

國家財政四
大先決問題

國家財政四
大先決問題

國家財政四大先決問題

孝感龍



軍興以來。金融停滯。民力凋殘。內則仰屋興嗟。外則債臺高築。全國財政。陷於杌隉之域。謀國者以軍餽無出。政費不敷。主張吸引外資以自蘇。迨後條件嚴酷。國人憤起。羣復主張試辦國民捐愛國公債。不換紙幣以自衛。此維持現狀之策也。其一部分主張建設審計院。頒布會計法。此監督財政之策也。又一部分主張頒定國庫制度。委託銀行代辦國庫事務。此確定出納機關之策也。又一部分主張立地價之標準。製土地之臺帳。以改良田賦制度。又如廢撤引地。汰除鹽商。立食鹽專賣制度。以及廢撤釐金。加重關

稅。此整頓稅法增進歲入之策也。又一部分主張銀行貯金。郵便貯金。代儲國民存寄外國。並密藏囊橐之金錢。因而利用之。此獎勵蓄藏保聚游資之策也。又一部分主張設立雄厚穩健之中央銀行。總攬發行鈔幣之權。推設中央銀行支店於外國。俾專操縱匯兌之權。提倡多數國民銀行於國內。分領發行鈔幣之權。厚儲準備資金。建樹兌換制度。迅速畫一幣制。實行金幣本位。此確定信用制度。疏通金融之策也。又一部分主張一面大借外資。廣募內債。一面獎勵工商。提倡農業。移墾沿邊荒地。徧開國內礦山。經營東北森林。振興沿海漁業。核計全國面積。審擇中心地點。劃定應修之幹線。布築全國之鐵道。卽以所募債金。盡充農商工路漁

林各業籌辦之基金。此振興實業開拓稅源之策也。諸如此類。不遑枚舉。此皆現今各大政治家輿論家之救時政策。洵屬國家財務行政經濟行政官工行政上之重要問題。固應審慎決定。提前辦理。以利民生而紓國困。然五大部洲之上。憲法鞏固政治修明之國家。對於以上各政策。雖均極意注重。雖各採擇進行。而其所以俾國家基礎。財政基礎。雙方進於穩固之域。永久不復動搖。且其所以俾一國之內。中央地方相維繫。富室貧氓相調和。政事財力。互爲保持。有進行而無牽制。政府議院。不起激爭。有贊助而無攻排。總攬政務之大統領。或內閣總理。定其計畫。度支之長。守其規模。其他各部受其支配。共同團員服其義務。於以進國家於繁

樂增人民之幸福者。則固別有道在也。

中國宣布共和。將一載矣。政府以統一爲己任。國民亦以統一期之。然內則暴民橫行於各省。而變亂踵生。外則強鄰窺伺於邊疆。而藩屬離叛。危狀迭呈。險象環布。政府漸陷漩渦之內。國民日處悲觀之境。所謂統一者果安在哉。蓋統一政策。以統一財政爲前提。夫國家經兵燹蹂躪以後。復值內訌外侮。固以統一爲急務。亦以統一爲難題。識者咸謂中國今日先須造成一強有力之政府。方能實行統一。以靖內氛而禦外侮。是固然矣。然所謂強有力之政府。豈文字語言所能造成哉。是必首就國家財政根本上以定計畫。解決各種先決問題。建樹中央財政基礎。俾達穩固之域。而

無動搖之機。有確實之財源。供必需之政費。則行政者克展驥足。放步進行。庶幾國務發榮。政府強固。內亂弭而外侮息矣。今中國所謂強有力之政府。大抵文字語言上相倡和耳。及其發一令也。支一餉也。內則仰貢獻於各省。外則乞接濟於強鄰。無米難炊。遇事掣肘。政府日處危疑之鄉。動搖之地。能否成立。尙不可必。若云強有力。所謂俟河之清。人壽幾何耳。然處此弱肉強食列強環逼之世界。我固欲俟之。人豈我與哉。故中國今日內亂外侮。實由政府勢力之薄弱。政治機關之不靈。而政府勢力所以薄弱。政治機關所以不靈者。半由於黨派內訌。強鄰外乘。而其總因則由於政府成立一年。入手之先。未能首就國家財政根本上確定計畫。解

決各種先決問題。建立中央財政基礎。儲確實之財源。供必需之政費。俾凡百政務有所著手。展布有資。進行無阻。而樹國家之大本。建百世之大計也。雖然吾之所謂首就國家財政根本上確定計畫者。固必兼行維持現狀監督財政確定出納保聚游資整頓稅法鞏固信用開拓稅源各政策。而此各種政策之外。則尤有必應提前決定之先決問題也。

今之論者。每以國家財政根本上之計畫。責任財政總長。吾不謂然也。夫國家猶一公司也。財政部不過公司中之一會計部分而已。財政長乃主管公司中會計部分之人也。若夫公司中業務之進退。職員之增減。資本之處置。利息之伸縮。則公司全體職員共

負責任。尤在總理公司之人主持一切。而會計部分但就其責任所在。執行而已。此主管會計部分者之職掌也。以國家財政而論。若夫釐定稅項。組織系統。區分界限。各儲財源。劃定職務。各清用途。則牽涉於一國之地方制度。並全國之行政階級。以及全部經費之範圍。如何統計。則牽涉於中央權限之伸縮。國家職務之廣狹。又如各項經費之分量。如何配置。則牽涉於一國政務之緩急。中央行政之方針。此皆國家財政根本上之全體計畫。與一國之國體國政國勢國情。極有緊接之關繫。而國務員共負責任。其非財政長一人權限內事明矣。故必總攬政務之大總統與國務總理。執其牛耳。主持一切。俾財政長遵而執行。各部長咸受支配。其

計畫乃克底於成也。故吾之所謂首就國家財政根本上以定計畫者。當責任總攬政務之大總統與國務總理。高懸眼光。立於各箇事實以上。內審本國之政體及政綱。外考各國之形態及事變。觀察世界經濟之潮流。權衡國民生活之程度。統籌一國政治全局。解決各種先決問題。先分行政之階級。然後能分財政之階級。先定行政之方針。然後能定理財之方針。先計政務之範圍。然後能計財務之範圍。先保政務之統一。然後能保財務之統一。就中本末先後之次序。自有縝密銜接之關繫耳。若不先務此。治一端而棄全體。務枝葉而遺大本。雖日事維持現狀。監督財政。確定出納。保聚游資。整頓稅法。鞏固信用。開拓稅源。安能內外維繫。貧富

調和。政事財力相保持。政府議院相提携。俾國基財基雙方臻於穩固。萬年不拔哉。茲將國家財政四大先決問題。列具左方。下隸若干條。附以論說。以貢之我執政諸公。並質之我愛國同胞。

第一規定行政階級以劃清財政之界限

第二先定國家稅項以建樹財政之基礎

第三劃定國家職務以統計經費之範圍

第四確定行政宗旨以配置經費之分量

第一規定行政階級以劃清財政之界限

國稅與地方稅。國費與地方費。東西各國。從來無絕對的區分之標準。大都各依其行政之區域。以爲劃分之界限。現今持理

財論者。咸謂整理中國財政。應自劃分中央財政地方財政之界限入手。此吾所同認也。然使中央行政地方行政。未有正確之區域。明顯之界線。遽欲劃分財政。使之各領財權。各定用途。將見內外紛爭。國本搖動。利未顯而害先著矣。譬如富室有子數人。未行析產之制。而先俾各有掌理家政之權。各有操握財用之權。則是自啟爭疑。自生擾亂。豈不立見覆家哉。故一國之行政階級。有中央有地方。而地方行政。復分各級。以分治而遞轄。一國之財政階級。有中央有地方。而地方財政。復分各級。以相避而相維。明乎此者。可與議政。可與理財矣。茲舉其關繫如左。

