

# 國民財政簡史

上 冊

賈德懷編

寶三宗叔  
海正

注



敬贈

商務印書館發行

賈德懷編

民 國 財 政 簡 史 上 冊

商務印書館發行



先  
祖  
母  
孫  
太  
夫  
人  
紀  
念  
冊

DEDICATED  
TO  
MY GRANDMOTHER

# 馬序

古今中外典籍，自其性質上言之，約可分爲二類，一爲專供參考研究之用，一爲普通簡便之讀物，前者內容往往包括甚廣，凡有關之資料，莫不兼收並蓄，後者則爲一種綱要，擷其精華，輯而成書，中國古籍中如通鑑及三通考兩書，後人因其篇幅過巨，嘗有綱要之輯，卽其例之顯著者，而西洋巨著輯有簡編者，更不一而足，蓋無論爲綱要抑爲簡編，其於原著並非一種重復述作，乃爲讀者編一大綱，使其於未讀原著之前，先作一鳥瞰，循此綱領，進而研究原著，其於書中要點之了解，且可收事半功倍之效。

吾友賈君士毅所著民國財政史正續兩編，都凡九冊，其內容所及，上肇民元，下迄民二十，爲字約在三百萬以上，晚近治近代財政史者，莫不借鏡於此，惟原書具有整個系統，苟讀者任取一冊或任擇一節，割裂瀏覽，則對於史料之來龍去脈，事實之演變遞嬗，必有茫然之感，蓋民國財政史一書，言其性質實爲一完備之參考典籍，似不能語於如一般讀物之簡便，今其世兄德懷自美學成返國，久在中央銀行服務，近就乃父原著正續兩編，撮取要旨，刪繁就簡，並將近十年間財政之興革，分類增補，以相銜接，纂成民國財政簡史，爲字四十萬左右，以一般讀物爲疇範，是書雖非特創之作，然提要鉤元，不損原書精神，而增補財政近情，使與原書脈絡貫通，凝成一體，尤其苦心，其有裨於學術界豈淺鮮哉。

民國二十九年十月

馬寅初序於重慶

## 錢序

吾國政府財政，在遜清時代，由戶部遞嬗至度支部，胥不脫帝王私有庫府之色彩，不足與語近代財政學之原理原則。民國肇建，始注意於泰西財政學理之借鑑，秉政者原欲將財務之立法與行政，隨民治思想之鼓動，而為現代之革新，與適宜之配置，效歐美之成法，作合理之取舍，釐定系統，確立政綱。願以各省割據，戰禍頻仍，理財者既更迭頻繁，於是政令所出，不免各自為謀，難以一貫。故在國民政府成立以前，我國財政，日在支離破碎竭蹶羅掘之中，財務行政，既極紊亂，苛捐雜稅，病民更甚，欲言政策與系統，何啻南轅北轍。然則此一政治階段之財政史，謂竟無紀述探討之價值歟。是曰不然，夫前事不忘，後事之師，當時秉財政者，固不乏英才卓越魄力雄偉之人物，處艱難之環境，作不懈之奮鬪。吾人探索當時財務行政之計劃，以與實際上殘缺不全之預決算相對照，即可明瞭其時真相之一斑。細釋當時租稅立法之原意，以與橫征暴斂之稅政相對照，即可恍然於各地封建勢力妨礙稅制者又如何。夷考政府舉債之頻繁，與庫藏之枯窘，即可體察當時掌度支者左支右絀，無米為炊之困境。懲前毖後，史料尙焉。蓋昔人之失敗者，後人鑒之，即知避免覆轍之道；昔人措置未當者，後人鑒之，即知預籌改進之策；昔人之良法美意，而卒為環境所限制，不能行其萬一者，後人鑒之，即知綢繆匡救之方。炯戒昭垂，明如秦鏡，趨利避害，責在後人。故十六年國軍底定大局以後，財政措施，推陳出新，謂為以前十餘年挫折磨礪之功，亦無不可。然則往史之鈞稽，又烏可忽視哉。

我友賈果伯先生曩時從政之餘，曾輯民國財政史料，蒐羅分析，蔚為偉構，提供宏博之資料，探究得失之線索，裨益政治社會，良匪淺鮮。然而民二十一之廢兩改元，民二十四之法幣政策，民二十五推行之所得稅，民二十八推行之過分利得稅，本年推行之遺產稅，並先後施行，平衡外匯基金，管理外匯，調整貿易，提倡節約儲蓄，安定金融等辦法，完成戰時財政機構。針對時勢，成效斐然，尤為舉世所推崇，而治財政史者所應大書特書者。顧原書所集史實，僅截至民國二十年而止，自二十一年至最近，其間政府之嘉謨良猷，均付闕如。

殊欠盡善。且原著卷帙繁多，披覽不易，難期普及。茲者賈先生公子德懷君，特輯民國財政簡史，擷取原書之精萃，裁汰冗蕪之資料，提綱挈領，要言不煩。且復蒐集最近十年之資料，分類補充，使成完璧。我知茲書問世，不僅可供學者參考之資料，凡理財人士於籌畫大計精研方策時，更可發揮相當之助力，其在學術上之成就，猶其餘事耳。

民國二十九年十月二十五日

錢永銘序於香港

# 自序

海內史乘，嚮闕學術部門之專史。而財政史實，散見於典籍者，類多斷編殘簡，董理爬梳，深感棘手。欲求有系統之記載，已屬艱困，遑論專史，學者病焉。迨家君以民國財政史問世，始爲治近代財政史者，奠一基石。其書正續兩編，都凡九卷，取材之閎豐，徵引之廣博，爲晚近治財政史者唯一之借鏡。惟原書卷帙過繁，攜閱購取均有未便，兼以包羅太廣，浩如煙海，倘供一般瀏覽，實難期以簡短時日，領會史實之演變。故視作參考典籍，固極完備，欲望便於普通閱讀，自非刪繁就簡，挈其綱領不爲功。

嘗考古人治學，每因原書篇幅浩繁，常輯其要義，以便檢閱。昌黎謂紀事者必提其要，纂言者必鈎其元。故通鑑及三通考兩書，後人以其篇幅過鉅，均秉斯旨，輯其要綱，另成簡編。是則財史輯要之作，洵不容緩矣。德懷幼承家學，於民國財政史，時加鑽研，不揣淺陋，頗願效法前賢，撮取原書綱要，以餉讀者。旋思原書所敘史實，上肇民元，下逮民二十，而於近十年間財政之興革，尙未纂入，不無缺陷之感。爰一方就原書所載，摭摭要義。一方於財政近情，分類增補。經歷歲月，始勉成書，取名民國財政簡史。非敢侈談著述，乃冀所輯史實得其簡要之旨云爾。

今日之財政，係昔年之財政遞嬗而成。由平時階段進於準戰時階段，而財政之體制一小變，由準戰時階段進於戰時階段，而財政之體制一大變，其間守經達權之跡，與夫興革利病之源，有史焉以資觀覽，乃可取鑑往事以應世變。茲編之作，俾討究財政者作引導之階梯，區區之願，儻亦泰山土壤之一助乎。是爲序。

民國二十九年十月

陽羨賈德懷

# 例言

一、全書以制度爲經，因革爲緯，詳於近今，略於往昔爲主。  
二、是書以一般讀物爲疇範，悉照民國財政史體例分章編述。  
三、是書始自民國元年。迄於二十九年九月止。在民二十以前，取材於民國財政史，並將近十年間財政之興革大端，分類增補。

四、是書於戰時之財政實況，極爲注重，故蒐集較廣，記載亦較詳。  
五、是書爲明瞭出入盈絀起見，關於歷年預算案及收支報告，按次編列，以資參證。  
六、是書詳於事實，凡近今法令涉及財政金融者，纂述所及，摘要附入。  
七、是書有所論列，咸以最新財政學理及戰時財政原理，相爲取證，  
八、是書參考書籍，章節之下，未及備載，茲將書名列後：

財政年鑑	財政部出版
二十五年各省市縣地方預算分類統計	財政部出版
中外經濟年報	國民經濟研究所
銀行年鑑	中國銀行研究室
財政評論	財政評論社
中央月刊	中央銀行
中國金融年鑑	中國金融年鑑社
經濟彙報	中央銀行
Finance & Commerce	320 Szechuen Road, Shanghai
The Central Bank of China Bulletin	The Economic Research Department of the Central Bank of China

*The Economist*

*The Economist Newspaper, Ltd.*

*The Statist*

*The Proprietors of "The Statist"*

*The Annalist*

*The New York Times Co.*

*The Oriental Economist*

*The Toyo Keizai Shimpō Sha, Ltd., Tokyo.*

*China's Customs Revenue Since the  
Revolution of 1911*

*S. F. Wright & J. H. Cubbon*

*War Finance*

*F. Faisler Smith*

九、是書迭承友朋指示與匡助，誌此以表謝悃。

十、是書倉猝脫稿，誤謬之處，在所不免，博雅君子，尙其諒之。

民國二十九年十月上旬

編者識

# 目次

## 第一章 總論

### 第一款 歷代財政之概要

第一節 古代之財政

第二節 清代之財政

### 第二款 民國時代之財政

第一節 北京政府時代之財政

第二節 國民政府時代之財政

一 戰前十個年度之財政

二 戰時三個半年度之財政

### 第三款 國地收支之劃分

第一節 收支劃分之沿革

第一目 收入劃分標準

第二目 支出劃分標準

第二節 收支劃分之現情

第一目 收入劃分標準

第二目 支出劃分標準

第三節 收支系統法之實施

第一目 收入劃分標準

第二目 支出劃分標準

第三目 補助金標準

目次

## 第四款 財政方針之變遷

第一節 財政方針之沿革

第一目 周學熙長財政部時期

第二目 熊希齡長財政部時期

第三目 陳錦濤長財政部時期

第四目 李思浩長財政部時期

第二節 財政方針之現情

第一目 古應芬長財政部時期

第二目 孫科長財政部時期

第三目 宋子文長財政部時期

第四目 孔祥熙長財政部時期

一 戰前財政方針

二 戰時財政方針

## 第五款 財務官署之遞嬗

第一節 財務官署之沿革

第一目 中央官署之變遷

第二目 地方官署之變遷

第二節 財務官署之現情

第一目 中央財務官署

第二目 各省財務官署

第三目 各縣財務官署



第二章 歲入 ..... 六五

第一款 歲入概論 ..... 六五

第二款 關稅 ..... 六八

第一節 關稅總論 ..... 六八

第一目 關稅自主之沿革 ..... 七一

第二目 關稅自主之現情 ..... 七二

第二節 進口稅 ..... 七二

第一目 進口稅則之沿革 ..... 七三

第二目 進口稅則之現情 ..... 七五

第三節 出口稅 ..... 七八

第一目 出口稅之沿革 ..... 七八

第二目 出口稅之革新 ..... 八〇

第四節 邊境進出口稅之廢止 ..... 八一

第五節 關稅之收入 ..... 八二

第一目 關稅收入之沿革 ..... 八二

第二目 關稅收入之現情 ..... 八三

第六節 戰時之關稅 ..... 八四

第三款 消費稅 ..... 八八

第一節 消費稅總論 ..... 八八

第二節 鹽稅 ..... 八九

第一目 鹽稅之沿革 ..... 八九

第二目 鹽稅之現情 ..... 九四

第三目 鹽法之革新 ..... 九六

第四目 戰時之鹽稅 ..... 九八

第三節 統稅 ..... 一〇〇

第一目 捲菸統稅 ..... 一〇一

第二目 麥粉統稅 ..... 一〇七

第三目 棉紗火柴水泥統稅 ..... 一〇

第四目 薰菸及啤酒統稅 ..... 一〇三

第五目 統稅通案 ..... 一〇四

第六目 戰時統稅政策 ..... 一〇八

第四節 菸酒稅 ..... 一〇八

第一目 菸酒稅費之沿革 ..... 一〇八

第二目 菸酒稅費之現情 ..... 一一一

第三目 菸酒稅費之改革 ..... 一一三

第五節 出廠稅 ..... 一二六

第一目 出廠稅之沿革 ..... 一二六

第二目 出廠稅之興廢 ..... 一二八

第六節 特種消費稅 ..... 一二九

第一目 特種消費稅之經過 ..... 一二九

第二目 特種消費稅之停辦 ..... 一三〇

第四款 通過稅 ..... 一三一

第一節 通過稅總論 ..... 一三一

第二節 沿岸貿易出口稅 ..... 一三二

第三節 復進口稅 ..... 一三三

第四節	子口稅	一三四
第五節	常關稅	一三五
第一目	常關稅之沿革	一三五
第二目	常關稅之裁撤	一三五
第六節	釐金	一三六
第一目	釐金之界說及其分類	一三六
第二目	釐金之沿革	一三七
第三目	釐金之裁撤	一三八
第七節	郵包稅	一三九
第一目	郵包稅之興廢	一三九
第八節	裁撤國內通過稅	一三九
第一目	裁撤國內通過稅之沿革	一三九
第二目	裁撤國內通過稅之現情	一四〇
第五款	所得稅	一四二
第一節	所得稅總論	一四二
第二節	所得稅	一四四
第一目	所得稅之沿革	一四四
第二目	所得稅之現制	一四六
第三節	過分利得稅	一五三
第六款	行爲稅	一五六
第一節	行爲稅總論	一五六
第二節	印花稅	一五七
第一目	印花稅之沿革	一五七

第二目	印花稅之現情	一五八
第三節	遺產稅	一六四
第一目	遺產稅之沿革	一六四
第二目	遺產稅之現情	一六五
第四節	船鈔	一七一
第一目	船鈔之沿革	一七一
第二目	船鈔之革新	一七二
第五節	註冊費	一七三
第一目	註冊費之性質	一七三
第二目	註冊費之沿革	一七四
第三目	註冊費之現情	一七五
第七款	收益稅	一七六
第一節	收益稅總論	一七六
第二節	礦稅	一七六
第一目	礦稅之沿革	一七六
第二目	礦稅之現情	一七七
第三節	菸酒牌照稅	一七九
第一目	菸酒牌照稅之沿革	一七九
第二目	菸酒牌照稅之現情	一八〇
第四節	沿海漁業稅	一八一
第一目	漁業稅之創辦	一八一
第二目	漁業稅之豁免	一八一
第五節	交易所稅	一八二

第一目 交易所稅之由來	一八二
第二目 交易所稅之現情	一八二
第六節 銀行業收益稅	一八三
第一目 銀行業收益稅之理由	一八三
第二目 銀行業收益稅之章制	一八三
第七節 銀行兌換券發行稅	一八四
第一目 發行稅創辦之理由	一八四
第二目 發行稅之章制	一八四
第八款 國有實業	一八五
第一節 國營交通電廠煤礦等	一八五
第一目 路政	一八五
第一 路政之沿革	一八五
第二 路政之現情	一八六
第二目 電政	一八七
第一 電政之沿革	一八七
第二 電政之現情	一八八
第三目 郵政	一八九
第一 郵政之沿革	一八九
第二 郵政之現情	一九〇
第四目 航政	一九〇
第一 航政之沿革	一九一
第二 航政之現情	一九一
第五目 電廠與煤礦	一九二

第二節 國營貿易	一九四
第一目 桐油	一九五
第二目 茶葉	一九六
第三目 猪鬃	一九七
第四目 鐵產	一九八
第三節 國有地產	二〇一
第一目 國有地產之沿革	二〇一
第二目 國有地產之現情	二〇四
第九款 歲入結論	二〇四
第二章 歲出	二〇九
第一款 歲出概論	二〇九
第二款 國體費	二一〇
第一節 國體費之沿革	二一〇
第二節 國體費之現情	二一一
第三款 行政費	二一二
第一節 內務費	二一二
第一目 內務費之沿革	二一二
第二目 內務費之現情	二二四
第二節 外交費	二二五
第一目 外交費之沿革	二二五
第二目 外交費之現情	二二六
第三節 軍務費	二二六

第一目 陸軍費	二二七
第一節 陸軍費之沿革	二二七
第二節 國府初期之陸軍費	二二〇
第二目 海軍費	二二四
第一節 海軍費之沿革	二二四
第二節 國府初期之海軍費	二二六
第三目 戰前與戰時之軍務費	二二八
第四節 司法費	二三三
第一目 司法費之沿革	二三三
第二目 司法費之現情	二三四
第五節 教育費	二三五
第一目 教育費之沿革	二三五
第二目 教育費之現情	二三六
第六節 經濟行政費	二四〇
第一目 經濟行政費之沿革	二四〇
第二目 經濟行政費之現情	二四二
第四款 財政費	二四四
第一節 財政費之沿革	二四四
第二節 財政費之現情	二四六
第一目 財務費	二四六
第二目 債務費	二四七
第三目 補助費	二六一
第五款 歲出結論	二六一

## 第四章 公債

第一款 公債概論	二六五
第二款 有確實擔保內債之概略	二六六
第一節 各項公債	二六七
第一目 八釐軍需公債	二六七
第二目 元年六釐公債	二六八
第三目 三年內國公債	二六九
第四目 四年內國公債	二七〇
第五目 四年公債特種債票	二七一
第六目 五年六釐公債	二七一
第七目 七年短期公債與七年長期公債	二七二
第八目 八年七釐公債	二七三
第九目 整理金融短期公債	二七四
第十目 十一年八釐短期公債	二七五
第十一目 十四年八釐公債	二七七
第二節 各項庫券	二七八
第一目 十二年八釐特種庫券	二七八
第二目 十三年八釐特種庫券	二七八
第三目 十三年德國庚子賠款餘額擔保庫券	二七八
第四目 奧國賠款擔保二四庫券	二七八
第五目 北京銀行公會臨時治安債券	二七九
第六目 十五年春節特種庫券	二七九

第三款 無確實擔保內債之概略……………二八〇

第一節 各項公債……………二八二

第一目 元年暨八年公債整理債票……………二八二

第二目 償還內外短債八釐債券……………二八二

第三目 賑災公債……………二八四

第二節 各項庫券……………二八四

第一目 特種鹽餘庫券……………二八五

第二目 秋節特種庫券……………二八五

第四款 有確實擔保外債之概略……………二八五

第一節 民國以前所借未清各款……………二八七

第一目 英德續借款……………二八七

第二目 英法借款……………二八九

第二節 民國初元所借未清各款……………二八九

第一目 克利司浦借款……………二八九

第二目 善後借款……………二九〇

第五款 庚子賠款及其變遷……………二九〇

第一節 參戰結果消滅部分……………二九三

第二節 善意退還部分……………二九四

第三節 協定退還部分……………二九四

第四節 聲明拋棄仍協定部分……………二九五

第五節 變更用途協商部分……………二九六

第六節 變更用途並未協定部分……………二九六

第七節 換算餘額之處分部分……………二九七

第八節 按約照付部分……………二九八

第六款 無確實擔保外債之概略……………三〇〇

第一節 美國部分……………三〇一

第二節 比國部分……………三〇二

第三節 丹麥部分……………三〇二

第四節 法國部分……………三〇二

第五節 英國部分……………三〇三

第六節 日本部分……………三〇四

第七節 意國部分……………三〇六

第八節 荷蘭瑞典及其他部分……………三〇七

第七款 交通債務之概略……………三〇七

第一節 鐵路所負債務……………三〇八

第一目 各鐵路借款原訂條件……………三〇八

第二目 各鐵路舊債整理辦法……………三一二

第二節 電政航政航空所負債務……………三一五

第三節 電氣水利所負債務……………三一九

第八款 國府戰前債務之概略……………三二〇

第一節 國府未統一前所發各債……………三二〇

第一目 廣東財政部發行之各債……………三二〇

第二目 漢口財政部發行之各債……………三二一

第三目 南京財政部發行之各債……………三二二

第二節 國府統一後之內債……………三二三

第三節 整理內債之方策……………三二三

第一目	二十一年整理內債案	三三三
第二目	二十五年整理內債案	三三四
第四節	國府統一後之外債	三三五
第一目	訂借外債略情	三三六
第二目	整理舊債略情	三三八
第九款	國府戰時公債政策及其實施	三四〇
第一節	戰時發行之內債	三四〇
第二節	戰時舉借之外債	三四三
第三節	戰時舊債應付本息之處理	三四五
第四節	戰時內外債本金之現負數	三四六
第十款	整理內外債之動機及其經過	三五四
第一節	全部整理計議時期	三五五
第二節	局部整理實施時期	三五六
第三節	無擔保債務整理協商時代	三五六
第四節	無擔保債務整理進行時代	三五七
第五節	中央整理內外債之原則	三五八
第六節	中央及地方發行公債之原則	三六〇
第五章	會計	三六三
第一款	會計概論	三六三
第一節	會計職權之變遷	三六五
第二節	各級會計之設計	三六七
第二款	預算	三六九

目次

第一節	預算之沿革	三六九
第二節	預算之現制	三七三
第三節	預算之新制	三七五
第三款	收支	三八三
第一節	收支之沿革	三八三
第二節	收支之現情	三八五
第三節	收支之新制	三八八
第四款	交代	三九二
第一節	交代章制之沿革	三九二
第二節	交代章制之現情	三九六
第五款	公庫	三九九
第一節	金庫之沿革	三九九
第二節	金庫之現情	四〇一
第三節	公庫之新制	四〇二
第六款	決算	四〇五
第一節	決算之沿革	四〇五
第二節	決算之新制	四〇六
第一項	決算之編造	四〇八
第二項	決算之審查	四一〇
第三項	決算之公佈	四一一
第七款	審計	四一二
第一節	審計之沿革	四一二

七

第二節 審計之新制……………四一四

第八款 官廳會計……………四一八

第一節 會計報告及科目……………四一八

第二節 會計簿籍及憑證……………四二一

第三節 會計事務程序及報告程序……………四二四

第四節 新舊會計法之比較……………四二七

第九款 計政之聯綜組織……………四二八

第六章 泉幣……………四三一

第一款 泉幣概論……………四三一

第二款 貨幣……………四三三

第一節 幣制本位問題……………四三三

第一目 籌議本位之沿革……………四三三

第二目 銀本位幣之實施……………四三六

第二節 實幣……………四四二

第一目 銀元……………四四二

第二目 銀輔幣……………四四八

第三目 銅元……………四四九

第三節 紙幣……………四五二

第一目 銀元幣……………四五四

第二目 輔幣券……………四五六

第三目 關金兌換券……………四五九

第四目 整理紙幣籌議之經過……………四五九

第四節 新貨幣政策……………四六〇

第一目 廢兩改元……………四六〇

第二目 通貨管理……………四六三

第三目 白銀國有……………四六八

第三款 銀行……………四七一

第一節 國家銀行……………四七一

第一目 近代國家銀行制度之趨勢……………四七一

第二目 中央銀行……………四七六

第一期 中央銀行時代……………四七六

第二期 中央銀行時代……………四七六

第三期 中央銀行時代……………四七七

第二節 匯兌銀行……………四八二

第一目 中國銀行……………四八二

第一期 改革前之中國銀行……………四八三

第二期 改革後之中國銀行……………四八六

第三節 實業銀行……………四八七

第一目 交通銀行……………四八七

第一期 改革前之交通銀行……………四八七

第二期 改革後之交通銀行……………四八八

第四節 農民銀行……………四九〇

第一目 中國農民銀行……………四九〇

第一期 四省農民銀行時期……………四九〇

第二期 中國農民銀行時期……………四九〇

第五節 農工銀行	四九二
第一目 農工銀行之概況	四九二
第二目 專業銀行之概況	四九四
第六節 儲蓄銀行	四九六
第一目 專營儲蓄之銀行	四九六
第二目 兼營儲蓄之銀行	四九七
第三目 中央儲蓄會	四九七
第四目 四行儲蓄會	四九七
第五目 外商有獎儲蓄會	四九八
第七節 商業銀行	四九九
第一目 銀行組織	四九九
第二目 錢莊組織	五〇四
第八節 地方銀行	五〇七
第一目 地方銀行之沿革	五〇七
第二目 地方銀行之現情	五〇八
第九節 華僑銀行	五一一
第十節 各國在華銀行	五一二
<b>第四款 信託公司及交易所</b>	<b>五二一</b>
第一節 信託公司	五二一
第一目 信託公司之概要	五二一
第二目 信託公司之沿革	五二一
第三目 信託公司之現情	五二二
第二節 交易所	五二五

第一目 交易所之原起及性質	五二五
第二目 交易所之組織與監督	五二六
第三目 交易所之沿革	五二七
第四目 交易所之現情	五二七
<b>第五款 戰時金融政策</b>	<b>五三〇</b>

第一節 金融機構之強化	五三〇
第一目 聯合貼放機構	五三一
第二目 改善地方金融機構	五三二
第三目 金融集權制之實施	五三四
第二節 安定金融辦法	五三六
第一目 安定金融辦法	五三六
第二目 新安定金融辦法	五三七
第三節 黃金國有政策	五三八
第一目 取締金類之收售	五四〇
第二目 取締金類之質押	五四一
第三目 統一生金之收購	五四二
第四目 嚴禁黃金之私運	五四二
第五目 增加黃金之生產	五四三
第六目 中央黃金政策之動向	五四四
第四節 外匯與貿易之管理	五四五
第一目 外匯與貿易管理之胚胎時期	五四六
第二目 外匯與貿易管理之強化時期	五四九
第三目 外匯與貿易管理之調整時期	五五五



第五節 法幣發行及其價值	五五六
第一目 法幣法定價格之維持	五五八
第二目 中交兩行外匯牌價之變動	五五九
第三目 外匯暗市價格之漲縮	五五九
第六節 獎勵國民節約儲蓄	五六〇
第一目 節約建國儲金	五六〇
第二目 節約建國儲蓄券	五六二
<b>第七章 地方財政</b>	<b>五六五</b>
第一款 地方財政概論	五六五
第一節 地方財政之範圍	五六六
第二節 地方財政之監督	五七一
第二款 省地方財政	五七四
第一節 省地方之歲入	五七四
第一目 田賦	五七九
第一 田賦之沿革	五七九
第二 田賦之現情	五八四
第三 田賦之革新	五八八
第二目 契稅	五九三
第一 契稅之沿革	五九三
第二 契稅之現情	五九四
第三 各省契稅之概況	五九五
第四 將來契稅之革新	五九七

第三目 營業稅	五九八
第一 營業稅之沿革	五九九
第二 營業稅之現情	六〇一
第四目 雜稅雜捐	六〇三
第一 雜稅雜捐之沿革	六〇三
第二 雜稅雜捐之現情	六〇六
第三 雜稅雜捐之革新	六〇六
第五目 官業收入及雜項收入	六〇七
第一 官業收入及雜項收入之沿革	六〇七
第二 官業收入及雜項收入之現情	六〇八
第三 官業收入及雜項收入之革新	六〇八
第二節 省地方之歲出	六〇九
第一目 黨務費	六一四
第二目 行政費	六一四
第三目 公安費	六一四
第四目 教育文化費	六一五
第五目 司法費	六一五
第六目 經濟行政費	六一六
第七目 財政費	六一六
第八目 協助費及預備費	六一七
第三節 省地方之債務	六一七
第一目 省地方債務之沿革	六一八
第二目 省地方債務之現情	六二二
第四節 省財政之整理	六二四

第三款	市地方財政	六三〇
第一節	市地方之歲入	六三一
第二節	市地方之歲出	六三四
第三節	市地方之公債	六三七
第四節	市地方財政之改進	六三八
第四款	縣地方財政	六四〇
第一節	縣地方財政之沿革	六四〇
第二節	縣地方財政之現情	六四一
第三節	縣地方財政之革新	六五一
第五款	區鄉鎮財政	六五二
第一節	區鄉鎮財政之沿革	六五二
第二節	區鄉鎮財政之現情	六五三
第三節	區鄉鎮財政之革新	六五四
第六款	戰時地方財政	六五五
第一節	戰時省地方之歲入	六五六
第二節	戰時省地方之歲出	六六一
第三節	戰時省地方之公債	六六四
表	民國二年度至十四年度歲入歲出總預算	六六七

民國十七年度至二十年度歲入歲出總預算表	六七三
民國十七年度及十八年度中央歲入報告表	六八五
民國十七年度及十八年度中央歲出報告表	六八七
民國十九年度及二十年度中央歲入報告表	六八九
民國十九年度及二十年度中央歲出報告表	六九〇
民國二十一年度至二十三年度中央歲入報告表	六九二
民國二十一年度至二十三年度中央歲出報告表	六九五
北京政府歷年度歲入預算內重要收入百分比率表	六九七
北京政府歷年度歲出預算內重要支出百分比率表	六九七
國民政府歷年度歲入預算內重要收入百分比率表	六九八

國民政府歷年度歲出預算內重要支出百分比率表·····	六九八
國民政府歷年度歲入報告表內重要收入百分比率表·····	六九九
國民政府歷年度歲出報告表內重要支出百分比率表·····	七〇〇

---

# 民國財政簡史

## 第一章 總論

### 第一款 歷代財政之概要

#### 第一節 古代之財政

我國財政之可考者，始於三代。禹貢簡要，周官詳備，而於出入多寡之數，均無徵焉。漢晉租賦，皆出於田畝戶口，歷史無所入細數。李唐以後，始有歲入之額可稽。天寶間租稅庸調，每年計錢、粟、絹、布、絲、綿約五千二百三十餘萬端、疋、屯、貫、石。元和兩稅，權酒斛爵鹽利，總三千五百一十五萬一千二百二十八貫石，較天寶少三分之一。而鳳翔、鄜坊、邠寧、振武、涇原、銀夏、靈鹽、河東、易定、魏博、鎮冀、范陽、滄景、淮西、淄青等十五道七十一州，不申戶口。每歲賦稅，倚辦止於浙江東西、宣歙、淮南、江西、鄂岳、福建、湖南八道。是唐之歲入不止此。當其時供京師用者，以今江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、福建爲取辦之地；而諸方鎮所養之兵，其費尙不與焉。此唐代歲入之大概也。

宋代歲入，至道時一千二百萬，皇祐時三千九百萬，治平時四千四百萬，熙寧時五千六百萬，其後歲入愈多，而用愈匱。南渡後，川陝四路，歲入卽至四千萬，則全國歲入之多可知。而在正賦外者，有：經總制錢，月椿錢，板帳錢，尤不可數計。增縮皆以本州縣官主之，與今之地方稅略同。此宋代歲入之大概也。

明代歲入之數，見史志者，萬歷時，夏稅米麥，四百六十萬五千餘石；起運百九十萬三千餘石，餘悉存留。鈔五萬七千九百餘錠，綢二十萬六千餘疋。秋糧米二千二百三萬三千餘石；起運千三百三十六萬二千餘石，餘悉留存。鈔二萬三千六百餘錠，屯田六十三萬五千餘頃，花園倉基千九百餘所，徵糧四百五十八萬四千



餘石，糧草折銀八萬五千餘兩，布五萬疋，鈔五萬餘貫，各運使提舉大小引鹽二百二十二萬八千餘引，歲入之數，內：承運庫、慈寧、慈慶、乾清三宮子粒銀四萬九千餘兩，金花銀一百一萬二千餘兩，金二十兩；廣惠庫、河西務等七鈔關，鈔二千九百二十八萬餘貫，錢五千九百七十七萬餘文；京衛屯鈔五萬六千餘貫；天財庫京城九門，鈔六十六萬五千餘貫，錢二百四十三萬餘文；京通二倉並薊密諸鎮，漕糧四百萬石，京衛屯豆二萬三千餘石；太倉銀庫，南北直隸、浙江、江西、山東、河南派剩麥米折銀二十五萬七千餘兩，絲綿稅絲農桑絹折銀九萬餘兩，綿布苧布，折銀三萬八千餘兩，百官祿米，折銀二萬六千餘兩，馬草折銀三十五萬三千餘兩，京五草場折銀六萬三千餘兩，各馬房倉麥豆草，折銀二十餘萬兩，戶口鹽鈔，折銀四萬六千餘兩；薊密永昌易遼東六鎮，民運改解銀八十五萬三千餘兩，各鹽運提舉、餘鹽、鹽課、鹽稅銀一百萬三千餘兩，黃白蜡折銀六萬八千餘兩，霸大等馬房子粒銀二萬三千餘兩，備邊並新增地畝銀四萬五千餘兩，京衛屯牧地增銀萬八千餘兩；崇文門商稅牙稅一萬九千餘兩，錢一萬八千餘貫；漢家灣商稅二千餘兩，錢二千八百餘貫；諸鈔關折銀二十二萬三千餘兩；泰山香稅二萬餘兩，賊罰銀十七萬餘兩，商稅魚課富戶歷日民壯弓兵，並屯折改折月糧銀十四萬四千餘兩；北直隸、山東、河南解各邊鎮麥米豆草鹽鈔折銀八十四萬二千餘兩。諸雜物條目繁瑣者，不具載；歲入但計起運者，存留不與。此明代歲入之大概也。

## 第二節 清代之財政

迨至清代，款目甚詳。歲出之數，可與歲入之額，互相參照；視諸前代為有進焉。茲分述如左：

一、順治時之財政 順治中整理財政，厥有數端。一為寬恤民力，如蠲免地糧內新加之遼餉、練餉、新餉及鹽關兩款內新加之各款是；而錢糧之浮收，州縣落地稅之名目，柴炭錢糧之私派，皆垂為厲禁。二為撙節政費，如裁省京堂及各府推官，各縣主簿等缺，並歸併各省道府州縣缺是。三為清查稅款，如嚴查隱漏，清查屯田，整頓積欠是。綜其出入之數，時有變遷。七年以前，海宇未安，歲入無定。徵以禮科給事中劉餘謨之疏，每歲錢糧所入，為一千四百八十五萬九千餘兩；國用所出，為一千五百七十三萬四千餘兩，約不敷

銀八十七萬五千餘兩。出款中以兵餉爲最鉅，計一千三百餘萬兩，各項經費祇二百餘萬兩。是爲順治初年歲出入之概要。八年，徵地丁銀二千一百一十萬一百四十二兩有奇，米、豆、麥五百七十三萬九千四百二十四石有奇，較諸初年所徵之數爲多。十七年，徵地丁銀二千五百六十六萬四千二百二十三兩有奇，米、豆六六一萬七千六百七十九石有奇，鹽課銀二百七十一萬六千八百一十六兩；此外草與茶之數，尙未計入。然其時雲、桂、廣、福之藩軍協餉，每歲所需，常在五六百萬兩左右，是入數固增，而出數亦加矣。

二、康熙時之財政 康熙承開國之後，區夏漸寧，民物較阜；其理財之綱要爲後世所稱道者：一爲整飭報銷，如定限一年清查各省採買米石，凡浮多者，將其價值追完，又如稽核兵馬錢糧舛錯之數，清結各省奏銷錢糧駁查之款，處分駐防綠旗官兵米豆草束價值之浮折皆是；二爲減縮國用，如裁南贛，鄖陽巡撫等缺，暨三藩平後各省之兵額，屢次刪汰是；三爲節省宮費，如各宮杯帳與轎花毯之屬，咸擯勿用，及減省木柴紅螺炭之額數，光祿寺及工部之用費是。綜其出入之數，隨時代而變遷。元年徵地丁銀二千五百七十六萬兩有奇，米、豆、麥六百一十二萬石有奇，鹽課銀二百七十三萬兩有奇。然出款之兵餉，則增至二千四百萬內外，以入抵出，軍費外之用款，僅有三百餘萬，較諸順治季年，入款雖無大異，而出款已相懸絕。是爲三藩未叛時代。十四年三藩叛後，入款驟絀。地丁視元年減五百餘萬，鹽課亦減數十萬，其由改折漕貢，裁節冗費，稽查漏賦，核減軍需，量增雜稅，酌加鹽課，暨裁俸、停工、開捐等所籌之款，祇二三百萬，僅乃得支。亂平，漸復舊規。罷新稅，給俸祿如故。二十一年，地丁銀較元年增數十萬，鹽課無甚增減；而旋又用兵於羅刹及準噶爾，施工於河堤，用款未嘗稍減，是爲三藩叛而復平時代。嗣後秦、隴、鄂、湘、蜀、粵、閩、廣、滇、黔等省，咸以兵燹之餘，蠲全賦一年或二年；災賑仍如舊制。三十二年復普免漕糧一次，四十九年又免地丁全額一次。其所以兵役屢興，賦稅屢減，而國用得繼者，蓋在斟酌緩急，而款無虛糜耳。是爲休養民力時代。逮及季年，入款較增；計地丁二千八百七十九萬兩，鹽課三百三十七萬兩，關雜等稅三百萬兩有奇，米麥六百九十萬石各有奇。以入抵出，有盈無虧，故庫儲尙有餘銀八百萬兩。然外省之虧空，有至五六

十萬者；功令雖嚴，卒未禁絕。至若六十一年十一月，令以關差改歸地方官，又令以鹽務亦歸督撫，是亦財政分權之因革，與後世集權之旨不同耳。康熙朝之犖犖大端，不外是矣。

三、雍正時之財政 雍正御宇，政尚嚴刻，固與康熙時之藏富於民，財不聚而豐者有別。然綜覈名實，不少假借，計臣鮮能自便私圖。其所以整飭之者有三：一爲稽考關稅鹽課。二年令關鹽各差，嚴禁苛求，力除加派，務使舟車絡繹，貨物流通，則稅自足額，課自盈餘。於是各關以贏餘報者相屬，而缺額蓋寡。二爲清釐陋規耗羨。六年令督撫確查歷年未除之陋規，將無妨於國課民生者入公，餘悉裁革，其耗羨則各省額定有差。如江蘇併匪費鹽規各款計之，四川等省則併鹽規各款計之，而官吏之養廉，賴以取給焉。三爲追繳虧空。當時江蘇一省積欠八百餘萬兩，官侵吏蝕，竟居其半。其餘各處火耗差徭，恣意科派，視贏收爲應得，以漁利爲長技。故雍正初年，首以查辦虧空爲要；限滿不完，從重治罪。綜此三端，是清初之財政，夙以節儉寬大爲本，至此一變而爲剔抉精嚴矣。其元年之歲入，計地丁三千二十餘萬兩；米、豆、麥四百一十二萬餘石，鹽課四百二十六萬兩，後又加耗羨三百餘萬兩，關稅盈餘二百餘萬兩，共四千萬兩以上，此外尚有雜稅茶引諸款未經計入。然入款雖視順康兩朝爲增，而出款亦加，如青海之平定，苗疆之征撫，準噶爾之討伐，往往一役糜庫金五六十萬，他如改土司爲流官，易衛所爲郡縣，以及增兵額，設官缺，析置府州縣，給與文武官之養廉名糧，更張愈多，所費益鉅。而財用卒以不匱，蓋其整理考覈之精，有足多者。

四、乾隆時之財政 乾隆鑑於雍正綜覈之嚴，舉國悚息，故一以寬大爲治。初政卽下詔悉除前朝之逋賦，其時承平較久，上下日習於奢侈，耀武游宴，史不絕書，隳祖宗質樸之風，開叔季奢靡之習，而財用日增矣。稽厥踐祚之始，庫藏僅二千四百餘萬兩；迨歸政時，增至七千餘萬兩，而其出入相抵之餘，尙能財貨充牣者，皆開源與綜覈之功也。蓋其開源之道，約有六端。甲爲開捐，若災賑河工軍需等所開之捐例是；然甘省竟以此釀成大案，臬蘭等縣，侵款至一百數十萬之多，乙爲報效；若慶典、軍饗、河堤各款大半取盈於兩淮之鹽商，粵東之洋商，其數不下數千萬是。丙爲生息，若魯省因城工借帑二百萬，年得息銀二十四萬

是；其後各省公用之款，取資於此者，十蓋八九。丁爲攤廉，若工程餉精，例難核銷之款，及彌補虧空賠累之項，咸以此爲挹注，所謂按廉捐攤歸款是；然往往所攤有浮於養廉者，流弊滋多。戊爲盈餘，若粵海關自四十餘萬四十一年收數而增爲一百一十七萬五十九年收數是，舉一可例其餘矣。己爲加價，若鹽斤之酌加半文一文或數文是。初雖因事而設，後遂循以爲例，此開源之效也。旋以各省蠶蝕虧空之弊，馴又成風，乃於被查各案，峻法相繩，紀綱得以少飭，貪吏有所憚而不敢爲。其彰彰者，厥例匪渺。甲爲平餘，若十年，陝西布政使慧中請裁撤征解錢糧平餘之奏；詔曰，各省皆然，不獨陝西，其明證也。乙爲匪費，若五十三年，湖廣總督舒常奏稱，准鹽行銷湖廣，商人按引捐輸，名爲匪費。漢口店商，任意開報，浮費日重，獲利維艱，配運莫先，現令全行禁革。是乃雍正中歸公外之匪費可知。丙爲陋規，若六十年，閩省總督伍納拉以收受鹽務公幫陋規銀十四萬而處死。然關雜各稅，額外之款，未能悉禁征收者之不入私橐也。丁爲浮收，若粵省以征糧浮收，逮治歷任糧道，蘇省句容高郵以浮收丁漕謫及總督；實則各省皆然，特發覺者少耳。戊爲虧空，若山西巡撫和其衷，湖南巡撫李因培皆因代屬員彌補虧空，或棄市，或賜盡，而追還者絕少。證以末年尹壯圖參各省虧空之奏，魯之國泰案有二百數十萬，閩之伍納拉案，有二百五十餘萬，他如浙之二百餘萬，滇之百餘萬，其侵蝕之鉅，實所罕聞。此綜覈之效也。以上兩端係當時財政充裕之原因；故其時寬免之典，不絕於書。十一年全蜀直省錢糧二千八百二十四萬有奇，於三年內輪免一周。自是三十年，四十五年，六十年咸普免漕糧一次，三十五年，四十三年，五十五年咸普免錢糧一次。而蜀緩攤征，尙不與焉。此外特支之費，爲數頗鉅。七年，江皖被黃淮之災，工賑至千萬。四十八年，豫省河工用款至千餘萬，修繕各省城工發帑五百萬，陝甘增兵所需歲加二百餘萬，而收台灣則八百餘萬，定金州平準回則三千三百餘萬，此寬免及特費之情形也。而綜其歲出入各款，在五十六年各省實徵銀四千三百五十九萬，實支銀三千一百七十七萬，以收抵支，實餘一千一百八十二萬，則其時財力之寬裕可知矣。

五、嘉慶時之財政 嘉慶之初，特普免錢糧一次。然是時宇內稍稍多故，而財力漸不如前矣。其涉於入



款者，則有三端。一爲整飭積習，如先後諭令查倉庫，催舊欠，整鹽務，裁新疆用款，減軍需報銷等是。二爲開捐事例，如三年照川運成規加一成，開楚川事例，以濟紅苗教匪之軍需；十年又以兵費河工乏款，開豫東事例，以裕國用，先後共收七千餘萬是。三爲特款所入，如生息、加價、捐輸及各項公攤，而蜀省之捐輸津貼見於七年明諭者，共收八十餘萬是。其涉於出款者，則有四端。一爲河工軍需，如曹工決口歷屆支款共數千萬，南河每年搶修各工輒一百五十餘萬；而川楚教匪之亂，用款至二萬萬，黔苗艇匪豫東等役糜款率至鉅萬，皆是。二爲生銀輸出，如疊次諭旨，謂外商輸運紋銀出洋，歲百數十萬，實則其時鴉片流行已盛，漏卮之大，當在千萬以外是。三爲歷年民欠，如十七年，外省積欠錢糧雜稅至一千九百餘萬之鉅，蘇皖二省，各有四百餘萬是。四爲漕運虧耗，如南漕運京、州縣、旗丁、渡黃、盤壩、起駁、交倉各有用費，輸納之一石，其公私所耗，輒至數石是。他若規復舊制者，則有一：如乾隆四十六年增兵之案，至嘉慶十九年正月，所用已逾七千萬以外，過於前之所存，詔議酌裁增設各項是。寬免市恩者，亦有一：如二十四年，遇六旬萬壽普蠲積欠，川黔兩省無民欠者，免錢糧十之二，凡請沙田增賦漕糧加耗者咸諭駁之，皆是。其歲出入之數，當十七年時，入者四千一百十三萬有奇，出者三千五百一十萬有奇。雖出入相抵，尙有盈餘，而其入款視乾隆季年實征之數，減至一千三百餘，蓋極盛之後難爲繼。清代士夫，輒以乾嘉並稱，詎知豐嗇不侔乃若此云。

六、道光時之財政 道光一代，爲有清由盛而衰之樞紐。在嘉慶時，中原不靖，出款驟增，然海疆又安，無須籌及賠防各費。至是而司農動以國用匱乏告矣。其關於歲入者有五。一曰清查，如二年戶部奏催各省欠解銀六百三十二萬，三年又奏催歷年未完雜稅銀二百三十一萬，十九年六月戶部奏，查明積年欠解銀數，除鹽務懸引及帑利等款分別展緩外，計有二千九百四十餘萬兩之鉅，請飭各省應解者解，應撥者撥。不准通融掩飾是。二曰稽核，如三年戶部奏，近三年出入比較清單，言歲入每年皆有缺少，而歲出之額支則無減，活支則有加，且各直省或以熟爲荒，或以完爲欠，或徵多解少，或例外增支，請飭力除積弊，整頓鹽

務、關稅、銅政以裕國計是。三曰豁免，如三年四月免福建剿辦台匪，軍需攤扣未完銀一百七十九萬兩；七月又免河南攤川楚二成軍需銀六百四十九萬兩，合之各省所免，約在千萬以外；並以淮商引課滯銷，停止報效，前後蠲緩，數逾千萬是。四曰興利，如增墾新疆之田地，議更奉天之鹽法，改南漕之河運爲海運，禁私鑄、禁小錢，議鑄銀元是。五曰捐款，如蘇州藩庫，收捐監銀三百七十六萬，安徽收一百七十四萬，雲南收四十七萬；合各省計之，約在五千萬以上，合歷次特開之捐例計之，爲數尤鉅，臨時之款，多於此籌撥是。其關於歲出者有四：一曰軍需，如回疆張格爾之役，糜款一千一百一十六萬，粵浙海疆之役，亦有千數百萬是；二曰河工，如王營減壩鉅工撥款四百六十萬，祥工牟工撥款均鉅萬，歷年河工自例支外，多者五百餘萬，少者四百餘萬是；三曰賠款，如鴉片一役，訂約江寧償款二千一百萬是；四曰撥款，二十一年戶部奏，各省辦理要政，一年有餘，用款二千一百餘萬，除動支地丁，鹽課、關稅外，實撥內務府廣儲司及部庫銀七百三十萬兩是。外若生銀之流出者，歲三千餘萬銀；庫之虧短者近千萬，而設官增兵，耗糜之款，尙不與焉。夫入既如彼，出復如此，財用之不給宜矣。綜其出入之款，以二十三年計之，入者如地丁，鹽課、關稅等共銀三千七百一十四萬；出者如各項內外經費等共銀三千一百五十餘萬，其中由部庫撥放者，歲九百餘萬，而事出非常，不可預計之款，尙不在內。此道光時左藏漸絀之略情也。

七、咸豐時之財政 咸豐繼位，府庫已絀，而東南洪楊之變，西北英法之役，擲款至鉅；論者多謂其時財政，各省皆自專之，不知軍事緊急，奏報延遲，有未可以常理律者。而自雍正以來，度支出入之定程，迄是不能確守矣。其恃以應急者：一曰釐金，三年雷以誠於江蘇試辦抽釐，各省踵而行之，軍餉之取資於此者，十蓋八九，所入當歲在千萬以上；二曰漕折，軍興後，湘鄂等省皆改漕糧爲折價，歲提歸公及節省之款，每省率七八十萬，其川省之按糧津貼，爲數亦鉅；三曰捐輸，各省永廣中額一名，捐輸在三十萬以外，合而計之，約逾一萬萬，而加會試中額及廣中額一次，並加府州縣學額，亦均定有捐納銀數，至各省新辦之日捐、鋪捐、團練捐等，尤不可以名計。其關於軍費者，如金陵之克，熱河之狩；撥餉二千七百餘萬，合前

後計之，業在數萬萬以上。而得以月計者江南大營則五十萬，浙省供皖南防軍則三十萬，湘、鄂供出境之軍，則數十萬；至北路征軍及各省自辦之團防，咸未與焉。其關於差徭者，如直、魯、晉、豫、陝、甘諸省之差徭，川、滇夫馬局之歲費，多者數百萬，少者亦百萬；其後議減，而見諸章奏者，謂初尚十倍於今，則繁重可知。其關於釐政者，如因淮鹽路阻之故，川鹽東行，潞鹽南下，以虧抵盈，尙足相劑。惟苗沛霖，李世忠屯兵江淮，或自捆鹽行銷，或強收鹽稅，則已妨及鹽政矣。其關於泉幣者，如行鈔票，鑄大錢、鐵錢，往往強人使用，而流通阻滯，商業衰歇，遂由社會經濟而影響於國家經濟。初時計臣持之甚堅，蓋未知其失也。他若於山西等省預借地丁，祇行一年，而減俸減餉則所得無多，採礦開墾則雖圖速效，張皇補苴，時踰財政之常軌。然亦曾以督征不力，或收數短絀，而謫降各省藩司多人者。舍本逐末，其收效蓋亦僅矣。至歲出入之數，因軍事倥偬，冊報缺略，重以西隣東犯，倉卒出行，其全豹固莫得而窺也。

八、同治時之財政 同治卽位於多事之秋，軍需之鉅，實爲前此所未有。然在軍務倥偬之際，頗多恤民之政。一爲停罷煩苛；如三年之罷山東畝捐、江南糧捐、草捐、花捐、布捐是。二爲核減浮賦；如三年浙省奏減杭、紹、嘉、湖浮收銀五十七萬兩；五年蘇省奏減蘇、松、常、太浮收米三十七萬四千餘石，又浮收錢二百七萬六千餘串；皖、贛及寧屬亦均因之核減，約歲爲民省銀錢總在數百萬以上是。三爲改定收數；如從前州縣征漕私改折價，一石折價有收至二十千文者，至是鄂則核定每石不得過六千文，魯則奏定每石收錢六千文，蘇亦奏定每石年內收四千五百文，年外收五千文，江西則更定每石收錢三千四百二十文，河南則每石收銀三兩，皖省則每石收銀二兩二錢是。以上三端，皆係當時恤民之政。惟初定江、浙，繼平齊、豫，迨於末年，陝、甘、雲、貴，悉奏救平。每因軍費之繁，而財用告匱焉。湘軍四案，五案及勦捻第一案，共銀三千餘萬，蘇滬一案，二案及淮軍西征兩案，共銀一千七百餘萬。滇省歷年各案，共銀一千四百六十餘萬。閩軍援浙及台防等案，共銀六七百萬。合而計之，必在數萬萬以上。綜其末年歲出入之大略，入者則若地丁實征二千萬有奇，漕折二百萬有奇，鹽課鹽釐等八百萬有奇，常關稅二百萬有奇，海關稅一千二百萬有奇，釐

金一千五百萬有奇，川省按糧之捐輸津貼，一百八十萬有奇，共爲六千餘萬，較道光時。尙盈二十餘萬。其歲出約共七千萬左右，內新增用款，除防軍外，爲長江水師，歲一百數十萬，閩省船廠歲撥數十萬，神機營歲一百餘萬，稅務司經費歲一百餘萬，甘肅各軍之餉，歲撥至八百萬；後以台灣事起，又急海防，而賠日本者四十萬，至各軍協餉之解不足額及欠而未發者，尙不下數千萬焉。當時內外財政，同一竭蹶，祇知籌款相抵，補救於一時，而順、康、雍、乾間制節謹度之風，已邈不可觀矣。

九、光緒時之財政 光緒一代，度支出入之數，爲自少遞增之關鍵，初年，西陲多故，法越失和，用款浩繁，艱於籌措。然其時經常之收支，年僅八千萬內外也。中年，海防孔亟，中日開釁；事前籌戰守之費，事後增賠償之費，支出之數雖增，新增之款無着，故收款僅八千八百餘萬，而出款已增至一萬一百餘萬。迨其季年，拳匪禍作，賠償四百五十兆；額數之鉅，爲有歷史以來所未見。第一期付款，由部款提充者，共三百餘萬，派之各省者。共一千八百餘萬，幸能如期無誤。是時戶部又上籌款之策，其目有八：一曰裁減虎神營、驍騎營、護軍營津貼；二曰裁減神機營經費及步軍營練兵等口分；三曰停止官吏及兵丁米折，四曰酌汰沿海，沿江各防費，並勇營、練軍、綠營等費；五曰試辦房間捐輸，按糧捐輸，六曰酌提地丁收錢盈餘及剔除中飽，七曰鹽斤再加價四分，八曰土藥茶糖煙酒釐再加三成。原議所述減出增入後可得之款，爲數頗鉅，惟各處仍有未能照行者。二十九年，以練新軍，復派各省練兵經費；而設大學堂，立巡警部，派專使等經費，又皆攤之各省，蓋歲出之加於初年多矣。各省之辦新政，大率就地自籌，而巡警教育兩項，用費最鉅。奉天一省警費至三百餘萬，湖北一省撥提地丁錢價盈餘充學費者，至六十萬。若各省認攤之賠款，四川於按糧津貼捐輸之外。又有賠款新捐，蘇、閩、浙、鄂、豫、陝、新等省，於丁漕例征外，有：曰賠款捐者，曰規復錢價者，曰規復差徭者，曰加收耗羨者。名稱雖殊，而加取於民者則同。蓋至是而加賦之名，亦不避矣。練兵經費，攤解之始，多提銅元餘利；其後以銅元爲害，復議停鑄。而原指供軍費者，改以土藥統捐溢收之數以抵補之。英、日、美、葡商約之成，有裁釐加稅統一幣制之議。加稅之議未就，而設銀行及造幣廠

之謀，相繼施行，需費頗鉅。綜其歲入之增於前者，爲糧捐、鹽捐、官捐、加釐、加稅、雜捐、實業餘利等項。出款除賠款外，各官署新增之費，爲數亦鉅。其介於出入之間者，則爲鐵路借款。應償本息雖多，而入款亦漸旺。至歲入歲出之數，自光緒十年，戶部改定各省彙報出入冊以後，各省收支數目，雖視前爲確，然外銷各款，仍未列入。庚子而後，軍政兩費及賠償等款，其額較諸以前竟增倍蓰；所入亦如之。於是例報之數，遂不足據。三十一年，戶部又印出入表，視例冊爲多，仍非實數。迨三十四年，簡派財政監理官分往各省清理財政，乃有月報、季報、年報之制。外銷之款，縱未能悉列無遺，然經此釐剔，隱匿漸少。茲就其報冊稽之，歲出入均在兩萬萬以上，視光緒中年相去已甚，如以順康之世相較，則爲八與一之比矣。此光緒季年時財政之情形也。

十、宣統時之財政 光緒末年，歲出入皆在二萬萬以上；逮宣統紀元，又增十之三。歲入爲二萬六千三百二十一萬兩有奇，歲出爲二萬六千九百八十九萬兩有奇；以收抵支，稍有不敷。三年，試辦預算，凡有三數：一爲各省彙報之數，二爲度支部減核之數，三爲資政院修正之數。其經度支部核減者：歲入爲二萬九千六百九十六萬餘兩，歲出爲三萬八千一百三十五萬餘兩；入不敷出，約八千餘萬兩。經資政院修正者：歲入爲三萬零一百九十一萬餘兩，歲出爲二萬九千八百四十四萬餘兩；收支相抵，略有贏餘。惟彙報之數，不盡可憑，覆核之數，亦嫌未確，而修正之數，但求適合，終非信案也。至四年預算案，歲入爲三萬五千七十七萬七千四百零八元，歲出爲三萬五千六百三十六萬一千六百零七元；以元折兩，視三年出入之數稍減，此其大較也。其內中央經收經支之數，歲入爲一萬八千九百七十三萬九千一百零一元，歲出爲一萬九千五百三十二萬三千三百元，相抵不敷五百五十八萬餘元。歲入各款內，以解款之數爲最巨，即各省以入抵出所盈之數。當時鹽關兩稅，留存各省，故能解此巨款，與今日鹽關兩稅，另儲備抵外債者不同。而各省所解之款內，向分解京各款及洋款，賠款三項。在初額數較少，旋因事籌款，逐漸增多。解京各款，由普通稅撥解者，約二千六百六十五萬九千一百七十四兩；由鹽關兩稅撥解者，約一千零七十萬零七千三百四十四兩，總計三

千七百三十六萬六千五百十八兩。洋賠兩款，由普通稅撥解者，約二千七百二十三萬六千六百五十七兩；由鹽關兩稅撥解者，約一千九百七十五萬四千四十三兩。以上兩項，共為八千四百三十五萬八千零八兩，折合銀元，為一萬二千六百五十三萬七千二百七十元。其四年預算案，增至一萬七千四百九十萬零二千四百四十一元，較諸前數為尤增。此外入款，官業收入，為數較多，雜收入次之；其餘各項，不過零星之數而已。至歲出款內，以度支費為最巨；國債費計七千三百十三萬五千八百八十一元，皇室費計一千五百三十七萬零四百六十一元，補助地方費，計一千八百九十八萬二千二百二十二元，國庫豫備金計九百萬元。前列數項，共計一萬一千六百四十八萬八千五百六十四元。而純粹之度支費，僅一千九百五十四萬一千三百三十元。此外出款：陸海軍費為數較巨，各省協款次之；至其他各費多者約三百餘萬，少僅一百餘萬耳。

次論各省之財政：歲入為三萬三千五百九十四萬零七百四十八元，歲出為一萬七千二百三十六萬六千零二十一元。如奉、吉、黑、直、蘇、皖、魯、晉、豫、陝、閩、浙、贛、湘、鄂、川、粵、桂及順天、歸化城等處，以入抵出，計盈餘一萬七千四百九十九萬二千四百四十一元。此款應撥解中央，作京餉洋款賠款之用。如甘、新、滇、黔、熱河、察哈爾、烏里雅蘇台、阿爾泰、西藏、伊犁、科布多、庫倫、綏遠城、川滇邊務，塔爾巴哈台等處，出入相抵共不敷一千一百三十二萬七千零七十四元，此款係中央應協濟邊疆之款。

## 第二款 民國時代之財政

### 第一節 北京政府時代之財政

溯自共和肇基，理財為要政之一，而中央財政，時有變遷；初恃外貨以圖存，繼藉內債以補苴。迨後原狀恢復，解款漸增，備支政費，差足相抵。乃時變紛乘，大局震撼，用費驟加，財源頓涸，殆有岌岌不可終日之勢。幸天相中國，大局復安，目前雖困於因應，將來猶可圖自給。誠財政上之一大轉機也。茲分述於後：

元年春，政府草創，軍書旁午，因事支款，案牘闕略，稽考為艱。而其入款，如比國借款一百二十五萬鎊，瑞記第一第二兩次借款七十五萬鎊等項，尚有不足，乃發給軍需公債，以資挹注。未幾南北統一，內閣改

組，各署人員，減給津貼；故除外債本息外，按月應支政費，僅須三百餘萬元。部庫直接收入，既屬無多；各省協濟之款，尤爲僅見。而所恃爲財源者，僅保商銀行等數種小借款而已。入秋以後，中央行政經常費每月增至四百餘萬元；適墊款及克利斯浦鎊款，先後成立，部庫得資周轉。惟久涸之餘，不久輒盡。中央於年底應付之賠款，仍未照償；而各省應還之外債，逾期未償者，爲數尤多。翌年春，南省軍隊，陸續改歸部轄；而各部政費，復以俸薪照給，添辦新政，稍事增加，故按月應支軍政兩費，增爲五百餘萬元。此外洋賠各款，積欠纍纍，計賠款一項，上年結欠二百萬鎊，而洋款之過期及屆期者，共五百九十餘萬鎊；各省歷欠外債，又二百八十七萬鎊，綜欠英金有一千一百萬鎊之多。斯時入款之大宗，僅恃奉、直、齊、晉等省之鹽稅，部轄之常稅，及其他雜款，尙不敷政費之需，遑論清償債務耶。迨四月杪，善後借款告成，總額爲二千五百萬鎊，實收僅二千一百萬鎊。限制用途，尤爲嚴酷。其能由中央開支者，僅此四月至九月之行政費，約五百五十萬鎊。餘如償還賠洋各款五百八十餘萬鎊，及各省歷年舊欠五國銀行舊債二百八十餘萬鎊兩項，概由銀團劃扣。而賠償外人損失二百萬鎊，及裁遣軍隊費三百萬鎊，整頓鹽務費二百萬鎊數項，復均指有用途，既無通融之餘地，復少灌注之巨金。旋贛寧事起，軍精浩大，瑞記第三次借款，奧國第一第二兩次借款先後訂定，共收三百五十萬鎊，是項借款，半係購訂軍械，半係充作軍費。鉅款時增，而國家之元氣已傷矣。當時編製二年度預算案，於歲入歲出兩門，凡善後借款在年度內收支者，均經列入；故收支之數，驟增於昔。歲入共計四萬一千二百六十六萬六千九百六十五元，歲出共計四萬九千七百八十七萬二千六百零五元；以上收支相抵，實虧八千五百二十萬五千六百四十元。而收支兩數所以驟增之原因，實以善後借款，在年度內收支各款，均經列入之故。每月行政之經常費，約七百萬元內外，而軍費一項，較諸行政費爲多，至外債支出，至三萬零七十三萬餘元之多，大半係償還歷年之積欠，而爲善後借款內所明定扣抵者；其本年應償之本息，僅一萬五千元內外，以鹽關兩稅抵償，所虧尙少。若各省解款，有名無實，僅實收五百六十餘萬元。而協濟之款，中央亦以財政窘迫，僅於沿邊各地，實發二百八十餘萬元。此二年度中央收支之情形也，惟積虧過鉅，周轉維艱，財政部先訂借奧國第三次

借款英金五十萬鎊，次訂中英公司借款，英金三十七萬五千鎊，狄思銀行借款，英金四十萬鎊。或充購買軍械之用，或備償還舊債之需。旋又續借中法實業借款，及中法銀行欽渝墊款，先後共收法金一萬三千二百一十一萬五千五百法郎，用以興辦實業；間有餘款，藉補政費之不敷。至三年度預算案，中央支款統照實支之數，凡新增事業各費，均經刪除。歲入共計二萬五千四百七十四萬零五百三十三元；歲出共計二萬二千九百二十六萬三千三百七十五元；以上收支相抵，實盈二千五百四十七萬七千一百五十八元。惟各部出款，列數過少，迨實支時，間有超過原數者，歲入內，印花稅、煙酒牌照稅、契稅增收、菸酒稅增收、等項專款，又多未能徵足。至解款一項，各省率未能如額，僅實收一千四百餘萬元。而協濟之款，中央亦以財政支絀，僅於沿邊各地實發三百餘萬元。此三年度收支之概要也。先是，財政部以解款專款兩項，爲中央入款之大宗，而自年度改照歷年制後，四年分內所解之額，尤應重爲規定，遂先與各省電商認數。迨至夏間，始將各省認定四年分解款專款額數，呈准施行。四年度各省解款共爲二千一百七十八萬元，各省專款共爲一千八百九十八萬九千六百六十四元四角八分六釐；以上兩項，在初解款係按各省預算盈餘之數爲額；專款係以印花、煙酒牌照、驗契、契稅增收，菸酒稅增收，五項預算所列之數爲額。迨至四年，始離預算而另與各省商定，呈請施行。斯時內外政權，日臻統一，省吏於解款專款兩項，類能按期照解，雖積威之下，間有立法過苛，致啓商民之橫議；然中央財政，賴有是項入款，漸呈鞏固之象矣。

四年分國庫歲入實數，共計銀元一萬三千六十七萬八千一百二十七元一角八分九釐。歲出實數，共計銀元一萬三千九百三萬六千四百五十四元六角八分九釐。在元、二、三、三年。先後舉債至四萬萬元之多。各項政務，無一不與外債爲緣；中央收款，幾以外費所入爲大宗，識者痛焉。洎於四年，中央財政，稍形鞏固，解款專款兩項，實收至三千六百萬之多；而官產變價，菸酒公賣兩項，收數亦頗暢旺。集外省之財，供中央之用，收支相衡，差足自給。間或舉辦內債，以資挹注。然與前之純恃外費爲生活者，已不可同日而語矣。至五年度預算案，中央收支各款，較諸三年度預算，稍有增加。歲入共計三萬一千五百七十八萬零四百四十七元，



歲出共計三萬一千五百七十七萬五千一百八十八元；以上收支相抵，實盈六十萬零五千二百五十九元。惟細察其內容，歲入除鹽稅、海關稅、常關稅，各部收入四項收數，尙可徵足外，其餘各項虛列之數頗多。就形式言，以入抵出，稍有益餘，就實際言；歲入內約有八千餘萬元之虛數，而歲出內均係必須支出之款；雖間有減少之處，然尙不足移補新生之費。約計本年所虧之數，將在八千萬元左右。

六年以後，軍事迭乘，政失常軌。國家預算，往往經數年而成立一次，卽其成立之報告，亦不無牴牾，每與事實不甚相符。財政部頒行八年度國家預算案，雖照法定程序編製，然西南各省收支，仍照五年度預算數填列。十四年財政整理會所編國家預算表，按之法定程序，亦有未合；故名曰暫編預算表，以示與正式預算有別，祇足爲參考之用云爾。茲分二時期說明如左：

一、八年度預算之概要 八年度預算，曾經新國會通過公布。歲入爲四萬九千零四十一萬九千七百八十六元，歲出爲四萬九千五百七十六萬二千八百八十八元，不敷五百三十四萬三千一百零二元。就其大體觀察，足以表現財政之危機有三：

(1) 歲入門，由債款收入列五千零九十四萬八千二百三十五元，除賠款可收九十四萬八千二百三十五元外，須發公債五千萬元，卽係實際不敷之款，此其一。

(2) 歲出門軍需二萬一千七百二十一萬二千三百八十八元，占歲出總額五分之二而強，軍費既鉅，不  
僅足以釀成循環戰爭之禍，抑亦違背立國制用之方。此其二。

(3) 歲出門國債費須一萬二千七百九十六萬二千八百二十六元。當時金價甚低，尙須如此巨額，足見所借債款之巨。此其三。

以上三端，係專就數額而論；加以本屆預算，如廣東、廣西、雲南、四川四省，當時冊報未到，係照五年度預算數編列。實際上軍費之支出，尙須增多焉。

二、十四年度預算之概要 十四年，財政整理會編訂國家預算表內，所列全國歲入，總計爲四億六千一

百六十四萬三千七百四十元；全國歲出，總計為六億三千四百三十六萬一千九百五十七元；出入相較，不敷一億七千二百七十一萬八千二百一十七元。值財源枯窘之時，僅此不敷之數，已覺甚鉅，無法彌補；而況證之事實，國家歲出總數，實不止此數，因軍費及國債費，尚有一部分未經列入，歲出預算總數內也。

## 第二節 國民政府時代之財政

國民政府奠都南京，迄至今日，在財政上可分兩大時期：自十六年度至二十五年度，財政悉照常軌，雖經九一八戰事，然為期甚暫，是為平時財政時期；自二十六年度下逮二十九年度，係因對外抗戰，故財政設施，趨重於國防財政，是為戰時財政時期。茲分述於次：

一、戰前十個年度之財政 中央在十六年度迄二十五年度間之財政方針，常注意培養富源，力避苛征重斂，不徒以增進收入為目的。其政策之重要者，言稅制，則關稅自主以獎勵實業，釐金裁撤以保護商民；言錢幣，則廢兩改元以維持圓法，通貨管理以安定法幣；言債務，則確定基金以增國家信用，減少利息以輕人民負擔。他如審計注重事前審計，主計採取超然會計，凡財政上之設施，在戰前實已奠定深厚之基礎。茲從預算，決算兩方加以說明：

(1) 從預算方面觀察 國府奠都南京之初，計政尙未完備。十七、十八、十九、三年度祇有各別之分預算，而乏綜合之總預算。至二十年度，始有立法院通過之總預算案。二十一年度總預算案雖經主計處彙成，而收不敷支，未能成立，二十二年度假預算案雖經實施，而出入仍未平衡。二十三、二十四、二十五、三年度總預算案，均經法定程序正式公布。

### 歷年度國家預算歲入歲出總數對照表（單位元）

年 度	入 額				出 額			
	經 常	門 臨	時 門	經 臨	經 常	門 臨	時 門	經 臨
十七年度	三七、一五、二七	一〇五、〇〇〇、〇〇〇	四七、一五、二七	四五、七七、八七	四、三〇、八〇	四九二、〇二、七七		

年 度	支出總數(現金結存除外)	收入淨數(債款收入除外)	虧 短	數 虧短數對支出比率
十八年度	四九,九七,七五二	三〇,一〇四,七八八	六八,七五三,一五二	—
十九年度	五五,八三,〇二四	三三,一七,七六〇	七〇,三三,二六八	一,七五,六六六
二十年度	七〇,八五三,八五五	一四,九二,二〇八	八六,九,九四九	二四,四五,五八一
二十一年度	—	—	—	—
二十二年度	—	—	—	—
二十三年度	七三,四七,〇九一	一四,六四〇,四三三	七五,八三,二九八	一六,二七,七三六
二十四年度	六二,九七,一九	一五,一八三,八〇七	七六,五八一,五九八	一七,五三,四〇八
二十五年	—	—	—	—

(2)就決算方面觀察 歷年度總決算案，迄未成立；惟財政部所公布之各年度中央收支報告，其性質與決算相近。茲就中央收支報告已公布者，列表如次：

各年度虧短數及其對支出百分比計算表(單位元)

年 度	支出總數(現金結存除外)	收入淨數(債款收入除外)	虧 短	數 虧短數對支出比率
十七年度	四一二,六二四,〇〇〇	三三二,四八〇,〇〇〇	八〇,一四四,〇〇〇	一九,四
十八年度	五三九,〇〇六,〇〇〇	四三八,〇六三,〇〇〇	一〇〇,九四三,〇〇〇	一八,七
十九年度	七一四,三七八,〇〇〇	四九七,七五四,〇〇〇	二一六,六二四,〇〇〇	三〇,三
二十年度	六八二,九九一,〇〇〇	五五二,九七六,〇〇〇	一三〇,〇一五,〇〇〇	一九,〇
二十一年度	六四四,八三一,〇〇〇	五五九,三〇七,〇〇〇	八五,五二四,〇〇〇	一三,三

二十二年度	七六九、一二三、〇〇〇	六二一、六五九、〇〇〇	一四七、四六三、〇〇〇	一九二
二十三年度	九四〇、九一九、〇〇〇	七四四、九二二、〇〇〇	一九六、〇〇七、〇〇〇	二〇·八

上列之表僅歲計之總綱，所有詳細數字之統計，載入本書附錄，可資參證。現當說明者，在歲入方面，關、鹽、統三稅因稅制改革之結果，各項收數，逐年均有增加；在歲出方面，事業費遞年增加，軍務債務兩費逐漸減少，實為戰前中央財政進步之表現。惟各年度以收抵支，均有虧短。少者年須八千萬元，多時增至二萬一十萬元，咸以增發公債之收入，彌縫其間，此其缺點耳。

二、戰時三個半年度之財政 我國戰時財政之所以能支持三年有半，而屹然未動者，固因戰前之奠定基礎。尤賴戰時之措置適當。自七七戰事爆發以還，中央戰時財政之政策，一方改革稅制，如所得稅，過份利得稅，遺產稅等先後推行；一方安定金融，如外匯統制，貿易管理，強化銀行機構等次第實施。集中全國之財力物力，要以應付戰爭需要，供給建國費用為主旨，茲就歲計、公債兩方推測收支略情。

(1) 從歲計方面觀察 戰事發生以還，中央歲計數字，公布較為遲緩。二十八年上半年，財政部發言人說明中央近年度之歲出預算與決算：二十六年為二、一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，較諸同年度預算數一、〇〇〇、六四九、四九六元，增加一、〇九九、三五〇、五〇四元；二十七年預算為二、四〇〇、〇〇〇、〇〇〇元；二十八年預算為二、八五〇、〇〇〇、〇〇〇元。由上列數字考察，可知中央戰事期內每年度歲出總額，由二十一億元增至二十八億元。二十九年預算歲出總額，未經公布。以常理度之，當與二十八年預算數相近。

(2) 從公債方面觀察 中央戰時歲出總額，每年度既須二十一億元至二十八億元之間。而在歲入方面關、鹽、統三稅之重要稅區，皆在戰區，自多巨大之損失。所得稅、過份利得稅、遺產稅開辦之初，為數又屬無多。不得不採舉債政策，以資彌補。孔部長報告抗戰三年來之財政，關於發行公債，內有「先後發

行二十六年救國公債，二十七年國防公債，金公債，賑濟公債，二十八年建設公債，軍需公債，二十九年建設金公債，軍需公債，共合不過四十七八萬萬元。而二十九年建設金公債及軍需公債，尚係於本年度中，分期舉行。是發行之期，已三年有半」等語。由上列數語考察，可知所舉內債之四十七八萬萬元，係屬填補三個半年度之戰時歲入。至外債方面，孔部長原文，又謂先後成立美國桐油借款，購貨借款，英國出口保證信用貸款，幣制借款，蘇聯三次借款，法國南鎮鐵路借款等。除一部份以現金還本付息外，大都採用易貨方式，云云。各項借款原定條件及履行程度，政府迄未公布，依據中外雜誌所載，英鎊各項借款計七千七百萬鎊，美元各項借款計三萬三千二百八十萬美元，法郎各種借款約計六萬三千萬法郎。國幣借款一種計一億二千萬元，其大概情形，另編入本書公債章戰時舉借之外債節內，茲不贅述。

上列兩項，係三年有半收支之輪廓。戰時財政，事屬非常，未可拘泥平時財政原則。在現代戰爭之中，國家任何力量，皆應集中於貫徹戰爭目的之唯一目標。舉凡戰爭之所求，自非予以充分之供給不可。故事實上，戰時財政方針，只有量出爲入之一途。

### 第三款 國地收支之劃分

#### 第一節 收支劃分之沿革

前清光緒三十四年秋，預備立憲，朝野望治。憲政編查館，資政院會奏九年籌備事項內，有第三、第四、第五三年訂頒國家稅地方稅章程之條，是爲稅項劃分之濫觴。宣統年間，各省清理財政局編訂財政說明書，於稅目之劃分，論列特詳。然其分類，大率專就稅目之性質而言，初未議及政費之範圍。民國元年夏，劃分兩稅之議又起。江蘇程督力主整理財政，須將國家地方之經費同時劃清界限。先述出款：如外債、軍政、司法及行政官廳各費，應歸中央擔任；如民政、實業、教育各費應歸地方擔任。後述入款：如關稅、鹽稅及其他各種稅之屬於間接者，應歸中央收入；如地稅應歸地方收入，由是分配政費，與劃分稅款，遂相提並論矣。

#### 第一目 收入劃分標準

整理財政之道，首在改良稅制；改良稅制之方，首在釐訂國地兩稅。民國初年，舊章既廢，新制未立。中央財政，既陷於困難之域，而自治行政，又亟待推行，經費亦須先為籌措。故二年冬，財政部遂訂定國家稅地方稅法草案。翌年復於原案稍事修正，以資遵循。茲將修正原案錄之如左：

### 一、現行稅目之劃分

(一)左列各項，定為國家稅，內分：田賦，鹽課，關稅，常關，統捐，釐金，礦稅，契稅，牙稅，當舖，牙捐，當舖，煙稅，酒稅，茶稅，糖稅，漁業稅十七項。

(二)左列各項定為地方稅，內分：田賦附加稅，商稅，牲畜稅，糧米捐，土膏捐，油捐及醬油捐、船捐，雜貨捐，店捐，房捐，戲捐，車捐，樂戶捐，茶館捐，飯館捐，肉捐，魚捐，屠捐，夫行捐，其他之雜稅雜捐二十項。

### 二、將來新稅之劃分

(三)左列各項定為將來應設之國家稅，內分：印花稅，登錄稅，繼承稅，營業稅，所得稅，出產稅，紙幣發行稅七項。

(四)左列各項定為將來應設之地方稅：

(甲)特別稅之稅目，內分：房屋稅，國家不課稅之營業稅，國家不課稅之消費稅，入市稅，使用物稅、使用人稅六項。

(乙)附加稅之稅目，內分：營業附加稅，所得附加稅兩項。

### 三、地方特別稅及附加稅之制度

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

(六)凡地方附加稅，不得超過左之制限：

(1)田賦附加稅，不得超過百分之三十；

- (2) 營業附加稅，不得超過百分之二十；
- (3) 所得附加稅，不得超過百分之十五；
- (七) 遇有特別事項，須增加附加稅之成數時，非經財政部認可，不得超過前條之期限。

附則

(八) 第三條所列各稅法，另以法律定之。

(九) 地方稅之分配，由地方團體自定之，仍由該管地方官吏報國稅廳查核。

(十) 俟新稅法實行時，凡舊稅無特別保存之理由，且與新稅相抵觸者，應即廢止。

是年夏，財政部編訂二年度預算冊，即按照草案辦理。蘇省所送預算分冊，將漕折歸入地方，經部重為訂正。三年夏，續辦三年度預算冊，亦照舊制分列。旋又以國用日增，財政困難，地方稅劃分之後，所辦自治學堂實業等項，徒有其名，多無實效，呈准取銷國家稅地方稅名目，統由主管財政官署支配。嗣後各種稅款，復歸統收統支。兩稅分合之情形，其大略蓋如此。前清各省雖尚有內銷外銷之分；迄是而無論何款，均須報部核銷矣。四年冬，財政部編訂五年份預算冊，將原有之地方入款一併列入。五年八月，衆議院建議恢復二年時財政部所修正釐訂之國家稅地方稅法草案，旋經國務會議議決：由部通電各省，國家稅地方稅仍照前項草案辦理；其民三預算未列之收入，爲民五預算列入國家歲入者，仍暫依民五預算辦理；至各省應解中央之解款及專款，仍照現在定額，如數報解；國稅內如有不敷，酌量由地方稅內協撥，俟兩稅劃分確定後，再另定辦法。自是各種稅項，復由合而分，漸復二年之舊矣。

六年以後，國地收支，仍照民初國家稅地方稅法草案及國家地方政費標準案辦理，迄未變更。惟以社會思潮，日新月異，地方分權之說，愈唱愈高，影響所生，遂及財政。主是說者，以爲地方收入應增加，如田賦等項之劃歸地方是；地方政費應增多，如內政、教育、工商諸費之全歸地方是。其始但唱爲論議，其終卒見諸法規。民國十二年宣布之憲法，雖僅曇花一現，越年即被臨時執政府組織令所推翻，而其中關於國家與省之收

支，實本擴充地方政權之旨而規定也。吾人尙論民國政制鑒往知來，亦不得而遺也。爰爲摘要如左：

### 稅項之劃分

(子)國家稅，內分：關稅，鹽稅，印花稅，菸酒稅，各項消費稅，全國稅率應行劃一之租稅六項。  
(丑)地方稅，內分：田賦，契稅，其他省稅三項。

### 第二目 支出劃分標準

考劃分政費，乃隨釐訂兩稅而生；劃歸於國家之政費多，則國家稅之範圍宜廣，而地方稅之範圍宜狹；劃歸於地方之政費多，則地方稅之範圍宜廣，而國家稅之範圍宜狹。故釐定兩稅，當視劃分政費之多寡爲衡。民國元年冬，財政部會定國家地方政費之標準，爲內外編訂預算之依據。茲分述如左：

一、國家費之費目，內分：立法費，官俸官廳費，海陸軍費，內務費，外交費，司法官廳及監獄費，專門教育費，官業經營費，工程費，西北拓殖費，徵收費，外債償還費，內債償還費，清帝優待費十四項。

二、地方費之費目，內分：立法費，教育費，警察費，實業費，衛生費，救恤費，工程費，公債償還費，自治職員費，徵收費十項。

以上各端，係財政部釐定國家政費與地方政費之標準。至地方各費內，何者屬於省，何者屬於縣及市鄉，統由各級地方團體自定之。二、三兩年度預算案，均照此分編。國家歲出預算案，交國會議決；地方歲出預算案，交省縣各級議會分別議決。迨三年春，國會停職，地方議會亦遂中輟。六月，財政部呈准取銷國家稅，地方稅名目；而地方應支各款，亦改歸財政官署一併支配。四年冬，續編五年份預算案，凡屬國家及地方原有之出款，統歸編入，惟款項之下，遇從前屬於地方者，間在說明欄內擇要聲敘。五年八月，國會重行召集。九月，財政部規定暫時辦法，凡各省辦理歲出預算，應按照民國三年核定預算案內之費目辦理，經國務會議議決，通電各省照辦。此國家地方政費分合之源流也。

民國十二年宣布之憲法，其中關於國家與省之收支，實本擴充地方政權之旨而規定。爰爲摘要如左：



### 政費之劃分

(子)國家費，內分：外交費，國籍法實施費，國防費，司法費，劃一度量衡費，幣制及國立銀行費，國稅徵收費，郵電鐵路國道及航空費，國債償還費，國省財府整理費，專賣及特許費，中央行政費，兩省以上之水利費，移民墾殖費，特種國營礦業費，其他本憲法所定國家事項度支之費十六項。

(丑)地方費，內分：省教育實業及交通費，省財產處理費，省水利及工程費，省稅徵收費，省債償還費，省警察費，省慈善及公益費，下級自治費，其他國家法律賦予事項之經費九項。

### 第二節 收支劃分之現情

#### 第一目 收入劃分標準

六年以後，中樞號令不行，各省專擅跋扈，截留稅款，增設苛捐，相習成風，積重難返。如欲摧陷廓清，納諸軌則，固有待於中央威權鞏固之後，而非法令空言所能奏效。惟法令之效力，亦足明權責而促實行，此國民政府奠都南京後，所以有劃分國地收入標準案之頒布也。初國民政府出師粵東，不數月克湘鄂，下贛皖，定浙閩，遂宅南都。轄地日廣，軍事正殷，各省新隸範圍，苦無規章，可資遵守，財政部長古應芬氏，遂於十六年夏提出劃分國家收入地方收入暫行標準案，呈奉國民政府公布施行。翌年，財政部長宋子文氏，爲統一財政起見，特召集全國財政會議，各方代表，翩集一堂，復就原案重行提出，共同研討，審議結果，大體無甚變更，條文稍有修正。茲將原案及修正案併錄於下：

#### (A)原案

一、中央與各省收入權限暫照本案辦理。

二、現行收入之劃分如左：

(甲)國家收入，內分：鹽稅，關稅，常關稅，菸酒稅，捲菸稅，煤油稅，釐金及郵包稅，礦稅，印花稅，國有營業收入，禁煙罰款十一項。

(乙)地方收入，內分：田賦，契稅，牙稅，當稅，商稅，船捐，房捐，屠宰稅，漁業稅，其他之雜稅雜捐十項。

三、將來新收入之劃分如左：

(甲)國家收入，內分：所得稅，遺產稅，交易所稅，公司及商標註冊稅，出產稅，出廠稅，其他合於國家性質之收入七項。

(乙)地方收入，內分：營業稅，地稅，普通商業註冊稅，使用人稅，使用物稅，其他合於地方性質之收入六項。

四、地方收入性質，與國家收入重複時，財政部得禁止其征收。

五、地方收入之分配，由地方團體自定之，仍由該管地方官廳冊報財政部查核。前項所指地方團體，係統指行省特別市城鎮鄉各級而言。

六、國家稅地方稅劃分後，各自整頓，不得添設附加稅。

七、新收入實行時，凡舊收入性質相抵觸之部分，應即廢止。

八、中央及各省收入劃分伊始，如有窒礙情形時，應由財政部另定補救方法，以期兼顧。

九、本案自公布之日施行。

#### (B)修正案

一、中央與各省收入權限，暫照本案辦理。

二、現行收入之劃分如左：

(甲)國家收入，內分：鹽稅，海關稅及內地稅，常關稅，煙酒稅，捲煙稅，煤油稅，釐金及一切類似釐金之通過稅，郵包稅，印花稅，交易所稅，公司及商標註冊稅，沿海漁業稅，國有財產收入，國有營業收入，中央行政收入，其他屬於國家性質之現有收入十六項。

(乙)地方收入，內分：田賦，契稅，牙稅，當稅，屠宰稅，內地漁業稅，船捐，房捐，地方財產收入，地方營業收入，地方行政收入，其他屬於地方性質之現有收入十二項。

三、將來新收入之劃分如左：

(甲)國家收入，內分：所得稅，遺產稅，特種消費稅，出廠稅，其他合於國家性質之收入五項。

(乙)地方收入，內分：營業稅，宅地稅，所得稅之附加稅，其他合於地方性質之收入四項。

四、地方收入性質與國家收入重複時，財政部得禁止其徵收。

五、省市縣收入之支配，由各省及各特別市自定之；仍由該管理廳冊報財政部查核。

六、國家稅地方稅劃分後，各自整頓不得添設附加稅，惟所得稅得徵附加稅，但不得超過正稅百分之二

十。

七、新收入實行時，凡舊收入性質相抵觸之部份，應即廢止；性質相同之稅捐，應即歸併。

八、釐金及一切國內通過稅，遵 總理政綱，定期裁撤；以六個月為限，由中央負責實行。在未裁之

前，暫由中央接管。

九、田賦收入雖歸地方，但關於土地法規之大綱，仍由中央制定頒行。

十、中央及各省收入，雖經劃分，但事實如有必要時，得由中央補足地方，亦得由地方協助中央。

十一、本案自公布之日施行。

右案係財政會議通過之全文，十七年十一月經由預算委員會呈請國府批准，並通行內外各署。考本案與舊案不同之點有四：一、舊案漁業稅統歸地方，今新案定為沿海漁業稅歸國家，內地漁業稅歸地方，此不同之點一。一、舊案所得稅統歸國家，今新案地方得設所得附加稅，此不同之點二。一、舊案於國家僅列國有營業收入及禁煙罰款，於地方則均疎略未載；今新案按照性質，於國家分定為國有財產收入，國有營業收入，中央行政收入三項；於地方亦定為地方財產收入，地方營業收入，地方行政收入三項，此不同之點三。一、國家方

面，舊案有出產稅之規定，今新案改爲特種消費稅；地方方面，舊案有使用人稅，使用物稅兩項，今新案復經刪除，此不同之點四。十八年九月間，財政部以各省所造預算案，仍照十六年七月古財政部長時所頒之標準，函商財政委員會暫照舊制，當經財政委員會復核，國地收入方面，新舊兩案，在實際上無甚出入，按諸後令取消前令之通例，仍應按照新案實行。此國地收入標準遵照新案之經過情形也。

## 第二目 支出劃分標準

政費支出之多寡，與收入範圍之廣狹成正比例。國府奠定之後，吾國國地收入標準案，一本均權之旨。凡向屬於國家之田賦、契稅、牙稅等項，均已改歸地方。故爲保持雙方收支均衡起見，國家直轄事業宜求減縮，地方直轄事業宜略增加。十六年夏，財政部長古應芬氏提出國地支出標準案，即係根據此種原則而定。厥後部長宋子文氏，復提出全國財政會議討論，亦略有所修正。茲將原案及修正案併錄於下：

### (A) 原案

甲、國家支出，內分：中央黨務費，中央立法費，中央監察費，中央考試費，政府及所屬機關行政費，陸海軍航空費，中央內務費，外交費，中央司法費，中央教育費，中央財務費，中央農工費，中央僑務費，中央移民費，總理陵墓費，中央官業經營費，中央工程費，中央內外各債償還費。

乙、地方支出，內分：地方黨務費，地方立法費及自治職員費，地方政府及所屬機關費，省防費，公安及警察費，地方司法費，地方教育費，地方財務費，地方農工費，公有事業費，地方工程費，地方衛生費，地方救恤費，地方債款償還費。

### (B) 修正案

甲、國家支出，內分：中央黨務費，中央立法費，中央監察費，中央考試費，政府及所屬機關行政費，海陸軍及航空費，中央內務費，中央外交費，中央司法費，中央教育費，中央財務費，中央農礦工商費，中央交通行政費，蒙藏事務費，中央僑務費，中央移民費，總理陵墓費，中央官業經營費，中央工程費，中央

年金費，中央內外各債償還費二十一項。

乙、地方支出，內分：地方黨務費，地方立法費，地方行政費，公安費，地方司法費，地方教育費，地方財務費，地方農礦工商費，公有事業費，地方工程費，地方衛生費，地方救恤費，地方債款償還費十三項。

考本案與前案相異之點：國家方面增入交通行政費，蒙藏事務費二項；地方方面，費目與前相同，惟刪除省防費一項，係因法令之增改，及制度之變遷而成。而支款之出入最巨者，厥惟司法經費。十八年九月，財政部以前頒標準，僅最高法院及各省大理分院經費由國家支出，其他各級司法經費均由地方支出，復頒財政會議議決標準：於中央司法費項下，說明司法經費均由國家支出；於地方司法費項下，說明在承審制度未廢以前，暫應由地方經費內支出。詳釋條文意義，似僅未廢承審制度之各縣司法費歸地方支出，其正式法院經費，似應由國家負擔。如按後頒劃分國地收支標準辦理，則國家驟增司法費年計三四千萬元，應付益感困難。當經函請財政委員會呈請國府暫照舊頒標準辦理。旋財政委員會呈准國府支出標準應照新案辦理。惟司法經費之劃分，加以解釋。略謂：「現在各省承審制度，均未全廢，則各省以下地方司法機關經費，當然仍作地方經費列支」等語。是各省司法經費，無論為各級法院費及承審費。均仍須由地方費項下支給。詳言之，國地支出標準。全體均照新案辦理；惟司法經費，仍按舊案劃分之精神。除最高法院及大理分院經費歸中央支出外，其他各省之各級法院及承審費，統歸各省在地方費項下支給。此國地支出標準仍照新案，而於司法費略事變通之經過情形也。

### 第三節 收支系統法之實施

現行國地收支劃分標準，係沿用十七年劃分國家收入地方收入標準及劃分國家支出地方支出標準兩案，僅分國家與地方二級。然實際上政治制度，至少須分中央、省、縣三級。縣財政無獨立稅源，僅為省之附庸，不免阻礙縣政之進展。二十四年七月國府頒布財政收支系統法，除直隸於行政院之市與直隸於省之市外，分為中

央、省、縣三級。一方採用分稅制度，以增省與中央間及省與縣間之收入關係，一方按照各級權限，使中央與省縣間及省與縣間發生調劑盈虛作用。而其精意所在，限制省之財權，充實縣之財力，用以建立縣財政基礎，為縣自治之前奏。二十六年三月國府又頒財政收支系統法施行條例，並規定二十七年一月一日施行。適值國難發生，此法迄未實施。二十九年一月，國府復明令財政收支系統法及施行條例展期至三十年一月一日施行。是中央對於該法已具限期實施之意。加強縣政，完成縣自治，早為朝野所渴望。各縣財政將於明年按照該法擴充收支範圍，由附庸地位，一躍而為獨立地位。但該法係從新理想與新政策所產生，而各省縣財政實況又復豐絀互異，施行之難，自所不免。茲就該法收入劃分標準與支出劃分標準，暨補助金制度分述於左：

### 第一目 收入劃分標準

各國地方政府之收入，常因行政制度與本身環境互有差異。考其稅制之方式，約有三種。(一)獨立稅源制：其來源為不動產稅，或財產稅，入市稅，工商、營業稅，宅地增值稅，公用事業稅五種，如美德等國是。(二)附加稅制：下級政府於上級政府所征之稅另課附加稅之類，如法日等國是。(三)分配稅額制：由上級政府征收稅款，以一定之比率，分給於下級政府；或由下級政府征收稅款，以一定之比率，分解於上級政府，通常以前者為多。今考財政收支系統法，關於地方收入，係採獨立稅源與分配稅額並行制度。茲將中央及省市縣收入劃分標準列後：

一、中央稅 主要稅源為關稅，貨物出產稅，貨物取締稅，印花稅，特種營業行為稅，特種營業收益稅七種。其應分入者有二：(一)營業稅，從直隸於行政院之市得百分之三十；(二)土地稅，從縣市因地政機關整理土地需用經費得百分之十，並從直隸於行政院之市得百分之十五至四十五。其應分出者亦有二：(一)所得稅，以百分之十至二十歸省，並以百分之二十至三十歸市縣；(二)遺產稅以百分之十五歸省，並以百分之二十五歸省縣。

二、省稅 主要稅源為營業稅及契稅（該法施行條例所規定）兩種。其應分入者有四：(一)土地稅，從

所屬市縣分得百分之十五至四十五；(二)房屋稅(即土改良物稅)，從所屬市縣分得百分之十五至三十。(三)所得稅，從中央分得百分之十至二十。(四)遺產稅，從中央分得百分之十五。其應分出者，為營業稅應分百分之三十歸所屬市縣。

三、直轄行政院之市稅 主要稅源為土地稅，契稅(該法施行條例所規定)，房屋稅，營業稅，營業牌照稅，使用牌照稅，行為取締稅七種。其應分入者有二：(一)所得稅，從中央分得百分之二十至三十；(二)遺產稅，從中央分得百分之二十五。其應分出者有三：(一)營業稅，百分之三十歸中央；(二)土地稅，百分之十五至四十五歸中央；(三)中央因整理土地需要時，得先在土地稅內提取百分之十。

四、縣稅或直隸於省之市稅 主要稅源，為市土地稅，房屋稅，營業牌照稅，使用牌照稅，行為取締稅五種。惟市稅按照該法施行條例，尙多契稅一種。其應分入者有三：(一)所得稅，從中央分得百分之二十至三十；(二)遺產稅，從中央分得百分之二十五；(三)營業稅分得百分之三十。其應分出者亦有三：(一)土地稅，以百分之十五至四十五歸省，(二)中央因整理土地需要時，得先在土地稅內提取百分之十。(三)房屋稅，以百分之十五至三十歸省。

照上所列，直隸於行政院之市與直隸於省之市，雖與省之權限，稍有衝突，而影響範圍至狹。其衝突之具，**尖銳化者**，為省與縣之權限。蓋各省財政，向以田賦收入為省庫之主要財源，一旦歸諸縣庫，僅得純所入百分之十五至四十五。而營業稅收復須以純收入百分之三十歸所屬各縣，省財政之虧損，將無以補償。此殆為財政收支系統法未即實施之主因。關於田賦，應將原有省縣之正附稅合併，改稱為土地稅，按法分配。各縣田賦，如將原有附稅廢除，僅就正稅按法分撥，則省府之損失，誠屬甚巨。今將正附兩稅合併改稱土地稅，由縣征收，按法分配，則省府分得土地稅之收入，較諸舊時之額，不致過受損失。同時按照原法各縣田賦純所入歸省之率，為百分之十五至四十五之規定，兼顧省縣兩方之財力，按照下列原則辦理：(一)邊瘠縣份為充實縣財政力量起見，田賦純所入歸省之成數，應照最低之率或較低之率規定；(二)富庶縣份，為保持省財政力量起見，

田賦純所入歸省之成數，應照最高之率規定；(三)普通縣份，為兼顧省縣兩方財力起見，田賦純所入歸省之成數，應照中間之率規定。以期兼顧。

次當討論者，為各政府收入科目之劃分問題。今財政收支系統法係分中央、省、市、縣四種。茲分述如次：

一、中央收入科目 內分稅課收入，專賣收入，特賦收入，懲罰及賠款收入，歸公絕產收入，規費收入，代管項下收入，代辦項下收入，物品售價收入，租金使用費及特許費之收入，利息及利潤收入，公有營業及事業之盈餘收入，協助收入，贈與及遺贈收入，財產及權利售價收入，收回資本收入，公債收入，長期賒借收入，其他收入十九項。

二、省收入科目 內分課稅收入，特賦收入，懲罰及賠償收入，規費收入，代管項下收入，代辦項下收入，物品售價收入，租金使用費及特許費之收入，利息及利潤收入，公有營業及事業之盈餘收入，補助收入，贈與及遺贈收入，財產及權利售價收入，收回資本收入，公債收入，長期賒借收入，其他收入十七項。

三、市收入科目 內分稅課收入，特賦收入，懲罰及賠償收入，規費收入，代管項下收入，代辦項下收入，物品售價收入，租金使用費收入及特許費收入，利息及利潤收入，公有營業及事業之盈餘收入，補助收入，贈與及遺贈收入，財產及權利售價收入，收回資本收入，公債收入，長期賒借收入，其他收入十七項。

四、縣收入科目 內分稅課收入，特賦收入，懲罰及賠償收入，規費收入，代管項下收入，代辦項下收入，物品售價收入，租金使用費及特許費之收入，利息及利潤之收入，公有營業及事業之營餘收入，補助收入，贈與及遺贈收入，財產及權利售價收入，收回資本收入，公債收入，長期賒借收入，其他收入十七項。

照上所列，省與市縣之收入科目，均屬相同。惟中央之收入科目，較諸省、市、縣增加專賣收入。及歸公絕產收入兩種，前者係從原法第十三條專賣為中央特有之權，地方政府不得為之一語產生，後者乃依據原法第十九條沒收財產收入應歸國庫條文而定。專賣收入及歸公絕產收入兩種，既為中央獨有，故省、市、縣收入科



目，遂從缺略耳。

## 第二目 支出劃分標準

各國地方政府之支出範圍，廣狹互有不同，常隨國情而異。惟從大體觀察，其經費分配之方式，約分三項：（一）國地共通支出之經費，內分保安費、教育費、保育費三種；緣保安教育及保育事務，關涉中央與地方共通之利害，故斯項經費，大率明定範圍，由國家或地方分別負擔。（二）地方單獨支出之經費，如地方會議費及行政費、衛生費、救濟費、建設費四項；因享受此項事業之利益，多屬當地之居民，統歸地方負擔。（三）性質難明之經費，雖屬乙項事業，如大規模流行病之防範，易於蔓延地方區域之外，巨大建築工程，其利益及於地方區域以外之居民，遇有特殊狀態時所需之費，往往由國家與地方分擔，或數個地方政府共同負擔。今考財政收支系統法，關於地方支出之範圍，係依據本國實況與參酌列邦通例規定。其特殊規定之事項有四：（一）人民行使政權之費用，由各級政府負擔；（二）市縣與移殖或僑務有特殊關係者，得自定經費；（三）鄉區鄉鎮之各類費用，列入市縣之經費預算；（四）教育文化，經濟建設，衛生治療，保育救濟經費之總額，在省區或市縣，不得少於總預算額百分之六十（惟該法施行條例訂明應於五年內逐漸增至該條所定之標準數額）。至支出科目，分爲中央及省與市縣三級，茲將中央、省、市縣支出科目列後：

一、中央支出科目 內分政權行使支出，國務支出，立法支出，司法支出，考試支出，監察支出，教育及文化支出，經濟及建設支出，衛生及治療支出，保育及救濟支出，營業投資及維持支出，國防支出，外交支出，僑務支出，移殖支出，財務支出，債務支出，公務人員退休及撫卹支出，損失支出，信託管理支出，普通補助支出，其他支出十三項。

二、省支出科目 內分政權行使支出，行政支出，立法支出，教育及文化支出，經濟及建設支出，衛生及治療支出，財務支出，債務支出，公務人退休及撫卹支出，損失支出，信託管理支出，普通協助及補助支出，以及其他支出十七項。

三、市縣支出科目 內分政權行使支出，行政支出，教育及文化支出，經濟及建設支出，衛生及治療支出，保育及救濟支出，營業投資及維持支出，保安支出，移殖支出，財務支出，債務支出，公務人員退休及撫卹支出，損失支出，信託管理支出，普通協助及補助支出，以及其他支出十六項。

照上所列，市之支出科目，與縣相同；而省之支出項目，較諸縣市僅增移殖支出一項，係因開墾移殖事業之經費，應從省庫支出之故。而中央支出科目與省相較，減少保安支出一項，增加國務支出，司法支出，考試支出，監察支出，國防支出，外交支出，僑務支出七項。保安行政之支出，歸省擔任，係從地方性質而生。至國府所屬經費及司法院，考試院，監察院所屬經費，與夫使館領事等外交經費，就行政系統上，自應全由國庫支出。至陸海空軍之支出及僑務事業之支出，一則國防性質，一則國際關係，故明定統歸中央支給；亦冀財力雄厚，得資展布云爾。市支出範圍之廣狹，與省方影響較少，無待詳論。其省縣支出範圍之廣狹，常與兩方財力盈虛相通。今按財政收支系統法，省之收入既見減少，而省之支出未經明定縮小之範圍。內關教育文化，經濟建設，衛生治療，保育救濟四項支出，僅列抽象名稱。何者應屬省支出，何者應屬縣支出，既無明確標準，自屬劃分困難。而國防及軍事用費，就條文言，本由中央支出，但各縣辦理征兵等項，在事實上往往由縣供給，執行亦感棘手。此或亦為財政收支系統法未即實施之主因。關於省縣支出科目，似應詳定範圍，為省縣施政之標準。同時並明定縣府所辦中央與省之委任事務，應由國庫省庫撥給經費，以資補救。

### 第三目 補助金標準

邇來列邦補助金制度盛行，中央為發達貧瘠區域，或為集中國家財源，或為控制財務行政，或為增進事業效率，每由國庫予地方政府以補助金，藉圖政策之貫徹。此項補助金之方式，約分三類：（一）義務補助金，此種補助金之撥給，係分擔經費性質，基於義務救濟主義；（二）改制補助金，此種補助金，中央因改革稅制，致使他方有所損失，故給以定額之補助金；（三）興業補助金，此種補助金，專為增進指定事業之效率而設，視其成績之優劣，而定額數之多寡，含有獎勵性質。今財政收支系統法，關於地方補助金，係採興業與改制並行制

度，茲將要點列後？

一、振興特種事業所設之補助金 該法之第四十一條規定：「各上級政府為求管轄各區域間教育文化，經濟建設，衛生治療，保育救濟事業之平均發達，得對下級政府與以補助金，並得由其他下級政府取得協助金。又同條附項規定：補助金協助金之用途，除法律另有規定外，以前項之事業為限。」此類補助金，含有振興特種事業性質。

二、改革財政制度所設之補助金 該法施行條例第八條規定：「各省市縣對於中央現行各稅重征或征收附加稅者，應即廢止；但因特殊情形，尙未籌得抵補者，得呈准行政院分期裁廢，或由中央收回整理，另給補助，至多以三年為限。又同條例第九條規定：各省、市、縣已設之專賣事業，應依財政收支系統法第十三條之規定，由中央接辦。但原有專賣所入尙未籌得抵補者，得由中央補助之，以三年為限。」此類補助金，係因改革財政制度，彌補地方之虧損而生。

右列兩種補助金辦法，揆諸歐美先進國之補助金制度，大體相同。惟中央補助下級政府之款，其將側重省之階級，抑或側重縣之階級；同屬省或縣之階級，其將側重腹地，抑或側重邊區，該法及施行條例未經明定，在執行上苦乏標準，此亦為財政收支系統法未即實施之因素。中央對於各級政府之補助金，一方應將補助總額，劃分省與縣二級，並側重縣府之補助，以應時勢之需要。一方補助金之撥給，應偏重邊省及貧瘠縣份，而邊省之落後縣份，尤應多量撥給，以資啓發。同時對於省縣之補助金，應注重行政及事業之效率，先由地方政府擬定計劃，預計各年推行進度及所需經費，呈請中央核定。次由中央派遣專門人員指導該項業務之推進，末由地方政府於一定時期內，將辦理經過情形成績報告中央。如此既可從業務以確立補助經費，亦得藉補助經費，以收促進業務之效。

#### 第四款 財政方針之變遷

##### 第一節 財政方針之沿革

我國古時任度支之責者，向無具體之計劃，以公於世。民國以來，國會成立，財政總長就任之始，須在兩院宣布政見，遂爲朝野所稱述。茲特擇歷任總長政見之最關財政方針演變者，各就原文，摘其要旨，分目述之如后：

### 第一目 周學熙長財政部時期

一、整理財政之目的 有八端：(1)目的在欲使國家財政與地方財政立明晰之界限。國家收入不與地方收入混淆，國家支出不與地方支出糅雜。(2)目的在欲使財權統一。財政機關以一系相承，無彼此牽制之嫌，有內外相維之益。(3)目的在欲使租稅系統分明。刪煩雜之名稱，立簡明之項目。(4)目的在欲使文明先進國最良之稅制，推行於吾國，使一般人民公同擔負，以與租稅之原理原則符合。(5)目的在欲使租稅之收入不足以供國家之支出時，政府得以有信用之公債補救財政之窮。(6)目的在欲使舊爛之紙幣絕迹，代之以一律之鈔票。且國內有法定之本位，使幣紙歸於統一。國庫出入均不受幣制混淆之影響，而財政亦可藉此而轉機。(7)目的在欲使舊幣收回新幣推行之後，中央有最鞏固、最完備之國家銀行，以爲各銀行之母。且兼管國庫事務，對於全國金融從容調劑，間接以紓國家之財力。(8)目的在欲使全國金融活動，實業恢復，以次休養生息，富力漸充，稅源自裕。

整理財政之目的如右，而求所以達目的之方法如何，試於下章述之。

二、整理財政之方法 將欲達前述第一至第四之目的，須以財政政策，使行政機關歸於統一，是乃直接整理財政之方法也。將欲達前述第五至第八之目的，須以經濟政策使金融機關全行靈活，是乃間接整理財政之方法也。顧欲施財政政策經濟政策，須遵何道而行之，更分節說明如左：

(1)財政政策 將欲以財政政策直接整理財政者，有當先決之問題四：即稅項如何劃分，稅權如何統一，稅目如何釐訂，稅制如何更新是也。今欲解決四者之問題，可分四目敘之：

(一)稅項之劃分 茲所稱稅項之劃分者，即釐定國家稅地方稅之謂也。前清季世，籌備憲政，亦議

及國家稅地方稅之劃分者也。當局者苦於標準之難尋，遂乃徬徨莫決。推求其故，第一、則因中央權限與地方權限未清之故也，第二、則因中央經費與地方經費未定之故也，第三、則因各家之學說與我國事實不符之故也，第四、則因列邦之成例與我國歷史不合之故也。茲酌擬劃分兩稅之標準如左：

1. 稅源普及於全國或有國際之關係，而性質確實可靠，能得鉅額之收入者為國家稅。
2. 稅源多囿於一定之區域，不含有國際之關係，其性質雖亦確實，而收入額比較的稍少者為地方稅。

(二) 稅權之統一 (1) 鹽稅之統一，(2) 關稅權之統一，(3) 國稅權之統一。

(三) 稅目之釐訂 我國光復以後，免釐蠲稅，時有所聞。滌蕩澄清，正在今日。唯民國新建，政費日增，稅目之釐分，雖無事於過繁，亦不容於苟簡。故本部釐定國家稅地方稅法案，第一條即列舉稅目十七種，定為國家稅：一曰田賦，二曰鹽課，三曰關稅，四曰常關，五曰統捐，六曰釐金，七曰礦稅，八曰契稅，九曰牙稅，十曰當稅，十一曰牙捐，十二曰當捐，十三曰煙稅，十四曰酒稅，十五曰茶稅，十六曰糖稅，十七曰漁業稅。第二條即列舉稅目十九種定為地方稅：一曰田賦附加稅，二曰商稅，三曰牲畜費，四曰糧米捐，五曰土膏捐，六曰油捐及醬油捐，七曰船捐，八曰雜貨捐，九曰店捐，十曰房租捐，十一曰戲捐，十二曰車捐，十三曰樂戶捐，十四曰茶館捐，十五曰飯館捐，十六曰魚捐，十七曰屠捐，十八曰夫行捐，十九曰其他之雜稅雜捐。此釐訂稅目之大略也。

(四) 稅制之更新 稅項之劃分，稅權之統一，稅目之釐訂，前已詳言之矣。然而稅制之良否，不僅三者之關係已也。今日所最宜注意者，則在於印花、遺產、所得三種之新稅。前二者之稅目，對於行為而徵收，即為中國向來未有之稅目，而又無重複之可虞。若最後之所得稅，則尤與十九世紀下半期之經濟思想符合，而又與最新之學說相近，即集注於富力之分配，而不僅僅著意於生產機關也。且是稅之所長，適用累進之稅法，與公平之原則既符，而亦易達普及之目的。本部即擬於印花稅推行以後，先提所

得稅法，以待國人之研究。而其餘新稅則，以次推行，固不必同時並舉也。

(2) 經濟政策 前節之所述，謂以財政政策直接整理財政之方法也。顧此祇足以救財政紊亂之窮，而不足以挽財政枯竭之弊。在文明未發達之國，財政之規模狹小，但能合於財政政策之用意，國家即可免憂貧之虞。今者文明進步，事業勃興，生產之機關，日形發達，信用之制度，亦覺擴充。經濟界正在大放光明；而國家應於新社會之要求，各項行政，不能不改其舊步，政費遂亦與年而俱增。於是國民之經濟，與國家之財政，生密切之關係。而其中互相為用之妙，亦當代研究財政學經濟學者所常言，固非一己之私論也。光復以後，財政破裂，不待言矣，而經濟界亦大受其影響。長江以南，金融機關全行停滯；長江以北，秩序雖未大亂，究難保持其原狀。故今日整理財政之道，非但注力於財政政策所能為功，必以經濟政策為間接整理財政之方法而後可。而此所謂經濟政策者，須舉公債政策，幣制政策，銀行政策，實業政策，同時施行，使之收相輔而行之效，直接而經濟受其益，間接而財政見其功，乃足為整理財政之後盾。顧欲行四種之政策，有當先決之問題：即公債如何籌劃，幣制如何統一，銀行如何計劃，實業如何保護是也。今欲解決四者之問題，可分四目敘之：

(一) 公債之籌劃：(1) 積欠之償還，(2) 舊債之清理，(3) 新債之推行。

(二) 幣制之統一：(1) 研究紙幣之如何收回，(2) 研究本位之如何規定。

(三) 銀行之計劃：(1) 立中央銀行之基礎，(2) 籌商業銀行之發展，(3) 圖國際銀行之推行。

(四) 實業之保護：我國租稅制度惟偏於生產機關，負擔最重；而其餘部分，或全然免稅，或擔負間接之消費稅，租稅之不公平，無如今日。夫根本之圖，固當自改良制度始；而為目前治標之計，則保護生產機關，使恢復其向來之納稅力為尤亟。蓋田賦為歲入大宗，其直接負擔者農民也。當先恢復農民之納稅力，如鹽稅，如關稅，如茶稅，如酒稅，如當稅，如牙稅之數者，皆吾國最大財源。轉嫁之次第，雖由一般人民負擔之，而其為第一次之納稅者，非工即商，必工與商先有能堪納稅之力，而後稅源可

裕，實業亦有漸發達之期。無如紙幣充斥，銀行滯澀，無從以求資本之途。今擬利用公債輸入外資，一面求幣制之統一，一面求銀行之發達，使以低息資本得應實業之要需；而國際貿易，活動金融，又賴乎金匯兌本位之實行，匯業銀行之鞏固。內外消息，既覺靈通，後此匯撥，自無虧損。此外如租稅中足爲實業之障礙者，無過於釐金，及其他之惡稅，或有賴於重複之課稅，自當分別蠲免輕減，歸併裁汰，使租稅之制度一新，而實業又實得其保護之力。稅源既裕，歲入自增，舉個人所難辦之公司，所難成之事業，均由國家直接經營之，富國之基在此，強國之基亦在此。不唯前述第五至第八之目的能達，即第一至第四之目的，亦因以貫徹。蓋此中有互相爲因，互相爲果之妙用，固不可不深長思者也。

## 第二目 熊希齡長財政部時期

一、治標之方法 何謂治標之策，則將二年度之歲出入結束之，而求一着落是也。前清宣統三年預算，歲入二萬七千餘萬兩，歲出三萬二千餘萬兩，雖云不敷，其數抑非甚鉅也。民國元年至二年六月，以百事擾攘，未行正當預算。七月以後，大亂救平，系統的財政，略可着手。於是前內閣有二年度預算草案之編製，而歲出之額，已驟增至六萬四千六百三十五萬餘元。其歲入項下，因欲使預算形式完全表示；故第一、就各省列報之數，比照宣四預算酌加成數，爲三萬餘萬元；第二、添列印花稅、所得稅、驗契費等八百九十六萬元；第三、其猶不足，則以公債充之，於善後借款與國借款外，添列六釐公債約一萬三千萬元。合此三者，共六萬四千六百餘萬元。形式上強指爲收支適合，實則第一類之比照宣四預算者，豈惟不能增加，且因兵燹摧殘，災變迭告，與夫紙幣票面價格之下落，徵收機關之不如法，所收或反減於舊。第二類印花稅等項，無他種計劃與之相輔，能否如該案所期之額，殊難預定。其尤要者，則第三類所列六釐公債，苟非金融機關確立後，更無銷售之望。此著一空，全盤俱舛。故請緩議，擬修正後乃求實施，誠不得已也。夫歲出而陡增至六萬四千餘萬，驟聞之孰不驚心動魄。然試一檢歲出之種類，則可以證明此爲本年度特別現象，非可以概來茲。蓋此六萬四千餘萬中，公債費實占二萬九千餘萬。而此項公債費，則前年度積欠洋款賠款，轉入本年度

補償者，一萬七百七十餘萬元。各種短期小借款，爲明年六月以前應還者，七千五百餘萬元。又二年度內長期洋款五千餘萬元，賠款三千萬元，暨前後五國借款保息一千三百九十五萬餘元，墊款二千一百四十萬元，內除長期洋款五千餘萬元，賠款三千萬元外，此皆本年度之特別支出。今距年度開始已四閱月，積欠洋賠各款並善後墊款，已由善後借款劃撥一萬二千八百餘萬元，其本年度應還之長期洋賠各款，可由海關收入足抵五千餘萬元，所餘者卽爲無着之款，計洋賠款約四千萬元左右，及短期小借款八千餘萬元也。政府擬將此項列爲特別會計，與各債權者協商，將陸續到期者整理之，劃爲一定期限，而借一大宗長期之外債，以償之，攤分其負擔於將來，此無可如何者也。公債費既如此略作結束，其須以全力整頓者，實惟行政費。公債費不能不量出以爲入，行政費則不可不量入以爲出。故於歲入一面宜力求實徵實解，而於歲出方面宜厲行節減。政費原預算除公債收入外，其較爲確定者，爲各種租稅及稅外收入，共三萬一千七百餘萬元。據過去一年餘之現象，除海關稅實收可稽外，餘皆性質不明，或各地方收入本自減少，或雖不減少而不能聽國家之指撥，其大病源在各省行政系統什九破壞，無從核督；重以摧科之職，不得其人，故人民負擔，毫未減輕，而國庫則所至如洗。根本之計，在澄吏治，核名實；苟使辦理得宜，則此三萬一千七百餘萬之歲入，當不至無着。於是卽據此以爲歲出之分配，除交通行政支出不敷，應列爲特別會計設法騰挪抵補外，此三萬一千七百餘萬中，復除出關鹽兩稅，約一萬四千餘萬元，照合同均爲借款擔保，存入外國銀行。其得列於普通會計者，實僅餘一萬七千七百餘萬元；此一萬七千七百餘萬元，務求用之於最要之政務。今日最要之政務，莫急於維持秩序。先求政象之安固，次乃徐圖發達，故當大別爲軍事費及軍事以外行政費之二種。本年軍事費預算，據各軍及都督所計算爲二萬五千萬。前內閣力持撙節，改爲一萬三千餘萬元，連裁遣費爲一萬六千餘萬元，今擬重加裁汰，作爲一萬一千萬元。各項行政費，本宜推廣，現時財政困難，亦以維持秩序爲度。（立法司法皆取此主義）。今擬暫定國會用費爲二百萬元，大總統府，中央各官廳及外交公使領事，與夫中央之警察，財政徵收機關、學校、京師審檢各廳等共暫定爲三千六百萬元。清皇室經費及旗兵俸餉，定爲一千萬



元。財務徵收費，二千五百萬元。臨時特別事件費，暫定爲四百萬元。其各省除軍府及民政長所轄警備隊在軍費範圍內不計外，各項民政司法以及教育實業各費，全國各地方合計共暫定爲六千三百萬元。計共行政費一萬四千萬元。現在各軍統帥各省都督，深明大義，則軍費一萬一千萬元，當不超出範圍。議員均知稼穡艱難，各省長官力顧中央，則行政費一萬四千萬元，當可勉強應付。二者合爲二萬五千萬，以較歲入約不敷七千餘萬元。政府或籌劃新稅，請國會於年度內即行議決；或再減經費，求中外之共諒；或稍借內債，呼將伯於國民。三者之中，或擇其一，或三者並行，俟理有條緒後，再行報告。要之政府對於預算，第一義求實際上之收支適合，第二義求勿以外債充經常政費，誠以此爲財政之最要基礎，雖知其難，而不得不竭綿薄以赴之也。

二、治本之方法 治本之策：一曰改正稅制，二曰整頓金融，三曰改良國庫。我國人民平均負擔之輕，爲萬國所無，故以四萬萬人之國，而歲入僅及三萬萬，國用坐是支絀，百廢無自而興。然夷考其實，則人民又曷嘗蒙輕稅之利者。蓋稅制不善，違反租稅公正之原則，故國既病瘠，而民亦不蒙澤也。今欲準衡學理，以立我國正當之租稅系統，此殆非今日所能驟幾。惟一面就現行諸稅，擇其中最煩苛厲民者裁汰之，餘則加以改良整頓；一面酌量情形，略參以國家社會主義，添設新稅，以求國家增加收入，而民亦間接受其利。計應採用之稅目：曰田賦，曰鹽課，曰契稅，曰宅地稅，曰印花稅，曰出產及銷場稅，曰煙稅，曰酒稅，曰礦業稅，曰一部分之營業稅，曰一部分之所得稅，曰遺產稅，曰通行稅，曰銀行兌換券發行稅，其徵收方法及前途之希望，略爲概計如下。據暫行預算，田賦七千八百餘萬，若實行測量調查後，比例收益，以徵課其所入，自當視今倍蓰。今未能驟語於此，惟於換算國幣表中，酌加極輕微之成數，當可實收至八千萬。鹽稅原算七千六百餘萬，改爲就場官專賣，或就場徵稅，將來所入，歲可增豐。目前先改用均稅法，預計亦可得八千四百萬。關稅原算六千三百餘萬，惟免釐加稅，各國多表同情；又物價變遷，稅表亦宜改正。此兩事若辦到，可望增至一萬萬以外，契稅原算一千三百萬，若加入新定驗契費，可增九百萬，合爲二千二百萬，前此

田賦嚴於耕地，寬於宅地，若宅地能依據地價徵收，初辦時可假定爲六百萬。釐金若豁除後，出產及銷場稅仍可酌徵，可假定爲一千五百萬。煙酒兩稅現收不及千萬，若將來能實行煙專賣法，所入可增數倍。今但先徵煙酒特別營業稅，施行得宜，亦可增五百萬合爲一千五百萬。礦稅原算百萬，若酌量開放獎勵，將來次第增加，誠不可量。即在最初一二年間，亦當倍收至二百萬。舊有之營業稅，最重者爲牙稅當稅，今加以整頓，稍改經常稅率，及臨時換給部帖，所入亦可假定爲一千萬。所得稅本爲最良之稅，而我國開辦殊非易易，擬先從有價券及公職俸給下手；其有限公司，亦分別酌量薄徵之，務養成此種納稅義務之觀念。初辦時不求多收，可假定爲五百萬。遺產稅保障產權之移轉，民所樂從，適用累進法，最少亦可得二百萬。通行稅鐵路、輪船、電車三者並徵，可假定爲三百萬。兌換券發行稅擬就保證準備額，稅其百分之二；今正籌借巨款，收回各省濫鈔一萬五千萬，一面厚集其力，吸集現金，應稅者最少亦當得三百萬。其他印花稅、登錄稅、漁業稅等合計假定爲五百萬。其他租稅以外之收入，如度量衡專賣，既畫一便民，國家亦可得鉅款，約計國中五千萬戶，每戶所購平均官入四角，已可得二千萬。官發證婚書而薄收其費，以代登錄，民不以爲泰，而於民法上之保障，極有關係，每張平均徵一元，假定每年三百萬人結婚，亦可得三百萬。改革幣制後，除銅輔幣或須收縮外，其銀鎊等輔幣，皆須增鑄；約計第一年所鑄總額須在一萬萬元內外，其鼓鑄餘利當可得二千萬。若各種規費（日本稱手數料）與夫官業、官地、官款生息收入等，原預算案列爲二千萬，改革後當有增無減。金融爲財政及國民生計之樞紐，而幣制實與之相維。我國幣制紊亂，全球共所患苦。自前清之季，已盛言改革，而築室道謀，弗底於成。近則各省濫發紙幣，價格低落，市面恐慌，人民咨怨。其直接影響及於財政者，則緣幣制紊亂之故。徵收複雜，官吏得上下其手，匯價參差，國庫損失，緣紙幣低落之故，國家一切徵收，即以其低落之額，爲損失之額。凡茲弊害，無俟枚舉。故政府擬注全力，以整頓此事。其關於改革幣制者，前此以本位問題，耗費時日。希齡等雖認金本位爲應於世界大勢，將懸爲最後之鵠，然目前不易辦到，故暫照舊習慣用銀本位，以謀統一。但使所鑄銀幣，不太溢乎人民需要之額，覺將來變進，

殊非難事，而其下手則在擴充中國銀行，鞏固其兌換券之信用，俾得隨時吸收現金。至於蓄力之厚，有加無已，制既畫一，匯兌周便。兌換券之流通，自日加廣，得以有價證券，充保證準備而已足。此種保證準備之最良者，莫如公債。故國家發行公債，銀行必樂於承受，而所承受之公債，國家即得資以為建設庶政之用。故直接整理金融，間接即所以補助財政也。至於處分各省濫發之紙幣，則首從清理省銀行，及官銀錢局下手，由中國銀行董治其事，清理既畢，即由中國銀行承繼其債權債務。隨時以新兌換券，易收濫鈔，定一期限，收銷完結。今計現在各省濫幣票面額，約二萬餘萬元，市價平均，約共值一萬三千萬元。為額雖若甚巨，但使流通分配得其道，整理固自非難，及今圖之，以視前次歐美日本諸國之收回濫幣，猶覺事半功倍。但須稍得相當之資本，乃可從事，或須借助於外債，未可知耳。

要之政府計劃，以嚴格的量入為出。為目前之計，以整理稅制，為鞏固財政基礎之中堅。而前後皆以整理幣制及金融為樞紐，但恐心力雖堅，而能力未足。舊稅徵收，能否如額，可慮一也。整理鹽關及新增各稅，能否如政府之所期、可慮二也。減政主義實施之時，有無阻力，實施之後，有無流弊，可慮三也。此種大業，原非行政府一部之力，所能貫徹，務求國會之誠心相助而已。

### 第三目 陳錦濤長財政部時期

一、目前恢復舊狀辦法 (1)整理軍需政費，(2)各省徵收賦稅暫照舊辦理，(3)各省認解中央專款暫照舊辦理，(4)暫借外債一萬萬元。

二、將來財政整理辦法 (1)整理稅制，(2)整理預算，(3)統一金庫，(4)整理公債，(5)確定貨幣政策，(6)實行菸酒公賣，(7)整理歲入官廳，(8)整理中央金融機關。以上所擬計劃，以實行預算，統一金庫，為入手辦法；以整理稅制，實行菸酒公賣，推行公債，改良稅廳，為鞏固財政基礎之中堅。而以整理貨幣，鞏固金融為樞紐。惟財政情形萬變，金庫能否統一，預算能否實行，事關全局，原非一部之力所能貫徹。整頓新增各稅，整理貨幣金融，能否如政府之所期，亦應俟大局平定，籌備進行。惟其結果，總視國會

監督之力而定。此外尚有與財政計劃相關者，約有數端，併陳於後：

(1) 擬設立徵收檢查局，(2) 收買制錢，(3) 與審計院協議審計方法，(4) 擬確定財務上一切法規。以上各端，或關財政計劃，或與財政計劃相連，方今國勢，外侮內憂，相逼而來，財政艱險，莫可言狀。自茲以後，總以能求自立為主，預算不敷，非自今始，外債之酷，於今尤甚。而欲謀國家生存之的，惟有開闢財源，以供用途。財政為國家命脈，充足則國家富強，不難立致；而國民辦理種種投資事業，亦可日形安固，此實有相維相繫之勢。西人常言：國民投納租稅，以充國家經費之用，即為國民投納保險費之一種，其言亦深長有味。則本於此項計劃，將來國民負擔或有加重之處，而國民之利益，政府亦當悉心體察，決不以苛細之稅累民。

上述三端，係周熊陳三總長之計劃，至周自齊總長任內，無正式宣布之政見，其散見於官文書者，約有數端：一整理雜稅，在部設雜稅整理處，調查各項雜稅，分定章制，以期統一。二整頓田賦，通飭各省實行編審之制，以旺歲收。三改良釐金，凡釐稅內所徵貨物，飭令擇要改辦出產稅，為裁釐後之抵補。四收回濫幣，如廣東等省紙幣，經部分定辦法，或用現款收燬，或指定稅項分期收盡，以圖補救。五創辦內債，初辦三年內國公債，後又參用列邦富籤之法，廣募儲蓄票，以充政費。六辦理官產，凡官產較多之省，先後設立專處，從事變價，以增入款。凡此諸端，皆當時所籌辦之事，故特附列於後，以資考證耳。

#### 第四目 李思浩長財政部時期

十四年春，善後會議開會，李總長曾提財政整理總綱，其主旨首在核定中央及各省之軍政各費，以實行預算；次在增加關稅，免除釐金，並將剩餘款項清理債務；末在劃分兩稅，統一國庫，整理幣制，並推行新稅，以裕財源。分步進行，為刷新財政之程序。茲就原文，摘其要點，錄之如左：

一、擬定軍費標準第一步辦法：(1) 中央擔任軍費，定一最小限度，為中央直轄軍隊經費標準（包括中央直轄國防軍隊及海軍在內）。(2) 各省擔任軍費，以各省原有收入，除關、鹽、菸酒、印花等，凡歸中央

收入各款及必需政費外，所餘若干作為標準。如此則中央確定限制，各省亦各有範圍。即由陸軍部協商各省，擬定暫行編制法，切實施行。其第二步辦法，應通籌全局，由暫行編制法，進為永久編制法。就全國收入總數（以四萬萬元計），假定以百分之二十五充作陸海軍費，計為一萬萬元；更假定以七千五百萬元作為陸軍經費（以五十師計每師一百五十萬元），以八百萬元作海軍經費，以一千七百萬作軍事機關及附屬機關經費，至中央與各省區如何支配，並原有軍隊如何歸併裁減，均應於解決軍制範圍規定。

二、擬定中央概算。（1）收入方面：（一）各省鹽款完全屬諸中央，除指定協濟外，各省區不再截留；（二）煙酒稅、印花稅、除指撥中央直轄軍餉外，全數報解；（三）各常關，津浦貨捐，仍歸中央；（四）各省解款專款，由各省預算內提出百分之十為支配標準（五）限制各收款機關直接撥款。（2）支出方面：（一）軍費各項歸入軍制及軍費標準案內全盤解決，中央擔任最少限度，（二）政費各項，就各機關原有預算，由各機關切實核減，定一最低標準。基上計劃，中央另編一確實概算，昭示全國，俾京外情形，不致隔閡，種種困難，或可稍去。

三、核定各省區預算各省預算，除軍費應歸全國通案核辦，其政費標準擬定如左：

（1）支出款目為八年預算案所有者，仍以八年核定數為最高限度。

（2）支出款目為八年預算案所無者，應視事項之緩急，為款目之去留。

（3）政費總數，與接濟中央及支配軍費，合為該省區歲出總數，比較歲入總數，務使有盈無虧，是為最要之原則。

四、實行關稅二五附加稅。

五、實行免釐加稅。

六、整理內外債款。

七、劃分國地兩稅：（1）辨別各稅性質，以明系統，（2）綜計歷年收入以驗盈虧，（3）整飭徵收機關以

定權限。

八、統一國庫，整理幣制。

九、推行各種新稅。

### 第二節 財政方針之現情

國民政府成立以還，始則奠都廣東；繼而武昌，又繼而南京。數年之間，率皆兵革俶擾，戰事頻仍，掌度支者，第對於軍事上需要汲汲籌備，如發行債券，增加賦稅，以供一時之急，以應各方之求。所謂軍事時期，固別無財政方針之可言也。古部長應芬，孫部長科，任職期間雖短，其所籌議，多屬扼要之圖。宋部長子文繼任財政，在職日久，對於財政會議，國府訓政綱領會議，五次中央執監會議，編遣會議，始各有財政具體方案，提送討論。二十二年，孔祥熙繼長財部，對於苛雜之廢除，銀行之改組，幣制之改革，公債之整理，頗多供獻。迨二十六年夏，戰變以還，際此時艱，稅源銳減，支出浩繁，兼之人民富力有限，國家環境特殊，應付處理，益感棘手。幸賴孔氏通盤籌措，我國戰時財政金融，日以安定。其理財應變之功績，咸為世人所稱道。茲特分述如次：

#### 第一目 古應芬長財政部時期

十六年夏，古部長就財政部職，正值進行北伐之時，昕夕以籌措軍需為急務，任職僅四月，未及將具體計劃揭示。惟關劃分國地收支，以及關稅自主，裁撤釐金各項，籌議所及，亦可窺其政見之所在，茲就官書所見，摘其要端如左：

一、劃分國地收支 我國國地收入，向來性質不分，以致權限混淆，流弊滋多。當經訂定劃分國家地方兩稅標準，將田賦劃歸地方，以為整理土地之預備；將釐金劃歸中央，以為裁釐加稅之張本。其餘各稅，視其性質，亦分別劃分，並將劃定之各稅名目，逐項列舉，呈請國民政府明令公布。

二、責成各省解款 本部以年來財用匱乏，實因中央與地方財權混淆之所致。中央應得之款，各省任意

截留；各省支銷之款，中央漫無稽考。財政既不統一，自難盡酌盈劑虛之能事。當以各省軍事費用，向由財政廳認定數額，以及中央直接收入之款，應一律解部支配，以期財政統一。即經擬具議案，提交中央財政會議議決，通令各省財政廳廳長及經理中央收入各長官遵照辦理。

三、宣布關稅自主 關稅自主，既為全國人士所屬望，又為先總理素所主張，自應迅速實行，以副先志，而慰民望，當於民國十六年九月一日，宣告關稅自主，並將進口貨物另訂稅則，頒布施行。

四、裁撤國內通過稅 釐金之為世詬病，由來已久，自非澈底清除，不足以蘇民困。當經決定凡屬於通過稅之性質者，不問其名目為何，一律裁撤，以期與民更始。並經制定裁撤國內通過稅條例，公布施行。

五、改革稅制 裁釐後之稅制方針，以採取一物一稅為原則，總期簡單扼要，在國家可減少局所及徵收人員，在商民則納稅之後，得暢行無阻，於國於民，兩有裨益。當經擬具改革稅制綱要，對於進口洋貨，內地廠貨，捲菸特稅，特種印花稅，煤稅麵粉稅，土菸土酒稅，特種物品出產稅等，列舉改良辦法，建議中央，採擇施行。

六、改鑄紀念幣 從前市面通用銀幣，多為袁世凱像，自國民政府奠都南京後，即經提請政治會議議決停鑄袁幣，改鑄先總理像新式國幣，以誌紀念。當經令飭南京造幣廠遵辦。嗣據該廠廠長呈稱：繪樣鑄模手續，尚須時日，准以民國元年之先總理開國紀念幣舊模，先行開鑄，並檢新幣發交上海總商會同銀行該業兩公會化驗。據復化驗結果，成色重量，均能合制，即令造幣廠依式鼓鑄。

#### 第二目 孫科長財政部時期

十六年秋，孫部長繼長財政，承龍潭戰役之後，繼以西征，軍事倥傯，惟籌劃餉糈是急。任職僅三月，亦未及將財政上具體之計劃表示，惟於金融、關稅以及稽核稅收各端，凡所籌議，足以表示其財政之方針。茲將其散見於官書者，擇要摘錄如左：

一、續籌中央銀行 中央銀行，在古部長任內，即已着手籌備，惟以環境關係，迄未就緒。孫部長就事

後，即以原任副行長王澂升任行長，另派黎照寰爲副行長，頒布中央銀行條例，一面從事組織，一面籌集資本。中央銀行雖未能如期開業，然其基礎已由此確定矣。

二、設立金融監理局，孫部長就任之始，以統一部內之泉幣司，銀行監理官，交易所監理官，特種營業稽徵特派員等職務，特設金融監理局，以綜轄之，該局之任務，一方爲執行政府對於銀行交易所及其他特殊金融機關之監督，一方爲鞏固金融界之信用，使有充分之保障；旨在擴大財政部泉幣司之組織，使之責有攸歸耳。雖進行伊始，不無困難，然對於各項金融法規，多所擬定，於金融界之裨益匪淺也。

三、修訂國定稅則 自宣布關稅自主後，即經制定國定進口關稅暫行條例，並附奢侈品目表公布施行。惟前項條例及附表均係臨時規定，祇可作爲暫行標準，亟須重行頒布國定稅則，以垂永久。當經組織國稅委員會，以備事前詳密之研究，並頒布國定稅則委員會簡章，以資遵循。

四、舉辦各省驗契 整理土地，首重調查與登記。現在各省擬設土地處，其中應調查應登記者，尤非從舊有之田契地契房契着手清理不可，爲保障人民不動產之所有權起見，舉辦驗契實係切要之圖，惟收費須力求輕微，時間須力求寬舒，收款須力求核實，當本此要旨，制定驗契暫行條例，暨各省驗契章程等，通飭遵行。

五、稽核各項稅收 本部以稅收之盈絀，全視稽核之寬嚴爲衡，對於徵收各機關，非嚴定考成，規定獎勵及懲戒辦法，不足以裕稅收，而除積弊。當經制定征收稅捐考成條例，征收田賦考成條例，分別公布施行。

### 第三目 宋子文長財政部時期

自十七年夏，朔南底定，全國統一，已入訓政時期。宋部長召集全國財政會議，曾提有整理財政大綱之方案，旋以國民政府討論訓政綱領，而財政部復擬具綱領，分年實施。十月五次中央執監會議，宋部長復提統一財政，確定預算，整理稅收，實行經濟政策財政政策，以植財政基礎，而利民生等案。十八年一月，編遣會



議，宋部長又有確定軍費總額，實行統一財政辦法提案。蓋鑒於已往致病之源，而補偏救弊，以立新政之基礎云爾。茲摘要分列如左：

### 一、全國財政會議整理財政大綱

茲者京津克復，全國軍事，漸入結束時期，國民政府一切設施，自當有一嶄新之局面。換言之，即軍事將如何善後，政治將如何革新，以斬實現總理之遺訓，負起本黨之使命是也，惟凡百事業，恃財以行，整理財政，實為目前之急務。整理之道，首當認定目的，次乃討究方法，請分析言之：

整理財政之目的 救財政之紊亂，則宜謀收支之均衡；防財源之枯竭，則宜謀富力之培養。前者屬財政之範圍，後者屬經濟之範圍，二者相因，不可或闕。故整理財政之目的，即在向此二者分途並進，茲分舉於下：

#### (1) 屬於財政者：

- (一) 為實行財政統一之目的，應劃分國地收支。
- (二) 為確定財政系統之目的，應統一財務行政。
- (三) 為剔除積弊平均負擔之目的，應更新稅制。
- (四) 為鞏固信用調劑預算之目的，應整理國債。
- (五) 為防止軍費無限之目的，應釐定軍費。
- (六) 為防止政費浮濫之目的，應厲行預算。

#### (2) 屬於經濟者：

- (一) 為改良幣制之目的，應確定幣制方針。
- (二) 為鞏固金融之目的，應釐定銀行制度。
- (三) 為發達農工商之目的，應擴充陸海空交通。

(四)爲積極建設之目的，應勵行兵工政策。

(五)爲提倡國貨之目的，應保護貿易。

(六)爲開闢富源之目的，應發展生產。

整理財政之方法 目的既已認定請述其方法如左：

(1)財政政策：(一)劃分國地收支，(二)統一財務行政，(三)更新稅制：(1)整理舊稅，(2)推行新稅，(四)整理國債，(五)釐定軍費，(六)厲行預算。

(2)經濟政策：(一)確定幣制方針：(1)推行紙幣集中主義，(2)推行金匯兌本位，(二)發展銀行業務：(1)組織國家銀行，(2)籌備匯業銀行，(3)籌設農工銀行，(4)獎進儲蓄事業，(三)擴充海陸空交通，(四)實行兵工建設，(五)保護貿易，(六)發展生產。

二、訓政時期財政設施綱領

國民政府財政部，自成立迄今，已逾一年，對於財政方案，迭經研究整理之法，惟在軍事時期，各省狀況，多涉紛歧，現值軍事底平，訓政開始，非釐定章制，不能挈領提綱；非分別實施，不能振新刷蠹。其間收入支出之劃分，中央與地方權限之分配，以及稅制之整理，貨幣之改良，均須一一規劃，期於最近期間，完成財政統一，以實行建國大綱。茲將施政綱領分列如下：(1)劃分國地收支，(2)統一財務行政，(3)編訂財政法規，(4)改定財政組織，(5)整理舊辦各稅，(6)推行新辦各稅，(7)釐定軍事各費，(8)釐定政事各費，(9)厲行預算決算，(10)監督地方財政，(11)改訂幣制方針，(12)確定銀行制度，(13)整理內外債務，(14)保持金庫獨立，(15)養成財政人才，(16)舉辦財政統計。

三、五中會議統一財政建議

本案提出三項要點簡單說明：

(1)劃分國家地方兩稅，請依照經濟財政兩會議議決案執行，以樹統一財政之基礎。經濟財政兩會

議，係財政部召集金融界、實業界、經濟學者，財政專家及各省地方長官組織。凡所議決各案，本總理遺教，經各界或地方代表之通過，故關於國地兩稅，綱舉目張，較為詳明。大會照此議決者之理由有三：（一）寧息國地收入爭執之糾紛，（二）適合各省政府人民之意旨，（三）推行整理財政計劃之便利。因上三端，所定標準如下：

（一）國家收入 如鹽稅，海關稅，內地稅，常關稅，煙酒稅，捲菸稅，煤油稅，釐金及一切類似釐金之通過稅（指裁釐未經實行之前），郵包稅，印花稅，交易所稅，公司及商標註冊稅，沿海漁業稅，所得稅，遺產稅，國有財產收入，國有營業收入，中央行政收入及其他屬於國家性質之現有收入。

（二）地方收入 如田賦，契稅，牙稅，當稅，屠宰稅，內地漁業稅，營業稅，市地稅，所得稅之附加稅，船捐，房捐，地方財產收入，地方營業收入，地方行政收入，及其他屬地方性質之現有收入。

（三）關於國稅之規章、用人、行政、收支四項請由財政部主持辦理，以明統一財政之責任。國地兩稅既經劃分，地方稅已歸各省管理，則國稅亦應由財部主辦；各重職權，事乃有濟，國稅既屬財部主管，其規章、用人、行政、收支當由財部負責。規章宜求劃一，用人宜審才識，行政宜權輕重，收支宜嚴出入，如臂使指，辦理始可收效，以上諸端，具載經濟財政會議議決案內，大會定為法規，財部庶能盡統一之責。

（四）關於軍政各費，請由國民政府設立預算委員會，先定收數，次為支配，以收統一財政之實效。國民政府為全國軍事政治所自出，財部為籌發軍政各費之樞紐，必先定預算，財部乃有支配之標準。

（一）請由國民政府設立預算委員會，財政部將所有收入列冊請委員會核定。俟核定後，財政部即本此標準，整頓收入，統由國庫經理，是謂收入統一。

（二）財政部預定軍政各費，年需若干，請預算委員會核定，俟核定後，財部即照預算所定支撥，

是謂支出統一。

(三)倘國地收支，中央與地方意見參差，或有互相協助之必要時，可由預算委員會秉公解決，是謂政令統一。

(四)如遇收入不足時，由預算委員會先就預備金項下填補。再有不足，照預算所列之數按成均派，以免偏畸，是謂分配統一。如是庶財部施政有所準則，而用途亦平允矣。

#### 第四目 孔祥熙長財政部時期

一、戰前財政方針 二十三年夏，孔部長爲復興農村，整頓稅制起見，召集第二次全國財政會議。其宣言要旨有減輕農稅，改良稅制，廢除苛雜稅捐，核定地方預算，從事生產建設及中央與地方密切合作諸端。關於財政之改進，約有下列數點：

(1)廢除苛雜 我國自遜清以來，苛捐雜稅，逐年增加；社會經濟，因而日見凋敝。財部深知欲增加國家收入，應自廢除各地方苛雜，以培養民力着手。五六年來廢除達六千餘種，稅額凡七千餘萬元。

(2)改組銀行 我國官股銀行之組織及業務，向乏整個計劃；彼此重複，不能合作，互相競爭，運用殊不靈活。近年政府特將各該銀行之政府股本，酌量加多，以充實其力量。並將銀行業務重新劃分，以中央、中國、交通、中國農民等行爲發行銀行；並定交通銀行爲實業銀行，以促進工商業之發展。另設農本局組織合作社，以實行農村低利放款。

(3)改革幣制 我國幣制向來未能統一，阻滯國內資金之流轉，影響商業之發展。兼以用銀爲本位，白銀在國際市場之價格，時有變動；因之我國外匯不能穩定，對外貿易倍受打擊。且有時白銀漲落過鉅，足使我國幣制本身發生動搖。故政府於民國二十四年十一月四日採行新貨幣政策，將白銀收歸國有，禁其流通。並以中央、中國、交通、農民四行發行紙幣爲法幣，而求通貨之統一。

(4)整理公債 我國內債種類多而利率不一，且還本付息期限過短，周轉殊覺不便。故於二十五年春

澈底整理，將三十餘種分立之內債，歸併爲一種年息六釐之統一公債。分甲、乙、丙、丁、戊五種發行總數達十四萬六千萬元，約在二十五年之內，分別還清。

二、戰時財政方針 我國抗戰已逾三載，支出浩繁，稅源銳減。值茲時期，處理自必更爲棘手，戰事已入第四週年。孔部長近將抗戰三年來之財政與金融撰文以示國人，茲摘要如后：

(1) 戰時財政政策 內分四項：

(一) 關於發行者 我國發行向採穩健政策，抗戰以前，我國發行數額，本屬太少；不但邊遠地方之人民，咸苦籌碼不足，即在腹地各市面亦有通貨緊縮之感。迨戰事發動以後，抗戰建國，同時并進，通貨之需要，因之更形殷切，發行數額自有相當之增加。但發行數額是否逾量，不在乎數目之多少，而全以是否適合社會之需要及已否超過飽和點而定。若依此以衡我國之現在發行數量，不但未超過飽和點，且反在飽和點以下。政府爲尊重銀行制度及法律，並未如戰時其他國家之干預。發行權仍在銀行，發行準備，仍依法律由銀行提出保管。政府不過依照法令以行監督而已。而不明真象者，致疑我將膨脹通貨，此蓋不知實情之故也。

(二) 關於租稅者 增稅政策，原爲戰時財政之中堅部份；但增稅之成績，則視乎其國家稅制，人民富力及戰時環境爲轉移。上次歐戰時，美國曾倡半稅半債之說。實則其戰時稅收，僅佔戰費支出百分之三十以上。英國戰時財政最稱健全。但戰時稅收，亦僅占戰費支出百分之十七。此次歐戰發生英國戰時緊急預算達十九萬三千三百萬鎊；其中新增稅額即占九萬萬九千七百萬鎊，而以提高所得稅及遺產稅爲主。此乃爲戰時增稅案中之最鉅者。但在我國，則人民租稅負擔素甚輕微。政府稅收復以關稅、鹽稅、統稅等間接稅爲大宗。抗戰以來，沿海沿江各省埠及各省市，大半淪爲戰區。三稅稅收短絀甚鉅。爲彌補虧短平衡負擔起見，對於調整戰時稅制，自始即重視直接稅系統，使今後租稅重心由間接稅移於直接稅，而以所得稅，遺產稅，非常時期過分利得稅及印花稅爲其中堅。三年以來，雖戰區日趨擴大，但所

得稅稅收則數已倍增。非常時期過分利得稅，雖推行未久，而成效顯著。遺產稅已定於今年七月一日起正式開徵。以目前國稅稅收情形而論，直接稅已由戰前第六位進居第三位，將來之發展，未可限量。至於間接各稅，正在籌議推廣，意在重征奢侈物品，以裕稅政。仍當以不妨害人民生活及國民經濟為斷。

(三)關於募債者 我國戰時公債，素採穩健政策，一時不為鉅額之發行，以期易於設法消納。且用勸募及自由購買制度，俾社會資金之運用，不致大受影響，並以堅定人民對於抗戰之信心。計抗戰以來，發行公債次數及發行額有如左列：

二十六年救國公債	五萬萬元
二十七年國防公債	五萬萬元
二十七年金公債	五萬五千餘萬元
二十七年賑濟公債	三千萬元
二十八年建設公債	六萬萬元
二十八年軍需公債	六萬萬元
二十九年建設金公債	英金一千萬 美金五千萬
二十九年軍需公債	十二萬萬元

以上各項公債，共合不過四十七八萬元，而二十九年建設金公債及軍需公債，尚係於本年度中分期舉辦。是發行之期已達三年有半，且所發行之金公債，一部分係在海外募集，消納自更較易。同時向各友邦接洽商訂借款，計先後成立美國桐油借款，購貨借款，英國出口保證信用貸款，幣制借款，蘇聯三次借款，法國南鎮鐵路借款等。除一部分係以現金還本付息外，大都皆採用易貨方式，以本國之貨源，易取各友邦所能供給之貨物，藉以推進建設，節省外匯。歐戰發生雖於我國借款不無影響，但此後廣續進行，當可希望加借。

(四)關於募捐者 三年以來，政府迭在國內發起各種捐款獻金運動，並派員分赴海外宣傳勸募，嗣為便利稽考統一用途起見，復訂劃一捐款獻金繳解辦法，積極進行。以海外僑胞踴躍輸將，國內商民熱忱捐獻，故收數頗鉅。又華僑匯款，有裨國際收支，財政部向極重視，抗戰發動以後，為謀便利僑胞匯款及厚集準備基金，即責成中央、中國兩行在海外廣設分支行處，並聯絡閩粵省銀行，郵政匯業局組織接收僑匯金融網，一面通告海外華僑團體，勸告僑胞將匯款悉交指定之金融網承匯。辦理以來，於吸收僑匯，極著成效。

(2)戰時金融政策 內分三項：

(一)維持法幣 我國法幣制度，基礎原極穩固。平時現金準備，恆在百分之六十五左右，超過各國一般水準以上。抗戰三年，法幣信用絕少動搖，蓋由於準備充實，發行有度，厚積金銀，吸收外匯使然。

(二)管理外匯 管理外匯之初，重在限制外匯購買，審核進口外匯。繼則成立貿易委員會，於促進出口貿易，增加外匯收入之外，兼管出口外匯。二十八年三月曾一度採取外匯平準基金制度，在港滬兩地維持法幣外匯。嗣因鞏固外匯基金，乃一方面將中交兩行外匯價格之掛牌地址，由香港移至政府所在地之重慶，以逐漸脫離港滬黑市場之牽制；他方面並禁止奢侈品及非必需品之進口，以節外匯之支出。同時並將政府各機關及商民之請匯審核事宜，集中於財部外匯審核委員會，以期管理確實，手續簡便。外匯管理，至此遂更臻完備。過去外匯黑暗市場之變動，每引起一般之憂慮，實則曠觀統制外匯之國家，幾無不發生黑市場者。而戰時匯價之波動，尤為必生之趨勢。此次歐戰發生不足十月，而英鎊之跌落，已由每鎊值四·八六美元（平價），一度跌至二·八〇美元，較法幣在第一年之波動更甚。國人鑒於交戰各國貨幣跌落之速，益增加其對於法幣之信仰。

(三)調劑資金 我國為經濟落後之國，欲求稅源充裕，財力持久，不得不先扶植農、工、商、礦各

業，以謀經濟之發展。而調劑農、工、商、礦之資金，又非假借金融之力不為功。故抗戰發動之初，政府雖一面限制提存，安定市面；仍一面頒布「四行聯合貼放辦法」。凡農、工、礦各業之需要資金者，均得隨時由四行貼放。同時復制定「增進生產調整貿易辦法」，設立農產工礦貿易三調整委員會，以協助公私企業之生產運動；並委託中央信託局辦理戰時兵險，以保障物資儲運之安全。嗣以上項辦法不能普及於各地方，故為調劑內地金融起見，復施行改善地方金融機關，領用小額幣券以供內地通融資金之便利。迨抗戰入第二期，戰區擴大，乃策劃加強金融機構及充實社會資金之有效辦法，以適應長期抗戰之需要。爰督飭四行增設分支行處於各地方，俾全國金融網得以密佈。復改組四行聯合辦事總處，增強其職權，並推蔣總裁為主席，俾四行聯繫更加堅實，以便完成應有任務。至農、工、商、礦所需資金，凡與抗戰建國之生產有關者，依照各該主管機關計劃，充分協濟；其不能由國庫逕撥者，則責成四行盡量貸放。深信最短期間，必能以金融之力，大量開發資源，俾臻於經濟自給之境地。

#### 第五款 財務官署之遞嬗

##### 第一節 財務官署之沿革

財務官署之改革，恆隨政治潮流之變遷而定，財政部之設置，始於民元，係沿襲清季度支部而成。總長綜理部務，下設次長兩人；以一人管理部務，以一人管理鹽務署。除祕書參事外，分設總務廳及賦稅、會計、泉幣、公債、庫藏五司。鹽務署專管鹽務，財政總長兼督辦，次長兼署長，並以借款關係，聘請外籍顧問。稅務處專管各海關稅務司，其督辦一席與財政總長地位相等，不歸財部管轄。民六以還，北京政府囿於舊例，蹈習故常，故財務官署之組織，改革殊鮮。衡之民國初元情形，大體相類；但其重要變遷之一部，亦不無陳跡可尋。內而中央官署，既有分合興廢之事跡；外而各省官署，亦有權移地方之趨向。茲分述如左：

##### 第一目 中央官署之變遷

一 財政部 十六年七月，添設次長為三人；以一人管理部務，以一人管理鹽務署，以一人管理菸酒



署。

二、菸酒署 最初於財政部設處辦理，處設總辦，與各司相等。九年始改爲獨立之官署，至十六年七月，復歸財政部。

三、官產處 全國官產事務，初於財政部設處辦理，處設總會辦，下設各科，與菸酒印花兩處相類。繼歸併於賦稅司，改設一科，十六年七月，設立專署。

四、幣制局 民六以前，幣制機關與廢不時，七年八月，政府爲預備實行金本位起見，發布金券條例，復設幣制局，以財長兼任督辦，又特任總裁一員。九年三月，又增副總裁一員，劃泉幣司所管之泉幣鈔券兩端，歸局經辦，泉幣司則專辦銀行及部局會商要件而已。十二年冬，以原定政策難行，仍將專局裁撤歸併泉幣司。

五、公債局 內國公債局設於民國三年，主辦三四年公債，係獨立之機關。五年夏，歸併財政部公債司。七年夏復改設公債局，局置坐辦一職，體制等於各司；一切局務，秉承財政總長辦理。九年秋，復援照三四年公債成案，設立內國公債局；於坐辦之上，增設總協理，仍爲獨立之機關焉。

六、經界局 民國四年冬曾設經界局，以蔡鍔爲督辦，所定章制，頗爲周密。旋以洪憲之役，蔡赴雲南，局因裁撤。九年復設，仍以政策難於施行而罷。

### 第二目 地方官署之變遷

民六以還，地方財政官署之組織，雖無變更，然事實上一切用人行政之權，逐漸移諸地方。質言之，地方軍事長官，各有爭長之心，即各攬財政之權。是中央徒擁監督之名，而財政則日形分裂。約舉之，可分三期：

第一期 各省軍事長官，欲謀實力擴充，首在把持財政。財政廳爲一省度支之府，且與地方關係之事，較爲繁多；故廳長一職，其進退之權，向屬中央政府者，漸由地方長官汲引私人，薦請任命，繼且公然自行委用。是爲各省把持財政廳官署時期。

第二期 財政廳管理國款收支，兼管地方款收支。各省軍事長官，取進退財政廳長之權歸於一己，猶可說也。至於酒、常關、印花、沙田、官產純為國家專款，其機關向歸中央直轄，地方長官並無監督名義；乃自政權旁落，浸假而各項專款局長處長，亦漸由各省薦請任命，繼且公然自行任免。是為各省把持菸酒局，海常關，印花處，沙田局，官產處各官署時期。

第三期 慾壑以擴而愈張，政權以漸而下逮。各省鹽務機關，初以稽核所之關係，其權未易侵入。然究為利源所在，覬覦之心日切，而壟斷之術亦愈工。各省一仍干涉財政廳及各局處之故智，遲之又久，遂並鹽運使、運副、權運局用人之權，一切歸其所有。是為各省把持鹽務官署時期。

以上兩端，係自民六以後財務官署變遷之概要，故略舉之。

## 第二節 財務官署之現情

官署為實施政治之機關，一國官署之變遷或增減，不能不隨政治之張弛而異其規制。十六年，國民政府定都南京，財政設施多所改革。而其犖犖大端約舉有三：（一）統一財政權責，（二）實施裁釐加稅，（三）劃分國地收支。以此三因，財政官署之統系，與徵收機關之組織，不無多少之革新。茲就中央財務官署，各省財務官署，各縣財務官署分述如左：

### 第一目 中央財務官署

自國民政府五院成立以後，關於財政制度，以立法院為立法監督，以監察院所轄之審計部為司法監督，至行政監督則仍由財政部任之，而改隸於行政院。立法院性質之異於國會，姑勿深論。其以審計部負司法監督之責，財政部負行政監督之責，蓋亦取職權分立，互相維繫之意也。顧從前北京政府審計院，既因外重內輕，不能舉其職。即財務行政，名為財權獨立，實則統系猶紊；既以財政部總攬全國度支，而與財政部並峙者，則又有稅務處，幣制局，標以特種官署，不歸財部統屬。雖有其他特殊情形，究非財政統一之道。國民政府知其然也，爰毅然更張，舉稅務幣制各要政，完全統轄於財部，事權既一。系統亦明，於是財政部乃為全國財務行政

之監督總集機關，茲爲敘述如左：

一、行政監督官署——財政部 國民政府財政部之組織，在廣東時代，財政部設秘書，總務，統計，稅務，鹽務，菸酒，印花，禁煙，公債，官產十處，賦稅，泉幣，庫藏三局，漢口時代，無甚更變。十六年國府定都南京，六月一日財政部成立，設總務、參事兩廳，賦稅，公債，錢幣，國庫，會計五司，關務，鹽務，禁煙，土地四處。是年十月改組，設秘書，菸酒稅，印花稅，捲菸統稅，煤油特稅，禁煙六處。關務，鹽務兩署，賦稅，公債，國庫，會計四司，並改錢幣司爲金融監理局，併土地處於賦稅司。十七年十二月，復加修正：分爲關務，鹽務兩署，總務，賦稅，公債，錢幣，會計，國庫六司，菸酒稅，印花稅，捲菸煤油稅三處。適因十八年二月一日，實行海關新稅則，煤油特稅稅率，併入前項新稅則內，統歸海關徵收，財政部乃令飭捲菸煤油稅處，改爲捲菸統稅處。而捲菸煤油稅處之名稱，遂如曇花一現矣。同時復設鹽務稽核總所，以圖鹽政之整理。是年夏，立法院按照事實，復事修訂，呈請國府公布。大體均本原組織法，惟捲菸煤油處改爲捲菸統稅處一端，稍有不同耳。十九年復將印花稅菸酒稅兩處合併爲一，名曰印花菸酒稅處。二十年一月，改捲菸統稅處爲統稅署，專管捲菸、麥粉、綿紗、火柴、水泥五種統稅。二十一年七月又將印花菸酒稅處，併入統稅署，改稱爲稅務署。同時賦稅司所管之礦稅，一併劃歸稅務署管理。二十二年十一月，孔祥熙氏長部，部內組織，一仍其舊。二十五年七月修正財政部組織法，其變更之處有二：

(1) 鹽務改署爲司 自國府頒布新鹽法，以就場征稅人民自由買賣爲主旨，由是改革鹽務官制問題，隨之而起。一方以鹽務署組織過巨，形成半獨立體制，改爲鹽政司，歸部直轄，以資整理。同時因鹽務稽核總所係從善後借款合同而生，改爲鹽務總局，藉示收回國權之意。

(2) 會計改司爲處 自主計處成立後，凡屬各機關之歲計、會計、統計改由主計處主管。從前財政部會計司掌理全國預算，決算及會計等職務，固應劃歸主計處辦理，即本部所屬機關之預算，決算及會計事務，亦當由主計處遣派會計長駐部處理。故改會計司爲會計處；會計長一席，由主計處簡派，而職務僅及

於財政部所屬各機關之歲計、會計、統計、其範圍較前縮小。

二十九年三月財政部組織法復加修正，大體係沿襲舊組織法，而其變更之處，亦有二端：

(1) 國庫改司為署 最近中央改善財政收支管理制度，實為我國財政上煥發曙光。國庫主管機關在前為財政部國庫司，今因公庫法之實施，端賴國庫主管機構之強化，遂本加重事權之旨，改國庫司為國庫署，以期適應環境。

(2) 直接稅設處專管 在昔財政部附設所得稅處管理所得稅事務，嗣以非常時期過分利得稅及遺產稅先後舉辦，統歸所得稅處兼辦，以節政費。今為綜核名實起見，改所得稅處為直接稅處，藉示政府將以直接稅為中心賦稅制度之意。同時並將稅務署所管之印花稅，一併劃歸直接稅處管理。

二、司法監督官署——審計部 審計部係由審計院遞嬗而成，十七年夏，審計院成立，旋頒布「審計院組織法」，置院長一人，副院長一人，分設秘書總務兩處、第一第二兩廳、並置審計八人至十二人，協審十人至十六人，核算員若干人，考其組織，與曩時之北京審計院官制，固相類似也。十七年冬，五院成立。監察院為國府各院之一，組織法第十三條，規定審計院掌理之職權分為四項：

(1) 審核政府所屬全國各機關之決算及計算。

(2) 監督政府所屬全國各機關預算之執行。

(3) 核定政府所屬全國各機關收入命令及支付命令。

(4) 稽察政府所屬全國各機關之冒濫，及其他關係財政之不法或不忠於職務之行爲。

右列四項，係審計部組織法之基本原則，十八年夏，立法院討論審計院組織法草案，同時徵集內外財政學者之意見，當時學者間之主張，稍有異同。是年十月，立法院以迭經審議之結果，始將審計部組織法全文通過，凡十七條，係參考各家學說，斟酌國情而定，較諸北京審計院制度，固進步多矣。

三、計政監督官署——主計處 自甘默勒氏林襟宇氏倡導實施檢查帳目以來，國民渴望財政數字之整

理，益爲急切。立法院胡院長漢民，因之有設置主計總監部之提議。蓋鑒於會計、歲計、統計三種，年久廢弛，實有改良之必要，故擬特設專部，提高位置，以謀政務之刷新耳。後經中央議決，改名主計處，直屬國民政府，並限期成立。遂於十九年十二月，先行設立主計處籌備處，旋於二十年四月一日，正式成立。從前主計行政，集中於財政部之會計司，自此以後，乃一變而爲集中於國民政府之主計處，此蓋所以厲行會計統一之主張也。自主計處成立，於是國民政府始有獨立之計政監督機關，與行政監督之財政部，司法監督之審計部，鼎足而三，實開我國財政史上之新紀元焉。

## 第二目 各省財務官署

各省財務官署，可分二類：一、爲處理國家收支之官署，二、爲處理地方收支之官署。茲詳述如左：

一、管理國家收支官署 屬在改革之初，各省管理國款官署，有因國地收支之劃分而另立者，有因稅目之改定而創設者，有因舊例之沿襲而存在者；施政布於各省，而管轄統於財部。

(1) 特派員 特派員之設置，始於民國十六年冬間。其初僅負收解稅款，稽核冊報與計劃條陳之責，未嘗實行管理國款之收支也。十七年春，乃令江西特派員接收國稅，實行管理，以次及於蘇、浙、閩、皖、鄂、湘、川、魯、粵、桂等省。自二十年一月一日，裁釐以後，各省財政特派員時設時裁，凡遇有特殊情形，卽行設置。迨至情勢遷移，復歸裁併。蓋皆具有臨時官署性質，未可與普通官制並論也。

(2) 海關官署 海關之設，由來久矣。若以現時徵收趨勢而論，各地海關監督，業與稅務司同署辦公。凡在國之邊境，同負有徵收國境稅之責。

(3) 鹽務官署 各省鹽務官署之等級，向以事務繁簡爲標準。鹽務事宜，在前運使、運副、樞運局及稽核分所，分別設置。近年着手歸併，在產區者一律改稱鹽務管理局，在銷區者一律改稱鹽務辦事處。例如福建鹽務管理局及湘岸鹽務辦事處之類。不僅機關減少，且暗中收回主權甚多，而緝私局亦較前規定完密。

(4) 稅務官署 統稅署改稱稅務署後，決定就蘇、浙、皖、湘、鄂、贛、魯、豫、粵、桂、閩等十一省，先行舉辦。而冀、熱、察、遼、吉、黑等省，則以情形特殊，令飭河北財政特派員代徵代解。上述之十一省，計劃分爲四區：(一)蘇浙皖區，設局於上海，局下分設蕪湖、蘇州、南通、杭州、南京、無錫六處管理所；(二)湘鄂贛區，設局於漢口，局下分設長沙、九江兩處管理所。(三)魯豫區，設局於青島，局下分設濟南、鄭州兩處管理所；(四)粵桂閩區，設局於廣州，局下分設汕頭、梧州、福州三處管理所。各區稅務局局長，均秉承財政部長暨稅務署長之命，綜理局務。

(5) 直接稅辦事處 直接稅征收機關，係採稽征與經收絕對劃分制度。稽征機關在上海及各省均設辦事處，重要縣市並設分辦事處，以便稽征。至經收機關爲各地中央、中國、交通三行及三等以上各郵政局，以圖稅款集中。

(6) 官產沙田事務局 財政部向於國有地產設立管理機關。惟各省名稱不一，在蘇稱沙田官產事務局，在浙稱沙田局，在皖稱屯墾局，繼改稱官產屯墾局，在河北兼熱河初稱官產委員會，繼改稱官產總處；惟河北兼熱河一處，官產較多，故組織亦較巨云。

(7) 印花菸酒稅局 在北京政府時代，各省分設菸酒公賣局及印花稅處。國府成立之初，仍沿舊制。十九年以後改併爲印花菸酒稅局，嗣因稅務署成立，規定各省印花菸酒稅局一律歸併區稅務局及區管理所辦理。惟邊省如甘肅、陝西及有特殊情形之省，迄今印花菸酒局，依舊存在。

以上七項係中央直轄各省財務官署之概要，尙有昔曾設局，而現已裁撤者，雖係陳迹，亦關史實。茲爲分述如左：

(1) 各地釐金局卡之撤銷 各地釐金及類似釐金之一切捐稅局卡，悉於民國二十年一月一日起實行裁撤。

(2) 鐵路貨捐局之裁撤 鐵路貨捐性質，類似釐金，故與釐金同時裁撤。計有京滬、津浦、隴海、膠

濟、平綏、平漢、北寧、粵漢、潮汕、道清、正太、南潯、廣九等路貨捐局，均於二十年一月一日起，先後結束。

(3) 郵包稅局之裁撤 郵包稅局性質，亦類似釐金。歷屆裁釐案內，均列有郵包稅。因之二十年一月一日，既為釐金裁撤之日，亦為郵包稅結束之時。凡江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、福建等省郵包稅局，均同時裁撤焉。

(4) 常關之裁撤 內地常關及商埠五十里外常關，均與釐金同於二十年一月一日裁竣。五十里內常關，亦限於二十年六月一日一律裁撤。其擔保賠款部份，由出口稅項下撥付。

(5) 江浙漁業事務局之裁撤 國民政府以吾國漁業日見衰落，非積極提倡，妥籌保護，實不足以資挽救，而圖振興。因於二十年三月，明令將所有魚稅漁業稅一律豁免；嗣後無論何項機關，概不得另立名目，徵收此項捐稅，江浙漁業事務局，本為徵收魚稅及保護漁業機關，奉到國府明令後，遂於四月裁撤，而將護洋事宜，移交實業部派員接辦。

此外應行敘述之事有二：一為煤油稅局之存廢。自舉辦煤油稅後，各省設局徵收，其組織等於捲煙稅局，旋以事務手續與捲菸稅相類，遂合成一局辦理。十八年二月一日，海關新稅則實施，煤油一項列入海關稅則之內，改由海關一次徵收。由是煤油稅局實行裁撤矣。二為內地稅局之存廢。內地稅舉辦以後，海常各關均設專局，徵收內地稅，其組織與海常關監督署相等。迨實施海關進口新稅則，廢除進口內地稅，其出口內地稅及復進口內地稅，改歸海關徵收，而內地稅局亦同時裁併焉。

二、管理地方收支官署 考管理地方收支官署有二：一為省政府所屬之財政廳，一為特別市政府所屬之財政局；前者以管理全省地方收支為任務，後者負管理全特別市收支之職責。雖其範圍廣狹不同，然近因市政之發展，日新月異，就地地位言，固相伯仲也。茲分述如次：

(1) 財政廳 自民國十六年劃分國家地方收支標準實行，田賦、契稅、牙稅及一切雜捐，劃歸地方，

財政廳所主管者，完全爲地方款項。卽間有受中央政府委辦財務，亦非恆有。茲將財政廳之職權列之如左：

(一) 財政廳廳長之地位 財政廳廳長之地位，規定於省政府組織法。(十七年四月十八日公布)。

1 廳長爲省政府委員之一，列席省政府委員會，行使其職權。

2 廳長綜理本廳事務，監督所屬職員及所轄官署。

3 廳長對於主管事務，除中央法令別有規定，或省政府委員會別有決議者外，以廳令行之。

4 廳長爲簡任職。

(二) 財政廳執掌之事務 財廳掌理事務，明定於省政府組織法第十條，內載：

1 關於省稅及省公債事項。

2 關於省政府預算決算事項。

3 關於省庫收支事項。

4 關於公產事項。

5 其他省財政事項。

(三) 財政廳內部之組織 各省財政廳之組織，雖多參差不一，然其大體，均根據省政府組織法第二十二條之規定而參酌定之：

1 祕書一人至三人，爲薦任職。

2 分設三科或二科，各科設科長一人，主管總務、征權、制用事項。

3 各科設科員若干人，爲委任職。

4 因職務上之必要，得設視察員考察稅務。

以上三端，係財政廳之職權。廳長握全省財務行政之樞紐，職責綦重，固不待言。顧其施政範圍，向



有限度；在中央財政部之法令，既須恪遵；在省政府委員會之決議，尤難抵觸。惟有依據定制，於不違背中央及省政府法令之中，以施行政務已耳。

(2) 財政局 財政局為特別市政府各局之一，整理全市財政，是其職責，間有受中央政府及省政府委辦財務，亦所罕有。茲將財政局之職權列之如左：

(一) 財政局局長之地位 財政局局長之地位，規定於特別市組織條例：

- 1 局長為市政聯席會議之一員。
- 2 局長綜理本局一切事務。
- 3 局長對於主管事務，除中央法令或特別市政府別有決議者外，以局令行之。
- 4 局長為簡任職。

(二) 財政局執掌之事務 財政局掌理事務，明定於特別市政府組織條例：

- 1 關於市捐稅及市公債事項。
- 2 關於市政府預算決算事項。
- 3 關於市公款收支事項。
- 4 關於公產管理事項。
- 5 其他市財政事項。

(三) 財政局內部之組織 各特別市財政局之組織，間多參差，然其大綱尚屬相同：

- 1 秘書一人。
- 2 分設三科，各科科长一人，分管總務、徵收、會計事宜。
- 3 各科設科員若干人，為委任職。

上列三端，係財政局之職權。局長在市政府所處之地位，與財政廳廳長在省府之地位略同。惟省政

府係委員制，財政廳廳長爲委員之一；而特別市政府爲市長制，財政局局長僅係市政府重要之職員，此其相異之點耳。

### 第三目 各縣財務官署

考縣爲自治單位，地方事業，經緯萬端，而財爲庶政之母，非澈底清理，嚴杜中飽，確定預算，統一收支，無以樹立財務行政之基礎。現在各縣區內所有稅款，或歸縣署辦理，或另設處經徵，或且招人承辦。徵收經費，既因機關之分設而冗濫時間；卽主管機關，復因權限之紛歧而無從整理。其地方附加之款，如學警團防慈善等費，名目繁多；有由地方財政保管處統收分撥者，亦有由教育團防各局及其他地方團體直接收用者。章制不一，稽核爲難，挪撥把持，勢所必至。人民急公輸納，徒苦供億，而用途之真相莫名，斯輿論之紛呶難辨。內政部有見於此，縣組織法內，遂有設立財務局之規定。旋經立法院重行修訂，改財務局爲財政局，使財政局負整理全縣財政之責成；爲有系統，有組織之規劃，以滌除從前紊亂錯雜之弊，俾財務行政，確有秩序可循。是亦刷新縣政之基也。茲將財政局之職權列左：

一、財政局長之地位 財政局長地位之如何，固由縣組織法所規定；然亦有根據通例者，茲列舉如後：

(1) 局長得列席縣政會議。

(2) 局長綜理本局事務。

(3) 局長由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任，惟各省近例，暫由財政廳委任。

(4) 局長對於主管事務，根據中央及省政府財政廳法令，得發布局令

二、財政局執掌之事務 財政局之職掌，已見於縣組織法，其職掌如後：

(1) 掌理徵稅募債事項。

(2) 管理公產事項。

(3) 其他地方財政事項。

三、財政局內部之組織 財政局之組織，縣組織法未有規定，由各省政府定之，其組織如後：

(1) 設總務、經徵、會計三課，分掌事務。

(2) 每課設課長一人。

(3) 每課設課員若干人。

以上三端，係財政局之職權。(註一)按財政局既為縣組織法所設各局之一，例應受縣政府之監督。江蘇、湖南兩省，已先後設局主辦財務，各省亦將仿行。果能慎選得人，假以權責，則各縣財政，自不患無整理之望矣。

## 第二章 歲入

### 第一款 歲入概論

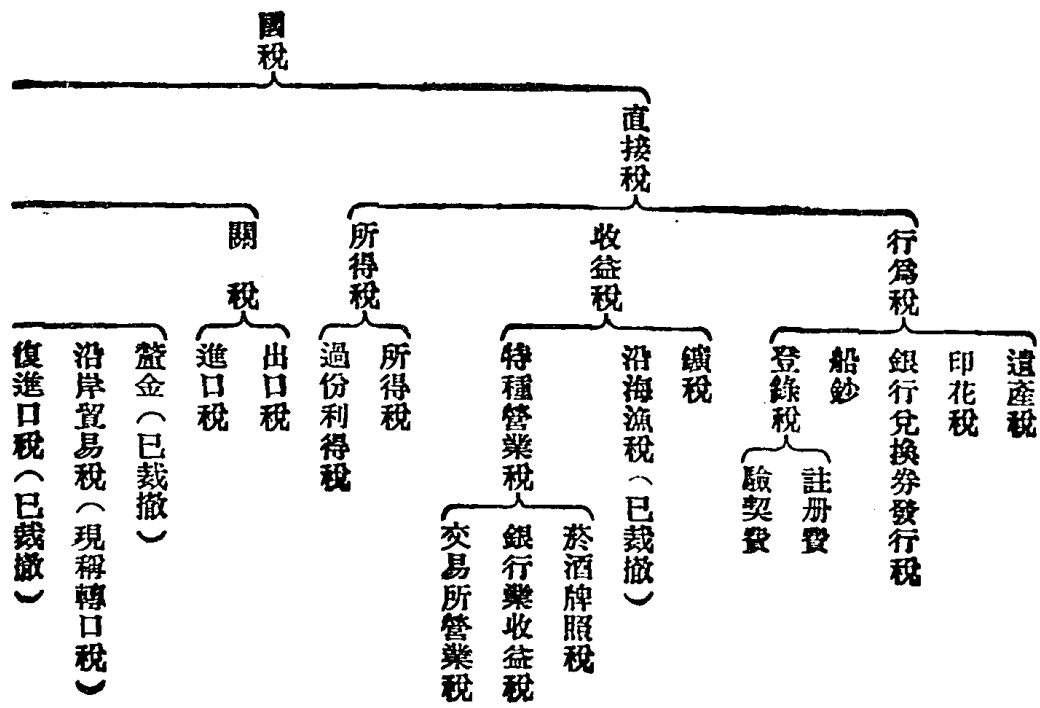
考歲入範圍之廣狹，須隨政治之推遷爲轉移。曩時國家歲入，注重公經濟收入，專恃以主權所徵之稅。而私經濟收入，如國有營業，國有地產等項，凡以私人資格所得之入款，恆忽視焉。近自列邦厲行社會政策以來，凡鐵路、郵政、造幣、鑛業、森林、電器基本事業，及其他專賣事業，多已次第收回國有。故吾國近年歲入，亦將適應世界之潮流，舉凡國有營業與國有地產，咸呈逐漸擴張之狀，而私經濟收入，遂占重要之位置焉。

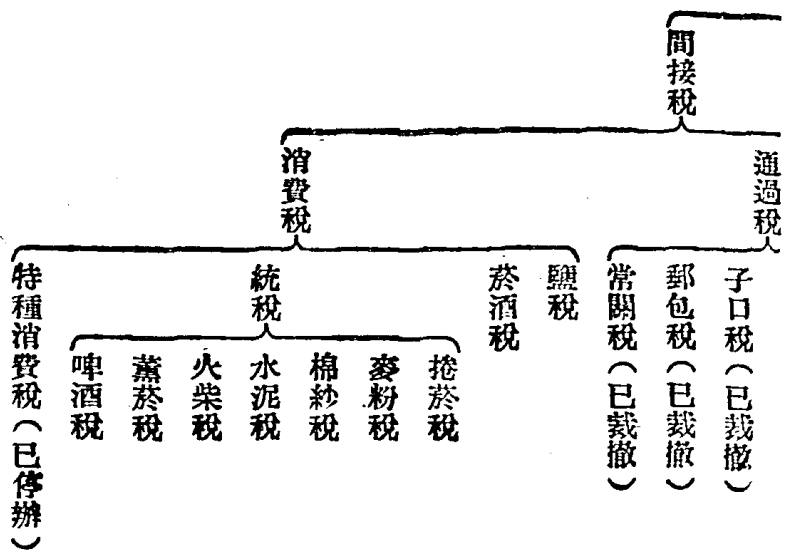
吾國賦稅制度，經數千年歷史遞嬗而成；究其內容，賦稅分配之方，不按國民納稅力之大小而定，往往富民納稅較少，貧民納稅反重，大足妨礙社會經濟之發展。現在私有財產制度之下，國家收入，端資賦稅。果使整理得宜，既可維持個人之產業管理權，以獎其勤勉及自由，復得鉅額之歲入，以供給一切國費；並能舉社會上不平不均之剩餘資金，依課稅方法而公平調劑之。其於國家財政，社會經濟，均有裨益，可斷言也，故我國近年改革稅制，朝野咸主國家財政與社會經濟，應兼籌並顧，而爲根本革新之計畫焉。茲列要端如左：

- 一、舉辦所得稅，過分利得稅，遺產稅，調劑貧富，以奠定戰時財政之基礎。
- 二、裁撤通過稅，以圖國內貿易之發展。
- 三、消費稅側重奢侈品。及半奢侈品，所有民生日用之品，設法免除或減輕。
- 四、關稅應採保護政策，使國內農工商業日益進步，以謀國際貿易之平衡。

以上四端，係國府革新稅制之方針，實由世界財政嶄新之趨勢，醞釀而成。至國稅系統，在前注重中央集權，今已改採中央地方均權主義。故舊時所認國稅，如田賦、牙稅、當稅、契稅等項，紛紛移歸地方。而釐

金，常關稅，郵包稅，子口稅復進口稅等，先後裁撤。國稅款目，遂由複雜而入於簡單之境。茲就各稅性質相同者，列表於後，用明現行國稅之系統焉。





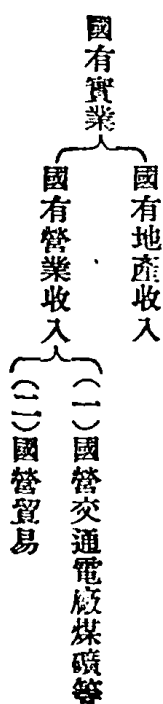
右表所當說明者有三：一為消費稅之範圍，考消費稅有廣義狹義之分，狹義專指國內消費稅而言，廣義兼及國境之關稅。在昔係採廣義，故關稅亦包括在內。近因關稅自主以後，位置日益重要，故改採狹義，使關稅與消費稅並列，此其一。二為通過稅之解釋，在昔通過稅內之常關稅，復進口稅，子口稅，沿岸貿易稅，釐金等項，均視為消費稅。茲因國內通過稅裁撤，故特另立一款，以示與永久存在之消費稅有別，此其二。三行為稅之隸屬。考行為稅之性質，多不轉嫁，故為直接稅之一，我國船鈔一項，向歸入關稅項下，但此項性質，既屬行為稅之一，故今列於行為稅之下，期與學理相符，此其三。至論稅目編述之次第，固應直接稅居先，間

接稅次之。惟直接稅內之所得稅，過份利得稅，及遺產稅係戰前及戰時始行舉辦，尙乏重要之稅收，而間接稅內之關鹽及捲菸等稅，復占收入之首位，故先述間接稅而以直接稅，殿其後耳。

次當論列者，爲國有實業，現在列邦對於國有實業。已呈積極擴張之象。吾國關於國有實業，鑒夫世界趨勢，近亦有根本革新之政策，茲列綱要如左：

- 一、交通事業，向歸國家經營者，改照最新良法，逐漸更新之。
- 二、桐油、茶葉、鑛業、豬鬃貿易改歸國家經營，以求適應戰時貿易之需要。
- 三、各省無主地及荒地，其畝數少者，由隣近之民墾殖之。其畝數多者，移遠地失業之民墾殖之。
- 四、大宗森林，定爲國有林，次第改良之。

以上四端，係國府改進國有實業之綱要。現在各國預算所列國有實業之收入，已占重要位置。吾國爲財政改進計，爲勞工進步計，均應設法擴張，以合世界之潮流也。至國有實業，大別爲國有地產收入，國有營業收入兩種。茲就各項入款之性質，彙爲一表，亦欲明瞭國有實業之系統云爾。



## 第二款 關稅

### 第一節 關稅總論

前清道光二十二年，因中英江寧條約，廣州、廈門、福州、寧波、上海、五處，開設商埠，列邦相繼設置領事，外商貨物之輸出入稅，先由領事徵收，再交納於我國官廳。旋當局以各國領事庇護自國之商民，遂廢止舊制，逕設各關自行徵稅。後洪楊之變，英、法、美三國代徵關稅，是爲外人管理海關之權輿。嗣英、法、美三國各派稅務司一人在上海海關辦事；然當時沿海貿易，大半係英人所占。自李國泰職掌稅司，收入有加，於

是英人遂迭膺總稅務司之職焉。北京設總稅務司署，統轄各地海關之事務；各關置稅務司，下設員司，分掌關務。現時海關事務，分爲稅務、港務、教育、郵政四部。稅務部，掌理稅款船隻，及貨物之檢查，與倉庫之事務等項，港務部，掌理燈塔、燈船、浮標、港灣、水路等項。教育部，掌理教授從事稅關人員之教育。郵政部，非海關固有之事務，因我國政府之委託，而管理全國之郵政事務也。全國海關初歸總理衙門管轄，各關概由所在地之海關道，兵備道，分巡分守道充任，而督撫奏報所管關稅時，須分咨戶部及總理衙門查核。光緒三十二年新設稅務處，管理全國海關，總稅務司以下職員，亦歸稅務大臣節制。民國以來，財政部稅務處統轄各地海關，各關監督有專任兼任之分，均係中央簡放，專任監督兼管所在地之常關；兼任監督，大率由道尹兼任。然海關事務，則係各關稅務司經辦。監督一職，雖有與稅務司協同管理稅務之規定，而實際上僅專理稅款之收入耳。

