

中國財政之病態及其批判

生活書店發行

474

中國財政之病態及其批判

孫懷仁 著

上海生活書店發行

中華民國二十六年二月

中國財政之病態及其批判

每冊實價肆角正
外埠酌加寄費

著者
孫懷仁

發行者
生活書店

上海福州路
第三八四號

印刷者
生活印刷所

版權所有 翻印必究

中華民國二十六年二月月初版

序言

在去年年末，有一次的宴會上，幾個朋友大家談起了中國經濟問題。當時我說我打算寫一本書，叫做中國經濟十年記，把最近十年來的中國經濟，亦裸裸的解剖一下。其時在座的金仲華先生聽了非常贊同，慫恿我快些寫，同時，畢雲程先生還答應可以拿到生活書店去出版。

事後，我與仲華碰到，或是通電話的時候，他幾次都很關切的問我：「那本書已動手寫了沒有？」我每經問一次，總興奮一下。但因人事的關係，終不能很迅速的一下子脫稿，只能陸續一點一點的寫，至今，這本書還不能如願的全部寫起來。

今年這一年中，我遭遇到最慘痛的，就是三月間兒子澄淵的死。這一件事在

一般達觀的人，或者可以不以爲意，但我却無此克服感情的能力，至今在腦筋中，猶復時常泛起澄淵的笑影與其死時慘白的臉。每一念及，精神上輒爲之不快。因此，自三月以後，假若不是有些雜誌的編者叫我寫稿子，或是爲着經濟關係，而必須寫些短篇稿子出賣的話，我簡直懶於執筆。這種現象，我自知是一時精神上的變態，將來自會逐漸過去的，但中國經濟十年記這本書，要在今年全部寫成，總是不可能的了。

目前，那本書雖尚未全部寫好，但有一二章却已經脫稿了。這本小冊子，就是那已經寫好了的第二章。這一章，因爲寫作的時間較長，所以分量上也比較的多了一些，而與其他幾章幾乎是不能調和了；所以先把牠拿來付印，而加上一個「中國財政之病態與其批判」的標題。這一章的能夠單獨先行印行，我應該特別感謝一個朋友，是張仲實先生。他對於這本小冊子，自原稿之指正以至於印刷的一切，都費了很多的心。

本書中最後的一章附錄，是我最近在申報上所發表過的一篇論文，因為牠在性質上，或足以補本書之不足，因此就附收於此了。

最後，我對於這小冊子，不想說什麼客氣話。有人讀了覺得不滿意的，竟不妨大罵；有認為滿意的，就請你讀完了點一點頭就是了。

著者識 一九三六年

目錄

序言

上編 中央財政

- 第一章 有聲無形之中國財政改革……………一
- 第二章 十年來財政膨脹之趨勢……………九
- 第三章 財政膨脹與增稅……………二二
- 第四章 洪水泛濫的國債與其二次大整理……………三五
- 第五章 歲出之一般傾向……………六二
- 第六章 中央財政之危機……………七九

下編 地方財政

- 第七章 混亂與黑暗的地方財政…………… 八五
- 第八章 地方財政之縱斷的及橫斷的觀察…………… 九二
- 第九章 各省財政之窮乏與苛捐雜稅及公債…………… 一三三
- 第十章 第二次財政會議與地方財政…………… 一五五

附 錄

- 最近中國財政之分析…………… 一六九

第一章 有聲無形之中國財政改革

一國國民經濟的是否健全，不僅可以由一切私經濟的活動與消長上觀察出來，而在公經濟的財政上，更可以毫無隱諱的反映出來。

在十年以前的中國財政，我們已經無須乎在此舊事重提；大概可以說無人不_知其爲腐敗與混亂。然而，此種不良之財政現象，在最近十年之中，是否可以說已完全消滅了呢？這一點，在稍稍明瞭中國財政實況的人，大概都無此勇氣來承認已完全消滅罷。

從民國十六年到今年二十五年的十年中，財政部長已六易其人，在任時間，

雖有久暫，但要皆有各自財政整理之計劃；而改革財政之會議，亦已再三召集。但計劃是計劃，議決是議決，至今竟能見諸於真正實行者，殆如鳳毛麟角。

十年來之重要財政改革計劃一覽

<p>(A) 1. 劃分國地收 2. 統一財務行 3. 整理新稅制 4. 釐定軍費 5. 釐定軍費 6. 經濟政策 (共六項從略)</p>	<p>第一次全國財政會議決議之計劃 (註一)</p>
<p>1. 劃分國地收 2. 統一財務行 3. 整理新稅制 4. 釐定軍費 5. 釐定軍費 6. 經濟政策 7. 整理新稅制 8. 釐定軍費 9. 整理新稅制 10. 釐定軍費 11. 整理新稅制 12. 釐定軍費 13. 整理新稅制 14. 釐定軍費 15. 整理新稅制 16. 釐定軍費</p>	<p>訓政時期財政設 施綱領 (註二)</p>
<p>1. 劃分國地收 2. 統一財務行 3. 整理新稅制 4. 釐定軍費 5. 釐定軍費 6. 經濟政策 7. 整理新稅制 8. 釐定軍費 9. 整理新稅制 10. 釐定軍費 11. 整理新稅制 12. 釐定軍費 13. 整理新稅制 14. 釐定軍費 15. 整理新稅制 16. 釐定軍費</p>	<p>五中全會統一財 政建議 (註三)</p>
<p>1. 地方不得分撥 2. 地方不得分撥 3. 地方不得分撥 4. 地方不得分撥 5. 地方不得分撥 6. 地方不得分撥 7. 地方不得分撥 8. 地方不得分撥 9. 地方不得分撥 10. 地方不得分撥 11. 地方不得分撥 12. 地方不得分撥 13. 地方不得分撥 14. 地方不得分撥 15. 地方不得分撥 16. 地方不得分撥</p>	<p>編遺會議中統一 財政辦法提案 (註四)</p>
<p>1. 輕賦恤農 2. 廢除苛捐雜稅 3. 確定地方預算 4. 注意生產地方 5. 實行補助地方 6. 實維補助地方 7. 相維補助地方 8. 支出補助地方</p>	<p>第二次全國財政 會議決議之計劃 (註五)</p>

〔註一〕見全國財政會議彙編。

〔註二〕見財政部財政月刊；賈士毅著：民國續財政史第一編三三六——三四八頁。

〔註三〕見賈士毅著：前揭書三四八——三五八頁。

〔註四〕見全國編遺會議報告書。

〔註五〕見廿三年四月二十日至二十八日申報及民國廿一及廿二年度財政報告。

上表中所列者，僅爲十年來比較重要一點的財政改革計劃，這二三十點改革，果能條條辦到，那末，中國財政不待說已早就比較的上軌道，而事實之所昭示於我們的，只是「議而不行，行而不力」，甚至議了便就忘記。從第一次財政會議（民國十七年）到今日，已有九個年頭；訓政時期財政設施綱領，原定至十九年度止全部完成，現在距此預定期，已過了六年；就從第二次全國財政會議以後，也已經過了二年餘。在這幾年中，政府在財政的改革上，除掉劃分了一下國地收支；頒布了若干種財政法規；加高了一些原有的租稅稅率；創設了一種營業稅；召集了一次五省裁厘會議（十八年），改廢厘金爲特種消費稅，這消費稅

中，糖類、織物及出廠稅（出廠稅以後改名爲統稅）歸中央；油、茶、紙、箔、海味、木植、磁陶、牲畜、藥材、漆、皮毛、大宗鑛產物、繭、絲、黃豆、棉花歸地方（註六）；成立了表面上的預決算；新設幾個財務行政機關；整理了兩次公債以外，其他的改革計劃，至今依然還是原封不動的計劃。換言之，十年以來，財政改革的計劃雖多，所實行者尚不過一部分。具體點說，十年來財政改進中之牢牢大事，卽如次：（關於租稅之變動，見第三節）

十六年 六月成立十六年年度預算編案例言十一條。

七月財部公布會計則例三十八條。

十月國府公布財政監理委員會組織條例，成立監理委員會。

十七年 改監理會爲預算委員會。

頒布修正國家地方劃分收入標準案及修正國家地方支出標準案。

頒布審計法及審計法施行細則。

召集全國財政會議。

十八年 改預算委員會爲財政委員會，公布各機關十七年度歲出預算一覽表。

召集五省裁厘會議，辦特種消費稅。

十九年 頒布試辦預算章程。

二十年 四月成立主計處，直屬國民政府，辦理預算。

十一月頒布預算章程及辦理預算收支分類標準，成立二十年度預算。

二十一年 公債第一次整理。

六月三十日頒布二十一年度十三類假預算。

整理鹽務機關。

二十二年 頒布中央各機關經營收支款項由國庫統一處理辦法，代替會計則例。

十一月公布二十年度會計總報告。四月五日中政會通過成立懲治貪污專

庭。

二十四年 立法院通過財政收支系統法。

改革幣制。

二十五年 公債第二次整理。

三月十日行政院通令所屬施行十項澄清貪污令。

財政機關組織變更。

〔註六〕見賈士毅著：民國續財政史，第二編四九〇——四九四頁。

從這簡略的幾條事情看來，似乎確已很有改革，但我們必須認識，這些改革畢竟祇是皮毛的枝節的變動而已。最主要的，如軍費之改革計劃，新稅（直接稅）創設的計劃，減輕人民負擔的計劃，在這十年之中，依然一無實行，每次計劃中，每次會議中，每次建議中，每次提案中，沒有一次不是說得非常動聽，無如事實上，却只是「但聞樓梯響，不見人下來」。這一點，正給予了今日中國財政以一重莫大之阻礙。就如前面那些明文之改革，實質上也往往非屬名實相符。譬如預算雖有嚴密法規之規定，但若二十一年度假預算的頒布「並未經行政院核定，亦未經立法院核定，有法而不遵守，是徒法不能以實行也」（註七）。事

實上，預算章程頒布以後，除二十年度有整個預算外，廿一廿二兩年度，預算即並未完全成立，就是二十年度之預算，其內容亦未盡翔實（註八）。又譬如法律規定中央各機關收支，應由國庫統一處理，而事實上，鐵道部交通部及軍需署，即並不統一，而由主計處特派會計長駐在而已。再如審計制度，雖已經確立，但事實上，因年來預算，但為表面之數字，經費調度，端賴財政部長，財政部長不簽字，審計處核准也拿不到錢，於是政客官僚，但知奔走於財政部長之門，而審計則形同虛設（註九）。又如財政管理上的不廉潔，二十二年雖有懲治專庭之設立，但到三年以後的二十五年，又來十項命令，這又不正明白的證明了三年中貪污依然毫無改善嗎（註十）？以事實來講，堂堂的稅務署中，竟有月薪百二十元的小職員鄧某，吞蝕稅款達八萬元之巨（見二十三年一月十九日大公報）。再如國地收支的劃分，十七年已明文公佈，但邊遠省分，至今依然尚未完全劃清，國庫部分與省庫部分，淆混難分。中國財政改革的沒有真實性，在這裏已明白的顯露了出

來，同時，也正反映出了中國經濟不健全的一面。

〔註七〕見胡善恒著；財務行政論，四三頁。

〔註八〕參照財政年鑑第一篇二七頁。

〔註九〕參照胡氏前揭書二二七頁。

〔註十〕參照崔敬伯：內外交乘之財政管理問題（二十五年四月一日大公報）。

第二章 十年來財政膨脹之趨勢

中國財政的困難，雖不始自今日，但困難的程度，却無有甚於今日。十年以來，財政制度既無所改善，而財政實際，更是每况愈下。開源既無從開，節流亦不能節，借債度日，已成爲了中國理財之一貫政策。民國以前，以借外債爲主，民國成立後的十五年中，則內外債兼籌並借，最近十年以來，則專求之於內債，以爲彌補。

民國十六年度以降歲計之變化(註一)

歲 出	歲 入	
	經常歲入	公債及借款收入(註二)
民國十六年度	一五七,〇三七,五七六・五〇	一四七,九二八,七四三,五〇
民國十七年度	四三三,〇〇〇,〇七二・九三	三四三,二九六,四七七・八二

民國十八年度	五三九、〇〇七、九一九・三五	四六八、〇六六、三〇八・八三	一〇〇、九〇七、七〇〇・四三
民國十九年度	七二四、四六八、一四四・一五	四九七、七五八、〇〇三・三四	二二六、七二四、六四〇・八一
民國二十年度	六八二、九〇〇、八六四・一五	五五二、七六六、八九四・四八	一五〇、〇〇四、四〇九・六九
民國廿一年度	六七一、九四四、七五五・九一	五七九、七〇七、二二一・六九	一一六、六二七、五四三・三三
民國廿二年度	八三八、七二一、六八八・一六	六四八、七五三、六六六・〇〇(註三)	一七九、九九九、三三三・一六
民國廿三年度	九二八、一一〇、三三四・〇〇	七三六、八四五、五〇〇・〇〇	一八八、二二五、五三四・〇〇(註四)
民國廿四年度	九五七、一五四、〇〇六・〇〇	七四〇、三三二、六四三・〇〇	一六六、八三二、三六三・〇〇(註五)
民國廿五年度	九九〇、六六八、四五〇・〇〇	七六八、九八三、三三九・〇〇	三二二、六七六、一一〇・〇〇(註六)

〔註一〕民國十六年度爲十六年六月二日至十七年五月底止之實數，原列爲一四八、二五六、〇

〇一元及一、八五四、三八五兩，茲以一、五元合一兩之比率，改算爲上數（原表見賈

士毅民國續財政史第一編一三九——一四三頁）。民國十七年度至民國二十二年爲逐

年之財政報告數（十七年度報告見衛生著中國今日之財政附錄；十八年度見時事年刊

一九三〇——三一；十九及二十年見銀行週報十七卷一期；廿一及廿二年度見廿四年

五月十日申報)。民國二十三年度至二十五年年度爲預算數。

〔註二〕公債及借款收入爲每年之淨額，即自發行總數中減償債外所餘之額。全部發行數，尙不止此。

〔註三〕該數中包含有前年度結存數二七、〇九三、三九八·八六元，實際稅收淨額爲六二一、六五八、九五七·一四。

〔註四、五、六〕係合預算中「借款收入」及「其他收入」二項而成。「其他收入」一項內容如何，不得而知，有人以爲是指禁烟收入而言，但其爲非正常的經常收入，則無疑。茲爲便利計，列入此處。

在這個財政膨脹的趨勢之中，我們應該注意三點：第一，是膨脹率的過大，二十五年度的預算，現在已達十萬萬元，這是一個空前的大數目，我們把牠與十六年度度的數字比較，已經增加了八億四千餘萬元，即五倍以上，就與十七年度比較，亦已增加了五億五千餘萬元即一倍以上。這樣的大增加，不特在中國歷史上爲破天荒，就與最近十年世界各國財政膨脹趨勢相比，亦屬罕有其匹。第二，歲

出的膨脹率大致與經常歲入之膨脹率平行。

十年來財政膨脹之指數(註七)(民國十七年度爲基期(註八))

	歲出指數	稅收指數
民國十七年度	100	100
十八年度	124	138
十九年度	165	145
二十年度	157	161
二十一年度	155	169
二十二年度	191	181(註九)
二十三年度	222	225
二十四年度	232	243
二十五年	254	234

(註七)本表以前表爲根據算出。計算時以百萬元爲單位，指數下小數四捨五入。

〔註八〕十六年度時正值政府草創，歲計不足爲憑，故本表以十七年度爲一〇〇。

〔註九〕據稅收淨額算出。

這一平行的事實，正反映出了十年來政府對於收入也如何努力，但十年以來，利民的新稅，一無成就（詳見後），這是週知的事實，因此，這歲入的膨脹，大致都僅就變更舊稅稅率，與虛列國有財產及營業收入而形成。歷來舊稅，大部分爲負擔不公平的間接日用品消費稅，這種消費稅愈增加，也就表示了人民對於財政的負擔，愈不公平。第三，這十年來中國財政的膨脹，決不是因物價騰貴而引起之「名目的膨脹」，而是由於軍務費等遞增之「實質的膨脹」。這一點從物價指數的變動上，可以明白的立證。

各地物價指數之變動（註十）

	十七年	十八年	十九年	二十年	廿一年	廿二年	廿三年	廿四年
南京	—	—	100.0	106.1	100.8	93.3	80.6	80.4
上海	101.7	103.7	114.8	136.7	113.4	103.8	97.1	96.1

漢口	—	—	100.0	114.5	112.4	95.9	89.0	89.3
華北	107.6	111.0	115.4	133.5	133.6	101.0	91.7	95.4
青島	—	—	100.0	107.6	103.6	94.9	86.9	84.4
廣州	96.8	96.7	101.4	112.6	113.0	103.6	94.2	84.6

〔註十〕南京，漢口，青島以十九年爲基期；上海，華北，廣州以十五年爲基期。*爲十二個月平均數

換言之，在物價的變動上，都是表示着了一直線的下落傾向，而與財政指數一直線的向上，正成爲了完全的相反。這樣，不但說明了這十年來財政膨脹與物價毫無關係，確證了財政膨脹的原因不由於物價騰貴，同時，還表示了這財政實際的膨脹程度，實遠超出於表面上的膨脹。

這樣一種急激膨脹的歲出，雖然一方面有歲入在表面上平行的增加，但財政的危機却始終未曾減輕。很明白的，歲出與稅收平行膨脹的結果，當然十年以前

的財政危機，也就繼續着平行的展開，而且在事實上，這歲出與稅收的所謂平行增加，是指相對數的比率而言，至於兩者相差的絕對數字，可以說是依然甚鉅。中央財政支出，在今年二月以前，每月不敷達二千四百萬元，年計為二萬八千八百萬元。二月以後，公債整理結果（見第四節），每月不敷為二千萬元，但年額仍須二萬四千萬元。（註十二）十年來的短絀數，有如下表：

	歲出		歲入（除借款）		短絀數
	百萬元	千萬元	百萬元	千萬元	
十六年度	五二	五二	四八	四八	三
十七年度	四四	四四	三四	三四	一〇
十八年度	五九	五九	四三	四三	一六
十九年度	七四	七四	四九	四九	二六
二十年度	六八	六八	五五	五五	一三
廿一年度	六七	六七	五七	五七	一〇
廿二年度	八三	八三	六三	六三	二〇

廿三年度	九八	七九	一八九
廿四年度	九七	七〇	一八七
廿五年度	九一	七六	一三三

〔註十一〕見廿五年四月一日天津大公報。

二十五年度中的赤字，幾已達三億元。這個巨大的數目，相當於同年稅收之半額，換一句話說，一年的支出，就得要一年半的稅收纔得維持。我們合計十年來的歲出總計，已達六十九億元，歲入總計爲五十四億五千萬元，兩抵已短絀了十四億五千萬元。這筆短絀的數目，照廿四年度預算中的最高歲收額計算，約須兩年的歲收纔得彌補，若以十年來的平均歲收年額五億四千萬元計算，則約須三年的歲收可以彌補，而事實上，年年短絀，年年發債，不足之上，又須加以利息的負擔。這十年來的財政支出，最少總已用去了十三年的收入，這是一個如何重大的危機呢！

第三章 財政膨脹與增稅

中國財政上膨脹趨勢之巨大，已如前所述。然則，這個龐大預算是如何敷衍過去的呢？這不必說是靠「借債」與「增稅」。

關於借債的情形，我們在下節中敘述，在這裏，先檢討一下增稅。

中國的現行稅制，在其實質上言，並不會比較十年以前為進步。統稅雖為近十年中所新創的稅，但內容仍不過是混合北京政府時代的雜稅而成。至於關鹽兩稅，向為中國財政收入上之命脈，而為各種國債之擔保品，在這十年之中，其在財政上之重要性，並不亞於十年以前。關鹽統三稅，在目前形成為是鼎足而三的三大財源，所謂增稅，主要的也就是就此三稅而增徵。另一方面，一切近代化的直接稅（如所得稅遺產稅等），創辦的呼聲，雖已久囂塵上，但實則距離實行之

期，恐怕還很遙遠罷。廿四廿五兩年度的豫算中，都列有所得稅五百萬元，但此所得稅，誠不知其從何處徵來？要不過是一種豫算上「以壯觀瞻」的粉飾而已。本來，直接稅是由有產者所負擔的，在目前中國財政不能脫出有產者們的掌握中時，這種稅自然是不易一蹴而就罷。

目前中國的歲入中，關鹽統三稅，殆占百分之八十左右，其情形有如下列：

(單位百萬元)(註一)

歲入總數	關稅		鹽稅		統稅		關鹽統三稅合計	
	數額	占收入之百分比	數額	占收入之百分比	數額	占收入之百分比	數額	占收入之百分比
十六年度	一五二	一三(註二)	七九	三〇	二三・二	—	三三	二一・一
十七年度	四三四	一七九	四・二	九三	六・八	—	二七三	四八・〇
十八年度	五五九	二七六	五・一	一三三	三・七	—	三九九	七六・五
十九年度	七二四	三三三	四三・八	一五〇	二・一	五三	七・五	五二六
二十年度	六八二	三七〇	五四・一	一四四	三・一	八九	一三三・〇	五九二

廿一年度	六七一	三三八	四八·六	一五八	三三·五	八〇	二一九	五六四	八四·〇
廿二年度	八〇一	三三三	四三·九	一七七	三三·一	一〇五	一三一	六三四	七九·一
廿三年度	九八	三八三	四一·七	一九〇	三〇·七	一二七	三二七	六九〇	七五·一
廿四年度	九七七	三四一	三五·六	一八四	一九·三	一二三	二一八	六三八	六六·六
廿五年度	一〇〇六	三八	三一·三	一八九	一八·六	二三三	三三九	七九〇	七三·八

〔註一〕二十二年以前據財政報告，以後為預算數。

〔註二〕本項為關稅及內地稅與二五附稅相加而成，原列數為關稅及內地稅九、七三九、三二一

元，二五附稅為四三三、〇八〇元一、六六二、〇〇六兩。

由上表而觀，可知關鹽統稅在中國財政上是如何的占有重要的位置了。十六年度時，因政府初創，稅權尚未全部獲得，因此大部分歲入皆賴債券收入，其後各年，財政對於三稅的依存性，也就與日俱增了。其中以二十及二十一年度所占百分比為最高，這因為這兩年正值國難初起，歲入總額減少，因此相對數的百分

比反形增高了。事實上，歷年三稅平均，約占總歲入八〇%左右，那是無疑的。在這十年的推移之中，我們還可以注意三點：第一，就是這幾年來，國難雖是日深，而關鹽統三稅却是與年俱增，其原因何在？第二，關稅之增加率不若鹽稅，鹽稅又不若統稅，這是爲什麼？第三，最近兩年之中，關鹽兩稅之增進已停止展開，而統稅獨趨繼續增進，這又是爲什麼？換言之，前二者爲什麼停止？而後者爲什麼反趨發展？

爲便於這幾點的答覆起見，我們可以分開來說。

第一，這幾年來的租稅增收，我們可以指出並非是自然增加，而不過是一個逐年提高稅率的結果。

(A) 關稅稅率之改訂

中國現行關稅，在政府常稱已爲「關稅自主」，實則徒有自主之名，而無完全自主之實，不平等的規定，依然還能從新商約以內看出(註三)。而中國之關稅，又向爲財政關稅，但求有收入可以增加，產業保護倒還

在其次，幾年來關稅的改訂稅率，就莫不在這財政收入的目標下所舉行。在進出口稅則方面的改訂有下列幾次：

進口稅之改訂

民國十八年 新定稅則係綜合舊稅則之值百抽五之稅率，及關稅會議時美英日三國修正之七級稅率，與煤油捲烟新增之二·五附稅及特稅而成。二月一日起實施。

民國十九年 進口稅則改用關金計算，二月一日起實行。

民國二十年 新定稅則，其貨價標準年度為民國十四年。此稅則中稅率除中日協定附表（甲）中規定物品外，大致皆有變動。計增稅者有四百五十一項，減稅一百五十項，未變動者二百三十二項。一月一日起施行。此稅則於翌年四月，略事修改，增加糖品稅率，又於八月間，對於稅則中一部分物品如藥物、人造靛等，均增加稅率。

民國二十二年 是年稅則以民國二十年為貨價標準年度而改訂。棉布，呢絨，日用品等三

百八十五項增高稅率，糖酒烟等四百三十三項稅率不變，人參燕窩等奢侈品九十二項減低稅率。五月二十二日起施行。同年十二月又經修正，徵收米穀等進口稅，增高小麥粉煤油等稅率。

民國二十三年 爲補助財政計，將前年稅則中棉布，機器等三百八十八項增高進口稅，棉花呢絨等六十六項減低稅率，其餘四百七十項，稅率未變。七月起施行。

出口稅之改訂

民國二十年 這次的稅則中，規定從量稅部分稅率爲五%，從價稅部分除腸，罐頭磁器等二十五項外，稅率爲七·五%，茶，綢緞等三十項免稅。六月一日起施行。此後略加修改，二十一年五月起免徵絲稅，同年八月起，免徵絲製品稅，二十二年十月起，免徵米穀等出口稅。

