

樂山尹文敬

整理中央財政計畫商權書

MG
F812.9
22

整理中央財政計畫商榷書

樂山尹文敬

十四年春·當局鑒於全國久苦兵燹·不堪糜爛·特召集時賢·會於都門·共謀善後·以吾國紛亂既久·積弊至深·一言善後·則百端待理·上之如國家憲法之應如何產生·集權分權之宜如何決定·其次如縮小軍備·化兵爲工·以及整頓交通·撫恤災黎等等·莫不爲當務之急·願辦法雖有待於會商·而執行又端賴乎財政·使財源充裕·則人諸事不難第舉·否則雖有良謀遠算·無由實行·是善後諸政·莫先於理財矣·今日財政之無辦法·人所共知·即就京師一隅而論·公私赤字·百債關門·國家稅收·抵押殆盡·天富之國·一窮至此·究致窮之原因安在·補救之方法唯何·當局以頻年內爭·無暇及此·人民未知底蘊·漠不關心·隱忍因循·遂成斯局·失今不圖·更將何待·此愚所以不揣冒昧·草此整理計畫·以與國內賢豪一商榷之也

年來財政困難·原因至爲複雜·其受病最深·影響最大者·即在軍事費用之增加無度·國家有限之收入·難供軍人無厭之需求·加以政費支出·亦未能節省·歷年收支因此不能適合·其次則中央地方兩稅·從未劃分·中央需款·則取求於各省·各省不足·又仰



給於中央。頭緒紛繁。糾葛日甚。而弊端更不可問矣。加以政局紊亂。命令不出於國門。各項稅收皆爲疆吏截留。國政無以支持。勢不能不轉賴於借債。十三年來。債利山積。抵押幾罄。關鹽兩稅。操之外人。度日之資既難於籌措。收入之源又受人挾持。破產之兆。蓋有由矣。此外如財務行政之棼亂。租稅制度之不良。以及監督審計之不力。國庫支之無方。或足以減少稅收。或反以增加浮費。理財者亦不可不注意及之也。

我國財政困難之原因。既如上所述。則整理之道。尤不可不兼籌並顧。次第改良。就愚見所及。目前整理計畫。當先裁兵減政。以節省浮濫之支出。清理債務。以減少國家之負擔。二者既行。則目前之困。可以少舒。然後劃分兩稅。以清界限。改良稅制。以增收入。整頓財務行政機關。與監督機關。使國家度支。有一定之規畫。若是則棼亂如麻之財政。或較有途轍可尋。今本此程序。分整理爲兩期。以第一期作目前補救之計。裁兵減政。清理債務。等項屬之。第二期爲根本改革之謀。改良稅制。整頓機關。等項屬之。惟財政情形。錯綜複雜。互有關聯。此不過大致分舉而已。至每期所列各項計畫。多有應同時並舉者。不可以敘述之次序。定實行之先後也。

第一期整理計畫

(一)裁兵減政以節省國家之支出

我國財政困難·目前最大原因·即在軍政費之增加無度·在前清光緒以前·閉關自守·政費無幾·軍費亦少·每年收支相抵·尙有盈餘·及至光緒二十六年以後·因講求維新·添設機關·又以迭受外侮·勢不能不整頓軍備·因此軍政費之增加·支出遂較收入爲多·直至宣統末年·皆入不敷出·蓋國家財政·已受傷於是矣·民國成立·項城當國·集全國財政大權於中央·故三四五數年·財政頗有起色·惜袁氏醉心帝制·不能不以鉅額之金錢·供其政治上之運用·雖當財政寬裕之時·猶對外有善後借款之抵借·對內有三四年公債之募集·其軍政費用之鉅·可想而知·袁氏既沒·南北分立·各擁強兵·互爭雄長·畜兵以增威·卽挾兵以斂餉·國家稅收·截留淨盡·中央無以自存·不能不仰給於外債·蓋軍政費之逐增次加·而財政之困難愈甚矣·茲將近四十年來財政收支之大概·列表於下·

年 度

歲

入

歲

出

歲入或歲出之超過數

光緒十一年	七〇六・四六兩	七・八五・五三兩	入超	四・三〇・九三兩
光緒十五年	八〇・六・五三兩	三三・〇五・六三兩	入超	七・六二・三六兩
光緒二十年	八〇・三・五四兩	八〇・二五・七〇兩	入超	七五・八四兩
光緒二十六年	六六・一〇〇・〇〇兩	一〇一・一〇〇・〇〇兩	出超	三三・〇〇・〇〇兩
光緒二十九年	一〇四・九〇・〇〇兩	一三〇・九三〇・〇〇兩	出超	三〇〇・〇〇兩
光緒三十四年	三三〇・〇〇・〇〇兩	三三〇・〇〇・〇〇兩	出超	二・一〇〇・〇〇兩
宣統三年	二五六・九六・七三兩	三〇一・九〇・二五兩	出超	四四・九三・五二兩
民國五年	四七・九六・七〇元	四七・五九・三六元	入超	四七・二七元
民國八年	內有內國公債五千萬元 四〇・四九・七九元	四七・五五・六六元	出超	五・〇五・八七元

八年以後・軍費政費・皆無確實之調查・但觀近年裁員・以適合於八年度預算爲限・可見八年後之政費・不知已增加多少・政費如此・軍費可知・故現在節流辦法・首在裁兵減政・二者之中・尤以裁兵爲最要焉

欲知裁兵之緊要·當知軍費於財政上所佔之地位·吾國年入約四萬萬五千餘萬元·用於軍費者約佔百分之五十·而臨時指撥及就地籌款者·尚不在內·合計之當佔百分之七十·有奇幾及全收入四分之一三·實爲世界各國所罕見·謂愚不信·請視下表·

