

中國財政問題



編 續 庫 文 方 東

題 問 政 財 國 中

編 主 五 雲 王  
五 聖 李

念 年 十 社 雜 東  
刊 紀 週 三 誌 方

行 發 館 書 印 務 商



# 中國財政問題

## 目次

- 民元以來之國家財政……………諸青來（一）
- 全國各省財政概觀……………諸青來（四）
- 中國財政問題之考察……………巖雙（八〇）

# 民元以來之國家財政

諸青來

## 一 歲計制度

大抵一國財政能整理就緒與否，雖存乎其人，實繫乎其法。我國自清季變法，仿行歐制，曾試辦預算二次。改元以來，亦有民二民三民五民八四屆預算，大抵有名無實。自民八以降，并總預算之名稱，亦不能成立。考各國預算成立，須經左列三種程序。

- (一) 編製，
- (二) 議決，
- (三) 執行。

編製方法各國不同，有由行政機關獨編全部預算者（如英國）；有由行政立法各編一部分者（如美國）；各國多採英制，我國亦然。惟因全國幅員遼闊，交通不便；中央與地方收支，在形式上雖可劃分，而事實上常有糾纏不清之弊；編訂較爲困難，程序亦甚繁重。當改元之初，財政部掌管全國收支，負核編預算之責。其核編程序，約分四步：先由各省官署造具歲入或歲出概算書，分呈各主管部，各部就其主管事項編訂歲出概算，提交財政部，是爲第一步；財政部就其主管之全國歲入及各部提交之全國歲出，彙總編訂成爲總概算書，提出閣議（即國務會議）是爲第二步；國務總理與各國務員（即各部部長）公決政策，核定收支之數，是爲第三步；各主管部遵照閣議，各編預算書，送交財部，財部乃彙總核編歲入歲出總預算，是爲第四步。當時北京政府，循此四步程序編製預算者，僅有二三次耳。自國民政府成立，全國收支總預算，從未編成一次，惟據中央政治會議通過之十九

年度試辦預算章程，明定編製程序。凡屬國家之收支概算，須經中央政治會議核定，國民政府主計處秉承方針，編成預算。中政會核定之舉，與他國採行內閣制之閣議效力相同；但內閣地位有國法上之根據，中政會係隸屬於中央黨部之委員會，二者性質迥不相同。歷年編製預算程序之變遷，此其大概也。又預算之編製，須先定會計年度；所謂會計年度者，係收支起訖時期。可分年份年度兩種：前者自每年一月起至十二月止；後者各國不同，如英國則自本年四月起至翌年三月止，我國則自本年七月起至翌年六月止。至定會計年度之條件有二：

(1) 收入旺盛時期，(2) 與國會開會時接近。

蓋國家歲收，在一年中有旺淡之分；例如上半年旺收，下半年清淡，或上半年清淡，下半年旺收。支出則各月一律，無甚參差。故選定收入旺盛之時，開始會計年度，可免發行短期庫券之煩。又預算編定後，須經國會通過；故會計年度之開始，當



定在國會開會後，否則事實上不能實行。我國收入大宗向爲田賦，其收入期在下半年；而國會開會期在四月，故曩在北京政府時代，曾定會計年度自每年七月起至翌年六月止。今則情勢變遷，國會既不存在，田賦又已劃歸地方，沿行舊例，似無意義可言矣。

預算編製告成，須經議決之程序。改元以來，預算雖辦四屆，其會由國會議決者，僅民八預算一次耳。（民八國會，合法與否姑置不論。）今議決預算之權，屬諸立法院；立法院之地位與他邦議會迥不相同：按照現行制度，立法者實爲中央政治會議，並非立法院。國家歲入各項何者應減，何者應增；凡百庶政，孰應擴張，孰應緊縮；均先經中政會決定方針，乃由國民政府主計處編成預算，提交立法院。該預算案中設有不妥之處，立法院只能從枝節上加以補救，不能爲根本上之修正，因其所處地位使然也。

二：

其次爲預算之執行，金庫職司出納，最關重要。考各國通行之金庫制大別有

(1) 獨立制 政府自設金庫保存現金，並司出納。

(2) 委託制 委託銀行代辦金庫。此制又分爲二：

(甲) 保管制 公款與銀行營業款項劃分，不得混合。

(乙) 存款制 公款存入銀行，公家廁於存戶之列，故銀行對於公款可以自由運用。

上述兩制各有短長，保管制長處在絕無危險，其短處在不能運用。存款制之得失，適與前者相反。舍短取長，可就此二制折衷辦理；即在平時無論公款多少，絲毫不許移用，如遇金融緊急而金庫有餘款時，得政府之允許，亦可變通運用以調劑金融。曩年國庫由中交兩行代理，今則指定中央銀行負責辦理，蓋採存款辦法也。惟

金庫不能統一，徵收機關往往於收款後不解金庫，直接支撥，或交其他銀行存儲，故國庫出納尙未收集中之效。

當施行預算之際，支款須有財政長官命令，金庫方可照支。而財政長官之命令，必須依據預算，自不待言。英國行事前監督之制：凡向金庫支款，不僅憑財政長官命令，並經特設審計官簽字方爲有效。他國審計與英不同，僅爲事後監督，即在支出以後，方報告審計機關請其查核也。我國舊章原爲事前監督，今仿英制定事前監督之例，凡財政長官所發命令，經由審計官核對無誤，方可持令取款。此項定例較前進步，但未實行，僅屬具文而已。

會計年度告終，預算施行完了，應即編造決算，其目的有二：

(1) 可知預算實施情形若何，預估數目是否正確。

(2) 可爲下屆預算之準標。

決算之成立程序有三：

(1) 編製 由各主管機關編成收支決算書，呈送財政部，由財部彙總製成總決算案，

(2) 審查 總決算編就後，送交審計機關審查，審計機關考核各項收支，是否合法；金庫存儲與記賬數目是否相符；如有疑問可咨詢財政部。或派員實地檢查，查定後附陳意見，一併送交立法機關請其議決。審計機關所以須先事審查者，蓋以立法事繁，考核容有未周，審計機關所以輔其不逮也。

(3) 議決 總決算由審計機關審核後，送交立法機關議決。

上述各端為各國通行之例，我國亦按照通例，屢頒會計審計規程；條文非不周密，規定非不詳盡。然而按諸實際，則在二十年中總預算之編成僅有四次；雖經編製並未議決；或議決而未會照行，嚴格言之，雖謂全國總預算無一次成立焉，亦

無不可，總決算更可無庸提及。預算決算既未正式成立，審計機關安能行使其職權，事前監督固屬具文，事後監督亦託空談，即以中央一部分之收支概算論，最關重要者厥為軍費；其支出內容若何，審計機關從未過問，僅能毛舉細故藉以敷衍門面而已。

按照列邦通例，往往於一般會計以外，另設特別會計：所謂特別會計者，在總預算中另立系統，為獨立之收支者也。蓋國有營業另編特別預算，成績較易考查，且為鞏固事業基礎計，如有盈餘另款存儲，可專供擴充改良經費。惟特別會計應有限制，否則系統紛歧，益滋紊亂。我國路電郵政向有特別會計，其贏餘不免挪用，甚至營業收入，亦為武人強扣。歲計制度之紊亂，此特其一端而已。

## 二 國家與地方收支之劃分

國家與地方權限如何劃分，最易引起爭端，主集權者固持之有故，主分權者亦能言之成理。政權或分或集，各國不一其軌，要視其國情而定。其在聯邦之國，邦具固有之權，非由中央所賦予；其所處地位，自非尋常地方團體可比，職務之範圍亦廣，除內務教育農商等行政外，亦有涉及軍事者，如美利堅瑞士各邦，得設置民軍是也。政務既繁，需財必多，收入來源亦與中央劃分清楚，兩者畛域分明，不相牽混。若德意志美利堅之中央收入同以關稅國產稅所得稅爲大宗；德國各邦徵收地稅營業稅，美利堅各邦則以財產稅爲主要財源。如此各有稅收，不相混淆，是爲獨立稅制。斯制不獨在聯邦國爲然，即在單一國亦有行之者，如英國是也。至若法日等國，地方財源，大抵以附加於國稅者爲大宗，是爲附加稅制。前者畸於分權，後者則畸於集權，我國財政系統，向欠分明。前清各省內銷款項，須經部核准。外銷款項，則由督撫任意處置，無庸奏報。然此不得認爲有國家地方之別也。至改元以後，

始劃分政費，釐定國家地方兩稅。茲述其概要如左：

(甲)兩稅之釐定 田賦，鹽課，關稅，貨物稅，煙酒稅，印花稅，契稅等爲國稅。田賦附加稅，及其他雜捐爲地方稅。

(乙)政費之劃分 國會經費，海陸軍費，外交費，司法經費，保安經費，專門以上教育費，國債償還費，國有事業經營費等，定爲國家政費。凡由地方經辦之教育，實業工程及衛生救恤等費，定爲地方政費。

由上述標準以編製預算，則有一特殊性質，與他國迥不相同；國家預算，除其中一部份收支屬於中央外，其他國庫收支，均由各省長官兼管。如國會公府經費，都城軍警費，及海軍費等，由中央主管部直接支付；關稅鹽稅京師稅務收入及各省解款，爲中央之直接財源。至各省收支，除純粹屬於地方者外，屬於國庫者爲左列各

項：

(甲)收入 田賦釐金契稅等之國家收入，由各省財政廳主管；煙酒印花等稅，則爲中央直接收入，另有專員經徵。

(乙)支出 陸軍、警察、司法及省道縣公署等費，是爲各該省之國家經費；其由中央派遣駐省軍隊費用，則屬於中央支出。

民國十二年，北京參眾議員合開憲法會議，制定新憲，指定各省財源，以田賦契稅改爲省稅。此在財政沿革上確爲重大變更，然並未實行。至十六年南京政府成立，頒令劃分國家地方收支，十七年略加修改，明定準標如左：

(甲)收入 鹽稅，關稅，煙酒稅，捲煙稅，印花稅，貨物稅，(內含釐金統捐郵包稅、鐵路貨捐等)，沿海漁業稅，煤油稅，鑛稅，交易所稅，國有產業收入，各項規費等，是爲國家收入。擬辦之遺產稅，所得稅，及裁釐改辦之消費稅亦屬焉。田賦，契稅，牙稅，當稅，屠宰稅，內地漁業稅，船捐，房捐，地方產業收入，規費等，是爲



地方收入。擬辦之宅地稅，營業稅，（牙典等業設有專稅者除外）亦屬焉。

（乙）支出 中央黨務費，國務費，（國民政府五院等經費），軍務費，內務費，（內政部及首都警察費），外交費，財務費，教育費，司法費，（最高法院司法行政部等經費），農工商費，交通費，建設費，（建設委員會及其所屬不含營業性質之機關經費），債務費，官營業經費等，是為國家支出。黨務費，行政費，（省市政府與其所屬各官署經費），司法費，（各省高等法院地方法院等經費），公安費，財務費，教育費，農工商費，交通費，建設費，（各省市專管建設事務之機關經費），債務費，官營業經費等，是為地方支出。

上述收支標準，與前北京政府所定者相較，其不同之點約有六端：（一）中央地方黨費為原來所無；（二）田賦契稅牙稅原為國稅，今改為地方稅；（三）司法警察等費，原屬國家支出，今將司法費分屬國家地方，警察費（首都警察除外）

屬諸地方支出（四）省縣公署經費，原為國家支出，今改屬地方；（五）國稅中新增煤油稅（自十八年起併歸海關徵收，不另立稅目）；裁釐以後，另辦五品統稅（即係捲煙棉紗火柴水泥麵粉之出廠稅）；除捲煙外，餘為新稅；（六）貨物稅仍由各省財廳設局經徵，作為代收國稅，現雖頒裁釐之令，各省尚未一律奉行也。由上述不同之點觀之，黨費一端，應否由國庫開支，牽涉政治問題，暫不置論外；其他收支準標，新定者似較舊制為優。蓋以前各省財廳綜理地方財政，兼營國庫收支，職務繁重，有叢脞之虞。此後省吏專管地方財政（除代收貨物稅一項外）界限分明，可免混淆。又田賦契稅改為地方稅，則地方之財源充裕，自可措置裕如，而警察保安等費，既歸省庫支出，則屬其權限內之設施，可免受中央掣肘，此其優點所在也。雖然，此特紙面上之規定，兩方權限能否劃分清楚，仍須視其實行如何。試舉一二顯著之例言之：貨物稅由各省財廳代收，大抵撥充該省駐軍經費，以收

抵支，本無不可；然駐軍經費浩繁，除以國庫收入抵支外，往往藉省款爲挹注，省款不敷，多方羅掘，或徵貨物附稅，或另抽鹽附稅，苛捐雜稅，層出不窮，因軍費膨脹之結果，貽累於地方財政者匪淺。各省實行裁釐，國省兩庫，失一大宗財源；鹽附稅統一於中央，（財部通令各省，原徵鹽附稅劃歸中央，由中央酌量分撥，）省庫更無挹注餘地。江浙號稱財富之區，歷年悉索敵賦，解款中央，今省吏莫展一籌，反須仰中央之資助。江浙如此，他省可知，恭順服從者如此，抗不奉命之徒更無論矣。

