

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

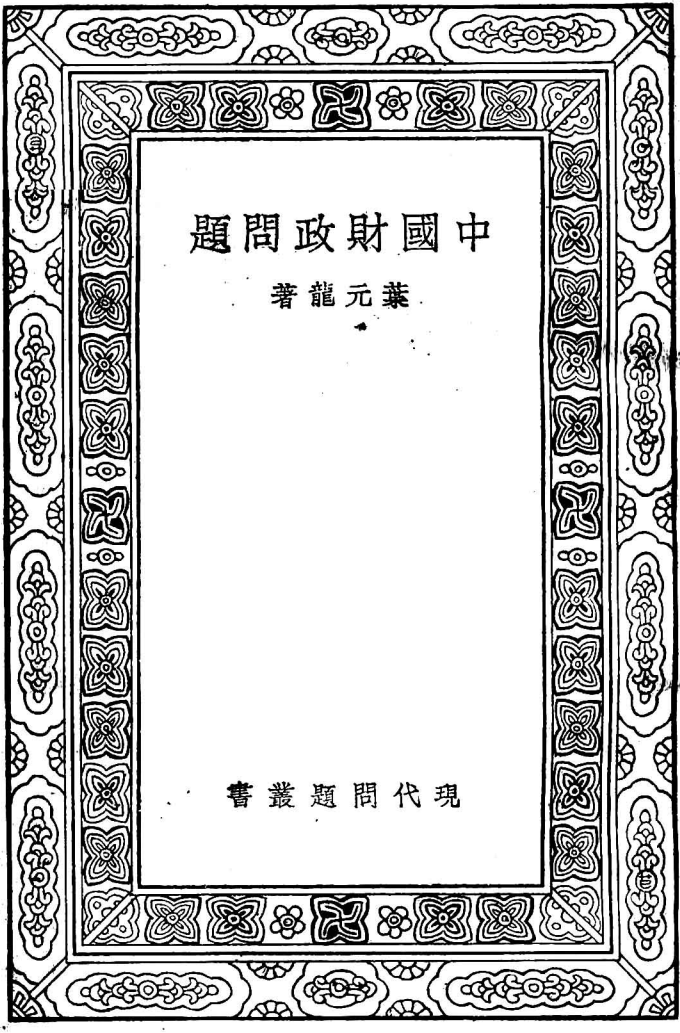
中 國 財 政 問 題

葉 元 龍 著

商 務 印 書 館 發 行







中國財政問題

葉元龍著

現代問題叢書

編主五雲王  
庫文有萬  
種百七集二第

# 題問政財國中

究必印翻有所權版

中華民國二十六年三月初版

著 者 葉 元 龍

發 行 人 王 雲 五  
上海河南路

印 刷 所 商 務 印 書 館  
上海河南路

發 行 所 商 務 印 書 館  
上海及各埠

\*E六二八

大

三

(本書校對者林仁之)

# 目次

第一章 緒言……………一

第二章 中國財政略史……………三

(一) 財政之膨脹 (二) 借債之歷史 (三) 稅制之沿革 (四) 行政之更張 (五) 整理之計劃

第三章 收支(上)……………二九

(一) 國地收支之劃分 (二) 中央收支之概況 (三) 中央主要收入之分析 (四) 中央主要支出之分析 (五) 國有事業收支之概況

第四章 收支(下)……………六四

(一) 省市收支之概況 (二) 省市收支之分析

第五章 公債……………一〇一

- (一)內債
- (二)外債
- (三)地方公債

第六章 租稅……………一一四

- (一)一般的租稅原則
  - (二)關稅
  - (三)鹽稅
  - (四)統稅
  - (五)田賦與田賦附加
- 稅 (六)苛捐雜稅

第七章 結論……………一四九

# 中國財政問題

## 第一章 緒言

中國自維新以來，已有數十年的歷史，回顧這數十年歷史的過程，國內外政制文物變遷極速，尤其是經濟思想和組織方面，變遷更爲劇烈。我國民爲應付此變局，對於政治外交軍事財政等種種問題，都有極端的注意，現在且單來看一看此中的財政問題，究竟是怎樣的一個狀態？

本書目的既局限於近數十年，而又注重於事實的剖析，所以對於前此的財政史實，不得不作一短短的回溯，以明其脈絡的關係，故列中國財政略史爲第一章。次論中央收入支出的概況，又次論地方收入支出的概況；所以把收入支出並列者，目的即在作成明顯的對照，而中央收支中，國有事業雖屬特別會計，因其關係重大，亦將其收支概況列入。惟中央地方的收支數字，來源不能盡同，真確自有問題，中尤以各省市收支爲然。此因中國財政對於預算決算，尙未辦理完善，事固無可如

何，作者僅能就力之所及，妥爲抉擇而已。

公債一項，無論內債外債，糾紛最多，真相難明。本書既非專門性質，自亦僅能示人以一般的概況。至於地方公債，調查更爲困難，故僅就近年來各省市所發行者列入，以示一斑。租稅部分，種類繁複，此中就其收入最大，弊端最多而最有關於國計民生者，擇要評論。最後殿以結論，列廣狹兩義，以明財政改造的途徑。總之，全書注重於事實的分析，不作任何空論，間亦略作按語，亦多由事實歸納而得；終期使讀者一覽之後，對於中國財政問題的實際情況，能得到一個清楚的概念，則本書的目標也就說達到了。



## 第二章 中國財政略史

本章所述的中國財政史，斷自清代。一則因為清代是中國近代史的開端，在中西頻繁的接觸下，財政史上顯呈前所未有的新姿態；二則因為清代財政上的一切措施，以及利弊等情，概由民國繼承過來，所以對此脈絡關係，自不容人忽視。爰分五點，略述於后：

### 一 財政之膨脹

清代以異族入主中國，為懷柔起見，屢施小恩惠，故除永不增加田賦以外，對於一切課稅，亦力求減輕。所以順治初年，財政異常貧乏，歲入僅一千四百八十萬兩左右，而歲出往往多有超過，以致累歲皆入不敷出；惟相差數字，究屬有限。康熙、雍正、乾隆各朝，對財政極力加以整頓，歲入遞有增加，即就田賦一項而論，順治八年不過二一、一〇〇、一四二兩，至康熙十一年已達二六、〇五二、三四三兩，康熙五十七年更增至二九、九九四、五六二兩。兼以國勢隆盛，支出多趨常態，故歷

朝戶部庫藏均有存銀，在康熙四十六年存有五〇、〇〇〇、〇〇〇餘兩，雍正年間存有六〇、〇〇〇、〇〇〇餘兩，乾隆四十五年存有七〇、〇〇〇、〇〇〇餘兩，嘉慶十九年存有一二、四〇〇、〇〇〇餘兩。（註一）惟就大體言之，清初及中葉的財政，變動很少，每年歲出入之數常在三四千萬兩之間。嘉慶一朝，因受河患及教匪的影響，國家財政頓受重創，雖收支相抵，略有盈餘；但爲數無幾，較前大有遜色，已漸開由盛而衰的端倪。

降及道光，天災人禍外患紛至沓來，如回疆之亂，鴉片之戰，秦豫的旱災，東南的水災，均使收入減少，支出激增，而活支一項，更不可預計。於是彌補之法，厥賴捐輸，單就捐監一項而論，綜計道光三十年間，收銀達三三、八八六、六三〇兩。（註二）在道光以前各朝，非無捐輸，惟時作時輟，並不視爲固定收入，在道光朝，已將捐輸一項，爲國家每年收入的重要來源，可知道光朝財政的窮蹙，話雖如此，道光三十年戶部庫存銀仍有八、〇〇〇、〇〇〇餘兩。當時鴉片輸進日增，列強經濟勢力

註一 參考道光以前歷朝戶部庫存銀數表，載於釐金制度之起源及其理論一文中，中國近代經濟史研究集刊一卷一期。

註二 參考湯象龍著道光朝捐輸之統計（社會科學雜誌二卷四期）。

已逐漸侵入，道光十八十九兩年因發生銀慌，致金融十分紊亂。迄咸豐初年，洪楊起事已一載，南北富庶各省，幾盡成戰地，於是地丁短收，鹽課驟減，關稅短解，主要的財源既如此，則財政勢必至非常時期，其困難為歷朝所未有。咸豐三年六月，庫存銀僅二二七、〇〇〇餘兩，平時的庫藏既告匱乏，而臨時的捐輸又無濟於事，乃一面鼓鑄大錢，濫發紙幣，實行貨幣膨脹政策；一面又產生釐金制度，就咸豐十一年福建、廣東、河南、山西、山東五省的釐金收入論，當在一百五十餘萬兩之間。（註一）且此項收入多隨收隨支，名為地方外銷之款，故可知該朝的歲出入俱形增加無疑。

同治一朝，歲入已較前增加約二千萬兩。如同治十三年歲入即達七〇、〇〇〇、〇〇〇兩左右，其新增稅目即為釐金、洋稅、按糧津貼等三項。同治八年，蘇、閩、贛、粵、鄂、桂、秦、晉、皖、魯、豫、隴等十二省的釐金收入，錢數除外，共計銀八、六八五、七〇九兩。（註二）若以全國合計，當可達千萬兩以上。惟適當亂事初平，支出浩繁，自無盈餘可言。光緒初年，財政當勉可自給，如光緒十一年歲入為七、〇八六、四六六兩，歲出為七二、八六五、五三一兩，盈餘達四、二二〇、九三五兩；至光

註一、註二 參考羅玉東著釐金制度之起源及其理論（中國近代經濟史研究集刊一卷一期）

緒二十年，歲入爲八一、〇三三、五四四兩，歲出爲八〇、二七五、七〇〇兩，收支均行增加；上述統計雖不甚可靠，而該年盈餘已減至七五七、八四四兩。甲午戰後，中國國勢大形衰落，收支平衡無法恢復，財政的大破壞因而開始。賠款二〇〇、〇〇〇、〇〇〇兩，計惟有出於借外債償還的一途。且自光緒二十一年後，更藉借外債以彌補歲入之不足，情形更趨惡劣，兼以俄法特功邀賞，租港之風大盛，使貧血的中國財政，又加上了一項剝削本身營養的機會，愈感不支。庚子以後，賠款四五〇、〇〇〇、〇〇〇兩。自光緒二十八年開始償付後，支出陡形增高；而收入方面，內感財務行政之不善，外感協定關稅的牽制，無法開源，所以終光緒一朝，每年收支不敷的數額，常在二三千萬兩左右。光緒年間，雖因御史趙炳麟的奏請，曾一度辦理預算，實際上殊無價值。宣統二年又試辦預算，據預算原案，歲入共計二九六、九六一、九〇九兩，歲出共計三八一、三五七、一七五兩，不足約八千餘萬兩，惟此項估計，未可盡信，僅能略示國用的膨脹而已。

