

羅介夫著

中國財政問題

上海太平洋書店代發行

版權所有 不得翻印

中國財政問題

羅介夫 著

三、五、初版

【全一册定價大洋二元三角 郵費酌加】

上海白克路北河路十六號

太平洋書店代發行

上海白克路羣壽里十一號

太平洋印刷公司代印

總發行所

批發部

門市部

上海太平洋書店

上海白克路北河路十六號

上海白克路北河路十六號

電話九三七三五號

上海四馬路中市二四一五號

電話九二六八七號

分售處

各埠	南京	北平	漢口	廣州	各埠
各大書坊	南京文齋書莊	佩文齋書莊	現代書局	共和書局	中華書局

中國財政問題

自序

財政爲國家的血液、政治的基礎、不惟凡百政務、非財莫舉、就是一般國民的經濟生活、都與財政有密切運帶的關係。故國家的盛衰、人民的苦樂、恆視乎財政的能夠整理與否。過去埃及之財政枯竭、因而亡國、法國之財政紊亂、遂以惹起革命。稽考我國各代陳迹、財政寬裕則興、財政窮乏則亡、歷史告訴我們、也是昭昭不爽。當其國初創業、政簡費輕、雖屢次蠲免田賦、以寬恤民力、而中央財政、常有莫大的餘剩、稱爲全盛時代。降至末葉、子孫不肖、罔恤民艱、濫增官吏、妄興土木、或則窮兵黷武、遂使軍政各費、因而膨脹。到了入不敷出的時候、中央政府、惟有命令地方增加貢賦之一法。但是中央因爲財政困難的緣故、政治既已廢弛、威信日以墜落、其與各地方的關係、就不能夠密切保持、初而隔離、繼而抗爭、終而至於革命。加以橫征暴斂、民怨沸騰、到處揭竿以起、助其成功。這是湯武以來的所謂弔民伐罪、更朝換帝、考其歷史、其軌一也。今就近事言之、前清於康熙雍正乾隆年間、雖廢除明代各種附加苛稅、

而其國庫盈餘、每年有八百萬兩以上、故天下歌舞太平。即在嘉慶道光以及光緒初年、中間雖變亂疊出、國用浩繁、然對於一切債務、都能設法償清、以故其時尙能保持國運於不替。迨至日清戰役以後、復有義和團的事變、外債總額、乃達於一億二千二百萬鎊、每年應償還的本利、合計有三千二百六十餘萬鎊、加以亂事定後、厲行新政、經費益臻於膨脹、財政遂陷於窮乏、歲入雖加至二億九千七百萬兩、而歲出更多至三億三千三百萬兩、竟超過三千六百餘萬兩之巨額、這種財政情形、遂以造成滿清的滅亡。民國革命、不能徹底、讓位於袁世凱、官僚政治、仍舊未除、更加上一種軍閥政治、自中央以及各省、都是軍閥掌握、不顧財源、無限制的擴張軍備、收入不足、初則專賴外債、外債既絕、次復專賴內債、內債又窮、終乃榨取民財、竭澤而漁、致令一般財政、不惟紊亂而已、更使財源枯竭、不可救藥。全國兩大收入、如關稅鹽稅、因作為外債的擔保、都在外人監督管理之下、至喪失國家財政權的獨立。自國民政府北伐成功、奠都南京、差幸全國統一、財政整理、頗有希望、不意又以內變相尋、戰爭不息、財政更為膨脹、當攻擊閩粵的時候、中央經費、月支至三千萬元、支出超過、每月至二千萬元之鉅、實空前所未見。彌補方法、亦惟有取給於內債募集、迄今不過五年間、募集總額、竟達十萬萬六百萬兩、金融機關、無力應付、非強迫攤派、則低價發售、故社會生產資本、吸收殆盡、以致工商停滯、失業增加、而整個社會的經濟、為之破

產、今即令無內憂外患、祇此財政一端、已足召滅亡而有餘、誰其爲之、孰令致之、瞻念前途、能無心悸。前年四中全會、決刷新政治一案、表明中央施政中心、在積極方面、除軍事善後外、惟集中於財政整理工作、誠爲扼要之圖、然亦僅有議決而止、不見實行。去冬寧粵合作、滬上開會議和、以整理財政爲最重要議案之一、案中規定中央設財政委員會、爲全國財政最高機關、負整理全國財政之責。這種財政委員會、與前次不同、其中最大之特色有二。在組織方面、除政府人員外、有金融界代表、工商業領袖、以及經濟學者與富於經驗之專家等、集合各種人才、將政府收支真相、和盤托出、付之衆論、使國家財政、得以實行公開、打破從前秘密財政的傳統政策。在職責方面、對於提供軍費、祇以關於國防及勦匪兩項爲限、否則有拒絕增加之權。如能照此實行、吾國財政的革新、誠有希望。但是從前所有法規、多是等於具文、如立法院監察院、在法律上所賦與的監督財政之權、又何曾發生効力。以後如欲這樣的財政委員會、能夠行使職權、必須附帶兩種條件。第一須將現在武力支配政治的局面、完全推翻。第二須有真正的民意機關、實行監督職務。如兩者不能實現、則財政委員會的權限、無論如何擴大、不過徒使財政上多添一個機關而已、於財政事實上、又有什麼益處。今年二中全會、議決施政方針、要點有五、都是注意財政問題。(一)實行財政公開。(二)實行減政。(三)成立財政委員會、并使得自由行使職權。(四)現

役軍人不得兼任政務長官之規定，應於最短期間，次第實行。(五)籌設各級民意機關，以導入於憲政時期。因現役軍人兼任政務長官，則財政委員會，就難自由行使其職權。無民意機關，監督政府財政，則所謂財政公開，徒有其名，不能實行。故各項實有連鎖因果的關係，二中全會確定這種施政大方針，誠有見乎此也。查歐美各文明國家，在昔以財政不良，常為革命的導火線，故革命成功以後，其刷新政治，首先在財政上根本改革，拋棄武力，尊重民意，使負擔納稅義務的人民，獲得財政統制權，制定會計預算各種法規，上下共守，成為法治的國家，乃能夠長治久安，永保其和平統一。我國從前所謂湯武革命，不過是朝廷的更迭，而非政治的改造，不過為統治者的代謝，而非法制的革新，以天下為私，人存政舉，人亡政息，故每數十年或數百年，必至變動相尋，一治一亂，為歷史上不易的常經。吾黨革命，若仍蹈襲湯武，不脫英雄思想，一切政治作用，徒使依賴於人，而不依賴於法，所有財政上的措施，一般民衆，都無過問的機會與權利，純為政府的財政，或一姓一人的財政，吾恐所謂革命，真無意義，且恐所謂革命，亦終無已時也。

民國二十一年十月十日羅介夫

中國財政問題

目次

第一編 總論

第一章	各國管理財政的原則之變遷與中國的管理情形	一
第二章	各國財政膨脹的趨勢與中國經費的增加	八
第三章	各國租稅政策的進步與中國租稅的現狀	一五
第四章	中國財政窮乏的原因及其結果	二二

第二編 財政機關

第一章	概論	三〇
第二章	中央財政最高機關	三〇
第三章	地方財政最高機關	三〇
第四章	財政監督機關	三〇

第三編 歲出入

第一章	概論	三三
第二章	中央歲出入	三三
第三章	各省歲出入	三三
第四章	中央收支與地方收支的劃分	三三
第五章	會計制度	三三

第四編 各種租稅

第一節	預算制度	二二六
第二節	決算制度	二二三
第三節	金庫制度	二二五
第四節	特別會計	二二六
第一章	概論	二四三
第二章	田賦	二五一
第三章	鹽稅	二六一
第四章	關稅	二八五
第五章	釐金廢止與抵補稅	二四四
第六章	煙酒稅	二四三

第七章 印花稅 二五〇

第八章 其他租稅 二六一

第一節 所得稅 二六一

第二節 交易所稅 二七一

第三節 契稅 二七三

第四節 鑛稅 二七七

第五節 牙稅 二七九

第六節 當稅 二八一

第七節 茶稅 二八三

第八節 牲畜稅及屠宰稅 二八四

第九節 房屋稅及宅地稅 二八六

第十節 錫箔稅 二八八

第五編 內外公債

第一章 概論	二九二
第二章 外債	二九五
第一節 前清時代的政治借款	二九五
第一項 中日戰爭前的借款	二九九
第二項 中日戰敗後的借款	二九七
第三項 義和團事變的賠款	二九九
第二節 民國以來的政治借款	三三八
第一項 善後大借款	三三八
第一項 續善後大借款	三三六
第三項 西原借款及其他應急借款	三三〇
第三節 實業借款	三三五

第四節 我國外債的特色……………三四一

第三章 內債……………三四七

第一節 前清時代的內債……………三四七

第一項 借用商款……………三四七

第二項 昭信股票……………三四八

第三項 收回京漢鐵道借款……………三四八

第四項 愛國公債……………三四八

第五項 各省地方內債……………三四九

第二節 北平政府時代的內債……………三四九

第一項 八釐軍需公債……………三四九

第二項 民國元年六釐公債……………三五〇

第三項 民國三年內國公債……………三五〇

第四項 民國四年內國公債……………三五〇

第五項	五年六釐公債	三五四
第六項	儲蓄債券	三五五
第七項	七年短期公債	三五五
第八項	七年長期公債	三五六
第九項	八年七釐公債	三五七
第十項	整理金融短期公債	三五八
第十一項	賑災公債	三五九
第十二項	整理六釐公債及整理七釐公債	三六〇
第十三項	第二次整理六釐公債及第二次整理七釐公債	三六四
第十四項	償還內外短債八釐債券	三六四
第十五項	十一年八釐短期公債	三六七
第十六項	十四年八釐公債	三六八
第十七項	各種庫券	三六九

第三節 國民政府時代的內債……………三六四

- 第一項 江海關二五附稅國庫券……………三六四
- 第二項 十六年鹽餘國庫券……………三七五
- 第三項 續發江海關二五附稅國庫券……………三七五
- 第四項 捲菸稅國庫券……………三七七
- 第五項 軍需公債……………三七八
- 第六項 善後短期公債……………三九九
- 第七項 津海關二五附稅國庫券……………三六〇
- 第八項 十七年金融短期公債……………三六〇
- 第九項 十七年金融長期公債……………三六一
- 第十項 十八年賑災公債……………三六二
- 第十一項 十八年裁兵公債……………三六二
- 第十二項 續發捲菸稅國庫券……………三六三

第十三項	疏濬河北省海河工程短期公債	三六四
第十四項	十八年關稅庫券	三六四
第十五項	十八年編遣庫券	三六五
第十六項	十九年捲菸稅庫券	三六五
第十七項	民國十九年電氣事業長期公債	三六六
第十八項	鐵道部收回廣東粵漢鐵路公債	三六七
第十九項	民國十九年交通部電政公債	三六七
第二十項	民國十九年關稅短期庫券	三六八
第二十一項	民國十九年善後短期庫券	三六八
第二十二項	民國二十年捲菸稅庫券	三六九
第二十三項	民國二十年關稅短期庫券	三六九
第二十四項	統稅短期庫券	三九〇
第二十五項	民國二十年鹽稅短期庫券	三九一
第二十六項	民國二十年賑災公債	三九二
第二十七項	民國二十年金融短期公債	三九二

第四節 我國內債的缺點……………三五

第四章 內外債整理的經過及今後整理的研究……………四二

第六編 結論

第一章 根本改造政治組織爲財政整理的先決

問題……………四四七

第二章 採用大緊縮政策使收支適合爲財政整

理的目前急務……………四六四

第三章 振興社會經濟以開闢財源爲財政整理

的永久計畫……………四八三

第四章 前清末年及北平政府的財政整理計劃

與國民政府的財政整理大綱……………五二九

中國財政問題

羅介夫著

第一編 總論

第一章 各國管理財政的原則之變遷與中國的 管理情形

考查從前歐美各國、在財政紊亂的時候、其管理原則、大概有三。

第一爲分散主義。國家所有款項收支、都是分散於各部局與各地方、沒有統一的組織、與隸屬

的關係、各部局不惟自有收入、且可自由支出、各地方徵解款項、中間須經過幾次經手人員的侵蝕浮報、才能達到、人民所繳納的租稅雖多、而中央實際上收入、不及十分之一、餘都歸於中飽、所謂財政最高機關、徒有監督的名義、而無審核的實權、故財政官吏的貪污行爲、所在皆是、無從查究。

第二爲聚斂主義

其時政府當局把財政與經濟、國家與人民、概分而爲二、不知國民繁榮程度的消長、與國家收入分量的增減、有連帶的關係。財政人員、惟努力於國庫收入的加多、而漠視國民經濟的利益、且以國民經濟供財政上的犧牲、剝削民財、無所不至、侵害稅本、概不計及。其結果、社會經濟因之破滅。公共財政、亦隨之同歸於盡、如羅馬埃及、均以此而亡國。

第三爲秘密主義

政府所有收入若干、支出若干、用途爲何、從無公報發表、一般民衆、祇有納稅的義務、而無過問的權利。其款項收支、事前既無審核、事後又無檢查、故財政官吏、自然流於不負責任的地位、而敢於舞弊營私。

各國當此時代、苛征雜稅、布滿全國、財政紊亂、達於極點、於是民怨沸騰、革命紛起。英國革命、樹立議會政治、政府徵收租稅、與發行公債、要經議會承諾、政府預算案、要經議會審核通過、才能夠公布實行。法國革命、廢除特權階級的免稅制度、確立租稅平等原則、解放商工業一切束縛、實現自由營業主義。英法革命成功以後、風靡全歐、羣起效法、莫不銳意改革財政、變更從前的管理原則、到了現在、改革上的進步、一日千里、今其管理財政原則、完全與從前相反。

第一爲統一集中主義

全國財政、概歸中央財政最高機關管理、所有收支款項、都由國庫負責、

無論何部局、不得自由收入、也不能自由支出。就是地方獨立的財政機關、一切收支、統須中央政府規定、有嚴重的監督與制限、不許任意變更。至於特別會計制度、有妨礙統一的組織、都是務求設法減少。於是財政系統不至紊亂、財政責任、極爲分明、因而財政監督機關、可得完全實行其職務、這是其整理財政的首先辦法。

第二爲民益尊重主義。要增加經費、先要培養財源、才能夠永久維持下去、故財政不徒計算國庫收入的增加、須以尊重人民利益爲其最大目的、除憲法上予以保障外、并注意收支的利用及影響。在歐洲大戰前、各國財政、尚不免爲資本家所利用、如收入偏於消費稅、加重下層階級的負擔、支出注重企業保護費、使物價騰貴、有損害國民全體的利益。現在都從事改革、收入惟在矯正國民財產分配上的不平等、使租稅社會化。支出惟圖增多文化費與產業助長費、實現經費生產說。其結果、國民經濟日益發展、而財政基礎、也同時日益鞏固。

第三爲公開主義。各國近來一方面社會上的輿論機關、漸臻完備、政府所有收支、概行登報發表、使爲公開的討論與批評。一方面人民參政的議會制度、日益發達、其重要責任、惟在監督財政、對於政府所提出的預算案與決算案、須經嚴密的審核檢查、然後予以通過公布。故一般民衆、莫不了解財

政上的實在情形。因而提高政府的財政信用、並助長人民納稅義務的觀念、故逃稅弊害、自然爲之減少、而政府稅收、也自然爲之增加。這是近代各文明國家、變更從前的管理原則、使政治修明、國家強盛、人民與政府、合爲一體、不至再發生激烈的反抗運動、都由於此。

我國現在財政管理情形則如何。自秦以來、廢封建而爲郡縣、各爲統一國家、其實政治組織、依然未改。如租稅徵收權、中央政府委任各省、省政府委任各縣。省以定額解送於中央、縣以定額解送於省、所有剩餘、則歸自己消費、中央對於各省、省對於各縣、除解送定額以外、究竟實際收入若干、支出若干、無法查悉、并無權過問。各地方徵收人員、關於徵收期限與貨幣換算率、可以自由決定、每每上下其手以飽私囊。就是現在的中央各部會、類多自由收入、自由支出、如司法部的訴訟費、教育部的學費、財政部的造幣餘利、實業部的鐵礦稅與登錄稅、建設委員會的公營企業收入、都與國庫毫無關係。而關務署、鹽務署、與煙酒稅處等、爲中央特殊財務行政官廳、與賦稅司獨立、各省分設此項機關、各管其收支、與地方財政最高機關、也是毫無關係。人私其財、政於何有、支離破碎、不可名狀、此爲極端的分散主義。我國歷來是消極政治、以無爲而化、刑期無刑、爲政治上最高的美名、即號稱財政、也無所謂政、與人民的實際生活、毫不相干、人民除納租稅以外、與政府沒有一點關係。政府并不知什麼是人民的利

益，什麼是尊重人民的利益，但因歷史上以租稅的輕重，卜政治的善惡，故當開創時候，爲收攬人心起見，常常輕減賦役，如滿清入關時，將明末所加苛稅，概行免除，并諭後世永不加賦，其目的是想消滅漢族的反滿運動，非有意尊重人民的利益。降及末年，入不敷出，遂起臨時捐與附加稅，責成各地方輸解，人民有無這種負擔力，并不過問。以收入而論，田賦釐金爲其大宗，田賦則假手於胥吏，釐金則操縱於簽丁，對於納稅人民，勒索留難，無所不至。以支出而論，盡濫用於軍政消費，沒有絲毫投於生產事業，使人民沾染利益。民國以來，軍閥掌政，其財政方針，變本加厲，祇知擴張軍額，以爲搶奪地盤的工具。到了財政困乏，其惟一無二的手段，就在榨取民財，或則苛捐雜稅，預徵錢糧，爲直接的榨取，或則亂發紙幣，濫鑄銅元，爲間接的榨取，甚至公開賭博，販賣鴉片，爲變態的榨取，此爲極端的聚斂主義。

自孔子民可使由不可使知的政治學說一出，歷代帝王，奉爲金科玉律，一切政治，諱莫如深，而於財政尤甚。租稅以田賦爲主，全國土地，皆天子私有，予取予求，莫敢予違。收支由政府任意支配，無法律的規定，也無公布的必要，沿襲既久，成爲傳統政策，朝廷雖更，內容不易。其在收入，省縣惟以定額解送，餘皆化爲私有，上下相朦，視爲固然。至於支出，前清時代，省對於中央，有所謂奏銷，縣對於省，有所謂銷算，概係虛偽報告。末年雖有預算制度，不過搜集這種報告編成，純爲架空的數目字。民國以來，預算都

是照此數目、意爲增減、事前無詳細的審核、事後無嚴密的檢查、與各文明國的預算制度、完全不同。既沒有預算、決算更無由說起。且這種預算制度、係採用純預算主義、全部實在收入幾何、費用多少、不能查悉。納稅者究歸何人負擔、無從測定。雖有會計法頒布、至今不見實施、雖設立審計部的監督機關、至今徒有其名。自國省議會解散以後、人民沒有參政的機會、對於國家財政、不惟無權審核、且無法過問、此爲極端的秘密主義。

我國財政歷史、既是如此、革命以來、僅僅改換一個民國招牌、其管理財政的原則、古今一貫。承前清困乏之後、政府無以爲計、除借債彌補外、別無方法。因而更引進列強的利權爭奪、經濟侵略、國家坐是積弱不振、尙不急圖整理、實無以救危亡。考察現在財政上最大的弊害、就是省縣各自爲政、今設法整理、決不是枝枝節節所能奏效、必須通盤籌畫、爲整個的進行、故非先將全國財政完全統一、實行中央集權主義、無從着手。但吾所謂中央集權者、并非袁世凱時代的中央搶錢主義、所有大宗款項、都攬歸中央收入、置地方死活於不顧、爲一種強幹弱枝的辦法、不過是實行國家財政的管理權與監督權、俾亂七八糟的現象、變爲有系統的組織、漸入軌道。至於款項分配、須中央與地方視爲一體、統籌兼顧、不使有所偏枯、這是着手整理的第一步辦法。

近數十年來，軍閥官僚，交相爲政，徒事搜括，毫無建設，加以戰爭蹂躪，土匪燒殺，使商業衰頹，農工凋弊，達於極點。財政以經濟爲基礎，社會經濟全部破產，稅收自然短絀，民窮國亦窮，皮之不存，毛將安附。故今日財政，空言整理公債與改良稅制，所謂頭痛醫頭，腳痛醫腳的財政政策，實在毫無益處。非抱定尊重民主主義，切實保護稅本，培養財源，不足以言根本上的整理。

政府非人民擁護，自然不得鞏固，人民非信用政府，也自然不會擁護。而人民信用政府的關鍵，純爲財政問題。現在政府財政，無論中央與地方，都是嚴守秘密，使人懷疑，故與一般民衆，不特毫無合作的可能，且立於仇敵的地位。人民視政府人員，幾如盜賊一樣，視繳納租稅，幾如綁票贖金一樣。所有動產，恐被敲詐，類多存儲於外國銀行，不敢從事於商工業。政府發行公債，非濰派押借，竟無人消受。人民對於政府的信用，墮落至此，又怎麼能夠使其擁護。故今日財政，非實行公開主義，不足以回復信用，而鞏固國基。但吾所謂公開主義者，不是所有收支數目，僅爲形式上的公報發表而止，必使一般民衆有參與財政的機會，對於財政增加，有承諾權，對於財政事實，有審核權，對於財政官吏，有彈劾權，才算是財政公開，才能夠使一般民衆信用。

第二章 各國財政膨脹的趨勢與中國經費的增加

近來世界各國，以文化進步、事業發展、國家職務，因而擴大，其財政都有膨脹的趨勢。在西歷一千七百八十六年，有一法國人，計算全歐二十一個國家的歲出總額，不過二十五億佛郎，到了一千八百八十年，竟達於一百五十億佛郎的巨額，僅僅九十五年間，約有六倍的增加。入於二十世紀，其膨脹的趨勢，更爲可驚，在一千九百年，總計英美法日意俄德奧八個國家的歲出額，不過二百七億佛郎，到了歐洲大戰後，一千九百二十年，竟達於一千八百五十億佛郎的巨額，僅僅二十年間，乃有九倍的增加。是各國財政，漸次膨脹，已成爲世界普遍的趨勢，我國財政，固不能逃出這種公例。但是各國財政，雖日見膨脹，而社會經濟，同時亦日形發達，國運且同時日增強盛。乃我國自歷代以來，每因財政膨脹一次，而國家遂傾覆一次。遠者不必徵考，在於明初，全國歲入，不過四百餘萬兩，國家極爲安泰，降及末朝，以邊疆擾亂，軍費增加，由萬曆四十一年起，田賦增徵五次，歲人多至一千六百七十萬兩，且無以救國庫

窮乏的慘狀、而明因以亡。滿清入關、鑑於歷代興亡的陳迹、係租稅增徵的多寡、遂於明末所加苛捐雜稅、概行罷免、當時中央支出、僅五百萬兩已足、乾隆以後、社會繁盛、歲入漸加、全國有三千萬兩、而中央支出、不過二千一百餘萬兩、國庫常有八百萬兩以上的盈餘。迨至光緒年間、內憂外患、相逼而來、經費浩大、窮於支付、自光緒二十二年起、以至宣統末年、田賦附加四次、并增設各種新稅、全國歲入、多至三億萬兩、尚不足以充國用、而清帝因此退位。民國以來、軍閥官僚、把持政務、軍政各費、無限擴張、全國竟達七億餘元、收入不足、濫發公債、舉國中所有財源、除地租外、抵押殆盡、而無確實擔保者、尚有八億餘元、內外債的本利停付、積至十億餘元、國家信用、因而墮落、內外借款、遂告斷絕、乃各攘奪地盤、而圖生存、以至內爭不息、破壞國家統一的機能、外患憑凌、惹起國際共管的局勢、亡國滅種、將基於此。是我國財政膨脹的事實、與歐美各國相似、而其結果、完全相反、這是什麼道理呢。今將其財政膨脹的原因、與比較一說。查各國財政膨脹的主要原因、大概不外下列幾種。

一 政務範圍的擴張。從前國家職分、僅為消極政治、如保護權利及維持安寧而止、到了十九世紀後半期、加以開發文化、增進福利等的積極政治、國家職分擴大、經費隨而加多、如文化教育、交通行政、產業、助長社會改良等的經費、國庫上年年都有巨額的負擔。

二 公營事業的推廣。近來資本主義日益發達，而資本家對於自然剩餘的壟斷與獨占，日益厲害，遂惹起經濟上的不平均，激成階級間的鬥爭，社會協調，因之破壞，致使勞動問題，無法解決，自蘇俄革命起，初實行極端的社會主義，廢除私有制度，一切產業，收爲國營，終至生產力銳減，歸於失敗。各國知之，於是祇在私有制度之下，對於各種事業，基於公益原則，爲制限的公有公營，以抑制資本主義，而矯正貧富懸隔的弊害。故各國最近公營事業，日益增加，英美在昔，惟郵便電信及造幣等，屬於官業，餘都委於私人自由，近來感於戰時國家管理的實驗，與勞動罷工的影響，思想上來多大的變化，俄德從前以國有鐵道爲始，官業施設最多，革命後，依於特別主義，公營範圍，更爲擴張。意法日等國的專賣官業費用，近來都有意外的膨脹。

三 預算編製的變化。從前預算，多採用純計算，所有收支，先將用費扣除，而爲純收入純支出，的預算，處理雖極簡單方便，但是議會與其他監督機關，於歲計適當與否，及收入方法得宜與否，無從調查，遂無從據以改良，其弊害滋大，現在都改爲總計式的預算制度，又從前多行複預算主義，因各部不能統一，國內有多數獨立的特別預算存在，這種制度，不惟國費總額，難以查悉，而各部間不公平及不經濟的弊害，常常發生。現在都漸次廢除，網羅全國一切收支，而編成單一的預算，兩者雖非財政上

真實的膨脹，而形式上的經費，必然增大。

四 人口及富力的增進。各國人口增殖程度，雖有多少不同，而文明諸國，平均的增加率，大抵每年約百分之一有零。如和平永續，產業發達，更爲增進。富力內容，合土地鐵道家屋機械商品及各種產物等的時價計算，據各國精確的調查，都有長足的進步。人口與富力增加，社會慾望與事業，自然發展，同時政務上的種類及程度，自然擴大，而公共經費，隨而加多。

五 物價及貨幣價值的變遷。各國文明進步，物價都有騰貴的趨勢，自一千九百年，到一千九百一十年，英法物價騰貴，爲百分之四與百分之六，而德奧日美等國，乃至百分之十二與二十。歐州大戰後，各國通貨額，驟然增加，價值低落異常，一般物價，更爲騰貴。而公共財政，以低下的通貨，對於高騰的物價，其經費膨脹，固不待言。

六 國防軍備的擴大。從前軍備，僅以鎮壓內亂爲目的，不過陸軍經費變化而止，後來國內統一堅實，而國富增進，橫溢海外，一以防備平和的威脅，一以保護貿易的安全，而海陸兩方面的武裝，遂都有激大的發展。

七 公債費的增加。各國創設公營事業，并臨時戰費，其財源多是求於公債發行，最近兩項經

費擴張甚巨，故公債額爲之激增，年年須支付本利，而公債費也遂爲之激增，日人小林丑氏總計英法美日俄德意奧等國的公債費，在一千九百年，約十九億三千四百萬圓，一千九百一十年，尚不過二億二億九千三百萬圓，到了一千九百二十年，乃躍至二百三十八億一千四百萬圓的巨額。故各國現在公債費，都是對於歲出總額，約占百分之三十以上。這是各國經費膨脹一般的原因，此外尚有特別原因，如對外戰爭，與領土獲得，均於經費上來強度的增加，但不過多係臨時經費耳。

國家經費支出，與人民的富之生產分配消費等，都有密切的關係，故最高原則，不可陷於濫費與浪費，必施設於生產有效，以助長國民經濟的發展。近代個人自由主義，達於極點，其消費的方向手段與內容等，都沒有何等規律，一般民衆的智識低下，容易爲惡劣社會所引誘，於不知不覺之間，耽溺於奢華，以至釀成全體社會的浪費，國家爲矯正這種浪費起見，擴張公營事業，以盡啟發指導的責任，而有共同消費增加的必要。故國家消費，極度增加，而人民消費，極度制限，變社會上浪費的資金，而投於有效生產的事業，這是爲國家直接的生產經費，注重教育費，使文化向上發展，物質數量，雖不見增加，而以科學進步，足使物質利用的程度，爲之提高，因而豐富其生活的內容，而社會政策的施設，雖非以生產爲目的，而使國民財產分配，得以平均發展，社會經濟秩序，得以永久維持，因而減去階級紛爭的

消耗，這是爲國家間接的生產經費。和平秩序爲社會生產的第一條件，故警察費與國防軍備費，能夠保障國內安寧，與海外貿易安全，也都是爲國家間接的生產經費。至於預算制度改良，不過形式上的數目字增加，與人民生活沒有關係。而物價騰貴，人口加多，以及領土獲得，雖使國家財政膨脹，但因商業發展，而負擔的國民，及其負擔力，與之一樣增進。就是公債費，除對外戰爭外，都是以投於公營事業爲限。是各國經費增加，而國民所得，與社會富力，能夠同時增加，不至超過，並不使人民另外加重負擔，故其國家勢力日增強盛，職是故耳。

我國經費膨脹，其原因則如何。考查歷代開創時候，所謂善良政府，不過輕減徭賦，與民休息，爲消極的道德政治，從無積極的施設。降及末年，不肖君主，驕奢淫逸，左右臣僚，貪污橫暴，而大興土木，以華美宮殿，爲其臨時極大的消費，擴大行政範圍，以安置無數官員，爲其經常極大的消費。收入不足，妄加稅捐，不管人民的負擔力如何，也不管是否侵害財源。人民不堪苛擾，因而反抗，兵亂以起，政府既窮於軍費，不得已更爲苛征，人民因亦更爲反抗，而社稷於以滅亡，這是歷代經費膨脹的原因與其結果。

民國以來，歲出上最大的增加，惟軍備費與公債費兩項，但軍備徒資於無意義的內爭，擾亂社會秩序，毫無裨於國防，公債純爲政治借款，充作軍政各費，未能舉絲毫經濟利益，預算制度，仍是採用純

計式、十餘年來、戰爭不息、人口因而減少、領土範圍、并未擴張。一般物價騰貴、非基於工商業發達、而一般國民收入、不能與物價同時增長。至於產業行政費與文化教育費的比例、僅為百分之一二、中央年費約六億元、而實業部的經費、不過四百餘萬元、教育部的經費、不過一千二百八十餘萬元、從前所發公債、大都屬於臨時軍費、現在償債費即公債費、亦為間接軍費、故軍事費、實占總數百分之九十以上。這種不生產的經費膨脹、其弊害有六、一為加重人民的負擔、二為妨害公共事業的進行、三為阻礙民間企業的發展、四為減少社會生產的經費、五為增長市面金融的恐慌、六為浪費資本、徒使物價騰貴。由此觀察、是中國財政膨脹、而國民所得、不特不能同時增高、反日益減少、社會經濟、不特不能同時發展、反日益枯竭。國家強盛、純在富力充足、今財政浪費、致使國中豐富資源、不能開發。故國家由貧而弱、其在國際的地位、自不免日益低下。今欲設法挽回、首在整理財政、而整理財政的辦法、須將軍政各費、大為裁減、以增加產業費與社會改良費等、使不生產的浪費、變為直接間接的生產消費、則財政上的根本整理、庶有一線曙光、而國家前途、亦將未可限量。

第三章 各國租稅政策的進步與中國租稅的現狀

從前歐美各國、在家長國家與封建國家的時代、國家觀念、極爲薄弱、公私財產、常混合爲一、不能區別。所賴以充足政府的費用者、初爲私經濟的收入、次爲特權的收入、再次爲人民任意獻納的收入、這種種收入、都無租稅的意義、更都無租稅政策的可言。到了十七世紀以後、租稅制度、漸次設立、在形式上伴於國家組織的發達、一方財政上的需用增加、他方統治的方法變化、租稅制度、自然同時更改。在實質上、伴於社會經濟的發展、一方國民的富力增大、他方國民的貧富懸殊、遂使租稅事實上、自然隨着進步。故各國租稅政策、基於兩種原因、循序漸進、自有一定階段、今大概分爲三大時期、一爲歐洲未革命以前的君主專制時代、二爲英法革命以後、資本主義發達時代、三爲歐洲大戰前後、社會思潮變遷時代。

在君主專制時代、租稅爲武斷的賦課、初是向征服地的外人、及無特權的內地民衆、強制徵收、沿

襲既久，成爲慣例。其後加以極端的國家主義，君主權力更爲伸張，對於人民的財產，有無限絕大的誅求權，以公需說，與主權作用說，爲其租稅理論的基礎，謂財政係公共的需要，租稅出於至高無上的主權，人民無承諾協贊的理由，也無監督審核的權利。當時經濟制度，以土地爲基礎，故直接稅如地租與家屋稅，爲租稅中心，間接稅，除關稅外，惟有飲料稅與食料稅兩種。租稅負擔，非以給付能力爲標準，而在政治上占優勝階級的僧侶貴族等，都享有免稅的特典，使租稅犧牲，不能平等，惟加重下層社會階級的負擔。租稅徵收方法，多非中央政府直接經理，有所謂配賦制度，各地方分擔款項，由中央派定，歸其自由徵收後，依其派定額解送。有所謂承包制度，預定收額若干，先由商人或官吏交款包辦。這兩種制度，對於租稅實際上繳納多少，概不過問，故政府實收額，與人民負擔額，常相隔甚巨，竟至成爲一與十之比例。對外貿易，則採重商主義，獎勵現金輸入，實行極端的保護政策，使物價騰貴，予一般消費者，的損害甚大。政府對於一切收入，徒計較國稅的增加，而忽略國民經濟全體的利益。這是純爲財政政策的租稅。一般國民，無力負擔，日益貧乏，怨望以起，故這種租稅，常爲革命的導火線。

到了十九世紀，因英國產業革命，而都會市民階級的勢力，勃然興起，與貴族僧侶對抗，要求財政

參與權。其後復有法國大革命、自由平等的思想、風靡全歐、以打破特權階級的免稅制度爲第一口號。於是租稅政策的變更、遂爲當時的中心論調。

法國革命成功以後、基於平等的學說、確立租稅平等普遍的原則。基於三權分立的學說、成立人民選舉的議會、有租稅承諾權。基於自由放任主義的學說、使政府的職務、僅以保護人民自由與權利而止。國家行政範圍、既爲縮小、而租稅徵收權、也受極端的限制、不能任意擴大、以交換說、保險說、報價說、爲其租稅理論的根據。人民的所有權、爲神聖不可侵犯、在憲法上規定、私權的基礎、愈加鞏固、都市工商業、日益發達、而人民的所有財產、多由不動產而移於動產方面、由是以地租爲租稅中心的時代、乃進而爲多種租稅並立的時代。關稅與內地消費稅、爲其收入大宗、故間接稅反居租稅中重要的地位。爲保護國內幼稚工業起見、而行關稅保護政策、對於外來貨物與本國工業品有競爭者、加以重稅。爲獎勵國內貨物輸出超過起見、而有補助金及返稅制、對於輸出貨物、不特免稅、反有運輸損失的補助、對於原料輸入、雖已課稅、如仍將這種原料製造物品輸出者、則歸還其稅金。這是爲產業政策的租稅。當時政府因爲專求產業發展、注重工業的利益、遂使社會經濟組織的重心、惟在從事於商工業的市民階級、而市民階級的經濟勢力、既日益膨脹、遂得以推倒貴族僧侶、而在政治上、也占優勝、有財

產資格者、才獲得選舉權、故能夠參與國家的財政權者、不過爲資本家與企業者而止。政府財政方針、努力於資源的尊重與涵養、亦不過是涵養資本家與企業者的財源而止。故一方面商工業爲偉大的發展、從進資本主義的旺盛、而資本家與企業者的財富、來急速的增加。但他一方面社會上多數的勞動者、永遠不能脫離苦役無產的悲境。於是富者益富、以至於財產浪費、貧者益貧、以至於不得一飽、貧富懸隔日甚、貧者日益加多、富者日益減少、遂惹起社會問題。所謂社會主義運動、與社會革命運動、乃日益擴大、而社會組織與國家組織、都有絕大的搖動、幾不免於破壞人民共同幸福的根底。於是各國政府、思有以消滅這種危險、惟有施行社會政策的租稅、才能夠達到目的、實行社會政策的租稅、始於英德、次及於歐美各國、以均等犧牲說、與能力給付說、爲其租稅理論的張本。加以歐洲大戰後、蘇俄試行共產主義、廢除租稅制度、採用一種徵發法、歸於失敗、各國政府更知解決社會問題、惟有在現今法律制度與經濟制度之下、整理國民財產的分配、其租稅政策、遂顛倒戰前的地位、減少間接稅、加重直接稅、以所得稅與租稅的中心系統、次及於財產稅、相續稅、與資本利子稅等、非僅以所得與財產爲租稅客體、並加以資產徵發的意義、各種直接稅、都推行累進稅法、超過所得與不勞利得等、更爲非常累進。由注重物稅而移於注重人稅。物稅惟在於奢侈品、務使租稅負擔、都歸於有產階級的身上、提高小

所得的免稅點，以保障小民生活的安定。這種社會政策的租稅，才能夠使現在國家與社會，日進於鞏固的地位。

我國現在的租稅狀況，卻怎麼樣，我國係以農業立國，自秦漢以來，政府收入，都是以田賦為主，次爲關稅鹽稅及雜稅四者，清末，始興臨時的釐金制度，即今所謂貨物稅。商工業不發達，至今仍不外土地經濟，直接稅惟有田賦，與家屋稅，以及最近的營業稅等，其餘各國盛行的所得稅、遺產稅、資本利子稅等，都未能推行。租稅收入，以關稅鹽稅及貨物稅爲大宗，占總數百分之八十以上，是間接稅爲租稅的中心系統。因各種租稅多係間接稅，故累進稅法，不能推行，現在都爲比例稅制。而小所得的免稅制，也不能實施，違反租稅能力說的原則。各地方解款，由中央派定額數，歸其自由徵收，是爲配賦稅制。從前貨物稅，與現在營業稅，各省多由商人承包，是爲包辦稅制，輾轉承包，政府實收與人民負擔，竟至成爲一與五之比例。政府對於各徵收機關，訂有徵收考成條例，與比較條例，稅收增加，則獎勵之，短少則懲戒之，並不問其增加，於人民有無妨害，短少於人民有無利益，所謂祇圖國庫額的多大，不管人民的死活。這是純爲財政政策的租稅，無所謂產業政策的租稅，更無所謂社會政策的租稅。

關稅權從前完全操於外人之手，保護政策，無從實施，現在雖已宣布自主，但貨物稅率，多與各國

爲有年限的協定，不能自由隨時增加，故保護政策的關稅，尙無法完全推行。近來對於新式機器的貨物如麵粉業等，設立有減稅制度，但亦不過與外來貨物同一稅率，非有保護幼稚工業的意義。且現在中國機器工業甚少，而手工貨物居多，這種保護政策，祇能夠保護少數工業品，而內地的大多數貨物，實無法沾染。政府補助金及返稅制，從未施行。而經濟落後的中國，又怎麼能夠與各先進國家抗衡，故一般產業，都歸於失敗。生存必需品如鹽米等，不惟不免稅，且日益加重，各省有加至數倍或數十倍者，實爲反社會政策的租稅。這種租稅政策，徒使國民的負擔力減少，失業者增加，故國中逋逃租稅的現象，所在皆是，而各地方的盜匪充斥，皆由於此。今宜對於各種租稅制度，根本改革。

現在經濟狀況，爲普遍的窮乏，企業不發達，尙未經過資本主義的階段，國中人民，祇有大貧小貧的區別，而無貧富懸隔的弊害。大資產家，不過爲極少數的軍閥官僚與買辦階級。租稅政策，應以產業政策與社會政策兩種同時進行，一方面實施產業政策的租稅，竭力提倡國內商工業，盡量發展，使一般新式產業，不至再受外來貨物的打擊，輸出日益增加。又一方面推行社會政策的租稅，增設各種直接稅，如所得稅、相續稅、財產稅、土地增價稅、資本利子稅、不勞利得稅等，斟酌緩急情形，先後設立，並均用累進稅法，使社會經濟，平均發展，以矯正國民所得的不平均，減少將來的階級鬥爭，使總理民生主

義的革命政策，得以次第推行，各地方的土匪，得以根本消滅，而社會問題，不至再行發生，是不僅財政整理而已。

第四章 中國財政窮乏的原因及其結果

中國地大物博、於人類生活所必需的天然資財、極爲豐富、反落伍於輓近世界的進運、受外力種種壓迫、國際地位、次第低落、這是甚麼道理。考其真相、則政府財政窮乏、使各種經濟建設、無法進行、實爲極大有力的原因。滿清在嘉慶以前、收支尙屬相抵、且常有贏餘、故號稱強盛。自道光年間、有鴉片戰爭、與英訂立南京條約、遂遺財政上以重大的禍根。其後加以清日戰爭、及義和團事變、而財政上更受痛烈的打擊、於是國用乃陷於困難。民國承前清困難之後、如能貫徹革命主義、上下覺悟、一致努力於善後策略、刷新政治、改革財政、則過去的束縛與打擊、不特早已免除、且國勢將蒸蒸日上、與列強齊伍。不料革命不徹底、竟養成軍閥政治、十餘年間、徒爲私慾的鬥爭、不惟毫無建設、且專從事於破壞工作。雖有各種法令制度、與文明國家一樣、而實際上都等於具文。國用不足、妄與內外債、借款途絕、乃相率而擄取民財、致使財政不僅如前清困難而止、更爲紊亂破滅、不可收拾。是釀成今日財政狀況、非一朝

一夕之故、其所由來者久矣。欲明白財政事實、非把財政原因研究、不能瞭然。茲將前清與民國財政、共分爲六大時期以說明之。

前清自康熙雍正以至乾隆嘉慶年間爲第一期、所謂財政富裕時期。當時政府鑑於中國過去事實、因課稅的輕重、以定君主的仁暴、而卜國運的興亡、稅重則爲暴君、暴君必亡其國、歷代以來、昭昭不爽、故爲收攬民心起見、惟在輕減賦稅、一切租稅、不惟仍舊不敢增徵、而明末所加苛捐、概行免除。其財政政策有三。

一、嚴禁聚斂、以寬恤民力、獎勵墾植、以富庶民生、爲其涵養財源的施設。

二、嚴行杜絕官吏中飽、使所有稅收、能夠涓滴歸公、爲其整理財務行政的辦法。

三、廢除冗員、并節約行政費、與皇室費、爲其緊縮國用的急務。

故當其時、竟造成財政強固的基礎、收入日益增加、在消極方面、雖田賦免徵四次、在積極方面、雖加有救濟災民興築河堤與擴張軍備的經費、而國庫盈餘、每年竟達八百萬兩以上。

自嘉慶末年、經道光咸豐以至同治年間、爲第二期、所謂財政缺乏時期。嘉慶末年、有紅苗教匪等的變亂、因而軍費膨脹、其後加以鴉片與英法聯軍兩次戰爭、賠償金至四千萬兩、而國用遂漸告缺乏。

這個時候，有四種事件，影響以後財政甚巨。第一，從前爲閉關自守時代，對外貿易極爲簡單，且受嚴格的制限，輸出入貨物，尙能相抵。到了道光初年，鴉片輸入，漸次盛大，現銀海外流出，每年竟超過三千萬兩的巨額，不惟對外貿易，頓失均衡，而社會經濟，以及風俗道德，都受莫大的影響。因之地方解款停頓，各項租稅滯納，并時有逃稅情形，皆爲前代所未聞。第二，從前中國國威，伸張於外，國際地位甚高，列強常有畏避的趨勢，不意道光二十年，鴉片戰爭，竟遭慘敗，遂使外力侵略，如巨濤洶浪，澎湃而來。道光二十二年，英國強制中國訂立南京條約，奪取香港，爲對中國貿易的根據地，并開放廣東廈門福州寧波上海爲通商五港，得以控制中國南部經濟的咽喉。道光二十三年，在中英通商章程內，規定海關稅率，無論輸出入貨物，皆爲五分，是爲海關喪失自主，於經濟上留下莫大的禍根。在經濟上，因海關稅率，既受條約束縛，而國中所有幼稚工業，遂不能夠用海關政策保護，使其長成，徒受先進國的貨物打擊，無以自存，對外貿易，永遠不能振興。在財政上，近來各國支出膨脹，多恃海關增徵，以爲填補，今我國既受條約限制，不能自由加增，遂使財政當局，對於收入不足，除借款支持外，別無方法。第三，現今爲國際黃金時代，債權國多爲強國，債務國多爲弱國，如埃及等國，竟以債務滅亡，中國若無巨大的外債，列強決無由壓迫至此，不意鴉片戰爭結果，賠償金有二千萬兩，英法聯軍侵入結果，賠償金又二千萬

兩、加以洪楊革命、軍費激增、政府無以為計、惟恃借債、遂開以後政府仰給外債生活的端緒。外債日益加多、而列強對於中國的利權侵略、日益厲害、我國積弱不振的根本原因、就是在此。第四、現代為國際經濟戰爭劇烈時代、惟以團結國內經濟力、才能抵抗外力侵略。德國聯邦初起、即組織全國經濟同盟、廢除國內各種關稅、故其經濟力日益強大、得與英法先進國抗衡。美國獨立後、也是如此。我國當時因有洪楊革命、政府經費、膨脹極大、為救一時困乏計、創辦釐金制度、對於內地貨物流通、設立關卡、抽收釐金。當初稅率甚輕、不過百分之一、各地關卡、亦極稀少。其後政府日益窮乏、變本加厲、處處設關、節節設卡、稅率各地方有加無已、甚至有數倍或數十倍者。加以徵稅官吏、留難勒索的弊害、層見叠出。因之商業衰頹、土貨昂貴、致使洋貨充斥於全國市場、而制國民經濟的死亡。

自道光末年經光緒以至宣統退位為第三期、所謂財政困難時期。洪楊革命平定以後、各種收入、如海關稅、鹽稅釐金以及鴉片稅等、年年自然增加、財政上尚有剩餘、得以償還外債、截至清日戰爭前、殘存外債、僅有德債二十四萬鎊。清日戰敗的結果、除增加多額軍費外、其賠償金並遼東歸還報酬金、合計二億三千萬兩、這種巨額經費、國內無以設法、不得不仰給外債、故自光緒二十年至二十四年、所借外債金額、共達五千四百四十五萬五千鎊、每年應償還的本利金、有二千五百餘萬兩、當時歲入不

過八千八百餘萬兩，而歲出乃在一億兩以上，是爲中國財政上最初最大的打擊。光緒二十六年，復有義和團的事變，列國賠償金，共六千七百五十萬鎊，外債總額，遂達一億二千二百萬鎊，每年應償還的本利金，合計有三千二百六十萬兩，加以銀價下落，金貨計算，償還損失甚大。當時海關收入，年約二千二百餘萬兩，概充外債償還，尙嫌不足，於是舉歲入一半，如鹽稅釐金常關稅等的大部分，都作爲外債償還的資金，是爲中國財政上第二次最大的打擊。歲入不足額，更爲增大，竟達三千六百萬兩，遂建築財政紊亂的基礎。這個時候，有兩種可以注意的事件，鴉片戰爭，雖表示中國的積弱，然因在東京地方兵士善戰的結果，列強以爲中國尙有難悔的實力，自清日戰後，以無名弱小的日本，而牛大的中國，與之連戰連敗，竟至屈辱爲城下之盟，於是驚愕世界的視聽，目下國爲東方老大病夫，西力東漸，遂轉向於武斷政策，而誘啟列強猛烈的利權爭奪，租借的創設，勢力範圍的劃定，都在此時發生。然另一方面有義和團的事變，爲中國農民激烈的排外運動，同時復有士大夫的利權回收熱，奔走呼號，普及全國，都是利權爭奪的一種反響。於是列強知中國人心，尙未盡死，有不可侮的濟勢力，乃又拋棄砲艦主義，而轉爲經濟侵略，依於銀行政策與鐵道政策兩種，以征服中國，并由競爭的態度，而變爲妥協的形式，組織外國銀行團，包辦中國借款，而合以謀我矣。

自民國元年至五年，袁世凱死後，爲第四期，所謂財政紊亂時期。清末財政，雖極困難，然除鐵道借款外，還沒有所謂政治借款，政府對於財政，尙努力於收支適合，外債償還，未曾延期，故國家信用，尙能維持。民國革命，發生於地方，各省紛起獨立，一切解款，都爲停止，中央政府，既無收入，而軍政費更爲膨脹，要償還的內外債復甚巨，政府倉皇無計，南北和議告成後，於民國二年四月，遂成立二千五百萬鎊的善後大借款，合以瑞記第一、第二借款華比借款等七百餘萬鎊，與元年六釐內國公債二億元，都爲應急借款，概行開消於軍政各費，歸於雲消冰散，於國計民生，毫無益處。袁世凱起初尙想把財政弄好，實行中央集權的政策，元年末，劃分國稅與地方稅，設立國稅廳，中央財政，由中央政府直接徵收，欲以杜絕地方藉口抑留，而擴大中央政府的財政權力。但因各地方爲革命政府，勢力強大，不能完全達到目的。二次革命鎮定後，至民國三年，復活前清解款制度，與新設專款制度，同時並行。由二年至四年，袁世凱的威望漸增，各省軍民長官，對於中央命令，不敢違抗，解款也不敢截留，財政統一，漸有希望，歲計不足，亦屬輕微。其後因帝制夢想，爲收攬人心計，一切財政設施，漸入亂脈，借款濫用，遂陷於不可收拾的紊亂。以後中央政府，乃以借款生活爲常態，其內外債除國民政府的不計外，積有二十六億以上，外力壓迫，至喪失國家財政權的獨立，都是在這個時候。

自袁世凱死後，於民國六年起，至十二年止，爲第五期，所謂財政紊亂普遍時期。袁死之後，中央威信，更爲墮落，各地方都成爲羣雄割據的狀態。當此時期，正歐戰發生，中國因有參戰的緣故，庚子賠款償還，得以五個年間延期，德奧債務五千萬，得以停止支付，加以鹽稅關稅，自然增加，金價下落，對外貿易，輸出超過，財政上，都呈一極活潑的現象，而來意外的幫助，實爲中國整理財政絕好的機會。乃軍閥政府，毫無天良，不顧國計民生，仍無限制的擴張軍備，國用不足，以借款維持命脈，舉所有能爲擔保的東西，盡量抵押，以彌縫於一時。民國七年末，各國協議，不再應中國的政治借款，乃以短期公債、國庫證券等，亂與內債。其國中大小軍閥，各以其勢力把持財政權，互相爭奪，甚至一旅團，也在其駐地獲取稅收以自給。各地軍費，日益增加，而內務實業教育等政費，多爲流用，概行拖欠。各地方省有財產，莫不盡量抵押，或發賣，藉以充軍政經常費，中央解款與專款，都爲截留，而鐵道收入，據爲私有，這種財政紊亂情形，蔓延全國。

自民國十二年，以迄於今，爲第六期，所謂財政破滅時期。到了民國十二年，中央財產與地方財產，抵賣殆盡，不特外債途絕，而短期內債，利息無論如何提高，也沒有應募者。於是政府無以爲計，其惟一的生活，專在榨取民財，其方法有六：一爲增加稅率，預徵田糧，尤其是鹽斤加價，最爲普遍，鹽爲日用必

需品、無論何人、食量相等、增收方法、又極便利、故各省有加無已、甚至有加至八九重者。二爲鑄造補助貨幣、以收餘利、品質愈出愈劣、價格愈造愈低、民間拒絕收受、則強制使用、而銅元餘利較大、故各省更競相鑄造、下層階級生活、都是尙以銅錢爲本位、生計上受其剝削、更爲厲害。三爲亂發紙幣、北平政府窮極無聊、惟向中交兩行強受公債、并爲無限制的借款、兩行無力應付、祇有增發紙幣、以致準備金空虛、價格低落、至四成以下。各省則有張宗昌的山東銀行、張敬堯的湖南銀行、其紙幣應軍需多少、盡量發行、使其價格低落、不值一文。他如發行軍用票、國庫券、并強制公債、都與紙幣亂發、同一結果、受其害者、惟在使用票幣的人民。四爲發行彩票、藉一慈善、或公共事業的名義、設立彩票局、令商人包辦、或商人開設彩票局、而政府抽收稅金、如盧永祥之在浙江、齊燮元之在江蘇、行之最久。五爲公賣鴉片、是軍閥的特別收入、不在正項開支、公賣餘利最大、除養給個人軍隊外、概飽私囊、遺毒人民、此爲最烈。現在中央財政部的禁煙收入、就是這種稅收、但恐中外輿論非難、而隱其名曰特貨、不敢彰明較著公賣、而美其名曰特稅清理處、變強盜爲竊賊、人民受害、也是一樣。六爲公開賭博、令商人先行交款包辦、創設於廣東福建、其後蔓延各省、祇要有款可籌、即犧牲法律風教、都所不惜。是我國軍閥、不問南北、無分新舊、其財政政策、如出一轍。這種財政情形、影響所及、其禍害不可勝數。今試略述於下。

第一爲貨幣混亂。貨幣的職務，在於測定貨物的價格。因此本位貨幣，他自身應該有完全的實價，其實價必定與貨幣的表面價格相等。就是定位貨幣即輔助貨幣（我國至今銀銅互用其中並無一定比率所以銅對於銀在理論上並不能說具輔助貨幣）他的實價，雖然低些，然而數量是極有限。二者都不能拿來做賺錢的手段，於其中貪取餘利。然而我國的軍閥，卻要以此爲籌款不二法門，銅元餘利大，鑄造更多，計算全國銀元本位貨幣，有四五種，銀輔幣有十餘種，銅輔幣有三十餘種，品質良惡不齊，價格各有差異，隨需要供給，漲落無定，實非貨幣，而爲貨物。錢商藉以漁利，價格時有高低，擾亂金融市場，并使人民日常生活計，不能安定。紙幣爲通貨代表，發行權，尤應統一，我國紙幣，蕪雜更甚，各地方銀行，莫不有紙幣發行權，故全國紙幣，不下百餘種，就是一個銀行的分行，因開設地點不同，也不能彼此流通，使用價格，時有上下，如各處的申鈔漢鈔等，每日市價不同，加以政府人員與奸商操縱，紙幣遂爲市場投機之最大商品，因以造成金融市場時常發生恐慌，并影響政府財政，更加混亂。

第二爲金融枯竭。財政與金融，本有息息相通的關係，如政府財政浪費，於市面游金多吸收一分，則生產資本，遂缺乏一分，而社會事業，也遂縮小一分，故財政常有壓迫金融的趨勢。文明各國，財政與金融，不混合爲一，必分開明白，就是國家的中央銀行，多合商股組織，使與財政機關，立於獨立的地

位。政府借款利息，必較市場稍低，以免金融受財政上的影響。而我國財政困難，多侵入金融範圍，中央以外交兩行為其外庫，各地方以省銀行為其外庫，予取予求，莫敢或違，沒有一定的限制，外債途絕，則強制其借款，公債無人應募，則強制其承受，銀行在其勢力之下，無法拒絕，不得已，初以放款資金應命，放款既竭，繼以準備金繳納，準備金空虛，終以增發紙幣搪塞，及紙幣價格低落，政府再以低價紙幣，兌換現金，藉以維持生命。且借款與公債利息，比較市場利率為高，并低價發售，故社會游金，吸收殆盡，而其所吸收現金，又不是仍散布金融市面，非飽私囊以存於外國銀行，則向外商購買軍火，付之一炬，社會金融，日益枯竭，自不待言。

第三為交通破壞。各國交通機關收入列於特別會計，專作為交通事業的維持費與擴張費。而我國交通部的特別會計，徒有其名，各鐵道收入，多流用於軍政費，軍閥於其勢力下的鐵道，視為私有物，霸占車輛，藉口運輸軍實，其實載送商品，以圖私利。從而營業收入，為之激減，在奉直戰爭的時候，有一美國顧問，計算其時間，共十六個月，北方諸鐵道，受戰事影響的損失，共達七億九千萬元，竟超過全國的鐵道建設費，真堪驚駭，其餘可以類推。各地方戰事勃發，省有公共汽車，概為軍事徵發，不能運輸商品，電報電話，均為軍人占有使用，商業通信，壓落在後，商人輪船，多被扣留，運輸軍隊，且一經徵用，常

據爲私有，就是戰事停止，也不發還，或進賄若干，才得原物領歸。這種破壞交通的行爲，公私財產的損失，實不可勝計。

第四爲商業停頓。商人在運輸貨物的時候，則受釐金各關卡的留難勒索，及其到達之後，又有入市捐落地稅種種名目。稅捐以外，復向其強迫借貸，由商會在各行店灘派，如政府一有變動，這種借款，等於輸捐。我國商人，類多資本不足，係向銀行與錢莊通融，而市面資金，爲政府吸收殆盡，因之銀根緊急，拆息騰貴，經商利潤，除還本利外，已屬有限。是商人在平時，受軍閥政府二重三重的剝削，已不堪痛苦，一旦戰事發生，交通機關，爲軍人霸占，公私輪船，被軍隊徵發，如這個時候，貨物尚在運輸中，每每有沒收的危險，如遇在戰線地帶，又每每有焚燒搶劫的危險，就是無這種危險，而受戰時商業冷淡的虧折，亦復不貲。其間接損失，全部計算，比較政府直接損失，當在十倍以上，商人裹足，無怪其然。

第五爲工業衰敗。連年內爭，各種工業，因受戰事影響，多不能維持，如湖南麵粉工廠，爲軍隊占據，損失甚大，因以停辦。軍閥政治，惟注意軍需生產，其餘工廠，不惟不設法保護，反任意摧殘，故各省官營事業，除軍需工業外，幾爲全滅的狀態，如湖北自民國以來，惟漢陽兵工廠，得以擴張，餘如造紙廠、織布廠、織呢廠、紡紗廠等，都因經費無著，不能開工。國內資本缺乏，銀行與錢莊，因畏政府威力，與貪圖高

利、多承受公債、以致各工廠貸借、無力應付、乃轉求外國銀行、故上海華人紗廠、多與外人借款、以機器作抵押、到期不能償還、勢不得不與外人合辦、或全部歸其接受、故從前中國人紗廠十之四五、爲日英人攘奪、漢口揚子江公司、以及漢冶萍鐵廠、其遭失敗的原因、都是借有外債的緣故。到處稅捐剝削、工業品運輸愈遠、則稅金愈多、此處有一釐卡、彼處有一捐局、貨物遇卡抽釐、遇局收捐、如廣東牙粉、在本地祇售大洋一角、運往他省、則須售大洋二角三角不等、成本愈重、價格愈貴、而銷路愈減、而外國牙粉、惟繳關稅與子口半稅、運往各處、可以暢銷無阻、故廣東牙粉市場、都爲其所奪去、餘可類推。

第六爲農業荒蕪。我國田賦、除正供外、有雜稅及附加稅兩種、等於手數料性質、官吏可以任意徵收、時代愈久、名目愈多、弊害也愈大。各地軍閥、以餉項無着、連年戰爭、工商業衰微、釐金等項收入、因而減少、人民所有動產、又多存於外國銀行、無從徵發、惟一無二的增收、祇有田賦附加、故一次二次、增加無已。如自治經費、如學捐、警捐、團防費捐、都是取給於田賦附加、各省比較正供、最少有三四倍、甚至有七八倍者。地主所收租穀、祇夠完糧納稅、不得不諒增加、佃戶以人工各項昂貴、除繳租穀外、反要虧本、故近來各處荒土、不惟無開墾報告、而原有田業、都漸次歸於荒蕪。農民在鄉、不能生活、多出外當兵、各處軍閥、兵額愈增加、而農業生產的人民愈減少。農民一次當兵之後、遂養成其強盜生活的慣性、不

欲再從事於農業工作、一遇解散、無路可走、惟投奔於土匪。鄉間農業、非受軍隊蹂躪、則爲土匪焚燒。加以工商業停頓、原料需要減少、釐金到處苛征、農產物無由發展、二者更促農業荒蕪的擴大。

第七爲教育頹廢

中央政費及各省政費、類多流用於軍費、而教育費更告缺乏、中央各部、都有另外發財的機會、惟教育部號稱最窮、職員的薪俸、往往不能發給、國立省立各學校經費、發給三四成者爲最多、私立學校的補助費、更無從支出、所有公私教員俸給、多有拖欠半年不能發清、甚至有一二年者。如有戰爭的省分、各學校受直接動亂的影響、有全部基金、移作兵餉、房舍爲軍隊占據。故除外國教會所經營的學校、與其他有特殊的情形外、都陷於倒閉的狀態。於是教育經費、爲全國的大問題、各地方爲這個問題、不能解決、常騷擾不絕、如教員索薪運動、教育經費獨立運動、學生要求開學運動、幾無一省無一年不發生、萬惡軍閥、視若無睹、歸於失敗、而苦惱於生活缺乏的教員、與坐食無事的學生、遂走於極端的破壞主義、其遺毒社會、實非淺鮮。

第八爲利權外溢

國中金融界、因受財政上的壓迫、都是資本缺乏、不能與外國銀行抗衡、所有大商埠、如上海漢口天津廣東等處的金融權、完全爲外行所操縱、如英國滙豐銀行、每遇中國政府與商人有大宗付款時、則抬高先令價格、故受其盤剝、損失極大。中國土貨、以政府層層苛征、價格騰貴、需

要減少、無論在開港場與內地、都是滯消、洋貨到處充斥、故所有各市場的貿易權、都爲外商所壟斷。國中一有戰事發生、內地輪船、爲政府所徵發、運輸軍隊、就是平時、也有軍人強占騷擾、不給船錢、各公司輪船、非掛洋旗、幾不能安全行駛、故內河航路權、完全爲英日輪船公司所獨占。長此以往、各種權利、將喪失殆盡、國家將沈淪於萬劫不復的境遇、無以自存。

第九爲民心惡化。全國因軍閥無厭的誅求、各種產業、日益衰微、失業者增加、中小資產家、都降爲無產階級、國中幾有半數以上、陷於無以生活的貧乏狀態、於是一般民心、遂多惡化起來、咒罵家庭、咒罵社會的惡聲、日益蔓延、固有道德、蕩滅殆盡、工人農民、無以爲計、多走入流氓地痞的生活。商人階級、無以爲計、多從事於投機賭博的行爲、知識階級、無以爲計、則多以依附軍閥挑撥政潮爲能事。這種無業遊民、布滿全國、各地軍閥、乃與糾合、互爭權勢、是爲我國和平統一的大禍根。

第十爲匪共增加。中國歷來土匪最多、如東三省的馬賊、江蘇的鹽梟、河南的紅槍會、長江流域的哥老會、都不從事於生產事業、專以掠奪爲生、幾成爲一個社會階級。民國以來、軍閥內爭不息、更爲搜括、使一般人民、流離失所、無以生活、不得已、而投奔於土匪。加以近年共黨混入利用、並以燒殺政策、破壞社會經濟、而增加無產階級的數量。於是匪共勢力、突飛猛進、在民國十五年以前、如湘鄂贛三省、

土匪甚少，共黨更無所聞，今則遍地皆是，如此擴大下去，吾恐不數年，全國將無一片乾淨土。

中國財政窮乏的結果，既是如此，社會經濟破壞無餘，人民十室九空，所在皆是，其死於戰爭，死於災荒，死於匪共燒殺者，尙居少數，而死於窮乏無以生活者，實不可勝計。而財政窮乏的原因，總括起來，大概有二，一爲帝國主義者的經濟侵略，二爲軍閥政治的剝削。今欲整理財政，根本上惟在打倒帝國主義與軍閥政治，但必須軍閥政治先行消滅，使全國經費，大部分用於經濟建設，國內實力，漸次充足，而後帝國主義者的打倒，始有可能。

第二編 財政機關

第一章 概論

在近世行政法上，所謂財務行政者，係管理國家收支，及國有財產的行政事務，所謂財務官廳者，係司掌財務行政，兼行使財政權的國家機關，政治以財政為樞紐，所有財政機關，事務極為繁雜，地位非常重要，欲完成其職責，必須具備三種要素。第一所有財政機關，必有統一的組織，與階級連鎖的關係，才能夠實行積極監督的職務，使中央集權的制度，得以實現。第二須有支配政治的權力，足以控制政務長官，才能夠將全部經費，審定核減，不至發生妄自膨脹的弊害。第三須財政當局的责任，異常分明，所有款項收支，與審核檢查，均責有攸歸，不容稍有推諉，才能夠使財政秩序井然，不至於紛亂。歐洲各文明國家的財政整理，都是如此。

我國歷來政治組織、係採用地方分權主義、自元朝侵入、版圖龐大、難以施行劃一的政治、更爲增大地方官的權力、明清因之、莫之能廢、遂馴致極端的地方分權制度、所謂中央政府能夠實行其政治權力、不過於政府所在地的地方而止、號稱統一國家、有名無實。其設官分職的意義、非以負責做事、實以互相箝制、使不至私養權勢、故中央官廳與地方官廳、立於對等的地位、都是直隸於國家元首、其間無何等統屬關係、而圖實現極端的獨裁政治。民國以來、各省武人、專政跋扈、對於中央政府、更爲藐視、幾成爲獨立的狀態、一切政治組織、名義上、雖略爲修改、而在實際上、仍是蹈襲明清制度、其財政組織、及財政權的作用、就是根源於這種政治組織而來、所有上下財政機關、沒有統屬連鎖的關係、復沒有統一權力的運用、且沒有責任明白的劃分規定、實爲財政紊亂的根本原因。

在前清時代、中央財政最高機關、爲度支部、地方財政最高機關、爲布政使司、而布政使的統屬關係、非直隸於度支部、乃統屬於督撫、督撫與度支部、互相對立、沒有何等統屬關係、故度支部對於布政使的財政監督權、僅爲官制上的空文、而無指揮的實力。各地方的財政權、更爲分裂、所有財政機關、非獨委任布政使管理、如鹽務關稅等、爲特設財政官廳、多係督撫兼任、或直接隸屬督撫、而布政使對於這種官廳、也沒有指揮監督的實權、與度支部對於布政使一樣。中央各官廳、需要經費、並不須徵求度

支部同意，可以直接上奏皇帝，經其裁可後，可以直接由於該官廳命令各地方送銀，而度支部無權過問。關於歲出入額及科目等，都在大清會典上固定，不能伴於經費膨脹，而增加收入，中央政府如應於時勢，有新興政務，要籌經費時，祇就於某事件擬定辦法，經皇帝裁可，命令各省分攤，名爲派定，而被分攤的省分，鑑於地方財政狀況，承諾每年應納銀兩若干，名爲認籌，若地方對於中央所派定的款項數目，而不肯認籌時，度支部也無可如何。其派定並不指定財源，增稅或新徵，都是任各地方自行斟酌。而其已認籌的款項，非可按時送來，須經數回的督促，始行納解，名爲延拖。中央財政權的薄弱，可以想見。縣知事專司化育人民的責任，並非財政機關，非地方財政長官，可以直接免任的官吏，乃居財務行政極重要的位置，握租稅徵收的全權。其所徵收的款項，惟照定額輸解，大部分殘額，都歸其自由使用。而徵收期限及銀錢的換算率，可以任意決定，故其財政權限，極爲廣大。不肖官吏，往往利用這種權力，巧立名目，實行苛斂。就是繳納上級官廳的定額，每藉災變爲口實，以圖減少。至於管內行政費，則吝不支出，如道路的修築，教育的振興，土木警察的施設，毫不顧及。且其實際徵收權，假手於錢糧書吏，這種書吏，並非正式官吏，係一種附隨於上下官廳的寄生物，不負職務上的責任，既無責任，故敢於作惡，擅行苛征，爲其常事。是不惟國家財政權的倒置，而且爲政治腐敗的根源。各省經費，以各省自辦爲原則。

如有經濟貧乏的省分，收支不能相抵時，中央沒有何等補助，惟令財源豐富的地方接濟，名爲協餉。國家收支與地方收支，不爲區別，所有分配地方的款項，皆不外國家經費。全國款項，既爲混合收支，復無確定權限，則所謂預算制度，責任支出，都無從說起，財政紛亂的禍根，實胚胎於此。

民國以來的財政機關，在官制上，中央有財政部，總轄全國財政事務，各省設財政廳，使直隸於中央，財政部管理省內一切財務行政。自表面上觀察，財政部爲全國財政最高機關，財政廳爲一省財政最高機關，其職權似無所不及。但實際上，地方最高級長官爲省長，係依於大總統委任，有全省財政的監督權，而省長非直隸於財政部，無服從財政部命令的職責，省長之上，又有擁兵的督軍，掌握地方統治的實權，與前清總督一樣，省內一切財政，由其勢力左右，而督軍與財政部，更無何等統屬關係。故財政部又怎麼能夠行使中央財政權。就是在中央的財政，也不能統一行使，中央各部，都是自由收入，自由支出，與財政部沒有關係。關於關稅，有稅務處，關於鹽稅，有鹽務署，關於煙酒稅，有煙酒事務所，爲中央特設財政機關，專管特殊財務行政，名義上雖規定爲財政部的直屬官廳，受財政總長的監督，其實關稅屬於稅務司全權，鹽稅爲稽核總所管理，而財政部不得直接干涉，各省分設此項機關，而財政廳更無權過問。是名爲財政最高機關，而關於管轄內的全部財政，究竟收入幾何，支出幾何，不能審查知

悉

國民政府成立以來，制度更新，基於五權憲法，組織五院制，國民政府為中央行政最高機關，其下設立五院，而財政部不過為行政院內的一部局，更無權力支配全國財政。地方政府，改為委員制，地方行政最高機關，為省政府，財政廳長為省政府內委員之一，受省政府的指揮監督，掌理全省財政事務，廢除從前直轄於財政部的制度。故從政府組織系統上觀察，財政部對於各地方財政機關，實不能據何種手續以施行監督，則所謂中央財政部，就是在名義上，也不過管理中央政府所在地的財政而止。於是又制定國民政府財政部監督地方財政條例，財政部有審核各地方財政機關的預算，及新設稅目，增加支出，與募集公債的權限。但各省財政廳，與中央財政部，既無階級統屬的關係，其所謂審核的權限，實等於具文。號稱革命政府，而關於重要問題的財政組織，僅為名目上的更改，而實際內容，毫未變動，則其所謂革命者，寧非異事。負財政上責任的，既是一人，而握財政上實權的，又是一人，則所謂財政責任問題，究歸誰人負擔，名實既不相符，無異無人負擔，這種責任問題，在各國為政府全般進退的大問題，而在我國不過僅為一政治上的名詞而已，致使財政弄到今日亂七八糟的現象，無怪其然。國民政府於民國十七年公布縣組織法，一縣設立縣政府，置縣長一人，由省政府任命，綜理縣政，其下

設公安財務建設教育四局、各局長由省政府主管各廳任命、而縣內所有徵收管理輸解的財務行政、歸財政局長負責、不經縣長之手、使縣長專從事於化育職務。如這種制度實行、則縣知事從前所謂肥缺瘠缺的名義、當然可以取消、以徵收機關與經費機關、分而爲二、不使混合、而從前利用定額解送上司并努力其餘以肥私囊的弊害、也當然可以廢除、是爲澄清吏治整理下級地方財政的初步辦法。但是財政局長的任用權、雖歸於省政府財政廳長、而尙立於縣長監督之下、非完全獨立的機關、必不能夠完全實行其職權、故不是根本整理的制度。今須將財政組織、全般改造、使一切財政機關、爲極有系統與責任分明的組織、并使中央與地方的財政最高機關、居政治優越的地位、足以控制政務長官、而行使其職權、然後財政根本上的整理、才有希望。

第二章 中央財政最高機關

我國中央財政最高機關、在清時代、尙民財不分、所有民財兩政、統歸戶部管轄、末年改爲度支部、專司款項的出納、民國元年、始改爲財政部、爲有政治的意義。財政部長、爲全國財政最高級長官、負有確定財政方針、保持預算均衡的職務。如財政部長權力薄弱、對於各部預定經費、不能夠削除變更、則支出自然流於膨脹。支出與收入、一失均衡、則財政必至於混亂、一切計劃、無由施行。政治以財政爲中心、財政如已混亂、則全般政治、必隨之而腐敗。故現在財政整理的國家、其財政最高級長官、在各部中、常居優越的地位、名義上有財政最高監督權、而實際上附與特殊的力量、不特對於各財政機關、能夠直接指揮、關於全國預算編製、有削減變更、并監督施行的全權。

英國財政總裁、通常以首相兼攝、地位極高、權力甚大、其財政最高監督的職權、實行自易、故英國財政基礎、異常穩固。歐州大戰後、各國財政、都到了危險的狀況、當時英國出款更大、而財政基礎、反未

至於動搖。日德意各國其地方財政最高級長官，都是立於中央財政部長監督之下，受其直接指揮，而執行事務。全國預算編製審核權，都歸財政部長完全負責，故其財政系統，不至紊亂。歐戰後，德國規定新會計法，財政部長的權力，更爲非常擴大，除最高監督權外，對於現有官廳組織，財政部長爲求預算上收支相符合起見，得要求縮小範圍，對於已付閣議或提交國會的法律案，依鞏固財政基礎的理由，得要求撤回，故使已破產的財政，能够恢復。從前法國，在法律上，財政最高級長官，不認有優越權，關於支出預算，各部廻送時，無修正變更的權限，其能够保持預算均衡，惟恃財政長官個人的才具道德，足以制服同僚，否則財政容易紊亂，內閣也容易崩壞，故其財政長官背後，必組織獨立的財政委員會，才有救濟的辦法。歐洲大戰後，法國財政，因輸入超過，通貨暴落，幾陷於破滅的狀態，財政長官權力微弱，時常動搖，無法整理。乃舉國覺悟，各黨派協力，主張根本的救濟策，惟在財政獨裁，擴大財政長官的權力，所有租稅增加，稅率變更，不交議會議決，僅依於財政長官自由決定施行，於是財政整理，才發生効力。比利時與奧大利，其救濟財政的危機，也是與法國一樣，實行財政的獨裁政治。

我國現在財政部，據其組織法，直隸於國民政府，爲全國財政最高機關，管理全國財務行政，對於各地方最高級行政長官，凡關於財政部所管的事務執行，有監督指示的責任，如於其命令處分，有認

爲違背法令、或逾越權限者、有呈請國民政府予以變更或撤廢的權限。從條文上觀察、中央財政部長的職權、似亦廣大、與從前北平政府財政部直隸於大總統、管轄全國的財政事務、其職權範圍、大致相同。但財政部長、與各地方最高級行政長官、立於對等的地位。如在前清握地方財政上的實權爲督撫、直隸於皇帝、民國以來、在北平政府握地方財政上的實權、爲省長與督軍、直隸於大總統、現在國民政府握地方財政上的實權、爲省政府與主席、都是不受財政部長的直接指揮、故所謂財政最高權、實等於零。財政部長在政治上、既無優越勢力、對於全國預算、不能有削除變更的權限、對於全國決算、也不能有審核查究的實力、遂發生各處經費妄自膨脹的弊害、尤其是軍費特別擴張、財政混亂、全由於此。前清末年、有根本的改革計劃、第一着手辦法、發布清理財政章程、基於該章程、一面講求中央集權的政策、以統一全國的財政組織、一面擴大度支部的權限、編成預算決算、以企圖收支適合。然因末年政治力量微弱、積年宿弊、遂不能一朝掃除。

民國以來、中央財政部長的權力、更爲薄弱、所有專款解款、都被地方政府截留、各地方財政、幾爲完全獨立的狀態。

國民政府在廣東時代、確定救濟辦法、以財政部長祇負籌款的責任、另外設立預算委員會、爲支

配軍政各費的決議機關。奠都南京以後，於十六年十月，設立財政監理委員會，為中央財政最高機關。十七年，實行五權政治，而財政部不過為行政院內之一部，財政部長的地位與職權，尤為縮小，更無力量以支配全國財政。十七年九月，復將財政監理委員會，改為預算委員會，直隸於國民政府，掌理全國預算審定及實施事宜，由國民政府任命委員十三名組織之，內互選常務委員三名，以一名為主席，關於全國預算，與特別會計預算，都須經其審核查定，如有認為不當時，有取消修改的權限。十八年二月，仿法國成例，又改為財政委員會，以中央政治會議會員三名，合財政總次長共五名組織之，并擴充權限，不特有議決預算權，即關於重要財政政策，有指導全國財政機關執行的職責，中央財政委員會，既握財政上的最高實權，而財政部長，不過為該委員會委員之一，僅得參與其實權而止，是比較從前財政部的權力，益為削減。且既為委員會組織，而財政監督的責任，更不分明。中央財政部的實力減少一分，即各部與各地方的財政獨立性，更發達一分，而全國財政的紊亂，更增加一分。名為救濟，其實是助長之。十九年，又撤消財政委員會，以議決預算權，移歸中央政治會議，而表示特別鄭重。但各會員，類皆任重事繁，不能顧及繁瑣的預算事務，而實際上編製預算及實施預算，仍為財政部，乃又無權實行，故各年度預算，終不能編成，多由於此。且政治會議，為全國政治最高指導機關，并非財政專管機關，不能

負執行財政監督的重大責任，自不待言。又對於預算案，僅爲議決原則大綱，而審定細目，歸於立法院的權限，立法院在法律上所謂有議決預算權，僅能審定細目，未免名實不符。各國議決預算權，爲一民意最高機關、監督責任，自爲分明。今分而爲二，則所謂財政監督機關性質不明，責任不分，自難收實行職權的效果。二十年遵照四中全會刷新政治決議案，又成立主計處，爲編審全國預算的最高機關，直隸於國民政府，與從前預算委員會及財政委員會不同的地方，爲與財政部完全獨立的機關，財政部長，沒有參與行使職權的機會。不知財政部長，爲全國財政上的最高責任者，負這種重大的責任，就是在編製預算，能夠分別各部分事項的輕重緩急，修改刪除，使收入適應於支出，以維持預算的均衡，并以表示行政的方針。又財政部有財政最高監督權，而實行這種監督權，也就是在編製預算，對於各部分要求經費的內容，適當與否，事情虛實與否，能夠審核查定，使經費不至於濫用。以達到財務行政的目的。且預算制度，與實際政治，有密切的關係，預算施行者，必須爲預算準備者，因精通財政的狀況，才能夠使事情適當。今另設主計處，專爲編審全國預算的最高機關，使這種負有財政上的責任者，監督者，與經驗者，概行抹殺，是財政上的執行機關，與財政上的事實，將背道而馳，欲推行盡利，實不可得。

有人說編審預算，須有最高權力，今吾國現在財政部爲隸屬行政院之一部，非與五院並立，財政

部長不能爲國民政府當然委員，其地位甚低，其職權太小，實不足以支配預算。特設立主計處，專爲編審預算機關，在名義上，由國民政府直接負責，而實際事務，使主計處執行，則經費支配，無人反抗，而後能使預算易於編成，並可使財政部專心其他財務行政，如改良稅制、整理公債、統一貨幣金庫等的事項，責任專一，則事功易成。此爲一舉兩得之計，係五權制度下的當然辦法。不知財政部既爲全國財政最高機關，權力薄弱，自應在本身上擴張權力着想，如客卿甘末爾氏在財政部設計委員會，關於財政組，組織草案，設立主計總監部，爲執行財政最高機關，其長官由國府會議選任，並對國府會議負責，同時爲當然兼任財政部長，則財政部長的權力，自然提高。今行政院長，類似責任內閣總理，如仿照英國辦法，財政部長，以行政院長兼任，則財政部長的權力，自足以支配政治，今不此之務，必須另立機關，才能夠執行編審預算的職權，則從前設立預算委員會，與財政委員會，用意何嘗不是如此，成績究竟安在，畫蛇添足，又有什麼益處呢。

今年基於上海和平會議，又設立全國財政委員會，其重大的意義，固在實行財政公開，而對於全國財政，負有積極監督與消極監督的職權，實爲中央財政最高機關。但其中審核預算，及公債發行，與稽核報銷等，與立法院監察院的權限，不免衝突。至於整理財政云者，範圍至爲廣大，所有改良稅制，緊

縮經費、與整理公債、以及國有財產國營事業等、莫不包括在內。則以後財政部的職權、更大為縮小、其惟一無二的任務、僅為接受各處解送的款項、與分配各部會的經費而止、實等於國庫出納課、祇有所謂財、無所謂政、與前清度支部名實相符。法德兩國、救濟財政上的辦法、惟有擴大財政部長的權限、才能達到目的。今我國事實、與之相反、以此希望財政整理、無異緣木求魚、安有成功的可能、徒為添設機關、虛糜巨款而已。

第三章 地方財政最高機關

地方財政最高機關、關於地方財務行政、負有二重的責任、一方面爲中央政府的代理者、應服屬於中央政府的指揮監督、對於地方財政增收、不許有獨立作用的權力、然後不至濫用其權力、以侵害中央的財政範圍、並釀成地方人民過大的負擔。又一方面係地方公共團體的財政最高級機關、爲有人格具備的生活體、應如國家公共團體一樣、在其管轄範圍內、爲一中心的財政機關、以總轄地方財政、而實行其管理權、對於所屬財政機關、都能夠直接指揮。就是對於在地方的中央稅收機關、恐其徵收官吏、舞弊營私、中央政府不易察覺、也負有監督的責任。然後地方財政系統、不至紊亂、全部收入、方能涓滴歸公。但是行政監督、與行政階級、相爲表裏、有階級的連鎖、才能夠有監督的實權。

日本各地方的最高級長官、都是立於中央各省大臣之下、故其大藏大臣、對於各地方的財務行政、能夠有指揮監督的實力、中級財政機關、對於下級財政機關、也是一樣。法國爲中央集權的國家、所

有地方最高級財政長官、概歸中央政府統屬、而中央財政部、能夠實行其國家監督權、固不待言、就是地方自治發達如英國、聯邦制度如德國、中央政府對於各地方的財政機關、都有強大的監督、與嚴密的制限、故各地方的財務行政、秩序井然、不至有破壞國家統一的財政權。

我國地方財政機關、四分五裂、沒有統屬的關係、與統一的組織、比較中央財政更甚。在元明時代、布政使負有地方最高財務行政上的職權、關於全省的租稅徵收、與錢穀出納、都歸其主持、與掌刑名的按察使、及掌軍政的提督、相爲鼎立、都是直接隸屬於中央政府、故布政使爲地方最高級財政長官、布政使司爲地方財務行政的獨立機關、能夠服從中央政府命令、而行使其地方財政權。迨至清朝、各省設立常駐督撫、爲地方最高級長官、兼有文武兩種權限、而布政使在官制上、雖仍是掌理全省財務行政事宜、而事實上統屬的關係、完全變更、非直隸於中央政府、而立於督撫監督之下、行使職務、如錢糧上納、及奏銷報告、均用督撫名義、於是一省財政上的實權、完全落於督撫手裏、而布政使遂不能服從中央命令、行使職權、一切財務行政、惟聽督撫指揮、其重要的職務、僅在管內所繳來的賦稅、以一部分解送中央、其餘納於藩庫、以充省內行政經費而止。自是以後、中央政府的國家財政權、不能統一行使、而各地方的財務行政、乃變爲獨立的狀態、地方財政紊亂的原因、遂基於此。

民國以來、更爲變本加厲、司掌地方財務行政、爲財政廳、在官制上、直隸於中央財政部、爲地方最高財政機關、財政廳長、負有管理全省財政、並監督所屬徵收官吏的職權。而實際上、財政廳長、奉大總統的命令、在省長監督之下、行使職務、省長之上、更有握兵權的督軍、關於文武百般政務、都附與廣大的權力、能夠左右全省勢力、而對於地方財務行政、更可任意支配、結果、財政廳長、不過爲名義上的財政長官而止。其餘地方各財政機關、自清朝以來、如鹽稅關稅、另置專司主持、收入直接解送中央、而布政使全然不能過問、革命後、關稅歸於稅務司保管、鹽稅歸於稽核分所經理、係特設財政機關、加以民國六年、烟酒稅爲烟酒事務局徵收、印花稅爲印花稅分處徵收、都是獨立的財政機關。縣知事握租稅徵收的全權、而其主管事務、屬於民政範圍、財政廳長不能直接指揮。故地方財政、沒有統轄全省的中心機關、對於財務行政、爲有統系的組織。則地方財政權、既是四分五裂、不能統一、而財政情形、自然亂七八糟、不可收拾。

國民政府成立以來、省政府組織、改爲委員制、廢除財政廳長直轄於中央財政部、而爲省政府委員之一、受省政府的指揮監督、掌理全省財政事務、財政廳既不隸屬於財政部、則財政部更無所據以施行監督地方財政的職權、於是民國十七年、全國財政會議、議決有財政部監督地方財政條例。其後

五院制成立於民國十八年一月，由中央政治會議修正，改爲國民政府監督地方財政暫行法。其

第二條 省及特別市的地方財政，在每會計年度施行前，依於法定程序，編成預算，呈送國民政府，由國民政府交付財政部，使其審查，財政部附審查的意見，再呈請國民政府交立法院議決之後，由國民政府令其施行。

第四條 省及特別市，如有稅目新設、稅率增高、或公債募集等，均須報告國民政府，由國民政府交付財政部，使附審查的意見，再由財政部呈請於國民政府交立法院議決之後，由國民政府令其施行。

而中央財政部長、與地方財政廳長，完全無統屬的關係，對於地方一切財政，無直接指揮的權能，僅有間接審查的權限，是比較從前的權力，更爲削減，則所謂監督條例，更爲具文，可想而知。現在省政府的主席，多爲有實力的軍人，其財政廳長，多爲主席所保薦，在名義上，立於省政府監督之下，管理全省財政，爲地方財政最高級長官，其實際，不過爲省主席的屬僚而已。

類似省政府的職權者，爲特別市政府，直轄於國民政府，不入省縣範圍，其組織法，係民國十七年三月公布，首都與人口有百萬以上，及有其他特殊情形的都市，依於國民政府特許，得爲特別市。這種

制度、係國民政府新規定、除首都南京外、如上海漢口天津北平廣州青島哈爾濱、都有特別市的資格。特別市設置市政府、市長由國民政府任命、與省政府委員制不同。而市政府內的財政局、掌理全市財政事項、要經市政會議議決施行。如新設稅捐、與募集市債、要經國民政府認可。而財政部對於特別市的財政監督、關於財政部主管事件、如特別市的命令或處分、有認為違背法令或踰越權限時、有呈請國民政府得停止撤廢或變更的權限。而特別市政府的財政局、既是統屬於市長、受其直接指揮、而市長又是直隸於國民政府、與省政府委員一樣、則財政部的監督權、也是不能實行、僅有條文而止。國民政府近年來對於財政講求中央集權。不遺餘力、而制度與事實、適與相反、終無効力可言。

民國十六年十一月二十一日、公布國民政府財政部特派員暫行章程。特派員的職務、掌理所管區域內中央一切稅收、及支解事項、並有指導中央各稅收機關稽核帳目計劃整理的權限。對於中央一部分的財政、略為統一、比較從前似為進步。但不能為全省財政中心的機關、為有系統的組織、且對於各稅收機關及稅捐整理、僅有指導與計劃的責任、其權力大為弱小、難以舉整理一省財政的實績、非擴大其權力、統一全部組織、則地方財政整理、終無希望。

第四章 財政監督機關

財政整理，必須以財政監督制度的嚴密，與能够實行，爲最要條件。財政監督，在現代各國，大概有三。一爲行政監督，二爲立法監督，三爲司法監督。執行行政監督的機關，爲財政部，其職權在整理財政行政，及核實收支。執行立法監督的機關，爲議會，其職權在制定財政法規，議決預算。執行司法監督的機關，爲審計院，其職權，在依據法令及預算，而審定收支，與其結果。三者竝行不悖，相輔而行，才能夠同時各盡職責，而收整理財政的効果。苟有一機關，失其活動的能力，則全般將受限制，不能推行，而財政整理計劃，必至於徒託空言，無裨事實。如政府編製預算，與議會議決預算案，都爲事前監督的重大責任，必以審計院有精密的審計報告書爲其根據參考，才能夠有確實的預算，既有確實的預算，一切單據，明白詳盡事後監督，易爲瞭解，才能夠有完全的決算。這是三種監督上互相輔助的作用，法治精神，完全在此。且現在各立憲國家，必須設立三重監督制度者，尙有極重要的意義，因政府須一般國民信

用與擁護，才能夠穩固，而欲國民信用與擁護，則以財政公開爲第一條件。如政府不將一切財政真象表示於國民，使其諒解，則政府取信於國民之根本已失。於是一般國民，對於政府的態度，始而懷疑，繼而非難，終而羣起攻擊，結果政府必至動搖，爲其所傾覆。在各國從前專制時代，容易惹起革命，都是政府財政曖昧，無以取信於人民，爲其最大的原因。我國財政紊亂的禍根，就是在這種三重監督制度，不能實行。其所以不能實行的緣故有二：一在制度上，二在事實上。

其在制度上，現在各文明國家財務行政，都有統系的組織，故可實行其監督的職務，因有監督的權力，才能够盡監督的責任。我國中央財政部，對於省財政廳，省財政廳對於縣知事，都沒有直接統屬的關係，故所謂監督條例，成爲具文。現在各文明國家，所有財政收支，取集中主義，都歸中央財政部單獨經理，內容數目，異常明瞭，故易爲監督。我國中央各部，自由收入，自由支出，財政部不能查悉真相。地方財政，多取包辦制度，省以定額解送於中央，縣以定額解送於省，餘歸自己使用，實在收支情形，無法得其詳盡。又現在各文明國家，對於租稅的經徵機關，與收款機關，兩不相混，徵收官吏，僅有通知人民納稅的權，而無直接收納稅款的權，人民所有應納稅款，大都繳於代理國庫的銀行。至對於使用款項，命令支出機關，與現金支付機關，也分而爲二，命令支出官吏，僅發給一種支票，而現金支付，概歸代理

國庫的銀行管理、權限分明，容易查悉。我國經徵機關、與收款機關、命令支出、與現金支付，都是合而爲一，故弊竇百出，無從究詰。

其在事實上，現在各國政府政治問題的解決，惟在預算，每於年度開始前，即將一切歲出歲入，編成預算案，提出國會，要求通過，國會根據政府這種預算案，并參考審計院的決算，加以切實審查，始行修正通過，預算通過後，政府須完全遵照施行，不能絲毫有所增減，并不許款項流用。如年度終了，的決算數目有溢出預算範圍外者，政府須交國會追認，是爲責任支出，國會予以追認過，始得解除責任，是各國國會對於財政監督，非常嚴密，因其最重要的職務，惟在於此。

民國革命以來，國會忽而解散，忽而召集，多數議員，每況愈下，專從事於政爭，獵官，幾忘卻其本來責任，民三、民四、民六、民七各年度預算，概未正式頒行，僅有五年度預算，經參議院代行立法院議決，及八年度預算，經新國會通過公布。其後國會停開，政府預算決算，都不見其發表。

國民政府成立以來，規定本黨全國代表大會，爲中央立法兼行政最高機關，反對立法監督分開對立的意義，主張以黨治國，所謂黨的獨裁政治。現在有些醉心歐美議會政治的人，多不以這種獨裁政治爲然，非難攻擊，不遺餘力。不知歐洲大戰後，各國因財政紊亂，軍隊腐化，內閣更迭頻繁，政府權威

失墜、法律成爲具文、暴民蜂起、專從事於搶奪生活、所有財政整理議案、提出議會、一年兩年、不能議決、於是一般國民、對於議會政治、起一種反動的思想、都希望樹立強有力的鞏固政府、使日常生活、得以安定、而有獨裁政治的出現。獨裁政治、創始於蘇俄與意大利、繼起者、爲西班牙、希臘、波蘭諸國、而法蘭西、比利時與奧大利各國、也爲財政的獨裁政治。舉歐洲大陸、幾有獨裁政治流行的傾向、於是混亂的局面、始得穩定下去。我國現在混亂情形、比較歐洲戰後更甚、如行議會政治、徒啓紛爭、必無良好結果、須樹立強有力的鞏固政府、才足以救濟國家社會的危機、未嘗不是一種適宜的辦法。但所謂黨的獨裁政治、是爲機關的獨裁、公開的獨裁、負責任的獨裁、有法律的獨裁、人才集中主義的獨裁、忠實爲國民的獨裁。這種獨裁、就是總理增加行政能率的意義、故各國行之而有效力。如專橫黑暗結黨營私的獨裁、必流於帝制自爲、不惟不能救濟危機、反足以助長混亂、爲極要注意的事件。現在國民黨當局、不滿人意、想都是在此。且於獨裁時期中、政府施行財政方針、人民雖無決定的權能、萬不可無參與監督的機會、因國家經費、都是取之國民、必使一般國民相信政府財政上的一切施設、毫無一點營私浪費、仍是直接間接用之於國民全體身上、然後才能够諒解、視國家的財政、無異於一己的財政、即當國家戰爭危急的時候、亦擔無論如何過重、也將無怨言。如歐洲大戰時、英法德比諸國、發行巨額公債、增徵

非常租稅，其人民負擔額，比較從前加十餘倍，不惟未聞其有反抗的舉動，反爲踴躍輸將，這是其政府平日理財政策，足以取信於國民的結果。現在國民政府的財政，輿論非難，到處發現，一般國民，未能諒解，於此可以想見。

今年一中全會，基於上海和平會議議案，議決立法院監察院的委員額，民選一半，因立法院監察院，爲事前事後監督財政的機關，今有民選委員參加，則立法監督的作用，可以表現出來。但是民選委員，僅有一半，如遇反對政府財政會議，有一半委員不出席，必至於流會，不能成功，則所謂監督作用，實等於零。故立法院監察院的委員，須全部民選，最少有三分之二，則監督財政，始有效力可言。民選委員，應對人民負責，才能與行政對立，認真監督。民國二年，因善後大借款成立，外人要求監督借款用途，政府不惜喪失權利，於審計院內附設外債室，以外人兩名，用一顧問名義，任爲稽核員，致使中國財政，竟啓國際管理的端緒，種種重要的財政監督權，不予人民，而予外人，實爲可恥。

審計爲財政的司法監督，又爲最後監督，國家所有款項出納，非經過審查程序，即無從結束，而編製來年度預算，更無切實標準。故審計院，近來立憲各國，莫不重視，爲其憲法上的獨立機關，審計員，規定爲終身職，以法律保障，不由政府隨意任免，立於各黨派之外，國會也無法進退，而爲一絕對公正無

私的職員、其位置的重要、可想而知。其審查財政上的職務、約有三項。一、各處開支、是否按照預算實行、有無超過預算的支出。二、一切計算、是否精確、有無切實標準。三、所有附送單據、是否正當、有無串通作弊情事、故必實地調查并考察物品價格、是否真實。既有這種詳盡周密的審查、故能夠盡司法監督的責任。

我國在前清時代、所有各處報銷准駁權、操於戶部、其准駁的標準、惟根據於舊案成例、既無單據以爲證明的資料、復無預算以爲按照的標準、故作僞舞弊、不可究詰。民國元年九月、始設立審計處、其後各省設立分處、爲財政上司法監督的機關。但隸屬於國務院、爲政府命令所設立、非憲法上獨立的機關、職權極爲狹小、故不能盡監督的責任。至民國三年六月、始以教令公布審計院編制法、改處爲院、是年十月、并公布審計法、廢止從前的審計條例、十二月又公布審計法施行細則、於是關於司法監督的法規、才告完備。但當其時、立法監督機關的國會、既已停會、則所謂三重監督機關制度、已失去其一、沒有經議會議決的預算、而審查各處一切開支、是否按照預算實行、有無超出預算的支出、以什麼標準爲根據。政府形式上、雖曾公布國家預算數次、多未實行、且這種預算、不過是搜集各處任意要求的經費書、非經國會切實審查、加以修正消除的確實預算、預算既不確實、則審查自不能詳盡、加以政局

時常變動、各行政機關、互相牽制、不能統一、到處浮濫支出、私行銷結、其所有計算書據、都不肯完全送院、致使審計院、就是形式上的審查報告書、也無方法編成、又怎麼能夠盡其司法監督的責任。我國官吏所有書面的報告要求、都是官樣文章、照例編製、非派員實地調查、不能得其真相。又巧於營私舞弊、往往與商家串通、另取回扣、故雖有單據附送、不足為憑、非調查所用物品價值、不能知其實在、而調查經費有限、不能增加。自袁世凱以來、全國成爲軍閥政治、一般官僚、依附軍閥、從事於政治生活、尤其是財政機關、更爲其所把持、任用私人、狐假虎威、敢於舞弊營私、就是有一二清廉之人、任監督職務、亦有所畏懼、不敢過問、上下相朦、習以爲常。且各軍閥搶奪地盤、戰爭不息、政局不安定、上下人員、都存五日京兆之心、即查出有貪污行爲、也是敷衍了事、故財務行政上、誰敢負監督的責任、又誰肯負監督的責任、這都是財政監督事實上的障礙。