### 三 國家歲入

國家歲入，向以海關稅鹽稅等爲大宗。茲錄二十年來兩稅實收數如左（第一表）

年 份	海 關 稅(海關兩)	鹽 稅(海關兩)
民 國 元 年	三九、九五〇、六一二	
民 國 二 年	四三、九六九、八五二	
民 國 三 年	三八、九一七、五二五	六九、四九四、九一五
民 國 四 年	三六、七四七、七〇六	七七、七二九、六七六
民 國 五 年	三七、七六四、三一—	八〇、三一六、七三五
民 國 六 年	三八、一八九、四二九	八一、二一三、五一七
民 國 七 年	三六、三四五、〇四五	八九、八三一、一〇八
民 國 八 年	四六、〇〇九、一六〇	九〇、二三七、九一八

民國九年	四九、八一九、八八五	八九、二四七、五三七
民國十年	五四、四六二、六四三	九四、二八〇、五二三
民國十一年	五八、六三四、二四九	九九、二二八、三三二
民國十二年	六三、五〇四、二五一	九二、〇六一、一八一
民國十三年	六九、五九五、一三一	八一、四三三、三五四
民國十四年	六九、八七〇、〇〇二	
民國十六年	六八、七八一、八七五	八六、〇八八、八三七
民國十七年	六二、三三二、五二五	一一二、九二五、二八八
民國十八年	一五二、八三〇、〇九三	一三二、九五三、七〇六

就右表觀之，關鹽兩稅，逐年增高，其原因果安在耶？鹽稅稅率，較高於清季；生齒繁而食戶遞增，故在民初僅有七千萬元者，至近年幾達二倍。海關稅收之增高，更非鹽稅可比，在民初僅有四千萬兩者，至去年達四倍有餘。蓋以貨物出入，與年俱增，貨價又蒸蒸日上；稅率原爲值百抽五，今最高稅率達百分之四十，平均稅率亦在百分之十以上，此其所以稅收大增，小民益有負擔不勝之感也。鹽稅正稅每擔三元，實則各地參差，尙未一律，上表所列者僅爲正稅收數，附稅尙不計在內。附稅多寡不等，有達正稅三倍以上者，合正附二者計之，恐不止三萬萬元。除海關總鹽稅外，收數較多者爲常關稅，貨物稅，煙酒稅，印花稅等。茲依次述之如下：

常關稅有五十里內外之別；在商埠五十里內者由海關兼管，歷年實收數在七百萬元左右；五十里外及邊地各關，每年收數並無切實統計，惟據歷屆預算約有一千餘萬元。貨物稅一項，內含釐金統捐產銷稅鐵路貨捐等，據歷屆預算年收

四千萬元；然據前『財政整理會』彙編之數，（係就十一十二二十三等年度各省財廳報告及財部開單彙編者）則為六千八百餘萬元。以上三項合計，共約年收八千餘萬元，今已頒一律裁撤之令，能否永久革除，仍視此後財政情形如何耳。煙酒稅收入，亦有與年俱增之勢。茲錄其歷年實收數如左（第二表）

年	份	煙	酒	稅	實	收	總	數
九	年				一四、九五〇、二二〇元			
十	年				一四、五二〇、〇一六元			
十	年				一五、〇六九、六八七元			
十	年				一五、八三七、八三五元			
十	年				一五、六四一、八二九元			

十 七 年

二六、五七四、八九七元

(附註) 九年至十三年西南數省未計在內。

捲煙稅係就廠徵稅，自民國十年開辦，歲收不過四百餘萬元，各省另辦特稅，章制紛歧；至十七年改辦捲煙統稅，出廠徵收一次，不得重徵；提高稅率為百分之三二·五，稅收大增。近自裁釐實行，創辦統稅，對五種機製貨品就廠徵稅，除捲煙仍循舊章外，棉紗水泥麵粉火柴四種亦徵統稅，四種稅收，每年不滿千萬，捲煙一種可實徵五千餘萬元。煤油特稅係國民政府新設之稅，每年收一千萬元左右，但自新進口稅則實行，併入海關徵收矣。印花稅自民元開辦，收數亦逐年遞增。茲錄歷年實收數如左(第三表)



年	份	印	花	稅	實	收	數
二	年					五七、五六一	元
三	年					四七〇、〇〇〇	元
四	年					三、六四〇、〇〇〇	元
五	年					二、〇四〇、〇〇〇	元
六	年					二、五二〇、〇〇〇	元
七	年					二、七八〇、〇〇〇	元
八	年					二、七四一、九七七	元
九	年					二、九八〇、〇〇〇	元

十	十	十	十	十
年	年	年	年	年
三、二八〇、〇〇〇元	三、三八二、二五二元	三、〇〇四、六三八元	三、〇四七、六一八元	八、三七一、九九五元
(附註) 五年至十三年西南各省稅收未計在內；十八年滇黔桂川陝甘東三省等收 數未計在內。				

此外如鑛稅漁業稅交易所稅等，收數無多，姑不詳述。田賦契稅等昔爲國稅，現已劃作省稅矣。茲再錄歷屆預算，藉覘歲入增減之概況焉。(第四表)

歲入項目	二 年 度	三 年 度	五 年 度	八 年 度
田 賦	八二、四〇三、六一二	七九、二二七、八〇九	一二〇、四三七、一九二	九三、二〇六、三九七
鹽 稅	七七、五六五、五三四	八四、八七九、八七三	八四、七七一、三六五	九一、六八六、〇二六
海 關 稅	五七、四六八、六〇四	六七、三五四、四六二	五九、一七一、二一九	五九、三八五、七三八
常 關 稅	一〇、七五五、六七九	七、三〇六、九〇三	一三、一七五、〇九五	一六、九二二、九一八
釐金 或稱貨 物稅	三六、八八二、八七七	三四、一八六、〇四七	四六、四〇〇、〇八四	三九、〇六四、三七一
契 稅	一二、二二三、一八四	一六、二一三、四三五	一五、三一五、〇三四	一四、九二〇、八四五
烟酒稅捐	一四、一七一、四〇三	一五、八五一、二〇八	二七、九九四、一八一	三〇、五一七、八五三
鑛 稅	一、七〇九、二三八	一、〇六四、六六五	一、三九〇、六二一	一、九九三、三七九

印花稅	710,000	3,666,600	5,671,400	6,133,000
官業收入	八,四八三,七四一	四,四二七,五〇四	二,六三七,九〇四	二,四四二,八九〇
官產收入			一七,〇五一,八〇八	一二,一二九,四一〇
外債	二〇八,三七〇,〇〇〇			
內債	一五,〇〇〇,〇〇〇	二五,〇〇〇,〇〇〇	一〇,〇〇〇,〇〇〇	二三八,七一〇,六八七
其他	三〇,二八七,三六四	四八,三三二,六八二	五八,一〇八,七二三	四三,五七九,二七三
總計	五五七,〇三一,二三六	三八二,五〇一,二八八	四七二,一二四,六九五	六四七,六九一,七六七

就右表觀之，八年度收入最多，二年度次之，前者仰給內債（二萬萬餘）未成事實，預算架空可想而知，後者倚賴外債，幾占全歲入五分之二，此項外債名曰

善後借款，即以鹽稅爲担保，而啓外人干涉鹽政之端者也。五年度舉債較少，歲入幾達五萬萬，由於增稅加賦同時進行，地方歲入二千七百餘萬，又併入國家預算故也。三年財政較爲妥善，然仍須舉債二千餘萬，方可收支適合。袁氏秉政時期，財政情形雖未至十分禁亂，而無年不募國債，可見其無緊縮能力也。自五年以後，政令益見廢弛，各省軍費逐年擴張，除以田賦釐金收入抵支外。鹽稅煙酒常關等稅之中央財源，亦漸染指，始而請准撥支，繼而任意截留，於是中央收入愈少，度支愈窘。各省提撥雖多，徒供浪費，國計民生，同受損害。自民十以後，此風更甚，司農仰屋興嘆，百僚枵腹從公，北京政府之倒，雖有種種原因，財政陷於絕境，實爲其主要之因矣。

國民政府成立以來，財政情形，依然如昔，歲入雖已大增，支出愈見膨脹，茲據財政部長歷次報告，列舉近年中央收入實數如左（第五表）

項 目	十六年六月至十七年五月	十七年度(自十七年七月至十八年六月)	十八年度
關 稅	一三、四六七千元	一七九、一四三千元	二七五、五四五千元
鹽 稅	二〇、七七七	二九、五四二	一三二、一四六
煤油特稅	二、七五六	煤油捲 烟稅 二七、六九一	三六、五六七
捲 烟 稅	九、一〇一	三、五四九	六、八三一
烟 酒 稅			
印 花 稅	一、一三九	三、〇五四	五、四二七
禁 烟 收 入	四、四九〇		
麥粉特稅		二、〇三八	三、九三四

各省徵解稅款	10、320	14、544	11、385
各省未解稅款 (抵撥軍費)		63、382	
募債借款	73、386	100、144	100、942
其他收入	16、334	12、374	21、876
總計	150、840	434、441	846、435
淨計 (除關鹽 徵收費)			539、006

當十六七年之交，中央所恃為稅收之源者，僅江浙皖贛而已。贛省國稅及中央稅收，（指鹽煙酒常關等稅）悉充駐軍軍費，尙嫌不給；皖省駐軍亦甚複雜，稅款收入勉敷支出；蘇浙尙有餘力，解款較多。右表中所列中央收入，僅就直接解到

財部者計之耳。如鹽稅一項，只計兩淮兩浙等處，捲烟稅初辦時，先從五省（蘇浙皖贛閩）入手，尙未推行全國，其十一個月之收數，只六百餘萬。禁烟收入實卽鴉片徵稅，蘇浙兩省十一個月中僅得五百萬元，獲利不多，而冒弛禁之惡名，可謂得不償失，勢不得不變更政策矣。本年重翻舊案，遍設禁烟查緝處，大受輿論反對，乃又頒令取消，查雅片徵稅，兩廣首開其例，兩湖亦徵特稅，特稅卽雅片稅化名，實行有數年之久，抵充各該省國庫支出，苟財政稍有辦法，何至有此飲鴆止渴之舉耶？十八年度收入實數，較諸兩年前增加二倍餘，卽比十七年度亦增一萬萬元，中央政令所及足以支配其財政者，曩年僅爲五省，今則擴充至兩湖魯豫；歲入增而權力所及範圍推廣，中央財政似應日有起色矣；然而按諸實際，則大不然，中央度日之需，依然乞靈於庫券債券，庫空如洗，點金乏術，其拮据情形，蓋無異於政府初成立時。其原因果安在耶？試在以下各節詳論之。



## 四 國家歲出

國家歲入雖逐年增加，自改元以來，每年收不敷支，必須舉債度日者，要不外，節漏乏術，緊縮無方而已。查歷屆預算，歲出各項以軍費為大宗，有與年俱增之勢。茲列表比較如左（第六表）：

費別	民二預算	民三預算	民五預算	民八預算
政費	一六八、七五〇千元	一三三、四八九千元	一七四、三七九千元	一六一、七二一千元
軍費	一七三、七三六	一三五、九七一	一五九、四五七	二六九、六五二
國債費	三〇〇、七三八	九八、五六五	一三七、六八四	二六四、六三一
總計	六四二、二二七	三五七、〇二四	四七一、五一九	六四七、六九二

民十以後全國軍費至少在三萬萬元以上。北伐軍興，戰事愈烈，全國軍費幾何，更屬無可稽考，僅就中央直接支出者計之，據財政部報告自十六年六月一日起至十七年五月三十一日止，計十一個月，支出實數如左：（第七表）

項 目	實 支	數
黨 務 費		一、六五七千元
各 項 政 費		八、六三〇
軍 費		一三一、一七八

十七十八兩年度，支入實數如左：（第八表）

項	目	十七年度	十八年度
中央黨務費		四、〇四〇千元	四、六一七千元
政務費		二八、〇八八	四四、三八七
軍費		二〇九、五三七	二四五、四四五
補助費		四、七〇九	六、七〇六
稽核所撥付當地長官			三五、五六五
償債		一二一、三一八	一五八、九八五
賠款		三八、六六三	淨額一、二五三
墊撥中央銀行股本		二〇、〇〇〇	

暫	支	六、七六九	一、六六〇
其	他	一、三一六	四七二
總	計	四三四、四四一	五三九〇〇六

由上列數表觀之，全國軍費在民初僅一萬數千萬，民五以後達二萬萬元餘，民十以降，增至三萬萬元以上，近年軍費仍有增無減，十七年度之二萬萬元有零，十八年度之二萬四千萬元，僅就中央直接支出者計之，東三省熱察綏秦隴晉川滇黔桂等省軍費，均不計在內，合計全國支出，或在五萬萬元以上未可知也。茲再根據歷屆預算及近年報告，分列中央各省軍政費如左（第九表）

項	目	民	五	民	八	民	十四	民	十七	民	十八
中央政費	六九、二五二千元	九三、五〇千元	三、四六千元	二八、〇八八千元	四、二九三千元						

各省政費	七六、一二六	六八、三〇一	八三、三六三	
中央軍費	六九、〇一五	一五〇、七九〇	七〇、六三七	三〇九、五三七
各省軍費	九〇、四四三	一一八、八六一	一三四、五二一	二四五、四四五

(附註) 民十四各數係根據第八表開列。自民十六後各省政費原列作國家經費者，均歸入

地方，各省軍費數目，無可稽考。

當十七八年之交，估計全國軍額約有一百六十師，浮濫已甚。乃於十八年二月，開第一次編遣會議，議決全國軍額六十五師，軍費每年一萬九千二百萬元，是年八月續開會議，改定每年二萬一千六百萬元，另加編遣費三千萬元，共計二萬四千六百萬元。然而堂堂議決案，僅爲一紙空文，毫未發生效力。軍事無從收束，財政難以緊縮，緊縮且不能，遑論整理耶？