民元以還，財政部雖編有各年預算，經濟討論處亦有若干估計，自不足以語諸精確。其中有一點最宜注意者，即民國承襲清代遺習，中央無固定收入，一旦中央不能集權時，各省財政乃漸趨獨

立，地方扣留中央稅款，幾爲常事。當時賴以維持者，除關鹽兩稅外，全視借債度日爲唯一法門，其中尤以外債的膨大，實開前此未有的新紀錄。中間雖經展緩庚子賠款五年，取消德奧等國賠款諸事，略得喘息，終無補於年內戰，軍閥割據下的財政創痕，結果內外債信用破產，收支極端紊亂，以致政治經濟同趨崩潰。無何，國民黨出師北伐，十六年國民政府奠都南京後，對於財政之整理，較前雖有若干進步；但以歷年的內憂外患的交迫，而收支兩者的膨脹，以及不敷數額的增高，仍屬一貫的趨勢，此層當待下章詳加分析了。

## 二 借債之歷史

清代歲入有常，無法驟然增加，唯一的補救辦法，即在承平時從事積蓄，以備不時之需。此在初葉國勢隆盛時，固無若何問題；迨甲午庚子以後，一面負擔着巨額的賠款，一面又受着不平等條約的束縛，中央財政唯有藉借債作牽蘿補苴之計。惟因當時中央既無財政信用，國內又乏金融市場，故先從事外債而後及於內債。考清代舉借外債之始，猶遠在同治四年，左軍西征伊犁，由俄國借入

軍器彈藥糧食等項。迄光緒二十年，計共舉債十二次，內同治三次，光緒九次，債額達四〇、〇〇〇、〇〇〇兩以上，大多以關稅作擔保，其用途不外國防費及行政費兩項；顧自光緒十一年至二十年間，已先後償還三三、四〇一、九六四兩，所欠者僅極小的一部分。蓋因債額無多，利息輕微，而當時財政狀況尙未到山窮水盡的時候。到了甲午中日戰起，臨時軍費無着，除息借華款一一、〇〇〇、〇〇〇餘兩外，借有匯豐銀款一〇、九〇〇、〇〇〇兩，又有三次金借款，共計五、〇〇〇、〇〇〇鎊。戰爭結束以後，更須負擔巨額賠款，於是又舉借俄法洋款四〇〇、〇〇〇、〇〇〇鎊，英德洋款及續借英德洋款共三二、〇〇〇、〇〇〇鎊。綜計五年之內，借債七次，總額達三七〇、〇〇〇、〇〇〇兩以上，擔保品除關稅外，兼及釐金，此時我國所負外債的數目，已突過從前的紀錄了。再加上庚子拳匪之亂，議和結果，賠償各國之款共四五〇、〇〇〇、〇〇〇兩，若以三十九年（年利四釐）的利息算入，即達九八二、二三八、一五〇兩。當時清廷財政異常枯竭，前債既未清還，而偌大的賠款，又係增加一種變相的外債的擔負，乃不得不仿照償還俄法英德兩款的前例，大部分改由各省分攤，直至民國十一年，始完全改歸海關稅內撥付。光緒三十年，上項

賠款復發生鏽虧問題，翌年即向匯豐借款一、〇〇〇、〇〇〇鎊，藉以清算上年的延付額。宣統三年，清廷爲改革幣制起見，與四國銀行團訂借英金一〇、〇〇〇、〇〇〇鎊，事實上僅墊付四十萬鎊，後以國體改變，合同亦歸無效。

自民國告成，財政益形困難，舉借外債亦益多。當時英美德法且組織四國銀行團，以適應此種趨勢，並企圖獨佔外資的供給；日俄加入，成爲六國銀行團，一致向中國進攻。後雖經美總統宣告一度退出，不久新銀行團又告成立，於是包辦一切借款，其利息之高，條件之苛，爲前所未有；而我國權利的喪失亦較前爲更大。自民元至民三三年間，除中法實業銀行借款一〇〇、〇〇〇、〇〇〇〇法郎外，華比銀行二次借款，瑞記三次借款，克利斯浦借款，善後借款，奧國三次借款等，總共三九、一〇〇〇、〇〇〇鎊。其中尤以善後借款的成立，使中國鹽稅稅收權完全喪失。歐戰發生以後，列強無力東顧，日資便獨占鰲頭，民六七兩年間，共貸出日金一七〇、〇〇〇、〇〇〇圓以上，這就是一般所謂的西原借款，大半祕密結約，條件苛刻，侵害中國主權最甚。迄民國八九年，政府對外的信用日形動搖，本息多不能如期償付，因此無法再從各國獲得鉅款，唯有專向日本訂喪權辱國

的借款條約，致更入於陷溺不拔之境。關於庚款部分，就現況而論，俄、德、奧部分，政府得自由處置；英、美部分，規定作為建設和文化事業之用；法、比、意部分，撥充債券基金；日、荷部分，雖有準備退還的醞釀，至今仍未實現；至於繼續償還中者，則為瑞典、挪威、西班牙、葡萄牙等小國。外此財部經營無確實擔保的外債，據財政整理委員會的估計，截至民國十四年止，達四〇七、一五六、三〇八元；惟據關稅特別會議代表團所開送的債款數目，尚多一五七、五二〇、六四三元。國民政府成立以後，鑒於前此的危機，立意不舉借外債；但如二十年向美國貸購賑麥四十五萬噸，計價美金九、二一二、八二六元，二十三年又與美國簽訂五〇、〇〇〇、〇〇〇元美金棉麥借款，後來協議減少，形式上雖係貸購貨款性質，實際上亦未始不是一種外債。

論及內債，自當以光緒二十四年的昭信股票為發行之始。是年因第四次償還日本賠款屆期，籌借洋款無着，議准由戶部發行昭信股票一〇〇、〇〇〇、〇〇〇兩，年息五釐，分二十年償清；但以應募者鮮，故至是年八月底止，總計募得全額不過一千餘萬兩。宣統三年又發行愛國公債三〇、〇〇〇、〇〇〇元，年息六釐，由部庫擔保償還，結果亦僅募得一千二百萬元，兩次均告失敗。



民國初年，本僅恃外債度日，歐戰發生，外資斷絕，而同時國內工業與金融已有相當發展，情形迥異往昔，於是內債漸占重要地位。迄民九十兩年，因濫發結果，債信完全破產，財政部始分別加以整理，另行換發整理債票，並逐年提出關鹽菸酒等稅二千萬餘元，作為還本付息之用。截至十六年止，北京政府財政部正式發行債券計二十七種，債額達六一〇、〇六九、五八八元。至其他各種國庫證券及短期借款，截至十四年止，據財政整理委員會的核算，本息合計亦達一六八、九六四、四五三元。十六年秋國府奠都南京，前在廣東時，曾發行有獎公債三次，債額計一七、〇〇〇、〇〇〇元。在湖北時又發行湖北金融公債六、〇九〇、〇七四元，漢口國庫券八、五九九、〇五三元。以後則年有發行，尤以二十年達最高額。一二八滬變發生，財政奇絀，因有債券整理案的實施，後此舉債較少，未舉新債者，亦僅二十一年而已。

外此各種實業借款，大多係用以舉辦鐵道電信郵政航業等，其中尤以第一項借款為最鉅。光緒二十三年，與比利時簽訂京漢鐵道借款英金四百五十萬鎊，是為第一次鐵道外債。迄宣統二三年間，京奉、滬甯、滬杭甬、廣九、津浦、汴洛、正太、吉長、道清等鐵路借款，陸續簽訂。至電信方面，如大東大

北兩公司預付報費借款，煙沽正副水線借款等，亦先後成立。民國以後，又訂立隴海、同成、浦信、欽渝、寧湘、滬湘、四鄭、四洮、株欽、濱黑等鐵路借款，以及中日實業公司、馬可尼公司、東亞興業會社等電話電線借款。再以清光宣間，各省力倡商款築路，至民三陸續收商股爲國有，而向國內銀行借款以維持營業者，亦復不少。故截至十四年止，據交通部之報告，合路政借款，電政借款，其他借款等三項計之，外債達五六一、九六七、七六四元，內債達八七、三五八、六二一元，總計六四九、三二六、三八五元。國民政府近年來對於交通事業，力求發展，而內外債的數額亦續有增加，若總結起來，其數目當亦有驚人之處。

### 三 稅制之沿革

我國的捐稅制度，在專制時代比較尙屬完整簡單，清代捐稅除地丁兩賦外，則爲鹽課，茶課，舊制關稅，落地稅，牙帖，當稅，契稅等。太平天國軍興之後，釐金產生，而雜捐雜稅亦逐漸加多。民國以還，戰爭頻仍，軍費浩繁，勢惟有從事添加新稅，以資挹注；兼以割據形成，任意設稅以應所需，而中央稅

制之破壞紊亂，令人不可究詰。國民政府成立以來，對於稅制力求改革，但以積重難返，實非短時間所能整理完備。

田賦起源甚早，代有變革，降及今日，約可別爲正賦與附加兩種。前者又包括地丁糶糧租課三項，清雍正四年，以豫撫田文鏡之請，施行攤丁於地之制，地丁兩賦始行合一，沿至今日，成爲全國通行。糶糧則係指定產米區域，代地丁納付，藉作供養中央官吏兵丁之用，此制源於兩漢，盛於唐宋，明清因之。咸同年間，各省已改征折色，以後現送額歷有減少，至光緒末年，尙納本色者，僅江浙兩省，合計一百萬石。民國以後，糶運全廢，始行改納銀元。租課實係一種公產收入，相沿歸諸田賦之內，有鰲課、漁課、蘆課、屯租、莊租、學租、旗租、沙租、湖租等名目，往往因地而異，甚形繁複。至於田賦附加稅，清廷本有永不加賦之令，晚年已不能遵守，同治初四川創設按糧捐輸與按糧津貼，實爲早期的附加稅。光緒一代，迭令各省攤付賠款，而糧捐畝捐以起。民元劃田賦爲中央稅收，而各省得徵收附加稅，惟不得超過正稅百分之三十，當時地方賴有釐金收入，附加稅尙不至遽行激增。民十六田賦劃作地方稅，地方當局得盜行加賦之權，民十七財部雖頒布限制徵收田賦附捐辦法八條，亦無濟於事。兼