民國二十三年 就二十年之出口稅則，減低三十五項稅率，新增免稅品四十四項。六月二十一日起施行。翌年七月，又略加修正。

在這段改訂的過中，可知進出口稅率之變動，在國難後（二十年）的幾年中，

特別頻繁，而且在進口稅的改訂中，有一個特點，就是把富於彈性的進口貨減稅，日用品加稅。這個特點，正是說明了中國關稅之財政性，因日用品比較是需
 要無彈性，增稅亦不致會影響於其進口，這樣，關稅便能增加，反之，奢侈品需
 要彈性大，減稅可以引起進口，這樣，關稅使不至於會減少。歷次改革，都不出
 此原則，而尤以最近二三年來的改訂，為特別顯著（註四）。可是像棉布，機器等增
 稅所給予民族工業的打擊，却不小了。至於出口貨的減稅或免稅，在原則上當然
 是對的，不過在中國的情形下，有一點特別情形必須注意，即中國的出口貨，都
 為原料，減稅的結果，縱令出口旺盛，生產者能得若干之利益，但列強以此原
 料，變為製品，流入中國以榨取時，則中國所受原料輸出之利，尚不足補製品進
 口之失罷。

〔註三〕參照中國經濟情報社編中國經濟年報第一輯五一頁及孫懷仁：中國關稅與華北走私（新
 中華四卷十一期）。

〔註四〕參照前書五六頁。

(B) 鹽稅稅率之改訂

「鹽之爲物，雖爲人人日用所不可缺，然所需之量至微，其負擔之加諸民者亦絕非深鉅，且徵收簡易，所入至豐。各國之理財者，猶多樂用之(？)——本書筆者)。若我國則自管桑以降，行之垂三千年已！」(註五)

這是官報關於鹽稅之辯護。事實上目前年收鹽稅，已達二萬萬元左右，以四萬萬人平均，每人已須負擔大洋五角，這在一般中國貧苦的大衆，能說「絕非深鉅」嗎？且縱令「所需之量至微」，無如連年稅收加增，需量雖微，而負擔已早不輕微了。老實講，目前鹽稅存在之理由，只不過是官報上所謂「徵收簡易，所入至豐」二語而已，要以「良稅」的名義來做鹽稅存在之理由，無論如何是不能辯護過來的。

〔註五〕見二十年鹽務年報。

鹽稅在這十年中的改訂經過，乃如下列：

民國十八年 恢復北伐期中各地停閉之稽核制度，以圖增加稅收。

民國二十年 財部接徵各區鹽稅附加。更改六區之稅則，將高稅區酌量減低，低稅區增率。又自四月一日起，產鹽各區食鹽場稅，每担加徵附稅三角，以爲鏹虧之彌補（註六）。

民國二十一年 改革鹽務機關，由鹽務稽核所兼辦鹽務行政，七月起施行。通令劃一稅率，併合鹽稅爲三種即「正稅」「銷稅」及「附稅」。正稅爲繳於場區之場稅及中央附稅，銷稅爲繳於銷岸之岸稅及中央附稅，附稅爲地方加徵之附稅。

民國二十二年 再度劃一稅率，將輕稅區加重，重稅區減低。事實上，計加高者有：（一）淮北近場五岸，江蘇六岸；（二）淮南內河食岸及東台；（三）兩淮近場各地；（四）松江蘇屬五屬吳常等地；（五）山東民運十八縣及青島；

(六) 河東行銷豫岸鹽斤稅；(七) 皖岸望江等縣；(八) 閩鹽口捐；(九) 鄂西；(十) 晉北；(十一) 廣東江洪漁鹽，其核減者有：(一) 山東東綱七九縣地方附稅；(二) 皖岸合肥等縣地方附稅；(三) 鄂岸麻城等五縣及棗陽等六縣中央附加稅；(四) 湘南一帶中央及地方附加稅；(五) 長蘆行銷冀岸西南部之鹽，減軍事捐，其銷豫岸者減軍事捐及銷稅，皮硝鹼塊等稅一律核減；(六) 川南澗樂等票場及雲陽大甯二引場，核減場稅。

民國二十三年一月起，改用新秤（較舊秤爲小）。凡各區稅率，在十元以上者，一律減爲十元，其在十元以下者即以原定稅率，施行新秤。

〔註六〕全上註。

這五次鹽稅的整理與改訂，與其說是爲改善稅制，毋寧說是爲徵加稅收，來得妥當些。國難愈深，加稅愈急。二十三年的改正稅率，名爲平衡各鹽產鹽稅率的畸重畸輕，實則大部分不過是僅就輕稅區稅率加大而已，而所核減者，僅不過

若干區之附加稅。總計這次整理，加稅者計十一區，核減者僅六區，而核減之數，實遠不及加增之數。現在鹽稅負擔（二十四年二月以後）（註七），最高的每担達八元一角三分三厘（如長蘆鹽區冀岸四十三縣等），最低為三分（如山東鹽區的運銷日本食鹽），平均一般為五六元之譜。由此，可見鹽稅率之統一，距離事實尚遠。同時，在今日的鹽稅中，中央附加稅與地方及其他附加稅還有很多的存在着，如鄂岸鹽區南漳等十五縣的中央附加稅，即達六元五角，地方及其他附加稅之多者，達六七種，如冀岸四十三縣的附加稅，即達七種，如「整理費」一角，「軍事附捐」一元，「加徵產捐」一元，「產地捐」五角，「緝私費」三分三厘，「河工捐」五角，「銷地捐」一元，「鏹虧費」三角，共計四元四角三分三厘，其中大部分，即用以充平政會之經費者。此外，附加中還有什麼「建坵費」，「督銷費」，「運費提成」（以里計），「食戶捐」，「救國捐」，「購艦械費」，「剿匪捐」，「軍餉捐」，「人馬腳捐」，「鹽股捐」，「保運」，「籌

備費」，「口捐」，「公路捐」，「路股」，「平瀏路捐」，「教育費」，「賑捐」，「場警經費」等種種附稅，散見於各省。至於二十三年的改新衡制，亦不過是一種變相的增稅而已。鹽稅徵稅，原係用司馬秤，較新改的秤，約大十分之二左右，因此，實際上等於增稅二二%。這樣增稅的結果，使平民負擔加重，華北一帶農民改食廉價而有毒的硝鹽，最近數年來冀魯豫蘇浙沿海諸省的搶鹽，及農民反抗鹽警剝奪生計的諸多流血慘案，便是鹽政不良的結果（註八）。

〔註七〕見財政年鑑七八六——八二八頁。

〔註八〕參照徐雲寒：最近中國財政的回顧及前瞻（中國經濟情報二卷三期）及二十三年九月廿

五日教育日報記事。

（C）統稅稅率之變更

現行統稅，有捲菸、棉紗、麥粉、火柴、水泥、薰菸、啤酒、火酒等數種，捲菸統稅創辦於十七年，麥粉稅始於十七年後，火柴稅

起於十九年冬，其餘諸種統稅，皆始於民國二十年一月以後。此稅之稅率變更經過，可如次列：

民國十七年 捲菸統稅做照海關稅率，定為七級制。稅率分列舶來與國產二種，此稅率

於十八年二月，略加修正。

民國十八年 麥粉稅率規定凡國產及舶來麥粉，行銷本國者每包征大洋一角；本國粉

行銷國外者，退稅五分；本國機製麩皮，每包在五十斤以下者，征二分五厘；五十一斤以上者征五分。

民國十九年 捲菸統稅率改為三級制，徵稅單位為五萬枝，一五〇元以下者徵三十二元；一五〇元至五四〇元者，徵五六元；五四〇元以上者，徵二二五元。

設山東薰菸專局，每百斤徵三元六角。

民國二十年 捲菸統稅改為新三級制，第一級稅率增為三〇五元，第二級為八一元，第

三級為三九元。棉紗統稅定二十三支以下每包（四十小包）重量不滿百斤

者，徵二元七角五分，二十三支以上者徵三元七角五分。火柴統稅。三級：（甲）長度不及四十三公厘或每盒枝數不過七十五枝者，每大箱徵收國幣五元；（乙）四三公厘以上，五二公厘以下，或每盒不滿百支者，徵七元五角；（丙）五二公厘以上或百支以上者，徵十元。水泥統稅規定每桶（重三百八十磅）徵六角，但包裝或小桶超過或不足三八〇磅，其差額在十分之一以上者，按重量比例計算。是年設豫魯皖薰烟局，每百斤改徵四元五角。啤酒稅從價值百徵二十。

民國二十一年 捲烟統稅改爲二級制，五萬支售二六〇元以下者徵五五元，二六〇元以上者，徵九五元。薰菸稅由統稅署接管改用市斤計算，每百斤征三元七角二分。

民國二十二年 捲菸改新二級制，以三百元爲分界，其下征八〇元，其上征一六〇元。麥粉稅改徵每包（重四九磅，即 $\frac{22}{100}$ 公斤）征一角，麩皮每包在司馬秤五斤以上者（即 $\frac{30}{100}$ 公斤）征五分，五十斤以下者（即 $\frac{30}{100}$ 公斤）征

二分五厘。棉紗統稅改定爲二三支以下每包(四十小包)重量在三百七十七斤以內者，征八元五角八分，二三支以上每包征十一元六角二分五厘。火柴統稅改爲五項：(甲)安全火柴長度不及四三公厘，或每盒不過七十五支者每大箱征五元，每小箱征八角三分三厘；(乙)安全火柴長度在四三公厘以上或不過百支者每大箱征七元五角，每小箱征一元二角五分；(丙)安全火柴長度在五二公厘以上或過百支者每大箱征十元，每小箱征一元六角六分六厘；(丁)硫火磷火柴稅率依各地方特定辦法徵收；(戊)散裝火柴每百斤(即 $60\frac{48}{100}$ 公斤)征一元二角五分。水泥改定爲以重量計算，四十二公斤又五分之一者，征一角五分；重四九公斤又十分之九者，征一角八分；六三公斤又二分之一者，征二角三分；八五公斤者，征三角；一百十三公斤又三分之一者，征四角；一百七十公斤者征六角。薰菸統稅，改爲每淨重一百市斤，征四元一角五分。啤酒稅改爲統稅，稅率分箱裝桶裝二種，凡四十八大瓶或七十二小瓶裝箱徵二元六角，桶裝則依淨裝容量計

算，每一公升征七分。

民國二十四年 開徵火酒統稅。

這一個統稅的急激增稅，很明白就是對於中國民族工業急激的不利。像棉紗統稅那樣以二十三支爲標準，前後僅差三元，這不僅對於以生產粗紗爲主的華廠爲不利，還助長了以生產細紗爲主的外廠在華之發展。這幾年來的統稅增加，大致都有此種傾向。事實上，統稅愈增加得快，華商所受到的桎梏，也就愈重。

（詳見工業章）

十年以來，關鹽統三稅就如上所述的繼續提高着，因此，國難雖重，稅收却依然的增加着。實際上，在國難發生以後，東北四省稅收都已被奪，財政愈覺不支，這也正是造成最近數年中，急激提高稅率的唯一契機。然而，這增稅對於中國經濟上的打擊，却不能說小了。

第二，前面已經說過，中國目前的關稅，尙不能稱爲完全自主，而且，在這

幾年的世界經濟恐慌中，各帝國主義正在以中國為輸出商品之唯一尾閥，在某個程度以內的增加關稅，還可以得到帝國主義國家默認，不然，帝國主義便為自身之利害而有所表示的。至於鹽稅之增加，大體上與列強無大利害，統稅之變更，則更是帝國主義為自身之投資而樂意的。這個關係，在中國稅收的增加上，就表示成爲了關稅增加率不及鹽稅，鹽稅又不若統稅了。

第三，我們要說明最近兩年來關鹽稅停止增加，而統稅繼續進展的問題（這雖然還是預算數，但事實恐正是如此吧），那我們祇須把國難加深的事實想一想就會明白的。華北這麼大的一個地方，有着重要的海關，有着重要的產鹽區，我們在這海關與鹽區的權力，不顯明的已是打上了一個折扣嗎？勢力既難以完全發揮，稅收的減低，那是必然的結果。華北走私的問題，到現在還不能解決，據江海關報告，今年四月份一個月的關稅損失已達八百萬元，這樣，合全年而計之，因走私而受到的關稅損失當在一萬萬元左右，占全國關稅收入之三分之一。這正

就是關鹽兩稅難以再增加的鐵證。至於統稅，最主要的稅源，尙在大河以南，因此也就比較的一時不致受着影響。而且，關鹽兩稅受着侵害以後，許多以關鹽稅爲担保的內外債，仍不能不設法清償。要設法清償內外債，也唯有向唯一的統稅增徵稅款了（註九）。這樣就造成了關鹽兩稅停止增進而獨統稅增長的局面。

〔註九參照孫懷仁：中國關稅與華北走私（新中華四卷十一號）〕

最後在各項稅率增高最甚的民國二十三年時，印花稅亦經一度修改，十月十二日立法院通過新印花稅法，稅率較前竟有加重五十倍至一百倍者（註十），同時規定舊印花在新印花實施後（十一月一日），一律作爲無效。一時引起各地商人紛紛呈請以舊花掉換新花（註十一），幾經力爭，總算勉強達到了目的（分期掉換）。但稅率較前已大增，據專家估計，增稅後年可收六千萬元，較目前增四倍（註十二）。而罰則亦已加甚了。這一事實，要亦同統稅增加的情形正相髣髴，而抵補各地苛雜，當亦不失爲一部分之原因。

〔註十〕見無錫商會呈中政會文：「立法院新決議之新印花稅法，貨票銀錢收據，三元以上至十元者貼一分，以後每滿十元加一分，最多以一元爲限，比較現行印花稅條例，發貨票貼一分，各項銀錢收據至多貼二分，幾高至一百倍與五十倍。……」（二十三年十月廿八日

大公報）

〔註十一〕過去印花稅多係包商擅賣，故商人處積存舊花甚多。甚至例如隆平地方縣屬各村，每月由區警派送印花一次，按村鎮大小，每次派印花由四元至一元不等。農民無法使用，只好存儲。（二十三年八月九日大公報）

〔註十二〕見二十三年九月二十三日東南日報。

第四章 洪水泛濫的國債與其二次大整理

十年來膨脹的財政支出，雖然大部分是靠著十年來膨脹的稅收，但單依稅收的增加，並不足以應付龐大的經費的。所謂國家的行政收入，及經濟收入，在中國財政上並不占着重要的地位。因此，十年來中國財政上逐年膨脹的赤字，全部都以發行內債與銀行借款來彌補，我們把民國以來內債發行的消長，可以列如次表：（單位千元）（註一）

年次	本年發行額	本年償還額	年末負債滾存	比較上年之增減
元年	六、三四八	—	六、三四八	(+)六、三四八
二年	六、八四三	—	一三、一九一	(+)六、八四三
三年	三、四、九七一	—	一八、〇六一	(+)三、〇九四

四年	二五、八三四	一、一五〇	六二、七四五	(十)三六、六八四
五年	八、七七一	一、一五〇	七〇、三六六	(十)七、六二〇
六年	一〇、五二七	一、〇〇〇	七六、八五六	(十)、四八六
七年	一五九、三六四	一三、六七八	二〇五、五五九	(十)三六、六八五
八年	二八、三五九	一八、五九九	二二、三六八	(十)一、八〇〇
九年	一三、八六〇	一八、〇四五	二二、七五四	(十)二〇、九一五
十年	一五、六六一	二〇、七七一	二四、〇四三	(一)八七、二二〇
十一年	八三、一六三	五〇、二二二	九七、五九九	(十)四三、四五三
十二年	五、〇〇〇	一五、〇〇八	二六一、八二八	(一)二四、七〇八
十三年	五、一〇〇	一五、一〇八	二四九、八三〇	(一)一三、〇〇八
十四年	二五、〇〇〇	二〇、〇二二	二五、八九七	(十)三、〇三九
十五年	二五、〇〇〇	二六、三六八	二四〇、五五九	(一)二〇、九六八
十六年	八二、〇九〇	三二、三三八	三〇〇、六七三	(十)五九、七二二

十七年	157,000	四六,七五四	三五六,八七八	(十)五六,二〇六
十八年	二四三,〇〇〇	六二,一六〇	五三七,七二八	(十一)二〇,八四〇
十九年	一七四,〇〇〇	八〇,一二七	六二四,八〇一	(十)八六,八八三
二十年	四二六,〇〇〇	一四,六八五	九二五,九一六	(十)三〇,三二五
廿一年	—	六,三三一	八五六,六九五	(一)六六,三三一
廿二年	一四四,〇〇〇	六五,九四七	九一七,七四八	(十)五八,〇五三
廿三年	一一三,〇〇〇	八,四五四	九四八,二五四	(十)三〇,九〇六

〔註一〕表見鮑幼甲：公債整理與財政建設（經濟評論三卷二號）。

這張表是截止到廿三年年底止，負債滾存已達九萬四千八百餘萬元，超過了十七年負債數的二倍有半。事實上，在翌年的廿四年及廿五年一月，還發行如下的幾種公債：（舊政公債及第二期鐵路公債除外）

公債名

發行額

金融公債

100,000,000

統稅憑證	110,000,000
俄退庚款借款	110,000,000
廿三年關稅公債	100,000,000
整理四川金融庫券	10,000,000
四川善後公債	20,000,000
賑災公債	10,000,000
短期國庫證	100,000,000
廿五年四川善後公債	15,000,000
總計	675,000,000

截至去年十月底止，中國歷年所發內債及具有公債性質的國庫證券或憑證，已達國幣二十三萬二千九百餘萬元，除逐年償還及已收回者外，所有負債總數約為國幣十二萬六千六百餘萬元，尚有數種未經整理之債款未曾列入（註三），截至到今年一月底止，據債券持券人公會的發表，共尚負十四萬六千萬元。這一筆

債款，在絕對數目上雖不能謂大，但要對比於中國國力而言，已不能不說是一件巨大的負債了。而此一巨債，名義上雖為二十四年來的負債滾存，但實則大部分即為近十年來所造成。在民國十五年底負債額僅為二萬四千萬元，十六年至廿三年的八年中，計增加了七萬萬元，若自十六年至二十五年一月底止，則已增加十二萬二千萬元。這一個增加數，尚係負債額中減去償還額後的淨值，假若我們把歷年的發行數來比，那末，有如下表：

年	次一金	額(千元)	百分比
民國元年——五年		七三、六六六	二·九%
六年——十年		四二五、五六二	一六·三%
十一年——十五年		一五二、八三五	五·一%
合計		六二二、〇六五	二四·三%
民國十六年——二十年		一、〇一七、〇九〇	五〇·〇%
廿一年——廿四年		九一一、〇〇〇	三五·七%

合計	一、八二八、〇〇〇	七五・七%
總計	二、五〇八、一五三	100%

〔註二〕見銀行週報十九卷四十四期。

這樣我們可以知道從民國元年至十五年的十五年中，內債發行總額僅爲六萬二千萬元，僅占廿五年來發行總數的二四・三%而已，但最近十年的發行總額却竟達過去十五年中發行額的三倍以上，即比過去十五年超過了十三萬萬元。這個數字，還是僅指財部經營的長期公債庫券等而言，事實上，除此以外，尙有許多短期借款，銀行墊款及銀行透支以及鐵部交部經營的內債等，未曾包含在內。此種借款，確數若干，我們無從查得，但其總數亦必可觀。據財政年鑑的記載，民國十六年至廿二年止的七年中，向銀行或其他法團，訂立合同，或用公函借入之一年度以上的借款，即已達五萬七千萬元，至於年度內隨借隨還之借款，尙未包

含在內。

歷年借款額(註三)

元

十六年	二、四三五、八七·六六
十七年	—
十八年	—
十九年	一九、〇〇〇、〇〇〇·〇〇
二十年	七四、九一〇、〇〇〇·〇〇
廿一年	一六、五八〇、〇〇〇·〇〇
廿二年	三二、〇九一、四二二·九九
合計	五七〇、〇〇七、二七·二二

(註三)見財政部財政年鑑一二三三八——一二三九頁。

因此，我們把最近十年來的財政負債，可以推定最少已在二十萬萬元以上。

平均每年舉債二萬萬元，國民每人每年負債五角左右，十年來，每人即已負過五元的國債。退一步，我們即以目前長期公債的現負額（十四萬六千萬元）而言，每人還現負着三元五角_的國內債。

關於內債的發行，凡是研究過財政學的人，大概都知道的，牠是一種資產階級經過國家機構以榨取大眾的工具。因為能應募公債的人，都是資產階級，而將來用以償還公債本息的，是大眾繳付於國家的租稅，國家公債愈借得多，大眾要繳納的租稅也愈多，而資產階級的不勞利得也愈大。而事實上，中國近年的內債，此種不良的作用特別大。中國的內債，不僅是債息過高，而且發行價格，皆非照票面十足發行，又公債的承募，都是由銀行應募，往往還要在發行折扣以上，再加以種種手續費，募集費，利息先付等剝削，每百元實收不過七八十元，假若我們再把因公債發行而生的各種費用，如印刷費，本息償還之手續費及各種雜費等除去，那末，政府所收入者當更少。不特此也，中國近年的發行公債，都

是一種「等米下鍋」的勾當，往往先以公債爲担保，向各銀行押款，其後，由各銀行將公債照市面五六折的價格，以與政府結賬。這是銀行的直接榨取政府，間接榨取國民大眾。事實上，中國歷年所發債券，實際收入只爲五六折而已。這一事實，我們只要把歷年發行的公債額與歷年財政報告的公債庫券實收額一比，就可以知道的。換言之，從十六年至二十二年，發行公債額爲十一萬四千一百餘萬元，而財政報告中自十六年度至二十二年度的實收額，僅六萬四千五百餘萬元，這不明明是打了一個五折七扣嗎？又如二十三年度公債發行額爲三萬二千萬元，而政府實收僅一萬六千四百餘萬元（註四）。這不正是五折一扣嗎？然而公債歸還的時候，却不能不照額面十足償還。這樣，不是使大眾無理的多負了一半的債嗎？這是中國銀行家文明的高利貸！殺人不見血的榨取！

〔註四〕發行數據 Finance and Commerce, Jan. 22, 1936 實收數爲滿鐵上海事務所調查（參

照滿鐵上海事務所編中國幣制改革之研究三五四頁）。

這種公債政策，實無異於「飲鴆止渴」。在借債之初，固屬輕而易舉，但日久以後，必成積重難返，而債務費的壓迫，必至一日重於一日。九一八瀋變及一二八滬戰以後，國內經濟的崩壞，愈為顯著，債務費的壓迫，亦愈加盛，而且在原有公債以上，欲再發行公債，已苦無基金可撥，於是，二十一年二月二十四日，實行中國內債的第一次大整理，「……際茲國難當前，財政奇絀，與其使債市飄搖，無甯略減利息，稍延償還日期，俾社會之金融得免枯竭，禦侮之財力藉可稍紓。……」（國民政府令）這明白說明這次整理的目的是「財力藉可稍紓」。我們據持票人宣言中的辦法而觀，這次整理的主要點（註五）是（一）每月所撥基金，不得少於現撥本息之半數，即每月八百六十萬元；（二）各種庫券，每月數額以折半償之，其息年概以每月五厘計算，延長還期；（三）各項公債改為年息六厘，延長年數，并改為三個月抽籤一次；（四）四年以後按每月基金八百六十萬元，逐年遞加，俾得早日償清。由這幾點看來，可以知道這次整理目的，在於贖出公

債基金，以爲新發公債的餘地。從這次整理以後，四年之中，硬按着勉強的總算又發了許多次公債。

〔註五〕見中央銀行編：中國債券彙編五四五—五四八頁持票人會宣言。

時光匆匆，第一次整理案中的四年後的約期到了，然而約期雖到，中國財政比四年以前已愈見困難，而債務費的負擔，較四年前亦已更多。公債償還不足額，每月已達四百萬元，且新債發行的餘地，較四年前又愈益險狹，然而中國財政却仍然不能不倚賴於借債度日，於是，二十五年二月一日，不能不再來一個第二次的大整理。這整理的目的，不消說還是想贖出基金來發行新債。這次整理的辦法，（一）發行十四萬六千萬元統一公債，借換過去之各種公債；（二）延長還本期限，分甲乙丙丁戊五種；（三）利率不變，基金照舊有債券原案規定，在關稅項下，除去撥付賠款及外債以外所餘之稅款支付（註六）。

〔註六〕見二月二日各報。

以統一公債借換之各舊有債券一覽

項九券債種丙 者清還年八十分	項五券債種乙 者清還年五十分	項六券債種甲 者清還年二十分	債 券 類 別	截止至廿五年二月一 日止結欠之本金債額	利 率	原定還清日期	延長期間
二十八年關稅庫券 軍需公債 十二八年賑災公債 二十八年江蘇絲業公債 二十八年鹽稅庫券 二十八年金融庫券 二十八年統稅庫券 二十八年編遺庫券	二十九年善後庫券 二十四年庫券 二十四年整理四川金礦庫券 二十三年關稅庫券 二十三年捲菸庫券	二十二年愛國庫券 二十二年關稅庫券 二十二年華北戰區公債 治安債券 十五年關稅庫券 短期國庫憑證	債 券 類 別	一〇三〇〇九〇〇〇〇〇 〇二一〇九〇六〇〇〇 二七四八七六四二 四二七六四二	未詳 月息五厘 年息六厘 年息六厘 全月息五厘	二十五年十一月末 二十八年七月末 二十八年七月末 二十八年七月末 二十八年七月末 二十八年七月末	約十年餘 約九年餘 約九年餘 約九年餘 約九年餘 約九年餘
五二六 六七四 六〇九 四〇五 〇〇九 五七五 四八二 一五〇 四九〇 〇〇六 五九六 八一六 四二八 九〇三 〇二〇	三三七 七五七 七五五 四〇七 〇〇二 二二五 一四八 八六〇 二四〇	全月息五厘 全月息五厘 全月息五厘 全月息五厘	全月息五厘 全月息五厘 全月息五厘 全月息五厘	三十一年二月末 三十一年二月末 三十一年二月末 三十一年二月末 三十一年二月末	約十年餘 約十年餘 約十年餘 約十年餘 約十年餘		

不等。同時，一切每月支付本息的庫券，現在都已改爲成了每半年支付本息的公債了。這兩點改革，一方面在每期的內債基金中，可以騰出大部分來，作爲發新債的基金，另一方面，每月支付的改爲每半年支付，可以使財政上的調度，多得些便利（註七）。

〔註七〕參照千家駒：中國的新公債案與財政（世界知識三卷十一號）

據耿愛德的計算，這次整理的結果，每年的償還額，可以較前大爲減少，如以二十五年而論，原定償還額，每年爲一億八千六百萬元，每月平均爲一千五百萬元（註八），但在整理以後，半年只須償還五千五百六十九萬元，即每月爲九百二十萬元（註九），較前每月可以少六百萬元，即四〇%左右。這樣整理的結果，不特解消了每月償債不足額的四百萬元，同時，又得以騰出了一筆發新公債的基金。在這裏，便出現了三萬四千萬元的「復興公債」。合十四萬六千萬元的「統一公債」而計之，現在我們已經有着十八萬萬元的大量內債了，平均每國民負擔

四元五角。這次復興公債，以數額而言，可以說中國內債史上空前的大債。

[註八] Finance and Commerce, Jan. 29, 1936.