國民政府成立以來、關於行政監督、以國內未完全統一、連年戰爭不息、財政高級長官、無法盡其職責、民意立法監督機關、也付之缺如、最重要的、惟有司法監督機關。在廣東時、即制定審計各種法令、奠都南京後、於民國十七年、公布審計法、與審計院組織法。十八年、完成五院制度、將審計機關併入監察院內、列爲監察權之一種、在國民政府組織法第四十一條。一監察院爲國民政府最高監察機關。

依於法律而行使強勁審計的職權。監察院組織法第二條。監察院關於審計事項，設立審計部掌理。十八年十月，公布審計部組織法，關於審計部掌理事項，在監察院組織法第十三條所規定，與北平政府的舊審計法，大致相同。惟在第一條規定，「凡支付命令發行，須先經審計部認可。」是為其最重要的變動，其條文如次。

第一條 凡主管財政機關的支付命令，須先經審計部核准，如支付命令與預算案或支出法案不符時，審計部應拒絕之。

第二條 審計部對於支付命令的呈否核准，須從速決定之，除有不得已的事由外，自收受之日起，不得逾三日。

第三條 凡未經審計部核准的支付命令，國庫不得付款，如有違背本條規定者，應自負其責任。

以上條文規定，係仿照英吉利與比利時的審計組織法，為兼行事前監督的職務。事前監督的目的，在防弊害於未然，使款項不至虛糜。以我國歷來行政權的統一力薄弱，又民意立法監督機關，尚未成立，軍費浮濫支出，漫無限制，致使財政紊亂，達於極點，這種嚴格的事前監督方法，實為有應於時勢的必

要。但事實上能否實行，又是一問題。審計法已頒布施行有年，而審計部對於核發支付命令，能夠實者，僅在中央各機關，未推行各省，就是中央機關，也不過一部分，不能全部實施，殊失政治上的公平。

考其原因，由於中央各部會，類多自有收入，自由支出，並不須向財政部請款，以受國庫支配，各稅收機關，都有坐支情事，不經過國庫支付，此其一。

審計部對於支付命令核發與否，以按照預算標準為唯一的根據，現在各機關歲出預算，尙多未議決施行，實無從着手，此其二。

國庫有時受軍事機關脅迫，或行政長官命令，對於發放支付命令的款項，類多未經審計部簽字者，此其三。

我國幅員遼闊，交通阻塞，各省國家經費，類多就地撥用，不俟財政部發給支付命令，而審計部遂無法審核，此其四。

現在惟軍費妄自膨脹，無法限制，辦理軍需人員，都係各部隊長官私人，類多於預算外開支，名為特別經費，其支付命令，歸軍事機關或其長官負責，並不經過審計部審核，此其五。

有此五種原因，事前監督的條例，幾成為具文。以後欲使事前監督的方法，推行盡利，第一，須設法使國

庫有統一收支的特權，所有國家各機關收支，悉歸中央銀行或其他指定金庫負責，從前所有自由收支，及坐支借撥，不受財政部支配的情弊，概行廢除。第二，須確定全國國家預算，限期施行。第三，須仿照英國辦法，置國庫於審計機關之下，使國庫對於監察院審計部負責，然後審計部能夠有權停止國庫發給款項。第四，須各省設立審計分處，使事前監督的制度，能夠推行全國以昭平衡。第五，須使軍需獨立，所有全國軍費，均歸軍需署負責辦理，在財政部監督之下，遵照預算行使職務。這是實行事前監督必要的前提。

但每次發款簽字，有時發生困難，如因軍事外交天災地變突發的事件，不暇受審計部認可，而要支出的時候甚多。在比利時意大利等國，未經審計院簽字的款項，國務員仍可自行負責支出。我國現在審計法第三條，「有違背本條時，應自負其責任的規定，」設此例外，則事前監督的効力，似甚薄弱，而因事實問題，不得不有如此變通的辦法。然事後審查，對於違背者的處分，沒有規定，尚不完全，以中國現在政治情形，這種規定，更爲重要，是宜修正添加。

在第十三條，「關於出納官吏的責任解除與處分，有審計部審查各機關的收支計算書及證明單據，認爲正當者，應發給核准狀，解除出納官吏的責任，認爲不正當者，應通知各該主管長官，執行處

分、或呈請國民政府處分之、但出納官吏、得提出辯明書、請求審計部再議、此與舊審計法第九條相同。然審計部的處分要求、如不實行時、沒有何等規定、不予審計部執行督察的職責、則所謂處分要求、恐有終於具文的危險。

在附則第二十條、「黨部的決算計算、不適用審計法、」如各立憲國家的元首歲費一樣、不知元首僅有兩人、其支出簡單、數目微小、而黨部有中央省縣市區等、其範圍巨於全國、事實廣汎、經費巨大、如全部置於審計法的羈絆外、不特爲財政上的病源、有使黨部將過於橫暴、趨於腐化、致失一般民衆的信仰。雖在審計法施行細則、有補救的條文、在第十八條、「黨務費的支出預算、財政部應送審計部備查、」第十九條、「黨務費的支付命令、亦須經審計部簽字、」但關於處分要求、沒有何等規定、則所謂備查簽字、恐終不免官樣文章。這兩條、都有修正添加的必要。

現在刷新政治、以整理財政爲急圖、首先應注重財政監督機關的完備、宜提高財政部的行政權力、使能够負財政上的最高責任、並施行會計獨立制度、以達到行政監督的目的。立法院與監察院民選之後、宜擴大其權限、使立法院有完全議決預算權、廢除中央政治會議議決預算大綱的權限。增加審計部的實地調查經費、使能編成確實詳盡的審計報告書、以爲預算標準、並設法予以實行審計法

中國財政問題

的絕大効力、則財政整理、庶有一線曙光。

第三編 歲出入

第一章 概論

公共團體的歲出歲入，必須確實與不浮濫，且常有伸縮的餘地，然後財政基礎，才能夠穩固。經常收支、與臨時收支，必須劃分清楚，經常費不以借債的臨時手段填補，臨時費不以經常的租稅充當，然後財政秩序，才不至於紊亂。租稅徵收，必須以負擔者的能力為標準，一切收入，都是吸收社會上的遊金，不至侵蝕稅本，而款項支出，必須為直接間接的生產經費，使社會經濟，盡量發展，國民所得，日益加增，然後財政源泉，才能夠豐富充足，而適應經費膨脹的要求。這是國家歲出入的幾個根本原則。

我國歲出入現狀，都是完全與之相反。前清預算，都無事實根據，因歷來負責直接徵收的責任，為州縣知事，所有收入，除規定該州縣留支額以外，一切須解送於上司，稱為起運。合計管下幾十州縣的

起運額，是爲一省的收入，除一省留支額以外，須悉解送於中央。合計省縣留支定額，與解送定額，以爲根據，再施行多少推定上的增減，是爲前清時代全國的歲出入。這種籠統的歲出入，究竟某項稅收若干，稅收的來源，是否穩實可靠，某省某縣用費幾何，用途是否正當，都無由查悉其實在的情形。且各省縣每藉天災地變爲口實，以圖派定解送額的減少，因而全國歲出入，極爲搖動不定，實無基礎可言。

清末國家多難，經費增加，財政窮乏，達於極點，政府遂決行根本整理財政的計劃。結果，惟創始編成宣統三年度預算。當時以關稅鹽稅釐金鐵道等，自然增收，歲入有巨大的增加，而歲出亦因外債加多，與內政改革，爲激烈的膨脹，不足額，在於中央，有二千五百餘萬兩，在於各省，有三千九百餘萬兩，雖經政府削減，而以追加預算等項計算，尚達七千八百萬兩，其後送由資政院審查決定，於歲出總額三億七千六百三十五萬五千餘兩內，核減七千七百九十萬七千餘兩，於是對於歲入三億一百九十一萬二百餘兩，尙有三百四十六萬一千餘兩的剩餘。

考察宣統三年度預算，在歲入方面，有三分之二以上爲間接稅，在歲出方面，過半數爲海陸軍費與外債費。民國以來，編製數回預算，都不過基於宣統三年度預算，而施行推定上的增減。其中比較編製上的體裁稍爲整齊，惟民國五年度預算，該預算編成的方法，在於大體，是改變舊制，而仿照一般文

明國的先例、以交通部所管航運鐵道郵政電信四政、列爲特別會計、而在於一般會計的歲出入、又區分經常部及臨時部、茲列表如左。

經常歲入	四億二千六百三十八萬三千零八十六元
臨時歲入	四千五百七十四萬一千六百零九元
總計	四億七千二百十二萬四千六百九十五元
經常歲出	二億八千五百九十四萬二千二百八十六元
臨時歲出	一億八千五百五十七萬七千一百五十元
總計	四億七千一百五十一萬九千四百三十六元

經常與臨時的歲出入、區分清楚、不使混淆、因爲財政有秩序的根本要求。但是其臨時歲出、有一億八千五百餘萬元、而臨時收入、不過四千五百餘萬元、須依於經常收入補充、而臨時費的大部分、乃爲公債、償還費、因之收入源泉、不能穩固而使一會計年度內、常缺收支適合、有破壞財政基礎的危險。現在各文明國家、在於歲入方面、都是直接稅占百分之六十以上、國營事業、漸次擴張、官業收入、亦要占歲入大宗。在於歲出方面、對於國防費與公債費、設法減少、而文治費、則逐漸增加、如英法德俄等國

的文治費、都是占歲出百分之五十以上、故其國民經濟日益發展、財政基礎、日益鞏固。今我國據北平政府時最後的八年度預算、歲入以關稅鹽稅煙酒稅貨物稅爲大宗、占全收入百分之八十以上、是以間接稅爲收入中樞。一切歲入、都是仰給於租稅、而官業收入、除鐵道郵政電信以外、幾等於零。

從前本有一部分學者、以擴張公營事業、有蠶食私人經濟的活動範圍、與國家本質不相容、高唱反對之論。不知公共團體、依於國有企業收入、一方面可減少租稅的負擔、一方面可調整國民的財產分配、使其漸次平均、并以改善一般勞動者的地位。且公有財產、爲國家信用的基礎、擴張公營事業、就是擴張國家的威信。如我國國民經濟尙屬幼稚、資本極端缺乏、一般企業、萎靡不振、租稅觀念、亦不發達、擴張官業收入、極爲相宜。先總理實業計畫、注重國營事業的用意、就是在此。歲出在經常部、軍費有一億五千萬、占經常總歲出過半數。而在臨時部、國債償還費、有一億三千七百萬元、占臨時總歲出額七_成以上。而軍費非爲國防支出、徒事內爭消費。國債不能舉經濟利益、純爲政治借款、就是所謂實業借款、也多流用於軍政費。這種不生產的軍事費與國債費、既占歲出大部分、勢必對於增進一般國民福利的經費、自然減少、如農商部經費、雖加以臨時費、不過四百餘萬元、僅占總額百分之一、教育部經、雖加以臨時費、尙不過一千二百八十餘萬元。各省教育經費、更爲少額、全國計算、不到八十萬元。

是爲我國產業不振與文化不發達的根本原因。

又查八年度預算、在於歲入、自總額六億四千餘萬元中、除去內債二億元、其總收入實爲四億四千餘萬元。而其中以田賦關稅鹽稅貨物稅煙草稅等五種、占最多額、爲百分之七十五以上。在於歲出、軍費合計經常臨時特別三項、有二億六千九百餘萬元、自歲出總計六億四千七百餘萬元中、減去臨時歲出內借款支出二億一千四百餘萬元、軍費占百分之六十二。依此結果、我國財政整理的目標。在於收入方面、惟在改良五種稅收、在支出方面、惟在縮減軍費。但是其後內爭次第擴大、而軍費更無限增加、至民國十七年、據中央軍事當局報告、全國兵數有二百萬人、全年軍費、至少須三億九千六百餘萬元、以國庫所有收入供、養軍隊其、不足額尙達四千六百萬元之鉅、國民政府十七年以後、僅中央經常經費、每月不足額達二千餘萬元、惟以臨時公債收入填補、五年間、募債總額、達十億萬六餘萬元、因而公債費復增加甚巨、財政秩序、更爲崩壞、全國正式預算、至今尙未成立。二十年冬、主計處始編成過去的二十年度國家總預算、歲出經臨總概數、爲八萬六千七百九十八萬零四百九十五元、而歲入經臨總概數祇七萬一千三百三十三萬五千零七十三元、計不敷一萬五千四百六十四萬五千四百二十二元。經中央政治會議議決、於歲入內列內國公債收入一萬八千萬元、以資彌補、於二十一年四

月九日、經立法院一八一次會議通過。在收入方面、關稅以收回自主、鹽稅以收回各省附加稅捐、比較從前大為增加、並設立統稅為國家新收入。但是所增加的收入、概係間接稅、且必要品稅收居多、徒為加重下層人民的負擔。在支出方面、其中軍費、第二級概算時、原列七萬二千餘萬元、幾等於收入全數、初經主計處核減為三萬一千萬元、復經中央政治會議核減為二萬七千九百萬元、仍占支出全數三分之一以上、而黨費亦達六百萬元、至於政費僅一千萬元、教育文化費、僅一千六百餘萬元、實業費、僅五百餘萬元、交通費僅三百餘萬元、建設費僅一百餘萬元、且債務費以本年度償還數目為最巨、列為三萬四千餘萬元、從前所發公債、大都投於臨時軍事之用、故亦為間接軍費、這種不生產的經費、誠占總數百分之九十以上。而健全支出、則為數極微。在財政原則上、款項支出、應以扶植生產為依歸。今我國徒事內爭、軍費浩大、不惟不能扶植生產、而且破壞生產、宜乎國民經濟日益凋敝、民生日益窮蹙、而國家財政、也日益陷於枯竭的困境。這種注重間接稅與膨脹軍費的歲出入、不根本改造、則財政實無整理的希望。

第二章 中央歲出入

中央政府、能否鞏固、其政治的力量、能否推行於全國、純視其財政有無固定收入以爲斷。德美聯邦的國家、其中央政府、能夠永久保持其統一、歲出不至於動搖者、就是以有海關稅所得稅貨物稅等、爲其直接的收入、與其歲出、足以相抵。從前各國在封建時代、各諸侯於其管內、自由徵收租稅、以一部分貢獻於天子、而天子藉以支持費用、並以保守中央王者的地位、就是在這種貢獻的歲入。一旦天子威信失墮、諸侯因而跋扈、貢獻斷絕、中央一切財政、由此滅亡、而其王者的地位、也即隨之而去。故當時國家不能永保統一、常是一治一亂、且亂多而治少。而我國在封建時代、都是一樣。自秦以來、改封建制度而爲郡縣制度、在形式上、號稱統一的國家、而其實質與封建制度、沒有何等區別、惟在地方長官係中央政府派遣之一點、與封建世襲制、稍有不同。地方長官的權限、極爲強大、國家財政權、爲其所操縱。中央政府對於各種租稅、因沒有直接的徵收權、所有歲出、都是依賴於各地方解款、才能够支持、是無

異中央政府的命脈、由於地方政府解款決定、其政治力量薄弱、政府不能鞏固、純在於此。故我國自漢朝以及唐宋元明清各代、其國家就是表面上的統一、都是極少、爲分裂爭亂的時代居多、此係中央政府不能行使其國家財政權、沒有固定的歲入、以維持其永久的歲出、爲其最大的原因。

中央歷來經常歲入、爲主由於各地方解送定額而成、卽所謂京餉、如中央有新興事業、需要經費、惟向各省再行派定、各省對於中央派定額、如不肯認籌時、中央也無可如何、就是已認籌的款項、非督催數次、不會解來、中央政府的財政權、既如此薄弱、則其政治力量、自不能強大。

在清開創時代、中央政府歲出、僅五百萬兩而足、乾隆年間、增至八百餘萬兩、光緒初年、尙不過二千萬兩、而歲入稅目、亦不過五六種。迄至光緒二十年以後、因清日戰爭、遂使外債負擔極重、中央財政窮乏、乃與年俱進。於是政府改正關稅、以圖增收、並命各省分擔政費、增加其貢納額、各地方迫於中央政府追求、新立稅目不少、遂有二十餘種之多。到其末年、中央收入、達於七千萬兩內外、當時改革政治、預備立憲、施設經費、益爲多大、這種歲入、仍不能應著大膨脹的歲出、於是再命令各省分擔送銀額、竟超過八千萬兩、但是常多缺乏、不能如數解來、而中央實收額、仍不過七千萬兩內外、政府無以爲計、惟仰給於外債收入、因而外債激增、至宣統二年、僅本利償還額、已有四千五百六十四萬餘兩、於是中

中央政府依賴外債生活，從此開始，而利權外溢，也從此更甚。民國繼承清末財政窮乏之勢，更因各省獨立，送銀斷絕，加以一時膨脹的軍費與革命善後的資金，遂要巨大的支出，政府窮於應付，惟與外債以求維持其新統一的局面。結果，民國政府成立，不過兩年間，政治借款已達於四千五百八十餘萬鎊的巨額，益使中央歲出增大。當時如關鹽兩大稅款，雖歸中央直接收入，然扣除外債本利償還額，實無剩餘。其後適因歐洲戰爭勃發，各國財政自救不暇，於是惟賴外債以支持財政的中央政府，益感困難，歲入既不足以應歲出，又無外債可借以資彌補，不得已，一方面削減各部冗費，他方面改定各省送銀定額，嚴厲催促，其解款辦法，對於貧瘠省分，如新疆、甘肅、雲南、貴州、廣西、黑龍江等省，概行免除，其他各省定額，分爲五等，合計有三千六百四十萬元，加以處分國有財產，新設各種稅目，如驗契稅、印花稅、及烟酒稅等，也有多少收入，在於歲計上，務求收支適合。幸而入於民國四年，政局稍定，政府經費，略有定額，且各地方長袁比威勢，對於中央解款，不敢截留，故經常費出入，尙能相抵，即歲出每月約六百萬元，而歲入各省解款約三百萬元，鹽稅剩餘金二百萬元，官業收入一百萬元。至於臨時費歲出，除外債費外，每月約二百餘萬元，而歲入驗契稅及官有地賣出等收入，共一百五十萬元，尙有其他雜收入約五十萬元，出入也足相償。民國四年度，中央實在歲出入，據政府所發表數目如左。

中國財政問題

歲入

中央專款
煙酒稅印
花稅等

一千八百七十餘萬元

各省解款

一千七百九十餘萬元

鹽稅餘款

三千一百三十餘萬元

內債

三千一百二十餘萬元

外債

一千六百五十餘萬元

官產賣出收入

三百八十餘萬元

其他雜收入

一千零八十餘萬元

共計

一億三千六十餘萬元

歲出

清室經費

四百萬元

內債本利

一千四百十餘萬元

外債本利

一千五百二十餘萬元

海陸軍費 四千八百十餘萬元

軍需局經費 四百九十餘萬元

統率辦事處經費 八百六十餘萬元

公府經費 二百六十餘萬元

其他各部經費 四千八百七十餘萬元

共計 一億三千九百餘萬元

自袁氏死後、中央政府威勢、更爲墮落、累年歲入缺陷、既無法填補、而內外債要償還的金額、又在七千萬元以上。加以地方解款、漸次減少、在民國四年度、爲一千九百一萬三千二百二十五元、五年度爲一千八百九十萬六千一百二十五元、六年度爲九百八十七萬八千六百十七元、七年度爲六百四萬二千七百三十元、八年度爲五百五十五萬三千四百八十七元、九年度爲四百九十一萬七千四百五十六元、十年度不過爲三百四十四萬一千四百四十七元、十年以後、全然斷絕。於是中央政府的財政、純爲政府所在地的財政、歲入惟崇文門稅收一項而止。

我國財政無組織、無系統、各省革命獨立後、中央解款激減、實爲當然的歸結。於是中央政府、更陷

於苦境、乃企圖改革舊來依賴於地方解款的制度、務求增加中央直接收入、特設立中央專款制度、如煙酒稅及印花稅等、定爲中央直接收入、又恐該稅款如委於地方官代爲課徵、有被其截留的危險、因另行設立徵收機關、由其直接管理解送、地方財政廳長、沒有干與的權力、但是政治不能統一、中央政府力量微弱、新制施行、決不容易、所謂中央專款制度、到底無法舉其實績、仍被地方截留、中央政府所賴以偷安旦夕、而延長其生命者、惟恃外國銀行團政治借款、或流用經濟借款。

民國七年十二月、駐在北平各國公使、互相約戒、今後不再應中國政治借款、於是北平政府乃由於外債生活的傳統政策、轉爲內債募集、或從內外銀行爲一時的借款、並發行特種國庫券、煙酒特種券、印花特種券等、向各銀行低價押借、以圖苟安於一時。當時中央爲主歲入、關鹽兩稅外、僅煙酒稅印花稅京師稅務及官有官產諸收入。據十二年度預算編成標準案、關稅收入、雖超過六千萬兩、除去稅關行政費及以該收入爲擔保的借款本利支付、其剩餘額、不過三百十六萬餘兩、而該剩餘金、依於十年三月國務院令、定爲撥入內債償還基金、不能充當政費。鹽稅全國收入、雖有九千餘萬元、各省截留、在三千萬元以上、更爲扣除費用、中央實收額、僅五千萬兩內外、而以該收入爲擔保的借款本利支付、尙有一千餘萬元、其剩餘額、不過三千餘萬元、在民國十一年、該剩餘金作爲鹽餘公債基金、並以充特

種庫券本息其他支付、尙虞不足。烟酒稅實收入爲一百四五十萬元、印花稅三十餘萬元、鑛稅二十萬元上下。至於解款與官產、殆無收入可言。其比較確實者、爲京師稅務收入、十一年、實收二百三十四萬七千八百六十二元、除去經費三十一萬七百七十八元、純收入爲二百餘萬元。這是中央的歲入。

而在於歲出、每月軍事費五百八十八萬餘元、行政費三百十二萬餘元、合計需九百萬元、但在實際上、據民國十三年、財政整理會會長、向借款團代表說明、中央政費、每月北平治安維持費百萬元、海陸軍費百萬元、各機關經費百萬元、共計三百萬元、足以支持。自是年始、所有中央解款及專款、與各直屬機關收入、概被地方截留、就是每月三百萬元、也無法可設、其力量之微弱、可想而知。名爲中央政府、其實不過爲北平所在地的政府而已。

國民政府自奠都南京以來、注意擴大中央直接收入、各種稅款、增收不少、十七年二月、實行海關等級稅制、每年增收、約在九千萬元以上、十九年二月、對於進口稅改用金單位征收、年可增收約八千餘萬元、此款因與金價昂貴、支付外債本利之損失、足以兩相抵銷。二十年一月、宣布關稅自主、更行改訂稅率、年可增收一億元內外。鹽稅收回各省附加稅捐、並整理鹽務機關、每年增收、約在六千萬元。實行統稅制、年可實收七千五百餘萬元。整理印花烟酒等稅、每年約增二百萬元上下。是中央歲入、已來

多大的增加。各省有特派員之組織，實行劃分國地兩稅，並以統一中央一切稅收，政治上的力量，自然比較強大。如國中再無分裂現象發生，則中央政府，想可以漸次鞏固。不意政府當局，仍抱武力統一主義，中央直屬軍隊增加甚多，每月經常軍費，膨脹至二千五百萬元。

五院制成立，行政組織，也為擴大，每月黨政經費，增至五百五十萬元。加以二十年一月，實行裁釐，中央直接收入損失，如複進口稅、常關稅、及郵包稅等，每年約一千九百萬元。各省徵收新稅，不足補償釐金損失，要求中央補助，自亦不少。因而中央歲出入，仍是不能相抵，每月不足額，約在兩千萬元。國民政府財政委員會，於二十年十一月十五日開會，實行緊縮政策，規定軍費減為每月一千八百萬元，黨政費每月減為四百萬元。但是歲入因受暴日侵凌的影響，大為減少，每月除支付內外債本息事，淨收不過六七百萬元，故歲出入仍是相差甚巨，每月不足額約一千六百餘萬元。孫科任行政院長時，組織中央特委會，為中央政治最高機關，對於財政議決案，每月軍費，更縮至一千六百萬元，黨政費更縮至二百萬元，每月尚需一千八百萬元，不足額，仍在一千萬元以上。因上海事變發生，銀根緊急，政府公債不能發行，財政當局，實無以為計。於是二十一年四月，國務會議，復議決軍費減為一千萬元，黨政機關，照一中會議議決案，發給生活費，而四月份預算案，入不敷出，尚有一百七十五萬餘元，由財政部長

宋子文在滬設法籌補中央財政，既如此困難，宜趁此時，通力合作，爲根本上的改革。支出鉅額軍費，對於外寇，僅獲一不抵抗的結果，以全國收入，給養這種軍隊，實無意義，應該對於沒有禦侮能力的軍隊，盡量裁汰編遣，其餘則發足餉需，使練成勁旅。今不爲區別，餉項概以四五成發給，即使比較良好的軍隊，也將感於給養困難，漸次腐敗。全國上下，駢枝機關林立，冗員櫛比，豈僅尸位素餐，並以魚肉鄉里，爲害之烈，不亞於軍隊，應該澈底歸併淘汰，不惟可以節減經費，並可集中人才，增進其政治效能，使成爲健全的政府。今祇聞減政，不見裁員，所有各機關人員，概行發給生活費，賢否無分，勞逸不均，更使政治渙散，將成爲無人做事無事可做的局面，以此而求共赴國難，實南轅北轍，吾恐更將有以助長寇氛。

第三章 各省歲出入

大凡政治上的公共團體無論其爲下級機關、都有獨立的生存、與各別的事業。在財政上、都應該有固定收入、才能夠維持其生存與事業。況現今地方自治、日益發達、各種公益事件、日見增加、地方財政、應有固定的歲出入、更爲重要。英國爲地方分權主義的國家、地方自治、極爲發達、各地方都有獨立的財源、固不待言。就是日本爲中央集權主義的國家、不特上級的郡縣地方團體、有固定的收支、卽下級的鄉村地方團體、也是一樣。故各地方事業、都能夠平均發展。

我國歷來財政徵收權、雖爲地方政府所操縱、但是地方政府所有徵收的租稅、及其他收入、都爲國家的收入、卽各省支付地方的經費、都不外國家經費、各地方既無固定收支、故一切政治、都抱消極主義、毫無積極的施設。在前清時代、各省歲出入、都規定於大清會典、末年、各地方留支定額、共不過六千萬兩內外、其支出科目、大別爲坐支給領協解及估撥四種、所謂坐支者、卽州縣因必要經費、而支付

其所貯存的銀兩，所謂給領者，爲充特定的事項，由於藩庫發給辦理，所謂協解者，係由於一省補助他省的經費，所謂估撥者，係對於特定事項，預先購入必要物件，然後從於需要而供給的費用。各地方以留支定額，爲其歲入，以四種費用，爲其歲出，是爲前清時代各省的歲出入。這種歲出入，都是規定於大清會典，毫無活動的餘地。且除支出外，如尚有剩餘，可歸其私有，故地方官吏，對於公益事件，如修築道路，改浚河川，以及獎勵教育，振興實業等，概不舉辦。民國二年，始劃分國地兩稅，地方政府，才有固定的收入，但範圍極爲縮小，毫無發展之餘地。適袁氏死後，中央勢力微弱，遂不見諸實行。民國十二年，修正劃分標準，較爲適合。民國十六年，國民政府公布劃分暫行標準案，更爲進步。但是各省自袁世凱以來，都是軍閥掌政，軍費激增，連年內爭，農工商業凋弊，收入銳減，沒有一省不是入不敷出，巨額地稅雖劃分，而中央解款與專款，概被截留，尙虞不足其歲出入的紊亂，可想而知，茲爲分別述之。

江蘇 爲我國最富裕的省分，在前清及民國初年，不惟出入相抵，且尚有剩餘。自歸北洋軍閥統治以來，軍政費日益膨脹，歲入遂告不足。在民國九年，省庫不足額，尙不過四百三十餘萬元，十一年七月末，計算有一千餘萬元，十三年五月，組織財政委員會，實行清理，有一千三百六十九萬餘元。於是該會整理預算案，對於各項經費，大爲削減，以謀收支適合。不幸是年發生江浙戰爭，及齊燮元的變動，不

特整理預算案，歸於水泡，而歲入不足額更甚，十四年一月，有二千八百六十六萬元，三月更增至三千六十八萬餘元。加以是年秋，因對奉戰爭借債，合算每年利息，竟達四千萬元之多，遂為該省財政致命的打擊。十六年，入於國民黨治下，數年整理，財政稍見統一，但虧欠額仍是甚巨。十九年度預算，經常臨時歲出入，共為二千四百餘萬元，表面上，雖收支適合，而在實際上，則不敷甚巨，如將積欠舊額本利償清，則不足額，尚有五百餘萬元。二十年度預算，以再征漕米折價稅，與請中央指款補助，為其彌縫政策，均歸財政部審核批駁，而不敷之數，尚無法救濟也。

浙江、浙江與江蘇，同為東南富庶省分，在民國二三年，歲入尚有剩餘。自五年政變後，增加軍隊，添設行政機關，并擴張警察司法等臨時費，歲入遂告缺乏，截留中央解款全部，尚虞不足。當時填補政策，惟向銀行借款。民國八年末，歲入不足額，僅一百二十萬元，十年度，增至三百二十萬元，十一年度，更加至四百二十五萬元，十三年度，因江浙戰爭勃發，財政更感困難，政府無以為計，祇有屢行募債政策，舊債未還，復募新債，於是借款本利償還額，遂為該省重要的支出。十四年夏，合計借款共一千九十餘萬元，加以各機關經費計算，歲入不足額，有一千二百萬元。該省總收入，共二千七百萬元，其內國稅有一千五百餘萬元，須全部解送中央，地方收入，僅一千二百餘萬元，以充本省支出，相差甚巨。十六年二

月、國民政府又命每月協款五十萬元、省政府因窮於處置、乃謀收入增加、於十七年四月、設立軍事特捐、加課地丁及抵補金、并以償還各種借款及整理稅收爲名、發行省公債六百萬元、經是年六月、省政府會議通過、十八年、發行建設公債一千萬元、十九年、發行振災公債一百萬元、二十年、發行清理積欠公債八百萬元、除陸續償還本利外、現在借款額、尙有二千四百八十七萬三千元、十九年度、據該省當局報告、歲入不足額、竟達二千萬元。查該省收入、以營業稅契稅田賦爲大宗、現營業稅契稅及一切雜稅、既已概行抵充公債借款基金及押款、僅賴田賦一項。但上年年關、因發放軍政各費、紹興、杭縣田賦、又抵借五十萬元、各縣再按月坐支政費、并劃支司法教育駐軍各費、其能解省者、爲數實屬有限。在十九年度下半年、張難先任主席時、厲行緊縮政策、裁併駢枝機關、核減不經濟支出、并切實整理田賦、剔除中飽、凡各種建設事業、合於民營者、概歸民營、騰出經費、發展其他必要事業。一切省款收支、集中省金庫、各機關不得自收自用、及另設其他經理機關、於是歲出漸次減少、歲入漸次增加。魯滌平繼任、蕭規曹隨、未曾更改、故至二十年度預算、全年收入二千一百萬元、支出二千五百萬元、不敷僅四百萬元。但實際上、收入中須除去借款基金及積欠約二百萬元、又現據各縣呈報、因受水災影響、田賦收成減少、估計損失、亦在二百萬元內外、是收支不敷、將在八百萬元以上。

江西。該省自民國元年至六年，收支尙能適合，自七年起，軍費大增加，因而收支相差甚巨，年額不足約六百餘萬元，至九年累計，約二千萬元。當時整理政策，發行十年公債八百萬元，自十年至十三年，中間復虧欠一千四百萬元，合計從前未償還額，共二千七百萬元，再發行新公債一千萬元，在十三年度，負債餘額，尙有二千三百萬元。當時該省歲入，合臨時計算約一千三百萬元，歲出，僅軍費一門，有一千一百餘萬元，他如行政教育各費，約五百萬元內外。在蔡成勳時，其填補政策，除借款與發行紙幣外，并設立苛捐雜稅五六種。十四年，方本仁繼爲督軍，對於稅捐全部，繼續施行外，并新加鹽稅附捐等。十五年，鄧如琢爲督辦，更增加稅捐，共有十七種之多，并皆課以重稅，年額增收，計有三百餘萬元。在著進行中，即爲革命軍所占領。是年十一月，革命軍政府，召集財政委員會開會，議決重要事件，有四：一、各統稅局，及各種雜稅徵收，依投標法，使商人包辦。二、江西銀行紙幣，使商會及金融團體，講求適當方法，政府負維持市面責任。三、江西銀行，不許再發行紙幣。四、在江西銀行公私存款，除學校及慈善團體外，暫行停止支付。其後雖開會數次討論，因戎馬倉皇，對於歲出入，沒有根本的整理計劃，一切苛捐雜稅，概未剷除，因而民不聊生，爲以後匪共猖獗的根子。十六年度預算，歲入不足額，約一百九十餘萬元，但是內有雜收入，約五百萬元，占歲入半數，沒有何等說明，想係鴉片收入。十七年以後，共黨漸次蔓延，

至十九年、該省八十一縣、被其佔領、劃分爲剿匪區域者、有三十一縣、而各縣田賦、因臨時剿匪、費用浩大、解省甚少、省政府收入、僅有屠宰等稅、每月不過一萬餘元、而政費開支、每月需三十萬元、除中央每月補助十萬元外、不敷甚巨、自十九年後、即未編造預算、一切收支、漫無準則、該省收入、向以田賦爲大宗、年約九百餘萬元、即在歉收年成、實征數、歷年來、都有七成左右、其他雜稅、每年可收六七十萬、故總合一切收入、至少可得七百萬元、無如近年以來、計政失修、經征官吏、又多肆意侵蝕、遂使省稅收入、不及四百萬元、而各縣縣長、虧短交代之數、竟達三百餘萬元、政府當局、每遇經費支絀、輒賴借款、或發行短期庫券、以爲挹注、因基金不定、償還失信、庫券價格、降至四折左右、到了二十年度、在收入方面、已至山窮水盡、即悉舉本年內全部賦稅、以充還債之用、尙虞不給、在支出方面、因無整個預算、故請款人、得憑藉權勢、任意取求、致使支出數目、更爲擴大、而各機關自有收入者、類多坐支、不願報解、縱屬領款有著、亦巧立名目、藉圖核銷、因而歲出入的紊亂、日益加甚、不圖根本改革、該省財政、終無整理之望。

湖北 該省在民國十三年、據其當局報告、歲入約七百十餘萬元、因水旱各災、及受時局影響、實收額、不過八成、約五百七十餘萬元、歲出、軍費約八百四十九萬元、行政費與教育費、約三百六十餘萬元、合計在一千二百十餘萬元以上、歲入不足額、達六百三十五萬餘元、政府除鴉片收入外、惟以借債

彌補。且該省收入多用銅元，而以銀元支出，爲官吏極有利益的換算，故歲入歸其中飽，不在少數。十六年十二月，國民政府遷移武漢，當時中央與地方的界限，劃分不清楚，所有中央財政，都是仰給於一省。黨軍政各費浩大，財政更爲困難，雖實行二五附稅及其他各種新稅，尙無以應巨額的需要。於是步軍閥後塵，設立中央銀行，濫發紙幣，并採用極亂暴的金融政策，發布現金集中條例，結果使漢口銀行與錢店，概行休業，物價飛騰，紙幣暴落，政府財政，更陷於窮乏，無以爲計。每月收入不足額，竟達於九百四十一萬餘元，僅賴發行紙幣及國庫券六千三百萬元，借款七千三百萬元，以爲應急手段。國民政府在武漢期間，所有借款及庫券鈔票發行額，共一億二千四百五十八萬八千四百三十二元。寧漢合作後，十七年，全國財政會議，決定對於流通鈔票，發行十七年長期金融公債四千五百萬元，以爲整理之用。十七年，桂系當局，軍隊增加，歲入不足額，達三千三百萬元。十八九兩年，軍費由中央負擔，省庫相差尙微。二十年，自奉令實行裁釐後，省庫來源，日益枯竭，每月損失，約八十萬元。而營業稅，因事屬創舉，未收實效，不能抵補，加以各縣匪患蔓延，應征賦稅，幾等於零，故省庫每月可靠收入，僅爲中央協款三十萬元，特稅附加二十六萬元，各項田賦稅捐及牙當屠宰稅等，共約六萬餘元，營業稅十萬元，合計不過七十餘萬元。而每月省庫開支預算，因剿匪經費及其他臨時費，日益加增，并教育行政費，約需二百二十

萬元兩抵不敷洋，每月約一百四十餘萬元。

河南 該省財政，久無餘裕，在第二次直戰爭時候，吳佩孚因軍費浩大，施行巨額的徵收，遂使該省財政，益陷於窮乏，李濟臣假後援軍名義，更爲苛斂。十四年，復有國直戰爭，所有軍費，索於民間，搜括幾遍全省。是年九月，省議會要求審查十四年度預算案，以各處預算，都未送來，僅有政府口頭報告，祇軍費一門，據督辦署方面計算，經常費年額，最少限度，要五千四百萬元，全省國地兩稅，雖盡力徵收，不過二千萬元，以全額充軍費，尙少三分之二。十五年四月，雖有縮軍計劃，未見施行。當時政府，惟以發行票幣，豫徵田賦，濫鑄銅元，公賣鴉片，并加徵稅捐等爲彌補政策，其收入實數，從未宣布。十六年四月，奉軍驅逐吳佩孚，而入河南，復誅求無厭，不數月，國民軍又擊退奉軍，代以馮玉祥，軍隊更爲增加，兵餉無着，惟亂發流通券，強制通用，市價低落，至二成五，人民受損失甚大，而各種苛捐，仍舊徵收，全省農工商業，破壞大半，故政府收入，爲之銳減。十七年，規定軍政費月額，軍費一百四十萬元，政費四十萬元，共一百八十萬元，都無法籌備，因按縣分派，尙有不足，預徵二十年分丁漕半額，以資彌補。十八、九兩年，復因中央攻擊馮玉祥，戰爭不息，農工商業，更爲摧殘無餘，人民有十室十空之嘆，全省收入，不到三分之一。十九年下期，軍費完全由中央負擔，未裁釐以前，省庫出入，尙可相抵，二十年，則相差甚巨，該省每月

政費、定額爲七十萬元、來源純係仰給於田賦徵收、在馮玉祥時代、有預征至民國二十六年者、加以最近匪災兵災水災接連不斷、以致田賦減收、每月解省額、不到三十萬元、前由中央在特稅項下、按月撥三十萬元補助、後因特稅辦理不善、沒有餘款接濟、近來再與中央交涉、尤在國稅項下、按月撥給十萬元、而每月不足額、尙約三十萬元上下。

安徽 該省在民國十二年預算、收入年額、約九百餘萬元、而實收額、不到七百萬元、爲我國中部最貧弱的省分。當時軍費總額、約四百萬元、占全收入六成以上。十三年、更爲擴張、年額爲五百二十八萬元、合附屬軍事機關經費百萬、共六百餘萬元、實占總歲入大部分、加以教育費一百五十萬元、實業費四十萬元、行政費二百五十萬元、合計約一千萬元。而歲入不足額、最少有三百萬元、當時教育行政各費之拖欠額、常在四個月以上。十四年、因孫傳芳與奉軍戰爭、軍費益增。十五年、因援助江西損失、約三百萬元、於是歲出入更爲紊亂。十六年、在國民政府直接勢力之下、更增加各種負擔、歲入不足額、除預徵田賦外、依於公債發行與鴉片公賣等方法、得以彌縫。十七年以後、軍政費、有加無已、以致入不敷出、爲數益鉅、故十九年度預算、支出超過收入、竟達四百七十餘萬元、即收入總計一千一百三十七萬二千元、支出總計一千六百一十六萬九千五百六十二元。而二十年度預算案、係以十九年度實支數

爲新預算支配標準，在表面上，雖收支適合，而實際上，支出總數，爲二千二百餘萬元，較十九年度預算，約增加五百餘萬元，綜計收支不敷，約爲一千餘萬元，其惟一的填補手段，係公賣鴉片收入。

山東。該省自民國初年，卽有虧欠，其填補手段，全賴內外借款，與截留中央解款等，從元年起，至十二年止，收入半額，常在八九百萬元內外，而支出常在九百萬元以上，至一千萬元不等，故十二個年間的虧欠累計，有一千八百七十餘萬元。十三年秋，因第二次奉直戰爭，與江浙戰爭的勃發，當時督軍鄭士琦，雖宣言中立，避免直接戰禍，但因有軍備充實，與軍事行動的必要，軍費遂急激膨脹，其填補政策，除向各銀行爲短期借款外，並設立稅捐，與預徵田賦，尙不足以應浩大的支出，虧欠加算，乃突破二千萬元以上。十四年初，張宗昌入省，更爲猛烈的榨取，在金融上，設立山東省銀行，發行不兌換紙幣，並軍用票一千八百萬元，無利息金庫券數百萬元，強制公債二千萬元。在財政上，強制各縣分配借款三百七十九萬元，田賦附加，比較正供，多至七八倍，房屋稅捐，一次二次不已。並因鴉片公賣，強制各縣裁培罌粟，有六百四十餘萬畝。當時實在歲入幾何，歲出幾何，都不明瞭。十七年五月，國民軍占領山東，適有濟南慘案發生，外交未了，政治不統一，更無財政可言。十八年，濟南案件結束，日兵撤退，始克成立省政府，但複雜軍隊，布滿全省，軍費更增加，而收入減少至七百萬元，支出超過一半以上。十九年，復因中

央攻擊閻馮、山東爲戰爭中心點、兩軍進退數次、財政金融、破壞無餘。收入更爲減少。自韓復榘任該省主席以來、財政廳長王向榮、乃建議省政府、勵行緊縮政策、非必需的經費、一律停止支付、而各機關正項開支、均能照常發放、故二十年度預算、收支各二千四百五十七萬元、尙能相抵。而十二月省金庫、尙有存款十餘萬元、值此全國各地財政竭蹶之時、而該省獨充裕若此、殊爲難能可貴。

河北 該省在民國八年度、國家收入、約一千萬元、地方收入、約二百萬元、合計一千二百萬元、支出相等、歲出入尙能保持均衡、自九年曹銳爲省長以來、財政狀態、遂急激惡化、歲入不足、惟亂行借款、至十三年末、借款總額、達一千七百萬元、因亂借結果、利息極高、故當時利息年額、在二百萬元以上、加以九年的皖直戰爭、十一年的第一次奉直戰爭、十三年的第二次奉直戰爭、軍費益增大、遂使財政上陷於破產的運命。其後繼起軍閥、如李景林孫岳褚玉璞各時代的歲出入、更爲紊亂。李景林用極端的增稅政策、徵稅種類、至二十五種之多、褚玉璞更甚、歲入增加、至達四千萬元、而軍隊擴張、歲出更爲膨脹、收支仍是不敷、新添借款、約一千九百三十餘萬元、合計借款額、在三千萬元以上。增稅借款尙不足、乃發行一種軍用票、市面流通額、有一千百餘萬元、因毫無準備金、兌換價格低劣、使物價騰貴、威脅小民生、紊亂市場金融、莫此爲甚、因而政府財政、也受影響、歲入減少。十七年六月、國民革命軍奪取京

津、改直隸省爲河北省、依委員制、成立省政府、雖倡言裁兵、但未實行、苛稅也未完全剷除、僅將最重要的、如討赤費捐、軍事特捐、軍事善後特捐等六種廢止、合計年額二千三百萬元。是年七月以後、每月收支不足額、在六十萬元以上、除由各縣信用二百萬元彌補外、到十八年四月末、軍政費拖欠額、有三百餘萬元。爲整理起見、發行五百萬元公債、於是年五月經省政府委員會通過、分配各州縣銷售。二十年一月、因奉令實行裁釐、歲入更爲減少、支出不足額、每月約一百二十萬元、填補方法、除營業稅外、初擬徵收特種消費稅、經中央明令停止、嗣辦理特種物品產銷稅、復因商民竭力反對、卒未能行。

山西 該省在民國初年以來、即抱保境安民主義、任何方面的動亂、概不加入、財政上雖無餘裕、也未告不足。自十三年起、因受他省壓迫、才着手擴張軍隊、是年末、軍隊即比較從前增加二倍、經費驟然膨脹、因而入不敷出甚巨。於是召集財政會議、議定經費籌出方策有三、一、現在軍人減俸三成。二、新設家屋稅、商號登記稅。三、增徵煙酒稅、及各種釐金。實行這三種增收方法後、歲入不足、尙有二百萬元。十五年夏、因與馮玉祥戰爭、軍備益擴張。十六年、講求財政應急手段、徵收富戶捐、及商號捐、各二百萬元、地畝臨時加捐六百萬元、合計一千萬元。十七年七月、天津大公報發表該省歲出入狀況、收入總計爲一千四百九十一萬元、支出總計爲二千八百五十八萬四千元、不足額、有一千三百六十七萬四千

元。此外，尚須支出綏遠步騎兵各師軍費，年額二百八十萬元，故歲入不足額，大共有一千七百餘萬元。軍費約當歲入兩倍，可謂暴亂已極。其後因十八年加入討奉，十九年與中央軍戰爭，軍隊更無限制擴張，軍費幾當歲入三倍以上。其後實行編遣，軍額仍有十四五萬人左右，而所增加之各稅，因受裁釐影響，歲入僅一千六百萬元，內有六百萬元，係指定為該省公債基金，由保管委員會保管，故歲入祇餘一千萬元，除政教各費外，所剩不過三百餘萬元，以充軍餉，相差甚遠。

●湖南 該省自民國十三年，財政漸告窮乏，十五年更甚，因北伐成功，軍費急激增加。在民國八年度預算，軍費年額，尚不過三百五十六萬元，至十五年，軍隊擴張至十一萬人，軍費月額，須三百萬元，所有收入全數，以之充當，尚虞不足。當時所採用填補政策，為預徵田賦、整理湖田、鹽票登記費、米禁開放等，田賦為寅支卯糧，其餘都是臨時收入，以充經常軍費，其歲出入的紊亂，可想而知。十七年，魯滌平任主席時，組織財政委員會，討論整理財政辦法，第一縮減軍費，為月額一百三十萬元，財政上猶不能收支適合，更議決軍費八成發給，每月至多不得超過一百萬元。是年度預算案，基於中央政府命令，劃分國家稅與地方稅，以國家稅支給軍費等，以地方費充當本省政費。當時國家歲入，鹽稅九百萬元，特稅三百六十萬元，二五稅、煙酒稅、印花稅，共二百四十餘萬元，合計一千五百萬元。國家歲出，軍費減為月

額一百萬元、屬於中央機關政費與黨費、月額十餘萬元、年額總計約一千三四百元萬、收支扣除、尙有餘裕、故不至動用地方款項。因之地方收入、更有剩餘、提出一百萬元、作爲省銀行資本金、並恢復第一紗廠等、社會經濟、日見發達。不幸桂系發生變動、驅走魯滌平、令何健繼任、復無限制的擴張軍隊、歲出入又陷於紊亂、軍費膨脹無着、遂將兩年來當局苦心孤詣所撙節的省銀行資本、教育基金與賑款、及省庫預備金並第一紗廠贏餘金等、概行挪付軍費。十九年度預算、收入總額、爲一千六百三十餘萬元、支出總額、爲二千四百餘萬元。後因收支相差過鉅、經省政府召開黨政聯席會議、切實審核、結果、支出總額、減爲二千零三十二萬餘元。但收入項下、有鹽稅地方附加五百九十八萬餘元、前本係省庫收入、因財政部嚴令劃歸國庫、減去此項數目、實在收入、總額僅爲一千零三十餘萬元、收支不敷、有一千餘萬元。地方政費、益感窘迫、故是年積欠政費、達一百餘萬元。二十年一月、復奉令實行裁釐、每月更減少收入六十餘萬元。營業稅因事屬創舉、又各處商務衰敗、不能發展、每月收入、不過十餘萬元。於是政費完全無着、各機關伙食、也不能夠維持。政府無以爲計、一方面厲行緊縮政策、裁併機關、各費折減發給、並停止加設各縣法院。他方面復活釐金制度、實行產銷稅、并爭回鹽稅附加銀三百七十餘萬元、要求中央特稅五成解部項下、全部留作軍費、按月補助銀增加至五十萬元。而二十年度預算、歲入經常爲

一千三百六十八萬三千七百六十六元、臨時爲四十三萬九千九百三十八元、合計爲一千四百一十二萬三千七百一十四元。歲出經常爲一千零九十五萬九千六百零七元、臨時爲六百一十六萬四千一百萬零七元、合計爲一千七百一十二萬三千七百一十四元、收支兩抵、不敷銀有三百萬元、不敷之數、發行省公債三百萬元、以爲填補政策。

福建 該省財政紊亂、爲我國南部第一省分、基因於財政權、完全不能統一、歷來爲海軍根據地、所有土著軍隊、各佔有一定地盤、施行自給自足政策、國地稅不爲區別、預算全然不能實行。在十四年前後、省財政廳的勢力範圍、僅有全省半數、約三十餘縣。據十二年財政廳的財政狀況說明書、全省收入、年額七百七十五萬元、實際收入、僅能得十分之六、卽四百五十萬元。省政府除中央專款全部截留外、並設立種種苛稅、如賭捐、人頭稅、爲我國歷史上未曾有的惡稅。十五年秋、入於國民革命軍治下、設立臨時財政整理處、後改爲財務委員會、所有舊軍閥苛捐雜稅、不惟全部繼續施行、並增加新稅十餘種、仍不能救濟財政之窮乏。十六年度預算、國家收入全部、作爲軍費、尙有不足、地方收入、約九百萬、內有三百萬元、卽三分之一以上、爲借入金、其歲出入的紊亂、自不待言。十七年春、國民政府、以整理該省財政爲目的、在第五十次常會、通過財政部提出整理計畫案、組織整理財政委員會、該會議決整理

大綱十二條，以分配軍費、取消苛稅及統一財政徵收權爲主要問題。基於這種整理方針，陳財政廳長先圖統一徵收機關，在從來海軍管轄泉廈各地財政全部，自十七年八月一日起，統一於財政廳。在泉廈設立辦事處，每月收入國地兩稅，由該處代理財政廳分發該地方各機關，及支付借款外，如有剩餘，掃數解送財政廳。在形式上，財政權漸見統一，歲出入頗有頭緒，其實與前無異。十九年，有盧與邦變叛，省委捕去大半，省政府成爲無政府狀態，財政權更爲分裂，所有收支實數，無從查悉，歲出入更爲紊亂。其後政府改組，雖得調解下去，而財政仍是亂七八糟，沒有方法可以整理。自二十年一月一日，奉令實行裁釐，每月損失約在四十萬元上下，而中央所允月撥補助費，不過二十五萬元。於是政府經費，更爲困窘，加以各處盜匪橫行，民生凋弊不堪，財政受其影響，收入爲之銳減，如田賦屠宰雜捐及契稅等收入，均一落千丈。契稅從前每月收入，總在兩三萬元以上，當時廢除比額，改包辦制爲委員制，綜計六個月收入，僅二萬元，與前比較，不到二十分之一。財政廳長何公敢雖勇於任事，也是束手無策。當時財政廳全部收入，約六七萬元，加以中央協款二十五萬元，兩共歲入約三百八十餘萬元。而省會軍政等費，年額最少需六百萬元，故收支相抵，不敷銀在二百萬元以上，而各處變相釐金的苛征，仍是層見迭出，中央無法禁止。

廣東 該省自民國二年以來，省內軍隊林立，各在其勢力範圍內，截留稅款，並擅自設局徵收，財政紊亂，達於極點，歲出入無從稽考。民國十二年度，總歲入不過一千零三十一萬六千五百六十七元，十三年度，更爲減少，僅七百九十八萬六千九百五十二元。至民國十四年，國民政府召集財政委員會，討論全省財政統一辦法。

一 劃分國地兩稅，屬於國家稅種類，歸財政部直接管理徵收，屬於地方稅種類，由省政府財政廳直接管理徵收。

二 由軍事委員會議決，嚴令各軍長官，嗣後各種正稅附稅，不許截留，並禁止在其防地自行設局徵稅。

三 所有軍費籌措，政府負完全責任，由財政部長宋子文與各軍長官磋商，從前截留稅捐，須盡繳納政府。

是年末，全省財政，漸見統一。十五年度，歲入遂見躍進，除公債庫券收入有三千零五十二萬六千元外，其他收入激增，至六千萬元以上，而當時歲出軍費，達七千餘萬元，歲出入雖不足以相抵，而相差不甚遠。其後中央政府移建南京，爲進行革命事業，需費甚巨，該省仍是重要財源地，負擔供給的責任。十六

七兩年度比較十五年歲入更爲增加約七千萬元內外。其後因中央命令攻擊桂系增加軍隊甚多。軍費因而膨脹甚巨歲入漸告不足。二十年一月一日實行裁釐財政上更爲困乏。釐金爲該省收入大宗。自然影響不小。在二十年度上半年國稅方面每月預算收入爲三百五十八萬四千元。但實際收入平均僅能得二百六十萬四千元。裁釐後每月短少約八十萬元。是每月收入祇一百八十餘萬元。加以中央每月補助四十萬元。共約二百二十萬元。而軍費支出每月即需四百二十七萬九千元。連中山大學經費及恤金等共需四百五十餘萬元。收支相抵每月不敷銀約二百三十餘萬元。至於省稅方面每月預算收入爲二百三十萬元。實際收入二百一十四萬元。支出預算每月三百零七萬餘元。收支相抵不敷銀有九十三萬餘元。兩年以來軍費增加國庫支絀。其由省庫撥借者在二十年一月已達四千餘萬元。省庫既竭不特政治刷新無望就是現狀也無術可以維持而苛稅及賄餉都無法廢止。

●廣西 該省在前清宣統三年試驗的預算案歲入爲四百五十三萬五千兩歲出爲五百八十四萬五千兩。民國革命以來動亂無間軍費漸增民國七年突至一千萬元。十四年度預算歲出總額爲一千二百五十三萬七千八百餘元。而歲入不過四百九十七萬九千五百餘元。不足額有七百五十五萬餘元。全部依鴉片收入填補。十六年行政制度照國民政府所規定組織法施行於六月成立省政府。大

部分軍隊、隨中央北伐、軍費規定、每月由廣東補助五十萬元、其後實際上未履行、歲入不足額、惟發行省銀行紙幣以爲彌補政策。十七年度預算、歲入總額、爲二千三百萬元、歲出總額、爲二千二百五十萬元、除黨費十萬元、軍費一千一百萬元外、其餘一千一百四十萬元、係全部充當政費、故地方交通事業、大有進步、教育經費、亦甚擴張、其歲入增加的原因、多係鴉片收入增加。十八年以後、從前北伐軍隊、在湖北受中央軍攻擊、有一部分敗退回省、因而軍費激增、而歲出入的均衡、遂無法可以維持矣。

雲南。該省自民國初年以來、即受動亂的餘波、每年用兵不息、財政漸告困乏。在民國五年、該省國家預算、歲入爲二百九十餘萬元、歲出爲六百餘萬元、而省庫收支未公布、究竟幾何、不能明瞭。到了十三年度更甚、當時政府、召集財政會議、議決準據是年度金庫實收額七百五十六萬元、因規定支出月額、以六十萬元爲限度、但實際上的支出、至九十三萬元、年額需一千一百十六萬元、歲入不足額、有三百六十萬元、以地方貧瘠、無法籌措、惟發行富滇銀行紙幣、以爲填補政策。至十五年六月、其發行額、達於三千七百五十萬元、紙幣愈增加、物價愈騰貴、不特下層人民痛苦日深、而政府支出、因而加多、財政更爲困難。於是設立增徵整理金融借款的計劃、即對於各種稅捐都增徵一倍、其所增加的稅金、附隨募集公債、預計一個年、可得一千一百萬元、以兩年收回紙幣、從十五年八月一日起實施。其後濫發

紙幣，雖爲收回而歲費不減，每年虧欠如故，終無以救濟不平衡的歲出入。近年來，當局採保境安民主旨，不再侵略隣省，軍隊稍爲減少，省內政治漸次統一，收入亦頗增加，而歲入不足額，比較從前減少，以鴉片公賣收入，足以彌補。

貴州 該省在前清時代，爲受他省協款極貧瘠的省分，國家與地方收入，總計年額，不過五六百萬元。民國七年，歲出漸次增加，在十一年度，歲出入共七百六十餘萬元，爲最高額。十三年度歲出爲六百五十六萬元，而歲入僅三百三十四萬元，不足額，有三百二十一萬餘元之多。但地方收入，常有剩餘，因國家軍費過多，以地方剩餘部分，全數流用，尙有不足，因地方貧瘠，不能增稅，惟向各方面借款，以爲彌縫政策。在民國十四年，借款現存額，爲二百二十二萬七千餘元，以後軍費益增加，歲入不足額更甚，借款亦更多。十七八兩年，周西成主政時，以嚴厲手段，解散不良軍隊，並用兵工政策，以兵修路，交通事業，大爲發達，軍費日見減少，各地方盜匪，漸次肅清，各種稅收，均有增加，歲入不足額，以鴉片收入，足以彌補。其後內爭復起，軍隊又增加，歲出入的紊亂，比較從前更甚。

四川 該省自民初以來，卽變亂不絕，至十三年更甚，不統一的複雜軍隊，起伏於各地方，莫不擅行苛斂。在民國十年與十一年，全省軍隊，不過三軍九師十一混成旅，收入年額，二千六百六十餘萬元，

支出軍費二千三百五十萬元，占總收入九成以上，行政費僅二百十餘萬元。其後經幾次戰爭，軍隊激增，至十四年，全省軍隊，有三十一師、二十二混成旅、二十一獨立旅、十四司令、兩統領，兵數在三十萬人以上，軍費年額，要三千數百萬元。是年依人民請願，召集臨時善後會議，關於財政問題，作成預算表，臨時收入，以鴉片罰金與租稅預徵為主，共二千餘萬元，在表面數字上，雖勉強湊成收支適合，而實際上，到底無法施行。十六年，改換青天白日旗，號稱奉行三民主義，但軍隊仍各自增加不已。十七年三月，在京川籍黨員請願，於中央政府，謂現在兵力約四十一萬，軍政費年額在一億元以上，各軍割據，到處設立稅捐局所，自重慶至遂寧，路途不過四百五十里，須納稅二十六次。食鹽為人民生活必需品，加徵無已，田賦預徵，至三十五年，濫鑄惡質銅元，種類極多。二十年一月，國民政府雖通令嚴厲裁釐，而現社變相釐金，到處皆是，全省收入，究竟實數幾何，無從查悉，其歲出入的紊亂，實為全國第一。

陝西 近年以來，該省遍地旱災，赤地千里，加以軍隊林立，騷擾不堪，各種稅收，除省會數處外，幾等於零。十九年以後，地方秩序，雖漸次恢復，而財政困難，不堪言狀。二十年一月一日，奉令實行裁釐後，更告缺乏。全年計國地兩稅，及特項收入，並新辦鹽務督銷，與特種消費兩稅，共為一千零八十八萬餘元，全年政費支出，約六百餘萬元，軍費計國防省防各師，年需銀九百餘萬元，合計歲出為一千五百十二

萬元收入不敷約五百萬元。且現在實際收入，不過五六成，故歲入不足額，幾在一千萬元上下。二十年三月，財政廳擬就整理財政計劃，經政務會議通過，一、實行劃分國地兩稅，以清界限。二、審核全省預算，切實縮減，俾免浮濫。三、整頓各縣財務行政，以除收支流弊。四、明定各縣附捐種類，以期取民有制，輕重適均。五、詳訂收支程序，務求嚴密，以昭鄭重。六、採用西式簿記，務求簡當，而便稽考。該項整理計劃，漸次實行，收入雖日見增加，但巨大的軍費，不能縮減，而求歲出入適合，終無辦法。

遼寧 該省在前清末年，財政即紊亂窮乏，民國以來更甚，從前官吏，講求救濟，都是不澈底的彌縫政策，且多以整理為標榜，徒肥私囊，故毫無效果。民國六年五月，王永江任財政廳長時，洞察個中情弊，純由於收支官吏舞弊營私，遂槍斃不正官吏數人，以肅綱紀而新耳目。在於消極方面，抱極端的緊縮政策，盡量節減歲出，在於積極方面，獎勵開墾，整理官營事業，以謀收入增加，因而地方財政，着着進步。并召集財政會議，發行五百萬公債，以充財政整理資金。至九年未除償還借款外，尚有一千一百萬元的剩餘金。不意逐年財政順調，即為奉直戰爭的造因，第一次奉直戰爭後，財政上尚有餘裕，王永江戰後財政政策，縮小軍政各費，嚴守預算，并講求諸稅增收，一方與中央政府脫離關係，截留解款與專款。當時國地兩項，合計歲入二千六百七十八萬七千九百五十八元，歲出一千八百二十三萬九千二

百二十一元、兩相抵消外、歲入剩餘金、有八百五十四萬八千七百三十七元、而臨時收入、尚不在內。其後爲再戰準備、擴充兵工廠、設立航空處、并購置各種軍器軍需、雖要巨額的支出、而蓄積金尙有一千萬餘元、至十三年秋、奉直再戰、遂將這種蓄積、盡行消耗、戰事終了後、王永江在善後會議、提出財政改革意見、以縮小軍費、振興實業、與民休養生息爲根本政策、因張作霖及其主戰派反對、王遂辭職而去。是王永江整理財政的結果、徒爲增長張作霖的野心、再三弄兵、浪失莫大戰費。當時歲出、兵工廠經費二千三百萬元、經常軍費一千八百萬元、張作霖機密費一千萬元、合計有五千一百萬元、而歲入不過二千三百萬元、加以連年苛斂、再無增稅的餘地、遂不得不求之於紙幣之濫發。十六年春、奉票發行額、激增至七億元、致使奉票價格、日益低落、人民損失甚巨。十七年夏、奉軍撤退關外、軍事行動、告一結束、張學良與翟省長協議結果、規定經費節減政策有三：一、縮小兵工廠辦法、減少年額九百八十萬元。二、各機關顧問咨議其他事務員、裁去三分之一、減少一百萬元。三、實行裁兵、減少軍費一千五百萬元。合計年額、節約二千五百萬元、用以充當奉票整理基金、計劃五年內、恢復該票原狀。其後因以大兵入關、兵雖未裁、而遼寧軍費、實減少一半、兵工廠經費、也略爲減少、計劃尙未完全實行、而國難遂作。

吉林 該省在民國初年、財政狀態、極爲頹調、歲入超過、元年度有三百萬元、二年度有一百萬元、

自民國三年，孟恩遠爲督軍，遂急激擴張軍備，累年軍費增加，財政上遂成爲反比例，歲出超過，是年一百萬元，六年三百萬元，七年四百萬元，八年六百萬元。其後繼起督軍，如鮑貴卿、孫烈臣，都是一樣，歲入不足額，惟以省立永衡官銀號借款爲填補政策，至十四年，其融通額，達於四千萬元。十五年度預算，歲入總計，爲一千四百四十四萬九千四百一十九元，而釐金雜稅與田賦三種，占總歲入百分之九十，歲出總計爲一千五百萬元，軍費一千一百八十萬元，內務費一百四十萬元，合占總收入百分之九十，其他財務外交司法教育農商各經費，共不過百分之十，軍費過多，足爲驚異。自張作相就任後，以榮厚爲財政廳長，其財政方針，一方面樹立增稅計劃，增加歲入，一方面努力削減軍費，節約歲出，今據其報告，三四年來，該省租稅及其他收入，逐年增加，十七年度，歲入有二千三百萬元，歲出僅一千四百萬元，該年度剩餘金，達九百萬元，最近省庫現存金額，有二千萬元，全部使用於吉海鐵道敷設，及水道工程費，故社會經濟，日見發達，而政府收入，逐年有增加，該省財政整理順調，實爲全國第一。

甘肅。該省地處邊陲，交通梗塞，歷來財政困難，在前清時代，係受他省協餉，革命後，協餉停止，始自謀維持，平日無事，省庫收入，尙可敷衍現狀。民國九年之大地震，爲造成財政窮乏的遠因，而軍費無限制的增加，爲造成財政窮乏的近因。統計現在軍隊數目，最少當有九萬五千人，又純爲無系統無紀

律及不集中的軍隊、各地駐軍、莫不視其防地爲自己勢力範圍、把持財政機關、任意誅求、無所不至、省庫稅源、無一不受其破壞、故最近省庫愈空、人民愈窮、財政亦愈困。全省收入、合國家稅地方稅而言、年額計爲一千三百一十三萬八千八百零七元、而實際收入、則僅八百八十萬二千二百四十八元、在支出方面、每年共計一千一百一十八萬零三百七十元、軍費一項、年達八百六十五萬二千三百二十四元、即占全部支出百分之八十上下、若以實際收入而論、則全部收入、僅能當軍費一項支出。至於其他各項支出、政費年八十九萬二千七百二十四元、當全支出百分之八弱、黨費年十八萬零八千元、司法費年十一萬零一百一十二元、均當全支出百分之一而不足、教育費年五十八萬四千三百五十元、當全支出百分之五。二、各縣行政費、年四十九萬三千五百元、當全支出百分之四。四、財務行政費、年二十四萬元、當全支出百分之二強、是黨政費與軍事費比較、不啻天淵之別。且近數月來、所有財政機關、因應付軍費浩繁、莫不演成實撥虛收的狀況、即所有收入機關、皆撥付軍費、款項到手、軍需即強迫提去、所謂收入若干、不過是一筆帳、故各黨政機關的欠費、直無法可以清理、其日常生活都幾不能維持、所謂比例上的支出、亦是徒有規定的而已。

查各省歲出入的紊亂、都是由於軍費過大、在十四年度、據各省國家預算報告、計算平均軍費、占

總收入百分之七十二以上，其後各省變亂更擴大，軍費更無限增加，如河南四川福建等省的軍費，占經常歲入總額一倍乃至二倍以上，其彌補政策，除苛捐外，類多以借款、與公賣鴉片、發行紙幣，以及其
他臨時收入充當，致使財源枯竭，金融恐慌，并以戕害民命，不僅歲出入紊亂已也。今欲整理各省歲出入，救濟這種弊害，非裁減軍費，實無第二辦法。

第四章 中央收支與地方收支的劃分

國家與地方并非各別自有生命，如一個動物的頭腦手足一樣，有密切不可分離的關係，無論中央政務與地方政務，都為完成國民共同需要的手段，故兩者必須混合調和，才能夠決定國家政治的文化的經濟的價值。但是兩者活動的領域，自有一定分界，不可混淆，而施行這種政務所要的資金，必須判定其分量程度，嚴為區別。故中央財政與地方財政的關係，根本條件有二。第一、須通盤計算有一個整個的規定。第二、須各有固定收入，以完成其獨立的職務。如一個政治團體的經費，純為一種副生的收入，財政上必常常發生動搖，并危及其獨立的地位。尤其是中央政府，為政治最高權的發動者，必有極可靠的固定收入，然後國家基礎，才能夠穩固。從前美德兩國，在起初建國的時候，中央力量，尚屬微弱，有各邦分擔金制度，如我國解款制度一樣，現在都漸次歸於消滅，故其中央政府力量，日益強大。而地方雖為獨立的團體，對於中央有從屬的關係，財政上須受國家限制，如英國地方政務範圍的擴張，

要經中央議會承認、歐州大陸諸國的地方增徵租稅、要經中央政府核准、但是地方以固有收入支辦經費尚不足時、有受國家補助金的必要。這是中央收支與地方收支應該劃分的理由。

中央收入與地方收入劃分的根據有一。

一、以政務性質而決定。中央政務、係一般的、以國民全體利益爲目的、故租稅賦課、須基於負擔主義、就是納稅者的金額多少、從其負擔力的大小而定、至於享受利益的有無、不要考慮。而地方政府所執行的職務、以局部的個別的利益爲目的、與特定人民、類多有直接利害關係、故其租稅徵收、須基於利益主義、就是以人民享受利益多少而定其報酬金額、不問其富力程度如何、祇繳納利益相當的代價。近代各國地方財政的特色、如使用料、特別賦金等收入、異常發達、至於租稅收入、反居第二位。

二、以租稅本身的性質而決定。有國內一般的基礎、使分屬於國家、有地方局限的基礎、使分屬於地方、必使各稅調和、而得負擔分配的公平。如關稅及內地貨物消費稅、通於全國而無境界、行於一切階級而無差別、應屬於國家、且由國家施行統一的課稅、技術上得舉稅收的實績、若委任個個地方有課稅權、將由於各地方而異其稅率的結果、同一貨物、而價格懸殊、致使國民的物質負擔、被

生不平等。次之爲直接稅，如所得稅、相續稅、財產稅等，所謂人稅，因近來經濟發展，歸於一人的財產及所得，類多分散於全國，地方政府，不容易捕捉，故人稅的基礎，爲國內一般的，應屬於國家。而地租、家屋稅、營業稅，所謂物稅，與地方有密切固着的關係，其價格利益，都是受地方事情的影響居多，故物稅的基礎，爲地方各別的，應屬於地方。但是近來交通發達，工商業進步，都是促進經濟上的統一，以擴大租稅的基礎，由於地方範圍而及於國家範圍，且以國家大規模的課稅，在技術上易增進其能率，故最近各國租稅，有集中於國家的傾向。

中央經費、與地方經費、劃分的標準有二：

一、在其職務上的關係，如國防、司法行政、及郵政電信、幹線鐵道等的經營，非集中於國家，難保全國統一，而收公平無私的結果。如水道、電燈、地方道路、初中學校、警察制度、救貧事業等，都有地方特殊的性質，任地方政府經營，才能夠適合其需要。

二、在於政治上的能力相宜與否，如大規模的經營事業，非有最高智識與集中資本，不能達到目的，應屬於中央政府。如各種公益事業，非精通地方事情，難收其效果者，應委於地方政府。

此外有依於中央集權主義與地方分權主義而決定者，如英美爲地方分權主義的國家，地方政務比

- (1) 田賦、
- (2) 鹽課、
- (3) 關稅、常關、
- (4) 印花稅、
- (5) 統捐、
- (6) 釐金、
- (7) 鑛稅、
- (8) 契稅、
- (9) 牙稅、
- (10) 常稅、
- (11) 牙捐、
- (12) 常捐、
- (13) 煙稅、

(14) 酒稅、

(15) 茶稅、

(16) 糖稅、

(17) 漁業稅、

(18) 其他雜稅雜捐。

將來應設的國家稅、

(1) 通行稅、

(2) 登錄稅、

(3) 繼承稅、

(4) 營業稅、

(5) 所得稅、

(6) 出產稅、

(7) 紙幣發行稅。

規定爲地方稅者。

- (1) 田賦附加稅、
- (2) 商稅、
- (3) 牲畜稅、
- (4) 糧米捐、
- (5) 土膏捐、
- (6) 油捐及醬油捐、
- (7) 船捐、
- (8) 雜貨捐、
- (9) 店捐、
- (10) 房捐、
- (11) 戲捐、
- (12) 車捐、

(13) 樂戶捐、

(14) 茶館捐、

(15) 飯館捐、

(16) 肉捐、

(17) 魚捐、

(18) 屠捐、

(19) 夫行捐、

(20) 其他雜稅雜捐。

將。來。應。設。的。地。方。稅。

(1) 房屋稅、

(2) 國家不課稅的營業稅、

(3) 國家不課稅的消費稅、

(4) 入市稅、

(5) 使用物稅、

(6) 使用人稅、

(7) 營業附加稅、

(8) 所得附加稅、

田賦因各省地價、不是一律、在工業發達交通便利的省分、如江蘇浙江廣東等省、產物容易出口、農產物價格、較他處為貴、在邊遠閉塞的地方、如甘肅新疆等省、物產不容易運出、價格自然低廉、這種各別的情形、若課以同一稅率、不得為公平、契稅是隨田賦而來、營業稅及當稅牙稅等、須精通地方的事情、才能夠辦理得法。漁業稅、僅在近河海的地方、不是全國通行、都不應劃歸中央。民國十二年、成立憲法、對於國家稅與地方稅、再行修改規定。比較二年草案標準、較為適合、其方法如下。

●●●●●
歸於國家稅者、

(1) 關稅、

(2) 鹽稅、

(3) 印花稅、

(4) 煙酒稅、

(5) 其他消費稅、

(6) 全國稅率應行劃一的租稅。
屬於地方稅者

(1) 田賦、

(2) 契稅、

(3) 其他省稅。

民國十六年七月十九日、國民政府劃分國家收入地方收入暫行標準案、更爲進步詳盡。
甲 國家收入

(1) 鹽稅、

(2) 關稅、

(3) 常關稅、

(4) 煙酒稅、

(5) 捲烟特稅、

(6) 煤油稅、

(7) 釐金及郵局稅、

(8) 鑛稅、

(9) 印花稅、

(10) 國有營業收入、

(11) 禁煙罰款、

將•來•新•收•入•

(1) 所得稅、

(2) 遺產稅、

(3) 交易所稅、

(4) 公司及商標註冊稅、

(5) 出產稅、

(6) 出廠稅、

(7) 其他合於國家性質的收入。

乙 地方收入

(1) 田賦、

(2) 契稅、

(3) 牙稅、

(4) 當稅、

(5) 商稅、

(6) 船捐、

(7) 房捐、

(8) 屠宰捐、

(9) 漁業捐、

(10) 其他雜稅雜捐。

將來新收入

(1) 營業稅、

(2) 地稅、

(3) 普通商標註冊稅、

(4) 使用人稅、

(5) 使用物稅、

(6) 其他合於地方性質的收入。

十七年、在中央財政會議、議決劃分國家支出地方支出暫行標準案。

甲 中央支出。

(1) 中央黨務費、此費專指中央執行委員會、監察委員會、政治會議等費。

(2) 中央立法費、專指全國代表大會經費。

(3) 中央監察費、專指中央監察院及分院經費。

(4) 中央考試費、專指中央各項考試、及考試分院經費。

(5) 中央政府及所屬機關行政費、此項係專指中央行政職員的俸給、及公著費用、國民政府中央各部所轄各機關均屬之。

(6) 陸海軍航空費、海陸航空、為國防所需、故凡隸屬中央及各海陸航空費、統由國家經費支出。

(7) 中央內務費、內務行政、現全屬諸地方團體、中央僅居監督指導地位、然內政部直轄的內務費、仍由國家經費支出。

(8) 外交費、外交以國家為主體、故無論為中央所在地的外交費、或外省的外交費、仍由國家經費支出。

(9) 中央司法費、最高法院及各省大理分院、均由國家經費支出。

(10) 中央教育費、此項僅限於教育部直轄的機關、國立專門以上學校經費。

(11) 中央財務費、此係專指徵收國家收入所需的經費而言。

(12) 中央農工費、農工費全部、多屬於地方團體、中央僅居監督指導地位、凡經營或規劃增

進農工利益的一切經費屬之。

(13) 中央僑務費、中央爲保護海外僑民起見、應有一切設置所需要的經費。

(14) 中央移民費、移民事業、其利益亘於全國、故其經營費、當由國家經費內支出。

(15) 總理陵墓費、總理陵墓、爲世界觀瞻所繫、全國信仰中心、其修築等費、應由國家經費內

支出。

(16) 中央官業經營費、郵電路航、山林鑛業、及各部直接經營的官業等之費、均從國家經費

內支出。

(17) 中央工程費、此項專指重大工程而言、如國道河工經費等是、蓋其工程的利害、亘及於

全國、故經費由國家支出。

(18) 中央年金額、此項專指對於先烈及有功之人、卹賞各項經費而言。

(19) 中央內外各債償還費、內外債關係國家的信用、凡中央合法所借的內外債、皆須於國

家費內支出償還。

乙 地方支出

(1) 地方黨務費、此項係指各行省特別市縣城鄉各級黨部所需經費而言。

(2) 地方立法費及自治職員費、此項係指地方議會及各自治機關市長鄉董等的薪水而言。

(3) 地方政府及所屬機關費、此項係指地方行政職員的俸給及公署費用、省政府各廳、及縣政府等均屬之。

(4) 省防費、此項除直轄中央各軍隊外、其關於省防經費、由地方經費支出。

(5) 公安及警察費、警察本為保持地方治安而設、關於公安及警察費、應由地方經費支出。

(6) 地方司法費、此項除最高法院及大理分院外、其他各級司法費、應由地方經費內支出。

(7) 地方教育費、此項除教育部直轄機關及國立學校外、其他各項教育費、應由地方經費

內支出。

(8) 地方財務費、此項專指徵收各地方收入所需經費而言。

(9) 地方農工費、凡農工商各業、由地方團體自辦、或增進農工利益所需經費、均由地方經

費內支出。

(10) 公有事業、此項除中央官營事業外、凡地方公有事業、應由地方經費內支出。

(11) 地方工程費、此項除國家所營工程外、凡地方團體經營的工程、如省道縣道以及疏濬河道等、均由地方經費內支出。

(12) 地方衛生費、衛生行政、係保衛地方人民生命、其費自應由地方經費內支出。

(13) 地方救恤費、救恤行政、係減輕地方人民困苦、其費亦應由地方經費內支出。

(14) 地方債款償還費、此項經費、以地方所借合法公債為限。

現在劃分國地稅、以從前歸於國家的田賦契稅牙稅漁業稅等、皆改屬地方、以後地方支出事、應較向日為多。但是地方收入、多屬固定性質、毫無伸縮的餘地、不能適應需要而膨脹經費。近來各國以地方自治發達、設立有補助金制度、如英法德等國、最近對於地方教育道路衛生等項的補助金、皆漸次增加。又有所謂分配制度、如德國以所得稅幾分之幾、分配於各邦、英國以相續稅幾分之幾、分配於地方。我國中央政府、向無補助金制度、惟有各省協餉制、革命以來、這種制度、早已廢除、地方經費膨脹、無法填補、惟有竭澤而漁。裁釐後、中央對於各省、始有按月補助費、以彌補釐金損失、但是其補助多少、係以各省勢力大小要求決定、並非公平分配、且未指定財源、致使收入不能確實。故最近以中央經費支絀、各省補助費、有數月未發給者。以後應指定國稅一部分、如現在煙酒稅及將來遺產稅所得稅

等、由國家徵收後、以幾分之幾、分配於各省、較爲妥善。又各國以地方經費濫興、有侵害一般資源、致令國家有收入減少之危險、故對於地方各種特別稅與附加稅、都有嚴密的制限。我國中央政府、歷來對於地方財政、僅有監督的條文、不能實行、如地方田賦附加稅、雖有規定、不得超過百分之三、然各省附加稅、有超過百分之百、甚至有百分之二百者、鹽稅附加、也是一樣、侵害稅源、莫此爲甚、中央政府、宜設法實行其監督權、不使國家收入、因而減少。又各國上級地方團體、與下級地方團體、都爲劃分、下級地方團體、英國以獨立稅爲主、法國以附加稅爲主、兩種程度並用、惟德國與日本、近來德國下級地方團體的獨立稅、漸次增加、日本府縣稅與市町村稅、都有嚴密的劃分規定、故下級地方財政、不至常發生動搖、有阻害公益事業的發展。我國國地收支、僅將省地方劃分、而縣與鄉鎮市、都未劃分清楚、即近來稍有劃分的省分、概無獨立稅、純係一種田賦附加稅、下級地方財政基礎、既如此薄弱、則地方自治、自然不能發達、而民權也自然無由伸張、這是劃分國地收支急須改良的要件。

第五章 會計制度

第一節 預算制度

預算爲政府確立行政方針、兼以表示一歲的收支計劃、無預算、則無政治可言、故預算制度之良否、於國家存立上、有重要的關係。近來隨着國務繁重、財政膨脹、與國民智識發達、更爲增進其重要的程度。如預算制度不得其宜、必發生經費妄自增加與濫用、因以妨礙國家的經濟建設、并阻害社會實業的發展。在現代立憲國家、預算問題、實居政治上中心的地位、政府預算案成立與否、爲解決其政治生命存亡的關鍵、其重要程度、可想而知。預算制度的最大原則、在圖收支適合、短少則危財政的基礎、剩餘則來經費的濫用。因國家財政、與個人經濟、完全不同、先須考覈國家的需要、規定經費、然後對於這種經費、而謀一填補的手段、即所謂量入主義。有時適應於國家的活動進步、而有經費增加的

必要，故須使收入不至固定，而常有伸縮的餘地。

我國歷代財政，都是與私人經濟一樣，其所謂預算，沒有行政方針，也沒有收支計劃，抱一種量入制出主義，只希望國帑盈餘，并非以收支均衡爲目的。自前清以來，歲出入額及科目等，一切都規定於大清會典，不得變更，其經費固定，是欲禁止一般官吏濫用職權，以亂支國帑的意義。各部各省，都須照此支辦經費，而這種規定，成立於康熙乾隆時，至嘉慶年間，才改訂一次，都是應於百年前的事實。其後國情雖變化巨大，尙遵守成規，無法修改，如有新興政務，致必要的經費膨脹，勢不外向各地方另要求納付一新定之額，從而收入與經費，各自獨立，恰如特別會計一樣，而各地方對此派定額，不能認籌時，中央也無可如何，遂使一般政治，都抱一種消極主義，沒有積極的行動，而國家活動範圍，遂爲其所阻害，成一死物，毫無進步可言。而預算制度，根本上不能確立，就是在此。末年，軍國多故，經費膨脹，到底不能依照這種固定經費，名義上雖遵守成典，而實際上完全變更，於是形式上的預算，依然存在，而等於沒有預算。不特中央，即各地方經費，也大爲增加，就於原有款項支出，稱爲內銷，仍遵照舊制奏報中央，至於新設用途，稱爲外銷，多不編入奏冊，爲任意的收入支出。是前清政府所發表的數目預算，不過基於各地方形式上的報告書所編成，爲羅列一般架空的數目字，并非真實預算。實無預算制度可言。

民國以來、仿照文明國先例、制定會計法、而實際上未見施行、仍依前清舊例辦理、雖有民二民三民四民五民八四次預算、而民二預算頒布時、年度已過去一半、各機關都是執行無關係的預算、是年宋案發生、而南方各省又突起革命、預算外的特別費用甚多、遂使預算全然化為有名無實、其後繼續政變、各官制隨時修改、各機關也隨時有增減變動、而經費毫無確定的標準、益使編制預算者、不能着手。故民國三四六七各年度預算、都不見正式頒布、惟五年度預算、係經參政院代行立法院議決、八年度預算、經新國會通過公布、但亦不過依照前清架空的數目字、略為推定增減、且僅實行一部分而止。八年以後、軍閥互相鬥爭、漸深刻化、政權分裂、財政凌亂、不可言狀、就是如從前形式上的預算、也不能夠編成、遂使全國為無預算的財政時代。國民政府在廣東的時候、即有預算委員會的組織、專為編製預算的機關、但亦祇有條文宣布、而未見舉其實績。北伐完成、奠都南京、政府對於預算、視為非常重要、先後成立預算委員會與財政委員會、專為辦理預算機關。其後國內連年戰爭、因事實上的障礙、全國預算未能一次編成、兩機關遂亦先後撤銷。當時財政部鑒於編製預算不能成功、以北方政府時代、將國家地方混合編製的方法、實有改革的必要。於是擬就所屬財務機關編製十八年度預算辦法一種、通令所屬機關、先行試辦、以為推行全國的基礎。試辦結果、成績良好、乃擬成十九年度試辦預算章程、呈請

國民政府公布、推行全國各種規定、非常詳細。二十年更革新制度、在國民政府內、設立主計處、內設一歲計局、專辦全國的預算決算以鄭重其事。是年十一月二日、由國民政府公布預算章程、及辦理預算收支分類標準。因此全國預算、雖未能如期完全辦就、而國家預算、業由主計處審核完竣、呈請中央政治會議核定、提交立法院、由立法院於二十一年四月九日議決通過、再呈請國民政府公布施行。這是國民政府成立以來、辦理預算的第一次成功。

辦理預算、有兩種重要的手續、第一為編審機關、第二為議定機關。編審預算、在各國、大都是為財務行政最高機關、因預算制度、與實際財務行政、有密切連帶的關係。預算準備者、必須為預算施行者、然後對於各處要求經費、核減與否、才能够適當事情。從前美國編審預算權概歸議會負責、故與事實上、多隔離不切。今我國編審預算、另設立主計處專管其事、財政部不參與、即使能夠編成、將來施行上、恐不免有窒礙發生。議定預算、在各國都是屬於民意立法最高機關、因國家財政、須以國民經濟為基礎、取之於民者、仍須用之於民、所謂預算、非僅收支數字的排列、孰者應收、孰者應支、都與一般國民有息息相通的關係、故必國民本身參與決定、庶幾財政不至與國民經濟背道而馳。且議定預算、為財政監督機關的職務、須與政府對立、方能盡監督的責任。今我國編審預算、與議定預算、同為政府機關、

安能夠成立完全的預算。預算成立期限宜爲縮短，方能適合事情。預算議定機關，須權限劃清，方能責任分明。今我國預算成立程序、國地概算，由主計處分別彙合編製，送由中央政治會議核定後，發還主計處，編成全國總預算，再呈請國民政府提交立法院議決。立法院議決後，呈請國民政府公布，然後預算始行成立。這樣看來，實爲兩重的議定機關，其議定的權限，沒有明白規定，權限不清，則責任不明。自第一級機關編就第一級概算起，到立法院議決呈請國民政府公布止，其間要經過五六層手續，因而編製時期分配上，必發生非常困難。成立期限，自不免延長。現在各文明國家，爲使於調查歲計適當與否，及收入方法得宜與否，以爲改良的資料，都廢除純計式的預算制度，而採用總計式的預算制度。我國各地方的徵收機關，仍是先支出其所要的費用，再行報告其收入，故不能夠採用總額預算主義。其結果，使一國財政上真實的費用幾何，都歸於曖昧不明。而租稅及於私人經濟的影響，與納稅者實際的負擔，都無法判定。並使財政監督機關，難以實行其職權。這是預算制度根本上的缺點。

又預算制度，尚有兩大原則：一爲經常收支，與臨時收支，須截然分開。二爲款項限制基礎，不許流用。今我國政府的財政方針，惟在於寅支卯糧，借款度日，破壞預算制度，莫此爲甚。前年四中全會，關於財政議決案，以厲行預算制度，爲財政整理的根本政策。但是這種不確實的預算，與不完全的預算

制度、即使厲行於財政整理上、有無效果、吾恐尙屬疑問。

第二節 決算制度

決算爲國家財政的結果、所有現行財政上的計劃、與編製預算的標準、均須以決算爲精確的參考。苟無完全的決算、則無確實的預算可言、所有財政計劃、都難見諸實行。而預算又爲決算的張本、二者相輔而行、有密切連帶的關係。各國決算制度、政府以決算提出於議會、請求議決通過、爲解除其在財政上的責任、是爲第一種重大的意義。

決算爲責任的數字表示、經審計院將全國收支證據、悉數調集審查、再以收支事實、與現行各種法令、詳加核對、如尙遇有疑義、須行實地調查、以期確實。如是、才完成審計報告書。政府根據這種報告書、編成總決算、提出於議會、使政府財政上的真象、一般民衆、得以全部了解、以完成其財政監督權、並爲政府取信於國民的工具、是爲第二種重大的意義。

我國既無如文明國家的預算制度、從而無新式確實的決算制度自不待言。在前清時代、州縣知事、徵收其管內租稅、以一部分充當自己經費、又以一部分依於定例儲存金庫、其餘殘額解送於布政

司、同時報告決算、稱爲銷算。而布政司收集各州縣官所送來的報告書、加以關於省政府收支、作成決算書、以督撫名義、上奏於皇帝、同時報告於度支部、度支部的報告、稱爲報銷、皇帝的上奏、稱爲奏銷。但是中央財政最高機關、與地方財政官吏、毫無統屬密切的關係、並不通曉各地方的實在情形、對於各地方的報銷、雖定有檢閱的制度、爲一種官樣文章、照例而行、縱令其報銷冊有虛僞的事實、都不能夠摘發一點、惟檢覈其報告書、合於定式與否、就算了事。結局、這種形式上的報告書、不至發生何等重大責任、實無決算的意義可言。光緒二十四年、設立財政清理處、其清理財政辦法、均奏議中、有謂「外省浩報、非依此程式、必干部駁、故不能不捏造虛言、用符成格、以削足適履之謀、爲掩耳盜鈴之計、即使有限造銷、而所報全非事實、何足爲預算決算的憑藉。」可見我國歷來所謂決算、都是以這種報告書爲基礎、純爲一種虛僞架空的數字、安能取信於國民。光緒末年、規定九年爲立憲預備期間、宣統二年有試行決算的計劃、卒未履行。

到了民國、所有會計法、審計法、以及其他有關係的各種法令、雖漸次完備、但是迄於今日二十有一年、而全國正式預算、尙不見成立、而決算更沒有根據可以編製、故各種法規、徒爲具文、北平政府的舊決算制度、與國民政府的新決算制度、在條文上、亦略有出入、舊制編成決算的順序、央各官署於

年度經過後、三個月以內、編成歲入歲出的決算報告書、送附於其主管部。各省各特別區、並省區內各機關、於六個月以內、送附於各主管部。而各部於年度經過後、八個月以內、編成所管歲入決算報告書、主管歲出決算報告書、及特別會計決算報告書、送致於財政部。而財政部調查各種報告書、於年度經過後、十個月以內、連本部決算報告書、及國債計算書、共編成總決算書、連附屬書類、提出於審計院。審計院檢查右決算報告書之後、要就左記事項、編成審計報告書、報告於大總統。

- 一 總決算及各主管官署的決算報告書、金額與金庫出納的計算金額、符合與否。
- 二 歲入徵收、歲出使用、官有物買賣讓與及利用、與法令規定及預算符合與否。
- 三 有無預算超過及預算外支出。

經審計院檢查報告於大總統的決算、最後手續、要提出於立法機關、要求承認、規定於會計法第二十四條、這條為極重要的問題、因其提出的目的、係要求解除政府在財政上的責任、並使民選的立法機關、對於政府財政、有完全監督其決算的權力。

現在國民政府的新制度、決算編成的職責、前為財政部、該部組織法、係會計司主管、今改歸主計處負責辦理。編成決算後、要經監察院檢查、監察院檢查後、就左記事項、編製審計報告書、報告於國民

政府、此點與舊審計法相同。

- 一 總決算及主管機關決算報告書、金額與財政部金庫出納計算金額、符合與否。
- 二 歲入徵收、歲出使用、公有物買賣讓與及利卹、與預算符合與否。
- 三 有無預算超過及預算外支出。

然關於總決算提出的時期、國民政府的決算審查、與立法院的決算承認等事項、都沒有何等明文規定。這就是在審計法規上、今尚極不完備。而事實上、金庫至今尚未統一、各部各省的款項、類多自有收入、自由支出、並不歸金庫經手。全國正式預算、至今尚未成立、就是民三民五成立形式上的預算、也未能施行、則審計機關、實無所根據、以為審查的標準。現在國民政府財政部送致監察院的決算、并非其全部經費、而軍事特別等費、不在其內、則審計機關、所謂行使財政上的事後監督權、實等於零。民選的立法機關、在北平政府時代、雖有國會、但是時而解散、時而召集、純為軍閥政府的利用機關、又怎麼能夠行使其財政上最後監督的權力。而國民政府的五院制度、立法院與監察院、為平等對立的機關、祇有議決預算權、而無議決決算權、實非三權制度的立法最高機關。現在立法院與監察院的委員、若是民選之後、應以財政事後的監督權、完全歸監察院負責、方為合法。

第三節 金庫制度

在近世各文明國家，都是採用統一金庫制度，而代理國家金庫的機關，係國家中央銀行，國家所有收入，概歸中央銀行直接經理。至於徵稅官吏，僅有將稅額日期地點，通知納稅人民的權，而無直接收受款項的權。同時，國家一切經費，也概由於代理金庫的銀行負責辦理。至於支出官吏，僅為命令支出，而非現金支付。這種制度實行，則財政上的權限極為分明，責任異常清楚，徵收上與會計上的營私舞弊，自然可以減少。各國政治修明，全在於此。

我國金庫制度，在前清時代，政府收入，都歸各庫保管，而支出依於大清會典所規定。當時中央收入，不限於金錢，尚有物品貢納，故設置庫藏不少，戶部所屬，有銀庫、緞疋庫、顏料庫三種，各省有藩庫、道庫、府庫、州庫、縣庫及按察司庫等，共計九種之多，各設專任官吏，使司掌出納的事項。其保管方法，也都規定於大清會典，務求保管者責任明白。關於檢閱規程，極為嚴密。州縣庫的出納檢查，為府、府庫的出納檢查，為道員，直隸州庫的出納檢查，為分巡道，道庫的出納檢查，為布政使，都在於每年奏銷時，行使其職權。而對於州縣庫，更為特別注意，令其不時可以稽查。中央則設立管理三庫大臣，檢閱隔年一

次、由度支部奏請欽派各王大臣辦理。是我國從來係採用所謂各官廳金庫制度、各官廳互相獨立、以任國庫金的收支。這種制度、一惟有失統一、而流於煩雜、使難稽查。而各官廳自由收入、自由使用、最易陷於濫費的弊害。且保管的地方太多、其蒙危險的地方自亦甚多。兼之徵收租稅、與受取款項、同爲一機關、命令支出、與現金支付、同爲一官吏、混淆不清、容易舞弊。故法令雖嚴、而貪污行爲、仍是層見叠出、非中國官吏、都不如外人清廉、實這種制度、有以使然。光緒末年、庶政維新、思有以革除這種弊害、設立官銀行、並制定金庫制度。但當時金庫與銀行、雖有連絡的關係、而無統一的組織、依於官廳不同、而司出納的銀行各異、例如度支部有大清銀行、布政使有藩庫官銀號、鹽運使有鹽運官銀號、使各管理其官金。金庫既不統一、則全部收支計算、自不容易明瞭、而財政清理計劃、遂不能夠實現。宣統二年、銳意整理財政、設立財政清理處、首先計劃、在企圖全國國庫統一的辦法、無如分裂情形、沿襲太久、積弊難以一朝革除。加以中央政治力薄弱、統一命令、各地方都沒有接受的誠意、故無實績可言。

民國革命後、政府以金庫統一、爲財政整理的基礎、元年十一月、頒布金庫出納暫行章程、二年公布金庫條例、三年公布會計法、在會計法第三十五條、政府得指定銀行、命其管理金庫出納事務。依於金庫條例、金庫掌理國庫的現金保管、並出納事務、分爲總金庫、分金庫及支金庫三種、總金庫、設立於

中央政府的所在地、統轄各地方分金庫、分金庫設立於各地方、管理所屬支金庫、分金庫與支金庫的所在地點、與所管出納地域、都歸財政總長酌定。而各種金庫、由於財政總長委託中國銀行使之管理、而中國銀行、得酌量地方情況、委託其他銀行代理、或設立辦事處、使管理分金庫與支金庫的事務。但須受財政總長的認可。在金庫條例第八條、「國家所有歲出入款項、概歸金庫收納支出、以企圖全國金庫的統一、并以革除徵收上的弊害。」但該條例公布後、不久又頒布交通銀行代理國庫章程、謂「金庫條例、未經國會議決以前、可暫時並委託交通銀行代理金庫現金出納事務、至金庫條例通過國會施行時為止。」後因國會成立期間極短、不見通過、而代理國庫、遂中交兩行併用、各地方官金、都是中交兩行處理。當時中央政府、爲一般官僚所把持、各爲其私、既自破壞其統一的政策、因而各地方更不聽命令、多有官錢局與省銀行、司掌出納事務。甚至有官署內、附設金庫的事實。而關鹽兩稅、因外債擔保關係、完全獨立、另自保管於外國銀行。故金庫不統一的情形、依然如故。各官廳仍是自己掌理徵收事務、未歸金庫直接管理。而官吏俸給及辦公費、革命後、雖各一律規定、仍是在其徵收租稅內取給。故徵收稅款、往往超過稅率、而一切手續料等費、每每由徵收員上下其手、因而舞弊營私的弊害、所在皆是。且內爭日益擴大、各地方稅款收納於金庫甚少、各軍閥類多從徵收機關直接奪取、出納事務、更

爲紊亂、財政清理、更無希望。

國民政府、在廣東時、於民國十三年、設立中央銀行、是年八月、公布中央銀行條例、得管理金庫事務、其後北伐告成、於十六年十月、始着手改組、并在各地方設立支行、十七年十月、遂將本行移於上海、爲黨治下的國家銀行、各地方漸次增設支行、及代理店、遂代從來的中交兩行、而負代理國庫的責任、十一月、爲最後的改組、於是名實都爲中央銀行矣。在該條件第五條、付與國庫經濟的特權。乃因全國政治尙未全部統一、連年戰爭不息、該條例多未見諸實行。而各地方出納事務、仍多紊亂、以後我國政治、能否真正統一、財政能否切實清理、貪官污吏、能否永遠剷除、祇看統一的金庫制度、能否完全實行。

第四節 特別會計

現在各國預算原則、都是採用會計統一主義、以一般會計爲主要、而以特別會計爲例外。所謂特別會計者、係因於特殊事業的需要、不得已、從一般會計分離、而爲獨立的經濟。如特別會計太多、必使財政上的計劃、有失總攬全般的便宜、難以綜合計算、易流於放漫祕密的傾向、并使財政監督機關、不能夠精確審查、而實行其監督的職務。故各國會計法規、規定特別會計、必因於特別事務、實難以準據。