吾國關稅，向受不平等條約之束縛。列邦高築關稅壁壘，調節對外貿易，以致吾國農工商業，受其壓迫，缺乏發展之機會。故關稅舊制，無一不與世界趨勢，背道而馳。惟有開放門戶，一任各國爲經濟競爭而已。自國府奠都南京，恢復關稅自主之權，進出口稅迭次更正，漸與列邦關稅通例相符。茲將今昔情形分述如左：

一、關稅政策 關稅以賦課之目的爲標準，可分二種：一爲財政關稅，一爲保護關稅；前者以謀國庫之收入爲目的，後者雖以收入爲目的，然注重國民經濟之發展。古代及中世之關稅，均以收入爲主，至十七、十八世紀時，各國均以阻礙進口貿易，助長出口貿易，爲增進國富之根原，遂競相提高進口關稅焉。然自十八世紀之初，自由放任主義代之而興，英國受此思想最早，迫於國內實業之發達，與對外貿易之必要，自一八四〇年以來，即已變爲自由貿易之國家。至十九世紀中葉，自由貿易主義，一時風靡歐洲，各國多採用低率關稅，然經濟發達遲於英國之列邦，一因財政上之必要，而思增加國庫收入；二咸知自由貿易不利於國民經濟之發展，故自一八七〇年，又生一大反動。對於農工商業，採用保護關稅，以謀國民經濟之發達。潮流所激，即自由貿易主義發源地之英國，最近十餘年來，主張變更商業政策之說甚盛，殆亦戰前戰後，商



業趨勢使然也。中國關稅，在初政府固以財政關稅為主旨；然其財政關稅，又與自由貿易國家之財政關稅。截然不同，蓋在自由貿易之國家，不以關稅妨害貿易交通之自由，而其稅目僅限少數之消費品。不使國內商業受其影響，此消極的經濟政策也。至中國在昔之國境關稅，因受條約之束縛，不克增加稅率；於是對於國內關稅，不求貿易之興盛。所有經過貨物，無分乎出入與通行，實行二重三重之課稅，而國民經濟之利害，及交通之便否，均不過問。其違背經濟原理，昭然若揭。近自國府確定關稅政策，一方修訂進出口稅則，一方廢除子口稅及內地釐金，綜合財政關稅保護關稅為一爐，固非純係財政關稅，亦非純係保護關稅，乃財政保護兼權並顧之關稅政策。此其一也。

二、關稅稅則 關稅依其所應用之稅則，得分四種：第一為單一稅則 (Einheitetarif) 第二為國定協定稅則，(General-u. Konventionaltarif) 第三為最高最低稅則，(Maximal-u. Minimaltarif) 第四為普通稅則，中間稅則，特惠稅則之三重稅則。第一種單一稅則，僅由一種稅則而成，對於各國進口貨，適用同一稅則，其間不設區別。此制又分為二，(甲)純粹國定稅則。凡關稅之一切稅則，悉以國法規定，不問遠近親疏之邦，所課之稅，皆以是為準，英美諸國行之甚久。(乙)片面協定稅則。係強國以條約束縛弱國，協定一種受損之稅則，舊時暹羅、土耳其及日本行之。其次國定協定稅則，係因便於出口貿易，依互惠辦法，於一定期限內，對於本國與他國之關稅稅則之一部，加以限制。此種稅則，國法上之稅則，與條約上之稅則，二者並存，而其稅率後者較前者為低，此其常例。條約上之稅則，適用於締約國，或有最惠國條款國家所輸入之貨物，國法上之稅則，適用於其他國家所入之貨物。第三種之最高最低稅則，不依條約上之協定，皆由國法規定，俾行政部與他國締結互惠條款之商約時，只能按照最低稅則，不能隨意減於最低稅則之外，此其特色也。然國際上關於關稅之交涉，恆視國力如何以為斷，有時亦不能固守最低稅率者。第四種之普通稅則，(General Tariff)，中間稅則 (Intermediate Tariff)，特惠稅則 (Preferential Tariff) 之三重稅則，係坎拿大行之。特惠稅則適用於由英國進口之貨物，中間稅則適用於與結有互惠條約諸國所輸進之貨物，普通稅則適

用於由其他各國進口之貨物，中間稅則比普通稅則爲低，特惠稅則比中間稅則更低。英國殖民地澳洲，新錫蘭等，均做坎拿大例，爲英國品設特惠關稅。法國及葡萄牙，對於由本國殖民地輸進之產物，亦有特惠關稅。此種稅則，既極繁複，而稅目之分類亦甚精，適用之時，頗感煩瑣。而其所以如此者，一則可使國內實業之保護，更增周密；二則當締結關稅條約時，又可利用爲武器也，中國海關稅則，在前係採值百抽五之單一稅則，近世國際貿易，已極複雜，單一稅則，頗有不能適應此等要求之缺點。中國乃因條約之束縛，稅則互八十年而未變。自國府確定國定稅則以來，在進口稅，初施七級之制，繼行十二級之制；在出口稅，先分免稅品與有稅品，次就有稅品內酌分等級。已由單一稅則而入於複雜稅則之途徑，此其二也。

觀上兩端，吾國舊時關稅，實違反世界之趨勢。惟近年以來，關稅自主之原則，既經確立，進口稅則，亦已先後改正。按物品之性質而定稅率之高下，漸入各國關稅制度之常軌。其取銷邊境進出口稅減稅辦法，與吾國昔時統一關稅之旨，亦無不合。至出口稅則因目前財政狀況，尙難廢止，故先行修訂，除免稅品外，亦按貨物性質而分稅率等級。雖未能與先進各國現制，相提並論，然較諸舊時出口稅則，固已進步矣。

### 第一目 關稅自主之沿革

邇十年來，國民鑒於國際平等之原則，盛倡廢除不平等條約之說；而關稅協定，束縛稅權，洋貨暢銷，土貨停滯，全國工商業，遂羣起要求政府解除關稅協定條款。民國六年（西歷一九一七年）十二月二十五日，政府頒行國定關稅條例，以無約各國之貨物，適用國定稅率，有約各國之貨物，仍從條約之協定爲主旨。條例頒行以後，適中國對德參戰，俄國未久又起內亂，朝野人士，咸以前項國定稅率，可從德奧諸國之貨物入手。酒總稅務司藉詞海關記帳困難，如果實行，德奧貨物亦將假借他國商人名義運入，仍不能達增稅之目的，事遂中止。殊不知各國海關行二種稅制之時，凡於進口貨物，均設製產原地證明書，以明貨物之來源，而定稅則之高下。中國未能仿行，坐失機會，是可嘆也。

嗣是以後，國民主張關稅自主之說益盛。偶遇國際會議，即要求政府提出關稅自主辦法。中經巴黎和會，

華盛頓會議，關稅特別會議，中國政府於國際會議席上，無一次不要求關稅自主，列國代表，亦感於中國國民期望之切，漸有解除片面協定之傾向。

### 第二目 關稅自主之現情

國民政府定都南京，首採自動關稅自主之方針，詳言之，即不經與各國協商廢約手續，自動宣布實施國定稅率是也。當時設立關稅自主委員會，以司籌備之責，並釐訂國定關稅暫行條例，進口洋貨奢侈品目表。其辦法先從蘇、浙、皖、閩、粵、桂六省實行，逐漸推及全國。經中央政治會議第一零八次會議議決，自十六年八月一日起實行。嗣以手續過繁，經關稅自主委員會議決，展至九月一日實行。此次毅然宣布關稅自主，一洗舊時事先與國際協商聽命外人之積習，誠開我關稅史上之新紀元焉。

十七年夏，國府以統一告成，對於國際交涉，改採協商各國廢止舊約之方針，七月二十五日簽訂中美新約，第一條內載：

「歷來中美兩國所訂立有效之條約內，所載關於在中國進出口貨物之稅率，存票子口稅、並船鈔等項之各條款，應即撤銷作廢，而適用國家關稅完全自主之原則。」

是為廢除協定關稅之先聲。未久中德、中挪、中比、中義、中丹、中和、中葡各約，相繼簽訂；其立約之精神，與美約相類。十二月二十日復與英國訂定中英關稅條約，其第一條內載：

「茲約定兩締約國現行條約內，所有限制中國任意訂定關稅稅則權之各條款，一律取消，適用關稅自主之原則。」

是為完成關稅自主之第二步。未幾中瑞，中法，中西各約，廣續簽訂。其適用關稅完全自主之原則，與英約亦屬相類。中俄解決懸案大綱協定第十三條，早有關稅稅則採取平等互惠主義之規定。遲至十九年五月六日，始與日本訂立中日新約，完成關稅自主。由是經層累波折之交涉，而關稅自主，始得完成矣。

## 第二節 進口稅

## 第一目 進口稅則之沿革

十九世紀中葉，外國貿易，僅行於廣東一省。當時海禁甚嚴，外國進口之貨物，大率託詞貢物；而關稅僅有內地關稅之一種，沿岸貿易，亦適用同一之稅則，然其稅率並不公示於商民，經徵人員意為輕重，情弊漸滋。道光二十二年，締結中英江寧條約，廣州、廈門、福州、寧波、上海五港，歸為商埠，為外人通商之地。條約第十款內載第二條內：言明開闢廣州等五處，俾英國商民居住、通商，應納進口出口貨稅餉費，均宜秉公議定則例，由部頒發曉示，以便英商按例交納。今又議定英國貨物，自在某港按例納稅後，即准由中國商人徧運天下，一路所經稅關，不得加重稅例，只可照估價則例若干，每兩加稅，不過某分等語。而進出口稅率之訂定，漸移於外人，已啓協定關稅之兆。前項稅率議定進口出口貨物，均照從價百分之五；惟主要貨物，則按從量百分之五納稅，施行以來，貨價低落，從量稅率，漸見過重。咸豐八年，締結中英天津條約，第二十六款內載：前在江寧立約第十款內定進出口各貨稅，彼時欲綜算稅餉多寡，均以價值為率，每價百兩徵稅五兩，大概核計以為公當。旋因條約內載列各貨種式，多有價值漸減，而稅餉定額不改，以致原定公平稅則，今已較重。擬將舊則重修允定，此次立約加有印信之後，奏明請派戶部大員，即日前赴上海，會同英員迅速商奪，俾俟本約奉到硃批，即可按照新章迅行措辦。是為約定稅率修正之始。是年十一月，續訂中英通商章程新稅則，以從價百分之五為準，而為從量稅之規定。其稅則所未載而非免稅之貨物，課從價百分之五。至免稅品及禁制品，亦為章程所明定。金銀、外國各種銀錢、麵、粟、米粉、砂穀、米、麵餅、熟肉、熟菜、牛奶酥、牛油、蜜餞、外國衣服、金銀首飾、攪銀器、香水、碱、炭、柴薪、外國臘燭、外國煙絲、煙葉、外國酒、家用雜物、船用雜物、行李、紙張、筆、墨、氈毯、鐵刀、利器、外國自利藥料、玻璃器皿等項，均為免稅物品。兵器、彈藥、中國產鹽、銅錢、內外國產米及其他穀類，進出口岸，係為禁止物品。而從前稅款百兩附加一兩二錢為傾銷之費，同時裁撤。此第一次稅率修正之情形也。實行以後，免稅物品，範圍廣汎，難免漏稅之弊。有稅物品，價值騰貴。前定從量稅率，平均計算，僅百分之四內外，光緒二十七年，議定辛丑條約，關稅為賠款擔保

之品。進口稅率，改爲切實價值百抽五，除米、穀、金銀、貨幣及生金銀外，從前免稅物品，悉照百分之五課稅。前定從價稅，亦改爲從量稅，而其從量稅計算之法，以一千八百九十七年至一千八百九十九年（即光緒二十二年至二十四年）三年間，各項商品平均之價值，即以扣除進口稅及雜費之市價，爲評價之基礎。光緒二十八年，英、德、日本、西班牙、奧大利、荷蘭等國委員，會於上海，協商續修進口稅則，後俄、法、意三國，另生意見，未能定議。

第三次修改在民國七年（一九〇八年）。此次修改，當民國元年即經提議，各國初以民國未經承認，不允交涉。嗣民國業經承認，而日、法、俄三國，又提出種種條件，不允遽行修改。遷延至民國七年，因我國參戰需款，各國始允修改關稅，藉資補助。此次修改，係以民元至民五之五年間平均物價，爲新稅則貨價之標準；仍未能切實徵收，僅得值百抽三·五。稅則內進口貨分十五類，稅目共五百九十八種。

第四次修改在民國十一年（一九二二年）。此次修改，雖爲求稅則實行值百抽五起見，然距上次修改僅逾三年，而又得再議修改者，其因有二：（一）七年修改稅則時，曾經聲明，歐戰停止後二年再加修訂；（二）華府會議，關於我國關稅協議三步辦法：第一步切實價值百抽五，第二步抽七·五，第三步裁釐加稅抽一二·五。是屆修改稅則，即係第一步辦法，以最近六個月之平均市價，爲稅則貨價之基礎。稅則內進口貨分十五類，稅目共五百八十二種。

末當論列者，在現行稅則之前，尚有過渡辦法，即內地稅制度是也。凡進口貨物於納進口稅之後，其屬普通品，僅納百分之二·五內地稅；其屬奢侈品，另加百分之二·五，合成百分之五，與正稅稅率相同。是項內地稅制度，導源於廣州。當五卅慘案發生滬上，廣東復以沙基慘殺見告，舉國共憤，一致排斥英貨。英國因爲和緩民氣起見，暗示承認前項內地稅辦法；以後北方亦接踵舉辦二·五附稅，逐漸推行全國。考內地稅與二·五附稅兩項，雖名稱有異，其徵收辦法，實屬相類。不過內地稅，係出於自動之方式，不受條約之束縛，而二·五附稅，仍沿襲華府關稅條約而成，其陳義之高下，殆有不同。迨十八年春，進口稅則實行，即將前項內地稅

撤銷，蓋曇花一現已耳。

## 第二目 進口稅則之現情

邇年以還，各國新約，既已承認我國有關稅完全自主之權，在我國本可即時宣佈國定稅率；惟因國際貿易之興衰，每與進口關稅之輕重相為表裏，故國府為保持國際貿易之常態起見，於不妨害商務之下，採稅率逐漸遞增政策，使國際貿易常保繁榮之境。茲將各次修正情形列左：

一、第一次修正 民國十七年十二月七日，國府先頒海關進口稅則，定十八年二月一日實行，以一年為有效期間，是項稅則，係綜合舊時正稅稅率，（指向來值百抽五之正稅而言）美、英、日七級附稅稅率，（指關稅特別會議美英日專門委員所提七級附加稅稅率表而言）與夫捲菸煤油新增之二·五附稅，化散為整，合為新定之稅率，而以自動的方式公布之稅則。故不曰國定稅則，亦不曰附加稅率，而混括言之曰海關進口稅則，乃協定關稅，嬗進而為國定關稅之過渡階梯也。

舊時海關進口正稅稅率之為值百抽五，無論矣。所謂美、英、日七級附稅稅率之歷史何在，

按附稅之稅率，在華會關稅條約所規定者：普通品為百分之二·五，即正稅之半，奢侈品最高為百分之五，與正稅等，約計收入為三千萬元。迨特別會議開幕，我國以財政整理之必要，舉如抵補釐金，建設事業，中央政費及整理國債等項，需款甚鉅；所增二·五附稅之數，於事無濟，勢非將約中原定之附加稅率增高，使年收能增加至一億元以上，不敷分配。故毅然提案修正稅率，普通品百分之五，乙種奢侈品百分之二十，甲種奢侈品百分之三十，照民國十二三年海關報告進口貨價估計，約可年增一萬四千萬，徵求列國同意。各國以此項稅率太高，未肯贊同。旋經一再磋商，將附加稅率改為七級：最高附稅率為二七·五，最低為二·五。各國又以為未妥，美、英、日專門委員又提出修正案，將最高附稅改為二二·五，最低仍為二·五，亦分為七級。故名之曰美、英、日七級附稅稅率。

是年所頒之進口稅則，係合舊時正稅稅率及美、英、日七級附稅稅率而成。例如本色粗布，舊時正稅

爲值百抽五，美、英、日七級附稅稅率表，列在庚類，爲值百抽二·五，故稅率爲值百抽七·五。又如漂白或織花之市布，舊時正稅爲值百抽五，美、英、日七級附稅稅率表，列在己類，爲值百抽五，故稅率爲值百抽一〇。又如人造絲兼雜貨品，舊時正稅爲值百抽五，美、英、日七級附稅稅率表，列入戊類，爲值百抽七·五，故稅率爲值百抽一二·五。又如人造靛藍，舊時正稅爲值百抽五，美、英、日七級附稅稅率表，列入丙類，爲值百抽一二·五，故稅率爲值百抽一七·五。又如餅乾、蘆筍，舊時正稅爲值百抽五，美、英、日七級附稅稅率表，列入乙類，爲值百抽一七·五，故稅率爲值百抽二二·五。又如燕窩、鼻烟、肉桂，舊時正稅爲值百抽五，美、英、日七級附稅稅率表，列入甲類，爲值百抽二二·五，故稅率爲值百抽二七·五。因是所頒之進口稅則，大部份均照舊時正稅稅率，及美、英、日七級附稅稅率合併成之。所不同者，僅捲菸及煤油二項，實因捲菸煤油，早行特種消費稅，是以於正稅及內地附稅合成值百抽七·五之外。再加特種消費稅稅率，爲新稅則之稅率，詳言之，捲菸一項，於正附稅值百抽七·五外，再加抽值百抽三二·五之特稅；煤油一項亦於正附稅抽值百抽七·五外，再加抽每箱一元之特稅是也。是則本屆新頒之進口稅則，係綜合近年歷史而成，咸以事實爲主，故又可名之曰事實上之稅則，稅則內分十六類，稅目共七百十七種。

- 二、第二次修正 吾國關稅自主，除日本外，各國早經承認，後經政府與日本幾度磋商，於十九年五月六日，正式締約，關稅自主，始正式完全承認。十九年冬，頒布現行稅則，定於二十年一月一日實施，內定米、麥、書籍等免稅。最低稅率爲百分之五，最高稅率爲百分之五十，計分十二級：
- 第一級 百分之五
  - 第二級 百分之七·五
  - 第三級 百分之十
  - 第四級 百分之十二·五
  - 第五級 百分之十五

第六級 百分之二十

第七級 百分之二十五

第八級 百分之三十

第九級 百分之三十五

第十級 百分之四十

第十一級 百分之四十五

第十二級 百分之五十

三、第三次修正 二十二年五月頒布二十二年進口稅則，其稅目計分十六類，六百七十二目；其貨價標準年度爲二十年，間亦參酌二十一年貨價，分別訂正。綜計全部稅則貨品，較之二十年稅則，其稅率增高者，有三百八十五項，稅率減低者，有九十二項；稅率照舊不動者，有四百三十三項。此稅則實行後，亦曾有重要之修正：

(1) 向係免稅之米穀小麥雜糧，於二十二年十二月十六日起徵收進口稅。(但粵海、潮海、瓊海、梧州、龍州、南寧等關進口之米穀，因民食攸關，暫行緩徵；閩海廈門兩關之進口米穀，亦於三月十五日起減半徵收。)同時小麥粉進口稅率，亦經提高。

(2) 二十三年四月間，增高煤油汽油柴油稅率。

四、第四次修正 此項稅則，係二十三年七月施行，其稅目仍沿用二十二年稅則之規定。至稅則之修改，係按照左列原則辦理：

(1) 爲補助財政暨維持實業起見，對於若干種進口貨品酌加稅率。

(2) 爲調劑海外貿易起見，對於若干種進口貨品，酌加稅率。

依據(1)項原則，對於棉花、機器工具、化學產品、染料、木料、橡皮、日用雜品、金屬製品，及針



等，酌加稅率。又依據(2)項原則，對於印花染紗織布疋、高級毛絨線呢絨、魚介海產品、香菌、紙等，分別酌減稅率。

現行稅則，係完成關稅自主後第一次之稅則。就稅率言，係按物品之性質而定稅率之高下，迥與五年前值百抽五之均一稅制不同。就國權言，除中日新約協定特種物品外，本自主原則訂定稅率，與從前受各國條約束縛迥異，就政策言，關稅政策，分爲保護關稅財政關稅兩種，吾國現行進口稅則，收數既較前增加數倍，而貨品稅率之分級，亦略含保護之意焉。

### 第三節 出口稅

#### 第一目 出口稅之沿革

出口稅率，同於進口稅，均以從價百分之五爲本旨，分爲從價五分之從量稅，及從價五分稅之兩種。咸豐八年天津條約第一款內載：「此次新定稅則，凡有貨物僅載進口稅則，未載出口稅則者，遇有出口，皆應照進口稅則納稅；或有僅載出口稅則，未載進口稅則者，遇有進口，亦皆照出口稅則納稅；倘有貨物名目，進出口稅則均未載，又不在免稅之列者，應核估時價照值百抽五例徵稅」等語。是乃明定出口之稅率也，至免稅品及禁制品，已詳於前，惟米穀爲禁制物品之一，列邦時以自由輸出爲請，日本屢次交涉，後定除米穀外，如麥、糧、蕎麥等，得准輸出。但遇有荒歉時，地方長官得於二十一日前出示禁止。中、英續議通商行船條約第十四條\*內載：「咸豐八年商定條約通商章程第五條內載：凡米穀等糧，英商欲運中國通商別口，則照銅錢一律辦理，出口時照依稅則納稅等因。彼此應允，某處無論因何事故，如有饑荒之虞，中國若先於二十一日前，出示禁止米穀等糧由該處出口，各商自當遵辦。倘船隻爲專租載運米穀而來，若在奉禁期前，或再屆禁期，到埠尙未裝完已買定之米穀者，仍可准於禁期七日內，一律裝完出口。倘於既禁之後，如准無論何項米穀載運出口，則應視該禁業已廢弛。若欲再行禁止，則須另行出示，自示之後，以四十二日爲限，方可照辦。至米穀等糧，仍不准運出外國」等語。觀此，可知當時保護民食之意矣。

我國在江寧條約以前，雖於外國貿易，未有海關稅之設定，而沿岸貿易，凡通過之貨物，均課出口之稅，迨江寧條約實施以後，輸運外國之物品，固已課一定之關稅，然商船內所載之貨物，其輸運於內國沿岸乎，抑將運往外邦乎，一時無從查明。非課以同一之稅額，避重就輕，弊將難免。故其結果，不問內國各港間之出口品與對出口品，凡屬貨物運載於外國式商船以內者，均課同等之稅率。而沿岸貿易物品所課之稅，非關稅之性質，實為國內通過稅之一種，不過徵收方法相同耳。

中國出口稅率之值百抽五，實與進口稅同時定於道光二十二年（西歷一八四二年）中英條約。此種稅率，雖極低微，然各國方謀發展出口之貿易，非僅不徵出口稅，且給出口獎金以鼓勵之，而吾國對外貿易政策，仍沿舊制，實違反世界之趨勢，歐洲中古以前，列邦出口稅，亦與進口稅事同一例，盛行徵課。惟當時徵課之目的，純係國庫收入主義，不含絲毫政策之意味，自十七世紀以還，重商主義勃興，篤信輸出貿易之發達，為聚集現金之主因。於是相率廢止出口關稅，以資獎勵；同時對於原料糧食等品，因其與工業之發達，民食之充裕，關係甚切。仍本寓徵於禁之義，保留舊有徵稅之制，結果農民階級，獨抱向隅，究亦未免有畸輕畸重之弊，與求全體國民經濟發達之本旨，不相吻合。故近世文明各邦政策又變，凡國內貨品已什之八九，行無稅輸出之制；其仍照納出口稅者，祇以下列兩種為限：（一）本國獨占貨品，或處於生產最優越之地位者；（二）本國工業原料以及種類稀少等品。蓋前者依租稅轉嫁之原理，稅款仍由他國人民擔負，於本國稅源毫無影響。後者設不加以限制，則有害於國內工業之發展，更無益於民生之利用，決非計之得者。此出口稅經過情形之比較也。

吾國出口稅，受列邦商約之拘束，全以國庫收入為目的，並非基於前述商業上之理由也。當十九世紀前半期，吾國茶絲出口，居世界獨占之地位。今則絲業盛於日本，茶葉興於印度，均足為吾國之敵。夫吾國之出口大宗貨物，既僅有絲茶二項，為提倡對外貿易計，固已早失徵收出口稅之理由。民國四年，政府於出口稅則內，茶葉一項，照原定每擔二兩五錢，減收一兩。蓋欲減輕稅率，以圖對外貿易之增進耳。

吾國出口稅則，導源於道光二十二年（西歷一八四二年）中英商約，咸豐八年，（西歷一八五八年）曾加修正。七十年來，繼續沿用，除例外物品外，名爲值百抽五，實僅值百抽一，或值百抽二之譜，近年所增加者，爲出口內地稅，凡出口貨品於納出口稅外，一律另徵百分之二·五內地稅，其起源之歷史，與進口內地稅同時並行。惟進口內地稅，已因實施進口新稅則撤銷；而出口內地稅，亦以二十年六月一日實施出口新稅則撤銷，此亦相同耳。

## 第二目 出口稅之革新

出口稅一項，先進各國，早已廢止。我國出口稅之減免，在事實上早有自主之權，其先進各國免徵出口關稅，以期獎勵輸出貿易，固不失爲一種富國裕民之要策；然按諸中國現狀，以種種原因，尙難強爲效顰，蓋國家財政，夙極艱困，海關稅收，與內外債務，息息相關。而出口稅一項，收數尙巨，若率予廢除，抵補無方；此財政上暫難遽廢之理由一。吾國產業尙屬幼稚，亟待設法保護，而出口貨品，十之八九爲工業原料，設不徵稅，外人得以廉價收買，將使本國工業資源，日益枯竭，寧不可慮；此在產業政策上暫應保存出口稅之理由二，食爲民天，古有明訓，其他如國故名寶圖書載籍之類，或與社會之安寧秩序有礙，或爲歷史文化所關，在社會政策上，亦應以重稅嚴加限制，至其中有重大關係者，並應隨時以行政命令禁止出口，此保存出口稅之理由三也。

吾國出口稅則，係咸豐八年所訂，迄今七十餘年，未經修改，其間商情物價，變化多端，倘仍墨守成規，殊失因時制宜之道。至各貨稅率，在初值百抽五，近年附加二·五，共爲值百抽七·五。在貨物從價稅者，隨時估照徵七·五，固屬名副其實；至從量稅者，以七十年估價爲根據，事實上僅值百抽三。二十年夏，財政部提出新定稅則，經立法院審議，則分爲兩級：

### 一、值百抽五

### 二、值百抽七·五

至大豆輸出，亦從每擔三十兩改爲九兩；而茶葉、蠶繭、綢緞、花邊、棉紗、襪、紙傘、花素漆器、抽紗挑花繡花、書籍、圖表、報章、容器及包裝用品，蜜製及罐頭菓品等，均一體免稅。是項稅則，已自二十年六月一日起實施，頗具有獎勵出口貿易，保障國內實業之精神。

迨二十三年，出口稅則，復加修改，計分六類二百七十目，仍照二十年稅則所規定，但其中新增免稅品不少，茲將修改原則列左：

一、在財政許可範圍以內，對於原料品及食品在國外市場推銷最感困難者，酌量減稅免稅。

二、在財政許可範圍以內，對於工藝製品宜予獎勵輸出者，酌量免稅。

依據上列一項原則，對於蛋品、蠶豆、花生、芝蔴、花生油、菸葉、毛類、菓品等分別減稅；糖、酒、鮮凍魚、小麥粉、雜糧粉，分別免稅。又依據二項原則，對於紙、夏布、毛地毯、蓆、磁器、陶器、爆竹及其他工藝製品，分別免稅。

至若進口稅以金單位計算；出口稅初按關平銀徵收，後改國幣徵收，尤爲利國益民之策。蓋進口貨來自金本位國家，金價既漲落靡定，若以銀計算，則不啻使從量稅隨金價上下，自宜按金單位計算。而我國仍爲銀本位國，若出口稅亦按金單位徵收，則出口貿易時受金價影響，殊與國內實業有礙也。

#### 第四節 邊境進出口稅之廢止

在昔中英、中日、中法、中俄各邊境，關於商貨所徵之進出口稅，各約訂有特惠稅率。蓋因運輸艱阻，商務滯滯，故特設減稅辦法，以資鼓勵，近因邊地日益發達，交通亦極便利，所有在前減稅之原因，已不存在，華會關稅條約第六條，早已確定海陸各邊界劃一徵收關稅之原則；惟因北方政府，狃於舊例，迄未改定，坐喪國權，言之彌慨，國民政府定都南京，關稅方針，即採各地收稅平等待遇之旨，爰於十七年二月二十日，與英國締結中英關稅條約，其附件外交部王部長照會英藍使文內載：

「新訂海關稅則，意欲一律適用於中國海陸邊界，故從新稅則實行之日起，所有陸路進出口貨物，現

在所課之優待稅率，予以廢止」

同時經英藍使照復外交部文內載：「該項聲明完全同意」。是為劃一邊境進出口稅則之先聲。嗣於同月二十三日，又與法國締結關稅條約，其附件外交部王部長照會法瑪使文內載：

「所提在越南邊境對於進出口貨物之減稅辦法，自一九二九年三月三十一日起，雖新約未曾簽訂，亦應即予廢止」。

同時經法瑪使照復王外長文內載：「照開前由，業已閱悉，為妥善起見，相應請查照」是為完成各地關稅平等待遇之第二步。至中俄解決懸案大綱十三條，本採平等相互主義，在我廢止特惠稅率，是無問題。旋與日本商改舊約，一時未能就緒，惟英、法、俄三國既經允行於前，日本亦無單獨拒絕之理。十八年一月十九日，財政部以新稅則實行在邇，遂令梅總稅務司取銷中東路及越緬減稅辦法。其文曰：

「中東路及越緬減稅辦法，自本年二月一日起取銷。進口洋貨，應照進口稅則十足徵收；越南暫予維持至三月三十一日止。惟應照新稅則減成完稅。三月三十一日後，此種減稅辦法，並應取銷」。

右文通行後，英、法、俄、各邊境，均經如期取銷減稅辦法，惟日本初於安東關、濱江關等處，以未經改約在先，堅不照行。遲至十九年五月六日中、日新約成立，載明陸路與沿海關稅平等待遇，日本始就範圍，由是華會劃一海陸各邊界徵收關稅之原則，遂見於實施矣。

第五節 關稅之收入

第一目 關稅收入之沿革

自海通以來，進出口貨之貿易，日趨發達，海關稅收，因之繼長增高。計光緒乙巳以至宣統辛亥，年收關平銀多則三千五六百萬兩，少約三千二三百萬兩。民國元年收數至三千九百萬兩，二年且達四千三百九十餘萬兩。迨三年歐戰發生，商務停滯，收數稍為減色，然是年歲入，尙有三千八百九十餘萬兩，較之前清光宣之際，殆過之而無不及焉。六年以後，吾國國際貿易，日益興盛。一方國內需要洋貨之程度，逐漸增加；一方國

外需要土貨之程度，遞次加多；故輸出輸入物品之額，有按年增高之勢。國際貿易之額，既係按年增高，則海關收入之數，亦與時俱增焉。茲將海關收入預算數及實收數分別如左：

一、海關收入預算數 考八年度預算案，海關收入，經常數計八千一百零一萬七千六百四十九元。臨時數計六十四萬六千八百五十四元；合計八千一百六十六萬四千五百零三元。十四年度預算案，海關收入，計一萬零零一萬九千一百九十五元。

二、海關收入實收數 考海關實收之數，向以銀兩計算，迥與預算案以銀元計算者不同。六七兩年，年收三千五百萬兩以上，八九兩年，增至四千五百萬兩以上，十一一兩年，又增至五千四百萬兩以上。十二，十三，十四三年復增至六千三百萬兩以上。迨十五年，計收七千八百萬兩而強。逐年遞加鉅額，故海關有自然增加收入之稱焉。

## 第二目 關稅收入之現情

吾國近五年間為海關稅則改進之期。十八年一月以前，為舊稅則施行時代；二月以後，為稅則第一次改正實施時代；二十年一月以還，為稅則第二次改正實施時代，稅則更訂一次，稅率隨之增高，故海關各年度收數，亦逐漸增多焉，茲將關稅預算數及實收數說明於後：

一、關稅預算概況 吾國預算，歲入以關稅為大宗。十七年度，計一萬七千萬兩。十八年度，計二萬二千萬元。十九年度，計三萬萬元。二十年度，為三萬七千萬兩。二十一，二十二兩年度，同為三萬五千萬兩。二十三年度，增為三萬八千萬兩。二十四年度，減為三萬四千萬兩。二十五年，又減為三萬一千萬元。二十六年度，增為三萬六千萬兩。關稅制度按時改進，故各年度預算收數，緣以增多。

二、各海關實收數概況 各關收數，首推江海關，幾占全國收數之半，津海、粵海、大連、膠海四關亦占重要地位，其他各關，為數較微。至關稅收數，進口正稅為主幹，占全額五分之四；次為出口正稅，約當全額百分之一二；又次為復進口稅，僅占百分之四；又次為船鈔，為數無多。至內地子口稅，業已撤銷；賬

捐附徵，係屬臨時性質。然就進出口正稅全額一比例之，出口正稅僅及進口正稅七分之一。是則我國金錢漏卮之鉅，誠可驚焉。

吾國近年關稅之實況，在十六年僅收一萬一千萬元，十七年增為一萬三千萬元，十八年又增為二萬四千萬元，十九年復增至二萬九千萬元，二十年竟達三萬八千萬元，二十一降為二萬九千萬元，二十二年計三萬二千元，二十三、二十四兩年收數，與二十二年無甚出入。茲將二十五年至二十八年年間收數列表如左：

二十五年至二十八年關稅收入分類表（單位千元）

稅別	年別				考
	二十八年份	二十七年份	二十六年份	二十五年份	
進口稅	二三七、六八〇	一六〇、九四〇	二六一、二九〇	二五三、八七八	
出口稅	一七、四二〇	一六、五三〇	二九、〇七〇	二四、四七四	
轉口稅	四六、六六〇	五五、八四〇	二〇、一五〇	一三、六八五	
船鈔	三、六六〇	二、九一〇	三、二二〇	四、〇三三	
附加稅	二五、九〇〇	一八、三五〇	二九、一七〇	二七、八七一	
合計	三三一、三二〇	二五四、五七〇	三四二、九〇〇	三三三、九四〇	

第六節 戰時之關稅

我國海關制度實具有國際性之特質。第一，稅款收入，係供償賠各款之擔保，故不能由任何國單獨支配；第二，海關管理，係各國共同負責，而由英國總攬其成。中央對於海關制度，向以尊重國際條約為職志，雖戰事頻仍，而維護條約之信念，迄未稍減。

一、九一八後之東北各關 二十年九一八東北事變突發。日人用其迅雷不及掩耳之手段，於最短期間，

佔領我東北三省；而於翌年三月我東北海關遂首遭其蹂躪。其經過情形，總稅司梅樂和曾發一宣言，述之頗詳。茲節錄如下，藉明大概：

「偽國政府自本年二月十七日組織所謂東北政務委員會之後，即自行通知東北各關監督及稅務司等，稱各關概屬偽滿洲國所有，自應歸東北政務委員會管轄之，同時各關監督及稅務司等，由該委員會訓令照常服務，並稱各關已派有日本顧問一名，駐關監視各關一切政務。偽國先以封鎖稅收入手，然後將累積各銀行之關稅沒收，最後再以高壓力驅逐各關稅務司，而強制接收各關。於是龍井村，安東，牛莊，哈爾濱諸關先後被日人嗾使偽國以武力劫持。大連設立海關，係根據於一九〇七年與日本訂立之大連設關協定，該地既在租借地之內，中國當局初意不致受偽國之干涉。然當地日本官員對於稅款匯出，竟橫加干涉，卒被其非法劫奪。」

我政府對於東北各關被劫，曾訓令國聯代表，提出國際聯盟，向日本嚴重抗議，但格於情勢未能收效。

二、國軍西撤後之江海關 八一三滬戰繼蘆溝事變而爆發，經三閱月之鏖戰，於二十六年十一月十二日我軍西撤，上海乃告淪陷。日人自佔領上海後，因上海海關稅收，在我國各關中，佔最大之數字。惟上海海關之國際關係，尤為複雜；乃與英國談判，經數月之接洽，卒成立所謂英日協定，於二十七年五月三日同時在倫敦東京兩地公布。茲將原文錄之如下：

「本年二月起，駐日英大使與日外次即進行關於償還以中國關稅為抵付各外債與其他連帶事件之非正式談判，因交換意見之結果，日政府已將其所擬戰事調整此事之暫時辦法通知英政府。英政府於復文中向日本聲明，英國對此戰時暫行辦法之施行，無所反對，並聞美法兩國亦不擬提出任何反對；如經濟狀況發生驟變，則此辦法將重行考慮之。凡在日本佔領區域內如各口岸海關所收入之稅項，概將存於橫濱正金銀行。由此存款內，將應償外債之額撥交總稅務司，以完全履行以關稅為抵的外債與賠款之義務。此項外債與賠款之償付，須視為關稅於扣除海關行政經費及若干海關支付與津貼後之第一項



開支。每一口岸應付外債之額，每月攤照該口岸在上月各口岸稅收總數中所佔之成數而決定之。匯豐銀行去年九月起，所存日本應得之庚子賠款，將設法付與日政府，此外並將設法以履行庚子賠款與一九一三年善後借款中，日本所應得部份之將來償付；並付還本年一月起，總稅務司在上海匯豐銀行所積存之上海抵付外債存下透支之數，及將日軍佔領下各口岸匯豐銀行關稅項下之各餘數，將交橫濱正金銀行用以將來抵付外債。以上公報所載之辦法，係駐日英大使克萊琪與日政府自本年二月起談判之結果。此種辦法就遠東軍事局勢而言，在英政府觀之，似為最善之擔保，以保障執有以關稅為抵之中國外債者之利益，並助中國信用之維持。」

此項協定自英政府視之，實乃英美法三國持券人最佳之保障，即中國在國外之信用，亦因而有以維護。惟此項協定，並未獲我國政府之同意，而漫然處分我之關稅稅收。妨礙我之主權至巨。當由駐英我國大使提出抗議，其理由為：（一）英國承認日本支配華北八口岸之關稅，（二）協定中未有償還中國內債之規定，均有未當。英政府則答以此項協定係屬臨時性質，亦即現行環境下所獲致之最佳辦法。同時我政府更發表聲明，對於英日兩國所訂立處理中國海關暫時協定，殊深遺憾。並於五月六日由我外交部向英駐華大使館提出照會保留權利，不受該辦法拘束。自英日協定簽訂後，日軍所至，各關亦隨之淪陷，沿長江直至漢口、宜昌、所有海關均不能行使職權。華南之廈門、廣州、瓊州、南寧、龍州五關亦遭受同一之境遇。

沿海沿江各關既相繼淪陷，關稅損失遂占全國百分之八十以上。但中央為戰時環境之需要，關於進出口物品，與夫稅制，稍有修改。茲錄主要各點如后：

一、禁止進口物品 二十八年七月頒布「非常時期禁止進口物品辦法」暨「禁止物品表」規定禁止入口之物品為：洋酒、海產、絲貨、化粧品、裝飾品、玩具、樂器、一部份糖品、葷食、罐頭、菓實、蔬菜、以及帶有奢侈性之毛貨、棉貨、木材、紙張、竹木簾器、土石與製品、連同可覓代用品之液體燃料等類，都凡二百三十四稅則號列，均在禁止進口之列，即轉口及郵遞亦在禁之列。惟禁止進口物品，如因調劑後方市

價，供給特種用途，或有其他正當原因，得由財政部查酌實際需要，核發轉運特許證。

二、免徵土貨出口稅 二十八年六月財政部鼓勵土貨外銷，以期出口貿易之逐漸推廣，規定辦法兩端：

(1) 應結外匯之物品。如桐油類、鬃類、皮革類、皮貨類、礦產類、五倍子類、藥材類、皮貨類、茶葉類、羊毛類、絲綢類、服蔴類、腸衣類、羽毛類十三類，免徵出口稅。

(2) 屬於手工藝品，漁業產品，農產品如：蜂蜜、罐頭肉、牛皮膠，未列名動物產品：海參、魷魚、黑魚及乾魚、魚膠、魚肚、鹹魚、魚皮、淡菜、蝦乾及蝦米、魚翅、碎蝦米，未列名植物性染料，荔枝乾、桂圓乾、橄欖、橘子、核桃仁、乳腐、醬酒、粉絲通心粉，未列名植物產品，大理石，未列名泥土砂石，及其製品，中國墨、香皂、蜜餞、糖菓、糖食三十四種，免徵出口稅。

三、減輕必需品進口稅則 二十九年秋，財政部呈請國府頒布海關減徵進口稅辦法。規定凡未經本年七月一日非常禁止進口物品辦法，所禁運之物品，其進口稅一律照現行稅率三分之一徵收。有效期間至戰事終了為止。考其要旨，重在人民得以廉價獲得生活上切需之進口物品。

四、出口及轉口稅則之修訂 二十六年十月，財政部頒布「海關出口及轉口稅則暫行章程」。在出口方面規定：凡屬從價完納出口之貨物，改以當地海關查驗該貨時之平均躉售市價，為完稅價格。倘該貨在輸出口岸無躉售市價可考者，得以國內其他主要市場之躉售市價，作為計算完稅價格之根據。在轉口方面規定：凡屬由完稅洋貨原料在國內製造或結構而成之貨物，或洋貨於進口後業經攪混或沖淡或用其他方法將其原狀改變之貨物，或機製之在國內運銷之貨物，於轉口時照納轉口稅。但應納統稅之貨物，不在此例。

五、交通用具折半收稅 二十八年四月，中央頒布「非常時期各公路管理機關購運交通用具進口稅折半付現辦法」。規定：交通部所屬及各省所屬管理公路機關，購運進口稅則第三五六號(甲)項所列之馬達拖動車拖車，容十二座以上之長途汽車，載重一公噸以上之馬達貨車，又同號稅則(丙)項(二)所列之汽車零件及附件，進口時准照原定稅率折半繳現。其餘一半，分別暫記名該公路管理機關之帳。

### 第三款 消費稅

#### 第一節 消費稅總論

十六年夏，國府以現行國內通過稅，既足障礙工商事業之發展，復難適應世界方新之潮流，爰頒「裁撤國內通過稅條例」，將留難需索，營私舞弊，向為商民所詬病之釐金，及類似釐金之稅捐，定期裁撤。願裁撤以後，究以何者抵補為最宜，實為貫澈此項主張之先決問題，查舊時條約所定抵補之方法有三：

一、銷場稅 光緒二十八年（西歷一九〇二年），中英商約載明：除洋貨進口土貨出洋分別加稅外，中國可任便向不出洋之土貨，徵抽一銷場稅。

二、出產稅 光緒二十九年（西歷一九〇三年），中英商約載明：毫無干涉中國主權徵收稅項之意；除洋貨進口土貨出洋分別加稅外，並於附件同意中國自抽出產稅。

三、出廠稅 光緒二十八年（西歷一九〇二年），中英商約載明機製之貨，完一出廠稅，其稅率為值百抽十；惟原料品屬於國外輸入者，應發還關稅三分之二；屬於國內出產者應發還已徵之稅，一稅之後，不問所之。

以上三端，係照約抵補釐金之方法。徵論各國內地稅均係自定，不受條約束縛，我國即應聲明廢除；即就稅制言，前項制度，仍沿物物課稅之窠臼，或在銷場時抽稅，或在出產時抽稅，或在出廠時抽稅，其為凡百貨，一律收稅之意無疑。現在列邦內地消費稅，已由物物課稅主義遞嬗而為特種品課稅主義。今日我國潮流方新之秋，為刷新稅法計，宜將條約上所規定之產、銷、廠三稅名目，一律取消。凡課貨物，不必拘貨物產銷之地點，亦不必限於貨物製造之場所，惟以貨物性質是否合於消費稅條件為斷。其標準可定為：一、奢侈品，二、半奢侈品，三、消費最廣之必需品三項。

以上三端，稅品不必多，而手續宜簡；課稅不必重，而範圍宜廣。三者之中，尤以第三種必需品一項，動與貧民生計有關，是在稅目力從減少，稅率務求輕微，以符維護民生之意。十六年夏，國府頒布「出廠稅條

例」，旨在輸入貨物，適用國定進口關稅條例，國內廠製物品，亦照進口稅率就廠徵稅，期合一物一稅之原則；旋以軍事復興而罷。十七年秋，財政部開全國裁釐委員會，僉以廠製物品按照進口稅率徵稅，事實上力所難勝，遂有改辦特種消費稅之決議。旋國府以此稅實施時，難保不成爲變相之釐金，遂令免于舉辦，考吾國消費稅，其爲往昔所行而有悠久之歷史者，爲鹽稅、菸酒稅，其爲近年所創而已辦有頭緒者，爲捲菸、麥粉、棉紗、火柴、水泥、薰菸、啤酒七項統稅，其爲裁釐以後而繼續存留者，爲沿岸貿易稅。茲依次編述，以供研究消費稅者之考證焉。

## 第二節 鹽稅

### 第一目 鹽稅之沿革

昔禹任土作貢，青州有貢鹽之品；周禮六官，大宰掌山澤之賦，是三代之時，已有鹽稅，然所徵甚薄，聽民貿易，未嘗有禁法也。至管子正鹽筴，禁北海之衆，無聚庸煮鹽；於是鹽爲官業，殆與今日各國專賣制度相似。漢初弛山海之禁，吳王濞封於廣陵，招致亡命，煮海爲鹽，國無賦而用饒。武帝時從東郭咸陽之言，置鹽鐵官，募民自給費，因官器作煮鹽官與牢盆，敢私煮鹽者，鈇左趾，沒入其器物，係本管子之法而變通之，終西漢之世，專賣相承，無所變改。光武中興，專賣之法除，私煮之禁弛；凡郡縣出鹽多者，始置鹽官，主收鹽稅，其後明帝復行官賣，和帝時又行收稅，安、順、桓、靈之世，大都循用舊制。建安年間，魏武擅權，官賣復興。六朝以來，經制無常，及隋統一南北，迺以鹽利公於百姓。禁榷旣罷，遂爲無稅主義矣。

洎唐開元，檢校鹽利，稅法復興。至乾元初，第五琦變鹽法，就山海井竈近利之地，置鹽院，籍游民業鹽者爲亭戶，免雜徭，煮鹽盜鬻者，論以法。至德十四年，劉晏爲運使，上鹽法輕重之宜，謂官多則民擾，惟於出鹽之鄉，置吏及亭戶，收鹽轉鬻，任商所之；其去鹽鄉遠者，轉官鹽於所在貯之，商絕鹽貴，則減價以糶，曰常平鹽，官獲其利，而民不知。舊時諸道，有榷鹽錢，商舟所過，復有稅錢。晏悉奏罷之，商民均便。綜其大要，民煮官收商銷，實與今之所謂就場官專賣者相近，當晏旣罷，鹽法寢以大壞，終唐之世，莫能復振。逮

及五季，唐俵散蠶鹽，依限納稅，而計口授鹽自此始。晉行兩鹽錢，均鹽課於田稅，而課歸地丁，周禁私鹽，凡顆鹽末鹽各有界分，若將本地分鹽，侵越疆界，同諸色犯鹽例科斷，而行鹽分界自此始。晉既收兩稅鹽錢，又征商稅。周既稅鹽，復納鹽斤；一鹽二稅，苛斂橫出，而鹽稅再權自此始。其初由於唐末藩鎮，專有一方，重斂營私，無復常法。其後積習相沿，遂爲定制，鹽政之壞，其源遠矣。

宋代鹽法，無所統一：京西、陝西、河北行通商法；閩下、四川行產鹽法；淮、浙、京東、閩上、四川及兩廣，行官般法。大概宋初以官般爲主；官般者：官自般運，置務發賣，此官運法之由來也。迨官般既弊，范祥創鈔法，令商人入錢買鈔，赴產鹽地領鹽運賣，此票鹽法之由來也。崇寧以來，更定鈔鹽有長引短引：凡商人運鹽限以時日，視地遠近各給以引，此鹽引法之由來也。南渡以後，趙開改變鹽法，置合同場，收引稅錢，此引課法之由來也。綜視宋代，官般客鈔，屢相更革；法規甫立，情弊隨生，惟范祥鈔法，深得劉晏遺意，其法最善。崇寧用蔡京，紹興用趙開，則皆重爲苛斂，其法極敝。乃知鹽法壞於引制，不特近今然也。

元初鹽法，多依宋舊。至元時，置局賣引，鹽商購引後，赴場關鹽運賣，引票之法，蓋始於此。按地遠近，建倉貯鹽，通立綱數，設官分運，商人關鹽，依次給發，綱運之法，蓋始於此。埠岸所在，各於其地選擇商人充鹽總部轄，綱總之法，蓋始於此。其後商價日高，民食貴鹽，則又立常平鹽局，以平鹽價，而官賣之法，亦並行焉。然其課額屢增，鹽價驟貴，征斂無度，民生益困。張士誠、方國珍嘯聚海濱，遂以亡元，詎非鹽法不善有以致之乎。

明初行開中法，弘治時葉淇改行折色，明法始變。收買餘鹽，補充正引，實開餘引之端。正德間，南贛用兵，王守仁專抽鹽稅，以資軍餉，實啓立廠收稅之兆。嘉靖中，王化請於官鹽不通之處，給票土商，准其運鹽，此票引兼行法之所由興也。萬歷末，鹽引壅積，商困課虧，袁世振立爲十綱，分別新舊引，按年行銷，此綱鹽法之所由興也。統觀明代，成化以前，皆主開中；弘治以後，仍同元制；迨其末葉，中官四出，刮取之餘，搜及鹽利，明之亡也，兆於茲矣。

清制康雍兩代，課則劃一，浮派不加，雖循明制，而無大弊，洎乾隆時歲出驟增，開報效之端，定帑息之制；嘉道之間，積弊日深，又行改票之法。咸同軍興，餉胥待給，則創抽釐之政；光緒以來，賠款練兵，遂施加價之實。至於改良鹽政，廓清弊藪，初無聞焉。

由此觀之，吾國鹽法，因革相仍，非一朝一夕之故矣。自漢迄隋，由專賣而收稅，由收稅而無稅。洎乎李唐，復由收稅而進於專賣。自是以後，鹽法寢繁，始於五代，續於宋，成於元，極於明清。雖其間不無善法，而皆係彌縫於一時，然鹽稅收數，繼長增高。唐初榷天下鹽利，歲僅四十萬緡，劉晏增至六百餘萬緡，論者多之。迨宋紹興，秦興海陵一監，支鹽三十餘萬席，為錢幾七百萬緡。區區一州，當晏時天下徵收之數而尤浮。歷明至清，鹽利月增而歲不同。宣統年間，鹽課加至四千萬兩以上，蓋亦時會所趨，而課額因以增多耳。

溯我國鹽稅，在初先鹽後課，有前半稅後半稅之別；計算之法，或用鹽封，或以制錢，坐是百弊叢生，民國改兩為元，先課後鹽，弊端稍減，漸著成效；並將淮北、長蘆、兩廣、福建、河東、四川等處，改為就場徵稅，不可謂非改革鹽政之一大紀元也。然因種種阻礙，不免將全國引岸完全開放，而兩淮長蘆等處之專商，依然存在。引地未廢，商人之壟斷猶昔；稅率不一，人民之負擔不平。國有需用，取之於鹽，一鹽之稅幾數十種，課額之重，無不引以為病。八年以後，各省軍事頻仍，鹽務紛更，較昔益甚。加以青島鹽政，始因日本佔領設廠製鹽，運往朝鮮各地；繼以華府會議之結果，經由兩國鹽政會議，協定青鹽臨時輸出辦法，所關國權亦鉅。綜其主要之事，約有四端：

一、各省之截留鹽稅 民六以還，南北分裂，釁端時啓。粵中之鹽稅，既就地收用，遂開各省截留鹽稅之先例。繼其後者，為四川借中立之名義，擁鹽稅為己有。自是以往，而廣西、而雲南、而貴州、而湖南、以及西北之陝甘，東北之奉吉黑，無不皆然。蓋各省與中央政見稍有分歧，輒截留鹽稅以圖自利，如浙贛等省，亦以截留鹽稅聞矣。在初各省截留鹽稅，中央未嘗明白承認，獨於四川則明定四六分配。十四年冬稽核總所復與孫傳芳訂約，自十五年一月起，以一半歸中央，一半歸江蘇；以前已截留之鹽款，則四分之三歸江

蘇，四分之一歸中央。以稽核總所名義，與軍閥訂約，明白承認截留鹽稅，實以此為濫觴。而中央輦轂下之長蘆鹽稅，遂振振有辭，起而援兩淮之先例，設立保管所，要求一半之鹽稅作軍費，幾致引起國際之交涉。其後訂定合同，規定中央每月給與直省協餉三十萬元，收稅之權，仍歸稽核總所，始得寢事。

二、各省之鹽稅附加 各省就地截留鹽稅，尙不足供給漫無限制之軍費，於是又擅行增徵鹽稅附加捐焉。截留鹽稅，固足影響中央之收入，妨害財務之行政；而增抽鹽稅附加捐，其為患則尤甚。鼎革以還，凡百設施，其能較有成績，差強人意者，莫鹽稅若。前清鹽政，除引岸專賣之弊外，其次即為稅率之不統一，名目浩繁，無慮百數十種。民國三年，財政當局銳意整頓，革除弊端，採用一條鞭法，頒布鹽稅條例，規定每百斤徵稅二元五角，七年又改為百斤徵稅三元，除此以外，不得以他種名目徵收鹽稅。自是以後，各省鹽稅，化散為整，化繁為簡，所有引地稅，以及清世之雜款，包課銀、加課、紙紅賊、將軍養廉、內閣飯銀、庫養、參庫、河工銀、部翰銀等煩雜之名目，一概取消，併為正稅一項徵收。行之數年，漸趨劃一，私鹽漸減，稅收大增。八年以後，中原板蕩，各省軍需無出，遂相繼截留鹽稅；截留猶復不足，於是更擅增鹽稅，川湘作俑於前，贛鄂仿行於後，蘇浙諸省亦先後效尤。或曰加價，或曰食戶捐，或曰軍事協餉等名目，無一不破壞稅制，違背條例；以人民有限之負擔能力，而供軍閥無窮之濫費。其結果使人民逃避重稅，購食私鹽，以致官鹽銷額，逐年減少，其計亦可謂左矣。

三、青鹽與日本交涉 歐戰期內，日本工業擴充，需鹽驟增。昔年需鹽一千萬擔內外，至是增至一千五六百萬擔。日本政府雖廣設精鹽工廠，採用新法，改良民食，然鹽質取之民間，而民間則仍用中國煎鹽古法。產量少而工本巨，每年總額不越一千萬擔，其不足之額，則賴青島鹽、金州鹽（日人稱為關東州鹽），臺灣鹽，安南鹽以供給之。朝鮮每年需鹽四百萬擔，而當地鹽產僅得半額，亦賴青島金州等處之鹽，為之補助。民國元年五月，黃海岸有風雨，山東及朝鮮鹽均歉收，韓民淡食。日人葛城猪之助乃來青島購鹽八萬擔，運銷仁川釜山，是為青鹽銷韓之始。七八年間，值日本鹽荒，日人竭力開闢膠澳鹽灘及精鹽工廠。八年

之中，新增製鹽工廠十九處，未竣工者六處，鹽灘斗子已竣工者一千三百八十副，未竣工者一千三百四十二副。而我國人舊有鹽灘，截至我國接收之日為止，亦推廣至一千零七十一副。每副斗子面積廣者可三十畝，狹者減三分之一。七年度輸出三百七十餘萬擔，八年度輸出四百四十餘萬擔，九年度輸出三百九十餘萬擔，十年度輸出三百二十餘萬擔。是時鹽價平均每噸六七元，有時高至十一二元，儼然爲膠澳區之大宗貿易。其輸出之權，往日本者，全操於日人之手；輸出朝鮮之鹽，則中日人共操之；往香港海參崴者，則歸我國商人所掌握。當時本埠之中日鹽商，有二十餘家，贏利頗厚；而製鹽之戶，亦稱小康。自十一至十四年間。靜候中日兩國協定，膠澳鹽不得輸出，而金州鹽乃奄有膠澳鹽之銷路，產額逐年增加，已達五百餘萬擔。然膠澳鹽價甚廉，例如十五六七等年日本專賣局所訂鹽價，膠澳較金州鹽每擔相差至一角以上，較臺灣鹽相差二角，較日本內地鹽相差一元以上。每年如多購膠澳鹽一百萬擔，則日本國庫所省甚鉅。故自我國收回膠澳而後，在日人心理，絕不希望膠澳之鹽業，一如往年之發達，使華商坐獲厚利。然膠澳鹽業，如其一蹶不振，則日本目前即少一廉價供給之鹽場。一旦更遇民國七八年之鹽荒，勢必再仰給於不可必得之埃及鹽，西班牙鹽。蓋十二三等年，日本亦嘗取給於埃及西班牙，然道遠價昂，國際有事時，尤不可恃。日人察慮及此，固無一日忘情於膠澳鹽也。自兩國鹽務會議能議而後，延至十四年十月，屢經中外商人之斡旋，始由我國鹽務署與駐京日本公使館往返磋商，訂成青鹽協定草約，計分臨時輸出及一般協定兩項辦法。輸出朝鮮鹽，仍無正式解決，暫照臨時輸出辦理。乃值政局變遷，又至十五年二月始獲正式簽字，及是年七月方始恢復輸出。

四、鹽款之收數 我國從前鹽務，收款報部者，僅十分之二三。全國總數，無從稽考；而部中案牘，大都以一款爲一案，亦難求全國一歲之總數。自前清末季，試辦預算，各項款目，始稍得彙散爲總。民國以來，廣續辦理，鹽務收款，乃釐然可見。前清宣統四年預算，鹽稅爲四千七百五十七萬五千四百八十六兩，折合銀元爲七千一百三十六萬三千二百二十九元。民國二年度預算，鹽稅爲七千七百五十六萬五千五百三十四元。三年度預算，爲八千四百八十七萬九千八百七十三元。五年份預算，爲八千四百七十七萬一千三百六



十五元。六年至十五年之鹽款實收數，據稽核所之統計：六年份爲八〇、一一四、一八二元，七年份爲八三、一〇〇、四二三元，八年份爲八七、七〇四、五一六元，九年份爲八七、七九三、九二二元，十年份爲九一、九三八、四四九元，十一年份爲九五、三七二、二五九元，十二年份爲八九、三七五、七七一元，十三年份爲九三、四七三、六四四元，十四年份爲九八、八五〇、九三〇元，十五年份爲九九、〇〇五、七〇一元；平均約在一萬萬元以下，八千萬元以上。此十年中，以六年之八千萬餘元爲最少，十五年之九千萬九百餘萬元爲最多（廣東及潮橋不在內）。蓋亦稅重於昔，是以收入增加。至於銷鹽數量，不過三千萬三百餘萬擔，而食私之數幾及一半。據海關十六年人口統計，我國人口爲四五七、七八七、〇〇〇人，以世界食鹽統計，每人每年十三斤計算，應銷五千萬九百五十餘萬擔。以每擔稅率三元而言，應收一萬萬七千八百五十餘萬元，而實收之數僅一半而強，名實未符，亦徒令人滋慨耳。

## 第二目 鹽稅之現情

鹽政分產、運、銷、樞、緝五種。產、運、銷係樞稅所從出，爲鹽務之根本。緝私所以保稅。故徵收鹽稅，其事甚繁，非若普通收稅之單簡。凡場產之整理，運銷之變通，緝私之改良，咸與整理稅收相關。尤在職責分明事權一貫，然後整個之改革，得以進行。

一、場產之整理 整理場產爲鹽務根本之圖，新鹽法之施行，尤以管理鹽場爲前提。長蘆鹽務。在民國五六年，鹽坨成立，將製成之鹽斤掃數歸坨，不准在灘堆存，推爲全國模範。其時蘆岸私鹽。除冀豫內地所產土鹽外，幾無大量灘私之可言。淮北自十九年起，規定建立官坨七處，並開濬附近運河。迨後建坨及濬河工程告竣，凡新產之鹽，卽由灘河運坨儲存，兼以緝私得力，由是稅收日旺，爲前此所未有。兩浙鹽場在二十二年決定先從餘姚建築合法之倉坨。松江鹽場同時由蘇五屬鹽商在各處設廠，名曰分廠，另於葉榭建設總廠，堆放由分廠運存之鹽。福建因地勢所限，不宜採用集中地點，建設廣大之鹽坨。曾採分散辦法，建坨九十處。山東場產建坨計劃，先從萊州場入手，設坨八處，陸續擴充。廣東亦於二十二年始議建築倉坨，集中

存鹽，由稽核分所承辦，先從潮屬入手。他如河東、雲南、四川、陝甘等鹽區，均因私鹽充斥，紛紛建議設置倉坵，存儲產鹽，爲整理場產之要着。

## 二、運銷之改進 現今運銷制度，可分爲五種：

(1) 自由制 凡開放之區，無論商民，皆可自由營運。如淮北、四川、雲南、陝甘、口北、晉北、廣東之省河，浙東之溫台，河南之汝光鞏孟，湖北之鄂西，河東之豫岸是。

(2) 專商制 凡執有引票權之商人，均得佔據口岸，專運專銷。如鄂、湘、西、皖四岸之票商，淮南之食商，兩浙、松江、長蘆、山東之引商是。

(3) 包商制 凡商人應招，於指定區域，及核准期限內承辦運銷。如浙東之紹蕭，松江之上海，福建之閩北閩南，廣東之潮橋雷瓊，四川之富榮銷岸，長蘆之永七律武，雲南之邊岸是。

(4) 租商制 凡商人承租認運，其性質近於專岸，而期限甚短，實與包商相類。如西岸之建昌五屬。皖岸之滁來全，山東之租辦各縣是。

(5) 官運制 凡運銷鹽斤，由官經營。如福建之漳浦東山，及在前吉黑兩省之官運是。

改革運銷制度，自應廢除專商，實行自由販運。但就事勢而論，絕對自由，尙難辦到。目前辦法，宜以漸進爲主，暫採有限制之自由運銷。

三、稅率之變遷 我國鹽稅，向極糅雜。自民國二年次第整理，全國各區之稅目及徵收率，始漸整齊，七年鹽稅條例，規定食鹽正稅爲每擔三元。當時各鹽區，雖未一體遵行，然沿海各產區之正稅，均以此爲標準。嗣後軍事頻仍，正稅之外，復徵附加，各自爲政，以致各區稅則又趨繁複。二十年五月新鹽法公布，規定每百斤徵稅五元，不得重徵或附加，迺格於時勢，迄未實行。同時財政部分飭各區附加收歸中央統一核收，藉便整理，至現行鹽稅，係等差稅法，以離產區之遠近，定稅率輕重之標準。在鄰近鹽場之處，皆爲輕稅區域。其離場較遠之銷岸，稅率逐漸提高。徵稅既不相同，鹽價自亦各異，於是走私衝銷之弊，層出不

窮，實爲等差稅制之缺點。財政部於二十一年七月會就各產鹽區之稅率，爲初步之整理。復於二十二年十月，將銷岸各區，按照稅銷情形，酌量增減，爲第二步之整理。二十三年一月起，實行新衡制，將全國各區收放鹽斤，一律改用新制衡器。同時並將稅率較重之湘鄂等區，每擔原徵中央正稅附稅及地方附加等，合計在十元以上者，一律減爲十元。其在十元以下者，俟將來察看情形，徐圖改善，期達稅率平衡之宗旨。

四、緝私之改良 緝私爲治標之策，歷代恆重視之。邇年以來，緝私腐敗，無庸諱言。吃私放私，缺額扣餉，不獨標未治，而害已見。十六年春，何應欽氏主張將緝私營一律裁撤，實慨乎其言之。旋鹽務署於署內設立緝私處，先就克復各地設立緝私局，同時裁編原有之緝私營，未久各地緝私局次第成立。及十八年，財政部將緝私處改歸部轄，但成效未著，乃於十九年二月將緝私處劃歸鹽務稽核總所。迨二十年四月，財政部復將緝私處取消，所有緝私之權，概由稽核所稅警辦理。是緝私機關，在鹽政史上，已成過去之名詞。惟緝私機關，雖已裁撤，而緝私事務，在今日鹽務情形之下，仍係重要職務，不過改由稽核所稅警，擔任其事耳。

五、鹽稅之收數 十七年一月，國府因軍需緊急，於江浙兩省加徵軍用加價，每擔一元，約計年收四百餘萬。復於是年三月，加徵湘、鄂、西、皖北伐費（後改稱軍費），每擔一元五角；江浙兩省亦於四月開徵，約計年收一千萬元以上。其後復推行於山東。至近十餘年來各省鹽款收入概算：十六年度計爲八五、二三九、五七六元，十七年度計爲一一一、九二五、二八八元，十八年度計爲一三二、九五三、七〇六元，十九年度計爲一四四、五八五、七一四元，二十年度增爲一七〇、六九三、〇五四元，二十一年度減爲一六四、六一五、二〇四元，二十二年度又減爲一四六、七四八、一四八元，二十三年度增爲一九〇、三五三、八五一元，二十四年減爲一八四、二一九、〇四四元，二十五年計爲一八九、一八七、二二五元，二十六年計爲二二八、六二五、五五三元，雖年有增減，而就大體觀察，亦有稅收遞加之象。

### 第三目 鹽法之革新

一、改革鹽法之籌議 我國存鹽之數，每年恆在三千萬擔以上，願每年僅銷三千四百萬擔。是供過於求，既非國家之利，又非商力所能勝任，亟應用科學方法，切實整頓，以廣銷路，而裕稅收。以我國人口四萬萬五千七百餘萬（據海關十六年統計）及世界食鹽統計，每人每年食鹽十三斤計算，則每年應銷五千萬擔以上。然核以現在銷鹽之數，尙少三分之一，其爲食私無疑。是緝私之效，已可概見。他若稅率不一，附捐重繁，不特人民之負擔不平，有背賦稅均衡之原則，抑且積弊過甚，民困堪虞，急宜將全國財政通盤籌劃，減輕鹽稅而劃一之。民元以後，朝野上下，或主官專賣，或主就場徵稅，或主就場官專賣，就場官專賣制，與官專賣制，同以專賣爲目的，惟其程度，一則全部集權於官廳，一則僅注重於官收，而製造與運銷較爲放任，此其不同之點。但兩種制度，既均以專賣爲精神，衡以我國目前之財力，殆不可能。將來之趨勢，必行就場徵稅之制。此制之利，可約略言之。（一）私鹽斷絕。除產地徵稅以外，任其所之，無稅之鹽，不聽其出場，則天下之鹽皆官鹽矣。（二）免除沿途之留難。除產地以外，沿途不設一卡，銷地不設一巡，所有從前之批驗所，掣驗局、督銷、權運、緝私等機關，均可一律裁撤，既可節省經費，而商人亦必樂於運輸。（三）鹽質可以改良。現在鹽質之壞，獨以官鹽爲甚，願非產地如斯也，蓋由於船戶雜攙砂土水草等項，以從中取利，既行自由競爭之制，則鹽質必不惡劣，即產地之不良者，勢不得不逐漸改良，以免淘汰。（四）鹽價可以平衡。蓋鹽之需要，既能供求相應，則鹽價必平，自無食貴之虞，此其利之彰彰者也。或者曰有稅即有私，場不放私，私於何有；鹽斤出場之後，沿途無查驗之處，則私當更甚。願就場徵稅，當在整理場產之後，國家既欲徵稅，應不惜費用以整頓場產，不能因噎廢食也。或又曰，引岸既廢，凡距離產地寫遠，交通不便之處，必至無鹽可食，即有之，亦必昂貴異常。殊不知現在各地之鹽，大都官爲定價，名曰牌價，商人售鹽，必照牌價，則交通不便之處，商誠不免裹足，然制度既改，鹽法必變，牌價必廢，專商必去，一聽無數商人之自由競爭，自爲定價，則不獨鹽價不能昂貴，而且常劑於平。蓋鹽少則價貴，貴則羣相爭至；迨鹽多而價賤，賤則退縮不前，此供求之原理也。就場徵稅之外，近人有倡出廠徵稅之說，其制維何，即就全國產鹽之地，

規定若干區，設立工廠，製造精鹽，鹽斤出廠，即行徵稅。凡非精製之鹽，即為私鹽，則鹽質既屬精良，而尤易於管理，是此制之特點。惟舊時民間依鹽為生者甚衆，一旦設廠製鹽，必有大部分之鹽民，受其影響。生計將瀕於危境，亦非維護民生之道也。總之，我國鹽務有數千年之歷史，相沿既久，根深蒂固，當改革以前，必須統籌全國，將鹽民生計如何提高，場產如何整頓，引岸如何廢除，稅率如何劃一；逐漸討論，決定方針，次第施行，則鹽務方有改革之希望。若枝枝節節而為之，未見其可也。

二、新鹽法之頒佈 我國鹽務積弊甚深，改革鹽政，前人議之詳矣。民國十七年全國財政會議議決：「鹽稅以就場徵稅自由貿易為原則」，是為改訂鹽法之動機。考年來國家收入，以鹽稅為大宗，引岸制度，多為鹽商世襲，既捐國家稅收，復增人民負擔，亟應更訂鹽法，以圖鹽務全部根本之改造。是以中央執行委員會第二次全體會議議決：「整理鹽法，減輕鹽稅，剔除積弊，調節鹽價。財政部應於十八年內制定此項計劃，負責執行。」是為改定鹽法之基礎。立法院根據上述兩項原則，始行起草鹽法。迨二十年三月，方將鹽法通過。國民政府於是年五月三十日，以命令公佈。綜其要點有四：一曰就場徵稅，任人民自由買賣，並禁止壟斷；一曰每百公斤徵稅五元，不得重徵或附加；一曰漁鹽徵稅三角，工業農業用鹽一律免稅；一曰外國進口調味品，除按其所含鹽分徵稅外，得徵傾銷稅。是以就場徵稅為骨幹，禁止各地重徵附加，以輕人民負擔，減免漁農工用鹽，以提倡實業；照課國外輸入之調味品，並得徵傾銷稅，以保護國內貿易。亦可見立法精意，注重民生矣。

#### 第四目 戰時之鹽稅

戰事發生之前，政府本擬將海鹽由政府自運內地，使足供內地一年之食（約七百五十萬擔）。但因需要鉅額運費，初向上海金融機關商借，而金融機關以為借款所運之鹽，係用於囤積，一時不能生利，故無結果。以後乃改由商運：一方面納稅可用期票，用以減輕商人利息損失，他方面路耗額外多加數斤。為照平時到湘岸百斤加九斤，今再加三斤共十二斤。到鄂岸加二斤共十一斤；到皖岸加一斤共十斤。湘岸半由輪運，半由帆運，

共二百二十八萬擔。西岸二百餘萬擔，輪運帆運各半；鄂岸二百餘萬擔全由輪運；皖岸四十八萬擔全由帆運。南京係自由買賣，若由商人存積，皆所不願，故只得由政府自存，結果存鹽成績，湘岸最佳，西皖岸不能令人滿意，原因乃由於湘岸綱制甚佳，有確實保障；西岸資本有限，而皖岸則稅票在私人手中，僉以爲遲早必歸其運輸，故不急急「七七事變」發生後，沿海各場存積存鹽斤猶有三千四百餘萬擔，其中兩淮一區占二千餘萬擔。時局緊急，以是改採官運政策，以濟商運之窮。先後核定官運鹽數計共八百二十四萬擔。

一面仍責成商人，利用各種交通，水陸並進，分頭趕運。但因軍運緊急，鹽運時生阻滯，惟有近場各銷地趕運較爲便捷，存鹽稍有增加，揚子四岸向不產鹽，端賴淮鹽接濟，自長江節節封鎖，海運河運均已梗阻，僅由隴海路陸續小量趕運，所有移存在十二圩及西壩之鹽，亦均不及掃數運岸，是以鄂、湘、西三岸存數似比戰前爲少。

兩淮山東和長蘆三區，每年產額最多，占全國產額大半，在民國二十四年三區產量，共占全國總產量約六五·八%，民二十五年占四八·一四%，不僅三區附近鹽食靠其供給，即河北、江西及兩湖各處亦恃其供給，而其中兩淮產鹽之供贛、鄂、湘三省者更多。徐州失陷前，兩淮存鹽尙有一千七百萬擔，不及後運。徐州失陷之後，揚子四岸食鹽，急待救濟，依四岸食鹽平均每年五百萬擔，乃決定由粵鹽增產二百萬擔，接濟湖南，川鹽原銷四川、鄂西、陝南等地，年產七百餘萬擔，現須增加產量，接濟湖北及湖南一部份。浙江原有存鹽，應設法取出，接濟江西及安徽一部，廣州失陷，武漢撤退後，局勢與前不同，原僅救濟揚子四岸，旋因廣州失陷，廣西亦應救濟，湖南月需鹽二十五萬擔，乃決定由廣東供給十萬擔，四川供給十萬擔，浙江供給五萬擔。廣西月需鹽八萬擔，由廣東西部鹽產地盡量供給，湖北仍由四川救濟，揚子四岸年需鹽五百萬擔，財部會命川鹽應盡量設法增產四百萬擔，但二十七年四五月間新建炭花灶開始煎製，各種原料材料因環境時有變遷，致未能照原計劃充分接濟，爰於二十七年八月由四川鹽務管理局決定每年由富榮東西兩場加產一百五十萬擔，犍爲樂山兩場加產五十萬擔，雲陽、射洪兩場，加產五十萬擔，六場合計加產二百五十萬擔，一方面向中、中、農

三行借貸二百六十萬元，分別轉貸於各場井灶，以作準備增產加運之用。但終因（1）富榮場煤炭鋼絲滷筒材料及五之缺乏，（2）滷井設備起推需時，不能刻日見功，（3）製鹽工人之被抽充兵役，（4）川東、川北各小場因受水災影響，且感煤炭之普遍缺乏，而奉節場因在洪水期間尚未開煎，故所增產數，不過一、一四四、九四七·五二擔，與原定計劃，相差尙遠，惟此項增產計劃，係在二十七年八月間決定，其後所增之數，與時遞進，每年增產早在三百萬擔以上。

### 第三節 統稅

統稅係依照各國之新式內地稅制，合捲菸、麥粉、棉紗、火柴、水泥、薰菸、啤酒七項而成，故可簡稱之爲七項統稅。其中捲菸統稅一項，發端最早。民國十年，北京政府菸酒事務局創辦捲菸捐，嗣後各省地方政府乃轉相仿倣，舉辦捲菸特稅，省自爲政，章制互異。十六年國民政府成立，財政部將捲菸特稅定爲國家收入，收歸部辦，始改稱統稅。至二十年一月財政部擴大統稅源，乃設立統稅署，將捲菸一項，與麥粉、棉紗、火柴、水泥等項，並徵統稅。其舉辦時期，次於捲菸統稅者，則爲麥粉稅。在十七年六月，財政部卽有麥粉特稅之創設，迄十九年年終，因仍未改。洎乎二十年一月，財政部設立統稅署，掌理所辦五項統稅，遂改麥粉特稅之名爲麥粉統稅。最後舉辦者，爲棉紗、火柴、水泥三種。二十二年夏稅務署復將薰菸、啤酒兩種，改照統稅制度辦理。捲菸、麥粉、棉紗、火柴、水泥、薰菸、啤酒之七項統稅，其徵收方法，雖非完全一致；其課稅性質，則固盡屬相同也，茲將其性質說明如左：

一、就徵收手續而言，統稅與舊時釐金項下之統稅性質全異。釐金項下之統稅，係各省就水陸運輸道路扼要設卡，對貨徵收，終不脫通過稅之窠臼。統稅則對於國製貨品，均係就廠徵收，對於舶來貨品，均係就海關進口處徵收，與通過稅之舊制，迥然不同。

二、就徵收範圍而言，舊時釐金項下之統稅，係在一省之內，一次徵收，不再重徵。統稅則在全國之內，一次徵收，不再重徵。蓋統稅之重要意義，在不重徵，而不重徵之效力，前者僅限於徵稅之本省，其已

稅貨品輸入他省時，即不能抵抗他省之重徵；後者之效力則及於全國，一稅之後，即可通行各省，不再重徵也。或運入未辦統稅之省區，至被重徵時，納稅人可持重徵證據，向統稅署或其所屬機關退還重徵之稅，與一稅之後不再重徵之原則，仍無損害。

三、就徵收物品而言，舊時釐金項下之統稅，係取物物課稅主義，不論何物，均須照納統稅。統稅係取特種物品課稅主義，其所徵物品，僅限於捲菸、麥粉、棉紗、火柴、水泥、薰菸、啤酒之七項。其徵收辦法，必遵守國民政府所公布之條例，不得將所徵物品之種類，任意增減也。

以上三端，為統稅之特殊性質。至其辦理之概況，及一切程序，本節當依各項舉辦之先後，順次述之：首捲菸、次麥粉、次棉花、又次火柴水泥、更次薰菸啤酒，而以統稅之通案殿之。庶篇幅雖隘，閱者仍得窺其全豹焉。

### 第一目 捲菸統稅

一、捲菸捐制度 捲菸為大宗奢侈品，除關稅外，各國均列入內地稅目內，從重徵收，如法蘭西、意大利、日本諸邦，且定為官營事業，獨占製賣，不許自由營運。良以消費品與生活必需品不同，多稅之不為虐也。我國昔以並無此項貨品，在稅則上無特殊之規定，逮與東西各國訂約通商，進口捲菸及洋商在華製造行銷各省之捲菸，雖年有加增，亦僅與尋常洋貨，視同一律而已。民國十年八月，北京全國菸酒事務局為擴充稅源計，與英美菸公司訂立聲明書，舉行二五捐，按照捲菸價值，每百元徵稅二元五角。我國稅則史上始有捲菸捐之名詞。其時我國商人所設捲菸製造廠，數尚無多，所製捲菸全年價值不及二千萬元；而英美菸公司之捲菸行銷我國者，則達一萬萬元以上，捲菸市面，實全為英美菸公司所操縱。故菸酒署不得不於關稅未能自主之環境下，委曲接受其協定。其聲明書計十一條，而要點凡三：

(1) 凡公司（英美菸公司之簡稱下同）由通商口岸運往內地之捲菸，無論係由外洋運入或係在中國製造之品，除海關稅及運至北京之崇文門稅外，均應按價值分列四等（與進口捲菸完納海關進口稅分等之辦



法同)，繳納內地稅捐。其捐率如下：

- 頭等 每五萬枝，納十二元三角七分五釐。
- 二等 每五萬枝，納七元一角二分五釐。
- 三等 每五萬枝，納四元一角二分五釐。
- 四等 每五萬枝，納二元二角五分。

(2) 凡公司在華製造行銷各省之捲菸，無論運往通商口岸或租界，均按五萬枝完納二元之出廠捐；即在製造廠按箱繳納，並由菸酒署派員在廠按箱驗貼印花。

(3) 公司運銷之捲菸，已納內地捐及出廠捐後，領有捐單及貼有印花，所有各省之釐金及各種稅捐等項，均准免納。倘有向已經完納內地捐及出廠捐之貨徵收別項捐款者，公司得將該捐單為據，以所捐之數抵繳以後應完之捐款，惟店舖營業稅牌照稅，不在此例。

當時菸酒署之徵收捲菸捐章程，即係根據上述之聲明書所制定。當時推行國內十三省，稅收亦頗可觀。十二年春間，浙江省首先加抽捲菸特稅，各省始漸背成規，轉相仿效，英美菸公司堅決反對，將所付之特稅，扣抵其所應納之二五捲菸捐，數達五十餘萬元。英美兩使亦代該公司迭提抗議，其爭辯之根據，則以十年八月，菸酒署與英美菸公司訂結聲明書第五條內，有各省釐金及各種稅捐均准免納一語，階之厲也。夫洋貨在單貨相離以後，可以徵收落地稅或銷場稅，在商約中有明確之根據。英美捲菸為洋貨之一種，內地徵稅，並無不合；而菸酒署竟以圖謀一時之便利，不惜以正式官署之資格，與一私人公司訂結協定，而擅將此項根據，輕輕放棄。其誤國之咎，固無待深論，而稅權不能自主，尤足予我國人以深刻之刺激也。其時特稅潮流，不可遏抑，北京政府亦漸失其控制各省之力量，英美公使遂於十三年冬，介紹英美菸公司與菸酒署續訂聲明書四條，將以前辦法略加變更。由英美菸公司增納值百抽二五之附加稅，直接繳付各省收用，名曰捲菸保護稅，欲以消滅各省之特稅。各省以稅相差太遠，迄未允行，而菸酒署捲菸捐章程之命運，亦隨同北京政

府之命運而逐漸萎縮，以至於漸滅。

二、捲菸統稅制度 各國捲菸稅率，有值百抽百或百五十者，日本甚至值百抽三百五十。中國捲菸稅捐，向有中央菸酒署所定之二·五稅，每百元收二元五角，出廠稅每五萬枝收二元。各省復收特稅，或係值百抽二十，或係值百抽五十，名目不一。至十六年一月，國民政府財政部定名為捲菸統稅，從前名目，均行取銷；其稅率定為值百抽一二·五，未克通行，是年六月，國民政府定都南京，財政部古部長應芬參酌各地情形，仍照統稅辦法，定為值百抽五十；將上列各稅捐一律取銷，期收整齊劃一之效。凡國內廠製之品，皆就廠徵收；舶來品則在進口時照章收稅，並將此項捲菸稅性質，明確定為國稅。其從前指作省教育費及省縣經費等項，另以田賦劃歸地方，為確定抵補之款。而全國捲菸收入，統歸國庫，以供中央之用，當時公布「全國捲菸統稅暫行簡章」，以資循守。但簡章開始頒行時，財政部行使政權之範圍，僅江蘇一省。而上海捲菸洋商，亦迄未就範。浙江則力主公賣制度，認為省稅；安徽則一方雖遵行統稅，而以軍權另設特稅局之一方，仍在徵收特稅，以至洋商捲菸之運銷安徽者，納值百抽二十之特稅，即可行銷。而本國製品則須納統稅百分之五十，迨貨到皖境，又被勒徵特稅百分之二十。華洋待遇不平，糾紛時起。廣東、廣西、福建則仍行捲菸特種印花稅。贛省以上各省，為武漢政府所轄，黃河以北各省，亦各有其最高之政權主體，均非統稅勢力所可及。厥後浙、皖兩省首先解決，至十月以後，寧漢合作告成，而長江流域之各省乃大致就緒，當時辦理統稅之困難，即此可見一斑也。

三、捲菸統稅之協定及其條例稅率 上述第一期所行值百抽五十之統稅定章，無論華洋製造或舶來品與夫租界，本應一律徵收。乃其事實以租界未能收回，關稅未能自主。洋商始終抗稅；以致洋商稅輕，華商稅重，造成洋商壓迫華商之惡果。又以就廠徵稅，須在捲菸最小容器上黏貼印花；在廠實地試驗，每日以一千人工作，僅貼得有花之菸七十箱，產額過少，稅收有限，黏貼印花之工資支出太多，感受重大之困難。財政部部長朱子文有見於此，遂於十七年一月十八日，謀為根本之改革，修正捲菸統稅條例，與英商駐華英美菸公

司代表柏思德商妥照辦。至此乃不論華商洋商，內地租界，其所製運之捲菸，並皆納稅。惟當時施行區域，僅蘇、浙、皖、閩、贛五省而已。十七年冬，宋部長鑒於海關新稅則施行之期，轉瞬將屆，而捲菸一項，係屬奢侈品性質，確有增高稅率之必要，當經呈准國府修改捲菸統稅條例，提高捲菸統稅之稅率，將原條例之第三條修正如次：

「凡一切進口之捲菸及以菸葉製成之貨品，除繳納中國海關進口稅計百分之七·五外，應按照估價另納捲菸統稅百分之三二·五。」

「凡一切在本國境內設廠製造之貨品，應由主管機關以海關估價為標準，徵收捲菸統稅百分之三二·五，准其在施行統稅各省及將來施行統稅各省行銷，不再重徵他項任何性質之捐稅。」

此項修正文之意義，申言之，即進口捲菸及國內廠製捲菸所徵稅率，同為值百抽三二·五，惟進口捲菸，尚須多徵七·五之海關稅是也。當經宋部長通知英商駐華英美菸公司後，即得該公司復函承認照納，並附施行條例十條，其用心之所在，重在華洋捲菸稅率平等待遇之一點。此外英美菸公司為聲明遵守中英條約內所訂關於租界及商埠納稅之原則起見，尚有請求每月須有捲菸一箱，准予免稅之事。財政部以每月免納一箱稅費，無關宏旨，亦函復予以同意焉。

#### 四、捲菸統稅由三級制改為二級制

(1)三級制時期 二十年一月，中央通令裁釐，財政部乃裁撤捲菸統稅總處，設立統稅署，舉辦統稅，用為裁釐遺失一部份之抵補。首以捲菸統稅改革辦法提出國務會議，其辦法即將海關新稅則內舶來捲菸進口稅百分之五十，以百分之十由海關以海關金單位徵收，其百分之四十，由統稅署照以前捲菸統稅辦法徵收，作為捲菸庫券基金。同時國貨捲菸及雪茄菸之稅率，亦應參照增加，由財政部按其種類，規定納稅等級，先行試辦六個月，隨時詳加考察，以為將來決定捲菸稅率之標準是也。此項辦法，經國務會議決議通過後，統稅署乃改定捲菸統稅稅率為三級制，一面呈請財政部備案，一面通電統稅各機關，定於二十

年二月一日實行，先行試辦六個月。自二月一日起，凡國內製造菸件，非貼新稅印花，不准領照出廠；舶來菸件，亦須遵貼新稅印花，方准進口。所有在一月三十一日以前，已貼舊稅印花出廠或進口菸件，應一律仍准行銷，免予補稅。各菸公司購存未用之舊稅印花，須於加稅實行二十日內，隨時照價另換新印花貼用。至關於與海關劃分徵收手續，亦經統稅署訂定如下：（一）捲菸及雪茄菸進口時，應先依照定式填具報稅申請書，向統稅署或所屬徵收機關，完納統稅署應徵部份之稅款。（二）統稅署或所屬徵收機關徵收稅款，除依照統稅各項章程辦理外，並發給納稅證據一紙，以憑菸商持向海關報完五分之一之進口稅，（三）未經持有統稅署納稅證據者，向海關報稅時，仍由海關按稅則徵收全額。（四）依捲菸統稅條例，凡已完統稅菸件，即不再重徵他項稅捐，若在國內行銷，所有此口到彼口各關之出口稅一律免徵。（五）運銷國外菸件，概係免徵統稅，如照向例有應納之出口關稅，應仍由海關照章徵收。（六）在未施行統稅區域報運進口之舶來菸件，仍由海關按照金單位徵足全額百分之五十進口稅。（七）在二十年海關新稅則頒布之後，舶來統稅未經劃分之前，如有外洋進口菸件，已由海關徵足金單位全額之稅，應准檢同海關收稅憑據，報由當地統稅機關驗明，將菸件加蓋驗戳，在現行統稅區域行銷，毋庸再繳統稅。先是二十年一月，施行海關進口新稅則，其中捲菸一項之稅率，定為百分之五十，照海關金單位徵收。當時財政部恐舶來捲菸數量驟細，而國製之品，一時又難於替代，或致稅收減少，不免影響捲菸國券基金，故劃出百分之十，由海關照金單位徵收，其百分之四十，由統稅署照以前統稅辦法徵收。至國製捲菸亦同時加稅為百分之四十，遵照國務會議之決議，試辦六個月，於二十年二月一日起至七月三十日止，即告屆滿。乃至屆滿時，國製捲菸因霉汎滯銷，舶來品亦數量奇絀，若於此加稅減少來源，仍不免影響庫券基金，遂將前述辦法再展期三個月，經國務會議決議照辦。此舶來菸件統稅初次改革之情形也。至是年十一月一日起，一切舶來進口捲菸，即由各海關照進口稅則，以金單位徵收足額。其原劃由統稅機關徵收之統稅部份，暫予豁免。所有海關以金單位徵足之捲菸進口稅款，仍以其五分之四撥歸統稅署，作為庫券基金。至國內製造捲菸，仍照現

行稅率徵收統稅，暫不徵加。自是項辦法實行之後，在市面行銷之捲菸，既分舶來國製，即有已徵統稅與免徵統稅之區別。爲易於查驗並明瞭舶來菸件行銷狀況及確定海關撥款辦法起見，遂與總稅務司商定下列辦法五項，通飭統稅各機關照辦：（一）外洋捲菸進口，仍照舊時辦法，填具黃色報單正副各一張，連同海關白報單交海關核對。（二）關員查明黃色報單所載之枝數、箱數、聽數，與白報單內容相符後，即在黃報單正副二張上，簽字證明。（三）關員簽字後，應將黃報單副本留存，翌日送統稅署或所屬機關，並將黃報單正本，連同海關餉單，交由商人繳納關稅。（四）商人完關稅後，應將關稅收條，連同黃色報單，送統稅署或所屬機關換領統稅署特備之特種印花，由署或所屬機關派員黏貼箱面，此項印花，不印明稅額，亦不分等級，其效用等於查驗證，藉以表示不徵統稅，以免各地查驗機關發生誤會。（五）海關應撥歸統稅署之五分之二稅款，由總稅務司按月彙撥，仍以金單位計算。

（2）二級制時期 二十一年三月，財政部以修訂國製捲菸統稅稅率辦法，提交國務會議，當經議決：凡每五萬枝售價二百六十元以上者爲第一級，完稅九十五元；每五萬枝售價二百六十元以下者爲第二級；完稅五十五元。第二級最高售價，如非菸廠所在地，准放寬十元，以不超過二百七十元爲限。現祇區分兩級，第一級最高售價不予限制，雪茄菸仍照六等徵稅。其原列一等每千枝納稅四十五元者，現增改爲六十二元；原列二等每千枝納稅二十二元五角者，現增改爲三十一元；原列三等每千枝納稅十一元二角五分者，現增改爲十五元五角；原列四等每千枝納稅五元六角五分者，現增改爲七元八角；原列五等每千枝納稅三元者，現增改爲四元一角五分；原列六等每千枝納稅二元二角五分者，現增改爲三元一角。上列捲菸、雪茄菸兩種新稅率，定於是年三月二十一日實行，先行試辦一年。此項辦法既經決議，財政部乃飭統稅署照辦，自實行之日起，在國內製造菸件，非貼新稅印花，不准領照出廠；其三月二十一日以前，已貼舊稅印花出廠菸件，應仍准其一律行銷；各菸公司購存未用之舊稅印花稅，着於加稅實行二十日內，隨時照價換領新印花貼用。二十二年十一月財政部以國庫支絀，所有建設大政，剿匪軍事，需款正殷。特將紙

菸統稅酌量增加，呈奉行政院提出中央政治會議暫行試辦。此種新二級稅制，即為現行之二級稅制。其稅率表列後：

捲菸稅率表

枝	數售	價等	級稅	銀
五萬枝	三〇〇・〇〇以上	一		一六〇・〇〇元
五萬枝	三〇〇・〇〇以下	二		八〇・〇〇

附註 第二級於最高售價，如非菸廠所在地，准放寬三十元，以不超過三百二十元為度。第一級於最高售價，不予限制。

二十七年十月財政部因土製雪茄菸行銷各地之量頗巨，爰公布土製雪茄菸徵稅暫徵辦法，二十八年五月復加修正，規定土製雪茄菸每千枝批發售價，除稅計算，在四元五角以下者，分三級徵收：

甲級 三元以上四元五角以下 徵稅一元五角。

乙級 一元五角以上三元以下 徵稅一元。

丙級 一元五角以下 徵稅五角。

其在四元五角以上者，應照雪茄菸統稅稅率徵收。

至土製雪茄菸之報運，查驗及處罰事項，均照捲菸統稅各項章則辦理。

第二目 麥粉統稅

一、麥粉統稅創辦之原因 麥粉統稅，原名麥粉特稅，其創辦之原因：一為今昔情形之不同，一為裁釐加稅之實施。前者貿易情形，隨時代為轉移，昔時消數甚微之物，今已漸成重要之品。後者課稅政策，視國情而變遷，曩時課稅之法，現因有背商情，已有改革之必要。茲將詳情分述於左：

(1) 今昔貿易情形之不同 洋粉進口，最初僅供外人食料之需，當時因非普通商品可比，故辛丑和約，壬寅英約，准其進口行銷，免徵關稅。嗣後外人營粉業者日衆，華人亦以土粉質粗而劣，洋粉質純而美，競以洋粉相尙，而置土粉於不顧；且乘時創辦粉廠，用機器仿製洋粉，以應市面之需求。初時寥寥數家，以後逐年加多，需要激增，來源日湧，機製麥粉，遂成市場上之大宗商品。據近年海關調查報告，我國麵粉進口總數：民國十五年爲四、二九七、一二二擔，值銀二三、七七九、九六二兩，實爲國外大宗輸入要品。其輸入之原因，已非僅供外人之食用，而爲對華貿易之競爭。揆諸從前准予免稅之本意，顯相違反。而華商粉廠，逐年遞增，全國總數，亦達八十餘廠之多。是當設法徵收廠稅以興稅源，使華洋待遇趨於一致，藉以挽回利權，而謀國庫之增益。此倡辦麥粉稅之原因一也。

(2) 裁釐加稅政策之實施 課稅政策，當隨國情爲轉移，視商況爲依歸，方合賦稅公平之原則。華商粉廠，全國總計不下八十餘廠。其出產額每日可達二十餘萬包，以全年開機十個月計，每年可出六千萬包。兼以進口洋粉，有加無已，其額數之鉅，實足驚人。若於此時仍照前例免徵，則洋粉之遍銷內地，暢行無阻。及外人之來華設廠，極力競爭，不特足以危及華商粉廠之基本，卽向收鉅額釐金之小麥，亦將以裁釐而悉變爲無釐無稅之麥粉。苟不先設具體計劃，以謀救濟，其何以裕國家之帑藏，而促華商粉廠之進展哉。是故麥粉免稅，已爲過去時代之辦法，以今茲之國情及商況言，均有更正補救徵收特稅之必要；並使一稅之後，不問所之，爲關稅自主實行裁釐之預備。此倡辦麥粉稅之原因又一也。

二、麥粉稅之章制 華洋麥粉爲貿易大宗，財政部爲劃一徵收辦法起見，特制定麥粉特稅條例，十七年六月呈由國府核准公布。茲將條例要旨列後：

(1) 凡國內所產機製及由國外運入之麥粉，含有營業性質者，徵收麥粉特稅。凡非機製麥粉，概不徵收特稅。

(2) 麥粉特稅，係爲廢止原料小麥各種稅項，改徵劃一之廠稅，定爲國稅。

(3) 機製麥粉特稅稅率

粉別	稅率	徵收百分之五，以每包為納稅單位
本國機製麥粉行銷內地者	每包納特稅一角。	
本國機製麥粉行銷國外者	於出口時，每包退還特稅五分，即實徵五分。	
舶來機製麥粉	每包納特稅一角。	

(4) 凡已納特稅之麥粉，如運往國內各處分銷時，一律放行，不再徵收任何稅款。

三、麥粉稅抵比辦法 麥粉既經開徵特稅，財政部同時令飭各省財政廳免收粉廠製粉所用小麥釐金，財政廳所管釐金總比，當然因此銳減，財政部為雙方兼顧起見，特制定小麥免稅抵比辦法，以謀適合政情。其辦法在裁釐尚未實行以前，由部印製小麥免稅單，發交特稅局轉發廠商，填明所運小麥確數，以憑起運。沿途局卡查驗貨單相符，即予免稅放行，並將截留之免稅單，按旬繳存財政廳，並由廳按月解部核收，視為現金劃抵釐比。如此轉抵，則粉稅臻於統一，麥釐不失絲毫，商民無留難之煩，國稅有增加之益，兼籌並顧，法至善也。

四、併入統稅署後之麥粉稅 麥粉稅本為財政部賦稅司所主辦，二十年財政部設立統稅署辦理統稅，始將麥粉併入統稅署主辦。所有稅率及退還獎勵金等，一切仍照舊章辦理，並無變更之處。其與前辦特稅時期之辦法，稍有不同者僅左列之四事而已：

(1) 出口麩皮改由就廠徵稅 國內機製麥粉之麩皮，經過海關出口，向由麥粉稅局之駐關辦事處徵收，每大包洋五分，小包洋二分五釐，早經歷辦有案，至統稅署將駐關辦事處一律裁撤後，所有進口應納統稅之貨物，一概由署委託海關代徵，麩皮一項，本係規定出口始行徵稅，是時始改由就廠徵收，給予稅照，以便沿關憑照驗放，凡各麥粉廠所出麩皮運銷外埠，或出洋須經過海關者，應在出廠時先行報運納



稅，一切手續與麥粉同。如銷售本地並不經過海關者，仍照原案免稅出廠。

(2) 軍用麥粉及代磨軍粉照章徵稅 各地駐軍購用軍粉及就地徵收小麥交廠代磨麥粉，向不遵章納稅。至麥粉稅併入統稅署兼辦後，始由財政部呈准行政院轉飭軍政部通飭所屬一體嚴禁，以維稅政。

(3) 上海各麥粉廠污損已稅麥粉回廠退換，並申請退稅暫行辦法。

(4) 各局所辦理麥粉案件，如有各項章則可據者，不必援引從前特稅辦法。統稅署自歸併各項統稅以來，所有執行章則除捲菸麥粉兩項從前已經公布者，均應繼續有效。其棉紗、火柴、水泥三項，係屬新辦；一切章則，並經先後訂定，通飭遵照。凡各局所辦理麥粉案件，如已有各項新訂章則可據者，即不必援引從前特稅辦法，當時各局所以辦麥粉特稅時所定處罰規則，對於充公貨價支配方法，與火柴水泥等間有不同，請統稅署核示辦法，統稅署乃以此辦法通飭照辦也。

### 第三目 棉紗火柴水泥統稅

一、棉紗火柴水泥統稅創辦之原因 各國對於保護國產之通例，遇有國外輸入之品，其競銷情形，足以排斥國產者，既課進口稅，復徵國內銷費稅。至國產之貨，則僅徵銷費稅，其維護國產之用意，至深切也。十七年秋，財政部籌辦出廠稅，擬從棉紗稅入手，旋因軍興而罷。考國內製造業，以紗廠居首位，徵收紗稅，為數頗巨。惟紗廠為本國資本所設者，固屬不少，而外僑出資設立者，亦居半數，財政部屢議舉辦棉紗稅，卒因日商抗議中輟。十九年冬中日關稅新約成立，訂明我國得舉辦棉紗特稅，由是稅權完整，政策得以實施。二十年一月，統稅署成立，對於各地紗廠開辦棉紗特稅，此棉紗特稅創辦之原因也。財政部在宋子文長部時代，曾延聘美國財政專家甘末爾等十三人，組織甘末爾設計委員會，籌議稅收政策。該會在十八年十二月間，遞出稅收政策意見書，主張減少賦稅種類，並須撤除對於同一物品所課重複之稅，使國內商品，不致因重複徵稅而成本加重，至出售時無利可獲。建議火柴及水泥徵收消費稅，不向消費者直接徵收，而向生產者間接徵收；一稅之後，即准通行全國，不再徵收其他貨物統捐。宋部長採用此項意見，於是乃有棉紗、

火柴、水泥統稅之創辦。此又火柴水泥與棉紗同時創辦統稅之原因也。

二、棉紗火柴水泥統稅之稅率 二十年一月國府公布「棉紗火柴水泥統稅條例」。茲將稅率錄之如次：

(1) 棉紗統稅稅率 分爲三種：(甲) 本色棉紗在二十三支以內者，每百斤徵二元七角五分。(乙) 本色棉紗超過二十三支者，每百斤徵三元七角五分。(丙) 其他各類棉紗，照海關估價徵統稅百分之五。

(2) 火柴統稅稅率 亦分三種：(甲) 長度不及四十三公釐，或每盒枝數不過七十五枝者，每大箱徵稅五元。(乙) 長度在四十三公釐以上，五十二公釐以下，或每盒枝數不過一百枝者，每大箱徵稅七元五角。(丙) 長度過五十二公釐，或每盒枝數在一百枝以上者，每大箱徵稅十元。

(3) 水泥統稅稅率 分爲兩種：(甲) 每桶重量三百八十磅者，徵稅六角。(乙) 包裝或小桶之重量，超過或不及三百八十磅，其差額在十分之一以上，按其重量比例徵收之。

進口棉紗火柴水泥，除由海關徵收進口稅外，仍須分別徵收統稅，其運銷國外者免稅。惟棉紗製成之染織品輸出時，棉紗既納統稅，則其製成品自無須再納關稅。但出口時須將已繳統稅之紗線稅單，調換運單。即以紗線稅單上之重量若干，可抵同等重量之織物，是爲海關協助統稅之辦法。其棉布及棉毯兩種，多數係用已完統稅之棉紗織成，然亦有未完統稅之棉紗製成者。故關於棉布及棉毯稅率亦應規定明確，以便遵守。茲將棉布稅率及棉毯稅率附錄於後

(一) 棉布稅率

布類長度	重量		
	三〇碼	四〇碼	六〇碼
粗紗布	正	正	正
	細	細	細
	正	正	正
混合紗布細紗佔半數以下	三〇碼	四〇碼	六〇碼
	三〇碼	四〇碼	六〇碼
	三〇碼	四〇碼	六〇碼
混合紗布細紗佔半數以上	三〇碼	四〇碼	六〇碼
	三〇碼	四〇碼	六〇碼
	三〇碼	四〇碼	六〇碼
四·七五磅以下	〇六八	〇九一	〇九三·一二四



混合超過二十三支棉紗製成者

重量在五磅以內含細紗在百分之二十以下

·〇八九

重量在五磅以內含細紗佔半數以下者

·〇九八

#### 第四目 薰菸及啤酒統稅

一、薰菸統稅 薰菸產區，在魯爲濰縣二十里堡等地，在皖爲門台子、劉府等地，在豫爲許昌、邙州、襄城等地，強半爲美菸種子，農民初夏播種，深秋收穫。魯豫所產爲良，皖產最次，各菸公司按時分赴收買，以製捲菸。向來由菸酒局徵收，產額雖豐，收入甚少。十八年間，財政部首在魯省設置薰菸專局，並將皖省菸酒事務局所設蚌埠菸稅局撤銷，歸併專局辦理，其時豫省以軍事未靖，未能同時設置，所有薰菸稅率，暫定爲每百斤三元六角。道二十年三月，爰將豫、魯、皖三省薰菸葉合併設局辦理，定名爲豫、魯、皖薰菸稅局，設總局於青島，設分局於蚌埠、許昌兩地，更定稅率爲每百斤徵收四元五角，其破碎之薰菸葉，呈准減半徵收。其徵稅時期爲本年十月至次年三月。在二十年度收入預算爲三百八十萬元。而徵收薰菸稅之原則，係就場徵於收買之菸公司、或菸商。對於菸農，不能直接徵收任何之捐稅，薰菸稅一次徵足後，所有一切內地捐稅，概予免徵。惟轉口出口之關稅不在此例。二十一年七月稅務署成立，將豫、魯、皖薰菸稅局裁撤，所有薰菸稅一律由各該省主管統稅機關分別接收，仍暫照薰菸向章辦理。惟各省所用舊斤，頗不一致，一律改用市斤徵稅；並將原定稅率每百斤四元五角，改爲每百市斤徵收三元七角二分，至二十二年四月稅務署訂定「薰菸葉統稅徵收暫行章程」九條，稅率改訂爲每百市斤徵收四元一角五分，呈部核准公布，由是薰菸葉經此次整理，已完全入於統稅軌道矣。

二、啤酒統稅 啤酒屬於洋酒一類，向照洋酒類稅章則辦理。惟歷來外商啤酒廠，對於納稅，每持異議；而華商所設之廠，亦往往納不足額，抗拒隱匿，實爲絕大之漏卮。二十年五月，財政部先就上海啤酒公司實行就廠徵稅之制，稅率定爲百分之二十，視其容器，按價估徵，其後煙臺、北平各華商啤酒公司，以及

青島太陽啤酒公司，均依次推行。是年度收入預算爲一百萬元。二十二年六月，因各廠啤酒物質相同，而完納稅率互有高下，辦法殊不一致。於是改爲從量徵收，不論售價若干。凡箱裝者四十八大瓶箱，或七十二小瓶箱，每箱均徵二元六角；桶裝或樽裝者，以淨容量計徵國幣七角。十一月稅務署改定辦法，將原有憑證印照及驗單概予取消，改由統稅印花及運照，均由署製發。並於徵收啤酒稅暫行章程之後，增訂現行修正辦法兩項，以補原章之未備，凡其他統稅所規定之海關代署查驗辦法，啤酒亦得適用。

#### 第五目 統稅通案

統稅稅目，計分：捲菸、麥粉、棉紗、火柴、水泥、薰菸、啤酒七種。前四項所述，係依其種類分類敘述者，其不分種類共通適用之辦法，則爲統稅通案。茲再分述之：

一、統稅區域及統稅之徵免 在二十年二月一日起，財政部實行徵收統稅時，先辦蘇、浙、皖區，湘、鄂、贛區，魯、豫區，粵、桂、閩區四區，每區設一統稅局，蘇、浙、皖區局之下：設有蕪湖、常州、南通、杭州，南京、無錫六管理所，湘、鄂、贛區局之下：設有長沙、九江、兩管理所，豫魯區局之下：設有濟南、鄭州兩管理所，粵、桂、閩區局之下，設有汕頭、梧州、福州三管理所。是爲施行統稅區域。在施行統稅以後，凡從前所設捲菸統稅局，麥粉特稅局概行裁撤，其原管事項，皆歸併各區統稅局辦理。凡應徵統稅之貨品，就其出廠及進口之區一次徵收，除舶來品仍另徵進口關稅外，其餘一經完納統稅，即可通行無阻，概不再徵任何貨物稅捐及附稅。即各海關原徵仿機製洋貨稅，亦一律停徵，國外及香港、大連，均爲免稅區域。凡遇廠商請求報運該區域時，應依規定手續核發免稅運照監視起運。其已徵統稅者，依照退稅章則辦理運銷，未施行統稅區域之貨品，如遇重徵，即就原納統稅額內，除應扣海關向徵之仿機製洋貨稅外，其餘稅款得憑繳證據儘數退還。其由未施行統稅之各省運銷或轉運至已施行統稅之各省時，海關應於輸入口岸，代徵統稅。

二、裁撤駐關辦事處由海關代收統稅及代爲查驗辦法 統稅署及各區局分區管理所，向在海關內設有駐

關辦事處，辦理徵收舶來品統稅，及稽查出口應徵統稅各貨品。財政部後爲便利商民及節省經費起見，將各該駐關辦事處於二十年五月十六日一律裁撤。原有該項徵稅及查驗事宜，即撥歸各口岸海關稅務司兼辦。其辦法計有左列甲乙丙丁之四種：

甲 財政部統稅署棉紗、水泥、火柴、捲菸、麥粉及棉紗直接織成品，運銷行洋，或未實行統稅各省時，海關代本署查驗辦法。

得按照向章辦理。

(1) 凡有棉紗、水泥、火柴、捲菸、麥粉及棉紗直接織成品運銷外洋，或未實行統稅各省時，海關

或未實行統稅各省時，商人須將報關應填之出口黃報單正副本，送請本署核驗，照各項統稅現行手續辦理。

(3) 出口黃報單副本，由本署留下，黃報單正本，由本署驗明，加蓋驗訖戳記，交由商人向海關報稅。

(4) 商人報驗出口黃報單正本，關員須注意下列各點：

(一) 出口黃報單正本上，須有統稅署驗訖戳記。

(二) 黃報單正本及統稅各照或證，所載內容，與該商所填之海關報單，必須相符。

(5) 關員查明後，將出口黃報單正本收下，俟海關確能證明各項貨品實已運往外洋，或未實行統稅各省後，再將該黃報單簽字送還統稅署，以備發還核對。若有上項統稅貨品報關運銷，或轉運外洋，或未實行統稅各省而未運出者，海關須將此項各船公司所填之 *Shut out Cargo List* 單送署，以便核驗。

(6) 凡有棉紗、火柴、水泥、捲菸、麥粉及棉紗直接織成品，運銷免稅各地時，關員須查明確有本署所給各照或單證，始得放行。

乙 財政部統稅署外洋進口棉紗、火柴、水泥、捲菸、麥粉各項統稅，交由海關代收辦法。

(1) 外洋進口棉紗、火柴、水泥、捲菸、麥粉、商人於報關完餉時，填具本署或所屬機關之黃報單正副各一張，連同海關白報單，交海關核對。

(2) 海關關員須查明黃報單所載之箱聽、包桶數及統稅稅率，與該商之白報單內容，是否相符，關員查明相符後，即在黃報單正副二單上簽字證明。

(3) 關員查明簽字後，應將黃報單副本留存，另將已簽字之黃報單正本，連同海關餉單及統稅稅單（統稅稅單共係四聯，其第一聯由關留查翌日送署，）之第二三四各聯，交由商人持向中央銀行，或其他代收關稅處，分別完納關稅統稅，其海關留存之黃報單副本，應於翌日送統稅署或所屬機關，以便核對，（海關餉單上蓋有另徵統稅四字以防漏稅）。

(4) 中央銀行，或其他代收關稅處收稅後，即將統稅單之第四聯截存，並在統稅稅單第二三各聯上蓋印為憑。

(5) 商人持統稅稅單第二三各聯赴海關復驗時，海關須驗明已完統稅，方可放行，並將統稅稅單第三聯留存，其第二聯則發還商人收執。

(6) 商人於完稅後：(一) 如須換領印花者，應於貼花規定時間內，持統稅稅單第二聯，連同關員簽字之黃報單正本，報請統稅署或所屬機關指派稽核人員，會同前往監貼印花，或加蓋戳記。(二) 如須領用完稅通運單票者，應將上列之黃報單正本，及統稅稅單第二聯，報請統稅署或所屬機關換領完稅通運單票。以上(一)或(二)項之手續完備，統稅署或所屬機關即將關員簽字之黃報單正本，及統稅稅單第二聯，留存備查。

丙 財政部統稅署棉紗、水泥、火柴、捲菸、麥粉及棉紗直接織成品，運銷或轉運國內已實行統稅各省（即已實行統稅各省內之進口，出口，復進口，復出口），海關代本署查驗辦法。

(1)商人在已實行統稅各省內報關運銷或轉運(出口，進口，復出口，復進口)時，須填具統稅黃報單，連同本署或所屬機關證明各單(完稅照，通運單，稅票，改運單或統稅連照)，及海關白報單，交由海關核驗。

(2)關員須驗明黃報單內容，與該商所填之關單，是否相符，始得放行。黃報單由關員簽字，俟確實運出後，送本署或所屬機關存核。(黃報單手續，與報運外洋或未施行統稅各省者相同，惟無須由本署或所屬機關加蓋驗訖戳記。)

(3)如上項統稅貨品運輸時，無本署或所屬機關證明各照或單者，海關須將該項貨品扣留，交由本署或所屬機關解決後，再行釋放。

丁 政財部統稅署棉紗、水泥、火柴、捲菸、麥粉及棉紗直接織成品，由未實行統稅各省運銷或轉運至(進口或複進口)已實行統稅各省時，海關代本署徵收統稅辦法。

(1)凡有棉紗、水泥、火柴、捲菸、麥粉及棉紗直接織成品，由未實行統稅各省運銷或轉運至(進口或複進口)已實行統稅各省時，海關應在輸入口岸，代徵統稅。

(2)海關徵收此項統稅手續，得按照外洋進口手續辦理。

(3)凡上項統稅貨品起運時，由所在地海關已收之出口稅，本署概不退回，所有各地海關代徵各項統稅處，應於每月月底總結送交海關總稅務司轉解本署。所有河北省各海關代徵之各項統稅，除捲菸統稅，由海關總稅務司轉解本署外，其餘各項統稅，直接轉解河北省財政特派員。

本署向在各海關內所設之駐關辦事處，應於本辦法各項施行後，一律取銷。本辦法於二十年五月一日施行。

三、統稅之收數 考統稅成立之次第，以捲菸統稅為最先；麥粉改辦統稅次之；棉紗、水泥、火柴統稅之創設，為期未久。故各年度收數，常隨稅目之添設，而稅收亦緣以增多焉。查近年統稅收入概算：十七年



度計爲四〇、〇〇〇、〇〇〇元，十八年度計爲四四、八五二、一一四元，十九年度計爲五五、〇二五、五〇二元，二十年度計爲七五、七七七、二二八元，二十一年度計爲八九、七一二、七七二元，二十二年度計爲九二、九七五、〇九一元，二十三年度增爲一一六、九五九、六七九元，二十四年度減爲一一三、二九八、一七七元，二十五年增至一三二、七九六、一一七元，二十六年度竟達一七五、六一七、六五〇元。此稅收數所以能逐漸增高者，固由課稅物件集中，利於徵收；亦因統稅範圍，相繼擴充之故也。

#### 第六目 戰時統稅政策

在我國現行稅制中，徵課統稅者有捲菸、火柴、水泥、棉紗、麥粉、薰菸、啤酒七種，都屬消費稅。消費稅徵課之貨物可分奢侈品及生活日用品兩種。消費稅可從物價上轉嫁給消費者，納稅人往往非負擔人，而真正負擔者乃消費之大衆。對奢侈品課稅，不唯有限制奢侈作用，且合乎納稅能力原則。對生活日用品課稅，無異加重貧苦民衆負擔，故應多分等級而差異其稅率，方符合公平原則，我國統稅中，捲菸、薰菸、啤酒、均係奢侈品而無妨重稅，年來國民吸紙煙者甚多，爲維持國民身體健康計，寓禁於徵，實屬必要。火柴、水泥、棉紗、麥粉，乃衣食住行必需之材料，似不宜重稅。但水泥係供建築之用，而有能力建築者，乃一般富有者，故在幾種輕稅之貨物中，亦無妨稍重其稅率。抗戰以後，工廠集中之地，多爲日人佔據，政府乃獎勵工廠後移及建築新廠。淪陷區域就關徵稅及就廠徵稅皆不可能，唯有改由入境第一道主管統稅機關查驗，補徵，並推廣統稅區域至西南各省及其他各省。至於游擊區域若可派人接辦者，則派人接辦；否則請由省政府代收，作爲補助地方之用，但須將收數報告稅務署。此戰時統稅政策之大要也。

#### 第四節 菸酒稅

##### 第一目 煙酒稅費之沿革

考酒課導源甚古，而菸稅實始於近代。三代以前，酒禁甚嚴，禹疏儀狄，酒誥懲羣飲；周官司醜禁，以屬游飲食於市者。迨漢武帝時，初作酒權，酒禁旣廢，而酒課代之以興。唐德宗貞元二年，每斗權錢百五十。宋

初酒課輕微，南渡以後，課稅漸增，四川一省，收至六百餘萬貫。元初民間造酒一石，取鈔一貫，後增爲十貫，旋又減爲五貫。明祖初起，已下權徵酒醋之令；英宗又有收貯備用之命，酒課所入，國用賴焉。嗣後海市漸盛，煙草由呂宋傳入中國。初則上流人士吸之，以解疲勞；繼則民間相率沾染，流行益廣。迨至明季，各地栽種者漸多，然尙未課稅也。清初但申酒禁，歷時既久，禁令漸弛。乾嘉以後，常關乃於菸酒兩項徵收稅款。咸同年間，各省舉辦釐金，菸酒亦須抽釐。光宣之交，庫款支絀，始設菸酒稅捐，以資挹注；而菸酒設立專稅，蓋自此始。民國以還，悉仍舊貫。四年又設菸酒公賣之制，按照價值加抽公賣經費。由是菸酒公賣，遂與菸酒稅捐並重，而爲國家主要之入款焉。六年以後，政潮橫決，各省多自爲風氣，辦法則紛歧不一，稅款則任意截留；復於正稅之外，帶徵附捐，商累加重，國庫虧絀，中央亦無法禁止。遂致良好稅源，迄未發達，良可慨也。

一、菸酒稅捐之略情 我國菸酒稅捐，種類繁多，名稱複雜；既鮮劃一之專章，復背公平之原理。有同一菸酒，在此省徵收三四種以上之稅，而在彼省僅徵一二種稅者。亦有甲省稅率，較諸乙省增至一倍以上者。辦法固參差不齊，分配亦彼此懸絕；負擔不均之弊，固不能悉舉也。茲姑就其徵稅性質，稅率標準。及歷年收數，分述如左：

### (一) 徵稅之性質

- (1) 出產稅 如川、鄂、浙等省所課之菸葉稅，與魯、閩等省所課之釀造稅是。
- (2) 通過稅 如各省所課之釐金常關稅是。
- (3) 銷場稅 如吉、黑等省所課之買貨捐賣錢捐是。
- (4) 熟貨稅 如鄂、皖、粵等省之行菸絲稅及條絲稅是。
- (5) 原料稅 如各省所課之麴稅是。
- (6) 附加捐 如各省於原有稅額外，復行加抽者是。

- (7) 入市稅 如各省於外菸外酒運達內地時，徵收其他落地稅是。
- (8) 特許稅 如鄂、皖、粵等省所抽創菸捐，直、奉、吉等省所行之燒鍋課是。

(二) 稅率之標準

- (1) 以容量為標準者 如酒按甕按缸，菸按箱按捆是。
- (2) 以貨量為標準者 如按菸酒斤量是。
- (3) 以商舖為標準者 如按菸酒舖面是。
- (4) 以貨色為標準者 如按菸酒品質高下等是。
- (5) 以賣價為標準者 如菸酒加賣若干以代稅者是。
- (6) 以所進之貨售錢多寡為標準者 如按商舖結算數目而徵收是。
- (7) 以製造器具為標準者 如釀酒按筒製菸按包是。

如上所述性質及稅率標準，其錯綜龐雜，概可想見，經徵機關，又復隨地而異，系統既不明，事權自難統一；在商民固不堪其紛擾，而公家並未增若何之收入也。

二、菸酒公賣之略情 我國菸酒稅率，向極輕微，每年收入不足一千萬元。民國四年，政府為增加收入起見，遂定為官督商銷之公賣制，頒布「菸酒公賣局暫行章程」及「菸酒公賣棧暫行章程」，施行以來，雖所收之數，逐年遞增；然各省間有拘泥事實，按商攤款，名為公賣，實同包稅，似失當初立法之精意。茲將菸酒公賣費率及歷年收數列左：

(1) 菸酒公賣費率 查我國菸酒規定公賣之始，即制定「全國菸酒公賣費暫行簡章」、「徵收公賣費規則」、「考核各省區徵收費稅比較章程」，次第頒行，以期菸酒收入之增加，而在昔公賣費率，最高者為百分之三十，僅行於京兆；其次為百分之二十五，行於江西；其次為百分之二十，行於直隸、河南、福建、安徽、四川、陝西、廣西；其次為百分之十八，行於歸察；其次為百分之十五，行於山西、湖南、浙

江、貴州、雲南；其次爲百分之十二，行於江蘇、湖北、黑龍江、吉林；其次爲百分之十，行於山東；其次爲百分之六，行於奉天；最低者爲百分之四，行於甘肅。而廣東則由商承包，其收入尤多。至新疆、川邊等處，迄今尙未開辦也。

(2) 菸酒公賣費之收數 各省菸酒稅之收入，從前附入雜款，例歸外銷。自晚清清理財政，實行編製預算，始有數目可稽。迨辛亥改革後，迭加整理，歲入之數，較爲可憑。二年度預算菸酒入款，列一〇、四四九、六四八元；三年度預算，列一〇、五三〇、五九七元；五年度預算，列一〇、一〇七、九二八元；八年度預算，列七、四一七、九九〇元；十四年度預算，列一七、四三七、九九〇元。

### 第二目 菸酒稅費之現情

十六年春，國民政府建都南京。財政部以菸酒收入，爲中央歲入大宗，願從前稅費並徵，名目太繁；徵收方法，各省復各自爲政，殊非整齊劃一之道，爰有重訂菸酒章制之議。考菸酒利弊主要問題，爲實行公賣與對貨徵稅兩端。分而言之，各有得失；合而觀之，徵稅爲實施公賣之過程，公賣復爲國家專賣之先導。茲舉其理由如下：

一、公賣利弊 公賣主旨，不盡在於收費一端，亦非僅以菸酒爲奢侈消耗物品，高價重費，寓禁於徵而已。欲求改良種植製造，減輕菸酒傷人質量，抵制舶來漏卮，均有待於公賣，而後其利始溥。是以權酷平準之權，必須操之政府。願公賣辦法施行，忽逾十年，仍不過以公賣名目，對貨徵稅，其故安在。蓋菸酒爲物，迥異於鹽，有一定出產地，亦異於百貨運輸有必經之道，出進有囤集之所。菸草尙有大宗貿易，可舍種戶而問商戶；土酒則釀戶零星，作輟不常，或於農隙，或用餘糧家釀朝熟夕售於隣，交易至爲單簡，價格尤無定準，強其經過公賣程序，固扞格實多也。

二、徵稅利弊 對貨徵稅，手續較簡，經費較省。各省設局稽徵，行之有年，稅收無甚出入。是對貨徵稅，未始不可維持現狀。但分局經費有限，權力更復有限，現行章則，政府與菸酒商人互相關係，亦但規定

營業伊始，報領牌照，營業之時，照章完稅而已。至於種製運銷，如何提倡保護，價格銷場，如何平準供求，皆無詳明之規定。論菸酒事務之權限，本不止徵收稅費；長此因循，安能期公賣之實現。是以首在辦理菸酒商及產銷販運編查登記，以求全省菸酒之真實統計，為增進稅收之根本，即以爲施行公賣之前提。

是年六月，財政部以現行菸酒制度，錯雜零亂，急須化散爲整，廢除稅捐，歸納公賣費內，以符一物一稅之原則。故本此主旨，釐訂舊制，頒行「菸酒公賣暫行條例」。考其立法之精意，約有四端：

一、徵收稅率 規定公賣費率爲值百抽二十，如有特殊情形，得聲敘理由請部核定。是於劃一之中，仍寓變通之意。

二、徵收方法 我國菸酒，向由商人承包，此次改訂商人逕向分局或稽徵所納費，以免舊時積弊。

三、注重印照 查菸酒之銷售及販運，以印照爲唯一憑證，誠恐發生貨照不符，或一照兩用等弊，特規定凡菸酒等類包裹及盛貯之器具，均須分別實貼，如違嚴行處罰。其公賣所用之每據單票，均由部製定發給遵用，以昭鄭重，而便稽核。

四、公賣價格 查菸酒價格。時有變遷，此係經濟上自然狀態，非規程所能限定。今菸酒公賣費率，既以菸酒價格爲標準，則各局取費，自應按照最近一年來之平均市價，切實徵收，定爲每年修正公賣費率一次，俾各分局及稽徵所，得以遵照一律辦理。

十六年夏，財政部鑒於招商投標舊制，流弊甚多，非採嚴密監督，不能收效。同時復頒行「各省菸酒公賣費招商投標章程」。考其立法之意，承辦投標之事務，雖歸主管機關處理，而開標之地設在商會，監視之員，定爲特派員及商會會長，亦欲採公開制度，以期剷除宿弊耳。

菸酒公賣費招商投標章程，其主旨重在杜絕包商之情弊。惟就稅制而言，包商承辦，本非正軌；祇以各省菸酒稅務，採用斯制，蓋已數十年於茲。論其利在於比額有着，收入可以預算，經費提成開支，無特別籌；倘或虧空，有保證金可抵，縱遇事變，亦不致率行棄職，公帑受損。然其流弊，亦有數端：

一、徵收費稅不依章程，輕重高下，自成習慣。非徒甲縣與乙縣辦法不同，即一縣之中，亦復各鄉互異，紛歧複雜，莫可究詰。一言蔽之，有稅無制。

二、稅單繳驗，填寫不實，凌亂錯訛，漫無稽考；甚至但用私條，不給憑單；或則證票單照，性質不明，掣用舛錯，而冊報無證，猶其餘事。

三、不守權權，截徵他局外產，低折減讓，攘奪鄰縣稅收。而過境查驗，報起入市，復有相習抽費者，名目巧立，莫非弊私。

四、菸酒徵稅，各國從同，然商民仍認爲苛捐雜稅，習見已深，牢不可破。或則視習慣爲當然，以照章爲苛擾。又鄉曲居民，素無納稅知識，僻遠縣份，甚至從未舉辦。一經申明稅法，轉相譁怪，停業要挾，屢見不鮮。整理改進，諸尙須時。

五、菸酒費稅，散漫零星，公賣尙未實行，徵收無法統一，如本產本銷居民家釀等類，窮鄉僻鎮，沿門稽徵，手續既極煩難，事勢尤多隔閡。各分局爲執簡馭繁，兼省經費計，初不能不託轉當地商董認額代辦。相沿既久，地方稅務，遂皆落於此輩土著之手，把持壟斷，如疽附骨，稅政敗壞，此實厲階。

以上五端，係詳舉包商之弊。故十七年全國財政會議，有期滿禁止包商之議決，並經財政部通令各省包商期滿，改爲委辦有案。惟以包商制度，歷時綦久，雖經改革，尙留遺跡，此誠所謂積重難返也。

### 第三目 菸酒稅費之改革

近十年來，財政部以整理菸酒，不容或緩，迭經召集各省菸酒事務官吏，暨財政專家，開會集議。初則改訂洋酒章制，繼則頒布土菸特稅及土酒定額稅章制。迨二十二年開始之初，全部見諸實施。至於酒通過稅，早於二十年一月國府實施裁釐同時廢止。茲將經過概要，分別列左：

一、洋酒類稅 考洋酒類稅一項，從前北京菸酒事務署，曾經釐訂專章，其稅率係規定爲值百二十。迨後省自爲政，此項定率，竟致輕重不一；非僅商民負擔不均，且易啓徵收員司舞弊之機。十八年夏，財政部

菸酒整理委員會查考舊例，參酌各省現情，將此項章則，分別賡續釐訂，以期整飭而資遵守。所有洋酒及仿製洋酒等稅率，擬概定為百分之三十，按價抽收；火酒一項（即奧加可）暫定為每百斤徵稅二十元。嗣後每年修正稅率一次，先期由省局酌情擬訂，呈候核定施行，以符特種消費物品課稅從重之通例，並擬有「洋酒類稅暫行章程」，當經財政部以部令公佈。迨二十年春，印花菸酒稅處成立，復訂「就廠徵收洋酒類稅暫行章程」。兩項章程稅率，均為值百抽三十，係屬相同。惟徵收方法，前係徵於販賣商人，近於散收之制；後係徵於廠商，係照統稅成規，就廠徵收制度，兩者相較，後法優於前法焉。至舶來洋酒，二十八年八月起由海關徵收稅率為百分之八十，包括洋酒類稅在內，運銷內地，不再徵稅云。

二、土菸特稅 土菸一項，向與土酒同屬於公賣費及菸酒稅內徵收。二十二年夏稅務署將土酒改辦定額稅，土菸葉改辦特稅，是為土菸由舊制費稅蛻變，與土酒分疆獨成一種新制之始。七月稅務署呈准財政部頒布「土菸葉特稅暫行章程」十一條，通行各省，先從蘇、浙、皖、豫、鄂、贛、閩七省為特稅試辦區域。七省之內，除牌照稅仍照舊章徵收，暨核准有案之地方附稅亦暫准照舊案辦理外，所有公賣費菸酒稅等概行廢除。此項土菸特稅稅率，以市秤為標準，每淨重一百市斤徵收四元一角五分，較之舊制，優異良多。至土菸葉特稅原則，係專就土產菸葉徵稅，未經完稅之菸葉，不得抽出菸筋。其有先將菸筋抽出之土菸葉，應加入菸筋重量一併徵稅，並於完稅照上註明，以昭覈實。至完納特稅後之土菸葉倒成菸絲，或抽出之菸筋，在特稅區內，均免徵稅。凡非特稅區域運入之菸絲，一律按所運實際重量，照土菸葉特稅稅率減半徵收，以昭平允。

三、土酒定額稅 土酒費稅併徵之歷史，與土菸相同。二十二年夏，稅務署訂定「土酒定額稅稽征章程」四十條，呈由財政部公布。規定是年七月一日由蘇、浙、皖、豫、鄂、贛、閩七省先行試辦。在此試辦省份，除菸酒營業牌照稅仍照向章辦理，暨已辦之地方附稅仍暫照舊案，關稅亦仍照關章辦理外。對於土酒向徵之公賣費稅，一律取消。至土酒定額稅稅率，以土酒類別各有不同，酒之名稱因地而異，故就酒類主要

釀料，分爲五種：

(1) 米製成者，紹興酒仿紹酒等屬之，稅最重，每市秤百斤由一元四角至九元八角。

(2) 高粱穀類製成者，高粱酒大麴酒燒酒等屬之，稅次重，每市秤百斤由二元至七元。

(3) 麥製成者，土燒酒小藥酒雜糧燒等屬之，稅較輕，每市秤百斤由一元四角至三元。

(4) 黍糯及稻米製成者，土黃酒土甜酒等屬之，稅最輕，每市秤百斤由五角至二元。

此外用各種菓藥及加色改製之酒，本產者如原酒已經納稅，改製之後，行銷本省，不再重徵。外省輸入者，照徵銷省定額稅。至各省所擬土酒定額稅稅率，均依歷年實徵費稅捐項數目，折衷平均，在前定範圍內，擬定徵收。故土酒定額稅，雖係改良新制，而於商民負擔，並未增重也。二十六年十月財政部爲籌措戰費，規定各省現徵之土酒定額稅及土酒公賣費稅，按照現行章程所定應徵之額，一律各加五成。

四、土菸絲稅 在前土菸絲稅，係屬土菸特稅之一部份。自二十六年十月財政部頒布「舉辦土菸絲稅辦法」，漸成獨立之稅源。茲將辦法要點錄後：

(1) 在蘇、浙、皖、贛、鄂、豫、閩七省，土菸特稅區內，用完納特稅之土菸葉所創成菸絲，應照土菸特稅稅率半數，徵菸絲稅一道。即每淨重一百斤，徵二元零七分五釐。在特稅區內，不再重徵。其運往國外或非特稅區省份者，概不退還原稅。又由非特稅區省份運銷特稅區內之土菸絲，除照收土菸葉特稅外，並徵土菸絲稅。

(2) 在施行公賣省份用完納費稅之菸葉所創成菸絲，照各該省土菸葉費稅半數，徵收菸絲稅；本省菸絲向徵費稅，其所徵之率，已高於菸葉費稅之半額以上者，應仍舊照徵。不及者加徵至向徵菸葉費稅之半數。外省輸入菸絲，仍按向章辦理。

五、菸酒通過稅之廢止 二十年一月，國府實行裁釐，各地商民紛紛呈請財政部同時廢止菸酒通過稅。顧財政部因各省徵權菸酒，大率摻用包商之制，期限未屆，原有通過稅，一時驟難裁撤。迨六月杪，年度告



終。商包期限已滿，財政部遂定於七月一日，將各地菸酒通過稅一律裁撤，以恤商艱。惟菸酒通過稅裁撤後，稅收不免短絀，財政部復定補救辦法兩端：

(1) 照現行菸酒市價，覈實徵收。

(2) 凡產地或銷地應徵之菸酒公賣費及稅，仍照常徵收。

因上兩端各省菸酒收入，雖將通過稅取銷，而所收之數，尙能維持原狀也。

六、菸酒稅費之收入 邇年以來，菸酒稅費收入之統計，分爲兩種：一爲豫算，係合菸酒稅，菸酒公賣費及菸酒牌照稅三者合併；近更添列薰菸稅、啤酒稅二種；各年度之款目，既不盡同，故其收數。亦遂分多寡，此其一。二爲決算，各省按照年度報告實數者，固屬不少；然沿邊各省，大都久不據實報告，以致全國實收之數，無從測其確數，此其二。至近四年菸酒稅概算：十七年度列一一、八五五、六三二元，十八年度列二六、五二一、六九九元，十九年度列三〇、三四一、七二八元，二十年度列三三、二二二、七〇三元，二十一年度列三三、二一六、三三五元，二十二年度減爲二三、五四五、〇五五元，二十三年度列二三、一〇四、八七三元，二十四年度減爲二二，三四九，一八六元，二十五年度又減至一六、九八七、五九五元，二十六年度增爲二一、〇四六、六四二元。是稅收數無甚起色之原因，半因課稅物件過於分散，不易集中徵收；半因菸酒稅範圍之物品，相繼劃入統稅項下。

## 第五節 出廠稅

### 第一目 出廠稅之沿革

出廠稅之名，始於清光緒二十八年（西歷一九〇二年）「中英商約」第八款第九節內載：

「凡洋商在中國通商口岸或華商在中國各處用機器紡成之棉紗及製成之棉布，須完一出廠稅，其數倍於光緒二十七年議和條約所載之進口正稅。惟各該機器廠所用之棉花，若係外洋運來者，應將已完進口正稅全數，及進口加稅三分之二發還；所用者若係土貨棉花，須將已徵之各稅及銷場稅全數一併發

還，凡以上所指華洋各商在中國用機紡織之紗布，既完出廠稅後，所有出口正稅，出口加稅，復進口稅以及銷場稅，概行豁免，此項出廠稅須由海關徵收。凡別項貨物與洋貨相同者，若洋商在通商口岸或華商在中國各處用機器造成者，亦須按照以上章程辦法辦理。惟湖北之漢陽大冶鐵廠及中國國家現有免稅各廠，以及嗣後設立之製造局船澳等廠所出之物件，不在此款所言出廠稅之例。」

照此規定，出廠稅率爲值百抽十；其主旨重在外商與華商確保平等待遇，已啓干涉內地稅權之機。「中美通商條約」第四款，「中日通商條約」第一款，關於出廠辦法，均與英約前文之意相同。不過美約係具體規定，日約係概括規定，稍有區別耳。自華會關稅協約允許我國籌備免釐加稅以來，各方對於出廠稅問題，先後討論，綜其意見可約有四端：

甲、說主張華商設廠製貨，作爲國家創辦之工廠，應免納出廠稅。此說江蘇商會所主張。

乙、說主張出廠稅加至一二·五，而於華商設廠，另設獎勵辦法此說爲江西商會所主張。

丙、說主張應照舊時值百抽五，而原料退稅辦法，作爲交換條件，同時取銷，此說係稅務處所主張。

丁、說主張應廢止出廠稅，改辦營業所得兩稅，此說係關稅研究會所主張。

以上四說：甲說意在保護國內自設製造事業，擬將自辦工廠作爲國家所創辦，一律免稅。然條約所定免稅各工廠，僅指必須國家舉辦之特種事業而言，斷非普通工廠，政府可以概作爲自辦以欺外人也。乙說意在國內自設工廠，政府酌予獎勵金，其意良善。惟出廠稅率擬增至一二·五，雖可援照現行機器仿造洋貨完納正稅之成例，與各國相商；然出廠稅爲內國稅之一，應由本國自由訂定，若與計較稅率之高下，已爲下策。丙說意在力求徵收手續之簡捷，一方酌減稅率爲值百抽五，一方不發還原料應徵之稅項；雖於徵收方面，極爲便利，然在前內地稅性質之出廠稅，列入條約，已屬失算，今又商交換之方，更無異作繭自縛。丁說廢除出廠稅，舉辦所得營業兩稅，洋商與華商同在一種法令之下，完納所在國之內地稅；是於挽回主權之中，兼寓改良稅制之意，較諸前三說爲優勝焉。

十四年冬，關稅特別會議開幕之始，財政部以出廠稅一項，係英、美、日、葡商約內所規定，曾擬出廠稅條例草案，大體不背英、美、日、葡商約之精神，惟所徵稅率，按照進口稅率及稅則，與英國等約所定倍於光緒二十七年所載之進口正稅，稍有出入。各國設廠製貨，均照普通稅法課稅，而另定特別稅法課稅之例甚鮮。我國賦稅制度，是否有另設出廠稅法之必要，抑或仍照普通稅法，此為先決之問題。現在華商資本不能抵敵洋商，津滬一帶之商會，均已詳言之。且自「馬關條約」實行以後，城鎮可以設廠，其勢已駸駸入於內地。日本代表在華府會議席上曾云：中國如果加重關稅，日本工廠，除盡數移住中國外，別無他法，此言頗堪尋索也。

### 第二目 出廠稅之興廢

十六年夏，國府決定裁撤釐金，期於最短期間，促其實現。財政部以裁釐既在必行，關於內地設廠機製之貨，應同時照徵出廠稅，以收稅制平衡之效。爰着手規畫，釐定章制，而有「出廠稅條例」之頒行。華洋各廠，課稅從同，惟華商擬另訂獎勵金制度，於平均課稅之中，仍寓維護國貨之意。

查出廠稅屬於內地稅之一種，從前約文所載出廠稅各款，本無拘束吾國之效力，不過事實上障礙未除，故放任課稅主權而久未實行。當時釐金瞬將裁撤，海關沿岸貿易稅亦擬廢止，苟非迅辦出廠稅，恐各國商人且不願再營進口之貿易；其相率來華就地設廠製貨者，必什百倍於當時。不惟華商難以競爭，即海關進口稅亦必因而銳減。更進一步論，內地各貨暢銷之品，即以機器仿製洋貨為大宗。如於釐金及沿岸貿易稅廢止以後，不另徵出廠稅，則此項仿製洋貨，悉成無稅之物，稅制將大失均衡，而外廠更林立於內地矣。是則舉辦出廠稅，誠有不容緩者。茲將重要理由說明如次：

一、徵收稅率 出廠稅徵收辦法，或主外商廠貨稅率宜重，華商廠貨稅率宜輕；或主按照舊時條約精神，華洋商人納稅一律平等。查各國稅制，以中外商人納稅平等為通例，爰規定一律適用進口稅稅率，俾中外貿易得以共同發展。

二、徵收方法 各國稅制成以公平簡明為主，故本條例規定完清出廠稅之貨物，運往他處，不再重徵；

即運往國外，亦不再完出廠稅，並將原料稅款，如數退還，以符一物一稅之原則。

以上兩端係本案之主旨，故無論製造者爲華人或洋商，亦不問製造廠設在內地或通商口岸，律課稅，並對於華商應另設獎勵金，以資救濟。俟將來體察情形，再行酌辦，總期國計商情，兩有裨益耳。旋因軍事復興，裁釐既暫緩實行，而出廠稅亦歸廢止矣。

## 第六節 特種消費稅

### 第一目 特種消費稅之經過

十七年秋，財政部召集全國裁釐委員會，決定裁撤國內通過稅，改辦特種消費稅施行大綱。是年冬，財政部又召集五省裁釐會議，決定分期裁釐改辦特種消費稅。十八年春，財政部依據全國裁釐委員會暨五省裁釐會議決議案，擬定「特種消費稅條例」呈請國府頒行，並通行各省財政特派員遵照，是爲特種消費稅根本法規完成之時期。旋以條例雖已頒布，而施行之時，端賴附屬規則以資遵循，財政部復定「發還重稅細則」，「繳存消費稅保證金細則」，「特種消費稅罰則」暨「查驗細則」四種，一併令飭各省財政特派員遵照，是爲特種消費稅施行法規完成之時期。「特種消費稅條例」凡十六章，計十八條，綜其舉辦之理由，約有五端：

一、舊制釐金，係物物課稅主義，凡貨物之通過於釐稅局卡者，無論精粗鉅細，概須徵稅；而究其終結，人民日用所需，莫能幸免於此項之負擔。特種消費稅，則係採用現代文明國家特種物品課稅主義，其所課之稅，僅係國家法律上指定之特種物品，其課稅範圍，比之物物課稅主義，縮小許多。

二、釐金舊制既多，其所抽之釐復多，其所設之卡，總局以外有分局，分局以外有分卡，子卡；如張網羅，不遺一面。以故商人運輸貨品，經過若干所局卡，即須納若干次釐金，重疊苛斂，病國厲民，莫此爲甚。特種消費稅，則嚴守一物一稅之原則，僅就貨品之出產或集中之處收稅，無類似釐金之局卡；且一稅徵足之後，通行全國，不再徵收任何稅捐，比之釐金之節節抽收，便利不啻霄壤。

三、釐金舊制，對於課稅物品，僅僅列舉其名，任意訂定稅率，向未區別貨品之性質。因之釐金負擔之

額數，貧民較富民為多，原料較熟貨為多，其背於公平原則，莫能諱言。特種消費稅之課稅物品，則有奢侈品，半奢侈品，日用品之類別；奢侈品之稅率最高而日用品之稅率最下，足以順應時代之潮流，調劑貧富之負擔。

四、從前舶來洋貨，納足進口關稅及子口稅，而提有子口單者，在單貨尙未相離之時，可以通行國內，不納釐金；而本國貨物，雖在起運之地納足釐金，而中途所遇局卡，仍須節節繳納，以致造成洋貨壓迫國貨之危象。各國特種消費稅之通行現制，則凡舶來貨物，苟合於消費稅性質者，除納關稅及其附加稅外，亦課以內地同等之稅，意國之統稅，法國之賣出稅，巴西美國殖民地之外來貨物消費稅，日本之織物等稅，皆首先例可徵，故就保護國產上言之，亦較為有利者也。

五、現在各國內地消費稅，已由物物課稅主義，遞嬗而為特種物品課稅主義。如英國則有啤酒、巧加力、白糖、菸酒、紙牌、飲料等特種消費稅。法國則除菸草一項國家專賣外，奢侈品及其他類似奢侈品，皆徵特種消費稅。美國則菸酒、人造牛酪、紙牌、家用藥品皆徵特種消費稅，而紙菸與雪茄菸，尤必參酌其重量及價值，以定較重之稅率。日本則除菸、鹽、樟腦由政府專賣外，有醬油、糖、酒、煤油、織物及家用藥品等消費稅。意大利之國內消費稅，則對於必需消費品，徵之尤苛。此皆各國特種消費稅之成例，我國改良稅制，固亟宜取法者也。

### 第二目 特種消費稅之停辦

十七年冬，財政部各省設財政特派員，管理特種消費稅事務，先後舉辦者：為江西、廣東、福建、河北、江蘇等省，而以贛省成績為最佳。十八年度預算案，各省消費稅收數：江蘇計四百八十六萬二千元，江西計二百萬零三千一百二十元，福建計二百九十六萬六千六百六十元，共計九百八十三萬一千七百八十元。旋以裁釐實施，國府深恐特種消費稅成為變相之釐金，遂亦同時停辦焉。茲分兩項述之如左：

一、糖類織物出廠品特稅之停辦及改徵 十八年春財政部以糖及織物，大半係舶來品，關稅自主之後，

可酌增稅率，即在海關徵收，無須單獨舉辦，此為停辦糖類稅織物稅之原委。迨至二十年一月一日裁釐之時，粵、閩兩省尚設糖類及織物特稅，亦經財政部先後令飭停辦。至出廠品稅，原定麥粉，絲經。棉紗三種；旋財政部以絲經一項，係吾國出口貨品之大宗，為獎勵海外貿易起見，迄未舉辦。至麥粉棉紗兩項，二十年春財政部改辦統稅，添辦棉紗、火柴、水泥三種，連同捲菸，麥粉二種，均歸統稅範圍矣。

二、油茶類十六種特稅 是項十六種特稅，本歸各省特派員管理。十九年冬裁釐之令公布後，財政部以各省特派員所辦之特稅，仍沿釐金舊習，通令廢止。同時擬按上次全國裁釐會議所定原案，舉辦特種消費稅：一、在部設特種消費稅籌備處，由關務署署長兼任；一面調用海關職員，分赴各省，按照品目實地調查，而其用人及徵稅辦法，悉照海關制度辦理。二十年春，迭經開會討論，徵稅目品，有主將陶絲牲畜剔除者，有主將綢緞花生水菓及蛋加入者。迨將稅法草案送至國府審議，卒以此項新稅，仍恐實施時難保不沿襲積弊，成為變相之釐金，至四月三日國府會議，遂議決明令免于舉辦。茲錄原令如左：

『查裁撤釐金及類似釐金之一切稅捐，前經明令限於本年一月一日以前實行，原期解除民衆歷年痛苦，故將該項糝政，澈底廓清。惟前次裁釐會議，曾有議決於裁釐後舉辦特種消費稅之案。現經一再詳加考慮，仍恐此項新稅實施時，難保不沿襲積弊，成為變相之釐金，有違初願，應即及時宣告免于舉辦，用示政府體卹商民有加無已之至意，此令』。

自此令公布後，各省均經遵令停辦；惟雲南省因地處邊陲，一時軍費無着，不得不借此暫維現狀，俟籌有抵補，六當一律停徵矣。

#### 第四款 通過稅

##### 第一節 通過稅總論

通過稅，係國內通過稅之簡稱，與國外貿易所課之國境通過稅如關稅者相對峙。詳言之，通過稅者，即對於國內水陸交通出入通行之貨物而徵收之稅也。當中世紀，歐洲各國，均視此為主要之財源。近因此種稅法，

妨害貨物流通之自由，殆已完全廢除。中國夙稱統一之國家，但就財政上言之，各省尙未脫半獨立國之狀態，儼有獨立自主之財政組織。遇有需款，不敢新設直接稅，常增課間接稅中至易徵收之通過稅，以爲便。以致國內關稅制度，愈趨愈繁，雖近日歐洲之法、奧、意及巴爾幹諸邦，其都市尙有入市稅之徵收，東亞後進各國，今亦有通過稅之存在，而其內容繁賾，固未有如中國國內通過稅之甚者也。茲將國內通過稅稅目分列如左：

一、條約規定之稅目 此類通過稅稅率，既受條約限制，賦課徵收，亦由海關管理，可分爲左列三種：  
 (一) 沿岸貿易出口稅，(二) 復進口稅，(三) 子口稅。

二、國法規定之稅目 此類通過稅，依中央法令或地方法令所規定，而其稅率及課稅方法，各地稍有參差，分爲左之三種：(一) 常關稅，(二) 釐金，(三) 郵包稅。

此通過稅分類之概要也。

### 第二節 沿岸貿易出口稅（現稱轉口稅）

沿岸貿易出口稅，係土貨在國內由此口運至彼口所徵之稅。考列邦出口稅，大半業已廢除，即有一二存在之國，亦僅徵出洋之特種物品而已。今我國不僅徵收出洋之物品，並徵及在國內由此口至彼口之商貨，其違反世界關稅通例，亦屬顯然。是項沿岸貿易稅，係通過稅性質，在海關報告中稱爲轉口稅。惟是稅年來之變遷有三：一爲沿岸內地稅之帶徵，二爲戰時課稅物品之擴充，三爲廢除貿易稅之籌議。茲分列於後：

一、沿岸內地稅 沿岸之內地稅，似近沿岸貿易稅之附稅性質，其發端與出洋土貨之出口稅所帶徵之內地稅相同。故所徵之稅爲值百抽二·五，與出洋土貨帶徵內地稅之稅率，亦復相同。所有稅款管轄機關之符合，亦無不與出洋土貨出口稅之內地稅合併辦理焉。

二、戰時轉口稅則 是項稅則：(1) 凡貨物之由完稅洋貨原料在國內製造或結構而成者，或洋貨於進口後業經攙混或沖淡或用其他方法將其原狀改變者，均應視爲土貨，照本稅則納稅。(2) 凡機製貨物之在國內運輸，均與普通土貨同等待遇。此項貨物，應納轉口稅；惟應納統稅之貨物，不在此例，照上兩項規定，課

稅範圍，較前擴充甚多。

三、沿岸貿易稅廢除之理由 沿岸貿易稅，既足障礙交通，又復壓迫土貨，本應早日廢除，十四年十二月十日，關稅特別會議，中國代表曾宣言不出洋之土貨出口稅，自本會議閉會三個月後，即行廢除。十六年秋，國府所頒「裁撤國內通過稅條例」，沿岸貿易稅，亦在廢除之列。

以上三項，係沿岸貿易出口稅之要端。現在各種通過稅均經先後廢除，獨沿岸貿易出口稅繼續存在。其帶徵之內地稅，亦廣繼帶徵，戰時並擴充課稅範圍，將來時局救平，財政充裕當須一律豁免也。

### 第三節 復進口稅

復進口稅，係對於本國土貨，由此通商口岸運往彼通商口岸，所課之復進口稅。因其稅率為進口正稅之半，故又曰復進口半稅。肇端於清咸豐十一年「長江通商收稅章程」。考復進口稅之性質，係內地稅之一種，適用何種稅法，本屬中國政府之特權。自經前項條款列入條約，已啓外人干涉內地稅之動機，況復進口稅，專徵本國土貨，與洋貨無涉。因此華洋商貨物，遂顯分待遇之厚薄。洋貨由國外進口，僅納進口稅，即可任憑轉運他口，不再徵稅，而土貨出口，既納出口稅，如運往他口，另須納二·五復進口稅。是同一貨品，土貨所負稅款，較諸洋貨，多納復進口稅一道。使土貨成本加重，不得在通商口岸與洋貨競爭，而通商各口之洋貨充斥，土貨滯銷者，復進口稅之存在，實一大原因也。

次當論列者：一為復進口稅附加內地稅，一為復進口稅之廢除，茲分列如左：

一、復進口之內地稅 復進口之內地稅，似近復進口稅附稅性質，其起源與進出口之內地稅相同。惟進出口之內地稅，除進口奢侈品值百抽五外，餘為值百抽二·五。而復進口之內地稅，係當復進口稅之半，故為值百抽一·二五。在初歸內地稅局徵收，旋亦歸併海關徵收焉。

二、復進口稅之廢除 復進口稅，原為一種內地通過稅之性質。十四年十二月十日，關稅特別會議，中國代表曾宣言，復進口稅與不出洋之土貨出口稅同時廢除。十六年秋，國府公布「裁撤國內通過稅條例」，



復進口稅亦列在裁撤範圍之內。二十年一月一日，國府實施裁釐，此項復進口稅實行裁撤，即附帶之內地稅，亦同時廢除焉。

#### 第四節 子口稅

子口稅 (Transit Duty) 者，乃海關徵收之一種特殊關稅，為免除商埠與內地間往來之外國貿易貨物之通過稅，而賦課者也。導源於清咸豐八年（西歷一八五八年）之「中英天津條約」，逮煙臺續約關於子口稅事項，尤為詳舉。其目的在於保護外國貿易，而保護國內流通之土貨不與焉。本來商人販運外國進口貨與出口貨者，其願於各地納各種內地稅，或願向商埠之海關納一子口稅，當有自由選擇之權，而普通則多承認納子口稅為有利。列邦於關稅雖有國定協定之分，而於內地稅統由本國自定。中國當局不明內地稅應由本國自定之原則，遽允抵代之子口稅，列入天津條約之內，遂啓外人干涉內地稅之漸，亦可慨已。

子口稅制，係合進口洋貨與出口土貨兩種而成，第一種，以保護通商口岸與內地市場間進口貨之運送為目的，第二種，以保護內地市場與通商口岸間出口貨之運送為目的。近年子口稅重要之變遷：一為子口內地稅之興廢，一為子口稅之廢除，茲分述其大要於次：

一、子口土地稅之興廢 子口內地稅，略似子口稅之附稅性質，起源與復進口之內地稅相同。其稅率當子口稅之半，為值百抽一。二五，與復進口內地稅稅率亦同。惟子口之內地稅，雖與復進口之內地稅同時創設，而復進口之內地稅，遲至二十年一月一日裁撤，子口之內地稅，則以十八年二月一日實施新進口稅則，同時廢止，此則稍有區別耳。

二、子口稅之廢除 子口稅之弊害，約有三端：（1）束縛賦稅主權，獨立國家應有固有之賦稅主權，故在領土區域以內，可以自由意志，徵收各種賦稅，絕不容外人越俎代謀。乃列強竟以子口半稅，強我豁免內地一切稅課，是明明干涉吾國稅權，殊與各國尊重中國主權獨立之原則，大相刺謬，此其一。（2）壓迫內國工業，外商與我國貿易，既得協定關稅之利益，復獲子口半稅之特權，凡洋貨運銷於內地，祇須完納進口正

稅，及子口半稅。而我國土產，自產地運銷內地，除照納出口正稅及復進口稅，更須逢關納稅，過卡抽釐，所負擔之稅較重。再自採辦原料方面以言，外商在我內地購買原料，運往外洋製成貨物，後再運銷內地，所負稅項，用子口單尙不甚鉅，與我就地購辦原料之製品，欲越省銷售者相競爭，仍綽有餘裕。若吾國工業原料，須購自遠隔數省者，則其成本之加重，更不可同日而語。我國工業之所以不能發達，正坐此病，此其二。(3)敗壞商人道德。利之所在，人必趨之，此恆情也。因洋商有子口稅之便宜，故不肖華商轉運貨物，輒與洋商勾通，假借名義，以冀免除一切內地稅捐，而置商業道德於不顧，此其三。因上三端，十四年冬關稅特別會議，我國代表提案表明廢止之意。十六年秋，國府所頒「裁撤國內通過稅條例」，子口稅亦在取銷之列。二十年一月一日，國府實施裁釐，子口稅亦同時隨之撤銷。

## 第五節 常關稅

### 第一目 常關稅之沿革

考各地之關，係爲稽出入權商稅而設，周官有關市之賦，漢武太初間，始徵武關出入之稅。東晉至陳，皆在石頭方山等津，課東西國境之稅。宋建炎時，始有海船稅，元有船戶提舉司，明宣德間方有鈔關。至清乃有戶關、工關，分隸戶工二部，卽今所稱常關是也。常關之制，約分三種：一曰五十里內常關，以辛丑和約之故，屬於稅務司兼管；二曰五十里外常關，向由監督管理；三曰內地常關，亦簡放監督，專理其事。洎乎民國，各地常關，仍照舊制。綜其改革之事，僅有二端：一、爲張虎多三關之合併。舊時張家口常關設在直隸萬全縣，殺虎口常關設在山西右玉縣，多倫常關設在熱河多倫縣，後合併爲一，改稱張虎多常關。二、伊犁常關之添設。十二年新疆與俄國七河省締結局部通商條約後，添設伊犁常關，嗣後添設沿邊分關，殆以常關而徵收國境稅也。

### 第二目 常關稅之裁撤

國府定都金陵，常關制度，暫沿舊章。惟改革之方，履經計議，舉其要端，約有二項：

一、常關附徵內地稅 十七年春，財部因海關既有內地稅之設，所有常關，亦應帶徵內地稅，其稅率爲常關稅則之半。十八年二月，進口新稅則實行，進口內地稅雖同時廢止，而常關內地稅仍暫照舊焉。

二、常關名稱之更改 常關名稱之更易者：如崇文門稅務監督署改爲北平稅務監督署，辰州關改爲武陵關，雅安關改爲打箭爐關，沙市關改爲荆沙關等是。

以上兩端，係常關改革之要端。在昔因清光緒二十八年、英商約，及翌年美、日商約，均經訂明保留常關，遂有保存常關改辦產銷稅之主張。近以釐金爲通過稅，已定裁撤，常關係徵收行貨稅，亦應一併廢除。十六年秋，國府所頒「裁撤國內通過稅條例」，常關亦在應行裁撤之列，二十年一月一日，國府實行裁釐，常關同時裁撤，即附徵之內地稅，亦隨之廢止，惟邊境常關可改作海關者，不在此例耳。

## 第六節 釐金

### 第一目 釐金之界說及其分類

欲明釐金之界說，當先辨別其名目，試列舉如下：

一、坐釐 專就行鋪徵收，視其收入多寡，入多則徵多。入少則徵少。如揚州各屬初辦釐捐時之行鋪捐釐，及廣東從前之省城坐釐是也。

二、行釐 專就過境貨物徵收，如各省釐金局卡所徵之幾起幾驗釐金是也。

三、稅捐 專令商店於買貨之家，照所買價值抽百分之一，如前清時奉天、吉林等省所辦之稅捐是也。

四、貨釐 專就某一種貨物徵收，如各省通行之米釐、木釐、茶釐，河南之藥材釐、水煙釐，浙江之絲捐，陝西岐山之酒捐，蒲城之皮捐，暨各省之棉花釐金等類是也。

五、統稅 由百貨釐金改辦，如直隸、河南、山西、江西等省所行之統稅是也。

六、統捐 由百貨釐金改辦，如陝西、甘肅、浙江之統捐是也。

七、貨物稅 由百貨釐金改辦，如江蘇、熱河等省區所行之貨物稅是也。

八、過境銷場稅 由百貨釐金改辦，惟湖北一省有此名稱。

九、產銷稅 專就地方及銷場徵收，實非通過稅性質，如東三省所行之稅法是也。

十、鐵路貨捐 專就火車通過貨物徵收，如各路貨捐局所收之貨捐是也。

十一、落地稅 專收洋貨之稅，係洋貨到內地卸貨後抽收之稅，如山東濟南之落地稅是也。

就以上各類觀之，名稱雖繁，要皆由釐金而擴充舉辦者也。但其徵收手續及課稅標準，既逐類不同，而所徵稅率，又極不一致，已與最初釐金辦法，相去日遠，迨議實行裁釐，當詳辨其若者確爲釐金性質，若者確非釐金性質然後應裁應留，不至漫無標準。茲特分類如左：

一、坐釐商捐產地稅銷場稅 實近於各國之營業稅及資本利息稅。

二、牙釐 近於各國之所得及行爲稅。

三、貨釐 近於出產及日用品消費稅。

四、行釐、統稅、統捐、貨物稅、過境稅、鐵路貨捐 或本爲釐金，或仿釐金制度所發生，實際均就通過貨物徵收。按之各國租稅制度，無從比擬。此外常關及正雜各稅正稅各捐中，亦尙含有通過稅性質者，實與釐金無甚差別。

前第一項至第三項，皆爲各國所恆有之稅。在當日雖皆導源於釐金，而實與營業行爲等稅意義相合，其所最爲商民痛心疾首，必欲速去而後快者，惟逢關納稅，遇卡抽捐，如第四項之通過稅，及類似釐金之雜稅而已，故中國商民，曾迭以釐金病商累民，議急裁撤。是所應裁者，祇在含有通過性質捐稅一種，其他概爲非釐金類，且與裁釐問題，不相關涉，此釐金界說及其分類之大略也。

## 第二目 釐金之沿革

前清咸豐三年，金陵失陷，餉源枯竭，太常寺卿雷以誠治軍於揚州仙女鎮，倡辦釐捐，是爲籌設釐金之嚆矢。嗣是以後，胡文忠設局於湘，左文襄仿行於鄂，均於經過貨物，抽收百分之一，以助軍糈，迨至同光之間，

各省漸次舉辦，幾徧全國。當抽釐之初，原擬事平即廢，乃數十年來，釐卡日增，鱗次櫛比，卽山巔水涯之處，皆係卡員持籌之地。洎乎庚子以後，江西首擇木材、夏布、土靛、瓷器等項，在就近之局，一次徵足，經過局卡，專事檢查，不再徵收，而統捐之制，蓋基於此。二十八九年間，商約大臣盛宣懷與各國議訂商約內，有將來加稅裁釐後，中國得舉辦出產銷場兩稅之語，而產銷之名蓋基於此。光緒三十三年，奉天以釐金雜捐，名目繁多，遂改辦出產銷場兩稅。出產稅在出產之地，一次徵足；銷場稅在販賣之地徵收，此產銷稅之所由始也。宣統年間，江蘇之蘇、滬、錫等處，山東之濟南，已有落地捐一項，惟其範圍較爲狹隘，此落地捐之所由來也。民國初元，江蘇於原有之統捐，改辦貨物稅，內分產、銷、進，出四種，商貨之起落進出，各徵半稅，又稱產銷稅。然其辦法，與奉天之制稍有不同，殆有名同實異之感。他若認捐係本業以內之人所認繳之稅，包捐乃本業以外之人所包繳之稅，兩者同於稅務含有包辦之性質；導源於清末，盛行於光復之初，以流弊漸滋，已陸續改歸散收矣。在昔同光之交，各省徵收貨物之稅，均以釐金爲主。甲午以後，朝野上下咸以病商之政，首在苛稅，而釐金其尤甚者也。辛丑商約，有裁釐加稅之明文。由是內外屢議改革釐金，培養財源，而統捐、認捐、包捐、產銷稅、貨物稅、落地捐等項，大半由釐金改辦而成，原期一洗舊時之積弊，合乎善良之稅制，而復得可恃之款，以抵補裁釐後之所需。惟名稱屢更，仍未能如期以償，斯可見改制之難矣。民六以還，國民鑒於實業不振，由於各地釐金節節設卡，層層需索，以致貨本加重，運輸艱滯，遂倡裁釐之議。財政部亦因籌備關稅自主，各項要求以裁釐爲交換條件，故首以調查各省釐金現狀爲要着。

### 第三目 釐金之裁撤

考裁撤釐金，爲國府已定之政策，惟歷史甚久之釐金，而欲從事裁撤，在此過程期間中，仍不免殘留釐金之遺跡耳。裁釐之議，倡於有清光緒辛丑年間，而屢議屢輟，不克見諸事實者，亦以各省軍政兩費，恆恃釐金爲挹注，而乏抵補之方。國府定都南京，首以裁釐爲政策，十六年秋，十七年冬，兩次實施裁釐，均因軍事而寢。十九年冬，國府鑒於關稅業已自主，通令各省，儘二十年一月一日將釐金一律裁撤，從此七十餘年之弊

政，始行廓清而與民更始矣。

## 第七節 郵包稅

### 第一目 郵包稅之興廢

考郵包稅係釐金之一種，專徵包裹之稅，故又稱包裹釐金。自民國十三年，勦辦於甘肅，仿行於各省。當局不甚重視，率歸關局代徵，年來郵局統計，包裹日見發達。國民政府奠都南京，財政部以北伐需款綦殷，爰於十七年春認爲國稅之一。設置專局，收歸部辦。每省設郵包稅局一所，各就管轄區域內。設立分支各局並查驗所，或委託郵局代徵稅款，所支經費，以全省年比總額十分之二至十分之三爲範圍。凡經設局省分之稅收，較諸省自爲政時代，爲數日增。且寄運貨物，如貴重品之參、燕、麝香、銀耳之類，奢侈品之珠、玉、鑽石、金、銀、衣件之類，易於夾單逃匿，爲其他稅局所放棄者，郵包稅獨因郵局之關係，便於檢查，不容隱漏，稅收緣以起色也。

郵包稅在前祇江蘇設置專局辦理，較有基礎。其餘各省率由關卡代徵，漫無統計。自財政部收歸部轄，浙、鄂、贛、皖等省，次第派員前往，仿照蘇例設局徵收。

二十年一月一日，國府實行裁釐，郵包稅亦係釐金性質，同時裁撤。但對於國境輸出入之郵包，應以海關同樣之稅率，徵收稅款。現今祇在通商口岸徵稅，將來則內地須普通徵收，各郵局均應代徵，作爲關稅之一部份。此關於改革稅制，所應注意者也。

## 第八節 裁撤國內通過稅

### 第一目 裁撤國內通過稅之沿革

民國十四年冬，關稅特別會議，中國代表自動宣言，民國十八年一月一日以前裁釐辦竣，並爲貫徹裁釐主旨起見，於裁釐抵補專門委員會提議裁釐辦法及其手續。茲將概要列左：

一、裁釐之標準，以民八預算已有者爲準，民八預算所無者，則以民五預算爲根據，其不見於民五民八

預算者，則以呈由中央核准者為限。此外各省隨意增徵稅目，增設稅局，凡未呈報中央核准者，概為無效，不予抵補。

二、裁釐之範圍，因釐金一稅，各省名目不同，除魯、皖、閩、湘、粵、滇、黔稱為釐金，其餘有稱統稅者，有稱貨物稅者，有稱過境銷場稅者，有稱產銷稅者，名目既異，性質自有不同，非如當初創辦時純為通過稅可比。故今應裁之釐金，亦以含有通過稅性質者為限，出產、銷場、落地等稅，不在其內。

三、裁釐之抵補，因應裁之釐金，既以通過稅及類於通過稅者為限，其抵補當亦以應裁者為度。抵補基金，大部份出於關稅，小部份則以出產稅、銷場稅或營業稅等抵補之，其款額豫定每年在關稅項下指撥三千萬元。

四、裁釐之順序，約分三步：第一自民國十五年起，分查釐金性質所有通過稅部分之確數，儘於一年內辦竣。第二步自民國十六年起，即免徵通過稅部分，抵補財源，以關稅附加增收為大宗。即由此項收入指撥三千萬元，同時並辦營業稅，或所得稅，或出產銷場稅，以抵補其一部。惟因由附加稅指撥之每年三千萬元不敷抵補之用，故擬以此三年中之指撥數發行一種裁釐債票，備抵三年裁釐之用。第三步自民國十八年起，關稅自主已實行，應即以關稅增加之收入，直接抵補釐金；俟營業所得兩稅及其他稅收，足敷完全抵補釐金之缺額為止。

中國代表說明畢，各國關於釐金之解釋，頗有主張包括一切內地稅在內者。討論結果，決定以內地稅之含有貨物流通者為標準。旋我國代表於該會議中，提交財政委員會梁會長士詒所定「裁撤釐金常關及一切內地通過稅辦法大綱草案」十條，其大旨在將貨物經過內地各關卡所負之稅，一律廢除，轉嫁於外洋入口之貨，使在進口之時擔荷，用意甚善。

#### 第二目 裁撤國內通過稅之現情

裁撤國內通過稅，為國府已定之政策。惟自十六年七月頒布「裁撤國內通過稅條件」，以迄二十年一月一

日實行裁撤釐金之時，其間經過許多波折，始告厥成。茲特分期詳述，以供研究稅制者之參考焉。

第一期裁撤國內通過稅情形 吾國國民經濟日行衰落，固由政治組織不良，亦緣最近數十年來國內貿易，瀰受釐金制度之摧殘，以致商貨艱滯，實業不振。十六年七月，國府以欲圖國民經濟之發達，非將萬惡之釐金及類似釐金之制度，澈底清除，不足以蘇民困。爰決定採用急進主義，在最短期間內，實行裁釐，並先從江蘇、安徽、浙江、福建、廣東、廣西六省入手，將此數十年之秕政惡制，根本剷除；繼續推行全國，藉慰中外商民之望，舉凡屬於通過稅之性質者，不問其名目為何，一律摧陷廓清，以期與民更始。其大者如內地之常關稅，統捐，統稅，貨物稅，鐵路貨捐，郵包釐金，海關之子口稅，復進口稅，及由此口到彼口之出口稅，連同正雜各稅捐中之含有通過稅性質者。均在應行裁撤之列，即非通過稅而不便商民之落地稅亦同時裁撤。定於是年九月一日為裁撤釐金之期，即將江蘇、安徽、浙江、福建、廣東、廣西六省境內各種通過稅，完全裁撤。

第二期裁撤國內通過稅情形 十七年夏，財政部以關稅政策，既採協商各國恢復主權之方針；財政狀況，復因軍需浩繁，固有收入，不得不暫時維持。故於裁撤國內通過稅，改採緩進主義。七月，邀集全國商會聯合會上海總商會等職業團體，與函聘主管財政人員，組織全國裁釐委員會，議決「裁撤國內通過稅施行大綱」，並定十八年上半年分期裁釐，先從江、浙、皖、閩、贛五省入手，逐漸推及全國。

第三期裁撤國內通過稅情形 十九年十月，政府以國內軍事，漸告結束，關稅自主，亦可實現；此項裁釐政策，萬難再行延緩。於是經中央執行委員會第三屆第四次全體會議議決，二十年一月一日實行裁釐，並由國府明令公布。此誠改革積年秕政，解除民衆痛苦之第一聲也。經此次明令以後，政府又慮遠近省市，或飾詞費細，冀緩時日；或變易名目，仍肆誅求，藉此巧為嘗試，以破壞黨國設施之大計者，於是國府蔣主席及財政部宋部長復先後嚴電各省市，如期實行，無論如何困難，裁釐政策斷難中止，如有陽奉陰違，意圖延宕者，繩以國法，不稍寬假，亦可見政府此次裁釐之決心矣。其實行裁撤之稅目，列舉於下：一、釐金及由釐金變名之統稅，統捐，專稅貨物稅，二、鐵路貨捐，三、郵包稅，四、落地稅，五、海關之五十里外常關及內地常關稅，



六、子口稅，七、復進口稅。八、正雜各稅捐中之含有釐金性質者。

自經迭次電令後，各省市均將上列各項，依限裁撤。惟五十里內常關稅及沿岸貿易稅（由此口到彼口之出口稅），照「裁撤國內通過稅條例」第二條之規定，本在應行裁撤之列；祇以五十里內常關稅關係辛丑條約賠款，沿岸貿易稅收入額數頗多，聲明除外，同時未能裁撤。至同年五月。財政部乃通令各關將五十里內常關，於六月一日出口稅新稅則實施之時，同時裁撤。原來常關稅所擔保外債部分，即轉移在出口新稅項下，以資抵補，是為裁撤五十里內常關之原委。其尙未裁撤之通過稅，僅沿岸貿易稅一項，此與原條例稍有不同者也。

至實施裁釐之損失：在關稅方面，合五內常關三種計之，共一千五百七十六萬九千一百四十四元；其在五十里外及內地常關與鐵路郵務方面，共一千三百四十三萬四千零六十四元；其在各省釐金收入方面，共一萬萬零一百四十萬元。

## 第五款 所得稅

### 第一節 所得稅總論

稅制之進化，隨社會思潮而轉移者也。考東西各國，初以財產稅為辨認納稅能力之標準。古代私有財產，類為土地與附屬於土地之設置。故最初之財產稅，實際上即不動產稅也。未幾工商業稍興，動產漸有入稅法者，終以動產不動產混合征稅，遂成普通之財產稅。次以消費為辨認納稅能力之標準。中世之末，如皮丁氏霍布士氏等，認財產稅雖有公平之名，實為百弊所集，遂創消費稅之議。人無貧富，皆有消費之物，按消費之程度，以課稅，乃公平而普及也。最近以所得為辨認納稅能力之標準。近代自機械工業勃興以後，富力集中於少數人之手，以致貧富階級，日以懸殊。各國為實施社會政策起見，遂創所得稅之制。按其立法精意，一在個人生活必需費之收入，免征所得稅；二在個人超過必需費之純收入，按累進之率課稅。故所得稅之實施，無異為調劑貧富唯一之工具，學者稱為良稅宜矣。茲就所得稅制之要點，論列如次：

一、所得稅課稅之範圍 考所得稅課稅之範圍，分為兩種：一為一般所得稅制，英之稅法，分為土地家

屋所得，農業所得，工商業所得，公司分配金及年金所得，官吏及公司職員所得五種；旨在使稅法之效力，得以普及，並無何種階級享有免除納稅之待遇。一為特別所得稅制，意之稅法，分為動產所得，企業所得，勤勞所得，官吏所得四種。其地主已課生產稅之所得，並不在應課所得稅之列，又以動產所得稅名焉。以上兩制，論公平普遍之原則，一般所得稅較勝於特別所得稅；惟有特殊情形之國家，採用特別所得稅制，較易施行耳。

二、所得稅課稅之方法 考所得稅課稅之方法有三：一為外標推定法，即按外表之標準，推定所得之數，課以應納之稅是也。此項辦法，其優點在省除煩擾，易於征收。但就法國及他國之往事證之，則亦不無缺點。法律上規定之標準，若非極其簡單，易啓稅吏舞弊之機，而且社會愈複雜，個人所得亦愈難推定。除最大之富豪外。恆無顯明之外標，可以辨認。故外標推定之所得稅，揆諸按能力課稅之原則，亦不過略得近似，絕不能達真正之公平也。一為總額課稅法，即按照個人所得之總額課稅之辦法也；各國行之而著成效者，首推德國。夫確知個人之所得總額，其事至難，必行政機關辦事謹嚴，更濟之以精密之調查而後可。德國官廳行政以精核著，其人民又以服從稱，故德國行總額課稅法而卒有成效。奧國、瑞士採用此法，則皆不免失敗。凡行政官廳辦事不甚精核，民情又難忍於繁重之調查手續者，其不能用總額課稅為唯一辦法，可無疑也。三為稅源截收法，即分所得為若干類，各就所得之來源，截收其應納之所得稅。行此制最著成效者，是為英國，其次為意大利。意大利之所得稅，成效所以較勝奧國、瑞士者，蓋由於此。稅源截收法之優點，既可省征收手續之煩擾，且於課稅亦極正確，少所遺漏。然此亦行之於實業發達公司繁興之國，乃能顯其所長；非然者，稅源不甚歸聚，截收之法亦未必能推行而盡利也。以上三法，外標推定法，流弊滋多。現在各國所通行者，大率視課稅之便利，參用總額課稅稅源截收兩法，較為利多而弊少耳。

我國稅制，係分營利事業所得、證券存款所得、薪給報酬所得三類，課稅方法，參用申告溯源二法。而其稅率則用累進之制，並定免稅之額，以人民生活必需之費為限。惟課稅範圍，內關不動產所得，因土地法之限

制，如土地房屋租賃等所得，均不課所得稅，似與意國制度相近，未免有狹隘之譏耳。

## 第二節 所得稅

### 第一目 所得稅之沿革

我國所得稅制度，導源於清末。當時財政支絀，朝野均主創辦是稅，以資挹注，然未頒行稅法也。民國初元，庫款益窘，財政部籌辦所得稅，屢議屢輟。至三年一月，始頒布所得稅條例，凡二十七條。按其理由，約有四端：蓋國民納稅之力，隨貧富而異，若各種賦稅，咸採比例法征收，則富者負擔較輕，而貧者負擔反重。輕則富者益富，重者貧者益貧，貧富懸隔，殊非社會之福。今所得稅採累進稅制，以重富者之義務，而補諸稅之缺點，是為合於稅法平均之原則。各稅僅局限於一部而不能普及，田賦僅課地主，房稅僅課住戶，牙當各稅，僅課牙當兩商。至所得稅，除不及納稅標準者外，凡一般國民，隨所得金額之大小，咸有納稅之義務，是為合於賦稅普及之原則。善良之賦稅，尤以有伸縮力為要。國民之納所得稅者，咸係中流社會以上之人，衣食既足，禮義自知。當承平時輕其稅率，增進富力，一遇有事之際，欲增稅率，較易舉辦。是為合於賦稅伸縮之原則。且所得稅既普及於全體，復用累進法以賦課之，則其收入之額，必較他稅為鉅。日本所得稅歲入在三千萬元以上，英國所得稅占歲入總額十分之一二，乃其明證，是為合於賦稅能得多額之原則。以上四端，係舉辦所得稅之原由也。茲將所得稅條例摘要如次：

一、課稅範圍 條例第一條，在民國有住所一年以上之居所者，負完納所得稅之義務。第二條，在民國內地雖無住所或一年以上之居所，而有財產或營業或公債社債之利息所得者，僅就此所得負納稅之義務。

二、稅率等級 條例第三條，所得稅之定率如左：

第一種 (一) 法人之所得，課千分之二十。(二) 除國債外，公債及社債之利息，課千分之十五。

第二種 不屬於第一種之各種所得。五百元以下者免課稅。

自五百一元起至二千元之額，課千分之五。

自二千一元起至三千元之額，課千分之十。

自三千一元起至五千元之額，課千分之十五。

自五千一元起至一萬元之額，課千分之二十。

自一萬一元起至二萬元之額，課千分之二十五。

自二萬一元起至三萬元之額，課千分之三十。

自三萬一元起至五萬元之額，課千分之三十五。

自五萬一元起至十萬元之額，課千分之四十。

自十萬一元起至二十萬元之額，課千分之四十五。

自二十萬一元起以上之額，課千分之五十。

自五十萬元起，每增加至十萬元，對於增加額，遞增課千分之五。

嗣以施行困難，頒布所得稅第一期施行細則，規定先擇下列兩種實施。一、當商、銀錢商、鹽商、及由官特許或註冊之公司行棧。二、議員歲費、官公吏俸給、年金、給予金、及從事各業者薪給。所稱從事各業者之薪給，專指律師之酬資，工程師之薪津，醫生藥劑師之酬薪，公司大商號經紀人之薪資四項。旋為實施便利起見，復定推行程序略述如次：

一、官俸 我國各種租稅多係間接徵收，其直接徵收者，為數寥寥。即如官吏俸給，不問是否銀米並發，均係一種純收入。向來並不負擔納稅之義務，實為歷史上不公平之惡習。前述所得稅分別先後徵收稅目，即先從官吏俸薪所得着手辦起，以示表率。總統府為全國最高機關，自總統以下，其每月俸給所得，亦經照章納稅。北京政府下之院部署各機關，當時均經照納；即在每月發給薪俸時扣徵，由會計員彙齊解交金庫儲存，並由財政部主管機關填給稅單收執。屬於第二種之累進稅率者，其情形大略如此。

二、富商 所得稅之號稱良稅，其精意所在，即稅源純取諸資本階級及享有收益之純利者，調節貧富，

酌劑盈虛。可由此將紛擾之複稅制，漸改爲純一之單稅制。且他稅徵之於事前，而所得稅則於事後徵收，便民者一。他稅不問貨物暢銷與否，獲利與否，概須納稅。而所得稅必俟獲有盈餘，方按率徵收，便民者二。富商大賈，資本充裕，收入豐亨，則稅率遞增。細民設肆貿利，其資本不及二萬元者，雖獲利亦不課稅，便民者三。當時財部迭經採辦，因各省商會堅執成見。觀望不前，除鄂省已定期開徵外，其餘多未舉辦。屬於第一種之比例稅率者，其情形大略如此。

所得稅款，專用於教育實業兩項。財政部曾於十年一月間，以部令公布「所得稅款儲撥章程」及「金庫經理稅款章程」，先於九年十二月間，經國務會議議決，旋即呈明舉辦；保障綦嚴，無絲毫通融餘地。其關於教育之七成用款，須由財政總長會同教育長官簽字；關於實業之三成用款，亦須由財政總長會同農商長官簽字，金庫始能照付。明訂專章，嚴行限制，政府不能隨意挪動，變更辦法。設有強行提撥者，財、教、農三部均可按照法令章程據理駁斥，並可由學商兩界作爲後盾。且此項稅款，照章分期結算，京內由國會查賬，京外由省議會查賬，隨時統計，布告全國；純取公開主義，實行取之於民用之於民之旨。

## 第二目 所得稅之現制

十六年夏，國民政府底定江浙，移設政府於南京，財部刷新庶政，以改革稅制爲首務。其時有福建財政處祕書林有壬條陳利息所得稅辦法，計分五種：（一）每一季或四閱月，六閱月，其所得利息在五百元以下者，課稅百分之十；（二）其利息在一千元以下者，課稅百分之十五；（三）其利息在二千元以下者，課稅百分之二十；（四）其利息在五千元以下者，課稅百分之二十五；（五）其利息在五千元以上者，課稅百分之三十。綜此五端，就福建全省計之，債務總額約有二萬七千萬元，月息以七釐平均計算，每月約共一百八十九萬元。按上列各種稅率，月可得稅款十八萬九千元之譜，其他各省區，較閩省或多或少，約計當在五十萬萬元上下。月利仍假定爲七釐，每月共有利息三千五百萬元，約可收稅三百五十萬元，除徵收經費約五十萬元外，當可實收三百萬元云云。

此案曾直接向財政部呈請，並經中央黨部執行委員會政治會議第一百零三次會議議決，交部查照。嗣後財部即將前頒所得稅條例，博考各國成規，分別修訂。其修訂之要點，最注重者為社會政策：一方求國計之充裕，一方期民生之寬舒。蓋其用意所在，小之則在平均財用，大之則在節制資本，固欲適合社會政策，以為修正之張本也。茲將其精義四點，分列如下：

一、法人所得之應改累進稅制 舊所得稅條例，法人所得統按千分之二十徵稅，係採比例課稅法。今以所得稅精神，重在以累進稅法，節制資本。故應以贏利之多寡，稅率之重輕，俾法人擔荷，得依累進稅率，而趨於公平。

二、國債所得之應一律徵稅 舊所得稅條例，國債所得，免予徵稅，原係當時獎勵之方。今國債信用日益增高，且鉅額國債，大都流入於資本階級；故本節制資本之義，應改為與其他地方公債及公司債，同按其利息之數，一律徵稅千分之十五，以期擔荷之公允。

三、課稅起點之應酌量提高 舊所得稅條例，定為五百元以下者免稅，係按當時社會生活程度而定，現在生活程度既繼漲增高。而欲維護一般下級人民生活之健全，端在徵稅起點之提高，故應改為二千元以下免稅，以謀免除下級人民納稅之痛苦，而期調和資產階級之懸殊。