[註九] *Ibid*, Mar. 4, 1936.

在這次公債整理以前，財政部經管之內債，共有四十二種，而這次的統一公債，僅包含三十一種，（有十一種〔即玉萍路公債，廿四年四川善後公債，十七年金融長期公債，海河公債，十七年善後公債及北京政府發行而目前不償還之六種〕未曾加入），另加短期國庫證券及統稅憑證二種，合成三十三種。這短期國庫證券及統稅憑證二種，在整理以前，一般人都是不知道的，這大概是財政部的銀行借款，乘機加入於公債整理中的。這次統一公債中二十三種公債的未償還額，據前面那張表中計算，為十二億六千萬元，據吹愛德計算為十二億七千萬元，這兩個數額，都較這次所發統一公債額為少，計相差達一億八千萬元以上，其內容為：（註十）（單位元）

	未償還額	統一公債額	相差額
甲種	一四九、七六三、三三〇	一五〇、〇〇〇、〇〇〇	二〇六、六四五
乙種	一三〇、〇七四、〇〇〇	一五〇、〇〇〇、〇〇〇	一九、九二六、〇〇〇
丙種	三三一、四三八、〇〇〇	三五〇、〇〇〇、〇〇〇	八、五七六、〇〇〇
丁種	五三一、二六八、〇〇〇	五五〇、〇〇〇、〇〇〇	二八、六三二、〇〇〇
戊種	一五四、七九六、三三七	二〇〇、〇〇〇、〇〇〇	一〇五、七九六、三三七
合計	一、二七七、四三九、六九二	一、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇	一、八三二、五〇〇、三〇八

(註十) Ibid, Feb. 12, 1936

這一萬八千萬元的開差，究竟爲什麼，我們不能確定，大約不出於下列二者中之一，即：（一）是統一公債發行價格之折扣，或是（二）銀行借款之改作爲公債額。

這次整理以後，雖然償還額暫時可以減少，新債亦得發行，但今後之負擔却須較整理前爲年重一年了。

整理前後之內債本息償還額(單位千元(註十一))	整理後之本息償還額	
	統一公債以外之各債	統一公債
廿五年	四、五三八	五、一〇〇
廿六年	三、六四六	一〇、一三九
廿七年	三、五六六	一〇、四〇九
廿八年	三、二八六	一〇、七八七
廿九年	三、〇三三	一一、九六七
卅年	二、九六七	一三、八六〇
卅一年	二、九一一	一三、二二三
卅二年	二、八五五	一三、六五三
卅三年	二、七九八	一四、二六六
卅四年	二、七四二	一四、二八三
卅五年	二、六八六	一四、八二四
卅六年	二、六三〇	一四、九一七
	六七、五三八	一一、九〇〇
	二九、四三三	二五、六四七
	二九、四一七	二五、四四三
	一五四、四一一	二五、三三九
	一三九、〇二六	二五、〇三三
	一四九、六七八	二五、八五一
	一五九、六九九	二四、五七五
	一六三、九九七	二四、五八九
	一六七、六三七	二四、五七二
	一七四、二八九	二七、二六五
	一八〇、九九一	二九、六八二
	一八〇、七四九	二八、九四八

卅七年	二、八二七	二、五七三	一三八、一五〇	一四〇、七〇三	三〇、二五三	一七〇、九五七
卅八年	二、五二七	二、五二七	一三九、九〇三	一三三、四三〇	三、三九五	一六三、七九六
卅九年	二、四六一	二、四六一	一三四、三三一	一三六、七九二	三〇、三九六	一六七、一八八
四十年	二、四〇五	二、四〇五	一三八、六九九	一三二、一〇四	三、四五七	一六三、五六〇
四十一年	二、三四八	二、三四八	一三四、六〇三	一三六、九五〇	三、三三四	一五九、二八四
四十二年	二、二九三	二、二九一	一三四、八九六	一三七、一八八	三、一一〇	一五八、二九八
四十三年	—	—	一〇五、五九五	一〇五、五九五	三、九二六	一三七、五二一
四十四年	—	—	八八、二〇〇	八八、二〇〇	三、五五八	一三〇、七五八
四十五年	—	—	九〇、四六七	九〇、四六七	三、〇九九	一二一、五五六
四十六年	—	—	五六、〇三〇	五六、〇三〇	三、八四一	八六、六六一
四十七年	—	—	二二、七八	二二、七八	三、〇〇〇	五、八一八
四十八年	—	—	二二、二六	二二、二六	二八、五〇九	五〇、六三四
四十九年	—	—	一〇、九八〇	一〇、九八〇	一三、六五八	三四、六三八
合計	一、三〇五、一〇六	五三、三四六	三、六二七、〇七	三、六七九、三五三	六七四、一五二	三、三三三、五〇〇

整理前之本息償還額，據羅從像：廿四年份財政部現負有確實担保內外債款之清算（中行月刊）

廿五年一、二月)；整理後之數，據 *Finance and Commerce* Mar. 4, Mar. 11, 1936.

〔註十一〕參照滿鐵上海事務所編：中國幣制改革之研究三五九——六〇頁。

這表內羅氏計算的數字，雖尚有若干種公債並未包含在內，但大致情形已無甚大差，這樣，我們把牠與整理後的數字一比，可以發見值得注意的兩點：(一)民國三十一年後，每年內償還額將較前更加重；(二)一個整理的結果，全部償還額將增加一倍，若將復興公債加入在內，則須增加一倍以上，即二十萬萬元。

關於復興公債的發行目的，據公佈是說完成去年的法幣政策，健全金融組織，扶助生產事業，但實則要不外是救濟膨脹的財政而已。中國的一切，我們現在都不能過於看得認真。表面不妨是這樣，而實際却又不妨是那樣的。很明顯的，像民國十八年四月二十日立法院通過的公債法原則草案中，雖然很明白的規定着公債用途爲：(一)用作爲生產事業之資本，但限於有償債能力而不增加國

庫負擔之生產事業；（二）作為國家重要設施創設之用，但限於對國家人民有永久利益之事業；（三）用作為非常緊急之需要，如對外戰爭及重大天災等，皆屬之；（四）用為整理債務，但限於得減輕負擔者。然而事實上，中國歷年所發公債，其目的是與此原則相符嗎？從民國十六年到二十四年底所發十餘萬萬元的公債中，除掉江浙絲業公債五百萬元，海河公債五百萬元，二十四年整理四川金融庫券三千萬元，華北戰區公債四百萬元，十八年賑災公債一千萬元，二十年賑災公債三千萬元，二十四年水災工賑公債二千萬元等數種，合計十萬另四百萬元比較還勉強符合上述的原則外，其餘的公債，還不依然是充不生產的軍政費用嗎？因此，原則是原則，事實又是事實，比較算能合於原則的，不過十分之一而已。且所謂軍政費的消耗，十分之八九為軍費，而這個軍費又豈是公債用途第三原則中的對外戰爭嗎？幾年來，失地既未收復，而寇焰正方興未艾，天災來臨，小民流離，這些曾得幾何的內債之惠呢（註十二）？十年來十餘萬萬元的內債（銀行借款

尚不在內)，只是造成了銀行家的發財，與凍結了銀行的資本。最近三年來各銀行資產構成中的有價證券之消長如次(註十三)：(單位百萬元)

	中央·中國·交通三行			六大商業銀行(上海·金城·大陸·興業·中南·鹽業)								
	現金	放款貼現透支	有價證券	現金	放款貼現透支	有價證券						
	金額	指數	金額	指數	金額	指數						
民國廿二年	五八七·五	100·0	六五五·1	100·0	六三·1	100·0	一八·九	100·0				
民國廿三年	三三〇·五	八五·三	六九三·四	一〇五·八	二〇·一	三三八·三	一六七·七	九一·八	四八〇·七	一一七·五	一〇四·七	一一三·九
民國廿四年	七九·二	一八·三	八九一·三	一三六·一	三四三·〇	五五〇·七	一六五·五	九〇·六	四四二·六	一〇七·九	一一二·七	一三三·五

(註十二)參照千家駒著：中國之內債。

(註十三)各行資產表係據徐農：中國國民經濟的全貌(新中華四卷十期)文中各表改編計算而成。

諸君看了這張表，有什麼感想嗎？在這裏，說明着銀行資本之有價證券固定

化，而這有價證券，大部分是由公債所構成。我們看中中交三行的資產中，現金，放款，證券等雖然都有着增加傾向，但其增加速率，以有價證券為最快，三年來的現金增加不過八八%，放款等增加不過三六%，而有價證券竟增加了五倍以上，這是一個什麼比率！這中中交三行證券的大量增加，不僅表示了資產之固定化，同時，又成爲了三行發行額膨脹之主要原因。至於商業銀行，更明白的表示着資產中祇有有價證券在繼續的增加着，像去年那樣，各行現金比前年減少了一百萬元，放款等減少了一千萬元，而有價證券却增加了八百萬元，這不明明是說明着銀行資產已更凍結化爲公債了嗎？公債對於金融上之關係，事實上猶不僅此，詳細的我們當在金融章中再說明罷。

這十年中，中國國債除發過上述的內債外，還有如下的外債（註十四）：

十八年度	法實業銀行結賬加中 算之三個月延期利息	法金	2,000,000,000 (合國幣約 200,000,000 元)	年息	—
------	------------------------	----	------------------------------------	----	---

這幾筆外債，都是不具有債券之形式的；以其數額而言，尙不及十年來內債發行額之十分之一；以利息言，除中法教育借款利率與內債相等外，餘皆較內債爲低，但夷考其實際，則完全不是那麼一回事。因爲這兩次所借的，都不過是美國的過剩商品——棉、麥這些東西，借到中國要出運費及雜費，而且在商品變爲金錢時，又必須吃些虧，因此，像廿二年度棉麥借款那樣，「此次借款，連同費用平均估攤，約合年息百分之八·五左右」（見廿一廿二年度財政報告）了。借外

〔註十四〕參照財政年鑑一三八二——一三八三頁。表中國幣折合比率，係法金一法郎＝二角，美金一元＝三元二角。

合計	國幣	美金	利率
		美金 二五、〇〇〇・〇〇 (合國幣約八四八、〇〇〇元)	全上 6%
		美金 九、二六八・六六 (合國幣約二六、四八〇・九九元)	全上 4%
		美金 三、〇〇〇、〇〇〇・〇〇 (合國幣約八四、〇〇〇、〇〇〇元)	全上 5%
	九四、七二九、〇四四・九九元		
		中法教育基金委員會借款	
廿年度		美麥借款	
廿二年度		美棉麥借款	

債，在這年頭，本來是不容易，像中國這種農業國家，去借棉麥，更是凶多吉少。雖然棉花纖維不同，但以粗紗生產爲主的中國紗廠，根本無此進胃，因此，結果只不過以八折價格爲日商收去而已，至於麵粉那樣，更是吃虧的勾當，財政報告中明明的說着「美粉部分雖微有虧損，然亦不過全部百分之六而已」。所謂全部，當指二十二年棉麥借款二千萬元美金的全額，然則，所謂百分之六，應當是一百二十萬元美金了，合國幣應爲二百八十餘萬元，這損失無論如何難以用「亦不過」三字去形容了吧。這些外債的用途，據官方的報告，是作救災與建設用的，然而這救災與建設的效果，又在那裏呢？農村既未復興，實業愈趨衰頹，借外債之不足以挽救中國國民經濟，在這裏已明白的說明着。最近兩年來，利用外資的聲浪，雖復高昂，無如國際暗礁正多，一時怕不易成功。昨年法幣政策宣佈以後，存銀批批出賣，最近中美協定訂定，存銀當更大量脫手，這一事實，在表面上雖爲穩定法幣匯價，而間接的目的，則欲使匯價穩定後，法幣發行可以自

由，然後以求財政之補苴（註十五），國債政策至此，不久怕就有一新的轉變吧。

〔註十五〕參照錢俊瑞：中美白銀協定的透視（世界知識四卷六號）。

第五章 歲出之一般的傾向

研究一國財政的合理不合理，有許多學者主張研究收入方面，有許多學者主張研究經費支出方面（註一），事實上，十年來的中國財政，不問在收入方面，或支出方面，都顯示着高度的不合理。在租稅收入方面，是不公平，不平等，不普遍，不確實，不經濟，既不能促進私經濟之發達，又不能有利於公經濟之發達，其大致情形，已如前數節所論。在這裏我們將解剖中國財政支出方面的一般傾向，與其不合理性了。

〔註一〕參照孫懷仁：中國財政之解剖（申報月刊四卷六號）。

近十年來中國的經費支出方向，始終未曾稍變，一言以蔽之，是以軍債費爲

中心的支出，支出一年一年的增加與膨脹，所增加與膨脹者，不過此軍務費與債務費而已。

年度	軍費		政費		債務費		業務費		其他		
	實百萬元	占總支實百萬元出之%	實百萬元	占總支實百萬元出之%	實百萬元	占總支實百萬元出之%	實百萬元	占總支實百萬元出之%	實百萬元	占總支實百萬元出之%	
十七年度	133(註三)	51.0	52.0	28	6.8	15.9	36.5	1.4	1.0	2.2	2.7
十八年度	53.9	24.5	45.5	51	9.5	30.0	37.1	5	9	3.6	7.0
十九年度	7.4	3.2	43.6	60	8.4	29.0	40.5	5	7	4.7	6.8
二十年度	68.3	30.4	44.5	57	8.4	27.0	39.5	4	6	4.8	7.0
廿一年度	64.5	33.0	49.6	77	11.9	32.1	33.6	5	9	3.3	5.0
廿二年度	76.9	37.3	48.5	9.9	12.9	24.5	31.8	6	8	4.6	6.0
廿三年度	92.8	33.3	56.3	34	34.2	35.8	28.1	6	7	7	7
廿四年度	95.7	33.1	53.5	37	36.4	27.5	28.7	6	6	8	8
廿五年度	110.6	33.7	53.2	43.6	41.9	33.9	33.5	8	8	1.6	1.6

〔註二〕廿二年度以前，據財政報告；其後爲預算概算數。

〔註三〕十七年度支出數內，借款撥充中央銀行資金二百萬元及退還庚子賠款均尙未併入計算。

從上面那張表看來，我們可以知道軍債兩費在總支出中所占的百分比，在十七年度是九九·五%，十八年度是八二·六%，十九年度是八四·一%，二十年度是八四·〇%，廿一年度是八二·二%，廿二年度是八〇·三%，廿三年度是六四·四%，廿四年度是六二·二%，廿五年度是五五·二%。這單在表面上一看，好像從二十三年度以後，把向占百分之八十以上的軍債費，已有一個大大的改善了，然而，在事實上却完全不然，在這裏，我們要注意三點，第一，上面那張表中二十三年度以降，只不過是預算數而已；第二，要注意減少的只是相對數的百分比率，年來支出總數，一年膨脹一年，因而相對數雖有變化，而絕對數的實額，並未稍變；第三，我們更不能忽略了廿三年度以降的預算中，所謂軍費的減少者，實不過是一個計算名義上之巧妙的煙幕彈而已（詳見後）；第四，各省

補助費年年增多之實質上的意義，也就是軍事費的加多。

軍債兩費的逐年膨脹，本來是近年各國財政上的通病，但其所占的比率，決不若中國這樣大。同時，其膨脹的原因，都由於國防上的關係，而亦不若中國這樣是純然由於內戰及給養多數封建軍閥之軍隊的關係。最近列國的歲出，大致情形如次表（註四）：

年度	總歲出	實額占歲出之%						
		軍費	債務費	政費				
英國	一九三四 一九三五	七九七 八三四	百萬鎊 一一〇	一四 一六	三四 三二	二六 二八	四九九 四八一	五八 五六
法國	一九三四 一九三五	五〇、一六三 四七、八七	百萬法郎 一〇、五三四 一〇、〇一〇	一一 三	二〇、一二五 一〇、〇〇〇	四〇 三三	一九、五六 一七、〇一	五九 五七
日本	一九三四 一九三五	二、一六三 二、二二八	百萬圓 九四二	四四 四六	三六一 五九〇	一六 一八	八五九 八〇三	四〇 三六

這裏，除掉日本因銳意侵略中國的關係，軍債費占有着極大的比率，德國因條約關係，軍費比較特別少以外，一般都沒有像中國那樣超過百分之八十的，就像日本那樣，一九三五年度，軍債費兩者合計，亦不過為總歲出之六四%。而中國軍務費的膨脹，事實上，又都大部分為內戰之故。最近十年來的內戰，不下十餘次之多（註五）：

最近十年來之內戰

國名	一九三四	一九三五	一九三六	一九三七	一九三八	一九三九	一九四〇	一九四一	一九四二	一九四三	一九四四	一九四五
意大利	三〇,四八六	三〇,九六五	五,一五一	二五	—	—	—	—	—	—	—	—
美國	七,三七六	七,七五二	七〇〇	九	—	—	—	—	—	—	—	—
德國	五,九二七	八,三三一	七〇六	九	—	—	—	—	—	—	—	—
包含國債費	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克	百萬馬克
註四	九〇	九〇	九〇	九〇	九〇	九〇	九〇	九〇	九〇	九〇	九〇	九〇

（註四）據日本內閣統計局編：列國國勢要覽（昭和十一年）九〇——九一頁

名稱	起迄之年月日	戰期延長時日
一、北伐戰爭	十五年七月九日——十七年六月四日	一年十一個月
二、寧漢戰爭	十六年十月廿日——全十一月十一日	二十日
三、討桂戰爭	十八年二月二十一日——全十二月末	十個月
四、討馮戰爭	十八年十一月中旬——全十二月初	二十餘日
五、討唐戰爭	十八年十二月下旬——十九年一月十五日	二十餘日
六、討馮閻戰爭	十九年五月中旬——全十月上旬	四個月另二十日
七、討石戰爭	二十年七月十四日——全八月一日	半個月
八、膠東戰爭	廿一年九月十八日——全十月下旬	一個月十日
九、四川戰爭	廿一年十月三日——廿二年九月五日	十一個月
十、討閩戰爭	廿二年十二月下旬——廿三年一月廿一日	一個月
十一、討孫戰爭	廿三年一月下旬——全四月初	二個月十五日
十二、剿共戰爭	十九年十二月——現在	約五年餘

(註五)據李蘆洲：國民政府的政績(日譯本三二——三三頁)。

這許多次內戰，以戰期言，大都在一個月以上；以戰地言，大都及於一省以上。這種比較大規模的內戰，不問在戰鬥的精力上，兵器上，資金上，都需要大量的消費，至於人民財產之犧牲，尤難勝計。這種連年不斷的內戰，無可否認是構成中國財政上軍費加速膨脹的一因素。歷屆的官方財政報告中，對於這一點，也難以否認，「此後財政上之穩定，當視能否避免內戰，及消弭外侮爲斷」（十九二十年度財政報告）。「現在贛省匪巢業已摧陷廓清，流竄川黔之一部分，剿辦亦極順利，如匪患能早日蕩平則軍費之減低，固意中事也」（二十一年、二十二年度財政報告）。但在事實上，內戰之發生，與紅軍勢力之蔓延，自有其存在之原因，決不能貿然下一個「避免」或「蕩平」之假定的。「因爲中國布爾喬亞政權之運命的脆弱性，所以無法整理多數無用有害之封建軍閥的軍隊，這樣，就不能不扶養它們，同時，更不能不增加與改良所謂直系軍隊」（註六）。在此種情形之下，即不發生內戰，每年的軍費支出，已無法使之縮減了，而事實上，在此種情

形之下，彼此間的齟齬是難以避免的，而內戰的避免，也就成爲了不可能。至於紅軍之欲使之消滅，事實上亦非軍事所能奏效，贛省被陷，流走川黔，川黔被陷，出奔西北。若紅軍發生之社會的原因，無法使之解決，則軍隊力量之追趕，結果不過爲「走馬燈式」之迴轉，要說「蕩平」，大有「河清何日」之感了。因此，軍費之支出，在過去與不改善前提的未來，將成爲是永久之癥。十八年編遣會議中，規定每年軍費不能超出二萬一千六百萬元，其後在十八年度財政報告中，擬定二十年七月至十月，月支軍費二千萬元，二十年十一月，在南京舉行之財政委員會中，議決規定月支軍費一千八百三十萬元，二十一年又規定月支一千八百萬元（註七），然而事實上照歷年財政報告上的數字，十八年度爲二萬四千餘萬元，月支二千四百萬元，十九年度爲三萬一千餘萬元，月支二千六百萬元；二十一年度爲三萬〇四百萬元，月支二千五百餘萬元；二十二年度爲三萬二千餘萬元，月支二千六百餘萬元；二十三年度爲三萬七千餘萬元，月支三千一百餘萬元。

元，沒有一年不是超過所謂擬定數的。財政報告中數字，雖非以應付之年度劃分者，但照財政年鑑上之記載，以應付年度劃分時，則歷年實支數如次（註八）：

年 度	每年實支數（元）	月 支 額（元）
十八年度	二八八、二二二、〇〇〇	二四、〇一七、六六七
十九年度	三七四、三八〇、〇〇〇	三一、一九八、三三三
二十年度	二八七、六九五、〇〇〇	二三、一四一、二五〇
廿一年度	二九八、八三六、〇〇〇	二四、九〇三、〇〇〇

〔註六〕參照橋樑：布爾喬亞政權之趨勢（滿洲評論一〇卷三號）。

〔註七〕參照宋子文：民國十九及二十年度財政報告。

〔註八〕參照財政年鑑二五頁。

由此表而觀，足見按應付年度劃分之實數，亦並沒有能符合擬定數的，中國

軍費在財政上之成爲永久的癩，事實已明白的證明了。

二十三年度以後預算上的軍費數字，依然每年固定於三萬萬元以上，月支仍在二千萬元以上。不過這一數字，比之二十二年度，當已減少，而在整個支出總數中所占的百分比，亦已減低爲百分之四十以下，這在表面上一看，誰也會非常樂觀的覺得中國財政是漸上軌道了，但事實上並未如何減底，而是把應該包含在軍費中的一部分費用，歸入到了別個非軍費項目中去計算了，這樣，我們是被煙幕彈所蒙蔽了。譬如廿三年度預算中，軍費雖僅列三萬三千三百萬元，但在教育文化費中，却尙有一千五百萬元軍事教育費，在建設費中，尙有一千四百萬元軍事建設費（註九），合計則預算軍費爲三萬六千二百萬元，與廿二年度實支數僅差一千一百萬，因此，真正在廿三年度的軍費實支數，也許不會少於前幾年度罷。（此文執筆時，廿三年度財政實支數尙未發表）。廿三年度以後兩年度的軍費預算數，大致情形皆屬相同。二十四年度教育文化費中有一千四百八十萬元特種教