以釐金裁撤，新政紛起，於是舉凡自治，教育，保衛，築路，衛生，測量，清丈，建設等經費，莫不取給於田賦附加；而臨時推派捐一項，亦以土地爲其對象。

鹽稅之興，權輿甚早，禹貢有青州貢鹽之語，周禮有太宰掌山澤之賦。後世或行專賣，或改收稅。唐代劉晏爲運使，行民煮官收商銷之制；又設置巡院，捕禁私鹽。宋初行鹽，循五代官運官賣制度，後復採折衷法，准許商人運鹽銷售。崇寧年間，蔡京變更范祥鹽鈔之法，改鈔爲引，分長引短引。南宋以後，趙開改變鹽法，置合同場，取引稅錢。元世祖至元年間，始將鹽引著爲定制。明承元制，至中葉而場務敗壞，引法亦墜，萬曆年間，探鹽道袁世振之建議，立鹽政綱法，以舊引附現引行銷。清初沿用綱法，招商認窩，按引徵課，名爲鹽課。乾嘉兩朝，開鹽商報效之端，包商專引岸之利，而鹽法日壞。道光十一年，淮北改行票法，三十年淮南繼之，迄咸豐三年，太平軍興，兩淮票法又遭破壞。同治三年，軍事底定，曾一度恢復票法，旋改爲循環票法，票商仍得專利，與引商無異。清末鹽課加多，如正課，雜課，鹽釐等，以及各種鹽捐，加價，名目繁複。宣統三年，因參照一條鞭法，將各項課捐合併爲一，名曰鹽稅，而事實上並未達到統一的目的。民國二年，以鹽稅作善後借款的擔保，鹽務稽核所因而成立，逐步加以整

頓，民三財部頒佈鹽稅條例，化繁爲簡，規定每百斤徵稅二元五角。嗣後各地軍閥除截留鹽稅外，復擅徵附加，國府乃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的省區，均限於民國二十年三月一日。一律劃歸財政部核收。二十一年七月財部有整理產區及各省邊區的稅率一案。二十二年十月，有普遍整理鹽區稅率一案。二十三年一月又公布全國實施新衡制市秤，及規定各地正附鹽稅率每百市斤不得超過十元的通令。至於二十年三月立法院通過的新鹽法，至今尙未實行。

稅關普通分爲常關海關，常關肇自漢武，備於清代，民國二十年一月一日通令裁釐，五十里外常關及內地常關卽行裁撤，同年六月一日五十里內常關亦繼續撤去。海關源自唐宋的市舶使，道光二十二年中英締結江寧條約，開五口通商，爲近代海關的肇始。該約中規定進口稅爲單一稅制，卽以從價稅率值百抽五爲原則，從量稅率如因物價變動時，可以協定方式修改之。後此咸豐八年，光緒二十八年，民國七年，和民國十一年的四次修訂，都不外修改從量稅率，使符合於百分之五的原則。民國十五年廣東政府時代，因沙基慘案排英貨甚力，英國乃暗示承認二五附稅，北京政府

仿辦於後，便推行於全國。民國十七年國民政府頒布海關進口稅則，分稅率爲七級，最低徵百分之七·五，最高徵百分之二七·五。二十年一月施行新進口稅率，分稅率爲十二級，最低徵百分之五，最高徵百分之五十。二十二年又頒布國定稅則，稅率大部增高，且略含有保護性質。二十三年七月宣布海關新進口稅則，稅率多有改訂，並與上年相反者甚多。至於出口稅則，亦向爲值百抽五，財部爲改革計，曾提出修正案，從價仍爲值百抽七·五，從量稅則依近年物價改訂，已於二十年五月公布施行。外此生絲出口稅，於二十一年五月廢除；洋米麥麵入口稅，於二十三年十二月開徵；而傾銷貨物稅法亦早於二十年二月公布了。

釐金創自咸豐三年夏間，時副都御使雷以誠治軍揚州，因練勇需餉，奏准在揚州之仙女鎮，邵伯，宜陵等鎮，抽收釐捐，分活釐和板釐兩種。翌年，禮部尙書勝保奏請推行釐金於各省。五年四月，湖南巡撫駱秉章行於湖南；八月兵部侍郎曾國藩行於江西；十一月湖北巡撫胡林翼又仿行於湖北，不數年即遍行於全國；相沿至民國二十年一月，始予裁撤。旋即舉辦五種統稅以爲抵補，其中捲煙麥粉兩種，本已有之，前者創自民國十年，惟改辦統稅則始於十七年，中已三經改制，十九年十月以

前爲七級稅時代，二十年二月以前爲舊三級稅時代，二十一年三月以前爲新三級稅時代，二十二年十二月以前爲二級稅時代。自此以後，又一度增加稅率。後者始於民國十七年，翌年對國粉有提還獎金辦法，而外粉統稅則自二十年五月起，改由海關按率徵收。其他火柴水泥棉紗三種，係裁釐後舉辦，火柴統稅初用稅照制，後改用印花制；水泥統稅則用稅照制；棉紗統稅稅率分爲兩級，近來又有增加稅率的擬議。

古代商稅，性質較廣，清季牙當二稅，已成一種營業稅。當時牙稅分帖捐年稅兩種，以辦理不善，弊端叢生。民四財部擬定整理大綱八條，亦因未能切實整頓，致制度紛歧異常。民十七年後，劃爲地方稅，仍由各省自行制定章程辦理，今則已歸併於營業稅。當稅創自康熙三年，雍正六年又設典當行帖規制，稅分正稅與捐帖兩種。民國因之，各省制度不一，稅率有以營業額分，有以資本額分，有以贏利額分；至領帖年限，則更屬複雜。屠宰稅源於清末，鼎革後始普行各省，四年頒發屠宰簡章，令各省一律遵辦。自劃作地方稅後，亦由各省各訂章程施行，惟以直接徵收較難，多行包辦制度。煙酒牌照稅始於民國二年，十六年國府頒發煙酒牌照費暫行條例，仍分整賣零賣二種，惟稅額略有增加；

十一月又公布華洋機製酒類營業牌照章程；二十年對稅率又有一度修改。定易所稅自民九交易所開始組織後，政府即在上海設署，按每次結帳純利徵稅；十六年國府頒布交易所稅條例，改以經手人的經手費爲課稅標準；翌年又改就交易所營業贏餘課稅，其稅率略含累進性質。銀行收益稅始於民國二十年八月，稅率以純收益爲標準；同時復有銀行兌換券發行稅，則以保證準備爲課稅標準。民十七財部召集裁釐會議，會議決徵收營業稅大綱九條，不久又頒布補充辦法十三條；民二十年六月，營養稅法公布，僅作原則上的規定，其徵收辦法則讓各省自行處理。至是營業稅一項，已較前完備。

印花稅創自光緒年間，曾於三十三年頒布印花稅則，事實上並未施行。民元頒布印花稅法，二年開始徵收。至民國十六年十一月，國民政府乃頒行印花稅暫行條例，藉資劃一；同時對於化粧品、煙的課稅，亦訂定貼用印花章程。近來印花稅則，亦重行規定，並以銷售之責，委託於各地郵局代辦。煙酒稅始於清光宣間，袁項城練兵籌餉，乃設是稅；民四復行煙酒公賣，遂成稅費並徵之制。至民十六年六月，國民政府頒布煙酒公賣暫行條例，略加改革；二十二年七月，又把土煙土酒，分別立爲專稅。



驗契稅成立甚早，稅分驗契稅兩種，民三財部頒布契稅條例及施行細則，相沿至今；十七年劃歸地方後，各省多自訂章則辦理。至於驗契曾在民三全國舉行一次，十六年十一月，國府頒布驗契條例，章程，以及補充辦法等，曾令蘇浙皖贛閩五省舉辦一次；自劃作省稅後，舉行驗契一事已較前爲多。

房屋稅亦舊稅之一，清初京師有舖面行稅，南京有市廛輸鈔，康熙年間，曾一度豁免。辛丑和約成立，各省分攤賠款，戶部乃令舉辦房捐。十七年九月劃作地方收入，各省遂自定章程徵收，殊不劃一。尤以市政府以房捐爲一大宗收入，其徵收方法或由市財政局辦理，或逕由公安局徵收，作爲警察專款。此外各市尚有許多雜捐，如車輛捐，娛樂捐，筵席捐，賽馬捐，碼頭稅，牲畜捐，旅館捐，清潔捐，菜攤捐，廣告稅等，因地而異，名目繁多，大致是一種變態的營業稅。

#### 四 行政之更張

清代財政制度，採取集權主義。中央最高機關爲戶部，地方最高機關爲藩司。外設糧道鹽道關

道等均直屬於戶部。藩司雖兼理民政，關於財政部份，仍受戶部之指揮。至於縣知事以民政兼理財務，其最高管轄機關，則爲藩司。清末將戶部改稱度支部，始把民政分出，專理財政的收支。鼎革後，中央設財政部，各省設財政廳，名義上直屬於財政部，事實上多受省長的鉗制，尤其是督軍可以左右一切。至於中央各部，類多自行收支，財部不能顧問。國民政府行五院制，財政部係行政院內的一部，與其他各部立於平等地位，乃使財政部長任行政院副院長，並任中央政治會議財政委員會主席，以提高其權力。省設財政廳，與財政部亦無直接統屬關係。民十七年公布縣組織法，縣財政局長由廳任命，事實上並未完全辦到，近且有廢局改科之議，凡屬剿匪省份，均已次第實行。

光緒三十二年，清廷宣布預備立憲，十二月御使趙炳麟奏請製定預算決算表，藉以整理財政，因製成三十四年的歲出入統計；宣統年間，辦理預算兩次。民元以還，續有編製比較可觀者，僅八年度預算及十四年度預算兩種。國民政府在廣東時代，設有預算委員會，並頒布審計法及其施行細則。十六年十月成立財政監理委員會，以備審定各項預算，並未實行，翌年即改組爲預算委員會；嗣又改組爲財政委員會，其任務則一。十九年，國府頒布試辦預算章程五十一條，當時預算的編製事

項，由財部會計司負責。二十年四月主計處成立，內分歲計會計統計三局，於是預算事項即移交歲計局辦理，曾先後頒布二十年度中央地方預算編造程序，以及編製概算應注意事項等章則。二十一年立法院通過新預算法，國府於十一月公布之。依法規定：由主計處彙集各處的概算，成一總概算，送交國民政府轉呈中央政治會議，經其核定後，交各處編成擬定預算，由主計處製一總預算交行政院會議核定，復送立法院審議，惟以各種困難，尙未明令施行。

清代各種稅收俱歸地方經理，中央入款即由地方撥解。迨至民國，承襲其弊，各稅多自行設立徵收機關，架床疊屋，不可究詰。國民政府成立後，多加歸併，因而漸見整齊。近代關稅行政始自道光二十二年中英江寧條約，開五口通商，各國貨物入口稅，均由其領事徵收轉交。咸豐八年的中英、中美、中法諸通商章程，規定各通商口岸，得聘客卿劃一管理商務，於是始漸請外人主持。初洪楊之亂，擾及上海，稅吏遁去，進出貿易發生阻滯，咸豐四年六月，英、美、法三國領事出而維持貿易事務，並為代徵關稅，時清廷以稅收增加，外人管理得法，故有八年的規定。後以英國進口貿易歷居首位，故關稅權大半操於英人之手。辛丑條約後，外債激增，乃以距海關周圍五十里內的常關收入為質，故該