## 五 國債

我國募債情形，與先進國大不相同，有如左列各點：

- (1) 先進國無內外債之分，我國則內外界限甚為分明。
- (2) 先進國大抵直接募債，我國外債均由外國銀行承受。
- (3) 我國募集內債，不免有勒派情事，先進國在對外戰爭之際，雖設法勸誘，並非強迫。

(4) 先進國募債多不指定擔保品，我國則否。

(5) 先進國公債與庫券大不相同，蓋公債供長期建設之用，庫券則臨時挪款，在同一會計年度內必須償還。此二者在我國區別甚微，庫券每月攤還本息，公債則定期抽籤還本，其非在同一會計年度內清償則一也。

(6) 先進國償債，在預定期限以內任意償還，其稱爲永息公債者，更不定償還時期。而我國債本償還，均用定期定額之法。（卽分期攤還。）

(7) 先進國債期甚長，至少須三四十年。我國內債年期太短，甚至并壓本期間而無之。（預定一期間，只付息不還本，是謂壓本期間。）

(8) 先進國募債，大抵因非常事變或供建設事業之用。我國則每恃借債爲度日之需。

(9) 外國債票市價穩定，便於投資。我國因政局變遷無定，公債市價條起條落在市場上每認爲投機目的物。

前清內債，寥寥無幾，民國成立以後，三四兩年，因收支不能適合而募債；又發行所謂儲蓄票，攤派於各省，其預定計劃，本欲每年發行一次，後卽停止。此後幾無年不募內債，有五，七，八，九，十一，十四等年公債。七年分長期短期二種，因當時中交京鈔，

自民四停止兌現，濫發無已，市價下落，值僅四折左右，於是募七年公債以銷納濫鈔，凡應募者得以中交京鈔繳納，但一面收回，一面發出，不能收效。至民國九年仍發公債，收回京鈔，自此次收回後，中交二行京鈔始能結束。十年另定整理公債計劃，下述五種公債均列入整理案內：（一）五年（現已償清）（二）七年長期（三）九年金融（現已還清）（四）元年公債改為整理六釐（五）八年公債改為整理七釐。其擔保品：除七年長期以俄國賠款抵充還本基金外，其他為關稅餘款，十四年公債則以德國賠款為擔保，凡某種賠款滿期（或取消）移充內債基金還本付息，甚為可靠。至九六公債，本由鹽餘借款而來，其數為九千六百萬，故稱九六。內分銀元日金二部份，均以關餘為擔保，但其支付次序，在整理案內公債之後，迄未能按期履行也。

前北京政府所發內債，除已償清者不計外，其擔保確實公債現負本金約有



一萬萬元。擔保不確實及無擔保內債，約有一萬萬二千萬。有擔保庫券二千餘萬，無擔保庫券四千餘萬，銀行借款九千萬，銀行墊款四千餘萬，共計四萬萬餘元（息未計）。

國民政府所發國內公債，除已償清者不計外，現負各債列表如左（第十表）

名	稱	發	行	額	擔	保	品	現	負	債	額
續發江海關二五庫券		四〇、〇〇〇、〇〇〇元			新增	關稅		二一、〇〇〇、〇〇〇元			
善後公債		三六、〇〇〇、〇〇〇			同	上		二〇、〇〇〇、〇〇〇			
十八年賑災公債		一〇、〇〇〇、〇〇〇			同	上		八、〇〇〇、〇〇〇			
十八年關稅庫券		四〇、〇〇〇、〇〇〇			同	上		三五、八四七、〇七二			
裁兵公債		五〇、〇〇〇、〇〇〇			同	上		四〇、〇〇〇、〇〇〇			

編遣庫券	七〇,〇〇〇,〇〇〇	同	同上	五四,六〇〇,〇〇〇
十九年關稅公債	三〇,〇〇〇,〇〇〇	同	同上	一八,〇〇〇,〇〇〇
十九年關稅庫券	八〇,〇〇〇,〇〇〇	同	同上	七〇,四四〇,〇〇〇
十九年善後庫券	五〇,〇〇〇,〇〇〇	同	同上	四五,八〇〇,〇〇〇
二十年關稅庫券	八〇,〇〇〇,〇〇〇	同	同上	七七,六〇〇,〇〇〇
十七年短期金融公債	三〇,〇〇〇,〇〇〇	德國賠款		二五,八〇〇,〇〇〇
十七年長期金融公債	四五,〇〇〇,〇〇〇	關餘		四五,〇〇〇,〇〇〇
海河公債	四〇,〇〇〇,〇〇〇	津海關附徵款		三,四〇〇,〇〇〇
續發捲烟庫券	二四,〇〇〇,〇〇〇	捲烟稅		六,七〇〇,〇〇〇

十九年捲烟稅庫券	一四、〇〇〇、〇〇〇	同	上	一六、八〇〇、〇〇〇
二十年捲烟庫券	六〇、〇〇〇、〇〇〇	同	上	五六、四〇〇、〇〇〇
軍需公債	一〇、〇〇〇、〇〇〇	印花稅		八、〇〇〇、〇〇〇
統稅公債	五〇、〇〇〇、〇〇〇	統稅		五〇、〇〇〇、〇〇〇

(附註)右現負額截至本年六月底止。

以上公債庫券現負額，約共六萬萬元，與北京政府所負內債合計，共達十萬萬餘元。

清季同光之際，始募外債，此後戰爭屢興，洋債迭增，庚子一役賠款有九百八十兆兩之多，民國告成，所舉外債以善後借款為最巨。茲將歷次有擔保之外債

(除已償清者外)開列如左(第十一表)

名稱	原額	擔保	現負額
英德借款	一千六百萬鎊	關稅	九十二萬餘鎊
英德續借款	一千六百萬鎊	關稅	七百六十一萬餘鎊
庚子賠款	九百八十兆兩	關稅	約六百兆兩
善後借款	二千五百萬鎊	關稅	二千二百九十餘萬鎊
克利斯浦借款	五百萬鎊	鹽稅	四百餘萬鎊
英法借款	五百萬鎊	同上	二百餘萬鎊
湖廣鐵路借款	六百萬鎊	同上	五百餘萬鎊

(附註)現負額截至十九年底止。

以上約一千八百餘兆元。(每磅折合國幣二十元)並將無擔保外債一千餘兆元合計，約共有三千兆元。

以上內外債，總計約負四十萬萬元。均為財政部經管者。

前交通部主管路航郵電四政，四政項下一切收支，與一般會計截然劃分，是為特別會計。所謂特別會計者，政府應特殊之需要得按照法律，於總預算決算案中另成系統，使其脫離普通會計而獨立者也。該部經管之內外債，多充路電建設之需，然亦有藉詞築路興業，實則挪充政費，消耗於無用之地。其本充路電用途者，亦因營業收入為武人截留，以致還本付息，徒托空談，積欠纍纍，莫由整理，國家之信用既失，輸入外資之途遂絕。茲舉該部所管內外債總數如左：(民十四年底結算總數，外債接近時匯率折合。)

(甲)交通外債 約十一萬萬餘元。

(乙)交通內債 約一千三百餘萬元

上列內外債中，尙可分爲二類：(一)原充路電需要之債款，現雖延欠本息，尙可由整頓路電入手，逐漸清償者，約占全額四分之一。(二)挪充他種政費，本息毫無着落者，居四分之三。

綜財政交通兩部經管內外債計之，約達五十萬萬元，不可謂不鉅矣！

## 六 結論

二十年來，歲入逐年遞增，歲出亦膨脹靡已。賦稅煩苛，民生困苦，歲入雖增，徒供浪費，仍無裨於國計。此後若不從事緊縮，羅掘之舉，層出不窮，小民負擔愈重，生活愈艱，挺而走險，甘心附赤，殆爲必至之勢矣。或曰，德國承大戰之後，創巨痛深，猶能歲支百萬萬馬克。義大利夙稱瘠苦，所負國債獨多，歲出亦達二百萬萬利拉。我

國貧弱，固不能望英美之項背，獨不能與新創之德，瘠苦之義，較長絜短乎？以我戶口之衆，寶藏之富，爲各國所不及；每人負擔國稅，不過一元有餘。苟能努力建設，廣濬利源，雖加重負擔若干倍，亦無不能勝任之慮。值此建設時期，凡百政務，亟待振興，量入爲出之舊說，安能適用耶？則應之曰：善理財者不僅注重於收入方面，必就支出各項立全盤計劃，斟酌其先後緩急，而適當支配之。何者爲當務之急，何者可置爲緩圖，蓋凡百政務，決無同時舉行之理；即使認爲重要，勢在必行，亦應恪遵經濟原則辦理。所謂經濟原則者，以最小犧牲收最大效果是也。我國利源雖多，尙未開濬，寶藏雖富，尙未發掘，民力疲敝，無庸諱言。歷年國家出款，軍費占十成之七八，果爲急其所先乎？其他一切用途，是否盡屬正當，其內容果無浮冒否乎？國庫每年有極大犧牲，人民時時荷極重負擔，果享絲毫實益否乎？目前度支窘迫，已達極點，全國上下節衣縮食，猶恐不能度此難關，無論民力已殫，不便竭澤而漁，即使民有

餘力，亦應休養生息，量出爲入之說，在彼先進之邦，儘可適用；若欲實行於今日中國，不啻削足適履矣。



# 全國各省財政概觀

諸青來

## 一 緒言

民國成立十有七稔。內戰頻年，四分五裂。已往十六年中，能保全國統一，人民尙可苟安者，僅民國三四兩年而已。以言財政，亦以此時期爲彼善於此。根本整理雖非當時秉政者能力所及，但勉維現狀，尙能辦到。其時各省軍費不至過多，約年支一萬萬四千萬。雖較清季預算稍見增加，以視此後軍費激增濫支無節，不可同日而語。自民五以後，北京政府在名義上雖能控制各省，實則徒擁虛器，號令不行。

各省軍人，擴充軍隊，任意爲之，中央不能過問；國家稅款，無端截留，中央不能禁阻。全國政令，既不畫一，財政系統，乃極混淆。各省歲支，確數究有若干，收入詳情，究屬如何，中央固無從深悉；而在研究國計之士，更苦無所依據，莫由明其真相矣。今之論列財政者，大抵偏重中央，而於全國情形，不甚注意。不知中央命脈，繫於各省。中央固有財源，除海關稅收，由客卿掌管，尙能維持舊制外，其他國稅收入，多在各省掌握之中。故各省財政，苟非設法整理，歲有盈餘，將謀自給之不暇，安有餘力以顧及中央耶？愚不揣微薄，從事探討。所蒐資料，大抵以部署檔案，省廳報告爲依據。其私家紀述，足資參考者，亦加甄採。惜見聞狹陋，掛一漏萬。姑就力所能及，略抒管見。藉以就正有道耳。

## 二 東南各省之財政

東南數省係國中著名富庶之區，且受中央直接管轄，關係尤為重要。茲就蘇浙皖閩贛五省，依次述其歷年度支狀況焉：

(1) 江蘇 蘇省之國庫度支在民八以前，尙能收支適合。其後逐年虧短，收不敷支。至齊盧交戰以後，負債達三千餘萬。至今宿逋依然，懸案未了。人民負擔匪特未輕，且復加重。茲就民五以來，列表比較，其收支實數如下：

年度	固有歲入	截留中 央收入	軍費	政費
十年度	一二六〇 <small>萬</small>	一二 <small>萬</small>	七五七 <small>萬</small>	八〇四 <small>萬</small>
十一年度	一四九六 <small>萬</small>	五二 <small>萬</small>	九七一 <small>萬</small>	九三一 <small>萬</small>
十二年度	一四七二 <small>萬</small>	三一 <small>萬</small>	六五六 <small>萬</small>	一一二〇 <small>萬</small>
十四年度		九二〇 <small>萬</small>	一七八四 <small>萬</small>	

(附註) 國庫固有收入指田賦貨物稅等而言，鹽稅關稅烟酒印花官產沙田等款均屬中央收入。當

齊燮元督蘇時，截留之數，逐年增加，至十三年度擬截留一百萬元，實則超過此數，蓋受軍費膨脹之影響也。十二年後軍費增至一千一百萬，及孫傳芳督蘇，軍費更見增加，月支一百四十萬餘。除由財廳按月就固有收入解交五十萬元外，其餘則藉鹽稅、常關、印花、烟酒等款為挹注，計月收七十餘萬元，均充軍費。後有一部分軍隊，改歸皖省支餉云。

自國民政府奠都南京，財部重行劃分國地收支。十六年度蘇省之國稅實收數及地方收支實數錄之如下：

代收國稅（即貨物稅）

地方歲入

地方歲出

七一九

九二五

九二五

（內有墊借中  
央百餘萬）

（附註） 上列國稅收入係解交財部及提充軍用；上列地方收入如田賦契稅等原屬國稅，今改屬地方。其屠宰稅、牙稅，及原屬省庫收入之漕糧附稅，劃充教育經費，另設機關管理。十六年度教育費共支二百九十二萬元，不在上列歲出總數之內。

蘇省省庫收入（即地方歲入）向以丁漕附稅爲大宗，約年收二百餘萬。今十六年度驟增至九百餘萬者，因原屬國稅之田賦契稅劃歸地方，而漕糧折價，每石增高二元，其收數亦見增加也。曩年省庫支出，除教育費另列不計外，其他經費僅百餘萬。今十六年度驟增至七百餘萬，豈蘇省建設事業進行甚猛，其用途大增耶？曰否否，國地收支標準既見變更，原屬國庫支出之省縣公署費，及警察費，財務費，均劃歸省庫支出，故地方行政經費驟見膨脹。省庫收入雖多，墊借於中央之不便，安有餘款以辦建設事業耶？