(一) 中央稅權廣狹之關繫

今之治財政學者。咸謂中央稅權之廣狹。當視一國行政傾向中央集權制度。抑或傾向地方分權制度。以爲分配之標準。洵確論矣。然所謂因中央政權之伸縮。以定中央稅權之廣狹。此猶劃分租稅之第二先決問題。吾將於以下第四條論之。若夫第一先決問題。則中央稅權之或廣或狹。先當審視一國地方制度級數之多少耳。夫一國地方制度級數多者。則租稅劃歸國有者必緣之而減。一國地方制度級數少者。則租稅劃歸國有者必緣之而增。此東西各國之通義也。今中國內亂迭生。外競尤亟。有識者羣相主張造成極強有

力之中央政府。先須領有廣大確實之財權。然使地方制度不定。全國行政階級不分。則界線不明。清理無據。雖狹小之財權。中央且不得而專有。況夫廣大之財權乎。

(二) 人民負擔均平之關係

一國行政級數之多寡。與其國民負擔之重輕。極有密切之關係。此亦劃分租稅之必應先決問題也。考東西各國地方制度。有爲三級制者。亦有爲兩級制者。今以三級制言之。夫最低級自治團體之居民。卽爲次上級自治團體之居民。又爲最高級自治團體之居民。而亦卽爲國家之國民。無論何級之政務。均有必需之政費。而政費所從出者。未有不取於

所屬之居民也。故一國地方制度有二級者。則其人民並中央政費有三級之負擔。一國地方制度有三級者。則其人民並中央政費有四級之負擔。今欲限定某項爲中央政府所專有。某項爲某級團體所稽收。或限某級團體不得有直接徵收租稅之權利。或俾某級團體有依附國稅加徵數成之利益。或劃割上級團體地方稅。而移充下級團體之經費。或頒發中央國庫補助金。而彌補某級團體之虧欠。第一先決問題。卽當審察地方制度之級數。以定人民負擔之分量耳。故人民負擔之級數多。則中央及各自治團體之徵收不得不輕。而人民負擔之級數少。則中央及各自治團體之徵求

無妨加重。於其間斟酌比例。審慎組織。求分配之適當。定負擔之平均。苟非先定全國行政階級。夫豈復有入手之方哉。

(三) 政費用途確定之關繫

政費者政務之前提也。必先費歸有着。乃可漸次經營。然使全國行政階級不定。則政務之範圍不明。執行者以無所依據。或相推諉。或相掣肘。或致偏廢。或致重複。其爲政治上之阻障。姑無論矣。而冗費繁多。負擔增重。政務卒歸於廢弛。人民已陷於塗炭。此尤不可不慎也。夫一國地方制度級數少者。則中央及各級團體應行之政務必多。而其需費亦緣之而多。一國地方制度級數多者。則中央及各級團體應行之

政務較少。而其需費亦緣之而少。此緣地方制度變遷相因。

相侔所生之結果也。

變言之則一國之政務。以中央與兩級自治團體擔任之。較之一國之政務。以

中央與三級自治團體擔任之。其所分擔之政務較多。而其需費亦較多也。故必先定地方制度。

然後能分中央及各級團體政務之範圍。就其範圍之大小。

核定用途之廣狹。此文明各國精確豫算之所由來也。今中

國地方制度未定。全國行政階級不分。而中央政務範圍。與

地方政務範圍。絕無確實明正之界線。雖日事清理用途。編

制豫算。是何異數戶共耘一田。各戶所領之區域。先未劃清。

而各自核算種籽。估計肥料。酌度工力。吾未見其有當也。

由以上三項觀之。可知整理國家財政。必先劃清全國財政之

界限。而劃分財政。又自規定全國行政階級始矣。考各國一國之行政階級。其最低級自治團體。大率經一級而達於中央。亦有經兩級者。如英美全國皆經一級。德法日本一部分僅經一級。一部分又經兩級是也。日本之市。其上爲府縣。府縣同等府町村。其上爲郡。郡之上爲府縣。府縣之上爲中央。是經一級也。日本之日本屢次提議廢去郡制。果使實行。則與英美相同。全國均經一級矣。中國當前清時代。地方團體之最低級爲城鎮鄉。其上有縣州廳府道省之各級。若均定爲法人資格。作爲政級治團。則人民擔荷稅項。並以國稅多至六重。故此種地方制度。匪特阻礙行政。抑亦涸竭財源。非今世界所可留存。此國人所公認也。比聞政府第一次擬定地方官制案。省之一級。仍舊保存。其下有

縣及鄉之二級。而道府二級。則擬廢去。是全國自治團體。分爲三級。由最低級自治體以達於中央。僅經二級也。第二次修正地方官制案。自治團體有道縣鄉之三級。其省之一級。置設總監。爲政府委員。僅爲國家行政區域。不兼自治團體。是全國自治團體亦爲三級。惟由最低級自治體以達於中央。則須經三級也。以上所述地方官制草案。係據各報章所載而論其大意。至其全案如何組織。吾未之見。不得而詳也。夫以利病論。則行政級數誠不宜過多。故東西各國。最低級自治體均經一級而達於中央。其有經兩級者。各大政治家且羣議其非便。況經三級乎。今之議地方制度者。主張廢省一派。咸謂欲謀國家之統一。與地方之發達。則省級應廢。主張存省一派。咸

謂以習慣論。則行省爲中國高等自治團體。久已成歷史上之習慣。實有斷難廢撤之理由。則省級應存。斯二派者。持論均極強盛。其於輿論界各占有優厚之勢力。蓋已兩不相下矣。夫省級之應否廢撤。關係極鉅。其說極長。此則屬於政治全體之問題。非本文所應論。吾將另著論說以與國人商榷之。然要非先決此種問題。則國家財政地方財政均不得而議也。故中國今欲規定全國行政階級。如以行省屬於中央行政範圍以內。則其政費及政費所從出者。均須劃歸中央。俾與地方財政而分立。如以行省屬於地方自治團體以內。則行省爲國內高等自治團體。並縣及鄉而地方自治行政。共分三級。加以中央。則全

國行政階級有四焉。而行省政費及政費所從出者。亦須另爲一級。並縣及鄉而地方自治財政共分三級。加以中央。則全國財政階級亦有四焉。惟省級如定爲國內最高等自治團體。縣級如定爲國內次上級自治團體。而中央行政事項。如有散在各省各縣者。其政費及政費所從出者。概應另行劃出。歸於國稅國費範圍之內。以清界限。故欲劃分全國財政之界限。必先規定全國行政之階級。而行省問題不決。地方制度不定。則全國行政階級。又永無規定之日矣。