一般會計始行設置，其設置的意義，必以特殊事業的發展爲目的。現在財政整理的國家，以英美德三國爲最，英國前尚有海防基金減債基金等特別會計，德國前尚有帝國廢兵基金保塞建設基金鐵道基金等特別會計，今皆已不存在，歸併於一般會計。美國除郵政事業外，沒有其他特別會計。惟法國今尚有印刷勳章官業造幣局海軍廢兵基金等八種，日本今尚有三十六種，都因國營事業發達的緣故。現在兩國整理財政，也是設法漸次減少。

我國各部自有收入支出，任其個別的經理，省縣除固定經費外，餘皆各自爲計，故全國收入，與經費不謀相合，一切都是獨立的狀態，恰如特別會計一樣，實爲財政紊亂的根本原因。但這是實價上的特別會計，而形式上的特別會計，創始於前清光緒三十三年，是年郵傳部奏請改船舶鐵道電信郵政各局的存款，都移管於交通銀行，使該行綜合散放於各處的在庫金，而有全般的經理權，即所謂四政特別會計。至宣統二年，頒布國庫統一章程，而鐵道電信郵政的出納金，依然規定保管於交通銀行。當時雖無特別會計的名目，而事實上是一種特別會計。其後三年二月，度支部奏定特別預算暫行章程，由參議廳法制科起草，有路政經費特別會計細則五十四條，其中最重要的一點，就是指定交通銀行代理國庫，使管理一切鐵道收入。該草案，得路政司與鐵路總局的簽字，由郵傳部送經內閣法律館

審查、交付於資政院議決。又郵傳部於宣統三年六月、編纂四年度特別預算經常臨時兩費、合計爲五千三百七十二萬餘兩、經資政院通過、削減爲一千七百二萬餘兩、章程未及頒布、預算未及實行、而革命勃發。

民國二年、制定會計法草案、第二十五條：凡特別事項、不能依據本法者、得設立特別會計。其理由書中、「凡政府自行經營管理的事業皆屬之、交通部四政、應設立特別會計。當時交通總長朱啓鈴、於二年二月五日、提出於國務會議通過、八日在交通部內設特別會計總核處、以京漢鐵道會辦王景春爲處長、先着手改良鐵道簿記法、與編訂會計法規。二年五月、由總核處編成二年度四政特別預算案、呈由交通部移送國務院提出於國會、經預算委員審查的結果、以當時國費困難、一般輿論、多不贊成交通特別會計、因分開郵政電信航路三項、僅限於鐵道爲特別會計、未經議決通過、而國會解散。及五年、國會恢復、政府提出五年度四政特別預算案於國會、業經審查完了、已編入衆議院議事日程、及不幸國會解散、終於不成立。至八年、召集新國會、八年度四政特別預算案、始正式通過公布。更於十年一月七日、大總統以教令公布國有鐵路會計條例。於是四政特別會計的地位、才告完成穩固。

但是北平政府時代、設立四政特別會計的用意、非以發展交通事業爲目的、實爲交通系把持路

政運川公款的一種手段，故設立四政特別會計以後，交通事業，不惟不見發達，反日益衰敗。加以當時郵政電信航路三項收入有限，最大收入，惟有鐵道，都是軍閥把持，視為私有物，奪取所有收入，充作軍費，是所謂特別會計，完全為有名無實。十一年九月，交通總長高恩洪，以各方面侵權，財源斷絕，提議於國務院，改正條例，取消特別會計，有餘則歸於財政部，不足由財政部補給，而財政部以當時交通部，既有虧損，財政部又沒有力量可以援助，遂竭力反對，未予通過。是四政特別會計的有名無實，於此可以想見。但是當財政紊亂的時候，四政歸併於一般會計，則交通事業，更將腐敗，宜設法維持其經濟的獨立，使其能够以發展交通事業為目的。至於款項收入，應一概保管於中央銀行，使財政部對於國中全般的收入，得以瞭解，因所謂特別會計，係會計獨立，並非存款獨立也。

國民政府在財政會議終了之後，於十七年八月，由交通部召開全國交通會議，關於交通特別會計制度，議決多件。二十年三月，復召集全國交通會議，對於交通特別會計，也是非常注重。但各處鐵道，類多荒廢不堪，不特毫無收入存儲，以為擴張交通事業之用，就是從前五億元的借款利息，都是陷於不能支付的窮狀，在這種情形之下，所謂理想的特別會計，到底無法實現。

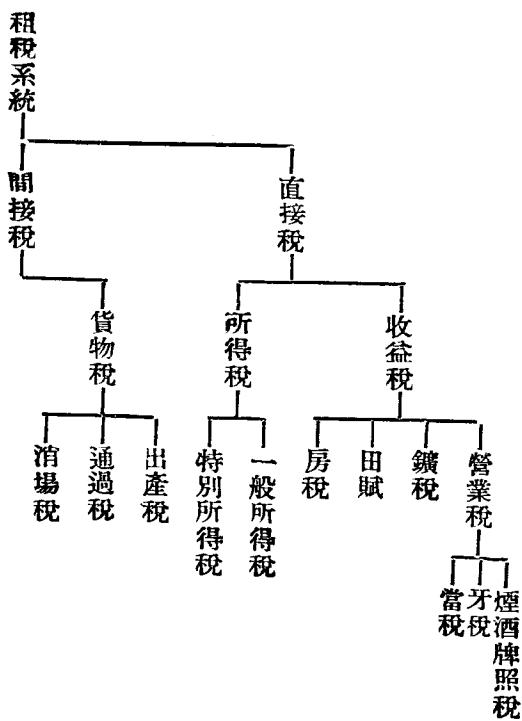
第四編 各種租稅

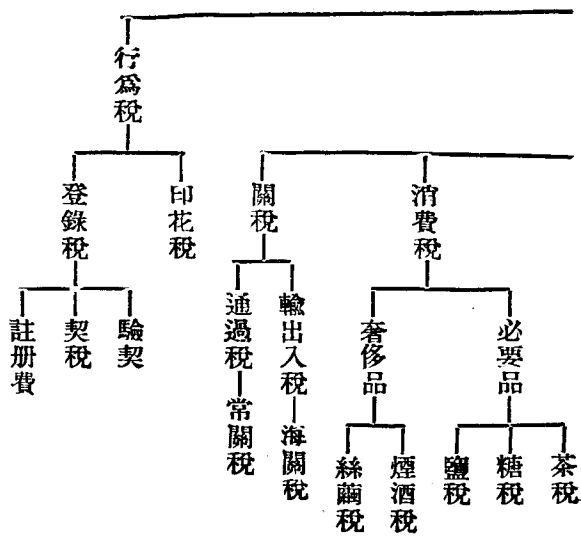
第一章 概論

近世社會經濟日益發達、單稅制度不能適用、故各國現多採用複稅制度。但所謂複稅制度者、並非亂雜無章、是對於人民常收利得支出三者的課稅、結合起來、適宜分配、而為有系統的組織。租稅原則有三、一為平等普遍主義、要租稅負擔者、不可偏倚於一階級、必使一般人民、對於公共團體的經費、都有共同分賦的義務、藉以發達其國家觀念。二為均等犧牲主義、使一切租稅、都是以順應人民給付的能力為標準、不至侵害其最低生活費、而稅源遂得以永久維持。三為便宜人民主義、稅務繁雜、必至阻礙社會經濟發展、並以增加徵收費用、損害國庫利益、故稅目務必設法減少、惟集中於少數財源、而課稅手續要簡單、性質要明瞭、使一般納稅者、不特不感痛苦、且洞悉諒解、樂於輸將。現在歐美各國人

民、租稅觀念、異常發達、從無反抗逃避的行爲、就是在此。

我國租稅制度、在民國十二年時、財政委員會所發表的稅制整理計劃書、關於現行及將來應制定的稅目、區分其性質系統、有直接間接行爲三種、茲列表如左。





觀察上揭租稅系統表、是我國稅制、頗爲整齊完備、但檢查各種租稅的實質、全屬於支離破裂、都沒有純粹的性質。例如煙酒稅、稅目甚多、徵收法各地方不同、有屬於營業稅者、有屬於通過稅者、有屬於生

產稅者。如從前釐金本爲貨物稅，乃有所謂坐釐，是屬於營業稅的範圍，因而課稅上重複的弊害不少。又如土地生產物，除地租負擔外，在於搬運的時候，而有流通稅的課徵，在於販賣者，又依其貨物種類，而有營業稅的課徵，這種紛歧辦法，實不得爲有系統的組織。近來各種產業，日益發達，金融機關，漸次完備，因而有資產的人民，多在商工階級，今我國直接稅，仍以田賦爲中心，要占直接稅總收入九成以上。至於各國最重要的直接稅，如資本利子稅、所得稅、財產稅、及相續稅等，完全未施行。次要的，如家屋稅、營業稅等，也未普及。是商工階級負擔反輕，而土地所有者，未免負擔過重，實有違反公平普遍的原則。直接稅，對於租稅能力說，最爲適用，故現代文明各國，都是注重直接稅，而設法減少間接稅，並有主張廢止間接稅者。歐洲大戰以後，更爲推行，一千九百二十年，國際聯盟，調查各國直接稅與間接稅的比例，美國直接稅，爲百分之七十六，而間接稅不過百分之二十四，英國直接稅，爲百分之六十七，而間接稅不過百分之三十三，意大利直接稅，爲百分之六十四，而間接稅不過百分之三十六，其餘法德日本諸國，莫不是直接稅超過半數以上。到了今日，直接稅更加多，間接稅更減少，且對於各種直接稅，都用累進稅法，因能夠矯正社會貧富懸隔的弊害。我國現時租稅體系中樞，依然爲地租關稅鹽稅及貨物稅四者，次之爲煙酒稅與印花稅，是偏重於間接稅，其收入約占總收入三分之二以上，而間接稅中，

又是偏重於消費稅，以鹽款爲最大，占間接稅收入在四成以上，約百分之四十五，而煙稅及煙酒公賣稅，僅爲百分之三十，煙酒爲最高奢侈品，無論何國消費稅都是居極重要的位置，而我國比較反輕，鹽爲日常生活必需品，各國都是異常減輕，甚至於無稅，而我國反爲置重。各國對於消費稅與貨物稅，都是以從價率課徵，依於貨物品質，而設立多少的階級，就是對於廉價的貨物，課以輕稅，高價的貨物，課以重稅，帶有調和貧民階級負擔過重的累進法。今我國對於所有貨物，概行課以從量稅，則這種有調和性質的稅法，全然不存在，廉價貨物種類，比較高價貨物種類爲多，而從量率課稅之後，其推定貨物價格，依於貧者所消費的廉價種類，比較依於富者所消費的高價種類，又有使其易於騰貴的弊害。是我國消費稅，吸收一般貧民的支出，要占大部分，結果，貧民階級，負擔過大，實有違反均等犧牲的原則。

我國課稅種類雖少，而科目繁多，不可究詰，如同「一田賦，有所謂地丁、租課、漕糧、屯餉、耗羨、米折、串費、帶徵等，同一鹽稅，有所謂窩課、票課、加價、鹽捐等，同一茶稅，有所謂茶捐、茶釐、引價、紙價等，名目複雜，使一般納稅的人民，不容易查悉了解，而徵收官吏，遂可上下其手，而使其舞弊營私的行爲。更設立種種陋規，如紙費、食費、車費、腳費等的手數料，徵收官吏，可任意誅求。當徵收的時候，多以銅元、銀元、銀兩

三種貨幣并用、這三種貨幣、沒有一定的比價、其換算率、都是徵收官吏居極有利益的地位、這種亂雜糾紛的稅制、實有違反便宜人民的原則。

租稅徵收、是由於政治權的發動、政府應行直接經理、藉以聯絡人民與國家密切的關係、并以養成一般國民的國家觀念、而租稅收入、係為維持國民全體共同的需要、取予都宜立於實在的地位、使納稅人民、得以諒解。如租稅包辦制度、使國家行政權、為一種營業化、實與租稅本質、根本上不相容、包辦商人、易與官吏結託、串通舞弊、即為腐敗政治的根源。且包辦商人、既無官吏身份、惟利是圖、因謀中間的利益起見、利用徵收的特權、對於納稅者、動輒極其苛酷、致使政府實收、與人民負擔、竟至成為一與五或一與十的比例、因而易招人民的怨恨、結果、必至發生不信仰政府、且有革命的危險。從前法俄兩國、租稅多採用包辦制度、流弊日深、遂都為革命的導火線。現在世界上、惟埃及尚有這種制度。我國各省稅制不一、如田賦煙酒稅、與各種雜稅、以及最近營業稅、各省類多商人承包、社會上以徵收捐稅而致富者、比比皆是。就是一般租稅、有所謂比較制度、政府規定各種徵收官吏考成條例、對於徵收人員、如有增收、則加獎勵、減少則被譴責、至於增收與減少的實際原因、概不過問、而徵收人員為避免譴責或希望獎勵起見、必至額外加徵、並可藉此以肥私囊、其弊害與包辦制度無異。這種租稅制度、實為

我國財政上的禍根。現在文明各國，多以一般所得稅爲租稅體系的中樞，該稅不惟應於給付能力，最適用累進稅法，因稅源與課稅標準同一，雖增加稅率，不至如收益稅有傷害稅本的危險，能夠順應經費膨脹，得以無限增加，爲近世最善良的租稅。今我國直接稅，僅以乏於順應力的地租爲中心，一遇經費膨脹，卽感困難，歷來財政當局，以設法推行一般所得稅，莫不視爲急務，但是該種租稅施行時，須以納稅義務者的協力爲必要，因關於事業的大小，收入的多少，與其他事實，係依據其所報告爲基礎，才能夠決定其納稅額，非一般國民的公德心進步，租稅觀念發達，與稅務行政機關，極爲整備，以及各種法律制度，私人簿記，極爲完全，決不容易舉其實績。今我國政治腐敗，達於極點，因而一般國民的租稅觀念，異常薄弱，社會道德，異常墮落，視政治爲害惡，莫不欲走而逃避，視繳納租稅，如強出贖金一樣，實無施行一般所得稅的可能性。故民國三年，頒布所得稅條例，並採用近世新式累進稅率，十年，公布所得稅徵收規則，十七年，全國財政會議，又議決所得稅詳細計劃案，財政當局，依照各國先例，視爲一種重要的租稅。但自施行以來，其所完納者，不過政府官吏俸給一項，爲勞動所得而止，其餘重要的如資本所得，及事業所得，因無正確調查，與種種障礙，都沒有實行抽收。甘末爾財政設計委員會，其稅收

政策意見書、對於一般所得稅、主張不能即時採用、仍須爲局部的、就是任此。這種重要的直接租稅、須政府刷新政治、一方面完成國家各種組織、整理稅務行政機關。他方面實行財政公開、使人民諒解、并以注意養成國民公德心使之日益發達、以爲將來實施這種租稅的預備條件。現在革新稅制、惟在改善消費稅制度、企圖減輕貧民階級負擔、因以增進一般人民的購買力、是爲今日着手的第一要務。

第二章 田賦

我國田賦，即各國所謂地租，為一種農業收益稅，無論那一國，當其在經濟幼稚時代，地租都是占收入的大部分。其後政府經費，漸次膨脹，社會經濟，日益發達，而地租因其稅源與課稅標準不同，其收納額一定，毫無伸縮的餘地，不能應於財政上的緩急，而增加稅率，又富有資產的人民，多在商工階級，故地租遂失其重要的地位。

我國係以農業立國，從前有田地的多寡，定為貧富的標準，是田土課稅，頗為公平的徵收法，且收入確實，徵收容易，故歷朝都視為最大的財源。然因時代變移，墨守舊習，乃發生種種的弊害。

第一為田額與收入不確實，大半歸官吏侵蝕中飽。田賦徵收，以土地為標準，而山川河道的變動，與年俱進，所謂滄海桑田，面積時有伸縮，加以人口的增減，及事業的盛衰，都與土地價格有密切連帶的關係，隨而漲落不定。故各國地租法，都是規定年限修改，以圖適應，如法國定為三十年修改一次，日

本定爲五年修改一次。我國土地制度、從來無精確的丈量、明朝以前、歷代疆域相違、面積標準、也不同、一、依於時代、差異甚著、如元朝的疆域、比於隋朝甚大、而其田數、反不及隨朝五分之四、可知當時統計、極不確實。至明太祖時、才編訂爲魚鱗冊、其後喪亂散逸、變動遂多、前清土地制度、係以明魚鱗冊爲基礎、在戶部則例、雖規定地形有變動、州縣官須親自臨檢、詳告上司、各省督撫、每五年須派員丈量一次、其實三百年間、全國未曾施行、一般官吏、多奉行故事、民隱於官、官隱於上司、規定雖完備、徒爲具文。且尺度標準、各地不同、至光緒末年、農工商部、始以吉林省營造尺爲標準、據大清會典所載、全國田額、約九億一千一百九十餘畝、歷年既久、變遷甚多、加以咸同年間的屢次兵燹、地方底冊、蕩然無存、於是田賦徵收、全缺標準、因而隱瞞飛曬、到處皆是、所謂有田無糧、有糧無田、百弊叢生、變爲一種極不公平的賦稅。清末、宣統元年、預備立憲、農工商部、徵求全國產業統計、該部令各省勸業道、勸業道訓令各縣知事、使從事田額調查、至宣統三年、略爲完成。

民國以來、農商部設立統計專科、繼續進行、每年加以多少修改、始編纂田額統計表、據最近報告、全國耕地面積、計有十五億七千八百三十四萬七千九百二十五畝、比較大清會典所載、約有四成以上的增加、如能實行丈量、當不止此。故民國政府、莫不視爲急務、三年十二月、發布丈量籌備命令、設立

經界局、先由京兆區域着手、漸次推行各省。當時京兆福建奉天江蘇各省、都制定各種關係規則、準備實行。未幾第二次革命發生、經界局遂至閉鎖、而整理土地的根本計劃、歸於失敗、惟江蘇寶山崑山兩縣實行清丈、成績最佳。民國九年一月、政府企圖經界局復活、卒以戰亂、未至實現。

國民政府成立以來、對於土地問題、根據先總理建國大綱、與三民主義、尤為特別注意、十七年、全國財政會議、議決完成全國土地整理計劃、在於實行清丈、釐訂全國劃一的地價地稅、並制定全國土地整理委員會組織條例、樹立逐漸進行的方針。現在中央內務部、設立土地司、各市政府設立土地局、都切實從事調查、以便將來實行丈量、是為整理田賦的根本計劃。田額既不確實、田賦收入幾何、尤無根據、人民負擔、與政府收入、數目相差甚遠、因前清時代的田賦、為一種包辦制度、負徵收責任的縣知事、在其派定額中、扣除規定留支額外、其餘連同收支報告、解送省庫、各省對於中央、也是同樣辦理、而省縣對於附加稅及手數料等的法定率、得以隨意增減、所謂定額與實際相差的數目、及以別種名義徵收的款項、都歸地方官吏中飽、故其所報告的田賦收入、為照例文章、純非事實。民國三年、中央政府參酌前清戶部則例所載征收事項、公布徵收田賦考成條例、以地丁糟糧租課及隨同徵收的款項、都編入田賦考成中、以期各省田賦收入的統一、卒因中央政府權力薄弱、沒有成績可言。是田賦確實收

入、無法查悉、今就其虛偽的報告、及所編成的預算、考求其大概數目、在宣統四年度、爲七千八百九十五萬三千八百六十二元、民國二年度、爲八千二百四十萬三千六百十二元、三年度、爲七千九百二十二萬七千八百零五元、四年度、除四川奉天熱河吉林川邊等省無報告外、尚有七千零九十八萬六千三百六十二元、五年度、爲九千七百五十五萬餘元、爲收入最高額、有某外人以我國土地面積、及稅率推算、田賦收入、當在四億兩以上、然不過是一種臆測、未可據以爲實、但如實行清丈、切實賦課、將來收入、最少可得一億五千萬元。

第二、爲種類繁多、與稅率複雜、使人民負擔過重、且極不公平。田賦種類與稅率、載在大清會典賦役全書、及戶部則例等、雖極爲詳盡、而事實上、各省田賦科則、因地質的異同、與歷史的習慣、千差萬別、不惟各省間沒有一致的辦法、就是縣與縣、也有不同、賦稅制度繁雜、當以田賦爲最。現在大體分爲三種。

(1) 地丁、卽地賦與丁賦合併。地賦係量田徵收、爲地租。丁賦係課以勞役、爲人頭稅。後世使出物品、或金錢、稱爲免役錢。其實丁數、歷來無精確的調查、加以年載既久、病故死亡不少、於是按丁抽稅、頗爲煩累、漸次併入田賦。康熙五十五年、始於廣東省採用、所謂丁隨地起法、稱爲地丁。雍正以後、遂爲全

國通則，至於今日，與人口毫無關係，不過尚有名目上的區別。

(2) 漕糧，爲養給中央官吏及兵丁，指定產米區域，代地丁納付。這種制度，起於兩漢，至唐宋最盛，年額四百石，乃至七百石不等，其後漸次改爲金納。清朝光緒年間，規定現送額，爲一百萬石，并指定爲山東河南江蘇安徽江西湖北湖南八省，後改爲山東安徽江蘇浙江四省，末年，更減爲江蘇六十萬石，浙江四十萬石，其他全部以金錢代納。至於民國，漕運已廢除，今亦不過尙存其名目。

(3) 雜賦，在正供規定以外的諸種附加稅，係充作徵收費耗銀及雜費等，帶有手數料的性質。我國古來慣例，這種名目，官吏可以任意徵收，其種類，依於時代久遠，漸次加多。清初爲收攬人心起見，宣布永不加賦，至其末年，軍政費膨脹，歲入不足，田賦既不能增加，惟以附加稅及手數料等收入填補，名爲不加賦，其實有加無已，而官吏書差等在額外私索更甚，於是有形的田賦，爲十之三四，而無形的田賦，爲十之六七，而雜賦一門，遂占田賦中極重要的位置，有所謂串費票捐規費羨地漕盈餘規復忙騾等種種名目。民國三年，財政部令行各省所有附加稅收，概歸國庫，并規定各省別於正額外附徵經費，其率須在現行正賦總額百分之十以內，由於各省自由酌定。但以後軍閥割據，各自爲政，附加稅率，有至三四倍或七八倍者，人民負擔，與年俱進，遂多棄田從兵，荒廢田業，而爲今日國中騷亂的一個病根。

至於稅率、尤爲複雜、地租本爲農業收益稅、應按其純收益以定稅率。如日本等國、以地價爲標準、以面積一畝爲單位、而定稅率高下、我國稅率、由於產物種類、及收穫多寡、分爲上中下三則、更由三則、分爲九門、稱爲三則九門法、有所謂上田中田下田的區別、稅率差異、由此規定。然於實際、各省先有賦額若干、而後規定稅率高低、故稅率極不統一、有一省上田的稅率、與他省下田的稅率一樣、就是同一下田、而其稅率各異、例如山西的下田、每畝銀一釐七絲、米一合五勺、江蘇的下田、每畝銀九釐、米一升四合二勺、直隸的下田、每畝銀八釐一毛、米一升、山東的下田、每畝銀三釐二毛、米二勺。全國田賦、合地丁及漕糧計算、其稅率、每畝有高至一錢六分、低至四分五釐者、其間相違、有如是之甚。民國以來、廢穀納而改爲銀納、更改銀兩而爲銀元、穀與銀兩換算率、都是歸各省自由酌定、也不一律、多至一石在二兩以上、少則一石爲一兩九錢者。甚至銀兩與銀元的換算率、銀元與銅元的換算率、因幣制混亂、都沒有一定的法定價格、徵收官吏、可隨意決定、類多占極有利益的地位、以肥私囊。合各種計算、各省稅率、相差甚巨、加以沿襲既久、變本加厲、輕者愈輕、重者愈重、人民負擔不平均、無過於此。

第三、爲徵收方法的錯亂詭秘、弊害百出。前清時代的徵收方法、在大清會典上、雖有極精細的規程、但不過爲一具文、全未實行。茲就正稅言之、徵收時期、規定分限法、一年分爲夏秋兩限、每年自二月

起、開始徵收、至四月納付稅額一半、五月以後停止、八月再行繼續徵收、至十一月全部完納、前半納叫做上忙、後期全納、叫做下忙、中間停止、叫做停工、是爲一般原則。但各省督撫得酌量地方事情、規定特別時期、如雲南貴州、限九月開始徵收、年末納付半額、至次年三月全納。縣知事負直接徵收的責任、爲經徵官、其上司道府州等官任督促徵收的職務、爲督徵官、納稅者、不要他人經手、自赴縣公署投納、爲親輸法。如零星稅額、及去縣署太遠的地方、則以稅款交與多額納稅者、託其代繳、爲附帶投納。因徵收官吏強留花戶納稅票不給、如已完謂爲未完、或多徵謂爲未徵、康熙二十八年、乃用三聯式票、卽每票三聯、一留縣、一附簿、一給納戶、爲印票法。縣知事在表面上、負直接徵收的責任、按冊徵解、而實際上其所管轄範圍內、究竟納稅數若干、納稅人若干、類多茫然不知、因徵收上的實權、爲其縣署內糧書及糧差等所掌握。元來糧書者、係任計算地租及作成納稅證書的職務、糧差者、係任納稅通知及督促納稅的職務、都非官吏、爲縣署內一種賤役、并係世襲買賣缺、一旦獲得其地位、常以苛征人民爲能事、故有所謂多徵、預徵、濫委協徵、以完作缺、墊完民缺、及包攬等、種種的弊害。多徵、卽比法定稅額多爲徵收、如私加火耗、及設立運費、票費、酒食費等名目、有不服從者、則加以抗糧不納的罪名。預徵、卽因本年度經費不足、預先徵收次年度地租。民國以來、有徵至數年或數十年者。濫委協徵、卽濫委所屬吏員、參

與租稅徵收、以幫同魚肉鄉民。以完作缺、即納稅者、已經完納、而徵收吏虛稱未納、捏造民缺、墊完民缺、即對於納戶強代納稅、後日強要其加倍償還、有官墊民缺、與差墊民缺兩種。包攬、即納稅者怕吏員誅求、委託地方有勢力者代納、受託者、以取得佣金、及其他利益爲條件、故彼等常與官吏結託、藉此分肥。這種種弊害、病國殃民、莫此爲甚。前清光緒三十四年、制定清理財政章程、各省設立清理財政局、企圖稅法劃一、並命各省條陳田賦改良意見、四川省主張設立經征局、爲徵稅專務機關、藉以滌除縣知事徵收田賦的積弊、安徽省主張改現時田賦課稅標準、而定爲地價制度、均未施行。

革命後、民國九年四月、欲革除書吏徵收的弊害、特公布徵收官任用條例、通令各省遵照施行。但是現在各省所有糧書糧差、在名義上、雖不存在、或改爲主計處、及經徵處、而事實上、任用人員、與徵收方法、仍多是依然沿襲舊制、數百年來的秕政、積重難返、遺毒至今。國民政府成立以來、更改縣政府組織法、除三科外、另設立財政局、爲專管全縣徵收事務機關。十七年、全國財政會議、議決整理土地案、以厲行測丈爲着手辦法、以釐定地價、按價收稅、爲完成整理田賦的計劃。十九年中央四中會議、復有整理田賦議決案、注意改良徵收方法、劃一稅率、歸縣財政局直接辦理、藉以滌除胥吏中飽的弊害。這種種議決案、亦因連年內戰不息、多未實行。

十九年、雲南省財政廳長、制定征收耕地稅章程、提出省政府會議議決、將全省田賦制度、根本改革、茲述其概要如左。

第一、照從前設立清丈局、實行清丈、先由昆明試辦、次第推行、自二十年起、全省清丈完畢、分別徵收。

第二、取消從前丁稅秋米租課以及一切雜稅等名目、一律改為耕地稅、規定為三等九則。

第三、以當地最近普通買賣地價為標準、分別每地每畝價值若干、按價徵收。

第四、一律以銀元計算、所有糧石銀兩等、輾轉折納、概行免除。

第五、稅率從輕、上上則耕地、每畝每年納稅銀三角、以下遞減、並化零為整、徵率至仙釐為止、絲毫小數、概行蠲棄。

第六、繳納耕地稅、均由納稅人自赴經徵官署納完、不許包攬、但為納稅人便利起見、得由經徵官署委託地方團體或派員就近徵收。

第七、經徵官署徵收稅款、務須簡單敏捷、不得留難遲滯。

第八、耕地稅徵收憑證、由政廳製發、不收任何費用。

第九、花戶冊內應列耕地所有人真實姓名、除公有耕地外、不得列載堂名及其他字號。

第十、釐定等則、應由清丈機關、將等則草案、先行公布、如有業主認為錯誤者、得於定限內、提出理由、請求覆查更正。

這種改革制度、行之一年、成效大著、不特便利人民、而政府財政收入、也自然為之增加、是為整理現在田賦的最良方法。

第三章 鹽稅

鹽稅徵收、各國不是一樣、大概有三種形式。

第一、如德法等國、爲生產課稅、惟於產鹽地方課徵一稅之後、則任人民自由販賣。

第二、如丁抹挪威西班牙葡萄牙及美利堅等國、爲關稅徵收、因其國內不生產食鹽、僅在海關上課以輸入稅。

第三、如奧國匈牙利希臘土耳其意大利瑞士印度日本波蘭塞爾維亞羅馬尼亞等國、爲政府專賣。

鹽之生產簡單、適於集業、並不需巨費、故易行專賣制度、而專賣方法、也有三種。

一爲生產政府獨占、而販賣則任人民自由。

二爲仲買政府獨占、而生產則任人民自由。

三爲生產與仲買、都歸政府獨占。

鹽爲維持人體生理上重大的要素，係日常生活第一不可缺的必需品，故鹽稅的作用，甚於人頭稅。因人頭稅尚有老幼男女的區別，而鹽稅則普遍一律。且貧民一人食鹽需要量，比於富者一人要大。因貧民食料，多係植物，而植物食料，在生理上，比較肉食，需鹽要多，平均計算，食鹽消費額，貧民一家，比於富者一家，幾要多一半，則鹽稅課徵，下層階級負擔，比較上層階級負擔，幾要重一半。鹽稅過重，不特徒使貧民痛苦，而特殊工業及農業，都要受其壓迫。所以現在各國，莫不提唱廢止論。英與比利時瑞典三國，今已無稅。就是有稅的國家，稅率都是異常輕微。而其專賣制度的用意，莫不拋棄財政上收入的目的，純爲公益起見，務求廉價衛生，以便宜人民。

我國鹽稅，在表面上，係採用政府專賣制度，其實各地方辦法紛歧，不是一律，大概約有六種。

一爲官運官銷。

二爲民運民銷。

三爲官運商銷。

四爲官運民銷。

五爲商運商銷

六爲商運民銷。

這六種辦法、結局歸着於官運商運及民運三種。官運官銷、係政府從產鹽地、自行購入、而直接販賣於人民、是純然政府專賣制度。從前惟四川省施行、民國革命後、陝西安徽雲南山西福建等省、尚有一小部分存在、且多僅有官運局名義、而商銷其實。民運民銷、全爲政府賦稅制度、國內無論何人、祇要繳納一定稅額、即可自由購入、自由販賣。福建於前清雍正初年、曾一度試行、成效大著、未幾復爲富商運動、改歸商運。現在惟山東河南雲南及陝西甘肅等省的窮鄉僻壤處所施行。現時比較普遍通行的、以商運商銷爲最多、即購入運搬、共委任於特許商人、官不過從而監督、爲一種間接課稅方法、漸變爲商專賣制度。其次爲官運商銷、係政府購入、而貯藏於官棧、由商人領取販賣、即所謂製造歸民、收買歸官、運銷歸商、爲一種就場專賣制度、從前劉晏之糶商、宋元之引鈔、都是這種方法。在先如山西太原一帶、廣東瓊州島、以及陝西甘肅、尚有一種特別辦法、附加於消費地的田賦徵收、就是預先算定該地方行銷引數、及鹽稅若干、然後按人口比例、併入田賦徵收、所謂歸丁法、但據民國二年、鹽稅條例公布施行後、業已廢止。

至於稅率，各地方更爲複雜，在前清時代，有比例於面積，名爲竈課，有對於引票徵收，名爲正課，有鹽斤增徵，名爲加價，有通過稅，名爲釐金，尚有種種附加稅，名爲雜課，科目繁多，不可勝計，細爲分別，山東有五十四種，直隸有五十一種，其餘各省，最少都有十餘種。稅率重者至五元，輕者有一元餘，大抵兩淮兩浙雲南，稅率最重，一斤課銀三分，四川福建稍低，一斤課銀一分至二分，其他多在二分以上。稅率等級，台遼寧長蘆山東河南兩淮兩浙兩廣雲南各區計算，已達二百九十九種，不特省與省差別，就是一縣之中，也紛歧異常，政權分裂，因而稅率與種類繁雜，是爲我國歷來鹽政上最大的病根。

民國二年四月，因五國大借款成功，係以全國鹽稅爲擔保，於是鹽政有迫於整理的必要。是年十二月，政府企圖全國鹽政統一，頒布鹽稅條例，三年復頒布製鹽特許條例，並運鹽執照等各種法規，七年，將鹽稅條例，及製鹽特許條例，修改增訂，更爲完備嚴密。其改革的成績，約有四事。

一爲鹽務行政權，得以集中。前清初設立鹽務大臣，管理全國鹽務，旋即裁撤，改由各省督撫兼司，其下設立各司使等官，經理鹽政一切事宜，從此鹽務實權，不集中於中央，而爲地方政府所掌握，并視爲地方稅，省自爲政，任意徵收，課釐料則，紛雜無倫。其後中央擬設鹽政院，未及施行。清末，宣統二年，略爲變更，規定度支部尙書兼任督辦鹽政大臣，然名不副實，度支部對於各地方鹽政，仍毫無過問權力。

自民國二年善後大借款成立後，北平設立鹽務署，爲管理全國鹽務最高機關，並於署內設立稽核總所，各產銷鹽地方，設立稽核分所，總分所置總辦各一員，主管所有發給引票彙編各項收稅等事項，並擔負徵收存儲鹽務收稅的責任，關於鹽務收稅款項，非有總會辦會同簽字，無論何人，不能提用，雖鹽稅主權，不免旁落外人，而無形中，將全國稅政實權，得以集中於中央，於是政權分裂的弊害，漸次減少。

二爲稅率與權量，得以劃一。三年一月，頒布均稅法案，所有雜色名目，一律廢除，仿一條鞭辦法，統名之曰鹽稅，將產鹽與銷鹽的地方，劃分兩區，第一區，爲東三省長蘆河東山東淮北及陝西甘肅等，定爲每百斤徵收二元，第二區，爲淮南兩浙兩廣福建四川雲南等，定爲每百斤徵收三元，當時并擬至四年一月一日，全國通徵二元五角，其後七年三月二日，修改鹽稅條例，增加稅率，除工業漁業用鹽外，其他通行全國，規定每擔徵收三元，惟新疆蒙古青海西藏有特別事情的地方，不在此限，並規定課稅衡器，以司馬秤十六兩八錢爲一斤，以百斤爲一擔，十六擔等於英斤一噸，而從前以九七平十六兩與二十兩及二十四兩爲一斤者，概行廢除。現在各省區，有因事實上與習慣上的障礙，未能一律遵行，然比較從前，漸呈統一的現象，不若前清時代的複雜紛亂。

三爲耗斤弊害、得以廢除。耗斤制度、爲從前鹽稅最大的漏卮、萬惡的淵藪、秤放人員、得以舞弊營私、販運商人、因而沿途洒賣、都由於加耗斤無限制階之厲。七年修正鹽稅條例、在第五條、規定於司馬秤十六兩外、得加耗八錢、但在課稅計算時、得扣除包裝物的重量、由是耗金的弊害、雖未能完全革除、當比較從前實減少多矣。

四爲徵收官吏的營私舞弊、得以漸次免除。從前鹽務行政、與稅收機關、合而爲一、所有鹽款收入、都歸鹽運司管理、運司爲鹽務行政的衙門、而兼管經徵事項、因而徵收官吏中飽的弊害、層見疊出、今另立稽核機關、以監督收支、且於繳收稅款後、即存入銀行保管、由是稅收機關、實不容易舞弊。故自民國二年以後、中央鹽稅收入、雖因各地方政治混亂、軍閥橫行、仍是逐年有增無減。在宣統四年度豫算、鹽稅收入、尚不過七千一百三十餘萬元、民國七年度、即增加至八千萬元、十三年度、則達於九千八百五十餘萬元、未始非稽核所認真整理的成效。平情論事、稽核所制度、不可厚非、今有人以客卿操縱鹽政、侵害國家稅收主權、謂現在外債償還、既概由關稅撥付、而稽核所與外人任用、均宜即時取消。不知稽核所制度、與客卿制度、係屬兩事、客卿制度、可以廢除、而稽核所制度、實有保留的必要、今相提並論、未免錯誤。國民政府、奠都南京後、於十六年八月、取消稽核所、代以鹽務監理局、經中央政治會議、第一

百十六次通過施行，旋因稅收頓減，不得已，仍恢復稽核所制度，但客卿制度亦復保留至今，一若客卿制度與稽核所制度，有連帶的關係，實為同一錯誤。

自善後借款成立後，一切鹽稅收支實權，皆為外人所支配，各省疆吏，雖多方要挾留鹽稅，終格於條約關係，不敢任意全部截收。於是各地方軍閥，因軍費無着，乃以附加稅及加價諸名，相繼徵收，有加無已，始作俑者為四川，該省在民國二年，即有附加稅，名為船捐費，至十三年，統計該省附加稅名目，有二十餘種，征收機關，有三十餘處，附加稅稅率，超過正稅三倍，江西對於每百斤，課附加稅七元，湖南亦六元有奇，都是超過，正稅二倍，其他各省，先後效尤，每遇軍費不足，輒以鹽斤加價或雜捐為挹注，課稅日重，鹽價日高，如兩淮鹽場價，每石四角，加以正課釐金及運費利息等計算，到達湘岸時，最高限度，不過四五元，乃因種種附加雜稅，售價恒高出十二元以外，粵鹽二百四十斤，成本僅三角六分，運入湖南境內求售，除交產稅五元外，經過各局卡，抽收稅捐，成本已達七元一角六分，再加以運費及利潤等開支，售價須在十元上下，稅率之重，價值之高，實世界罕所見聞，一般平民，何以堪此。

民國十七年，全國財政會議，對於整理鹽政，減輕稅捐，與劃一稅率，都有議決案，但至今尚未見諸施行，因政權不能統一，地方各自為政，空言整理，實難達到目的。國民政府，有見於此，以從前時局多故，

各省征收附稅、巧立名目、重苦人民、因而鹽政無法統一、弊害不可勝言、省與省之稅、各各不同、甚至縣與縣之稅、也不一致、在稅率方面、則畸輕畸重、弊多收少、在行鹽方面、則衝銷浸灌、私鹽遍地、在民食方面、則鹽價昂騰、人民淡食、在鹽場方面、則銷滯產多、鹽灶奇困、百弊叢生、國與民交困、今欲切實整理、決非枝枝節節所能奏效、尤非一省一區所能自了、必先將各省鹽附稅、由中央完全收回、總合各地方鹽區、通盤籌畫、調劑減輕、始能得其平衡、確收實效、因於十九年十二月、訓令行政院、轉行各省遵照、凡屬原有鹽斤附加稅省會、均限於民國二十年三月一日、一律劃歸財政部統一核收、以便分別減免整理、至各省區附加原有專支、一時難於籌抵、亦應由國庫撥款補助、以資救濟、自經此次劃歸中央核收整理以後、各地方永不得另立任何名目、再徵鹽斤、且聲明此舉、並非與各省爭利、亦非爲劃清國地稅款、實爲整理鹽稅起見、若非收回、不能着手整理、非整個收回、逐漸減輕、不能改良稅制、減少負擔、但是全國鹽稅、中央概行收回、迄今已有年餘、所謂逐漸減輕的政策、仍是徒託空言、而根本上的整理、亦未見着手施行、誠不免令人懷疑。

我國鹽政根本上最大的弊害、在於引界限制、與專商壟斷、畫地行鹽、不許自由運銷、謂之引界、就是指定某岸應銷某場的鹽、否則雖已納國稅、亦爲私鹽、所謂越界爲私、照例處罰、甚至在一城內之鹽、

不能攤出城外，在城外者也是一樣，倘有違背即照私鹽論罪，如現在蘇州，是其一例。獨占銷地，不許他人競爭，謂之專商，就是指定某岸的鹽，應祇由持有該處引票商人運銷，此外無論何人，沒有運銷權，商專其利，世襲其業，始於場商，成於運商，積習相沿，幾成爲天經地義，不可動搖。這種引界與專商的弊害，略爲言之，約有四端。

第一，以行銷地方而言，引商對於鹽價，及買賣權，既得以壟斷操縱，而人民對於生活必要的購買自由權，遂完全爲其所剝奪，鹽價無論如何騰貴，鹽質無論如何惡劣，祇得吞聲購買，不能於別處購求適當的食鹽，人民不堪痛苦，設有價廉質美的私鹽，自必冒險犯罪，樂於購買。日鹽商以需要多於供給，則價格自然騰貴，因而往往託故少運鹽斤，致使各處發生鹽荒，乃鹽官相與勾結，代定高價，以售於民，鹽商既少運鹽斤，則收鹽運鹽的費用，自然減少，而因價高，反爲獲利更厚，惟國家與人民交受其困，故從前稽核總所會辦英人丁恩氏，謂專商的利益，與國家及人民的利益，是立於絕對相反的地位，可謂經驗有得的名論。

第二，以產製地方而言，因此引地內的產鹽，祇能售與該引地內的鹽商，不准與彼引地所產者，互相競售，售鹽既有極端限制，各鹽商遂得勒抑灶戶，使將場價減至最低限度，甚至不足成本，亦毫不顧

及產地鹽價，雖由官規定，而官受商賄，類多袒商而抑民，灶戶不得已，爲顧全成本起見，往往攙和泥沙，而專商祇貪價格低廉，不管鹽質美惡，因其出賣時，人民仍是按照官定價格購買，不敢計較。故在人民方面，購食這種劣鹽，不惟受金錢上的損失，且影響身體上的健康甚大。在灶戶方面，既受專商勒抑，無以自存，設有販私的鹽梟，能出比較稍高價格，則明知犯法，不得不將鹽斤售與，所謂挺而走險，一切有所不顧。且因其所售者，多係未攙和泥沙的良鹽，私鹽之質，既比較官鹽爲美，而價格又比較低廉，則人民自然食私而避官，是爲私鹽充斥最大的原因。

第三，以國家政治而言。專賣事業，對於製造購買兩方面，都帶有壓迫之可能性，祇可屬於國家，謂之政府獨占法，因政府係立於公共團體的地位，應無偏無私，純爲人民謀利益的機關，故能夠行使其專賣權，商人祇在其個人私益上着想，拳拳爲利，故商人專賣，與政治原則，實相違背，各國祇有政府專賣法，其用意在此。况鹽爲人生必要品，與全體人民生活，關係極爲密切，尤不宜操縱於惟利是圖之商人。我國自收鹽之權，爲場商所專，對於收鹽，則重斤短價，以壓迫灶戶，對於賣鹽，則抬價居奇，以榨取人民。至於各場鹽產，並未儘產儘收，又復不運一斤，不完一課，而介於灶戶引商之間，坐享大利，自引鹽之權，爲引商所專，出於場坵，則偷漏有弊，捆包有弊，運於中途，則換駁有弊，改包有弊。行於口岸，則加耗有

弊。售於散販，則參和有弊。故商專引岸場產以來，鹽政敗壞，達於極點，迄今幾無法收拾。

第四，以政府官吏而言。一般鹽務官吏，都視鹽務爲莫大利藪，既爲利藪，即爲弊窟，因而官商勾結，黑幕重重，不可究詰。在前清時代，凡各岸例規，謂之岸費，特別誅求，謂之黑費。每遇國家偶有急需，則又授意商總，勒派衆商，攤捐鉅款，謂之商捐。這種商捐，動輒數百萬或數十萬，美其名曰報効，實無異於受賄。中央政府本身，尙且攘利違法，貪得報効，而欲禁其下鹽官，舞弊營私，又安可得。淮南綱岸規費，在乾嘉年間，厘費一項，楚岸七十萬兩，西岸四十萬兩，淮南如此，兩浙蘆東，可以類推。其後有加無已。不開費所由來，名爲歲額。此外又有重支預借之數，率皆超於稅額。內而中央戶部，外而總督巡撫鹽道，下而州縣委員，對於這種歲額例規，莫不爭相分潤。至於產區，則自運司以及場官批驗掣放各人員，凡商人告運領引下場包捆出場告掣秤放起運等，都有所謂花費，也名爲歲額例規。當時全國鹽務官吏，幾無一不與專商發生關係，即幾無一不是袒護專商，故終清之世，鹽政不能整理，日益敗壞。民國以來，政府每次倡言改革，商人則蠶金運動，百端阻撓，卒至於虎頭蛇尾，不能貫徹，而主國計者，且陽藉改良之名，陰爲敲商之計，并無實行決心。在這種鹽政情形之下，而欲國家產生廉潔政府，寧有希望。

商專引岸，成立於明朝萬曆年間，所謂綱鹽法，名爲疏銷積引，實爲減斤加價，商人觀望不前，乃許

其占窩、創爲窩本之說、遂致行鹽引岸、成爲商專、因而捆載大包、夾帶私鹽、並設法抬高價格、鹽價高、而私鹽更甚、上侵國課、下厲民衆、爲害豈可勝言、清初、踵明之弊、不知整理、更加甚焉。明時尙只行於兩淮、清則推行各處。明時仍是政府賣引、故收引價、清則按引徵稅、名曰稅課。起初辦法、爲招商認岸、領引辦課、本係包商性質。凡墮運虧課者、照例革除、另行招商充補、取締不可謂不嚴。無如官吏貪婪、私取陋規、法規雖設、視爲具文、遇有商人誤運欠課者、莫不爲彌縫開脫、非曰官不敵私、則曰額浮於銷、官商串通、純以金錢爲媒介、於是官督遂屬虛名、商銷乃成弊端、相習既久、而所認之岸、爲其所專、因專岸而始成爲專商。當時對於場產問題、又因官收制度、廢弛已久、萬難恢復、亦踵明弊、准許商人收買、另立場商名目、由是主運鹽者、謂之引商、主收鹽者、謂之場商、收鹽運鹽、都歸商人負責辦理、政府但照引目、徵收課稅、法似簡易。庸詎知鹽業利權、爲商專擅、商人惟利是圖、弊竇百出、加以與官勾結、弊益滋大。故鹽政爲世詬病、不自今日始、倡言改革、也非一朝一夕。初爲明末松江李雯氏、目視引商專岸之害、主張改爲徵稅政策、謂鹽產於場、猶穀生於地、宜就場定額、一稅之後、不問所之、則國與民兩受其利、其大旨就是要廢除綱鹽、取消專商。在前清雍正年間、有天津道鄭祖琛、條陳改革鹽政、主張除廢專商、謂鹽法大弊、在於商專其利、世襲其業、弊始於場商、成於運商、官吏營私、與商勾串、弊乃益甚。到了民國二年以後、稽核

總所會辦英人丁恩氏，謂中國商人引權，世代相傳，實爲整理鹽務上的大障礙，商專利益，而國與民，莫不受其損失，應即設法取消。淮南四岸，弊害尤大，宜首先廢除，試行自由貿易制，直接在場收稅一次。如淮南四岸，辦有成效，其餘各處，自易着手。這種改革運動，卒因商人金錢勢力，賄通官吏，百端阻撓，終不能見諸實行。就是有實行的地方，也不能夠持久，仍歸失敗。如前清雍正年間，以福建鹽務積弊太深，裁去鹽官鹽商，祇在產地收稅一次，其法無論何人，都可赴場納稅，軍給捆鹽，不用引目，聽其自由販賣，行之數年，稅收增加，成效大著，卒爲富商運動取消，仍改爲商人專賣。道光年間，兩淮鹽務壞到極點，簡直不可收拾，當時談鹽政者，如邵陽魏源等，對於淮稅弊端，考察最久，主張改行票法，由十二年兩江總督陶澍奏請施行，因阻力太多，祇能先改淮北，延到三十年，陸建瀛繼任，仍依魏源計劃，推及淮南。其法，因引商專岸，罔利營私，賄通官吏，馴至銷鹽不銷引，引滯課虧，習爲故常，票則納一票之稅，始運一票之鹽，引商積欠弊害，自不能發生。引歸商包，官吏藉以需索，岸費層層，成本自重，勢必夾帶私鹽，以資補助，官既得賄，明知故縱，不敢過問，票則不論何人，都可納稅領運，一切陋規，無由而起。自兩淮改用票法之後，浮費大減，貪官污吏，沒有方法，從事勒索，開辦數月，成效即著。全運一綱之引，實收課銀至五百餘萬兩，就是往昔盛時，也不過如是。四岸鹽價大跌，一包之錢，幾可得二包之鹽，東南數千里地方的民衆，莫不

騰權稱快。票法宗旨在於革除根窩，廢止專商行之十餘年，稅收既增，鹽價又賤，上有益於國庫，下有利於民生，實爲良法。不意其後兩江總督李鴻章氏，於同治五年，貪得商人預釐及報效銀兩，名爲票本，實同引窩，頒布環運章程，就現認商販，接連後網之鹽，准許永遠循環，不復再招新商，謂之循環轉運法，商仍其舊，票不增加，以視從前根窩，又何以異，是對於所謂一年一運與無論何人可以領運的票法精神，不啻根本推翻。票法由此破壞，專商由此復活，其把持鹽務，舞弊營私，比較從前引商，更有甚焉，故四岸鹽價極貴，人民負擔過重，比較其他省區，當在五六倍以上，丁恩氏謂四岸鹽務弊害尤大，宜先設法改革，今陶陸苦心經營之票法，數世興之而不足，一朝壞之而有餘，可見改革弊政之不易也。

國民政府自建都南京以來，對於鹽務，日思整理，在十七年，全國財政會議，議決改革鹽政各案，以就場徵稅自由貿易爲原則，而第一步先從整理場產，劃一稅率着手。十八年六月，中央二中全會，議決整理辦法，減輕鹽稅，剔除積弊，調節鹽價等案，交由財政部，應於十八年內，制定此項計劃，負責執行。是年七月二十三日，立法院在第三十六次會議，根據全國輿論及政府各案，議決咨行行政院令財政部遵照二中全會決議，草擬鹽法全案，迅送本院審議，經過一年，財政部尚未草擬，於是立法院以各處鹽務積弊太深，異常腐敗，鹽法實早有全部改革之必要，乃於十九年五月二十四日，在第九十二次會議，議

決請院長指定莊松甫等十五委員，着手起草鹽法，復經長期搜集材料，詳細討論，始成立草案，草案脫稿以後，又交由全體委員，加以精密審查，於二十年三月二十一日，在第一百三十六次會議，提出新鹽法，議決通過。全案共計七章三十九條。通過之後，而食鹽弊的少數鹽官，與少數鹽商，莫不四出運動，百端阻撓，政府因而躊躇審慎，久未公布，幾至無形停頓。五月十一日，國民會議，在第三次大會，代表陸洪東陳斯白提案，催促國府施行新鹽法，又經全體通過，僉以此項案件，關於國計民生甚大，為新政重要之案，應即實行，無庸經過審查手續，因此全體表決，不付審查。足見這種新鹽法的改革，深合全國民衆的心理。國民政府，當然以民意為主，以民生為重，排除鹽官鹽商的阻撓，毅然決然，於五月三十日，公布新鹽法。開宗明義第一章其總則第一條的規定：「鹽就場徵稅，任人民自由買賣，無論何人，不得壟斷。」其法，即由政府建築倉坵，凡鹽戶所製之鹽，均應一律存入倉坵，凡人民購鹽，均先稅後運，一稅之後，任其所之，由此引岸專商的弊害，概行掃除。

有人謂我國一切租稅，惟行通過制，與專賣制，最為適應國情，就現在鹽法而論，如能製造與販賣，概行獨占，收入增加，固不待言，但我國土地如此廣大，人口如此衆多，各處產鹽的方法，與產鹽的成本，又大不相同，生產獨占，恐不容易辦到，宜採用仲買獨占制，以漸次講求改善的方策，較為適當。從前鹽

制之善，首推唐之劉晏法，成績最佳，古今著爲美談，就是實行這種制度。其法，由官收買鹽戶所製之鹽，備產儘收，再行轉賣於商人，聽其運銷，所謂製造歸民，收買歸國，運銷歸商，爲一種就場專賣制，現在宜仿行此法云云。不知政府專賣，須有大宗款項，並須有種種的設備，都非一時容易做到。且現在官吏，因財政監督機關，不完備嚴密，因而腐敗異常，如實行政府專賣，鹽官易於上下其手，其收鹽，將不以鹽價高下爲根據，而以所得賄賂多寡爲標準，必使多數鹽民生計，毫無保障，弊害更甚於場商專制。就場徵稅制，與就場專賣制，相差無幾，就場專賣，係鹽歸官收，平均稅價，而後賣出之，而就場徵稅，係鹽交官倉，徵稅而後賣出之，此外並無多大區別。將來就場徵稅辦好以後，儲鹽倉坵，既由政府管理，如果要改爲政府專賣，則亦容易實現。刻下就場徵稅制，實爲改革鹽政最妥善的辦法。就場徵稅，首在場產管理得法，自民國二年稽核所成立以來，丁恩氏力加整理，現今各區，均係先稅後鹽，凡商人購鹽，照章納稅，請領准單運照，赴坵呈驗，由坵務員同秤放員，督視開碼，俟築包後，由秤放員監視秤掣，按包發放，所有場鹽收放，皆有精密的簿冊，場產管理法，比較從前，已大有進步，就場徵稅，業具雛形，容易實現。而事實上，稽核所近來對於各區引岸，逐漸開放，其有交通不便利的地方，爲避免奸商壟斷或人民淡食起見，由官設倉儲鹽，聽商民自由販賣，故引岸已開放者，計有長蘆、淮北、川南、川北、兩廣、閩、晉各區，都是成效

卓著。

現在各區行鹽制度，大抵可別爲六種。

一爲農商制，湘鄂贛皖四省之一百六十七縣屬之，約佔全國百分之八。

二爲自由商制，遼魯豫晉陝甘新蘇浙湘鄂贛皖川滇黔閩粵桂及察哈爾熱河綏遠寧夏青海西康等省之九百七十一縣屬之，約佔全國百分之五十。

三爲專商制，冀魯豫蘇浙皖贛等省之三百六十七縣屬之，約佔全國百分之二十八。

四爲包商制，冀晉陝蘇浙贛川滇閩粵桂等省之三百七十三縣屬之，約佔全國百分之二十五。

五爲官運民銷制，吉黑二省之九十二縣屬之，約佔全國百分之四。

六爲官專賣制，僅閩省之漳浦東山二縣屬之，爲極少數。

是全國自由貿易制，已有半數實行。全國產鹽，分爲十三區，現有引商者，僅四區，其餘九區，皆爲自由貿易。淮北自民國五年取消專商票權，改爲自由貿易制，人民莫不稱便，稅收亦增加。東三省向爲自由買賣，非特無專商，亦無包商，現今東北鹽務辦理之良善，稅收之暢旺，以及鹽民生計之寬舒，實遠出關內各產區之上。是就場徵稅制之得失，極易明瞭，且爲事勢所必至，毫無可疑。

有人說、專商廢止以後、無人負責運銷、則通都大邑、固不患無經營之人、而僻遠地方、商販類多缺乏、人民不免淡食。不知鹽爲生活必需品、銷路穩定、利之所在、人爭趨之、梯山航海、以有易無、自古皆然、不自今日始、況今日交通、比較從前、更爲發達、如菽米布帛、歷來爲自由貿易、未聞邊遠地方、有斷絕之虞、其事實可以證明、無庸過慮。

又有人說、引岸撤消、成本較高的鹽場民生、必受自由競爭、歸於天然淘汰、這種鹽民、既無法生存、將挺而走險、後患堪虞、不知各區鹽民、受場商抑勒榨取、莫不生活困苦、終日勤勞所得、不足一飽、而利益概爲場商所佔、鹽價雖由官定、而場官類多受賄、袒商而抑民、因之迫不獲已、往往將鹽售與私販、一旦爲其破獲、卒致傾家蕩產者、到處皆是、如以後能自由買賣、商人沒有官的勢力、爲之代定低價、則鹽民所產之鹽、可以行銷全國、價格必漲、無商人操縱其間、鹽價高低之差、也自然減少、各區鹽民、都是如解倒懸、不下於林肯之放黑奴、方將馨香禱祝之不暇。至有一小部分貴鹽、因自由競爭而消滅、此亦係經濟上自然的法則、非人力所能抵抗挽回、現在鹽價稍爲較高者、僅兩浙及淮南的煎鹽、然其產數甚微、鹽民亦屬有限、查兩淮兩浙的煎鹽數、合計祇八十萬零八千三百二十六擔、在全國總產額四千六百餘萬擔中、不及五十分之一、全國製鹽人氏、約共五十萬人之譜、其恃煎鹽爲生活者、不過數千人、今

欲維持此數千人民的生計，而犧牲其他數十萬人民，供專商壓迫榨取，不許其自由發賣，且犧牲全國四萬萬人民，供專商操縱誅求，不許其買食低廉之鹽，世上寧有此顛倒的政制，政府非喪心病狂，想不至此。且民國三年，曾明令限五年廢煎，國家已舉三四百萬畝的草地開放，准許灶戶廢煎爲墾，以當時草地價格計，每畝值洋五元，則國家損失二千萬的地價，以交換鹽民的停煎，其代價不可謂不高，其救濟失業，不可謂不周。而況此數千煎鹽之人民，於制度改革後，爲減低成本起見，亦可改煎爲晒，則失業之虞，絕對不至發生也。

次要的弊害，爲稅則繁重，鹽官太多，因而鹽價昂貴，私鹽充斥，徒使政府經費增加，稅收減少。全國各省附加稅率，類多自由增加，民國以來，軍閥割據，更屬有加無已，稅率各各不同，每省各行鹽區域，亦復互異。就是正式稅率，因距鹽場的遠近，而有高下的差別，距鹽場遠者，稅率反重，距鹽場近者，稅率反輕，實與經濟原則背道而馳。往昔鹽場未經整理，在鹽場附近，如稅率過重，則易走私，乃不謀整理鹽場，而徒從稅率上着想，捨本逐末，何濟於事。因而遠地如兩湖江西安徽河南貴州等省，莫不食貴鹽，價最高者，每百斤達二三十元，實屬駭人聽聞，而鹽的成本，少者每百斤僅合二三角，多者亦不過三四元上下，差額既若是鉅大，重利所在，人爭趨之，無怪販私者如此其多。課稅日重，鹽價日高，而私鹽自日

益加甚。從前私鹽大概分七種，有所謂場私、船私、漕私、隣私、梟私、功私、商私等名目。革命後，軍閥橫行，更有所謂軍私、場私、係製鹽業者私自販賣。船私，係商船所有者私自裝運。漕私，係運漕米的船舶，回時私運。隣私，係隣境商人，超過行鹽區域密賣。梟私，係匪賊私販。功私，係官吏將沒收私鹽自行發賣。商私，係鹽商賄通官吏，或加引斤，或越引地販賣。軍私，係握兵符者，藉口軍米私運。私鹽既甚，於是政府在銷地設立種種機關，如權運局、緝私隊等，以維護鹽商。鹽務機關太多，而所開支的徵收經費，實在太大。查各國通例，內國消費稅的徵收費用，大概只占總收入百分之五以下。而現在我國各鹽務機關的經費，竟占了總收入的百分之十六以上。這種浮濫開支，於實際上更屬毫無益處。如緝私營隊，從前惟重於消費地，革命以來，更於產鹽地設置警署，謂之場警。民國三年十二月，施行私鹽治罪法，處罰極重，又公布緝私條例，並緝私官吏獎勵懲戒條例等，各種法規，不可謂不嚴密，而其效果，不過取締幾個極小規模的密輸者。至於吞舟巨魚，運銷私鹽，仍是毫無忌憚。而所謂緝私隊，且有販私護私放私等種種的弊害，非藉緝私的地位，自行販賣私鹽，就早護送私鹽出境，及放出私鹽通過，與之勾結，朋分利益，是不惟不能阻止私鹽，反使私鹽增加。這種原因，純在官鹽價高，私鹽價廉，大利所在，人民趨之，嚴刑峻法，實無所用。根本療治，除剔除苛徵減輕鹽價以外，別無方法。

現在除私鹽外，尚有引票定額的增加，因鹽商納一引票的稅，如能得規定以上的配鹽，則有利益，配額愈多，則利益愈大，故盡種種的手段，與官吏結託，朋分利益，以謀得配鹽的增加，是表面上的引票定額，到底不能據以推算消費額的多少。在前清宣統三年，鹽政處報告，全國官鹽消費額，有二十六億七千六百零四萬三千八百斤，民國三年，鹽務署發表，有二十九億八千零三十二萬三千七百斤，四年有二十七億五千四百零三萬六千九百斤。以後場產漸次整理，引岸逐漸開放，並建築倉坵，廢除耗斤等，行銷額乃著大，九年至十一年，三個年間的平均計算，約有三十五億二千萬斤，比較四年度，有三成以上的增加。最近十八年度，財政部發表，有三十六億四千三百萬六千七百四十八百斤，二十年度，更為增加，據稽核所報告，竟達四十一億五千五百四十萬斤，而與實際消費額，尚相差甚遠。

考查各國鹽的消費額，以人口為比例，一個年每人平均食鹽量，法國十四斤，瑞士十斤，奧大利十六斤，俄國十一斤，意大利十一斤，和蘭十七斤，印度十二斤，西班牙十三斤，匈牙利十八斤，日本十六斤，朝鮮二十四斤，台灣十四斤，德國十三斤。我國菜食的民衆，較諸歐洲肉食的民衆，其消費鹽，大約在十五斤上下。但近來鹽價甚高，一班人民生活程度，極為困難，類多節省鹽之消費，故每人平均計算，當不過十三斤。熊希齡為財政總長時，謂中國人口，有四億二千萬，每人一個年間的鹽消費額，假定為十三

斤、全國消費量、應達五十四億六千萬斤、一擔徵收二角稅銀、總收入當在一億九百萬元以上。張謇當農商部總長時、謂全國私鹽、略與官鹽相等、推算總消費額、當爲五十億斤、此雖是一種臆測、然亦非無根據。私鹽既多、國家稅收、自然短絀、是課稅雖重、而稅收不惟不比例增加、反因而減少、因稅率愈高、而漏稅愈大也。且一般貧民、因鹽價大貴、無錢購食、類多節省消費、或謀代替、查最近河南河北山東山西等省人民、莫不刮硝土以代鹽、從前鹽稅輕、此項硝鹽、因其味澀、有礙衛生、食者尙少、自蘆鹽增加附稅後、四省人民、食這種硝鹽者、當在百餘縣以上、因而長蘆山東山西、鹽稅損失、有二百萬擔、約千餘萬元。與其增高鹽稅、使官鹽少銷、莫如減輕鹽稅、使人民多食官鹽之爲得耶。新鹽法稅率、規定凡食鹽稅、每一百公斤、一律徵稅國幣五元、不得重稅附加、折合司馬秤、爲三元一角七分五釐、較諸現行稅率、於人民的負擔、有減無增、而於國家的收入、則有增無減。而財政當局、懷疑新法實行、稅收必減少、主張每公擔徵稅八元至十元者、實爲一大錯誤。查民國七年三月、修正鹽稅條例、每鹽百斤課稅三元、而課稅衡量、係按司馬秤計算、民國十七年冬、鹽務署召集鹽務討論會議決、亦以每百斤徵稅三元爲標準稅率、不能再行過多、而新鹽法稅率、比較鹽稅條例、已增加一角七分五釐、即就每擔三元而言、世界各國、無此重稅、豈可再行增加。至於現今各省鹽稅、每百斤多至七八元、或十餘元者、除正稅外、都是附加稅、

種附稅、各省本因軍事而附加、原屬一時權宜、軍事平定後、自應一律取消、示民以信、若竟將附稅改爲正稅、是何異以橫征暴斂的苛捐、作爲制定稅法的標準、夫豈政體所宜有。况稅率輕重、應斟酌實在情形、及人民負擔力而決定、今照我國鹽務上過去歷史、與最近事實推測、如能在產地、每百公斤、徵稅五元、私鹽當可絕迹、若過此稅率、私鹽必大增加、是政府將徒有加稅之名、而其結果、反減少收入。如在三年以後、全國場產、完全整理、鹽盡歸公、不致漏私、則雖加重稅、或者私鹽不致驟增。若在今日、而欲高於五元的稅率、就是根本上推翻就場稅的政策、萬不可施行。查最近三年間、全國鹽稅、並一部分附加稅在內、都不過一萬三千萬元、若改爲新制、每年至少可銷三千萬公擔、稅收即有一萬五千萬元。現在全國鹽務機關的行政費、每年爲二千萬元、新法實行、則銷鹽地的權運局及緝私隊等機關、可以全部裁撤、至少可節省一千萬元。一方面稅收增加、一方面經費節省、收入減少、必無是理也。

總之新鹽法實施、其於國家財政、及人民福利、均將大有增進。但是這種鹽政上的大改革、其準備進行、以至完成改革的責任、又斷非平常機關所克擔負、故新鹽法最後第七章第三十七條、規定「本法公布後、應設鹽政改革委員會、直隸於行政院、掌理基於本法之一切鹽政計劃、」今行政院已於本年四月、依照此條規定、成立鹽政改革委員會、以後自當積極進行、完成改革、而沿襲既久、積弊大深、非

可一蹴而幾、必爲分別緩急先後、次第推行。吾以爲宜照丁恩氏的整理鹽務計劃、先從弊害最大、人民負擔最重的揚子江四岸着手。次之爲場產業整理、坵倉業已建築的、如長蘆兩浙閩魯川南等區。然後再視政府財力情形、社會經濟狀態、以推行全國。完歲期間、最久不出三年。惟是這種革命的鹽法、非有革命的精神推行、不能成功。現在國民政府、爲革命政府、斷非前清時代的官僚政治北平時代的軍閥政治可比、吾甚望財政當局、必毅然決然、澈底改革、勿再爲金錢勢力所推翻、使國家與人民、均受其利益、則幸甚。

第四章 關稅

從前各國關稅、普通基於貨物移動的方向、分爲輸出稅、輸入稅、及通過稅三種。輸入稅、是對於外國品的輸入時課稅、輸出稅、是對於內國品的輸出時課稅、通過稅、是對於外國品的通過國境時課稅。但通過稅、及輸出稅、在各文明國家、大概都已廢止、惟有依於特別事情、或在劣等國家、如埃及印度等、今尙存在。故今日各國所稱爲關稅者、就是輸入稅的意味、所稱爲關稅政策者、就是將這種輸入稅的種類稅率、考慮選擇、應如何輕重得宜、使國內的產業、得以振興發達、國家的財政、得以鞏固增進、是關稅問題、不特爲國庫收入而已、實與國民經濟的盛衰、國家的存亡強弱、有密切重要的關係。

我國從前輸入稅、輸出稅、及通過稅三種、都是一樣占財政上重要的地位、至二十年一月一日、國民政府、宣布實行關稅自主、將含有通過稅性質的、如復進口稅、子口半稅、及常關稅等、概行與釐金同時撤廢、現在惟有輸入稅與輸出稅兩種。輸入稅、在近世各國所通行的關稅制度原則上、大概有三種：

一爲英美兩國所行的單一關稅制度、國定稅則、祇有一種、無論貨物來自有何最惠國條款的國家、或無最惠國條款的國家、概行一律待遇、沒有分別。

二爲二重關稅制度、這種制度、分爲兩類、甲爲法國西班牙所行的最高最低稅則制度、有兩種國定稅則、一爲最高稅則、稅率甚高、對於無最惠國條款國家的貨物施行、一爲最低稅則、稅率較輕、對於有最惠國條款國家的貨物施行、乙爲日本意大利所行的國定協定稅則制度、國定稅則、稅率較高、由國會制定、適用於無最惠國條款國家所來的貨物、協定稅則、稅率較低、非由國會制定、係與外國協定、適用於有最惠國條款國家所來的貨物。

三爲加拿大所行的三重關稅制度、有三種國定稅則、一爲特惠稅則、稅率最低、施行於母國或殖民地的貨物、一爲中間稅則、稅率較高、施行於有最惠國條款國家的貨物、一爲普通稅則、稅率最高、施行於其他國家的貨物。

以上三種關稅制度、除日本意大利所行的有一種協定稅則外、其餘都是由於其國內最高立法機關所制定、外人無干涉參加的餘地。就是所謂協定稅則、也都是基於平等互惠的精神、其兩國互惠的程度、大約相等、如關於互惠貨物的價值數量以及種類稅率、在比較上、沒有大小多寡與高下懸殊的差

別，且選擇一種競爭品最少的貨，以圖兩國享受厚利，並得以杜絕他國利益均霑，這是爲完全有關稅自主權之國家，所立協定稅則的根本原則。

而在其政策運用上，以課稅目的爲標準論，也有三種區別，卽所謂財政政策的關稅、保護政策的關稅、與社會政策的關稅。財政政策的關稅，僅在國庫收入上打算，而於商業政策上，沒有何等意味，施行這種政策的國家，在昔歐美各國，惟有英國一國。因其產業發達最早，爲世界經濟上最先進的國家，無論什麼國家的輸入品，都不至與他競爭，受其壓迫，故能夠採用自由貿易主義。社會政策的關稅，係對內性質，因關稅爲消費稅之一種，國家應利用以謀人民租稅負擔的平衡，而調和社會貧富階級的懸隔，富者收入多，付給力較大，應課重稅，貧者收入少，付給力較小，應課輕稅，故各國關稅，對於奢侈品，有甚重的稅率，對於普通品，有甚低的稅率，因奢侈品，多爲富人所購買，而普通品，則爲一般人民所必用也。歐戰以後，更爲盛行，其修改稅則，凡列爲奢侈品的進口貨，類多課以值百抽百，或值百抽二三百的稅率，而於普通品，則未有增加稅率，甚至於減免爲無稅。保護政策的關稅，係保護國內幼稚產業，使不至受外來競爭品的壓迫，爲一種過渡的教育的關稅，從前除英國外，如德美法意日本等國，當其產業未至發達時期，莫不採用這種政策，故能够使其產業，漸次長成，得與先進國家抗衡，不至受其摧殘。

致爲今日強盛的國家。其後各國因資本主義、日益發達、國內生產品、日益過剩、遂藉關稅政策、爲經濟戰爭的大利器、即所謂關稅戰爭。但是關稅戰爭劇烈、乃使一般物價、日益騰貴、予消費者生活上以莫大的痛苦、於是世界輿論、漸次非難、而各國經濟學者、在國際聯盟中、主張關稅休戰時有提案。特至今不惟休戰無望、據最近消息、自去年美國增加關稅、各國起而效尤、關稅障壁、更爲厲害。故在今日國家、當這種關稅戰爭最劇烈的時代、如關稅不能自主、實行國定稅率、以策進國民經濟的發展、則其國家必至於衰弱危亡、固不待言。

我國自前清道光二十二年（西曆一八四二年）因鴉片戰爭失敗的結果、被英脅迫、訂立南京條約、係一種片務的協定關稅、所有輸出入稅、都定爲從價五分。其後中英天津條約、關於子口稅、亦協定爲百分之二·五。至同治二年、中丹條約、沿岸移出入稅、亦由條約規定爲正稅之半。其稅率之低、實世界各國罕有比例、且係一律徵收、并無所謂奢侈品與普通品的區別。自此以後、海關任何稅率、非修訂條約、沒有自由變更稅率的權能、就是修改稅則的期限、也由條約限制、不能隨便要求修改。我國關稅、既受這種條約上的束縛、於是在財政收入上、毫無伸縮的餘地、不能應年年經費膨脹的必要、而爲適宜稅率的增加、遂使財政日益陷於困難、沒有方法可以救濟。在國民經濟上、不特不能以關稅政策、

保護內地的幼稚產業，且處處有保護洋貨、壓迫國貨的傾向，如外人利用子口稅，以避免各處釐金，如要求在華廠商，一律照納出廠稅，不無歧視，都是妨礙本國產業發展的重要條件，遂使外國貨物、橫溢中國市場，所有土貨，莫不受其打擊，以致國內農工商業，日益衰微，無法振興。加以其後稅吏舞弊營私，政府亂借外債，而海關管理權，也因之落於外人之手。以國中最大收入的款項，都是存放於外國銀行，致使市面的金融權，為其所操縱，更予國內商工業以重大的致命傷。於是政府與人民，遂都陷於貧乏狀態，無以自拔，國家衰弱，病根，全在於此。

一般國民，漸次覺悟，羣起呼號，謀以救亡。自民國六年以來，關稅自主運動，普遍全國，日益急烈，其進行次第，約分為四期。

一為巴里會議。中國因參加歐洲戰爭的結果，民國七年十一月，在巴里開媾和會議時，我國以參戰國的資格，得以列席，因提出關稅自主權恢復、領事裁判權撤廢、租借地歸還、其他各種希望條件。對於關稅自主權恢復，係依據一九〇二年及一九〇三年規定增稅的條約（即當時與英美日三國訂立裁釐加稅至值百抽一二·五的）爭為完全自主，而當時英法等戰勝國，以本問題，不在該會範圍之內，未加討論，僅承認為重要問題而止，於是我國這種死生存亡的要求，遂全然歸於失敗，其結果，僅適用於德奧等戰敗國家。

二爲華盛頓會議。民國十年十一月（西曆一九二一年）在華府會議，我國提出關稅自主權恢復案，要求各國同意該會參加國，共有九國，如日英美法意比和葡等，經其討論結果，成立條約十條，大概要旨有三。

甲爲輸入稅率，於現實五分，可以即時改正。

乙爲裁釐實施過渡辦法，輸入稅率，普通品得增收附加稅二分五釐，奢侈品得增收百分之五。

丙爲以裁釐爲條件，稅率得增至一成二分五釐。

但其實行期與用途，以及各種附帶條件，議定在上海即組織關稅則特別委員會，由該會研究討論，再行決定，其後現實五分改定，本應早速實施，因關稅會議關係各國，均須俟其政府批准，才能夠召集，而當時中法間，又恰爲金佛郎問題，爭持不決，遷延復遷延，至民國十四年（西曆一九二五年）冬十月才得召集開會。

三爲特別關稅會議。該會於民國十四年十月二十六日，在北平召集開會，參加國除華府會議九國外，加以丁諾西瑞四國，共爲十三國。我國提出關稅自主的辦法，其第二項稱，中國政府允將裁廢釐金與國定關稅定率條例同時實行，但至遲不過民國十八年一月一日。關於國定關稅定率條例尙

未實行以前的附稅增加問題、我國提案、要求普通輸入品增加爲五分、甲種奢侈品三成、乙種奢侈品二成、各國除後來即同年十一月十九日關稅特別會議第二委員會開會、成立一承認中國關稅自主案之決議、並允許中國國定關稅定率條例於一九二九（即民十八年一月一日發生效力而外、對於過渡時期之附加稅率及其他等、都爲自己打算、利害各異、故主張不能一致。日本對於華府會議協定以上的增額、爲最強硬的反對、英美對於奢侈品、比較普通品、增稅太重、亦形不滿、反覆討論、不能議決。我國不得已、遂參酌日英美三國代表意見、廢除普通品與奢侈品的分類、改爲甲乙以下七種差等稅率、提出最高二成七分五釐最低二分五釐的最後案、但仍未得各國承認。結局、再容納各國要求、改爲最高率二成二分五、最低率二分五釐、且於最低稅率的品目、原案分爲八種、卒依照日本主張、增加至三十種、而日本綿系布類、概行列於最低品目內、於是各國才能夠意見一致。在該會議、除附稅率問題外、尙討論其他問題：

甲爲關稅增額用途。

乙爲債務整理法。

丙爲陸地關稅問題。

丁爲互惠協定。

戊爲稅金保管問題。

關於用途、依我國最初提案計劃、年可增得一億二千萬元、分爲充當釐金撤廢基金、內外債整理、與各種建設經費、以及中央行政費補助等五項、後因稅率減低、年收減爲九千萬元內外、因各國意見不一致、遂不得具體議決。關於債務整理、日本主張西原借款、無差別待遇、各國依其利害不同、多持異議。結局、僅決定大綱、其細則、則俟會議終了後、組織特別委員會、再行討論決定。關於陸路關稅率、多主張廢止、從來所有三分減一的特權、而採用均一平等原則、日本因與滿州關係最深、竭力反對、未能議決。關於關稅收入保管問題、從前以這種巨大金額全部、都保管於英國滙豐銀行、致該行在中國金融上、占極大的利益、得以操縱一切、我國政府、主張回收、另設置特別保管庫、卒爲英國反對、未能決定。正會議間、不幸我國又起內戰、各國乃藉口我國內亂、未有負責政府之前、不能繼續會議、以致前次會議各國決定承認我國關稅自主之事、又無形的攔起了。國民政府於十五年十月十日、乃以革命外交的手段、首先在兩廣強行二分五釐內地稅徵收、當時雖有列國提出抗議、視置之不理、北伐時期、占領兩湖江西、於十六年一月一日、在漢口九江開始徵收、二月一日、在長沙岳州開始徵收、而號稱靈敏外交的英

國、遂於是年十二月、做一順水人情、對於此種徵稅、即時無條件承認、於是提議於各國、定爲合法的基礎。其後大連除外、全國得以施行。更於是年六月六日、在廣東廣西、七月四日、在江蘇安徽浙江福建、對於輸入奢侈品、開始徵收五分之稅、其後國內完全統一、也得推行全國。同十六年二月一日、北平政府亦實行進口增稅、名二五附加稅、係根據華府會議所議決承認者而設、與國民政府的暫時內地稅、其性質及其依據全然不同。

四爲國民政府的關稅自主宣言與國定稅率實施 國民政府、於民國十六年七月、宣言關稅自

主、裁釐加稅、繼而公布一種國定進口關稅暫行條例、並其他各種關係條件。稅率規定最高爲六成二分五、擬定於是年九月一日、即在其勢力範圍內實施。當時各國首先反對爲英日兩國、而日本更爲強硬、至宣稱如中國政府強迫徵收、則雖用兵力佔領海關、交給使團共管、亦所不辭、其大阪工商業團體、因此事開一對華商權擁護大會、竟堅決主張用單一自衛的方策、以破壞我國實行關稅自主。可知日本不欲我國關稅自主權恢復、與夫實施國定稅則、直較任何帝國主義國家爲尤甚。當時國民政府、外以日本反對強硬、內以北伐尙未成功、國家基礎、不甚強固、故亦隱忍暫爲中止、未能實現。及民國十七年六月、國民革命軍、已克復平津、國內業告統一、國民政府、因鑒於過去單獨宣言關稅自主之難以成

功、乃改絃更張、謀於修訂條約方面、以求關稅自主的實現。因此與各國相繼訂立各種關稅條約、如中美關稅新約、係於十七年七月二十五日、財政部長朱子文、在北平與美國公使秘密成立、其約文中、美國即首先承認中國關稅完全自主、於二十七日發表。由是各國爭先恐後、要求中國改訂新約、八月十七日、中德簽訂新通商條約、規定兩國關稅事項、待遇平等、英伊法在南京事件解決後、於是年十一月二兩月、改訂關稅及通商條約、此外如諾威比利時丁抹和蘭葡萄牙瑞典西班牙各國、先後改訂各種關稅條約、及友好通商條約、都是承認我國關稅有自主權、於是國民政府的條約交涉、至此差告成功。關稅自主、宜可即時實現、不意仍爲日本作梗、一時不能逕行頒布國定稅則。自是年十月中旬、與日本進行交涉、屢次會議、迄無何等結果、因其深知我國要求關稅自主迫切、故意留難、乘機要挾、如提出整理無擔保的日債要求、先訂立片面利益的的互惠協定、強欲避免濟南慘案的责任、以及取締排斥日貨等事項、以爲改訂關稅的交換條件、這都是我國民所不能容忍承認者、以致遷延日久、未得解決、後由財政部長朱子文氏與日本矢田交涉多次、也無成功之望。我國又不得已、乃放棄立即施行國定稅率的主張、而以比較易行的七種差等稅率爲基礎、而規定一種過渡稅率、就是國民政府於十七年十二月七日所頒布的海關進口稅則、而決定自十八年二月一日起實施者、此爲我國第一次的國定

進口稅則。但是這種稅則，尙不能稱爲完全的自主稅率，因稅率內容，僅係將舊時值百抽五的正稅，及關稅特別會議中英美日三國委員所改提的七級附加稅率，與捲烟煤油的二·五附稅及特稅等綜合而成，在名義上，雖爲國定自主稅則，而實際上，仍無異於協定關稅。當時我國不逕採用國定自主稅則的緣故，則以日本要求與我訂立互惠稅約，尙未成立，故不能不有所待。直至十九年五月，外交部長王正廷氏，與日使重光葵，幾經協商，才締結中日互惠關稅協定。至此國定稅則委員會，乃根據國民政府所頒布國定關稅條例所規定的原則，重行編定新稅則，至十九年九月，此項稅則草案，遂由財政部提呈國府，轉交立法院審核修正，立法院於十一月底修正後，國民政府遂決議於十二月二十九日明令公布，並於三十一日通告各海關，自翌年一月一日起實施，這就是現行的進口稅則。

回憶自前清道光二十二年，中央締結江寧條約以來，受了八十餘年協定的束縛，不知喪失國家多少權利，損害國民多少脂膏，到於今日，才能够解除，固然算是可喜可慶的事。但一察新稅則的內容，則亦有未能盡滿人意的地方，此事且在後面隨時去說。現在先講中日互惠關稅協定，關於兩國的互惠貨物與稅率，完全規定在附件一與附表二內，其規定如下。

自本協定發生効力之日起，中國政府，將於三年期內，維持附表甲部之第一第二第三各項

之稅率，并於一年期內，維持該附表甲部第四項應徵之稅率，各該稅爲對於日本境內出產品或製成品，向中國境內輸入之各該款貨物，在各該時期內所徵之最高進口稅率，但關於稅率之增加，經中國政府在該表內聲明保留者，不在此附件內。（然不得超過從價稅二分五釐之範圍內）

自本協定發生效力之日起，日本政府將於三年期內，維持附表乙部所列三款之稅率，各該稅率，爲對於中國境內出產品或製成品，向日本國境內輸入之各該款貨物，在該時期內所徵之最高稅率。

考查附表甲部由日本運來我國的貨物，就中可分爲四大種類，第一爲棉貨類，第二爲魚介類，及海產品類，第三爲麥粉類，第四爲雜品類，所有日本對華貿易的重要貨物，殆已完全包括在內，一、二、三類協定期間爲三年，四類協定期間爲一年。我國進口稅則，共分七百一十八號列，今惠與日本的貨物，以數的方面言，竟達六十二號列之多，佔全體百分之八強。以值的方面言，日本貨最近每年進口，全體總值約三億三、四千萬餘兩，而在協定中的日貨進口價值，最近每年約一億六、七千萬餘兩，要佔全體百分之五十弱。再爲分析，如第一類的棉貨，我國每年進口總額爲一億七、八千萬兩，而由日本運來的棉貨，即常達一億四、五千萬兩，直佔百分之九十以上的成數，其居極重要的地位，可想而知。且第一類的棉

貨、同時又爲我國現時棉織工業發展上的最大勁敵、第三類的麥粉、也爲我國現時麵粉工業的最大競爭品、至於第四類的雜貨、如磁器鈕扣陽傘等項、都與我國仿製洋貨工業有莫大的影響、照關稅原則言、這種貨品、都要受我國保護關稅政策的限制、則我國幼稚工業、方不至爲其所摧殘、今爲中日互惠稅約的束縛、將使無法振興。是中日協定關稅、不僅足以維持日本對華貿易的特權、且足以令我國各種新興工業受致命的打擊、而我國在財政上與經濟上的損失、不可謂不大。反之考察附表乙部日本與我國貨物的種類、第一爲夏布類、第二爲綢緞類、第三爲繡貨類、日本進口稅則表、共分六百四十七號列、而每一號列內、又分析甚詳。今惠與我國的貨物、在數的方面說、僅有三號列、祇佔其全體百分之零·四。而在值的方面說、我國貨物輸往日本的全體總值、最近每年共約二億六七千萬餘兩、而協定中的我國輸往日本貨物的價值、每年不過五百六十萬餘兩、僅佔全體總數百分之零·二。惟有夏布一類、在出口上、稍居重要位置、其餘幾乎對日本貿易、沒有什麼關係。又我國惠與日本貨物的稅率、最高不過百分之一·七、最低是百分之七·五、但課百分之一·七·五的稅率、祇有三號列貨物、其餘三分之二以上的貨物、都是適用百分之七·五的稅率、以這樣多的貨物、用這樣低的稅率來協定、是我國對於日本的惠與、不可謂不厚。

再把日本協定稅率來看，我國輸出朝鮮比較最重要的夏布，日本並沒有惠與我國減稅，仍照很高稅率課徵，至於繭綢與繡貨，雖減低百分之三十，但是這兩種貨物，輸往日本的並不多，而且協定稅率，都為百分之七十，則日本對於中國的所謂惠，真是有名無實。且我國輸往日本的貨物，大體是特殊手工製造品，可以杜絕他國援例均霑，故日本在最惠國條款下，并不受何影響，而日本輸入我國的貨物，則以工業品居最多數，他國容易有均霑的機會，我國因受這種損失亦復不小。是中日關稅協定，其互惠的程度，兩相比較，總括起來，我國惠與日本的貨物，種類多，稅率低，而日本惠與我國的貨物，種類少，稅率高。又因日本所選擇協定的貨物，非常適當，所以進口數量與價值，佔有很大的數額，而我國則完全反是，日本所以占了大便宜，而我國則可謂大失敗了。不但此也，原來歐美各國，先後與我簽訂關稅條約，都是在最惠國條款底下承認我國的關稅自主的，現在因為同日本有這樣不利益的協定，而這種協定的利益，又要予其他各國以均霑，因此我國在這裡面又不知道要吃虧多少。而代表政府與之簽訂這種協定關稅的就是王正廷氏，我們真且痛恨不已。好在這個協定，祇定三年，現在期限已經屆滿，我國即可恢復完全自主，或則可以施行有利的修正，我們很期望羅外長莫蹈王氏的覆轍，再去吃虧就好。

再查閱新進口稅則，除這種協定關稅外，其不受互惠待遇的貨物，如增稅率，亦頗不少，大概以國庫收入增加為主，兼以保護國內商工業，而定為關稅政策。茲查適用最高稅率者，為烟酒類，計徵從價稅百分之五十，其餘最奢侈品，如珠玉首飾，以及閨閣用具，如香粉香水等，都加至從價稅百分之四十。但是這種最高奢侈品如烟酒類，日本與歐美各國，多徵至百分之一百或百分之二百，而珠玉香粉等稅率，都在百分之七十以上，我國既在財政收入上計算，稅率未免太輕。此外砂糖新稅率，比較舊稅，約增一倍，這全是出於稅收的目的，算不得有保護本國糖業的意義。但是對於進口的粗糖細糖稅率，分為數種，各有區別，比較從前分類，精細進步，大有以促進砂糖精製工業發達的可能。英人在香港設立製糖公司，利用南洋一帶粗糖原糖，精製後，即以輸入我國，如我國能利用本國原料的甘蔗等，設廠精製，使糖業發展，亦足以挽回一部分的利權。日本砂糖出口事業，對於我國，亦有密切的關係，最近其精糖輸入我國之數，幾佔其出口總額百分之八十五，其重要可想而知。現在日本為欲避免此項巨額進口稅起見，業已有入謀於我國境內設立精糖工廠，推廣出路，將影響於我國糖業發展的前途甚巨，極堪注意。毛織物等的進口稅率，改為值百抽二十乃至三十，比較一九二九年的舊稅，亦增加甚巨，我國毛織物工廠，毫無基礎可言，無所用其保護，增加稅率，亦祇為財政收入起見。惟查最近日本毛織品輸

入、日有增進、在民國十八年、已近四百萬兩、現稅率突增數倍、日貨恐將感受影響不小、此是差強人意的稅率。人造絲進口稅、係按從量稅計算、每擔定爲金單位五十八兩、以最近時價估計、海關一金單位、相當於一兩二錢二分六、即應稅銀七十三兩、而人造絲的市價、一擔約一百五十海關兩、是進口稅率直合從價百分之五十、實爲最高稅率。而蠶絲夾人造絲織物的稅率、即爲從價百分之四十五、人造絲夾毛織物的稅率、則爲從價百分之四十、我國雖無人造絲、其進口大都來自意大利與日本、惟我國蠶絲、因人造絲之進口而不振、至迫於現在的危機、其增加稅率、一方面爲財政收入起見、一方面含有保護江浙蠶絲業的意義。但是人造絲的進口稅率太高、而人造絲織物及屬雜人造絲織物的進口稅、反爲較低、即本國絲織業、如用人造絲爲原料者、其造成貨物、因成本特昂、不足與進口稅率過低的人造絲織物競爭、將大受打擊、歸於失敗。且我國市場人造絲織物的銷路、因稅率較低、將更有增進、而日本人造絲織物的主要市場、前爲印度夏威夷等處者、恐將移轉其視線於我國市場、是宜速將人造絲稅率減低、將人造絲織物及屬雜人造絲織物、稅率增高、以挽救這種弊害。

就保護關稅政策方面來說、在進口新稅則中、亦頗有數種貨品、堪以注意、如臘燭肥皂及人造肥料等的稅率、加至百分之四十與三十、比較舊稅、約增三倍、這種貨物、爲我國最有希望的新工業、須用

保護關稅政策，方能維持下去。火柴進口稅率，由百分之七·五，亦增加至百分之四十，我國近來火柴業，因受瑞典與日本火柴的打擊，日益不振，幾無法可以自存，今用保護政策，大部分也能夠維持下去。但是日本現已在我國東北一帶地方，設立火柴工廠甚多，這種稅率，雖然激增，而日本火柴，不感受影響，我國火柴業，仍恐有一部分受其打擊。陶磁器的進口稅率，亦增加甚高，由值百抽七·五的舊稅率，而增至百分之四十，這種保護稅率，純為抵制日本陶磁業起見，日本陶磁器，最近輸入我國的數目，約在三百萬兩左右，今我國關稅率，既已增高，而日本陶磁器價格，比較我國自然昂貴，輸入理應減少。但據調查，事實上完全相反，現時市面所銷行的磁器，日貨價格，仍是低廉於我國，是則稅率雖有所增加，而於日本陶磁業，不感受絲毫影響，恐徒然嫁諸我國消費者的身上，這是什麼緣故？一方面因我國國內的陶磁工場，概為小規模的組織，墨守成規，不講求進步，江西景德鎮，向為陶磁有名產地，現時不幸屢為土匪侵掠，幾無磁業可言，一方面日本對於此業的技術上，特殊猛進，據調查，日本名古屋窯業一人的能率，足抵我國十八人的能率，真足令人驚駭，事實既是如此，則區區關稅壁壘，又何能阻止日本磁器的長驅直入。

我國現時關稅，因為與各國協定條約所制限，尚不能採用充分的保護政策，實為遺恨。但有人說、

以我國現在經濟情形，如施行一種極端的保護政策，實不相宜，反有阻礙社會經濟健全的發展，因國中多係依靠普通勞動的低級生產事業，並不要多大的固定資本，且無須特種技術，政府雖不講求保護方法，祇要社會秩序安定，都會漸次勃興，而最大多數從事於農業生產的人民，概行富於保守性，假令遏外國品輸入太甚，使國中貨物，沒有競爭的刺激，益使國民趨於消極保守方面，很有阻止事業改良進步的危險。且一般國民生活程度既低，工資又不高，如一旦採用極端的保護政策，必致物價飛騰，反而脅迫國民全體的生活，引起經濟上的劇烈變動，實非社會安全之福。故除基本工業，如棉紗麵粉鋼鐵等以外，其餘似不必加以保護政策。再從財政上言，我國現時財政，異常困乏，宜圖關稅增收，以爲救濟方法，但是財政關稅與保護關稅，在其根本性質上，全然不能相容，如欲達財政關稅的目的，有促進輸入貿易旺盛的必要，當選擇課稅目的物以規定稅率時，惟在於不至因課稅而減退輸入的貨物，至於保護關稅，有因課稅而必阻礙輸入，甚至於全部杜絕，始得完全達到目的，隨而稅率限制輸入的程度，不得不高，是這兩種目的，欲同時並達，極爲困難。切實言之，我國國民程度甚低，輸入貨物，以生活日用品佔大部分，而國民貧富懸隔的弊害亦甚大，宜用一種關稅政策，爲其調和手段，以收入主義爲根據，置重奢侈品與珍貴品的輸入課稅。現在新稅則，以收入增加爲主要目的，兼採用保護產業政

策、實爲得計、不過甲種奢侈品、如煙酒珍珠等類的稅率、仍不免過輕耳。

這種論調、似覺成理、不知國家的強弱、純係乎國民經濟的盛衰、而國民經濟的榮繁、惟在於商工業振興、而保護關稅政策的根本理由、通例從國民經濟上考慮、大抵經濟落後的國家、因國內產業幼稚、在技術上與資本及設備上、不能與先進國家競爭、爲庇護這種幼稚產業的利益起見、故用一種關稅政策助其發育、以至於成長、爲止、就是現在雖以高價消費、強加於一般國民、而國內產業低廉豐富的供給、可期於將來、故保護關稅、不過爲教育的過渡的關稅、其保護期間宜短、而受保護的產業、須以不堪外國品的競爭爲必要條件、無論何項產業、祇要外來貨物有競爭者、即須設法保護、方不至受其摧殘、而使國民經濟爲之萎縮、我國爲最後進的國家、各種產業不振、純係受外國競爭品的壓迫、採用保護關稅、以發展國民經濟、實爲現時所必需、況當各國資本主義、日益窮促、歐戰以後更盛、都以過剩商品、沒有新販路開拓、祇有增高關稅壁壘、以保留己國市場、防人侵佔、自美國於一九三一年六月、將全部關稅率、更加引上而後、各國起而效尤、所謂關稅戰爭、日形激烈、我國此時、如不採用保護關稅政策、以爲抵制、則不特各種產業、永遠不能振興、而國家即將歸於滅亡、無法救濟、不過我國係農業立國、施行保護政策、宜工業與農業併用、方能策進農工業同時發展、且現在貧民日益增加、貧富階級的懸

隔亦甚、宜併用一種社會政策的關稅、對於奢侈品課以重稅、對於普通品、則減免稅率、或至於無稅、以爲救濟方法。例如鮑魚等奢侈品、現在稅率太輕、似應增加、煤油爲人民日用必需品、現在稅率太重、似宜減少。

至於輸出稅、以近世科學進步、國際貿易發達、因而一國獨占品、爲之減少、賦課輸出稅、不能轉嫁於外國消費者、徒爲薄弱自國貨物在外市場競爭的力量、陷於不利益的地位、使國內生產事業、日益衰微、輸入日益超過、就是在國庫收入上計算、不惟沒有多大增加、反因之漸次減少、故現在各國都唱廢止論、如英國於一千八百四十五年、法國於一千八百五十七年、德奧匈諸國、於一千八百六十五年、日本於一千八百八十九年、均已全行廢除、現時猶有存者、有蘇俄意大利西班牙瑞典挪威羅馬尼亞希臘諸國、然非普通一律、僅對於極少數的特种生產品課徵、其原因有四：

- 一 爲自國輸出品、在世界市場上帶有獨占性質的。
- 二 爲基於經濟上或軍事上的理由、對於特种生產物、須保留於國內的。
- 三 爲年歲凶歉、爲維持公安、防備特定產物一時缺乏的緣故。
- 四 爲關稅戰爭對抗、有用報復手段的必要。

除此四種貨物以外，沒有施行輸出稅者。惟土耳其、波斯、埃及及阿弗利加諸國，因為社會經濟幼稚，國內可以課稅之貨物，甚形稀少，純為財政上着想，對於輸出貨物，尚一律課以出口稅。

我國既為年年多額入超的國家，課徵輸出稅，實為違反時代潮流，其有礙於對外貿易與國民經濟的發展，殆無疑義，至其所以不能廢止的原因，則亦有二。

一為基於目前財政上的極度窮乏，創辦他種新稅，頗非易事，不得不藉此以資救濟。自民國以來，出口關稅，年有增加，遂成為極可靠的財源，最近稅收年額，幾達五千六百餘萬元，僅次於進口關稅，於是在財政收入中的地位，更為重要。尤自二十年一月一日，實施國定進口稅率以後，同時對於常關稅及沿岸貿易稅等，一律廢除，政府每年損失，約一千數百萬元，舍此又別無抵償方法，這所以在政府目前財政上，輸出稅，實在不能夠廢止。