（2）浙江 在民五以前浙省財政，毫無虧短。其後收支漸難適合，逐年負債。至江浙開釐，度支益窘，積欠債款達一千一百餘萬。自革命軍抵東南，復爲中央墊款，負債增至一千七百餘萬元。茲錄曩年國庫收支預算數如下：

年度

歲入

軍費

政費

民八

一〇七五萬

三八五萬

四二九萬

民十一

一一一七萬

四八三萬

六九五萬

(附註)上列軍費，僅浙軍開支之數，其駐浙北軍軍費不列入，均另支四百餘萬元，由應解中央款項下撥付。

屬於中央收入者如兩浙鹽稅約年收四百萬(除開支)；常關有浙海甌海兩處，約年收四十餘萬元；煙酒稅約收二百餘萬；印花稅約收二十餘萬；以上各項收入，均由中央直接徵收，不計在上表所列歲入之內。自孫軍入浙，所有中央收入一切截留，浙省財政仍屬有絀無盈。蓋截留之款悉充軍用也。自去年二月起浙省爲中央墊款至十二月共墊七百餘萬。每月須另解部五十萬元。財力支絀未能足額。至十七年度收支更難適合。茲錄其預算如左：

地方歲入

代徵國家收入

中國財政問題

五〇

經常

一一六四萬

六五〇萬

臨時

二六九萬

合計

一四三三萬

六五〇萬

地方歲出

代支國家經費

軍警費

四二一萬

軍政費

三一一萬

政費

一〇七一萬

解部

六〇〇萬

合計

一四九二萬

合計

九一三萬

據上述預算，地方收支，不敷五十七萬餘；國家不敷二百六十五萬餘。若欲圖收支適合，在地方則須減支軍警費或政費；在國家部分則須酌減解部款額。否則負債益增，建設事業停止進行，惟有竭澤而漁以擲金於虛牝而已。

(3) 安徽 皖省度支，在民八以前，尚無虧欠，其後收支不能相抵，逐年虧

累。至十四年負債總額除積欠薪餉不計外，約負三百萬左右。茲錄曩年國庫收支預算如下：

年度	歲入	軍費	政費
五年度	七五九 <small>萬</small>	三三三 <small>萬</small>	二八九 <small>萬</small>
十二年度	六四一 <small>萬</small>	三八〇 <small>萬</small>	二八六 <small>萬</small>

據上表觀之，軍費支出占歲入十分之六以上。自江浙戰事起後，軍隊擴充，軍費月支四十五萬餘元，益形竭蹶；乃截留中央收入每月約八萬元，仍屬不敷抵補。及孫傳芳興師討奉以後，皖省軍費更增，每月須支六十餘萬，中央收入乃全數截留矣。至革命軍興，皖中地勢甚為衝要，客軍駐足其間，輒就地提款。僅就本年一月份計之，已達一百八十餘萬。當局更形棘手，乃預備十七年田賦並向銀行紳商告貸兩項，合計二百萬元，得以勉渡難關。茲錄十六年度國地收支實數如左：



代徵國稅

地方歲入

國家軍政費

地方政費

解部

二八〇萬

七四五萬

五六二萬

三八五萬

七九萬

(附註)國稅內含釐金茶稅等項，中央收入不計在內，地方歲入內含預征田賦及借款，故得七百餘萬。

皖省負債既逐年增加，非將墊撥軍費一節減輕負擔，則財政益陷於無辦法，而建設計畫永為泡影矣。

(4) 福建

按閩省五年度國家預算，歲入六百四十七萬餘，歲出軍費一

百九十萬，政費二百五十餘萬。以收抵支，本屬有餘。然此後省政紊亂，軍隊各成系統，除駐閩北軍外，民軍名為受編，實不受命。註廈海軍，亦自占地盤，籌措軍費。全省五十餘縣中省政府所能管轄者，僅三十餘縣而已。號令不行，財權分裂，收入逐年減少，支出不能撙節。至十三年度軍費增至一千萬零。始則舉債增稅，繼則截留中央收入。查該省中央收入鹽稅三百萬，(十二年份)煙酒稅三十餘萬元，(十三年

份)印花稅十萬元,均截留充作本省之用,而全省之國家收入,計有七百五十餘萬元。(十二年度)舉所有收入充軍政經費尙嫌不足,仍須增稅舉債也。及革命軍入閩,破壞之餘,度支更窘,墊撥軍費,負擔並重。按最近報告,該省負債有舊欠一千二百五十餘萬,新欠四百七十餘萬,共計一千七百餘萬元。而按諸財政現况,國家與地方兩方面均屬入不敷出,計達九百餘萬元。茲錄十七年度預計數如下:

國家歲入	地方歲入	國家歲出	地方歲出
一二七九 <sup>萬</sup>	八八三 <sup>萬</sup>	一五五三 <sup>萬</sup>	一五一一 <sup>萬</sup>

(附註)上列國家歲入包含中央收入在內,國家歲出中海陸軍費計有一千三百餘萬,占全數十分之九。

就上述觀之,閩省財政如何善後似較浙皖爲更難矣。

(5) 江西 贛省在民國七年以前,雖有虧欠,不過數百萬元。其後債累益

增至十四年增至二千七百萬元。其積虧原因，亦由負擔巨額軍費所致。據民八預算國家歲入八百萬，歲支軍費三百萬零，政費三百二十餘萬。其後政費稍有增加，軍費則擴充至五百餘萬。及方本仁督贛，須月支軍費九十餘萬，年計千萬以上，政費年支五百萬元。其時國庫收入，增至千萬有零。中央收入年有二百萬元，亦全數截留，尚不敷用，乃由江西省銀行濫發紙幣，充作軍政經費，計共有二千餘萬元。此項濫幣，市價日落，幾成廢紙。革命軍抵贛後，軍事倥傯，日不暇給，共黨擾攘，民不安居。近雖時局略定，財政仍不稍舒。十六年度軍費實支八百二十三萬餘，政費實支五百十二萬。歲出共計一千三百三十五萬餘。而是年國地兩稅實收數只有一千一百四十餘萬。不敷二百萬元，以屬於中央收入之鹽稅煙酒印花等稅抵充，僅可維持現狀。其鹽斤附捐，年收二百萬元，劃充教育經費，不列入總歲入之內。以該省財政現狀論，清理舊債，固屬無望，建設計畫之進行，在目前亦談不到此也。

### 三 西南各省之財政

粵桂蜀滇黔五省雖僻處西南；而粵蜀富庶，過於江浙。粵爲革命發源之地，影響及於全國，密邇港澳，商務殷繁，關係甚爲重要。桂滇等省，向稱貧瘠，近年收支情形，亦大非昔比矣。茲依次述其概略如下：

(1) 廣東 粵民五時歲入預算一千五百三十二萬餘，歲出預算政費三百二十二萬餘。軍費八百十六萬餘。以收抵支，尙屬有餘。其後宣告自主，實行護法，師旅屢興，度支匱乏。客軍雲集，各據一隅。駐軍之處，各自籌餉。人民負擔愈增，而省庫愈形支絀。據該省十年度預算，歲入僅一千三百八十八萬餘；以較民五反見減少；而歲出政費四百餘萬，軍費則達三千二百餘萬，竟占歲出總數十分之九。收不敷支，計有二千三百餘萬之巨。及後粵局統一，歲收雖增，其大部分仍充軍用，十四

年份國省兩庫，實收總數計二千七百餘萬元，較十三年，歲入數僅七百九十八萬餘元，超過兩倍有奇。然其歲入全數，只敷軍事之用，民政經費尙無着落，仍須增稅募債，並設法增加禁煙收入（即鴉片稅），防務經費（即番攤捐），以濟燃眉之急。至十五年收入更增，是年國省兩庫實收一萬萬餘元，平均每月九百萬元左右，其中募債借款所得者三千零五十餘萬，賭餉鴉片稅兩項亦有二千萬元，鹽稅九百八十餘萬，田賦僅三百八十萬耳。是年實支數亦達一萬萬元，軍費支七千二百八十六萬餘，占歲出全數十分之七以上。自北伐軍興，盡後方接濟之責，粵民負擔更重，及政府移寧，喘息稍定。然在十六年冬間，共黨竊據東江，派軍剿辦，每月軍費須支七百餘萬，後核減爲六百萬元。現每月收入，最多可得六百萬元，擬再減軍費，以月支四百萬元爲度，勉求收支適合，該省財源宏富，冠於全國，惟其歲入全數以賭餉煙稅爲大宗，而得此不正當之稅收，又多耗於軍費，甚爲可惜耳。

(2) 廣西 按照民五預算歲入四百二十二萬元，歲出政費一百七十三萬，軍費三百八十六萬，收支已屬不敷。其後歲入雖逐年增加，軍費支出，浮濫益甚。茲錄民七民八民九三年國庫收支實數如下：

年度	國家歲入	政費	軍費
民七	八九六 <small>萬</small>	三一〇 <small>萬</small>	八五四 <small>萬</small>
民八	九一五	二五六	七二四
民九	一〇一〇	二七四	九七一

就上表觀之，三年間支出超過收入，其後每年收支，相差愈巨。十二年度，預算歲入四百九十萬元，歲出政費二百七十萬，軍費五百九十四萬元。至十四年度，則其歲入合田賦統稅契稅及正雜捐稅併計之，僅四百九十七萬餘。軍政兩項經費共列一千二百五十三萬餘，相差有七百萬元之鉅。所特以彌補不足之財源，厥為

特種貨稅。所謂特種貨稅者，鴉片稅是也。在廣東稱爲禁煙收入，在廣西則曰特種貨稅，蓋皆諱言之也。徵收此項貨稅，設備甚爲周密，在縣治分設稽查所，在道治則特置督察局，近年歲入大增，乃由此項特貨稅增收所致。十五年度歲入爲一千六百萬元，十六年度則增至二千六百餘萬元，茲錄是年收支實數如下：

國稅收數	地方稅收數	國家支出	地方支出
一四七六 <sup>萬圓</sup>	一一九一 <sup>萬圓</sup>	一六五六 <sup>萬圓</sup>	一一八六 <sup>萬圓</sup>

(附註)右列國稅包含鹽稅，煙酒，印花，關稅，煤油稅等在內。

十七年度預算軍費定爲一千一百萬元，政費一千零七十萬元。以夙稱貧瘠之省，每年負擔軍費乃達一千萬元以上，可謂巨矣。

(3) 四川 按照民五預算國家歲入，一千一百五十五萬餘，歲出軍費六百零二萬元，政費四百八十五萬元，收支尙屬相敷。其後軍費逐年膨脹，至十一年

份，竟達一千七百萬元以上。收入不敷，則截留中央收入以濟之，屬於中央收入之鹽稅，年約一千萬元，煙酒印花年約二百萬元。合國稅計之，可得二千三百萬元。有此巨額收入，尙不能厭軍人之慾，任意增兵，漫無限制。又因各派內鬩，勾引黔軍入川，軍隊愈形複雜。各占地盤，形同割據，就地籌款，無所不至。濫發銅幣，扣留鹽稅，並有預徵田賦至民國二十五年以上者，誠屬駭人聽聞。至十四年，劉湘賴心輝等各將就地取財，紊亂無紀，乃召集人民代表，開善後會議，造具收支概算，提交會議解決，以期公開分配，免有偏枯不均之弊。考其概算內容，國家地方經常歲入爲二千五百萬元，臨時收入爲二千萬元，（內列禁煙收入預徵糧賦等項）國家地方歲出政費五百餘萬元，軍費爲三千八百萬元，當時各省支出軍費，以廣東爲第一，四川次之。近自易幟以後，內爭依然不息，軍額有增無減，蜀民困於兵匪，流離失所，誠不免有呼籲無門之苦矣。



(4) 雲貴 雲南歲入，向屬不多。按照民五預算，僅有二百九十萬元。支出政費二百九十餘萬，軍費則達三百十萬元，相差有三百萬元之巨。此種預算，未必正確。即便有不敷之數，亦須本省自行籌措。不能如前清時代之仰賴鄰省協濟也。該省財政雖甚窘迫，護國靖國諸役，興師動衆，耗費尤鉅。所賴以挹注者，省銀行濫發紙幣，借墊於省政府而已。該省賦稅除田賦、釐金、錫稅、鹽稅、煙酒稅等爲其固有收入外，另籌特別收入，如鑄幣餘利、鹽斤附捐、捲煙特捐、禁煙罰款等是。此兩大宗收入，在民國十三年度實收七百五十六萬元。然而其支出超過收入甚多，計政費每月實支三十三萬元，軍費則以每月六十萬元爲最低額，合計年支一千一百十餘萬元。不敷三百六十萬元。黔省素稱貧瘠，按照民五預算歲入一百五十九萬，歲出軍費一百二十五萬餘，政費一百七十萬元，不敷一百三十萬餘。滇黔兩省，僻處西南，向與中央隔絕。最近度支狀況，均無正式報告，可資依據，但可斷言其收支仍

難適合耳。

#### 四 中原各省之財政

燕晉豫魯鄂五省地處中原，甚關重要。富庶雖遜蘇粵，然非邊省可比。熱察綏三區密邇燕晉，湘省與鄂爲隣，唇齒相聯，休戚相共，故亦於本節論列焉。茲依次述其度支概況如下：

(1) 河北 舊直隸省，現改稱爲河北，而以京兆區併入之。按照該省區民五預算分列其國家收支如左：

省 區	歲入	政費	軍費
舊直隸	一一二〇 <small>萬</small>	五四七 <small>萬</small>	四三九 <small>萬</small>
舊京兆	八五	一〇〇	

