旺月之收入，以充淡月之支出而已）。凡此，皆足以證明此種庫券，皆係公債性質，並非真正庫券。今借庫券之名，無非欲避免提交國會議決之手續，逕交政府發行，而國庫券之本意盡失矣。此外如北京財政部所發行之使領庫券、一四庫券、與四二庫券，皆公債也，而政府皆冠以庫券之名。

十六年國民政府奠定南京，仍襲北京政府之故智，往往將公債改爲庫券發行，以避免提交立法院通過之手續。

(卯) 用短期庫券來吸收已膨脹的通貨可乎？

自三十七年開始，物價上漲益甚，財政的赤字益大，於是有若干學者以及上海某報一再主張由政府發行一種短期庫券，以期吸收已膨脹的通貨。三十七年三月下旬，國務會議不顧若干人士之反對，竟通過發行短期庫券條例，月息定爲五分，與三月間的市場利率相較，只抵到六七分之一。外國利息以釐計，中國市場利率先以分計，現在（三十七年四月）則以角計，每月月息二角至三角不等。此外尚有一種暗息，利率最高，則係地下錢莊、私人借貸、與中小行莊暗中所流行的放款利率，而證券市場內的「套利」利率，在上海金融市場上亦佔有相當重要的地位（按證券套利會因遞交取消而停止）。不過「套利」利率，常在銀錢業放款日拆上下盤旋。我們要知道的，市面利率如是之高，而庫券利率只定爲按月五分，誰願購買這種庫券？社會游資，正從事於大規模的投機與囤積，不易爲庫券利率所打動，決不肯輕易放棄以商品金鈔爲對象的買賣，轉而購買短期庫券。不過國務會議所決定的發行方式，是「由中央銀行於公開市場發行」，這裏面就含有「折扣發行」的意思，可使之符合高利率的本意。照三十七年三月份市場利率計算，一月期的庫券，恐須按八折發行；二月期的庫券，恐須按六五折發行，或能大量吸收游資。不過政府信用如此之低，而法幣貶值又如此之速，能否收到如政府所期之效果，未可逆料。

我們所注意的，不在發行之價格，乃在發行之目的。其目的是在收縮通貨，穩定物價，尙談不到平抑物價。通貨發出之時，人民負擔無形中已加重，茲以庫券收回通貨；而庫券到期仍須以法幣收回，則人民之負擔依然存在。無非這種負擔，從前以通貨形式存在着，今後改以庫券形式存在着；外殼雖變，內容仍舊。但政府以短期庫券勢在必行，還將短期庫券條例於三十七年四月十五日提出立法院會議通過。不過立法院於通過時，附以「這種措施，最好只此一次，下次不得援以爲例」的條件。

（辰）發行庫券原是安定金融的辦法，不是穩定物價的辦法

原來國庫券在公開市場買賣，是安定金融的辦法，並非平抑物價的辦法。公開市場買賣，最早盛行於英國，目的在維持銀根的常態。銀根寬鬆時，拋出庫券，收進通貨；銀根緊縮時，買進庫券，放出通貨。但在中

國，則維持銀根的常態，一變而為維持政府證券的常值。證券價值下落過巨時，買進證券；上漲過巨時，拋出證券。殊不知用公開買賣方法以穩定證券的價格（只有一種），尚屬容易；而欲以之穩定一般物價（有多種），必須先透過通貨之緊縮，路途迂迴，所繞的圈子太大，能否有效，祇有待事實之證明，憑空臆測，無補於事也。況發行之折扣如此之大，所有損失，全歸國庫負擔，過去拋售黃金之損失，尚縈迴於吾人腦海中，試問於物價發生何種影響耶？拋售黃金，在物價方面並不能收多大的效果，則拋售庫券，能在物價方面產生滿意的效果，吾不信也。

（巳）主張發行短期庫券者之理由

但主張發行短期庫券者，亦有他們的理由。他們以為既用折扣，在市場公開發行，其為高利，當無疑問。如用八折發行，則利率已達月息三角以上。此種利率，或稍低於此的利率，必能吸收一部原用於投機的游資。物價可望稍穩。在物價既已稍穩以後，投機者益感棘手（投機者惟恐物價不波動），因此庫券的銷路益可增加，而政府即可藉此減少發行。在此雙重影響下，物價無疑可得其平。不過同時市場利率，或因此又略趨高，因此發行庫券問題或吸收游資問題，一變而為利率問題。

論者或以為高利有害於正當工商業，即財政當局亦抱此種意見。他們昧於利息為生產成本之一，而成本復能決定物價之陳腐謬說，屢次舉辦低利放款，益使燎原之火大張烈焰。在平時幣值安定，物價穩定，固應採用低利政策，以減輕成本；但在戰時，尤其在通貨惡性膨脹不可收拾之現狀之下，利率趨高，為必然之結果。此時正當工商業所懼者，非利率之趨高，乃物價之不規則的跳躍。物價稍平，囤積減少，正當工商業原有之困難，可以大減。

以上是主張發行短期庫券者之說法。表面上言之成理，但在法幣支出之數遠超過收入之數的情形下，試問庫券能達到所預期的目的耶？在今日的糜爛局面之下，幾於無人不囤積，囤積而不居奇，何罪之有？今日的現象，是社會一般輕幣重物心理之反映。輕幣則不願存幣，隨得隨用，增加通貨流通速率，即無異增加通貨數

量；輕幣即重視物資，多購備用，減少物資週轉機會，即無異減少物資供給。如是，一方爲已泛濫之通貨，增加其泛濫之力量，他方爲已缺乏之物資，增加其缺乏之程度。在這種情形之下，而謂能以短期庫券來壓倒投機，其誰信之？

(午) 現在的金融市場與銀本位時代的金融市場不同

在銀本位時代，市面通貨的流通量，大概是季節性的。二月三月之間，舊歷新年甫過，銀洋存底甚豐，商家活動，尙未開始，故所需之籌碼尙稱寬裕。到四、五、六三個月，絲茶上市，所需籌碼就多，銀根逐漸緊俏。至七月各業清淡，銀洋用途不多，銀根復寬鬆。到八、九、十二月棉花、雜糧、豆餅等同時上市，銀根復緊，拆息漸高。故籌碼的多寡，或金融的變化，完全是季節性的，且由於農業生產的季節而來的。在爾時，如有中央銀行在，固可以在銀根寬鬆時賣出庫券，收回通貨，使金融恢復常態；在銀根緊俏時，買進庫券，放出通貨，使金融活動性能增加。因爲在銀本位時代，通貨是硬貨，是用銀鑄成的，數量上當然受了一種天然的限制，決不致過於膨脹。故用庫券在公開市場的買賣，來調劑金融的緩急寬緊，是綽有餘裕的。今日的金融市場，大不同了。金融的變化，不是季節性的，更不隨着農業生產的季節而來的，乃是發生於財政收支的消長，與夫預算之長期的不平衡。在收入方面，可以使法幣回籠的有下列幾種工具：(一) 捐稅繳納，(二) 物資拋售，(三) 進口結匯。但在支出方面，可以使法幣出籠的力量，遠非收入方面的力量所能抵抗，約計之則有：(一) 軍費的龐大支出，(二) 糧食物資的收購，(三) 出口結匯，(四) 金鈔收買，(五) 債券的還本付息，(六) 行局貸放(三十七年僅農貸一項已達十五萬億)。入不抵出，而出入的差額過於龐大，安得以庫券銷行的方法來改善呢？

(未) 增減存款準備率比較重貼現與公開市場買賣有效

不特此也，在中國不僅公開市場買賣之控制力量薄弱，即重貼現率，亦不易運用，此就中央銀行過去之事實可以知之。我們的意見，以爲提高存款準備率，以示緊縮；或減低存款準備率，以示寬放，比較公開市場買

賣，容易收效。但依三十六年九月一日公佈之新銀行法第四十八條、第五十七條、及第六十六條之規定，商業銀行、實業銀行、儲蓄銀行應繳的保證準備金，係屬硬性規定。我們以為與其硬性規定，不如使準備率有一種伸縮性。仿美國一九三五年銀行法之規定，各銀行應繳的準備金，可以定一最高與一最低限額，使中央銀行得斟酌市場金融情形，在最高與最低準備率之間，自由增減，以為控制信用之工具。當游資泛濫，信用鬆弛，可以提高存款準備率，以示緊縮；反之，當銀根緊俏時，可以減低存款準備率，以示寬放。尤以我國之中央銀行，既未能運用重貼現率，亦未能運用公開市場買賣，以控制市場金融，則在存款準備率上用功夫，或能調劑金融之緩急寬緊。查新銀行法的内容，受美國銀行立法之影響頗鉅，如關於各種銀行資本的最低額之規定，固是因襲美國上次經濟大恐慌後限制各新設銀行的辦法；即關於聯合成立存款保險公司之規定，亦是啓發於美國聯邦存款保險公司之組織，則我國銀行之存款準備率，何獨不可仿美國之先例而定一最高與一最低的限額？美國一九三五年之銀行法規定，各會員銀行定期存款應繳的準備率，為百分之三至百分之六；活期存款，其在紐約及芝加哥二市者，為百分之十三至二十六；在六十個準備城市者，為百分之十至二十，在其他各處者，為百分之七至十四。聯邦準備管理局，得就其最高及最低限額，隨時斟酌決定，以為防止「惡性的信用擴張或緊縮」之工具。這種外國例子，用以應付今日金融市場的局面，固是力量微薄，無濟於事；但立法有永久性，一俟大局安定，建設開始，實行起來，或不致使吾人失望。

（申）港滬投機的猖獗非國庫券所能撲滅

內戰劇烈，東北、華北、以及華中烽煙熾烈，社會肌理不安，因而鄉村資金，集中城邑；城邑資金，集中都市；關外資金，流入華北；華北資金，流向東南。此類資金移動之後果，不僅形成若干地區資金之偏枯，影響其當地正當產業，抑且增加都市游資充斥之嚴重性，加甚其經濟騷動之程度。其最可注意者，為各地資金陸續經東北及華北大量內逃，是由於東北戰局之惡化。至三十七年三月二十四日止，此項內逃資金，已達東北流通券二十億元之巨，結果引起流通券價之狂跌。按流通券與法幣之比率，原規定每一流通券合法幣十三元。至上

述之日期止竟跌到四元。這許多內逃的資金，先到上海，購買金鈔，或囤積日用品，一部份則逃到香港，變成了外匯，引起香港申匯之暴跌。到三月十一日止，已跌至一一，即上海十萬元國幣，匯至香港，僅能得一元一角港幣。看趨勢還要續趨下游；貨幣的崩潰是經濟崩潰之最典型、最具體化的表現。其最堪注意者，為各地資金陸續經穗轉港。資金逃避香港，於三十五年秋季，已有此現象，至三十六年，益加顯著。銀錢行莊貿易公司等，相率在港設立機構；工業家亦因國內經濟環境不利，赴港設廠者，日見增多；投機商人亦爭挾巨資，赴港或經營房地產，或買賣證券，或收購黃金、印棉、工業原料、化粧品等，走私回國。自三十六年四月以來，廣州國家行局匯入匯款，每月平均即在一千五百億元左右，連同商業行莊匯款、廠商劃款、以及攜運現鈔之數，每月國內各地資金流穗逃港者，估計不在三千億元以下，實際或且遠超此數，大都流入不正當途徑。但亦有投放於穩健境地者。港政府最近發行五千萬港幣債券，利率低至百分之三點五，立刻銷完。三十七年三月底，又在考慮一萬五千萬港幣之建設債券。

至集中都市之大量資金，大都為謀幣值之保持，但其動機則為尋覓更活潑更有利之出路。此種行動，在三十五年已甚顯著，至三十六年益見深刻，釀成集中都市之游資問題。三十六年度上海商業行莊之匯款，出入相抵，全年計入超達十六萬五千餘億元，最後一個月之入超，即達三萬三千餘億元；實際數目，因運鈔關係，恐遠過此數。這個大量游資，非事投機，即圖囤積；搶購物資，則物資飛漲；搶購金鈔，則金鈔上騰，使上海經濟騷動，輾轉波及各地，而全國均蒙其不良影響，故政府有嚴格限制資金活動之各種措施。不過這種種措施，皆係消極的補救方法，不能根絕游資猖獗的基因。例如取締地下錢莊，禁止金鈔交易等，皆係消極的方法，無非縮小游資活動之範圍而已。因為游資在黑市之活動，端賴地下機關以為媒介，故有取締地下錢莊之必要。至於禁止金鈔買賣，則可使已投入金鈔之資金，暫被凍結，加以禁錮，非特可以減殺金鈔本身之蠢動，亦可利用市場一部份游資之隔離，減輕其他物價所受之威脅。此外尚須阻止埠際間游資之移動，使之不能集中於一處。蓋分散則勢弱，集中則力強，故於各埠設立金融管理局，專心致力於埠際游資移動之減殺。

但由於整個經濟一無澈底辦法，僅借重人爲的措施，以遏制金鈔投機，能收多大效果，實成問題。無論管制如何嚴密，我們終不能寄以奢望。各地游資，隨着戰火蔓延，大量流入滬港安全地帶。爲了尋求出路，自然而然地對着商品金鈔進攻。三十六年滬市金鈔交易，屢經秘密警察破獲，打得落花流水，而其中所謂四大巨頭，幾乎束手就擒，全軍覆沒，整個黑市一度銷聲匿跡，全面陷於停頓。可是進了三十七年的年關，物價日夜奔騰。在此經濟動盪的巨流中，東北平津的游資，大量流入滬市，恢復了黑市交易，引起了黑市價格的狂漲。他們的經營方式，因爲吃過苦頭，已大大地有了改變。禁令公佈之後，交易組織遷入地下，應付種種外來環境。雖秘密警察，步步進逼，並深入堂奧，證據取得，實行逮捕，而破案之事，破產之訊，亦時有傳聞；但因利益之優厚，遠非普通職業所能比擬，操此職業者，大都白手起家，憑着一些平時交往，如人事熟悉，一年半載，莫不腰纏萬貫，立地成富，這就引起了業外人的豔羨。他們根據過去的教訓，做事非常謹慎，普通破獲方式，已不易成功。平心而論，三十六年之金融管制政策，當以撲滅金鈔辦得最有成績。無奈四鄉不寧，幣值日落，大利所在，趨之若鶩，決非治標的封鋪拉人所能奏效。雖巢穴一經破獲，金鈔依法沒收，祇能多少減少活動的範圍而已；若言撲滅，等於夢想。

在如此嚴重的局面之下，當局尙不思以安定幣值爲根本之計，而徒欲以國庫券來吸收游資，以爲安定金融穩定物價之工具，無怪其費力多而成功少也。這種大量游資，豈易爲國庫券之利率所打動，豈肯輕易放棄以商品金鈔爲對象，轉而購買短期庫券乎？況今日的銀根，似乎已與物價金鈔背道而馳，故常有銀根鬆時，物價穩定，而銀根緊時，物價反起漲風的現象。如太拘泥於「銀根鬆時，拋出庫券收進通貨；銀根緊時，買進庫券放出通貨」之舊的呆板方式，便難收穩定物價之實效。短期庫券的發行，以穩定物價爲最終目的，這證明了庫券的買賣，不應置重於市場銀根的鬆緊，而應完全着眼於穩定物價之上，足見物價之升降，已與銀根脫節，其原因完全在人民對法幣心理上的變化，非徒發短期庫券所能挽救。倘戰爭烽煙蔓延不已，即將美國所有黃金移置中國，亦無濟於事也。

第四章 公債（續）

二、公債之整理

（一）無確實擔保內外債之整理

（甲）在北京政府時代

民國十二年，北京政府有鑒於財政瀕於破產，借貸無門，非整理無確實擔保之內外債，不足以圖存，於是財政整理會之設。十四年之關稅會議，始擬定三三三一之計劃，就是在關稅自主以前，在過渡期間內可以增收附加稅，以所收之數十分之三，充作抵補裁釐之用，十分之三充作整理內外債之用，十分之三充作建設經費，十分之一充作行政經費。此項增收之關稅，約略估計，可達一萬萬元之數（銀元數），則整理內外債之基金，可達三千萬元。財政、交通兩部經營之無確實擔保外債，尙欠本息，截至民國十四年底止，共計七萬九千二百萬零，其中屬於財政部者爲四〇七、一五六、三〇八元，屬於交通部者爲三八四、九一〇、〇〇〇元。嗣後交通部歸入整理案之債額不過二萬五千萬，財政部歸入之外債爲三萬五千萬，此外財政部尙有無確實擔保內債約二萬六千萬，一併加入整理，三項合計，共八萬六千萬。關稅特別會議決定整理之數，以八萬萬元爲限。債額如此之鉅，而還本付息之基金，不過三千萬元，莫怪債權債務之間，要起極大的爭執，結果定了五項整理債務之原則，五項整理債務之範圍，五項整理債務之辦法，分別述之於下：

（子）整理債務之原則

（1）整理計劃，應包括中華民國中央政府所欠之全體無確實擔保外債。

（2）整理債券在過渡期間，應以關稅附加稅每年收入之一確定部份爲擔保。實行關稅自主後，應由關稅

中每年提出相當之確定數目爲其擔保。但外債用金幣償還，而中國海關之稅收是用銀幣，金銀之間比價，時有變動，故提出之數，無法確定。

(3) 加入整理每一債款之原條件與其債額，應於整理以前公平調酌，以便平等待遇。

(4) 每筆債款，經調酌之後，應與同種貨幣同一數額之整理債券交換。整理債券，應按票面價額作價。所有加入整理案各債之原有合同抵押品及一切附屬利益條件，均應交換，收回作廢。

(5) 整理債務之利率及其還本付息辦法，應在上列第二項原則之範圍內設定，並須酌留餘地，以期確實照行。

(丑) 整理債務之範圍

依整理原則第一項之規定，整理債務，應以財交兩部直接負責之無擔保及無確實擔保之內外債務爲範圍，包括以下各項：

(1) 財政部直接訂借之債務，如係外債，須曾經外交部長正式照會關係國公使備案。

(2) 中央機關訂借之債務，經財政部承認負責償還者。

(3) 中央機關之債務，曾經財政部承認保證，而該機關已不復存在，或停止營業，無從索償者。

(4) 外國政府或私人之賠償要求於某日以前提出，並經外交部及財政部正式承認者。

(5) 交通部及其附屬機關之無擔保及無確實擔保債務，照中央政府之意見不能以其收入整理者。惟無論如何，交通部歸入整理之債務，不得超過二萬五千萬元之數。

原則第三項比較重要，它說：「加入整理每一債款之原條件與其債額，應於整理以前公平調酌，以便公平待遇。」此條所以如此規定，因爲歸入整理之各債，各有歷史，政治借款與實業借款，當然要分別輕重，不能平等待遇。法國以擔保不充分之債應優於全無擔保者。所以於整理之前，要加以公平調酌。此外尚有種種不同之點，如期限有短長，折扣有大小，則待遇之紛歧，當可預料。茲將種種不同之點列之於左：

(1) 利息之高低不一 自大體言之，外債以七釐之利息居多，而八九釐以上者則甚少。大概美英利息低，而法日利息高。美國之借款利率，一次爲五釐，三次爲六釐，兩次爲八釐，其整理之法，當然不能一律，必先經公平調酌後，方可一樣待遇。

(2) 期限之遲早 借款滿期之遲早不同，而訂約之期限亦有長短，其未到期者，似可稍緩。

(3) 抵押品之性質不同。

(4) 目的不同 例如日本人借款於中國之安福系，原欲以借款手腕操縱中國政權，乃日本借款之特殊目的。又如漢口埠頭借英國三妙爾公司之款，以修築商埠，目的正當，實爲必須償還之急債。

(5) 經手人之不同 例如中法間借款多由中法實業銀行經手，於中法實業銀行未復業前，不必亟亟。

所以整理之方法，不能一概而論。但要整理，終不出於下列三個原則：(甲)化散爲整，(乙)減重利爲輕利，(丙)展長清償期限。此三者爲中國方面之利益。(丁)擔保確實，即以海關二五附加稅爲擔保(詳關稅一章)，使外債基金穩固，此乃外人方面所得之利益。

關稅會議中很有人主張予以差別待遇，但有人以爲各債之原條件與債額，既經公平調酌，則不平者已平，豈可再事計較，節外生枝？若長此爭執不已，不僅受歧視之債款落空，即優待之債權，亦同受其累，豈不兩敗俱傷？故決定一律平等待遇，不加歧視，其辦法如下：

(寅)整理債務之辦法

(1) 凡列入整理之債款，其債額經調酌核定後，應一律平等整理，不得歧視。舊有合同函件憑證債券息票，以及其他凡有關於本金利息，擔保之文件，與相關或相因而生之政治經濟利益條款，自歸無效。

(2) 整理債券，應於舊債憑證交出後，交換發給，其貨幣種類及數額，應與原債務貨幣及其審定之債額相同。其尾數或以現金償還，或用其他方法處理。惟用銀兩計算之債務，應一律按平色換發銀元債票。

(3) 整理債券之期限，應爲三十一年，由實行過渡附加稅之時起算。前五年利率應爲三釐，由第六年至

第十四年應爲四釐，由第十五年至第三十一年應爲五釐。還本應自第一年還起。

(4) 整理債券之還本，應由中國政府用抽籤方法行之。

(5) 某年以後，中國政府有權於還本付息日期，將尙未償還之整理債券全部或一部，按票面價額贖回。

(卯) 整理債務之基金

依整理原則第二項之規定，整理債券之還本付息基金，應以過渡期間之關稅附加稅一確定部份充之。倘將來逐年還本付息之數目，實際上不敷用時，中國政府得延緩撥付該年應撥之還本基金。關稅自主之後，中國政府應按還本付息表每年所需之數目，逐年由關稅項下，撥足數之款爲基金。如因稅款短絀，則自主後前五年之間，得展緩還本。惟自第六年起，應按還本付息表所列之數目，逐年撥還。至三十一年滿期時，如因展緩還本之故，債券未能全數收回，應於兩年內悉數償還。

以上是北京政府整理無確實擔保內外債務之計劃大要，但未及實行，而北京政府已倒。

(乙) 在國民政府接收北京政府遺下的債務整理案之後

十六年國民政府奠定南京之後，接收北京政府遺留下來的債務整理案。十七年召開之全國經濟會議與財政會議，亦有整理國債，提高債信之提議。十八年一月遂有整理內外債委員會之設立，以行政院長、監察院長、及外交、工商、鐵道、交通、財政各部長爲委員。十九年十一月十五日，該委員會召開各國債權代表會議於南京，到者有英、日、美、法、比、義、及荷蘭等七國代表。會議之重要決議有下列四項：

(子) 整理鐵道交通各債務之原則

(1) 凡各鐵路自能負擔之債務，應由各鐵路自行清還之。

(2) 向來由鹽款付還各鐵路債務，仍由鹽款支付之。

(3) 凡用鐵路名義各政治借款，應由財政部負責整理。

(4) 凡鐵路債務鐵道部無力單獨擔負者，應由財政部盡力協助之。

(5) 整理交通部舊債之原則，應與鐵路債務相同。

(丑) 中央各部院債務，由委員會計劃整理，各省區債務及非債務之損失賠償等項，另案辦理。

(寅) 另造整理債務應發公債總數表，使財政、鐵道、交通、及其他各部院之債，皆可收納其中。

(卯) 所有內外債之利息，應於起債時減低利率，不加複利。

二十三年四月政府又決定範圍四項：

(子) 舊財政部於民國十四年關稅會議時承認整理之債務，由財政部繼續承認整理。

(丑) 各債權者從前開送賬單內關於地方債務，及機關債務欠薪並賠償損失等，仍由各省及各機關自行擬定清理辦法。

(寅) 鐵道交通兩部所列債務，已經確定整理辦法者，仍照該辦法辦理。

(卯) 鐵道交通兩部所列債務，間有還本付息，雖未能按照合同履行，但尚有相當擔保者，此項債務，在未有根本解決辦法以前，由交通鐵道兩部會同財政部商議整理辦法。

自上述原則及範圍決定後，國民政府即開始整理，截至戰前止，其已經整理就緒者，有津浦鐵路借款、津浦鐵路德華銀行墊款、湖廣鐵路借款、隴海鐵路借款、平漢鐵路正金銀行借款、津浦鐵路續借款、道清鐵路借款、廣九鐵路借款等等，共四十九種，大部份是鐵路借款。經此整理之後，還本付息之負擔，減輕甚多，而國際信用亦提高不少。中國債券在外國市場上之價格，亦逐漸上升。不料二十六年抗戰軍興，整理工作因此停頓。截至三十二年止，我國尚欠外債本息約英金一萬萬四千零三十四萬五千一百十二鎊，美金八萬萬四千四百零三萬一千八百三十六元，日金二萬萬一千五百六十萬零五千八百五十九元，法金三萬萬二千二百九十八萬零二百八十一法郎，比金一萬萬七千零九萬六千三百零三法郎，荷金三千七百零一萬二千五百四十三盾，德金二十三萬二千八百馬克，港金一千零七十六元，關金七百二十五萬零二十元，庫平銀二萬五千零九十八兩，國幣二千一百六十九萬三千零五十三元，共計折合國幣(三十四年五月幣值)三百一十三萬萬一千二百九十二萬一