(1) 中國與各國軍費支出百分數比較表

(2) 中國與各國政費支出百分數比較表

國名	百分數	國名	百分數
中國	約佔百分之五〇	中國	約佔百分之二一
日本	約佔百分之四四	法國	約佔百分之二五
美國	約佔百分之二七	美國	約佔百分之三三
法國	約佔百分之二一	日本	約佔百分之四三
西班牙	約佔百分之二〇	英國	約佔百分之四五
意大利	約佔百分之一五	意大利	約佔百分之五八
英吉利	約佔百分之一五	瑞士	約佔百分之六二
俄國	約佔百分之一〇	瑞典	約佔百分之六五

中國之軍費·既占支出之最大部分·而歷年以來·對內對外借款·尤多為軍事而起·參閱下表·即知梗概

(1) 有抵押軍費外債表

項	目	債額	備	考
五國善後借款		英金一千五百萬磅		
海軍部欠碩效廠船價款		英金十二萬磅		一部分為裁遣軍隊費
海軍部欠西門子廠裝設無線電台價款		公磅銀一萬六千六百十兩		
陸軍部欠禮和洋行軍械價款		德金四百八十八萬一千一百八十五馬克十六分尼		
陸軍部欠德達生洋行砲彈價款		規元銀十三萬三千三百九十兩餘		
陸軍部上海製造局欠順發洋行酒精價款		規元銀三千六百〇七兩餘		
(2) 無確實抵押軍費外債表				
馬可尼公司無線電借款		英金六十萬磅		陸軍部訂

威克司飛機借款

英金一百八十萬三千二百磅

陸軍部訂購飛機價款

阿模士莊廠船砲等價款

英金九萬五千磅

清政府訂購船砲價款

泰平公司第一次訂購軍械借款

日金一千八百七十一萬餘元

因參與歐戰而借

泰平公司第二次訂購軍械借款

日金一千三百三十六萬餘元

泰平公司軍火價欠款

日金一百八十二萬一千七百六十元

三井洋行南京政府軍需借款

日金二百萬元

三井洋行陸軍部軍裝欠款

國幣百九十五萬五千三百三十一元

南京政府訂購軍械被服各品

泰平公司前督辦參戰處留用陝西軍械價庫券款

日金六十一萬元又國幣四萬元

東亞興業會社陝西劃歸中央借款

日金三百萬元

陝督借後因省議會否決乃歸中央陝留欠餉三十六萬

馬可尼公司無線電墊款

美金十萬元

文德公司鞏縣兵工廠機械價款

美金十七萬餘元

費克陸兵部飛機借款

英金一百八十萬三千二百磅

東亞通商會社漢陽兵工廠欠款

國幣三十萬元

泰平公司督辦邊防訓練處購貨價款

日金五萬元

一和洋行海軍部訂購槍彈庫券款

美金十八萬三千餘元

泰和公司西北軍軍械運送等費庫券款

國幣九萬一千四百餘元

安些度廠海軍部船價款

英金八萬八千磅

三菱公司海軍部軍火價欠款

日金五十四萬五千餘元

參戰借款

日金二千萬元

威克斯廠飛機借款利息款

國幣一百二十萬元

此外尚有內國公債·除八釐軍需公債債額七百二十七萬一千一百五十元·明白稱爲軍用公債外·其餘各債·未能得其確實用途·然以情勢測之·其用於軍費者·恐亦不少也·軍費之影響財政·既至深且鉅·則裁兵誠屬必要·惟欲談裁兵·必先知全國兵額·中國今日之軍隊·究有若干·殆無有能道之者·然依最近之調查·約有一百十餘師一百數十旅之多·軍官士卒達二百萬人以上·此二百萬人中應裁若干·應留若干·固當視國家財力而定·尙有待於精密之討論也·惟就愚個人之計畫·中央財政·既拮据萬分·則以後

軍費之支出。至多不得逾歲出四分之一。即每年軍費。不得超過一萬萬以上。今姑定國防陸軍爲五十萬人。每萬人約年需軍費一百八十萬元。五十萬人應共需九千萬。國防海軍如舊。年需經費六百六十萬元。此外如軍事機關海陸軍學校軍械軍需及軍官津貼等經費。樽節開支亦不下千萬。合而計之中央軍費約共一萬萬元有奇。已逾四分之一之支出矣。由此推算。則二百萬軍額。必裁去百五十萬人也。

裁兵計畫。當有俟於專門家之討論。無待愚之饒舌。惟尙有不能已於言者。則裁兵需款。款自何出。設有款矣。又應如何支配。此亦財政中之重要問題。而急待研究者也。愚以爲當此財源枯竭。無款裁兵之時。仍宜本老生常談。提倡化兵爲工。殖邊開墾。使我西北天富。早日發達。退伍士兵。亦不致無所謀生。若以此項辦法。爲迂緩不適用。必欲另籌的款。直接裁兵。則愚以爲此項用費。當於二。五附加關稅中撥付。二。五附加稅理無確實擔保之內外債。予意頗不謂然。當於整理公債節內詳論之。查二。五附加稅之增收。每年約二千八百餘萬元。設以半數作裁兵之用。則年有一千四百餘萬元之鉅款。以作裁兵基金。頗不爲少。况外人知我以關稅裁兵。或能得其贊助。使二。五附加稅早日施行。不致藉口恐挪作軍費。而延不施

行也。

裁兵所需之經費若干。當視欠餉之多寡爲衡。而現今各軍欠餉若干。又苦無眞確之調查。是裁兵所需之軍費。無從預計。惟民國三年善後借款裁兵之報銷。計裁士兵三十一萬六千一百名。官佐一萬八千餘名。除給欠餉一千五百九十一萬元外。同時加發遣餉三月。官佐每名三百元。士兵每名二十元。路費四元。共付給一千三百二十萬二千四百元。連欠餉總計二千九百一十一萬二千四百元。今照此計算。則每年一千四百萬元之基金。亦可裁去十餘萬人。第二年除固定基金外。又添去年因裁兵所省之軍費。合計之當可裁二十萬人。如此逐年增加。爲級數之遞進。不過數年。即可減至最低軍額。而裁兵問題。亦可由此解決矣。