項貿易亦受其統制。初全國海關歸總理衙門管理，光緒三十二年始設稅務處以統轄之。民國以來，財政部稅務處與總稅務司變成兩重制度，而一切大權實均操諸總稅務司之手。民國十八年，國府宣告關稅自主，遂委關務署主管稅務行政，而委總稅務司以徵收行政之職。鹽務行政自漢唐以來，即設專官，明清各有鹽課，例歸戶部稽核。民初所有產銷收稅事宜，悉歸運使辦理，銷地納捐事宜，則歸權運局辦理。民國二年四月，因簽訂大借款合同關係，始成立鹽務稽核所，翌年公布修改新章，而各區鹽稅亦歸分所徵收。迄民國十五年，革命軍北伐，各處稽核所相繼取消，十六年六月設立鹽務處以代之；十月又設鹽務署，並主張恢復稽核所；至十八年一月，頒布新訂鹽務稽核總分所章程，即實行恢復，惟稽核職權，僅在收稅放鹽，而場產運銷緝私等項則屬於鹽務署；二十年始把緝私事務劃歸稽核總所管轄，翌年又命該所總辦兼任鹽務署長，而各區鹽務行政機關亦改由分所經理兼任。至是行政稽核兩者已完全歸併。二十年三月，新鹽法通過後，其中規定中央設鹽政署及稽核總所，直隸於財政部，各產場區，設鹽場公署及稽核分所，分別隸屬於鹽政署及稽核總所。該項章程，雖經公布，尙未實行。關於其他各種稅務行政，在民國初年，多特設財政機關以管理之，十六年成立煙

酒印花稅處，二十年成立統稅署，翌年把兩者改組爲稅務署。於是捲煙、火柴、棉紗、水泥、麥粉、印花、華洋機製酒類、土煙土酒、煙酒牌照等稅，均歸其經徵。統稅除原有上海、蘇浙皖、湘鄂贛、魯豫、粵桂閩五區稅局外，復增設冀察綏區統稅局。煙酒印花則各省多設有分局；而捲煙廠限設於滬漢青津四地，以便管理。至於省地方稅，如田賦、契稅、牙稅、牲畜稅、屠宰稅、營業稅、當稅等，全由縣政府代徵；而縣政府的徵收除田賦外，幾均採包稅制。包稅手續：先由財政廳於會計年度開始前三四月，通令各縣，指示各稅的承包辦法和最低標額，縣府依之招商投標，以最高額者爲得標。田賦則多於縣署財政局或科內，附設糧租徵收處，雖徵收方式頗多，而實權大多操於里書社書之手，故流弊甚大。

財政監督制度，普通分爲行政監督，立法監督，審計監督三種。我國財務行政，向來沒有嚴密的監督制度，明清以來，都察院對於中央地方收支的考查，亦不過視爲例行職務之一。國民政府成立以後，始漸見完備。關於立法監督，爲立法院所負之任務，除財政立法外，卽爲議決預算，惟其權力亦僅及於一部分。行政監督除民十八設立國民政府財政委員會外，同年復由中央政治會議議決國民政府監督地方財政暫行法，二十一年立法院又通過全國財政委員會條例，然皆無若何結果。迨

主計處成立，其職掌自在收支上的監督，目下所推行者，即求會計制度，歲計制度，以及統計方法的劃一。至於審計監督，歸監察院的審計部負責，其監督方法分事前與事後兩項，事前監督即依據預算案，以核定各機關的支付命令；事後監督則為稽察國家歲出入的總決算，以及各機關的收支計算等。惟一切均屬草創，似未能全收監督的功效。

## 五 整理之計劃

清代財政因中央與地方的經費劃分不明，以致光緒一朝，已達極端紊亂的狀態。前此曾有若干零碎的改革，於事無補。光緒三十二年宣布預備立憲，御使趙炳麟即奏請辦理預決算，後趙氏又請統一財政權，期收統一與分明之效。三十四年八月頒布籌備立憲事宜清單，是年度支部應辦事項，即頒布清理財政章程，調查各省收支總額。十一月度支部遂奏陳清理財政辦法六條，同時在中央設清理財政處，直屬於度支部，各省設清理財政局，由部派員監督，並調查各省財政的實際狀況，依此則度支部可以直接指揮地方財政機關，而中央款項統歸該部管理，亦可收統一國庫的結果。

(註一)後來宣統年間的二十二省財政說明書，以及製作預算等，未始不可說是此次整理的成績。宣統二年，資政院會同度支部，曾訂定統一國庫章程，並許大清銀行經理國庫，兩者均未見諸施行。至於清代貨幣，在咸豐以前大致爲一種銀銅並用的雙本位制度；迄至道光朝，發生銀荒，金融十分紊亂；咸豐因之，當時均有一度改革的醞釀；沿至同治，又稍復舊觀。光緒年間，始有一種新的改革趨勢，當時因鷹洋逐漸流入，爲謀抵制起見，已開始自鑄銀元，惟本位問題則頗多爭議。光緒二十九年，海那，科南，精琦三氏奏請用金匯兌本位制；三十二年之德宗草詔計劃，又主張以銀兩爲本位；翌年駐英公使汪大燮駐俄公使胡維德等，奏請用虛金本位制；三十四年盛宣懷則主張逐漸採用金本位制，主張雖多，終清之世，迄無定議。而錢票，紙幣，銀行等，同樣有若干條例頒布，亦未曾有何種實際的整理。

辛亥革命以後，北京政府一面制定財政組織，一面劃分國地稅收，乃以財政部爲財政最高機關，各省設國稅廳，各地另設分廳，均直屬於財政部，與各省地方軍民長官立於平等地位；至各省地

註一 參考羅玉東著光緒朝補救財政之方策（中國近代經濟史研究集刊一卷二期）。

方收支，則歸財政司掌管。民國三年，將國稅廳與財政司合併，成立財政廳，另以監督權付諸省長。至於稅收劃分，則採中央集權，終以地方把持破壞，絲毫未收整理之效。後此歷任財長，多有整理計劃發表。（註一）如周學熙分財政整理方法為直接間接兩種：前者以財政政策，使行政機關歸於統一，其先決問題則為劃分稅項，統一稅權，釐訂稅目，更新稅制等四項；後者以經濟政策，使金融機關全體靈活，其先決問題則為公債如何籌劃，幣制如何統一，銀行如何計劃，產業如何保護等四項。如熊希齡分治標治本兩策：前者於歲入方面，宜力求實徵實解，於歲出方面，宜厲行節減政策；後者一曰改正稅制，二曰整頓金融，三曰改良國庫。如陳錦濤分現在與將來兩項：現在第一步計劃，總以樽節軍政兩費為入手辦法；至將來財政整理的辦法，為整理稅制，整理預算，統一金庫，整理公債，確定貨幣政策，實行煙酒公賣，整理歲入官廳，整理中央金融機關等。迄至周自齊，以外債來源斷絕，始成立財政整理委員會，力求推行新稅，變賣官產，略事整理內債，作為再行借債的打算。凡此種種，俱因軍閥循環內戰，改革無從，一切均成爲紙面文章。

註一 參考賈士毅著民國財政史。



民國十六年，國民政府奠都南京，翌年北伐告成。乃於六月間，在上海召開全國經濟會議，會討論金融、公債、稅務、貿易、國用各項，會中對於幣制問題，主張先統一銀元，再採用金本位。民國十七年七月，又在南京召集第一次全國財政會議，議決整理財政大綱，其目的在救財政的紊亂，防財源的枯竭。前者屬於財政範圍，如劃分國地收支，統一財務行政，更新稅制，整理國債，釐定軍費，厲行預算等；後者屬於經濟範圍，如確定幣制方針，釐定銀行制度，擴充海陸空交通，勵行兵工政策，保護貿易，發展生產等。此中最重要者有二案：一為通過國地收支劃分標準案，二為通過分期縮減全國軍備以紓財力案。民國二十三年五月又召集第二次全國財政會議，關於整理財政的提案甚多，大致不外整理田賦，改良稅制，廢除苛捐雜稅，確定地方預算，統籌全國收支，整頓徵收制度，以及改革幣制等。此中最重要者亦有兩案：一為通過整理田賦及限期廢除苛捐雜稅案，一為通過劃分省縣稅範圍案。總之，第一次財政會議目的在解決中央財政，第二次財政會議目的則在整理地方財政，兩者的成效如何，尚待事實證明。至於近年政府對於金融方面的設施，如甘末爾草擬的逐漸推行金本位計劃，廢兩改元問題，禁止有獎儲蓄，白銀出口徵稅，取締擅設地方銀行，成立外匯平市委員會，一

致推行法幣制度等，或已實行，或在準備，比較起來差有成功。

## 第三章 收支（上）

### 一 國地收支之劃分

我國國地收支的劃分問題，倡議已久。清季末年，實行清理財政，整頓稅目，已漸開國地稅收劃分的端倪。民國肇興，此議又起，且收支兩者相提並論。民國二年，財政部釐訂國家稅地方稅草案，翌年即行公布。當時以厲行財政集權，所有各種重要稅收，概行劃歸中央；規定爲地方稅者，不過若干附加稅與雜稅雜捐等，地方一切支出，則有賴於中央的協款。民國十二年的曹錕憲法，對國地兩稅重行修改規定，因受民八以來聯省自治運動的影響，始把田賦、契稅、牙當等稅，劃歸地方，故地方稅的範圍已較前爲大。十六年以後，國民政府成立，又有數度的劃分，是年七月頒佈國家收入地方收入劃分暫行標準案；十七年九月第一次全國財政會議，又通過國家收支與地方收支劃分標準案，至是國地雙方的收支，纔較有明確的規定。民國二十年十一月國府公布國地收支分類標準，其規

定如後：

甲、國家收入：(一)屬於普通會計者。如鹽稅，關稅，煙酒稅，印花稅，統稅，釐稅，交易稅，遺產稅，銀行稅，國有財產收入，國有事業收入，國家行政收入，國有營業純益，協款收入，借款收入，其他收入等十七項。(二)屬於營業會計者。如路政收入，電政收入，郵政收入，航業收入，農業收入，礦業收入，工業收入，商業收入，其他收入等九項。乙、國家支出：(一)屬於普通會計者。如黨務費，國務費，軍務費，內務費，外交費，財務費，教育文化費，司法費，實業費，交通費，蒙藏費，建設費，國有營業資本支出，補助費，債務費等十五項。(二)屬於營業會計者。如路政支出，電政支出，郵政支出，航業支出，農業支出，鑛業支出，工業支出，商業支出等八項。丙、地方收入：(一)屬於普通會計者。如田賦，契稅，營業稅，房捐，船捐，地方財產收入，地方事業收入，地方行政收入，地方營業純益，補助款收入，債款收入，其他收入等十二項。(二)屬於營業會計者。除缺一郵政收入外，餘與國家收入項目同。丁、地方支出：(一)屬於普通會計者。如黨務費，行政費，司法費，公安費，財務費，教育文化費，實業費，交通費，衛生費，建設費，地方營業資本支出，協助費，債務費等十三項。(二)屬於營業會計者。除缺一郵政支出外，餘亦與國家