又按民十一民十二兩年度該省區國家收支實數分列如左：

省區	歲入	政費	軍費
直隸	十一年 九一五萬 十二年 一〇四四萬	六〇九萬 五五八萬	四五六萬 五八八萬
京兆	十一年 五八 十二年 一二二	一〇六 一一四	

舊直隸省之中央收入（如鹽稅煙酒印花等稅）民國十三年度實收數約

一千六百萬；舊京兆區之中央收入（內含京師稅務及京兆煙酒印花稅鑛稅等）

民國十三年度實收數三百十餘萬元。舊直隸省在民國十四年前，每年收支不敷，

負債已達一千六百八十萬元。自十三年冬間，軍事驟興，軍費由五六百萬增至一

千餘萬，財政更形窘迫。此後連年用兵，濫發省鈔，預徵田賦，創設討赤特捐，敲精吸

髓，無微不至。然在省境以內，駐軍複雜，各據一隅，加以盜匪徧地，交通梗阻，各項稅

收，均見銳減。以前國家收入每月可得一百餘萬，近年僅得三分之一，約計月收四

十萬元，而軍費則擴充至每月一百二十萬元，政費減無可減，亦須每月二十萬元。民力殫竭若此，而軍政經費之支絀又若彼，其不能爲持久計也固宜。及北伐告成，軍事告一段落，而財政仍無善後辦法。河北省境內駐軍不下三四十萬人，僅就平津衛戍軍及收編之降軍餉糈計之，須月支三百萬，而合舊直隸京兆境內之中央收入，及國家稅收，不過年得三千萬，僅充一大部分之軍費，尙嫌不敷，何論乎全部軍費。其他經費之無着落，更不待言矣。

(2) 山東 按照民五國家預算，歲入一千一百五十二萬元，歲出軍費五百十四萬餘，政費四百十萬餘，收支相抵，尙可有餘。其後數年財政狀況，亦不至大相懸殊，茲列表比較國家收支預算如左：

年度	歲入	軍費	政費
八年度	一〇一〇一萬	七〇七萬	三七〇萬

十一年度

一〇〇三

六三九

三六五

十二年度

一〇五〇

六二四

四二五

自十三年後，軍費驟增，月支一百餘萬。十四年度，收支預算，歲入一千四百六十餘萬元，歲出軍費一千三百萬元，政費一百六十餘萬元。由表面上論之，尙屬收支適合。然在軍務倥傯之際，軍費不拘定額，其後益加擴充，除客軍不計外，僅張宗昌自統之軍，須月餉一百八十萬元。於是竭力籌餉，多方搜括，如預徵田賦，擡高丁漕折價，鹽斤加價，提高釐金稅率爲百分之二十五，強派討赤特捐，濫發省鈔等，凡可籌款充餉者，似已應有盡有，特未沒收民有產業耳。搜括之術雖工，其奈天災流行，民力已盡。魯民覓食出關，紛紛避地。其全縣無人煙者，在全省中約占三分之一，故其稅收實數亦見銳減。今戰事雖了，魯難未靖，青濟長駐日軍，膠東尙未安定。地方如何善後，財政如何整理，恐非短期間所能奏效耳。

(3) 山西 自民五以後之國家收支預算列表如左

年度	歲入	軍費	政費
五年度	七四一 <small>萬</small>	二三三 <small>萬</small>	三一三 <small>萬</small>
七年度	實收 八七三	六一六	二八五
八年度	實收 九〇一	四七二	二三五
九年度	七四九	五六五	二五四
十二年度	七三三	六一一	二四五

自十二年以後，該省財政每年不敷之數愈巨，軍費原爲五六百萬，至十三年增至八百萬元，十四年又增爲九百餘萬，最近年度軍費則爲二千四百餘萬，政費亦較前增加，計支四百四十餘萬。而在稅收一方，雖竭力開源，創設新稅，地丁煙酒均徵附捐，統稅亦提高稅率，然其總歲入不過增加一倍，計收一千四百九十萬元，

(連煙酒印花稅在內) 收支不敷一千三百六十餘萬。除截留鹽稅稍資彌補外，(鹽稅年約三百餘萬) 歷年負債共達三千餘萬。自北伐告成，一部分軍隊移駐平津，本省負擔，可稍減輕，然戰後瘡痍，未能恢復，建設事業之進行固尙有志未逮也。

(4) 熱察綏 此三特別區自民國五年度起之國家收支預算錄之如左：

年度	區別	歲入	軍費	政費
五年度	熱察綏	九三三萬	二〇〇一萬	二二八五萬
八年度	熱察綏	四九〇萬	六三三萬	二五二六萬
十二年度	熱察綏	六一四一萬	七九三四萬	六五五一萬

三者中之國家歲入，自以熱河爲最多。然屬於中央收入，如關、鹽、煙、酒、印花各稅，及墾務收入等，以察哈爾爲最巨，約年收百五十萬。僅恃國家稅收不敷支出，則撥留中央收入以充軍用。近年戰禍蔓延，窘迫益甚，事後補救，非易事也。

(5) 河南 該省歷年國家收支預算列表如左：

年度	歲入	軍費	政費
五年度	一〇七九 <small>萬</small>	五六三 <small>萬</small>	三六七 <small>萬</small>
八年度	九四二	四六四	三〇八
十一年度	九一〇	六八一	三七六
十二年度	一〇二一	一一五五	三九七

自十三年後，胡（景翼）岳（維峻）相繼督豫。軍費愈增。始則月支一百七八十萬，繼則增至三百萬，歲支達三千萬以上。以較民八，約增五倍，可謂巨矣。而在



收入方面，解交金庫者反見銳減，因軍隊多就地提款。僅以釐金一項論。常年可收二百萬元。在民國十四年解廳之款，僅有二十萬元。其他稅收情形與此相類。省當局無款可籌，乃預徵地丁，濫發省鈔。發行過度，鈔價日落，馴至不可收拾。及吳佩孚再起，寇英傑督豫，解散匪軍，力求撙節。然軍隊內部依然複雜，僅就寇部各軍經費計之，須月支一百八十萬。全年軍費，超過二千萬。靳（雲鶚）部軍費，尙未計在內。而其歲收總數，合國稅及原屬中央收入統計之，不及二千萬。羅掘俱窮，計吏束手。而時局變遷，吳部亦遂瓦解矣。自馮玉祥入豫以來，該省度支狀況尙無正式報告。可資考證。馮部兵數合陝，甘，豫，魯，燕各處駐軍計之，約三十萬人。其將士刻苦逾恆，支餉菲薄，而以其轄境內收入悉數撥充軍政經費，尙屬不敷云。

(6) 湖北 自五年度起之國家收支豫算照列如左：

年度

歲入

軍費

政費

五年度	一一三三 <sub>四</sub>	五二三 <sub>四</sub>	四二〇 <sub>四</sub>
八年度	八六四	四五五	三〇二
十一年度	一〇二四	七〇一	五三〇
十二年度	七四三	七〇一	五六二
十三年度	七一八	八四九	三六一

據右表觀之，該省之國家歲入，逐年減少，因其時偶有水旱偏災，而田賦釐金等稅收，又係徵錢解錢。錢價日落，虧損益多。錢價所以日落者，濫發官票有以致之也。國家歲出則逐年增加。以稅收全數悉充軍費，猶虞不給。除截留中央收入（鹽稅常關煙酒印花等稅年收七八百萬）外，並設法募債增發台票（即錢票），以資救濟。然挖肉補瘡，究非良策。台票逐年增發，至達一萬萬串以上。錢價一落千丈，乃改徵錢爲徵洋，實則無異於增稅。人民彌覺負擔之重，而戰禍忽起於湘鄂之間，

該省財政益岌岌不可終日矣。自革命軍抵鄂，政府移設武昌，需用浩繁，乃汲汲於募債借款，計實發庫券八百五十餘萬元，公債（整理湖北金融公債）六百餘萬元，提借漢埠各行號二千五百餘萬元，透支漢口中央銀行三千六百餘萬元。四項合計，共七千五百餘萬元。此等債款，雖在武漢籌集，當然由中央負擔。然今日中央庫空如洗，又安能勝此重負耶？武昌政府消滅以後，鄂省軍政費仍屬有增無減，將武漢財政委員會造送十六年度中央收支總數，照錄如左：

收款		支款	
	數目		數目
中央各稅	二二九七 <sub>四</sub>	軍費	五一五二 <sub>四</sub>
墊借	二三四四	政費	三〇六
債券	九一三	雜項	一三六六
雜項	九九八	合計	六八二四
合計	六五五二		

(附註) 中央各稅，內含關、鹽、烟、酒、印花、捲烟、煤油各稅，及禁烟收入等。

上表中所列政費，與曩年不相上下，軍費額支五千萬以上，竟增加五六倍矣。又據本年六月份預算，湘鄂各軍，減半支餉，月需洋六百二十餘萬元。湘軍經費，及臨時費另列不計，僅就駐鄂軍費計之，最少月需四百萬元。除將中央各稅悉數撥充軍用外，另由中央及廣東各允按月協濟五十萬元，尙屬不敷甚巨。由是言之，該省窘迫狀況，更甚於曩年，未知彼當局將操何術以渡此難關耳。

(7) 湖南 據民五年度，國家收支預算，歲入七百四十四萬餘，歲出軍費三百十四萬元，政費三百零三萬元，以收抵支，尙屬有餘。其後宣告自治，歲入大增，蓋將地方國家及原屬中央收入合併計算故也。據十二年度豫算，經臨兩項，歲入一千五百八十餘萬元，歲出一千六百八十餘萬。其中軍費支六百萬，約占歲出全數十分之四。軍費既較民五增加一倍，而各縣駐軍，往往就地提款，長沙省廳實收

數不過十分之三四，所以計吏束手，仰屋興嗟。歷年負債及積欠餉薪共達二千餘萬元，預徵田賦在十三四年時已有提至十五六年甚至十八九年者。鹽稅則疊增附捐，商民俱困。十四年度預算，按照原列各數，收支不敷五百餘萬。乃經省議會審核，歲入經臨兩項，應得一千九百七十七萬元，歲出經臨兩項，應支一千九百七十六萬餘元。收支適可相抵。然此項核定之預算，僅屬紙上空談，固未嘗遵照實行也。其時軍費預算須支一千一百六十餘萬，較十二年幾增一倍。及唐生智加入革命，用款更巨。每月軍費須支一百六十萬元，政費月支五十萬，囊括該省所有收入。僅得百五十萬，其不敷之數須由中央另行補助（每月六十萬）。此或一時過渡之法耳。近據該省十七年度地方預算，歲入一千二百九十七萬元，歲出一千一百九十二萬元，收支相抵，似有盈餘。然按其內容，賦稅項下，可得七百萬元，其餘以官業收入爲大宗。官業有無盈餘，須視其經營效率而定。此時尙難斷言也。至關於中央收

支，據最近報告，軍費以月支一百萬元爲度，又屬於中央之他項支出，月約十萬元，全年共支一千三百二十萬元。中央收入各項鹽稅月可得七八十萬，禁煙稅月可得三十萬元，內地稅及煙酒印花等稅共收二十萬元，合計全年可收一千四五百萬元。據此，則收支不但相抵，且可有餘。惟中央仍難沾其餘潤耳。

## 五 其他各省之財政

除上述各省外，其他各省，大抵地處邊境。最近度支狀況，亦無詳確報告，可資參證。茲姑依次述其歷年收支概況如下：

(1) 奉天 在民國十年以前該省軍政經費尙未膨脹，歷年均有盈餘。茲將民五民十兩年度收支預算列表比較如左：

年度

歲入

軍費

政費

五年度

一二八五萬六二四萬三三一萬

十年度

一五〇九

八五八

三三一

十年度軍費雖增，較五年度僅多三分之一耳。然自十年以後，逐年膨脹。至十

四年度，其歲入預算二千零四十萬元，又加京奉路盈餘三百萬元，鹽稅九百萬元，

共計三千二百四十萬。歲出政費四百八十萬，軍費二千五百二十萬。僅就預算上

論，收支兩抵，尙可有餘。然連年用兵，軍需浩繁，奉天兵工廠製造械彈，日不暇給，須

年支二千餘萬。經常歲入，不敷應付，則濫發奉票以濟之。發行總額，達五百兆以上，

曾募債五千萬元，爲收回濫鈔地步。然一面收回，一面仍繼續發行，市價落至票面

百分之一二，遂有不可收拾之勢。而張氏亦失敗出關矣。設使該省當局在曩年一

意民政，從事建設，關內政局變更，亦可不受影響，和平發展，進步無量。惜乎包藏野

心者，徒以黷武爲快意，未能早見及此耳！

(2) 吉黑 據民五預算，吉林省之國家收支，可有盈餘。黑龍江則雖有虧短，尚不甚多。其後兩省支出逐年增加。茲將民五民十二兩年度預算比較之如左：

年度	歲入	軍費	政費
民五	吉 五八八 黑 四八一	吉 三〇一 黑 二九二	吉 二二六 黑 二四〇
民十二	吉 九五九 黑 七六一	吉 八二一 黑 七八二	吉 三六九 黑 四三三