四、個人所得之應改定計算法 舊所得稅條例，關於個人所得計算法，尙欠周密。今以負債利息，人壽保險，扶養家族三項，既屬人生不可或缺之費用，自應併予扣除。故於所得不及六千元時，並得扣除負債利息，人壽保險以及扶養家族之三項，藉予人民以自謀其生活安全之機會。

前述所得稅新制，財政部雖經修訂。卒以民間財產夙乏登記，調查難得真相，迄未實行。同時中央黨部以黨員撫恤金需款甚殷，遂倡服務人員所得捐之制。按其性質，與所得稅制內之官吏所得相類似。惟其範圍較狹，課稅之範圍，以國府以下各機關人員為限。第一條至第四條，係訂明中央各省市縣徵收之手續；第五條係訂明職員繳納所得捐額之定率。就其立法精神而言，免捐之點，為每月薪俸五十元以下。其月薪在五十元以上

者，徵收百分之一；月薪在百元以上者，徵收百分之二。此外月薪遞增百元，捐率亦遞增百分之一，殆採累進稅之制度，而隱寓調劑貧富之精意也歟。

二十四年七月財政部因稅收短絀，決意開徵所得稅，特設直接稅籌備處。又提出所得稅法草案，計分七章共三十一條，呈請行政院決議，送立法院審議。至民國二十五年六月中央政治會議通過所得稅原則，與上列草案內容稍有出入，茲舉列如下：

- 一、所得稅就營利事業，薪給報酬，證券存款所得，先行徵收。
- 二、稅率採累進制。
- 三、用申報、調查、審查三種程序，決定應課稅額。
- 四、營利所得，分資本逾二千元營利所得與一時營利所得兩種。
- 五、薪給所得不及三十元者免稅。
- 六、證券存款，以息金所得為課稅標準。

嗣經立法院根據中政會所規定之所得稅原則，為數度之審議，酌量修正訂為「所得稅暫行條例」，又制定施行細則。定自二十五年十月一日起，先就第二類中之公務員薪給報酬所得及第三類證券存款利息所得兩項開徵。至二十六年一月加徵第二類乙項自由職業者薪給報酬所得，丙項其他從事各業者薪給報酬所得與第三類丁項存款利息所得。而第一類甲項公司、商號、行棧、工廠營利所得與乙項官商合辦營利所得，遲至二十七年初始行開徵。至是所得稅全部開徵形成直接稅系之骨幹。茲將「所得稅暫行條例」及「施行細則」摘要如后：

一、課稅範圍 各國所得稅範圍，分國籍主義，住所主義及經濟所屬主義三種。其兼採三種者如德、美是，其僅採兩種者如日本是。我國「所得稅施行細則」第五條規定：凡營利事業本店在中華民國國外，分支店營業所在國內或分支店營業所在國外，而本店在國內者，無論其資本是否與本店互為劃分，均就其在中華民國境內營業盈利之部份計算所得額，準用暫行條例第四條稅率課稅。又「第一類所得稅徵收須知草案」第

一項規定：施行細則第五條所稱分支店營業所在國外而本店在國內者，無論其資本是否與本店互為劃分，均就其在中華民國境內營業盈利之部份，計算所得額，準用暫行條例第四條稅率課稅。又一「第一類所得稅徵收須知草案」第一項規定：施行細則第五條所稱分支店營業所在國外而本店在國內者，係指分支店營業所全部在國外者而言。如分支店一部份在國外者，其在國外部份營業上之盈利，應於計算本店純益時，將其剔除。又一「第二類薪給報酬所得稅徵收須知草案」第三項規定：從事公務人員無國籍職務之別。其薪給報酬之所得均照施行細則第二十七條第三項規定，扣繳所得稅。就此可知國人在外國營業，可無須繳納所得稅。若其盈利之來源，係出自國內者，仍須計算照繳，則係兼採住所及經濟所屬主義，而忽於國籍主義也無疑。惟「第三類證券存款所得稅徵收須知草案」第一項規定：公債包含中央及地方政府發行之債票、庫券、證券、憑券，而未及外國公債，則因事實上徵收有困難，而為採取國籍主義之例外者也。

二、課稅分類 我國所得稅之分類，分為營利事業所得稅，薪給報酬所得稅及證券存款所得稅三類。茲逐類分述於下：

(一)第一類為營利事業所得，其性質乃勞力與資本合作之結果。凡以營利為目的而經營事業之所得屬之。復依其資本來源及營業之繼續與否，分為下列三項：

(一)公司、商號、行棧、工廠或個人營利之所得。

(二)官商合辦營利事業之所得。

(三)一時營利事業之所得。

「所得稅施行細則」第十二條規定：凡企業買賣與本業無關之物品，證券或金銀貨幣，而其所得又不本業務收入項下計算者，以一時營利事業論。在非營業之個人，則買賣物品，證券或金銀貨幣，而予以約定期日以現貨交割者亦同。又航空獎券中獎金及中央儲蓄會中獎所得之獎金，均列作一時營利事業所得論。惟買賣不動產如非屬於以地產買賣為營利之事業者，不予課稅。



(2) 第二類爲薪給報酬所得，屬於勞動所得之性質。包括公務人員，自由職業者及其他從事各業者薪給報酬之所得。所謂公務人員，根據財政部所頒「第二類薪給報酬所得稅徵收須知草案」係指下列各項：

- (一) 各級黨部及其所屬各機關之人員。
- (二) 中央及地方政府及其所屬機關之人員。
- (三) 國立及省市縣立學校之職員教員。
- (四) 官營事業之人員。
- (五) 地方自治團體之人員。
- (六) 其他依法令從事公務之人員。

惟上列各機關團體之使役工人非公務人員，應屬於其他從事各業各業者之範圍。至所謂自由職業者係指獨立執行業務之律師、會計師、醫師、建築師、工程師等而言，所謂其他從事各業者，係指服務於一切工商企業之職工而言。薪給報酬之內容甚廣，其在公務人員則一切俸給、薪金、歲費、獎金、退職金、養老金及其他職務上所得之給與金均包括在內。其在自由職業者及其他從事各業者，則凡一均因職務及工作上所受之薪給、年金、報酬及其他金錢之給與均屬之。

(3) 第三類爲證券存款所得，屬於資本所得之性質。資本所得固不限於證券及存款之利息兩項，惟因事實上恐有困難，故暫以此兩項爲限，而徵收之。所謂證券係指各級政府所發行之公債庫券，各種公司所發行之公司債券及股票，至於存款則包括下列兩項：

- (一) 銀行錢莊所收存款之利息。
- (二) 銀錢業外商號團體及個人借與公司商號款項之利息。

觀此，可知凡存與個人之存款，可無須繳納所得稅。惟此外保險人所領受之保險金，如超過保險費用總額者，其超過部分亦視同儲蓄利息之所得，而應課稅。

三、稅率標準 我國所得稅之稅率，其方法各有不同。第一類採全額累進制，第二類採超額累進制，第三類採比例制，茲分述如下：

(1) 第一類營利事業稅甲乙兩項之稅率。

(一) 所得合資本實額五%，未滿一〇%者，課稅三〇%。

(二) 所得合資本實額一〇%，未滿一五%者，課稅四〇%。

(三) 所得合資本實額一五%，未滿二〇%者，課稅六〇%。

(四) 所得合資本實額二〇%，未滿二五%者，課稅八〇%。

(五) 所得合資本實額二五%以上者，一律課稅一〇〇%。

(2) 第二類薪給報酬所得之稅率。

(一) 每月平均所得自三〇元至六〇元者，每一〇元課稅五分。

(二) 每月平均所得超過六〇元至一〇〇元者，其超過額每一〇元，課稅一角。

(三) 每月平均所得超過一〇〇元至二〇〇元者，其超過額每一〇元課稅二角。

(四) 每月平均所得超過二〇〇元至三〇〇元者，其超過額每一〇元課稅三角。

(五) 每月平均所得超過三〇〇元至四〇〇元者，其超過額每一〇元課稅四角。

(六) 每月平均所得超過四〇〇元以上時，每超過一〇〇元之額每一〇元增課二角，至每一〇元課稅

二元為最高限度。

(3) 第三類證券存款所得之稅率，最為簡單，即無論其所得之多寡，一律課以五〇%之比例稅率。

四、免稅種類 我國所得稅免稅種類，係因特定事實而生，茲分述如下。

(1) 第一類免稅種類有四：

(一) 不以營利為目的之法人所得。

- (二) 公司、商號、行棧、工廠或個人營利事業，其資本不滿二千元者。
  - (三) 營利所得合資本不滿百分之五者。
  - (四) 一時營利事業盈利不滿一百元者。
- (2) 第二類所得之免稅項目，則有下列四種：
- (一) 每月平均收入不及三十元者。
  - (二) 軍警、官佐、士兵及公務員因公傷亡之卹金。
  - (三) 小學教職員之薪給。
  - (四) 殘廢者，勞工及無力生活者之撫卹金，養老金及贍養費。
- (3) 第三類利息所得之免稅者，有下列六項：
- (一) 各級政府機關之存款利息。
  - (二) 公務員及勞工之法定儲蓄金利息。
  - (三) 教育慈善機關或團體之基金存款利息。
  - (四) 充作教育慈善機關等免稅團體基金之公債利息。
  - (五) 教育儲金之每年利息未達一百元者。
  - (六) 勞工保險金超過保費總額之利息所得。
- 此外尚有下列兩項亦在免稅之列：
- (一) 駐在中華民國境內各國外交官之所得。
  - (二) 在中華民國境內居住未滿一年之外國人，其所得之來源不出自中華民國境內者。
- 惟以上兩項以各外國對於中華民國有同一之待遇者為限。

五、徵收手續 我國所得稅之徵收手續，可分申報、調查、審查、繳納及懲罰五步。前四步為積極之徵

收手續，而最後一步可謂爲消極之徵收手續。無論其所得稅係採自繳法或扣繳法，均須向主管徵收機關申報所得額，惟其負責申報之人有不同而已。主管徵收機關收到此項報告以後，如認爲有必要時，得派員赴各機關調查，然後決定其正確之所得額及納稅額。納稅義務人仍有不服，猶可申請審查委員會予以審查。苟或審查決定以後，再有不服者，祇可提出行政訴願或訴訟矣。至稅款之繳納，則當稅額決定而無不服後，於一定之時期以內實行之。如納稅義務人或扣繳所得稅者，不能準期繳納或有設法逃稅者，則主管徵收機關將予以各種嚴厲之懲處。

以上所列，係我國所得稅制度之要綱。開辦以來，二十五年度預算計列五百萬元，而徵收結果達六百四十八萬餘元，超出之額頗巨。二十六年度預算計爲二千五百萬元，年度開始未久，中日戰爭爆發；但年度告終，綜核已報之數，尙達一千九百一十一萬餘元，約當預算數八成以上。二十七年下半年稅收稍見遜色，實際收入約達七成左右。二十八年年度預算增爲三千萬元，依實際統計有收足預算數之望。就三年來之稅收情形觀察，歷年均有增益。是所得稅之實施，早已奠定初基。而第一類營利事業所得稅收之進展，益躋於重要之地位，亦可證明我國賦稅制度將由間接稅爲中心賦稅制度，逐漸過渡，趨於以直接稅爲中心賦稅制度。

### 第三節 過分利得稅

考過分利得之產生，原不限於戰時，凡平時營業發達而利息優厚之事業，往往亦可產生此種利得。但就一般言，平時產生過分利得之機關甚鮮，而在戰時較易。因是各國每遇戰爭爆發，常徵過分所得稅。綜其理由，約有三端：

一、從人民道德上觀察 在戰時一部分人民或被徵入役，效命疆場，因而殘廢死亡。或轉輾避難，骨肉離散，緣之家產蕩然，可謂極人世間慘酷之痛。然而在同一國內同一時期之中，復有一部分之實業，反邀戰事之福，而獲得特殊利益。其爲不公，自不待言。故從人民道德上說，對於斯種過分利得，應重課其稅，以資糾正。

二、從戰時財政上觀察 國家當對外作戰時期，軍需浩繁，稅收短絀；財政上既感艱困，自須另闢稅源，以資挹注。過分利得稅係課於過分利得之事業或財產，即使稅率稍重，納稅者不覺其苦。兼之此種利得稅係屬直接稅，負擔不易轉嫁，而採取累進稅率，利得愈多，稅率亦愈高，深合賦稅原則，誠為戰時財政上一種之良稅。

三、從戰時國力上觀察 現代戰事之勝負，恆取決於兩國國力之比較，故人民在戰時均應節約消費，提倡儲蓄，藉以充實國力。但一部分人民因有過分利得之故，易釀奢靡之風，故為消除此種畸形現象起見，對於過分利得者，重課其稅，亦不失為一種消極防範之道。

二十七年十月，國府公布「非常時期過分利得稅條例」，凡十七條，並定同年七月一日起開徵。此為我國第一次開徵之戰時新稅，亦為我國直接稅體系中，繼所得稅後見之實施之良稅。嗣以籌備未週，改自二十八年一月一日起算，並於二十八年九月將前項條例重修正。考其修正要點：除開徵時期延遲半年外，一方將官商合辦之營利事業及一時營利事業剔除；一方將營利事業之利得改從百分之二十起算（原條例係從百分之十五起算），財產租賃之所得改從百分之十五起算，（原條例係從百分之十二起算），其餘均與原條例相同。茲將修正條例摘要如左：

一、課稅範圍 我國過分利得稅之課稅範圍，據條例第一條規定：一為凡公司、商號、行棧、工廠或個人資本在二千元以上之營利事業，其利得超過資本額百分之二十者；二為財產租賃之利得超過其財產價值百分之十五者。

二、稅率 據條例第四及第五條規定：其稅率係分營利事業之利得與財產租賃之利得兩種，茲分別列表如下：

(1) 營利事業之利得

稅	級利	得	合	資	本	額稅	率
一	超過二〇%—二五%					一〇%	
二	超過二五%—三〇%					一五%	
三	超過三〇%—四〇%					二〇%	
四	超過四〇%—五〇%					三〇%	
五	超過五〇%—六〇%					四〇%	
六	超過六〇%以上					五〇%	

(2) 財產租賃之利得

稅	級利	得	合	財	產	額稅	率
一	超過一五%—二〇%					一〇%	
二	超過二〇%—三〇%					一五%	
三	超過三〇%—四〇%					二〇%	
四	超過四〇%—五〇%					三〇%	
五	超過五〇%—六〇%					四〇%	
六	超過六〇%以上					五〇%	

三、免稅標準 凡由戰區遷入內地之工廠及因戰事受有重大損失之營業經查明屬實者，應暫予免稅（第十四條）。

四、課徵手續 關於營利事業之過分所得，按營業年度計算者，由納稅義務人於結算日起，一個月內向

徵收機關報告其利得額。不能以營業年度計算者，於結算或取得之日起，十五日內報告。至財產租賃之過分利得，則由納稅義務人於領受利得日起，十五日內報告其利得額。主管徵收機關即根據此項報告，經調查屬實後，決定其應納稅額，通知納稅義務人繳納（第六、七、八條）。

五、罰則 納稅義務人不於限定期間繳清稅款，除應補繳外，並得科以所欠稅額二倍以上五倍以下罰金；如情節重大者，得並科以六個月以下之有期徒刑或拘役（第十二、十三條）。

考諸先例，英、美、德、法所課戰時過分盈餘稅，稅率均高，英、法兩國最高稅率竟達百分之八十。以此比較我國過分利得稅，其稅率最高為百分之五十，而尚得扣除免稅部分百分之十五或二十，故實際上最高稅率僅及百分之三十五或三十，實較任何一國為輕。再我國過分利得稅之課稅範圍，僅限於營利事業與財產租賃之兩種過分利得，而不及於個人之過分利得，故從國民之立場言，我國人民之戰時賦稅負擔，固較上次歐戰時歐、美各國之人民為輕微，即就此次戰事論，東鄰島國人民之負擔，亦高出於我國人民若干倍以上也。

## 第六款 行爲稅

### 第一節 行爲稅總論

考行爲稅，係以財產移轉所生之特殊利益爲稅源，原爲確定財產移轉之行爲而設。詳言之，乃因私權之產生、變更、轉移、消滅之行爲，而賦課之稅也。行爲稅之客體，爲財產之移轉，即含經濟物品流通之意。故學者又名之曰流通稅，或曰交通稅，亦以是稅之起源，乃因財產交易而確定其行爲之效力耳。

在昔我國歲入項下，行爲稅之範圍頗廣，舉凡印花稅、契稅、驗契稅、牙帖費、當舖費及各種註冊費，靡不網羅焉。自田賦劃歸地方後，而含有行爲稅性質之契稅、及驗契，改歸地方收入。自營業稅劃分地方後，而含有行爲稅性質之牙帖當舖等費，亦作爲地方收入。今所遺留者，僅印花稅爲行爲稅之中堅；各種註冊費，雖種類甚多，然亦分隸各部，數甚零星，均非重要之收入也。遺產稅亦爲行爲稅之一，採取累進稅制，用以節制資本，爲國府已定之政策。財政部近日舉辦遺產稅，規則尙屬完密。將來當可與印花稅同占重要之位置。列邦

行爲稅，夙採重課不勞利得主義，遺產稅之採用累進稅制，略含重課不勞利得之意，故識者咸望早日推行全國，藉以節制資本焉。

## 第二節 印花稅

### 第一目 印花稅之沿革

我國向無印花稅。前清光緒二十二年御史陳璧，以賠款纍纍，財政奇絀，奏請推行印花稅，是爲籌議印花稅之嚆矢。二十五年，出使大臣伍廷芳奏請實施，經總理衙門陳奏旨飭各國使臣蒐集所駐國印花稅章程。其後直隸試用道陸樹藩上言，略謂人口稅及家屋稅強迫施行，恐致民心渙散，不如印花稅之和平的確，並條陳辦理方法。二十八年，外務部與戶部會商訪問英國印花稅章程於總稅務司赫德氏，期於從速舉行。當時官民皆不知印花稅爲何物，樞府大臣多持異議，遂未果行。三十三年，因禁止鴉片之議起，國家歲入，頓失大宗。度支部遂奏准印花稅則十五條，頒行各省，三十四年五月，度支部咨商直隸總督，擬於是年八月先自直省試辦，迨至八月，印花稅票尚未刷出，且天津商會再三稟請延期，於是度支部乃變更前議，改於宣統元年正月各省一律施行。至期各省督撫復奏，皆謂人民負擔已重，印花稅當從緩施行。嗣是以後，期限屢更，間有施行之處，而貼用者甚少；故終清之世，未能著效也。

民國初元，根據前清印花稅則修訂印花稅法；十月，經參議院議決公布。二年二月財政部通行各處：京師自本年三月一號起實行，外省奉文三十日後實行。四月，又飭各省國稅廳將施行印花稅法通告，廣爲宣布，俾衆週知；並委託海關監督、郵政局、中國銀行、電政局及商會等，發行印花稅票，以便行銷。九月致函外交部請照會各國公使，飭居留中土之外人，一律遵用印花。旋經外交部照會各國公使。三年，葡國政府致電駐京葡使，轉飭葡商遵辦。其餘各國以歐戰事起，尙未致覆。八月，人事證憑貼用印花條例頒行。十二月，財政部將罰則一部分提交參政院修正。四年呈准推廣十元以下之契約賬據，一律貼用印花；嗣後復飭各地警察廳責成警察隨時糾查，以策進行。近年以來，稅收日增，足見貼用印花，已漸成習慣矣。



考我國印花稅法，導源甚近，按其性質，可分爲二：一則於民間財產貨物權利轉移之證據，貼用印花，以爲確證；一則於民間應行納稅之物，貼用印花，以代交納現款。第一類概准民間自行貼用，如印花稅法所列事項是。第二類因情事不同，各設專律，如契稅條例內載，人民繳納契稅，貼用特別印花是。至人事證憑條例，內列單照書類，大率由各機關發給，所繳稅價，係屬手續費性質，且領取此項單照書類，既享有某種權利，即應盡貼用印花之義務，與印花稅法爲人民納稅之純粹義務者不同。蓋亦含有第二類之性質也。

印花稅爲良稅之一，定率既輕，在人民之負擔有限；範圍復廣，在國庫之收入實鉅。且徵稅方法，簡單易行，尤爲斯稅之特色，世界各國均認爲良稅。迺吾國仿行以來，在初雖尙見發展，旋以財政支絀，中央濫印濫抵，置信用於不顧。各省復自爲風氣，強派勒銷，滋擾商民，良稅反成苛政，深可慨也。

查印花稅於民國二年，由京師首先開辦，是年抵數僅五萬七千餘元，三年各省相繼仿行，增至四十四萬七千餘元。四年又增至三百六十三萬七千餘元。迨袁氏稱帝，西南興師，或自印稅票，或截留稅款，解數既少，國用浩繁，於是濫印稅票，抵借現款，信用敗壞，以致解數日益短少。各省報解中央實數：六年度計爲二、四九二、二九八元，七年度計爲二、八四五、五八六元，八年度計爲二、七二七、三八六元，九年度計爲二、九九四、六七六元，十年度計爲三、三一五、七一四元，十一年度計爲三、三九九、六七四元，十二年度計爲三、〇七四、九七七元，十三年度計爲三、一〇六、七六〇元。十四年九月，雖經召集全國印花稅會議，以謀整理，適以政局影響，議成而未實行。十四年度，印花收入預算，計爲五、八六四、四〇〇元。其實近年貼用漸廣，全國收入，不僅此數也。

## 第二目 印花稅之現情

一、印花稅之章制 我國辦理印花稅之經過情形，已如上述，迨國民政府建都南京，鑒於各省自爲風氣，無一定稅法，參伍錯綜，莫可究詰，乃由財政部徵集舊印花稅法，暨各省單行章則，重行修訂，於民國十六年八月四日，經第一百十九次中央政治會議議決，名曰「國民政府財政部印花稅暫行條例」，於同年十

一月二十一日頒行各省，一律遵照辦理。我國素尚儉樸，自歐風東漸，乃一變而為競事浮華，即以化妝品一項而論，其糜費已屬不貲。財政部有鑒於此，乃擇其輕而易舉，且非人民日常所需，有礙國民經濟之發展者，先行訂定「化妝品印花特稅暫行章程」，令行各省印花稅局實行徵稅。此項章程公布後，各省印花稅局即經陸續舉辦。迨十八年，各地化妝品同業公會，僉以舶來品既不同時徵收，本國土產礙難照貼，紛請停徵，財政部鑒於舶來品既不克同時徵稅，不特各地商人有所藉口，亦非政府維護國貨之本旨，爰於是年七月，通令各省印花稅局在舶來品未經徵收以前，暫行停止徵收。二十五年二月國府頒布「印花稅法」，較諸舊印花稅，已多進步。茲將要點摘錄如左：

(1) 徵收方法 在前財政部徵收印花稅，名為派委徵收。實係招商包徵，流弊所至，勒派虛索，習以為常。故印花稅法第二條規定：印花稅由財政部徵收之，不得招商包徵或勒派，以資矯正。現在財政部關於印花稅票之發售等事，改由各地郵政局辦理，以圖普遍易行。

(2) 免稅範圍 原法規定事項：(一)官署自用之簿據稅捐之憑證及其他憑證，(二)公庫金或公款所發之憑證，(三)各級政府之公債證券，(四)個人或家庭之帳簿，(五)教育文化或慈善機關合作社之帳簿。(六)憑證之副本或抄本，(七)各公私組織內部所用不生對外權利義務關係之單據，(八)催索欠款或核對數目之帳單，(九)車票、船票、航空票，其他往來客票及行李票，(十)國營事業之貨票及提單。

(3) 稅率標準 原法第十六條規定：應納印花稅之憑證及稅率，依左表之所定，但每件憑證所貼印花之最高額，不得超過二十元，茲附錄稅率表於後：

稅率表

種	類	性質	質稅	率	負者	貼印花	免	稅備	考
一、發貨票		凡各業商店售賣貨物成交後隨貨附具載列品名數量或價目之單據皆屬之	每件發票滿三元以上者貼印花一分滿十元以上者貼印花二分滿百元以上者貼印花三分	立據者				各業商店係指公司行號店舖以及其他有營業性質之場所	

二、銀錢貨物收據	凡收到銀錢或貨物所成立之單據皆屬之但金融業存款收據除外	每件收據其金額滿三元以上者貼印花一分滿十元以上者貼印花二分滿百元以上者貼印花三分	立據者		
三、匯單	凡旅館酒樓或其他工商業開列應付賬目交給顧客憑以付款之單據皆屬之	上者貼印花一分滿十元以上者貼印花二分滿百元以上者貼印花三分	立據者		
四、支票或匯兌銀錢之單據簿摺	凡銀行各業商店或個人所出記名或不記名憑以支取匯兌或存放銀錢之單據簿摺皆屬之	單據每件貼印花二分簿摺每件每年貼印花二角	立據者	公營事業所發支取或匯兌銀錢之單據簿摺或各業工人憑以支取工資之工賬簿摺免貼支票暫行免貼	本目稱單據簿摺者如支票存款取息單銀錢禮券匯票存匯單匯信票莊票本票劃條解條押匯期存款單據等
五、支取貨物之單據簿摺	凡各業商店所出記名不記名憑以支取貨物之單據簿摺皆屬之	單據每件貼印花二分簿摺每件每年貼印花二角	立據者	單據每件貨價未滿三元者免貼	本目稱支取貨物之單據簿摺如物品券洗染票取貨物單等
六、預定買賣貨物之單據合同	凡預定買賣貨物載有品名或銀數之單據合同皆屬之	單據每件貼印花二分合同每件每年貼印花二角	立據者	單據每件貨價未滿三元者免貼	本目稱單據合同如預約券各項定單定貨合同等
七、經手買賣有價證券生金銀或物摺	凡經理買賣有價證券生金銀或物摺皆屬之	單據每件貼印花二分簿摺每份貼印花二角	立據者		本目稱單據簿摺如交易所經紀人或會員或牙行人所買賣所用合同或單通知書簿摺等
八、寄存單據	凡各業商店貨棧或保管庫等受他人寄存物品文契等項出給寄存人之單據皆屬之	每件貼印花二分	立據者	公營事業出給之寄存單據免貼	本目所稱單據如貨棧單及各項保管憑單等
九、儲蓄單據	凡辦理儲蓄之公私營業出給儲戶憑以收付儲蓄銀錢之單據皆屬之	每件貼印花二分	立據者	郵政儲蓄單據免貼	本目所稱單據如儲蓄存單等
十、租賃單據契約	凡關於租賃各種動產或不動產及承租地畝之單據契約皆屬之	每件貼印花二分	立據者	每件租賃金額未滿十元者免貼	收取租金時用單據者應依本表第二目銀錢收據例貼印花用簿摺者應依本表第四目支取銀錢之簿摺例貼印花免稅權內所稱之租賃金額如係按期繳租者應以每月租額為標準



十九、借貸或收押單據	凡以信用或他種擔保或以貨物抵押向人借貸銀錢或貨物所立之單據皆屬之	每件按金額每一百元貼印花二分不及一百元者亦以一百元計	立據者	每件金額未滿十元者免貼	
二十、債券	凡公司或銀行經主管官署核准發行之記名或不記名債券皆屬之	每份按票面金額每一百元貼印花二分不及一百元者亦以一百元計	立據者		
二十一、授遺產或析產單	凡財產所有者將全部或一部在生前或預訂於終身後與繼承人或於身後由各關係人共同議定分析遺產所立之單據皆屬之	每件按金額每一百元貼印花二分不及一百元者亦以一百元計	立據者如立據者不及貼印花時由承受財產人負責	每件金額未滿五十元者免貼	本目所稱單據如分單載有財產遺囑或分家等析產單據訂立二位以上者各按其所得額貼印花
二十二、比賽票	凡技術比賽或動物比賽所售之有獎票皆屬之	按票價每一元貼印花二分	立據者		
二十三、娛樂票	凡各娛樂場所所售憑以入場入座之票券皆屬之	每件按票價每五角貼印花一分其超過之數不及五角者亦以五角計	立據者	票價未滿二角者免貼	本目所稱娛樂票如戲院電影院及其他游藝館賽馬場等憑以入門入座之票券等
二十四、婚姻證書	凡因婚姻事件所立之證書皆屬之	每件貼印花四角	雙方關係人	戶籍登記之機關發給之結婚登記證書免貼	
二十五、延聘契約	凡延聘人員擔任工作所立之書據等皆屬之	每件貼印花二分	立據者	政府機關及學校所發之聘書免貼	本目所稱書據知聘書等
二十六、委託書據	凡委託他人經理或代理或保管某種事業所立之書據皆屬之	每件貼印花二角	立據者		
二十七、保單	凡對於某人某種物品或某種事項擔保其行為品質前途之妥善或保其不發生各種事實所立之單據皆屬之	每張貼印花一角但每張保單擔保之貨價或擔保修理所收之修理費未滿十元免貼印花二分	立據者	雇工保單入學及考試保單暨當本未滿十元之當票掛失保單免貼	
二十八、證明身分或資格之證照	凡主管官署因證明人民身分或資格所發之各種證書執照皆屬之	每張貼印花二元但司機人配樂生助產生看護生證書等每張貼印花五角	領受者	戶籍與人事登記證書旅外僑民國籍證書華僑登記證檢定小學教員證書教員受試驗科目成績證明書免貼	本目所稱證書執照如律師會計師醫師暨某種執照人員證書交易所經紀人執照及公務員甄別證書各種執照等
二十九、學校畢業證書	凡國立私立之各級學校發給學生之畢業證書皆屬之	專門學校以上每張貼印花二角中學校每張貼印花一角	領受者	小學以下免貼	

三十、旅行護照	凡主管官署關於旅行國內國外及出洋游學或旅居所發之護照皆屬之	每照貼印花二元但僑工護照每照貼印花二元	領受者	外交護照免貼	
三十一、運輸護照	凡主管官署關於運輸行李銀錢或免稅物於國內或國外所發之護照等皆屬之	每照貼印花一元	領受者		
三十二、關於營業之各項許可證書	凡主管官署核准發給有關營業之各項許可證書皆屬之	專利或採礦執照及公司組織之營業許可證照每貼印花二元其他營業執照每貼印花一元但按年一換者每照貼印花五角	領受者		本目所稱護照以非因徵收稅捐而發者為限如僅徵收稅捐登費者不得以徵收各項營業許可商標註冊證如各項營業許可商標註冊證探照專利執照中西藥品檢驗等可執照等
三十三、槍枝執照	凡主管官署因人民購狩獵或自備槍枝所發之護照皆屬之	狩獵槍照每照貼印花一元自備槍照每照貼印花一角	領受者	清鄉所發者免貼	
三十四、承領或承租遺產執照	凡主管官署個人或團體承領或承管官產所發之執照皆屬之	承領執照每貼印花一元承租執照每貼印花二角	領受者	每件承領承租金額不及十元者免貼	
三十五、船舶證書	凡主管官署因徵收稅捐而發之船舶主要證書皆屬之	船舶國籍證書每張貼印花二元航船執照每張貼印花一元	領受者		

(4) 處罰方法 原法規定事項：(一)不貼印花稅票者，處應納稅額十倍以上三十倍以下罰鍰，其貼用不足定額者，減半處罰；(二)不在稅票與原件騎縫加印者，依(一)項規定之罰鍰，減半處罰；(三)已用印花稅票，揭下重用者，依(一)項規定之罰鍰，加倍處罰；(四)處罰情事在兩件以上者，合併處罰，但不得超過情事最重之件罰鍰之三倍。

二十六年十月為適應戰時需要起見，又頒布「非常時期徵收印花稅暫行辦法」，一併摘要如次：

(1) 現行印花稅法第十六條稅率表，第一目至第三十五目所定之稅率，一律加倍徵收。

(2) 現行印花稅法稅率表第一目、第二目、第三目，除加倍徵收外，其每件貨價或金額，滿一元以上未滿三元者並應貼印花一分。

(3) 現行印花稅法第十六條所定每件所貼印花，不得超過二十元之句，刪除。

(4) 呈文、申請書、訴願書、保結、甘結、切結、每件貼印花二角。

(5) 典賣不動產契據，按典賣價每百元貼印花四分，其超過之數不及一百元者，亦以一百元計。

(6) 現行印花稅法所定處分應納稅額十倍以上三十倍以下罰鍰，改爲二十倍以上六十倍以下，如倍數計算不滿五元時，應處以五元之罰鍰。

(7) 現行印花稅法所定，合併處罰金額不得超過情事最重之件應處罰鍰之三倍，改爲六倍。

(8) 現行印花稅法除修正外，其餘各條仍照舊辦理。

二、印花稅之收數 自廢除招商包銷，改由委員辦理以還，施行實貼，積極整理，印花稅收，較昔起色。江蘇在十五年度，僅徵五十萬元，至十六年度增至七十萬元。十七年度，上海租界印花稅逐漸推行，解庫稅款，驟增至一百二十五萬餘元。浙江亦由四十萬元增至一百萬元，其餘各省，亦均漸有增收。各省印花稅概算：十七年度共爲一二、七五一、〇〇〇元，十八年度共爲一〇、一一九、〇六九元，十九年度，共爲一、七二三、二二〇元，二十年度，共爲一五、六二三、六三四元。二十一年度共爲一五、八九六、九一二元，二十二年度共爲一二、九三九、八五三元，二十三年度共爲一二、八八四、二八六元，二十四年度共爲一二、〇〇〇、〇〇〇元，二十五年一、三〇〇、〇〇〇元，二十六年度列數，與上年度相同。

### 第三節 遺產稅

#### 第一目 遺產稅之沿革

考遺產稅，係分富民之有餘，而不加貧民之負擔。取之於未得之財產，使納稅者不覺嚴苛；惕之以權利之存亡，使納稅者不敢諱飾，洵爲善良之稅源。四年夏，總統府財政討論會議，始訂有「遺產稅條例」，茲將原訂各節，分述如左：

一、提案之理由，一國之稅法，與人民之習慣，有密切之關係。歐、美各國之習慣，人死則財產必易

戶，雖父死子繼，亦必改名登記，故遺產稅較易徵收，中國之習慣則不然，人民之財產，往往以堂名別號爲戶，祖遺父傳，不須更名，亦毋庸登記。若遽行歐美之法律，則羣情必見爲不順。是以中國欲行遺產稅，惟有免除天然之傳遺，祇稅無子之承繼，則財產轉移，不戾乎習慣；而承產者冀免爭端，亦無隱匿之可虞。查英國遺產稅歲收至一千六百萬鎊之鉅，日本亦收至四百萬元，我國各省承繼爭產之案，無時不有，若徵遺產稅，爲數必匪細微。名目雖屬創見，試行不致擾民，要亦良稅之一種，開源之一端也。

二、草案之內容 草案凡十二條，茲摘錄要點如下：

(1) 徵課範圍 凡無子立嗣者，其嗣子承受所後者之財產時，應依本條例繳納遺產稅，以爲承受財產確定權利之證。

(2) 稅率 凡承受數逾一千元之遺產，應納稅百分之五；數逾十萬元之遺產應納百分之十。至嗣父之債項及喪葬之費，得先酌量扣除。

(3) 免稅 凡承受遺產不逾一千元者免稅，其遺贈財產於公共善舉或合族義莊者亦同。

(4) 懲罰 凡本條例所列應稅之財產，在本條列頒布後承受者，若當事人隱匿不報並不貼用印花照章呈驗，所立遺囑繼書或承繼議約或分家書，均無效力。若呈報不實，其隱匿之一部分爲無效。

上述條例有一特點，即自然之繼承，概予免稅。專稅立嗣之繼承，推其用意所在，以其簡單易行耳。民四以後，國內多故，干戈擾攘，各省呈割據之局；財政紊亂，達於極點，不足以言推行新稅制矣。

## 第二目 遺產稅之現情

國府奠都南京之初，財政部以遺產稅爲近世良稅之一，十七年第一次全國財政會議，曾擬訂「遺產稅暫行條例草案」，提出會議討論，經決議舉辦。十八年一月，財政部復加修正。茲將修正草案要點列左：

一、妻及親生子女、嗣子、養子或親朋承受遺產時，應依照本條例繳納遺產稅，以爲承受財產確定權利之證。



二、承襲人之等次，照左表劃分之：

- 第一等承襲人 妻及親生子女
  - 第二等承襲人 兄弟之子為嗣者
  - 第三等承襲人 從兄弟之子為嗣者
  - 第四等承襲人 同宗兄弟之子為嗣者
  - 第五等承襲人 撫養異姓之子為嗣者
  - 第六等承襲人 親戚或朋友之承繼遺產者
- 遺產應按左列稅率納稅

遺產	承襲人	第一等	第二等	第三等	第四等	第五等	第六等
遺產在五千元以下							
五千元以上至一萬元		百分之一	百分之一、五	百分之二	百分之二、五	百分之三	百分之五
一萬元以上至二萬元		百分之一、五	百分之二	百分之二、五	百分之三	百分之五	百分之七
二萬元以上至五萬元		百分之二	百分之三	百分之四	百分之五	百分之七	百分之九
五萬元以上至十萬元		百分之三	百分之四	百分之五	百分之七	百分之九	百分之十一
十萬元以上至三十萬元		百分之五	百分之六	百分之七	百分之九	百分之十一	百分之十三
三十萬元以上至五十萬元		百分之七	百分之八	百分之九	百分之十一	百分之十三	百分之十五
五十萬元以上至一百萬元		百分之九	百分之十	百分之十一	百分之十三	百分之十五	百分之十七
一百萬元以上至五百萬元		百分之十一	百分之十二	百分之十三	百分之十五	百分之十七	百分之二十

五百萬元以上至一千萬元	百分之十三	百分之十四	百分之十五	百分之十七	百分之二十	百分之二十二
一千萬元以上	百分之十五	百分之十六	百分之十八	百分之二十	百分之二十二	百分之二十四

- 三、遺產人具有確實憑證之負債及其喪葬費，與夫承襲人或承襲人等應需之教育費用，得先酌量扣除。
- 四、凡承襲人於承受遺產三年之內，其財產又有遺贈之行爲時所課稅率，應照本條例規定減半徵收。
- 五、凡將財產遺贈善舉及公共事業或合族義莊者，得免課其遺產稅。

此次修正條例，與民四之遺產稅條例不同之點有三：一、親生子亦須繳納遺產稅，而舊條例則免除自然繼承課稅；二、課稅之等級依承襲人之親疏關係分爲六級，而舊條例僅分兩級；三、起稅點提高至五千元，而舊條例爲一千元。除條例外，施行細則亦經財政部擬就，但均未公布。

二十五年二月，財政部重申前議，擬具「遺產稅原則」九項及「暫行條例」三十條。十一月經中央政治委員會決議，修正通過原則十項。遲至二十七年九月立法院經院會議通過，翌月由國府公布。此項新條例凡二十四條。其與十八年財政部擬訂而未公布之暫行條例比較，不同之點有二：一、新條例採總遺產稅制，不分親等課稅；而舊條例係採繼承稅制，分親等爲六級，依親疏關係而差別課稅。二、新條例兼用比例稅率，及累進稅率，最高稅率爲百分之五十；而舊條例專採累進稅率，最高稅率爲百分之二十四。

二十八年十二月國府公布「遺產稅暫行條例」，翌年四月並明令「遺產稅暫行條例及其施行條例」自七月一日起，全國一體施行。由是盼望已久之良稅，即將占我國租稅系統重要之地位。關於遺產稅制度之內容，可由「遺產稅暫行條例及其施行條例」，而知其梗概。茲將要點分錄於后：

一、課稅標準 凡人於死亡時，在中華民國領域內遺有財產者，皆應由繼承人及受贈人依照遺產稅暫行條例繳納遺產稅（暫行條例第一條及第六條）。

二、課稅財產 被繼承人之遺產，包括動產，不動產及其他一切有財產價值之權利，皆爲課稅之對象。

(暫行條例第二條)。被繼承人死亡前三年內分析或贈與之財產視為遺產，亦須納稅(暫行條例第十三條)。

三、免稅財產。合乎免稅標準之財產，如遺產總額不滿五千元，或遺產係屬於陸海空軍官佐士兵及公務員戰時陣亡，或戰時服務受傷致死，即毋須納稅，且遺產中屬於左列各項者亦一律免稅：

(1) 有關於文化、歷史、美術之圖書物品，經繼承人向遺產稅徵收機關聲明保存登記者，但繼承人將此項圖書物品轉讓時，仍須補稅。

(2) 捐助各級政府之財產。

(3) 捐贈教育文化或慈善公益事業之財產，未超過五十萬元者。

(4) 被繼承人之著作權及關於學術發明之專利權，或自己創作之美術品(暫行條例第七條)。

(5) 被繼承人於死亡前三年內所繼承之已納遺產稅之遺產，但須當時被繼承人單獨或與他人共同繼承之已納遺產總額不滿一百萬元者，否則仍不能免稅(暫行條例第八條)。

(6) 農業用具或從事其他各業者之工作用具價值未超過五百元者。

(7) 依法不得採伐或未達採伐年齡之樹木(暫行條例第十條第四、五兩款)。

(8) 人壽保險金額，約於被保險人死亡時應給付於其所指定之收益人或其繼承人者(施行條例第十四條)。

四、減稅財產 減稅之方式有二：第一種係依財產價格減半課稅，第二種係依財產價額減半徵收。依第一種方式減稅者，為遺產中屬於被繼承人在死亡前三年以上五年以內所繼承之已納稅之遺產部分，但須當時被繼承人單獨或與他人共同繼承之已納遺產稅之財產總額未滿一百萬元者(暫行條例第八條)。依第二種方式減稅者，為遺產中繼續由繼承人自行耕種之土地(暫行條例第九條)。

五、扣除項目 計算被繼承人之遺產總額，除將免稅財產及依前述第一種方式減稅之財產減除外，尚須扣除左列各款，方得稅法上之遺產總額，而後依規定之稅率課稅。

(1) 依法應繳納之稅捐及罰金，罰鍰。

(2) 被繼承人死亡前未償之債務。

(3) 管理遺產及執行遺囑之費用（暫行條例第十條一、二、三款）。

六、稅率 我國遺產爲比例稅與超額累進稅之混合稅，不問遺產總額之多少，一律徵收百分之一。如遺產總額超過五萬元時，再就其超過部分，依左列稅率按級計算加徵之：

(1) 超過五萬元至十萬元者，就其超過額徵百分之一。

(2) 超過十萬元至二十五萬元者，就其超過額徵百分之二。

(3) 超過二十五萬元至五十萬元者，就其超過額徵百分之三。

(4) 超過五十萬元至七十五萬元者，就其超過額徵百分之四。

(5) 超過七十五萬元至一百萬元者，就其超過額徵百分之五。

(6) 超過一百萬元至一百五十萬元者，就其超過額徵百分之七。

(7) 超過一百五十萬元至二百萬元者，就其超過額徵百分之九。

(8) 超過二百萬元至三百萬元者，就其超過額徵百分之十二。

(9) 超過三百萬元至四百萬元者，就其超過額徵百分之十五。

(10) 超過四百萬元至五百萬元者，就其超過額徵百分之二十。

(11) 超過五百萬元至六百萬元者，就其超過額徵百分之二十五。

(12) 超過六百萬元至七百萬元者，就其超過額徵百分之三十。

(13) 超過七百萬元至八百萬元者，就其超過額徵百分之三十五。

(14) 超過八百萬元至九百萬元者，就其超過額徵百分之四十。

(15) 超過九百萬元至一千萬元者，就其超過額徵百分之四十五。

(16) 超過一十萬元者，就其超過額徵百分之五十（暫行條例第十二條）。

七、報繳手續 被繼承人之遺產如應納稅，則納稅義務人，遺產管理人或遺囑執行人，應於開始繼承。開始管理或開始執行之日起，十日內先將被繼承人之死亡事實及財產概況，報告所在地遺產稅徵收機關，再於三個月之內將遺產清冊一次或分次提出，經遺產稅徵收機關附設之遺產評價委員會評定遺產價格，核計應納稅額，由納稅義務人於接到通知書後一月內繳納之（參看公信會計月報三卷五期遺產稅之報繳程序）。

八、罰則 納稅義務人，遺產管理人或遺囑執行人，如不於規定之期限內為死亡事實之報告，或遺產清冊之提出者，得由遺產稅徵收機關聲請法院，以裁定方式科以五十元以下之罰鍰。意圖減免稅額為隱匿遺產之行爲者，除照補稅額外，並得由法院科以所隱稅額一倍至三倍之罰鍰（暫行條例第十二條）。

上列八項，係我國遺產稅制度之要綱，而其立法之精意，約有四端：

一、適合國情 總遺產稅制與分遺產稅制，互有得失，未易判斷。惟就我國情形而言，施行總遺產稅，較優於分遺產稅，蓋各地人口猶未調查完竣，親屬關係之疏密，殊難確定。在實行分遺產稅之根本條件，尙未具備，反之採取總遺產稅制，因不需分別親等，故應納稅額之計算既甚容易，課稅手續亦較簡便。

二、稅率輕微 我國創辦遺產稅之初，旨在體貼人情，減除阻力。故一面於五千元以上之遺產，徵收百分之二之比例稅率，以求普遍；一面於五萬元以上之遺產，徵收超額稅率，藉圖調劑貧富。如以我國遺產稅稅率與歐美各國比較，或疑經濟狀況相距甚遠，結果殊欠正確。然即與經濟相仿之日本比較，雖所採稅制不同，其稅率固高出我國數倍以上也。

三、評價公正 依遺產稅暫行條例之規定：遺產非經評價，不得徵稅，而評價之職務，則由評價委員會擔任。評價委員會按照施行條例，除遺產稅徵收機關代表一人為當然委員外，餘由司法機關，地政或民政機關，教育或文化機關，地方財政機關，地方團體或自治機關及地方公正人士各推定之代表一人所組織。在無形中，成為獨立之組織，故評價方面，可得公正之結果。

四、獎勵農工 我國遺產稅制度，含有獎勵農工之方針。故暫行條例規定：農業用具或從事其他各業者之工作用具價值未過五百元者，與夫依法不得採伐或未達採伐年齡之樹木，皆為免稅財產。同條例並定：繼承人繼續自耕之土地部分所應負擔之遺產稅額，減半徵收。

蓋遺產本非由一己之勞力而來，富家子弟，承襲遺產，席豐履厚，衣食充裕，馴至依賴成性，甘為惰民。國家徵收遺產稅，係從社會政策而生，所以革除惡習，養成國民獨立自尊之風也。

#### 第四節 船鈔

##### 第一目 船鈔之沿革

船鈔設立之由，在用以維持改良航運之各種設備；凡沾受此種設備利益之船舶，均須擔負一部之費用，此理之當然者也。中國船鈔之名，昉自明史，宣德四年（西歷一四二二年），始設鈔關。凡舟船受僱裝載者，計所載料多寡及路遠近納鈔，又令驢、騾、牛車裝貨者俱納鈔。當時通鈔設關，故曰鈔關；因船算收鈔，故曰船鈔。清制關權，以正稅、商稅、船科稅三者並舉，垂為定例。廣東海關船稅：東洋分三等，西洋分四等，本省出洋往各外國等大船，亦分四等；出海鹽船，沿海貿易漿船，均一年兩次徵收，民間日用餬口貿易小船免徵，云云。是關於稅率，已有大體之規定。乾隆元年（西歷一七三六年）諭旨，有：聞外洋紅毛夾板船到廣東，船於黃埔地方，輸稅之法，每船按梁頭徵銀二千兩左右，再照例徵其貨物之稅，此為向來之例等語。於此足見船鈔在通商之前，已有成規。江寧英約因之，故第二款有令英人按照下條開具之例，清楚交納貨稅鈔餉等費，云云。翌年八月，善後事宜條款，訂明船鈔之辦法內載：

「百五十噸以上船舶每噸徵稅五錢，百五十噸以下船舶每噸徵稅一錢。」

是為協定船鈔稅率之始。嗣後瑞、挪條例，規定尤詳。第六款內載：

「凡瑞典、挪威等國赴五港口貿易，均由領事等官查驗船牌，報明海關，按所載噸數輸納船鈔，計所載貨物在一百五十噸之上，每噸納鈔銀五錢，不及一百五十噸者，每噸納鈔銀一錢。所有以前丈量及

各項規費，全行裁革。或有船隻進口，已在本港海關納完鈔銀，因貨未全銷，後載往別口轉售者，領事報明海關於該船出口時，將已完納之處在紅牌內註明，並行文別口海關查明，俟該船進別口時，止納貨稅，不輸船鈔，以免重徵。」

自此制定，船鈔稅率之權，完全喪失矣。嗣後各國條約均有此款，迨至咸豐八年（西歷一八五八年），英國猶以為未足。天津條約及通商條約，船鈔稅率又稍減輕。內載：

「一百五十噸以上，每噸納鈔銀四錢；百五十噸及百五十噸以下，每噸納鈔銀一錢。」

是為減輕船鈔之起因。後以各國援例均沾，紛紛改訂。同年法約，率由舊章，竟於續約第十條聲明內有錯字，仍將五錢改為四錢；國際立約，視同兒戲，是可痛也。同治九年（西歷一八七〇年），赫總稅務司有「各關徵免洋商船鈔章程」十一條之擬訂。同年十一月十四日，總署通咨各省一體遵照，光緒八年（西歷一八八二年）十一月，復因修約後多所更改，續訂章程。

## 第二目 船鈔之革新

按船鈔與噸稅 (Tonnage Dues)，名異而實同。吾國歷次通商條約，均沿用船鈔二字，惟名曰船鈔，一若課稅標準為隻數，為船舶之外形。而名曰噸稅，即知其課稅標準為噸數，為船舶之能力。兩者文義，固不相同。今課稅物件，係噸而非船，所徵收者，係關兩銀而非鈔，願猶沿用舊時之稅目，縱曰無關宏旨，苟循名覈實，則易船為噸，易鈔為稅，亦整理稅制之一道，未可輕視也。

船鈔之賦課，非特關係稅權，亦與國家之保護政策及航業政策，相為表裏。請以美國之先例證之。美國一九〇九年關稅法第十五節載：進口貨物，非由美國船舶裝載入口者，除照章納稅外，得課以從價一成之差別稅；但與各該出口國訂有條約或法律另有規定者，不在此限，是藉差別稅以獎進本國之航運也。同法第十六節又載：除條約別有訂定外，各種貨物，非由美國或出口國之船舶裝運來美者，不許入口，違者船貨一律籍沒入官。是於獎進本國之航運外，並進而維持兩國間之直接貿易，不使第三國分潤其利也。又同法第十七節載：各

國對於美國之船舶，不設有相類之例禁者，上項規定不適用之。於是保護本國之航運以外，並藉以報復他國之不平等待遇。其所以運用稅法，保育航業，蓋如此其周密。而吾國則層層束縛，毫無活動之餘地。中美續約第三款明定：「美船所納之鈔，均照中國船隻及各國船隻一律徵納，並不額外加徵，亦不另徵他項稅鈔。」夫對外無可活動，已屬可痛，而馬凱條約第三款竟載：「中國允許凡民船載貨由香港往來廣東省內各通商口岸所納之稅，連釐金合算，不得少於海關徵收輪船所載相同貨物之稅數。」同約第八款第三節又載：「凡民帆各輪出入通商口岸裝載之貨所納稅項，不得少於輪船裝載同類之貨所納進口正稅以及附加稅之總數。」是吾國之商約，轉用以保護洋商航業，而壓迫本國之航業矣。

各國現行噸稅，通例專課於為外國貿易往來內外國間之船隻。至沿岸貿易，限於內國船隻，亦無噸稅，實寓獎勵本國航運之意。獨吾國船鈔制度，夙受條約之束縛，不問內外貿易，不分外商華商，所有輪船一律按噸課稅。非僅違背獎勵航運之道，亦損失國權之一端也。日本噸稅初名航稅，旋名淀泊稅，舊時協定稅率，與我固相類也。迨明治三十二年條約失效，始頒布噸稅法。吾國關稅自主，既經各國承認；十七年七月，締結「中美國稅條約」，第一條內載：「船鈔等款，應即撤銷作廢。」是為解除船鈔限制之先聲。嗣後中挪、中英、中利、中瑞、中法關稅條約第一條，關於「撤銷船鈔」等款，均經明白規定。舊時條約上船鈔之限制，既經解除，似應參照世界通例，頒行噸稅法，以保航權。在昔常關存留時期，民船亦須照納船鈔，自二十年國府實行裁釐，各地常關先後裁撤，所有民船船鈔，一律停止徵收。至海關所徵船鈔，現仍照舊辦理，此今昔稍有不同耳。

## 第五節 註冊費

### 第一目 註冊費之性質

登錄稅為行為稅之一，而註冊費復為登錄稅之一。吾國含有登錄稅性質之款有四：曰驗契費，曰註冊費，曰牙帖當帖收入，曰契稅。惟牙帖當帖收入及契稅，已劃歸地方；驗契費又係臨時收入。今所視為重要者，惟



註冊費之一部耳。然註冊之目的，非僅僅增益國家收入已也。其性質在確定人民之權利，防禦他人之侵犯，所以關係於社會秩序者，蓋亦綦鉅。溯註冊之施行最早者，當推法國。法國在十六世紀路易第十四時，即頒布商律，已具公司商號註冊之雛形。至拿破崙法典告成，而註冊辦法，漸臻周備。故法國不特為世界商法之鼻祖，其對於商事註冊，亦實開其先河。迄後彼此仿效，初僅屬於商號公司，寔假而商標也，著作品也，電氣也，輪船也，礦產也，銀行也，以至於律師會計師等職，在在均須註冊。世界之進化愈繁，經濟之競爭愈烈，而註冊之事項亦愈廣。近代經濟上之競爭，已由區域的進而至於國家的，由國家的進而至於世界的。競爭之範圍愈形擴大，註冊之影響自日見增加，即以商標註冊而論，往往影響及乎世界上之工商業。萬國工業所有權同盟會，特締「商標同盟條約」及「國際商標法」以調節商標註冊在國際上之糾紛，亦可見註冊在國際上之地位矣。惟各國註冊之設施，有以包括為原則，有以分別為原則；我國採取後者，美國採取前者，此則因各國國情之不同，而設施遂因以差異耳。

## 第二目 註冊費之沿革

我國曩昔無所謂登錄稅，更無所謂註冊；其經官廳登錄徵費者，僅小企業之納帖而已。至於公司之組織，貨品之商標，固茫然不知其用意之所在。良以國家實業幼稚，競爭不力，需要保護者少，固無所用其註冊也。迄乎遜清以還，海禁一開，歐風東漸，新事業，新制度，隨世界潮流而俱進。於是商號專用權之於商店，商標專用權之於貨品，發行股票權之於公司，確定航線權之於輪船等，與註冊皆有密切之關係。民國成立，因時勢之需求，感註冊之需要，於是農商部之「公司註冊暫行章程」，「礦業註冊條例」；司法部之「律師註冊暫行章程」，內務部之「著作權律」，商標局之「商標法及其施行細則」，交通部之「輪船註冊給照暫行章程」，「民業鐵路發給執照規則」等項，先後頒布，註冊事業，遂乃次第擴張；人民權利已不似曩昔之絕無保障。惟有病者，國民缺乏註冊之常識。政府未入穩定之軌道；法令既朝設夕廢，人民亦惶惑不前。觀乎商標註冊，在北京政府時，外貨佔四分之三，而國貨反寥寥無幾。在此商戰劇烈時代，而我國註冊已往之成績乃如此，能不令

人憤慨哉。民六以還，因有會計師及交易所之設立，而農商部之「會計師註冊規則」，「交易所註冊規則」，亦相繼公布施行焉。

### 第三目 註冊費之現情

十六年夏，國府奠都南京，首重保商政策，註冊自爲亟不容緩之事。在初設立全國註冊局，專管公司、商標、商號、礦業四種註冊事項，而直隸於財政部。旋以農礦工商兩部成立，遂歸工商農礦兩部兼管。一切註冊法規，與北京政府規定，無大出入，惟於收費一項，商號註冊則以資本之多寡作比例，而復附徵教育費三成。又補行註冊換取執照，爲註冊條例第九條所規定；補行註冊者，其應繳註冊費，除商標依法舊制四分之一繳納外，餘均繳三分之一，此則當時註冊辦法上之特殊情形也。十七年十二月，復改組全國註冊局爲商標局，隸屬於工商部，公布「查驗商標註冊暫行章程」，由局遵辦，並將公司商業二種註冊事項，逕歸工商部直接主辦。十七年十二月十日，以部令頒布「公司註冊暫行規則」，「商業註冊暫行規則」。同時礦業註冊事項，改隸農礦部，頒行「礦業註冊條例」，由部直接辦理。此外特種營業，如交易所銀行等註冊，初由財政部金融管理局處理，頒有「金融監理局註冊簡章」。該局不久即被裁撤，交易所註冊事項，同時改歸工商部主管。而財政部另訂「銀行註冊章程」，主管銀行註冊事務。會計師初屬財政部，頒布「會計師註冊章程及復驗章程」，旋亦改歸工商部主政。至交通事業之註冊，分爲輪船註冊，民有電業註冊，民有鐵路註冊三種。初歸交通部主政，「頒布輪船註冊給照章程」，「民有電氣事業執照規則」，及「民業鐵路執照規則」繼以鐵道設立專部，而民有鐵路註冊，又歸鐵道部主管。他若著作權註冊之屬於內政部，及律師註冊之初屬司法部，繼仍屬司法行政部。所有註冊手續，亦均訂有專章，考其內容，較諸舊制，尙相彷彿。而其註冊收費之性質，實與列邦之登錄稅相類似。惟列邦之登錄稅法，係包括各項而定，故在民間登錄之手續既簡，在國庫所得之稅款亦鉅。而我國之註冊，係各部分別主政，不僅民間註冊手續較繁，抑且所收之費，自收自用，亦鮮細數可查。將來倘能頒布登錄稅法，化散爲整，將現時各項註冊收費事項，統歸登錄稅局主辦，亦整理稅制之要圖也。至註冊費概算：

十八年度計爲二七一、六二〇元，十九年度計爲二、四一二元，二十年度計爲一七二、八一二元。

## 第七款 收益稅

### 第一節 收益稅總論

收益稅爲直接稅之一種，以個人資本而用於生產事業，因獲相當之利益，此項利益名之曰收益。故收益稅者，乃以個人所得收益之標準而課之稅。如對於利用土地之收益，則課地稅；對於利用家屋之收益，則課家屋稅；對於企業生產之收益，則課營業稅是也。考各國收益稅制度，在所得稅未發達以前，乃爲直接稅之骨幹。迨所得稅設定之後，雖收益稅仍舊存在，然已退處於補助所得稅之地位。至收益稅之優點，重在收入確實，不至變動。然其缺點有二：一課稅標準多爲客觀之查定，而非實際之收益，故與國民擔荷之力，不甚相應。二課稅僅及於有同種收益物之階級，而其課稅標準，各不相同，故其國民實際之負擔，不能公平。此皆收益稅之缺點，惟收益乃賦課於財產之收益，故其負擔多歸於富人，此其特色也。

吾國在昔國家歲入項下，收益稅實居首位。近自田賦及營業稅劃歸地方以來，僅餘礦稅，菸酒牌照稅，沿海漁業稅，交易所稅及銀行業收益稅，兌換券發行稅六種，祇爲零星之稅款，已非重要之歲入。茲順次說明，以備考證焉。

### 第二節 礦稅

#### 第一目 礦稅之沿革

按民國礦稅，向分三種：一爲前農商部徵收之礦區稅，此係按礦區畝數計算，其稅率定爲採礦每年每畝徵洋三角或一角五分；如爲探礦，無論何種礦質，一律徵洋五分。以每年六月十二月爲期，由礦業權者預向實業廳繳納，轉解農商部核收。二爲財政廳徵收之礦產稅，此係按出產地平均市價計算。其稅率定爲千分之十五或千分之十，以每年一月七月爲期，由礦業權者統計前六個月之產額，繳廳核收。三爲財政部徵收之統稅，此亦按市價計算，其稅率定爲百分之五，以每年二月、五月、八月、十一月爲期，由礦業權者預估三個月內之運銷

額，繳部核收。凡繳過統稅者，除海關出口稅，五十里內常關稅，並船料稅及北平崇文門落地稅，仍照繳外，其沿途釐金，五十里外常關稅及內地邊陸各常稅，並雜捐等項，均一律免徵。就中區稅產稅兩種，係照民三礦業條例施行，而統稅一種，則照統稅簡章施行。在當時財政部所以提議徵收統稅，原以裁釐之舉，主張已久，勢在必行；而裁釐之後，又必改辦一種新稅，方足以資抵補。是以先從各礦務公司改徵統稅，在公司既免沿途關卡稽滯之弊，在國家亦得為裁釐之準備，與裁釐委員會所定裁釐後應行改辦之特種消費稅，用意大致相同。但比年以來，變亂相尋，中央政令，不能普及，雖有稅法，礙難實施。結果除區稅統稅兩種，均由礦業權者依法繳納外，其產稅一種，一任各省自為風氣，迄未遵照條例辦理。不特同一礦質，甲省與乙省稅率不同，即徵收方法，亦莫不因地而異。而各大公司應繳稅款，又因其呈准原案規定不同，輕重免減，均不一致，漸露稅制紊亂之象。此北京政府時代礦稅之略情也。

至礦稅之收數，我國採礦註冊者，為一百七十餘萬畝。以最低之礦區稅率每畝一角五分計算，每年應收區稅至少當在二十五萬元以上。又礦產價值為一百三十六兆餘元，以最低之礦產稅率千分之十計算，每年應收產稅至少當在一兆三千六百億元以上。但當時礦稅，除海關經徵出口稅，約計二百四十萬元，及釐金復進口稅兩稅約二百萬元外，其礦區礦產兩稅，共計僅為二百餘萬元，核與應收稅額相去甚遠。推究其故，不外數端：

- 一、土法小礦，多未能遵照礦例註冊納稅，而綜計其產額，實仍佔極重要位置。
- 二、各大公司應繳稅款，又因其呈准原案，規定不同，輕重免減，極不一致。
- 三、民國以來，變亂相尋，不特中央政令，不能普及，即各礦業公司之受時局影響，因而中輟停辦者，亦比比皆是，尤其原因之最大者也。在六年度各省礦稅實收數，共為二、六二九、〇七五元；七年度實收數，共為一、八五一、九二二元；八年度預算數共為二、二七六、三六四元，實收僅有八六七、八七九元；十四年度預算數，共為一、二〇六、五二三元。

## 第二目 礦稅之現情

十六年夏，國府奠都南京。財政部先擬「礦稅暫行條例草案」十四條，以為劃一區產兩稅之準備。吾國礦產豐富，甲於全球，其已經採辦者，雖不若他國之多；然蘊蓄於地心者，尙如無盡之寶藏，亦即為無窮之稅源。民國以來，商民爭先覓地辦礦，亦均按時納稅。三年三月頒布「礦業條例」，凡煤與貴重礦物，應納稅千分之十五，其率本輕。然各省多未實行，故不特同一之礦物，甲省稅多，乙省稅少；且收稅方法，亦因之而異，稅制紊亂，達於極點。財政部鑒於釐金即將裁撤，凡向由釐局徵收之各項礦產通過稅，亦因而廢止；自宜另行確定統一礦稅辦法，以裕稅收。此擬訂「礦稅暫行條例草案」之起因也。綜其立法主要之理由有二：

一、礦區稅 礦區稅者，課礦區所占之地，凡礦區地面界限，以所劃定之界限直下為準。其課稅等級，屬於貴金類礦質之礦區，應課較高之稅率；其非貴重礦區，依次遞減；屬於第三類礦質之礦區，則應免稅。

二、礦產稅 礦產稅者，課礦區所產之物，以所產礦質種類為標準。屬於第一第二類者，均應按照民國三年公布之「礦業條例」酌加稅率，分別徵收；其屬於第三類者，則應與礦區同免課稅。

以上二端，係礦稅暫行條例區分礦稅之辦法。旋以農礦部成立，礦區稅劃歸管轄，因之前項條例，迄未頒行。二十年春，財政部以裁釐實行，歲入銳減，應從速推行礦稅，藉裕稅收。惟礦稅名稱，易與礦區稅相混，擬查照礦業法之規定，正其名曰礦產稅；並經參酌成案，草擬「礦產稅條例草案」，經實業部會同審查，呈請行政院轉咨立法院審議，先是，礦業法規定礦產稅稅率為百分之二，係屬概括規定；嗣財政部以礦產物中，有屬於日用品者。亦有屬於奢侈品者，不得不依其性質，稍示區別，故分為百分之二、百分之五、百分之十、三種。同時並請立法院對於礦業法內關於礦產稅之稅率，予以修改，以歸一律。厥後礦業法內礦產稅稅率，業經立法院修正為按照價產物價格納百分之二至百分之十，並經國民政府明令公布。而「礦產稅條例」則暫歸擱置。惟礦業法內既已將稅率最高最低之度，明為規定，則財政部徵收礦產稅，不患無所依據也。

礦稅向分：礦區稅，礦產稅及礦統稅三種，已詳本節。礦區稅向屬農礦部徵收，礦產稅礦統稅二種，向屬財政部徵收。財政部為整理稅收起見，經另定值百抽五之煤礦礦稅一種，由部派員就礦徵收填給部印稅單。除

海關進出口稅仍應照徵外，經過內地關卡，一律查驗放行，不再重徵。並先在安徽之烈山，山東之中興、魯大等煤礦施行。烈山煤礦係於十七年春季開徵，中興、魯大煤礦係於十八年七月開徵。迨民國二十年實行裁釐，改良稅制，力籌抵補，遂有推行礦稅之計劃。爰就湖北、江西、湖南及河南之六河溝、福中；安徽之裕繁、大通；浙江之長興等處，分別委員前往籌辦。其間開徵之手續，產價之核定，經過多數阻礙，幾許曲折，迄至最近，均已辦理就緒矣。

推行礦稅，係取漸進主義，故礦稅之收入，亦隨年度而遞增。當十七年度，僅有烈山一處，只收洋一萬六千二百九十餘元。十八年度加辦中興、魯大等處，故收數較增，計共收洋十六萬六千三百餘元。十九年度加以整頓，收數亦略進步，計共收洋二十七萬八千六百餘元。二十年度因增辦數處，雖開徵時間不無參差，而收數亦較前增加，約在五十餘萬元之譜；此係實收之數，較諸各年度預算額所短甚巨。查十八年度礦稅收入預算數，計為九八六、二二二元，十九年度計為五八六、一一九元，二十年度計為一、〇七一、二八八元，二十一年度計為二、一四四、四六〇元，二十二年度計為二、六八三、一六〇元，二十三年度計為二、七二四、九七九元，二十四年度計為三、八七三、一二四元，二十五年計為三、六三一、八六二元，二十六年度增為四、七五一、六三八元。而其稅收所以逐年增進者，實因各礦稅處陸續開徵，故稅收緣以增加。

### 第三節 菸酒牌照稅

#### 第一目 菸酒牌照稅之沿革

考菸酒牌照稅，係課於營菸酒業者之稅，與菸酒稅費之對物課稅不同，其性質實亦營業稅也。此項徵稅。始於民國二年。財政部頒布「販賣菸酒特許牌照稅條例」，所有菸酒營業之種類，及課稅之等級等項，均經明定條例之內。十餘年來，悉仍其舊。所有歷年菸酒牌照稅收預算數：八年度共為二、六九二、八九二元，十四年度共為二、七〇四、八九二元。至其實收數：七年度共為七、二一〇、二二一元，八年度共為九九五、二〇八元，九年度共為一、一六一、四一九元，十年度共為一、二三五、二九二元，十一年度共為一、二一四、五五九元，十二年度

共爲一、二二七、七九〇元。

第二目 菸酒牌照稅之現情

一、菸酒牌照稅章制之變遷 十六年春，國府移都南京。六月財政部頒行「菸酒牌照費暫行條例」，營業種類，仍沿舊章，分整賣零賣兩種。稅額則規定整賣營業每一年收費一百元；零賣營業又分爲三等。甲等每年收費四十元，乙等每年收費二十元，丙等每年收費五元。較諸舊時稅額，略有增加，此外條文亦間有損益。是年十一月，財政部重行修訂，以菸酒兩類營業情形稍有不同，遂採分定規章之旨，頒行「菸類營業牌照稅暫行章程」，「華酒機製酒類營業牌照章程」。考其營業種類，仍爲整賣零賣兩種；惟徵收辦法，較諸舊章不同之點有二：舊章菸酒費額係屬相等，今菸類營業比諸酒類營業收費較鉅，此其一；舊章收費，係按年計算，新章收費，係按季計算，因之商家所納之費，較前稍增，此其二。以上兩點，足徵新舊稅法之不無差異。十八年四月，財政部召集菸酒整理委員會，嘗以十六年新訂之菸類及華洋機製酒類營業牌照稅章則，施行以來，尙稱妥協；惟酒類牌照稅，仍係沿用前北京菸酒署舊章辦理，其給照期限爲年分兩次，以視菸類及華洋機製酒類年分四季之規定，頗不相符；且原訂稅率，揆諸近來商業情形，亦未免失之過輕，爲維持國課計，尤非從事更訂不可，曾經擬訂「酒類營業牌照稅暫行章程」。其給照期限，改爲年分四季，稅率亦量予增加，冀於納稅公平之中，仍寓增加稅款之意。

二、菸酒牌照稅之改革 二十年六月，國府公布營業稅法，其第二條內載：

「中央徵收菸酒牌照稅收入，除由中央留十分之一外，其餘應撥歸各該省市，作爲地方收入。」

考其立法之精意，菸酒牌照稅仍歸中央徵收，尙含國稅之性質；惟其所收之稅款，應提十分之九，補助省市，作爲地方收入之部份。較諸從前稅既歸中央徵收，款亦盡歸中央動用，稍不同焉。是年秋，財政部以菸酒洋酒牌照稅章則，各別分訂，在事務上每多牴牾，乃復合併，改訂爲「菸酒營業牌照稅暫行章程」，化散爲整，以圖行政之利便。在前菸類、酒類及華洋機製酒類三種，係屬各立章制，今雖合而爲一，然菸類、

酒類及華洋機製酒類三種稅率，仍依據過去歷史分別規定，是又雖合而仍分也。至於酒牌照稅收數，大都與菸酒稅併計，故其細數無從分列耳。

#### 第四節 沿海漁業稅

##### 第一目 漁業稅之創辦

陸地河海，同屬國家領土。陸地既有田賦矣，則水產動物之應稅也，理固甚明。我國創辦漁稅，始自成周，歷代相沿。未之或廢，降至明清，更置河泊所官以掌之。惟名目繁夥，稅率時更。統計實非易易。且有所謂內河漁稅者，或歸縣公署徵收，或由釐金局代徵，辦法至不一律。又有所謂沿海漁稅者，或由中央設局專收，或併此而無之。蓋以吾國之業漁者，方法陳舊，資本薄弱，在在俱呈衰頹之象；漁稅之不易整頓，此固不自今日始已。

溯自前清光緒三十年，江督奏准由江、浙兩省各撥銀二萬五千兩，合組江浙漁業公司，購置漁輪，以為捕魚及護洋之用。一面又代進口漁船報關，而徵收其冰鮮魚稅及事業費。未幾公司職員又創設江浙漁會，將報關一項，劃歸該會辦理。於是報關餘利，漸積漸多，會中財產日漸富裕。迨後公司以虧折停閉，浙江漁會除將官股償還外，乃獨樹一幟，呈請北京農商部立案，未邀批准。而該會產業之所有權，歸官歸民，遂發生一大糾紛，案懸莫決。後經浙省當局嚴令取消江浙漁會，收回會產，改辦江、浙漁業事務局。至國民政府建都南京，中央政治會議議決：由財政部改組江浙漁業事務局，徵收江浙沿海各區進口冰鮮魚稅，並將原有江、浙漁會報關護洋等事務及漁輪財產，暫由該局代理。

##### 第二目 漁業稅之豁免

沿海漁業稅為國稅之一，在漁業法中會規定漁獲物之徵稅，不得超過值百抽五。江、浙漁業事務局一方為保護漁民，辦理護洋事務，一方徵收漁業稅。二十年春裁釐實施，並有添辦蘇魯區、閩粵區、遼寧區漁業稅之議。嗣以沿海漁民生計困難，為提倡漁業起見，自應免予徵稅，以資獎勵，經國府議決採取積極保育政策，於



是年三月二十八日明令公布，將已辦之漁稅漁業稅等一律豁免。並聲明嗣後無論何項機關，不得另立名目，徵收此項捐稅。財部奉令後，亦即將江浙漁業事務局撤銷，至護洋事宜，仍移交實業部照常辦理，並由實業部財政部會商保護漁業政策，以期盡量發展焉。

### 第五節 交易所稅

#### 第一目 交易所稅之由來

交易所者，原以引起企業，平準物價，調劑金融，使生產消費各適其宜也。惟交易所之設立，一部分固因實際之需要供給而成，一部份常以含有投機性質而起。故政府定交易所為特許營業，酌量課稅，既得厲行監督，以免市場倣擾之虞，復使穩固經營，以示國家保障之意；固非僅增開稅源，裕國庫之收入已也。日本交易所名取引所，其所課之稅有二：一為交易所交易稅，係對於交易所買賣經手費而課之稅；一為交易所營業稅，係對於交易所法人營業而課之稅。按其兩稅性質，均屬國稅，所課稅率，亦較他稅為重。蓋欲以重稅政策，矯正投機之習慣耳。我國交易所，在民國九、十年之交，發軔於滬埠；嗣則津、漢等埠接踵而起，不數年間，雲涌風發，盛極一時。北京農商部有鑒於此，遂頒布交易所各項條例，並派員駐滬設立交易所監理官公署。至課稅方法，則先後有「證券交易課稅條例」及「交易所交易稅條例」之頒布。惟自稅法公布後，商人紛紛抗議，故未能推行盡利耳。

#### 第二目 交易所稅之現情

國民政府建都南京，財政部既頒布「交易所條例」，並派員充任監理官。蓋亦為監督市場，保障商業起見，與舊制頗復相類。其課稅方法，則按照營業種類而分稅率輕重：金銀買賣，稅率從重；商品證券買賣，稅率較輕。而徵收之標準，固皆以經手費為比例，惟稅率視舊制所定者，略為輕微，此則不事苛擾之旨也。自條例公布後，正值軍事甫定，商業凋落，滬埠交易所以稅率過重，無力擔負，屢請減免。財政部乃將原有條例改為「交易所稅條例」，廢除監理官制，歸金融管理局管轄。前項條例，係按交易所每年結賬贏餘之多寡，而定

稅率之高下。由是買賣經手費課稅標準，一變而為純利所得課稅標準。實施以來，十九、二十兩年度預算案，均列十萬一千零零八元。二十一年度列十二萬元，二十二年列十四萬零零六十八元，二十三年度列十萬元，二十四年度列十九萬五千元，二十五年度列十三萬五千元，二十六年度列十七萬元。現在各交易所營業，日益發展，果能確切整頓，所收之數尙可增多也。

#### 第六節 銀行業收益稅

##### 第一目 銀行業收益稅之理由

銀行業收益稅爲中央收入。營業稅法第一條內載：「營業稅爲地方收入。凡在各省及直隸行政院之市內營業者，除向中央繳納出廠稅之工廠，或繳納收益稅之股份有限公司組織之銀行外，均應完納營業稅」等語。財政部根據此項規定，舉辦銀行業收益稅。綜其理由，約有三端：

一、自實行裁釐後，收入項下，損失甚鉅；國計所關，不得不創辦比較良善之新稅，以資彌補。

二、各省市營業稅，均經先後舉辦；各項營業，無不照章課稅。銀行業收益稅，既係另一名目，不在營業稅範圍，自應與營業稅同時舉行，庶免偏枯，而昭平允。

三、營業稅標準，有以營業稅總收入額爲標準者，有以營業資本額爲標準者，有以營業純收益額爲標準者。銀行業收益稅，僅就純收益額，課以相當之稅，毫不侵及基本財產，於裨益國計之中，仍寓維護資本之意。

以上三端，係財政部舉辦銀行業收益稅之理由。

##### 第二目 銀行業收益稅之章制

二十年夏，財政部以各項商店既徵營業稅，而銀行一業，亦應創設收益稅，爰擬具「銀行業收益稅法草案」，提交立法院修正通過公布。以純收益額爲課稅標準，並採累進稅主義，按純益之多寡，分稅率之輕重。揆諸稅法原理，極爲公允，惟課稅範圍，祇及於有限公司之銀行，而不及無限公司，兩合公司，股份兩合公司

之銀行；同係銀行，或徵或免，固不持平，即曰有限公司之銀行，照收益稅法課稅，無限公司，兩合公司，股份兩合公司之銀行，照營業稅徵稅。同一銀行，課稅方法，既屬各別，因是羣相責難，彼此推諉，糾紛之端既啓，遂至迄今久歸延擱矣。

### 第七節 銀行兌換券發行稅

#### 第一目 發行稅創辦之理由

考銀行兌換券發行稅，東西各邦創立已久；一方求幣制政策之貫徹，一方謀國庫收入之增加，用意至善。國民政府成立，財政部以各銀行在北京舊財政部時代取得特許發行權者。不下十有餘家，亟應參酌世界先例，審度國內現情，舉辦兌換券發行稅。其所舉之理由有三：

一、各銀行發行兌換券例須得政府特許，推其獲得利益之原因，無非憑藉公權之結果。在各銀行既因國家權力，享發行之利益，自不可不對於國家盡納稅之義務。

二、兌換券準備有現金準備，保證準備兩部分；茲所課之稅於現金準備部分，特從寬免，是按準備種類之性質，而定稅金徵免之標準，揆諸事理洵屬持平。

三、徵收手續，貴乎簡便。各銀行兌換券發行之額，本有冊籍可考，茲定每年徵收一次，在徵稅機關，既易勾稽，在納稅商民，亦多便利。

以上三端，係財政部舉辦銀行兌換券發行稅之理由。

#### 第二目 發行稅之章制

二十年夏，財政部擬具「銀行鈔券發行稅法草案」，提交立法院修正通過公布。是稅係行為稅性質，國家既許發行鈔票之權，專就保證準備之部課稅。辦法本尙妥協，惟稅率定為百分之二·五，揆諸銀行負擔能力，稍嫌過重耳。至課稅範圍，不論其為中央銀行，或商業銀行，一律課以同等之稅。所領之券，亦不論其為本行發行或他行領用，亦課相同之稅，尤見立法至公無偏之精意焉。二十四年度預算列一百六十萬元，二

十五、二十六兩年度，額數相同。

## 第八款 國有實業

### 第一節 國營交通電廠煤礦等

#### 第一目 路政

##### 第一 路政之沿革

我國在昔，各路營業逐漸發達，成績頗有可觀。所不幸者，日與戰爭為緣。鐵路既係運輸機關，一遇軍事發生，車輛悉被徵為軍用。客貨輸送，因之停滯，營業進款，為之銳減。加以戰區擴大，時間延長，則各路直接間接所受之影響與損失，愈不堪言，鐵路資本既鉅，用款尤繁，稍一不慎，虧損便不堪設想。是以歐美鐵路於營業支出款項，嚴格考核，一切費用，分別登記，條目井然，其路政之進展固宜，我國鐵路之一切用款，從前漫無稽核，各路自相為政；即一路之中，營業之盈絀，管理之良否，均無所鈎考。自民國四年，交通部改良會計制度，並於交通四政設立特別會計，各路營業用款，始納軌範，贏餘亦稍稍增加。然六年以還，受內亂之牽掣，統一會計制度，既失其效用，特別會計名義，復等於虛設。夫鐵路非僅關於交通已也，一國命脈寄之。若長此因循，則影響所及，其於外交、內政、實業、商務，有不每況愈下者，幾希矣。

中國鐵路業經築成者，約分四種：（一）為國有鐵路已經正式營業，（二）為國有鐵路，雖已通車，而由技術上言之，尚在建築期內，（三）為商業及實業鐵路，（四）為租讓鐵路。國有鐵路無論矣，若租讓鐵路者，外國公司在中國疆土內自行建築之鐵路也。其營業之盈虧，胥由公司負擔，與中國政府無涉。顧亦有由中國政府派充此項鐵路之人員在內，然僅藉為鐵路與政府交接之媒介已耳。至於商業及實業鐵路，或純以私人資本建築，或由官廳籌款創立，或由官商合資辦理。其中僅有數路為公衆交通而設，餘皆專為運輸礦產之用者。更有初為專運礦產，而後乃兼運客貨者，辦法既極紛歧，股本又官商雜集，欲求劃清界限，實非易事。我國在十三年時，國有鐵路，佔全國鐵路百分之五十一，租讓鐵路佔百分之三十九，而商業及實業鐵路僅佔百分之十。鐵路運輸

之影響於社會與經濟者，至重且鉅，故觀一國鐵路公里數之多少，即可略明其社會經濟之狀況矣。

各路營業歲計編制之方，係由營業進款，營業用款，歲計借方，歲計貸方而成，營業進款超過營業用款之額，為營業進款之淨數。至於歲計賬，向由產業所自生，與營業賬有別。例如，以借款建築之產業所應付息金，與租賃產業所應付之租金等項用款，與營業之大小不相關涉者，則為歲計賬之借方。又如，運輸上所備之產業，間有用於他項事業，為營業以外之收入，與營業進款無關者，則為歲計賬之貸方。歲計借方超過歲計貸方之額，為借方淨數。若各路盈虧，則視營業進款淨數沖銷借方淨數而定。有餘謂之盈餘，不足即為虧耗，此其編製之大要也。至國有各鐵路盈餘；在十年份共計二三、七二一、〇〇〇元，十一年份，共計二四、一二六、一一五元，十二年份共計二四、七五三、三五九元。十三年份共計二二、六四一、六四二元。

## 第二 路政之現情

國民政府成立之初，路政隸屬交通部管轄。十七年春，開全國交通會議，所提整理路政之案甚多，內以統一鐵路行政權一案為最要，蓋國民革命軍北伐順利，摧除軍閥，於最短期間完成統一；惟同時以建設之先，不免破壞，而首受其影響者，厥惟鐵路。軍事進退，每憑藉鐵路以利戎機，而敵方於倉皇棄地時，恆不惜破壞鐵路，以為阻止革命軍北進之要旨，遂使主要幹線受莫大之損失，滋可慨矣。

十七年冬，國民政府改採五院之制，鐵道遂成專部。部長孫科氏蒞任之初，首以統一用人及財務為主旨，十八年夏，第二次中央執行委員會全體會議開會，首提議於英俄兩國庚款，確定指撥一萬五千萬元發行公債，迅速完成粵漢隴海兩路一案。此案提出後，經第四次會議議決：「就庚款全部中撥用三分之二，為鐵道建築經費；以庚款全部三分之一，為水利及電氣事業等建設經費，撥用庚款完成之鐵路，及其他建設事業，其母金所應得之贏餘，全數用為文化教育經費」等語。是完成粵漢、隴海兩路之基金，業已確定。二十六年秋，粵漢路全路通車，隴海路亦由潼關展至西安。近則湘桂路自衡陽經桂林展至柳州，湘黔路自長沙築至湘潭，餘如成渝路，敘昆路，滇緬路，均在建築之中，此後西北、西南、東南、交通，當可日臻發展矣。

吾國國有事業，以郵、電、路、航並稱，而其收支之巨，實推路政。國府定都南京，首以建設鐵路爲主要政策。良以鐵路一項，動輿發展實業，聯絡國防，調劑民生，灌輸文化，息息相關也。至近年國有鐵路營業收支情形：十七年度各路共收入九六、三五二、一四一元，共支出五七、七八五、八七七元；十八年度各路共收入一三三、六六〇、五九八元，共支出八二、九六二、七八九元；十九年度，各路共收入一〇六、九一四、七五八元，共支出八七、一三一、六四〇元；二十三年度，共收入一八六、九三四、六四八元，共支出一九〇、九六〇、四八三元，虧短計爲四、〇二五、八三五元；二十四年度，共收入一八三、七四二、七六八元，共支出一八〇、九一〇、八七九元，盈餘計爲二、八三一、八八九元。

## 第二目 電政

### 第一 電政之沿革

電政事業與政治、軍事、商務、實業，均有重要之關係。故歐美各國對於電政，無不盡量擴充，致有今日偉大之成績。吾國創辦電政，在民十六年前，全國電報線路，敷設十四萬餘里，報話局所，設有千餘。雖不能頡頏歐美，充分發展；然規模略具，似亦應有相當之效果。乃外而舉債，內而款絀，非特不能擴充進展，即原有現狀，亦有艱於維持之勢。究其原因，約有數端：頻年干戈擾攘，無事不操於軍閥之手，往往視電政爲收入機關，任意濫委局長，把持報費；甚至師行所至，軍隊擅委非電政人員，強迫接替，以致報費收入，悉充私人之用，此一因也。軍政各機關發電，照章一律須付現金；乃各地駐軍，動輒藉口軍費無着，將報費記賬，各省行政機關亦多以政費奇絀，記欠不付，甚有以私人瑣事，濫發一等官電，長篇累牘，阻礙商電，國營電政，致有入不敷出之虞，此又一因也。英商大東，丹商大北兩公司，在我國領海內擅設水線，領土內攫取登陸權，我國當時政府，不明國際通信之重要，與其締立種種非互惠合同。其重要者，即爲攤分國際報費辦法，及取得在上海福州、廈門、煙台等處有向公衆接收及投送電報之權，該兩公司自獲得中國國際通信權後，把持操縱，達於極點，洎至庚子亂時，該兩公司更乘機在上海、煙台、大沽等三處，敷設水線；又於中國境內設立營業機關，

自行收發電報，此外更有外人於中國境內，擅設無線電台，自由通信，破壞電政統一，妨礙國防主權，電政上之損失，不可僂指，此又一因也。有此數因，以致電費收入，日益減少。

電政收入，分爲預算數，實支數兩種。就歷年電政營業盈虧預算數及歷年電政營業收支總數觀之，歷年固均有盈餘。在八年度電政營業收入預算，爲九、四五四、五六二元，支出預算爲八、二四〇、七五四元，計盈一、二一三、八〇八元。十四年度收入預算，爲一四、四五〇、二四八元，支出預算，爲一二、五三〇、七五七元，計盈一、九一九、四九一元，惟按之實際，則仍收不敷支。

## 第二 電政之現情

考交通部十九年度電政統計，電政事業，大要可分三項：一局所，二機械，三幹線。茲就局所言之：全國電報局所，計管理局二十一，特等局二。一等局十，二等局十五，三等局四十二，四等局九十一，支局六百六十四，未核等局一百九十八。全國電話局，計特等局五，一等局一，二等局六，三等局七。其次爲電報、電話、無線電機械。全國電報機，計用莫爾斯者二千四百九十四，用韋斯頓者九十五，全國電話機計用共電式者三萬四千三百八十，用自動式者九千，用磁石式者七千五百三十六。全國無線電機，計用真空管式者八十，用火花式者二十七，用弧光式者一，用高周波式者一。又其次爲電報幹線，全國線路，幹線計十萬二千八百九十四里，支線計七萬八千三百六十七里；合計里數，計十八萬一千二百六十一里，合作單線里數，計四十二萬二千零七里，桿數計一百三十七萬六千三百六十桿。此三者，係專就電報電話無線電之局所機械幹線而言。至無線電事業，本直轄於建設委員會，嗣經二中全會議決，建設委員會所管之無線電，移轉於交通部，除總司令部，軍政部，財政部，省政府等所設無線電台，專供自用外，其餘悉歸交通部管轄。自是以後，事權專一，系統分明，當可爲積極之整理與擴充也。

電政爲國營性質，本屬生利事業，以常理論，每年收入，應有盈餘。乃閱十七年度交通部收支統計表，比較仍有虧絀，此其故何也。蓋自國民政府統一全國以來，雖經交通部訂定官軍電收費及限制辦法，電行各省。

然黨政軍各機關拍發電報，仍多記賬，所發印紙，又復毫無限制，以致積欠愈多，清理愈難，似非依照限制辦法，切實整理，不足以裕收入，而維電政。近年電政預算：十八年度歲入爲一五、六四八、七六八元，歲出爲一九、四二五、九〇三元；十九年度，歲入爲一八、二七五、四二〇元，歲出爲二三、五四八、六七七元，二十年度，歲入爲二三、五〇一、二八〇元，歲出爲二六、二四一、八四四元；二十三年度歲入二六、四八九、四七一元，歲出二二、五五〇、八三九元，盈餘計爲三、九三八、六三二元；二十四年度歲入二八、九四五、四七五元，歲出二一、〇二一、九八三元，盈餘計爲七、九二三、四九二元。

### 第三目 郵政

#### 第一 郵政之沿革

吾國開辦郵政之始，其行政置於總稅務司指導之下。嗣經取消總稅務司代管之制，特設獨立制度，由郵傳部大臣直接管轄。創辦迄今，考其成績，堪稱良善。惟以外力壓迫，仍不免滋有流弊：一爲客卿獨攬郵權。郵政總辦一職，久爲法人把持，其餘各省郵務長，亦多以洋員充任；計客卿有百數人之多，以致大權旁落，演成外人支配中國內政之現象。洎乎國民政府定都南京，交通部即將郵政管轄權，集中於新都之郵政總局，並將北平總局裁撤，全部南遷，統歸首都總局管理。更以郵政總辦一職改任華員，規定客卿至多用六十人，悉聽命於總辦。至此我國數十年喪失之郵權，乃得全部收回焉。一爲客郵徧設內地。一八六〇年初，外國郵局開始在中國特別有約港口，設立支局或代辦所。此等局所之開設，並未依據何項條約及讓與，擅自在吾國境內設立。其後逐漸增加，客郵最多時，計英國十二處，日本一百二十四處，法國十三處，美國一處，日本郵政之分類：爲一等局七，二等局二十三，三等局四，未分等局十，支局三，郵政信櫃一，代辦所三十三，信箱三十三，戰地郵局十。此等郵局，印有自用之郵票，經營之方法，隨在與中國競爭。由外國郵局寄遞之包裹，且可不受海關檢查，乃至以客郵增加，私運違禁物品，既妨中國郵務之發展，復損中國領土行政權之完整，其流弊不可勝言，自華府會議開會，吾國代表提出撤廢各國在華客郵議案，經決議通過在中國境內之外國郵局，除在租借地



或爲約章特別規定者外，於限期內撤銷。各國在華歷年所經營之郵政事務，至此乃得撤除焉。上述兩弊，既以全力革除，則郵政之刷新，當可暢然進展也。

交通事業，以郵政爲辦理最善，故其收數亦較豐。觀歷年郵政營業收支總數表，郵費收入，逐年均有增加，而以民國十一、十二年收數爲尤鉅。十一年收支比較，計盈二百六十八萬七千四百九十一元；十二年計盈二百六十四萬四千一百四十元，以後郵政事業，日益發展，則其收入當可與年俱增也。

## 第二 郵政之現情

郵政爲國營事業，其目的固在生利，而其主要之原則，尤在便民。既以便民爲主，則凡郵路之擴張，局所之增設，皆屬郵政上切要之圖，能爲郵政推廣一分事業，即可爲人民增加一分便利也。吾國郵政統計，截至民國二十年止，舉凡郵路里數，郵政局所，逐年均有增加。交通事業，比較上當以郵政爲最有成績。至郵政儲金，足以提倡人民之儲蓄，辦理未久，卽已推行至十七省，儲金局共設四百九十六處，儲戶有十三萬一千餘戶，嗣後之進行更無量也。

吾國郵政收入，年有增進，惟近以生計日高，服務郵局職員，一再加薪，故支出之數，亦呈與年俱進之勢。近年郵政歲入預算：十七年度爲三二、五二四、八〇〇元，十八年度爲三六、三三二、一〇〇元，十九年度爲四二、九五二、七八〇元，二十年度爲四五、二一四、七〇〇元。歲出預算：十七年度爲三二、三七〇、四〇〇元，十八年度爲三六、〇三二、一〇〇元，十九年度爲四四、五三七、〇三〇元，二十年度爲四六、〇四二、〇〇〇元。迨二十三年度，歲入三三、四九二、〇〇〇元，歲出三四、九三五、〇九〇元，虧短計爲二、一一二、〇七二元；二十四年度，歲入三六、一六九、〇〇〇元，歲出三七、九一九、三〇〇元，虧短計爲一、七五〇、三〇〇元。至郵政儲金匯業一項，係採獨立會計制，二十三年度以收抵支盈餘計爲三、三七四、一〇〇元，二十四年度收支相抵之餘，仍盈二、九七七、〇〇〇元。

## 第四目 航政

## 第一 航政之沿革

我國航業不振，航權旁落，內江內河以及沿海各埠，外輪均可自由出入。海市行政，操諸外人之手，其原因雖不一，而辦理航政之失策，固無可諱言也。我國之有航路權者，始於招商局，開辦至今，垂數十年。當時直隸總督李鴻章，鑒於中國航業，爲旗昌洋行與怡和、太古各公司所壟斷，江海商權，幾爲外人佔盡，因請開辦招商局，以爲抵禦外人，挽回航權之計。乃主其事者，不明斯旨，視爲通常局所，安插閒冗，提充報效，甚至將公積金移充他用，不以添船造棧，航業衰落之因，已伏於此。泊乎民國肇興，適值歐戰發生，本可利用機會，積極以圖發展；祇因商力不充，未能進行。又以內戰頻仍，屢有徵調軍用碰壞船隻等事，益以時局不靖，航路時有阻滯，以致中國唯一之航務機關，營業迭受損失，虧累甚鉅，幾至破產，此辦理航政失策之一也。民國六年，我國對德奧宣戰，凡在本國境內之敵國大小商船，宣戰後一律收押，當經交通部電飭各海關監督及上海交涉員實行收管，計接收德國輪船十一艘，奧國三艘，改爲華甲、華乙、華丙、華丁、華戊、華己、華庚，華辛、華壬、華癸等船名。此外尚有在內河之小汽船拖船及停泊內河之躉船等類，均經一律接收。有此大宗商輪，正可積極擴張航線，以冀恢復航權。乃北京政府計不出此，始將船舶租於商家，收取租金；繼將船舶售於商家，而收受售價，坐失時機，以致航業至今不能振興，此又辦理航政失策之一也。往車已覆，來軫方遄，爲急圖補救計，固惟有收回國內航路權，爲努力之整理與擴充而已。

## 第二 航政之現情

招商輪船局，在我國爲唯一之航業公司；不惟資本雄厚，規模宏大，且其創辦歷史，遠在前清同治十一年間，與日本之大阪商船會社，同時產生。今則大阪雄飛猛進，營業遍及全球，招商則航業依然不振，航線不能越出國境，其間相去，寧可以道里計耶。當招商局開辦之初，定爲官督商辦，原集股本四十七萬九千兩；嗣於前清光緒六年增爲一百萬兩，八年增爲二百萬兩，二十三年增爲四百萬兩。該局初因商股難集，先借官幣補助，議定按年繳息還本。至是本銀還清，純爲商本，並無官款在內。逮至民國十三年，又經股東大會議決，股

本增爲八百四十萬兩，並將積餘產業，創立一股，爲產業股，計三百二十一萬二千兩。該局以外受各國經濟侵略政策之壓迫，內感頻年南北戰爭之綿延，遂致營業極爲衰落，負債累累，國府以招商局關係國內航權基本，若不積極整理，不特無以遏止外輪，抑且無以振興內航，當經派張人傑等十一人爲清查整理招商局委員。嗣經政治會議議決：實行監督該局業務，派交通部長王伯羣爲監督，下設總管理處，負責經理，含有商有國辦性質。原有股東，仍得舉董事監察，有相當督察之權。此參酌日本郵船會社創辦時之先例，及招商局之歷史，定此辦法。十八年六月，二中全會決議：招商局由國民政府設立委員會整理。雖滬埠商會以該局爲商營事業，屢以仍歸商辦爲請，惟政府仍以國營爲政策，而謀在根本上有所改進也。

我國航政不修，航業不振，以致經濟衰落，民生凋敝。交通部有鑒於此，乃有航政局之籌設，以爲發展航業之基礎，收回航權之初步。十六年十二月，經立法院通過航政局組織法，呈奉國府命令公布施行。凡船員之登記，船舶之檢查，及丈量載線標誌暨管理海員航路等事項，均規定爲該局職掌。並經交通部呈奉行政院核定，先在上海、漢口、天津、廣州、哈爾濱五處，設立航政局；即以滬局兼管蘇、浙、皖、漢局兼管鄂、湘、贛、川，津局兼管冀、魯、遼，粵局兼管粵、閩、桂，哈局兼管吉、黑各省航政事宜。交通部於二十年六月，派員赴滬、漢、津、哈，着手組織，次第成立。至粵局則因時局多故，暫緩開辦。所有各埠海關代辦之航政，卽向來理船廳經管之事務，亦經由交部咨商財部轉飭分別移歸各航局，以一事權。上海、天津、漢口、哈爾濱、廣州五航政局二十年經常費，經中央政治會議，核定爲三三九、三六〇元，每局月支五千六百五十六元。至招商局預算：二十三年度歲入一〇、四七八、四四六元，歲出一二、三五七、二〇四元，虧短計爲一、八七八、七五八元。二十四年度歲入一一、六一七、八六〇元，歲出一二、八八〇、九四六元，仍虧短一、二六三、〇八六元。

#### 第五目 電廠與煤礦

路電郵航四政，爲交通部所管，已詳述於前章，至建設委員會直轄各機關：爲首都電廠，戚墅堰電廠，長興煤礦，中原煤礦，以及無線電管理處，太湖流域水利委員會，華北水利委員會等。無線電已轉移管轄於交通

部，水利事業已見於內務費篇內，茲編不贅。現在屬於建設委員會之國有營業，如下所述：

一、首都電廠 南京電燈廠，舊歸江蘇實業廳辦理，民國十六年，改歸南京市工務局管轄，十七年四月中旬，始由建設委員會接辦。嗣後首都人口激增，電燈用戶亦因之而日多。據二十年底之統計，首都電廠每月發電量由三四十萬度，增至一百二三十萬度，電燈用戶由三千戶增至一萬二千三百戶，電廠資本由二十萬增至一百五十萬。該廠原有機器之發電力，早已不勝負荷，除與京市自來水廠商訂互供電流契約，及與浦口電廠訂購電流以應急需外，並於下關江邊購定民地十五畝，建築新發電所。其廠屋工程，已於二十年二月開始動工，關於機器部分，已向西門子洋行添購五千基羅瓦特發電新機二部，連同凝汽設備開關及起重機等，已於二十年一月，由德起運至京。另向德國包提克公司訂購鍋爐二具，亦已於二十年十一月起運到京。至業務方面，以首都道路漸開，市房日興，有擴充輸電設備之必要。如：（一）建築江邊線三叉河燈塔，（二）添設江東門及中山門電所，（三）設置新街口電纜地管工程，（四）原有電燈路線之擴充與整理。並以首都路燈，關係市面安寧，民衆公用，非常重要。爲通盤籌劃起見，由首都電廠及市府警廳各機關設立首都路燈委員會，逐漸敷設，以利市民。在二十三年度預算，歲入二、三三六、五五〇元，歲出一、六七四、八六〇元，盈餘計爲六六一、六九〇元。二十四年度預算，歲入二、五五二、三〇〇元，歲出一、六四二、〇〇〇元，盈餘計爲九一〇、三〇〇元。

二、戚墅堰電廠 戚墅堰電廠，於十七年十月，由建設委員會接管後，積極整理，已將電費減輕，予用戶以種種便利。據二十年底之統計，該廠每月發電量由一百餘萬度增至二百八十餘萬度，電燈用戶由七千七百戶增至一萬一千一百戶，電力較前增加一千餘匹馬力，資本較前增加一百餘萬元。在業務進行上，已有顯著之成績；因用戶之日增，原有機力亦不敷應用，當於二十年四月間裝竣四千開繼愛新發電機一座。舊有二機總計發電力已有二千餘基羅瓦特，惟鍋爐容量有限，不能積極發展。復添購二座並另建鍋爐間房屋在二十三年度預算，以收抵支，盈餘計爲二六二、二〇〇元，二十四年度預算，仍盈一六八、四五〇元。

三、長興煤礦 長興煤礦股份有限公司，本屬商辦。嗣因受江浙戰事影響，以致經費告竭，未能復工。十七年八月，由建設委員會派員接收，加以整理，礦廠井坑以及鐵路，悉為改良，每日產額，已由二百餘噸增至五六百噸，銷煤地點，由長興、湖州、嘉興等處，推廣至杭州、無錫、戚墅堰等處，查長興煤田，東起浙江之長興，西迄皖南之宣城，其間煤量豐富，可資採取者甚多，在大江以南，實佔重要地位，將來擴充經營之後，當可成一鉅大之國營實業也。

四、淮南煤礦 淮南煤礦，地居皖北懷遠、鳳台、壽縣、定縣四縣交界之處，據前北京農商部地質調查所之查勘報告：其中礦藏約有一萬三千五百萬噸，礦質極佳。建設委員會於十年派員前往詳細測勘，即經劃定礦區，領照開採，至十九年三月，實行動工。關於礦廠設備及一切機械工程，均已粗具規模。自是產額日增，對於將來運煤出路，已有積極計劃，爰籌築礦洛江淮兩輕便鐵路，一面向津浦路局在蚌埠租地一方，作為建築煤廠之用。並由滬租到輪船，裝運煤斤至蚌銷售。依二十年一月至六月份產額之統計，共計三四〇五噸，每月平均數為五六七噸，與預定開採計劃之目的，距離尚遠，但在二十三年度預算，以收抵支，盈餘計為四、九七七元，二十四年度盈餘增為一四二、二〇〇元。

以上四端，係建設委員會所辦之國有營業。首都電廠，本係省有營業，改為建設委員會管理，以公濟公，原合國有性質。惟戚墅堰電廠以及長興煤礦，皆係商人合股經營；或因款項奇絀，無力維持，或因內部糾紛，意見不一，先後改歸建設委員會接管。但於處分商股辦法，迄未訂定，故核諸國有二字之性質，稍有不符。淮南煤礦為建設委員會所開採，固完全屬於國有性質也。

## 第二節 國營貿易

桐油、茶葉、豬鬃、礦產、在我國出口貿易上，向佔有重要地位；其歷年出口價值，總計恆佔輸出總額百分之二十五以上。此項商品均為我國特有之產品，有他國並不生產，或雖產而不豐者。近數年來，以海外需要孔殷，價格上漲，出口之價值，屢有增進，雖在戰事爆發以後，亦未影響其出口。惟因戰區擴大，產區漸被波

及，兼以交通阻礙，視前更甚，因此出口數量，不無遜色。二十八年元旦中央將上類商品規定概由國營，所有產銷事宜，均經集中辦理，於出口貿易上固有所增進，而於社會經濟，亦有裨益。

### 第一目 桐油

戰前政府以桐油為我國重要出口商品之一，為謀桐油品質劃一及增加外銷起見，曾由官商合組中國植物油料廠，主持桐油之榨製與外銷事宜。戰事發生後，桐油因與償債有關，即經由中國植物油料廠及其他國營機關，協助貿易委員會統籌經營，舉凡各地桐油之收購與外銷事宜，均歸各該機關協同辦理。

財政部以桐油應由國營機關購運，曾特電各海關暨各購運機關，規定商人不得自由報運轉口，即須轉口內銷，亦應適用「出口貨物結匯報運辦法」第十二、第十三兩條之規定，即實行限制轉運，及須由銷用省份建設廳函由貿易委員會轉請財政部核准，方可轉運。誠以桐油既須出口獲取外匯，用以償還美債，則對此不必需之轉口內銷，當以愈少愈佳，並藉以避免貨物之資敵。

最近五年桐油運銷各國數量價值表（數量單位為公擔、價值單位為國幣千元）

國別	二十四年		二十五年		二十六年		二十七年		二十八年	
	數量	價值	數量	價值	數量	價值	數量	價值	數量	價值
美國	四九、九九	二六、〇五七	六三、八六七	五三、三六六	六四、二二七	五五、五五五	五八、八三三	三五、五六六	六九、九七七	五九、七
香港	八七、四八一	四、二二九	六〇、一六九	二、九五五	三三、三四四	一六、〇八四	五八、一〇〇	三〇、六一	三〇〇、六〇〇	三〇、四四
英國	三、五五一	二、二一八	三、八四八	三、八五九	三、八八八	三、三六六	二〇、三三二	一、〇七五	六、三三六	九七七
德國	二六、九三三	一、六七七	四、五七七	四、三三六	四、八二一	三、八〇六	一四、八四四	八九	二、八四一	二二一
法國	三三、一五四	一、七五九	五、九四四	三、七四六	三、七、一五二	三、一五五	一〇、九五五	六六	五〇	四
荷蘭	二〇、六〇七	一、二二二	一五、四四四	一、五八五	六、〇〇〇	五、三	四、五〇九	二五	一、〇九五	一五五

其他各國	四、一四〇	二、四三二	五〇、一六六	四、六〇〇	三三三、五〇八	四、三三七	三三、四三三	一、九三三	七、一九一	一、三九九
合計	七六、八五五	四、五八三	八七、三六三	七三、三五九	一、〇九元、六九九	八九、八四六	六五、七七七	五九、三三七	三三、〇一六	二二、六二五

第二目 茶葉

戰前我國茶葉之產銷，由實業部創設之中國茶葉公司主持。軍興以還，茶葉因與易貨有關，各省茶葉收購外銷事宜，即規定由貿易委員會負責統籌、經營，並由中國茶葉公司利用原有機構，盡量協助。而各省茶葉之生產管理運輸事宜，則由各省府組織茶葉管理機關，商承貿易委員會辦理。財政部為上列事宜特於二十八年六月制定「管理全國茶葉出口辦法大綱」，及「各省茶葉管理機關組織通則」，凡屬外銷及能外銷亦能內銷之茶葉，均由中國茶葉公司收購，統應製成外銷茶，悉數交與貿易委員會，對外易貨及對外推銷。至內銷茶葉，中國茶葉公司仍得經營，惟其計劃以不礙及外銷茶之生產為原則。而內銷茶之轉口運銷，亦經財政部貿易委員會，中國茶葉公司浙江辦事處，及浙江省油茶棉絲管理處會訂內銷茶鑑別辦法，藉防外銷茶之冒充內銷。

我國茶葉出口，戰前曾因無一定標準，致影響華茶品質，在國際市場上之信譽。值茲華茶力謀增加出口之際，對品質之改良與茶葉之裝製，自應特別注意。職是之故，政府爰於二十七年五月間公布出口茶最低標準。着色茶取締辦法，及茶箱取締辦法三種，以資改進。

最近四年茶葉運銷各國數量價值表（數量單位為公擔、價值單位為國幣一千元）

國名	民國二十五年		民國二十六年		民國二十七年		民國二十八年	
	數量	價值	數量	價值	數量	價值	數量	價值
香港	二九、四九三	一、六六九	四一、七〇五	二、七七七	二三九、〇九九	一七、六七三	二八、二四一	一八、一九一
摩洛哥	八五、四二一	一一、〇四九	七四、九五二	八、一七三	七七、五三七	七、四〇四	四七、八八八	六、七二六
美國	二八、四〇七	二、六九一	三三、九七二	二、八七四	二一、六六〇	一、九〇五	一〇、三三六	一、五三六

阿爾及耳	一八、一三四	二、五一五	一五、一三〇	一、八三四	一四、〇四一	一、三四七	七、九六九	一、二二一
英屬印度及緬甸	一五、〇三〇	七七八	一四、八四六	八四〇	九、四六七	三八七	一四、九二三	五五二
英 國	三五、〇九四	三、一六九	五六、九六九	五、一八八	九、〇二三	八〇九	二、九八八	二六六
德 國	一六、一二八	一、二七九	五、七二三	五〇六	四、六九五	三七三	三九八	四一
新嘉坡等處	五、三七七	四五六	五、八五九	五三二	三、五八九	二九二	二、〇九九	一七六
法 國	七、二一一	八四三	八、〇二八	九二七	三、二八四	三一一	一、七三七	一六九
蘇聯亞洲各路	九六、二六一	二、八二九	九八、六六一	二、八六九	二、四〇九	二四三	—	—
和 國	六、八七七	七一九	八、六一〇	九五五	三七五	二六	二六	三
的黎波里	二一四	一二二	四八一	五八	—	四八	三九	二

### 第三目 猪鬃

軍事既起，猪鬃為貿易債及儲料所需，政府業經規定為統銷貨物，所有全國各色猪鬃之收購運銷事宜，均指定歸由中央信託局統一辦理。該局特於二十八年十月訂定猪鬃統銷辦法，呈經行政院核准備案，並根據該辦法擬定施行細則，亦經財政部核准施行。其猪鬃統銷辦法之內容，政府一方統制收購猪鬃，集中出口，以獲外匯及自行儲用。同時對以猪鬃為業之商行，亦與以貸款及技術上之協助，藉以增加生產及改良品質，是雙方兼顧之道也。

最近五年猪鬃運銷各國數量價值表（數量單位為公擔、價值單位為國幣千元）

國 名	二十四年		二十五年		二十六年		二十七年		二十八年	
	數	量一價	值數	量一價	值數	量一價	值數	量一價	值	



美國	一五、二七九	六、三五五	三三、八四四	一三、一三三	一四、一九七	一三、四九九	一一、二六七	二一、八九〇	一七、三〇一	二六、八〇二
德國	六、三五六	一、四七七	五、六八六	一、四八八	八、四七七	三、五〇三	五、四四三	二、七五六	三、六九五	二、三三三
英國	一一、四九九	三、三〇七	一一、二〇四	五、〇一六	八、〇〇五	四、八四四	六、二七五	四、四八一	六、七九九	七、五五六
香港	一五九	四七	一四七	三五	八三	五七二	八、二五六	五、六三一	三、六八五	二、七五五
日本	五、六一	三、四〇五	五、一六六	三、五八三	三、八五	三、二二九	一、二八三	五九三	三三二	四三七
法國	三、四三三	八四七	四、三三六	一、二八八	三、一二二	一、二九一	一、八七六	七九五	五七七	四三九
其他各國	三、一九五	七九七	二、五五五	七六一	二、〇三二	一、〇四四	二、三三六	九八	九八	九三七
共計	四六、三三三	一六、二三五	五三、六四八	二五、三〇四	四〇、四九九	二七、九二二	三六、三三八	一六、〇六四	三三、三七七	四一、二八

第四目 鑛產

我國鑛產出口者近年來以錫、銻及錫為最鉅。故在戰前即由政府及各省府機關監督經營，或官商合營，或統制銷售。茲分述如后：

一、錫 江西錫鑛，民國十七年時即由建設廳招商專賣。二十一年江西省政府擬採用官督商辦之法，設立錫鑛管理局，辦理劃分鑛區，改善探採等事項，並改良徵費、緝私、稽核、化驗等辦法，及調劑國際貿易等事宜。錫砂之銷售，仍擬招商承包，統一輸出，嗣以地方不靖，砂價跌落，該計劃未能實現。民國二十四年贛省政府決將錫鑛收歸省營，所有一切整理、改進、運輸等事宜，由錫鑛局辦理，對內由局向鑛商收砂，對外由局專賣。民國二十五年軍事委員會資源委員會，鑒於錫鑛為中國之寶藏，軍需工業之重要原料，爰組織錫業管理處，並與湘贛兩省府合作，設錫業管理處於南昌，設分處於長沙，復分設事務所十餘處於各產區，以便監督指導。其統制辦法，係（1）凡由江西或湖南所產運之砂，均由各該省錫業管理處給價收買，統一輸出，商人不許運輸出省。（2）錫砂收買價格，由各該處公布之。（3）所有中央及地方錫砂捐稅，仍歸商人按

照原額繳納。廣東錫鑛運銷事宜，本由廣東省立銷砂專賣處統制辦理，至二十六年亦由資源委員會成立廣東錫業管理分處以代之，其管理辦法與湘贛二省同。廣西錫鑛係歸省政府嚴密統制，由廣西出入貿易處公布市價收買，除照納各項捐稅外，更須於收買價內，抽百分之十五為專賣費。

二、錫 我國錫鑛，大部均產於湖南。該省在前清光緒二十六年時，錫之產銷，即係由官督商辦。各公司採得之錫砂，須向政府設立之官局，過秤領照，方能運往長沙，由鑛務總局收買，然後由該局售與洋商或出口商。光緒三十三年由鑛商聯合呈請政府准予商人自由發賣與產銷。至民國二十二年五月，該省鑛商聯合在長沙成立全省錫鑛貿易處，由政府加以監督，規定湖南省內所產錫鑛，在省內可以自由貿易，出口則須向建廳登記領照，遵照該貿易處規定之出口標準及價值運銷。二十四年四月被省政府改組為錫業聯合貿易處，仍本前時政策進行。二十五年一月，中央軍事委員會資源委員會鑒於錫業一項，關係國防，認為有由該會管理之必要，特設立全國錫業管理處，總處原擬設上海，而於柏林、紐約、倫敦、漢口、長沙等處，設立分處。惟以湘省產錫佔全國產額重要地位，故暫時設總處於長沙，先將湖南錫業着手整理。其辦法大致係由商人自由營業，但對於生產及運銷數量，則加以適當之限制。如在湖南省內轉運，須向管理處領得護照，如出省或出洋，則須領許可證，每月出口數量，視國際貿易趨勢酌定之。護照費每貨一噸酌收二元，許可證費按照當地市價酌收百分之八，以前對於錫類徵取之各種捐稅，除鑛產稅及關稅外，一律取消。至二十六年一月全國錫業管理處為謀進一步管理錫業起見，乃實施湘錫專營。規定所有錫產，均由管理處公布價格，給價收買，再由該處統制賣出。此後錫商既不能自由貿易，錫價尤須由管理處規定。是年三月終，復將專營辦法，加以修改如下：(1)管理處於每月一日、十一日、二十一日公布收買市價，本市價係根據漢口事務所上旬實在成交平均售價，除去關稅水脚及其他應有費用而得。(2)規定每噸錫價三百元，由管理處抽收百分之十，四百元抽收百分之十五，五百元抽收百分之二十，六百元抽收百分之二十五，其餘以此比例計算。(3)錫業管理處護照有效期改為三個月，許可證費取消。(4)由管理處規定採煉商之生產額。

三、錫 我國錫礦，當以雲南箇舊產量最豐。該地有官商合組之錫務公司，由雲南省建設財政兩廳及部分商股組成，資本二百萬元，內部分開採及製煉兩部，均應用科學方法，採煉錫礦。廣西省之錫礦，在賀鍾富恭區（富川、賀縣、鍾山、恭縣連界處）。該省府設有模範錫礦場於水岩壩，設備機器，洗煉錫砂，並指導民間煤廠改良冶煉。湖南錫礦，在民國元年時，即由該省府設立之礦局經營。

軍興以後，鎢、銻、錫等礦產，以關國防軍用，政府爲進一步統制起見，即指定歸由經濟部資源委員會管理；對於鑛產運輸出口，經濟部特訂管理辦法，茲摘要如下。

一、礦產品之運輸出口，由本辦法管理之。

二、鎢、銻、錫、汞、鉍、鉭各硬產品收購運銷之管理，由經濟部指定資源委員會執行；其他礦產品經濟部於必要時，得隨時指定之。

三、前條指定之礦產品採煉商人，應按指定價值售與資源委員會或其委託機關。

四、凡經指定之礦產品在內地運輸時，應有資源委員會之運輸護照，如係運輸出口，須憑資源委員會填發之准運單，請領護照，並應繳驗鑛照，或省主管機關證明文件。

五、未經指定之鑛產品，運輸出口時，採煉商人應向資源委員會其他委託機關請領出口許可證，並向銀行結匯後始得報關。

六、第四條及前條之鑛產品出口數量，資源委員會於必要時得限制之。

七、資源委員會爲謀鑛產品之增加生產，改良品質，得予採煉商人以貸款或技術上之指導。

詳觀上列辦法內容，可知鎢、銻、錫、汞、鉍、鉭各鑛產品之收購與運銷事宜，已定由資源委員會執行。嗣後各鑛產品之採煉商人均應按指定價格，售與資源委員會或其委託機關。而其他未經指定鑛產品之出口，亦須向資源委員會或其委託機關請領出口證，而後向銀行結匯，方能報關出口，政府一方雖統制上列各鑛產之出口，同時爲謀戰時增加生產及改良品質起見，對採煉商人亦視察情形，予以貸款或技術上之協助與指導。

我國金屬鑛產之出口價值，近年來均佔全國出口總額百分之十一左右。而各種金屬鑛產中用，當推錫、鎢、錫三種鑛產出口為最鉅，約佔金屬鑛產出口百分之九十，且佔全國總出口百分之十左右。由此可見錫、鎢、錫三種鑛產，在我國出口貿易上所佔地位之重要。茲將最近三年錫鎢錫之出口價值及對金屬鑛產與全國出口之百分比列表如次：

	民國二十六年	民國二十七年	民國二十八年
全國出口總數	八三八、二五六	七六二、六四一	一、〇二七、二四七
金屬鑛產出口	一〇〇、三三八	一〇二、八六九	九八、三六八
錫鎢錫三項出口	九一、九二二	九二、五七九	八二、七四四
金屬鑛產出口佔全國出口之%	一一·九七	一三·四九	九·五八
錫鎢錫三項出口佔全國出口之%	一〇·九七	一二·一五	八·〇五
錫鎢錫三項出口佔金屬鑛產出口之%	九一·六一	九〇·〇〇	八四·一二

### 第三節 國有地產

#### 第一目 國有地產之沿革

國有財產，以官產為大宗，考官產事項，以屯田、沙田、旗地、營地、廢署、官房為大宗。漢昭帝始元二年，發習戰射士，調故吏將屯田張掖郡，是為創設屯田之始。嗣是以後，屯田贍軍，歷代視為要政。惟章制頻更，精意漸失，臨時設置衛所。清初沿明舊制，嗣以屯衛之軍，次第裁汰，衛所屯田，多歸州縣徵收。在初用屯田以贍軍，藉贍軍以轉漕，而以按幫起運，計船授田，為配給之法。及其弊也，或自行執業，或另佃承租，居所彼此無定，幫次又遠近不同；有屯田之名，無屯田之實。迄光緒季年，始改併衛所，裁汰幫丁，屯租歸入地丁項下徵收。民國以還，清理屯田，收價給照，改屯為民，而屯田為官產入款者，此其一。沙田，有江灘海

灘之別，宋紹興間，詔戶部員外郎莫濠，同漕臣趙子瀟等，檢視逐路沙田。蓋沙田爲人冒占，歲失官課，在南宋已有此弊。嗣後清查沙田，時見史冊。清代丈放升科，定例甚詳。民國初元，以沙田時有新漲，亟須清理，按其田之性質，或繳價升科，或改定科則，而沙田爲官產入款者，此其二。旗地起於清初，向不納糧，係恩賞旗民之地。積時既久，託詞租典。實同賣絕。而於圈地之外，遂有租籽地、旗租地、典當地、井田、買租地之名。迄於清末，各項旗地，歸普通人民執管者頗多。民國後，清理旗地，收費給照，按則升科，而旗地爲官產入款者，此其三。營地初備軍營自用，旋以營制變更，師旅遷調，而是項營地，間有荒廢不治，或租佃於民者。嗣經逐項調查，除於軍事上應須保存者外，公示標賣，收價升科，而營地爲官產入款者，此其四。廢署，本爲官廳之用，迨後時變日新，或省會有遷移，或官制有變更，是項衙署，遂成廢棄。後經分別清理，除於行政上應須保存者外，出示標賣，改歸民有，而廢署爲官產入款者，此其五。官房原係民產，後因案入公，由官租賃於民，以收租金，旋以是項官房，管理需員，偶一不慎，易啓情弊，除政務上應須保存者外，公告標賣，收價歸民，而官房爲官產入款者，此其六。以上六端，官產之大宗，具於是矣。

民國初元，庫款支絀，財政部以變賣官產可得巨款。二年七月遂於部內設清查官產處，同時頒布「清查官有財產章程」，以調查官有建築物及土地爲入手之始。旋以官產範圍，分掌各部，不爲分定，易啓爭議，十一月國務院遂有管理官產規則之頒行。內分變賣租佃墾荒三種，辦法規定，較爲周密。前頒管理官產規則，各項官產，按照性質，分隸各部，而此次條例，始於變賣租佃事項，統歸財政部主持。即墾荒一項，亦係財政部會同內務農商兩部辦理，是爲各部分辦改由財部主任其事之明證。至處分所得之款，專儲候撥，別定專條，尤爲前次規定之所無。施行以來，事權既一，進行較速。四年收款達至八百萬元以上，成績頗著。惟外省經理人員，恆多違背定章，有所偏頗，未免稍滋物議耳。茲更將民國六年以後之經過情形，概述如下：

一、屯田 屯田以江蘇、安徽、浙江、江西等省爲鉅。開辦之初，原擬詳細調查，編列清冊，陸續收價，改屯爲民。嗣各屯戶紛紛藉詞違抗，進行不易，而各該省亦以他種官產處理正繁，不及注意。是以歷年

收入寥寥，未著成效。

二、沙田 沙田以江蘇、浙江、廣東等省爲鉅。從前隱匿侵佔，流弊滋深。清理以來，頗有進步：計江蘇處分者十之六七，浙江著手稍遲，未詳成數，廣東則處分之成數，幾與江蘇相埒，而收數則遠過之。蓋官產範圍之廣，首推粵省，固不獨沙田爲然耳。

三、旗地 前清旗地：直隸、奉天、熱河等處，占數最多；既不登冊，亦不納糧。數百年來，弊端叢集，甚至爲丁佃霸佔者有之，私賣者有之，以致旗民雖有其地，而不得其租，在佃戶亦雖得久種，而不能確定產權。財政部有鑒及此，爰於民國十四年，就京兆區域着手試辦。一面責令佃戶繳費領照，按則升科，一面爲維持旗民生計，劃分地價。未及三年，收數竟及四百萬元，此旗地爲官產大宗入款者，實近年整理得宜之成績也。

四、營產 前清綠防各營或各旗所屬及兵部所轄一切含有營產性質之土地建築物，營田副產等，統謂之營產。各省皆有，實居普通官產之大半。民國三年，曾由財陸兩部擬具清查規則，通行各省，其至要之點，除關軍用途者應行保存外，餘得由財部查明處分。乃行之數年，陸部以此項營產關係軍政，會同財部將原規則加以修訂，改歸陸部處理。迨十七年財部又爲統一事權起見，收歸直轄。十餘年來，輾轉變更，清理處分，自不免稍受影響。約略計之，殆尙不及五分之一也。

五、廢署官房 廢署本爲官廳之用，迨後時移境遷，遂成廢棄官房，爲因案入公之產，合於民用者居多。是以十餘年來，各省對於以上兩項，大都處分殆盡，所餘者半爲傾圮倒坍，一時無人承受之產耳。

六、墾荒 荒地以察哈爾、綏遠、熱河、黑龍江爲鉅。察區放墾將及十分之六，所餘者皆僻處荒野，經營不易，資本案裹足不前，故近年來領數頓減，無甚收入。綏遠則除已放者將及一半外，餘如土默特旗地，五原縣基地，爲數尙不在少，清理亦不甚難。熱河則推圍場荒地爲主，但設局數年，以地勢關係，領者無多，卽予中止。黑龍江係由省設局丈放，情形如何，尙未知其詳耳。

各省官產，本由歷史之沿習而成。年湮代遠，隱匿難免，調查之舉，實非易易。經財政部先後將較多之省，設立專處，較少之省，責成財政廳兼辦，成效漸著。民國四年解部之數，計五百五十八萬餘元，五年增為五百八十萬餘元，而留支經費，及未經報部核准之各機關撥款，概未列入，是該數尚不能認為各省之實收總數也。至八年度官產收入預算，計為一、七四五、九一〇元，十四年度計為一四、四三九、三四三元。

## 第二目 國有地產之現情

考國有財產，原以官產為主，各省官產，經歷年處分，餘存本已無多，惟薊、熱之旗產，浙江之沙竈，實為近年所解決，成效已見，亟待進行。至江蘇之沙田，專重補徵田價及轉漕等項，現歸財政廳兼辦。安徽之屯田，甫經着手辦理，端緒尤繁，非特設機關專司其事，不易奏功，故由財政部派員前往專辦。其餘各省，仍由財政廳或農礦廳、鹽運使署兼任，蓋於積極整理之中，仍寓節省經費之意云耳。

國府成立之初，關於官產權限問題，在財政部以官產向歸中央，自應仍照舊制，由部處理。在省政府復以田賦既歸地方，官產亦應改歸省政府處分，遂成中央與地方爭執之點。十六年九月，財政部具呈國府縷述劃分國省權限，統一土地制度辦法，援古證今，語多扼要，當經國府批准。由是官產一項，仍歸中央處理，而中央與地方之權限，亦有所依據矣。

國有財產收入，以沙田官產為主，其他財產收入，財政、軍政、教育、實業各部，均有零星入款。計十八年度國有財產收入概算為六、二〇四、七〇八元，十九年度為五、四八四、四〇〇元，二十年度為五、〇七一、六四八元。

## 第九款 歲入結論

最近二十餘年來，我國歲入變遷之跡有二：一為財權之移轉。在昔各項歲入，本統一於財部，迺民元以還，軍事頻仍，外重內輕之局已成。由是中央歲入，次第為各省軍事長官所把持，是為財權下移時期。一為稅制之改進。曩時稅制，大率沿襲古代，陳陳相因，鮮有更張。自國府定都南京，一方確定國家稅目標準，以求財務

整理之利便，一方擴充地方稅目範圍，以謀建設事業之發展。凡所改革，係參列邦嶄新之成規而定，是為稅制革新時期。茲將詳情列左：

一、民元以後之歲入 民元以還，各項歲入，夙鮮真確之統計，其足供鈎稽者，為二年度，三年度，五年度，八年度，十四年度預算案。內關各項歲入，不僅編製體例相同，即各項歲入之數，亦無大出入。然在五年以前，中央財政尙能拮据，而六年以後，中央反日益困乏，卒至崩潰者何哉。蓋不繫乎歲入之豐殺，而在乎財權之移轉也。在初中央能自由支配者，外有各省解款及專款，內有關餘，鹽餘及直轄之菸酒、印花、常關，官產等項收入，固尙足資挹注也。乃自內輕外重之勢成，未幾而各省解款專款停解，未幾而各省之菸酒、印花、常關、官產等項收入，亦歸截留。又未幾而關餘以內債整理指作基金，鹽餘以各地稅款相率提用，而亦以無餘款告焉。故十二年以後，中央各項歲入，在名義上雖與五年以前相同，實則財權早已漸移於各省軍人之手，而中央徒負虛名已耳。

二、國府戰前之歲入 十六年春，國府移都南京，時局丕變，財政方針，亦因而殊異。凡嚮所徵課者，間有課免，而新增入款，應時以生者，亦屬匪鮮。其間稅制遞嬗，與夫課額豐殺，迥與從前預算案情形不同。擷其大要，厥端有四：

(1) 田賦等項之劃歸地方 在昔田賦、牙稅、當稅、契稅、雜稅、雜捐、雜收入及官業收入八款，均列在國家預算案。田賦一項，歷史最久，且襃然居歲入之首。自十六年夏，國府頒行劃分國家收入地方收入標準案後，上列各項收入，改歸地方。地方稅目之範圍既廣，而國家稅目遂緣以狹溢矣。

(2) 通過稅之先後廢止 在昔通過稅性質之釐金、常關、子口稅、復進口稅、郵包稅等項，收數頗巨，均列入國家預算案。自二十年一月，國府實施裁釐，凡各省釐金及由釐金變名之統稅、統捐、專稅、貨物稅、與夫郵包稅、落地稅、內地常關、五十里外常關、復進口稅、子口稅、同時裁撤。迨至是年六月一日實施出口新稅則時，將五十里內常關一併裁撤。於是國家之稅目，遂由繁複而趨於簡約矣。



(3) 關稅之收數遞增 邇年以來，關稅一項，初因普通品加徵值百抽二、五內地稅，奢侈品加徵值百抽五內地稅，而海關之收數驟增。繼以十八年改正海關稅則，最低稅率爲七、五，最高稅率爲二七、五，而關稅之收數又增。近以二十年、二十二年、二十三年三次改正海關稅則，稅率遞增，最高之率增至百分之八十，而海關之收數又復增多。蓋因吾國關稅，原爲世界最輕之國，故稅則每次修訂，卽不難增加鉅額耳。

(4) 統稅之成績優良 統稅係採就廠徵稅制度，而其課稅物品，以捲菸、麥粉、棉紗、水泥、火柴、薰菸、啤酒七項爲範圍。捲菸統稅開辦最早，次爲麥粉統稅，及棉紗、水泥、火柴統稅，而薰菸啤酒統稅係最近所創設者。上列五項統稅，手續既簡，流弊亦鮮。故年來實收之數，按時遞增。而一稅之後，通行無阻，尤爲商人所樂從也。

三、國府戰時之歲入 七七戰事爆發以還，各種收入，因戰區擴大，人民流亡，商運阻塞，逐月遞減，收不敷支甚巨。由是彌補之法，中央採取增稅與舉債兩大途徑。舉債詳情，另編公債一章，不再贅述。關於增稅之事，仍以充實國民富力爲主旨。茲述主要各點如後：

(1) 關稅 分爲三種，在轉口物品則頒布「海關轉口稅則暫行章程」，擴充課稅物品之範圍。在進口物品，則頒布「非常時期禁止進口物品辦法」，凡屬奢侈品及內地已有代用之物品與夫非必需之物品，概行禁止進口。在出口物品規定土貨三十四種，免徵出口稅，其應結外匯之物品，亦一律免徵出口稅。

(2) 銷費稅 鹽稅不專注重稅收，並須兼顧民食。故自戰事發動，一方採官商並運方法，迅自產區將鹽移出，一方增加後方產量，以裕稅課。統稅則取消淪陷區域就廠徵稅辦法，改由入境第一道主管統稅機關補徵，並推廣統稅區域於各省。土酒稅酌加稅率，同時舉辦土菸絲稅及土製雪茄稅。

(3) 直接稅 所得稅在戰爭期內，擴大其徵收範圍，又分舉辦過分利得稅及遺產稅，形成以直接稅爲租稅之中心。至印花稅頒布「非常時期徵收印花稅暫行辦法」規定照原定稅率，加倍徵收。

(4) 國營貿易 中央爲適應戰時需要，規定桐油、茶葉、豬鬃、鑛產四種，爲國營貿易。其直接之目的，重在充國外易貨之用。而間接作用，於無形中係屬獲取物資，不啻財貨之取得。綜上四端，係戰時顯著之變遷，雖未能詳舉一切，鉅細靡遺，而提綱挈領，其犖犖大者，蓋亦具於此矣。



## 第三章 歲出

### 第一款 歲出概論

考歲出之義，係每歲所支政費之謂，即國家因政務所需而支出之經費也。古者閉關自守，政尚簡略，但使得恭儉之主，無土木園囿窮兵黷武之耗費，量入以爲出，即足自給而有餘，故撙節財用，遂爲立國之常經。自海通以還，時事多艱，耕九餘三之蓄，久已無聞。然使一歲之入，猶足供一歲之出，盈朒相消，亦未始非一時之計，迺以物力凋敝之餘，正值庶政繁興之會，司農奉頭竭足以較錙銖，往往竭終歲之儲，無以當一事之用，以至苟且補苴，促促不可終日。惟制用之方，今昔不同，近年各國遞增極鉅之費，恆量出以爲入，軍民諸政，有日進千里之勢。我國迫於世界之潮流，政務日繁，各項用費，遞年增高，如欲堅守古說，崇尚簡樸，非僅力有不足，亦勢有所不能也。

國家支出之狀況，恆隨其國政治趨勢而變遷，我國自民元而還，中樞失馭，軍閥專橫，蕭牆之爭，無歲蔑有。歲出部份軍費佔十分之九，甚至全國收入，悉充軍費，猶虞不給。凡百庶政，蒙其影響，泰半停滯，官吏組索薪之圍，師儒有絕糧之厄，帑藏之絀，計政之紊，未有甚於此時者也。迨至國府奠都南京，政府方昌言建設，人民亦樂與更新，迺喘息甫定，外侮又至，施政之方針既殊，歲出之情形自異，遞嬗之跡，有如下端：

一、國營事業費之激增 我國國營事業，甫具勾萌，迺因連年禍變侵尋，不得不積極建設，恪遵中山先生建國方略，以圖發達國家資本。舉凡關係全國之交通事業，如鐵路、國道、電報、電話、無線電等，有獨占性質之公用事業，如水、力、電、商港、市街、市公用事業等，關係國家前途之基本工業及鑛業，如鋼鐵業、基本化學工業、大煤鑛、鐵鑛、煤油鑛、銅鑛等，關係國際貿易之主要產品，如桐油、茶葉、豬鬃及鑛產中之錫、鎂、錫等，悉在國家建設經營之列，內以適本邦之國情，外以迎世界之趨勢，規模至宏遠矣。故近年

國營事業費之支出，殆將十百千萬於曩日而未有已焉，然富源既闕，將來之利益，正未有涯也。

二、教育費之擴充 立國之道，惟學爲先，乃者喪亂洊經，財用匱乏，往往積欠經費，累月窮年，甚且全歸停頓，弦歌輟響，爨舍榛蕪。抉其病根，良由教育經費遭受時局之影響。中央痛念時艱，一方重申教育經費獨立之原則，藉資保障。一方改進特種教育及義務教育，按月由國庫增撥款項，以資補助。要之教育經費，將來必全趨於穩固與進展之一途，可斷言也。

三、軍務費之遞加 戰爭之成敗，有關係民族之興亡，舉凡軍事應行設備之費，自非予以充分之滿足不爲功。中日戰事既起，中央即以持久抗戰爲國策。各項軍務費，類皆事先擘畫，力求充實，所有國家之任何力量，均集中於貫徹戰爭目的之一途。從此軍費愈增，勝利之期亦愈近，剝復之機，蓋卽在此。

四、公債償還費之驟增 國府移都南京以還，軍政各費，日益浩繁。中央在初不願倚賴外債，每因收不敷支，常發行內債，以爲救濟一時之策。迨至七七戰事爆發，中央以國運攸關，重在厚集財力，持久抗戰，遂改採內外債並行政策。惟舉債之額既鉅，則公債償還之數自隨之而增，於是此項公債償還費，遂佔目前歲出項下重要之位置矣。

支出狀況隨政治變遷者，具如上述，至歲出分類，先分爲國體費、行政費、財政費三類，次於行政費內又分外交費、內務費、軍務費、司法費、教育費、經濟行政費六項。其國體一門，曩昔專指憲法費而言，今則建設程序，犁然有別，當此訓政時期，以黨造國，則黨務費爲先，逮夫憲政實施，又以憲法費爲重，故所謂國體費者，實包含黨務憲法兩費之義。爰本此旨，分類纂述，略加論斷，覽者觀其因仍嬗變之故，亦可以考證得失焉。

## 第二款 國體費

### 第一節 國體費之沿革

自辛亥革命，顛復滿清專制政體，確定中華民國爲共和國。共和國體，以總統統治全國，以國會選舉總

統，固非一人所得而私天下也。惟當時革命雖號成功，政體常生變動，初則袁世凱陰謀推翻共和，擬以帝制自雄，繼則國會賄選產生非法總統。頻年擾攘，國基迄未能鞏固，社會亦無由安寧，惟國體雖時在風濤震撼之中，而歷年支出之額，尙無甚出入，其所需經費，如元首費、議會費、政務費，皆屬於國體費，尙有清室優待費及東西陵費，亦含有國體費性質，一併附入。至蒙藏費一項，本列入財政費內，茲以非財政費性質，故列政務費內，以期名實相符耳。民國八年度歲出預算，元首費共爲一六、八九六、六四七元，議會費共爲七、三〇五、三一二元，政務費共爲二、三五六、三二五元。十四年度歲出預算，元首費共爲一四、七一〇、六六三元，議會費共爲六、〇二七、八九二元，政務費共爲一一、二二五、四七五元。

## 第二節 國體費之現情

自國民政府奠都南京，全國國民，皆受治於黨政之下，而以中央黨部握其最高之政權，實行以黨治國之主義。國民政府爲其執行機關，受中國國民黨中央執行委員之指導及監督，掌理全國政務，其組織法由中央執行委員推舉委員若干人組織之，並推定一人爲主席，一切用人行政，皆取決於國民政府委員會議，採合議之精神，收集思之效益，此爲訓政時期之政府組織法也。各國憲法，祇有將國家政權分作三部，所謂三權分立。孫總理遺教，以三權憲法，尙有缺點，獨創古今中外未有之五權憲法，於立法權、行政權、司法權之外，加入考試權、監察權，與人民方面之選舉權、罷免權、創制權、複決權，成一彼此平衡之局。五權憲法爲建設國家之基礎，故於全國統一之後，卽設立行政院、立法院、司法院、考試院、監察院，以期造成五權分立之政府，行政院之組織，爲內政部、外交部、軍政部、財政部、實業部、教育部、交通部、鐵道部、司法行政部、蒙藏委員會、僑務委員會、禁煙委員會，而由院長指揮全院院務及其所屬機關。立法院之組織，設有法制委員會、外交委員會、財政委員會、經濟委員會，各委員會設委員長一人，由院長指定之。司法院之組織，設有最高法院、行政法院、法官懲戒委員會，而由司法院院長總理全院院務。考試院之組織，設有考選委員會，銓敘部，而由考試院院長總理全院院務。監察院之組織，以監察委員行使彈劾權，而審計部亦隸屬焉。茲將黨務費及國

務費之各年度歲出概況列表如後：

各年度黨務費及國務費歲出概算表（單位元）

年	別	黨	務	費	國	務	費	備	考
十七年度				四、二〇一、四〇四			六、八七七、四三五		
十八年度				四、八〇〇、〇〇〇			七、五八四、〇二二		
十九年度				四、〇四〇、〇〇〇			九、四八二、一五七		
二十年度				六、二四〇、〇〇〇			一一、五六三、六四七		
二十一年度				六、二四〇、〇〇〇			一三、六四二、〇五一		
二十二年度				五、四八九、一〇〇			九、七一二、二〇〇		
二十三年度				五、七二〇、七〇〇			一二、七八八、二八〇		
二十四年度				五、八七〇、八〇〇			一二、五七八、六七二		
二十五年度				五、四一九、〇八〇			一五、五三五、一三〇		
二十六年度				七、三一一、四四〇			一七、九六二、四九六		

第三款 行政費

第一節 內務費

第一目 內務費之沿革

內務費為警察、衛生、救恤及地方政務等事所需之費，詳言之，即於侵害公安者而行事前之豫防，與事後之鎮壓，及監督自治團體之事務，與不屬他部之政務所需之經費也。我國古代，夙重民政，賑卹、祭祀、營

繕、河工各費，爲歲出之大宗。洎乎清代，戶工兩部，兼掌其事。迨至季世，添設巡警部，旋改爲民政部，掌理地方行政、地方自治、警察、禮教、戶籍、營繕、工築、賑救、疆理、衛生等項。昔之民政，分隸各部，故用費不覺其多。設部以後，範圍浸廣，而需款隨之增加。民國以還，改稱內務部，官制重爲訂定，以總務廳及民治、警政、職方、典禮、考績五司組織之，分理其應行之職務，而首都之步軍統領衙門、護軍管理處、警察廳、醫院、土木工程處、古物陳列所、地方警察傳習所、游民習藝所暨各省省長署、都統署、辦事長官署、佐理員署、警察廳、道尹署、水上警察署、商埠局、河防局、工程局、縣知事署、縣佐署、禁煙局、省立醫院、棲流所以及典禮、屯墾、撫綏、旗民生計等費均屬之。按該部經費，前清宣統四年預算爲六百三十萬零六千零三元，民國二年度預算爲四千三百八十八萬二千零九元，三年度預算爲四千二百六十七萬二千二百九十元，五年預算爲五千一百七十五萬九千八百四十六元。此數年間經費所以逐漸增多者，一因縣知事署經費，前清取之平餘等項，公家所給廉俸，至爲微薄，今則改定公費，廢止平餘，而經費驟增千萬元以上。二因警察經費，前清末季，警察尙在萌芽，今則各地不靖，亟圖保衛，逐漸添設，而經費因之增多。三因水上警察經費，清末名爲水師，歸入海軍部項下，今已改隸內部，所屬用費頗鉅。四因警備隊經費，前時係巡防營，歸入陸軍部項下，今亦改隸內務部，所增之費亦鉅。以上四端，均係主要之原因，此外各省長署，道尹署暨善後經費，亦較前清爲多焉。

內部官制，自民六以後，遞嬗至今，變動絕鮮。八年度預算經常費爲四三、二七九、五三九元，臨時費爲四、八九一、一八三元，十四年經常費爲四七、四九六、三四三元，臨時費爲四、一四〇、五〇八元，其間經常臨時費各有增加，十四年較八年實增三百餘萬元。良以內政範圍至廣，如民治、典禮、警政、職方、救貧、衛生諸政，莫不與國家治安人民休戚相關，事業逐年發達，經費亦隨之而增加，而尤以警政救貧衛生各端，需費尤鉅。京師警察廳、軍警督察處及京師保安隊等費，十四年度爲三百零一萬七千二百三十一元，較八年增四十五萬三千一百餘元。其他各省地方警費、游巡隊費、水警等費，亦歲有增加，至衛生救貧，我國素乏研究，近年



始稍注意，如檢疫豫防浚河及防貧行政，雖為經費所限，未能盡量興辦，以應社會之需要，然已視為要圖，行將分別施行。此外京畿河工善後事宜及各省河工河務局臨時經費，增加亦屬不少也。

第二目 內務費之現情

十七年春、國府建都南京，是年冬、內政部始行成立，內分總務、統計、民政、土地、警政、禮俗六司。較諸北京內務部官制，稍有異同，總務改廳為司，民政、警政、禮俗三司，悉仍其舊，衛生一司，向隸內部，中間曾設專部，但不久即改為署，仍歸內部管轄，職方一司，改為土地司，考績一司，以係考試院主管，故改設統計司，以分理其職務，惟內政之範圍，雖無甚變更，而自地方政府職務擴充之後，所有當時各省之內務費，各省省政府及民政廳所屬機關經費，在前本在國家預算案內支出，現已一律改歸地方預算案內支給，此為今昔不同之點。內務範圍甚廣，一為蒙藏費，在十九、二十兩年度，是項經費，併列內務費內，至二十一年度，總預算案，始劃分為獨立之科目。二為撫卹事業日益擴充，自二十二年度總預算案始有撫卹費之設置，三為救濟費在總預算案內特立科目，始自二十六年，凡屬蒙藏撫卹及救濟事務，恆與各方有關，惟就性質而言，係為內務行政之一。茲將內務費、蒙藏費、撫卹費、救濟費之各年度歲出概況，列表如後：

各年度內務費蒙藏費撫卹費及救濟費歲出概算表（單位元）

年 別	內 務 費	蒙 藏 費	撫 卹 費	救 濟 費	備 考
十七年度	三、八一四、三六一				蒙藏費占三六三、六一四元
十八年度	七、二五三、五五二				蒙藏費佔九八五、五二七元
十九年度	六、一五六、一七六				蒙藏費佔九二九、一四九元
二十年度	七、〇四七、二七七				蒙藏費佔一、二五一、四三三元
二十一年度	六、二〇七、四二二	一、八一五、六三九			

二十二年度	四、〇六九、〇四二	一、三四〇、一九二	六、〇二九、八一〇	
二十三年度	四、五三五、八六九	一、四三五、五二〇	三、七六一、六六五	
二十四年度	四、三七一、三〇八	一、七二二、八四四	四、九三六、六九九	
二十五年年度	八、八三六、五二〇	二、三二〇、七六六	五、六六四、七〇四	
二十六年年度	六、一八八、九三二	二、五〇〇、三六二	六、六七八、四九七	三、〇〇〇、〇〇〇

## 第二節 外交費

### 第一目 外交費之沿革

外交費為代表國家主權及保護僑民利益所需之費，詳言之，即駐外使館、領事署及條約通商、移住殖民、管理外人居留等事務之一切經費也。成周之制，設大行人及象胥兩職，以達彼此之情，是為建設譯官之始。自是以後，朝聘議和，史冊相望，洎乎清代，海禁既開，英、法諸國，接踵而至。嘉道以後，交涉益繁，旋添設總理各國事務衙門，專掌各國盟約、書幣、聘饗、中外疆域、文譯傳達、民教交涉等事，範圍既廣，用費漸增。光緒二十七年，改為外務部，旋於沿海各省添設交涉使，以重邦交。民國之初，改稱外交部，官制略有更易，以總務廳及政務、通商、交際三司組織而成，掌理部內各項事務，而各省交涉特派員、交涉員、會文處、鐵路交涉局、洋務局及會審公堂等屬之。按該部經費，前清宣統四年預算，為四百三十四萬四千六百八十五元，民國二年度預算，為四百三十萬六千三百三十八元，三年度預算，為四百二十二萬九千五百二十九元，五年度預算，為四百十萬二千八百十八元。

外交費歲出之多寡，恆視其國際之地位及對外貿易盛衰而異。我國海禁既開，交通頻繁，貿易浸盛，自民六以降，部務組織，雖仍舊制，而預算之額，與年俱增。十四年臨時費之增加，較八年約達百萬左右，鄂霍斯克領事之增設，及各使署經費達五十萬元。惟歷年以來，政治迭更，國家歲出，軍需十居八九，政府往往將外交費

濫支挪用，不循正軌。民十以後，奉直戰竣，曹氏賄選，政治益紊。經費歲出，多數移充軍需。部務濡滯，司員枵腹，而駐外各使署，積欠既久，乏術維持。政府日受武人凌迫，正項軍需，籌措不遑，使館要求，置若罔聞，駐外使館及領事署不得已聯合電催，甚至以經費無着無米爲炊擬，卽下旗歸國者，此足徵軍需浩繁，政治紊亂之現象也。然以數額而論，八年度經常預算爲四、八〇七、三三六元，臨時費爲一、一六八、五五五元，十四年度經常費爲四、七四六、〇六二元，臨時費爲三、〇三〇、三四二元，仍有按時遞增之勢。

### 第二目 外交費之現情

最近數十年來，中國受列強帝國主義侵略，割地賠款，辱國喪權，外交上之失敗，書不勝書，以致國際地位，日益墮落。自黨軍崛起，國民黨政綱對外政策，卽規定一切不平等條約，如外人租借地、領事裁判權，外人管理關稅權、以及外人在中國境內行使一切政治權力，侵害中國主權者，皆當取消，重訂雙方平等互尊重主權之條約。外交當局卽本此黨綱積極進行，如關稅自主、廢除不平等條約、取消領事裁判權等，皆能力排困難，與外人折衝樽俎，以冀收回國家利權，增進國際地位。此固由外交當局之努力，抑亦由於對外政策之足資遵循也。管理國際交涉，及關於在外僑民居留外人中外商業之一切事務，皆屬於外交部。其組織分總務司、國際司、亞洲司、歐美司、情報司，與從前之組織法略異。其所需之外交費，依十七年度概算，計三、七四二、三六八元，以使領館經費占大宗，計二、六四〇、〇〇〇元。此外皆爲各交涉署經費。嗣後各年度，均有增加。十八年度，計爲七、五七八、四四四元，十九年度，計爲六、八〇八、五一一元，二十年度，計爲一〇、一六二、九五〇元，二十一年度，計爲一一、〇六〇、一六六元，二十二年度，減爲一〇、六六二、九八九元，二十三年度，又減爲八、八二六、八八六元，二十四年度，增爲九、四〇一、二九五元，二十五年，又增爲九、六九〇、二三四元，二十六年，減爲九、四三五、八一六元。於此有應注意者，外交以國家爲主體，故無論爲中央所在地之外交費，或外省之外交費，統歸國家經費內支給。

### 第三節 軍務費

## 第一目 陸軍費

考制用之道，貴有常經，故軍政各費，應按國家財政之狀況與其經濟能力而定。詳言之，即釐定軍費之方針，務須根據國家財力之現狀及其財力之程度，俾得完成革新軍事之功績。在別一方面，他種政務及建設事業，同時亦具有平等發展之機會，絕不至因軍費之支出，而致他種政務及建設事業，稍受影響。蓋軍費雖應根據國防之需要，尤當權衡財力，兼籌並顧，庶無流弊焉。

### 第一 陸軍費之沿革

秦漢以前，兵民合一，故無養兵之費。六朝日事戰爭，而兵與民亦未嘗分也。唐創府衛之制，兵民始分爲二。其後，藩鎮分裂，軍旅長聚不散，而天下之費，盡耗於兵。北宋中葉，兵常百二十五萬，南渡以後，養兵百六十萬，明代養兵至百三十萬，末年，又增練兵十八萬，故開國之初，以兵精餉覈而國富強，其後、兵愈冗而力愈弱，餉愈糜而國愈貧。清初入關，八旗額數常二十五萬，康熙二十四年。合計各項兵額爲五十九萬四千四百十四名，餉銀計一千三百六十三萬三千九百兩，自雍正至乾隆四十五年以前，綠營兵數，雖名爲六十四萬，而缺額常六七萬，至四十六年，增兵之議起，空名悉令補實，添兵六萬有奇，每年費銀二百餘萬，嘉道年間，兩次裁兵一萬六千有奇，二十九年，除京營外，兵凡五十九萬五千四百十二名，餉銀計一千六百八十二萬一千六十一兩有奇。洎乎咸同，對粵捻回事變，師旅時增，需費益鉅，光緒中葉，添練新軍，費攤各省。三十二年，改兵部爲陸軍部，分司辦事。宣統間新軍陸續成鎮，綠防各營，仍沿舊制，所需之費，年約一萬二千五百萬餘元，視諸清初，約增六七倍之譜。

民國初元。陸軍部官制重新釐定，自總務廳、軍衡司、軍務司、軍械司、軍學司、軍需司、軍醫司、軍法司、軍牧司組織而成，而陸軍大學、預備學校及各地軍事衙署等均隸焉。惟彼時大局甫定，各省軍旅，驟增於昔，後經逐漸遣散，然截至年底。陸軍部報告南北陸軍人數，尙有九十萬餘人，年需餉額一萬一千二百七十五萬餘元，而教育礮台等費均不在內。

二年夏。財政部續二年度預算案，請國務院先定陸軍計畫，次分配各項政費，爲編置預算之標準。國務會議時，各部總長主回復清末三十六師之議，陸軍總長主五十師之說。一則鑒於財政支絀，欲減少軍費，移作他項之用；一則鑒於各省兵衆，裁遣過多，恐激成變亂。前說所持，以內政不修，未有能競爭於外者，最近年間，既無與鄰國開釁之理，惟有注重內治以蘇民困；後說所持，以外則強鄰逼境，內則伏莽遍地，非有五十師之衆，不足以資分配而弭隱患。兩者之主張，理由均極正當，惟國家所能取於民者，自有限度，若欲將各項政務，同時悉舉之而完滿無遺憾，其力固有所不逮，則惟有熟考先後之次第，詳審緩急之程途，而量財力之所及，以分配之，所謂政治計畫者此也。陸軍費占歲出之大宗，列邦皆然，蓋欲練成強大之陸軍，勢不得不拋棄巨額之軍費，然國家財帑，不能悉投於軍事之一途，當有一定之限額，倘超過其限額，不僅內治廢弛，民生凋敝，且所設之軍備，亦將不能維持，而善爲國者，尤當折衷調和，爲適宜之處置也。後二年度預算案，定爲一萬六千三百七十七萬五千零十二元，較清末軍費，增加頗巨。旋以癸丑之役，南省軍隊，遣散殆盡，故三年度預算案，減爲一萬三千一百十五萬八千零八十三元。嗣以國防是亟，續練新兵，五年度預算案，又增爲一萬四千二百二十五萬二千七百十三元。

民國以來，當局亦曾擬以五十師人數爲限度，厥後南北爭紛，各自割據，而原有之預算，早已破壞無餘。初則加賦以供軍需，繼以截稅以充餉項，終且竭全國之財力，不敷軍用，於是有識之士，首倡裁兵，然裁兵固非空言所能濟事，必須根據事實，爲詳密之計劃，蓋擬留軍隊之應如何編制，被裁軍隊之應如何安插，軍需餉項之應如何籌劃，在在均須加以研究，始能妥協盡善。茲就歷年軍事費之情形，分爲兩期敘述如左：

一、南北和議時期 民國八年，上海開南北和平會議，據朱總代表啓鈴氏之報告，全國軍隊共有一百二十九萬之衆，應給餉需計共六萬零八百九十七萬一千零八十九元。茲約舉其要點言之：(1)酌留全國軍隊，規定以五十師爲度，而注重於編制之統一；(2)確定收束標準，以預算收入上分配之軍費爲範圍，就全國軍事必要上爲支配，而安插之法，裁減之期，遣散之費，靡不有所規劃；(3)主張軍需獨立，凡內外軍事上之收

支，統歸軍需總監管理，以專職責，而使監督。此犖犖數端，關係於軍事善後者甚鉅，惜以時變紛紜，未能見諸實行耳。

二、善後會議時期 十四年春。北京開善後會議，乃根據臨時執政之馬電，就中央及各省區軍事長官委派之代表組織而成，以便解決軍事問題。蓋自民八以後，中經九年之役，十一年之役，十三年之役，內戰迭起，軍隊軍餉之增益，又不知凡幾。茲依據臨時執政之報告，則全國軍隊當在一百五十萬人以上，而軍費總數，陸軍部有冊籍可稽者，爲二萬六千一百餘萬元，而奉令取消各師旅，尙不在內。

當善後會議之時，財政總長李思浩氏，曾提財政整理總綱。茲舉其最要之點，可分二項：

(1) 由中央定一最少限度，爲中央直轄軍隊經費之標準，其由各省擔任之軍費，則以各省原有收入，除鹽、關、菸酒、印花等，凡歸中央收入各款及必需政費外，所餘若干作爲標準，以收內外相維之效。

(2) 由暫行編制法，進爲永久編制法，並就全國收入總數，爲通盤籌畫之計，使中央與各省，不至有所偏倚。

綜觀以上兩期，則吾國陸軍經費之沿革，已甚顯著。歷年以來，實有增而無減，且實支數與預算復不相符，其據八年度預算者，歷時久遠，固已不同，即據十四年度預算者，各省大率以軍事關係，亦多變更，計八年度預算，經常費爲一二九、五八八、八二九元，臨時費爲七八、二四三、六五三元，兩共二〇七、八三二、四八二元，而實支數竟達二萬四千餘萬元。十四年度之預算，經常費爲二六二、五四〇、七五〇元，臨時費爲一六、一〇四、一四七元，兩共二七八、六四四、八九七元，而表內所列實支數，雖祇二六一、〇二三、三七五元，然此項實支數目，亦係根據八年度之預算編成，且所列軍費，亦祇限於報部有案者，核實計算，此外各省歷年增加軍費，其未經報部者，均未列入。十四年度之軍費，就實際而論，至少當在二萬八千萬元左右。故以實支數與預算相較，則相差頗鉅。所可惜者，各項整理軍事之計劃，均未就範圍內切實奉行，以致財政日益淆亂，種種障礙，緣之而叢生矣。

## 第二 國府初期之陸軍費

十六年夏，國府移都南京，總司令總攬陸、海、空軍事務，是年秋，軍事委員會成立，以合議制綜理軍務。自南北統一後，改設軍政部，除總務廳外，分設陸軍、海軍、航空、軍需、兵工五署及審查處。十八年夏。海軍改設專部。現所直轄者，僅陸軍、空軍之行政事務耳。自黨軍北伐以來，不期年而底定幽燕，革命事業，已自破壞而臻於建設。惟數百萬之大軍，尙遍佈於全國，苟不妥爲安插，則歲需鉅餉，國計民生，且將交受其困。接近來軍額實數，雖無冊籍可稽，惟據軍事委員會報告，則全國軍隊共有八十四軍（二百七十二師），十八獨立旅，二十一獨立團，全年軍費，照目前編制，經常費共需五萬四千六百餘萬元，臨時費共需九千六百六十萬元。雖以財政竭蹶，現在並未如額發給，然實發數目，每年已需三萬六千萬元。照目前國家之收入狀況，欲以之支給如此鉅額軍費，無論民力上、財政上均屬不能。故裁兵問題，乃爲事實上必不可緩之舉，非僅社會輿論使然也。夫人民固樂觀裁兵之舉，以減輕其負擔，而政府亦以裁兵問題一日不解決，則任何問題無由解決，自非重行釐定軍制，大加裁汰，實無以蘇民生之積困，而杜未來之隱患，惟言之匪艱，行之實艱，事前苟無通盤處理之計劃，則事後終鮮圓滿之結果。茲就近年裁兵計劃，分爲三期，敘述於左：

一、全國經濟會議時期 裁兵既爲現時補救財政之唯一政策，故財政當局即於上海召集全國經濟會議，藉與全國經濟專家及軍政要人共同討論。其計劃即一方縮減軍備，以紓財力，一方開闢實業，以裕民生。換言之，蓋移目前過鉅軍費之一部份，用於未來之生產事業，而使餘額軍隊，亦得以努力於國家經營事業也。其辦法分爲三項：

(1) 擬留軍隊之額數 照吾國歲收情形，研究軍事者，均謂所蓄兵役，祇可以五十師爲限度。蓋以一師人數爲一萬人，經常費連同服裝等臨時費，月須二十萬元，計年須一萬二千萬元。軍事委員會所屬之海軍、航空、兵工廠及軍事機關、軍事教育、添設兵工原料製造廠等費，每月假定六百萬元，年須七千二百萬元，兩共一萬九千二百萬元。今以三萬萬元之支出（此項支出之數指除國債費計算），軍費已佔三分之

二而弱。揆諸列國政費分配之比率，已嫌過鉅（按各國每年軍費支出之比率，英為百分之五，法為百分之十四，美為百分之八，日為百分之九，其政費有三倍於軍事費者，有五倍於軍事費者），且即就國防而論，此五十師之軍額，亦足敷分配，蓋近世戰爭，以普及軍事教育於全國國民為基礎，美國常備軍軍額之少，為世界冠，及其參與歐戰不逾年而召集二百萬之大軍，則以全國壯丁，平素皆受有軍事訓練，故雖無致力軍備之名，而有致力軍備之實。據是以觀，足證現役兵額，不必過多，徒以虛糜國課。照此計算，則現時軍隊之應裁者，殆達四分之三，數約一百五十萬人，年可節省經費，至少當在三萬六千萬元以上。

(2) 被裁軍隊之安插方法 縮減軍備之計劃，既如上述，對於裁汰軍隊之安插方法，應先從改編武裝警察入手。就全國一千八百餘縣，計分大、中、小三等縣分，大縣設警察三百人，中縣設警察二百人，小縣設警察一百人，依此分配，已可安插數十萬衆。惟警察一項，萬不能將裁遣之軍隊，悉數容納，當更利用被裁之兵，使從事於屯墾、治水、築路諸事業，皆成爲生利之民，俾可固定其永久生活。

(3) 建設經費 建設經費，爲裁兵後之最要支出，亦即裁兵前之先決問題。如此項經費無着，即裁兵徒託空言，故宜由各省就地分籌大宗款項，其辦法擬定如左：

- (一) 各省省政府、縣政府預算，關於建設費一項，對於普通政費之比率，應占百分之十。
- (二) 財政部全國預算，關於建設費一項，對於國債、軍費以外之政費，其比率亦應占百分之十。
- (三) 各省於建設事業，倘實在力有不逮，由中央補助之。
- (四) 中央在裁兵之前，籌備發行一種公債，爲建設基金。

以上四點，純爲一勞永逸之計，惟發行公債，應有確實擔保，則人民始樂於投資。故應由當局估計確數，發行一種屯墾公債，即以墾熟之地將來所收地稅，爲還本付息之擔保品，或發行一種實業公債，即以實業上之收入，爲還本付息之擔保品。如此則國家無須籌集鉅款，而建設經費已有所出。且外人前以我國內亂，不允借款，今既南北統一，自無問題。況是項公債既爲裁兵之用，想各國當亦樂於投資也。



二、編遣會議時期 經濟會議收縮軍事之計劃，雖如上述，願以時局關係，是項計劃，一時未能實現。至十八年春，復由中央召集各集團軍事領袖，開編遣會議，藉以解決軍事財政各問題。蓋編遣會議，就消極方面言，雖爲縮減全國軍隊及遣散兵士之安插方策，而在積極方面，則欲求全國財政統一，與夫建設事業之發展也。吾國軍額之多，世界各國幾無是例，今約舉其四集團之軍隊總數，計第一集團軍十三師，約二十二萬四千一百四十三人，分駐蘇、皖、贛、魯，第二集團軍十二師，約二十六萬九千餘人，駐甘、陝、豫，第三集團軍十二師，約二十二萬六千五百六十六人，駐河北及晉、察、綏一帶，第四集團軍十三師，兩獨立旅，約二十八萬七千六百八十人，駐河北及湘、鄂、兩廣各省，其不在集團之內，而直轄於中央者，計有阮玄武、方振武、范熙績、陳調元、徐源泉五師，約七萬九千三百餘人，及新編之岳維峻、劉志陸、劉珍年、劉桂堂、任應岐五師，約七萬五千九百餘人，此外尚有川、滇、黔、奉、吉、黑六省改編猶未就緒之軍隊，約五十一萬六千六百三十六人，總計全國共有一百六七十萬人，年需給養二萬萬元有奇，而大宗之軍械製造、軍需雜用，尙不在內。現在財政雖未統一，確實數目，無從估計，惟據財政部十八年度之支出報告，軍費實佔國家歲出百分之四一，爲數共一萬九千二百餘萬元。其餘各軍就地提撥未經報部者，尙未列入。故就歲入與歲出而言，則現時軍費，實非民力所能勝。自非將額外軍費，悉數裁遣，實不足以圖財政之整理。故應將全國劃分六個編遣軍區，分區裁遣，而全國之兵額，除海、空軍外，亦不得超過八十萬人。每年軍費，應以一萬九千二百萬爲暫時標準。編遣委員會進行程序大綱計十七條，所包含之範圍甚廣，除規定軍額、軍費及編遣區設置，與編餘官長安置辦法外，關於戰時編制之取消軍制軍令，以及任命權調遣權之統一，軍械軍實管理之統一，軍事補習教育之統一，編遣期內軍需總理之統一，均有確切規定。

三、編遣實施會議時期 編遣會議劃分軍區之標準，以及規定軍費之範圍，既如上述，願尙未能即時實施編遣者，始因兩湖、兩廣之變，繼因西北將領間有誤會，以致全國軍隊又形離析。惟國民要求裁兵之熱忱，久而益烈，國府鑒於全國裁兵思潮之澎湃，爰於十八年八月一日。召集各將領復開編遣實施會議，藉以

促成前次決議各案之實現。惟兩次會議，就性質上言之，雖屬一致，而其方法則稍有不同。蓋編遣會議是規定綱領原則，而編遣實施會議，乃為議定實行之程序細則。夫編遣實施，固非徒託空言所能濟事，其需物質上之援助，至為殷切。故編遣實施，首以財政為前提，而擬留軍隊，尤須以民力為標準。綜計我國現有兵役，除川、滇、黔各省不計外，祇算一、二、三、四、五及中央六個編遣區，已有步兵八十師五十餘混成旅、十餘個獨立團、連同騎兵數師、砲兵十餘團，共約一百十餘萬人。此外若再連同川、滇、黔並算在內，至少人數當達二百萬以上。然就此次編遣實施會議之決議，全國不得逾六十五師，騎兵八旅，砲兵十六團，工兵八團，其人數以八十萬人為標準之規定，是被裁當占百分之六十以上。今以六個編遣區之軍隊，約略計算，平均每人每月最低額亦需十五元之數，即每月需洋三千萬，加以中央軍事機關、軍事學校、兵工廠、海軍、航空等經費，每月約需三百餘萬元，合計每月需洋三千三百萬元。則全年當在三萬九千六百餘萬，一切購置費、臨時費，均屬無着，是就吾國稅收之總額而論，軍費一項，所占成數過巨，其他之政費，僅稍事點綴，若生產事業之發展，民生建設之經營，乏費進行，更無論矣。殫國帑之積儲，以充兵餉，竭全民之脂膏，以供兵食，兵既不飽，民力亦疲，長此因循，不思補救，勢必兵民同斃，國亦淪亡。故當時大會決議，初擬以一千三百萬元為六十五師餉項標準，惟照大會通過之陸軍編制案乙種師計算，則六十五師，至少每師需費二十五萬元，合計一千六百二十五萬元。此外每師尚約需服裝、醫藥等費共三萬六千餘元，六十五師約需二百三十四萬元。若再加中央直轄軍事機關每月約需經費六百六十二萬元，連同獨立特種部隊（騎兵八旅、砲兵十六團、工兵二團），經費需洋一百七十四萬元，共計約需洋一千一百四十萬元，兩共二千七百六十五萬元，內除退役俸七十萬元不在規定軍費範圍內，尚須經費二千六百餘萬元。是與本年一月間編遣會議規定每月軍費一千六百萬之數，相差一千萬元之鉅。然彼時每師編制，係按四團制，現在實施會議對於一師之編制，既採用三旅六團制，則一千六百萬之數，似嫌不敷。故最後決議，在編遣期間，全國軍費六十師之薪餉為一千三百萬元，服裝公費等為二百三十四萬元，中央直轄軍事機關經費為三百五十萬元，共為

一千八百八十四萬元。計十七年度概算，陸軍費列二三九、七二一、七八七元，十八年度。列二五七、四三三、二〇六元。此項編遣實施辦法，按照進行程序大綱第十一條之規定，非不燦然詳明，惜實行之際，阻礙橫生，未能達預期之目的。故十九年度概算，陸軍費達三一、六四六、一二八元，二十年度概算，陸軍費達二九五、一二〇、八一二元之多。

## 第二目 海軍費

國家之設置軍備，所以禦外侮捍強敵也。吾國歷年以來，軍費日見其增，軍實未見其充，癥結所在，國帑虛糜。蓋軍閥祇知養兵自衛，從無國家久遠之計劃，故對於海軍恆漠然視之，毫不介意，以致不能與列強相抗。夫吾國國勢之不振，固由於內政不修，外侮斯侵，而國防之缺乏實力，乃其最大原因。向之言軍事者，對於吾國雖採陸主海從主義，然立國之道，尤當以陸海相輔為用，不可畸輕畸重。海軍設置之不周，常足減少陸軍之效力，此固不可不察也。即就經費原則而論，國家常年支出總額，而海軍經費百不得二，亦覺軒輊過甚。故一方宜積極縮減陸軍經費，以舒財力；一方尤宜酌量擴充海軍，兼固國防，總期與預算之標準相符而後止。考吾國海岸線，自安東以迄防城，中經遼寧、河北、山東、江蘇、浙江、福建、廣東七省，沿海不下一萬三千餘里，而僅有極不完全之數萬噸軍艦，以為防護，其危險狀況，不言而喻，是故言整理海軍者，首當添造軍艦，欲圖添造，尤非預籌經費不可。蓋二者有互相密切之關係，徒務其一，即不能收效也。

按海軍經費，約略計算，為數不過八百萬元左右，僅占歲出百分之二而弱。故就海軍之現況而論，實非予以擴充，不足以厚實力。應由海軍、財政兩部負責規劃，照向日開支數目，略事增益，並編入歲出總預算內，以期得有專款也。

## 第一 海軍費之沿革

我國古代兵制，向無海軍之名。惟遇江海有事，製造戰船，以備應用，事竣即廢，迄無成規。清咸同間，洪楊事起，東南震撼，曾文正倡辦水師，屢立奇功。由是水師垂為永制，與陸師並稱，然其性質尚非海軍也。

光緒十一年、命醇親王奕譞總理海軍事務，並命慶郡王奕劻，直隸總督李鴻章會同辦理。法越事定，朝議擴充海防，先從北洋編練海軍，此外分年興辦，命李鴻章專司其事，而設海軍衙門於京師，是為創設海軍之始。十四年、北洋海軍成立，嗣後校閱艦隊建築臺塢，用費益鉅，均係派自各省。甲午一役，精銳盡傷，海軍緣以不振。三十三年、設海軍處，歸陸軍部管轄，後改為海軍部，為獨立之衙署。民國以來，海軍部官制，重為釐訂，係總務廳、軍衡司、軍務司、軍械司、軍學司、軍需司、軍法司組織而成，而司令處、海軍學校、造船所、港務局、醫學學校、軍醫學校、水魚雷學校、船政局及監獄等屬焉。至該部經費，前清宣統四年預算為一千八百二十八萬九千一百四十四元，民國二年度預算為八百九十七萬二千八百九十五元，三年度預算為四百八十一萬二千五百六十元，五年預算為一千七百二十萬零四千五百三十七元。此數年間，經費時有增減者，緣前清末季。廷議擴張海軍，購艦開港，隨在需款，故宣四預算列數較巨。民國初元、水師經費改歸內部，二年預算緣以稍減。癸丑之後，編訂預算，悉照經常之數，而臨時支款，未經列入，故額數又減。嗣以定購軍艦，陸續歸國，儲為海防之用，五年預算列數，增至一千七百二十萬零四千餘元。

六年以後，海軍之組織，仍沿舊制，惟國內每次政變，海軍亦時參與焉。六年、海軍程總長、林司令不滿北洋派之擅政，率艦南歸，其響應同下者，有海圻、海琛、肇和、飛鷹、永豐、永翔、楚豫、同安、豫章、舞鳳、福安等艦。而各艦之所需經費，即由南方政府負擔；其一部分留在北方者，其經費則由北方政府負擔。故民八之海軍預算，經臨合計，每年祇九百三十七萬九千五百零六元，為數實甚細微。惟從此吾國海軍遂呈分裂之狀，十二年、溫樹德為聯鯨艦長，受吳佩孚運動，率艦北附，屯駐青島，乃至造成往日渤海艦隊之局面。十四年、直奉戰時，杜錫珪為總司令，楊樹莊副之，是年冬吳、張、孫等停戰言和，段氏執政，杜總司令入長海軍部，艦隊職權遂完全交楊總司令矣，同時渤海司令溫氏以吳派關係，而居於魯軍之下，不安於位，辭職去津，置全體官佐於不顧。時東北航警處長沈鴻烈，在張作霖軍中積極為海軍之整頓，思併吞渤海艦隊。收為己用。渤海艦隊亦盡知之，乃派人南下就商，願以全隊聽受節制指揮，惟要求以劉永浩為司令及發清數月欠餉為

條件，當時楊總司令以其誠懇未加考慮，盡量容納，故十四年之海軍經費，復較八年度為鉅，計為一九、〇六八、一二七元，斯時海軍漸成由分而合之勢。旋渤海艦隊因事分散各埠，全體官兵未能集合，會議耽延兩月之久。時孫傳芳起兵杭、滬，聲討奉、魯，一日之間，兵臨臨竟，海軍既與孫氏一致，亦成爲奉、魯之敵。而渤海艦隊適於是時舉旗獨立，宣佈南歸，惟當時現款悉被孫氏提去，戰事正亟，又無另籌經費之法，乃由楊總司令派員攜款首往接洽。不意倉猝之間，設備未週，糧煤未足，而畢庶澄以全軍抵青島，威迫利誘，遂不得不降伏於畢氏。南北海軍統一之時機已逝，而全盤預算更無標準矣。

## 第二 國府初期之海軍費

自國府定都南京以來，全國軍事，既已告終，海軍遂無南北畛域之分，悉皆隸屬於革命軍幟之下。嗣五院成立，於行政院內設軍政部，以總攬陸、海、空軍事務，而海軍則祇設海軍署，以司其事，外則設海軍總司令，以督率指揮各艦隊。十七年度海軍費歲出概算，計四百七十六萬八千六百三十二元，內未編入之款有二：一、東北艦隊及各省江防艦隊經費，尙未列入。二、海軍部本部經費，因未決定，暫付缺如。因上二端，故概算之總數，較諸舊時預算額爲少耳。至編遣會議成立，海軍當時提出請求統一全國艦隊，並緩撤海軍總司令部及改設海軍專部各提案，其概要如次：

一、統一海軍案 除吉、黑兩省江防重要，將來應另派員督飭所屬各艦隊專司江防外（查東三省現有艦隊，屬於江防者有八艦，屬於海防者有十四艦，共二十二艦，海軍人員計有三千餘人。現已改編爲三艦隊），其餘駐守東北、珠江各艦，應由國府迅飭按照以前舊軌，各歸原隊調遣，以期統一。

二、緩撤海軍總司令部 查緩撤海軍總部理由有三：

- (1) 尊重國際地位。
- (2) 便於督率指揮，臨時不致因無統屬機關而誤戎機。
- (3) 平時各艦隊，因海防事繁，相互間之關涉，以海軍總部爲承接樞紐，可免各自爲政之弊。故將來

如依編遣會議決議撤廢，務請體念海軍特殊情形，准予改設海軍司令長官部，並設司令長官一員，秩視中將，使之應付國防，並於平時戰時督率指揮各艦隊，俾海軍成爲整個之國防軍。

### 三、請設海軍專部 查設立海軍專部理由有五：

- (1) 貫徹五中全會注重海軍及從新建設案。
- (2) 海軍乃總理所注意，各列強亦均有部省之設置。
- (3) 不設專部，則沿海萬餘里無管海總機關，海權放棄，何以保國家獨立之精神。
- (4) 領海權爲國際間絕大問題，倘無對等機關，彼此不能平等，恐影響國際地位。
- (5) 適應世界潮流，故請將海軍署改設專部，以重體制而維外交。

以上各端，實爲海軍之必要設置，且所需經費，亦殊有限，故國府予以容納，特頒明令設立海軍部。十七年度，海軍歲出概算，計爲四、七六六、六三一元。十八年、增爲八、二一九、九三六元，至二十年度預算數，中央政治會議核定陸海軍經常軍備費共爲二萬六千八百萬元，海軍費僅列海軍部本部經常費一百十三萬八千零八十四元，臨時費三十一萬零五百三十七元，其餘海軍附屬機關及各艦隊經費，均在軍備費總額內勻支。

未嘗編述者，即東北海軍艦隊今昔之情形是也。民國七八年間、蘇俄革命政府成立，首有願放棄一切侵略行爲之宣言。黑龍江爲中俄共有之江，松花江爲我國固有之江，我國海軍部鑒於前被俄人侵略多年，亟應乘機收回。上海總司令部爰派江亨、利捷、利綏、利川四艦，由靖安練習艦護送北上，道經黑龍江口，俄人多方阻撓，幾經交涉，卒於九年夏駛入松花江。同時購買商輪三艘，改裝爲礮艦，名曰江平、江安、江通，並將鐵路局原有礮艦改名爲利濟，共計八艦，成立吉、黑江防艦隊，以海軍中將王崇文爲司令，是爲吉、黑江防艦隊成立之肇端。十一年夏、海軍部欠發艦隊薪餉，經年累月，幾陷無法維持之境，奉省當軸始行收編，仍名曰吉黑江防艦隊，以海軍上校毛鍾才爲司令，並於奉天設立航警處。翌年春、又在葫蘆島設立航警學校，是爲奉天管轄吉、黑艦隊之濫觴。十三年秋，奉直戰釁復開，奉省當軸購買商輪三艘，改裝爲礮艦，名曰鎮海、威海、定

海，成立東三省海軍海防艦隊，以海軍少將沈鴻烈為總指揮，是為東三省創立海軍之起源。十六年夏，渤海艦隊與東三省艦隊復合為一，成立東北海軍海防艦隊，以山東督軍張宗昌為總司令，沈鴻烈為副司令，東三省艦隊為第一隊，渤海艦隊為第二隊，此東北海軍分合之略情也。十七年夏，張宗昌出亡，由邊防長官張學良自任總司令，仍以沈鴻烈為副司令，並將艦隊改組以巡洋艦為第一隊，礮艦為第二隊，吉黑艦隊改名為江防艦隊，此東北海軍組織之近情也。考東北海軍，每年經費，分為三種：一為薪餉，計二百三十萬零五千五百九十六元，二為公費，計二十萬零四千元，三為修理、煤水、服裝、活支等項，計八十萬零七千三百元，共計三百三十一萬六千八百九十六元，連同海軍部直轄經費，計四百七十六萬八千六百三十二元，總計八百零八萬五千五百二十八元。

### 第三目 戰前與戰時之軍務費

民二十年前之陸海軍費已略述於前，二十年後中央所公布之預算案及收支報告，僅刊軍務費之總數，至軍務費內分配於陸軍費、海軍費及航空費三種，各有若干，迄未公布。在此九年中，分為兩期，自二十一年度至二十五年年度之軍務費，係屬平時狀況，迨二十六年七七戰事發生，下逮今日之軍務費，乃係戰時狀況。茲分期略述如次：

一、戰前之軍務費 戰前之軍務費，大體與二十年度情形略同，惟因建軍各項設備，其數稍大於前。

(1) 從預算方面觀察 自二十一至二十五年度內，關於軍務費預算提數，最巨者為二十二年度，計為四萬一千五百六十萬元，最少者為二十四年度，計為三萬二千一百萬元。其餘各年度均在上刊兩數之間。至二十六年度軍務費預算案，在編訂之際，尙是平時，迨至實施，始入戰事狀態，茲特彙刊一表，以作參考焉。

### 戰前各年度軍務費概算表（單位元）

年	別歲	出	總	額	軍	務	費	軍務費對歲出總額之比例
二十一年度		七八八、三四六、六三七				三三五、一一〇、一六一		四二・五
二十二年度		二八、九二一、九六四				四一五、六〇〇、〇〇〇		五〇・一
二十三年度		九一八、一一一、〇三四				三三二、九九〇、六一〇		三六・三
二十四年度		九五七、一五四、〇〇六				三二一、〇〇〇、〇〇〇		三三・五
二十五年年度		九九〇、六五八、四五〇				三二二、〇一九、二〇〇		三二・五
二十六年度		一、〇〇〇、六四九、四九六				三九二、四九九、九五二		三九・二

(2) 從決算方面觀察 財政部迭次所頒布之中央收支報告，其性質與決算相似。關於軍務費一項，二十四、二十五兩年度，收支報告迄未公佈，其先後發表者，祇二十一至二十三三年度，最多者為二十二年，計三萬七千一百八十九萬元，最少者為二十一年度，計三萬二千零六十七萬元，而二十三年度，適在兩數之間。至二十一年度以前之收支報告，關於軍務費一項，亦經編刊公布，故一併彙成一表，藉資比較。

戰前各年度軍務費實支表(單位元)

年	別歲	出	總	額	軍	務	費	軍務費對歲出總額之比例
十七年度		四〇五、一五一、〇〇〇				二〇九、五三七、〇〇〇		五一・七
十八年度		五八二、三〇八、〇〇〇				二四五、四四五、〇〇〇		四二・一
十九年度		七七三、七六一、〇〇〇				三一一、六四六、〇〇〇		四〇・三
二十年度		七四七、七三四、〇〇〇				三〇三、七七七、〇〇〇		四〇・七



二十一年度	七〇五、二二五、〇〇〇	三三〇、六七二、〇〇〇	四五·五
二十二年度	八一、七〇九、〇〇〇	三七一、八九五、〇〇〇	四五·九
二十三年度	一、〇六九、三五四、〇〇〇	三六七、八一九、〇〇〇	三四·四

二、戰時之軍務費 我國自戰事發生，條逾三載，所有戰爭時期之軍務費，政府迄未公布，茲就中外雜誌所載，約分數說如次：

(1) 統計雜誌 (The Statist) 有人估計中國戰費每年需九億零五千萬乃至十一億三千二百萬元，約當日本對華事變費四分之一。

(2) 金天錫氏在「經濟動員」一卷三期中，估計中國軍隊平時每日需費七角，戰時六倍約為四元。假令動員一百五十萬，每日戰費為六百萬元，每年約二十一萬六千萬元。若添設機械化部隊，所費自須增加。

(3) 朱僕氏論「中國戰時財政之成績及其展望」文中，估計每日平均為五百萬元，每年約為十八億元，並聲明此數乃根據財部報告所估算者。

(4) 伍啓元氏論「抗戰以來之財政及今後應有之方策」文中，主張戰費應分外幣支出與國幣支出兩種，外幣支出在一般推測，各項軍事用品，每月平均進口總值為國幣五六千萬元，年需國幣六萬萬至七萬萬元之間，約合美金二萬萬元或英鎊四千萬鎊。至國幣支出之軍費，二十六年預算案軍費之歲出為三萬九千餘萬元，此外軍委會獨立之支出，每年約有二萬萬元，兩數合計幾及六萬萬元，戰時理當數倍於平時，以平時軍費六萬萬元三倍計，即達十八萬萬元，再稍加提高則達二十一萬萬元之數。