千零八十一元。(註)

(丙)當時余對於整理的意見

對於北京政府時代之無確實擔保內外債，著者在當時不主張加以整理，理由很簡單，特述之如下：

在北京政府時代，軍閥專橫，窮兵黷武，雖竭全國之財源，難填無底之餉窟與私人之慾望，以致國貧民病，高築債臺。且紛亂如麻，整理莫由，成爲當時之一大問題。貧窮之政府，當盡押盡，借債無門，除賣國而外，別無籌款之法。彼有識者憂蹈埃及、印度以外債亡國之覆轍，主張如何整理，爲國家計，固未可厚非，獨惜其未慮及將來之大害耳！蓋不加整理，則外資無從投入，內債亦難借得。如果一旦加以整理，則債額日增，餉精百出，軍閥更可展其殺人之伎倆，助長政府之罪惡，借款與政府者固罪不容於死，而主張整理者，亦不能辭其咎。整理即間接增加政府之罪惡，此鄙人之所以主張不整理之意也。

關於整理的方法，各人主張不同。法人寶道主張無論內外債。一律以二五附加稅整理之(二五附加稅，詳關稅一章)。美國商會主張先整理外債，有餘然後整理內債。北京財政部以此主張太偏，不可實行，因外債不見得皆是正當的。如日本之西原借款，包括交通借款、礦林借款、吉會借款、滿蒙借款、高徐借款、及參戰借款等，共計七項，爲數一萬五千萬之鉅。日本明知中國安福系用於戰爭，故意助長中國內戰，彼乃從旁攫取利權。舉凡不正當之內外債，皆有強盜的質素，決不應因其爲外債而特別優待之。內債亦非盡是不正當的，正當之內債，據若干人的意見，當然應整理清償。

余不主張整理者，還有一個原因。爾時北京之各銀行，其苛刻程度，實較猶太人還高，該時張弧長財政，以董康爲短期債款審查委員會委員長，博「財政公開」的美名。不意董康辦事不苟，將各銀行借款黑幕和盤托出。據董康之報告，利息有達八九分者。其盤剝的方法約略如下：

(子)折扣 如債款一萬元，只交九千四百元，此之謂九四交款。

(註)趙在田著：「我國外債之研究」，經濟彙報第十一卷第六期，中央銀行編印。

(丑)匯水 借款作爲在上海成立，由上海匯至北京，故要匯水幾百元。

(寅)兌換 銀行交付之款有用外幣者，如日金或法郎；以外幣折合規元（上海爾時用規元銀），以規元折合公砵（北平用公砵銀），復以公砵折成銀元，層層盤剝，獲利不少。

(卯)利息 以上三項合計，再加以利息，爲數甚巨。

借款於政府者有若是之大利可圖，故北京銀行林立，而政府亦因自民八年以來，無外債可借，只得受其要挾，直至十三年，此項零星借款已達一萬萬元以上，未始非銀行助桀爲虐鑄成之大錯。

總稅務司安格聯曾提議發行九千萬元內債，以鹽餘作擔保。但鹽餘須歸他掌管。北京政府因此層太危險，未從其議。此後各銀行組織一團體，名之曰鹽餘借款團，與政府公開商議償還之方法。

「鹽餘」一詞，乃指政府鹽稅收入九千萬元中，除去抵押外債外，所餘之款項而言。如有鹽餘三百萬，政府以此作擔保向銀行借款；銀行不知政府有無鹽餘，或有鹽餘，是否曾作基金，不敢輕信，要求洋稽核簽字證明。其實鹽餘乃中國所有，本可自由處分，以無信用之故，遂非外人證明不可。設鹽餘不足擔保或無鹽餘時，外人不肯簽字，北京財政部乃商通外國銀行之買辦，由買辦出面證明。以此方法，向銀行借款，有時未見有一元鹽餘，因而成無確實抵押品之內債。至張弧請董康整理內債時，董康將內容盡行宣佈，凡利率在三分之一者，認爲違法，盡不承認。但已經審查合格之內債，均給以九六公債。

九六公債因發行之數量而命名，既如上述，其中日金部份爲三九、六〇〇、〇〇〇，極確切可靠，因有鹽餘作抵押品，而鹽餘又先由日本正金銀行扣除。國幣部份之五六、四〇〇、〇〇〇，極不可靠，因在關稅切實值百抽五未實行以前，名義上以鹽餘作擔保，實際上已無鹽餘之可言，不過北京政府設一騙人之局耳。即切實值百抽五實行後，所增收之關稅，歸納於關餘之內。關餘爲整理案內各債之基金，抽籤還本須按一定之程序如下：（甲）金融公債，（乙）軍需公債，（丙）整七公債，（丁）金融公債第二次抽籤，（戊）整六公債。

至於無相當抵押品之外債，雖不如無相當抵押品內債之糟，整理起來，亦有數種困難，非經調酌，不能一

致待遇。但有惡意之政治借款，余以為絕對不應承認。

(二) 國民政府對於內債之整理——統一公債

為整理內債而發行統一公債，雖屬平時財政範圍，然與戰時財政亦未嘗無關，似有研討之必要。故特提出討論，分六點述之如下：

(甲) 統一公債發行之原因

表面上之原因，顯然為財政收入短絀，關稅年年減少，政府支持為難。據銀行週報所載，我國自二十年至二十四年關稅收入概況，逐年漸減，其數如下：

民國二十年	三七〇、〇〇〇、〇〇〇元
民國二十一年	三二六、〇〇〇、〇〇〇元
民國二十二年	三五二、〇〇〇、〇〇〇元
民國二十三年	三三四、〇〇〇、〇〇〇元
民國二十四年	三一五、〇〇〇、〇〇〇元

故民國二十四年收入，較之二十年實短五千五百萬元（銀幣）（以下仿此）。短少之原因，初因東三省失去，繼因受華北影響，殆屬毫無疑義。過去國民政府所有內國公債及庫券種類共達三十餘種之多，本息之支付，幾皆以關稅為基金，名稱上雖未必盡然，如鹽稅庫券、統稅庫券、捲烟庫券等，顧名思義，鹽稅庫券應由鹽稅收入支付，統稅庫券由統稅收入支付，捲烟庫券由捲烟稅收入支付，實則不然。鹽稅、統稅、捲烟庫券等，皆由關稅收入撥付，並非由鹽稅、統稅、或捲烟稅等收入支付。即北京政府時代所發行之公債，如整六公債、春節庫券等，亦由國民政府承襲償付，加其負擔於關稅之上。關稅對內債負擔雖如是之重，但關稅之收入，對外債賠款，尚有優先清償之義務。必須外債賠款償付有餘，始得用以清償內債。故實際上償付內債基金之關稅收入，非全部之關稅收入，乃關餘收入。故關稅收入如有短少，首先受影響者，厥為內債。二十四年七月起至同年年

底止，關稅收入每月虧短四百餘萬元，外債賠款不能拖欠。大部份賠款，名義上雖已退還中國，但仍由中外合組之管理委員會保管監督，指定用途。由財政部之地位言之，仍須繼續支付，可短欠者，惟有內國公債。故財政當局不得不對本國債權人公開聲明，各債權人如不贊成延期減息，結果惟有出於停付。上海債權人對政府發行之統一公債，旨在緩期還本者，發行宣言，表示贊成。此種大債權人之中，或有大投機家插足其間，正爲政府所欲加以取締者，故不得不曲意逢迎，宣言贊助，亦避重就輕之道也。查二十四年度預算收支約九萬餘萬元，表面上收支兩數適合，實際收入短少一萬五千萬餘元，而施行之結果，自二十四年七月起至年底止，半年期間，即虧短一萬五千萬餘元，則全年合計不敷三萬萬元，不得不有一個彌補方法。

補救方法，首在加稅。理論上加稅之有希望者，爲（1）關稅，（2）鹽稅，（3）統稅。但事實上均甚困難，關稅加高，不但牽引外交問題，即對國外貿易影響亦大。況加稅後，私運之風，恐將益甚；關稅收入，或至得不償失。鹽稅負擔已甚重，每擔鹽售價常達十元左右。雲貴缺鹽省份，每擔更貴至二、三十元不等，人民頗多淡食者。每擔鹽之成本，不過幾角，再加以若干之運費與雜費，爲數亦至有限。鹽價之最大部份，均係租稅之所加。若再加徵鹽稅，不但私鹽愈益充斥，稅收愈益短少，而人民將更不堪負擔矣。至於二十四年的統稅，中國廠商奄奄一息，亦無能力負擔加重之租稅，政府又不能對外國廠商單獨加重其統稅之負擔。若單獨加重華廠之負擔，更足削弱其對外廠商競爭之能力。故加稅辦法，實行不通。不得已而思其次，惟有借外債。若借外債與辦建設事業，猶可說也；若爲彌補預算經常費之不足，則危險甚大，決非良法。即用外債以興辦建設事業，苟有成功希望，日本必出而反對。二十四年下半年對英美借款商議之進行，日本無不從中阻撓，功敗垂成，困難可知。故再思其次，惟有內債。但內債本息基金每月已虧短四百餘萬元，舉辦新債，亦非易事。最後辦法，則發行紙幣，以補預算之不足可乎？或謂二十四年十一月四日所以停止硬幣行使，非無相當作用焉。惟紙幣政策之施行，得力於客卿者不少。客卿雖盡力贊助，但有願慮者三點：（1）管理人員之操守問題，（2）預算之平衡問題，（3）中央銀行之獨立問題。欲使紙幣政策有良好效果，必須管理人員富有道德，預算收支

適合，中央銀行脫離財政部，成爲獨立機關。客卿對此三點既鯁鯁過慮，尙可發行紙幣以補預算之不足乎？

由此觀之，舉辦新稅，發行內外債，及利用紙幣政策，各有困難，而財政之虧短，又不可聽其自然，不得不從整理舊債着手，或延期，或減息，或二者併用，皆有減輕政府負擔之作用。統一公債，卽爲無辦法中之辦法。借統一舊債之名，行減輕負擔之實，對舊債利息，雖不減輕，而各債償付期限，則一律延展。據報告，統一公債未發行前（二十五年二月一日），政府每年償付外債本息約一萬萬元弱，內債本息一萬九千餘萬元，合計二萬九千萬元左右。依統一公債辦法整理後，全年支付公債本息減至二萬三千萬元，每年可少付六千萬元，卽每月可少付五百萬元左右，此數與關稅虧短之數，足可相抵。此卽統一公債發行之原因也。

（乙）統一公債不減息之理由

統一公債既爲減輕政府負擔而發行，其原意本欲將延期與減息同時併用，但經各方討論之結果，始決定單用延期辦法，不再減息，蓋減息利少而害多也。著者對於減息亦不贊成，有四項意見，當時在京滬各報發表。現在尙可補充爲五項。或謂外國亦有減息辦法，我國何嘗不可採行。要知外國自外國，中國自中國，各有特性，未可強同。英國於一九三一年放棄金本位，以復興工商業。一九三二年二月以後，英國中央銀行利率自六釐減至二釐，政府所有二十萬萬鎊戰時公債，常年利率五釐，售價無不大漲，蓋亦資本化作用(Capitalization)之結果也。英國政府遂利用機會，發行年利三釐五之新公債，以收換舊公債；年可省利息一釐五，確爲顯著之事實。故吾國亦有人提議做行，但著者期以爲不可，請申述其理由：

（子）減息足以動搖慈善團體或學術團體之基礎 公債爲各項事業基金之良好投資物，各國皆然。我國各慈善團體及學術團體基金，投資於公債者尤多，其利息之收入，皆有一定用途。此外如孤兒寡婦，不知管理財產，或憚煩勞不願管理，又不願存入外國銀行，每以其所有投放於公債，衣食所資，未可或減。故政府倘遽行減低債息，影響實大。在外國公司債甚爲發達，倘因公債減息，債權人不願投放時，可以易購公司債，以資救濟。我國公司債極不發達，政府減息以後，幾無法可以救濟也。

(丑) 減息足以招致銀行業之損失。如現在上海各銀行存款合計有二十幾萬萬元，有定期者，有活期者，有零存整付者，有整存零付者，種類不一。往往契約期間甚長，其利息皆早已訂定。未滿期前，不能自由減低利息，其所訂利息之標準，每以其投資所得利益為根據。而各銀行投資於公債者，為數不少。若政府一旦宣言減息，銀行收入由是大減，其約定支付之利息，則不能由是減低，其損失豈不大耶？

(寅) 減息之利益不如延期之大。公債之清償，原則上息隨本減。例如有入負債一萬元，年利六釐，十年還清。第一年應付利息六百元，還本一千元，第二年利息即減為五百四十元，則本金可以多償六十元，合為一千零六十元。第六年利息適為三百元，則本金可還一千三百元，餘均類推。可知公債之利息逐年減少，本金之償還可以逐年加多。若政府減低利息，所得之利益並不甚大，若延期還本（如改十年為二十年），則每年所還之數，必大減少，故與其減息，不如延期。

(卯) 減息足以擴大外國銀行之存款。當時在華外國銀行競爭吸收存款，如匯豐、花旗、麥加利等皆是。三月期存息曾提高至七釐，為外國銀行從來未有之高利吸收政策。倘有華人存款，彼實歡迎之至。或謂有五萬元之存款者，足以博其一笑；存十萬元者，彼將與之握手；存二十萬元者，彼將請其吃飯，非無故也。當統一公債發行之前，我政府如減低公債利息，銀行之存款利息必隨之減低。華銀行存款利息減低，華人存款有不移存外國銀行之危險耶？為淵驅魚，為叢驅雀，愚孰甚焉。

然則該時外國銀行何以肯出高利以吸收華人之存款乎？此可歸因於貨幣政策。二十四年十一月施行新金融政策以前（即廢止銀本位，改用法幣），謠言紛起，外人資本早已逃避一空。至新政策施行以後，外商銀行現銀存款總額達四千五百萬元，中國政府雖經幾次交涉，卒未移交。但現銀又不准行使，形成固定資金，寸步難移，無異冰結，遂感活動資本之缺乏。乃不得不設法將近期匯兌陸續出售，換得法幣，一面以高利吸收華人存款。因此之故，統一公債之利率，不能減低也。

(辰) 無減息之良好環境。一二八之後，政府曾行減息延期一次，似可據為先例。但二十五年無彼時之良

好環境。一二八時上海幾在罷市狀態，交易所亦停拍債市，八十餘元市價之公債，驟跌至三十元，本金能否收回，須視戰爭之進展狀況如何爲斷，不能預知，更無人計較利息矣。此一二八時利於減息者一。彼時尚在戰意濃厚之時，人民爲愛國心所衝動，民族存亡所關，敵愾同仇，義無反顧，區區利息，何足道哉。此一二八時利於減息者二。再者，二十五年並無戰爭之刺激，雖國勢之嚴重不下於一二八，然外表上尙稱平靜，人民同情心之強弱，迥然不同。此一二八時減息可行，二十五年則難也。

(丙) 統一公債發行之辦法

舊內債有三十餘種之多，有稱公債者，有稱庫券者。庫券是有限期的，公債庫券又各有多種，不可不稱爲複雜。庫券大都係按月償付本利，公債則每年抽籤，還本幾次。就財政學理言，公債與庫券截然不同。公債係政府預算不足所發生之長期債務，庫券則在一會計年度內，因稅收尙未到期，而政府急待支出時所發行之短期債務。例如我國政府預算收入七萬萬元，支出九萬萬元，不足二萬萬元時，借債彌補，分若干年清償。清償資金之來源，最後不外出於增加舊稅或創設新稅，此爲公債之本質。若在一會計年度內租稅收入，上半年僅三萬萬元，下半年有四萬萬元，而經費支出上半年即需四萬萬元，下半年三萬萬元，收支兩兩對照，全額雖足相抵，然上半年不足一萬萬元，下半年則餘一萬萬元。政府爲求適合計，上半年可發一萬萬元庫券，以資融通，以下半年多餘之收入清償之，此爲庫券之特質。故公債足以增加人民負擔，庫券則否。各國慣例，公債必須經立法機關通過，因立法機關代表人民，有監督財政之權也。庫券則可由行政處分，不必經立法機關之通過。我國庫券種類特多，時期又長，名爲庫券，實等公債。當初係財政當局爲免去煩重之立法程序，假借名義，便宜行使，遂使公債與庫券本質之區別，不復存在矣。二十五年政府將公債與庫券同樣整理，惟債券到期之年月長短不一，應如何延法，俾各方均得公平之待遇，實費斟酌。如愛國庫券二十四年十一月即將期滿償清，若春節庫券須至民國三十七年方告滿期。倘不問一切，同樣以一種統一公債（譬如以期限二十四年之統一公債）償清，則持有愛國庫券，未免吃虧特大，故未採用，此一法也。第二法則可按到期之遠近，一律加倍

延期，如二年後期滿者，延至四年後償清；十年後期滿者，延至二十年後償清，如是似較公平，然與發行統一公債之目的不合。蓋延期之結果，公債庫券仍不能統一，仍有三十餘種之多，不過將各債券各延長一倍之清償期間，而各債券之種類與名稱一仍舊貫，如愛國庫券十個月滿期，展為二十個月，其為愛國庫券如故也。春節庫券十二年後滿期，展為二十四年，其為春節庫券如故也。統一之意義豈不全失，故亦未採用。不得已採用第三法，即為現行之辦法。依到期之遠近，分成甲、乙、丙、丁、戊五類。凡在三年內到期之公債或庫券屬甲種，展期至十二年，以甲種統一公債償清之。五年內到期者屬乙種，展期至十五年，以乙種統一公債償清之。七年內到期者屬丙種，展期至十八年，以丙種統一公債償清之。十年內到期者屬丁種，展期至二十一年，以丁種公債償清之。十二年內到期者屬戊種，展期至二十四年，以戊種公債償清。如是既可免去第一法之不公平，亦可免去第二法之複雜性，較可差強人意。若謂為絕對公平，則猶未也。如春節庫券十二年後滿期，再延長十二年，就比例言，不過一倍。愛國庫券僅差十個月，延長至十二年，其延長比例達十四五倍，以此例比，豈可謂平，亦無辦法中之辦法耳。統一公債年息六釐，每六個月還本付息一次。

(丁) 公債減息之要求

統一公債利息雖未減輕，然主張減息者大有人在，以工商界主張尤甚。彼輩以為當時（二十四年底）利息之高，多由於公債利息優厚，致使一般銀行相率投其資金於公債投機之一途。在經濟不景氣發生以前，地產、標金、公債三者，均為投機之最好目的物，吸收銀行之資金不少。自經濟不景氣深刻化後，地產價值日跌，投機家視為畏途，不敢問津，尚有標金公債以經營。自新金融政策施行後，標金市價已隨外匯之安定而釘住 Peggings，極少變動。投機之目的物又失去其一。銀行界遂以公債為唯一之目的物，對於工商業界之要求融通，不值一顧，致使工商業告貸無門，艱困萬狀。故要求政府減低放款利息。然欲銀行放款利息減低，非使銀行存款利息減低不可；欲使銀行減低存款利息，必須減低公債利息。公債利息改低，不足引誘銀行業之投資；銀行業亦不致提高存息，為吸收存款之競爭。公債種類又已簡單化，投機之成分亦大可減輕。蓋舊公債種類既

多，條件各異，市價漲落極不一致。苟十八年裁兵公債漲價，二十四年金融公債跌價，即賣出卽期裁兵公債，買進遠期金融公債。未到交割時期前，如裁兵公債回跌，金融公債回漲，又賣出金融公債期貨，買回裁兵公債現貨。一進一出，裁兵公債如舊保存，而獲利已不少。即使屆期金融公債價格不能回漲，實行交割，仍不失爲良好之投資物。裁兵公債則已以高價脫售矣，利益未嘗不存在。此公債投機所以盛也。統一以後，公債種類既減至五種，彼此條件除到期日外，均屬相同，故價格不致有大變化，已不合投機之目的。如是銀行業自肯將其資金之一部份投入工商界，回復其營業之正軌。國內工商業得低利資金之融通，與外人競爭之力量可以加強，其利益豈不甚大云云。此說似亦言之成理，持之有故。然天下事利弊往往互見，商人取巧，層出不窮，有未能一舉而廓清者。試回頭一看，卽知其未盡然。如未整理前公債利得常年可達一分七八之多，票面百元年利六釐之公債，每可以六十元購得，表面利率已合一分。若中籤以後，本金立可收回百元，較之購買時又溢出四十元。平均計算，約合利率七八釐之多。倘第一年購得，第二年卽能中籤，其利益且達七八成之高，銀行雖以一分二之高利吸收存款轉購公債，猶有大利可獲。工商業放款之利得與保障，斷難與之比擬，宜不值其一顧也。雖然，公債利得倘減至一分，銀行存款利率自不可不減至七釐或七釐以下，然又安能使銀行不以七釐利率吸收之存款，投放於一分利得之公債乎？況該時上海投機美國之物品或證券者，頗爲盛行，又安知不因是而更加甚乎？低利融通與工商業之目的豈必能達到耶？故工商業希望減低公債利息，可使銀行界轉移營業之目標，理論上未必盡然，事實上銀行界又不承認因購買公債之故，始對工商界不肯放款。常以工商業放款無確實保障爲口實，亦未嘗無偏面之理由也。況操縱金融之責任，應由中央銀行負之。倘健全之中央銀行能早日成立，將全國商業銀行之準備金設法集中，自可實行貼現政策，未有貼現政策不實行，而能操縱市面之金融者也。至於對工業之長期貸款，尤非商業銀行應爲之事。倘工業欲得長期資金之融通，理應首先提倡資本市場之設立。吾國至今日止，祇有金融市場，尙無資本市場，故公司債券無法推行。若以金融市場中之商業銀行擔任公司債券，易使游資凍結，市面周轉不靈，反使金融市場之利率提高，真所謂南其轅北其轍也。不特此也，如工業界

欲向銀行融通，自己必須腳踏實地。倘內部管理不良，或改良不力，徒責銀行界不願投資，殊屬偏面之詞。一言以蔽之，公債投機，自當設法制止，使銀行業務漸入正軌。但謂公債投機取締之後，即可使商業銀行投資工商業，則希望未免太奢焉。

(戊) 公債減息之辦法

公債減息之辦法亦有多種：

(子) 提高公債價格 如票面百元六釐公債，市價六十元，則年利合一分，倘將市價提高至九十元，則實利不足七釐矣。縱使中籤還本，溢出本金不過十元，平均計算，所加於利息之數目自甚有限。故提高市價，足以減低公債利息。但提高辦法有一危險，即市價一旦提高，多須盡數賣出，則提高之利益，恐盡歸於做多頭之投機家，社會不能得到直接之利益，豈非庸人自擾乎？

(丑) 減低票面利率 如票面年利六釐減低至四釐等。上述英國五釐戰時公債以三釐半新公債換回，即其一例。但中國當時不可行，且強行減低，其結果勢必將國內資本趕往外商銀行，貽害更大。二十五年初，於統一公債進行之時，華人購買先令、美元、港幣匯票者甚形擁擠，即將其資本逃往倫敦、紐約、或香港也。亦有購買英美公司之股票者，故銀行對此項營業甚為忙碌。如此逃去之資本，乃真正逃往外國，較之被在華外商企業所吸收者，其情形之惡劣，又進一步。中國今日萬端待理，正需利用外資，佐我建設，今苟強行減低公債票面利率，反使中國資本為外國所利用，豈政府之本意哉？

(寅) 延期償還 事實上，延期償還，已可減輕政府負擔年達六千萬元，既如上述。減輕利息，遠不若延期所得利益之大。就理論言，減低利率，足以壓小公債之市價。如市場利率不變，公債利率六釐，市價六十元時，倘利率減至四釐，依價值資本化(Capitalization)之法則，市價即有減低至四十元之可能。若延期償還，依將來資本之現值(The Present Value of Future Capital)計算法，公債利息有減低之勢。所謂將來資本之現值計算法者，如依六釐利率計算，現在借出一元，一年後可得本利和一元〇六分。反之，一年後之一元〇六

分，其現價爲一元，則一年後之一元，依比例推算，其現價爲九角四分三釐強。借出一元依六釐複利計算，兩年後可得一元一角二分四弱，即兩年後之一元一角二分四弱，其現價爲一元。若兩年後之一元，依比例推算，其現價爲八角四分六弱，又較二年後之現價爲低，較一年後之現價爲更低。四年後之現價爲七角九分九強，又較三年後者爲低。可知債務償還日期愈久者，其現價愈低，蓋人心重視現在，輕視將來之結果。普通借貸利率，長期者常較短期者爲高，期限愈長，利率愈高，即所以平衡其現值。今公債一律展期，而利率表面上雖不減，但因期限延長，實質上已有減低之效果矣。