觀右表可知該兩省民十二之歲入雖較民五幾增一倍，而歲出則超過一倍以上。收支不敷之數，吉省二百餘萬，黑省四百萬。其時關外三省，宣告自治。所有鹽稅煙酒印花等屬於中央之稅收，悉數截留。再有不足，則募債或增發官帖以濟之。自民十二以後，軍費更見增加，收支益難適合。近聞三省擬裁冗兵，軍額定為十五萬人。此說縱能實行，撙節不多，仍須歲支巨額軍費耳。

(3) 陝甘新 三省僻處西北，均甚瘠苦。陝省自民五以後，兵匪騷擾，民生



困苦，不堪言狀，財政狀況甚為窘迫。茲將該省民五及民十一之國家收支預算錄之如左：

年度	歲入	軍費	政費
民五	七八三 <sub>萬</sub>	三六二 <sub>萬</sub>	二三〇 <sub>萬</sub>
民十一	五六二	九〇三	二三二

十一年度歲入預算僅五百餘萬，而軍費乃支九百萬，其紊亂情形，可不言而喻矣！馮部由甘入陝，主客之間，尙未悉臻融洽。陝軍各據一隅，就地籌款，全省財政之統一，恐非旦夕間所能奏效耳。

甘新二省軍隊情形，雖彼善於此，然其軍費支出亦逐年增加，收支終難適合。茲錄自五年度起之國家收支預算而比較之如左：

年度

歲入

軍費

政費

五年度

八年度

十一年度

十二年度

新甘	新甘	新甘	新甘
二二二二	二二二二	二二二二	三三三三
五九九八	四九六七	四〇六九	三八〇一
六三二六	三八二九	四三二五	三三三八
二二二二	二二二二	一一一一	一一一一
一四九八	一四九八	一四九八	一四九八
五九	五九	五九	五九

歲入僅有二三百萬，而其軍費至少支出三百萬，多至八百餘萬，與陝省情形比較，蓋亦魯衛之政耳。聞新省每年收支不敷，輒以發行紙幣為惟一之財源。歷年挪虧紙幣準備金已有三千萬元之巨。夫志在逐鹿中原者，往往擴充軍備，以爭雄長。若處西北邊境，僅以保境安民為職志，乃亦逐年增兵，陷財政於絕地，更令人索解不得矣。

## 六 結論

破壞告終，建設伊始。不論國家地方自應速籌休養生息之方，俾元氣逐漸恢復，民力得以發舒。政府對於民生，僅任提倡扶植之責，不必廣興官業，反蹈代大匠斲，自傷其手之弊。國內巨大工程，如治河導江築鐵路幹線等項，可由政府商借外款辦理。其餘悉任民營。原爲民間事業，更不可任意收回官辦。其在度支方面，則豁免一切苛稅，以紓民力，撙節軍政各費，以求收支適合。新稅不可妄增，募債不可充日用之需。凡此數端，雖屬老生常談，爲政者所當奉爲座右銘耳。顧衡諸各省現狀，則何如東南五省，受中央直轄，皖贛閩僅求自給，尙有不逮，斷無餘力以貢獻中央，以從事本省建設。蘇浙二省，則獨任其勞，解部款項，月有定額，臨時墊借，又非少數。蘇浙雖擅農田之利，奈因水利不修，林政不興，旱潦時至，饑饉薦臻，而公家困於款絀，坐視其湮廢而莫可如何。非真款絀也，蓋以有用之財，擲諸虛耗故也。自北伐告成，軍事告一段落，中央首倡裁兵之議，第一集團軍先着手裁汰，同時實行減政，則

糜費大加撙節。僅恃固有之收入，亦可勉維現狀。新債不必再募，不合理之新稅無庸創設，不便於民之舊稅，縱不立即裁撤，不再提高稅率。如此，則人民稍息仔肩。受惠不淺。中央對於各省謀財權之集中，操之太蹙，亦非所宜。其在貧瘠之省，應就固有歲入範圍先求自給，不再存倚賴中央之心。其在富饒之區，勿耗物力於無用之地，收束軍備，培養元氣，盡全力以從事建設。地方有餘財以謀本省人民之福利，亦所以利其國也。今各省不論貧富，競事軍備。據最近預算，每省軍費多至四五千萬，少亦不下千萬。占歲出十分之七八。值此舉國一致高呼裁兵之際，而其軍費支出仍屬有增無減，豈裁兵之舉，徒尙空言，不必力求實踐耶？此節不能實踐，則財政安得而理，建設又何從着手耶？吾知公忠體國之當局，善爲國謀，亦善自爲謀，必有以慰民望而息浮言矣。

# 中國財政問題之考察

巖 雙

——讀十八年度財政報告之感想——

## 一 財政報告書之內質與意義

中國財政之最大特色，即爲有財無政。因其無政，故全部之民國財政史，皆爲紊亂狀態四字所蓋掩。夫財政乃國家活動之命脈；亦政治措施之源泉。財政健全與否，往往影響國勢之盛衰；且有關係國民經濟之榮枯。故善治國者，輒從財政改革着手。關於此點，在歐美諸先進國，頗多可援例證。最值吾人之注意者，即因財政之無策，而短促政治之壽命。換言之，政黨內閣之總辭職，大半多因財政之困難，而無

法應付，在反對方面，卽新內閣之組成，亦必先有財政政策，以昭告大衆。可見財政在政治上之重要矣。財政非僅有關於政治，且直接影響於人民。財政與人民之關係，最明顯而淺近者，卽財政上之一切收入，皆間接或直接取自人民。國家財政多一文之收入，人民卽多一文之負擔。故歐美各國財政，人民皆從而監督之。以祛國家財政之浪費或橫征，俾輕人民之負擔。因此各國對於國庫之收支，皆有一定之程序制度或政策，吾人名之曰財政，故財政二字，實包有事理與政策二義。換言之卽含有『財』與『政』。所謂健全之財政，卽有財以充實之，亦有政以運用之，二者相混而成。考歐美之財政制度，最要者有三：卽預算制度，審計制度，與決算制度。三者之用雖不同，而爲人民監督財政之方法則一。近世各國財政之健全，未始非實行此三制度之效。吾國自革命後，師仿外國，似皆加之以採用，然仍成效不著，終爲有財無政者，實弁髦法令之故也。語云『徒法不能以自行』，信哉。

國民政府奠都南京後，勵精圖治，頗具決心，而於財政尤三致意。如設立審計部，掌理審計事宜，是審計制度之實施也；又設立主計處，嚴令限期造就新預算，是預算制度之採用也；且財政部歷年將其收支實況，繕就報告書，如十七年度之財政報告，十八年度之財政報告，將一年度內財政之收支及問題，宣佈於衆，雖僅爲財政部之財政報告，吾人固無妨以決算視之。此種報告與諸先進國之決算，當然不能相提並論，但比軍閥時代之一盤糊塗賬，總覺滿意許多。此後全國統一，政局昇平，政府必能確立財政制度，以健全財政，而慰全國人民喁喁之望也。

上文已言財政部之財政報告，在吾人之中國，實與決算有同等之意義。因決算證明執行預算之結果，迨至預算施行之後，達財政整理之期，而報告其實績也。財政報告書是報告財政之實績，可無疑義，但所執行未能盡遵預算耳。如十八年收支預算中之軍務費，原預算爲一九二〇〇〇〇〇元。而在財政報告中其

實支數爲二四五、四四五、一一二·七二元，其超過之數達五三、四四五、一一二·七二元。本年度正當內訌交作，軍費支出自鉅，可無須苛責政府。財政部日前公布十八年度財政報告書，長數萬言，論列頗爲詳盡，且極中肯。政府若果能依其所言，以整理財政，中國財政前途，未常無一線希望。今將報告書，依其段落，分析爲十五節，標列其目，再略加以註釋，以爲介紹。

(1) 引論 略論十九年度內之政治經濟狀況。

(2) 收支 報告十九年度之財政收支實況。

(3) 關務

(4) 鹽務

(5) 菸捐稅

(6) 印花稅



(7) 捲烟稅

上列五稅爲國家收入之大宗，故特提出一述各項收入之狀況及經過。

(8) 債券借款 卽報告十八年度之借款收入之數目，共爲一一四〇〇〇、〇〇〇元。

(9) 支出類別 將支出分類報告，并計其百分比，以明其分配之不公允。

(10) 整理債務 言明整理之需要，與整理之計劃。

(11) 借貸外款 本節與十三節皆爲近來之最主要問題，於此二節中一述財政部之態度。

(12) 中央銀行 述中央銀行之發展情形。

(13) 銀價問題

(14) 預算 述預算未必無望，實有法可推行，但苦於軍費之無限制耳。

(15) 結論 總論建設之途徑，并勗羣策羣力，共事建設。

財政報告書之內容，既如上述，而其原文，洋洋灑灑，實爲大觀。且皆言之成理，持之有故，不容人之有疑義。但於第二節之收支報告中，實頗足供吾人之研究。舉凡中國當前之財政問題，皆可於此節中得之。望留心財政者，多加以注意也。

## 二 財政支出增加之一般趨勢

財政支出之增加，實爲近代各國之一般趨勢，非獨勇於內亂之中國然也。考財政支出增加之主要原因，大概有四：

(1) 國家職務之加多 國家行使職務，亦如私人，須有相當之費用，方能成事。近世對於國家觀念變更，認國家爲謀人民幸福之工具，因此國家之職務加多。昔時以爲非國家之職務者，今則爲國家之主要職務。國家職務加多，故財政支出

亦當隨之而增加，此一因也。

(2) 人口數量之增殖 人口數量之增殖，雖不若馬爾薩斯人口論所述之速，實有騰增之趨勢，尤以歐美之增殖為顯。人口之增殖，必使有關係於人口之政務加多。如公安、戶口調查等事。政務之加多，財政支出亦當增加，又一因也。

(3) 軍費之增加 軍費之增加，增為最不經濟之支出。但各國皆競相擴充軍備，以固國防；又因軍械之日新月異，使支出更巨。因軍費之增加，使財政之支出更見增加，又一因也。

(4) 貨幣購買力之衰落 近世經濟制度猶為貨幣經濟，故政府之支出亦以貨幣之形式。歐戰後貨幣之購買力有迅速之低落，其結果必使貨幣之支出增加，方能有昔日同量之所得。因此，財政支出不得不有增加趨勢，又一因也。

有此四因，財政支出不得不增加，故各國皆造成支出增加之同一趨勢。以永

久中立之瑞士而論，其財政支出亦大見增加。中國財政雖屬困窮，而支出之增加，亦有驚異之數目，就最近二年度而論，其支出增加爲一〇四、五六五、二〇六元三角三分。今將十七年度與十八年度之財政報告，作比較表如下：

中國財政支出增加之趨勢表

支出項目	十七年度支出額	十八年度支出額	增加額(單位元)
黨務費	四、〇四〇、〇〇〇・〇〇	四、六一七、〇〇〇・〇〇	五七七、〇〇〇・〇〇
政務費	二八、〇八八、三九四・六一	三四、三八七、四三八・一九	六、二九九、〇四三・五七
軍務費	二〇九、五三六、九六九・四九	二四五、四四五、一二・七二	三五、九〇八、一四三・二三
其他各費	六、〇二五、四七三・〇六	一五、〇八三、〇三八・七九	九、〇五七、五六六・七三
償還債務	一一一、三二八、〇〇七・五七	一五八、九八五、二八八・五四	三七、六六七、二八〇・九三
賠款	三八、六六三、一八九・七九	四一、二五三、九七〇・一六	二、五八九、七八〇・三七

墊付中行股本 110,000.00

減 110,000.00

賑災費 110,000.00

110,000.00

暫支各款 六、七、八、六九七.三五

一、六五九、八七二.〇一

減 五、一〇八、八二五.〇〇

稽核所撥當地長官款

三五、五八五、一九八.八四

三五、五八五、一九八.八四

合計 四三四、四四〇、七二二.九二

五三九、〇〇五、九一九.二五

一〇四、五六五、二〇六.三三

中國財政支出之增加，已經上表證明。現在所欲討論者，此種支出之增加，是否為中國之財政問題？若以國際之一般形勢觀之，財政支出之增加，是普遍的，同一的現象；且有不可避免而正當之增加原因。是不可指為中國之財政問題也。但從所增加之各項觀之，即發現一種不健全之支出增加情況。如增加最多者即為償還債務；次即為軍務費。考此二種費用之支出，皆屬不生產，甚或妨礙生產，似與現代之財政支出原則有背。現代財政支出之原則，大概有四：即經濟的原則，社會的原

則，財政的原則及政治的原則。四者之中，尤以經濟的原則爲最重要，實爲支配支出之重心。經濟的原則之意義，即謂國家財政之支出，當以直接或間接幫助人民生產，培養國民經濟之繁榮爲依歸。而吾國財政支出增加之費，非特無助於生產，甚或有妨礙生產，實非所宜。

再就政務費論，其增加額爲六、二九九、〇四三·五七元。其數僅爲軍務費增加數之六分之一，實感渺少。夫以吾國幅員之大，政務之繁，應興應革之多，照十八年度之預算數九五、四二〇、〇〇〇元支出，亦不爲過。而實支僅爲三四、三八七、四三八·一九元，縮減之數幾達三分之二，何怪一年中少見建設之成績？又政費中財務費之支出，雖無數字報告，但在預算中其數目佔政務費之一半，此種之財政費支出，實非所宜。又就教育費與實業費論，此二費在報告書中未曾提及，但十六年度之支出確數，曾見於某期銀行週報。近二年度想必有相當之增加，其所加必