第二先定國家稅項以建樹財政之基礎

據第一條觀之。則全國行政階級定。而全國財政界限清矣。然

界限雖清而基礎未立。此釐定國家稅項所以爲統一政策最急之務。應與規定全國行政階級一事以同時並舉者也。夫欲造成極強有力之政府。先須領有廣大確實之財權。前者財政部提議推設國稅廳於各省。蓋欲於全國稅項之內。劃出國家稅項。由中央自行派員稽征。不復假手於地方自治團體。此舉爲中央政府統一財政之政策。實做東西各國之成規。而有識者所共表同情也。然使國家稅項不先釐定。則國稅廳執行職務。無可守之範圍。將謂遵照前清藩司及度支司之職掌。以爲稽征之標準乎。則前清藩司及度支司之職掌。蓋合一省內國家財政地方財政而總攬之矣。今如俾國稅廳以舊日藩司及

度支司之權限。是總散在各省之中央財政及各級自治團體之財政而兼理之也。夫以中央政府財權爲地方團體所領轄。固不足以鞏固國家。而以地方自治財權爲中央政府所攘奪。亦不足以發達地方。抑謂根據前清各省認解認協認攤之款。以定稽徵之範圍乎。然前清時代各省對於中央認解認協認攤之數。或已經派解派協派攤而並未遵行。或雖認解認協認攤而不盡如數。輾轉膠轕。或百餘年。或數十年。民國初建。安可遽引前案。以作國家之正供。且各省認解認協認攤之數。就中確有指項者固多。而由東移西。挪以湊足其額者亦復不少。夫攤解協助出自移挪。其來源必無國稅地方稅之分。則國稅廳

何由而劃定範圍以稽征哉。準此以譚。可知未定國稅。則國稅廳無遵守之範圍。無稽徵之標準。強使成立。旋見中央地方。互爭財權。亦惟府怨階亂而已。譬如某甲某乙。財產混合。纏囑已久。而某甲遽欲專取租息。攘爲己有。姑勿論某乙是否承認。有無爭訟。而某甲所攘取者。此豈範圍內確當之收入乎。彼國稅未定而提議設立國稅廳者。何以異是。然國稅不定。爲害之烈。則又不僅國稅廳一端也。茲列舉其關繫如左。

(一) 中央行政經費之關繫

統一政策。以統一財政爲前提。夫中國今日急務。在造成一強有力之政府。欲造成一強有力之政府。必使其有獨立之

財政。然如國稅不定。則中央行政無確實之財源。供必需之政費。縱使內仰各省之協助。外乞債主之接濟。安能持久哉。且中央行政經費既無的款。則政府遇事掣肘。無發展之餘地。而凡百政事。且日卽於敷衍萎縮。財權旁落。國務日弛。此尤害之大者也。

(二) 租稅系統之關繫

整理租稅。其道萬端。要必根據於租稅全體之系統。上察國情。下審民力。沙汰惡稅。選擇良稅。乃能立法於不敝。夫所謂租稅系統者。學說甚長。茲不具論。若言其作用。則莫要於選擇稅目。務使全國各種階級各種職業之人民。悉應於其力

所能負擔。固必求合於公共團體之費額。尤必求合於共同團員之程度。不可取細而遺大。不可漏富而賤貧。若夫中央地方之關繫。如有稅目良善。而察其徵收之手續。中央不如地方之便利。則不以爲國稅而使爲地方之獨立稅焉。又如國稅稅目中。其性質有不可用爲地方附加稅者。則國稅無妨稍重其率。以增進中央之收入。有可用爲地方附加稅者。則國稅必稍輕其率。毋使下級團體之人民。困於數重之負擔。用能調和貧富。酌劑盈虛。此租稅系統作用之大凡也。故租稅全體系統者。合國稅與地方稅言之也。然本末先後之序。必國稅既定而地方稅從之。此東西各國租稅組織之通

例也。否則國稅不定。系統不立。選擇無由。整理無據。必至日
昃月削。財源枯竭。民力耗竭。不利於民。不利於國。害莫大焉。

(三) 地方財政之關繫

據前項租稅系統之說觀之。則國稅與地方稅成主從之關
繫。國稅不定。而地方稅亦無憑釐訂。譬如主不能立。從將焉
附。夫地方自治財政。爲地方自治事業之前提。若地方稅項
不先規定。則地方自治經費。無確實之來源。而地方自治事
業。豈能逐漸擴張以臻於發榮哉。

由以上三項觀之。則先定國家稅項。卽所以建樹全國財政基
礎。固不專爲謀充中央行政經費已也。

或問曰。前清立憲九年預備案。定以第二年釐訂國家稅章程。第三年釐訂地方稅章程。登高自卑。行遠自邇。似有一定之次序。今子主張先定國稅而地方稅從之。不有悖於進行之順序乎。答曰。前清預備案所定籌備之次序。不特悖於學理。其於事實上尤有萬不能行者也。夫地方財政以租稅爲大宗。地方收入雖有庸役酬金捐輸公產等項以爲補助。而實以租稅爲大宗。地方稅分附加稅獨立稅之兩種。附加稅者。就國稅全體之科目。選擇若干種。而准各地方得依附以抽取若干成也。如國稅不先規定。則地方稅何由附麗而發生。此爲事實上難行者一。至於獨立稅者。則國稅中所無之科目。許各地方斟酌情形。選其所能稅者而自稅之也。然要必

俟國稅既定以後。乃能量察人民之餘力。審酌徵取。

按納稅之人民。一方

面爲地方團體之公民。一方面又爲全國之國民。其所有納稅力。非一地方所得而私也。故必俟國稅既定以後。乃能量民之餘力。而徵取地方稅焉。

故地方獨立稅雖與國稅若不相屬。亦必與國稅相避相補。然後政克舉而民不病。彼國稅未定。而提議先定地方獨立稅者。吾不知其何所依據也。此爲事實上難行者。二夫東西各國。劃分兩稅。範圍之廣狹。科目之繁簡。雖各不同。然以地方稅避就國稅。不能以國稅避就地方稅。此則共守之通例也。故必先定國稅。俾全體科目。支配妥協。一而同時規定地方稅項。乃能俾兩稅相劑而毋或相犯。以組織一租稅全體之系統。用能輕重相補。盈虛相劑。所謂中央地方相維繫者此耳。所謂

富室貧氓相調和者亦此耳。否則枝枝節節。先其所後。後其所先。譬如基礎未建。而欲架空以構樓閣。豈不立見顛覆哉。或又問曰。前者財政部議設國稅廳於各省。旋經參議院議駁。而各省則反對尤力。推測反對者之心理。一則持節省經費問題。一則反對中央集權問題也。然使國稅既定。則此項執行機關。應使成立乎。抑不應成立乎。吾子意見願得而聞也。答曰。釐定國稅。而無獨立執行之機關。何異某戶自有財產。而不自經理。悉委諸他人。豈有當哉。夫國家增一官制。則國民增一負擔。與其設職殃民。何如停止以寬人民之負擔。然使其事屬於必要而有益。是又未能一律持節省主義也。至於國家財權。總攬

於中央。地方財權。分領於各級自治團體。此立憲國家之通義也。果使兩稅已分。界限清晰。則中央所集者。乃國家應有之財源。而各地方團體。安得羣起反對哉。考東西各國。國家財源。均由中央自行經理。誠以政費爲政務之前提。國家財政大權。有總攬而無旁落。非各地方團體所能干預也。民國新立。以統一爲急務。尤以統一財政爲前提。若國稅既定。而無獨立稽征之機關。則財政永無統一之一日。而各種統一政策。皆屬空譚。害莫大焉。然使國家稅項未經釐定。而遽先推設國稅廳於各省。則是中央地方自啓爭疑。財權未集。國本已搖。此又吾之所不肯苟同也。