二為我國出口貨物，大概都是原料品，非普通工業製造品可比，在外國市場上，絕少競爭者，要居多數，即課稅，亦對於國家財政上既有利，同時對於社會經濟上，並沒有多大損失。且有時為保護本國的幼稚工業起見，往往對於某種出口的原料品，加高稅率，使其能夠保持於國內，為對外貿易的重要政策，所以在國民產業上，輸出稅，似亦無容廢止。

我國從前輸出稅則，也是與各國協議訂立，前清道光廿三年，與英成立南京條約，以後隨即訂立輸出入品應完的稅則，計分出口貨物爲十二類，稅目共爲六十八，對於出洋及不出洋的土貨，一律依值百抽五的原則，而協定爲從量稅率，這是我國第一次的協定輸出稅則。到咸豐八年，中英法間訂立天津條約，同時對於稅則，加以修訂，在輸出稅則方面，稅目增訂至一百七十四。自此以後，光緒二十八年，民國七年與十一年及十五年，雖數次修稅則，但都限於輸入貨物，至於輸出稅則，迄今有了七八十年，尚仍其舊。對於輸出貨物，既是一律協定爲值百抽五，則在商業政策上，已無運用的可言，就是在財政收入上，貨價高漲，稅則未變，其歷年損失之數，當在數千萬元以上，故輸出稅則應當修改，自不待言，惟因協定牽制，無法實行，今幸關稅自主，已告成功，於是國民政府一方面因財政上的需要迫切，一方面因國內工商業保護政策的亟待斟酌實施，乃由財政部長宋子文氏，於民國二十年三月中旬，擬定修改現行出口稅則草案，當於十八日提交中央政治會議，其提案要旨，略謂——

「現行出口稅率，起源於咸豐戊午年，迄今七十餘年，未經修改，其間商情物價，變化多端，若仍墨守成規，殊失因時制宜之道，至各貨稅率，其初一律值百抽五，近年限加二·五，共爲值百抽七·五，在貨物從價稅者，隨時依照市價，估定完稅價格，金差七·五，固屬名副其實，至從量差稅

者、以數十年前之市價、作爲根據、事實上、不過值百抽三、經擬定修改草案、從價者、仍爲值百抽七·五、從量者、依照近年物價、將完稅價格、分別斟酌改訂、惟完稅價格、既已增高、若於稅率上、與從價貨物、同爲值百抽七·五、恐變動過劇、影響商業、是以從量稅、擬爲值百抽五、其間若干種製造成品、不便增稅者、則依現行正附稅原額、值百抽三、其新經政府核准、減低稅率者、則予維持現狀、有考察商業情形、應行調劑者、則予斟酌變通。」

按其草案綱要有三：

甲關於稅制者、創辦新稅非易、至出口稅、本爲舊有、稍事增收、不另設機關、不增加人員、經費照常、而徵收便利。

乙關於商業者、修改草案中、有仍舊不予增加者、其增加部分、亦不過由原有之值百抽三、改爲值百抽五、換言之、卽稅率僅增百分之二。

丙關於財政者、來年度不敷之數、至少爲一萬四千三百萬元、且五十里常關、現擬一併取消、其向徵常關稅六百餘萬元、亦無着落、均須籌畫抵補。

宋氏上項提案、當經中央政治會議通過原則、至四月十八日、立法院會議、又將此項新出口稅、包含二

百七十種的稅率案，一致可決，呈送國府施行，而國民政府，當於五月七日，將此項新出口稅則，明令公布，並決定於六月一日實施，這是我國完全國定出口稅則的創始，在關稅史上，亦一可為慶幸的事。

查新出口稅則，全文分爲六類，計二百七十稅目，其分類詳明，稅目周密，比較舊稅則，在立法技術上，優良多矣。而修改稅率，惟在對於歷年不切實的徵收弊端，全行糾正，是其改革的本意，固亦未可厚非。至於增加部分，不過約百分之二，出入有限，對於商業上的影響，當亦不大。惟其主要目的，僅着眼於增加政府收入，以救濟目前財政，而對於保護國內產業，與夫促進對外貿易的商業大方針，則不甚注重，實與現代經濟政策的趨勢，不無抵觸，頗足引爲遺憾耳。

現時我國所謂大宗出口貨，不外荳類、絲類、皮貨、蛋產品、茶、糧食、棉花、五金、煤、髮毛、毛羽、絨毛、綢緞、桐油、子仁、子餅、棉紗、紙煙、木材、花生、棉貨、豬鬃等十餘種，就中以荳類價值爲最巨，出口之數，年達二億二千萬兩，其次爲絲類，常在一億六七千萬兩，再次爲皮貨與蛋產品，年達四五千萬兩上下，從前在對外貿易史上，最有名的茶葉，近來出口數，僅與食糧棉花相等，年只三千五六百萬兩，綢緞雖亦是我國有名特產，年只二千三四百萬兩，桐油今亦喪失我國特產的地位，出口之數，不過二千餘萬兩，這是我國出口貨物的大概情形。在上述各種主要出口貨中，此次規定爲免稅品者，僅有茶類、綢緞、繭綢三項。

此殆可視爲我國政府獎勵對外貿易政策的表現。但是欲以關稅政策發揮政府提倡工商事業的作用，徒賴稅法，決難有濟，必有他種方法，相輔並進，乃能收效。如各國對於特種貨物，予以一定的輸出補助金，並對於生產與銷售兩方面，別籌鼓勵改良及便利的方法，才能夠於國際市場上，獲得勝利的結果。今我國僅僅依賴這一點點免稅辦法，而欲達到促進對外貿易的目的，實爲一大疑問。卽如我國茶業，向執世界牛耳，民國以來，茶之出口，固常享有特許免稅的權利，然華茶對外貿易，却並不因此而有起色。最近十餘年來，殆呈每况愈下的趨勢，以茶一端爲例，其餘可以類推。此外出口免稅品，尙有蜜餞、花邊、繡花、圖書、圖表、雜誌、草帽、蓑、草帽、石膏、漆器、傘、包裝用品等數種，就中除花邊與草帽、蓑，在出口貿易上，稍佔地位外，其他各項，殆無足稱，就是花邊與草帽、蓑，每年出口之數，最多亦不過四百餘萬兩，以全體出口總額計算，僅佔百分之一，如此微額的出口貨值，卽使免稅，在對外貿易上，亦無多大影響。宜選擇出口價額較巨的貨物，予以免稅或減稅的特典，則提倡對外貿易，始有實際的效力可言。

乃今一考新出口稅則，似完全與之相反，例如歷來出口大宗的絲類，爲對外貿易極重要的貨品，近年來，因日本與意大利的絲業，日益進步發展，加以復得其國家保護扶助，遂爲華絲的勁敵，於是華絲在世界市場上的地位，一落千丈，寔不如人，在理宜爲免稅，以資獎勵，乃此次新出口稅則中，白絲由

每擔徵銀十兩，增至十五兩，灰絲由二兩五錢，增至七兩五錢，黃絲由七兩增至十兩五錢，同宮絲由五兩增至七兩五錢。又如桐油與蛋產品，亦均為我國的特產，近年出口價值，蛋產品多至五千四百餘萬兩，桐油亦達二千三百五十餘萬兩，直佔我國出口貿易第三的重要地位。我國桐油的惟一收買主顧，係為美國，每年輸至美國數，常佔總額百分之七十以上，不意美國最近種植桐油，頗見成功，致使我國桐油出口，受莫大的打擊。蛋產品近以美國迭次增加進口蛋稅，日本力求供給自足，太平洋的出路漸次絕跡，而歐洲市場，又為蘇俄蛋產事業的猛進，運銷日增，而華蛋亦受其打擊甚大。新出口稅則公布後，上海市蛋廠同業公會，曾電向財政部，力述稅率太重，將使蛋產品在對外貿易上，蒙不良的影響，請求減輕。故兩者以現在情形而論，都宜設法免稅或減稅，方能使其對外貿易振興。今新出口稅則，概行比較從前增加甚多，其有以阻礙桐油業與蛋業的出口事業發展，固不待言。

又一方面在新出口稅則中，有重大的意義，則為保護本國幼稚工業起見，使廉價原料，能夠保留於國內，如重課棉花出口稅，是欲保育本國的棉貨工業，重課羊毛與駱駝毛絨等出口稅，是欲保育本國的毛織工業，這種保護稅率的制定，大可收提倡國貨獎勵新興工業的良好效用。回憶數年前，我國政府為謀紡織工業的自給，因禁止棉花出口，日本以有阻害其紡織工業，即行提出抗議，謂為違反通

商條約禁止原料出口，既於外國工業有損害，則於本國工業有利益，自不待言。我國現在紡織工業，尚在幼稚時代，今新出口稅則，對於原棉課以禁制的關稅，必有助於本國紡織工業的發展，固無疑義。惟對於羊毛絨等，重加出口稅率，以保護本國毛織工業，則頗有疑慮。查羊毛絨類，每年出口之數，約值關平銀二千萬兩以上，其中由天津出口者，要佔百分之九十，實於華北商務關係重大。近年因海外經濟不振，銷場減少，加以國內秩序不安，金融枯竭，交通破壞，因而原料壅塞，出口停滯，天津商業，本已衰敗不堪，如再加稅率，將更增其困難。故政府既對於羊毛絨類重徵出口稅，則必有提倡國內毛織工業的計劃，與實行的決心，速謀設置毛織工廠並推行發達，使對於國內羊毛絨等的原料，能夠充分利用，則可收其保護稅率的效用。今在事實上，究竟如何，湖北織呢工廠，自民國以來，即已停辦，至今尚未恢復。前年綏遠主席李培基，會上條陳，請實業部在包頭設立毛織工廠，利用原料，以示提倡國貨呢，徒爲宣傳作用，迄未着手準備。似此，我國毛織工業，前途尙屬遼遠，是羊毛絨類的原料銷場，現在仍當仰賴外運，聊資取償，今空懸獎勵國貨的目標，而坐受自閉市場的實害，不啻對於華北商務，落井下石，將使財源斷絕。稅收減少，於公於私，均無利益。况東北已淪亡於日本，如日本以後在東北一帶，對於毛織工業，利用原料，盡量發展，即天津商場，將與羊毛絨類，斷絕關係，更爲可慮。

此外有爲保持本國原料起見、宜課重稅的貨物、尙屬不少、如生鐵出口、近年總額、有三百六十四萬六千餘擔、現在實業部進行鋼鐵工業的計劃、不遺餘力、今對於生鐵等項、加增出口稅率、非獨有裨稅收、且足以促進本國鋼鐵工業的勃興。又棉子與菜子等的出口數有八九十萬餘擔、最近因日本等國、需用甚多、年有增加、這種植物子實的出口、均係爲榨油之用、則爲提倡或保護本國製油工業起見、宜重課出口稅。如日本對於各種植物油餅、因爲行集約農制的國家、一向作爲重要肥料、需用甚殷、初不因我國增加出口稅率、而至停止採辦。况我國江浙等省肥料工廠、漸次發達、宜爲設法保護、故重課植物油餅的出口稅、一可增加財政收入、一可保育幼稚工業、實爲一舉兩得之計。

至於輸出禁品、在開港以前、惟有防谷令、嚴禁米穀類輸出。至一千八百五十八年、在英清通商章程內、規定輸出禁品、爲米鹽雜谷銅錢及一切軍用品。米鹽如有政府許可時、得以輸出、雜谷中如豆類、豆餅、花生、胡麻、小豆等、亦然、鹽以維持專賣制度爲目的、銅錢以維持貨幣制度爲目的、其他亦有多少理由、防止輸出、都無甚大害。惟穀類輸出禁止、實有阻礙國民經濟的發達、極不相宜、這種政策、不外基於維持政治上的秩序、救濟一般貧民的旨趣、如遇凶年、一時禁止輸出、各國也常實行、自有相當理由。惟我國防穀令、定爲永久制度、則各國不見其例、爲從前閉關自守時代的姑息治安政策、現在海外

交通、極其自由、宜以刺激增加生產爲得策。且我國穀米政策、不惟對外輸出禁止、省外移出、也是一樣、甚至縣與縣間、鄉與鄉間、都不能自由交易、使造成相互經濟的孤立、有阻害國民經濟整個的進步、并助長各地方分權制度的發達、有妨礙政治上的統一、穀賤傷農、古有明訓、如近來湖南等省、因禁止米谷出境、以致穀價大賤、不足以償生產費、農業家因此虧折、荒廢田業甚多、其弊害實不可勝言、宜即撤廢、任其自由。

第五章 釐金廢止與抵補稅

釐金制度、本屬前清籌餉的臨時稅捐、爲值百抽一的稅率、設立關卡、亦甚稀少。創設未久、各省繼續仿行、乃變本加厲、遂至名實不符、弊害百出、不特稅率有增無已、且節節設卡、物物抽稅、商民不勝苛擾。加以貪污稅吏、每每吹毛求疵、留難勒索、藉以遂其中飽。這種惡政、既有以限制一般貨物的流通、復有以阻害國內產業的振興與對外貿易的發展。病國殃民、莫此爲甚。本國商民、對於釐金制度、痛心疾首、固不待言。而外國商人、也感不便、莫不同聲詬病。於是釐金廢止運動、到處紛起。但是釐金、係地方一個大好財源、次於關稅鹽稅的重要收入、當各省財政窮乏的時候、非有確實抵補稅收、釐金廢止、是不容易達到目的。

自前清末年、以至民國、其計劃填補的手段、第一須求之於關稅增收、第二須求之於產銷稅與出廠稅。但關稅增徵、從前爲條約所束縛、非經各國承認修改、不能實現。一九零二年（光緒二十八年）

中英訂立通商條約（即馬凱條約）當時英國委員以我國貿易不發達，全然因為通過稅制度如釐金的存貯，如能實行撤廢，於輸入關稅增加一成二分五釐，於輸出關稅增加七分五釐，足以填補，於是成立裁釐加稅的豫約。其後中日中美（一九〇三年）中葡（一九〇四年）繼續締結同一旨趣的條約。我國政府因受這種束縛，乃進行裁釐加稅的計劃。一九二二年一月一日，在華府會議時，我國代表提出希望條件，增加關稅一成二分五釐，稅即時實施，釐金於一九二四年一月一日應行撤廢，列國不允，要求加稅須與裁釐同時履行。至關稅特別會議時候，英美兩國提議，以釐金廢止，為收回關稅自主權的條件，各國一致贊成，遂為定案，我國遂不得不照此進行，於是裁釐加稅，乃成為一貫連屬的名詞，加稅就是裁釐填補惟一的手段，無需另行設法。

自國民政府建都南京以來，國權收回運動，更為劇烈，以裁釐為我國內政事項，應與關稅分開，不可相提並論，主張不俟條約協定，而為自動的廢止，遂決定裁釐。於民國十六年（一九二七年）九月一日，先從江蘇安徽浙江福建廣東廣西六省施行，乃因內亂頻仍，未能如期實現。至十九年，統一告成，才於二十年一月一日，毅然決然，通令全國，實行撤廢，八十餘年的積弊，一旦廓清，所有商民，莫不鼓舞稱慶，總算是國民政府政治革命第一件成功的事。

但是裁釐爲我國財政上的大改革、廢止運動、與籌備進行、都有數十年之久、政府應該調查確實、計劃周詳、對於填補損失的新稅法、如何推行、準備有完全妥善的辦法、與釐金制度、同時解決。斷不好像事出倉卒、有規畫失宜、致使利弊互爲倚伏、或地方發生爭持的事件。乃自一月一日宣布裁釐以後、各省莫不告苦哀求、函電交馳、中央政府幾至無法應付、而財政部始於是月十日、致電各商會、有一本部綜司財賦、關於創辦消費稅與營業稅項、正在集合中外專家、研究妥善方法、呈候政府核奪施行、以期國計民生兼籌並顧、等語、裁釐業經實行、而所謂抵補稅、尙在集合中外專家、研究妥善方法、實屬笑話。查民國十七年、政府即組織有裁釐委員會、平日開會討論、究竟討論一些什麼、這實在不能不令人有所懷疑、此其一。

釐金爲我國財政上最大的惡稅、政府裁釐、應該注重在解除人民痛苦一方面着想、不可徒爲中央的收入增加打算。國民政府前以裁釐係我國內政、應與加稅分開、主張不俟條約協定、而爲自動的實行、其後竟毅然宣布裁釐、出以最大的決心、不顧一切犧牲、這似乎確有愛護人民、剷除惡稅的誠意。然凡事必要顧到事實、政府如其真有誠意、就應該對於各省負責解決他們、因裁釐以後的短收、不便各省再發生病民的苛捐雜稅才是、但自裁釐實行以後政府對於這種責任、未能切實履行、致令各省

在消納方面如廣東財政廳長因裁釐短收束手無策堅請辭職財政廳有關門大吉的口號山西大同稅局扣留貨物使商民奔走各方呼籲求援在積極方面湖北則擬採用鴉片專賣政策河北則有設立特種營業稅消費稅等名義與釐金同額徵收江蘇舉辦營業稅其擬訂稅率竟照原訂大綱增至十倍浙江營業稅草案最高額至千分之五十與中央通令辦法不得超過千分之二十加至一倍以上均遭商民劇烈反對爭持不下中央竟無法解決不預爲地方打算而一味鹵莽滅裂以從事致令一種殘民之政雖去而變相的或其他的殘民之政又來尙屬成何政治此其二。

釐金廢止本爲我國內政與關稅增加另爲一事但是各國在承認我國關稅自主的條約上實有連帶的關係就是華府會議與特別關稅會議我國代表提出條件也都是裁釐加稅相提並論非加稅即無法可以裁釐今加稅就是爲裁釐起見兩者在事實上幾不能分開無可諱言在前清光緒二十八年（一九〇二年）清英訂立通商條約當時英人估計輸入關稅增加爲一成二分五厘輸出關稅增加爲七分五厘就足以抵補釐金的損失今關稅自主除從前增加七級稅率不計外即照現在增加進口稅率及貿易情形計算最少年額有一億元以上的增收用以填補釐金損失八千萬元以及常關復進口稅子口稅鐵路貨捐郵包稅等損失一千九百三十六萬元尙綽有餘裕似無需另外設法今對於

裁釐抵補稅，惟在於特種消費稅出廠稅營業稅三項着想，一若關稅增加，為中央固有的收入，與裁釐絕不相干。不知創辦新稅，稅率宜從極輕着手，且當初辦理，商民懷疑反抗，有所不免，斷不會即有良好的成績，加以開辦需費，都不能不在稅收中支出，是這三項稅收，萬無足以抵補釐金損失的希望，如勉強要在這三項稅收內，設法填補，仍不外如釐金一樣，出於苛細一途，這也應該不是中央政府裁釐的本意，此其三。

國家與地方收支，在十七年，全國財政會議，已議決劃分暫行標準案，由國民政府公布施行，田賦撥歸地方收入，釐金列為中央稅收，國地收支，既已劃分清楚，以後收入不足，其填補手段，須照這種標準進行，財政上才能夠有條不紊，如中央稅收損失，則由中央稅收項下，設法填補，地方稅收損失，則由地方稅收項下，設法填補，是為正當不易的道理。今釐金及常關等裁撤，都為中央稅收，無論損失多少，都應該在中央將來新收入項下，如所得稅及遺產稅中，謀抵補的方法，營業稅，在各國都為地方稅或市稅，我國在十七年，公布國地收支劃分暫行標準案，也列於將來地方收入，以後地方自治發達，公益事業，日益增加，經費當然也日益膨脹，大宗收入，除田賦外，惟有營業稅，占極重要的地位，今用以填補中央收入（即釐金）的損失，將來地方經費增加，必至束手無策，就是不得已要地方自己彌補一點。

而取之於營業稅，也要屬於極少部分，祇能就地方所得釐金附加稅多少以爲補償，則庶乎將來地方財政才有辦法。今江蘇浙江各省，似欲以營業稅填補釐金全部的損失，以致稅率極高，既苦吾民，尤剝奪地方稅款，此其四。

查釐金低補稅在兩清時候，因爲國際條約，有裁釐加稅的豫約，而從條約上解釋，釐金又僅限於通過稅，以故當時政府，爲將來裁釐加稅避免條約上的束縛起見，設立種種變相的釐金制度，是爲掩湯不換藥的辦法。其中——

一爲統稅。凡貨物祇徵收一次，在省內設立一局課稅，一稅之後，無論到達何地，概不再徵，其餘各局卡，僅爲查驗而止，因局數太多，分爲數回課稅，徒增費用，而脫稅仍難防，至於實際收入，卻因之而減少，並使納稅者煩累，遂採用這種制度。光緒二十六年，在江西省創設試辦，大有效果。是年十二月，戶部具奏，通飭各省照辦，其後推行於湖北、廣西、陝西、甘肅、新疆等省。民國以後，浙江、四川兩省，更爲仿效，福建商捐，與江蘇貨物稅，都是出於同一的旨趣。民國四年二月及八年九月，中央訓令各省提倡，但實際上多是有名無實。

二爲產銷稅。所謂產銷稅者，在於生產地，課以出產稅，在於販賣地，課以銷場稅，亦是規定

一次徵收，係光緒二十八年，郵傳部尚書盛宣懷所創辦，三十三年，始施行於奉天省，其後仿效者，有黑龍江及江蘇省蘇州。元來產銷稅，在光緒二十九年（一九零三年）十月，日清追加條約，及是年中美條約附屬公文書上載明將來釐金制度全廢的時候，為填補其損失的一部分，可設立產銷稅徵收。民國三年，中央政府因通飭各省改釐金為產銷稅，為裁釐加稅的準備，但以當時各省，都是軍閥割據，未能普及施行。

三、落地稅。一切商品，不問其由何方運來，惟在到達目的地的時候徵收，宣統三年，初在上海無錫及濟南等處施行，其後推及於各省。

四、爲統捐。與統稅一樣，限於一次徵收，初行於江蘇省，至民國元年，改爲貨物稅，分爲產銷進出四項，一物四回徵收，遂變更本來的意義，最近仍用本名者，爲陝西甘肅廣東廣西等省。

民國十四年，在關稅特別會議內，組織釐金專門委員會，由於中國政府代表，提出裁釐辦法大綱，其所擬裁撤的稅捐。

第一是釐金、統稅、貨物稅、鐵道貨捐、其他異名同質的通過稅。

第二是商埠五十里內外的常關。

第三、是正雜各稅捐中含有通過稅的性質者。

以生產稅及銷場稅列於裁釐範圍外，是當時政府欲以產銷稅抵補釐金。

但施行產銷稅制，用一種什麼方法來課稅，依據民國三年關稅改良委員會決議案，在銷場稅、選擇要地設局，其他置分所徵收，或在常關徵收，至於僻近地方，要縣知事代徵，或使商會包辦納稅，或在舖店徵收，基於各省事情如何，自由決定。在出產稅，有僅就大量貨物生產地課稅，與使行商包辦納稅兩種。但現在我國國民經濟尚屬幼稚，類多手工或家內工業的生產品，在這種國情之下，產銷稅勢必在所有貨品生產地及銷費地，設局課稅，其結果，不惟生多大的煩累，與失費甚巨，而局所人員，仍不免發生留難需索的弊害。且國內生產品，由於產銷稅的誅求，使其價格騰貴，有壓迫一般國民生活，并阻害國民經濟發展的危險。

當時又有人主張徵收營業稅及所得稅以抵補釐金損失，並擬將來仿照各國以所得稅為租稅體系的中樞。然我國所得稅，非政治組織，根本改造，使國民公德心進步，與稅務行政機關完整，到底不容易實施。此次國民政府決定抵補稅，基於十七年全國財政會議，與十八年五省裁釐會議決議案，略為變更，改為特種消費稅、出廠稅、與營業稅三種，因釐金上有兩種最大的弊害。

一爲物物課稅，所有百貨，不分別奢侈品與必需品，一律課以同等的稅率，幾如人頭稅一樣，使人民負擔極不公平，并有使將來社會貧富階級日益懸隔的危險。今改爲特種消費稅，對於貨物種類，選擇限定，務求減少，並分爲奢侈品、半奢侈品、與日用品三種。奢侈品，如煙酒化妝品等類，半奢侈品，如糖綢錫箔等類，日用品，如鹽油煤木材等類，稅率也因而分爲三等徵收。奢侈品，自值百抽二半至十七半，半奢侈品，自值百抽七至十二半，日用品，自值百抽二半至值百抽五，其稅率，含有階級性，類似社會政策的租稅，有使貧富階級趨於平均的傾向。

二爲沿途設卡，節節留難，使商民錯過貿易時間，或迫不得已，賄通員司，有無形的損失，因此工商裹足，物價騰貴，致使國民經濟，與對外貿易，都受莫大打擊。今確守一物一稅的原則，就出廠時徵收，一稅之後，通行無阻，中途絕無需索敲詐的情弊，且稅率確定，俾衆周知，商工業者不至有意外的虧折，得以預算成本，樂於從事，商工事業，既因此日益發達，而國家稅收，必自然隨之旺盛。這是特種消費稅與出廠稅，非如從前產銷稅有陷於與釐金同一樣的流弊。

當時討論特種消費稅施行大綱，其要旨有四。

一爲須確守一物一稅的原則，實行退還重稅，如納絲稅之後，即應將繭稅退還，收油稅之後，

即應將黃豆稅退還。

二爲手續宜極簡單，爲便於一稅之後，能夠通行全國起見，對於外貨，在進口行棧起卸時課稅，對於內貨，在製品出廠時，或貨物生產地課稅，一稅之後，任其所之，並須一次併徵，不得分次徵收。

三爲稅率務求輕微，最高稅率不得超過於原有的稅率。

四爲稅目務求減少，必爲所轄境內大宗出產品，又必爲奢侈品與半奢侈品，至於零星貨物，及民生日常必需品，須概行減免。

如能夠照這四種原則實行，庶不至改頭換面，變本加厲。

當時全國尙未完全統一，國民政府欲先在其勢力範圍內，設法推行，因召集蘇浙閩皖贛五省裁釐會議，討論決定實行辦法。而贛閩兩省，爲得風氣之先，最早裁釐，改辦特種消費稅，其辦理情形，究竟如何，試就民國十八年，江西省商會聯合會呈請財政特派員公署，要求退還重稅一層，該公署批復，謂「業油者，未必業豆，一經發還，必致互相買借稅票，流弊叢生」等語，嚴詞拒絕，是對於一物一稅的原則，不啻完全推翻。其由他省進口，而并非消售贛省的貨物，仍須完稅，他省必至效尤，是對於所有貨物，一稅之後，通行全國的原則，也不能夠實行。向來釐金捐率，起初爲百分之一的輕率，其後變本加厲，各

有不同，然大致以百分之二至百分之五爲最多數，雖貨物經過數省，有時合計捐率，非無值百抽至二三十者，若貨物僅在本省行銷，捐率尙未甚重，而贛閩兩省，利用消費稅名義，加重稅率，有至值百抽十五以上者，在特種消費稅施行大綱，既明定改辦特稅之後，其稅率不得逾於原有捐率，因有奢侈品不在此例一語，於是各省對於品目稅率，都有自由斟酌的餘地，何者爲奢侈品，何者爲半奢侈品，中央並未明白規定，全憑各省查報核定，而贛閩兩省，遂有以竹木紙瓷等貨物爲奢侈品者。在該兩省商民困苦情形，較之釐金未裁以前，反形加重，這就是就裁釐以後事實而言。

再就五省裁釐會議所議決的案件，試爲研究一下，從前特種消費稅施行大綱所規定，對於必需徵稅地方，祇得總設消費稅局一所，主持辦理，不得按照貨物種類，每類設局，而五省裁釐會議議決案，乃將這種原則，無形變更，其決定辦法，第五項，關於特種消費稅設局原則，凡性質相同，及徵收手續相近，與夫收數零星之貨品，同在一地收稅者，均應按地設局，歸併一局辦理。但在初辦時，其大宗貨品，亦得按類設局。照這種規定，則油類與海味，木植與牲畜，均非性質相同，似乎永遠可以按類設局，在公家多一機關，即多增一宗開支，在商貨，多經一類局所，即多增一次查驗，比較從前百貨統收統驗者，更爲煩擾，則釐金上最大的弊害，如留難勒索等，將仍舊存在，無法革除。又其議決案，第九項，關於徵收方法

在徵收特種消費稅時，貨物之便於產銷併徵者，一次併徵，但有以分徵爲便利者，亦得設法分徵，其分徵辦法，另以細則定之，「是留此方便之門，將來又可平添無數變相的釐金，而節節設卡，物物留難的弊害，將更甚於前，則對於一次併徵，不得分次徵收的原則，也無形廢除了。

再所謂特種消費稅，必須免除如釐金物課稅的弊害，爲其最大原則，故稅目務求特別減少，必係「宗舶來品、及國內大宗出產品，然後徵稅，至於零星物品，與國貨製造必需的原料，以及民生日用貨物，均須全部免除，各省雖得就地方情形，自行選定報部核准，但非所轄境內大宗出產，及大宗消費的物品，不得徵收。各國對於特種消費稅的品目，極爲少數，如英國惟有啤酒，乞靠里白糖，煙酒紙牌飲料等貨，美國主要物品，惟有煙酒，人造牛酪紙牌及家用藥品等貨，日本除煙鹽樟腦專賣外，惟有醬油，糖酒，煤織物及家用藥品等貨，我國在十七年秋，裁釐會議所議決的原案，特種消費稅的品目，列舉十六種，而十八年財政部所頒布的特種消費條例，更爲增加，共有十九類之多，茲列舉之。

(1) 糖類

(2) 織物

(3) 出廠品

- (4) 油類、
- (5) 茶類、
- (6) 紙類、
- (7) 錫管、
- (8) 海味、
- (9) 木植、
- (10) 磁陶、
- (11) 牲畜、
- (12) 藥材、
- (13) 漆、
- (14) 皮毛、
- (15) 鑛產、
- (16) 繭、

(17) 絲、

(18) 黃豆、

(19) 棉花。

考察這十九種稅、與十七年所議決特種消費稅的原則、幾沒有一項適合、都是不應該舉辦。

如糖類、我國近年以來、國內所產之糖、因受洋糖壓迫、逐漸減少、幾乎不能存在、據最近外人調查、國內每年所產之糖、不過三十萬噸、而進口洋糖、加至兩倍以上、每年有九十餘萬噸之多。

紙類、現在國內所用之紙、十有七八為舶來品、而新式華商紙廠、因資本技術、不能與洋商競爭、大半都已倒閉、其餘多係手工製造、一般小民、賴以生活。

茶類、從前為我國出口貨大宗、近來受日本及英屬錫蘭等處產茶競爭的影響、華茶銷路、遂一落千丈、商人因虧折太甚、鄉間產茶區域、幾無人過問、而一般貧民、賴以生活者、幾為斷絕。

磁陶類、近來洋磁進口、日見增加、調查各市面酒食館、所用日本磁陶器、要佔八成以上、國內磁業、受這種莫大的打擊、幾乎無法維持、查江西景德鎮、為我國製造磁器的巨鎮、從前最盛時代、燒磁窯共有三百餘座之多、現在停業者、有十分之六七、工人靠此生活、總在十萬人以上、今因窯業倒閉、無以為

計、多流爲盜匪。

絲繭類、絲業向爲我國出口大宗、自意大利與日本絲業、逐年進步、加以復得其國家保護扶助、日益發展、遂爲華絲的大勁敵、華絲既無政府提倡、毫無進步、因而相形見絀、不特輸出爲之頓減、而國內絲綢業市場、都爲日本人所操縱、特種稅徵收、負擔者直接爲絲繭商、間接則爲農民、絲業凋敝、廠商八九虧折倒閉、而工人農民的生計、因以受其影響不小、且絲繭須織成綢緞、方能供人消費、各國消費稅制、都是課製成品、而不及原料、即在特種消費稅條例上而言、既有織物稅、應避免重複課稅、不宜徵收。以上數種貨品、於現在情形之下、國家尙保護救濟之不暇、何能再行徵稅以肆摧殘、至於由外國輸入的大宗品、自當在海關一次徵收、不應另徵特稅。

油類、爲國內人工所榨之油最多、而機器廠所榨者、實居最少數、若單獨對機榨油徵稅、則負擔即不公平、大有妨礙機榨油業的進步發展、且稅收極爲少額、無足輕重。

至於木植漆皮毛黃豆棉花等、都爲工業原料品、在我國今日工業極爲幼稚、且受外國工業壓迫、極不振興的時代、正宜設法提倡獎勵、不應再加負擔。

牲畜類、與藥材類兩項、概係零星物品、散漫於各地、不是一地方的大宗出產品、而通過稅及落地

稅既裁撤、而徵收方法、極感困難、勉強徵收、則又不免騷擾百出、致蹈釐金覆轍的弊害。

錫箔與鑛產、原來已有稅、無須再定新稅、且錫箔祇能在江浙兩省徵收、他省並非大宗出品、而我國五金業、現尚在萌芽、近來鑛商類多虧損、正宜多方設法獎勵、豈宜再加稅捐。

依此看來、除織物出廠品及已有各稅外、其餘全部應該廢除。此次改爲統稅、品目較爲減少、除從前已徵捲煙麥粉兩種外、現任加徵物類、爲水泥火柴棉紗三種、共爲五項、據報載、以後將添加物品如圍、爲木料磁器紙類茶葉絲綢繭六項、不知確否。

茲就已開徵物類言之。麥粉、據天津總商會報告、從前洋粉運銷我國內地、向須到處納釐、每袋稅洋、有一角六七分上下、自前年改訂特稅之後、華粉與洋粉列爲同一稅率、每袋概徵銀洋一角、華粉原料、雖已受免釐的恩賜、然實際上、不過改釐爲稅、等於未裁、而洋粉因劃一統稅的緣故、反得輕減、更獲暢銷、美國及日本等、以麥粉生產過剩、國家獎勵輸出、不遺餘力、現在華粉售價三元七角、而每袋尚須虧損經費銀洋一角、乃洋粉此刻售價、南美粉不過三元三角左右、北美粉及日粉、都在三元以內、故洋粉源源而來、日益增加、在天津一隅、已成爲洋粉市場、而華粉因受其重大壓迫、不堪虧累、相繼歇閉者、日有所聞、從前天津麥粉廠、原有八家、到了現在、僅存其一、竟倒閉七家之多、天津情形如此、想到處都

是一樣，這是政府應該即爲設法救濟者。

火柴爲民生日用必需品，已在海關徵收百分之四十的保護稅，對於統稅，宜減輕稅率，以裕民生。查硫化磷火柴，純供農工貧民之用，故售價低廉，每大箱不過三十四五元，今徵稅至十五元之多，幾及售價的半額，未免過重。況安全火柴，七千二百盒之價，與硫化磷火柴一萬四千四百盒之價相等，今安全火柴，每大箱徵收國幣七元五角，而硫化磷火柴，加至兩倍以上，稅率殊欠公平。從前硫化磷火柴，以日本貨佔最多數，近來國內人士，爲抵制外貨起見，集資創辦國貨火柴廠，亦復不少。且中國廠商，都是資本缺乏，沒有力量墊完巨款，今以稅率過重，任小工廠，成本僅及萬元，每日出貨二十箱，即須納稅三百元，一月則爲九千元，在大工廠，其資本最多，不過五六萬元，每日出貨百箱，則每月納稅，須四萬餘元，這種稅款，都是廠商墊付，查各廠售價慣例，運出廠外，至少有三四個月時間，才能夠收回墊款，甚至有半年以上者，現在我國商人，安有如許力量墊付巨款，故各處華廠，以資本薄弱的緣故，受瑞典與日本火柴打擊，幾無法可以維持，這是政府不能不顧慮者。

棉花爲工業原料品，紗布爲一般平民日用必需品，稅率均宜輕微，查現在稅率，比較從前加至四五倍或六七倍不等，實屬過重，我國紡織工業，尙在極幼稚時代，與外商競爭，資本不及其雄厚，組織不

及其完備、機器不及其精良、經驗不及其豐富、故常立於失敗地位、歐戰以後、虧折倒閉者、不計其數、棉紗稅率、從前海關原分四級徵收、此次改徵統稅、聞財政部本擬分爲三級、嗣詢日商方面的主張、定爲二級稅率、卽二十三支以下、每擔徵二元七角半、二十三支以上、每擔徵三元七角半、華商紗支、多在二十三支以下、以十支及十六支爲中心、日商紗支、多在二十三支以上、以二十支及四十二支爲中心、今定二十三支以下、一律每擔課稅二元七角半、故接近二十三支之紗、與超過二十三支半數之紗、最居有利益的地位、如日商四十支紗、價值三百兩、征稅僅三元七角五分、而華商十四支紗、價值一百五十兩、征稅乃二元七角五分、價值相差半數、而稅率平均計算、華商却被多征八角七分半、華商紗廠、歷受外商經濟壓迫、已岌岌可危、宜採用充分的保護政策、才能够救濟、就是內外待遇同等、猶難維持下去、今反寬以對外、苛以對內、實屬悖謬已極、華商紗廠聯合會、前以稅率偏重、呈請財政部改訂等級以昭平允、乃財政部以未便紛更爲辭、批復不准、真不知是何居心。

其次抵補稅、爲營業稅、各國營業稅、依其經濟政治狀況不同、因而賦課方法各異、如德國則採用純益課稅主義、係調查營業者的贏利多少、以爲課稅的標準、其調查方法有三：

一爲營業者自己呈報。

一爲官廳派員直接查定。

一爲併用以上兩種方法。

第一種方法最合於理想稅法，惟以今日人民公德心低下，自己呈報，難免以多報少，隱匿純益真象，反使公直的納稅人，負擔較重。第二種方法，各營業者，須備有詳細與精良的簿帳，以便稅吏易於檢查詢問，且爲強制的純益查定，官僚思想濃厚的國家，能夠推行盡利，但既有以曝露營業上的秘密，復難免發生騷擾的事情，使納稅人憎惡，日謀脫稅。第三種，爲一妥協方法，運用得宜，則能得營業界的實情，否則兼有一二兩種之短。法國則採用外標課稅主義，所謂外標者，係以其資本的大小，與房屋租價的高下，以及交易售出額與使用人數的多寡，或其他外形的表徵，定爲課稅標準，這種方法的優點，在不干擾其營業內部，且使稅吏易於查定，而其劣點，易使負擔者不公平。日本則純益外標兩法併用，若用一種折衷主義，因營業者的種類不同，而異其課稅方法。俄國營業稅，則爲適合於階級原則，使資產階級負擔較重，其課稅方法，非若他國由調查營業純益而加以課稅，乃由兩種稅法組成，一爲特許稅，一爲均衡稅，特許稅，亦可稱爲營業執照稅。問工業者，在營業年度開始時，則交納稅款，此稅特色，在分營業爲若干種，負擔輕重各異，卽在同業，按莫斯科及其他地方，分爲五區，各區稅率，亦有輕重，均衡稅

的內容、分商業爲五十八種、更分商業與他之加工及製造爲百種、每種類、課以同一的稅率、此外奢侈品、另行課稅、視爲奢侈品之物甚多、列舉其名目、對於製造或販賣此物者、照特許稅加征百分之五十。美國則爲特別營業稅制度、非對於普通商業一律課稅、僅限於特種營業數類而已、這種制度、在於國家、調查容易、不至於繁難、在於人民、得免苛細騷擾。

我國舊稅中、如牙稅、當稅、及販賣煙酒特許牌照稅等、就是這種制度。從前在北平政府時代、有三種營業稅。

一爲販賣煙酒特許牌照稅。

二爲特種營業執照稅。

三爲普通商業牌照稅。

特種營業執照稅、行而旋止、普通商業牌照稅、議而未行、茲就兩稅略爲言之。民國三年、財政府仿照美國營業稅制度、呈准創設特種營業執照稅、其課稅範圍、注重奢侈營業、列舉有十三種類、計爲皮貨業、綢緞業、洋布業、洋雜貨業、藥房業、煤油業、金店銀樓業、珠寶古玩業、旅館業、飯莊酒館業、海菜業、洋服業、革製品業、因爲我國經濟情形極爲幼稚、若與日德法等國、施行一般營業稅制、爲民力所不能勝、先做

美國施行一種特別營業稅，俟民力稍舒，再行推廣。納稅等級，分營業爲三等，一二等各四級，三等五級，三等之第五級，爲營業總收入在千元以下者，稅額爲一元，一等之第一級，營業總收入爲四十萬元以上者，稅額爲一千元，納稅時期，每年分爲兩次。四年春，以各省操之過急，致起異議，遂廢止。是年九月，財政部爲填補次年度政費不足起見，略仿香港澳門商業牌捐之法，又請設普通商業牌照稅，以香港澳門等處各種商業，都有牌捐，每月大則一二百元不等，至少也有十元，我國土地廣大，商肆繁多，若仿香港澳門牌捐法，而施行牌照稅，推廣於各種商業，其收入，比較特種營業執照稅，應得數倍增加。其賦課方法，前爲按照營業額，後爲按照資本額，無論何種商店，除牙當烟酒等商外，一律課稅。稅率分爲八等，一等二十元，四等八元，八等一元，每年分兩期交納。因係創辦新稅，恐稅率太重，惹起商人反對，故稅率比較特種營業稅輕微，而商人既不苦於負擔奇重，必樂於輸將，政府並可積少以得巨款，乃通告各省試辦，後因雲南討袁革命軍發生，遂爲終止。

國民政府從前劃分國家稅與地方稅，以營業稅付與地方，去年一月一日，裁撤釐金，爲填補其損失起見，通令各省舉辦營業稅，由財政部訂定征收營業稅大綱九條，及補充辦法十三條，呈經行政院核准，頒布施行，其征收營業條例，及施行細則，由各省自行擬訂，呈由財政部查核備案，賦課方法，仍是

按照營業額及資本額、其營業收入的多寡、與資本的大小、先由納稅人自由申告、再加以官吏的切實調查。

從前商人所感受釐金弊害的痛苦、最大是節節設卡查驗、騷擾不堪、以後改良稅制、宜採用極簡單的辦法、不使再發生這種情形。以現在所定的徵收方法、豫料將來、必難得良好結果、我國商人道德、素來缺乏、因政府財政不公開、而一般人民的稅觀念、亦極不發達、據實報告、決無其事。加以各商店沒有詳細精良的簿記、調查清楚、實不容易、而辦理稅收人員的惡習、類多務求中飽、將來查驗之煩、必至接戶搜索、使商業不安、甚至敲詐需索、百出不窮、而商人所受這種痛苦、比較釐金時代、不惟不減少、反將厲害。宜仿照法國營業稅辦法、以傭工及機械數、與營業所在地的人口多寡、而異其稅率、或以營業家屋租賃價格為標準而課稅、估計簡單、調查容易、不至兩相爭持、發生騷擾強迫如釐金一樣的弊害。或仿照日本、對於外標主義、與純益主義、同時採用、資本額與營業額、不容易調查、致有遺漏時、則採用外標主義、以為救濟的方策。這是現在營業稅的徵收方法、應行商榷者一。

營業稅、任民國十七年、國民政府、公布劃分國地收支暫行標準案、已列入將來地方收入、所謂以營業稅抵補釐金的損失、不過抵補其附加稅的一部分、並非釐金全部損失、取償於營業稅、中央政府、

宜令各省將釐金附加收入究竟多少、確實宣布、再行講求填補辦法。萬一營業稅抵補附稅不足、中央宜負擔款補助的責任。至於釐金正稅的損失、自有關稅增加、及新辦統稅兩項抵補、毋庸各省市財政當局爲之過慮。如依照這種辦法、才能夠貫徹政府裁釐確係解除人民痛苦的本意。今如浙江釐金附加稅收入、全年不過一百四十萬元、江蘇釐金附加稅收入、全年不過一百二十萬元、填補方法、如祇在這種數目內着想、即不至將營業稅稅率、勉強加重。乃現在浙江預計營業稅收入、每年約在三百萬元左右、超過其釐金附稅收入、在一倍之上。江蘇新預算、將營業稅項下、列爲四百萬元、超過其釐金附稅收入、在兩倍以上。是商民以裁釐希望減輕負擔、而政府反因裁釐而增加收入、想非中央體恤商艱、確定裁釐政策的初衷。江浙最近兩省、尚且如此、其他各省、可想而知、所以各省商民、莫不羣起反抗、奔走呼號、請求中央政府設法救濟。這是現在營業稅的填補數目、應行商榷者二。

營業稅、在從前北平政府、雖曾預布徵收章程、但未施行、所以要算是現在創設的新稅、大凡新稅創設、係加重人民一種負擔、難於推行盡利、稅率稍重、即易惹起人民反抗、故當初稅率、宜極輕微、須先養成其納稅習慣、使安之若素、然後因商業發達、漸次加重、才不至發生反響。且一般商民、自經各省軍閥摧殘、土匪蹂躪、商業已凋弊不堪、政府宜注意稅源、設法培養、萬不可把稅率弄得過高、使之枯竭。加

以近年來金價騰貴、一般物價因而陡漲、致使社會經濟岌岌堪虞、如負擔增加太重、不僅商人感受痛苦、其影響行遍全體社會、將使有崩潰破裂的危險、是不可以不慮。查民國十七年七月、全國裁釐會議、所訂各省徵收營業稅辦法大綱、其規定稅率、對於物品販賣業、製造業、印刷業、飯店業、旅館業、娛樂場業、照相業、均依其售出金額、徵稅千分之一至千分之二、牙行業、依其所收牙費金額、徵稅千分之二、包作業、依其承包金額、徵稅萬分之五、租賃物品業、依其所收租賃金額、徵稅十分之一、運送業、依其所收運送金額、徵稅千分之一、錢莊業、典當業、堆棧業、均依其資本金額、徵稅千分之一、是普通率稅、爲千分之一、最高者、不過千分之二、最低者、如包作業、乃僅萬分之五、在當時裁釐會議、因容納商界意見、幾經考慮、斟酌社會經濟情形、始行訂定、雖各省如爲特殊情形時、得自擬變通辦法、及徵稅標準、但其所徵稅率、不得高於本大綱所規定、用意至爲周詳。因我國營業稅、非如德國等係抽收其純益金、稅率可用百分比、乃是就其資本的大小、與營業總收入的多寡、按額徵收、不論其有無盈虧、都是一樣徵收、故稅率祇可用千分比、但如千分比、而其數至於十、即無異乎百分比。此次國民政府、訂定各省市征收營業稅大綱、規定稅率、用千分法計算、最高額、也是千分之二、惟其但書、有關於奢侈營業、及其他含有應行取締性質者、不在此限一語、留此方便之門、不啻爲各省市謀增加稅率的張本、因此各省規定營業稅

率、如浙江福建等有徵收至千分之三十或五十者、照現在經濟狀況、一般商人營業、除以其利益充店中一切開支外、其淨利、如能達到長年一分、在今日商場中、恐已不可多得、若徵稅至千分之五十、如有萬元營業、須繳營業稅五百元、是這種長年一分的淨利、無異公家與商店、各分得一半、不啻征收其所得稅百分之五十、稅率之重、實世界無比、如果淨利不及此數、則商店方面的盈餘、祇有悉數盡納諸公家、而使股東與店夥、都絲毫無所得、是將驅逐商人都將從事於投機事業、而正當營業、必日形減少、而政府收入、必日益短絀、這是現在各省營業稅的稅率過重、應行商權者三。

營業稅、在財政學上、為一種收益稅、即行為稅的性質、因其營業上的行為、可以發生利益、故從而徵稅、又因其業務上所發生的利益、有大小不同、故從而稅率、分有等級、是以業務為其徵稅範圍、萬長可以物品為單位、按物徵收、致蹈百貨釐金的覆轍、法國分營業為四種、一為平常營業、二為運輸業及銀行業、三為不屬於第一種的工商業、四為自由職業、辦法極為簡單、德國僅在其營業上的資本大小、及純收益多寡、分為四種、較法國更為進步、日本分別種類、比較法德雖多、但都是從其業務上的不同、而有所差異、其物品販賣業一項、除日用必需品免稅外、一概籠統徵稅、并不再行區別、今各省徵收營業稅、多未遵照分業辦法、仍是如釐金一樣、以物品為單位、對於物品販賣業、分門別類、苛細紛歧、江蘇

省所定物品表稅率、按物分類、至七十四種之多、顯係徵收貨物稅的性質、其餘浙江福建湖北湖南河北遼寧等省、都是仿照蘇省辦法施行、且分類既多、而百貨商店、在事實上、斷不能按類登帳、將來徵稅官吏、必藉口於稅率不同、由檢查帳簿、而核對存貨、其結果、至於騷擾需索、勢所難免、惟安徽省徵收營業稅章程、其第四條、「凡各種營業、每年營業收入、滿千元以上者、照千分之二之比例、徵收營業稅、凡滿一千元者、徵稅二元、一千元至一千五百元者、徵稅三元、一千五百元至二千元者、徵稅四元、餘均以五百元爲單位遞加、」這種辦法、頗爲簡便易行、又營業稅係一種直接稅性質、稅金之負擔、要使其落在商店身上、萬不可使之轉嫁於一般消費者、故日用必需品的營業、應在免稅之列、今各省徵收營業稅章程、關於油鹽糧食柴煤等項、概行徵稅、一般消費者、對於這種物品、毫無伸縮自由的餘地、其稅款終必至於全部爲其所負擔、如此、則純爲一種消費稅性質、與徵收營業稅元來目的、完全相反、這是現在各省營業稅的性質、未能判別清楚、應行商榷者四。

純粹正常的營業稅、應就其營業的結果、即一年的收益而稅之、庶於其營業上的進行、毫無妨礙、今按其資本額與營業額徵稅、實與營業稅的原則、不甚符合、惟其特別長處、是易於施行、又辦法簡單、易予人民以一種的訓練、聞政府意思、於創辦之初、暫行先用資本或總收入爲標準、迨四五年後、使商

業習慣養成、再行改用收益稅。但這種制度、其課稅方式、係用報告、頗多虛偽、以多報少者、所在皆是、則政府實有調查的必要、而政府派員調查、頗有困難、一爲易妨礙其營業上的進行、二爲調查後、必公布而商業上多有要守秘密者、三爲商店往往假造帳簿、無從得其實在。於是政府有一種救濟的辦法、即所謂領照制度、與發票制度、領照制度、在股分公司組織的商店、資本若干、固容易調查、而個人所經營的事業、則易於隱匿、其資本創設時、究有多少、實難估定。至於發票制度、在我國商業習慣上、零購物件、未必都有發票、因購者付與貨幣、取得物件、其債權債務、業已交割清楚、實無授受發票的必要。若隨時派員檢查其營業帳簿、或可使發票無從偷漏、而其另製簿冊、又係題中應有之義、將來必發生爭持、甚至於激成事變亦未可知。於是政府又有第二種救濟的辦法、即在各省徵收營業稅大綱第五條、規定「各省徵收營業稅時、應設立營業稅評議委員會、其委員、以徵收官吏與商會代表及指定之會計師充任之、該委員會、有審核稅款、並公布稅款的權限」云云。第六條是「使商界納稅人、得以參加意見、以圖避免徵稅時、致發生爭持騷擾的弊害、」用意至爲周詳。這種制度、是仿照德國徵收營業稅、有納稅人會的組織、以使稅額得昭平允。但德國納稅人會的組織、其委員長、雖必爲政府所派、而政府所派的委員、不過三分之一、而三分之二、是由納稅人會中投票選舉之、選舉委員、不論其資本大小、係一業

一人，大多數爲納稅人所信仰，且於市面情形，異常熟悉，并有分配稅款的權限，故無不均平的弊害發生。今我國所謂評議委員會，其組織法如何，不得而知，據報載某省某縣所組織的評議委員會，係縣政府公安局財政局商會各派代表一人組織之。是政府人員居多數，且無權力分配稅款，不過僅有意見上的參加而止。商界人數既少，如有爭持，即所謂調停的力量，將等於零。這是現在各省營業稅的調查方法，應行商榷者五。

各省稅法，多與中央所訂定營業稅大綱，及補充辦法相抵觸，如大綱明白規定，凡經營商業，開設店舖，除已向中央納稅者外，須領營業證，納營業稅，營業證不收費，今江蘇規定資本不滿五百元之營業者，年納營業證費一元，河北徵收營業證費一角，此其一。中央有維持人民最低生活限度起見，規定營業，分別種類等級徵稅，資本不及五百元者免稅，今遼寧規定資本不及二百元者始免稅，而其營業收入，如月過二百元者，雖資本不及二百元亦徵稅，此其二。中央爲整理牙當屠宰等稅的紛亂，於大綱中，規定廢止牙當稅捐屠宰稅及其他類似的捐稅，分兩步辦法，一牙當等稅，照舊徵收，改稱營業稅，二營業稅辦竣後，改徵營業稅。今各省營業稅實施後，對於牙當等稅，應如何歸併，何時實行，都不見有一點準備，河北且於牙稅外，另徵其營業稅，不免重複課稅，此其三。各國營業稅，皆不稅農，立法院所通過

的營業稅法，亦有農業除外的規定。乃河北省對於養鴿養魚養雞等業及花樹業，亦均課以營業稅，是稅及農民副業，我國農家經營副業者甚少，政府方當提倡獎勵之不暇，何忍徵稅，此其四。各國營業稅，沒有稅及職業者，惟法國對於高等職業有稅，我國營業稅規定，限於經營商業，今河北省對於鑛牙業課稅，湖北省對於寫真業課稅，并按營業額稅，課以千分之十五的重稅，此其五。這是現在各省營業稅的稅法紛歧，違背法理，應行商榷者六。

總之所謂抵補稅，雖與裁釐有連帶的關係，但是裁釐係政府出於革去稅政，解除人民痛苦的一種財政政策，而創設新稅，要視民力能否負擔，推行能否順利，為其主要目的，是為另一問題，非可視為同一事件，不能完全以新稅的收入，即為抵補稅金的數目。且政府所謂抵補問題，將收入支出，先行通盤計算，究竟缺損若干，然後再謀抵補的方法，才算是財政上的根本辦法，更不能僅以裁釐所損失的數目，即視為惟一應行抵補的款項，如舉辦新稅，尚不能夠收支適合，即在於消極方面，整理一切舊稅，以謀增加收入，如再不足，則採用緊縮政策，削減各費，政府以這種方針，舉辦新稅，方不至再行病民，而裁稅的本來意旨，才能夠貫徹。

第六章 煙酒稅

我國在三代以前，酒禁頗爲森嚴，對酒課稅，創始於漢朝以後，或課稅，或行專賣，歷代時有變史，清初尙行酒禁，嘉慶時代，僅課通過稅，末年，才與煙草稅列爲專款，尙是包含於雜稅之中，不視爲重要財源。一因生產者，散在各處太多，取締極感困難，政府課稅，實不容易舉其效果。二因造酒材料，爲米麥兩種，均係民生必需物品，如政府課稅，欲圖增加收入，勢必對於造酒業者，發生保護獎勵的弊害，而至於壓迫一般國民的生活。故大清會典上，不過舉其名目而已。煙稅，至清朝道光年間，才開始創辦，也是僅課通過稅。光緒末年，雖列爲專款，然基於課稅上之困難，收入無多，也不視爲重要財源。革命後，民國政府，當初仿照宣統四年度預算，將煙酒稅計入於正雜各稅捐中，與一般租稅一樣，規定定額，使地方政府徵收後，送解中央。爾後全國政治日益紊亂，所解送於中央的款項，日益減少，於是中央財政，更爲窮乏。民國四年，另行設立煙酒牌照稅，與從前煙酒稅，同列爲中央專款，由中央直接課徵。五年施行煙酒

專賣制度，加收一種煙酒公賣費，於中央特設全國煙酒事務署，直隸國務總理，爲一獨立財務機關，各省分設煙酒事務局，直屬於中央煙酒事務署。是現行煙酒稅，在廣義上說，除舊來煙酒稅捐外，包括煙酒牌照稅及公賣費兩種，內容極爲複雜。茲將三種課稅分別言之。

煙酒稅捐，在明清時代，因中央不甚注重，遂全然變爲地方稅的狀況。清末，各省政府，多以經費膨脹，無法應付，惟求之於煙酒稅捐。又因與對於其他一般租稅同樣，欲避加稅的非難，於是不增稅率，而務增稅目，極爲繁多，有所謂麵稅，是爲原料稅，有所謂煙葉稅、釀造稅等，是爲出產稅，有所謂煙絲稅、菸、創捐、燒鍋課等，是爲製造稅，有所謂釐金關稅等，是爲通過稅，有所謂買貨捐、門銷捐、坐買捐、行賣捐等，是爲營業稅，此外更有所謂加價加抽及各種附稅存在，故各省對於煙酒，至少有六七種的稅捐，其徵稅機關，不是一定，有常關、釐金局、稅局、貨捐局、縣知事公署、公賣局、公棧等等。又其課稅標準，也不一律，有以容器爲標準者，有以貨量計算者，有以貨物品質良否比較者，有以交易額多寡推定者，有依據製造器具或賣價及商店情形者。至於徵收方法，也不相同，有官廳直接徵收者，有歸商人包辦納付者，有依印花貼付者，因此稅率，各地差異甚巨，紊亂錯雜，不可名狀，今將各省大體的稅目及稅率列表於左。

省別 稅目 稅率

北平	銷場稅(崇文門稅)	
河北	煙酒稅(出產稅及移入稅)	燒鍋稅煙酒釐每擔二元五角
遼寧	煙酒稅(同上)	外國產煙捲捐從價百分之十一
吉林	煙稅(同上)酒稅燒鍋稅	百分之十一
黑龍江	煙酒稅(同上)	百分之三十
河南	煙稅(煙絲稅及煙葉稅)酒斤稅	每百斤一元六角
山東	煙酒稅(出產稅及移入稅)	百分之三十五
福建	煙酒稅(同上)	百分之十
浙江	煙酒稅(同上)	每百斤十一元二角三分
江蘇	寧屬內門銷捐通過稅 蘇屬內出產稅銷場稅	百分之八
安徽	出產稅(本產品)銷場稅移入品)	百分之二十
江西	統稅(土產稅及移入稅)製造稅	百分之五
湖南	煙酒釐(移出入通 過邊地等)煙酒稅(出產 銷場)	百分之十五

湖北	煙酒稅（出產稅及移入稅）	每斤八文
山西	煙酒釐煙酒稅煙捲捐	每斤十文
陝西	煙酒稅 <small>煙斤稅</small> 煙酒釐造場稅統捐	百分之十
廣東	本產煙稅移進煙稅（內銷外銷）移入煙稅（內銷過境）出產酒稅酒釐移入酒稅	百分之十二
廣西	煙類稅煙絲捐酒類稅	百分之十一
四川	煙酒出產稅煙酒移入稅	百分之十一
雲南	煙酒稅煙酒釐（土產品及移入品）	百分之十一
貴州	煙酒釐煙酒捐（同上） 造酒稅 酒執照費	百分之十一
甘肅	煙酒類統捐	百分之十
察哈爾	酒稅鏡鍋稅	百分之二十
熱河	煙酒稅（出產稅移入稅）	每百斤二百文
綏遠	煙酒稅（同上）	百分之二十

煙酒牌照稅、係依民國三年一月所公布之販賣煙酒特許牌照稅條例而設立者、對於販賣煙酒

的舖店課稅，爲一種營業稅。在這條例未施行以前，廣東等省，已有煙酒牌照稅的名目，這個條例不過使之普及全國，一律施行而已。其所以設立該稅的理由有四。

第一、元來輸入外國品，在條約上，除關稅及子口稅以外，不得再課消費稅，故內外製造品，有失負擔上的公平，這種營業課稅權，純係國內自主權，可以避免條約上的違反，幷可以適應公平普遍的原則。

第二、煙酒爲一般嗜好最奢侈品，無論那一個國家，莫不課以重稅，視爲政府極重要的財源，現在我國加徵這種課稅，既不至於病民，且可以救濟國庫上的窮乏。

第三、各地方對於煙酒課稅，極不統一，稅法甚爲紊亂，致使各地方的人民負擔極不公平，此條例公布施行以後，可以使全國煙酒稅，漸次有整齊劃一的希望。

第四、該稅徵收手續，極爲簡便，徵收費用，亦不要多，既不損害國庫，復不使人民感受煩累的痛苦。

該條例辦法大概，對於煙酒販賣營業，分爲整賣業，及零賣業兩種，零賣業，更分爲甲乙丙三種，甲種爲專業，乙種爲兼業，丙種爲沒有一定的舖店，如路傍販賣等。凡欲從事這種營業者，要先在所管地方徵

收官署、或縣知事公署、受領牌照、然後可以開始營業。稅率每年整賣業四十元、零賣業甲種十六元、乙種八元、丙種四元、納稅期、分爲一月及七月兩次、若整零賣業煙酒兼營者、要領受兩種特許牌照、各規定定額納稅、並禁止牌照轉賣讓與、或貸與、倘無牌照營業者、則加以科罰。但是該條例、雖爲我國一種最良稅法、自公布施行以來、各省莫不遵照辦理、而因政治基本紊亂、國家綱紀頹廢、對於中央財政上的補救、並不能舉多大的成績。

於是當時有人主張、以今日國中在這種不統一情形之下、欲圖煙酒增加收入、僅爲加徵課稅、徒增人民負擔、而於國庫收入上、實無何等益處、如欲統一整理、使爲將來國家重要的財源、莫如施行專賣制度、政府乃從其議、於民國三年五月、公布煙酒公賣暫行簡章、至四年六月、再加以修正。該制度綱領、在大體上、使商人從事於生產及販賣、政府惟在其間監督課稅、當初即於中央設立全國煙酒公賣局、各地方設立分局、是年十二月、改稱全國煙酒事務署、與財政部爲全然獨立的機關、使管理全國煙酒公賣事務、十一年五月、修改事務署章程、改爲財政總長兼任該署督辦、各省分立煙酒公賣局、使管理省內煙酒公賣及稅捐事務、所有從前煙酒稅捐、及煙酒牌照稅等的徵收、概行歸併辦理、以期將來稅率、得以統一、手續得以改善。又規定在省內按煙酒生產運搬及販煙等情況、在各地方設立分局、更

於分局之下、在其所管區域內、劃分地段、設立公賣分棧、又於分棧之下、在其區域內、得組織公賣支棧。查該煙酒公賣棧組織法、與煙酒公賣分棧保證金章程、凡商民欲爲煙酒賣買者、須先納保證金若干、由公賣局交付執照、始能在公賣分棧及支棧代理一切、而煙酒銷售價格、由公賣局審核其成本原價利益、及各稅捐等項、更體察其地方生產消費的實在情況、酌量加收十分之一以上至十分之五的公賣費、定爲公賣價格。這種規定、原爲各地方情形不同、爲酌量通起見、無如此例一開、各省政府征收成數、莫不任意增減、致使公賣費率、輕重懸殊、最高如北平、爲百分之三十、江西爲百分之二十五、河北河南安徽福建陝西四川廣西諸省、爲百分之二十、綏遠察哈爾、爲百分之十八、山西浙江湖南雲南貴州、爲百分之十五、吉林黑龍江湖北江蘇、爲百分之十二、遼寧爲百分之六、甘肅最低、不過百分之四、而公賣費額、尙多依舊、久失平均。且各省類多於費稅之外、另行徵收附加稅、如江蘇省的教育經費、治運經費、江西省的公安局經費、靖衛隊經費、縣商會經費、市政捐等、都是地方政府所任意增加、沒有一定標準。

煙酒稅制、從前異常複雜、此次施行煙酒公賣制度、另行設置煙酒行政評議會、關於稅法整理、製造成良、以及其他一切事項、爲有系統的研究討論。結果歸併稅釐捐各項徵收、除輸出入稅外、葉煙草

定爲從價百分之二十五，其他煙草及酒，定爲從價百分之五十，由於稅釐最重的省分，定期實施，稍輕的省分，以三年爲期，使其稅額逐漸平均一致。不意施行以來，不惟不能收整齊劃一的效果，反加一層糾紛，並使商民的負擔，更爲不平。而徵收方法，也是凌亂無章，如江蘇出於商認，浙江由於官辦，江浙等省，最爲接近地方，辦法尙屬紛歧，他省更無論已。

因這種不一致的情形，故各省產銷數量，究屬幾何，歷來沒有全國精密的統計，而徵收實權，操於各縣分棧商人之手，所有省局分局，都是莫衷真相，祇求比較稍加，敷衍解額，卽爲能事已畢，而任調查覆查的人員，也祇與商人論定比額，就是其惟一無二的工作。至於稅率，是否與部章相符，徵收手續，是否合法，收費稅款，有無隱蔽情形，製造與販賣者，有無被壓迫的事實，都所不計。甚至與商人狼狽爲奸，朋分其利，而商人惟利是圖，一旦大權在握，類多上下其手，如一樣的酒池，而重量規定各殊，同等的營業，而牌照等級互異，此中黑幕重重，不可究詰，積之既久，成爲似包非包之局，并非如完全公賣制度，就貨論價，論價徵稅，故國家實際上的收入，不及公賣費十分之一，餘都歸於中飽。

煙酒賦課，在各國爲最良稅法，在我國則爲最大弊政，非切實整理，國計民生，兩受其害。而整理的方法，宜循序漸進，不可一蹴而幾。第一步，政府應集中事權，統一辦法，所有各省辦理煙酒人員，由財政

部直接派員接收、稅收款項、悉解中央、不許地方再有截留。第二步、在派員調查各省確實產銷數量、作一精密統計、以推測比額範圍、并調查其實在價格、以確定稅率標準、不使各地方有失於畸輕畸重的弊害、藉以改良包商及委辦的制度。第三步、根本取消分棧制度、設立各縣支局、任直接徵收的責任、由部規定公賣法、認真就貨論價、論價徵稅、以期公賣政策的實現。

煙酒稅負擔、在大體上觀察、以有所得能力及能夠勞動的男子爲主、非如鹽稅、不論男女區別、年齡大小、及其所得多寡、一切人民、都是課以同一的負擔、故爲特種奢侈品、以之爲稅課物件、不失爲最好的財源。在國庫收入上、現今無論何國、莫不視爲重要。我國在財政組織紊亂、租稅道德低落的今日、如爲消費稅徵收、徒多要徵收費、斷難舉其實績、專賣制度、手續簡易、最易推行、但純然專賣制度、對於製造業與整賣零賣業、概行獨占、則以國內幅員遼廣、而所有釀造場所、及販賣營業、散在於全國各地、無論在國民經濟上、與政府財政上、都不容易一時辦到、惟有施行一種仲買獨占制度、極爲相宜。然這種制度的實施、亦須有相當時期、如急激推行、也不容易有良好的成績、宜先依現在官督商銷的辦法、漸次加以改善、以圖日進於完整、因在紊亂情形之下、實不能夠一蹴而幾也。

煙酒稅收入、在東西各國、如英美法日伊俄等國、都是在二億元以上、至五億元不等、德國最近、有

十億馬克的收入、其居財政上重要的地位、可想而知。我國土地、比較各國廣大、人口比較各國衆多、一般人民好營享樂生活的程度、比較各國也更甚、而其煙酒稅收入、反相距甚遠、在清朝末年、預算上不過七百萬元內外、民國二年、合煙酒稅、煙酒牌照稅、及煙酒公賣費三種、在其預算額上、不滿一千二百萬元、其後雖逐年增加、在民國八年度、係稅收最盛時代、三項分開計算、公賣費、有一千四百五十一萬四千九百九十二元爲最多、煙酒稅次之、有一千三百七十五萬八千七百八十四元、煙酒牌照費更次之、僅有二百二十四萬四千零七十七元、合計三種收入、共不過三千零五十一萬七千八百五十三元。元來各地方煙酒稅實收額、與各種租稅一樣、對於中央政府、不過爲形式上的數字報告、是其傳統的慣例、究竟收入幾何、無從悉其真相。八年以後、政治更不統一、稅制更爲紊亂、綜合各省實收額報告、依據財政部所發表的在民國十一年至十三年、平均年額、不過一千五百萬元上下、不到其預算額一半、且這種收入、因中央政府威信日益墮落、而各地方截留以充省用的傾向、遂年年加甚、故中央實際上收入、年額最多不過百餘萬元、僅有一成而已。自國民政府建都南京、完全統一之後、改爲煙酒稅處、對於煙酒稅注意整理、而國家稅收、由中央財政特派員直接收解、各省截留、自爲減少、在民國十七年、全國財政會議、議決整頓煙酒稅收大綱各案、預備次第實施、但因連年內戰不息、不過在江浙數省稍爲

更改、其餘各省多未能推行。加以社會經濟、因戰爭破壞、到處土匪橫行、因而影響稅收不小。在十七年度、實收數僅三百五十四萬九千三百八十元、十八年度、僅六百八十三萬零九百九十五元、至二十年、全國平定、漸次增加、有一千五百六十二萬六千三百四十四元、然比較民國八年度、尙減少一半以上、以後國家如能永久和平統一、各省能夠依照整頓大綱議決案、循序漸進、稅收劇增、直可計日而待也。

煙酒爲特種奢侈品、政府爲取締消耗、寓禁於徵起見、就是稅率雖重、並不嫌其苛、東西各國、行之已久、人民都無怨言、如政府規劃至善、管理周密、沒有一點流弊、實行公賣制度、由政府支配銷售、加重價格、按年增稅、禁絕私售、則人民將樂盡納稅的義務、而政府可得多大的收入、比較今日、奚啻倍蓰。從前北平政府、爲救濟財政上窮乏、欲圖煙酒稅收增加着手、但因輸入稅率引上、乃爲關稅協定稅率束縛、不得自由修改增加、如僅加重國內所產煙酒稅、却招外貨輸入增加、而國民經濟上、必受重大的打擊、是以躊躇恐懼、不敢實施。今國民政府、既已宣布關稅自主、以煙酒爲特種奢侈品、稅率定爲最高額、已增加至百分之五十、以後國內政治如能真正統一完整、中央財務行政、得以推行盡利、對於內國煙酒稅、同時增加、以中國人口衆多、土地廣大、以及人民嗜好性計算、並徵諸東西各國實例、收入增加、至三億元內外、必非難事。

第七章 印花稅

印花稅爲一種交通稅，近來世界各國、工商業進步、各種交易事件、日益發達、因而印花稅收入、日益增加、遂占財政上重要的地位。我國印花稅、創始於前清光緒二十八年、由直隸總督袁世凱、倣法歐美、奏請施行、因當時風氣未開、朝野人士、多是莫明其妙、商民亦反對甚力、故不能夠達其目的。及光緒三十三年十一月、鴉片禁止議起、以填補鴉片釐金收入爲目的、經度支部奏請裁可、頒布印花稅則十五條、辦事章程十二條、定翌年八月、先由直隸省試辦、後因天津商人反對、也爲之中止。至宣統元年正月、再命令各省一律施行、又以各省督撫、奏請延期、遂終清朝一代、印花稅未見實現。

民國革命以來、政府爲救濟財政窮乏起見、於元年十月二十一日、改名爲印花稅法、十二月十一日、公布施行細則、并規定京師地方、從二年三月一日起實施、其他各省、從七月一日實施、曾於三年十二月、修改稅法一次。國民政府、建都南京、於十六年八月、公布財政部印花稅暫行條例、現在徵稅手續、

係依據這種條例辦理。關於管理機關，民國五年十一月公布印花稅處章程，於財政部內附設印花稅處，使其管理全國印花稅關係事務，於各地方商業都市設立印花稅分處，使其分權辦理。關於印花票發行機關，於財政部內設立印花票總發行所，委託中國總銀行、郵政總局及電報總局，並各省商務總會，為發行分所，由其分所所認定的分行分局分會為發支行所，更由其支所所認定的各種商店及郵政信櫃，使其代行發賣事務。

國民政府為推廣印花稅票販賣起見，規定各省區縣市招商包銷印花章程，於十六年十月公布，所謂招商包銷者，即由商人包辦賣出的意味，其包辦方法，商民以殷實商家三名連帶的保證書，提出於省區分處，經省分處認可後，納付一個月份的保證金，即許其於各縣設立印花稅支處，并由各支處分設各市鄉鎮代銷處，使其各負努力販賣的責任。其賣出之款，除以二成作為手數料外，其餘須每月繳納於省分處，各支處并須使賣出數逐次增加，始為稱職。從前印花稅除主要都市以外，殆不見其推行，就是在已推行的地方，類多有不確實的事情，故印花出賣甚少，自這種章程頒布實施以來，在販賣上，比較推廣。但是承包的商民，大都欲從中設法取利，以甲省的印花，售於乙省，以丙省的所餘，補丁省的不足，輾轉派銷，不堪其擾，於是這^種招商包銷制度，以國家正當的租稅收入，一變而為私人的營利。

事業。各處有任意將比額增加、稅率提高、甚至四五倍者、其款項收入、類多歸於中飽、徒重人民的負擔、而失事理的公平、於國庫收入上、毫無裨益。甚至到處派出員役、沿路攔阻、即偶有包裹、莫不強施檢查。所定扣貨罰則、苛細煩瑣、類於強盜搶劫行爲。因之商業受其摧殘、並影響國家稅收。於是這種招商包銷制度、更一變而爲病國殃民的弊政。且印花銷售的廣狹、必視乎商業的盛衰、與交易的多寡以爲衡、斷不能夠先事投標、即可爲確定的標準、故招商包銷制度、現在實有取消的必要。

印花稅性質、有兩種區別、一對於民間財貨權利移轉的憑據、政府貼用印花、而爲其保證、即對於財產移轉及契約締結的行爲、依照印花稅法課征、而爲一種交通稅。一爲特別法規定、即當其租稅徵收、依貼用印花、而代現金的納付。

關於稅率規定、在舊印花稅法、分爲二類：

- 第一類爲十五種。發貨單、寄存貨物文契憑據、租賃各種物件憑據、抵押貨物字據、承租地畝字據、當票、延聘或雇用人員契約、對於價格十元以上、貼用印花一分、舖房所出各項貨物憑單、租賃土地房屋字據、預定貨物賣買單據、租賃及承頂各種舖底憑據、各項包單銀錢收據、對於價格十元以上、貼用印花二分、支取銀錢貨物憑摺、及各種貿易所用帳簿、每冊每年貼用印花二分。

第二類 提貨單、保險單、各項保單、存款憑單、公司股票、匯票、期票、借款字據、舖戶或公司議定合資營業合同、遺產及析產字據、共分十種、額面十元以上、百元未滿者、貼用印花二分、百元以上、五百元未滿者、貼用印花四分、五百元以上、千元未滿者、貼用印花一角、千元以上、五千元未滿者、貼用印花二角、五千元以上、一萬元未滿者、貼用印花五角、一萬元以上、五萬元未滿者、貼用印花一元、五萬元以上者、貼用印花一元五角、其後政府爲推廣印花稅起見、一元以上、一律貼用印花一分、惟對於當票、因與貧民生計有關、四元以上、始貼用一分。

尚有依於人事證憑、貼用印花條例、海外旅行免狀二元、國內遊歷護照一元、免狀證明書一元五角、普通官吏試驗合格證書一元、高等官吏試驗合格證書二元、中學校卒業證書三角、專門學校以上各學校卒業證書五角、中學校入學願書四分、專門學校以上各學校入學願書一角、婚姻證書四角。

而新規則的印花暫行條例、略爲變通修改、共分四類。

第一類 十五種、受領證、商業帳簿、貨物送狀、雇用契約書、各種包辦證書等、分爲一分二分一角。

第二類 十四種、股票、期票、債券類等、額面一元以上十元未滿者、爲一分、至五萬元以上、爲一

元五角。

第三類、四十五種、各種人事證憑、各種營業免許證等、比舊規定、種類增加甚多、最低爲一角、最高四元。

第四類、四種、洋酒從價三成、奧可加每百斤十二元、汽水類、舶來品一磅瓶二分、半磅瓶一分、土產品半額、煙草從價二成。

這種稅率、採用階級制、從其給付能力而增減其負擔、在大體上、尙爲適當。其增加種類、亦用意周密。且第四類、對於舶來品、加重稅率、尤有保護土產的意義。惟一元以上、一律貼用印花一分、則未免過重、不免增加下層人民的負擔、無論何國、沒有這種苛重、最小限度、須至十元以上、方爲合法。

又新條例、對於年節帳單、照發貨票一樣、一元以上貼用印花一分、這種催收欠款的帳單、係爲一種通知書的性質、並不是銀錢收據、自不能認爲銀錢憑證類、今仍須貼用印花一分、實在沒有理由。十七年、全國經濟會議、議決建議政府、請仍照向例免稅。至於商店帳簿、在舊法、年貼二分、而新條例、增至一角、商民因驟加五倍的負擔、莫不羣起反對、而全國經濟會議、亦經議決建議政府、請援照向章貼用、都未得政府核准。

印花稅現在各國莫不視為重要的財源，但是當初徵收，都是稅率輕微、手續簡易，俟商民力量雄厚、各種交易事業日益發達，且養成其習慣有素，然後漸次推廣加重，並不勉強從事，故其上下翕然，人民樂於輸將。我國印花稅法，自民國三年頒布實施以來，其所規定稅則，已屬繁細苛重，推行十餘年，人民不勝煩擾，號稱革命政府，對於這種苛細稅法，反變本加厲，於比額稅率，驟加四五倍，祇從國庫收入一方面着想，實有違反逐步推行的道理。殊不知稅率驟增，商業上必至無形減少，其有妨礙社會經濟與交易事業的發達必多，就是在政府稅收上，亦必受其影響，為之短絀，故在財政上與民生上計算，都有不利，政府宜有斟酌改善的辦法。

又現在國內風氣未開，人民對於貼用印花，大半都是勉強奉行，并不知要貼印花為何事，宜先派妥善人員，廣為宣傳勸導，以養成人民貼用的習慣，發達其租稅義務的觀念，並使其瞭解權利効力的作用，是為印花稅推行的根本條件。然後再行派員嚴密檢查，如有故意隱匿者，擇尤處罰，以防止再發生脫稅事情，則積習流弊，必自然漸除，而政府稅收，亦必自然暢旺。從前各地軍閥，割據分裂，莫不各自為政，因而稅則，全國不是一律，有自定單行法，強令人民服從，就是稅票，全國也不一樣，有自製印花票，強壓商民押借，於是濫印偽造的弊害，層見迭出，流毒社會，實非淺鮮。加以年內戰不息，以致百業凋

贖、盜匪充斥、交通全然阻滯、推廣計畫、實不容易做到、故我國印花稅法、自推行以來、辦法日益紛歧、稅收日形短絀、無怪其然。

至於全國印花稅收總額、究竟若干、因各省類多虛報截留、無從查悉其實在、在北平政府時代、大概數目、在三百五十萬元上下、而中央政府、實際收入、僅三四十萬元、不過十分之一而已。自國民政府建都南京以來、逐步整頓、十七年七月間、全國財政會議時的報告、已收至一百十五萬元有奇、是年底實收數、為三百零三萬四千三百四十二元、十八年度、增加至五百四十二萬六千八百四十四元。當時政府計算、如國中從此統一、地方元氣漸次昭蘇、商業發達、大約每年最少收入可達至一千五百萬元、故二十年度預算數、為三千三百二十三萬二千七百零三元。但徵諸各國實例、如英美德法意日等國、印花稅收入、多至一億元以上、我國商業發達、固不及歐美各國、而人口衆多、商業區域、至為廣大、如能夠普遍厲行、照現在情形估計、一千五百萬元、實為最少數、當有四千萬元左右。以後和平統一、真正實現、商業交易、自必日趨繁盛、稅收更不可量。現在整理、首在稅則稅票、以及用人行政、急謀有統一的辦法、所有各省委派人員、概行更換、所有各省自製印票、與單行法、一律廢除、形式上既已統一、然後集中事權、徐圖改善、自當日有進步。

第八章 其他租稅

我國稅收、在中央、如關稅、鹽稅、煙酒稅、印花稅、及現在抵補釐金損失的統稅、在地方、如田賦、及現在抵補釐金損失的營業稅、其數目、都是佔一般稅收中百分之九十以上、且都有整理的餘地可言。其他租稅、收數極微、無足輕重、施行最久、如牙稅、當稅、屠宰稅等、將歸併於營業稅辦理、如釐稅、茶稅、糖稅、木稅、絲繭稅、錫箔稅、牲畜稅、前擬歸併於特種消費稅、今特種消費稅、既已明令取消、將來應如何歸併辦理、尚無法令規定、此外中央尚有所得稅、交易所稅、地方尚有契稅、房屋宅地稅等、而將來歸併各稅、現在仍是照常抽收、茲均略為分別述之。

第一節 所得稅

清末爲救濟財政窮乏、有創設所得稅的討論、但稅法未及公布施行、而清已亡、入於民國、國庫窮

乏更甚、當時政府、欲推行所得稅、以增加收入、於三年一月十一日、公布所得稅條件、稅率等級、分爲兩種、第一種、爲法人所得、課千分之二十、國債以外的公債、及社債利息、課千分之十五、第二種、即不屬於第一種的各種所得、五百元以下者免稅、五百元以上、五十萬元以下、分爲十級、最低五百元以上至一千元者、課千分之五、但在從軍中的軍官俸給、美術或著作所得、教員俸給、旅費、學費、及法定養贍費、不以營業爲目的的法人所得、不屬於營業事業的一時所得等六項、因都是關係於社會有利益的事、故規定免除所得稅。

民國四年、財政部呈准所得稅第一期施行細則十六條、其意想先從官吏議員及其他大商業等着手、因官吏議員、對於所得稅、有爲國民提倡的責任、大商業收益豐富、其利益金額的調查、比較容易、按該施行細則、頗類似各國所謂特別所得稅制度、照這種施行細則實行、將來即按期增加課稅事項、亦不至普及。十一年一月七日、關於所得稅、分別先後徵收數目、并所得稅徵收規則、徵收所得稅考成條例、其他所得稅款儲款章程等、都漸次公布、但未至於實施。當時對於所得稅收入估計、在民國七年七月、由財政部賦稅司提出於國務會議的概算、第一期所得稅施行後、每年應徵收額、在七八百萬元左右、第二期、推行一般所得稅時、約有一千萬元、這種估計、恐與事實上相去甚遠。

國民政府於十六年八月十八日頒布所得稅徵收條例、其適用的範圍、祇限於官吏的薪俸、而其用途、又祇歸於黨費、這種辦法、都未免大狹隘、各國實無此例、而其稅率、在第五條規定如左。

- (一) 每月薪俸、在五十元以下者不徵收、
- (二) 每月薪俸、在五十元以上、百元以下者、徵收百分之二、
- (三) 每月薪俸、在一百零一元以上、二百元以下者、徵收百分之二、
- (四) 每月薪俸、在二百零一元以上、三百元以下者、徵收百分之三、
- (五) 每月薪俸、在三百零一元以上、四百元以下者、徵收百分之四、
- (六) 每月薪俸、在四百零一元以上、五百元以下者、徵收百分之五、
- (七) 每月薪俸、在五百零一元以上、六百元以下者、徵收百分之六、
- (八) 每月薪俸、在六百零一元以上、七百元以下者、徵收百分之七、
- (九) 每月薪俸、在七百零一元以上、八百元以下者、徵收百分之八、

按官吏薪俸、係一種勤勞所得、各國對於勤勞所得的稅率、都是極輕微、大抵最高額、不到百分之二三、今我國徵收至百分之七八、實未免太重、各國因社會生活程度、日益增高、免稅點都漸次提高、如日本

從前以每月五百元收入爲最低生活限度、現在却提高了、今我國規定五十元以下、才不徵收、未免太低。而累進稅法、亦規定過重、都是世界上所無的。

民國十七年、全國財政會議、所議決的實施所得稅案、其條例如左。

所得稅條例：

第一條、在民國內地、有住所、或一年以上之居所者、依本條例負完納所得稅之義務。

第二條、在民國內地、雖無住所、或一年以上之居所、而有財產或營業或公債社債之利息等所得者、僅就其所得負完納之義務。

第三條、所得稅之定率如左。

第一種、

(一) 法人之所得、十分之十二、

(二) 除國債外、公債及社債之利息、千分之十五。

第二種、

不屬於第一種之各種所得、

- (一) 一千元以下者免稅、
- (二) 自一千元至二千元之額、課千分之五、
- (三) 自二千一元至三千元之額、課千分之十、
- (四) 自三千一元至五千元之額、課千分之十五、
- (五) 自五千一元至一萬元之額、課千分之二十、
- (六) 自一萬一元至二萬元之額、課千分之二十五、
- (七) 自二萬一元至三萬元之額、課千分之三十、
- (八) 自三萬一元至五萬元之額、課千分之三十五、
- (九) 自五萬一元至十萬元之額、課千分之四十、
- (十) 自十萬一元至二十萬元之額、課千分之四十五、
- (十一) 自二十萬一元至五十萬元之額、課千分之五十、
- (十二) 自五十萬元起、至每增加十萬元、對於其增加額遞增千分之五、

第四條、計算所得額之方法加左。

第八章 其他租稅

(一) 第一種第一項之所得，須由各事業年度總收入金額內減除本年之支出金、前年度之贏餘金、各種公課及保險金責任預備金，以其餘額為所得額。

(二) 第二條之財產所有者及營業者之法人，其計算所得額之方法，準用前款之規定。

(三) 第一種第二項之所得，以其利息之金額為所得額。

(四) 第二種之所得，須於一切收入之總額內減除由已課所得稅之法人分配之利益、第一種第二項之利息、及經營各種事業所需之經費，并各種各課等，以其餘額為所得額，如其餘額不及二千元，得再扣除負債利息、人壽保險、扶養家族等費，但所扣除者，不得超過其餘額三分之一，議員歲費、官吏之俸給、公費、年金及其他給予金、從事各業者之薪給放款、或存款之利息、及由不課所得稅之法人分配之利益，以其收入之金額為所得額。田地池沼之所得，依前三年間所得之平均額估計。

第五條、左列各種所得，免納所得稅。

(一) 軍官在從軍中所得之俸給。

(二) 警官遇地方宣布戒嚴時所得之俸給。

(三) 美術或著作之所得。

(四) 教員之俸給、

(五) 旅費學費及法定養贍費、

(六) 不以營利爲目的之法人所得、

(七) 不屬於營利事業之一時所得、

第六條、第一種第一項之所得、應由納稅義務者、於每事業年度之末、將其所得額、并損益計算書、報告於主管官署、

第七條、第二種之所得、應由所得者、於每年二月預計全年之所得、報告於主管官署、二月以後、新有所得之發生者、應

隨時以其預計全年所得額、報告於主管官署、

第八條、第二條之財產所有者、或營業者之個人、准用第七條之規定、法人准用第六條第一項之規定、

第九條、第一種第一項之所得額、主管官署、本於各法人之報告、發交調查委員會調查、由主管官署核定之、惟此項所得、

其年度終結、所得額、并損益計算書、凡經本財政部核准、會計師證明者、得免除發交調查委員會手續、逕由主管

官署審核之、

第十條、第一種第二項之所得額、主管官署、本於各發行公債之團體、或發行社債之機關報告調查決定之、

第十一條、第二種之所得額、主管官署、本於所得者之報告、及調查所得委員會之調查決定之、

第八章 其他租稅

調查所得委員會閉會後，有新納稅義務者發生時，主管官署，本於所得者之報告調查後決定。

第十二條、主管官署，每年就第二種所得者之報告，或雖未報告，認為是納稅二種所得稅之義務者，得調查其人數及所得全額，交調查所得委員會調查之。

第十三條、調查所得委員會之設置區域，以租稅徵收區域為準。

第十四條、調查所得委員會委員，由主管徵收官選派之。

第十五條、地方殷實公正人士，前年度曾納所得稅，并爲第七條之報告者，有調查所得委員會之資格，但有左列事情之一者，不在此限。

(一) 未成年者

(二) 遞奪公權尚未復權者

(三) 受破產之宣告確定後，尚未復權者

(四) 有精神病者

(五) 受滯納國稅處分後，尚未經過一年者

第十六條、調查所得委員會，以四年爲任期，每二年改派半數，仍派委者，得連任，但以一期爲限。

第十七條、調查所得委員會之議事規程、以財政部部令定之。

第十八條、調查所得委員會、調查完竣後、須報告於主管官署。

第十九條、主管官署、認調查所得委員之調查報告爲不當時、得令再調查、再調查後、仍恐其決議爲不當者、或自來令再調查之日起、七日以內、尙不報告其決議者、主管官署自行決定之。

第二十條、主管官署、決定第一種第一類及第二種之所得額後、須通知納稅義務者、納稅義務者接受前項通知後、有不服從者、限二十日以內、敘明理由、請求主管官署審查之。

第二十一條、主管官署、遇有前條之請求時、須交審查委員會、依其決議決定之。

審查委員會、以征收官吏及調查所得委員會各半數組織之。

審查委員之所屬區域、及其他規則、以財政部部令定之。

第二十二條、納稅義務者、對於前條之決定、仍有不服從時、得爲行政訴願或訴訟、但已屆納稅之期、雖爲前項之訴願或訴訟、仍應依照決定之所得額先行納稅。

第二十三條、調查所得委員、得酌給旅費及公費。

第二十四條、第一種第一項之所得稅、以各法人每事業年度終了後、兩個月以內、爲納稅之期。

第八章 其他租稅

第一種第二項之所得稅，由發行公債之地方團體，或發行社債之公司，於給付利息之時，依率扣除，彙繳主管官署。

第二十五條、第二種之所得稅，每年分兩期完納。

第一期、七月一日至九月三十一日。

第二期、翌年一月一日至一月三十一日。

第二十六條、第二種之所得額決定後，如有減額至五分之一以上者，得敘明事由，呈請主管官署更正，主管官署遇有前項之呈請，須調查後決定之。

第二十七條、納稅義務者，隱匿所得額，或為虛偽之報告時，經主管官署決定所得額時，不得有異議。

第二十八條、本條列施行時期，及施行細則，以財政部部令定之。

此次議決所得稅條例，因係我國開始籌議舉辦事件，一切應從較小範圍內入手，俟有成效，再行次第推廣，規定推行步驟，先向生利者方面徵收，如公司商號等類，其次再推及於官吏與個人，比較允當而易行。稅率以在實行之初，不可太重，關於第二種所得，在一千元以下者免稅，提高最低生活限度，并力避派員檢查帳簿，以免騷擾的弊害，尤為適合。所得稅，係取諸財產與營業以及勞力所得，適合各個人的負擔能力，為最合於租稅的公平原則，故近世各文明國家，都是以所得稅為租稅系統的中心。

居財政極重要的地位。但是這種制度，以基於納稅人的報告為根據，而我國一般人民的公德心不進步，租稅義務觀念，也不發達，加以稅務行政機關，又極不完整，故祇能夠在官吏中推行，所謂一般所得稅，至今仍無法舉其實蹟，僅有章程條例的公布而已。

第二節 交易所稅

交易所稅，就是交易所的一種營業稅。國民政府於十六年八月二十九日，頒布交易所稅條例，其課稅標準，為交易所所得的經手費。其稅率，分別種類徵收：第一種，為商品買賣，屬於定期者，照經手費總額徵收十分之一，屬於現期者，徵收二十分之一；第二種，為證券買賣，應課之稅率，與第一種同；第三種，為金銀買賣，屬於定期者，照經手費定額，徵收十分之二，屬於現期者，徵收十分之一。五。

十七年三月十九日，財政部呈准國民政府交易所條例，略為變更，其規定如下。

第一條、交易所之課稅，依本條例行之。

第二條、交易所稅，於各所每期結帳之贏餘額內，按左列定率徵收之。

一萬元以內者免稅。

第八章 其他租稅

超過一萬元至五萬元以內者、課百分之七·五。

超過五萬元至十萬元以內者、課百分之十。

超過十萬元至二十萬元以內者、課百分之十二·五。

超過二十萬元至三十萬元以內者、課百分之十五。

超過三十萬元至三十五萬元以內者、課百分之十七·五。

超過三十五萬元至五十萬元以內者、課百分之二十。

超過五十萬元以上者、課百分之二十五。

第三條、前條贏餘總額之計算、得扣除其營業費（營業費指營業一切必需費用而言、其他股息紅利公積金等、均不在扣除之列）。

第四條、交易所稅、由金融監理局徵解財政部接收（按金融監理局現已取消、改爲錢幣司）。

第五條、應將每月交易種類數量、及其所得經手費金額、作成報告書、於翌月五日以前、呈報金融監理局查核。

第六條、交易所、不爲前條之報告、或報告有虛偽時、處以百元以下之罰金、因而致漏稅者、處以漏稅額五倍以下之罰金、并徵收其應納稅額。

第七條、交易所應納稅額、有滯欠情事、經金融監理局二次以上之催告、猶不還納時、金融監理局、得呈請財政部、以命令停止其營業、或解散之。

第八條、本條例、自公布日起施行。

交易所稅、現在已實行者、惟上海一隅、在十六年度稅收、爲四萬零六百五十元、以後不相上下、我國現在交易所、因政府監督不嚴密、爲純粹一種投機事業、因而遺害社會經濟、及風俗道德、實非淺鮮、政府爲限制或遏止投機事業起見、稅率不妨再行加重、但是交易所稅、既爲一種營業稅、將來似應歸併於各省市營業稅內徵收爲宜。

第三節 契稅

契稅稱爲田房契稅、對於土地家屋買賣典質的行爲、在登錄於官府時課稅、是爲一種登錄稅。該稅歷史最古、創始於宋代、租稅負擔者、純在買主身上、當時有調和將來貧富懸隔太甚、出於抑制土地兼併的計劃、尙不失爲一種社會政策的租稅。

在前清時代、關於土地家屋的買賣、照其價格、每銀一兩、徵收三分、對於典押期限十年以內、則不

徵稅，是以買契納稅，典契不納稅爲原則。但歷年既久，稅法因而紊亂，其後典契亦課稅。稅率，各省輕重參差，而徵收方法，亦各不同。有買契從價每兩九分，典契徵收半額者，有買典兩契同額徵收者，有正稅以外，尙徵收雜項者。於是宣統三年，爲統一全國契稅起見，規定契稅試辦章程二十條。買契，照湖北新規定，徵收百分之九，典契，照湖南新規定，徵收百分之六。買契以百分之三六，典契以百分之五四，爲中央收入，其餘撥歸地方，及作徵收費用。此外嚴禁附加增徵，各省政府，因其稅率過重，難以實行，故遵從者甚少。

民國三年一月，財政部公布契稅條例，并施行細則。稅率依於前清九六舊法徵收外，更徵收契紙費，規定每一枚五角。契稅納付法，概用特別印花，買主於契約成立後，限於六個月以內，須貼用稅率相當的印花，呈驗於所管轄徵稅官署註冊。如經過期限，尙不納稅者，除徵收定率稅額之外，更課以十倍於納稅額的罰金。其後因稅率過重的緣故，人民多發生隱匿的情弊，稅收爲之減少，於是政府遂電令各省，依於地方情況，買契於百分之六以下，百分之二以上，典契於百分之四以下，百分之一以上，在這種範圍內，規定稅率，報告於中央，經財政部認可施行。民國四年三月，復制定辦法大綱，稅率按賣四典二徵收，並規定三年六月以前所有白契，概免追納。而各省稅率，仍是極爲亂雜，如山東爲賣六典三，安

繼爲賣六典四、江蘇爲賣五典三、湖北爲賣九典六、浙江爲賣四典三、中央所規定稅率，幾沒有一省遵照施行。契稅條例，雖規定須貼用特別印花，由財政部發行，但印刷需費，各省多未奉行。契紙，雖經財政部規定樣式發行，各省並未依照辦理。稅款納付，或用銀元，或收銀兩，或以銅元換算，各省都是便宜行事。故契稅辦法，因地方各自爲政，所有稅款收入，並不報告中央，全國計算，究竟收入若干，無從查悉，雖定爲中央專款，而中央實在收入，殆不足言。

又查驗契紙，徵收一種手續料，稱爲驗契。民國元年，政府以財政困難，達於極點，外債募集，不能成功，欲增徵地租，又以古來習慣，易招農民反抗，實行甚難，且在法律上，徵收租稅，須交國會通過，尙需多少時日，於是財政部，爲救目前窮乏起見，創設這種制度，徵收適宜的手續料，係爲一種臨時收入，其後各省紛紛效尤，乃視爲惟一財源，莫不到處驗契，而人民遂不堪其苛擾矣。

民國三年，公布驗契條例十七條，所有從前不動產契據，均須呈驗登錄，貼用民國新契紙，政府才確保其權利，關於契紙一枚，契價在三十元以上者，徵收查驗費一元，註冊費一角，三十元以下者不徵收查驗費，僅納登記料一角，查驗期間，爲六個月，在期間內不來呈驗者，設分期倍徵之法，第一期二元二角，第二期四元四角，第三期八元八角，人民以負擔過重，迴避者續出，驗契收入反因而減少。民國四

年三月、財政部遂變更辦法、通令各省、對於期限已過之契、現定大契共徵收二元二角、小契一元一角、因各省徵收方法、前後互異、處理又各寬嚴不同、因之驗契各費、輕重懸殊、致使人民負擔極不公平、但因減費辦法施行後、結果顯出再行查驗者頗多、故民國四年度、實收額、有一千六百一十六萬四千三百八十七元、五年度、有四百五十五萬一千二百七十六元、前後總計、中央收入、在五萬三千三百五十二萬三千二百七十四元以上、尙可救濟其一時的窮乏。