育費，建設費中亦有一千四百萬元的軍事建設費（註十），此外，年年增加的各省補助費，實則亦不過是各地的軍費而已。

〔註九〕參照徐雪寒：最近中國財政的回顧和前瞻（中國經濟情報第二卷第三期）

〔註十〕據王毓霖：經濟統計摘要七四——七五頁。

這樣十年來軍費的直線的增加，就造成了十年來債務費的直線的增加，「自國民政府成立以來，國內多故，不得已遂有數次大規模之軍事行動，軍費浩繁，稅收不足以應，遂不得不時時發行短期公債，以資挹注。當時市場所能吸收者，亦惟此類短期公債而已。但遞次發行，還本基金與利息之積累日鉅，致政府純收入逐漸減少，國庫收入不足，則更舉新債以補之，遂造成挖肉補瘡，循環舉債之惡劣狀態。」（民國十九二十年度財政報告，旁點作者附加。）這是政府當局的自白。歷年內債消長的情形，在前一節中，已有一個大致的敘述，從前面那張整理後本息償還額表上看來，我們可以知道中國財政上債務費的支出，恐怕只

會有增無減罷。過去十年中的債務費支出，以民十九及民二十年度所占支出中之百分比為最大（四〇·五%及三九·五%），二十一年度以後，內債方面，因為第一次整理以後，一律延期減息，外債方面，因為各國競相減低幣值之故，支出略形減輕，但數年來，新債依然不斷發行，於是債務費之支出，遂又不能不依舊按年遞增，二十五年的第二次延期大整理，正是暫時對於目前債務費節約的糊塗政策，二十五年度預算中債務費的減少，正是意味着未來債務費的加大。

財政上公債政策的運用，不僅在社會上將加甚財富分配之愈不平均（參照前節），對於財政上講，必然會引起浪費的膨脹，十年來中國財政支出之高速度的增加，無論如何我們不能忽略了這個運用公債政策的原因。公債政策與租稅政策，其最後的負擔，雖然皆為國民的租稅，但在政府的舉有收入上講，畢竟前者是容易得多，而亦不易引起國民的反抗，尤其像目前中國發債條件的這樣優越

(參照前節)，更使募債易於舉行。募債既易，支出（十分之八九爲軍務費）亦易浪費，支出浪費，公債更不能不募集，而且更年年加上利息的負擔，使每年經費又不能不愈趨增多。轉輾進行，積重難返，誠如財政報告中所謂「遂造成挖肉補瘡，循環舉債之惡劣狀態」。債務費之支出，遂成爲了中國財政經費中之中心。而與軍務費之膨脹，並駕齊趨。近年來財政支出膨脹的結果，於是在預算上把毫無政治經濟底把握的國家財產收入，國家事業收入，國家行政收入，國家營業收入，協款收入等項目的數字，任意加大一些，以博得一個表面上的平衡，實則事到臨頭，依然靠舉債彌補，把第二年的債務費，又加大一些了事。

這種債務費的重荷，中國政府是無法把牠減輕的，對內對外，牠都不能不以「債信」爲重，這與近幾年來世界各國「賴債」的潮流，正成爲了絕然相反的兩極，中國目下政權的脆弱性，在這裏更赤裸裸的暴露着。「兩年來內外債價極均有起色」（財政報告），固然有一部份人沾沾自喜，然而，債務費與軍事費的同

爲中國財政上之永久之痛，自己爲其必然的運命了。

軍費與債務費在經費支出中，既然占着絕對的大比率，當然使其他的費用，不能不縮減了。中國財政上政務費所占比率的小，在世界上任何國家中所找不到的。在民國二十年度以前，政費在總支出中，所占比率都在百分之十以下，廿一及廿二年度占百分之十左右，廿三年度以後，政務費似乎已有一顯著的進步，但此畢竟尙爲預算數，是否翔實，還不可知，姑且假定其爲與實支數無異，但其內容上的分配，也是具備着極大的不健全性的。

	廿二年度(實支數) (單位千元)	廿三年度(預算數) (單位千元)	廿四年度(全上)	廿五年度(全上)
(1) 國務費	一、五、四七三	一、二、七八八	一、三、五七九	一、三、四三三
(2) 內務費	四、一、九二一	四、五、三六六	四、五、三七一	一、三、二九六
(3) 財務費	四、八、一七七	六、八、一五三	六、六、一〇〇	六、四、五二六

(4) 教育文化費	一三、三三八	三三、八一九	三七、三三三	五〇、一六二
(5) 外交費	九、九三二	八、八二七	九、四〇一	九、七九九
(6) 實業費	一、五七八	四、三三四	四、三九〇	五、〇七八
(7) 交通費	四、九〇九	五、一九八	四、九三九	四、八三九
(8) 蒙藏費	一、五七七	一、四三六	一、七三三	二、〇七八
(9) 建設費	六、八二二	三三、九八九	三六、三七五	五二、七二五
(10) 補助費	三三、〇〇一	八二、五六〇	一〇一、九八〇	一〇五、九九
(11) 撫恤費	一、一九一	三、七六一	四、九五六	五、六六五
(12) 救濟費	三、九三四	—	—	—
(13) 司法費	—	三、九六三	二、八三五	三、三四八
(14) 國有營業資本	—	五〇、三一九	六〇、九七一	九六、三三八
合 計	九九、八三三	三三三、五一四	三四七、七二四	四二六、四三三

在這一張表中，可以看出最近三年來的政務費比較廿二年度實支數，顯然是

增加了。在這個增加中，主要的變動是什麼呢？

第一，是財務費的顯著增加。在廿二年度實支數中，財務費僅為五百萬元，而到廿五年度，已增加至於六千五百萬元，僅僅在三年之中，已增加了十三倍。目前財務費一項在中國財政上之地位，已如次表：

	在總支出中 所占比率	在政務費中 所占比率
廿二年度(實支)	·七%	四·九%
廿三年度(預算)	七·四	三·一
廿四年度(全上)	六·九	一六·〇
廿五年度(全上)	六·五	二五·一

這種財務費的加速增大，只是表示了消費的加多。東北淪亡以後，東北稅收已非我有，當然這些地方的財務費已不必由中央負擔，且徵稅機關數度整理以後，一部分已分別裁併，在理論上講，財務費亦應逐年減少，然而事實所表示

者，却是反而增加。目前，政費中幾有五分之一用之於財務費，這顯示着如何的不合理哩！

第二，是教育文化費及建設費的增加，這一個增加，事實上是包含着軍事費性質之軍事教育及軍事建設費的，因此，牠的增加，並不能完全視爲是政務費的增加。而且建設費的突飛猛增，更不能忽略了牠有三分之一是利用外資的經委會的經濟建設費。像廿五年度預算中，真正的重工業建設費不過僅占百分之一而已。

第三，是補助費的加多。這一現象，不但不能表示中央財政的如何進步，而只是反映出地方財政的日趨窮乏而已。這種補助費的支出，有一部分乃由各省留用國稅所構成，中國財政上的封建性，在此已可以明白的看出。而且這種補助費，大部分是用以支應各地軍費的，因此雖名爲補助費，而實則仍帶有軍事費之性質。

第四，是國有營業資本一項的新設，這一點，在當局是非常舉以自豪的。然而這一項在預算中，却是列入於臨時費中，而非為經常的政費支出。且其實際支出情形究屬如何，我們現在還不可知。不過我們僅照預算上的數字看來，可以知道所謂國有營業資本中，以鐵道部主管部分所占比例最大，其次為交通部，再次為建設委員會，又次為實業部主管部分。交通建設的猛晉，在中國內外的情勢上講，都是值得細細研究其善惡的，鐵道航空愈發展，帝國主義在華的鬥爭便愈尖銳化，公路愈發展，農民與農村所受的威脅也愈大，粵漢鐵道剛好能通車，國內戰雲便即瀰漫，凡此種種（詳細讓到在交通章中說明），都表示着交通鐵路支出的未必一定是好，因此，國有營業資本一項的支出，我們也就不能不懷疑到了牠的健全性。實業部近來雖似乎想發展一些國營實業，然而可憐牠在國有營業資本中，却祇不過占着百分之三而已！

第六章 中央財政之危機

在上面，我們把十年來的中國財政，大致都已觀察過了。年年膨脹的經費，在預算上，用虛列稅收的方法搪塞了過去。（例如廿三年度關稅預算數，高出實收六千七百萬元，廿四年度高出二千六百萬元。國有營業收入一項，廿三年度預算數為八百餘萬元，廿四年度即隨便加高至四千萬元。又如廿四年度預算中，虛列交易稅二百萬元，所得稅五百萬元。）在實際上，則以公債借款來應付了過去。但中國財政上的病態與危機，並不能掩飾過絲毫來。我們把上面瑣瑣解剖所得的材料，歸納起來，在這裏可以指出中國財政機構上的兩大病態。

第一點我們可以指出的病態，是中國收入中直接稅所占比例太少。今日世界各國的財政歲入中，像英美那樣直接稅都是占着五〇%以上，間接稅為三〇%左

右，即法德意那些歐洲大陸國家，直接稅也都占着三〇%以上，間接稅比較也還重要，至於中國目前的情形，則直接稅尚不足總歲入之二%，而間接稅倒占着七%以上。換一句淺近一點的話說，中國政府百元的收入中，倒有七十七元是轉嫁給平民負擔的，而祇有一元多是按照着人民負擔能力的公平租稅。

第二點可以指出的病態，是中國財政支出中不生產支出的過大。軍債兩費比例的巨大，在前面已經說過，是可以獨步世界的，當然反面的結果，是生產的經費過小。在這裏，特別可以提出來指責的，是社會的支出之缺如，我們假若把牠與各國的情形一相比較，則如次表：

各國各項社會的經費在總歲出中所占比率(註一)

產業補助金%(註二) 文化教育費%(註三) 衛生費%(註三) 社會設施費%(註三) 恤金%(註四)

法國	七·三六	六·〇〇	二·〇〇	二·〇〇	一七·〇五
英國	五·七一	六·二八	一·六五	八·五五	一〇·八〇
德國	二·七六	三·五〇	〇·六〇	七·七五	一五·五七

意國	九·五三	六·八五	〇·三二	二·九六	九·九六
中國	—	三·六八	—	—	〇·四一

〔註一〕據趙超構：中國人民之担稅狀態一文中之表併列（申報經濟專刊一百四十三期）。

〔註二〕法英德爲一九二九——三〇年預算數，意大利爲一九二八——二九年。

〔註三〕法意德爲一九二九年度，英國爲一九三〇年度，中國爲二十三年度預算數。

〔註四〕法英爲一九二七年度，德意爲一九二八年度，中國爲廿三年度。

由這張表看來，可知在中國財政上對於社會的經費，殆可以稱之爲零，這一個病態，我們把牠與前述的第一個病態連帶起來看，可以歸納說中國財政最大不合理的癥結，是取之於民（平民）者多，用之於民（平民）者少。這種不合理繼續不斷的展開，必定有一天會造成「民窮財盡」的局面，而此種局面在目前已到了揭幕的時候。

中國人民平均每人所得幾何，現在雖然還沒有精確的統計，但我們可以推論說人民對於租稅確已負擔不輕了。現在每年六七萬萬元的中央租稅，已使每人平

均負擔二元左右，再加上種種的地方稅，捐派等等，每人所擔實已不輕。據前浙江財政廳長徐青甫的談話，浙省平均每人每月收入僅八角（註五），這樣合全年而計之，不過九元六角而已，然而浙江人民所負租稅，除中央稅二元左右外，省縣稅尚須負擔一元三角五分三厘（浙江捐稅監理委員會發表）（註六），合計已達三元左右，這樣浙江人平均實在收入僅六元六角而已。六元六角能維持一個人的最低生活費嗎？他若四川等邊省，其情形更壞，目前四川全省每年負擔二萬五千萬元省稅（註七），以川民四千三百萬人平均，每人須担六元左右。再加上二元左右的中央稅，每人就已須負八元左右，川民所得幾何雖不可知，但決不至較浙江為好，這樣，川民不正是在租稅的水深火熱中勉強掙扎嗎？

〔註五〕見二十四年五月五日中華日報。

〔註六〕見二十五年五月五日東南日報。

〔註七〕見二十三年十月二十八日重慶商務日報。

這種繁重的租稅負擔，結果無疑的是使全體人民墜入於貧窮的深淵，各地的抗稅風潮，與官逼民變（詳細請參看下節地方財政），都已是事實的證明了。人民對於租稅負擔已達了極大限度，加之，中國財政支出中救貧衛生等經費的缺如，更使國民的貧窮程度，無法得着稍微的解救，「百姓不足，君孰與足？」而今後財政的危機，也就在此深深的埋伏着了。

最近這幾年來的國家稅收，事實上並未隨着稅率的增加而加多，甚至還反比例於稅率的增加而減低，這件事實，雖然一部分的原因在於外力的壓迫（例如走私等原因），但要亦是可以表示着人民担稅力已達到了飽和限度。在此限度以上，若再要增稅，不僅在事實上為不可能，抑或可以惹起財政以外的大變亂。公債與借款的方法，在二次公債大整理中，亦已表示着了「此路不通」。這樣，年年膨脹不已的財政支出，除掉依靠於「惡性通貨膨脹」以外，還有什麼方法呢？然而，惡性通貨膨脹又果能解救中國之財政危機嗎？關於這一點，我曾經在旁的一

篇東西中（註八），指出這是絕對不可能。假若所謂通貨膨脹，祇不過是多印幾張「法幣」，充當一下財政經費，而不會發生其他副作用的，那末，通貨膨脹對於財政危機的解決，也許是一帖「萬應靈藥」。但是，在事實上，通貨膨脹的正面的意義是貨幣價值減低，反面的意義便是物價騰貴，這正好像是盾牌的兩面。物價騰貴的結果，自然便是財政經費的更膨脹，以通貨膨脹來彌補膨脹的財政經費，結果徒然是使經費更膨脹，經費更膨脹，通貨又更不能不膨脹，於是轉輾循環，財政危機既未減輕，而大部分國民倒已在物價暴漲中大破產了，這樣更是動搖了依靠間接稅的中國財政基礎，而中國財政大崩潰的運命是來臨了。

這種大危機，目前似乎已正在徐徐的揭幕了！

〔註八〕參照孫懷仁：非常時財政與財政的非常時（申報週刊一卷十六期）。

第七章 混亂與黑暗的地方財政

在我寫完了中央財政後，而想繼續解剖地方財政時，我簡直感覺到了無法落筆。「普天之下，莫非王土！」在中國財政史上，中央與地方向來是不劃分的，到民國建立以後，纔把地方財政脫離了中央財政而獨立，但地方財政之紛亂與貧乏，並不因劃分而改善。民國二十五年來，各省財政之有豫算編製者，先後不過十次，在北京政府時代，僅二年，三年，五年，八年，十四年各年度有豫算，到南京政府成立以後，十六，十七，十八，十九年時，雖有若干省具備着豫算或收支統計，但大部分皆付缺如，二十年度以後，各省纔次第舉辦。至於縣市財政，

除滬、青、甯、平四直轄市外，在民國二十四年以前，殆全無豫算，二十三年四月，第二次財政會議結果，中央嚴令各地須廢除苛雜與編製預算，到翌年九月中旬止，計全國各縣預算已經省府核准者，尙僅七百二十二縣，不過占全國總縣數一千九百四十一縣之三七·一%而已；其餘有一九·三%（二百七十四縣）在審核中，有三五·三%（即六百八十五縣）尙在編送中；此外，有八·三%（凡一百六十縣）爲東北四省及察省多倫，在失地未復以前，將永遠不能看到我們自己的豫算的（註一）。以上那些已成立的各省縣市豫算，事實上，都不過是應付手續的官樣文章，而很少包含着真實性的，充其量，我們也不過只能從那裏觀察出一個大致情形而已。

〔註一〕見孔祥熙氏向五全大會報告。全省各縣預算完全核定者，有江蘇（六十一縣），安徽（六十一縣），山東（一百零八縣）察哈爾（十五縣），湖北（七十縣），陝西（九十二縣），寧夏（十縣），其多數縣份已經核定者，計河南有一百十縣，廣西有八十四縣，江西有八十二

縣，福建有十三縣，湖南有十六縣。（二十四年十一月十五日時事新報）

事實上，年來的中國地方財政，不僅支出與收入上爲缺少預算，甚至像甘肅省那樣在民國二十四年以前，還全省行着最黑暗而野蠻的「撥款制度」。所謂撥款制度，就是使「領款機關」向經徵機關就近提去應撥之款的方法。這種制度的發生在民國初年時，原爲甘省各縣簡便解款與節省匯費的一個方法，迨後甘省駐軍日多，加以地方不靖，地方情形已糟塌得不成體統了，於是「凡擁有槍枝數百桿者，卽自稱司令；僅募徒手數十人者，亦稱官長，是以所謂司令者，到處皆是，彼此各據一方，凡地方政府賦稅收入，截不解省，至是原爲節省匯費與手續之撥款制度，一變而爲截留方法矣」（註三）。這種軍事割據局面形成了以後，政治上也就變成四分五裂的狀態，甘省財政收支，將無法平衡，積欠既鉅，應付愈艱，於是歷任的財政當局，也就順水推舟，索性把「撥款制度」作爲了應付割據的方法，於是「某區爲某部所駐者，卽就其地附近各縣撥付。……此項撥款命令，每皆無

款目可以抵補……倘縣府以無款撥付爲請，卽以勉爲其難一紙公文了之。以故縣知事因無法應付撥款，被綁遊街之事，屢有所聞，甚至有被逼自殺者。而狡猾之縣知事，更以一紙空文，分撥於各區鎮，於是敲榨勒索，鞭撻傷害之事，無日無之。……」(註三)這樣一個轉撥於區鎮的結果，於是「各區復行分撥各鄉，層層分撥，提款委員，竟向無辜良民，直接索款，較之原定數目，不知超過若干倍，人民對於所繳款項名稱，茫然不知，只知交款而已。當提款委員到達縣府時，皆隨帶從兵數人十數人數十人不等，凡飲食馬料，率取之縣府，甚至紙煙、洋燭、鞋襪、雪花膏、生髮油，亦皆向縣府索取，此類開支，稱爲「支應費」，每縣每月最多者達三千元。……」(註四)這樣向人民直接索款的結果，據說「某縣本爲甘肅最富庶之區，據祕密調查，去年(民國二十二年)一年之間，因逼餉而姆指被軍隊懸樑斷節者，計一千五百人之多；因負擔過重，無法自存，棄家逃亡者，達五萬人；強拉牲畜，以充軍餉者，更難勝數。……」(註五)這樣一種黑暗而野蠻

的制度，竟還堂堂的存在於中國地方財政中，二十三年朱鏡宙長財廳時，曾思改革，但始終又以甯夏戰事關係，不曾實行。去年一月起，纔勉強把隴東屬的平涼等十七縣，隴南屬的天水等十四縣及舊蘭山道區的皇蘭等十九縣，先行廢止這種制度（註六）；但未曾廢止者，依然尚有威武，敦煌等十四縣。至於廢止後的情形如何，邊地道遠，我們尚不得其詳。

〔註二〕見廿三年十一月二十四日民報中央社蘭州航訊。

〔註三〕見廿三年五月廿八日中央日報載甘省財廳長朱鏡宙氏談話。

〔註四〕全註二

〔註五〕全註三

〔註六〕見廿四年二月十三日申報蘭州通信。

再如四川那樣，在今年（廿四年）以前還實行着所謂「防區制度」。每一軍閥，割據一區，擴充軍額，就地籌款，橫徵暴斂，自收自支，人民田賦，竟有預

徵至民國六七十年者，苛捐雜稅，更難勝計。此種財政，當然不會公開，而收稅又都用「團甲中間代徵制」，因此，實際上之收支情形，恐怕各軍領袖自身也有些不甚了了。廿四年三月一日起，川政總算統一，但川省財政，依然不過做到了統支，未能做到統收，且財政機關林立，有了省政府的財政廳，還要財部的四川財政特派員，再加上行營的駐川財政監理處，表面上職權雖各不同，但行使不免衝突，而責任也常有不知誰屬之感，在財務行政的效率上，恐難有成績可言（註七）。

〔註七〕參照廿四年四月十五日上海大公報重慶通信

因此，中國地方財政上之混亂與黑暗，實遠在於中央財政之上，而研究中國地方財政者，也就深深的感覺到困難了。在這裏，我們解剖地方財政，雖然主要的仍就不能不利用那些「華而不實」的混亂的預算數字，但我們對於這些預算的應用，當然是很慎重的，在可能範圍以內，我們還常用旁的記事談話來補充。我

們不想在這裏有一個緻密的分析，但希望在這裏可以把握一點中國地方財政的本質而已。

第八章 地方財政之縱斷的及橫斷的觀察

中國地方財政預算的不完全具備，我在前節中已說過了。在這裏，我們爲要觀察出最近十年來的地方財政大勢起見，我把最近幾年來各省已成的預算與十四年度各省的預算，列如次表：（單位千元）

年度	河北		山東		河南		山西	
	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出
十四年度	九、三四一	〇、九六二	一〇、四〇八	一七、三六六	九、三三七	一九、八三四	七、三三六	八、〇三二
二十年度	三六、一五三	三六、一五三	二四、五七五	二四、五七五	一七、八四九	一七、八四九	一一、三四九	一七、七六六
廿一年度	三三、三三五	三三、三三五	二四、五七一	二四、五七一	一七、〇〇〇	一七、〇〇〇	一三、六八三	一三、六八三
廿二年度	三五、七七五	三五、七七五	二五、五七五	二五、五七五	一一、五七七	一一、三四七		
廿三年度			二五、六四一	二五、六四一	一三、六四一	一三、六四一		

廿四年度	歲入	二四、五六九	歲出	二四、九六九	歲入	一五、三六七	歲出	一五、三六七
	江蘇		安徽		福建		江西	
十四年度	歲入	一六、七七七	歲出	六、七三三	歲入	六、〇七三	歲出	七、二四四
二十年度	歲入	二六、一七六	歲出	一五、五八六	歲入	二七、五二〇	歲出	二一、二四四
廿一年度	歲入	一七、〇七一	歲出	九、八三九	歲入	二六、一八〇	歲出	二七、六九五
廿二年度	歲入	三三、〇〇五	歲出	一一、二三八	歲入	一六、九〇四	歲出	一七、一四四
廿三年度	歲入	二六、八九六	歲出	一一、〇六七	歲入	一九、三三七	歲出	二一、八九四
廿四年度	歲入	三一、六四四	歲出	一一、二六八	歲入	一九、三三七	歲出	一九、〇四九
	浙江		陝西		湖北		湖南	
十四年度	歲入	一一、二七八	歲出	四、八四九	歲入	八、〇八八	歲入	五、九一七
二十年度	歲入	二五、一九五	歲出	二〇、七八一	歲入	三三、六〇〇	歲出	一七、一三四
廿一年度	歲入	二四、六九九	歲出	二四、六九九	歲入	一七、〇三四	歲出	一五、四〇一

年度	西康		察哈爾		遼寧		吉林	
	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出
二十年度	一三、七四四	一一、〇一六	三、一三五	五、四三一	二、六三三	八、九二六	一、七一四	二、三六〇
廿一年度	一三、二四三	一三、二四三	三、三〇一	四、三一九	二、九〇八	六、〇〇三	一、五八五	二、〇三九
廿二年度			三、六二五	三、六三五	二、九二一	六、〇八三		
廿三年度					四、五八九	五、九八七		
廿四年度								
十四年度	四九三	二、二〇九	六三〇	一、七九六	二、三九四	一〇、一三一	八、三五	二、九三一
二十年度			二、三四八	二、三四八				
廿一年度			三、〇五八	三、〇五八				
廿二年度			三、八八五	三、八八五				
廿三年度			三、五三四	三、五三四				
廿四年度			三、一九一	三、一九一				

年份	黑龍江 歲入	黑龍江 歲出	青海 歲入	青海 歲出	寧夏 歲入	寧夏 歲出	綏遠 歲入	綏遠 歲出
十四年度	六、六六八	七、八二九					五、三三一	一、〇九一
二十年度			四〇〇千石	五千石	一、一〇五	三、二六一		
廿一年度			八四三	九一四	二、二二三	二、〇四〇		
廿二年度			八四三	九三六	一、四三五	一、四三五		
廿三年度					一、五三七	一、五三七		
廿四年度			一、〇〇一	一、〇〇一	四、五六六	三、九八一		