其次爲減政問題。中國政費之支出。爲世界各國之最少者。此後政治一入政軌。則何者應興。何者應舉。尙有待於添設。安能再事減少。惟茲節所論。僅屬於駢枝機關。與浮濫人員之裁汰而已。至於何者爲駢枝機關。何者爲浮濫人員。則屬於政治問題。非我財政範圍所得討論者矣。惟就目前財政情形觀之。總以合於八年預算爲原則。幸從政人員

多具上等智識。必能另謀生活。苟政府能酌籌的款。補發欠薪。則裁員減政。或不致成爲問題也。

(二)清理內外債款以減少國家之負擔

我國內外債之紊亂。蓋至是已臻於極點矣。到期債款。往往不能償還。外則喪失國信。隱笑友邦。內則債利日加。清償維艱。近且有外人代我整理之說。以債權而涉及主權。影響所及。國將不國。然試平心而論。我國今日之財政。果已至破產之期乎。內外債務。果真至不可整理之境地乎。我國民固不甘自承。恐債權各國。亦不敢若是之武斷也。查我國現負內外債總數。依經濟討論處之調查。約十八萬萬元。再加六萬餘萬元之交通借款。共約二十四萬萬。以全國人口計算。每人不過負擔六元之譜。較之英法人民所負國債。尚不及數百分之一。即言我國人生產力不如歐西人之強。然謂之多可耳。謂之紊亂可耳。若謂其已無辦法。必須外人代我整理者。愚則未之敢信也。

我國外債。大多以關鹽兩稅爲擔保。由總稅務司保管。每年應付本息。由關稅鹽稅內撥付。是爲有抵押之外債。如俄法洋款。英法洋款。庚子賠款等是。此外內債。亦有一部

分有確實之擔保。由總稅務司代管。能逐次還本付息。信用尙不大壞。是爲有抵押之內債。除四年公債及七年短期公債皆已償清外。現計有確實抵押之內外債款約二二三·八四一·三七二元。就財政整理會最近公布之中央債表觀之。此項債款。外債於民國四十九年內可以償清。內債則民國二十六年即可償清。且各債中就外債言。如庚子賠款德奧債款等。則或因參戰之故。理應銷滅。或因友邦親善。行見退還。而內債中如十一年十三年各公債等。亦行將屆滿。夫債務日少。卽關鹽餘日多。故僅就有抵押之債款言。我國財政。已漸有途轍可尋。尙無治絲而棼之患。至於交通借款。屬於特別會計。應由交通利益中撥付。與財政部無涉。是今日所急待整理者。祇財政部所欠各項無抵押債款耳。我國無抵押債款。內外債各居其半。外債中以日債爲多。利息之高。有至年利一分八釐者。內債中以各銀行號借款爲最多。且頭緒紛繁。利息複雜。鈎稽不易。財政整理會經年審查。始有一財政部欠無確實抵押各項債款數目表之公布茲照錄於下

類 別	約計本金	約計息金	本息合計
無確實抵押各項公債	元·370,000元	元·110,000元	元·480,000元

九六公債

無擔質抵押各項外債	26,000,000	11,810,000 註	104,810,000
償還內外短債委員會審定各銀行號短期借款	110,000,000	41,000,000	151,010,000
發給各機關經費庫券	115,000,000	15,110,000	130,110,000
各銀行號短期借款	31,000,000	無	31,000,000
合 計	482,000,000	67,920,000	549,920,000

(註)九六公債一項·總額九千六百萬元·原以鹽餘及增加關稅為還本付息之資·但在此鹽餘無餘·關稅又未切實增加以前·此項債款·直與無抵押者無異·故列入此表·又此債之發行·分日幣華幣兩部分·日幣部分計約三千七百萬元·所有應付本息·均於關稅內如期照付·計應在該項總數內·扣除本息共六百三十萬元·特此附記·

統計上列內外債數目計之·約五萬餘萬元·年需利息亦數千萬元·負債既若是之多·若再不急謀整理·則日期延長·利息日積·利變為債·債更加利·行見債愈多而愈紊亂·

愈紊亂而愈不可整理矣。此稍有常識者。皆以清理債務。爲刻不容緩之舉也。

清理債務。有最重要之問題數項。如整理機關之組織。償債基金之籌措。及債款償付之辦法等等。均宜有精密之計畫。今本管見所及。分述如左。

(甲)組織整理債務委員會 年來國人對整理債務委員會之組織。已言之綦詳。無待贅述。惟竊以爲無抵押債款。關係複雜。外債則牽涉外交。易致國際之紛擾。內債則遍及全國。動關人民之生計。設處理一有不當。則易滋債權者之誤會。欲免除此種困難。而得內外債權者之贊助。則此種機關之組織。委員之人選。不能不慎重將事。茲再本愚見所及。分節述之。

(1)組織 由各省派遣熟習財政者二人爲代表係代表各省內地之持票債權人非代表省政府會同現任之財政總長。外交總長。審計院長。稅務處督辦。總稅務司等組織之。此外聘請各債權國人一名。及本國銀行錢業公會代表爲顧問。庶可得內外之諒解。而計畫得以暢行。

(2)經費 國家當財政困難之時。萬不宜增加支出。以重國民之負擔。故此種機關。當以最少經費籌辦之。中央兼任委員。不另支薪。各省代表。薪資由各該省負擔。其

餘顧問。則酌送夫馬費若干。各科事務人員。由各財政機關調用。亦不支薪。祇酌給津貼。以免糜費。

(3) 職權 有審查債款執行分配償還之全權

(4) 期限 至債務償清時為止。如遇必要時。得延長時期。

(乙) 籌集償債基金及確定還債方法 委員會既組織就緒。即當進而討論基金之籌集。及償還之方法等重要問題。近人多主張以關稅爲償債之資。不知我國關稅收入。雖逐年增加。但扣除一切債款外。所餘有限。且近年中央稅收。多被各省所截留。致中央政費。短久至十分之七八。所可稍資挹注者。即在關鹽兩稅之剩餘。今若舉此償債。則中央政費。必至一無着落。吾人斷不能祇知清理債務。而置國政於不顧也。況以後裁兵用費。既無他項財源。可資挪用。勢不能不仰給於二。五附加關稅。查關稅附加二。五之收入。每年約二千八百萬元。照關稅研究會與財政討論會之決議。以七成爲整理債務之用。以三爲成其他建設之用。照二。五附加關稅之收入數目。以七成計算。約合一千九百餘萬元。以之償付上項債務之利息。尙虞不足。違言償本。至十二。五稅率之增收。則