第三劃定國家職務以統計經費之範圍

公共團體之國家之公共的職務。爲維持其領土之安寧。增進其團員之幸福。欲盡此職務。須有各種適當之機關。而此機關之設備及營爲上所必要之一切政費。謂之國家經費。國家經費者。國家政務之前提也。故國家經費範圍。不先計畫。則國家政務。無由進行。而國家職務範圍。不先規定。則國家經費。亦無由統計也。

世界財政學者。解釋國家經費之範圍。發生二個相異之原理。其一英國學派主義之原理。其二德國學派主義之原理是也。持英國學派主義之原理者。以撒顯理巴奶爾氏羅加士氏等

爲大家。大旨以國家事業之性質。自有一定之制限。其主要約有三點。一除關於公共的事業不可以他方法行之之經費外。不可許之。二除保持社會秩序或防禦外寇絕對的必要之經費外。不可許之。三凡至使人民失其自備缺乏之手段之額。國家決不可要求之。準此三點。故國家向人民要求經費。當以個人貯蓄力爲限度。超此限度者偷盜也。持德國學派主義之原理者。以斯底因氏。階夫開氏。科扶滿氏。拉塞氏等爲大家。大旨謂國於競爭之世界。國家之事業。自無一定之制限。雖個人所行之事業。國家行之而有利。亦可以國費支辦之。其課稅之第一目的。在完成國家之計畫。其意義卽不外以國家事業爲支

配課稅之原則也。由前之主義。則國家事業性質上爲有制限。且被人民之納稅力所支配。而近日量入爲出學派。卽由此主義而發生也。故一國之事業委諸地方自治團體及私權平等之箇人分擔者多。而國家經費範圍狹。由後之主義。則國家事業性質上爲無制限。且課稅受國家事業之支配。而近日量出爲入學派。卽由此主義而發生也。故一國之事業。劃歸中央政府總攬舉辦者多。而國家經費範圍廣。要之主張英國學派主義者。偏重於人民納稅力一方面。而於國家之進步極有阻障。主張德國學派主義者。偏重於國務發榮一方面。而於人民負擔力未能兼顧。均非完善兩全適用於今日之國家經費範圍。

之主義也。

民國新建。地方制度。旋將規定。全國政級。不日劃分。關於國家經費之範圍。應採英國學派主義乎。抑採德國學派主義乎。此亦今日亟應解決之重要問題也。然欲解決國家經費範圍廣狹之問題。又當審查左列之兩種問題焉。

(甲) 君主國多采干涉主義。則國家職務之範圍廣。而國家經費緣之而增。反是而爲民主國。多采放任主義。則國家職務之範圍狹。而國家經費緣之而減。

(乙) 統一國多采中央集權制度。則國家職務之範圍廣。而國家經費緣之而增。反是而爲聯邦國。多采地方分權

制度。則國家職務之範圍狹。而國家經費緣之而減。

根據甲種之理由而言。則中國爲民主國。一切事業。似應酌採放任主義。分委諸地方自治團體及私權平等之箇人擔任舉辦。毋勞政府之代大匠斲。則國家之職務狹。而經費之範圍小。根據乙種之理由而言。則中國爲統一國。一切事業。似應酌採集權制度。總攬於中央政府。以強厚其勢力。則國家之職務廣。而經費之範圍大。然此兩種問題之差異。不過各就學理上以立論耳。若合國體國勢國情國帑而討論之。則中國國家行政不能採絕對之干涉主義。亦不能採絕對之放任主義。不能行絕對之集權制度。亦不行絕對之分權制度。準此以解決國家

經費範圍之問題。不能用絕對之德國學派主義。亦不能用絕對之英國學派主義也。

由此觀之。中國今欲規定國家經費之範圍。先須劃定國家職務之範圍。而劃定國家職務範圍。不在採絕對之干涉主義及集權制度。亦不在採絕對之放任主義及分權制度。第一先決問題。首當劃清國家與私權平等之箇人職務之界限。第二先決問題。次當劃清中央政府與地方自治團體職務之界限。準此兩種問題。而探求國家職務之實在。其劃定之標準。共有四端。

(甲) 事業之性質屬於必要而有益。而爲私權平等之箇人

及地方自治團體所不能行者。此屬於國家範圍內之職務。

(乙) 事業之性質屬於必要而有益。而爲私權平等之箇人及地方自治團體所能行而國家不應委託之者。此屬於國家範圍內之職務。

(丙) 事業之性質屬於必要而有益。而爲私權平等之箇人及地方自治團體所不欲行者。此屬於國家範圍內之職務。

(丁) 事業之性質屬於必要而有益。而爲私權平等之箇人及地方自治團體所欲行而終不敢行者。此屬於國家

範圍內之職務。

凡此四者。皆立於地方自治團體及私權平等之簡人事業範圍以外者。均須由國家執行。而以國費支辦之。此卽所以劃定國家職務之範圍也。亦卽所以劃定國家經費之範圍也。若使國家行政超軼於此範圍之外。則政府爲侵權。侵權之干涉。非我民主國採用放任主義者所宜出也。

吾之所謂放任主義者。放任於國家職務範圍

之外。而非放任於國家職務範圍之內。

又如依此範圍。而不克履行職務。則政府

爲失職。失職之行爲。亦非我統一國採用集權制度者所宜有也。

吾之所謂集權制度者。集權於國家職務範圍之內。而非集權於國家職務範圍之外。

故侵權與失職。

國民得起而攻排之。顛覆之。而政府履行職務。配置經費。其所

以先自處者。豈可不審哉。今根據四者之標準。以劃定國家之職務。而統計政費之範圍。特立條件以囊括而分晰之。可得六種。詳述於左。

(一) 國體組織上之必要機關

國長

君主國以皇帝爲國長。共和國以大統領爲國長。

及議會。均爲國體組織上之

要素。以構成一國之憲法者也。東西各國。關於此種之經費。稱之曰憲法費。又曰國體費。卽於國家生活之實在。所不可少之根本需要也。故關於大總統及議會之一切經費。應以國費支應之。

(二) 國務組織上之必要機關及其獨立各機關

國務院及外交部內務部財政部司法部教育部陸軍部海軍部農林部工商部交通部均爲國務組織上之要素。承國長之命令以履行國家職務者也。所需一切經費應以國費支應之。此項國家經費但限於各院部主管行政機關。至於所管各事業及其範圍內監督各事業應否以國費支辦當於以下各條順述之。乃至中央高等獨立官廳若平政院若會計檢查院若不列國務之參謀本部各機關均於國憲或國政上有重要之關繫。所需一切經費亦應以國費支應之。

(三)關於國民全體之公安不能委諸箇人之事業

陸軍部所管之各師團

各國陸軍均由中央直轄。今中國各省各擁有獨立之軍隊。此亟應謀統

也。一者各學堂各礮臺各卡倫各牧廠各製造軍裝軍火局廠。

海軍部所管之各海軍各學堂各軍艦各船塢各船廠各軍港。司法部所管之各級裁判所各監獄。內務部所管之各警察。財政部所管之各徵稅關卡局所。其目的在維持國家之秩序。保全社會之和平。所謂關於國民全體之公安者。卽此等之事業也。然非有絕對的命令服從之關係則不能行。故其性質屬於統一團體之國家之職務。而非私權平等之個人所克舉辦。則應以國費支辦之。