不多。因政務費之增加額分配於行政院者甚微。今列表明之：

## 政務費之支出分配表

名目	十七年度支出額	十八年度支出額	增加或減損額 (單位爲元)
國民政府及所屬	四、〇九八、七九一·五一	一、八三二、八三〇·八四	減 二、二六五、九六〇·六七
行政院及所屬	三三、三七七、五五四·九〇	二九、八六七、〇六六·四九	增 七、二九九、五一一·五九
立法院及所屬	四六四、三〇〇·〇〇	一、〇二五、〇〇〇·〇〇	增 五五〇、七〇〇·〇〇
司法院及所屬	五〇四、三一八·七一	四四六、五四〇·八六	減 五七、七七七·八五
考試院及所屬	二四五、〇〇〇·〇〇	六五、〇〇〇·〇〇	增 三六〇、〇〇〇·〇〇
監察院及所屬	四四八、四三九·五〇	六一、〇〇〇·〇〇	增 一六二、五七〇·五〇
共計(政務費)	二八、〇八八、三九四·六三	三四、三八七、四三八·一九	增 六、二九九、〇四三·五七

在此表中雖可知政務費中，以行政院費增加最速，但因規模較大，財務費佔

居一半教育與實業二費之增加自難有可觀之數字若以十六年度支出之數目爲正確，再徵以往昔之預算，即教育與實業二費，既無增加之可言，而有江河日下之勢，今作比較表爲證。

教育費與實業費（工農二部費用）在中國財政之地位變遷表

年 度	教育費支出	實業費支出（單位元）
民二預算	六、九〇六、〇〇〇	七、四三六、〇〇〇
民三預算	三、二七七、〇〇〇	四、二一二、〇〇〇
民五預算	一、八三七、〇〇〇	五、八二九、〇〇〇
民八預算	六、二〇二、〇〇〇	三、三七五、〇〇〇
民十六實支	二、五三八、二三六	一〇二、〇九九

此種逆態之低減教育與實業費用，頗令人生無窮之感慨。若與諸先進國相



較，真不可以道里計矣。就以美國而論，雖用其財力注重於公安與國防，然用之於發展事業，若教育農業商業者，歲佔財政總支出百分之三十餘；以日本而論，用之於教育者歲佔經常支出百分之十；用之於農林工商者亦有百分之三；以與我國僅佔支出百分之一二者，甚或不達一二（如民三預算教育費僅佔百分之九二；民八爲·九六；實業費在民八爲百分之·五二）相較，正可反映出他國財政支出之健全，與吾國支出之不健全。關於財政支出之要義，下文當再加以討論，故本節不多贅焉。

### 三 收支不適合與補救政策

收支不適合固非財政上之良好現象，亦財政上不可避免之事實。在常態之國家中，理財者以量出爲入爲原則，當無收支不適合之事。但突然有外患之襲擊，

內訌之紛擾，財政之支出必增加，而有收支不適合之現象。收支不適合，雖非財政之大病，究非財政之所宜。如支出多於收入，釀成國家負債，未免病國；收入大於支出，即國庫多餘無用之金錢，又未免虐民，揆於『百姓足君孰與不足』之義，相差過遠。故吾人對於財政，務求使收支適合，而不望有病國虐民之事也。世界大戰期中，參戰各國皆有高度之收支不適合，迨至戰後皆競相整理財政，以達收支適合為標的。經數年之努力，皆已達到其目的。吾國即因內訌之頻興，烽烟之時起，軍費之需，日耗巨萬，故於財政之收支，猶未能兩抵。就以最近二年度而論，收支相距之額，尚有數千萬元，今列二年度之收支狀況如下：

年 度	支 出	收 入	支出超過（單位元）
十七年度	四三四、四四〇、七二二·九二	三三四、二九六、四六七·八二	一〇〇、一四四、四二五·一〇
十八年度	五三九、〇〇五、九一九·二五	四三八、〇六三、二〇八·八三	一〇〇、九四二、七一〇·四二

其收支相差之額，即以公債彌補。國之明達者，常以此種收支之不適合，爲中國財政前途憂。其實此種情況爲戰後期中所必有之事實。所要者即應如何迅速整理，使收支不適合之現象不再存在，而恢復財政之常態。考各國整理方法，大抵相同，要不外開源與節漏二者。今列各國財政之歷年收支統計於下，於統計中可得其整理之痕跡焉。

## 英國之歷年財政收支狀況

年 度	歲 出	歲 入	出超(一)或入超(十) (單位百萬鎊)
一九一八	二、五七九	八三九	(一) 一、七四〇
一九一九	一、六六五	一、三三九	(一) 三二六
一九二〇	一、一八四	一、四二五	(十) 二四一
一九二一	一、〇七九	一、一二四	(十) 四五

一九三二	八一二	九一四	(十)	一〇二
一九三三	八一八	八一八		〇〇〇
一九二四	七八〇	八二八	(十)	四八

美國之歷年財政收支狀況

年 度	歲 出	歲 入	出超(一)或入超(十) (單位百萬美金)
一九一八	一四、一二〇	四、五二〇	(一) 九、五九四
一九一九	一五、三七七	五、〇一九	(一) 九、二五八
一九二〇	六、五五八	七、一四一	(十) 五三八
一九二一	五、三五三	六、〇四七	(十) 六九四
一九二二	三、二四四	四、五九三	(十) 一、三四九

意國之歷年財政收支狀況

年 度 歲 出 歲 入

出超(一)或入超(十)  
(單位百萬利拉)

一九一七	二五、二九八	七、五三二	(一)一七、七六六
一九二一	三五、四五八	一九、七〇〇	(一)一五、七五八
一九二二	二一、八三二	一八、八〇八	(一)三、〇二八
一九二三	一九、七一四	一九、〇九一	(十)六二二
一九二四	二〇、六八四	二一、〇九六	(十)四一四

觀察英美意三國之財政收支狀況，吾人得重要之認識，即欲求收支之適合，必從事於開源與節漏，二者之中尤以節漏為最有效，亦為諸先進國之所樂用。試觀三國減政之數目，遠過於多征之賦稅。關於此一點，在意大利尤有很好之證據。考意大利於戰後常以增加賦稅與發行公債，為整理財政之政策，其結果使民生凋敝，工商業衰落。於一九二二年慕沙里尼不顧憲法，不狗輿論，作行政之改革。厲

行行政之整理，經費大省，遂收成效。可知節漏之政策比開源有效得多。故財政報告書中亦謂『政府預算不敷，實爲緊急問題……支出之最大者，向爲軍費及債款之還本付息。欲求收支之適合，非減少上二項之負擔不可。』此實爲中國當前之切要問題，軍費果能減縮一半，又能將債務加以整理，使於此項支出減少，即因聯帶之關係，其他各費，如政務等費，得能增加，於財政支出之原則，始日漸吻合矣。

中國當今之切要問題，當謀裁減軍債二費，以求收支之適合；又宜使財政年有餘力，以從事於建設。財政報告書中曾謂：『總之，政府預算之計劃，不宜僅視爲一年度之收支統計，藉消極政策，減少支出，使收支勉能相抵，卽以爲自足。民志如此發揚，民氣如此蓬勃，嗣後預算之設，非合力向積極方面，鼓勇進行，謀有餘力，以資建設，不能爲功也。』是政府之用心，似欲增加收入，減少支出，以從事積極之建

說。減少支出固可於軍債二費上，加之核減；而增加收入則奈人民無力納稅何？常人即以為課稅之增加性最大，其表如下：

## 各國人民負擔租稅比較表

國名

每人所擔負租稅額（折合中國銀元）

一六八・四元

一一・四元

六七・〇元

五六・〇元

四一・〇元

一・八元

中國

意

美

德

法

英

表中所顯示吾人者，國人所負擔之租稅，實比外人輕減許多；但在表後吾人有二情形應加以深刻之注意者：第一，中國之人口比外國爲多，是分担之數目雖少，而合觀之數目即大。就吾國政府之所籌辦之事業而論，似無驚人成績，決非收入之不足，實支出之不宜。故財政報告中有『不生產之費用，自應減至最低限度』之言，是國家從事於建設，實可於不生產之支出，攤移一部，無須重稅以病民；第二，中國人民之負擔雖較各國爲輕，而以各國人民之納稅能力爲衡，則以中國爲最重。中國國民經濟之枯瘠，國富總額之寡少，人民收入之不多，在在皆足減損人民之納稅能力。陳長蘅先生之言曰：『中國財政之最大支出，一爲軍費；二爲浪費；三爲黨務費。』爲政者正可減省浪費，以從事於建設。若競事增加租稅，徒病民以利國，且易誘惑爲政者之不肖行爲，非培植國民經濟繁榮之大道也。就現在環境之需要，國家固宜增加收入，以事建設事業。使早見成效。但增加財政收入之方法，不



必專藉租稅之增加，公債之濫發。在吾人之中國，可從整理租稅上得之。整理之法，可有三端，改良稅務行政，修正各項稅率與整理各項稅收是也。中國稅務行政之不良，人皆能言之，如駢枝機關之虛設，財務人員之舞弊，皆足減少稅收，虛糜公帑。聞嘗謂：『中國人民納百元之稅，真正歸入國庫者，至多爲五十元，征收之費與上下之中飽，其所耗亦半。』此種稅務行政烏足以言經濟，故十八年度之預算，財務費佔政務費支出之一半。若果能從此處加以整理，使人民所納之稅能涓滴歸公，財政收入決可增加十之二三，又何必增稅以病民耶？此就改良稅務行政上言之。中國之關稅，已告自主，終因歷史之關係，於自主之初，對稅率之厘定，有遷就外人之痕跡。最近立法院通過增加出口稅率，吾人亦甚願進口稅率，有相當之修正。又如行將舉辦之統稅，其稅率有洋貨輕國貨重之嫌，故大公報社評謂：『最近中國實業界，有兩業盛作不平之鳴者，曰烟業，曰紗業。其呼籲之要點，皆謂新稅稅率，洋

貨輕而國貨重。易辭言之，新稅率施行之結果，適演成保護洋貨之滑稽悲劇是也。』又曰：『縱令關係外交，須費唇舌，然最低限度，要須辦到事實上兩無輕重。今乃不然，此誠大惑者也。』是政府於稅率之厘訂，猶有草草失檢之事，若果於稅率能收保護國貨之實效，想於稅收之所入，當有相當之增加，此就修改各項稅率言之。整理各項稅收者，依征收租稅之原則，將各租稅分別考慮其撤裁與舉辦，如厘金之裁撤，營業稅之舉辦，皆可謂之整理。中國稅收能加之整理，確達依納稅能力以納稅，人民之負擔可以平均；國家之收入，亦不無裨益。再就大宗收入之鹽稅而論，依衛挺生先生之論，以爲加以整理，國家收入可增八千餘萬；國民會議代表洪陸東提案中謂：施行新鹽法，有增加四千七百零五萬元之望，而人民又可食賤價之鹽。是整理稅收亦可增加財政收入。政府於此三者，果能努力，且盡如期望，吾知中國財政收入必不感不足，自有餘力以資建設，又何必尋覓各種不正當之稅源，

與增加租稅以病民也。

#### 四 內外債之整理及今後發行之限制

中國歷年之財政與公債有莫大之關係。財政支出之不足，藉公債以彌補之；軍閥之壟索薪餉，募公債以酬應之。總之，若財政困絀，必乞靈於公債。故中國之財政專家即募債之能手；不能募債，即不足以理財。國民政府建都南京後，因軍費支出之浩大，常感財政收入之不足，故常募公債以資抵補。考國民政府所發行之內債，截至今日，共有二十種，（江海二五，續二五，津海二五，善後，十七年金短，十七年金長，賑災，裁兵，海河，十八年關券，捲烟，續捲烟，十九年捲烟，二十年捲烟，軍需編遣，關稅公債，十九年關券，十九年善後，二十年關券）計總額為七萬三千二百萬元。除償還外，現尚負六萬七千餘萬元。再益以北京政府之內外債八萬萬餘元，是中

國共負國債十六萬萬餘元。在貧困交迫之中國財政上，其數目實可驚詫矣。在財政之學原理上，固不能反對公債；在當時之事實上，亦或可不貿然反對，但在中國所受公債之影響而論，實非反對不可。退一步言，雖不固執反對，亦宜加以限制，使所募公債不爲中國之害。中國所受公債之害，最重要者有下列二者：

(1) 紊亂財政 此種弊害，在北京政府時代最爲明顯。當今修明之國民政府，亦所不免。夫治理財政，當宜使盈虛調劑，以盡財之用。但中國往昔之治理財政者，既無通盤根本之計劃，又乏隨機應變之敏才，一遇財政之困難，即乞靈於國債。而其財政大計，亦只求有債可借，有稅可抵，即將數年或數十年後之稅收作抵，亦所不恤。此種寅食卯糧之目前政策，焉可爲理財之正道？况一債之舉，利息折扣即接踵而來，國庫負擔因之加重。國家非能自行生產，只有苛取於民以償債，人民負擔益不堪矣。且舉債太頻，必爲濫發，抵押既窮，整理無從，故國家財政，遂成爲百孔

千瘡也。

(2) 壓迫金融 金融活動與否，一國經濟發展與否之關鍵也。在昔德國之能突飛猛進，金融活動實爲其主要之原因。今國家若濫發公債，結果使人民所有之金錢，全數提供政府，致金融市場，有笨滯不靈之感，影響一國之經濟發展，必至深而且大。況中國所發行之公債，以實得論，年利約在一分五厘左右，是不啻獎勵人民投資於不生產之公債；而不從事於低利之銀行存款，其結果，益減少金融在市場之活動。換言之，即極有利之生產事業，將無資本以資興辦。此種壓迫金融，實爲國民經濟發展之大障礙，烏可不加以反對？