自國民政府建都南京以來、既將田賦劃歸地方收入、而驗契、與田賦當然有連帶的關係、亦應交付各省、方爲正當辦法、乃爲一批驗契收入起見、仍把他放在中央收入項下、於民國十六年十一月十八日、財政部公布驗契暫行條例、並各省驗契章程、在本條例施行以前所成立的不動產契據、無論其契稅已納付與否、均應一律呈出查驗、應呈驗的舊契、不論典賣、均應一律註冊、給與新契紙、每張契紙、徵收紙價一元五角、註冊費一角、附收教育二角、但不動價格在三十元以下之契據、祇收證冊費、呈驗期限爲三個月、凡逾限補行呈驗者、每遲一個月遞增紙價十分之一、所有舊契不呈驗者、於訴訟時、不能作爲憑證、如經人告發、或官廳查出時、加倍徵收紙價、由財政部咨請司法部通飭查照辦理、各縣驗契辦法、按照所收額、准百分之五、作爲徵收經費、其辦理著有成績者、另給百分之一、爲獎勵金、不力者

由部咨行該省政府撤任，如有舞弊情事，依法懲辦，財政部并派遣專員，分往各省縣巡查督促，這種辦法，苛擾更甚於前，不意號稱革命政府，尙有此弊政也，其收入與民國四五年略相同。

第四節 鑛稅

我國在周朝時代，因有風水學說，即禁止採鑛，爲鑛政的嚆矢，其後各朝，都是抱這種宗旨。明初，才創辦鑛稅，稅率極輕，至清末光緒年間，各處風氣漸開，內外奏請開鑛者日多，於是政府頒布大清鑛務章程，分鑛稅爲鑛界年租，與鑛產出井稅兩種，鑛界年租，爲鑛區稅，由於鑛物種類不同，每畝定爲幾何，鑛產出井稅，爲出產稅，由於鑛質差異，每噸定爲幾何，當時課稅辦法，頗失於太重。光緒二十四年，再行修改，但未至於實行，僅公布章程而已。

民國三年，公布鑛業條例，分鑛稅爲鑛區稅與鑛產稅兩種，更各分爲兩類，鑛區稅，第一類，爲寶石及金屬，每畝年稅三角，第二類，爲水晶石棉等，每畝年稅一角五分，鑛產稅，第一類，爲石炭寶石及金屬，照產地市價徵收千分之十五，第二類，徵收千分之十，第三類，鑛區稅及鑛產稅，均免除，在條例施行前，徵收鑛稅爲地方稅者，暫行仍舊，但其稅率，從於市價，不得超過千分之五，惟鐵鑛除兩稅外，另有鐵捐。

每噸徵收銀三角，此外尚有公費、註冊費。但是中央所規定稅率，各省未能完全實行，都是依於相沿既久的習慣，與財政收入的關係，任意自行制定稅率，如黑龍江金鑛，始為官營，而採用一種特別包辦採掘方法，徵收一成乃至二成五分的稅金，漢冶萍的石炭、與鐵、山西保晉公司的石炭等，概行免稅，開灤、福中、井陘、臨城中興等的石炭，與雲南寶華公司的亞鉛等，其納稅，都另有特別規定，就是鑛稅條例頒布以後，仍沿用前例，不能變更，依這種不統一的情形，所謂法定鑛稅，欲推行全國，實不容易。

鑛稅收入，在北平政府時代，多為各省截留，難查悉其全數，除未報告外，民國五年，為二百八十四萬零九百八十七元，六年為二百六十二萬九千零七十五元，七年為一百八十五萬一千九百二十二元，八年為八十六萬八千五百元。國民政府成立以來，財政部於十六年六月三十日，頒布鑛稅暫行條例，鑛質種別，仍分為三類，鑛區稅率，如為探鑛，第一類鑛質，按年每畝納銀元五角，第二類鑛質，納銀元六角五分，如為探鑛稅率，均以一角計算，鑛產稅率，第一類鑛質，按出產地平均市價納百分之五，第二類鑛質，按出產地平均市價納百分之十，第三類鑛質，鑛區鑛產兩稅，概行免除，其鑛稅收入，比較北平政府時代，不相上下，十六年預算數，列一百二十萬元，因連年戰爭，致各種生產事業，均瀕於破產，鑛業也是一樣，故十七年實收數，僅九萬餘元，至二十年度預算，仍列一百七零萬一千二百八十八元。

以後政治如能夠逐漸統一，鑛業自日趨發達，則鑛稅實有增加的可能。

我國鑛稅性質，因包括鑛品稅與鑛產稅兩種，係介乎生產稅與營業稅之間的一種課稅，從前都是視爲營業稅。十七年，財政部召集的五省裁釐會議所通過的特种消費稅條例，其品目中，列有鑛產一門，今特种消費稅，既已取消，除特种鑛產，歸國家經營，或由中央徵稅外，其餘普通鑛稅，似宜歸併於營業稅內，列爲地方收入。

第五節 牙稅

我國所謂牙稅，包括帖稅與年稅兩種，帖稅係登錄稅性質，數年繳納一次，年納係營業稅性質，每年繳納一次，在先稱前者爲牙捐，後者爲牙稅，今則一概稱爲牙稅，是對於牙行課稅。所謂牙行者，立於買賣兩者的中間，而爲一種仲介交易，以取得手數料爲業務，營牙行業者，叫做經紀，其營業免許狀，叫做牙帖，沒有牙帖者，不得營其業務，由於一定手續，納付免許料，稱爲牙稅。

這種制度，自漢以來，即已存在，前清因襲明制，規定限制，頗爲嚴格，交易及貨物種類，并才行定數，都須限定，欲經營牙行者，先行取具連結及甘結，請願於地方政府，由地方官轉呈於布政使，再行發交

牙帖、營牙行者，限定一人，並限定請願本人，如有二人以上共同營業者，謂之朋充，懸為厲禁，若本人死亡，或不願經營者，不許他人冒頂。每五年須繳舊帖，再換新帖一次，不得藉故延拖，否則取消其帖，並加以處罰。及至末年，這種規定，多成具文，有期滿不換帖者，有無帖而私自營業者，有一帖而設立數行，或兼營數業者，都是與縣知事及其僚屬等，狼狽為奸，朋分其利，以肥私囊，因之弊害百出。

至於民國，各省改換舊帖，方法不一，頗為紊亂，在北平政府時代，財政部為整理牙行起見，規定統一牙稅的章程，於三年四月，訓令各省斟酌地方情況，草擬條例，呈送財政部，以為整理資料。據當時報告，牙稅收入甚少，類多中飽，乃於四年九月，規定整理大綱八條，公布施行，其要點有四：一、無帖私開，或尚係前清舊帖者，一律須受領新帖。二、牙帖營業期限，不得超過十年。三、牙行稅，則比較直隸現行稅率，應為增加。四、各項帖捐年稅，均定為中央專款，全部須解送財政部。課稅分為帖捐與牙稅兩種，帖捐分為三百元、二百五十元、二百元、百六十元、百二十元，及八十元六等，於受帖時即須繳納。牙稅分為百六十元、百三十元、百元、七十元、四十元及二十元六等，須每年一次繳納。發交換帖時，並徵收稅金額百分之二的手數料。這種章程，雖經中央通令各地方使之遵行，但是其後，各省政府所規定營業期限，仍各不同，有長至二十年者，有短至一二年者，稅率都依地方情形，各自斟酌增減，更為差異，中央政治權薄

弱實無法可以統一。

牙稅收入，在民國八年，爲一百七十五萬一千三百六十三元，其後各地方更擾亂不絕，所有收入，各省政府，都是截留，故實收額，不得而知，如能統一辦法，稅收當爲加倍。國民政府，建都南京以來，牙稅已列爲地方收入項下，現在各省已舉辦一般營業稅，稅率自當依照營業稅條例即行更改，但財政部修正蘇浙兩省營業稅條例，在第二十一條規定，向來與營業稅相同之各項稅捐，如牙稅當稅等，暫行照舊征收，至全省營業稅完全就緒後，再行歸併辦理。

第六節 當稅

當稅爲一種質店營業稅，我國質店，在前清時代，載於會典則例，有當質押三種的區別，課稅僅限於當店，對於質押兩種，以其資本太小的緣故，都不要領帖納稅。欲開設當店者，須請願於地方官，轉呈布政使，俟其當帖發下，才能夠營業。當稅規定，係康熙三年創設，據戶部則例，每年僅徵收銀五兩四兩三兩或二兩五錢不等，稅率極輕，由各省徵收後，報告於戶部。正稅，稱爲當稅，每年繳納一次，此外尚有帖捐，爲營業執照稅，數年繳納一次，其後更有各種附加捐，在清法戰爭時候，名爲海防籌餉，在日清戰

役時候、名爲軍需集款、這種附加捐、原來沒有一定稅率、各省都是任意徵收、所徵收的款項、并不報告中央、歸於所謂外銷一項。當帖交付手續、須經由幾多官署、故常徵收過重的手數料、致苦商民不少。光緒二十三年、戶部又以當商利益甚多、稅率太輕爲理由、更規定每戶納稅年額五十兩。但地方都是各自爲政、稅率相差甚遠、如河北、凡營營業者、不分典質、并不論地方繁盛與偏僻、每年須納稅銀一百元、江蘇帖費分爲三等、上等五十元、中等三十元、下等二十元、稅率不分等級、每當按年五十元、遼寧、分資本一萬元以上爲大當、每年正稅一百元、附稅十元、資本一萬元以下爲小當、每年正稅五十元、附稅五十元。典當利息、有法定制限、每月不得超過三分、累積不得與元本同額。

至於民國以來、中央對於當稅、其等級區分、由於資本大小外、更以地方商況爲標準、區分等級。三年三月、財政部訓令各省斟酌地方情形、制定章程、送經財政部、予以審核認可、稅率多用累進法、由於地方繁簡、定爲等級、帖捐最高三百元、最低六十元、當稅、最高三百元、最低二十四元、所有前清一切規費名目、概行廢除、課稅標準、依於營業收益、故各地方不是一律、收入比較前清大爲增加、民國四五年、至達八十萬元以上。

典當業、與小民生計、有密切關係、現在各國都市、類多爲公營質店、廢除私營制度、即間有私營、而

政府對於利息限制極嚴。我國刻下以地方財政情形、公營質店、一時似難辦到、但稅率太重、使當舖利息、比較普通利息、高至一倍以上、其受痛苦者、徒爲一般貧民。民國十二年、已將當稅列爲地方收入、現在各省舉辦一般營業稅、自當歸併辦理。但生活必要品的營業如米柴業等、因與下層人民生活計有關、在十七年裁釐會議所訂營業稅大綱、在第四條規定、應一律免稅、而當店營業、比較生活必要品的營業更甚、純爲一般貧民重要的金融機關、今各地方財政、既不能公營、對於課稅、應即廢除、對於利息、應有嚴格的限制。

第七節 茶稅

我國徵收茶稅、創始於唐朝的建中時代、稅率爲十分之一。至於宋朝、設立茶官、施行一種專賣制度、是爲茶引茶專的發端。明太祖時、才定茶法、茶商納稅後、政府給以茶引、即許可證、茶商沒有茶引者、則不得從事販賣、每引定爲茶百斤。迄至清朝、幾與食鹽一樣、限於得政府免許狀者、才能夠運搬、似爲一種專賣制度。但與鹽之專賣法、完全不同、對於茶之生產製造及販賣、都是聽其自由、不加一點干涉、僅以江蘇、安徽、江西、浙江、湖北、湖南、甘肅、四川、雲南、及貴州十省、爲施行茶引制度的地方。到了咸豐同

治年間、這種引制、漸爲具文。至於末年、各地方附加稅捐、隨時增加、沒有統一辦法。民國以來、各省徵收方法、更爲複雜、或設立統捐、或徵收釐金、或按引課稅、課稅範圍、推行於全國、并不限定十省、大致東南各省、多改爲釐金制度、西北各地方、多爲統捐名目、其引制尙存者、不過邊疆數省而已。至於稅率、各省任意增加、輕重懸殊、是爲我國茶業對外貿易衰敗的根本原因。

在十八世紀末葉、中國茶之輸出、獨占世界市場、每年輸出額、有二億三四千萬斤的巨額。近年來漸次爲印度與錫蘭茶所壓倒、現在供給世界需要額、不過二成內外。民國三年、政府對於輸出額的激減、特輕減輸出稅、以爲救濟政策、但對於內地稅的苛重、不圖根本改革、徒爲減輕關稅、實沒有多大的效果。自釐金廢止以後、茶稅前擬列於特種消費稅內、今特稅既已取消、內地稅的苛擾、算是根本剷除。在國內茶業、將來應歸併於營業稅辦理、惟對外貿易、不特不能抽稅、須有獎勵辦法、才有振興的希望。茶稅收入、在民國八年度預算、爲一百九十四萬一千四百六十二元、以後各省無詳細報告、實數不得而知、因連年戰爭、茶商裹足、想更爲減少也。

第八節 牲畜稅及屠宰稅

我國牲畜稅及屠宰稅，近來收入增加，幾占雜稅中重要的地位。牲畜稅，是對於牛馬驢騾羊六種家畜的買賣或運搬時候課稅，清初才創設，其稅率照買賣價格徵收百分之三，乾隆以後，稅率漸次增加，但各省制度，參差不同，即在一省之中，各縣也不一樣，北方一帶，因牲畜業繁盛的緣故，在前清時代，就視爲重要財源，若南方各地方，實施牲畜稅者甚少。民國三年，因爲統一牲畜稅起見，編訂牲畜稅調查表，并規定稅率，通令各省遵辦，毫未舉其實績，現在地方仍各自爲政，無法整理。

從前無屠宰稅，至清末，以新政勃興，政費不足，才行創設屠宰稅。自設立之後，因爲日食品，頗有相當收入，且極確實可靠，故不久即推行於全國。但各省稅制，不是一律，民國四年一月二十六日，財政部公布屠宰稅簡章，以期統一徵收，課稅限於豚牛羊三種，規定豚每頭大洋三角，牛一元，羊二角，由於宰戶徵收，凡營屠宰業者，須先繳稅，受取執照，屠宰之後，經徵收所檢查，才能夠販賣，而各省稅率，仍是不一律。民國五年十二月，公佈修正屠宰稅簡章，其後各省準據這種簡章，擬訂施行細則，就中監督北平稅務署所規定牲畜稅簡章十條，及屠宰稅簡章十四條，最稱完備。民國八年，財政部因據以修正，再行公布屠宰稅簡章，課稅限於豬羊兩種，豬每頭徵收大洋四角，羊每頭徵收大洋三角，由於宰戶完納。自國民政府，將屠宰稅收入劃歸地方以後，各省徵稅辦法，更不一致，稅率漸次加重，如廣東，屠牛捐每頭

大洋二元，并有牛皮稅，每張大洋二元四角，又有善後附加捐，大洋二元，小牛減半徵收。福建，豬每頭正稅大洋四角，附加六角，羊每頭正稅大洋二角，附加一角，牛每頭，正稅二元，附加二元，小牛減半。浙江，豬牛正稅外，附加五成。江蘇，豬牛正稅，專作教育經費，各縣公益經費，得另行附加，惟不得超過正稅。江西，正稅外，另加百分之五的徵收費。山東，自定稅章，牛每頭，徵大洋一元，豬三角，羊二角。湖南，亦是自定章程徵收，牛每頭一元，豬四角，羊一角五分。吉林，牛一元，豬三角，羊二角。河北，牛三元，豬六角，羊四角，并收執照費，每張銅元二枚。

在民國八年度預算，牲畜稅，爲一百零七萬一千五百二十七元，中央直接收入，有五萬元，屠宰稅，爲二百零四萬二千一百八十六元，中央直接收入，有三十九萬元。國民政府成立以來，據最近報告，全國屠宰稅，每年共約七百餘萬元，現在各省已舉辦營業稅，在條例規定，屠宰稅應歸併於營業稅，牲畜稅前列爲特種消費稅，今特稅已取消，將來亦應歸併於營業稅辦理。

第九節 房屋稅及宅地稅

我國房屋稅，發源於周代的廛市，在唐朝時代，徵收間架稅，其後這種稅制，存廢不常。至清朝光緒

二十四年、戶部命令各省藩司、使查明城鄉市鎮的舖戶行店數、并規定稅制、按照每月賃價、課稅十分之一、由屋主及佃家兩者、各繳納一半、沒有借貸關係者、即按照其附近家賃納付、當時章程雖頒布、未見實行。光緒二十七年、依照二十四年章程、試辦房捐、先在浙江省實施、僅對舖戶及行店徵收、對於鄉間房屋、沒有課稅、每月租價、在三元以內者、免除納捐、嗣後各省創設警察制度、相繼辦理房捐、都得有相當收入。

至於民國、仍是踏襲舊制、四年、浙江公布修正店舖章程、這種稅制、始漸完備。是年夏、財政部準據前清戶部舊制、并參酌浙江修正章程、才規定全國劃一的辦法。但京師房捐、雖已試辦、而各省因擾亂不已、多未能照章施行。從前所辦理者、在各稱上、極不統一、有爲舖捐、有爲架捐、有爲房舖捐、有爲舖屋捐、稅率亦是參差不齊。徵收方法、在前清舊章、由各省藩司派遣專員往各地方徵收、因不通悉人民情況、遂發生疏隔誤會的弊害、其後改由各地徵收機關、會同警察局徵收、而人民隱匿的情事、才得漸次減少、收入略爲增加。

至於宅地稅、據舊章規定、亦爲賃價十分之一、未免過重、其後改爲百分之五。在前清時代、戶部則例的田賦名目中、有田地山蕩的區別、所謂地者、即種植的耕地與非耕地的兼稱、宅地包含在內、然在

實際上、各地方不是一樣、惟浙江及遼寧、吉林、黑龍江等省、有稅、其他各省、多是無稅、民國以來、欲期賦稅普通、擬創設宅地稅、但以鄉村農民、疾苦之故、尙未見諸實行。

房屋稅、在各國都爲地方重要財源、而我國因地方各自爲政、以致辦理多不善不實、故僅充警察費、尙虞不足、其收入究竟若干、因不報部、亦不公布、且有爲警察局包辦性質者、故無從查悉。

第十節 錫箔稅

錫箔爲江蘇、浙江兩省的大宗出產品、係作爲祀神之用、爲一種無益的消耗物品、從前本爲地方稅、自國民政府建都南京以來、才收歸中央辦理、現行稅率、爲值百抽十二·五、江浙兩省、每年比額、定爲二百五十萬元、徵收方法、浙江部分、往年由商人包辦、現改由省政府包辦、錫箔稅前列入特種消費稅內、現在特種消費稅既已取消、將來應歸併營業稅範圍辦理、其收入宜仍撥還地方、較爲妥當。

此外各省尙有一種雜稅雜捐、因各省情形不同、收入亦復懸殊、雜稅、福建有茶稅、鍋鐵稅、肥料稅等、黑龍江有糧食稅、漁稅、山貨稅、皮稅、藥材稅、木炭稅、靛稅、蔗稅、石稅、油稅、蛋稅等、江西有米谷稅、新疆

有牧稅、駱駝稅等，總計全國雜稅收入，每年共約二千三百餘萬元。雜捐、浙江有廣告捐、改良蠶桑附捐、網業捐、箔捐等，安徽有米捐、糖捐等，河北有車捐、戲捐、妓捐、房捐、舖捐、米捐、市捐、攤捐等，山東有房捐、船捐、戲捐、車捐、牛場捐等，新疆有炭山捐、攀山捐、地灘捐等，湖南有米捐、車捐等，廣東有牛皮捐、糖類捐、筵席捐、旅館捐等，總計全國雜捐收入，每年約二千四百餘萬元。在特別市，首都以車捐數額為最大，每年有四十五萬六千餘元，次為房捐，約有四十餘萬元，最近市政發達，收入更為增加。漢口市，大宗收入，為特貨附捐，係落地稅性質，每年約在一百三十萬元以上，次為房捐，每年約七十八萬餘元，又次為水電捐，每年約四十餘萬元，更次為筵席捐、蛋捐、賽馬捐、花捐等，每年各約十數萬元，至二十餘萬元，車輛捐，每年約五萬餘元。上海市，最大收入，為房捐，約二百十餘萬元，其餘數目均小。天津市，最大收入，亦為房捐，每年約四十五萬餘元，次為舖捐，每年約四十萬上下。廣州市，最大收入，為車轎捐，每年約六十餘萬元，次為花筵捐，每年約五十餘萬元，再次為船類捐，每年約十二萬餘元。總之各地方雜稅、雜捐、種類繁多，名目複雜，不可究詰，且多類似營業稅，將來各省市營業稅辦有成績時，應分別歸併，而稅率各地方多任意徵收，沒有一定的章程條例，莫不是過於苛重，致使人民無力負擔，中央政府宜嚴行設法限制，實盡監督地方財政的責任。

第五編 內外公債

第一章 概論

公債的定義、係政府對於公共的需要、而使用一種信用上的手段。其發行目的有兩種、一為應付於整理的需要、一為應付於計劃的需要、所謂整理的需要者、因有天災地變、或遇對外戰爭發生、而出於臨時歲計不足的需要、政府發行這種公債、是為補缺的及消極的手段。所謂計劃的需要者、依於事業開發、與行政改革、或擴張必要的國防軍備、而為一種計劃將來利益的需要、政府發行這種公債、是為創業的及積極的手段。現在各文明國家的公債政策、都是注意後者、而前者係一時萬不得已的辦法、故無論外債與內債的募集、惟以投於生產事業、為其最大目的。即為保障國家獨立的戰爭、而發行公債、間接影響、亦不能不視為生產經費、因國家能夠維持獨立、是一國生產的根本條例。

如外債完全投於生產事業，無論如何多額，不特毫無妨礙，且大可樂觀，從前美國與日本，在開創新興的時候，莫不是債務的國家，因吸收外國資本，以開發國內產業，今乃一變為世界上債權的國家。否則必至於影響其國家的獨立權，因債權國，多為強大國家，而債務國，多為弱小國家，強大國家，常憑藉其債權，利用一種強國本位的外交，使債務國漸次喪失其獨立資格，甚至使其國家有滅亡的危險，如埃及印度，以及中國，受列強侵略壓迫，都是根因這種債務的關係。

募集內債，以僅僅吸收存款，或社會現金，而不至於驚食事業資本，為第一條件，故公債利息，不可高於一般金利，否則將變一國的生產資本，而為不生產的浪費，有妨害社會的富之生產，并以消磨國家的經濟實力。第二條件，要使應募的金融市場，不可過於狹小，否則必至壓迫商工業，使勞動者，感受生活痛苦的危險，能夠緩和這種壓迫的程度，惟在於由國內的金融市場，而漸推及於國際的金融市場。

我國歷來政府，沒有國債的觀念，當國庫窮乏，無以為計的時候，惟有發行一種不兌換的紙幣，為財政上補缺惟一無二的政策，國際上既無信用，對外貿易，亦衰微不振，故在清朝以前，并無所謂外債。至於內債發行，最要條件，在於金融市場的發達，而占金融市場重要的地位，為銀行與交易所，在民

國以前、這兩種制度、都不發達、無法可以銷行。加以人民程度低下、幾不知公債爲何物、故內債募集、甚難達到目的。自前清同治六年（西曆一八六七年）爲征討長髮賊的費用、左文襄特派道尹胡光墉由上海外商借入銀一百二十萬兩、是爲我國外債的嚆矢。至光緒十三年間、繼續外債、雖有六七起、但在中日戰爭以前、所有債務、都漸次償清、於國際信用上、與國家財政上、不發生何等影響。惟其後有中日戰爭、加以義和團的事變、於是我國外債、乃突破十億元以上、遂爲今日財政破綻的重大原因。然我國土地如此廣大、人口如此衆多、區區十億元的內外負債、與現在各文明國家比較起來、算不成什麼問題。惟自民國以來、各軍閥爲爭奪地盤、連年內戰不息、十餘年間、竟加至二十餘億元之多。這種巨大的內外債、不特絲毫未投於生產事業、且專用以破壞社會經濟、致使國家與地方的財源、都陷於缺乏不可救藥的境界。外債雖有所謂政治借款、與經濟借款兩種、而經濟借款、亦不濟徒有其名義、其實大半流用於軍政費、故交通部近來無力償還的外債、竟達十餘億元、是與美國日本等當初外債用途、完全不同、而其結果、亦是完全相反、自不待言。內債長期利息、多在一分八釐以上、短期多在兩分以下、加以有種種回扣滙水等、計算年息、總在三分左右、比較市場一般金利、要超過一倍、這種內債募集、不是吸收社會游金、純粹係蠶食事業的資本、變一國的生產資金、而爲不生產的浪費、卒使一般金融日益

枯竭、企業資本、日益減少、商工業日益衰敗、而人民因而貧乏、無以生活者、日益加多、都是這種內債階之厲也。

第二章 外債

我國外債、分爲政治借款、與經濟借款兩種、政治借款、歸於財政部負擔、而經濟借款、屬於交通部責任、歷來財政不公、所有借款、多係秘密成立、而起債貨幣、又有所謂鎊、圓、佛郎、馬克、元、兩等的種類不同、至於短期借款、其名目竟達百數十種之多、錯雜紊亂、不可究極、欲一一羅列其內容、甚爲煩難、茲略述其梗概。

第一節 前清時代的政治借款

第一項 中日戰爭前的借款

在前清同治四年、政府因使左文襄討伐伊犁、由俄國借入軍器彈藥及糧食等、這是我國借入外

貨作爲債務的嚆矢。六年，爲補給軍費，由上海外商借入銀一百二十萬兩，并自行提供海關稅爲擔保品。這是開我國關稅抵押外債的端緒。七年，與俄國締結伊犁還附條約，因俄國要求九百萬盧布的損失賠償金，由英商倫敦銀行借入美金一百四十三萬鎊。十三年，因日本侵略臺灣，起而抵抗的軍費，及戰敗的賠償金，由上海外商借入銀二百萬兩。光緒三年，爲討伐伊犁軍費，及西北善後費，由英商滙豐銀行借入銀五百萬兩。四年，爲創辦海軍經費，由德商德華銀行借入德幣二百五十萬馬克。五年，爲興辦各種要政，復由滙豐銀行借入銀一千六百十五萬兩。十二年，戶部因財政上的需要，由英商怡和洋行借入銀七十四萬三千四百兩。十三年，爲海軍追加經費，由德商借入德幣五百萬馬克，并由德商將債票販賣於歐洲市場。這是我國公債在歐洲市場開始發生貿易的關係。自同治四年起，至光緒十三年止，共二十年間，我國外債額，達於六百八十四萬九千八百八十鎊，約銀四千餘萬兩，都是以海關稅及海關納稅票爲擔保品，償還期限，除英商怡和洋行借款訂立三十年外，其餘均極短。利息，除光緒三年滙豐銀行借款訂立年利一分五釐外，其餘均極輕微。當時海關收入，每年超過二千萬兩，政府歲入平均計算，約八千三百五十餘萬兩，而歲出不過七千七百五十餘萬兩，每年剩餘額，多在六百萬兩內外，故所有外債，能夠於光緒二十年前後，概行償還，惟剩英國約七十餘萬兩，德國約二百萬兩的少數。

未及清楚，故不至累及政府財政，尙能保持國家獨立的地位。不意二十七年，中日戰爭勃發，遂造成我國財政紊亂的基礎。因軍費無着，發行昭信票內債，以當時商民不知不債爲何物，購買甚少，歸於失敗，而全部軍費，乃不得不仰給於外債。然財政愈緊迫，外債條件，因而全變，期限爲之加長，利息爲之提高，擔保更爲之嚴酷。始於滙豐銀款一千零九十萬兩，并有三次共五百萬鎊的金借款，全數充當軍費，其借款內容如左。

名稱	金額	回扣	利率	擔保	期限
滙豐銀款	一千零九十萬兩	九八	七釐	海關稅	二十年
滙豐金款	三百萬磅	九二	六釐	海關稅	二十年
克薩金款	一百萬磅	九五、五	六釐	海關稅	二十年
瑞記金款	一百萬磅	九六	六釐	海關稅	二十年

第二項 中日戰敗後的借款

中日戰爭的結果，我國不幸，歸於敗北，依馬關條約第四條的規定，負擔賠償金二億兩，加以三國干涉結果，遼東歸還代償費三千萬兩，威海衛占領代償費一百五十萬兩，合計需二億三千一百五十

萬兩的巨額支付、遂順次成立各種大借款如左。

名稱	金額	實收	利率	擔保	期限	債權者
俄法洋款	四億佛郎	九四	四厘	海關稅及稅票	三十六年	俄法
英德洋款	一千六百萬鎊	九四	五厘	海關稅	三十六年	英德
續英德洋款	一千六百萬鎊	八三	四釐五	海關稅及釐金	四十五年	英德

此次共成立四億佛郎與三千二百萬鎊的外債、今前四種借款計算、竟達五億五千萬餘元的巨額、遂使我國降落爲一對外的大債務國。

加以戰敗而後、我國之積弱無能、乃暴露於世界、而東亞形勢、爲之大變、我國不惟內部財政困難、達於極點、無法收拾、而誘啟列強輕視、看做埃及第二、莫不競爭獲得中國的利權、於是俄與法合、英與德聯、對於我國公債發行、爭先引受。第一次俄法成功、即訂立所謂四億佛郎的俄法洋款、俄國政府、并對於該借款保證償還、以圖見好於我國政府、可知當時俄國、包藏極東經營的野心甚大。而第二次借款、英德爲回復前次失敗起見、猛烈運動、得以成功、即訂立所謂一千六百萬鎊的英德洋款、此次借款契約、并聲明該公債未償還以前、不能變更總稅務司的地位、致產生我國海關上的大禍根。第三次借

款、復爲英德獲得、即訂立所謂續英德洋款、其抵押品、因海關稅收尙不足、再加以各地方的鹽稅釐金、於是列強乃由干涉海關行政權、而漸次侵及內地稅收矣。以上三大外債、實收額、爲四千三百二十一萬餘磅、換算銀價、爲二億七千二百二十二萬餘兩、此後每年應償還外債本利額、竟達於二千五百零八萬五千兩、而當時海關收入、年額不過二千二百萬兩內外、全部支付、尙有不足。從前每年歲出、僅八千萬兩、至是遂超過一億兩、致使中央政府的財政、入不敷出甚巨、日益紊亂、并使中央政府的威信、日益墮落。更因列強對於我國的利權爭奪戰、激烈進行、而政府喪權辱國的事件、不免層見疊出、於是全國人心、乃由於憤慨而趨於離叛、遂爲清朝滅亡的根本原因。

第三項 義和團事變的賠款

列強對於我國的利權、競爭獲得、自光緒二十三年（西曆一八九七年）德國占領膠州灣爲始。各國效尤、漸次採用高壓手段、所有全國鐵道礦山、莫不勇於投資、并劃分其投資的地方、爲其勢力範圍、不許他人染指。加以依照馬關條約、外人在中國通商口岸、得以自由經營製造工業、於是外人企業、所在勃興。利權外溢的事件、日見增加、帝國主義的侵略、日形猛烈、而一般人民受其剝削壓迫、無以生活者、漸次由都會市場而浸及鄉村。國內輿論沸騰、反帝國主義的思潮、播滿全國、下層農民階級、尤

爲憤慨，因而山東河南地方有義和團的事變勃發。事變經過之後，各國要求損害賠償金額，共爲四億六千零二十九萬六千三百九十三兩，經數次的交涉協議，結局負擔額，爲四億五千萬兩，加以利息計算，總共爲九億八千二百三十三萬八千一百五十兩，並改爲公債發行，其議定各種要項如左。

一 賠款條件

- (1) 總額爲四億五千萬兩，換算當時金價，爲六千七百五十萬鎊。
- (2) 利息四釐。
- (3) 償還期限，自一九零二年一月一日起至一九四零年止，（光緒二十八年起至民國二十九年止）共二十九個年間，須本利還清。
- (4) 爲預防銀價變動的損失起見，以海關兩對於各國貨幣，規定換算率。
- (5) 擔保品，爲海關稅的剩餘金，及距各開港場五十海里內的常關歸海關管理的收入，并全國鹽稅剩餘金。
- (6) 利息，每六個月支付，第一回支付期限，爲一九二零年七月一日。
- (7) 本利償還，在上海交付，由於各國所選出組織的銀行委員會經理。

二 各國賠款分配額

國別	中國銀兩額	各國貨幣換算額
俄國	一三〇、三七一、一二〇	一八四、〇八四、〇三盧布
德國	九〇、〇七〇、五一五	二七五、一六五、四二三、三三馬克
法國	七〇、八七八、二四〇	二六五、七九三、四〇〇佛郎
英國	五〇、六二〇、五四五	七、五六三、〇八一、一五金鎊
日本	三四、七九三、一〇〇	四七、九五三、九七七、八三金圓
美國	三二、九三九、〇五五	二四、四四〇、七七八、八一美金
意大利	三六、六一七、〇〇五	九九、八一三、七六八、七五佛郎
比利時	八、四八四、三四五	三一、八一六、二九三、七五佛郎
澳 國	四、〇〇三、九二〇	一四、三九四、〇九二、四〇克勒尼
和 蘭	七八二、一〇〇	一四四、六五一、五〇佛樂林
西班牙	一三五、二五〇	五〇七、四三一、二五佛郎

葡萄牙

九二、二五〇

一三、八三七、一〇金鎊

瑞 挪

九二、二五〇

九、四二三、〇〇金鎊

雜 費

一四九、六七〇

一三、四五〇、二〇

合 計

四五〇、〇〇〇、〇〇〇

六七、五〇〇、〇〇〇、〇〇英鎊

三 賠款本利分年償還額

年 別

鎊 額

自第一年至第九年

二八八、四六一

自第十年至第十三年

五八八、四六一

第十四年

一、四五三、八四四

自第十五年至第三十年

一、七五三、八四六

自第三十一年至第三十九年

三、六七〇、五一二

合計

六七、五〇〇、〇〇〇

四 賠款各省分攤額

當時中央政府對於償還基金年額，大概定爲庫平銀二千二百萬兩。其後國費多端，窮於支付，於是縮減軍費及增加各稅，僅籌出三百餘萬兩，不足額，尙有一千八百八十餘萬兩，無可設法，乃向各省分派，其派定額如左。

直隸	八〇〇、〇〇〇	山東	九〇〇、〇〇〇
河南	九〇〇、〇〇〇	山西	九〇〇、〇〇〇
陝西	六〇〇、〇〇〇	甘肅	三〇〇、〇〇〇
新疆	四〇〇、〇〇〇	安徽	一、〇〇〇、〇〇〇
江蘇	二、五〇〇、〇〇〇	江西	一、四〇〇、〇〇〇
浙江	一、四〇〇、〇〇〇	福建	八〇〇、〇〇〇
湖北	一、二〇〇、〇〇〇	湖南	七〇〇、〇〇〇
廣東	二、〇〇〇、〇〇〇	廣西	三〇〇、〇〇〇
四川	二、二〇〇、〇〇〇	雲南	三〇〇、〇〇〇

然至民國十一年，因海關稅收入增加乃停止各省分攤額，改爲在海關稅內，由總稅務司負責

支付。

五 鎊虧問題

賠款支付計畫議定後，不幸銀價日落，至光緒三十年（西曆一九〇四年）比較議定書成立的時候，約有三成的暴落，我國政府遂無以為計。其後雖仍以銀兩支付，而各國受領，則以金貨換算，對於不足額，加四分重利，算入次期支付，因而發生一千餘萬的延滯額。命各省追加負擔，但各省都是財政困難，無法調劑。遂於光緒三十一年（西曆一九零五年）由匯豐銀行借入一百萬鎊的公債，以清算這種延滯額，特為鎊虧公債，由各省送金內償還，以山西省煙酒稅及百貨釐金作擔保品，於一九零七年二月償還半額五十萬鎊，其後計畫，每年償還二萬五千鎊，分做二十個年，至一九二七年還清。

六 賠款展期與變動

民國六年，我國因參加歐洲戰爭的結果，日英美比伊葡西七國，許以自一九一七年十二月起，至一九二二年十二月止，五個年間的賠款，得以支付延期，并免除其利息，用以充當宣戰經費。故該賠款，本在一九零四年為終期，其後延至一九四五年，當時俄國僅許四分之一延期。歐戰終結後，德奧兩國賠款，因以消滅，俄國於民國十三年五月，基於中俄協定，放棄賠款。

七 各國賠款退還

一·美國

美國退還賠款，共行二次，第一次於光緒三十四年（西曆一九〇八年）對於賠償金額，與實際被害額，發見過多，因與各國商量，減免若干，惟英國稍有贊成的意思，其他諸國，都持反對議論，遂不見成功。於是美國單獨實行退還，計退還之本息數目，為美金二千八百九十二萬二千五百十九元三一。二、作為留美學生教育基金，每年派送學生一百名。第二次於民國十三年五月，通過美國衆議院，計退還之本息數目，為美金一千二百五十四萬五千四百三十八元六二六，其附帶條件，惟用以資中國教育及文化事業的發展，是為美國對於中國文化政策的成功之一部。以中國人十名、美國人五名、組織中美教育文化基金董事會，主持其事，設總機關於北平。

二·法國

民國十年，中法協定草案，法國所退還的賠款，係以充當恢復中法實業銀行營業之用，其辦法，以法國賠款全額或大部分為擔保，籌借巨資，用以歸還中法實業銀行的極東存款，該借款，將來由中法銀行逐漸償還。協議履行後，對於中國方面，每年由銀行提供金佛郎一百萬，專作教育經費。適當時法國紙佛郎暴落，與金佛郎相差甚遠，於是中法間發生爭端，我國據約與之力爭，不能解決，法國乃以華

府會議的批准、爲解決該問題的條件、致當時中國的關稅會議、遷延不能召集。民國十四年、段祺瑞執政、受賄解決、喪失國家利權甚大、在於大體、完全依照協定草案辦理。

三·日本

日本以賠款充當中國文化事業爲目的、是一種文化侵略政策、與美國用意相同、於其外務省內、設立對中國文化事務局。民國十二年十二月、駐日中國公使、及北平教育部特派員朱念祖、先與日本對中國文化事務局局長出淵、行非正式協議。至十三年一月、中國公使、與日本政府、開始正式協議、其協定內容、依日本行政權、在中國國土內、施行文化事業。這種協定、實妨礙我國主權甚大、於是國中人士、羣起反對、遂未宣布實行。其後日本對於該賠款用途、乃完全由其片面規定、年撥二十萬元、補助中國留日學生的學費、我國教育部、於民國十六年、已令禁日本留學生領受。

四·英國

英國退還中國賠款法案、於一九二五年（民國十四年）五月二十六日、已通過英國上議院三讀會、該法案內容、一、於一九二二年（民國十一年）十二月一日以後、中國應交付英國的賠款、不歸英國財政部受領、貯存銀行不動、名爲中國賠款基金、其用途、專充於有益的教育及其他事業、如支

付時、須由其外務大臣、商於諮詢委員會、隨時決定。二、英國外務大臣、關於該款用途、爲備顧問起見、設立諮詢委員會、委員數共十一名、最少應加女委員一名、中國委員兩名。其用途、一部分充教育事業、此外其他事業、尙未確定。在英人方面、主張完成粵漢鐵道、浚修天津白河、及擴張布教事業等。而在中國方面、議論甚多、不能一致。但依英國法案、其使用權、屬於英國外務大臣、雖設立諮詢機關、而中國委員過少、結局、無異英國行政權、伸張於中國領土之內、國人反對甚多。英國退還之額、爲二百一十五萬一千零七鎊。自國民政府統一告成、英國政府、頗表示好意、於是我國外交部、進行退還庚款、極稱順利、於十九年春間、外交部長王正廷、與英公使藍蒲森、接洽數次、遂於是年九月二十二日、成立協定、正式簽字。

其協定全文：

- 一 英國退還庚款、經有關係協議會議決、將庚款全部退還中國政府管理。
- 二 中國政府、應以退還額大部分、用於建築鐵道、及其他生產事業、并作爲擔保借款付息、及借款最後償還、與教育事業等費、由中國政府設置董事會、中英委員各半數。
- 三 以庚款作抵借款、向英國購入材料、於倫敦設置購買材料委員會、任命中英委員各二

名，以駐英華使爲主席。

四 就現在庚款積存額中指撥二十六萬五千鎊，爲補助中國留英學生經費，及倫敦各大學中國委員會之用，又以二十萬鎊撥作香港大學基金，以圖增進中英間文化關係，餘交中國政府支配。

英國退還庚款支配案，自經中英兩國政府批准之下，卽由雙方組織管理英國退還庚款董事會，直隸行政院，并由國民政府會議，簡派朱家驊等十五人爲董事，指定朱家驊爲董事長，於二十年四月八日，正式宣告成立。卽於是日開會，議決處理各項，分該款爲兩部份。

一 爲積存部份，計自民國十一年十二月起，至二十年三月底止，共存英金三百四十四萬二千七百三十一鎊。

二 爲應存部份，由二十年四月起，至民國三十四年止，共計英金七百七十萬零九千六百三十八鎊。

原議應存部分撥充教育事業費用，因目前中國鐵道建設，極關重要，乃決定以三分之二，借充建築鐵道之用，再以二分之一，作爲興辦水利電氣事業之用。積存部份，除協定指撥外，以二萬鎊津貼北平醫

院、以四萬鎊建築外交部新公署、計共應除去五十二萬鎊、實存數、爲二百九十二萬二千七百三十一鎊、其未到期部份之款、規定將來一半在英購辦鐵路材料、一半在國內應用、并組織購料委員會、監視其價格、其委員額照協定換文規定共六名、除中國駐英代表及鐵道部代表外、其餘四人、由英國政府推薦六人、歸中國政府擇定四人爲委員、所有英庚款全數、以存入國民政府中央銀行爲原則。經此一番協定之後、此久懸未決的中英庚款、於是告一段落、其各種條件、比較從前都大有進步、不能不謂爲革命政府外交上成功之一。但同時增高中國人民購買力、實有益於英人貿易、并使英國重要工業材料、加增出路、得以解決其國內的失業問題、故英人仍是在其國家利益上打算。而購買鐵路材料委員會委員、英人佔三分之二、將來價格估定時、恐不免要受損失。其後董事會開會、議決英庚款息金用途支配標準案、已由該會呈請行政院備案、其辦法如下。

決定原則：

一 中英庚款息金、以用於有永久紀念之教育文化建設、及有關全國之重要文化事業爲原則、不得用以補助任何機關之經常費及臨時費。

二 中英庚款息金、應兼顧中央及全國各文化中心爲適當之支配、務使事業集中、效果普

及以補充國內教育文化之缺點。

決定用途：

一 關於永久紀念性之教育文化建設。

甲·屬於中央者、建設大規模之中央圖書館、及中央博物館、(包括工業自然歷史及美術考古等館)完成後、其經常費及臨時費、由中央政府擔任之。

乙·屬於全國各文化中心者、分期補助國內成績昭著之各高等教育、及研究機關、必須建築校舍之建築費或設備費、特別注重農工醫三科、補助國內固有文化史蹟古物之保存。

丙·屬於各省者、分期於各省建設模範中學小學各一所、或中等農業學校一所、完成後、所有經常費及臨時費、應由各該地方政府擔任之。分期建設、應先就僻遠省分着手、逐漸於若干年內、普及全國。

丁·屬於特殊教育之建設、分期在全國大工業中心、建設中等工業學校、(包括工人補習教育)完成後、其經常費及臨時費、由中央或地方政府負擔之。

二 關於有關全國之重要文化事業者。

甲·設置中小學教科書獎勵金、請教育部根據總理遺教、確立中小學及中等農工商學校教科書編製之體裁及原則、凡合於此項原則之教科書、就其成績特別優良者、得由本會給與獎勵金。

乙·設置出版物獎勵金、獎勵高深著作譯作之出版、而尤注重於高等教育用之教科書、及參考書。

丙·設置出國留學學額及國外教育補助費。

(1) 設置出國留學學額若干名、由本會考選之、凡國內高等教育機關成績優良之助教、及各大學畢業生之服務於社會、具有特殊成績、或專門著作、得參加此項考試。

(2) 國外教育事業、經本會認為應補助者得補助之。

五·其他諸國

比國賠款退還、以投於中比教育慈善公益事業為條件、而事業上所要材料、都須由比國購入、對於購買材料委員會的組織、及賠款各用途的分配額、由兩國政府共同決定。

中意從前庚款退還協定、規定期用途、共分四項：

一 建造曹娥江鐵橋、

二 導淮工程、

三 開闢海州市、

四 建設北平都市。

并有附帶條件、按照退款全額、以三分之一爲現款、以三分之二、在意購買材料。國民政府、因該協定、不適用於現在中國建設的環境、去年、由政府特訓令外交部向意國提出修改、聞外部已向駐華意使正式提出、轉移指定用途辦法、將第一二四三點、提出修改、并將原訂每處攤分四分之一的分配辦法、亦重行更正。但當時意國所允退還的數目、僅爲匯款時金佛郎與通行佛郎間相差的餘額、爲數極微、去退還二字尙遠。以後交涉進行、宜依照英美條件、要求全部退還。

和蘭、允退還款項爲疏濬黃河之用、但現在尙未實行。

列強不平等的條約、爲害於吾國甚大、總理遺囑、主張於最短期間、務求廢除、去年五月、國民會議、已經自動的宣言廢除、可見一般國民要求的迫切。庚子賠款、係根據辛丑條約、強迫成立、論其性質、亦是不平等條約之一種、加以庚款支付、係指定以海關稅收入充當、恐尙不足、將各通商口岸的常關稅、

及鹽稅，一併指作財源，更爲保證其債權起見，由外人代我整理海關稅收，於財政部以外，設置一獨立的稅務處，以總稅務司管理其徵收全權，所謂海關監督，徒擁虛名。當時總稅務司，由英人承充，其後在英德洋款條約上聲明，該借款未償還以前，不能變更總稅務司的地位，殆爲一英人的世襲職權，遂使我國最大財源的海關稅徵收權及管理權，永遠落於外人之手，侵害國權，莫此爲甚。

在前清關稅收入的款項，仍存於本國金融機關，得以活動市面，後因辛亥革命，有革命軍將備付賠款的關稅，用去一部分，於是這種存放的權利，遂一併失去，由前清外務部，與各國協定，將關稅收入款項，指定先存於滙豐德華道勝三外國銀行，再由三銀行按期撥付，對於存款利息，僅承認三釐，而該三行運用這種款項，放出市面，或轉借給中國政府，其所取得的利息，最少在八釐或一分以上，如此巨額的利益，完全歸諸外國銀行，致使政府財政竭蹶，無法通融，一切借款條件，受其挾制，而國內所有金融機關，都無力量與之對抗，市場往來，及對外匯兌，亦爲其所操縱，是於不平等條約之外，更增加一重不平等的事實。現在道勝德華兩行，早已消滅，而滙豐一行，獨享其權利。

我國受這種不平等條約的束縛及損害，已有二十九年，計算迄今，距償清之日，本來祇有九年了。但因民國六年，以參戰關係，展緩五年，將英美法意日本五國賠款，延至民國三十四年，又因民國十四

年、解決金佛郎問題、將法國賠款、再延至三十六年、意大利賠款、延至三十七年、歐戰終結以後、德奧賠款、以戰敗國的關係、事實上完全消滅、俄國因其發生大革命、用中俄協定方式、自願放棄賠款、在庚子賠款中、以俄款爲最大、要占全數百分之二十八、九、德款亦占百分之二十以上、奧款甚少、不到百分之三、三款合計、約占全體半數。這種緩付停付的巨大款項、如挪作建設及文化事業經費、實有益於國計民生不小。乃當時北平政府、徒爲維持其目前財政窮乏起見、利用這筆巨款、作爲基金、發行許多公債、庫券、都是消耗於毫無利益的軍政費、且因有擔保發行公債、庫券的作用、致令已經消滅如德奧俄的庚款名目、至今依然存在、是更爲總稅務司、對於中國財政上、造成其許多操縱把持的機會、實我國政治上的奇特現象。國民政府、奠都南京、亦以德國庚款作基金、發行公債三千萬元、但內以二千萬元建設中央銀行、似覺差強人意。

自俄國放棄賠款以後、在巴黎和會開會時、其餘各國、在表面上、固皆允爲退還、而今日實行者、惟英國開其端、僅就形式上觀察、英國獲得退還庚款的美名、而我國似爲外交上的勝利、但將換文內重要之點、詳細研究、則我國所獲的利益、實在甚少、如建築鐵道路線、須擇其與英國特別有便利的地方、不能由我國在發展農工商業一方面着想。所有撥收款項、仍然存於滙豐銀行、而我國社會金融機關、

無法得以運用，各市場金融現象，不能藉以活潑。在倫敦設立購料委員會，鐵路上所需材料，概須向英國訂購，使我國材料，失却大宗銷路，則各種實業，何由發達。管理英庚款董事會，在第一次議決案，所有庚款全數，以存入國民政府中央銀行爲原則，但事實上能否做到，尙是問題。

此外如法國處理庚款，純以維持其中法實業銀行爲主旨，所謂辦理教育慈善事業，僅一空名。當時解決金佛郎案，遷就法國，致令我國損失莫大權利。而法國方面，對於該協定中，有利於我國者，類多未能履行，如中法實業銀行，每年應提出美金二十萬元至二十五萬元，以充中法間教育事業之用，其後提出款項，往往不及二十萬元。其代我國繳足股本一層，并未將股票交來，而我國政府所派去的董事監事，該行竟拒不接受。至代我國付款時，該管理公司，曾籠統以每一美金折合十四佛郎計算，而實際上，滙兌行市，在一九二三年上半年，每一美金，要合十七佛郎，在一九二六年上半年，每一美金，要合二十七佛郎，是該公司所發表的換算率，與當時滙兌市價，相差甚巨。法國既不履行其協定的義務，我國政府，應該命令總稅務司停止付款，方爲正當辦法。不然，法國將以我爲放棄權利，此後更爲玩視，則所謂協定條例，必至完全成爲具文。

除英法外，各國在形式上，尤將庚款餘額退還中國，或變更用途者，尙有美、日、意大利、比利時、荷蘭

等國、而考察各國協定的內容、除美國爲完全善意外、其餘各國、都與英法一樣、含有把持的意味、所有各種中外合設的委員會、操支配用途的實權、其主要用途、都是注重於有利各該國的事業、致使我國不過獲得一退還的空名。

各國退還庚款用途類多趨重於教育及文化事業、但是一國的教育文化事業、注重普及、且須有一定的方針、并通盤統籌的計劃、應於各方面適宜的需要、以支配款項、才能夠收事半功倍的效果。今以協定的緣故、各國都限定施設一種與有關係的教育文化事業、一方面惟助長他人的文化侵略、使我國東方文化的基礎、日漸漸滅、他方面使我國教育方針、缺乏有系統的組織、將發生支離破碎的現象、此其弊害一。

其所指定的基金、多寡不一、款多者、往往爲不急需的奢侈設備、款少者、即必要的課業費、亦無法可以維持、以致發生極不公平的事實。且類多重複用途、例如美國與日本、都擬在北平設立圖書館、日本與英國、都擬在中國設立科學研究所、是爲疊床架屋、無裨事實、此其弊害二。

凡國家舉辦一種實業、如治理水道、修築鐵道等、必須視其國內經濟狀況、政治情形、以及社會人口的各種關係、有先後緩急的不同、而爲適當的進行、才能夠使國家事業、平均發展、今皆爲協定所限

定、我國政府沒有斟酌統籌的餘地、不能適宜舉辦各種事業有的地方將不免浪費有的地方將不免偏枯。且以意款導淮、則與美國廣益公司借款有關、建設北平市政、則與中法實業銀行有關、都不免發生衝突、使其反對、此其弊害三。

在協定中、所設立各種中外委員會、及董事會的組織、是使我國財政用途、政府不能自由行使、與外人有共同支配的權力、實有妨礙一國財政權的獨立、應與賠款最終期限同時消滅、方為合法、今查各國協定換文中、都未規定消滅期限、恐至民國三十七年以後、仍將以事務尚未終了為口實、繼續延長會務、致使這種不平等的束縛、永遠存在、此其弊害四。

為今之計、國民政府、宜根據國民會議廢除不平等條約的宣言、設法實行、就是已與各國訂立協定的換文、亦宜設法修改、務求我國獲得退還庚款實在的利益。其要求辦法如下：

第一、在所有退還款項、中國政府、不能僅如英國換文一樣、祇有管理的空名、須有支配用途的實權。

第二、在款項存放、須照管理英庚款董事會第一次議決案、全數以存入國民政府中央銀行為原則、能夠即時實現。

第三、以庚款舉辦一種事業、無論其治理水利、修築鐵道、或施設教育及文化事業、須綜合各國退還餘額的全數、通盤籌算、斟酌國內經濟政治情況、應各地方適宜的需要、設定一整個的計劃、切實推行、勿使大宗款項、用途重複、等於虛擲、或爲國內不急需的用途、使各種偉大建設、不能完成、并發生偏枯的現象。

第四、教育事業、須有永久計劃、不僅宜確定逐年平均的經費、并要能夠使之繼續發展、宜發行一種教育公債、即以俄款餘額、全部作爲基金、祇用其利、不動其本、以後俄款餘額、日益加多、則教育基金、日益增大、而各種教育事業、遂得以日益發展、辦理成功、并照我國教育方針、切實進行、以杜絕各國文化侵略的政策。

第五、關於各國協定所成立的各種委員會及董事會、應由我國政府規定其消滅期限、免得將來借事務未了爲口實、無期延長、致使我國財政用途、永遠有外國人幫同支配的奇特現象。

第二節 民國以來的政治借款

第一項 善後大借款

自民國告成，各省因革命獨立的關係，對於中央從前所有解款，幾全部杜絕，於是中央政府的行政費，以及其他急需，概行無着，財政困乏，達於極點，無以為計，遂不得不仰給於外債。

當時英美德法資本家，對於中國政府借款，欲一手包辦，成立所謂四國銀行團，是為一種獨占外債，故借款條件過於酷刻，交涉不容易成功。北平政府為牽制銀行團壟斷起見，於民國元年三月十四日，突然與比利時資本團締結一千萬鎊的借款契約，比國資本團係連合未加入四國銀行團的資本家，以華比銀行為代表，借款條件，年利五釐，實收九七，償還期限為一年，以中央政府收入及京漢鐵道收益為擔保品，其附帶的重要條件，為該資本團有借款的優先權，訂約時，先墊款一百萬鎊，第二次墊款二百萬鎊。而四國銀行團憤中國政府這種牽制術策，以有三百十萬兩的墊款為理由，提出抗議，而我國政府辯論，以該借款商談，係在四國借款團交涉之前，而四國銀行團不由分說，抗議更烈，於是窮乏無聊的北平政府，慮及將來借款，有不利利益的趨勢，比利時資本團亦以四國銀行團反對激烈，恐投資有危險，雙方協議諒解，遂廢除契約，其墊款及利息，後歸於五國大借款內償還。因而四國銀行團，其左右中國財政的勢力，日益顯著跋扈。

但四國銀行團，因中國政局，時常變動，對於借款前途，不免有多少懷疑，因日俄兩國與中國的利

害關係最爲密切，有加入財團的必要，乃勸告兩國加入，日本以滿洲利權不作借款抵押爲條件，於是年三月二十日加入，俄國亦以滿蒙天山南北路特種權利除外爲條件，於是年四月十九日加入，成立所謂六國銀行團，勢力更爲雄厚，壟斷中國借款，更無顧慮。

六國財團大借款，自民國元年四月開始交涉，討議數次，該財團力主須有用途監督權，當時北平政府以六國借款團，左右中國財政，恐啟干涉政治之漸，又恐國民反對，發生變動，始終不肯承認，遂至遷移不能解決，然財政危急，無法支持，於是財團以從前三百十萬兩墊款的關係，仍以四國銀行團的名義，爲第二次墊款，合計九百萬兩，以充解散軍隊支出的費用，其條件如左。

- 一 由於銀行團及財政部，各派出委員一名，負責查監督用途的責任。
- 二 財政部關於一切支出用途，須以最新式簿記法，報告於委員會。
- 三 南方各省軍隊解散，中央政府須派遣高級軍官擔任，其費用表，須作成三通，財政部陸軍部及財政委員會各存一通。

四 解散軍隊的費用，先以稅務司所保管的海關稅收充當，後以銀行團墊款填補。

財團墊款額，前後合計一千三百餘萬兩，其後在倫敦召集六國各銀行代表開會，商議合同條件。

經數次會議，才將合同契約定妥，財團存續期限定為五年，借款債券在各收受國內發行，從前墊款，由六國銀行團分擔，以後應中國政府要求的墊款，可達七千六百萬兩。其時六國銀行團對於中國政府大借款，提出條件如左。

一 借款總額為六億兩，分五個年間交付。

二 六國銀行團，以滙豐、東方滙理、德華、道勝、正金及莫耳幹財團六者為代表。

三 借款用途，需六國銀行團監督。

四 以鹽稅作抵押，關於鹽政及徵收等，須實行與海關同一或類似的制度。

五 本借款繼續中，該財團以外，不得借款。

當時北平政府，仍不願財團壟斷一切外債，因私與該財團以外交涉借款，然德法兩國，以外債證券，非經政府允許，交易所不能買賣，美國以與莫耳幹財團沒有關係，疑公債發行，難以成功，而日俄兩國，無單獨引受大借款的實力，惟有英國，其引受者，不須求政府援助，政府無阻止募集公債的權能。於是北平政府，以財政上的急需，不得不依賴英國財界，因而向英國克利斯浦會社交涉借款，以償還舊債，與整理政務，及興辦實業為名，於民國元年八月三十一日，締結一千萬鎊的借款契約，係駐英公使

劉玉麟、在倫敦與該會社簽字成立、其條件年利五釐、實收八九、償還期限四十年、擔保品、爲鹽稅剩餘金。借款分五回交付、本借款債券全部尙在發行中、中國政府、對於無論如何優於本契約的外債、不得成立、以後如中國政府與本契約同一條件起債時、該財團有承受的優先權。當該公債開始賣出五百萬鎊時、適歐洲市場、受巴爾幹半島問題的影響、驟呈不景況的現象、應募者甚少、在發行額中、有五分之二、歸於承受銀行手中。政府舉辦該借款、與比利時借款同一用意、欲以牽制六國資本團、且係以已作賠償金擔保的鹽稅爲擔保、於是六國財團、反對甚力、中國政府、以財政危急、不能忍耐、遂向克利斯浦會社交涉、認出賠償金十五萬鎊、廢棄契約、前後惟授受五百萬鎊。該借款契約、既已消滅、中國政府、仍不能不再依賴六國資本團、復於元年十一月末、開始交涉、又以關於財政用途監督、與顧問官的聘用、發生紛議、不能解決。北平政府、見大借款一時不容易成立、而財政窮乏、無以爲計、不惟目前政費、完全無着、而到期賠償金及外債等、復催迫異常、於是又以軍艦建造爲名、向奧國交涉借款、至民國二年（一九一三年）四月、成立契約、該借款主體、係爲奧國銀行家代表德商瑞記洋行、故又稱爲瑞記借款、其借款契約、分二次成立、總額爲三百二十萬鎊、第一次爲二百萬鎊、其中惟有一百二十萬六千二百磅、歸於中國政府應用、其餘殘額、係軍艦建造費、保留於奧國財團、其借款條件、年利六釐、實收九二、

抵押品爲全國契稅收入，償還期限爲五個年，適值歐洲戰爭發生，軍艦建造因而中止，其後尙與瑞記洋行成立三十萬鎊的第二次借款，悉數作爲軍器購入費，其借款條件，年利六釐，實收九五，擔保品，仍是契稅收入，償還期限爲五個年。這種種小借款，都是到手輒盡，歸於浪費。當時義和團賠償金的支付，不足已達三百萬鎊，而比利時借款，及六國銀行團的墊款，其償還期，都是迫於二年六月前後，而各部所訂立新舊內外債，須償還額，亦不下八千萬元，而中央政府，既毫無直接收入，各省同一樣的匱乏，無力送給中央，民國財政，將瀕於破產的悲境，又值歐洲因巴爾幹半島的風雲，市場金融緊迫，美國以大總統的更迭，由六國財團退出，故大借款折衝一年有餘，不能成立。

中國政府觀察這種情形，以六億兩借款額太大，不容易有希望，更預想有第二次大借款的必要，遂減額爲二千五百萬鎊，加以第二次革命勃發，北平政府，遂手忙脚亂，對於亡國的借款條件，無暇顧及，列強亦以中國再行動亂，有阻礙其貿易進步，又恐中國革命成功，政治修明，而帝國主義者的侵略政策，難以奏效，雙方協議，遂一瀉千里，二千五百萬鎊的大借款契約，乃於是年四月二十六日，簽字成立，名爲善後五國金幣借款。五國借款團代表，爲滙豐德華東方滙理華俄道勝及橫濱正金五銀行。

其契約要項如左。

一 借款額、爲二千五百萬磅、換算各國貨幣、德爲五億一千一百二十五萬馬克、法爲六億三千一百二十五萬佛郎、俄爲二億三千六百七十五萬盧布、日本爲二億四千四百九十萬圓。

二 償還期限、爲四十七年、前十個年、僅付利息、自第十一年起、本利同時償還、規定年額若干、但滿十七年以後、中國政府、如於六個月前、通知銀行團、得以隨時償還、三十二年以內、本利償還時、另加算二釐五毫的手數料、利息年五釐、每半年支付一次。

三 規定借款用途。

(1) 爲中央政府過期限未償還的外債本利、即義和團事變賠款二百萬鎊、六團銀行團墊款本利六十萬五千餘鎊、比利時借款本利一百二十六萬四千六百鎊、四國幣制借債墊款四十四萬七千餘鎊、合計四百三十餘萬鎊。

(2) 各省政府所起外債二百八十七萬鎊、即二千十三萬八千兩。

(3) 中央政府近期須償還之外債、即六國銀行團墊款一百卅五萬餘鎊、橫濱正金銀行借款本利廿三萬五千鎊、及革命事變外人所受損失賠償金二百萬鎊、合計三百五十九萬餘鎊。

(4) 爲革命各省所招募軍隊解散費三百萬鎊。

(5) 民國二年四月以降、至九月間、中央政府行政費、及各種工事費、五百五十萬鎊。

(6) 全國鹽稅整頓費二百萬鎊。

(7) 本借款第一年上半年利息六十二萬五千鎊、及銀行辦理手數料千分之二半、(即一千五百六十二鎊餘)。

四 本借款公債賣出之先、所有墊款二百萬鎊、年利七釐、公債賣出後、其本利償還、歸各國分擔支付。

五 本借款及其墊款擔保品、係以未擔保外債的全國鹽稅收入、對於將來以鹽稅收入爲擔保的借款有優先權、以後無論如何借款、比於本借款條件稍優或同一條件、均不得成立。

六 將來海關收入、如支付各種借款本利、尚有剩餘時、應作爲本借款擔保、以供本利償還、如鹽稅收入、亦有剩餘時、則全部交付於中國政府。

七 中國政府、爲本借款擔保的鹽稅徵收法整理改良起見、特聘外人爲顧問、使其資助、並使其監督用途。

以上各項目中、最應注意的、就是外人監督借款用途、開列強干涉中國內政之端、其實行辦法、中國政

府、於中央設立審計院、其內附設外債室、以外人二名、用顧問名義爲稽核員、此外外人與中國人各一名、爲外債室長、使監督借款用途。本借款公債、在倫敦發行、價格雖在額面百分之九十以上、而中國政府受領額、僅得百分之八十四、加以銀行團規定、扣除手數料及匯兌料等、占額面百分之六、是中國政府實收額、不過二千九十七萬三千六百八十八鎊。而應支付的外債本利、並損害賠償金、合計有一千一百四十餘萬鎊。又須扣除鹽務整頓費、及各省軍隊解散費、共五百萬鎊。是政府得用於行政費、不過四百五十七萬餘鎊、僅能救濟一時的窮境。而中國人民負擔的實數、在四十七年間的利息積算、有四千二百八十五萬餘鎊、合計本利、以銀價換算、約有六億八千萬元的巨額、迄於今日、其未償還額、尙占外債中重要部分、而這種巨額借款、沒有絲毫投於生產事業、完全歸於浪費、真可嘆也。

第二項 續善後大借款

二千五百萬鎊的大借款成功後、因第二次革命勃發、款項多役於運動軍隊及收買黨員之用、其結果、不惟財政上的地位、與借款未成立前、毫無變異、且更助長國內的紛擾、與政界的腐敗。從前所有小借款、依善後大借款的償還甚少、如軍器購入借款、未償還額、尙有二百餘萬鎊、這種要償還的外債、又漸次急迫起來、各省解散兵士、所在變爲土匪、以擾亂地方、致使地方支出、日益加多。自民國元年、至

二年十一月間，由各省送到解款，不過山東河南湖南廣東江西數省，共二百六十餘萬元，而中央對於地方請求不得已的支出額，在一千四百萬元以上，從前各省所分擔的賠款，不惟毫未交付，且各地方所借外債，共達九千餘萬元，概未償還，外人都來向中央政府嚴重交涉。於是中央政府，無法應付，復起幾多小借款，從奧國借入第三次借款五十萬鎊，借款條件，年利六釐，實收九二，擔保品，為契稅，償還期限四年，借款代表，係德國瑞記洋行。從英國借入三十七萬五千鎊，借款條件，年利六釐，實收九一，擔保品，為京奉鐵道純益，償還期限二十年，借款人，係中央公司，以滙豐銀行代表。從比利時借入四十萬鎊，借款條件，年利五釐，擔保品，為關稅，償還期限五年，借款人，係狄恩銀行，以華比銀行為代表。

這種種小借款，仍是到手即罄，而政府窮迫，更甚於前，於是復向五國銀行團，提起一億一千萬元的第二次大借款交涉，而五國銀行團，一、以當時鹽稅尚未整理就緒，二、以歐洲金融市場不活潑，三、以中國政府對於第一次大借款，僅僅數個月，即化為烏有，而財政毫無改善，四、以中國三大財源，為關稅鹽稅及地租，關鹽兩稅，已供外債擔保，沒有剩餘，而地租收入星散，外人無從監督，另覓擔保品，又極困難，遂至遷延時日，不能解決，適值歐洲戰爭勃發，因而中止。

外債既已絕望，而北平政府的財源，不過各省解款，關鹽稅剩餘金，官業收入，其他直接稅收四者，

於是政府不得已、一方面削減各部經費、他方面規定各省解款定額、處分國有財產、並設立各種新稅、以圖收支適合。幸而民國四年、國內統一、略爲就緒、政府經費、稍爲確定、而各省疆吏、又畏袁世凱之威望、不特中央稅款、不敢截留、即所規定之解款、都唯命是聽、中央政府、出入尙能相抵、在支出方面、經常費、每月約六百萬元、而在收入、各省解款、約三百萬元、關鹽稅剩餘金、約二百餘萬元、官業收入、約一百萬元、臨時費支出、約二百萬元、而臨時收入、驗契稅、及官有地賣出、約百五十萬元、其他雜收入、約五十萬元、尙可稱爲收支適合。

但當時要償還的內外債、約在七千萬元以上、加以其後袁氏稱帝、帝制運動經費、約一千萬元、而袁氏死後、各省解款、復行斷絕、北平政府、又陷於窮境、無法救濟。於是民國五年九月、除德國外、向四國銀行團、提議一億元的續善後大借款、而四國銀行團、以歐戰前途、難以推測、又不能發見適當的擔保品、協議數次、仍是不能決定。而政府眼前窮迫、無以爲計、用盡所有方策、得流用日本興亞公司五百萬元、與交通銀行五百萬元、及美國西慕司加鐵道借款墊款百五十萬美金、并起各種短期小借款、才得彌縫一時。

其後歐戰急烈、列強無力東顧、日本趁此機會、遂對於中國包藏野心、欲壟斷中國借款、乃約集四

國銀行團、在倫敦本部會議、並北平代表者曾議、其結果、決定續善後大借款的墊付金、暫由日本單獨承受。於民國六年八月二十八日、與日本橫濱正金銀行、訂立一千萬元的墊款契約、借款條件、年利七釐、擔保品、為鹽稅剩餘金、償還期限一年、用途係充七八九三個月的行政費、債權者為日本銀行團、照第一次善後大借款規定、得監理借款用途。至九月十日、梁啟超出長財政、因參加歐戰的緣故、對於聯合國、得要求賠償金支付延期、財政上稍為寬裕。於是政府中止從前以行政費為目的的第二善後大借款、改為提議一千萬鎊的幣制改革借款、適當階段祺瑞執政、解散國會、藐視約法、而南方護法革命軍又起、各地方解款、既已杜絕、而中央支出、更為加多、所有國家銀行、如中交兩行、因政府借用款項、濫發紙幣、將陷於兌換停止的悲境、於是政府以整理國家銀行兌換券為名、更改從來借款總額為二千萬鎊、規定用途、第一幣制整理資金、第二行政經費、名為第二次善後大借款、決定暫由日本單獨墊款二千萬元、於七年一月六日簽字、當交付一千萬元、更於是年七月、交付一千萬元、借款條件、由中國政府發行財政部證券、年利七釐、擔保品為鹽稅剩餘金、償還期限一年、幣制借款成立時、即以其資金償還、用途係用以歸還中國銀行借入金、以回復其兌換券的市價。此外復成立日美間連河借款六百萬美金、日本印刷局借款二百萬元、直隸水災借款五百萬元、都是流用於軍政費。

自第三次革命發生以來，北平政府財政，更告困乏，外債本利延滯累積，僅討甚急，故希望大借款成立，異常迫切，但借款團，在名義上，惟英法日三國，而事實上，英法兩國，自歐戰後，自己財政，亦無法支持，實無餘力以應中國要來，從而借款契約，不容易成立。是年（西曆一九二一年）七月二十三日，復對於銀行團，提議總額銀二千四百萬元的借款，以六個月為限，每月交付銀四百萬元，而列國仍是無法援助，後以軍隊給養不付，恐發生變亂，妨害治安，而於對外貿易上，亦將大受影響，於是銀行團協議結果，惟擴大鹽稅剩餘金的交付範圍，即從前每月交付四百萬元，今更由該準備金中交付二百萬元，因鹽稅準備金，元來只須六百萬元，而當時收入增加，約達八百萬元，故擴大剩餘金交付額二百萬元，實無妨礙也。

第三項 西原借款及其他應急借款

自歐戰發生後，歐美各國，都無餘力顧及中國，於是北平賣國政府惟一的外力援助，祇有希望於日本，而日本亦以列強無暇東顧，其併吞中國的野心，遂因之而起，適值寺內內閣，對待中國，抱定積極政策，反對幣原外交的不干涉主義，竭力支持段內閣，使之統一中國，先以莫大財力援助，所有各種借款，均於短期間成立。當時北平政府，即以中國參加歐戰為名，基於民國七年（西曆一九一八年）五

月十六日爲維持西比利亞秩序締結軍事協定的旨趣，以充國防軍三個師團之編成及戰爭參加所要各種經費爲名，與日本銀行團成立金貨二千萬圓的所謂參戰借款，償還期限一年，年利七釐。其後與相關聯，爲購入日本武器，與泰平組合，訂結二千九百九十一萬五千八百七十七圓的兵器借款，爲敷設山東鐵道延長線，即濟南順德^②及高密徐州間西線，與日本銀行團代表興業銀行，締結二千萬圓的濟高鐵道借款，又締結二千萬圓的滿蒙四鐵道借款，都係年利八釐，於七年九月廿八日簽字。爲擴張黑龍江及吉林兩省金鑛，並森林事業資金，於是年八月二日，與中華滙業銀行，成立三千萬圓的金鑛森林借款，借款條件，年利七釐五毫，償還期限十年，以吉黑兩省金鑛並國有森林及其收入爲擔保品。爲與日美及歐洲同一規模的無線電信局直接連絡起見，建設雙橋一大無線電信局，於是年二月二十一日，與三井物產股份有限公司，訂結五十三萬六千二百六十七鎊的無線電信借款，借款條件，年利八釐，償還期限三十年。爲充吉林會寧間鐵道布設費，於是年六月十八日，與日本興業銀行，成立吉會鐵道借款，先墊付一千萬圓，年利七釐。又於七年一月，與日本銀行團，締結二千萬圓的交迎銀行借款，及五百萬圓的京畿水災救恤借款，合計各種借款，共一億六千數十萬圓，即所謂西原借款。此外尙與英國馬耳確尼無線電信會社，前後二回，締結八十萬鎊的借款契約，當時中國以依於歐戰參加。

的報價、而義和團事變的賠償金、於民國六年以降、五個年間的本利支付、得以延期、每年可輕減一千九百八十九萬餘兩的負擔、德奧兩國的債務契約、因其戰敗、得以解除、每年可減少六百四十萬元的支出、鹽稅自改革以來、收入逐年增加、年額達八千數百萬元、關稅於七年八月以後、實施新稅率、年額得八百萬兩的增收。他方面、在經濟上、銀價暴騰、外債償還、極爲有利、國際貿易、頻年旺盛、出入略能均衡、這是中國財政整理空前絕好的機會。無如政治爲一般軍閥官僚所把持、毫不顧及人民與國家的利益、祇以營私植黨爲事、沒頭於政權爭奪戰、無限制擴張軍額、膨脹軍費、在民國二年、軍費月額、不過百數十萬元、而當時臨時費除外、月額竟達七百餘萬元、一般政費、亦濫行增加、致使日本借入巨額資金、概行消耗於軍政費、或飽私囊、不到一年、即歸烏有、其結果、使財政更加紊亂、不可收拾。英美法意四國、睹此情形、以爲一切政治借款、徒助長中國紛亂、破壞中國統一、日本亦不得不有同一樣的表示、遂於民國七年末、五國協議結果、聲明中國未統一以前、無論南北何方、一切政治借款、概不承認、日本亦不得不中止其對於北平政府財政上的援助。爾後北平政府、惟依賴於內債、或短期借入金、以爲生活。然財政上、到底無法支持、因私在美國從事借款運動、突於民國八年（一西曆一九一九年）十一月三十日、與美國太平洋興業會社、締結五百五十萬美金的煙酒借款契約、更聲明以三千萬美金爲限

度，得以借入擔保品，爲煙酒稅收入，并以任命美人一名爲煙酒局次長爲條件，該借款與鹽稅同一方法，欲依美人力量，以企圖煙酒稅之改革，因遭國內人民反對，與外國銀行團抗議，僅交付五百五十萬美金而止。

其後北平政府對於外國銀行團，頻訴其財政窮迫，哀求援助，民國九年（西曆一九二〇年）一月，經駐在北平各國公使團會議結果，決定大綱，借款總額，爲五百萬鎊，該借款使用方面，限於不至阻害南北統一，更以一部分給予南方政府，但須嚴行監督用途，如新借款團成立，以不變更該團之承受條件，該借款條件，因有妨於內外種種事情，未見實行，其後北平政府，以舊歷年關迫切，要求墊款一部分，乃由日本單獨於是年二月十九日，締結日金九百萬圓的借款契約，借款條件，年利八釐，償還期限六個月，以中國政府國庫證券爲擔保品，是年北方五省，遇過旱災，極其悲慘，中國政府，爲救濟災情起見，向各國提議四百萬元的借款，日英法美四國協議，認爲有承諾的必要，各分擔一百萬元，於民國十年一月簽字，借款條件，以加徵海關一成加附稅收入爲擔保，償還期限一年，年利七釐，組織用途監督委員會，由於中外兩方面，各選出委員六名組織之。

在中國國際銀行團，爲帝國主義者協同的經濟侵略資本團，自歐洲戰爭發生，國際資本團的活

動、爲之阻止、戰後、美國經濟勢力、日益膨脹、各國均告其復歸於銀行團、美國亦以對中國經濟侵略孤立爲不利、乘國際地位的優勢、乃復歸於銀行團、并提議組織新財團、擴大其侵略範圍、不惟政治借款、共同獨占、對於實業借款、也是一樣、新借款團、於民國十年（西曆一九二〇年）十月十五日成立。我國人民、莫不以新借款團、欲左右中國財政、并圖掌握中國全國鐵道、認爲開國際管理之端、有危害我國國家的存立、輿論沸騰、一致反對、北平政府、亦頗願慮清議、不肯承認、而中國銀行團、提議加入、以圖牽制帝國主義者的侵略政策、又遭新借款團拒絕、更招中國人民反抗、故借款進行、一時爲之停頓。

但北平政府、財政窮乏、達於極點、無法可以救濟、實不能耐、至十三年春、向新借款團提議四億元的整理大借款、并要求三千五百萬元的墊付金、各國都以現在借款中國、不過徒助長國內紛爭、又以中國人民反對、日益急烈、頗爲戒懼、故雖經北平政府、幾次交涉、始終拒絕不應、於是依賴外債爲生活的北平政府、至是完全絕望、毫無辦法。其後祇依於中日山東懸案細目協定、對在山東的日本公有財產引渡、及日本所經營製鹽業利益實收的補償、於民國十二年、由中國政府交付一千四百萬圓的國庫證券、是爲北平政府形式上最後的政治借款。

我國所有政治借款、僅長期外債、已達於一億八千七百萬鎊、其中以關稅鹽稅爲擔保、本利能夠

年年確實償還者，惟光緒二十一年的俄法借款、光緒二十二年的英德借款、光緒二十四年的續英德借款、光緒二十七年的庚子賠款、民國元年的克利斯浦借款、及民國二年的善後大借款六項而已。其他幾多大小借款，數年來，本利支付，全行停頓，因而負債額，漸次累積，至於今日，我國所負擔的政治借款，約達十八億元以上，不惟是我國財政上的致命傷，且爲我國積弱不振的根本原因。

第三節 實業借款

我國實業借款的外債，歸於交通部負擔，而交通部所管的事業，爲鐵道、電信、郵政、航業四項，即所謂交通四政。此四政中，占借款的最大部分，是爲鐵道。舉全國現在鐵道，與外國沒有借款關係者，幾等於零，即在利權收回熱的時代，純然爲中國資本所建設的，僅有京張鐵道，但其後延長工事，不惟亦要借入外債，而外人代購材料，至今尙未歸還者，已達一千五六百萬元。

我國鐵道借款急速增加的原因，因各國鐵道借款條件其所獲得的利權，通常是關於鐵路附近鑛山及其他產業權，這實爲經濟侵略絕好的方便，以故列強對於中國利權競爭，莫不努力於鐵道借款之獲得。而在中國政府一方面以吸收巨額外資，惟鐵道爲最適當的擔保物件，他方面又以財政窮

乏無法救濟，因利用列強熱中於利權爭奪，以各種鐵道借款爲名，而流用於軍政費，以救目前財政上的危急。

前清光緒二十三年，與比利時所成立的京漢鐵道借款英金四百五十萬鎊，是爲我國鐵道外債的嚆矢。翌年與比利時成立正大鐵道借款二千五百萬佛郎（因義和團事變勃發未及履行）又與美國成立京奉鐵道借款二百三十萬鎊。光緒二十五年，與比利時成立京漢第二次借款英金五十萬鎊。自中日戰爭失敗以來，中國積弱，更爲暴露，因而列強借款競爭，更爲激烈。光緒二十八年，與法國成立正大鐵道借款四千萬佛郎。二十九年，與比國成立汴洛鐵道借款四千一百萬佛郎。又與英國成立滬寧鐵道借款二百九十萬鎊。三十一年，與英國成立道清鐵道借款八十萬鎊。又成立粵漢鐵道借款一百十萬鎊。與比國成立京漢鐵道借款一千二百五十萬佛郎。三十三年，與英國成立廣九鐵道借款一百五十萬鎊。三十四年，與英德兩國成立津浦鐵道借款五百萬鎊。與英國成立滬杭甬鐵道借款一百五十萬鎊。又與日本成立吉長鐵道借款二百五十萬圓。

是我國各種鐵道，都是建築於帝國主義的經濟侵略之下，各國因利權競爭的結果，故對於中國鐵道借款，得以均密。但是當時，我國國民，對於列強利權競爭的的反動，而有一種利權回收運動，全國

紛起、異常猛烈、於是新鐵道借款、一時爲之中止。惟於光緒三十四年、政府以振興實業爲名、借英金五百萬鎊、宣統元年、與日本成立新奉鐵道借款三十二萬圓、宣統二年、與英德兩國成立津浦續借款四百八十萬鎊、宣統三年、郵傳部與日本成立二借款、共日金一千萬圓。

以上各種實業借款、大部分都是流用於軍政費、得以苟且彌縫於一時、惟當時歲出入不足額、已達於三千九百二十餘萬兩、而實業借款流用、自有限度、到底不足以救治中央財政的窘迫。政府乃於宣統二年、（西曆二九一〇年）派員赴美、運動借款、適美國蓄意投資中國、并欲在於滿洲牽制日俄兩國勢力的膨脹、因提議布設新民屯法庫門間鐵道、與錦州愛琿間鐵道、或以三千萬鎊買收滿洲各鐵道、使其中立、這種計議因遭日俄兩種反抗、爲之中止。最後交涉、乃以幣制改革及滿洲實業振興費爲名、成立英金五千萬鎊借款、而美國以於日俄兩國勢力圈內、單獨投資、恐難與之拮抗、不免發生危險、遂連絡英德法三國、組織四國銀行團、於宣統三年四月、成立一千萬鎊、其借款要項如左、

- 一 年利五釐、自公債發行之日起算、每六個月支付一次、但墊款年利八釐。
- 二 償還期限、四十五個年、但墊款自契約簽字日起算、在十八個月以內、須全部償還。
- 三 在十五個年以後、雖期限未滿、如於六個月以前預告、無論何時、得全部償還。

四 實收九五、銀行手數料、爲每年償却金額四百分之一。

五 抵押品、東三省煙草及燒酒稅百萬兩、東三省生產稅及消費稅百五十萬兩、全國鹽稅新附加稅二百五十萬兩、合計五百萬兩。

六 借款用途分配。

全國幣制改革費

五、六〇〇、〇〇〇

東三省農業振興費

一、四〇〇、〇〇〇

東三省燒酒砂糖工業改良費

一〇〇、〇〇〇

漢河觀音山三姓金鑛開掘費

二〇〇、〇〇〇

東三省幣制改革費

二、〇〇〇、〇〇〇

東三省防疫費

三〇〇、〇〇〇

黑龍江開墾費

三〇〇、〇〇〇

合計

一〇、〇〇〇、〇〇〇

該借款名爲幣制借款、而其用途、約半額充作滿洲各種施設費、當時計劃、無非出於限滿日俄兩國不

使其壟斷滿洲利益，於是日俄兩國，以有侵害其特殊權利，共同向我國政府提出嚴重抗議，并對於四國銀行團要求反省，因而該契約履行，不得不爲之頓挫，適值革命勃發，該借款僅交付墊款即行中止，至民國二年，善後大借款成立，歸還墊款四十萬鎊，該契約因而取消。

第一次善後大借款用盡之後，政府財政，仍是窮乏，於是計畫各種實業借款，以便流用於政費。民國二年九月，因英國向五國銀行團提議，經濟借款，委於各國自由投貸，遂激動列強野心，復行熱中於所謂利權爭奪，而當時北平政府，亦以財政困迫，無暇顧及損害，於是各國鐵道借款及其他經濟借款，又風起雲湧，相繼成立。民國元年（一九一二年）九月，與比利時財團，成立海蘭鐵道借款二億五千萬佛郎，二年八月，又與該財團成立同成鐵道借款二億五千萬佛郎，是年十一月，與英國成立浦信鐵道借款三百萬鎊，十二月，又與英國成立沙奧鐵道借款一千萬鎊，民國二年二月，與法國成立欽淪鐵道借款一億佛郎，四月又與法國成立實業借款一億五千萬佛郎，是年五月，與英國成立寧湘鐵道借款八百萬鎊，民國四年，與日本成立四鄭鐵道借款五百萬圓，以上各種鐵道借款，僅僅締結草約，在名義上，獲得利權而止，而其墊款，概行流用於軍政費，其後受歐洲戰爭影響，列強無餘力侵略中國，除民國五年，與俄國成立濱黑鐵道借款以外，再沒有投資於我國新鐵道借款者，惟有日本，於民國七年以

後、因授助段內閣、成立各種鐵道借款、其全部款項、都是投於內爭費用。

我國借款布設鐵道、實爲現在開發財源振興產業的根本政策、從前日美各國、都是以是而興、而我國鐵道借款成立之後、不惟財源不能開發、產業不能振興、反以紊亂財政、腐敗政界、并在經濟上、造成各國瓜分割據的形勢、種下危及國家存立的禍根、非借款之外、實政治不修明階之厲也。

交通部所管轄外債、除鐵道借款外、尚有電政借款、最初成立爲滬煙沽正水綫借款英金二十萬鎊、該借款、因當時義和團事變、京津與上海方面、通信斷絕、中外人士、甚感不便、英國大東電信會社、與丁抹大北電信會社、不待我國政府許可、臨時敷設上海芝罘大沽間海底電線、事變平靜後、我國政府、以借款形式、買收過來、於光緒二十六年（西曆一九〇〇年）七月十日、訂立借款契約、其借款條件、年利五釐、即以該海底電線爲擔保品、在借款期間中、該電線事務經營、委任於債權者負責、償還期限、三十個年、自第二年起、分年償還、即自西歷一九〇一年三月三十一日開始償還、至一九三〇年九月三十一日償還終了、每年償還二次。

第二、爲滬煙沽副水綫借款四萬八千鎊、係對於前述海底路綫、作爲副綫工事之用、債權者、仍爲大東大北兩電信會社、於光緒二十六年十二月二十一日簽字、其借款條件、年利五釐、即以該海底電

信副線爲擔保品、用途係爲該海底電信回收資金。償還期限、二十九個年、自第二年起、分年償還、每年償還二次。

第三、爲整頓電報電話借款五十萬鎊、於前清宣統三年（西曆一九一一年）四月十日、與大東大北兩電報公司、締結借款契約、其借款條件、年利五厘、即以全國電報電話收入爲擔保品、償還期限二十個年、自第二年起、分年償還、每年償還二次、分作三十八回還清。

第四、與英國馬可尼公司成立無線電信借款、該借款係購買無線電信機械、其代價用一種借款形式、分爲陸軍部所管、與交通部所管兩種、陸軍部所管軍用無線電信、借款契約於民國七年（西曆一九一八年）八月二十七日成立、借款額爲英金六十萬鎊、年利八釐、以中華民國八釐金鎊國庫證券額面六十萬鎊、交付該公司、作爲擔保品、用途、以三十萬鎊、購入馬可尼最新式軍用無線電話機二百架、其餘以現款交付於中國政府、爲財政部流用經費、償還期限五個年、自民國十三年（西曆一九二四年）八月二十八日開始償還、每年支付本利、分爲二月二十八日與八月二十八日兩次、並有優先權、在本借款期間中、中國政府只能使用馬可尼式無線電話機、如中國政府將來爲製造或修理無線電話機、而設立工場時、先須提議於該公司協商、合資辦理、交通部所管無線電信借款契約、於民國

八年（西曆一九一九年）十月九日成立，借款額為英金二十萬鎊，年利八釐，除中國政府保證外，並以該電信機及裝置一切為擔保品，用途，作為無線電信機械購入費，及建設費，償還期限，自本機械全部到着上海之日起算，經過二個半年後，分作四年還清，每年償還一次，但於三個月以前通告，如全額或規定年額，均得償還。

第五、為擴張電話，於民國七年十月二十五日，與日本中日實業股分公司，成立日金一千萬圓借款，借款條件，年利九釐，用途，為擴張電話資金，以北平天津漢口南京蘇州及上海市各電話局為優先擔保品，償還期限九個年。

第六、為有線電信借款，於民國七年四月三十日，與日本中華滙業銀行，成立日金二千萬圓借款契約，借款條件，年利初為八釐，十四年十月二十四日以後，變為九釐，用途，為有線電信擴張，及改良資金，以關於中華民國政府全國有線電信一切財產，并其收入為擔保品，償還期限九個年，並訂有優先權，於該借款有效期限內，如關於有線電信與外國借款時，或關於全國有線電信將來聘用外國技師時，均須先與該銀行商議，又關於將來全國有線電信事業所製材料，購買外國品，如品質價格同一，則須買日本貨物。

第七、爲有線電信擴張改良工事、與日本東亞興業公司、於民國九年二月十日、成立日金一千五百萬圓借款契約、借款條件、年利九釐、以全國有線電信、與關於大連芝罘間海底電綫的財產全部、及其收入爲擔保品、償還期限十二個年。

以上三種日金借款、在名義上、都是充當電信事業的費用、其實大部分、亦是流用於軍政費。故交通部所管轄的外債、因政府流用、無力償還者、現在本利計算、聞已達十三萬萬元。我國交通機關、以後非脫離政治關係、使純粹爲一經濟事業的機關、而實行特別會計的獨立制度、則所謂經濟借款、徒供軍閥鬥爭的工具、助長內亂、而欲藉以發達社會經濟、以完成國家統一事業、實無希望也。

第四節 我國外債的特色

我國以國力衰微、財政窮乏、加以官吏貪污腐敗、政府信用、完全失墜、乃至誘起列強對於中國的經濟侵略、日益厲害、而以借款方式爲其侵略的工具、因而我國所有外債條件、比較各國特色極多、今舉其主要點如左。

查各國彼此借款、除有特殊情形外、多以無擔保品爲原則。而我國外債、則以有擔保品爲第一條

件、否則借款契約不能成立、且有二重物上擔保者、甚至在契約上、有獲得優先擔保權者、此其特色一。
查各國外債、都有公私的區別、如其政府間相互借款、固以須經外交上手續爲原則、若與私人借款、則直接與私人交涉、並不須經外交上手續、將來如發生爭持時、則以法律解決爲常。而我國對於各國外債、就是與私人借款、都沒有不經過債權者所屬政府外交上的手續、一旦借款發生爭持時、必至惹起國際交涉、此其特色二。

查各國外債、債權者、多係其借款主體、直接經理、意思簡單、一切借款條件、都容易當面解決。而我國各種外債、莫不由其債權政府指定代表銀行處理、借款一切事宜、如有重要條件、代表不能逕行解決、須請示於其政府、必至遷移時日、且多含有國際政治意味、此其特色三。

查各國外債、多在其本範圍內的事項、議定借款條件、不能夠涉及將來權利。我國與各國締結借款契約、有對於同一目的、的次回借款、約有承受的優先權、以後借款、如未經優先國拒絕承受之時、就不得與他國交涉借款事宜、是國家的借款自由、完全爲其所束縛侵害、此其特色四。

查各國借外債、都是有選擇自由的餘地。而我國借款、因有外人勢力範圍的設定、就不能行使自由選擇權、如長江一帶、爲英國勢力範圍、南滿州與福建、爲日本勢力範圍、雲南爲法國勢力範圍、所謂

勢力範圍者，就是其已經獲得特殊權利的境域，如在其勢力範圍內借外債、建設事業，必須先向該權利獲得國提議，否則必被其抗爭，不能成立，是我國借款選擇自由權，完全為其所剝奪，此其特色五。

查財源管理權，為一種國家獨立的財政權，凡有獨立資格的國家，就是外債無論如何多，這種財源管理權，不會放棄，惟已經滅亡的國家，如埃及朝鮮等，則為例外。我國為外債擔保品的財源，如關稅、鹽稅，其管理權，都委於外人之手，這種國中最大的稅收，完全為外人所支配把持，則國家表面上雖存在，而國家財政獨立權，久已喪失了，此其特色六。

查國中款項存放，於市面金融上的活動，有極大的關係，各國中央銀行，能夠有操縱市面的金融權，就是在其存款豐富。我國稅收，以關鹽兩稅為最大，因作為外債擔保品，而稅收存放權，亦漸次為之喪失，從前所有海關及五十里內常關稅收金全額，先是分存於德華道勝滙豐三銀行，今為滙豐銀行所獨占，鹽稅收入金，則分存於日英美法各外國銀行，故上海各外國銀行，尤其是滙豐銀行，不特市面的金融權，為其所操縱，得以制金融界的死命，而政府財政上的活動，亦為其所挾持，此其特色七。

查財政監督權，為行使國家財政的最高權，在財政權獨立的國家，就是與外國有債務上的關係，外人沒有過問的機會。今我國以關稅鹽稅及鐵道為擔保品的外債，在借款未償還以前，都賦予債權

者、對於款項的用途、有一種監督權、是這種國家財政最高行使權、因借款擔保的緣故、亦爲之喪失、此其特色八。

查各國外債、多是發行一種公債、其所買出公債的款項、無論其經營何種事業、都爲其完全自主權、債權者絕無過問干涉的機會。今我國借款、對於債權者、多附帶賦予其他各種特權、如以鐵道爲擔保的外債、關於材料的購買、與鐵道的建築、以及技師及會計主任的聘任等、各種特權、在借款契約上、都爲一種附隨的條件、是我國國家行政上經營事業的自主特權。因借款的擔保緣故、亦爲債權者所獲得、此其特色九。

查各國外債利息、多以年利二三釐爲最普通。我國借外債利息、起初尙爲四釐五釐、其後漸次騰貴、有至七釐八釐者、至於擔保不確實的借款、與各種短期小借款、多在一分以上的高利、且其實收額、全額極少、以九十乃至九十五爲最高額、甚至有在八十以下者、加以承受銀行的報酬金、類多與以百分之五內外、是政府實收額、大爲減少、故在表面上、利息雖不高、而實際上、實爲世界無比的高利、又擔保不確實的外債、到期時、因無償還的資力、延期重延期、而其複利計算、有達於月利一分六釐者、實爲可驚、此其特色十。

第三章 內債

第一節 前清時代的內債

第一項 借用商款

我國自古以來，人民都沒有國債的觀念，從前政府，於租稅以外的臨時收入，惟有施行獻金與賣官的兩種制度。而內債募集，創始於光緒二十年八月，當時因清日戰爭發生，用以充作軍費為目的，據當時戶部所奏定，為一種借用商款辦法，并非完全具有公債形式，其募集條件，償還期限為兩年半，以六個月為一期，分作五期還清，自第二期起，各債還四分之一，年利七釐，如遇閏年，加算一月，但實際上，各省辦法，不是一律，人民不肯應募，則由大小官吏，強制推行，因之弊端百出，非難日多，翌年遂停止募集，其軍費，依於英德借款彌補，是為我國內債募集第一次的失敗。

第二項 昭信股票

光緒二十四年，爲對日本的賠款支付，以昭信票爲名，發行內債。當時本擬仍依外債，因英俄兩國競爭承受，恐釀成外交上的紛擾，遂基於黃思永的建議，募集內債。黃氏仍主張強制募集，戶部不以爲然，使官紳商民任意應募，頒發昭信股票，及辦理章程，而募債額，規定一億兩，年利五釐，以地租及鹽稅爲擔保品，償還期限，二十個年。且設立獎賞條件，卒以商民程度低下，不知公債爲何物，購買者甚少，計不過得一千一百餘萬兩，終歸於失敗。至戊戌維新，此項股票，遂停止發行，其賠款，亦是依英德借款支付。

第三項 收回京漢鐵道借款

光緒三十四年，郵傳部爲收回京漢鐵道，利用當時一般國民的利權回收熱，發行內債一千萬兩，年利七釐，償還期限，十二個年，并予證券息摺，如到達支付期，在於交通銀行官有鐵道及電報局等，有與現金同樣通用的特權，但仍無成績，歸於失敗。

第四項 愛國公債

前清末年，因內憂外患，相逼而來，經費日益膨脹，財政日益窮乏，因發行一種最後的內國債，名爲

愛國公債、於宣統三年九月、經度支部奏定、與資政院議決、頒布愛國公債章程、發行額、爲三千萬元、年利八釐、償還期限九個年、關於公債募集、及本息償付、均委任於大清銀行經理、并通令內外官吏、按其收入額、負應募的責任、且皇室率先以內帑金認購一千零十六萬二千九百十元、爲之提倡。適值革命勃發、京外募集區域、僅限於直隸山西河南三省、加以當時清朝威信墮地、人心離叛、於是應募者更少、在一般紳商應募額、不過百數十萬元。該公債、歸民國政府繼承擔任。據民國三年、政府發表償還方法、本利自民國五年開始償還、定九年中、本利還清、其後在民國十年初、未償還額、尙有三十二萬六千七百九十元、依是年內債整理辦法、到年末、全部償還。

第五項 各省地方內債

前清中央政府內債、都歸失敗、而地方內債、亦是一樣、當北清事變後、各省利權回收運動爲之勃興、直隸總督袁世凱、慨然排斥外債、而主張募集內債、於光緒三十一年二月、爲充北洋陸軍擴張費、募集四百八十萬兩的直隸公債、指定償還財源、并付予已到償還期限的證券息摺、有可以繳納租稅的特權、但仍不能舉其實績、其陸軍擴張費、卒由日本正金銀行借入三百萬兩補充。其後各省以同一條件、仿照辦理、宣統元年九月、湖北省政府、欲還清從來由內外商人借入的負債、因募集二百四十萬兩

的省公債、其募集條件、公債所有者、如發生資金急需時、可以將該公債作擔保、向官錢局借入必要金額。宣統二年正月、安徽省政府、爲填補歲入不足、募集一百二十萬兩的省公債。是年八月、湖北省政府、又募集一百二十萬兩的省公債。其結果、都如直隸一樣、不能達到目的、仍不外借助外費、以應急需。