以上這張表，在材料上講，雖然未能將全國各省的預算，毫無遺漏的加入（事實上，如東北四省在事變淪亡以後，已無預算，又有幾省，如四川等邊疆地方，根本上也就無所謂預算），但中國各省財政的輪廓，大致已不難窺得。

從這張表中，第一個跳入我們眼簾內的，是各省財政膨脹率的過大。我們假若把各省最近數年來的預算數字，拿來與民國十四年度時的預算一相比較，那

末，各省都已較十四年度時的預算平均增加了二倍左右。在前面那張表中歲入上膨脹得特別顯著的，如察哈爾的由六十三萬元增加到三百九十萬元（廿二年度），八年中約增六倍以上；其次，如陝西的由四百八十萬元增加到一千八百萬元，十年中約增四倍半左右；再如河北、福建、湖北等省，十年中的歲入增加，大都在三倍左右；增加率最緩慢的，爲雲南，但在八年之中也已增六三%以上。至於歲出方面，大致一律都增加了二倍左右。不過我們對於這個歲入增加比率的較大於歲出增加率，却必須注意牠是披上着了一重保護色的。

我們必須注意，十四年度的預算，在數字上雖未必可以信而無疑，但財政出入的不能平衡，比較的還能顯現出來，上表中各省十四年度歲入合計爲一萬七千二百三十八萬九千元，歲出合計爲二萬五千二百十二萬元，相差赤字即達七千九百七十三萬一千元。但二十年度以後各年的預算，大部分在表面上都是預算平衡的，而這一個平衡，完全都是「僞裝」，普通在收入方面是「虛列歲收」，在支

出方面是「以多報少」，例如浙江的預算中，收入上感到不敷時，即虛列中央補助費一項來敷衍，計廿二年度中列入一百三十六萬，廿三年度列入一百八十萬元之巨（廿三年七月東南日報）。此外，各省亦有虛列債款收入的，亦有虛列稅款收入的。按之實際，各省財政無有一省不虧空累累，像浙江省那樣，二十二年一年中，財政廳所開出之空頭支票，竟達五百萬元之巨，所有收入，除田賦及營業稅外，均已抵押淨盡（二十三年三月卅一日七十二行商報）。此種情形，在預算數字上，是絕對看不出來的。因此，上面那一張表中，十年來各省歲入增加率，雖似乎遠甚於歲出增加率，但實際上恐未必盡然。我們要看各省財政的膨脹程度，與其取決之於歲入增加率，毋甯是看歲出增加率，來的妥當一些。所以，十年來中國各省財政的膨脹率，我們可以推定平均是在兩倍左右。這個增高了兩倍左右的地方財政膨脹率，我們把牠與近十年來中國經濟的衰落程度一相對照，無論如何，我們不能否認這個過大的膨脹，是一種畸形的，不合理的展開。中國

中央財政近十年來的膨脹一倍餘，已經是值得人們的指摘了，又何況地方財政的膨脹率，又遠遠駕於中央財政的膨脹率以上呢？

這一個過大膨脹的支出，我們假若就其內容來觀察一下，那末，我們可以說，這個膨脹不僅是表示着了中國地方費的放漫，而且說明着了這個地方費分配的不合理。

各省經費之分配（占總歲出之%）

	政務費	事業費	債務費	其他
二十年度	二五·四一	一八·七七	二〇·〇〇	三五·八二
廿一年度	二四·〇三	二二·九五	一三·二七	四二·七三
廿二年度	二九·五一	二二·八四	三三·九六	二五·六九
廿三年度	四九·〇四	二八·九四	一·七四	二〇·二八
廿四年度				

山西		河南		山東	
二十年度	一八·五六	二十年度	四一·七三	二十年度	四九·二五
廿一年度	二七·九七	廿一年度	五一·七九	廿一年度	五三·八九
廿二年度	一五·四三	廿二年度	五三·〇六	廿二年度	五八·〇三
廿三年度	一七·三六	廿三年度	四五·五一	廿三年度	五七·七九
廿四年度	一六·八三	廿四年度	四七·六〇	廿四年度	五七·二四
二十年度	二五·八五	二十年度	一六·四〇	二十年度	二〇·三二
廿一年度	一八·九三	廿一年度	三三·五六	廿一年度	一九·七一
廿二年度	一九·七一	廿二年度	三三·〇七	廿二年度	二〇·四三
廿三年度	二〇·四三	廿三年度	三三·二九	廿三年度	二〇·四二
廿四年度	二〇·三二	廿四年度	二六·六四	廿四年度	二〇·三二
二十年度	二·五三	二十年度	二七·六〇	二十年度	二·二六
廿一年度	三·四三	廿一年度	五·九三	廿一年度	二·五一
廿二年度	三·四五	廿二年度	五·三八	廿二年度	二·七五
廿三年度	三·四五	廿三年度	五·五〇	廿三年度	二·五一
廿四年度	三·五七	廿四年度	一五·一一	廿四年度	二·二六
二十年度	五·一四	二十年度	一〇·六五	二十年度	三〇·二九
廿一年度	四·六九	廿一年度	一六·七〇	廿一年度	一九·三八
廿二年度	五·一四	廿二年度	一〇·四九	廿二年度	一九·五一
廿三年度	四·六九	廿三年度	九·七三	廿三年度	二五·七六
廿四年度	三·七八	廿四年度	一四·三八	廿四年度	三三·三七

察哈爾					新疆					陝西				
廿四年度	廿三年度	廿二年度	廿一年度	二十年度	廿四年度	廿三年度	廿二年度	廿一年度	二十年度	廿四年度	廿三年度	廿二年度	廿一年度	二十年度
五五·三三	四六·〇三	三八·八七	二七·五二	六七·三三	|	|	|	|	六三·〇九	三六·五六	|	|	|	六九·二六
二八·三三	一九·九七	一一·二七	一一·一八	一八·三二	|	|	|	|	五五·九三	三五·三六	|	|	|	一七·六六
|	|	|	|	|	|	|	|	|	|	八·九六	|	|	|	九·一五
一六·三五	三四·〇〇	四九·九六	六〇·三二	一九·五六	|	|	|	|	一·九九	一九·一二	|	|	|	三·九三

江西		安徽		江蘇	
二十年度	五〇・六九	二十年度	五〇・六九	二十年度	四三・八二
廿一年度	五八・〇九	廿一年度	五八・〇九	廿一年度	三八・五一
廿二年度	五二・〇五	廿二年度	五二・〇五	廿二年度	四四・八三
廿三年度	五一・五九	廿三年度	五一・五九	廿三年度	三五・五七
廿四年度	五五・三〇	廿四年度	五五・三〇	廿四年度	三二・五〇
二十年度	三七・四一	二十年度	三七・四一	二十年度	四二・一一
廿一年度	三〇・五九	廿一年度	三〇・五九	廿一年度	四三・〇一
廿二年度	三〇・五五	廿二年度	三〇・五五	廿二年度	三五・一九
廿三年度	三〇・七六	廿三年度	三〇・七六	廿三年度	四八・七九
廿四年度	二九・五一	廿四年度	二九・五一	廿四年度	四八・四〇
二十年度	一・六八	二十年度	一・六八	二十年度	五・一四
廿一年度	七・四九	廿一年度	七・四九	廿一年度	一四・六三
廿二年度	一一・九五	廿二年度	一一・九五	廿二年度	一八・九六
廿三年度	八・一〇	廿三年度	八・一〇	廿三年度	二二・四一
廿四年度	二二・〇一	廿四年度	二二・〇一	廿四年度	一五・八七
二十年度	二〇・五七	二十年度	一〇・三三	二十年度	九・九三
廿一年度	三七・四六	廿一年度	三・八三	廿一年度	四・八五
廿二年度	二・七四	廿二年度	五・四三	廿二年度	一・一一
廿三年度	二〇・四一	廿三年度	九・五五	廿三年度	五・三三
廿四年度	二〇・四一	廿四年度	三・一八	廿四年度	五・七三

浙江				湖南				湖北							
廿四年度	廿三年度	廿二年度	廿一年度	廿四年度	廿三年度	廿二年度	廿一年度	廿四年度	廿三年度	廿二年度	廿一年度	廿四年度	廿三年度	廿二年度	廿一年度
四三·八〇		三六·七一	四四·一八	三三·六一	四七·六三	四一·七五	四七·三六	三三·三〇	五一·〇九	四四·四八	四五·三五	五〇·〇〇	四七·三六	四一·七五	四七·三六
一八·六九		一七·三四	二〇·二三	三四·六三	三七·〇七	四一·九三	三一·四七	三二·六六	二六·五四	二九·九八	二二·五七	三二·六六	三一·四七	二九·九八	三二·五七
五一·二二		二八·八九	三三·一九	八·七八	一·三六				二二·二九	二二·一五	二四·八八	二·一〇			
七·五九		一七·〇六	一三·四〇	三三·九八	二五·九二	一六·三二	二二·一五	一七·三四	二八·八七	三·四一	七·三〇	六·八一	一六·三二	二二·一五	二二·一五

廣西		廣東		福建	
廿四年度	廿三年度	廿四年度	廿三年度	廿四年度	廿三年度
廿二年度	廿一年度	廿二年度	廿一年度	廿二年度	廿一年度
二十年度		二十年度		二十年度	
三六·九七	四三·五二	二八·六七	二五·二二	四七·五九	四〇·六二
二一·三二	一五·九五	三〇·八八	一五·八五	二六·四四	二〇·〇七
一一·七一	五·二二	四五·二六	四四·八一	六·五四	二六·八六
三二·二一	三七·六一	五·一九	一四·三三	二〇·〇三	三三·四八
一·八四	三三·八三		五·〇二	四·五三	五·五七
三六·〇二	五·九〇		二四·五九	四三·五五	二二·七〇
四三·五二	二五·七六		一八·八一	五八·五五	六·九五
二八·六七	一五·九五		一九·七一	二六·四九	二·五六
二五·二二	二一·三二		一八·八二	四三·五九	二·五六
二四·五九	一五·八五		一五·八五	二〇·〇七	二六·八六
一八·七九	六〇·六八		四四·八一	二六·四四	六·五四
二四·五九	五·〇二		五·二二	六·五四	六·五四
二五·二二	二〇·〇七		二五·二二	二〇·〇七	二〇·〇三
二八·六七	二六·四四		二五·二二	二六·四四	二〇·〇三
二八·六七	二六·四四		二五·二二	二六·四四	二〇·〇三
二八·六七	二六·四四		二五·二二	二六·四四	二〇·〇三

甘肅				熱河				寧夏			
廿四年度	廿三年度	廿二年度	二十年度	廿四年度	廿三年度	廿二年度	二十年度	廿四年度	廿三年度	廿二年度	二十年度
五九·一三	五九·五四	九一·〇〇				六三·三五	八一·七四	三二·九七	六六·四九	六四·六一	八一·四四
三七·七八	二七·五六	七〇·二八				一四·六四	一三·五六	一三·四一	二六·四九	二五·六四	〇·三〇
三〇·二〇											
六〇·八九	一三·九〇	一七·三三				三三·二一	五·七〇	六四·六二	一一·三六	一五·〇四	一〇·三六

四川				綏遠			
廿四年度	廿三年度	廿二年度	廿一年度	廿四年度	廿三年度	廿二年度	廿一年度
七〇・四八	七〇・四八	七〇・四八	七〇・四八	六三・五〇	六三・五〇	六三・五〇	六三・五〇
一三・四五	一三・四五	一三・四五	一三・四五	二七・二	二七・二	二七・二	二七・二
一六・〇七	一六・〇七	一六・〇七	一六・〇七	九・三九	九・三九	九・三九	九・三九

在這張表裏面，政務費是指行政，司法，公安，財務等四種而言，事業費中則包含着教育文化、實業、交通、衛生、建設等五項。從這個表裏的資料，我們明白的可以指出中國地方經費分配的三大癥結：

第一，是中國地方費支出中，政務費的特別膨脹。這種發展，正反映出了中國政治的官僚化與割據化。在原則上講，一個統一的國家，牠的地方經費支

出，應該是着重於有關地方住民之文化的，學藝的，福利的，救恤的事業，但今日中國地方費中最多的政務費，都與此無關。以一般的情形講，今日各省的政務費，大多以公安費爲最多，行政次之，財務又次之，司法爲最少。目前各省的公安費，事實上並非僅限於地方警察，還包含着軍隊性質的保安隊。地方費中要負擔此種軍費性質的支出，顯然是極大的不合理。至於中國司法費之歸入地方負擔，原說是承審制度未廢前的過渡辦法，但目前中央財政始終偏頗於軍債方面所謂司法制度之改善，最近當絕無希望，因此，這種不合理的過渡辦法，也將過渡不完。至於地方財務費的支出膨脹，更是說明了財務行政之不經濟與浪費。照廿四年公布之財政收支系統法的規定看，教育，文化，經濟，衛生，保育，救濟等事業費，應占地方總支出之八〇%，換一句話說，也就是地方政務及其他之支出，不得超出於地方總支出之二〇%，然而，最近數年來各省單就政務費一項的支出，已占二〇%以上，而大部分都在五〇%以上。我們根據前面所列的表，可

歸納歷年各省政務費支出之情形如次：

政務費占總支出之 一〇%以下者	二十年度		二十一年度		二十二年度		二十三年度		二十四年度	
	省數	占合計省 數中之%	省數	占合計省 數中之%	省數	占合計省 數中之%	省數	占合計省 數中之%	省數	占合計省 數中之%
政務費占總支出之 一〇%至三三%者	三	二五・〇〇	五	三三・八〇	二	一一・七〇	一	六・六〇	五	二九・四〇
政務費占總支出之 三三・四%至五〇%者	八	五〇・〇〇	五	三二・八〇	九	五三・〇〇	七	四九・六七	五	二九・四〇
政務費占總支出之 五〇%以上者	九	四七・〇〇	二	一三・四〇	六	三五・三〇	七	四九・六七	七	四七・三〇
合計	三〇	一〇〇・〇〇	二二	一〇〇・〇〇	一七	一〇〇・〇〇	一五	一〇〇・〇〇	一七	一〇〇・〇〇

從這個統計的結果，很明白的可以知道，今日各省財政收入中，一百元內五十元以上用於政務費者，幾乎很普遍的已占到二分之一左右，而這種情形，歷年來毫無改善之曙光，就在最近之將來，恐亦無轉變之希望。

轉移
 于
 于
 于

第二，地方費中政務費所占的比重，既已如前所述，其結果，當然相反的造成了地方事業費的過小。這種事業費的過小，不僅是說明了中國地方財政的無理，而且暴露了中國地方財政當局之「但知取之於民，不知用之於民」。今日各省事業費中，大多以教育文化費為最多，建設費次之，以衛生費為最少。「十年樹木，百年樹人」，教育在今日之中國，無疑的為重要，據教育部的統計，二十一年全國每千人的口中，得受初等教育的僅二十七人，得受高等教育的萬人中為一人，但今日各省的教育費，在事業費中雖占首位，但在總支出中的比率，平均僅占十分之一而已。下表即為各省教育文化費在總支出中所占的百分比：

江蘇	.....	一五·四%	察哈爾	.....	二·三%	四川	.....	一三·五%
浙江	.....	一一·四	陝西	.....	八·五	廣東	.....	九·八
江西	.....	八·九	寧夏	.....	一〇·〇	廣西	.....	一一·〇

安徽	.....	三·七	甘肅	.....	三·〇	河北	.....	一八·八
河南	.....	一五·三	青海	.....	一五·一	山西	.....	九·六
福建	.....	八·八	湖北	.....	九·六	雲南	.....	二三·三
山東	.....	一一·九	湖南	.....	一六·■	綏遠	.....	一八·五
新疆	.....	二·四	貴州	.....	一〇·三	熱河	.....	七·八

〔註〕本表所根據計算之材料，蘇、浙、贛、皖、閩、魯、察、陝、寧、甘、青、鄂、湘、黔、川、粵係二十四年度預算數；桂、冀、晉係二十三年度；滇係二十年度；綏、熱係二十一年度；新係二十年度。

其次，所謂占到次多數的建設費，牠的支出方向，幾乎完全是集中在於興築公路。據二十四年十二月經委會的調查，目前各省公路，總延長線已達十六萬三千里。這種公路的建築，事先類都不顧及於經濟的意義，而專以剿赤軍事上的計畫為前提，因此，某部分的赤軍「蕩平」，某部分的公路，即歸拋棄，譬如目

前江西有許多公路，就都已化成了荒草遍野的廢墟。這種公路建築，除彌費了各省建設費外，往往又多舉債應付，或附加田賦，或另徵捐稅，稱之爲「專款」，又甚或強使人民無償的服役。這樣的建設，事實上，不僅無所利於人民，抑且反形加重了省財政之困難程度。像目前中國地方財政上這樣的建設費，即令所占的百分比很大，也並不足以說明中國地方財政的如何向上。

關於衛生費的支出，通常各省都不過祇占到總支出的百分之一左右，而大部分的省分，竟都付缺如。目前中國人民之死亡狀況如何，雖無確切的材料可據，但年年大災以後，繼以疫痢，其數一定可觀。譬如二十年長江大災以後，翌年霍亂即流行全國三百〇二縣，患者達十萬人以上，死者計三萬餘人（註一）。其他二十一年之各種流行病，天花蔓延一五七縣，傷寒流行一九四縣，赤痢猖狂於二〇一縣，白喉風行一九六縣，斑疹傷寒傳播一二五縣，猩紅熱及腦脊髓膜炎皆流行於一八縣，鼠疫蔓延九縣（註二）。事實上，像十七至十九年的西北大旱災中，人

民更是死亡枕藉，即就甘肅一省而論，死亡已逾二百萬人。依此類推，二十二年的黃災，二十三年十一省的旱災，二十四年各省的水災，其情形當亦髣髴。年來劫後餘生的人民，所供托於政府的捐稅，已不可謂不厚，而民間疾苦如此，政府所支出之衛生費，猶不過百分之一而已。此種事實，除掉說明了中國地方財政之絕對不合理外，還有什麼呢？

〔註一〕據中央衛生設施實驗處工作報告。

〔註二〕據內政部報告。

事實上，歷年來各省事業費的支出，大部分僅占總支出之三〇——五〇%，五〇%以上者，可說絕無僅有，與收支系統法中規定的八〇%，相差尙不能以道里計。且此種事業費，在內容上講，還以事業行政費占其大部分哩！

第三，在地方財政支出中的第三個洪流，是債務費。此種債務費之支出，以

沿海幾省所占的比重爲大，至於邊疆貧脊之區，一方面因當地人民之無能力貸債於政府，另一方面因爲金融機關之不願冒險爲此等省分舉債，所以，在目前的情形下，邊省債務費支出的比例很低，或甚至沒有。但沿海省分中像廣東那樣，竟占到六〇%以上（二十年度），山西最高也到過六〇·七七%（二十年度），其餘浙、蘇、皖、鄂、閩、桂等省，都在一〇%——三〇%之譜。事實上，目前各省所舉的公債，多爲彌補政務費不足之用，而鮮有用之於生產事業者（詳見後），且公債的債權人，什九爲高利貸的銀行團，因此，這種債務的負擔，不僅是完全屬於消費性質之「寅吃卯糧」，且使公經濟永遠成爲了金融資產階級的奴隸，而輾轉剝削人民以獻納，年來各省債務費之膨脹，其背面的意義便是如此，其弊害所及，大致與前述中央的舉債情形相同。

×

×

×

×

以上所論的地方財政膨脹與經費分配不合理的事態，當然並不限於各省的情

形，其他縣市等下級地方團體，亦復如是。中國的縣財政，向來大部分是無所謂預算的，即有預算，亦不過是「閉門造車」的工作，事實上依然是隨時用錢，隨時攤派。例如甘省大荔縣，預算核定以後，依然攤派至一萬二千餘元之多（註三），蘇省二十二年度，各縣攤派到飛機捐至六萬元之多（註四）；他如安徽省內，臨時攤派捐款，更常有所聞（註五）；河北於二十三年秋節，以用款孔急，即向各縣預籌攤派，通縣一地，即被攤到一萬元，「商二民八」支派半數，其餘即由商會各區墊借，霸縣亦攤到九千元之巨（註六）。像這類的事實，真是書不勝書，不特表示了縣預算的毫無真實性，同時，也可以流露出了縣財政的混亂。民國二十四年以後，全國雖已有七百餘縣的預算，但準確程度恐怕還是很可疑的。

〔註三〕見廿三年一月九日西北日報。

〔註四〕全年一月一日大美晚報。

〔註五〕見廿三年七月十九日荆沙日報。

〔註六〕見廿三年九月十七日天津大公報。

縣預算歷年來既不具備，因此，要整個的比較縣財政的膨脹程度，自然是很困難，不過牠的經費分配之畸形，就我們已知的一部分材料上，已可以看出。下面是江蘇（註七）、廣東（註八）、廣西（註九）、湖南（註十）各縣及江西南城（註十一）等十三縣的支出情形：（單位千元）

	政務費		事業費		債務費		其他	
	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比	實數	百分比
江蘇	八、四九五	二七·九三	一、三六四四	四三·五七	七五	·二四	九、一九六	二九·三六
湖南	八、〇三三	五〇·九五	三、五二八	二六·七〇	二八四	二·一六	一、三四四	三〇·一九
廣東	六、五五三	五四·八六	四、三三八	三六·二九	—	—	一、〇四八	九·九五
廣西	二、五五九	三九·八五	三、六二二	五五·二六	—	—	二五〇	三·八九
江西	五六一	五七·五六	二六八	二七·九七	—	—	一四六	一四·四七

〔註七〕據任宗濟：江蘇各縣財政之分析（社會經濟月報三卷二期）。

〔註八〕見廣東省統計月刊一卷三號

〔註九〕見廣西年鑑

〔註十〕據湖南財政（湖南經濟調查所編）

〔註十一〕據賀渡人：我國地方財政的一個分析（社會經濟月報二卷六期），南城外之十二縣爲南豐、宜黃、樂安、黎川、光澤、臨川、東鄉、餘江、貴溪、金谿、資谿、崇仁。

在這張表裏所告訴我們的事實，是證明了縣財政支出與省財政支出的一樣不合理。各省的縣政務費與債務費及其他支出之合計，莫不都占着五〇%以上，而與人民福利極關緊要之衛生，救恤，教育，土木等支出，僅爲百分之五十以下。事實上，這些預算恐尚不足爲憑，而縣財政中真正能支給爲民用的，也許還不到這個預算的數字。

關於市財政的情形，大致亦相同。下表是五直轄市的歷年預算：（單位千元）

		二十年度		廿一年度		廿二年度		廿三年度		廿四年度	
南京	歲入	二二、八五六	一一、七七四	一一、〇六八	六、七七七	九、三三〇					
	歲出	二二、八五六	一一、七七四	一一、〇六八	六、七七七	九、三三〇					
上海	歲入	八、一九八	九、八二八	一一、二八七	一〇、五二八						
	歲出	八、一九八	九、八二八	一一、二八七	一〇、五二八						
青島	歲入	四、六〇四	六、二六六	五、八七六	六、六五八	六、三四三					
	歲出	四、六〇四	六、二六六	五、八七六	六、六五八	六、三四三					
北平	歲入	三、四八四	四、五七〇	五、一九二	六、三三三						
	歲出	五、〇六九	四、五七〇	五、一九二	六、三三三						
天津	歲入	四、九三〇	五、八六七								
	歲出	四、九三〇	五、八六七								

這裏，除掉南京市財政膨脹程度，不顯著外，其餘都表示着增加的傾向。上海市廿三年度的預算，已比二十年度增加了百分之二十七以上，青島市廿四年度數字，則已比二十年度增加了百分之三十七以上，北平市廿四年度的支出也已

比二十年度增加百分之二十二以上了，就是天津市廿二年度的預算，比之兩年前
的二十年度，也已增加了百分之十九以上。至於南京市，在預算表面上雖為減
退，但實則大部分的經費，是由國庫所負擔之故。這種膨脹的市財政，在其支出
之方向上，仍與省縣財政同樣有着很大的缺點。各市三項經費支出在總支出中之
百分比，如次表（註十二）：

	政務費(%)				事業費(%)					
	南京	上海	青島	北平	天津	南京	上海	青島	北平	天津
二十年度	一·四八	三·五〇	三·七五	七〇·五六	五〇·〇三	八〇·一三	六六·八八	六六·二一	三三·五一	三五·七〇
廿一年度	八·四四	四三·三三	二八·二六	五五·三五	七五·九六	二六·七三	四三·三四	三六·八七		
廿二年度	九·〇五	四七·〇八	三三·〇六	五三·六四	四七·八二	六三·九一	三〇·四八	六·七六	三六·九一	二六·一七
廿三年度	二〇·二九	四八·六六	二八·〇四			五九·二八	二九·八一	三五·二二		
廿四年度	二四·〇七		二七·八一	五〇·六〇		五六·八九		四〇·七三	四三·三三	