(己) 統一公債之真正用意

三十幾種舊公債庫券中，本金總額計十一萬二千萬元，但所發統一公債則有十四萬六千萬元，溢出三萬四千萬元，再加復興公債三萬四千萬元，兩共幾達七萬萬元，可供政府之支配。若謂爲復興經濟，既有三萬四千萬元之專發公債，統一公債又何必溢出如此之鉅？倘爲彌補預算之不足，又無須如此鉅額。且復興公債，依常理言，應先有復興計劃及預算，然後可以昭示世人以信用。今未聞有何計劃，遽先發行公債三萬四千萬元之多，必別有用意可知。所謂統一，所謂復興，恐係掩飾之辭。依余推測，或者備以抵抗敵人侵略之用歟？（公債在抗戰前發行。）查歐戰前，參戰兵士之銷耗金額，每人每天平均二十元。中國生活程度較低，將士能刻苦耐勞，假定爲十元一天，又假定作戰將士爲五十萬人，則對敵作戰時，每日銷耗亦需一萬五千萬元。若抵抗半年，需九萬萬元，尙不足兩萬餘萬元，不難再發公債或用加稅方法，予以補足。若增發紙幣九萬萬元，則抵抗時間可延長至一年。以中國人口之衆，幅圓之廣，在戰爭時期，膨脹九萬萬元之紙幣，原非難事。故著者雖不明戰略與戰術之究竟如何，就經濟論，我政府在二十五年尙有抵抗決心，最後之勝利必屬於我，可以斷言。蓋日本爲新興之工業國，其工業產品以中國爲最大銷場。一旦對中國作戰，中國如抵抗一年，又對於日貨亦公然加以抵制，其經濟生命至爲脆弱。反觀中國，以農業爲基礎，有自足耐久之能力，以此例彼，優劣判然。故爾時由著者觀測中日戰爭之前途，頗可樂觀也。二十五年之發行鉅額公債，或即爲戰爭之準備歟？

(三) 省公債之接收與整理

民國三十年第三次全國財政會議議決，分全國財政爲國家財政與自治財政，取消省級財政，故省公債當歸中央整理。在此以前，各省地方爲舉辦建設事業，彌補政費起見，發行省公債，計十四省，共發行三十八種之多，總額達四億一千七百七十四萬元。其中包括廣西、陝西、山西、河南、西康各一種，江西、廣東各二種，甘肅、安徽、湖南各三種，湖北四種，浙江、福建各五種，四川六種，依照國民黨八中全會及第三屆全國財政會議之決議，均須由財政部接收整理。財政部乃於三十年十月，成立整理省公債委員會，負責辦理，規定自三十一年一月起，各省不得再發行省公債。所有已發行而未售出之餘存債票，一律繳國庫保管；其用於抵押之債票，亦令移繳。至各省省公債之本息基金，均改由國庫撥發。惟三十一年前債票應付未付本息及其他普通債務，仍責成各省自行償清。計已經財政部接收之省公債三十八種，總額四億一千七百四十四萬元，經加以詳細分析研究，其中大部份係用之於抵押品，而可認爲實際發行者，計二億零四百八十一萬六千八百零四元，除歷年已中籤還本者外，截至三十一年底止，合計尙負債額一億七千三百六十七萬七千五百四十七元。

此三十八種省公債之中，清償手續，極不一致，清償年限，亦有長短，利率亦有大小；況其中有一部份債票，僅用之於抵押品，未曾實際發行。故實負債額，不過一億七千幾百萬元，遂發行民國三十二年整理省公債國幣一億七千五百萬元，利率週息六釐。債票循清償年限之短長，分爲四類，計第一類五千二百多萬元，清償年限爲民國四十年十二月；第二類計六千六百多萬，清償年限爲民國五十年十二月；第三類計四千一百多萬，清償年限爲民國六十年十二月；第四類計一千四百多萬，清償年限爲民國七十年十二月。原有之各種省公債，照此整理辦法，分別予以調換收回，名目劃一，信用提高，而清償手續亦趨於簡便。（註）

（註）尹任光著：「十年來中國之公債」，中央銀行經濟彙報第八卷第九、十期，三十二年十一月出版。

第六篇 地方財政

第一章 地方財政

一、何謂地方？

財政收支系統，自三十一年一月一日，依照「改訂財政收支系統實施綱要」劃分以後，自治財政系統，向以省地方爲單位者，改爲以縣市爲單位。後來所謂「地方」二字，係指省級而言，視縣級爲省之附庸。職是之故，地方之重要稅源，悉歸省有。由於此種錯誤觀念之存在，自民國二年財政部頒布劃分國家稅地方稅法草案以還，地方財政之在中國，自始卽注定錯誤。故十六年國家收入地方收入暫行標準案及十七年重加釐定之國地收支標準案，皆因循此種觀念，削縣而注省。自三十一年起，一變此種作風。前此以省爲地方對象，今則以縣市爲地方自治單位，合乎近代政治制度之趨勢。不過據現在的縣地方稅收實際情形觀察，中央已陷地方於附庸之地位矣。茲姑認縣地方爲有獨立性之自治單位，舉凡地方之管教養衛諸要政，均爲實行新縣制之中心工作，不容或緩，而一切事業，更非財莫舉。新政實施以後，縣事業費，殆千百倍於往昔，其中尤以國民教育、國民兵團、保甲三項經費增費最鉅。凡此各項經費當以地方自籌爲原則。蓋經費之自給自足，爲完成地方自治之必要條件。唯我國縣地方，原無獨立財源，原有各項規定收入，就目前狀況而言，殊難適應。

二、關於縣市自治財政之各國立法例

縣市之自治財政，各國立法例，大抵須受上級政府之指導與監督，而上級政府對於縣市政府之監督與指導，大抵分爲下列四端：

(一) 設計地方財政興革——自治財政，理論上之原則，固在於因地制宜，但因時代之變遷，不能不顧到

時代之需要，則因時制宜，亦不能忽視。上級政府只能提綱挈領地訂定幾條原則，至詳細施行辦法，應交由見聞較切的省財政廳擬定，送呈上級政府，核准施行。

(二) 編製縣市預算前審核縣市之行政計劃——無論何級政府之預算，必須根據行政計劃而編製，否則不切於實際。欲使縣市預算之能否實施，必須事前嚴密審核其行政計劃。審核之職責，應由省財廳負之，以副其指揮監督之使命。

(三) 循環視察地方財政之興革——法律既賦予縣市地方以獨立之財權，省財廳自不能干涉地方財政之實際收支。但此項地方財權利用是否合理，影響地方自治前途至巨，上級政府不能漠然視之。諸如地方舊稅之整頓，新稅之推行，中飽之剔除，陋規之革除，以及鄉保造產之進展，公有款產之清查，公營事業之創辦，凡此種種，皆已達到怎樣程度，均須由省財廳隨時派員循環視察，造具報告，督促改進，以期自治之早日完成。

(四) 審核決算考核行政效率——此為最重要的工作，行政計劃是否精密，地方政務是否切實推進，均可從決算中覘之。決算是按年辦理的，從決算中我們可以知道決算中所列數字是否與預算數字相符合，各種動支款項是否合理，決算內所報告的政務，是否已達到預定計劃之目的，各項執行方法，應否改善，凡此諸端，動與市縣完成自治之遲速，息息相關。故全省縣市之決算及報告應由省財廳詳加考核，分定功過，實施獎懲，以圖縣市行政效率之增進。

三、依綱要縣級預算之編製執行與考核

在縣各級組織綱要上規定之預算編製、執行、及考核，與目前縣財政之實際情形相差過鉅，這又是一個實際問題。依綱要縣級預算之編製，是首由鄉鎮公所編製其財政收支，由鄉鎮人民代表會議議決。議決之後，呈縣政府審核；縣政府審核後，再編入縣概算裏邊。縣概算由縣政府議定，經縣參議會議決後，於會計年度未開始前六個月呈送省政府審核；再由省政府轉呈中央核定，正式成爲預算。在中央未核定前，省政府可以令縣遵

照審核數目先行開支。縣級概算之內容共分三部分：一、總說明，二、歲入，三、歲出。總說明項下是說明上年度預算情形，本年度行政計劃及收支計劃，以及下年度之預定計劃。歲出及歲入兩部分，又分經常與臨時二門，各門財政收支系統之收支項目爲一款，例如屠宰稅是款，款下分項，項下分目，目下分節。每一款項目，均須列入上年度之預算數，及本年度之概算數。上年度與本年度之增減數，並於備考欄內予以必要之說明。此就縣級預算之編製而言也。

預算之執行，先由縣政府按核定之科目製成每月份經費分配表，作爲縣各機關每月支出之根據。倘若動用準備金，須另案辦理，呈請上級機關核准。追加預算當按追加預算程序辦理。最理想的財政，是各機關依照月份分配表，核實撙節支用。

在中央關於預算之執行有三計與三聯之制，各縣亦循此方針處理。關於財務行政，是由縣政府第二科辦理；監督方面有縣會計主任、縣財政委員會、縣參議會、及省審計處；財物徵收，由中央機關或省在縣所設之徵收機關辦理；財物保管，由縣庫代理。四權獨立，收互相牽掣互相合作之效。所有支付款項，均由第二科依預算所列簽發支付命令，由以上負責監督之主管機關首長及縣長蓋章之後，到縣庫領取。經徵機關亦依徵收命令，將徵收之款悉數移交縣庫。以存款方式存於公庫生息，另行通知縣會計記賬。所以若能嚴格執行，則很多弊病及問題，都可迎刃而解，可惜未能依法執行。

考核是重在審核其效果，依照一般支出規定，須獲得合法之憑單，於法定時間將報銷書冊（支出計算書、收支對照表、單據貼存簿等等）送審計機關核銷。一經核銷，支付責任即可免除。在會計年度終了後，還要根據每月支出計算書，收支對照表，造具總決算送議事機關審核，並送審計機關覆核公布。

但目前縣財政之實際情形，揆諸各級組織綱要之規定，相去不可以道里計也。以下各節可以證明。請論縣財政之實際情形。

四、縣預算中的虛收實支實收虛支與虛收虛支

老老實實說，中國向無縣市預算。民國二十年始有所謂預算章程，爲地方預算之根據。但預算章程所規定之地方預算，祇限於省市，縣預算不與焉。民國二十三年第二次全國財政會議訂定辦理縣市地方預算規程要點之後，二十四年度各省縣市預算，始得繼省市預算而成立。但所謂預算，無非是一種應付工具。從表面上看，莫不收支平衡，實際上是收不敷支，致有虛收虛支，虛收實支之弊病。蓋編製之時，無確切的決算，與翔實的統計以爲依據；卽有統計資料，亦未經合理的整理與分析。故預算並未依照實際情形編列，其能使收支適合者，無非出於臆斷，勉強湊合而已。故縣預算非但不能將一切收支顯示於預算，以表現財政之全貌，且不能盡其控制之責任。至欲從預算上窺見地方在一個年度內所定之施政計劃，更談不到。查其致此之原因，最重要者，厥在縣地方預算決定之權，操之於省府，故編製之時，非虛列收入，必減列支出，以求表面上的平衡，而免省政府之駁斥。至於收不敷支之原因，其最重要者，有如下列第五款之所述。

五、縣財政收不敷支之原因

(一) 通常估計歲入，必先顧人民負擔能力，而後再以最近三年的平均數爲依據，而中國縣政當局大抵不照此通例編列，多數以應徵額爲標準。例如計算田賦附加，卽以附加率合應徵額計算，捐稅附加，卽照比額伸合。應徵額與比額往往難如所期，每有短少，則縣地方預算歲入之不足額，自不待言。此其一。

(二) 實際收入，固不合乎預算，而支出亦與預算所列相差甚遠。其故在預算之外有多少支出，換言之，卽有多少支出，不列入預算，則所謂預算，已失其意義。預算之作用，在乎控制收支；必使無預算外之收支，財政方能謂已上軌道。但額外之支出如何產生，亦當加以探討。大抵現在有不少省份，省方利用其權力，責令地方當局任用某某人，舉辦某某事，縣當局不敢有所違逆，祇得俯首聽命。但支出則爲預算所未列，祇得作預

算外的開支。有時省方有緊急費用，無法籌資，責令縣方照某某比額悉數提解。縣方苦於款無着落，祇得作額外的支出。此種風氣，早已有之，尤以自七七事變以來爲甚。情急智生，於是移用公款，出售公產，以求彌補於一時，而所謂苛雜與灘派，亦應運而生焉。

上級機關應辦之事，而以一紙命令飭下級機關辦理者，謂之委辦事業，但經費則令下級機關自籌。中央對省，省府對縣，均有類似情形發生。例如國防工事、飛機場、公路之類，是我們所常見者。命令之來，急如星火，限期完成，尅日報上，致下級政府，不得不於原有經營事業中，盡量挪移，使原有事業因而停滯或縮減。夫交辦事業，原爲地方政府分內之事，但其發動之權，不在下級，而在上級。上級可以任意令下級政府從事於其所指定之事業，並代擬定計劃及預算，強其執行。至於是否合乎地方需要，是否爲地方財力所許可，則概置不問。尤甚者，中央各部之間，省府各廳之間，彼此並無連繫，不能互相合作。步驟既不一致，事業自相衝突。各部或各廳對於省、市、縣直接行文，單獨發令，各行其事，因而地方行政無完整計劃，但能應付支離破碎之各別政令。地方財力之虛耗，自所不免；地方行政之紊亂而無效率，亦爲其當然之結果。地方經費之支用無度，地方財政之難有通盤計劃，亦以此爲其一大原因。歷年以來，雖常頌「上級政府委託下級政府辦理之事，必需予以足用之經費」之令，但事實上則絕尠其事例。今後之問題，則爲如何確實遵守此一原則。上級政府，絕不可以事委諸下級政府，如必須如此，則應賦與足夠之經費，庶幾地方財政秩序可以不紊，而地方財政之健全可期。

自抗戰勝利以來，縣之責任又加重，百廢待舉，如公路之修復，水利之興建，軍屬之優待，官廨校舍之重修，軍糧軍糈之運輸，均爲迫不及待之任務，動需巨款應付，倉卒飭辦，經費多責自籌。此種意外龐大支出，自非縣預備金所能救濟。縣則責之鄉籌，鄉復轉令保甲攤派。加以急迫頓繁，不肖者又從中作弊，遂致人民額外負擔，反較戰時爲重，其痛苦亦較苛雜爲甚。

(三) 通常未編預算之先，必確定次年度之施政方針；依照方針，計算歲出，確定一個全盤的預算。但

吾國各縣地方政府，編製縣預算時，每受專款制度之束縛。例如教育經費、建設經費、警察經費、甚至自治經費，各已指定稅收，專款存儲，以充各項固定之用途，不能自由流用。故於編製縣預算之時，不能酌盈劑虛，截長補短，已失其統籌統支之意義，更不能保持完整之狀態。各項專款，各擁其財源，形同割據。編製預算，各行其是，毫無統屬，而核定之權，又操之於省府各廳處，不相連絡。專款收入豐者，必膨脹支出以罄其財源；收入嗇者，必虛列收入以求其平衡，而審核者囿於一隅，各守其崗位，核實爲難，故所謂縣預算，實是各種獨立預算的彙集，不是以統收統支爲原則的真正預算。此其三。

(四)各縣支出之未盡合理，尙不止於此。縣雖爲自治單位，目前基礎未立，內政部所訂十四項中心工作，無一而非急待舉辦之要政。上則主管機關林立（如民財建教各廳），各爲本身業務發展，時有紛歧繁複之指示。主持縣政者既不能重此輕彼，復無先後緩急之權，結果不量能力，上令遵辦，款項均分，因而經費之支配，不能作一通盤合理之打算。中央所訂預算分配比例，亦無法遵守。以少數之經費，用於多數之事業，欲求其收支相抵，烏乎可？以有用之經費，置於不能有用之事業，是直浪費公帑。此其四。

綜以上所述，自治財政，必須確定支出原則。爲增強縣市財政統籌力量起見，凡自治財政系統之收支，均應由縣市統收統支，俾能調劑盈虛，截長補短，使地方自治迅速發展。至費用之支配適當與否，人民身歷親切，感覺自較敏銳，自能盡其監督考核之責。

六、其他預算外之支出

此外尙有不少預算外之支出，其最普通者，莫如田賦徵收經費、警察經費、教育經費、甚至於自治經費。田賦於三十一年以前，原係省地方之稅源（廣東等省例外），田賦之徵收費，自應列於省預算之中，而各省預算皆無此項科目，不啻純預算性質。現今各先進國家，皆採用全額預算之制度，純額預算已爲人所唾棄，以其不能收統收統支之效故也。田賦之徵收經費，各省大都不取之於正賦，責令各縣隨正稅帶徵，理應列入縣預

算中。其所以事實上不列入於縣預算而作爲預算外之收支者，則因法定徵收費之過於微薄，收不敷支。若令各縣將收支分別列入，收不敷支，爲數必鉅，省方自不能不任勞代籌彌補，此省方所不願爲也。其列入預算之縣份則又往往祇列大數，不列細目，所籌經費由主管徵收人員支配。因此，浮收勒索，剝削鄉民，而浮收之款，悉歸中飽，並未列入預算。此又預算外支出之一端，亦是預算不能統收統支之一例。近年來警衛經費之列入於縣預算中者，大都以核定者爲限，其未經核定而攤派或勒收之款，皆不見於預算，此又一端也。此外如教育經費之取之於募捐與集穀，自治經費中之鄉鎮公所款項，多半採用自收自支的方式，其爲數若干，無從統計，要皆預算不能統收統支，完全失其控制作用之又一端也。影響所及，言收入則浮收中飽，言支出則浪費無度，小民固被剝削，公帑亦被侵蝕，誠爲縣地方財政之一個嚴重問題。

七、新縣制下管教養衛四項支出的比較

縣地方的工作以管教養衛四字概括之。管的重要支出爲行政經費；教的重要支出爲教育經費；養的重要支出爲經濟建設、保育救濟、衛生治療等經費；衛的重要支出爲保安公安經費。關於管的經費，一方面因爲縣行政機構的擴大，和鄉鎮保辦公費的統支而增加了，一方面因物價劇漲，公務員除薪額以外非有額外津貼，不能維持生活，影響行政費支出數的龐大。這兩種情形愈是激烈，行政費所佔的百分比愈益加大。假令縣行政機構不再擴大，物價劇漲的因素完全消失，縣行政經費仍有普遍提高之趨勢，因爲一般說來，縣公務員的待遇過於微薄，而公費也覺得太少。

至於教育經費的增加，是各省近年來實施新縣制以後的新現象。除湖南廣西因過去國民教育基礎較好，增加經費較少外，其他各省實施新制後之增加數，均超出實施新縣制前的數額，尤以川黔兩省爲甚。但歷年物價劇漲，此種增加，大多是表面上的。養的經費亦有此缺憾。若把湘桂川三省近年的縣預算來看，經濟建設支出，衛生治療支出，保育救濟支出，均稍有增加；但一究實際，所得結果，適得其反。因爲歷年物價變動甚

劇，若把此三者的預算數總和除以當地物價指數，那麼歷年均在下降，無可否認。

現在全國欲以新縣制替代舊縣制，所謂新縣制，就是以推進自治事業（管教養衛）為職責。自治事業是自治團體的公共事業，主要的是公共福利的促進，和公共經濟的發展，可以管教養衛四字概括之。關於管教養衛的經費，不但於縣市預算中見之，即各級政府預算中亦列有此項經費。依三十五年六月十八日立法院通過之財政收支系統法（此法是就二十四年七月二十四日國府公布之舊案加以補充）第四十一條之規定：關於教育文化、經濟建設、衛生治療、社會救濟及移殖等支出，凡有全國一致之性質，或為一省或院轄市資力所不能發展或興辦者，歸中央。凡有全省一致之性質，或為縣市局資力所不能發展或興辦者，歸省。凡有因地制宜之性質，或為縣市局資力所能發展或興辦者，歸縣市局。至事務範圍如何劃分，另以法律定之。縣預算之下，不另設鄉鎮預算，故鄉鎮支出，包括於縣預算之內，依原法第四十二條之規定，應占縣市局預算百分之五十至百分之七十。自此以後，上級政府，委託下級政府辦理事務，其必需經費，應由委託機關負擔之（見第四十三條）。但法律雖如此規定，一查過去的實際，經濟建設、衛生救濟等事業，在縣事業中很缺乏基礎。除架設電線設立模範農場外，很少有其他建設可言。地方稅源，是以經濟建設事業來培養的。若不加以深切的注意，收效就有限了。至於縣地方的衛生事業，則依照二十九年五月行政院頒布「縣各級衛生組織大綱」規定，縣的衛生機關，在縣有衛生院，在區有衛生分院，在鄉鎮有衛生所，在保有衛生員。依此標準規定，便和現在之實際工作相距甚遠。現在的縣衛生事業，因為設備不易，人才缺乏，多係因陋就簡。在縣城設一衛生院所，當然無多大成績可言。所以今後的縣衛生事業，當然要大大地擴大，衛生經費也要增加不少。若言縣地方保育救濟事業，在過去更是基礎薄弱。有些縣份在名義上雖有救濟院、教養院、孤兒院、慈善會、育嬰堂等等組織，但一因經費不足，二因辦理不甚認真，所能救濟的與保育的真正有限。

就二十六年度各省縣主要經費所佔縣總預算百分數來看，各省的縣公安保安費所佔百分比極不一致。雲南各縣達百分之四十九，幾佔全預算的半數；廣西僅為百分之零點三四；四川、河南都在百分之十以內；江蘇、

浙江、安徽、湖北、湖南等省在百分之十與百分之二十之間；江西、山西、陝西、廣東等省在百分之二十與百分之三十之間。其所以相差如此之鉅者，原因不一而足，下列二點是其最顯著者：

(一) 有些省份沒有把縣地方保安經費的全部列入預算。地方保安經費，大部份以攤派方式籌得之，一切收支由保甲長負責，所以縣預算中所列的虛數，與實際所化的實數，相距甚遠。

(二) 有的省份把縣保安經費列在縣預算中其他項目內，所以保安經費的數字減少，別項經費的數字加大。大致說起來，現在全國各省沒有一省的縣預算是將保安經費完全列入的。鄉鎮保甲的自衛經費，多是採用臨時攤派方式，而且所攤派的數字，是龐大的。

其實公安與保安性質不同，公安費是指警察經費而言；保安費大都是指國民兵團經費而言。現在全國各縣大多數都有國民兵團組織，在軍政部系統之下，負責維持地方治安，似與軍事統一不能分開。其組織與職責，是全國性的。所以保安經費，理應從全國性的稅課收入項下支出，改由國庫負擔，比較合理。倘能依此辦理，縣財政的負擔，自然減輕了。所有經濟建設事業，保育救濟事業，衛生治療事業，都可以設法推動了。這三項事業，連同教育文化，為縣地方事業的主幹。依照財政收支系統法的規定，這四項事業的經費總額，在省區或市縣不得少於總預算額百分之六十。但現在縣預算中所列的四項經費，離此標準太遠了，因為縣行政經費與縣保安經費所佔的比例太大。所以在縣預算中最易使人目眩者，厥為政務與保安兩費，幾佔支出總額百分之八十以上。是故民脂民膏，悉供俸祿餉精之用，而地方應有之福利事業，幾等於零。倘能把保安費從保衛經費中劃出，推交國庫支出，則一切縣事業經費可以充實不少，而縣自治的推進，也許有些希望。至於公安經費（警察經費）在縣支出中比起保安經費少得很多，自然照舊列入縣預算。

八、地方財政其他的缺點

地方財政其他的缺點，除以上所述各種外，尚有下列幾種：

(一) 營業稅未能發揮大效果

我們在別處已經說過地方稅收，除屠宰稅一項，收數尙屬可觀外，其餘各項如營業牌照稅、使用牌照稅、行爲取締稅（現改稱娛樂捐及筵席捐）均是空洞。營業稅尙決定爲中央稅收，三十五年始由行政院分令財部及各省市（院轄市）自三十五年九月份起交由地方辦理。營業稅雖係一個大稅源，但非最普遍之對象。蓋居住於縣市中者，雖以工商業佔大多數，但以其其他方式居住者亦不乏人。營業稅僅取諸經營工商業之居民。其餘一般住戶，如做投機生意者，如放高利貸者，如囤積居奇者，如從不固定之職業以謀生活者，同樣享受市政公益，如衛生（清道在內）、道路、警衛、工程、消防、路燈之類，但並不繳納營業稅。其餘不做此種事情的一般住戶亦然。他們有享受公益之特權，並無絲毫納稅之義務。營業稅確是一個大稅源，但欲使市縣稅制完全合理，而且非常普遍，則此稅實不能發揮最大之效果。

(二) 整個縣市財政制度缺乏完整精神

復考三十五年度財政收支系統修正案，規定自治財政之稅源劃分辦法，亦不無可議之處。按其規定係兼採：（一）稅源劃分制，如屠宰稅與契稅全部劃歸縣地方；（二）共有制，如土地稅爲中央、省與縣地方三級共有之稅源，中央得百分之三十，省得百分之二十，縣得百分之五十；及（三）分給制，如中央撥給縣地方遺產稅百分之二十。雖曰可集三種制度之大成，惟各種制度均各有其精神之所在，強爲配合，難免零碎割裂，缺乏完整精神，與以前之財政收支系統法弱點相同。三種稅制配合定來，可謂應有盡有，而使款項之收撥手續，更趨複雜而繁難，不但費時誤事，恐將愈加紊亂。加以補助金制度運用不良，益增地方政府之依賴性。有了這樣的補助金，地方可以不去整頓稅收，因循敷衍，得過且過，而地方財政之精神盡失矣（詳「中央稅與地方稅之劃分」一章第四節（三）項「補助金」）。