須作裁釐之抵補。挪作償債。殆不可能。

關稅償債。既不可能。然則吾人即聽其長此終古。棄而不顧乎。是又不然。愚之所欲與國人商榷者。在整理債務。既有專任機關。即當進而清理債務之內容。分配償還之期限。而採用募債還債之一法是也。債之募集。有對內對外之不同。因而其整理債務之方法。亦各有異。分論之。

(1) 募集外債償却法 中國目前之債務。如能覺得相當擔保品。另借大宗外債。以償却一切無抵押借款。實爲直接了當之辦法。以中國所負之無抵押借款。多係高利之短期借款。如能化零爲整。則不獨頭緒可由莽繁而趨於簡單。即所負利息。亦減輕不少。至所借債額之多寡。當視現負無抵押借款之數目而定。依財政整理會之調查。中國現負無抵押內外借款。本利合計。約共五萬三千四百餘萬元。是借入債額。當爲六萬萬元。方足以償清一切舊債也。新債之利息以六厘爲標準。以八六作扣。蓋既有相當之擔保。則不能似從前無抵押借款之高利。猶憶客年南滿鐵道會社。於倫敦募債四百萬磅。息僅五釐。而募集頗易。吾國信用。固不能與日本相頡頏。然六釐之息亦不爲少。况八六作

扣·實利已七釐·設利過高·又毋待乎以債換債矣；

中國舊負無抵押債款·既因新債之募集·而一律償清·則此項新債償付之期限·又將若何·若不早事籌畫·則將來未必不與舊債收同樣之惡果·關於新債償還期限之長短·當視此後中央之財力如何而定·一方應力求期限之短·以節省利息·一方又勿使年攤之數過重·以免政費之無着·茲斟酌二者之間·暫定十六年半還清·由本年起算·五年之內付息不付本·民國十九年開始還本·至民國三十年本利償清·其每年攤還之成數及數目·有如下表·

次		年	
民國	十四年	民國	十四年
民國	十五年	民國	十五年
民國	十六年	民國	十六年
民國	十七年	民國	十七年
民國	十八年	民國	十八年
民國	十九年	民國	十九年
民國	二十年	民國	二十年
第一次	二十一年	第二次	二十一年
第二次	二十二年	第三次	二十二年
第三次	二十三年	第四次	二十三年
第四次	二十四年	第五次	二十四年
第五次	二十五年	第六次	二十五年
第六次	二十六年	第七次	二十六年
第七次	二十七年	第八次	二十七年
第八次	二十八年	第九次	二十八年
第九次	二十九年	第十次	二十九年
第十次	三十年	第十一次	三十年
共		計	

共付本息數	還 本 數	還本成數	付 息 數
18.000.000			18.000.000
36.000.000			36.000.000
36.000.000			36.000.000
36.000.000			36.000.000
36.000.000			36.000.000
54.000.000	18.000.000	3	36.000.000
52.920.000	18.000.000	3	34.920.000
69.300.000	18.000.000	3	16.920.000
	18.000.000	3	16.380.000
67.140.000	18.000.000	3	15.840.000
	18.000.000	3	15.300.000
76.800.000	24.000.000	4	14.760.000
	24.000.000	4	14.040.000
79.920.000	24.000.000	4	13.320.000
	30.000.000	5	12.600.000
82.500.000	30.000.000	5	11.700.000
	30.000.000	5	10.000.000
78.900.000	30.000.000	5	9.900.000
	30.000.000	5	9.000.000
81.300.000	30.000.000	5	8.100.000
	36.000.000	6	7.200.000
83.160.000	36.000.000	6	6.120.000
	36.000.000	6	5.040.000
78.840.000	36.000.000	6	3.960.000
	36.000.000	6	2.880.000
62.520.000	36.000.000	6	1.800.000
	24.000.000	4	720.000
1.024.300.000	600.000.000		492.300.000

依表中所列·關於新債本利之償付·年由千餘萬至八千餘萬不等·我關鹽兩稅·是否有此負擔力·即令有之·而中央政費·又是否不因此而感困難·皆宜詳加考慮·惟查關鹽兩稅·已儘有負擔舊債本息之力量·以後關稅逐年增加·二·五實行·增收尤鉅·況目前鹽稅·多被各省截留·苟能如數放還·則所益更多·新稅本息·當可撥付·依目前財政情形推算·關鹽兩稅·除償舊債與新債本息外·年有六千餘萬之餘剩·益於烟酒印花等其他稅收·中央政費當綽有餘裕也·

(2)募集內債償却法 借外款以償債·固爲法之至善者·惟自歐戰以還·各國金融之恐慌·較我國殆尤倍之·是否有貸予鉅款之能力·尙屬疑問·況各國對我·皆視爲禁轡·互相牽制·決不容一國之單獨投資·自享其利·從前四國銀行團成立·嚴禁單獨對華借款·即係此意·雖我借款·係發行債票·向商民募集·然未有不得其政府之允許·而貿然從事者·募集外債·既無把握·不得已而思其次·於是有募集內債之一法·中國頻年內亂·民力凋殘·且缺乏大資本家·斷不能驟募數萬萬元之鉅款·計惟有先行清理債務·減輕利息·確定償債之期限·而視每年應付本利數目·逐年募債償却之而已·若

是則期限較長。而辦法稍爲煩瑣。然能持之以恒。亦未始不可達清理債務之目的也。謹分言其辦法。

(甲)減輕舊債之利息 中國無抵押債款。利息甚高。內債中各銀行號借款。利率大都在一分八釐左右。若并折扣滙水等項計之。當在十分以上。此種投機借款。內容實不堪究詰。今我既負責整理。保全其母金。則當顧念國家之困難。減輕利率。至於外債。利率雖高。斷不似內債之甚。據調查利率七釐者約二千三百餘萬元。七釐五者約三千六百萬元。六釐者約二千四百萬元。而九釐及九厘以上者。約一千四百萬元。去長補短。當在八釐左右。今即以八厘爲標準。內外債款。一律改以八厘計息。於債權人或不致有虧損也。