	債務費(%)			
	南京	上海	青島	北平 天津
二十年度	二·三三	七·九〇		〇·八五
廿一年度	三·八〇	六·三三		
廿二年度	五·二六	九·七六		二·八九 〇·九四
廿三年度	六·六六	一〇·一三	一四·五二	
廿四年度	六·七六	二·六四		

〔註十二〕見廿四年及廿五年申報年鑑。

這五個直轄市的財政，在縱斷的方面，也表示着了膨脹的趨勢，在橫斷的方面，也是以政務費占着絕對的多數。南京在橫斷的觀察上，似乎可以免除了這個通病，但實際上完全不然，因為南京市政務費中最大的公安費，乃由中央經費中所開支，另一方面，因南京市無黨務費之支出，因此對事業費方面，可以得着了若干之分潤。又今日各市財政上，除上表中的三項經費外，還負擔着種種不合理

的支出，這情形尤其以華北三市爲最顯著。青島市的支出中，以協助款爲最大，這是對於東北艦隊餉糈之協助，天津市的經費中，有一筆僅次於公安局經費之支出，稱爲「協餉及減政節餘」，這是對華北駐軍及冀省的協助，又在北平市經費中，也像津市一樣，負擔着華北軍事協餉。市財政中而須負擔軍費，這更是今日地方財政之大癥結。近來有一部人雖然在大聲高嚷着中國財政制度已如何的改善了（註十三），然而事實又是如此，夫復何言？

〔註十三〕如衛挺生在立法院紀念報週所報告之國府成立以來財政制度之整理（廿五年一月廿七日

——廿九日時事新報）。

第九章 各省財政之窮乏與苛捐雜稅及公債

從前節的觀察，可以明白了中國省縣市的財政，不但在數量上是無止境的增加，同時，在支配上更多是傾向於不生產的消費的政務費。這種政務費的支出，皆屬一去而不復回歸，且對於國民經濟上講，除掉有利於一部分特殊階級外，可以說是有害而無一利。加之地方當局，對於經費支出，又不公開，人民但知納捐，從不問捐作何用。橫征暴斂，商民交疲，又加征稅官吏的中飽剝削，更使小民無以為生。像浙江那樣沿海開通省份，據報告，各縣苛雜凡四百五十七種，政府年收額約二十萬，但人民實際負擔則在一百六十餘萬元，中飽額竟達十分之九（前財廳長王徵瑩報告）（註一），此外邊疆省分，更不必問了。事實上，今日各省主要收入的財源，最大的是田賦，其次是貨物捐稅，而此兩者都重重的

壓榨在小民身上。目前地方財政支出，既不能使小民受利，而收入却必須小民負擔，結果，小民遂日漸沒落，因此，財政支出雖日見膨脹，而收入却相反的趨於縮小，造成了各省財政普遍的窮乏。

〔註一〕見廿三年七月卅一日京報

歷年各省財政貧乏之情形，我們幾乎可以不必旁徵博引去說明，但就各省歷年歲入預算中補助款及債款兩項的消長，已很明白的告訴了我們各省財政是如何的不能自給自足，同時，表明了牠財政上虧短的一般情形：

各省市補助款及債款在總歲入中所占百分比(註二)

	二十年度	廿一年度	廿二年度	廿三年度	廿四年度
河北		五·六三	五·一六	四·六六	一·三·二七
陝西					八·八二
山東					一·五〇
新疆					

浙江	寧夏	湖南	青海	湖北	貴州	江西	雲南	安徽	江蘇	山西	察哈爾	河南
二五〇〇	—	三二〇六	—	二五〇七	—	—	—	二八〇七六	一九〇六	—	—	三三〇六三
五〇六四	—	一一〇九	—	二五〇五	—	三三〇二	二九〇五三	三四〇八八	八〇八九	一〇八六	九〇六八	四〇四九
五〇三九	—	六〇九九	—	一五〇〇七	—	二二〇一七	三〇〇五九	三〇〇一八	一九〇五四	—	三〇〇三三	—
—	—	二五〇九二	—	一五〇一七	五七〇〇四	三三〇七三	—	三四〇一七	三三〇〇〇	一八〇〇六	二七〇六四	—
一〇四一	四〇三三	三三〇〇七	一三〇三〇	二五〇七一	—	二六〇三〇	—	三三〇九五	三三〇〇九	—	一八〇七八	一〇〇九二

熱河	—	—	—	—	—	—	—	—	—
福建	五三·四九	—	—	—	—	—	—	—	—
甘肅	—	—	—	—	—	—	—	—	—
廣東	—	—	—	—	—	—	—	—	—
綏遠	—	—	—	—	—	—	—	—	—
廣西	—	—	—	—	—	—	—	—	—
四川	—	—	—	—	—	—	—	—	—
南京	一〇·九八	二八·三九	五〇·一〇	五二·五五	四五·九五	—	—	—	
青島	一·八九	九·五八	一〇·二二	三三·四七	一一·五四	—	—	—	
上海	—	—	—	—	—	—	—	—	
北平	一〇·〇五	一四·九七	七·四〇	—	—	—	—	—	
天津	一三·六〇	—	—	—	—	—	—	—	

〔註二〕據廿五年申報年鑑四三〇——四三二頁及四六二——四六三頁表編製。

這裏，我們簡直可以發見像福建、南京那樣，竟有三分之一以上，是要靠補助款及借款來維持的。照趨勢來看，此種補助款及借款，在各省各市財政上，已一年重要一年，這正說明了中國地方財政是一天貧乏一天。事實上，地方財政上之列入這許多補助款及借款，還不過是一種虛偽的平衡預算的手段，按之實際，補助款既不能如數領到，借款又不能如數發行，虧空倒底還是虧空。譬如浙江廿二年度的預算，原不敷一百三十萬元，勉強虛列中央協款一項，敷衍了過去，但至年度終了時，終於還是虧空了五百萬元之巨（二三，四，三〇杭州民國日報）。浙江原爲江南富庶之區，但歷年財政虧短，實已共達六千萬元，其中公債達四千萬元。此外，浙江建設廳方面向民間所發之債，恐尚有二千萬元之譜（二三，十二，二三時事新報新聞報）。廿三年度終了，虧欠一千四百餘萬（二四，七，二五申報）。北方的河北，年來財政，大家僉認差可平衡，但實則不過是將各項債款拖欠未償，所有臨時保管金，如各項保證金，河工專款及部發恤金

等，均經挪用，實際不敷，年達百餘萬元至三百萬元；廿二年度計虧五百萬（廿三，十二，二八申報）。滌東戰區成立以來，省方稅收損失年達三百萬元（廿三，廿六時事新報），以致最近二十四年度，虧短竟達六百廿萬元（二四，七，十五益世報）。江蘇在十七年以前，連年負債達三千萬元（張壽鏞氏之報告），十九年度虧七百七十萬元，二十年度虧一千零數十萬，兩計已達二千萬元之巨，二十一年度又虧三百餘萬元（據廿三年申報年鑑），最近廿四年度預算不敷，仍達二百餘萬元（二三，五，二五中央日報）。所謂「天堂」的江蘇，其情形尙屬如此，邊省之財政困難當更可想見。四川在防區制度未廢以前，各區自收自支，全川歲出入究有幾何，根本就無法稽考；惟二十一軍防區內，收支稍能查考，十年來，計十七年度虧四百萬元，十八年度虧四百萬，十九年度虧二百萬，二十年虧九百萬，廿一年度虧二千一百萬，廿二年度虧一千七百萬，廿三年度虧四千二百萬元，合計共虧九千九百餘萬（經濟評論一卷八號）。計截至廿三年止，二十

一軍防區內所發公債借款已達一萬一千九百八十五萬七千餘元之巨（二五，四，一五上海大公報），此外又曾發行糧契稅券（廿一軍總金庫所發之鈔票）五千萬元以上，地方銀行紙幣在一萬萬元以上（廿三，十，二二江南正報）。其他各防區虧短數，雖不甚詳，但據商業月報十四卷八號所載，二十軍月虧二十萬，廿八軍月虧四十萬，廿九軍月虧四十萬元。甘肅歷年積欠已達一千餘萬元（二三，五，二五南甯民國日報），二十二年度決算，計虧短二百四十萬元（廿三，十二，九西北日報），廿三年度預算不敷一百五十萬元，廿四年度不敷二百五十萬元（二四，五，二〇大晚報）。陝西情形，大致相同，在廿三年以前，已虧空一千零四十萬元，加以省銀行透支七十餘萬元，共計一千一百十餘萬元（廿三，七，八西北文化日報），廿三年省庫收支，又虧一百十五萬餘元（二五，一，十三中華日報）。中部的湖南，截止至廿四年止，歷年共虧已達一千八百餘萬，內計公債庫券一千一百三十萬元，欠發經費一百八十六萬元，借款三百九十三萬元，稅款抵借一百

五十二萬元（廿四，九，二北平晨報）。最近五年來的山東財政，則除十九年度盈二百七十萬外，二十年度虧二百另七萬，廿一年度差可相抵，廿二年度虧十萬，廿三年度虧一百七十萬元（廿四，四，十八益世報）。湖南鄰家的湖北，其情形亦正相同，二十二年以後，雖曾一度加以整理，全恃中央補助三百萬元及特稅協款四百八十萬元以彌補，但自廿四年七月以後，特稅協款，已一落千丈，又加水災之影響賦稅，兩計每年即須短少八百六十萬元，此一巨額，亦即為湖北財政之缺短（廿四，十，九北平晨報）。華南富庶之區的廣東，國庫省庫兩項，皆為粵方自理，但以軍政費之過大，牽羅補屋，財政缺陷殊大，民國二十一年時，兩庫平均月收五百餘萬元，支出七百餘萬元，不敷竟達年額二千四百萬元；二十二年度不敷一千八百四十餘萬元（廿三，一，一〇新聞報），廿三年度入不敷出，計二千六百餘萬元（廿三，十一，九申報）廿四年度不敷一千五百萬元（廿四，八，九中華日報）。華南福建之財政，向來很類似於四川，封建割據的防區林立，軍隊自收自

支，財廳所及範圍，尙不及全省之半，一二八後，十九路軍入閩，此種局面始有改正，但財政入不敷出的病態，依然故我，二十三年預算，竟虧短至七百六十餘萬元之巨（廿三，五，二福建民報）；又據前財廳長徐桴報告，謂福建最近每月支出須九十餘萬，中央月助二十萬，稅收六十萬，每月不敷十餘萬元（廿三，六，一八商報），而支出情形與廣東相似，軍費竟佔全支出之四三·八%（廿四，一，十九中央日報）。中部貧脊之區的安徽，民十六以來，幾全賴鴉片公賣，發行公債，預徵田賦等，維持一省財政，假名築路所發公債，在二十年前的數年中已達六十萬元（廿三年申報年鑑），廿二年度，虧空至一百餘萬（廿三，十，十一中華日報）。邊省綏遠，二十年裁厘以後，每年不敷約五十餘萬元（廿三，十二，二一大公報），但至二十一年度，虧短已增至七十餘萬（廿三，十二，廿八綏遠民國日報），軍費尙未計算入內。年來情形，每况愈下，財政破綻，較前當已更爲顯著了。

這樣一個普遍的各省財政之窮乏，無可否認的大部分原因是在於經費分配之不當。消費的軍事費與畸形的建設費，造成了經費之加速膨脹，又加之以財務費的浪費（註三）與收稅吏的中飽，及行政首領的濫用（註四），使歲入無論如何不能應適了龐大的歲出。像四川二十一軍防區內之財政，十七年度收入為一千二百萬，二十三年度收入為四千九百萬，八年中計增加了三〇〇%，這本來已是值得我們的咋舌了，可是牠的支出增加率，較此還要快，十七年度為一千六百萬，廿三年度為九千萬，八年中計增加了四六二·五%（註五），因此，十七年度尚不過虧四百萬，而廿三年度已虧四千二百萬，剛剛增加了十倍。

〔註三〕例如廿三年全圖三十五個稅務局中，其經費佔稅收之一〇〇%者有六局；佔八〇%以上者，有六局；佔五〇%——八〇%者，有十局；佔五〇%以下者，為十三局，其中僅有四局之經費，佔稅收之二〇%以下。（廿四年三月七日中央日報）像這樣的浪費財務費，實為今日各省通有之現象，結果，稅收既無有助於省財政，而徒使小民加重負擔而

已。

〔註四〕如河南省預算中的全年臨時費，原定三十萬元，孰意不到半年，各項雜款支出，已超原定支出之四五倍以上矣。（石西民：最近各省財政的窮乏及其救濟）又日前湘省財政中，臨時經費亦係漫無限制，亦有使人不堪聞聞之慨。（參照廿四年五月十日北平晨報）。

〔註五〕參照二十五年四月十五日大公報。

歷年來這樣繼續不敷的地方財政，若當局果真有意於改善，那末，早就應該向經費支出方面，下整理的工夫了，可是，事實上呢？地方當局不但是只知增加捐稅，濫發公債，濫向銀行借款，甚至自設銀行，濫發鈔票，以補苴虧短，另一方面，還尙在接着膨脹不合理的支出。各省最大財源的田賦及捐稅之變化，可看下表：

十年來各省田賦及捐稅收入之指數(註六)(民國五年度=100)

	田賦		捐稅	
	十四年度	二十四年度	十四年度	二十四年度
山東	八五·六	一六六·九	二八·二	三八五·四
河南	七一·〇	一〇三·〇	九五·二	一五四·九
陝西	六三·九	一五六·九	六四·五	七九·六
甘肅	一〇〇·七	一一六·六	六八·一	八八·八
察哈爾	一五七·〇	一七四·三	四〇·六	四七三·〇
江蘇	七六·六	一一四·二	一二五·四	九五·〇
安徽	九四·七	九八·九	八九·四	八七·〇
江西	八〇·七	一二八·二	九〇·一	一〇六·六
湖北	八三·二	五八·五	七一·六	五九·七
湖南	八四·〇	八八·六	八三·七	五一·九
浙江	七六·九	一一三·七	八三·五	一二五·六

福建	九九·一	八三·〇	九二·五	二一九·九
廣東	八八·三	一三八·一	四九·九	一六五·一
四川	九九·九	一〇〇·五	二九·六	五三·八
貴州	—	—	九六·七	八七九·六
平均	九六·二	一一五·七	八六·〇	二二二·九

〔註六〕參照中行月刊七卷一期民國以來各省主要收入之分析及廿五年申報年鑑。原表中所列省分尚多，茲以便於比較及平均計，擇其指數完全者，列表如上。凡二十四年度指數缺乏者，概行割愛。

從這個表一看，我們的腦筋中似乎可以浮起一個印象，就是各省田賦與捐稅，並不增加得怎麼利害，好像田賦在十年間中，平均只增了一九·五%，捐稅平均只增了一四六·九%，在這裏，而且容易引起一個錯誤的結論，就是說各省財政窮乏的原因，是人民負擔不能比例增加的緣故。我們單就這張表上的材料來

說，這結論似乎是不錯的，但是我們必須注意，這指數是根據各省預概算所算出的，因此，在田賦中是並不包含所謂田賦附加稅，而捐稅中，也僅限於幾種正常捐稅，而一切苛捐雜稅，都未曾包含在內。目前各省的田賦附加的情形，據財政年鑑所載各省呈報之數，有如下表（註七）：（單位百萬元）

	正稅		附加	
	省正稅	縣正稅	省附加	縣附加
江蘇	一二	四	五	一七
浙江	10(一)	—	九	—
安徽	四	—	六	—
江西	九(四)	—	六(四)	—
湖北	三(三)	—	二	—
湖南	六	—	一三	—
四川	一	—	六	—

西康	三萬石		
福建	三(三)		
廣東(註八)	•三(二)(大洋)	•〇八(大洋)	—
	六(五)(百萬毫洋)			二
廣西	二		二
雲南	一		•
貴州	一		—
河北	六(四)		五
山東	一五(四)		九千吊
山西	六		
河南	七(五)		
陝西	五(五)		
甘肅(註九)	十六萬石		•

熱河	三	|	|	|	|	|	|	|
黑龍江	三	|	三	|	|	|	|	|
吉林	三	|	六	|	|	|	|	|
遼寧	五	|	一〇	|	|	|	|	|
新疆	三	|	一	|	|	|	|	|
綏遠	(.四)	|	—	|	|	|	|	|
察哈爾	—	|	—	|	|	|	|	|
青海	{ 三十九元(註十) 五萬石(四萬石)		|	〇	|	|	|	|
寧夏	{ 二千兩 一千石		|	—	|	|	二	|

〔註七〕本表據財政年鑑二〇二〇——二二二七頁。數字單位，依四捨五入法改換為百萬元。省

縣正附分列者，仍分列之；不分列者，概列於省正稅及省附稅下。正稅下括弧內之數

字，係實收額，附稅下括弧內之數，係核定數。

〔註八〕廣東自十九年後，將附加等，一律併入正稅，另頒新律統一徵收，以八成歸省，二成歸縣。

〔註九〕甘肅正稅中，計分五項：（一）地丁；（二）本色糧食；（三）折色糧食；（四）雜賦；（五）草束折徵。以上除第二項以石計算外，其他爲元。

〔註十〕青海田賦以石計算，此三十九元乃大通縣之「番貢馬價」。

從這個表的材料，我們看出各省附加占正稅的%是〔註十一〕：

江蘇	……	一四七%	浙江	……	一五〇%	安徽	……	一三三%
湖南	……	二〇〇%	四川	……	六〇〇%	福建	……	二〇〇%
河北	……	一二五%	河南	……	二四〇%	綏遠	……	二五〇%
遼寧	……	二〇〇%	吉林	……	二〇〇%			

〔註十一〕比例照前表實收額計算。

其他各省，附稅大致與正稅相等。實際上，這還不過是一個各省的平均數，有些縣份，竟有附稅超過正稅二十五倍及十六倍以上的，如江蘇的海門及如皋，

(註十二)此外，附稅超過正稅十倍的，更比比皆是。目前各省田賦附加的種數，有如下表(註十三)：

黑龍江	一五	遼寧	三	察哈爾	八	寧夏	四
青海	一	陝西	九	河北	四八	河南	四二
安徽	二五	湖南	二三	四川	二〇	貴州	〇
西康	—	福建	一四	蒙古	—	吉林	三
熱河	—	綏遠	—	新疆	五	甘肅	一三
山西	三〇	山東	一一	江蘇	一四七	湖北	六一
江西	六一	雲南	一七	廣西	一五	浙江	七三
廣東	二五	西藏	—				

(註十二)見江蘇省田賦正附稅統計表(財政廳)。

(註十三)鄒枋：中國田賦附加的種類(東方雜誌三十一卷十四號現代史料欄)。

由此足見除貴州一省無附加外，最多者竟至一百四十七種之多（江蘇）。各省市田賦的附加，在北京政府時代，限定不得超過正稅之三〇%（註十四），但至國民政府成立以後，十七年變更舊律，規定「附稅不得超過正稅一倍，正附總計不得過地價百分之一」（註十五），即所謂「百一限度」。可是這一個改革，不僅不能限制附加，反而使一部分地方，多了一個增加附稅的口實，例如前面所舉江蘇的如皋，附稅雖已很重，而正附尚不及地價之百一，奸胥猾吏，反多藉口，而有些地方，正附雖已超過地價之百一，而以附稅不及正稅一倍（註十六），又可藉口增加了。二十二年遂再度更正（註十七），改革後的大意，是「地價已經查報的地方，規定正附合計不得超過地價百分之一；地價未經查報的地方，規定附稅不得超過正稅之一倍」。這一改革，較前雖已進步，但衡之目前的事實，各省附加平均多已超過一倍，前面那張「附稅占正稅之百分比」的表中，已明白的指示着。至於不超過地價百一的限度，亦已不能成立，民國二十三年全國廿二省平均田賦所占地

價之百分比，即如次表（註十八）：

水田	平原旱地	山坡旱地
三·〇五%	三·二六%	三·四六%

〔註十四〕參照賈士毅：民國財政史一一二頁。

〔註十五〕參照十七年十月財政部所頒限制征收田賦附加辦法八條。

〔註十六〕如江蘇前鎮江，有地八十四萬餘畝，約合地價爲五千八百餘萬元，百一限度，應爲五十八萬餘元。但現征正稅三十三萬八千餘元，附稅三十二萬二千餘元，合計爲六十六萬一千餘元，已超過地價百一限度之。〇一四%，然附稅對正稅而言，尙不及一倍。

其他武進、無錫、崑山、吳江、松江、青浦、奉賢、金山、上海、太倉等，情形皆屬相同。（參照江蘇財政廳：江蘇省田賦正附稅統計表）

〔註十七〕參照二十二年五月，行政院所頒整理田賦附加辦法十一條。

〔註十八〕據農情報告三卷十二期。

田賦除附加以外，更常用預徵的辦法，以剝削人民，這裏以軍閥特別橫行的

四川爲尤甚，最多者，有徵至民國一百餘年的了。關於四川田賦之預徵，有下面那樣一個可驚的資料：（註十九）

徵收者	預徵年數	一年所征次數
二十軍	五十年	六
新六師	五十八年	十
廿一軍	二十二年	四
黔軍教導師	三十三年	三
廿四軍	二十五年	二
廿三師	六十年	三
廿八軍	七十四年	十四
廿九軍	六十六年	十二

〔註十九〕參照四川日報廿八、廿九號（重慶中國銀行）及申報月刊四卷六號。

這種田賦的預徵，在別的省分，也是存在的，陝西沔縣已把民國二十七年的糧，在二十年三月收去了，福建漳州的民國卅年的糧，已於十八年繳納了（註二十），此外，預徵一年二年者，更是車載斗量的不遑枚舉了。

各省除掉這樣橫征暴斂田賦以外，還存在着種種苛捐雜稅，一物數稅，易地即捐，「即以豬一頭，自出生以至屠宰，有小豬稅，豬行牙稅，牲畜稅，豬駁稅，屠宰稅，沒血毛稅及附稅等不下十數種。又四川資中至重慶，不過數百里，但厘卡有二十一處，白糖一包，納稅至十二元五角二分。」（註二十一）這種情形，實際上不僅是邊省爲然，江南富庶之區，亦復如是。而且有許多苛稅年收極微，如江蘇崑山的第二區小豬捐，年收僅八元（註二十二），山東淄川的小車捐，年收僅九元，（註二十三）同省金鄉的芝麻行捐，年收僅七元，（註二十四）更甚至如同省定陶的豬毛行捐，年收只有三元（註二十五）。此外，十元廿元之捐，更屬舉不勝舉。事實上，這種苛細收入，徒使小民增加負擔而無所補於地方財政的。目前全國各

省，究有若干種之苛雜，這就無人可以知道，省有省苛雜，縣有縣苛雜，或附加於其他正常租稅，或單獨另成一捐，據財政部長孔祥熙在六中全會及五全大會中的報告，從廿二年七月一日到廿四年八月底止，全國各省已裁廢苛雜達五千餘種，計五千萬元（註二十六）。但此裁廢，尚不過爲第一二批，據說今後還要三批四批的續裁，由此我們可以推想，全國之苛捐雜稅，當在萬餘種以上，或甚至會到數萬種之多罷。

〔註二十〕滿鐵上海事務所：中國幣制改革之研究一七一——一七二頁。

〔註二十一〕見賦稅司長高秉坊在中央廣播電台之報告（廿四年六月十二日民報）。

〔註二十二〕載財政年鑑二二六六頁。

〔註二十三〕全書二二二五頁。

〔註二十四〕全書二二二九頁。

〔註二十五〕全書二二三二頁。

〔註二十六〕見廿四年十一月十五日時事新報。

這種苛捐所及的範圍，幾乎已是無微不至，活人抽捐不必說，甚至死人棺材，亦須納稅（廿四，九，十一中華日報載粵省梅縣苛捐）；有錢開店納「營業稅」，蝕本關店，也要「歇業費」（二四，二，一四大公報涿鹿通信），擺一個地攤，又須「彈壓捐」（二三，九，二四京報）或「地皮捐」（二三，六，七北平晨報趙各莊訊）。人民一舉手，一投足，莫不處處是捐。房有房捐，食井鍋灶有「井灶捐」（廿四、四、二九工商日報紫金縣訊），柴、米、油、鹽、醬、醋、茶，更是樣樣要抽捐納稅，家裏供一個祖先堂，要征「祠堂捐」或「大廳捐」（潮州等各縣二三，十，二九北平益世報）；過路過河要納「過路捐」「過河捐」（二三，七，二五大公報靜海訊）；討老婆繳「新婚捐」（二三，四，二四申報汕頭通訊）；抽鴉片出「紅燈捐」（二三，七，二六重慶商務日報彭山訊）；救濟難民納「難民捐」（二四，七，一五重慶商務日報大足通訊）；妓女要山萬片公司抽「花捐」（廿三，八，一二益世報廣州通信）；國難嚴重，捲煙業要付