(5) 張一凡氏在上海申報(二九、九、二)論「我國戰時國家歲出之分析」文內，關於戰費支出，主張第一應先確定我國兵力發展情形，第二應區別兵隊種類之構成，第三應區別作戰、防守、休息、受訓等

之生活，第四應辨明國庫直接支出與地方代理國庫支出，蓋因各時期之兵力不同，各種兵之配備和作戰方式亦不同，每個部隊在作戰時間與非作戰時間之費用又復懸殊。故對於我國戰費之估計，未可一概而論。依我國各種兵之配備、編制、作戰方法、生活等情形，正規軍之戰費、與地方部隊流動部隊之戰費相較，為五與一之比。後備軍又等於地方部隊流動部隊五分之一，故地方部隊與流動部隊五師，或後備軍二十五師，各等於正規軍一師。按此比例一律換算為正規軍，有如下表：

(一)戰初當軸宣稱「總兵力二百萬」假定正規軍一百萬人，地方部隊流動部隊合佔五十萬人，後備軍亦佔五十萬人，一律以正規軍推算，共約一百二十二萬人。

(二)二十七年底據哈沙氏估計「總兵力三百萬」，假定正規軍佔一百三十三萬人，地方部隊流動部隊合佔一百二十萬人，後備軍四十七萬人，改以正規軍推算，共約一百五十九萬人。

(三)二十九年初當軸宣稱「總兵力三百五十萬」假定正規軍約一百五十萬人，地方部隊流動部隊合佔一百萬人，後備軍約一百萬人，一律照前比例推算，共約一百七十四萬人。

(四)二十九年七月當軸宣稱「總兵力五百萬」假定正規軍一百七十萬人，地方部隊流動部隊約佔一百三十萬人，後備軍已達二百萬人，照前比例推算共約二百零四萬人。

八一三淞滬戰爭期間，據各方估計每天戰費平均不過五百萬元，每月計為一億五千萬元，當時作戰部隊約一百萬人，則每人每月所需不過一百五十元。近三年來，物價繼續激漲，政府向海外購買軍用物件，直接以正貨支付或以土產抵償，自無影響可言。姑以每期較諸戰初約增百分之二十為基本，二十七年每人月需經費一百八十元。二十八年增為二百元，二十九年又增為二百四十元。

依德軍在上次歐戰，每個士兵每年作戰時期平均不過十分之七，假定淞滬戰爭時間，兵士作戰程度，同為十分之七。嗣後戰線逐漸擴大，其比率亦隨之減少。假定二十七年減為十分之六，二十八年減為十分之五，二十九年又減為十分之五，而非作戰時間即防守，休息，或受訓時間之費用，約當作戰時間十分之一，藉

以估定我國戰費之梗概。

開戰以來戰費支出總額（單位國幣萬元）

年	份	作戰時間之戰費總額	防守休息受訓時間之費用總額	各期戰費軍費合計	備考
二十六年	下半年	七〇、五六〇	三、〇二四	七三、五八四	
二十七年	份	二〇六、五四四	一三、七三七	二二〇、二八一	
二十八年	份	二四一、一六四	一九、七三二	二六〇、八九六	
二十九年	份	二九一、三六〇	二九、一三六	三二〇、四九六	
三個半年	合作	八〇九、六二八	六五、六二九	八七五、二五六	

右表係戰費支出之全體，平時地方代理國庫支出，約佔全部百分之五，戰時當加倍計算。從開戰算至二十九年年底止，由國庫直接支出約為七十八億三千萬元，由地方代理支出約為八億七千萬，假定需用正貨或外匯向海外購買軍火佔其中三分之一，算至二十九年底止，約需二十九億元左右。

以上所示，關於我國戰時之軍務費，可以知其輪廓。按二十八年秋，財政部發言人宣稱，二十六年度決算為二、一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，較諸預算額一、〇〇〇、六四九、四九六元，增加一、〇九九、三五〇、五〇四元，二十七年度預算額計為二、四〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，二十八年度預算額計為二、八五〇、〇〇〇、〇〇〇元等語。考我國會計年度，向採七月制，旋經國府公布自二十八年度起改採歷年制。是則財政部所宣稱之二十七年度預算額，雖以整個年度計算，而實際施行期間，僅二十七年下半年，當係折半計算也。我國軍務費在戰事之初，因戰區狹，故所支之額較少。照二十六年度預算案軍務費以外之政費，約六萬萬元，則是年度所支出之軍務費，參考決算額之情形，約在十五萬萬元左右。迨後戰區擴大，每年所支軍務費，自必隨之增加，故照二十七年度、二十八年度所公布預算總數推算，所支軍務費，已由每年十五萬萬元，進而為每年十八

萬萬元，又進而爲每年二十一萬萬元。二十九年預算額，雖未經政府公布，而戰區之加大，物價之繼漲，其軍務費額當較二十八年度稍巨，此爲事理之常。又按孔部長報告：「抗戰三年來之財政與金融」文中，內有「自抗戰開始至二十九年底發行二十六年救國公債，二十七年國防公債，二十七年金公債，二十七年賑濟公債，二十八年建設公債，二十八年軍需公債，連同二十九年金公債，二十九年軍需公債，共合國幣四十七八萬萬元。而向各友邦商訂借款，計先後成立美國桐油借款、購貨借款、續訂新借款、英國出口保證信用貸款、幣制借款、蘇聯三次借款、法國南鎮鐵路借款、鉅昆鐵路借款等，除一部份係以現金還本付息外，大都皆採用易貨方式，以本國之貨源，易取各友邦所能供給之貨物」云云。是我國之戰費，在三年有半期內，所發內債平均年約十四萬萬元，大都充作軍務費及與軍務有關之建設。而對外借款，除鐵路材料外，其款項大率供購入軍務用品之需，及軍事有關建設之用。照張一凡氏估計約當軍費總額三分之二，在三年半間約二十九億元，是平均每年約合八億元之譜。

#### 第四節 司法費

##### 第一目 司法費之沿革

司法費爲侵害社會秩序與私人財產、生命、名譽而行事後制裁或強制回復之費。詳言之、卽民事、刑事、裁判、強制執行、監獄及關於各種人事公證、登記、所需之經費也。古代理刑之政，倍極矜慎，囚糧各費，散見冊籍。迨至清代，內設刑部，外則按察使與州縣主之。洎乎季世，籌備司法獨立，刑部改爲法部，按察使改爲提法司，採四級之制，大理院、爲最高機關，下設高等審檢廳，地方審檢廳，初級審檢廳三種。由是司法與行政分離，而年需之費，倍增於前。民國肇造，法部改稱司法部，官制重爲釐訂，自總務廳、民事司、刑事司、監獄司組織而成，而大理院、總檢察廳、高等審判廳、檢察廳、地方審判廳、檢察廳、司法傳習所及各種監獄等咸屬焉。至該部經費，前清宣統四年預算，爲一千零四十六萬八千五百三十五元，民國二年度預算，爲一千五百零四萬二千一百三十七元，三年度預算，爲七百二十五萬八千四百五十九元，五年預算，爲七百七十一萬

一千三百四十四元。此數年間，經費時有增減者，緣前清末季實行立憲，內外以創設法院是務，故四年預算列數尙鉅。民國之初，外省各縣遍設法院，二年預算因之更增。癸丑以後，縣署兼理司法，法院多歸裁併，故三年預算大減。嗣以奉天等省續設地方廳，五年經費因以稍增。

自司法獨立後，法院審檢各廳，雖次第創辦，惟各縣司法仍以行政兼攝，不脫舊時窠臼。民五以降，司法組織，中央地方一仍舊制，未稍變更。然稽之民八預算及十四年所增經費，不下百餘萬元。緣司法行政最關緊要者，莫若監獄，各國對於監獄經費，皆視爲要圖，歲有增加。我國監獄，建設本極簡陋，近十餘年來，始稍事注意，所費之資，較之往年不啻倍蓰，對於改良監獄，刷新獄房，經費驟增。推其原因，厥有數端：一、新律既頒，軍流笞杖之制已廢，徒刑之範圍，日見擴大，以致囚犯日衆，監獄之經費不得不增。二、監犯雜居一室，易啓長惡效尤之漸，分居各處，冀其悔悟較易，且可減少疫癘，於衛生尤宜。各國監獄對於分房制之厲行，視爲切要，我國監獄倣造伊始，各地雖未遍及，已有數處實行建築新屋者。三、獄內工作之設備，人民犯罪，良莠不齊，因其性質而使習一專藝，徒罪期滿，得以自新，免再重蹈法網。此北京所以有感化學校之設，各省亦有創辦監獄習藝所之舉，惟旋作旋輟，殊鮮效果耳。按八年度京師第一、第二、第三監獄分監及看守所等經費，爲三十餘萬元，十四年爲五十萬元左右，此專指中央監獄而言。地方司法經費，十四年增加幾及八年全數之半，此足徵監獄費增加之趨勢也。八年度經常費爲一〇、二三三、一二四元，臨時費爲六、八五二元，十四年經常費爲一三、四七七、〇九二元，臨時費爲二三、八一一元。

### 第二目 司法費之現情

司法行政關係綦重，對內既負有促進法治國之責任，對外又須應付領事裁判權之撤銷，固非切實改良，不足以實現司法獨立之精神。顧民國以來，擴充法院建築監獄，司法當局未嘗無改良之計劃，乃卒未能覩改良之效果。推其原因，雖不止一端，或由於司法權之不能統一，或由於司法制度之未臻完善，或由於司法人才之缺乏，而其最大原因，實由於司法經費之不能確定。頻年戰事紛起，竭全國之財力以應軍需，維持已成立之法院

監獄，費且不給，遑能進言改良，此所以全國法院，不能依照預定程序切實進行也。自國民革命軍統一全國以來，即規定標準，劃分國家支出與地方支出，如司法行政部、最高法院、編訂法典委員會為中央司法費，均由國家經費內支出。其他各級司法費，為地方司法費，均由地方經費內支出。採取均權主義，中央與地方，分別負擔，與革命軍未統一以前之司法費，完全由中央支給者，今昔情形，判若兩途。計司法費歲出，十七年度概算，計為九一三、八四四元，十八年度，計為一、三六二、二四五元，二十年度，計為二、一八二、四八五元，二十一年度，計為二、四九三、二二八元，二十二年度，計為二、六七六、三五九元，二十三年度，計為二、九六三、九一〇元，二十四年度，減為二、八三四，八〇五元，二十五年度，增為三、二四〇、八九八元，二十六年度，更增至四、三一五、八九四元。

### 第五節 教育費

#### 第一目 教育費之沿革

教育費為昌明文教所需之費。詳言之，直接以增無形之幸福，間接以收生產之效果，如普通教育、專門教育、社會教育、所需之經費是也。三代以前，教民之術，至周且備，家有塾，黨有庠，術有序，國有學，士農工商，殆無不出於學校之一途。秦漢以還，政與教始分為二，人自為學，競鶩制舉。逮及唐宋，此風益著，自庫款支給者，僅為科場等費，間有興學之舉，亦徒空存其名。迨至清初，仍沿舊制。道咸以來，西學東漸，勢莫能遏。光緒初年，實學館、方言館、水師學堂、武備學堂相繼設立。庚子變後，朝野均以設學為先務，二十九年，設管學大臣，頒布教育制度。三十一年，改設學部。由是學校寔多，用費漸增，視諸昔時科場需用之費，所加實巨。民國之初，官制重新改定，名為教育部，以總務廳、及普通、專門、社會三司組織而成，掌理各項教育事務，凡大學校、法政、醫學、農業、工業、師範、水產、蠶桑、商業等校，其他中小學校、觀象臺、學務局、圖書館、歷史博物館、通俗教育會，及留學經費、祭祀經費等皆屬之。按該部經費，前清宣統預算，為七百四十萬六千六百二十元，民國二年度預算，為六百九十萬八千八百五十元，三年度預算，為三百二十七萬六

千九百零四元，五年預算，爲一千二百八十三萬七千三百零七元。歷年經費中，二三兩年所以獨少者，緣編製二年度預算時，奉、吉、黑、鄂、陝、滇、黔、甘、新及特別區域之教育經費，未及彙入；而編訂三年度預算時，在中央所屬機關，均按照實發之數，在外省教育經費，如吉、黑、閩、浙、陝、甘、滇、黔等處，亦未編入，故二三兩年度預算列數較少。至五年所列教育經費一千二百餘萬元，僅指內外國庫所支中學以上之經費而言，至縣市鄉所立學校及私人所立學校之經費，均不與焉。

六年以後，教育經費固歲有增加，然積矢延宕，仍不能免。每遇軍興，秩序紛紜，經費無着，學校輟業，此實由吾國教育基金不獨立所受之影響也。查教育經費，規定中小教育，以地方負擔爲原則，以中央補助爲例外；高等教育，以中央負擔爲原則，以地方補助爲例外，其由私人設立之高等教育學校，中央得酌量情形，予以補助，此中央地方教育經費分配之辦法也。第規定而後，國家多故，政府日常挪借以充軍用，以致教育基金，虛懸無着，強迫教育，託諸空言，高等教育，徒驚虛名。民十以還，學風日益囂張，或受外界之激刺，或因師生之齟齬，動輒中輟，益以經費積欠，籌措爲難，教育之不能得有良好成績，實亦環境使然。民國八年教育經常預算，爲六、〇五八、七二三元，十四年經常預算，爲七、〇五七、四四四元，計增一百餘萬元；八年臨時預算，爲四六一、九一二元，十四年臨時預算，爲六五四、三六六元，計增二十餘萬元。

## 第二目 教育費之現情

國府移都南京之初，大學院管理全國學術及教育行政事務，各省改採大學區制，以大學校長兼理本區教育行政，係參酌法蘭西學制而定。十七年冬頒布教育部組織法，分設總務司、高等教育司、普通教育司、社會教育司及編審處。十八年夏、第二次中央執行委員會。議決各省仍恢復教育廳制，較諸北京教育官制，大體從同。惟教育官制，雖今昔無甚變更，而教育經費，自地方政府職權擴充以來，在昔各省專門以上學校，均在國家預算案內支出者，今除中央指定各校外，大率改由地方預算案內支給，此爲今昔相異之點。緣地方政府收入之款，既較昔時爲多，故支出之教育費，亦隨之而增耳。教育費爲歲出經費之一部，就財政原理而論，國家及

地方預算成立，固應統收統支，不當另有獨立之歲入，以供獨立之歲出，致背財政統一之原則。惟近十餘年來，時事多故，軍事當局，往往移教費以充軍用，教育生命，不絕如縷，此教育經費獨立之議所由來也。茲分述如此：

一、教育界以教育獨立為安全之保障 教育界人士，歷年因教費無着，創痛實深，生計既難維持，改業又所不能，仰軍閥之鼻息，至日處於愁城，遂相率起而爭教費之獨立，蓋深感教費受政局之牽動，設不自握經費之權，不足以言保障，且不能安心從事教育，故教費獨立，實為保障從事教育者之安全辦法也。

二、一般社會以教費獨立為信仰之根據 現在私塾林立，學校教育，直接受其影響，設不從教費獨立入手，減輕學費，則一般社會之懷疑益深，而辦理教育之困難日甚，遑論進步與普及乎，此教育界所以不得不有獨立之主張也。

綜以上二端觀之，教費獨立誠有相當之利益。孫總理所定國民黨對內政策，有增高教育經費，並保障其獨立之專條，宜乎教育界合全力以爭之，而財政當局與教育當局遂懸為相持不決之問題，故為整理教育經費計，自當策一雙方兼顧之萬全辦法。所謂雙方兼顧者，一方使國家財政機關，仍有通盤籌劃之餘地；一方使教育經費，確能保障其獨立，藉可解決教育財政兩當局間相持之問題。十七年春、南京開教育會議，所討論各案甚多，茲將其關於教育經費重要之案，分述如左：

一、應於會計法中規定教育事業，為特別會計之一種。 夷考各國會計制度，其關於特別會計之成例極多，最普通者，如作業會計，吾國交通部之特別會計，是其例也，而教育事業，如大學校特別會計，各國亦不乏有此成例。吾國不妨擴大此範圍，以滿足民衆之願望。凡關於教育方面之會計，其收支事項，按特別會計法處理之，如是教育經費，自具獨立之精神，不必空言獨立，而可謀徹底之解決也。此制既立，再將經費如何籌畫來源，如何分配用途，以及中央與地方如何劃分，逐漸規畫進行，經費之基礎乃可鞏固。

二、劃出國家辦有成效、徵收簡便、不涉苛細之稅，為教育專稅 教費來源之大部，仍不外國家原有之



稅收，惟欲求其來源確定，則以辦有成效之稅撥充爲是，欲便利執行，則以徵收手續簡單者爲上，合乎教育性質，則以不涉苛細者爲妥。否則以財務徵收專業，責諸教育機關辦理，必多窒礙，至徵收手續過繁之稅款，每多延宕時日，增加糜費苛細之稅，又多出諸貧民之負擔，不合教育原理。故劃歸教育之專稅，須無此類之流弊，如奢侈品稅、消耗品稅以及所得稅、遺產稅等最爲相宜，或舉辦某種之附稅，俾稅收既可確定，劃分又較便利，端賴教育財政雙方，通盤籌劃之也。

三、由政府指撥特別收入，以充教育基金 吾國新教育雖辦理多年，實尙幼稚，故政府應指撥特別收入，充教育之基金，藉固始基。如各國退還庚子賠款，尤稱合宜，緣庚款之收回，在政府爲特種之收入，在各國以充教育用途，亦無所留難。吾黨政綱，本有庚款撥作教育經費之一條，查庚款退還全額，不下三四萬元，其交涉已經解決，確定可以退還之款，計俄國賠款總數，自十八年至二十九年止，約近一萬萬元。義國賠款總數，自十九年至三十七年止，可以充作教育基金者，約二千四百萬元。比國賠款總數，自十七年至二十九年止，可以充作教育基金者，約一千萬元。第就此三項而論，已有一萬三千四百萬元之鉅。其他各國退還賠款，可充爲教育基金者，一俟交涉妥當，爲數自必更多。

四、由政府撥予官荒田畝，以增進教育事業 吾國地畝未墾闢者，約有六萬萬畝，雖舉辦屯墾，所有遺棄之地，尙非一時所能盡闢，不妨由政府撥予附近學校經營之，俾可開闢利源。世界新興諸國，不乏此類成例，如美國於一八六二年議會通過之摩理一案，中央撥予各大學之官地，達一千一百三十萬英畝之多，蓋以官地撥歸學校，於國家可增未闢之利，於教育可供農林、採鑛、畜牧等之試驗，兼收教育經費與年俱增之效果，試一舉而數善備也。

五、組織教育經費管理處及教育基金保管委員會 由教育部分別組織教育經費管理處及教育基金保管委員會，其要點如後：

(1) 教育經費管理處組織要點

由教育部規定於全國組織全國教育經費管理處，其處長由部長聘定

之，於各省設省處，其處長由各省教育行政長官保薦二人，呈請教育部擇一聘任之，於各縣設分處，其分處長由各縣教育局長保薦二人，呈請省教育行政長官擇一聘任之，全國總處、省處及各縣分處，分別負國立、省立及縣立教育上之收入及支出之責。至收入之劃分，支出之分配，均以教育部所定全國總預算爲根據。其收支款項，悉按國家金庫制度，委託國家銀行或其他指定之銀行，爲教育事業之金庫，專司收支存款事務。各處不得任意移挪，各處會計另設專員，由教育部考派之，負整理、會計、統計及稽核報告之責。各處對於經徵各機關，有直接管理之權，其事關重要者，分別延請當地教育當局，提出政府用命令行之。

(2) 教育基金保管委員會組織要點 由教育部對於教育基金（無論其爲國家撥予或私人捐資），組織保管委員會，除部長、次長爲當然委員外，其餘由監察院、財政部、國家銀行、及各省各派代表一人爲委員。其基金應行存入之機關或投資確有利益之事業，或購買可靠之有價證券，以及動用利息等等，均須由委員全體議決之，設發行庫券以預籌基金，其發行額數及償還辦法等，亦須經由委員全體議決之。

以上所述辦法，不過示其大概。迨二十一年後，各省剿匪次第告成，教育部對於匪區善後，施行特種教育。所需經費除各該省政府自籌一部份經費外，分別由國庫補助，以促進展。二十四年，教育部復改進義務教育制度，亦由各省自籌一部份之經費，餘由部款按月補助，以資提倡。至教育經費之整理，尙有如各地原有學田之確數，逐年收益開支之實況，設一一澈底推其究竟，亦可於地方教育經費，增加其來源。而各省因教育經費之分配，常起不易解決之糾紛。近年教育部迭飭各省教育廳派員整理，按各地之情形，確定增加收益與支配辦法，藉增教育行政之效能。是又教費獨立以外之問題也。至教育費歲出，計十七年度概算爲七、二九二、八七九元，十八年度爲一五、七四六、八二六元，二十年度爲一八、六五八、五三六元，二十一年度爲一九、〇三六、四七〇元，二十二年度爲一六、六一八、一八四元，二十三年度爲三三、八一九、三六五元，二十四年度爲三七、二一一、六二一元，二十五年度增爲四四、三三九、九六二元，二十六年度減爲四二、九三四、三

六八元。惟就教育費之大體言，已呈逐年增加之趨勢。

## 第六節 經濟行政費

### 第一目 經濟行政費之沿革

自世界交通貿易頻繁以來，經濟競爭，愈趨愈烈，近世各國，莫不以經濟政策為治國之要圖。誠以國之強弱，民之貧富皆繫於此。我國自古以來，重農抑商，百貨壅塞，卒之農商交困。洎乎民國，以刷新實業整理交通為切要之圖。自民六迄今，十餘年來，力矯貴粟賤貨之弊，拯民水火，鞏固國基，預算經費，歲有增減，茲就農商及交通兩端分述之：

一、農商費 成周之制，教農、保商、考工諸政，均設專官，研究指導，以養民力。秦漢而後，此風漸替，農林工商、任其自謀，國家不籌補助之方，間有賑恤各費，亦係事後之補救，初非防患於未然，及至清初，仍沿舊制。咸同以來，汽力及機械，利用益廣。光緒年間，朝野鑑於時世之變遷，咸知農、工、商為立國大本，二十九年設立商部，與工部並峙，三十三年改為農工商部，舊工部併入其內，外省設勸業道一官，以專責成，益復注重實業，若獎勵華商公司章程，劃一度量衡制度，及推行章程、工會商會簡章等，先後公布，若工藝廠傳習所、勸工場商品陳列所、農事試驗場等，次第設置，惜凡所計劃，未能盡收成效耳。民國初元、分設農林、工商兩部，建議之事頗多，均以費絀未行。蓋農工商之事，至繁且賾，引之不一其緒，絜之必於其綱，苟不熟察社會所需，財力所及，確定緩急、先後之序，而或專就現狀，為維持應付之謀，或博搜異國成規，為同時並舉之計，皆無當也。二年冬、農林、工商兩部復併為農商部，自總務廳、鑛政司、農林司、工商司、漁牧司、組織而成，凡水利局、煤油鑛事務處、農事、棉業、林業、糖業、畜牧各試驗場、權度製造所、勸業場、商標局、巴拿馬賽會事務局、商品陳列所、各工場、墾務局、森林局、採木局、勸工局、督辦鑛務處及鑛業聯合會、農會補助費等皆屬之。按該部經費，前清宣統四年預算為七、九一五、五二四元，民國二年度預算為六、〇四三、一二一元，三年度預算為二、二七六、五三七元，五年預算為四、一

三九、〇三六元。歷年經費所以有增減者，緣清末廷議提倡實業，內部農工商部，外設勸業道，經辦事務既多，需費自鉅。民國二年預算，該部所擬直轄事業，極爲繁多，列費至四百餘萬元，旋因費絀未辦。三年編訂預算，在內則按照實發之數，在外則尙有蘇、閩、浙、鄂、湘、陝、粵、黔等處，未及彙入，所列之費，因之短少。五年預算部屬事業，間有增辦，外省亦無漏列，故經費稍增，此其大概也。

五年中央所辦之煤油局及第二、第三糖業試驗所，八年間全行廢止。直隸、黑龍江、吉林曾設冶金局、農業勸業試驗場所，八年又歸停頓。故八年度農商費預算之額，較諸五年度爲少。九年以還，江蘇、山東增闢商埠，始而吳淞、徐州，繼則無錫、海州、濟南市政、龍口商埠，亦均開辦，又黑龍江，吉林採金局，逐步擴充，經費浩繁，故十四年度農商費預算之額，較八年度反爲增加。然吾國地大物博，天賦獨厚，生利事業，皆可企圖發展，乃十數年來，糜費甚鉅，成效卒鮮，皆因國家多故，干戈相尋，此農工業之所以不振者一也。生利範圍既廣，所費款項亦鉅，吾國積習，往往興一事，作一業，濫支浮報，成效未著，糜費已多，此農商業之所以不振者又一也。至農商費歲出預算，八年度計爲三、六九九、四一七元，十四年度增爲五、四八八、一九七元。

二、交通費 我國交通行政，向無最高之專轄機關，驛站及輸運等項，分隸各部。迨至清季，交通事業，日漸擴充，各船政之招商局，附屬於北洋大臣；內地商船，附屬於舊時之工部；郵政附屬於總稅務司；路電兩項，雖特派大臣督辦，而未有專部，自光緒三十二年，設立郵傳部，路、電、郵、航，始有總匯之區焉。民國初元，改稱交通部，自總務廳及路政司、電政司、郵政司、航政司組織而成，後改一廳六司，旋又恢復舊制。凡台站、驛站、電話局、公文專送經費，及各學校經費、留學經費等屬之。按該部經費，前清宣統四年預算爲四、六六三、五三五元，民國二年度預算爲一、三九二、七二〇元，三年度預算爲一、九三五、五六〇元，五年預算爲一、六九〇、一九一元。歷年經費，以清末爲最多，緣前清末季，各省有文報局、軍塘、驛站等費，現已陸續裁撤，外如各省之電燈廠、電話局、輪船局等費，前清列入郵傳部項內，現

亦改歸地方，此經費所以減少之原因也。

交通事業，為立國之命脈，與國計民生，關係至鉅。舉凡政治、軍事、財政、經濟、文化、實業，莫不恃交通為流通貫注之樞紐。顧交通四政，在物質建設上，需費至多，非有鉅款，即無從舉辦，東西各國交通事業，所以能興盛不已者，皆由國家能闢建設之財源，籌集鉅資以濟其需要也。吾國以頻年軍事迭興，交通收入，悉供軍需，不獨建設無發展之機，且固有之設置，亦多日就窳敗，不能保持原狀，固非切實整理，不能有革新之望也。交通費歲出預算，計八年度為二、〇二九、〇九四元，十四年度增為三、八八〇、五六五元。

### 第二目 經濟行政費之現情

凡農商交通等費，其性質均為國家經濟行政費，其支出多為生利之事業。當茲全國統一，訓政開始，國家建設，自應及早籌劃。以吾國歷史悠久，天賦獨厚，而一切國計民生事業，非辦理鮮有成效，即放棄不問，國焉得不貧且弱耶。故吾國不欲謀生存則已，如欲謀生存，則舍急圖經濟發展外，別無他法。茲依中央機關之組織，而分為實業、交通、鐵道、建設四項，略述如左：

一、實業費 實業計劃，為總理生平最偉大最精細之著作。國民政府秉承遺教，銳意進行，其始分設工商、農鑛兩部，各司其責，嗣經中央議決，復將工商、農鑛兩部合併為實業部，對於工、商、農、鑛各項要政，頗能努力施行，以期貫徹民生主義，實現實業計劃。其直轄舉辦之事務，所需之費，由國家經費內支出，即學者所稱生產經費是也。其他各省為發展實業所需之費，均由地方經費內支出，中央則僅負監督指導之責。迨二十七年春、合併全國經濟委員會改稱經濟部，二十九年夏，復於經濟部劃出農林事務，成立農林部。雖機關之名稱屢更，其為實業費則一。

二、交通費 交通事業，係物質建設中之最重要者。於國計民生，關係至鉅。故在東西各國，咸視此為行政設施之首要。我國以頻年軍事迭起，交通設施，為其破壞殆盡，以致物質上損失甚鉅。自訓政開始，交通當局，首謀恢復各地之交通常態，擴充已成之交通事業，力謀交通之統一，整理既往，建設將來，頗能依照

預定程序，力謀交通之發展也。交通事業，向分郵、航、路、電四大類，嗣經鐵道部成立，即將路政劃出。交通部所轄，僅屬電、郵、航三者，迨二十七年春，仍將鐵道併入交通部，恢復舊狀。其所計劃，已詳前章電政、郵政、航政篇內，如建築西南各省鐵路，普及郵務於窮鄉僻壤，推廣航業於內河外海，籌備航空運輸，接管海市行政，發展有線電、無線電事業，此為未來事業實施之步驟，果能循序漸進，交通之各種建設，當有無限之進步也。

三、建設費 各年度總預算案內建設費科目，其範圍既有變易，其經費亦多伸縮。在二十年度之前，僅包括建設委員會及導淮委員會經費兩項，迨二十三年度，增列軍事建設費一項，二十四年度又增列全國經濟委員會及全國航空建設會兩項，要皆民生與國防所繫為當務之急，惟其範圍之廣狹，每因機關分合與政策改定而有不同耳。

四、國營事業資本 各年度總預算案，向無國營事業資本之科目，迨二十三年度總預算案，始有國營事業資本之設置。考其範圍各年度未必盡同，要之側重新興事業之建立。二十四年度總預算案內，關於國營事業資本之支出，分為路、電、郵、航四政，及實業部與建設委員會主辦之事務，二十五年度總預算案內，亦有國營事業資本一項，迨至二十六年。該年度之總預算案內，即將此項刪去，究屬係何原因，尙待查考耳。以上四項，係經濟行政費之分類，茲將各年度歲出概況列表如次：

各年度經費行政費概算表（單位元）

年	別	實	業	費	交	通	費	建	設	費	國	營	事	業	資	本	備	考
十七年度				一、四五〇、二九三		一、七三五、八八四		三、一八五、二四四										
十八年度				四、三二五、九六〇		二、三五四、九三七		二、六五八、四〇四										
十九年度				三、二一五、五四四		二、九一一、一一七		一、三五四、八〇〇										

二十年度	七、四三四、三六二	三、九九八、二四三	二、一九六、六一四	
二十一年度	六、一六七、三二三	五、八九五、五一四	七、〇八六、一九五	
二十二年度	四、二三四、九二二	五、〇八三、七三八	七一五、〇〇〇	
二十三年度	四、一三四、三九〇	五、一九九、七五二	三五、九八九、〇三六	五〇、三一八、七一六
二十四年度	四、三八九、七八〇	五、〇二九、一二二	三六、三七四、八九〇	六〇、九七一、一六六
二十五年	四、二二六、四四七	四、八三五、七三四	五三、一一〇、二二一	九六、三三七、七二〇
二十六年	三、〇七二、三一二	五、〇五六、五九五	七〇、〇〇〇、〇〇〇	

#### 第四款 財政費

##### 第一節 財政費之沿革

財政費之範圍，綜其大要，不外三端：一、為徵收費，即國家辦理徵收事務所需之費用也。二、為出納費，即國家關於預算決算之編製、出納之計算及金庫組織之費用也。三、為公債費，即國家募集公債、發行公債證券及支付公債利息時所需之費用也。財政費之增減，常隨國家政治為轉移，政治日益發展，而其所需之財政費，亦即與之俱增，此為財政之定則也。惟財政費之分類，上述徵收費、出納費、公債費三者，乃學術上之分類。而我國財政之實際情形，以分為財務費、債務費、補助費三種，較為適合。

考掌理國用之大柄，成周為太宰，漢為大司農，唐為司農，宋、明為戶部，清亦為戶部，迨至季世，改稱度支部，名稱雖易，權限略同。惟國用二字，範圍甚廣，而所謂財務費者，僅國用之一部，專指整理財務之費而言，故財務費一端，在昔經徵收各費，為數甚少，近因舉行公債，興辦銀行，需費緣之增多，蓋亦時運使然也。民國之初，改名財政部，自總務廳、賦稅司、會計司、泉幣司、公債司、庫藏司組織而成。該部所管預算，約分三類：一係不屬各部之中央衙署經費，如政事堂、統率辦事處、平政院、肅政院、國史館、籌備立法

院、事務局、文官高等懲戒委員會等費屬之，卽元首議會之費，如公府、清皇室、參政院等費，亦暫列其內。一係徵收賦稅之經費，如各省財政廳、海關監督署、鹽運使署、菸酒公賣局、清理官產處及樞運局、各項徵收局、場知事署等費屬之。一係國債應償本息之費，如長期內外債、短期內外債等類屬之。至該部經費之額數，前清宣統四年預算，除清皇室資政院兩項經費外，爲一萬四千八百八十九萬七千一百六十八元，民國二年度預算除公府、清皇室、參政院、蒙藏事務局經費外，爲三萬七千七百七十一萬七千五百八十一元。三年度預算，除公府、清皇室、參政院等費外，爲一萬四千九百九十五萬零三百二十三元。五年預算，除公府、清皇室、參政院等費外，爲二萬二千一百六十五萬三千八百八十六元。歷年經費所以時有增減者，緣前清末季，公債支出爲七千餘萬元，此外財務費亦爲七千餘萬元。二年預算，內外債款驟增，一、爲應在二年度支出之外債，共一萬三千一百六十九萬八千六百四十一元，二、爲元年度到期未償而轉入二年度之外債，一千三十一萬一千九百九十六元，三、爲訂明由善後借款項內支出之外債，共一萬七百八十萬四百二十元，四、爲中央在本年應支短期外債，共三百八十二萬五千零二十六元，五、爲元年度到期未償而轉入二年度之內債，共二千七百零四萬九千零二十八元，六、爲應在二年度支出之內債，共二千零五萬三千二百九十八元，統共三萬零七十三萬八千四百餘元，此外財務費爲九千餘萬元，內有整頓鹽務費二千萬，亦係借款契約之關係。三年內外各債支出，僅一萬萬元內外，此外財務費約四千萬元。五年內外各債應支之款，約一萬三千七百六十八萬三千五百二十七元，此外財務費爲九千一百十五萬零八百八十七元，內預備金二千萬，銀行資本一千萬元，幣制經費五百萬元，均爲三年所無，其餘各費，無甚變動。是則財務費之增減，純隨內外各債支款之多寡而定也。至六年以後情形，分財政費與債務費兩項，敘述於下：

一、財務費 考財務費一項，八年度列四千七百三十萬餘元，以五年度預算案列八千三百萬元相較，所減甚鉅，惟五年度預算案內，有預備金二千萬元，銀行資本一千萬元，幣制經費五百萬元，均爲八年度所無，此支數懸殊之原因也。至十四年度預算案，計爲四千八百萬元，較諸八年度稍有增加。



二、債務費 考債務費一項，八年度列一萬二千九百六十萬餘元，十四年度增為一萬六千六百四十六萬餘元，而其支數懸殊之原因，實以七年以前，負債較少，八年以後，負債日增，故十四年度案內所列無確實抵押外債償還之數，計二千七百八十九萬餘元，又無確實抵押內債償還之數，計三千一百六十六萬餘元，均為八年度預算案所無耳。

### 第二節 財政費之現情

自國民革命軍統一全國以來，財政當局，一方整理國家經濟，一方發展國民經濟，努力進行，以期革新計政之實現。然當戰事甫平之後，各省狀態，極為紛亂，國稅收款，既未能照解中央機關，而徵收人員，復各自委派，財政之不統一，足為國家建設之阻礙，嗣經召集全國經濟財政兩會議，於財政上確立統一財政支配平均兩大原則，於經濟上則定有籌議裁兵從事各項建設，分途並進，漸露曙光，惟年來財務債務補助等費，每因施政方針，時有變遷，所支經費，較諸舊時亦稍有出入焉。茲分述如左：

#### 第一目 財務費

十七年度財務費概算案，經常數計四千八百三十八萬餘元，臨時數計一百九十八萬餘元，兩共五千零三十六萬餘元，較諸十四年度預算之額稍有增加。惟內與事實不符之點有二：內地稅局及煤油稅局，因十八年二月一日，海關新稅則實施而裁并，故預算支數雖列全年，而實際支數僅七個月，此其一。鄰近各省財政經費，有因新政推行，事後追加經費，邊遠各省財務經費，亦有調查未週，漏而未列，故預算支數雖少，而實際支數較多，此其二。至十八年預算，較十七年所增無幾，十九、二十兩年預算，則增加較鉅，十九年度列七〇、三三九、三三三元，二十年度列七八、七四五、六二三元。以裁釐之後，稅務革新，機關組織，亦略有更變耳。二十一年度列七六、六八八、一八〇元，二十二年度列六四、九六九、一七五元，二十三年度列六八、一九二、八一四元，二十四年度列六六、〇一一、三四三元，二十五年度列六四、五一五、五六六元，二十六年度列六九、二三二、〇九〇元，互六年間，其額數之增減甚鮮。

## 第二目 債務費

自國府建都以還，各年度總預算案內債務費一款，占歲出總額主要之部份，幾與軍務費相提並論。在此十四年中分爲兩期，自十七年度至二十五年之債務費，係屬平時狀況，迨二十六年秋中日戰事爆發，下逮今日之債務費，乃屬戰事狀況。茲分期略述如次：

一、戰前之債務費 戰前之國債，因中央公債政策不願仰給外債，遇有需要常發行內債以資挹注，故每年度內償還費恆多於外債償還費。

(1) 從預算方面觀察 自十七年至二十六年十個年度內，關於債務費預算總數，最巨者爲二十年度及二十六年度，前者計爲三萬四千三百四十萬元，後者計爲三萬二千四百六十九萬元。最少者爲十七、十八兩年度，前者計爲一萬六千四百零二萬元，後者計爲二萬零六百五十六萬元。其餘各年度均在二萬萬元至三萬萬元之間。至二十六年債務費預算案，公布之際，尙屬平時，迨至實行之期，已入戰事狀態。茲特彙列一表，藉供參證。

各年度債務費概算表（單位元）

年	別歲	出	總	額	債	務	費	債務費對歲出總額之比例
十七年度		四九二、〇九二、七一七			一六四、〇二五、二九〇			三三・〇
十八年度		六一八、七五三、一五二			二〇六、五六九、五七二			三三・〇
十九年度		七二二、〇七八、一九四			二七七、九二五、〇六三			三九・〇
二十年度		八九三、三三五、〇七三			三四三、四〇四、六四四			三八・五
二十一年度		七八八、三四六、六三七			二二三、九六一、二四七			二八・四
二十二年度		八二八、九二二、九六四			二四一、八四一、八〇四			二九・二

二十三年度	九一八、一一一、〇三四	二五七、五三〇、一三一	二八·一
二十四年度	九五七、一五四、〇〇六	二七四、八〇三、二七九	二八·七
二十五年年度	九九〇、六五八、四五〇	一三九、〇三七、九〇八	二四·二
二十六年年度	一、〇〇〇、六四九、四九六	三二四、六九三、七五四	三二·四

(2) 從決算方面觀察 財政部所公布之中央收支報告，關於債務費一項，最多者為二十三年度，計三萬五千五百七十七萬元，最少者為十七年度計一萬五千八百二十八萬元，其餘各年度均在兩數之間。茲彙成一表，藉資考查。

各年度債務費實支表（單位元）

年	別歲	出	總	額債	務	費	債務費對歲出總額之比例
十七年度		四〇五、一五一、〇〇〇		一五八、二八二、〇〇〇		三九·一	
十八年度		五八二、三〇八、〇〇〇		二〇〇、二四八、〇〇〇		三四·四	
十九年度		七七三、七六一、〇〇〇		二八九、五二九、〇〇〇		三七·四	
二十年度		七四七、七三四、〇〇〇		二六九、八四四、〇〇〇		三六·一	
二十一年度		七〇五、二一五、〇〇〇		二一〇、〇四九、〇〇〇		二九·八	
二十二年度		八一、七〇九、〇〇〇		二四四、二七八、〇〇〇		三〇·一	
二十三年度		一、〇六九、三五四、〇〇〇		三五五、七七九、〇〇〇		三三·二	

二、戰時之債務費 中日戰事發生後，我國各項稅收雖形銳減，然政府為維持債信計，對於到期內外債

本息，仍照舊償付，從未愆期。查我國內外債，大半係由關稅擔保償付，二十六年關稅擔保之債賠各款佔關稅總額百分之六十二，償付之後，尚有關餘一萬二千八百二十萬元。二十七年，全年關稅收入雖有二萬五千四百五十七萬。以之償付是年度關稅擔保之債賠各款二萬一千七百二十萬元，固有盈餘，但此二萬五千餘萬元之稅收，並非全歸我國政府所有，蓋是年沿海各關，大都被敵人佔據，我國政府實際收入之關稅，遠不足以償付債賠各款，然政府為維持債信計，對於到期內外各債本息海關收入不足之數，仍商由中央銀行透支墊付，所需外匯，亦仍繼續供給，足見政府維持債信之苦心。但至二十八年春，戰局展開，稅收益減，戰區各關應攤未解之債額，由政府轉商中央銀行透支墊付者，為數已達一萬七千五百餘萬元之鉅。且日人復繼續劫奪淪陷區內之海關稅收，勒存日方銀行，對於到期應攤之內外債款本息，從未償付，是以我政府不得不為適當之措置，於是年一月十五日聲明：「對於總稅務司最近呈請照舊透支還債辦法，已不再准予通融。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。」並聲明此項辦法，原係應付目前非常情勢之暫時措置，如日人停止其劫奪關稅之企圖，則中國政府當照舊撥付債賠款基金，政府當局維持債信之苦，最為明顯。其後鹽稅擔保償付之內外債，亦以同一情形，照關稅擔保償付內外債辦法辦理。今將抗戰以來，我國內外債付本息經過列表於後：

戰期中撥付外債賠款本息及整理內外債基金數目表

年	月	債 款 名 稱	撥付本息基金數(單位元)	備 考
二十六年	八月份	英德項借款	一、一七三、九九五·一七	由關稅項下撥付
		善後借款	二、一〇六、八八七·〇三	同上
		各國庚子賠款	三、一三〇、二三四·〇四	同上

	整理內外債基金	四一六、六六六·六七	同 上
九月份	英德續借款	一、一六三、六〇九·八一	同 上
	善後借款	二、〇九三、〇八六·四七	同 上
	各國庚子賠款	二、六四八、〇五〇·六八	由關稅項下撥付，外有日本部份庚子賠款另行撥存稅
	整理內外債基金	四一六、六六六·六七	由關稅項下撥付
十月份	英德續借款	一、一五九、六三八·二八	同 上
	善後借款	二、〇九〇、八〇三·九二	同 上
	各國庚子賠款	二、六七四、三〇一·三七	在關稅項下撥付，日本部份另行撥存
	整理內外債基金	四一六、六六六·六七	在關稅項下撥付
十一月份	英德續借款	一、一七二、七八六·四七	同 上
	善後借款	二、一一二、二六六·六七	同 上
	各國庚子賠款	二、六七〇、六七六·四八	在關稅項下撥付，日本部份另行撥付
	整理內外債基金	四一六、六六六·六七	在關稅項下撥付
十二月份	英德續借款	一、一七五、二〇〇·六九	在關稅項下撥付
	善後借款	八、一三三、八〇〇·七〇	同 上
	各國庚子賠款	二、三五一、三一二·二九	在關稅項下撥付，日本部份另行撥付
	整理內外債基金	四一六、六六六·六七	在關稅項下撥付
二十六年各月總計		三八、〇三九、九四四·四二	

二十七年一月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇
二月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇
三月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇
四月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇
五月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇
六月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一
	善後借款	二、〇九九、一六七·一七
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇

七月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一	
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五	
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇	
八月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一	
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五	
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇	
九月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一	
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五	
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇	
十月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一	
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五	
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇	
十一月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一	
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五	
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇	
十二月份	英德續借款	一、一七二、一〇八·九一	
	善後借款	二、〇九九、三七九·六五	
	各國庚子賠款	三、二二六、九四四·四〇	

二十七年各月總計		七七、九九九、九八三・〇四	
二十八一年一月份	英德續借款	一、一七二、二五五・四四	
二月份	英德續借款	一、二〇七、四二三・一六	
二十八年各月總計		二、三七九、六七八・六〇	
二十六年八月至二十八年年底撥付基金總數		一一八、三九九、六〇六・〇六	

戰期中撥付整理外債本息數目表

年	月	債款名	稱款	額	備	考
二十六年八月份		中日實業公司漢口造紙廠借款		一四、八五一・四八元	在國庫項下撥付	
		安利洋行無利庫款		一〇、〇〇〇・〇〇元	同上	
九月份		安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇・〇〇元	同上	
十月份		安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇・〇〇元	同上	
十一月份		華寧公司無利庫券	日金	九四、〇〇〇・〇〇元	同上	
		安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇・〇〇元	同上	
		美國芝加哥大陸銀行借款利息		六八、七五〇・〇〇元	在鹽稅項下撥付	
十二月份		美麥及美棉麥借款本息		二、一六五、八七二・九五元	在海關救災附加稅項下撥付	
		馬可尼費克斯公司借款	英金	二一、〇二八・〇〇鎊	在鹽稅項下撥付	
		安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇・〇〇元	在國庫項下撥付	



二十六年各月總計		英金	日金
二十七年一月份	太平洋拓業公司借款	一六六、一一〇、〇〇元	二、二九九、四七四、四三元
	安利洋行無利庫券	一〇、〇〇〇、〇〇元	九四、〇〇〇、〇〇元
二月份	安利洋行無利庫券	一〇、〇〇〇、〇〇元	九四、〇〇〇、〇〇元
三月份	英法借款	九四、七二五、〇〇元	二、二九九、四七四、四三元
	克利斯浦借款	三、八七六、七九五、三四元	二、二九九、四七四、四三元
	美麥及美棉麥借款	二、六九九、二八七、五〇元	二、二九九、四七四、四三元
	安利洋行無利庫券	一〇、〇〇〇、〇〇元	二、二九九、四七四、四三元
四月份	安利洋行無利庫券	一〇、〇〇〇、〇〇元	二、二九九、四七四、四三元
五月份	華寧公司無利庫券	九四、〇〇〇、〇〇元	二、二九九、四七四、四三元
	安利洋行無利庫券	一〇、〇〇〇、〇〇元	二、二九九、四七四、四三元
	芝加哥大陸銀行借款	二、三三三、〇六二、五〇元	二、二九九、四七四、四三元
六月份	美麥及美棉麥借款	二、六七二、八〇三、一二元	二、二九九、四七四、四三元
	湖廣鐵路借款	二、三八一、一七六、〇〇元	二、二九九、四七四、四三元
	馬可尼費克斯公司借款	三五四、一一一、五二元	二、二九九、四七四、四三元
	安利洋行無利庫券	一〇、〇〇〇、〇〇元	二、二九九、四七四、四三元
七月份	太平洋拓業公司借款	一六六、一一〇、〇〇元	二、二九九、四七四、四三元

八月份	安利洋行無利庫券	一〇,〇〇〇.〇〇元	
九月份	安利洋行無利庫券	一〇,〇〇〇.〇〇元	
	英法借款	九四,七二五.〇〇元	
	克利斯浦借款	一,五四三,七九八.五八元	
	美麥及美棉麥借款	二,六四六,三一八.七五元	
	安利洋行無利庫券	一〇,〇〇〇.〇〇元	
十月份	湘桂鐵路南鐵段借款	四三六,一八六.〇〇元	
	安利洋行無利庫券	一〇,〇〇〇.〇〇元	
十一月份	華寧公司無利庫券	九四,〇〇〇.〇〇元	
	芝加哥大陸銀行借款	二二三,〇六二.五〇元	
	安利洋行無利庫券	一〇,〇〇〇.〇〇元	
十二月份	美麥及美棉麥借款	二,六一九,八三四.三七元	
	馬可尼費克斯公司借款	四〇四,六九八.八八元	
	安利洋行無利庫券	一〇,〇〇〇.〇〇元	
二十七年各月份總計		二〇,九三〇,八〇五.〇六元	
二十八年一月份	太平洋拓業公司借款	一七七,一二三.九〇元	
	安利洋行無利庫券	一〇,〇〇〇.〇〇元	
二月份	安利洋行無利庫券	一〇,〇〇〇.〇〇元	

三月份	英法借款	英金	五、六二五·〇〇鎊
	美麥及美棉麥借款		一、七二五、六七四·四三元
	安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇·〇〇元
四月份	安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇·〇〇元
	湘桂鐵路南鎮段借款	法金	七、三五〇、〇〇〇·〇〇法郎
	華寧公安無利庫券	日金	九四、〇〇〇·〇〇元
五月份	安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇·〇〇元
	美麥及美棉麥借款		四二六、〇三五·二八元
六月份	安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇·〇〇元
	安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇·〇〇元
七月份	安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇·〇〇元
八月份	安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇·〇〇元
九月份	美麥及美棉麥借款		三五五、九五二·九五元
	安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇·〇〇元
十月份	湘桂鐵路南鎮段借款	法金	六、三〇〇、〇〇〇·〇〇法郎
	安利洋行無利庫券	英金	五、〇〇〇·〇〇鎊
	華寧公司無利庫券	日金	九四、〇〇〇·〇〇元
十一月份	安利洋行無利庫券		一〇、〇〇〇·〇〇元
十二月份	美麥及美棉麥借款		三五五、九三二·二〇元

安利洋行無利庫券		一〇,〇〇〇,〇〇〇元		
二十八年各月份總計				
國幣	四,一八七,七一八.七六元	英金	一五〇,〇〇〇.〇〇元	法郎
日金	一三,六八〇,〇〇〇.〇〇元	國幣	二七,四一七,九八二.五元	法郎
英金	一三,六八〇,〇〇〇.〇〇元	日金	二八,〇〇〇,〇〇〇.〇〇元	法郎
國幣	二七,四一七,九八二.五元	英金	一三,六八〇,〇〇〇.〇〇元	法郎
日金	二八,〇〇〇,〇〇〇.〇〇元	法郎	二,三〇〇,〇〇〇.〇〇元	法郎
二十六年年八月至二十八年年底撥付整理外債本息總數				

戰期中償付內債本息數額表

年 月 名	稅 本	金 息	金 本	息 共	計 備	考
二十六年八月份	第三期鐵路建設公債		二,四〇〇,〇〇〇.〇〇元	二,三〇〇,〇〇〇.〇〇元	由鐵道部在國有各路餘利項下及國庫補助數額內撥付	
	二十五年復興公債		一,七〇〇,〇〇〇.〇〇元	一,七六八,〇〇〇.〇〇元	由關稅項下撥付	
九月份	十七年金融長期公債		一,一三五,〇〇〇.〇〇元	一,五九〇,〇三二.五元	由交通部在國際報費項下撥付	
	民國二十四年電政公債		三〇〇,〇〇〇.〇〇元	四八,五〇〇.〇〇元	由中央征收四川部份鹽稅煙酒稅項下及由四川省府在醫藥稅項下撥付	
	民國二十五年四川善後公債		三〇〇,〇〇〇.〇〇元	七三二,〇〇〇.〇〇元	在征收粵區統稅項下撥付	
	民國二十五年整理廣東金融公債		二,四〇〇,〇〇〇.〇〇元	四,七六,〇〇〇.〇〇元	在粵海關附征百分之五進口稅項下撥付	
	民國二十六年開辦廣東省港河工程美金公債	美金	四〇,〇〇〇.〇〇元	一〇〇,〇〇〇.〇〇元	在津海關值百抽五稅項下附征百分之八,即此款撥付	
十月份	疏濬河北省海河工程短期公債	美金	一〇,〇〇〇.〇〇元	三三,四〇〇.〇〇元	在中央撥交江西地方鹽附捐項下撥付	
十一月份	民國二十三年玉萍鐵路公債		六〇〇,〇〇〇.〇〇元	八八八,〇〇〇.〇〇元	基金來源見上	
十二月份	民國二十四年電政公債		三〇〇,〇〇〇.〇〇元	四四四,〇〇〇.〇〇元		

	二十六年京贛鐵路建設公債	二〇,〇〇〇,〇〇〇元	四二,六〇〇,〇〇〇元	六九,六〇〇,〇〇〇元	由鐵道部在完成粵漢路借款項下撥付
	二十四年四川善後公債	三,五〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	一,八〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	五,三〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	
二十六年各月份總計					
二十七年一月份	民國二十五年統一公債 甲乙丙丁戊五種債票	國幣 一〇,七五〇,〇〇〇,〇〇〇元 美金 四〇,〇〇〇,〇〇〇元	國幣 一八,五八〇,〇〇〇,〇〇〇元 美金 六〇,〇〇〇,〇〇〇元	國幣 二九,一三〇,〇〇〇,〇〇〇元 美金 一〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	上項美金按〇·三折國幣三十三萬三千三百三十三元三角三分
二月份	庚款公債 民國二十三年六釐英金	英金 六二,〇〇〇,〇〇〇鎊	英金 三四,九〇〇,〇〇〇鎊	英金 九六,九〇〇,〇〇〇鎊	此項公債由本部會同前鐵道部發行
	民國二十五年復興公債	一,七〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	一〇,〇四七,〇〇〇,〇〇〇元	一一,七四七,〇〇〇,〇〇〇元	
	第三期鐵路建設公債	六二七,五〇〇,〇〇〇元	二,三四〇,〇〇〇,〇〇〇元	二,九六七,五〇〇,〇〇〇元	此項公債由本部會同前鐵道部發行 上項本金部份係由交部商改借款
三月份	民國十七年金融長期公債	一,二二五,〇〇〇,〇〇〇元	五五〇,〇〇〇,〇〇〇元	一,五七五,〇〇〇,〇〇〇元	
	民國二十五年整理廣東金融公債	一,一〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	二,三二八,〇〇〇,〇〇〇元	三,五二八,〇〇〇,〇〇〇元	
	民國二十五年四川善後公債	三〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	四三三,〇〇〇,〇〇〇元	七三三,〇〇〇,〇〇〇元	
	民國二十四年電政公債	三〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	一〇九,五〇〇,〇〇〇元	四〇九,五〇〇,〇〇〇元	此項公債由本部會同交通部發行
	民國二十六年開濬廣東省港河工程美金公債	美金 五〇,〇〇〇,〇〇〇元	美金 五八,八〇〇,〇〇〇元	美金 九八,八〇〇,〇〇〇元	
四月份	疏濬河北省海河工程短期公債	二〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	二八,八〇〇,〇〇〇元	二八,八〇〇,〇〇〇元	
五月份	民國二十三年玉萍鐵路公債	六〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	二七〇,〇〇〇,〇〇〇元	八七〇,〇〇〇,〇〇〇元	此項公債由本部會同前鐵道部發行
	民國二十六年整理廣西金融公債	一七〇,〇〇〇,〇〇〇元	二四〇,〇〇〇,〇〇〇元	五一〇,〇〇〇,〇〇〇元	
六月份	民國二十四年電政公債	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	三五,〇〇〇,〇〇〇元	一三五,〇〇〇,〇〇〇元	
	民國二十四年四川善後公債	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇元	

	二十六年京贛鐵路建設公債	140,000,000元	403,100,000元	488,000,000元	此項公債由本部會同前鐵道部發行
七月份	民國二十三年六釐英金庚款公債	英金 48,000,000鎊	英金 33,000,000鎊	97,000,000元	
	民國二十五年統一公債甲乙丙丁戊五種債票	8,850,000,000元	42,838,500,000元	51,133,500,000元	
八月份	民國二十五年復興公債	1,700,000,000元	9,996,000,000元	11,696,000,000元	
	第三期鐵路建設公債		2,130,000,000元	2,130,000,000元	
	救國公債		10,000,000,000元	10,000,000,000元	
九月份	民國十七年金融長期公債	1,135,000,000元	455,937,500元	1,590,937,500元	
	民國二十五年整理廣東金融公債	1,400,000,000元	2,304,000,000元	4,704,000,000元	
	民國二十五年四川善後公債	300,000,000元	414,000,000元	710,000,000元	
	民國二十六年開辦廣東省港河工程美金公債	40,000,000元	57,000,000元	97,000,000元	
十月份	疏濬河北省海河工程短期公債	100,000,000元	1,910,000,000元	2,010,000,000元	
十一月份	民國二十三年玉萍鐵路公債	600,000,000元	253,000,000元	853,000,000元	
	民國二十六年整理廣西金融公債	170,000,000元	936,600,000元	1,106,600,000元	
十二月份	民國二十六年四川善後公債	4,100,000,000元	1,638,000,000元	5,738,000,000元	
	二十六年京贛鐵路建設公債	100,000,000元		100,000,000元	
二十七年各月份總計					
	國幣 7,147,500元 美金 2,000,000鎊	2,000,000,000元	國幣 14,117,750元 美金 67,900,000鎊	國幣 17,119,250元 美金 74,900,000鎊	
二十八月份	二十五年統一公債	8,650,000,000元	42,638,000,000元	51,288,000,000元	

二月份	二十三年六釐英金庚款公債	英金	六、〇〇〇、〇〇〇	英金	三、一五〇、〇〇〇	英金	九七、一五〇、〇〇〇
	二十五年復興公債		一、七〇〇、〇〇〇		九、九四五、〇〇〇		一一、六四五、〇〇〇
三月份	第三期鐵路建設公債				二、三三〇、〇〇〇		二、三三〇、〇〇〇
	十七年金融長期公債		一、二五〇、〇〇〇		四二一、八七五、〇〇〇		一、五五六、八七五、〇〇〇
	二十五年整理廣東金融公債		一、二〇〇、〇〇〇		二、二五六、〇〇〇		三、四五六、〇〇〇
	二十五年四川善後公債		三〇〇、〇〇〇		四〇五、〇〇〇		七〇五、〇〇〇
	二十六年閩浙廣東省港河工程美金公債	美金	四〇、〇〇〇		五、四〇〇		九六、四〇〇
四月份	疏浚河北省海河工程公債		二〇〇、〇〇〇		九、六〇〇		二〇九、六〇〇
五月份	二十三年玉萍鐵路公債		六〇〇、〇〇〇		二三四、〇〇〇		八三四、〇〇〇
	二十六年整理廣東金融公債		一七〇、〇〇〇		三三三、二〇〇		五〇三、二〇〇
六月份	二十四年四川善後公債		四、二〇〇、〇〇〇		一、五三三、〇〇〇		五、七三三、〇〇〇
八月份	第三期鐵路建設公債				二、一〇〇、〇〇〇		二、一〇〇、〇〇〇
	救國公債				一〇、〇〇〇、〇〇〇		一〇、〇〇〇、〇〇〇
九月份	二十五年整理廣東金融公債		二、〇〇〇、〇〇〇		二、二三三、〇〇〇		四、六三三、〇〇〇
	二十五年四川善後公債		三〇〇、〇〇〇		三五六、〇〇〇		六九六、〇〇〇
	二十六年閩浙廣東省港河工程美金公債	美金	四〇、〇〇〇		五、二〇〇		九五、二〇〇
	二十八年建設公債第一債票				九、〇〇〇、〇〇〇		九、〇〇〇、〇〇〇
十月份	二十七年國防公債		二、〇〇〇、〇〇〇		一五、〇〇〇、〇〇〇		一七、〇〇〇、〇〇〇

	票	二十七年金公債關金債	關金	三〇〇,〇〇〇.〇〇元	關金	二五〇,〇〇〇.〇〇元	關金	二八〇,〇〇〇.〇〇元	
	票	二十七年金公債英金債	英金	三〇,〇〇〇.〇〇鎊	英金	二五〇,〇〇〇.〇〇鎊	英金	二八〇,〇〇〇.〇〇鎊	
	票	二十七年金公債美金債	美金	一五〇,〇〇〇.〇〇元	美金	一三五〇,〇〇〇.〇〇元	美金	一四〇,〇〇〇.〇〇元	
十一月份		二十三年玉萍鐵路公債		八〇,〇〇〇.〇〇元		三六,〇〇〇.〇〇元		一〇五,〇〇〇.〇〇元	
	公債	二十六年整理廣西金融公債		一七〇,〇〇〇.〇〇元		三九,八〇〇.〇〇元		四九,八〇〇.〇〇元	
十二月份		二十四年四川善後公債		四,一〇〇,〇〇〇.〇〇元		一,三六,〇〇〇.〇〇元		五,五八,〇〇〇.〇〇元	
		十七年振濟公債				六〇〇,〇〇〇.〇〇元			
二十八年度各月份總計									
		國幣	一元,〇五〇,〇〇〇.〇〇元	國幣	二,一三九,四七五.〇〇元	國幣	三,二八四,四七五.〇〇元		
		關金	三〇〇,〇〇〇.〇〇元	關金	二,五〇〇,〇〇〇.〇〇元	關金	二,八〇〇,〇〇〇.〇〇元		
		英金	九六,〇〇〇.〇〇鎊	英金	二八,一四〇.〇〇鎊	英金	三三,一四〇.〇〇鎊		
		美金	二三〇,〇〇〇.〇〇元	美金	一,三六一,六〇〇.〇〇元	美金	一,五六一,六〇〇.〇〇元		
二十六年度八月至二十八年度年底償付內債本息總數									
		國幣	五,九七五,〇〇〇.〇〇元	國幣	二,八八九,七五〇.〇〇元	國幣	四,〇八五,二五〇.〇〇元		
		關金	三〇〇,〇〇〇.〇〇元	關金	二,五〇〇,〇〇〇.〇〇元	關金	二,八〇〇,〇〇〇.〇〇元		
		英金	三三三,〇〇〇.〇〇鎊	英金	三三九,一三〇.〇〇鎊	英金	三七一,二〇〇.〇〇鎊		
		美金	五五〇,〇〇〇.〇〇元	美金	一,五八八,〇〇〇.〇〇元	美金	一,八八八,〇〇〇.〇〇元		

第三目 補助費

自國地劃分，而地方支出，全恃地方收入以資挹注，近年建設事業，寔以增加，行政開支，日形擴大，重以裁釐而後，凡地方一切雜捐類似釐金性質者，悉行裁撤，收入銳減，抵補維艱，遂不得不由中央政府量為補助，此固盈虛酌劑之方，抑亦內外相維之旨。其次社會文化，亟待提倡，補助經費，自不容緩。近年補助費計分為地方部份、教育部份、事業部份、司法部份及其他部份五部，十八年度總預算案計列一六、五六三、四七〇元，十九年度計列九八六、六九六元，二十年度計列七八、八七五、六一五元，二十一年度計列七二、九四三、〇四一元，二十二年度計列二九、八七八、四四九元，二十三年度計列八二、五五九、九三五元，二十四



年度增爲一〇一、九八〇、〇八九元，二十五年又增爲一〇五、八一六、〇〇〇元，二十六年減爲三一、〇一五、〇七六元。然中央因戰事忽起，地方財政諸待贊助，故每年度實際補助之款，恆在一萬萬元左右。

#### 第五款 歲出結論

考制用之道，軍政各費，均有適當之限度。逾乎此，則庶政停滯，卽失其調節之方。民元以還，中央欲思統一政權，不惜擴充師旅之費，而各省爭雄競長，又復擁兵自衛，因是結終歲之所入，不足以供軍用。軍費既增，凡百政務，如治絲愈棼，卒漸呈分崩之象，是爲制用失其常經時期。國府定都南京之初，西征北伐，調遣師旅既衆，軍費亦緣之增多。迨統一以後，首開編遣會議，制定方案，實施各集團之編遣，同時從事建設，以求平等之發展，是爲制用漸入常軌時期。自二十六年七七戰事發生，中央以抗戰目的，原在求存，凡屬戰爭所需之一切費用，既係確保國家生存上之代價，自應充份供給，以利戎機，是爲制用進於非常時期。茲將詳情列左：

一、民元以後之歲出 民國初年風雲倏擾，政務之趨勢，既有遞嬗，經費之配賦，自多異同，綜其綱領，約有七端。當民國初元，各省分權之制，風行一時，地方團體，各自爲謀，或代辦中央行政，或擴充地方事業，大都各是其是，動無常則。迨三四兩年，鑑於前弊，中央集權之說盛行，遂一反疇昔之所爲，自治事務，統歸官辦，然束縛而馳，驟之推行，亦未能盡利，此歲出因集權分權而有多寡也。內外官署之裁併或設立，時有變遷，始則以政務之更張而設之，繼復以財用之節縮而併之裁之，此歲出因官署之裁設而有增減也。國家任官之員數，必依官制爲準，迺官制時加修訂，一經改定，則內而中央，外而各省，凡官吏之員數，遂有多寡之不同，而內外各官俸給與公費之豐儉，又今昔迥殊，等量齊觀，奚啻倍蓰，此歲出因官制之改變而有張弛也。又如推行新稅，手續頻繁，每有章制初頒，收入之豐，雖未預卜，而規設之費，因以驟增，卽整理舊稅，所需固屬無多，而特殊之費，常隨事實以發生，亦未可倖免，此歲出因新舊稅之計劃而有損益也。國有事業，恆隨時勢而增進，如銀行之擴張，幣制之改良，農工商業之創興，鐵路郵電之敷設，既

年有不同，則款額之遞增可知，此歲出因國有事業之情況而有伸縮也。若夫國用之大宗，首稱軍費，陸軍之添募或裁併，海軍之增設或照舊，每隨政策而轉移，政策既定，軍費隨之增減，此歲出因陸海軍之方針而分多少也。餘如國債之支出，亦爲國用之一，幾與軍費並稱，昔時承借外債，額數尙少，而內債又不發達，故應償本息較少，近則外債之數，相繼增高，而內債亦按時發行，故應償本息較多，此歲出因國債之額數而分大小也。上列七端，均係歲出所以懸殊之故，而國家施政之範圍，隨時變遷，實爲經費盈絀之總因。

民六以還，各項歲出之數，足以表示概況者，爲八年度及十四年度預算案，國體費也、外交內務費也、司法教育費也、農商交通費也、按其年支之數，與五年預算之額相較，出入尙不懸殊，獨國防費一項，繼續遞增。八年度爲二萬一千七百二十一萬餘元，十四年度增爲二萬九千七百七十萬餘元，較諸五年度預算案列一萬五千九百四十五萬餘元，所增甚鉅。此僅就預算案數目而言，若論實際，當時軍費實支之額，尙遠過於預算所列之數。固定之歲入，既不敷支給軍費，由是借募內外各債，以爲牽羅補屋，彌縫一時之計。內外債額既增，每年復須償還本息，而財政費緣以增多焉。旋因內外債之途徑既絕，乃停發教育、司法、農商、外交、內務等費，改充軍事之用，由是所屬員司，索薪怠工，相繼而起，而各項政務，復緣以停頓焉。庶政一失常軌，終至分崩離析，瀕於危境，前車匪遙，固亦可資借鏡也。

二、國府戰前之歲出 近年以來，國府以注重建設爲施政方針，政務趨勢，既與舊時不同，經費支配，自亦隨之而異。綜其綱要約有四端：

(1) 各省政費劃歸地方 在昔各省省公署及縣公署經費，與夫專門以上學校暨司法經費，均列國家預算之中，今以擴充地方職權，所有省政府、縣政府、以及司法、教育、農礦、建設等費，均歸地方支出，蓋地方收入既經增多，其政費範圍之擴大，有必然也。

(2) 全國軍費從事整理 當革命進程之中，各項軍費支出之鉅，自難以常軌相論，國府於南北統一後，首開編遣會議，決定各項方案，各集團之軍隊，分別編遣，同時確定軍事費預算，並採軍需獨立之

制，酌設經理處及分處，掌理支出軍事費職務，將來逐步收束，財政之趨入正軌，可預期矣。

(3)各項建設從事舉辦 考建設事業，分直接生利事業及間接生利事業兩種，前者如鐵路、電燈廠、無線電臺及各礦，已由鐵道部、交通部、農礦部、建設委員會先後擬辦，後者如導淮、治河、濬江、築道及首都建設，已由交通部、內政部、建設委員會、分別籌備，建設事業，既風發雲涌，次第興舉，而經營各費，坐是增益，此亦無可避免者也。

(4)各項債券照案償還 國府移都南京以還，軍事頻仍，時呈收不抵支之象，不得已先後發行內債，以資挹注，惟金融之舒展，端在信用之昭著，財部對於各項債券，向採提高證券信用之策，雖於二十一年春及二十五年春兩次整理，曾定展期償本，減輕利息辦法，然此後應付債券本息之數，仍佔國家歲出之大宗。

三、國府戰時之歲出 戰事既起，中央以抗戰建國同時並進為國策，政務之趨向既與平時不同，由是政府支出方針亦緣之而異焉。

(1)抗戰經費充分供給 戰時財政不應拘守平時財政之原則，應以「量出為入而不擾民」為唯一之目標。我國抗戰在於求存，是以戰爭所需之各種費用，如整軍作戰購械之類，乃係保持民族生存上至少應付之代價，自應不惜將國家之任何力量，咸集中於貫徹戰爭目的之途，以謀民族整個之福利。

(2)建國經費儘量撥充 財政之基本原則，在於「取之於民用之於民」，平時如此，戰時亦然。我國抗戰，既屬長期戰爭，故政府對於建國各事業，同時興辦。凡屬安置難民，救濟失業、扶植文化、開發交通，扶助工商、發展礦產、開闢水利、維持農村、調整貿易、補助地方各費，靡不儘量撥給，以期確立建國之基石。

上列二端，係戰時歲出之方針，亦即與平時歲出不同之點。而國家施政之範圍，常隨戰事進展之階級而有所革新，實為歲出膨脹之總因，可無疑也。

## 第四章 公債

### 第一款 公債概論

世界各國，凡遇歲入不敷，或非常事變，或建設新事業之際，其特別籌款方法，不外下列四種：（一）變賣官產。（二）設非常準備金，發行紙幣。（三）增加租稅。（四）募集公債。然上述前三種辦法，手續繁重，均非咄嗟可辦；且流弊滋多，故往往採用公債政策，以救濟財政上之窮困。吾國自前清末造以迄今茲，每逢財政支絀，即發行公債，以爲補救之策。查吾國所發債券，截至二十年一月底爲止，以內債部分爲獨多。惟內外債舉借經過情形，恆隨時代與環境而變遷。從大體考察，可劃分爲三大時期：

一、前清末季時期 清末國家多故，常以乞憐外債爲政策。同治年間，左宗棠平回捻，向外商訂借借款。每次債額甚少，不久償還，是爲借用外債之濫觴。光緒初年創設海軍，建築津沽鐵路，曾向外商訂借長期借款。然額數大者僅千餘萬兩。揆諸當時財力，償還尙有餘力。甲午戰事驟起，改向匯豐銀行借款。戰敗之後，賠款二萬萬兩。加以遼東歸還補償費三千萬兩，威海衛占領代償費一百五十萬兩，在初發行昭信股票，後因未克募得巨款而止。所付對日賠款，皆乞諸外債。甲午之後，次第借入外債九次，債額達六千餘萬鎊。皆以關稅作抵，不足又以鹽斤加價，菸酒稅，釐金爲擔保。洎乎庚子亂作，復對各國賠款，本息合計九萬八千二百餘萬兩，至今尙未償清。在此時期，清廷依賴外債，卒因困於財政而亡。

二、北京政府時期 民國初元，繼承前清巨額之債，財政艱困，係屬常理。遂致國用所需，仰給於舉債。元二兩年，依賴外債，締結克利斯浦借款及善後借款兩種。嗣後仰給內債，發行三年公債，四年公債，五年公債等債。六年以後，我國因參戰之結果，庚款延付五年，稍得喘息。然財政仍甚拮据。一方以延期賠款爲基金，發行各種公債。一方在參戰名義之下，向日本借款數次。當時財政，稍覺充裕。然爲時未久，國

內銀行界忱於內外債之增鉅，於是聯合宣言，非政府整理舊債，確定基金以後，決不再借，政府為謀將來借款計，乃有十年內債之整理。嗣後國內銀行林立。羣以鹽餘有利可圖，政府亦以此相餌，成立無數之鹽餘短期借款。同時政府復因為窮所迫，發行各種之庫券。自十一年至十五年間，北京政府皆賴此種短期借款與小額庫券，以資維持，然終不免於崩潰也。

三、國民政府時期 自國府奠都南京迄至今日，關於公債政策及其實施情形，可分為二個階段：

(1) 戰前之公債 國府繼承清末及北京政府兩期之國債，負擔較重於前。北伐之後，繼以九一八戰事，又繼以剿匪之役，其仰給於公債，乃事理之必然。惟中央公債政策，採自力更生主義。鑒於外人經濟侵略之可懼，所需款項，均求諸國內。而不依賴外債，力避喪失主權。故在戰前十一年間，僅有美麥借款及美棉麥借款兩種。為數極微，不久即可償清。凡遇緊要需用，迭經發行公債與庫券，中經二十一年二月與二十五年二月兩次整理，化散為整，減重息為輕息，改短期為長期，實已符合各國發行公債之原則。

(2) 戰時之公債 戰時公債，不當拘守平時公債之原理，而應以貫徹戰爭目的為主旨。故國府自七七戰事變，對於公債，改採內外債並重政策。在三年半期內，凡屬國內緊急所需，次第向民間發行二十六年救國公債，二十七年國防公債，及金公債，振濟公債，二十八年建設公債，及軍需公債，二十九年建設金公債，及軍需公債，以濟其用。遇有平衡外匯與夫購買國外物品，則與各友邦陸續締借美國桐油借款，購貨借款，英國出口保證信用貸款，幣制借款，蘇聯三次借款等項，藉應需要。而內債，全採自由募集制度，以免民間擾騷；外債側重以貨易貨方法，以避資金外流，尤為戰時公債政策之特色。

第二款 有確實擔保內債之概略

前清內債，為數無多，早經結束，不再贅述，北京政府所發行之有確實擔保之內債，分為公債與庫券兩類。其屬於公債者：為八釐軍需公債，元年六釐公債，三年內國公債，四年內國公債，四年公債特種債票，五年六釐公債，七年短期公債，七年長期公債，八年七釐公債，整理金融短期公債，十一年八釐短期公債，十四

年八釐公債十二種。內關八釐軍需公債，三年內國公債，四年內國公債，四年公債特種債票，五年六釐公債，七年短期公債，整理金融短期公債，十一年八釐短期公債八種，早經先後本息全數償清。至元年六釐公債，七年長期公債，八年七釐公債，十四年八釐公債四種，亦經二十五年二月中央規定內債新整理案內，調換統一公債債票結束。其屬於庫券者：爲十二年八釐特種庫券，十三年八釐特種庫券，十三年德國庚子賠款餘額擔保庫券，奧國賠款擔保二四庫券，北京銀行公會臨時治安債券，十五年春節特種庫券六種。內關十二年八釐特種庫券，十三年八釐特種庫券，十三年德國庚子賠款餘額擔保庫券三種，早經先後本息全數償清。至奧國賠款擔保二四庫券，北京銀行公會臨時治安債券，十五年春節特種庫券三種，亦經二十五年二月中央頒布內債新整理案內，調換統一公債債票結束。

### 第一節 各項公債

#### 第一目 八釐軍需公債

南京政府元年八釐軍需公債，定額爲一萬萬元，專充臨時軍需及保衛治安之用。年息八釐，債票亦分五元、十元、百元、千元四種，照票面價格實收，無折無扣，以錢糧作抵。將來實行加稅後，即以所加之稅作抵期限六年，前一年付息，後五年每年償還五分之一，抽籤還本。其發行區域，以民軍勢力所及之處爲限。依照八年度預算，共發行七百三十七萬一千一百五十元。其按期付息之票，以元年經北京財政部接辦核准有效，並將號碼登載政府公報者爲準。至付息地點，以發行機關爲區別，惟所付均係現洋。還本一節，則曾於民國四年二月抽籤一次，爲中國政府償付內債本金之始。嗣於五年二月，六年十月復先後分別抽籤還本二次。前後合計，除三次抽籤，已還債本共四百萬元不計外，尙餘三百三十七萬一千一百五十元。因第四次抽籤迄未舉行，遂於七年八月補發息票四期，及九年八月，仍未抽籤，又補發息票四期。按照補發息票之期計算，應於十一年還清。當民國十年三月政府以此項債票，原定每次抽還五分之一，尙餘二次，每次應抽一百六十八萬五千五百七十五元，利息較優。且已抽還本銀三次，其餘二次改自十年起歸入內國公債整理案內辦理。分爲四年，作四

次抽完。本息業早償清。

第二目、元年六釐公債（整理案內改為整理公債六釐債票）

民國元年，中央政府因大借款談判中止，墊款亦停止不交，曾制定元年六釐公債條例，定額二萬萬元，備充撥交中國銀行資本，整理短期借款及各省紙幣之用，年息六釐，債票分十元、五十元、百元、千元四種。九二發行，每百元實收九十二元，以全國契稅，印花稅為擔保。期限三十五年，前五年付息，後三十年按年抽籤還本，以待議院通過，致未實行。三年二月，政府擬將各項長短期內外債款設法整理，提出意見書於約法會議，略謂：「中央所欠長短期內債，已有四千餘萬元。款目之鉅，斷非一時所能籌措。宜就各債數目，酌定分期清償辦法，俾可減輕目前負擔。又短期外債，亦有二千四百餘萬元。條件紛歧，應付甚難一致。宜以元年六釐債票作抵，另借外債一宗，以便歸還，或逕以元年債票直接抵付。如債權者不願收領，可按原欠款數加付一成，俾歸一律。其長期外債，亦擬恢復前清各省攤解成法，責令各省區量力認解」等語。並於是年三月間，由財政部印刷債票預備發行；同時規定辦法四種：（一）令中國交通兩銀行承包轉賣。（二）令中國交通兩銀行直接購買。（三）用以借換他項債票。（四）派員赴外洋勸募。上列辦法四項，適以內閣更迭，提交之案未能實行。且默察各處市場銀根尙緊，此項長期公債，與國民心理不甚適合，復將辦法取消。而所印債票，計祇二千餘萬元。除酌發各處抵付欠款約四百餘萬元，並按期認付利息外，並未正式發行。但以隨時賤售與抵押之關係，其發行之數，據八年度預算，共六千八百七十萬一千八百七十元。八年十二月，應還第一次債本及第十二期利息，又九年六月，應付第十三次利息，共六百八十七萬一千八百八十元。惟據外間所傳，此項債票，自八年起，發行已達一萬七八十萬元，且係以大部份抵押短期借款，所有付息之票，以經部歷屆付息時，登載政府公報之號碼為憑。十年三月，政府以此項公債自發行以來，迄未抽籤還本，即每屆發息，亦常愆期。截至十年二月發行額，為一萬三千五百九十八萬五千七百七十元。其發行價格，參差不一。南京賠償損失一百八十餘萬元，當時雖係按照額面發給，而市價旋低至三折以下。收回煙土發行之一千二百七十餘萬元，市價亦在四折以下。其

餘發行或出售價格，均在四折以內，且已領過利息二三期，市價竟低至二折以內。財政部乃另發六釐新債，規定每舊元年債票百元，得換新債票四十元，其不願者聽之，並自十年起即行抽籤還本，分十年還清。至換發之整理公債，則改歸整理公債案內辦理焉。此項六釐公債自發行以來，利息均如期照付。自十年至二十一年一月底止，前後共還本六次，付息二十二次，尙欠本金三千二百六十三萬五千三百三十九元。二十一年二月依照整理案新訂辦法，自二月一日起，前四年祇付利息，按週息六釐計算，每三個月給付一次。其本金並定自第五年起，分十二年抽還。迨二十五年三月，改照新整理案，調換統一公債戊種債票清結。

### 第三目 三年內國公債

三年八月，財政部以元年公債條例，雖經公布，而額鉅期長，欲事募集，殊難足額。遂縮短年限，另籌六釐公債一種，爲整理金融補助國庫之用。擬具三年內國公債條例十六條，呈准施行。綜其主要條件，厥有數種：（一）原定債額一千六百萬元。（二）九四發行，每百元實收九十四元。（三）年息六釐，債券分十元、五十元、百元、千元、萬元五種。（四）先由財政交通兩部，籌足一年利息，九十六萬元，撥交外國銀行存儲，作爲保息。此外每月由交通部鐵路餘利，除業經抵押外，撥五萬元左右。翼商稅撥三萬元。至應付本銀，指定京漢餘款每年二百八十萬元內支付。（五）期限十二年，前三年付息，自第四年起，每年償還債款總額九分之一。用抽籤法還本，至第十二年償清。其勸募之法，則爲三種：（一）由各省自行承包，如各省財政廳募集之款是。（二）由各資本團承包，如各銀行及各資本家募集之款是。（三）由各省直接購買。所收款項，以中國交通兩銀行爲匯歸之所，計未三月，募收之款，超過定額之數甚巨。因又呈准加廣債額八百萬元，然先後所收票額，實計二千五百餘萬元，仍超過定額百餘萬元。此財政部辦理三年內國公債之略情也。計自發行之日起，扣至十年春間，已抽籤還本三次。第四次還本，定於十年十二月一日，計算至十四年，應將本息一併還清。惟利息隨處可付，債票號碼，亦無限制。而該債擔保，前已由財政部連同四年公債擔保，呈准改以全國常關稅款，暨德俄停付賠款，儘數提交總稅務司專管，以供還本付息之用。信用甚爲鞏固，較之他項債票價格，日見



騰長。截止十四年底，業將全部本息如數償清。

#### 第四目 四年內國公債

當三年杪，正值歐洲酣戰之際，中國稅收，損失頗鉅。除中央所負長期外債，得以鹽關稅款抵付外，年內應付短期債款，至一千九百餘萬元之多，而按年分還短期內外債款四千九百餘萬元，尙不在內。四年度國家概算收支不敷之數，又達四千萬元左右。財政部乃援照三年內債成案，另募四年內國公債二千四百萬元，爲整理舊債補助國庫之需，並擬定四年公債條例十六條，呈准施行。綜其主要條件，約有數端：（一）定額二千四百萬元。（二）九十發行，每百元實收九十元。（三）年利六釐，債券分五元、十元、百元、千元、萬元五種。（四）應付本息，以全國未經抵押債款之常關稅款及張家口等徵收局收入，並山西全省釐金，年約四百九十萬元爲擔保。先由財政部籌足一年利息一百四十四萬元，撥交銀行存儲，作爲保息。此外另由財政部按月撥款十二萬元，以備每期付息之用。（五）期限爲八年，前二年付息，自第三年起，按年償還債款總額六分之一，用抽籤法還本，至第八年償清。其募集方法，遵照三年內國公債成案辦理。並以華僑認購債券，夙具熱心，遂因勢利導，另派委員分赴南洋及歐美各埠，竭誠勸導，計自四月開幕以來，截至九月三十日，共收票款二千六百餘萬元，逾定額二百餘萬元。其成績與三年公債相埒。此財政部辦理四年內國公債之大略情形也。其與三年公債，似是而異之點，計有數事：

一、四年公債債額，定爲二千四百萬元，適合三年原定債額及擴充債額之數。

二、四年公債無加獎一年之息，故發行價格，改爲九折實收。

三、全數償清年限，縮短爲八年。

四、三年公債，係以十圓爲最小之票面。嗣因應募不乏零戶，故四年公債改以五元爲最小票面。

五、四年公債，除仿照三年公債兼採包賣辦法外，並與英國匯豐銀行訂立條款，會同中國交通兩銀行合募，實爲外國銀行經募內債之濫觴。

此項公債，因還本期限甚短，而擔保亦頗確實，故價值較三年債票更高。已於十三年四月，將本息全部還清矣。

#### 第五目 四年公債特種債票

民國五年以後，中央財政，收入頓減，支出陡增。收支相抵，不敷甚鉅。維持支撐，常藉零星借款爲挹注。所用押品，始則抵押定額以內之債票，及其羅掘俱窮，則又繼以額外之債票，暫資周轉。十一年八月間，所有抵押額外債票，除收回不計外，尙有三年公債十九萬六千元，四年公債三百二十七萬一千五百九十元，整理金融公債八十九萬元，共計四百三十五萬七千五百九十元。此項額外債票，不在總稅務司經營基金範圍以內，從前應付本息，概由中交兩行先行墊付，再由財政部另款撥還。嗣因公債中籤，應付本銀，逐漸增加，銀行既無力墊付，財部又無法另籌，財政部爲顧全信用，不得不另議整理辦法。十一年八月二十八日，提交國務會議議決，除將列入償還短債案內之抵押債票，收回百分之五、二九二，並儘先將三年公債，金融公債，全數收回外，其餘剩之四年額外債票，由總稅務司加蓋戳記，認爲特種債券，以不得超過二百八十萬元爲限額，利息仍爲六釐，自十一年四月十二日到期之第十四期息票起，均可支取利息。俟三四年公債基金項下有款可撥，卽行抽籤償本。截止十七年底止，到期利息，均經照付，並抽籤四次，將本銀全數償還。

#### 第六目 五年六釐公債

五年六釐公債發行伊始，正值滇黔事起。全國震撼，募集勸導，倍極困難。迭經一再展限，至是年十二月底止，實募債額僅七百七十五萬五千一百二十元。審時度勢，足額難期，不能不就此結束。財政部遂於六年五月呈准將內國公債局暫行裁併，復以歷次發行債票票面，皆印有內國公債局字樣，而該局附設之董事會，華洋董事職司，討論公債進行辦法，並主管保息事項。一經裁撤，深恐人民誤會，遂將董事會移設部內，以保虛名而全局面。自是以後，此項公債，迄未抽籤還本付息。迨至八年，財政部以九年三月卽屆末次還本之期，乃援照各國公債，處財政困難時展期還本先例，呈准將第一次還本，定九年二月一日抽籤，三月三十一日開始付

款，一面推展償期，自九年下半年起，每年九月三十日及三月三十一日，舉行抽籤，每次抽還六分之一。推至十一年九月三十日全數償清，除第一次中籤債票，應償付本金一百二十四萬二千四百十元，收回註銷外，其未中籤債票，一律換發新票。九年又以有獎儲蓄票展限屆期，呈准在此項債額尚未募足之一千二百二十餘萬元內，酌提債票一千萬元，作為收回前項儲蓄票之用。至其擔保條例，所指菸酒收入，不過空言，除息款隨時由部籌發外，本金並無着落。十年三月，政府以此項債票，原定自民國六年起，分三年六期抽完。業已誤期五年，當經重訂抽籤還本期限，呈准歸入整理內債案內辦理。時因息票又完，再換第二次新票。其還本期限，改自十五年下半年起，仍分三年六次償還，至本息的款，又改定自十年起至十四年止，應付利息，由整理內債案基金內撥付。自十五年起，所有應付本息，由三四年公債清償完畢後，所騰出之擔保款項下撥付。計至十七年九月底止，業將本利全部償清。

儲蓄票為富籤公債之一種，三年十月，當局以政費不敷，遂仿照各國富籤公債之例，發行儲蓄票一千萬元。原定開籤三次，三次不中，給還原本。計七年四月，已屆還本之期，因庫款支絀，未能償還。乃由財政部於六年十二月，呈准展緩償期三年，並於七年四月，八年四月，九年四月繼續抽籤三次，所有未中籤之票，依照展期，扣至十年四月，又應還本。財政部乃先於九年呈准換發五年公債餘存債票辦法，提出五年公債一千萬元，作為收回儲蓄票之用，而此項債票，遂於民國十年告一結束。

#### 第七目 七年短期公債與七年長期公債

七年四月，財政部以歸還中國交通兩銀行一部分欠款，以期整理京鈔，維持金融，呈准頒布七年短期公債條例。以關稅延期賠款項下收入為擔保，定額四千八百萬元，票額分為千元萬元兩種，以直接抵銷中交兩行欠款。嗣以政府欠兩行之款，已達九千三百萬有奇。兩行京鈔之流通額及存款，數略相等。區區四千八百萬公債，用以收買京鈔，京鈔仍不能完全整理。收買結止之期，即鈔價下落之日，徒使鈔價驟漲驟落，中交兩行擁擠提存，金融市場紛擾投機，非政府發行公債整理京鈔之本意。又呈准頒布七年六釐公債條例，定額四千五百

萬元，改用普通收買京鈔方法，與短期公債，各按五成數目，搭配出售，並將短期公債追加十元百元兩種票額。維時京鈔價格，僅四折有奇，購買公債，獲利頗厚，故發行以後，承購者甚為踴躍。據內國公債局第六次抽籤還本時之報告：七年公債當時之募集，共分兩大時期，初由中交兩行發行者，計長短期兩種債額，各二千二百十五萬九千九百五十元，共四千四百三十一萬九千九百元。繼由本局直接售出者，計長短期兩種債額，各一千三百二十四萬三千五百二十元，共二千六百四十八萬七千零四十元。統計前後所售長短期債額，各三千五百四十萬三千四百七十元，共為七千八百六十九萬四千四百元，尙餘債票九百五十九萬六千五百三十元，由財政部提回，改作他項借款押品之需。此項短期債票，因經總稅務司安格聯簽字，由關稅項下直接提撥，供還本付息之用，擔保最爲確實；且歷次還本付息，從未愆期，在各種公債中，能准期抽籤還本者，祇此一種，故價格恆在八九以上。截至十一年十二月底，業已如數還清矣。至長期債票，係以五十里以外之常關收入，爲第二項擔保。計算應自十八年起開始還本，至二十六年方可還清。其付息撥款辦法，前由財政部核定，每月在鹽餘項下撥款備付。計自七年起，每遇十一月，十二月及一月三個月內，逐月提撥三十萬元。以二十萬元撥存中國銀行。以十萬元撥存交通銀行，其餘九個月每月提撥二十萬元，中交兩行各存十萬元，全年統計二百七十萬元。上項辦法，雖經規定，然撥付僅有數次。此後並未照撥，乃歸入整理公債案內辦理焉。按此項長期公債，原定自十八年起抽籤還本，其時五年公債已抽完，可繼以三四年公債抵款，作爲七年長期抽籤還本之基金，故仍按照原定條例辦理，並未更動。截至二十一年一月底止，共還本八次，付息二十八次，尙欠本金二千七百萬元。依照二十一年二月整理案新訂辦法，二月一日起改按週息六釐計算，每三個月還本付息一次，其本金分十二年清償。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丁種債票清結。

#### 第八目 八年七釐公債（整理案內改爲整理公債七釐債票）

民國八年，本有短期公債，搭配薪俸。嗣因鹽餘抵押，率由善後借款發生枝節，始改發八年七釐公債，其薪俸亦經照搭，定額爲一萬萬元。以全國所得稅作抵，嗣經議會否決，改爲暫發五千萬元。同時復因議決取消

直隸等九省田賦附加稅，爲彌補此項預算不敷之數起見，加發六百萬元，合計五千六百萬元。以全國未經抵押之貨物稅作抵，此本息抵款變更之經過情形也。計算應自十四年起開始還本，至二十八年還清。此項公債定額雖原爲五千六百萬元，而募得之數，實爲三千四百萬元。其餘二千二百萬元，係充作借款抵押品之用。十三年三月，財政部呈請整理內債時，政府以此項公債，原定自第六年起，每年抽還十五分之一，現市價僅二三折，因另發七釐新債票，每舊八年公債百元，得換新債票四十元。其抵押債票，旋亦經呈准按照四折另行換發八年公債整理債票。該項八年公債，遂以結束。而整理七釐，則初由舊財政部發行，總額爲一千三百六十萬元。原定利率，週息七釐，每年二月及八月各付息一次。自十年起，每年抽籤還本一次。前四年每次償還百分之五，第五年百分之八，第六年百分之十二，第七年至第十年百分之十五，至十九年止，全數償清。其應付本息基金，指定以舊關稅餘款撥付，業已還本六次。嗣因舊關餘短絀，不敷還本，每期祇付利息。至二十一年一月底止，已付息二十一次，尙欠本金八百十六萬元。二十一年二月，依照整理案新訂辦法，自二月一日起，前四年祇付利息，按週息六釐計算，每三個月給付一次。其本金並定自第五年起，分十二年平均抽還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債戊種債票清結。

### 第九目 整理金融短期公債

九年九月，財政部以中交北京鈔券停兌以來，銀行信用大減，金融週轉不靈，通貨缺乏，物價騰貴。益以一般商民競以京鈔爲投機之具，不爲正當放款，以致鈔價不定，利率倍高，而商民之以鈔券爲收入者，受害尤烈。停兌京鈔之害，及於社會金融者如此。復以當時中央財政，無日不以借債爲生活，自外債停止，不得不求之內債。計欠各銀行號零星借款達三四千萬，其中京票借款亦有二千餘萬之多，利息既高，償期又短，且有保價辦法，虧耗甚鉅。其時各項借款到期者已有一千五六百萬，間有轉期四五次或六七次者，設不早爲清理，不特有失國信，抑且牽動金融。且國家收入所賴以挹注者，交通一部實爲大宗，而該部數年來積收京鈔共三千餘萬，是不啻於無形之中減少收入一千餘萬元，除當時已售成現款外，仍存京鈔二千餘萬，大平均已抵借現款，

此項利息又年需百餘萬，倘無根本辦法，即現金押款紛紛到期，恐亦窮於應付，是停兌京鈔之害及於國家財政者又如此。財政部因擬發行整理金融短期公債，於九年九月十九日，奉大總統教令公布條例，即於是年十一月間，由公債局開始發售，考其內容約有下列五端：

一、債額定爲六千萬元。

二、實足發行，專收中國交通兩銀行停兌之京鈔。

三、年息六釐，債票分萬元、千元、百元、十元四種。嗣又添五元、一元兩種。

四、由財政部函請總稅務司，在關稅餘款項下，按照附表所列應付本息總額，儘先提撥，預交中交兩銀行專款存儲備付，其不敷之數，仍由財政部指定的款，如數補發。

五、期限七年，自民國十年起，用抽籤法分六年償還，每年償還兩次。

此項公債，除照上述辦法外，就全額提出二千四百萬元，以一部份留充部中清理京鈔押款，一部分撥與交通部，贖回前項抵借現款之京鈔，撥歸財部作爲清理京鈔押款之需。其餘債額三千六百萬元，發交內國公債局逾期發售，專收京鈔，以四個月爲期，逾期之後，無論公共機關，或商業機關，不得再有前項京鈔出入，並不准再有前項京鈔行市，若持有京鈔，不願購換債票者，亦可分交中交兩行，換立分年定期存單，利息期限均與公債相同。至公債發行以後，所收京鈔一律切角銷毀，並將每次銷毀數目，送登政府公報，以昭大信。至京鈔購換債票之期，並由國務院通令於十年一月三十日截止，屆時果全數發行，如期截止，並未如各債之迭次展期。發行以後，第一期預付利息，及第一次還本，總稅務司並未按照條例如數撥足。關稅餘款，除共撥與中交兩行規銀一百三十六萬零九百九十九兩九錢九分外，其餘之款係由中交兩行墊付。自十年起即歸入整理公債案內辦理。惟十一年分以基金不足，遞展一年，十六年分應補抽十五年之債本，復以關稅銳減，延付一年，前後共延債本兩年，遲至十七年十二月底，始將各期本利一律償清結束。

#### 第十目 十一年八釐短期公債

十一年九月十五日，政府爲籌付中央緊急軍政各費起見，制定民國十一年八釐短期公債條例。綜其內容，約有數端：

- 一、定額一千萬元。
- 二、按照票面，每百元實收銀幣九十元。
- 三、年息八釐，債票分萬元、千元、百元三種。
- 四、本息基金，指定由庚子賠款展緩期滿之停付俄國部分賠款項下，照附表所列，按期撥付，由總稅務司儲存指定之銀行，於每屆還本付息到期之前一個月，分交中國交通兩銀行備付。

五、期限爲五年。自民國十二年五月三十一日起，用抽籤法每年還本兩次抽還十分之一。至十六年十一月三十日止，全數償清。

此項公債之發行，照條例規定，係由財政部內國公債局，委託中國交通兩銀行，及京外各大銀行，暨殷實商號爲經募機關，分期代募。惟事實上則由中國銀行與財政部訂立合同十條，歸中國銀行一家包銷，比較向來銷售公債辦法，優點如下：

- 一、發售總機關，指定中國銀行一家，不致因兜售濫賣，暗中低減折扣，俾妨債票信用。
- 二、所有發售債票之經手費，完全爲中國銀行之利益，除中行轉包與其他銀行或經紀人，得由中行酌給經手費外，無論何人，不得在此經手費內支取分文。
- 三、所有債票限期出售，屆期得以指定款項，分配用途。
- 四、按照九月二十五日國務會議，議決分配四個月用途清單，按月以支令支付，不得抵扣他項之款，寓有事先監督之意。

以上皆此項公債發行之優點。加以基金一項，係承七年短期公債基金之停付俄國賠款，確實可靠。以故此項公債發行以後，按期募齊，准時償本，公債成績與七年短期同稱優良，截止十六年底止，全部如期償清結

束。

#### 第十一目 十四年八釐公債

十四年間，中央財政益趨枯竭，從前所恃以周轉之關鹽餘款已抵撥無餘。當時緊急政費及使領經費，均告匱乏，若不急事籌措，影響地方治安及國際體面實非淺鮮，遂由財政部援照歷次發行公債辦法，妥籌基金，擬定中華民國十四年八釐公債條例，提交國務會議議決，呈請臨時執政，先以教令公布。綜其內容，約有數端：

一、定額一千五百萬元。

二、九折發行，每百元實收九十元。

三、年息八釐，債票分萬元、千元、百元三種。

四、以停付德國賠款項下所有之款為擔保，俟該款原定擔保之三四年公債，五年公債利息，暨德國賠款餘額擔保庫券本息償清以後，儘先補充本公債還本付息基金。

五、前五期利息，共銀三百萬元，因停付德國賠款項下所有之款不敷應用，由財政部另籌的款三百萬元，作為保息基金。撥交總稅務司專款存儲，於每屆付息期前十五日，分交中國交通兩銀行備付。自第六期起，還本付息基金，由總稅務司在停付德國賠款項下，分期停撥，存儲指定之銀行，於每屆還本付息期前十日，分交中國交通兩銀行備付。

六、期限十年，分十九期償付，前五期祇付利息，自第六期起，按照附表所載數目，用抽籤法行之，每年還本二次，至十九期止，全數還清。

其發行辦法，係商由中國、交通、鹽業、金城、中南、大陸、新亨、中華匯業、中華懋業、北京商業等十家銀行，全數承募足額。本息基金，仍委託總稅務司保管，以固信用。截至二十一年一月底止，共還本八次，付息十三次，尚欠本金七百二十萬元。二十一年一月依照整理案新訂辦法，自二月一日起，改按週息六釐計算，每三個月還本付息一次，其本金並定第一年還六十萬元，第二年還一百零五萬元，第三年還一百八十萬



元，第四年還三百七十五萬元，至二十四年十二月底止，本息全數償清。

## 第二節 各項庫券

### 第一目 十二年八釐特種庫券

財政部爲使領經費無着，特於十二年十二月發行特種國庫證券，定額五百萬元，周息八釐，以庚子賠款展緩期滿之停付俄國賠款，撥付十一年八釐短期公債本息外之餘款，爲還本付息基金。於十七年起開始還本，每次五十萬元，定名爲民國十二年八釐特種庫券（通稱使領庫券）。此項庫券發行以後，利息均如期照付，計至十九年止，本利全數償清。

### 第二目 十三年八釐特種庫券

財政部爲教育經費無着，特於十三年發行特種國庫證券，定額一百萬元，周息八釐，以庚子賠款俄國部份之緩付款項，除撥付十一年八釐短期公債及十二年八釐特種國庫券本息之餘款，爲還本付息基金。於十七年開始還本，每次償還十分之一，定名爲民國十三年八釐特種庫券（通稱教育庫券）。此項庫券發行以後，利息均如期照付，計至十九年止，本利全數償清。

### 第三目 十三年德國庚子賠款餘額擔保庫券

財政部爲中央急需行政及近畿治安經費無着，特於十三年十月發行八釐特種證券，定額四百二十萬元，周息八釐，以德國庚子賠款，撥付四年特種公債及五年公債利息後之餘剩款項爲擔保，於十四年三月開始還本。原名十三年八釐特種庫券，嗣因安總稅務司表示意見，改名民國十三年德國庚子賠款餘額擔保庫券。此項庫券應還本息，已於十六年九月如期還清。

### 第四目 奧國賠款擔保二四庫券

財政部爲急需中央行政經費無着，特於十五年十二月發行特種國庫證券，定額二百四十萬元，周息八釐，以停付奧國賠款爲還本付息基金。於十七年十二月，開始還本，定名爲奧國賠款擔保二四庫券。此項庫券發行

以後，截至二十一年一月底止，共還四次，付息十次，尙欠本金一百九十九萬二千元。二十一年二月依照整理案新訂辦法，自二月一日起，改按週息六釐，每三個月還本付息一次，其本金分八年償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債乙種債票清結。

#### 第五目 北京銀行公會臨時治安債券

此項債券，係於十五年五月，由北京銀行公會臨時治安債權團，依據民國十五年五月十一日與財政部所訂臨時治安借款合同第六條之規定發行，計借款額面爲二百萬元，實發爲一百二十萬元，以充籌付臨時治安緊急政費之用。原定借款利率月息一分四釐，該債權團於發行債券時，利率定爲年息八釐。每年四月十月各付息一次，前九年祇付利息，至第十年七月十日一次還本。其應付本息，以德國賠款剩額每年十六萬元，爲付息基金。其付息不敷之數，按期結算，歸入本金計算。至二十四年六月底爲止，共應欠總額爲二百零五萬四千三百七十三元九角二分，並以十四年公債還清後之德國賠款全部爲還本基金。截至二十一年一月底止，已付息十一次，尙欠總額一百六十萬元有零。二十一年二月依照整理案新訂辦法，自二月一日起，改按週息六釐計算。每三個月付息一次，前四年祇付利息，自第五年起，分三年還本。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債甲種債票清結。

#### 第六目 十五年春節特種庫券

十五年春，財政部爲節開經費無着，發行特種國庫證券，定額八百萬元，週息八釐，豫付前二年利息，自十七年起，指定開餘項下，除撥付整理案內各種公債暨銀元部份八釐債券本息外，餘款爲基金。由稅務司保管，並於年起開始還本付息，並以五年爲期，定名爲中華民國十五年春節特種庫券。此項庫券發行以後，除前四期利息早經預付外，十七年到期之第五次利息，由國民政府暫由津海關二五附稅項下撥付，並交津海關二五附稅國庫券基金保管委員會按期照付，嗣復改由總稅務司在新增關稅項下撥付。截至二十一年一月底止，已付息十二次，二十一年二月依照整理案新訂辦法，改按週息六釐計算，每三個月給付一次，其本金並定自第五

年起，分十二年抽還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債戊種債票清結。

### 第三款 無確實擔保內債之概略

民國成立以來，政變紛乘，國家預算，迄未實行。五年以後，政局時變，財政益形竭蹶。每逢司農告匱，輒仰給於內國公債，既以公債基金不足，信用喪失，無術發行，乃乞靈於庫券。庫券又窮，計無復之，日與國內各銀行號各公司及堂名戶記短期借貸。數年以內，層出不窮，性質紛紜，莫可究詰。以言貨幣，則有銀元、銀兩、中鈔、交鈔及日金、美金、佛郎、呂耳之殊；以言條例，則有利息、折扣、匯水、保價、手續費之別，而其中尤以民國七年至十年借款為最濫。十四年財政整理會為謀便於整理舊債起見，關於財政部無確實擔保內債，曾編製清冊。其要綱約分為三類：

一、公債 此類公債，如償還短債八釐債券，元八兩年第二次整理債票賑災公債等，雖均指定基金，而並不確實，或時效尚未到來，或基金已挪作別用，等於無抵押借款者是也。綜計至十四年底，償還八釐債券銀元部份，共欠本息七千一百二十七萬一千二百四十九元六角。元八兩年，第二次整理債票，共欠本息一千六百零七萬三千八百元。賑災公債，共欠本息一百八十三萬五千六百五十元八角。嗣後利息，尙未清算加入。

二、庫券 此類庫券，有普通特種之別，在發行之初，或亦指定基金，最著之例，如春節秋節庫券，初亦指定由關餘項下撥付，嗣後並未照行。其他普通各券，從初即無確實擔保，僅以之抵一時軍政費者，更無論矣。特種與普通兩宗國庫證券，積欠本息，計至十四年年底止，共為五千九百一十一萬四千三百八十四元一角六分。嗣後利息，尙未清算加入。

三、借款 此項借款分為鹽餘借款，內國銀行短期借款及各銀行墊款，總數殆達一萬一千萬元以上。有抵押品者，有無抵押品者，雖迭經清理而迄未了結，已由短期而成爲長期借款矣。

以上各債，雖種類不同，而性質均可歸入無確實擔保內債類內。截至十四年年底止，已共欠本息銀二萬六千六百一十五萬零八百元零零三角八分。

自國府成立以來，設立整理內外債委員會。對於前財政部無確實擔保內債，從事審核，分爲公債，國庫證券，銀行號債款，各機關欠款四類，截至二十三年六月底止，其數目略如左表：

款別名	稱欠	本	數欠	息	數共	計
公債	八釐債券銀元	五六,三九一,三〇〇.〇〇	五四,二〇三,四八二.八〇		一一〇,五九四,七八二.八〇	
	元年公債整理	一二,一五〇,〇〇〇.〇〇	九,一一二,五〇〇.〇〇		二一,二六二,五〇〇.〇〇	
	八年公債整理	一,二二〇,〇〇〇.〇〇	一,〇七九,九二五.〇〇		二,二八九,九二五.〇〇	
	賑災公債	一,六一〇,二二〇.〇〇	一,一三六,五四六.九五		二,七四六,七六六.九五	
	第一二三次有獎公債	一九,〇八六,七七五.九〇	未選特獎 四一七,二一七.四一		一九,五〇三,九九三.三一	
	十七年整理金	三,三二六,五四五.五〇	三三二,六五四.五五		三六五,九〇三,九九三.三一	
庫券	特種庫券	一八,六六二,五〇〇.〇〇	一七,三二二,七二九.一七		三五,九七五,二二九.一七	
	普通庫券	三三,六九四,八八九.五七	一六,七六八,三五二.二二		五〇,四六三,二〇四.七九	
銀行號	鹽餘借款				一〇六,〇七五,七〇三.九六	
債款	內國銀行借款				銀元 七七,二三一,一一一.六三 美金 〇〇,四六,五三八.三四 (合三元五角) 日金 一,〇五九,七六四.三四 (合一元) 淨例銀 五一一.二七 (合一元四角)	
	內國銀行續借款				銀元 四,〇七九,五一八.六八 日金 二,三一五,四七一.一九 (合一元)	
	內國銀行墊款				八九,六八八,四八五.四一	
機關欠款	各機關欠款				銀元 一三,三四九,〇八三.七〇 銅元 二二九,五〇〇.兩	
總計					五八〇,二八一,〇七六.九五	

右表負債總額，因利息之加算，較諸十四年財政整理會所編之數，增至一倍以上。惟公債類內如元年暨八年公債整理債票，償還內外短債八釐債票，賑災公債三種，庫券類內如特種鹽務庫券，秋節特種庫券兩種，各方認為應先整理之案，故述其原委，以備參證焉。

### 第一節 各項公債

#### 第一目 元年暨八年公債整理債票

元年八年，實際發行債票，雖經按照四成折合，掉換整理六釐及七釐公債，歸入整理案內還本付息，但其抵押各銀行暨各機關所領之元年八年兩項債票，計元年共六千四百零一萬九千四百三十元，八年共二千二百萬元，並不在此實際發行數目以內。財政部乃於十年三月三十日，呈准抵押債票總額，以四折合算，發行元年公債整理債票二千五百六十萬元，八年公債整理債票八百八十萬元。由持票人逕向財政部換領，訂定俟十年以後，整理公債辦理完竣時，騰出款項，即將是項公債開始還本。且在十年以內，暫照整理公債利率，按期付息，不還本金。所有應付息款，由財政部籌撥備付。計自發行後，財政部祇付過利息二次。

#### 第二目 償還內外短債八釐債券

八年以後，中央軍政之需日增，收入之源益竭，所賴以彌補之外債，其途又絕，惟有向內外各銀行號舉借零星短期借款，藉資挹注。其擔保悉為鹽餘，蓋自七年關稅有羨餘以來，鹽餘擔保之外債，如善後大借款，克利斯浦借款之本息，均取給於關稅，鹽餘因之大增。政府以是餌各銀行，各銀行亦競欲得鹽餘為擔保，以致借款之數，超過鹽餘能擔保之數，不知若干倍。其中實在情形，政府諱莫如深，銀行亦茫無知覺。日積月累，負債益多，償債愈難。每月發放鹽餘，政府與銀行互相聚訟，顧此失彼，至十年十一月，京津間忽起金融風潮，各銀行對於政府所借之款，均欲收回，以資結束。因於十二月間，由北京銀行公會邀集全國各銀行公同議決，不再以鹽餘抵押政府款項，並要求政府從速整理從前舊債。財政部因於十一年一月十九日，呈准大總統妥籌清理辦法，由鹽餘有關係各銀行，會同組織鹽餘借款聯合團，與財政部磋商發行債票，藉以償還債款。是月二十

六日，各銀行號與財政總長簽訂合同，發行債票九千六百萬元，並由財政部於二月十一日，呈准公布償還內外短債八釐債券條例，綜其條件，厥有數端：

一、定額九千六百萬元。

二、九折發行，每百元實收九十元。

三、年息八釐，債票分千元、百元、十元三種。

四、應付本息，自民國十一年三月起，在抵押善後借款所餘之鹽稅項下，除應撥整理內債暨造幣廠借款庫券及十一年一月所發特種庫券各基金外，照本債券基金數目，第一年一千二百萬元，第二年至第七年，每年二千萬元，每月平均撥交鹽餘借款聯合團所指定之銀行，專款存儲，以備到期償還本息之用。俟關稅實行值百抽五之日起，改由所增關餘項下撥充。倘所增關餘不敷應撥之數，仍以鹽餘補充之。

五、期限七年，自發行之日起，半年以內祇付利息，自民國十二年一月三十一日起，用抽籤法，分六年半還清。每年還本兩次，第一次抽還總額百分之四，第二次至第五次，每次抽還總額百分之七，第六次至第九次，每次抽還總額百分之八，第十次至第十三次，每次抽還總額百分之九，扣至民國十八年一月三十一日止，全數償清。

自本條例公布之後，政府復於二月十五日，將鹽餘抵押之內外債，悉數披露，數逾一萬萬元。在財部當局者之意，以為可藉公開之名，以緩和國民之反對；而國民見政府債務之複雜紛紜，益增疑慮，輿論攻擊，軍人干預。當局窘迫無計，乃呈請大總統另設一償還內外短債審查委員會。審查各項債務之是否合法，結果只有三四項被剔除，餘均認為合法。應由八釐債券償還，但債多券少，不敷分配，因先按債額之百分之六十三，以債券面額照償，而此六十三者，復係債券額面之故，再按八四折之，只合五十三弱。即各債權者所得每債權百元，只得折合債券五十三元。鹽餘借款聯合團，以虧折過甚，拒不接受。即有收受者，亦未將原押品按成繳回。延至十三年，財政部與債權人協定鹽餘借款結算辦法九條，其第一條規定九六公債，暫按八四存抵（中交

兩行按九折計算），不得變賣。俟還本付息有確定辦法時，再行沖抵。部欠各銀行始照成受領。此項債票總額九千六百萬元，計由內國鹽餘借款各戶受領存抵之債額，約四千三百五十三萬元，由財政部用以撥付軍政各費，或抵押借款之債額，約一千餘萬元，兩共五千六百三十九萬一千三百元，均係以銀元計算，是謂銀元部份債券。其餘則歸入日金案內辦理。所有銀元部份債券，除第一期利息二百二十五萬五千六百五十二元六角，於十一年七月三十一日償付外，其餘應償本息，迄未能按照條例辦理。雖經持票人屢次請求，財政部允對於整理案有優先補充之權，終以基金無着，毫無辦法，不能不視為緩圖也。

### 第三目 賑災公債

九年，直、魯、豫等省雨暘失時，亢旱成災。籌辦賑濟，需款甚鉅。經財政部呈准辦法，就各省區大宗稅捐內，可以酌量加徵者，附徵振捐一成，專供本年災賑之用。又以上項加徵振捐，收解需時，而賑災用款，刻不容緩，遂會同內務部籌商，擬先發行賑災公債。指定貨物稅及常關稅加徵一成賑捐，俾充還本付息之款。於九年十一月十二日公布賑災條例，其債額為四百萬元，利率按年七釐，以三年為清償之期。發行價格，定為每百元實收九十元。募集辦法，規定除劃出一部份由中外各機關購募外，其餘債額，由財政部會同內務部酌量各省情形，分別攤派。此項公債，原定票額四百萬元，繼因奉天、湖北、察哈爾等省區未經實行，僅募集二百十六萬八千四百七十五元，實收九十七萬一千一百餘元。當時條例規定每年五月三十一日及十月三十日付息還本一次。乃第一次還本，即愆期兩月。第二次竟未舉行。迨及第三次還本之期，政府仍無辦法。但查當時發出數目二百十二萬餘元，其未發行之債票，已由公債局提回銷燬。又按十一年五月已抽籤還本五十餘萬元，存在市面者，祇有一百六十一萬元。十一年十一月，本應抽籤，因各省解款未能如額，又墊付江蘇賑務處四十餘萬元，其東三省應解八十餘萬元，亦分文未解，以致愆期失信，僅還本金一次，計總額四分之一，利息至第七期為止。

## 第二節 各項庫券

第一目 特種鹽餘庫券

十一年一月，財政部為政費支絀起見，特發行鹽餘庫券。定額一千四百萬元，每張現銀元一萬元，自同年二月起至十二年九月止，每月儘先由銀行團在放回可撥之鹽稅餘款項下，提取現銀元七十萬元，交中國交通兩銀行，照還本表按月攤還，並由財政總長訓令鹽務稽核總所總會辦遵辦。自十一年二月迄十二年四月止，共償付十五期，尙餘其餘五期，未付。

第二目 秋節特種庫券

十五年秋間，財政部復因節關需款孔亟，發行第二次特種庫券。定額三百萬元，周息八釐，豫付前二期利息，自十七年起，指定關餘項下，除撥付整理案內各種公債暨銀元部份八釐債券以及春節庫券應還本息外，餘款為基金。並於年起，開始付息，所有本金，定於二十年三月一次清還。定名為十五年秋節特種庫券。此項庫券發行以後，除前二期利息業經豫付外，十七年到期之第三次利息，尙未付。

第四款 有確實擔保外債之概略

吾國外債，本兼有庚子賠款及借款二種。從其抵押品及用途言之，又可分為擔保品確實與否之二種。夫所謂擔保品確實者，不外關鹽二稅，亦有一款而兼佔兩稅者。民國五年以後，其向由鹽稅抵押之克利司浦借款，及善後借款，實際上已改以關稅為擔保。迨國民政府統一以後，復議由鹽稅內償還一部分，今已次第實行。本款所述，祇限於借款，且祇限於財政部現負各債款。其已償清之匯豐銀款、金款、克薩鎊款、瑞記洋款、匯豐銀行新借款，俄法借款及英德借款，不再具論。並附各外債總表，以資參考：

甲午以前所借已償外債總表

年	次債權人債	額	利率	償還期	擔	保備	考
同治三年	外商	一、二〇〇、〇〇〇兩		六個月	海關稅及稅票	陝甘總督左宗棠訂借用以征討捻匪	



同治六年十二月	外商	一、〇〇〇、〇〇〇兩			同上	陝甘總督左宗棠續借
同治十三年五月	外商	二、〇〇〇、〇〇〇兩	八釐	十年	同上	因台灣事變欽差大臣沈葆楨訂借
光緒元年	外商	三、〇〇〇、〇〇〇兩			同上	陝甘總督左宗棠訂借
光緒三年	英商	五、〇〇〇、〇〇〇兩	五釐		同上	陝甘總督左宗棠訂借
光緒四年	德商	二、五〇〇、〇〇〇馬克	五釐		同上	創設海軍
光緒五年	英商	一六、一五〇、〇〇〇兩	七釐		同上	興辦要政
光緒十二年	英商	七〇〇、〇〇〇兩	七釐	三十年	同上	廣東財政枯竭向英商匯豐銀行訂借
光緒十三年三月	外商	一、〇〇〇、〇〇〇兩			同上	鄭州河工緊急命李鴻章訂借
光緒十三年	德商	五、〇〇〇、〇〇〇馬克	五釐	十六年	同上	加籌海軍經費
光緒十四年	外商	一、〇〇〇、〇〇〇兩	七釐		同上	鄭州河工續借款
光緒十四年	外商	一、〇〇〇、〇〇〇兩			同上	用以完成津沽鐵路

甲午以後所借已償外債總表

名	稱	債	額	利	率	擔	保	借	款	日	期	償	清	日	期
匯豐銀款	英金	一、六三五、〇〇〇鎊	年息七釐	關稅								民國四年			
匯豐金款	英金	三、〇〇〇、〇〇〇鎊	年息六釐	關稅								民國四年			
克薩鎊款	英金	一、〇〇〇、〇〇〇鎊	年息六釐	關稅								民國四年			
瑞記洋款	英金	一、〇〇〇、〇〇〇鎊	年息六釐	關稅								民國四年			

匯豐新借款	英金	一、〇〇〇、〇〇〇 鎊	年息五釐	山西菸草稅及釐金爲擔保	光緒三十年	民國二年
俄法借款	法金	四〇〇、〇〇〇、〇〇〇 法郎	年息五釐	原由政府備款照付辛亥年十二月起改由關稅償付	光緒二十一年	民國二十年
英德借款	英金	一六、〇〇〇、〇〇〇 鎊	年息五釐	以中國通商各關之稅款爲擔保	光緒二十二年即一八九六年四月一日	民國二十二年
共計	英金 法金	一三、六三五、〇〇〇 鎊 四〇〇、〇〇〇、〇〇〇 法郎				

民國二十九年終尙未清償外債總表

名稱	債額	利息	率擔	保借	款日	期債	期
英德續借款	英金 一六、〇〇〇、〇〇〇 鎊	年息四釐半	以中國通商各關之稅款爲擔保	保借	光緒二十四年即一八九八年三月一日	四十五年	
英法借款	英金 五、〇〇〇、〇〇〇 鎊	前十四年年息五釐以後四釐半	以江浙直鄂四省鹽勛加價等爲擔保	保借	光緒三十四年即一九〇八年十月八日	三十年	
克利斯浦借款	英金 五、〇〇〇、〇〇〇 鎊	年息五釐	以鹽課羨利爲擔保	保借	民國元年八月三十日	四十年	
善後借款	英金 二五、〇〇〇、〇〇〇 鎊	年息五釐	以鹽務收入全數及海關稅收爲擔保現由關稅撥付	保借	民國二年四月十六日	四十七年	
共計	英金 五一、〇〇〇、〇〇〇 鎊	尙欠本息數詳各債說明內					

第一節 民國以前所借未清各款

第一目 英德續借款

英德續借款，在辛亥年以前，所有應付本息，均由上項關稅收入及七處貨釐鹽釐項下，由各該省解部彙付，至辛亥年十二月，因外務部與外交團成立關稅歸還外債辦法八條之結果，遂改歸總稅務司辦理。所有江蘇應解之蘇州貨釐及淞滬貨釐，共計庫平銀二百萬兩，僅於民國元年二月及二年十二月，解過二次，以後即未照解。其拒解理由，大致以光復以後，協款無着，且蘇省業已改辦產銷二稅，貨釐名目，已不存在。又因地方告災，籌措無力。雖經財政部迭次催解，並由總稅務司轉飭蘇州關稅務司按月催詢，終屬無效。又湖北省應解之

鄂岸鹽釐庫平銀五十萬兩，及宜昌鹽釐等項庫平銀一百萬兩，又安徽省應解之皖岸鹽釐庫平銀三十萬兩，曾於三年，另與總稅務司商訂辦法。將該三處鹽釐與鹽稅同時徵收，歸入鹽款項下，不拘多少，仍由鹽務稽核總所照舊案數目，撥歸上海總稅務司帳下。嗣又由財政部飭令稽核總所，將前項三處鹽釐改訂辦法，由稽核總所存儲處分，毋庸撥歸總稅務司帳內，同時並咨行稅務處轉飭總稅務司遵辦。至浙江省應解之浙東貨釐一百萬兩，民國成立以後，尚係照數撥解。自九年七月份起，由浙江省長咨行財政部移抵第十師軍餉，曾經中央政府迭次駁覆，並向浙江中國銀行借款撥還九年七、八、九、十四個月之欠發第十師軍餉，所有該省應解之款，仍由該省照舊解回。惟以後中央政府對於第十師軍餉，仍難籌發，以致浙省仍將上項解款，按月扣抵第十師軍餉，以後亦未有何項補救辦法。其應付借款之數，即由總稅務司在債務準備金項下設法彌補。其餘如江西省應解之九江貨釐二十萬兩，民國成立以後，尚仍照解。自十四年七月起，江西省委員會以此項英德借款，蘇浙均已停解，鄂皖鹽釐亦未照辦，請將該款截留，抵付中央積欠贛省國軍餉項，由江西財政廳長據情轉請中央照辦。雖由財政部迭次駁覆，未能有效。所有原指作抵之七處釐金，已歸無形消滅。每月應交還本付息基金，統由總稅務司在關稅項下撥付。此項借款，係充作償付日本甲午賠款之需。民國六年，我國對德絕交宣戰，所有按月分交德華銀行經收之前項借款本息基金，復由財政部核定臨時委託匯豐銀行合併經理。並規定凡係由德人及敵國人民持有之債票，暫行停付。迨至中德二國恢復邦交，此種限制，亦即撤銷。但在對德宣戰之時，德華銀行曾預收該借款德發部份，自六年三月至八月六個月份基金，共英金二十萬零八千八百零八鎊，以未曾到期，尚未付給持票人，該行即隨之倒閉。中國政府為維持對外信用起見，所有此種虧短款項，即囑匯豐銀行代為墊付，計截至十六年七月三十日止，共墊付英金十四萬九千一百二十一鎊十五先令，該款已由財政部核准在關稅收入項下如數撥還，惟同時令總稅務司向匯豐銀行切實聲明，該款係代德華銀行墊還之款，不能視為確定；一面另與德華銀行交涉索還前項存款，藉免一債二付。此項借款，嗣以七七戰事發生，關稅被劫。二十八年一月十五日，財政部聲明停付關稅擔保各項債務之本息。截至二十九年一月一日尚欠純本英金二百九十九萬六千四

百二十五鎊。

## 第二目 英法借款

此項借款，因京漢鐵路，原係借比款建築，總工程司及行車帳務機器及總管，均須用外人，由比公司代辦行車事務，且每年須以餘利二成酬給公司。前郵傳部以大權歸比，動受牽制，遂擬將路購回，以保權利，然籌款困難，各處湊集，不敷甚鉅，不得已於一九零八年十月八日，與匯豐匯理兩銀行訂立五百萬鎊借款合同。名曰振興實業借款，即此英法借款是也。該款以八成在歐洲預備湊還鐵路借款，以二成辦實業。九四實收，年限三十年，自第十一年起，每年還本一次。滿十五年後，可隨時提前償還，惟每百鎊須加二鎊半，滿二十三年後，無容加價。第十五年以前，年利五釐，十五年以後，改爲四釐半。還本付息時，給以千分之二經手費。以直、鄂、江、浙四省鹽勛加價及菸酒稅房契捐等每年庫平銀四百二十五萬兩爲擔保。按照借款合同，每年應付本息，由部於所管實業餘利項下撥付，與鐵路無涉。惟該借款因係贖回該路之用，故歷屆本息，均由交通部飭令該路在餘利項下照付。故在交通外債一節內，亦列有此款。嗣因歷年以來，政府提用之款，往往超過該路實在盈餘之數，以致債款累積，經濟狀況，日益困窘。自十一年份起，遂在擔保品鹽稅項下撥付。嗣因七七戰事發生，鹽稅被劫。財政部聲明停付鹽稅擔保各項債務之本息。截至二十九年一月一日，尙欠純本英金二十五萬鎊。

## 第二節 民國初元所借未清各款

### 第一目 克利司浦借款

元年八月，大借款談判中止，墊款停交，適有英商克利司浦公司承借英金一千萬鎊。自借款成立以後，所有各期應付本息，歷經由鹽務稽核所備款照付，但自十七年間，鹽稅漸次銳減，應付本息，不免停頓。嗣於十八年九月十八日，由國府財政部發表宣言，規定由鹽款項下，每年籌出基金，專爲撥付鹽稅擔保外債之用。嗣因七七戰事發生，鹽稅被劫。財政部又宣布停付鹽稅擔保外債之本息，截至二十九年一月一日，尙欠純本英金

三百六十六萬六千九百八十鎊。

第二目 善後借款

善後大借款，胚胎於前清季年與英美德法四國銀行團所訂立之幣制實業借款，而成立於民國二年。此項借款成立以後，所有應付本息，均按照合同及還本付息表，將一年應付本息總數，勻分爲十二個月，由鹽務稽核總所於鹽稅收入項下按月撥付，但自民國六年起，由總稅務司在關稅收入項下按月撥還稽核總所收帳。我國對德絕交宣戰，所有關於德發部份之善後借款債票，與其他德發債票（如英德借款續英德借款等）一律停付，惟協約國及中立國人民所持上項善後借款債票，核定採用聲明手續，證明所持之票，確非敵人所有，仍舊照付。此種限制，在中德邦交恢復以後，亦即撤銷。但是項中德協定，關於德發債票一節，輿論界頗爲不滿。至俄發部份之善後借款債票，當俄國革命時代，曾被俄國新政府將聖彼得堡道勝銀行所存善後借款，未經執持預約券人換領之債票，悉數沒收充公，並將其所充公之債票，向衆出售，亦不問執持預約券人之利益如何。財政部爲維持正當持票人，並顧全中國政府信用起見，當經與道勝銀行商訂辦法，通告各國經理銀行，在撥付善後借款俄國部份借票息票之前，必須要求兌票人證明其債票確在六年十二月二十七日以前，由銀行所換給者，並須承認倘該票日後查出係屬新俄政府沒收重售之債票，願負如數償還之責，並經登報通告執行。嗣以前項辦法尙多糾紛，經財政部再與道勝銀行商定，於十一年十二月在中外各報發表通告，將從前原發俄國部份之善後借款債票，一律換給綠色新票。俟換發新票後，每屆付息，即憑新票支取，無須再取證書及銀行擔保手續。其十二年一月一日到期之第十九號息票，即應憑所換新綠色債票支取。此外尙有俄發部份債票帳內被俄新政府沒收之現款，約英金八千四百二十餘鎊，並經政府提出中俄會議，要求賠償，尙未解決。此項借款，嗣因七七戰事發生，關稅被劫。二十八年一月十五日，財部聲明停付海關擔保各項債務之本息。截至民國二十九年一月一日，尙欠純本英金一千九百六十九萬一千八百八十鎊。

第五款 庚子賠款及其變遷

拳匪亂作，辛丑議和，各國要求損害賠償，其數總計四萬六千零二十九萬六千三百九十三兩。幾經磋商，削減畸零為四萬五千萬兩。各國所分配者表列如後：

各國應得賠款數目表

國名	銀 (兩)	金 (兩)	鎊 (鎊)
俄國	一三〇、一七一、一二〇	一九、五二五、六六八、〇〇	
德國	九〇、〇七〇、五一五	一三、五一〇、五七七、二五	
法國	七〇、八七八、二四〇	一〇、六三一、七三六、〇〇	
英國附葡萄牙	五〇、七一二、七九五	七、六〇六、九一九、二五	
日本	三四、七九三、一〇〇	五、二一八、九六五、〇〇	
美國	三二、九三九、〇五五	四、九四〇、八五八、二五	
意國	二六、六一七、〇〇五	三、九九二、五五〇、七五	
比利時	八四、四八四、三四五	一、二七二、六五一、七五	
奧大利	四、〇〇三、九二〇	六〇〇、五八八、〇〇	
荷蘭	七八二、一〇〇	一一七、三一五、〇〇	
西班牙	一三五、三一五	二〇、二九七、二五	
瑞典挪威	二二二、四九〇	三一、八七三、五〇	
合計	四五〇、〇〇〇、〇〇〇兩	六七、五〇〇、〇〇〇、〇〇鎊	

當時我國財力萬難一次償還，故補年息四釐，攤作三十九年本利歸結。而由我國政府發出公債券，按數交

各國收執，又以負債既重，更爲之設法延長，分爲五款，以便計算：

- 一、七千五百萬兩，自一九〇二年至一九四〇年止，每年償還本利百分之一零一零六。
  - 二、六千萬兩自一九一一年至一九四〇年止，每年償還本利百分之一零七八。
  - 三、一萬五千萬兩，自一九一五年至一九四〇年止，每年償還本利百分之二零二五。
  - 四、五千萬兩，自一九一六年至一九四〇年止，每年償還本利百分之二零四零一。
  - 五、一萬零一千五百萬兩，自一九三二年至一九四〇年止，每年償還本利百分之九零零四九。
- 其所以必分五款者，所以調劑舊債，使每年負擔之額，得以平均也。是項賠款，三十九年內本利清償。其各年本息列之如後：

- 一、第一年至第九年，每年應付一千八百八十二萬九千五百兩。
  - 二、第十年至第十三年，每年應付一千九百八十九萬九千三百兩。
  - 三、第十四年全年，應付二千三百二十八萬三千三百兩。
  - 四、第十五年至第三十年，每年應付二千四百四十八萬三千八百兩。
  - 五、第三十一年至三十九年，每年應付三千五百三十五萬零一百五十兩。
- 本利共計九萬八千二百二十三萬八千一百五十兩。

保證此新債之財源，明載諸和約者凡三款，分列如后：

一、新關各進款，前已作爲擔保之借款，各本利付給後所餘剩者，又進口貨稅增至切實值百抽五，將所增之數加之。

二、常關各進款，所有在各通商口岸五十里內之常關，均歸新關管理。

三、鹽政各進款，除歸還續借英德洋款一宗外餘剩之數，一併歸入。

新債四百五十兆兩，既不堪命矣，而復益以一倍有餘之利息，九百八十餘兆兩，既不堪命矣，而復益以加

增無定之鎊虧，於是國債問題之餘毒，竟不知所屆。

六年，我國對德宣戰，英、美、法、比、日、義、俄、葡八國極表同情，均願將各該國每年所應收之庚子賠款，自六年十二月一日起緩付五年，並免加算利息，至十一年十一月底爲止。惟當時俄國情形特殊，只能緩付一部分，其餘一部分賠款，仍須照舊撥付。查俄國賠款，應占賠款總額百分之二十八又九七一三六，上項緩付之款，爲前項比例額百分之十，其餘百分之十八又九七一三六，仍舊撥付。旋至十三年，中俄訂立解決懸案協定，上項照付之款，亦由俄國拋棄。

至退還庚子賠款，以美國一部分之退還爲最早，其事發生於前清光緒三十四年。退還之款，指作清華大學每年經費之用。至其他各國之退還，均在十三年以後，名爲退還，實則不過變更用途，而中國財政並不能因退還而略紓喘息。總論各國賠款情形，俄國賠款，拋棄協定。德、奧兩國，自然消滅。雜費之款，早已提前於八年付清。荷蘭則緩付五年。雖未加入，但已退還。葡萄牙則加入緩付，並未退還。西班牙，瑞典及挪威三國，則始終未加入緩付五年之事，亦無退還之議，但其數目亦極微小。茲將各國賠款情形，略述如次：

#### 第一節 參戰結果消滅部分

##### 第一目 德國

德國賠款，本息共計六萬萬餘馬克。自六年三月起停付，十年五月成立中德協定，歸於取消，總稅務司乘機提議以此停付之數，撥充國內公債保息之用。嗣後遂以供三四年公債，四年特種公債五年公債，十三年之二四庫券，十四年之八釐公債，治安公債，十七年之金融短期公債，二十年之金融短期公債及短期借款等之基金。二十一年二月中央規定內債整理案時，併充內債基金。

##### 第二目 奧國

奧國賠款，本息共計三千餘萬克勒尼。參戰以後，歸於消滅。總稅務司安格聯提議，改充內債基金，如三四年公債，整理案內各項公債及二四庫券之本息。二十一年二月，中央規定內債整理案，併充內債基金。



## 第二節 善意退還部分

### 第一目 美國

美國賠款，本息共計美元五千餘萬元。當一九〇五年各國謀改銀兩為外幣之際，美國政府即取旁觀態度，並表示對美賠款之數，實遠過於美國之軍費及官商教民應行撫卹之款。於是我國政府始向美政府提出減收賠款之議。自一九〇九年起，美政府自動退還。每年數額多寡不一，小者四十餘萬美元，大者一百三十餘萬美元，概充清華大學經費。綜計至六年止，退款之數，計二千八百九十二萬餘美元，是為美國第一次之退款。六年十二月一日起，各國一致允予緩付賠款五年。惟清華大學經費，不在緩付之列。緩付部分訂於三十年至三十四年補還。迨十二年，我國復商請美政府將此後尚須照付部分及緩付五年之數，完全退還。經美國國會通過，自六年十二月起至清償止之數，由美國善意退還我國，惟其用途須經美總統批准。此項退款總數約一千二百五十四萬餘美元，是為第二次之退款。嗣後依據美政府照會，將退款發展中美間之教育及文化，設立中華教育文化基金委員會，管理其事。二十一年三月，我國財政部復與美、英、意三國會商緩付賠款一年，仍定至最後一年補付。

### 第二目 荷蘭

荷蘭賠款，本息為三百餘萬佛洛林。十四年十月荷使向我外部提出照會，願將賠款餘額，專用於有利中國之事業，表示親善，但未成立具體辦法。國民政府成立後，乃根據前項宣言，商諸荷蘭政府，自十五年一月起之賠款，全數退還我國。二十二年四月，兩國互換照會，以退款百分之六十五，用於中國水利事業，百分之三十五，用於文化事業，各設委員會，處理保管支配之事。此項退款，共計一百四十五萬餘佛洛林。

### 第三節 協定退還部分

法國賠款，本息為五萬八千餘萬法郎。此項賠款，亦在退款之列，但辦法不甚明晰。六年十二月起，與各國同時延付五年。十一年法國擬將未付餘額之本息，退回中國，適其時中法實業銀行企圖復業，遂從憲法政府

將退款移充該銀行復業之用。是年七月，我國政府貿然允將賠款餘額，充作改組中法實業銀行及辦理中法間教育事業，與夫代繳中國政府所欠該銀行之債務，是為第一次協定。

十一年十二月，繼續付款，適值法郎跌值，中國照約以匯價付款，法國公使出而反對，以影響於中法實業銀行復業計劃，並與辛丑和約所載之銀兩數不符為詞。我國欲予照辦，而國會反對，輿論亦多攻擊，遂成懸案。迄十四年，法國公使復催解決，當於是年四月成立協定，由法政府承認將賠款餘額三萬九千餘萬法郎折合為美幣七千五百五十五萬餘美元，退還中國，中國政府承認依此折合美金之數，仍按期交付，借與中法實業銀行。而銀行為免除將來變動計，發行五釐息之美金公債八十七萬七千八百七十八張，每張額面五十美元。作為四項用途：（一）換回該行所發遠東債權人所持之無利證券，（二）辦理中法間教育及慈善事業（三），代繳中國政府尚未清繳之該銀行股本，（四）撥還中國政府所欠該銀行之債務，該銀行即以收回遠東債權人持有之無利證券，悉數交與中國政府，作為中國政府墊借退款之擔保，是為第二次協定。十六年法國方面，以中國政府應認繳之中法工商銀行之中國股本，應交法金一千萬法郎，亟應於美金債券項下交清。又中國政府所欠中法實業銀行各項欠款，因其時美金債券不敷應用，暫由該行保存，俟有成數，再行撥還欠款。並容納中國政府所派中法工商銀行董事，予以承認各節，乃將中法工商銀行股款一千萬法郎繳清，於是年八月成立第三次協定。十八年九月，我國賠款項下撥繳積累之數，除收回遠東債權人之無利證券，辦理中法間教育慈善事業及代繳中法工商銀行股本外，所能用以撥還中法實業銀行債款者，僅一萬〇〇七十六萬餘法郎，尚欠二千一百餘萬法郎。乃以中法工商銀行官股之官息紅利及教育事業之餘款，為償還餘欠之基金。並以我政府前發之欽渝庫券一千四百萬法郎之國庫券一紙，留作擔保。仍按年五釐計息，還至民國三十六年十二月底為止。未清之數，方作消滅，於十九年二月成立第四次協定。上項協定，迄至現在，均仍有效。

#### 第四節 聲明拋棄仍協定部分

俄國賠款，為四萬萬餘盧布。一九〇五年，改為英鎊四千餘萬鎊。民六參戰，俄國祇允緩付二十八分之十，

乃以改充十一年公債，使領庫券及教育庫券之基金。九年七月以後，全部停付，又以之充三、四、五年公債及七年長期公債本息基金。十五年五月成立中蘇懸案大綱協定。蘇聯政府拋棄其全部庚子賠款，但此數額須於清償其所擔保之各種優先債務外，全數提充中國教育之用，并設立俄國庚子賠款委員會，管理款項支配之事。現查俄款項下擔保之債務部分，已於二十一年二月中央規定內債新整理案內，併充內債基金。至應行撥充平津教育經費部分，則併入普通預算是歸於自然消滅矣。

#### 第五節 變更用途協商部分

日本庚款，本息爲日幣一萬零六百餘萬元，一九〇五年改爲英金一千〇九十四萬餘鎊。民六緩付五年，定於民國三十年至三十四年補還。民國十二年日本國會通過一案，將十一年十二月起以後之庚款及解決山東懸案之庫券及賠償金，年約日金四百七十萬元之數，一併移充對華文化事業之用。另設特別會計處理，並組織中日文化事業委員會，管理其事。此項賠款，僅屬變更用途，並未正式聲明退還之事。至委員之如何支配款項及辦理何種事業，我國皆未接有報告。

#### 第六節 變更用途並未協定部分

英國賠款，本息爲一千六百五十七萬餘鎊。六年起緩付五年，與美國同。十四年六月三十日英政府自動通過法案，變更賠款用途，不再歸入英國國庫。十九年九月，中英互換照會，規定三項辦法：（一）自十一年十二月起之英庚款交還中國政府管理，現存及到期之款，准其出借作充中國鐵路之建築整理及其他生利事業之用。所獲利息，則用於文化事業。（二）中國政府設立中英庚款董事會，司管理支配之全權。（三）當時積存之款，全部移交倫敦購料委員會，以便向英國購料。並於上項存款內，撥二十六萬五千鎊贈與香港大學，撥二十萬鎊贈與倫敦中國大學委員會。以後到期之款，半數交中國董事會，半數交倫敦購料委員會。至退還之數共計一百十八萬餘鎊，准由中國各機關借用。二十三年六月，財政部會同鐵道部發行二十三年六釐英金庚款公債一百五十萬鎊，爲補充粵漢鐵路建築之基金。此項應行照付之款，俱照此等規定辦理。二十一年三月，英國庚

款展付一年，與美國辦法相同。

### 第七節 換算餘額之處分部份

#### 第一目 比國

比國賠款，原爲本息六千九百餘萬法郎。六年起緩付五年之際，比政府祇允於十四年至十九年八月補付，原定於一九四〇年清償，並不延長。自十一年十二月一日起，我國照約付款。而比政府援法國賠款之例，要求金法郎。十四年九月中比兩國成立解決辦法，即將比國部分賠款，自十四年九月至二十九年年底止之餘額，計二千九百零五萬法郎之數，按照一九〇五年規定之電匯方法計算，由華比銀行一次墊交比政府，作爲付清。中國政府發行美金債券九百〇四萬四千四百〇二元，等於比賠款餘額折成美金之數，交華比銀行。換言之，即我政府照金法郎折成美金，按年付款，比政府照匯兌法郎一次收受。其中美金超過法郎之數，作爲比政府之退款，總稅務司按所付美金之款，交與華比銀行，由行儘先償還墊款。此項墊款九四扣計算，債額爲三千餘萬法郎，並給年息九釐，是華比銀行從中獲利頗巨。至十六年五月，華比銀行墊款本息俱已清償，是月尙餘美金二萬三千餘元。惟是賠款雖告段落，而退款尙待商訂。十六年十二月，復與比政府作第二次協定，我政府將十六年五月至十七年三月底十個月彙存之美元數提回，但留出十萬美金用以資周濟比國人民，以示優待。又前交美金債券從華比銀行收回後，另發美金債券五百萬元，年息六釐，以所有十七年四月起至三十年十月止繼續交付之款，作爲擔保。並規定其用途三項：（一）百分之四十撥交隴海路，專充向比國購料之用。（二）百分之三十五撥交中國其他國有鐵路，亦充向比國購料之用。（三）百分之二十五充中比間教育慈善事業之用。

#### 第二目 意國

意國賠款，本息爲二萬一千餘萬法郎。退款之經過，與比國相似，然另有他問題夾雜在內。民六緩付五年之款，定於三十年至三十四年十一月補還，十四年十月中意兩國援照比款辦法，協定中意庚款辦法，中國政府承認將十五年一月至三十七年十二月應付意賠款本金九千一百餘萬法郎，由華義銀行墊付。九折升本爲一萬餘萬

法郎，年息九釐，中國政府改交美金債券二千八百餘萬美金與華義銀行。總稅務司每月撥付美金之數，仍以金法郎折合美金交與華義銀行。儘先償還墊款本息，餘數作爲退款。至十九年七月，墊款本息償清。本當規定退款，而意政府復催促整理奧國借款，爲規定退款之交換。至二十二年七月兩國政府成立協定，將十九年七月以後積存之款七千萬拉耳，約合美金四百六十萬元，一次交給意政府。由意國將意政府及意國人民所持之奧國借款債票收回，檢交中國政府。已交之債票共計英幣一百四十七萬一千四百鎊。以後餘額一千八百餘萬元，悉退還中國政府，指充中央銀行墊款之基金。二十一年與英美賠款同緩付一年。二十三年一月，財部改以此款爲國內銀行團借款國幣四千四百萬元之還本基金。利息另由關稅收入撥付，至三十四年一月還清。二十五年二月，中央規定內債新整理案，上項銀團借款，調換統一公債債票結束。經此次改充內債基金之後，意庚款方可謂爲徹底退還。

#### 第八節 按約照付部分

##### 第一目 葡萄牙

葡萄牙庚款爲英幣三萬餘鎊，民六曾展付五年。此項緩付之款，係列在民國二十九年以後仍分五年補還，迄今未有退還之提議，仍須按月照付。

##### 第二目 西班牙

西班牙庚款爲一百十餘萬法郎。未加入緩付，亦未有退還之提議，仍係按月照付。

##### 第三目 瑞典挪威

瑞典挪威兩國部分庚子賠款爲二萬餘鎊。未加入緩付，其後亦無退還之提議，仍係按月照付。

##### 第四目 雜費

雜費部分（即係未列名各國）庚子賠款，又稱未列名各國部分，其應還總數爲英幣四萬餘鎊。從前亦係按月付款，至七年九月，由我國一次付清。

我國賠款之實況，既如前述，自七七戰事發生，重要各口之關稅相率被劫。由是以關稅擔保之賠款，漸呈動搖之象。財部在初飭令中央銀行墊款付給，以維信用，旋以墊付過多，卒於二十八年一月十五日聲明停付海關擔保各項債款賠款之本息。茲特將各國賠款之餘額，截至二十八年一月一日止，列表說明；一方並將庚款基金之中法、中比、中英三種公債，截止二十八年一月一日止，亦列表說明，又因德、奧、俄、意四國賠款，因已改充內債基金，故另編附表，用示區別，茲列三表，以供參證：

積欠賠款餘額本息簡明表（二十八年一月一日止）

國別幣別	欠	本	金	欠	利	息	明
美國美金	五、九四二、〇一七、八九六			二、五一九、二三四、三六八			本金內原有尾數三、四〇七、一五四免計
英國英金	二、二八二、六九八、三六四			一、五七三、四五二、七五七			本金內原有尾數一、〇五八、四二五免計
日本英金	一、二二八、八四二、四四一			九三三、七三一、八一			本金內原有尾數六九八、九六三免計
法國美金	一四、八三五、九〇九、八〇一			一二、七五四、三一七、七八〇			
比國美金	一、一四八、六八七、一三五			三九六、〇六七、六三〇			
荷蘭荷金	二〇八、二九九、六三九			一一、五八三、五〇四			本金內原有尾數一九五、八三五免計
西班牙法金	七五、二四八、三五〇			四、五四五、七九七			本金內原有尾數七〇、七二一免計
葡萄牙英金	一三、三九一、二〇五			二、五四九、一七七			本金內原有尾數一、九七〇免計
瑞典英金	一、三九七、三三一			八四、四一二			本金內原有尾數一、二八〇免計
總計	二一、九二六、六一三、八三二 三、五一六、三二九、三五一 七、五二四、八三三、五〇一 二〇八、二九九、六三九			一四、六六九、六一九、七七八 二、五〇一、二三〇、〇七六 四、五四五、七九七 一、二五八、三、五〇四			

附表

總計	德 國	奧 國	俄 國	意 國
美金 英金 德金	德 金	英 金	英 金	美 金
四〇、八〇五、〇三〇、六〇七	四〇、八〇五、〇三〇、六〇七	八八、八八五、〇八三	三、五三五、六八九、八〇四	七、一二八、四九二、六五九
二、四六五、〇五五、九二〇	二、四六五、〇五五、九二〇	五、三六八、三九二	一、四五一、五一八、六四七	五、八八〇、六四〇、二九一
計 本金內原有尾數三八、三五七、六八五	計 本金內原有尾數三八、三五七、六八五	計 本金內原有尾數八三、五三九	計 本金內原有尾數二、七一二、六一一	計 美金四八、八九三、九〇〇 英金一、五〇〇、〇〇〇

中法中比中英庚款公債簡明表（民國二十八年一月一日止）

債券名稱	發行年月	利率	還本付息月份	清 日	期發	行 實	數現	負 本	金 備	考
中法美金庚款公債	一九二五·五	年五釐	一·七·	一九四八·一·一五·	四三、八九三、九〇〇	二四、九一九、五〇〇				
中比美金庚款公債	一九二八·七	年六釐	一·七·	一九四一·一·一·	五、〇〇〇、〇〇〇	八二八、九〇〇				
中英英金庚款公債	一九三四·六	年六釐	一·七·	一九四七·一·一·	一、五〇〇、〇〇〇	一、〇三八、〇〇〇				
總 計					美金四八、八九三、九〇〇 英金一、五〇〇、〇〇〇	美金二五、七四八、四〇〇 英金一、〇三八、〇〇〇				

第六款 無確實擔保外債之概略

民國以來，外債驟增。當時我國對外信用，尙能兼顧，故各國亦均樂於投資。五年以後，愈借愈多，所欠本息，遂不盡能如期償還，此現負外債，所以有擔保品確實與否之區分也。顧外債本息之有確實擔保者，在財政上負擔雖重，而應付尙無困難。其最爲國際間問題者，厥惟無確實擔保之外債。溯在民國十年以前，所借外債，惟克利斯浦借款，善後借款兩宗，有確實之擔保，其餘各款，雖其合同內各有擔保品之規定，但或則自始

即等於虛設，或則因事實上之變遷，始有效而終無着，本息償還，因此常有愆期。又以各款未能如期照付之故，每將利作本，別成新債，馴至新舊相加，負累日重。至其用途，未必盡與原規定條件相同，流入國庫通用者，實居多數焉。

十四年，北京政府財政整理會編製財政部經營無確實擔保內債數目表內，分美國、比國、丹麥、法國、英國、意國、日本、荷蘭、瑞典及國際聯合會十部份。截至十四年底止，共合銀元四萬零七百十五萬六千三百零八元六角三分。自國府成立後，整理內外債委員會復加審核。內關財政部經營無確實擔保外債，分爲已承認整理及應由各機關自行清理兩種，除應由各機關自行清理之外債不計外，內屬已承認整理之外債，截至二十三年六月底止，約合銀元十萬九千六百八十三萬四千四百十九元八角四分。蓋因金銀折兌率之增高及經過八年半之利息，故增至一倍以上。茲按債權人之國籍分述如次：

### 第一節 美國部份

美國部分，共有債務七款。積欠本息約合銀元八千九百二十四萬五千七百九十五元七角二分。茲列表如下：

債名	稱	積欠	本	息	數
芝加高大陸商業銀行借款	美金	一一、三四一、七四二·七二			
太平洋拓業公司菸酒借款	美金	一一、一四四、四六六·六七			
廣益公司整理運河墊款	美金	一、九一九、一二七·九九			
醴陵美教會賠款庫券	銀元	一四八、〇三三·三四			
華盛頓商人信託銀行公司學費借款	美金	四四、八四六·五二			
茂生洋行漢口造紙廠欠款	規銀	一一、四五八·三八			



慎昌洋行漢口造紙廠欠款	關平	四、〇五一·三三三
共計	美金 銀元 規銀 關平	二千五百四十五萬零一百八十三元九角（合三元五角） 十四萬八千零三十三元三角四分 一萬一千四百五十八兩三錢八分（合一元四角） 四千零五十一兩三錢三分（合一元五角）

第二節 比國部份

比國部分，共有債務五款。積欠本息約合銀元一百零八萬八千六百二十元零九分。茲列表如下：

債款	名稱	積欠	本	息	數
華比銀行留歐學費墊款	英金	一〇、六六八：〇：一一			
華比銀行留歐學費借款	英金	五、七三七：九：六			
華比銀行遠東通信社庫券	銀元	一四四、三八五·七五			
義品公司北京大學建築宿舍借款	銀元	五六〇、七二二·七六			
義品公司北京高等女子師範學校借款	銀元	一三七、四二八·七八			
共計	英金 銀元	一萬六千四百零五鎊十先令五便士（合十五元） 八十四萬二千五百三十七元二角九分			

第三節 丹麥部份

丹麥部分，僅有鞏縣兵工廠欠文德公司機件價一款。計積欠本息美金四十三萬八千四百三十九元零五分，約合銀元一百五十三萬四千五百三十六元六角七分。

第四節 法國部份

法國部份，除積欠中法實業銀行各款經中法協定應在法國部分庚子賠款項下償還外，其餘尙有三款，積欠本息約合銀元四千二百十三萬四千八百二十四元九角九分。茲列表如下：

債款	名稱	積欠	本息數
	法國郵船公司墊付求新廠股本庫券款	法金	一九、四三四、一三七·四六
	施乃德公司墊付求新廠股本庫券	法金	一、九六五、二六四·三〇
	中法實業銀行實業借款	法金	一八九、二七四、七二三·一七
共計	法金二萬一千零六十七萬四千一百二十四佛郎九十三生丁(合二角)		

第五節 英國部份

英國部分，共十三款。積欠本息約合銀元九千八百四十一萬五千四百零三元七角。茲列表如下：

債款	名稱	積欠	本息數
	費克斯公司飛機借款	英金	三、五七〇、二三七·三：一〇
	馬可尼公司無線電話機借款	英金	一、七七七、九一九：一二：九
	馬可尼公司與陸軍合辦中華無線電公司墊款	英金	二九六、九九四：一六：一
	中英公司滬楓路借款	英金	四四七、二六〇：四：〇
	英政府代墊中國官民往來英法海峽船價款	英金	九三八：八：〇
	威思敏史德銀行留英學費墊款	英金	二、八五二：一六：一
	安利洋行繼承瑞記洋行展期票款	行化銀	三、一〇二、八八五·三〇
	三妙爾公司建築漢口商場借款墊款	公砵銀	四三四、五二〇·〇〇
	太古輪船公司賠償船隻損失庫券	洋例銀	六八、一一三·六四

怡和輪船公司賠償船隻損失庫券	洋例銀	六二、一二九·七四
印度政府代墊遣送兵民由藏回國費用款	印銀	一二三、三六九：一〇：五
順發洋行酒精價款	規銀	四、九九二·二〇
安徽省欠怡大洋行款	規銀	一、二〇一、八六九·五二
共計	英金 行化銀 公砵銀 洋例銀 印銀 規銀	六百零九萬六千二百零三鎊零九便士(合十五元) 三百十萬二千八百八十五兩三錢(合一元四角) 四十三萬四千五百二十兩(合一元四角) 十三萬零二百四十三兩三錢八分(合一元四角) 十二萬三千三百六十九兩九錢二分(合一元二角) 一百二十萬六千八百六十一兩七錢二分(合一元四角)

第六節 日本部份

日本部分，共有三十七款。積欠本息約合銀元六萬五千一百八十五萬八千一百八十二元五角五分。茲列表如下：

借款名稱	積欠本息數
吉黑兩省森林金礦借款	日金 五五、九一一、〇三三·三五
滿蒙四鐵路借款墊款	日金 三九、七〇〇、八七四·九三
吉會鐵路借款墊款	日金 一八、七五二、〇四六·八一
參戰借款	日金 三九、二五八、〇〇八·三四
泰平公司第一二兩次購械價款及墊款	日金 九四、九七〇、六六九·六三
泰平公司督辦參戰處購械欠價庫券款	日金 二、六三七、二〇八·五三
森林金礦借款第一次付息墊款	日金 四、〇二二、八七一·〇八

林鐵電信兩借款第三次付息墊款	日金	二六、五九四、三七四·四六
林鐵電信兩借款第四次付息墊款	日金	九、二四五、六五八·三五
林鐵電信兩借款第五次付息墊款	日金	三三、六九六、〇三〇·一二
林鐵電信及福建省防款利息墊款	日金	二一五、一一五·〇八
滿蒙山東吉會各路墊款第二次付息墊款	日金	一八、七九二、七〇三·五五
滿蒙山東吉會各路墊款第三次付息墊款	日金	一一、一八八、九七五·一八
滿蒙山東吉會各路墊款第四次付息墊款	日金	一一、二一九、三六一·〇三
參戰借款付息墊款	日金	二〇、一五四、三八五·〇〇
電信借款	日金	四二、一一二、九四五·四七
濟順高徐二鐵路借款墊款	日金	三九、七〇〇、八七四·九三
晉辦邊防軍訓練處購貨價款庫券	日金	一四〇、二六四·一六
陸軍部軍火價款庫券	日金	三三二、二六九·三六
青島公產鹽業債庫券	日金	二一、八三九、〇七三·五七
中央政府繼承陝西省實業借款	日金	九、二五四、二二一·〇四
財政部印刷局借款	日金	七、二〇七、六九二·六九
前南京政府軍需借款	日金	六、四六二、六四三·五一
華寧公司庫券	日金	四、〇五三、一九〇·八二
台灣銀行留日學費借款	日金	三三七、一六七·九八

駐日本使館武官經費借款	日金	六八、三〇六·二六
中日實業公司漢口造紙廠墊款	日金	二、七六〇、〇九一·八四
九六公債日金債票	日金	五三、〇四九、三六〇·〇〇
大倉洋行借款	日金	一、〇一二、四八〇·〇〇
交通銀行代借日本三銀行借款	日金	六七、七六三、〇七六·五三
陸軍部軍裝欠款	銀元	五、八二三、四四五·七三
西北軍械運送保險費庫券	銀元	二五六、九三〇·二七
漢陽兵工廠借款	銀元	二、六六二、八二九·四七
中日實業公司漢口造紙廠欠款	銀圓	三七四、六四二·八六
東亞興業株式會社口北造紙廠墊款	銀圓	二六六、五三一·五九
三井洋行漢口造紙廠欠款	洋例銀	六、〇六六·二六
三菱公司漢口造紙廠欠款	洋例銀	八、八一·〇〇
共計	日金 銀元 洋例銀	六萬四千二百四十五萬二千九百七十四元四十七錢（合一元） 九百三十八萬四千三百七十九元九角二分 一萬四千八百七十七兩二錢六分（合一元四角）

第七節 意國部份

意國部分，僅有前奧國借款債票一種。計積欠本息英金一千四百零一萬六千三百四十三鎊八先令八便士，約合銀元二萬一千零二十四萬五千一百五十一元五角。此項債票於換票完竣時，曾由華義銀行退回未換債票十九萬一千二百三十七鎊九先令四便士。又於二十二年解決義國庚子賠款案內，曾經義國政府允將義人所執債票由其贖回送歸我國，計已收回一百四十七萬一千四百鎊。以上兩筆債票，將來結算時，自應剔除。

#### 第八節 荷蘭瑞典及其他部份

荷蘭部分，僅有荷蘭銀行保商銀行轉期票一款。計積欠本息行化銀一百十三萬零九十二兩一錢一分，約合銀元一百五十八萬二千一百二十八元九角五分。

瑞典部分，僅有惟昌洋行漢口造紙廠貨價欠款一種。計欠本金及進口稅共洋例銀五千四百十二兩七錢七分，因合同未曾訂明利率，故不計息，照原欠銀數約合銀元七千五百七十七元八角八分。

此外尚有外交部駐外使館欠外國政府及銀行借款共三十五款。計積欠本息約合銀元七十二萬二千一百九十七元七角九分。

總計財政部經營無確實擔保外債已承認歸入整理者，約合銀元十萬九千六百八十三萬四千四百十九元八角四分。

#### 第七款 交通債務之概略

交通事業，須有充分之財力與通盤之籌劃，始得確立基礎，健全發達，而我國此項事業創辦之初，適承甲午庚子兩役之後，庫藏空虛，民力凋敝，大宗資金，無從籌集，除京奉京漢兩路及電政初辦時，曾由國庫支撥少數官款外，其餘多由借款辦理，或取諸交通自身贏餘，或輾轉騰挪以爲應付，自始卽居負債地位，其間關於電政方面者，殆屬無幾，故其創辦之時，經濟尤爲竭蹶。路電兩項資金之匱乏，既如上述，而一切興修計劃，又受外交之牽掣，恆屈於不自由狀態之下，枝節從事，不能根據我國政治經濟之需要，以爲綜合統籌之施設。又各項借款，條件偏苛，對於建築、管理、購料各項，既束縛多端，而還本期限，復極迫促，借款總額又率不敷，尤足以妨事業之進行，及經濟之運用。凡此種種，均爲路電不能健全發達之原因，對於路電經濟，直接予以不良影響。自國府成立以遠，路政借款，逐案整理，推擴路線，略具規模。招商局改爲國營，亦多改進之處。建設委員會以發展電氣事業爲主旨，而導淮委員會疏濬淮河，以改進水利爲歸宿。惟以少額之經費，任艱巨之工作，遂致款項失其調節之方，每處支絀之境，不能確立基礎，而躋於鞏固也。

### ● 第一節 鐵路所負債務

鐵路負債，向分築路借款、材料借款、欠付本息作本借款三種，而其性質復分有無確實擔保之債務，情形複雜，無從詳述。惟鐵路建設，均屬仰給外債，其大部份由前清訂借，經民國承認償還者。我國鐵路之經營，自始即抱以本路收益償本路債務之觀念。孰知營業之利益，常在若干年之後，且必經營時力謀當地產業之發展，同時復須自身支出之掙節，方能實現。迨數十年之事實，迥與理想不符，是以負債到期，無力償付，將利作本，負債益重，以致各路為債所累幾乏發展之機。自國府成立以還，整理內外債委員會負規劃內外債整理之責。交通部在二十四年至二十六年間，爰與該會規定整理平漢、津浦、道清、廣九、隴海、湖廣六路舊債辦法，實開公債史上之新紀元。茲將各路債款原訂條件及最近整理辦法，分述於次：

#### 第一目 各鐵路債款原訂條件

一、北寧鐵路借款 北寧路於光緒二十四年與中英公司訂借山海關內外鐵路合同。舉借英金二百三十萬鎊，年息五釐，償還期限定為四十五年。前五年專付利息，後四十年分還本金，以本路財產及收益為擔保。截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金英金十八萬七千五百鎊。

二、京滬鐵路借款 前清光緒二十四年，督辦鐵路大臣盛宣懷與英國倫敦公司商訂借款三百二十五萬鎊合同，發行債票二百九十萬鎊，年息五釐，償還期限定五十年，以本路財產及進款作抵。截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金英金二百七十八萬四千鎊。

三、汴洛鐵路借款 此路原為平漢支線，倡辦於光緒二十五年。嗣因庚子之亂暫停，至二十九年與比商電車鐵路公司訂借汴洛鐵路借款合同。舉借法金四千一百萬佛郎，年息五釐，償還期限為三十年，以本路財產作抵。民國元年比公司以路短不能發展，要求承辦隴海路，將此借款提前償還，即併入隴海鐵路，犧牲已得之攤分餘利及代辦行車各權利。嗣因歐戰以後，隴海債票未能全數發行，故此項借款尙未提前還付。截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金法金二千三百五十萬法郎。

四、道清鐵路借款 前清光緒二十八年，福公司開辦豫省焦作煤礦，要求修路，至三十一年遂與福公司商訂道清鐵路借款合同。舉借英金八十萬鎊，年息五釐，期限三十年，前十年專付利息，後二十年分償本金，以本路財產及進款作抵。該路本息向由交通部代付，嗣因進款漸增，改由該路自行籌付。截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金英金四十七萬五千七百鎊。

五、廣九鐵路借款 本路係前清光緒二十四年英國要求五路之一，於光緒三十二年與中英公司議訂借款合同。舉借英金一百五十萬鎊，年息五釐，期限三十年，滿十二年半後分十七年半勻還本金，以本路財產及進款作抵。該路路線甚短，平時進款約一百萬元，僅敷營業開支。嗣以進款逐漸低減，營業開支亦屬不敷，所有借款本息，乃由交通部臨時籌措。此項借款截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金英金一百一十萬一千五百鎊。

六、滬杭甬鐵路借款 該路係前清光緒二十四年准英商承辦五路之一，於光緒三十四年與英商中英公司商訂借款合同。舉借英金一百五十萬鎊，年息五釐，期限三十年，自第十一年起，開始還本，以京奉鐵路餘利爲擔保。該路本息向由北寧路餘利撥付，嗣因該路進款稍見起色，是以間由該路自行籌付。此項借款截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金英金一百一十萬鎊。

七、津浦鐵路原借款 前清光緒三十三年，因修築天津至浦口鐵路需款，與德華銀行代表柯達士及中英公司代表濮蘭德議訂借款英金五百萬鎊。德占百分之六十三，英占百分之三十七，年息五釐，期限三十年。自第十一年起，分二十年勻還本金。以直隸、山東及江寧釐金局與江蘇懷安關等關稅爲擔保。如遇修改關稅減免釐金時，應先向該公司及銀行聲明，於新增關稅內補足之。此項借款，截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金英金三百五十九萬八千九百九十鎊。

八、津浦路續借款 前清宣統二年，津浦路因借款業已不敷，復與德華銀行及中英公司續商借款英金四百八十萬鎊。其利息及償還期限，與原借款辦法相同。以原擔保之餘款並另以直隸、山東、安徽及江寧釐金



局與江蘇淮安關釐稅爲擔保。將來如修改關稅減免釐金，應與該公司及銀行聲明，於新增關稅內如數撥充。此項借款，僅發債票三百萬鎊，截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金英金二百五十五萬七百八十鎊。

九、平漢鐵路正金借款 前清宣統三年，郵傳部因京漢鐵路借用度支部官款，亟待歸還，又因各路借款到期應付本息，均須償付，特於是年三月與日本正金銀行借用日金一千萬元。年息五釐，期限二十五年，第十一年起，分十五年償清，以江蘇漕糧折價庫平銀一百萬兩爲擔保。由京漢路收入項下照撥，如有不足，應以他款補充。惟自民國十一年後，因京漢路財政拮据，本息即無力償付，曾由交通部勉力籌付，本金一期利息二期，其餘到期本息，久未償付。截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金日金九百三十四萬元。

十、湖廣鐵路借款 前清宣統三年，因將湘鄂粵路收歸國有，加入川漢，由郵傳部承借英金六百萬鎊。年息五釐，償還期限定爲四十年。迨入民國以後，即由交通部繼承，歷屆應付本息，均由交通部照付。嗣因交通部收入不敷，而原款合同擔保，牽及於鹽釐關稅，乃於民國十年由交通部改請財政部共同負擔，仍由交通部撥還，財政部乃在鹽款項下，每年提出關平銀兩九十五萬兩爲付息還本之用。國府統一以後，仍照原案維持，每年由財政部代付利息一期，由鹽款項下撥付。此項借款截至民國二十九年一月一日止，尙欠本金英金五百六十五萬六千鎊。

十一、隴海鐵路借款 本借款係根據汴洛鐵路而來，按汴洛借款合同載明：「如能將本路辦理完善，則准將河南府至西安府路，先儘比公司商辦」。民國元年九月與比公司商得結果，訂立隴海借款英金一千萬鎊。年息五釐，期限四十年，自第十一年起，開始還本，以本路財產及進款爲擔保。曾因該路收入短少，不能照付本息，由交通部派員赴歐磋商展期，當時議定將原定三十年還本期限，分爲四期，彼此同意訂立函約。此項借款，僅發債票四百萬鎊。截至民國二十九年一月一日止，仍欠本金英金四百萬鎊。

十二、隴海鐵路法金借款 此項借款，因隴海鐵路第一次借款之債票，受歐戰影響，不能發行，而建設之款，不敷應用，特於民國九年由督辦施肇基赴歐籌款。是年五月一日，續向比公司訂借法金一萬五千萬法

郎，以爲修築西路之用。年息八釐，期限十年，自第六年起分五年勻還。其擔保等項均與第一次借款同享權利。此項借款，僅發債票一萬三千七百七十四萬三千佛郎。截至民國二十九年一月一日止，仍欠本金法金一萬三千七百七十四萬三千佛郎。

十三、隴海鐵路荷金借款 比荷公司荷金借款與法金借款同時訂借，債額爲五千萬佛樂林，專爲修築東路之用，權利擔保與第一次同。年息八釐，每半年付息一次，期限定爲十年。自第六年起，勻分五年還清，不得提前償還。此項借款，僅發債票三千零七十五萬佛樂林。截至民國二十九年一月一日止，仍欠本金荷金三千零七十五萬佛樂林。

十四、一九二四年隴海路借款 民國十三年，比公司承辦隴海鐵路，所有購料及付還借款本息需款，特向比公司借用五百萬元。分五年償還，年息八釐。嗣因財政支絀，迄未償還。

十五、一九二五年隴海路借款 隴海鐵路於民國八年曾因購用外國材料及應付短期借款利息，借用比公司短期借款法金二千萬法郎。此項短期借款，原應於民國十三年悉數歸還，嗣因財政奇絀，無法應付，乃與比公司續商另發新票以資抵還。新債票額改爲二千三百萬法郎，年息八釐，九四實收，期限十年。一切應享權利，與隴海原借款相同。此項借款，截至民國二十九年一月一日止，尙欠二千一百二十五萬法郎。

十六、膠濟鐵路國庫券 該路係根據華盛頓會議，由我國以國庫券日金四千萬元贖回，於十二年一月一日接收。其內容訂明年息六釐，每年六月及十二月底撥付一次。期限十五年，滿五年後，可全數還清或分期償還。以該路財產及進款爲擔保。此項國庫券，截至民國二十九年一月一日止，仍欠本金日金四千萬元。

十七、包寧鐵路借款 民國十一年，因須購買京綏路包寧一段之所須材料，特與比國營業公司訂立借款英金三百三十萬鎊。年息八釐，八七實收，期限十年，以包寧路財產收入爲第一擔保，以京綏路北京至包頭財產收入爲第二擔保，又以京漢可撥用之餘利爲第三擔保。此項借款，截至民國二十九年一月一日止，仍欠本金英金八十萬鎊。

第二目 各鐵路舊債整理辦法

一、平漢鐵路正金銀行借款 二十四年四月，交通部規定整理辦法三項：

(1) 積欠利息自二十四年五月起，分三年還清，自第四年起，每年付還本金一期及其利息。

(2) 所有應付之款，由部飭平漢路按全年數目，每月平均收支十二分之一，於每月二十五日前，轉交上海正金銀行匯付東京。

(3) 債票本息支付日期，仍照原訂每年六月一日及十二月一日。

二、津浦鐵路借款 二十五年，交通部規定整理辦法四項：

(1) 付息辦法 自二十五年至二十七年三年間，每年各付利息二釐半，自二十八年恢復原合同之規定，照付週息五釐。

(2) 還本辦法 二十九年，開始還本，每年還付本金之數，以津浦現金收入為標準。計二十九年起至三十一年止，此三年中，每年撥付現金總收入百分之一，三十二年撥付百分之一·五，三十三年撥付百分之二，以後每年遞增百分之〇·五，計五十九年撥付百分之十。自六十年起，每年撥付百分之十二·五，直至本年還清為度，預計民國六十五年左右，可將全債票還清。但政府保留提前還本之權，并聲明如提前還本，不另發給任何津貼，凡已中籤而未付款之債票，應按歷次抽付次序，次第抽還本金。

(3) 削除愆期利息辦法 到期欠付之利息，由持票人放棄五分之四，其不放棄部分另發無利小票。自三十年起，分二十年攤還，每年攤付之數，雖大略相同，但最初三年得予減半攤付，欠付之半，推於最後三年分期補足之，此項推移，亦不給息。

(4) 還本付息款項之來源及息金之擔保 所有還付息之款，悉由津浦鐵路現金總收入項下開支，但為履行借款合同第九條之規定，財政部得令總稅務司凡遇鐵路所撥之款不敷支付本整理案之息金時，由關稅餘款擔保補足之。

三、道清鐵路借款 二十五年五月，交通部規定整理辦法三項：

(1) 付息辦法 自二十五年至二十七年三年間，每年各付利息二釐半，但若道清鐵路三年內每年現金贏餘足敷償付一切債款本息（連同本借款本息在內）時，本借息利款可增付，最高至五釐，至二十八年，每年概付年息五釐。

(2) 還本辦法 本借款本金共計英金四十九萬七千五百鎊。自二十五年七月起，分爲二十七年期間償清。

(3) 削除愆期利息辦法 到期欠撥之利息，持票人承認放棄五分之四，其不放棄部分，另發無利小票，俟二十七年後，本借款本金清償後照付。

四、廣九鐵路借款 二十五年七月，交通部規定整理辦法四項：

(1) 自二十六年六月一日起，最初二十年內債券利息每年付給二釐半，以後付給五釐，但如最初二十年内廣九鐵路每年進款淨數，超過國幣二十萬元，則超過之數，應儘先用以增付利息，最高至五釐爲度，其餘數再用以增加還本。

(2) 自二十五年六月一日起，按年準備國幣五十五萬元，爲還本付息之準備金。此數內之三十五萬元，由鐵道部於部款內劃撥，其餘二十萬元，由廣九路局撥付。自三十年六月起，由鐵道部再加撥二十五萬元，作還本之用，即準備總數增至爲八十萬元。

(3) 自二十六年六月一日起，準備金數內除用以付息外，以餘數爲還本之用。本借款本金應於五十年內，全數清償。

(4) 欠息取消五分之四，其餘則換給無利小票。小票俟本金還清後，開始償付。

五、隴海鐵路借款 二十五年八月，交通部規定整理範圍，包括一九一三年英金四、〇〇〇、〇〇〇鎊五釐借款，一九二〇年至一九二三年荷幣三〇、七五〇、〇〇〇盾八釐短期債票，一九二〇年至一九二一年

及一九二三年比幣一三七、七四三、〇〇〇法郎八釐短期債票，一九二四年華幣五、〇〇〇、〇〇〇元八釐短期公債，一九二五年發行用以償付一九一一年借款之法幣二一、二五〇、〇〇〇法郎八釐短期債票各款，其辦法五項：

(1)自一九三六年七月一日起，第一年付息一釐半，以後每年遞增半釐，至一九四一年至一九四二年一年度內付至週息四釐為止。以後概給週息四釐，其前五年利息，在每年會計年度終了之日撥付。以後每年一月一日及七月一日，各付週息二釐。

(2)自一九四七年七月一日起，規定每年以平均數目之款項，用以還本付息，最多三十五年還清。每年規定數目儘先付息，餘以還本。如遇債票價格與票面價值相等，或高於票面價值之時，其還本辦法以抽籤行之，如票價低於票面，則由借款經理人商同中國政府之代表向市場收購。但如應償債票不能在市場收購，則由借款經理人刊登廣告，公開標購，向報價最低者收購。凡償付債票，無論係以抽籤決定，抑向市場收購，總以每年規定之還本金額全數用盡為度。對於以上五種借款，於每次還本時，中國政府有預先通知提前加還之權。

(3)所有上述還本付息各款，應由西安至洛陽及開封至海口兩段之營業淨數項下儘先撥付。待將來開封至洛陽（即汴洛段）線之一九〇三年借款墊款清償及該線併入隴海後，其盈餘移充上開各借款還債基金。

(4)一九三六年七月以前應付各利息，全數取消。

(5)持票人之接受此項條件者，應將持有之債票送交借款經理人，由其加蓋圖記，并附搭新息票。所有該項息票及本金應付之外國捐稅，均由持票人自付。

六、湖廣鐵路借款 二十六年四月，交通部規定整理辦法四項：

(1)二十六年至二十七年兩年內利息，按週息二釐半付給，以後概照五釐付給。付息之款，由鐵路淨

盈餘項下撥付，並以鹽稅為擔保。自三十年一月一日起，以後到期利息併由關稅擔保。其序次由本通告之日起算。

(2) 三十年開始還本，自二十六年起算，於三十九年內還清。按照頒發各經理銀行之還本付息表辦理。還本之款及其償付，依照本辦法第三條所發小票之款，由鐵路淨盈餘項下補足之。政府得預告，於任何一次還本之期，增加還本之數，不另加價。其業經中籤而未兌付之債票，應按中籤次序兌付。

(3) 積欠利息，由原定五釐改為一釐週單息計算，發給無利小票。其二十六年二十七年間短付之利息，亦按五分之一發給無利小票。是項小票於三十一年開始償付，約於二十年內償清。除政府得保留將最初三年應付之數百分五十以下，移併最後三年之權外，其每年所付數目，大致相等。

(4) 此次整理辦法，應分別令行海關總稅務司、鹽務稽核總所、中央銀行暨鐵路管理局等，遵照辦理。

### 第二節 電政航政航空所負債務

交通部所負債務，於各鐵路借款之外，以電政、航政、航空所負債務為最巨。此項債務，係民國成立以後，陸續訂借外債部份之債額較巨者。茲將各款列表於左：

交通部電政航政航空債務總表

用途名	稱頁	債	額	利率起	債期	償還期
電政債務 東亞興業株式會社有線電報工程費墊用	日圓	一〇,二二二,〇二〇·四七	年九釐	九年二月	十三年	
中日實業公司擴充電話借款	日圓	一〇,〇〇〇,〇〇〇·〇〇	年八釐	七年十月	三年	
中國自動電話公司首都自動電話借款	美金	七三〇,一九八·〇〇	年八釐	十七年十一月		
中國自動電話公司上海自動電話借款	美金	五七〇,〇〇〇·〇〇	年七釐	十八年六月		

四門子電機廠武漢自動電話借款	美金	九二六、〇〇〇・〇〇	年七釐五	十八年六月	
馬可尼公司迪喀爾無線電台墊款	英鎊	一七〇、三七六：八：一	年八釐	七年十月	六年半
中英庚款委員會添購國台借款	英鎊	五〇、〇〇〇：〇：〇	年五釐	二十一年十二月	
中英庚款委員會辦有線電報機及電話機料等借款	英鎊	二〇、〇〇〇：〇：〇	年五釐	二十二年八月	
郵政儲金匯業總局京滬長途電話專線工程押款	國幣	四〇〇、〇〇〇・〇〇	年八釐	二十六年八月	
中英庚款委員會無線電報機料借款	英鎊	四八、〇〇〇：〇：〇	年五釐	二十二年十一月	
南京中央銀行津濟長途電話透支	國幣	三〇〇、〇〇〇・〇〇	年一分	二十三年一月	每月還本息一萬元
郵政儲金局整理南昌市電話借款	國幣	二二〇、〇〇〇・〇〇	年八釐	二十三年三月	每月還本息一萬元
津銀行團天津電話局擴充營業第一次借款債券	國幣	二、五〇〇、〇〇〇・〇〇	年九釐	十四年五月	五年
津銀行團及巴黎西門子兩電機廠擴充天津電話局第二次借款期票	國幣	一、七二九、〇四八・〇〇	月一分二	十五年八月	
津大陸銀行天津電話局擴充營業加工工程墊款	國幣	四九、三〇〇・〇〇	年九釐	十七年五月	
中國電氣公司各種報話料欠款	美金 規銀	一、九六九、九七六・〇〇 六、二〇二・〇〇〇	年七釐	七年九月至十 年十一月	
中日實業公司材料團電話材料欠款	日金	四、六六一、一八八・七八	年八釐	八年六月及十 月	三年二個月
西門子電機廠北平電話西分局擴充機料款	美金	一八九、八四〇・〇〇	年九釐	十二年十二月	
中日實業公司武漢電氣工程借款期票	英鎊	九三、〇一〇：〇：〇	年七釐	五年一月	十年
招商局債 匯豐銀行借款	國幣	六、九九三、〇〇六・九九	年八釐	十二年六月	二十年
花旗銀行借款	國幣	一、三九八、六〇一・四〇	年八釐五	十三年九月	一年
中國營業公司借款	國幣	九七〇、〇〇〇・〇〇	年八釐	二十二年八月	一年

中國營業公司借款	國幣	一、三八五、三四八·〇〇	年八釐		十年
永亨銀行借款	國幣	二〇〇、〇〇〇·〇〇	月八釐	十八年八月	三個月
開餘錢莊借款	國幣	二五一、七四八·二五	月九釐	二十一年六月	六個月
恆隆錢莊借款	國幣	二七九、七二〇·二八	月九釐	二十一年七月	六個月
浙江實業等六銀行借款	國幣	二三〇、〇〇〇·〇〇	月八釐	二十三年一月	十五個月
四明銀行借款	國幣	九〇九、〇九〇·九一	月一分	二十一年九月	十一個月
四明銀行借款	國幣	九七九、〇二〇·九八	月八釐五	二十一年五月	一年
通易銀行借款	國幣	一三九、五〇三·一〇	月七釐七	十九年三月	六年
通商銀行借款	國幣	二九一、六六七·二三	房租抵息	二十一年十月	
南通商銀行借款	國幣	三四、九六五·〇三	月八釐	二十二年二月	
中國實業銀行借款	國幣	二五〇、〇〇〇·〇〇	月九釐五	二十一年五月	十八個月
福泰錢莊借款	國幣	九七、九〇二·一〇	月九釐	二十一年八月	一年
久昌公司借款	國幣	一五〇、〇〇〇·〇〇	年一分	十七年五月	三個月
四十八家銀行錢莊團借款	國幣	二、七四五、四五四·五五	月九釐五	十六年十月	七個月
昌記借款	國幣	一六、七八三·二二	年一分	二十一年八月	六個月
金梅免借款	國幣	九、七九〇·二一	月一分二	二十一年十月	
中學銀行借款	國幣	一一一、八八八·一一	月一分	二十一年十月	一年
中國銀行借款	國幣	二二〇、〇〇〇·〇〇	月八釐	二十二年五月	二年



	交通銀行借款	國幣	九〇,〇〇〇,〇〇〇	月八釐	二十二年五月	二年
	郵政儲金匯業局借款	國幣	一,〇〇〇,〇〇〇,〇〇〇	年七釐	二十二年十一月	一年
	通易銀行借款	國幣	二二三,七七六,二二二	月九釐	二十年十月	八年
	東萊銀行借款	國幣	六,九九三,〇〇一	月一分〇	十六年十月	七個月
	四明銀行借款	國幣	六九,九三〇,〇七	月一分	二十一年七月	六個月
	確記借款	國幣	三六,三六三,六四	月九釐五	十六年十月	七個月
	張豫謙借款	國幣	六九,九三〇,〇七	月八釐	二十一年十一月	五年
	駱泰借款	國幣	二〇,〇〇〇,〇〇〇	月八釐	二十二年十二月	
	中英庚款委員會借款	英鎊	四〇〇,〇〇〇,〇〇〇	年五釐	二十三年三月	
上海航政局債務	交通銀行借款	國幣	一六,〇〇〇,〇〇〇	月一分	二十年六月及八月	每月還本一千
漢口航政局債務	交通銀行短期借款	國幣	七,〇〇〇,〇〇〇	月一分	二十年六月	三個月
	交通銀行短期借款	國幣	七,〇〇〇,〇〇〇	月一分	二十年八月	三個月
	交通銀行短期借款	國幣	七,〇〇〇,〇〇〇	月一分	二十年十月	三個月
	金城銀行短期借款	國幣	九,〇〇〇,〇〇〇	月一分	二十一年三月	二個月
天津航政局債務	天津交通銀行借款	國幣	一四,〇〇〇,〇〇〇	月一分	二十年十月	三個月
	天津交通銀行借款	國幣	三,〇〇〇,〇〇〇	月一分	二十一年二月	三個月
	天津交通銀行透支	國幣	八四,〇〇〇		二十年六月	
	天津中國農工銀行透支	國幣	五,〇〇〇,〇〇〇	月一分	二十年六月	