(三) 審計機構尙未遍設於全國各縣

縣地方財政之紊亂，還有一個重大原因。我國審計制度之於今日，已燦然大備，然亦不能無缺，因審計機

構，僅有兩級，而工作範疇，要貫注到全國各地。在中央有審計部，在各省地方有審計處或審計辦事處，而縣市一級，機構與人員，獨付闕如。故縣地方所用審計方式，僅有事後之送審制度及抽查兩種，並且由各省審計處兼管。近兩年來，各處辦理縣財務的抽查，全國共計二四七單位，但是不及十分之二，已耗費不少人力財力。即以送審言，各省審計處，常爲此項工作所困。「福建省推行縣地方審計，已有相當年代，但一考其事後核銷之經費，相差尙遠。照三十五年十二月底的統計，在三十四年以前，佔全部預算千分之九；三十五年佔全部預算百分之三·三，未送審計處審核的縣市預算，佔百分之九十六又七……所以縣市地方審計，歷年以來，不易普遍執行，其原因在於機關衆多，事務繁複。在省的中央機關，有二四八單位，省級機關有一三七單位，縣市地方機關有五七一〇單位，比中央與省級之合計數，多了十四倍，而鄉保等國民學校單位，尙不在內。」

九、田賦徵實歸縣市接收可以使縣市財政趨於平衡否？

田賦歸中央接管，實於中央財政無大裨益，而於市縣財政，則發生了不少惡影響。蓋中央財政依賴田賦收入的成分比較地方小得多，例如三十三年後方各自自由區徵實，約五千七百餘萬石，對於整個國家預算無大關係。若全歸市縣接收，大致可以充實自治財政。再因縣政府收入可隨糧價之漲落而比例增減，與其隨物價漲落而增減支出之比例，恰相適應，收支可期平衡。因爲在中國經濟社會裏，糧價的漲落，可以影響一般物價。倘中央以徵收的糧食，合理地配給各縣，或能直接安定市場糧價，也可以間接安定一般物價。糧價如能再領導物價，則縣財政之收支自然趨於平衡。

但話又要說回來，糧食問題，固爲物價問題的核心問題，但這裏所謂核心者，有其限度的。即糧價在商品市場上可發生刺激作用，都不是決定的或領導的作用。短期商品市場的波動，可能由其他物價上漲刺激糧價上漲，或可能由糧價上漲，刺激其他物價上漲，誰因誰果，殊難分辨。若從長期趨勢觀察，以上海市爲例，自二十六年以迄今日，糧食指數上漲，常在總指數水準以下，硬說滬市糧價領導物價，實有過分之嫌。糧食生產

期長，對市場感應性較鈍，在長期趨勢中，糧價變動常落在工業品的後面。年來上海糧價漲勢，不僅在總指數之下，亦在工業品指數之下，其他的地方更不必說。故糧價雖跟着貨幣購買力的低落而上漲，若實際計算糧食的購買力，則反形跌落。至於產糧的成本，則通貨膨脹，利率上騰，徵兵徵役，又影響勞力減少，致工資增漲。其他有關糧食生產的種籽、肥料、牲畜、農具等，經戰爭破壞後，普遍缺乏，至農民必需的日用品，幾無一不比農產品漲得快，漲得多。農民要靠惟一生產的糧食來交換，實在不值得。由此可知「縣政府的收入可隨糧價的漲落而比例地增減，與其隨物價漲落而增減支出之比例，恰相適應，收支可期平衡」這一個打算，未免過於樂觀。

使縣財政收支平衡，確是刻不容緩之舉。第二次財政會議時代，已有此種認識。廣西省於民國三十年三月省政府委員會議決定土地稅契稅全部撥作縣地方獨佔稅源。江西省二十九年六月省務會議決定該省田賦附加全額（省附加在內）及契稅全部劃撥歸縣。廣西辦法較財政收支系統法及縣各級組織綱要中所規定者，更為前進。江西辦法，在田賦方面，恪守縣各級組織綱要之規定（附加全部歸縣），契稅則綱要中原未明白列入縣收入內，乃能毅然劃撥歸縣，與廣西削省益縣的精神如出一轍。又查雲南省於二十八年清丈完畢後，省政府將耕地稅（即田賦）全部劃歸各縣。貴州省在二十九年以前各縣縣預算向無田賦收入，但自三十年度起，各縣預算已列有土地陳報後田賦六成。換言之，即縣市所得田賦佔全部百分之六十。黔滇兩省充實縣財源之用意，與桂贛兩省正復相同。倘中央不於三十年度將田賦收歸中央接管，則田賦契稅全部劃歸縣有，將成為普遍的趨勢。故吾人對於主張改制者，誠有始作俑者，其無後乎之感。

十、地方事業何以要歸地方民衆自己去辦？

抗戰勝利以來，人民心理受了很大的刺激，一般的知識亦有相當的進步，社會經濟生活日趨繁複，人類慾望亦漸次提高，於是地方公共事業如教育文化衛生等公共福利，均成為不可忽視之工作。第此類繁雜工作，又

非國家所能一一兼顧，亦非個人能力所可企及，必賴羣策羣力分工合作以圖之。一方面固須由政府提倡於上，同時亦須由人民自動地組織於下，以自治方式加強政府之力所不及，以滿足公共慾望之迫切需要。倘在財政方面能逐漸做到自足自給，一切地方事業全由地方力量來維持與發展，則地方自治事業更能突飛猛進。如此辦理，在理論與事實上，均有自籌事業經費的必要。尤其在中國農村社會裏，民衆心理，用捐稅方式拿出錢去讓政府辦理公共事業，如救濟院、衛生院、或養路隊等，總不如自己組織育嬰堂、養老院、施藥所，或修橋鋪路會等等來得高興。這就是不信任官辦而喜歡自捐自辦。這是全中國普遍的心理。因此不妨顧全事實，利用民衆心理，儘可由地方民衆自己去決定如何籌措其事業經費，政府祇站在指導、輔助、監督、推動的地位，不僅在預算上，減少了一大筆的支出，且可免去民衆的懷疑，還可在民衆和諧的情緒中完成許多事業，更可走上地方自治的道路。

第二章 地方財政（續）

一、縣財政之五項稅收

市縣財政，與中央財政及省財政各居一級，稱爲財政三級制，但市縣財政從未奠立基礎，其應興應革各端，因缺少的款，祇是紙上談兵，每苦無從實施。蓋昔時所謂縣市財政，其收入來源，不出四項：（一）省附加稅，（二）攤派，（三）苛雜，（四）省補助。此四種稅源，或與法令牴觸，或須依賴省款，均非正常收入。自三十一年收支系統實施綱要施行以來，完全由市縣支配之稅收，計有五項：（一）屠宰稅，（二）土地改良物稅（房捐），（三）營業牌照稅，（四）使用牌照稅，與（五）行爲取締稅。但此五項稅課收入，僅屠宰稅較有收數，餘均空洞。因此有「因地制宜稅」來補救，逐漸形成苛捐雜稅，擾及民衆。今後如能切實整理田賦，以可靠之田賦全數爲基本收入，自可廢除一切苛雜。

爲什麼除屠宰稅外，餘均空洞？照財政收支系統法之規定，營業牌照稅，謂戲館、旅館、酒館、茶館、飯館、球房、屠宰戶、及其應行取締之營業的牌照稅，依其營業資本額或全年營業總收入爲標準，劃分等級稅率，按年徵收。使用牌照稅，謂舟車肩輿牌照稅，及其他因使用地方公有財產而徵收的牌照稅，依照駕駛種類及載重數量劃分等級按季徵收之。行爲取締稅，謂筵席、電影、戲劇、及其他應行取締之行爲按價加徵之稅，由顧客負擔，營業人代爲徵收，按期報繳。這三種稅，各縣在實行新縣制以前，原來已有不少類似性質的徵收。惟多係各自爲政，徵收標準稅率均不一致。三十一年新縣制實行以後，爲充實財政計，遂普遍推行。但這三種稅源多屬城市，故在市收入中頗有可觀；在一般的縣收入中，大都無關重要。富如四川省，在三十一年度各縣市概算中，營業牌照稅，列二萬元以下者有九十七縣之多，無收入者竟有十六縣。使用牌照稅列五千元至

一萬元之間者十一縣，列五千元以下者五十九縣，無收入者四十五縣。就廣西三十年度縣市概算而論，營業牌照及行爲取締兩稅在五千元以下及無收入者佔全省百分之八十以上。就四川省三十一年縣市預算而論，營業牌照稅在二萬元以下及無收入者約佔全省百分之八十一，使用牌照稅在一萬元以下及無收入者佔全省百分之八十八，行爲取締稅在五千元以下及無收入者，佔百分之七十五。從這百分數字觀察，可知以上三稅，除都市繁榮地方外，大多數縣份或無此收入，或雖有亦甚微薄，在縣預算總額中實無足輕重。

如以上所述，縣市向無獨立稅收，在二十八年以前，完全依靠省附加稅、攤派、苛雜、及省補助來維持。二十八年頒行縣各級組織綱要，劃屠宰稅及房租爲縣稅，至此縣始有獨立稅源，以縣收入充縣行政經費及事業費，縣財政收支始漸有正軌可尋。及至國民黨五屆八中全會決議，改訂財政收支系統，分全國財政爲國家財政與自治財政兩大系統，自治財政系統，除縣原有之屠宰稅及房租（即土地改良物稅）外，復增闢營業牌照稅、使用牌照稅、及筵席暨娛樂稅（行爲取締稅以名稱不好聽，改爲筵席暨娛樂稅）爲縣之獨立稅，並以國稅中之土地稅（田賦復收歸國有）、營業稅、印花稅、遺產稅按成分給縣市，縣之稅收，始較充實。但就五項獨立稅而論，除屠宰稅一項，歷史較久，徵收區域較爲普遍外，房租在過去僅在若干較大之城市開徵，尙不普及，其餘三稅均屬新創，無多大收入，已如上述。

（一）屠宰稅

屠宰稅之所以有起色，則因此稅原係採取營業課徵制，即僅就屠宰牲畜出售之營業課稅，稅源甚狹。爲充裕縣財政起見，允宜擴大範圍，故財政部廢除營業課徵制，改爲消費課徵制，即凡屠宰牲畜，均應課徵屠宰稅，以適應需要。依行政院公布的「屠宰稅徵收通則」，爲富於彈性起見，規定屠宰稅率應按屠宰之牲畜時價徵收百分之二至百分之六。照此規定，屠宰稅收入將隨牲畜屠宰時價格而變動。在物價高漲聲中，對縣財政裨益不少。例如四川全省各縣人口約四千六百四十萬，以每人全年消費豬肉平均七斤計，合共消費三萬二千四百八十萬斤。按三十一年中各縣豬肉價格平均以七元估計，計共值二十二萬萬七千餘萬元。假定按價徵收百分之

五，全省屠宰稅收入可達一萬一千三百萬元。除去徵收費用，當亦在一萬萬元以上。分配下來，大縣當在百萬元以上。查川省各縣三十一年度屠宰稅概算數，在一百五十萬元以上者凡二十二縣，最高者如瀘縣竟達二百七十七萬餘元。故此稅在今日的縣收入中，已成重要的支柱。

屠宰稅是縣地方稅收項目中最大的一部份，通常佔地方總收入的百分之八十至九十以上。在清末已經開始徵課，但爲省收入的項目之一，縣地方只能帶徵附加稅而已。民四頒布屠宰稅簡章九條，並實行修改，徵收方法漸歸一致，而稅率仍極參差。蓋原定章程雖規定稅率，但各省徵收之數，有超過者，仍照舊徵收，以致稅率高下不一。此稅既屬省稅，而省市對於稅率當然有自由增損之權，於是課稅範圍，稅率高低，與徵收制度等，益呈紛歧混亂之現象。自「縣各級組織綱要」頒布之後，屠宰稅一項全額，劃歸縣財政收入範圍之內，但不得再有附加。這個轉變，極爲合理。屠宰事實多發生於鄉間各地。況現行之屠宰稅是消費稅性質，直接徵諸養戶及屠商，徵收手續簡單，不涉苛擾，不致影響其他物價。故其稅率可以隨時伸縮。歸縣徵收，最爲適宜。

屠宰稅係着落於肉食消費者的身上。在抗戰前，稅率尙不甚高，平均猪一隻徵稅四角左右，羊一隻三角左右，牛一頭一元左右。稅率如此之低，決不致影響肉價。抗戰以後，省級財政取消，屠宰稅竟成縣自治財政的支柱。勝利以來，物價益加波動，稅捐隨着物價而逐步上昇。

屠宰稅本身，原是一種特別營業稅。三十年第三次全國財政會議，把營業課徵制，改爲消費課徵制。營業課徵制課稅的對象，並非牲畜本身，屠宰商亦非納稅主體，其主體實爲商舖，就是營業本身。不過「營業」二字，殊屬空洞，不易捉摸，不得不有具體的標的物以爲對象，所以屠宰稅以被屠宰之猪牛羊隻數計算。在理論上講，既採用營業課徵制，當以出售的牲畜爲對象，其未售出者，當然不在課徵之列。但在實際上講，出售與否，極難證明。其結果，對自宰自用之牲畜，會引起爭執。現在明白規定「凡屠宰牲畜，無論自用或出售，均應徵收屠宰稅……」自屬普遍明確。所以自宰自用之牲畜亦在徵課之列。因此實際上往日稱爲營業稅的屠宰稅，已變質而爲消費稅，而營業課徵制，事實上早已變成消費課徵制。不過消費物品容易散失，匿漏之數，中

飽之多，成爲縣稅制中之嚴重問題。尤其在廣東，大部份的稅收落於承包商之手（詳見攤派一節）。在鄉間豬隻隨時可殺，如何防止逃稅，是一件難事。牛羊數量較少，容易稽查，逃稅數額亦較少。若欲認真整理稅收，「養豬登記」辦法，似仍可以推行。

屠宰稅法硬性規定不得招商包徵，徵收時由經徵機關於已宰牲畜之白肉上加蓋印戳以爲已納屠稅之憑證。然屠宰牲畜，無日不有，而課稅對象，除城市以外，零星分散。況我國鄉民屠宰豬隻牛隻，不必假手於屠舖屠商，故欲免除偷漏，至感困難。經徵機關欲以少數之人員從事廣大地區之徵收工作，實是不可能之事，而代徵制遂因運而生。屠稅對象既過於零星，而屠宰行爲又易於消滅，一經消滅，稽查甚難。加以人手不敷分配，對僻遠地區祇得行代徵制。但代徵制之流弊，亦甚顯著，代徵與包徵，實不分軒輊，致有「明徵暗包」之稱。近來各縣對屠宰之包徵制度，有行一巧妙方式，使上級無法察覺者，即交包定額後，由承包人在經徵機關內掛一稽徵員名義，每天帶據出徵，或給收據，或不給收據，形式上似爲自徵，實則包徵，明徵暗包，其弊尤大。

（二）土地改良物稅（房租）

其次爲土地改良物稅，大概指房租而言。房租向爲地方稅，其收入雖不算大，但在地方稅捐系統中，卻佔第二位，僅列在屠宰稅之後，倘加以整頓，稅收定有起色，可斷言也。整頓之法，不外編查與核算。先言編查。可以按期將房主、租戶姓名登記，並將房屋之大小（樓房抑平房），間數之多少，建築之優劣，以及房屋之位置（在冷僻地區抑在繁盛地區）等分別登載，再由地方政府訂定各級舖房每房之標準租價。在住戶可以分甲、乙、丙、丁等級，各若干元，在舖房亦可分甲、乙、丙、丁等級各若干元，即可根據清查之結果，及標準租價，估定每戶之租額。如有押租，則押租之息金，亦應併入租價計算。同時如地方上已設有地政機關，自當與之連絡，以免疏漏。

至於自建自住之房屋，自無租額可言，估計亦不容易。如照標準租額估定，未免失之過高，但亦不能低過標準租額之半數。如以標準租額爲最高點，以半數爲最低點，取得最高點最低點之平均作爲自建自住房屋之實

際租額，推行上似覺方便，於政府於房主亦覺得輕重適當。

徵收房租，有兩種標準以計算稅額：（一）依據房價，（二）依據租價。若依據房價，是屬財產稅性質；依據租價，則屬收益稅性質。如市場利率為一分，則照房價徵收百分之一，與照租價徵收百分之十，在房主似無多大區別。但在市場利率繼續上漲，而各地大小城市無一不在鬧房荒之際，房租之外有押租；押租之外，又有頂費或挖費，而房租之高又駭人聽聞。在此情形下，在政府自以按租價計稅為合算；且稅額亦可隨租價之漲落而增減，適應納稅人之納稅能力。若按房價計稅，不僅房價須隨時估計，即在租價劇烈漲落，影響房價變動甚速之情形下，所納之稅，不能與納稅人之能力相適應。不特此也，按租計稅，有具體之租約為計稅之根據，而稅捐亦由房客先行墊付，再由租價中扣抵。房租就是昔日通行之挨戶捐，與從前上海租界工部局所徵收之巡捕捐相彷彿，挨戶徵收，極為普遍。而房客代付，不直接感覺痛苦，而稅務人員亦覺方便，稅款亦可按期收到，實一舉而數善備。若按房價計稅，則不但房價須隨時申報，估價亦形棘手，而稅款由房主直接繳納，當不無痛苦之感，推行上亦不無多少阻力。上海市收回經年，而房租之收數特少者，職是之故。

房租由縣市徵收，大概係根據於財政學上之利益主義。城市內之商店與住戶，因受警衛之保護而得之利益不少，故對地方政府應繳納房租。但課徵地方稅，是否全以利益原則為依據，已成疑問。能力主義，既可適用於國家財政上，何以不運用於地方財政上。但主利益說者，以為地方稅之客體，多為不動產（如房屋之有房租），而不動產須受地方警力之保護，遂認為地方稅應接受保護利益之多少為比例。此種推論，殊欠準確。利益原則祇能局部應用，不能推而至於一切地方稅捐。課徵某種地方稅，固可根據利益原則，不能謂所有地方稅都可援用這個原則。比較進步之歐西各國的地方政府，大都兼用能力主義，有擇一足以代表納稅人能力之產業，課之以稅，而不徵及其他者。如目前英國之制，僅以佔有的不動產之常年租金為課稅根據。此種方法甚欠正確，因佔有的不動產之常年租金，並不足以代表納稅者之全部能力，且亦不能表示其總財產之準確指數。

（三）營業牌照稅

依現行稅制，一切營利事業，除向中央繳納所利得稅外，尚須向地方政府繳納營業稅與營業牌照稅。依現行稅法，營業稅爲省縣各半之收入，營業牌照稅爲縣市獨立稅源，全部爲縣市收入。過去在營業牌照稅未修改前，營業稅是對一般營業所課之稅，營業牌照稅是對應行取締或管制之三十餘種營業所收之規費（名雖爲稅，實則規費）。二者性質迥異，對象不同（參照「攤派與貪污」一章第七節規費與陋規之區別）。故以營業稅爲省縣之稅，以牌照稅爲縣市稅，亦無不可。況在三十一年至三十六年這個時期，營業稅屬於國家財政系統，歸中央徵收，由直接稅徵收機關主辦，而牌照稅係屬自治財政系統，歸縣市地方收入，由縣稅徵收機關徵收。故事實上有所徵分解之必要。但三十五年恢復財政三級制，營業稅改屬於地方財政系統，且與牌照稅一律改由縣稅徵收機關徵收，因此先前分課分解之理由已不復存在。

（四）使用牌照稅

使用牌照之稅額，是硬性的規定，其徵收之對象，分車船肩輿馱獸四種。茲將徵收之數額列后以資比較：

（甲）車

（子）人力駕駛者，每輛全年最高不得超過國幣二千元。

（丑）獸力駕駛者，每輛全年最高不得超過國幣五千元。

（寅）汽車——原定由中央統一管理，得免徵使用牌照稅。但實際上，上海之汽車，仍照以前工部局徵收「車捐」辦法收取使用牌照稅，並非由中央統一管理，法律本身已失其控制效力。

（乙）船

（子）人力駕駛者，每隻全年最高不得超過國幣四千元。

（丑）機器駕駛者，每噸全年最高不得超過國幣五百元。

（丙）肩輿 每乘全年最高不得超過國幣二千元。

（丁）馱獸 每隻全年最高不得超過國幣四千元。

以上各種使用牌照稅額，均係硬性規定，最高者全年不過五千元，最低者全年僅五百元。以今日（三十六年九月）之物價指數而論，這種規定已極其滑稽之能事，不僅所收之數，不足以償所耗人力物力之工本，即要找一張票面五百元的法幣，亦是不易辦到之事，課稅無異賠累，行政等於兒戲。若改使用牌照稅為規費，依車、船、肩輿、馱獸等之重量、用途、價值、及噸位、或其製造條件為收取規費之標準，則規費之範圍，可以擴大普遍，而收入亦有增加之可能，不但有成，而且合理。

（五）筵席捐及娛樂捐

這兩種捐稅，驟視之，似含有節約的意義，故當初名為行為取締稅，但一經細考，大謬不然。譬如戲劇電影之欣賞，是生活上合理的需要，而宴會酬酢，亦為社會上不可忽略之交際，所謂禮尚往來。此種正當行為，如亦須加以取締，重課稅捐，似有背乎正當娛樂之意義，與夫輕視禮節之重要。故改行為取締稅為娛樂捐及筵席捐。但此兩稅，不分貧富，課以同一之稅率，亦不免違反公平的原則。況稅是由消費者（即顧客）所負擔，商人不過盡其「代徵」之義務。在表面視之，商人似乎是局外人，稅率之高低與他無甚關係，對於其所經營之業務，不發生何種影響。其實不然，此兩種稅捐是從價徵課，其稅額之高低，與基本的售價成正比。如基本售價大，其稅額亦大。兩者之總和更大，不免影響其營業。若將基本售價減少，稅額亦小，二者之總和亦小，自可招徠顧客，但恐不足以抵償其必要之費用，虧折堪虞。故過高固不可，過低亦不智，折衷之道在求一非常合理的售價。但困難重重，商人對於代徵稅率，時有請求核減之呼籲，未始沒有理由。蓋高稅率未必能產生高稅額也。

二、地方稅收在法律規定之範圍內何以應予地方以斟酌實施之權？

現在已踏進民主時代，中央集權將一變而為中央與地方均權。雖中央對地方仍須予以指導與補助，但不必遇事干涉，使地方受到種種束縛，不能積極推進。我們以為縣有之六項稅源，如田賦、屠宰稅、房捐（即土地改良物稅）、營業牌照稅、使用牌照稅、及筵席與娛樂稅，應設法增添其彈性與機動性。譬如上述之六項稅

源，在中國二千多縣市之中，能全部實行者，恐爲數無幾。在若干地方，至多祇能擇其最合於實際需要者，實行一種或二種。以福建省而言，如田賦屠宰稅等，稅源較爲大宗普遍，但不產稻穀及山嶽地帶，各縣田賦收入，極爲有限。又如沿海縣份，屠宰爲漁類沖銷，收入較之內地爲低。內地各縣，人口稀疏，村落星散，其房捐則不若沿海各縣。至都市與窮鄉僻壤之營業稅，亦大相逕庭。即營業牌照稅、使用牌照稅、與筵席娛樂稅等，亦莫不皆然。所以吾人主張在此五六項稅源以內之稅課，地方應有斟酌實施之全權以適應特殊之環境，中央不必再作硬性的規定。如某縣耕地甚少，而建築物特多，則可重徵土地改良物稅或房捐，少課田賦。倘地方有獎勵開闢荒地之必要，田賦竟可豁免。反之，如土地多而建築物少，則可反其道而行之。在若干縣地方，市面清淡，商店不多，則營業牌照稅決無起色，尤恐得不償失，即有收入，亦是零星細數，故簡直可以停辦。同理，內地城市車輛甚少，車輛使用牌照稅，亦可免徵。這兩種稅收，數目零星，手續繁重，不如集中力量舉辦豐富之稅源。至小汽車之稅額，中央已由五萬元提高至百萬元。在內地未免太高，在京滬未免太低，稅負極不公平。至於筵席娛樂二稅，在若干縣份，根本沒有娛樂場所，與盛大之宴會。偶有一電影院或一娛樂場，就要它納稅，不僅稅收有限，且不啻剝奪人民最起碼的娛樂。但在繁華都市如上海者，一席千萬，一舞數千萬，化錢者猶無所吝惜。在此場合，若課以極重之稅，亦覺得公平，與有錢出錢，多錢多出之原則甚相脗合。因此對於地方稅源以及稅率，中央不能作硬性的規定，一切由地方斟酌當地實際情形，自行訂定。一旦提經地方民意機關通過，就可實施，不僅稅源有適當之彈性，稅率有機動性能，即地方稅收可以充分增加，避免苛雜之再起，攤派之疊出，而老百姓亦無復再有誅求無厭之痛苦矣。所以中央對地方宜放寬尺度，增加地方稅之伸縮性，以收因地制宜之效。但今日中央對地方之財政權，控制極嚴。除修正財政收支系統法規定之中央稅收，地方政府不得重徵或附加外，所有各項縣市及省縣共有稅之徵收範圍，標準稅率，均經限制，開源重感困難。