(乙)償還舊債之期限 利率既減。即當確定償債期限。而實行清償。擬期如左。

(子)外債 先求本金之總數。約計二萬六千二百零二萬元。暫定年利八厘。年還總額十分之一。計十年償清。年付本銀二千六百二十萬零二千元。

(丑)內債 先求本金之總數。約計二萬七千二百十八萬元。亦暫定年利八厘。

年還總額十分之一。計十年償清。年付本銀二千七百二十一萬八千元。

依此計畫。從本年開始償付。則民國二十三年內。即可償清矣。

(丙)償債資金之籌集法 債款償付之期限與數目既已確定。然後逐年發行一種愛國公債。其額數即照該年應付債款。而收入不足清償數目。按額募集。不得增加。此項公債。酌予利息。由政府另存的款撥付。因中央以後關稅既有增加之望。而有抵押債款。又逐漸減少。區區利息。當能措置裕如。況每年募集公債之數。至多不過數千萬元。每年應募公債數目另行推算列表附後其利息亦不多也。至於還本之期。當在各債清償之後。但如在關稅徵收十二·五。新稅開辦。每年收入。足敷償還本息之用時。得停止此項公債之募集。有餘并可提前還本。如是則國家不再負巨額之外債。而債務終有償清之日矣。

(丁)愛國公債募集之辦法 此種募債還債之辦法。人必謂當此民窮財盡之時。一年募集數千百萬元之公債。勢必病國殃民。而於事仍無補。實則不然。我國近年。雖兵匪縱橫。而實在富力。并未受巨大之損傷。即以京師一地而言。雖日日言窮。然富商豪猾。存款外國銀行。年取利息二三厘者。比比皆是。此蓋鑒於政府公債。屢次償還愆期。

·毫無信用可言·故寧存款外國銀行·以期穩固·非厚於外人·而薄於自己也·今苟能謹慎將事·信用一著·則購買者不患不多·觀於歐美人氏·對於政府公債·雖永無償還之期·亦樂於購買·即此意也·姑再進一步言之·即令人民不信任政府·公債難於暢銷·則強制募集·亦有下列數法·

(子)以愛國公債爲各銀行發行紙幣之擔保 昔美當南北戰爭時·公債充斥·市價日落·政府爲銷售公債起見·乃規定國民銀行條例 (National Banking Act) ·令國內銀行·凡欲發行紙幣者·必先購買公債·以爲全額十足之擔保·於是銀行對於公債·皆爭先購買·公債之價·由是逐漸增高·後竟超過幣面價值·今我國發行紙幣·既非中央銀行制·而各發行銀行之準備·復漫無限制·以致紙幣充斥·常有停兌之虞·正宜趁此機會·規定詳細辦法·使其承受此項愛國公債·以爲發行紙幣之擔保·各發行銀行欲維持其發行權·必爭先購買公債·欲保持其紙幣之信用·必先維持其擔保品之公債市價·使辦理得宜·不獨爲此愛國公債闢一銷路·并可保持市價於不墜·而紙幣之發行·亦可因之稍加限制矣·

(丑)以愛國公債代替未施行之直接稅 我國如內亂平息·商務必日形發達·而我直接稅太少·正宜在此普通所得稅·營業稅·遺產稅·資本利息稅等未施行以前·凡殷實之家·或規模較大之工商業·照其家產或資本之大小·承受此項公債·數目既微·利息又可靠·則人必樂於承受·待舊債償清·然後挪關鹽稅以償本·其餘裕自不待言矣

此種強制募集·其真確數目·雖不得而預知·然約計在千餘萬元以上·則可斷言·姑就資本利息稅一項計·依農商部第六次報告·各公司銀行錢業保險等已繳資本金約四萬餘萬元·照百分之二承受公債·則年可募集八百餘萬元·餘可類推·且依愚個人之推算·每年應募公債數目·至多不過四千萬元見後表而應募期間·亦祇六年·且因以後收入漸多之故·每年應募數目·亦逐年減少·可知逐年募債·尙非難事·公債可募·則舊債可還·數年之後·債務償清·財政自主·或可由此實現也·

附逐年募集公債數目推算表

年 五 十 (1926)	年 四 十 國 民 (1625)	年 度		科 目	
		度	科		
102.646.767	100.646.767			入收稅關1	收 入
94.654.000	94.654.000			入收稅鹽2	
3.286.031	3.286.031			入收稅花印3	
15.069.686	15.069.686			入收稅酒烟4	
2.027.084	2.027.084			入收務稅師京5	
217.683.568	215.683.568			入 收 計 共	
62.740.388	62.751.818			目息債押有應 ¹ 數本外抵付 ¹	支 出
29.024.251	29.535.695			目息債押有應 ² 數本內抵付 ²	
26.202.000	26.202.000	本(1)		目息債押無應 ³	
1.886.544	2.096.160	利(2)		數本外抵付 ³	
27.218.000	27.218.000	本(1)		目息債押無應 ⁴	
1.959.856	2.177.440	利(2)		數本內抵付 ⁴	
100.000.000	100.000.000			費常經政軍央中5	出
239.031.039	249.981.113			出 支 計 共	
—	—				盈 比
21.347.471	34.287.545				虧
25.000.000	39.000.000			目數債公募應	較