支出項目同。

上述僅係國地收支的劃分；而地方中的省縣兩級以及市收支等，尙未有劃分辦法，實爲一大缺憾。第二次全國財政會議有見於此，曾擬定省縣收支劃分標準，不久，財政部依之製一財政收支系統草案，二十三年十一月九日在立法院修正通過。迄二十四年六月十四日，立法院又通過財政收支系統法，全案共十五章五十一條，另有三附表，對於中央地方的收支，均有詳確規定。茲先將稅課收入，列表於後：

| 中央稅課收入  | 省稅課收入  | 市稅課收入  | 縣稅課收入  |
|---|--|--|--|
| 一、關稅（包括貨物進出口稅、船舶噸稅等）<br>二、貨物出產稅（包括鹽稅、鑛產稅等）<br>三、貨物出廠稅（包括五種統稅） | 一、營業稅<br>二、土地稅（由縣市分得百分之十五至百分之四十五）<br>三、房產稅（由縣市分得，但土地法施行後，併入土地改良物稅） | 一、土地稅<br>二、房產稅（土地法施行後併入土地改良物稅）<br>三、營業稅（直轄市以百分之三十歸中央，普通市由省分得百分之三十） | 一、土地稅<br>二、房產稅（土地法施行後併入土地改良物稅）<br>三、營業稅（由省分得百分之三十） |

|  |                       |                        |                        |
|--|-----------------------|------------------------|------------------------|
| 四、貨物取締稅（包括噸稅酒稅等）                                   | 四、所得稅（中央分給百分之十至百分之二十） | 四、營業牌照稅                | 四、營業牌照稅                |
| 五、印花稅  | 五、遺產稅（中央分給百分之十五）      | 五、使用牌照稅                | 五、使用牌照稅                |
| 六、特種營業行為稅（包括交易稅兌換券發行稅等）                            |                       | 六、行為取締稅                | 六、行為取締稅                |
| 七、特種營業收益稅（包括交易所稅銀行收益稅等）                            |                       | 七、所得稅（中央分給百分之二十至百分之三十） | 七、所得稅（中央分給百分之二十至百分之三十） |
| 八、所得稅  |                       | 八、遺產稅（中央分給百分之二十五）      | 八、遺產稅（中央分給百分之二十五）      |
| 九、遺產稅  |                       |                        |                        |
| 一〇、營業稅（由直轄市分得百分之三十）                                |                       |                        |                        |
| 二、土地稅（由縣市分得，中央因整理土地得提取百分之十，而直轄市則以百分之十五至百分之四十五歸中央。） |                       |                        |                        |

中央除稅課收入一項外，尚有專賣收入，特賦收入，懲罰及賠償收入，歸公絕產收入，規費收入，

代管項下收入，代辦項下收入，物品售價收入，租金使用費及特許費收入，利息及利潤收入，公有營業及事業之盈餘收入，所受協助收入，所受贈與及遺贈收入，財產及權利售價收入，收回資本收入，公債收入，長期賒借的收入，其他收入等，總計中央收入共十九項；至省市縣的收入，除缺少專賣收入，及歸公絕產收入兩項外，其餘項目相同。（註一）各為十七項。支出方面，中央支出分政權行使支出，國務支出，行政支出，立法支出，司法支出，考試支出，監察支出，教育文化支出，經濟及建設支出，衛生及治療支出，保育及救濟支出，營業投資及維持之支出，國防支出，外交支出，僑務支出，移殖支出，財政支出，債務支出，公務人員退休及撫卹支出，損失支出，信託管理支出，普通補助支出，其他支出等二十三項；省方支出除缺少國務司法考試監察外交僑務六項支出，國防支出改稱保安支出外，其餘項目相同。（註二）共計十七項；市縣支出較省支出缺一移殖支出外，其餘項目相同，各為十六項。

註一 所受協助收入一項，省為所受補助及協款收入，市縣為受補助收入，名稱徽有不同。

註二 普通補助支出一項，省市縣為普通協助及補助支出，名稱亦徽有不同。

就此項法案而論，有數點應加注意者：第一，凡中央稅地方政府不得重徵，並不得以任何名目徵收附加捐費，一切貨物稅均爲中央稅，地方政府不得徵收，並不得阻止國內貨物之自由流通。該項規定自極重要，惟按諸現情多有未合，則欲使其推行無阻，必須有極大的努力。第二，教育文化經濟建設衛生治療保育救濟等經費之總額，規定其最低限度在中央不得少於總預算額百分之三十，在省區或市縣不得少於總預算額百分之六十。此則首先令人感到該項支出比例在現狀下不易實行，而如何使之實現的問題，恐非財政本身所能單獨解決。第三，雖然地方稅源較前加多，爲數究屬有限，而支出更未減少，故地方一切行政，仍難期有清明的現象。

二十四年三月間，中央政治會議曾通過中央地方劃分權責綱要案，其中第四項卽有關於中央與地方的財政問題，內分原則四款：（一）國家稅與地方稅應依中央頒布之法令明白劃分，國家稅由國家直接徵收，凡從前國稅尙有委託地方徵收者，均應由中央收回辦理。（二）地方收支預算，須呈經中央核定，其地方所需經費，如有不足，得請中央補助，但應於編製預算時，依照中央補助辦法統籌辦理。（三）中央補助地方經費之支出，應根據下列標準：一、地方請准之補助費，應用於事業



費，並須指定用途，非經呈准，不得變更；二、凡現有各地方之補助費，應依上述標準，參照各地收支實況，於審核各地方預算時，分別修正之。（四）中央與地方財政必須明確劃分，而地方財政亦須有系統，應由中央制定法制，現在立法院提出之收支系統法，亟宜參酌實情，詳細審議公布，並依此法，再由中央編訂地方財政之各項通則。由此看來，可知近來政府對於該項問題的重視，而所擬訂的各項收支劃分標準，無疑的較前更爲完密；其中唯一關鍵，即在如何見諸實行了。易言之，即在實施上如何求其有效，而在財政上又如何求其平衡。

## 二 中央收支之概況

我國中央的收支狀況，在宣統末年，已試辦預算，然數多歧出，不足爲憑。民國成立，雖曾頒布二年度預算，實際上年度早已過去；後此各年度預算，除五年度經參政院議決，與八年度經國會通過外，餘均未曾正式公布。迄民國十四年，財政整理委員會籌成暫編國家預算案。十五年以後，國民政府曾發表自十六年六月一日至十七年五月三十一日的收支實數表，至十七、十八、十九、二十、二

十一、二十二各年度，當局亦均有財政報告發表。二十三年總概算經主計處編成後，即於是年七月經中央政治會議核定，旋因變更款目關係，復經中政會重加修訂一次，依滿收滿支的原則，將實際已有的國家收支，補行列入，故歲出入總數均較前增加，而二十三年度的預算以成。至二十四年度預算於本年五月二十二日經中政會通過，六月二十一日又通過於立法院，故得在年度未開始前成立。茲將歷年來中央歲入歲出的概況，列表於後：

| 年 度     | 歲 入                        | 歲 出                        |
|---------|----------------------------|----------------------------|
| 民 國 二 年 | 四一二、六六六、九六五元               | 四九七、八七二、六〇五元               |
| 三 年     | 二五四、七四〇、五三三元               | 二二九、二六三、三七五元               |
| 四 年     | 一三〇、六七八、一二七元               | 一三九、〇三六、四五四元               |
| 五 年     | 三一五、七八〇、四四七元               | 三一五、一七五、一八八元               |
| 八 年     | 四九〇、四一九、七八六元               | 四九五、七六二、八八八元               |
| 十 四 年   | 四六一、六四三、七四〇元               | 六三四、三六一、九五七元               |
| 十 六 年   | 一四八、二五六、〇〇一元<br>一、八五四、三八五兩 | 一四八、二五六、〇〇一元<br>一、八五四、三八五兩 |

|      |              |              |
|------|--------------|--------------|
| 十七年  | 四三四、四四〇、七一二元 | 四三四、四四〇、七一二元 |
| 十八年  | 五三九、〇〇五、九一八元 | 五三九、〇〇五、九一八元 |
| 十九年  | 七一四、四六八、一四四元 | 七一四、四六八、一四四元 |
| 二十年  | 六八二、九九〇、八六四元 | 六八二、九九〇、八六四元 |
| 二十一年 | 六七一、九二四、七五五元 | 六七一、九二四、七五五元 |
| 二十二年 | 八二八、七一一、六八八元 | 八二八、七一一、六八八元 |
| 二十三年 | 九一八、一一一、〇三四元 | 九一八、一一一、〇三四元 |
| 二十四年 | 九五七、一五四、〇〇六元 | 九五七、一五四、〇〇六元 |

觀上表可知中央歷年來之歲出入總額，幾為一貫之增高。以民三與十七年相較，已經增高得很多；若以十七年與二十三年相較，更增高到一倍以上。此中收支總額，在十六年以前，似乎不很整齊。民二不敷之數達八五、二〇五、六四〇元，所以如此激增的緣故，全在軍費債費的膨脹；兼以善後大借款成立，憑空添加一筆款項，故是年收支總額均較後來各年為高。翌年大事緊縮，而預算數字上反有盈餘二五、四七七、一五八元，實際上支出少列，收入短收，除借債外，尚不敷數千萬

元。四年政局稍定，各省對中央解款，多能如數彙解，稅收頓旺，收支狀況亦因而稍有起色，雖仍不敷。八、三五八、三二七元，惟差額較前已大為減少。五年度預算，列有盈餘六〇五、二五九元；但以中央威信失墜，各省解款多為截留，稅收與公債同時減少，而支出反有增加，因此不敷之數終在八千萬元左右。民八預算，原列不敷數五、三四三，一〇二元，實際似不止此數，勢須取償於發行公債與延付賠款等。後此地方割據形成，中央政府號令不出北京，所以十四年財政整理委員會編訂的暫編國家預算，甚不可靠，但已列入不敷數一七二、七一八、二一七元。總之，以上各年度預算，或列有不敷，或列有盈餘，其不可靠則一；年年須借債，年年要虧空亦相同，所差者僅程度上的深淺而已。