三、營業牌照稅與使用牌照稅實是規費性質

營業牌照稅與使用牌照稅實在是規費性質，英文稱之爲 *license*。徵收規費有依補償主義者，即政府所徵收之數，以足夠補償政府所耗之費用爲限。亦有依報酬主義者，即所徵收之規費，當視當事人所受利益之多少而定。利益是抽象的觀念，其具體的代表，莫善於營業資本額。蓋營業資本額愈大，政府予以保護的利益亦愈大，故規費之繳納，當隨其資本額之大小而增減。按現行營業牌照稅之規定，其納稅固以資本額爲標準，分別等級，而爲徵課，但發給牌照，視爲一種取締性質，爲強制性之稅捐（惟稅有強制性），實有不當。其實發給牌照，純粹是市政管理性質，所收之費以足夠補償政府所耗之費用爲限，數目過於零星，作爲規費則可，列爲有強制性之稅課，則與其原來的性質，大不相侔。況一旦改爲規費，可以免受營業牌照稅範圍之限制，可以擴大徵收，即新增各業，亦不得以違反基本母法之規定爲藉口，拒絕繳納。凡屬在市縣中經營之工商業，均須爲開業之登記，呈經主管機關核發營業牌照，視其資本之大小繳納規費。如此辦理，於法理不相牴觸，徵課可以普遍，而收入亦可大大地增加。

四、全部土地稅歸縣兩種牌照稅歸省的主張

學者中有主張將全部土地稅（包括田賦地價稅與土地增值稅）劃爲縣級的主要收入以舒解縣財政的困難者。據他們的意見，許多土地較多較好的縣份，有了這全部土地稅，很可能應付其必需的全部支出（詳見中央稅與地方稅劃分兩章）。目前由省統一議定田賦科目，評定地價稅則，田賦徵收實物（縣祇得五成），是不能使各縣適合其應有的需要與公平負擔的。同時他們主張把使用牌照稅與營業牌照稅一併由省徵收，亦不無相當理由。目前以縣市爲範圍的使用牌照，多少使使用者受到地區的限制，或感覺不便利。使用公共道路的肩輿馱獸及人力行使的車輛，似乎關係不大。至於機器行駛的車輛與使用公共河流的船隻，就感覺麻煩。雖然法律上有准在別縣領照，可暫停本縣的規定，亦是不方便的。若改由省轄的稅務機構發給統一的牌照，可以在省內各縣市通行無阻，則使用者稱便，不妨將稅率提高，以期稅收增加。至於營業牌照稅，由徵收營業稅機構合併附

帶辦理，更覺合理簡便，對於省財政幫助，是有極大的可能性。

三十五年十二月國府公佈修正營業牌照稅法共十七條，修正稅法與原稅法大有出入。原稅法之徵課，均限於特定之三十餘種營業，含有限制其開始或寓禁於徵之意義。修正稅法則規定：凡經營商業者，均應課徵營業牌照稅，則其對象與原稅法殊異，而與營業稅完全相似，已失去對管制或應行取締之營業課徵之性質。所有營業既均在徵收牌照稅之列，而課稅標準又與營業稅相類似；則牌照稅實際上已成爲營業稅之附加稅或補助稅，而二稅復歸同一之徵收機關徵收。本書既主張營業稅全部劃歸省有，則牌照稅何獨不可劃歸省有？兩稅既係同一性質，經過同一徵收機關，發證之手續，同爲按年換發，二者在證照內所載明之事項，又完全相同，其停業轉頂讓與時，換發新證之規定，又甚近似，則合併一種稅目徵課，是爲合理之事，亦爲改革稅制之良好途徑。況合併一種科目徵收，而將全部稅收歸省所有，可免分徵分解之煩，不僅可以簡化手續，減少徵收費用，亦且可以避免複稅之嫌（因牌照稅全爲營業稅之複稅）。不亦一舉而數善備耶？不特此也，在徵收程序上，同一申請人，同一營業，同一徵稅發證機關，可以予納稅義務人以不少便利，則與亞當斯密之便利原則又相符合。祇要在技術上稍有修正，則合併一科，必無困難。卽有困難，亦限於下列二種：

（一）課徵標準之不同 營業稅以營業總收入爲課徵標準，其不能以營業總收入額計算者，始以資本額爲課徵標準。在牌照稅則硬性規定按資本額課徵。如二稅均按資本額計算，則問題簡單。祇要將二個稅率合併，按年算出，以十二個月等分徵收之（營業稅按月徵收）。如營業稅按總收入額課徵，則計稅技術上不無困難。現行之營業稅，照營業總收入計算爲原則，每六個月查定一次，按月徵收。若將牌照稅按資本額算出，以十二個月等分，併入營業稅徵收，亦無不可。若索性把牌照稅取消，把營業稅稅率提高若干，以資彌補，亦無不可之理。蓋真正含有管制或取締性質之牌照稅早已不存在矣。其取消不自今日始。

（二）課稅制度之不同 營業稅採比例稅制(Proportional taxation)，而牌照稅則採分級稅制(Graduated taxation)，二者稅制不同，制訂新稅率時，技術上稍有困難。不過仔細一想，牌照稅既已失去管制或取締之性

質，似無分級課徵之必要。且牌照稅原就資本額按年徵收千分之三，稅率甚低，而級距又甚短近，分與不分，無關重要。

若牌照稅仍有保留之必要，則二稅可以同據徵收，仿田賦串票分填「徵實」「徵借」「省縣公糧」三種數目之方式，以一據分填營業稅與牌照稅二筆稅款，就無問題。且同據徵收，則營業稅以總收入額為標準，牌照稅以資本額為標準，亦皆不成問題矣。

五、從國稅中撥給縣市之稅收

綜以上所述，市縣五項獨立稅收，除屠宰稅外，均不足道。此外尚有從國稅中撥給市縣之土地稅、營業稅、印花稅、與遺產稅四項。三十年將全國財政分為國家財政與自治財政兩大系統，嗣經財政部擬定「財政收支系統實施綱要」，經國府公布，於三十一年一月一日實施。茲將該綱要要點錄後，以資比較：

(一) 財政收支系統——實施綱要

- (甲) 國家財政 包括原屬中央及省與行政院直轄市之一切收入支出。
- (乙) 自治財政 以縣與市為單位，包括市縣鄉（鎮）之一切收入支出。
- (丙) 國稅收入分配於市縣者，依左列標準：
 - (子) 印花稅：按純收入額百分之二十撥給市縣。
 - (丑) 遺產稅：按純收入額百分之二十五撥給市縣。
 - (寅) 土地稅（土地法未實行以前仍稱田賦）：省收入部份歸中央，原屬縣市收入部份依舊。在徵實時期，市縣收入部份，由中央參酌原收入價金額撥給之。
 - (卯) 營業稅：按純收入額百分之三十至百分之五十撥給市縣。
 - (辰) 契稅：除省收入部份悉歸中央外，市縣收入部份依舊。

(巳)屠宰稅：從營業稅中劃出，完全給與市縣。

(丁)所得稅完全爲國家稅收。

(戊)市縣補助金，由中央核定撥給之。

所以自三十一年一月一日起，財政收支系統改爲二級制，省級財政之支出，完全由中央負擔；省級原有收入，分別劃歸中央與縣市，而收入最豐富之三種稅收，田賦、契稅、營業稅，向歸省有的一部份都劃歸中央。如此改制以後，縣市之重要稅源遂形成下列情形：

(二)三十一年後縣市之重要稅源

土地稅或田賦 由中央劃撥一部份。

營業稅 由中央劃撥百分之三十至百分之五十。

遺產稅 由中央劃撥百分之二十五。

印花稅 由中央劃撥百分之二十。

五項自治稅捐 屠宰稅、房捐、營業牌照稅、使用牌照稅、筵席及娛樂稅等。

由上列項目，可知縣市直接徵收之稅源，僅有五項自治稅捐。其餘四項，如田賦、營業稅、遺產稅與印花稅，均賴中央配給。換言之，是以縣市所不能控制之分給制來補助。就制度論，已具備先天貧乏之因素，亦與建立縣財政基礎培養與扶植縣財政稅源之至意，大相背馳。況田賦與營業稅分配部分數字，須視各縣市之稅收情形而有多少不同。其餘印花稅，本來收入不旺。遺產稅開辦不久，徒有其名，收入實屬有限。至五項縣稅中之各項稅收，大部分稅源枯竭，納稅單位分散，徵收困難，費用浩大。以此財源而欲發展縣地方事業，固不可能，即以之維持推行政令之必需機構，亦感困難。此種制度，在戰時固可勉強適應，但勝利以後，百端待舉，實乏推動能力，無足取者。

欲使自治事業充分發展，憲政基礎早日奠定，縣市財政，不得不大大地加以改革，而省級財政，因一度併

入中央稅制，亦無獨立稅源，不能適應各省之實際情形與需要。於是改制之議復起，恢復三級制。但所恢復者，並非戰前之三級制，因在新制度之下，縣級財政遠較以前充裕，其分配情形如下：

(三)三十五年新制度下縣市之重要稅源

田賦 百分之五十。

營業稅 百分之五十。

契稅 全部。

遺產稅 百分之三十。

原有五項自治稅捐。

三十五年新制度下省級稅源。

田賦 百分之二十(中央得百分之三十)。

營業稅 百分之五十。

如此分配縣級財政，雖如涸轍之鮒，稍沾潤澤，無如復員之後，庶政殷繁，地方建設事業之百廢待舉，鄉鎮保甲制度之亟須加強，在在需款支應。故若干縣份，收支仍感無法平衡，加以物價繼續上漲，商業日趨於不景氣，因而國民所得減少，購買力薄弱，市面蕭條，稅收當然大受影響，即有增加亦決不能如物價上漲之速。結果改制後之縣級財政，對於支出無法控制，而對於收入，又無法增加。故縣級財政之窘迫，不因改制而改觀。我們在討論省級財政時，已經說過，從前中央以所得稅之一部撥給地方，近來將此項刪去，不再提起。所得稅是富有彈性，而地方事務，日益繁複，若不恢復所得稅之分給制，地方財政不見得大有起色。但分給制的作用，亦有限制。在分給制的方法上，收支的手續，異常繁複。中央政府對支出的數目，一時無法算出，必須等待相當長的時間。地方政府在本年度所應分得的歲入數目，一時也難以估計。在此狀況之下，地方政府欲編製一個準確的預算，曷乎難矣。即使勉強編成，亦失掉了規範的作用，如此一切行政計劃的擬定，很難着手。

綜觀上列各要點，這種國地收支的劃分，雖重新確定了省的地位，恢復了省級財政，然仍是中央集權的三級財政制度。且證之實際，原有財政收支系統法難以解決的問題，如預算編製如何使之準確，如何使各縣平均發展，省縣財政如何使之充實，還是急待解決的問題。

此外縣以下的地方組織，如區鄉鎮之類，亦當有確定的稅源。不然，地方自治何從辦起？區鄉鎮各級單位的經費，如何籌措？收入何從取得？我們無從查悉。大概終不得不出於攤派。富庶地區與貧瘠地區，因富源之不同，致發展不能平衡，必如何方可使趨於平衡。但劃分單位愈小，負擔愈難均平。

六、中央對縣市之補助金

自治財政具有特殊環境。凡落後之縣市，均急待發展，而發展需款。若從地方本身來開闢稅源，幾為絕不可能之事，無已，惟有出於中央補助之一途。財政收支實施綱要內中央核實撥給之規定，原在調劑盈虛，使全國各市縣自治得以平均發展。英人衛勃氏 (Sidney Webb) 曾著補助金 (Grants in-Aid) 一書，謂全國各地區域，理應平均發展，至少使之達到全國性的最低限度，則補助金制度尙矣。譬如某一地區居民，因為貧窮所迫，不講衛生，致發生傳染疫癘，雖當地居民無法逃避，只得忍受，而國家亦必限制其遷徙自由，並加以彼等所不願接受之預防工作。同一理，如某一地區道路特別敗壞，教育水準特別低下，國家不能袖手旁觀，聽其自然。蓋道路破壞，阻礙全國交通；教育腐敗，使當地兒童因愚蠢而陷於罪惡，全國人民交受影響。故地方固須予以自治之自由，但絕對的自由，與舉國人民之福利，不相吻合。故各地對於國家文化，必須維持全國性的最低限度。如某地素稱貧苦而負擔又重，欲令其提高文化水準，惟中央補助金是賴。故補助金制度，可以使全國各地平均發展。

但「財政收支實施綱要」，對於中央補助金分配標準，並無確定原則。將以各地面積之大小為準乎？抑以人口之多寡為準乎？將以財富豐蓄為準乎？抑以地位輕重為準乎？收支不能平衡之縣市，往往為貧苦之地，而

中央所重視者則爲富庶之地。故全國二千縣市雖皆爲自治單位，但其文化水準，生產物資，大有差別，苦無確實統計可以參考。但高低之別，總不下十倍或數十倍，如何削富注貧，實施綱要並無確定原則。我們可以指出的，是縣際間收入額的差異很大。從縣收入的總額來看，例如廣西三十年度各縣歲入概算書，最高者爲最低者的十四倍，次高者爲次低者的十二倍。從湖南省三十年度縣歲入概算數來看，最高者（衡陽）爲最低者（東安）的三十四倍，次高者（湘潭）爲次低者（通道）的七倍。從四川省三十一年度各縣歲入預算來看，最高者（瀘縣）爲最低者（北川）的十三倍，次高者（安岳）爲次低者（城口）的九倍。從上面所舉桂湘川三省的縣收入總額來推測其他省份的縣收入總額，其間相互差異的程度，都不會小。在縣財源如此貧乏的現象之下，加上縣際間收數懸殊的現象，我們可以判斷，要使全國各縣平衡發展，非有上級政府統盤籌劃不可。但實施綱要並不提及。貧瘠邊遠縣份的本身收入，既極有限，挹注之道，固不得不仰給於中央的補助。然自治財政，絕非國家財政之附庸。若因接受中央補助而失其獨立精神，殊非人民之所期望，且與均權原則亦不相侔。但查市縣之五項獨立稅收，除屠宰稅一項尚有相當收數外，餘皆空洞。欲充實自治經費，惟中央之分給制與補助金是賴。豈非已陷市縣於附庸之地位乎？

自財政分爲國家財政與自治財政兩大系統之後，田賦收歸中央接管。原來田賦附加稅，隨正稅同歸中央接管，則原來省縣田賦正附分配的比例不復存在。且自第二次全國財政會議以來，一般人士所盼望的充實縣收入，建立縣財政基礎，以及法令上所已允許縣地方稅源在田賦契稅兩者的應有權利，亦因此而不存在。倘徒以非縣市所能控制之分給制與補助金來補救，亦與過去建立縣財政基礎，扶植縣財政稅源之至意大相背馳，且忽視了近年一般的趨勢。三十一年度，各省縣歲入預算，田賦收入一項，大概都是奉命依照上年度原列數字編列，但物價變動劇烈，上年度預算數字在今年度的預算中已形同實異。

七、所謂「因地制宜」稅

縣爲自治單位，其組織是否健全，影響憲政之推行至深且鉅。但地方自治團體是公法人，有舉辦自治事業之權利與義務，惟自治事業之完成，除賴有合理的自治區域和健全之自治制度外，必須有充足之財力，故地方財政制度是否完善合理，爲地方自治建設之本。在三十五年改制以後，縣級財政雖如涸轍之鮒，稍沾潤澤，然如何使縣級財政充實，使縣預算收支平衡，還是急待解決的問題。依照三十五年修正財政收支系統法附表一，收入分類表丁項縣市局收入第十條：「特別稅課收入」之規定，並根據財政部三十五年九月代電「各縣如確有因財政困難，收支不敷，在不與中央或地方法定稅課抵觸或重複之原則下，得因地制宜，開闢特別稅課」之指示，凡地方有特殊稅源足以開闢者，得視各縣實際經濟環境，分別開徵特別稅課，報請中央核准實施。此項特別稅課，有稱爲「因地制宜」稅者，這個名稱似有問題，蓋開徵之先不但須因地制宜，亦且須因時因物而成制其宜。如浙江省已核准開徵是項特別稅課者，有十縣之多，惟對象各不相同，性質亦互異，如浙江杭縣以魚、蔬、水果爲對象，昌化縣以山核桃、木材、白炭爲對象，鎮海縣則以誦經禮懺、迷信行爲爲對象。

此項特別稅課爲一省單行之地方稅捐。於三十五年改制之前，浙江原有一種警捐，亦是浙江一省單行之地方稅捐，改制後即行停徵。茲停徵未久，又有地方單行稅課之出現，似有審慎辦理之必要。省縣當局應顧念民艱，致力於法定稅課之積極整頓以裕支用，而中央當局尤不應一面廢除苛雜，一面又啓苛雜開徵之漸。但據舉辦者的意見，復員以後，庶政殷繁，地方建設事業，百廢待舉，若干縣份，預算仍無法平衡，不得不從理財做起，而理財原則，不外乎開源與節流。節流固是重要，而開源亦是應循之途徑。況此項單行稅課受了不少束縛，非可任意開闢，而束縛之最重要者有：(一)必須經參議會一類的民意機關通過，(二)不得抵觸法令，(三)不與中央及地方稅課重複，(四)不得對人民生活主要必需品課稅，(五)不得設卡攔徵，暨徵收物品通過稅。吾意在二十三年召開之全國財政會議，主要目的在廢除苛雜數千種之多。當這種種苛雜開徵之初，舉辦其事者亦曾有過如上所述一樣的花言巧語，以爲搪塞，故盼當局予以審慎考慮，藉宏廢除苛雜之德意焉。

財政收支系統法第十一條規定：凡中央稅，地方政府不得重徵，並不得以任何名目徵收附加稅捐。一切貨

物稅爲中央稅，地方政府不得徵收，並不得阻止國內貨物之自由流通，一面又規定地方政府可以開闢因地制宜稅，剝肉補瘡，錯綜複雜，支離割裂，影響於整個稅制，近聞釐金又開始徵收於華北，是阻止國內貨物流通之開端。因有上節所述之重重束縛，因地制宜之稅很不易尋覓一個合法的途徑，除非地方情形許可開闢，而不擾民，可以試辦外，是應該設法避免的，否則很容易回到過去苛捐雜稅的紊亂狀態。

欲解決縣地方財政之困難，不如將貨物稅劃歸省有，因爲貨物稅徵課以地方特產爲對象，是中央侵入地方稅源之一例。茲中央既徵收貨物稅，省地方自不能再課複稅，而省縣營業稅因受中央貨物稅之影響而減收。若將貨物稅劃歸省有，而省之二成田賦還諸縣地方，不亦交受其益乎？不過就目前中央稅制之重點而言，中央稅制偏重於消費稅，並不向所得稅方向努力邁進，則欲其放棄貨物稅移轉於省地方，無異緣木求魚。

第七篇 其他問題

第一章 稅務機構的調整

一、對於稅務機構的一般輿論

今日國內工商界對於中央徵課的所得稅，過分利得稅、特種營業稅、印花稅、及地方所徵的普通營業稅與營業牌照稅等，衆議紛紜，怨責叢集。綜觀各方意見，共同之點有二：（一）認爲稅類繁複，新增與修訂頻繁，無從預知應有之負擔；（二）稽征苛擾，使生產者與營業者備感困難。於是有人主張把所有新稅暫緩舉辦，不妨把現有稅目歸併就簡，稅率亦宜斟酌，課徵對象，從寬訂定，務使正常生產與營業有利可圖，使游資有導納正軌的機會。

就歸併稅目調整稅率言，近年財政當局爲爭取收入，釐清系統，稅目相當增多，其間錯雜重複，自所難免。就與工商業有密切關係的說，如普通營業稅與特種營業稅，稅源稅質，完全相同。徒以所屬財政系統不同，割裂分徵，增加課徵技術的困難。普通營業稅與營業牌照稅，同屬地方財政系統，前者屬省市（院轄），後者屬縣市（省轄）。最近營業牌照稅課徵範圍，亦已擴大，其性質除按資本額計稅分等徵課外，幾完全與營業稅相類。如三者能合併統徵，只須稅率及徵課標準上，稍有更動，而負擔不變，則徵稅機關與納稅人，均可同受其利。統一機構之理由，尙不止於此。財政學者與經驗豐富之稅務人員，尙有下列幾個要點提出，以爲統一徵收機構之理由。

（一）現在各地徵稅機關，有海關、鹽務局（曾改專賣）、區稅務局、以及縣之徵收處或稅捐局五個。同一物品，此機關要稅者，彼機關亦要稅。商民辦運一項貨物，往往要向二個機關繳稅，復要受各該不同系統機關沿途之查驗，難免有留難阻滯之處，病民害商，無異於昔日之釐金制度。

第三次財政會議決議，對於中央各稅，應有一個統一經徵機構，規定以縣市爲單位，由中央設立稅務局，經徵國家稅，並代徵地方稅，但未實行。現財政恢復三級制，情形雖已不同，惟徵收機構統一，可使納稅人便利，減少徵收費用，符合財政之原則。故各項稅收，如無特殊原因，應予統一稽征，不必每稅專設機構。其有地方性之中央稅，可交由地方徵收機構徵收，以免鞭長莫及之弊，而收相輔聯繫之效。

(二)若干次要徵收地點，因經費限制關係，無法設立徵收機構，致稅收脫漏甚多，庫帑損失，當必可觀。統一徵收之後，可以在次要地點增設機構。

(三)統一徵收機構實施後，於人民則減少繳稅機關，除去許多繁雜；於政府則可節省經費，福國利民，誠兩利之道。

(四)徵收直接稅，需要間接稅之材料補助。例如徵收紗布商人之所得稅，在該商未肯將帳簿呈供核算時，須用側面方法，估計其所得額及利得額。統稅局所登記之該商運輸紗布數量，乃估計稅額之最好材料。但此項材料之利用，非先統一徵收機構不可。

以上幾點足以說明統一機構之重要，言之娓娓動聽。但在反對方面，或謂合併徵收，因稅源已經劃分，加以牌照稅有取締性質，不易實現。但這些都是行政問題，不難解決，祇要把稅源劃分制改爲分給制就是了。歸併之後，究由中央抑由地方經徵，稅收上中央省縣市應各得若干，皆係行政上的技術問題，應不難解決。輿論如此，特誌之以供參考。

二、徵收機構之種種弊病

三十年召開之第三次全國財政會議，有「統一徵收機關，改進稅務行政」的決議，首先對於以往徵收機構的種種弊病，表示不滿，其所指出之弊病大致如下：

「查我國現行稅捐，無論中央地方，多各有專設徵收機構，以致百戶小城，機關林立，不僅過耗徵收費

用，與經濟原則不符，且機關太多，實予人民以不良之觀感。第二次全國財政會議時，曾決議「統一地方徵收機構」一案，由部轉行各省，參酌實施。現仍有若干省未能澈底遵行，致使稅務行政，呈支離破碎之象。因其組織散漫，管理不一，營私侵蝕，弊竇叢生，人民有額外之負擔，政府蒙非常之損失。為澈底整理稅收計，自應統一經徵機關，分區設置統一稽征機關，於中央設置管理機關，此種原則，自屬最為合理。」

三、財政部擬訂的統一徵收辦法

財政部遂根據上項的原則，參酌各稅的特殊情形，擬訂了下列的各種辦法：

- (一) 以縣市為單位，由中央設立國稅局，經徵國家稅，並代徵地方稅，其逐步推進之程序，則為：
- (甲) 經徵營業稅、屠宰稅、房捐、及省縣一切其他捐稅。
- (乙) 田賦正在辦理土地陳報、地價調查、科則改訂之整理期間，暫由中央專設機構徵收，整理工作告成時，再作併入。
- (丙) 契稅與田賦同。
- (丁) 開徵土地稅區域之地價稅、土地增值稅、土地改良物稅等，均由國稅局徵收。(按三十年之財政會議取消省級財政，歸併於中央財政，並分全國財政為中央財政與自治財政。)
- (戊) 國家其他各稅，按性質分期交國稅局徵收。
- (二) 國稅局統歸國稅署管理，一面徵收國家稅，一面代徵地方稅。
- (三) 國稅局經徵各稅，其稅款由納稅人直接繳庫。屬於中央或地方之稅款，分別逕繳國庫或縣市庫。其非縣市稅款繳國庫，再依預算撥發或按法定分配成數撥入縣市庫。
- (四) 國庫一切人員，以經考選訓練合格者為原則。