(四)關於國民全體之公益不應委諸箇人之事業

財政部所管之中央銀行造幣廠發行紙國庫公債貯金各事務。交通部所管之郵政電信鐵道各事務。此皆關於國民

全體之公益也。就其性質言之。非必爲私權平等之箇人所不能舉辦。然若委諸箇人。則因箇人之自利心。易至獨攬厚利。擾亂信用。妨阻交通。宣洩秘密。發生種種妨害國民全體公益之惡果。故亦屬於統一團體之國家之職務。而不應委諸私權平等之箇人。則應以國費支辦之。

(五)屬於必要而有益而委諸箇人所不欲辦之事業

教育部所管之大學校天文臺圖書館博物館教育會各事務。農林部所管之農林試驗場實習園獸醫試驗所。以及農業山林水產獸醫各專門學校。並農事會林制會水利會牧畜會各事務。工商部所管之勸業會商務會工業會度量衡

學術常置委員會專賣特許公告會工藝博物館商業博物館海事局航路標識管理所燈臺用品製造所水難救護事務所。以及商業工業礦務航海各專門學校各事務。此皆屬於必要而有益者也。就其性質言之。非必爲統一團體之國家之職務。亦非必爲私權平等之箇人所不能辦所不應辦者。然此等事業。其終局皆絕對的不能收支相償。故私人莫欲擔任。而在勢不可不辦。則應以國費支辦之。

(六) 屬於必要而有益而委諸箇人所不敢辦之事業

交通部所管之大鐵道大郵船各事務。農林及工商部所管之大荒地大森林大鑛山大河工海工大商港商埠。以及國

外殖民遠洋漁業各事務。此均屬於必要而有益者也。就其性質言之。非必爲統一團體之國家之職務。亦非必爲私權平等之箇人所不能辦。所不應辦。所不欲辦者。然此等事業。規模宏大。收效遙遠。其終局雖可以收支相償。而興作伊始。須投絕大之資本。或因技術之不練。或因閱歷之不深。而有非常之困難危險。雖以箇人之營利心。亦均相顧動色。莫敢擔荷。而在勢亦不可不辦。則應以國費支辦之。

此六項者。或爲國體組織上之必要機關。或爲國政組織上之必要機關。或爲國民全體公安之事業。而私權平等之箇人所不能行者。或爲國民全體公益之事業。而不應委諸私權平等

之箇人者。或事業之性質屬於必要而有益。而爲私權平等之箇人所不欲行者。或事業之性質屬於必要而有益。而爲私權平等之箇人所不敢行者。均立於私人事業範圍以外。吾之所謂劃定國家職務。統計經費範圍。其第一先決問題。首當劃清國家與私權平等之箇人職務之界限者。不在茲乎。

夫以上六項。雖均立於私人事業範圍以外。然非均立於地方自治團體事業範圍以外也。故猶有一界線焉。則國家與地方自治團體分擔政務是已。若夫第三項所舉內務部所管之警察。財政部所管之徵稅。司法部所管之刑罰各事務之一部分。第四項所舉財政部所管之國庫及貯金。交通部所管之鐵道。

各事務之一部分。以及第五項所舉各部所管各事務就中十分之七八。第六項所舉各部所管各事務就中十分之四五。均可分別委諸地方自治團體。而毋庸國家之勞費。吾之所謂劃定國家職務。統計經費範圍。其第二先決問題。次當劃清中央政府與地方自治團體職務之界限者。蓋卽此也。

準此以譚。可知不先劃清國家與私權平等之箇人職務之界限。卽無以劃分中央政府與地方自治團體職務之界限。不先劃清中央政府與地方自治團體職務之界限。卽無以探求國家職務之實在。更何由計畫國費必要之範圍。故必事業之性質。爲國體組織及國政組織上之必要機關。又必事業之性質。

立於私權平等之箇人事業範圍以外。而又立於地方自治團體事業範圍以外。私權平等之箇人所不能辦。而地方自治團體亦不能辦。不應委諸私權平等之箇人。亦不應委諸地方自治團體。委諸私權平等之箇人所不欲辦所不敢辦。而委諸地方自治團體亦不欲辦亦不敢辦者。其所需一切政費。得由國庫支應之。此乃中華民國國家正確職務之標準。而亦卽中華民國國家必要政費之範圍也。

第四確定行政宗旨以配置經費之分量

人類之向上心。無有止境。人民之負擔力。自有限度。而一國之政務。屬於必要而有益者。其種類其數量。復廣漠無限。故欲以

國庫所有之收入。將國家職務範圍內應行之政務。悉爲圓滿

興舉。無論何國。皆所不能。

東西各國。遇有開大水源。與大工程。以及臨時發生交戰轉饑水火災變各大

事故。多舉公債以支應之。而不

由國家經常收入項下支給之。此日本維新所以提倡勤儉。而

歐美各國之富厚。亦不以並舉爲雄也。惟有統合各種政務。精細比較。權其輕重。審其緩急。於必要中擇其尤要者。於有益中擇其尤有益者。特增加其經費而助長之。反是則緣之而減。以治理之後先。定財用之損益。庶幾政事財力。互相維繫。不至竭蹶不遑也。然同處一國務院之中。爲海軍與陸軍總長者。必謂國務無視國防爲至重。爲農林與工商總長者。必謂國務無視民生爲至要。推之外交內務財政司法教育交通各部。亦莫不

但求盡其在己者。爲極意經營之舉。各欲擴充本部之範圍。卽各欲攘奪他部之政費。而擴充本部之政費。此萬國之所同也。是在總攬政務之大總統。並國務總理。及總攬財務之財政總長。大公無私。居中調和。外考世界之大勢。內察國內之情形。統計國家財力。通籌政治全局。以斟酌損益於其間。而使後先緩急。悉得其宜。此所以配置經費之分量。必先確定行政之宗旨。保持政務之統一也。夫依政務之性質。區分經費之種類。世界各國。大率分爲九種。曰憲法費。司法費。國防費。外務費。內務費。財務費。文教費。經濟行政費。官工行政費是也。茲上審國情。下度民力。比較九種。略述分配標準如左。

(一) 憲法費

憲法費者。國憲組織國體之經費之謂。卽於國家生活之實

在。所不可少之根本需要也。又稱爲國體費。凡國長費即君主國

之皇室費。共和國之大統領費是。並關於議會及議員之經費屬之。就中含

有一定之性質。無特別擴張減削之可言。茲不詳論。

(二) 司法費

此類經費。爲對於侵害社會秩序。及私人財產生命譽者。事後加制裁。或強制回復之政費。實包含關於民事刑事之審判事務。並刑罰組織。強制執行人事及公證登記事務之費用也。

各國有隸監獄及登記事務於內務行政內者。亦有隸於司法範圍者。此則各因行政組織之不同。故經

費之系
統亦異。

大抵教育完備自治發達之國。則司法之經費減。反是則緣之而增。然此類費額。雖或時有增減。終無鉅數之變遷。亦不詳論。

(三) 國防費

此類經費。爲對於國內外維持防護國權所需之經費也。東西各國。其國防費動居歲出全額四分之一或三分之一。趨勢滔滔。莫知所底。故處此弱肉強食列強相猜之世界。謂海陸軍爲不必重焉不可也。謂海陸軍全屬消費絕無利益焉不可也。然海陸軍將以戰也。非裝飾品也。而陸軍之目的。則尤在精而不在多。自去歲民軍起義。各省自爲戰守。自由招