「加一救國捐」（廿三，八，一三申報）；請客納「筵席捐」，坐車船有「交通附捐」（廿三，八，二七申報杭州訊）；軍民間竟還要什麼「感情捐」（廿三，八，廿五外論社新聞稿四川訊）；再等而下之，倒糞缸亦須「糞捐」（如江蘇南通）或「尿桶捐」（廣東潮陽縣）。此外，政府每辦一事，必增一捐。據大晚報（廿三年八月十四——十七日）調查皖北的情形，苛雜可分爲二大類，一種是政府捐（地方政府命令人民繳納的），一種是地方捐（土豪劣紳假名自治團體徵收的），前者中有二十項、即剿匪費、防赤費、槍捐、築路費、電話費、招待費、飛機捐、公益稅、賑災捐、警備隊、教育經費、稅契附加捐、保甲經費、煙酒捐、牲畜屠宰稅、提厘捐、行帖捐、門牌捐、殷富捐、公債捐，後者中亦有自衛團體經費、門厘捐、紗布捐、斗厘捐等十五項。一隅三反，他省的情形，大致皆屬相同。

以上種種情形，還是及於人民一般日常生活的苛雜，其他在貨物的流通上，

更是橫征暴斂，據大公報記者的調查，川產絲織品，在成渝嘉三地，沿途每挑的捐稅如次（註二十七）：

(甲) 自成都至重慶		(乙) 自嘉定至重慶	
一，成都——出關稅五元，出關稅二元五角，印花六角，剿匪捐七角五分；	一，嘉定——統捐六元，剿匪捐六角，護商十二元五角，剿赤附加一元三角七分五厘，印花一元二角五分，商會經費七角五分，佛渡護商四元八角，剿匪捐四角八分，馬方橋護商三元，剿赤捐六角，雙石橋山防三元；		
二，簡陽——護商二元，護商費一角二分，剿赤捐二角，印花六角六分；	二，重慶——遺愛祠護商一元六角五分，渝北一元，印花一元，剿匪捐三角六分，五厘，馬路，自來水電力廠九角二分。		
三，樂至——護商三元，剿赤捐三角；	三，重慶——遺愛祠及護商一元六角五分，渝北一元，印花一元，剿匪捐三角六分，五厘，馬路，自來水電力廠九角二分。		
四，安岳——印花二元，剿赤捐二角；	四，重慶——遺愛祠及護商一元六角五分，渝北一元，印花一元，剿匪捐三角六分，五厘，馬路，自來水電力廠九角二分。		
五，潼南——護商二元，剿赤捐二角，印花四角；	五，重慶——遺愛祠及護商一元六角五分，渝北一元，印花一元，剿匪捐三角六分，五厘，馬路，自來水電力廠九角二分。		
六，銅梁——山防捐一元二角，剿赤捐一角二分；	六，重慶——遺愛祠及護商一元六角五分，渝北一元，印花一元，剿匪捐三角六分，五厘，馬路，自來水電力廠九角二分。		
七，璧山——山防捐三元，清鄉費三元六角	七，重慶——遺愛祠及護商一元六角五分，渝北一元，印花一元，剿匪捐三角六分，五厘，馬路，自來水電力廠九角二分。		
八，重慶——遺愛祠及護商一元六角五分，渝北一元，印花一元，剿匪捐三角六分，五厘，馬路，自來水電力廠九角二分。	八，重慶——遺愛祠及護商一元六角五分，渝北一元，印花一元，剿匪捐三角六分，五厘，馬路，自來水電力廠九角二分。		
共計——每挑納稅三十三元四角四分五厘	共計——每挑納稅洋三十九元二角四分		

〔註二十七〕見廿四年三月二十七日大公報。

又如由重慶購買雜貨一百元，運往成都，途程僅八百二十里，統計稅捐約在百元左右（註二十八），平均每行一里，貨物成本即增高一角二分。即此二例，我們已經可以充分的想像到苛稅之病商，其他各省，雖不如四川之甚，但亦不過是程度上的差別而已，例如由新疆運羊毛一百斤至綏遠，沿途捐稅腳價，即須二十元（廿四，七，十五綏遠民國日報）。

〔註二十八〕據中行月刊七卷一期羅從豫文。

在本質上類乎這種苛雜的，還有所謂攤款及陋規。攤款在邊疆各省，特別普遍，如甘肅撥款制下的雜攤，前面已既講過了，其他各省如綏遠歸化負着極重的「地畝攤款」，計每頃年攤三十三元（廿四，七，十三綏遠民國日報）；山西各縣有所謂「地方自治攤款」，按畝，按戶口，或按糧銀徵收（二四，八，二九大公報）；河北全省尚有四十六縣，存在着「地方攤派」，款額共達百餘萬元，多

用爲團警之餉款（廿四，五，二五益世報）；玉田一縣，從民廿年至廿三年的三年中，臨時攤款達十五萬六千餘元，負保衛團經費十四萬八千餘元，兩計共有三十萬元之多（廿四、二、十二大公報）；戰區的灤縣，地方各款，皆按商四民六攤派，民國廿二年縣屬第三區，竟每畝攤到七八元至十數元（廿三，九，十三大公報）；此外，河南的輝縣，人民雖已十室九空，派款依然急如星火（廿三，七，二十鄭州日報）；安徽歙縣的防務用費，亦都由各區攤籌（二三，十，十五徽州日報）。至於陋規一種，各省各縣皆有，例如安徽潛山一縣，陋規即達十數種之多、如過堂費、過堂禮、記錄費、茶水費、檢驗費、羈押費、保釋費、銷案費、點卯、征夫、傳案、催糧（廿三，五，十三大公報），此種陋規，半作補助行政費用，半作胥吏中飽之資。

這樣重重剝削的結果，地方騷然，人民之膽小者，沒辦法中設法來「出錢買安」（皖俗語），於是如某地農民朱小二，鬻妻得八十元以完課（廿四，一，十

三人報），或如甯蕭炳佐者，以九十元出賣全家幼女六口以圖存（廿三，一，五申報）；狡猾者憑藉洋人勢力以抗官，如廈門商人之紛紛加入外籍，以求避稅（廿三，十，二十甯民國日報）；最後，有一部人民，錢既無法可設，逃稅又不可能，於是只能出之於反抗。反抗中之比較消極的，於是罷市停業，例如包頭商家，以營業稅苛重，聯合歇業，在門上高懸一紙，「本號因營業稅征收苛重，無力繳納，茲經股東與經理等研商再三，不得已宣告歇業，待機重張。」（廿三，

一，二二包頭日報）；安徽祈門因營業稅局徵收員之迫徵行凶，也曾激成全城罷市以反抗（廿三，六，二四徽州日報）；他如江蘇無錫，因酒稅徵及農民，華大莊千餘家農民遂聯合停歇副業（二三，十一，二七大公報）；蘇省江都，亦曾因胥吏敲榨，激成全城罷市，各店門首之標語，上書「營業稅局強暴脅迫，逮捕店員，拘押入獄；一致驅逐宋毅不去，誓不甘服。」（廿四，四，八蘇報）。此外，粵省惠陽各鄉渡的罷運抗捐——碼頭費（廿四、四、三十七十二行商報）；邢

台煤商的反對增稅而罷市（廿四，七，六大公報）；蘇北泰興酒商的停業罷釀（廿四，九，四申報）：都是此種消極反抗的表現。消極之不足，自然更進而爲悲壯的武力衝突了：例如廣西蒼梧東安區與廣東封川縣接壤之地，當局曾設立木雙分卡徵稅，年前因該卡派兵到黎壁墟查稅，該地商民村民遂武力阻止渡河，並鳴鑼起鼓，四面登山守卡，包圍襲擊，同時大呼「打倒分卡！」「繳鎗！」（廿三，一，三十新聞報）；又如廣東鶴山，因創抽屠捐，激動屠夫之憤，將該捐承商公司，放火焚燬，並將承商林善夫戮斃，釀成一大血案（廿三，一，一七十二行商報）；又如浙江餘姚四區蘭塘鄉鄉民，因抗繳酒捐，於廿二年三月曾將該縣公安局焚燬，翌年三月，因承包該捐之匠長嚴四已將酒捐填交捐局，於是陶家坵鄉民五百人憤而將嚴四家之房屋焚燬二間，並將器皿搗毀，復將嚴四綑綁吊打，後由士紳出而說情，命嚴某先行具結，嗣後如再有收取酒捐情事，先要通知伊等，定要將收捐者個個打死（廿二，三，二九杭州民國日報）；再如河北邢台皮商，因當

局強徵學捐，最初消極的罷市匝月，毫無結果，於是皮商紛紛遷往沙河營業，不期行走時警察竟干涉出境，雙方遂生衝突，演成流血慘劇，督察長莊某，亦被皮商毆傷（廿三，十，三十大公報）；川南雷波，因勒逼人民種煙，並預徵田賦，該縣法團紛起反對，均被縣署逮捕，且派手槍隊在街上暗暗捉人，結果引起四鄉民變，流民闖入縣署，將縣長雷氏頭斬傷（廿三，十，二九大公報）。

各地抗捐運動之頻發，一方面表示了人民負擔力已達極限，同時，說明了田賦與苛雜之對於地方財政，已成爲強弩之末。因此，年來各地膨脹之財政，在苛雜以外，仍不能不乞靈於公債與借款。據財政年鑑的記載，連年各省總共所發公債，有如次表（註二十九）：（單位千元）

民國十六年	同十七年	同十八年	同十九年	同二十年	同廿一年	同廿二年	同廿三年共	計
000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000

〔註二十九〕見財政年鑑二四一四頁，表中包含江蘇、浙江、安徽、湖北、湖南、福建、廣東、

山西、河南、遼寧等十省及南京、上海、杭州、漢口四市。

但這個統計中的地方公債，是僅限於財部之有案可稽者，因此，顯然是不完全的。我們據新聞的報道，廿三年中各省公債及借款之經中央核准者，有九百萬元（註三十），其中公債部分占八千萬元，以此數與前表內廿三年相比，就可知前面那張表，與實際情形相差很遠。又據申報年鑑所編的歷年地方債發行額表看，則其大致的趨勢如次（註三十一）：（單位千元）

十六年以前	十六年	十七年	十八年	十九年	二十年	廿一年	廿二年	廿三年	廿四年	總計
省公債	六四、七六	二、〇三〇	八、五〇〇	一八、八八五	一五、六一五	三三、四二一	三九、四九五	四三、八五〇	七三、五〇〇	一六八、六〇〇
市縣公債	三、二七	五二〇	九三	四、五六六	四、六〇四	九三三	六、八一六	五、四七	四、〇九〇	三、四三〇
合計	六七、九九五	二、五五〇	八、五九三	二三、四四一	二〇、二六六	三四、一四四	四六、三九九	四九、三二七	七九、〇〇〇	一七二、八〇〇

〔註三十〕見廿四年二月九日時事新報。

〔註三十一〕申報年鑑五二四——五二五頁，惟原表中有若干年之合計數與省市縣公債額共計不

符，不知是否係印刷誤植，因無法更正，姑仍其舊。

這一個統計，比較前面那張表，當然要完備得多，但事實上，恐遺漏而未列者還很多，據我們知道，四川廿一軍所發公債，有一萬一千九百八十五萬七千餘元（二五，四，一五大公報），而該統計中，僅列入六千萬元。不過就由這一部分的統計材料，已不難看出列年地方債繼續增長的趨勢了。我們假若以十六年的發行額作爲一〇〇，那末廿四年應爲二六二，九年之中，計增加了一六二%，將近三倍。

這種地方公債的發行，與中央發債的情形，正相類同，我們可以由下列的三點，指出牠的不健全性：

第一，今日之中國地方債，都是寅吃卯糧的用爲彌補財政的，因此，各省市發債之初，表面上雖皆有還本付息基金的指定，但實則到期以後，基金都是無着，於是，爲要維持債信起見，臨時就舉一筆短期借款充作基金。這種短期借款日積月累的結果，遂再化爲一新債券以整理。目前浙江、江蘇、廣東、湖北等

省，都是如此。這樣「螺旋形」的借債還債，使財政上的債務費，日益加高，虧短日大，於是就更不能不發債。

第二，從地方債的用途上來講，大致是充作政費用的，債券用途的名義，不妨是生產事業，或是築路建設，但實際上却正完全相反。譬如安徽十六年至二十年所發築路公債五十六萬餘元，都用作爲了彌補財政，何嘗有半條公路給人民看見？又如民國廿三年的浙江地方公債，條例上載明得更是冠冕堂皇，說是發展地方生產事業用的，然而事實上却是分批向銀行押款，抵充政費或撥充舊欠者，約占十之七八（財廳長徐青甫報告）（註三十二）。此種情形，當不僅皖浙如此。

〔註三十二〕參照二十四年五月七日東南日報。

第三，可以指出來的，是地方公債受金融資本家的剝削，因爲各省公債的發行，都是先向銀行抵押的。折扣自二折起不等，譬如廿三年湖北建設公債六百萬元，向銀團只押得一百萬元，相當於一折七扣餘，又如歷年江浙兩省的省債，通

常都以六折向各銀行抵押的，同時，此種抵押借款的利率，在八厘至一分左右，這樣，銀行所獲得的利益是如何大呢！如以湖北之建設公債爲例，該債年息六厘，六百萬元年息應爲三十六萬元，再加上百萬元押款之八厘利息，共爲四十四萬，那末，百萬元的押款殖利率，應合四分四厘，這是何等大的高利貸！事實上，抵押的公債，最後通常以七八折作價了結，很少如數收回的，那末，銀行的好處，當然更是不可思議了！而人民經過政治機構的損失，也就可想而知了。

除掉公債以外，地方政府還常用未來的租稅收入，向地方銀錢業抵借現款，譬如二十三年，浙江曾以田賦收入，向紹興銀錢業抵借十二萬五千元，繼又以箔捐抵借五十萬元。諸如此類之事實，日有所聞，使地方銀錢業之勢力傾入到了地方財政之機構中。不過此種借款，在金融界講，比之公債抵押的利益，要差得多，因此，牠們並不十分希罕，如杭州金融界曾致函財廳表示拒絕借款，函中略謂：「各銀行資金，現因借款呆滯，及營運困難，當此銀根緊急中，實屬難以週

轉，嗣後再有借款，未能應付，請煩查照。」（註三十三）由此，已可見銀行對於借款之態度了。

（註三十三）見二十四年五月九日新聞報。

第十章 第二次財政會議與地方財政

上面的那些敘述，我們簡直是無異於描寫了一幅陰慘慘的地獄圖。十年來人民在地方財政榨取上所受的痛苦，也就無異於在慘酷的「尖刀山」上打筋斗。

民國二十三年五月，財部爲解救人民之倒懸起見，於是召集了一個第二次全國財政會議，到會者有各省財政的負責者，又有所謂「專家」，擠擠一堂，開始研究如何改善地方財政，減輕人民負擔。這正好像地獄中閃出了一道光，然而，光畢竟是不可捉摸的，充其量，不過是一閃而已。

這次會議，爲期七日，這裏當然有一部分時間是爲謁陵，遊湖，恭聆政府要人之演說，主席院長之訓話所消耗的。會議結果，成立了議案百餘件，主要的是如次（註一）：

(一) 整理田賦——大致的方法，是(甲)舉辦陳報，如所報地價可資為按價征稅之依據者，即依報價劃分等級，按百分之一征稅，附稅名目取消；(乙)不能按報價者，即參照報價與收益，將原有科則，改併為新等則征稅，附加不得超過正稅；(丙)自二十三年起，不得再增附加；(丁)攤派應嚴加禁止；(戊)附加帶征期滿者，應即取消；(己)附加超正稅者，應即遞減，並以土地陳報所增賦額，充抵補減輕附加之用。

(二) 廢除苛雜——先規定苛雜之範圍為六項：(甲)妨害社會公共利益；(乙)妨害中央收入之來源；(丙)雜稅；(丁)妨害交通；(戊)為一地方之利益，對於他方貨物輸入為不公平之課稅；(己)各地方物品通過稅。

關於捐稅整理之程序，規定各省應將合法捐稅名稱，用途，稅率等報部，同時，規定各省不合法之捐稅，財部得隨時制止撤消之。至於前列六項之苛雜，統自民國二十三年七月一日起至民國二十三年十二月底止，一律裁除。但如各省果有特殊情形，未能遵照廢除者，得專案呈部核辦，至廢除苛雜後之抵補辦法，亦以另案核議。

(三) 抵補辦法——整理地賦及廢除苛雜後，地方財政上所生不足之抵補，規定(甲)

各省市預算先自緊縮，刪除浮濫，節省之款爲第一抵補；（乙）各省捐稅整理增收之款，爲第二抵補；（丙）中央以菸酒稅全部劃歸地方辦理，並以印花稅提撥一成歸省，三成歸縣，二成接濟邊遠貧瘠省分，爲第三抵補；（丁）各地方所負擔之司法經費，俟財政部與司法行政部妥籌負擔辦法，俾地方得減支出，其原負擔部分，應作第四抵補。

〔註一〕參照財政年鑑二二五九頁及廿三年七月二十二日——二十八日平津滬各報。

這些決議案，單由表面上看來，似乎夠得上稱爲洋洋大觀了，但實則都是些不具實現性的紙上談兵。如今，會議已經過去了兩年，兩年來的事實，更是說明着了這個第二次全國財政會議，依然蹈了歷來「決而不能行」的覆轍。

我們從前面幾節的敘述，可以明白的看出了今日中國地方財政最大之癥結，實爲經費支出不合理。與地方政治機構之封建化官僚化，至於目前之苛捐雜稅的疊床架屋，不過爲此種不合理的一結果。因此，整理田賦與廢除苛雜，決不能構成爲了整理地方財政之中心問題，而主要的關鍵，是在於如何能消滅了那種造

成苛捐雜稅之因素。財會決議案中，雖曾於廢雜後的抵補辦法中，第一要各省緊縮預算，而這緊縮預算，似乎已是觸着了苛雜之根本原因，但單談緊縮預算，而不顧到了中國地方政治之官僚組織與封建組織，試問緊縮將如何實行？中央能有強制地方預算緊縮之權力否？而緊縮的標準，中央能有權力顧問否？預算沒法緊縮，苛雜如何能裁，縱令今日能廢一捐，結果必然是明日又增一稅。一廢一增，人民固又何擇？其他的幾種抵補，亦屬杯水車薪，像菸酒牌照稅那樣，每年實收尚不滿一千萬元；至於印花稅之協撥更係提成分撥，而非指全部之稅收（全部亦不過千萬元而已）；他如司法費之設法劃歸中央，每年亦不過僅能節省二千四百萬元。合以上三者之抵補，縱令皆能如數達到目的，亦不過三四千萬元，以三千萬元想來彌補數萬種之苛雜，事實上已不可能，何況司法費減輕負擔，既難可能，而印花稅又不能全部取以抵補呢？

廢除苛雜原定在廿三年以內實現，然而以最後一條但書的關係，至今兩年以

來，還祇能實現了一部分，目前各省先後通告廢除者，計五千種，共五千萬餘元，以全國人民平均，每人僅能免担苛雜一角，而這個數目，又還不甚可靠。譬如廿三年山西省呈報廢除苛雜六百餘萬元，實則祇是把各縣總支出一千餘萬元中減去了這個數目而已（註二），你想，向來一千餘萬的支出，突然就能降為四百萬元嗎？又如江蘇那樣，廿三年呈報廢除苛雜三百餘萬元，但廿三年度的各縣預算，却比二十二年度多了七百萬元，這樣，我們能稱為廢除苛捐雜稅嗎（註三）？同時，假若把目前已稱廢除的苛雜看一看，不是稅收極少的苛雜，便是一些向來由豪紳或上層階級所認繳的租稅（如殷富捐，筵席捐，煙酒捐）這樣的廢雜，不僅說明了毫無意義而十足的暴露了中國地方財政之封建性。不僅這樣，最近兩年來，廢雜的景象，雖已彌漫全國，無如廢者自廢，而徵者自徵，例如河北已廢之首批苛雜，東光等縣依然征收如常，毫不理會（廿四，五，二六益世報）。竟甚至還有舊稅尙未廢除，而又紛紛創新稅者，譬如福建各縣，於廿四年後，紛紛藉口建設教育籌費

爲名，創設新捐，該省捐稅監理委員會，接受民衆之呈請，已達數百餘起（廿四，五，十一福建民報）。從第二次財政會議後，據報章之記載，各省加稅之情形如下：浙各縣加徵屋捐商舖捐；同省嘉善新徵保衛茶碗捐（以上廿三年七月）（註四）；粵桂閩對捲菸業抽加一救國捐；松江征茶捐；成都加綢緞捐；川軍征感情捐；汕頭花捐附加二成；浙江加征屠宰附稅（以上同年八月）（註五）；河間縣收花菓過路捐；福州征省防禦堡經費；包頭營業稅酌征二成至五成；南京徵彈壓捐（以上同年九月）（註六）；綏遠加重斗捐（以上同年十月）（註七）；北平征筵席捐；四川內江征槍彈費（以上同年十一月）（註八）；四川彭縣征難民捐及公益捐；川二十九軍對鹽飭附加剿赤費（以上同年十二月）（註九）；浙江金華征住戶商舖捐；川資中加征肉稅；瀘縣、大足籌難民捐（以上廿四年一月）（註十）；涿鹿徵歇業費；平湖征迷信消耗捐（以上同年二月）（註十一）；皖加營業稅二成；川省改一稅制（以上同年三月）（註十二）；浙江開徵寺僧殷富特捐；永康增加菸酒稅；贛增加鹽捐；湘

行新牙稅；浙吳興等四縣增征屠宰稅（以上同年四月）（註十三）；魯增加契稅（以上同年六月）（註十四）；邢台增營業稅及加增三厘牙捐（以上同年七月）（註十五）；無錫征小麥臨時營業稅（以上同年八月）（註十六）；潮、汕征豆餅捐（以上同年九月）（註十七）；蘆台加派警捐；蘇州救災加征房租一月；閩征迷信特捐（以上同年十月）（註十八）；番禺抽收租捐；福建漳屬開徵米捐（以上同年十二月）（註十九）；粵南海收寮灶租捐；閩征煙絲特稅（以上廿五年四月）（註二十）。像這樣繼續不斷的到處增稅，不正是說明了廢除苛雜的決議案，毫無意義嗎？

〔註二〕參照羅雨冬：廿三年各省市減免賦稅之檢討（廿四年三月十一益世報）。

〔註三〕全上註。

〔註四〕二三，七，一五河南民報及七，五晨報。

〔註五〕二三，八，十三申報；八，二七新聞報；八，九重慶商務日報；八，二七外論社新聞

稿；八，十二益世報及八，十九東南日報。

〔註六〕二三，九，一五大公報；九，二七福州民國日報；九，七包頭日報及九，二四京報。

〔註七〕二三，一〇，一級遠民國日報。

〔註八〕二三，十一，二大公報及十一，四重慶商務日報。

〔註九〕二三，十二，二一巴縣日報，及十二，十九全報。

〔註十〕二四，一，二一東南日報；一，七巴縣日報及重慶商務日報。

〔註十一〕二四，二，一四大公報及二，二二東南日報。

〔註十二〕二四，三，二七益世報及三，二六大公報。

〔註十三〕二四，四，十六申報；四，二七新聞報；四，十六東南日報；四，三北平益世報；

四，三北平晨報；及四，十七申報。

〔註十四〕二四，六，二七北平晨報。

〔註十五〕二四，七，六大公報。

〔註十六〕二四，八，三十上海晨報。

〔註十七〕二四，九，十申報。

〔註十八〕二四，十，二三北平晨報；十，二一新聞報及十，七大公報。

〔註十九〕二四，十二，二八七十二行商報及十二，十八申報。

〔註二十〕二五，四，三七十二行商報及四，二三申報。

關於地賦之附加，照會議議決案及廿三年六月十一日國府所頒的永不加賦令看，不但附稅是不得超過正稅一倍，而且，自二十三年以後還永遠不得再以任何名目增加附稅了。然而會議後事實上之所表現者，完全不然，這裏，最顯著的例子，如浙江田賦附加中最大的「建設特捐」，雖曾由民衆各方呈請免征，但省府不僅不予豁免，而且還在呈請財部，要求將該捐劃出於田賦附加之外，以便再有機增稅，而不超過「附達正一倍」之限度。在浙江核減田賦附加案中關於建設特捐的辯解如次：

「田賦附加，遵照部頒章程，不得超過原有正稅之一倍。依此標準，如將建設特捐計算在內，則如上期田賦，建設特捐佔附加稅五五·六%，建設附捐佔八·三%，征收經費佔九%，所除不足三〇%；下期田賦建設特捐佔三〇·三%，建設附捐佔九·一%，征收經費佔三·七%，所餘爲五六·九%，以之支配地方教育，公安，建設，自治，慈善各種事業，經費實屬不敷。建設特捐，關