四、中央稅務機構依然分立

在省縣方面，於三十一年八月財政部分佈了一個省稅務管理局的組織，和一個縣市稅務徵收局的組織條例。這種稅務管理局和縣市稅務徵收局，即是原計劃中的所謂國稅局。自條例公布之後，貴州等省均已依照進行改組，尙稱順利。依常人推測，必先統一中央稅務機構，而後再將統一工作推及於地方稅務機構，未有中央方面不先統一而地方方面可以收到統一的實效者。即名義上負了統一之名，實際上仍是一些改頭換面的工作。財政部主管貨物稅的稅務署，與主管直接稅的直接稅處，依然分立，各自爲政。有一時雖在報上看見署處合併而爲國稅署之消息，但始終未見有實際合併的事實。於是第三次財政會議關於「統一徵收機構」的決議案，已落了一個空。這是中國「會而不議，議而不決，決而不行，行而不通」的老毛病。

財政部召集某次財政會議時，除將收支系統法修改外，最重要之決議，即實行「簡化稽征」。所謂「簡化稽征」者，簡單言之，即爲簡化「稽征手續」。根據這個原則，徵收手續必須力求簡單，必須先掃除「公文世界」之陋習，並儘量減少查帳之煩，以便利納稅義務人，並減輕國庫負擔。但「簡化稽征」，並非廢止查帳，非絕對不去查帳，而是利用一種簡單確實的公式以替代查帳的煩瑣，並補救查帳的流弊，同時亦可求得查帳的效果。換言之，「簡化稽征」之任務，是避免查帳之流弊，但須發揮查帳之效能。所不解者，此項原則，是財政部所定，但非財政部所願實行，因爲實行起來，要打破多少飯碗。蓋根據此項原則，直接稅署與稅務署必須首先合併，必先簡化人事與機構，而後方能簡化稅務行政。但此項簡化計劃，自孔祥熙長部時起，至最近止，仍無實行之模樣，根本無實行之決心。最高之稅務行政機構既不能相互讓步，統一合作，以增進行政效率，焉能使下級機構首先倡導哉？故在今日而欲統一徵收，無異癡人說夢。

在下章我們要把中國的貪污情形說一說，現在我們要先補充一些。如欲澄清中國的積弊，非把稅收機構通盤調整不可，否則系統不能單一，職權不能明晰，而行政效率亦不能加強。不過調整歸併之事，亦不能盲目爲之，如被調整之機構，屬於不同的系統，則必先有完密的準備，而後方可辦理合併，否則必呈現紛亂現象，徒損國帑，在過去，因爲準備工作不甚充分，調整的結果，往往祇裁併一部份而保留其另一部份；有時原機構雖

已裁撤，因準備工作不充分，仍有另設「清理處」或「保管處」之必要。

五、調整爲名任用私人

此外對於調整工作，還有一個極大的阻礙，就是這種工作，對於稅務人員所發生的影響與結果。我國一般的通病，是往往以裁併調整爲名，將舊用人員裁汰或降調，一面就乘機任用私人。此舉足以影響舊人之心理。彼等爲維持個人生活，勢必千方阻滯改進工作之推動，不利於稅務之整頓。況系統不同的稅務人員，其學歷與資力，大有差異，因而其待遇亦有參差。直接稅機關的工作人員，多數經過考試與訓練，而貨物稅與營業稅機關的工作人員，則多未經考試與訓練，在歸併時，必深感調度的困難，因而更易引起未經考試的工作人員之恐慌。他們覺得經濟生活與服務地位，均無保障，似宜以新訓練的方法，提高其能力與學力，使其與今後經考試所取的人員融爲一體，不再有所歧視。如他們無違法瀆職的行爲，不應無故撤退或無故更調。

六、稅務機構裁併之經過

合併稅務機構之主張，是第三次全國財政會議之提案，頗爲一時輿論所贊同。三十二年至三十四年，此項主張曾付諸實施，但各省施行經過，並不一致，步驟亦不整齊。全國各省市之直接稅局與貨物稅局，均先後裁併，改稱稅務管理局，統一辦理直接稅貨物稅及地方稅之稽征事宜。但負責徵收責任之直貨二稅分局雖在貴州江西等省，同時合併，改稱稅務徵收局；但在四川廣西等省仍照舊分設，在湖南則先合而後又分，在浙江，稅務管理局於三十二年就浙江直接稅局改組成立，而各地稅務徵收局則未合併改設。當時之直接稅仍由各直接稅分局及查徵所稽征，貨物稅仍由各貨物稅分局稽征，地方稅仍由各地方稽征。三十四年夏季，爲加強各稅稽征以專責任起見，復將直貨二稅重行劃分，各自設局主辦，然區分局之單位與人員總數，反較兩稅合併時期爲少（理由詳後）。但淪陷十餘年之東北九省收回以後，又把直貨二稅由同一徵收機構辦理，最近因時局机

陞，經濟凋零，收少支多，不得不從事撙節，又有少數省份實行合併，設置區局（即合二省或三省設置區局），例如浙江因戰事轉進關係，僅留浙南半壁，稅源較瘠，乃與福建合爲一區，共設閩浙區直接稅局，並於閩浙二省境內，分設直接稅分局及查徵所。改組未幾，抗戰勝利，全省重光，乃於同年十二月與福建分立，成立現時之浙江區直接稅局。今日又有人主張將直貨二稅徵收機構一律裁併，甚至有主張將關鹽二稅之機構同時裁併者。一般輿論，亦表同情，而代表民意之機關，亦復異常注意，一若所有稅務機構，有非裁併不可之勢。裁併之目的在撙節開支，充實國庫，光明正大，無可非議。主張合併者之理由，雖甚充足，而且動聽，其主張不合併者之理由，亦不能一概抹煞。爰把雙方意見陳述於左，以備研究財政者之參考。

（一）主張裁併者之理由

（甲）如在同一省市之內，直貨二稅各有機構，自成系統，則重床疊屋，浪費難免。合併之後，人力集中，開支節省。況今日之最大危機，可歸因於通貨膨脹，而通貨膨脹，發生於財政赤字。撙節開支，是減少財政赤字之重要途徑。故謀國之忠者，未有不主張稅務機構之必須合併也。

（乙）國家之稅務行政，不宜分歧，則劃一行政之體制，自爲主辦財政者所應深切注意之事。雖推行稅務行政，有因地制宜或因時制宜之必要，然大體上行政體制，終貴乎一致。合併徵收之辦法，既適用於東北九省，何獨不能推行於內地各省？

（丙）機關分散，管理難週，監督不易，因此過去稅政往往不上軌道。若能集中辦理，管理簡單，控制便利，稍加嚴密，浪費之減少，可以預卜。

（丁）從納稅人方面觀察，納稅固爲人民應盡之義務，而納稅方便，亦爲納稅人應得之權利。故亞當斯密列便利爲租稅徵收四大原則之一。機關林立，甲稅之登記甫畢，乙稅之調查又來，使人民忙於應付，心理上自然發生一種厭惡觀念。倘能裁併駢枝之機構，劃一手續，予納稅義務人以不少便利，於稅收上自能有種種良好的影響。

以上四項，是主張合併者所提出最易動聽之理由。他們並舉貨物稅徵收機構之調整為例。民國四年北京政府開辦菸酒公賣，設立全國菸酒公賣總局（後改菸酒事務署），各省分設菸酒公賣局（後改菸酒事務局），並酌量各地產銷情形，劃分區域，設置分局。但當時全國政令尙未統一，因此菸酒公賣，不能澈底施行。迨民國十六年國民政府成立，十七年頒佈捲烟統稅條例，於財政部專設捲烟統稅處，各省設置捲烟統稅局。二十年開辦棉紗、火柴、水泥等項統稅，又將原有捲烟統稅處擴大組織，改爲統稅署，並將各省捲烟統稅局分別合併，設置各省區統稅局，而十七年六月開辦之麵粉特稅，亦歸併辦理。

菸酒稅，另設有菸酒稅處；印花稅，另設有印花稅處。二十年二月，將印花稅處與菸酒稅處合併，改組爲印花菸酒稅處。各省設有印花菸酒稅局。二十一年七月，復將統稅署與印花菸酒稅處合併改組爲稅務署。二十二年四月，又將原由賦稅司主管之鑛產稅劃歸掌管，並裁廢鑛產稅徵收專員制度。此抗戰以前調整機構之情形。

二十九年直接稅處成立，五月間將印花稅一部移交直接稅處接收。十一月稅務署開始調整其附屬機關之組織，減少機構級數，實行兩級稅制。自三十年六月第三次全國財政會議議決，根據國民黨五屆八中全會之決議，統一徵收機構後，三十一年七月財政部即將貨物稅與直接稅徵收機構實行合併，亦採兩級制，各省設稅務管理局，各縣設稅務徵收局。及至三十四年一月，行政院會議議決調整稅制簡化機構後，財政部以貨物直接兩稅性質既有不同，而合併亦不澈底，又將兩稅徵收機構重予分開。

（二）反對裁併者之理由

（甲）直貨兩稅性質不同，劃歸一個機關辦理，窒礙難行。直接稅是對人課稅，徵收對象是工商企業與個人，散佈於城鎮鄉全面。貨物稅原是出廠稅與出產稅，是對物課稅。徵收對象，是集中於產地及運輸孔道之產物，可謂稅源集中於點與線。徵收之對象與地點互異，故二者無法劃歸一個機關兼徵，以免顧此失彼之弊。此根據過去合併徵收時所得之經驗而言也。

(乙) 避難就易，人情之常。徵收貨物稅手續簡便，而徵收直接稅則手續非常繁瑣。以遺產稅為例，遺產稅法頒布以來，主管機關準備開徵，且已着手推行，無如各種條件欠缺，收效不著，而耗費精力已不算少。若以一個徵收機關兼辦二種性質不同之稅捐，勢必使徵收人員注重其易者而忽視其難者。過去之經驗，可以證明此項推測之準確。三十年第三次全國財政會議決定取消省級財政，營業稅由中央接收，交直接稅署兼辦。查營業稅之徵課，係以工商業之營業總收入額為標準；如有特殊情形，則以資本額為標準，計算之手續簡單，收起之數，往往超出預算。譬如上海市在過去徵收營業稅，係實行查估辦法，而查估辦法之手續，由財政局印就各種應填寫之表冊，發交各商號及同業公會，由商號與同業公會分別填具後，送交財政局；財政局即憑此表核定各商店應收之營業稅。手續異常簡單，比較所利得稅之徵收，其難易真有天淵之別。因為所利得稅之徵課，因稅制之不合理，不但得不償失，且時常引起納稅人之反抗。造假帳，增開支，種種逃稅方法，不一而足，結果費力多而成效少。但徵收機關以收稅之多寡邀功，所利得稅之費力大而收效少，是人所週知的，不如以全部精力對付營業稅。故營業稅之收數往往超過所利得稅的收入數倍至數十倍不等，尤以較大之商場為然。在小縣市之中，所表現者，幾為營業稅所獨佔，所利得稅收，微不足道。此固由於營業稅之稅源比較普遍，而在內地人民繳納所利得稅之習慣尚未養成，而稽征所利得稅之技術問題，亦未解決，故各徵收機關於不知不覺中，養成依賴營業稅忽視直接稅之惰性。直接稅收雖有短絀，不難截長補短，抽多填少，利用營業稅之溢額以為彌補。至三十五年二中全會及財糧會議先後決定恢復財政三級制，復將營業稅還諸地方。雖稅收上不無損失，而體制上與責任上則反有改進。自此之後，欲有所表現，非聚精彙神於直接稅之課徵不為功。

(丙) 理財之道固在乎節流與開源並重，但節流終不如開源之重要。欲提高行政之效能，增加稅收之數目，須恃積極的開源。裁併徵收機構，從消極方面看，固可擲節開支，但積極方面亦必因此而受到惡劣的影響。以一個機構主辦兩種性質不同之稅收，注意力不易集中，技能殊難專一，遺漏與疏忽，在所不免。故現代企業之進展與事業之繁榮，莫不以細密的分工與嚴密的合作為必要條件。此為經濟學上之基本原則。直貨二稅

之分設專局，即本於此項基本原則。若不顧一切，強爲裁併，使一人兼辦數事，則精力有限，應付不遑，必影響於稅收。譬如個人經濟，節儉固是美德，但過於節儉，又不免妨礙其身心之健康；直接降低其工作效率，間接減少其收入之來源。這種經濟，謂之假經濟，並非真正的經濟，決非推行稅徵應循之途跡。

(丁)吾人已言之，積極的開源，勝於消極的節流，但在中國開源亦不是一件容易的事。所以所謂開源，是指可開之源而言。所得稅是現代先進國家已開之源。中國在過去專恃消費稅(關、鹽、統)的收入以充國用，使稅負着落在貧民身上。如欲糾正這種不公平現象，似應加強直接稅徵收機構之組織，置重於全盤中肯之遠大方針，不應注意於枝枝節節之合併問題。從大體着眼，作全盤打算，於改進稅政，方有效率之可求。故裁併機構，未必定是可節之流；而嚴密徵收直接稅，定是可開之源。若置可開之源於不開，而不可節之流必欲節之，不免本末倒置之嫌。

以上是反對合併者之四項理由，比較主張合併者之四項理由，可謂針鋒相對。但無論何方之理由充足與否，終不宜舉棋不定。若時而合併，時而劃分，朝令夕改，彼此參差，使一般人墮入五里霧中，莫知適從，終非應有之舉措。制度既未確立，各級稅務人員各存五日京兆之心，莫能安心服務，對於稅政之推行，反不免無形鬆懈。其下焉者深恐一旦不幸被裁，失業堪虞，不免挺而走險，乘機敲索，莫怪貪污案件之迭出耶！

七、徵收機構應如何統一——統一於何一級政府？

統一徵收機構之目的，在(一)嚴密組織，(二)集中人才，(三)節省經費，與(四)增加行政效率，以便於稽核監督。不過統一應採何種形式，是值得研究的問題。有主張併入縣市政府組織之內者，有主張於各縣市設立稅務局，直隸於省者，亦有主張自中央以至省縣市，建立一徵收機構系統，獨立於省縣市行政組織之外者。茲將三種主張分別述之於後，以供參考：

(一)徵收機構併入縣市政府組織之內

縣市範圍，雖不及國家之大，而事務紛繁，真所謂『麻雀雖小，五臟俱全。』縣長身兼百職，已覺應付不遑，以之綜理稅務，深恐利少害多。況全國二千餘縣市，辦法紛歧，治絲益亂，故劃歸縣市兼管，決不是辦法。賦稅之中，其有全國一致之性質者，更不宜化整爲零。當然，在徵收技術上，不無與縣市機關取得密切聯繫之必要，但稅政本身，自可獨成系統；不然，不僅稅政無法推行，而縣政亦不免受相當妨礙，不可不慎也。

(二) 各縣市設立稅務局直隸於省

省是否爲中央與縣市地方之銜接機構，抑爲一獨立行使省政之單位，迄無定論。將來訂定真正的憲法時，必有一番爭執。以今日之情形言，省無行政上之實權，一切遵照中央之意旨而行。以如此無權無能之省府組織，出而負荷整理全國稅政之責，決不能收良好之結果。非對稅政漠視，妨礙整理，即有一籌莫展之感。

(三) 自中央以至省縣市建立一個統一徵收機構系統

這派人的主張，以爲建立一獨立之徵收機構系統，統徵國地各稅，徵諸歷史之教訓，旁考各國之成規，實爲合理之組織，亦爲政治上之必要措施。如將財權分隸於各省縣市，未有不形成割據局面。財政與行政權有密切關係，行政權之大小，須視財權之集中與否以爲斷。如稅政獨立，則各省縣市地方不能任意徵收稅款，他們的政權，不致因財權而擴大。故欲奠立中央政權之基礎而使之堅固，非集中財權，別無良法。他們並謂統一財權於中央，除鞏固政權外，尙有下列三種利益：

(甲) 『便於財政整理——近年以來，各省整理財政，廢除苛雜，頗能在中央整個政策之下，漸具規模；行政統一，亦日趨鞏固；收效之原因，中央對於各省財務行政人事之調度，實與有力焉。惟自抗戰以還，迫於事實需要，各省多有舉辦法定以外收入者。爲謀整理並防止重蹈以前覆轍，陷財政於紊亂起見，實宜將財政與稅政重加調整，使稅政人員，得處超然地位，專心負責整理，以赴事功。近十年來，主計審計制度所發生之效果，足資借鑑也。』

(乙) 『便於新制之推行——新賦稅系統之建立，新興稅源之整理，在在影響收入。又徵收制度之改革，

牽涉多端，如能建立獨立機構，以避免行政機關之掣肘，則推行必較便利，易收事功。」

(丙)『健全徵收機構——現在各省縣徵收機構之紊亂，已如上述，稅制失調，負擔不平，皆緣於此。亟宜仿效我國郵政電報制度，使全國有統一處理之機構，以收指臂之效。』(註)

由中央設立一個統一稅政機構的議論，倡之於民國三十年。是時中央召集第三次全國財政會議，把省級財政取消，劃全國財政為國家財政與自治財政，實行兩級制，目的在防止各省形成割據局面。但行之不及五年，覺得中央大一統的夢，是不容易做成的。本書言之甚詳，茲不贅述。三十五年恢復中央、省、縣市三級制，但省之新地位，遠不如民國三十年以前舊地位之高；省之稅收祇有田賦二成，營業稅五成，此外一無所有。中央在收不抵支之時，尚有發行權可以運用以度過難關。在省則昔日之發鈔權，已被取消，借債(發公債)亦須經中央許可，不得擅自亂發，足見中央對於省地方仍存戒懼之心，徒陷省地方於一蹶不振之地。不僅各省之經濟建設，受到阻滯，即省地方行政亦無法推動，實予社會經濟發展以一大打擊。本書已指出中央大一統的政策，已歸失敗。大一統的結果，是大紊亂(省為謀生存計，各自籌款)。苛雜之重現，攤派之普遍，皆緣於此。雖然，我們並不以為國地稅政有絕對劃分之可能，在若干場合，他們的連繫非常密切。將來實行全國土地測量，非仰仗於中央之統盤籌劃不為功。此乃有全國一致性之措施，若劃歸地方分頭進行，則工作之完成，不知延至何年何月也。至於田賦，本書主張完全劃歸縣市地方，似無重勞中央代徵之必要。況以過去之事實而言，往往有「中央吃省地方」「省地方吃縣市地方」之侵蝕情事，如此情形，已無人不知，何必自投於中央之懷抱，任其宰割耶？因此之故，吾人不主張由中央建立一個獨立的統一徵收機構系統。即今日之所謂憲法，已明顯地規定行憲後的政治組織，既非偏於中央集權，亦不偏於地方分權，乃是採取一種中央與地方均權的制度。地方決不肯將自己的稅收交中央徵收，來受中央的牽制。

(註)劉大伯氏著「改進稅務機構之商榷」，載財政評論第六卷第五期。

八、由中央控制的統一徵收機構能否節省經費增加便利

三十六年八月，行政院通行整飭縣政，調整縣級財政，明定菸酒稅酌撥地方，於是菸酒稅改由地方徵收之議，就調整所得，酌撥若干，以補助省縣地方經費。現行之菸酒稅，是歸併於貨物稅徵收。三十年七月頒行國產菸酒類稅暫行條例及稽征暫行規程，改由產地一次徵收，通行全國，其稅制始與統稅相吻合。如此辦理，既可以免重複課稅之弊，亦可以在集中之地派員一次徵收，以便商利民。但此法雖不無優點，而缺點亦不少：

(一) 土菸是農產品，生產、交易、以及存儲，均在鄉間辦理。土酒是農產副品，釀戶零星散漫；二者究不能與製產集中、易於管理控制之各項統稅貨物可比。且土酒產量決定於年歲之豐歉，時有因荒年歉收停釀之情事發生。(二) 菸酒產製既散佈於鄉間，管理監督，至不容易，以不熟諳地方情形、不懂地方言語之工作人員來擔任調查與徵收，所得結果自不能盡如人意。況上級機關，不在同一地點，管理上更覺鞭長莫及，疏忽拖延，在所不免。不肖員司，遂可上下其手，作偽舞弊，不免治絲益亂。如商請地方協助，則地方以中央稅收與本身無關，多抱袖手旁觀之態度。因此逃稅漏稅之風益熾，國庫損失更大。(三) 因菸酒之生產過於散漫，故稽征所耗之人力物力，為數甚鉅。現在之貨物稅，包括統稅、釐稅、與菸酒稅三種，不過菸酒稅收，在貨物稅總收入之中，不過百分之十，而菸酒稅稽征費用在全部稽征費用中竟等於百分之三十五左右。足見收少支多，是否合乎經濟原則，不言而喻。且在若干地方，菸酒即幾為惟一之稅源，其他兩種稅收所佔百分比甚小，故全部稽征經費幾全為徵收菸酒用去，而此類機構，因為經費之限制，不敢深入鄉村，否則所耗人力，更不可計算。

(四) 如徵收機構由中央統一控制，不免於稽征技術上發生種種困難，例如鄉村釀戶停釀或減釀，若完全依照法令辦理，而予以封缸與毀灶，開釀之時，必准予啓封與登記。如此認真辦理，不免窒礙難行。若一律免于封缸與毀灶，則有違反法令之嫌，且易于奸商以朦混取消、逃稅漏稅之機會。若菸酒稅劃歸地方徵收，則以上所述四種缺點，皆可補救，因為：

(一) 稅源易於控制——菸酒產製雖散漫，然可以利用縣市地方之原有組織如保甲長警察局等，擔任調查及稽征工作，則以上第一個缺點可以補救。

(二) 地方政府熟諳當地情形——中央統一機構，因與地方情形隔閡而不能辦之事，地方政府能優爲之。況稅收既歸縣市地方徵收，地方以利害切身，無不努力推行。

(三) 稽征費用節省——將菸酒稅從貨物稅中劃出，改歸地方徵收，則原有貨物稅之範圍，因而縮小，可以把徵收機關分別裁併，以節省糜費。約略估計，所節省者，當不下於五分之一至三分之一。

雖然以菸酒稅交由地方徵收，固可收以上三種利益，但亦有不完全交給地方之理由：

(一) 現行之菸酒稅制度，已達到一稅之後通行全國之地步，創制時之紊亂情形，已不復重見於今日。若再開倒車而劃歸地方，不免又呈紛歧混亂之現象，使若干年來努力整頓之結果擲同虛牝。

(二) 貨物稅中之薰菸葉及洋啤酒，已列入統稅範圍之內。若菸酒稅劃歸地方，而薰菸葉及洋啤酒仍歸統稅，由中央徵收，則界限不易分明，納稅人不免有無所適從之感。且產銷不在同一地點，難免不重複課稅，而票照之紛歧，更是意中事，查驗稽核，兩感不便。

(三) 菸酒之製釀，非各縣市皆有，卽有之，產量上亦有多寡之別。產量多者稅收隨之而多，產量少者稅收隨之而少，無產量者根本得不到什麼收入，則菸酒稅劃歸地方之後，仍有苦樂不均之弊，而地方亦無平均發展之可能，仍須仰給於中央之補助。

九、調整徵收機構的兩全之道

所以徵收機構，既不能由中央統一，亦不能歸納於地方政府組織之內，勢必求一兩全之道，中央與地方可以兩得其益。其道維何，卽以菸酒稅爲中央稅，由財政部委託地方代徵，一切仍依原有稅法稅制辦理，一面從菸酒收入項下，每月或每年提撥百分之幾，充作中央補助地方經費之用。如是一面可以避免稅制之紊亂，一面

可以節約經費，且仍得地方之協助，達到充實國庫之目的。

最近俞鴻鈞部長於國民大會財政施政報告中，即已發表「行憲後國地稅收劃分方案」，把中華民國之稅課分「國稅」「省稅」「縣稅」三級，貨物稅中，國產烟酒稅（即土烟土酒稅）的純收入百分之四十撥補貧瘠縣市，但貧瘠縣市未必定是產酒產菸極多之區，故徵收菸酒稅的工作，未必由財政部委託縣市地方代任。

第二章 攤派與貪污

一、攤派

(一) 攤派制之缺點

在過去的時代，有所謂「包商承辦制度」，實名異實同之變相攤派。我國營業稅及直接稅之所得利得諸稅，創辦歷史不久。前者營業稅之舉辦，不過十六年前之事。民國二十年釐金裁撤，在各省舉辦營業稅，以爲抵補。後者直接稅之舉辦，爲時更不足十二年（民國二十五年開辦所得稅）。當營業與所得二稅開辦之初，各地商會企業團體同業公會等，均紛紛要求不必調查帳目，而願與政府商議，決定每年每月攤派負責繳納。此種「官商商議攤派」辦法，在地方上整理稅務多年的人員，應付折衝，幾經費力，而終不予接受，堅持必須照章辦理者，亦即在求適合公平原則而已。蓋攤派之缺點，不一而足。攤額過低，則高於攤額之稅款，歸於烏有。即所收超過原額，悉歸包商中飽，政府仍無所有。攤額過高，則低於攤額之稅款，必巧立名目，稅外苛索，以重苦納稅之民商。羊毛出在羊身上，必高抬物價，以轉嫁於消費者。是政府與民商交受其害，惟承包者獲利而已。