募一省之內。動稱數師。較諸俄德以陸軍立國者。且有過之。夫以我國現狀。司農仰屋於上。比戶懸罄於下。無論防外防內。安用此多兵爲哉。不見乎半年以來。軍隊到處譁潰。不特不能戡亂而且滋亂乎。故吾國今日之陸軍。患無訓練。尤患冗濫。亟應速籌方法。銳意收束。但求其精而不求其多。以節經費而紓財力。若夫海軍則尤有甚者。夫海軍之目的。在與他國戰爭。願欲與他國宣戰。必其國力能與他國頡頏。然後立於可戰之地位。不觀乎現今列強其海軍力之膨脹。已達於何度乎。他勿具論。專就英國言之。每年海軍經費。多至三千餘萬磅。少亦二千餘萬磅。約合華幣多至三萬萬餘圓。少

亦二萬萬餘圓。是舉中國一年租稅所入之全部。悉投諸海軍之一途。猶懼不給矣。夫英國積百年之經營。規模夙具。今不過增而修之。而每年需費已如是之鉅。況我百事經始。其費復什伯倍於彼乎。又況列強歲進無已。而我此後更須隨以競走乎。且人國造艦造械築港築臺諸費。人材物料。均取諸於本國。其所用之款。仍散布於本國。故用費雖重。而不至紊及人民生計之秩序。而中國若從事海軍。則所費什九外流。吾知國民生計界之秩序。必大起擾亂也。故中國欲與各國爭權海上。擴張海軍。應俟數年以後。人材養成。財力充富。再圖大舉。若數年以內。但求暫就原有基礎。整理訓練。萬不

宜遽言擴充。準此以言。可知中國現時之海軍。應自整頓一方面入手。以逐漸進於擴張之一途。現時之陸軍。應自收束一方面入手。以進於整頓之一途。再進於擴張之一途。雖華盛頓大彼得維多利亞睦仁復生於民國。當不易吾言矣。

(附言)本書撰成。行將付梓。偶值俄庫事件發表。國人士羣相主張以兵力解決。報紙之所提倡。政客之所評議。意氣勃勃。若可吞庫倫而撼阿爾泰者。實則皆譚兵於紙。決勝於口也。夫宣戰大事也。今俄庫既定協約。我如用兵於庫倫。卽不啻與某國挑戰。願欲與他國立於可戰之地位。必其國力能與他國頡頏。苟不能頡頏。而

先立於必敗。以國家爲孤注。不如不戰也。他勿具論。專就財政言之。庫儲如洗。借款尙無成議。果使輕啟兵戎。則餉械鉅費。將安所出。況全國所謂數十師團者。其可戰之兵。不及三分之一乎。此激烈派之主動。吾人之所不肯苟同也。然俄庫事件之發生。關繫國家領土之存亡。戰禍固不可輕啟。兵力則亟應厚儲。故今日進行方略。當以外交爲着手。以兵力爲後援。以取銷協約不失領土主權爲歸宿。此後一面沙汰無用之兵。一面整飭可用之兵。造械儲餵。實邊增防。皆當軸者之急務。此則由於時局之變動。而行政宗旨亦應與之俱變。是又未

可固守收束武備節省經費主義也。因俄庫問題發生時勢一變。附記數語。以陳所見。俾覽者毋惑焉。

(四) 外務費

此類經費。爲對於外國代表國權並保護人民之權利利益之公使館領事館貿易事務館等之費用。又關於外交條約通商移住殖民及國內僑居外國人之外交部之經費也。方今五洲交通。外務繁重。而通商及殖民政策。東西各國。日事擴張。中國亦應與之競走。故以外務費比較各種政費。雖非至急而尤要。然要有逐漸擴充之趨勢也。

(五) 內務費

此類經費。爲對於公權私權或公益私益之侵害爲事前之防制。併於各地方執行國政。且監督自治所需之經費也。就中警察一項。保護安寧。而在中國今日秩序未定。徧地伏莽。則巡警尤關重要。且一切行政法規。亦須俟警察辦理完備以後。乃能實施而普及。用收效果。故內務費項下之警察費。宜特增而助長之也。

(六) 文教費

此類經費。爲教育學問技藝及宗教諸事業之費用也。就中教育一項。對於社會積極的增進無形之幸福。而間接助長生產之効用。故近世文明各國。於其豫算上逐年顯見其費

額之增加。而在中國今日民智未開。民德未立。民生未固。尤須注重教育。以培元氣。故文教費項下之教育費。宜特增而助長之也。

(七) 財務費

此類經費。爲關於國家經費之分配。財源之選擇及徵收。並出納整理之費用也。東西各國。對於此項經費。其分配伸縮之度。大率政費繁重。財源發達。則其費額緣之而增。反是則緣之而減。故財務費之或增或減。實有自然之趨勢也。然處中國今日而定財務費額之分量。就中整理稅法費。亟應特別增重。舍此而外。別無救貧之方也。夫世運日趨於文明。列

強政府。各欲鞏固其文明優勝之位置。則國家經費不能不隨文化之進步而逐年加多。考列強最近政費。俄之歲出達於二十六億以上。美之歲出幾達二十億以上。若英若法若德若奧。亦皆達十餘億以上。卽蕞爾如日本。亦達六億以上。夫列強政府。歲支如此鉅費。何莫不取諸其國民也。顧中國最近全年收入。合計僅在二億兩左右。比較各國。或得四分之一。或十分之一。或二十分之一。欲以維持領土之安寧。增進人民之幸福。卽在閉關時代。猶慮不給。況乎國於世界競爭國際交通之時代。以此區區財源。振興百度。經營萬端。無惑乎司農仰屋。羅掘俱窮也。故中國不欲救貧則已。如欲救

貧。則改革徵收制度。開拓收入途徑。此其根本解決耳。

今日主張

吸引外資。及試辦國民捐。愛國公債。不換紙幣。諸政策。此亦救貧之必經階級。然均不過維持現狀而已。若欲開拓稅源。增進歲入。儲確實之財源。供必需之政費。則改革徵收制度。此中國救貧之根本解決也。夫中國稅法必須

改革者甚多。以吾所見。其積弊已深。亟應改良。而收效又最宏博者。則有二端。一曰田賦。昔總稅務司赫德建議。謂中國田賦辦理得宜。可增收四萬萬兩以上。今中國田賦項下。每年實入者。不過四五千萬兩。僅及赫德所言十分之一。苟能特籌鉅款。立地價之標準。製土地之臺帳。改正全國田賦。以中國土地之大。其每年增收。縱不能如赫德之所言。而歲入二三萬萬兩。蓋意中事也。二曰鹽務。我國鹽政。竊極矣。欲

廓清而更新之。亟應汰除鹽商。廢去引界。仿照各國。實行專賣制度。夫以中國人口之衆。全國食鹽。需消幾何。卽此一端。整頓得宜。則每年增收之度。豈有量哉。此外如沙汰惡稅。選擇良稅。其道萬端。不可勝述。而整備各種機關。所需款項。亦屬不貲。苟能以實心行良法。不憚勞費而爲之。以中國幅員之廣。戶口之繁。物產之富。不難與歐美富厚之邦。齊驅競走。歲入二三十億。或十餘億。何患貧之有哉。故財務費項下之整理稅法費。宜特增而助長之也。