民國十六年，國民政府尙未統一全國，在戎馬倥傯之際，是年所發表的收支實數，自不足以常例論。但收入方面已有借款三〇、七〇七、三四一元，若抵去支出方面的償還借款一八、六八三、八八〇元，未還實數亦有一二、〇二三、四六一元。（註二）後此各年，表面上收支均行符合實

際上亦不盡然。宋子文氏於十八年度的財政報告書中有云：「關於預算，收支不敷甚鉅，計十七年度，國庫短絀數八千萬元，十八年度短絀數爲一萬零一百萬元。」又據十九年二十年財政報告，十九年度舉債總額達二一六、七一四、三四〇元，二十年度達一三〇、〇一四、四六九元，此項債額，實際上亦即該兩年度不敷之數。二十一年度舉債總額爲一二、六一七、五四二元，二十二年度爲一七九、九五九、三三二元，其例亦同。二十三年度預算臨時歲入表中，亦列有借款收入五〇、〇〇〇、〇〇〇元，其他收入七六、〇〇七、一七四元，亦爲借款收入。如導淮委員會借用款九、七八四、二九四元，財部歷年存餘票券押款一四、〇〇〇、〇〇〇元，鐵道部主管英庚款擔保鐵道公債一九、二一七、〇四九元，玉萍鐵路公債抵借一六、〇〇〇、〇〇〇元，交通部主管借用英庚款五、五五二、一〇〇元，借用郵政儲金一、二〇〇、〇〇〇元，經濟委員會會經管美棉麥借款一〇、一九四、〇六二元等。去年年底，財部中人謂去年七八九月稅收情況，均屬銳減，較之二十二年度，相差甚鉅，依此推斷，則二十三年度不敷之數，當亦在一萬萬元以上。果然，財政部已於二十四年六月二十九日發行關稅公債一萬萬元，卽爲彌補二十三年度總預算

收支不敷之數。二十四年度總預算歲入部份中，本列有債款收入七〇、〇〇〇、〇〇〇元，而他收入一一六、八三二、三六三元一項，亦多由各部設法籌措，其結果自不出借債一途，故推斷二十四年度的不敷額，當更較上年度為鉅。

### 三 中央主要收入之分析

民國十七年以後，中央與地方的收支實行劃分，於是田賦、當稅、契稅等，均劃歸地方；而此後所有的中央稅項，如關稅、鹽稅、統稅、煙酒稅、印花稅等，幾盡為簡接稅，分配既覺失當，負擔又欠公平。我們若對十八年以來每年的歲入總額，一加分析，自會覺得租稅收入占着非常重要的地位。（以各年度歲入總額為百分之百）

| 年 度   | 租 稅 收 入 (一)  |              | 非 租 稅 收 入 |
|-------|--------------|--------------|-----------|
|       | 國 有 事 業 收 入  | 債 券 借 款 收 入  |           |
| 十 八 年 | 四三七、四九六、六一〇元 | 一〇〇、九四二、七一〇元 | 五六六、五九八元  |
|       | 八一·一六%       | 〇·一〇%        | 一八·七二%    |

|      |              |             |                 |
|------|--------------|-------------|-----------------|
| 十九年  | 四九六、一五三、八〇三元 | 一、六〇〇、〇〇〇元  | 二一六、七一四、三四〇元    |
|      | 六九・四四%       | 〇・二二%       | 三〇・三三%          |
| 二十年  | 五五〇、八四八、八四一元 | 二、二二一、五五三元  | 一三〇、〇一四、四六九元    |
|      | 八〇・六五%       | 〇・三一%       | 一九・〇三%          |
| 二十一年 | 五三六、六四七、二一八元 | 二二、六五九、九九五元 | 一一二、六一七、五四二元    |
|      | 七九・八六%       | 三・三七%       | 一六・七六%          |
| 二十二年 | 五九五、四八六、九二五元 | 二〇、一九〇、八八一元 | 一七九、九五九、三三二元    |
|      | 七一・八六%       | 二・四三%       | 二一・七一%          |
| 二十三年 | 七三〇、五四一、九〇九元 | 二九、六五三、六二七元 | 五〇、〇〇〇、〇〇〇元 (二) |
|      | 七九・五七%       | 三・二二%       | 五・四四%           |
| 二十四年 | 六八五、六五〇、九三一元 | 六一、一二三、八七三元 | 七〇、〇〇〇、〇〇〇元 (三) |
|      | 七一・六三%       | 六・三八%       | 七・三一%           |

(一) 二十二年度以前各年度的租稅收入總額，係減去坐落徵收費及退稅兩項，故為租稅收入淨額；至於二十三年及二十四兩年度的租稅收入總額，則係就預算所列之租稅收入總計而得。

(二)、(三) 此僅就預算中債款收入一項列入，實際當不止此數。

上述七年度的租稅收入平均佔歲入額百分之七六·三一。惟二十二年度的上年度結存二七、〇九三、三九八元，並未計入；而財產行政協款等收入，亦有五、九八一、一五一元。二十三年度的財產行政協款等收入，計二四、六四九、九六四元；而其他收入亦有七、二五八、三六〇元。二十四年度的財產行政協款等收入，共計二三、五四六、八三九元；而其他收入則爲一一六、八三二、三六三元。至於非租稅收入，除了上述不計入的數額外，七年來平均不過占百分之九·六六。若再分析租稅收入的內容，又可得下列結果。

| 年 度     | 關 稅          | 鹽 稅          | 統 稅          | 菸 酒 稅      | 印 花 稅     | 租稅收入總額(一)    |
|---------|--------------|--------------|--------------|------------|-----------|--------------|
| 十 九 年   | 三二二、九六六、六五三元 | 一五〇、四四四、〇八六元 | 五三三、三〇七、七五二元 | 八、六七一、二七三元 | 六、二二一、二四元 | 五五九、三三六、一九八元 |
|         | 五五·九五%       | 三三·九〇%       | 九·五三%        | 一·五四%      | 一·〇九%     | 100·〇〇%      |
| 二 十 年   | 三六九、七四三、六三七元 | 一四四、三三三、七六元  | 八八、六八一、七九八元  | 七、六二五、七五元  | 四、六九、九五〇元 | 六三〇、五三三、三三三元 |
|         | 五八·六四%       | 三三·八七%       | 一〇·八九%       | 一·一〇%      | 〇·七六%     | 100·〇〇%      |
| 二 十 一 年 | 三三五、五三四、八五〇元 | 一五八、〇七三、五五元  | 七九、五九六、九九九元  | 九、五〇六、九八八元 | 五、二八、五八〇元 | 五九一、一八一、三三六元 |
|         | 五五·〇六%       | 三三·七三%       | 一三·四六%       | 一·六〇%      | 〇·八六%     | 100·〇〇%      |



|      |             |             |             |              |             |              |
|------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| 二十二年 | 五三、五九、五五九元  | 一七、三三、二七三元  | 一〇四、九七、九六四元 | 一三、〇七、五八四元   | 八、五七、九二一元   | 六六九、二九七、四五六元 |
|      | 五·六五%       | 一·五〇%       | 一五·六八%      | 一·九五%        | 一·三五%       | 100·00%      |
| 二十三年 | 三八二、八四、二四一元 | 一九〇、三五、八五二元 | 二六、九五、六七九元  | 二二、一〇、八七三元   | 二二、八四、二八六元  | 七三〇、五四、〇九九元  |
|      | 五三·四〇%      | 一六·〇五%      | 一六·〇〇%      | 三·六六%        | 一·七六%       | 100·00%      |
| 二十四年 | 三四一、三六、四〇〇元 | 一八四、二九、〇四四元 | 二二、二九、一七七元  | 二二、三四、九、一八六元 | 二二、〇〇〇、〇〇〇元 | 六八五、六五〇、九三一元 |
|      | 四九·七六%      | 二六·八六%      | 一六·五三%      | 三·三五%        | 一·七五%       | 100·00%      |

(一)二十三年二十四年兩年度的租稅收入總額，係就預算所列總計而得；至二十二年以前各年度的租稅收入總額，並未減去坐撥徵收費及退稅兩項，故總數與上表租稅收入淨額微有出入。十九年度坐撥徵收費及退稅兩項，計六三、一七二、三九五元，二十年度計七九、六六八、五一一元，二十一年度計五四、五三四、一一七元，二十二年度計六七、八二九、三八〇元，因並未表明何者坐撥徵收費若干，何者退稅若干，故無法從各稅中剔除也。

觀上表可知租稅收入中，以關稅占第一位，鹽稅占第二位，統稅占第三位，而煙酒印花兩稅則次之。此種物品稅，其負擔的分配多具累減性質，故頗可訾議；而衡諸租稅原則，中央稅制有待於改革，亦無需深論。現再將歷年來關鹽統三稅的稅收總額列表於後，以覘其進展的趨勢與進展的原

因。惟關鹽兩稅收入雖鉅，因多作內外債擔保關係，歸入國庫者實甚少。（註）

註 關稅數字根據二十一年度二十二年度之財政報告。鹽稅數字根據 *Statistic al Review of the Work of the Inspectorate 1913-1933*，係鹽務稽核所會辦 F. A. Clereland 所編。統稅數字根據各該年度財政報告。

| 年 份  | 關 稅（連船鈔在內）  | 鹽           | 稅 | 統    | 捲 | 菸           | 稅 |
|------|-------------|-------------|---|------|---|-------------|---|
| 民國元年 | 六六、七四三、〇〇〇元 |             |   | 年 度  |   |             | 稅 |
| 二年   | 七三、〇六九、〇〇〇元 | 一九、〇四四、〇〇〇元 |   | 十九年  |   | 四五、九五九、八五〇元 |   |
| 三年   | 六五、九一四、〇〇〇元 | 六八、四八三、三〇〇元 |   | 二十年  |   | 六二、〇七六、一五三元 |   |
| 四年   | 六三、一四九、〇〇〇元 | 八〇、五〇三、四〇〇元 |   | 二十一年 |   | 五三、六八〇、七八一元 |   |
| 五年   | 六四、六七四、〇〇〇元 | 八一、〇六四、八〇〇元 |   | 二十二年 |   | 七〇、九一〇、〇三九元 |   |
| 六年   | 六五、三八一、〇〇〇元 | 八二、二四五、八〇〇元 |   |      | 麥 |             | 粉 |
| 七年   | 六二、八一七、〇〇〇元 | 八八、三九三、七〇〇元 |   | 十九年  |   | 四、〇八四、五〇七元  |   |
| 八年   | 七八、六八四、〇〇〇元 | 八七、八二二、五〇〇元 |   | 二十年  |   | 五、六〇六、一二二元  |   |