係本省債務基金，非俟債務一案清了以後，殊屬無法減免，而縣地方各種事業必需之經費，不能不兼籌並顧，查建設特捐，有一定之征收期限，並非永久之負擔，擬重申明令，一俟債務一案清了，即行豁免，自後政府決不續征，並禁變更附加名目類似此項性質之捐稅。爲維持縣地方事業起見，姑准各縣於計算田賦附加總額時，剔除建設特捐一項上期田賦之五五·六%，下期田賦之三〇·三，免予計算在內，依此標準，以不超過正稅一倍爲止。」

這一個辦法，顯然與前面整理地賦的方案，完全立於正相反的地位，其後，財部雖明令不能除外，然而，效果依舊毫無（註二十一）。至於永不加賦的命令，地方當局又何曾實行？事實擺在我們面前，江蘇泰縣因導淮用款，未經省廳核示，已擅征畝捐，其後人民連遞三呈，時逾三月，迄未批覆，而人民遵繳如故（二四，一，十四申報）；又江蘇奉賢等縣，補征農民銀行基金畝捐，而省府還咨覆財部，認爲毋庸制止（廿四，六，二十申報）；湖南瀏陽各鄉，自二十四年度起，每正供一元，加征附加洋四角（廿四，三，一五湖南民國日報）；山東因黃災慘

重，需款救濟，已經行政院准予將被災各縣應征田賦，於正稅四元以外，帶征三角，爲期一年（廿四，十，九北平晨報）。凡此種種，又不都是說明了永不加賦令是一個具文嗎？

〔註二十一〕參照莊強華：近年限制田賦附加之回顧（地政月刊四卷二三期合刊）。

總上所論，可知第二次全國財政會議，名義上雖爲整理地方財政，實則是毫無補於地方財政，而地方財政之混亂與黑暗，依然是故態未變。

附 錄

最近中國財政之分析

去年十一月四日幣制實施改革以後，接着當局便發了一個宣言，說新幣制實施十八個月以後，中國財政收支便可平衡。這個宣言的頒發，顯然就是說明着新幣制的實施與中央財政是有着不可分的聯繫。因此一般留心財政問題的人，自後不僅要注意到財政事態本身的變動，同時又必須深深的注意到新幣制之動態了。在這裏，我們假若把那當局的宣言，作爲一個邏輯的大前提，那末，新幣制不實施，當然中國財政在十八個月以後不能平衡，或者實施而失敗，中國財政在十八個月以後也不能平衡。這推論是否是錯誤，那就要看大前提是否是錯誤。在另一

方面，新幣制與中國中央財政，既有如是密切之關係，當然財政本身事態之如何，也足以影響新幣制的效果的。

於是，人們對於中國經濟前途的觀察，也便發生了兩大相反的心理。第一種人是把新幣制評價得很高的，認為新幣制實施以後，中國的貿易，中國的購買力，中國經濟的一切，都會大趨繁榮，財政收支自然也會平衡了。這一類人，可以給它一個名詞，稱「新幣制之樂觀派」。第二種人却相反的重視於中國財政的不健全性，認為在不改善目前的財政本質以前，收支是無法平衡的，而新幣制之所能使財政平衡者，只在於通貨膨脹可能的一點上，因此這一派人是「新幣制之悲觀派」。對於新幣制樂觀的，顯然也就是對於中國財政抱樂觀的；同樣，對於新幣制悲觀的，當然也就是對於中國財政的悲觀論者。

從幣制改革到今日，差不多將近十二個月了，距離宣言中十八個月的約期，只有半個年頭了。在那過去的三分之二的約期中，雖不曾看到表面上的通貨膨

脹，但也不會看到中央財政顯然的轉好。九月六日孔財長對新聞記者曾經談過最近中央財政的情形，據說去年度財政不敷達二萬萬元，幸本開源節流之原則，竭力維持，並整理稅收，節省各項經費，而得安渡難關。本年度以兩廣統一，國家信用更臻鞏固，又以農產豐收，走私勢戢，金融安定，加之所得稅開始徵收，中央財政，稍假時日，定能趨於平衡（見九月七日時事新報）。在這個談話中明白的透露出了中央財政前途，似乎大有可為，於是一般樂觀論者，更感到它們的理論是有事實的表現了。不過，前面那些財政好轉的報告，倒底還不過是一種口頭的傳佈，因此，中國財政是好轉乎？抑惡化乎？尙不能不有待於今後六個月約期中的事實來說明。但人類間的一切，是受着因果法則所支配的，未來的事實如何，雖不能像預言家那樣下一個肯定的斷言，然而多少也可以由過去的因，推想出一些來，推想錯誤不錯誤，那就靠未來的事實來對照。

在這裏，就開始推論中國財政之前途，檢討那兩種對中國財政不同的理論。

x

x

x

說到近幾年來中國財政上最明顯的危機，無論誰都會指出那收支不能平衡的一個現象來罷。據政府的公表數字，從民國十七年度以降，每年歲入不足的數字，常在一萬萬元左右。有決算的幾年中（從十七——二十二年度），以二十二年度的一萬四千七百萬元為最大不足額，不足之數，約占支出額的一九·二%。其後的二十三，二十四兩年度，雖尚無正式的決算數字，但不足也依然在一萬萬元以上。這種財政上收支的不能平衡，雖然是一種近代帶有世界性的流行病態，似乎無足稱奇，但對於中國這樣貧弱的國民經濟而言，其嚴重性當不能與他國同日而語。過去十年來年年一萬萬元以上的短絀額，差不多完全以公債政策彌補了過去。這種公債政策，到今年二月的強制掉換統一公債時，已覺得牠前途的希望已少（按自二十四年七月以後，每月內債償還之基金，即已不足四百萬元），退一步言，即令公債政策在今日之中國，尚有消化力量，但那樣年復一年的不平衡下

去，積重難返，也總有一日是要碰壁的。因此，在目前而言調整中國財政，誰都會覺得是應該先由平衡收支入手，所以去年幣制改革的當時，也就提出了十八個月後收支得以平衡的約言，而使大家能對幣制改革發生濃厚的同情。

幣制改革十八個月以後，中國財政是否真能收支平衡，這我在前面已經說過，現在還很難講，但就眼前橫置着的財政狀況看來，這約言的實踐，決不是一件怎樣容易的事。廿四年度現在已過去了，我們暫時不去管牠，即就七月一日開始的二十五年度財政預算來研究，我們却發見了牠不但收支不能平衡，甚至其不平衡的數字，已現出了新的最高記錄。二十五年度歲出入經臨合計，各為九萬九千〇七十萬元（這是中國有預算以來的最高數額），在表面上雖然保持着了平衡，但實則我們把歲入的內容來仔細檢查一下，就知道這裏面有二萬萬元以上是借款與虛列的收入。我們把最近三年來預算中租稅外的收入，可列如次表：（單位

千元）

	廿三年度	廿四年度	廿五年度
國有財產收入	五、五四五	八、八四七	五、七一二
國有事業收入	二一、三〇四	二〇、八五五	二一、二〇一
國有行政收入	一一、五一七	一〇、九三一	一〇、九〇一
國有營業純益	八、三五〇	四〇、二六九	四一、三九八
協款收入	六、五八八	三、七六八	三、一九八
借款收入	五〇、〇〇〇	七〇、〇〇〇	一二五、〇〇〇
雜項收入	八二、二六六	一一六、八三二	一〇三、一四二
合計	一八七、五七〇	二七一、五〇三	三一〇、八三二

從這個表裏，可以看出歷年來我國財政上租稅外收入是在如何突飛猛進了，但這數字却是不可信的。最容易看出來的，就是國有營業純益一項，在極短的一二年中，居然已由八百萬元增為四千萬元以上了（五倍以上），這是含有若干誇大性的（詳見後）。此外，像國有財產收入及雜項收支的兩項，二十四年度數

字雖較二十三年度增加，而二十五年年度却已較二十四年度減少了，這正是表示出了過去虛列得太多，而如今不能不減少些了。在大體上看，二十五年年度各項租稅外的收入，都比上年度減少些，但總數却比上年度增加了四千萬元，這就因為借款收入一項多了五千五百萬元之故。據某種的統計，去年度中央財政的不足數達一萬七千萬元，那末，我們可以推想出二十五年度的不足數當在二萬二千萬元以上（據立法委員陳長蘅氏報告，不足為二萬萬元左右）。在眼巴巴望着六個月後（滿十八個月）財政收支可以平衡的人們，看見了這樣一個歷來未見的大不足額，也許會覺着啞然的吧。

× × × × ×

中國財政上歷來收支的不能平衡，差不多與各國的情形髣髴，是由於軍債兩費過度膨脹所造成，但最近二三年來的不足額，却還更包藏了一個新的因素，就是稅收的減少——這裏當然以關稅的減少為最顯著。

最近三年來預算中的租稅收入，二十三年度為七萬三千一百萬元，二十四年度為六萬九千六百萬元，較上年度已減少三千五百萬元，到最近的二十五年度，租稅收入共計為六萬八千萬元，較上年度又減少了一千六百萬元，較前年度已減少了五千一百萬元。這個數字，還是冠冕堂皇的預算假定，在實際上也許比這個更減少得利害。舉一個例來說，譬如二十二年度的租稅預決算數字，其相差就如下表：（單位千元）

	預算數	決算數	實收數與預算數之差額
		(據財政報告)	(●為較預算多 ●為較預算少)
關稅	三五四、六五七	三五一、三九九	●三、二五八
鹽稅	一四六、七四八	一七七、三七六	●三〇、六二八
統稅	九二、九七五	一〇四、九七八	●一二、〇〇三
煙酒稅	二三、五四五	一三、〇七四	●一〇、四七一
印花稅	一一、九四〇	八、三七九	●四、五六二
釐稅	二、六八三	一、六二〇	●一、〇六三

交易所稅

一四〇

二五

●一一五

銀行稅

一、六〇〇

一、五一七

●八三

在這裏，除鹽統二稅以外，全部都比預算數爲減少。在中國的財政收入上，向來以關稅爲最重要，但這幾年來却在一直綫的降下，據二十四年的海關年刊的統計，最近五年來的關稅收入，年年都在減少，二十四年度僅收三萬一千五百萬元，比較民國二十年時的數字，已減少了七千萬元。這種關稅的減少，一方面固然由於年來進口貨減少之故，另一方面却是由於走私漸趨旺盛之故。據本月初新聞的報道，從去年八月以來，單僅華北一地，因走私所受關稅之損失，即達九千萬元之譜。至於鹽稅一項，年來因努力增高稅率與改換衡制（改司馬秤爲市秤，約差二〇%）的結果，反在逐年增加之中；民國二十四年全年鹽稅收入爲一萬八千四百萬元，比較五年前的民國二十年數字，已增一千四百萬元。至於統稅一項，因稅率的加增與貨物種類的加多，也在增加之中；計民國二十四年的收數

爲一萬一千六百萬元，比較民國二十年已增三千六百萬元。因此，最近五年來關鹽統三大稅收的變化，是得不償失，鹽統兩稅合計不過增加了五千萬元，而關稅一項却已減少了七千萬元。

時至今日，外來的壓迫愈益嚴重，關稅恐怕還要更加減少收入，至於鹽稅，大致也不會再增，年來南北鹽民之暴動以及搶鹽風潮之澎湃，都是表明着鹽稅負擔已至極大限度。而且過去鹽稅增加的還有一個原因，並不是人民實際真正消費那麼多的鹽，而是鹽場催促盡量把鹽運出去，同時便就運出去的鹽徵稅的結果。因此過去的鹽稅增加，一部分是含有「寅吃卯糧」的性質的。只有統稅一項，比較還有前途，中央政府的統一愈趨完成，當然統稅也愈趨增加，但要以增加的統稅來彌補關稅的減少，這在事實上是絕對不可能的。前面我們所舉出來的那個二十二年度的稅收例子中，大部分租稅的實收數，雖然都比預算數來得少，但幸而因爲鹽統兩稅有一個大量的增加，因此，實際稅收的合計額，總算還超過了預

算合計數。但如今的情形不同了：最近的二十五年度中，關稅無論如何都還要減少（在走私無法杜絕的情形下，關稅的減少當不成問題，即令走私勢戢，恐怕稅率的減低也已是不可避免，這樣，當然也將使關稅減少收入吧）；鹽稅則已入停頓狀態，再也不能像二十二年度那樣，會增加於預算數字以上；其他統稅以外的各種稅收，其減少更是意料中事。在這裏，只有統稅與所得稅兩項，比較尚不至與預算太差，然而兩者合計，年收也不過祇有一萬三千七百八十萬元而已。

這種租稅收入的漸減傾向，當局並不是不知道的，因此，二十五年度稅收的預算已比前兩年度要減少了數千萬元。但二十五年度稅收預算雖然減少，無如二十五年度的支出，却是一個空前的大額，因此，為求收支預算表面上的適合起見，纔故意的把租稅外的收入虛列一下（見前列表）。譬如國有營業純益一項，大部分就是中央銀行的盈餘及各項官股的利益而已，像去年度那樣，中央銀行雖因白銀國有而得着了龐大的利益，但這個到底是臨時性質的。在沒有繼

續新創國營事業的前提下，要年年的國有營業純益都有去年那樣的數字，絕對是困難的。本來在二十五年度預算草案中，這項純益已較前年度少列二千八百餘萬元，然而，爲求收支的表面適合，依然列着四千一百三十九萬餘元。

×

×

×

×

由上所述，我們對於最近二十五年度預算的歲入方面看，已發見了牠的三大

缺陷：第一是租稅收入的減少；第二是其他收入的虛列；第三是債款收入的加大。單就這三點看，已很足以說明最近財政是有些不容易平衡了，尤其像債款收入的增多，更不僅是表示最近財政不能平衡，而且還暗示着本來也有些難以平衡。因爲目前債款的加多，就是暗示着未來債務費支出的加大。又何況近年中國發債條件非常苛刻。譬如內債的發行，從民十六到二十二年，共發行十一萬四千萬元，而政府實收只有六萬五千萬元左右，約爲五折七扣。這樣一種不當的發行，不僅使大部分國民受不當的損失，而且是「作繭自縛」的使財政永遠不易平

衡。過去發行了十餘萬萬元的公債，而到本年二月以前，中央財政每月尚須不敷二千四百萬至二千七百萬元之譜。這正是說明公債政策的調整財政不平衡，是一件如何「不揣其本而齊其末」的措置了。

中央在這樣財政極度困難之中，開始了一個新的平衡策略。這就是本年二月的強制掉換公債，把過去發行的三十一種公債，掉換成了五種統一公債，合計十四萬六千萬元，平均延長十年的償還期間。這樣使每年支出的債務費減少一些，同時，騰出一部分基金來發新公債，這主要的新公債就是三萬四千萬元的復興公債。而二十五年預算中債款收入之所以比前兩年度為增加者，也就是因為發債基金比較有着落之故。本年所發的復興公債，原說是用於生產事業及完成法幣政策的，但據新聞的報道說：「此項公債不在市面流通，亦不在證券市場公開出售，其大部分存於中央中國交通三行，作為保證，準備發行鈔票。中央過去六個月，已向銀行透支一萬五千萬元，最近六個月至少仍需款一萬五千萬元，合計三

萬萬元。但復興公債照票面九八折發行，計共約三萬一千萬元，償還銀行透支後，僅足半年之用。」（三月十六日北平晨報）這樣可知以公債來平衡收支的政策，政府還不想放棄。

本年二月公債整理以後，每年公債本利的償付，在最初一二年中，可以比較整理前的數字，約減四〇%左右。這減少的四〇%的基金，充其量不過尚有六七萬萬元公債可發，如今復興公債已發了三萬萬元以上，加上二十五年度預算中借款收入的一萬五千萬元（實際上一定不止此數），到了明年，恐怕公債又難以再發了吧。那末，公債政策又將如何去運用呢。

×

×

×

×

從中國的歲入上而論，財政的不能平衡，似乎已成爲了一種不治之癩。在這裏，要把這癩能除出，不外只有兩種手段，一種是從歲入上想法，把漸減傾向的租稅收入，能夠轉變爲漸增；還有一種，就是從歲出方面，看有沒有辦法節流。

假若這兩種手段都歸失敗，那末，中國財政經濟的前途，也就非常悲觀了。

這裏，先討論歲入方面改良的可能性。

在我們前面那些就財政以論財政的敘述中，租稅收入的情形，實在是每况愈下，今後要想改變這種情形，當然應該是先從改善租稅的根源——國民經濟——入手。一般對於法幣政策抱着樂觀的人們，他們以為要改善租稅的根源，法幣政策可以負起這個責任來的。他們以為法幣政策實施以後，中國的幣值已有二五%左右的降低，這幣值貶低的結果，物價可以抬高。於是中國大部分的農民，可以因物價的抬高，而使它們的農產品，賣得起錢，結果使它們的購買力也得以加大了。另一方面因為中國幣值減低的結果，外來的洋貨可以減少輸入，民族工業得以乘機勃興，工商階級的繁榮，指日可待，又中國的出口貨物，也可以因幣值減低而趨旺盛。這種種幣值減低後的效果，可以使整個中國的國民經濟繁榮，從而使稅收可以漸增，而財政收支的不平衡，亦可迎刃而解。

這些理論是否全屬事實，我們姑置不論。但這裏顯然就發生了一個矛盾，這就是洋貨入口縱令能因幣值貶低而減少，那末，關稅的收入當然也因而減少，試問建築在關稅基礎上的中國財政，還有辦法沒有？許多的國債將無法抵償，收支將如何平衡？至於說洋貨減少入口而民族工業可以興旺，這也是事實上所不可能的，因為國際間資金的流動，是向着幣值落下的國家跑的。各國貨物的輸入縱令減少，外資的流入恐將增加，於是運用其在華就地設廠之權利，猛力進攻，到那時候，民族工業不僅不會興盛，恐將無有瞧類。有許多人，最近拿着中央銀行所編生產指數的向上（二十四年平均爲一〇二·一，本年六月爲一〇五·七），來證明工業的繁榮。這種論調是絕對錯誤的。要知道中央銀行的生產指數，是根據稅署的材料來編製的，因此，牠裏面大部分是外商廠家的生產，而不是所謂民族工業。具體的把各種生產指數分析起來看，更可以知道指數漲得最高的是啤酒（二四年平均爲一〇一·一，本年六月爲二一三·九），計漲上一一二·八%，

指數不但不漲而反下降的是麥粉（二四年平均爲一一三·五，本年六月爲八二·四），計降下三一·一%。這就因爲啤酒大部分是外商，而麥粉差不多是華商。這樣生產指數又何嘗告訴我們民族工業是旺盛呢？

而且在事實上，中國的進口貨大概都是些必需品，幣值減低也不一定可以杜絕其輸入的。關於這一點，最近也有人在指出，說本年六個月來入口僅四萬六千萬元，比去年同期減一五·九%，出口爲三萬三千萬元，比去年同期增加二八·三%，因此說法幣政策是奏效了。但這樣機械的應用統計數字，是非常危險的。年來華北數萬萬元的走私，難道我們因爲牠不入統計，而就可以不認爲是中國的輸入貨嗎？至於出口貨的加增，我們也應該把牠的內容來分析一下的，大概是些中國特產的軍需原料品，或者是一些海外市場上突然增加了需要的商品，很少是由於幣值減低的關係的。

最後，我們要檢討一下法幣政策對於農村的有利程度是如何。法幣政策樂觀

者，以爲對於農村第一個好的結果，是可以使農產物價抬高。這一點，確是不能否認，下面就是幣制改革前後的幾種農產物指數的比較：

上海農產物批發物價指數	二十四年九月	二十五年九月
上海輸出農產物價指數	七二·二七	八八·五七(七月)
上海輸入農產物價指數	一一一·一〇	一一一·二〇
		一三七·二〇

從這個指數看來，農產物價格的確是上漲了，但這些畢竟只是個都市中的價格，比較農村中的出售價格，要高出許多。據中央農業試驗所的調查，譬如浙江各縣生產地與消費地的米價相差，就常在二元之譜。其餘交通更不方便的內地，其差額當然更大。因此，都市農產品百分之二十餘的上漲，所影響及於農村的農產物價，恐怕是微不足道了。而且我們還更可注意的，就是農產品物價輸入指數，尙遠在輸出物價指數以上。此外，輸入物價指數中的生產品消費品的指數，

大致也與農產品呈同一之傾向。所以，農民在農產物價漲上得到的好處，大致都已與其消費品價騰上所受的損失相殺，很難講有如何改善。

從這些分析的結果，可知法幣政策所能改善國民經濟的力量，決不能把牠有一個過大的評價。最近國民經濟既難有顯著的改善之希望，那末，財政上租稅的收入，不但不能有增大的希望，恐怕稅收漸減之傾向，也是很難以阻止的吧。

× × × × ×

其次，我們從財政支出方面來看一看。

在二十五年度的支出預算中，占着萬萬元以上的大支出，有軍務費、債務費與補助費的三種，軍費爲三萬二千二百餘萬元，債務費爲二萬三千九百餘萬元，補助費爲一萬零六百餘萬元，這三者合計，已占總支出六七·三%，而其餘黨務國務等費，實在都不過是極小的數字而已。因此要談節流，首先就應該集中目光到軍、債、補的三種經費，研究其是否有減少的可能。

關於軍務費，我先得把中國軍務費的一點特質指出來。這就是中國軍務的消費，大部分費於軍隊的給養，而很少有用於軍器之設備的。目前中國有多少兵，詳細不甚知道，大概決不下二百萬人，假定每兵每月餉銀爲十元，全年即須軍餉二萬四千萬元，加以軍官的俸給，統計官兵的給養就須三萬萬元左右。因此每年三萬二千餘萬元的軍務費，事實上只能充給養費用而已，至於軍器之購備，已經是毫無着落。在這裏我想會有人要反問：中國軍隊不也有飛機大砲嗎？要解釋這個疑問，我們就要指出，預算中軍費雖然只有三萬萬元，實則在文化教育費與建設費中，也還包含着有一部分軍事性質費用；又一萬萬元以上的補助費，都是各省截留的國家收入，而其中一部分也是充地方軍隊用的。因此，軍務費名義上雖僅三萬萬元，實則遠在三萬萬元以上。中國目前軍務費支出雖然是這樣龐大，但軍事上的物質設備是很貧乏的。因此，要軍費節流，只能節省軍士的給養費，然而要節省軍士給養費，第一個前提要減少兵士人數，假若不裁兵而減給養費，爲事

實所不可能。然而，在目前中國的內外環境下，裁兵談何容易。

關於債務費的支出，經過今年二月公債強制借換以後，大體上已比去年度減少了三千五百餘萬元。本來，在這種年頭，賴債已是國際間普遍流行的手段，在中國目前這樣財政困難的時候似乎也不妨暫緩支付，然而中國却「中流砥柱」似的做硬好漢。這種現象，自然也有其原因的，因為中國在財政的見地上所賴於內外債的幫助之處正多，所以對於債信的維持上，不能不付以很大的代價。

至於大支出第三種的補助費，我在前面已經說過是由各省截留國家收入所構成，而非中央真正的一種支出，因此節流就根本談不到。不僅這樣，年來各省的地方財政，事實上較中央尤為困難，因此，各省截留國稅的現象，恐怕還要更顯著，而補助費項目中的數字，當然也怕會隨之而更增加吧。

這樣三件大的經費都不能節約，那末，其他數百萬元數千萬元即構成一項支出的款目，當然更難以減了，縱令能減，所減又無補於事的。

綜上所論，最近將來中國的財政上，二萬萬元以上的不足額，是已經確定無疑的了。在財政的支出上，不但目前，即令將來，也是無法節約而求平衡的；至於稅收方面，恐怕也只會減少。在這種情形之下，我們只能虔誠的希望當局，能夠從速的有一個更善良的策劃出來，不必一定固持着十八個月後財政得以平衡的約言。因為照目前的現狀，假若一定要靠法幣政策來平衡財政收支，除掉通貨膨脹一策以外，已無別法了。然而通貨膨脹畢竟是危險的。「學者」們的「有限制通貨膨脹」說，完全是口頭紙上的胡謔，以通貨膨脹來平衡財政收支，而尙能有限制，這是人間之奇跡了。

最後，還有些說明，目前之財政，實已至於十分困難之地步，倘若政府不能早日有一個理財之新方策，那末，縱令政府不打算拿法幣政策來平衡財政收支，但財政收支的不平衡，恐怕也會不得已而影響法幣政策的，亦即不得已而祇有走人於通貨膨脹這條路的。因為法幣政策實行以後，紙幣發行已具有了極大的伸縮

性，根據「抗力最小之原則」，政府平衡財政的時候，與其走吃力多而效果小的增稅公債政策，往往就容易就採用紙幣政策，又何況目前中國財政上，增稅既不能，公債發行亦有限度呢。