(八) 經濟行政費

此類經費。爲關於國民經濟政策施行之經費也。國家因之

以行貨幣度量權衡交通機關公共事業農業工商業之監督及保護之積極行政者也。

國家自營之收入官業不在此例。

夫國民生計。

爲國家稅源所從出。苟生計日趨艱窘。則國庫亦無由取盈。且國民利源日就涸竭。生機日趨困窮。甚至弱者轉死溝壑。強者鋌而走險。而國命或因而勦絕。此尤不可不慎也。夫箇人生計。國家原難事事而代之謀。然處現世界生計組織之下。有各種必要之機關。須由政府之力行之。苟此種機關不具。或具而不良。則國民生計。終無所託命。卽如度量權衡。中國省各異制。縣各殊規。交換蒙其損失。實業受其阻障。此亦國民生計困窮之一原因也。今欲整齊畫一。非政府之力不

能行之。則國家不能憚勞費也。又如銀行及幣制。晚清大清銀行之腐敗。舉國共知。此外交通儲蓄及各省官銀錢局。爲國人信仰者亦少。加以濫鑄銅圓。濫行紙幣。而出入本位。各國用金。我獨用銀。國民生計。內蒙幣制紊亂之弊害。外受金銀價漲落之影響。企業者不得安堵。凡百事業。皆帶投機性質。以故生計社會。不能健全發達。其損失莫甚焉。今欲確定兌換。鞏固信用。疏通金融。挽回利權。亟應厚籌準備金額。建樹雄厚穩健之中央銀行。以總攬發行鈔幣之權。推設中央銀行支店於外國。俾專操縱匯兌之權。提倡多數國民銀行於國內。分領發行鈔幣之權。

美國制。凡人民組織公司。禁止銀行者。以公債票納於政府許

其發行與所納公債票同額之鈔幣。此
制其益極大。當專著論說。以詳其理由。迅速銷除舊發紙幣。

酌量收回過賸銅元。實行金本位幣制。如能合此數者。同時
並舉。匪特國家財政。可以驟蘇。而國民生計。亦大受其賜。故
建樹金融機關。改革貨幣制度。則國家不能憚勞費也。若夫
國內公立。指地方自治團體公立者。私立各種銀行公司局廠場所。國家
應有監督指導保護補助獎勵之責任。所有一切遵守之條
例。執行之機關。國家尤宜從速籌備。以利民生而重實業。如
憚勞費而不爲之。則不惟民業不能發達。民困無以自蘇。而
負擔無力。國帑涸竭。國務亦無由發榮耳。故經濟行政費。宜
特增而助長之也。

(九)官工行政費

此類經費。爲國家經營供給公用事業所需之經費也。所有公共土木營繕郵政電信鐵道印刷造幣工場等類各經費。均屬於此。其所投入之經費。與經濟行政費。相待而積極的增進社會之幸福。且直接對於國庫發生種種特別之收益。就其事業性質言之。若委諸簡人。則易獨攬厚利。轉生種種妨害公益之惡果。而起貧富互爭之風潮。此國家所以不能憚勞費也。而在中國今日。官工事業。尙未發達。國民現在之道德及企業能力。均處幼稚時期。尤須採用中央集權主義。籌借專款。積極擴充。以促官業之發榮。而拓國庫之收入。故

官工行政費。宜特增而助長之也。

由以上九項觀之。則國務輕重緩急之序。政費損益增減之度。已略見一斑矣。所望我國總攬政務之大總統並國務總理。及總攬財務之財政總長。統籌全局。豫定政策。以措施之孰先孰後。酌劑其爲盈爲虛。察理準情。適中分配。先定行政之宗旨。以定理財之宗旨。先保政務之統一。以保財務之統一。夫現世文明各國。一國之內政事財力互爲保持。有進行而無牽制。政府議院鮮起激爭。有贊助而無攻排。歲支數十億或十餘億之政費。而共同團員樂爲輸將者。豈有他道哉。亦在當政諸公。和衷共濟。熟察時勢。協議政綱。審定緩急。妥爲支配。提出明細確當

之豫算案。爲一年中國家所行政務範圍之具體表示。要求國會之贊成。以取信國民。垂爲法典耳。故我國政府不欲合一國之政局財力。實力維繫。而俾國基財基。雙方進於穩固之域。則亦已矣。如欲實力維繫於其間。統合國政國帑。而共定計畫。精密事業之性質。熟權其緩急輕重。其重且急者。則並力赴之。其較輕而稍可緩者。則暫置以俟。諸異日。就中裒多益寡。酌盈劑虛。有妙用存乎其間。而要之。非運愛國之實心。師列強之精意。確定行政之方針。配置經費之分量。以慘淡經營於豫算案。而與全國相見以誠。則無所據而神其用也。

綜觀第一第二第三第四四條。此實中華民國財政全體之系統

的整理策也。而其責任均統於國務院焉。其非財政總長一人之專責明矣。故曰總攬政務之大總統並國務總理定其計畫。財務之長守其規模。其他各部受其支配。共同團員服其義務也。若夫本末先後之序。則此四者均屬於國家財政上之必應先決之重要問題。已詳論於前矣。而此四者之中。以第一條與第二條而論。不先規定全國行政階級。以劃清全國財政之界限。卽無由釐定國家稅項。以建樹中央財政之基礎。故第一條又爲第三條之先決問題也。以第三條與第四條而論。不先劃定國家之職務。以統計全部經費之範圍。卽無由確定行政宗旨。以配置各項經費之分量。故第三條又爲第四條之先決問題也。以第一第二兩條與

第三第四兩條而論。若使全國之財政界限不清。中央之財政基礎不立。卽無由規畫國家經費確當之範圍。更無由配置各項政費必要之分量。故第一第二兩條又爲第三第四兩條之先決問題也。故此四者。各相銜接。各相補助。宜順序並行以奏效。非舉偏執一可爲功。要必合國體國政國勢國情國帑數者。治爲一爐。深探本原。確定計畫。乃能樹國家之大本。建百世之大計也。故又曰。必先分行政之階級。然後能分財政之階級。必先定行政之方針。然後能定理財之方針。必先計政務之範圍。然後能計財用之範圍。必先保政務之統一。然後能保財務之統一也。

方今國體新更。國基未固。內有暴民之橫行。外有強鄰之窺伺。瓜

分是懼。瓦裂堪虞。一年內國人士所羣相主張而附和者。非夫所謂造成強有力之政府乎。非夫所謂實行統一之政策乎。顧所謂造成強有力之政府者。先須籌有獨立之財政焉。所謂實行統一之政策者。先須定有統一之手續焉。

夫中國今日所謂整理財政者。曰吸引外資。曰試辦愛國公債。曰發行不換紙幣。謂非維持現狀救貧方法焉不可也。然非行一二兩條之政策。劃清政級。各儲財源。釐定稅項。確樹基礎。以繼其後。則所謂維持現狀者。不過如木槿之榮。僅及終朝。石火之光。祇能俄頃耳。曰建設審計院。曰頒定會計法。謂立憲國之必要機關。最重法典焉不可也。然非行以上四條之政策。則全國之財政級數