在前清時代、中央與地方所有內債募集、都歸失敗、其重要的原因有四。第一、政府失掉了一般人民的信仰、財政不公開、其募集實收額若干、用途爲何、從無公報發表、又到達償還時期、不能履行條件、各地方官吏、對於募集、雖名爲勸募、實則勒索不堪、甚至另外誅求、以苦商民。第二、社會經濟、仍是原始土地經濟、政府不注重商工業發展、致使一般經濟不進步、產業不振興、政治上的設施、都是防遏資本集中、故國內資本、異常缺乏、號稱爲資本家者、概係土地家屋所有者而已、從而對於公債、一般人民、都乏應募能力。第三、金融機關不發達、當時惟一的金融機關、祇有大清銀行、且資力不雄厚、在社會上的基礎、亦不穩固、故一般商民的信仰心、極爲薄弱、購買公債者、如購買土地家屋一樣、不能隨時隨地、變爲活動資本、故難以激發其購買心。第四、公債在市面上、毫無活動餘地、故一般人民、缺乏公債觀念、以爲購買公債、就是與完繳租稅及捐納官吏一樣、故非強制購買、無人過問。

第二節 民國時代北平政府的內債

第一項 八釐軍需公債

民國時代北平政府的內債，惟愛國公債與八釐軍需公債，非其本身所發行，愛國公債已見前，再述八釐軍需公債，係革命後南京政府所發行，時民國元年也。其發行條件，預定期額一億元，年利八釐，擔保品爲田賦，但規定將來廢除釐金，增徵關稅，即以關稅增徵額爲擔保，償還期限六年，自第二年起，每年償還五分之一，由各省軍政府募集者，其募入額，以十分之三，存作地方經費，其餘解納南京中央政府，并派員赴南洋及各處華僑勸募，結局，應募額，不過五百七十七萬一千一百五十元，而各省都督，多低價發售，或直接付給軍費，而南京政府的實收額，不到五百萬元。該公債，與前清愛國公債一樣，歸北平政府繼承擔任，抽籤償還，共行五次，在民國十一年末，未償還額爲一百七十七萬一千一百五十元，其後併入整理公債辦理，十三年中，完全償還。該公債，在民國九年十一月，北平證券交易所，最高市價，爲七十七元六角，是爲我國在市場交易最初的公債。

第二項 民國元年六釐公債

民國元年，北平政府，以四國財團大借款交涉，條件苛刻，不容易成功，墊款亦被停止，爲救濟目前

財政困乏起見、假撥充中國銀行資本、并償還各種短期借款、以及整理各省濫發紙幣爲名、於民國元年十二月、經參議院協贊於二年二月、制定民國元年六釐公債條例、卽於是月發行、其發行條件、豫定額、爲二億元、募集期、由財政總長、依財政上的便宜、分期募集、年利六釐、發行價格九二、以全國契稅、及印花稅爲擔保品、償還期限、三十五年、五年以後、依抽籤法償還。這種長期公債、到底不適於我國國情、結局、發行總額、達於一億三千五百九十八萬五百七十元、其大部分係在額面四成以內發賣、故賣出額、雖在一億三千萬元以上、而其實收額、不出五千萬元。其後該公債市價低落、到額面二成內外、依於民國十年內債整理辦法、發行整理六釐公債、對於舊債百元、交換四十元的新公債、以資整理。

第三項 民國三年內國公債

第一次善後大借款、於民國二年中、卽雲消霧散、至於翌年、政府財政、又窮迫無計、欲依賴外債、又知其難以應付急需、於是修改元年公債辦法、再行發布適應於民情的內國公債條件、該公債募集、當初用途、僅爲整理金融及補助國庫二者、後見募集成績稍佳、遂改爲以補助行政費、臨時軍事費、償還外國借款、并振興實業四者爲目的、預定額、爲一千六百萬元。其募集條件大要、一方面設立公債局、當自募集專責、因講求確實償還本利的方法、指定財源、并藉外國銀行以昭政府信用、卽指定確實可靠

的稅收若干存儲於滙豐及道勝兩外國銀行，以保證本金的支付，擴張債券使用範圍，以圖便宜商民，即以該公債可作為銀行保證準備金，及繳納公務人員的保證金等。一方面使各省及各資本團承受一定數額，并公布經理規則，及獎勵章程，盡所有方策，以圖激發一般人民的購買心，故在我國內債中，稍有成績。政府見有超過豫定發行額之勢，更於三年十二月二十二日，公布追加條件，增加八百萬元，應募總額，為二千四百九十二萬六千一百十元，發行價格九四，實收額，為二千三百九十萬八千四百一十一元，內扣除手數料、滙兌料、及獎勵金等，共三百五十五萬六千九百元，結局，政府實際收入額，為二千四十二萬四千三百二十元。我國內債應募額，超過發行額者，實以該公債為始，不可不謂為大成。功。該公債，在民國七八九十四年，行地籤債還共四次，至十四年末，全部還清。

第四項 民國四年內國公債

在民國四年，因歐洲大戰發生，外債募集，全然絕望，而內政整理，尙未就緒，因而財政窮乏，更甚於前，其應償還的短期內外債，已在四千九百萬元以上，故四年度，國庫出入概算，不足額，約五千萬元。於是政府乘三年內國公債，稍為成功，乃復做做施行，於民國四年四月一日，發布四年公債條例，其各種辦法要旨，都與三年公債一樣，因中國一般人民，多不信用當時本國政府，而信用外國人，及外國銀行，

於是政府一方面對於所有本利支付的基金，由財政部按月撥款十二萬元，交總稅務司轉存各外國銀行，以備每年付息之用，除在中交兩行賣出外，并委託滙豐銀行經理，以厚其信用。他方面，對於各省應募額，比例強制，且在南洋各地派員勸誘，關於應募額，在五萬元以上者，敘勳，在四十萬元以上者，給予一等嘉禾章，以示鼓勵。其結果，應募額，達二千五百八十二萬九千九百六十五萬元，其中滙豐銀行的應募額，為一百十五萬元，外國人對於中國的內債投資，此為第一次。該公債，順次抽籤償還，現在已還清。

第五項 五年六釐公債

三四兩年的內債，在我國內債中，為稍有成績者，但是這種巨額的內債款項，政府到手即罄，財政仍是窮乏不堪，當時歐戰正酣，外債更不足賴。於是政府於五年三月，公布六釐公債條例，發行額，預定為二千萬元，年利六釐，償還期限三年，以全國煙酒公賣收入一千一百六十八萬元為擔保。適袁世凱的帝制運動發生，西南又革命起來，於是公債募集，為之頓挫，到五年十月末的結束期，應募額，不過七百七十五萬餘元。至民國九年，其未募集額，酌提債票一千萬元，用以償還民國三年所發行的儲蓄債券，結局，二千萬元的發行額，才能達到。該公債擔保條件，所指煙酒收入，不過空言，除息款隨時由部籌

發外、本金并無着落、故至民國九年三月、該公債、惟行第一次抽籤、償還一百二十四萬二千四百十元、其後併歸十年內債整理辦法、於民國十五年以後、分作三年償還、每年償還兩次、至民國十七年九月底、本利全部還清。

第六項 儲蓄債券

儲蓄債券爲補充政費不足、因倣倣外國富籤公債之例、於民國三年十月、公布儲蓄券章程、發行額爲一千萬元、規定民國七年償還本利、後以國庫窮乏、不能實行、至六年十二月、延長償還期限、改爲七年以降、三年年間、抽籤償還、至九年、僅交付五年六釐公債一千萬元、作爲收回未償還的儲蓄票之用、而此項債票、遂告結束。

第七項 七年短期公債

此項公債、因從前政府、以國庫窮乏的緣故、隨時由中國交通兩銀行借入金額、至民國七年、已達於九千三百萬元的巨額、兩行無法應付、祇有出於濫發紙幣之一途、濫發過多、遂陷於兌換停頓、致使金融市面、漸次混亂、於是政府有迫於歸還兩行債務、以整理兌換券的必要、於民國七年四月、頒布七年短期公債條例、發行額爲四千八百萬元、年利六釐、償還期限五個年、分作十期還清、以關稅延期賠

價金爲擔保財源、并經當時總稅務司安格聯簽字、由關稅項下、直接提撥、以供還本付息之用、擔保最爲確實、故歷次還本付息、從未愆期、在我國各種內債中、能准期抽籤還本者、僅此一種。而支付本息的機關、在外以中國交通兩銀行的支店代理、其未設支店的地方、則委託縣公署代理、每年規定六月及十二月爲償還本利之期、該公債、至十一年末、本利完全還清。

第八項 七年長期公債

七年短期公債、係直接交付中交兩行、以清償政府負債、但當時兩行紙幣發行額及存款額、已超過九千萬元、與政府欠款數目略相等、僅以該公債四千八百萬元、用以收回京鈔、仍不能完全整理、因之兩行兌換券價格、日益低落、并發生存款取付的風潮、於是政府更於民國七年、發行六釐長期公債四千五百萬元、以一半充作銀行券收回之用、一半流用於軍政費、其發行條件、年利六釐、償還期限二十個年、以距海關五十里以外的常關收入、爲第二擔保、其他與七年短期公債一樣、當時兩行京鈔價格、低至四折有奇、購買公債、獲利頗厚、承購者甚爲踴躍、故全額得以發行、其付息撥款辦法、由財政部核定、每月在鹽稅剩餘金項下撥付、計自民國七年起、每遇十一月十二月及一月、三個月內、逐月提撥三十萬元、以二十萬元交存中國銀行、以十萬元撥存交通銀行、其餘九個月、每月提撥二十萬元、中交

兩行各存十萬元，全年統計二百七十萬元。上項辦法，雖經規定，然撥付僅有數次，此後并未照撥。自民國十年，歸入整理案內辦理後，付息始無延誤。此項長期公債，原定自民國十八年起，開始抽籤還本，至民國二十六年還清。其後第一次抽籤，係於十七年六月一日，在北平提前舉行，計償還二百二十五萬元。是年十二月三十一日，至十九年六月三十日，又在上海繼續舉行第二次至第五次抽籤，計各還二百二十萬五元。

第九項 八年七釐公債

當時北平政府，因編成民國八年度預算案，歲入不足額，超過三億三千八百萬元，為設法填補計，公布施行所得稅法，以該稅稅收為擔保，發行二億元八年七釐公債，嗣經國會否決，改為暫發五千萬元，同時復因議決取消河北等九省田賦附加稅，為彌補此項預算不敷之數起見，加發六百萬元，合計發行額，共五千六百萬元，於民國八年九月，公布該公債條例，年利七厘，五個年內，僅支付利息，自第六年起，依抽籤法，每年償還總額十五分之一，至第二十年還清，以全國未經抵押的貨物稅收入為擔保，每月由財政部支出若干額，存於指定銀行，以備利息支付之用，因這種條件不確實，應募者極少，其募得額，僅為三千三百九十五萬元，其餘二千二百餘萬元，係充作借款抵押品之用。至民國十三年，該公

債市價、僅有二三成、是年三月、財政部呈請整理內債時、因另發七釐新債票、每舊八年公債百元、得換新債票四十元、其抵押債票、旋亦經呈准按照四折、另行換發八年公債整理債票、該項八年公債、遂告結束。

第十項 整理金融短期公債

自民國八年以來、外債之途、既已完全絕望、北平政府、無以為計、惟依賴於內債募集、或銀行借款、以維持其生命、至民國九年九月、政府高利的零星短期借款、總額達四千萬元、尙有其他應於必要由中交兩行借入不少、兩行仍是以濫發紙幣應付、遂至兩行周轉不靈、不得不停止兌換、自京鈔停兌以後、物價騰貴、益以一般商民、不為正當營業、競以京鈔為投機之具、於是鈔價不定、利率倍高、其擾亂經濟秩序、實非淺鮮、而人民以鈔券為收入者、受害尤烈、是其為害於社會金融者如此。當時中央財政困乏、達於極點、政府所賴以挹注者、交通部收入、實為大宗、而該部數年來、積收京鈔共三千餘萬元、除當時已售成現款外、仍存京鈔二千餘萬元、大半均已抵押現款、此項利息、又年需百餘萬、倘無根本辦法、即現金押款、紛紛到期、恐亦窮於應付、是其為害於國家財政者又如此。

於是政府於民國九年九月十九日、公布整理金融短期公債條例、發行額、為六千萬元、內提出二

千四百萬元，以一部分充作財政部清理京鈔押款，一部分撥與交通部贖回前項抵押現款的京鈔，其餘債額三千六百萬元，發交內國公債局，剋期發售，專收京鈔，以四個月為期，逾期之後，無論公共機關或商業團體，不得再有前項京鈔出入，并不准再有前項京鈔行市，若持有京鈔，不願購換債票者，亦可分交中交兩行，換立分年定期存單，利息期限，均與公債相同。該公債年利六釐，依抽籤法償還，償還期限六個年，分作十二回償還，即每回償還總額千二分之一，定自十年三月三十一日，至十五年九月三十日，全額還清，以關稅剩餘金為擔保，由總稅務司交出每回本利償還額，存於中交兩行，按期支付，若關稅剩餘金不足本利償還時，由財政部補充。依本公債發行，中國銀行京鈔，得回收二千二百一十萬三千二百二十二元，交通銀行京鈔，得回收一千零九十七萬六千九百九十九元，於是京中市面金融混亂，得以漸次防止。自十年起，該公債即歸入整理公債案內辦理，惟十一年份，以基金不足，遞展一年，十六年分應補抽十五年的債本，復以關稅銳減，延付一年，前後共延債本兩年，遲至十七年十二月底，始將各期本利一律償清結束。

第十一項 賑災公債

民國九年，直魯豫等省，亢旱成災，災民遍野，極為悲慘，政府為圖救濟經費，原向四國銀行團要求

一千二百萬借款、而一般國民、以由新銀行團借入多額外債、對外政策、極爲不利、竭力反對、爲之中止。後經財政部呈准辦法、就各省區大宗稅捐內、酌量附征賑捐一成、專供本年賑災之用、但加征賑捐、收解需時、而賑災用款、刻不容緩。遂會同內務部商議、先發行賑災公債、於九年十一月十二日、公布賑災公債條例、債額爲四百萬元、年利七釐、償還期限三個月、發行價格九十。募集辦法、劃出一部分、由中外各機關購募、其餘由財政部會同內務部、酌量各省情形、分別攤派、以課各省貨物稅及常關稅一成的附加稅收入、爲還本付息的資金、實成各財廳長及常關監督解送、便中交兩銀行保管。然應募者極少、僅募集二百六十八萬四千四百七十五元、實收九十七萬一千一百餘元、當時條例規定、每年五月三十一日及十月三十日爲付息還本之期、乃第一次還本、即愆期兩月、第二次竟未舉行、迄第三次、政府仍無辦法、至十一年五月、始抽籤還本五十餘萬元、存在市面者、祇有一百六十一萬元、十一年十一月、本應再行抽籤、因各省解款、未能如額、如東三省的八十餘萬元、竟分文未解、以致又愆期失信、至十七年以後、國民政府、始繼續償還、現在已還清。

第十二項 整理六厘公債及整理七厘公債

我國內債、除基於公債條例發行外、尚有短期借入金、其數甚多、利息甚厚、近來我國銀行業發達、

大多數的主要目的，都是企圖對於政府借款，以貪厚利。尙有其他所謂國庫證券、依民國二年制定章程，其發行額，不得超過歲入豫算、發行價格，應與額面相同，年利不得超過七釐五分、償還期限，應在一個年以內，並規定滿期後，該證券，得完納租稅，且得爲銀行保證準備金、當時發行額，已超至一千六百萬元以上、各種條件，多未履行，因而北平政府時代所成立的內債，至九年未發行總額，已達四億二千萬元、不到十年間，乃發行如此多數的公債，其財政上的弱點，自必暴露無餘，故除三年及四年公債，與七年短期公債、擔保品比較確實，尙能夠維持相當信用，其餘價格日益低落，不堪設想。

當時各種公債市價，其信用最大的，如七年短期公債，在額面九成以上，次之四年公債，在八成五分，三年公債，在七成五分，其餘五年公債，不過五成，七年長期公債，不過四成，至於八年七釐公債，低落至二成一分，元年六釐公債，更低落至一成四分。加以民國十年一月中，要支付的內債本利，合計有二千五百八萬五千五百十五元，政府無法應付，遂有迫於不得不整理的必要。乃於是年三月，制定內債整理辦法，籌備償還基金，每月以一定額，交付於總稅務司，作爲順次整理公債之用，這種基金，每年先自鹽稅剩餘金，撥入一千四百萬元，如尙不足額，則以關稅剩餘，與鐵道收益，及煙酒稅等補充。關稅收入，除償還抵押外債外，尙有剩餘，則以支付三四年公債，及七年短期公債的本利償還，如再有剩餘，則

以全額撥入內債基金。於是年四月一日，以內債整理事業管理，委託於總稅務司，基於整理案，於十年四月三日，發行整理六釐公債五千四百三十九萬二千二百二十八元，整理七釐公債一千三百六十萬元，以四成比例，與舊公債交換，其交換的舊公債，計有八釐軍需公債、愛國公債、九年公債、五年公債、七年長期公債、八年七釐公債、整理金融公債等。但是整理六釐與整理七釐兩種公債，並非特行募集，係專為換發元年公債及八年公債而設，故未專訂條件，此則與他種公債不同的地方。查整理公債原案，所定指撥本息辦法，係以關餘全數及鹽餘煙酒稅交通餘利等款，每年二千四百萬元，撥充基金，成立之初，還本付息，尙能如期舉行，債票信用，因之日趨鞏固。

其後鹽餘多被各省截留，煙酒稅亦從未撥過一次，交通餘利，雖於第一年度，曾經撥付，嗣後即不照撥，公債基金，不免動搖，整理原案，遂難維持。於是有安格聯鞏固公債基金之說帖，條陳三項辦法：

- 一 中國政府，不再以不為海關行政直接或間接有關係之政費，請求以關稅抵撥。
- 二 中國政府正式飭令總稅務司於關稅項下，除提撥足以償付之外債暨庚子賠款外，酌撥可撥之款，為整理公債基金之用。

三 若關稅收入，除原來應撥之款外，不敷撥付整理公債基金時，則總稅務司，仍向鹽稅項

下請求協助、每年至多不超過一千四百萬元。

財政部將建議提交全國財政討論委員會討論、經該會將原定辦法修改條文如下。

第一條、政府正式飭令總稅務司、於關稅項下、除扣存約計足供付償外債及庚子賠款數

目外、隨時由內國公債局及銀行方面代表、與總稅務司酌商可提之款、專爲整理公債基金之用。

第二條、此項可提之款、如有不敷、總稅務司仍得向鹽稅項下請求協助、如有盈餘、仍由政

府隨時補充政費。

該項議決案、於十一年七月二十九日提出國務會議、經議決交財政部照辦、故是年息金得以償清。

但此項變通辦法、原定施行、以該年年底爲限、期滿後、是否繼續、政府迄無明令、十二年最初三個月內、因存有十一年的餘款、整理案得以暫時維持、嗣後基金收入、愈形枯竭、利息雖仍能照付、而本金則無着落、截至民國十六年止、本債欠本金二年、十七年九月起、始次第補行抽籤、數月之內、公債抽籤、共有八次、其補還金融公債第十、十一、十二兩次本金連息、計達一千一百餘萬元、該項公債、即於是年償清、整理七釐、亦補還第六次本金一百六十三萬二十元、獨整理六釐、未曾補抽、截至十七年底爲止、整六已逾期三年、故整理案各債中、祇剩整六與整七二種尙未償清。

第十三項 第二次整理六釐公債及第二次整理七釐公債

民國十年四月、組織內債基金處、內設整理公債基金、整理公債還本計算、及整理公債付息計算各項、由銀行公會、以中交兩行為代表、與總稅務司及公債局代表、會同辦理基金保管事宜。自民國十年、所有八釐軍需、愛國、元年六釐、五年六釐、七年長期、八年七釐、整理金融七種公債、都改為整理公債、依於基金規定、整理償還。惟元年六釐公債、尚有六千四百一萬九千四百三十元、八年七釐公債、尚有二千二百萬元、由整理規定除外、於十年六月二日、另發行第二次整理六釐公債二千五百六十萬元、及第二次整理七釐公債八百八十萬元、以額面四成、與之交換。關於整理公債基金、前次規定、除關稅剩餘金外、再由鹽餘項下、及煙酒稅收、指撥若干、政府當初承認以十一年度為限。乃於十二年九月十九日、以大總統命令、改定完全由關稅剩餘金、充當內債整理基金、故此後整理基金專依賴於關餘項下。據當時經理內債基金處報告、收支尚能相償、內債整理、漸次就緒、不意其後政府、因財政窮乏、外債無望、又濫發內債、遂使其整理計劃、歸於泡影。

第十四項 償還內外短債八釐債券

自民國九年直皖戰爭之後，北平政府的軍政費驟然增加，當時外債既已完全絕望，政府所依賴以爲生者，惟有向內外各銀行濫舉零星短期高利借款，藉資挹注，其擔保悉爲鹽稅剩餘金。因自民國七年關稅有盈餘以來，以鹽餘爲擔保的外債，如善後大借款、克利斯浦借款的本金支付，都是取給於關稅而足，因之鹽餘大增，於是窮於財政的政府，乃以此爲餌，募集借款，各銀行亦以鹽餘擔保確實，相競投資，以致借款之數，超過鹽餘所能擔保之數，不知若干倍，其中實在情形，政府諱莫如深，銀行亦茫無知覺，日積月累，負債益多，償還愈難。至十一年一月末，由鹽餘擔保的內外短期借款，每月應支付的本利金，約有七百萬元，即年額至八千萬元以上，而鹽餘收入，當時一年不過四千萬元，內外到底不能應付這種需要，於是又有迫於整理的必要。

當時總稅務司安格聯建議，以鹽稅爲擔保，由外國銀行借入九千萬元，以償還短期內外債，但其結果，鹽稅監督權，必然擴張，恰值其時，中外喧傳有中國財政共管之說，因而國人莫不反對借外債，又鹽餘借款有關係的各銀行，共同組織鹽餘借款聯合團，要求政府發行債券，償還借款，乃止借外債。於十一年一月二十六日，各銀行號，與財政總長，簽訂合同，發行債票九千六百萬元，並由財政部於二月十一日，呈准發行償還內外短債八釐債券，其發行額九千六百萬元，故普通稱爲九六公債，因以鹽稅

剩餘金爲擔保，故又稱爲鹽餘公債，年利八釐，償還期限七年，自發行之日起，半年以內，祇付利息，自民國十二年一月三十一日起，用抽籤法，分作六年半還清，每年還本兩次，第一次抽還總額百分之四，第二次至第五次，每次抽還總額百分之七，第六次至第九次，每次抽還總額百分之八，第十次至第十三次，每次抽還總額百分之九，扣至民國十八年一月三十一日止，全數償清。應付本息的擔保，自民國十一年三月起，在抵押善後借款所餘的鹽稅項下，除去應撥整理內債與造幣廠借款庫券，及十一年一月所發特種庫券各基金外，其餘照本債券基金數目，第一年，支出一千二百萬元，第二年，至第七年，每年支出二千萬元，每月平均計算，撥交鹽餘借款聯合團所指定的銀行，專款存儲，以備到期償還本息之用，基於華府會議，議決關稅現實五分施行後，改由所增關餘項下撥充，倘所增關餘，尙有不敷，仍以鹽餘補充，實收額九十。本公債，因係償還以鹽餘收入爲擔保的內外債所發行，爲一種借換的性質，不另募集。

自本條例公布之後，政府復於二月十五日，將鹽餘抵押的內外債，悉數披露，總額逾一萬萬元，在財政部當局的意見，以爲一經公開，即可緩和國民之反對，而不知國民見政府債務，如此複雜紛紜，益增疑慮，更來輿論攻擊，軍人干預，當局窘迫無計，乃呈請大總統，另設一償還內外短債審查委員會，審

查各項債務之是否合法，結果，祇有三四項被剔除，餘均認為合法，應由八釐債券償還。但債多券少，不敷分配，因先按債款百分之六十三，以債券額面照償，再按八四折合，約有五十三萬，即每債權百元，祇得折合債券五十三元。鹽餘借款聯合團，以折虧過甚，拒不收受，即有收受者，亦未將原押品按成繳回。延至十三年，財政部與債權人，協定鹽餘借款結算辦法九條，其第一條，規定九六公債，暫按八四存抵。（中交兩行按九折計算）不得變賣，俟還本付息有確定辦法時，再行沖抵部欠。各銀行始照成受領。此項債票總額，九千六百萬元，計由內國鹽餘借款各戶受領存抵之債額，約四千三百五十三萬元，由財政部用以撥付軍政各費或抵押借款之債額，約一千餘萬元，兩共五千六百三十九萬一千三百元，均係以銀元計算，是謂銀元部分債券。其餘則歸入日金案內辦理。自民國十一年三月一日，應償還日本債權者，鹽餘債務，為日金三千三百二十七萬二千餘圓，以公債實收八四計算，為三千九百六十餘萬元。終北平政府時代，所有銀元部分債券，除第一期利息二百二十五萬五千六百五十二元六角，於十一年七月三十一日償付外，其餘應還本息，迄未按照條例辦理。日金部分償還額，僅四百二十五萬六千九百元，餘額尚有二千五百二十五萬一千八百元。

第十五項 十一年八釐短期公債

十一年八釐短期公債，係民國十一年九月政府迫於廢曆中秋季節，稱爲中央緊急政費所發行，定額一千萬元，年利八釐，發行價格九十，償還期限五個年，於十二年五月以降，每年分二次償還，償還基金，以十一年還清的七年短期公債基金充當，償還方法，亦仿照該公債施行，其後基金改爲以停止俄國庚子賠款應付部分充當，本公債現已償清。

第十六項 十四年八釐公債

民國十四年間，北平政府的財政，益趨枯竭，從前所恃以周轉的關鹽餘款，已抵撥無餘，乃於十四年三月，以中央緊急政費，及在外使領經費爲名，發行民國十四年八釐公債，發行額爲一千五百萬元，年息八釐，實收九十，以停付德國賠款支付額，在償還從前以該收入爲擔保的三四年公債，及五年公債利息，并十三年國庫證券本利之後，儘先作爲本公債還本付息基金，償還方法，分作十九次償還，最初五次，惟支付利息，自第六次起，抽籤還本，定每年三月及九月支付二次，至第十九期止，全數還清。對於償還基金，由總稅務司從停止德國賠款項下，分期提撥，存儲指定銀行，於每屆本利支付期十五日以前，分交中國交通兩行備付。但最初五次利息，合計需銀三百萬元，因停付德國賠款項下，尙有不足，由財政部另籌的款三百萬元，作爲保息基金，撥交總稅務司，專款存儲，於每屆付息期前十五日，分交

中國交通兩銀行備付。其發行辦法，商由中國交通鹽業金城中南大陸北京商業中華匯業中華懋業中國實業等十家銀行，全數承募足額各一百五十萬元。此種公債，因基金確定，發行價格低小，而為數又不甚鉅，故大都為承募的十家銀行收贖，市面流通者極少。

第十七項 各種庫券

一 十二年國庫證券 北平政府於十一年短期公債消費後，不特外債無望，即內國銀行界，亦再無可以融通的資金，政府窮乏無計，於十二年五月，計劃發行十二年八釐短期關稅公債二千萬元，但當時關稅，事實上已無餘裕，強為發行，則有侵害整理公債及九六公債的優先擔保，於是北平銀行團，請願中止發行，國會不予通過。稅務司安格聯，更為強硬反對，以取消公債基金保管職責為要求條件，關稅公債計劃，遂終於失敗。其後復計劃發行一千二百萬內債，以京師崇文門及左右翼稅收為償還資金，又遭衆議院與北平及上海銀行公會反對，亦不能成功。於是政府益窮窘，至十二年十月，以停止德國庚子賠款支付額為擔保，發行四百二十萬元的國庫證券，年利八釐，發行價格九四，償還期限三年，本公債現已還清。

二 民國十二年八釐特種庫券 財政部為使領經費無着，特於十二年十二月，發行特種國庫

證券（通稱使領庫券）定額五百萬元、年息八釐、以緩付俄國庚款撥付十一年八釐短期公債本息外之餘款、爲還本付息基金、於民國十七年起、開始還本、每次五十元、此項庫券發行以後、利息均如期照付、十七年第一次還本屆期、亦經如數償還。

三 十三年八釐特種庫券 財政部爲教育經費無着、特於十三年發行特種國庫證券（通稱教育庫券）定額一百萬元、年利八釐、以庚子賠款俄國部分之緩付款項、除撥付十一年八釐短期公債、及十二年八釐特種國庫券本息外之餘款、爲還本付息基金、於民國十七年、開始還本、每次償還十分之一、至民國二十一年十一月三十日止還清、如指定基金除付息外、仍有餘款、得隨時提前還本、經政府公佈、定於民國十九年十一月三十日、一次還清。

四 十三年法國庚子賠款餘額擔保庫券 財政部爲中央急需行政及近畿治安經費無着、特於十三年十月、發行民國十三年法國庚子賠款餘額擔保庫券（通稱治安庫券）此項庫券、應還本息、已於十六年九月如期還清。

五 奧國賠款擔保二四庫券 財政部爲急需中央行政經費無着、特於十五年十二月、發行奧國賠款擔保二四庫券、定額二百四十萬元、年息八釐、以停付奧國賠款爲還本付息基金、於民國十七

年十二月、開始還本每次償還本金十萬元、此項庫券發行以後、利息照付、十七年第一次還本屆期、亦經如數償還。

六 十五年春節特種庫券 民國十五年春、財政部爲節關經費無着、發行十五年春節特種庫券、定額八百萬元、年息八釐、豫付前二年利息、自民國十七年起、指定關餘項下、除撥付整理案內各種公債、暨銀元部分八釐債券利息外、以其餘款爲基金、由稅務司保管、卽於是年起、開始還本付息、以五年爲期。此項庫券發行以後、除前四期利息早經豫付外、十七年到期之第五次利息、雖暫由津海口內地稅款內撥付、但基金項下、並無的款可撥、因金融公債、雖已償清、而其騰出的基金、須儘先償還整六整七愆期的本息、及九六積欠的利息、再有餘款、該庫券始得分潤、嗣後有無辦法、尙是問題。

七 十五年秋節特種庫券 民國十五年秋間、財政部復因節關需款孔急、發行第二次十五年秋節庫券、定額三百萬元、年息八釐、豫付前二期利息、自民國十七年起、指定關餘項下、除撥付整理案內各種公債暨銀元部分八釐債券以及春節庫券應還本息之外、以其餘款爲基金、卽於是年起、開始付息、所有本金、定於民國二十年三月一次清還、此項庫券發行以後、除前二期利息、業經豫付外、十七年到期之第三次利息、尙未照付。

民國成立以來、在北平政府時代、都是軍閥官僚掌握政治、無限制的擴張軍費、因而國家豫算、迄未實行、每逢財政告乏、輒仰給於內國公債、既以公債基金不足、無術發行、乃乞靈於庫券、庫券又窮、計無所出、惟有日與各銀行及各錢店公司爲短期高利的借貸、數十年以來、層出不窮、性質紛紜、莫可究詰、而其中、尤以民國七年至十九兩年、借款爲最濫、截至十年止、借款總額、合計已及四萬萬元。當其發行時候、在名義上、雖各指定本息基金、而實際上、則除七年短期、有延期賠款確曾作抵、三四年公債、指定常關收入、暨德俄停止賠款、交與總稅務司、專款存儲、以爲還本付息的基金外、其餘各債、均無確實擔保的基金、或有基金、而已挪作別用、等於無抵押一樣、故對於各債、不惟抽籤還本、時有愆期、就是利息、亦往往無着、以致信用日益喪失、價格日益低落、使其後公債發行、非攤派強押、則無人過問。

民國十年、周自齊爲財政總長時、知有迫於整理的必要、乃籌擬整理內國公債、確定本息基金辦法九條、呈准施行、舉以前所發公債、通盤籌算、分別整理、將元八兩年公債、另行換給整理債票、自十年起、每年指定確實基金、如關稅鹽稅及煙酒稅等收入二千四百萬元、以爲還本付息之用、著爲定案。自是以後、如能照此實行、公債基礎、自必日臻鞏固、乃於財政上、不圖根本整理、確定豫算制度、使收支適合、僅爲整理公債、而政府歲入不足如故、所謂不揣其本、而齊其末、徒勞無益。政府月有虧累、仍不得

不惜債彌補，至十一年，因短期內外借款，爲數已逾萬萬元，又發行債還內外短債八釐債券九千六百萬，雖指定鹽餘爲基金，但抵押大多，並不穩定，除日金部分，付過本息數次，而其銀元部分，付息一次後，迄無辦法，截至十四年底止，其欠本息，尙有七千一百二十萬一千二百四十九元六角，其他無確實擔保的公債，如元八兩年第二次整理債券，其欠本息尙有一千六百零七萬三千八百元，賑災公債，其欠本息，尙有一百八十三萬五千六百五十元八角。

此外，則政府不居公債之名，而發行一種變相公債的庫券，共計有七十餘種，此項庫券，有普通特種的區別，在當初發行時候，或亦指定基金，如特種春節庫券，初本指定由關餘項下撥付，嗣後因指定太多，基金不足，并未照行，其他普通各券，開始即無確實擔保，僅以抵消一時的軍政費，濫發尤甚，不勝枚舉，其喪失信用，更不待論。據當時財政整理會，清算特種與普通兩宗國庫證券，截至十四年底止，積欠本息，共爲五千九百一十一萬四千三百八十四元一角六分。更有所謂短期借款，如鹽餘借款，及各銀行墊款等，雖迭經清理，但因日積月累，終無法可以了結，幾由短期借款，而變爲長期公債，截至十四年底止，其總數，亦達一萬一千萬元以上，是其在整理以後，而無確實擔保，致使本息支付延期的內債，截至十四年底止，共欠本息銀，有二萬六千六百一十五萬零八百元零三角八分，是爲北平政府

時代的募集內債、及整理前後之大概情形也。

第三節 國民政府時代的內債

國民政府、起初在廣東時代所發行的第一次有獎公債、與第二次有獎公債、中間在武漢時代所發行的整理湖北金融公債、與整理湖北財政公債、以及漢口國庫券等、均因時局上的變遷、其實際款項、用途如何、其後發行、是否完竣、抽籤還本、曾否舉行幾次、在外承銷抵押的實在數目、究竟若干、都因檔案闕略、無從查考、暫付缺如。今所記載、惟自奠都南京以後所發行的各種公債爲始。

第一項 江海關二五附稅國庫券

自國民革命軍光復江蘇後、由江蘇上海財政委員會、以臨時軍需孔亟、呈奉國民政府核准、於十六年四月、發行江海關二五附稅國庫券三千萬元、即以江海關所收二五附稅全部爲擔保品、并在上海組織基金保管委員會、經理其事。月息七釐、於發行時、預扣利息二個月、自十六年七月份起、每月付息一次、并用平均法、付還本銀三十分之一、即分爲三十個月、均於每月末日舉行。其還本付息機關、由基金保管委員會指定、而還本付息基金、自十八年起、改由關稅收入項下撥付、保障更爲鞏固、故每月

還本付息從未愆期，至民國十八年十二月末日，本息如數清償。

第二項 十六年鹽餘國庫券

十六年下期，財政部爲整理事業及補助國庫起見，於七月一日發行鹽餘國庫券六千萬元，其發行條件、經政治會議審查議決，以全國鹽餘爲擔保品，在未統一之前，則以江浙兩省鹽稅全部收入作抵，月息八釐，自十六年七月起，至十二月底止，共六個月的應給利息，准購券人，由交款之日起，按日計算，於交款時，照數豫扣。自十七年一月起，本銀分月償還，每月月底，由財政部用抽籤法償還總額五十分之一，計至二十一年二月底，可以還清。償還基金，組織保管委員會，所有江浙兩省鹽稅收入，除提撥關於鹽務行政開支外，自本年十月起，悉數撥交保管委員會，專款存儲，以爲還本付息之用。此項庫券印就後，因軍事復興，祇向銀行抵押五百萬元，其後已將續發二五國庫券如數換回，不再發行。

第三項 續發江海關二五附稅國庫券

財政部爲補充十六年度軍需政費豫算不足，及歸還短期借款之用，在古應芬爲部長時，即提議續發二五庫券，其後孫科繼任，決定發行，計總額爲二千四百萬元，其發行條件，於九月三十日，經第四次國民政府會議議決通過，月息七釐，其擔保品，除以江海關二五附稅之奢侈稅全部，及江浙捲煙統

稅之一部分、每月撥付十六萬八千元、作爲付息基金外、自十九年一月分起、以江海關二五附稅全部收入、作爲還本付息之用。其還本付息辦法、除豫扣三個月利息外、自十七年一月起、至十八年十二月底止、每三個月付息一次、自十九年一月份起、至二十年十二月底止、按月平均付還本銀二十四分之一、及其應得之利息。其基金保管、及經理還本付息事宜、仍委託二五附稅國庫券基金保管委員會負責。

此項庫券、除抵還銀錢業舊欠一千餘萬元外、其餘直接勸募之數無多、尙未足額、而孫氏辭職去任。迨宋子文繼任財政部長時、正值大軍北伐、節節進展、需款孔急、宋氏復向國民政府提議、請繼續發行、并修改條例、以利進行、其修改要點有五：

一爲發行總額、由二千四百萬元、增至四千萬元。

二爲利息由七釐加至八釐。

三爲付息改爲每月一次、還本改爲按月平均付還四十分之一、即每百元還二元五角。

四爲基金加撥至足數償還每月本息爲限。自發行日起、至十八年十二月底止、應付息銀、以江海關二五附稅之奢侈稅出口稅之全部、及江蘇郵包稅、每月撥足三十一萬元、交保管委員會、

作爲付息基金。自十九年一月份起，以二五附稅全部收入，并撥二五附稅之出口稅十一萬元，作爲付還本息基金，至全部清償爲上。由國民政府命令江海關暨二五附稅徵收機關，江蘇財政廳遵照辦理。

五爲本庫券基金，如因關稅徵收方法有變更時，卽由財政部命令江海關監督，在關稅增加收入項下，按月照數撥足，仍悉照本條例數目及時期辦理，毫不變更。

此項基金，自十八年起，因二五附稅取消，遂改由新增關稅項下撥付。本庫券於十六年十月一日發行，實收九八，如於兩個月內募集交款者，並給予手數料，定爲百分之一。查江海關二五附稅之收入，每月約有百餘萬元，則所撥基金，非常充足，故自發行以來，還本付息，均能按照條例舉行，無愆期情事，其後改由新增關稅項下撥付，基金更爲鞏固，自十九年一月起，已按期還本，計至二十二年底止，本息可全數還清。

第四項 捲菸稅國庫券

十七年，財政部復以第二次北伐，業經開始，大軍雲集，餉糈孔急，加以行政各費，均告不足，特發行捲菸稅國庫券一千六百萬，以資應付。其發行條例，呈經國府常務會議通過，於十七年四月二十一

日公布、係十足發行、但自發行之日起、如能於兩個月以內繳款者、得按九八實交、以財政部應收捲菸稅全數爲擔保品、月息八釐、手數料、仿照二五庫券方法辦理。其還本付息辦法、於發行之月、卽十七年四月分起、每月付息一次、并用平均法、每月付還本銀三十二分之一、於每月末日舉行。由財政部組織基金保管委員會、辦理還本付息事宜、其還本付息機關、由基金保管委員會指定之。按捲菸稅收入、卽月約在二百萬元以上、還本付息、綽有餘裕、故能按照條例舉行。至民國十九年十一月末日、本息如數償清。

第五項 軍需公債

國民革命軍第二次大舉北伐以後、不惟第一集團軍需款甚巨、卽第二第三兩集團軍、及兩湖軍隊、亦須補助經費、於是財政監理委員會、乃開會議決、發行軍需公債一千萬元。其發行條例、由國民政府於五十八次會議通過、因事實上之便利、規定分爲兩期發行、第一期六百萬元、以十七年五月一日爲發行人期、第二期四百萬元、另行訂期發行、其後均經募足告竣、發行價格九八、以全國印花稅處收入爲擔保、由全國印花稅處、按照其還本付息之規定、每月平均交由中國江蘇交通三銀行、代爲保管、以備還本付息之用。年利八釐、每年付息二次、以六月及十二月末日舉行。自民國十八年、開始每本六還

個月、用抽籤法償還債額二十分之一、於每年六月十五日及十二月十五日、在國民政府所在地執行之、至第十年爲止、全數可以償清。

查國民政府財政部報告、自十六年六月一日、至十七年五月三十一日止、印花稅收、爲一、一三八、六〇一、七三元。又據十八年財政部、在編遣會議所提出確定軍費總額實行統一財政辦法案之附表所載、自十七年六月至十一月、國庫收入、印花稅爲一、五三三、五七四、三四元、已大有增加。而公債還本付息之數、第一年爲一百七十八萬元、以後逐年減少八萬元、其末期本息總數、不過一百零六萬元、此後政局如無變動、稅收當可有增無減、基金自屬穩固可靠也。

第六項 善後短期公債

北伐完成、軍事告終、國民政府、以全國統一、需款善後、特由財政部發行善後短期公債四千萬、發行期定爲三個月、於十七年六月起、開始第一期募集、除在國內募集外、並向海外華僑勸募、爲優待國民認購起見、凡在募集之第一個月交款者、准按九二實收、第二個月交款者、九三實收、第三個月交款者、九四實收、並均得預扣第一期半年利息。以全國煤油特稅收入爲擔保、由財政部命令各省煤油特稅局局長、將所有稅收全數撥交基金保管委員會、專款存儲、以備按期還本付息之用、煤油特稅取

消後、改在關稅新增項下優先照數撥足。年息八釐，以每年六月底及十二月底爲給付利息之期，自發行之日起，每六個月抽籤還本一次，每次平均抽還十分之一，計至民國二十二年六月底止，全數償清。

第七項 津海關二五附稅國庫券

國民政府於十七年北伐軍既下平津以後，因本年度預算不足，及籌付臨時要需，特由財政部發行津海關二五附稅國庫券九百萬元，於民國十七年七月起，開始募集，所有辦法章程，均照江海關二五附稅國庫券辦理。發行價格九八，以津海關二五附稅全部收入爲擔保，由天津北平銀行公會及商會等推舉代表，并由國民政府及財政部分別派員，共同組織基金保管委員會，經理還本付息事宜。其還本付息款項，由財政部命令津海關監督，自民國十七年九月起，提前撥交該會保管，以備還本付息之用。十八年起，改由新增關稅項下撥付。月息八釐，自購券人交款之日起，至十七年九月底止，應給庫券利息，按日計算，於交款時，照數預扣。自十七年十月份起，每月月底，還本三十分之一，并付息一次，利隨本減。據該基金保管委員會報告，津海關二五附稅收入，每月在三十萬元以上，付息還本，從無貽誤。至二十年三月底止，本息如數償清。

第八項 十七年金融短期公債

國民政府以統一告成、建設開始、而金融事業、實爲最初必要的建設、特由財政部發行十七年金融短期公債三千萬元、於十七年十月起、開始募集、其用途規定、以二千萬元、撥充中央銀行股款、以二百萬元、爲完成上海造幣廠之用、其餘額、則爲清理各銀行借款押款、以關稅內停付德國賠款之餘款、爲擔保、由財政部命令總稅務司、將上項餘款、按月撥交指定銀行保管、以備還本付息之用、年利八釐、每年三月底及九月底、各付一次、其還本辦法、第一年至第三年、按年還百分之七、四年至六年、按年還百分之二十、第七年還百分之十九、計至民國二十四年九月底止、全數償清、但據基金委員會報告、自發行以來、每月撥付數、約計銀三十萬兩、則七年內、可撥二千五百二十萬兩、約計洋三千五百數十萬元、而公債本息總計爲四千零八十一萬二千元、尙少五百八十餘萬、以後每月撥付之數、須稍增加、則日後還本付息、方不致延期。

第九項 十七年金融長期公債

財政部以從前武漢時代所發行的中央與中交三銀行紙幣及軍用券、并湘鄂大小洋兌換券等、數目太多、須另行設法整理、不欲與現在的中央銀行發生關係、致令紊亂、特呈准國府、發行十七年金融長期公債四千五百萬元、爲專充整理漢口中央及中交三銀行停兌紙幣之用、於十七年十一月、開

始整理、其發行條件、以關稅餘款爲擔保、由財政部令總稅務司、按月撥出基金、交存指定銀行保管、以備還本付息之用。年利二釐半、每年以三月底及九月底爲付息之期、第一年至第五年、祇付利息、自第六年起、至二十五年、每年分三月九月還本兩次、計至民國四十二年九月底、如數還清。

第十項 十八年賑災公債

自十六年以來、西北暨其他各省、災荒重大、人民死亡載道、國民政府、爲賑救各省災民起見、特發行十八年賑災公債一千萬元、實收九八、於民國十八年一月起、開始募集。其發行條件、以關稅增加收入爲擔保、由財政部特令總稅務司按月撥出基金、交存中央銀行保管、以備還本付息之用。年利八釐、於發行期內、認購交款者、預扣第一期半年利息。自民國十八年六月起、用抽籤法、分作十年還本、每年於六月三十日及十二月三十一日抽籤兩次、每次抽還總額二十分之一、計五十萬元、并於同日付息、計至民國二十七年十二月底止、本息全數償還。

第十一項 十八年裁兵公債

國民政府、爲實行裁兵、及抵補編遣期內豫算不敷之數、特發行十八年裁兵公債五千萬元、實收九八、於民國十八年二月起、開始募集。其發行條件、以關稅增加收入爲擔保、由財政部特令總稅務司、

依照還本付息表所載數目、撥出基金、交基金保管委員會、專款存儲、以備還本付息之用。年息八釐、每年以一月三十一日及七月三十一日付息兩次、如認購各戶、在發行期內交款者、准預扣第一期半年利息。自民國十八年七月起、用抽籤法、分作十年還本、每年抽籤兩次、每次抽還總額二十分之一、計二百五十萬元、計至民國二十八年一月底止、本息全數清償。

第十二項 續發捲菸稅國庫券

國民政府、爲充十八年度預算不敷之用、特續發捲菸稅國庫券二千四百萬元、實收九八、於民國十八年三月起、開始募集。其發行條件、以財政部所收捲菸統稅、除撥付十七年四月所發行捲菸稅國庫券一千六百萬元本息外、以其餘款全部爲擔保、俟十九年十一月後、第一次發行捲菸庫券償清、即繼續增撥該項基金、由財政部委託江海關二五附稅國庫券基金保管委員會兼代保管。月息八釐、除四月以前利息預扣外、分作三十四個月償還本息、自民國十八年四月起、至十九年三月止、每月還本百分之二、自十九年四月起、至十一月止、每月還本百分之二·五（即每百元二元五角）自十九年十二月起、至二十一年一月止、每月還本百分之四、并按月付息一次、利隨本減。按捲菸稅、每月收入約一百萬元以上、十八年六月、應付第一次發行之庫券本息、爲五十七萬二千元、以後應收利息、逐月可

減少四千元。至續發庫券，照規定自十八年四月起，至十九年三月止，每月還本百分之二，本息合計約六十萬元。自十九年四月起，至十一月止，每月還本百分之二十五，本息合計約七十餘萬元，連同第一次庫券，兩共約一百萬餘元，收支尙可適合。十九年一月，第一次庫券已完全還清，嗣後所收之捲菸稅，當全部撥充續發庫券基金。自十九年十二月起，至二十一年一月止，每月還本百分之四，本息合計，最初每月爲一百零六萬餘元，最後遞減至九十六萬元，故所有基金，尙屬可靠。

第十三項 疏濬河北省海河工程短期公債

國民政府財政部以河北省海河有整理的必要，於民國十八年四月二十一日，特發行疏濬河北省海河工程短期公債四百萬元，專充疏濬河北海河工程及收用土地等費用，交由河北省整理海河委員會募集，按照計劃開支。其發行條件，以津海關值百抽五稅收項下附征百分之八的收入作抵，至足敷全部償清爲止，由財政部命令總稅務司轉飭津海關稅務司，自民國十八年四月二十一日起，征收照撥。月息八釐，以每年四月二十日及十月二十日，爲還本付息之期，四月一日及十月一日，爲抽籤之期，每次抽還總額二十分之一，計至民國二十八年四月二十日止，全數還清。

第十四項 十八年關稅庫券

國民政府財政部、爲整理稅款及抵補整理稅款期內不敷之用、於民國十八年六月、特發行民國十八年關稅庫券四千萬元。其發行條件、實收九八、以指撥關稅增加收入項下爲償還本息基金、由財政部委託江海關二五附稅國庫券基金保管委員會兼代保管。於每月二十五日由總稅務司撥交中央銀行、列收該委員會帳內備付。月息七釐、分作六十二個月償還本息。自民國十八年六月份起、每月共還本息總數八十萬元、計至民國二十三年七月還清。

第十五項 十八年編遣庫券

編遣實施、爲全國人民所渴望、財政部爲籌充此項編遣費及編遣期間軍費不敷之用、於民國十八年九月、特發行民國十八年編遣庫券七千萬元。其發行條件、實收九八、以撥付關稅增加收入項下爲償還本息基金、由財政部委託基金保管委員會保管。於每月二十五日、由總稅務司撥交中央銀行、列收該委員會帳內備付。月息七釐、分作一百個月償還本息。自民國十八年九月初、每月償還本金百分之二、并付息一次、利隨本減、計至民國二十六年十二月底止、本息全數償清。

第十六項 十九年捲菸稅庫券

十九年春、國民政府財政部、爲充國庫周轉之用、於民國十九年四月一日、特發行十九年捲菸稅

庫券二千四百萬元。其發行條件係十足發行，但自發行之日起，於三個月內繳款者，得按九八實收。以財政部所收捲菸統稅，除撥付民國十七年四月所發捲菸稅庫券，及十八年四月所續發捲菸稅庫券基金本息外之餘款為擔保，由財政部委託基金保管委員會保管，并指定中央中國交通三銀行為經付本息機關。月息八釐，分作三十六個月償還本息，自民國十九年四月份起，至二十一年一月止，每月還本百分之二，自二十一年二月起，至二十二年三月止，每月還本百分之四，并按月付息一次，剩餘本減，計至民國二十二年三月底止，本息如數償清。

第十七項 民國十九年電氣事業長期公債

國民政府建設委員會，為收辦戚墅堰電廠事業，於民國十九年一月一日，特發行民國十九年電氣事業長期公債一百五十萬元。其發行條件，以首都及戚墅堰兩電廠現有地基房屋機器及兩廠營業盈餘為擔保，由債權人代表三人，及銀行公會商會建設委員會代表各二人，組織基金保管委員會，於兩廠營業收入項下，依照還本付息表所載數目，撥出基金，交由該委員會所指定之銀行專款存儲，以備還本付息之用。年息六釐，於每年六月三十日及十二月三十一日為付息之期。償還期限，定為十五年，第一年祇付利息，自民國二十年六月三十日起，每年六月三十日及十二月三十一日，用抽籤法

各還本一次，并定每年六月一日及十二月一日爲抽籤之期，最初八次，每次還本五萬三千五百元，第九次以後，每次還本五萬三千六百元，計至民國三十三年十二月三十一日止，本息全數還清。

第十八項 鐵道部收回廣東粵漢鐵路公債

鐵道部爲收換廣東粵漢鐵路民有股票起見，於民國十九年一月一日，特發行鐵道部收回廣東粵漢鐵路公債。其發行條件，以二千萬元爲最高額，指定廣東粵漢鐵路餘利爲償還本息基金，由鐵道部債票持有人及當地商會各派代表二人，審計機關一人，組織基金保管委員會，負保管基金責任，及監督還本付息事宜。該委員會，每月按照還本付息表所載數目，撥交中央銀行，專款存儲，以備還本付息之用。年息二釐，以每年六月三十日及十二月三十一日爲給付利息之期，自第一年起，至第五年底止，祇付利息，自第六年起，每年抽籤還本一百萬元，至還清爲止。

第十九項 民國十九年交通部電政公債

交通部爲整理及擴張全國電報電話與無線電起見，於民國十九年四月一日，特發行電政公債一千萬元。其發行條件，實收九八，以交通部國際電報費收入全部爲擔保品，如有不敷，再由該部以其他電政進款撥足，並按照還本付息表所列數目，分期撥交基金保管委員會所指定之銀行，專款存儲。

以備還本付息之用。其基金保管委員會定爲七人，由交通部二人、財政部一人、審計部一人、銀行公會二人、錢業公會一人組織之。年息八釐，以每年九月三十日及三月三十一日爲給付利息之期。分作十年償還本金，自民國二十年起，至民國二十九年止，每年抽籤還本一百萬元，以每年三月三十一日爲開始付款之期。

第二十項 民國十九年關稅短期庫券

國民政府財政部爲調劑金融財政之用，於民國十九年八月特發行民國十九年關稅短期庫券八千萬元。其發行條件實收九八，以指撥關稅增加收入項下爲償還本息基金。由財政部特命令總稅務司按月查照還本付息表所列數目，撥存中央銀行交由基金保管委員會兼爲保管，以備還本付息之用。並指定中央中國交通三銀行爲經理償還本息機關。月息八釐，自民國十九年八月起，每月還本付息，利隨本減，分作五十八個月還清。第一個月至第六個月，每月還本百分之一，第七個月至第十八個月，每月還本百分之一。第二、第十九個月至第五十七個月，每月還本百分之二，第五十八個月末次，還本百分之一。六計至民國二十四年本息如數還清。

第二十一項 民國十九年善後短期庫券

國民政府爲北方戰事平定、一切善後、需款甚急、於民國十九年十一月一日、特發行民國十九年善後短期庫券五千萬元。其發行條件、實收九八、月息八釐、償還本息基金、由財政部指定在關稅增加收入項下照撥、特命令總稅務司、按月查照還本付息表所列數目、撥存中央銀行、交由基金保管委員會兼爲保管、以備還本付息之用、並指定中央交通中國三銀行爲經付本息機關。自民國十九年十一月起、每月還本付息、利隨本減、分作六十六個月還清、第一個月至第六個月、每月還本百分之一、第七個月至第十六個月、每月還本百分之一。二、第十七個月至第五十個月、每月還本百分之一。六、第五十一個月、至第六十四個月、每月還本百分之一。八、第六十五與第六十六兩個月、每月還本百分之一。二、計至民國二十五年四月底止、本息如數償清。

第二十二項 民國二十年捲菸稅庫券

國民政府爲辦理善後及周轉國庫之用、於民國二十年一月一日、特發行民國二十年捲菸稅庫券六千萬元。其發行條件、實收九八、月息七釐、償還本息基金、指定財政部所收捲菸統稅、除撥付民國十八年三月及十九年四月所發捲菸稅庫券基金外、按照本庫券所列還本付息數目、命令該主管機關、按月撥存中央銀行、交由基金保管委員會兼爲保管、以備還本付息之用、並指定中央中國交通三

銀行爲經付本息機關。分爲七十八個月償還本息。自民國二十年一月起，第一年每月還本百分之一，第二年每月還本百分之一，第三年每月還本百分之一，第四年每月還本百分之一，第五年每月還本百分之一，第四年，每月還本百分之一，第五年，第一月至第五月，每月還本百分之一，第六年，還本百分之二，利隨本減，計至民國二十六年六月底止，本息全數還清。

第二十三項 民國二十年關稅短期庫券

國民政府爲周轉國庫之用，於民國二十年四月一日，特發行民國二十年關稅短期庫券八千萬元。其發行條件，實收九八、月息八釐，應還本息，由財政部指定在關稅增加收入項下照撥，特命令總稅務司按月依照還本付息表所列數目，撥存中央銀行，交由基金保管委員會兼爲保管，以備付到期本息，并指定中央中國交通三銀行爲經付本息機關。自民國二十年四月起，每月還本付息，利隨本減，分作一百個戶，平均償還本息，即每月還本百分之一，計至民國二十八年七月底止，本息全數償清。

第二十四項 統稅短期庫券

國民政府爲剿匪軍事之用，於民國二十年六月十四日，特發行統稅庫券八千萬元。其發行條件，實收九八、月息八釐，指定財政部統稅署征收菸稅餘款及棉紗麥麵等稅，爲償還本息基金，每月按

照還本付息表所列數目、由財政部撥交基金保管委員會兼代保管、并指定中央中國交通三銀行經理還本付息事宜。分爲七十八個月、償還本息、自民國二十年六月起、第一年、每月還本百分之一、第二年、每月還本百分之一、一、第三年、每月還本百分之一、二、第四年、每月還本百分之一、三、第五年、每月還本百分之一、四、第六年、每月還本百分之一、五、第七年、第一月至第五月、每月還本百分之一、六、第六月、還本百分之二、利隨本減、計至民國二十六年十一月底止、本息全數償清。

第二十五項 民國二十年鹽稅短期庫券

國民政府爲補助國庫之用、於民國二十年八月一日、特發行二十年鹽稅短期庫券八千萬元、其發行條件、按照券面十足發行、但爲優待購戶起見、得按九八實收。月息八釐、定七十八個月、償還本息、自民國二十年八月起、第一年、每月還本百分之一、第二年、每月還本百分之一、一、第三年、每月還本百分之一、二、第四年、每月還本百分之一、三、第五年、每月還本百分之一、四、第六年、每月還本百分之一、五、第七年、第一月至第五月、每月還本百分之一、六、第六月、還本百分之二、利隨本減、計至民國二十七年一月底止、全數償清。其償還本息基金、由財政部按照本庫券所列還本付息數目、命令鹽務稽核所、按月撥存中央銀行、交由基金保管委員會妥爲保管、備付到期本息、并指定中央交通中

國三銀行爲經付本息機關。

第二十六項 民國二十年賑災公債

國民政府、以各省水災奇重、爲充急賑工賑及購買賑糧之用、於民國二十年九月十一日、特發行民國二十年賑災公債八千萬元。其發行條件、由財政部分期發行、實收九八、年利八釐、償還本息基金、由財政部於國稅項下指定撥充、依照每期還本付息表所載數目、按月撥存中央銀行、交由基金保管委員會保管、備付到期本息。自發行之日起、於第六個月用抽籤法分作十年還本、每年抽籤兩次、每次償還二十分之一、於每屆還本前二十日舉行抽籤、即於各該月底爲開始付款之期、至第十年爲止、連同息金全數償清。

第二十七項 民國二十年金融短期公債

國民政府、爲調劑金融起見、特於民國二十年十月十六日、由財政部發行民國二十年金融短期公債八千萬元。其發行條件、實收九八、年息八釐、每年付息兩次、以四月十五日及十月十五日行之。償還本息基金、由財政部指定在庚子賠款德國部分項下照撥、除前經指定擔保之各項內債基金外、所有餘款、悉充本公債基金之用、特命令總稅務司、依照還本付息表所載數目、按月撥存中央銀行、列收

基金保管委員會戶賑、備付到期本息、并指定中央中國交通三銀行、爲經付本息機關。自發行之日起、用抽籤法、分作七年半償還、每年抽籤兩次、於四月一日及十月一日舉行、即於該月十五日開始付款、第一年、每次抽還百分之一、第二年、每次抽還百分之二、第三年、每次抽還百分之四、第四年、每次抽還百分之六、第五年至第七年、每次抽還百分之十一、第八年、最末一次、抽還百分之八、計至民國二十八年四月十五日、本息全數償清。

國民政府、自奠都南京以來、秉承先總理遺訓、雖財政上異常支絀、絕不輕向帝國主義者的國家求借外債、以免喪失主權、故數年間、祇有內債而無外債、不可謂非革命政府的特色、想亦是一般國民自覺之表徵。但因時局不靖、除兩次北伐外、連年內戰不絕、因之軍費浩繁、無可籌措、惟有仰給於內債之一途。綜計自十六年起、以至於今日、不過四五年間、而所募集內債之數、除二十年賑災公債、及二十年金融短期公債、尙未完全發行不計外、竟達九億數百萬元的巨額。號稱革命政府、其財政方針、不圖根本改革、仍是蹈襲北平政府借債生活的無聊政策、一逢財政竭蹶、即發行內債、每年經常費不敷之數、至在一萬四千萬元以上、除借債彌補外、別無方法、有一財源、即抵押一內債、幾無一日不募債、無一財源不作借債擔保品、所有四中全會議決的勵行豫算制度案、不能見諸實行、即據財政部十八年的

財政狀況報告、述其所素抱的政策、籌定根本辦法、使國家財政、進於正軌、革除二十年來舉債度日之積弊、亦是徒託空言。而二十年三月十八日、中政會開會時、討論宋子文提議發行短期關稅庫券八千萬元時、蔣主席中正發言、稱「今後國家財政、應量入爲出、全國現有收入爲四萬一千萬元、支出爲五萬五千萬元、不敷一萬四千餘萬元、唯有裁減軍費、俾達收支相抵、此項公債發行後、不能再發任何公債、」當經一致決定、不意會幾何時、又發行八千萬元統稅庫券、政府政治無方、財政無計劃、政府首領人員、發言無信用、所有議決案、徒爲紙上空談、真可爲長嘆息也。查發行如許巨額內債、至二十餘種之多、除民國十七年金融短期公債、金融長期公債、民國十八年賑災公債、交通電政公債、粵漢鐵路回收公債、海河工程公債六種、發行額合計一萬三千九百萬元外、其餘七萬六千三百萬元、全部投於不生產的軍政浪費、徒使政府公債費、更爲增加、故近年以來、公債費幾與軍事費相等、據財政部十八年的財政狀況報告、豫算不敷的最大原因、除軍費外、就是爲國債償還本息的繁重、今日整理財政、第一在限制軍費支出、第二在圖公債費削減、兩者不能實行、所謂收支適合、終無希望、致使國家財源、抵押殆盡、加以內戰不息、工商業不振、政府財政收入短少、因而內債基金不能穩固、公債價格、遂日趨低落。這種財政情形、較之前清末年、與北平政府時代、實無區別也。

第四節 我國內債的缺點

我國從前人民程度低下，不知公債爲何物，其購買公債者，視爲捐輸一樣。加以歷來無一良好政府，所有公債募集，并非投於生產事業，或係確實正當的用途，使一般人民信仰。在這種情形之下，發行公債，當然沒有成功的道理。故前清時代，無論強制公債，與任意公債，通同歸於失敗，就是民國三四年公債，在表面上看起來，似乎稍有成績，而其實無非以極有利益的條件，予於應募之人，並須借重於外國人，與外國銀行，才能夠有此結果。故在北平政府時代，所有內債募集，亦是始終歸於失敗。國民政府自奠都南京以來，起初所募集的內債，基金比較確實，還本付息，從未愆期，其後發行更濫，信用漸失，比之前清與北平政府，不過百步與五十步之差耳，今將其缺點列舉於左：

一 公債與國庫券混淆。查各國發行國庫券，係因稅收發生障礙時，如天災地變，或戰爭等，致使國庫收支上，一時來不均衡，預計以後有確實收入，足以彌補，於是用調和一時收支的手段，發行短期國庫券，所謂一種流動公債。這積證券，期限極短，不超過一年，利息極低，惟以吸收國民經濟有活動的資金，絕不至侵食其產業資本。我國在會計法上規定，於歲計必要時，得發行短期國庫證券，其發行

條件有四：一、不得超過歲入預算額；二、發行價格與額面價格不許相遠；三、利息有制限，不得超過七釐五分；四、償還期限不得超過一年。是從表面上的法制看起來，亦與文明各國一樣，但事實上，完全相反。所有發行國庫證券，絕非爲調劑一時收支起見，都是因軍政經常費不足，到了支付時期，無法應付，而濫爲發行，其期限長短，不是一律，利息亦各個不同，所謂發行制限，并無何等關係。如北平政府所發行的十五年春節特種庫券，利息超過七釐五毫以上，加以八二實收，與額面相差甚遠，償還期限，至有六年之久，用途爲何，亦不指定，迨至償還期限到達時，無以爲計，乃再依借換手段，發行新證券，使其債務連續下去，持有債券的人民，并不知其何時可以歸還。而國民政府最近所發行的善後短期債券，關稅短期債券，捲菸稅庫券，統稅庫稅等，償還期限，有五六年者，有七八年者，利息都是月息八釐，且九八實收，并非用以調和一時的歲入不足，實以填補其永久的經常經費。至於武漢政府時代所發行的國庫券，更爲荒謬，幾等於不換紙幣。這種國庫證券的發行，其結果，在社會經濟方面，減殺承受人方面的實力，壓迫金融市場，縮小農工商業的資金融通範圍，使其不能振興。在政府財政方面，收入更爲減少，支出更爲增加，支出超過收入，懸隔日遠，遂使歲出入紊亂程度，日益增進，終致無法整理。

二、公債利率過高。國家財政，要確立永久計劃，使收入漸次增加，惟以發達社會經濟爲最要

條件，故國家的公債政策，僅以吸收社會游金爲目的，決不至壓迫金融市場，使一般產業受其影響，因而市面金融，日益活動，產業日益振興，而國家財源，亦爲之日益充裕。所以公債利息，要比市場的一般金利，稍爲低下，卽最高時，要以不過於一般金利爲最大原則。查歐美各文明國家，雖當歐洲大戰時期，發行公債極多，并不妨礙其社會經濟的進步，都是抱定這種政策。我國內債利息，在表面上看起來，最高亦不過八釐而止，其實發行價格極低，在北平政府時代的所有公債，其發行價格，與額面價格相等者，惟有七年短期公債，至於三年公債九十四，四年公債九十，爲最高發行價格，其他公債，當時規定發行價格，雖在九十以上，但其實際，能依照預定價格發行者，絕無其事，類多在百分之八十內外，故一併計算起來，月利在一分以下者極少，普通在一分五六釐，甚至在二分或二分五釐以上者，加以經手銀行，尙有手數料及滙兌料等，故銀行投資於公債的利潤，比較投資於一般產業，獲利甚大。當時北平銀行，有以承受政府公債爲其唯一的營業者，民國六年以後，北平銀行業，忽然勃興，都是在此。而國民政府所發行的內債，多是月息八釐，實收九八，手數料百分之一，尙有預扣利息等項，通同計算，月利在一分五釐上下。但當軍事吃緊財政困乏之時，能依照預定價格發行，尙恐是疑問。這種內債利率過高的結果，一方面，有誘發一般國民射倖心的弊害，他方面，公債收入，投於不生產的事業，使社會上從前投

於產業的資金，如預計稍有回收困難及危險等情事者，概將取回，而放下於公債，於是使市場利率，爲之騰貴，企業資本，頓然減小，是有妨礙社會經濟的進步，固不待言。況在今日資金缺乏，產業後進的我國，其弊害更甚。

三 一般公債概爲市場投機之物

公債爲國家信用所關，如公債信用失墮，則國家存立上，必發生莫大的危險，因國家爲永久存在之物，公債有繼續發行的必要，如公債發行，無人承受，則財政上一時困乏，無法可以周轉救濟，而政府必至崩潰。且公債能夠創造資本，并與社會產業，及市面金融，都有密切的關係。如公債價格，不能穩固一定，則產業資本，與金融流通，必致時常發生搖動恐慌的危險。故各國對於公債價格，莫不努力維持，設立減債基金制度，不情於償還，即在歐洲大戰時，各國發行公債甚多，而價格未嘗低落者，都是在此。我國從前政府，每遇財政竭蹶，則募集公債，祇圖款項到手，并不顧及財源是否穩固，濫爲發行，致使公債價格，時漲時落，成爲市場投機之最大物。自北平上海設立證券交易所以來，公債投機，更爲盛行，甚至受時局影響，或爲政府人員，與金融界所操縱，漲落異常猛烈，而從事公債投機，有一朝因致巨富，或蕩產傾家者，於是誘發一般國民的射倖心，所有政客商人及企業家，莫不是狂奔於公債投機，不務正當營業，而社會資本，概行擲入於公債投機事業，致使產業融通

資金、爲之銳減、各銀行與錢店、因交易所所有定期交易、利用近期與遠期的價格相違、以現金買進現物、或近時、同時賣出近期或遠期、能夠得有一分三四釐乃至一半的利息。我國金融界、原來疏於貸出事業、以後更熱中於有利且安全的公債買賣。又原來爲資本缺乏的國家、現因各銀行與錢店的資本、集中於公債投機、而市面資金、更爲梗塞、縱令能夠受一點融通、而其利息、多要求公債投機利益以上、致使我國企業、不能與外人競爭、因而彫零不振。且使社會物價騰貴、而國家財政、與個人收入、都爲減少、就是金融界自身、結局亦受惡影響、發生恐慌。

四 抽籤償還沒有一定的期限。公債的信用保障、以償還方法的財源確實、與期限確定、爲第一條件。歐美各文明國家、對於定期公債到逕償還時候、從未有延拖改推的事實、故財政上的信用、不至受其影響、而社會上的金融、亦不至發生變更、故下次募集公債、均易於成功、而公債價格、更無低落之虞。我國從前公債、除三四兩年公債外、其餘償還財源、類多不確實、而到達償還之期、因無的款、常有改推一次或數次者、故財政上的信用、因而喪失殆盡、而公債價格、爲之異常低落、有落至二成內外者。而社會金融、亦受其影響、銀行錢店、因此倒閉者、所在皆是。自民國十年整理以來、撥定償還基金、而基金管理、并委任外國人總稅務司、因此國內信用、較前大爲增加、但在實際上、公債基金、純粹以關稅餘

孰爲主、如有缺乏、則以財政部各項稅收填補、有時關稅餘款、因貿易與金價兩種關係、發生不足、財政部亦因財政困難、無法按時撥付、故抽籤常常不能定期實行、究竟何時實行、當局嚴守秘密、外間不容易探知、因而發生許多弊害。一方面、在於內部管理公債的人員、可以藉此操縱市價、舞弊營私。他方面、在於外間、因突然發表抽籤償還的結果、公債價格、爲之暴漲、使市面金融界、必來非常的動搖、而賣出公債之人、受其影響以致破產者不少、并使市場中、常發生經濟恐慌的現象、則受害者、不僅公債買賣人已也。

第四章 內外債整理的經過及今後整理的研究

我國在前清末季，卽有內外債的負擔，但當其時募集內債，因概行歸於失敗，爲數無幾，未至累及國家財政。至於外債，雖加以巨額賠款，然其還本付息的財源，均有確實規定，到達償還期限，能够依照契約履行，則財政上的信用，毫未喪失，故內外債都無整理的必要。

內外債整理的計議，開始於民國二年春間，因民國革命以來，政綱解紐，地方與中央的關係，僅有名義上的存在，各省所有解款認款，全數截留，而中央以軍事迭興，支用浩大，一切經費所出，無從籌措，於是內債外債，同時紛起，其中短期各債更多，且利率優厚，公家吃虧甚巨。關於外債方面，截至二年春間止，綜計總數，尙欠銀二千五百零一萬餘元，償還期限，早經到達，因無款可付，已推展數次，國際信用，爲之掃地，債權人討索甚急，且皆有外交團代爲催促，當時政府生活，悉仰給於借款，如無外債接濟，則軍餉政費，均無法應付，而外國資本家，以我國財政，情見勢絀，至於如此，咸有戒心，不敢再行投資，則將

影響於善後大借款，使不能成功，於是而有整理外債的必要。故其整理短期外債議案內，有謂失現在之信用者，害猶淺，阻將來之借款者，害尤大。是則當時整理外債的用意，可以想見。關於內債方面，最急要的為短期內債，共計銀三千五百六十八萬二千四百三十五元，如中國交通保商三銀行臨時借款，已達二千一百萬元，該銀行等既擱置巨額資本，則於金融市面上，常苦周轉不靈。其餘如龍華廠國庫券一百三十六萬元，搭放俸給國庫券八十七萬餘元，以及前清積欠揚子江船廠十一萬六千餘兩，皆已將庫券抵押外商，由財政部擔保在案，如到期不能清付，內既失信於國民，外又慮生交涉，不得不預先妥為籌備。至於長期內債，一為前清度支部的愛國公債，一為前大清銀行商股商存分年攤還的本息，一為南京政府的八釐軍需公債，三項共計銀三千九百六十萬七千九百九十八元，均屆償還期限，如無的款照付，不惟與政府信用攸關，且為將來推行內債的大阻力。這是惟以借債度日的政府，不能不有所顧慮的。以故當時財政部特擬具整理議案，提交政治會議，其整理的次序，先整理短期外債，次整理長短期內債，其整理的辦法，即仿照各國所謂借換公債政策，另發行一種長期輕息的新公債，用以歸還舊公債，所謂化短期為長期，借輕息還重息，為整理公債應有的手段。

當時因參議院所議決的民國元年六釐公債原案，本有整理舊債一條，而六釐公債票，迄未發行，

於是在此項債票、劃出三千萬元、爲借換短期外債之用、以各省契稅印花稅爲擔保品、并令各省國稅廳、自民國三年起、從契稅印花稅項下、合籌洋三百萬元、逕解稅務司、轉儲外國銀行、備付新公債到期本息、以厚信用、則外人以信總稅務司與外國銀行者、信六釐債票、而票可流通、不至再行廢滯、價格不至再有低落、是直接得以償清外債的宿欠、間接得以推廣債票的銷行、誠爲一舉兩得之計。至於長短期內債、爲數共祇七千五百二十餘萬元、亦擬於參議院所議決的六釐公債、另籌推銷辦法、因在前清四川湖南兩省提倡自行開辦鐵路時、曾由該省田賦項下、加抽租捐、每完糧一兩、附收租捐若干、卽照各戶所納租捐數目、填給股票、按年取息、而兩省人民、均樂認抽、自實行之後、其所收入數目、聞至千數百萬元、今仿照該兩省成例、節令各省分別擔任六釐公債五千萬、卽以各省所抽租捐、承購債票、以發給人民、人民既盡愛國之誠、又收債息之益、而國家亦藉以推行內債於各地方、一舉而三善備焉。至於按年償還本息基金、仍照短期外債辦法、取之於契稅印花稅兩項、由各省共認繳五百萬元、解交中國銀行所設之分行以爲擔保、自可以鞏固六釐債票的基礎。

這是採用借換公債政策、以整理內外債的計劃、因當時短期外債、與長短期內債、均爲數無多、整理計劃、自容易推行。惟所負長期外債及賠款兩項、併計積累、至十七萬四千餘萬元之多、以我國國家

財力如此棉薄、而擔負若斯巨大的債額、設不先事籌維、有一定的償還基金、則財政上的信用、必不能見孚於外人。因查英法德諸國、從前當財政信用尚在薄弱的時候、其償還公債計劃、都是採用減債基金法、其法即設一種特別會計、每年由國庫撥款若干、以爲基本金、而即以此基本金、買收公債票、買收之後、仍復對之付以利息、而不即行銷燬、如此、則利息與基本金兩項、既遞年累進、斯買收公債票之數、亦必遞年累進、因而一國莫大的債額、自可依此複利法、漸次吸收淨盡、而一無所苦。我國苟毅然仿照這種辦法、而運用得宜、約有四利。第一、舊時各項外債的還本付息、皆係定期定額、絕無伸縮的餘地者、今可隨市價漲落、而自由買收。第二、舊時辦法、公債利息、盡爲外人所得者、今可由減債基金法、以分割其一部分的利息、歸爲我有。第三、舊時辦法、國家對於各種公債、既須付息、又要還本、今用減債基金法、付息即所以還本。第四、既有基金、以買收公債票、則我國公債票的在歐美市場者、價格自逐漸騰貴、庶將來新債募集的時候、應募者必倍形踴躍。是減債基金法、於我國今日公債政策上、最爲適用、爰擬定具體辦法四條如左。

甲 創設匯業銀行於英國倫敦、即於該銀行內附一國債基金局。

英法諸國、當施行減債基金法時、莫不於國內設有專局。但是我國公債、大部分爲外債、而外債值

票，祇在外國市場上流通，宜於國外設立專局，而英國倫敦，為世界金融集中地點，故必須於彼處設有機關，就近考察其金融狀況，於公債價格下落時，乘機購買，方能常獲贏利，而不至折閱。今滙業銀行已經參議院議決在案，則將來在倫敦設立之時，應於該銀行內附設一國債基金局，以管理其事，較之在國內特設一局，費用既可減省，處事更為敏活。

乙 按年由國庫撥款一千萬元，交存倫敦匯業銀行的國債基金局，作為一種特別會計，為專備購買公債票之用。

我國舊欠外債總額，截至民國元年十二月底止，約合銀幣十七萬四千三百八十八萬九千六百四十元，今擬按照債額一百七十四分之一，由國庫按年撥款一千萬元，作為一種償還基金，推算至二十二年間，必可掃數償還。惟是現時各項外債，平均計算，每年應還本息，已需支出六千餘萬元，今復益以基金一千萬元，國債擔負，驟然加增，非另求他項財源以為挹注，勢必至於不能實行。而此項財源，一徵鈔幣發行稅，即可以集事，查東西各國，凡銀行鈔幣，苟由保證準備所發行者，無不征收發行稅，以防其濫發，至征收稅率，最小者莫如日本，然猶徵千分之十二半，今假定我國每人需用鈔幣三元，以四萬萬人口計算，鈔幣流通額，必達十二萬萬元，方可敷用，而此十二萬萬元中，除去三分之一，須用現金

準備外，其餘八萬萬元，則皆可用保證準備。我國若仿行這種制度，而於八萬萬元的鈔幣額，徵稅千分之十二半，則國庫歲可得一千萬元的新收入，遂用以作為償還外債的基金。

丙 倫敦滙業銀行的國債基金局，應票承駐外財政員的命令，購買公債票。

減債基金局制度，例須置委員七人或九人，以合議制，執行職務，但今既擬以此機關附設於倫敦滙業銀行之內，則購買公債票事務，似可一切委任於銀行辦理，而不必歸駐外財政員之節制矣。殊不知銀行要有其本務，本務之外，更使之兼顧債務，則責任不專，事機坐失，一弊也。急於私益，基金動搖，二弊也。欲免此弊，則舍以指揮監督之權，授諸駐外財政員之外，別無他道。日本自與俄國戰爭之後，以巨款留於倫敦巴黎及其他通商大埠，作為清償外債之用，亦歸海外駐劄財務官監督，是可證也。

丁 購買公債票，應以額面以下之價格為準。

公債的價值，常隨金融的狀況，忽漲忽落，無論何國，其金融皆不能有緩而無急，苟得才智機敏之人，駐劄外國，而觀準金融緊迫公債價格下落之時，然後收買之，則必緣此而獲大利。故各國通例，皆規定祇許購額面價格以下之債票，蓋不如是，則國庫非特無利，而又受損失。然則公債價格竟騰至額面以上，國債基金局，將停止而不購買乎？曰：我國舊債種類甚多，斷無同時騰貴至額面以上之理，苟甲項

騰貴，則以所挾資金購回乙項外債，或乙項外債，因購買而亦騰貴，轉而以資金購買丙項丁項，輾轉購買，不僅得貫徹原定的計劃，並可以維持國家的信用也。

以上整理內外債的各種計劃，因內債為數無多，又當時政府，惟恃外債為生活，且僅進行善後大借款的時候，故僅注重外債整理，但雖有各種計劃，除短期外債，略為整理外，其餘長短期內債，因各省財政同一艱窘，籌抵款項，既歸無着，新換債票，自難推行，遂擱置未及整理。至於減債基金，以鈔幣發行稅，不容易徵收，財源途無從籌措，而財政部雖有駐外財政員的設立，旋以歐戰發生，金融停滯，亦即撤回。而滙業銀行，復以款絀未能創辦，故民國二年整理內外債的計劃，徒有議案而止，未能見諸實行也。

北平政府，在袁世凱時代，因其鎮壓第二次革命以後，各省莫不畏袁氏威力，對於中央，所有解款，以及認款專款等項，均不敢截留，因而中央財政上的支出，超過收入，尚不甚巨，而所發行的三四年公債，由財政部指定常關收入，暨德俄停付賠款，交與總稅務司，專款存儲，以為償還本息的基金，基金穩固，信用卓著，故票價不至低落。迄至民國五年，袁氏稱帝，西南革命又起，袁氏死後，段祺瑞執政，益加無法，全國更為紛亂，各省送款，概行杜絕，加以假借參戰為名，無限制的擴張軍隊，軍費增加甚巨，其所恃惟一的財源，祇有舉債之一途。當時政府，喪心病狂，不顧一切，濫興內外債，在民國六年以至八年，為多

數外債借入的時期、八年以至十年、爲多數內債借入的時期、借款既多、償還更難、償還既難、信用更失。史蒂芬來華、改組四國銀行團、該團協商決定、以現在對中國投資、惟有助長內亂、此後、無論經濟借款、與政治借款、概行拒絕。外債之途、遂告中斷、而內國銀行界、復有聲明、政府若不迅速整理各項舊債、確定基金、則以後無論何項借款、凡流於不生產事業者、在其團體以內的銀行、決不再行投資。於是以前債爲生活的北平政府、因外債既已絕望、而內國銀行團、復有此種堅決的表示、遂又迫於有整理內債的必要、這是民國十年整理內債唯一的動機。

當時周自齊長財政、其條陳內債必須整理的原因、謂「查民國成立以來、政變紛乘、國家預算、迄未實行、每年入不敷出、輒仰給於內國公債、自民國元年、以至九年、其發行總額、已達三萬一千五百餘萬元、值此民生日蹙、公私交迫之秋、尙肯竭其汗血之資、以赴國家之急、其愛國熱忱、可以想見、果能因勢利導、確樹信用、則內債一項、實足爲救濟緩急之資。查各項公債、惟七年短期公債、有延期賠款確實指抵、三四年公債、曾由本部指定常關收入、暨德俄停付賠款、交與總稅務司、專款存儲、以爲還本付息之基金、信用甚著、票價日高。此外各種內債、抽籤還本、不免時有愆期、以致信用日墜、價格日落、推厥原由、皆由於基金不能確定之故。就本年（十年）應付各種內債本息數目而言、除七年短期、與三四年

公債本息外，餘如遵照公債條例，按期償本付息，即需三千九百七十萬元之多，按之目前財政狀況，必無力以辦此。但若任意延擱，不爲速籌辦法，一旦措手不及，必至停付本息，直接喪失國家之信用，間接牽動社會之金融。蓋近年以來，國內銀行事業，日形發達，而買賣有價證券，爲銀行重要營業，假令各項內債，本息一朝停滯，全國金融，必受恐慌。審時度勢，此種情形，近在眉睫，若竟出此，何異政府對於國民，宣告破產，而財政命脈，國家生機，從此斷盡，此各項內債之不能不速籌整理辦法，以維持國家之信用，社會之金融也。」

其整理內債的辦法，謂「各項公債發行方法，各有不同，有十足發行者，有低價發售者，有撥抵積欠經費者，元年八年公債，市上價格，僅及原訂票面十分之一，若概照票面十足償還本息，不特國家損失過重，而整理基金，亦苦難於籌足。例如元年八年兩項公債，或則低價出售，或則抵發欠餉，核與三、四五年等公債，暨七年短期，與金融公債等，按法定價格發行者，實不可同日而語。爲今之計，若由政府另發七釐新債，即行開始抽籤還本，折衷最高市價，釐定折扣，准其自由，以舊易新，在一班執票之人，雖按之票面，不無犧牲利益，而新債發行，抽籤提早，票價自高，流轉較易，其中得失，自不待言，當亦人人所樂從。但其他公債，爲數尙鉅，自非酌量基金情形，及債額多寡，通盤籌算，一律整理，並將還本年限，量予規

定，仍不足以資調劑而固信用。况元八公債，既經整理，則票戶利益，不無犧牲，若不指定確實基金，與以永遠之保障，則空言奚補，更無以對國民。」

於是擬定整理內國公債辦法九條如下。

一 八釐軍需公債、原發行額，共爲七百三十七萬一千一百五十元，除已償還四百萬元外，尙餘三百三十七萬一千一百五十元，原定每次償還五分之一，尙餘二次，每次應抽一百六十八萬五千五百七十五元，此項公債，利息較優，且已抽還本銀三次，尙餘二次，擬改自本年起，分四年四次抽完。

二 愛國公債、原發行額，爲一百六十四萬六千七百九十元，除已抽還一百三十二萬元外，尙餘未次，應還本銀三十二萬六千七百九十元，此項公債，原以京鈔計算，現京鈔截止，擬改以七成現洋計算，即於本年內如數還清。

三 元年公債、此項公債，截至民國十年二月止，發行額，爲一萬三千五百九十八萬五百七十元，其發行價格，參差不一，南京賠償損失一百八十餘萬元，當時雖係照額面發給，而目下市價，已低至三折以下，收回煙土發行之一千二百七十餘萬元，市價亦在四折以下，其餘發行者，出

售價格均在四折以內、且已領過利息二三期、目下市價均已低至二折以內、茲擬另發六釐新債票、每舊元年債票百元、得換新債票四十元、餘可類推、其不願者聽、並自本年起、即行抽籤還本、分十年還清。

四 五年公債、原定債額二千萬元、除已抽一次計一百二十四萬二千四百十元外、尚餘債額一千八百七十五萬七千五百九十元、原定自民國六年起、分三年六期抽完、現已誤期五年、擬重定抽籤還本期限、自民國十五年後、分三年六期抽籤、因三四年公債、於民國十四年清還、即以三四年公債所指撥之抵款、轉充五年公債還本付息之基金。

五 七年長期公債、此項公債、原定自民國十八年起、抽籤還本、其時五年公債已抽完、可繼以三四年公債抵款為七年長期抽籤還本之基金、擬仍按照原條例辦理、不必更動。

六 八年七釐公債、此項公債、原發行額為三千四百萬元、原定自第六年起、每年抽十分之一、現在市價僅二三折、茲擬另發新債票、每舊八年公債百元、得換新債票四十元、餘可類推、其不願者聽、並自本年起、分十年償清。

七 整理金融公債、此項公債、擬仍照原條例辦理。

八 指撥本息基金、此項本息基金、現擬以各常關收入、及海關稅餘款、償付三四年公債、及七年短期公債本息外、所有餘款、盡數作抵、不足之數、擬在贖餘項下提撥、每年總數、以一千四百萬元爲度、不得超過全部公債基金所需總額十二分之七、以次遞推、並在煙酒收入項下提撥、每年總數、以一千萬元爲度、不得超過每年公債所需總額十二分之五、如煙酒收入不足此數、擬由交通部先於交通事業餘利項下、每月借撥五十萬元、將來即以煙酒整理後收入餘款償還、至此項指撥辦法、應由交通部與銀行代表煙酒事務署三面商定。

九 上項基金保管方法、此項基金、處理保管、均極重要、擬統仿照三四年公債七年短期公債辦法、由各該機關商定撥款手續、撥交總稅務司安格聯、一面由內國公債局暨銀行公會推舉代表、與該總稅務司會同辦理、似此基金有着、人民庶曉然於公債之整理有方。至該總稅務司收到各項基金後、應如數存入中國銀行、以資應付、而銀行方面、亦應照三四年辦法、隨時協濟以助進行。

以上各種辦法中、以指撥基金一層、尤關重要、因公債整理之有無成效、全視此次指撥基金辦法之是否確實爲依歸、如三四年公債還清以後、所有抵撥各項財源、如停付德俄賠款之數、均歸入此次整理

公債基金之內、所指撥款項、由財政部督飭中國交通兩銀行、與主管撥款各機關、商定逐期撥款辦法、切實照行、無論如何爲難、此次所定辦法、不得有所變更、以免失墮國家之信用。但以後公債基金、如足每年二千四百萬元之數、則所指撥鹽餘及煙酒稅收、暨交通部借撥之款、卽應依此減撥、俾紓財力而期兼顧。

此次辦法確定以後、卽呈請大總統頒發命令、責成財政部、會同內國公債局、遵照辦理、各省所有鹽關各款、及煙酒稅費各項中央直接收入、均應悉數報解、凡在先於前項收入內、曾經指撥之款、由財政部另行籌付、不得再請截留挪用、以資鞏固。當時財政部、并聲明此次整理公債、非爲國家增加支出、實爲國家減少支出、亦非竭國家僅有之收入、而用於不急之途、誠以不加整理、其每年應需償本付息之來源、不外乎取之上列各項收入、與其臨渴掘井、使公債不能堅其信用、何如未雨綢繆、爲國家財政、留一線生機。

又此次整理公債、其元年八年兩項之範圍、係根據上年付息總表、及實在售出額數而定、此外以債票抵押各銀行機關、未經付息者、爲數尙鉅、商民血本攸關、亦應續籌切實清理方法、總使債權有着、不失絲毫信用爲主旨、故其次續籌整理辦法、爲抵押債票及額外抵押債票兩種。抵押債票、雖在債權

人之手、而押款清還以後、債票仍屬部有、爲國家減輕負擔計、爲商民團體金融計、均應權籌辦法、俾全國信而資流通、庶於整理公債宗旨、終始貫徹、於國於民、兩有裨益。查財政部抵押各銀行、暨借撥各機關之債票、元年公債六千四百零一萬九千四百三十元、八年公債二千二百萬元、兩共八千六百零一萬九千四百三十元、核其實抵數目平均計算、不過百分之十五、其整理的辦法、擬將該項抵押債票、俟十年以後、整理公債辦理完竣、即可騰出款項、依據前次呈准整理辦法、開始還本、其在十年以內、即照整理公債利率、按期付息、不還本金、所有十年內應付利息、另由財政部按期籌撥備付。至此項辦法、原爲保全押品信用起見、所有各項債務、仍應由財政部設法趕速清理、總期於極短年限、將前項債票、隨時收回銷燬、俾可減輕負擔。

至於財政部抵押額外債票、始於民國五年、當時因賠償招商局新裕船本等款五十一萬餘元、無法籌付、曾經國務會議議決、准給四年債票一百萬元、交由該局抵押現款、嗣後財政困難、較前尤甚、援例抵押者不少、截至當時止、所有抵押額外債票、除收回不計外、尚餘三年公債十九萬六千元、四年公債三百二十七萬一千五百九十元、整理金融公債八十九萬元、計共債票四百三十五萬七千五百九十元、此項額外債票、不在總稅務司經營基金範圍以內、所有從前應付本息、概由中交兩行先行墊付、

再由財政部另行籌款撥還，當時因銀根奇緊，庫藏支絀，該項公債中籤應付本銀一百四十五萬餘元，銀行既無力墊付，財政部又無法另籌，以致受押各戶，有將前項債票少數出售情事，於是總稅務司安吉聯爲顧全個人信用起見，登報聲明，凡不在發行債額以內之號碼，不得在經管基金項下支付，固屬正當辦法。但財政部責任攸關，對於此項債票，自應統籌兼顧，以全信用。其整理辦法，前項借款，除已列入此次償還短債案內，應俟委員會審查完竣，設法償還，將原抽品收回註銷外，其未列入償還短債以內，暨少數已出售之債票，無法收回者，亦應另籌基金，統交總稅司保管，以備支付本息之用。

再其次則爲整理有獎儲蓄票，一律換發民國五年公債餘存債票。因民國三年，財政部委託新華儲蓄銀行，發行有獎儲蓄票一千萬元，原定開籤三次，三次不中，給還原本。民國七年四月，已屆還本之期，嗣以庫儲支絀，未能償還，曾由財政部於民國六年十二月，呈准大總統展緩債期，繼續開籤三次在案。故於民國七年四月、八年四月、十年四月，繼續開籤三次，扣至十一年四月，展期又屆，新華銀行迭請財政部速定償本辦法，早爲籌備。惟值時局未定，庫藏奇絀，此項鉅款，斷難籌集，爰擬定整理辦法，將未中籤之儲蓄票，一律換發民國五年內國公債餘存債票，藉資清理。查民國五年公債定額二千萬元，除實募集額七百七十餘萬外，尚餘債額一千二百二十餘萬元未募足，即於此額內酌提債票一千萬元，

作爲收回前項儲蓄票之用，將來實收儲蓄票若干，即發行五年公債票若干，以資結束。五年公債，原分三年償本，每年抽籤二次，除已抽還一次外，尚餘五次，未經抽還，今若以之收回儲蓄票，即不啻將儲蓄票展期二年還本，較之原定章程，須一次還清者，籌款難易，不可同年而語。而在持有儲蓄票者，雖不能即時收回現款，然得此利益優厚之公債，與短期存款無異，揆諸儲蓄本旨，仍相符合。此項辦法，由財政部擬具議案，提出國務會議通過，并呈請大總統核准施行。

在民國九十年間，財政部整理正式發行債票外，并整理額外抵押債票及儲蓄票等，於是內國公債的基礎，才稍鞏固，因而內國公債的信用，亦日益昭著。但是當時政府，并無實心整理公債的計劃，徒爲日後借款起見，故不從財政上全般整理下手，以謀收支適合，僅整理公債一部分，而後軍政費日增，收入來源日竭，支出超過收入更鉅，政府無法彌補，又祇有出於舉債之一途。其以鹽餘爲擔保的零星短期借款，數在一萬萬元以上，故未幾復發行八釐鹽餘公債九千六百萬元，以資整理。其後歲入不足，更有春節特種庫券及秋節特種庫券等的發行，迄到達還本付息的時候，因財政困乏，不能實行，類多愆期失信，即元年整理公債，與八年整理公債，自發行後，財政部祇付過利息二次，故其時各種公債，在總稅務司安格聯經營基金範圍以外者，價格仍是日益低落不止。因繼續發行短期庫券，再無鹽餘

可以騙餌，除強迫中交兩銀行承受外，無人過問。而中交兩行，以無資金應付，祇有出於濫發紙幣，紙幣濫發，遂有京鈔低落及擠兌風潮的慘劫，并使市面受其影響，發生恐慌，而政府財政，因之益不可支。於是不得已，而有財政委員會的設立，以計劃全般財政的整理。惟當時政府為一般軍閥官僚所把持，對於國家財政問題，祇知剝削破壞，實無整理的可能，故所謂財政委員會者，徒有議決案件，不見施行，而北平政府的命脈，遂因是告終。

北平政府，在九十年間，因外債既已絕望，急於整理內債，以便再行借貸，其後雖因財政困乏，復濫發債票，使其整理政策，不能始終貫徹，然有一部分內債，在總稅務司經管基金範圍以內者，確稍有整理的成績。惟外債山積，無法整理，除原有關稅擔保各債外，其餘無擔保及無確實擔保的外債，所有本利償還，概行延期，因而國際信用，喪失殆盡。於是各國觀察中國財政實在情形，知非增加關稅收入，這種債務，實無整理的希望。前在巴黎和會時，我國以需用浩繁，收入不敷，迭與各國磋商，要求增加關稅，提出會議，當時強大國家，如英法等，以此項提議，不在本會議問題之內，遂擱置不理，卒未能達到目的。其後在華盛頓會議時，各國為其債權起見，乃容納中國要求，對於關稅增加，得以提出會議，并議決增加有一定的程度，以整理債務為附帶條件。在北平開設特別關稅會議，參加者共有十二國，其中惟有

七國與中國債務關係較深，此七國均希望對於無確實擔保的債務，與中國商定一種妥善辦法，惟以國債整理，係吾國政府與債權國兩方面應為解決的問題，不宜付諸國際間共同討論，故有關係各國，乃在關稅會議外，舉行一種會議，會議地點，為荷蘭使館，在表面上，仍是避免干預中國內政的嫌疑。查各國無擔保及無確實擔保的債務情形，屬於財政部負擔者，以日本為最多，屬於交通部負擔者，以英國為最多，至於美國、類多鐵路電報材料欠款，法國除中法實業銀行欠款外，亦為鐵路借款，意國除粵漢鐵路借款外，無他債務，荷比兩國，皆為隴海路債，是各國債務情形，既屬不是一樣，利害關係，自然各不相同，故對於整理的意見，因而隨之差異，不能一致。而在荷蘭使館，並非正式會議，其所討論的主要目的，不過為調和其複雜的意見，而確定一共同承受的辦法，會議數次，各國意見，雖經互相交換磋商，仍是不能齊一。於是參加各國，除比利時外，都提出一種說帖，美日兩國的說帖，曾經一再修改，各種爭執，雖逐漸減少，然離協調的目的，仍甚遼遠。茲將北平財政整理會所提出的我國整理債務計劃，與各國意見大概比較一說。

關於整理範圍，我國計劃，以財交兩部直接負責所有無擔保及無確實擔保的內外債，概行歸入整理，各國都無異議，惟對於債務承認與保證的機關，意見有所不同，我國主張範圍較嚴，僅限於財政

部、各國主張範圍較廣，所有債務祇要經中央機關承認或保證者均應算入。

關於核定債額。我國計劃債額定爲八萬萬元，本金則照實交數計算，按照合同所規定，欠息概以五釐單利計算，不及五釐者，則照原案，美法兩國，主張審核後，再定債額數目，利率多主張概行六釐，并按年計複利。