年九十 (1930)	年八十 (1929)	年七十 (1928)	年六十 (1927)
110.646.767	108.646.767	106.646.767	104.646.767
94.654.000	94.654.000	94.654.000	94.654.000
3.286.037	3.286.031	3.286.031	3.286.031
15.069.686	15.069.686	15.069.686	15.069.686
2.027.034	2.027.084	2.027.084	2.027.084
225.683.568	223.683.568	221.683.568	219.683.568
62.686.918	62.701.218	62.727.928	62.727.928
18.643.664	19.525.994	20.608.404	17.943.154
26.202.000	26.202.000	26.202.000	26.202.000
1.048.080	1.257.696	1.467.414	1.676.928
27.218.000	27.218.000	27.218.000	27.218.000
1.088.720	1.306.464	1.524.708	1.741.952
100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
236.887.382	213.317.372	239.747.974	237.514.962
—	—	—	—
11.203.814	14.627.804	18.064.406	17.831.394
13.000.000	17.000.000	20.000.000	20.000.000

年三十二 (1934)	年二十二 (1933)	年一十二 (1932)	年十二 (1931)
118.646.767	116.646.767	114.646.767	112.646.767
94.654.000	94.654.000	94.654.000	94.654.000
3.286.031	3.286.031	3.286.031	3.286.031
15.069.686	15.069.686	15.069.686	15.069.686
2.027.084	2.027.084	2.027.084	2.027.084
233.683.568	231.683.568	229.683.568	227.683.568
53.002.290	53.007.610	62.451.710	62.603.518
5.512.500	5.782.500	7.112.500	7.462.500
26.202.000	26.202.000	26.202.000	26.202.000
209.616	419.232	628.848	838.464
27.218.000	27.218.000	27.218.000	27.218.000
218.744	435.468	653.232	871.176
100.000.000	100.000.000	500.000.000	100.000.000
212.363.150	312.064.810	224.266.290	225.135.658
21.320.418	18.618.758	5.417.278	2.547.910
—	—	—	—
—	—	—	—

附註

- 一 收入欄中所列各項稅收數目，乃由最近財政整理會公布之中央稅收表抄錄而來，並無變更。惟關稅一項，照海關徵收情形，每年約增收二百萬元，故表中亦逐年遞加二百萬元。
 - 二 除五十里內外常關外，內地所有釐金局卡，所徵收之百貨釐金，亦應歸中央稅收項下，惟因收數不多，且無從查考，而釐金本身，係屬惡稅，早應廢除，故不列入。
 - 三 中央軍政費一項，依八年度預算，經常臨時兩費，約共二萬萬元。惟國家財政，雖量出為入，但當財源枯竭之時，不能不適用私經濟原則，量入為出，而加意節流。據財政部編製十二年度預算表，應定中央稅收標準提案內，計每月軍政費共需九百萬元，並稱竭力減縮，每月可省至四百萬元。果爾則每年五千萬元已足，即令將來劇與政治支出加多，再加經費一倍，當可敷用，故表中列每年軍政經常費為一萬萬元。
 - 四 每年應募公債數目，乃由每年收支比較不足之數變化而來，不過化為整數，且酌加百餘萬元，以抵補銷債折扣之損失（暫作九扣計算）及印刷紙張之費。
- 總之我國目前財政，萬分拮据，清理債務，非有待於借債不可。募集外債，則手續簡單而進行頗難。募集內債，則辦法繁瑣，而為期稍長。二者之中，各有利弊，何去何從，當視彼時情況而定，未可預為策畫也。

第二期整理計畫

實行第一期計畫。不過暫救目前財政之紊亂。并非澈底辦法。若欲反貧弱爲富強。則對於財政上之根本缺點。不能不謀第二步之改革。且既因實行第一期整理計畫。財政已有良好之現象。則進而改良根本上之缺點。諒非絕對不可能之事。此第二期計畫所以應及時研究也。予以爲我國財政之紊亂。其根本原因。既有上述種種。則補救之法。亦應分爲下列數則。

(一) 宜劃分中央稅與地稅方

我國在前清時。雖爲中央集權。而財政一項。各省總督實握有大權。北京戶部。不過徒有其名。所有一切收支。皆由各省自爲處理。不過於事後呈報而已。宣統時。雖有派員清理各省財政。由中央制定預算之說。然實際的財政集權。終未能行。及民國成立。袁氏當國。於各省設立財政廳。統制全省收支。而直轄於財政部。當時袁氏威力甚著。各省不能不俯首聽命。如數解款。故三四年間可謂完全的財政集權。及項城稱帝。西南獨立。繼以督軍團之變。各省各自爲政。而財權又分。二百餘年來。實行財政集權者。不過三四年耳。今中央既不能集全國財政大權於一己。而各省又不辨稅收之性質。濫予截

留·欲免除此病·祇有採分權辦法·劃分中央稅與地方稅·各守界限·毋稍逾越·則今日各省截款索餉之惡習·或可因而免去也·

中央稅與地方稅劃分之標準·在中央與地方事權未分定時·殊難確定·蓋如採中央集權制·則中央事務紛繁·支出必多·國家稅收·勢不能不多歸中央支配·反之如採絕對分權制·則地方權大·支出亦多·各地方稅收·勢不能不保留·以充經費·我國比年以來·雖明知中央稅與地方稅混雜之弊·而未能切實劃分者·其故即在於此·此後之中華民國·究採集權主義而行統一制乎·抑採分權主義而行聯邦制乎·似未能預定也·惟考我數千年之歷史·絕對分權·恐難實現·而徵之目前情勢·絕對集權·亦不可能·無已其惟折衷二者之間·而採半集權半分權之制·或較為近似·果如是·則劃分兩稅·當可適用下列之標準·

(甲)稅源普及於全國·或有國際關係·其稅率應全國劃一·性質確實·而收數較多者·為中央稅·

(乙)稅源著於一定區域·不含有國際關係·稅率無須全國劃一·而收數比較的稍少者

• 爲地方稅 •

本此標準再劃分兩稅如下

(甲) 中央稅 (或簡稱國稅)

(一) 關稅

(二) 鹽稅

(三) 烟酒稅

(四) 消費稅 (或稱貨物稅) 即目前之釐金 裁釐後徵收之土貨出產稅及消場稅屬之

(五) 印花稅

(六) 其他性質應屬之國稅或未劃入地方稅內之一切稅收

(乙) 地方稅 (或簡稱省稅)