(二) 何以商人要求攤派

但各地商會同業公會，爲什麼要求改用攤派方式？爲什麼拒絕查帳？其根本原因在恐懼財務人員洩漏被查商號之營業秘密。徵收人員於執行職務時，所得關於商民之秘密，有守祕之責，不得洩漏，否則國民固受其害，而國家之信用，亦將爲國民所懷疑也。例如直接稅局的徵收人員，檢查商店帳冊，所得關於各商店之營業秘密，若經洩漏，則引起其他商家之劇烈競爭，而使其營業受嚴重損失。同時各商店鑒於徵收人員之洩漏秘密

惡習，必聯合拒絕查帳，或拒不以其真相示人（如今日各商店之造假帳已成公開的祕密），豈不有礙於今後徵收事務之進行耶？

（三）包徵制用於屠宰稅

但包徵的辦法雖拒絕用於營業稅，卻已用於變相的營業稅——屠宰稅。屠宰稅原採營業課徵制，為營業稅之一種。現在改用消費課徵制，已變為消費稅了。在財政法規上，早已嚴禁包商承辦制度，而一般研究財政的專家，亦一致的反對。在二十三年第二次財政會議時，有下列的重要提案。屠宰稅，應由徵收機關直接徵收，不得承攬包辦。故包辦制，是懸為厲禁的。但在廣東雖有財政廳三令五申禁止包徵包解的辦法，可是各縣稅捐徵收處真正能夠遵照實行的，真不可多得。「公然承包，明委暗包，或輾轉承包的，到處流行。這些承包們，目的在求營利，而且常為地方上的惡勢力所專斷把持。在其一手掩蓋之下，稅額當然無法增加。亦有由縣稅捐徵收處的人員自行冒名、換名、或託人承包，任意上下其手，降低稅額，或與承包人相互串通，從中漁利，侵吞分漁的。」以廣東全省各縣（市）稅捐徵收處來說，能夠講得上全縣市自徵的，恐怕百不得一。有不少縣份是全數由承商報解；本省機構所任用的徵收人員，則徒掛虛名，無所事事。但有時因分布在縣境內各鄉鎮市集的分處及徵收站，有人力不敷之苦，而縣處責成收起比額又甚嚴，不得不採取分包制度，轉包於人，藉資應付。因此雖屠宰稅法明白規定「不得招商包徵」，可是困難很多。屠宰場即不能普遍設置，散居鄉村的養戶，並不需要多少的技術，隨時可以操刀屠殺。要徵稅機關各處隨時自徵，勢必僱用大批人員，支出龐大，擾及鄉民。在過去各省在城鎮中多派人自徵，在鄉間則委託保長鄉長代徵。雖流弊在所不免，但若予代徵者以若干公費，同時實行養戶登記，或可減少流弊。包徵制應該廢止，但派人在鄉間點隻徵收，未免近乎理想。

屠宰稅在法律上應由徵收機關直接自徵，不得認額包繳。但我們已說過，實際上能夠自徵的，在廣東恐怕百不得一。有不少縣份且全數由承商包解，而報解之弊，一言難盡。縣稅捐處對所屬各分處站的稅收控制，依據財政廳的規定，是用比額的辦法來限制他們。此種比額的規定，並沒有一定的依據。省財政廳固可以核定其比

額；縣政府亦可根據情形，定一個比額，責成縣處解足；縣處亦自定有比額，責成各分處站要如數徵足。不過縣處所定之比額，更無合理之根據，往往因人事關係，以定其高低。分處站人員與縣處主管人員，有直接關係者，降低其比額；其無關係者，加高其比額。比額的高低，既憑情感與關係決定，各分處站方面當然有不平的怨聲。到了月底，舉行徵收工作會報時，只好任意報解若干，或者索與不參加工作會報。縣處方面，對其比額的解足與否，莫可如何，且因比額數字失卻價值，徵收人員更加漠視。

各分處站徵收員月底來縣參加工作會報之時，例須先到縣庫解足稅款。但各徵收人員以所報稅額甚少，到縣城之後，多避匿不到縣處，僅預先探知其他分處站的數字；取得參考資料之後，始決定本處站的數目以報解。他們所帶的縣屠宰稅票，在鄉鎮是不填用的。回到縣城之後，臨時補填稅票，至一定成數，寫好繳款書，製表送處，就算了事。此事有二點值得吾人注意：（一）大部份稅收落在徵收人員之手，使縣財政收入短少。（二）縣稅捐經徵人員，應一律禁止其經收款項，採取自行納庫的辦法，由納稅義務人逕行報解納庫。

（四）包徵之弊多於利

故在過去屠宰稅多採用包徵辦法。在此項制度下，徵法簡單，徵收費用減省，按期繳納，收入確實，預算較為穩定。此包徵制度之利也。但包商以包稅為業，必須有利可圖，方肯承包，勢必取於納稅人者多，繳於徵收機關者少。若不能照定額收起，則久欠不繳，追究甚難。且包商不免假徵收機關名義，各處搜索稅款，易遭納稅人之反感，失去人民之擁護。

包徵制亦用於筵席稅的徵收，有利亦有弊。筵席稅係向消費者徵收。惟消費地點分散各處，消費時間亦不一定。徵收機關，若派員一一親自徵收，事實上是不可能。且筵席價目亦不預定，不易查核，而營業帳冊，又可偽造，徵收人就多舞弊之機會。在此種情形下，有人主張採用包徵制，以為徵法簡單，收入可靠。若同時採突擊抽查法，派員駐店數日，查驗包徵之稅是否確實，則包徵之流弊，或可減去不少，且可根據所查事實，酌定下一次包徵數額。

包商承辦之惡習，竟推行於田賦徵實，因為他與糧食儲運問題有關，亦足為糧政之弊害者。包商所承辦者，是糧食起徵後之加工手續。糧食加工，大體由中央規定穀折米成色標準，由糧食機關包商承碾，中飽弊弊，至堪驚人，公家損失，頗屬不貲。按田賦徵實原係以徵穀麥為原則，用意在於穀耐久儲。但若干地方軍糧交撥頻繁，省縣二級公糧預算僅配一年之用，且多隨徵隨撥，存儲時間，不致過久。與其徵穀增加運費、及途中舞弊機會，不如改徵積米。依實際情形而論，糧戶所繳之米，成色較收穀之加工米為高，且糧戶繳米，既可得名糠之利，又減少運輸費用及其損耗，繳納踴躍，故收米縣份徵收情形多較收穀縣份成績為佳。以公家論，收米之容量既已減少，則收糧人員及倉儲運輸諸費，至少可以減省一半。故為便民除弊起見，應由田賦及糧食機關視各地軍糧公糧撥交數量與時間，妥為規定徵米縣份。

(五) 攤派與苛雜執利？

我們已經說過，地方收入，無從核計；地方支出，無從確定；信手抓來，隨手用去，不能實施有效之管制，遂聽其自然，無力糾正。近數十年來，農村經濟受國際貿易之不良影響，與夫帝國主義之不斷的侵略，日趨於崩潰。國人昧於國際形勢，咸歸咎於苛捐雜稅為之厲階，發而為減輕田賦附加及廢除苛雜之呼籲，遂漸成爲一般輿論。此二三十年間之事也。國民政府知其事之嚴重性，遂嚴禁田賦附加，並絕對不准擅增苛雜。自茲以後，無人敢冒天下之大不韙，輕議加稅，或妄增苛雜。地方財政陷於收入無着、支出無節之歧途，不得不另覓途徑以圖自救。攤派遂應運而生，寢假成爲地方財政收入之正宗。

然田賦附加與苛捐雜稅，比諸私相授受無法控制之攤派，其間利弊得失，概不可以道里計。「昔日之附加與苛雜，立有專法，頒有明章；徵收有定制，有定額，有定時；徵解有準則，依固定秩序；支用有確定用途，遵章報銷，依法審核。浮收侵蝕中飽之情，間或有之，實無鉅額。持平論之，所謂苛雜，謂其流於瑣細則誠然，而謂其為苛擾，則未必盡是。今日之攤派則異於是。徵收無定章，收取無定時，無定數，支用無定則，攤派總額，決於縉紳豪門之把持地方政務者。每戶攤派額之多少，非依財產及富力，但依各個人社會勢力之強弱，

而其負擔全由弱者承之，紳商豪富，社會聞人，但在社會上有一分勢力，使縣鄉人員有所畏忌者，往往無任何負擔。此派額之不公者一也。收得之後，究有若干，無人加以嚴密稽核，而被經徵人員中飽之數，頗有可觀。此徵收之有中飽者二也。報公之款，用於何途，何者當用，何者不當用，一惟主管者之意決之，小民不敢過問。其中侵蝕中飽之數，又復可觀。此支用之不盡實者三也。以此而與附加苛雜比，此不逮彼遠甚。」可知攤派之亟應革除，實爲一般輿論所要求。但我人於實行之先必須詳加考慮。蓋攤派之存在，源於事實之需要。收入無着，而支用無節，復不許以正式捐稅救其急，而在朝之人，又不願從事減政，則爲自救計，惟有出於攤派之一途。上下朦混，知其弊而置之不顧。鄉鎮保甲有事，苛派於民；縣市有事，徵之於鄉鎮；省府有事，責徵於縣市，而令縣市有所貢獻。故爲一勞永逸計，必須通盤籌劃，清理病源。若地方稅收依然有限，不足以應現時之需要，則攤派之不克立即廢去，亦無可否認。所以釐訂稅制，以裕稅收，爲事實所急迫要求。稅制不立，攤派不除，任何稅制，縱有缺點，比之攤派，總勝一籌。國家既須向國民徵取財力，則寧取賦稅，使地方財政無須再仰給於攤派，則攤派不禁而自絕。不然者，縱三令五申，日夕言禁，攤派之爲攤派必如故也。

三十六年第四次全國財政會議恢復國省縣三級財政，將財政收支系統重新改訂，其目的在求地方財政之自給自足，不再仰給於攤派。行政院長宋子文氏之演辭，說明此意。他說新訂的財政收支系統，其目的是在求地方財政的自給自足，日本雖然失敗，但大家切勿以爲中國便已脫離戰爭狀態。共產黨的騷亂，破壞交通，正嚴重的妨害國家行政。新財政收支系統實施後，地方當局不能再自立名目，對老百姓作種種之攤派，中央亦決不隨便向地方要錢要物，如此方可使老百姓得到安息。宋氏之言詞，固然冠冕堂皇，非常動聽，但在施行後，此一「再改訂」之財政收支系統，果能即達到此一目的乎？以余個人之觀察，此一目的不但尙未能達到，且宋氏直轄之直接稅局亦已做行攤派矣（如上海之營業所得稅是以攤派方式徵得之）。

（六）各式各樣之攤派——要錢、要物、要力、要命

向地方要錢要物要力要命——納稅、完糧、勞動服務、和服兵役，都是人民應盡的義務，而他們應享的權

利：選舉、罷免、創制、複決的權利，和言論出版集會居住等自由權利，不但一事不辦，且一字不提。即他們根本所最需要享受的國民教育的權利，他們從未享受到。但是現在政府向人民要錢；除了國家規定的以外，尚有許許多多的陋規，層出不窮的惡例，一到農村社會，「天高皇帝遠」，縣府及鄉鎮公所的公務員以及軍警保甲人員，更兇猛的向老百姓欺侮敲刮。軍隊過境，要睡覺的稻草，馬吃的荳糧，留駐的保安隊，要草、要米、要油，借糧、借棧、借床。派駐的警察所因警員待遇菲薄，伙食要求津貼，制服棉大衣要地方供給。人民自己組織的自衛團所需要的一切彈藥槍械服裝伙食等等，當然由人民負擔。鄉鎮公所保甲組織，都是地方自治機構，一切開支，也以自治經費名目，向老百姓攤收。大員過境，招待費要人民平均認攤，鄉鎮保長過生日，也要人民集資慶祝。

公路通過的村莊農民，除吃汽車灰塵，一點利益都享受不到，可是築路的時候要徵工，這是勞動服務；路壞了，又要他們去修築，也是勞動服務。開河、平路、除垃圾、築公房、造公林等等，都可隨着縣政府鄉鎮公所裏辦公人員的意志，任意徵集勞力。

田賦徵實的徵收儲藏，運輸分配，都發生着嚴重的弊病，老百姓繳送實物，很有辛酸的事實。實物體積重，面積大，須由老百姓雇工雇船送到徵收衙門掛號，依次繳納，好像秩序井然。其實其中大有巧妙文章。他們使用的大秤，老百姓不敢與其計較，你要和那般徵收員計較斤量，分辨秤的大小，他們就「攔」不睬你。攔一天就要付一天雇工和雇船的損失，不得不吃虧一點。最後勝利，一定屬於徵收員的。如果你的米穀品質不好，那更使你倒霉，給你原物原船退回。這樣一來，老百姓更吃了大虧，所以誰也不敢送壞的米穀去。所徵實物，一旦奉令出售，都由米商出面，而田糧處大小職員，廉價分購，然後待機高價售出。

現在農村的國民學校設備，大多是攤派的、徵募的。校舍修建要收修建費；教師束修，除學費外，還要收尊師費、補助費、衛生費。體育活動、圖書設備、雜費支出等等，都要逐項向兒童攤派收費。收費如此龐雜高昂，窮苦子弟，安得入學，與中山先生在地方自治開始實行法裏所說，「凡在自治區域之少年男女，皆有受教

育之權利，學費書籍與夫學童之衣食，當由公家供給，「大相逕庭」。

八年抗戰，人民對於戰爭厭倦極了。此時應與人民休息。但自政治協商會議破裂以來，徵兵更嚴厲進行。以政治基層組織不健全，就發生了許多弊病。大家認為好一點的鄉鎮長，就將無業游民地痞流氓充作壯丁，或則攤集「壯丁金」（攤派之一種），購置壯丁，冒名頂替，編送入伍。於是「兵販子」活躍鄉里，洽售偽壯丁。如此莠民，編入軍隊，不是把軍隊素質一落千丈嗎？壞一點的鄉長，就藉此徵兵法令，敲詐勒索，大發其財，永不依照法令抽籤、徵丁，老是派了自衛團，深夜捕人，大肆勒索，弄得昏天黑地。更以戡亂戰事劇烈，徵得壯丁，不依徵兵法令，加以訓練，即送前線擔任運輸通信挖壕等工作。於是各地的壯丁，剛剛在編造名冊，各地農村壯丁均已潛逃避役，影響農耕，莫此為甚。窮苦點的，夜宿屎水棚中，或小船裏面，以防深夜捉人，有錢的當然出外逃避。

可憐的老百姓，金錢稅完了，東西徵完了，氣力服盡了，只剩一條窮命，還要東逃西躲，恐怕隨時隨地要被捉去，充當壯丁。他們只有二條出路，一是上山做強盜，一是向左轉，參加共產黨軍隊。這不是「山窮水盡疑無路，柳暗花明又一村」，乃是「日薄西山奄奄一息」的死氣重重。

以上所述，盡是陋規，有的比陋規還要厲害若干倍。辛亥革命，余適留學美國，在宴會席上，遇甫經中國司法部派來美國考察司法的一位法官。余問以種種陋規，已被革除否？渠答以革命既成，還有陋規嗎？語氣中含有輕視留學生不懂國情之意。不料距辛亥三十七年之今日，陋規不僅未除，反而變本加厲，貽害社會，真不知伊於胡底。但常人往往把陋規與規費混為一談，殊屬錯誤，不可不辨。

（七）規費與陋規之別

陋規是一種不正當的收入，亦是一種違法的收入。規費是一種事務收入，是政府為特定人的利益做了某種事務，而向其收取一種報償。政府的收入，可分為三種，一強制收入，二經濟收入，三事務收入。租稅，是屬於第一種，為財政目的而徵收的，無論納稅義務人願意與否，非繳納不可。故租稅是有強制性的。國營事業之收

入，是屬於第二種，亦爲財政目的，但不如租稅之有公法上的強制性質，它是本於私法上的自由買賣。如中紡公司之收入，招商局之收入，扣除其一切開支外，尙有盈餘，應繳入國庫。或謂國營事業之收入，絕對無強制性，亦有語病。往年之鹽專賣，是政府的獨佔事業，本於私法上之買賣行爲。政府不收鹽稅，祇於出賣時，改收鹽價，所謂寓稅於價。鹽既歸政府專賣，則人民非吃官鹽不可，非強制而何。所以經濟收入，一定要本於私法上之自由買賣，置重於自由二字。至於第三種之事務收入，是政府爲特定人之利益做了某種事務而向其收取一種報償，稱爲規費，在英文謂之 *fee*，無異向特定人收取一種手續費。例如商業登記費，是屬於規費範圍，應由特定人或受益人（即開設店舖者）繳納。依二十六年六月二十八日公布之商業登記法、與商業登記施行細則之規定，商業登記，應由縣政府爲之，由縣政府發給登記證後，方准營業，並按其資本額徵收登記費。如有變更轉讓繼承者，應換發登記證。歇業時，報請撤銷登記證。如不依法登記者，處以罰鍰。

又依三十三年二月十一日國府公佈之營業牌照稅法，三十三種特定營業應向政府繳納牌照稅，純粹是管制或取締性質。此種特定營業可分爲二大類：一應行取締之營業，如娛樂業，包括舞場戲館球房等，茶館迷信品業等；二應行管制之營業，如牙行業、典當業、理髮浴室業、飲食、茶館、旅館業、屠宰業等。對此二大類營業徵課之營業牌照稅，實含有限制其開設，及寓禁於徵之意義。這二類營業人既向政府取得政府所管制或取締各業之營業利益，自應向政府納稅，而所納之稅，實應列爲規費，含有特殊受益與特殊報償之意在內，與租稅性質完全不同。故規費是爲行政目的非爲財政目的而收取的。因爲地方政府爲管制或取締起見，對某某特種營業發給執照（即牌照），純本於行政上之需要，當無財政目的含於其中。

不過三十五年十二月國府公佈修正營業牌照稅法，將課徵對象完全變更，不再限於某某特定之營業。依修正稅法第三條之規定，凡經營商業者，均應課徵營業牌照稅，則其對象，大爲擴大，與前法之性質迥異，不復有管制或取締之意義含於其中。行政目的一變爲財政目的矣。

或謂租稅是強制收入、公法收入、與經常收入，而規費則不然。此說似是而非。凡商業非經登記不得開設，

登記有登記證，亦必繳納登記費。若謂登記費不含有強制性，未免過於牽強。此項登記證，由具有公法上的資格與權力之縣政府發給，非任何人可以發給。若謂其非公法收入，亦不甚對。不過商業登記證，於商業創設時發給，登記費於發給登記證時繳納。以後如無轉讓繼承變更，則該登記證永遠有效，可以說商業登記費不是經常收入。但營業牌照稅法未修正前之牌照，是年發一次，有效期間為一年，翌年必須換領，可知營業牌照稅亦是一種經常收入。因此以（一）強制，（二）公法，（三）經常三種特性來分別租稅與規費，似不甚妥。吾人祇能說租稅收入是基於財政上之需要，而規費之收入則基於行政上之需要，比較妥當多矣。

二、貪污

（一）貪污之形形色色

什麼叫貪污？貪污就是財務人員接受或攫取不正當之金錢或財物以自肥之謂。這種財物或金錢直接間接受之於國民或取自國庫。取之國民者，謂之索賄；取自國庫者，謂之侵蝕。

各稅之徵收，都有弊病。以貨物稅論，積弊最深者，當推菸酒稅，統釐稅次之。其積弊之造成，或由稅務人員之需索，或由產銷商人之要求，多係朋比為奸。如走私賣放、大頭小尾、買賣印照、貨照不符、舊照重用、納照不給照、勒索手續費與查驗費、回籠、吃桶、吃刀、以多報少、以甲報乙、提存放息、挪款經商等等，形形色色，不一而足。標新立異，頗有較釐金過之而無不及之概。因之國庫蒙損，難以數計。今後不欲整理舊稅則已，如欲整理，首需祛除積弊。積弊得除，稅收自增。所以今日有二句很普通的口號：「舉辦新稅，不如擴大舊稅；提高稅率，不如祛除積弊。」蓋提高稅率，每易促成商民之反響，非特無益於稅收，反而鼓勵走私，刺激物價，於國於民，兩無裨益。故徵諸事實，提高稅率，不如祛除積弊。

（二）刑法對於貪污之處分

財務人員於其執行職務時，予行賄者以種種便利，取得賄賂以為報償，此種賄賂有枉法與不枉法二種。刑

法第一百二十一條規定：

公務員或仲裁人對於職務上之行爲要求期約或收受賄賂或其他不正當利益者，處七年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金。

犯前項之罪者，所收受之賄賂沒收之，如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。

此條規定，是對付不枉法者。譬如田務徵實之最大弊病，是徵收人員之故意挑剔留難，以遂其敲詐之預計。納稅人深恐此種惡習重現，賄賂徵收員，求其勿挑剔留難，暗中多收。在徵收員並不枉法，而納稅人行賄，亦無意外利得。又如通過稅的徵收員，受運輸商之囑託，將其貨物快快放行，因他的貨物受時間性之限制。若稅局多方留難，不能如期達到目的地，或變盈餘爲虧蝕，故不惜犧牲，行賄徵收員，請其勿留難，及早放行。不留難，是徵收員職務上應盡之責，並不枉法，然所受之賄賂，應予沒收。「不能沒收其全部或一部時，並追繳其價額。」而對於其受賄之行爲，則依刑法治罪。

又刑法第一百二十二條規定：「公務員或仲裁人對於違背職務之行爲，要求期約或收受賄賂或其他不正當利益者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科七千元以下罰金。」

「因而違背職務之行爲者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑，得併科一萬元以下之罰金。」

「犯第一項第二項之罪者，所收受之賄賂沒收之，如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。」

此條係對付枉法者而定。例如從國外輸入本國之違禁品，海關不得放行通過，如因收受賄賂，默許其進口，構成枉法的行爲，但受賄者雖收受賄賂，而收受之後，未必實行枉法（未必准違禁品進口），其處分較輕，其因此而實行枉法者，其處分較重也。

（三）大貪官盡漏法網

刑法規定雖如此嚴密，未必一定照此執行；即執行矣，而被捉住者，都是蒼蠅，所有老虎，悉數漏網。勝利後，貪污事件更多，真多如牛毛，但三年之中，處死刑者，只有一人。這一人還輪得到權高位隆者的身上麼？

目前的法律，我不敢說保障不了人民，卻確確實實地做了貪污大吏們的護身符。法律既失效用，貪官氣燄，更一發不可收拾。清查「豪門資本」的呼聲，於是應運而生，甚囂塵上。「徵收建國特捐，救濟特捐」的口號，不算不響，但事實上呼者自呼，聽者還不是當作耳邊風。

嚴嵩家產可支全國軍餉數年，王振家產有金銀六十餘庫，劉瑾則抄出黃金二百五十萬兩，白銀五十萬兩。至於清代的和珅，據說其家產可供全國經費二十年，以其半數就能支付偌大的庚子賠款。上面這些數字，在我們老百姓看來，自然已夠嚇人；然而與今日貪污的老虎相比，仍有小巫之感。時代進步，現在的財產有國外銀行可藏，現在的資金，有國外生產部門可投，大家便無法悉其底蘊了。

有錢必有錢所從來之源，貪污的老虎們的錢，是從那兒來的，早就成爲大家心照不宣的事實，不必多來絮聒。過去的貪污大吏們到後來免不了重者斬首，輕者查封。上述數人，便是幾個明顯的例子。可是現在呢？所以我絕對欽佩今人手腕的高明，大興昔非今比之感。中國歷代政府雖係專制，但逢到好的皇帝，也往往能夠發奮圖強，一鳴驚人，尤其對於貪污的毫不留情一點，頗有令人嚮往之概。明太祖得天下，規定官吏貪污，在一定限之上，處以剝皮之刑。這雖嫌殘酷一點，但與現代大貪污無入甕者的情形相比，還是認爲「寧可失之嚴，不可失之寬」的，然而歷史到底是歷史，不可過於憧憬了。

第八篇 結論

結 論

中國財政制度的歷史背景與社會環境

一、治人而食於人的勞心者與食人而治於人的勞力者

抗戰勝利了，就公式講，中國進入了一個新時代。新時代！多麼好的名詞；真的做起新時代的事情來，又該多麼好的事情。舊稅逐漸改良，新稅逐漸開闢，預算的編製，公庫的創設，就地審計的推行，以及縣市財政的成立，都依次照辦了。然而舊瓶裝新酒，不是酒變了質，便是破裂了瓶。我們從中國社會原質來分析，證以中山先生民生主義建國大綱的程序，知道工作之不夠與施政方針之錯誤。