共計	歐亞航空 公司債務	德國漢沙航空公司墊借機械款項	德幣	七八二,〇〇〇.〇〇	年七釐	二十二年九月 二十三年三月	五年
	日金	二四,八八三.二〇	美金	四,三六〇.一四	年九釐	二〇二五	
	英金	七,八一〇.三八	德幣	七,八二〇.〇〇	年八釐	二〇二一	
	國幣	二四,四三七.九一	國幣	六,二〇六.〇〇	年七釐	二〇二〇	
	規銀	二四,四三七.九一					

### 第三節 電氣水利所負債務

交通部所屬債務，已述於前。此外尚有建設委員會及導淮委員會所借債務，其在建設委員會之債務，分電氣事業借款，整理電廠借款，及銀行借款三種，而導淮委員會之債務，純屬導淮施工計劃借款。茲將各款刊表於左：

#### 電氣水利負債總表

建設委員會債務	電氣事業長期公債	國幣	一,五〇〇,〇〇〇.〇〇	年六釐	十九年一月	十五年
	電氣事業短期公債	國幣	二,五〇〇,〇〇〇.〇〇	年八釐	十九年一月	八年
	(甲)電氣事業購料借用中英庚款	英金	五五,三二二.六八	年五釐	二十年十一月	十年
	(乙)電氣事業購料借用中英庚款	英金	八四,六八七.一三	年五釐	二十年十月	十年
	擴充整理首都電廠線路借用中英庚款	國幣	一〇〇,〇〇〇.〇〇	年五釐	二十年十一月	八年
	擴充整理首都電廠線路續借用中英庚款	國幣	四〇〇,〇〇〇.〇〇	年五釐	分期借款二十三年四月 借到十萬元	八年
	上海各銀行借款	國幣	三,〇〇〇,〇〇〇.〇〇	月九釐	二十三年一月及四月各 支用一百萬元	三年
導淮委員會債務	導淮二年施工計劃借款	國幣	一,〇八〇,〇〇〇.〇〇	年五釐	二十年十月	十五年

	導准二年施工計劃借款	國幣	二、一七〇、〇〇〇、〇〇〇	年五釐	二十二年十二月	十五年
共計		國幣	一〇、七五〇、〇〇〇、〇〇〇			
		英金	一四〇、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇			

### 第八款 國府戰前債務之概略

十六年以前，國民政府自誓師北伐以來，軍費浩繁，迭募公債，以濟要需。在未統一以前，其時期可分為三：一曰，廣東政府時期。二曰，漢口政府時期。三曰，南京政府時期。所募公債，還本付息暨保管方法，均與從前募債無大差異。

國府奠都南京以還，中央公債政策，以培養國力為宗旨。遇有國庫所需，發行內債，使債務利益，仍留在國內，吸收人民游資藉以培養國內之元氣。而於外債在初採拒絕態度，其後僅訂借美麥借款與美棉麥借款兩種。視諸清末及民初時代，專事仰給外債，年年國民資力，輸送國外，較勝一籌。至內外債之整理，本減重息為輕息，改短期為長期之原則，握住當前事實，確定應付方針，不惜任何艱困，以維護債信為職志。故在戰事發生之前夕，內外債之實況，已達到簡單化整齊化之階段。

#### 第一節 國府未統一前所發各債

##### 第一目 廣東財政部發行之各債

一、第一次有獎公債 有獎公債，為一種富籤券之變相。各國政府為興業殖產起見，非預計得足償失，恆不用之。前清宣統三年，農工商部以興辦商鑛各項實業，及補助各項實業之需，奏准舉辦實業公債。定額一千萬元，略仿籤捐辦法，以三百萬元為獎金。嗣以國家多故，未見實行。及四年，以振興實業乃仿富籤遺意，分期發行。旋因成績不良，一次即行停止。廣東政府於十五年間，因鑒於民生凋敝，實業不振，急須從事建設，興辦各項實業，故由財政部於十五年六月，發行有獎公債五百萬元。特設有獎公債局經理其事，並由中央銀行負完全責任。條例並規定此項債票可充作公務上保證金之擔保品，又可作銀行之保證準備金，獎

勵推行之方法，亦甚周至優厚。此項公債規定十五年八月，爲開始還本之期，扣算至十八年一月爲滿。現查截至十五年底止，所有應還五次本金一百萬元，均經按期抽還無訛。至十六年後，曾否舉行抽籤給獎還本，以檔案闕略未詳，且粵省政局時有變遷，而條例規定對於債票負有完全責任之中央銀行，前經停頓，加以軍事期內，中央及粵省庫款，均異常支絀，礙難再以國家各種收入，提供粵發債票還本給獎之所需，蓋可知矣。

二、第二次有獎公債 前述第一次有獎公債，既於五六七三個月內如數募足，乃續發第二次有獎公債。經國民政府委員會議核定以十五年八月一日爲開始發行時期，票額增爲毫洋一千萬元。此項公債，按照條例，第一次還本付息，應於十五年十一月開始，扣算至十八年四月還清，但旋改爲十六年一月舉行，惟第二次債票發行之初，適值北伐軍事進展，曾由蔣總司令商撥五百萬元，帶往湘鄂發行，另蓋戳記，以資辨別。其後是否發行完竣，及曾否舉行還本，無案可稽。而粵財部則續於是年九月添印公債一百萬號，計五百萬元，聲明係補足在粵發行一千萬元原額之用。故實際上第二次有獎公債發行額，爲一千五百萬。此後截至十五年底止，並未續發公債，惟據十六年財部提案中謂，曾共發三次，計第一次五百萬元，第二次一千萬元，第三次五百萬元，但第三次之五百萬元，是否卽爲蔣總司令帶往湘鄂之五百萬元，或指粵省二次添印之五百萬元，抑財部於遷漢以前又復發行第三次，則以檔案闕如，尙待查考。

### 第二目 漢口財政部發行之各債

一、整理湖北金融公債 國民政府一部份既由粵遷鄂，財政部長乃在漢口發行公債。其最先發行者，爲整理湖北金融公債。該項條例內載政府爲整理湖北金融，暨收回舊票清理新債起見，發行金融公債通用銀元二千萬元。此項公債，實在發行祇六百餘萬元。前以三年償還期滿，於十九年一月發行關稅公債，將此項債券換回。

二、整理湖北財政公債 同年一月一日，武漢政府復擬發行整理湖北財政公債。該條例第一條內載，國

民政府爲整理湖北財政及救濟商民，因軍閥勒借債款所受之財政困難起見，募集公債，總額通用銀元一千五百萬元。此項公債，聞印就後，並未發行。惟宋部長於南京就職後，曾致上海總商會一電，內稱前在任內籌發湖北金融公債及整理公債，除電咨鄂省當局查報承銷抵押實數各若干外，特請貴會查照，分別通知各戶彙報貴會造冊轉部，以便核辦云云。是此項債券，當時確有承銷或抵押在外者，特未查知實數若干耳。

三、漢口國庫券 武漢政府復爲補助國庫調劑金融起見，在漢口發行國庫券九百萬元，名曰漢口國庫券。此項庫券係於十六年四月開始發行，以無法兌現，市價急激低落，今正在設法收回中。

### 第三目 南京財政部發行之各債

一、江海關二五附稅國庫券 國民革命軍勢力，既由珠江流域而及於長江流域，於是江蘇上海財政委員會以臨時軍需孔亟，呈奉國民政府命令核准，於十六年四月，發行江海關二五附稅國庫券三千萬元。即以江海關所收二五附稅全部作抵，並在上海組織基金保管委員會，經理其事。

二、十六年鹽餘國庫券 迨國民政府遷設南京以後，財政部爲整理事業補助國庫起見，擬定發行鹽餘國庫券六千萬元。月息八釐，並在條例內規定組織保管委員會保管基金。此項庫券印就後，以軍事復興，祇向銀行抵押五百萬元，並已將續發二五國庫券如數換回，不再發行。

三、續發江海關二五附稅國庫券 孫部長任內，續發二五庫券。財政部前爲接濟軍政各費起見，在古部長時代，即提議續發二五庫券。孫部長繼任，即於十六年十月決定發行，計總額爲二千四百萬元，月息七釐，以充國民政府十六年軍需政費豫算不足，及歸還短期借款之用。此項庫券，除抵還銀錢業舊欠一千餘萬元外，所餘直接勸募之數，尙屬無多，節經募集足額。迨孫部長辭職時，曾分別函令各關係機關從事結束。迨宋部長就職後，以正值大軍北伐，節節進展，需款孔殷，復於十七年一月，向政府提議續發二五庫券，並修改條例，以利進行。總額由二千四百萬元增爲四千萬元，計多一千六百萬元。利息由七釐增至八釐，而基金亦加撥至足數償還每月本息爲限。發行以後，各界人士咸知此項庫券，待遇甚優，爭先購認，未幾即行滿

額。十八年起，改由新增關稅項下撥付，保障更爲鞏固。截至二十一年一月底止，已費付利息二十四次，本息二十五次，尙欠本金一千五百萬元。是年二月一日起，依照整理案改定辦法，按月息五釐計算，每月還本付息一次。其本金並定第一年至第三年每月還四十萬元，第四年二月還四十萬元，三月還二十萬元，至二十二年四月底止，本息全數償清。

四、捲菸稅國庫券 財政部復以第二次北伐，業經開始，大軍雲集，餉糈孔亟，加以行政各費，均待發放，特由財政部呈經國府常務會議通過，發行捲菸稅國庫券一千六百萬元，以資應付。此項庫券，係依照二五庫券方法辦理，定於十七年四月一日開始發行，並限兩個月募足。於兩月以內繳款者，得按九八實交。利益優厚，期間又短，推銷前途，甚爲順利。截至十九年十一月底，本利全部償清。

五、軍需公債 國民軍第二次大舉北伐以後，不惟第一集團軍需款甚鉅，卽第二第三兩集團，及兩湖軍隊，亦須補助軍費，以利戎行。財政監理委員會乃開會議決發行軍需公債一千萬元。週息八釐，以印花稅爲擔保。由國民政府於五十八次會議時通過。此項公債，雖議定發行一千萬元，但因事實上之便利，條例內規定分爲二期發行，第一期六百萬元，以十七年五月一日爲發行期，第二期四百萬元，另行定期發行。現第一期早經募足，第二期亦均告竣。截至二十一年一月底止，已還本付息八次，尙欠本金七百萬元。二十一年二月一日起，依照整理案新定辦法，按週息六釐計算，每三個月還本付息一次，惟第一年仍六個月抽籤一次，其本金分十一年償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丙種債票清結。

## 第二節 國府統一後之內債

一、十七年善後短期公債 北伐完成，軍事告終，國民政府爲統一全國起見，特發行公債四千萬元。週息八釐，以煤油特稅爲基金。於十七年六月起，開始第一期募集，定名爲國民政府財政部善後短期公債。除在國內募集外，並向海外華僑勸募。此項公債發行後，第一期早經足額，第二期亦勸募竣事。十八年起，煤油特稅取消，改在關稅新增項下，優先照數撥足，保障更爲鞏固。截至二十一年一月底止，已還本付息七

次，尙欠本金一千二百萬元。二月一日起，依照整理案改定辦法，按週息六釐計算，每三個月還本付息一次，其本金並定第一第二兩年，每年還二百八十萬元，第三年還三百二十萬元，第四年還二百四十萬元，第五年一期還八十萬元，至二十五年三月底止，本息全數償清。

二、津海關二五附稅國庫券 國民政府既下平津以後，以本年度豫算不足，及籌付臨時要需，特發行庫券九百萬元。於十七年七月起，開始募集，定名為國民政府財政部津海關二五附稅國庫券，所有辦法章程，均照江海關二五附稅國庫券辦理。此項庫券，自十七年十月起，每月還本三十萬元及其利息。十八年起，改由新增關稅項下撥付，保障更為鞏固。截至二十年三月底止，本息全部償清。

三、十七年金融短期公債 建設開始，國民政府以建設金融事業，實為必要，特發行公債三千萬元。週息八釐，以德國退還之賠款為擔保。十七年十月起，開始募集，定名為十七年金融短期公債，專為清理借款及中央銀行股款之用。此項公債，發行未幾，即經募足。截至二十一年一月底止，已還本付息七次，尙欠本金二千三百七十萬元。是年二月一日起，依照整理案改定辦法，按週息六釐計算，其餘悉照原定條例辦理。每年三月及九月末日，各還本付息一次，至二十四年九月，全數清償。

四、十七年金融長期公債 財政部以漢口從前發行之中央銀行紙幣，及軍用券湘鄂大小洋兌換券等，不欲與現在之中央銀行發生關係，另行設法整理，特呈准國府發行公債四千五百萬元。於十七年十一月起，開始整理，定名為十七年金融長期公債。專充整理漢口中央及中交兩行停兌紙幣之用。此項公債，截至二十一年一月底止，已付息六次，尙未屆還本之期。現仍按照原定條例辦理，並無變更。

五、十八年賑災公債 十六年以來，西北暨其他各省災荒，人民死亡載道，國民政府為賑救各省災民起見，特發行公債一千萬元。週息八釐，以關稅增加收入為擔保。於民國十八年一月起，開始募集，定名為十八年賑災公債。此項公債，截至二十一年一月底止，已還本付息六次，尙欠本金七百萬元。二十一年二月一日起，依照整理案新定辦法，按週息六釐計算，每三個月還本付息一次，其本金分十一年償還。迨二十五年

二月，改照新整理案，調換統一公債丙種債票清結。

六、十八年裁兵公債 同年二月，國民政府爲實行裁兵，及抵補編遣期內豫算不敷之數，特發行公債五千萬元。週息八釐，亦以關稅增加收入爲擔保。於十八年二月起，開始募集，定名爲十八年裁兵公債。此項債票，截至二十一年一月底止，已還本付息六次，尙欠本金三千五百萬元。二十一年二月一日起，依照整理案新定辦法，按週息六釐計算，每三個月還本付息一次，其本金分十一年償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丙種債票清結。

七、續發捲菸稅國庫券 同年三月，國民政府特發行國庫券二千四百萬元，於十八年三月起，開始募集，以前曾發行捲菸國庫券一千六百萬元，故定名爲續發捲菸稅國庫券。此項庫券，已於二十一年一月底，本息全數償清。

八、疏濬河北省海河工程短期公債 十八年四月間，國民政府財政部以河北省有整理海河之必要，特發行公債四百萬元，專充疏濬河北省海河工程及收用土地等費用。交由河北省整理海河委員會募集，按照計劃開支，定名爲疏濬河北省海河工程短期公債。月息八釐，以津海關值百抽五稅收項下附徵之百分之八收入爲基金，每年四月及十月二十日各還本付息一次，至二十八年四月全數清償。此項公債，經過二十一年二月及二十五年二月兩次整理，未加變更，悉照原條例規定辦理。

九、十八年關稅庫券 財政部於十八年六月間，爲整理稅款期內不敷之用，特發行庫券四千萬，定名爲民國十八年關稅庫券。月息七釐，指定關稅增加收入爲基金。此項庫券，截至二十一年一月底止，已給付本息三十二次，尙欠本金二千一百四十二萬一千五百零五元八角二分。是年二月一日起，依照整理案新訂辦法，按月息五釐計算，仍每月付還本息一次，其本金分六十六個月全數償還。迨二十五年二月改照新整理案，調換統一公債甲種債票清結。

十、十八年編遣庫券 編遣之實施爲全國人民所渴望。財政部爲籌充此項編遣費及編遣期間軍費不敷之



用，特發行庫券七千萬元，定名為民國十八年編遣庫券。月息七釐，以關稅增收為基金。此項庫券，截至二十一年一月底止，已給付本息二十九次，尙欠本金四千九百七十萬元。是年二月一日起，依照整理案改定辦法，按月息五釐計算，仍每月付還本息一次，其本金分一百三十個月償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丙種債票清結。

十一、十九年關稅公債 十六年一月一日。國民政府為整理湖北金融，曾發行整理湖北金融公債二千萬元，實際發行六百餘萬元。償還期限，定為三年。十九年一月，已屆償還之期，財政部為換回是項債票及償還結欠湖北債款起見，發行公債二千萬元，定名為民國十九年關稅公債。週息八釐，亦指定關稅增加收入作基金。此項公債截至二十一年一月底止，已還本付息四次，尙欠本金一千六百萬元。是年二月一日起，依照整理案新定辦法，按週息六釐計算，每三個月還本付息一次，其本金分十二年償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丁種債票清結。

十二、十九年捲菸稅庫券 十九年春，西北各省軍事驟起，臨時支出，需款亦巨，財政部為謀國庫周轉起見，發行十九年捲菸稅庫券二千四百萬元。月息七釐，指定捲菸統稅為基金。此項庫券，截至二十一年一月底止，已給付本息二十二次，尙欠本金一千三百四十四萬元。是年二月一日起，依照整理案改定辦法，按月息五釐計算，仍每月付還本息一次，其本金並定第一第二兩年，每月還三十七萬三千元，第三年每月還三十七萬四千元，計分三十六個月，本息業已全數償清。

十三、十九年關稅短期庫券 十九年秋，各地經濟事業不振，又值金貴銀賤之激變，金融市場，備臻枯窘。財政部為調劑金融財政起見，發行十九年關稅短期庫券八千萬元。月息七釐，以關稅增加收入為基金。此項庫券，截至二十一年一月底止，已給付本息十八次，尙欠本金六千三百六十八萬元。是年二月一日起，依照整理案改定辦法，按月息五釐計算，仍每月付還本息一次，其本金分八十四個月償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債甲種債票清結。

十四、十九年善後短期庫券 十九年冬，國府削平反側，平津既下，善後需款，乃發行十九年善後短期庫券五千萬，以充善後之用。月息八釐，以關稅增加收入為基金。此項庫券，截至二十一年一月底止，已還本息十五次，尙欠本金四千一百六十萬元。是年二月一日起，依照整理案改定辦法，按月息五釐計算，仍每月付還本息一次，其本金分九十四個月償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債乙種債票清結。

十五、二十年捲菸稅庫券 二十年一月，財政部因前發善後短期庫券，仍不敷用，加以軍政各費，亟待發放，於是發行庫券六千萬，充辦善後周轉國庫之用，定名為二十年捲菸稅庫券。月息七釐，以捲菸稅之餘款為基金。此項庫券，截至二十一年一月底止，已付還本息十三次，尙欠本金五千二百十四萬元。是年二月一日起，依照整理案改定辦法，按月息五釐計算，仍每月付還本息一次，其本金分一百零八個月償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債乙種債票清結。

十六、二十年關稅短期庫券 同年四月，財政部以值稅收淡月，為謀國庫周轉起見，特發行短期庫券八千萬，定名為二十年關稅短期庫券。月息八釐，由關稅增加收入項下撥付本息。此項庫券，截至二十一年一月底止，已付還本息十次，尙欠本金七千二百萬元。二月一日起，依照改定辦法，按月息五釐計算，仍每月付還本息一次，其本金分一百三十二個月償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丙種債票清結。

十七、二十年統稅短期庫券 同年六月，財政部因國庫支絀，為謀補助軍政各費起見，發行二十年統稅短期庫券八千萬。月息八釐，定由關稅增加項下撥付本息。此項庫券，截至二十一年一月底止，已付還本息八次，尙欠本金七千三百六十萬元。是年二月一日起，依照整理案改定辦法，按月息五釐計算，仍每月付還本息一次，其本金分一百十六個月清償。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丙種債票清結。

十八、江浙絲業公債 二十年四月間，財政部為救濟並改良江浙絲業，發行江浙絲業公債八百萬元，此

項公債，截至二十一年一月底止，已還本金三十萬元，並照付第一次利息。自二月一日起，除前因基金關係提出二百萬元並未發行外，現在剩額為五百七十萬元，此後還本付息，應依照改定辦法，(1)利率原定週息八釐，改按週息六釐計算，(2)第一年僅付息不還本，自第二年起，分十年償還。(3)本息基金原定係江浙絲商在出口之絲加收之款為基金，嗣因前項附徵取消，利息改由整理案內關稅項下撥給，本金由財政部另籌。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丙種債票清結。

十九、二十年鹽稅短期庫券 同年八月，財政部為補充國庫之用，發行二十年鹽稅短期庫券八千萬元。月息八釐，由鹽稅項下撥付本息。此項庫券，截至二十一年一月底止，已付還本息六次，尙欠本金七千五百二十萬元。是年二月一日起，依照整理案改定辦法，按月息五釐計算，仍每月付還本息一次，其本金分一百十七個月償還。迨二十五年二月，照新整理案，調換統一公債丙種債票清結。

二十、二十年賑災公債 二十年九月，因各省水災奇重，為拯救災民起見，發行公債八千萬元，定名為國民政府民國二十年賑災公債。週息八釐，指定鹽稅為基金。由財政部分期發行，計第一期發行三千萬元，以充拯救各省災民急賑工賑及購料賑糧之用。此項公債，祇發行第一批三千萬元。截至二十一年一月底止，尙欠本金二千八百五十萬元。是年二月一日起，依照整理案新定辦法，按週息六釐計算，每三個月還本付息一次，其本金分十二年償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丁種債票清結。

二十一、二十年金融短期公債 二十年十月，為調整金融起見，由財政部發行公債八千萬元，定名為民國二十年金融短期公債。週息八釐，指定庚子賠款德國部分為基金。此項公債，至二十一年一月底，尙未屆還本付息之期。是年二月一日起，依照整理案新定辦法，按週息六釐計算，每三個月還本付息一次，其本金分十年償還。迨二十五年二月，改照新整理案，調換統一公債丙種債票清結。

二十二、二十二年愛國庫券 二十二年三月財政部為籌付鞏固國防經費，發行愛國庫券二千萬元。月息五釐，以菸酒稅為基金。其本金自三月發行起，分四十五個月，按月帶息償還。迨二十五年二月，中央規定

內債新整理案，調換統一公債甲種債票清結。

二十三、二十二年關稅庫券 二十二年十月，財政部因周轉國庫，發行關稅庫券一萬萬元。月息五釐，以關稅增加收入爲基金。其償還辦法，分一百五十個月，自十月發行起每月末日還本付息，預計至三十五年三月全數償清。迨二十五年二月，中央實施內債新整理案，調換統一公債戊種債票清結。

二十四、華北救濟戰區短期公債 二十二年十一月，財政部因籌付救濟華北戰區經費，發行二十二年華北救濟戰區短期公債四百萬元。利率週年六釐，指定長蘆鹽稅附加農田水利基金爲擔保，自發行之日起，每三個月之末日，還本一次。並隨付利息，預定二十七年七月全部償清。迨二十五年二月，中央頒布內債新整理案，調換統一公債甲種債票清結。

二十五、二十三年關稅庫券 二十三年一月，財政部爲安定金融，發行關稅庫券一萬萬元。月息五釐，以關稅爲基金。自發行之月起，分七十四個月償還，每月還本一次，息隨本減。迨二十五年二月，中央規定內債新整理案，調換統一公債乙種債票清結。

二十六、意庚款借款 同年正月，財政部向華商銀行團訂借四千四百萬元。月息八釐，以意庚款全額爲還本擔保。其利息由關稅項下撥付，償還時期爲八年，每年正月及十二月各還本付息一次。迨二十五年二月，中央規定內債新整理案，調換統一公債丁種債票清結。

二十七、二十三年玉萍鐵路公債 二十三年六月，財政部會同鐵道部因籌付修築江西省自玉山至萍鄉鐵路經費，發行玉萍鐵路公債一千二百萬元。利率週息六釐，指定中央撥交江西地方鹽附捐爲還本付息基金。前兩期利息預扣，自二十四年十一月起，每年五月及十一月末日各還本付息一次，至三十二年全部清償。

二十八、二十三年英金庚款公債 同年六月，財政部會同鐵道部因補充粵漢鐵路建築基金，發行二十三年六釐英金庚款公債英金一百五十萬鎊。年息六釐，指定鐵道部借得英國退還庚子賠款爲基金。償付日期每

年一月及七月一日各還本付息一次，至三十六年一月全數清償。

二十九、二十三年關稅公債 二十三年，中央爲彌補二十三年度預算收入之不敷，由財政部換回銷燬二十三年關稅庫券票面五千萬元，騰出基金，發行二十三年關稅公債一萬萬元。年息六釐，償還期限定爲十年，指定在新增關稅爲基金。迨二十五年二月，中央規定內債新整理案，調換統一公債丁種債票清結。

三十、二十四年金融公債 二十四年三月，中央爲充實銀行資金撥還墊款，發行二十四年金融公債一萬萬元。週息六釐，指定新增關稅爲基金，償還期限爲十年，前四年每年三月三十一日還本一次，後六年每年三月及九月末日各還一次。迨二十五年二月，中央規定內債新整理案，調換統一公債丁種債票清結。

三十一、二十四年俄退庚款憑證 二十四年正月，中央發行一萬二千萬憑證。以俄退庚款爲擔保，月息六釐，按月償本，分爲一百三十二次。至二十五年二月，中央規定內債新整理案，調換統一公債丁種債票清結。

三十二、二十四年統稅憑證 二十四年二月，財政部爲彌補預算不足，發行一萬二千萬憑證。以統稅爲擔保，月息六釐，分一百三十二個月還本。至二十五年二月，中央規定內債新整理案，調換統一公債丁種債票清結。

三十三、二十四年水災工賑公債 二十四年十二月，國府爲救濟水災辦理工賑，發行二十四年水災工賑公債二千萬元。年息六釐，償還期限定爲十二年，指定國庫撥存救災準備金及新增關稅爲基金。至二十五年二月，中央實施內債新整理案，調換統一公債戊種債票清結。

三十四、二十四年整理四川金融庫券 二十四年，中央爲整理四川金融便利剿匪進行，發行二十四年四川金融庫券三千萬元。月息五釐，分六十四個月償還，以中央所收四川統稅及印花菸酒稅爲基金。至二十五年二月，中央實施內債新整理案，調換統一公債乙種債票清結。

三十五、二十四年四川善後公債 二十四年夏，中央爲督促四川剿匪辦理善後建設事業及整理債務，發

行二十四年四川善後公債七千萬元，年息六釐，指定中央徵收四川鹽稅項下撥給之補助金爲基金。償還期限爲十年，最初半年祇付利息，以後每年六月及十二月末日各還本付息一次，至三十三年六月三十日全數償清。

三十六、二十五年短期庫證 二十五年正月，中央爲籌付國庫之急需，曾發行二十五年短期庫證一萬萬元。旋因次月整理內債案之實施，未將利息抵品及償還期限等條件公布，亦經調換統一公債甲種債票清結。

三十七、二十五年統一公債 二十五年二月，中央爲整理過去各項舊債，發行二十五年統一公債十四萬六千萬元。分爲五類：

- (1) 甲種債票定額一萬五千萬元，償還期限爲十二年。
- (2) 乙種債票定額一萬五千萬元、償還期限爲十五年。
- (3) 丙種債票定額三萬五千萬元，償還期限爲十八年。
- (4) 丁種債票定額五萬五千萬元，償還期限爲二十一年。
- (5) 戊種債票定額二萬六千萬元，償還期限爲二十四年。

每年一月三十一日及七月三十一日各抽籤還本一次，每次抽還數目，各依還本付息表之規定，至本息基金，指定在關稅項下除撥付賠款外債外所餘之稅款撥付，所有換償舊債辦法，詳述於下節。

三十八、二十五年復興公債 二十五年三月，中央爲完成法幣政策，健全生產建設，平衡國庫收支及撥存平準債市基金，發行二十五年復興公債三萬四千萬。週息六釐，每年二月底及八月底各付息一次。償還期限定爲二十四年，每年二月底及八月底各抽籤還本一次，至四十九年二月底全數償清。指定在關稅項下除撥付賠款外債及十七年金融長期公債二十五年統一公債外所餘之稅款爲基金。如公務上須繳納保證金時，得作爲替代品，並得爲銀行之保證準備金。

三十九、二十五年四川善後公債 二十五年春，國府爲完成四川剿匪工作，辦理善後建設事業，發行二

十五年四川善後公債一千五百萬元。年息六釐，每年三月底及九月底各付息一次。至應付本息基金，指定中央徵收四川鹽稅菸酒稅項下撥給之補助金及四川省府營業稅為基金。還本期限定為十五年，自發行之日每半年抽籤還本一次，至四十年三月底全數償清。

四十、二十五年整理粵省金融公債 二十五年秋，國府為整理廣東金融，充實毫券準備，發行二十五年廣東金融公債一萬二千萬元。年息四釐，每年三月底及九月底各付息一次。還本基金指定中央在粵區統稅項下撥給。償本期限為三十年，每年各還本兩次，至五十五年九月三十日，全數償清。

以上所述，係戰前公債發行之情形。除疏濬海河公債，二十四年四川善後公債，二十五年四川善後公債，二十五年整理廣東金融公債四種係屬省稅為擔保，由中央政府保證之性質，二十三年玉萍鐵路公債及二十三年英金庚款公債兩種，前係省稅擔保，後係鐵道部所借英金庚款為基金外，所有過去所發公債，庫券，憑證等舊債，均已清結。現為財政部經營之內債，截至戰前二十六年六月底止，僅十七年金融長期公債，二十五年統一公債及二十五年復興公債三種而已。茲將戰前內債未清償餘額列表如左：

戰前內債未清償餘額表（一九三七年七月一日）

債券名稱	發行額	未清償額	利率(%)	應付息期	擔保品	備註
十七年金融長期公債	四五,〇〇〇,〇〇〇元	三七,一二五,〇〇〇元	二·五	三·三二 九·三〇	關稅	四十次抽還，每半年一次，每次一、一二五、〇〇〇元，自一九三四年三月起至一九五三年九月止。
二十五年統一公債	一,四六〇,〇〇〇,〇〇〇	一,四四五,二五〇,〇〇〇				
甲種	一五〇,〇〇〇,〇〇〇	一四八,三五〇,〇〇〇	六	七·三二	關稅	於十二年內償還，自一九三六年七月三十一日起迄一九四八年正月三十一日止。
乙種	一五〇,〇〇〇,〇〇〇	一四八,五〇〇,〇〇〇	六	七·三二	關稅	於十五年內償還，自一九三六年七月三十一日起迄一九五一年正月三十一日止。

丙種	三五〇,〇〇〇,〇〇〇	三四六,五〇〇,〇〇〇	六	七·三二一	關稅	於十八年內償還，自一九三六年七月三十一日起至一九五四年正月三十一日止。
丁種	五五〇,〇〇〇,〇〇〇	五四四,五〇〇,〇〇〇	六	七·三三二	關稅	於二十一年內償還，自一九三六年七月三十一日起至一九五七年正月三十一日止。
戊種	二六〇,〇〇〇,〇〇〇	二五七,四〇〇,〇〇〇	六	七·三三一	國稅	於二十四年償還，自一九三六年七月三十一日起至一九六〇年正月三十一日止。
二十五年復興公債	三四〇,〇〇〇,〇〇〇	三三六,六〇〇,〇〇〇	六	八·三〇八	關稅	自一九三六年八月三十一日起至一九六〇年二月二十九日清償。
總計	一,八四五,〇〇〇,〇〇〇	一,八一八,九七五,〇〇〇				

## 第二節 整理內債之方策

國民政府所發各種公債庫券，已詳前節。其擔保還本付息基金，均屬可靠，故各債券之本息，按期償付，從無延誤，利率優厚，還期短速，市面流通，信用素著。又北京財政部有確實擔保內國債券，所有未還清之數種，自十七年國民政府接收以後，亦仍繼續償還本息，或給付利息，社會亦極信賴。惟在戰前十一年間，政府為適應環境起見，對於各種內債，曾經兩次之整理。茲將原委摘要如次：

### 第一目 二十一年整理內債案

自二十年滯變發生，債券價格暴落，繼以滬變，金融益受影響，稅收又復奇絀，國難緊急，政府與民衆休戚相關，持票人深明大義，發布宣言，願將所持債券，略減利息，稍延還期，並保障基金各辦法。迭經財政部與各團體從長討論，重擬標準，並決定自二十一年二月起，每月由海關稅劃出八百六十萬元，作為支配各項債務基金。公債利息週年六釐，庫券利息按月五釐，其還本則前數年依四折之標準，定支配之辦法，自第五年起，所負債額，逐漸減輕，其騰出之基金，即將未還各債券之本金，酌予增加，俾償清期限，可以縮短。

自改定各債基金及償付辦法後，計應付內國債券共二十八種，皆為中央政府發行之國債。除海河疏濬公債



之本息償付及江浙絲業公債之本金償還外，其餘各種，均在內債延期減息定案內。指定每月由海關稅劃出之國債基金八百六十萬元內，統盤支配。此項債券，十六年以前，即前北京政府時期發行者計七種，佔四分之一。十六年以後，即國民政府時期發行者計二十一種，佔四分之三。若自其規定之償還方法，分析言之，可分爲三類。一、每月還本付息一次者，如國民政府發行之續發二五庫券，十八年關稅庫券，編遺庫券，十九年捲菸庫券，關稅庫券，善後庫券，二十年關稅庫券，捲菸庫券，統稅庫券，及鹽稅庫券，十種。二、每三個月還本付息一次者，如國民政府發行之軍需公債，善後公債，十八年賑災公債，裁兵公債，十九年關稅公債，二十年賑災公債及二十年金融短期公債，七種，又前北京政府發行之七年長期公債，十四年公債，整理六釐公債，整理七釐公債，春節庫券，治安債券及二四庫券，七種。共計十四種。三、每半年還本付息一次者，如國民政府之十七年金融短期公債，十七年金融長期公債，海河疏濬公債及江浙絲業公債，四種。

財政部歷年發行各項公債庫券，其擔保還本付息基金，不外下列數項：一、新增關稅，二、停付賠款，三、統稅，即捲菸、麥粉、棉紗、火柴、水泥等稅，四、鹽稅，五、印花稅等，大多數均由江海關二五附稅國庫券基金保管委員會兼代保管。自二十一年滬變以後，由財政部與各團體從長討論，重擬標準，並經決定每月由關稅劃出八百六十萬元，作支配各項債務基金，同時設立國債基金管理委員會，管理內國公債基金。業於是年四月五日宣告正式成立，而原有之海關二五附稅國庫券基金保管委員會，亦奉令辦理結束，惟天津之疏濬河北省海河工程短期公債基金保管委員會，及上海之江浙絲業公債基金保管委員會，則依舊成立，分別保管。

#### 第二目 二十五年整理內債案

二十五年初關稅收數，不足償付其所擔保公債之本息。每月不敷之數，計四百萬元之譜。財政部鑒於第一次整理內債辦法，實得力於延長償本時期之法。擬將全部內債，立即重加整理，其整理辦法，既非將利率減低，又不將未清償額縮少，乃以所有三十三種未清償內債，調換統一公債，其數目達十四萬六千萬元。是項新發行總額，超過二十五年二月初內債之未清償數，當時本金未還數爲一、二七七、四二九、六九〇元，較新償額十

四億六千萬元爲低，其差額式係撥作行政上之急需。

考其換償舊債辦法分爲五種：一、統一公債甲種債票，換償二十二年愛國庫券，二十五年短期庫券，十八年關稅庫券，二十二年華北戰區公債，治安債券及十九年關稅庫券，六項。償還期限，定爲十二年。二、統一公債乙種債票，換償十九年善後庫券，二四庫券（奧退庚款庫券），二十四年整理四川金融庫券，二十三年關稅庫券及二十年捲菸庫券，五項。償還期限，定爲十五年。三、統一公債丙種債票，換償十八年編遣庫券，二十年統稅庫券，二十年金融短期公債，二十年鹽稅庫券，二十年江浙絲業公債，十八年賑災公債，軍需善後公債，十八年裁兵公債及二十年關稅庫券九項。償還期限定爲十八年。四、統一公債丁種債票，換償十九年關稅公債，七年六釐公債，二十年賑災公債，意退庚款憑證，二十四年金融公債，二十三年關稅公債，俄退庚款憑證及統稅憑證八項。償還期限定爲二十一年。五、統一公債戊種債票，換償二十二年關稅庫券，二十四年水災工賑公債，整理六釐公債，整理七釐公債及十五年春節庫券五項。償還期限，定爲二十四年。而整理案之本息基金指定在關稅項下，除撥付賠款外債外，所餘之稅款支付。

未列入前述內債整理辦法者，計有三種：一、海河疏濬公債，二、十七年金融長期公債，三、十七年善後短期公債。係因十七年善後短期公債本年即須償清，故未加變動。海河疏濬公債係以海關代征之海河附捐爲償還基金，故照原案辦理。十七年金融公債以原定利率甚低，僅二釐五，償本之期又復甚長，故仍照原案辦理。

### 第三節 國府統一後之外債

嘗清末及民初時代，政府幾以募集外債爲生。所訂契約暗傷國權，大都含有政治色彩。益以外資所入，用於生利之事少，而用於不生產之事多，積時既久，負債過巨，以致一部份債款，因本息無着，成爲無確實擔保之債務，坐失國際間之信用。其後國人一聞政府舉借外債，無論動機如何，用途如何，莫不攢眉蹙額，交相指摘。

國府奠都南京以後，鑒於過去覆轍，一方對於國庫偶有不足，常以發行內債藉資挹注，而不依賴外債。故

在戰前十一年間，僅締結美麥借款及美棉麥借款兩種。額數既少，期限又短。美麥借款早已償清。美棉麥借款，在最近期間，亦可償竣。一方對於過去無確實擔保之外債，確定基金，採取局部式逐案整理方針。除交通部所管，業已整理平漢、津浦、道清、隴海、湖廣、廣九鐵路借款六案外，其屬於財政部經營者，馬可尼費克斯借款，芝加哥借款及太平洋拓業公司借款，先後整理就緒。此種防微杜漸維護債信之精神，有足多者。

### 第一目 訂借外債略情

一、美麥借款 二十年，國府為賑濟水災區域起見，與美國農部訂立購買美麥合同其條款如下：(1)向美國糧市平價委員會購買美麥或麥粉四十五萬噸。此項麥價，嗣經結算，共計美金九百二十一萬二千八百二十六元五角六分，作為借款。(2)麥款利息週年四釐；每年六月底及十二月底付息一次。(3)麥款分三期償還，每期付三分之一，二十三年年底為第一期，二十四年年底為第二期，二十五年年底為第三期。(4)指定關稅五釐水災附加稅為還本付息之擔保。此項借款，業已償清。

二、美棉麥借款 二十二年四月，財政部宋部長奉命出席華盛頓經濟討論會時，國民政府根據總理實業計劃，令其相機接洽國際投資。抵美後，與美國金融復興公司洽商，適該公司祇可以大宗之棉麥借給中國。而國內各方面報告，僉以本國紗廠日趨危殆，最大原因，由於本棉不敷，價值飛漲，囑貸美棉六十萬包，轉售廠商，得款用以救濟農村，推廣棉區。宋部長乃於是年十月，代表我國政府與美國金融復興公司簽訂借款合同。其內容規定：(1)借額原定美金五千萬元。以四千萬美元購買美棉，以一千萬元購買美麥，並於購麥款內以百分之四十購買麵粉。嗣因華商紗廠不振，用棉減少，於二十三年二月間，商定棉花借款由四千萬元減為一千萬元。(2)中國購買棉麥所用款項，由代表簽具期票交付公司，作為借款。其利息週年五釐，每半年照付一次，至還清時為止。還本期定為三年，或三年內照數付還。若三年期滿尚有餘款未清，得商請展期二年。並規定：(一)購棉期票百分之二十五連同利息，自出票日起十二個月內歸還，至第二年下半年六個月內還百分之十，第三年還百分之十五，第四年還百分之二十，第五年還百分之三十。上項付還成數除最先百分之二十

五外，每年分爲四次，於當年六、九、十二月及次年三月一日交付之。(二)購麥借款，倘三年期滿商得同意展緩二年償還，則第四年百分之二十五，第五年百分之七十五，得於規定期前歸還全部或一部分債款連同到期之利息。(3)指定統稅爲擔保品。統稅項目爲捲煙、麥粉、棉紗、火柴、煙酒及印花稅(內菸酒稅全年稅收百分之七祇作預備擔保品)，連同海關水災五釐附加稅作爲第二擔保品。此項附加稅，須俟歸還糧食平價會之全數欠款後，方可移用。

美棉麥借款預計還本表一(棉款)

年	月	日	現 頁 本 金(美 元)	次 數	還 本 數(美 元)	備 考
二十六	九	一	四、三五八、六四三·二二	一一	五、一八、〇六九·七七	
	十二	一	三、八四〇、五七三·四五	一二	五、四二、六五六·四五	
二十七	三	一	三、二九七、九一七·〇〇	一三	六、一二、七三五·五四	
	六	一	二、六八五、一八一·四六	一四	六、四七、二一六·四三	或可在下一季內付還
	九	一	二、〇三七、九六五·〇三	一五	六、九五、七九〇·四六	同右
	十二	一	一、三四二、一七四·五七	一六	六、二二、〇三〇·五八	同右
二十八	三	一	七二〇、一四三·九九	一七	四、一一、七九三·二九	同右
	六	一	三〇八、三五〇·七〇	一八	三、〇八、三五〇·七〇	同右

美棉麥借款預計還本表二(麥款)

年	月	日	現 頁 本 金(美 元)	次 數	還 本 數(美 元)	備 考
二十六	九	一	五、三九三、二七三·六九	四	三、七五、〇〇〇·〇三	

十二	一	五、〇一八、二七三、六六	五	四六二、二四一、四二	
二十七	一	四、五五六、〇三二、二四	六	七八三、九七六、四四	
六	一	三、七七二、〇五五、八〇	七	一、〇九二、三三四、六六	
九	一	二、六七九、八二一、一四	八	一、一二四、九九九、九五	或可在下一季內付還
十二	一	一、五五四、八二一、一九	九	九九四、一三七、九五	同右
二十八	一	六五〇、六八三、二四	一〇	五一一、五三五、三〇	同右
六	一	四九、一四七、九四	一一	四九、一四七、九四	同右

第二目 整理舊債略情

一、馬可尼費克斯借款 二十五年十月，財政部規定整理範圍，包括馬可尼無線電機有限公司八釐十年期英金六十萬鎊借款及費克斯有限公司八釐十年期英金一百八十萬三千二百鎊借款兩種。其整理辦法三項：

(1) 利息自二十五年七月一日起，第一年按一釐半週息付給，以後每年加給一釐之四分之一，至三十年增至週息三釐。嗣後每年一律週息三釐，至庫券還清為止。每年六月三十日及十二月三十一日付息一次。

(2) 還本自三十年六月三十日起，前三年各還百分之一，次四年各還百分之二，又次八年各還百分之二·五，再次十一年各還百分之三，最後九年各還百分之四，至六十四年全數還清。自三十年起，每年三月抽籤一次，政府得於任何一次還本期前，以相當預告，增加還本之數，不另加價。

(3) 還本付息，以中國政府除已指作借款擔保及抵押外之鹽稅收入為擔保。

二、芝加哥銀行借款 二十六年四月，財政部規定整理辦法五項：

(1) 利息自二十五年十一月一日起，三年內按年息二釐半計算，自二十八年十一月一日按年息五釐計算，每年五月一日及十一月一日各付息一次。

(2) 自二十五年七月一日至二十五年十一月一日之積欠利息，按照原合同利率週年單利計算之五分之一，自二十五年十一月一日至民國二十八年十一月一日應付之二釐半利息，與此後應付五釐相差之利息之五分之一，以上兩項利息，均發給無利小票。

(3) 庫券還本及小票兌現，均自三十一年十一月一日開始按期照下列比例辦理，三十一年及三十二年，每年百分之五，三十三年及三十四年，每年百分之六，三十五年及三十六年，每年百分之七，三十七年及三十八年每年百分之八，三十九年，及四十年，每年百分之九，四十一年至四十二年每年百分之十，政府得以相當預告於任何一次還本之期，增加還本之數，不另加價。此項庫券，由經付機關以抽籤法償還，於每年八月在還本期前舉行之。

(4) 還本付息由鹽稅收入餘款項下支撥之。除二十六年四月十二日以前，業已指作擔保外，在是日以後之鹽稅收入餘款為擔保。

(5) 持票人接受上項辦法後，應將庫券呈領新息票，並在新息票之一端加印本辦法。至本年五月一日應付之息，在新息票未印就前，可將庫券上最後未付之息票剪下，照領本期利息。在本辦法之各種規定施行生效前，所有原合同之各項規定，仍應有效。

三、太平洋拓業公司借款 二十六年七月，財政部規定整理辦法五項：

(1) 中國政府發行美金四百九十萬元之新債票，以收回前項借款美金五百五十萬元之庫債。所有持票人對於原庫券之利益及其積欠利息，一概取消，並關於此項借款原訂之正續合同權利，同時作為無效。此項新債票定於二十六年七月一日發行，並於是日起息。

(2) 新債票利率，第一年按年息二釐計算，以後每年增加半釐，至年息四釐為止。

(3) 新債票還本，自三十一年起開始，每年七月一日還本一次。其還本比例，計三十一年及三十二年，每年百分之五，三十三年及三十四年，每年百分之六，三十五年及三十六年，每年百分之七，三十七年及三十八年，每年百分之八，三十九年及四十年，每年百分之九，四十一年至四十二年，每年百分之十。前項還本，政府得於任何一次還本之期，預告增加還本之數，不另加價，此項新債票，由經付銀行抽籤法償還，於每年十二月內舉行之。

(4) 還本付息，由鹽稅收入餘款項下支撥之。除二十六年五月十四日以前業已指作擔保外，在是日以後之鹽稅收入餘款為擔保。

(5) 新債票應在二十七年一月一日或是日以前辦竣。

#### 第九款 國府戰時公債政策及其實施

上次歐戰與此次歐戰，參戰各國咸以增稅與舉債為戰時財政之主幹。上次歐戰時，美國曾倡稅債各半之說，然其戰費支出，在稅收僅占百分之三十，而從舉債所得之款較巨。德法等國之戰費，十九仰給於公債。惟發行逾量，易陷於惡性通貨膨脹，影響國民經濟及戰後復興尤鉅。我國以農立國，流動資本較少，國家富力亦較低。欲大量發行內債，足以引啓流弊。幸各地蘊藏甚富，物資輸出，每為友邦所歡迎。藉此得以商借外債，為穩定外匯價格，購置建設材料及購買軍需器材等用。故中日戰事發生以來，國府對法公債，採內外債並行政策。其在內債方面，以穩健為主旨。一時不為鉅額之發行，以期易於設於消納，且用勸募及自由購買方式，俾國內資金，得收運用靈活之效。其在外債方面，除少數債款須以現金償付本息外，大都採用易貨方式，輸出本國之物資，易取國外器材，藉以節省外匯。至內外各債以及賠款之本息，中央為維持債信起見，在戰事發生之初，均經墊款付給。迨至二十八年一月十五日，江海口岸關鹽等稅被劫已久，始行聲明停付本息。然鑒於內債本息之停付，易啓社會經濟之紛擾，乃與銀行合作，規定通融辦法，俾持券人照常領取，藉沾實惠。

#### 第一節 戰時發行之內債

中央戰時公債政策，向採穩健主義。在抗戰期內所發內債，分爲國幣公債與金幣公債兩種。茲將歷次公債條例摘要如左：

一、二十六年救國公債 七七戰事爆發，財政部爲充實軍需起見，發行救國公債五萬萬元。照票面十足發行，年息四釐。自戰事結束後第三年起，由國庫指撥基金，分二十年還清。旋經修正爲年息二釐，每年八月底一次付給。還本辦法自三十年起，分三十年償清。凡個人或團體以現金或有價物品捐充救國之用者，一概給與公債。

二、二十七年國防公債 二十七年四月，中央因籌措抗戰軍需，發行國防公債五萬萬元。照票面十足發行，年息六釐，每年分十月三十一日及四月三十日兩次付給。還本期限，自二十八年五月一日起，分三十年償清。至償還本息基金，指定所得稅全部收入爲擔保。凡公務上須繳納保證金時，許作代替品，並得爲銀行之保證準備金。

三、二十七年金公債 二十七年四月，中央以收換金類、外幣、外匯、國外有價證券，發行金公債債票三種：

(1) 關金公債票，定額爲一萬萬關金。

(2) 英金公債票，定額爲英金一千萬鎊。

(3) 美金公債票，定額爲美金五千萬元。

上列三類債票，按照票面十足發行。凡購買本公債者，得以關金券、金類、外幣、國外有價證券或關金、英金、美金以外之其他外幣、外匯、國外有價證券，繳購。即按其所繳債款之種類，分給債票。年息五釐，每年分十月底及四月底付給。還本期限，自二十八年五月一日起，分十五年償清。至應還本息基金，指定總稅務司依照每期所需數額，如數購存中央銀行，收入國債基金保管委員會戶賬，專款備付。

四、二十七年賑濟公債 二十七年夏，中央爲賑濟難民，擴充生產事業，發行賑濟公債一萬萬元。分期



發行，第一期定額為三千萬元，於二十七年七月一日發行。其餘各期之發行日期及債額，由財政部於必要時定之。照票面九八發行，年息四釐，每年分六月底及十二月底付給，還債時期分二十年償清。至應償本息基金，以中央救災準備金為擔保，歸國債基金保管委員會管理。

五、二十八年建設公債 二十八年四月中央為籌措建設事業經費，發行建設公債六萬萬元。分為兩期，於同年四月一日及八月一日各發行三萬萬元。照十足發行，年息六釐，第一期債票每年四月底及八月底各付息一次，第二期債票每年一月底及七月底各付息一次。自發行之日起，前兩年祇付利息。第一期債票自三十年九月三十日起，第二期債票自三十一年一月三十一日起，開始還本，各分二十五年還清。至應付本息基金，指定已辦及新辦之各項國營事業，暨其他建設事業之餘利，以及鹽稅項下加徵之建設事業專款充之，亦歸國債基金保管委員會經理。

六、二十八年軍需公債 二十八年四月，中央為充實第二次抗戰費用，發行軍需公債六萬萬元。分為兩期發行，於同年六月一日及十月一日各發行三萬萬元。照票面十足發行，年息六釐。第一期債票每年十一月底及五月底各付息一次，第二期債票每年三月底及九月底各付息一次。自發行之日起，前兩年祇付利息。第一期債票自三十年十一月底起，第二期債票自三十一年三月底起，開始還本，各分二十五年還清。至應還本息基金，指定統稅及菸酒稅收入充之，如基金有不敷時，由國庫如數補足。

七、二十九年建設金公債 二十九年春，中央因籌集建設事業經費，發行建設金公債。分為二類：

(1) 英金公債，定額為英金一千萬鎊。

(2) 美金公債，定額為美金五千萬元。

上列兩類，分兩期發行，於同年五月一日及十一月一日各發行半額。凡購買本公債，得以英金、美金之外幣、外匯、或以英金、美金以外之外幣、外匯、按照當時比價，或以法幣按照財政部規定之商匯牌價折合。依所認購之公債，照發債票。年息五釐，每六個月付息一次。前兩年祇付利息，自三十一年起，開始還本，各分

二十五年還清。至應還本息基金，由財政部在國庫收入項下按期撥交中央銀行備付。

八、二十九年軍需公債 二十九年春，中央為充實軍需，發行軍需公債十二萬萬元。分兩期發行，於同年三月一日及九月一日各發行六萬萬元。按票面九四發行，年息六釐。每六個月付息一次，自發行之日起，前兩年祇付利息，自三十二年，開始還本，各分二十五年還清。至應還本息基金，財政部在國庫收入項下，按月撥交中央銀行備付。凡公務上須繳納保證金時，得作為替代品，並得為銀行之保證準備金。

上列各債發行總額，共計國幣三十五萬萬元，關金一萬萬元，美金一萬萬元，英金二千萬鎊。

### 第二節 戰時舉借之外債

自戰事發生以還，我國財政基礎之鞏固，早為世界友邦所共喻，因是歐美各國對我表示同情之餘，先後貸以款項，為物質上之實際援助。二十八年，孔部長講演我國財政金融之過去與現在文內，述及今年三月間，曾成立美國桐油借款美金二千五百萬元，又購貨借款一千二百八十元，英國出口保證信用放款英金數百萬鎊，並成立幣制借款一千萬鎊，最近又與比國公司成立購貨借款二千萬鎊云云。二十九年七月七日，孔部長講演抗戰三年來之財政與金融文內，又述向各友邦先後成立美國桐油借款，購貨借款，英國出口保證信用貸款，幣制借款，蘇聯三次借款，法國南鎮鐵路借款等，除一部份以現金還本付息外，大都皆採用易貨方式云云。惟各項借款合同所訂條件與夫履行經過情形，迄未正式公布。茲就中外雜誌所載列表如次：

### 抗戰期內向外借款一覽表

名	稱	總	額	用途	途	利	息	抵	押	品	價	還	辦法	訂	借	年	份										
中英借款		二	千	萬	英	鎊	整理	中國	內	債	週	息	五	釐	關	稅	二	十	年	內	還	本	一	九	三	七	年
廣梅鐵路借款		三	百	萬	英	鎊	建築	廣州	至	梅	縣	鐵	路	同	上	本	路	收	入	及	鹽	稅	同	上			
浦信鐵路借款		四	百	萬	英	鎊	建築	浦	信	鐵	路	同	上	本	路	收	入	或	鹽	稅	同	上					

中捷商業信用借款	一千萬英鎊	購買工業用品					同上
第一次中蘇易貨借款	五千萬美金	購買俄國貨物				以華茶等售價還	同上
中法桂滇鐵路借款	一萬五千萬法郎	建築桂滇鐵路	週息七釐	本路收入及鹽稅		十二年內償清	一九三八年
中法敘昆鐵路借款	四萬八千萬法郎	建築敘昆鐵路					同上
中英緬滇鐵路借款	一千萬英鎊	建築緬滇鐵路		由英商務部出口信用局保證			同上
中美桐油借款	二千五百萬美金	購買美國貨物	四釐半	中國銀行保證		五年內以桐油售價償清	同上
第二次中蘇易貨借款	五千萬美金	購買俄國貨物				以華茶等售價還	同上
中比購貨借款	二千萬英鎊	購買比國貨物					同上
中英金融借款	五百萬英鎊	維持法幣穩定匯價		由英政府擔保		暫以一年為期期滿得延長之	一九三九年
中英第一次出口信用放款	五十萬英鎊	購買汽車與修理材料					同上
中美購貨借款	一千二百八十萬美金	購買發動機等項		係信用性質			同上
中德貿易信用年額	國幣一億二千萬元	購易貨物					同上
中法信用放款	一百五十萬英鎊	購買西南各省鐵路及公路材料					同上
中英第二次出口信用放款	三百萬英鎊	購買英國各種器材					同上
第三次中蘇易貨借款	一萬五千萬美金	購買俄國貨物				以華茶等物售價還	同上
中美滇錫借款	二千萬美金	購買美國農產品及工業品	四釐	中國銀行保證		七年以內以錫之價償還	一九四〇年
中美錫砂借款	二千五百萬美金	外匯基金		中央銀行保證		以錫砂售價償還	同上

右表所列英鎊借款十種，計七千七百萬鎊。美元借款七種，計三萬三千二百八十萬元。法郎借款兩種計六

萬三千萬法郎。國幣借款一種，計一億二千萬元。然詳加考察，一因廣梅浦信桂濱等路，在路線經過之地，間有已入於淪陷狀態，故各債權人似難照約履行，此待考查者一。又如蘇美德等國易貨借款中，在戰事初期所訂之約，早以國貨作價償還，故現負債額究餘若干，此待考查者二。又債權國如比法及捷克，各該國已陷戰禍，故所訂合同，未必仍能履行，此待考查者三。因上三端，須待政府正式公佈詳情，方能確知負債實況。

### 第三節 戰時舊債應付本息之處理

戰時國家停付債款到期之本息，原屬常事。我國戰爭發生以來，各項擔保品收入雖皆動搖，但財部始終按期十足付償，從未或誤。如二十七年期應付之外債，約合國幣一億零四百萬元，內債約合國幣一億五千八百萬元，兩者合計共二億六千二百萬元，財政部先後墊出一萬七千五百元分別付給，藉以尊重債權人之利益。但戰區日益擴大，關鹽統三稅及鐵路收入，相繼被劫，中央不得已遂定處理舊債應付本息辦法，以期適應環境。茲將經過情形略述如次：

一、關稅擔保各項債務之處理 此項債務本金，按照法定匯率計算。(1)外債借款約佔六萬萬元。(2)庚子賠款約佔一萬萬元。(3)國幣借款約佔十八萬萬元，共計國幣二十五萬萬元。而在二十八年按月應還之債務費，外幣借款項下約需四百萬元，庚款項下約需三百萬元，國幣項下約需一千一百萬元，共計國幣一千八百萬元。反觀戰區海關與戰區以外海關稅收之比例，天津、上海、青島、漢口、廣州、等關，次第被劫，全國海關稅收總額，當有五分之四，為戰區海關所徵收。二十八年一月十五日，財政當局迫於不得已，乃有處理海關擔保債賠各款之通告：

- (1)總稅務司最近呈請照舊透支還償辦法，不再准予通融，並飭應就各關收存稅款內提撥攤付。
- (2)嗣後對於海關擔保各項長期債務，凡在戰前訂借而未清還者，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補充。

(3)此項攤存辦法，原係應付目前非常情形之暫時處置。如戰區各關已存欠繳之應攤債賠款，及嗣

後稅收應攤之數額，如數照舊解交總稅務司時，政府自當仍即同時照舊撥付各債賠款基金，恢復戰前狀態。

上項通告之旨，係尊重條約維持債信之一種溫和式戰時公債政策。迺自前項通告之後，戰區海關迄未按照稅收比例應攤之數解交，因是關稅擔保各項債務之到期本息，在無形中，入於停付之狀態。

二、鹽稅擔保各項債務之處理 此類債務之本金與每年償還本息數額，較諸關稅擔保之債務為少。而鹽稅收入在國稅中之地位，僅次於關稅，二十七年間，重要稅區，皆告淪陷，因是同年九月，財政部對於克利斯浦借款應付本息，通告以戰區鹽稅被劫，暫緩付給。其後英法借款到期應付之本息，亦照此辦理。

三、鐵路擔保各項債務之處理 各鐵路外債，原以本路財產及收益為擔保。而還本付息之款，應就本路之進款撥給，此為常例。自七七戰事發生，北寧、京滬、津浦、平漢各路，相繼淪為戰區。迨至二十七年六月，交通部對於京滬鐵路借款應付本息，通告路線全部淪陷，暫行緩付。其後道清借款及津浦借款等到期之應付本息，亦以路線淪陷，亦行暫告緩付。

又內債中如統一公債，復興公債及十七年金融長期公債三種，均以關稅為擔保，本應按照第一項辦法處理，惟中央為體恤民艱起見，關於上列三種內債到期應付之本息，均由各銀行墊款，在重慶如數照付，用示兼顧民生之意。

#### 第四節 戰時內外債本金之現負數

戰事爆發以還，政府公布內外債之消息，較諸平時為鮮，「經濟彙報」曾載「中國內外債之現負數」一文，其調查年月，為二十九年一月一日止，尙覺新穎。內關舊時之內外債現負數，記載綦詳，惟戰時發行之內債及舉借之外債，其現負數情形，缺略頗多。茲照錄如左：

中國內外債之現負數（民國二十九年一月一日止有×號者無確實擔保）

(一) 財政部經營債券

甲、關稅庚款及關餘擔保者

債票名稱	年	息	還本付息月份	還清日期	票面貨幣	發行實數	現存本金(二九·一·一)
一九八八年英德續借款(一)	四釐半	三·九	一九四三·三·一		英金	一六、〇〇〇、〇〇〇	二、九九六、四二五
一九二五年中法美金債票(二)	五釐	一·七	一九四八·一·一五		美金	四五、八九三、九〇〇	二二、一三六、六五〇
一九二八年申比六釐金券	六釐	一·七	一九四一·一·一		美金	五、〇〇〇、〇〇〇	八二八、九〇〇
一九三四年中英庚款公債(三)	六釐	一·七	一九四七·一·一		英金	一、五〇〇、〇〇〇	九七二、〇〇〇
一九一三年善後借款(四)	五釐	一·七	一九八〇·七·一		英金	二五、〇〇〇、〇〇〇	一九、六九一、八八〇
十七年金融長期公債	二釐半	三·九	一九五三·九·三〇		國幣	四五、〇〇〇、〇〇〇	三一、五〇〇、〇〇〇
二十五年統一甲種公債	六釐	一·七	一九四八·一·三一		國幣	一五〇、〇〇〇、〇〇〇	一三八、一五〇、〇〇〇
二十五年統一乙種公債	六釐	一·七	一九五一·一·三一		國幣	一五〇、〇〇〇、〇〇〇	一四四、一五〇、〇〇〇
二十五年統一丙種公債	六釐	一·七	一九五四·一·三一		國幣	三五〇、〇〇〇、〇〇〇	三三六、七〇〇、〇〇〇
二十五年統一丁種公債	六釐	一·七	一九五七·一·三一		國幣	五五〇、〇〇〇、〇〇〇	五二九、一〇〇、〇〇〇
二十五年統一戊種公債	六釐	一·七	一九六〇·一·三一		國幣	二六〇、〇〇〇、〇〇〇	二五〇、一二〇、〇〇〇
二十五年復興公債	六釐	一·一八	一九六〇·二·二九		國幣	三四〇、〇〇〇、〇〇〇	三二八、一〇〇、〇〇〇
二十六年廣東港河公債	六釐	三·九	一九四三·三·三一		美金	二、〇〇〇、〇〇〇	一、八〇〇、〇〇〇
×元年公債整理債	六釐	一·七	一九三六·一·一		國幣	一一、一五〇、〇〇〇	一一、一五〇、〇〇〇
×(五)	六釐	一·七	一九三六·一·一		國幣	一一、一五〇、〇〇〇	一一、一五〇、〇〇〇
×八年公債整理債	七釐	三·九	一九三五·		國幣	一一、二一〇、〇〇〇	一一、二一〇、〇〇〇

乙、鹽稅及鹽餘擔保者		合 計	
一九一二年克利斯甫公債(七)	五釐	三·九	一九五二·九三〇·
一九〇八年英法借款	四釐半	四·一〇·	一九三八·一〇·五·
二十三年玉萍鐵路公債	六釐	五·一一·	一九四三·五·三一·
二十四年四川善後公債	六釐	六·一二·	一九四四·六·三〇·
二十五年四川善後公債	六釐	三·九	一九五一·三·三一·
馬可尼無線電借款	二釐二五	六·一二·	一九七一·六·三〇·
費克斯飛機借款	二釐二五	六·一二·	一九七一·六·三〇·
芝加哥銀行借款	五釐	五·一一·	一九五四·一一·一·
芝加哥高借款無利小票(八)	—	一一·	一九五四·一一·一·
太平洋拓業公司借款(九)	三釐	一·七·	一九五四·七·一·
二十六年廣西金融公債	四釐	五·一一·	一九五九·一一·三〇·
二十七年公債關金債票	五釐	四·一〇·	一九四五·四·三〇·
二十七年公債英金債票	五釐	四·一〇·	一九五四·四·三〇·
二十七年公債美金債票	五釐	四·一〇·	一九五四·四·三〇·
合計			
國幣			三、〇〇〇、〇〇〇
美金			一、八六二、三六〇、〇〇〇
英金			四二、五〇〇、〇〇〇
美金			五〇、八九三、九〇〇
國幣			一、七七四、一八〇、〇〇〇
美金			二四、七六五、五五〇
英金			三、六六六、九八〇
美金			二五〇、〇〇〇
國幣			六、三六〇、〇〇〇
國幣			七二、〇〇〇、〇〇〇
國幣			一五、〇〇〇、〇〇〇
英金			六〇〇、〇〇〇
英金			一、八〇三、二〇〇
英金			一、五〇〇、〇〇〇
美金			五、五〇〇、〇〇〇
美金			一、一〇五、五〇〇
美金			四、九〇〇、〇〇〇
國幣			一七、〇〇〇、〇〇〇
關金			一〇〇、〇〇〇、〇〇〇
英金			一〇、〇〇〇、〇〇〇
美金			五〇、〇〇〇、〇〇〇

券(十)	×一四鹽餘特種庫	一分八	每月	一九二三·九·二〇·	國幣	一四、〇〇〇、〇〇〇	三、五〇〇、〇〇〇
票	×九六公債日金債	八釐	一·七·	一九二九·一·三一·	日金	三九、六〇八、七〇〇	三二、四七九、二〇〇
票	×九六公債國幣債	八釐	一·七·	一九二九·一·三一·	國幣	五六、三九一、三〇〇	五六、三九一、三〇〇
券(十一)	×青島鹽田債債庫	六釐	三·九·	一九三八·三·一三·	日金	一四、〇〇〇、〇〇〇	一三、五〇〇、〇〇〇
合計					國幣	一四、三九一、三〇〇	一三七、四七一、三〇〇
					美金	二〇、〇〇〇、〇〇〇	一九九、七〇〇、〇〇〇
					英金	二二、四〇〇、〇〇〇	一六、二九〇、〇〇〇
					美金	六一、五〇〇、〇〇〇	六一、三九五、〇〇〇
					日金	五三、六〇八、七〇〇	四五、九七九、二〇〇
丙、其他稅捐及事業餘利等擔保者							
浦口商埠借款(十二)		五釐	三·九·	一九六四·三·一·	法金	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇
整理廣東金融公債(十三)		四釐	三·九·	一九六六·九·三〇·	國幣	一二〇、〇〇〇、〇〇〇	一〇九、二〇〇、〇〇〇
救國公債(十四)		四釐	八·	一九七〇·八·三一·	國幣	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇
國防公債(十五)		六釐	四·一〇·	一九六九·四·三〇·	國幣	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇	四九八、〇〇〇、〇〇〇
振濟公債(十六)	期(十)	四釐	六·一二·	一九六一·六·三〇·	國幣	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇
建設公債(十七)	期(十)	六釐	三·九·	一九六六·三·三一·	國幣	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇
建設公債(十八)	期(十)	六釐	一·七·	一九六六·七·三一·	國幣	五〇〇、〇〇〇、〇〇〇	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇
軍需公債(十九)	一期(十)	六釐	五·一一·	一九六六·五·三一·	國幣	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇
軍需公債(二十)	二期(十)	六釐	三·九·	一九六六·九·三〇·	國幣	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇	三〇〇、〇〇〇、〇〇〇
×九年振災公債(十九)		七釐	五·一一·	一九二三·一·三〇·	國幣	二、一六八、四七五	一、六一〇、二二〇





津浦路續借款(二六)	五釐	五·一·一	一九七六·一一·一	英金	三,〇〇〇,〇〇〇	二,五五〇,七八〇
津浦路甲種無利小票(二七)	—	一〇·	一九六〇·一〇·一	英金	七三二,四二二	七三二,四二二
津浦路乙種無利小票(二八)	—	一〇·	一九四五·一〇·一	英金	一一一,二五五	一一一,二五五
津浦購車期票	—	七·三·一	一九四一·七·一	國幣	一,〇〇〇,〇〇〇	六〇〇,〇〇〇
二十三年一期鐵路(二九)	六釐	六·二·二	一九四二·一二·三一	國幣	一一,〇〇〇,〇〇〇	八,二五〇,〇〇〇
二十五年二期鐵路(二九)	六釐	六·二·二	一九四六·一二·三一	國幣	一七,〇〇〇,〇〇〇	一三,一四五,〇〇〇
湖廣鐵路公債	五釐	六·二·二	一九七六·六·一五	英金	六,〇〇〇,〇〇〇	五,六五六,〇〇〇
湖廣無利小票(三十)	—	六·	一九六一·六·一五	英金	四四一,六七六	四四一,六七六
收回粵漢路商股公債(三一)	二釐	六·二·二	一九四五·一二·三一	國幣	二〇,〇〇〇,〇〇〇	二〇,〇〇〇,〇〇〇
廣九鐵路公債	二釐半	六·二·二	一九八六·六·一	英金	一,五〇〇,〇〇〇	一,一〇一,五〇〇
廣九無利小票(三二)	—	—	—	英金	一二七,八二二	一二七,八二二
膠濟鐵路國庫券(三三)	六釐	六·二·二	一九三七·一二·三一	日金	四〇,〇〇〇,〇〇〇	四〇,〇〇〇,〇〇〇
汴濟鐵路借款(三四)	五釐	一·七·	一九三六·七·一	法金	四一,〇〇〇,〇〇〇	二二,五〇〇,〇〇〇
隴秦豫海鐵路借款(三五)	三釐半	七·	一九八二·七·一	英金	四,〇〇〇,〇〇〇	四,〇〇〇,〇〇〇
隴海路八釐借款(三六)	三釐半	七·	一九八二·七·一	國幣	五,〇〇〇,〇〇〇	五,〇〇〇,〇〇〇
隴海路短期借款(三七)	三釐半	七·	一九八二·七·一	法金	二一,二五〇,〇〇〇	二一,二五〇,〇〇〇
隴海比荷借款(三八)	三釐半	七·	一九八二·七·一	比金	一三七,七四三,〇〇〇	一三七,七四三,〇〇〇
隴海比荷借款(三九)	三釐半	七·	一九八二·七·一	荷金	三〇,七五〇,〇〇〇	三〇,七五〇,〇〇〇

三期鐵路一次(四)	六釐	二·八·	一九五六·二·二九·	國幣	四〇、〇〇〇、〇〇〇	三六、〇〇〇、〇〇〇
三期鐵路二次(四)	六釐	二·八·	一九五七·二·二八·	國幣	四〇、〇〇〇、〇〇〇	三八、〇〇〇、〇〇〇
交通部借換券(四)	八釐	六·一·一·	一九三五·六·三〇·	國幣	八、〇〇〇、〇〇〇	八、〇〇〇、〇〇〇
交通部電政公債	六釐	三·六·九·一·二·	一九四三·三·三一·	國幣	一〇、〇〇〇、〇〇〇	六、七〇〇、〇〇〇
總計				國幣	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇	一〇〇、〇〇〇、〇〇〇
(三)經濟部經營債券						
建委會電氣長期	六釐	六·一·二·	一九四四·一·二·三一·	國幣	一、五〇〇、〇〇〇	七六五、〇〇〇
總共				國幣	四、五〇〇、〇〇〇	四、四〇〇、〇〇〇

附註

- 一 分英發及德發兩種。
- 二 分有印無印兩種，倫敦市場，以美金票面五百元，作英金一百鎊計算。
- 三 由中英兩方平均分募。
- 四 分英、法、德、比、俄五種，後四種又有印與無印之分，市價英發為準，依次遞減。
- 五 總額國幣二千五百六十萬元。
- 六 總額國幣八百八十萬元。
- 七 總額英金一千萬元。

- 八 每張票面美金二百〇一元，一九四一年十一月開始還本。
- 九 又名烟酒借款，一九三七年整理後，以新債票美金四百九十萬元，換償舊債票美金五百五十萬元。
- 十 按月一分八釐計息。
- 十一 還本自一九二五年一月第二次起欠付，利息自一九二五年九月第五期起還付。
- 十二 現用紙佛郎給付，欠息自一九二二年三月起，還本自第一次起欠。
- 十三 由廣東省內所徵統稅撥充基金。
- 十四 由部章擔保。
- 十五 由所得稅撥充基金。
- 十六 總額國幣一萬萬元，由中央救災準備金撥充基金。
- 十七 總額國幣六萬萬元，由國還事業及其他建設事業之餘利暨鹽稅附徵建設專款撥付基金。
- 十八 總額國幣六萬萬元，基金爲統稅及烟酒稅收入。
- 十九 總額國幣四百萬元。
- 二十 由前奧國借款本息七次改訂，尙有尾數英金十先令十便士。
- 二十一 每紙票面英金八鎊，本金還清後開付。
- 二十二 八一三後，已停付欠息。
- 二十三 九一八現狀不明，惟該路營業素佳，本息可無問題，故仍按原還本付息表數字編入。
- 二十四 總額英金三百二十五萬鎊。
- 二十五 原票每紙英金一百鎊，由中英公司每紙另印分票五張，分派於債票持票人。
- 二十六 總額英金四百八十萬鎊。
- 二十七 自一九四一年十月起，分二十年平均還清；分二鎊八先令，美鎊二十一鎊半，十二鎊等四種，尾數英金八先令。
- 二十八 自一九四一年十月起，分五年平均還清，小票祇英金十鎊一種，尾數英金十四先令。
- 二十九 以上兩種係建築浙贛鐵路玉萍段而發行。
- 三十 自一九四二年起，開始償付。
- 三十一 實發數約國幣一千六百餘萬元。
- 三十二 每紙票面英金十一鎊，本金還清後開始償付。
- 三十三 原案應於一九三七年底還清，據日方消息，已還本半數，確否待證。

#### 第四章 公債

- 三十四 近數年利息照付，但無力補付積欠本息，目下又皆停付。
- 三十五 總額英金一千萬鎊。
- 三十六 總額國幣一千萬元，比公司所執者估八十九萬五千六百元，其餘銷售於中國銀行團。
- 三十七 總額法金二千三百萬佛郎。
- 三十八 總額比金一萬五千萬比佛郎，分三期發行。
- 三十九 總額荷金五千萬盾，分二期發行。
- 四十 總額國幣一萬二千萬元。
- 四十一 一九二六年十二月第一次抽籤後，本息均未照付。

#### 第十款 整理內外債之動機及其經過

考各國發行公債，除非常事變及戰爭期間，或有發行鉅額之特種公債外，其在平日所發行者，大都採自由償還制度。苟指定基金或相當年限，則一經條例公布，即須切實履行，永不變更。所以維持國信者如此，斷未有對於國內外公債，事前任意濫借，事後輒加整理，一次整理之不已，乃至再至三，整理之聲，日聞於中外人士之前，而卒未獲整理之效，如我國歷年內外債之現象，可慨復可恥者也。吾國在前清末季，雖負擔鉅大之賠償債額，然還本付息，胥有確定數目與期限，即其他外債，亦無不先有規定，照約履行，故所謂無擔保及無確實擔保之債務者，從未有之。及乎辛亥改革，政綱解紐，各省對於中央，正供已缺，遑論特別負擔，而軍事迭興，支用浩大，政費所資，亦俱無出，以故內債外債，紛然並起。其中短期各債，尤屬有加無已，大都期短息重，公家吃虧甚鉅，即如愛國公債，軍需公債等項，期雖較長，而息實過厚。二年春間，財政部會議首先整理短期外債，繼議整理長短期內債，擬具議案，提交政治會議。旋以各省財政同一困難，未能實行。復議創設減債基金，清償舊債，並派遣駐外財政員，乃以歐戰猝發，金融停滯，駐外財政員亦即撤回，而整理內外債務之計議，遂成虛語矣。五年以後，兵事驟興，西南各省，分崩離析。收入既受影響，用兵所費，尤無限制，所恃財源，厥唯舉債。六年以至八年，為多數外債借入之期。八年以至十年，為多數內債借入之期。借入既多，償還愈難，償還既難，愈無可借。逮史蒂芬來華，銀行團暫不投資之態度，日益明瞭，而內國銀行界，又有政府

若不整理公債，確定基金，則以後無論何項借款，概不投資之表示。當局鑒於各方之情勢，遂有整理內債之計劃，以緩和內外各界之衝，此民國十年內債整理案所由成立也。第額內發行之債票，雖已整理就緒，而額外抵押之債票，亦不能置諸不顧，乃復有整理元年及四年特種債票之辦法。未幾，又因鹽餘抵押借款，爲數太多，特發行八釐公債，以資整理，乃以其時政潮迭起，未有結果。然自是國人及政府咸知整理內外債之必要，並爲清理內外債全數及整理計，於是有財政清理處及財政討論會之設立，繼復有財政會議之籌備，其後更設財政整理會以專責成，凡此均與內外債整理前途有關。然內債雖有若干種加以整理，而外債山積（除固有關稅擔保各債外），本利延付，信用全失。承華府會議加稅之後，北京特別關稅會議開幕時，各團以債權所關，乃迭次討論整理內外債，維時財政部無確實擔保內債，約國幣二萬六千萬元，外債約三萬五千萬萬元，交通部歸入整理債額，爲國幣二萬五千萬元，共八萬六千萬元。該會議決限定爲八萬萬元，以如此鉅額之債，初期每年還本付息之數，不過三千萬元，整理計劃，又限於一定範圍之內，債權債務雙方，其不能免於爭議者，勢所必至，終以利害不同，主張各異，此項問題，未能解決。延至國民政府統一，全國整理內外債委員會首將處理內外債之範圍及原則經政府決定。財政部對於馬可尼費克斯借款，芝加哥銀行借款，太平洋拓業公司借款，分別整理，交通部亦對平漢、津浦、道清、廣九、隴海、湖廣各借款，從事整理，是亦財政界可慶幸之事也。綜觀民國十餘年來整理債務之經過情形，可分爲四大時期：一、全部整理計議時代，（民國二三年間）。二、局部整理實施時代（民國九十年間）。三、無擔保債務整理協商時代（北京特別關稅會議開會期內）。四、無擔保債務整理進行時代（國民政府統一以來）。以下更分節說明之：

#### 第一節 全部整理計議時代（民國二三年間）

民國初元，經大改革以後，支出浩繁，內外各項短債，均視前有加，雖有契約，類無抵款，非通盤籌算，確定借換方法，迅速清償，大足以招外交之干涉，小足以損國家之信用。二年春間，財政部有鑒於此，特擬具議案提交政治會議，擬先整理短期外債，次整理長短期內債。均以豫籌的款，借新還舊爲主旨。又以外債賠

款，積累已多，亟須妥籌全部償還之策，因擬採用減債基金辦法，於英國倫敦設立匯業銀行，附設國債基金局，按年由國庫撥款一千萬元作為基金，於二十二年以內掃數償清。所有整理短期外債議案及整理長短期內債議案，與夫創設減債基金清償舊債議案，除第一案純為短期外債外，其餘兩案，財政部極擬見諸施行。祇因各省財政，同一艱窘，籌抵之款，既歸無着，新換之債，自有所難。甲案遂擱置未行，而乙案財政部雖有駐外財政員之設，旋以歐戰發生，金融停滯，駐外財政員亦即撤回，而匯業銀行，復以款絀未能創辦，至為可惜也。

### 第二節 局部整理實施時代（民國九十年間）

自四國銀行團改組，歷年所進行之大借款，更難告成，而內國銀團，復有政府若不迅速整理各項舊債，確定基金，則銀團惟有向政府及各省聲明，以後無論何項借款，凡流於不生產業者，在團體以內之銀行，概不投資，以促政府及各省覺悟之表示。政府遂不能不有整理內外債辦法，以應各方面之潮流。財政部所定整理原案，茲摘要如次：

一、指撥本息基金 此項基金，以各海常關收入餘款作抵，不足之數，在鹽稅項下提撥，每年總數為一千四百萬元，並在煙酒收入項下提撥，每年總數為一千萬元。不足之數，由交通部借撥。

二、整理範圍 為八釐軍需公債，愛國公債，元年公債，五年公債，七年長期公債，八年七釐公債及整理金融公債七種。

三、保管基金辦法 基金之保管，仿照三四年公債辦法，由各機關商定撥款手續，撥交總稅務司辦理。

第三節、無擔保債務整理協商時代（北京特別關稅會議期內）

特別關稅會議，參加者共十二國，其中有七國，與中國債務關係較深，此七國均希望對於無確實擔保之債務，與中國商定一種辦法。惟以國債之整理，係吾國政府與債權國兩方間應解決之問題，不宜付諸國際，共同討論，故有關係各國，乃在關會外舉行會議。會議地點，即為荷蘭使館，以避免干豫中國內政之嫌，但亦並非正式會議，不過對於債務問題交換意見而已。此種會議，自一九二五年十一月二十四日起，至一九二六年三月

三十一日止，中國與各債權國代表舉行共十六次。其餘自一九二六年二月二十二日至四月十日，舉行會議九次，則我國並未列席。自一九二六年四月二十二日至五月三日，舉行會議八次，則僅英美日三國列席也。

就各國債款而論，屬於財部者，以日本爲最巨；屬於交部者，以英爲最多，且日本路債爲數雖多，然無著者較少。一九一一年之湖廣路債，爲英美法所共，而日本無之。一九〇八年及一九一〇年之津浦路債，尤與日本無關，此利害不同之處也。至於美國債務中以鐵路電報材料欠款爲最多，法國債款，除上述中法實業銀行欠款之外，亦皆爲鐵路債款，意除上述之奧款外，無他債，荷比兩國之債，皆爲隴海路債也。

各國之債務情形，既屬不一，故對於整理之意見，亦隨之而異。在荷蘭使館討論之主要目的，即調和複雜之意見，而立一共同承受之辦法。參加各國，除比國外，皆提出說帖。美日兩國之說帖，曾經一度修改。各種爭執，雖逐漸減少，然離協調之目的，猶甚遼遠。欲速行解決，易起爭執，且亦非關稅會議中所能完全解決之問題，即使幸而決定，亦不過以大綱爲度，其詳細辦法，及數目多寡等具體問題，自不能不於關會終了後，另由中國組織一專門委員會，與關係各國共同決定之。持此說者，在當時已頗占勢力，惟當時會中以大整理案一時不易成立，復擬定由二五附加稅中，指撥債務基金四百萬元，分配整理焉。

#### 第四節 無擔保債務整理進行時代（國民政府統一以來）

國府定都南京之初，政府爲維持債信起見，不能不兼顧舊債，於是整理問題，漸爲世所注重。經濟會議既提議於先，財政會議復通過於後，其最重要之議案：一爲有確實擔保之各項內外國債，應悉照原案維持。一爲無確實擔保之各項內外國債，應先審查發行低利長期公債，以資整理。政府即循此方針進行，以漸實現。此兩大會議之決案，兼以對外關係，既經實行關稅自主，不能不籌及外債，而整理無擔保外債，尤必同時鞏固有擔保外債，其整理步驟，業經呈爲事實者，計有數端：

一、於鹽稅內攤派撥還外債數目 按從前以鹽稅爲擔保之外債（1）英法借款（2）湖廣鐵路借款（3）克利斯浦借款，此項擔保收入，久爲軍閥所截留，未能照撥。十七年，國府通令全國徵收鹽稅機關，各月按照一



定成數，解交財政部指定之銀行。其全年總額爲一千萬元，足供鹽餘借款之一應需要，業已次第實行。其以前未能如期照撥各期本息，亦經財政部宋部長於民國十八年九月宣言分期補撥。

二、於關稅內指定整理內外債基金 按吾國無擔保內外債，將來必須邀請九國債權人出席內外債整理委員會，提出證據，以資整理。政府決令在關稅新增項下，每年暫提五百萬元，逐年積蓄，以爲整理內外債之用，此後則隨關稅而增加。業經正式照會英、法、美、日等九國，並令飭總稅務司於十八年二月起，實行照撥云。

三、組織國債整理委員會 國民政府整理國債方針，以所借之債，在政治實業上不受損失之範圍爲定。詳言之，即以審查債款之性質而定償還與否，以及如何償還方法，特設整理內外債委員會，專司其事，並由外部照會英、美、法、日等九國。

#### 第五節 中央整理內外債之原則

十九年十一月，整理內外債委員會召集各國債權人代表會議於南京，到者有比、法、英、義、日、荷、美七國代表，當場由該會一面致各代表節略一件，其文如左：

- 一、國民政府極欲將還本付息愆期之國內國外正當簽訂各項債務，早日爲之整理結束。
- 二、國民政府以爲此時應先將整理範圍以內應付款項之來源數目及其年限，首先議定。
- 三、國民政府以爲款項之來源，應指定海關稅收及鐵路收入兩種，惟英法借款，克利斯浦借款，及湖廣鐵路借款一部分，仍由鹽稅項下清還。
- 四、國民政府願於海關稅收內，每年劃出一定數目，並將此數目逐漸增加，其詳細數目，擬俟提出方案經各國贊同後，再行提議。

五、鐵路各債，凡各路恢復原狀加以整理之後，其能力足以還本付息者，仍由各路自行清償。但爲免除鐵路現時重大債務之負擔，擬於上述之海關稅收劃出年款內，指定一部分，專爲整理鐵路債務之用。

六、交通管轄還本付息愆期之債務，亦擬於海關稅收劃出年款內，指定一部分以整理之。

七、支配上言海關稅收劃出款項詳細辦法，擬於本說帖之原則經同意後，再為提出。

八、中國政府願以海關稅收劃出年款為擔保，發行債票。

九、中國政府為施行建設事業，擬於海關稅收現有擔負之後，上言劃出年款之前，保留數目，以應急需。

十、海關年款以一九六〇年為終了之期。

自經正式會議之後，復經非正式討論多次，旋以軍事倥傯，事遂中輟。茲將該會重要議決照錄如下：

一、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) 凡向來由鹽款付還各鐵路債務，應仍由鹽款支付之。

(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，鐵道部無力單獨負擔者，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。

二、中央各部院債務，由本委員會計劃整理。各省區債務及非債務之數目，如損失賠償等項，另案辦理。

三、整理債務基金，由本委員會負責保管。

四、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。

五、所有內外債利息，應於起債時減低利率，不加複息。

二十三年四月，政府對於處理內外債決定原則及範圍其文如下：

一、原則三條：

- (1) 其數小而毫無問題者，應不待交涉，即時開始償還。
- (2) 其數大而無問題者，即予承認商議償還方法。
- (3) 其有問題者，另行交涉。

## 二、範圍四條：

- (1) 舊財政部於十四年關稅會議時，承認整理之債務，由財政部繼續承認整理。
- (2) 各債權人從前送帳單內，關於地方債務及各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。

(3) 鐵道交通兩部表列債務已經確定整理辦法者，仍照該辦法辦理。

(4) 鐵道交通兩部表列債務，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部商議整理辦法。

## 第六節 中央及地方發行公債之原則

吾國以前發行公債，無論中央或地方政府，均屬臨時救急之計，祇知剜肉醫瘡，或寅喫卯糧，既乏適當之政策，又不按一定之原則。事前無人監督，事後無法稽核，以致國庫及地方人民，雖負擔加重，而公債之信用，仍不克維持，馴至本息無法照付，乃有所謂整理債務之名詞，囂然於世，內叢民怨，外喪邦信，前車已覆，來軫可憂。國民政府立法院有鑒及此，爰制定公債法原則草案十一條，以限制中央及地方各級政府財政當局之濫發公債，於十八年四月二十日，第二十次會議通過。為懲前毖後計，固不得不如此也。茲錄其原案如下：

一、政府所募內外債，期限滿一年以上者，均須依照本公債法原則之規定，凡政府借款或發行庫券亦同。

二、凡中央政府募集內外公債，應將該公債之性質、用途、債額、利率與募集償還方法以及其他條件，編擬條例，經財政部審查後，由行政院提交立法院議決通過，呈請國民政府公佈，始發生效力。

三、中央與地方政府募集公債，均以不得充經常政費爲原則。

四、政府募集外債，以充下列四種用途爲限：

(1) 充生產事業上資產之投資，但以具有償付債務能力而不增加國庫負擔之生產事業爲限（如築鐵路興水利及開發富源等皆是，惟富有冒險性質之事業，不在此例）。

(2) 充國家重要設備之創辦用費，但以對於國家人民有長久利益之事爲限（如大規模之國防設備，教育設備，衛生設備等類，雖無經濟收入，而對於國家人民確有永久利益者皆屬之）。

(3) 充非常緊急需要（如對外戰爭，重大天災及特別事變等類皆屬之）。

(4) 充整理債務之用，但以能減輕負擔爲限。

五、凡經指定用途之公債收入，不得移作別用。

六、各級地方政府，非經立法院核議通過，不得募集外債。

七、省政府非經中央政府核准，不得募集一百萬元以上之公債；縣市非經上級政府核准，不得募集五萬元以上之公債。

八、各級政府所募公債總額最高限度，以不致紊亂財政，因而妨礙其他政務進行之常態及能使公債本息，均得按期償還爲準。

九、各項公債收支，均須編入預算決算，並應由募集機關與監察院每年會同報告一次，並公佈之。

十、公債基金，由公債基金委員會保管之委員會組織法，另行規定，債權者於必要時，得推舉代表，申請參與稽核。

上案思慮周詳，規定嚴密，如果率此而行，不惟財政當局發行公債，有所依據，即高級機關及一般國民，亦得厲行其監督之權。既慎重於發行之先，自無慮失信於後，所有整理債務等名詞，庶不致再見於將來矣。

55



# 國民財政簡史

冊 下

編 懷 德 賈

商 務 印 書 館 發 行

賈德懷編

民國財政簡史  
下冊

商務印書館發行







計制度之精神。

二、預算當提前編製 預算為歲計之標準，酌劑全局，貫徹政綱，胥在於此。吾國預算，前此既因種種窒礙，致未逐年彙編，或雖編製，仍未提前辦理，往往年度瞬已告終，編訂甫經着手，手續雖備，奚裨事實。今後自當按照年度提前編製，庶幾全國收支，瞭如指掌，以是立財政之計劃，亦以是建審計之根基。十七年冬，財政部頒布財務機關編製十八年度預算章程，是項章程，僅限於財政機關。十九年春，國民政府頒行編製十九年度預算章程，適用於全國各官署，關於編製程序及方法，與夫遞送時期，均一一規定。自預算法頒布後，內外官署預算編造，乃以中央主計機關總其大成，程序井然，各級機關無可諉卸其責任。

三、決算宜按年編造 一國政費所出，無非取之於民，故政府之帑藏，即人民之膏血，所恃以昭信於民者，厥惟公開財政而已。財政公開，無非表之於按年編造之決算。民國成立二十餘年來，從未有一完全之決算公布，縱使政府中人，悉皆守法奉公，而既未揭真相以示人，自無由強國人以共信，無怪政府增一稅，舉一債，則民衆懷疑不已，非難橫生也。按現行決算法第二條規定：「各級政府之決算，每一會計年度辦理一次，於年度終了時辦理之」。繼自今果能循此法規，按年編製，表政府公開之態度，樹官吏廉潔之風聲，亦足為我國財政史開一新紀元焉。

四、審計重就地監督 審計機關之監督財政，不外二端，其一為專行事後監督，其一為兼行事前監督。前者防弊未然，款不虛耗；後則懲創既往，人有戒心。二制互有短長，要在斟酌國情，審度時勢，抉擇採用。吾國創辦會計時，兼用事前監督，其後改用事後監督，自審計法頒布後，事前事後審計，同時並採，且兼及稽察依照該法第二條規定，審計職權有四：（一）監督預算之執行，（二）核定收支命令，（三）審核計算決算，（四）稽察財政上之不法或不忠於職務之行爲。而審計職權之行使，更明定隸於監察院之審計部操之。審計本為財政司法，今獨立於行政範圍以外，蓋所以增強執行者之地位。至如何推行，亦屬重要問題。近年以來，咸主就地審計，蓋純恃送請審計，而不易收審計上之實效，際茲財用日增國民負擔加重之秋，非厲行

就地獨立審計制度，固不足以救財政上之危機也。

觀上所述，近年會計情形，足見一斑。茲就現在會計章制，分類纂述，詳於實例而略於學理，用是先發其凡，以與讀者相質證焉。

### 第一節 會計職權之變遷

民國初元，中央總會計之職權，屬諸財政部，凡關政府全體之會計，如總預算、總決算、審核預備金之支出、歲入歲出之統計、金錢及物品之會計、主計簿之登記及各種計算書之檢查等項，在財政部官制內，均列爲會計司之職掌。三年三月，政府公布會計條例，是年十月復經參政院議決會計法，由政府公布施行。此項會計法，分總則、預算、收入、支出、決算、期滿免除、契約、出納官吏、附則九章，凡三十七條，其內容與會計條例大致相同。四年九月，參政院議決修正會計法，改會計年度七月制爲歷年制。六年一月，政府因衆議院建議，復以命令改爲七月制。在此數年間，會計年度雖由七月制改爲歷年制，復由歷年制返爲七月制之修訂，而會計法全部之條文，悉仍其舊，固未有變更也。

國府奠都南京之初，財政部仍掌中央總會計之職權，汲汲謀會計之統一。十六年七月，公布會計則例，十七年三月，復加修正，內分總則、收款程序、支款程序、帳簿登記、報告編製五章，對於會計年度收支款項之程序，報告書類之編製，以及各項冊表之填載方法，規畫綦詳。迨十八年間，立法院以計政關係重要，自應尊重其地位，主計機關隸於行政院之一部，無獨立之資格，不能超然有所主張，提議設置主計總監部，直隸於國府。迨十九年中央參酌立法院原提方案，決議設置主計處，直隸於國府，其組織法於同年十一月間公布。二十年春，主計處成立，主計長綜理處務，下設歲計、會計、統計三局，分掌局務。自此中央總會計之職掌，遂由財政部完全移轉於國府之主計處矣。

主計處成立後，因財部前頒之會計條例，係臨時之會計規程，極盼早頒會計法爲永久之根本法規。立法院有鑒於此，依據超然主計制度，搜集各方材料以及經過實況，編訂會計法草案，中經長期之商討，迨至二十四

年八月始由國府正式公布。前者各機關會計人員，皆由長官任用，時有情弊。依據主計處組織法之規定，遂改由主計處直接任免。各部及各省政府先後設置會計長，其他各機關亦均遴派會計主任加以監督，會計法內關於會計人員，另設專章，規定尤為詳明，蓋所以厲行超然主計制度也。顧學術界對於超然主計制度，贊否各半，贊成者注重整個行政力量與運用之效能，反對者側重財務行政力量與運用之效能，前提既有不同，因之主張各異。茲將兩說分述如次：

一、贊成主計行政應於國府下設立直屬機關之理由：

(1) 非有獨立主計機關，主持政府各機關之歲計會計、統計，不足以收公允精當之效。  
 (2) 自國府及各院起一切機關之歲計、會計、統計，應經一超然機關詳為鈎稽，考核盡善，以免各自為政。故此獨立之主計機關，不宜屬於任何一院。

(3) 主計機關直屬於國府，則國府各院、部、會及其所屬機關之歲計、會計、統計制度，便於統一。  
 (4) 各機關之歲計、會計、統計，須賴專門人才長期主辦，始得良好結果，故提高主計機關之地位，始克容納多數之專長人才。

(5) 便於彙集政府所屬各機關之歲計、會計、統計報告。

(6) 各國成例，共和國國家預算機關，多直屬於大總統，我國主計行政，自宜直隸於國府。

(7) 會計與統計互相關聯，大部份統計材料，皆由會計報告而來，會計政策復須取決於財政統計所得之結果，二者不能絕對分離。

(8) 歲計必須取決會計方面與統計方面之結果，故宜設於一機關內，事務上自可多得便利。

二、反對超然主計制度，仍主交還財部設司管理之理由：

(1) 財政部負財政上計劃並執行之責，因之全國各機關之財務行政皆由財政部管理，方為正當。  
 (2) 國家行政應從職務上劃分，不宜此疆彼界，如各機關之財務行政，不受財部之控制，或各機關不

當用考試院所選之人員，及交通部所設之電報，而應自行設備。

(3) 主計處爲編製總預算之機關，有其職而無其權，此種機械，將因配置錯誤，效力不能發生。

(4) 我國預算乃採用行政部編製制度，且係中央集中制度，預算之能有行政效能，由於賦給總編製機關核定預算額數之權，在我國應將預算總編製之權，交還財政部。

(5) 支出是否能節省，及如何增進效能，皆繫於支出之方法，應由政務官兼負此責，方易收效。會計長無此職權，即有所見，仍無權變更其決定。

(6) 會計主任之管理，必須有權力貫注其間，而其主管機關之主計處，並不對財政上負責，會計主任雖明知某項支出之不當，焉肯拒絕支出，開罪同事。

(7) 獨立會計之制，認爲有設置之必要，但不可集中於主計處，而當劃作財政部之管理權。

(8) 主張計政獨立者，出於偏見，欲剝奪財部之理財權而後已，遂使我國全部之財務行政，至於支解。

國家政制，恆隨時代爲轉移，常有昔時之法制，而在今日不能適用者，亦有今日之法制而他時又須更易者，因時制宜，未可拘執。關於主計行政，舊制係從側重財務行政力量與運用設想，現制乃從整個政治力量與運用效能着眼，互有優劣，要視環境需要爲取捨標準耳。

### 第二節 各級會計之設計

現行會計法係依超然主計制度所產生，而以各級政府會計制度之設計、及會計事務之處理爲目標，內關會計事務之處理，如會計上之報告、科目、簿籍、憑證及事務程序、報告程序等項，另編於官廳會計款內，至各級政府會計制度之設計，本法規定甚詳，茲將重要各點略述如次：

一、會計事務之分類 按本法第四條依其性質分爲五類：

(1) 普通公務之會計事務 內分公務歲計之會計事務、公務出納之會計事務、公務財物之會計事務三

種。(第五條)

(2) 特種公務之會計事務 內分公庫出納之會計事務、財物經理之會計事務、徵課之會計事務、公債之會計事務、特種財物之會計事務、特種基金之會計事務六種。(第六條)

(3) 公有營業之會計事務 內分營業歲計之會計事務、營業成本之會計事務、營業出納之會計事務、營業財物之會計事務四種。(第七條)

(4) 公有事業之會計事務 準用前項之規定，但不為損益之計算。(第七條)

(5) 非常事件之會計事務 專指非常預算事件及不隨會計年度起訖重大事件之會計事務。

二、會計組織之分類 按本法第十條政府會計之組織，分為五種：

(1) 總會計 專指中央省市縣各政府之會計。(第十一條)

(2) 單位會計 內分在總預算有法定預算之機關單位之會計、及在總預算不依機關劃分而有法定預算之特種基金之會計兩種。(第十四條)

(3) 分會計 單位會計下之會計、除附屬單位會計外為分會計。(第十三條)

(4) 附屬單位會計 內分各級政府或其所屬機關附屬之營業機關事業機關或作業組織之會計、及各機關附屬之特種基金之會計兩種。(第十四條)

(5) 附屬單位會計之分會計 專指附屬單位會計下之會計。(第十五條)

三、會計制度之設計 依本法第十六條至第二十條，可分四端：

(1) 設計之原則 就積極言，凡性質相同或類似之機關或基金，其會計制度應為一致之規定。就消極言，不得與本法及預算決算審計統計等法牴觸，並不得與上級之會計制度牴觸。

(2) 設計之機關 分為二項：(一) 總會計之設計，由各該政府之主計機關為之。(二) 單位會計或附屬單位會計及其分會計之設計，由單位會計之主辦人員擬訂呈由各該級政府之主計機關核定。

(3) 設計之事項 內分七項：(一)各會計制度應實施之機關範圍。(二)會計報告之種類及其書表格式。(三)會計科目之分類及其編號。(四)會計簿籍之種類及其格式。(五)會計憑證之種類及其格式。(六)會計事務之處理程序。(七)其他應行規定之事項。

(4) 設計辦法之變通 實施機關範圍確定後，如有因特殊情形不能適用時，其主辦會計人員得擬訂變通辦法，呈請該級政府主計機關核定。

四、會計制度之頒行與釋例 依本法所定，分爲兩類：

(1) 頒行之機關 內分兩種，中央政府之各種會計制度由國民政府主計處頒行之。省政府及隸屬於行政院之市政府之各種會計制度，由各該政府之主計機關擬訂呈經國府主計處核定頒行之。(第一百二十三條)

(2) 釋例之機關 亦分兩種，各級政府會計制度之釋例及會計事務細節之處理辦法，在中央應由國府主計處，在他級政府應由其主計機關核定令行之。(第一百二十四條)

以上四端，係會計法關於各級會計設計之要綱。至其設計之事項，最主要者爲實施之機關範圍，因不屬會計法，應從政務財務兩方之沿革斟酌規定。次爲會計上之報告、科目、簿籍，憑證之種類及其格式，自可依據本法所定原理，參酌各級政府實況訂定。又次爲會計事務之處理程序，亦經本法專章明定，各級政府自可援用。至其他應行規定事項，實因各級政府情形各殊，自不得不依據實況，另以補充方法規定之耳。

## 第二款 預算

### 第一節 預算之沿革

考王制冢宰制國用，必於歲之杪，五穀皆入，然後制用。蓋每歲之終，合計一年賦入賦出之大較，而因以預計明年一歲收支之數，其法意至精也。秦漢以後，古意寢失，降及近代，左藏之掌，委之胥吏，一歲出入，樞垣不問，間或造冊呈報，亦屬例行之舉。清初各衙門動支款項，須先申題，略存預計之遺意，積時既久，例案

山積，徒爲書吏舞弊之具。迨至清季預備立憲，光緒三十四年憲政編查館奏准在九年立憲期內，自第三年起試辦各省預算。宣統二年正月，度支部擬訂預算冊式及例言二十一條，附以比較表，都爲一冊，通行在京各衙門及各省清理財政局，依式填註，是年秋，彙編三年總預算冊，送交資政院議決頒行，是爲辦理預算之始。翌年春，度支部庶續籌辦四年預算冊，通行京內外各衙門，依式編造，秋間核編總預算冊，甫經編竣，會當武昌首義，未及送院。民國初元，大局甫定，財政部初則編訂各月臨時預算，繼則編訂次年上半年預算，先後提交參議院議決，然其預算內容，則限於在京各衙門。是年十二月通電各省，於財政司內設立預算決算處，趕編二年度（二年七月一日至次年六月末日）正式預算書，於二月內送部，旋因官制變更，紛請展限，各省預算書延至五六月間，始陸續送出，財政部彙總核編，至七月下旬蒞事，歲入歲出，均爲六四六、三五八、一〇九元，同時咨交衆議院議決。嗣以內閣更迭，政策稍變，贛寧事平，情勢頓易，經國務院將前編二年度預算書撤回修正，此辦理二年度預算之情形也。

八月，國務院國務會議議決前編預算，應由各部查照大政方針，詳細修正，限於十一月內送達國務院，其實行期間，自三年一月起至六月止，分函各部查照辦理。十一月，財政部擬議修正預算標準八條：一、修正預算，非另行編造，乃就前編二年度預算案查照大政方針修正之。二、修正前編預算案，仍爲二年度全年之預算，僅實行期間爲六個月。三、前編預算歲出核定額內，事實上經費尙可節省，暨機關尙可歸併或裁撤者，照事實上所需之費修正之。四、擬辦事項，爲前編預算所列尙未開辦者，修正時一律刪除。五、前編預算核定歲出之數，事實上略有不敷者，仍照核定數開列，不再修正。六、前編預算歲出核定之數，事實上萬難辦到者，得修正酌加。但各主管部修正總數，不得加多於前編預算之核定總數。七、南方兵事所用經費，修正時暫不加入，歸入決算辦理。八、修正冊核編後，將來年度經過，收減出增時，於決算冊內聲敘理由。以上八條，經由國務會議修正議決，通行各署查照。迨十二月各部修正預算冊先後告竣，財政部彙總核編成冊，歲入爲五五七、〇三一、二三六元，歲出爲六四二、二三六、八七六元，相抵不敷八五、二〇五、六四〇元，咨交衆議院議決。



後因兩院停會，未能議決。三年二月，財政部通行京內外各衙署分送二年度修正預算冊，並以不敷之數甚巨，規定維持預算暫行辦法五種：一、修正預算額，小於上半年實支額者，則照修正預算額支給。二、修正預算額，大於上半年實支額者，仍照實支額支給。三、已辦之事，爲此次修正預算所刪除者，即日停辦。四、新創之事，雖列入修正預算，而尙未興辦者，暫行緩辦。五、凡臨時緊要事項，而爲修正預算所無者，在京則由國務會議議決開支，在外則由各該部督民政長或辦事長官電國務總理請示開支，經由國務會議議決施行，此辦理二年度修正預算之情形也。

三年度預算，財政部於二年九月擬訂簡章三十九條，並舉改良之法四端：一曰編訂程序，凡舉一事必有先後，雖在瑣細者，尙且宜然，況預算事體繁重，豈可無一定之程序，以立準繩。各省造具歲入歲出概算書，是爲第一步。各部核編歲入歲出概算書，是爲第二步。財政部彙總核編歲入歲出總概算書，是爲第三步。國務院會議確定政策，分配歲入歲出之數，是爲第四步。主管各部遵照院議，編造歲入歲出預算書，是爲第五步。財政部彙總核編歲入歲出總預算書，是爲第六步。各按步驟，一致進行，俾得按期交議。一曰確定期限，編製預算，手續繁重，若不確定期限，必致互相遷延。故於外省各機關編製歲入歲出概算書，先期送民政部署財政司。財政司長編製全省歲入歲出概算書，先期送部，各部編製歲入歲出概算書，先期送財政部，財政部編製歲入歲出總概算書，先期送國務院，國務院會議先期議決分配之數，各部遵照院議，編製歲入歲出預計書，先期送財政部，凡此種種手續，均經詳爲規定，以免遲延之虞。一曰編訂概算預計，均以前年度預算數爲比較數，前辦二年度預算時，苦無比較之可言，若以宣四預算數爲比較數，則勢殊事異，未可強同，如以元年度預算數爲比較數，則光復之初，機關停滯，元年預算，率未編訂，進退既無所據，則覆核益覺困難。今二年度全國預算，業經編就，則將來三年度之概算書預計書，自可並列二年度預算數，以資比較。一曰編訂元年度收支報告書以資參考，預算貴能合乎事實，若一國之歲入歲出，僅憑理想預爲算定，鮮有與事實相吻合者，故各國編訂預算，必同時編訂最前年度之現計書，俾得互相考較，求其真相，爰師其意，編製元年度國家收支報告書，作爲

三年度預算之參考。以上四端，經由國務會議議決，通行各衙署遵照。三年夏，財政部特開財政會議，各省選熟悉財政人員來京，討論財政，於歲入則切實整頓，於歲出則力戒浮糜，由部分省核定。三年度預算，除省縣地方款項剔出另計外，歲入計三八二、五〇一、一八八元，歲出計三五七、〇二四、〇三〇元，出入相抵，尚有盈餘，經由財政部呈准通行，此辦理三年度預算之情形也。至四年度預算，財政部曾於四年一月擬定辦法八條：一、四年度預算，仍照前頒格式，分經常臨時兩門，並分款分項，首列四年度預算數，次列三年度預算數，下列比較增減數，並逐項加以說明。二、國家地方稅名稱，業已取消，四年度預算，應即毋庸分編，仍將歲入歲出各款，上年列歸國家或地方逐項聲敘。三、各項歲入，上年迭奉大總統令飭切實整頓，自己日有起色，應即按照籌增之數，列入預算，即以三年度歲入預算為比較數。惟四年度歲入預算，應以前清宣三預算為標準，不得再有短絀，其因實事變更致成無著之款，並應另籌抵補，一併列入預算，以覘實效。四、歲出預算，應以三年度核定概算數列為比較，其經另行支配由部核准有案者，即以支配確定數列為比較。無論如何，所有軍費政費，不得逾於上年度核定總數，向係地方歲出各款，不得逾於舊有地方歲入總數，務當核實開列，不得逾越範圍及預留削減地步。五、驗契費、印花稅、菸酒牌照稅、特種營業稅係解部專款，應另編專冊，送部核辦。六、司法收入，如係在上年度原報歲入以外，另行整頓新增之款，業准撥補司法經費，應將出入確數，另編專冊送部。七、各省二年以前舊欠，應於四年清償者，另編專冊，將本息細數，還款日期，及借入原案，分晰聲敘。八、前項歲入歲出預算表，應送本部全份，仍將歲出預算表，分送各主管部查核，其軍費一項，並另造清冊一份送部，轉統率辦事處查核，其歲入表，限二月底送部，歲出表，限三月十五日以前送部，遠省郵遞需時，應先將出入數目分款電達，以憑核編。以上八條，經通行京內外各衙署查照辦理。後以會計年度改為歷年制，五月、財政部規定改編辦法，四年七月至十二月，由部另編四年下半年概算。歲入各款，即根據各該處原報三年度數目，參照修正商加各案及認增款項，分別編列。歲出根據三年度核定原案，及各該處自行支配經部核准之數，酌量核定，如有應行增減之處，應由各該處從速查明報部，以憑修改。至五年分預

算，自應一律按照年分，改造送部，惟前經本部令行編造四年度預算表冊，尙未據各處送齊，其未造送之各處，應即迅速改造五年分預算，送部編定。其已造送各處，如按諸事實與五年分收支款項無大變更，應由各該處詳細聲明，即由部將所送四年度表冊，核編爲五年分預算，以期迅速。以上改編辦法，經由財政部通電各省查照辦理，十一月、財政部彙編五年分總預算冊告竣，咨交參政院代行立法院議決。後由參政院修正歲入爲四七二、二二四、六九五元，歲出爲四七一、五一九、四三六元，收支相抵，略有盈餘，經財政部通行各衙署遵照，此辦理五年度預算之情形也。

六年、會計年度仍恢復舊制，但以後各年度之預算僅係一鱗一爪，其將全國收支彙集成冊者，僅八年度及十四年度預算書。茲分述如下，八年度預算書內收支之數，已詳總論，是項預算，曾經國會通過公布，但其缺點有二：一、西南各省預算因未送到，即以五年度預算內所列之數列入。二、軍事預算從少列入，而實際上之支出，較諸預算開列之數，所增實鉅。以上兩端，係八年度預算不甚完善之處，故是項預算公布後，其見諸實行者，僅屬一部分已耳。十四年度預算書內收支之數，亦已詳於總論，是項預算書，係由財政整理會彙集中央及各省區最近所編之預算草冊而成，除將各省區臨時費略爲刪去外，其餘未加修正，僅彙集各部分之原報數目，分類編印成冊，名曰暫編國家預算案、國家歲入歲出預算總表及各項分表專表，以備財政當局之參考。故就法理而論，較諸八年度預算，其效用更爲薄弱。以上兩端，係民六以後編製預算之情形，蓋民六以後，軍閥爭雄，財政之凌亂益甚，即此形式上之預算，亦已無法編製，中央及各省間，有各自發表一部分之收支，亦皆支離破碎，故欲考察彼時之財政，祇可就八年度十四年度預算，以資參證耳。

## 第二節 預算之現制

考列邦編製預算，有由政府獨任編製之責者，如英、日諸國之預算是也，有由政府報告使國會負編製之責者，如美國之預算是也。即就政府內部之權限論，如日本之財政部（大藏省），對於各部預算，有整理變更之特權，而法國之財政部，對於各部歲出，僅能彙集各部之預算，編製成冊，並無修正變更之權。蓋各國歷史不

同，國情不同，政策不同，故其編製預算之權限，亦因之而異。吾國編製預算制度，向採英、日成規而定，故編製預算爲財政部之專責。國府奠都南京，政府以編製預算，爲整理財政之首務，爲事前監督之要素，自十六年以後至十九年爲止。財政、審計兩部，乃合力分行，各機關按照年度編造收支預算，所有編製書式，在此數年中之變遷，綜其大要，可分三期：

一、十六、十七兩年度編製預算書式 此時期內，財政、審計兩部分行各機關之書式，係參酌北京審計院所頒預算格式而定，舉凡格式、數字、分門以及款、項、目、節，咸與北京審計院書式相類。

二、十八年度編製預算書式 此時期內，財政、審計兩部所頒預算書式，分爲二種，其一仍沿襲上年預算書式，卽用直行中文數字之書式是也，其二則改採橫行阿拉伯數字之書式，似較爲新穎是也。當時所以並行者，以各機關之會計智識，尙有參差，未能完全適應新潮流，而財政部所頒財務機關編製十八年度預算章程，更偏重於新式，緣自十六年秋，財政部於所屬徵收機關及官有營業機關，均設置部派會計主任，人才自較整齊，至其他普通機關會計程度，似覺較遜，故兩制並用，以利推行耳。

三、十九年度以後編製預算書式 上項橫行阿拉伯數字預算書式試行以後，尙覺便利，財政、審計兩部，爰於編製十九年度預算之時，規定中央各機關一律採用橫行阿拉伯數字書式。自此以後，編製方法，乃歸一致，蓋預算爲整理財務之始基，不有劃一之程式，難免參差之弊，而有礙於審定之效能也。

以上三期，係近年預算書式變遷之略情。顧自國府成立以還，各部辦理預算所感困難之點有六：一以冊報缺略，難於審核。二以送達遲緩，無由彙總。三以手續不清，輾轉指正。四以系統不明，傳遞需時。五以組織之變遷而增減無常。六以機關之興革而分合靡定。因此六端，牽一髮而動全身，以致國家財務狀況，無從得精確之統計，此近年主計處與財政部所以亟謀整理，而有預算章制之改訂也。

自十九年度以後，中央於二十年開始遵全會之意旨，毅然成立主計處，與文官參軍兩處，並爲國府內部之機關。處設三局，辦理預算、決算之歲計局居其首，以向日由財政部辦理全國預算之職掌，移歸歲計局，可見

中央政府圖治之切，思慮之周。惟組織之始，關於預算之制度，仍遵十九年冬財政部呈由國府頒行編製十九年度預算章程之要點，略加補充辦法，開始辦理二十年度之中央、地方兩種預算，經年餘之努力，得產生二十年度國家之總預算而公布之，此於預算史上開一新紀元。至二十年十月又將十九年度預算章程，略加修改，統稱之曰預算章程。又有進者，上項預算章程頒行時，立法院、財政委員會正着手起草預算之根本辦法，採歐美之優點，行最新之法制，殫二年之精力，於二十一年秋，立法院全體大會議決之預算法，呈由國府命令公布矣。惟以國情猶昨，新法雖良，適應尙須時日，故此法於施行日期乃有另定之規定。

二十六年春復於原法加以修正，至二十七年七月一日乃付諸實施。預算法施行細則及暫行預算科目實例暨概算預算書表格亦分別於二十七年九兩月公布。值茲對外戰事方殷之際，政府於財政之整理，未嘗稍廢，從此而後，辦理預算，乃有合理之軌道可循，財務行政可期漸趨健全，百年大計，完成於戰爭之中，未始非財政史上佳話。

### 第三節 預算之新制

修正預算法共計八十九條，並另有附件二份：附件一係規定總概算說明書之內容及總概算各表之分析比較與施政計劃及事業計劃及其他參考資料；附件二係規定總預算書之內容及總預算書各表計劃。按預算法關於中央各機關及普通基金部份規定甚爲詳細，地方政府機關及營業基金與其他特種基金部份規定較爲簡單，將來另有省市及縣市補充辦法及特種基金管理法之規定，此乃本法內容之特質。茲將預算法內容之重要部份分析如下：

#### 第一 預算之通則

通則中關於預算法一般原則作概括規定，其特點有六：

一、會計年度改採歷年制 「各級政府之預算，每一會計年度辦理一次，會計年度於每年一月一日開始至十二月三十一日終了，其年度依民國紀元之年次爲名稱。」（見第十一條）

歷年制之採用，爲此次修正預算法之特色。各國預算年度之起訖，應根據實際社會經濟情形，及國會開會日期，與國家歲入狀況參酌而定。如英、德四月制，美、意七月制，蘇聯十月制（現改爲歷年制），各有其特殊意義。過去中國預算年度仿效美國，採用七月制，極不合理。因爲中國爲農業國家，且五、六兩月，又係各項工商企業需用資金最繁之時，銀行放款於農工業者，以此時最多，如國家財政亦於此時結算，人民納稅，不得不向銀行借貸，國家支出，亦不得不依賴銀行。銀行資金有限，二者不可得兼，即使銀行有此信用與能力，但不免在五、六月中通貨信用膨脹過度、而一、二、三月復通貨緊縮，如此金融忽鬆忽緊，影響市場利率之變動必巨，企業家經營事業亦不免暗受損害。

歷年制在清宣統三年與民國五年曾經採用，世界各國如比、荷、奧、瑞、南美諸國亦曾採用。此次立法院毅然採用歷年制，可謂預算史上又轉換簇新一頁。我國採用歷年制之理由有四：

(1) 立法院隨時得以開會，議定預算亦無需有特別日期之規定。至於地方議會則以秋冬農隙較便，春夏農耕事忙，召集不易，故宜採用歷年制。

(2) 中央與省縣之稅收，均以晚秋及冬季初春收入較旺，而夏季早秋則甚少，故亦宜採用歷年制，使政府不至於預算年度開始時即感收入短少。

(3) 中國實業落後，亟應實施計劃經濟，以謀補救，而在農業國家之預算年度爲適應計劃起見，更宜採用歷年制。

(4) 歲始更新，爲民間舊習，若以七月制，必爲人民忽視，如改爲歷年制，所謂一年之計在於春，可以引起人民注意，對於政府各項政務推行，咸感便利。

二、歲入歲出年度劃分之規定 關於歲入之年度劃分有下列三項辦法：

(1) 歲入科目有明定所屬時期者，歸入該時期所屬之年度。

(2) 歲入科目未明定所屬時期而定有繳納期限者，歸入繳納期開始日所屬之年度。

(3) 歲入科目之未明定所屬時期及繳納期限者，歸入該收取權利發生日所屬之年度。(見第十四條)  
關於歲出之年度劃分，亦分有左列三項辦法：

(1) 歲出科目有明定所屬時期者，歸入該時期所屬之年度。

(2) 歲出科目未明定所屬時期而定有支付期限者，歸入支付期開始日所屬之年度。

(3) 歲出科目之未明定所屬時期及支付期限者，歸入該支付義務發生日所屬之年度。(見第十五條)

三、預算種類及其名稱之規定 預算分左列五種，茲解釋如下：

(1) 總預算 「各級政府每一會計年度，各就其歲入、歲出全部所編之預算為總預算」(見第十七條)

(2) 單位預算 單位預算計分二種：(一) 在公務機關，有法定預算之機關單位之預算。(二) 在特種基金，應於總預算中編列全部歲入歲出之基金之預算。(見第十八條)

(3) 單位預算之分預算 單位預算內依機關別或基金別所編之各預算，為單位預算之分預算。

(4) 附屬單位預算 特種基金中應以其歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。

(見第十九條)

(5) 附屬單位預算之分預算 附屬單位預算內依機關別或基金別所編之各預算為附屬單位預算之分預算。

四、附屬單位預算歲入應編入預算之部分 附屬單位預算歲入應編入預算部分有下列三種：

(1) 在營業基金預算，為其歲計盈虧之淨額及資本之增減額。

(2) 在非營業循環基金預算，為其基金之增減額。

(3) 在信託基金及其他特種基金預算，為政府所入及費用之實數額。

五、預算之準備及限制 關於預算之準備，則有預備金的設置，「預備金分第一預備金及第二預備金二

種：第一預備金於第二級單位預算中設定之，第二預備金於總預算中設定之。」（見第二三條）

預算之限制有三種規定：

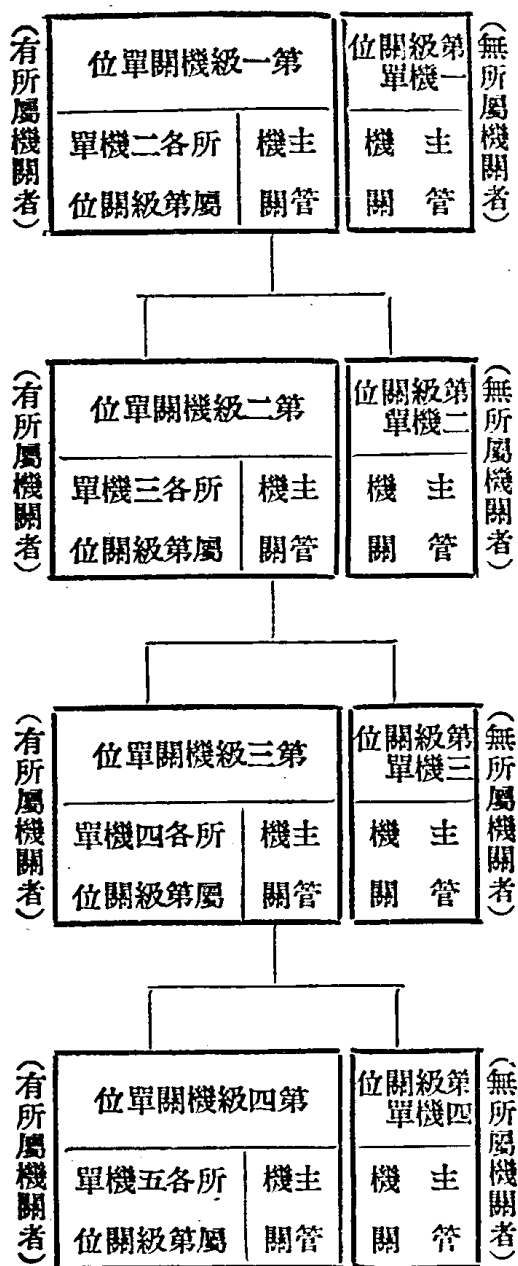
- (1) 「歲入特殊門之所入，非因預算年度有異常情形，不得充歲出經常門之費用。」（見第二四條）
- (2) 「各級政府非依法律，不得於其預算外增加債務，其因調節公庫收支而為短期借賒時，應以當年度歲入之可收部分為還本付息之用。」（見第二五條）

(3) 「各級立法機關審議擬定預算時，不得於擬定預算外為增加經費之議決。」（見第二六條）

六、主計人員之監督 「各下級政府之主計機關，無主計機關者，其最高主計人員，關於歲計事務，應受該管上級政府主計機關之直接監督與指導。」（見第二十七條）

第二 中央概算之籌畫擬編及核定

預算法第二十八條至三十七條均係規定中央政府概算之籌劃擬編及核定事項，其中須加以解釋者，即各級機關單位分級之系統，今以圖表明如下：





第一級機關單位爲：(一)國民政府與其直轄機關及其所屬各級機關，(二)行政、司法、考試、監察各院及其所屬各級機關，(三)立法院。第二級機關單位爲：(一)國民政府之直轄機關及其所屬各級機關，(二)行政、司法、考試、監察各院之直轄機關及其所屬各級機關，(三)國民政府或五院本機關。第三級機關單位爲：(一)國民政府或行政、司法、考試、監察各院直轄機關所直轄之機關及其所屬各級機關，(二)國民政府或行政、司法、考試、監察各院之直轄機關本機關。第四級以下之各機關單位依次類推。(見第三十條)

至於中央概算之籌劃擬編及核定可列表說明如左：

中央概算之籌劃擬編及核定之程序表

預算法條文	編製書類名稱	主編機關	編製或送達日期	送達處所	說明
第二十八條	編製施政方針參考資料	中央主計機關中央審計機關財政部	一月一日以前一個月內	中央核定概算之最高機關	主辦機關應將財務上增進效能與減少不經濟支出之辦法及其他可供下年度施政方針參考者提出上項資料
第二十九條	中央政府方針下年度施政方針	中央政府	二月一日以前	令行全國各機關	各機關根據此項方針擬定施政計劃及事業計劃
第三十條	擬定於政計劃及事業計劃	各機關		送各主管上級機關核定	按照主計機關規定格式擬編下年度概算
第三十一條	第二級機關單位下年度歲入歲出全部概算	第二級機關擬編	三月十日以前	送本管第一級機關單位之主管機關	此項概算各繕三份如需以下各級機關單位之概數爲參考應於前項日期內酌定期限通令所屬呈報逾期不呈報及無須呈報者均代爲擬定概數列入概算
第三十二條	第一級機關單位下年度歲入歲出全部概算	第一級機關擬編	三月三十一日以前	中央主計機關	此項概算各繕二份連同第二級概算二份送主計機關另備一份送財政部擬編歲入總概算
第三十三條	中央下年度歲入歲出總概算書	中央主計機關	五月十五日以前	送中央核定概算之最高機關	彙集中央各第一級擬編之概算及財政部擬編之歲入總概算連同第一級及第二級原編概算及財政部原編歲入總概算各一份送中央最高機關

上表中須加以說明者，中央核定之最高機關在平時爲中央政治委員會，戰時爲最高國防會議，第三十一條之說明爲預算法施行細則第八條有補充的規定，第三十二條之說明爲預算法施行細則第九條有補充的規定，第三十三條之說明爲預算法施行細則第十一條有補充的規定，一併列入便於參考。

此外預算法關於概算核定尚有二種重要規定：

一、「歲出概算之核定，以歲定經費及擬設定或變更之繼續經費爲限，前項繼續經費，應核定其全部計劃之經費全額及各年度之分配數額，事業年度跨二個會計年度者，應核定其事業年度之全部計劃所需經費及分配於本會計年度之經費。第二預備金、外交特別費、國防特別經費，均屬於歲定經費，總概算應設備相當於百分之一至百分之三之第二預備金。」（見第三五條）

二、「總概算核定時，歲出方面應就第二級機關單位政事別之經費分別決定其概數，歲入方面應就來源別之所入分別決定其增減之概數，並應使歲入歲出雙方平衡，前項核定之概數，爲各機關編製擬定預算時之標準數額。」（見第三六條）

### 第三 中央預算之擬定及審議

預算法關於中央政府預算之擬定及審議，其重要規定有二：

一、中央政府預算之擬定 各第二級機關單位就已核定總預算之各概數，按來源別及用途別之經常門與特殊門科目編爲擬定單位預算，擬定附屬單位預算，並須於八月十五日以前送達中央主計機關，而擬定總預算書，應送由行政院於十月十日以前提出立法院審議。

二、中央政府預算之審議 歲出案之審議，以歲定經費及擬設定或擬變更之繼續經費爲限，並依單位預算之歲出經常門與特殊門及附屬單位預算分別爲之審議，分別議決後再以歲出全案付表決。歲入案之審議，以擬變更或擬設定之收入爲限，審議時應就來源別分別決定決議後，再以歲入全案付表決。預算之審議，如有一部分未經通過，致總預算案不能在十二月一日由中央政府公布時，立法院應於十二月五日以前編成假預算，並議決其施行條例，由中央政府公佈之，其內容有五：（一）恆久經費及原有繼續經費。（二）已經議決之新定繼續經費。（三）已經議決之歲定經費，其未經議決者，暫依現年度之經費。（四）不擬變更之原有收入。（五）已經議決之收入，其未經議決者，除特殊門收入外，暫依現年度之經費。至於假預算於公佈後

一個月內，由行政院另行提出修正案送立法院審議，完成法定總預算，由中央政府公佈之。

#### 第四 中央預算公布後之執行

執行中之重要問題有四：

一、分配預算 各機關單位應按其法定預算之數額、所入依來源別科目、經費依用途別科目，編造分配預算，如係第一級機關，各由其長官自行核定，第二級以下各機關單位之各機關分配預算，則由該管上級機關核定。

二、科目流用之規定與限制 各機關之經費預算，其歲出用途別同門各科目中有一科目之經費不足而他科目有賸餘時，經原核定分配預算之長官或機關核准，得流用之，但不得流用為用人經費，此外各基金之經費不得互相流用。

三、第一預備金與第二預備金之動用 第二級以下各機關單位之各機關均應經該管上級機關核定，始得動用第一預備金，並應由該核定機關分別通知中央主計機關，中央審計機關及財政部；第二預備金則非經中央核定概算之最高機關之核定，不得支用。

四、會計年度終了之規定 會計年度終了時，各機關經費未經使用者，除已發生債務或契約責任部分外，應即停止使用。會計年度終了時，其國庫賸餘及尚未收得之收入，應即轉帳加入下年度之歲入，其已發生而尚未清償之債務及契約責任，應即轉帳入下年度之歲出。誤付、透付之金額及依法令墊付金額或預付、估付之賸餘金額，在會計年度終了後繳還者，均視為結餘轉帳加入下年度之歲入。

#### 第五 中央追加預算及非常預算

追加預算有下列情形之一者可請求提出：（一）本機關或其所屬機關依法律增加職務或事業，致增加費用時。（二）依法律增設新機關時。（三）所辦事業因重大事故致費用超過法定預算時。

非常預算僅限於下列各情形之一時，方可提出：（一）國防緊急設施。（二）國家經濟上之重大變故。（三）

重大災變。(四)緊急重大工程。

#### 第六 地方政府預算

地方政府預算，自第七十至八十四條均為地方政府預算之規定，其程序與中央者大同小異，惟手續較繁而已。

至預算法施行細則共六十二條，最近由國府公布，前七條係一般之補充規定，自第八條至第十五條為中央各機關預算編審程序之補充規定，自第十六條至第二十八條為省政府各機關預算編審程序之補充規定，自第二十九條至四十二條為直隸於行政院之市各機關預算編審程序之補充規定，自第四十三條至六十二條止又為分配預算，動用預備金，科目流用之補充規定及未成立省市議會之預算審議規定與歲計事務在主計機關未設立時由財政廳或財政局執行。

預算法施行細則中應加討究者，係第二十七條，茲錄原文如下：

「各省政府總概算，因距離寫遠、交通不便、或其他特殊情形致中央核定概算之最高機關逾期核定者，中央主計機關得根據核定數代為編製各該省政府擬定總預算。前項代編之總預算，由中央主計機關送交立法院議決公佈後，發交各該省政府再行分配細數，繕具四份，送由中央主計機關分別存轉備案。」

前條規定，就表面觀察，似與預算法精神衝突，實則具有不得已之苦衷，照預算法省概算之核定機關計有三重：甲、省政府，乙、行政院，丙、中央政治委員會。按照預算法之規定仍須經過三重審核程序。辦理地方預算程序實較中央預算為繁，加以距離寫遠，交通不便，故歷年地方預算之能如期完成者，已屬絕無僅有，今後若完全依照本法細則第二十三條至二十六條之程序辦理，則地方預算之成立，將不可能。為補救當前事實計，特增第二十七條，為例外之規定。況有此規定，立法院已經議決之地方預算，而各省仍可將分配細數補送中央之立法院備案，是於顧全事實之中，仍無背於立法之精神也。

預算法與舊時預算章程相較，已多進步，內關地方預算制度之確定，足使地方審計工作藉以推行，主計監

督功效得以表現。此外中央各機關預算之編製，加多級數，雖程序與手續較前繁重，但在實際上有利於主計、審計及公庫制度之推進者實巨。各預算法尙欠妥善之處，如書類名目過多，（照附件所載大小各表不下三十餘種）編製時間太早，（照預算法在預算年度開始之一年前）動用第一預備金，未設嚴密之限制，管理各特種基金，未定周詳之法制等項，此乃技術上之問題，自可從實施經驗之中逐步改善也。

### 第三款 收支

#### 第一節 收支之沿革

考周制，以九賦之財，給九式之用，出納有定程，收支有常經，燦然具備，犂然各當，而兢兢於節制謹度之遺意，迄今猶可想見。漢唐元明，初則取民有經，用款從節，猶存古時之遺意，獨惜繼承之主，不能謹遵舊制耳。清初、令戶工兩部歲終會計，勿使入不敷出，徵收賦稅，定有專例，額外取盈，有干禁令，支用款項，須照例案，稍涉浮濫，卽遭駁詰，而庫藏之出納，皆驗以割，慎其守藏之意寓焉。嘉道以後，時變日急，事例不能相應，出納不能相權，職任多歧，簿書失實，以致徵稅有虛索浮收之弊，用款多挪移隱飾之習，上下相蒙，不可究詰。光緒季年，預備立憲，以清理財政爲入手之方，同時頒布清理財政章程凡三十五條。宣統元年，簡派各省監理官，特設清理財政局以主其事，而清理收支，必以畫分新舊案爲辦事之準繩，乃定光緒三十三年以前爲舊案，光緒三十四年至宣統二年止爲現行案，宣統三年起爲新案。初以爲舊案截清後，各項收支，當可遵章辦理，旋因事權不一，彼此諉卸，故統一國庫章程，雖經頒行，而終清之世，實際之收支，仍未能悉照定章也。

民國肇興，財政部握收支總樞，審計院成立，頒布會計、審計兩法，國家收入由各級機關征收轉解國庫，國家支出由各級機關向國庫轉給，較諸清末制度已稍進步。茲將收支程序略述如次：

一、支付預算書 各官署於每月五日以前，依預算定額之範圍，編造次月支付預算書，送由財政部查核發款後，轉送審計院備查。其在各地方之官署，應依前項規定將次月支付預算書送由財政廳查核發款，詳由

財政部轉送審計院備查。而各官署於領款時，並須出具「領款總收據」，以資查考。

二、收入計算書 經管徵稅或他項收入之官署，每月經過後，應編造上月收入計算書，送由該管上級官署核閱，加具按語，轉送審計院審查，所有收入證據，應由各該官署保存。

三、支出計算書 各官署每月經過後，應編造上月支出計算書，連同證憑單據送由該管上級官署核閱，加具按語，轉送審計院審查。但因國家營業之便利及其他有特別情事者，其證憑單據得由各該官署保存。前項各官署保存之證據，審計院得隨時檢查之。

上述辦法，每月祇造支付預算書，而無收入預算書，此其缺點。審計院審查每月計算如有疑義，得行文查詢，各官署須於一定之期限內答覆。其支出計算書及證明單據，議決為正當者，應發給核准狀，解除出納官吏之責任。議決為不正當者，通知該主管長官執行處分。議決為應負賠償之責者，通知該主管長官限期追繳，以重計政。

至收支款項手續，曾訂有「各省解款細則」，「直轄各徵收機關收支撥解規則」及「金庫出納款項暫行辦法」三種。茲按各款性質分述於后：

一、解款之程序 解款由解款機關填具解款書，除留存根一聯外，其餘各聯連同現金一併送交國庫。國庫收到解款核與解款書所列數目相符，即填具三聯收款書，除留存根外，其餘收據報查二聯交解款機關。同時解款機關備文將國庫收款書之報查聯呈送財政部覆核，而國庫之收款收據聯留存於各該解庫機關，藉為解除責任之證明。

二、發款之程序 財政部支付飭書之填發，係根據各請款機關之月份支付預算書及請款憑單，而國庫付款，乃依據財政部所填發之支付飭書。請款機關接到財政部支付飭書之通知，填具領款書送交國庫，國庫核對與支付飭書相符後，始行付款，其領款收據留存國庫，其餘各聯，送交財政部備核。

三、坐支之程序 坐支辦法，現金不經國庫，解款機關同時為領款機關。其程序須向國庫辦理抵解手

續，實爲解款及發款兩種程序之合併，特在國庫方面，省去現金之出納耳。

四、撥付之程序 撥付辦法，解款與領款非屬同一機關，與坐支情形不同。現金之移轉，僅在兩機關之間，而不經國庫。但亦須向國庫辦理抵解手續，其程序亦爲解款與發款兩種程序之合併，撥款機關卽爲解款機關，而收款機關亦卽領款機關，同時由國庫轉帳，以明責任。

## 第二節 收支之現情

國府移都南京，財政部以核實收支，爲整理財政之要務，故於收支之稽核，規定尤爲詳備。考現行收支程序，以核定預算分配表爲第一步，編造月份預算書爲第二步，實際上收支繳付手續爲第三步，造送月份計算書爲第四步，凡財務各機關收支款項，統須按照上列程序辦理。蓋以收支動關國計，財務行政復興與收支關係尤密，故其手續必力求詳備也。

一、預算分配表 吾國向無預算分配表之制，財政部近以各機關預算書均以年度爲標準，祇有全年之總數，而無每月之分數，稽核常感艱困。故規定編製預算分配表章程，凡所屬各機關應於年度預算核定以後，編製收支預算分配表，送部核准。考其創設之用意，蓋以每月收入，既有淡旺之分，而每月支出，亦不無多寡之別，欲求實際相符，非照年度預算之總額分月支配不爲功。雖每月收支分數稍有出入，而合十二個月之總數，仍須與年度預算核定總額相同也。

二、月份預算書 吾國在昔祇有每月支付預算書，而每月收入預算書，向付缺如。財政部近因收支均屬重要，訂定月份預算書章程，凡所屬各機關每月編製月份收支預算書送部核定。考從前每月支付預算書所支之額，係按照全年預算十二份之一平均計算，而現在財部所定之月份收支預算書，乃根據預算分配表是月分得之額列數，此其不同之點也。

三、收支手續 前述預算分配表及月份預算書，係收支前應有之程序，而實際上收支繳付手續分爲兩種，一爲收款手續，一爲支款手續。茲分述於後：

(1)收款手續 考財部收款之手續，即為各機關繳款之程序，二者互為因果，一為收方，一為付方，固相為關聯也。中央各機關收支款項，由國庫統一處理辦法第四條內載，中央各部會向國庫解款時，應備具五聯解款書。書內須分別註明收款國庫名稱，所收款項年月份及類別，並摘要說明暨金額等。以第一聯為存根，留解款機關備查，第二聯為通知，由解款機關逕送國庫，第三聯為報告，由解款機關送由國庫轉送財政部，第四聯為報核，由解款機關送由國庫轉財政部再轉審計部，第五聯為回證，由解款機關送由國庫轉送財政部蓋印送還原解款機關，是為各機關解款之程序。但為鄭重款項起見，國庫收到款項，核與列數相符，應填具三聯收款書。以第一聯為存根，留國庫備查，第二聯為收據，由國庫交解款機關收執，第三聯為報查，由國庫交解款機關轉送財政部，書內須列明解款機關，解款年月份及款別摘要說明暨金額等，是為國庫收款之手續。

(2)支款手續 考財政部支款之手續，即各機關領款之程序，蓋無論直放坐支撥付，均有收付兩方，而月份支付預算書及請款憑單，尤為各機關請領款項之必要條件。月份支付預算書，為每月應領經費之根據，請款憑單，為每次請領經費之憑證，二者均為請款機關必備之手續，預算書須備具兩份，請款憑單所列請求之款額，應與預算書內所列相符。其有特定減支成案者，或以本機關收入或積餘抵充一部分，或由他機關指撥一部分者，應將成案及抵充部分之額數加具說明，始得依據之，簽發支付書。其有僅送預算書而不附請款憑單，或僅送請款憑單而不附預算書，或雙方列數有不符者，均屬不合規定。其送請程序，由請款機關填具二聯請款書，以第一聯為根據，留請款機關備查，第二聯為憑單，由請款機關連同支付預算書送財政部，書內須列明領款機關，領款年月份及用途並金額等，是為請款之手續。請款機關將請款憑單及支付預算書送財政部後，由財政部核對無訛，即填具三聯支付書，以第一聯為存根，留本部備查，第二聯為命令，送經審計部核簽後，交國庫付款，第三聯為通知，送經審計部核簽後交領款機關，書內須列明付款國庫及領款機關之名稱並領款年月份暨用途金額等，是為財政部簽支款項之手續。



支付書通知聯交到領款機關後，由領款機關填具四聯領款書，以第一聯爲存根，留領款機關備查，第二聯爲收據，連同支付書之命令聯，送交國庫付款，第三聯爲報告，送由國庫轉送財政部，第四聯爲報核，送由國庫轉送財政部，再轉審計部。書內須列明付款國庫名稱，支付書字號及款項，年月份並用途金額等，是爲各機關領款之手續。

收支手續，大致已如上述，惟尙有數點應加以注意者。茲列舉如左：

(一)收解款項，有現解與抵解之分。若係現解，即以現款解庫，其手續與上述完全相同，惟解款書及收款書，須以現字編號，此在辦法第四第五兩條有明文規定者也。若係抵解，即因奉令撥款與他機關，或在本機關收存款內坐支時，其撥付及坐支之款，仍照現解手續，由坐撥機關將款項照數坐撥後，以領款機關所具之領款書，及交到之支付書抵充現款，其解款書上，須以抵字編號，此在辦法第二十七至二十九三條有明文規定者也。

(二)支付款項分直放、劃撥、坐支三種。第一種直放，即由國庫直接發出現款，其手續與上述完全相同，惟支付書與領款書須以直字編號，此在辦法第十三第十五兩條有明文規定者也。第二種劃撥，即由有收入之甲機關於應解款內撥付乙機關之經費，其手續所不同者，乃財政部將支付書命令一聯交撥款機關，並於支付書上以撥字編號，而領款機關將領款書及支付書通知聯送交撥款機關而已，此在辦法第二十五第二十六兩條有明文規定者也。第三種坐支，即由各機關在本機關應解款內坐支本機關之經費，其手續所不同者，乃財政部將支付書命令一聯交坐支機關，並於支付書上以坐字編號，再依撥款機關抵解之手續辦理而已，此在辦法第二十四第二十八兩條有明文規定者也。

四、月份計算書 月份計算書，係已收已支後應有之手續，報告已收各款已支各款情形，而含有決算之意也。吾國在昔各機關，本須造送月份計算書，惟編製章制，迄未詳密。財政部近因月份計算書爲決算之基礎，關係至爲重要，故規定月份計算書章程及格式，與夫附屬表式，蓋其主旨，重在收支核實，而使各機關

有所遵從也。

### 第三節 收支之新制

在前收支程序，詳定於會計則例之內，自近年公庫法及其施行細則先後頒布，收支程序遂改列於該法之範圍內。夫收支制度重在統一與核實，早爲操計政者所重視，我國公庫法內關於收支程序之規定，乃本此原理而產生。茲就主要條文作簡賅之分析如次：

#### 第一 收入程序之改進

公庫法關於收入程序，其理想之改進，厥爲收入機關不爲現金之經管。本法第十一條規定：「政府總預算範圍內之一切收入及預算外之收入，除依法應歸入特種基金存款者外，均歸入其收入總存款，由公庫主管機關主管，並由代理公庫之銀行或郵政機關按科目別及機關別列收庫帳。」此由收入力求統一之原則而生。至收入程序，復經本法施行細則第十九條詳加規定，凡收入總存款之收款，由收入機關填具繳款書，交繳款人，連同現金及票據，一併送代理公庫之銀行或郵政機關，收入庫帳。各機關自行收納之款繳入公庫時，亦依此種手續。繳款書之形式，除換取憑證單或其他書據等手續所需各聯，由收入機關，依照其原有規定處理外，應備具正副通知兩聯，及收據一聯，載明左列事項：

- 一、編列字號及填發年月日；
- 二、預算編次之門部款項符號及名稱；
- 三、收款所屬年月份及金額；
- 四、繳款人姓名或名稱；
- 五、收款公庫名稱；
- 六、收入機關名稱，及長官職銜，署名，蓋章；
- 七、收入庫帳之年月日，及公庫主管員職銜，署名蓋章；

#### 八、其他應行說明事項。

代理公庫之銀行或郵政機關，對於繳款書之處理，應以正副通知聯存查，收據聯經簽證後，交還繳款人或繳款機關。同時按照第十二條之規定：「按科目別、機關別分別報告收入機關及該管審計機關，並由代理公庫之銀行或郵政機關及收入機關分別遞報至公庫主管機關」，以求出納、審計及財政當局取得切實之聯系。

#### 第二 支出程序之改進

公庫法關於支出程序，其理想之改進，厥在各項支出均由公庫發給。本法第十四條規定：「普通經費之劃撥，應照核定之分配預算，按期由主計機關知照公庫主管機關，會同該管審計機關通知代理公庫之銀行或郵政機關，由收入總存款，按經費之機關別撥入普通經費存款項下，前項各經費撥付時，公庫主管機關及代理公庫之銀行及郵政機關通知主計機關及請領機關」，此由支出統一之原理所產生。至支出程序，本法施行細則復加詳定。支款辦法分撥付及直付二種：撥付者，由公庫主管機關依據主計機關所通知之各機關核定分配預算，填具撥字支付書，以命令聯及通知聯，送經該管審計機關會簽後，依照左列手續辦理：

- 一、命令聯由公庫主管機關送代理公庫之銀行或郵政機關辦理。
- 二、通知聯由公庫主管機關送請領機關查照。
- 三、存根聯由公庫主管機關存查。

此項劃撥經費，因考核之必要，由公庫機關通知支用機關之主管機關。支用機關之主管機關對於各該支用機關之經費，認為有停撥、減撥或緩撥之必要時，得於期前分別通知該管主計機關及公庫主管機關查照辦理。代理公庫之銀行或郵政機關收到公庫主管機關所送支付命令聯，照數由收入總存款，撥入請領機關普通經費存款帳戶，並填撥款通知單送請領機關。直付者仍由公庫主管機關依照上述辦法，填具直字支付書。領到機關收到公庫主管機關所送之支付書通知聯，應即填具領款收據，向代理公庫之銀行或郵政機關具領。代理公庫之銀行或郵政機關，收到領款機關所送領款收據，核與支付書命令聯相符後，照數撥付。

各機關對於直付之款，得以自行保管及支用。對於撥付之款，應由各機關長官或其授權代理人簽發支票並由主辦會計人員會簽，其設有主辦事前審計人員者，並應經其核定簽證，然後交由債權人持赴代理公庫之銀行或郵政機關具領。

為救濟重大災變時得以支款應急起見，關於緊急命令劃撥之經費，得由公庫主管機關，以函電分別通知代理公庫之銀行或郵政機關及請領機關，先行撥付，並即補填支付書完成法定手續。

政府各機關之支出依公庫法第十五條之規定：「應以支票為之，但第五條各款之支出，及軍警工資不便按人簽發支票個別向庫支取者不在此限，支票非因付給政府之債權人或為約定債務之預付，不得簽發」。惟支票是否付給政府之債權人或為約定債務之預付，代理公庫機關初不知之，亦不負稽核之責，但於查明其符合支票應具之條件後，照例付款而已，而負稽核之責者為主計人員。

### 第三 自行收支之限制

政府之一切收支，原以經由公庫收付為原則，然為顧及事實上之困難，不得不設有例外。

公庫法第四條：政府各機關對於左列各種收入，得自收納，並得在規定期內，自行保管：

- 一、零星收入；
- 二、機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關，在規定里程以外者，其收入；
- 三、在經征地點，隨徵隨納，經主管長官認為應予便利者，其收入；
- 四、機關無固定地點者，其收入。

公庫法施行細則復加規定，第四條第一款所稱之零星收入，應以所收款項每筆不滿五元者為限，在市縣之收入較少機關，其限度仍由公庫主管機關酌量情形減低之。第四條第三款之收入，應由該機關敘明事實，呈請主管機關核准，通知公庫主管機關。政府各機關自行收納之款，其保管期間至多不得逾一旬，其有特殊情形者，得由主管機關報請公庫主管機關核准延長之，其範圍更為顯明。至關於自行支出者如下：

公庫法第五條：政府各機關，對於左列各種支出得按規定期間，預向公庫具領自行保管支出：

- 一、額定零用金內之零星支出；
- 二、機關所在地，距代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以外者，其經費；
- 三、機關無固定地點者，其經費；
- 四、其他法令許可之估付包付金額

公庫法施行細則復加規定，依第五條預向公庫具領之款，應由請領機關按以下規定時間，填具請款書，送請公庫主管機關核發：

一、每月額定零用金內之零星支出，得於上月底具領；

二、本法第五條第二款第三款規定之機關，得由該機關主管之上級機關商准公庫主管機關，於實際需要時請領；

三、估付包付款項，應按合同契約或法令規定之期間請領，並附送證明文件由公庫主管機關備核。

各機關額定零用金內之零星支出，以在各機關月份經費預算內，辦公費數目半數以下為限，但在辦公費數額較鉅之機關，其限度仍得由公庫主管機關酌量情形減低之。各種規定，尚稱詳密。

#### 第四 特種基金之收支

政府各種收支，在公庫法上原以統一為原則，惟特種基金，種類甚繁，各有成立之歷史，自不得不於普通收支之外，另設條文以資適用。在特種基金收入方面，公庫法第十九條規定：「特種基金及其收入，應歸入各該特種基金存款。」是已含特種基金收入獨立之旨。在特種基金支出方面，公庫法第十九條又規定：「特種基金之劃撥管理支用，依法律條約或設定基金之命令契約或遺囑之所定，其無規定者準用關於普通經費存款之規定。」此表示特種基金支出以照設定時之辦法為原則。惟在基金設定時支用款項未有規定者，方可準用普通經費存款之辦法，此法理事實兼籌並顧之道也。

#### 第五 經費剩餘之處理

公庫法第十七條規定：「會計年度終了時，各普通經費存款有剩餘者，除法律另有規定外，仍歸入收入總存款。」並於細則第三十一條規定：「此種剩餘得由支用經費機關將已發生之債務或契約責任部份，於會計年度終了後二十日內聲請保留，並由公庫主管機關核明通知代理公庫歸入收入總存款。前項保留之款，於會計年度終了後三個月，仍未支出者，應由代理公庫歸入收入總存款，並報告公庫主管機關。」旨在經費剩餘除支出機關有正當用途外，以歸入收入總存款為原則。

上列五項係現行收支之新制，旨在收支命令與出納保管截然分立，成為兩個系統，而其精神所在，係匡救往昔收支程序之紛雜而設。

一、就收款與用款方面觀察 過去收支程序，收款大率係徵收機關自行收納，而後解繳國庫，用款均由支用機關向國庫領出，自行保管，而後支付領款人，公庫法施行後收款應直接由國庫收納，用款直接由國庫支付政府機關之債權人。

二、就解繳與發款方面觀察 在昔程序解款有現解與抵解之分，發款有直發、坐支及撥付之別。此後抵解、坐支及撥付三種程序，不復適用。所有解款均當完全繳庫，所有發款均由國庫撥發。

三、就附屬機關解領方面觀察 已往程序解款須由主管機關轉解國庫，領款須由主管機關代領轉發。嗣後解款直接解繳國庫，領款亦直接向國庫支領，以期簡捷。

四、就特種基金收支方面觀察 在前各特種基金之收支程序與普通之收支程序完全不同，且有不屬於統一之公庫者。今後公庫法規定特種基金之收支，統歸公庫經理，除依法律條約或設定基金之命令契約或遺囑之所定外，準用普通經費存款之規定，以期兼顧。

#### 第四款 交代

#### 第一節 交代章制之沿革

考交代之制，導源甚古，舉凡前後任交代手續，歷代戶部則例，規定綦詳，蓋以公款出入，絲毫爲重，故於新舊任之交接，特詳定章制，以資遵循。民國初元，財政部規定徵收官之權限，以財政廳廳長、海常關監督爲督徵官，以徵收局局長、總知事爲經徵官，使其整理稅務，各負應盡之責。惟財政廳廳長、海常關監督、徵收局局長、縣知事等對於財務行政，雖有督徵經徵之別，而於新舊任之交代，凡關款項收支及票照財產物品文卷等項，其情形靡不相同。三年冬，財政部特頒行徵收官交代條例，凡財政廳廳長、海常關監督、徵收局局長、縣知事均依本條例執行，亦以財政廳廳長、海常關監督、徵收局局長、縣知事同屬徵收之官，故明定交代專章，使之一律遵守耳。茲將徵收官交代條例照錄於左：

一、財政廳廳長、海常關監督、徵收局局長、縣知事遇有前後任交代時，無論正任署任代理，均依本條例之規定執行之。

暫代縣知事不及兩月者，免接交代。

二、前後任交代時，由該管長官派員監盤。

三、卸任人員於接任人員未到任以前，不准藉口因公擅離任所。

四、凡因病卸任或在任病故者，其交代手續，應由該署局科長及會計員遵照本條例代行之。

五、卸任人員自到任之日起截至卸任之前一日止，應將任內所管左列各件造冊會同監盤員移交接任人員：

(1)各項收入數，(2)各款已解未解數，(3)經費實領實支及餘存數，(4)票照存根及未用票照，(5)政府委託發行之印花稅票，(6)官有財產暨物品，(7)各種文卷表冊簿記。

六、卸任人員造冊移交，縣知事自卸任之日起以一月爲限，財政廳長以二十日爲限，關監督徵收局長以十日爲限。

七、縣知事經徵各款，於交卸之前一日截數即移交接任人員接徵，其已徵未解各款限五日內悉數移交

任人員報解，不得以各清各款爲辭。

關監督徵收局長應於交卸之日，即將經徵未解之款移交接任人員報解，其有分關、分卡、分局尙未解到者，造冊移交接任人員。

八、卸任人員已支未報或已領未支各款，一律按照預算款目將實數造冊移交接任人員。

九、每月概算決算暨其他應造各表冊，除由卸任人員截至卸任之前一日止完全造報外，應將原稿移交接任人員。

十、接任人員接到卸任人員移交表冊時，會同監盤員逐項盤查，縣知事限一個月，財政廳長限二十日，關監督徵收局長限十日核明出結。

十一、凡款項交代收款以票根印簿爲憑，解款以收款官廳證書及銀行收據爲憑，指撥之款以該管長官文電及受領人收據爲憑，已領抵解之款以該管長官核准文電爲憑，支款以各種單據爲憑。

十二、接任人員於盤查清楚後，按照第五條所列各項編造表冊會同監盤員出具交代清楚切結，交卸任人員並詳報財政部或報由該管長官轉陳財政部。

十三、接任人員接收前任徵存未解之款，限十日內報解，不得逾延。

十四、卸任人員造冊移交有虛捏情弊者，接任人員應會同監盤員揭報該管長官查實褫職，依法追繳。

十五、卸任人員逾第六條規定期限始行交代清楚，依左列之規定處分之：

(1) 逾限一月以上記過一次，

(2) 逾限兩月以上記大過一次。

十六、卸任人員交代不清，逾限在兩月以上勒限追繳並褫革官職，逾勒限之期仍不繳清，除褫革官職外，並查封私有財產抵償，不足仍依法追繳。

十七、卸任人員係調任者，非詳繳交代清楚切結，不得赴新任，若逾限交代不清者，除取銷其調任外，依第十六條之規定處分之。



十八、凡在任病故交代不清者，應由該管長官酌量情形，依第十六條之規定，對其家屬執行之。

十九、因褫職卸任交代逾限不清者，應由該管長官勒限嚴追，逾勒限之期仍不清者，即查封私有財產抵償。

二十、交代逾限不清擅自逃逸者，除查封私有財產抵償外，並緝拿究追。

二十一、移交手續不依照第五條所規定移交，有遺漏者均以交代不清論。

二十二、接任人員於卸任人員交代不清，逾限不揭報者，依左列之規定處分之：

(1) 逾限十日以上者記過一次， (2) 逾限二十日以上者記大過一次， (3) 逾限一月以上者記大過三次。

二十三、接任人員於卸任人員交代已清，延不結報或接收徵存款項不報解者，依左列之規定處分之：

(1) 逾限十日以上者記大過一次， (2) 逾限二十日以上者記大過三次， (3) 逾限一月以上者減俸， (4) 如係挪用移交應解款項以致逾限者，依照第十六條卸任人員之規定處分之。

二十四、接任人員出具交代清楚切結後，倘查出卸任人員有虧欠或侵吞事實時，除將卸任人員照第十四條查辦外，接任人員應受左列規定之懲戒：

(1) 自行揭報者記大過三次， (2) 由上級官廳指發者減俸， (3) 通同舞弊者褫職，並將虧欠侵吞之數責令分賠，如係本管長官勒令接收交代或令分認攤賠查有實據，將起意之本管長官褫職，知情容隱或附和者並減一等。

二十五、依第十四條、第十六條、第十九條及第二十三條第四項、第二十四條第三項之規定應行處分者，呈請大總統付文官高等懲戒委員會議決行之，依第二十條之規定應行緝拿者，呈請大總統通令行之。

二十六、凡分關、分卡、分局交代規則，得由各該管長官斟酌情形，另行規定，但不得與本條例相抵觸。

二十七、本條例自公布日施行。

### 第二節 交代章制之現情

國府移都南京之初，各地機關遇有前後任交代，或款項不清，或冊報未齊，或彼此推諉，或互相控告，往往一任交代，延至半年以上，尙未辦結。十七年冬，財政部爰根據舊制，參酌現情，頒行直轄徵收機關交代章程，凡關監盤移交接收處分等項，明爲規定，以資遵守。是項章程，其立法之精意，大體與舊條例相同。二十年國府更明令公布公務員交代條例，通用於中央及地方各機關公務人員，規定交代手續甚詳。茲將條例照錄於後：

一、凡中央地方各機關長官及其所屬負有保管責任人員前後交代時，悉依本條例之規定。

二、前後任應交代之事項如左：

- (1) 經費實領實支及其餘存數，
- (2) 經收各款項已解未解數，
- (3) 票照存根及未用票照與票照性質類似之各種單據，
- (4) 領售及餘存印花稅票或其他債券，
- (5) 公有財產及物品，
- (6) 印章及各種文券圖書表冊簿記收支憑證。

三、前後任交代時，直接上級機關或主管長官應派員監盤。

四、前任人員應於後任接替之日，將印章及一切存款移交清楚，其餘交代事項，至遲應於一個月內造具清冊，悉數移交後任接收，非經取得交代清結證明書後，不得擅自離去任地。但因病卸任或在任病故者，得由各該機關佐理人員代辦交代，仍由前任負責。

五、前三條之規定，於因被裁而卸任之人員，對接收人員移交時準用之。

六、凡款項交代，收入之款以票據印簿爲憑，支出之款以單據爲憑，公有財產及物品以財產目錄財產增損表及以前移交清冊爲憑，其有解款劃款撥款者，解款以批迴或銀行銀號錢莊票據爲憑，劃撥之款以往來文電及領款機關印收爲憑。

七、後任或接收人員接到移交清冊時，應即會同監盤員於十日內逐項盤查清楚，出具交代清結證明書，交前任或被裁人員呈繳，並會呈上級機關或主管長官查核。

八、後任人員所造各項表冊，其開始日期應與前任人員造報截止日期銜接。

九、前任或被裁人員無論現任或調任，遇交代不清逾限一月以上者，停止任用一年，逾三月者停止任用，並限期嚴追。

十、因交代不清而逃匿或捏報病故者，除查封其財產抵償外，並應依法懲處之。

十一、後任或接收人員對於交代故意留難，或延不結報者，予以記過減俸或免職處分。

十二、交代清冊內如發現有虛捏或漏報情事，除將前任或被裁人員照第九條第十條分別辦理外，應予後任或接收人員以記過或減俸處分，但自行揭報者不在此限。

前項情形如後任或接收人員或監盤人員通同舞弊時，除依法懲處外，並應共負賠償之責。

十三、因交代不清而停止任用之人員，任何機關不得予以任用。

十四、本條例施行規則，由各主管機關分別定之。

十五、本條例自公布日施行。

自前項條例公布後，財政部於二十二年七月以部令頒布「財政部所屬機關公務員交代條例施行規則」，同時將前頒之「直轄徵收機關交代章程」廢止，飭令所屬各機關改照前項規則辦理。考其規則內容，悉本公務員交代條例，不過收支冊報較繁交接手續較詳而已。二十四年八月，國府公布會計法，關於會計人員之交代，即在會計法內專章規定。茲將有關交代各條照錄於後：

一、會計人員經解除或變更其職務者，應辦交代。但短期給假或因公出差者，不在此限。（第一百十五條）

二、主辦會計人員辦理交代，應由所在機關長官或其代表及上級機關主辦會計人員或其代表監交，無上級機關由該管審計人員監交。

前項人員交代時，應將圖記文件及其他公有物及其經營之會計憑證會計簿籍會計報告造表悉數交付後任，其已編有目錄者，依目錄移交，得不另行造表。（第一百十六條）

三、會計佐理人員辦理交代，應由主辦會計人員或其代表監交交代時，應將圖記文件簿籍及其他公有物並經辦未了事件造表，悉數交付後任。（第一百十七條）

四、交代人員應將經營帳簿及重要備查簿由前任人員蓋章，於其經營最末一筆帳項之後，新任蓋章於其最初一筆帳項之前，均註明年月日，證明責任之終始。（第一百十八條）

五、主辦會計人員應自後任接替之日起，一星期內交代清楚，非取得交代證明書後，不得擅離任地。但前任因病卸職或在任病故時，得由其最高級佐理人員代辦交代，均仍由該前任負責。

後任接受移交時，應即會同監交人員於五日內依據移交表或目錄逐項點收清楚，出具交代證明書交前任收執，並會同前任呈報所在機關長官及各該管上級機關，但移交簿籍之內容仍由前任負責。（第一百十九條）

六、會計佐理人員應自後任接替之日起三日內交代清楚，除因病卸任者得委託代辦交代外，其在任病故者之交代應由其該管上級人員爲之。（第一百二十條）

七、會計人員交代不清者，應依法懲處，因而致公庫受損失者，並負賠償責任。與交代不清有關係之人員應連帶負責。（第一百二十一條）

八、因機關被裁或基金結束而交代時，交代人員視爲前任，接收人員視爲後任。其交代適用本章之規

定。(第一百二十二條)

## 第五款 公庫

### 第一節 金庫之沿革

考周制，大府以掌國用，玉府以掌君用，內府主貨賄之藏在內者，外府主泉布之藏在外者，謹慎守藏，立法良善。歷漢、唐、宋、明凡屬庫藏之處，均設專官以守。迨至清初，戶部分設三庫：一曰銀庫，二曰緞疋庫，三曰顏料庫，爲天下財賦之總匯。出納均有常經，凡各省歲輸之稅、銀、綢緞、銅鐵等項，皆分藏焉。至外省之庫，共分九類：一、將軍副都統庫，二、藩庫，三、按察司庫，四、糧道庫，五、驛道河道庫，六、鹽運司鹽法道庫，七、關稅庫，八、道府直隸州及苗疆分防廳庫，九、州縣衛所庫，而於盤查、留儲、分儲、寄儲等事，定例綦嚴，防微杜漸之精意寓焉。洎乎季世，時變日新，光緒三十一年，戶部奏准設立大清戶部銀行章程第二十二條內，有戶部出入款項，均可由本行辦理等語，是爲銀行經理國庫之濫觴。三十四年，度支部奏定銀行則例，改名大清銀行則例，內有大清銀行由度支部酌準定令，許其經理國庫事務及公家一切款項之語，是明定大清銀行有經理國庫之權。宣統二年冬，資政院提議統一國庫辦法，乃會同度支部奏定同一國庫章程凡十五條，詔可之。此項統一國庫章程，雖經奏定，實則尙未施行。而大清銀行創辦以來，度支部庫款之存放總分各行者，最多之時，亦達千萬，其分行所在地，一切官款或匯或存，初由各省自設之官錢局或官銀號，以及地方大吏與商人夥設之銀號爲之經理，迨至分行設立之時，監督則具函關說，總辦又力與周旋，於是始以存匯之官款，分十之二三於大清銀行者有之，分十之四五於大清銀行者有之，甚至以全數官款歸大清銀行，或竟十不得一者亦有之，要皆視各分行之接洽如何耳。

民國初元，財政部曾頒金庫出納暫行章程，綜其要旨，約分五端：一、委託中國銀行暫行代理現金出納保管事務，二、出納事務，如遇國債上關係，得委託其他銀行代理，三、收放現金，由銀行與解款領款人當場點驗，四、普通收支，與國債收支，分而爲二，五、銀行內應備收入簿、國債收入簿、支出簿、國債支出簿四種。

以上五端，係章程內之要旨，除國債外，凡屬現金出納，統應歸中國銀行管理，殆與單一金庫制度相近，然當時實情，交通銀行亦分任金庫之事，施行之際，漸多窒礙。翌年五月、金庫條例草案及財政部委託交通銀行代理金庫暫行章程，先後頒行，遂由單一金庫制而改爲複雜金庫制，中國銀行與交通銀行同負金庫之責，惟交通銀行所管國庫現金之出納事務，範圍較狹耳。至國庫出納事務，委之中央銀行管理，爲今日各國之通例，然其內容，究非全無區別，國庫收入，悉存中央銀行，作爲存款生息，支出時再開支票，向銀行取用，是爲存款制度，英美及日本行之。行內另立國庫金出納之計算，不與銀行營業之出納相混，專事保管，並不生息，是爲保管制度，各國在昔時曾行之。金庫條例草案第九條內，有金庫款項與營業資本分別存儲，但經財政總長核准，得以金庫款項之一部分移作存款等語。財政部委託交通銀行代理金庫暫行章程，雖未定有明文，而實際亦照此辦理。是我國金庫制度，係以保管爲原則，存款爲例外，蓋參酌各國之制，以期變通盡利耳。茲舉其概要如左：

一、中交兩行辦理金庫之概要 我國之金庫、金庫條例草案及財政部委託交通銀行代理金庫暫行章程，明定委由中國交通兩銀行掌理其事，北京中交總銀行，係含有總金庫性質，而設於各省之分行，或派辦處、代理店、匯兌所等，則經理分支各金庫事宜。凡各直省及特別區域賦稅等項所收之款，及其行政上之支付事務，大部分均由中國分行掌理，而一小部分則由交通分行代理之（此所云分行係包括派辦處代理店匯兌所而言）。若交行已設分行之地，爲中行未設分行者，則全歸交行代理。此外凡交通部所管之路、電、郵、航、四政入款，亦全由交行辦理。至兩行內部金庫之組織，在中國總分各行大率特設機關經理，而在交行則僅派員專司其事。

二、各省稅款改交金庫之概要 考統一金庫，爲整理財政之要圖，民國三年頒布財政廳辦事權限條例，內有經徵各款均須解交金庫之規定。旋由財政部兩次電飭各省長官及財政廳長將辦理金庫情形詳細聲明，並飭銀行速行籌設分庫各在案，嗣後中國交通銀行籌設分庫，至爲認真，而各省財政機關，亦復奉行甚力，故

各省金庫漸有統一之勢。據各省報告，現在辦理情形可分爲四類，一爲金庫已由中國或交通銀行接收者凡十九省三區，次爲中國或交通銀行已設分行號而金庫尙未接收者，又次爲中國或交通銀行並未設分行號，而金庫事宜，由官錢局或省銀行代爲辦理，其餘各省均附設於官署，此其大略情形也。迨項城去位，中央權力日削，省自爲政，各聚其財富，漸成割據之局，由是各省所辦之省銀行，名爲省庫，在初僅管省地方收支，後併中央收入而自取之，遂致原來之金庫制度，陷於崩潰之境。逮國府北遷，由武漢而金陵，乃有國家銀行所設之金庫產生焉。

## 第二節 金庫之現情

國府成立粵南，卽組有國家銀行，迨移都南京，百政更新，十七年成立中央銀行，賦以經理國庫之特權。中央銀行條例第五條規定中央銀行之特權，其第二項卽經理國庫是也。總行首先成立國庫局以司總金庫之責，各地次第設立分支行辦事處，附設分支庫。籌議之初，殆欲由中央銀行完全經理金庫，頗似單一金庫制。然以歷史關係，中國交通兩銀行向兼理金庫事務，而在事實上各地分支庫，欲由中央銀行卽時籌辦，尙屬不易，故中國交通兩銀行條例呈請政府修改時，仍以金庫事項分界兩行經理。中國銀行條例第八條，交通銀行條例第六條，明定經理或代理金庫，爲其業務之一種，是又寓有複雜金庫制之意義。至金庫條例草案係十七年經濟會議金融組所擬定，未經財政部核准公布，惟斯項草案，總分金庫均由財政部委託國家銀行掌理，本爲今日各國之通例，自中央銀行成立以後，雖於中國交通兩銀行條例亦許辦理金庫事項，然財政部及行政院通令中央各機關及各省市政府所有公款，均應轉存中央銀行，以昭劃一，是國家銀行專掌國家現金出納之事務，極爲明顯。惟觀實際上金庫情形，凡設有中央銀行之地，所有中央收支，已歸中央銀行單獨經理。而未經設立中央銀行之地，所有中央收支仍歸中國交通兩行繼續經理，是以單一金庫制爲原則，不過中央銀行尙未普設之過渡時期，暫時委託中國交通兩行代理而已。

二十七年六月中央正式公布公庫法，繼於一週後行政院更通過公庫法施行細則。並於二十八年一月一日起

中央各機關試行，自二十九年一月一日起全國中央各地方機關除雲南青海新疆寧夏外一律施行，故吾國公庫制度於以確立。

### 第二項 公庫之新制

我國財政上出納系統之紊亂，殆爲無庸爲諱之事，公庫法之實施，其最大目的，厥爲澈底廓清財務行政上之弊病，凡屬公庫法內所定收支程序已述於收支節內。茲將公庫法所定本身重要各點，述之如下：

一、公庫之任務及其主管機關 依公庫法第二條規定「凡爲政府經營現金票據證券及其他財務之機關謂之公庫。中央政府之公庫稱爲國庫，以財政部爲主管機關，省政府之公庫稱爲省庫，以財政廳爲主管機關，市政府之公庫，稱爲市庫，縣政府之公庫，稱爲縣庫，各以其財政局爲主管機關，不設財政局者，以各該市縣政府爲主管機關」。

二、代理公庫之機關 公庫現金票據證券之出納保管移轉及財產契據之保管事務，應指定銀行代理，在未設銀行之地方，應指定郵政機關代理，前項事務屬於國庫者以中央銀行代理，屬於其他各級公庫者，其代理銀行之指定，應經該管上級政府公庫主管機關之核准，在未設銀行之地方應指定郵政機關代理，此爲公庫法第三條明文所規定者。考之既往，我國雖未嘗無金庫事實之存在，就國庫言，早經頒布中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法，明定各機關之存款，一律須存入中央銀行。就省庫言，鄂湘等省訂有省庫規程，各省相繼推行。惟在根本制度上，或爲複雜金庫制，或爲統一金庫制，極不一致。公庫法實行後，各機關不能自設金庫，從此金庫本身固可爲重要之改進，而財權歸於統一，有裨於財政前途實巨。

三、公庫採銀行存款制 公庫法第八條規定「銀行代理公庫所收納之現金及到期票據證券，均用存款方式」，是爲公庫採用存款制之明文。考列邦金庫制度，均係委託銀行，在初採取保管制，然仍不免死藏資金之弊。近則進而採用存款制，卽政府現金之出納，統由銀行經理，銀行收受政府之現金，作爲政府之存款，與普通人民之存款相同。銀行收受政府之存款，作爲營業資金之運用，亦與一般資金無異。在政府方面既可



節省設立機構之費用，又得存款之利息，一切收入均以存款名義交諸中央銀行。在銀行方面以政府之存款，作資金之運用，藉可調劑社會金融之緊縮。二者交相爲用，收效乃宏。我國過去金庫制度，係採保管制，今公庫法改採銀行存款方式，確與世界潮流及經濟原理相符。至公庫存款利息一節，亦經公庫法同條明定「其與公庫雙方之權利義務，除受法令特定之限制外，以契約定之。其契約應經該公庫主管機關之上級機關核准，指定郵政機關代理公庫者準用前項之規定」。亦欲政府與代理公庫之銀行及郵政機關，權利義務，兩不相妨耳。

四、公庫存款之種類 依公庫法第八條之規定，「公庫存款分爲收入總存款，各普通經費存款，各特種基金存款三種」，所謂收入總存款即預算法上規定之普通基金總存款，含有政府總預算範圍內外之一切收入（除依法應歸入特種基金之款項外）而言。凡撥支普通經費，應依據預算由收入總存款撥入普通經費存款後，始得支出，由此可見公庫管理存款應有左列之精神：

(1) 各種存款之性質，必須依法分清不得混亂。

(2) 出納之執行，必須根據合法之命令，不應任意支付。

五、公庫財物之保管 代理公庫之銀行，大都有現代化之設備，關於保管方法，公庫法第二十三條規定「公庫主管機關及代理公庫之銀行或郵政機關對於財產之契據與關於債權債務之重要契約及票據證券之保管，應分類編號，詳明記載，妥爲保存，如有必要，並應錄存副本或攝製照片」，益見保管財物之穩妥。原條雖公庫主管機關與代理公庫之銀行並舉，實則代理公庫之銀行，較之政府機關保管財物，更爲適宜。

六、公庫債權之清償 公庫法第九條規定「代理公庫之銀行於清理或破產時，其所代理之公庫債權，有優先清償之權」，此係維護公帑之意義。而公庫法施行細則第十八條復定「代理公庫之銀行，同時代理國省市縣庫，於清理或破產時，其優先清償之權，應先儘下級公庫，以次推及上級公庫」，蓋因上級公庫失能力較大，故特從維護下級公庫着想耳。

七、違反公庫法之制裁 公庫法第二十七條規定「違反本法之規定為收納或命令收納者，分別依法懲處」，此係預為防範官吏之橫征。第二十八條又定「違反本法之規定為支出或命令支出者，分別依法懲處，並令賠償公庫之損害，代理公庫之銀行或郵政機關違反法令或契約為支付至公庫受損害時，該銀行或郵政機關應連帶負賠償之責」，是防制非法之濫支。於依法懲處之外，更有賠償之規定，益見維護公款之周至。

再依公庫法之規定，國庫之收支保管事務，應由中央銀行代理，但按之實際，各項稅源，散佈各地，中央銀行之分支行處，既未能普遍設立，故對於代理國庫之收支保管事務，自不能為一般之直接處理，於是乃由中央銀行依法轉行委託其他銀行或郵政機關以濟其窮。至委託辦法，原有限制委託及普遍委託二種。前者係一地委託一行代理，後者乃同時委託一地之各行代理，現在中央銀行，以採用限制委託為原則。蓋一地一庫，既無名稱重複之弊，費用復可節省，且總庫稽查亦較便利，洵足致收解集中之功效。在限制委託原則之下，綜其委託辦法有二：

(1) 凡無中央銀行而設有中國交通農民三銀行之各地方，係按各該地之重要性及庫款收支之多寡，一地以一行為限，分配委託中交農民三行分別代理。

(2) 無中中交農四行之各地，由郵政機關或各省省銀行分別代理。

最近代理國庫之各銀行郵局及其代理國庫分支庫與收支處經收處之數目，在二十八年底中央銀行曾有統計發表，茲摘錄如下：

中 國 銀 行	中 央 銀 行	代理國庫機關					計 備	考
		總 庫	分 庫	支 庫	收 支 處	經 收 處		
一	一	一	四	六四	七	七六	二〇	

交通銀行	一	一二	一三
中國農民銀行	一	一一	一二
郵政機關	二〇	九〇七	九二七
合計	一	一三六	一〇五八

## 第六款 決算

### 第一節 決算之沿革

預算為會計之始，決算為會計之終，一年度以內，非預算無以資準則，非決算無以徵實在，蓋決算為執行預算之歸宿，當財政開始預算之時，必預想其事實與數量之所在，編定方案，使決算與預算權衡比較，不失累黍之差，豈不至便，無如社會事物之複雜，變遷靡定，恆為人生智慮所不及料，欲以將來之事實與數量，一一與事前定之，夫豈易得。然因預算而覓得推算之途徑，亦因決算而得知其推算之正確與否，且適合於推算之收支與否，就此等事實加以研究，鑑於事後之跡象，而籌定事前之計劃，以期財政事務之運用，而歸於適當，則在在皆有藉於決算以資解決矣。

考周制，國用之大柄，總於太宰，歲終正歲會，月終正月要，旬終正日成，以計出入之都數，較其贏絀，殆與今日之決算相近。歷漢、唐、宋、明，歲終上計，時見史冊，迨至清初，奏銷定有專例，乾隆年間，又定黃冊之制，越時既久，吏緣為奸。光緒季年，時勢變遷，憲政編查館奏准在九年立憲期內，自第三年起辦決算，及宣統二年又以預算決算，雖約定在一年，然必先有預算方有決算，不能同年舉辦，故終清之世，全國決算未能成立也。民國肇造，財政部會定辦理臨時決算例言，一、各部及在京各衙門應編歲入決算分冊咨送財政部彙總。二、在京各衙門應編歲出決算分冊咨送主管部彙編。三、此次所編臨時決算，以前清宣統三年舊歷正月初一日起至十二月底止為斷。四、交通部所管郵、電、航、路、四政，作為特別決算。五、決算冊格式照預算格式辦

理，當經通行在京各衙門照辦，然僅係籌辦在京決算，尙未及外省也。二年春財政部始電各省辦理元年決算表冊，三年十月又訂元二兩年度決算辦法七條。一、京內外歲入歲出各款，截至民國二年六月底止，開單銷結。二、民國二年度歲入歲出各款，依據修正預算，造具決算表冊，送財政部全份，並將歲出之款分送各主管部核編，轉送財政部彙編總決算，送審計院審定。三、歲入應按實收數開列，並將有無尾欠及欠收確數，逐款詳晰聲敘。四、京內外業經呈咨准銷之款，仍編入決算，注明奉准案由。五、超過修正預算及臨時支出之款，經主管部核准有案者，應聲敘案由，其未經報部核准者，應聲敘確實理由。六、編造決算表冊至項爲止，先列決算數，次列修正預算數，次爲比較增減數。七、元年度歲入歲出清單，限本年度十一月底送部，二年度決算表冊，限十二月底送部，以上七端，經由財政部電達各省照辦。四年冬，財政部電催各省辦理三年度決算，五年夏以國會於八月召集，急需最近收支報告，以資參考，乃復通電各省催造決算，嗣又以各省近年收支報告，尙未送齊，再行電達各省迅辦。在當時各省電報收支總數，並未齊全，至收支決算冊，其屬於元年度者，如黑龍江、山東、江西、四川、吉林、安徽、貴州、福建、廣東、浙江、雲南、山西、廣西、河南、新疆、甘肅、湖北、陝西、京兆、熱河等處，均已到部，其屬於二年度者，如吉林、甘肅、山東、福建、貴州、黑龍江、安徽、山西、廣西、直隸、湖北、陝西、浙江、京兆、察哈爾、熱河等處及廣東之收入冊，亦已送部，惟財政部編訂總決算，非可零星纂集而成，須待全國各處決算分冊到齊後，方能着手彙編耳。

六年以後，財政部以會計法雖定有決算格式，惟嫌過於精密，一時不易實施，由是規定收支報告格式，通行內外各署限期報部，其間祇總稅務司於關稅收支，鹽務稽核總所於鹽稅收支，每年有實收之統計，其餘各署均付缺如，甚或間有收支簡明報告到部者，亦多語焉不詳，殘缺未備，卽關鹽兩處，其格式亦各自訂定，未能一致，欲循是而集全國官署之收支報告，編成有統系之總收支書，殊有困難，以是迄於民國十五年爲止，全國總收支報告，未能告成，此民國十五年以前決算上之沿革情形也。

## 第二節 決算之新制

國府成立以來，決算與預算並重，既詳訂預算之編製，復督促決算之實行，故於十九年度頒布預算章程時，並頒行編制決算章程，逮主計處成立，並與預算章程同時修訂，而於二十一年之冬，經中央政治會議通過，即所謂暫行決算章程，關於編製方法，及國家與地方決算編審之程序及時期，均分章規定，俾與預算章程相輔而行，而內外機關之編製決算，均得有所依據。財政部對於十七年度至二十三年度之中央收支，曾先後編製報告公布，雖非正式決算，然考其性質，實與決算相近。自二十七年一月修正預算法施行後，同年八月乃有決算法之公布，仍保持預算決算互為表裏之精神。依照決算法第十六條規定，政府主計機關應就各單位決算及公庫決算報告，參照總會計簿籍之記錄，編成總決算書及總說明書，而修正預算法規定，總預算書之編造，亦為中央主計機關，此即超然主計制度之意也。決算一般原則，詳定於決算法通則之內。茲摘要如次：

一、決算種類及其名稱 決算第三條規定決算之種類及其名稱，與預算之分類及其名稱相連鎖。

(1) 總決算；

(2) 單位決算；

(3) 單位決算分決算；

(4) 附屬單位決算；

(5) 附屬單位決算之分決算。

二、會計年度之結束 各級政府之決算，每一會計年度辦理一次，於年度終了時辦理之。政府所屬機關或基金在年度終了前結束者，該機關或該基金之主管機關，應於結束之日辦理決算，但彙編之機關仍應以之編入其年度之決算。(第二條)

三、年度收支範圍及補編之收支 各級政府每一會計年度之一切收入一切費用，均應編入其歲入歲出決算 其上年度報告及未編入決算之收支，應另行補編附入。(第四條)

四、決算科目及以外之歲入 歲入歲出決算之科目及其門類，應依照其年度預算科目門類。如有所入為

該年度預科目所未列者，應按收入性質，另定科目，依其門類列入決算。（第五條）

五、債權債務存在之期間 凡應繳納於政府之款項，在本年度終了後，五年以內未經政府令其完納者，免除完納之義務，又政府應支付之款項，在本年度終了後，五年以內未經債權人請領者，免除支付之義務，在法理上謂之期滿免除。但法律另有規定者，依其規定。（第八條第九條）