|      |                                |                                |      |             |
|------|--------------------------------|--------------------------------|------|-------------|
| 九年   | 八四、四五一、〇〇〇元                    | 九〇、〇五二、四〇〇元                    | 二十一年 | 五、五二九、一三五元  |
| 十年   | 九一、八九九、〇〇〇元                    | 九四、八八三、一〇〇元                    | 二十二年 | 五、七八四、五四八元  |
| 十一年  | 九八、〇七九、〇〇〇元                    | 九八、一〇六、七〇〇元                    | 棉    | 紗           |
| 十二年  | 一〇五、九三五、〇〇〇元                   | 九一、四〇六、七〇〇元                    | 十九年  | 二、三二〇、九七〇元  |
| 十三年  | 一一五、〇五二、〇〇〇元                   | 八七、九〇八、六〇〇元                    | 二十年  | 一七、〇七二、七八六元 |
| 十四年  | 一一六、二二四、〇〇〇元                   | 九一、九三一、六〇〇元                    | 二十一年 | 一五、四一五、八三八元 |
| 十五年  | 一二八、七三三、〇〇〇元                   | 八六、三一七、二〇〇元                    | 二十二年 | 一七、九八六、九一六元 |
| 十六年  | 一二二、九八五、〇〇〇元                   | 五九、七五三、三〇〇元                    | 火    | 柴           |
| 十七年  | 一三三、九四〇、〇〇〇元                   | 五四、二七六、六〇〇元                    | 十九年  | 六九九、六九三元    |
| 十八年  | 二四五、二二六、〇〇〇元                   | 八五、三七〇、五〇〇元                    | 二十年  | 三、三四八、六五五元  |
| 十九年  | 二九一、六九七、〇〇〇元                   | 一二九、六九三、〇〇〇元                   | 二十一年 | 四、〇六九、二七五元  |
| 二十年  | 三八六、九一二、〇〇〇元                   | 一五五、一一二、六〇〇元                   | 二十二年 | 四、八八四、五六四元  |
| 二十一年 | 二八七、八八八、〇〇〇元<br>(五五九、八六三、〇〇〇元) | 一四五、二九二、二〇〇元<br>(一六六、八九〇、七〇〇元) | 水    | 泥           |
| 二十二年 | 三一、二六〇、〇〇〇元<br>(六五〇、七八三、〇〇〇元)  | 一五九、八〇五、一〇〇元<br>(一八四、五一一、〇〇〇元) | 十九年  | 二六五、六八三元    |
|      |                                |                                |      | 稅           |

|      |                                |                                |      |            |
|------|--------------------------------|--------------------------------|------|------------|
|      |                                |                                | 二十年  | 五七八、〇八〇元   |
| 二十三年 | 三〇六、一八六、〇〇〇元<br>(六四〇、八三一、〇〇〇元) | 一七五、九五〇、〇〇〇元<br>(二〇〇、六五五、九〇〇元) | 二十一年 | 九〇一、九六七元   |
|      |                                |                                | 二十二年 | 一、八五三、八二三元 |

附註(一)關稅項內括弧中數額，自二十一年至二十三年，係加入該年帶征各項附加稅而得；至所列數字，全國關平銀一兩，合銀元一、五五八元計算。鹽稅項內，在民二十以前，係全國(連東三省在內)稅收實額，民二十以後，則為除東三省外的全國稅收實額；至括弧中數額，係按東三省十八十九兩年稅收的平均數二四、七〇五、九〇〇元，估計為東三省二十年以後各年的稅收額，再加上各年除東三省外其他各區稅收數即得。

附註(二)二十二年度的統稅，除原有五種外，另有薰煙統稅三、五五八、〇七二元。

我國的關稅，歷年來都有增加的趨勢；惟自二十年以後，漸有轉變。此中原因，一為稅率的增加，如民八的稅收額開始增高，因民七把徵稅物品價格修改，得較前提高的緣故。民十八的突然增高，因是年實行七級稅率稅的緣故。民二十年的更形增高，因從十九年二月起，進口稅改徵金單位，而二十年一月又頒布關稅自主後第一次新進口稅則的緣故。一為貿易額的增減，自民元至民二十年，進出口貿易大致均有逐漸增加之勢；二十年後陡形跌落，於是以進出口稅占重要地位的關稅

稅收，自應大受影響。兼以東北四省關稅被奪，每年損失約計達四千萬元。至於鹽稅，亦有同樣情形，民八年至十二年間，稽核所組織完成，放鹽數量增加，故鹽稅隨之增高。民十三年至十七年間，稽核所曾一度取消，放鹽數亦減，故稅收亦隨之而減。十八年以後，稽核所組織恢復，行政上多有改進，故放鹽數復增，稅收亦增。至二十年後，東北每年截留鹽稅達二千萬元，而二十一、二十二兩年放鹽數又未有若何增高（較十一、十二兩年減少），其稅收反形增加，唯一原因，厥為稅率的增高。如十八年每擔平均稅率為二元六角二分，至二十二年已增到四元九角四分。（計算方法見租稅章租稅項內）五項統稅自開徵以來，稅率歷有增加，二十一年度因受滬戰影響，兼以東北市場被奪，故稅收頓減。近年外貨傾銷日亟，國內產業益形危殆，從上述四年度稅收不規則升降中，一面足以顯呈稅率增高與否的作用，一面又交織着民族工業衰落的消息。

#### 四 中央主要支出之分析

近來國家職務的範圍日漸擴大，支出亦隨之而膨脹，此種現象幾為世界各國一致的趨勢。膨

脹與否本無可議，惟一則須視國家的財政狀況，一則又須視支出分配的當否。清季末年，中央已乏統制各省的能力，迄民國肇興，更成割據之勢，以致財政不能統一，歲出幾渺不可考。國民政府成立以後，統治權乃日漸強；惟因連年致力於安內攘外之功，少有喘息機會，故欲藉各年度的財政報告，詳加分析，以驗其歲出實況，當亦不無多少困難。茲將近年來中央的支出狀況，列表於後（以各年度的歲出總額為百分之百）：

| 年 度 | 軍 務 費                 | 債 務 費                  | 合 計    | 政 務 費                | 黨 務 費              |
|-----|-----------------------|------------------------|--------|----------------------|--------------------|
| 十七年 | 二〇九、五五、九九元<br>四八·三三%  | 一五、九九、一九七元<br>三六·八三%   | 八五·〇五% | 三三、七九、四七元<br>七·五三%   | 四、〇〇、〇〇元<br>〇·九二%  |
| 十八年 | 二四五、四四、一二元<br>四五·五三%  | 二〇〇、二四八、二〇〇元<br>三七·一五% | 八三·六八% | 五二、四七〇、四七七元<br>九·五四% | 四、八七、〇〇〇元<br>〇·八五% |
| 十九年 | 三二一、六四六、二八元<br>四三·六一% | 二八九、五八、五八元<br>四〇·五二%   | 八四·一三% | 五九、九五、一二元<br>八·三九%   | 五、〇七、八〇〇元<br>〇·七〇% |

|      |              |              |              |            |
|------|--------------|--------------|--------------|------------|
| 二十年  | 三〇三、七七七、〇六二元 | 二六九、八四三、九二元  | 五六、四六三、七〇元   | 三、九三三、八九四元 |
|      | 四四·四七%       | 三九·五〇%       | 八三·九七%       | 八·二五%      |
| 二十一年 | 三三〇、六七三、一六元  | 二二〇、〇四八、八八一元 | 七七、九七〇、九五七元  | 四、七六六、一七三元 |
|      | 四七·七三%       | 三三·二六%       | 七八·九八%       | 一一·六〇%     |
| 二十二年 | 三七、八九五、三〇三元  | 二四四、二七六、三三七元 | 九八、八九三、四九五元  | 五、五八九、五八四元 |
|      | 四四·九九%       | 二九·四七%       | 七四·四六%       | 一〇·七三%     |
| 二十三年 | 三三三、九九〇、九〇二元 | 二五七、五三〇、三三一元 | 三二四、五六、一三八元  | 五、七〇〇、七〇〇元 |
|      | 三六·二六%       | 二八·〇五%       | 六四·三二%       | 三四·二五%     |
| 二十四年 | 三三二、〇〇〇、〇〇〇元 | 二七四、八〇三、二七九元 | 三四七、七二三、六三四元 | 五、八七〇、八〇〇元 |
|      | 三三·五三%       | 二八·七二%       | 六二·二四%       | 三六·三三%     |

附註 二十一年度軍務費內，有五八、八〇五、三四九元，二十二年度有四六、三七六、八六四元，均係以前各年度款項，移轉在該兩年度帳內者。

從上表可知歲出以軍費占第一位，債費占第二位，政費與黨費則次之。（其中只有二十三年二十四年兩年度的次序稍有更換，原因見下。）軍費是逐年的增高，若以民二年的一七二、七四

七、九〇七元，五年的一四九、四五七、二五〇元相較，後幾年軍費竟高到一倍以上。雖然二十三年度的軍費預算較前減少，但實際上因該年度原核定概算，曾一度加以修正。按歲出臨時門軍費項，原列一千四百餘萬元，加入非常軍費概數一萬三千三百萬元，合計應爲一萬四千七百餘萬元。修正後將其中軍事教育費一千五百萬元，移列於教育文化費內；國防建設費一千四百萬元，移列於建設費內；而向作軍費計算的邊省留用國稅三千八百萬元，移列於補助費內；尙有臨時軍費八千餘萬元，再按現在發款實況，於中央軍費內減列三千四百四十萬元，於華北軍費內減去各省市實際短撥之軍費六百三十六萬元；所餘三九、九七六、三一〇元列爲臨時軍務費，合經常軍費二九三、〇一四、六〇〇元計之，卽得二十三年度的軍費預算數。惟軍費經此一度挪移，實況難明，而向來計入政費內的教育文化、建設、補助各費，亦因此大形增加。再因財務費列爲六八、一九二、八一四元，較二十二年度的財務費四、九一七、三八五元，亦增加得驚人！另外又加上國營事業資本一項，計五〇、三一八、七一六元，所以二十三年度的政務費達到罕有的高額，較二十二年幾增高三倍以上。二十四年度的政務費，其中財務費並未見若何減少，列六六、〇一一、



三四三元，至教育文化費及國有營業資本支出兩項，則較前增加，前者列三七、二一一、六二一元，後者列六〇、九七一、一六六元，而補助費一項列一〇一、九八〇、〇八九元，故總計數額，又較二十三年度為高。考政務費一項，原包括國務，內務，外交，財務，教育文化，實業，交通，蒙藏，建設，補助等費，其中行政費與事業費又混合不分，分析極為困難；但稍加考察，其中大部份係普通行政費，真正用諸文化，生產，交通等項建設者，實微乎其微。至於二十一年債費的減低，即係整理債券，延期減息，年得節省一萬萬元的結果；而二十、二十一兩年黨費的減低，亦係國難後緊縮的緣故。