(一) 田賦

(二) 契稅

(三) 營業稅 (如現行牙稅當稅牌照稅是 將來改辦之營業稅屬之)

(四) 鑽稅

(五) 所得稅註

(六) 其他直接關係一地方或範圍限於一省內之各種稅收

(註) 地方稅中第五款所列所得稅一項，稅率既應對一範圍又普及全國，似應劃歸中央稅，不過所得稅歸中央舉辦，則各地各人之所得，調查頗為不易，不如歸地方辦理，調查較確，徵收自易，且將來無論集權分權，地方事業，必日益發達，有所得稅款以為補助，亦可促進地方之繁榮也。

以上兩表，不過中央稅與地方稅大致劃分之標準，如中央稅中第六項，及地方稅中第六項，尤非加以精密之考慮，詳細劃分之不可，愚意宜由中央與各省組織一劃分稅制委員會，詳細劃分省與中央，及省與省間易於涵雜之各種稅收，并厘定施行辦法，將來各省立法，亦不得違反之，以免稅制之施行，有畸重畸輕之弊。

中央稅與地方稅既如上劃分，似可解決中央與各省間財政上之糾紛，惟於此尚有一重要問題，即中央與地方之收支，是否適合，設有人不敷出之時，又用何法以彌補之，依上表所列，中央每年收入，約二萬數千萬元，如能依八年預算，加意裁兵減政，則中央每

年經常軍政各費·五千萬元已足·況以後關稅逐漸加增·債務日見減少·即臨時軍政費·偶有加增·而收支適合·似無問題·蓋今日所最難預算者·不在中央之收支·而在地方稅款之收入·與經費之支出耳·緣各省土地之肥瘠不同·商務之情況不一·有收入多而支出少·亦有收入少而支出多·收入之多寡既不同·其盈虧之相差·必難期一致·是則在各省立法機關量入爲出·自制預算·固無待予輩目前作無益之籌畫也

第尙有不能已於言者·我國地方自治·初具萌芽·省之下有縣·而縣又包括市鄉村鎮等·一切設置·俱告闕如·今果實行地方自治·從事建設·則地方費用·必逐漸加增·而現時地方稅入·除田契等稅外·其餘如普通營業稅等·多未施行·收入甚微·即田賦一項·有已預徵至二十年以後者·將來如戰爭平息·田稅收入·頓形減少·在貧瘠之省·以地方收入·全作省之經費·尙虞不足·況加縣以下之地方經費乎·挽救之法·不外乎增加地方稅入·實行徵收營業稅·財產稅等·並改良一切稅制·然此等辦法·並非立時可以施行·不得已而思其次·則祇有以附加稅之收入·歸縣徵收·以補助縣以下之地方經費而已·

我國財政舊制·各項稅收·須歸中央·各省經費·除中央協款外·多仰給於附加稅·幾於無一項不有附加稅·就中如田稅一項·其附加稅有至三四百萬元者·合各稅計之·約在千萬元左右·今田稅既歸地方收入·在理此種附加稅·本無存在之根據·然人民輸納已久·取之並不爲苛·當此地方經費拮据之時·若並此已就之財源而放棄之·似爲理財者不取·況營業所得等稅等·多未施行·正宜以此填補其缺陷·予更主張以附加稅歸縣征收·以作縣以下之地方經費·庶幾地方自治·得以逐漸發達·而省與縣之間·亦不致再起糾紛也

總之劃分稅權·爲今日應辦之事·而詳細之劃分支配·尤非短時間所能竣事·祇有循序漸進·次第改良·以望其終至於至善之境·斷非今日片言短章·所能盡其萬一也·

(二) 改良租稅制度

我國租稅之征收權·既以劃分中央稅與地方稅·解決從前之糾紛矣·而租稅本身制度之不良·直接間接減少國家之收入者·不知凡幾·不能不急求改良·改良程序·當分爲三項·

(一) 整頓現行各稅

(甲) 設法解除關稅之束縛。關稅爲國家消費稅之一種。當代各國。均以國定爲原則。而我則仍爲協定制。稅則稅率。均須待外人之協定。稅權喪失。影響收入。縱以條約關係。不能即刻解除。然對從前無約各國。及近年新立國家。當一律主張國定制。以保主權而解除一部份之束縛。此外如陸路通商減稅章程之無理。及子口半稅之不平。均應乘機廢除。即太平洋會議議決增加二·五附加稅及十二·五稅率。亦應據理力爭。促成關稅會議。裨加稅早日實行。斷不能牽連金法郎問題。任法國從中阻撓。使我年受數千萬之損失也。

(乙) 裁撤厘金。厘金制度之病商害民。盡人皆知。且因子口半稅之故。外商得免內地厘金。而販運國貨之商人。反重重剝削。不勝其苦。以我國幼稚之工商業。安能經若是之摧殘。故裁厘之舉。刻不容緩。況就條約所規定。裁厘後關稅可增至十二·五。並可另辦產銷稅。查裁厘之損失。約五千八百餘萬元。而十二·五關稅之增收。亦年可得五千餘萬元。損益差可相抵。而另辦產銷稅之增收。則爲純益矣。

(丙)丈量田畝。吾國以農立國。田賦爲歷代國家大宗稅收。惟其負擔頗不公平。大地主地連阡陌。未必盡照數納稅。而中小農人。耕田數畝者。反無法隱匿。推其原因。由於未能實行丈量耳。民國三年。曾設立全國經界局。籌辦清丈事宜。時京兆及東三省均已著手清丈。嗣因帝制之變。中止進行。殊爲可惜。今仍當繼續辦理。以竟全功。不獨於稅收有關。抑且於人民有益也。

此外如鹽稅之關係民食。應減輕稅率。煙酒之有礙衛生。應加重稅率。或實行專賣。及契稅印花稅爲最良稅源。應如何整頓。談改良稅制者。亦應注意及之也。

(二)創辦新稅

(甲)創辦產銷稅。此爲裁厘後根據條約應行添辦之稅。此種稅制。征收極爲簡單。於人民似無防礙。而每年收入。可增加數千萬元。於國庫實大有裨益也。

(乙)添辦直接稅。一國之稅收。必採公平普及之原則。吾國今日稅制之不平。爲世界所僅見。一面保留重複稅之弊。如厘金等。對同種貨物。重重征收。一面如所得稅等。則延不施行。不農不商之富家翁。反不納一稅。其結果一部分人加重負擔。一部人反得