### 第一項 決算之編造

考決算編造事項，約分爲三，一爲編造之書類，二爲編造之程式，三爲編造之期限，決算法內規定甚詳。茲就重要部份分析如次：

一、決算應具之書類 機關別及各特種基金之單位決算編造時，應按其事務，備具其執行預算之各表，並附有關於執行預算之其他會計報告，執行預算經過之說明，執行施政計畫事業計畫或營業計畫經過之說明，及有關之重要統計。（第十三條）

二、決算編造之程式 凡執行預算之各表中，應分欄列明左列各數：

- (1) 本年度預算數；
- (2) 本年度預算增減數；
- (3) 上年度決算時權責發生轉入數；
- (4) 本年度收付實現數；
- (5) 決算時權責發生數；
- (6) 本年度餘絀數。

至繼續經費之各表中，除列上項各數外，並應附列各數，(1)全部計劃之預算經費全額，(2)收付實現累計數，(3)決算時權責發生數，(4)經費全額餘絀數，前二項計算書表有與以前若干年度比較之必要者，應列其比較數。（第十四條）

三、決算期限及其截止 各級機關單位之主管機關編造決算報告各表，關於本機關之部份，應就截至本年度終了時之實況編造，而於所屬機關之部份，亦應就所送該年度決算報告彙編。依本法第十七條，所定決算編造期限如次；

(1) 中央政府機關

第三級機關單位之所屬機關	三個月
第四級機關單位之所屬機關	二個月
第五級機關單位之所屬機關	一個月

(2) 省政府機關

第二級機關單位之所屬機關	三個月
第三級機關單位之所屬機關	二個月

(3) 市政府機關

第二級機關單位之所屬機關	二個月
第三級機關單位之所屬機關	一個月

(4) 縣政府機關

第二級機關單位之所屬機關	二個月
第三級機關單位之所屬機關	一個月

但所屬機關之決算報告，在上列期限屆滿以後到達者，附入次年度決算，亦經同條明為規定，蓋預定截止之期，以便編造之便利耳。

四、公庫決算及其期限 依照本法第十五條規定，公庫之決算報告，由公庫主管機關分左列二期編造公告之：

(1) 初步報告 就年度終了日以前所收到之報告彙編，於年度終了後十日內編就公告之。

(2) 終結報告 於年度終了後四個月內編就公告之，其報告內應包括該年度內公庫實有出納之全部，並附該管審計機關之審查證明書。

上列四項，係決算編造之程序，俟完成後，依照本法第十六條，政府主計機關再就各單位決算及公庫決算之報告，參照總會計簿籍之紀錄，編成總決算書及總說明書。

### 第二項 決算之審查

以司法之職權，行監督會計之實，各國謂之會計檢查院，法、意、普、比、荷蘭、日本、無不有此，日本憲法第七十二條有國家歲入歲出之決算，由會計檢查院檢查確定之，政府以其決算連同檢查報告，提出於帝國會議等語，是國家歲入歲出之決算，經主管機關編製完竣之後，檢定之者，乃會計檢查院也。我國以監察院審計部負檢查會計之責任，故審計法規定審計職權由審計部行使，而審核決算，固為該項職權之一也。再按決算法第二十條規定，各級總決算書編成後，應送各該管審計機關為最終之審定，可見決算之審定，審計部操其最後職權，而審計部之地位，與各國會計檢查院似無不同，雖決算法訂定主管機關對於所屬決算或報告，有審核之權，惟此為行政上之監督，與審計部為司法上之監督權有別。觀於決算法第二十四條規定，審計機關之最終審查報告，認為不能核准之部份，監察院或省政府應分別為左列之處理，(一)應賠償之收支尚未執行者，移送公庫主管機關執行之。(二)應付懲處之事件，依法移送該管機關懲處之。(三)未盡職責或效能過低應予告誡者，通知其上級機關長官。是其執行手續，皆含有司法上之威權。而依審計法第九條規定，審計人員獨立行使其審計職權，不受干涉，是審計人員在法令上已有明文保障，又與司法制度絕相似，則立法之意趣益顯矣。

審計機關以審查決算為主要職權之一，民國以來，迄未變更，所不同者，規定有疏密之殊途，法文有寬嚴之異致耳。國府成立，在十七年十月間公布監察院組織法，其十三條所列審計部職掌：一、關於國民政府及各省



各特別市政府歲入歲出之決算事項。二、關於國民政府所屬各機關每月之收支計算事項。三、關於特別會計之收支計算事項，至十八年九月間復加修正，即一、審核政府所屬全國各機關之決算及計算。二、監督政府所屬全國各機關預算之執行。三、核簽政府所屬全國各機關收入命令及支付命令。四、稽察政府所屬全國各機關之冒濫及其他關係財政之不法或不忠於職務之行爲等項，是其職權，已逐漸擴充，而非舊時審計機關所及。自公庫法實施後，監督益爲嚴密，依據決算法第二十五條規定，「審計人員審計機關審查各機關或各基金決算報告，應注意左列各項，（1）違法失職或不當情事之有無，（2）預算數之超過或賸餘，（3）施政計畫事業計畫或營業計畫已成與未成之程度，（4）經濟與不經濟之程度，（5）施政效能事業效能或營業效能之程度，及與同類機關或基金之比較。（6）其他與決算有關事項」，此爲審核各機關或各基金決算之標準。至審計機關審查各級政府編造之年度總決算，同法第二十六條復明定「應注意左列事項，（1）歲入歲出是否與預算相符，如不相符其不符之原因，（2）歲入歲出是否平衡，其不平衡之原因，（3）歲入是否與國民經濟能力相適應，（4）歲出是否與國家施政方針相適應，（5）各方所擬關於歲入歲出應行改善之意見」，是審計職權之擴張，殆遠過於舊日矣。

### 第三項 決算之公布

民國初元，會計法規定決算由審計院審定之後，以其決算隨同審計報告書，由大總統提出國會議決之明文，是審計院之審定，尙非國家歲入歲出決算之最後決定，最後之決定，當然屬之民意機關。國府成立以後，其公布之會計則例及審計法，並無提交國會議決之語，僅規定以決算隨同審計報告書呈報國民政府爲止，因其時國民政府統一初成，方自軍政時期以入於訓政時期，草創肇端，猶待潤飾，其去憲政完備之時尙遠，無民意機關之存在，故不言決算須經國會之議決，僅言應由審計部之審定，俟將來民治完美憲制大備以後，而決算議決之權，自當還之全民，公諸衆意，審計部之職權，不過對於決算提出意見，以備民意機關之決定而已。惟據國民政府組織法觀之，其第二十九條第一項明定立法院爲國民政府最高立法機關，其第二項，又定立法院有議

決法律預算案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要國際事項之職權，與通常所謂民意機關最相近似，然則在民意機關未經成立以前，其應有之職權，當然以立法院行之。惟我國監察權與立法權，分而爲二，故立法者爲一機關，監督者又爲一機關。依照決算法規定，「總決算經最終審定後，由監察院提請國民政府公布之」，故決算之公布，並無須經立法之手續也，至總決算公布之期限，同法第二十七條規定，「中央政府總決算於年度終了後七個月內編就送出，最高審計機關應於年度終了後十個月內審查完竣送由監察院呈請國民政府公布，其中應保守祕密之部份，得不公布」，是年度終了後十個月內，爲中央政府總決算公布之期。至省市縣政府及所屬機關決算辦理完成之期限，同條僅規定得各按需要情形，參照前項所定期限，斟酌縮短，而詳細手續，尙待補充辦法分別規定耳。

### 第七款 審計

#### 第一節 審計之沿革

民國初元，北京政府初設審計處，繼改爲審計院，同時頒布審計法，考其審計之範圍，僅及事後審計，而不兼事前審計，故其職權既狹，而其效用亦微。十六年春國府移都南京，公布監察院組織法，亦僅行事後審計，十七年夏國府修改監察院組織法，並公布審計法，於事後審計之外，兼及事前審計，迥與舊時審計法之精神不同。審計部在初直接隸屬於政府，自五院制度成立，改隸於監察院，監察院行使彈劾審計二權，前者爲一般行政事務之監督，由監察委員行之。後者爲對於財務行政之監督，由審計部行之。審計部爲辦理全國各級政府審計事務之最高機關，各省地方設有審計處或審計辦事處，凡中央各機關及其所屬機關財務之審計，由審計部辦理。至於各省地方機關之財務審計，則由審計處或審計辦事處辦理。

歐美立憲國家，採用立法行政司法三權分立主義，因未有考試與監察兩權之並立，是以審計職權，乃隸屬於立法或司法機關之下，掌理其事。茲將各國審計制度略述如次：

一 英制 英制審計職權，設審計部，部內設審計長，由英皇任命，向下議院負責，不受財政部或內閣

之管轄，其主要工作有二，一為監督事務，如監督統一基金之用途及政府經費之不當支出等是。二為審核事務，以審核全國各機關帳項之收支為最繁。其辦事人員，為謀審計事務之便利，亦有分派人員往其他各機關辦事，亦有擇適中地點酌設分處從事審核者。

二、美制 美國審計制度，初由財政部執行，設審計長一人審計員六人襄助之，因此審計事務無從表現其獨立之精神，乃於一九二一年設立會計局，局內設審核總監一人，由大總統任命，任期十五年，非經國會兩院之通過，或經彈劾控告屬實，不得任意撤換。會計局之任務分為四種，(1)財政部收入之監督，(2)人民控告政府請求事項，(3)政府普通會計之監督，(4)代理國會調查行政收支並製作報告。

三、法制 法國審計機關為審計法院，握有審計方面最高之權力。其審計法庭之審計工作，純係事後審計，凡關收支款項不清或有疑難時，即送交法庭審判，並將審判結果向國會報告，而法制之特點，即審計法院絕不參加行政機關之審核支付命令也。

四、德制 德國審計職權，雖亦由司法性質之審計法院辦理，但其工作不似法國之消極。其所掌之職務，約分四項，(1)各種帳款收支之審核，(2)行政效率之檢驗，(3)行政事務之忠告或建議，(4)向國會編送報告，但現在僅向下院行之。

五、蘇聯制 蘇聯審計制度，因係黨治國家，所以在比較上有特殊之點。共產黨中央執行委員會為執行審計職務起見，特設農工監督委員會，此會創設於一九二三年，係為改良國家行政機構，促進政府行政效能，糾正一切行政弊竇，以期貫徹社會主義經濟建設之最終目的。惟其工作自預算收支之審查入手，舉凡蘇聯中央，各邦及各地方之行政及經濟企業行為之收支，概須由該委員會逐項審查，藉以一方分析各級機關之財政狀況及行政效能，一方檢驗各建設機關生產計劃之實施狀況，同時編製各種經濟建設計劃之基素科學之調查統計，並附簽各種改良或糾正意見，為政府改進行政方案之準繩。

由是以觀，我國審計部之隸屬於監察院，與各國現制顯然有別。審計職權附屬於監察權，而監察權又導源

於五權憲法，故我國之審計制度，就狹義言為監察權之審計制度，就廣義言即謂五權憲法之審計制度亦無不可。審計權既本於監察權，是以審計地位極高，為使此項機關能充分行使其職權，故保障其獨立，不受行政部份之牽制。又使此等官員安心奉職，故職位之進退，概予以保障，既經任用，非本人自願退職或有重大過失不解其職，亦不准其兼任其他職務，職責專一之後，益能獨立行使其職權。

考財政全部事務，分計畫、管理、監督、經理、四項職務。各國現制在計劃管理經理三項職務，統歸財政部辦理，以一事權。至監督職務，尚有行政監督與司法監督之分，財政部僅掌行政監督之一部，至司法監督，屬於審計之職權，此為常例。我國自主計處成立後，財政部所掌計劃事務，漸見分散，學術界間有非議。至審計職權之擴充，為學術界一致所贊許。審計部所應審核者，為屬於國家所有之資金、保證金、郵政儲金、信託基金、國有產權（如動產不動產等），及各種國債之出入與變動，並對於此等目的物，從預算法規經濟原理與會計簿據保管利用各方面施以審計。二十七年五月國府又修正審計法，於事前審計及事後審計之外，兼及稽察職務，由是審計職權益為廣汎，審計部果能切實行使其職權，則我國之審計制度，與各國相較，實具有特殊之優點也。

## 第二節 審計之新制

審計為財務上之司法監督，依據法規預算及經濟原則及財政運用之正確適當，為其審查之目的。故一國審計制度之嚴密與否，關係於財政之實施既重且要。修正審計法第二條規定審計職權有四：

- 一、監督預算之執行，
- 二、核定收支命令，
- 三、審核預算決算，
- 四、稽察財政上之不法或不忠於職務之行爲。

依照上列之規定，我國審計機關所掌之事務，大別之可分左列三端：

一、事前審計 事前審計係就收入或支出之會計事務於未成立以前，加以監督之謂。吾國審計機關之事前審計事務，分爲三種；(1)預算案或收支法案之備查，爲核簽收入命令與支出命令之根據。(2)預算書類之備查，以考核各機關預算分配是否確當。(3)收入命令與支付命令之核簽，藉收監督公庫出納之實效。此就事務之性質而言。至修正審計法對於事前審計之規定，計有六項：

(1)各機關應於預算開始執行前，將核定之分配預算送審計機關，其與法定預算不符者，審計機關應糾正之，前項分配預算如有變更應另造送。(第二十九條)

(2)財政機關發放各項經費之支付書，應送審計機關核簽，非經核簽不得付款轉帳。(第三十條)

(3)各機關收支憑證，應連同其他證件送交駐在公庫或駐在各機關之審計人員核簽，非經核簽，不得收付款項，但未駐有審計人員者不在此限。(第三十一條)

(4)審計機關或審計人員核簽支付書收支憑證，發現與預算或其他有關審計法令不符時，應拒絕之。(第三十二條)

(5)審計機關或審計人員對於支付書或收支憑證核簽與否，應從速決定，除有不得已之事由外，自收受之日起不得逾三日。(第三十三條)

(6)駐有審計人員之機關，應將記帳憑證送該審計人員核發。(第三十四條)

現時各國之施行事前審計者，大都僅限於支出方面，惟英國之收稅廳接到征收官吏報告，及英蘭銀行收到分支行送解款之時，均須呈報審計院備查，略合事前審計之性質而已。今我國事前審計，照上所述，不僅及於支出，且兼及收入，實爲他國審計制度所不及。

二、事後審計 事後審計乃就各機關收入款項及支用經費之結果加以稽核之謂。凡各機關之計算與決算經查核後，如無不合法及不經濟之行爲，則予以證明之件，藉以解除經手人員之責任，是與事前審計相須爲用者也。修正審計法對於事後審計之規定，舉其要者，爲下列各項：

(1) 駐有審計人員之機關，應將各項日報逐日送該審計人員查核，該審計人員對於其各項簿籍，得隨時檢查，並與一切憑證及現金財物等核對。(第三十五條)

(2) 各機關於每月終了後，應依法分別編製各項會計報告送該管審計機關或駐該機關之審計人員查核。(第三十六條)

(3) 未駐有審計人員之機關，其收支憑證因特殊情形准予免送者，審計機關除就報告查核外，得派員赴各機關審核其有關之簿籍及案卷。(第三十七條)

(4) 各機關編製之年度決算，應送審計機關審核，審計機關如認為符合者應發給核准書。(第四十條)

(5) 主管公庫機關及代理公庫之銀行，應將每月庫款收支詳具報告，逐日送該管審計機關或駐公庫之審計人員查核。(第四十二條)

(6) 主管公庫機關應按日編造庫款收支月報，並於年度終了時編造庫款收支年報，分別依限送該管審計機關查核。(第四十三條)

(7) 經理公債財物或特種基金之機關，按月編造動態月報，並於年度終了時編造年報，分別依限送該管審計機關查核。(第四十四條)

(8) 各級政府編製之年度總決算，應送審計機關審定，審計機關審定後，應加具審查報告，由審計部彙核呈由監察院轉呈國民政府。(第四十五條)

三、稽察 稽察者係以公正之態度，用嚴密之方法，從積極與消極兩方，舉發政府所屬各機關員司關於財政上不法或不忠於職務之行爲之謂。其目的在明瞭收支事實之真相，以補事前審計與事後審計之不足。並得進而爲會計制度之調整，收支程序之改革，與夫特殊案件之審查、購置、營造責任之證明或解除。依照修正審計法稽察事務之規定，計有下列各項：

(1) 關於稽察事項 稽察各機關之一切收支。(第四十六條)

(2) 關於檢查事項 分爲兩項，(一)檢查各機關之現金票據證券。(第四十七條)(二)盤查各機關之財物，遇有遺失損毀等情事，非經審計機關證明其對於良善管理人應有之注意並無怠忽者，經管人應負其責任。(第四十八條)

(3) 關於監視事項 分爲二項，(一)監視財物之開標決標及財物之驗收，其不合法定手續或與契約章不符者，應糾正之。(第四十九條)(二)監視債券之抽簽償還及銷毀收回。(第五十條)

(4) 關於參加事項 參加有關財務之一切組織，其決議事項，審計機關不受拘束，但以審計機關參加人曾表示反對者爲限。(第五十一條)

(5) 關於調查事項 調查有關財務之行政事項，認爲有不當者，得隨時提出意見於各該機關。(第五十二條)

上述事前審計事後審計及稽察，爲審計職權之一環。此項職權行使之方式，分爲就地審計與送請審計兩種，送請審計亦稱書面審計，由各政府機關提出收支命令及計算決算書類，送請審計機關爲書面上之審核。就地審計者，乃分設審計機關於各級政府機關之所在地，由審計機關就地審查，各機關之收支命令及計算決算書類，除爲書面上之審核外，於認爲必要時，並得派員實地調查，以補書面審查之不足。茲將就地審計之優點列后：

(1) 核簽收支命令，時間既省，手續又簡。

(2) 審核計算書類發生疑義時，得以實地調查，可省行文查詢之手續。

(3) 各機關財務上之積弊，因同在一處辦事，易於窺悉而便於整頓。

(4) 審計機關就地審計，處於主動地位，易於發揮審計之實效。

我國以往審計制度，向爲送請審計，故行之多年，殊鮮成效，近年致力於就地審計之推行，戰前蘇浙滬鄂

粵豫陝等省市審計處業經先後成立，津浦鐵路亦有審計辦事處之設置。而在戰事期中，後方如湘川黔等省，亦相繼推設審計處，初不因戰事而中輟，至是吾國之就地審計制度始由理想而見諸事實。

#### 第八款 官廳會計

國府定都南京，首以改革會計為施政方針，初則財政部延聘內外專家從事設計，擬定適合於本部實況之簿記，繼則主計處會計局派員調查各署實情，從事整理，修訂適合全國各署之簿記，爰於二十一年秋頒布普通官廳會計之統一制度。第以時間匆促，輾轉商榷，已在年度開始之後，兼之各機關職權既有不同，事例自難一致，軍政及財政各部署收支款目，備極繁曠，尤非從長研討，以求盡合實用不為功。因是延長一年，予各機關伸縮之地步，遂於二十二年度開始之前重申施行之令，斷自是年七月一日為始，名之曰中央各機關及所屬統一會計制度。二十四年八月國府更明令頒布會計法，凡所規定，依照本法第一條均以會計制度之設計及會計事務之處理為對象。雖各種條文，相互為用，自難強為分析，然就其性質考察，大體可分為兩大部份。一係會計制度之設計，二係會計事務之處理，前者如會計事務之分類，會計組織之設計，會計人員之任用等項，已述於概論款內，會計人員之交代一項，亦已編入交代款內，後者如會計報告，會計科目，會計簿籍，會計憑證，會計事務程序，會計報告程序等項，均屬會計事務處理之原則。

#### 第一節 會計報告及科目

一、會計報告 凡編造會計報告依本法規定應照左列原則：

- (1) 各種會計報告，應按行政監察立法之需要及人民所須明瞭之會計事實編製之。(見第二十三條)
- (2) 會計報告之編製，依會計年度為之，但得分編各種定期不定期或臨時之報告。(見第二十四條)
- (3) 會計報告分左列二類：
  - (一) 靜態之會計報告表示一定日時之財務狀況。
  - (二) 動態之會計報告表示一定期間內之財務變動經過情形。



表：

- (4) 各單位會計或附屬單位會計之靜態報告，依第五條至第七條所列其會計事務性質分別編造左列各表：
- (一) 公務歲計之歲入資力負擔平衡表經費資力負擔平衡表。
  - (二) 公務出納之現金結存表票據結存表證券結存表等。
  - (三) 公務財物之財物目錄等。
  - (四) 公庫出納之資產負債平衡表現金結存表票據結存表證券結存表等。
  - (五) 財物經理之資產負債平衡表及財物目錄等。
  - (六) 征課之資力負擔平衡表票照等憑證結存表及征課物之結存表或目錄等。
  - (七) 公債之資力負擔平衡表公債現額表等。
  - (八) 特種財物之特種財物目錄等。
  - (九) 特種基金之資力負擔平衡表資產負債平衡表或資力負擔資產負債綜合平衡表及現金結存表票據結存表證券結存表財產目錄固定負債目錄等。
  - (十) 公有營業或公有事業之資產負債平衡表資力負擔平衡表或資產負債資力負擔綜合平衡表及現金結存表票據結存表證券結存表財物目錄固定負債目錄等。(見第二十六條)
  - (5) 各單位會計或附屬單位會計之動態報告，依其會計事務性質分別編造左列各表：
    - (一) 公務歲計之歲入累計表經費累計表等。
    - (二) 公務出納之現金出納表票據出納表證券出納表等。
    - (三) 公務財物之財物增減表等。
    - (四) 公庫出納之現金出納表票據出納表證券出納表等。
    - (五) 財物經理之財物增減表等。

(六) 征課之征課表票照等憑證之出納表及征課物之出納表或增減表等。

(七) 公債之公債發行表公債還本付息表等。

(八) 特種財物之特種財物增減表等。

(九) 特種基金之收支累計表現金出納表票據出納表證券出納表財物增減表固定負債增減表等。

(十) 公有事業之收入累計表支出累計表現金出納表票據出納表證券出納表財物增減表固定負債增減表成本計算表等。

(十一) 公有營業之收入累計表支出累計表現金出納表票據出納表證券出納表財物增減表固定負債增減表成本計算表損益計算表盈虧撥補表等。(見第二十七條)

(6) 非常事件所應編造之會計報告各表，由主計機關按事實之需要，參酌前二項之規定分別定之。(見第二十八條)

(7) 前三項之靜態動態報告各表，遇有比較之必要時，得分別編造比較表。(見第二十九條)

二、會計科目 凡審定會計科目，依本法所規定，應照左列各原則；

(1) 各種會計科目，其名稱應顯示其事項之性質，如其科目性質與預算決算科目相同者，其名稱應與預算決算科目之名稱相合。(見第四十一條)

(2) 各種會計報告總表之會計科目，與其明細表之會計科目，應顯示其統制與隸屬之關係。總表會計科目為統制帳目，明細表會計科目為隸屬帳目。(見第四十二條)

(3) 為便利綜合彙編及比較計，中央政府各機關對於事項相同或性質相同之會計科目，應使其一致，對於互有關係之會計科目應使之相合。他級政府對於與中央政府事項相同或性質相同之會計科目，應依中央政府所定，對於互有關係之會計科目，應使合於中央政府之所定。(見第四十三條)

(4) 各種會計科目之訂定，應兼用收付實現事項及權責發生事項為編定之對象。(見第四十四條)

(5) 在公有營業之會計事務爲成本損益之計算，對於其營業上使用之財物有永久性者，應有折舊科目，無永久性者應有盤存消耗科目。公務機關之作業組織及公有事業，其會計事務爲成本之計算者亦同。（見第四十五條）

(6) 會計科目名稱經規定後，非經各該級政府主計機關或其最高主計人員之核定，不得變更。（見第四十八條）

## 第二節 會計簿籍及憑證

一、會計簿籍 凡設置會計簿籍，依本法規定，應守左列原則；

(1) 會計簿籍分左列二類：

(一) 帳簿，謂簿籍之紀錄，爲供給編造會計報告事實所必需者。

(二) 備查簿，謂簿籍之紀錄，不爲編造會計報告事實所必需，而僅爲便利會計事項之查考或會計事務之處理者，如票據日期簿、印鑑簿、住址簿等。（見第四十九條）

(2) 帳簿分左列二類：

(一) 序時帳簿，謂以事項發生之時序爲主而爲紀錄者。

(二) 分類帳簿，謂以事項歸屬之會計科目爲主而爲紀錄者。（見第五十條）

(3) 序時帳簿分左列二種：

(一) 普通序時帳簿，謂對於一切事項爲序時登記或並對於第二款帳項之結數爲序時登記而設者，如分錄日記帳簿。

(二) 特種序時帳簿，謂對其特種事項爲序時登記而設者，如歲入收支登記簿、經費收支登記簿、現金出納登記簿，及其他關於特種事項之登記簿。（見第五十一條）

(4) 分類帳簿分左列二種：

(一)總分類帳簿，謂對於一切事項爲總括之分類登記，以編造會計報告總表爲主要目的而設者。

(二)明細分類帳簿，謂對於特種事項爲明細分類或分戶之登記，以編造會計報告明細表爲主要目的而設者，如歲入明細帳簿、經費明細帳簿、財物明細帳簿、及其他關於特種事項之明細帳簿。

設有明細分類帳簿者，總分類帳簿內應設統制帳目，登記各該明細分類帳之總數。(見第五十二條)

(5)各級政府主計機關對於總會計單位會計附屬單位會計及分會計之特種序時帳簿及明細分類帳簿，爲求簡便計，得酌量合併編製。(見第五十四條)

(6)管理特種財物機關關於所管珍貴動產，應備索引照相圖樣及其他便於查對之暗記紀錄等備查簿，關於所管不動產應備地圖圖樣等備查簿，其程式由各該政府主計機關定之。(見第五十九條)

二、會計憑證 凡處理會計憑證，依本法所定，應守左列原則：

(1)會計憑證分左列二類：

(一)記帳憑證 謂證明處理會計事項人員之責任而爲記帳所根據之憑證。

(二)原始憑證 謂證明事項之經過而爲造具記帳憑證所根據之憑證。(見第六十條)

(2)原始憑證爲左列各種：

(一)預算書表及預算準備金依法支用與預算科目間經費依法流用之核准命令。

(二)現金票據證券之收付移轉等書據。

(三)薪俸工餉津貼旅費郵養金等支給之表單收據。

(四)財物之購置修繕及郵電運輸印刷消耗等各項開支之發票收據。

(五)財物之請領供給移轉處置保管等單據。

(六)買賣貸借承攬等契約及其相關之單據。

(七)存匯兌換投資等證明單據。

- (八) 歸公財物沒收財物贈與及遺贈之財物目錄及證明書類。
  - (九) 稅賦捐費等之征課查定及其他依法處理之書據票照之領發及征課物處理之書據。
  - (十) 罰款賠款經過之書據。
  - (十一) 公債發行之法令還本付息之本息票及處理申溢折扣之計算書表。
  - (十二) 成本計算之單據。
  - (十三) 盈虧處理之書據。
  - (十四) 會計報告書表。
  - (十五) 其他可資證明第三條各款事項發生經過之單據或其他書類。  
前項各種憑證之附屬書類視爲各該憑證之一部。(見第六十一條)
- (3) 原始憑證有左列情形之一者，不生效力。
- (一) 依照法律或習慣應有之主要書據缺少或形式不具備者。
  - (二) 應經事前審計或稽察始得舉辦之事項而未經該管人員簽名蓋章者。
  - (三) 應經經手人及點收人簽名蓋章而未經其簽名蓋章者。
  - (四) 書據之數字或文字有塗改痕跡而塗改處未經負責人員簽名蓋章證明者。
  - (五) 書據上表示金額或數量之文字號碼不符者。
  - (六) 其他與法令不合者。(見第六十二條)
- (4) 記帳憑證爲左列三種：
- (一) 收入傳票。
  - (二) 支出傳票。
  - (三) 轉帳傳票。

前項各種傳票，應以顏色或其他方法區別之。（見第六十三條）

(5) 各種傳票應為左列各款之記載；

(一) 年月日。

(二) 會計科目。

(三) 事由。

(四) 本位幣數目，不以本位幣計數者，其貨幣之種類數目及折合率。

(五) 有關之原始憑證種類張數及其號數日期。

(六) 傳票號數。

(七) 其他備查要點。（第六十四條）

(6) 各種傳票非經左列各款人員簽名蓋章，不生效力，但實際上無某款人員者缺之。

(一) 機關長官或其授權代簽人。

(二) 事項之主管或主辦人員。

(三) 主辦事前審計人員。

(四) 主辦會計人員。

(五) 關係現金票據證券出納保管移轉之事項時主辦出納事務人員。

(六) 關係財物增減保管移轉之事項時主辦經理事務人員。

(七) 製票員。

(八) 登記員。

前項第一款第二款人員已於原始憑證上為負責之表示者，傳票上得不簽名蓋章。（見第六十五條）

### 第三節 會計事務程序及報告程序

一、會計事務程序 依本法所定，擇其重要部份列后：

(1) 會計人員非根據合法之原始憑證，不得造具記帳憑證，非根據合法之記帳憑證，不得記帳。但整理結算及結算後轉入帳目等事項，無原始憑證者，不在此限。(第八十二條)

(2) 會計憑證關係現金票據證券之出納者，非經主辦會計人員簽名蓋章，不得為出納之執行。(見第八十三條)

(3) 大宗財物之增減保管移轉應隨時造具記帳憑證，但零星消費品，材料品之付出，得每月分類彙總造具記帳憑證。(見第八十四條)

(4) 公有營業有永久性財物之折舊，與無永久性財物之盤存消耗，應以原價為標準。其原價無可稽考者，以初次入帳時之估價為標準。(見第八十五條)

(5) 成本會計事務對於原料人工及其他費用，應為詳備之紀錄及精密之計算，並分別編造明細報告表。(見第八十六條)

(6) 除轉帳傳票外，各種傳票於記入序時帳簿時，設有明細分類帳簿者，並應同時記入關係之明細分類帳簿。

特種序時帳簿之按期結算應過入總分類帳簿者，應先以其結數造具轉帳傳票記入普通序時帳簿，始行過帳。但特種序時帳簿，僅為現金出納序時帳簿一種者，得直接過入總分類帳簿。

公務財物特種財物應就其明細分類帳簿按期結算，以其結數造具轉帳傳票，過入另設之統制帳簿。(見第八十七條)

(7) 各種分類帳簿之各帳目，所有預收預付到期未收到期未付及其他權責已發生而帳簿尚未登記之各事項，均應於結帳前先為整理紀錄。

公有營業之會計事務，除為前項之整理紀錄外，並應對於第四十五條之帳目為整理紀錄。

各單位會計或附屬單位會計有所屬分會計者，應俟其所屬分會計之結帳報告到達後，再為整理紀錄。但所屬分會計因特殊事故其結帳報告不能按期到達時，各該單位會計或附屬單位會計得先行整理結帳，加註說明，其逾期到達者於下期另案補編之。（見第九十條）

(8) 各帳目整理後其借方貸方之餘額，應依左列規定處理之。

(一) 公務之會計事務及公有事業之會計事務各帳目之餘額，應分別結入歲入預算及經費預算之各種帳目，以計算歲入及經費之餘絀。

(二) 公有營業之會計事務各帳目之餘額，應結入總損益之各種帳目，以為損益之計算。

(三) 前二款會計事務有資產負債性質各帳目之餘額，應轉入下年度或下期各該帳目。（見第九十一條）

(9) 各種會計報告帳簿及重要備查簿，自總決算公布日起，在總會計至少保存三十年，在單位會計附屬單位會計至少保存二十年，在分會計附屬單位會計之分會計至少保存十年，其屆滿各該期限者在總會計經行政長官及審計機關之同意得移交文獻機關或其他相當機關保管之，在單位會計附屬單位會計及分會計應經該管上級機關與該管審計機關之同意始得銷燬之，但日報五日報週報旬報月報之保存期限得縮短為五年。（見第一百零七條）

二、會計報告程序 依本法所定，擇其重要部份列后：

(1) 各級分會計機關之會計報告，應由主辦會計人員依照規定之期日期間及方式編製之，經該機關長官核閱後呈送該管上級機關。（見第一百零八條）

(2) 前條報告經該管上級機關長官核閱後，應交其主辦會計人員查核之，其有統制綜合之需要者，主辦會計人員應分別為統制之紀錄及綜合之報告。（見第一百零九條）

(3) 各級分會計機關之會計報告，依次遞送至單位會計或附屬單位會計機關單位會計或附屬單位會計機關長官核閱後，應交其主辦會計人員查核之，其有統制綜合之需要者，主辦會計人員應分別為統制之紀錄



錄及綜合之報告呈送該管上級機關。

前項單位會計機關如爲第二級預算機關單位時，應按其需要分別報告該級政府之主計公庫財物經理審計等機關。（見第一百零十條）

（4）上級單位會計機關對於下級單位會計機關之各種會計報告，除法令另有規定外，得不經統制綜合之程序，以其原報告分別轉送各該政府之主計公庫財物經理審計等機關。有必要時，下級單位會計機關亦得以其報告分送各該主計公庫財物經理審計等機關。（見第一百十一條）

（5）各級政府主計機關接到各單位會計機關各單位會計基金之各種會計報告後，其有統制綜合之需要者，應分別爲統制之紀錄，以彙編各該政府之會計總報告。（見第一百十二條）

（6）各級政府主計機關之會計總報告，與其政府之公庫財物經理徵課公債等總管理機關之總報告，或特種財物特種基金總管理機關或其他之總報告發生差額時，應由各該政府審計機關核對並製表解釋之。（見第一百十三條）

#### 第四節 新舊會計法之比較

現行會計法，係從新環境與新理想所產生，若與民三之會計法相較，其立法之精義，在根本上絕不相同，綜其相異之點有四：

一、舊會計法係包括預算收支決算而定，現行會計法因預算公庫決算另有專法，故其範圍專屬於會計事務。

二、舊會計法僅就原則規定，現行會計法不僅規定會計事務之原理，並將處理會計事務之手續一併列入。

三、舊會計法係以財政部掌理中央總會計爲對象，現行會計法乃依據超然主計制度所產生。

四、舊會計法未將會計制度之設計事項列入，現行會計法乃側重各級政府會計制度之設計，因是會計法

包含之範圍益廣。

### 第九款 計政之聯綜組織

吾國官廳對於公帑之浪費與公務效能之低劣，久為世所共知，而不肖官吏貪墨成性，認中飽為應得，尤為外人所驚異，此種情形不除，人心無由振作，政治亦無由清明。而細察此種情形之存在，不盡繫乎人性之習惡難改，而組織之不良，應負重大之責任。組織苟能嚴密，則墨吏即欲從中舞弊，亦必為各方牽制而不可得。語云「人存政舉」，此係古代注重人治之主張，迨至近代國家，相率進於法治之域，因是改善組織，遂為刷新人事之基石。

國府有見於此，遂從計政方面，規定一種嚴密之內部牽制組織，使貪墨者無從上下其手，政治漸臻於清明。其方法使（一）主計（二）審計（三）收支命令系統（四）出納保管系統成爲一種之聯綜組織，彼此互相監督，每一事務之施行，除由各機關長官發動外，並須經由（一）主計（二）審計（三）收支命令系統（四）出納保管系統四方之手，轉折既多，舞弊自屬不易。矧此四方面雖須秉承所在機關長官之命，辦理各事，然各有自身之地位與職權，事務上之責任心既重，亦可減少隱匿扶同之情弊。茲將上述四方面之組織及作用分述如次：

一、主計 主計制度爲吾國對於財務行政之積極監督組織。在主計制度之下，凡各機關預算之編製、執行預算之監督、會計之整理、決算之審核等事，均由主計人員爲之。而主計人員隸屬於國府主計處，其任免、遷調、訓練、考績，均由主計處爲之。主計人員之派在各機關服務者，對於各該機關既處於半獨立性質，自無庸曲意逢迎各該長官之命，因是忠於職務，凡遇所在機關之預算，作不必要之增加，或作不合法之支出，以及偽造單據報銷，均得嚴詞拒絕，然後吏治上方有弊絕風清之望。

二、審計 審計制度爲吾國對於財務行政之消極監督制度。審計部隸屬於監察院，其組織內分事前審計事後審計及稽察三部份，各機關如有舞弊情形，自難逃三部份之耳目，事前審計人員縱能通過，尙有事後審

計人員可以檢舉，事前審計與事後審計人員縱均能通過，尚有稽察人員加以考核，故每一公帑或財物出納之事件，均須經三重獨立之審核，縱有弊端，亦必發現而繩之以法焉。

三、收支命令系統 收支命令系統爲吾國主管財務機關執行行政監督之組織。考收支命令與出納保管，在初係屬混同，統歸一個機關主辦，繼則雖經劃分，而系統仍屬不明。近將收支命令與出納保管，截然分立成爲兩個系統，關於收支命令之執行方法，悉以預算爲範圍，下級機關之收支，固以預算爲標準，上級機關之考核，亦以預算爲根據，務使預算外之收支，逐漸減少，形成財政清明之象。

四、出納保管系統 出納保管系統，卽由公庫機關經管現金票據證券之出納、保管、移轉、及財產契據等之保管事務，爲吾國財務行政上經理財物之集中組織。在收款方面，各納稅人以直接繳納於國庫爲原則，矯正過去徵收機關自收自納之弊，解款完全繳庫，不得留充坐支及撥付之用；在支款方面，各機關依法定預算准支之金額，俟領到後，除零星用款外，均存於代理公庫之銀行，付款時以支票爲之，不得於付給受款人前，先向銀行提出現款。如此除零星收支爲顧全事實准予變通外，一切歲入一律由國庫收納，一切支出一律由國庫支付，以符杜絕情弊之精意。

上列四種組織，一面各具超然獨立之精神，一面又有分工合作之功效，自公庫制度確立後，主計制度及審計制度益能發揮其作用，倘能循此途徑，切實邁進，則清明之財政，自可計日而待矣。



## 第六章 泉幣

### 第一款 泉幣概論

考泉幣二字，有廣義狹義之分。狹義專指貨幣而言，馬氏文獻通考，謂：太昊以來，已有泉幣，宋史載今泉幣所積贏五千萬，所稱泉幣，均係貨幣之意，以其流行無不徧也。廣義往往包貨幣與銀行而言。財政部官制內設泉幣一司，掌理貨幣銀行兩事，故近人有以泉幣之義，並包銀行在內，以銀行調劑金融，而其主旨，亦在流通如泉也。

歷代貨幣，屢經變遷，成周以前，珠玉龜貝，五金布帛，皆有泉幣之效用，是為多數貨幣時代。自秦迄隋，制度時更，以五銖錢行之最久，金銀雖有泉幣之效用，而範為錢者，則惟銅，是為五銖錢時代。唐、宋、元、明錢鈔並重，錢皆以通寶為名，鈔則隨時立名，是為錢鈔並行時代。清初行用鈔法，旋即停止，自是以後，專特制錢為易中之具。洎乎乾嘉，海禁既弛，外國銀元，流用漸多。咸同之交，鈔法復行。迨光宣間，銀元銅元，先後鑄用。民國以來，貨幣制度，屢經籌訂，實幣分銀元、銀角、銅元、制錢四種。以銀元為主幣，銀角、銅元、制錢為輔幣。分量有等差，成色有高下，使用有限制，於是有國幣條例之公布。至各銀行發行鈔票，本來皆係兌換券，為條例所明定，乃五年五月，金融震撼，商民持票兌現，中交兩行，幾至危殆，遂頒行停止兌現之院令。凡此種種，雖未能悉合乎正軌，要皆因時立制，俾便推行耳，至舊時錢莊票號專以存放匯劃為業，略與今之商業銀行相近。咸同以後，各省官銀錢號，先後設立，大都兌換鈔票，收存公款為重，稍含國家分銀行之性質。迨光宣年間，時變益甚，官私銀行，日漸增多，度支部始有各銀行則例之頒行。民國以還，與時通變，銀行法規，復由粗簡而趨於精密，以掌理金庫，發行鈔票為主，而並及其他之營業，於是國家銀行之制。以輔助政府事業為務，而與以發行鈔票或經理部庫之權，於是有特種銀行之制。以投資實業為

主旨，而與以發行債券之權，於是有實業銀行之制。而各省官銀錢行號，均有省款在內，在昔庫款出入，以是爲總匯之樞，殆與地方銀行相近。凡此所定，雖未能與各國銀行制度，相提並論，然其立法之初，亦有精意寓乎其間也。

六年以後，國內銀行事業，逐漸發達，幾呈風起雲湧之觀。果使就其本有效能，盡量進展，則今日之金融經濟，必且交受其益，蓋可斷言。顧以國是不定，時局紛擾，國家銀行之制不立，特種銀行與夫實業銀行，亦僅虛有其表。而各省官銀錢號，則更作輟不常，啓閉無定，在位者視若外庫，而銀行之信譽墮矣。至若通商巨埠，外國銀行，又復林立，司消息盈虛之柄，握宰割侵略之權，國內銀行，靡不俯首就範，故新興之銀行事業，終不免於頓挫，誠可爲長太息者也。

迺者國府奠都南京，感於環境之需要，確定金融政策。一方改定貨幣制度，第一步，廢兩爲元，實行銀本位制。第二步，以中央、中國、交通、農民四行發行之鈔票爲法幣，凡屬公私款項之收付，概以法幣爲限，確立通貨管理之基礎。第三步，依據白銀國有方針，搜集國內現銀，充作外匯基金。同時責令中、中、交、農四行以外之發鈔銀行，凡屬已經發行之鈔票，限期調換法幣，藉以完成通貨管理之功用。一方確立銀行制度，設中央銀行爲全國銀行之重心，以掌金融之總樞。特定中國銀行爲國際匯兌銀行，俾專力於海外事業。復定交通銀行爲國內實業銀行，使肩任調劑實業界金融之責。又定中國農民銀行爲中央農業銀行，使負荷發展各地農業界金融之任務。而於各省之省立銀行及商業金融機構，又各爲相當之制裁。國內貨幣與銀行事業，經此振刷，固可煥然改觀。稍假時日，其進步必有未易限量者也。迺金融政策甫經確立，中日戰事忽告爆發。在現代戰爭中，於武力戰之外，尙賴經濟戰爲之策應。中央對於戰時金融，以加強金融機構爲核心，發行法幣，採取嚴格主義，以不超過各地需要之飽和點爲度。一面統制外匯，管理貿易，以圖國際收支之平衡。同時安定社會金融，獎勵國民儲蓄，以謀後方生產之進展。要之貨幣與銀行握金融之樞紐，信託公司及交易所隨在與金融有關，而中央戰時金融政策，其要旨乃使分散之各個金融機關，凝集成爲一體，增強國家對外經濟作戰之力量。

茲特彙爲一章，按籍考稽，變遷具在，亦方今得失之林也。

## 第二款 貨幣

### 第一節 幣制本位問題

#### 第一目 籌議本位之沿革

我國古代雖有金用三品之文，然鑄爲幣者，實祇銅錢一品，無所謂本位者。自通商以後，洋元通行，粵省仿造，於是我國始有銀銅兩品之幣。然銀銅幣各隨市價上下，初無法價，益以庚子賠款，因感受鎊虧之損失，漸知改革幣制之重要。然本位問題，有主用金者，有主用銀者，有主金銀並用者，議論紛紜，莫衷一是。但自清末迄今，因人民習慣關係，仍採用銀本位。其間雖多變遷，不過對於質量多寡與管理方法稍有不同而已。

一、精琦之條議 精琦博士夙以精研幣制名，清光緒三十年，由美國以代表委員會名義遊歷中國，上圓法條議於政府，主張中國當用金匯兌本位。其條議精要之處有六：

- (1) 預定圓法，以有一定金價之銀幣，爲國內大宗之幣。
  - (2) 訪聘洋員，以洋員爲司泉官，綜理圓法。
  - (3) 單位銀幣之金價，爲一與三十二之比例，每枚重量略如墨西哥銀元，並鑄銀、鎳、銅輔幣。
  - (4) 政府與倫敦等巨埠之銀行，立一信用往來帳，以便出售金匯票與銀匯票，互相填補。
  - (5) 政府指定國家收入，借用外債，以供維持匯兌之需。
  - (6) 鑄幣盈餘，另行積貯，以金款分存於外國各銀行。
- 精琦原書，極爲明晰，旨在維持金銀比價，以收消息盈虛之作用。清廷終以茲事體大，擱置未行。
- 二、汪大燮之奏議 光緒三十三年，駐英公使汪大燮奏請行用金幣。其綱要分爲甲乙丙丁四種：
- (1) 甲法 先劃一全國銀元，逐漸將銀元價值擡高二成，然後定兌金之率。印度改定幣制，卽用是法。
  - (2) 乙法 下手之時，卽定金銀比價，國內使用銀元，照銀元所含銀質拋高二成設法操縱。惟外國匯

兌，仍須用金。菲律賓濱改定幣制，卽用是法。

(3) 丙法 與丁法略同，惟參用紙幣，以代銀元。比之乙法，用款較少，至國外匯兌或照金價兌銀均可，不比乙法較便。

(4) 丁法 美國前改幣制，發行兌金紙幣，吸收市面之銀，藏之國庫。凡有人持銀到部或造幣廠交存，卽予以此種紙幣。至持紙幣換現之時，政府照金價兌交生銀，是以不需多金，可得金本位之用。今略爲變通，先鑄新銀元，吸收舊日銀元與生銀，再行推廣紙幣。收回新銀元存儲，或變存金塊。俟全國通行，徐將紙幣變爲兌金紙幣，或照紙幣金價兌銀。

清廷飭廷臣會議，僉以欲行實金爲本位，則鉅本難籌，若定虛金本位，則危險可慮。對於本位問題，主張先用銀本位制，至此得一結束。

三、衛斯林之金銀並用建議 民國元年秋，財政部設幣制委員會。荷蘭衛斯林博士前經度支部聘爲幣制顧問，適來華遊歷，出其所著之中國幣制改革芻議，與委員會商榷。茲錄要點於次：

(1) 幣制改革之初，暫時並用金匯兌本位制及銀本位兩制。

(2) 以庫平銀一兩三分之一，合現時之金值得純金〇·三六四四八八三格蘭姆爲新單位。

(3) 改革之初，不鑄新單位幣，惟令中央發行銀行分立兩種帳簿，一爲銀帳，一爲金帳，銀帳仍用舊制，金帳卽用此新單位記帳。

(4) 中央發行此項新單位之兌換券，吸收生金，所吸生金，大半存儲於國外之通商巨埠，爲維持匯兌之準備金。其小半存儲於本國，此項兌換券在本國不發生金，祇可於準備金存儲之所，兌換外國金幣。

(5) 俟政府有執行實力時，始可鑄輕值之新單位及單位二倍之銀幣，以金一銀二十一爲法定金銀幣比例。

(6) 造幣餘利，應特別存儲，作爲兌換輔幣之準備金。



(7) 此制初行之時，可定單位及二倍單位之銀幣，為無限法償。俟銀幣通行國內甚為富足時，始規定金幣及金證券為唯一之無限法償。

衛氏原著語極精詳，二年春，交議於國務會議，卒定純粹銀本位之制。

四、甘末爾之逐漸採行金本位草案 十八年春，甘末爾博士應政府之聘，與各專家聯袂來遊，組織設計委員會於上海。年杪，值銀價大跌，而博士所擬之逐漸採行金本位幣制法草案，適告完成。全文共四十條，於精琦衛斯林諸建議外，別具蹊徑。茲摘錄要點於次：

(1) 貨幣之價值單位，應含純金六〇·一八六六公毫，定名為一孫，其記號為S。一孫為一百分，一分為十釐，其貨幣之種類重量成色如下：

銀幣三種：

一孫 總重二〇公分 銀八〇〇

五角 總重一〇公分 銀七二〇

二角 總重四公分 銀七二〇

鎳幣二種：

一角 總重四·五公分 純鎳

五分 總重三·五公分 純鎳

銅幣三種：

一分 總重五公分 銅九五錫二銻二·五

半分 總重三公分 同上

二釐 總重一·五公分 同上

(2) 間接計畫 此法主張全國採用一種銀本位制，為實行金本位以前之過渡方法。即依十進制施行一

種單純而劃一之銀本位貨幣，以代替市面流動之雜幣，其單位之價值定為國幣一圓。俟此新國幣通行全國之後，再將此銀本位貨幣改為金本位貨幣（英國於一九〇三年及一九〇六年間，在海峽殖民地曾採用此法）。

(3) 直接方法 此法主張中國現行通貨，立刻改為一種金本位貨幣。即將目前之混亂幣制，直接改為金本位制。先從適於實施之區域着手通行，逐漸推行於全國（美國於一九〇三年至一九〇六年間在菲律賓羣島曾採用此法）。

甘氏草案為歷來建議金本位者最完善之計畫，惟我國將來應否採用金本位制，似有從長計議之必要。

## 第二目 銀本位幣之實施

考國幣法規，本極簡略。前清宣統二年，度支部奏設幣制調查局，專研幣制之改革。翌年四月十六日，度支部始奏定幣制則例，採取銀本位制。國幣單位，定名曰圓。圓為主幣，用數無限制。銀幣分一元、五角、二角五分、一角四種。鎊幣僅五分一種。銅幣分二分、一分、五釐、一釐四種。一圓銀幣重庫平七錢二分，含純銀九成；五角銀幣，重庫平三錢六分，含純銀八成；二角五分銀幣，重庫平一錢八分，含銀八成；一角銀幣，重庫平八分六釐四毫，含純銀六成五，是為銀本位幣法規之濫觴，民國初元，幣制紊亂，益甚於前，朝野上下，均以整理幣制為先圖。財政部設幣制委員會專主其事，旋以會中各員持論互歧，未能定議。二年冬，國務會議討論此案，係本前清幣制則例修改而成。翌年二月八日，頒行國幣條例及其實施細則。茲將條例摘要於后：

一、國幣之鑄發權，專屬於政府。

二、以庫平純銀六錢四分八釐（即二十三格蘭姆又九七七五〇四八）為價格之單位，定名曰圓。

三、國幣種類重量成色如左：

(1) 一圓銀幣 總重七錢二分，銀九、銅一。

(2) 五角銀幣 總重三錢六分，銀七、銅三。

(3) 二角銀幣 總重一錢四分四釐，銀七、銅三。

(4) 一角銀幣 總重七分二釐，銀七、銅三。

(5) 五分銀幣 總重七分，銀二五、銅七五。

(6) 二分銅幣 總重二錢八分，銅九五、錫百之四、鉛百之一。

(7) 一分銅幣 總重一錢八分，成色同前。

(8) 五釐銅幣 總重九分，成色同前。

(9) 二釐銅幣 總重四分五釐，成色同前。

(10) 一釐銅幣 總重二分五釐，成色同前。

四、國幣計算，均以十進，每元十分之一稱爲角，百分之一稱爲分，千分之一稱爲釐，公私兌換均照此率。

五、一元銀幣用數無限制；五角銀幣每次授受以合二十元以內；二角，一角銀幣每次授受以合五圓以內；銀幣，銅幣每次授受以合一元以內爲限，但租稅之收受，國家銀行之兌換，不適用此種之限制。

六、各種銀幣無論何枚，其重量與法定重量相比之公差，不得逾千分之三，其成色與法定重量相比之公差，不得逾千分之三。

七、一元銀幣，如因行用磨損，致法定重量減少百分之一者；五角以下銀、銀、銅幣因行用而磨損減少百分之五者，得照數向政府兌換新幣。

八、凡毀損之幣，如查係故意毀損者，不得強人收受。

九、以生銀托政府代鑄一元銀幣者，政府須應允之，但每枚收鑄費庫平六釐。

民國四年八月，幣制委員會函請財政部修正國幣條例草案，係先試鑄一定重量之金幣，藉以保存國內所產生金，而試用金貨其與銀幣兌換先不定金銀比價，而以換幣費視市價申縮之將來，再將一元銀幣陸續收回，代

以鈔票，則除去換幣費，並以現在輔幣作爲金本位之輔幣，蓋卽所謂暫行金銀兩本位制。俟至相當時期而實行金匯兌本位之說也，但未經財部同意轉呈公佈。

七年八月，財政部爲實行預備改用金本位起見，又擬定金券條例九條，於是年八月十日公布。據其當日提議大要，師美國前度支卿伊頓氏之策，參以荷蘭衛斯林氏之議，先定一金單位幣，名曰金元，含純 $0.7523$ 一八公分，卽庫平二分 $0.1868$ 八忽八，金元之十分之一爲角，百分之一爲分，千分之一爲釐，皆以十進，而特許中國交通兩銀行發行兌換券。中國交通兩銀行另立帳簿，以金元爲本位，爲存放或其他之營業，以期收集人民之存金，而養成人民用金之習慣。政府一面提倡國際貿易之發達，推廣金匯兌券之流通，俾得積蓄金貨，將來俟有適當機會，卽可定金銀比價，實行金本位制，以金兌換券或金圓代一元銀幣之用。一元銀幣或逐漸收回，或暫作爲金圓之代表幣，仍留現行國幣條例之銀輔幣，作爲金本位之輔幣。其主張卽爲先定一金單位之重量，而不鑄金幣，可免生金缺乏之慮，一面並發行金券以吸收市面生金，暫時並用銀本位制，俟將金銀比價決定後，完全採用金匯兌本位之制，但此制仍未見諸實行耳。

二十二年初，財政部爲實行廢兩改元起見，特擬具銀本位幣鑄造條例草案及換算率計算法，提請行政院核議，經第八十九次院議會通過，送中央政治會議，當經該會第三四六次會議討論決議原則通過。交立法院審議，該院第七次會議對原條例草案修正通過。財政部宋部長提案略謂：往者聘用專家共同研究，原欲逐漸推行金本位制，以合世界潮流而利對外貿易，乃年來環顧世界經濟狀況，衰落日甚，我國外侮方殷，應力圖金融之安定，未可多所更張。不獲已惟有先從統一銀幣入手，以確立銀本位之基礎。

一、本草案僅規定銀本位之鑄造，而未涉及輔幣，擬自銀本位幣統一着手，再定輔幣，以避紛擾。

二、民三公布之國幣條例，原定一元銀幣總重庫平七錢二分，銀九銅一，後又改爲銀八九銅一一。各廠陸續開鑄，十餘年來鑄成之一元銀幣，約及十四萬萬元，但各廠機器之優劣不一，重量成色未必完全合法。據本部化驗所得，多數之幣，重量爲二六·八六四一公分，成色爲八八八，今欲以銀本位幣統一其重量，成

色自必較舊有流通最多之幣稍爲低減，而又低減無多，方能使新幣流通無礙，以便將舊幣收回改鑄。各國之改革幣者類多如此，實無低減取贏之意，故本草案規定銀本位之總量爲二六·二九七一公分，銀八八銅一二也。

三、鑄幣之重量及成色，須絕對精確，方能取信。中央造幣廠機器最新，設備完善。鑄成之幣，絲毫無錯，與舊有各廠局之機器腐舊，辦理不良者，不可同日而語。況鑄幣權應專屬於中央政府，始無流弊，故本草案明定銀本位幣之鑄造，專屬於中央造幣廠，鑄幣權集中，方足以昭信於中外。其舊有各局廠，應卽一律停廢或改爲其他工廠之用。

四、民三國幣條例規定每元改鑄費庫平純銀六釐，據本部考查所得，在民八以前每元實需鑄費爲庫平銀一分二釐強，民二十以前則爲一分六釐左右，近來物價人工較前尤昂，不稍加鑄費，則賠累無極。故本草案定鑄費每元之百分二·二五，亦僅足敷物料人工之費，絕無餘利之可言，雖曰鑄幣爲國家一種義務，不容許較勞費，然當茲竭蹶之秋，苟能省一分賠累卽間接輕人民一分負擔，於義固不爲悖也。

五、舊有之一元銀幣，既鑄有十四萬萬之鉅，今欲以銀本位幣統一，自應採取逐漸代替之法，以免市面發生紛擾。故本草案規定之舊有一元銀幣與原定之重量成色相合者，在一定期限內，得同樣行使，而期限之短長，則應以本部考查新幣實際流通之情形而定之。

凡此五者，胥本草案精意之所在。所有該項銀本位幣鑄造條例於二十二年三月八日，經國民政府公布。茲錄全文如左：

- 一、銀本位幣之鑄造，專屬於中央造幣廠。
- 二、銀本位幣定名曰元，總重二六·六九七一公分，銀八八，銅一二，卽含純銀二三·四九三四八公分。
- 三、銀本位之型式，由財政部擬定呈國民政府以命令頒定之。

四、銀本位幣一元等於一百分，一分等於十釐。

五、銀本位幣每一千元合計之重量，相比之公差，不得逾千分之三。

六、銀本位幣每一千元合計之重量，與法定重量相比之公差，不得逾萬分之三。

七、銀本位幣每元之成色，與法定成色相比之公差，不得逾千分之三。

八、凡公私款項及一切交易用銀本位幣授受，其用數每次均無限制。

九、舊有之一元銀幣合原定之重量成色者，在一定期限內，得與銀本位幣同樣行使。前項期限由財政部以命令定之。

十、銀本位幣如因行用過久，得送中央造幣廠兌換同額新幣，但其重量成色仍應與本條例第二條、第五條、第六條、第七條相同。

十一、凡可以供鑄幣銀類或舊有銀幣，向中央造幣廠請求代鑄銀本位幣者，依照左列各款之規定。

五。  
(1) 銀類成色為千分之九九九者，每元納純銀二三·四九三四四八公分，加納鑄費一元百分之二·二。

(2) 舊有之一元銀幣，合原定量成色者，依銀本位幣同額兌換之，免納鑄費。

(3) 銀類成色不及千分之九九九，或舊有銀幣之不合原定重量成色者，應按其實含純銀數量申合每元並加納鑄費一元之百分二·二五。前項銀類或銀幣，如成色過雜，除照納鑄費外，得酌加煉費。

十二、中央造幣廠得鑄廠條，其成色為千分之九九九。每條重量與銀本位幣一千元所含之純銀數量相等，並於其面標記之。

十三、凡以銀類請求中央造幣廠煉鑄廠條者，依照左列各款之規定：

(1) 銀類之成色為千分之九九九者，每條應納鑄費百分之二·二五。

(2) 銀類之成色不及千分九九九者，應按其煉得純銀實數合算，每條納鑄費百分之二·二五外，並得

酌加煉費。

十四、凡以中央造幣廠條向中央造幣廠兌換，銀本位幣如數兌換否則按其實有之數兌換之。

十五、本條例自公佈之日施行。

換算率，計算法：

銀本幣一元 = 純銀 23.493448 公分

上海銀兩每兩合純銀 33.599 公分

$\frac{23.493448}{33.599}$  公分 = 0.6992305

每銀本位幣一元 = 上海銀兩（純銀）.6992305

加鑄費  $2\frac{1}{4}\%$  = 上海銀兩（純銀）.0157327

每銀本位幣一元 = 上海銀兩（純銀）.715

前述銀本位幣鑄造條例，僅規定銀本位幣之鑄造，而未涉及輔幣，因是二十五年五月，國府又公布輔幣條例，凡九條。茲照錄如左：

一、輔幣之鑄造，專屬於中央造幣廠，其發行由中央銀行專司之。

二、輔幣之種類如左：

(1) 銀幣三種：二十分銀幣總重六公分，成色純銀。十分銀幣總重四·五公分，成色純銀。五分銀幣總重三公分，成色純銀。

(2) 銅幣二種：一分銅幣總重六·五公分，成色銅九五，錫鋅五。半分銅幣總重三·五公分，成色銅九五，錫鋅五。

三、輔幣以十進計算，其合法幣一元之枚數如下：二十分鎳幣五枚，十分鎳幣十枚，五分鎳幣二十枚，一分銅幣一百枚，半分銅幣二百枚。

四、輔幣之型式，由財政部擬定呈經行政院轉呈國民政府頒佈之。

五、輔幣授受數目，鎳幣每次授受以合法幣二十元爲限。銅幣每次授受以合法幣五元爲限。但賦稅之收受及中央銀行之兌換，不適用此種限制。

六、舊有通用輔幣，由財政部收回消燬改鑄之，但於規定期內，仍准各照市價行使。前項辦法及期限，由財政部定之。

七、輔幣因行使日久，自然磨損，致法定重量減少至百分之五者，得向中央銀行兌換新幣。如係故意燬損或鑿蓋戳記，致重量減少，形式改變者，卽失其流通效力，不得行使及請求兌換。

八、偽造輔幣及妨害輔幣信用者，依法懲治。

九、本條例自公佈日施行。

二十九年二月，財政部復因前項輔幣條例第二、第三、第五三條之規定，核與時代環境不符，各地發生輔幣缺乏之恐慌，須從減輕成色與授受限度爲根本之救濟。爰呈請國府修正如下：

一、第二條輔幣之種類如下：十分輔幣總重三公分，成色鎳一八，銅五五，鋅二七。二分輔幣總重二公分，成色銅六五，鋅三五。

二、第三條輔幣以十進計算，其合法幣一元之枚數如下：十分輔幣十枚，五分輔幣廿枚，二分輔幣五十枚，一分輔幣一百枚。

三、輔幣授受數目，十分、五分輔幣每次授受以合法幣二十元爲限，二分、一分輔幣每次授受以合法幣五元爲限，但賦稅之收受及中央銀行之兌換，不適用此種限制。

## 第二節 實幣



## 第一目 銀元

稽氏璜言，魏晉以前，以黃金爲通行之幣。金元以後，以白金爲通行之幣。是古時雖以金銀爲易中，然祇鎔成寶錠，未嘗範爲錢幣。漢時西域雖有銀錢之名，實仿自泰西。清代銀錢始見奏章者，在乾隆五十七年，是年戶部奏准西藏鼓鑄銀錢，正面鑄漢字乾隆寶藏，背鑄唐古忒乾隆寶藏字樣，邊郭添鑄年分，純用紋銀造成，重紋銀一兩，易重五分之銀錢十八元，重一錢之銀錢九元，餘銀一錢，作爲火工，由駐藏大臣派員監造。道光九年上諭內云：「粵洋通市，番銀夷錢，行用日廣」等語。是爲洋錢見於官書之始。其時江浙粵等省，皆習用洋錢，廷臣有請禁之者。粵督鄧廷楨奏稱：「洋錢流布已久，廣東謂之爛板，江浙則用光面，一旦驟行禁止，勢有不能」。奏入，諭斥之。當時湖廣總督林則徐，已有請鑄銀餅之議，未果行。是時之洋錢，乃大呂宋之佛頭銀元，俗稱本洋。嗣又有墨西哥之鷹洋踵行，又道光中浙省曾自鑄一兩重銀錢，欲與洋圓並行，以民間阻滯而止。光緒初年，總稅務司赫德，亦以爲言。光緒十三年二月，粵督張之洞奏稱：「廣東通省皆用外洋銀錢，波及廣西，至於閩、浙、皖、鄂所有通商口岸，以及湖南、四川前後藏，無不通行，以致漏卮無底。粵省擬試造外洋銀元，每元重漕平七錢三分，今擬每元加重一分五釐。銀圓上面鑄光緒元寶四字，周圍鑄廣東省造庫平七錢三分十字，並用漢文洋文，以便與外洋交易，支放各種餉需官項，與徵收釐捐鹽課雜稅，及粵省洋關稅項。向收洋銀者，均與洋銀一同行用」等語，是爲中國仿造銀圓之始。二十二年，戶部議復御史王鵬運請鑄銀元摺內稱：「銀元之鑄，開辦於粵東，現復試辦於湖北，至京城開鑄，工匠生疏，不如仍就廣東、湖北兩省加增擴充，此外沿海沿江各省，亦可自行設局」等語。二十四年，部議准山東自鑄銀元。二十七年七月十三日上諭：「鑄造銀元與圓法相輔而行，較爲便利。各省自鑄銀元，惟廣東、湖北兩省成色較準。應卽就該兩省多鑄銀款，源源鑄造。卽應解京餉，亦准撥作成本，並兼鑄小銀元，以便民用，而收贏餘，每次報解京餉，准其搭用三成。所有鑄造餘利，儘數核實歸公。此外各省並可撥款附鑄，亦准撥解京餉。各省關解部庫，均按三成搭收。一切支發俸餉等項，亦統按三成搭收。俟暢行後，再行按成遞增」等語。二十八年二月初十，戶部奏

各省自奉批旨以後，迄今日久，並未報解，不得僅以分量相抵等語。二十九年三月二十五日上諭：「時局艱難，財用匱乏，國與民俱受其病，自非通盤籌畫，因時制宜，安望財政日有起色。卽如各省所用銀錢，式樣各殊，平色不一，最爲商民之累。自應明定畫一銀式，於京師設立鑄造銀錢總廠，俟新式銀錢鑄成，足敷頒行後，所有完納錢糧關稅釐捐一切公款，專用此項銀錢，使補平申水等弊，掃除淨盡，部庫省庫，收發統歸一律，不准巧立名目，稍涉紛歧，此舉爲國家要政，上下交益，務令圓法整齊，推行盡利」等語。又派軍機大臣慶親王奕劻，瞿鴻禨，會同戶部辦理財政事宜，於是有財政處之設置。是年閏五月二十三日，財政處以京中水源不敷，煤礦較遠，乃改在天津，勘地建廠。閱兩年之久，始於三十一年五月初八日，開機試鑄銅幣，名戶部造幣總廠。七月二十二日，財政處戶部奏定總廠簡明章程八條內，雖有總廠所造三品之幣，文曰：「大清金幣，大清銀幣，大清銅幣，通行天下之語，當時所鑄，實祇銅幣，同日又奏中國鑄造銀圓，始於廣東，意在抵制洋元，兼以補制錢之不足。嗣後湖北、江南、直隸、浙江、安徽、奉天、吉林等省，陸續鑄造，惟以所鑄銀元，規模絕異，成色分量，又不免各有參差，以致民間顯分畛域。此省所鑄，往往不能行於彼省，仍不如墨西哥銀圓之南北通行」等語，並奏定整頓圓法章程，聲明「銀幣一項，俟定准分量成色，專由總廠鑄造。仍留南北洋、廣東、湖北四局，作爲分廠。由總廠發給模樣，成色、分量、花紋，均須一律。每批鑄出銀幣，抽出數元，彙解財政處戶部，派精通化學者鎔驗，成色之參差，分量之輕重，均不得逾百分之一。如有不符，卽將所鑄銀幣，重行鎔化改鑄，仍將經手之員，分別參辦，除總廠外，南北洋、粵、鄂各局，並由財政處戶部派員前往稽察」等語。按二十九年之諭旨，極爲明決，特設財政處，領以親王，撥款四百萬，旋即湊足千萬，其鄭重如此，然天津建廠，已費兩載光陰，其間一兩與七錢二分兩說，莫衷一是。直至三十一年十月二十三日，財政處始決用一兩銀幣，奏定銀幣分量成色章程。按此項章程，雖祇規定銀幣一項，然鑄造發行各節，籌畫亦頗周備，實爲中國規定幣制之發軔。是年十二月二十七日，財政處又奏駁滇督請鑄銀元，聲明舊式銀元，業經一律停鑄，似當時政府對於頒布幣制，極爲堅決。乃三十二年閏四月初五日，財政處忽又議准滇省仍鑄舊式銀

元。自三十一年十月，奏定幣制以後，遷延一載有半，迄未實行。蓋其間財政處裁撤，戶部改爲度支部，部長易人，政見不一。至三十三年三月二十八日，度支部遂有試鑄通用銀元之奏。前定章程，已隱然在取消之列。原奏謂：「原擬一兩銀幣與各省舊鑄龍元，重量不同，奏定以來，外間多以爲不便。鄂廠試鑄一兩銀幣，未甚行用，旋即收回鎔毀。各省所鑄龍元，沿江沿海，習用已久，若新幣照此鼓鑄，自可無滯礙之虞。卽用以折合銅幣制錢，如大幣一元，折合七分二釐之小銀幣十角，小銀幣一角，折合十文之銅幣十枚，銅幣一枚，折合制錢十文，均以十進位，亦易於操縱，似不如改從七錢二分之制，以便推行」等語，得旨依議。是年七月初九日，始奏定新幣分量成色章程，按此奏改定成色分量，而代鑄不定折算之數目，又無輔幣成數之限制，實較三十一年之章程爲疏。於是造幣廠買銀賣幣，隨市價爲高下，幣與銀無一定之關係，幣仍成爲貨物，不能爲衡量百物之標準。而外國銀行，及華洋大宗貿易，不得不仍以銀兩（規元公砵之類）爲計算，且輔幣之鑄數無限制，而大清銀行，及官銀錢行號，又隨市僧以牟兌換之利，故奏章雖有十進之制，折扣之罰，徒爲具文，從未有一日之實行。惟成色分量之公差，改爲千分之三，較前奏爲嚴密，然抽驗議處之事，此後絕無所聞。總廠所鑄銀元之公差，逾千分之三者，不知凡幾。自三十三年三月，奏准仍鑄七錢二分銀元之後，政府對於幣制之進行，又甚疏懈，如是蹉跎者又二年。至宣統二年四月十五日，度支部始有釐訂幣制酌擬則例之奏，是爲中國第一次之完全貨幣法。同日得旨，責成總廠迅卽鑄造，積有成數，次第推行。是月二十五日，度支部奏進樣幣，並稱分量成色，均與則例相符，於是彫刻祖模，需時又一年。至宣統三年五月，寧鄂兩廠，始開鑄新式大清銀幣。總廠及奉、粵等廠，則先鑄銅幣，期以十月發行，爲實行國幣則例之期。而武昌起義，清社旋屋，所有鑄成銀幣，遂以需餉之故，陸續隨市價流行於市面，僅成爲通用銀元之一種。此項銀幣，成色較高，鑄費較鉅，故民國成立以來，總廠仍鑄宣統元寶，川廠則鑄大漢銀幣，如是蹉跎，又二年有餘。直至三年二月八日，始有國幣條例之公布，聲明施行日期，以教令定之，迄於今日未克實行。惟摹有袁大總統肖像之一元銀幣，祖模已於三年秋間刻成。總廠於十二月二十四日開鑄，以例定成色較高，中國交通兩銀行，均以新幣與官鑄通用銀元同價爲

窒礙，又以鑄本缺乏，未能俟積成大數而後發行，於是改用八九成色，隨鑄隨發焉。

吾國銀元，自三年國幣條例頒布以來，漸趨統一。各造幣廠亦專鑄新幣一項，外國銀元流通之數，漸次遞減，幾為新幣一種獨佔。四年滬上中交兩行與銀業公會協商，將以前所開龍洋行市，一律取消，祇開新幣行市。江南、湖北、廣東及大清銀幣四種銀元，均按照新幣行市通用，其他各種龍洋，除銅洋銼邊者外，均得向中交兩行兌換新幣，並定於是年八月一日起實行，是為吾國自鑄銀元市價之統一。六年三月，財政部通行京外各官署抄錄財政會議議決，推行國幣辦法數端：

一、本部直轄及各省財政廳、財政分廳所屬各徵收機關，（各縣知事公署包括在內，）一切稅款，均應以國幣計算稅率。

二、一元新主幣通行省分，徵收稅款，應以該項主幣為本位。該項主幣數多地方，應專收該項及代表該項主幣之鈔票，該項主幣數少地方，得搭收舊銅元、銀角、銅元、制錢等，均照市價折合新主幣。

三、銀元足用地方，徵收機關不得收用生銀，若通用銀元為數不多時，生銀亦應限制收用。

四、徵收機關不得收受外國鈔票，至外國銀元非不得已時亦不得收受，並規定徵收人員如有違背國幣條例，由主管長官遵照國幣條例施行細則辦理。

同時滬上輿論，以吾國單位計算價值恆多銀兩並用，殊為推行國幣之極大阻礙。有主張廢兩改元之議，略謂：「近年各省因銀兩缺乏，改用銀元，如江西之南昌、福建之廈門、浙江之寧波、及奉天之瀋陽等處，皆先後實行。上海既為全國金融之中心，似應為改革之先導，協助政府整理幣制」云云。嗣值修正稅則，財政部又有關稅改徵國幣之意見，卒因海關及一部份外人，言銀元成色不準，未能通過。七年八月，財政部繕呈幣制節略，內謂：「自國幣條例頒布以後，政府逐漸實行者已有數端：一、劃一形式，二、嚴定重量成色，三、收毀舊幣」。至八年四月，財政部又呈大銀元一項，為全國多數人民計算之標準，於國庫收入，商業往來，關係至鉅，尤應先謀統一。自國幣條例公布以來，五年之間，鎔舊鑄新，既已頗著成績，允宜因勢利導。現在各廠

所鑄舊型一元銀幣，除業經銷毀者不計外，約有一萬八千餘萬元，其各種外幣確數，雖不可考，大約以三千萬元爲概數，當不甚相遠。天津造幣總廠，及湖北、江南兩分廠鑄造能力，每月每廠可鑄三百萬元。今以其能力三分之一，專事改鑄舊幣，先自各種外幣及各省舊幣之成色重量過低者下手，則尙餘三分之二鑄造能力。於廠務進行，仍不致有礙，而每月三廠合計可改鑄外幣及舊幣三百萬元。一俟改鑄成數，稍有可觀，當與有約各國商禁外幣進口，並實行廢除銀兩習慣。無論公家商民出入，均以銀元計算。如是一年以後，不獨外幣可絕跡於中國，卽各省舊幣之濫惡者，亦可漸歸淘汰，然後斟酌事勢，繼續進行。則所有一元銀幣，不難漸次統一。是年六月，上海錢業與銀行公會集議將英洋市價取消，僅開龍洋市價，而各種銀元市價，遂以統一矣。旋又倡議各種舊幣市價雖歸統一，然欲整齊劃一，莫若收回改鑄，更爲有效。復鑑於上年財政部國稅改徵國幣之議，未能實行，於是上海造幣廠之設立，與銀元之擴充改鑄，益覺急不容緩焉。夫廢兩改元之議，國內各銀行靡不贊成，但外國銀行，對此頗表示不滿。觀其所持理由，不曰成色不齊，則曰造幣廠未能改良。其實不外欲保持其銀兩地位，以便操縱而已。十二年十一月，滬上銀根奇緊，銀行公會感銀兩銀元兩重準備之不便，組織金融討論會，集議辦法，會商錢業公會，說明：一、銀洋並交，二、法定價格，三、化驗成色之三項辦法。其比價規定以每元約納合七二·四六三七一行使。（卽銀幣一千三百八十元折合銀一千兩），乃因錢業公會未肯贊同，此議遂不克實行。

十六年秋，國民革命軍底定江浙，建都南京後，令寧、杭兩造幣廠停鑄袁像銀幣，暫以民國元年中山開國紀念幣舊模鼓鑄，作爲國幣。鑄發頗多，截至二十一年，寧、杭兩廠鑄幣數額，約共五萬萬元。其幣面雖鑄有紀念幣字樣，實際上已成通用之貨幣。至其重量成色，均係按照國幣條例所規定。流通後，漸奪袁幣之席，自二十二年實行廢兩用元，中央統一鑄造權，專屬中央造幣廠鑄造，該廠在二十三年份所鑄造者，銀元數計七〇、九五七、三八二元。廠條數計四八、〇九二條，計值四八、〇九二、〇〇〇元。翌年新貨幣政策實施，該廠遂告停鑄。

## 第二目 銀輔幣

吾國銀輔幣之鑄造，始於清季。初自廣東、湖北二省，繼乃推至其他省分。當時原以十進計算，迄未實行。銀與幣之關係，未能相符，銀角猶爲一種貨物，其與銀元、銅元二種之兌換，以供求之相劑而定。其後銀主幣一元可換銀角十一二角，全國各省流通之數，殊無翔實之統計。其成色重量，益復莽如亂絲，實亟有整理之必要也。

查民國三年所公布之國幣條例第三條規定銀輔幣三種：一、半元銀幣，重三錢六分，銀七銅三。二、二角銀幣，重一錢四分四釐，銀七銅三。三、一角銀幣，重七分二釐，銀七銅三。其成色較低於遜清之幣制則例。蓋以輔幣之價值，本應低於名價，所以防止銷毀。故成色稍減，並無妨礙。五年，中交兩行停兌，北方現銀缺乏，乃有人主張按照國幣條例，鑄造新銀輔幣以濟其窮，是即北方通行之袁頭輔幣也。據當時天津造幣廠致財政部公函內稱：「前奉部飭依照國幣條例，預備續鑄新銀輔幣。當經擬定花紋形式，與一元新幣一致，成色公差，悉依國幣條例辦理。以二枚當一元者曰中元，以五枚當一元者曰二角，以十枚當一元者曰一角，擬乘現在金融一大變更之時機，即將各種銀輔幣鑄發從天津入手，逐漸試辦，以期普及，請部通令各省市轉飭所屬所有一切官款出入，一律遵照國幣條例辦理，位以十進，不得絲毫折扣，並示諭商民，俾知新銀輔幣，完糧納稅，及一切公款出入，商業貿易，均極便利。並准隨時向國家及省立銀行兌換，悉遵條例辦理」云云。財政部即予批准，並以上海工部局有製造輔幣之說，因飭幣廠即日進行，暫從天津試辦。當初鑄數，暫定二十餘萬元，歸中交兩行發行，商家請領，概不發給。即幣廠亦不自發，各機關請領，亦必詳加斟酌，要以專歸中交兩行發行爲宗旨，所以防輔幣之濫鑄也。中交兩行不取手續費，無論何人持而兌換，均以十進換成大洋一元，不折不扣。銀行對於幣廠，每次交到輔幣，應合大洋若干，照交幣廠，如遇缺乏輔幣時，得以大洋隨時向幣廠兌換輔幣。如輔幣過多，得以輔幣向幣廠兌換大洋，且爲慎重推行起見，分期分區，次第發行：

第一期 在京兆、直隸。

第二期 在山東、山西、河南、江蘇、安徽、浙江、福建、廣東。

第三期 在陝西、甘肅、貴州、廣西、雲南。

第四期 在東三省、湖北、湖南、江西、四川、新疆、蒙古、西藏。

第一期京兆、直隸兩處實行以來，商民稱便，漸次推及山東、河南等省，當時手續甚為完善，發行機關統一，故無跌價之弊。幣廠鑄數有限，並不勉強推行，故無濫鑄之弊。果能行此不變，則北方十進之制度，早已成立。惜此項輔幣係銀七，銅三，津廠歆羨厚利，儘情濫鑄。發行之先，大約專交中交兩行發行，繼乃幣廠自行招商承銷，以致發行日多，供過於求，商民遂有視同小洋暗開行市之舉，十二年端節，京師軍警餉項，搭放輔幣五成，軍警交付商店，商店要求貼水，已起一度風潮，輔幣法價，有岌岌不可維持之勢。幣制局乃訓令津廠停鑄，一面勸令商民照常行使，並以破壞圓法之罪相恫嚇，但輔幣折價九四出售之風傳甚囂塵上，而幣廠兌換，復加限制，兌換之幣，重量成分及模型，必須與該廠所鑄者無異，惟界限甚難分別，於是市面恐慌亦甚。交通部以各路收入款項，路員每多私攬大批輔幣，從中漁利，故首先通令各路自十二年八月十六日起，實行照市貼水。中交兩行亦拒收輔幣存款，並以按照十進收入，以後津廠拒絕不收，遂亦不負十進兌換之責，於是一度成功之十進制度，乃因津廠之濫鑄，而完全破壞矣。

此項新銀輔幣，於六年擬運至上海推行，上海商界表示贊同，且由交涉公署照會各國領事，海關監督照會稅務司一體收用。領事團並無異議，稅務司亦於海關出示，准商家以此項新銀輔幣交納關稅，上海中交兩行，亦允代任發行及兌換之責，但此項輔幣，日久仍未通行。

自二十五年一月國府公布輔幣條例後，中央造幣廠所鑄造之新輔幣凡五種，即二十分鎊幣，十分鎊幣，五分鎊幣，一分銅幣，及半分銅幣是也。就最初一年之造幣情形觀之，市場所需要者鎊幣以二十分及十分為大宗而銅幣以一分居多，據該廠鑄成輔幣統計截至二十六年七月止，合本位幣計二七、四六五、〇〇〇元。

### 第三目 銅元

查國幣條例中規定之輔幣，共有銀、銅、鎳三種，實際上通行者，祇有銀銅兩種。鎳幣雖有鑄造，然為數不多，最初在青島等處，有五分及一角鎳幣流通市面，其後廣東、雲南二省，亦有鼓鑄，廣東祇有五分一種，廣西亦能通行，今已不用。雲南鑄造者計有五分、一角兩種，由富滇銀行發行。民國十五年，山西亦鑄有五分之鎳幣一種，以二十枚當一元，其通行區域，僅限於本省，所謂鎳幣如此而已。

至吾國銅元之創鑄，始自廣東，當時造幣機關所鑄銅元，形式頗為精美，幣面中部鑄有龍形，反面鑄漢文及滿洲文字。每百枚對換一元，固為十進之制。嗣後清廷以制錢缺乏，不敷應用，着沿江沿海各省籌款仿造。各省督撫見鑄幣可獲鉅利，無不欣然受命，以致造幣廠局紛紛成立。然發行之初，人民以銅元花樣新奇，咸樂使用，需求日盛，官局鑄數，幾於應接不暇，不但按幣面每百枚兌洋一元，有時且超過幣面價值，市面上行使流用，竟加升水自百分之五至十五不等。嗣後未設銅元局省分，見而羨妬，亦向國外採購機器，日夜鼓鑄，結果銅元之產額驟增，市場充斥，且視鑄幣為籌款之捷徑，利淵所在，趨之若鶩，官吏營謀，弊政百出。銅元既由地方各自鑄造，形式漸難一致，且時有禁止鄰省銅元入境之舉，以防權利外溢。畛域分而糾紛愈甚，額數多而時價愈跌，金融市場遂為混亂矣。光緒三十一年，銅元之鑄造，已達全盛時期。據梁啟超氏之各省濫鑄銅元小史，全國共有一十五局，有局者凡十二省。此外各省造幣廠，亦皆兼鑄銅元。至其所有機器之數，則湖北最多，凡百五十具，直隸次之，凡百具，次則杭州九十六具，四川八十二具，蘇州七十四具，清江六十具，上海四十五具，湖南四十具，福州三十四具，金陵三十二具，安慶二十具，江西十七具，山東十二具，河南六具，都為八百四十六具。據上海西人商業會議所計算，此八百四十六具機器，每年能鑄銅塊十萬八千七百噸，每銅塊一噸能製銅元十五萬一千枚。若機器全數開工，則每年應製銅元一百六十四萬一千三百七十萬枚。造幣廠所鑄之銅元，尚未計算在內，時距銅元之開鑄，不過五六年之間耳。

民國成立，各省仍鑄舊式銅元，火紋表識，益呈駁雜。如四川銅元則有大漢字樣、軍政府字樣，其他各省則有所謂開國紀念幣等名目。與清之大清銅元、光緒、宣統、元寶各種，尚能一律通行。惟其發行日多，價益



低落。至民國三年，財政部幣制局呈請：「分別情形，酌限鑄數，以湖北錢票充斥，武昌分廠每日擬暫限當十者一百萬枚。四川軍票，艱於兌現，成都分廠本每日鑄七千串，擬照舊，惟該廠尙鑄當五十銅元，應即停止。南京、廣州擬暫限每日當十者五十萬枚，天津、奉天擬暫限當十者二十萬枚，雲南本祇日鑄當十者五萬餘枚，擬暫即以此數爲限。嗣後察看市面情形，再爲陸續核減，或竟停鑄。此外各銅元局，湖南一局未能驟停，擬裁撤以前，暫限每日不逾當十者五十萬枚，其餘在未停之一二月內，暫限每日不逾當十者二十萬枚」等語，當經批准照辦，惟迄未生效耳。嗣因歐戰發生，銅價暴漲，各廠局鑄數，驟呈減少。故銀元與銅元之換價，數年之間，得以維持。六年，天津造幣總廠以半元、二角、一角三種新銀輔幣，推行漸廣。新銅元輔幣，自應一併續籌鑄行。且值各省輔幣缺乏，尤認爲推行新銅元輔幣之良好機會。呈部批准於是年二月開鑄，先行試辦一分及五釐兩種，成色分量，均遵照國幣條例辦理。花紋形式，當規定陰面作方袂形，繞以嘉禾，陽面上鑄鑄造年分，其一分者中有一分，並下列每一「一百枚當一元」字樣，五釐者中有五釐，並下列「每二百枚當一元」字樣，幣之中心，一律鑄有圓孔，以便與舊銅輔幣易於區別。其發行手續及推行辦法，均與新銀輔幣相同，當由財政部咨行各省一律行用，所有賦稅釐捐及輪路郵電等一切收入，悉照國幣條例收受，毋得稍有折扣。此項輔幣，係專由津廠鑄發，故頗能統一。惟自施行以來，因民間阻滯，運輸不便，鑄造數目，亦屬有限，且其他各省，仍事濫鑄舊模銅元，以致未能廣續進行。七年以後，銅價復落，加以各地方財政困難，達於極點，咸以造幣爲籌款之方，自是競相鼓鑄，莫知底止。所成之幣，既不遵照定例，故其重量成色，益趨惡劣，輕質銅元之名詞，遂發現於報紙，而爲世所詬病。此外湖南、湖北等省則多鑄當二十銅元，以致當十銅元，日形減少。市場交易，單銅元與雙銅元價值頗有差異。川省所鑄之銅元除普通所用之當十當二十兩種外，更鑄有二百文、一百文、五十文三種銅輔幣。其質爲黃銅，成色愈差。十三年，北方政府有鑑於斯，曾由國務會議通過令飭一律停鑄，各省多陽奉陰違，並不遵行，且變本加厲，日夜趕鑄。近年以來，鑄額愈多，價愈低落，幣價低而物價漲，影響國計民生，實非淺鮮也。

銅元問題之複雜情形，已如上述。但夷考其內容，苟能杜漸防微，設法補救，則銅元之患，當不致紛如亂絲，似今日之甚焉。茲分述如左：

一、查吾國人口統計，據民國十七年內政部之調查報告，約有四萬萬七千餘萬。以現時銅元之總額推算，則平均每人所得不過一百餘枚，殊為不多，但以交通不便，銅元不能遠播各地，故僻壤之區，需要甚切，無法隨時運往應用，而鑄發之處，則供過於求，致市場無吸收之方，此宜設法補救者一也。

二、按銅元固為一種名目貨幣，其實值在幣面價格以下，而吾國人民，對貨幣不能了解其意，習慣通行，每以實值而計算物價。奸商市儈，復從而操縱之，於是銅元市價，漲落無定，成為投機事業之一種，此宜設法補救者二也。

三、各省主持幣政者，意在圖利，於銅元之成色重量，不加考慮。故新出之幣，往往較前遞減，即幣面花紋，亦多草率從事，銅元品質，日趨惡劣，此宜設法補救者三也。

四、以前政府對於銅元，並無規定，按幣面價值收用者，（即每百枚兌洋一元，）僅照市價一律行用，當局之表率如此，則市價自難維持，此宜補救者四也。

以上所述，不過舉其大概。國府奠都南京，財政部迭經令飭各省停鑄銅元，二十五年一月輔幣條例公布後，由中央造幣廠統一鑄造，另鑄十進輔幣，無限制以大洋兌換，而將舊型銅幣逐漸收回改鑄，惟茲事體大，積習過深，固非一時整理所能奏功耳。

### 第三節 紙幣

按有清一代，除順治間曾暫行鈔法外，惟咸豐一朝，厲行最力。考各國論鈔法者，大別為二類：一曰國家紙幣，一曰銀行兌換券。國家紙幣者，由國家逕行頒發，紙幣與現幣，同有法償之效力。宋、元、明之交會關鈔，暨順治之鈔貫、咸豐之寶鈔，均屬於國家紙幣一類，至咸豐時之銀錢鈔票，有官銀錢號為收放兌換之機關，則已近銀行兌換券之性質。自此各省官商銀錢行號，往往發行紙票，皆以行號為主體，推行祇及一省或

一城。迨光緒三十一年二月，給事中彭述奏請仿西法發行銀行鈔票，三月二十三日戶部議准覆奏，大致稱：「各國銀行之設，平時發行鈔票，收集現金，遇有緩急，爲國家發行公債票，而復以所集現款，首先認購，以爲倡導。大致銀行通例，按照鈔票發行數目，至少須儲現款十分之三，其餘即以所購公債票及各項產業爲抵」等語，並請先就北洋官報局印製戶部銀行鈔票，是爲中央政府發行銀行兌換券之始。三十二年二月，戶部奏派員赴日本考查紙幣印刷事宜，五月奏稱造紙印票宜分設廠局。三十三年三月，奏創辦印刷局及造紙廠辦法，原議設印刷局於清河，造紙廠於通州，嗣改爲印刷局，設於北京，造紙廠設於漢口，籌撥鉅款，分別進行，但造紙廠辦理不得其人，開辦數年，迄未能製造鈔票需用之特別紙張。印刷局後來雖能自印凹板之鈔票，而歷年大清銀行需用之鈔票，則大半仍定造於美國。宣統元年六月初七，度支部奏定通用銀錢票章程，謂：「嗣後官商銀錢行號發行紙票，未發者不准增發，已發者逐漸收回，並嚴定準備，隨時抽查，使銀錢行號專力於存放匯兌之正業」。宣統二年五月十六日，度支部奏定兌換紙幣則例，略云：「發行紙幣，固屬國家特權，而政府要不可自爲經理。近世東西各國，大都委之中央銀行獨司其事。誠以紙幣關係重要，儻發行之機關不一，勢必漫無限制，應將發行之事，統歸大清銀行管理，無論何項官商行號，概不准擅自發行，此其要義一也。發行數目，平時應以準備數目爲準，一遇銀根吃緊，需要較多，卽由銀行體察情形，酌量增發，應如何明示限制之處，屆時由部核定，此其要義二也。紙幣之流通，全恃兌換，應常存五成現款準備，此外以有價證券作擔保，此其要義三也。自紙幣發行之次年起，視銀行所得餘利，按年徵收餘利稅，並以稅率分作三期遞進，此其要義四也」。又稱：「各省商號所發紙票，流行尙隘，應按年收回二成，期以五年收盡。其官銀錢號所發各票，爲數較鉅，不能不變通辦法，應咨商各省妥籌收換方法。前此大清銀行所發通用銀票，亦應陸續收回，以昭劃一」等語，又附片稱：「嗣後銀錢行號之票紙，照章按年收回，不准增發，違者無論官商，由部奏參」等語，按前清末季，政府主張統一發行紙幣之權，採取單數國家銀行之制，規定各項法制，頗見斟酌。宣統二三年間，度支部執行限制濫幣之法，亦尙嚴厲，惜爲期短促，而未竟其事耳。

## 第一目 銀元券

一、銀元券之發行 考各銀行發行銀元券，均係因財政部特許而起。其發行較多之銀行，為中央、中國、交通、中南、中國實業、浙江興業、中國墾業、中國通商、四明、中國農工十家。當國府建都南京之初，中國銀行發行額數，居國內發行銀行之首位，交通銀行居第二位，中央銀行居第三位，而其兌換券之分布，咸在沿江沿海一帶。此外各行，以中國實業發行爲最巨，四明、中南次之，浙江興業、中國通商又次之，至中國墾業、中國農工兩行發行額數爲獨少。他如天津大中銀行、北洋保商銀行、邊業銀行等，亦均有發行紙幣之權，或則流通限於一隅，或則數額不多，茲不贅。至若農商銀行、中華懋業銀行等，均已停業，其發行狀況，亦不具述焉。

地方銀行之發行，在清末曾盛及一時，嗣均以濫發而停業。民國以來，如東三省銀行、直隸省銀行、河南省銀行、江西省銀行、湖北官錢局，亦無不以濫發而殃民。故近來新設之地方銀行，政府均不予以發行之權。其間有發行紙幣者，大率未經政府核准，擅自發行，故其額數，較前稍少。

外國銀行之發行，均利用租界爲護符，實爲中國法令所不許，惟向時亦曾盛極一時。如匯豐、麥加利、東方匯理、朝鮮、正金、台灣各銀行之發行數額，均有可觀。自本國各銀行紙幣普遍以來，各行紙幣，漸見減少，然如正金、朝鮮等銀行紙幣之於東三省，台灣銀行紙幣之於福建，東方匯理銀行紙幣之於雲南，匯豐銀行紙幣之於廣東，則仍有特別之潛勢力在也。

二、銀行券之擠兌 民國以來，第一次之紙幣風潮，實始於洪憲之役。當時籌備帝制，需款浩繁，中交兩行之現金，提取一空。西南戰興，商民持票爭先兌現，京津中交兩行首當其衝，應付維艱，乃於五年五月下停止兌現之令，獨上海中國銀行聯合他省分行照常兌現，故蘇省境內，及漢口、開封、太原等處，並未停兌。其實行停兌者，祇京、津等若干處，此京鈔之名所由來也。自五年五月十二日停兌以後，政府墊款，日漸增多，京鈔之數，亦因之而漸脹漲。京鈔停兌之初，其流數及存款數兩項，合計不過二千六百餘萬元，其

後中行雖經一次開兌，而京鈔流通之數，毫未稍減反見增多，此均由於墊款所致。京鈔市價，初在八九折之間（中鈔較優）。復辟一役，更跌至五六折，亂平以後，未能恢復，常盤旋於六七折之間。六年中交兩行爲整理京鈔起見，因向財政部催還欠款，其時適有賠款展至五年之舉，遂由財政部指撥該項延期賠款，作爲歸還中交積欠之用。嗣兩行因恐政局變動，政府或再移作他用，故復商請財政部改撥公債，指定延期賠款，充償還公債本息之用，乃於七年發行七年短期公債及七年六釐公債，即以京鈔兌換公債，前後共收回京鈔七千餘萬元，然仍未收盡，故於九年復有金融短期公債之發行。查當時中交兩行未收回京鈔，尙有三千六百萬元，但財政部兩三年來所借各銀錢行號京鈔借款，尙有二千四百二十餘萬元，此外交通部及各鐵路積收京鈔二千一百餘萬元，亦押在各銀錢行號，作爲借款押品，均未清理。財政部通盤籌劃，非有六千萬元，決不能使京鈔行市完全斷絕。故此次金融公債定額六千萬元，其數額在五十萬元以上，而不願購買公債者，得換取現金存單，藉資結束，此當時收回京鈔之原委也。此外尙有奉票、豫鈔亦皆時有擠兌風潮發生。蓋奉票自民六改爲大洋票後，其價格雖定爲一二，實則一三或一四不等，因此官銀號損失益鉅，乃一再與日領交涉，談判至數十次，日領始允以相當條件，互認奉票與金票（日本在東三省所發行之紙幣），同爲不兌換之紙幣，自此以降，官銀號視爲籌餉財源，發行無已，而奉票之跌價，遂有不可收拾之勢。

至豫省所發紙幣，亦曾激成擾亂情事。當吳佩孚雄踞洛陽，濫發紙幣一千餘萬元。其時豫鈔勢力，超乎其他一切銀行紙幣之上，吳氏權威所及，該行鈔票無不通行。直系失敗，河南省銀行鈔票停止兌現，而情勢爲之一變。及胡景翼委股汝驪接辦該行，竭力維持，並發通令，完糧納稅，一律通用。抗絕者則軍法從事，該行鈔票漸能流通，據當時省議會之調查，豫泉官錢局（後改爲河南省銀行）所發行鈔票，約五百萬元，河南省銀行初發五百餘萬（天津、青島、漢口等分行在外），後增六百餘萬，合諸豫泉舊鈔，不滿二千萬元，此爲河南鈔標本省字樣者，其標以外省分行字樣者，則爲漢口、徐州、青島所出，均屬無幾。惟京、津兩行所發最多，且無底卷可查。蓋十四年秋，吳氏在北京籌措戰費之際，臨時增印京、津兩行河南省鈔票甚多，隨印隨

發，毫無統計。及吳氏敗後，總行以無從核算，遂予拒收。京、津行鈔價格，因此益形低落。本省行鈔，則雖未即兌現，但尙能完糧納稅，不慮作廢。十月，杜蔭庭繼任河南省銀行行長，曾有實行兌現之表示。其所擬辦法，初分兩步，第一步，自十一月一日起，准商民持舊日發行之省鈔，陸續掉換新省鈔。第二步，自十二月一日起，准商民以新省鈔交該行匯往外埠，照兌現洋。惟在第一次掉換期中，每日僅以兩小時爲限，每人限於一次，每次限於十元，故掉換之人，極爲擁擠。迨第二步開匯期中，初尙照數收匯，後以擁擠不堪，復於十二月五日宣布停止。於是兌現問題，又成絕望，其後杜氏復採某君建議，決定仿照公債抽籤辦法，按照票面號碼當衆抽籤，即將中籤號碼公布，凡中籤之鈔票，即可到行掉換新票。新票可以隨時兌現，後將抽籤辦法稍稍改變，末尾二字相同爲中籤。此項辦法，誠可謂別開生面矣。

## 第二目 輔幣券

一、銀輔幣券 民國初元、吉、黑兩省銀元勢力日盛，永衡官銀號乃有發行小洋兌換券，以舊銀輔幣爲準備。小洋券一元，兌銀角十二角。發行之初，尙能維持法價，其後發行愈多，市價愈跌。八年冬，現銀一元，可兌小洋券四元，幣制爲之破壞。此時哈爾濱商會乃請中交兩行發行國幣券五百萬元，以濟市面。九年春、中東路改大洋本位，國幣券通行日廣，但舊有銀角，盡爲小洋券，驅逐淨盡。零星交易，均用永衡官帖，人民生計，痛受影響。乃復由中交兩行發輔幣兌換券，分五分、一角、二角、五角四種。凡持輔幣券滿一元者，可兌換國幣一元。一面向天津造幣廠鑄造新銀輔幣，流通市面，雖其後新輔幣因津廠濫鑄，喪失法價，此項輔幣券，仍能流通如故也。十一年，日本正金銀行曾在青島發行輔幣券，計分一角、二角、五角三種。自青島交還後，金融權仍操日人手中，中交兩行乃力謀推廣發行銀行券，以與之抗，惟輔幣僅有正金發行之輔幣券，流通市上，適天津造幣廠推行袁頭新輔幣，遂乘機運青流通，商民稱便。嗣因津廠濫鑄，法價不能維持，折扣貼水，弊端百出，市面大起恐慌，正金輔幣券益暢行無阻，乃由膠澳督辦公署函請中交兩行發行新銀輔幣兌換券，計分一角、二角、五角三種。以十角兌換一元，市面上零角不兌。十三年，清江浦以

銅元價格日落，商民苦之，駐該埠之中國銀行亦發行一角、二角、五角之輔幣券，十進率兌換，流通頗暢。十四年春，上海西商蘇德爾致函工部局，提議由局發行五分、一角、二角及五角之工部局紙幣，同時公共汽車公司復有鑄質輔幣之發行，其用途雖只限於車資之找付，但滬埠人士深懼國權之旁落，乃有自動的救濟劣毫計劃。當時議論可分兩派：一派主鑄新輔幣，而一般輿論則咸主張中交兩行負發行之責，其後江浙陡起變化，此議遂止。嗣因某外機關欲發輔幣券藉以自利，滬上人士見勢益急，遂於十五年十二月一日，由中交兩行毅然發行輔幣券，計中行所發行者，分一角、二角、五角三種，交行所發行者，爲一角、二角兩種。迨中央銀行成立，發行小洋輔幣券，分爲一角二角兩種，以十二角兌換一元，流通區域甚廣。旋改爲十進率計算，每大洋一元，一律兌換十角，市場貿易稱便。此外山西晉勝銀行，亦發行一種銀輔幣券，卽所謂小銀元票。流通區域，僅限於本省以內，印發額數不多，據十三年冬季之調查報告，約計二千餘角。其最爲奇特者，莫如東三省官銀號所發之奉票，蓋當時奉天流通之貨幣爲小洋，分一角、二角兩種，故奉票所代表之貨幣，本爲小洋，發行之始，原可隨時兌現。鼎革以後，省政府財政收支不敷，不得已乃以增發奉票，爲一時彌縫之策。嗣後發行愈增，準備愈薄弱，官銀錢號無法支持，於是設法限制兌換額數。因是之故，票價與現小洋遂生差異，因票價與洋價有差異之故，遂予兌現者以盤剝圖利之機會。其始盤剝者僅屬華人，後因奉天當局嚴禁之故，華人不敢露面，乃暗中串通日人前來擠兌，而官銀號乃益不支，坐視損失，以數十萬計。日人因此暴富者不計其數，雖與日領交涉，卒無效果，此民國五年間之事也。六年春，因小洋來源已絕，無可再兌，乃與日人商酌改兌大洋票面，以每十二角得兌大洋一元，同時將小洋票如數收回，改發大洋票，其風潮至此始告平靜，吾國人之爲虎作倀，良可慨也。

二、銅元票 銅元票之最早發行者，當推黑龍江、湖北兩省，前清光緒季年奉吉二省皆有造幣廠，隨時鑄造銅元，以濟社會需要，惟黑龍江無造幣廠，藉奉、吉等省間接接濟，終覺不敷應用，乃由黑龍江官銀號，於光緒三十二年間，發銅元票，以補助現銅元之不足。湖北之銅元票，卽普通所稱台票，亦曰官票，分

新舊兩種，舊票多係光緒三十四年所發行，今已逐漸收回，而代以新票，當其發行之初，本為制錢兌換之錢票，嗣以制錢缺乏，乃仿新票辦法，改為銅元兌換。舊票之發行，其票面額，本按照制錢九八兌計算，一吊官票可兌制錢九百八十文，故舊票之票面，有九八制錢一串文字樣。新票多係民國三年所發行，面額為一吊文可兌銅元一百枚。他如平市官錢局、黑龍江廣信公司、吉林永衡官銀號、奉天東三省官銀號、公濟平市錢號、河南省銀行、山西省銀行、江西銀行、湖南銀行、裕湘銀行等，皆有此項銅元票之發行，票面價格，則有一千文、五百文、二百文、一百文數種。至其流通區域，各省設有限制，往往省與省分，縣與縣分，一出其境，即不能使用。綜其弊端，約有二點：一則等於銅元之增加，一則等於不換紙幣之發行。蓋銅元票之兌現，祇可兌換銅元，不能兌換銀元。當其發行之初，銅元準備尚稱充足，銅元票之市價，勉可維持其額面價格，而不致跌落，故充其弊害，不過等於現銅元之增加，然至市面流通以後，始則固有準備，私行挪用，繼則不顧準備，而任意濫發，於是市價跌至額面以下，及其濫發過甚，兌現之力完全喪失，則市價落至七折八折而至一文不值，真不堪聞問矣。銅元票之發行，與銅元之私運，互有密切關係。十三年，天津造幣廠有嚴禁關外銅元入境之呈請。對於此點，論述甚詳，茲節錄於左：

據調查報告：「以東三省現籌推行銅元票案，將所有銅元全數運入關內，吸收現金。現在東三省銅元市價，每元兌至二百七八十枚，山海關市價至二百六十枚，唐山落至二百三十六枚，運銷關內，有利可圖，以至大批銅元，均由火車頭暗運，此外商販行旅，隨身夾帶，數亦不少。而直省撫寧、昌黎、遷安等縣，及撫寧所屬之留守營地方，各錢商本有私發銅元票之惡例，刻因關外源源內運，預料銅元市價，勢必日趨低落，爭趨投機。例如今日每元二百三十枚，售出私發銅元票數十萬，遲日更跌，即可收回以圖利。至私票愈發愈多，訪聞昌黎一縣所發私票，竟合東錢數十萬串之鉅。」

嗣後北京銅元票，曾有截角焚燬之舉，然亦僅能稍減流通之數，尚非澈底之辦法。湖北官票亦屢鬧風潮，至十五年革命軍收復武漢，始有澈底整理之議。照財政委員會辦法，官票發行總額，據官錢局報告約有九千餘



萬，但經歷年之燬損，實存不過七千萬左右。每官票一串文以大洋一角收回，故擬發行金融公債二千五百萬，內中提出七百萬作收回官票之用，此銅元票歷史之大概也。

### 第三目 關金兌換券

十八年杪，銀價大跌，吾國關稅擔保各外債，皆須按金幣折合償付，影響財政至鉅。十九年春，政府乃公布關稅議徵金單位之令，即採用甘末爾博士所擬金幣單位純金六〇·一八六六公毫代關銀為計算之標準，是為海關金單位。每一單位，合美金四角，英金十九辨士又七二六五，日金八十錢二五。以銀繳稅，須按美匯市價折合計算，政府乃免銀賤之損失。嗣中央銀行為便利納稅者起見，每海關金單位之存戶，得以支票繳稅，因是凡中央銀行設有分支行處之地方，咸稱便利。遇匯價有利時，商人且可預籌存入，以備不時之需，惟中央銀行尙未設立之地方，稍感不便。是年五月一日，該行奉命發行關金兌換券，專為繳納關稅之用。券分十元、五元、一元、二十分、十分五種，其準備金十分之六為庫存現金，十分之四則以國外信用卓著銀行之金債票充之，發行以來，各方稱便，論者謂為實行金本位先聲。

### 第四目 整理紙幣籌議之經過

考發行紙幣，不外單一制與多數制，吾國向來對於發鈔之政策，似傾向於單一制，如四年財政部呈請公布取締紙幣條例，其第三條，亦有一「本條例施行以前，業經設立銀錢行號，有特別條例之規定，准其發行紙幣者，於營業年限內，仍准發行，限滿即全數收回。無特別條例規定者，自本條例施行日起，以最近三個月平均數目為限，不得增發，並由財政部酌定期限，分飭陸續收回」等語，則單一制度之意味，明白無疑矣。九年六月二十七日，財政部復將取締紙幣條例呈准修正，全文凡十四條，仍寓限制發行之意。其呈文中摘錄大總統教令一段，尤為明白曉暢。略稱：「發行紙幣為國家銀行之特權，前經財政部釐定取締紙幣條例，頒行已久，限制甚嚴。乃近以各省官銀錢號往往藉口周轉，任意發行，種類既參差不齊，準備亦虛實難究，金融因之閉滯，奸商得以把持，貽害閭閻，亟宜挽救。着由財政部會同幣制局詳訂限制辦法，通飭遵行，並責成各銀行監

理嚴密糾察，嗣後各省官銀錢行號，概不准擅發紙幣。其已發者，應即遵照取締紙幣條例，確定限期，逐漸收回，毋得再有增發，以祛積弊，而維幣政」云云，惜此項條例，未能實行。十年、幣制局復制定銀行公庫兌換券條例十二條，蓋鑒於多數銀行發行之繁雜，與取締紙幣條例實行之困難，故擬組織公庫，為漸謀統一發行之基礎，惜亦未能實行。而政府當局，復於此時濫許發行以發鈔特權，觀於各行發行權之取得，以九十兩年後為獨多，則斯言良不誣矣。

#### 第四節 新貨幣政策

##### 第一目 廢兩改元

吾國通貨本位，向極龐雜，銀兩銀元，二者並用。重量既無定衡，比價亦不一律，輾轉折合，不但公私會計之整理手續煩多，且使經營商業者於物價漲落外，多一層釐高高低之顧慮，久為世所詬病。廢兩改元之問題，始於晚清，迨入民國，亦復屢為籌議，徒以政局未臻安定，商民狃於習慣，旋議旋輟，以成蹉跎之局。二十二年春、賴政府之積極督促，輿論之一致主張，嚮之徒託空言者，今乃見諸事實，誠為我國幣制上一大改革也。

一、兩元並用之經過 上海為國際通商巨埠，亦即全國金融中心所在，財政部準備廢兩，係從上海實施。於二十二年三月一日，以部令公布，文曰：「本部為準備廢兩，先從上海實施，特規定上海市面通用銀兩與銀本位幣一元或舊有一元銀幣之合原定重量成色者，以規元七錢一分五釐合銀幣一元為一定之換算率，並自二十二年三月十日起施行」云云，同時令行上海市商會暨銀錢業同業公會遵辦。其要點如下：「(1)上海市各商店無論何種營業，凡關於貨物市價以及一切交易，自二十二年三月十日起，一律用銀元計算，不得再用銀兩。(2)各銀行錢莊均應以銀幣為本位，其銀兩與銀幣利率，併應一律計算，不得高下，并將銀拆名稱改為拆息。(3)錢業停開洋釐行市。」

該公會等奉令之後，即行通告各業及同業各會員銀行之經營外國匯兌者，如美金、法郎、日金、港洋、羅

比、新加坡幣、馬克、荷盾、英鎊等，向以銀兩計算者，自十日起以法定價七錢一分五釐折合率，改用銀幣計算，銀行業同業公會組織之行市委員會於同日起，停止報告洋釐行市，各地匯款照舊辦法因匯水上下不定，均視當地市面之需要決定。錢業公會並議決辦法：「(一)關於對內者(一)市場早午二市照常聚集。(二)釐價照法定價格作七錢一分五釐。(三)銀拆應改為拆息，銀洋一律以轉賬計息。(四)銀行銀元劃頭一律以分角計算。(五)同業所多銀洋兩項，每晚均須收現，如願拆借者，不在此例。(六)當日如銀圓匯頭過剩，不能供求軋平者，暫由本準備庫買賣之，惟當晚均須解現。所解成箱現銀元，均須照例封箱，至遲以十二時為限。(2)關於對外者：(一)本埠各業及本埠銀行並外埠同行，如來票類，均照向章銀票力一樣辦理。(二)外埠同業如來鈔票或現銀元，每千元應算手續費一角。(三)凡各往來之家原有票貼者，仍照向章辦理。」此上海市場遵行兩元並用過渡辦法之大略也。

二、關稅實施改徵國幣 我國進出口關稅，向徵關平銀。十八年冬、銀價大跌，而以關稅收入充擔保之外債，則用金支付，國庫所受損失實屬不貲。十九年一月，政府對於進口稅乃有改徵海關金單位之令，至出口稅、轉口稅、附稅以及各捐，則仍徵關平銀。茲因廢兩改元，政府乃令自二十二年三月十日起，將關平銀兩予以廢止，改用新鑄銀幣，以關平銀一百兩折合新鑄銀幣一五五·八〇元。所有出口稅、轉口稅、附稅以及各捐，均以此項新幣計算，在統計上列舉之士貨價值，亦用新鑄銀幣詳細註明。海關奉令後，復自三月二十一日起，將上下旅客準單費、內港專照費、中國商船上下外國船員準單費、無領事國船隻裝載中國海員準單費、代行領事職權費、港外起卸貨物準單費、抄錄海關文件或納稅證費、火油類關棧費、裝配汽車關棧執照費、關員常川監視費等，一律改徵新鑄銀幣。

三、實行廢兩時期 二十二年春、財政部對於此次廢兩改元，原擬以三月至六月之四個月間為試行時期，中央造幣廠同時開鑄，藉以調濟金融，並使各業在此時期，亦得有所準備。自三月之廢兩命令公佈以後，各方進行極稱順利，廢兩改元已有水到渠成之勢，當局乃毅然於四月六日實行廢兩改元，比較原定時

間，提早三月，二十餘年來廢兩改元之案，至此始告解決。按四月五日中政會第三五一次會議，財政部長朱子文對於廢兩改元提案，略謂：「查銀兩與銀幣換算率，前經擬定提請通過後，即遵照公佈，於三月十日起，先從上海施行。茲擬自四月六日起，所有公私款項之收付及一切交易，須一律實用銀幣，不得再用銀兩。其在是日以前原訂以銀兩為收付者，應以規元銀七錢一分五釐折合銀幣一元為標準，概以銀幣收付。如有發生爭執，各司法機關應將主張以銀兩收付者之請求駁斥，其在是日以後新立契約票據與一切交易及公私款項之收付，而仍用銀兩者，審計部應不與核銷，擬請交行政院司法部監察院轉行所屬一體遵照辦理，以資劃一而利進行」等語。同日財政部佈告略稱：「茲定四月六日起，所有公私款項之收付與訂立契約票據及一切交易，須一律改用銀幣，不得再用銀兩。其在是日以前原訂以銀兩為收付者，在上海應以規元七錢一分五釐折合銀幣一元為標準，概以銀幣收付。如在上海以外各地，應按四月五日申匯行市先行折合規元，再以規元七錢一分五釐折合銀幣一元為標準，亦概以銀幣收付。其在是日以後新立契約票據公私款項之收付及一切交易而仍用銀兩者，在法律上為無效。至持有銀兩者，得依照銀本位幣鑄造條例之規定，請求中央造幣廠代鑄銀幣，或送就地中央中國交通三銀行代換銀幣行使，以資便利」等語。上海銀錢兩公會奉令後，首先遵照實行。

上海外商銀行公會以錢莊及華商銀行既已實行廢兩，議決：「(1)洋商銀行公會會員，除中央中國交通外，其餘各會員銀行一律仍照舊章進出並用。(2)洋商銀行對華商銀行往來或票款進出，均以七一五合洋照解。(3)凡對華商銀行各種劃頭票據及收解單等，各應收解款項，均以七一五合洋為標準」等語。匯豐銀行之外匯行情，自十日起，悉以銀元為標準，外商與外商之間，因事實問題雖仍暫用銀兩，然規元之勢力，已是強弩之末，終必於短期內完全廢止，可斷言也。至於中央中國交通三銀行奉財政部令合組之上海銀元銀兩兌換管理委員會，財政部以自四月六日起，所有公私款項及一切交易，須一律改用銀幣，不得再用銀兩，銀元之兌換已無繼續辦理之必要，於六日起撤銷停止兌換。凡持有銀兩者，自六日起，得依照銀本位幣制條例之規定，請

求中央造幣廠代鑄銀幣，或向中央中國交通三銀行兌換銀幣。至中央等三銀行辦理該三項兌換手續，祇准以銀兩兌銀元，而不准以銀元兌銀兩。

## 第二目 通貨管理

財政爲一切行政之原動力，而貨幣又爲財政問題之中心，隨在與社會經濟發生密切之關係。貨幣作用本可分爲對內對外兩種，對內在安定物價，對外在穩定匯價。倘幣值不定，不特物價漲落無常，卽匯市亦將隨之升降，任何經濟行爲，如生產、交易、分配、消費等項，均將感受嚴重威脅，進一步且足以破壞一國財政之平衡。是以確定貨幣制度，乃國家財政上應有之措置。

自一九二九年，美國金融風潮發生以後，經濟恐慌，彌漫全球，各國對於貨幣政策，無不排除萬難，挽茲頹機，一般經濟學者，亦無不認爲貨幣政策之運用得宜，足以避免經濟之不景氣，是以此期中，英國首先於一九三一年九月二十一日，實行新貨幣政策，停止英格蘭銀行鈔票兌現，以免資金逃避，硬貨外流，同時各國鑑於金融貨幣問題之嚴重，各起而謀自衛之對策，其方法固不盡同，但無不各在適合國情條件之下，覓取適宜措施，以維護其本身之利益。我國貨幣向爲銀本位，與金本位國家往來時，因匯兌變動之關係，時遭逆轉處於不利地位。自各國改行新貨幣政策以來，銀價高漲，國外銀價高於國內銀價，以致國內現銀，不斷外流。二十三年七月至十二月，僅六閱月，白銀外流竟達二萬萬元以上，其影響於民生國計者，實可驚人。

白銀爲我國貨幣基礎，亦卽我國之經濟基礎。如長此鉅量外流，對於工商事業國民經濟，將受極大威脅，其痛苦實不可以言語形容。財政當局有鑒於此，乃力求挽救，設法安定貨幣價值，保存國內現銀，遂實施徵收現銀出口稅及平衡稅。自二十三年十月十五日實行以來，現銀外流，逐見減少，效果頗著。惟僅足救急於一時，尙非根本辦法，祇是消極之維持，並非積極之改進。故財政當局進一步復努力決定實行穩固金融，復興經濟之新貨幣制度。

一、新貨幣制度之要點 財政當局認爲穩定貨幣之道，不僅在消極維持於一時，尤須積極促進國民經濟

之繁榮，與國際貿易之調整，是以經長時期之研討，縝密之措施，採用一種極溫和、極合理、適合國情之貨幣制度。其內容經財政部佈告者，計有六項：

(1)自二十四年十一月四日起，以中央、中國、交通三銀行發行之紙幣爲法幣，所有完糧、納稅及一切公私款項之收付，概以法幣爲限，不得行使現金，違者全數沒收，以防白銀偷漏。如有故存隱匿意存偷漏者，應準照危害民國緊急治罪法處治。

(2)中央、中國、交通三銀行以外，曾經財政部核准發行之銀行鈔票，仍准其照常行使。其發行數額，即以截至二十四年十一月三日止流通之總額爲限，不得增發。一面由財政部酌定期限，逐漸以中央鈔票換回，並將流通總額之法定準備金，連同已印未發之新鈔及已收回之舊鈔，悉數交由發行管理準備委員會保管。其核准付印中之新鈔，並俟印就時，一併照交保管。

(3)法幣準備金之保管及其發行收換事宜，設發行準備管理委員會辦理，以昭信實而固信用。

(4)凡銀錢行號、商店及其他公私機關或個人持有銀本位幣或其他銀幣、生銀等類者，應自十一月四日起，交由發行準備管理委員會或其指定之銀行兌換法幣，除銀本位按照面額兌換法幣外，其餘銀類各依其實含純銀數量兌換。

(5)舊有以銀幣單位訂立之契約，應各照原數額於到期日，概以法幣結算收付之。

(6)爲使法幣對外匯價按照目前價格穩定起見，應由中央、中國、交通三銀行無限制買賣外匯。

在財政部之佈告中，除上列六項辦法外，並力求將中央銀行之組織力求改善，以擔負銀行之銀行職務。對於一般銀行制度力求健全，務期在穩妥適宜條件之下，增加資金之活動性，以供應工商業之需要，同時尙擬修正不動產抵押之法令，使地產得以活潑。此項佈告發出之後，復由財政部制定法幣兌換辦法、銀製品用銀管理規則及運銀使用護照辦法公布施行，所有此項制度一切設計，皆已非常周密，此可爲國人告者。

二、新貨幣制度之精義 新貨幣制度之辦法，已略如上述，其精義何在，有待於闡明者計有四項。茲分

別說明於下：

(1) 統一發行 發行鈔票之制度，原有多數與單一之別。在理論及事實上，均以單一發行制度較為妥善。發行統一足以維持幣值之穩定，同時並可利用發行之伸縮，適應社會之實際需要，促進一國經濟之合理發展。我國發行貨幣向係多數發行制度，若干銀行均可以呈准發行鈔票，遂致發行複雜，信用參差，集散無常，不易核計。其尤要者，對於金融之調劑尤難處理。金融鬆弛之時，社會對於資金流通較暢，而各銀行反儘量發行，以求利潤。使金融更趨鬆弛。反之，金融緊張之時，社會正需要資金，以資週轉，而各銀行為鞏固本身基礎保持信用起見，對於鈔票之發行，儘量緊縮，致金融之緊張更趨深刻。是以此種發行制度，非但不能調節金融之張弛，且足以增加金融鬆緊之嚴重性，自為經濟合理發展之障礙。新貨幣制度中既已規定中央、中國、交通三銀行所發之貨幣為法幣，其他曾經核准發行之銀行，亦將在整一步驟之下，奠定集中發行之基礎，則穩定貨幣價值調劑社會金融，皆可以充分發揮效能，此乃新貨幣制度精義之一。

(2) 集中準備 銀行準備金恆分發行準備。及業務準備兩種，前者在謀發行之鞏固，後者在求營業之健全，而發準備金之集中保管，更可藉以增強準備。如準備分散，於金融恐慌時，一遇提存擠兌，即感難於應付，如集中準備，積有鉅額，由政府及人民公開參與發行準備之保管，信用既臻鞏固，應付自亦較易。是以集中準備，在平常時期，可以充分發揮資金之效用，在恐慌時期，可以充分發揮準備之功能。一九一三年美國實行聯邦準備銀行制度，實施集中準備。各銀行之準備率，雖見減低，而每年倒閉之銀行數目，反較前為少，足以證明集中準備之功效。我國自經一二八事變，上海等地皆有銀錢業準備庫之組織，亦足證明集中準備之價值，此乃新貨幣制度精義之二。

(3) 保存現銀 自我國征收現銀出口稅與平衡稅以來，白銀外流銳減，已收相當效果。惟此乃一時之救濟，若國外銀價繼續高漲，國內銀價較低，固可設法平衡之，以補其差，但利之所在難免私運，故新貨

幣制度中，規定以中央、中國、交通三銀行或其委託所指定之銀行、錢莊、典當、郵政、電報、鐵路、輪船各局或縣政府稅收機關兌換法幣，是現銀一律由集中機關保存，則私運牟利問題，自可根本解決，此乃新貨幣制度精義之三。

(4)復興產業 過去現銀鉅量外流之結果，國內通貨因之緊縮，國內生產至蒙不利。年來物價跌落，利潤減少，同時金融緊張，資金不易通融，而企業家尚須擔負高額利息，且因銀價增高，外匯低落，足以促成我國幣值之高昂，輸出之減少。積此數因，乃於新貨幣制度中，明白宣示中央、中國、交通三銀行無限制買賣外匯，使法幣對外匯價，趨於穩定，以資調整國際貿易，增加資金流動，供應工商需要。此乃新貨幣制度精義之四。

三、新貨幣制度絕非放棄銀本位或採取紙本位 自新貨幣制度實施後，一般民衆或有誤認我國將放棄銀本位，實則完全誤會。蓋一國於放棄銀本位時，則銀本位幣鑄造條例即應廢止，現財政部既未嘗廢止銀本位，而中央造幣廠仍照常繼續鑄造銀本位幣，所造銀本位幣之重量成色、公差，仍照銀本位幣鑄造條例之規定為準，足以證明新貨幣制度，絕非放棄銀本位。財政部公布之六項辦法，係確定中央、中國、交通三銀行之紙幣爲法幣，而法幣之準備仍以現銀爲基礎，仍保持以前之發行準備辦法，有多少準備方可發行多少法幣，法幣與現銀間並未脫離關係，皆爲顯明之證。在經營國際貿易之商人，需要外匯時，可以法幣向中央、中國、交通三銀行購買外匯，而三銀行代理買賣外匯，仍以國際匯率爲準，與今昔相比，並無不同之處，是新貨幣制度，仍以現銀爲基礎，斷不能誤認爲放棄銀本位。

從另一方面觀察，若謂新貨幣制度爲放棄銀本位，亦即採用紙本位，此說亦不洽實際。吾人應知紙本位之特徵，乃鈔票之發行，不受任何限制，而新貨幣制度，非特發行受有限制，且法幣之發行準備，依然照舊。凡採用紙本位之國家，認鈔票爲貨幣，而金銀爲貨物，性質既有不同，其間之比例，自然常有變動，而不能固定，但在我國新貨幣制度中，法幣與現銀間，仍保持原有之固定比例，銀本位幣鑄造條例規定每元應含純銀二



三、四九三四四八公分，依照新貨幣制度之規定，凡所有銀幣、生銀等銀類，照所含純銀數量兌取法幣，其間關係仍為純銀二三·四九三四四八公分兌換法幣一元，可見法幣與銀本位幣間，非但未會脫離關係，尙保持原有之固定比例。至於外匯方面，仍依照外匯情形核定匯價，絕無不同之點，且較昔更為穩定。中外貿易商人均以獲得安定之匯價為幸事。是以新貨幣制度，並未放棄銀本位，及藉此得以健全之。

四、法幣準備之充實與管理之周密 我國法幣發行固有高額之現金準備，惟社會人士仍有懷疑其準備之不確實者，其中有誤會各銀行發行現金準備空虛，故政府頒布新制度，限制國內使用法幣。實則各銀行之發行準備，現金準備比例，均在百分之六十以上，保證準備亦近百分之四十。下表係依據當時各銀行發行準備檢查報告編制而成，足見準備充實之一般。

各銀行最近發行準備一覽表（單位元）

銀行名稱	日期	期	檢查次數	鈔票發行額	保證準備額	現金準備額	現金準備比例
中央銀行	二十四年十月二十六日	一	一五四次	一三一、一四六、三六四	二九、二八八、四〇〇	一〇一、八五七、九六四	百分之七十七以上
中國銀行	二十四年十月二十七日	一	九二次	一一九、四五五、四九六	四六、二五八、五四九	七三、一九六、九四七	百分之六十七以上
交通銀行	二十四年十月二十一日	一	五四、八六二、九〇〇	一四、八九四、四四〇	三九、九六八、四六〇	百分之七十二以上	
四行準備庫	二十四年十月二十六日	一	漢庫八一次 津庫三〇四次 滬庫三二九次	二九、八〇五、五〇〇	四、四二八、〇〇〇	二五、三七七、〇〇〇	百分之八十五以上
中國農工銀行	二十四年十一月一日	一	十月份	六、二九五、五八二	一、一九九、〇七四	五、〇九六、五二二	百分之八十五以上
浙江興業銀行	二十四年十月十五日	一	六四次	八、〇〇九、七七三	二、六四四、二五〇	五、三六五、五二二	百分之六十七以上
四明銀行	二十四年九月二十日	一	九月份	一二、四八八、四〇〇	四、〇五〇、〇〇〇	八、四三八、四〇〇	百分之六十七以上
中國墾業銀行	二十四年九月三十日	一	六、一四九、五〇〇	一、九一〇、五五〇	四、二三九、〇〇〇	百分之六十八以上	

中國實業銀行	二十四年九月三十日	二九、四八四、一九二	一〇、〇九一、四三二	一九、三九二、七六一	百分之六十五以上
中國通商銀行	二十四年九月三十日	二一、八八六、四〇〇	五、〇七八、五一五	一六、八〇七、八八五	百分之七十六以上

法幣發行準備之保管，已由財政部公布具體辦法，設立發行準備委員會，專門保管法幣之發行準備金，同時負責辦理法幣之發行收換事宜，並規定每月檢查準備一次。將檢查結果分別公告。發行準備管理至於該會之組織，由財政部指派五人，中央、中國、交通三銀行各派二人，銀行業同業公會代表二人，錢業同業公會代表二人，商會代表二人，各發行銀行由財政部長指定代表五人為該會委員。可見該會乃由各方共同組織，並非代表任何一方。又為便利市面昭信起見，於漢口、天津、廣州三處設立分會，分會委員由當地商界，金融界領袖組織之。此項辦法，實屬具體公開。該會暨分會均已組織成立，開始管理我國法幣發行之準備，過去之懷疑自可冰釋。

### 第三目 白銀國有

我國於二十四年十一月四日實行新貨幣政策，同時規定白銀國有。考其立法之精意，不外一、保存現銀，以免外溢。二、集中現銀，穩定外匯。三、增加白銀準備，加強法幣信用。旋為實施白銀國有起見，公佈左列各章制，以圖便於施行：

兌換法幣辦法凡八條，茲摘要如下：

一、各地銀錢行號商店及其他公共團體或個人持有銀幣、廠條、生銀、銀錠、銀塊及其他銀類者，應於二十四年十一月四日起，三個月以內，就近交各地兌換機關換取法幣，但下列各款不在此限：(1)工業藝術或其他必須用為原料之銀類，依照銀制品用銀規則經政府許可者。(2)古幣、稀幣或有關文化之銀質古物。

(3)在本辦法公佈前製成及存有之銀質器具及裝飾品。

二、兌換法幣機關如下：(1)中央、中國、交通三銀行及其分支行或代理處。(2)三銀行委託之銀行、

錢莊、典當、郵政、鐵路、輪船、電報各局及其他公共機關或公共團體。(3)各處國地稅收機關。(4)各縣政府。

三、通用銀幣及廠條以外之一切銀類兌換法幣，應按其成色估定兌換。

四、在兌換期間如有對於銀幣、廠條、生銀、銀錠、銀塊、或其他銀類之持有人，藉端敲詐者，以做詐欺罪論。

五、凡通用銀幣與法幣之兌換，不得有絲毫差價，違者按其情節將法幣、銀幣分別沒收或一併沒收之。其意圖偷漏而高價收換銀幣、銀類者，依照妨害國幣懲治暫行條例第二條第五條辦理。

銀制品用銀管理規則凡十二條，茲摘要如下：

一、自本規則公布之日起，凡製造銀器、銀飾應以化學為原料，其必須攪用純銀者，所含純銀量不得超過百分之三十。

二、在本規則公佈以前，製成之銀器、銀飾，暫准照舊出售，至售罄為止，未製造成品之銀料，不得私行出售。

三、自本規則公佈之日起，一個月內銀製品製造者，應將製成之銀器、銀飾名稱，件數及其所含純銀量及現存銀料數量報由當地該業同業公會或商會，轉報當地或就近中央銀行，或其他代理行號查核，轉報財政部，其未設中央銀行地方報由中央或交通銀行或其代理行號查核轉報。

四、銀製品製造者需用銀料，應由中央、中國、交通銀行或指定之行號購買，但應由當地該業同業公會或商會出具不作別用之保結，同負連帶責任。

五、銀製品製造者購買銀料，其最高限度以本規則公佈前三年該製造出售銀器、銀飾平均數量百分之三十為準，其未及三年者，以前一年出售數量百分之三十為準。

六、銀製品製造者應將每六月售出銀器、銀飾所含純銀總量，報明當地該業同業公會或商會，轉報發售

銀料之中央、中國或交通銀行或代理行號查核轉報財政部。

七、銀製品製造者停業時，應將所存銀器、銀飾、銀料，按所含純銀向中央、中國或交通銀行兌換法幣。

八、銀製品製造者違背本規則之規定，應勒令停業。其有偷漏或意圖偷漏情事，依照妨害國幣懲治暫行條例第二條第五條論罪。

運銀條例及私運私帶處罰辦法凡六條，茲照錄如下：

一、運銀應由中央、中國、交通三行負責，並應持有財部准運護照，方得起運，沿途關卡或軍警憑驗部照放行。

二、在中央、中國、交通三行未設分行、支行或代理處地方，經委託其他機關團體代之，應即送交距離各該代換機關最近之中央、中國、交通三行或其代理行號兌換法幣。在運送時，並應由各代換機關備具證明書，開明銀數兌換法幣行名，以供沿途軍警查驗，並通知距離最近之兌換法幣銀行以資接洽，但通過海關關卡時，應憑財部護照驗放。

三、凡依照銀製品用銀管理規則購買銀料者；其運送時應由發售銀料之銀行給予證明書，以供查驗，但通過海關關卡時，應憑財部護照驗放。

四、凡未請領部照或並未攜有兌換機關證明書私行運銀者，經軍政警機關或海關查獲，即予沒收充公。如查有故存隱匿意圖偷漏出口者，並應將人犯送由當地法院按照妨害國幣懲治暫行條例懲處。

五、各地人民在兌換法幣期限以內，得攜銀向距離最近之兌換機關兌換法幣。

六、除前所規定外，凡出洋或往來國內旅客及舟車員役等，概不準運帶現銀，違者依第四項之規定分別辦理。

以上三種章制，「兌換法幣辦法」旨在搜集民間白銀，歸諸國有。「銀製品用銀管理規則」旨在限制製品

用銀，顧全民間需要。「運銀條例及私運私帶處罰辦法」旨在防範私自運帶，藉免白銀外流。

### 第三款 銀行

#### 第一節 國家銀行

##### 第一目 近代國家銀行制度之趨勢

欲謀國力之雄厚，人民生計之豐裕，不可不亟圖國民生產能力之增進，資源之開發，與夫實業之擴張，惟各生產要素之結合，企業之形成，則有賴於資金之儲積與其運用。詳言之，即（一）須使資金之輾轉敏速簡易。（二）地域上時間上資金之供求，須互相調和。（三）使各種資金，務得節約。（四）無論資金之大小，務使充分利用。（五）須助長信用交易。（六）使國際間之經濟關係敏捷而密切。此數種機能，欲使其充分發展，則銀行尙矣。惟以此責諸一般商業銀行，不特能力有所不及，抑且爲事勢所不能，故依經濟組織之進化，於是有以國家之力量，運用金融機關，爲貫徹此機能而發縱指示之焉。

各國爲表現此項機能，遂賦予國家銀行以三種特權：（一）爲政府之財政代理人；（二）獨攬紙幣發行權；（三）收存他銀行之準備金，直接負信用界全部之責任。三者之中，尤以末項爲重。良以各銀行準備金，爲數有限，其有賴於國家銀行之貸款或商業票據之再貼現，甚屬切要。惟其如此，一國資金之儲蓄與運用，乃得敏活也。

現行國家金融機關之組織，可大別爲三：（一）大陸各國中央銀行集中制度。此制度以英倫銀行爲代表，該行全係商股，大權操之董事部（Court of Directors），設董事二十四人，舉董事之資望較深者，爲總裁及副總裁，每年改選董事八人，自一八四四年則例頒行以來，發行權及全國準備金，漸集中於該行。蓋該行自 William Pitt 時代之後，已漸脫離政府之束縛，而其根本重要之原則，可分爲兩端：（1）鈔票必須可以變易現金。（2）爲政府之銀行，而不爲政府之外庫。此項原則，迄今仍未稍變，歐洲大戰中，英倫銀行所以不受政府軍費擴張之影響者，賴此故也。次爲法蘭西銀行，股份集於人民，總行組織總管理處（General Council），

以管理員十五人，稽核員三人合組之，除管理員三人，須由股東在政府國庫員中選出外，其餘均由股東總會選出，故銀行對於政府，實處於獨立地位，雖政府對該行有嚴密之監督，如總裁、副總裁之任命，權屬於政府，銀行進行之方略，大都聽命於正副總裁之指導，而於政府之職務，僅代發行新債與經付公債本息而已，以其紙幣發行權僅屬於國家銀行，不許其他銀行發行紙幣，故名之曰：中央銀行集中制度。(二)美國聯合準備銀行制度。按美國之政治組織，本屬聯邦制，各邦法律，多有不同，故全國經濟之進展，迥非單一國家銀行所能勝任。美政府為活動全國金融，設法貼現全國商業票據，及監察全國銀行業務起見，於一九一三年，頒行聯合準備法。創聯合準備制度，分全國為十二區，每區設一聯合準備銀行，並在華盛頓設一聯合準備部 (Federal Reserve Board)、聯合準備部設董事七人，財政總長與幣制局總裁均為董事，其餘董事五人，由大總統得議院之允可委任之。各區聯合準備銀行之資本，由該區各銀行認購，如不足可向公衆募集。每區銀行設董事九人，三人由股份銀行公舉，三人由該區內商業、農業、實業各界中推舉，其餘三人由聯合準備部委任，其中一人即為董事長，一人為副董事長，如董事長、副董事長缺席時，則其第三人可代理之，董事長等必須具有銀行學識經驗，且曾住該區內二年以上者，乃得充任。以準備銀行雖須受聯合準備部之監督，然均可發行紙幣，迥與大陸制度僅許中央銀行單獨發行者不同，故名之曰：聯合準備銀行制度。(三)國際聯盟制度。按德國國家銀行，在歐戰前為帝國銀行，係採大陸制度，停戰以後，銀行組織，亦隨政治而變遷。一九二四年一月五日，按照道斯計畫 (Dawes Plan)，將原有之國家銀行改組，與政府脫離關係，其股本定為三萬萬至四萬萬金馬克，除容許舊日國家銀行之資本一萬萬金馬克外，其餘則另發股票以籌集之，其發行紙幣權，定為五十年。該行董事共設十四人，其中除德國七人外，計英、法、意、比、荷、美、瑞各一人。德國董事由該行德國股東選舉之，外國董事在開辦之初，「應由銀行組織委員會」任命，以後則由外國董事自行選舉之。總理一人為德人，由董事會選舉，須得九票或六票為德董事所投者，方能當選，但德總統有否認權兩次。另有紙幣管核委員一人，由董事會選舉，須得九票而六票為外國董事所投者，方能當選。他若戰後新興之國家或歐戰失敗之國家，其財政

陷於破產地位，須受國際聯盟直接或間接之財政扶助者，如捷克、波蘭、匈牙利、愛沙利亞、奧大利亞、希臘等國之國家銀行法，多由國際聯盟財政委員會所起草，略含國際性質，故又稱之曰：國際聯盟制度。以上三端，係歐美中央銀行制度分類之要綱。邇年以來，我國中央銀行，究取何種制度，久成重要之問題，經濟學者有言：「能行於一國之銀行政策，未必能行於他國。」斯言雖簡，可以知微。故一國之國家金融機關，究應採取何種制度，須視本國之政治組織，經濟政策與夫地方金融習慣為轉移耳。茲將各說列左：

吳鼎昌氏擬議之聯合準備銀行草案大綱

一、資本 假定為二千萬元，以左列資格入股：

(A) 中交等銀行及各省銀行。

(B) 資本實收百萬元以上之商業銀行。

(1)(2) 兩項資格銀行，至少應按實收股本及公積金總數十分之一，加入聯合準備銀行股本。

(C) 個人每戶不得過五萬元。

股息以年息一分為限，超過一分時，其盈餘繳納政府（但須自公積金至股本同額時起）。

二、準備區 以上海為中央準備市，暫以漢口、天津、廣州、重慶、哈爾濱為準備市。分全國為六準備區，俟交易發展，再添設準備市，別為區分之。

聯合準備銀行，總行設立於中央準備市，分行設立於準備市，此外不得設立分行，但必要時，得設代理所於國外。按中國不必如美制，各區各設準備銀行，祇須鈔票發行有區別（即用區域鈔票，甲區不流用乙區），各種準備金放存有區域限制（即各區存於各區，不必極端集中）。

三、組織 以董事十一人組織董事會，執行職務，董事分三組選舉之：

(A) 組董事四名，以A項股東銀行選舉之，二名資格限於銀行家，二名資格限於實業家。

(B) 組董事四名，以B項股東銀行選舉之，二名資格限於銀行家，二名資格限於實業家。

(C)組董事由政府委派之，三名中資格，必須一名為銀行家，一名為實業家。每組董事，得各推常務董事一人，由常務董事三人中，推一人為會長，董事會章程，及選舉董事章程另定之。

四、監督機關 由政府設立聯合銀行管理局監督之，其職權仿照美國成例，按中國聯合準備銀行法令加減之。

五、諮詢機關 由三組董事各舉董事一人，合舉六區，內銀行家實業家各一人，共十五人組織之，對於管理局及董事會，有備諮詢及提案之權。

案此草案，既不主張如美制各區分設獨立之準備銀行，故諮詢機關，不可不加入各區域代表，且其職權亦不當僅限於對管理局也。

六、國庫關係 由政府設立國庫局，國庫款項除法令所限制保存者外，得分存準備銀行及其他銀行，如美制必要時，並得委託準備銀行代理其職務，但準備銀行營業，應照美式一如法令所限制，無自由放款與政府之權。

七、鈔票之整理 從略。

八、其他營業範圍 準備銀行營業範圍，有可參照美國準備銀行制度規定，惟中國票據貼現風氣未開之際，準備銀行對於股東銀行，除再貼現一種交易外，必須添設再抵押一科，即對於股東銀行所做押款交易，准予轉押，蓋現在金融交易押款，實超過於貼現，不如此，準備銀行對於股東銀行，不能收指臂相連之效。要之、準備銀行之營業範圍，在經濟落後之中國，參酌美制，尚有若干增減之必要，勢難膠柱鼓瑟也。

經濟會議金融組所擬國家銀行制度大綱

一、資本依照股份有限公司辦理，惟股權應另定限制。

按國家銀行之資本，應屬之於公衆，使公衆對於國家銀行，不論為個人或團體，皆發生休戚關係，然



後能愛護此公共之金融機關。英、法、德、美等國，無不如此辦理。我國自可做辦。

二、全國除東三省外，分津、滬、漢、粵四區，為發行集中地，以上海為總區，津、漢、粵為分區。

以上四區，應由政府、董事會、當地商業、實業及金融團體，合組發行準備檢查委員會，檢查各該區發行準備事宜，並由中央規定各該區之發行準備成數。

按我國金融重心，大都集中於津、滬、漢、粵四處，內地經濟狀況，尚在幼稚，非可與美國同日而語，故本條關於發行準備，略仿美制，惟因非聯邦銀行制，故各區不設董事部，僅就發行部分，組織檢查委員會，俾地方各團體，有參加監督之機會。

三、全國發行權，應屬於國家銀行。其現在各銀行所發紙幣，應於相當期內，加以限制。

四、國家銀行之發行準備辦法，應另行規定之。

五、總行設在總區，以董事部為最高執行機關，以總裁、副總裁為正副主席，即由政府就董事中任命之董事，由股東總會選舉之。

按本條略仿英制，惟總裁、副總裁任期宜放長（按英制至多二年），以免行務隔閡之弊。

六、董事部之上，設一監理委員會，由中央任命一員為主席，各區所在地之地方政府，各派一員為委員，亦由中央加以任命。

按國家銀行既在各省發行鈔票，地方政府自不能不有監理之權，故應任其各派一員，但每區祇限一人，此係略仿歐戰前德制。

七、國家銀行之業務，應專注於代理金庫，統一發行，接收各銀行存款貼現票據，發行國幣，集中全國現金，調劑全國金融，平定全國利率，輔助國際匯兌銀行等事。對於商業銀行業務，絕對不能經營。

按各國國家銀行之職權，大都如此，我國亦應定相當範圍，俾有準繩。

上列兩項提案，雖經財政會議討論，卒以事關重要，未克議有頭緒。今者中央銀行開業已久，銀行制度亦

已確立，內合國家政體，外擷歐陸之精華，其有造於今後之金融，要非淺鮮也。

## 第二目 中央銀行

我國中央銀行之組織，恆隨政治潮流為轉移，第一期中央銀行時代，自十三年秋、廣州設行以遠，信用夙著，始以東征，繼以北伐，軍需賴以挹注。十五年秋、國府移都武昌，同時添設漢口分行，時值用兵東南，銀根漸緊，旋因實施集中現金政策，信用一失，而行基遂震撼矣。第二期中央銀行時代，自十六年春、國府建都南京，上海籌設中央銀行，顧西征之後，繼以北伐，軍事頻仍，股本迄未籌定，故行內章制，雖經訂定，而未克正式營業。第三期中央銀行時代，自十七年夏、國府奠定南北，財政部宋部長籌定資本二千萬元，於該年十一月一日開幕，並令海關及官廳稅收，改存中央銀行，資力日以充厚，遂陸續分設寧、杭、錫等行，經理其事。由是行基穩固，而得履行國家銀行之職務焉。

### 第一期 中央銀行時代

廣東中央銀行，成立於十三年八月十六日，承廣東幣制紊亂之後，頗得一般人民之信仰。總行初設於廣州，設分行於所屬各處，為政府財政上唯一之代理人。十五年秋、國民革命軍收復長江流域，中央銀行遂由廣州遷於漢口，其冬遂有中央銀行漢口分行之籌設，資本五百萬元，以整理湖北金融公債抵借現金充之，該行於十七年一月二十日，開始營業，其初信用甚著，繼遭漢口政府集中現金之影響，遂一蹶不振矣。

### 第二期 中央銀行時代

南京國民政府成立，乃籌設中央銀行總行於上海，立籌備處於華俄道勝銀行舊址，頒布中央銀行條例十九條。以視廣東時代之中央銀行，範圍較為擴充，資本總額定為國幣一萬萬元。其籌募方式，准由國內銀行分認，此係效法美國聯合準備銀行之成規。總行設置之場所不專限於國都，此就事實言，殆不得不然。設監理委員會，以代董事會，總攬全行重要事務，監理委員會，由國民政府特派委員五人、暨財政部長、中央銀行行長、副行長組織之，財政部長為主席。十六年十月二十二日，政府公布中央銀行監理委員會組織條例。同年十二月

十五日，政府又批准中央銀行暫行章程，計七章，三十四條。觀其條例及暫行章程，規畫極為周密，洵不愧為銀行之銀行。顧自籌備以來，軍事迭起，資本迄未籌定，因是未及開業而中輟焉。

### 第三期 中央銀行時代

自宋子文氏繼任財政部長後，即出其全力籌備中央銀行，促其實現。十七年之夏、相繼召集經濟財政兩會議，關於金融問題，僉以為非設立強有力之國家銀行，不能使金融安定，而北伐告成後，重在經濟建設，尤非強有力之國家銀行不可。是以經濟會議，曾將國家銀行制度案之原則通過，財政會議，雖經保留原案，而審查結果，亦認有從速設立之表示。及十一月一日、國家銀行之中央銀行，乃終以開幕聞焉。按現行中央銀行新條例，係十七年十月五日公布。其內容頗多創格，組織之完密，立法之精嚴，足以媲美列邦之中央銀行。蓋擷取各制之長，冶為一爐，而後有此新穎之善制也。茲就條例之重要者，銓釋如次：

一、國營制之採用 中央銀行現行制之最足注意者，厥為國營制度之採用，該行條例第一條，即鄭重規定此旨。按中央銀行為一國最高金融機關，享有經理國庫發行鈔票之特權，負有調劑金融，伸縮通貨之重責，故其營業方針，應以全民之利害為前提，不能以該行之盈虧為本位，國營制之最大意義，即繫於此。戰前德國農民方面，久主中央銀行國營之說，以期農民階級，亦得普沾中央銀行之實惠，而未果行。英蘭銀行創設垂八十餘年，夙有世界中央銀行典型之稱，而英國工黨，早為國營說之鼓吹，前年且在國會中提出具體改組英蘭銀行之議案，惜為多數黨所打消。以致中央銀行國營之學說，世界唱之雖久，而各國之中央銀行採用股份制者，仍居什九，其真能採用國營制者，獨僅我與瑞典、蘇俄三數國而已。

懷疑國營制之人，每謂中央銀行如為國營，其一、因該行對於國家之財務行政，多難維持其獨立之精神與地位，結果不免濫發紙幣，以應國庫之融通，使銀行於國庫之關係，永遠混淆不清。其二、在國營制度之下，該行甚難超然於政治圈外，以致關於貼現利率之高低，資本貸出之程度，時或捨卻經濟上之目標，而為政治關係所左右，不如股份之中央銀行，對於政府過分之融通要求，銀行當局者可以危及股東利益為辭，加以拒絕，

藉維銀行之基礎。斯說雖含相當理由，惜其亦僅爲理論如此，若證諸事實，未必盡然。瑞、俄國營制之經過，弊害雖所難免，但股份制之各國，如德、如奧、如法、及其他一切加入戰事漩渦之歐陸各國，歐戰期中以及戰後紙幣濫發匯價狂跌之慘狀，何一非爲政府無限融通之成績乎。可知若處政治重大變化之下，一切文物制度，經濟組織，皆必聽現時勢力所支配而無法避免，言及事實，則中央銀行之爲國營制抑爲股份制，又何擇焉。

我國中央銀行因國營之故，其特色可得述者有下列數端：（1）爲資本總額二千萬元，由國庫一次撥足，不向商民募集，又第二條次項謂：「該行將來因業務上之必要，得由理事會之議決，監事會之同意，呈請國民政府核准擴充資本總額，並得招集商股。」惟但書則限制：「商股額不得超過資本總額百分之四十九」，蓋恐商股如逾半數，則商股權力太大，國營制之特長，將爲所湮沒也。（2）該行以理事九人組織理事會，又以監事七人組織監事會，理監事均歸國民政府特派，又國民政府於理事中更指定五人爲常務理事，再於常務董事中選任總裁、副總裁各一人，故該行幹部人員任命之權，悉操之於政府。此於一般股份銀行悉由股東大會就股東選任，僅於事後呈請財部備案，或如中國銀行舊條例第十五條載該行董監事由股東總會選任，總裁、副總裁由董監事中簡任之規定，均大相逕庭者也。（3）據日本銀行現行條例規定，該行係直轄於財政總長，故財長得派監理官於該行，關於該行一切營業事項，每月至少應報告財長一次。餘如英蘭銀行亦受財長之直轄，中國銀行舊條例之規定亦同，惟中央銀行因係國民政府所設置經營，故（一）不受財政部之任何干涉，而直轄於國民政府。（二）關於每年年終之財產目錄、資產負債表等，均逕呈國民政府備案。（三）現行條例規章等，須經國民政府之核准。修正時亦同。凡此種種，皆非財部所能過問也。（4）因此中央銀行總裁宋子文氏，雖爲現任財政部長，但其總裁資格之取得，係由其爲常務理事而來，與其現任財長之地位無關。世人有以宋氏兼任總裁之故，而致疑於中央銀行係歸財部管轄者，實爲誤解。（5）該行資本因由國家撥給，故無股東會之組織，又無須計算股利，每年純益項下，據條例第十七條規定：「得提百分之五十以上作爲公積金」，較一般銀行僅以純益十分之一二作爲公積者，相去甚遠。預料該行公積金之增加必速，將來增資之時，除募相當之商股而外，其餘殆不

難以公積撥充也。

二、三權鼎立制之組織 中央銀行此項幹部之組織，據現行條例規定，係採立法、監察、行政三權鼎立制度。即以理事會司立法之職，由國民政府特派理事九人組織之，九人之中，應由代表實業界、商界、銀行界者各一人，任期均為三年。復由國民政府於理事會中指定五人為常務理事，常務理事應按月到行辦公，據條例第十四條載，理事會之職權，甚為重大，左列事項，必先經理事會議決，方能交由總裁執行：

- (1) 業務方針之審定。
- (2) 發行數量之審定。
- (3) 準備集中之規畫。
- (4) 預算決算之審定。
- (5) 各項規章之編訂。
- (6) 分支行之設立及廢止。
- (7) 資本之增加。
- (8) 其他總裁交議事項。

又以監事會司監察之職，由國民政府特派監事七人組織之，監事七人中，除代表國民政府審計機關者一人，由政府隨時選派外，其餘代表實業界、商界、銀行界者各二人，其任期均為二年，每年由國民政府於每界代表中改派一人，（因此、第一任監事中有三人任期為一年，由國民政府指定之。）據條例第十五條之規定：「全行賬目之稽核，準備金之檢查，預算決算之審核，皆為監事會之職權。」又據監事會辦事細則載，該會監察之手續如左：

- (1) 稽核全行賬目之手續：
  - (一) 每十日由業務局填送營業報告一份，交稽核審核，遇有疑義時，得向稽核處調閱各種簿冊，於

開會時提出報告之。

(二) 每年終本行造具總決算簿冊全份，交稽核審核後，傳送各監事核閱，再行提交本會核定之。

(2) 檢查準備金之手續：

(一) 每日由發行局填送兌換券，發行額及準備金表，及發行兌換券日計表各一份，交由稽核查閱。

(二) 每日檢查兌換券準備金二次，由監視督同稽核行之。

(三) 檢查完畢，稽核應將檢查狀況，呈由主席核閱，交本會公布之。

(四) 本行兌換券之訂印、存儲、發行、收回、銷燬等事，應隨時報告本會，交稽核審核後，提交本會報告之。

(3) 開支預算決算審核之手續：

(一) 關於本行開支預算之審核。

(二) 關於本行開支決算之審核。

(三) 預算決算審核後，連同簿冊，經主席核定，提交本會報告之。

綜上以觀，可知監事會對於全行業務，均有實行事前或事後監督之權，絕非普通股份之監督人會，僅有其名者所可比擬，至於監事會之主席，不由政府指派，而由監事互推之規定，則又尊重監事會地方之微意也。

又中央銀行以總裁、副總裁司行政之職，據條例十一條載：「總裁總理全行事務，副總裁輔佐總裁處理全行事務。」而總裁、副總裁之產生方法，係於常務理事五人中，由國民政府選任之，並以總裁兼理事會之主席。又於總裁副總裁之下，設置業務、發行兩局，亦為有意義之組織也。

總上述幹部之組織以觀，頗多特色，如以實業界等代表三人共同組織理事會，俾民間代表亦有參加立法之機會，以免該行業務方針與民衆之利害相背馳、一也。至監事會之組織，除代表政府審計機關者一人而外，其

餘均爲民間代表，而監事會之職權，復採取嚴格之事前事後監督制度，是直以全般業務，付諸民間代表之監督矣。此在各國股份制之中央銀行，固少此種規定、二也。查德國戰後新中央銀行之組織，係以德籍者七人，英、法、義、比、美、荷、瑞士籍者各一人，共十四人組織顧問會（Generalrat），爲全行最高之監察機關，與我國中央銀行之監事會相似。另以總裁及重要職員若干人組織銀行幹部（Reichsbankdirektorium），爲全國最高之執行機關，與我國中央銀行之理事會相似。總裁限於德籍，由顧問會選舉之，以得九票以上爲當選，但其中至少六票應爲德籍之顧問員所投，然後由參加選舉之顧問員及大總統署名於任命證書，交付於當選之總裁，則總裁法律上之資格，始告完成，若大總統拒絕任命證書之署名，得由顧問會爲第二次選舉，第二次拒絕，應更爲第三次選舉，第三次當選之總裁，雖無大總統之署名任命證書，仍爲有效。其他幹部重要職員之任命，由總裁得顧問會之贊成後派充之，顧問會之贊成數，適用選舉總裁時之規定，故顧問會之權力極大。此次我國中央銀行理監事會之組織，殆擷取德制之精華而變通者、三也。中央銀行幹部人員之任期，均有明白規定，則不致隨政潮爲進退，而礙及行務之進行、四也。總裁、副總裁必由常務理事中遴選之，且以總裁任理事會之主席，所以謀立法行政之溝通，而祛除無謂之閼隔、五也。有立法監察兩機關相互爲用，則可循中央銀行之正軌以行，而無誤入歧途之患、六也。凡此種種，固皆新組織最可注意之點，自條例公布後，理事會及監事會均相繼成立。該行章程經理事會議編訂就緒，未幾即呈報國民政府核准施行。

二十四年五月，立法院通過中央銀行法七章凡三十六條，經國民政府公佈施行，前頒條例同日廢止。新中央銀行法較舊條例更爲完備，且與既成事實相符。其顯著不同之點如次：

- 一、原稱條例現改稱中央銀行法。
- 二、原文二十條不分章，新法爲三十六條分爲七章。
- 三、資本二千萬元，改爲一萬萬元。
- 四、理事九人，增爲十一人至十五人。

- 五、副總裁一人，增爲二人。
- 六、規定中央銀行總行應設於首都。
- 七、取消支行名義，一律稱爲分行。
- 八、總行事務經國民政府核准酌設局處辦理不加規定。
- 九、各局總經理改稱局長，不呈請國府簡任，改由總裁提請理事會同意任用之。
- 十、中央銀行招集商股額數不得超過資本總額百分之四十九，改爲百分之四十。規定由本國之銀錢業法人儘先認購，至資本總額百分之三十以上時，始准一般人民個人入股。

## 第二節 匯兌銀行

### 第一目 中國銀行

我國於華洋互市後，進口貨恆超過出口貨，爲數之巨，與年俱積。揆其原因，不外乎受不平等條約之束縛，及經濟組織之幼稚兩端。不平等條約之廢除，國民政府已在積極進行之中，實現日期，當不在遠。一面固須解放羈絆，一面更當努力經濟建設，使於不平等條約廢除之後，即能有所樹立，而無臨渴掘井之虞。在國際上關係，當以貿易爲最重要，故就我國貿易史上觀之，非亟謀發展之道不可，而發展之方，又非提倡國際匯兌銀行不爲功。綜其理由，約有數端：

一、我國以不平等條約關係，列強得設金融機關於各通商口岸，初僅爲外國人間接疏通匯兌而設，繼以貿易日繁，收付頻仍，卽我國商人匯款，因本國無大規模之國際匯兌銀行，故紛紛以外國銀行爲樞紐。其後勢力擴充，我國金融界縱欲謀抵制之道，而卒以資本薄弱，未能與之抗衡。故我國亟應設立國際匯兌銀行，遍設分支行於世界重要商埠，庶幾我國商人對外匯款，可悉由該行辦理。而出口商人之匯票貼現等，亦不致爲外國在華銀行所操縱矣。

二、當此訓政伊始，重在建設，尤以經濟建設爲根本要圖。而各種建設事業之舉辦，將來仍須吸收外



資，蓋在一定條件之下，舉借鉅額外債，爲先總理經濟政策之一，非謂舉借外債卽足病國也。惟過去我國所借外債，大都由外商銀行經理，不僅喪失主權，亦且耗損利益，況外商銀行從中操縱，於將來經濟建設上，自有利害衝突之可慮，故就舉借鉅額外債以事經濟建設言，亦不能不自設國際匯兌銀行，以挽回利權於萬一。

三、我國現正統一幣制，改善金融，使財政經濟納諸正軌，而擬議中之統一硬幣問題，端以廢兩改元爲關鍵。廢兩改元一旦實現，在本位制未成立之前，所需生銀以資鼓鑄者，又豈少數，而銀元成色重量，旣已劃一，勢必自由輸出，是生銀之來，與銀元之去，其間必須有一中間機關以爲接受，而調劑生銀與銀元之流出入，又豈能任外商銀行操縱其間。且生銀與銀元之流出入，與廢兩後之自由鑄造，關係尤切，故非自辦偉大之國際匯兌銀行，殆難收調節之功。

就上述觀之，設立國際匯兌銀行，誠爲今日要圖。當民元之際，我國朝野上下，因感於外國匯兌，悉爲匯豐、匯理、麥加利、德華、花旗、正金、道勝等外商銀行所操縱，爲對抗起見，故有興華匯業銀行之籌設。惜自條例頒布以來，迄未從事組織，良可慨也。國民政府當此訓政時期，鑒於上述各情，遂就原有之中國銀行，定其性質爲國際匯兌銀行。令其專向海外發展，二十年來，朝野所切望之國際匯兌金融之樞紐，至是始克實現。以中國銀行過去對內經營之成績驗之，三數年後，當可與日本正金銀行，角逐於遠東之市場。則今日改組之效，已收過半，此吾人深所慶幸者也。茲將其過去之經營及近年之改革，分述如左：

#### 第一期 改革前之中國銀行

民國初元、財政部擬訂中國銀行則例三十條。二年四月，經參議院議決公布。綜其提案之大旨，約有三端：社會人士有主張中國銀行應爲國有者，咸不知其弊，且危險殊甚。按銀行學理及各國成例，均以股份有限公司制度爲最宜，此用股份有限公司制度者一也。軍興以來，金融緊迫，國民無企業之心。銀行創辦伊始，若貿然招股，應者必尠。不但有損國家信用，且難如期成立。故就事實立論，須先由政府認墊股本，並撥出三分

之一以上，先行開辦，一面招集商股，逐漸擴充，免致延誤，此定由政府先墊股本早日開辦者二也。民國新創之中央銀行，與前清時日陋就簡將錢莊性質之戶部銀行改爲大清銀行之辦法，迥不相同，故一切不能完全按照中央銀行性質辦理，以奠民國金融基礎，此採中央銀行制度者三也。以上三端，係提案之理由，則例規定，頗爲詳密，辦理以來，財政部陸續撥款，作爲股本，約達一千萬元。四年秋，又議添招商股，行將實行，遂有修正原案之提交，九月三十日，經由參政院議決：「第十六條，改爲總裁簡任，董事、監事由股東總會選任，非有一百股以上之股東，不得充董事、監事。俟商股招足一千萬元，即設董事、監事。第二十二條，改爲總裁。遇有董事或監事全體，或股東總會會員五十人以上，並占有股份全額百分之十以上者，因重要事件，請求會議，可招集臨時股東總會。第二十三條，改爲股東總會會員之投票權，每十股有投一票之權，百股以上每三十股遞增一權。第二十九條，改爲本則例關於股東之規定，自招滿十萬股時發生效力。」等語。考其修正之處，與原案之異點，約有三端：一、原案商股滿一萬股，即可有適用股東之規定，而修正案改爲須滿十萬股以上。二、原案百股以上，每五十股遞增一權，而修正案減爲每三十股遞增一權。三、原案五十股以上之股東，即可充董事、監事，而修正案改爲百股以上之股東，方有此權。觀此三端，則普通商股應得之權利，修正後，已顯見削減。

六年十一月、財政部根據中國銀行總裁整理辦法，呈請修正則例。其修正之點，約有四端：

第二條原案 中國銀行股本總額定爲銀元六千萬元，計分六十萬股，每股銀元一百元。政府先行認墊三十萬股，餘由人民認購，認購總額超過三十萬股時，得由政府酌量情形，將認墊股份，分期宣布，售與人民。

中國銀行若有增加股本之必要時，得由股東總會議決，經財政總長核准後再行添招，國幣發行後。銀元應遵照幣制則例換算，倘生奇零之數，得追向股東增減之。

修正文 中國銀行股本總額定爲銀元六千萬元，計分六十萬股，每股銀元一百元。先招一千萬元，計

十萬股，政府得酌量認購，以資提倡。

中國銀行若有招集股本之必要時，得由股東總會議決經財政總長核准後，再行添招。

其修正理由，以原案規定財政部認墊之數過大，現改定先招一千萬元。政府得酌量認購，庶可酌量財政情形入股，俾符事實。國幣一節亦刪。

第三條原案 中國銀行由政府先交所認股份三分之一以上，開始營業，一面招募商股，招募章程另定之。

其修正理由，以中國銀行早已開業，且第二條已將招股數目及政府認購數目修改，故刪之。

第十六條原案 總裁、副總裁簡任，董事、監事由股東總會選任。

非有一百股以上之股東，不得充董事及監事。

商股招足一千萬元，即設董事監事。

修正文 董事、監事由股東總會選任，總裁、副總裁由董事中簡任。

非有一百股以上之股東，不得充董事及監事。

其修正理由，以總裁副總裁更換頻仍，於行務大有窒礙，茲爲力除舊弊起見，折中各國現行任命選舉兩制，改定總裁副總裁由董事中簡任，以合國情。

第十七條原案 總裁、副總裁以五年爲一任，董事以四年監事以三年爲一任，但得連任。

總裁、副總裁任期中，除匯業銀行及幣制事宜外，不得兼他項職務。董事、監事任期中，不得兼充他銀行或公司職員。

修正文 總裁、副總裁任期，以董事之任期爲限。董事以四年爲一任，但得連任。

總裁、副總裁任期中，除匯業銀行及幣制事宜外，不得兼他項職務。

其修正理由，以總裁、副總裁既由董事中簡任，故任期應改與董事任期一律。

此項修正則例，即於六年十一月二十日奉令公布。全案精意不外在加重商股之權限，及中行當軸不致因政潮影響而更迭。其懲前毖後之精意，有足多焉。

## 第二期 改革後之中國銀行

一、中國銀行新條例 政府既定改革中國銀行爲國際匯兌銀行之計劃，該行舊有條例自不適用，乃擬具中國銀行新條例，經十七年十月二十五日行政院會議議決，於翌日以院令公布。共計二十四條，較該行舊條例，其主要異點有四：(1)爲由政府特許該行爲國際匯兌銀行。(2)爲股本總額由原定之六千萬元，核減爲二千五百萬元，與該行目前實收股本一千九百七十六萬元較爲相近。(3)該行營業年限，改自新條例公布日起，以三十年爲期。(4)規定設總行於上海，推設分支行於海外。此外仍准代理一部份之國庫事宜，特准繼續發行兌換券，並仍照股份有限公司組織。可見中行經此次根本改革後，其基礎益臻穩定矣。

### 二、中國銀行之組織 中國銀行之組織，考其組織大綱，約分四部：

(1)總管理處 該處由常務董事組織，總攬全行事務。置業務、會計、總務、調查四部。業務部分設計、調撥二課，會計部設第一至第五課，總務部設文書、人事、股務、券務四課，調查部分設課部，各設主任一人，另設稽核四人，業務部主任，由滬行經理兼任，會計、總務二部主任，則各以稽核一人兼任之。

(2)區域行 就分支行辦事處所在地，暫分爲五區。指定一區內一分行爲區域行，直轄於總管理處。第一區滬、寧、浙三行及所屬支行辦事處收稅處屬之，以滬行爲區域行。第二區津行及所屬支行辦事處收稅處屬之，以津行爲區域行。第三區漢行及所屬支行辦事處收稅處屬之，以漢行爲區域行。第四區閩、粵兩行及所屬支行辦事處收稅處屬之，以閩行爲區域行。第五區奉、濱兩行及所屬支行辦事處收稅處屬之，以奉行爲區域行。區域行主管本區內各分支行辦事處收稅處之業務，及發行並處斷區內行與行間之爭議。不屬於各區之支行辦事處，均直轄於總管理處。

(3) 分支行辦事處及收稅處 分行直轄於總管理處，支行歸分行管轄，但亦得直轄於總處。分行內設文書、會計、營業、出納四股，在通商大埠營業發達之分行，得專設發行股。支行內設文書、會計、營業、出納四系。因業務上必要，於國內外各地辦事處。因代理國庫關係，於必要處所設收稅處。各辦事處得直轄於分行，收稅處歸就近之分行或支行或辦事處管轄。

(4) 集中券事務所 設所主管收發新券舊券，點驗銷燬舊券等類事務，滬、津兩行各附設一所，直轄於總管理處總務部。

二十四年三月、中國銀行條例又經修正，其與原條例不同之點有八：

- 一、全文原為二十四條，現增為二十六條。
- 二、資本總額由二千五百萬元，增為四千萬元，官商各半。
- 三、規定官股股利五釐，商股股利七釐，商股股利儘先攤付。
- 四、董事十五人增為二十一人，官九商十二。監察人五人增為七人，官三商四。
- 五、常務董事五人增為七人。
- 六、總經理由董事長商同常務董事於董事中選定，提經董事會同意聘任。
- 七、股東總會之投票權百股以上，原為每三十股遞增一權現改為每二十股遞增一權。
- 八、其他未規定事項准照公司法辦理。

### 第三節 實業銀行

#### 第一目 交通銀行

我國銀行以實業名者夥矣，然名實相符者甚鮮。當此庶政更新之際，欲健全經濟基礎，尤在調節全國實業金融，此政府毅然改交通銀行為發展全國實業銀行之由來也。茲將其過去之經營與此次之改革，分述如左：

#### 第一期 改革前之交通銀行

前清光緒三十三年十一月，郵傳部奏設交通銀行，謂輪、路、電、郵四政，可興之利甚多，設欲籌借資本，無抵押者，不足取信，有抵押者，復恐難行。現擬購回京漢鐵路，需款尤巨。議辦債票股票，必須有總匯之區，專司出納。未續路之先，所出股票債票，須由銀行擔任。次述銀行之辦法，謂由部附入股本，設一銀行，官商合辦。定股本銀爲五百萬兩，招募商股六成，先由部認股四成，以應開辦之用，名曰交通銀行。將輪、路、電、郵各局存款，改由該行經理。一切經營，悉照各國普通商業銀行辦法，兼採奏准之中國通商銀行，川瀋川源銀行，及咨准之浙江鐵路興業銀行各規則，並援商業各銀行號通例，出兌銀圓銀兩票紙，以資周轉。以上兩端，係摺內之要旨。其條例規定，雖言純用商業銀行辦法，然如經理輪、路、電、郵款項，及京漢贖路等事，實兼有國家銀行與殖業銀行之性質。開辦以後，天津、上海等處，先後設立分行，郵傳部以有官股之關係，凡其所屬之款項及匯兌等事務，統歸該行經理，與度支部之於大清銀行相近。迨宣統年間，濫放之弊，亦與大清銀行相彷彿，虧損甚巨。辛亥改革之際，金融阻塞，幾至不振。民國初元，政府以中國銀行尙未籌備就緒，故將金庫事務，委託交通銀行分任之。由是中交兩行相提並稱，隱然同有國家銀行之資格。三年三月，交通部呈頒交通銀行則例凡二十三條，較前清交行章程，範圍益廣。於原定經理四政款項外，並得分理國家之金庫，且於原定匯兌四政款項外，並得辦理爲國內外各種匯兌。三四兩年，行務頗見發展。

迨民國十四年，復將則例修訂，大體無甚改易，至其營業，則以處於特殊地位，負有重大任務，對於國家方面，則以代理國庫經理公債爲主，對於社會方面，則顧名思義，常以經濟之力，輔助國民交通事業，旁及工商各業，尤注重對外貿易，歷年經營，悉本此旨。惟年來風雲四起，喪亂頻乘，而金融界復迭遭不幸，如漢口之現金封鎖，天津之協和倒閉，荊棘滿前，舉措不易，然該行於設法收縮，以免意外之餘，仍圖進展，以收桑榆之效。故在裁撤湘、汴、皖、揚、徐、蚌、清等支行及沙、宜、陵、新等辦事處之際，同時於大連、富、錦等處添設支行，並進行創立英倫分行。凡此足證該行並不以時局不靖而消極也。

## 第二期 改革後之交通銀行

政府既定交通銀行爲發展全國實業銀行之計劃，乃於十七年十一月公布交通銀行新條例二十三條，規定該行對於實業方面投資之大要，並仍得發行兌換券及代理一部份國庫，大體與中國銀行相同。

二十四年四月，交通銀行條例復加修正，其與舊條例不同之點有八：

- 一、全文原爲二十三條，現增爲二十六條。
- 二、資本總額由一千萬元增爲二千萬元，官股六成商股四成。
- 三、規定官股股利五釐，商股股利七釐，商股股利儘先攤付。
- 四、董事十五人增爲二十一人，官九商十二。監察人五人增爲七人，官三商四。
- 五、常務董事五人增爲七人。
- 六、總經理由董事長商同常務董事於董事中選定，提經董事會同意聘任。
- 七、規定股東總會之百股以上投票權，每二十股遞增一權。
- 八、其他未規定事項准照公司法辦理。

交通銀行內部組織，考其組織規程，概述如左：

一、總管理處 該處依據章程第二十一條及第二十二條之規定，由常務董事組織，總攬全行事務。內分總務、業務、券務三部。

二、分支行及辦事處 依據章程第三條之規定，於實業必要區域，酌設分支行及辦事處。分行分爲二等，直隸於總管理處。支行分爲四等，歸分行管轄。因事實之便利，四等支行得歸三等以上之支行管轄。遇特別情形時，支行且得直隸於總管理處。辦事處專辦特定業務。總管理處因業務上之必要，得令由分支行或由分支行陳總管理處核准，於適當地方酌設之。分行及一、二、三等支行內，設營業、文書、會計、出納四股，如經理各項有價證券事務較繁之行，經總管理處核准，得另設公債股。如國際收解款項較繁之行，經總管理處核准，得另設外務股。四等支行及辦事處不分股，僅設營業、文書、會計、出納四

員。

三、發行總分庫 發行總分庫，分區設置，辦理發行兌換券及保管準備等事務。總庫內分第一、第二兩股，第一股掌文書、庶務及兌換券之發行保管，並記載兌換券及準備之賬表。第二股掌現金及證券之收付保管，並記載收付賬及庫存賬。該行創自清季，歷來經營，頗稱穩健，與中國銀行並駕齊驅。

#### 第四節 農民銀行

##### 第一目 中國農民銀行

中國農民銀行爲政府特許銀行之一，與中央、中國、交通三行並稱，以調劑全國農業金融爲職責。在初業務範圍僅及豫、鄂、皖、贛四省，其後普遍於全國。茲分期說明如左；

##### 第一期 四省農民銀行時期

中國農民銀行原爲豫、鄂、皖、贛四省農民銀行，奉豫鄂皖三省總司令部特許設立，咨請行政院備案，由官商合辦，資本總額定爲一千萬元，實收七百五十萬元，於民國二十二年四月一日，正式開幕。營業項目爲收受存款，辦理匯兌，買賣生金銀及有價證券，動產及不動產之抵押放款，及保證信用放款，經營農業倉庫，放款於農產、農具之改良事業，農民合作社，發行農業債券及農民流通券，農業票據，貼現等項。在初該行發行一元券及輔幣券兩種，後與湖北省銀行合設公庫，發行十元券及五元券兩種。其業務初限於豫、鄂、皖、贛四省，旋因時勢所需要推及於各省，而公庫方面亦與湖北省銀行分離，獨自發行，信用亦漸昭著。

##### 第二期 中國農民銀行時期

二十四年春，該行以業務發達，分支行漸多，爰爲便利各方計，遂更定今名。同年六月，奉國府明令公布中國農民銀行條例二十七條。二十五年一月起，添辦儲蓄部，又奉財政部令准發行鈔票與法幣同樣行使，遂造成發行銀行四行之一之地位。茲將二十四年六月四日，國府公布之中國農民銀行條例摘要於后：

一、中國農民銀行資本總額定爲國幣一千萬元。



機關訂立代理契約。

二、中國農民銀行設總行於漢口，並於其他必要區域酌設分支行及辦事處，或與其他銀行號暨農業金融

三、中國農民銀行之營業範圍如左：

- (1) 放款於農民組織之合作社及合作社聯合社。
  - (2) 放款於農業之發展事業。
  - (3) 放款於水利備荒事業。
  - (4) 經營農業倉庫，及放款於農產農具之改良事業。
  - (5) 動產不動產之抵押放款及保證信用放款。
  - (6) 票據之承受或貼現。
  - (7) 收受各項存款及儲蓄存款。
  - (8) 代理收解各種款項。
  - (9) 辦理匯兌及同業短期往來。
  - (10) 買賣有價證券。
  - (11) 其他農民銀行應有之業務。
- 四、中國農民銀行之放款期限最長不得過五年。
- 五、中國農民銀行不動產抵押放款之總額，不得超過實收資本及公積金之總數。
- 六、中國農民銀行農業放款不得少於放款總額百分之六十，並於每屆年終結算時，於資產負債表上以適當之科目表現之。
- 七、中國農民銀行得發行兌換券，其發行條例另定之。
- 八、中國農民銀行經國民政府之特准得發行農業債券，但發行總額不得超過已收資本之五倍，並不得超

過放款之總數。其每年償還額不得少於收回放款百分之六十以上。

中國農民銀行現行組織概況，在總行之內董事會係董事長及常務董事四人與董事四人所組織，監察人爲常駐監察人一人及監察人四人，總經理一人協理二人，下設秘書總稽核。業務專員三室，及總務、業務、券務、會計、調查五處及儲蓄總部。至各地設行制度，上海及各省省會均有分行，各縣、市、鎮分設辦事處，分理處及農貸所，其業務側重農民各種貸款，以調劑全國農業金融爲職責。

### 第五節 農工銀行

#### 第一目 農工銀行之概況

農工銀行係以農工爲營業對象，顧名思義，自與商業銀行性質有別，然各地之農工銀行，類多經營商業銀行業務，特農工性質較重耳。交通銀行與中國農民銀行同爲政府特許銀行之一，已述於前。此種農工銀行，其資本較巨業務較廣者，首推中國國貨、中國農工、中國實業、浙江實業四行。而農商銀行，資本雖巨，中經波折，故其實力較遜。此外各行大率爲各省縣地方當局所主辦，名稱亦多冠以省、縣、地名。其冠以省名者爲江蘇農民、廣西農民、廣東實業、陝北實業四行。其冠以縣市之名者爲中山、醴陵、江津、北平、甌海、江豐、瓊崖、嘉興、海寧、嵯縣、金武、嘉善、餘姚、衢縣、崇德、金堂、津市、永瑞、紹興、莆田、義東、棠香、平陽、北碚、墊江、甯波二十六行。至中華勸工銀行歷史雖久，而範圍僅及上海一隅而已。茲將各行實況列表如次：

農工銀行一覽表（二十六年調查）

銀	行	總	所	在	地	設	立	年	度	實	收	資	本	(元)	分	支	行	數	行	員	數
中國國貨銀行		上海				十八年						五、〇〇〇、〇〇〇				一三					二四八
中國農工銀行		上海				七年						五、〇〇〇、〇〇〇				一〇					一六五

中國實業銀行	上海	八年	四、〇〇〇、〇〇〇	二七	四五四
江蘇農民銀行	鎮江	十七年	四、〇〇〇、〇〇〇	七三	六三一
農商銀行	上海	十年	三、〇〇〇、〇〇〇	八	一七〇
浙江實業銀行	上海	十二年	二、〇〇〇、〇〇〇	四	一九四
廣西農民銀行	桂林	二十六年	一、〇五〇、〇〇〇	一二	一三〇
中華勸工銀行	上海	十年	一、〇〇〇、〇〇〇	—	四九
廣東實業銀行	廣州	二十五年	八〇〇、〇〇〇	一	一九
中山民衆實業銀行	中山	二十五年	六二五、〇〇〇	—	一五
醴陵農民銀行	長沙	二十四年	六〇〇、〇〇〇	四	四二
江津縣農工銀行	江津	二十二年	二九九、一八六	一	二一
北平農工銀行	北平	二十四年	二五〇、〇〇〇	三	四五
甌海實業銀行	永嘉	十二年	二五〇、〇〇〇	—	一七
江豐農工銀行	吳江	十一年	二〇〇、〇〇〇	—	三〇
瓊崖實業銀行	瓊州	二十三年	一五〇、〇〇〇	—	一一
陝北地方實業銀行	榆林	十九年	一二五、〇〇〇	—	二〇
嘉興縣地方農民銀行	嘉興	二十一年	一一一、四五〇	五	二三
海寧縣農民銀行	海寧	二十年	一〇七、一七四	—	一四
嵯縣農工銀行	嵯縣	十三年	一〇六、九〇〇	—	二五

金武永地方農民銀行	金華	二十三年	八二、六一八	二	一三
嘉善縣地方農民銀行	嘉善	二十二年	六五、〇〇〇	一	一〇
餘姚縣農民銀行	餘姚	二十一年	六二、六二七	一	九
衢縣地方農民銀行	衢縣	十八年	六二、一八〇	一	一〇
崇德縣農民銀行	崇德	二十二年	六一、一〇〇	二	一五
金堂農民銀行	金堂	二十四年	五八、二二六	一	六
津市農民銀行	津市	二十四年	五四、五〇〇	一	一五
永瑞地方農民銀行	永嘉	二十三年	五〇、〇六八	一	一四
紹興縣農民銀行	紹興	二十三年	五〇、〇〇〇	一	一二
莆田實業銀行	莆田	十九年	五〇、〇〇〇	一	一〇
義東浦地方農民銀行	義烏	二十三年	四九、四五五	二	二四
蒙香農村銀行	榮昌	二十三年	四八、二三八	一	一〇
平陽縣農民銀行	平陽	二十三年	四四、七六一	一	七
北碚農村銀行	北碚	二十年	四〇、三九七	三	一一
墊江農村銀行	墊江	二十四年	三二、六五〇	一	七
寧波實業銀行	沈家門	二十年	—	一	一八
合計	三六	—	二九、四八六、五三〇	一七三	二、五一五

第二目 專業銀行之概況

專業銀行在創辦之初，多與本業有關，迨時移事遷，業務之範圍日廣，專業之意味愈淡。故此種銀行，名為專業，實與普通商業銀行無甚區別。在專業銀行中以鹽業與中國墾業兩行最著，業務範圍亦最廣。綢業、邊業、企業、煤業、四行，雖其總行同在上海，而營業甚狹。其他在四川設立總行者，為川鹽、川康殖業，四川建設三行。在江蘇內地設立總行者，為吳縣田業，松江典業兩行。此外天津有殖業銀行，南昌有江西建設銀行，廣州有絲業銀行。總計全國凡十五家，資本總額僅一千九百五十三萬餘元。茲將各行實況列表如次：

專業銀行一覽表（二十六年調查）

銀行	行總行所在地	設立年度	實收資本(元)	分支行數	行員數
鹽業銀行	上海	八年	七,五〇〇,〇〇〇	二	二四
中國墾業銀行	上海	十八年	二,五〇〇,〇〇〇	八	二〇〇
川鹽銀行	重慶	十九年	一,二〇〇,〇〇〇	一一	一二八
上海綢業商業儲蓄銀行	上海	二十年	一,二〇〇,〇〇〇	七	一六四
殖業銀行	天津	宣統三年	一,〇八一,〇〇〇	—	九
川康殖業銀行	重慶	十九年	一,〇〇〇,〇〇〇	五	九六
中國企業銀行	上海	二十年	一,〇〇〇,〇〇〇	一	四三
四川建設銀行	重慶	二十三年	一,〇〇〇,〇〇〇	二	六二
邊業銀行	上海	八年	一,〇〇〇,〇〇〇	二	二四
江西建設銀行	南昌	十九年	五〇〇,〇〇〇	八	一三三
上海煤業銀行	上海	十年	四〇〇,〇〇〇	—	二〇

絲業銀行	廣州		四〇〇、〇〇〇	—	一九
浙江興業銀行	杭州	十一年	二五七、八〇〇	—	二八
吳縣田業銀行	蘇州	十一年	二五〇、〇〇〇	—	四一
松江興業銀行	松江	十年	二五〇、〇〇〇	—	一八
合計		十五	一九、五三八、八〇〇	五六	一二四三