不分。國家之職務範圍不明。而各種政務後先緩急之序。各種政費增減重輕之度。悉無標準。以憑分配。彼審計院執行審查。核定准駁。將何所據哉。而會計法規之効力。行之東西各國。示全國以遵行之準則者。行之我國。悉成殭石耳。曰委託銀行。執行出納事務。以確定國庫制度。謂非文明各國之最良好庫制焉。不可也。然國家金庫者。獨立執行國家財政之出納一部分者也。非行一二兩條之政策。則國家財政且不能獨立。國家金庫而能獨立乎。非行三四兩條之政策。則國家財政且不能理。國家庫務而能理乎。曰銀行貯金。曰郵便貯金。謂非今日獎勵蓄藏。保聚游資之良法。焉不可也。然非行以上四條之政策。則國家財政基礎不固。信用

不溥。國民雖有餘資。其誰投於恐慌之域。擲於杌隍之邦哉。曰料地正籍。曰鹽飭專賣。曰裁釐加稅。曰獎勵工商。曰提倡農林。曰布築鐵道。曰開採礦山。謂非整理稅法藉豐國帑。振興實業培養稅源之要政焉不可也。然非行一二兩條之政策。則全國財政絕無明確之界線。中央地方均無獨立之財權。靡論所增歲入。所關稅源。近數年內未必能收實效。即使新增鉅款。中央其能專有乎。曰整理中央銀行。曰提倡國民銀行。曰銷除舊日之惡幣。曰發行劃一之新幣。謂非疏通金融。整理貨幣確定信用之制度焉不可也。然一國之經濟。與一國之財政。因緣最深。關繫最切。非行以上四條之政策。則國家財政。有日紊而無日理。全國經濟界。必爲所擾。

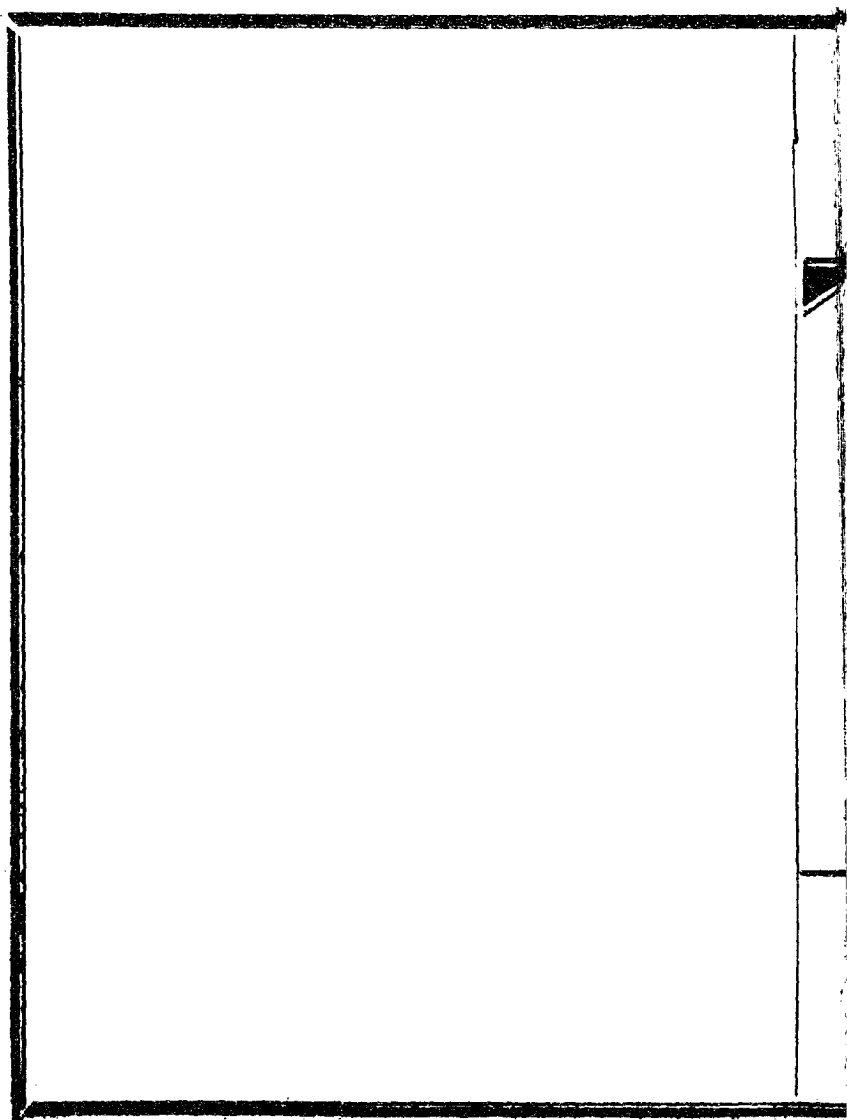
亂金融機關。或致撼搖。信用制度。何由發達哉。故維持現狀監督財政。確定出納整理稅法。保聚游資。整頓金融。鞏固信用。拓開稅源諸政策。所以潤澤財政也。所以疏通財政也。所以保持財政也。所以助長財政也。要必首先決定以上四條之先決問題。同時兼舉並行。相補助。用能叩效課功。便民利國。否則務枝葉而遺大本。治一端而棄全體。雖日言理財。豈有濟哉。至於俾一國之內。中央地方相維繫。富室貧氓相調和。政事財力互爲保持。有進行而無牽制。政府議院鮮起激爭。有協贊而無攻排。且俾國家基礎。財政基礎。雙方進於穩固之域。永久不復動搖者。則此四條之系統的整理財政策。洵爲今日鑄造極強有力政府之要素也。

若夫現今統一政策。言外交則總攬於中央也。言司法則總攬於中央也。言軍政則全國師團主張歸部直轄也。言教育則高等以上學校主張歸部直轄也。言鐵路則大幹路主張歸國有也。言實業則大森林大荒段主張歸國有也。言財政則主張設立國稅廳稽征國課也。言金融則主張建樹中央銀行總攬發行鈔幣權也。此外如巡警教育指中小學教育實業指各項實業鐵道諸端。採用地方分權制者。而其一切法規章制。亦莫不趨重整齊。貴取畫一。凡此設施。匪特主觀的國人。同認爲立國之根本計畫也。卽在客觀的外人。孰不贊其爲建設之惟一政策乎。然考其實際。則省各異制。人自爲政。所謂統一者。終不過門面語耳。此無他。各省擁獨立之財權。

中央無確實之收入。以政府而仰貢獻於各省。故其命令有所不行也。故中國今欲對內而保整齊之秩序。強各省以服從。對外而示強健之態度。取列強之承認。亟應以統一財政爲前提。儲確實之財源。供必需之政費。而將中央集權事業。概由國家財政支辦之。庶幾集權制度。可以實行。統一政策。終有成效。然非行以上四條之系統的整理財政策。夫豈復有着手之方哉。

由此以觀。則夫以上四條之系統的整理財政策者。豈徒爲國家財政之先決問題乎。謂之爲統一政策之前提焉可也。謂之爲造成強有力政府之要素焉可也。謂之爲中華民國立國之根本大計。畫焉亦可也。我艱難締造之當政諸公。以建設事業爲己任者。

其知所以從事矣。我強毅神聖之愛國同胞。以監督政治監督財用爲己任者。其知所以監察之協贊之矣。



中華民國元年拾月印行

定價大洋二角

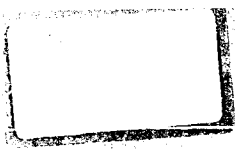
版權
所有

著者 孝感 龍 驥

校閱者 保定 蒲 萬 齡

印刷者 上海 東亞文學社

發行所 上海 東亞文學社



080