關於整理條件。一·應否一律平等。我國計劃，已列入整理的債務，自核定債額後，一律平等整理，不得歧視，原有合同票券，并一切利益條款，在新整理債券發行時，概交換收回，美日兩國均贊同，英國與荷蘭則主張鐵路債、商人債、公認債，應爲優先，法以擔保不充分的債務，應優於全無擔保者。二·付息先後辦法。我國計劃，前五年三釐，次九年四釐，以後五釐，美國主張先二年四釐，次三年五釐，以後七釐半，每年一付，法照美國提案，意國主張平均六釐，前十一年五釐，次五年六釐，後三年七釐，如基金減少，則可先四釐，次六釐，後八釐，日本主張前三年四釐，次六年五釐，後十八年七釐。三·還本期限。我國計劃，由第一年起，三十一年還清，但無論何時，可提前還一部或全部，美國主張第一年起還本，計五百萬元，每年遞增五百萬元，二十年還清，法亦相同，意國主張第三年起還本，二十年還清，日本主張第七年起還本，二十一年還清，英國則主張還本付息，不確定數目，以關稅餘款五成還外債，一成五還內債。

四 貨幣問題、我國主張均用原合同的貨幣、美日相同、惟主張可依債權人的意思、得折合銀元或美金、英法和諸國、主張內債用銀元、外債用美金。

關於整理基金、各國與我國最不相同者、就是這種基金問題、我國計劃、在過渡期間、由關稅附加稅每年收入內指定確數擔保、關稅自主後、指定相當數目擔保、如實際不敷、得延緩撥付、而美英法意日各國、都是主張以舊關稅併入新附稅爲基金、美更主張整理債券、對於舊關稅及新附稅、有優先權利、如尙不敷時、中國政府、應以其他財源補充、日本更主張關稅所擔保的內債優先次序、應後於整理債券、惟意國主張新增關稅中、每年提出五千萬元或四千萬元爲基金、而和蘭意見、主張於新增附稅中、別設專款、供給新債基金、尙與我國相近。

關於湖廣津浦兩路債款、及路債保證準備金問題、我國計劃、如某數種鐵路有絕對必要時、可酌定短期間（二年）暫設路債保證準備金、由建設事業基金項下挪借、每年以一千萬元爲限、湖廣津浦兩路債、歸入保證、但交通部債務歸入者、應於整理總數內剔除、英美主張優先權、分而爲二、如湖廣津浦兩路債本、由關稅擔保者、應在新整理債券之前、爲第一擔保、其他與關稅無關係的鐵路債務、則在新整理債券之後、爲第三擔保、荷蘭亦主分爲二、惟優先權、均在新整理債券之前、即湖廣津浦兩路

債、應有第一擔保權、其次劃出一千萬元、作爲鐵路借款不能還本付息的準備金。法國主張湖廣債券等類、應儘先增加擔保、其餘交部無着債務、應於建設部分附加稅劃充整理。意國祇提出應設立路債保證準備金、而無具體辦法。日本以湖廣津浦兩路借款、從法律事實兩方面觀察、均不能將其擔保驟移於新附加稅之上、積欠之數、應另案辦理。

至於準備金期限、我國主張期限、美國亦主張須限定年數、英國則不以三年爲然、餘未提及。準備金數目、我國主張一千萬元、和蘭相同、餘未確定數目。是各國當時整理債務的意見、各爲其私、異常紛歧、爭持不下、幾無法可以解決。因而我國財政整理委員會、參酌各國意見、再提出最後修正的整理債務計劃如左。

一 引言

中國內外債務整理之遲緩、不徒債權人方面極感不便、即中國本身、亦深受痛苦。中國政府、向來重視債務、竭力履行、自清代及民國以來、皆能切實履約、未嘗爽信。即在近年時局嬗變、政府本身、日在設法與新環境適應之時、尙留其最良之稅收、以爲債權人之利益、此其誠意、當爲中外人所共見也。巴黎及華盛頓會議時、中國以需用浩繁、收入不敷、迭經與友邦磋商增加關稅。華盛頓條約中、雖約明一

定程度之增加，然不幸荏苒數載，至一九二五年始得關係各國全體之批准。因有此無端之遲緩，內外債權人與中國政府之地位，皆更見困難。債額既大見增加，財政復益見窘困，此誠深足為憾者也。今各國似已觀察中國財政實在之情形，而感覺自己方面之責任。中國政府，願再聲明中國將用關稅增收之一部，以使政府本身，與其債權人，皆得脫出今日之苦境。換言之，即將量力所及，設定確實辦法，使中央政府所欠之無擔保及無確實擔保的債務，可以按期償付也。

二 整理的原則

為整理債務便利起見，宜採用以下原則，為整理計劃的基礎。

- (1) 整理計劃，應包括中華民國中央政府所實欠的全體無確實擔保內外債務。
- (2) 整理債券，在過渡期間，應以關稅附加稅每年收入之一確定部分為擔保。實行關稅自主後，應由關稅中，每年提出相當的確定數目為其擔保。

- (3) 上述加入整理每筆債款，其原條件與其債額，應於整理以前，公平調酌，以便平等待遇。
- (4) 每筆債款，經調酌後，應與同種貨幣同一數額的整理債券交換。整理債券，應按票面價額作價，所有加入整理案各債的原有債券合同抵押品，及一切附屬利益條件，均應交換收回。作

爲無効。

(5) 整理債務的利率、及其還本付息辦法、應在上列第二項原則的範圍內設定、並須酌留餘地、以期確能照付。

三 整理的範圍

關於整理的範圍、應照上列(1)項原則、包括由財政交通部直接負責無擔保及無確實擔保的內外債務、詳言之、爲以下諸項。

- (1) 財政部直接訂借的債務、如係外債、須會經過外交總長正式照會關係國公使備案。
- (2) 中央機關訂借的債務、經財政部承認負責償還者。
- (3) 中央機關的借務、曾經財政部承認保證、而該機關已不復存在、或停止營業、無從索償者。
- (4) 外國政府或私人的賠償要求、於某日以前提出、並經外交部及財政部正式承認者。
- (5) 交通部及其附屬機關的無擔保及無確實擔保之債務、照中國政府的意見、不能以其收入整理者、惟無論如何、交通部歸入整理的債額、不得超過交通部債款表乙表所列、即約二萬五千

萬元之數。

四 整理的債額

歸入整理的債額，最大約不逾華幣八萬萬元，其確數，應俟將各債款按下列方法審核計算後決定之。

(1) 歸入整理後的各債款，其原借本金，應以債權人實交的數目為準，如某項債款全未照合同交款或交貨者，自不得歸入整理，如僅交一部分款項或貨物，而中國政府尙未予以相當的償付者，則未交部分，應由原訂本額中扣除。

(2) 凡向公衆發行債券的債務，計算其債本時，應以合同中規定的發行價格為準，無規定者，應以中國政府當初實收的金額為準。

(3) 各債款本金，照上二條辦法決定後，應自實欠利息之日起，按其餘欠本金，算給按年切實五釐單利，至一九二五年十二月三十一日爲止，其原訂利率，在按年切實五釐以下者，照原訂利率計算。

照上列方法所計出的各外債本息數目，應由中國與關係國方面的專門委員，共同比較決定，倘彼此

有不同意見之處，應付諸公斷，其手續另定之，惟至遲須於某日以前解決。

照以上方法決定的各債款本息總數，為歸入整理債務的總額。

五 整理的條件

(1) 照上言辦法，加以調酌後，各債款，應一律平等整理，不得歧異，其舊有合同函件憑證債券息票，以及其他凡有關於本金利息擔保的文件，與相關或相因而生的政治經濟利益條款，自歸無効。

(2) 整理債券，應於舊債憑證交出後，交換發給，其貨幣種類及數額，應與原債務貨幣，及其審定的債額相同，其尾數或以現金償還，或用其他方法處理，惟用銀兩計算的債務，應一律按平色換發銀元債票。

(3) 整理債券的期限，應為三十一年，由實行過渡附加稅之時起算，前五年利率，應為三釐，由第六年至第十四年，應為四釐，由第十五年至第三十一年，應為五釐，還本，應自第一年還起。

(4) 整理債券的還本，應由中國政府用抽籤方法行之，每年還本數目，應照附列還本付息表所規定。

(5) 若干年以後，中國政府有權於還本付息期日尚未償還的整理債券全部或一部，按票面價額贖回。

六 整理基金

新整理債券的還本付息基金，應按上文(1)項原則所規定，在過渡期間，以過渡附加稅之一確定部分為擔保。整理債券逐年還本付息的數目，應就此範圍，從寬規定。倘將來實際收數，仍不敷還本付息之用時，中國政府得延緩撥付該年應撥的還本基金。關稅自主以後，應逐年由關稅項下，按附列還本付息表，每年所需的數目，撥足數之款為基金。自主後，前五年間，中國政府，如因稅款支絀，得以展緩還本。惟自關稅自主第六年以後，即應按照還本付息表，每年應行還本付息的數目，逐年撥還。至三十一年滿期時，如因展緩關係，債券未能全數收回，應於二年內盡數償還。

七 保管基金機關

為保持新整理債券的信用，并保護債券所有人的利益起見，中國政府，願將關稅或關稅過渡附加稅內，提作新整理債券基金的款項，另訂妥善方法保管。

八 整理機關與債權人同意

關稅會議、決定整理債務原則、及大體計劃後、應由財政整理會、召集各國專門代表、根據原則及大體計劃、審查各項債款、決定整理債額、設立具體計劃、及實行方法、由中國政府宣布、實行整理債務計劃決定之後、各債權政府、應擔任勸令本國債權人承認此項辦法。如債權人持有異議、於中華民國某年某月某日以前、未允同意照行時、則該項債務、應由整理總數中剔除、聽由該債權人與中國政府商定辦法、各國政府及其代表、不再過問。

我國整理債務計劃、雖經最後修正、而各國意見、仍是異常複雜、不能一致解決。其最大的牴牾、則爲日本類多政治借款、主張平等待遇、英比等國、類多經濟借款、主張差別待遇。當時我國政府、毫不能自主、而決心整理債務、徒依違其間、以圖遷就各國的意見。而其結果、決定以湖廣津浦鐵路借款、列於優先位置、以容納英比等國的主張、普通債務、則按平等償還方法、以容納日本的主張、這種辦法、與其謂爲我國的債務整理、無寧謂爲各國的權利分配之爲愈、可恥孰甚。但是如此遷就、而各項利害、仍不能齊一、終無法可以解決、於是多數意見、以中國債務問題、既如是其複雜、并非關稅會議中所能完全了結、即幸而能夠決定、亦不過以大綱爲限度、其詳細辦法、及數目多寡等的具體問題、自不能不於關稅終了後、另由中國組織一專門委員會、與關係各國、共同商議決定、遂全體議決、依照此方法辦理。惟

當時會議中，以大整理案，一時不易成立，復擬定由二五附加稅中，指撥債務基金四百萬元，分配整理，其辦法如下。

一 按照財交兩部歸入整理案無確實抵押內外債總額的比例，財政部債務基金，應得二百七十五萬元，交通部債務基金，應得一百二十五萬元。

二 財政部債務基金，擬以三分之一，合九十二萬元，歸內債項下，三分之二，合一百八十三萬元，歸外債項下。

三 以上基金，擬先清償零星內外債實交本金的餘欠。

四 上項零星內外債實交本金的餘欠數，擬分別內外債，自最小數目起，依次清償，債款另表列明。

五 此項債款，既提前清償，應由債權人，將所有積欠利息，概行蠲讓，并於清償時，將所有債據，一律交還。

六 上列清償辦法，債權人如有不同意者，其債額即不必歸入整理，所遺金額，即以遞償次小數的債款。

七 此項清償辦法、俟關稅稅率增加大整理案成立時、即行取消。

八 此項清償辦法、所有詳細手續、另定之。

此次以增加關稅整理債款者、係專指無擔保及無確實擔保的內外債而言、其中外債要居十之七八、故注重整理外債、與民國十年專為整理內債者、完全不同、但當時因關稅不能自由增加、而整理債務、亦不能自由決定、其一切具體計劃、及實行方法、須與各國商得同意、才能够成立。所謂整理方法、就是先要決定債款總額、及每年確能照付的基金數目、然後依照總額及基金、擬定利率若干、與償還期限、通盤籌算、才能夠作成具體的整理計劃。我國財政整理委員會、根據這種情形、認定還債基金的多寡、必以附加稅多寡為標準、若能多增附加稅、則還債基金、自然充足。至於附加稅用途、擬定四項、以裁釐抵補金、列為第一、整理債務基金、列為第二、建設費次之、行政補助費再次之、用三三三三的比例方法分配、實為得當。是我國對於外債整理的誠意、可想而知、其尊重債權人的利益、亦不可謂不至。但我國無擔保債款數目太巨、而各國對於過渡時期的附加稅、又限制極嚴、不能滿足吾國人的希望、以故基金一項、無法充足、實行整理、極為困難。欲免除這種困難、祇有將還本期限延長、及利息減經之一法。且我國所負無確實擔保的外債、類皆條件苛刻、手續亦多欠正當、即當時法人賈道氏、條陳整理無

確實擔保債務的意見，謂「借款因無正常抵押的緣故，原債權者須擔負相當的危險，政府遂不得不接受高利及過量折扣等的苛刻條件。今既設法整理，須給予可靠的抵押品，即減除借款本息，或改訂合同條件，與延長償還期限，也是極公平的待遇，不得謂為不正當的要求，亦不得謂為不履行有效的契約，蓋債權者既有所抵償，即應該有所放棄也。」云云。客卿寶道氏的條陳意見，其中多有偏袒外債之處，今亦有此種主張，則我國所擬定修改的計劃，實在極為公平正當，并非有絲毫過分的要求。乃各國所提出的說帖大旨，其核定總額，比較我國要大，對於附加稅增收，則比較我國要少，而還債基金，又比較我國要多，規定利率，比較我國要高，償還期限，比較我國要短，是各國這種提案，專從保護其資本家的利益一方面着想，適與我國所計劃所希望的完全相反，簡直置整理事實於不顧，真是沒有道理。且增加關稅，其納稅者，雖屬洋商，然關稅為一種消費稅，實際上的負擔者，仍在吾國購買物件的人民，所有此項收入的用途，自應斟酌吾國財政狀況，與經濟情形，擇其確有實利於吾國者，才能夠決定，方為正當辦法。今反客為主，幾欲舉吾國關稅全部收入，概行供給外債之用，並欲制吾國財政上的死命，使不能有絲毫活動的餘地，以便達到其經濟侵略的目的。

至於償還期限，在歐洲大戰後，如比利時等國，對於美國的債務，都是分作六十餘年償清，而美國

尙認爲正當辦法。吾國無確實擔保的債務，沒有方法可以償還，如歐洲各國與美國的債務情形，似屬相同。今擬定三十一年還清的期限，與歐洲各國比較，實不爲過長。而利率減輕一項，是最難得各國同意者，爭論更爲厲害，都是主張平均六釐至七釐。查歐洲大戰後，英及芬蘭匈牙利各國，對於美國債務的利率，在最初十年間，爲年息三釐，以後不過加至三釐五毫而止。意大利與美國交涉戰債償還辦法，所擬定利率，係由一釐二毫遞增至三釐爲止。其後各國，尙向美國要求減輕。我國所負無確實擔保的外債，在當時本利停付已久，外人亦無可如何，或一旦易以確實擔保的關稅，使其本利有着，縱使低減利率，在債權人，想必樂於承受。且查各種無確實擔保外債的利率，衡以國際債務通行的利率，實所未聞。如林鏞電信借款，其年息逐漸增至一分四釐，東亞株式會社借款，其月息高至一分六釐，尙有折扣手數料等項，不在其內。故日本興業銀行吉曾鐵路墊款，原借本金，爲日金一千萬圓，當時正息複利合算起來，其數已達二千餘萬圓，竟超過原借本金一倍以上。如英商順發洋行酒精借款，及奧國銀團代表瑞記洋行借款，當時本息積數計算，亦超過原借本金一倍有餘。其他如法國郵船公司求新鐵廠資本墊款，與丹商文德公司借款等，在當時正息複利計算，都是比較本金，已達百分之九十有幾。這種重利盤剝的外債，即使如俄國一樣，概行宣布廢棄，亦不爲過當。若一旦與以確實擔保的關稅，非特別

輕減利率、實不足以抵償濫增本金的損失、而在當時中國財政上計算、終無償還能力、空言整理、又有何益。乃各國代表、概行強硬主張、不肯稍爲讓步、是我國整理債務、與各國協商辦理、所謂與虎謀皮、安有成功的希望。

北平政府的整理債務、因各國意見、爭持不下、沒有結果、故徒有整理計劃、未及見諸實行。民國十六年、國民政府、由粵奠都南京、雖於一年以內統一全國、但以連年內戰不絕、軍費浩繁、無從籌措、亦祇有出於舉債之一途、其比較北平政府稍勝一籌者、即拒絕帝國主義者的經濟侵略、不借外債、專爲募集內債、截至今日止、不數年間、前後共發行十萬萬六百萬元的巨額、亦屬駭人聽聞。政府爲維持信用、推廣銷路起見、不得不兼顧舊債、於是整理債務問題、漸爲一般國民所注重。民國十七年、全國經濟會議、既提議於先、全國財政會議、復通過於後。其中最重要的議案、一爲有確實擔保的各項內外國債、應悉照原案維持案、一爲無確實擔保的各項內外國債、應先嚴密審查後、發行低利長期公債以資整理案。國民政府、即循此方針進行。加以其後關稅既經自主、因對外關係、對於無確實擔保的外債、不能不籌及整理、而對於有確實擔保的外債、尤必同時設法鞏固。其整理的步驟、業經成爲事實者、計有數端：

一 爲於鹽稅內、通令各省攤派撥還外債數目。按從前以鹽稅爲擔保的外債、係英德借款、英法

借款、湖廣鐵路借款、克利斯浦借款四項，但是此項擔保收入，都爲各省軍閥所截留，未能照撥。國民政府爲顧全國債信用起見，因交預算委員會議決，於中央財政未完全統一之先，暫由各省鹽務征收機關，按成攤派，以資清償。據財政部以民國九年至十一年三年中，所收鹽稅數目平均爲標準，擬定各省區應攤派數目，通令全國征收鹽稅機關，每月按照攤派數目，解交財政部所指定的銀行，其全年總額爲一千萬元，足敷鹽餘借款償還本息的需要。

二 爲於關稅增收內，指定整理內外債基金。按吾國無擔保及無確實擔保的內外債，向無一定的確數，據北平政府時代的統計，少則爲六萬萬元，多則至十萬萬元，將來必須邀請內外債權人，出席內外債整理委員會，提出各項證據，才能夠確定數目。至於整理辦法，以年利一釐計算，債款六萬萬元，即須付年利六百萬元，若債款爲十萬萬元，則須付年利一千萬元。故國民政府，決令在關稅新增項下，每年暫提五百萬元，逐年積蓄，以爲整理內外債之用，此後則隨關稅增加而增加，業經正式照會英美法日等九國，並令飭總稅務司遵照實行。

三 於首都組織國債整理委員會，其後公布整理內外債委員會章程。

第一條 國民政府爲審核關於無確實擔保的內外債，並研究清算及整理辦法起見，設立

整理內外債委員會根據從前全國財政會議議決案、審查債款性質、認定應否償還、分別辦理、以及應採用如何償還的方法、並不是如北平時代的舊整理案、對於所有內外債、一律承認歸入整理案內。

第二條 本會設委員七人、以行政院長、監察院長、外交部長、工商部長、鐵道部長、交通部長、財政部長充之、委員長由各委員推定。

第五條 本會得選聘中外財政專家、充任顧問諮議以備諮詢。

由此觀察、是國民政府整理內外債的方法、完全由我國自由決定、不是如從前特別關稅會議時、外人有參加干預的權力、這就是與舊整理案不同的重要點。該會自組織成立後、即起草整理條例、並開會討論辦法數次、今綜合各方面的具體意見、歸納數條如下。

一 內外債務、經過審查確定債額後、應在同等待遇之下、一律整理。

二 應行整理的債務、以無確實擔保者為限、其屬於外債者、並應以回歸中央政府主持辦理、及經過外交部正式照會之案為限。

三 如某外債、雖經過前條手續、但有助長內亂、或反革命性質者、應於審查時、分別剔出、另

案辦理。屬於內債中的不正當借款、經審查確實有據者、亦應照此辦理。

四 凡實業借款、如契約逾期無効、所有墊款本息、應歸入本案辦理。

五 凡因革命而訂借的無擔保內債、經審查確定後、應歸入本案辦理。

六 結算債款帳目、應由債權債務雙方當事人、直接辦理、藉昭核實。

七 新整理債票、屬於內債者、應以銀元爲本位、屬於外債者、應以美金爲本位。

八 新整理債票、應平價發行、平價償還。

九 新整理債票的利率及基金、均應採用累進法、利率以一釐爲起點、每逾五年、遞進半釐、最高不逾三釐。基金每年以二千五百萬元爲起點、（僅付息不還本的期間則以足敷付息之數支配之）每逾五年、遞進五百萬元、最高不逾六千萬元。

十 舊債整理辦法確定以後、應就內債外債分立總契約各一件、總契約正式成立後、同時將舊債各項契約、一律取消、即將原有債券合同抵押品、及一切附屬利益條件、交換收回。

十一 新整理債票發行以後、中國政府、如願在償還期限內、提前償還其全部或一部分、不加給任何費用。

以上各條中、與舊整理案主張最不相同的地方、爲第三條、國民政府揭發整理國債方針、按照本黨黨綱、對外政策第四條、有云「中國所借外債、當在使中國政治上實業上不受損失之範圍內、保證並償還之」又第五條、「有中國境內、不負責任之政府、如賄選竊僭之北平政府、其所借外債、非以增進人民之幸福、乃爲維持軍閥之地位、俾得行使賄買、侵吞、盜用、此等債款、中國人民、不負責還之責任」等語。詳言之、就是應審查債務的性質、確定應該償還與否、凡內外債的不合法及反革命者、均不應歸入此次大整理案內、須另案辦理。

查北平政府、自袁世凱以來、其所謂政治借款、純爲帝國主義者政治的經濟的一種侵略手段、其目的在欲得利權與抵押品、並不一定希望債務者以金鎊償還、故其性質、非常危險、往往藉此以制債務國財政上與經濟上的死命、以滅人國家、如埃及印度、都是以外債而亡其國。而帝國主義者、更爲利用我國時有政爭、不能從事建設、以便實行其經濟侵略、故不惜以無擔保巨額的金錢軍械、接濟軍閥、促成內戰。其尤狡黠者、陽假實業借款之名、陰行政治借款之實、并與我國訂立種種密約、而其所交的款項、又類多不實不盡。如日本西原借款等、使我國永遠陷於分裂的狀態、人民飽受戰爭流離的痛苦、在昔本黨雖迭電國際反對、誓不承認、而帝國主義者、視若罔聞、一般國民、至今思之、猶爲痛心疾首是、

關於此類借款，應詳細審查，分別剔出，另案辦理，以符全國輿論及本黨宣言，方為正當辦法。

關於內債部分，所有各種國庫券，除少數係因支付政費發行者外，其餘大部分庫券，率係對付軍人強索及搪塞不急需的債務而起，在政府方面，本無發行的誠意，這種庫券，其後雖因勢力的強弱，與主管機關的勾結，有取得現款者，然多數至今尚無切實辦法。在從前北平政府時代的財政清理處，其分類清理時，且將這種庫券，不與普通債務同等待遇，曾會同審計院呈請政府分別取消，今應先予逐款審核，如發現這種庫券，即須呈請國府明令取消，使早日解決，以免與普通債務混淆。倘有其他不正當借款，如借款條件的利率折扣滙水與兌換上的盤剝，以及其他各種辦法，均極苛刻離奇，為一般債務所無者，在北平政府張弧長財政時，組織審查短期債款委員會，以董康為會長，董康乃將各銀行借款黑幕和盤託出，據其報告，利息曾發見有八九分者，且有未交款先付利息者，而折扣滙水等，尚不在內。借款於當時政府，有若是之大利可圖，故貪利之徒，莫不趨之若鶩，北平本為政治中心，非如上海漢口為一大商埠可比，而北平銀行林立，乃不亞於上海漢口等處者，大概多是為做政府借款生意而設立，因好貪圖高利，故不惜以鉅資借給政府，西洋人常以猶太人專放高利為業，因不齒於人類，今北平銀行，借款於政府，其苛刻程度，實較猶太人為甚，而北平政府，亦因自民八以來，無外債可借，只好受其

要挾、當時這種零星借款、亦達一萬萬元以上、政府窮極無聊、濫舉內債、破壞其財政基礎、固屬罪不容誅、而銀行貪利無恥、助桀爲虐、亦屬可惡之至。國債整理委員會、應切實審查、如遇有此類借款、應分別剔除、勿與普通債務同等待遇、此種非法債務、就是普通債權人、亦不贊同其與之混亂一起、致受牽連也。

其次與舊整理案不同的地方、則爲第四條與第五條。在第四條、「凡實業借款、如契約逾期無効、所有墊款本息、應歸入本案整理、按照建設大綱、」第五條所列、有「從前北平政府所訂定關於投資中國經營實業之合約、已滿十年仍未履行者、或未經國府從新核定承認者、均由政府宣布作廢」等語、此實爲貫徹革命建設所必要的工作。茲專就鐵路合約言之、其訂約延期尚未履行、有至十年之久者、如同成浦信寧湘欽渝株欽沙興等鐵路、雖曾墊款若干、但均已逾期十年以上、在理對方既無履行能力、當然應解除其契約、所有墊款及利息、當然應併入整理案內辦理。舊契約既解除以後、則可再斟酌國內政治經濟所必需的路線、并比較有利益的條件、與外國資本家從新訂定、一方面可以取消前被束縛的契約、一方面於路政上、更可圖革新的建設、誠爲一舉兩得之計。有人說如廢除契約、則外人將以歸還墊款爲要挾、是不足爲慮、蓋在合約上、祇云解除契約、應歸還其墊款本息、并非訂定

有以償還墊款爲同時廢約的條件也。在第五條，凡因革命而訂借之無擔保內債，經審查確定後，應歸入本案辦理。此類借款應歸入者亦甚多，自革命軍興，內而底定百粵，外而統一全國，所需軍費浩繁，其在國內募集的債務，已不下數萬萬元，除確有基金各債不計外，其尙無確實擔保各債，暨其他各項舊債，既爲中央應償的債款，即爲國民應盡的義務，當然應歸入本案整理。有人說革命時候，用款多無秩序，如漢口國庫券、江西臨時兌換券，與從前各省軍用票等，都是已成廢紙，以及私人借款用於革命事業者，爲數亦不少，這種借款，實無從整理，且不勝其整理。不知審查革命債務，應自國民政府成立以後開始，并以正式發行債票者爲限，至於已成廢紙的庫券與私人的借款，似宜不在其內。此中最要緊的，如在粵省所發行的有獎公債，在鄂省所發行的整理湖北金融公債等，爲國民政府正式發行的債券，尤與金融上國信上有莫大的關係，自應設法提前整理。且使革命政府當軍事時期的一切正當積欠，得以廓清，恢復革命信用，使人民以後對於革命事業的借款，得以踴躍應募。而國民政府的立國基礎，將從此更爲穩固。

以上各點，概括爲二，一爲剔除於整理案之外，一爲歸入於整理案以內，此爲革命政府的根本方針，而與舊整理案完全不同者，對於內外借款，於差別待遇之中，獲得最公平最合理的效果，與從前的

混整合理，比較爲有價值。在舊整理案，其整理範圍，以八萬萬元爲度，現在依國民政府的方針進行，其中固不乏可剔除之款，然亦有應加入之款，其數雖不必以八萬萬元爲限，要與八萬萬元之數目，相差。至於整理後所發行的新庫券，第一要研究的，是爲利率問題，如以年利一釐計算，假定債款爲八萬萬元，則須付年利八百萬元，若舊整理案，規定利率，從三釐起，以五釐計算，則每年利息要三千萬元，與五千萬元，增加至數倍，以中國現在財力推測，僅付利息，已屬難堪，更何能還本，故有人主張，起初應從一釐計算，最高不過三釐而止，則以後付息還本，必不至再行愆期，能夠切實整理。至於還本期限，舊整理案，規定三十一年還清，在外人視爲過長，而吾人反以爲過短，因中國內外債額，既如此其巨，非予以長期間的整理，自難圓滿進行，中途必有要求延期之一日，現在歐美各國債務，均是採用長期公債借換制，如歐戰以後，德國所負英美債務，概行規定六十年還清，我國債務整理，自應仿照辦理，庶幾於財政上，方能佈置裕如，不至臨時有竭蹶之虞。

抑吾人最要研究的，就是政府對於債務整理，要具有決心與誠意，然後才能夠切實整理，在民國二三年間，當時政府，以內債尙不發達，爲欲借外債起見，故專注重整理外債，在民國十九年間，當時政府，又因外債既已絕望，爲欲借內債起見，故專注重內債整理，且因債權者，對於現在債務，沒有整理辦

法，以後咸有戒心，不肯再行投贊，并宣言不再投贊，政府迫於不得已，始行設法整理，其真正意思，不在整理債務，而惟在希望再行借款，得以成功。故其敘述提出整理短期外債議案時，有謂如對於短期外債，不速設法整理，期限一到，無法應付，則失現在之信用者，害猶淺，而阻將來之借款者，害實大。其敘述整理長短期內債的意見，有謂內債還本付息，如到期不能照付，殊於政府信用攸關，實為將來推行內債的一大阻力，情見乎詞，已可概見。這種債務的整理，係純為借款豫備的條件，不過藉以彌縫於一時，非有永久整理債務的計劃，故一方面設法整理，一方面復行借債，是其整理一次，即內外債多借一次，內外債多借一次，則人民的負擔，又加重一次，而財政上的虧累，亦更增進一次。這種債務的整理，不惟無益，而且有害。故馬寅初對於當時政府的債務，主張以不整理為愈，謂「中國債務，不加以整理，則資本家咸有戒心，不敢再行借債，是外資無從投入，內債亦難借得，如果一旦整理，則借款容易成立，債額自增，餉糧有出，而一切軍閥，更可發展其殺人的伎倆，是整理債務，即為間接助長政府的罪惡，借款與政府者，固罪不容於死，而整理債務者，亦不能辭其咎也。」此種主張，可謂真有卓見。

查東西各文明國家，平時所發行的公債，類多投於生產事業，其本身自有償還能力，無需乎設法整理，即因政費一時不足，須發行公債時，亦必計算將來財力，確能償還，指定基金，并規定相當年限，而

條件一經公布，則切實履行。不至日後有所變更，故其國家信用，能夠維持，從未聞有如我國政府對於內外債，事前不顧國家財力能否擔負，任意濫借，事後輒加以整理者。若遇非常事變，如天災地變，或對外戰爭，至不得已發行巨額的特種公債，事後必加以整理，都是行一種借換政策，所謂化短期為長期，借輕息還重息，為整理公債上普通應有的手段，但其整理的時候，必須計劃國家將來財力如何，對於公債究竟適量額應該若干，且對於國富與國民經濟，以及金融市場，都須通盤籌劃，計算周詳，然後再決定整理公債的政策，故一經整理之後，不特整理條例，能夠遵守實行，且不至有再行發生需要整理的現象，其整理政策，必至於成功，從未聞如我國北平政府時代，對於內外債，一次整理不已，乃至於再至於三，而其結果，徒有整理債務的虛名，而卒未獲絲毫整理債務的效果。如日本明治三十年，所發行的五釐借換公債，與四十二年所發行的四釐借換公債，都是一方面施行整理國債的方法，一方面對於財政上，採用一種緊縮政策，確立歲計的基礎，使不至再有虧短，並對於舊公債，規定若干年限，必須還清，然後再發行新公債，當時計算有六十億內外債，則限定以五十年一概還清，至於發行新公債，規定必以投於生產事業為原則，其整理計劃，既如此周密，故其整理政策，能夠成功。歐洲大戰時，各國發行公債甚多，事後整理，亦是均定這種方針進行，第一步，所謂公債固定化，使零星短期借款，一律歸入

整備的長期公債案內、第二步、則盡量設法發展農工商業、使財政收入充裕、國民所得增加、一般人民對於公債的需要、日益旺盛、然後依照自然的利率低下、實行一種借換政策、故各國莫不是以數百億公債、即於數年間、整理就緒。惟法國當初整理公債、因財政全般未能整理、一方面整理公債、一方面復發行巨額的公債、故其整理政策、終歸失敗。其後政府對於財政抱定大改革決心、實行一種財政獨裁政治、所有增稅問題、與增加減債基金問題、都不送交議會議決通過、由政府單獨決定施行、因之其整理政策、不能轉敗爲功。

今國民政府、已於首都組織國債整理委員會、業經頒布整理條例、並開會數十次、討論整理辦法、因集合各方面意見、對於整理原則、決定發揮革命政府的精神、誠意整理、斷不至如北平政府一樣、祇圖苟且彌縫於一時、而爲不澈底的整理政策、將來想必有良好的具體計劃、昭示中外人士、吾人當好目以俟之。但是具體計劃未頒布以前、吾人對於整理債務的原則、尙有最重要條件的研究。第一如果政府對於公債整理、確有誠意與決心、則以後一切不生產的公債、除非常事變的天災地變或對外戰爭外、應絕對抱定非募債主義、債額無論多寡、期限無論長短、總以不再發行爲原則、如能夠依照此種方針進行、則從前的內外公債、才有整理的可能性。如一方面整理舊債、一方面復發行新債不已、則必

累及減債基金、歸於破壞、若欲增加基金、又爲財源所限、不能做到、則所謂整理政策、終必歸於失敗無疑、將必如北平政府時代一樣、等於不整理無異。但是欲政府不再發行新公債、必須先將全般的財政、整理就緒、使支出不至冗超過收入、確立收支適合的預算制度、才能够有辦法、今據財政部向中政會報告十八年度財政狀況、關於預算不敷一項、十七年度、國庫短絀數、達八千萬元、爾創辦中央銀行所借的資本兩千萬、尚不在內、十八年度、歲入不足額、增加至一萬零一百萬元、十九年度、因軍費浩繁、不敷之數更鉅、僅就借款一項而言、已達九千六百萬元、經常歲出、超過如此其巨、欲財政部不再發行不生產的新公債、則每月支出、將從何處籌措、無米之炊、巧婦難爲、故非將財政全般切實整理、使收支能夠適合、則所謂此後發行公債以投於生產事業爲限、徒有冠冕堂皇的議決案而止、事實上沒有方法達到目的、如此後不生產的公債、既不能不繼續發行、則所謂整理無擔保的內外債、到底沒有成功的希望、第二要研究的、就是我國的國債適量額、究竟需要若干、是爲整理國債最先決的問題、但國債適量額的問題、實不容易解決、大致依於財政上的榮枯、與國民所得增加的程度、以及工商業發達與否、金融市場旺盛與否、爲其需要增減的條件、大凡需要增加、則價格騰貴、需要減少、則價格低下、是爲經濟上不易的原則、故國債適量額、以能夠維持市價不至低落爲適當的標準、以日本現在財險經濟

情形而論，據其財政專家的計算報告，應在三十億至四十億爲其國債額的最高限度。我國刻下財政經濟狀況，與國民所得，以及金融市場，並工商業發達的程度等，當不及日本一半，應以十億至十五億爲國債額的最高限度。今就發行額與複利計算，雖無確實數目，其超過適量額，當在二倍以上，故各種公債的價格，莫不低落異常。其發行之後，非爲市場的正當需要，徒爲交易所一種投機物，擾亂金融市場，壓迫社會經濟，莫如我國的現在公債。在十七年，全國經濟會議的時候，關於公債案的討論，對於有確實擔保的內外債，主張維持原案，對於無確實擔保的內外債，則主張先行審查分別，設法整理。吾以爲這種主張，不過是第一步的整理，而第二步的整理，在應該償還無擔保的內外債，歸於整理案內，使其本息有着，以後則須對於一切內外債，通盤籌算，以現在公債額過多，不是適量的數目，有壓迫國家財政及國民經濟的弊害，應增加基金，設法減少，其減少的程度，以能夠維持公債平價爲限。並劃分舊債，限以四十年至六十年，須一概還清。如以後發行新公債，則須視社會需要若干，再行確定債額，使公債價格，不至有絲毫低落。但是第二步的整理，對於內外債，宜有所區別，因內債祇要其利息不至壓迫財政經濟，能夠適量而止，實有增加社會資本的功能。至於外債，純爲加重國民的負擔，總以急速設法還清爲是。又去年美國政府，爲救濟德國經濟危機起見，對於歐戰借款，提案停付一年，並有美國學

者、主張歐戰借款、宜概行放棄、以救濟目前不景氣的世界經濟、這種提案與主張、不僅是出於愛護德國的意見、實欲德國國家經濟得以恢復、而其人民的購買力、因而增加、可使本國過剩的生產貨物、亦得有銷路。今年洛桑會議、德國以無力擔負借款、提議要求減免、各國對於德國債務、主張一筆勾銷、遂一致通過實行、而德國經濟、固因之得以昭蘇、乃歐洲不景氣的經濟現象、亦因之得以穩定下去、是不僅德意志一國沾染利益而已。我國庚子賠款、純為帝國主義者的強迫訂借、西原借款等、純為助長軍閥政府、擾亂國家的一種罪惡、應該以革命外交的手段、概行宣言廢棄。對於其餘所有外債、因各種實業不發達、人民貧困失業、無以生活者、日益增加、遂為共匪所利用、騷亂不絕、農村經濟、因而崩潰、都市工業、亦為之破產、而國家收入、自然日益減少、致使現在財政與經濟、均臨於危機的現象、並使一般人民的購買力、為之銳減、致影響對外貿易。宜乘此時、要求各國援助、對於各種外債本息、停付若干年限、以救濟目前的危機、如中國農村經濟、得以恢復、各種實業、得以盡量發展、則人民失業現狀、自然日益減少、實為消滅匪共的根本政策、而外人對華貿易、得以安全、并使一般人民的購買力、日益增加、對外貿易、日益旺盛、現在歐美各國、貨物最大的銷場、惟有中國、其目下生產過剩的恐慌、亦得以救濟、是各國為其本國及世界利益計算、想莫不樂予援助也。

第六編 結論

第一章 根本改造政治組織爲財政整理的先決問題

國家財政與政治組織，有密切連帶的關係。如果國內政治，能夠真正統一，中央與地方政府的組織，能夠切實改造完整，上下相維，秩序井然，則全般財政，自有整理的希望。我國財政上的禍根，其遠因，實胚胎於過去支離散漫的政治制度，延及於今，未能改革，因而影響財政，無法整理。考其最大弊害，約有兩端。茲分述於下。

一 爲極端分權制的政治

我國擁有龐大的國土，包含數億的人民，地廣人衆，宜爲世界最強大的國家，但在幾千年的歷史中，所謂統一政治，集權國家，從沒有完全成功。自秦以來，在名義上，雖以郡縣爲治，而其實質，與封建時

代無異，惟於地方長官，歸中央派遣一點，稍為不同，所有兵財兩權，仍都為地方所把持，中央政府，不能直接支配，其地方長官，對於中央政府的主管機關，固非有隸屬的關係，須絕對服從也。這種極端分權制的政治，在其英雄創造與繼承賞明時代，政治上的求心力，得以一時維持，迄至數十年或數百年以後，子孫不肖，漸次不綱，遂至遠心力出現，始而違抗命令，終而且與問罪之師，而中央政府，乃為之改姓易朝。故自秦漢以來，至於今日，國家多係分裂割據的時代，即使以武力平定，亦不過是暫時的現象。今考察各朝事實，自東漢之末，通南北朝，一共四百餘年間，全為混亂的局面，其後雖經暫時統一，而自唐之中葉，以迄五代，又入於紛糾狀態，再自宋之中葉，以到元朝，復行爭亂不已，其後由明至清，亦莫不是一樣，和平與統一，總是沒有方法可以永久維持下去，而一治一亂，且亂多而治少，幾為歷史上不易的常經。到了民國，因不澈底的革命，又造成軍閥政治，而國家綱紀，更為崩壞。各省軍閥，其軍隊駐防的地方，即都抱一種地盤主義，據為私有。故自民國成立以來，十有餘年，大小軍閥的地盤爭奪戰，幾於無省不有，無歲不發生。自國民政府建都南京，而省政府組織法，雖更改為委員制，但握政治上的實權者，仍多為現役最高級軍人之主席，這種換湯不換藥的改革，又何裨於事實。故國民政府，雖自十六年冬以來，名義上業告統一，而各省變亂戰爭，仍是連年不息。地方政府，在政治上的權力，既如此之大，因而中

央財政、反爲仰給於地方、方能生活、故不惟全國財政管理權、中央無法實行、而財政最高監督權、亦不過徒有其名、究竟各省區財政收入若干、支出若干、新增稅目爲何、中央無權過問、且無權審核、故財政上的分裂、如其政治一樣。

財權既不集中、自然紊亂日甚、今欲設法整理、決非枝枝節節所能奏效、尤非一省一區所能自了、必須將全國財政權整個收回、統籌兼顧、調劑平衡、才能夠發生効力、但欲實行財權集中、非先改革政治組織、無從着手、而改革政治組織的辦法有三。

一、在縮小地方行政區域。吾國一省、幾及日本一國、其下縣屬、大者百餘、小者亦數十、而宰制其間者、多利用這種巨大地盤、肆其縱橫捭闔之謀、逞其割據爲雄之志、破壞統一、魚肉人民、而其最大作用、惟在財政權的把持、致使中央政府的監督地方財政條例、等於虛設。去年四中全會、有縮小省區議案、一致議決通過、這種議案、不惟是和平統一的根本政策、而且爲驅除財政整理的障礙之第一步、惟其具體辦法、至今尙未擬就公布。吾以爲地方行政區域的分割、大的省分、宜改爲四區域至五區域、小的省分、亦宜改爲三區域至四區域、行政區域、既爲縮小、則其行政權力、亦自然隨之而削減。

二、在使各地方財政最高機關、與省政府獨立、直接隸屬於中央最高財政機關。因有隸屬關係、始

發生運銷的效能，所有地方財政人員，由中央財政部直接任免，地方長官，無保薦的權力，則中央政府對於地方財政人員，既握任免之權，自有予奪之實，才能夠盡其指揮監督的責任，所有地方財政稅收，如屬於中央範圍者，固應取中央集權主義，由中央政府直接徵收，即屬於地方稅款，有時爲統一法規起見，亦須由中央政府代收之後，再行分配於各省，一方面可免稅率參差，易啓征收者上下其手之弊，一方面不至使款目單據，歧出混淆，有發生統計上與檢查上之困難。

三、在使現役軍人，須絕對服從政治指導，專負國防上的責任。從前北平政府時代，各省政治，都爲軍閥所把持，暴戾恣睢，無所不至，苛征雜稅，有加無已，人民不堪痛苦，於是有要求軍民分治的運動，當時政府，在表面上，爲順承民意起見，乃有督軍與省長分任的設置，督軍治軍，省長治民，似乎各不相謀，但省長多係督軍所推薦，則握政治實權者，仍爲督軍，省長不過在名義上，號稱一省之長，這種軍民分治的辦法，直是朝三暮四，有名無實。國民政府，自建都南京以來，亦注意防制軍人干政，在第三次全國代表大會，議決有專案規定，現役軍人，不得任省政府主席職，其後國民政府公布修改省政府組織法，更規定現役軍人，不得任省政府委員及主席職，但是善弄巧的軍人，仍可以換湯不換藥的方法辦理，即如湖南主席何健，一聞此法公布，就電呈中央政府，請開除總指揮及師長本兼各職，專任省政府主

席、而以軍職交其親信部下、如李覺等接替管轄、則其軍隊實力、依然如故、其藉軍隊勢力、以把持政權、也是依然如故。軍人既暗中把持政權、雖不敢如從前一樣、截留稅款、爭奪財源、但對於中央命令、有違背其地方利益者、類多不肯服從、如最近湖南江西省政府、設立特種產銷稅、實有牴觸中央裁釐宗旨、雖經中央迭電令撤消、而該省政府、仍是設局徵收、財政部亦無可如何。而財政部對於各省所要求、反爲遇事遷就、不能貫徹主張、如今年八月、江蘇省政府與財政部、爲征收煙酒牌照稅、發生爭執、相持不下、經妥協結果、在名義上、雖仍歸財政部辦理、但稅款祇有一成歸部、其餘九成、須按期付省、財政部并承認蘇省八萬元的保證金、與其一切損失及前欠稅款、其遷就敷衍、可謂已極。河南省政府主席劉峙、於今年四月間、電請軍政部何部長轉呈中央、略謂「吾國政治不發展、軍事無進步、以軍民不早分治、實爲最大障礙、吾黨主張革命、以打倒軍閥相號召、若猶蹈故轍、必以軍人而長軍民、不啻自承爲軍閥、徵論古今中外、無此政制、抑何以慰民衆之素望、擬請立即實行軍民分治、煥新觀聽、與民更始、并請即從豫省首先實行、爲他省倡、想各省軍民長官、愛黨愛國、當無不樂與贊同也。」其言可謂痛切時弊、如能實行、則政治清明、或有希望。但是國民政府、最近又設立綏靖主任、爲專任剿匪的職務、而綏靖署組織條例、規定綏靖主任的職權、在省政府之上、可以命令省政府執行事務、是綏靖主任之對於省政府

主席、比較從前督軍之對於省長、實無差異、則所謂實行軍民分治、所謂現役軍人不得兼省政府委員及主席職、豈不是掩耳盜鈴的辦法。故吾人主張現役軍人、須在政治指導之下、爲純粹盡國防禦外侮的職務、則軍閥政治、始能剷除。

以上三種辦法、都是爲縮小地方政府在政治上的權力、其政治權力、既爲縮小、則中央政府的財政管理權及監督權、才能夠實行收回、而整理計劃、庶有希望、自不至如前清末年及北平政府的整理財政、因尾大不掉、而徒託空言。

二 爲消極主義與牽制主義的政治

我國自來政治、都是代治而非自治、一般人民、祇知仰賴聖君賢相以冀昇平之樂、他與政治、要算是毫不相干。民衆對於政治、既然毫不相干、於是對於財政、也遂視爲政府之私有物、不加過問、而政府即亦莫不抱守秘密主義、不予民衆周知。其在國家開創時代、政府組織簡單、財政常有餘剩、屢屢輕減貢賦、以恤民力。而人民遂謳歌太平、所謂不識不知、順帝之則、實爲各朝全盛時代的現象。及其末年、子孫不肖、浪費日多、非大興土木以飾宮庭、即濫增軍費以圖耀武、收入不足、乃盡其搜括之能事、竭澤而漁、此實使財政馴致紊亂的根本原因。查東西各國、其財政不至紊亂、官吏絕少貪污者、并非其政府人

員、生而廉潔、亦非其財政本身、自然整理、實因人民、對於政府徵收租稅、及發行公債、在憲法上、有承認抗爭的權力、對於財政收支、事前事後、都有嚴密的監督機關、故政府人員、不敢有所貪污、且不能不負責整理。我國在前清末年、設立諮議局、才有預算制度、與決算制度的公布施行。但是秘密財政、相沿已久、其所謂預算與決算、并非如近世各國的預算制度與決算制度、須經過事前監督與事後監督的機關、加以核減與審查、才能夠公布施行者。不過抄襲虛偽報告、以為根據、而圖塞責、類多不實不盡。這種預算與決算、即公布施行、又與從前沒有預算制度與決算制度時代、有何區別。

民國革命以來、名為共和國、在約法上規定中華民國主權、在全體國民、其實比較君主專制時代、更為厲害、驕奢橫暴、無所不至。民國元年、雖正式成立國會、但是軍閥政府、對於國會、視為眼中之釘、不惜用種種威迫利誘手段、使之無法盡其監督政府的職責。其後卒因國會反對、而以武力解散、不再召集、各省省議會、亦同時消滅、全國遂成爲大小軍閥專權的政治、約法實等於廢紙。議會既經解散、則財政上的事前監督、既已無人負責、雖設立會計檢查院、而又專爲敷衍外人審查外債用途起見、對於國內財政審核、不能實行其職權。於是軍閥政府、暢所欲言、對於租稅徵收、任意誅求、人民祇有俯首聽命、毫無抗爭的權力、故苛征雜稅、到處有加無已。公債可以隨便發行、致令政府竟以公債收入、爲其經

常生活、發行規定、既乏適當的政策、又無一定的原則、祇要有款可籌、就盡量借入、條件無論如何苛刻、事後有無償還能力、都不過問、卒至各項公債本息、概行停付、國家信用、喪失殆盡、因而全般財政、遂陷於極端混亂、不可收拾。查英國於歐洲大戰後、整理財政、惟在擴張議會預算委員會的權能、日本去年財政大改革、亦以擴大會計檢查院的權力為最要條件、東西各文明國家、其政府人員、政治道德、歷來發達、又富於責任心、且其財政權限、異常分明、尙須有嚴密的民意監督機關、財政上才能夠有整理的希望。我國為官僚與軍閥政治、所有官吏、莫不祇知自便私圖、搜括民財、而有公德心責任心者、不可多覯、若非富有力量的民意監督機關、以實行其職權、而欲其公而忘私、國而忘家、又安可得。加以歷來中央與地方各官廳、以無直接隸屬關係為特色、其委任官吏、非望其負責做事、都是以互相箝制、使不至私樹權威、無所作爲、爲其用人惟一的方針。故無論何種官吏、都無完全的權力、同時亦都無十分的責任、既無權力可以做事、復無責任應將事情做好、以故各機關人員、除抱個人主義與升官發財主義以外、實無何等意味、因而貪官污吏、所在皆是。

自國民政府建都南京之後、改革政治組織、成立五院制度、立法院有議決預算權、關於政府增徵租稅、與發行公債、亦須經立法院承認通過、則事前監督、爲立法院所有。監察院有彈劾權與審計權、則

事後監督，歸監察院負責。但早監督機關，須與行政機關獨立，方能夠行使職權，且為總理五權憲法根本的精神，今立法院監察院的正副院長，兼任國府委員，與他院之正副院長，共同擔負最高行政的責任，既分擔行政責任，自難行使其監督職權。且立法院的立法委員，非由人民選舉而來。其任免權，完全操於政府，因而監督職權，自不能發生效力。如發行內國公債，以生產事業為限，業經立法院議決通過，然國民政府，不予公布實行，而財政部濫發不生產的公債，依然如故，立法院終於無可如何，其監督權的薄弱，於此可見一斑。且關於預算案的款項原則，歸中央政治會議議決規定，而立法院僅能為節目上的增減，至於全部拒絕，無權行使，更不待論。查國家財政的最重大問題，當然要推預算，而預算之能否適當，又全賴審查預算者之為獨立機關，能夠不客氣的，對於全部經費，加以嚴密的審查，而實行其削減變更的職權。今中央政治會議的組織，除中央委員外，各院院長及各部部長，皆為中央政治會議的委員，提出要求預算之人，亦即為審查決定預算之人，其對於預算原案，自然不加可否，希望照案通過。各院院長及各部部長，在政治上皆有特殊勢力與聲望，其餘一般有爵無位的政會委員，對此亦當然抱着三分客氣，不敢有所削減變更，惟有敷衍了事而已。這種情形，遂使各院部的預算，妄自膨脹，而支出超過收入，日益擴大，預算制度，終無法實行，致為今日財政上根本的弊害。監察院的監察委員，及

審計部的審計與協審稽察，雖有保障法，規定爲終身職，然皆係政府委任，非與行政機關立於對待地位而對於民意機關負責，則事後監督的權力，亦自然不免薄弱。且事後監督，係依照預算辦理，今預算制度，至今不能確立施行，決算制度，更無由成立了。其次論到省政府，國民革命以來，省政府亦和中央一樣，都改爲委員制，而現在省政府主席，類多擁有實力的軍人，各委員多爲其所保薦，名爲委員制，實與主席一人獨裁制無以異。各委員間或有由中央政府所選任，但各委員的權力相等，遇有財政上的重要會議，非互相牽制，即是互相推諉。其在地方，又無監督政府的民意機關，關於省政府增徵租稅，與發行公債，祇要形式上經過省政府會議通過，與形式上呈報中央政府，就可公布施行，地方人民，不特沒有參加的權力，並沒有過問的機會。故最近如湖南與江西，創辦特種產銷稅，四川發行地方公債，雖經人民奔走呼號，竭力反對，終無一點效果，所謂予取予求，莫敢予違，是與北平時代的軍閥政府，毫無區別。

查委員制的政府，係受委託，而爲執行政策的機關，須另有最高權力之委任機關，在該委員會之上，時時來監督其所執行的事件，并糾問其應執行的責任，然後才能夠名副其實，負責任事。瑞士的行政委員會，係聯邦議會所產出，聯邦議會爲最高權力，議決政策的機關，行政委員會，祇能任執行政

策的職務，而對於聯邦議會負責的。蘇聯最高權力機關，爲全俄蘇維埃會議，全俄蘇維埃閉會時，則爲聯邦中央執行委員會，而掌握行政權的聯邦人民委員會，係由中央執行委員會選擇任命，其執行政策的職務，是對於中央執行委員會負責的，同時須將所辦理的事件，報告於全俄蘇維埃會議，爲有二重監督的制度，蓋政治的組織，必權能劃分清楚，使權與使能的機關，昭然對立，各盡職責，然後政治上作用，始能發生效率。今國民政府組織法，爲委員制，根據訓政綱領的規定，在訓政時期，由國民黨總攬政權，爲政策的發源者，國民政府行使治權，爲政策的執行者，在表面上，似與蘇聯制度一樣，其最高使權的機關，爲國民黨的代表大會，及中央執行委員會，最高使能的，爲國民政府，權能似劃分得很清楚，但又有所謂政治會議，凡黨部對於政府建國大計，及對內對外政策，有所發動，必須經過政治會議，而轉達於政府，始能望其實行，或政治會議，爲對黨負責的機關，國民政府爲對政治會議負責的機關，其中已是複雜零亂，而猶不止此，政府各院院長，都是中央政治會議有力的委員，甚者還是中央政治會議的主席，推而至於中央執行委員會，五院院長，又都是中央執行委員，而且是常務委員。這種監督與執行機關，同爲一樣人員的結果，就不免於權能不分，責任不明，當開會討論之時，過着有權利的問題，則互相牽制爭持，遇有困難，不能解決的事件，則互相推諉退讓，遂使最高政權的機關，演成爲麻木

不仁、紊亂無主的局面。查瑞士行政委員會全體委員，都是共同對於聯邦議會負責，蘇俄的人民委員會全體委員，亦都是共同對於中央執行委員會負責。且瑞士總統，係行政委員輪流充任，蘇聯主席，有副主席四人，都僅為政治首領，并無統率軍事之權，故不至流於一人專制的弊害。今按國民政府組織法，五院各自對於中央執行委員會負責，并不是共同負責，政治權力，既為各院瓜分，不能集中做事，則行政上的力量，自然薄弱，又何能負責做事。又據從前國民政府組織法，國民政府主席，非於委員中選任，由中央執行委員會、於國府委員外，另行推定主席一人，并無副主席，而其任期，亦無明文規定，且得兼任中華民國海陸空軍總司令，因而發生個人專制的事實。是國民政府委員會，既無權力做事，復無責任可言，故政治上的改革，不能推動進行，毫無效率可言。去歲上海和會，欲糾正這種弊害，曾決議修改國民政府組織原則，主席採德法元首制，以年高德劭者充之，行政院採責任內閣制，行政院長，以精明強幹者充之。而中央四屆一中全會第二次會議，復有以下之決定：一、國民政府主席，為中華民國元首，對內對外，代表國家，但不負責實際政治責任，并不兼其他官職。二、行政院長，負責實際行政責任。於是修改國民政府組織法，第十一條與第十九條，悉依照上項原則規定，行政院在法令上竟取得責任內閣的地位。這種制度實行後，國民政府主席，遂成為可有可無的東西，個人專制的弊害，雖能夠

根本剷除、而所謂責任內閣制、仍是陷於絕大矛盾、無法推行。查歐洲各國、其能够實行責任內閣制者、必須有三種條件：一·內閣負行政上最高的政治責任、二·有民意監督機關、對於內閣全體人員、得投信任票、以定內閣的去留、三·政治大計、由內閣先行決定、再提出國會通過。今國民政府在政治系統上、國府元首、并不是政治上的最高人員、其上還有主腦、即中央政治會議、故元首雖不負政治責任、而中央政治會議、却實實在在負政治的責任、所有政治大計、完全發源於中央政治會議、并取決於中央政治會議、而行政院、祇是一個接受命令的機關。行政院既無最高權力、可以做事、則所謂內閣責任、從何負起、復無民意的監督機關、又有何人來糾問其責任、當時會議、不圖根本上改造政治組織、徒抄襲歐美政制之皮毛、敷衍門面、而不自知其實陷於極大的矛盾與錯誤、不能收其效果、故孫科與汪精衛、自任行政院長以來、號稱責任內閣、其所表現、除任用大批人員外、絲毫未做何種事業。

中國財政的整理、不是可以徑從整理財政下手、而須先事改革這種政治制度、其改革的辦法有五：

一 須確立民意的監督機關。查英法各國、從前革命能够成功、首先在確立議會制度、使人民行使監督政府財政的權力。今我國中央政府的五院組織、依照總理遺教、實爲憲政開始時期的制度、按

建國大綱第十九條云、「在憲政開始時期，中央政府當完成設立五院以試五權之治。」又按孫文學說第六章云、「俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選舉代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法，以五院制爲中央政府，一曰行政院，二曰立法院，三曰司法院，四曰考試院，五曰監察院。憲法制定之後，由各縣人民投票選舉總統，以組織行政院，選舉代議士以組織立法院，其餘三院之院長，由總統得立法院之同意而委任之，但不對總統法院負責，而五院皆對於國民大會負責，各院人員失職，由監察院向國民大會彈劾之，而監察院人員失職，則國民大會自行彈劾而罷黜之。」是五院制度，必先組織國民大會，并根據國民大會所制定的五權憲法，而後能夠產生，因國民大會爲行使政權的機關，五院爲行使治權的機關，二者必在同時活動中，保持平衡，而後方能互相推動，發生作用，今僅樹立政府的治權，而無人民的政權，來負監督的責任，則政府必至於漸趨腐化，而財政尤然。

二 須樹立強有力的中央政府，爲政治中心，并使政府人員的政治責任，異常分明。因權不集中，等於無權，由無權則演成無能，上級政治，既已無能軟弱，下級政治，必至於分崩離析，所謂紀綱不立，威信失墜，自然之勢也。今欲行政院負責實際政治責任，宜將龐大無用的中央政治會議，與國民政府委員會，概行取消，使行政院能夠在事實上成爲責任內閣制，對國民大會負責，則權力集中，責任分明，不特

政治系統簡單而整齊，易於推動，而破碎紊亂的財政，亦將有人負責整理。

三 須擴大財政部在政治上的權力，使財政部能夠對於全般財政，有通盤調整的計劃，並得以實現。查歐洲大戰後，各國財政紊亂窮乏，達於極點，其整理的惟一辦法，都是擴大其財政部在政治上的權力。如法國有財政獨裁制，英國有財政緊急處分法令，德國財政部因縮小經費問題，有裁併各機關的權力，故均能夠收整理的效果。我國財政部的權力，歷來薄弱，自國民政府成立五院制，而財政部的地位，降低至第四等，統制權力，更爲縮小，因而更增進財政紊亂的程度。政府之內，各院部但見其本院部之百廢當舉，而不顧其他各院部，甚至一院部之內，各司局但見其本司局之百廢當舉，而不顧其他各司局，一到編制預算，莫不妄自膨脹其經費，財政部無法可以變更削減，而自有收入的機關，如鐵道部、交通部、實業部，以及建設委員會等，惟膨脹不急需的人員費、事業費不見增加，有時且將事業費挪作政爭之用，財政部均無權可以過問查究。照這種情況，財政部雖則號稱中央財政最高機關，實不過掌理財政部的財政而已。在財政部十八年的財政報告，其末段，對於各院部各謀建設各不相關之弊害，沈痛述及，以吾國政治上最大的毛病，在缺乏通盤調整的機關，因建議於國民政府，「以後整理財政，須成立強有力的設計機關，其職務，在通盤調整全國的生產力，對於財政經濟，設定計劃，認清目

標、於一定期內完成某項某項已定之計劃。』這種通盤調整的名辭、近來爲歐美政治家最流行的策略。在歐戰終後、英國政府設立政制研究委員會、以蒲徠士爲委員長、其調查報告、對於通盤調整一點、反覆詳言、視爲極重大問題、而於財政、更爲要緊。吾國以四分五裂的政治形成亂七八糟的財政、尤須有一通盤調整的機關、固不待言。但吾以爲不必另行成立強有力的設計機關、祇須擴大財政部本身的權力、即可做到。宜仿照英國辦法、以行政院長兼財政部長、對於全般預算案、有變更削減的權力。并宜仿照德國辦法、有時爲縮減經費問題、有併裁各機關的權力。如此、卽紊亂的財政、庶有整理希望。

四 政治制度的系統、須簡單而整齊、所有中下級機關統屬管轄的關係、異常明確、使各上級機關、得以盡其監督的職責、然後政治得入軌道、能够上下相維、有條不紊。查英法德日各國、其地方機關、都是直接隸屬於中央各部、尤其是財政機關、管轄關係、更爲嚴密、故其財政上秩序井然、不至紊亂。我國自國民政府成立以來、中央政府、與地方政府、都是採用委員制、中央以國民政府委員會爲行政最高機關、地方以省政府委員會爲行政最高機關、國民政府與省政府、爲一空空洞洞無切實負責人員的機關、各委員又無連帶共同負責的關係。故國民政府之下、機關林立、如建設委員會、中央研究院、國術館、僑務委員會、導淮委員會、主計處、公債基金保管委員會、英庚款退還管理委員會等、都是直接隸

屬於國民政府、地方各廳、都是直接隸屬於省政府、而國民政府會議、與省政府會議的各委員、因其既無監督的實力、又不負責任的責任、且事權不專屬、不統一、故在會議之中、非互相推諉、則互相牽制、毫無負責任事的成績可言、且中央黨部首領、以及地方軍事長官、其所佔領各機關、因統屬關係不明確、無人負責監督、幾視爲一人一派的私有物、全部財政、遂無由公開、此實爲我國現在政府腐化的病根。今宜將直隸於國民政府之駢枝機關、按其性質相近、設法歸併於一部、如建設委員會、歸併於實業部、導淮委員會、歸併於內政部、僑務委員會、歸併於外交部、中央研究院、國術館、歸併於教育部、主計處、公債基金保管委員會、英庚款退還管理委員會、歸併於財政部。省政府各廳、應直接隸屬於中央各部、如財政廳直隸中央財政部、建設廳直隸實業部、民政廳直隸內政部、教育廳直隸於教育部、同時廢除中央與地方政府的委員制、代以總統制與省長制、使政治系統、簡單整齊、兼能管轄分明、事權統一、而職有專屬、監督尤便。因此不特政治清明、可從茲實現、而財政整理、亦舍此無由。

第二章 採用大緊縮政策使收支適合爲財政整理的目

前急務

查各國整理財政的成例，莫不首先採用緊縮政策，以圖歲計上的均衡。歐洲大戰時，各國因軍事費驟然膨脹，使財政陷於紊亂窮乏的狀態，迨戰爭終結，從事整理時，其第一步辦法，即爲節約經費。如法國於一九二四年，採用徹底的緊縮政策，海陸軍費，減少四十九億佛郎，并提高官吏工作能率，及其責任心，使行政事務，爲產業主義化，因之淘汰冗員，至十一萬二千餘人，卒使收支漸次適合。英國於戰事終結後，在一九一九年度，歲計不足，約有三億三千萬鎊，因而有經費節約運動，藉政府與各黨派的合作，進行財政大緊縮政策，減少經費，至四億五百八十萬鎊，其中軍費，占三分之二以上。美國於一九二一年，實行財政改革，設置歲出節減委員會，努力進行，在一九二〇年度，歲出有五十億一千八百

萬美金、至一九二五年度、減少爲二十億一千五百萬美金、其節約內容、大部分爲軍事費、而政務費、亦有相當減額、但社會施設費、反爲增加。俄國前爲著名官僚政治的國家、冗員冗費極多、故戰後整理財政、一般行政費、減少在四成以上、惟工業交通費、社會保險費等、反有多大的增加。意大利在一九二〇年度、歲入不足、約一百七十餘億里拉、自慕沙里尼執政後、以非常果斷的手段、勵行緊縮政策、至一九二五年度、預算反有利餘。德國自戰敗後、在軍事費、因受條約制限、自然減少、其整理財政、惟努力於行政費的節約、裁汰人員、約百分之三十、削減官吏俸給約三分之一、才能夠使收支適合。去年日本因稅收短少、入不敷出甚巨、其大藏大臣、博探財政專家意見、其擬定財政整理案、先從行政整理入手、行政機關、務求簡易化、海軍與陸軍合併、改爲國防省、農林與商工合併、改爲農商務省、鐵道與遞信合併、改爲交通省、其他局所、裁併甚多、至於軍隊縮減爲十師團、據當時計算、至少可減一億元以上、雖因各方面反對、未至施行、然整理方案、實具卓見。本來整理財政、不外開源節流兩種辦法、而開源非一時可以成功、故各國救急政策、均趨於縮減經費之一途。

我國財政、所以陷於如今日之紊亂不可收拾的窮狀者、其根本原因有二。第一在於革命以來、中央與地方政權、概爲軍閥所把持、不顧一切財源、妄行擴張軍隊、致使軍費一部分、有超過全體收入至

一倍以上者。第二在於歷來之官僚政治，駢枝機關，所在皆是，冗員冗費，有加無已。故我國不談整理財政，使歲計得以均衡則已，否則非先從事於大緊縮政策，削減軍政費，實無第二辦法。

在北平政府時代，外籍顧問佛拿加氏，在華府會議之先，曾向政府建議「謂中國近來以財政窮乏紊亂，使國家衰弱不振，實因於軍隊與官吏過多，歲入四億有餘，百分之七十以上，流用於軍費，而歲出，至超過六億元，每年收支不相償，約有二億餘元之多，全國常備軍，共在一百五十萬人上下，全國大小文武官吏，有二十餘萬員，供養這種多大的軍隊與官吏，即以世界最富足的美國國庫，尚不能耐其負擔，況在經濟薄弱的中國，且中國軍隊雖多，毫無對外能力，徒為擾亂國家秩序，即全部裁撤，改爲警察制度，亦無不可。」佛氏這種建議，確可稱之爲救濟財政危機的良方。蓋裁軍問題，乃整理現在財政最大最先的急務也。然而一般貧民之當兵，全係迫於生活困難，若不籌安置方法，遽行解散，勢必至流爲盜匪，即將使社會秩序，更不能安定，國家建設，更無法進行，故因之處分解散的兵士，又成了今日最嚴重的問題。

當民國開創時期，即有裁兵運動，這種運動的發生，由於第一次革命告成，而各省獨立軍隊，莫不急激膨脹，當時即有認此種現象，爲國家財政的禍根，而救濟財政的窮乏，非整理軍隊不可者。民國三

年、袁世凱當國、樹立裁兵計劃、着手施行、其方案、係當時內閣總理熊希齡氏所擬議、分全國爲九十軍區、總兵力定爲四十八師、約五十萬人、無何而民四之帝制運動發生、西南討袁軍起、此時各方面軍隊、不惟不能裁汰、反急行增多矣。袁氏逝世後、時局雖告一時安定、而因段祺瑞執政、解散國會、毀棄約法、又引起西南護法軍之再興、各省軍隊、自亦有加無已、遽言裁兵。直至民國八年、因全國人民呼籲和平、南北和平會議始在上海出現、會議中雙方代表提案、均以裁兵爲最重要議案。當時全國總兵力、已在百個師團以上、就財政上而論、歲入爲三億七千萬元、而歲出爲四億九千七百五十萬元、歲入超過達於一億二千七百餘萬元的巨額。故和平會議中、北方代表提議應將全國現有之百個以上的師團、減爲五十師、軍費應由二億四千萬元、減爲一億一千萬元。南方代表提案、則更爲縮小、認爲全國常備兵額、祇應有四十個混成旅。會議結果、因雙方主張、不能一致、遂至於決裂、無成議而散。

一般人民、都以國中軍備、不能縮小、咎在各省督軍、盤據把持、無法實施、非廢督不能裁兵、於是有廢督裁兵運動、到處猛烈進行。而北方軍閥浙江督軍盧永祥、爲表面上順應民意起見、於九年四月、發出廢督通電、南方軍閥雲南督軍唐繼堯、繼而效法、一時傳爲美談。但是這種廢督、在表面上、雖說得好聽、而事實上、不惟毫無益處、反與一般民衆裁兵運動、絕對相反、益足增大其兵力、使財政更加紊亂。

民國十三年末、第二次奉直戰爭、奉系敗退、直系乃組織臨時的執政政府、十四年二月、段執政召集全國善後會議、欲就此機會、解決多年懸案的裁兵問題、因在該會提出軍事收束大綱案四項如下：

一 斟酌全國財政狀況、量歲入若干、而為規定軍費支出標準。

二 依據民國八年預算案、軍費定為歲出三分之一。

三 全國兵數、暫定為五十萬人。

四 設立軍事收束委員會、計議上項各種辦法、順次施行。

該提案、段執政恐其難於通過、自行撤回、而改為軍事善後委員會條例、提出會議、議決公布、並任命王士珍為該會委員長、規定全國兵額、為五十萬人、陸海軍費、年額為一億五千萬元、復因政變、執政政府顛覆、不見施行。民國以來、在北平政府時代、於軍閥把持政權之下、企圖裁兵、所謂與虎謀皮、安有成功的希望。

自國民軍開始北伐、動亂範圍、及於全國、兵力更為急激增加、國民政府建都南京以後、最先最要的政策、即為裁兵問題、在民國十七年、李宗仁氏於三月二十一日、向中央政治會議、建議樹立兵工政策、組織兵工委員會、召集各省代表會議、討論裁兵實行方法。其後軍事進行、極為順利、六月初旬、即奪

取京津、北伐完成、輿論遂囂然絕叫裁兵、閻錫山氏於六月十九日、在北平發出裁兵通電、蔣介石獨玉群兩氏、均極端表示贊同、並聲明裁兵、不惟救濟目前財政危機、實爲永遠消滅國內禍亂的惟一方法。當時全國兵力、與其軍費實數、綜合全國經濟會議提案、及何應欽氏在中央紀念週報告、全國除東北軍隊外、合計有八十四軍、二百七十二師、十八獨立旅、二十一獨立團、兵額至少在二百二十萬以上、軍費月額六千萬、年額達於七億二千萬元之多、自國家總收入四億五千萬中、扣除外債償還額一億五千萬、餘額僅三億元、支出僅軍費一門、已超過收入二倍半額、實屬駭人聽聞、國家財政、安得不陷於危機、於是澈底的裁兵、實有絕對的必要、無論何人、均無異議、但實際上如何施行、是爲最難解決的問題。關於裁兵具體案、起初爲十七年六月、在上海所開全國經濟會議議決案、該案大概、全國留存軍隊爲五十師、每師爲一萬人、一師每月經費、爲二十萬元、年額合計、爲一億二千萬元、其他爲海空軍、兵工廠及軍事機關軍事教育兵工原料製造廠等的增設、假定月額六百萬元、年額爲七千二百萬元、總計爲一億九千二百萬元、以國家收入餘額三億元而論、軍費實占支出三分之二、而裁兵機關、中央設立全國兵工建設委員會、以軍事委員會、建設委員會、及地方職業團體、共同組織之、各省設立分會、計劃兵工政策的推行。議案議決通過後、乃以經濟會議名義、通電全國、并於是年七月一日、提出南京

所開全國財政會議、在財政會議時、關於裁兵案、除經濟會議提案外、尙有七案之多、交審查會一併審查、其結果、提出於大會討論、議決如左：

一 在全國財政未經整理就緒以前、所有兵額及軍費、擬照全國經濟會議原提案所規定、切實進行。

二 因五十師之數、非一蹴可躋、故過渡時間的軍費、應由軍事委員會逐時統籌、造具預算、遞次縮減、以期達於預定五十師之軍費數額。

三 關於裁兵所需的經費、應由財政部先行迅速籌妥、以期早日實行裁汰、至裁兵後之安插辦法、應交軍事委員會、組織專司機關、按照實地情形、妥籌具體方案、通令各省政府協同辦理。

四 俟將來財政能就軌道、國帑漸行充裕時、擬定整理國防預算、建議中央、斟酌辦理。

日財政會議、議決該案之後、國民政府、遂依此方針進行、其裁兵計劃、規定一師兵力、爲一萬五千人、第一集團軍至第四集團軍、各裁減爲十五師、此外東北八個師、四川四個師、雲南貴州新疆蒙古等、合爲八個師、總計八十個師、一百二十萬人、軍費年額爲二億八千八百萬元、在國府第七十四次會議議決、此爲過渡的辦法。其後又經各軍團總司令蔣馮閻李等、在北平與湯山各處開會協商、關於裁兵具體

方案、討論結果、提出於五中全體會議、其意見如左：

一 以國民革命軍總司令、各集團軍總司令、海軍總司令、參謀總次長、及中央派遣三人或五人、組織中央國民軍編遣委員會、編遣會議成立後、所有國民革命軍海陸空軍總司令各集團軍總司令等名目、概行取消、在編遣未完成前、各軍隊依然請原屬總司令負責辦理。

二 各集團軍及後方軍、先選擇有戰功及訓練精良者、由編遣委員會編成五十師、或六十師、爲直屬於中央政府的軍隊、其分配由國防委員會規定之、至全國兵數、應該若干、在國民會議中決定之。

三 以師爲最大單位、每師整理編制訓練、以編遣委員會命令行之、各師待遇一律、不得差別。

四 編成後、各下級幹部、分期派遣中央軍官學校、選其成績良好者、爲教官、或留學於海外。

五 曾著有戰功將校、由編遣委員會審查之後、補以實官、規定年俸額、其階級在中佐以上者、由軍事委員會委員任命、若希望赴外國調查或留學者、由各省給以相當費用。

六 各師官長、不問其屬於何部隊、統屬由編遣委員會順次交代訓練。

七 編遣委員會、在交通便利地點、多設練兵場、各師編成隊伍、定為期限、交替訓練。

國民黨第五次全體會議、議決裁兵案、以統一軍令軍政、并整理軍隊、在最短期間、應實行發表主旨、由蔣介石馮玉祥閻錫山李宗仁李濟琛楊樹莊諸氏計劃後、交國民政府查定實行。於是國民政府軍事委員會、一方面對於裁兵計劃、着着進行、全國軍隊、改為六十師、取消各集團軍名義、於十月二日、經國民政府會議決定、以第一集團軍、改編為十三師、第二第三集團軍、各改編為十二師、第四集團軍、改編為六師、依據此項決議案、因發表任命四十三個師長。又一方面基於北平湯山等處各總司令會議與五中會議的結果、進行國軍編遣會議召集的準備、於十二月十九日、發布編遣委員會條例、并任命各編遣委員、定於六個月以內、完結編遣事業。十八年一月五日、編遣委員會、開第一次會議、共開會六次、於一月二十五日終了、其會議的目的、與編遣實施的要領、於一月十七日第四次會議、議決通過國軍編遣大綱、其要點如左。

一 以國民政府命令、廢止國民革命軍司令部各總指揮、并其他各高級機關、於各編遣區、設立編遣區辦事處。

二 全國現有各軍隊、除中央直轄各部隊、及海軍各艦隊外、都歸於編遣會實行編遣。

三 各編遣辦事處採用委員制，選任現在各總司令部各總指揮部高級軍官二人乃至五人，中央黨部黨代表一人，國民政府特派專員一人，會同辦理。

四 縮編後的陸軍步兵最多不得超過六十四師，其他騎兵在十旅，砲兵在十六團，工兵在八團以內，總兵額以八十萬人為限，軍費應努力節減至總歲出四成以下，常年經費及豫備費，以一萬九千二百萬元為標準。

五 各省區依於地方財力及必要情況，得編遣會許可，以裁汰官兵，改編地方警察保安隊，得歸於各省省政府，特別市政府指揮管轄，其經費歸各該政府擔任。

其次關於各編遣區設置地點，在編遣區辦事處組織大綱中規定，中央直轄各部隊，與海軍及第一編遣區，定在南京，第二編遣區，定在開封，第三編遣區，定在北平，第四編遣區，定在漢口，第五編遣區，定在瀋陽，第六編遣區未定。關於編遣經費，發行裁兵公債五千萬，經編遣會議可決，其發行條件，於一月二十九日通過行政院會議議決公布。國民政府基於此項議決案，於二月二十二日國務會議議決，限於三月十五日，撤廢國民軍總司令部，各集團軍總司令部，海軍總司令部，又任命各編遣區主任，以謀編遣事業的統一與進步。

但事實上、軍隊如此複雜、裁兵問題、如此重大、政府僅以軍純命令行之、實不容易解決、故各集團、軍、均用暫編名義、其舊來軍隊、依然保存、且各集團軍首領、多非真心愛國、節約財政、仍是抱一種保全實力主義、以自己爲中心、故意見紛歧、卒歸於破裂、因而編遣問題、僅爲發布幾種條文、幾種命令而已。而所有裁兵公債幾千萬、編遣公債幾千萬、反被挪作內戰之用、使財政上愈形紊亂、陷於今日的危機。

現在有人說、我國正當外患緊迫土匪橫行之時、不宜提倡裁兵、實不知我國現在軍隊、多無對外能力、卽如從前東三省、平日養兵至三十餘萬、而日寇來侵、除抱不抵抗主義外、別無方法、這種不抵抗主義的軍隊、雖多何用、非根本改造、實無禦外侮的可能。且今日對外戰爭、爲持久戰爭、最後勝負的決定、全在於經濟力的強弱、如歐洲大戰時、德奧之所以失敗、非武力不敵、而爲經濟力不能與之久抗也。我國經濟力不振、實緣於政府財政困乏、竭澤而漁所致、其財政困乏的原因、惟在於軍費浩大、今裁減軍費、以整理財政、使全國經濟力、得以培養、實爲日後禦外侮的第一着。就以軍事而論、現在世界科學戰爭、日益進步、歐洲大戰後、更爲邁進、各國都是以製造毒瓦斯、與防禦毒瓦斯、爲國防上之大利器、我國以後研究抵禦外患方法、亦應以軍事教育與製造軍器爲重要、對外戰爭的勝負、實不在現役兵數之多寡也。至於消滅土匪的方法、根本上在政治清明、軍隊雖多、實無所用、徒以資敵而已、如江西安徽

等省以往馴匪之成績，可以想見。且我國軍事費，類多浮濫不實，而軍事駢枝機關又多，故吾主張緊縮政策，首先係裁減軍事費，並覈實用途，非注重裁減兵數，而緊縮軍事費，應以不超過全部支出百分之四十爲最大限度，即有些地方，以軍隊太多，須裁減兵數，亦須對於兵士妥籌安插方法，不使散而爲匪，最爲緊要。關於實施裁兵問題的議案，在全國經濟會議中，以賈君士毅裁兵屯墾案爲最妥善的方法，使多數兵士，屯墾於西北荒蕪之區，無事則兵皆爲農，有事則農皆是兵，既不減少國防的實力，復不增加人民的負擔，一舉兩得，莫善於此，且以純粹消費的軍隊，使變而從事生產事業，不特能夠鞏固邊防，藉以消弭強鄰的窺伺，並足以充實國家經濟力，而樹立抵禦外侮的永久政策。至於治河修路的兵工政策，亦可爲一時的補助計劃。這種辦法，能夠推行，則全國軍費，立即可減少五分之二，不特整理財政之希望在此，而救濟中國今日的危機，使不至蹈埃及覆轍，亦在此一舉也。

除裁減軍費外，其餘如駢枝機關，與浮濫官吏過多，亦爲今日財政紊亂的第二要因。在從前專制時代，其設官分職的用意，非欲以做事，惟以官上加官，使其互相箝制，對於皇帝不敢有所異動爲得策，至於在政治上有無效能，則不過問，故治事之官少，而治官之官反多，全國官吏，除縣知事爲親民治事之官外，餘均爲治官之官。民國以來，因政治上不能統一，各省爲一般軍閥所割據，致使中央稅收，多爲

地方政府把持截留、於是設定中央專款、另立財務特殊機關甚多、幾有一稅收則有一機關、如煙酒印花等項、均爲中央獨立的稅收機關。自國民政府奠都南京、表面上統一告成、因爲須拉攏各方面人物起見、更擴大政治組織、且類多因人設事、故駢枝機關、與浮濫經費、比較從前、更爲增加、今爲節約財政起見、實有大行裁減的必要。最近財政部長宋子文氏、有見於此、於本年七月十二日、在行政院會議、提議將財政部之統稅署、煙酒印花稅處、合併爲稅務署、并於會議後、發表談話、謂行政上最高原則、爲機關簡單化、及行政經費之盡量節縮化、且於九月初旬、以財政部原列經費爲十二萬五千元、現因縮減爲七成、裁去大批職員、共計有三百餘人、此外各股、亦經設法歸併、計圖書館歸併公報股、電務股歸併收發股、票照股歸併監印股、并將鹽務署歸併稽核所管理、各處鹽運使署及權運局鹽場知事等、均裁撤、其節省經費約共十分之三以上、且聲明其整理財政目的、將使款不虛糜、員無虛設。財政部這種大變更、即爲一本行政組織近代化的主張、此誠不可謂非近年來的政象中爲較有意義較有革命性的創舉。

政治效能、與政治組織、實有莫大的關係、吾國政治組織、最大敗象有二、卽在於機關太多、與經費太濫、機關太多、則政府力量、不能集中、利益則互相爭奪、責任則互相推諉、將使政治運用永無推動進

步的希望、經費太濫、則所有事業費、爲其侵佔、將使一切建設計劃、盡成紙上空談、無法實行、故欲增進政治效能、必須改善政治組織、而改善之第一步、卽爲減少機關與經費、此卽宋氏所謂使機關簡單化與經費節縮化之最大原則也。今本此原則、則中央機關、可以歸併裁撤者、實在不少、如海軍部、鐵道部、照我國現在國防情形、與交通狀況、均無設立專部的必要、則海軍部應歸併於軍政部、鐵道部應歸併於交通部、中央建設事業、須概屬實業部、統籌辦理、建設委員會、係中央實業設計機關、應歸併於實業部、僑務委員會、係外交範圍、且其權限多與外交部衝突、使事權不統一、應歸併於外交部、禁煙委員會、賑務委員會、與導淮委員會等、均係內政性質、應歸併於內政部、整理財政與國債、并編製預算、以及掌管會計統計事務等、均係財政部的職責、則財政整理委員會、內外債整理委員會與主計處等、應歸併於財政部、軍政與軍事教育、須統一整齊、且須置於最高行政管轄之下、則軍事委員會與訓練總監部、應歸併於軍政部、參謀本部、係執掌國防及用兵計劃、而軍事參議院、爲國防用兵的建議機關、應歸併於參謀本部、郵政儲金滙業總局、係管理郵政儲蓄滙兌事宜、應歸併於郵政總局、最高法院、應歸併於司法院、以後司法完全獨立、則司法行政事務、自然不多、無獨立設部的必要、司法行政部應裁撤、由司法院長兼理全國司法行政、如現在各省高等法院院長、均兼理一省司法行政、同出一轍、考試院之下、

設立考選委員會及銓敘部，規模至爲龐大，然實際上，平時除銓敘部略有事可做外，其餘毫無工作可言。考選委員會應裁撤，銓敘部亦應縮小範圍。這是中央駢枝機關，極宜裁併者。如能實行，不特可省鉅額糜費，而事權得以集中，自可增進政治效能。至於各省政府的秘書處，等於軍閥時代省長公署之政務廳，是根本違反委員制的原則，應縮小範圍，使至僅能辦不屬於各廳文件的程度而止，而各種委員會，如財政委員會應歸併於財政廳，賑務委員會應歸併於民政廳，剿匪事宜，須屬於省政府管轄，則所有綏靖署與清鄉司令部等，均可以裁撤歸併。今年中央一中全會開會時，委員石瑛提案，請「縮小軍政組織，以免虛糜國帑，謂五院制度，原期於憲政時代實現，目下爲時尚早，兼之財政十分困難，似可裁撤，但行政院與立法院，事實上或有保留的必要，擬將司法考試監察三院立時決定裁撤，以符革新政治與民更始之意。海陸軍部當合併爲軍政部，鐵道交通，無分別存在之理由，其餘衛生署、兵工署、航空署，可縮小爲司，而各省政府，可將廳廢除，改爲省公署組織，在於省公署內，分設行政財政建設教育四科，以所節省之行政經費，一部分彌補預算虧空，一部分爲推廣建設與教育之用。」石氏此項提案，極有價值，實爲該會中空谷足音的議案，但當時委員多無革新政治的思想，都是爲遷就敷衍各方面起見，抱一種調和政策，故對於此項須破除情面以縮減經費的議案，卒未能通過施行，真爲可惜。

現在緊縮政策、除裁併機關之外、其次重要的、則爲裁去冗員。我國近年來、政網掃地、政府銓絃人員、漫無保障標準、以致政局一有變動、長官更易、則其親舊私黨、莫不攀緣而來、幾乎鷄犬皆仙、因而現在無論中央與地方各機關的人員、其庸闕失職、無所事事者、實居最大多數、尤以中央各院部會、動輒職員數百人、或至千餘人、事非所習、徒領厚薪、故仕途之濫、於今爲烈、致使各機關的事務、惟集中於少數人員、能者多勞、所在皆是、且不能做事的人員、其所占的地位、所得的俸給、則又每視終日孜孜、趨公勤苦者、反爲優越、姑無論勞逸不均、効能減殺、即衡以工作報酬兩相適合之義、亦斷非治事用人之道。至於拿錢不到差的顧問參議諮議等、幾於有收入的機關、近來有加無已、如鐵道部、交通部實業部等、有多至數十百人者。又各機關向來因人設事、公牘過繁、秦半可省、苟能痛加釐革、化以簡易、則雖裁員至一半以上、吾敢斷言、必不至發生影響、無人辦事、或者有以爲值此國家多事社會不安之時、如政府大舉裁員、致增加知識界失業分子、殊非政府之利、國家之福、此其爲說、自非無理。然而依吾人見解、政府現在以財政困乏、減成發薪、實非妥當永久的辦法、一般有才能之人、與其服官當差、而薪俸無着、嗷待哺、生活維艱、何如直接了當、取消職務、斷絕希望、俾得別圖生計、反較爲得策。且近年來政界鑽營奔競之風、本由當局者提倡而起、苟使用人者、能够進退一秉至公、親私不許倖進、則社會上不勞而食

的游蕩分子，根本不至妄起微倖之心，其於澄清仕途、保護真才、安定社會、移轉風俗，在無形中，爲益甚大。不特此也，政府設官分職，原爲辦事起見，非以安置無能，等於慈善事業。況當今日國難期間，更宜裁無能之官，以養有用之才，根據最小限度的政費收入，通盤支配，立定裁減標準，內外劃一實施，一方面可展紓國家之財用，一方面可提高行政之效率，實爲一舉兩得之計也。

至於裁員實施問題，吾人應注意之點，宜以裁汰冗員能省最大費用爲主旨，現在中央各機關的冗員中，以高級官吏爲最多數，且其一人俸給，足抵數人甚至十餘人之薪，如各院部會多裁一簡任參事祕書等，即可以少裁雇員十餘人，又各院副院長制，與各部政務次官制，均形同虛設，概行可以取消，若如此裁員，是於裁員之中，不特能夠真正減損費用，且可略顧失業問題，此亦當局者應盡的責任。但是各機關裁員，大率專裁低級職員，如財政部總務司，裁去八十餘人，而一二等科員祇五人，三等科員亦祇七人，其所以如此裁去的原因，乃係機關用人標準，全由介紹而來，高級職員，類多各有奧援，不容易更動，故不若裁去低級者之易於着手，并可博得大批裁員之美名也。且有長官視事之初，裁去大批職員，其後仍復陸續添用私人，爲一種換湯不換藥的裁員。這兩種辦法，實爲吾人所絕對反對者。

又我國財政監督機關不嚴密，致使中央與地方各機關，都是費用太濫，預算太寬，因而辦理庶務

會計的人員，容易舞弊營私，莫不私囊飽貯，非大加覈實裁減，不足以杜絕浮濫。而首先應裁去的，卽爲各機關長官的公費，以及可以隨意開支的特別費，均爲數甚巨，各機關長官，既領有薪俸，而一切辦公用品，又皆出自公家，何以尚須有一筆公費，是名義上，謂之公費，其實無異雙重薪俸。至於特別費，更難索解，各院有每年開支至二萬元上下者，殊屬駭人聽聞，政府非戰時之軍事機關，有何特別費用之可言。現在國民政府，號稱革命政府，政府八員，應崇尚廉潔，其所經營事業，與一切用途，應皆取光明正大的態度，卽無一事不可以告人，無一用途不可以公開，所謂特別費，從何而來，是此項特別費，除給各機關長官，以作養給犬馬私人經費外，決無正當用途，公費與特別費兩種用途，如能够概行裁去，不特在財政上可以節省大批經濟，並可以使廉潔政府，漸次實現。民國二十年三月十八日，監察院長于右任氏，向國府提議，爲造成廉潔政府，應將各院部會所規定的特別費一項取消，各院部會所需的辦公費，可實報政府核發，經是日國府會議通過，令飭遵辦在案，可惜未見施行。

現在財政部長，既知行政上最高原則，爲機關簡單化，及經費節縮化，且於財政部內，開始實行裁併節約運動，須知財政整理，應有全盤計劃推行，方能達到目的，并非枝枝節節，可以奏效，尤其一機關一事件的緊縮，可以成功，尙望其百尺竿頭再進一步，將全國應減經費，應裁機關，統籌妥善辦法，建議

於國民政府次第施行，並負起政治家的責任，對於國民政府為堅決的要求，視其實行與否，為進退去留的標準，且望國民政府設法提高財政部長的權力，使其能夠對於全般財政負責整理，如此做下去，則不僅財政困難問題可以解決，并使全國政治漸入正軌，而國民政府的基礎，更加鞏固，實國家民族前途之大幸福，而內患外憂，亦均不足懼矣。

第三章 振興社會經濟以開闢財源爲財政整理的永久

計劃

國家財政與社會經濟實息息相通、財政既日益膨脹、苟社會經濟力不同時增進、則財政終必至於涸竭。因之採用緊縮主義、祇能視爲整理財政之一時的救急方法、至根本計劃、則除振興社會經濟外、殊無他途。如歐洲大戰後、意大利的財政窮乏、達於極點、當慕沙里尼執政之前、即一九一八年度、其歲入不足額、竟至二百餘億里那、迨慕沙里尼當政、着手整理此瀕於破產的財政、在消極方面、則厲行大緊縮政策、在積極方面、則努力殖產事業、如改修港灣、建築鐵道、復興農業、整理官業、以及改造教育施設等、所謂實果的支出、即投以巨大經費、亦所不惜。慕沙里尼并宣言財政礎石、係國民經濟、如壓迫國民經濟的財政政策、一時雖得增加歲入、終必歸於失敗、故培養國民實力、而計劃財政增收、爲法西斯蒂黨的根本精神、由此精神、整理財政、迄至一九二四年以後、歲出入不惟相抵、反有剩餘矣。

我國財政困窘的根本原因，除前章所述者外，尚有一極其主要的因素，此因素為何？曰人民經濟力之貧乏耳。一般人民對於財政上的負擔，若與現在各國一相比較，則相差甚遠。在歐洲大戰前，各國一人租稅負擔額，如英國有一百七十元，美國有一百二十元，法國有九十元，比利時有三十元，意大利有二十四元，日本有十六元，蘭領東印度有十五元，其他暹羅有九元半，美領菲律賓濱有七元半，法領越南，亦有五元半，而中國不過一元五分之一。又各國近來公債，莫不激增，計算每一人負擔公債額，如英國有一千四百四十元，法國有一千三百十元，美國僅聯邦公債，有四百三十三元，比利時有三百十二元，意大利有一百九十元，日本有五十元，而中國不過四元一角五分。可見我國人民負擔之輕，實為各國人民所夢想不到。然而如日本之蕞爾小國，其土地人口，僅如我國四川一省，其國家歲入，竟至十二億日金，一般人民，並不見負擔難堪，反之，我國土地人口，既十餘倍於日本，乃國家歲入不及日本一半，而人民尚以為賦稅苛重，叫苦連天，其負擔力的微弱，可以想見。即社會經濟之落後，異常鮮明。若對此點無法補救，則國家財政之充裕，將終無希望。因此振興社會經濟，實為當前要著。而振興社會經濟的根本條件有二，第一在於地利，第二在於人力。

我國地大物博，天然資財，異常豐富，據中外礦業家調查報告，各種重要金屬，與工業上必需要的

鑽石、莫不應有儘有、已發現的鑛產、如山西河南河北等地之煤、湖北之鐵、湖南之錒、雲南之錫、早已馳名於世界。氣候溫和、土質沃美、北近寒帶、南近熱帶、世界所有重要動植物、皆有佳種供用。加以邊疆各地方人煙稀少、如新疆青海東三省內蒙古等、都是沃地千里、荒無人烟、苟努力利用開發、則富強冠絕於世界、實非難事。

至於人力之富、亦遠非各國所可望其肩背、不論都市與農村、失業的勞動者、早以爲數至多。加以近年來軍閥內戰不息、土匪到處燒殺、致生產破壞、失業愈增、迫不得已、而投入軍隊、或流爲盜賊者、更不可勝數。不僅此也、我國國民性、其忍苦耐勞、節儉誠樸、有過於歐美各國者、如僑居南洋移住滿蒙的同胞、雖在烈日之下、冰雪之中、仍能勤奮工作、不辭勞苦、故南洋草萊、滿蒙荒地、能開闢於我民族之手、因之我國民族、實爲世界最生產的民族。惟以數千年來的專制政治、禁止人民結社自由、使其組織能力、不能發展。苟能修明政治、實行民主制度、使一般國民、能自動團結、貫徹互助精神、并努力科學、開發產業、則社會經濟的振興、直可計日而待也。

惟振興社會經濟、在世界上、有兩種趨向、一爲歐美先進國家的資本主義、一爲最近蘇俄聯邦國家的社會主義、我國振興經濟、走向資本主義呢、抑採用社會主義呢、此在原則上、應先決者。查英法

等國、從前因政治革命成功、使第三階級、勃然興起、掌握政權、遂形成資本主義的國家、其振興經濟、惟擴大資本的榨取、因之社會上的貧富階級、日益懸隔、造成階級對抗、發生社會革命的思潮。而我國三民主義的革命、是使政治問題與社會問題、同時解決、即政治革命成功後、由政府用一種和平方法、完成社會革命、所謂以民權主義、要求政治上的平等自由、以民生主義、要求經濟上的平等自由、則社會貧富階級、決不至懸隔、而階級激烈的鬥爭、亦必至於消滅。據中山先生所說、「社會主義中之最大問題、就是社會經濟問題、這種問題、就是一般人的生活問題、因為機器發明以後、大部分人的工作、都被機器奪去了、一般人不能夠生存、便發生社會問題、所以社會問題的發達原來、是要解決人民的生活問題、故專就這一部份的道理講、便是民生問題、所以民生主義、便可以說是社會主義的本題。」民生主義、既是社會主義的本題、則今日振興經濟的方法、必須走向社會主義的途徑、才算是三民主義革命的路線。但社會主義、係解決現在社會問題的廣泛之名詞、非即蘇俄的共產主義也。

又社會經濟問題、有農業與工業的區別、自歐洲產業革命後、如英德等國、都是以振興工業為其立國的基礎、蘇俄五年計劃、在表面上看起來、是由農業國轉變為工業國的具體計劃、其實自一九二三年度、至一九二九年度、國家對工業的投資額為四十餘億盧布、而對農業的投資額、則為一百五十

億盧布、自一九二九年度、至一九三三年度、對工業的投資額爲一百六十餘億盧布、而對農業的投資額則爲二百三十億盧布、以投資額多少比較而論、其注重農業、可想而知。卽就其所辦工業而論、亦是注重重工業、第一在增加煤鐵石油生產、第二在趕造鐵路船舶飛機、使工業原料豐富、交通工具完備、與農業亦有連帶的關係。

我國現在振興經濟、宜集中於農業呢、抑應注重工業呢、此在政策上應選擇者。這種問題、以適應於國情爲最要條件。我國農村區域、要佔全國百分之九十五以上、農村人口、要佔全國百分之八十五以上、而依賴農業來維持生活的人民、要佔全體百分之七十五以上、是我國的生產基礎、純粹建築在農業上面、農業實爲社會經濟的軀幹、故農業繁榮、社會經濟、就連帶繁榮、農業衰敗、社會經濟、就連帶衰敗、可見我國農業問題、爲國家生死存亡的重大問題。因之集中力量、振興農業經濟、實爲今日政府當局目前最急最大的任務。

我國農業、不僅從原則上說應該振興、卽就現狀說、亦非振興不可。目前農業之現狀如何、約略言之、有下列幾種現象。

一 爲荒地增多。據日本東亞同文會出版中國年鑑所載、當民國三年時候、全國荒地面積、尙不

過三億五千八百二十三萬餘畝，到了民國七年，竟增至八億四千八百九十三萬餘畝，僅僅四五年間，乃超過一倍以上，荒地增加的速度，真是駭人聽聞。更據民國十一年農商部發表全國荒地面積，爲八億九千六百三十一萬六千七百八十四畝，比較民國七年，又增加四千八百餘萬畝，計算全國耕地面積，大約共爲十五億四千五百七十三萬八千畝，是荒地面積已佔半數以上。加以近年來，天災人禍，相繼發生，農民轉徙流離，不能安於耕種者，不知凡幾，則全國荒地，較之從前，想更當有增無減。觀於最近外國米麥麵粉的進口激增，可以證明。