中國幾千年一直到現在不脫原始封建社會性。中國的小農經濟，中國的土地制度，決定了中國的社會型。「日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力於我何有哉！」的小農自給經濟，決定了中國「各掃自己門前雪，莫管他人瓦上霜」的社會意識形態，可以「老死不相往來」。所以最大的社會組織，祇限於家族社會。這樣的人民大眾，便是中國聖賢者流心目中的「蚩蚩者氓」，愚蠢得「民可使由之，不可使知之」的農奴，與「編氓」。中國百分之八十以上的人民確實如此，確實如中山先生所說：「四萬萬人民是四萬萬阿斗。」他方，中國的土地制，從卿士大夫，封建時代之「食邑」，至秦廢封建後直接間接之「食地租」，始終貫徹勞力者食人，勞心者食於人，也貫徹了「勞心者治人，勞力者治於人。」換句話說，人民大眾養活這士大夫階層，受治於這階層，這階層養於人民大眾，又治理人民大眾。所以在中國幾千年歷史上，地方官是「朝廷命官」，派來管人民的，所謂「牧民」，所謂「民之父母」，便是拿人民當羔羊來牧，當兒子來管，人民見了官喊「大老爺」。所以在大一統政治下，地方政府與地方官，在精神上與人民是對立的。若告以地方政府不是中央的派

出所，乃是人民的辦事機關；地方官不是「管」人民的，乃是爲人民服務的，自然沒有官民對立的現象。但這種新思潮，雖湧入中國思想界，始終沒有衝破官僚政治的陣營。

這階層既是與人民對立的，其利益當然是與人民大眾的利益不一致的，且必須控制人民大眾而不失，才能食於人民大眾而無缺。這階層秦以前是卿、大夫、士，秦以後是官僚、紳士、豪強，所謂「士大夫階級」，所謂「知識階級」。這階層，也就是幾千年包辦中國混亂的「治人階級」；因其生存於對被治階級的剝削，被治人民大眾的利益，從不爲其考慮過。被治人民大眾是無告無望。小農經濟「靠天吃飯」的生活體驗，形成他們生存的人生觀：「命運的奇跡而登天，命運的乖舛而淪淵，」因之，寧求神求鬼而不求人——無望於人。土地制度的飯碗（土地）賜於先生老爺們（地主、豪強、紳士、官僚）。賞飯吃的權威，造成了先生老爺們不可抗力之「不可觸，不可犯。」人民大眾最大的野心不過想做神，給下一代讀書，爬上去做先生老爺，自己也來呼婢使奴，從不想推翻先生老爺下來和自己一樣，只要先生老爺們不要逼得他們走頭無路，逼得他們豎起了反叛的旗杆。這樣的中國社會，至今原封未動，要實行民主式的財政政策，把負擔移轉於富商巨賈，官僚豪強，便會鬧出現代的「四不相」。

人民大眾要給下一代讀書，因讀書之目的在做官，做官之目的在發財。這一套升官發財的邏輯，已成爲我國教育的垂訓。富與貴彷彿是雙鷗，人民大眾惟有讀書的這一枝弓箭，方能射得這富與貴的雙鷗。人不讀書，既不能富，又不能貴；人能讀書，則可以富而且貴，更加上「學而優則仕」的獎勵，更使讀書必須做官。因爲讀書而不做官，必被認爲庸劣之士；即讀書而尚未做官，也要被家人骨肉所輕視。季子不禮於其嫂，買臣見棄於其妻，隨處遭人白眼，隨地受人揶揄，舉子的窮相畢露，真是受盡世態炎涼。所以讀書必須做官，大有逼上梁山之勢。讀書而做官，可以名利雙收。父以此期望其子，妻以此期望其夫；一旦做官之後，不但可以榮宗耀祖，光輝門庭，而且可以「狀元一生，喫著不盡」，於無意中造成了官僚與官僚資本。官僚資本，大都是不勞而獲之產物，憑藉優越的聲勢，用不正當的榨取手段，獲得巨額的利潤。經商可以不納營業稅，輸入可以免繳

或少繳關稅，或竟走私；有官做護身符，可以享受許多減免的利益。於是官僚資本與政治的貪污，已結下不解之緣。

二、粉飾的憲政解除了人民大眾的痛苦

現在施行憲政了，但粉飾的憲政，解除了人民大眾的痛苦。我們只要看今日的鄉鎮代表、縣市參議會、省參議會、國大代表、立委監委，選來選去，選出的都不出這階層的人物。所謂代表民意，不知所代表者，何種民意也。不要說行動，就說話罷，鄉鎮代表、縣市參議、省參議，曾爲最剝削勞苦人民的攤派，徵兵，徵工，徵糧說過什麼話否？爲什麼呢？徵兵，徵工，徵不到他們頭上，攤派不僅攤派不到他們頭上，而且還可在裏面揩些攤派之油。他們小如鄉鎮代表，大如國大代表，一樣做不出事，因他們根本不肯給人民做事；給人民做出任何的事，都損害他們的階級利益，他們的階級利益，是建築於人民之被剝削上的。

從前的「大老爺」是由中央派來管人民的，是與人民對立的，所以剝削人民是在意料之中。現在的縣市參議、省參議，與國大代表是人民選出的，其利害理應與人民一致，奈何也來剝削人民呢？這是因爲選「大老爺」與選國大代表，提拔的辦法，雖然不同，道理是一貫的。前清以科舉取士，有些文筆不佳的讀書人，要想求得功名，往往請人代筆，當時認爲腐敗。民國以來，政府裏有許多要職，俱由黨政要人委任；有些貪污之輩，暗中賄賂權貴，以求得到肥缺。這是有升官發財的思想者進入仕宦的捷徑。目前正在初行憲政的時候，對於政治有野心者，要以選民的票數來進入仕宦之途。因爲要達到這個目的，故有不正當的行爲。所以在中國取才的制度因時代而異；舞弊的方法，亦隨着變更；但其理則一，提拔人才，必須舞弊。所化的錢，連本加利，必須從人民身上收回；其下焉者，還抱一本萬利目的。所以我們對於今日的選舉，和前清的科舉，可以有同一的看法，認爲是一樣選拔人才的方法。不過方法是要改的，以求適合一時的風氣。現在的選舉，和已往的提拔人才來比，彷彿是拿舊瓶子來裝新酒。往時人才出於剝削階層，今日的人力亦出於剝削階層。往日有舞弊者，今日亦有舞弊者。在這種情形之下，欲以財政負擔從人民大眾身上移置於富貴階級身上，猶緣木而求魚，真所

謂與虎謀皮。因此所得稅不能推行無阻，遺產稅根本無從着手。既不能開闢新的直接稅，在戰時又不能推銷公債，惟有無限制地發行紙幣，把損害普遍地攤在人民大眾身上。

三、確能為人民說話爭利之第一屆國民參政會

真能代表民意的，要算第一屆國民參政會。首次大會是二十七年七月六日在漢口舉行的。那時恰是抗戰一週年的前夕。抗戰中心在武漢，全國的人望也集中在武漢，大家精神煥發，情緒高張，確有一番蓬蓬勃勃氣象。那時的參政會，共有參政員二百人，雖非全由人民選舉，大致多符人望，確能為人民說話，為人民爭利，尤其由國防最高會議提出而由國民黨中央執行委員會決定的「丁項」參政員，是曾在各重要文化團體，或經濟團體服務三年以上，著有信譽，或努力國事，資望久著之人員，其中包括各黨各派各界的領袖，的確象徵了全國的大團結。開會那天，全國哄動，而在武漢三鎮的人民，尤其興奮，像辦喜事似的，多少人輾轉找門路，想弄得一張旁聽券，以冀一瞻幾位共產黨代表是否都長着紅眉毛綠眼睛。一般人恭維參政會是民意機關的雛型。其實參政會更大的意義，在於它是團結抗戰的徵象，團結，給國家產生了極大力量，給國家增加了蓬勃氣象。這力量，這氣象，以後雖經多少折磨，多少頓挫，終於把國家支持到抗戰勝利。撫今追昔，怎不令人感慨！但後來參政會逐漸增加了選舉的參政員，逐漸減少了「丁種」參政員，生氣反倒隨着逐漸減退了。說來奇怪，其癥結儘管增加了「民主」成分，而全國性減了，團結勁差了。參政會雖於三十七年三月二十九日始結束，氣象早已無復當年。但第一屆參政會，雖能發揮極大力量，這力量祇足以領導人民來革新庶政，不足以領導人民來進行國民革命。

四、歷代的開國帝王利用人民的力量為自己打天下為士大夫階級維持權益

中國歷史上有三種人，除掉以上所述的勞心者與勞力者二種人以外，尚有流氓式的帝王。我們已說過，勞心者食於人，勞力者食人；勞心者治人，勞力者治於人。但到勞力者連一條命都不能留下來，惟有留下來之必要時，往往需要行動。不過行動起來，卻乏人領導，必找出一位草莽英雄來擔任這種領導工作，於是流氓式的

帝王出焉。這位草莽英雄所領導的行動，不是滿足人民的要求，卻利用人民的力量來革命，來打天下。那般卿、大夫、紳豪、官僚領導不起革命，祇得依附流氓式的帝王來打下天下，以維持本身對人民大眾傳統的統治。漢至清，從劉邦起，歷代開國帝王，幾乎都起自草莽流氓。即外族侵入的元清太祖也同是草莽流氓。祇魏之曹操起自士大夫階級。但既興兵之後，雖挾天子以令諸侯，作風也同於劉邦、朱元璋之流。士大夫階級，如張良之附劉邦，諸葛亮之附劉備，趙普之附趙匡胤，劉基之附朱元璋，表面看來，依人成事。有人說中國知識階級無膽量，不敢揭竿起事，不敢反抗帝王；事實上階級的利益和人民對立，領導不起人民；帝王維護其階級利益，與之同命。其放棄一個帝王，一定要擁戴另一個帝王，爲的帝王能維護其本身對人民大眾之統治。那一個流氓帝王登了寶座之後，不去維護士大夫階級對人民大眾之階級利益嗎？

一般中國人心目中所看得起者，在士大夫階級中，固然不少，而諸葛亮是他們所最崇拜的。這大都由於三國演義之過分渲染。在該書中，孔明先生竟形容得像神仙方士一般，借風縮地，八卦陰陽，無怪司馬懿在空城計一劇中，要大罵其「妖道」了。其實孔明一生事業，並無出色過人之處可言，充其量不過在劉備割據一方的局面下，充當一位參謀人員。等到他自掌軍國大政，六出祁山，得不到中原寸土，只可算是一位失敗的英雄，但不知犧牲了多少人民大眾的生命與財產！他的流芳千古，久享盛名，大家公認是後出師表「鞠躬盡瘁死而後已」兩句話。這兩句話，誠然是人生做事的矩範，孔明精神的值得崇拜，也就在此。但處今日的我，對孔明的看法，卻要着重他臨終前的遺表：「臣隨身衣食，取給於官，成都有桑五百株，薄田十五頃，子孫衣食，自有餘裕；臣死之後，勿使內有餘帛，外有餘財。」照他在蜀漢以勳爵首相的地位，權貴高於今日的行政院長；而他畢竟爲政府宣勞，不從商，不置產；孔明爵秩武侯，例有采邑，成都之桑園田畝，即是他的官俸。身後的遺產，如此淺淺，還要諄諄囑咐，不許子孫再有羨餘，這樣廉潔忠貞的操作，才足垂法後世。無論如何，諸葛亮沒有在人民大眾身上來剝削，來爭奪其本身的階級利益。

五、孫中山之領導國民革命並促士大夫自覺

中山先生很了解這一層。他領導國民革命的時候，當然要士大夫階級來參加，但諄諄促其自覺，促其自身行動，不要爲本身謀利益，要犧牲自己而救人民大衆於水深火熱之中。所以同盟會推翻滿清，用的是士大夫階級，好聽的說，就是知識分子，自覺的知識分子。惠州、河口、鎮南關、及黃花崗之役，都是自覺的知識分子自身行動。有人曾批評其爲「人才的浪費」。其實，用意正以自覺的知識分子與人民大衆階層打成一片，領導人民大衆行動。顯然人民大衆都是阿斗，自己不能行動，自身做不出自身的事，必須依靠知識分子來領導，纔能做出自身的事。所以國民革命所向的目標，完全是人民大衆的事。但武漢起義之人，爲軍閥及其指揮下的軍人。各地響應起義，是所有不自覺的士大夫之投機，放棄滿清帝王，擁戴另一個帝王，打算是個總統，以維護其階級利益。這樣，國民革命完全變了質，造成民國以後同於歷代的大混亂。這可與王莽時代的農民暴動作一比較。公元十五年，也就是天鳳二年的時候，在西北邊境五原代郡附近的農民，因爲糧食的恐慌，數千人空前的團結了起來，對着王莽政體，開始了第一聲的怒吼。接着在山東以及長江下游一帶，也爆發了叛亂。同時鄂西的飢民七八千，在新市人王匡、王鳳（士大夫階級）的領導下，幫着其他的革命同志，爲王莽政體敲喪鐘。他們嘯聚在綠林山中，勢力一天天的擴大，甚至荊州郡守派了兩萬大兵去打他們，反而給他們全部殲滅了，叛軍的軍械和糧食反因此更充實了。除此之外，作爲商人地主的劉縯，也在南陽組織起來，來和王莽爭天下。平林軍的劉玄，更在諸叛逆中起了領導作用，正式組織政府，做起皇帝來，用漢朝的年號。一時英雄豪傑，紛紛響應，放棄一個帝王，擁戴另一個帝王，以維護其階級利益。

六、國民黨領導國民革命所以失敗的原因

中山先生也會想「以毒攻毒」，用過陳炯明及其部屬的粵軍，用過楊劉的滇桂軍，最後證明頑固的階級利益作梗之無望，斷然棄絕不自覺而與人民對立的這階層。其改組國民黨爲中華革命黨，最後第三次改組爲中國國民黨，完全採取集合自覺的士大夫階級與人民大衆打成一片，領導人民大衆，執行國民革命，實行農工政策，爲人民大衆做事，立刻化朽腐爲神奇，北伐如湯沃雪。

然而北伐以後，以廣東爲單位，自廣東出發的自覺的士大夫階級，到「奄有天下」的全中國，如一粟之入海，渺乎其小，不足以應廣大革命的要求。以後所採的盡是「以毒攻毒」，盡棄其三民主義——尤其民生主義的農工政策——之藥方。結果，二十年毒害了中國，也毒害了國民黨，一切只是中國歷史上另一朝代的繼續。現在的政府，現在的國民黨，如一場春夢一般，依然故我；統治依然建築於中國不自覺士大夫階級利益之上；國民黨所做的依然維護這階級的利益。所以一切租稅負擔，多放在老百姓身上，一面又層層剝削以自肥。但仔細想想，促腐化的士大夫階級去革士大夫階級自己的命，天下寧有此理？現在的情形，又與王莽時代的情形相若。平林軍的劉玄，正式組織政府，做起皇帝來的時候，王莽政權依然貪污剝削，民食恐慌。照史書的記載，那時候的黃金一斤。還換不到一升大米，整個的長安，變成了饑民收容所，而王莽依然不顧民怨，大用其兵，其亂如故。王莽爲了戡亂，便準備大規模圍剿，令郡國大捉壯丁，充實兵額，苛徵暴斂，以給軍食，百姓叫苦連天。他的部下田況，看看情形不對。曾經勸過王莽告訴他說：「盜賊始起，其原甚微，非部吏伍人所能擒也，咎在長吏不爲意，縣欺其郡，郡欺其朝廷……，朝廷忽略，不輒督責，遂致蔓延連州……飢饉易動，此盜賊所以多之故也。」但王莽並沒有接受他的話，貿貿然將十萬剿匪大軍出動了，他信仰他的軍力，以爲在武力戡亂之下，這個亂是一定會平的。那曉得他這些剿匪官兵，「所過放縱」，所以一出師，便全軍覆滅。王莽軍在昆陽、定陵、及鄆縣一帶，與劉玄的前鋒相遭遇，節節敗退，到後來，弄得到處都是叛軍，劉玄的隊伍，如入無人之境。王莽到這時候，哭也沒有用了。

七、以上所述的結論用統計數字證明

在以上各節中，我們已經把中國財政紊亂的情形說明了。士大夫階級是一個剝削階級，不僅把賦稅上的負擔盡量推在老百姓（被治者）的身上，而且還要從他們的身上搜刮，所以直接稅行不通，間接稅爲租稅制度之核心。茲先將二十五年至三十五年十年間之收支比較表列下，並加以解釋。

中央政府收支比較表（二十五年至三十五年）

年 份	租稅收入(實在)	支 出(實在)	實在租稅收入依二 五年幣值折合	實在支出依二五年 幣值折合	實在收入與實在支 出相差之數	依二五年度幣值折合的收 入與折合的支出相差之數
二五		十三億元				
二六	七億多元	十五億元	七億餘元	十三億元	八億元	六億弱
二七	五億元強	九億元(半年)	三·四億元	六億元(半年)	四億元(半年)	二·六億元(半年)
二八	五億元強	十九億元	一·七億元	六·三億元	十四億元	四·六億元
二九	三億元	二十六億元	〇·四億元	三·五億元	二十三億元	三·一億元
三〇	八億元	一百億元	〇·四億元	五億元	九十二億元	四·六億元
三一	三十八億元	二百八十億元	〇·六億元	四·四億元	二百四十二億元	三·八億元
三二	一百億元	五百七十億元	〇·四億元	二·三億元	四百七十億元	一·九億元
三三	三百三十億元	一千五百億元	〇·四億元	二億元	一千一百七十億元	一·六億元
三四	七百六十億元	一萬三千億元	〇·四億元	五億元	一萬二千二百四十 億元	四·六億元
三五	一萬一千多億元	五萬六千億元	一·五億元	七·七億元	四萬五千億元	六·二億元
三六		九萬三千億元				
	(預算)	(註)				

(註)三六年度之九萬三千億是預算，照例於每年度未終了以前，終有若干次的追加預算。依過去之經驗，實在的歲出常為預算的二倍乃至四倍，如果是兩倍，實在歲出當在二十萬億左右。

當編製預算的時候，並不是沒有顧到收支平衡，因為物價不能穩定不變，本月可以平衡的，下月即被打破，預計上半年可以相抵的，下半年即入不敷出；所以這幾年來我們的預算與決算之間，終有一個很大的空隙，終是決算大於預算幾倍。

上表中的數目字，雖不十分準確，但可作四個解釋，列之於后：

(一) 第一個解釋

第一個解釋是我國戰時的預算爲二元預算，除金錢預算外，另有物資預算，而物資預算的數字，沒有包括在金錢預算之中。例如軍火由租借法案供給，無須付款；軍糧公糧，由徵實徵借得來，不用貨幣支出，但完全由老百姓負擔。至一般的人物費均爲固定支出，在通貨膨脹的潮流中，減縮甚多，支出甚少。有了這幾個原因，所以自二十九年以後，我國戰時的支出數字，形式上雖膨脹，實質上反見縮小。此外債務費在平時占重要的地位，但在戰時，因通貨膨脹，其重要性反而相對的減小了。

(二) 第二個解釋

依上表所示，二十六年（抗戰第一年）的收入爲七億元，支出爲十三億元，兩數相差（即入不敷出）爲六億元。三十五年度收入爲一·五億元，支出爲七·七億元，入不敷出爲六·二億元。兩個年度的不足之數同爲六億元，但收支兩數大不相同，二十六年度的收入爲七億元，至三十五年度降至一·五億；二十六年的支出爲十三億，至三十五年度降至七·七億元；故三十五年度的收支兩數均比二十六年度爲低。因此我們不能說三十五年度的收支太大（法幣數字是五萬六千億），祇能說三十五年度的收入太少；因爲收入少，所以不敷之數仍大。比較準確地來說，三十五年的收支水準，比較二十六年度的收支水準皆低，這是表示國家的經濟實情正在走下坡的路，所謂國破家亡之日就要到來。這又是一個解釋。

(三) 第三個解釋

我們並不說上面財政上的帳面數字，可以把中國的實際情形完全表現出來。中國預算外的收入，無人知其確數；即縣地方的收入，可以說大部分是不歸納於預算之內的。本書中討論甚詳，茲不贅。這種收入，既無確定的數字，亦無一定的徵收時間，所以無從查考。這是額外收入，用攤派的方式，從老百姓的身上榨取來的。且我們亦以財政實際狀況，非局外人所能探悉，並不承認上面的數字是十分準確。但雖不十分準確，無損於我們的結論，因爲若干收入，不列預算，是一種公開的祕密，中飽侵吞，是意料中事，政府中人無不知之。所以

中國的預算，原是一種欺騙老百姓的工具；若謂可用以表現積極的計劃，或預定的政策，真是自欺欺人之談。收入既不盡列預算，則支出當然亦不盡列預算，無所謂「統收統支」，亦無所謂「滿收滿支」。這種預算如何能表現積極的計劃呢？所以以上的收支比較表，在學術上，無大價值，以其不能將財政的實際情形表現出來。此又是一個解釋。

（四）第四個解釋

中國原是一個窮國。抗戰的結果窮者更窮，因為政府將預算上的赤字用濫發紙幣的辦法來彌補；這些紙幣遂散佈於社會，攤在一般老百姓的身上，而富者並不對國家盡其負擔賦稅之義務。其不肖者，更變本加厲，大發其國難財、勝利財、「劫搜（接收）」財，於是社會財富，集中於少數人之手，大半是大官僚、大資本家，而大官僚、大資本家往往是團結一起，互相利用，以其利害相同故也。有錢者不出錢，無錢者無錢可出，不得不再發紙幣以資彌補。以此之故，稅收日短，支出亦隨着縮小，因此三十五年度的收支兩方，均比二十六年年度為低。此又是一個解釋。

倘第四個解釋是準確的，則對症下藥的方法，是對大官僚、大資本家、以及發國難財者抽一次資本捐，或財產稅，將一切負擔放在他們的身上，不再襲常蹈故，增發紙幣，使老百姓稍得安息。三十六年國民黨二中全会所通過之經濟復員緊急措施方案中，原有徵收一次財產稅的決議，但會議閉了門，方案就歸了檔，此後便不聽有人談起了。在通貨膨脹期中，獲得不當利得最成功的人們，是官僚式的投機者，而不是生產者。中央政府愈來愈受他們的影響，所以對於資本捐，不敢輕於一試。

三十六年度的預算，是一個不平衡的預算，因為歲出是九萬三千億，歲入可望達到七萬億，其中稅收只有三萬餘億，其餘二萬三千億還要靠發行來彌補。況照過去的先例，實在的歲出終比預算大二倍至四倍，可是到了三十六年底實際數字為四十五萬億，相當於原編預算的五倍，而歲入之七萬億，是否能如數收到，卻成問題。因為七萬億中，稅收只佔三萬四千餘億，其餘有一萬七千餘億是變賣敵偽物資的收入，另有一萬七千餘億

是債款收入。所謂債款，不知所指是何款。我們的主張，這個差額不要再用膨脹通貨的方法來彌補，最合理的方法是抽富人的資本捐或財產稅。但財政部長答覆立法院的質問說，是富人不肯出錢，這簡直不成話了。糧食部可以逼貧農繳實物（田賦徵實），國防部可以逼人民充壯丁，何以財政部不能逼富人出錢？舉國人民都在呼喊停抽壯丁，停徵實物，而抽丁徵實如故。舉國人民都在要求有錢者出錢，而有錢者不出錢如故，難道這個政府完全是富人的奴役嗎？賦稅應依納稅人的擔稅能力而徵課，富人的擔稅能力大，所以應多納賦稅，是財政學上千古不廢的原則。惟有把歲出的負擔加在富人身上，才可以使富人感覺到龐大的支出，於他們不利，必先使他們受了打擊，方能逼他們與貧民打成一片，向政府要求平衡預算。各國議會往往爲了少數不合理的支出，嚷嚷不休，就是這個緣故。

納稅負擔之不平，可以激起強烈的革命運動。法蘭西大革命的因素，固然很多，但是納稅負擔之不平，亦是重要因素之一。法國大革命前夕，原有貴族、教士、平民三大階級，貴族與教士是富裕階級，持有世襲的特權，但不負擔納稅的義務。這個負擔完全落在平民身上，並隨政府開支的增加而日益加重。苛捐雜稅，相繼而來，名目繁多，遂於一七八九年引起三級會議中平民與貴族教士的衝突，輾轉而成爲大革命的洪流。

美國的獨立運動，亦是由納稅問題激起來的。英國因受七年戰爭的影響，決定在北美十三州的殖民地，徵收新稅，以資彌補，當地人民以英國國會之內，並無代表北美殖民地的議員，遂喊出「不經人民代表同意，不納捐稅」之口號，羣起抗捐。所以一七六五年英政府頒布印花稅時，北美殖民地人民發動罷市與抵貨運動以示堅決。後來由茶黨登高一呼，掀起羣衆運動的高潮，喊出北美合衆國的先聲。

本書經售處
 復旦書店
 路門前
 德大
 魏旦
 魏旦
 河立
 紅立
 店址

中華民國三十七年八月初版
 中華民國三十八年三月再版

 * 有 所 權 版 *
 * 究 必 印 翻 *

◆(36173.1)

大學叢書
 財政學與中國財政
 理論與現實
 二冊

每部定價貳拾元

印刷地點外另加運費

著 者 馬 寅 初

發 行 人 李 伯 嘉
 上海河南中路

印 刷 所 商 務 印 書 館
 印刷書廠

發 行 所 商 務 印 書 館
 各地

上海图书馆藏书



A541 212 0003 5932B



39000