公債在中國既已繁榮滋長，又已種植無窮之害，倘仍聽其自然，一如舊貫，結果使中國日陷於困窮，十年之後，中國財政之全部收入，將不足爲公債還本付息之用矣。故憂國愛民之士，常發整理公債之論，如衛挺生先生有整理國債方略之

作費保彥先生卽有十八年整理內外債款計劃之文。要其所論，類皆大同小異，無煩一一加以縷述。關於整理國債之事，非中國一國然也；英美各國皆早已施諸實行，冀國家負債額之日減。而其整理方法，略有不同，今述其大概：英國之整理國債，歷史較久，其方法亦屢更。近今所行之方法，卽由預算上規定一數目之支出，名之曰國債費。爲償債之用。又有財政上之特別收入，如國庫放款，特別印花稅等項，亦劃爲減債之基金。考英國一九二六年三月底之國債數目，比一九一九年減低四億鎊。美國減債制度，則異於英，其用爲減債之基金者，卽爲國庫之剩餘。英國昔時亦曾以國庫剩餘作爲減債基金，但於近年，已劃作他用矣。美國國債一九一九年有二千五百四十八千萬美金，於一九二九年卽只有一千七百六十一千萬金。此因爲英美二國減債制度之大概。十八年度之財政報告云：『政府對於積欠之內外債，已切實整理。其初步爲由關稅年撥五百萬元，作將來清理之準備。』此種辦

法，與美制當自不同；與英制則較相近。如年撥五百萬元爲常數，英之國債費亦列入永久經費（Consolidated Fund Services）之中，可不必按年經議會通過，此其所同者；但中國之五百萬元係由關稅項下撥付，與英國之不指定某項稅收，似不相同；而英國又有特別收入亦充減債之費，吾國即無之，此又不同也。中國此種之減債制度，本身固無可議之處，惟覺此數目過少，恐只足償付利息，而不能減損本金。不能減損本金之減債制度，其結果至多只能如報告書所云：『每年債務費之總額，亦可不致增高』而已。本文於第二節中曾謂財政支出之債務費，增加過巨，不合財政支出之原則。若再不整理國債，或限制國債之發行，其增加之趨勢，必年高而不減，其結果，即全部之財政收入，將不足抵債務之支出。故能維持其不再增加，亦爲適宜之對策。但國人之所渴望者，求國債之日減耳。欲國債額之日減，只有求當局多撥還債之經費，務使其數目能超過負債之利息。如是或有減輕國債

之希望。政府於公債之整理又有改短期爲長期之議，其言曰：『發行長期公債收回短期公債。』此法亦有相當之理由。因中國近年所發行之公債，爲投銀行界之嗜好，類皆短期，而政府對於到期償債之款項，本無把握之可言。然爲保持信用起見，乃募新債以相償。此種借債還債之把戲，其利率折扣，損失頗巨。且因短期與長期之不同，卽每年應付之款目亦異，長期所付者當較短期爲寡，而於財政上之債務支出自可較減，以其所減，移充生產之途，其利於國家與人民爲如何？故吾人對於財政部所擬議之兩種整理方法，皆須極力加以贊助，且宜促政府早日施行也。

公債整理之方法，有如上論。但又有一財政問題，本節猶須加以探討者，卽公債發行之限制問題。公債在我國雖曾種下惡果，但吾人終不能否認其在理論上之價值。換言之，中國所受公債之害，全由濫發而來；若能限制其發行，未嘗不足以



造福吾國。故中國當前之公債問題，最要者猶在發行之限制。今略述限制之大要：

(1) 不募集不生產之國債。國債用之於生產，固有利而無害者也。雖有利息之負擔。而於生產上有許多收益，兩相比較，收益必遠浮於利息，是國債非但無損於國庫，且有利國庫。吾國過去國債史所昭告吾人者，國債之用，不供軍閥之內戰軍費，即耗於官僚之中飽浪費，用之於生產事業者甚少。故中國國債實無收益之足云，只有使國庫負擔加重而已。今後，全國訓政開始，全國人民宜賣刀買牛，以從事於建設。當國者儘可舉借國債，以爲生產之資本。但仍募不生產之公債，以擾民病國，則非人民之所願聞矣。

(2) 募債宜爲暫時之調劑，不可爲長期之依賴。公債之作用能調劑財政與圓活金融，故各國於財政金融有失軌之時，皆賴公債以爲補救，此種供暫時調劑用之公債，吾人亦無須加以反對。但亦應加以相當之限制，因政府儘可以假名

以募債而病國。其限制，即非至迫不得已之時，政府決不募任何之調劑公債。又中國過去發行公債之失，即在長期之依賴。年復一年，日復一日，終使中國財政一日無公債，即無以度日；一歲無公債，即難以卒歲。此種之依賴公債以度日卒歲，非健全財政所有之現象，故吾人今後國債之募集，當爲暫時調劑之用，斷不可爲長期依賴之需。

(3) 國債募集之數額當不害金融市場中資本之活動。國家募債，是人民財富移轉國家之手段，若國債募集過多，人民必將其全部儲蓄，提供國債，結果，國家雖有鉅額之金錢，而金融市場即感資本缺乏之苦。資本缺乏，人民即無力以舉辦生產事業，對於國家之經濟發展，又多一層之阻礙。故政府募集公債，宜不害資本之活動，使資本得自由投資生產事業，以收國與民之兼利。一九二二年意大利之整理國債政策，亦有如斯之規定，（該年十月八日閣議議決）大意謂：「國債

之募集力主少數，務使國民之儲蓄，不為國庫所吸收……俾其自然用為有利之民間生產投資。』此實為募集國債所宜確守之信條，此又一限制也。

## 五 各項支出之觀察與改造之必要

中國財政支出不合學理，在第二節中略發其端，本節再作進一步之討論。今將報告書中之支出類別表，列之於下，藉為討論之基礎。

### 中國財政支出類別表

類 別	約 數 (單位元)	百分數
償還債務	一八五 九四二、〇〇〇元	三七·五
軍務費	二四五 四四五、〇〇〇元	四九·六
政務費 (包括賑災費一千萬元)	四九、三八一、〇〇〇元	一二·九

此種支出之分配，實多可議之處，故報告書中亦謂：「右列各項支出分配，殊欠均允。」今對於均允問題，暫不具論。姑引各國之支出分配，一作比較。

各國財政支出類別表（依一九二六年預算用百分數表示）

國別	國債費	軍事費	行政費	總計
英	四九	一四	三七	一〇〇
法	五五	一五	三〇	一〇〇
美	三八	一九	四三	一〇〇
意	二七	一八	五五	一〇〇
德	四	七	八九	一〇〇
日	一七	二七	五六	一〇〇

比較結果，可得三結論：

- (1) 國債費之支出，中國多於日德意，而少於英法美。
- (2) 軍事費之支出，中國比任何一國其百分數皆高。
- (3) 政務費之支出，中國比任何一國皆低。

在三結論中，明白的反映出中國財政支出之不健全。財政報告書中曾謂：「在過去一年度中，國內禍亂迭乘，靡有底止，政府方謀戡亂清逆不暇，奚遑審擇，此又事勢使然，應得國人之鑒諒者也。」故本文亦不再加以詳述。但既往雖不必追咎，將來却不可不加以審慎。因財政之支出，決不為單簡之問題。不若私人經濟之可任意支出，而對他人不一問其生任何之影響。考一國經濟之發展，人民福利之加多等問題，雖不全為財政支出之所促成，要亦為主要之原動力。國家政事固藉財政支出以推行；而人民公共之富利，亦藉財政支出以獲得。然而人民所受之大痛苦，亦可於財政應支出之不當下遭遇之。故財政支出之要義，當熟考影響

之如何而決其支出與否。是財政之支出，必有計劃的，經考慮的。但吾國之財政支出，却爲「奚遑審擇」又何怪民生凋敝蒙害日深也。

中國財政支出之改造，實有急不容緩之趨勢，今就支出之影響上論之：

(A) 財政支出與生產 財政支出與國民生產力有莫大之關係，財政支出若足以輔助生產，即國民之生產力增大，國富增加；反是，則國民生產力減少，國富減削。吾國之財政支出，以軍務費爲大宗，此種支出，非僅無助生產，實爲妨礙生產，至於浪費國庫，猶其餘事。故吾人於此當力促政府速減軍費，以除國民生產力之障礙；更希望政府於教育衛生等費用加多，以增進國民之生產力。國民生產力果能增加，則國民經濟繁榮，國家人民，兩受其利矣。

(B) 財政支出與分配 近代經濟之最大問題，即財富分配之不均。因財富分配不平均，則發生種種之騷擾；在經濟上引起恐慌之襲擊；在政治上發生政局

之杌隉；在社會上惹起勞資之爭執。故政府爲謀人民全體幸福，當設法使其分配平均。若欲設法，從財政着手，最易見效。現今各國之所行者，如徵收遺產稅，公營事業等，皆已著成效。吾人亦可於財政之支出上，求分配之平均，而減社會之大害。但吾國財政支出，非但不減分配之不均，反有助其不均之趨勢。就以最大支出之軍費論，所謂軍長師長，月入鉅萬，甚或一省或數省之所入，擅自支配，而人民月求一元之儲蓄亦不可得。其尤苦者，終日枵腹未得一飽，再就次大支出之債費論，亦有同一之情形，惟前所多得者爲軍人，後所得者爲財閥已耳。考我國公債類多抵押各地銀行，各地銀行，除得利息外，又索重大折扣，而政府因需款之殷，又不得不允其請。結果使銀行贏利，數倍於他業。而貧乏小民，却須納稅以償國債；銀行又不肯以其資本，開辦實業，以利貧民。此種國債費之支出，又促分配之不公平。財政支出，究如何方能促分配之平均，要不外設法增加貧民之收入。如興辦事業，使貧民有

工作之機會等事。且吾人當計及不僅宜增加人民之貨幣收入，且宜增加國民之真正收入。如勞工行政，養老年金，失業保險，公共衛生等支出，皆足增加國民之真正收入，且國家支出甚少，而國民所得利益則極大，此種支出實合最大利益之原則，望政府有以注意之。

(C) 財政支出與消費 關於此項，可分二節討論。先論國民消費之有效。何謂消費之有效？即指國民所欲消費，皆能得而消費之；非徒爲望梅止渴，心欲消費而不能消費之謂也。既有消費之欲望而不爲過當者，似宜使其滿足，而不至失望，但現當經濟恐慌之時，凡百消費，皆以無效者居多數，究非社會之正軌。至於若何可促國民消費之有效，要不外增加人民之購買力。而購買力之大小，頗有關係於各人之收入，是又涉分配之問題矣。上一項已將財政支出與分配問題，加以相當之闡明，此處再不多贅。再論國民消費之安適。增加國民收入，以使其消費之有效，



此亦求國民消費安適之一方面也。然另有一方面，亦可增加安適程度者。如國家興辦事業，使國內產業平均的，高度的發展，而壓低物價。壓低物價之結果，亦不啻增加國民之購買力，以使其消費之安適。中山先生實業計劃之第五計劃，特注重如何發達工業本部。而所謂工業本部者，『乃以個人及家族生活所必需，且生活安適所由得』之工業也。是其目的則在『使多數人民既得較高工資，又得許多生活必要品，安適品，而減少其生活費也。』若果能依中山先生之主張，則國民生活之物質原料，如衣食住行及印刷五者，皆有最良最廉之供給。足見財政支出與國民消費有莫大之關係。吾國現今之財政支出，只增加國民消費之困阨，而言其有效與安適，未可以道里計也。

(D) 財政支出與政治 國家各項政事，未可以妄分厚薄。健全之國家，各項政事之發展，皆有整齊一致之步伐，而我國政治之進步，未能十分顯著；雖有進步，

亦是偏枯的，跛行的。關於此一點，於財政支出上最易證明。國家支出以軍費爲最多，故言進步，當以此爲最速。在政務費中，以財務費支出爲最多，是政務中當以財政進步爲最快。可見各項政務之進步，未能守齊一之步伐。財政爲施政之源，欲求各政事之平均發展，當自用途配置之得當始。經濟支出之機關，固乏優良之政績，而開支過於浮濫之機關，亦不過爲舞弊貪污之養成所。固未必此善於彼。北京政府時代，庶政不舉。未始非財政支出分配不均之故。望政府於勵精圖治之餘，有以及此。

總之，中國財政應加以全盤之改革。財政無辦法，而欲國家邦治，簡直是夢寐之談。且近世經濟相互之關係甚密，經濟潮中之一波一浪，皆足累及全世界。若無健全之財政，未有不被其害者。年來金貴銀賤之風潮，吾國因財政之不健全，與國民經濟之衰弱，致使無救防之術，而瞠目以觀其害之襲來。政府雖曾頒海關征金

與禁止標金投機二令，而成效未著。若國家財政果能健全，吾知中國必不至蒙此大害。財政報告書偏引「民衆之用洋貨者究不甚多」之論，以慰上下。殊不知所謂國貨也者，亦相率登「成本日高，略增價格，以維血本」之啓事。利害關係，昭然若揭，無可諱飾。財政報告書中又謂：「政府關於銀價問題，上年曾屢向各國政府徵詢意見，擬以國際合作之方法，解決此項難題，並願竭力贊助，促成其事。」此實爲解決本問題之大道，望政府有以促成之。至於中國財政，尤希上下協力，共謀改革，國家人民實賴之。