### 第六節 儲蓄銀行

#### 第一目 專營儲蓄之銀行

我國銀行專營儲蓄業務者為數尙少，其最著者為郵政儲金匯業局及新華儲蓄銀行。

郵政儲金匯業局設立之議，始於有清末年，旋以鼎革未果。民國元年，曾設立籌備處，亦無若何收獲。至七年、北京政府公布郵政儲金條例，遂由北京、天津、太原、開封、濟南、漢口、南京、上海、安慶、杭州等處郵政局試辦。至十年、遼、吉、黑及閩、粵諸省，亦先後開辦。迨十八年間，交通部乃乘萬國郵聯大會之便，派員出國考察，以資改進。翌年、交通部乃呈准國府設立郵政儲金匯業局，凡郵政總局之儲匯事務，完全移歸該局辦理。國府並於該局成立之翌年，頒布郵政儲金法及郵政國內匯兌法，自實施新貨幣政策以來，郵政儲匯局突飛猛進，各地儲金之數驟增。近因中日戰事爆發，各銀行在內地設行之地較少，華僑匯款深感艱困，由是郵政儲匯局一方溝通匯劃，一方吸收儲金，而其業務益呈蒸蒸日上之勢。

新華儲蓄銀行創辦於民國二年，資本由中國、交通兩行各撥五十萬元，設總行於北京，定名為新華儲蓄銀行。至六年，以中交兩行股本尙未撥足，乃添招商股，並定股本總額為一百萬元。及八年、以營業發展，乃呈部將股本總額改為五百萬元，一次收足一百二十五萬元，并次第增設滬、津分行。十二年、總辦事處成立。十三年，復呈部改行名「新華商業儲蓄銀行」，並將股本改為收足二百萬元。十九年，向國民政府財政、工商兩

部註冊，並將股本總額改爲二百萬元（即實收股本之數）。嗣因受時局影響，經臨時股東會議決，將股本折減，其不足之數，請由中交兩行代募新股補足，總額仍爲二百萬。業務注重儲蓄、信託兩類。二十年九月。第一屆股東會通過章程，呈部改稱「新華信託儲蓄銀行」。該行原係新華儲蓄銀行蟬蛻而來，在中國銀行中，實爲最早創辦儲蓄者。今由中國、交通兩行招股改組，其所負使命，係以社會爲對象，從事於經濟力與信仰心，二者之集中，還而運用之於社會，以謀社會幸福。基於第一義乃辦儲蓄，基於第二義乃辦信託，故該行行名，即以信託儲蓄兼稱。然考其業務，仍側重於儲蓄方面，亦因該行最初歷史，本爲專辦儲蓄之銀行。故沿至今日，仍以全力努力於儲蓄業務也。

## 第二目 兼營儲蓄之銀行

我國各商業銀行，類均兼營儲蓄業務，藉以提倡儉德，吸收資金，各銀行爲堅定儲蓄者之信仰，並求儲款之安全起見，對於儲蓄存款，皆另訂章程，與他行業務，分別辦理，不啻爲一獨立經營之事業焉。

## 第三目 中央儲蓄會

該會係二十四年冬、由中央信託局所設置。基金爲國幣五百萬元。由中央信託局資本項下一次撥足。

一、組織 會內設監理委員會，由中央信託局理事長聘任委員組織之，審核本會資金運用方法，設經理一人，副襄理數人，均由中央信託局理事長派充，其餘職員概由局長呈請理事長派充。

二、業務 經政府特許辦理按月抽籤給彩還本付息之儲蓄事務。

三、會計 採會計獨立之原則，與中央信託局其他業務劃分辦理。

## 第四目 四行儲蓄會

四行儲蓄會，十二年由吳鼎昌氏聯合鹽業、金城、中南、大陸四行所創辦，以國幣五十元爲一份，四行各繳五千份，計一百萬元，是爲基本儲金。除基本儲金外，其餘儲金分爲三種：曰、定期儲金，曰、分期儲金，曰、長期儲金。凡儲金者均稱會員，投資基本儲金者，稱基本會員。茲述如左：

一、定期儲金 定期二年一次繳納五十元者爲一份，一百元者爲二份，餘類推。自儲金繳納後，該會即給以定期儲金若干份之儲蓄證，非滿期後不得領取本息及紅利，利息以周息七釐計。

二、分期儲金 每月繳納二元，至二十五個月滿期者爲一份，四元者爲二份，其每繳納一元至二十五個月者得作半份，餘類推。自認定份數繳納第一次儲金後，該會即給以分期儲金若干份之儲蓄證，諸戶須按月繳納，以每一日至五日爲期，利息以周息七釐計。

三、長期儲金 定期十年一次繳納者爲一份，一百元爲二份，餘類推。自按份繳納後，該會即給以長期儲金若干份之儲蓄證，非滿期後不得領取本息及紅利，惟滿一年決算後，可持證赴該會將應得息金紅利，加入登記，其利息按周息七釐複利計算。

四、基本儲金 基本儲金自繳納後，該會各按總額給以基本儲蓄證，憑付存息及紅利，非至停辦時，不得提取本金，並不得抵押轉售，利息以周息七釐計算。

儲金者之得享受紅利，實爲該儲蓄會之特點，又該會基本會員，負保本保息之責，每半年決算除開支外，如不敷七釐時，由基本會員按份分擔，有盈餘時則補還之，惟紅利分配，須提三成以爲基本會員保本保息之酬金。此又師保險法之遺意，而一般儲蓄會員，則有穩定確實之保證矣。該會自創辦迄今，爲時不過數年，而會員之加入者，與年俱進，良由保息辦法之穩妥，及分紅之獎勵有以致之。至於其他儲蓄會藉給獎以誘引儲蓄者，性質類似賭博，則爲該會所不取，其博得社會信仰，蓋有由來也。

#### 第五目 外商有獎儲蓄會

外人集駐我國商埠，既經營鉅大資力之銀行，復投合國人僥倖心理，創設有獎儲蓄會，吸收游資，用以投資於在華工商事業。其歷史悠久而規模較大者有二：

一、萬國儲蓄會 萬國儲蓄會爲法人創設，爲有獎儲蓄會之巨擘。該會創於民國元年，總會設於上海，分會遍立各地。其吸收儲蓄之法，如入一會者，每月繳洋十二元，加入半會者，每月繳洋六元，加入四分之



一會者，每月繳洋三元。入會後即發給會證，上列號碼，以憑抽籤給獎。給獎辦法，分特獎、頭獎、末獎等數種，獎額隨入會者之數額而增。截至二十年二月底止。特獎一號，可得五萬元，頭獎四十號，每號各得二千元，小獎多寡不等。每月抽籤一次，中籤者即憑會證領獎，國人加入者甚衆，業務極爲發達，迨二十四年。政府取締有獎儲蓄，此勢遂歸衰頹。

二、中法儲蓄會 中法儲蓄會亦爲法人所創辦之有獎儲蓄會。於民國十四年讓渡於國人，改組爲股份有限公司，呈請政府註冊，總會設於北平，上海等處均設分會，其入會及給獎辦法，仿自萬國儲蓄會，入會者亦分一會、半會、四分之一會三種，每月繳費分十二元、六元、三元不等，按月抽籤。特獎一號，可得一萬元，頭獎四號，各得二千五百元，小獎多寡不等。入會者已達一萬餘，業務甚爲發達，迨二十四年，政府取締有獎儲蓄，遂告結束。

### 第七節 商業銀行

考銀行法第一條第一項內載：「凡營左列業務之一者，爲銀行。一、收受存款及放款。二、票據貼現。三、匯兌或抵押。」是明定商業銀行營業之範圍。又原條第二項內載：「營前項業務之一，而不稱銀行者，視同銀行。」是規定銀行與錢莊，同受銀行法之監督。錢莊所營業務，原與商業銀行相同，不過內部組織，有新舊之別，營業範圍，有廣狹之分已耳。

#### 第一目 銀行組織

邇年以來，各地商業銀行之設立，幾有雨後春筍。其歷史較久，營業夙稱穩健者，如浙江興業銀行。其與鹽業銀行採聯合組織，合辦儲蓄信託業務，而基本營業仍屬分立。素得社會信譽者，如中南、金城、大陸三行。其兼辦旅行事業而營業備具進取精神者，如上海商業儲蓄銀行。其開設較早，營業亦廣，並有政府股份者，如中國通商及四明商業兩行。其資力尙厚營業向稱發達者，如國華、東萊、中孚、中匯、聚興誠五行。其餘各行，不及詳述，總計全國凡七十二家，實收資本已達八千一百二十四萬餘元。茲將各行實況列表如次：

商業儲蓄銀行一覽表（二十六年調查）

銀行	行總行所在地	設立年度	實收資本(元)	分支行數	行員數
中南銀行	上海	十年	七,五〇〇,〇〇〇	一五	三六五
金城銀行	上海	六年	七,〇〇〇,〇〇〇	四四	七一五
上海商業儲蓄銀行	上海	四年	五,〇〇〇,〇〇〇	七九	一,七二五
中國通商銀行	上海	光緒二十二年	四,〇〇〇,〇〇〇	一三	三五〇
浙江興業銀行	上海	光緒三十三年	四,〇〇〇,〇〇〇	二三	五二一
四明商業儲蓄銀行	上海	光緒三十四年	四,〇〇〇,〇〇〇	一四	三〇〇
大陸銀行	天津	八年	三,九二〇,〇〇〇	四二	六六八
中匯銀行	上海	十八年	三,五〇〇,〇〇〇	一	一一〇
東萊銀行	上海	七年	三,〇〇〇,〇〇〇	五	一五〇
國華銀行	上海	十七年	二,六三二,一〇〇	三三	三八九
大中銀行	上海	八年	二,六〇〇,〇〇〇	四	一一五
中孚銀行	上海	五年	二,〇〇〇,〇〇〇	一五	一六二
四川美豐銀行	重慶	十一年	一,二〇〇,〇〇〇	一五	一六八
北洋保商銀行	北平	宣統二年	一,二二九,五〇〇	七	七六
統原商業儲蓄銀行	上海	二十一年	一,一一七,五〇〇		四〇
大孚商業儲蓄銀行	漢口	二十四年	一,〇〇〇,〇〇〇	一	七八

上海至中商業儲蓄銀行	上海	二十二年	一、〇〇〇、〇〇〇		三〇
上海通和商業儲蓄銀行	上海	十四年	一、〇〇〇、〇〇〇		四九
江海銀行	上海	二十三年	一、〇〇〇、〇〇〇	二	一一三
辛泰銀行	上海	二十年	一、〇〇〇、〇〇〇	三	一〇〇
重慶銀行	重慶	十九年	一、〇〇〇、〇〇〇	八	一一六
國信銀行	上海	二十四年	一、〇〇〇、〇〇〇		五七
聚興誠銀行	重慶	三年	一、〇〇〇、〇〇〇	二一	三七四
漢口商業銀行	漢口	二十三年	一、〇〇〇、〇〇〇		四〇
恒利銀行	上海	十七年	七五〇、〇〇〇		五〇
上海永亨銀行	上海	七年	七〇〇、〇〇〇		三五
大生銀行	天津	八年	六〇〇、〇〇〇	一	四二
四川商業銀行	重慶	二十一年	六〇〇、〇〇〇	五	九〇
裕津銀行	天津	十一年	六〇〇、〇〇〇	二	六〇
香港嘉華儲蓄銀行	香港	十四年	五九七、六五〇		一〇
廣州嘉華儲蓄銀行	廣州	十二年	五七〇、九四二		一二
山左銀行	青島	十一年	五〇〇、〇〇〇		三〇
大來商業儲蓄銀行	上海	十九年	五〇〇、〇〇〇	一	四〇
大亞銀行	上海	二十三年	五〇〇、〇〇〇		五二

大康銀行	上海	二十三年	五〇〇,〇〇〇		五八
大懋商業銀行	長沙	二十六年	五〇〇,〇〇〇		一八
上海女子商業儲蓄銀行	上海	十三年	五〇〇,〇〇〇	一	五〇
中和商業儲蓄銀行	上海	二十年	五〇〇,〇〇〇		三四
中原商業儲蓄銀行	天津	二十年	五〇〇,〇〇〇	二	三六
中華商業儲蓄銀行	上海	一年	五〇〇,〇〇〇		四五
中魯銀行	青島	二十年	五〇〇,〇〇〇		五九
民孚商業儲蓄銀行	上海	二十二年	五〇〇,〇〇〇		四六
永大銀行	上海	二十四年	五〇〇,〇〇〇	二	六三
正明商業儲蓄銀行	上海	二十三年	五〇〇,〇〇〇		四〇
光華商業儲蓄銀行	上海	二十三年	五〇〇,〇〇〇		四五
亞洲銀行	上海	二十三年	五〇〇,〇〇〇	一	四二
兩浙商業銀行	杭州	二十四年	五〇〇,〇〇〇	二	五七
重慶平民銀行	重慶	十七年	五〇〇,〇〇〇	四	六九
建華銀行	上海	二十四年	五〇〇,〇〇〇		一六
浙江建業商業儲蓄銀行	杭州	二十二年	五〇〇,〇〇〇		三四
浙江儲豐銀行	杭州	七年	五〇〇,〇〇〇		二八
浙東商業銀行	寧波	二十三年	五〇〇,〇〇〇		三三

浦東商業儲蓄銀行	上海	十七年	五〇〇,〇〇〇	四	五〇
惠中商業儲蓄銀行	上海	二十二年	五〇〇,〇〇〇		四六
自流井裕商銀行	自流井	二十二年	三〇〇,〇〇〇		一五
豐業銀行	歸綏	九年	二六六,〇〇〇	二	三八
徐州國民銀行	徐州	十八年	二五六,一〇〇	五	六四
南京商業儲蓄銀行	南京	二十四年	二五五,五〇〇		二五
武進商業銀行	武進	二十三年	二五〇,〇〇〇	六	四三
香港汕頭商業銀行	香港	二十四年	二五〇,〇〇〇	一	二五
浙江商業儲蓄銀行	杭州	十年	二五〇,〇〇〇		二六
紹興商業銀行	紹興	二十四年	二五〇,〇〇〇		三一
福州商業銀行	福州	二十四年	二五〇,〇〇〇	一	三七
大同商業銀行	崇明	十九年	二〇〇,〇〇〇	二	三六
停紋商業儲蓄銀行	上海	十年	二〇〇,〇〇〇	一	三二
華南儲蓄銀行	福州	十一年	二〇〇,〇〇〇		二七
溫州商業銀行	溫州	二十四年	二〇〇,〇〇〇		一九
嘉定商業銀行	嘉定	十一年	二〇〇,〇〇〇	一	二六
太倉銀行	太倉	十年	一八〇,七七七		一三
浦海商業銀行	上海	十二年	一〇〇,〇〇〇	二	一三

匯通銀行	南通	七十二年	六二、〇五〇	一	一三
匯通銀行	南通	十八年	六〇、〇〇〇	六	六
合計		七十二	八一、二四八、二一九	三八二	八、六〇九

第二目 錢莊組織

錢莊票號性質大致相同。票號創於清初，其始多山西人營之，故有山西票莊之稱，其分號遍設全國；國內匯兌，賴此發軔。惟票號於各地商情市況，每多隔閡，故自海禁大開，商業漸興以來，錢莊乃應運而興，以補票號之不逮。本地營業，錢莊任之。各地匯兌，票號任之。分工合作，厥效甚宏。迨後內國銀行繼起，票號之主要業務，幾全為銀行所奪，營業一落千丈，倒閉停業，時有所聞。今日之幸得存在者，已成曙後孤星，非復當年盛況矣。惟錢莊之勢力，至今未衰，一因錢莊與小商家之關係極深，小商家一日存在，錢莊之勢力，似即一日不能銷滅。二因錢莊善於經營，且其組織與管理，亦均有相當之進步，不若票號之固執與守舊也。有此二因，錢莊遂得維持其固有之勢力，以爭一席於今日金融界。至將來錢莊之命運，須視其適合社會需要之程度為轉移，成敗之權，實錢業自操之，非吾人所能預測者也。

就我國錢業同業地域之分佈狀況，及其資力之分佈狀況言之，則上海、天津、北平、杭州、青島、南京、重慶、漢口、廣州、香港等十大城市，主要同業共達二百五十五家，資本金總計三千四百萬元有奇。就已經查悉之資本數內觀之，佔百分之四十八以上。其餘各省市地合計同業七百七十餘家資本額凡三千六百二十萬元，佔已悉資本總額百分之五十一以上。

上列十大都市中，上海錢業會員（匯劃莊）四十六家，資本金共計一九、〇八〇、〇〇〇元，占十都市錢業資力百分之五十五強，佔已統計之全國錢業資力百分之二十七。又上海錢業會員，平均資本每家為四十一萬元左右，在全國各地錢業中，應列居第一。次惟香港同業十八家資本總數五、五〇〇、〇〇〇元，平均每家三十萬

元。無論就總數言，抑就各家平均資力而言，十大都市中俱列第六位，再次天津同業四十家資本三、四五五、〇〇〇，列居第三位。廣州同業資本共爲二、八二〇、〇〇〇元，居第四位，然以莊號多達七十七家，故資力頗形分散。漢口同業二十四家之資本共爲一、五六〇、〇〇〇元，居第五位。此外重慶同業十三家資力達八三〇、〇〇〇元，亦覺可觀。北平同業九家資本六五〇、〇〇〇元，杭州同業三十家資本六一〇、〇〇〇元，青島十家資本三七〇、〇〇〇元，南京六家計一三〇、〇〇〇元。同業數量與資力在十大都市中俱佔末位，且較之京滬線其他都市，如蘇州、無錫、常州、鎮江等地，亦覺不及。

若再將十大都市列入其所在之省區內，而爲資力之比較，則江蘇省同業資本二千二百萬元，居第一位。廣東省同業資本七、五五五、〇〇〇元，居第二位（僅廣州、汕頭、瓊山三地之數）。浙江省同業資本五、六五〇、〇〇〇元，居第三位。河北五、二五五、〇〇〇元，居第四位。以上四省同業資本合計達四〇、四六〇、〇〇〇元，佔全國統計錢業資本百分之七十五以上。茲將我國錢業實況列表如次：

各省錢業一覽表

省	別	同業	數	資	本(元)	備	註
江	蘇		六〇		二、七九〇、〇〇〇	京滬路沿線爲主，南京、上海除外。	
浙	江		一七四		五、〇四〇、〇〇〇	杭州除外。	
山	西		七		五、一〇〇、〇〇〇	僅新絳一縣，又晉綏地方鐵路銀號占五百萬元。	
山	東		七四		二、四七〇、〇〇〇	青島未計。	
甘	肅		六		一〇〇、〇〇〇	僅皋蘭一市之數。	
河	北		二六		一、一六〇、〇〇〇	石家莊清宛爲主，平、津兩市除外。	

察哈爾	新疆	綏遠	遼寧	黑龍江	吉林	廣東	廣西	福建	雲南	貴州	湖南	湖北	江西	安徽	四川	陝西	河南
		二八	四三	一	一三	六六	五〇	五三			四六	九	一七	一〇	五六	一二	二一
		三、三九〇、〇〇〇	三、四五三、〇〇〇	八〇、〇〇〇	二、三七〇、〇〇〇	四、七三五、〇〇〇		三、三一二、〇〇〇					五〇〇、〇〇〇	三〇〇、〇〇〇	二、二〇三、〇〇〇	三四五、〇〇〇	二、〇二〇、〇〇〇
		歸綏、包頭兩地之數字。		龍江之數。	係永吉、濱江兩地數字，多名爲銀行。	係汕頭、瓊山兩地數字，汕市獨占四三五萬元。		以思明爲主。					四大城市之數字。	四大城市之數字。	僅成都、自流井等五縣，重慶未計。	僅長安之數。	大德恆銀號獨占一、〇〇〇、〇〇〇元。



寧夏	——	——	——	匯兌等業皆由巨商兼營。
合計	七七二	三六、二〇〇、〇〇〇		

各大都市錢業一覽表

地別	同業	數	資	本(元)	備註
上海	匯劃莊	四六		一九、〇八〇、〇〇〇	平均資本四一〇、〇〇〇元，居首位。
天津	大銀號	四〇		三、四五五、〇〇〇	平均資本八萬六千元，居第三位。
北平	大銀號	九		六五〇、〇〇〇	平均資本七萬餘元。
杭州	大錢莊	三〇		六一〇、〇〇〇	平均資本二萬元。
青島	莊號	一〇		三七〇、〇〇〇	平均資本三萬七千元。
南京	大錢莊	六		一三〇、〇〇〇	平均資本二萬餘元。
重慶	大錢莊	一三		八三〇、〇〇〇	平均資本六萬三千元。
漢口	錢莊	二四		一、五六〇、〇〇〇	平均資本六萬五千元。
廣州	銀號	七七		二、八二〇、〇〇〇	平均三萬六千餘元。
香港	錢莊	一八		五、五〇〇、〇〇〇	平均資本三〇〇、〇〇〇元，居第二位。
合計		二五五		三四、〇五五、〇〇〇	

第八節 地方銀行

第一目 地方銀行之沿革

我國地方銀行溯原於前清咸豐二年，戶部招商於京內外設立官銀錢號，由庫發給成本銀兩，以為推行銀錢

票之關鍵。民國初元，各省都就官銀錢號改辦省銀行，發行紙幣，代理省庫，敷設之遍，幾於無省無之。然就過去歷史而言，其積弊幾不遑枚舉，各省當局視省銀行爲其外府，予取予求，以公款化爲私蓄，因其勢力範圍之下，避難就易，任意要求，省銀行爲之墊款，於是所謂代理金庫者，祇有支出義務，而無收入權利，結果財政紊亂，庫藏空虛，此擾害財政之弊一也。各省銀行既視爲籌款唯一之機關，所有營業恆反乎常軌，任意迎合，固不待言。其有發行鈔票權者，則以支出膨脹之故，濫發鈔券，或則數額過鉅，幣值暴跌，物價遂益奔騰，或則勢力傾覆，銀行倒閉，而所發鈔券等於廢紙，此殃及民生之弊二也。各省銀行都由各省自訂規章，以致制度紛歧，性質凌亂，雖大都有發行鈔票及代理省庫之權，而其營業復與普通銀行類似而爲之競爭者，足以擾亂金融壓迫商業而有餘，至於權限之涇渭不分，員額之漫無限制，經費之支出浩繁，猶其小焉者耳，此破壞秩序之弊三也。有此三端，已足爲國家財政社會金融之病，況此外如藉口溝通匯兌，設分行於各地，濫鈔流毒，無遠勿屆，借統一事權，派私人以專擅，營私舞弊，無孔不入。於是省銀行者，乃爲弊叢禍藪矣。當全盛時代，統計各省省銀行殆不下數十處。

迨至國府定都南京，存者寥寥，大都因濫發鈔券過度，終至不克維持。如直隸省銀行、山東省銀行、河南省銀行、江西省銀行、湖北官錢局等，論其經過，如出一轍，此蓋爲最顯著者，至若皖省之中華銀行、民國銀行、閩省之福建銀行、湘省之湖南銀行、裕湘銀行、陝省之泰豐銀行、川省之濬川源銀行，自生自滅，社會殆甚少感覺。其幸存者，已屬無幾。

## 第二目 地方銀行之現情

省銀行之流弊，既爲人所共曉，而欲取消此項組織，復爲事實所不容，然保存現制，苟不根本改革，殆不足以起其沉疴。十七年夏、全國經濟會議有鑒及此，由該會金融股提出地方銀行案，請政府從速頒布地方銀行條例，以爲今後地方銀行之楷模，其未經設立者，固應遵照條例辦理，其已經設立者，尤應限期改訂規章，俾與條例相符。該條例計十一項，均係針對現制而設。茲錄之如下：

之。

- 一、定名為中華民國地方銀行條例。
  - 二、地方銀行應規定於一省或一特定區域以內，限定設立一行。
  - 三、地方銀行應規定照股份有限公司組織之。
  - 四、地方銀行應規定最低資本實收額為一百萬元。
  - 五、地方銀行應規定營業年限為十年或二十年。
  - 六、地方銀行應規定不得發行鈔券。
  - 七、地方銀行應規定在國家銀行尚未成立以前，得向發行銀行領用鈔券，調劑市面。
  - 八、地方銀行應規定於國家金庫制度尚未確定以前，得由總金庫委託代理之。
  - 九、地方銀行應規定以董事會為該行執行最高機關。
  - 十、地方銀行營業應規定相當限制。
  - 十一、地方銀行應規定各種營業狀況，按月呈報中央政府財政部，並由中央政府財政部隨時派員監察之。
- 右案極為扼要，地方銀行果能循此方針進行，自不致再蹈以往之覆轍。現查省市立銀行共二十六家，除山西省銀行、江蘇銀行及浙江地方銀行三行係舊時設立外，餘如廣州市立銀行係十六年所創辦，湖北省銀行、江西裕民銀行、河南農工銀行、南京市民銀行、南昌市立銀行係十七年所創辦，河北省銀行、湖南省銀行係十八年所創辦，陝西省銀行、上海市銀行、新疆省銀行係十九年所創辦，寧夏省銀行係二十年所創辦，廣東省銀行、富滇新銀行、廣西銀行、山東省民生銀行係二十一年所創辦，青島市農工銀行係二十二年所創辦，四川省銀行、福建省銀行係二十四年創辦，安徽地方銀行、天津市民銀行、北平市銀行係二十五年所創辦，西康省銀行係二十六年所創辦，而其業務方針，咸能改革，舊時情弊，力謀地方福利，近且遵照中央金融政策，進而擴充中央與地方應辦之各項業務，其服務之精神，有足多者。茲將各行實況列表如次：

省市立銀行一覽表(二十六年調查)

銀行	行總行所在地	設立年度	實收資本(元)	分支行數	行員數
山西省銀行	太原	八年	二〇,〇〇〇,〇〇〇	三五	三六四
廣東省銀行	廣州	二十一年	一一,〇〇〇,〇〇〇	一二	四二八
富滇新銀行	昆明	二十一年	一一,二七八,三九二	八	一六六
廣西銀行	桂林	二十一年	四,九三〇,九二七	三二	四八四
山東省民生銀行	濟南	二十一年	三,二〇〇,〇〇〇	八	一七〇
湖北省銀行	漢口	十七年	三,〇〇〇,〇〇〇	一四	一六二
廣州市立銀行	廣州	十六年	二,四〇〇,〇〇〇	七	一四一
江蘇銀行	上海	一年	二,〇〇〇,〇〇〇	三四	四四二
江西裕民銀行	南昌	十七年	二,〇〇〇,〇〇〇	三一	三〇四
四川省銀行	重慶	二十四年	二,〇〇〇,〇〇〇	一七	一九八
浙江地方銀行	杭州	十二年	一,七三五,二〇〇	六三	五四七
河南農工銀行	開封	十七年	一,五三九,七二七	二九	二三七
寧夏省銀行	寧夏	二十年	一,五〇一,〇一八	六	二六
河北省銀行	天津	十八年	一,五〇〇,〇〇〇	五一	六一一
湖南省銀行	長沙	十八年	一,五〇〇,〇〇〇	一一	一六一
福建省銀行	福州	二十四年	一,〇〇〇,〇〇〇	二〇	三八四

陝西省銀行	西安	十九年	一、〇〇〇、〇〇〇	三〇	一四五
上海市銀行	上海	十九年	一、〇〇〇、〇〇〇	三	七三
安徽地方銀行	蕪湖	二十五年	一、〇〇〇、〇〇〇	三七	一七九
天津市市民銀行	天津	二十五年	五〇〇、〇〇〇	—	二五
北平市銀行	北平	二十五年	五〇〇、〇〇〇	—	二四
南京市民銀行	南京	十七年	四七五、三七二	—	三〇
西康省銀行	康定	二十六年	二五〇、〇〇〇	—	二二
青島市農工銀行	青島	二十二年	二五〇、〇〇〇	七	三三
南昌市立銀行	南昌	十七年	二五〇、〇〇〇	一	七二
新疆省銀行	迪化	十九年	七五、〇六九	八	一一三
合計			七六、八八三、七〇五	四六四	五、五四〇

### 第九節 華僑銀行

華僑銀行業務，偏重僑胞金融之調劑，一方贊助僑胞對外發展事業，一方便利僑胞對內匯劃款項。總行多在香港及南洋，對於祖國之整個經濟及國際收支所繫實巨。設立總行於香港者，為廣東、東亞、國民商業儲蓄、永安，及金華實業儲蓄五行，設立總行於新加坡者，為華僑、大華、及四海通三行，設立總行於馬尼拉者，為中興銀行，設立總行於棉蘭者，為中華商業有限公司。其為數雖僅十家，然資本均以當地貨幣計算，折合國幣其數甚巨，為農工專業兩類銀行資本總數所不逮。茲將各行實況列表如次：

#### 華僑銀行一覽表（二十六年調查）

銀行	總行所在地	設立年度	資本	本分支行數	員數
華僑銀行	新加坡	二十一年	叻幣 二〇,〇〇〇,〇〇〇	一八	五五九
中興銀行	馬尼拉	九年	比沙 一,四二六,六〇〇	二	一四五
廣東銀行	香港	元年	港幣 六,一三八,七一〇	五	二一八
東亞銀行	香港	八年	港幣 五,五九八,六〇〇	四	三〇〇
香港國民商業儲蓄銀行	香港	十年	港幣 四,一八五,四六〇	四	一一五
四海通銀行保險公司	新加坡	光緒三十三年	叻幣 四,〇〇〇,〇〇〇	二	四二
永安銀行	香港	二十三年	港幣 二,二九五,二八八	一	二二
大華銀行	新加坡	二十四年	叻幣 二,〇〇〇,〇〇〇	一	四〇
中華商業有限公司	棉蘭	二年	荷盾 二,〇〇〇,〇〇〇	一	一九
金華實業儲蓄銀行	香港	二十二年	港幣	一	二二
合計	新加坡 香港 馬尼拉 棉蘭		叻幣 二六,〇〇〇,〇〇〇 港幣 一八,二一八,〇〇〇 比沙 一,四二六,六〇〇 荷盾 二,〇〇〇,〇〇〇	二〇 一 一 一	六四一 六四七 一四七 一四五

第十節 各國在華銀行

各國在華銀行，分中外合資銀行與純係外資銀行兩種。其屬於中外合資銀行，在過去歷史為中華匯業，及中華懋業兩行。

一、中華匯業銀行 中華匯業銀行，係中日合辦之匯兌銀行。資本日金一千萬元，中日各半，其一切規程，均照中國公司條例及銀行通則辦理。按其組織法，總理為中國人，專務理事為日本人，分行正經理，亦

以用華人爲原則，理事員數，兩國各半，監事員數，華人得較多於日人，主權重在華人，故不曰中日，而曰中華，其設立之意，蓋以增進國際貿易便利匯兌爲本旨也。民國六年八月、經財政部批准約規三十八條，七年二月開業。股本先收半數，計日金五百萬元。嗣加至七百五十萬元。總行設於北京，上海、天津各設分行。該行因係中日合資，故與中政府之關係綦切，且代日本之興業、朝鮮、臺灣等銀行，向中國方面投資，第所投者盡屬於無確實擔保之債務，故該行不免受間接之損失耳。十七年十二月間，因反日風潮，該行平、津方面，陡生擠兌提存之波瀾，而近年營業亦頗不振，乃於是月十日宣告休業。翌年一月，進行改組，期成爲純粹華資銀行，及一月期滿，以改組尙未就緒，仍未復業，迄今尙在停頓中也。

二、中華懋業銀行 中華懋業銀行，爲中美合辦之銀行。預定資本一千萬元，分十萬股，由中美二國人承受，惟中國人之股本，不得少於半數。董事額定十一人，中國董事六人，美國董事五人，中國監事二人，美國監事三人，董事中互推華董事一人爲總理，美董事一人爲首席協理，此卽示其推重中國之意也。民國八年開業，先投資本七百五十萬元，總行設於北京，上海、天津、漢口、濟南、哈爾濱、石家莊均設分行。該行因各種關係，於十七年曾一度改組，嗣仍未能廢續進行，乃由政府與股東會代表組設清理處，從事清理，迄今尙在清理之中。

至外資銀行在華活動之陣容，首推英、美、日三國，法、荷、比三國次之，意德蘇又次之。

一、英國 英國在華活動之銀行，全係所謂「海外銀行」，有大英、有利、沙遜、麥加利、匯豐五行。當十九世紀下半期，除經營一般業務外，並進行政治經濟之活動，如對中國提供借款及保管中國關鹽兩稅之類，因是信用益著，一躍而爲中國金融業之支配者。迨一九二九年二月後之關稅收入大部份轉存中央銀行，致使匯豐銀行暗受打擊。

二、美國 美國在華銀行爲大通、友邦、花旗、美國運通四行，除花旗銀行稍有借款外，其餘各行均經營普通銀行業務，不若英日銀行業之兼營借款帶有政治意味，但最近亦與英日相競爭，且電氣業，航空業大

部份受其支配，造成其優越之局勢，此乃制勝他國之有力手段也。

三、日本 日本在華銀行為三井、三菱、住友、朝鮮、臺灣、正金，及天津、漢口、濟南九行，其中最能發揮其積極機能者，則為代表國家機關之正金、臺灣、朝鮮三家及代表財閥之三井、三菱、住友三家。在華分行遍布沿江沿海各地，其餘皆係設立於一埠之小型商業銀行。

四、法國 法國不願坐視英國在華經濟勢力之獨佔，故令其東方匯理銀行設分行於上海，以東方貿易及投資為主要業務。嗣後復有匯源銀行，中法工商銀行等銀行之設立，專以投資中國市場之證券及放款為業務，而雲南尤為法籍銀行投資之集中地點。

其他各國，如荷蘭有安達銀行與荷蘭銀行，比國有華比銀行，德國有德華銀行，意大利有華義銀行，蘇俄有莫斯科國民銀行，以及法比合辦之義品放款銀行，茲將各行分布地點列表如次：

外商銀行一覽表（二十六年調查）

銀	行	市	縣	總	分	支	行	處	別	設	立	年	度	國	別
大英銀行		上海		分行						一九二二				英	
		香港		分行						一九二三					
大通銀行		上海		分行						一九二一				美	
		天津		分行						一九二九					
		香港		分行						一九二四					
三井銀行		上海		分行						一九一七				日	
		大連		分行						一九二八					



三華銀行	上海	分行	一九一七	日
上海銀行	大連	分行	一九二六	
上海銀行	上海	總行	一九一八	日
中法工商銀行	上海	分行	一九二三	法
	天津	分行	一九二三	
	北平	分行	一九二三	
	香港	分行	一九二三	
天津銀行	天津	總行	一九二〇	日
	北平	分行	一九二〇	
友邦銀行	上海	總行	一九三〇	美
	香港	分行	一九三二	
有利銀行	上海	分行	一九一五	英
	香港	分行	一九一五	
安達銀行	上海	分行	一九二〇	荷
	香港	分行	一九〇五	
	廈門	分行	一九二三	
住友銀行	上海	分行	一九一六	日
沙遜銀行	香港	總行	一九二〇	英

						東方匯理銀行		和嘯銀行								花旗銀行	
廣州	漢口	香港	昆明	北平	天津	上海	香港	上海	漢口	廣州	哈爾濱	香港	北平	天津	大連	上海	上海
分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行
一九〇二	一九〇二	一八九四	一九一三	一九〇七	一九〇七	一八九九	一九〇二	一九〇二	一九一〇	一九〇四	一九一九	一九〇二	一九〇九	一九一六	一九一九	一九〇二	一九三一
						法		荷								美	

美國運通銀行	上海	分行	一九一八	美
	天津	分行	一九二〇	
	北平	分行	一九二〇	
	香港	分行	一九二〇	
麥加利銀行	上海	分行	一八五七	英
	天津	分行	一八九五	
	北平	辦事處	一九一五	
	香港	分行	一八五八	
	青島	辦事處	一九二四	
	漢口	辦事處	一八六三	
	廣州	辦事處	一九一〇	
莫斯科國民銀行	上海	分行	一九三四	俄
華比銀行	上海	總行	一九〇三	比
	天津	分行	一九〇七	
	香港	分行	一九三五	
	漢口	分行	一九二一	
華義銀行	上海	總行	一九二〇	義
	天津	分行	一九二〇	

						匯豐銀行				義品放款銀行									朝鮮銀行
哈爾濱	青島	北平	天津	大連	上海	香港	漢口	香港	天津	上海	上海	漢口	青島	大連	北平	天津	上海		
分行	分行	分行	分行	分行	分行	總行	分行	分行	分行	分行	分行	總行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行
一九一三	一九一二				一八六五	一八六四	一九一一	一九一一	一九〇一	一九〇九	一九三〇	一九二〇	一九一七		一九一八	一九一八	一九一八		一九一八
						英				法比		日							日



合計	青島	濟南	廣州	漢口	青島	北平	天津	上海	瀋陽	廣州	漢口	哈爾濱	香港	長春	青島	北平	天津
二十九	分行	總行	分行	分行	分行	分行	分行	總行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行	分行
	一九二五	一九二〇	一八八九	一八八九	一八八九	一八八九	一八八九	一八八九	一九〇五	一九二四	一九〇六	一九一二	一八九六	一九〇七	一九一三	一九〇二	一八九九
		日						德									

#### 第四款 信託公司及交易所

##### 第一節 信託公司

##### 第一目 信託公司之概要

信託公司之性質，顧名思義，已極明瞭。蓋信託云者，係信任委託之意。信託公司，即從事信託為基礎之各種業務之營利公司也。大抵於固有信託業務之外，更兼營一般代理業務，如保險保證業務、銀行業務、及有價證券之買賣業務等。故學者有稱之為金融百貨店者，其性質之廣泛，可以想見。然其唯一之特徵，又與銀行等普通金融機關之業務不同。蓋銀行雖為資金之媒介，然銀行之放資，乃全為自身之利益，而信託公司，則完全為委託人之利益，銀行收益之基礎在利息，而信託公司之收益基礎，則在代辦之手續費。故信託公司，表面上雖得稱一種金融機關，實與普通金融機關性質迥不相同。

信託公司之業務，隨社會經濟之進步而發達，其業務之範圍，亦隨社會經濟進步而擴大。職是之故，包涵門部綦繁，概別之可為九部：一、銀行部：吸收存款，內外匯兌，運用他人之現金，以供社會之需要。二、地產部：代理房屋地產之買賣、經租、設計及繪圖等項。三、保管部：代客保管重要文件及物品等項。四、信託部：執行顧客之遺囑及收受信託存款等項。五、保險部：經營水、火、人壽及意外等保險事項。六、法律部：受理公私委託文件及遺囑事項。七、旅行部：代銷舟票、車票、飛機票，並指導遊覽及運輸行李等項。八、船務部：代理租賃輪船及轉運貨物等項。九、服務部：代理一般人民或僑民設計，及實施公私經濟計劃等項。總之，凡專門銀行之不能經營者，而信託公司皆能經營之，其利至深，俾社會經濟漸趨於充裕，實業漸趨於發達，今日之認為現代新企業者，殆不謬耶。

##### 第二目 信託公司之沿革

吾國自民國十年以來方有信託公司之成立。是年夏、以信託公司為名稱之組織，忽一時風起雲湧，爭相投資，瞬息創成者，有大中華、中央、中華、上海、中易、中國商業、通易、通商、神州、中外、華盛、上海運

駁等十二家，競以資本雄厚相號召，股份定額，多則竟達一千五百萬元，少則亦數百萬元。蓋自歐戰之後，民力既厚，元氣漸充，社會經濟，又有發揮光大之望。然暴起者不祥，炎炎者必滅，信託公司遂與交易所同時紛紛倒閉，世所稱信交風潮是也。大凡社會事業，必充實而後光輝，不意執斯業者，其志不在信託，而在投機，假信託之美名，陰行不道德之事業，買空賣空，不合常軌，是以信託二字，一敗塗地，不數月間，相率倒閉，金融爲之擾亂，社會頓成恐慌，於是風起雲湧之信託公司，遂成曇花一現，其中能至今仍屹然存在，而信用特著者，可謂稀如麟鳳。

### 第三目 信託公司之現情

上海爲我國通商巨埠，中外貿易，薈萃於此，商業之繁盛，與美之紐約，英之倫敦，法之巴黎，德之柏林，正不多讓。市場羅列，爲全國冠，金融組織，極爲發達，新企業之信託公司，雖一經頓挫，然自十七年以後，國人復相繼添設信託公司，在滬有國安、中國、上海、東南、通匯、中級等信託公司及四行信託部，香港有廣東信託公司，重慶有四川省銀行重慶信託部，同時各大銀行如中國、交通、上海、國華、新華、大陸、浙江興業等銀行，亦各有信託部之專設。官立之信託機關，則二十二年有上海市興業信託社之創設，係上海市政府所辦。二十四年十月、中央信託局亦告開業，係政府所辦。此兩機關之營業範圍，亦擴充及於一般民衆。現在國內信託公司，以中央信託局資本爲最巨，業務爲最廣，近且辦理兵災保險、建國儲金、農村貸款等項，其福利社會之精神，有足多者。茲將中央信託局之組織業務會計，分述如次：

一、組織 理事會由理事五人組織，中央銀行總裁爲當然理事並充理事長，常務理事三人，除中央總裁爲當然常務理事外，其餘二人由中央銀行總裁就理事中指定之。監事會由監事三人組織，中央銀行總裁派充之。局長處理局務，由中央銀行總裁就本局常務理事中派充之。此外副局長及各處之經理副經理，由理事長派充，其餘職員，由局長呈請理事長派充。

二、業務 專辦業務分爲八種。(1)辦理公務員及軍人儲蓄保險事項，(2)辦理公有財物及政府或公共



機關重要文件契據等之保險及保管事項，(3)經理國營事業或公用事業債券股票之募集與發行。(4)保管公私機關團體寄存之各種證券票據及法定保證準備。(5)承收公私機關或法人之法定保證金或準備金。(6)經收公共機關或公共團體之信託存款並代理運用，(7)辦理各種保證事項，(8)其他關於政府或公共機關委託代理事項，此外尚有兼辦業務運用資金及擔保放款等規定。

三、會計 凡收受之信託資金，應分別獨立管理計算。

信託公司及兼辦信託之銀行，性質稍異，茲分列兩表如次：

全國信託公司一覽表(二十七年調查)

名	稱	創立年月	總公司	分支公司數	業務	實收資本	備考
中央信託局		民國二十四年	上海		儲蓄信託保險等	一〇,〇〇〇,〇〇〇	
上海市興業信託社		民國二十二年	上海		市輪渡信託地產保險等	一,五〇〇,〇〇〇	
上海信託公司		民國十九年	上海		銀行信託儲蓄	一,〇〇〇,〇〇〇	
中一信託公司		民國十年	上海	二	銀行信託儲蓄保險	三,〇〇〇,〇〇〇	
中國信託公司		民國十八年	香港	五	銀行信託	四八〇,八〇〇	
中級信託公司		民國二十二年	上海		銀行信託	一〇〇,〇〇〇	
四行信託部		民國二十五年	上海	一〇	信託	一,〇〇〇,〇〇〇	
生大信託公司		民國二十五年	上海		信託銀行	一,〇〇〇,〇〇〇	
東南信託公司		民國二十年	上海		信託銀行	一,〇〇〇,〇〇〇	
國安信託公司		民國十七年	上海		銀行信託儲蓄	五〇〇,〇〇〇	

通易信託公司	民國十年	上海		銀行信託		一、三六〇、〇〇〇	
通匯信託公司	民國二十年	上海		銀行信託		五〇〇、〇〇〇	
廣東信託公司	民國二十年	香港		銀行信託	一	二七七、三〇〇	

兼營信託之銀行一覽表

銀行名稱	創立信託部	總部分	部制	度實收資本備考
中國銀行	民國十九年	重慶	會計獨立	一、五〇〇、〇〇〇
交通銀行	民國十九年	重慶	會計獨立	二〇〇、〇〇〇
四川省銀行	民國二十五年	重慶	會計獨立	
四明商業儲蓄銀行	民國二十六年	上海	會計獨立	
江蘇銀行	民國二十六年	上海	會計獨立	二〇〇、〇〇〇
江蘇省農民銀行			會計獨立	一、〇〇〇、〇〇〇
浙江地方銀行			會計獨立	五〇〇、〇〇〇
安徽地方銀行	民國二十六年	上海		
中國實業銀行	民國二十六年	上海	會計獨立	五〇〇、〇〇〇
上海商業儲蓄銀行	民國二十年	上海	會計獨立	五〇〇、〇〇〇
上海網業銀行	民國二十二年	上海	會計獨立	二〇〇、〇〇〇
大陸銀行	民國十九年	天津	會計獨立	一、〇〇〇、〇〇〇

中華勸工銀行	民國二十四年	上海					
四川美豐銀行	民國二十五年	重慶		會計獨立		一〇〇,〇〇〇	
永安銀行	民國二十三年	香港					
辛泰銀行		上海				三〇〇,〇〇〇	
兩浙商業銀行	民國二十四年	杭州		會計獨立		二〇〇,〇〇〇	
浙江興業銀行	民國十九年	上海	杭州·天津·北平	會計獨立		五〇〇,〇〇〇	
浙江實業銀行	民國二十二年	上海					
浙江建業銀行	民國二十二年	上海		會計獨立		一〇〇,〇〇〇	
國華銀行	民國十七年	上海	南京·蘇州·廈門 天津·常州·廣州 北平·青島·香港	會計獨立		二〇〇,〇〇〇	
廣東省銀行		廣州					
新華信託儲蓄銀行	民國二十年	上漢	各分行設有信託 股	會計獨立		一,〇〇〇,〇〇〇	
聚興誠銀行		上海		會計獨立		四〇〇,〇〇〇	

## 第二節 交易所

### 第一目 交易所之原起及性質

社會事業之組織，恆隨物質之演變以俱進，而貨物之交換，尤為人生密切需要，於是懋遷之業以興，且隨時而益工其術，以與社會之進步相應。夫以日中為市之時，固非如漁牧時代之荒陋，迨至貨幣制興，物有代價，市場情形，逐增繁茂，抑又非若以物易物時代之單簡。況自十八世紀以後，人事日繁，物質日增，機巧日出，交通日便。一人所需，或採擇於列邦，一地所產，或消費於海外，盈虛之消息無定，價格之漲落靡常。以

故經商之家，苟非開拓眼界，周知物情，運用機靈，互相調劑，鮮有不受他人之宰制，而立形顛躓者，此交易所之所由起也。交易所者，即於特定之時間，此方買進某種實貨，並於彼方賣出同額之虛貨，或於特定之日期，此方賣出某種實貨，並於彼方買進同額之虛貨。一買一賣，互為抵補，借少經商之損失，亦即以資貨物之調節，雖屬含有投機性質，而實非完全冒險行為，是以各地推進，日見擴張，場所如林，號稱專業，夫豈偶然者哉。

## 第二目 交易所之組織與監督

交易所可分會員組織，與股份組織二種，其利弊亦因之而異，大抵會員組織，係由同業者集合而成，會員於此一定場所，直接交易，交易所不負責任。故本所有發展之可能，經紀人無掉弄之弊竇。至股份組織，則由股東之資金集合而成，交易者與本所為直接行為，交易所負完全責任，故在場交易之人，儘可安心圖謀營業，交易所則須有資金之擔保，而不免拘束，又以利害之切己，而不無瞻顧。前之組織，歐美為多，後之組織，我國為多，日本則兩制並行。蓋會員組織，必在商業先進國家，商人之道德資力才能，俱足以應付社會而有餘，否則毋寧暫以股份組織為原則，使當事人各出相當資財，以保障經紀人信用，而徐圖發展。至於內部編制，則視事務之繁簡而定，有專營證券者，有專營物品且限於一種買賣者，有專營物品而同時兼作數種買賣者，亦有證券與物品兩事兼營者，大抵事務之繁簡不同，而範圍之廣狹亦異焉。

交易所既與時俱進，政府則不得不有政策以處理之。處理維何，不外放任與干涉，凡在法律完備經濟發達之國家，不妨採取放任政策，若夫經濟組織，未能充實，商人才德，尚稱幼稚，倘非採取干涉主義，則以流通物品調劑金融之良法，或以行之不善，轉致誤入歧途，發生弊害，以為社會之蠹，司政柄者，蓋已籌之熟矣。吾國交易所法，始於民國三年公佈之證券交易所法。翌年，又續訂證券交易所施行細則。民國十年，又頒佈物品交易所條例，及施行細則。係按照所營之業，分定單行法規。迨國府定都南京，始採統一交易所法規之方針。於十八年十月，頒行交易所法，各種交易所始有共同遵守之法規，而其立法精意，完全取干涉主義。蓋

以吾國之經濟程度，與商人才德，以之辦理交易所，均未許採用放任主義。故審慎規定以求合於國情，非得已也。

### 第三目 交易所之沿革

中國交易所之實現，在於民七夏間，定名為北京證券交易所。股本定額一百萬元，蓋承民三財政部之原建議案而設也。先是清光緒中葉，新會梁任公氏有籌設懋遷公司之議。光緒三十三年、袁子壯等踵承其說，預定悉仿日本取引所辦法，當時朝野上下，對此均無相當認識，議遂擱置。民國二年、農商部長劉揆一曾一度招集全國工商巨子會議於北京，議決在通商各埠酌量分設。三年、財政部建議舉行，規定資本官商合辦，又以時局不寧，意見不一中止。迨五年冬間、虞洽卿有組織上海交易所之動議，擬具章程說明書呈請農商部核准。六年二月、部批始下，僅准證券一項。虞洽卿乃聯合各業，意圖呈請加入物品並辦，而金業股票兩業又反對之，同時諸人龍等有設立上海證券交易所之呈請，施兆祥等亦有設立上海證券金銀交易所之呈請，一年有奇，爭執未定，北京證券交易所突告成立。於此可知中國商人知能之薄弱，與政府控制商人之伎倆，均足表現我國經濟社會之弱點。北京證券交易所既經開始，同時日人又於滬上創辦上海取引所，遂使上海交易所一年以來之沉寂，復趨於急進，虞洽卿所持之物品證券兼營主義，亦邀批准，乃於八年九月修正章程，改名為上海證券物品交易所，經之營之，至九年七月始正式開幕。於是南北兩交易所，乃各樹立相當旗鼓，於上海北平市場之間，此在我國交易所史上一新紀元也。

### 第四目 交易所之現情

現時交易所之存在於上海者，有上海物品證券交易所、上海華商證券交易所、上海華商紗布交易所、上海金業交易所、中國機製麵粉上海交易所、上海雜糧油餅交易所六家，在各地者，有北平證券交易所、寧波棉業交易所、濱江糧食交易所、濱江貨幣交易所四家。大都應時勢之需求，有深固之根蒂，故能經顛扑而不破，歷光景而常新，事非偶然者也。

一、上海證券物品交易所 上海證券物品交易所，成立於民國九年七月一日，為上海各交易所之鼻祖，發起人為虞洽御、薛文泰等，民五冬間，即已動議，時逾三載，乃能實現。資本總額收足五百萬元。經紀人數，規定每種五十名。交易物品，原定七種：有價證券、棉花、棉紗、布疋、金銀、糧食、油類及皮毛，惟上市物品，實僅標金、棉花、棉紗三種。標準物品，棉紗則選定歡喜牌及雲鶴牌，棉花則選定漢口細絨，自十八年六月起，紗花亦且停拍，同時改開證券買賣，交易方法，兼採繼續買賣與競爭買賣兩種。定期期限為六個月，每日前後兩市，各作四盤，營業狀況，開幕時獲利極豐，後亦稍減，中間且有時而虧折，惟植基深厚，故名譽尙優也。

二、上海華商證券交易所 上海華商證券交易所，由上海股票商業公會蛻化而來。發起人為范季美、張慰如等。資本總額，實收一百萬元。經紀人數，規定五十五名。交易證券，以公債為多，如整理六釐，償還八釐，七年長期，均為主要交易。自十七年四月起，加入國民政府所發行之各種庫券，一並經營。至交易方法，專採繼續買賣一種，定期交易，以二個月為限。營業狀況，在初頗有虧累，近已年有盈餘，倘非主持者富有經驗，幹練精明，蓋不易維持云。

三、上海華商紗布交易所 上海華商紗布交易所，開幕於民國十年七月一日。發起人為榮宗敬、穆藕初等，資本總額規定三百萬元，實收半數。經紀人數，規定棉花棉紗各八十名，棉布二十名。交易物品，分棉花、棉紗、棉布三種，有時棉布並不上市，標準物品，棉花選定漢口細絨，棉紗選定申新廠人鐘牌。交易方法，專取競爭買賣，每日前後兩市，各作四盤，定期交易，至多以六個月為限。營業狀況，時有贏餘，蓋紗布為人生日用所必需，交易自見暢旺，且主持其事者，又為廠家鉅子，洞徹物情，故有獲利之可能也。

四、上海金業交易所 上海金業交易所，為原有上海金業公會所改組，發起人為施善畦、徐補蓀等，民國十年十一月開幕。資本一百五十萬元，照額收足。經紀人數一百三十八人。交易物品分四種：國內鑛金，各國金塊及金幣、標金及赤金，實則上市物品，僅有標金一種，買賣單位，以上海通行九七八成色為標準，每

平七條，計重漕平七十兩。交易方法，採取繼續買賣，定期交易，以兩個月爲限。營業狀況，屢獲厚利，蓋該所於名義上爲股分之組織，而實際上則爲會員之組織，在場均屬健全份子，營業具有宏富經驗，其收效有由來也。

五、中國機製麵粉上海交易所 中國機製麵粉上海交易所，簡稱上海麵粉交易所，爲原有上海機製麵粉公會附設之貿易所改組，發起人爲榮宗敬、顧馨一等，成立於民國十年，資本五十萬元。經紀人定額五十五人。交易物品，爲機製麵粉及麩皮二種，均以一千包爲成交單位，麵粉交易，取繼續買賣方法，於公會樓上舉行，每日前後兩市，共作六盤，定期期限，爲三個月。至麩皮交易，並不在所開作，於公會樓下，另設麩業市場。取茶會式，僅作現貨，不作定期。營業狀況，尙能維持，然在美麥進口穀價紛亂之時，苟非麵粉廠家鉅子主持其間，亦鮮有不受危險者也。

六、上海雜糧油餅交易所 上海雜糧油餅交易所，於民國十年二月開始營業。發起人爲陳子彝、蔡裕焜等。資本定額二百萬元。經紀人規定一百名，照十七年底情形，實爲五十四名。交易物品，除米、穀外，凡屬雜糧種類之豆、麥、油餅、芝蔴、菜子、各貨，及同業習慣上通行交易者，皆在該所之營業範圍。交易方法，分現期買賣，定期買賣，約期買賣三種。現期買賣，以貨樣或品名，依相對買賣，或投標買賣，或競爭買賣之方法行之。定期買賣之契約，限期爲三個月，約期買賣六個月，惟雜糧油餅各貨，與其他貨物不同，年歲之豐歉，產銷之變動，隨時而異，故各項買賣規則，與夫貨物標準等級之規定，均須按照市情，隨時修訂，以昭公允。營業狀況，尙稱穩定云。

七、北平證券交易所 北平證券交易所，成立於民國七年夏間，爲中國第一產生之交易所，發起人爲王璟芳、岳榮堃等。資本定額一百萬元。經紀人規定六十名。交易證券，多屬公債，如九六、七釐、整六、整七、五年、十四年等公債，均爲交易之主要。交易方法，取定期買賣，分本月、下月、再下月三種。營業狀況，因時局不靖，頗稱持重，或有時僅開現期買賣，惟該所人員多屬財政界鉅子，開支亦甚節省，故買賣雖

稱清淡，而每年，尚有贏餘云。

八、寧波棉業交易所 寧波棉業交易所，創設於寧波江廈現方，資本原定一百三十萬元。經紀人規定五十名，交易物品，僅限棉花之一項，而不限棉花之種類，買賣標準，以對爲量數單位，每對兩包，每包六十斤，交易方法，取繼續買賣，定期期限爲一個月至三個月。營業狀況，惟其限於棉花天然品之一項，蓋視年歲之豐歉爲轉移也。

九、濱江糧食交易所 濱江糧食交易所，創設於吉林哈爾濱地方。資本規定爲國幣八十萬元。經紀人規定八十名。交易物品，包含大豆、小麥、麵粉、豆油、豆餅、雜糧六種。買賣標準，以車爲單位。交易方法，取繼續、競賣兩種。現期契約，以五日爲限，定期以三個月，約期以六個月爲限。各項買賣規則，多與上海雜糧油餅交易所現行者相同，蓋其經營之目的物，亦多相類也。

十、濱江貨幣交易所 濱江貨幣交易所，創設於吉黑省會地方。資本規定國幣二十萬元。經紀人須覓有殷實商號保證，並繳納保證金，方能補充，原無定額。交易物品，限於貨幣一項。凡交易者，由買賣雙方，向該所領取二聯票據，填明物品、數量、價格及期限，互相交換，該所祇憑票據登賬，否則無效。交易量數，甲等三十萬元，乙等二十萬元，丙等十萬元。交易方法，除限期約期外，分爲三種，甲種五日、乙種十日，丙種十五日，至多不得過三十日。至於營業狀況，依照該所交易行爲，由買賣雙方自立票據，交換成立，則與英美交易所會員組織相似，交易所無完全責任，祇憑票據登賬，代作一部分之擔保，收取佣金以爲酬保，是又股分組織之辦法。由此以觀，該所之責任有限，而權利亦有限也。

#### 第五款 戰時金融政策

##### 第一節 金融機構之強化

戰時國家之金融機構，必須集權管理，以求運用靈活，殆已成爲人所共曉之理。我國於抗戰軍興之初，即指令中、中、交、農四行組織聯合辦事處，爲戰時機構之中樞，使金融界得以相互合作，惟當初之主要任務，



祇限於集中四行實力，以疎通戰爭初期金融市場上所不可避免之緊張。故一方爲圖活潑各地市面，頒布聯合貼放辦法，一方又謀調劑內地金融，訂定改善地方金融機構辦法綱要。旋因戰區擴大，更進而實施金融集權制度，藉以確立戰時金融之堅強機構。茲分項略述如後：

### 第一目 聯合貼放機構

自安定金融辦法公佈後，財政部以內地農、工、商各業資金，仍應維持流通，乃函中、中、交、農四行聯合辦事總處設有分支行之重要都市，成立聯合辦事處，並責成察酌當地情形，妥擬適當辦法報請核定施行。嗣爲活潑市面增加生產起見，復令四行聯合辦事總處於前項各地，成立聯合貼放委員會，辦理貼放事宜。並將漢口、南京、長沙、南昌、重慶、濟南、鄭州、杭州、寧波、無錫、蕪湖等十一處，先行成立，一面函准四聯總處擬具四行聯合貼放辦法十一條，經財政部修正施行，電令各地貼放會遵照辦理。茲將其修正辦法摘要如下：

一、各地聯合貼放委員會，設主任一人，委員若干人，由四總行會派之。

二、貼放之範圍如左：

(1) 抵押 各商業機關，以第四條所列押品請求之押款。

(2) 轉抵押 各金融機關就其原有押款之押品，合於第四條所列者，請求之轉抵押。

(3) 貼現：

(一) 附有第四條甲乙丙三項品之農工商票據。

(二) 中央政府發行債券到期之本息票。

(4) 財政部命令對於鐵道交通農貸工貸等項之放款。

三、貼放之押品如左：

(1) 農產品 米、麥、雜糧、麵粉、棉花、植物油、花生、芝蔴、大豆、絲繭、茶、鹽、糖、烟葉

等。

(2) 工業品 五金、棉紗、布疋、顏料、水泥、綢緞、化學原料等。

(3) 礦產品 煤、煤油、汽油、柴油、錫砂、錳、銻、鐵砂、銅、鐵、錫等。

(4) 中央政府發行之債券。

四、貼放款項，以法幣收付之。

五、抵押折扣，凡當地有市價者，以市價八五折計算，其無市價者，由當地聯合貼放委員會估定，但遇有押品價值跌落時，應照數追補。

六、轉抵押款項，不得超過原抵押金額。

七、貼放利率，由當地聯合貼放委員會斟酌市面情形定之。

八、請求貼放之款項，由各地聯合貼放委員會負審核其用途之責任。

#### 第二目 改善地方金融機構

改善地方金融機構辦法，係財部根據國民黨臨時全國代表大會通過之抗戰建國綱領，及非常時期經濟方案而製訂，其要義在矯正金融機構偏重都市金融之錯失，而以調劑內地金融，用以增加生產需要為主旨。茲將該項辦法摘要如下：

一、各地方金融機構，如照本綱要「第三條」領用一元券及輔幣券者，除舊有業務外，應增加下列各項業務。

(1) 農業倉庫之經營。

(2) 農業品之儲押。

(3) 種子肥料耕牛農具之貸款。

(4) 農田水利事業之貸款。

- (5) 農業票據之承受或貼現。
  - (6) 完成合法手續及有繼續收益土地房屋抵押。
  - (7) 工廠廠產之抵押。
  - (8) 工業原料及製成品之抵押。
  - (9) 商業票據之承受或貼現。
  - (10) 公司之經理發行或抵押。
  - (11) 照章發息之公司股票抵押。
  - (12) 農林漁業礦業出品及日用國貨品之抵押。
- 二、財政部特准各地方金融機關依照下條規定之準備，領用中、中、交、農四行之一元券及輔幣券，其領用數額由財部核定。
- 三、領用一元券及輔幣券之準備，規定如左：
- (1) 法幣。
  - (2) 中央政府發行之公債及經中央核准發行之地方公債。
  - (3) 完成合法手續並有繼續收益之土地房產及工廠廠產。
  - (4) 農產品。
  - (5) 附有提單倉單及保險單之農業票據，其期限不逾一百八十日者。
  - (6) 工業原料及製成品。
  - (7) 附有提單倉單及保險單之商業票據，其期限不逾一百二十日。
  - (8) 繼續還本付息之公商債。
  - (9) 照章發行之公商股票。

(10) 農林漁業礦業出品及日用中貨商品

上列第一款之法幣，不得少於百分之二十，第二款之公債，不得超過百分之三十，其餘以第三至第十各款充。

四、凡領用一元券及輔幣券之金融機關，如不依照本綱要規定之業務辦理，即停止其領券，並將其已領部份之準備處分之。

五、領用一元券及輔幣券之期限，及搭配成分，暨印製費之規定如左：

(甲) 領用期限以二年為限，期滿得延長一年。

(乙) 券額成分，百分之六十為一元券，百分之四十為輔幣券。

(丙) 印製費除以二成法幣準備項下找得之存息抵充外，每領券一百萬元應繳印製費二萬五千五百元，多寡以此類推。

六、凡地方金融機關，關於農業上之各種放款，得與中國農民銀行及農民本局合作，其單獨放款受押之農業抵押品，亦得商向當地中國農民銀行或農民本局轉抵押，其關於工業等之抵押品，得商向當地中國、交通兩行轉抵押。

第三目 金融集權制之實施

上項辦法，因戰區擴大與活動範圍之變更，旋又發生事實上之困難，且四聯總處組織上尙欠嚴密，對於一切辦法之執行與推進，猶感脫節之弊。致未能充分發揮統籌之效，以與戰時之環境相適應。故國府復於二十八年九月八日公佈戰時健全中央金融機構辦法綱要七條。着手改進四聯總處之組織，統一事權，集中處理。同時並特派中國農民銀行理事長亦即全國領袖蔣委員長中正擔任四聯總處主席，加派中央銀行總裁孔祥熙氏，中國銀行董事長宋子文氏，及交通銀行董事長錢永銘氏三人為該總處常務理事。主席總攬一切事務，常務理事襄助主席執行一切事務。財部並授權該總處主席得便宜措施一切，並得代行四行之一切最高職權。是則中、中、

交、農四行。非特已進入真正四位一體之時期，且無形中已使此四行降為該總處之部屬，而一切唯主席之指揮與策劃是從，我國中央金融機構至此乃奠定集權管制之基礎。茲先將該辦法綱要摘要如下：

一、中央、中國、交通、農民四銀行合組聯合辦事處，負責辦理政府戰時金融政策有關各特種業務，其組織如左：

(1) 聯合總處設理事會，由中央銀行總裁、副總裁，及中國、交通兩行董事長、總經理，中國農民銀行理事長、總經理暨財部代表組織之。

(2) 聯合總處理事會設主席一人，常務理事三人，由國府特派之。主席總攬一切事務，常務理事襄理主席執行一切事務。

(3) 聯合總處設秘書長一人，由主席任命之。

(4) 財部授權聯合總處理事會主席在非常時期內，對中央、中國、交通、農民四銀行可為便宜之措施，並代行其職權。

(5) 聯合總處詳細組織及各項章則，由理事會擬具報由財部核定。

二、中、中、交、農四行各依其法或條例所規定之職權及業務，分別發展。

三、中、中、交、農四行總行及聯合總處，應逐日將收支日結表、發行數目、市場利率，並於每月上旬將上月資負責況，報告財部查核。

四、中、中、交、農四行總行及聯合總處，對於財政金融重大事項，得隨時向財部密陳意見，但凡經財部決定施行事項由四總行或聯合總處辦理者，應立即依照切實辦理，不得違反或遲誤，並應指定專員負責督導各分處推行並製定進行綱要報告表式，按月將辦理成績報告四總行及聯合總處，彙報財政部查核。

五、財政部會同聯合總處理事會，設置視察十人至二十人，輪流分往四行總分支行考查各該行奉行政府政策有無違反或遲誤，及其執行一般業務能否適合抗戰需要，隨時密報財部查核，分別獎懲。

綜觀四聯總處之組織與功能，於適合戰時軍事性而外，復備具銀行之銀行之雛型，自未許僅以四行間之溝通團體視之。尤以我國中央銀行尙未臻於健全完備之境，及中央儲備銀行囿於環境未能改組成立之際，四聯總處苟能善爲運用，自可形成爲戰時金融集權制之適當機構也。

## 第二節 安定金融辦法

我國實行法幣政策後，銀本位幣卽告禁止流通，法幣已無續請兌換金屬貨幣之權利。是以戰事爆發之初，僅有提存風潮，而無擠兌之患。此點較之二十一年一月二十八日滬戰時期，擠兌與提存，相互威迫，顯已進步。惟自七七戰事延及上海後，仍不得不預防提存，我財政當局與上海金融界爲防止金融發生劇烈變動計，遂採取安定金融辦法。

### 第一目 安定金融辦法

財部令准銀錢業自二十六年八月十三日起，一律休假二日，邀集銀錢業領袖籌商安定金融辦法。於二十六年八月十五日，以財部命令頒佈安定金融辦法七條：

- 一、自八月十六日起，銀行錢莊各種活期存款，如須向原存銀行錢莊支取者，每戶祇能照其存款餘額，每星期提取百分之五，但每戶每星期至多以提取法幣一百五十元爲限。
- 二、自八月十六日起，凡以法幣交付銀行錢莊續存或開立新戶者，得隨時照數支取法幣，不加限制。
- 三、定期存款未到期者，不得通融提取，到期後，如不欲轉定期，須轉活期存款者，但以原銀行錢莊爲限，並照本辦法第一條之規定辦理。
- 四、定期存款未到期前，如存戶商經銀行錢莊同意，承做抵押者，每存戶至多以一千元爲限，其在二千元以內之存額，得以對折作押，但以一次爲限。
- 五、工廠公司商店及機關之存款，如發付工資或與軍事有關須用法幣者，得另行商辦。
- 六、同業或客戶匯款，一律以法幣收付之。

## 七、略

以上辦法，自八月十六日銀錢業復業時起實行，上海銀錢業公會於安定金融辦法公佈後，以上海為全國金融樞紐，各地工商業，全恃上海方面調劑，為便利貨物流通計，特訂補充辦法四條，呈准財部同時付諸實行，其補充辦法如左：

一、銀錢同業所出本票，一律加蓋同業匯劃戳記，此項票據，祇准在上海同業匯劃，不付法幣及轉購外匯。

二、存戶所開銀錢同業二十六年八月十二日以前所出本票與支票，亦視為同業匯劃票據。

三、銀行錢莊各種活期存款，除遵照部定辦法支付法幣外，其在商業部份往來，因商業上之需要，所有餘額，得以同業匯劃付給之。

四、凡有續存或新開存戶者，銀行錢莊應註明法幣或匯劃，支取時仍分別以法幣或匯劃支付之。財部為保持金融正軌，並維護正當業務起見，於批准此項補充辦法時，飭令銀錢業公會將其所組之聯合準備庫及票據交換所，由部委託中、中、交三行切實管理，以杜流弊，而安金融，顧慮周詳，深見苦心。

根據上項辦法，自八月十六日起，限制存戶祇能照其存款餘額，每星期提取百分之五，每戶每星期至多以提取法幣一百五十元為限。但自八月十六日起，凡以法幣交付銀行錢莊續存或開立新戶者，得隨時照數支取法幣，不加限制。至於工廠公司商店及機關之存款，為發付工資或與軍事有關，須用法幣者，得另行商辦。今按安定金融辦法之目的，一在維護金融機關，以防存戶無限制提取存款，而使金融機關，陷入週轉不靈之困境；二在預防存戶提取存款以後，轉存外商銀行；三因上海法幣籌碼，在平日雖已足敷市面需要，而在戰時，若經人民大量提存，未免不足以資應付，故非加以限制不可。

### 第二目 新安定金融辦法

自二十八年以來，上項辦法，已漸漸失其效用，一因上海資金充裕，金融業活期存款增加頗多，但上海既

缺少正當運用之途徑，而資金內移開發西南，又因環境關係，未能充分利用，因之大部份資金，轉用於投機事業，結果造成物價高翔與工商業之畸形發展。此種現象，非但不利於上海金融市場之安定，且與政府戰時金融政策背道而馳。其次乃外匯上之壓力，上海對外貿易，二十八年首五個月之入超，累計約達一萬萬元左右，而逐月貿易情形，進口增加，出口減退，入超累積愈多，外匯數額需要愈鉅。因此安定金融辦法，幾將等於具文。

財部有鑒於此，乃於外匯平準基金委員會調整匯價之後，突於六月二十二日起，電飭施行新安定金融辦法。內容非常簡單，大要係自六月二十二日起，對於存款之支付，在五萬元以內者照付法幣，超過五萬元以上者以匯劃支付，否則每週支法幣五百元，八一三以前存款，仍照安定金融辦法辦理。至於匯入內地之資金，不受此項辦法之限制，同時此項辦法，亦祇限於上海施行。

此次新安定金融辦法施行以後，其最顯著之效果，為減少外匯投機與平衡帶有投機性之商品價格。惟同時工商業以法幣籌碼之缺乏，貨款支付，週轉不易，各種市面，幾陷停滯狀態。上海銀錢業公會為調劑同業資金，供應工商業之需要起見，又經於同月二十六日召開銀錢業公會聯席會議，講求匯劃制度之改造與強化，蓋基於安定金融辦法而行之匯劃制度，在上海淪陷後即為投機者所注意，從而對法幣發生鉅額之貼水。匯劃票據，至此無形中已成劣幣。劣幣驅逐良幣之結果，於是法幣匿藏，市場籌碼又感短少，此與當初實施匯劃制度以圓滑金融之原意適得其反。自發生匯劃貼水後，各方均紛謀遏制之方，迄無效果，因此工商人士，對此深感不便，而使用匯劃票者，憑空發生損失，尤令人望而卻步，故其流通方面，亦時有阻礙。嗣經銀錢業聯席會議議決，改發同業匯劃證，藉以重樹此一封鎖通貨之機構，當即呈准中央付之實行。總之，此項同業匯劃證之發行，實係替代舊匯劃而擔任解除因實施於安定金融辦法而來之通貨收縮恐慌之工具，實為限金提存時期所應有之補救辦法，藉以疏通金融與活潑市面者也。

### 第三節 黃金國有政策



我國自抗戰軍興，黃金政策，時有變遷，誠以集中黃金，爲充實國家經濟力量之要着，而在作戰時期，形勢既先後不同，自必隨時改定管理方針，以期增厚國際間之信用。茲特分期略述如左；

自二十六年七七事變，至二十七年十月止，政府對於黃金管理甚寬，僅從勸導方式搜集金類入手。如二十六年九月財政部公布之救國公債募集辦法，規定「以生金銀及其製成品，購買救國公債時，亦可按其所值，給予救國公債」。又如同年同月政府頒布之金類兌換法幣辦法，規定「人民凡持有生金、金器、金飾、金幣、或新產之金塊、金沙等，可向中、中、交、農四行、郵政儲金匯業局、郵政局等兌換法幣或作法幣存款」。又如二十七年四月政府公布之金公債條例，規定「人民以生金及其製成品或金幣等款繳購者，按其所含純金數量，折合關金，即以關金公債票發給之」。凡此諸端，均係採勸導方法搜集黃金，惟於民間黃金之買賣，仍屬自由，未嘗加以取締，是爲勸導式之黃金搜集時期。

自二十七年十一月至二十八年七月止，政府對黃金管理較前稍嚴，一方頒布監督銀樓業收兌金類辦法，規定「銀樓業除受中央銀行委託代收金類外，不得收售具有飾物器具形狀以外之黃金，且收售飾金，須以中、中、交、農四行商定價值爲準，不得任意抬高或抑低，專收沙金鑲金之店舖，應向中央銀行訂立委託合同，所收沙金鑲金等悉數售予中央銀行。如有違反，須受停業處分，並將所有金類，強制售予中央銀行，按照當日掛牌付給法幣」，一方頒布限制私運黃金出口及運往淪陷區域辦法，規定「黃金及任何形狀之金飾，除經財政部給照特運外，一律禁止攜運出洋或往淪陷區域，旅客隨身攜帶出國或往淪陷區域者，以金飾具備飾物形狀全部或一部之製成品，與確供本人現時飾服或準備自用者爲條件，如有違反者，全數沒收充公」。就大體觀察，政府於金類之買賣及黃金之運輸，均加以統制，僅具有飾物器具形狀之金，許民間自由購售及轉移，是爲局部式之黃金統制時期。

自二十八年八月起，政府鑒於黃金統制政策，無以防制資金之外散，已有改定政策之必要。於是進一步採用溫和式之國有方針，取締金類之收售與質押，並統一生金之收購，嚴禁黃金之私運，同時開發金鑛，增加黃

金之生產，較諸過去勸導式之搜集辦法與局部式之統制辦法，其政策尤為強化而有效。茲先敘述政府黃金國有新制之具體內容，進而說明此次黃金國有政策之精意所在，以覘黃金前途之動向。

### 第一目 取締金類之收售

黃金在我國民間，或視作裝飾之需，或視作儲蓄之用，故為重要商品之一，買賣向極頻繁。今欲貫徹國有之目的，首在取締黃金之賣買。財政部爰於二十八年九月公布取締收售金類辦法，凡十一條。茲錄其要點如下：

一、金類（包括鑛金、沙金、金條、金葉、金塊等生金及金器、金飾、金幣）之收購，專由中、中、交、農四行收兌金銀辦事處指定之四行分支處，及委託之各地金融機關、銀樓、典當、郵電局所辦理，凡未受委託之任何團體機關個人，均不得收購金類，違者沒收。

二、受委託者收購金類，應遵中央銀行及未設中央銀行地方之中、交、農銀行公定牌價收兌，不得抬高抑低，收進之金，依照契約納繳，原存製造器飾之金料及製成品與半製品，應於本辦法頒到之日，由所在地或就近之中、中、交、農四行會同該管地方政府查驗封存。封存後、即向四行所屬機關領取兌價及獎金，並應專立賬簿，確實記載，以便檢查。

三、各地銀樓業（包括金店、金號）奉到本辦法後，將原存金料及製成品與半製品，藏匿不肯交出收兌，或僅交一部份，或拒絕檢查，或為虛偽記賬者，一經查實，即時勒令停業，並將所有金料製成品半製品，交由四行收兌，除給金價外，手續費及獎金停給。

四、自本辦法公佈後，若有規避銀樓業名義，而私自收購金類，或私自製售金飾金器者，一經查明屬實，應由該管地方政府處以所值價格十倍以上五十倍以下之罰鍰，並沒收其金類交於四行收兌。

照上列規定，與前頒監督銀樓業收兌金類辦法相較，其重要不同之點有二：一、前者所監督之金類，專指金條、金塊、金葉、沙金、鑛金而言，後者所取締之金類，於金條、金塊、金葉、沙金、鑛金之外、兼及一切

金器、金飾、金幣。二、前者對於赤金、九成金、原金等具有飾物器具形狀者，可以自由賣買，後者即係赤金、九成金、原金等具有飾物器具形狀之金類，亦一律不准收售。蓋監督銀樓業收兌金類辦法，係從統制政策而生，取締收售金類辦法，乃由國有政策而起，因之前後規定遂有寬嚴之分耳。

## 第二目 取締金類之質押

金類收售既經取締，而金融業及典當業，常因質押關係，發生金質之進出或移轉，自應同時予以取締。蓋黃金抵借款項之風，向盛行於各地，此項金類，為數頗巨，故必取締質押，方能達到黃金國有之目的。財政部爰於二十八年十月頒布取締質押金類辦法，凡九條。茲將要點分列如次：

一、各地金融業（銀錢行號）、典當業於本辦法施行後，不得再行質押金類（包括金幣、金質器飾或生金）。其在以前質押之金類，亦應於本辦法頒佈後，據實詳報該管地方政府暨當地或就近之中、中、交、農四行或其委託之代兌機關，以便查核。

二、各地金融業、典當業在本辦法施行前質押之金類，如質押期滿無力贖取例應變價者，不得自由變賣，應送於當地或就近之四行或其委託收兌機關，兌換法幣。

三、各地金融業、典當業在本辦法施行前質押之金類，其所含純金重量在關平一兩（三七，七九九四公分）以內者，准由原質押人贖取。如超過關平一兩者，應於原質押人請贖時，跟同物主點看，會同前往當地或附近收兌金銀機關，將超過部份之金類，兌換法幣，取回其應收之本息。

四、各地金融業、典當業如能照前項辦理者，享有領取法定手續費及特獎之利益，如果違反屬實，應就私行質押或隱匿或私行變賣部份，按其原價處以十倍以上五十倍以下之罰鍰，經處罰三次，予以勒令停業處分。

照上項規定，所當討究者，民間以黃金抵借款項，固為金融業及典當業之業務，然在個人與個人間，個人與團體間，及團體與團體間，亦有黃金押款事，本辦法未經明定。蓋因範圍過廣，恐致擾民，故暫從缺略。又

黃金國有政策，似不應准許原質押人贖回一部分之金類，今規定在關平一兩以內之金類，准許原質押人贖取，蓋因尊重社會習慣而生也。

### 第三目 統一生金之收購

黃金種類雖屬繁多，然從性質上觀察，僅有熟金、生金兩種。政府對於熟金部份，如具有飾物器具形狀之金，往往顧慮民間習慣，處置尙寬。至生金一項，因其範圍狹隘，與社會接觸甚少，故處置辦法較嚴，期與國有原則相符。財政部爰於二十八年十一月頒布收購生金辦法，凡九條。茲摘錄主要規定如次：

一、凡各地生金（包括鑛金、沙金、金條、金葉、金塊）應悉數由四行收兌金銀辦事處或其委託收金機關，按照規定價格，用法幣收購。

二、各省省立銀行或私立銀行不得收購生金（但受四行收兌金銀辦事處委託者不在此限），各銀樓等概不得收購生金，各典當不得私押生金。

三、如違反前項規定者，應由地方政府查明其收購之生金，即予沒收充公。

四、專行收買生金之店舖或金販，應悉行禁止，不准再行存在，違者將其所收購之金類沒收。

照上項規定，當說明者，有二端：一、生金之收購，統歸四行收兌金銀辦事處及其委託機關辦理，凡屬公私銀行、銀樓、典當，及金店、金號與夫販金之個人，一律不准經營生金業務，以示統一。二、在熟金方面，於質押原人得贖回關平一兩以內之飾器，於旅客得攜帶關平一兩之飾器。至生金方面，嚴格屬於國有，不論現在與將來之生金，統應歸諸公家。

### 第四目 嚴禁黃金之私運

統制黃金私運，政府早經頒布限制私運黃金出口、及運往淪陷區域辦法。迺商人惟利是圖，往往將生金粗製器物之形狀，運往國外或淪陷區，間或數量甚重，亦可查驗放行。雖經政府三令五申，而黃金仍源源外流，此種實況，自不適合黃金國有原理。財政部爰於二十八年八月公布防止私運特種物品辦法十條，嚴禁金銀現

鈔、金銀製品以及應行禁止出口之物品與應結外匯之貨物之私運，除現鈔等項與本節無涉外，茲將嚴禁黃金私運之重要規定條列於次：

- 一、車輛、船舶、郵航機裝運旅客攜帶黃金及其製品，應由進出口海關，按照禁運法令分別查禁驗放。
- 二、攜帶黃金及其製品，由邊省各地往邊界，或由內地省份運往邊地，及與邊地毗連之內地，應受兩種之制限：（1）黃金非經財政部特許領有護照，或持有中、中、交、農四行收兌金銀辦事處運送金銀證明者，不准報運。（2）金製成品祇准旅客攜帶每人以所含純金不超過三七·七九九四公分，即關平一兩為限。
- 三、違反前款規定，私運黃金及製品，經查獲後，應將逾額部份沒收充公。其因特別情形經查明情有可原者，應飭其兌換法幣，存放銀行，按照安定金融辦法分期提付。

照上項規定，所當注意者，亦有二點：一、採用黃金國有之國家，不應允許旅客攜帶黃金，今規定旅客得攜帶關平一兩之金器，隱寓無背民間習慣之意。二、舊章對於具備飾物形狀之金飾器物，為本人所現用或準備自用者，均可暢運無阻，今新制所定，注重攜帶金飾之重量，以示限制。

#### 第五目 增加黃金之生產

我國黃金儲藏，向極豐厚。自抗戰爆發後，政府對於軍需鑛產及黃金之測探調查開發事務，組織開採委員會，凡屬探定鑛苗，設計開採，籌集資本各項，積極進行，並准民間自由開採，設法獎勵。經濟部為擴充採金事業，又組織採金局，其主要任務，為辦理各省採金事宜，並得受中、中、交、農四行收兌金銀辦事處之委託，在產金區域辦理收購生金事宜。在前資源委員會所辦之國營金鑛，現與採金局切實聯系，從事改進。

二十八年三月，政府曾頒非常時期採金暫行辦法，便利當地居民、企業團體、難民機關，請領鑛區開採。同時招請國內資本家、企業家、及海外僑胞投資經營，所得效果頗巨。同年十一月，又公佈增加金產辦法，凡十條。茲錄要旨如次：

- 一、就每省產金地方分劃若干區域，由採金局於每一區域內設立國營金鑛區，派員開採，並得受四行收

兌金銀辦事處之委託，代為收購。

二、人民開採金礦，應依法設權，或依非常時期採金暫行辦法呈准備案。其辦理手續，由採金局指導協助。

三、對於富集國營金礦，應從事大規模開採者，除先行施工生產外，由採金局擬定計劃，購置機械，大量開發，以期從速增加產量。

四、在產金區域內人民開採之金礦，應由該區域內中央採金機關予以指導協助，並貸予資金，免繳金產稅，以示鼓勵。

五、在產金區域內中央採金機關所產之金，均隨時交納於四行收兌金銀辦事處。

六、為供給新式機械大量開採起見，如有必要時，可指定適當區域，與外商合資經營。所產之金，全量歸四行收兌金銀處收購。

照上項規定，其政策精意之所在，約有四點：一、國營與民營並重，國營金礦，按區設立，隱寓示範之意；民營各礦，政府特別協助，使人民呈領鑛權之手續簡單，並予技術上之幫助；同時貸予款項，並免繳金產稅，以資獎掖。二、土法採金與機械採金並行，國營金礦側重機械採金，民營各礦仍照土法採金，加以改良。三、利用國外資本及技術，一方勸導海外僑胞投資開發，一方允許外商合資經營。四、集中產金，不論其為國營所產之金，民營所產之金，與外商合資經營所產之金，均歸四行收兌金銀處收購。

其次政府為擴充人民淘金，又訂定加緊民鑛產金實行方案。主旨在積極辦理人民金鑛登記，以便即時開採，速增產額。並於已領照開設之金鑛，在領照後二年尙未施工，或施工未能發展鑛利者，由採金局派員考查，擬定增產工作計畫，責令鑛業權者依限實施。

#### 第六目 中央黃金政策之動向

國家黃金政策之改定，固以握住現實克服困難為職志，而金價漲落與幣值升降兩項，常為決定政策主要之因

素。當抗戰之始，法幣匯價，極爲穩定，標金價格僅一千一百餘元，故政府對於黃金採取勸導式之搜集方針。自二十七年三月法幣外匯暗市，打破一先令兩辨士半之價，逐月降落，至同年冬穩定於八辨士之譜，標金竟達二千元，政府爲鞏固外匯基金起見，對於黃金改採局部式之統制方針。二十八年春間，法幣外匯黑市，與標金價格，無甚變動，延至六月初旬，法幣外匯黑市，降至六辨士，標金漲至二千五百元，至七八月間，法幣外匯黑市，落至三辨士半，標金衝出四千五百元以上，實爲有史以來罕有之現象。政府鑒於統制政策，已難收效，不得已改絃更張，步入國有之途徑，按各國成例，戰時將黃金收歸國有，原屬尋常之事。惟同屬黃金國有政策，而實施方法與步驟，每有寬嚴之不同。茲分兩端如次：

一、強化式之黃金國有政策 此種政策，旨在現在及將來之國內黃金，全數統歸國有。因是經營黃金業務之公司與商店，須將黃金交兌於政府銀行，即民間各個人儲存之黃金，亦應在短期內交兌於政府銀行，一經違反，須受法律上之處分，凡屬現在及將來黃金之存儲買賣運輸，統歸代表政府之機關辦理。

二、溫和式之黃金國有政策 此種政策實施步驟，僅對於經營黃金業務之公司與商店，責令將黃金交兌於政府銀行，嗣後非經政府銀行之委託，不得收購黃金。至人民存儲之各種黃金，仍聽其自由儲藏，惟於黃金出售抵押攜運時，須受法律上之制限。

今考我國所頒黃金各項章制，實非強化式之國有政策，乃係溫和式之國有政策，而其精意所在，於不損民間利益與不背社會習慣原則之下，集中黃金，增加外匯基金，以圖達到鞏固法幣準備與獲取外貨資源二個之階段。

#### 第四節 外匯與貿易之管理

考外匯統制與貿易管理，在名義上，係屬兩事，實則互相關聯。外匯統制之放任，即爲貿易管理之放任；外匯統制之強化，亦即貿易管理之強化，兩者固相爲表裏，如影隨形也。我國自七七事變以還，外匯與貿易，時有變遷，誠以平衡國際收支，實爲國家經濟之根本要着。而作戰期內，形勢先後不同，外匯與貿易，常趨逆

勢，尤當隨時改定方針，維持平衡，使其不致影響國民經濟，妨礙戰事之進展。茲將我國近年外匯與貿易管理之經過情形，分爲三期，略述如次：

第一目 外匯與貿易管理之胚胎時期（自二十七年三月十四日起至二十八年六月三十日止）

我國自戰事勃發，初則設法安定社會金融，防止資金逃避，藉以鞏固金融基礎，保障外匯基金，繼則開始管理外匯與貿易。對於進口貿易外匯，停止無限制供給，凡需要外匯者須經申請核准手續，對於出口貿易外匯，凡經指定之出口貨物，其所得之貨價外匯，須售予國家銀行，始具外匯與貿易管理之雛形。茲分錄進出口貿易外匯管理辦法如左：

一、進口貿易所需外匯之審核 自安定金融辦法實行以後，法幣籌碼，固一時收縮甚鉅，但行之日久，陸續提出之存款，爲數漸增。其在二十七年八月十六日以後之存款，提取本無限制，加之匯劃票據，亦可貼換法幣，上海金融復趨鬆動，經外匯市場而逃避之資金，亦隨之增加，蓋中、中、交三行仍繼續施行無限制買賣外匯政策也，於是漸有感於原定各種辦法，不足適應當時之需要，兼因戰事之演變，法幣頓受威脅，政府乃斷然採取自衛之措置，於二十七年三月十二日公布「購買外匯請核辦法」及「購買外匯請核規則」與「進口匯兌辦法」。自三月十四日起，停止無限制供給外匯，責由中央銀行辦理外匯請核事宜，於是進口外匯遂步入正式管理之階段矣。

購買外匯請核辦法

(1) 外匯之賣出，自本年三月十四日起，由中央銀行總行於政府所在地辦理。但爲便利起見，得由該行在香港設立通訊處，以司承轉。

(2) 各銀行因正當用途，於收付相抵後需用外匯時，應填具申請書送達中央銀行總行或其香港通訊處。

(3) 中央銀行總行接到申請書，應即依照購買外匯請核規則核定後，按法定匯價售與外匯。



購買外匯請核規則凡六條

(1) 銀行因顧客正當需要，須購買外匯時，除於其本行商業所取得及其自有者相抵外。如有不敷。得向中央銀行總行或其香港通訊處申請購買。

(2) 申請銀行應依照規定格式填具申請書，送交中央銀行總行或其香港通訊處，前項申請書格式由財政部規定之。

(3) 中央銀行總行或其香港通訊處，於每星期四晨十時截止收受申請書，即依次審核，至遲於次日晨十時將核定通知書送交原申請銀行。如遇休假，則於休假後開業日辦理之。

(4) 申請銀行接到核定通知書後，得於即日憑購外匯。

(5) 銀行購取外匯後，中央銀行總行或其香港通訊處得向索外匯用途清單，以備稽考。

(6) 本規則於財政部公布之日施行。

中央銀行為辦理上項外匯請核事宜，成立外匯審核處，以司其事。並於二十七年三月十五日成立香港通訊處，四月十二日成立上海通訊處。

至政府各機關所需之外匯，則向財政部申請，財政部初派委員四人負責審核之責，嗣後正式成立外匯審核委員會，專司其事。故我國當時辦理外匯請核事宜之機關，有中央銀行外匯審核處及財政部外匯審核委員會。茲將「進口匯兌辦法」列後：

(1) 各業因正當商業需要外匯時，必須填具進口匯兌證明書，記明其目的、進口數量、購買貨名、產地、金額等項，並由進口各業之負責人簽名蓋章。

(2) 各銀行向中行申請外匯時，須將進口匯兌證明書附上。

(3) 中行審核外匯，即以此項進口匯兌證明書為標準。

同時政府為減少入超及免除匯率上之壓迫起見，限制非必需品之輸入，凡屬奢侈品、消耗品及國內已有

代替品之貨物，均拒絕供給外匯。至對必需品之輸入，則視市場情形為批准標準。既經核准之外匯，概照法價供給。嗣以按照法價供給外匯，為數過鉅，外界復疑慮橫生，未能澈底施行。

二、出口貿易所獲外匯之售結 夫進口貿易外匯之審核，祇在節流，若無開源之道，外匯調度上，終必發生問題，而開源之道固多，惟以出口貨物之結匯為最要。財部乃於二十七年四月二十二日頒布「商人運貨出口及售結外匯辦法」與「出口貨物應結外匯之種類及其辦法」兩種，實行出口貿易外匯之管理，以充實外匯基金。財政部貿易委員會奉令辦理，於四月二十五日先於漢口實行，二十九日復於長沙實行，其他各地亦先後次第施行。規定商人經營出口貨物，如桐油、豬鬃、牛皮、茶葉、蛋品、鑛砂、梔子、羊皮、藥材、羊毛、蠶絲、草帽、頭髮、苧麻、腸衣、棉花、花生、芝蔴、煙草、木頭、竹類、杏仁、鴨毛、獸皮等二十四種，均應售結外匯，此外貨品不在限制之列。凡經營二十四種之出口商人，關於運貨出口，應遵照「商人運貨出口及售結外匯辦法」辦理。惟政府為體恤商艱起見，規定凡出口商結算貨款，准自留一成外匯，其餘九成，由中國、交通兩行按法價照給國幣。茲將前項辦法原文列後：

(1) 凡運輸貨物出口，出口商應依照下列程序，向交通部水陸運輸聯合辦事處申請登記。

(一) 應向中國銀行或交通銀行，依照其規定辦理一切手續，並取得承購外匯證明書。

(二) 將承購外匯證明書，提交海關查驗後，方允報關。

(三) 向水陸運輸聯合辦事處填具貨物託運單時，應提交承購外匯證明書關單及其他證件，經審核無誤後，准予登記，並在貨物運單上加蓋水陸運輸聯合辦事處印章。該單收貨人應為出給承購外匯證明書之中國銀行或交通銀行。

(2) 出口商接到水陸運輸聯合辦事處派車通知後，即向運輸機關接洽裝運，所有提貨單或貨票之抬頭，應為出給承購外匯證明書之中國銀行或交通銀行。

(3) 出口商取得提貨單後，即應向發給承購外匯證明書之中國銀行或交通銀行辦理一切手續。

(4) 出口商所售之貨價應以外幣計算，此項外幣應售與約定中國銀行或交通銀行，按其在規定之匯率核算法幣。

(5) 出口商約定銀行換取法幣時，應將承購外匯證明書繳還該行核銷。

考上項政策，係將外匯之承購，限於中國、交通兩銀行，購售既經集中，則中央銀行自不難統籌全局，以維持匯率之穩定。

政府對於出口貿易，久抱獎勵宗旨，遂於二十七年六月頒行「維護生產促進外銷辦法」，採用豁免捐稅代保兵險，便利運輸，融通資金等方法，協助商人經營出口貿易。二十八年一月，財政部為節省手續優惠商民起見，並將花生、芝蔴、木頭、竹類、杏仁、蛋品、頭髮、棉花、煙草及草帽等十大類貨物，概行免結外匯。旋又改定貨物名稱，並將羊皮獸皮二種貨物，合稱為皮貨類。故應結外匯之貨物，僅有桐油、豬鬃、皮革、皮貨、茶葉、鑛產、五倍子、藥材、羊毛、絲綢、苧麻、腸衣、羽毛等十三類。後貿易委員會並頒行商人減結出口外匯辦法，凡出口商向銀行結售之出口外匯，有時因貨物出售後所得外匯不敷銀行法匯之數額時，得照該辦法請求救濟，以卹商艱。

第二目 外匯與貿易管理之強化時期（自二十八年七月一日起至二十九年三月十四日止）

我國為擴充出口貨物結匯範圍，藉以增加外匯收入，同時為減少外匯用途，將非必要之進口貨物禁止輸入，以節外匯支出。其不在禁止之列，而進口商人如有正當需要者，仍可申請購買外匯，以應國內物品之供給。經此次調整，我國外匯與貿易之管理，遂更臻完密矣。茲分別說明如左：

一、進口貿易所需外匯之審核 二十八年七月財政部以平衡對外收支，顧全民間需要為主旨，一方頒布「非常時期禁止入口物品辦法」，凡屬奢侈品、消耗品，或有部份需要而可覓本國產品代用，或由日本產製，輸入時冒牌侵銷之物品，均禁止輸入，一方頒布「進口物品申請購買外匯規則」，凡屬抗戰建國及人生日用所必需之貨品，改照中、交兩行掛牌匯價，售結外匯，以期兼顧。

### 非常時期禁止入口物品辦法

(1) 依照附表所載，海關進口物品十八組二百三十四稅則號列，由財部令飭總稅務司，轉飭各關一體禁止。

(2) 上列禁止物品於禁令頒布後，同時不許報運轉品。

(3) 禁止進口物品如因調劑後方市價，供給特種用途，或有其他正當原因，經政府機關核請者，得由財部查酌實際需要，核發購運特許證。其給證辦法另訂之。

(4) 禁止進口物品，凡用郵包由外洋寄遞進口，或由本國口岸寄遞轉口，亦適用本辦法之規定。

各國限制貿易之方式，一為輸入禁止制，以某種物品足以妨害國內之生產，因設法令禁止其輸入，如英禁止顏料輸入，加拿大禁止煤木輸入，波蘭禁止肥料輸入是。二為定額許可制，在某一時期內，祇准幾種貨物有一定數量之進口。現在實行此種制度者，計有三十二國。今按「非常時期禁止入口物品辦法」內閱第一、第二、第四三條之規定：「附表所載海關進口物品十八組，二百三十四稅則號列，一體禁止進口。」即轉口及郵遞亦在禁止之列，係採輸入禁止制。而第三條規定：「禁止進口物品如因調劑後方市價，供給特種用途，或有其他正當原因，經政府機關核請者，得由財政部查酌實際需要，核發購運特許證。」係採定額許可制。故我國目前限制進口貿易，係採輸入禁止與定額許可並行制度。而與舊制不同之點有二：舊制審核貨品性質，如屬奢侈品或消耗品或國內有代替品之貨物，概不供給法價之外匯，然進口商仍可向黑市購入外匯，運貨入口。今附表所列貨品，進口商即持有黑市場之外匯，亦難購運入口，因在海關一體禁止之列，此其一。舊制進口商購運奢侈品、消耗品及國內有代替品之貨物，並無向政府呈報用途方准購運之手續，今進口商購運上項物品，須將用途具有正當理由經政府機關核請，得財政部核發購運特許證，方可購運入口，此其二。上列兩端，可見限制進口貿易之強化矣。

進口物品申請購買外匯規則

(1) 凡進口商經營之進口物品，不在禁止輸入之列，而為國內所必需者，得依照本規則向外匯審核委員會申請購買外匯。

(2) 申請購買外匯時，應先將所購物品名稱、數量、價格、入口及運銷地點，填具申請書，連同證明文件送請外匯審核委員會審核，或交銀行代轉。

(3) 外匯審核委員會核准購買外匯時，應填具特種准購外匯通知書，分別通知申請人及指定之中國或交通銀行辦理。

(4) 凡經核准購買之外匯，由指定之中國或交通銀行按照法價售給，但申請人須繳納按法價與中、交兩行掛牌價格差額之平衡費。

(5) 申請人應於外匯購竣時，將原發特種准購外匯通知書繳送外匯審核委員會註銷。

(6) 本規則自公布之日施行，所有民國二十七年三月十二日公布之外匯請核辦法，及購買外匯請核規則，即行廢止。

在前進口商購銷必需品及原料，按諸法令，本可向中央銀行照法價購買外匯，然在實際上皆向黑市購買外匯。因是黑市交易之額既巨，匯價遂為其所操縱。今照「進口物品申請購買外匯規則購買外匯」，改以中、交兩行之牌價為準，如果推行盡利，不僅進口商所得外匯，較諸黑市為廉，物價可望稍低，即中、交兩行掌握外匯樞紐，亦可發揮力量，使黑市範圍日益縮小。至上項規則與舊制不同之點有三：一、舊制係按一先令二便士半供給，今改照中交兩行牌價之匯率計算。二、舊制係以中央銀行為核心，今改以中國、交通兩行為樞紐。三、舊制商人苦於手續過繁，且所攤之數過少，今中、交兩行之牌價，匯率較為合理，自可得普遍及迅速核准之利。

二、出口貿易所獲外匯之售結 二十八年七月、財政部因交通困難，國產輸出運繳各費，緣之增多，商民既以成本過重，不勉動懷疑懼，外商復以貿易狀況，未經恢復，相率裹足不前。爰本獎勵輸出之旨，頒布

「出口貨物結匯領取匯價差額辦法」。茲將原文列後：

(1) 所有出口貨物應結外匯，除桐油、茶葉、豬鬃、礦產四類，因與易貨償債及儲料有關，應由政府貿易機關體察產銷情形，及國際市價，隨時以優惠價格，統籌收購運銷外，其餘貨物無論由政府貿易機關運銷，或由商號自行貿易，概須依照法價將所得外匯售予中國或交通銀行，其售價應得之法幣，由中國或交通銀行取得結匯人同意，於指定之內地地點以法幣支付之。

(2) 前項依照法幣結匯之出口貿易，於實際結清匯額後，得憑結算證件向結匯銀行領取法價與該行掛牌價格之差額，結匯銀行得向結匯人收取銀行向例應得之手續費，但不得過百分之三。

(3) 前項結匯差額，由原結匯銀行取得結匯人之同意，於核定之內地地點以法幣支付之。

出口商在前有二種困難，一因沿途繳用各費過巨，後方出口貨物，均須輾轉繞道，需時過久，繳用緣之增多。二因與淪陷區內貨物競爭過劇，淪陷區內出口貨物，係向黑市售結外匯。後方出口貨物，因受法價售結外匯之限制，非虧折本金實無法與之競爭。財政部為解除商艱起見，特頒前項辦法，用以獎勵輸出。其理由有四：

(1) 舊制桐油、茶葉、豬鬃、鑛產、皮革貨、五倍子、藥材、羊毛、絲綢、苧麻、腸衣、羽毛等十三類均按照法價售結外匯，今桐油、茶葉、豬鬃、鑛產四類既由貿易機關以優惠價格統籌購銷，其餘各物，均不受法定匯價之限制。

(2) 舊制上列出口貨物，應按照法定匯價結算貨物，僅准自留一成不受法價限制。今貨款全部，於法價外，得憑結算證件，向結匯銀行領取法價與該行掛牌價格之差額。

(3) 舊制定匯價與黑市價格相較，已達一倍以上之差，而中交兩行之牌價常與黑市價格相近。例如最近國幣法價為十四便士半，黑市價格為六便士半，中交兩行之牌價為七便士，今出口商得按新章，依據中交兩行牌價售結外匯，與向黑市售結外匯，相去無幾。

(4) 後方出口商售結外匯，既與淪陷區內出口商，處於同等地位，利之所在，必將努力收購國產，運銷海外。

至出口貨物結匯手續貿易委員會擬有「出口貨物結匯報運辦法」凡十五條，於二十八年七月十三日呈由財政部核准施行。所定手續，頗為完密，實為我國管理出口外匯技術之一大進步，茲將該辦法錄之如左：

(1) 政府統籌運銷之桐油、茶葉、猪鬃、鑛產四類，由財政部核發「准運單」憑向海關報運出口，並繳由出口海關送部查核。

(2) 不屬於前四類之一切出口貨物，於起運前須先向中國或交通銀行照法價結外匯，領取「承購外匯證明書」，憑向海關報運出口。

(3) 出口貨物報運時，應在起運地之海關卡所或運程所經之第一海關卡所驗憑「承購外匯證明書」或「准運單」放行。

(4) 承購外匯證明書內應填結匯數額，除拋售貨物，依其實售價格填列外，其餘貨物有香港行市者，由貿易委員會或其指定之機關，依照香港行市估價，無香港行市者，依照當地市價外加運港一切用費及什一毛利，以法價折合港幣估填之。

(5) 結匯出口貨物運達目的地後，應向貿易委員會或其指定之機關登記。

(6) 結匯出口貨物於出售成交十日以內，須由商人檢齊成交證件，送請貿易委員會或其指定之機關核明售得貨價實數，填發「實售貨價證明書」，憑向中國或交通銀行清結匯價。

(7) 商人向銀行清結匯價，應悉照實售貨價證明書所填實售匯額，九成結算，其餘一成，准商人扣作外銷業務保險運儲等一切費用。

(8) 商人向銀行清結匯額後，得向該行領取相當於法價與銀行掛牌價格之匯價差額。

(9) 商人結匯應得款項及應領匯價差額，均在結匯人同意之內地，以法幣支付之。

(10) 政府機關統銷貨物，商人結匯運銷貨物，悉准豁免出口稅，其未出口以前，在國內轉口納稅辦法，仍照現行關章辦理。

(11) 出口貨物無論由政府機關運銷，或商人運銷投保兵險時，均須自納保費。

(12) 爲防轉運外匯起見，若干種應結外匯貨物，應予限制區域及品名，隨時由財部酌量情形專案指定，飭由海關佈告週知。

(13) 限制轉口貨物，如確有內銷之必要時，得由銷用省份建設廳估計切實需要數量，送由貿易委員會核請財政部核給內銷特許證。

(14) 現行售結外匯章則及辦法，凡與本辦法抵觸者均作爲無效。

(15) 本辦法自公布之日施行。

國營出口貿易，向歸貿易委員會主辦，附設富華公司，以疏通積貨，促進外銷，並自行收購運銷各項貨物爲職責。其經營貨物之品目，爲桐油、茶葉、豬鬃、羊毛、生絲、苧麻、羊皮、牛皮、麂皮、狼皮、腸衣等項。業務既繁，範圍亦廣。又中國茶葉公司及中國植物油公司，亦係國營貿易性質，一則經營茶葉，一則經營桐油，向與貿易委員會合作，同負外銷任務。此外中央與地方尚多貿易機關，惟或臨時性質，或業務不廣，故暫從闕耳。茲就貨品性質，分述兩項如左：

(1) 桐油、茶葉、豬鬃、鑛產四類購運辦法，出口貨物結匯領取匯價差額辦法第一條內載：「除桐油、茶葉、豬鬃、鑛產四類因與易貨償債及儲料有關，應由政府貿易機關體察情形，及國際市價，隨時得以優惠價格統籌收購運銷外」等語，是貿易機關購運桐油等四類貨物，無須遵照「出口貨物結匯領取匯價差額辦法」，誠以易貨部份，曾經政府與別邦訂立契約，應按期交貨，以昭債信。儲料部份政府因有特殊需要，預爲儲藏，應當先期購運以備應用。故貿易機關對於上列兩項，無須拘守普通出口商應守之章制，得以通權達變，而謀適應時機。



(2) 其他貨物購銷辦法，出口貨物結匯領取匯價差額辦法立法之精意，除桐油、茶葉、豬鬃、鑛產四類外，其餘貨物不論為政府貿易機關運銷，或由商號自行貿易，統照本辦法辦理，係採國營民營平等待遇之原則。故政府貿易機關購銷桐油、茶葉、豬鬃、鑛產四類以外之其他貨物，與普通出口商處於同等地位，所有一切出口運貨結匯手續，應適用「商人運貨出口及售結外匯辦法」及本屆新頒之「出口貨物結匯領取匯價差額辦法」辦理。

以上所述，我國出口貿易，一方由出口商自行經營，政府加以控制，一方政府自設公司，直接經營，加以管理，乃國營民營並行制度。在民營機關，因得國營機關之協助，不至受環境之困厄。在國營機關，因得各地商人之經驗，可望加工改良之設施。即就出口貿易整個前途而論，亦以公私合力，分途發展，易收促進外銷之功效，揆諸國情，自屬適合。

### 第三目 外匯與貿易管理之調整時期（自二十九年三月十五日起）

考我國外匯與貿易自管理以來，對於出口貿易外匯之售結辦法，已變更再三，第一次指定二十四類出口貨物為結匯貨物，第二次減至十三類，第三次改定全部出口貨物，均須結匯，此項復改為十四類出口貨物結匯。

此次調整意義，係以全部出口貨物結匯辦法，手續繁瑣，而以我國幅員廣大，查緝機關不易遍設，難免走漏，反予狡猾出口商人獲不當之利，而國家外匯之集中頓受打擊。經縝密研究，乃指定十四類大宗出口貨物結匯，其所得之外匯收入，較之全部出口貨物結匯辦法，數目減少無多，而手續節省，商民稱便。爰將二十八年七月十三日公布之「出口貨物結匯報運辦法」，酌加修正，於二十九年三月十五日公佈施行。其修正辦法如下：

一、所有出口貨物，除桐油（包括桐果、桐子、桐仁）茶葉、鑛產（各種金屬鑛砂及其製煉品），豬鬃四類，規定仍由政府機關統籌運銷外，指定蛋品、羽毛、腸衣、皮革、皮毛、梘子、藥材、油蠟、子仁、菸

草、木材、繭絲、棉產及芋蕨，為應結外匯貨物，准照現行辦法結匯出口，其餘出口貨物概准免結外匯，至政府機關統銷貨物，凡經主辦統銷機關核准由商人購運者，併可准予結匯出口。

二、結匯貨物清結外匯數額，應照「實售貨價證明書」所填實售匯額八成結算，其餘二成，准商人扣作外銷業務上所需外幣費用。其貨物係由西南各省輾轉運出，須經外國口岸所需外幣費用特多者，得於請領實售貨價證明書時，檢具證明文件，送交貿易委員會或其指定之機關核轉財政部，酌予減低結匯成數，但以減至實售匯額七成為限。

三、銀行辦理結匯所需費用，改由政府負擔，原定商人向銀行清結匯價時，應向該行繳納外匯法價與銀行掛牌價差額百分之三限度內之手續費，概准免予繳納。

上項修正辦法，與以前不同之點有三：一、以往係全部出口貨物結匯，現則改為除桐油、茶葉、鑛產、豬鬃四類規定仍由政府機關統籌運銷外，另祇指定十四類出口貨物應行結匯，其餘出口貨物概准免結。二、以往商人向銀行請結匯價，係照實售貨價證明書所填實售數額九成結算，現則改為八成結算。其貨物由西南各省輾轉運出須經外國口岸所需外幣費用特多者，尚可減至七成結算。三、原訂差額百分之三之限度內之手續費，以往係商人收取，現則改由政府負擔。以上修改，其目的皆為節省手續，優惠商民，俾出口商得將出口貨物大量輸出，藉以增加外匯收入，平衡貿易收支。

開源節流，既為平衡國際貿易收支唯一要圖，列邦對於國際貿易，恆限制輸入，獎勵輸出，而尤以「以貨易貨」為平衡國際收支之要策。我國值茲非常時期，施行外匯與貿易管理政策，實係根據是項原則，適應戰時經濟而定。既可集中外匯分散之市場，復得維護民間生活之常態，亦所以適應國防經濟之要道也。

#### 第五節 法幣發行及其價值

一國幣值之穩定，為生產事業之基礎。戰時幣制之完整與幣值之平穩，尤為鞏固國家經濟及取得軍事勝利之重要關鍵。我國貨幣向採通貨管理制度，而法幣在戰爭氛圍中，已逾三年，其發行額有無膨脹趨勢，自為國

人所關注。

考戰時因支出驟增，無論何國，貨幣之發行額，必較平時增加，我國當亦不能例外。自七七戰事以還，中央應付戰時財政之政策，除增稅外，不在發鈔而在募債。

按法幣發行額，戰前（二十六年六月）為十四萬零七百二十萬餘元，二十七年六月增至十七萬二千六百九十餘萬元，二十八年六月復增至二十六萬二千六百九十餘萬元，兩年中約增十二萬一千九百七十餘萬元，平均每月約增五千萬元。迨至最近，四行發行準備管理委員會公告二十九年六月為三十九萬六千二百十四萬餘元，較之去年六月發行數額約增十三萬三千五百二十餘萬元，平均每月約增一萬一千二百萬元。茲先將法幣逐年發行數額列表如次：

法幣及關金券發行數額（單位元）

年 度 月 份	各 行 發 行 數 額				合 計	關 金 券 發 行 額	兌 換 額
	中 央 銀 行	中 國 銀 行	交 通 銀 行	中 國 農 民 銀 行			
十七年	二、六六、六三	一七、三四、〇七	八、〇六、一四	—	二七、〇六、九三	—	—
十八年	一五、三九、八三	一七、七六、二八	六九、三一、五三	—	五八、三九、六一	—	—
十九年	三、六九、三六	二〇三、八四、四四	八、八九、七五	—	三〇九、四〇、五七	—	—
二十年	二四、七三、三九	一九一、七九、一三	八一、〇九、〇八	—	二九七、六一、六〇	—	二五〇、〇〇〇
二十一年	五、一五、五〇	一九、六四、六六	八二、四四、六三	—	三〇一、二七、六〇	—	四三、〇〇〇
二十二年	七〇、七二、四三	一七、五二、七〇	八三、一一、五九	—	三三三、九六、九一	—	四六、七二五
二十三年	八五、三九、三〇	二〇一、三九、七三	一〇、二四、八五	—	三五五、五七、二四	—	七三、三四
二十四年	九、七七、九六	一六、四六、九〇	八五、二七、六五	三三、〇一、〇六	三五二、四六、五二	—	七三、三四

二十五年	六月	一、二九、五三三、二五	二八六、二四五、〇二	一七六、二四四、九〇	二九、八六六、八七	六七一、四二、六九七	五七五、三三四
	十二月	三三五、五九二、四九	三五七、七三、七二	二〇四、九二、〇五一	九二、〇三四、六七	九四七、九二、六六八	四〇九、六三〇
二十六年	六月	三三五、八五九、六七	五〇九、八六一、八八二	二九五、〇四五、五四	一六三、〇一三、八一	一、二四二、九六三、〇六四	四〇九、六三〇
	十二月	四三〇、六〇八、二八八	六〇六、五七七、六六九	三七一、二四三、五五	二二〇、九八、二四一	一、四〇七、二〇二、三三四	四〇九、六三〇
二十七年	六月	四八九、六六六、七五	六五三、二五、七〇	三三一、八五九、四五	二六二、二九、八五	一、七六、九九七、八三五	—
二十八年	六月	一、〇八、八八三、一四五	七〇三、五七〇、七四〇	五四八、四五六、〇七〇	三六、〇一九、三四五	二、二六六、九九、三〇〇	—
	十二月	一、三四六、九九、七五	七七一、九七七、一〇五	五四七、三七六、二八五	五五五、四三三、二六〇	三、〇八一、七八七、二九五	—
二十九年	六月	一、六三三、三三〇、七四〇	一、一〇〇、三八、六九五	七七、五六、七九〇	五二〇、九六七、九八〇	三、九六二、一四四、二〇五	—

此項發行數字，表面似極龐鉅，惟以我國人口計算，平均每人僅約八元，離通貨膨脹，事實顯然尙遠。尤有進者，抗戰以還，各省幣制漸趨統一，法幣需要日廣，民間之法幣燬於兵燹者甚多，被窖藏者亦必甚鉅，戰時商業信用收縮，交易類多用現，故戰時法幣之流通，已有其自然增進之傾向矣。

至法幣匯價及其價值穩定與否，不僅有關國人之利害，亦為各友邦所關懷。自七七戰起，最初九個月中，法幣價格始終堅定。旋因戰事演變，當局遂於二十七年三月間，採取管理外匯政策，停止無限制供給外匯。迄今又逾兩載，外匯之管理，迭經更易，以求適合當前之環境。前將法幣法定價格之維持，中、交兩行外匯牌價之變動，暨外匯暗市價格之漲縮，分述概況如次：

### 第一目 法幣法定價格之維持

戰前法幣對英匯之法價為十四便士半，對美匯之法價為三十元，中央於法幣之法定匯價，確守全力維持方針，雖抗戰已逾三年，然對於正當需要，仍照法定匯價供給。可見政府維護法幣，備具苦心。

## 第二目 中交兩行外匯牌價之變動

法幣之有中交兩行牌價，始於二十八年七月。規定英匯爲七便士美匯爲十三美元六二五。凡關進口商購銷必需品及原料，出口商貨物之結匯，均以中交兩行之牌價爲準。迨至二十九年八月初。政府爲保持外匯力量起見，改定英匯爲四便士半美匯按照英匯四便士半之市價折合，以圖環境之適合。

## 第三目 外匯暗市價格之漲縮

外匯暗市價格之變動，可分六期：

一、二十七年三月間至八月期間之外匯暗市管理，悉係聽其自然消長。因我國國際貿易向屬入超，外匯暗市求過於供，當外匯管理之初，暗盤市價之漲落，既乏節制，英匯暗市遂趨緊縮，跌至八便士半左右。

二、二十七年八月間至二十八年三月期間，政府已於暗中設法平準外匯暗盤市價，並核定應予維持之暗市平衡價格。當市價長過平衡價時，則儘量吸收外匯，低於平衡價時，則拋售外匯，以期匯價之穩定。是以此期暗市之變動，不若前期暗市之劇烈，英匯暗市始終盤旋於八便士二五至八便士半之間。

三、二十八年三月間至六月期間，我國當局爲求法幣價值更臻穩定起見，於三月八日與英國簽訂中英新借款，總額爲壹千萬英鎊，除五百萬英鎊分由中國、交通兩銀行負責外，其餘五百萬英鎊，由英政府商得英商銀行負責，分由香港匯豐銀行出資三百萬英鎊，香港麥加利銀行出資二百萬英鎊，概由英國財部對該兩行擔保。上列四銀行當即共同組織外匯平準基金委員會，從事於穩定法幣匯價工作，再度轉向無限制外匯供給。其英匯平衡價格，爲八便士二五，於是暗市遂更趨安定矣。

四、二十八年六月間至八月間之法幣暗市匯價，由於平準基金委員會之維持，已趨穩定。惟六月七日起，惶恐異常，有謂英將中止援助法幣，有謂平準基金已告枯竭，二日間竟縮至六便士半，其後廣續下降，迨至八月十五日，縮至三便士二五，後稍見長，八月三十一日，將近四便士之關。

五、二十八年九月至二十九年四月期間之法幣暗市，在初因輸出貿易之旺盛與夫華僑匯款之增加，九月衝出四便士之關，十月由四便士半長至五便士，十一月長至五便士三二，十二月及一月常在五便士與四便士半之間。迨二月間平準基金委員會維持法幣暗市為四便士一二五，迄四月底仍未變動。

六、二十九年五月二日平準基金委員會電令匯豐銀行暫時停止供給暗市外匯，於是法幣暗市，又趨跌勢，法幣英匯之銀行賣價會由四便士一二五，跌至三便士一二五。旋因歐戰擴大，暗市略高，五月底長至四便士二四，六七兩月盤旋於四便士關口。此後冬季季節將屆，輸出貿易與華僑匯款增多，法幣暗市外匯價格，可望回長。

法幣外匯暗市之變動，每引起社會之憂慮，實則戰時統制外匯之國家，幾無不發生暗市者。本屆歐戰發生之初，十個月中。英、美匯兌，在紐約，曾由每英鎊值美金四元八角六分一度跌至美金二元八角，較諸法幣價格在抗戰第一年中之波動尤甚。其他交戰國之貨幣，如法郎、荷幣等，亦莫不隨戰事之延長，增加暗市之變動。故國人因鑒於歐洲交戰各國幣值跌落之速，對於法幣之信仰，已益加堅定矣。

#### 第六節 獎勵國民節約儲蓄

戰時人民實行節約，對物質之消耗減至最低限度，不特使國家需求得最大可能之滿足，且可使騰貴中之物價，因需要降低而隨之下降。歐戰時期，各國政府均努力倡導，我國亦推行不遺餘力。當第一次國民參政會議於二十七年七月初在漢舉行時，特制定「人民節約運動計劃大綱」，其中關於個人為主體之節約要則，分為日常生活之節約與社交及娛樂之節約兩端，復提倡以物品為主體之節約，則為糧食、汽油、煤油、紙張、洋酒、海產品、化妝品、香料、玩具、樂器、絲、及人造絲、毛織物、五金、皮革、硝酸、酒精、洋灰、麻袋、絲茶、皮、蔬、植物油、藥材、湘繡、花邊、漆器、軍用物品，及衣被等項。至於如何吸收社會資金及其運用方法，亦有兩種規定：

#### 第一目 節約建國儲金

根據此項原則，國府於二十七年十二月二十四日，公布「節約建國儲金條例」十一條。茲特摘要如次：

一、節約建國儲金，由中央、中國、交通、中國農民四銀行及郵政儲金匯業局經收，除由經收之各該行局直接向儲戶負責外，並由政府保證其本息之安全。其他私立銀行，經財政部核准，經收節約建國儲金亦同。

二、節約建國儲金，至少為國幣一元，由儲戶隨時存入，但自存入之日起，須滿三年，始得提取本金。

三、各銀行及郵政儲金匯業局，經收節約建國儲金，應給予比普通儲蓄為優良之利息，並應按獨立基金管理，不得與各該行局一般業務之盈虧混合。各行局於開辦節約建國儲金時，應依本條例之規定，擬訂章程，呈請財政部核定。

四、各銀行及郵政儲金匯業局所收建國儲金之運用，以投資於左列事業為限：

- (1) 有關國防之生產事業。
- (2) 開墾土地，興修水利，發展農業畜牧。
- (3) 發展工礦業。
- (4) 交通事業。
- (5) 聯合產銷事業。
- (6) 其他有關經濟之建設事業。

前項各款事業之投資，須呈經財政部之核准。

五、前項投資事業取得之股票，應為節約建國儲金之第一保證準備。

六、節約建國儲金得以外國貨幣存儲，滿期後以外國貨幣全付本息。其以生金銀存儲者，並依財政部「兌換法幣補充辦法」及「金類兌換法幣辦法」，照加手續費，併入本金計算。

七、節約建國儲金存摺，凡公務上須繳納保證金時，得作為代替品。

八、辦理節約建國儲金之銀行及郵政儲金匯業局，得發行節約建國儲金禮券，但應先行呈請財政部核准。

## 第二目 節約建國儲蓄券

二十八年九月十二日，國府復頒佈節約建國儲蓄券條例，並定於二十九年元旦日發行。該項儲蓄券與上述節約建國儲金性質與目的雖屬相同，惟技術上則較前者靈活。因前者之成效，無論如何必須由人民自動實行，且無法使之推行。至於後者原則上雖亦屬自由承購，但易於兜售。茲將該項條例摘要如次：

一、節約建國儲蓄券（以下簡稱儲蓄券）由中央信託局、中國、交通、農民三銀行及郵政儲金匯業局（以下簡稱發行行局）依照節約建國儲金條例之規定，經財政部核准後發行。

二、儲蓄券分甲、乙兩種，甲種儲蓄券按面額儲蓄領購，期滿兌付時，另給利息及紅利，其兌付表由財政部定之。乙種儲蓄券於儲款領購，預計利息，期滿按面額兌付，其額表由財政部定之。

三、甲乙兩種儲蓄券，各分爲五元、十元、五十元、一百元、五百元及一千元六類。甲種概爲記名式，憑簽名蓋章或劃押兌付，不得轉讓贈與。乙種概爲不記名式，持券人得自由轉讓贈與。

四、甲種儲蓄券自領購之日起，存滿六個月後，持券人得隨時向原售券行局或其分支行局或其辦事處請求兌還一部或全部本息，但兌還券額之一部時，其每次兌還本金數目，至多爲國幣五元或五元之倍數。乙種儲蓄券到期時，照面額全部兌還。甲、乙兩種儲蓄券之兌還，由原發行行局各自負責。

五、甲種儲蓄券自領購日起，存滿六個月週息六釐。存滿一年週息七釐，自第二年起週息五釐半，每六個月計算複利一次，並於第五年年終加給紅利，每元五分，第十年年終加給紅利，每元一角，如過十年未兌還者，不再計算利息。乙種儲蓄券預計利息之定率，爲一年週息七釐，二年週息七釐半，三年至五年週息八釐，五年以上週息八釐半。

六、儲蓄券除以儲金投資之資產爲第一保證準備，並由發行行局直接向儲戶負責外，由政府擔保其本息。



之安全。

七、儲蓄券儲金之運用，應依照節約建國儲金條例第五條之規定辦理。

八、甲種儲蓄券及乙種到期儲蓄券得用以繳納公務上之保證金。

舉辦節約建國儲金，與發行節約儲蓄券，同屬有助於戰時經濟。蓋儲蓄表示一國多餘之資金，此項資金，自可消化公債，並得減少通貨發行，一經人民存入建國儲金或購買儲蓄券後，市場即可減少相等之通貨，國家再以公債吸收此項資金而支付戰費，如此公債固可消化，而通貨之增發亦得避免矣。



## 第七章 地方財政

### 第一款 地方財政概論

國家爲最高最強之公共團體，負有處理領土內一切職務之權，然文化發達，職務綦繁，如欲事無巨細，集中治理，勢有所難，故分其一部分之職務，使地方行之，是爲地方行政之肇端。然當時之地方行政，大率依賴私人之捐募，及國庫之補助，尙無獨立之財源，迨後地方事務，日趨繁賾，國家始於相當範圍，與以獨立之權，凡關經費之支配，賦稅之征收，本其自主之權，以營獨立之經濟，是爲地方財政之濫觴。洎乎近世，國家政務，益臻發展，除軍備外交等項外，關於國民經濟所需之公共事務，付與地方，使其舉辦，地方事業之範圍愈廣，地方財政之整理，愈不可緩，於是地方財政之重要，遂爲世所公認焉。

我國向無地方財政之名，而地方財政之觀念，隨近代政治思潮而生。在昔政尙簡易，地方事務，僅有興學慈善兩種，而其基金大率由捐募而成，雖係士紳舉辦，然無劃一之組織，地方自治之雛形未成，遑論地方財政。有清之季，國民遠慕歐美地方政績，渴望民治之念甚切，清廷籌備立憲，於省會設諮議局，並頒布「府廳州縣地方自治章程」，及「城鎮鄉地方自治章程」，始具地方自治之雛形。迨武昌起義，改建民國，民治之說益盛，二年春，財政部始頒「劃分國家稅地方稅法草案」及「國家費目地方費目標準案」，雖其範圍甚狹，而地方財政之權輿，實基於此。旋項城專政，自治事業，驟歸停頓，五年黎氏復職，地方自治，仍復舊規，嗣後民治潮流，益趨膨脹，十二年曹氏憲法，雖於地方政權有所擴充，然亦未能實行，徒成具文，誠以當時財政制度，採取中央集權主義，故其事權，大都偏重於中央，而忽略於地方。自國府奠都南京以還，知中央集權制之不適用於現代，依據總理均權主義之精神，審察本國現情，參照列邦通例，毅然將國家收支地方收支重行劃分，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權，而

地方財政之範圍，遂日益廣汎。

邇者訓政開始，各省省政府及所屬各廳與夫縣政府經費改歸地方支給，並照總理建設大綱，關於地方事業之建設，無不日益擴張，其經費之支出，自隨之而增加。財政部有鑒於此，故將向歸國用之重要稅源，如田賦、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅等，劃歸地方，地方既得有確實之財源，則一切事業之舉辦，自不致再蹈昔日之覆轍，此亦邇年來地方財政改進之略情。至地方團體之等級，在昔分爲省縣鄉三級，而於重要都市，並分特別市、普通市、兩種，現制以省及直隸行政院之各市爲上級，縣及隸屬省政府之各市爲中級，縣以下並分區與鎮鄉爲二級，市以下亦分區與坊爲二級，所以改三級制爲四級制者，旨在縮小低級自治區域，以期自治精神易於普及耳。惟地方有省縣兩級，省之權大於縣，支配財政，往往厚於省而薄於縣，省得最多數，縣僅得小數，以致縣財政基礎不固，自治未能完成。二十四年七月國府頒布財政收支系統法，二十六年三月又頒財政收支系統法施行條例，並定三十年一月一日實施。考收支系統法之內容，除直隸於行政院之市與直隸於省之市外，分爲中央、省、縣、三級，一方採用分稅制度，以增省縣與中央間及縣與省間之收入關係，一方按照各級權限，使縣與中央及省，各有獨立之支出科目，同時並採補助金辦法，俾中央與省縣間及省與縣間發生調劑盈虛作用。而其精意所在，限制省之財權，充實縣之財力，爲建立縣財政之前奏。至戰時地方財政，既須策應前方之軍事，復應穩定後方之人心，所繫於抗戰建國之前途至鉅。本章之作，以平時地方財政爲主，而以戰時地方財政附焉。

### 第一節 地方財政之範圍

國地財政劃分之沿革及其現情，已詳總論章內矣。地方財政之範圍，常視國家政務之方針而定。如採中央集權之制，則國家財政範圍廣，而地方財政範圍狹。反之若採地方分權之制，則地方財政範圍廣，而國家財政範圍狹。抑或不然，採取中央地方均權之制，則國家與地方財政範圍，介乎中央集權與地方分權之間，凡百政務，咸得平均發展之機，是地方財政，固與國家財政相爲表裏也。吾國地方財政之確立，忽忽已三十年矣，雖

其間初因袁氏專政，將業經確定之地方收支併入國家，而一遭頓挫，繼以段氏執政，將曹氏憲法所付與地方之職權，視爲具文，而未能實施。然就大體而論，地方財政之範圍，常隨民治之思潮而逐漸擴充，遂成不可遏抑之勢，此亦時會使然矣。茲分述於左：

一、地方歲入之範圍 考現行地方歲入之標準，十七年夏經全國財政會議依據上年財政部所頒之「國家地方收入標準案」復加修正，此案之內容，凡涉地方歲入之範圍，較諸北京政府所行之「國家稅地方稅劃分草案」已爲廣汎，在昔國民屢請將田賦劃入地方，政府既未允准，卽曹氏憲法將田賦改列地方，財部亦未照行，以致地方事業日瀕枯澀，良可痛也。迨國府奠都南京，始頒現行之制，不僅田賦劃地方，並將契稅牙稅當稅屠宰稅以及將來營業稅等項，亦均劃爲地方收入。揆厥大旨，無非欲圖地方事業之興盛，不惜擴大其財源，俾得有相當之發展耳。茲將新舊地方稅目列表如次：

地方稅目新舊比較表

國民政府地方稅之範圍		北京政府地方稅之範圍
現行之地方稅	將來之地方稅	現行之地方稅
(一)田賦	(一)營業稅	(一)田賦附加稅
(二)契稅	(二)地稅	(二)商稅
(三)牙稅	(三)普通商業註冊稅	(三)牲畜稅
(四)當稅	(四)使用人稅	(四)糧米捐
(五)商稅	(五)使用物稅	(五)土膏捐
(六)船稅	(六)其他合於地方性質之收入	(六)油膏及醬油捐
(七)房捐	(七)所得稅之附加稅(但不得超過百分之二十)	(七)船捐
		(六)使用人稅

(八) 屠宰稅	(八) 雜貨捐	(乙) 附加稅之稅目
(九) 漁業稅	(九) 店捐	(一) 營業附加稅
(十) 其他之雜稅雜捐	(十) 房捐	(二) 所得附加稅
(十一) 地方財政收入	(十一) 戲捐	
(十二) 地方營業收入	(十二) 車捐	
(十三) 地方行政收入	(十三) 樂戶捐	
(十四) 其他地方性質收入	(十四) 茶館捐	
	(十五) 飯館捐	
	(十六) 肉捐	
	(十七) 漁捐	
	(十八) 屠捐	
	(十九) 夫行捐	
	(二十) 其他之雜稅雜捐	

右表係新舊地方稅目之情形，而足表現現行地方歲入範圍之擴充者有二。一為現行之田賦契稅牙稅當稅屠宰稅由國家劃入地方。二為將來之營業稅，亦由國家劃入地方。是由國家劃入地方之稅目，既已明晰，而因此劃入稅目之結果，地方收入亦緣以增多矣。

二、地方歲出之範圍 考現行地方歲出之範圍，十七年夏全國財政會議，根據上年夏財政部所頒之「國地支出標準案」修正而定。地方收入之稅目既較前加多，故地方支出之款目，亦隨之俱增。曩時各省司法費

經費，固列入國家預算案內，即內務教育實業諸費，大部分亦由國家預算項下支出，今司法、內務、教育、實業、等費，均已劃歸地方政府直接撥給，亦以前項政費與其歸諸國家轉多週折，毋寧劃入地方較為簡捷也。茲將新舊地方費目之範圍列表如次：

地方費目新舊比較表

國民政府地方費目之範圍	北京政府地方費目之範圍
(一)地方黨務費 係指各省市縣城鄉各級黨部之經費	(一)立法費 指地方議會之經費
(二)地方立法費 係指地方議會之經費	(二)教育費 除教育部直轄機關及國立學校外凡地方所辦教育之經費
(三)地方行政費 係指地方行政職員之薪給及公署之費用	(三)警察費 除國都省城商埠外凡地方所辦警察之費
(四)公安費 公安及警察費由地方經費內支出之	(四)實業費 除中央所管實業外凡地方所辦實業之費
(五)地方司法費 此項經費在承審制度未廢止以前暫應由地方支出	(五)衛生費 係指地方所辦保衛人民生命各費
(六)地方教育費 除教育部直轄機關及國立學校外其他各項教育費由地方經費內支出	(六)救濟費 係指地方所辦救卹事業之費
(七)地方財務費 專指征收地方收入之經費	(七)工程費 係指地方所辦工程各費
(八)地方農礦工商費 係指地方所辦農工各業之經費	(八)公債償還費 係指地方公債應償本息之費
(九)公有事業費 係指地方所辦公有事業之經費	(九)自治職員費 為市長鄉董之俸給而與立法費有別
(十)地方工程費 如省道縣道以及疏濬河道等支出	(十)征收費 係指地方收入所需之費用
(十一)地方衛生費 係指地方所辦衛生行政各費	
(十二)地方救卹費 係指地方所辦救卹事業之費	
(十三)地方債款償還費 係指地方償還所借合法之債款經費	

右表係新舊地方費目變遷之情形，而現行歲出費目所增加者，為黨務費，司法費，地方政府及所屬機關經費三種。前一種經費係新增之款，後二種經費均由國家歲出項下劃入地方者。外如警察費之改為公安費，征收費之改為財務費，實業費改為農礦工商費，其範圍較前稍廣，即名義相同之教育費工程費衛生費救卹費等項，亦較前案之範圍為廣汎焉。

二十四年七月國府頒布「財政收支系統法」，二十六年三月又頒「財政收支系統法施行條例」，並定三十年一月一日為實施之期。在前國地收支劃分標準僅分國家與地方兩級，然實際上同屬地方，又有省縣兩級，省縣財政久未明確劃分，以致縣財政範圍隘狹，未能發揮獨立作用，難免障礙縣政之進展。今財政收支系統法，除市之階級外，分為中央、省、縣、三級，旨在縮小省財政，充實縣財政，較諸舊制已多進步。茲就條例要點分述於次：

一、省市縣收入之範圍 內分三種：

(1) 省稅 以營業稅、契稅、兩種為主要稅源。其應分入者有四，如土地稅從所屬市縣分得百分之十五至四十五，房屋稅從所屬市縣分得之百分之十五至三十，所得稅從中央分得百分之十至二十，遺產稅從中央分得百分之十五是。其應分出者，僅為營業稅應分百分之三十歸所屬市縣一種。

(2) 直隸行政院之市稅 土地稅、契稅、房屋稅、營業稅、營業牌照稅、使用牌照稅、行為取締稅、七種為主要稅源。其應分入者有二，如所得稅從中央分得百分之二十至三十，遺產稅從中央分得之百分之二十至三十。其應分出者有三，如營業稅百分之三十歸中央，土地稅百分之十五至四十五歸中央，及中央因整理土地需要時得先在土地稅內提取百分之十是。

(3) 縣稅或直隸於省之市稅 土地稅、房屋稅、營業牌照稅、使用牌照稅、行為取締稅、五種為主要稅源，惟市稅較諸縣稅尚多契稅一種。其應分入者有三，如所得稅從中央得百分之二十至三十，遺產稅從中央得百分之二十五，營業稅從省分得百分之三十是。其應分出者亦有三，如土地稅以百分之十五至四十



歸省，中央因整理土地需要時得先在土地稅內提取百分之十，又房屋稅以百分之十五至三十歸省是。

至省市縣之收入科目，同為稅課收入，特賦收入，懲罰及賠償收入，規費收入，代管項下收入，代辦項下收入，物品售價收入，租金使用費，及特許費之收入，利息及利潤收入，公有營業及事業之盈餘收入，補助及協助收入，贈與及遺贈收入，財產及權利售價收入，收回資本收入，公債收入，長期賒借收入，其他收入，十七項。較諸中央收入科目，減少專賣收入及歸公絕產收入兩種。

## 二、省市支出之範圍 內分二種：

(1) 省支出科目 內分政權行使支出，行政支出，立法支出，教育文化支出，經濟及建設支出，衛生及治療支出，保育及救濟支出，營業投資及維持支出，保安支出，移殖支出，財務支出，債務支出，公務人員退休及撫卹支出，損失支出，信託管理支出，普通協助支出，及其他支出，十七項。

(2) 市縣支出科目 內分政權行使支出，行政支出，立法支出，教育及文化支出，經濟及建設支出，衛生及治療支出，保育及救濟支出，營業投資及維持支出，保安支出，財務支出，債務支出，公務人員退休及撫卹支出，損失支出，信託管理支出，普通協助及補助支出，及其他支出，十六項。

省市縣之支出科目，大體相同，而其說明復僅概括規定。在市之階級，係屬獨立形體，自屬不成問題，而省與縣之支出科目，當劃分之初，每感艱困。實則縣之收入範圍既較前擴大，支出範圍亦應緣之增加。反之省之收入範圍既較前緊縮，支出範圍自當從之隘狹。所謂縮小省財政，僅縮小至相當程度，並非使省不能自存。省之收入固有一部份移轉於縣，省之支出亦須有一部份劃歸於縣，始能合於調劑盈虛之作用。在縣接收省之一部份之收入與支出，固見財力稍厚，仍當按法整頓主要收入，方能達到獨立自給地步，是於迎合現代思潮之中，仍寓兼顧現實之意也。

## 第二節 地方財政之監督

考地方團體處於國家命令強制權之下，其執行之立法權，從法律上言之，係由國家所授與而成，因是地方

團體之課稅及支配政費，在種類上及程度上，應受國家之限制。故國家一方欲確定賦稅政策，必使地方團體之課稅，不得侵害國家課稅之範圍及超過國民納稅之能力，一方欲確定制用方針，亦必使地方團體之支出，不得有妨國家政費之標準，及超越地方負擔之程度，蓋必如是國家財政與地方財政方能各有界限，互為維繫，相成而不相妨，用收共同發展之效。法蘭西為共和先進，中央雖予自治團體以莫大之權力，但於地方行政仍由中央加以嚴密之監督，英倫三島財政部對於各級地方財政，初雖放任，近亦負監督指示之責，此成例之斑斑可考也。吾國財政部對於地方財政向負監督之責。惟監督之辦法，有散見於各法者，有專定一法者，前後情形稍有不同。茲分兩期於左：

一、北京政府時期 本時期內財政部監督地方財政之權責，係散見於各法。綜其主要之法規，分為二項：

(1) 財政部官制 第一條係定財政部之職權，內有「監督地方公共團體之財政」之語。

(2) 國家稅地方稅法草案 本法所定財政部監督地方財政，尤為詳明。列舉事項有四(一)地方特別稅有妨礙國稅者，財政部得禁止其征收，凡特別稅經財政部認為不正當者亦同。(見原法第五條)(二)凡地方附加稅不得超過左列之限制(1)田賦附加稅不得超過百分之三十，(2)營業附加稅不得超過百分之二十，(3)所得附加稅不得超過百分之二十五。(見原法第七條)(三)遇有特別事項須增加附稅，非經財政部認可，不得超過前案之限制。(見原法第七條)(四)地方稅之分配，由地方團體自定之，仍由該管地方官廳報請國稅廳查核。(見原法第九條)

以上兩項係財政部監督地方財政之權限。十二年曹氏憲法公布所定監督地方財政之辦法，即國家對於各省課稅之種類及其征收方法，為免左列諸弊或因維持公共利益之必要時，得以法律限制之。(1)妨害國家收入或通商。(2)二重課稅。(3)對公共道路或其他交通設施之利用，課以過重或妨礙交通之規費。(4)各省及地方間因保護其產物對於輸入商品為不利益之課稅。(5)各省及地方間物品通過之課稅。(見原法第二十七條)

凡此五項，係地方歲入應受中央政府制限之點，惟因國會涉及賄選，故所定憲法亦歸諸泡影耳。

二、國民政府時期 本時期內財政部監督地方財政之職權，初亦賡續舊例，散見於「劃分國家收入地方收入暫行標準案」，案內分爲三項。

(1) 地方收入性質與國家收入重複時，財政部得禁止其征收。(見原案第四條)

(2) 地方收入之分配，由地方團體自定之，仍由該管地方官廳冊報財政部查核，前項所指地方團體，係統指行省特別市城鎮鄉而言。(見原案第五條)

(3) 國家稅地方稅劃分後，各自整頓，不得添設附加稅。(見原案第六條)

上列三項係明定財政部監督地方財政之權限。旋以監督之事，散見各項章制，尙不能盡其職責，十七年夏全國財政會議開會，財政部曾擬有「監督地方財政條例草案」提交大會，旋經財政部呈請行政院交立法院審議，立法院審議之結果，改爲「國民政府監督地方財政暫行法」，經國民政府公佈施行。考其法內監督要旨，一在審議預算決算，二在考核新設及增加稅率，三在查核募集公債。迨二十年五月頒布「訓政時期約法」內關地方權限之條文有二：

(1) 各地方於其事權範圍內，得制定地方法規，但與中央法規牴觸者無效。(原法第六十二條)

(2) 中央對於各地方之課稅，爲免除左列各款之弊害，以法律限制之，(一)妨害社會公共利益。(二)妨害中央收入之來源。(三)複稅。(四)妨害交通。(五)爲一地方之利益，對於他地方貨物之輸入爲不公平之課稅。(六)各地方之物品課稅。

以上二端係約法所明定者，二十一年冬立法院將「監督地方財政暫行法」復加修正，旋經國府公布。茲摘要列左：

(1) 各級地方財政之監督，除法律別有規定外，其財務行政之監督機關，爲財政部。

(2) 各省及直隸於行政院之市遇有變更稅目增減稅率或募集公債時，應依法由省市府擬具計劃咨由

財政部審核，簽註呈由行政院核轉立法院議決呈請國民政府令行。

(3)各縣市非依法律不得變更稅目，遇有增減稅率，或募集公債時，應依法由縣市政府擬具計劃，在縣市參議會未成立前，召集地方各法團公開討論，呈報財政廳審核簽註呈請省政府議決令行，並咨送財政部備案。

(4)各級地方政府不得預征賦稅。

新設附加稅視同增加稅率。

(5)各級地方政府不得呈請舉辦有左列弊害之各款稅捐。

(一)妨害社會公共利益。(二)妨害中央收入之來源。(三)複稅。(四)妨害交通。(五)爲一地方之利益對於他地方貨物之輸入爲不公平之課稅。(六)各地方之物品通過稅。

(6)各級地方政府變更稅目增減稅率或募集公債，非經本法之規定，經核定後，不得執行，並不得列入預算。

(7)中央與地方課稅之劃分，應依約法第六十一條之規定以法律定之。

(8)各省財政廳及直隸於行政院之市財政局應將該省市財政情形及收支實況，按月報請財政部主計處審計部查核。各縣市之財政情形及收支實況，應由財政廳於每屆會計年度終了時，列表彙報財政部主計處審計部查核。

以上各條，係修正監督地方財政暫行法之要綱，較諸舊時所頒章程，監督益爲詳密。嗣後各級地方政府倘能依法奉行，則地方財政自可悉遵常軌，內外相維，通力合作，而法治之基礎立焉。

## 第二款 省地方財政

### 第一節 省地方之歲入

按現代各國地方歲入之趨勢，約有四端，(一)地方稅多爲直接稅，(二)地方收入由土地而來者，占重

要之部分，(三)公共營業之入款，日益發達，已成歲入大宗，(四)各項補助之款，在地方收入中，亦頗關重要，此其大概也。若專就地方稅而言，英之地方稅為單一稅制，純以不動產之收益價格為準，蓋各地住民對於地方行政，視為痛癢相關，則自治之成績自屬良好，德法地方稅俱採複稅制，法制注重附加稅，德制注重特別稅，從此點觀之，德制固優於法。然德之地方稅，以直接稅為主，而法之地方稅復多間接稅，法制又劣於德矣。日本地方稅係採附加稅主義，疊牀架屋，稅制重重，國民苦煩瑣焉。

我國目前之情形，公共營業之收入，尙未發達，近力事建設，入款較昔稍增。至於補助之款，在民間絕少，慨助鉅金之習慣，僅賴國庫酌量撥給，故地方收入，仍藉歲收為大宗。國府成立之初，地方稅制，煥然一新，田賦、契稅、牙稅、當稅等既劃歸地方，營業稅、市地稅、所得附加稅，並定為將來之收入，實含有採取特別稅制之精神。並以直接稅為地方稅之中堅，較諸北京政府時代之舊制，進步甚多。茲將二十五年省地方歲入預算分類列表如次；

二十五年省地方歲入預算分類表(單位元)

江 蘇	省 項		別
	別	別	
12,742,343	額數	賦田	
45.69	%		
1,378,560	額數	稅契	
4.94	%		
4,954,675	額數	稅業營	
17.77	%		
—	額數	捐房	
	%		
—	額數	捐船	
	%		
506,261	額數	收財地方	
1.81	%	入產方	
1,821,497	額數	收事地方	
4.74	%	入業方	
949,660	額數	收行地方	
3.40	%	入政方	
—	額數	純營地方	
	%	益業方	
2,721,242	額數	入款補助	
9.76	%	收助	
3,000,000	額數	收債款	
10.76	%	入款	
315,700	額數	收其他	
1.13	%	入	
27,839,938	額數	計合	
100	%		

甘	安	察	江	寧	河
肅	徽	哈	西	夏	南
爾	爾	爾	爾	爾	爾
1,414,999	6,038,546	565,182	9,992,050	2,331,107	10,917,275
26.43	39.15	17.56	37.53	53.19	47.00
100,000	972,000	107,800	300,000	10,719	2,249,986
1.87	6.30	3.25	1.13	.24	9.69
1,881,984	1,686,889	1,171,563	2,088,334	729,213	2,141,000
35.15	10.94	36.40	7.84	16.62	9.22
—	348,950	80,000	—	25,264	—
—	2.26	2.49	—	.53	—
—	300,000	—	32,000	28,252	—
—	1.95	—	.12	.64	—
5,817	230,069	4,138	168,000	—	93,181
.11	1.49	.13	.63	—	.40
31,000	91,518	—	1,912,262	45,640	27,482
.58	.59	—	7.18	1.04	.12
221,879	267,380	288,504	2,327,288	58,004	614,043
4.14	1.73	8.96	8.74	1.32	2.64
8,000	51,899	—	—	—	160,600
.15	.34	—	—	—	.69
1,386,038	3,981,400	623,086	5,052,000	1,090,824	3,087,133
25.89	25.82	19.36	18.97	24.87	13.29
—	1,122,390	—	800,000	—	2,400,000
—	7.28	—	3.01	—	10.34
304,023	331,865	378,487	3,953,361	67,600	1,535,544
5.68	2.15	11.75	14.85	1.50	6.61
5,353,740	15,422,906	3,218,750	26,625,295	4,386,623	23,226,244
100	100	100	100	100	100

廣	湖	山	福	浙	湖
東	南	東	建	江	北
6,678,817	3,741,614	14,599,693	4,403,327	10,471,268	2,253,200
19.53	18.82	54.61	22.67	36.18	11.36
1,564,720	866,000	2,350,000	600,000	1,080,000	801,610
4.58	4.36	8.79	3.09	3.73	4.04
9,123,700	1,656,090	3,690,843	5,053,289	5,665,000	3,785,000
26.68	8.33	13.80	26.02	19.58	19.09
—	276,741	470,000	479,968	—	254,672
—	1.39	1.76	2.47	—	1.28
527,467	48,000	—	107,712	232,800	—
1.54	.24	—	.55	.80	—
132,000	339,721	386,906	52,244	610,108	949,609
.38	1.71	1.26	.27	2.11	4.79
—	93,101	274,521	—	3,047,099	20,095
—	.47	1.03	—	10.53	.10
1,990,852	224,335	686,866	503,197	1,033,102	300,563
5.82	1.13	2.57	2.59	3.57	1.53
3,549,530	813,953	301,339	—	858,226	782,092
10.38	4.09	1.13	—	2.97	3.94
2,150,000	3,365,145	2,766,602	2,988,556	4,669,354	3,871,640
6.29	16.92	10.35	15.39	16.14	19.53
—	—	—	3,800,000	1,193,621	1,000,000
—	—	—	19.56	4.12	5.04
8,481,432	8,458,419	1,258,400	1,436,024	78,000	5,810,127
24.80	42.54	4.70	7.39	.27	29.30
34,198,518	19,882,519	26,735,170	19,424,317	28,938,578	19,828,613
100	100	100	100	100	100

綏	廣	貴	河	青	陝
遠	西	州	北	海	西
340,020	2,246,123	753,041	5,515,856	302,033	5,904,221
10.96	5.14	10.71	26.96	26.85	38.86
87,257	201,561	141,513	1,888,212	8,703	500,000
2.81	.46	2.01	9.23	0.77	3.29
939,213	2,449,633	298,635	4,450,163	329,986	538,437
30.28	5.60	4.25	21.75	29.34	3.54
14,552	—	—	—	—	—
.47	—	—	—	—	—
6,828	—	—	203,192	—	—
.22	—	—	.99	—	—
3,319	303,321	5,435	353,771	4,655	21,200
.11	.69	.08	1.73	.41	.14
28,070	129,259	31,691	187,125	—	289,278
.90	.30	.45	.91	—	1.90
361,565	5,075,902	279,257	314,037	612	246,072
11.66	11.60	3.97	1.54	.05	1.62
—	818,516	—	46,370	—	52,973
—	1.87	—	.23	—	.35
982,472	6,725,005	2,227,831	2,459,108	122,050	4,055,477
31.67	15.38	31.69	12.02	10.85	26.70
—	20,000,000	—	—	—	—
—	45.73	—	—	—	—
338,561	5,787,224	3,293,481	5,039,711	357,009	3,584,000
10.92	13.23	46.84	21.64	31.73	23.60
3,101,857	43,736,544	7,030,914	20,457,445	1,125,948	15,191,659
100	100	100	100	100	100



合
計
101,210,715
29.27
15,203,641
4.40
52,633,677
15.22
1,950,147
0.56
1,486,251
0.43
4,119,545
1.19
7,529,639
2.18
15,743,123
4.55
7,443,398
2.15
54,324,963
15.71
30,316,011
9.64
50,808,968
14.70
345,775,078
100

右表各省二十五年年度歲入總數爲三萬四千餘萬元，而田賦一項佔有一萬萬元以上，其爲省稅之中堅，已甚顯著。然俟土地法實行後，分別鄉市土地之良否，而輕重其稅率，按增值數目之多寡，而定累進之稅制，則省庫收入，固可激增，國民經濟，亦無妨礙。至營業稅包括甚廣，舊時牙當屠宰三稅，均屬營業範圍，現在業已歸併，稅制漸臻簡便，收數佔有五千二百餘萬元，同爲省收入中之主要稅源。他如房捐船捐係雜稅雜捐性質，爲數無多，已屬無足重輕。官業收入包括地方財產收入地方事業收入地方營業收入三種，近以各省從事建設，而其收數佔二千七百餘萬元，漸居重要之地位。債務收入，因省地方債務另節說明，不再贅述，故依次論列，而殿以雜項收入焉。

### 第一目 田賦

#### 第一 田賦之沿革

我國田賦之制最古，而興革亦最多。禹平水土，別九州則壤成賦，以求民力之平均，其賦法則謂之貢，一夫授田五十畝，而每夫計其五畝之入以爲貢。嗣是以後，般人用助，周人用徹，皆不出什一之數。秦廢井田，開阡陌，漢因秦制，三十征六，而民得自爲賣買，田賦之制一變。魏武初定鄴都，令收田租，畝粟四升，戶絹二疋，綿一定，晉武更置戶調之式，丁男之戶歲輸絹三疋，綿三斤，女及次丁男爲戶者半之，而戶賦與田賦並征，田賦之制再變。唐興凡授田者丁歲輸粟二斛稻二斛，謂之租。丁隨鄉所出，歲輸絹二疋，綾絕二丈，布加五之一，綿三兩，麻三斤，謂之調。用人之力歲二十日，閏加二日，不役者納絹三尺，謂之庸。有田則有租，有戶則有調，有身則有庸，而丁賦戶賦田賦，三者併征，田賦之制三變。楊炎作兩稅法，夏輸無過六月，秋輸

無過十一月，戶無主客，以現居爲薄，人無丁中，以貧富爲差，其租庸雜徭悉省，而丁額不廢，田賦之制四變。宋元兩代因沿唐制，明嘉靖間一條鞭法時行時止，至萬歷九年，乃盡行之，其法總括一州縣之賦役，官爲簽募，力差則計其功食之費，量爲增減，銀差則計其交納之用，加以贈耗，凡額辦派辦京庫歲需與存留供億諸費，以及土貢方物，悉併爲一條，皆計畝征銀，折銀於官，故謂之一條鞭，田賦之制五變。清沿明制合銀差力差兩者而名之曰丁，至雍正時，攤丁賦於地糧之內，而地丁統歸一則，田賦之制六變。自古迄今，田賦制度，所以屢有變更者，蓋法久弊生，不得不因時以定制耳。

民國初元，各省田賦稅率，仍沿前清原定科則，惟奉吉黑等省量爲改定耳。考其訂定科則之初，先分地之種類，次按土之肥瘠，爲上中下三級，每級中又分爲上中下三等，每等之賦則各異，卽同等級之各地，亦不一律，蓋因地質之異同，歷史之沿習，以致科則愈多，而輕重懸殊。嗣後各省田賦大率改折銀元，向民征收，惟其改折之標準，仍據前清額征之賦，間有邊遠各省，田土日闢，賦額日增，已非清代可比。然此僅少數省分，而大體尙仍舊制耳。

田賦帶征各款，在前清奏定者，地丁有隨征耗羨，漕糧有隨漕正耗，在民國規定者，地方有附加稅，官廳有征收費，中央專款有附稅，原因複雜，名目繁多，考其性質均係額外加征，與各國附稅略同。但各國之附稅，皆爲地方團體之需，而我國帶征各款，間有充國家政務之用者，此則稍有不同。前清舊制征收田賦，開征全完有期限，紅簿串票有定式，設櫃收銀有成規，立法綦詳，足資遵守。迨乎民國，舊制蕩然，各省間有單行之法，中央曾無綜核之方，卽欲查考各省征收田賦實情，亦少例案可據。

前清田賦，款目繁多，大率援引成規，必求一一符合，無關係於民生，徒紛擾於國計。改革以還，各省田賦名稱，均經按其性質，陸續歸併，五年預算冊內僅分地丁、漕糧、租課、差徭、墾務、雜賦、地方附稅、專款附稅、均賦收入九種。何謂地丁、地係地畝、丁係人丁、古者賦出於地、役出於丁、此卽地丁所由起。明時編審正賦，則以地爲經，以丁爲緯，編審銀力差徭，則以丁爲經，以地爲緯，清初釐定直省錢糧，一仍萬歷時張

江陵當國核定之數，其天啓崇禎時按田賦所增加者，悉予革除，迄康熙年間，復以現徵錢糧冊內，有名人丁，定爲常額，嗣後新生者謂之滋生人丁，永不加賦。至雍正年間，又以各邑丁糧，均派入各邑地糧銀內徵收，由是地丁匠價，統歸一則，此攤丁於地之制迄今所行者也。明代徵收正賦之外，有耗銀解費部費免役費等項，清初懸爲厲禁，雍正初年以官吏俸給過薄，乃將耗羨歸公，悉解藩庫，各官養廉及州縣公項銀兩，照舊支給，自是耗羨始與正供並重，均應按年造報。民國以還，交通便利，各省均於折價案內併入，統稱地丁，惟西北各省間有仍存耗羨之名者，此地丁之沿革也。何謂漕糧，糟糧本包括於田賦之內，所以與地丁別爲二者，以地丁向係徵銀，而漕糧則由地糧內派徵本色，依水次之便而運輸者也。考漕運之制，起於兩漢，盛於唐宋，均用轉輸之法，明時則用民運，殊多擾累，清始改爲官收官兌，按畝編徵花戶交官之後，由州縣運赴水次交幫，其中直接運至京師者，謂之正兌，運至通州者，謂之改兌，另加以耗，隨正入倉，無非以東南爲產米之區，西北爲需米之地，官俸兵餉，於焉取資，惟兌運之際，吏胥需索，經費浩繁，咸以折徵爲便。咸同以後，各省漸次改徵折色，清末納本色者，僅江浙兩省，起運漕白糧米一百萬石而已。各屬正糧既以銀代納，則漕運經費，一切俱無，而代納者仍納運送之費，謂之漕項，照例徵解，無異正項，其未起運而存留本省，以供兵精之用者，謂之南米，迄綠營裁撤，始均改徵折色。民國初元，江浙兩省漕糧一百萬石，首先改折銀元，惟甘新兩省尙有徵本色者，此漕糧之沿革也。何謂租課，租與稅性質不同，稅則土地爲人民所有，租則土地爲國家所有，由官經理，租給民人所收之代價是也。各省租課以屯租、官租、學租、居多，在沿江各省蘆課亦爲重要，至考其沿革，或係國家固有之土地，或係公家置買之田畝，或因事因案查出及沒收之田地，凡性質屬官有者，皆爲此類，既與地丁不同，又與漕糧有別，此租課所由名也。何謂差徭，卽古代力役遺意，昔人立法之初，東南賦重而役輕，西北賦輕而役重，本於用一緩二之精心，而權衡至當也。前清西北各省，差徭甚重，有按地畝出差者，有按驛馬出差者，有按行戶出差者，歷久相沿，官民相安。迨至季世，地方官奉行不善，以致蠹役奸胥，藉端苛派，刁衿劣監，遇事把持。民國以還，差徭一項，次第革除，陝省雖有差徭之名，亦已折收銀元，非如

昔日之舊，此差徭之沿革也。何謂墾務，即墾務收入之意，我國西北一帶，土地日闢，人口日增，每年墾務入款頗巨，惟是項收款，各省大率列入官產項下，而歸於田賦項下者，實爲例外，此墾務入款之情形也。何謂雜賦，雜賦係別於正賦而言，或爲例解貢品折銀之款，或係其他零星之款，各省情形不一，故款項亦有多寡，此雜賦之情形也。何謂附加稅，附加稅係別於正稅而言，前清末季各省舉辦新政，如附徵自治費、警察費、學校費、各項，即係附加稅之起源。民國初元劃分兩稅，各省田賦項下多有附稅一款，旋以合併兩稅，故此項附稅亦歸入國家預算冊內，此附稅之情形也。

此外尚有兩項，一曰中央附加稅，中央附加稅係別於地方附加稅而言，四年財政部以濮陽河工緊要，呈准直魯兩省先行籌辦附稅，以應工款，旋以五年預算收支未能適合，復經通電各省一律仿照辦理，皖、贛、閩、鄂、湘、陝、川、粵、桂、滇、黔等省，先後電認舉辦，合諸直、魯兩省共計七百八十八萬三千六百七十八元，其餘各省，均未遵照部議辦理，此中央附稅之情形也。二曰均賦收入，四年夏財政部呈准調查田賦辦法大綱八條，通行各省，限於八個月內辦齊送部，並擬收到前項表冊後，核明各地之收益，以定稅率之增減，就全國田賦而論，輕賦之地多，重賦之地少，哀多益寡，一轉移間，尙可另增一千五百萬元之入款，迨至五年春因時事多故停辦，此均賦收入之情形也。

考歷年田賦之收數，前清宣統四年預算冊爲七千八百九十五萬三千八百六十二元，民國二年度預算冊爲八千二百四十萬三千六百一十二元，三年度預算冊爲七千九百二十二萬七千八百零九元，五年度預算冊爲九千七百五十五萬三千五百十三元，合諸田賦附稅均賦收入兩款共爲一萬二千零四十三萬七千一百九十一元，除均賦收入一款尙未舉辦外，實爲一萬零五百四十三萬七千一百九十一元，而其所以較二三兩年增多者，一因兩稅取銷，省田賦之附稅亦列入冊內，一因丁糧改折銀元，暗中稍有增加，職是之故，所以五年田賦收數爲獨多也。

六年以後，時局多故，內財兩部對於田賦根本改革，未遑籌議，故經界局雖訂有「經界法規」草案，亦卒

未見施行，惟局部改善，仍有所聞，雖支離破碎，乏系統之可尋，而因革廢興，實過渡之陳跡，舉其要略，約有二端。

一、取消遇閏加征 清制征收地糧，以閏月之有無，定征收之多寡，每逢閏歲，地不加廣，民不加多，而國家所取，乃逾常度，衡情酌理，殊失公平。民國成立，改用陽曆，本無閏月之可言，直隸江西兩省均以此項加閏有礙國體，首由省議會提出請願經國會先後議決取消，部議以事關全國租稅，各省自應從同，乃根據原電分行各省區徵求意見，旋據先後電復，主張各異，嗣以此項加征與現行歷法不無抵觸，且各省政費按月計算，凡月三十一日者並不加增，前經通行有案，是支出仍如常額，則收入未便增加，遂據六年六月呈准將遇閏加征，一律取消，以示公平而符預算，此項各省免除之數，約銀二十餘萬兩，米六千餘石。

二、減輕偏重賦額 清制賦額，輕重懸殊，漫無標準，甚至同一省份，而征多征少，判若鴻溝，南北皆然，江浙尤甚。兩浙舊轄道凡四，縣七十有五，而征收浙西舊錢塘道屬之糧額，與浙東各舊道屬相比較，計各道屬所轄各縣地丁銀最重科則，每畝不過五分餘，而錢塘道屬乃自一錢至一錢九分不等，各道屬所轄各縣漕糧最重科則，每畝或不及一合，而錢塘道屬乃八九升至一斗三升有奇，故合該省歲款征銀二百二十三萬兩，米八十七萬石，內錢塘一道，獨應納銀八十八萬兩，計占全省百分之四十而弱，納米五十五萬石，計占全省百分之六十而強，數百年來，沿襲未改，在國家明知其故，徒以正供所繫，未議減輕，在人民無可如何，每以負擔弗勝，遂多滯納。民國九年紳民聯呈政府請予覆核，經部核議，先就科則最重之嘉興等縣減征，銀不逾一錢，米不逾一斗，其餘科則次重各縣，則俟施行清丈後，另定等則，一律施行，即經呈准照辦。嗣蘇省紳民亦以蘇松太等屬，夙以賦重著稱，援照浙西減賦成案，略予變通，分爲三等減征，每征米在一斗以上者減至一斗，九升五合以上者減至九升五合，九升以上者減至九升，仍以每畝銀米併計，不逾銀一元五角爲限，呈奉令准照辦，於是江浙兩省數百年來積重之弊，稍爲湔滌，斯亦田賦沿革中重要之故實也。

吾國田賦夙爲歲入之大宗，據專家計算苟加整理，每年收入必在三萬萬元以上，顧頻年戰亂，民不聊生，

維持現狀，已屬匪易，更何整理之可言。第吾人就以往數字觀察，則田賦雖在混亂狀態之下，而收入仍年有相當之增加，於以知其在財政上之重要，未可忽也。計八年度田賦收入預算經常臨時合計爲九〇、五四八、七八七元，十四年度預算爲九〇、〇八一、一九九元。

## 第二 田賦之現情

按清代財政，雖有外銷內銷之名，而無國家稅地方稅之別，然田賦爲國家唯一正供，年須專案奏銷，則實國家稅之類也。民國初年，劃分兩稅之議既起，二年冬財政部訂定「國家稅地方稅草案」，因襲前清之舊列，田賦爲國家稅，當時各省懾於中央威力，未敢異議，未幾各省仍有漕糧改歸地方之爭，至十二年曹氏公布憲法，雖列田地爲地方稅，而中央狃於舊制，未見實行，自是以後田賦之應屬於國家，抑屬於地方，寢假遂成爲財政上之重要問題矣。夫墾田之多漏稅，舉國之人，非不知之也，乃以田賦屬之國家，其等則由中央定之，調查亦由中央命令行之，夫以中國領土之大，欲由中央整理田賦，其調查之田數，斷不能確定，其制定之等則，斷不能公允，數千年田賦之弊，蓋由於此，欲一清其積弊，惟有將田賦劃爲地方稅，聽地方各自爲謀，其騰出之款，悉以之充地方政費，庶幾全國漏稅之田，可使悉數清出，差役額外之征，可使涓滴歸公也。此但就歷史以言，就學理以言，近世英儒巴斯提布耳氏（Bastable）所主張，謂地方稅之性質，宜課固定財產，而以田賦爲最宜，所以然者則以土地對於地方之利害，最有直接之關係，爲地主者既受直接之利益，則宜負擔直接之義務，抑地方稅之性質非徒爲義務之負擔，亦含有報酬之意義，而地方之政治改良，則受其益者實先在地主，蓋普通財產大部含有可以變動遷移之性質，而田園則附着於其地，固定而不可動，故對於地方之政治，其享受利益最直接而最穩當，既享其權利，必負其義務，故以田賦爲地方稅，實合乎報償之原則，此宜爲地方稅之主要理由。十六年國民政府既建都南京，七月財政部公布「劃分國家收入地方收入暫行標準案」，既列田賦於地方收入之首項，復對於將來收入之地稅亦列於地方收入之下，於是十餘年爭議不決之案，乃完全確定，是誠稅制上一新紀元也。

近六年來，各省田賦，雖大體仍照舊制，然其細目，每多變更之處，茲將各省改革要端列左：

四川 四川省田賦爲全省大宗收入之一，清末於正款地丁之外，復有津貼、捐輸、與新加捐輸、三項，合併改爲副稅，征數悉仍其舊，正稅每兩征銀一元六角，副稅多者比正稅加至三倍以上，征收費按照正副稅一成，其他雜賦則無從統計，至經征人員在民國初元，悉由財政廳遴委監督考核，六年以後，軍事迭興各軍劃地分防，經征官吏，多由駐軍派委，每年預征有多至十二次者，迨二十三年蔣委員長入川剿共，此風遂熄。

山東 魯省田賦，前以連年軍事，預征糧漕之風甚盛，或派墊軍費、或勒提錢糧、民間咸感有田之累，在十四年至十六年，銀每兩加至八元，米每石亦增至八元，嗣於十八年度預算規定地丁每兩減爲四元，漕糧每石減爲六元，租課等項，悉照舊案，所有從前派墊及勒提各款，分別償還，以資清理。

陝西 陝省田賦名目繁多，有地丁漕米改折平餘差徭耗羨租課之分，民國初元以原有耗羨平餘差徭三種，改爲地方附稅，旋復仍舊征收，地丁每兩加耗五分，漕米每石加耗三升，不論米豆，均正銀二兩八錢，其後改兩徵元，丁銀每兩折征二元七角，本色糧每兩折征一元五角，民國二十一年廢除各種名目，規定爲地丁、本色糧、折租課三種，以期簡便。

廣東 粵省各縣田賦以丁米爲大宗，民國初元，民米每石統征四兩餘，屯米每石統征三兩餘，惟附加捐仍單獨存在，嗣復改兩爲元，以七錢二分折合大洋一元，十三年舉辦國立廣東大學，在各縣地丁民米正額項下各附加三成以爲經費，惟各縣原有警學費得仍照舊額扣出留支，而以所餘之數擴充廣東大學經費，旋因各縣附捐名目繁多，另頒新稅率，統一征收，以八成解省庫，二成留充縣地方之用。

湖北 鄂省田賦，向分地丁漕糧屯餉租課四項，民國四年，劃一丁漕折價，丁銀一兩收錢三串，漕米一石收錢六串，屯餉租課仍照舊章。十五年錢票大跌，財廳規定每錢一串折洋七角九釐二，地丁每兩改征二元一角三分，漕米每石改征四元二角四分。適國民革命抵漢，因地方士紳之反對，改爲每銀一兩折洋一元四角，每米一石折洋二元八角，其後改爲按畝征收，而折合率一仍其舊。惟鄂西鄂北各縣賦率過輕者較前稍有增加。此外

田賦附加，內有田畝捐一項，係充保安經費，稅率過重，為地方所不滿。

湖南 民國初元，仿明朝一條鞭辦法，有漕糧各縣，每銀一兩收省平銀二兩四錢，有秋米採買各縣，每銀一兩收省平銀二兩二錢，無漕糧秋採各縣，每銀一兩收省平銀一兩六錢，除租課外，所有從前地丁屯漕南折等名目，概予廢除。四年折征銀元，每銀一兩，原收二兩四錢者折洋三元六角，原收二兩二錢者折洋三元三角，原收一兩六錢者折洋二元四角，迄今仍之。至田賦附加，據二十三年報告，種類不一，約當正賦四分之三。

安徽 皖省田賦，分地丁漕糧租課三項，民國初元，財政廳製定田賦徵收一覽表，除荒田外，凡成熟之地，直接按畝征收，地丁每兩以一五折洋，漕米照定章（原章每石自四千文至六千五百文不等）折錢數以八折徵洋，迄今仍之，至各縣附加，據二十三年冊報，多已超過正賦。

福建 閩省田賦，亦分地丁、糧米、租課等項，其兩石折價，各縣不同，蓋由歷史沿襲而來。田賦附加，分省縣二種，屬省者有隨糧捐、串票費、征收費、公路費、四種，其餘團費、自治費、教育費等項附加，則屬諸縣地方。

甘肅 民國四年財政廳將耗羨盈餘，化私為公，地丁銀每兩正耗征銀一兩七錢，糧米每石正雜收一石一斗五升，草束一律改為七斤，十五年訂定折價，每兩折合一元五角，糧米征本色者，由各縣建倉存儲，征折色者，各縣折價未能劃一，草束按各縣當地價格折收。

河北 蘇省田賦向分地丁漕糧租課三種，民國三年歸併稅目，未能實行，惟各縣地丁錢糧，旂產錢糧屯糧折價，每銀一兩折征二元三角。八項旂租，各項雜租，河淤租，學租，每兩折征二元。向有隨正耗銀辦公平銀等項，一律取消。二十二年廢兩改元，訂定應征地糧屯糧銀一分者，改征洋二分三釐，應征旂雜各租銀一分者，改征二分，其餘各項雜賦，一律捲毫成釐，凡舊有一地征本色折色數種科則者，按照銀元合併為一。

廣西 桂省糧賦，自民五清賦後，已經採用收益稅法，每年產穀一百斛納糧銀一角，從前所謂地丁兵米者，今則統稱曰糧賦，向由民間自封投櫃，其征期亦經訂定，自該年九月一日開征，至次年四月底截征，糧賦



附加有指定爲辦學辦團養警築路的款者，亦有括稱地方各項公用者，名目既屬複雜，年限捐率亦屬不一，有由地方官民妥商卽行抽收，未及呈報財廳核准者，經征費自十六年七月起，規定爲百分之四。

浙江 浙省地丁正稅向收一元五角，外加省稅三角，縣稅少者四五角，多者七八角，建設教育附捐各加一角五分，合共三角，軍事善後特捐一元，各種附捐多寡不等，約計超過正稅者居多，至漕米抵補金一項正稅每石四元，十七年減爲三元三角，各縣附加之額約一元數角不等，尙未超過正稅，至征收費地丁百分之九，抵補金百分之三。

江西 贛省賦稅收入，以田賦爲大宗，十六年劃一丁米折價，地丁每兩折價洋三元，漕米每石折價洋四元，屯糧丁每兩折價洋三元，征收費用向在正稅之外，每地丁一兩附征七分米一石附征六分，屯銀丁附征一角，名曰手數料，由縣自行支配。

新疆 新省僻處邊遠，地瘠民貧，主省政者年來亦以輕徭薄賦爲主旨，是以新疆人民田賦負擔，惟糧草正供而已。並無附加稅捐名稱，各縣田賦間有不同，北路征糧不征草，南路則草糧併徵，北路均徵本色，南路則本折兼徵，其折收糧價，由財政廳按照各縣時估分別酌定，飭行照收，每糧一石折銀由一兩餘至四五兩不等，正草每百斤折銀五錢，折色向收湘平，以四四折元，仍由各縣縣長征收，期限原定一忙，在秋末冬初。

江蘇 蘇省田賦分爲忙銀漕米兩種，向章忙銀兩正稅一元五角，外加省附稅二角五分，縣附稅三角，合計兩元零五分。漕米一石每石正稅三元，省附稅一元，縣附稅一元，合計五元。截至民國十四年止，蘇統常太三府一州以賦額素重，額外附加爲數甚少，江北及江南賦輕各縣附加之額，爲數較多，間有預借忙漕，然期前所借，迨至納賦時卽行歸還，從來未正式加賦也。十九年後，丁米折價重新劃分，地丁銀一兩，折徵二元零五分，內以一元二角八分爲解省廳正稅，以四角七分爲教育專款，以三角爲縣稅。漕糧每石折徵五元，以二元四角爲解省廳正稅，一元六角爲教育專款，一元爲縣稅。其後改爲按畝徵收，而原折合率，一仍舊貫。十六年漕糧每石加價二元，以一元五角解省，五角留縣，迨至二十一年，始實行廢止云。

河南 豫省田賦正稅爲數無多，惟地方附捐，向取放任主義，初無精確考查，且各縣附加數目，多寡不同，其徵收方法，有隨丁漕派收者，有隨串票派收者，亦有按戶按畝派收，甚至有臨時攤派者，頗不一致。至經徵丁漕於民國十七年間，改爲折洋徵收，地丁每兩折徵二元至二元二角不等，漕糧每石折徵三元四角四分八釐至五元不等，補助捐每畝收錢十四文至六十文不等，每兩收錢一百二十文至一千二百文不等，串票捐，每張收洋一分四釐。

山西 晉省向稱瘠苦之區，近年雖軍務迭興，差徭繁重，而於田賦一項仍不貿然增加，總計各縣附加之數少者七角，多者八九角，至多不過一元之譜，核諸正賦僅及其半，亦有不及半數者。地丁每兩二元三角，徵收費一角，米豆分甲乙二等，甲等，米每石徵洋四元，豆一石徵洋二元四角，乙等，米每石徵洋三元，豆一石徵洋一元八角，徵收費二角，省地方款二角，警學款一角或二角或三角不等，區經費一角或二角不等。

雲南 滇省田賦，向分地丁秋糧租課三項，民國初元，改定折價每銀一兩，合洋一元五角。秋糧統徵折色，其折價各屬不等。六年訂定田賦條例，從事整理，除租課仍稱租課外，餘以糧爲本位，統稱田賦。二十二年該省舉辦清丈，擬俟辦竣時，所定稅率，約當地價千分之二，經部核准。

田賦收入之年有增加，前節已具言之，至二十五年各省市田賦預算復增達一〇一、二一〇、七一五元云。

### 第三 田賦之革新

一、整理全國土地計劃 十七年夏全國財政會議，財政部曾提整理全國土地計劃案，語頗扼要，茲摘其要點錄之如次：

全國所有土地除都市用地及森林地外，其大部分之地均爲耕地，就中又可分爲未開墾之地，已開墾之地二項。

(1) 未開墾地之辦法 查未開墾地，如邊境地方土曠人稀，平野千里，從原則上言之，亦宜先行測丈，俾知荒曠地段可以耕墾者，尙有若干頃畝，地勢平衍，手續亦較簡單，清丈時更可無慮阻力，況建設

之第一義，實以裁兵爲要圖，願欲事裁兵，尤非安置軍士將弁納諸生產事業之途不可，根本政策自應依據民生主義立一確定之主張，以期逐漸解決，約有要義數項：

(一) 邊荒如新疆、陝西、甘肅、東三省等處，應將國中過剩之軍隊儘量移駐，實行屯田，既以墾荒，兼以實邊。

(二) 民荒如內地各省荒區，應將鄰省過剩之人口，就近移墾以資調劑。

(三) 前項墾荒政策，宜兼採官營及民營制度。

(四) 官營之田，暫收佃租，分期將地讓於佃民，以達耕者有田之旨。

(五) 民營之田按地價收稅，漸移其他於耕者之手。

(六) 新墾之田無論官營民營，承墾者在一定條件下，予以限制，以防大地主之發生。

(七) 新承墾田應予以優待，在若干年內免除地稅，期滿以後再行報價納稅，自耕農尤應特予獎勵。

(2) 已開墾地之辦法 此項土地均爲內地已成熟之農田，數千年因襲之結果，除少數國有外，其餘均屬私有，今欲一旦根本推翻，非如井田制之泥古不化，即將如王田制之激成大亂，然使憚於改作，而永遠任其紛亂糾結，不加整理，則不惟難達清賦之旨，且豪強兼併，地主壟斷，耕者無食，食者不耕，既以促農業之破產，兼以釀階級之戰爭，消弭之道，自以實現平均地權，以期於私有制下土地漸移農有爲最上策。蓋欲解決吾國二十世紀之社會經濟政策，其先決問題，固非平均土地不可也，爲達到前項目的，亟應調查全國已墾地之確數及其價值，製爲根簿，詳爲登記，俾最短期間得以精密方法改正地稅，然此項工作固非先以地形測量，繼以按畝清丈，萬難實現。總之土地制度，爲吾國急待解決之問題，實含有重大意義，照國內現狀而論，對於未墾之地，宜速行屯田政策，化兵爲農，以收墾荒實邊之效。其已墾之地，應以勵行測丈爲始基，以按價收稅爲中權，以土地移歸農有爲最終目的。其執行機關以各縣縣政府爲主體，各地方公正人士亦應延聘加入，以期官民合作，中央但負監督之責，而不必多設機關，以免糜費。亦不必

視爲一種財政計劃，而將來全國土地整理以後，雖不言清賦而賦自清，不言加賦而賦自加，經濟政策運用之效果，蓋有視財政政策爲尤大者矣。

二、土地整理之程序 整理全國土地計劃既定，其次卽爲整理實施問題，十八年浙江民政廳所擬土地計劃分爲三步，曰測量，曰調查，曰登記，逐步進行，秩然有序，而其所訂各項章制，係參酌經界局成規而定。茲分述如次：

(1) 測量 向之土地行政，祇知清理田畝，而不及於其他土地，清理之法，重在丈而不及於測，故所得效果不大，非所語於整理土地也。今之所謂測量，當以一省爲範圍，以一縣爲單位，先從事於大地三角測量，由大三角而測定多數之小三角，設定三角網與圖根點，然後展開圖根以行地形測量，以求各地之面積，而釐定其經界。再按地清丈，以確定各業戶私有或公有土地之畝數與界址，而查定其業權，如是方可謂測量完竣，非僅清丈而已也。如一地測量完竣，卽可繪成各業戶細圖，合各業戶細圖，繪成閭隣里村等分圖，再進而繪成各區分圖，（按區村里隣閭等名稱爲最近內政部所規定）更進而繪成各縣分圖，聯合各縣分圖，乃成一省總圖，如是則某縣某區某村某里，皆有其正確之位置與面積，不論何種土地，包舉無遺，此之謂正經界，清田地，此之謂整理土地之測量。

(2) 調查 我國土地狀況，既極紊亂，疆域又極廣大，一般人民所有之產業，向多隱匿，欲求測量與登記之精確，非先輔以調查不可。如土地之種類等級，與其生產力地價之高低，產權之證明，業主佃戶之姓名住址，以及地方人口之疎密，農工商各業之狀況，皆須精確調查，而後真相明瞭，無所隱藏，經此調查則不惟與測丈可以互相證明，卽舉辦登記，實施地稅，改良土地，改進農業，規畫實業，皆有所根據，而易於推行，此調查與測量須同時並進相輔而行者也。土地五種中以一二兩種爲最重要，四五兩種皆可包括其中，至第三種則有爭執及發生疑義時始行之，預查重要事項，如各縣區村里閭鄰之名稱，疆界各地方之形狀，及山川道路有稅地無稅地耕地宅地荒地等之統計，土地等級及收益之調查，並令各土地權利關係

人呈繳土地陳報書，彙集而檢查之，此種調查所得之結果，應製爲各種表冊與略圖。至土地陳報書分發與彙集之法，乃先由一省之土地行政機關，製定土地陳報書式，分發各縣，飭由各警區長或委託法團轉交各業主填寫，於每一區市鄉疆界踏查告竣時，然後由原分發書式之機關收集彙齊之，經此手續之後，更派調查員會同地主或土地權利關係人爲實地之調查，製成土地登記冊，記載地目地號及地主或土地權利關係人之姓名住址，此種調查，本與測量相輔而行，如無充分經費與人才辦理測量，先從調查着手，以爲測量及登記之根據，亦未嘗不可，惟實地清查，恆依戶地測圖行之，此則不能離測量而單獨辦理者也。

(3) 登記 測量調查之結果，卽爲登記。登記權利之類別，分所有權、永租權、抵押權、典質權、地上權、永佃權、地役權等，其目的分設立保存移轉變更及分合等項，取強迫制度，凡既經測丈調查之土地，無論公私及若何種類，均須在一定期限內登記，填明地目、地號、面積、界址、地價、類別、用途、及土地權利人，或使用人之姓名住址等，皆正確無誤，登記以後，經過公告期間，如無問題發生，卽爲確定登記，及以登記證連地圖發給業主收執，此種證書，採絕對效力主義，業主權利絕對確定，無論何人不能發生爭執，此強迫登記，雖爲一次而極精密，事前無庸另辦預備登記，綜其利益有五；(1) 業主權利得有力之保障，且又經界分明，可以免土劣之侵佔。(2) 登記證既爲產權之唯一憑證，並得法律之保障，卽成爲一種有價證券，可以賣買抵押變爲流動資本。(3) 業主有若干田地納若干租稅，一視登記冊籍爲準，可免胥吏之舞弊，公家收入與人民負擔，兩得其平。(4) 土地清冊（大別爲戶領坵坵領戶兩類）與各種圖表統計製定以後，土地權利之移轉，如過戶分合必經登記始發生效力，如土地狀態發生變動，亦須申報登記，故土地情形瞭如指掌。(5) 以此爲根據而規定地價，施行土地稅與土地增益稅，則現行參差偏畸之田賦制度，可以完全廢止矣。