二 爲外國必要農產品的進口，如食糧棉花等，日益巨量擴張。查我國全體人口，多以米爲主要食品，而國家本爲世界產米最多的國家，生產數量，雖無確實統計，總在四萬萬擔上下，產米區域，非常廣泛，雖以長江流域爲主要產米地帶，然北自東三省，南達於雲南，幾無一處不產生米穀，如甘肅寧夏新疆伊犁等地，雖產量不多，亦足供給本地需要。自民國以來，因天災人禍，相逼而至，耕地荒蕪，生產減少，遂有洋米進口，在民國元年，洋米進口價值，尚不過一千一百六十八萬餘兩，以後逐年增加，至民國十九年，計有一億二千一百二十餘萬兩，二十年更甚，僅上半年，則已有七千三百餘萬兩，以世界著名產米的國家，而進口米糧，乃有如此巨量，豈非怪事。麥類可分小麥大麥燕麥三種，就中以小麥爲我國

北部主要的民食，每年國內生產數量，在從前亦可以自給，其中產量最多的地方，要算河北山東河南陝西兩省，而中部及南部，亦均有相當產額，統計全國種麥區域，包括大麥燕麥在內，達七萬萬畝，亦幾無一省不產生麥類，我國種麥地方，既如是廣泛，每年即無餘麥輸出海外，想決不應有大宗洋麥進口。乃自民國以來，洋麥輸入的價值，日見增加，在民國元年，不過七千四百八十九兩，民國十年，增至三萬零一千八百零五兩，至二十年，更增至八千六百二十七萬八千九百二十兩，即比之元年幾有一萬一千五百倍的增加。麵粉亦係我國主要食料，輸入亦有增加，其中以天津大連二埠進口為最多，就其全部價值而言，民國元年為一千二百八十二萬二千四百四十八兩，十年為三百五十二萬四千四百四十七兩，十八年，竟達六千三百七十二萬五千七百四十二兩，而二十年反減少為二千五百九十一萬八千六百七十七兩，至其減少的原因，亦非輸入真正減少，而由於國內製粉廠的增加，試一查看小麥進口暴增的情形，就可以推知。棉花係全國人民依賴製衣的原料，我國原有的產品，在長江流域與黃河流域，論其土質氣候，幾無一處不可栽培，是照理論上說起來，縱不能有大量棉花出口，來抵補入超，亦不應該完全仰外國供給。然考察實際情形，則大相違反，如由美國印度兩地，逐年遞口的棉花，其進展的速度，殊駭人聽聞，以其價值而論，在民國元年，不過六百四十八萬二千九百四十兩，十年增為三

千六百二十七萬三千一百十九兩，二十年竟增到一萬萬七千四百九十七萬一千三百三十九兩，即較元年增加二十六倍，較十年增加四倍，這種大量棉花的進口，實足使我國原有產棉區域，完全摧毀。

三 爲我國主要農業副產品的輸出，如絲茶荳類蛋桐油花生等，日漸減退。蠶絲事業，在我國農村經濟中，實居主要部份，從前每年對外貿易數量，常佔到第一位，產絲省份，以江浙兩省爲最重要，而四川湖北廣東山東三省等，亦均有相當產額，其依賴蠶絲以維持生活的農民，要佔全國中最大部份。近年來，由於日絲及各國人造絲的壓迫，致我國絲繭的銷路，因而停滯，民國十年，我國生絲出口價值，有一萬萬二千一百萬兩，到了二十年，不過九千四百萬兩，出口之日益減少，使國內絲廠業，均無法維持，大半相率停工，就上海一埠而言，從前共有二萬九千部絲車，各廠存繭約一萬擔，而現在則僅有二十餘家勉強撐持，其餘停歇的，約共有八十餘家之多，失業男女工人，在五萬以上，浙蘇鎮各埠開工的，不過十家，無錫僅十四家，廣東絲廠凋弊情形，亦復相類，失業工人，大概計算，總數至少在十萬以上，而農民間接因此無以生計者，更不下數十百倍，可見即就出口生絲一項而論，已足使我國農村經濟破產而有餘矣。茶亦爲我國重要的農產品，其在農村經濟的地位，不亞於蠶絲，產茶區域，非常廣泛，如江蘇安徽湖北的南部，湖南江西福建浙江的全部，四川貴州雲南的北部，都是產茶著名的區域。

其依賴茶葉以維持生活的農民，實不下數千萬人，當四五十年以前，我國茶業，對外貿易，幾為世界上獨佔的商品，自從印度錫蘭茶及日本茶出而競爭以後，因為他們有政府的獎勵與保護，斯以處處佔在優勝的地位，於是我國出口的茶業，遂受重大打擊，而日陷於衰落的悲境。當民國五年以前，茶在我國出口商品中，尚常常佔到第一二位，在民國十五年的關冊出口土貨比較圖中，乃列入第十一位，其衰落的速度，比較任何出口商品，都為顯著。就其輸出價值而言，民國四年，為五千五百五十六萬零二千五百十九兩，至二十年，為三千三百零五萬九千零九十二兩，減少百分之五十九，即約十分之六。其餘如荳類、蛋類、桐油、花生等，亦因自一九二九年世界經濟發生恐慌以來，各國對於農產品的進口關稅，都是相率加重，加以如桐油有美國自行放植的計劃，花生有印度的傾銷，蛋類有蘇俄巨量生產的競爭，因而莫不受其影響，與絲茶同樣，陷於衰退的命運。

四 為農業家庭手工業，因受機器工業商品的打擊，已幾於滅絕。查我國農民的副業，除掉蠶蠶採茶以外，尚有紡紗織布的家庭手工業，這種收入，很可貼補農民的家中費用，但自帝國主義者機器商品侵入以來，農村婦女紡紗織布的工作，因終日勞苦，毫無所得，大都已完全停止。從前農村間能夠穿洋布用毛手巾的人，惟限於富戶，現在中等以下的人家，消費洋貨，已成普遍的事實，就是佃農與僱

農、莫不要穿機製的布疋。因而織布工匠、概行失業、所有家庭手工業收入、亦爲之斷絕、使一般農民、無以生活、其安土重遷、聚族而居的生活、遂根本上發生動搖、農民不斷的離村而去、強者流爲盜匪、成爲我國今日農村中一個極嚴重的現象。這種農村移出的人數、雖無確實統計來證明、但據一般的統計、已不下五千萬人。從上種種敘述中、足見爲我國社會經濟驅幹的農業、已經根本破壞、即不啻社會經濟之全部破產。這種情形、自然不能使國家稅收、隨財政膨脹的趨勢、而日益增加、必至於日益減少、因之今日財政根本上的危機、非發展農業、以振興社會經濟、實無法挽救也。

然而欲發展農業、須燭知目前農業衰敗之因、方能釐定救濟之策。中國農業衰敗之因何在、據吾人觀察其最大原因、不外下列五點：

第一、在於生產資金的枯竭。我國最近年來、金融界發生特殊現象、即國內所有資金現貨、偏聚於各通商口岸、尤其是上海一埠、幾爲現金集中的大本營。據銀行界調查報告、二十年六月底、上海所存銀元、祇有一萬四千四百五十萬元、至二十一年六月底、則有二萬三千九百十萬元、一年之間、幾增加一倍、不但銀元增加、銀兩亦視如是、本年底月、上海所存銀兩、不過六千一百萬兩、至六月底、則有八千六百萬兩、半年之間、增加二千五百萬兩、約四千萬元、估計全國所存現貨數目、爲二十二萬萬元、而

可認爲流通資金的、當不足四分之一、約在六萬萬左右、而今上海一埠、所佔的成分、幾及一半了、同時天津漢口香港等處、亦具同樣的趨勢、這種資金偏聚的現象、實爲農業前途的致命傷。

考全國現金之所以集中上海者、當不外三因：一·是內地土匪橫行、官吏誅求、稍有財產的人家、莫不將所有活動現款、由鄉而鎮、由鎮而城、由城而市、遷移不已。二·是內地絲茶以及各種土貨、受國外經濟恐慌的影響、出口一落千文、金錢已無由再流入內地、而近來外國工業品、以及農產品、復因各國過剩的傾銷、反紛向內地侵入、鄉村所有洋貨、須購自上海等處、固不待說、最切要的必需品、如煤油、香煙、米、麥、麵粉等、都須向上海購買、內地所欠上海貨款、均須運現抵還、所以內地金錢、不得不向各口岸流出、而集中於上海。三·是軍閥官僚、在內地肆行搜括、悉將現款、運至上海、以便將來卸任時、永作海上寓公。上海現金日多、遂使存款與通貨膨脹、成爲臃腫之勢、因而凡百事業、莫不發生投機性、而所謂地產公司、投資公司、以及銀公司、與交易所等、乃風起雲湧、皆爲投機事業、與波助瀾。而內地鄉村的金融、則日見乾枯、陷於貧血重症、故一般農民、毫無活動資金、不特沒有分文投於生產事業、就是每年所應購買肥料種子以及家常消費的急需、都無處可以通融。因之非忍痛接受地主豪紳高利貸的剝削條件不可。查各處高利貸的利率不一、由借款者需用之緩急而定、需款愈急、利率愈高、如安徽滁縣

一帶、農民借錢十元、在三個月內、除還本外、要出五元利息、廣東東江方面、有所謂九出十三歸的借款、就是借錢十元、實得九元、除每月納息外、還本時、要交足十元、據從前農商部的統計、各省高利貸的利息、大約爲每月百分之五至百分之十、卽年利百分之六十至一百二十、有時達到每月百分之三十、卽年利百分之三百六十、其利率之高、誠令人吐舌不置。一班農民、因這種高利貸剝削的緣故、到秋收以後、除了償清積欠外、自然沒有一點餘存、所以有放下鐮刀無飯吃的俗語。我國鄉村金融、既如此枯竭、一般農民、既如此貧乏、則農村經濟、安有不至崩潰之理。故設立鄉村金融機關、實爲今日救濟農村經濟惟一的要圖。

查北美合衆國農業的發達、實有賴於該國政府所設立的十二個土地銀行。英國久以工商業雄稱世界、其從前農業投資、向由普通銀行兼事經營、至最近對於農業信用、已有急起直追的設施。日本自一八九六年、確立勸業銀行制度以來、農工金融、兼籌並顧、極著成績。其他如俄國的農業合作、集產銀行、丹麥挪威瑞典及比利時的農業信用合作社、與農民銀行、分佈於全國各區、莫不收効甚宏。我國近年來的金融業、非不發達、但多係商業銀行性質、惟設在各通商口岸、卽有名爲勸業銀行與農工銀行者、亦是經營商業借貸、故所有在市面的活動金融、祇可認爲商業資本、毫無農業生產的

資金，惟有浙江省海寧縣立農民銀行，其所辦理定期信用放款、農產抵押放款事宜，使一般農民受惠不淺，惟常以資金不足，無法周轉，故鄉村農業，仍不能盡量發展。今年十月間，豫鄂贛三省剿匪總司令蔣介石氏，因深入各省腹地剿匪，實地考察農民現狀，以百業凋弊，實源於農村破壞，為恢復農村經濟起見，首在設立金融機關，以資救濟，遂由總司令部決定創辦豫鄂贛皖四省農民銀行，并制定農村信用合作社條例章則，頒布施行。惟以劫後農村，流亡甫集，室廬蕩盡，蓋藏俱無，如必繩以依法組織完備之合作社，在勢有所不能，倘依違牽制，苟簡成立，又將陷合作社事業於失敗之地。且農民銀行，尤為救農之百年大計，資本務求雄厚，設備務求健全，經營締造，至速當需數月，才能正式成立，而子遺之民，待救孔殷，亦恐緩不濟急，在此特殊情狀之下，宜有緊急應付之方，特於四省農民銀行尚未開辦以前，由總部指撥公款一百萬元，并勸募賑款，委託中央銀行，或其他殷實著名銀行，經理收付，代向指定之匪區各縣，辦理農村貸放事務。并在指定匪區各縣，暫准其從緩組織農村合作社，而先用簡單方式，設立農村合作預備社，承受此項借款，而轉貸於各村農民。此種農村合作預備社之設立，及其放款事宜，事前既需指導，事後尤應監督，乃能不滋流弊。關於此項指導監督事務，又由總部設立農村金融救濟處，并在指定准設農村合作預備社各縣設立分處，以專責任。關於貸付款項收付各事，由受委託銀行

負責經理、由農村金融救濟處、稽核帳目、隨時公布、以昭大信、因製定剿匪區域內農村金融緊急救濟條例、農村金融救濟處組織規程、及放款規則、暨各縣農村金融救濟分處組織通則、農村合作預備社章程等、頒布施行。這種農業金融機關、雖係臨時性質、然計劃周詳、組織嚴密、不惟是救濟現在匪區的最大任務、實為發展全國農業的必要事業。宜由國民政府確立農業銀行政策、使農業金融機關、設法推廣施行、并提倡金融界了解發展中國的農業、則工商業才能夠榮繁、使其在市面的商業資本、漸次變為農業生產資本、將與歐美各國一樣、農業信用合作社、與農民銀行、分佈於全國各區、則我國的農業、自可計日振興矣。

第二、在於交通事業的閉塞。世界各國、從自給經濟生活、進而為交換經濟生活以來、所有一切社會經濟生活的機能、無往而不與交通事業有連鎖的關係。如關於生產問題、現在生產制度、常發生矛盾現象、一方面生產過剩、勞動失業、他方面生產不足、貿易入超、形成經濟界的恐慌、其主要原因、實為市場狹小、如果交通便利、運費低廉、則市場自然擴大、物價為之平準、則可喚起一般民衆的新需要、而大企業、亦必隨之創興、則經濟上一切矛盾現象、自然因而消滅。關於交換問題、現在交換制度、常發生二大缺陷、即為不合理之價值、日常變動、致使企業動搖、投機勃興、并擾亂經濟社會的秩序、使一般國

民生活不能安定，所謂交換的原則，在於有無相通，供求適應，已失其作用，挽救這種弊害，惟有發展交通事業。蓋貨物價值的變化，如運輸敏捷，消息靈通，所有者自無術操縱，價格亦難任意提高，而一般國民的購買力，便必隨之而增進。關於分配問題，現在歐美先進各國，以分配不能平均，勞動者與資本家常發生激烈鬥爭，此係生產過剩的資本主義國家必然的現象。若我國目前分配問題，不在不均，而在不足，如能發達交通事業，助長多量低廉的生產，幷可使勞動與資本，得以易於向需要較廣的地方移動，而擴大其活動範圍，則所謂地租工資利息利潤等的所得，自必日見增加。分配不足問題，既得相當解決，便可進而研究分配不均的問題。關於消費問題，原來生產的目的在消費，如一國消費力缺乏，使生產過剩，物價低落，生產者勢必破產，其危險實較生產不足為尤甚，故社會經濟學者，常以消費為生產的前提，尤以發展交通為增進消費的要務，蓋必待人事的推移頻繁，文化的運轉迅速，然後生計組織，才得普遍的向上，而所謂為消費而生產，量所入以為出的連鎖經濟生活，須在交通發達以後，始有實現的可能。是發展交通事業，實為解決現代人類經濟生活的不二法門。英國經濟學者斯密亞丹氏，嘗謂交通事業之進步，為一切社會經濟進步之母，日本有海運建國論，德國有鐵道強國論，良有以也。我國係以農業立國，農業與交通，尤有密切的關係，如交通事業不發達，一方面內地所有生產貨

物、因運輸費的昂貴、價格自然加大、不能與外貨競爭、遂多堆積在生產的區域、無法流出暢消、一方面各地生產與消費、無法平衡、有的生產過剩、有的生產缺乏、不能使之溝通調劑、設一處歉收、則必發生恐慌的現象。今年各處略為豐收、而米價遂遭慘跌、致使農民虧損甚巨。然而一方面米價慘跌、另一方面糧食進口、仍繼續增多、由這種矛盾的現象、可以證明糧食進口、非生產不足、米價低落、亦非生產過剩、其主要的、實在於交通不發達、不能有無相通、供求適應、使之然耳。

考察我國交通現狀、實足令人心悸、以鐵路言、四十年來、國營已成鐵路、僅四千八百二十一哩、商辦已成鐵路、僅七百九十哩、而外人直接投資經營的鐵路、有二千一百三十五哩、較諸歐美已成鐵路達二十六萬哩者、僅為其百分之三。以航輪而言、全國大小輪船、僅有五百二十九隻、總噸數計為四十萬、比較英國船隻僅為其百分之五。且國內沿岸、可以通航的江河、竟受不平等條約的束縛、反為萬國所公有、內河航輪、我國船隻數、僅為外船百分之四十五、噸數僅為外船百分之三十五、使國內航業供給場、被外人佔去、在二分之一以上、喪權失利、莫此為甚。其他如航空電報電話、以及無線電報電話等、更覺幼稚難言、比較英美各國、實為望塵莫及。交通事業、如此踴蹶、產業衰落、無怪其然。國家在這種狀態之下、積貧成弱、愈貧愈弱、形成今日之絕大的危機、如果再不設法儘量發達交通事業、則必無挽救

之術。

去年國民會議議員有見於此，因議實業建設程序案，議決通過，其要旨如左：

一 確定總理建國方略中之實業計劃，為中華民國物質建設之最高原則，由國民政府詳定分期實行計劃，依次遵辦（說明）：實業計劃，為總理畢生研究中國物質建設之結晶，謀國苦心，震鏗千古，規模宏大，百世典型，自當確定為中華民國物質建設之最高原則，竭全國之力以赴之，即由國民政府按照人才經濟及技術上之可能，與國民經濟發展之先後緩急，分為若干時期，依次進行，務須遵照遺囑，於最短期間，促其實現。

二 按照現在國計民生之急切需要，限期完成以下鐵路。

- (1) 粵漢鐵路、株州至韶關、限民國二十二年底完成。
- (2) 隴海路、一潼關至西安一段、限民國二十一年底完成、二西安至蘭州一段、限民國二十五年底完成、三運河站至台兒莊支線、限民國二十一年六月完成。
- (3) 新隴綏路、包頭至寧夏一段、限民國二十三年六月完成。
- (4) 京湘路、南京至株州、限民國二十三年底完成。

(5) 滄石路、滄州至石家莊、限民國二十一年完成。

(說明) 按粵漢路、爲中國南北交通要道、現已撥付庚款一部份動工修築。隴海路、爲西北交通要道、現已動工修築。新隴綏路、同爲開發西北要道、且與北部邊防極有關係、將來如有財力、當首先接至迪化伊犁一帶。京湘路、經過江南產米及他項農業區域、此路告成、對於全國民食之轉輸、至爲便利。滄石路、爲北方煤糧轉運要道。以上各路、對於國計民生、至爲急需、無論如何、當限期鋪設完成。至於其他路線、俟一有餘力、即擇其重要者首先舉辦。

三 限於民國二十四年底、導淮工程全部完成、修治黃河工程、應即由國民政府儘先辦理、限期完成。(說明) 按導淮工程、關係國計民生甚大、倡之雖久、但最近方由國民政府認真切實進行、並設導淮委員會、專司其責、按照工程技術上之推斷、於民國二十四年完成、苟無經費上之困難、實係可能之事。治黃河一端、同屬關係國民生計之要圖、但因工程技術上之困難、自難限期治就、應由國民政府儘先舉辦、務期至民國二十四年底、亦有相當規模。

四 限至民國二十四年底止、必將南方東方兩大港、及葫蘆島海州兩港之第一部工程、建築完成。(說明) 按南方東方兩大港、爲總理生平最注重之實業計劃部份、南方大港、關係中國

整個南部之商務，將來粵漢路完成以後，且影響及於長江區。東方大港，關係東南富庶，同屬重要，且利於租界收回進行。隴海路及導淮工作，既限期完成，則海港影響西北及淮黃流域之運輸，尤為重大。就目前之需要，應即建築。至於北方大港，因葫蘆島港不久完成，海州港即須建築，且有青島可以輔助，俟有餘力，再行建築。

五 限至民國二十四年底止，全國必須增加並完成二十萬公里之公路，其路線之分配，由國民政府按照交通需要規定之。（說明）按公路一項，為補助鐵路水道不足之要政，總理生平，本有建築全國公路一萬萬英里之計畫，五年以來，全國公路之發展，差有成績，可以告慰。綜計民國十五年，全國公路，僅有二〇〇〇公里，十六年，增至四五二〇公里，十七年，增至一八三二三公里，十八年，增至四四二七七公里，十九年，增至五一二一〇公里，按照此項增加比例計算，苟能全國積極進行，則至民國二十四年，增加至二十萬公里之公路，當非難事。

六 限至民國二十四年底止，全國必須增加五萬里以上之航空線，及一千架商用飛機，由國民政府積極籌設及獎勵。（說明）航空不特為軍用國防上之利器，而且為郵件商用所必需之交通工具，歐美日本，無不盡力提倡航空事業，國民應有遠大眼光，認定世界趨勢，中國航空事

業進行較遲，如滬漢漢宜京平航線，均開辦未久，將來開發西北，及川滇康藏五處交通，有需於航空事業之進展甚大也。

七 限至民國二十四年底止，增加國營航業，自二十萬至三十萬噸，除內河及沿海岸航業外，應開辦南洋及國外航業，對於人民經營航業，應加以獎勵及協助。（說明）按中國航業，至爲衰微，不特絕少國外航線，而且內河航行，亦多屬外人輪船，國民重要運輸事業，操之外人，殊屬危險，國民生計，因之受絕大妨害，華僑在交通上所感受之痛苦，更不待言。查英國一九二九年，航業統計，輪船多至二〇、〇四六、〇〇〇噸，日本亦多至四、一八七、〇〇〇噸，今因國家經濟能力之限制，僅求國營航業，於五年之內，增加至二三十萬噸，實覺瞠乎其後，尙望國民一致奮起，積極經營航業，政府必極力與以獎勵與協助，此亦各國之成規也。

八 水利電氣及鋼鐵酸礆煤糖煤油汽車等基本工業，應由國民政府積極興辦，其能由私人投資興辦者，政府應獎勵協助，并予以確切保障。（說明）按水利一項，關於全國農業生產，及農民生計，如導淮治黃，本係水利之基幹工作，但全國一般農業灌溉，亦應積極注意，此種事業，有爲於國民經濟之全部，而國庫省庫，并無顯著之收入，爲注重民生政策計，應不惜經費，努力進行。

電氣有關各種農業工業，籌辦刻不容緩，至鋼鐵酸鹼等項，各國均認為基本工業，非此則他項工業，無由發展，此必須政府國民一致盡全力以從事者也。

九 關於農業生產之增進，應以農業科學化為原則，除水利電氣等項重要建設外，應一併注重農產之實驗改良，與造林事業之推進，并有每省劃定實驗縣區，作改良農業之模範，其詳細計劃，由國民政府切實製定推行。（說明）按農業生產，為中國民生問題最普遍之基礎，而農業之衰落，尤為年來最慘痛之現象，甚至米麵供給，尙藉舶來，其將何以立國，農業科學化，為增進農業生產與改進農民生計不易之原則，應切實注重，將研究與推廣二者，同時并進，就各土壤氣候生產事業習慣之所宜，於每省劃定實驗縣區，俾農業研究與推廣，便於進行，尤為切實，應即由國民政府擬定計劃，限期辦理。

十 對於東北西北及西南之開發，應努力從事，如交通之建設，土地鑛產之開闢，移民及屯墾之舉辦，應由國民政府按照當地情形，並參酌國防上之需要，擬定詳密計劃，限期實行。（說明）東北與西北及西南之開發，關係中國全民族之生存，他國侵略之野心與事實，尤令人驚心怵目，設不急起直追，勢必任人宰割，年來東北發展，卓著成績，然未闢之土地，未開之礦業，與天然富源，

正無限量、西北開發、以交通爲先務之急、自蘇俄環繞新疆境外鐵路完成、及其與西伯利亞鐵路接軌之後、對華侵略、勢成常山之蛇、西北形勢、更屬危險、屯墾事業、應即舉辦、西南亦有外人窺伺、而且天然富源、久付曠廢、亦應積極開發、此項詳密計劃、應由國民政府另行妥擬、限期進行。

以上十項、均係舉其大者、必須全國集中目標、集中經濟、集中人才、方能期其有成、利用外資、及外國技術人才、尤屬事實所必需、至於其他實業建設事項、自不能逐條列舉、苟屬需要迫切、亦當次序籌辦、如可稍緩、斷不能以有限之人力財力、分途消耗等語。

這種議案、確爲極有價值的議案、蓋擴充交通事業、實爲發展中國實業的惟一政策、並爲救濟目前危機的不二法門。去年六月、國際勞工局、宣布發展中國實業十年計劃、列舉五項、一·開墾中國各省荒地、約達三萬萬英畝、二·擴充中國全國的鐵路公路空中航線及其交通事件、三·沿中國海岸、建築若干海港、四·建造商船輪八百萬噸、作海洋及內河貿易之用、五·組織大工廠、以製造供給華人所需要之物件。可見國際勞工局的注重點、也完全在交通運輸事業。

我國交通事業、依照總理實業計劃、應以建設全國鐵路爲先驅。以現在情形而論、國內各處失業、日益增加、國際帝國主義者、侵略日急、完成西北鐵路系統、不特可以開發西北最大富源、實行移民

政策，並可以溝通世界交通，轉移歐亞兩陸的中心地帶，因之西北鐵路系統，實有關於中國安寧與世界和平的重要鐵路系統，積極興築，實屬刻不容緩之圖。其餘自國府奠都南京以後，交通局勢，亦當爲之一變，完成中央鐵路系統，除粵漢京湘兩鐵路，應限期完成外，而浦信鐵路，起自津浦線烏衣鎮至京漢線信陽州路線，全長一千二百華里，中經皖豫兩境，盛產米茶大豆麥芝麻等，且沿線煤鑛極富，不但足供路用，並可得大宗輸出，道濟鐵路，自道清線道口起至津浦線濟南站止，橫亘中原，中經晉豫二境，煤鐵兩鑛，非常豐富，這兩條鐵路，爲開拓富源與鞏固中央計，亦有積極興築的必要，又按總理對於國內陸上交通的開發，除鐵路外，尙有建築碎石路一萬萬英里的主張，建築道路，實有輔助鐵路的功能，中央政府，亦宜統籌全國，分別緩急先後，規定國省道縣道，依照總理計劃，切實進行。此外關於水上交通，以現在航權損失，國營與民營的航業衰弱，實足令人悲傷，今欲發展航業，一在積極收回內河航行權，二在整理國營航業，三在獎勵並保護民營航業，此亦爲現在急不容緩的要圖。

第三、在於各省賦稅的繁苛。我國直接稅，向來偏重於田賦一門，近來工商業發達，財產家尤爲資本所有者，偏重田賦，極爲不公平的租稅政策，實不適宜於今日之國家。况自民國元年以來，各省田賦稅額的遞增，有加無已，比較從前，有十多餘倍，甚或至數十倍者，如浙江在民國元年，一畝田尙不過納

稅四百文，至盧永祥時代，則增至四角，孫傳芳時代，又增至六角，到了現在，則更增至一元五角矣。又如河南田賦，在民國十一年，丁地每兩從二元二角，改折爲三元三角，漕米每石從五元五角，改折爲八元二角五分。如湖北田賦，在民國十二年，丁地每兩從三千文，改折爲四串六百文，漕米每石六串文，改折爲九串文，都是很顯著的增加。至於附稅及附加捐的增加，比較正稅，更爲可驚。如民國十七年，江蘇銅山縣等征收，每銀一兩正稅銀二元零五分，附加稅如戶籍費、公安隊經費、教育畝捐徵收費、保衛團經費、道路工程經費、地方教育畝捐、浚河畝捐、市鄉董辦公經費、公安隊擴充餉械經費等，共有六元七角六分八釐之多。又如民國十六年，山東每銀一兩正稅銀一元八角，附捐附加稅，如省教育附捐、河工附捐、河工特捐、軍費特捐、汽車路附捐、縣教育附捐、賑濟特捐、警備捐、濟鄉捐、地方公款徵收費等，共有五元五角六分九釐之多。此外各省區所特別通行的，尙有所謂人口捐、自治捐、水利捐、牲畜捐、婚姻捐、沙田捐、積穀捐、鴉片懶捐、屋梁捐、牛捐、名目繁多，不勝枚舉。財政部於民國二十一年九月，因通令各省縣取締擅增田賦，謂各省政府，以增加田賦附加爲籌款之不二法門，農民負擔日重，土地價格日落，甚或視田地爲重累，捨而之他，相率逃亡，其結果，附加雖已疊床架屋，財政仍乏充裕之時，政府人民，交受其困，嗣後各地方田賦正稅附捐一併計算，不得逾越地價百分之一，附加總額，不得超過正稅，其已經起

省縣應即切實核減，其未超過省縣，非於必不得已時，不得率請加征，違者以違法論。但因政治不統一，命令雖嚴，仍無效也。且賦稅之外，政府又有所發行數千百萬的公債券、金庫券、軍用票、及富戶借款等，也莫不是加重農民負擔的。農民負擔日益加重，再無餘力以資耕種，因之，農民祇有休業停耕，耕地荒蕪，政府稅收，自不免短少，政府因稅收短少，再加捐稅，捐稅愈加，人民愈窮，負擔力愈弱，而政府稅收更少，更少則更加稅捐，如此循環不已，不待土匪之蹂躪燒殺，而農村經濟，早已破壞無餘了。

今欲恢復農村經濟，一方面宜將各種苛捐雜稅，設法儘量減少，尤其有外國品競爭的貨物，宜設法概行免除。一方面將租稅政策根本改造，直接稅源，宜注重資本所有，不偏倚於田地，使人民負擔，漸次平均，然後農村經濟，方有發展的可能。

第四。在於國際收支的不平衡。我國對外貿易，向爲入超，利權外溢，與年俱進，遂造成普遍的民窮財盡，莫能自拔，經濟亡國的慘禍，迫在眉睫，今檢討海外貿易的統計數字，實足令人觸目驚心，在民國十八年度，進口貨物價值，爲關平銀十二萬六千六百萬兩，出口貨物價值爲十萬萬零一千五百萬兩，相差入超，尚不過二萬萬五千一百萬兩。民國十九年度，進口價值，爲十三萬萬一千萬兩，出口價值，爲八萬萬九千五百萬兩，相差入超，已有四萬萬一千五百萬兩。至民國二十年，進口價值，爲十四萬萬

三千四百萬兩。出口價值爲九萬萬零九百萬兩，相差入超，竟達五萬萬二千五百萬兩了。再就今年上半年的入超言，已有三萬萬八百餘萬兩，以此推之，今年的入超數目，較之去年，必至有多無少矣。這種入超數目，與年俱進，實爲我國經濟上的致命傷。況自東三省爲日本侵佔以後，輸出上更受莫大的打擊。滿州去年輸出總數爲關平銀三萬萬二千二百萬兩，在我國輸出全部份中，要佔三分之一以上。同時加以往昔賴以抵補入超調劑國際收支的華僑匯款，復因世界經濟恐慌及各處限制華僑入口的緣故，逐年減少。一面入超激增，一面進款減退，這兩重巨大的損失，影響於國民經濟生活，實在不小。譬之一家庭，支出日益增加，而收入反爲減少，沒有不至於傾家蕩產的道理。且查進口的大宗貨物，係生活必要品的糧食棉花等，今年上半年的糧食進口價值，有一萬萬三千餘萬兩，內米穀七千三百萬兩，小麥三千六百萬兩，麪粉二千五百萬兩，比較去年全年糧食進口一萬萬八千六百萬兩，幾要超過一倍。棉花去年全年進口價值，爲一萬萬七千四百餘萬兩，今年半年的進口，已有八千九百餘萬兩，亦比較去年爲多。照這種輸入情形觀察糧食棉花，既爲人民生活必需品，不能設法減少，則將來輸入數目，更爲增加，可想而知。今不謀一挽救辦法，則全國人民，必至變爲赤貧，自存無術，坐以待斃耳。查歐美各國，從前救濟入超的辦法，惟有高築關稅壁壘，對於外來與本國有競爭的貨物，則增加相當稅率，設

法排除、使本國貨物得有充分的保護、然後對外貿易才有轉機。

美國最近因日本廉價貨物的輸入、使其國內農產品與工業品的銷路、大受打擊、因再提高關稅隄防、以圖抵制。英國最近因國內經濟發生恐慌、遂拋棄其自由貿易政策、而採用保護關稅政策、自滬大華協定成立以後、予各領地以相互的優惠稅率、同時設法抵制他國製成品與原料食品的侵入、英國自保護政策勵行後、而國內經濟的恐慌、遂得以救濟。我國自鴉片戰爭失敗、南京條約成立以來、因關稅自主權之喪失、保護政策、無由實施、同時各帝國主義者經濟侵略、與時俱進、遂使國內農產品、以及一班幼稚工業、莫不被其摧殘、無以自拔。

關稅制度、今雖宣布獨立、但尚有協定關係、不能視為完全自主、加以政府因財政困乏的緣故、關稅政策、以收入為其主要目的、即輕視對國內農工業之保護、因之、當此世界各國關稅戰爭劇烈的時代、振興我國社會經濟的前途、皆屬異常暗淡。殆至最近、日本帝國主義者、因我國抵貨運動、日益擴大、其對華貿易、乃實行傾銷政策、如煤炭、棉紗、紙張、水泥等、其價格低廉、遠在我國貨物之下、遂使我國農業家與工業家、莫不瀕於破產的危機、即販賣國貨者、其利息遠不及販賣洋貨之厚、因此國內各處市場、遂為洋貨所獨占。故救濟之法、惟有實行保護關稅、及屯併稅、則外貨競爭與傾銷、方有排除的可能。

而國內經濟亦始有振興之希望。

第五。在於貨幣制度的紊亂。我國自與海外通商以來，因貨幣制度未能確立，外國貨幣遂乘勢而入，在當時市場上所流通的貨幣，除我國各地所鑄造的銀幣外，有墨西哥的鷹洋、英國的香洋，以及日本的明治圓洋等，這數十種的貨幣，其成色重量都不是一律，錯綜流通，在價格計算上，諸感困難，不得已，而圖統一辦法，即別立銀兩的名目貨幣，以爲補救一時之計，并非永遠的定制也。其後相沿日久，銀兩在我國貨幣上的地位，乃轉駕銀元而上之，成爲一種虛銀本位貨幣。但是銀兩之種類，亦是複雜已極，如上海用規元、天津用行化、北平用公砵、漢口用洋例、廣東用司馬平，卽就政府而言，財政部用庫平、海關用關平，其他各地種種名目，更不勝枚舉，而各處的秤之大小、銀之成色，亦是極不一致，加以輔幣的銀角銅元，因鑄造餘利更多，流幣更甚於銀元，各省莫不視爲籌款助餉的不二法門，濫行鑄發，充斥市面，其目的並不在貨幣之流通，而在於牟利，故各種貨幣的行情，均隨價格的變遷，及需要供給的狀態，而高低無常，名爲貨幣，實則已喪失其貨幣的本能，而等於一種商品矣。故我國貨幣制度的紊亂無章，世界實難其選，此種紊亂的幣制，無疑的影響於全國經濟，使其難於發展。爲發展經濟計，改革我國幣制的必要，久爲中外人士所同感。在前清光緒三十一年間，派員赴日調查該國金本位制，及中央銀

行制度、歸而倡議改革我國幣制、曾聘外人金琦衛斯林堀江歸一、阪谷芳諸學者、從事研究討論、幷成立幣制借款。民國六年九月十一日、北平政府、對於英法俄日四公使要求訂立幣制改革借款一萬萬元、結果、由日本銀行團代表四國銀行團墊款三千萬圓。但是當時所謂實行幣制改革者、不過從狹布國幣條例而已。

關於幣制改革、首先應確定的、就是本位問題、而從前本位問題的主張、議論百出、莫衷一是、有主張銀本位制者、如張之洞、唱銀兩本位、載澤、主銀元本位、當時總稅務司赫德、亦以制限鑄造銀幣本位爲適宜、以習慣上用銀、相沿太久、不能驟然變更、且人民生活程度尚低、用銀極爲相宜、有主張金滙兌本位制者、如金琦及衛斯林等、謂中國現在經濟狀況、與對外貿易情形、用金滙兌本位制、最爲妥當、以世界各文明國家、均採用金本位制、金幣已有國際通用的性質、中國介在金幣國之間、如採用銀本位制、則物價隨金銀市價的變動、而時爲高低、對外貿易、亦將悉帶投機的性質、其危險實不堪設想。且我國爲後進未開發的國家、將來如欲實行經濟上的改革、不能不有賴於外資、若長此採用銀本位制、則輸入外費、必生障礙。而國內產金不足、又爲入超國家、不能遽行金本位制、惟有以金滙兌本位制爲一過渡的辦法、最爲適宜。有主張金本位制者、如堀江歸一、力關從來所主張的金滙兌本位制、提倡金本

位制的採用。最近國民政府外人顧問團凱末爾氏，亦主張逐漸採行金本位制，以金滙兌本位制，雖稍優於銀本位制，惟金銀的法定比價，頗難維持，如以現在金銀市價爲標準，確定金滙兌本位制的法定比價，若一旦銀價下落，則私鑄貨幣，勢必充斥市面，而金滙兌本位制，必將隨之而崩壞矣。從前中外經濟學者，研究中國幣制改革，均以世界各國，多採用金本位制，中國如尚採用銀本位制，則對外貿易，與債務關係，均將吃虧不小，故歸結主張，多是金本位制。但是現在世界貨幣制度，因黃金集中於法美兩國，致因分配不均而起空前的劇烈變化，即世界上已經採用金本位制的國家，均被迫而相率放棄，如金本位制鼻祖之英國，近亦不能不毅然決然，放棄金本位制，是足證明金本位已爲現在一種不適宜之幣制了。今各國經濟學者，多主張採用金銀複本位制，以恢復世界購買力，我國幣制，究將取何途，尙須俟將來國際間的形勢推移，再行決定。

現在國中既無所謂貨幣，復無所謂本位制，今宜先行確立銀本位制的貨幣制度，以統一亂雜無章的數十百種貨幣，而爲將來改革幣制的基礎，是當今振興經濟刻不容緩的問題。銀元本位制，與銀兩本位制，從前國中尙有爭論，不容易解決，現在形勢變遷，已非海禁初開的時代可比，以銀元而論，在市場上的各種外幣，已將絕跡，而目前流通的國幣成色，雖間有高下，然要皆我國政府所鑄造，其流通

勢力、布滿全國、自民國三年、國幣條例頒布後、規定以銀元爲貨幣單位、公私經濟、無不以銀元爲標準、是已承認銀元爲一種合法的本位貨幣。以銀兩而論、各地的品質重量、相差懸殊、於計算上、轉不若銀元之爲便利、是以二十年來、海內識者、多主張廢兩改元、用以統一我國分崩離析的幣制。今年六月間、上海洋釐暴跌、竟至六錢八分有奇、實開空前的新紀錄、此種現象、足以表示銀元數量的增加、從前有反對廢兩改元者、以深恐銀元不敷應用爲口實、今則此說不攻自破、故一般人目此次風潮爲廢兩改元之絕好機會。而研究討論廢兩改元的實行辦法者、一時甚囂塵上矣。但是廢兩改元、不僅是解決銀兩與銀元的對抗問題而已、乃係解決銀本位制的先決問題、并爲改革貨幣制度的第一步辦法。

其餘如統一造幣廠、集中發行權、以及整理輔幣等問題、均須同時實行、方能夠確立銀元本位的貨幣制度、得到改革幣制的良好結果。查各國設立造幣廠、原以調劑社會金融、供給人民需要爲目的、故貨幣流通額、適合社會需要、且全國價值統一、不至於紊亂。我國造幣廠、乃一變爲政府的籌款機關、設廠之多、實世界各國所罕見、除中央直轄各廠如天津南京武昌杭州安慶五造幣廠外、其餘如廣東湖南成都雲南遼寧吉林山西河南福建等省、莫不設立造幣廠或銅元局、爲地方政府的籌款機關、與中央毫無關係、甚至如四川等省、凡各軍所割據的地方、都設立有一造幣廠、私自鑄造銀銅元輔幣、且

有在其兵工廠內附鑄銅元者，更不知若干處。造幣機關，如此其多，其成色重量，極不一致，造幣收入，號爲造幣餘利，不問社會需要如何，惟視有無餘利以爲斷。銀角銅元的餘利更多，則濫鑄愈甚，幣制安得不至於紊亂無章。故統一造幣權於中央，所有各地現存造幣廠，須一律封鎖，實爲目前最重要的貨幣問題。此事如不能澈底辦到，則中國整個的貨幣制度，無法成立，所謂廢兩改元，所謂改革幣制，均屬徒勞無益的舉動。

造幣行政權，既統一於中央，而貨幣發行權，應專屬於中央銀行，因中央銀行，握全國金融的中樞，是銀行的銀行，須負一種調劑全國金融的責任，如不掌管全國金融的伸縮權，則這種責任，無從負起。且貨幣金融行政，須完全有獨立的性質，不受政治上的支配，其發行專以社會需要爲目的，不受財政上的影響，故貨幣的流通額，務求其能夠伸縮自由，如當市面繁盛貨幣需要甚多的時候，應該使其自然的增加供給，在市面蕭條貨幣需要很少的時候，應該使其自然的減少供給，供求適應，然後社會金融根基，才能穩固，不至時常發生動搖恐慌的現象。貨幣發行權，以及購買鑄幣材料，既概歸中央銀行負責辦理，則造幣廠專司鑄幣的職務，不至變爲營業機關，政府無法責以籌款，廠員亦不得視爲利藪，而幣政始得自臻整理。

又本位貨幣，須許人民自由鑄造，自由銷毀，如人民感覺貨幣缺乏，價格騰貴，得以生金銀持向造幣廠請求鑄幣。若感覺貨幣膨脹，價格低落，則人民得銷毀貨幣，輸出國外。但是人民對於造幣廠請求鑄幣，及自行銷毀，不能立刻可以辦到，而且手續麻煩，亦不是一般人民所能自由行使，惟間接求之中央銀行，再由中央銀行求之造幣廠，其勢很順而使。就是政府需要貨幣，亦應與中央銀行商量，不應直接與造幣廠交涉。如果造幣廠直接應政府的貨幣需要，則貨幣的流通，則將陷於不自然的境遇。如英國人民需要貨幣，惟向英倫銀行交涉，政府需要貨幣，亦是如此，故其幣制金融的運用，極其圓滿，為世界各國所不及，純在於此。我國如能照此辦理，則貨幣制度的整理，必較容易。

銀元本位的貨幣制度，既已確立統一矣，而更爲紊亂的銀銅元輔幣，尤不能不統一。我國銀角成色，比較銀元稍有餘利，銅元成本更輕，餘利更大，各處莫不濫行鑄造，因而輔幣數量既多，行使區域甚廣，與一般平民的關係，極爲密切，如此紊亂惡劣，非設法整齊而統一之，其流毒社會，實非淺鮮。較之元兩并用，且更甚焉。前清末年，改革幣制，規定銀元爲主幣，銀角銅元爲輔幣，銀輔幣有五角二角一角五分四種，銅輔幣有當二十當十當五當二四種，共計八種，係完全採用十進制，整齊劃一，統系分明，計算取携，均甚便利，立法不可謂不善。惟是有法無政，弊端百出，其主持幣政者，多以造幣爲手段，以籌款爲

目的、五角銀幣成色較優、一角及五分的銀幣、與當五當二的銅幣、造費較巨、餘利無幾、故鑄造者極少、社會流通上、幾不見其蹤跡、於是行使於市面者、銀輔幣祇有二角一種、銅輔幣雖有當二十當十兩種、然當十與當二十、沒有相互的關係、同時並用之處甚少、故亦祇可算爲一種、以八種的輔幣作用、今併爲兩種、其行使之不便、自不待言。上海二角銀幣、兌換當十銅元五十枚、重量在半斤以上、計算取攜、均甚費事、莫不感覺困難。輔幣最小單位、爲當十銅元、尤嫌太大、於平民生計上、影響頗巨。銅元時價、當十者值銀元三釐以上、甘末爾氏的幣制、規定最低單位、爲銀元二釐、較爲適合。以法價而論、當十銅元百枚、等於銀元一枚、今上海市價、乃至二百九十六枚、幾爲三與一之比。當二十銅元五十枚、等銀元一枚、今北平市價、乃至二百枚、爲四與一之比、是較之法定價格、相差甚巨。以重量而論、當十銅元、法定爲二錢、今最輕者是一錢五分、爲一〇〇與七五之比、當二十銅元、法定爲四錢、今最輕者是二錢二分、爲一〇〇與五五之比、重量的減輕、又如此其巨。至於品質的低劣、鑄造的粗糙、更難究詰。輔幣積弊至此、實有改革的必要。今欲輔幣制整理而有統系、惟有廢棄一切舊幣、以甘末爾氏的建議爲基礎、重鑄新幣、是爲快刀斬亂麻的辦法。但是舊輔幣、行使已久、數量既多、流通區域尤廣、一旦概行廢棄、非特時間上所不許、即國家財政、與平民生計、均將有所不堪。宜一方面改鑄新輔幣、確立有統系的輔幣制、一方

而調查各地輔幣複雜情形，分別整理，截長補短，以舊輔幣的時價，遷就新幣的法價，使稍近於整齊而已。

硬幣既已整齊統一，而紙幣爲一種代表貨幣，亦宜整齊統一。查各國紙幣的發行，除美國、加拿大、蘇格蘭幾處而外，都是採用中央集權制，常以紙幣發行數額的伸縮，而調節市場通貨的供需，爲其貨幣政策的中心，故其發行，決無濫自膨脹的流弊。我國紙幣的紊亂複雜，更甚於硬貨，無論普通商營銀行，皆得享有紙幣發行權，全國紙幣發行銀行，不下數百家，無法統一，此行與彼行，即屬同額貨幣，價值常爲懸殊，就是同爲一行，而此埠與彼埠，亦不能流通使用，外國紙幣，亦得橫行於我國市場，發行數額日多，銀行根基，不免動搖，偶逢變亂，即發生擠兌的風潮，甚至有因此而告倒閉，成爲廢紙者，其流毒社會經濟，實非淺鮮，故非統一全國紙幣發行權，不足以管理貨幣行政，而救濟這種弊害。但是現在中國欲將紙幣發行，一時概行收歸中央，恐事實上難以做到，宜在國民政府勢力所能及的地方，設法逐漸統一紙幣的發行，公布銀行法律，規定將來紙幣發行權，統歸中央銀行，而對於現在已取得發行權的各銀行，規定有一限制，嗣後不得超過當時發行額，並規定若干年以後，應當逐漸放棄其發行權，此爲統一將來紙幣所必要的步驟。

我國地大物博，實不亞於美俄兩國，今美國國富如此充足，蘇俄自革命後，其國家經濟力，亦蒸蒸日上，惟我國經濟衰落，日益加甚，實在政府政策的錯悞，今研究其根源，設法而救濟之，則經濟的振興，財政的充裕，直可立而待也。

第四章 前清末年及北平政府的財政整理計劃與

國民政府的財政整理大綱

前清自嘉慶以降、國家綱紀漸次弛廢、內憂外患相繼而起、國用日益浩繁、收入反為減少、當時財政實已呈露襟見肘之態矣。迄至光緒年間、因內外情勢之逼迫、舉辦新政、國用遂愈形膨脹、財政亦益陷窮乏、歲出超過、竟達三千六百餘萬兩的巨額。於是政府求挽救危機、而有整理財政之舉、其整理步驟、為先召集財政專家、研究財政紊亂之根源所在、據當時研究結果、認為國家財政紊亂之因。

第一、在於中央政府的財政最高機關、不能行使其財政權、如度支部、在名義上、有總攬全國財政的職務、而在實際上、關於地方財政上的收支、全無監督干涉的力量、各省除依照所指定的貢賦解送於中央外、其餘概行自由處理、並常藉種種天災地變以要求解送定額的減少。財政徵收權、既為地方政府所掌握、則中央政府、不特財政上毫無擴張的餘地、而政治上的權力、亦因之日形薄弱。不僅各省

如此，即中央政府所在地的各機關，其財政權，亦是四分五裂，不能統一，如農工商部及郵傳部等各有獨立的收入，並各可以自由支出，亦與度支部不生關係。這種支離破碎的財政情形，乃造成分崩離析的政局，一遇經費膨脹的時候，遂毫無伸縮的餘地，可以設法應付。

第二，在於全國預算制度不能確立。中央政府惟依賴地方所解送的款項以行收支，至於各地方的實際收支如何，無從查悉。而各地方的財政徵收權，完全委任於各州縣官，各省長官，對於各縣究竟實徵若干，實支若干，亦不得而知。各州縣官，每年關於收支款項，惟有一形式上的報告書送於上司，其數目字，概係虛偽，地方官彙集這種虛偽的報告書，轉致於中央，中央據此而規定為全國歲入歲出。其所謂解送定額，在明朝係依照元代，無所增減，至清代又是依照明朝，未有改變。全國財政收支，概行因襲空文，何者為中央收支，何者為地方收支，亦都是紛亂而無所區別，徵收官吏之易於舞弊營私者，實其於此，故人民所負擔的款項，幾有十之六七，歸於中飽。

因此而確定整理財政的根本政策，首先惟有實行中央集權制。於光緒三十四年，頒布清理財政章程，其要旨，係擴張度支部的權限，首先將所有中央款項，改為由度支部徵收，然後再行發給各官廳，即從來各機關自行直接的收支，亦必經由國庫出納，而統一國庫，係度支部的權限，編製全國預算決

算、歸度支部負責辦理。關於各機關的經費、度支部有增減的權能。從來各省的布政司、專受督撫的監督指揮、而掌理財政、今改爲歸於度支部與督撫兩屬的機關。各省布政司、關於省內一切財政、須隨時詳報於度支部、而受其檢查、則度支部對於各省財政、有直接監督指揮的權力。即各省官銀號、度支部爲防止其兌換券的濫發、得隨時派員檢閱。公債募集、各省非得度支部的許可、不能擅自發行、或與外商訂約。至於各省布政司、亦使其有統一省內財政的權力、地方原來特設財務機關、漸次裁撤、其一切事務、歸併於布政使司辦理、所有省內各機關收支、必須送達布政使而受其查核。由是在名實上、度支部得爲中央財務中心機關、布政司得爲地方財務中心機關。其結果、雖歷史慣例、因襲既久、舊來積弊、不容易一朝革除、而度支部與布政司的權限、得以多少擴張、致使全國財政、漸有統一整齊的希望。

其次在中央設清理財政處、直轄於度支部、在地方、設清理財政局、由中央派正副監理官、負監督各省實地調查財政情形的責任、稽覈各省出入的確數。如清理財政局人員、有不盡其職責、或有默許地方各財政機關報告不實的事情、必須呈報度支部、嚴行懲辦、務使全國歲出歲入、打破從前虛偽報告的陋習、而確立實實在在的預算制度與決算制度。光緒三十二年、宣布將來實施憲政、改革中央官制、先從財政着手、其規定改革財政的順序、第一年、頒布清理財政章程、第二年、調查各省歲出入的總

數、第三年、覆查各省歲出入的總數、釐訂地方稅章程、試辦各省的預算決算、第四年、制定會計法、頒布地方稅章程、并釐訂國家稅章程、第五年、頒布國家稅章程、第六年、試辦全國預算、第七年、試辦全國決算、頒布會計法、第八年、確定皇室經費、實行會計法、并設立審計院、第九年、制定憲法與議院法公布、同時確定提出於議會的預算案。

其改革財政的順序、頗有條不紊、如能照此切實進行、則如各文明國家的預算制度、與決算制度、不難確立。其結果、度支部於宣統二年、制定試辦豫算冊式及例言二十二條、通令中央及地方各機關遵照、送致預算、其後各機關均依照辦理、度支部遂以爲根據、而創始編成宣統三年度總預算案、提出於第一次開會的資政院、經資政院審議確定、於歲出總額三億七千六百三十五萬五千兩之內、核減七千七百九十萬七千兩、對於歲入總額三億一百九十一萬二百兩、尙有三百四十六萬一千餘兩的剩餘。但是當時中央威信、漸次墮落、而各省督撫、遂多訴地方財政的窮乏、難以從命、卒不能見諸實行。且各機關資送於度支部的預算、莫不隱匿收入、誇大支出、仍是一種形式上的預算、故度支部於翌年上奏文中、謂去年各省造送預算時、疊接監理官來稟說、於歲出則有意加多、於歲入則特別少報、仍應嚴行查核、方足以昭實在、如中央政府純據此、而編成總預算案、無異於杜撰、而資政院的修正案、亦并

無何等標準、而遽行增減、均不足爲信憑也。然度支部因此而確立全國預算的雛形、制定宣統三年暫行預算章程、頒布施行、更加以切實調查、嚴行審核、再着手編成宣統四年度預算案、則真實的預算制度、未始不可以漸次成立。其後突遇革命事變勃發、政體更改、於是前清財政革新的大事業、亦遂因此告終。

革命成功後、北平中央政府、仍仿效清末之改革事業、先計劃中央財政權的統一、開始辦法、將國家稅與地方稅劃分清楚、制定財政官制、中央財務最高機關、改爲財政部、各省設立國稅廳、使直隸於財政部、更於各地方設立國稅分廳與支廳、使其統轄國稅事務、并提高國稅廳的職權、使與各省軍民長官、立於對等的地位、不受其束縛、凡關於省內國稅、均歸其掌管、各省原來財政司、僅管地方收支、深合國地界分明之旨。民國二年二月、制定國稅廳籌備處暫行章程、公布施行、於財政部暫設國稅廳總籌備處、各省暫設國稅廳籌備處、掌監督及執行關於國稅事務。自國稅廳制度施行以後、各省關於國家財政、始有精密的報冊、達於財政部、一時頗具成績。嗣因中央政府鑒於地方收支、漸見增多、思欲運用兩方資金以救濟財政上的急需、三年秋、乃成立財政廳、合國稅廳與財政司的職權而統一之、直隸於財政部、第以監督權畀之各省民政長官、因之國家與地方的財政、界限復見混淆、加以劃分國家

稅與地方稅，大不平均，所有大宗收入如田賦營業稅等，均列於國家項下，爲一種強幹弱枝的辦法，更使各地方不滿，與中央爭持甚力，乃藉財政監督權，抑留中央款項，而所謂中央集權的計劃，遂完全爲其所破壞矣。

在周學熙長財政部的時候，對於財政整理，有全盤具體的計劃，其提出於國會的說帖略謂：

「欲謀改革全國的財政，須先知財政弊害的所由來，及其現在的狀況，譬諸醫者之治疾，必研究病源及現在病狀如何，然後始能定方藥下鍼砭也。中國財政的病源有二，一爲紊亂，二爲枯竭。今探究紊亂所由起，其積因非一朝一夕之故，前清舊制，財務之統系不明，中央擁考核的虛名，各省操徵權的實柄，中央需費，反取求於各省，於是有解部之款，有京餉之款，各省不足，又仰給於中央，於是有撥部之款，有受協之款，因前後豐吝不同，始而認解，繼則截留者有之矣，因彼此盈絀互異，本係認協，改爲撥補者，又有之矣，案牘膠轕，款項糾纏，但期彌補挪移，苟且敷衍，其時固無所謂國家經費與地方經費之分，亦無所謂國家收入與地方收入之別，此其紊亂之原因一。田賦鹽茶及其他釐稅，雖皆責成督撫管理，而督撫又分寄於藩司，然藩司承宣布政，并非專司財政之官，而鹽使關道，又各自分立，不歸藩司節制，漸年以來，因籌餉籌款之故，局所林立，各擁徵收之權，雖

長官有不能過問者矣、財權不一、事務紛歧、此其紊亂之原因二。新政繁興、歲計日絀、舊有之田賦課稅、不足以應正供、於是因就地籌款之議、巧立名目、苛索於民、稅目捐項、以千百計、或則同名而異質、或則同質而異名、省與省殊、縣與縣異、無論清釐之不易、抑亦統系之難明、此其紊亂之原因三。舊稅既未能蠲免、新稅又未便推行、農商小民、苦於苛索、而巨紳富室、有坐擁厚貲、竟無絲毫之貢獻者、揆諸租稅公平普及之原則、實有未合。即或仿效新規、更立名目、行房捐舖捐者有之、似乎家屋稅矣、而實非家屋稅也、行賈捐商捐者有之、似乎營業稅矣、而實非營業稅也、行報效捐輸者有之、似乎所得稅矣、而實非所得稅也、辦法既參差不齊、分配亦彼此懸絕、負擔不均、弊竇百出、此其紊亂之原因四。若夫枯竭之病、又非可一、二言盡之矣、財政之窘、一由於歲出頻增、一由於歲入短絀、此盡人所知也。而我國又有特別原因、收支懸殊、欲求其適合之道、除增加租稅變賣官產以外、祇有募款之一途、然此在公債發達之國則然、若信用未孚、強迫既有所難行、勸導又不足濟事、故一旦財政破裂、別無他法可為挹注之資、此其枯竭之原因一。其次則為幣制未統一之故、銀錢比價、隨時漲落、非有損納稅之戶、即貽累徵收之官、况以銀元充斥、為憂更甚、對外則又有金銀之比例、鎊虧愈重、歲耗愈多、幣制不清、國用日絀、此其枯竭之原因二。又次則為銀行業尙未發達、中

中央銀行、本爲調劑金融之機關、亦卽管理國庫之樞紐、調度得宜、則財政與經濟、兩收其益、運用失當、則財政與經費、俱受其害、今者銀行之基礎未立、國庫之寄託無從、紙幣之通用未靈、現款之流通有限、是以國庫出納、倍覺困難、今日交付之借款、明日卽消耗於無形、此其枯竭之原因三。最後則因產業未發達之故、光復以後、農失其業、工滯於場、商賈貿易、日趨窳敗、民生凋敝、方求蠲免之不遑、國計艱難、雖增稅增捐而何補、蓋末有不藏富於民、而能藏富於國者也、此其枯竭之原因四。紊亂之四、因行政機關之不統一、枯竭之四、因金融機關之不靈活、不統一者、宜求所以統一之、不靈活者、宜求所以靈活之、然後足以立百年不拔之基、而維一髮千鈞之局也。先述整理財政的目的、一在欲使國家財政與地方財政、確立明晰的界限、國家收入、不與地方收入混淆、國家支出、不與地方支出糺雜、此所以破第一之紊亂原因。二在欲使財權統一、財政機關、以一系相承、無彼此牽掣之嫌、有內外相維之益、此所以破第二之紊亂原因。三在欲使租稅統系分明、刪煩雜之名稱、立簡明之項目、此所以破第三之紊亂原因。四在欲使文明先進國最良之稅制、推行於吾國、使一般人民公同擔負、以與租稅之原理原則符合、此所以破第四之紊亂原因。五在欲使租稅收入、不足以供國家的支出時、政府得以有信用之公債、補救財政之窮、此所以破第一之枯竭原因。六在

欲使舊爛的紙幣絕迹、代之以一律之鈔票、且國內有法定的本位、使紙幣歸於統一、國庫出入、均不受幣制混淆之影響、而財政亦可藉此而轉機、此所以破第二之枯竭原因。七在欲使舊幣收回、新幣推行之後、中央有最鞏固最完備之國家銀行、以爲各銀行之母、且兼管國庫事務、對於全國金融、從容調劑、間接以紓國家之財力、此所以破第三之枯竭原因。八在欲使全國金融活動、恢復產業、以次休養生息、富力漸充、稅源自裕、此所以破第四之枯竭原因。而欲達到以上各種目的、須以財政政策、使行政機關歸於統一、是乃直接整理財政的方法、以經濟政策、使金融機關、全行靈活、是乃間接整理財政的方法。所謂財政政策的方法、先決問題有四。一爲劃分稅項。其劃分的標準、以稅源普及於全國、或有國際的關係、而性質確實可靠、能得鉅額的收入者、爲國家稅、以稅源多囿於一定的區域、不含有國際的關係、其性質雖亦確實、而收入額比較的稍少者、爲地方稅。二爲統一稅權。光復以後、各省財政機關、更爲紊亂、今既劃分稅項、以爲根本之圖、尤應統一徵收、以示權限之別、地方稅的管理與改良、歸地方團體負責、而徵收國稅、須有一直隸於中央的機關、各省設立國稅廳、直隸財政部、使之監督執行國稅的事務、而立統一國稅權的基礎。三爲釐訂稅目。租稅應以簡明爲原則、今、國租稅、名目繁多、制度複雜、徵收之費既大、弊竇因以潛滋、實有阻害

產業的進步、爲今之計、固以刪繁就簡、爲改良稅目的要圖。因釐定國家稅與地方稅法案、其第一條、卽列舉稅目十七種如田賦等、定爲國家稅、其二條、卽列舉稅目十九種如田賦附加稅等、定爲地方稅、四爲更新稅制。國家稅制、應認一般收入爲租稅的源泉、我國課稅、非集注於生產機關、卽集注於消費物品、實有違反普及公平的租稅原則、今宜更新稅制、方足以劑租稅之平。而新稅與舊稅重複、尤易陷於不公平之地、如登錄稅施行時、則契稅牙稅、應同時廢止、營業稅施行時、則牙捐當捐、應同時廢止、出產稅施行時、則常關統捐釐金、應同時廢止、房屋稅施行時、則房捐應同時廢止、如此方能免重複之弊。然此項新稅、猶是對於生產機關而言也。而今日所最宜注意者、則在於印花遺產所得三種之新稅、印花遺產、係對於行爲而徵收、爲中國向來未有的稅目、而又無重複之虞、所得稅、係集注於富方之分配、且適用累進稅法、與公平的原則既符、而亦易達普及的目的。但是財政政策、雖爲直接整理財政的方法、然祇足以救財政紊亂之弊、而不足以挽財政枯竭之弊、故今日整理財政之道、非但注力於財政政策所能爲功、必以經濟政策爲間接整理財政的方法而後可。而所謂經濟政策者、須舉公債政策、幣制政策、銀行政策、產業政策、同時施行、使收相輔而行之效、直接而經濟受其益、間接而財政見其功、乃足爲整理財政的後盾。欲行四種政策、有

當先決的問題、即公債如何籌劃、幣制如何統一、銀行如何計劃、產業如何保護是也。籌劃公債、當分三種辦法、一則先籌積欠之債、次則再謀舊債之清理、又次則力求新債之推行。積欠有失國幣信用、必須設法速償以免膠轕、現經電商各省協力回籌、將來如有不敷、祇有以大借款爲撙換之一法。清理舊債、係專指外債、須採用減債基金法、擬每年由政府籌撥一千萬元、編入預算、專備減債基金、由外國市場收買此項債票、收買以後、仍復對之付以利息、而不卽行銷却、如此、則利息與資本金兩項、遞年累進、而買收公債之數、亦必遞年累增、從前鉅額之洋款賠款、約計銀幣十七萬四千三百八十八萬四千六十元七角六分四釐、計算二十二年以後、而此項債務可清償矣。推行新債、須具三種條件、一爲擴充流通公債之機關、二爲廣求公債之用途、三爲確實公債之擔保。流通公債機關、以銀行及股份懋遷公司爲最要。公債用途、莫便於充銀行鈔幣的準備及其他公務上的保證、且許民間隨意買賣抵押、而銀行及股份懋遷公司爲之媒介、則公債之價值生、固將不脛而走矣。至於擔保問題、契稅及印花稅、均爲確實可靠之財源、以此爲付息還本擔保之用、固綽綽有餘矣。統一幣制、今宜標本兼治、一則先研究紙幣如何收回、一則須研究本位如何規定、解決今日紙幣問題、第一着手、當自銷却舊紙幣始、舊紙幣銷却之後、同時發行新鈔之權、當集中於

國家銀行。本位幣制、銀本位、既非天演界中所宜、舍銀而金、又非我國實力所能、擇其最適於我國情形者、惟金匯兌本位制度。計畫銀行、須由三方面合籌之、一則立中央銀行的基礎、二則籌商業銀行的發達、三則圖國際銀行的推行。中央銀行、爲經濟界之總機關、須與財政脫離、具有獨立的資格。商業銀行、國家亦主動長主義、使其長足進步、藉以補助中央銀行。我國國際匯兌、利權操縱於外人之手、急宜設立資本雄厚的國際銀行、以圖挽回。保護產業、更爲今日要圖。政府實行公債政策、紙幣政策、銀行政策者、凡以爲活動金融機關計也、而金融機關之能活動與否、則尤視產業之興廢盛衰而定、因銀行所恃以圖轉者、吸收現款、而放資於生利之途、工商失敗、存放俱窮、銀行亦儼然不可以終日、若議增舊稅、設新稅、民不堪命、推行無效、更不待言、此爲上下交困之秋、亦即國家存亡絕續之日也。故今日整理財政、須以培養稅源爲第一義、而培養稅源、須以保護產業爲第一義、保護之道、首在恢復、次言發達、此爲助長主義必經之次第也。最後結論、關於政治制度的改良、以財政立法的監督、期諸國會、財政司法的監督、責諸計院、而財政機關、則實行其行政的監督、三權鼎立、各能實行其職權、互相催促財政上的進行、則財政的整理、直可計日而待也。」

在熊希齡長財政部的時候、其整理財政的計劃、略謂：

「現在中央既一無所入，惟仰給外債，以度歲月，地方則又思分中央所借外債之餘，濫以自活，循此不變，債債相引，其勢將舉全國所入，盡充外債利息，如此，則破產之禍，不待數年。爲今之計，整理財政，惟有治標治本兩策，同時進行。治標之策，於歲入方面，宜力求實徵實解，於歲出方面，宜厲行節減政策。政府對於預算，第一義，須求實際上的收支適合，第二義，須勿以外債充經常政費，以此而爲財政的最要基礎。原預算除公債收入外，其較爲確定者，係各種租稅及稅外收入，共三萬一千七百餘萬元，據過去現象，除海關稅實收可稽外，餘皆性質不明，或各地方收入，本自減少，或雖不減少，而不能聽國家之指撥，其大病源，在各省行政系統，十九破壞，無從核督，重以摧科之職，不得其人，故人民負擔，毫末減輕，而國庫則所至如洗，根本之計，惟在澄清吏治，棕核名實，以滌除中飽而已。治本之策，一曰改正稅制，二曰整頓金融，三曰改良國庫。我國人民平均負擔之輕，爲萬國所無，故以四萬萬人之國，而歲入僅及三萬萬，國用坐是支絀，百廢無自而興。然夷考其實，則人民又曷嘗蒙輕稅之利者，蓋稅制不善，違反租稅公正的原則，故國既病瘠，而民亦不蒙澤。今欲準衡學理，以立我國正當之租稅系統，此殆非今日所能驟幾，惟一面就現行諸稅，擇其中最煩苛厲民者裁汰之，餘則加以改良整頓，一面酌量情形，略參以國家社會主義，添設新稅，以求國家增

加收入而人民亦間接受其利。計應採之稅目、曰田賦、曰鹽課、曰契稅、曰宅地稅、曰印花稅、曰出產及銷場稅、曰煙稅、曰酒稅、曰鑛業稅、曰一部分之營業稅、曰一部分之所得稅、曰遺產稅、曰通行稅、曰銀行兌換券發行稅。以上各種稅源、皆財政學上所謂有自然增收力者、苟辦理得宜、則年年收入遞進、實爲必至之符。數年以後、不必增設稅目、不必增徵稅率、而國庫所入、必數倍此數。中國與日本、境壤相接、人民生活程度相近、而日本每人每年平均負擔租稅額、約十二三元、而中國現在所負擔、不及一元。倘生計發達、所負擔者如日本、則歲入固應五十萬萬元矣。即如煙稅、日本用專賣法、每年純收益、約五千萬元、中國若以三千萬人吸煙計、每人每月平均一元、亦應年收入三萬六千萬元、又如鑛稅、日本年收千餘萬元、中國若開放發達後、所收何啻十倍、亦應一萬萬元、其他收入、皆可以此類推。金融爲財政及國民生計之樞紐、而幣制實與之相維、我國幣制紊亂、全球所患苦、近則各省濫發紙幣、價格低落、市面恐慌、人民咨怨、其直接影響及於財政者、則紙幣制紊亂之故、徵收複雜、官吏得上下其手、滙價參差、國庫損失、緣紙幣低落之故、國家一切徵收、即以其低落之額、爲損失之額、凡茲弊害、不勝枚舉。今改革幣制、金本位、目前不易辦到、宜暫照舊習慣、用銀本位、以謀統一、但所鑄銀幣、不太濫乎人民需要之額、覺將來變遷、殊非難事。而其下手、則在擴充

中國銀行鞏固其兌換券的信用，俾得隨時吸集現金。制既劃一，滙兌周便，兌換券之流通，自日加廣，得以有價證券，充保證準備而已足。此種保證準備之最良者，莫如公債，故國家發行公債，銀行必樂於承受，而所承受之公債，國家即得資以爲建設庶政之用，故直接整理金融，間接即所以補助財政也。至於處分各省濫發的紙幣，則首從清理省銀行及官錢局下手，由中國銀行董治其事，清理既畢，即由中國銀行承繼其債權債務，隨時以新兌換券，易收濫鈔，定一期限，收銷完結。要之政府計劃，以嚴格的量入爲出，爲目前之計，以整理稅制，爲鞏固財政基礎之中堅，而前後皆以整理幣制及金融爲樞紐。」

在陳錦濤長財政部的時候，其整理財政的計劃，略謂：

「比年以來，政府懷抱野心，軍費則取擴張主義，政費則取牢籠主義，故軍政兩費，預算上，實較前清增加十之四五，現經此次改革，各省軍費，增出尤多，政務停滯，而政費之支出如故，當此財政支絀萬狀，勿論整理爲難，亦恐收拾非易，故現在第一步計劃，總以樽節軍政兩費爲入手辦法。將來財政整理的辦法，一爲整理稅制，查各國稅制，有收益課稅，所得課稅，消費課稅，行爲課稅，四大統系，爲國庫收入，及課稅分配上必要財源。中國稅制，收益課稅中，以田賦收入爲最多，故以整

頓田賦爲尤要、舊制賦額甚輕、惟以銀兩計算、徵銀元、則往往加至一倍以上、故賦額似輕而實重、據本年預算、田賦列九千六百餘萬元、若實行清丈、至少可獲純田十萬萬畝、比例收益、每畝徵洋二角、應得二萬萬元、今未能驟語及此、惟從清查糧額、歸併稅目、平均賦則入手、又於改徵銀元之中、酌加極輕微之成數、當可實收至一萬二千萬元。其次營業稅、上年已擬辦特種營業稅、將行而未果、然牙當兩稅、原預算列九百餘萬元、卽爲營業稅性質、吉省已辦之消場稅、與廣東擬辦之商店產銷並徵、亦屬營業稅辦法、如果詳細研究、求一簡易可行之法、收入自不在少數、初辦時、稅率稍輕、商民當能樂從、可假定爲二千萬元。房屋稅、亦爲良稅、應由所有者負擔、較爲公允、各省現辦房捐鋪捐、類多抽諸商人、每年收入、尙無確數、日本房屋稅、分市街村落、合計貸賃、總額爲千三百餘萬、徵百分之五、得二百六十餘萬、中國戶口殷繁、十倍於日本、房屋貸賃額、雖未確實調查、而以日本比例、其價格總額、至少有二萬萬、徵其百分之五、亦可假定爲一千萬。鑛稅、原預算列一百三十餘萬、若酌量開放獎勵、稅收何止倍蓰、至少當可得三百萬。所得稅、上年擬辦特種所得、從官吏公司銀錢商鹽商入手、此稅如能施行得宜、養成商民納稅義務之觀念、亦可與營業稅相輔而行、稅率本極輕微、初辦時、不求多收、可假定爲一千萬。消費課稅中、以鹽稅收入爲最多、原預算

列八千四百餘萬、據各省銷鹽報告、約三千二百萬擔、而無稅私銷之鹽、尚有一千五百萬擔、私鹽之充斥可知、若擬杜絕私銷、則就場徵稅、最爲相宜、專賣尙無此力、目前整理場產、添練場警、酌行均稅法、預計亦可得一萬一千萬。其次絲稅、茶稅、糖稅、絲茶爲出口貨、糖則輸入貨居多、據最近海關貿易冊、絲綢緞出口、約值銀一萬萬、內地銷用、未據調查、約與出口價值等、抽值百之五、當得銀五百萬。茶葉出口、約一百四十餘擔、內地銷用、雖不知其詳、約可二百萬擔、每擔徵洋三元、亦當六百萬。而茶之票稅、尙不在內。糖稅、原預算列爲六十餘萬、如能由政府扶助資本、推廣種植、改良製造、實行輸出獎勵、亦可抵制洋糖輸入、收入約當得三百萬。油爲日用所必需、其種類甚多、如豆油、麻油、菜油、醬油等、銷路可與鹽匹、從前抽收釐捐、險漏不少、今擬分別、定爲專稅、當爲收入大宗、初辦時、假定爲一千萬。行爲課稅中、以契稅收入爲最多、原預算爲一千五百餘萬、改辦登錄稅、稅率照舊、再加各種登錄、初辦時、可假定爲二千萬。印花稅、原預算列五百六十餘萬、如將銀錢票據婚姻證書等、一律貼用、至少當得一千二百萬。遺產稅、保障產權、民當樂從、初辦時、用最輕累進法、可假定爲三百萬。通行稅、祇徵鐵路輪船電車三項、與各國運輸稅相近、可假定爲三百萬。至關稅一項、加稅免釐以後、稅收當增一倍以上、目前辦法、連常關釐金併計、切實整頓、亦可假定爲一萬一

千萬。此外如棉花稅、牲畜稅、屠宰稅、花生稅、竹木稅、漁業稅、以及各項雜稅、米谷捐、船捐、斗捐、布捐等、以及各項雜捐、約五千萬左右、或擬歸併名目、稅捐統徵、或擬分別苛細、酌量停免、當與各省通盤籌計、即將此項收入、劃充地方經費之用。其他租稅以外收入、如菸酒公賣、原預算、列一千一百餘萬、若將原有稅釐捐等歸併徵收、初辦時、亦可得二千五百萬、一二年後、當得四千萬。鼓鑄貨幣餘利、現在固屬無多、惟改革幣制後、增鑄輔貨、每年約在一萬萬元內外、鼓鑄餘利、當得二千萬。統計國家收入、約四萬七千萬元。二爲整理預算。預算以編成議定爲重、尤以施行監督爲要、民國預算、辦理有年、究之歷辦預算、如何議定、如何監督、至今尙莫名其故、欲其實行、殊屬未易、一國財政、不知預算、是爲無政、焉能有財、現當改革之初、整理歲計、預算尤關重要、着手準備、茲止其時。竊謂準備預算、以分配經費爲最難、比年軍費國債兩項、原預算、已占全國歲入三分之二、國債關係國信、無可磋商、現在分配經費問題、惟有從節約軍費入手、騰出餘款、以補助實業教育、俟歲入增加、軍費計畫確定後、再議擴張辦法、此應與主管各部切商者也。至預算議定範圍、英美各國、凡關公債本息、官吏恩俸、公使及法官俸給、均爲永久固定經費、國會不得年議變更。中國預算形式、甫具基礎、未固、審計歲入、分配經費、正賴國會爲後盾、如其議定範圍過狹、亦與監督財政主義不合、故

擬就公債本息、公使領事、及中央官吏俸給、先行制定法律、作爲永久經費、此外各經費、非經國會議決、不得支出、以示限制、此應與國會議諸君切商者也。預算編成以後、經費如何支出、應由主管機關、按月編成支付預算。送由財政部轉交金庫、各機關支出經費、即照預算定額、填發支付飭書、統由金庫照額支付、如有預算以外用途、而無切實計劃、關係要政者、不得率請追加。預備金、爲日本創例、足以破壞預算、原預算列二千萬、數目大濫、應加限制。款目不准流用、爲會計法所規定、實行預算、亦當注意於此、此整理預算之大凡也。三爲統一金庫。各國憲制、除英吉利外、所有全國歲入歲出、無不以金庫爲匯歸、民國金庫條例、雖經政府頒布、尙未由國會議決、中國銀行名爲辦理金庫、實祇謀各省解款之統一、而於金庫直接徵收一層、尙未辦到、現擬廓清徵收積弊、非辦到金庫直接徵收不可。惟以我國幅員之大、交通之艱、如議遍設金庫、亦恐力難兼顧、現在第一步辦法、擬將金庫條例、提出國會議決、另編金庫施行細則、規定金庫出納區域、擇交通使利縣境、一律設立金庫、辦理直接徵收事宜、其在邊疆及交通不便地方、仍由經徵官徵收保管、按期繳納金庫。至歲出各款、照預算定額、亦由金庫直接支付。總期全國收支、以預算爲基礎、以金庫爲樞紐、收入有納稅憑單、支付有支付飭書、收支結束、有金庫之計算報告、與經徵官之徵收報告、可資對照、全國收

入一款、支出一款、中央均有賬簿登記、可資稽核、如是、而財政庶有清明之日也。此統一金庫之大凡也。四爲整理公債、募集公債、亦財政濟急之一法、中國自甲午以還、債款逐年增加、至今長期債額、已達十四萬八千六百餘萬、短期債額、亦有二千七百萬有奇、共計十五萬一千餘萬、其中內債、僅七千九百餘萬、餘則盡屬外債、其抵押擔保品、長期者、爲各項國稅、短期者、爲國庫券及其他債券、年債本息、約一萬三千餘萬、以言目前財力、負擔不可謂不重。現議着手整理、一應確定內外債償還方法、及特別保管內外債抵押擔保品之收入、以固國信、二應推廣國內公債之銷路、以養成人民購買內債之習慣。第一辦法、擬設立減債經理局、由政府國會審計院商會、派定若干員、組織委員會、將所有內外債抵押擔保品之收入、由金庫按期徵收足額、交由該會特別保存、俟各債本息到期、悉數償還、如債票有低落之時、不俟到期、亦可自行收買、以減本利之負擔、如是、則國信可固、而票價亦可維持也。第二辦法、宜廣求募債資源、切勿強迫購買、公債資源、不盡在民、凡銀行公司之資本金、公債金、分配金、儲金、農工商業上之公積金、官有公有儲金、公共基本金、皆爲公債至大資源、又如個人所得年額、如有賸餘、孰不購買債票、較存入銀行、尤有利益、凡茲各項資源、皆關公債銷路、故推行內國公債、不惟可養成人民購買之習慣、並可鞏固外債間接之信用也、此整理

公債之大凡也。五爲確定貨幣政策。歲入歲出之金銀計算、公債證書之價格上落、均與貨幣政策有密切關係。言財政者、以改革貨幣入手、洵爲至論。改革貨幣、先決問題甚多、而最要者、又在貨幣本位之如何確定。紙幣發行權之如何統一、言本位、則有用金用銀之分、又有單制複制之別。複本位、姑無論、單本位、則主張用金用銀、尚不一致。近有人創虛金本位之說、採用金單位、理由最長、虛金本位、專對於國際匯兌、國內則以紙幣銀幣代表、爲折衷辦法、亦我國經濟實際所必經之階級也。惟以中國幣制紊亂、用銀用錢、參差不一、銀單位、尙未實行、遽議用金、以圖國際匯兌之便利、究之所得滙利有限、而現在賠款、皆以關鹽稅作抵、由外人代收代還、而我國自設之銀行、又少外國匯兌機關、一旦如行金本位、恐滙兌之利益、亦未必權自我操、而況現在各省徵收習慣、大率以銀折錢、以錢折洋、層層折扣、其弊莫可究詰、設議金本位、則其折合計算、更不可言狀、利未見而害已著。金本位、一時既不能議行、虛金本位、又因現時經濟狀況、行之亦未見有利、故整理財政第一步、當議實行銀單位、俟全國幣制劃一、無銀錢並用之害、然後再議實行金單位、或虛金本位、循序而進、其勢自順、於國情最爲適合。至於發行紙幣、集權分權、不一其例、要皆視國情而定、前清財政紊亂、都因各省濫發紙幣所致、民國以來、籌備巨款、收回舊有紙幣、限制各省發票、紙幣稍有

整理之望。現除湖北湖南江西等省，尚有舊發紙幣外，其餘各省，大抵均用中交紙幣。現擬確定貨幣政策，則紙幣發行特權，自應畀諸中央銀行，以免再蹈前清故轍。所有各省舊發紙幣，一律無力收回者，暫准照常通行，惟不得暗中增發。仍規定切實辦法，限期收回銷燬。總期數年以後，達到完全紙幣集權之目的。庶全國金融之基礎可固，而國民經濟之發達可期也。此確定貨幣政策之大凡也。六爲實行煙酒公賣。煙酒公賣，辦理以來，頗著成效。本屆公賣收入，原預算爲一千一百餘萬元，煙酒稅收入，及增加收入，原預算爲一千三百餘萬元，共二千四百餘萬元。惟現在辦理菸酒公賣，一面設局徵收經費，一面又抽關稅釐金，辦法紛歧，抽收亦不一致。於公賣政策，尙有未合。現擬切實整理，即將現抽煙酒稅釐，以及各捐，概行停免，祇徵公賣經費一道。除海關稅外，概不重徵。惟各省菸酒稅率，向來層層抽收，稅釐捐三項合計，祇須經過二三省分，其稅率，已有值百抽二十至四十不等，再加公賣經費，則又值百抽五十至六十不等。今擬抽收煙酒公賣經費一道，抽收標準，暫定爲值百抽五十，產銷各半徵收，以均負擔。菸葉菸絲二項，向來分途徵稅，跡近重徵，將來抽收公賣費，擬將菸葉一項，消納於菸絲之中，不再抽費用。至各省原有稅釐捐等收入，不在少數，茲擬歸入公賣經費，且係產銷分徵，收數難保無着，故擬由中央統收統撥，以保各省原有收入。如此辦

理、約計公賣收入、一二年後、必在四千萬元以上、初辦時、亦可得三千萬元。此實行菸酒公賣之大凡也。七爲整理歲入官廳。預算實行、金庫統一、則各省歲入官廳、應從改良徵收入手固矣。現制、財政廳一面管理歲入事務、一面又管理歲出事務、金庫統一以後、歲出、則照支付預算定額、各機關官吏、均可填發支付飭書、向金庫直接收款、歲入、則照歲入預算定額、由各金庫直接徵收、其由各經徵官保管之稅款、究屬少數、則所謂財政廳職權、較前減輕實多、與各省行政官吏交涉之事亦少、所管理重要事務、祇在調查稅額、監督稅收、編造納稅告知單、造送徵收報告書、簡言之、卽爲管理全省歲入官廳而已、則所謂財政廳三字、顧名思義、已不甚合。擬將財政廳改爲稅務管理廳、其下設稅務局、統由財政部直接管轄、稅務局、辦理徵收情形、應按月報告稅務廳、稅務廳辦理徵收情形、應按月彙報財政部、稅務廳、則考核稅務局、財政部、則考核稅務廳、蓋因各省歲入、雖歸金庫直接徵收、而催徵之權、仍在稅務局、督徵之權、仍在稅務廳、故有徵收短絀情形、稅務廳及稅務局、均應負責、考成之方、并不能免、至其所管稅項、如有委任縣知事徵收保管者、各省行政長官、應協同監督。如是、則歲入統於金庫、管理屬於稅廳、全國財政、均可統一、將來規定省制、情形或有變更、而國家歲入、不致被其影響矣。此整理歲入官廳之大凡也。八爲整理中央金融機關。一國金融之

盛衰、以中央銀行爲樞紐、故中央金融機關、最關重要、前清大清銀行、以徇私放帳爲主、卒至現款垂罄、一蹶不振、民國以來、中國交通兩銀行、稍加準備、現款又以常軸懷抱野心、擬於此操縱財權、爲自固自私之計、交通勿論矣、中國銀行之官商股本、實力并不薄弱、亦以牽入政治風潮、相率停止兌現、信用大受頓挫、現議統一金庫、則將來中國銀行、辦理金庫事宜、責任至爲重大、非將中國銀行基礎、設法鞏固、全國金融、何以資流通、全國歲入、何以資保管。查中國銀行商股、本占一千萬元、去歲開始招募、尚未及半、茲擬設法招足、厚集資本、以立於信用經濟不敗地位。又查各國中央銀行、如與政府有借款關係、均有借貸法、可資遵守、我國政府對於中交兩行用款、向無限制、致以重要金融機關、混入政治範圍、釀成擾亂現象、實爲財政至大隱憂、現擬限制政府用款、另訂借貸法律、政府如有不得已用途、須向銀行借款、應指定的實稅款、爲償還之預備、且其用款多少、亦須規定、照每年全國歲入幾分之幾、不得超過規定數目、庶銀行籌款有準備、政府用款有限制、設有政治上變動情形中、中央銀行決不隨之而致動搖、全國金融、亦不因之而受影響、不惟中央銀行之基礎可固、即政府對於中央銀行監督之實力、亦可益堅、此整理中央金融機關之大凡也。以上所擬計劃、以實行預算、統一金庫、爲入手辦法、以整理稅制、實行菸酒公賣、推行公債、改良稅廳、爲

鞏固財政基礎之中堅、而以整理貨幣、鞏固金融為樞紐。惟財政情形萬變、金庫能否統一、預算能否實行、事關全局、原非一部之力所能貫徹、整頓新增各稅、整理貨幣金融、能否如政府之所期、亦應俟大局平定、籌備進行、惟其結果、總視國會監督之力而定。」

在北平政府時代、其財政當局對於財政上的整理、亦常洞見癥結、規劃周詳、但因軍閥掌政、祇知搜括民財、擴張軍額、對於財政上的根本整理、毫無誠意與決心、故所有整理計劃、終歸於泡影。其後至民國九十年間、係周自齊長財政部的時候、因外國銀行團協商、決定對於中國、以後無論政治借款、與經濟借款、概行拒絕、而內國銀行界、亦有聲明、政府若不迅速整理各項舊債、決不再行借款、於是借債為生活的政府、遂有迫於整理財政的必要。乃設立財政整理委員會、計劃根本上的財政整理。但是當時政府意思、以外債既已絕望、惟急於整理內債、以便再行借貸、而維持其生命、故內債有一部分、在總稅務司經管基金範圍以內者、雖稍有整理的成績、而全般財政整理的計劃、僅有各種議決案而止、終未能見諸實行、而北平政府的政治生命、亦因這種紊亂窮乏的財政而告終矣。

國民政府於民國十七年、北伐成功、收復平津、全國漸次統一、軍事告一段落、以財政係國家命脈、承北平政府紊亂窮乏之後、實有急於整理的必要、遂於是年召開全國財政會議、議決整理財政大綱

案、略謂：

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

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

甲 屬於財政者

- 一爲實行財政統一之目的、應劃分國地收支。
- 二爲確定財政系統之目的、應統一財務行政。
- 三爲剔除積弊、平均負擔之目的、應更新稅制。
- 四爲鞏固信用、調劑預算之目的、應整理國債。
- 五爲防止軍費無限之目的、應釐定軍費。

六爲防止政費浮濫之目的、應厲行預算。

乙 屬於經濟者

一爲改良幣制之目的、應確定幣制方針。

二爲鞏固金融之目的、應釐定銀行制度。

三爲發達農工商之目的、應擴充陸海空交通。

四爲積極建設之目的、應勵行兵工政策。

五爲提倡國貨之目的、應保護貿易。

六爲開闢富源之目的、應發展生產。

整理財政之方法

目的既已認定、請述其方法如左：

甲 財政政策

一劃分國地收支。我國國地收支、係承歷史沿襲而來、性質不明、權限混淆、查建國大綱第十條、中央與省之權限、采均權制度、凡事務有全國一致之性質者、劃歸中央、有因時制宜之性質

者、劃歸地方、又查建國大綱第十一條、土地之歲收、地價之增益、公地之生產、山林川澤之息、鑛產水力之利、皆爲政府地方之所有、以經營地方人民之事業、及育幼養老、救貧醫病、與夫種種公共之需用、是劃分國地收支、即應以此爲標準、前經財政部分別釐訂、呈奉國府公布在案、惟軍事時期、尙難完全實施、現軍事漸告結束、整理財政、尤以劃分國地收支爲先決問題、亟應根據前案、切實施行、以清界限、至劃分後、應如何酌盈劑虛、以有餘補不足、或籌辦新稅、以資抵補之處、由中央與地方斟酌情形辦理。

二統一財務行政。我國歷年以來、中央財政、陷於困難、原因固夥、而行政統系不明、實其一端。夫地方之與中央、當如手足之捍頭目、乃考諸我國情形、往往形格勢禁、財務行政、既不統一、不特無以貫徹政綱、揆諸事實、亦難爲繼。現因國地收支、既已劃分、則財政系統、極爲顯著、所有中央稅款、地方不得挪移、中央委派之人員、推行之新稅、地方均當竭力協助、務使脈絡貫通、指臂交助。至收入支出存放稽核四項職權、尤宜嚴格分立、切實執行、以期祛除積弊、刷新計政。

三更新稅制。我國原有賦稅制度、按諸財政學理、固多未合、而苛稅雜捐之撤廢、則黨綱早經規定、尤應尅期實行、其最要者、一、整理舊稅舊稅之亟待改革者甚多、其最要者、(1)關稅。關稅

自主、爲振興我國實業之最要關鍵、現在國定稅則、不久即可制定、一俟統籌就緒、即當實行自主、但實施時期、最遲不得逾十七年度。(2)鹽稅。鹽稅本爲惡稅、英美諸國早已廢止、惟爲我國國家重要收入之一、一時未易遽廢、爲改良整理計、必須就場徵稅、以裕國課而利民生。(3)田賦。田賦雖已劃歸地方收入、惟爲劃一辦法免致紛歧起見、自當積極實行清丈、以期釐定全國地價、制定劃一地稅、完成全國土地整理計劃、至清丈經費之籌集、則可就各地情形、酌量仿照江蘇寶山崑山辦法、以舉行田畝註冊、爲着手整理之第一步。又我國舊制、重於耕田、而輕於宅田、亦與賦稅分配平均之原則不符、爲矯正計、宜先就都會實行宅地稅、此亦爲改革田賦中之要著。此外如菸酒稅、捲菸特稅、印花稅等舊稅、亦宜加以積極整理。二·推行新稅。新稅中之最有發展可能者、計有三項。(1)所得稅。所得稅制、細採累進稅率、其主旨、在重富者之義務、而輕貧民之負擔、歐美日本諸國、均認爲優良稅法、我國自亦宜切實施行。(2)遺產稅。遺產稅、亦爲調劑貧富政策之一、取之於未得之財產、使納稅者、忘其嚴苛、惕之以權利之存亡、使納稅者、憚於諱飾、法良意美、自不待言、惟創辦之初、稅率宜從輕、庶幾人民樂從、而收推行盡利之效。(3)特種消費稅。釐金病國病民、既在所必廢、則抵補方法、自不可不預爲籌及、而特種消費稅之舉辦、實爲過渡時所必要、惟特種

消費稅應以奢侈品爲限，其特稅之徵集必需品者，自應絕對禁止，或尅期撤廢。四·整理國債。國家財政間有枯竭，不得不舉外國債，若能維持信用，則徵集甚易，而周轉有裕。我國外債向極紊亂，應遵國民黨政綱，償還並保證外債，以中國所借外債，在政治上實業上不受損失之範圍者爲斷，並召集各職業團體、社會團體、組織會議，籌備償還外債方法。至於內債，其有確實抵押者，宜力予維持原案，無確實抵押品者，亦應設法整理，藉維信用。五·釐訂軍費。現在軍費甫告結束，裁兵善後，喪失撫恤，在在需款，此項臨時經費，亟行籌措，以資應付。至經常軍費，自應有一定限制，如無限制，財政整理，萬無實現之可能，宜商定軍事當局，劃一軍制，確定軍額，擬以歲入百分之四十爲軍事費。至於領發手續，似應特設機關辦理，使軍需得以獨立。六·厲預行算。預算爲歲計之標準，酌劑全局，貫徹以綱，胥在於是。稅收如何編定，經費如何支出，應由主管機關，依照會計法規，編成收入支出預算書，送由財政部審查後，轉送財政監理委員會核定，然後發支付命令，方得領款。凡預算外需用款項，非先核准，不得率請追加，所有計算書，及憑證單據，須由財政部及審計院嚴加考核，分別准駁，務使涓滴歸公，以重國帑。

乙 經濟政策

一確定幣制方針。幣制握財政之樞紐，與國民經濟最有關係，我國幣制之壞，由來已久，根本之計，宜遵總理錢幣革命計畫，并確定分步進行方法。此外尚有目前應計及者二端：甲·推及紙幣集中主義，銷卻舊幣，改發新幣，以發行新鈔之權，集中於國家銀行，各地方由國家銀行設立分行分號及兌換所，以實行集中主義。乙·推行金滙兌本位，幣制之定本位，用銀之說，既非世界潮流所許，而金又非我國富力所能，擇其最適用於今日情形者，第一步廢兩改元，確定銀本位，第二步，推行金滙兌本位制度，而着手之初，當以創辦信用卓著之國際滙業銀行，為施行本位之助。

二發展銀行業務。銀行行政策，恒與全國金融、息息相關，今日為中國謀銀行之發達，須行左列數事：一·組織國家銀行。國家銀行，有代政府管理國庫發行紙幣之義務，倘我國欲實行金滙兌本位，尤須有最鞏固最完備最信用之國家銀行，宜將國家銀行從速組織，所有發行紙幣、整理金融、代理國庫等事，統歸經理，業務既增，勢力自厚。二·籌備滙業銀行。近年債還外債本息，均由外國銀行經理，鎊價滙費，暗受虧損，如設滙業銀行，此後華僑滙入之款，與外債應償之費，兩方就近劃抵，其利益盡為該行所得，周轉既靈，操縱自易。三·籌設農工銀行。國民生計，全在農工，期農工事業發展，必先使其經濟流通，籌設農工銀行，貸以低利資金，俾資運用。四·獎進儲蓄事業。近來

外人新辦之儲蓄機關、如萬國儲蓄會等、類多含賭博性質、亟應切實取締、一面宜集國內資本、獎進儲蓄事業、養成國民儲蓄習慣。

三、擴充陸海空交通。國家財政、所賴以開源利源者、厥惟實業、而實業能否發達、以交通機關能否完備爲斷、交通計劃、總理言之最詳、果能切實進行、先從路政入手、俾全國交通便利、工商業均能發達、實爲救國之本。此外如獎勵航運航空、改良郵電、均爲最重要之設施。

四、實行兵工建設。軍事底定、即當着手裁兵、實行總理兵工政策、預定建設費八千萬元、三年期內、專以被裁之兵、從事水利道路屯墾等建設事業、此項建設費、應即確定。

五、保護貿易。現在外貨充斥、國貨不振、爲挽回利權計、亟應切實提倡國貨、立即廢除苛捐雜稅、實行保護貿易制度、訂立獎勵出產品及推銷辦法、並預定貿易合作法。（統一對外貿易集中進口出口由各業各自組織合作部、其資本由各業分擔百分之幾）並由政府於通商口岸、設局監督、指導管理、並在各國設商務參贊、以資保護。

六、發展生產。中國爲資本落後之國家、自以發展生產開源富源爲亟、總理遺教、言之綦詳、茲將應舉辦者、略舉如下。一、遵總理計劃、實行鐵鑛國有政策、以便多設鋼鐵工廠、爲國家謀公共

利益。二·遵總理計劃，將鐵鑛煤鑛油鑛及各特種鑛，第一步，以收歸國有爲原則，第二步，以社會公有爲原則，至國有辦法，及現在商辦，應歸國有之各鑛，應如何釐定，統由財政部會同有關各部分，另訂國有鑛產條例，分別規定。三·遵總理計劃，實行國際公同發展實業，以完成富強基礎。四·獎勵製造鑛業機械，及設立各種金屬之冶鑛機廠。五·實行國有漁業政策，以發展全國水產之用。六·實行國有森林政策，以發展全國材木之用。七·督促全國勵行畜牧事業。八·振興農田水利。」

我國整理財政，自前清末年，以至國民政府，所有關於稅制的更新、預算的勵行、國債的整理、軍政費的收縮，以及金融制度的改造，莫不言之綦詳，如能照此實行，則財政現象，必有煥然可觀之一日。然此諸端，非先有鞏固的中央政府，財政部有絕大的權力，而又政治修明，採用中央集權主義，終難見諸施行。前清末年的整理計劃，首先注重擴大度支部的權力，誠爲扼要的政策，惜乎當時中央威信，業經失墮，故難收實效。民國革命以來，各省軍閥割據，各自爲政，中央政府的命令，不出都門，財政部長命令，不出財政部，此種分裂的政治，更造成紊亂的財政，以此而言整理，是無異緣木求魚，安有成功的希望。今惟有修明政治，切實統一政權，並提高財政部長的權力，則國家財政的整理，庶乎其有望也。