脫稅。此無他。間接稅太多。而直接稅太少故耳。今正宜就直接稅中之所得稅遺產稅利息稅房產稅等。酌量施行。不獨於地方收入。大有裨益。卽人民之負擔。亦可期平均也。

(二) 整飭稅務機關

(甲) 劃分監督機關。我國稅收之監督機關。在中央爲財政部。在各省爲財政廳。此外又有鹽務署。稅務處。煙酒公賣局等。名目繁多。權限龐雜。今既劃分國稅省稅。則監督機關。亦應有國稅省稅之分。財政廳爲各省省稅監督機關。至國稅則以財政部爲最高之監督機關。而以稅務處鹽務署等爲輔。於各省設國稅監督之分機關。以監督該省之國家稅收。如此事權劃分。稅制庶可整頓。

(乙) 改良經征機關。我國稅收機關。除海關有稅務司。鹽務有洋稽核外。其餘或專設稅局。或由縣知事代征。殊無一定。今宜就國稅省稅之區別。及稅收之性質。事務之繁簡。分別設立稅局以昭劃一。此外如權稅方法之包辦比較等制度。易啟橫征暴斂之機者。亦宜改良。

(丙) 設立存款機關。存款機關。卽金庫是也。我國雖曾委託中交兩行代理金庫。而迄

未實行。稅款由稅局存儲。故收稅人員。往往有侵吞公款之弊。而大宗之關稅收入。反存之外國銀行。資人利用。今正宜實行金庫制度。神國家稅款。得一安全之存儲機關。亦保護稅收。刻不容緩之舉也。

以上各節。爲改良稅制辦法。若能循序漸進。逐件實行。則稅收自然暢旺。而財政前途。亦可得良好結果矣。

(二)整頓財政上之監督機關使全國財政之收支得一具體計畫

凡屬立憲國家。其整理財政。必有三重監督機關。卽立法監督機關。行政監督機關。與司法監督機關是也。關於財政上各種法律。及國家歲出歲入之預算。均須國會議定施行。故國會爲財政上之立法監督機關。財政部對於全國之財務行政。有指揮監督之權。故財政部爲最高之行政監督機關。審計院在審查全國財政之收支狀況。造成預算決算。以報告於國會。故審計院爲財政上之司法監督機關。必此三者能各盡其責。而後財政有整理之可言。緣財政爲國家之命脈。政府不能不設此重重監督機關。以慎重出之也。今試以此三種監督機關。以評論吾國之財政。覺此三重監督機關。始終未克完全施行。在前

清專制時代無論矣。即人民國以來。財政部雖爲行政的監督機關。然大權旁落。受制軍閥。毫無指揮監督之可能。審計院雖於民國元年十一月成立。但以職權狹小。無從實行審查。十三年來雖形式上曾公布數次預算。而嚴格言之。殆無有一次真確之計算。至於國會。則南北播遷。黨爭時起。即此殘缺不全之審查報告。亦無提出國會之機。更有何預算決算之可言。監督機關。既去其二。僅剩一殘缺不完之財政部。如是而欲望財政清明。其可得乎。

然則補救之方如何。曰。亦在使此三重監督機關。能互相控制。各盡其職責而已。但就實際而言。則今之國會。何能代表民意。縱以後再能集會。不過百事黨爭。何暇監督財政。此立法監督機關之不可靠也。然此不過暫時現象耳。苟政治一入軌道。則國會改選。真正之立法監督機關。不難實現。固無庸今日之代爲籌畫也。至於財務之行政機關。苟監督得宜。自不敢稍逾常軌。然則今日所急待整頓者。祇一審計院耳。蓋國會議決全國之預算決算時。絕不能將全國收支證據。一一加以考查。不過根據審計院之審查報告而已。觀於各國國會。其議決全國之預算決算時。除因政治上特別原因。欲藉此解除政

府責任外，其餘關於違法收入及超過預算支出之議決，必與審計院之審查報告書相同。準此以論，則審計院者，介於行政監督機關與立法監督機關之間。苟審計院能克盡厥職，則一方立法機關之預算決算，有所根據，一方財務行政機關，被此嚴厲之監督，必不敢再有舞弊之事。此予所以暫置國會與財政部兩監督機關勿論，而專討論審計制度也。

審計制度，各國頗有不同。自其機關之組織言，有議會選舉委員組織者，有由政府委任官吏組織者，有附設於財政部者，審計院而由議員兼充，則難免不以審計為黨爭之具。至附屬於財政部，又有受人指揮之嫌，單獨由政府任命亦難免不與執政者共同舞弊。吾國將來審計院之官制，宜採取三者之長，而棄其短，由政府選擇公正人員為院長，交國會同意，如此庶能介立於立法行政之間，而行使其職權。其次就審查之程序言，則有事前監督與事後監督二種。吾國審計院祇有事後監督之權，愚以為國家支出之當否，必事前始能監督Control，至於事後，僅能稽查帳目audit而已。監督云乎哉，況官吏舞弊，無奇不有，若不事前監督，雖事後如何審查督責，亦無法挽救。故吾國宜照英比等國，兼採事前監督，雖程序較繁，要為監督財政所不可少者也。

以上數端·爲愚整理財政之計畫·明知國家度支·繁雜詭密·管窺蠡測·掛漏必多·惟竊考國家紛亂之原因·癥結多在於財政·目睹亂絲之益棼·心慄危巢之將覆·日夜思維·欲於萬不然之中·作一或能之想·迂闊簡陋·固無可辭·而愚者千慮·或有一得·謀國是者·偷不遺封菲·俯賜覽觀·則於是焉·或能擇而取之·是又不僅文敬一人之幸也已·