三、改辦新稅之方案 土地整理既竣，乃可進而謀田賦之革新。其大要可分二端，一曰土地稅，一曰土地增益稅，我國田賦向惟注重於耕種之田地，而於宅地則不甚經意，且田地山塘之別，久已徒成虛名，而三

等九則之制定，年代湮遠，其義已失，因之獲益小者納稅多，獲益大者納稅少，事之不平，莫甚於此。土地整理以後，凡私有土地，不問其爲農地宅地荒地曠地，一律按價徵稅，一掃向來地多稅少稅多地少有地無稅有稅無地諸弊，社會經濟因此可躋於平。而在政府方面，因向來無稅之田地，均成爲有稅之田地，加以升科補價，收入自然激增。據查山東省有稅田與無稅田之比，爲一與六，湖北爲一與七，廣東田賦極輕，整理後之收入，可增加四五倍，卽江浙兩省田賦，雖較各省獨重，行地稅後，預計亦能增二三倍不等，此施行土地稅之利益也。至於土地增益稅，尤爲土地政策精意之所在，蓋土地價值之所以騰高，非土地本身騰高，亦非地主能使地價高漲，實由於社會之改良，與工商業之進步，或政治上所給與之機會，完全由社會羣衆或國家政府之力量，故土地增價不應歸私人獨享，課以增價稅，極爲公允，且欲防止以土地作投機事業，操縱壟斷，高擡地價，亦惟有行增益稅之一法，地價既保持平衡，人民均有廉價之土地，可以居住，房租不至飛漲，生活困難可以減少，工商業均有發展之機會，此卽平均地權之要道也。至若土地稅與土地增益稅之稅制，在民國十三年，廣東會聘德國土地稅專家單維廉氏起草土地稅條例草案，都七章三十一條，按其內容大都取法於膠州，雖未實行彌可珍矣。

四、土地法之頒行 十九年六月國府公佈土地法，是法係立法院依據十八年一月中央政治會議議決之土地法原則而定，土地稅係將現時錯雜不公之田賦，代以整齊公平之稅則，而其立法之精神，以地價稅土地增值稅爲主，以改良物徵稅不在地主稅爲輔。在地價稅注重改進農村及都市之經濟，一方對於改良地，自耕地，自住地，稅率從輕，一方對於未改良地，荒地，稅率從重。其主旨係在獎勵改良地自耕地自住地，使之安居樂業，敦促未改良地及荒地俾之從事改進，以達發展國民經濟之目的，在土地增值稅實行累進稅制度，凡增值少者則稅率從輕，增值多者則稅率從重，含有 總理節制資本之精義。至改良物徵稅以輕稅爲原則，故於鄉地之改良物免予徵收，於市地之改良物稅，稅率至多千分之五，亦以農村經濟較都市經濟爲枯澀，故有免徵與酌徵之分。而不在地主稅則不分市鄉採取遞年增率原則，其稅率不得超過該地應納稅率之一倍，亦含有

總理平均地權之精意。若登記費係代契稅而設，惟現時契稅祇向人民收稅，而於產權並不詳為登記，以致冊籍紊亂，莫可究詰，今改為登記費，所收之額較諸契稅為輕，而登記周詳足為產權保障，此其優劣之分矣。

## 第二目 契稅

### 第一 契稅之沿革

考契稅一項，前清例載置買田房，價銀每兩納稅三分，又載如係活契典當田房，契載在十年以內者，概不納稅，是買契有稅，典契無稅，定例甚明。惟各省經辦既久，漸多變更，買契一項，有按九分徵收，或於正稅外另徵雜項者。典契一項，有按買契減半徵收，或照買契一律徵收者，稅率輕重，極為參差。宣統季年度支部遂奏定酌加契稅試辦章程二十條，買契照湖北新章收百分之九，典契照湖南新章收百分之六，此外絲毫不准多收，從前附收款目以及加收火耗經費等項，為行政及辦公費必須之款者，均在此九分六分內，分別撥還，旋以稅率過重，各省遵照奉行，仍居少數。民國三年一月間復頒布契稅條例仍沿前清賣九典六之舊，此外另收契紙費每張五角，先典後賣之賣契，得以原納典契稅額劃抵賣契稅，但以承典人與買主屬於一人為限，官署地方自治團體，及其他公益法人為不動產之買主或承典人，免納契稅。當時各省正值厲行驗契，與稅契息息相關，財政部恐契稅稅率過重，人民相率隱匿，遂電令各省體察情形，於賣契百分之六以下百分之二以上，典契百分之四以上，百分之一以上，自定稅率，報部核准施行，於是有減至賣六典三者，有減至賣四典二者，有減至賣二典一，而按月遞加至賣六典三者，其關於前清白契大率係按照驗契條例作為舊契，在驗契期內但驗不稅。四年三月，財政部復以契稅稅率，輕重不一，旋據直隸報告前清自加重稅率以後，宣三預算較宣元大為減收，而民三減輕稅率四月至九月半年收數，比較民二已贏至六十餘萬元，幾及一倍，證以四川州縣放礮之舊習，年年放礮，而民年年樂輸，其事不同，其理則一。於是復減輕契稅稅率擬定辦法大綱，一、契稅稅率准按賣四典二徵收，二、前清白契均免補稅，民國白契在三年六月以前驗明註冊者，亦一律免稅，三、應稅各契，准於驗契後限三個月繳稅，仍照現行稅率，將已繳驗契等費在應納稅款內扣除，如逾限繳稅即不准扣驗契等費，以上各

條嘗經通電各省照辦。施行以來，各省辦理契稅，仍多變通，蓋我國幅員遼闊，習俗互異，欲施以劃一之法，誠不免有窒礙難行之處耳。

六年以後，各省契稅大率遵循舊章，惟爲整頓稅收起見，曾有稽核契稅之專章，綜其辦法，約分二種；

一、設立官中 官中係沿前清辦法，所有民間買賣田房土地均須官中介紹蓋戳，方得成交，成交後所立之契據，即須呈報繳納契稅，如有遲延及隱匿等弊，官中即從而干涉，因此束縛過甚，民怨繁興，故各省省議會商會反對甚力，提議取消。然財部據江蘇財政廳報告契紙改由官中承領代售，契稅異常暢旺，約計全年可收八十餘萬元，較之宣三預算年收十萬元，約增七倍有奇，山西據告亦約增二倍，若一旦准予廢止，恐稅收大受影響，無法補救，故當時祇得暫仍其舊，惟直隸因官中流品不齊，頗滋流弊，迺改歸自治區區董辦理，以資整頓。至民國八年由第二屆國會通過，安徽省議會取消官中請願事件，並提出請通飭有官中各省一律取銷兩案，復經政府通令各省照辦，另擬辦法報部，此設立官中之經過情形也。

二、設立契紙發行所 從前民間習慣，所有買賣土地成立契約，均係購用私紙，其報官投稅與否，徵收官署無從查察，今設有契紙發行所，銷售官契紙，凡有成立契約雙方買賣之名姓，以及成立契約之年月日，契載買賣之價目，發行所均應逐一查明，填載冊內，呈繳該管徵收官署，以爲稽核契稅之標準，設有逾時未稅，徵收官署即可按此派員督催，嚴加處罰，因是民間契稅無從隱匿，各省除吉林、雲南、新疆、廣西、四川外，先後擬訂契紙發行所施行細則，送部核准，十年財部復通令各省將契紙發行所完全推設，養成人民一般習慣，以後成立契約，一律購用官契紙，契稅自可逐漸發達，此設立契紙發行所之經過情形也。

以上兩項辦法，原爲整頓契稅而定，但各省契稅因軍事頻仍，而稅收緣以短絀，六七兩年實收之數不及一千萬元，八年爲一千零七十九萬元，九年增爲一千一百四十九萬元，然較諸預算所列之數，所短仍鉅。

## 第二 契稅之現情

國府成立以還，各省契稅仍沿舊制，而其重要之改革，厥有兩端，一爲契稅之劃歸地方，一爲登記之暫時



停辦，前因國地收入標準之修訂，後以司法官廳權限之變遷，蓋國家根本政策，既經改定，故亦隨之更新耳。

一、契稅之劃歸地方 契稅向為國家收入，十二年曹氏公布憲法雖以契稅劃歸地方，然在事實上仍作國家入款，十六年春國府移都南京，夏財政部召集財政會議，規定國地收入標準案，即以契稅作為地方收入之一，十七年十一月國地收入標準案重行修訂，而契稅仍作為地方收入，由是契稅一項，同與田賦為地方之重要財源矣。

二、登記之暫時停辦 自不動產登記條例公布後，司法官廳即着手不動產之登記，歷時既久，各都市間登記之戶漸多，惟不肖之徒，亦有偽造契據假借司法官廳證明，因以涉訟之舉，蓋冊籍未清，難免有所朦混耳。國府成立以來，土地政策，已非昔比，僉主省市縣設立土地局從事土地根本之整理，由是司法官廳登記不動產一事，遂歸停辦矣。

### 第三 各省契稅之概況

各省契稅大率沿襲歷史而成，十八年國府頒行監督地方財政暫行法，財政部以職責所在，乃有調查各省契稅狀況之舉。茲就業已報到各省分列如左：

遼寧 遼寧契稅率，賣契稅為契價百分之六，典契稅為契價百分之四，限六個月以內繳納。

熱河 熱河省契稅率，賣契按契價百分之六，典契按契價百分之三徵收，均應於契約成立後六個月以內投稅。

廣東 廣東省契稅率，依照稅契劃一章程之規定，其稅率斷賣契每產價百元收正稅四元，典質契每產價百元收正稅二元，又斷典契每產價百元，均各附加廣東國立入學經費各二元，均應於契約成立後六個月內投稅。

廣西 廣西契稅稅率，民間賣契每價銀一元，抽稅銀六仙，典契每價一元，抽稅銀三仙，均自立契日起限八個月內投稅，又無論典賣契，每契紙一張，並徵工本冊費大洋五角。

河南 河南契稅稅率，賣契稅稅率為產價百分之六，典契稅稅率原係百分之三，十五年九月間呈部核准改為百分之二。

湖北 湖北契稅稅率賣契稅課契價百分之九，典契稅課契價百分之六，繳納契稅，貼用財政部頒發之特別印花，六個月以內繳納契紙費五角。

江西 江西省徵收契稅，每賣契價一元，徵正稅六分，附稅二分，典契價一元，徵正稅三分附稅一分，契紙每張徵洋九角，內以三角五分解庫為紙價，五分解廳為刷印工料之用，其餘五角，留縣為辦公經費。

雲南 雲南省契稅，向無一定額數，稅率照部章原係杜六典三徵收，年來民生困苦，多未遵章投稅，隱匿觀望，稅收減色，特由廳體察情形，將稅率減為杜四典二，收數漸有起色，向係責成各縣署稽徵報解，准由收數內提扣一成，作為辦公費用，買典各契紙遵章每契紙一張，徵紙價費五角。

四川 四川省契稅除典契稅係按價徵稅百分之三外，其賣契稅一項，各屬稅率輕重不一，最輕者按契價每元徵銀四五分，最重者按契價每元徵銀一角之譜，歷年以來，均因財政未能統一，是以暫行照舊辦理。另收典契工本每張徵銀元五角，官契工本，每張徵庫平銀一兩，執據工本，按價計數徵百分之三。

察哈爾 察哈爾契稅按照買六典三辦法辦理，亦未明定章程。

貴州 貴州省補訂催徵契稅辦法，前清已稅典契，徵產價百分之二，已稅買契徵產價百分之四，未稅典契徵產價百分之三，未稅買契徵產價百分之六，自立契之日起，每逾六個月，即照加徵罰金十分之一。

浙江 浙江省契稅現行稅率，依修正契稅條例施行細則之規定，買契照產價稅百分之六，典契照產價稅百分之三，每契紙繳納契紙費五角。

安徽 皖省契稅條例，規定每賣契價一元收稅銀幣六分，典契價一元收稅銀幣三分，契紙分典賣兩種，每張定價銀幣五角，加價銀幣一元。

江蘇 江蘇省契稅率，賣契稅每張價銀百元徵收九元，典契稅每張價銀百元徵收六元，遵用官契紙，每張

納費五角，納稅時期，自立契之日起定為三個月。賣契稅九元內暫准各縣扣留一元，抵支原有地方教育警察等費。

吉林 吉省賣契稅照契價收百分之六，典契稅照契價收百分之三，契紙收吉大洋一元。

湖南 湘省契稅章程，規定賣契四分，典契二分，賣契稅附加一分，作地方經費，契紙費每張收光洋三角。

山東 魯省田房契稅章程訂定買契納稅百分之六，典契納稅百分之三，每黏契一紙，徵收紙價銀五角，冊費銀一角。

河北 河北省契稅暫行章程規定買契按價徵稅六分，附加學費六釐，典契按價徵稅三分，附加學費三釐，每黏契紙一張，徵收紙費五角，每草契紙一張，收銅元十枚。

邇年各省契稅收入，殆鮮真確之統計，二十五年夏財政部辦理地方預算，曾分令各省報告二十五年度之收數，該年度各省區預算共為一五二〇八、六四一元而已。

#### 第四 將來契稅之革新

考契稅創設之初，一方證明產權，一方徵收稅款，兩者原係並重，迺年久代遠，精意盡失，地方官吏徒以稅收為重，而於產權之證明，視為緩圖，契內所載地形是否與實地相符，固所不問，即契內所載畝分是否與實際相合，亦未查考，甚有偽造之契，一經納稅，涉訟經年，因是憑契徵稅，習以為常，而業戶欺隱房書侵蝕，遂成爲各地之通病。今者整理土地爲國府已定之政策，土地法亦經立法院公佈，契稅與整理土地互相關聯，已有改革之趨勢。茲就財政學者所發表之革新意見分述如左：

一、廢除契稅改辦不動產登錄稅 曩時當產權變動時，契稅與登記費同時均須繳納，民間重複納稅，固多怨言，今司法官廳登記雖已停辦，而各縣所辦契稅，置土地冊籍於不問，專以多徵稅款爲能事，亦非整理土地根本之策。考登記制度，向爲列邦要政，登記時徵收登錄稅，亦爲列邦財政之通例，果能廢除契稅改辦

登錄稅，庶於刷新稅制之中，仍寓清理冊籍之意。

二、不動產登錄稅應較契稅之範圍稍廣。現行契稅之制，僅徵於賣契及典契，是僅所有權典權之移轉時，方可徵稅耳。惟今日社會情狀，日趨複雜，所有權及契權以外，如地上權、承佃權、地役權、抵押權、質權、租借權、等項，均屬物權之一，而為民間所重視者，故不動產登記之範圍，似應根據各地現情，參酌列邦成規，量為推廣，妥為訂定，藉圖潮流之適合，並謀稅制之進步。

三、徵收不動產登錄稅應歸土地局。立法院所定土地法原則內關土地掌理機關一節，省及都市設土地局，縣亦設土地局，而其所掌職務，內有土地登記，及保管土地冊籍，與夫發給土地契據三項，故不動產登錄稅徵收事務，應由土地局管理，土地局遇有物權變動時，既須登記，即可隨時徵收登錄稅，如此則證明產權既歸簡捷，而徵收稅款亦可核實矣。

以上三段，係財政學者間改革契稅之意見，現在土地法業已公布，僅收極低之登記費，係歸土地局辦理，果能推行得宜，不僅人民權利得以保障，即民事訴訟亦可減少，且推行之結果，全國資產備悉無遺，固可為辦理普通所得稅之根據，即承襲遺產稅亦將賴以舉辦，誠一舉而數善備焉。

### 第三目 營業稅

營業稅為收益稅之一種，人民營業，以受國家之保護，而達生利之目的，其應負納稅義務，當無疑義。歐美各國之營業稅課徵辦法，其可考者，計有下列之各種。

- 一、按照資產原價課稅。
- 二、按照資產估價課稅。
- 三、按照實收資本時價課稅。
- 四、按照資本總額課稅。
- 五、按照資本額及發行公司債額課稅。

六、按照資本額及其他對外負債額課稅。

七、按照公司債額及其他對外負債額課稅。

八、按照交易額課稅。

九、按照總收益課稅。

十、按照紅利額課稅。

十一、按照資本額課稅。

十二、按照純收益課稅。

十三、按照定率及比例課稅。

以上所述課稅各辦法，第三第十一兩種爲美國之各州所採用，第四種昔爲日本所採用，從大正十五年起卽已改課營業收益稅，蓋係採用第十二種辦法者。第十三種爲法國所採用，定率稅依營業狀態，營業地人口，使用職工，及機械數，而爲區別，比例稅則依建築物貸賃價格而定其標準，其課稅辦法，係先從營業地人口之多寡分各業爲上下九等，更從職工數及機械數分爲七十二級，課七十二種之稅，此外更課約當貸賃價格十五分之一之比例稅，爲課稅辦法中之最繁複者。其他各辦法或已爲過去陳迹之遺留，或猶爲少數地方所採用，其足供稅制上之參考則一也。我國向無營業稅名目，惟舊有之牙稅、當稅、及最近屬於國家收入之菸酒牌照稅、交易所稅，足以當之。雖民國三年頗有特種營業執照稅，但以稅率過重，又非普及之稅，故推行未久，卽行緩辦。此後雖議仿照香港澳門商捐辦法，改課普通營業牌照稅，亦以時局多故，未見實行，僅足爲我國營業稅稅制之濫觴而已。

### 第一 營業稅之沿革

我國本無營業稅，而與其性質相類者，實爲牙當兩稅，牙稅發源較古，當稅起於清代，兩稅之中，概分帖費及年捐兩種，帖費近於登錄稅之性質，而年捐實與營業稅相類。民國以還財政窘迫，而剏辦營業稅遂爲朝野

所主張，初行販賣煙酒特許牌照稅，繼設特種營業執照稅，後又定普通商業牌照稅，迺時事多故，實業不振，普通商業牌照稅議而未行，特種營業稅行而旋輟，其始終照常舉辦者，僅販賣煙酒特許牌照稅，及沿自前代之牙當兩稅耳。

六年春、福建以軍費竭蹶，推行一種商業牌照稅，會頒布條例十條，規定凡營商設店者無論新舊須遵例註冊納稅領照，惟所定稅率過苛，無小本經紀免稅之規定，其資本雖在二百元以下者，亦須同等課稅，故推行未久，反對紛起，直魯等省起而效尤，變本加厲，益增紛擾，遂均如曇花一現，廢而不行，故民六以後，屬於營業稅性質之收數其可考者，惟牙稅當稅屠宰稅之三種而已。

一、牙稅之收數 我國牙稅之收入，約可分為兩種（1）帖費均須於請領或換領時一次繳楚，所謂領帖費是也。（2）帖稅按年分期或分季繳納，所謂常年稅是也。而費額之多寡，稅率之輕重，各省均不一致。此外尚有牙捐一種，各省亦不一律，其辦法之所以懸隔如是者，無非根於固有之習慣而已。前清成例雖須領用部帖，而藩司之司帖，知縣之諭帖，其效力亦幾相等，此實為我國政治上之積習，近時所以屢議整頓也。然統觀歷年預計之收入，業已順次遞增，而五年度預算更列有牙稅增收一項，計七百七十五萬元，較諸原列之經常收入，約增三倍左右，至六年度共為二、五六六、六六三元，七年度減為二四六、五八一元，八年度共為一、七五一、二六三元，十四年度增為三、五二一、四一二元，自六年至十五年間，大抵因襲舊制，無甚變更。

二、當稅之收數 當稅一項，創自前清康熙三年，戶部則例，規定每當舖按年徵銀五兩、或四兩、或三兩、或二兩五錢，稅則本甚輕微。至雍正六年，始設典當行帖規制，凡民間開設典當，均應呈明地方官轉詳布政司請帖，按年納稅奏銷報部，其因無力停歇者繳帖免稅，所謂稅者專指正稅一項而言。迨後因海防籌餉，或因軍需集款，責令各當商於正稅外，每舖領帖一張，另捐餉銀若干，故謂之帖捐。此項捐銀數目，各省原無定率，緣款歸外銷，向不報部，與正稅性質不同，故各依慣例而抽收之，其實領帖手續，各衙署層遞核轉，規費甚重，於正稅帖捐之外，尚有其他種種之名目，商民甚覺擾累。光緒十三年因鄭工決口，需款甚

鉅，戶部咨飭各當商按照應交稅銀數目，預完二十年之課，准其按年扣抵，如有歇業，即由接開之商，歸還舊商前墊，仍俟二十年後納稅，另開新典者，照常納稅，免其預交二十年課銀。光緒二十三年，戶部復以當商取利較厚，稅額獨輕，奏請自是年起每鋪按年納稅五十兩，其前在鄭工籌款案內預完二十年稅課者，仍准按年扣除五兩，以扣清爲限，此前清歷來辦理當稅之情形也。洎乎民國財政部以典當爲大宗營業，典帖收稅由來已久，惟稅率之釐定，等則之區分，必視地方商業之盛衰營業資本之多寡爲準，若必由部頒定劃一章程，通行各省，令擔同等之稅額，深恐窒礙滋多，轉不適用，遂於三年三月間電飭各省體察本地情形設法整頓，自訂章程報部核准施行，旋由各省酌定章程報部核准，先後施行。計二年度預算當稅列六九九、三九四元，三年度預算列六二〇、六一九元，五年度預算列七六八、九〇〇元，六年度各省實收數爲三一五、四八四元，七年度實收數爲三五〇、八六八元，八年度預算數爲六九三、七三八元，十四年度預算數爲七三二、八二七元。

三、屠宰稅之收數 各省屠宰稅本係雜稅之一，其徵收辦法，大都按地方習慣而定，故稅率及徵收手續，不甚一律，四年財政部爲劃一章程起見，始有屠宰稅簡章七條，五年十二月，財政部復將前頒簡章重行修訂，計凡十條，而其精意所在，一以耕牛與農田有關，故免徵屠稅，一以豬羊含有奢侈性質，故酌增稅率，此外各條，則視舊章尙屬相類。在初各省屠宰稅收數本微，自經財政部頒行簡章後，各省始行整頓，或派專員辦理，或歸商人承辦，因是收入之數較前稍增，計八年度預算計列三百四十餘萬元，十四年度預算增至三百六十餘萬元。

## 第二 營業稅之現情

稅法原則，曰單純，曰平均，今以取於商者言之，營業大者完稅應多，營業小者完稅應少，方爲正當辦法，乃現行稅制與上述辦法適成一反比例，現行稅目取之於商者，有屠宰稅有牙稅有當稅及其他稅捐，凡日用必需物品，幾無一不需納稅，可謂無微不至，而極大營業如銀行電燈公司等，反可不必納稅，不平孰甚。今將

屠宰稅、牙稅、當稅及其他稅捐等，一律廢除，而改辦營業稅，則稅制可期單純，而負擔亦得平均。其徵收方法又係就地向舖戶徵稅，無論時期遠近，均可查帳對質，經徵人員無從上下其手，其稅額復以營業數目為標準，營業大者負擔多，營業小者負擔少，課稅最為公允，故在民國十七年夏季財政部召集全國裁釐會議時，有人對於省地方稅主張兩稅制，除田賦外以營業稅為唯一之省地方稅，果能實現，此種主張亦稅制上之一大革命也。

全國釐金及類似釐金之一切稅捐，均於二十年一月一日一律裁竣，財政部鑒於各省有遵照裁釐會議決議案舉辦營業稅之必要，即於是年二月，呈請行政院，一方請求公布前次全國裁釐委員會會議所決議之各省徵收營業稅大綱，俾各省舉辦營業稅有所遵循並臻劃一。一方以前項大綱過於簡略，由部規定補充辦法以便推行，當經行政院核准，由部通行各省，凡各省舉辦營業稅時，應在大綱及補充辦法所定範圍內，參酌本省情形，擬訂施行細則報部審核，至直隸行政院各市之營業稅，現值創辦伊始，應由省市府會同協商辦法，呈請行政院核定，此為各省市舉辦營業稅之原委。

二十年三月蘇浙皖鄂湘等省依據上述之大綱及補充辦法，各自擬具營業稅徵收條例及施行細則，送請財政部審核，財政部分別修正咨還後，即檢同營業稅大綱暨補充辦法及各該省營業稅條例細則修正本，呈請行政院轉送中央政治會議決議，在營業稅法未頒行以前，各省舉辦營業稅准暫照財政部之修正本辦理，一面仍送立法院請其制定營業稅法，至是年六月六日立法院制定之營業稅法，即經正式通過，此項營業稅法，先就課稅範圍言之，其所定免稅之範圍有四：（一）向中央繳納出廠稅之工廠，（二）繳納收益稅之股份有限公司組織之銀行，（三）不以營利為目的之合作社貧民工廠，（四）營業總收入額年計不滿一千元資本額不滿五百元，或純收益額不滿一百元之商店，除上列四項外其他各項營業均在徵稅範圍之內，較之營業稅大綱及補充辦法原訂之範圍稍有出入。原大綱第一條規定，凡已向中央納所得稅之公司，及已由中央徵收特種捐稅者，不在營業稅範圍之內，補充辦法第一條後指定凡銀行暨特種公司，及已徵牌照稅之菸酒業，不在各省營業稅範圍之內，與夫



營業資本不滿五百元之商店免稅，其原訂之課稅範圍，較諸營業稅法所定者為狹。次就課稅標準及稅率言之，按照徵收營業稅大綱及補充辦法原訂標準，僅為營業額資本額二種，而按營業額課稅者，稅率不得超過千分之二，按資本額稅者，稅率不得超過千分之二十，而營業稅法課稅標準，於營業額資本額標準外，復增純收益額標準，以資本額為課稅標準者，自千分之四至千分之二十，較諸原訂大綱，具有彈性。其以營業額為課稅標準者，自千分之二至千分之十，雖較高於原訂之稅率，但原大綱對於奢侈品等營業本不限於千分之二，而財政部修正江、浙等省營業稅率，亦有達千分之十者，故稅率方面營業稅法與原訂大綱在原則上並無大差異。其以純收益額為課稅標準者，係按獲利之多寡，分定稅率之輕重，尤具有採用累進稅制之精意。至於菸酒牌照稅及牙當屠宰稅兩種，第一項原定完全為中央收入，今營業稅法改為十分之一歸中央，係含增進地方收入之意。第二項原訂分兩步施行改辦營業稅，今營業稅法概括規定為暫照原有稅率，分別改徵，係含維持地方財政之意，是均研究營業稅者所不可不知者也。

查營業稅法第十條內載「各省市原有牙稅、當稅、屠宰稅、及其他應依法取締或寓禁於徵之營業稅，得暫照原有稅率，分別改徵營業稅」等語，是為牙稅當稅屠宰稅歸併營業稅之肇端。邇年以來，各省營業稅有將牙稅、當稅、屠宰稅、改變名稱者，亦有仍沿牙稅、當稅、屠宰稅、之名稱者，然其所徵稅率，固同係沿用舊時稅率而未更訂焉。

各省營業稅預算，有將牙稅、當稅、屠宰稅、併入營業稅列數者，有將營業稅、與牙稅、當稅、屠宰稅、分別列數者，亦有未辦營業稅而仍為牙稅、當稅、屠宰稅、列數者，值此新舊遞嬗之際，各省辦法雖不一致，而其為營業稅性質之收入，則屬相同。計二十五年度各省營業稅預算經臨合計共為五二、六三三、六七七元。

#### 第四目 雜稅雜捐

##### 第一 雜稅雜捐之沿革

一、雜稅之沿革 考成周九賦，七曰關市之賦，廛人掌斂市、紵布、總布、質布、罰布、廛布、而入於

泉府，孟子亦謂關市之徵，什一使自賦，而市者實爲徵商之始。蓋我國古昔，崇本抑末，賤商而尊農，其所以徵商者，乃示寓禁於徵也。漢鼂錯有言，今法律賤商人，尊農夫。其意與今之獎工勸商背馳，然在當時祇知以農立國，固未嘗知重商可富國，是今非古，容有未當焉。武帝元光六年，初算商賈，卽始稅商賈車船。令出算也，元狩四年又算緡錢，利重者其算益多，手作者次之，匿而能告，以半畀之，是與今之提成充賞無異。新莽篡漢於長安及五都令技商販賈人坐肆列，里區謁舍，（謁舍卽今之客店）皆各於其所在之縣官，除其本，計其利，而以其一爲貢，前五代宋孝武大明八年以歲不稔，凡販鬻米粟者，停道中雜稅，後魏明帝孝昌二年，稅入市者人一錢，其店舍爲五等收稅有差，隋文帝受禪除入市之稅以市恩，唐初不限工商，行人盡稅，德宗時從趙贊之請，於諸道津會置吏，閱商賈錢，每緡稅二十，竹木茶漆稅十之一，後周顯德五年據賣價每一千，抽稅錢三十，宋初詔榜商稅則例，務從簡便。南渡以降諸郡稅額，累有放免，然有司奉行未善，私立稅場，苛取百出，甚至以衣服爲布帛，皆使納稅。寧宗時罷廣東稅場八十墟，終南宗之世，時而減免，時而罷廢，時又增設，金人割據中原，至世宗遂定商稅法，凡金銀百分取一，諸物百分取三，元初定諸路課稅之制，並置十路征收課稅使，嗣又相繼於各地設立征收課稅所，馴至大增商稅，定課稅殿最法，以獎勵計臣，元季稅課總入之數，視定額增至百倍，然爲數尙不及百萬錠，以今制例之，洪纖不侔矣。明祖爲吳王時設宣課通課等司，凡商稅三十取一，旋除書籍田器稅，而門攤課鈔，則領於有司，成祖初政，免軍民常用雜物等稅，仁宗時又增市肆門攤課鈔，中葉以還，鈔課愈密，雖鬻蔬載薪之小車小船，亦莫得而免，迄夫明季，用兵遼瀋，餉糈浩繁，而權稅之制，乃煩苛益甚。所在搜括，歲溢日增，上取其一，下取其二，而明乃以亡。蓋雜稅所入雖甚細，而關乎民生之利病者則甚鉅焉。清旣入關，鑑明之弊，舉雜稅之瑣屑擾民者，幾悉數罷免，如江蘇丹徒丹陽之馬折銀，江陰青浦之養牛稅，江寧之市廩輸鈔，江南網戶之鱗魚折色，浙江玉環之漁船塗鈔，雲和之坑爐稅，直隸天津之葦漁課，廣東之雜稅，及增加之埠租漁稅，閩廣之埠頭養鴨稅，各省近海之單桅漁船稅，貴州遵義各山場之小稅，以及山東泰山湖北太和山之香稅，先後削除，其依舊徵收者，

祇應城之石膏稅，大宛二縣之鋪面行稅，殺虎口之農器稅，烏魯木齊之鋪面園圃稅，暨各省木煤米糧等收入較豐之稅而已。自嘉道以後，海疆多故，需款孔殷，稅目漸增，彌趨繁密，泊夫同光之世，內亂外患，憑陵益甚，而稅目亦愈夥，逮及清季，世變日亟，財用日匱，於是雜稅之錙銖，盡輸將於國課矣。歷觀雜稅之沿革，大抵當一代開創之初，必務寬大所征無多，繼世之主由漸增益，及叔季而密如牛毛，遂爲論世者所詬病。然自海通而還，政治之設施，不能不與世界之大勢相因應，民國以來，雖迭奉減除雜稅之明令，而國計所需，時虞不給，莫得而止也。所謂雜稅者十之八九，仍沿自前清舊制，凡菸酒契礦牙當茶糖牲畜等稅均賅焉。前已分別詳述，不再彙列於此，茲擇其稅目繁瑣收入零星者，著於篇而以雜稅名之焉。

我國幅幘廣大，南北異宜，風俗既殊，物產尤夥，就地征稅，章制本不一律，而雜稅一項，尤爲歧出，其種目之區分，性質之同異，稅率之寬嚴，收入之多寡，沿襲之久暫，互有不同，以故甲省與乙省，此縣與彼縣，往往各有其歷史上之習慣，徵收上之沿革，收數之有出入者，此其一。歷年編制預算，某稅與某稅之預估收入，不能無多少之殊，收數之有出入者，此其二。歷年預算之所謂雜稅者，其種目時分時合，初未歸於一致，收數之有出入者，此其三。國家地方兩稅，年來以政事變遷之故，併析靡定，併之則多，析之則少，收數之有出入者，此其四。以上四端，乃歷年雜稅收入所以參差之原因也。計雜稅之收數，民國二年預算爲二、六〇三、六七元，三年預算爲一、三九八、三〇七元，五年預算爲二、七四四、〇九七元。

六年以後，各省雜稅，大率遵循舊制，財政部爲整頓收入起見，將雜稅內之收數較多者，分別整理，由是煙酒稅、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅、礦稅、等項成爲獨立之稅目，而雜稅之範圍，較前狹隘，若江蘇等省已無雜稅名目，卽其他有雜稅之省份，亦僅零星之款已耳。計八年度預算雜稅列三、〇〇二、四二四元，十四年度預算列二、六七六、九三〇元。

二、雜捐之沿革 考歷代雜捐，興廢無常，清初免減各地苛細捐項，迨至中葉，尙守舊章，咸同以後，髮捻竄擾，待款孔殷，而田賦之經常收入，或因蹂躪所及，百物蕩然，啓征無着，遂課賦雜捐，以爲收拾瘡

夷之需。事平後間多罷免，泊乎光宣，勦興學校及警察，大吏往往責令各縣籌款開辦，於是雜捐一項，乃徵及日常瑣屑之物，不厭煩苛，民國以還，章制間有變更，大體無甚出入。

我國從前之零星收入，大都稱捐，其號為稅者，寥寥無幾，自清季各省設置財政公所，簡派監理官清理財政後，始略有眉目，惟十之八九，均定為地方入款，民國以還，釐訂國家稅地方稅法草案，擇其收入較豐者，劃歸國家稅項下，旋又奉令將國家地方兩稅合併征收，五年度預算所列之收數，較諸前清宣四預算所列者，約增一千萬元之鉅。至雜稅及雜捐之區分，多係根於各省歷史上之習慣，實無標準可言，所徵捐率，大抵各省自為風氣，參差輕重，殊不一致。計二年度預算雜捐收入列二、八五六、九四二元，三年列三、一三七、七五一元，五年度列一一五、一三一、六〇二元。

六年以後，煙酒稅、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅、礦稅、等項，成為專稅，財政部為統一徵收起見，凡向時附加於前項各稅之雜捐，一律併入正稅之內，由是雜捐之範圍益狹。多數省份，已無雜捐名目，即有存在之省，大率零星雜捐，不僅甲省與乙省不同，即同屬一省此縣與彼縣亦異，於國無裨，於民甚苦。所有八年度預算雜捐列八、二四三、九五一元，至十四年度僅列四、七六八、七一八元。

### 第二 雜稅雜捐之現情

國府成立之初，各省新增之稅，往往不經中央核准而即行舉辦，自十七年冬國府頒布監督地方財政暫行法，規定各省創設新稅，必經立法院議決，於是各省雜稅雜捐，僅保持原有之範圍，不能漫然增設名目。惟各省雜稅雜捐現情，有公安局征收作為外銷之款，而不列入省預算者，亦有雖歸公安局征收，而仍分別列入省預算者，至稅名捐名，各省甚不一致，即同屬一省，亦隨地所收稅捐不同，頗呈紛雜之象。故二十五年度各省預算房捐計一、九五〇、一四七元，船捐計一、四八六、二五一元，兩項不過列三、四三六、三九八元，其零星稅捐大約包括其他收入項內云。

### 第三 雜稅雜捐之革新

考各省征收雜稅雜捐，大都自爲風氣，參伍錯綜，莫可究詰，自國府成立，迭奉明令革除苛細雜捐，卒因國計所需，未能豁免，然此種稅捐收入少而名目繁，自地方財政上與國民經濟上着想，均無保存之餘地。將來整理稅務，厘訂稅則時，自應衡量國民負擔力之程度，與以分別合併，或逐漸減免，俾符賦稅公平之原則。茲擬定革新辦法述之於左：

- 一、此項稅捐查有妨礙平民生計者，一律豁免。
- 二、各稅捐內，有同一課稅物件而有數種捐稅者，即行歸併。
- 三、應擇其收入較豐，財源較確，而普及於全省者，仍歸省地方項下。
- 四、凡征收之範圍，限於一縣或一地者，改歸縣地方市地方項下。

以上四端係革新雜稅雜捐之辦法，既可減輕國民之擔負，並得助長地方之發達，亦改革稅制時之應留意者也。

## 第五目 官業收入及雜項收入

### 第一 官業收入及雜項收入之沿革

一、官業收入 考官業收入，向分官股收入，官辦局廠收入，官有房地租收入三項，其中以官辦局廠收入爲大宗，官股收入次之，官有房地租收入又次之，民六以還，各省官業收入，悉仍舊制，惟爲提倡官業起見，投資官辦局廠者較多，而收入亦較巨焉。計八年度預算各省官業收入列二、四四二、八九〇元，十四年度列一、八八五、二八三元。

二、雜項收入 民六以還，各省雜項收入，分行政收入官款收入罰款收入雜項收入四項，而行政收入又分內務收入財政收入司法收入教育收入實業收入五項，雜項收入之內，以地方行政收入占最大部分，其屬正確之雜項收入爲數甚微。計八年度預算各省雜項收入列二三、〇三一、一七三元，十四年度預算列五、八〇七、八三三元。

## 第二 官業收入及雜項收入之現情

一、官業收入 各國地方公營事業之收入，以煤氣事業，電氣事業，以及地方公共交通事業，收入為最鉅，其他如市場屠場倉庫等之收入，為數甚微，吾國自國府奠都南京以還，各省當局均以全力謀建設，分為地方財產收入，地方事業收入，地方營業收入三種，而其經營之公有事業，大抵不出兩途，其一為各地方之天然富源及大規模之工商事業，為私人及一地方資力所不能發展與興辦者，由省地方政府經營之。其二為企業之有獨占的性質，須由省地方政府集資經營，予以提倡者。地方文化日益發達，官營業之收入，亦必日益增進。在創辦官營業之初，雖不以沾潤利益為目的，然經營公共企業，恆有專利之可能。果能以經濟之計劃，科學之方法，負責進行，其所獲之純益，必遠勝於私家事業也。計二十五年預算各省官業收入，共為一九、〇九二、五八二元，其中地方財產收入四、一一九、五四五元，地方事業收入七、五二九、六三九元，地方營業純益七、四四三、三九八元。

二、雜項收入 考雜項收入一款，包括地方行政收入及其他收入兩種，自國府奠都南京以還，各省對於省有事業，積極發展，故行政收入一項，所增甚巨。迨國府實行裁厘以後，中央補助各省裁厘損失之款，為數亦巨，此外其他零星雜款，亦以省有事業之增進而收入增多，因是二十五年預算，地方行政收入計一五、七四三、三九八元，其他收入計五〇、八〇八、九六八元，共達六五、五五二、三六六元。較諸十四年度預算所增之數，幾達十有餘倍，即比諸八年度預算所增之額，亦頗巨焉。

## 第三 官業收入及雜項收入之革新

各省官業收入及雜項收入二項，係沿襲舊時名稱，範圍既極廣汎，性質亦多複雜，從正名方面着想，極應分別改訂，以昭畫一，迨名稱確定後，再行整理，庶可收事半功倍之效。茲將革新辦法分列如左：

### 一、官業收入應分三項分別整頓；

(1) 凡地方公有財產之各項收益，應按其性質，力加整頓，務使收益逐年增多。

(2) 凡地方各種營業收入，應按經濟原理，妥爲整頓，總以事求實際款不虛糜爲歸。

(3) 凡地方各項事業之收益，應考其歷史，分別整理，一方發展原有事業，一方力圖事業收益之增加。

## 二、雜項收入亦分三項分別整理；

(1) 凡地方機關之各項行政收入，每多隱匿不報，及報不確實之弊，應分別調查，嚴加稽核，以收涓滴歸公之效。

(2) 凡中央補助各省之款，大半係臨時性質，歷年稍久，中央每因款絀停撥，各省應從力求自給着想，於最短期內，勉圖歲計均衡，不宜永遠依賴中央協款。

(3) 凡地方其他各項之收入，大率零星入款，應嚴加勾稽，使其悉數歸公。

## 第二節 省地方之歲出

地方經費歲出之盈縮，恆視地方事業之發達與否爲衡。地方事業愈擴張，卽其經費之數量愈增加，二者固有相聯之關係，而地方經費用途之趨勢，尤有一定之階級。卽地方自治最發達者，其經費多用於公共企業，如英國是也。地方自治稍稍發達之國，其經費多用於交通機關及道路，如德法二國是也。初建地方自治之國，其經費多用於教育，如日本及中國是也。蓋以公共團體初起之時，其目的僅在抵抗外敵，維持秩序，施行法律，三者漸進，始有增進文化之目的而興辦教育。再進始有振興實業之目的，而有公經濟的行政。更進始有自己經營公共企業之目的，而始有私經濟的行政。故地方經費之重要用途，往往由教育而交通，由交通而公共企業，此爲必經之過程也。

我國自國府建都南京以還，厲行地方自治，地方經費之用途，既日益推廣，國民經濟之負擔，自亦與之俱增，或謂中國數年以來，承帝國主義經濟侵略之敝，重以頻年軍事未已，民苦流離，戶鮮蓋藏，產業基礎崩墜將盡，在中國今日之國民經濟狀態，惟有實行緊縮政策，方足以發達生產，亦惟有提倡節約運動，方足以救貧

救亡。不知國民經濟，以從事於產業之開發為原則，與其為消極之節流，不如為積極之開源。果能將徵收之地方稅，悉用之於發展交通，整頓水利，以及開發農礦與各種基本工業之事項，而絕對不以之流用於他途，機關費力求縮減，事業費力求擴張，取之於地方者，仍用之於地方，則費額雖鉅，國民亦罔不樂於負擔也。茲將二十五年省地方歲出預算，分類列表如次；

二十五年度各省省地方歲出預算分類表（單位元）

寧	河	江	省	
			項	別
夏	南	蘇	數額	費務黨
65,184	109,007	203,760	%	
1.49	.47	.73	數額	費政行
410,772	3,918,775	2,719,861	%	
9.36	16.87	9.75	數額	費法司
94,504	1,593,012	2,932,302	%	
2.15	6.86	10.51	數額	費安公
549,346	1,256,597	3,685,560	%	
12.52	22.63	13.22	數額	費務財
172,344	830,353	1,259,956	%	
3.93	3.58	4.52	數額	文育教
345,159	2,459,116	5,743,188	%	費化
7.87	10.59	20.59	數額	費業實
5,240	890,715	—	%	
.12	3.83	—	數額	費通交
21,000	—	—	%	
.48	—	—	數額	費生衛
74,820	45,369	229,542	%	
1.71	.20	.82	數額	費設建
—	3,927,153	5,541,774	%	
—	16.91	19.87	數額	業營方地
—	—	80,000	%	出支本資
—	—	.29	數額	費助協
2,371,213	1,180,668	902,303	%	
54.06	5.08	3.24	數額	費郵撫
—	39,604	130,000	%	
—	.17	.47	數額	費務債
—	1,682,405	4,009,612	%	
—	7.24	14.38	數額	出支他其
20,000	100,000	—	%	
.45	.43	—	數額	費備預
257,041	1,193,465	452,130	%	
5.86	5.14	1.61	數額	計 合
4,886,623	23,226,244	27,889,938	%	
100	1.0	100		



浙	湖	甘	安	察	江
江	北	肅	徽	爾	西
384,000	205,293	96,000	165,60	—	221,040
1.33	1.04	1.79	1.07		.83
3,119,395	3,255,769	1,636,695	1,100,970	827,316	5,168,869
10.78	16.42	30.57	7.14	25.70	19.41
2,177,416	1,898,523	667,267	1,249,072	217,958	1,278,256
7.52	9.57	11.43	8.10	6.77	4.80
3,423,306	2,949,473	380,627	4,170,141	495,920	6,408,744
11.83	14.87	7.11	27.04	15.41	24.07
1,283,318	1,053,833	313,252	615,884	347,674	1,029,984
4.21	5.32	5.85	4.12	10.80	3.87
3,130,678	2,583,156	1,293,692	3,140,881	528,997	2,631,070
10.82	13.03	41.17	20.37	16.43	9.88
3,372,766	356,767	122,207	723,994	110,862	950,490
11.65	1.80	2.28	4.69	3.45	3.49
566,338	152,412	231,155	91,523	8,088	—
1.96	.77	4.32	.59	.25	
103,864	67,174	83,774	—	24,000	589,613
.37	.34	1.56		.75	2.25
3,522,694	2,985,619	120,000	279,024	248,994	618,764
12.17	15.06	2.24	1.81	7.73	2.33
—	—	100,000	—	—	2,840,000
		1.87			10.67
1,035,200	611,873	12,300	2,337,378	232,892	1,213,819
3.58	3.08	.23	15.16	7.23	4.56
98,000	60,000	15,000	—	4,800	51,000
.34	.3	.28		.15	.20
5,929,181	2,974,400	10,000	1,428,830	—	3,104,000
20.59	15.00	.19	9.26		11.66
—	390,000	122,869	—	16,000	417,329
	1.51	2.30		.50	1.57
824,422	374,261	208,902	99,539	155,339	103,317
2.85	1.89	3.50	.65	4.83	.41
28,938,578	19,828,613	5,353,740	15,422,906	3,218,750	2,615,295
100	100	100	100	100	100

青	陝	廣	湖	山	福
海	西	東	南	東	建
47,682	244,320	811,863	378,236	116,400	351,480
4.24	1.61	2.37	1.50	0.44	1.81
330,374	2,091,049	5,018,341	1,813,850	6,009,182	2,409,495
29.37	13.76	14.67	9.12	22.48	12.40
51,281	511,441	2,000,000	1,243,464	2,593,746	916,716
4.53	3.37	5.85	6.25	9.70	4.72
80,700	3,244,934	—	5,309,976	5,347,571	4,350,000
7.17	21.36	—	26.71	20.00	22.39
146,706	507,552	4,067,253	1,370,402	1,710,978	1,017,084
13.04	3.34	11.89	6.89	6.40	5.24
152,439	2,334,585	4,842,466	3,375,250	4,192,400	2,006,208
13.55	15.37	14.16	16.98	15.68	10.33
2,682	1,090,109	—	271,442	729,745	—
0.24	7.18	—	1.37	2.73	—
9,024	700,000	—	1,229,933	—	—
0.80	4.61	—	6.19	—	—
39,600	281,466	—	138,588	—	161,920
3.52	1.85	—	.70	—	.83
39,288	1,100,443	6,019,440	568,644	1,534,010	1,890,912
3.49	7.24	17.60	2.86	5.74	9.73
—	—	—	—	—	500,000
—	—	—	—	—	2.58
50,411	2,393,929	2,482,920	187,104	676,572	846,403
4.48	15.76	7.26	.94	2.53	4.36
—	2,758	—	293,911	10,000	—
—	0.18	—	1.02	0.04	—
—	611,244	3,200,000	2,411,500	1,562,598	4,503,408
—	4.02	9.36	12.13	5.84	23.19
16,678	22,719	2,000,000	984,580	—	290,000
1.48	0.15	5.85	4.95	—	1.49
158,183	31,110	3,756,135	396,000	2,251,968	180,681
14.06	0.20	10.99	1.99	8.42	.93
1,125,048	15,191,659	34,198,518	19,882,919	26,735,170	19,424,317
100	100	100	100	100	100

合	綏	廣	貴	河
計	遠	西	州	北
3,703,125	—	196,507	106,644	—
1.07		0.45	1.52	
47,081,055	413,742	3,168,267	1,700,461	1,867,832
13.62	13.34	7.24	24.19	9.62
23,456,938	184,929	1,259,397	442,475	2,205,179
6.78	5.96	2.88	6.29	10.78
51,148,940	552,812	3,549,111	695,223	688,889
14.79	17.82	8.12	9.89	3.42
18,799,470	201,717	1,563,200	532,046	820,874
5.44	6.50	3.57	7.57	4.01
46,731,619	465,990	3,537,959	957,495	3,010,800
13.52	15.02	8.09	13.62	14.72
9,693,820	51,001	853,273	37,573	144,954
2.80	1.65	1.95	.53	.71
5,768,317	38,232	2,606,175	10,269	104,170
1.67	1.23	5.96	.15	.51
2,567,600	12,516	592,106	62,248	48,000
0.74	.40	1.35	.89	.23
29,852,984	78,402	—	291,448	1,083,350
8.63	2.53		4.14	5.31
6,023,811	—	2,264,174	239,637	—
1.74		5.18	3.41	
21,911,467	967,213	141,371	154,653	4,113,335
6.34	31.18	0.32	2.20	20.11
811,965	—	125,463	15,000	29,429
0.24		0.29	.21	.14
58,822,238	31,152	23,279,541	960,622	3,093,745
17.01	1.01	83.23	13.66	15.12
4,787,586	17,632	—	479,779	—
1.38	.57		6.82	
14,614,141	86,519	600,000	345,341	3,133,788
4.23	2.79	1.37	4.91	15.32
345,775,078	3,101,857	43,736,544	7,030,914	20,457,445
100	100	100	100	100

右表各省二十五年度歲出總數，亦為三萬四千餘萬元。債務費佔五千八百萬元居第一位，經濟行政費包括實業、交通、建設諸費及地方營業支出四種，佔五千一百三十萬元，佔第二位，公安費佔五千一百十萬元居第三位，行政費與教育文化費均在四千六七百萬元之譜，居第四第五兩位，司法費財務費與協助費在二千萬元內外居第六第七第八三位，餘如黨務費、衛生費、撫卹費、及其他支出為數無多，地方費支出之多寡，不足以判

財政之當否，全視與國民經濟是否有利爲前提，善用之能使國民經濟日益發達，不善用之卽能使國民經濟日益困窮。當此地方自治積極推進之時，地方支出有日益增加之趨勢，自宜有遠大精密之圖，不宜限制地方收入，蓋助長地方自治之發達，卽所以增進國民經濟之富足也。茲將各省歲出各費分項敘述於左。

### 第一目 黨務費

吾黨自北伐完成以來，實行以黨治國，以黨建國之政策，全國統治於黨政之下，黨之權高於一切，固以黨爲唯一之最高權力機關，黨之使命，在實現總理所創之三民主義，以完成訓政實施之工作，省以下之黨部雖爲下級黨部，實爲施行黨治之基礎。蓋惟下級黨部與地方民衆最接近，領導民衆，以實現三民主義之建設，訓練民衆，以排除國民革命之障礙，以及督促民衆對於總理主義之認識，對於本黨政策之了解，皆惟下級黨部是賴。下級黨部所負荷之使命，既如是其重要，自應優其待遇，俾可努力於黨之工作，然則地方黨務費之支出，在國民經濟方面觀之，固較任何經濟爲重要也。計二十五年各黨務費支出預算，共爲三、七〇三、一三五元。

### 第二目 行政費

從前省政府縣政府之經費，本由國家經費項下支出，今則悉歸地方費支給，加以省之下設立各廳，縣之下設立各局，又因生活程度日高，各機關之俸額一律增多，更以育幼、養老、濟貧、救災、醫病、與夫各種公共之需，爲建國大綱所規定，皆爲地方所應辦之事，而其所需之費，亦因之日增，基上理由，事業既逐漸增多，經費自日益擴張，事業與經費大有連帶之關係也。計二十五年預算各省行政費支出，共列四七、〇八一、〇五五元。

### 第三目 公安費

從前省垣商埠警察費，均歸國家支出，今則不論省縣鄉鎮，其所需公安等費，悉由地方支給，加以年來各省匪亂頻仍，地方不靖，復有保安隊之組織，衛生行政爲增進國民健康之要圖，故用於衛生事業之費，亦緣以

增多，因是公安費漸呈與時俱增之象。計二十五年各公安費支出預算，共列五一、一四八、九四〇元。

#### 第四目 教育文化費

惟教育真能救亡，惟教育真能救貧，教育之效用，較任何政治力量為大，蓋政治之力量，僅能及於一時，教育之效用，乃能垂及百年也。故立國之道，自以教育為根本要圖，尤以地方教育為根本中之根本。從前因教育經費未能獨立，每遇軍興，輒為政府挪借移充軍用，以致弦歌輟響，爨舍榛蕪，教育事業之不能充分發展，其受經費之影響為多。孫總理所手訂之國民黨對內政策，特定增高教育經費，並保障其獨立之專條，最近國民政府且明令保障教育經費之獨立，以後之教育經費，當不至再受政局之牽動，惟教育事業無止境，教育經費亦無止境。邇來各省地方教育經費之支出數，較前已有駸駸日上之勢，此其故可得而言也。從前教育經費，規定中小教育以地方負擔為原則，以中央補助為例外，高等教育以中央負擔為原則，以地方補助為例外，其由私人設立之高等學校，中央得酌量情形予以補助，今則不但中小學校經費悉歸地方負擔，且進而負擔大學經費，教育經費分配之方法，既與前不同，此地方教育經費之支出，所以有增加之傾向也。或謂教育係分利事業，而非生利事業，地方教育經費支出過多，即足阻礙國民經濟之發展。不知教育之主旨，在養成國民生活技能，增進國民生產能力，雖非直接生產，而予國民經濟以間接之利益甚大，故欲開闢地方之富力，必先以推廣教育為基礎，地方教育愈發達，即國民經濟愈充實也。惟中國目前之教育，無論在數量與質量上，均不足適應地方之需要，故二十五年各教育文化費支出預算，亦僅列四六、七二一、六一九元而已。

#### 第五目 司法費

司法行政關係甚重，對內既負有促進法治國之責任，對外又須應付領事裁判權之撤銷，固非組織完善，不足以實現司法獨立之精神。惟因司法經費未能確定，以致各級法院不能依照預定程序，切實進行，過去之司法事業，不免留有缺憾者，良由此也。自國民革命軍統一全國以來，首以司法經費為重，規定標準，劃分國家支出與地方支出，如司法行政部、最高法院、編訂法典委員會，為中央司法經費均由國家經費內支出，其他各級

司法費爲地方司法費，均由地方經費內支出，採取均權主義，中央與地方分別負擔，與革命軍未統一以前之司法費，完全由中央支給者，今昔情形，判若兩途，此地方費之負擔所以較前驟增也。嗣以司法經費，其性質屬於中央，規定仍由國家支給，惟在各縣司法未獨立以前，暫時仍由地方支出，不特減輕地方之負擔，一時未能實現，且將擴充法院，改造監獄，司法上應辦之事甚多，而其所需之經費亦正有加無已也。司法機關雖與國民經濟無直接之關係，惟司法爲保障人權之獨立機關，各縣之司法獨立，果能見諸實行，其有利於人民者正多，卽令稍增負擔，亦爲人民所樂輸，所謂多取之而不爲虐也。計二十五年各省司法費支出預算共列二三、四五六、九三八元。

#### 第六目 經濟行政費

建國之首要在民生，已爲總理建國大綱所明白昭示，況值此世界經濟恐慌潮流澎湃之時，中國因生產不發達而受極大之影響，銀價低落，失業衆多，尤爲具體之象徵，固非積極謀民生問題之解決，實無以解除民衆之苦痛也。願欲謀民生問題之解決，自以發展經濟事業爲最要。訓政開始國民政府卽集中全國之人才經濟，共謀物質之建設，以樹新邦之規模，並依照建國大綱之規定，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，中央與地方之權限既經劃分，則凡地方應辦之實業自應盡量發展，如農產之謀增進，礦產之謀開採，工業商業之努力進行，此實業費之增加，與前不同之點一也。各地興築道路，修治河道，同時並舉，以圖交通之發展，此建設交通兩費之增加，與前不同之點二也。各項生產事業，均與國民經濟有直接之關係，生產事業發達愈甚，卽國民經濟增益愈大，願欲發展國民經濟，非先籌集經費從事於物質建設未見其有濟也。計二十五年各省經濟行政費支出預算分爲四種，（一）實業費計爲九、六九三、八二〇元，（二）交通費計爲五、七六八、三一九元，（三）建設費計爲二九、八五二、九八四元，（四）地方營業資本支出計爲六、〇二三、八一一元，共列五一、三三八、九三四元。

#### 第七目 財政費

財務行政費之範圍，綜其大要不外二端，一爲徵收費，即地方辦理征收事務所需之費用也。二爲債務費，即地方償還各項債務所需之費用也。財政費之增減，常隨地方政治爲轉移，政治日益發展，而所需之財政費，亦即與之俱增，此定則也。自國民政府奠都南京後，各省地方財政費之支出，較諸昔時爲多，一、因從前田賦、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅、均爲國家稅，由國家機關徵收，屬於地方者僅有零星稅目，故地方費之收入較少，而其財政費支出亦無多也。今則田賦、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅、完全劃歸地方，營業稅亦屬地方收入，而其征收費自與之俱增。二、因從前各省所發公債庫券，爲數甚微，今以地方收支不敷，常賴發行公債庫券以資挹注，積時既久，而債務償還費遂爲支出大宗。惟地方之財政獨立，實足以扶助國民經濟生產之發達，仍於地方有利，惟其用之於地方者，是否合於經濟原理，此則不能不望當局者之實行財政公開也。計二十五年各省財政費支出預算分爲兩種，（一）財務費計爲一八、七九九、四七〇元，（二）債務費計爲五八、八二二、二三八元，兩共列七七、六二一、七〇八元。

#### 第八目 協助費及預備費

在昔各省地方預算，協助費及預備費兩種，僅係零星支款，未占重要地位。自國府定都南京以還，各省地方歲出門內，協助費固逐漸加多，預備費亦按年遞增，遂成預算上主要之科目。就協助費言，考其性質大別爲三，一係協助教育事業之款，二係協助慈善機關之款，三係協助下級黨部之款，各省情形雖非一致，而其協助費之性質，大體從同。就預備費言，通例分爲第一預備金第二預備金兩項，一係預算所列款目實際不敷時所支出，一係預算未列之新生事業所支出，蓋欲求預算與事實相符，故設此預備費科目，爲臨時填補之用。以上兩端，實因時代之需要，遂在預算上占重要之地位。計二十年度各省協助費預算共列二一、九一一、四六七元，預備費預算共列一四、六一四、一四一元。

#### 第三節 省地方之債務

凡關於地方事業之用途，往往籌集債款，蓋謀地方自治之發達，所以保國家全體之安寧也。夫地方負債，

以地方爲債務主體，然苟用於生產事業，集資既易，拓利有方，將來本息之償還，可資生產之贏利，負擔雖重，於地方不受影響。反之若用於不生產事業，濫費侵蝕，所在多有，直接固使地方受其損，間接亦使國家蒙其害，故列邦通例地方之起債，大都不外土木、水利、道路、電氣、諸端，而以地方生產事業爲範圍者也。吾國自改革以來，二十餘年間，所舉地方債款，無慮數十種，按諸實在用途，無非補助軍費，彌縫省庫，其因振興地方事業而籌集債款者，實屬罕覩，卽有時以實業爲名，而名亦不能副實。吾國地方財政，本足自給，初以軍閥橫行，靡歲不爭，勢不得不擴充軍隊，繼以機關增設，頻年遞加行政經費，以致度支告匱，羅掘俱窮，於是籌集地方債款，以爲補充。凡此原因實寄於軍費及行政費負擔之過鉅，而不關於地方事業之發展，良可慨也。

### 第一目 省地方債務之沿革

考各省財政，初本足以自給，後因新政繁興，災變迭生，以致募集內債，藉資挹注，惟額少期短，故尙易如期償還耳。茲列述如左：

一、直隸公債 清光緒三十年二月，袁督以北洋陸軍擴張需費，遂擬募集地方公債以資應用，債額爲四百八十萬兩，債券分十兩百兩兩種，年利七釐，逐年遞加一釐，末年加至一分二釐，期限六年，每年償本八十萬兩，償還財源指定藩庫銀三十萬兩，運庫銀三十五萬兩，永平七屬鹽款餘利銀十五萬兩，銅元局餘利銀四十萬兩四種，共計銀一百二十萬兩。迨屆期後，債券應得本利，可納關稅釐金鹽稅等項。

二、湖北公債 清宣統元年秋，陳督以內外債款行將屆期，擬募地方公債，藉備償還之用。債額爲二百四十萬兩，年利七釐，每年遞加一釐，末年加至一分二釐，期限六年，每年償本四十萬，償還財源，指定藩庫六萬兩，運庫十萬兩，漢口關署六萬兩，官錢局餘利二十萬兩，彩票局餘利三萬兩，合諸其他入款七萬兩，共計五十二萬兩。迨滿期後債券應得本利，可納田賦、關稅、統捐、鹽稅、等項。

三、安徽公債 清宣統二年春朱撫以本省收不敷支，遂擬募集地方公債，以備抵補之需。債額百二十萬



兩，年利七釐，逐年遞加一釐，末年增至一分二釐，期限六年，償還財源，指定藩庫雜款年額十四萬兩，牙釐局六合米釐十五萬兩，共計二十九萬兩。

四、湖南公債 清宣統二年秋楊撫以本省庫款支絀，遂擬募集地方公債，藉資周轉，債額一百二十萬兩，年利七釐，逐年遞加一釐，末年增至一分二釐，期限六年，償還財源，指定官鑛處及水口山鉛鑛之餘利，年額二十六萬五千兩。

五、江蘇公債 民國初元程都督以軍政各費，不敷甚鉅，遂擬募集公債百萬元，經省議會議決，藉作彌補之用。年利七釐，債券額面爲五元，以全省租稅收入作保，期限爲五年，前二年付利，後三年分年平均償本，迨滿期後債券應得本利，得納各種租稅，舉行以來，僅募集二十萬八千五百十元。

六、浙江公債 民國元年浙督以省庫奇窘，遂定發行地方公債，利息七釐，以浙西絲捐爲保證，開募以來，僅收四十九萬九千二百零八元。

七、福建公債 民國元年閩督以政費艱窘，乃定發行地方公債之計，預定四年償清，利息結至償還照本金加半，招募以來，僅售出三十萬七千二百二十五元。

次論地方外債，前清之際政府恐疆吏濫借外資，喪失利權，故有各省非經中央核准不得借用外債之令。民國以來，財政當軸時申前議，限制綦嚴，各省商借外資，例須先咨財政部批准，方能定議，故各種債款成者尙少。茲分述之於左：

一、鄂省外債 鄂省外債始於宣統元年，當時陳督以庫款支絀，向英國匯豐銀行訂借五十萬兩，利息七釐，宜昌鹽釐作抵，約定十年償清，迨至三年，瑞督因短期商欠到期，需款甚殷，遂與德華銀行、匯豐銀行、匯理銀行、花旗銀行、訂借二百萬兩，年利七釐，亦以宜昌鹽釐作保，期限十年，前六年付息，後四年平均償本，並得提前償清。民國初元黎副總統以省庫竭蹶，向復商捷成洋行訂借三百萬兩，利息六釐，以漢口各稅作抵，在二年內償清本金，捷成洋行於二年以內得龍角山礦石承買之專利，期滿後有礦石承買優先之

權，並以礦石價銀供本債償還之用，此鄂省公債先後之情形也。

二、維持市面借款 宣統二年夏，上海兆康等莊相繼倒閉，市場震恐，商業凋敝，當時蔡道謀救濟之方，遂向英、德、日、美、俄、法、和、比八銀行，訂借維持上海市面借款三百五十萬兩，年息四釐，由上海道擔保，並無抵押品，期限為六年，前五年付利，第六年內四季分償，每季各償八十七萬五千兩，同時各地商店間接受損，江督另向英、法、德、各銀行訂借維持江南市面借款三百萬兩，年息七釐，以湘、鄂、贛、皖四處收回復價八成鹽釐江南鹽斤加價兩淮海分司五成鹽釐作抵，定於起債後第六年償清，翌年商家虧累，周轉不靈，上海商會乃向英國匯豐銀行商訂維持市面借款二百萬兩，利息七釐，以上海各商私產作抵，償還之期，並無定限，此維持市面先後借款之情形也。

三、周轉市面借款 宣統三年春，廣州錢號停歇，商業衰落，粵督乃向日商訂借周轉廣東市面借款日金六十萬元，利息六釐，定於翌年償清，同時又續向日商訂借日金一百萬元，利息亦係六釐，以小押餉及硝磺餉作抵，定於起債後第三年內償清，此周轉市面先後借款之情形也。

四、滇省外債 宣統三年夏，李督實施新政，改編新軍，以收不抵支，遂向英法隆興鑛山公司訂借一百八十萬兩，年利五釐，期限自締結合同之日起算，二十五年間，每年平均償還，此滇省借債之情形也。

五、直隸外債 民國初元，直督以接濟中央，需款甚鉅，遂與德商瑞記洋行商訂八十萬鎊，年利七釐，以直省酒煙茶三稅作抵，期限自簽印之日起，十個年間，每年平均償還，此直省借債之情形也。

六、浙江外債 民國之初蔣都督以購買軍械，款項無着，乃向德國克志荷軍器公司，訂借五百萬馬克，年利六釐，以浙省釐金及繭捐作抵，並須向克志荷軍器公司購置二百萬馬克之軍器，期限自借款成交後，每滿一年分償一百萬馬克，此浙省借款之情形也。

七、蘇路公司外債 民國初元，南京政府軍需款正殷，以蘇省鐵路作抵，向日本大倉洋行訂借日金三百萬元，利息八釐，期限十年，前五年付息，後五年每年償本日金六十萬元，此以蘇路抵借外債之情形也。

八、漢冶萍公司外債 民國初元，漢冶萍公司與日本三井物產株式會社訂借日金三百萬元，以充南京政府軍費之用，年利八釐，以公司所屬漢陽鐵工廠及大冶鐵礦之財產作抵，期限一年，此以漢冶萍抵借外債之情形也。

民六以還，政變迭乘，省自爲政，中央無法監督，於是地方公債均得自由募集，其因協助軍需而發行者，有江蘇公債，浙江公債，福建公債，湖北地方公債，湖南地方公債，安徽地方公債，直隸第二三四各次公債。亦有因整理財政金融而發行者，如江蘇增比債券，江西十年公債，河南地方公債，又有因地方災歉而發行者，如江蘇災歉善後公債，天津賑災公債，安徽賑災公債，此指地方內債言也。河北、山東、福建、安徽、江蘇、江西、等省並因需款緊急，借用外債，款額既極零星，利率亦多參差，而所訂期限，復不一致，蓋以連年戰爭，軍費陡增，地方債款，募借益多，其間固有雖有擔保而實際本息無着者，亦有雖無擔保而實際已經償還者，綜錯複雜，不可究詰。所有地方內債計河北截至十四年止積欠七百六十二萬三千六百二十五元，河南截至十四年止積欠一百四十一萬二千三百五十九元，熱河截至九年止積欠三十五萬四千六百二十一元，甘肅截至九年止積欠一百四十九萬一千四百五十五元，福建截至十一年止積欠二百九十五萬七千零十七元，安徽截至十二年止積欠二百三十三萬六千二百三十七元，江蘇截至十四年止積欠九百九十三萬二千七百五十元，江西截至十三年止積欠九百零一萬四千零十五元，湖南截至十年止積欠六百十六萬零七百九十六元，四川截至十年止積欠二百三十四萬二千六百零三元，貴州截至十三年止積欠五十四萬三千七百二十六元，奉天截至十三年止積欠一百二十八萬五千元，至地方外債，計河北截至十四年底止積欠英金九十七萬二千一百六十四鎊十九先令十辨士，山東截至十四年止積欠日金三百五十萬元，福建截至十一年止積欠日金三百三十五萬九千七百零三元二十錢，台伏五十萬零八千零五十九元，安徽截至十二年止積欠銀元五百二十六萬九千六百五十一元，江蘇截至十四年止積欠銀元一萬元，庫平二十五萬二千九百二十二兩六錢三分，江西截至十三年止積欠日幣一百五十七萬九千二百元，規元二萬一千八百四十三兩三錢五分。

第二目 省地方債務之現情

在昔各省舉債，每於發行公債庫券及承借國內銀行借款之外，間有借用外資，損失國權者。自國府成立以還，中央既採不借外債之政策，故各省所舉之債，亦僅公債庫券及國內銀行借款兩種，迄未承借外資，此為今昔不同之點。至各省發行債券，原因雖非一端，而按其性質，不外六種，或因調劑金融，或因籌辦善後，或因救濟災區，或因清理舊債，或因創設建設事業，或因彌補政費不足，六者之中，尤以投資於建設事業者為多。頻年以來，事變紛乘，省政府為應付環境起見，不得已出於舉債之一途，積時既久，舉債總額，亦按年遞增焉。茲將戰前各省新舉各債列表如左：

各省地方發行債券概況表

省別	債券名稱	發行額	發行年月	利率	基	金債	還	期	限
江蘇	江蘇省建設公債	七、〇〇〇、〇〇〇元	十九·七·	年息八釐	契稅		十年分償		
	江蘇省運河工程短期公債	五、〇〇〇、〇〇〇	二〇·一〇·	年息八釐	治港治運啟捐		五年分償		
	江浙絲業短期公債	三、〇〇〇、〇〇〇	二一·一〇·	年息六釐			四年分償		
	江蘇省水利建設公債	二〇、〇〇〇、〇〇〇	二三·一〇·	年息六釐	菸酒牌照稅契稅釐課		十三年分償		
	江蘇土地抵借券	二、〇〇〇、〇〇〇	二五·一	年息四釐			十五年分償		
浙江	浙江整理公債第一類	四、五〇〇、〇〇〇	二五·五	年息八釐			十四年分償		
	浙江整理公債第二類	一七、〇〇〇、〇〇〇	二五·五	年息七釐			十六年分償		
	浙江整理公債第三類	一〇、五〇〇、〇〇〇	二五·五	年息六釐			十八年分償		
	浙江整理公債第四類	二八、〇〇〇、〇〇〇	二五·五	年息六釐			二十年分償		





財政部自二十三年經過第二次全國財政會議以後，對於各省地方稅捐，加以整理，其中心工作，厥惟「減輕田賦附加與廢除苛捐雜稅」「整理田賦先行舉辦土地陳報」「中央菸酒牌照稅之完全撥歸地方」「中央印花稅之改進與提成撥補地方」及「改善地方一切稅制」等項。茲將整理經過情形，摘要分述如次：

一、廢除苛捐雜稅 各省田賦附加及苛捐雜稅，在二十年前均未及分別整理，自二十年全國裁釐以後，地方隨釐帶徵之附捐，及類似釐金之捐稅，悉行裁撤，各省市頓失大宗稅源，而所賴以資抵補之營業稅，亦因開辦伊始，稅收欠旺，地方收支既感不敷，地方事業又日見擴展，遂更趨於增徵苛雜附加，而有急不暇擇之勢，人民負擔過重，農村經濟衰落，且浸將淪於破產之危機。二十三年二月財政部有鑒及此，乃於第四屆四中全會提議整理田賦先行舉辦土地陳報及減輕田賦附加以救濟農村兩案，經大會決議原則通過，交由國府令經行政院通飭辦理，後於三月間奉院令於同年六月，召集全國財政會議，并議決減輕田賦附加廢除苛捐雜稅辦法，通令全國，嚴厲執行，頗具成效。自二十三年迄至今日，計各省市減輕田賦附加者，有江蘇浙江安徽江西湖北湖南福建山東河北河南察哈爾綏遠寧夏甘肅青海四川等省及北平南京等市，其種類達三百餘種，款額達三千八百七十四萬二千四百餘元。各省市廢除苛捐雜稅者，有江蘇浙江安徽河北山東河南山西察哈爾綏遠湖南湖北江西福建廣東廣西陝西四川貴州寧夏甘肅青海西康等省及北平威海衛等市區，其種類達七千一百零一種，款額達六千七百六十九萬一千四百餘元，以上兩項合計竟共達七千四百餘種，一萬萬零六百四十三萬三千八百餘元之鉅。

二、舉辦土地陳報 地方財政，無論省縣，大都賴田賦以爲來源，高者十達八九，低亦在半數以上。苟整理得法，不特減輕附加與廢除苛雜有所抵補，即地方新興事業之需要，亦不患無挹注。二十三年第二次全國財政會議遂議定整理田賦先辦土地陳報之具體辦法，分別督飭各省，擇縣試辦，進行頗稱順利，計各省先後舉辦者，有江蘇安徽河南山東湖北湖南陝西四川福建廣西貴州等十一省，他如浙江江西廣東雲南寧夏等省，亦均分別另行整理，在方法雖屬不同，在原則仍屬一致。至再推及其他各省，或會規劃試辦，如冀察晉

綏甘青等省是，或因經濟人才俱感缺乏，一時未克實施，如新康等省是。但衡諸人民負擔之力求平均及田賦本身之亟待整理，其已辦陳報者，於地方財政既有顯著之進展，因而未辦各縣，亦多以其事實上之需要，及人民之企望，先後分別自行推動者，亦復不在少數。良以土地陳報，實為目前整理田賦最簡便最切實之方策，非僅為政府整理田賦中心工作，抑亦成爲人民解除重累之迫切要求，因之陳報工作，其進展日臻順利，設無盧溝橋事變發生，則全國各縣土地陳報，當可次第完成，即值此國難嚴重之際，各省亦仍分途猛進，計全國蘇皖豫魯桂鄂閩湘黔陝等省先後舉辦陳報者，約達一百五十餘縣。

三、改革田賦徵收制度 田賦積弊之深重，實以徵收制度之不健全，爲其一大主因。當民國十七年十二月間，財政部曾訂有整理田賦徵收辦法五條，規定忙漕正稅附捐，除規定稅額外，不得浮收分文，非呈經核准，不得自立名目，擅行增加，并規定自封投櫃及掣給版串等項辦法，至二十二年六月，財政部因廢兩改元一案，經呈奉 行政院核准，並規定自同年四月六日起，所有公私款項之收付，一律改用銀幣，而田賦爲地方收入之大宗，仍多有按舊習兩石折合計算徵收者，自應迅予改革，復規定改革辦法六項，所有各省市田賦正稅暨附加等款，一律依照廢兩改元通案，及忙漕按兩按石折價標準，切實廢除兩石辦法，改按標準國幣徵收，以資整頓。

迨二十三年第二次全國財政會議時，對於田賦徵收方面，更進一步爲有效力之改進與調整，議訂改革田賦徵收制度原則數項，茲抄錄如次：

(1) 經徵機關與收款機關，應須分立，由縣政府指定當地銀行，農業倉庫，或合作社收款。若無此等機關，則縣政府財政局或科派員在櫃收款。

(2) 串冊應註明正附稅銀元數，及其總額，并須預發通知單。

(3) 禁止活串。

(4) 不得攜串遊徵。



(5) 不得預徵。

(6) 確定徵收費，并由正款項下開支，不得另徵。

(7) 革除一切陋規。

上列各項，經財政部通行各省市按照原則，釐訂改革規章，及串票式樣，報部核定，以後各地方當局，亦均能本中央整理地方田賦解除民衆痛苦之意旨，切實進行。其在徵收組織方面，多已將經徵機關與收款機關，分別設立，嚴慎人選，訂定獎懲，在冊串方面，則規定格式，詳加勾稽；在徵收經費方面，則已嚴禁規費，多由正稅項下開支，即代徵之串票工本費，串票印刷費，串票本費，串票費等，亦一律取銷，至如遊徵預徵等各弊，俱經分別釐正，頗具成績，此近年來改善田賦徵收制度之情形也。

四、整頓契稅 以往契稅，雖定爲賣六典三，而各省稅率，多不一致，且於徵稅之外，隨契附加，竟有與正稅相埒或超過之者，又按原條例對於逾期不投稅者，除納定率之稅額外，並處以應納稅額之十倍罰金；匿報契價者，除補繳短納稅額外，按其匿報之多寡，處以稅額二倍至十六倍之罰金，此種稅重與罰重之結果，不惟稅收短少，且影響及於推收過戶，而田賦亦受其弊，因於第二次全財會議案內決議整理辦法，其要點要如次：

照舊。  
(1) 契稅正稅稅率，以賣六典三爲最高限度，其在限度以上者，縮減爲賣六典三，在限度以下，悉仍

舊。  
(2) 契稅附加，以正稅半數爲原則，其在半數以上者，縮減至正稅之半，未達正稅半數者，悉仍其

(3) 契紙費，每張五角，賣典一律。

(4) 推收應與契稅同時辦理，一面納稅，即一面辦理推收。

(5) 逾期及短匿之契，分別處以遞加罰金，惟罰金最高額，不得超過應納稅額，其有特殊情形者，並

得免罰。

(6) 未稅白契，定期准予投稅免罰。

以上決議辦法，經由財政部呈經行政院通令各省市遵照奉行，於是全國契稅稅率，大體已歸一致，而其正附稅每年收入最高額，全國約達三千一十一萬八千六百餘元。

五、營業稅之改進 營業稅自開辦以來，僅少數省份稍具成效，餘則大多障礙叢生，難獲預期之效果。二十三年第二次全國財政會議，因對現行營業稅參酌各方意見，擬具改革方案。如調查證之改進，徵收方式之規定，及稅率之分級限度等，均有詳細之規定，并令各省市對於營業稅之徵收，應嚴守稅法之限制，不准對物徵稅，其課稅稅率，則分甲乙兩種，甲以營業額課稅者，第一級為最高百分之五，第二級為最高百分之八，第三級為最高百分之十。乙以資本額課稅者，第一級為最高百分之五，第二級為最高百分之十，第三級為最高百分之十五，第四級為最高百分之二十。經此詳密規定，由財政部令行各省市，仍根據現辦情形，參酌辦理，並將營業稅徵收章程，酌擬修正辦法，報部核辦。如各省市對於營業稅法之各項規定，尚有窒礙難行之處，亦即一併彙列意見，核轉送部，以期將來作為修正營業稅法參考之用，關於此點，聞現正由財部方面積極進行云。

六、牙當屠宰各稅 牙稅當稅屠宰稅，與營業稅性質相類，即係營業稅範圍之一部份。在二十三年第二次全國財政會議時，均經議有具體整理辦法，其經過約述如下：

(1) 牙稅 曩昔牙稅，流弊叢生，其原因實由於課稅標準之不一，抽收牙佣之之無一定限制，徵收制度之未臻妥善，而依照營業稅法第十條，本有暫照原有稅率，改徵營業稅之規定，此項牙稅，自應加以整頓，俾漸納於合法正軌，以解除商民苛擾。財政部因根據第二次全國財政會議決議整理牙稅辦法七項，通行各省市照辦，其內容要點如次：

(一) 限定牙行行所 牙行領證營業，不論短期長期，應於縣市鎮集交易地點，設有固定行棧。

(一)確定牙行責任 牙行為貨物交易媒介樞紐，不得無帖私開，亦不得一帖兩用，並不得強拉客貨，迹近壟斷。

(三)限制牙佣 牙行抽收佣金，各省市頗不一致，約自百分之一至百分之五，嗣後一律以百分之三為度。

(四)牙行營業稅 應依買賣額或佣金金額為標準。

(五)遊行牙紀 應予廢除。

(六)糾正違章濫收惡習。

(2)當稅 當稅在營業稅第十條，原有改徵營業稅之規定，而其窒礙難行之點，實不亞於牙屠兩稅，二十三年第二次全國財政會議時，以當質業為目前救濟農村之唯一金融機關，自應予以改進，因提出整頓辦法，其要點如下：

(一)當質業營業稅課稅標準，應依架本計算。

(二)當質業營業稅稅率之高低，以架本之多寡為基礎，並以五千元為架本最低額。

(三)最低稅率為千分之十，超過五萬元時，每五萬元遞加千分之一，但至多不得逾千分之十五。

(四)架本不滿五千元者，其稅率為千分之五。

上項要點，當由大會將原則通過，但為根本改善計，仍應從修改稅法着手，其稅率宜如何規定，當於修改營業稅法時，一併修正或補充，以期盡善。

(3)屠宰稅 屠宰稅，亦為營業稅法第十條規定改徵營業稅之一種，欲圖實地改善，自亦須歸入營業稅法修正辦理，而為急切整頓計，在第二次財政會議時，有提案要點五項：

(一)屠宰稅以牲畜為課稅標的，其轉嫁性甚強，屠宰商並非納稅主體，而主體實為商舖。

(二)營業稅法第十條規定，事實上極有困難，應請修改。

(三)屠宰業營業稅稅率，應以屠宰之豬牛羊隻數計算，由各省市按照營業狀況，自行規定，並按月徵收。

(四)屠宰營業稅，應由徵收機關直接徵收，不得承攬包辦，徵收方法應依營業稅調查證改定辦法徵收。

上項要點，大會審查，即經通過，但仍以俟將來修改營業稅法時，修正或補充為澈底之改進耳。

此外尚有各省市徵收之房捐車捐船捐，在目前雖非主要稅收，而將將大有日趨發展之勢，例如房捐之徵收，迄仍未普遍實行，將來城市愈繁榮，地產價格愈高漲，則此項房屋稅之收入，必可激增。又如車捐及其他使用牌照稅與行為取締稅等，將來工商業發達後，城市鄉鎮愈趨繁盛，各種使用牌照必日增，如英美各國，今之汽車執照捐，為地方財源之大宗，即其實例，是故昔時對於此種目前視為雜項收入者，絕未可輕忽視之。此類合法雜捐，近年來經財政部督飭各地方政府切實整頓，頗具成效。

### 第三款 市地方財政

易繫辭曰，日中為市，致天下之民，聚天下之貨，交易而退，各得其所，是為市之肇端。迨文治稍進，市政始修，周禮司市掌市之治教刑政，量度禁令，凡會同師役，市司率賈師而從治其市政，此古之所謂市政也。司市以泉府同貨而斂餘，此古之所謂市財政也。今之市與古之市未必盡同，政亦不必盡同，然市必以貨聚，政必待財而後舉，古今固無二致。沿及後世，封建郡縣，互為表裏，曰州曰郡，名為行政區域，實已取得都市之地位，凡關興學、慈善、修路、濬河諸費，大多賴於居民之捐募，國庫之補助，稅捐之附加，亦已略具市財政之雛形。惟其組織初無定制，迥非今日自治團體之性質可比。有清之季，歐風東漸，國民渴望自治之念益切，宣統元年以京師係帝都所在，頒布「京師地方自治章程」，於是都市自治以興。

民國肇建，社會遠慕歐美都市之政績，咸以國內重要都市實有改進之必要，北京市政首設專管機關，九年九月廣東省復立廣州市政廳，十年七月北京政府公布市自治制，其制分為二種，一為特別市，一為普通市，於

是都市制度以立，迨黨軍北伐，會師武漢，而有漢口特別市之設置，底定東南，而有上海南京兩特別市之產生，北伐成功，而北平天津青島三特別市亦先後成立，十七年七月國府頒布特別市組織法，市政府由市長及各局組織為執行機關，市參議會由市民代表組織為議事機關，而市財政收入，規定土地稅，土地增價稅，房捐，營業稅，牌照稅，碼頭稅，廣告稅，市公產收入，市營業收入，其他法令特許徵收之稅捐十種，中央對於特別市之命令或處分，認為違背法令或逾越權限者，有撤銷或變更之權。此特別市組織之略情。十九年五月頒布「市組織法」，廢除特別市之名稱，內分直隸行政院之市，與隸屬省政府之市兩種，然考其實際，直隸行政院之市，即係舊時特別市之性質，其組織市政府為執行機關。市參議會為議決機關，與舊制相同，惟市參議會之設立，舊制於特別市成立一年後，由國府核准設立，而新制市參議會於區長選舉時設立，此其不同之點耳。至市財政之收入，為土地稅、房捐、營業稅、牌照費、廣告稅、公產收入、公營業收入、其他依法規特許徵收之稅捐八種，較諸舊制減去土地增價稅及碼頭稅兩種。若市之下，分為區坊閭隣，其組織與縣之下區鎮鄉閭隣略同，而為舊制所無焉。

考國內直隸行政院之市，為南京上海北平天津青島五市，已佔吾國政治上重要之地位。其隸屬於省政府之市，首推廣州漢口杭州廈門四市，近年建設顯有進步。而威海衛行政區，亦無異具體而微之市。市政建設之命脈，厥惟財政，顧可不探導而論列之耶。

### 第一節 市地方歲入

考歐美各大都市，係地方團體之一，既負獨立行政之責，自於收入亦不能不營獨立之經濟，但其收入之範圍，常受國家法令制度之限制，而其每年收入之數，常因市內需要，按年俱增，故其總額，漸呈逐年遞增之象。至吾國各市每年度收入在一千萬以上者，為上海廣州南京三市。在一千萬以下五百萬元以上者，為北平青島天津三市。在五百萬元以下一百萬元以上者，為漢口杭州兩市。在一百萬元以下者，為廈門威海衛兩市。茲將二十五年各市歲入預算，分類列表如次：

二十五年各省市地方歲入預算分類表(單位元)

天 津	北 平	南 京	青 島	上 海	市 項	
					名 別	額 數
4,920	9,000	1,237,766	259,744	1,495,715	額 數	田 賦
0.08	.11	11.28	3.60	11.79	%	契 稅
419,623	600,000	372,000	47,350	339,900	額 數	營 業 稅
6.60	7.53	3.39	.66	2.68	%	房 捐
1,621,781	826,000	397,600	539,349	304,300	額 數	車 捐
25.50	10.36	3.63	7.47	2.40	%	船 捐
900,377	1,914,000	504,000	—	2,939,000	額 數	各 項 稅
14.16	24.02	4.59	—	23.17	%	地 方 財 政 收 入
546,849	370,000	760,200	202,400	1,726,934	額 數	地 方 業 務 收 入
8.60	4.64	6.93	2.80	13.61	%	地 方 政 府 行 政 收 入
726	—	988,600	—	373,128	額 數	地 方 營 業 純 益
0.01	—	9.01	—	2.94	%	地 方 補 助 收 入
—	—	—	—	—	額 數	債 款 收 入
—	—	—	—	—	%	其 他 收 入
19,825	749,636	285,472	1,462,892	1,295,126	額 數	合 計
0.31	9.41	2.60	20.27	10.21	%	
12,240	83,224	138,556	1,553,332	355,800	額 數	
0.19	1.04	1.26	21.52	2.81	%	
276,551	660,456	244,071	417,276	834,552	額 數	
4.35	8.29	2.23	5.78	6.58	%	
80,280	—	30,172	602,851	47,756	額 數	
1.26	—	0.28	8.35	0.38	%	
760,000	768,000	2,262,800	1,084,000	131,796	額 數	
11.95	9.64	20.62	15.02	1.04	%	
—	1,500,000	2,470,000	6,000	2,000,000	額 數	
—	18.82	22.51	.08	15.77	%	
1,715,949	489,098	1,280,564	1,042,660	839,913	額 數	
26.99	6.14	11.67	14.45	6.62	%	
6,359,128	7,969,414	10,971,801	7,217,855	12,683,928	額 數	
100	100	100	100	100	%	

合 計	厦 門	杭 州	漢 口	廣 州	威 海 衛
5,875,353	—	320,000	248,400	2,249,565	50,236
9.05		13.77	5.94	18.81	11.55
2,167,786	48,000	50,000	268,200	—	22,713
3.34	5.90	2.15	6.41		5.22
3,909,923	3,396	—	199,200	—	18,297
6.02	.42		4.76		4.21
7,989,639	120,032	625,200	956,760	—	30,270
12.31	14.76	26.91	22.86		6.96
5,694,293	—	258,260	—	1,829,650	—
8.77		11.12		15.30	
1,422,354	—	—	—	59,900	—
2.19				.50	
2,678,790	270,160	292,252	—	2,116,378	—
4.13	33.21	12.58		17.70	
7,465,465	1,560	19,800	72,720	3,489,503	68,930
11.50	.19	.85	1.74	29.18	15.85
3,064,371	16,800	586,105	15,600	269,374	33,332
4.72	2.06	25.23	.37	2.25	7.67
3,853,225	227,360	55,200	15,600	1,044,999	77,160
5.94	27.95	2.38	.37	8.74	17.75
1,311,059	—	—	—	550,000	—
2.02				4.60	
5,242,132	38,316	26,220	61,000	—	110,000
8.07	4.71	1.13	1.46		25.80
6,826,000	—	—	500,000	350,000	—
10.51			11.95	2.92	
7,418,075	87,840	90,343	1,847,840	—	23,868
11.43	10.80	3.88	44.14		5.49
64,918,465	813,464	2,323,300	4,185,320	11,959,369	434,806
100	100	100	100	100	100

右表歲入總額爲六千四百九十一萬元。各項歲入，可彙納爲四類：

一、稅捐收入 包括田賦、契稅、營業稅、房捐、車捐、船捐、及各項捐稅七項。年收二千九百萬元，佔歲入總額百分之四六。各市轄境不廣，田賦之額不巨。故其收入均以捐稅爲大宗。但近如上海南京廣州杭州等市，均已開辦地價稅 因是田賦收入，反爲主體。

二、地方收買產業及行政收入 包括地方財產收入，地方事業收入，地方行政收入，地方營業純益，四項。年收一千五百萬元，佔歲入總額百分之二四。近年各市之地方事業及營業，頗有進展。此項收入所居之地位，漸見其重要。

三、雜項收入 包括補助款收入及其他收入兩項，年收一千二百萬元，佔歲入總額百分之一九。而補助款收入近有繼續增高之趨勢。

四、債款收入 各市舉債，與時俱遷，年收六百八十二萬元，佔歲入總額百分之一一，蓋各市在預算上債款收入，漸有普遍依存及額數增巨之傾向。

### 第二節 市地方歲出

吾國各市之位置，或係院轄之市，或係省轄之市，所有財務上之支出，同受中央法令之限制。而其各年度之支出，亦因建設待舉，按時俱進，與歐美都市支出狀況相同。在各市之歲出總額，似有相當之分野，大抵院轄市之歲出總額較高，省轄市之歲出總額較低。但廣州市係省轄市，歲出總額僅次於上海，而凌駕南京，至若北平青島天津，更不逮遠甚，此爲特殊之現象，而未可以常態視之也。至各市歲出之多寡，常隨歲入之豐絀爲轉移，故處理市財政以收支平衡爲原則，茲將二十五年各省市歲出預算，分類列表如次：

### 二十五年各省市地方歲出預算分類表（單位元）



天 津	北 平	南 京	青 島	上 海	市 項	
					名	別
—	—	—	72,000	246,000	額數	黨費
			1.00	1.94	%	
662,602	613,275	1,740,264	486,503	1,312,101	額數	行政費
10.42	7.70	15.86	6.74	10.35	%	
1,777,702	2,313,129	—	1,103,783	3,733,384	額數	公安費
27.56	29.03		15.29	29.43	%	
325,312	492,928	369,806	264,403	480,004	額數	財務費
5.12	6.18	3.37	3.66	3.78	%	
991,076	1,764,167	3,028,718	908,617	2,182,580	額數	教育文化費
15.59	22.14	27.60	12.58	17.21	%	
90,832	92,019	52,092	157,445	303,516	額數	實業費
1.43	1.15	0.47	2.18	2.39	%	
393,998	570,107	1,076,340	320,546	440,764	額數	衛生費
6.20	7.15	9.81	4.44	3.48	%	
647,528	797,332	2,592,116	570,346	842,982	額數	建設費
10.18	10.00	23.63	7.90	6.65	%	
—	—	—	618,735	—	額數	交通費
			8.57		%	
101,354	—	529,984	—	—	額數	地方業地營支
1.59		4.83			%	
748,000	753,760	469,100	1,469,884	546,225	額數	協助費
11.76	9.46	4.28	20.37	4.31	%	
5,912	35,286	3,610	—	19,522	額數	撫卹費
0.09	.44	0.03		0.15	%	
16,112	400,000	882,000	929,760	1,549,100	額數	債務費
0.25	5.02	8.04	12.88	12.21	%	
398,700	—	—	—	544,343	額數	其他支出
6.27				4.29	%	
200,000	137,411	227,781	316,433	483,407	額數	預備費
3.14	1.73	2.08	4.39	3.81	%	
6,359,128	7,969,414	10,971,801	7,218,855	12,683,928	額數	計 合
100	100	100	100	100	%	

合	廈	杭	漢	廣	威
計	門	州	口	州	海
					衛
779,278	—	20,160	102,718	331,200	7,200
1.20		.87	2.46	2.77	1.66
6,914,425	574,730	237,191	356,652	802,625	128,482
10.65	70.65	10.21	8.52	6.71	29.55
10,202,322	—	—	1,151,616	—	122,708
15.71			27.52		28.22
3,351,390	—	64,280	211,576	1,143,081	—
5.16		2.77	5.05	9.56	
14,695,844	92,352	472,197	628,903	4,559,654	68,180
22.64	11.35	20.32	15.03	38.13	15.68
734,792	—	21,096	6,816	—	10,978
1.13		.91	.16		2.52
4,216,523	—	312,072	146,430	939,296	16,970
6.50		13.43	3.50	7.85	3.90
10,441,357	72,640	486,442	1,035,000	3,366,971	30,000
16.08	8.93	20.94	24.73	28.15	6.90
861,805	—	—	27,724	204,786	10,560
1.33			.66	1.71	2.43
727,168	—	95,830	—	—	—
1.12		4.12			
4,164,805	3,504	60,000	103,412	—	10,920
6.42	.43	2.58	2.47		2.51
69,070	—	600	4,150	—	—
.11		.03	.10		
4,359,772	—	190,800	372,000	—	20,000
6.72		8.21	8.89		4.60
1,637,219	19,104	293,316	—	377,756	4,000
2.52	2.35	12.62		3.16	0.92
1,762,695	51,134	69,366	38,323	234,000	4,810
2.71	6.29	2.99	.91	1.96	1.11
64,918,465	813,464	2,323,380	4,185,520	11,959,369	434,806
100	100	100	100	100	100

右表歲出總額，同為六千四百九十一萬元。各項歲出可歸納為六類：

一、黨政費 包括黨務費、行政費、財務費三項。年支一千一百萬元，佔歲出總額百分之一七。行政費占絕對多數，財務費次之，黨務費為數無多。

二、公安費 各市列支公安費者，僅上海、青島、北平、天津、威海衛、漢口等市。其餘各市或由國庫負擔，或由省庫支出，而列支之額仍達一千萬元，占歲出總額百分之一六。

三、教建衛生事業費 包括教育文化費、實業費、衛生費、建設費、交通費、地方營業資本支出七項。年支三千一百萬元，占歲出百分之四八。內以教育文化費為最巨，建設費次之。

四、債務費 此指地方公債償還費而言，年支四百三十五萬元，占歲出總額百分之七。

五、雜項支出 包括協助費撫卹費及其支出三項，年支五百八十七萬元，占歲出總額百分之九，內以協助費為最多。

六、預備費 是費年支一千七百六十二萬元，占歲出總額百分之三。

### 第三節 市地方之公債

市財政之擴充，隨時代而俱進。各市雖有院轄市與省轄市之分，然為改進市政起見，經常收入不足以應其所需，大都藉募債為財源，故其所發行之公債，皆因建設事業而起。在初各市所募之債，額數既小，期限亦短，近則潮流所趨，進而發行額巨期長之公債，以謀市財政基礎之穩定。茲將各市發行債券概況列表如次：

#### 市地方發行債券概況表

市	別	債 券 名 稱	發 行 額	數	發 行 年 月	利 率	基 礎	金 債	還 期	限
上海市		上海災區復興公債	六,〇〇〇,〇〇〇	二一·一一·	年息七釐	碼頭捐收入	分二十年償還			
		二十二年上海市政公債	三,五〇〇,〇〇〇	一三三·七·	年息七釐	牌照捐收入	分十二年償還			

	上海市政公債	三、〇〇〇、〇〇〇	一八·一〇·	年息八釐	房捐收入	分八年償還
南京市	南京特種建設公債	三、〇〇〇、〇〇〇	一八·一〇·	年息八釐		分十年償還
	南京庫券第一期	二四〇、〇〇〇	二六·七·	年息八釐		分一年零八個月償清
	南京庫券第二期	二四〇、〇〇〇	二六·一〇·	年息八釐		分一年零八個月償清
	南京庫券第三期	二四〇、〇〇〇	二七·一·	年息八釐		分一年零八個月償清
	南京庫券第四期	二四〇、〇〇〇	二七·四·	年息八釐		分一年零八個月償清
青島市	青島市政公債	一、五〇〇、〇〇〇	二四·一·	年息六釐		分四年償清
	青島建設公債一期	三、〇〇〇、〇〇〇	二五·一一·	年息六釐		分八年償清
	青島建設公債二期	三、〇〇〇、〇〇〇	二六·一一·	年息六釐		分七年償清
北平市	北平市政公債	三、〇〇〇、〇〇〇	二五·一二·	年息七釐		分六年償清
天津市	天津市政短期公債	五〇〇、〇〇〇	一六·四·	年息八釐		分五年償清
	天津自來水公債	四〇〇、〇〇〇	二二·一二·	年息一分		分八年償清
漢口市	漢口特別市市政公債	一、五〇〇、〇〇〇	一八·五·	年息八釐	土地稅	自第四年起分五年償清
	漢口市政建設公債	一、五〇〇、〇〇〇	二四·五·	年息六釐	土地稅	分六年償清
杭州市	杭州自來水公債	二、五〇〇、〇〇〇	二九·七·	年息八釐	土地稅及自來水盈餘	分二十年償清

總計發行額為四千三百三十六萬元，惟各項債款，間有償還全部或一部，現負債務之額，尙待考查。

第四節 市地方財政之改進

考市之財務行政，爲掌理本市收支之行政，其目的在徵收捐稅，以充都市建設之費用，凡屬市內建設事業

能否實現，常視財政是否充裕爲轉移，故增加市財政力量爲急務焉。在前中央所頒之財政收支系統法，對於市之收支，規定極爲明確，本年春國府明令定於三十年一月一日實施，將來按法施行，市財政之力量，較諸現在增加良多。茲將改進各點列左：

一、歲入之整理 蓋捐稅種類之繁簡，恆與徵收經費之多寡爲正比例，捐稅種類繁，則徵收之費用鉅，反是捐稅種類簡，則徵收費用亦緣之以減，故按其捐稅性質，分別歸併，最爲急務。現查各市稅捐種類，少者十餘種，多者二十餘種，而其多數捐稅，均係營業稅性質，自應統稱營業稅，以符名實。此外同一性質之捐稅，亦分別歸併，一經整理，土地稅房捐營業稅廣告稅牌照費五種，即可將目前各種錯雜之稅捐，包括無遺。稅制果能簡單，不僅可以保持原有稅收，並得節省徵收經費，而以騰出之款，改充建設事業之用。至苛細稅捐，有妨人民生計者，應予取銷。蓋徵收稅捐，務取寬大，方合培養稅源之原則。凡屬日常必需之品，與一般小民生計有關之物，均應免除稅捐，以維民生。

二、歲出之整頓 歐美各都市向無劃分行政費與事業費辦法，蓋外人素除情面，浪費公款之處尙少，故無劃分行政費與事業費之必要。我國各市之歲出，大半用於行政費，而事業費所得之成數較鮮，自應就歲出各款，按其性質分爲行政費與事業費兩種，以杜情弊。

(1) 行政費應力求撙節，務按經濟原理，以最少數之費，辦最多數之事。

(2) 事業費應先從生產事業入手，徐圖擴充於其他事業。

(3) 建設支款，亦按其性質分爲行政費與事業費兩種，務使所有款項，大多數用於事業方面，以昭核實。

三、市公債之改良 市公債係基於起債行爲，對於經濟社會所負之債務，故依公債所得之收入，或係彌補政費不足，或係撥充建設所需，均爲保持歲計之平衡而起。惟近年各市所發公債有兩種特殊之現象，一爲漢口市在特別市時代所發公債，爲湖北財政廳所移用。一如上海市所發復興公債，係由外國銀行全數包銷，

均應力予矯正，以資挽救。

#### 第四款 縣地方財政

##### 第一節 縣地方財政之沿革

在昔縣署爲國家行政機關，兼爲國家徵收賦稅，一切縣地方收入支出，均屬國庫，受成於省，其或地方人士，捐辦公益事業，官廳亦不甚加干涉，初無所謂縣地方財政也。有清之季，籌備自治，宣統元年頒布「府廳州縣地方自治章程」，是爲縣自治之濫觴，迨民國肇興，廢府廳州留縣，縣設縣議會及縣參事會，漸具自治團體之雛形。自國地兩稅劃分，縣屬事業日廣，收支日增，於是縣地方財政，乃漸獨立，亦遂有預算決算之製定，而縣地方財政，遂與省地方財政，同居重要地位。

縣地方財政之權限，恆隨時代爲轉移。民元以還，縣地方財政制度可分爲兩時期。一爲十五年以前之縣財政，一爲十六年後之縣財政，茲分別說明如左：

一、十五年前縣財政之權限 考民國初元，縣自治制興廢靡常。八年頒布「縣自治法」，所定財政上之權限，在縣議會議決之事項有四：（一）預算決算，（二）縣稅規費使用費之徵收，（三）不動產之買入及處分，（四）財產營造物公共設備之經營及處分，在縣參事會執行之事項亦有四：（一）執行縣議會議決之預算，（二）管理縣地方之收支，（三）徵收自治稅及規費，（四）管理財產營造物及公共之設備，而關於財政之範圍，就自治經費言，以縣自治稅，使用費，規費，過怠金。及縣行政之收入，與夫縣公共營業之收入充之。就預算決算言，編製之權，屬縣參事會，議決之權，屬縣議會。就檢查收支言，每年至少二次，由縣議會推舉會員三人以上，會同參事會會長及參事行之，此十五年前縣財政權限之概要也。

二、十六年後財政之權限 考「縣組織法」頒布於十八年五月，所定財政之權限，縣政府下設財政局，掌理徵稅，募債，管理公產，及其他財政事項，受成於縣長，係財務行政性質，縣參議員議決預算決算及募債之職責，乃財務立法性質。而財政重要事項，應由縣政會議審議者有四：（一）縣預算決算，（二）縣公

債，(三)縣公產處分，(四)縣公共事業之經營管理事項，惟縣參議會依法須俟區長民選時設立，故各縣縣參議會，迄今均未組織，至各縣財政局其局長由財政廳委任，舉當日縣府財政統歸管理。近感於權限之歧出，與經費之增加，故各省之中有將財政局悉數裁併，縣府改設一科者，亦有將稅款數巨之縣仍設財政局，稅款數小之縣歸併縣府者，又各縣對於縣地方財政之管理，往往設立公款公產經理處，其經理由縣長呈請省廳加委，顧多一機關，即多一經費，且教育等費，多謀獨立，另有專司，漸貽機關林立事權不一之弊，此十六年後縣財政權限之略情也。

## 第二節 縣地方財政之現情

今款實行全民政治，必基於地方自治，而地方自治，尤以縣為中心，蓋以縣政為一切政治之基礎，一縣治而一省治一國治矣。施行縣自治，洵為促進民生民權之根本要圖，亦即為訓政時期之惟一入手方法。故孫總理建國大綱，確定縣為自治單位，縣之地位，因此而益顯其重要。顧欲謀縣自治之發展，尤須有充分之經費，國府於奠都南京之初，首將各田賦劃歸地方所有，不屬於中央收入，中央之重視地方，可於此覘之矣。二十五年各省市縣地方預算，財政部曾彙編統計，茲摘要於后：

一、縣地方歲入 縣地方歲入向分田賦附加，契稅附加，屠宰稅附加，牙稅附加，其他各稅附加，房舖捐，雜稅，地方財產收入，地方事業收入，地方行政收入，補助款收入，及其他收入十二項。依其性質劃分，可歸納為三類，(一)為田賦附加，凡田賦各項帶征之款均屬之。(二)為各項捐稅，包括契稅附加，屠宰稅附加，牙稅附加，其他各稅附加，房舖捐，雜稅，六項。(三)為雜項收入，包括地方財產收入，地方事業收入，地方行政收入，補助款收入，其他收入五項。三者之中以田賦附加收入最佔重要。各縣歲入總額一四〇、二二三、七一四元，而田賦附加竟達七六、五五七、七九二元，佔百分之五十而強。其餘兩項，各項稅捐佔歲入總額百分之二二，內以雜稅收入為最巨。雜項收入佔歲入總額百分之二三，而以其收入一項額數為較多，補助款收入次之，地方財產收入又次之。茲將二十五年各省市縣地方歲入預算，分類列表如次：

二十五年各省縣地方歲入預算分類表（單位元）

湖 北	江 西	安 徽	浙 江	江 蘇	省 項	
					別	別
6,688,211	5,214,564	4,481,934	3,231,431	22,388,445	額數	附加田賦
69.06	62.77	51.47	19.52	74.10	%	
407,800	27,767	441,472	—	903,223	額數	附加契稅
4.64	0.33	5.07		2,99	%	
879,713	290,793	131,988	—	A 392,873	額數	附加屠宰稅
4.32	3.50	1.52		1.30	%	
44,890	3,850	63,109	—	—	額數	附加牙稅
0.51	0.06	0.73			%	
—	—	A 70,102	—	—	額數	附加其他稅
		0.80			%	
A 409,928	278,643	—	—	—	額數	捐舖房
4.68	3.35				%	
—	308,882	88,097	7,717,894	B 1,914,139	額數	稅雜
	3.72	1.01	46.62	6.34	%	
B 451,325	A 446,514	781,589	689,447	1,435,902	額數	收財地入產方
5.18	5.37	8.98	4.16	4.75	%	
—	—	—	483,902	280,782	額數	收事地入業方
			2.92	0.93	%	
—	—	—	331,193	131,622	額數	收行地入政方
			2.00	0.44	%	
565,104	—	2,363,913	870,437	1,516,223	額數	入款補助
6.43		27.15	5.26	5.02	%	
459,009	1,736,569	285,147	A 3,231,219	1,248,397	額數	收入其他
5.23	20.90	3.27	19.52	4.13	%	
8,785,980	8,307,582	8,707,351	16,555,523	30,201,606	額數	計合
100	100	100	100	100	%	



福建	甘肃	陕西	山西	山东	河南
833,258	1,621,133	2,611,097	1,203,990	11,532,929	4,539,967
11.30	69.56	52.91	28.41	87.93	56.60
242,920	—	90,307	—	—	—
3.28	—	1.83	—	—	—
588,115	—	—	—	—	—
7.97	—	—	—	—	—
56,880	—	—	—	—	—
0.77	—	—	—	—	—
—	—	181,136	—	—	1,273,000
—	—	3.67	—	—	15.87
2,855,452	—	—	—	—	—
38.70	—	—	—	—	—
797,466	90,892	691,232	A1,770,365	405,144	356,799
10.81	16.77	14.01	41.78	3.09	4.45
139,426	154,755	237,371	—	A1,178,542	751,125
1.89	6.64	4.81	—	8.98	9.36
41,507	3,860	—	—	—	3,638
0.56	0.17	—	—	—	0.05
191,802	—	—	—	—	—
2.60	—	—	—	—	—
822,390	27,034	—	—	—	137,076
11.15	1.16	—	—	—	1.71
A809,356	132,936	1,123,845	B1,262,829	—	A959,008
10.97	5.70	22.77	29.81	—	11.96
7,377,872	2,330,610	4,934,988	4,237,184	13,116,615	8,020,608
100	100	100	100	100	100

合	青	寧	察	廣	廣
計	海	夏	哈	西	東
爾					
76,557,992	130,494	—	226,901	5,181,214	7,402,424
54.60	27.25	—	31.19	39.22	55.96
2,593,145	—	—	73,680	138,307	268,369
1.85	—	—	10.13	1.05	2.03
4,860.970	—	—	—	13,077,488	—
3.47	—	—	—	23.29	—
168,729	—	—	—	—	—
.12	—	—	—	—	—
2,125,516	—	—	160,170	441,108	—
1.52	—	—	22.01	3.34	—
3,544,023	—	—	—	—	—
2.53	—	—	—	—	—
18,017,119	3,037	—	21,134	777,509	2,774,529
12.85	2.72	—	2.90	5.88	29.98
7,411,308	15,444	133,102	55,263	807,346	134,155
5.28	13.80	37.10	7.60	6.11	1.01
965,580	23,411	—	4,214	124,276	—
.69	20.82	—	0.58	0.94	—
2,244,089	—	—	21,491	1,587,991	—
1.60	—	—	2.95	11.87	—
6,926,126	—	225,627	156,675	241,647	—
4.94	—	62.90	21.54	1.83	—
14,799,099	39,508	—	8,000	1,854,571	2,648,710
10.55	35.31	—	1.10	6.47	20.02
140,213,714	111,894	358,729	727,528	13,211,457	13,228,187
100	100	100	100	100	100



山	河	湖	江	安	浙
東	南	北	西	徽	江
—	—	—	—	—	457,635
					2.76
A4,433,704	735,276	962,929	—	8,556,120	—
33.80	9.17	10.56		40.84	
—	A1,017,409	—	2,006,674	—	2,759,751
	12.68		24.15		16.67
—	978,114	304,538	2,475,729	2,047,291	2,288,818
	12.19	3.47	29.80	23.51	13.83
—	—	A4,280,370	—	—	1,871,387
		48.72			11.30
59,577	—	414,780	95,437	—	1,293,157
0.45		4.72	1.15		7.81
5,023,287	3,180,633	1,684,211	2,122,825	2,216,543	3,526,599
38.30	39.66	19.17	25.55	25.46	21.31
—	—	B51,965	—	—	—
		0.59			
—	—	—	—	—	—
—	—	8,104	272,883	—	181,362
		0.09	3.29		1.09
B1,145,458	401,778	317,914	438,279	397,091	728,246
8.73	5.01	3.62	5.28	4.56	4.40
C207,000	—	126,855	118,190	66,335	609,485
1.58		1.44	1.42	0.76	3.68
D1,517,616	B1,046,041	—	—	18,195	—
11.57	13.04			0.21	
—	C239,854	159,798	367,959	159,347	2,694,839
	2.99	1.82	4.43	1.83	16.28
729,973	421,503	474,516	409,606	246,429	144,244
5.57	5.26	5.40	4.93	2.83	0.87
13,116,615	8,020,608	8,785,980	8,307,582	8,707,351	16,555,523
100	100	100	100	100	100

廣 西	廣 東	福 建	甘 肅	陝 西	山 西
—	—	—	—	—	—
4,754,802	2,608,592	A2,874,871	229,052	2,619,754	1,179,605
35.99	17.43	88.97	9.83	49.68	27.84
—	1,868,549	—	479,463	—	—
—	12.48	—	20.57	—	—
—	6,333,691	B392,049	418,065	—	1,357,511
—	42.31	5.31	17.94	—	32.04
—	—	—	—	—	—
324,719	—	689,452	38,215	67,356	143,662
2.46	—	9.34	1.64	1.28	3.39
4,960,081	2,322,247	2,086,400	672,539	1,310,817	1,096,542
37.54	15.51	28.28	28.86	24.86	25.88
252,458	A319,114	—	—	—	—
1.91	2.33	—	—	—	—
480,992	95,202	—	—	—	—
3.64	0.64	—	—	—	—
237,613	—	106,130	—	59,866	1,382
1.80	—	1.44	—	1.14	0.03
—	252,766	306,169	—	164,191	95,496
—	1.69	4.15	—	3.11	2.25
—	B616,874	141,645	7,887	—	—
—	4.12	1.92	0.34	—	—
69,067	178,327	—	141,231	148,224	A45,869
0.52	1.19	—	6.06	2.81	1.08
A1,061,693	344,506	112,406	177,655	278,505	B158,245
8.04	2.30	1.52	7.62	5.28	3.74
1,070,032	—	668,750	166,503	624,292	158,872
8.10	—	9.07	7.14	11.84	3.75
13,211,457	14,969,868	7,377,872	2,330,610	5,273,005	4,237,184
100	100	100	100	100	100

備註	合計	青 海	寧 夏	察 哈 爾
江蘇 A 助費	1,303,101	—	—	—
廣東 A 原稱	.92	—	—	—
山東 C 協助	27,646,682	19,367	76,563	96,506
浙江 A 原稱	19.43	17.31	21.34	13.26
河南 B 保衛	8,131,846	—	—	—
安徽 A 司法	5.71	—	—	—
福建 A 債務	22,895,795	10,627	84,896	143,518
江西 A 併內	16.09	9.50	23.67	19.73
湖北 A 併內	6,152,757	—	—	—
湖南 A 併內	4.32	—	—	—
浙江 A 併內	4,738,003	1,159	—	23,189
山東 A 併內	3.33	1.04	—	3.19
浙江 A 併內	40,615,454	71,661	191,679	335,793
福建 A 併內	28.54	64.04	53.43	46.16
廣東 A 併內	673,328	—	—	19,791
浙江 A 併內	.47	—	—	2.72
福建 A 併內	598,829	—	—	22,635
廣東 A 併內	.2	—	—	3.11
浙江 A 併內	1,410,636	—	—	—
山東 A 併內	.99	—	—	—
察哈爾 A 併內	6,683,478	4,779	3,861	5,738
浙江 A 併內	4.70	4.27	1.08	0.79
河南 C 併內	3,017,489	—	—	2,059
廣東 A 併內	2.12	—	—	0.28
福建 A 併內	3,168,012	—	1,722	1,720
廣東 A 併內	2.23	—	0.48	0.24
寧夏 A 併內	6,326,044	4,301	—	—
山東 A 併內	4.45	3.84	—	—
浙江 A 併內	8,932,958	—	—	76,579
廣東 A 併內	6.28	—	—	10.52
福建 A 併內	142,293,412	111,894	358,729	727,528
山東 A 併內	100	100	100	100

三、縣地方之平均預算額 各省之縣地方預算總額，以江蘇為首，總數達三千萬元，浙粵桂魯四省均在  
 一千萬元以上，其餘各省咸在一千萬元以下。惟各省所轄縣份，多寡不同，自須影響於全省之縣預算總額，  
 故觀察各省之縣預算總額，又當注意於每縣之平均額。各省之縣預算平均額，除江浙粵三省仍居前列外，其  
 餘各省間有變動也。茲將二十五年度各省縣預算總額及各縣平均數，列表如次：

二十五年各省縣預算總額及各縣平均數比較表

位次	省別	縣數	分縣地方預算總額(元)	每縣平均預算額(元)
一	江蘇	六〇	三〇,二〇一,六〇六	五〇三,三八〇
二	浙江	七五	一六,五五五,五二三	二二六,七二七
三	廣東	九一	一三,二二八,一八七	一四〇,七五五
四	廣西	九九	一三,二二一,一五七	一三三,四〇〇
五	山東	一〇八	一三,一六,六一五	一二一,四五〇
六	湖北	七〇	八,七八五,九八〇	一二五,五一四
七	安徽	六二	八,七〇七,七五一	一四〇,四四二
八	江西	八七	八,三〇七,五八二	一〇〇,〇九〇
九	河南	一一一	八,〇二〇,八〇八	七二,二五八
一〇	福建	六二	七,三七七,八七二	一一八,九九八
一一	陝西	七一	四,九三四,九八八	六九,五〇七
一二	山西	一〇五	七,二三七,一八四	四〇,三五四
一三	甘肅	六五	二,三三〇,〇一〇	三五,八五六
一四	察哈爾	一〇	七二七,五二八	七二,七五三
一五	寧夏	一〇	三七八,七二〇	三五,八七三

二六	青海	一二二	一一一、八九四	九、三三四
合	計	一、〇九七	一四〇、二二三、七一四	一二七、八一六

四、縣預算額之差別 各縣預算總額之參差，非僅省與省互異，而一省之中，縣與縣亦不相同。蓋轄區廣狹，財力豐嗇諸因素，均足以造成此種差別之傾向也。全國各縣中以江蘇吳縣之預算額為最高，達一、六五四、四〇五元，以青海之同仁為最低，僅九一五元，相差至一、六五三、四九〇元之鉅。至一省之內，縣預算總額最高最低相距之最烈者首推江蘇，吳縣與揚中計相距一、五三九、二四六元。其相距最小者為甯夏，平羅與磴口僅二八、七一二元，茲將二十五年各省縣地預算最高最低及差額，分類列表如次：

二十五年度各省縣地方預算最高最低及差距表

省別	縣名	預算額		最高最低縣份	最高最低差額
		最高	最低		
江蘇	吳縣	一、六六四、四〇五	揚中	一一五、一五九	一、五三九、二四六
浙江	江蘇	一、四六四、七一九	南田	二二、〇六一	一、四四三、六五八
廣東	東南	九七九、三一六	瓊東	一、四一九	九六七、八九七
廣東	西蒼	九一二、八二三	左縣	二二、九二三	八九〇、九〇〇
福建	建甌	四八二、五四四	寧洋	三四、四六二	四四八、〇八二
湖北	北宜	三七九、五四九	五峯	二九、〇九三	三五〇、四五六
陝西	西南	三二六、六七九	佛坪	八、二九五	三一八、三八四
江西	西臨	三二七、五二四	尋鄔	二二、三一九	三〇五、二〇五



安	徽宣	城	三三六、六三五	石	六二、五七一	二七四、〇六四
河	南鄭	縣	二五二、六三三	嵩	二一、五四二	一三〇、六九六
山	東荷	澤	二四一、四五八	觀	六〇、三九三	一八六、〇六五
甘	肅天	水	一八七、八五七	寧	二、三七四	一八五、四八三
察	哈爾	縣	一三五、〇五五	赤	三三三、三五三	一〇一、七〇二
山	西平	定	八六、六一九	偏	七二、八八四	七二、五五四
青	海西	寧	四四、七四七	同	九一五	四三、八三二
		歲入	一三、六九二	同	九一五	四二、七七七
寧	夏平	羅	四八、九七二	磴	一八、二〇〇	二八、七一二
十	六省	吳	一、六五四、四〇五	同	九一五	一、六五三、四九〇

### 第三節 縣地方財政之革新

各縣縣地方政務，與民衆休戚，息息相關，而縣財政實爲地方政務之命脈。縣財政能納於常軌，則一切設施，脈絡貫通，循序程功，不難漸進。反是則如人之血脈停滯，行動失常，所有縣地方政務，勢必弛張異宜，紊亂失敘，無以副民衆之企望，故欲適應地方需要，增進縣政效能，則縣財政之獨立尙焉。二十四年七月國府頒布財政收支系統法，關於縣財政予以獨立之資格，所有擴充縣財政之收支辦法，已詳於本章地方財政之範圍節內，茲不贅述。蓋欲整理縣財政，一方應將省縣之收入予以劃分，一方應將省縣之支出予以分配，迨至縣財政收支範圍確定，然後整理始有一定之依據，凡屬整理之設計，亦得就固定範圍從事規劃。

一、推廣縣收入範圍 縣財政之基礎，過去建築於田賦附加稅之上，極爲薄弱。今照財政收支系統法土地稅爲其主要財源，雖須分中央百分之十爲整理土地費用，並以其餘純所入總額歸省百分之十五至四十五，較諸以前僅得田賦附加之數，自屬增多。同時向省府分得營業稅百分之三十，又向中央分得所得稅百分之二

十至三十，遺產稅百分之二十五，財力更見充厚。此外稅目得照該法整理者，尙有五種：（一）房屋稅。（二）營業牌照稅。（三）使用牌照稅。（四）行爲取締稅。（五）特賦。以上五項，該法業已明定範圍。果能斟酌地方情形，分別整頓，裨益財政良多。分計之雖屬無多，合計之爲數頗巨也。

二、實施縣公庫制度 從前縣地方公款，大抵由地方自收自支，其所收入固不遵政府之規章，其所支出亦不經正當之審核，遂致無論個人或機關團體，皆可自由籌款，自由付款，豪強士劣，因之操縱把持，圖私自利，流弊所極，不可勝言。亟宜普遍實施縣公庫制度，消除此種積習，使公款之收支，悉有法令以資依據，更應嚴禁流用，以杜侵蝕挪移之漸。

三、厲行預算決算制度 無預算則收支之能否適合，未由測定，無決算則收支之是否正當，亦無自徵知，故整理財政，必從厲行預算決算之制度始。從前地方收支各公款，大抵僅有隨時記載之帳簿，或並帳簿而無之，此地方訟爭之所由多，而民衆不滿之所由起也，是必厲行預算決算制度以糾正之。

四、提高地方政務效能 從前縣地方之各項公款，率由收支各機關自行收付，從未全部通籌，預爲計議，其收入之是否苛細或重複，其支出之是否浮濫或可省，更未加以討究，遂令民衆之負擔日重，政務之效能反見退縮，而地方公款之虛耗於無益之事者，亦遂無從詳計，故欲提高政務之效能，必須集中其收支，使之有計劃有程序而後可。

以上四端，爲整理縣財政之要旨，蓋縣地方政務，爲一國政治之基本，縣財政又爲一縣地方政務之基本，欲臻國家政治於上理，首求縣政之修明，而整理縣財政，尤爲至急之先務，是在地方政府及地方人士，竭誠殫力以赴之耳。

## 第五款 區鄉鎮財政

### 第一節 區鄉鎮財政之沿革

區鄉鎮之自治，導源於清末，幾經變遷，始成今日之區鄉鎮制。茲就其沿革，分期說明如左：

一、有清末季城鎮鄉之財政權限 光緒三十四年，頒布「城鎮鄉地方自治章程」城鎮設董事會，鄉設鄉董爲執行機關，城鎮鄉各設議事會，爲議決機關，而關於財政上之權限，自治經費以本地之公款、公產、公益捐、及罰金充之，公益捐復分特捐、附捐兩種，而其管理及征收之事務，統歸城鎮董事會或鄉董負責辦理。預算決算編製之權屬於城鎮董事會或鄉董，議決之權屬於城鎮鄉議事會，而檢查收支分爲定期檢查臨時檢查兩種，定期檢查由董事會或鄉長舉行，臨時檢查由董事會或鄉董須會同議事會行之，此清末城鎮鄉財政之權限也。

二、民元以後下級自治之財政權限 民國初元，各省頒行「市鄉自治章程」，市之組織類於清末之城鎮，鄉之組織類於清末之鄉，惟財政上之權限，稍加廣汎，癸丑以後，自治事業復歸停頓，三年內務部頒布「地方自治試行條例」，改以區爲單位，區分合議制單獨制兩種，單獨制自治區僅設區董一人，合議制自治區設區董及自治員，並設自治會議，由自治員組成，會議時區董爲議長，而其財政上之權限，自治經費以本地原有之公款、公產、及公益捐充之，統歸區董管理，每年預算決算，由區董編製，送交自治會議議決，而其條例之內，凡屬重要事務，均須受縣知事監督，較諸清末城鎮鄉制度猶遜焉。十年內務部頒布「鄉自治制」，變更區之組織，改以鄉爲自治單位，除特別市普通市外，不論爲城爲鎮爲鄉，統以鄉名之，鄉設鄉長及鄉董，爲執行機關，設鄉自治會爲議事機關，而其財政上之權限，自治經費，以附加稅、雜捐、規費、使用費、及財產收入，營業收入充之，鄉自治會應行議決事項有四：(1)預算決算。(2)自治稅使用費及規費之征收。(3)不動產之買入及處分。(4)財產營造物公共設備之經營及處分。而鄉長之職權，以管理鄉之收支，及依法征收自治稅及使用費規費，與夫編製預算決算，爲其重要事務，故其自治職權較前爲廣，此民初下級自治權限之變遷也。

## 第二節 區鄉鎮財政之現情

自國府奠都金陵，頒布「縣組織法」，以區鄉鎮爲下級自治團體，在昔縣以下祇有一級，或稱城鎮鄉，或

稱市鄉，或稱區，或稱鄉，而其為一級制則同。今區之下設鄉鎮，成為二級制，此其分昔相異之點耳。茲就區鄉鎮財政分述如左：

一、區財政之權限 區自治施行法第六十三條內關區財政之收入，分為四種：(1)區公產及公款之孳息，(2)區公營業之純利，(3)依法賦與之自治款項，(4)省縣補助費，此為區財政之範圍。在區長未經民選以前，區公所設區長一人，管理財政事務，並設區務會議，由區長區助理員所屬鄉鎮長組織，審議本區預算決算及區公所經費與夫區公產處分事項，迨區長實行民選以後，於區公所外設監察委員，監督區財政所有預算，並由區民大會議決，是區長在未經民選以前，區公所為執行機關，區務會議為審議機關，迨至區長已由民選之後，區公所雖仍為執行機關，而財政重要事項，應歸區民大會議決，並有監察委員監察財政，其監督益為詳密焉。

二、鄉鎮財政之權限 鄉鎮自治施行法第六十一條。內關鄉鎮財政之收入，分為五種：(1)各該鄉鎮公產及公款之孳息，(2)各該鄉鎮公營業之純利，(3)依法賦與之自治款項，(4)縣補助金，(5)特別捐，此為鄉鎮財政之權限。在鄉鎮長未經民選以前，鄉鎮公所負編造預算決算，及財政收支，與夫公產公款管理之責，並設鄉務會議，鎮務會議，由鄉長副鄉長鎮長副鎮長及所屬閭長組織。關於預算決算及財政重要事項，由鄉務會議鎮務會議審議。洎乎鄉長鎮長實行民選之際，區公所職權雖與前同，惟預算決算，應歸鄉民大會鎮民大會議決，並有監察委員監督財政，是鄉鎮自治改進之步驟，固與區自治制若合符節也。

### 第三節 區鄉鎮財政之革新

自治事業，無一不需鉅大之經費，經費為事業之母，欲圖事業之發展，自非有充分之經費不為功。願經費所出，無非徵取諸民，徵取得其法，則取之於民者，仍用之於民，民自樂於輸將。徵取不得其法，則創一捐，辦一稅，無非供經徵者之中飽，民又誰肯以血汗所得之資。擲諸虛耗。然則欲整理區鄉鎮財政，安可不從革新之法入手耶。革新之法如何試分述於左：

一、宜劃清區鄉鎮財政之界限 當地方自治施行之初，最易引起糾紛者，莫如財政一項，縣以下各級自治區原有財政，從未劃分界限，往往對於自治款項，或則互相攘奪，或則重疊徵收，以致收入未能確定，事業亦無由進行，亟應查明沿革，釐定性質，何者屬於區，何者屬於鄉鎮，爲之詳細劃分，俾免畸輕畸重之弊，而期各級自治之平均發展。

二、宜整頓區鄉鎮財政之收入 從前地方財政，悉操諸官吏或紳士之手，往往陽託經理之名，陰行侵蝕之實，以致收入日減，幾至無建設之可言，此豈地方無經費耶，蓋皆由於公款之被挪用耳。謂宜一方破除情面，澈底清查，保持原有之款，一方於確定縣區鄉鎮財政新界限後，關於新增入款，力求整理之方。凡苛細雜項而有害民生者捐除之，其稅目之重複者歸併之，務使公家收入，得以銳增，區鄉鎮之自治，皆可賴以進行。

三、宜改進區鄉鎮原有之事業 辦理地方事業，自以用費少而成效多，爲最要之企圖，今之地方事業，每與此企圖相反，若教育、若實業、若建設、若慈善，往往用費甚多而收效甚少，此種不經濟之辦法，固非銳意改進不可。關於經費之一切開支，首應公開宣示，務使地方經費，用於建設者多，用於銷耗者少，庶用一錢可收一錢之效，地方事業皆有發展之可能也。

四、宜推行區鄉鎮新興之事務 區鄉鎮應行提倡之事務，莫如合作社之創設，凡關消費借貸，以及農產品工業品之販賣事項，均可採合作之方，謀較多之利益，洵足扶助農村之經濟，若義倉之制，足以救濟貧民，保甲之法，足以維持安寧，亦應提前舉辦。

綜上四項，果能努力實行，財政自可根本革新，區鄉鎮皆將有良好之自治成績可觀，卽小見大，由近及遠，何難蔚成一燦爛之民治新國也哉。

#### 第六款 戰時地方財政

地方爲構成中央之分子，地方財政亦卽爲中央財政之底層基礎，故言財政者地方財政與中央財政並重。在

平時言之，地方財政欲期政治清明與建設進展，必賴於財政之納入正軌。迨至戰時，地方財政尤為重要，一方既須供應前方之一切需要，他方又為安定後方政治之基石，其整個國家之命運，實繫於此。

第一節 戰時省地方之歲入

戰時省地方歲入，因限於材料，姑以浙閩川三省為視野，浙省在作戰區域，閩省係鄰近戰區地域，川省乃深入內地省份，各在戰時之今日，處於特殊之環境。茲將三省歲入之內容列表如次：

二十八年度各省地方歲入預算（單位千元）

	浙	江	福	建	四	川(5)	浙	江(%)	福	建(%)	四	川(%)
歲入總額	三九、四七五	一一三、一〇五	九四、〇〇〇	一〇〇〇〇	一〇〇〇〇	一一一八	一〇〇〇	一〇〇〇〇	一一一八	一〇〇〇	一一一八	一〇〇〇
田賦	五、八〇〇	一、五四〇	二九、〇〇〇	一四・八	一四・八	一一一八	一四・八	一四・八	一一一八	一四・八	一一一八	一四・八
契稅	五〇〇	一五四	三、〇〇〇	一・三	一・三	〇・二	一・三	一・三	〇・二	一・三	〇・二	一・三
營業稅	五、七二九	一一、五七(1)	一一、〇〇〇	一四・五	一四・五	八・八	一四・五	一四・五	八・八	一四・五	八・八	一四・五
屠宰稅	—	一、一一六	—	—	—	八・五	—	—	八・五	—	—	—
牙稅	—	九一	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
房屋稅捐	—	四、〇〇〇(2)	一、〇〇〇	—	—	三〇・五	—	—	三〇・五	—	—	—
地方財產收入	二六六	一四六	一〇〇	〇・七	〇・七	〇・一	〇・七	〇・七	〇・一	〇・七	〇・一	〇・一
地方事業收入	一三八	五七	—	〇・四	〇・四	—	〇・四	〇・四	—	〇・四	—	—
地方行政收入	八、一五二	六八七(3)	二、七〇〇	二〇・五	二〇・五	〇・五	二〇・五	二〇・五	〇・五	二〇・五	〇・五	二〇・五
地方營業純益	六八一	—	九〇	一・七	一・七	—	一・七	一・七	—	一・七	—	〇・一

補助款收入	一、八六一	二、一四四	一四、〇〇〇	四·七	一六·四	一五·〇
債券收入	一二、〇〇〇	一、九八三(4)	三〇、三〇〇(8)	三一·〇	一五·二	三三·〇
其他收入	四、三四七	三〇	二〇〇	一一·〇	—	〇·二

註：(1)閩省尙未辦理營業稅，此係原列爲雜捐，大致與營業稅源相似。(2)包括房鋪宅地稅。(3)包括經徵手續費收入。(4)原列爲臨時收入。(5)此係初編概算數，猶未經行政院核准。(6)原列債款收入爲三十萬元，但收支總額內虧空三千餘萬元。故亦暫時併入該科之內。故今後之實發額未必有如此之鉅。

右表浙閩川歲入內容之構成，大體上雖屬一致，而細加考察歲入狀況，互有不同。茲復將各省首六位之收入項目，列表比較如次：

各省歲入中首六位之項目

	浙	江 福	建 四	川
第一位	債券收入	房屋稅捐	債券收入	
第二位	行政收入	補助款收入	田 賦	
第三位	田 賦	債券收入	補助款收入	
第四位	營業稅	田 賦	營業稅	
第五位	其他收入	營業稅	契 稅	
第六位	補助款收入	屠宰稅	行政收入	

考田賦收入向爲各省平時歲入之首位，今僅深入內地之四川佔居第二位，若浙江降於第三位，福建且降於第四位，此皆因受戰事影響而生。債券收入及補助款收入之增巨，係戰事延長必然之結果，毋待詳論。福建之

房屋稅捐，年收四百萬元，較諸田賦增至一倍以上，而其課稅方法未明，僅註包括房舖捐與宅地稅兩項，惟兩項稅捐，雖合乎賦稅普遍原則，然偶一不慎，往往貧戶擔負獨重，社會易啓紛擾，似非經常取民之方。浙江行政收入，列收八百萬以上，係從管理捲菸，收運食鹽，火柴公賣，及棉花管制諸收入而成，惟其統制物品，如捲菸食鹽火柴三種，爲中央直接課稅物品，棉花亦與中央所課之棉紗統稅有關，此固戰時權宜之計也。

戰區環境既有特殊，受害程度亦有不同，中央對於戰區地方歲入曾指示下列三項辦法：

一、游擊區內應廢除一切稅捐，並設法勸禁該區域內之民衆，對任何方面所征收及任何捐稅，一概拒納。

二、正在作戰區內地方，各種稅捐，應否啓征緩征或免征，由各省主管機關斟酌各地情形分別決定，命各該區域內之財務機關執行。其征收方法及地點，應設法與人民以充分之便利，並嚴禁軍隊向人民征收攤派或非法定稅。

三、接近戰地之區域，所有地方合法之捐稅，應仍照常征收。但苛捐雜稅，必須澈底廢除，並嚴禁攤派及非法之征發。

上列三項，係中央對於戰區地方征稅辦法之要綱。茲就歲入各款說明如后：

一、田賦 二十八年秋軍事委員會戰地黨政委員會頒布「戰區土地租稅減免及耕地荒廢救濟方法」。綜其要旨有四：（一）已淪陷之區域，所有土地之賦稅暫行豁免。（二）淪陷地方經過克復，或我能行使行政權之地域，所有土地賦稅及附加稅，應予減征，以不超過百分之五十爲原則。承租人應繳之佃租，以不超過原租額三分之二爲原則。（三）接近戰區及將成戰場之地區，其土地賦稅及佃租之減輕，準用前項之規定。（四）耕地如無人耕種時，得由鄉鎮公所暫行指定當地農民耕種，依前項之規定代收佃租並代納賦稅，規定極爲扼要。

各省田賦因戰事環境，自難依照通常手續，試以浙江爲例，該省曾頒布「戰區賦稅徵收大綱」。所定稅



率，(甲)田地每畝每年征收二角，(乙)基地每畝每年征收四角，(丙)山每畝每年征收四分。(丁)蕩每畝每年征收八分。其征收辦法，改用活串，稽征員逕向直接使用人征收，同時填寫交其收執。而以減輕人民負擔，並求征收手續簡單爲主旨。皖省曾有「舊賦抵押借款辦法」之訂定。其大意借款應向富商勸募，不得按糧戶攤派。借款按二十五年以前未定民欠田賦之六成抵押。二十六年九月一日至十一月爲募借款項之期，自二十七年四月起，分九個月在舊欠正賦省款內歸還。此種利用舊欠抵借款項辦法，雖爲應付非常時期之急需，然辦理偶一不慎，每足引起攤派之弊。

二、營業稅 各省營業稅亦因戰事關係，每將現行章制變更。浙江曾頒「戰區營業稅征收辦法」，凡在特種消費稅以外之各種營業，應征普通營業稅，每月營業額在五元以下者免稅。自五十元起不滿二百元者，按月納稅一角，不滿五百元者按月納稅二角。在五百元以上者，按月納稅五角，在一千元以上按月納稅一元，在二千元以上者按月納稅三元，在三千元以上者，每增加營業一千元應遞加稅銀二元。蘇省於戰事發生後，亦經公布「特種營業稅章程」，其課稅標準，(甲)本省輸出物品以不徵稅爲原則，但如不妨礙銷路，無損於國民經濟利益者，仍得照征。(乙)奢侈品之稅率從重，日用品從輕，生活必需品酌予免稅，舶來品之稅率較高於國貨，製成品之稅率較高於原料品。福建曾舉辦海味特種營業稅，廣東於營業稅外並推行奢侈品稅。是則蘇浙閩粵所行營業稅已非遵照中央定制，想其他各省類此實行者必多，所謂特種營業稅及奢侈品稅者雖因戰事特殊之環境而生，然在人民心理上之觀察，幾認釐金之恢復，此固可暫而不可久也。

三、戰時新稅 各省因戰時新生之稅，其最著者，爲過去滇川兩省之戰時利得稅。川省曾在成渝萬三市政局徵收，滇省亦公布章程實行，旋因二十七年十一月中央頒布非常時期過份利得稅條例，相繼裁撤。次爲滇浙兩省之特種消費稅，浙省之特種消費稅。(甲)土黃酒、燒酒、土菸葉、土菸絲、捲烟、糖、食鹽、火柴、煤油九項，分別規定課稅標準及稅率。(乙)呢絨、綢緞、洋布、化粧品、洋廣雜貨、錫箔等，從價徵收百分之十至百分之三十。滇省特種消費稅，除本產貨品暨外產貨品中之洋錠、火柴、川鹽、及免稅物品外，

所有外產貨品分爲三類，概照從價稅徵收。(甲)必需品徵收百分之十。(乙)半奢侈品徵收百分之二十。(丙)奢侈品徵收百分之三十。各省對物課稅原爲中央法令所不許，今特種消費稅幾至物物有稅，而稅率之高，復超越昔時之釐金數倍或十餘倍，所以怨譁之聲，遍於閭閻也。

四、攤派捐款 攤派捐款，原爲中央法令所禁止，惟在事實上仍不能免除，二十八年初，桂省對於各縣自衛隊之餉糈，特製定籌集辦法，贛省亦於同年六月，公布各縣籌措戰費暫行辦法。茲比較如下：

(1)關於籌集總額，桂省由縣府編訂預算而交縣參議會決定。贛省則由縣府召集各公法團聯席會議決定，此因贛省尙無縣參議會之組織故也。

(2)關於捐款攤派，兩省雖由上而下，但桂省對於各戶應捐之額，由街民大會分配與決定，贛省則由各保保長決定，蓋兩省地方自治組織不同，故運用之方法緣以差異也。

(3)關於分配標準，桂省首按人口及經濟情形而決定各區之款，復由街民大會按各戶之富力，而決定各戶應認捐之數額，故上級審定其分配是否合理，標準較易，下級配定其所認捐數，尤易符於實際。贛省之地方自治組織尙未嚴密，攤派之標準，似欠明瞭。

(4)關於保管款項，桂省應一律解繳縣庫，而後由縣府預算統籌應用。贛雖亦以解繳縣庫爲原則，但各鄉鎮公所得留用而令事後報銷。前者之手續雖較繁瑣，但流弊較少，後者辦法雖簡，但流弊卻難免除。

(5)關於動支款項，桂省先編有預算，又由縣府統攬收支，易收統籌應用之效，贛省因遇事而後籌款，各鄉鎮公所又得留用，故不免有割裂之弊。

五、行政收入 自戰事起後，各省統制物品，以謀行政收入之增加者，首推浙江。(甲)管理捲菸，凡已完統稅運銷浙境之捲菸，按照商人向菸廠進貨實價，除去統稅數目，徵收百分之五十公賣費，並按月以總收數內，解繳國庫三分之一。(乙)收運食鹽，過去中央每月在鹽稅項下撥助浙江十四萬元，戰事發生後，七折發放，食鹽運銷處成立後，完全停止，外銷鹽斤加價，每擔七角五分，牌價剩餘每擔一角五分，撥歸浙江省

政府。(丙)火柴公賣，在浙江製造或運銷浙江省境內之火柴，由公賣機關照章收買，不得私自行銷，公賣機關收買境內火柴，按照製造成本，好加一分五釐之利息，本省境內銷售或外銷批發價格，及本銷零售價格，統由公賣機關核定。(丁)管制棉花，本省棉花之內銷外銷，均歸管理處統籌辦理，商人不得自由運營，管理處推銷棉花，如有虧損，歸省庫負擔，贏餘時亦解繳省庫。浙江戰時地方財政得以維持，而不慮艱困者，實賴統制物品用謀行政收入之增加。粵閩贛等省對於捲菸管理制度，亦經先後仿行。

### 第二節 戰時省地方之歲出

戰時省地方歲出，尤多驚人之處，即教育文化費之預算額不減於戰前，至公安費之增多原為戰時應有之狀態，然由此亦足以表示地方維持治安之努力，以及後方人心安定之代價。茲將各省二十八年年度歲出內容之構成，列表如次：

二十八年年度各省歲出預算（單位千元）

	浙	江	福	建	四	川	(5)	廣	東	(7)
歲出總額	三九、四七五	一三、一〇五	九四、〇〇〇	二、二六三	三三、〇五〇	三、七〇八	二四、九〇〇	二二七	一〇、一九四	七六九(8)
黨政司法費(1)	三、〇五〇	三、七〇八	二四、九〇〇	二二七	一〇、一九四	七六九(8)	七〇〇	二六二	七、一五三	二、五九九
公安費	一〇、一九四	三、二八八	七〇〇	二六二	七、一五三	二、五九九	七〇〇	二六二	二、五九九	二、九九九(3)
協款費	七、一五三	—	七〇〇	二六二	—	—	七〇〇	二六二	—	—
教育文化費	二、五九九	—	七〇〇	二六二	—	—	七〇〇	二六二	—	—
財務費	二、一〇四	一、七八〇	五、七〇〇	一七五	二、一〇四	一、七八〇	五、七〇〇	一七五	二、一〇四	二、九九九(3)
債務費	九、七五六	—	二六、〇〇〇	一〇〇	九、七五六	—	二六、〇〇〇	一〇〇	九、七五六	—

營業資本	一九九	—	—	—
撫卹費(6)	一一〇	六六	一、〇〇〇	一〇三
各種建設費(2)	一、一二七	三二八(4)	一五、〇〇〇	一三八
其他支出	—	七七四	—	—
預備費	三、一八二	七七四	三、九〇〇	一〇〇

註：(1)包括黨務司法行政三費 (2)包括實業交通衛生建設農業費 (3)包括社訓費五十五萬在內 (4)包括臨時支出二十二萬四千餘元 (5)同前表所註係未核准之初編概算數 (6)包括救濟費 (7)係二十八年度一至四月之每月平均支出額 (8)包括稅警三千元

就上列各項支出額之大小，比較其在總歲出額中之地位而言，戰時地方之歲出，重在維持其平日財政之狀態。平日之地方歲出之特徵有二，即公安費與債務費之鉅大，在事業費中尤以教育文化費為最鉅。值此戰時之今日，尙能維持教育文化及地方公安經費，並能力維債信而繼續還債，此差堪自豪者也。

各省歲出中首六位之項目

	浙	江	建	川	東
第一位	公安費	政務費	債務費	債務費	公安費
第二位	債務費	公安費	政務費	政務費	協款費
第三位	協款費	教育費	建設費	建設費	政務費
第四位	預備費	財務費	公安費	公安費	債務費
第五位	政務費	建設費	教育費	教育費	預備費
第六位	教育費	預備費	財務費	財務費	教育費

在戰時各省歲出方面，尙有一大特徵，即各省皆注意於政費之撙節，浙江之政費退居於第五位，廣東四川之政費佔第三位及第二位，惟福建政費仍居第一位。財政改善，貴在撙節政費，今迫於客觀環境之必要，注意及此，實屬難能可貴之事。

當軍興之初，行政院會定「國難時期各項支出緊縮辦法」，都凡六項。

- 一、新擬設置之機關，及舉辦之事業，與國防地方治安或稅收生產無直接關係者，概從緩辦。
- 二、各項臨時設備或建築費用，與國防地方治安無直接關係，或非絕對不能停止者，一律停支。
- 三、舊有機關或事業，目前無特別需要者。所辦事務或事業可歸併他機關辦理者，或所辦事業一時不能收效者，或爲舉辦事業而設之機關其事業無力舉辦者，均厲行裁併。

四、必要之機關及事業縮小組織，或集中辦公，一切物品材料盡量節省。

五、各機關緊縮經費，應同時實行疏散人員辦法。

六、第一及第二預備費，除依法令契約所定，或與國防稅收有關或其他急要開支外，不得請求動用。

上列六項，係中央指示地方戰時支力求撙節之原則。各省省政府奉令後，均擬具地方經費緊縮辦法。然大都側重俸給減成，而於裁併機關停辦事業兩端，較爲鬆懈。茲將粵湘鄂三省成案摘要如後：

- (1) 粵省省府會訂節約原則，比較廣汎，都凡四項：(一)省市縣地方政府所屬各機關經常費，除士兵餉項卹金養老金囚糧十足支給外，自二十六年九月份起，一律減成支付。(二)新設之機關及所辦之事業，一概從緩。(三)舊有之機關如認爲無關重要，可以裁撤或歸併者，由主管機關核明裁併。(四)凡臨時費用及事業費非必要者，一概停止。

(2) 湘省府奉令後。會定薪俸折發等級，二十元以內不折，二十一元至三十元八折，三十一元至一百元七折，一百零一元至二百元六五折，二百零一元至三百元六折，三百零一元以上五折。並定各機關經費緊縮辦法七項：(一)公費七折，俸薪照普通折減各款，如黨務費及省政府及各廳經費是。(二)俸薪公費一

律七折，如教育各費是。(三)薪俸公費一律八折，如保安各費是。(四)俸薪照普通折減，事業費或補助費不折，如各縣黨部補助費及公債應付本息是。(五)俸薪照普通折減，公費五成支給，如省政府宣傳費及民衆國術俱樂部經費是。(六)照原預算四折支用，如衛生實驗處經費等是。(七)暫行停支各款，如合署辦公房屋建築費，及民政廳行政會議經費等是。

(3)鄂省政府在二十六年八月間會由省府委員會決定三項原則：(一)裁併機關，自九月份起，先就各種委員會實行裁併。(二)停辦不需要之事業，計有糧食管理局，農業推銷處，地政局，鄂東清剿指揮部，均於十月底止停發。(三)折減各項支出，凡屬應行存在各機關之經費，一律按照八折支給。惟軍警機關在此非常時期，任務較重，特准變通辦理。迨至二十七年正月份起，各項經費復改爲七折發放，公務員應搭公債，一律免除。

支出緊縮，原不僅適用於戰時財政，但戰時財政尤爲需要。上述粵湘鄂三省辦法，係緊縮之初步，自屬未可厚非。但嚴格而論，尙未能做到厲行二字，且仍難免不合理之膨脹與浪費之情事。距理想中之支出緊縮尙遙也。

### 第三節 戰時省地方之公債

我國地方財政，在平時以收抵支，預算常不平衡。故挹注之策，祇有出於舉債，因是地方公債在我國早具悠久之歷史。自戰事發生，各省省政府因環境需要，三年來所發公債，較多於前時。茲分期列表如次：

#### 戰時省地方發行債券概況表

時 期	期 債 券 名 稱	發 行 額	數 發 行 年 月 利 率 基	金 債 還 期 限
二十六年下半年	四川振災公債	六,〇〇〇,〇〇〇元	二六·七· 年息六釐	四十一年六月底償清
	山東整理土地庫券一期	五〇〇,〇〇〇	二六·九· 年息六釐	用賦收入之一部 二十八年八月底償清

	二十六年安徽完成公路建設公債	二、〇〇〇、〇〇〇	二六・一〇・	年息六釐	已成公路營業盈餘	四十一年九月底償清
	二十六年湖北建設公債	五、〇〇〇、〇〇〇	二六・一〇・	年息六釐	營業稅收入餘款及內河航業收入	三十八年九月底償清
	二十六年福建公路公債	九六〇、〇〇〇	二六・七・	年息六釐		四十年底償清
二十七年	山東整理土地庫券二期	二、〇〇〇、〇〇〇	二七・一・	年息六釐	田賦收入之一部	二十九年底償清
	二十七年江西建設公債	二〇、〇〇〇、〇〇〇	二七・一・	年息六釐	錫砂盈餘及錫錫照費	四十二年六月底償清
	二十七年浙江六釐公債	一〇、〇〇〇、〇〇〇	二七・五・	年息六釐		二十五年償清
	二十七年陝西建設公債	八、〇〇〇、〇〇〇	二七・三・	年息六釐	田賦收入	十五年償清
	二十七年湖南建設公債	一八、〇〇〇、〇〇〇	二七・七・	年息六釐	官營事業及錫錫盈餘	四十七年底償清
	二十七年廣東國防公債	一五、〇〇〇、〇〇〇	二七・八・	年息四釐		五十九年二月底償清
	二十七年河南六釐公債	五、〇〇〇、〇〇〇	二七・八・	年息六釐	田賦收入	五十九年七月底償清
	二十七年甘肅建設公債	二、〇〇〇、〇〇〇	二七・八・	月息五釐	田賦收入	四十三年一月底償清
	二十七年福建五釐公債	九八〇、〇〇〇	二七・七・	年息五釐		三十七年六月底償清
	二十七年福建建設公債	八、〇〇〇、〇〇〇	二七・一〇・	年息六釐	營業稅及屠宰稅	四十二年九月底償清
二十八	二十八年廣西六釐公債	八、〇〇〇、〇〇〇	二八・五・	年息六釐	營業稅	四十年四月底償清
	廣東省短期金庫券	四、八〇〇、〇〇〇	二八・二・	年息六釐	營業稅及田賦	分六個月發行滿足一年本息一次償清
	二十八年四川建設公債	七、五〇〇、〇〇〇	二八・九・	年息六釐	田賦正稅	第一年祇付利息第二年起分十五年付清
	二十八年福建墾荒公債	二、〇〇〇、〇〇〇	二八・九・	年息六釐		三十九年二月底償清
	二十八年福建充實金庫庫券	四八〇、〇〇〇	二八・一・	月息六釐		二十九年二月底償清

二十九九年	二十九九年江蘇整理地方財政公債	一〇,〇〇〇,〇〇〇	二九·三·	年息六釐	田賦收入	十年
	二十九九年福建整理土地庫券	四八〇,〇〇〇	二八·九·	月息六釐		二十九九年八月底償清
	二十九九年福建金融短期債券二期	四八〇,〇〇〇	二八·九·	月息六釐		二十九九年八月底償清
	二十九九年福建充實金庫二期	四八〇,〇〇〇	二八·九·	月息六釐		二十九九年八月底償清
	二十九九年福建短期庫券	九〇〇,〇〇〇	二八·六·	月息五釐		二十九九年五月底償清
	二十九九年福建金融短期庫券	四八〇,〇〇〇	二八·一·	月息六釐		二十九九年二月底償清
	二十九九年廣東六釐公債	一五,〇〇〇,〇〇〇	二九·七·	年息六釐		十五年
	二十九九年四川興業公債	四〇,〇〇〇,〇〇〇	二九·八·	年息六釐	營業稅	原額定一萬萬元分三期發行先發行四千萬元償期十五年
	二十九九年西康地方金融公債	五,〇〇〇,〇〇〇	二九·五·	年息六釐	田賦及營業稅	十五年
	二十九九年福建生產建設公債	二〇,〇〇〇,〇〇〇	第一期一月一日第二期七月一日第三期由省府決定	年息五釐	田賦及省營業收入	分三期發行償期為二十年

總計發行額為二萬一千八百九十六萬元，惟上列債款，間有未經發行及業經償還一部者，故現負債務之額，尙待考查。

右列各表所示，在戰事爆發之年，地方公債情形並無顯著之變動，大都以調劑金融從事建設為目的。迨第二二年廣東省乃有國防公債之發行，含有戰時色彩。嗣後西南西北及內地各省所發之地方公債，舉債額數較諸舊時為巨，蓋戰時地方公債，應以適合國策為主旨。故舉債之額，緣以增巨耳。



附錄

民國二年度至十四年度歲入歲出總預算表（單位元）

歲				科 目 數 別	年 度
貨 物 稅	關 稅	鹽 稅	田 賦		
36,876,823	66,970,003	77,401,265	79,180,723	數常經	二 年 度
6,054	1,254,280	164,269	3,222,889	數時臨	三 年 度
34,175,656	78,773,341	84,879,873	76,859,060	數常經	五 年 度
10,391	629,716		2,338,749	數時臨	八 年 度
40,271,338	71,468,911	84,771,365	95,972,818	數常經	十 四 年 度
18,716	879,403		1,580,695	數時臨	
39,224,837	93,268,907	98,815,071	86,845,388	數常經	
26,685	695,749		3,703,399	數時臨	
45,672,093	120,365,710	98,859,403	87,515,719	數常經	
26,685			2,565,480	數時臨	

附錄

六六七

預			入		
中央各機關收入	捐 輸	雜 收 入	國有財產及事業收入	正 雜 各 捐	正 雜 各 稅
		12,723,427	7,849,648	3,173,530	33,725,227
	230,308	10,115,868	634,093	132,412	417
4,621,775		5,133,579	4,063,483	4,947,281	28,000,424
1,406,077		1,575,024	364,021		
1,635,464			2,621,261	14,067,574	32,341,704
1,359,698			16,703	4,496,333	
3,105,869			2,411,368	4,332,541	29,182,693
3,519,838			31,522	3,911,410	
2,803,001		4,561,630	1,873,283	4,768,718	28,942,549
81,100		1,246,203	82,000		

算					
經 臨 總 計	共 計	國 債 收 入	各 省 雜 收 入	各 省 解 部 專 款	中 央 直 接 收 入
	317,900,646				
557,031,238	239,130,590	223,370,000			
	351,064,812			29,611,340	
382,501,188	31,436,376	25,032,398			
	426,383,086		6,927,694		76,306,927
472,124,695	45,741,609	20,000,000	338,253		17,051,808
	409,838,001		5,579,263		47,072,064
490,419,786	80,581,785	50,148,235	293,037		17,451,910
	443,202,929				47,840,823
461,643,740	18,440,811				14,430,343

出 歲					
財	內	外	政	議	元
務	務	交	務	會	首
費	費	費	費	費	費
210,345,180	39,618,149	3,293,115			
181,568,614	4,263,860	1,013,223			
23,383,898	42,672,290	4,229,529			
53,531,625	49,653,982	3,276,677			
175,302,789	2,105,864	826,141			
39,154,446	43,279,539	4,807,336	2,293,125	5,570,320	15,896,647
8,149,609	4,891,183	1,168,555	63,200	1,734,992	1,000,000
39,870,986	47,496,343	4,746,062	3,649,179	6,027,892	13,289,863
8,147,940	4,140,508	3,030,342	7,576,296		1,420,800

預

交 通 費	農 商 費	司 法 費	海 軍 費	陸 軍 費	教 育 費
984,877	5,083,386	14,671,825	7,665,881	136,864,494	5,207,215
457,843	959,735	370,312	1,307,014	26,910,518	1,701,635
1,935,560	2,276,537	7,258,459	4,802,560	134,061,795	3,276,904
			10,000	3,526,282	
1,577,408	3,762,244	7,665,772	17,101,779	135,813,986	12,611,583
112,783	376,792	45,572	102,758	6,438,727	225,724
1,865,586	3,257,050	10,323,124	9,194,482	129,588,829	6,058,723
163,508	442,367	6,852	185,024	78,243,653	461,912
3,277,208	4,562,978	13,477,092	15,150,810	262,540,750	7,057,444
603,357	925,219	238,119	3,907,317	16,104,147	654,366

附  
錄

六  
七  
一

算					
經 臨 總 計	共 計	債 務 費	各 關 經 費	鹽 務 經 費	蒙 藏 費
	423,684,122				
642,236,876	218,552,754				
	254,922,955		11,966,566	17,993,513	1,065,344
357,024,030	102,101,075	98,564,793			
	285,942,286				947,230
471,519,436	135,577,150				40,000
	271,289,207				
495,762,888	224,473,681	127,962,826			
	421,146,607				
634,331,957	213,215,350	166,466,939			

民國十七年度至二十年年度歲入歲出總預算表（單位元）

歲					科	
子 口 稅	復 進 口 稅	出 口 稅	進 口 稅	關 稅	目 數 別	年 度
						十七年度
4,665,654	4,048,805	40,586,346	69,749,091	123,498,788	數常經	十七年度
					數時臨	十七年度
				212,653,500	數常經	十八年度
					數時臨	十八年度
				307,784,250	數常經	十九年度
					數時臨	十九年度
		84,246,000	281,919,000	374,682,000	數常經	二十年度
					數時臨	二十年度
				在收細務十 內數數司八 亦無所年 歸從管度 稅填按關 務列各稅 司五開概 主十列算 管里數數 故內故係 包常各就 括關稅稅	備	註

附錄

入

煤 油 稅	菸 酒 稅	鹽 稅	消 費 稅	雜 項 收 入	船 鈔
9,740,078	11,855,362	103,032,969	164,628,404		4,448,892
	26,512,699	120,000,000	201,196,593		
	30,341,728	139,055,482	227,970,618		
	33,232,703	168,247,417	272,257,348	3,943,500	4,578,500
	菸酒牌照稅收數附入				



附錄

火 柴 稅	水 泥 稅	棉 紗 稅	麥 粉 稅	捲 菸 稅	統 稅
			4,000,000	36,000,000	
			6,049,701	38,802,413	
785,890	323,640	4,503,870	4,412,102	45,000,000	55,025,502
3,212,969	1,344,899	15,241,640	4,452,270	51,525,450	75,777,228

預

收 益 稅	郵 包 稅	釐 金	常 關 稅	通 過 稅	特 種 消 費 稅
484,352	1,662,130	50,143,867	13,988,676	65,794,673	
1,137,921	2,330,356	51,232,803	11,083,412	64,646,571	9,831,780
687,127					3,547,906
1,172,296					
		十七年度釐金概算數按照十七年實收數列入		十七年度常關稅概算數按照十七年度常關稅及內地常關稅概算數列入	十九年度消費稅收入依據財政部是年實收報告

附錄

驗契	印花稅	行爲稅	交易稅	沿海漁稅	礦稅
	12,751,000	12,751,000		190,000	294,352
2,000,0.0		2,000,000			
	10,119,069	10,390,689		151,700	986,221
	11,723,320	11,725,732	101,008		586,119
	15,623,634	15,796,446	101,008		1,071,288

算

其 他 收 入	國 家 公 債 收 入	國 家 行 政 收 入	國 家 事 業 收 入	國 有 財 產 收 入	註 冊 費
	100,000,000			3,000,000	
8,078,680		402,956	1,449,882		271,620
	114,000,000			6,204,708	
3,056,591		2,689,653	880,083	26,960	2,412
	216,714,340			5,457,440	
34,406,516		3,823,235	6,126,184	88,840	172,812
	180,000,000			4,982,208	
	告入十七 依據年度 財部及十 各該八年 年度公債 實收報				未十九 報年度 故減註 冊費數 因實業 部

歲					
行 政 費	國 務 費	黨 務 費	國 體 費	經 臨 總 計	共 計
222,455,703	6,654,908	4,201,404	10,856,312		367,157,217
44,169,689	222,527		222,527	472,157,217	105,000,000
306,923,510	7,584,022	4,800,000	12,384,022		499,956,752
				620,161,500	120,204,708
348,004,295	9,085,837	5,040,000	14,125,837		554,821,014
300,650	396,320		396,320	776,992,794	222,171,780
326,462,666	10,159,557	6,240,000	16,399,557		708,352,865
21,688,300	1,404,090		1,404,090	883,335,073	184,982,208

出

司 法 費	海 軍 費	陸 軍 費	國 防 費	外 交 費	內 務 費
911,694	4,768,632	197,006,961	201,775,593	3,742,368	3,783,361
2,150		42,714,926	42,714,926		31,000
1,362,245	8,219,936	257,433,206	265,653,142	7,578,444	7,253,552
1,808,642		311,646,128	311,646,128	6,808,511	6,154,926
					1,250
1,987,573	1,133,084	278,809,582	279,947,666	9,634,730	6,978,296
194,972	310,537	16,311,236	16,621,773	428,220	68,981
	內十九 統稱年 軍度海 務軍費 費無併 從從入 分陸 列軍 費				

預

附錄

建設費	鐵道費	交通費	實業費	經濟行政費	教育費
1,865,244	1,016,184	669,300	1,399,080	4,949,808	7,292,879
1,320,000		50,400	51,213	1,421,613	
2,658,404	846,534	1,508,403	4,315,960	9,329,301	15,746,626
1,354,800	928,830	1,982,247	3,215,544	7,481,421	14,104,667
					299,400
1,792,531	1,704,984	2,286,227	5,336,360	11,120,122	16,794,279
405,083		7,032	2,097,982	2,510,097	1,864,257

算

共 計	總 預 備 費	補 助 費	債 務 費	財 務 費	財 政 費
445,717,857			164,025,290	48,380,552	212,405,842
46,374,860				1,982,644	1,982,644
618,753,152		16,563,470	206,569,572	76,292,578	299,445,620
710,322,508		986,696	277,925,063	69,280,617	348,192,376
1,755,686				1,058,716	1,058,716
868,919,492	26,354,578	78,875,615	343,404,644	77,422,432	499,702,691
24,415,581				1,323,191	1,323,191



經臨總計						
	492,692,717		618,753,152	712,078,194	893,335,073	

戰前歷年度歲入歲出總預算表（單位元）

科目	年 度					
	二十一年度	二十二年度	二十三年度	二十四年度	二十五年度	二十六年度
關稅	三九九,七三,廿一	三五四,六六,八〇	三八二,八四,二四一	四一,三六二,四〇〇	三七,九七三,五四	三九九,二六七,五三
鹽稅	一六四,六五,二〇四	一四一,四八,一四一	一九〇,三三,八五一	一八四,二九,〇四	一八九,一八七,三三五	三六,六五,四三三
菸酒稅	三三,三六,三三三	三三,四五,〇三三	三三,一〇四,八七三	三三,四九,一八六	一六,九九,三九五	二二,〇四六,六三二
印花稅	一五,八九,九三二	二二,九五,八三三	三三,八四,二八六	三三,〇〇,〇〇〇	一一,三〇,〇〇〇	一一,三〇,〇〇〇
統稅	八六,七二,七三三	九三,九五,〇九一	二六,九九,六七九	二二,二九,一七七	一三,七九,二一七	一七,六二七,六三〇
礦稅	二,一四,四六〇	二,六三,一六〇	二,七四,九七九	三,八七三,二四	三,六三,八六二	四,七二,六三六
交易所稅	一〇〇,〇〇〇	一四〇,〇六	一〇〇,〇〇〇	一,九五,〇〇〇	一,三五〇,〇〇〇	一四〇,〇〇〇
所得稅				五,〇〇〇,〇〇〇	五,〇〇〇,〇〇〇	三三,〇〇〇,〇〇〇
遺產稅						二,〇〇〇,〇〇〇
銀行稅		一,六〇〇,〇〇〇	一,六〇〇,〇〇〇	一,六〇〇,〇〇〇	一,六〇〇,〇〇〇	一,六〇〇,〇〇〇
國有財產收入	五,九七二,四五六	三,六七一,五八	五,五四八,八六	八,八四六,八五〇	五,九七一,六七	四,一四三,九三
國有事業收入	一,三七一,二八	一,六四,六三二	三,三三,四〇〇	三〇,六三,〇三三	三,三〇,一三三	三〇,一三,四七〇

附錄



民國十七年度及十八年度中央歲入報告表

		出				
共計	救濟費	預備費	債務費	撫卹費	補助費	國營事業資本
七八、四六、六三			三三、六二、四七		七三、九三、四一	
八八、九二、九四		一〇、〇〇、〇〇	二四一、八四一、八〇	六、〇三、八〇	二九、八八、四九	
九八、二一、〇四		七、四三、〇五	一五七、五〇、三二	三、六二、六五	八二、五九、九三	五〇、三八、七六
九五七、二四、〇六		七、六六、三三	二四〇、八〇三、七九	四、九三、六九	一〇一、九〇、〇八	六〇、九七、一六
九九〇、六五八、四五〇		五、七二、三六〇	三三九、〇三七、九〇	五、六四、七〇	一〇五、八六、〇〇	九六、三七、七〇
一、〇〇、〇〇、〇〇	三、〇〇、〇〇	四、七五、一九七	三四、六九三、七五四	六、六七八、四九七	三二、〇二五、〇七六	

科	目	年 度				備 註
		十 七 年	十 八 年	十 九 年	備	
稅	關稅	一七九、一四一、九一七元	二七五、五四五、二一五元	六一		
	鹽稅	二九、五四二、四二一	四六	一二二、一四六、一七〇	六七	
	捲菸煤油稅	二七、六九一、三三七	六〇	三六、五六六、五〇六	四一	十八年度純係捲菸稅
	各省收解稅款	一四、五四三、八一九	二三三	一一、三八四、七八二	〇七	
	菸酒稅	三、五四九、三八〇	四一	六、八三〇、九九五	四八	
	印花稅	三、〇三四、三四二	九六	五、四二六、八四四	四〇	
麥粉特稅	二、〇三七、九二一	七一	三、九二四、二六〇	六九		





支	暫支各款淨額	墊撥款	賠款淨額	債務淨額	稽核所撥當地長官款	軍務費	費務							
							計淨	總減繳回經費餘款	其他各費	補助各項補助	補助各省	賑災費	監察院及所屬	考試院及所屬
四三四、四四〇、七一二·九二	六、七六八、六七九·三九	二〇、〇〇〇、〇〇〇·〇〇	三八、六六三、一八九·七九	一一一、三二八、〇〇七·五七		二〇九、五三六、九六九·四九	三四、一一三、八六六·六八	一、三一六、四三〇·六〇	四、七〇九、〇四一·四六	一、〇八一、一〇四·五〇	三、六二七、九三六·九六	四四八、四二九·五〇	二四五、〇〇〇·〇〇	
五三九、〇〇五、九一九·五一	一、六五九、八七二·〇一		四一、二五二、九七〇·一六	一五八、九九五、二八八·五四	三五、五六五、一九八·八四	二四五、四四五、一一二·九八	五一、五六五、六一二·六三	四七二、四三〇·二二	六、七〇五、七四四·二二	九〇三、〇五二·三九	五、八〇二、六九一·八三	六一一、〇〇〇·〇〇	六〇五、〇〇〇·〇〇	
	代支中央銀行輔券基金及代還造幣廠等款	墊撥中央銀行股本		代兌中央銀行輔券等費		十七年度軍費有由各省直撥六二、三八一、五九七·八五元在內		內係發還各款及雜項支出等費						

民國十九年度及二十年度中央歲入報告表

科目	年	度	稅												
			關稅	鹽稅	統稅	麥粉	棉紗	火柴	水泥	菸酒	印花	各省及特派員徵收稅款	銀行官股利息	國有鐵路收入	其他
十九年度			三二二、九八六、六五三·五〇元	一五〇、四八四、〇八六·七二	四五、九五九、八五〇·七四	四、〇八四、五〇七·一三	二、三二〇、九七〇·一四	六九九、六九三·六一	二六五、六八三·八四	八、六一七、一二七·四八	六、一一一、一一四·八〇	三、五四七、九〇六·六二	一、一六〇、〇〇〇·〇〇	二四、六八八、六〇四·〇八	五六〇、九二六、一九八·六六
二十年度			三六九、七四二、六三七·三〇元	一四四、二二二、七一六·二四	六二、〇七六、一五三·七六	五、六〇六、一二二·四六	一七、〇七二、七八六·三八	三、三四八、六五五·三四	五七八、〇八〇·四四	七、六二五、七八五·五一	四、七九八、九五〇·八四	一七四、五七一·〇〇	一、六一〇、六〇〇·〇〇	一五、二七〇、八九二·八四	六三二、六四四、九〇五·五六
備註															

收 入 總 計	入 收 款 借 券 債										入						
	計 淨	總		透 行 銀			款		公 債 及 庫 券	計 淨	應						
		支 減 歸 還 上 年 度 終 結 行 透	總 額	透 支 總 額	加 上 年 度 終 結 存	本 年 度 終 結 欠	未 還 額	減 歸 還 額			借 入 總 額	數	減 退 稅	坐 撥 徵 收 費			
															合 計	計	
七 一 四 、 四 六 八 、 一 四 四 · 一 五	二 二 六 、 七 一 四 、 三 四 〇 · 八 一	八 、 九 六 五 、 六 六 五 · 八 一	二 二 五 、 六 八 〇 、 〇 〇 六 · 六 二	一 三 〇 、 〇 一 四 、 四 六 九 · 六 九	一 、 四 三 二 、 三 四 三 · 四 四	九 〇 、 六 九 一 · 四 〇	一 、 三 四 一 、 六 五 二 · 〇 四	三 、 一 二 六 、 四 三 四 · 八 六	一 〇 四 、 九 八 四 、 八 八 七 · 六 六	一 〇 八 、 一 一 一 、 三 三 二 · 五 二	一 二 五 、 四 五 五 、 六 九 一 · 三 九	四 九 七 、 七 五 三 、 八 〇 三 · 三 四	五 五 二 、 九 七 六 、 三 九 四 · 四 六	六 三 、 一 七 二 、 三 九 五 · 三 二	七 九 、 六 六 八 、 五 一 一 · 一 〇	六 〇 、 〇 三 四 、 四 四 〇 · 五 五	六 五 、 九 八 八 、 七 七 七 · 九 七
六 八 二 、 九 九 〇 、 八 六 四 · 一 五																	

民國十九年度及二十年度中央歲出報告表



科目	年度	政黨															
		費															
		黨務費	國民政府	行政院及所屬	立法院及所屬	司法院及所屬	考試院及所屬	監察院及所屬	其他各機關	賑災費	補助各省	補助其他補助	費合計	其他各費	總額	減撥回經費餘款	淨計
十	九	五、〇七〇、八〇〇・〇〇元	二、〇七五、〇〇〇・〇〇	二九、七八三、五八〇・四一	一、一五一、五五一・〇〇	六七、三七九・九六	一、一六八、五二五・二〇	九二六、〇〇〇・〇〇	四、九七三、一四一・六三	一、〇二四、〇〇〇・〇〇	一九、二三二、一九三・一三	三四六、五一八・〇〇	一九、五七八、七一・一三	二七一、七六六・〇四	六一、〇一九、六五五・三七	一、〇六三、五四二・九三	五九、九五六、一一二・四四
二	十	三、九二二、八九四・七五元	一、五七三、〇〇〇・〇〇	二二、八七〇、九五〇・九七	六一一、〇〇〇・〇〇	一六、七六九・九九	六〇五、四五〇・〇〇	七七六、八〇〇・〇〇	二、二五六、七〇三・一八	三、三九〇、〇〇〇・〇〇	二二、九八三、九七三・五一	三六九、七一五・三〇	二二、三五三、六八八・八一	九八五、五七二・二八	五六、四三九、九三五・二三	三三、五六四・八五	五六、四〇六、三七〇・三八

軍	務	費	三二一、六四六、一二八·〇二	三〇三、七七七、〇六二·七八	二十年度款內有四八、六〇四、〇七三·二六元係補付前各年度款
稽核所撥當地長官款			四七、五二五、一六九·八三	四七、七九四、六二六·一四	
稽核所撥各項基金款				七八七、五一七·〇三	
債務	費	淨	額	二四一、〇二七、六七九·九九	一三八、七五四、一七一·七三
賠款	費	淨	額	四八、五〇〇、八九九·三二	三一、〇八九、七五〇·〇七
暫記各款	費	淨	額	六五〇、六六三·一五	四五八、四七一·二七
本年度終	銀行	結存	九〇、六九一·四〇	六八二、九九〇、八六四·一五	十九年度支出總額內除結存數外計實支七一九、三七七、四五二·七五元
支出	總計		七一四、四六八、一四四·一五		

民國二十一年度至二十三年度中央歲入報告表

科	目	年	度			
			二十一年	二十二年	二十三年	
稅	關	稅	三二五、五三四、八五〇·六三	三五二、二九八、五五九·三二	三五三、二五八、九〇四	
		鹽	稅	一五八、〇七三、五六五·五四	一七七、三七五、二七三·五七	一七二、七七八、七七〇
	統	捲菸	稅	五三、六八〇、七八一·六二	七〇、九一〇、〇三九·五〇	
		麥	粉	五、五二九、一三五·四六	五、七八四、五四八·八二	
		棉	紗	一五、四一五、八三八·九八	一七、九八六、九一六·二三	
		火	柴	四、〇六九、二七五·九四	四、八八四、五六四·六九	
		水	泥	九〇一、九六七·四〇	一、八五三、八二三·二三	



收 入 合 計	暫 收 帳 項	保 管 基 金	入 收 款 借 券 債										入				
			計 淨	總 額		美 棉 麥 借 款	款 借 行 銀			公 債 及 庫 券	計 淨	總 額				其 他 收 入	國 有 機 關 協 款
				歸 還 上 年 度 銀 行 透 支	一、三四一、六五二、〇〇四		未 還 額	減 歸 還 額	借 墊 總 額			數 合 計	減 退 稅	應 坐 撥 征 收 費	總 額		
六七一、九二四、七五五、九一			一一二、六一七、五四二、二二	一、三四一、六五二、〇〇四	八七、七六三、五九九、九五	一三八、〇五六、四三六、六一	二二五、八二〇、〇三六、五六	二六、一九五、五九四、三一	五五九、一〇七、二一三、六九	五四、五三四、一一七、六八	二一、八六九、〇二	五四、五一二、二四八、六六	六一三、八四一、三三一、三七	五、〇九〇、一五六、三九			
八〇一、六一八、二八九、三〇			一七九、九五九、三三二、一六	一、三四一、六五二、〇〇四	九一、四三八、八八七、五四	三〇三、六六〇、二九七、九七	三九五、〇九九、一八五、五一	八〇、二二〇、四四四、六二	六二一、六五八、九五七、一四	六七、八二九、三八〇、〇一	七八〇、四七〇、五〇	六七、〇四八、九〇九、五一	六八九、四八八、三三七、一五	三、九三九、九〇七、九八			
	二八、二三二、〇七〇	八、二六三、三三八					四三、四六四、七一一	二四九、六四三、四六一						五三、一二〇、二七二	一八、五七四、四九〇		

收	年度		
	上	年	度
國庫	一、五〇五、六八九·九五		
海關總稅務司	二一、九九七、六五九·四〇		
鹽務稽核所	三、五二〇、〇四九·五一		
合計	二七、〇九三、三九八·八六		
存合			
計	六七一、九二四、七五五·九一	八二八、七一、六八八·一六	一一、一五、五〇六、一一八

民國二十一年至二十三年度中央歲出報告表

科	目	年度		
		二十一年	二十二年	二十三年
政	黨務費	四、七五六、一七二·三一	五、五八九、五八四·九三	六、二一七、一〇二
	國務費	四一、三五八、一三五·五八	一五、四七三、一一二·六八	一四、〇七七、二三六
	內務費		四、一九〇、一八〇·〇九	四、八六二、〇三〇
	外交費		九、九二〇、五四八·八二	九、七七二、八八七
	財務費		四、九一七、三八五·七三	七二、五七三、六八一
	教育文化費		一三、三三八、〇〇八·二八	三六、七三五、六六〇
	司法費			二、二九二、二八六
	實業費		一、五七八、〇七二·一二	四、五五五、七六九
	交通費		四、九〇九、〇三三·九六	五、〇二八、二七一
	蒙藏費		一、五七六、八二二·九〇	一、九〇三、三四七

附錄



支	本年			支
	國	海關	鹽務	
出	庫	稅務司	稽核所	淨計
計	一、五〇五、六八九·九五	二一、九九七、六五九·四〇	三、五九〇、〇四九·五一	六四四、八三一、三五七·〇五
總計	七六九、一二二、三五五·四七	三三、八八〇、五四四·四四	六、四〇一、六三三·四五	一、〇六九、三五四、五九三
存	計	計	計	計
合	二七、〇九三、三九八·八六	五九、五八九、三三三·六九	二七、〇九三、三九八·八六	一四二、六五八、六二〇
出	六七一、九二四、七五五·九一	八二八、七一、六八八·一六	六七一、九二四、七五五·九一	一、二二二、〇一三、二二三

北京政府歷年度歲入預算內重要收入百分比率表（單位一百萬元）

會計年度	預算總額	田賦	百分比	關稅	百分比	鹽稅	百分比	債款收入	百分比	備註
二	五五七	八二	一五%	六八	一二%	七八	一四%	二二三	四〇%	
三	三八三	七九	二二%	七九	二〇%	八五	二二%	二五	七%	
五	四七二	九八	二二%	七二	一五%	八五	一八%	二〇	四%	
八	四九〇	九一	一九%	九四	一九%	九九	二〇%	五一	一〇%	
一四	四六二	九〇	一九%	一二〇	二六%	九九	二二%	—	—	

根據各該年度歲入總預算表

北京政府歷年度歲出預算內重要支出百分比率表（單位一百萬元）

會計年度	預算總額	財務費	百分比	軍務費	百分比	國債費	百分比	備註
二	六四二	三九二	六一%	一七三	二七%	—	—	財務費額內包括國債費

三	三五七	二三	六%	一四二	四〇%	九九	二八%	
五	四七二	二二九	四九%	一五九	三四%			財務費額內包括國債費
八	四九六	四七	九%	二二七	四四%	一二八	二六%	
一四	六三四	四八	八%	二九八	四七%	一六六	二六%	

根據各該年度歲出總預算表

國民政府歷年度歲入預算內重要收入百分比率表（單位一百萬元）

會計年度	預算總額	關稅	百分比	鹽稅	百分比	統稅	百分比	債款收入	百分比	備註
一七	四七二	一一三	二六%	一〇三	二二%			一〇〇	二二%	
一八	六二〇	二二三	三四%	一二〇	一九%			一一四	一八%	
一九	七七七	三〇八	四〇%	一三九	一八%	五五	七%	二二七	二八%	
二〇	八九三	三七五	四二%	一六三	一八%	七六	九%	一八〇	二〇%	
二一	六九三	三六〇	五二%	一六五	二四%	八七	一二%			
二二	六八〇	三五五	五二%	一四七	二二%	九三	一三%			
二三	九一八	三八三	四一%	一九〇	二〇%	一七	一二%	五〇	五%	
二四	九五七	三四一	三五%	一八四	一九%	一一三	一一%	七〇	七%	
二五	九九一	三二八	三三%	一八九	一九%	一三三	一三%	二二二	二二%	
二六	一〇〇一	三六九	三六%	二二九	二二%	一七六	一七%			

國民政府歷年度歲出預算內重要支出百分比率表（單位一百萬元）



會計年度	預算總額	財務費百分比	軍務費百分比	債務費百分比	備註
一七	四九二	五〇	一〇%	二四四	五〇%
一八	六一九	七六	一二%	二六六	四三%
一九	七一二	七〇	一〇%	三三二	四四%
二〇	八九三	七九	九%	二九七	三三%
二一	七八八	七七	九%	三三五	四二%
二二	八二九	六五	八%	四一六	五〇%
二三	九一八	六八	七%	三三三	三六%
二四	九五七	六六	七%	三三一	三三%
二五	九九一	六五	七%	三二二	三二%
二六	一、〇〇一	六九	七%	三九二	三九%

國民政府歷年度歲入報告表內重要收入百分比率表（單位一百萬元）

會計年度	實收總數	關稅實收		鹽稅實收		統稅實收		債款實收		備註
		數	百分比	數	百分比	數	百分比	數	百分比	
一七	四三四	一七九	四一%	三〇	七%	—	—	一〇〇	二三%	
一八	五三九	二七六	五一%	一二二	二三%	—	—	一〇一	一九%	
一九	七一四	三二三	四四%	一五〇	二二%	五三	七%	二二七	三〇%	
二〇	六八三	三七〇	五四%	一四四	二二%	八九	一三%	一三〇	一九%	

國民政府歷年度歲出報告表內重要支出百分比率表（單位一百萬元）

二二	六四五	三二五	四九%	一五八	二四%	七九	一〇%	一一二	一七%
二三	七六九	三五二	四六%	一七七	二三%	一〇四	一四%	一七九	二三%
二三	一、〇五五	三五三	三三%	一七二	一六%	一〇八	一〇%	二九三	二八%

會計年度	實支總數	軍費實支數	實支數百分	比	債務與賠款實支數	實支數百分	百分比	備註
一七	四三四	一一〇	四八%	一六〇	三七%			
一八	五三九	二四五	四五%	二〇〇	三七%			
一九	七一四	三二二	四四%	二九〇	四一%			
二〇	六八三	三〇四	四五%	二七〇	四〇%			
二一	六四五	三二一	四九%	二一〇	三一%			
二二	七六九	三七三	四八%	二四四	三一%			
二三	一、〇五五	三六八	三四%	三五六	三三%			

中華民國三十年十一月初版  
中華民國三十五年八月上海第一版

◆(37069.1)

# 民國財政簡史二冊

每部定價國幣拾陸元

印刷地點外另加運費

\*\*\*\*\*  
\* 版 翻 \*  
\* 權 印 \*  
\* 所 必 \*  
\* 有 究 \*  
\*\*\*\*\*

編纂者 賈德懷

發行人 李宣龔  
上海河南路

印刷所 商務印書館  
商務印書館

發行所 各地商務印書館

(本書校對者尤惠民 謝增授 陳嘯仙 黃津祥 潘同曾)

55