軍費與債費既占歲出總額的三分之二以上，其分配的欠當已不言而喻。據日本財政部本年三月所發表最近五年來列強軍費預算與對於歲出的比率，且錄最近的兩年，以見一斑。

| 英 國       | 軍 費 預 算     | 對 歲 出 的 比 率 |
|-----------|-------------|-------------|
| 一九三三——三四年 | 九一、一九二、〇〇〇鎊 | 一三、〇一       |
| 一九三四——三五年 | 九五、七九四、〇〇〇鎊 | 一三、五七       |
| 法 國       |             |             |

中國財政問題

|          |                  |       |
|----------|------------------|-------|
| 一九三三—三四年 | 一〇、九三七、九三三、〇〇〇法郎 | 二一、六七 |
| 一九三三—三四年 | 一〇、八二一、五三八、〇〇〇法郎 | 二一、五七 |
| 德國       |                  |       |
| 一九三三—三四年 | 六七一、一一四、〇〇〇馬克    | 一一、三二 |
| 一九三四—三五年 | 八九四、三二三、〇〇〇馬克    | 一三、八五 |
| 義國       |                  |       |
| 一九三三—三四年 | 四、六九二、五四七、〇〇〇里拉  | 二二、七六 |
| 一九三四—三五年 | 四、三九四、八三七、〇〇〇里拉  | 二一、二九 |
| 美國       |                  |       |
| 一九三三—三四年 | 八六九、九二二、〇〇〇美元    | 一八、六六 |
| 一九三四—三五年 | 八四一、七二二、〇〇〇美元    | 一八、一四 |
| 日本       |                  |       |
| 昭和九年     | 九四一、七三五、〇〇〇日圓    | 四二、五四 |
| 昭和十年     | 一、〇二二、六四二、〇〇〇日圓  | 四六、六二 |

其中除日德兩國外，大致均趨向減少，俾民政費得日漸擴充，尤其交通運輸公營事業等支出的激增，實爲近代國家的特徵。而中國誠如沙爾德（Salter）所云：「支出項內，軍費一項所占特多，約占實收數二分之一以上。雖世界各小國之中，其對內對外之軍事問題遜於中國，而軍費實數亦有過於中國者；然而支出軍費與收入總額成如此比例，世無其匹。將來之國家財政情形，須視現時及最近之將來政局，能否減除困於軍事之力量而定……」（註一）至於債費一項，本與軍費有相當連鎖關係，而外債和賠款又多爲列強經濟剝削或侵略的結果。又如沙爾德所云：「中國政府除現在不敷之數以外，尙有不在償付中之各項債款，到期未付之本息……中國國債數額，並未見同樣增加……惟利息之高，足以顯現最近財政之弱點，以及籌款耗費之鉅，此種情形，比較收支不敷數目，實更爲嚴重。」這可見兩者實代表國家生活所遭遇的困難。惟際此強敵當前，共匪滋擾之時，裁兵節餉於勢是否可能；而債務本息，多依據契約，或屬強迫性質，於情又是否容許貿然破棄；當此滿途荆棘，進退維谷之際，自然要用螳蛇在手，壯士斷腕的方法來解決。若依支出現狀而論，仍在

註一 見於沙爾德著中國與經濟恐慌（全國經濟委員會叢刊第十種）

財政階段，當局努力僅在維持政府的消極功能，即此或因財政拮据，有時亦感困難；至於如何步上建設階段，以支出爲調節人民財富分配的不均，或矯正租稅負擔偏畸的工具，使政府支出所給予人民利益多寡有較密切的關係，尙有待於今後的努力。

## 五 國有事業收支之概況

國有事業之重要者，厥爲路郵電航四種。惟因列爲營業會計關係，其鉅大的收支數目，均未見於國庫會計之內。「最近之中央收支報告表，雖列有國有鐵路收入一項，爲數尙大；但在實際上，此僅係運輸軍隊及軍需之轉帳入帳時一收一付而已，並未有現錢往來。鐵道當局之支付經費，建築新鐵路，以及對於某數種債務，過期不付本息等，均自行其事，與國庫無關；又其直接撥付軍事當局之款項，聞每年概數約有五百萬元，似亦並未報告財政部列入國庫帳內。」（註一）茲就所搜得統計，對國有事業的收支，略加分析。

註一 見於沙爾德著中國與經濟恐慌。

路政一項，創自甲午庚子之後，國有各鐵道，雖多借債建築，而資產迄今頗有可觀。民四交通部設立特別會計後，對於歷年營業收支，均有詳密之記載。

中國國有鐵道歷年營業進款用款一覽表(一)

| 年份  | 營業進款         | 營業用款        | 營業盈餘        | 營業用款百分率 |
|-----|--------------|-------------|-------------|---------|
| 四 年 | 五七、〇五二、三五九元  | 三〇、二五八、五三一元 | 二六、七九三、八二八元 | 五三・〇%   |
| 五 年 | 六二、七六一、七二〇元  | 二八、八四二、二七七元 | 三三、九一九、四四三元 | 四六・〇%   |
| 六 年 | 六三、八七三、七〇三元  | 三〇、〇四〇、五六四元 | 三三、八三三、一三九元 | 四七・〇%   |
| 七 年 | 七七、六五二、一五二元  | 三四、三二二、六一五元 | 四三、三二九、五三七元 | 四四・二%   |
| 八 年 | 八三、〇一七、三九〇元  | 三八、四四〇、五四〇元 | 四四、五七六、八五〇元 | 四六・三%   |
| 九 年 | 九一、四四三、九三二元  | 四二、七八〇、一〇六元 | 四八、六六三、八二六元 | 四六・八%   |
| 十 年 | 九六、四五〇、八三六元  | 五三、九六七、〇四五元 | 四二、四八三、七九一元 | 五五・九%   |
| 十一年 | 九九、五五六、二二九元  | 五六、六五九、四八三元 | 四二、八九六、七四六元 | 五六・九%   |
| 十二年 | 一一九、四〇五、六三八元 | 六四、七二四、四六〇元 | 五四、六八一、一七八元 | 五四・二%   |

|      |              |              |             |       |
|------|--------------|--------------|-------------|-------|
| 十三年  | 一一八、五一一、二六三元 | 六七、三七八、三九五元  | 五一、一三五、八六八元 | 五六·九% |
| 十四年  | 一二七、五二二、二一七元 | 七三、三二八、二六三元  | 五四、一九三、九五四元 | 五七·五% |
| 十五年  | 九九、三四一、八七九元  | 六九、二九一、二〇一元  | 三〇、〇五〇、六七八元 | 六九·八% |
| 十六年  | 一〇五、〇一八、二五四元 | 七〇、〇七八、六五五元  | 三四、九三九、五九九元 | 六六·七% |
| 十七年  | 八七、五二〇、四六五元  | 五四、二二九、〇七四元  | 三三、二九一、三九一元 | 六二·〇% |
| 十八年  | 一〇五、四二八、二八九元 | 六四、四六一、四八九元  | 四〇、九六六、八〇〇元 | 六一·一% |
| 十九年  | 一三六、七一二、三四七元 | 九二、三四〇、六一二元  | 四四、三七一、七三五元 | 六七·五% |
| 二十年  | 一五八、二三三、七九九元 | 一〇四、八五六、四八二元 | 五三、三七七、三一七元 | 六六·二% |
| 二十一年 | 一四七、六四二、二五六元 | 一〇〇、一三九、五九四元 | 四七、五〇二、六六二元 | 六七·八% |

註一 錄自鐵道年鑑。

此中營業用款百分率可分三個階段：民五以後均在百分之四四以上，民十以後均在百分之五四以上，民十五以後均在百分之六一以上。此種營業用款占營業進款的比率之上升趨勢即足窺其營業的衰落，其衰落的主因，厥為內戰，而管理費與經常費的激增亦屬重要。惟上述收支，僅係

營業一項，其他進出款項概未列入，如果列入，則二十一年國有鐵道總收支實虧六、八八八、四六二元。但就營業進款而論，是否係實支數目，亦有問題，如二十一年的進款中，包括八、二三一、六〇五元的軍運記帳，即其一例。

郵政一項本由海關代辦，至民國前一年始行獨立，民三加入萬國郵會，民十七客卿歸還郵權，郵務日漸發達。初辦時由海關代墊開辦費四百四十餘萬元，民八開始償還，至十四年即完全還清。至於撥解交通部的款項，自民七開始，截至二十一年，當在一千四百餘萬元以上；而撥助中國歐亞兩航空公司的經費，亦在三百五十萬元以上。茲就歷年營業收支列表於下。（註二）以見其盈虧。

註一 參考中國郵政統計專刊及二十年二十一年二十二年交通部統計年報。

| 年 份 | 營 業 收 入    | 營 業 支 出    | 盈 或 虧      |
|-----|------------|------------|------------|
| 元 年 | 三、五七〇、二一〇元 | 四、〇二〇、八九〇元 | 虧 四五〇、六八〇元 |
| 二 年 | 五、四八七、五一七元 | 五、五四〇、七四二元 | 虧 五三、二二五元  |
| 三 年 | 六、一五六、七三四元 | 六、二五四、二七六元 | 虧 九七、五四二元  |

|         |             |             |              |
|---------|-------------|-------------|--------------|
| 四<br>年  | 六、七九八、五八〇元  | 六、四九五、九八七元  | 盈 三〇二、五九三元   |
| 五<br>年  | 七、六三〇、四一六元  | 六、六九三、〇一三元  | 盈 九三七、四〇三元   |
| 六<br>年  | 八、五七四、三三二元  | 七、一五一、八三四元  | 盈 一、四二二、五一八元 |
| 七<br>年  | 九、四九六、七八三元  | 七、五九〇、八二九元  | 盈 一、九〇五、九五四元 |
| 八<br>年  | 一一、二三一、〇一八元 | 八、七九〇、四八三元  | 盈 二、四四〇、五三五元 |
| 九<br>年  | 一二、六七九、一四九元 | 一〇、四六七、〇五一元 | 盈 二、二二二、〇九八元 |
| 十<br>年  | 一五、六〇六、四九四元 | 一二、七八〇、二四九元 | 盈 二、八二六、二四五元 |
| 十一<br>年 | 一七、一一二、三六七元 | 一三、二六六、八二九元 | 盈 三、八四五、五三八元 |
| 十二<br>年 | 二〇、七八二、三九〇元 | 一六、三一六、八九五元 | 盈 四、四六五、四九五元 |
| 十三<br>年 | 二三、二五七、一一四元 | 一八、九〇六、六四五元 | 盈 四、三五〇、四六九元 |
| 十四<br>年 | 二五、三〇四、六七一元 | 二一、三五三、八一九元 | 盈 三、九五〇、八五二元 |
| 十五<br>年 | 二八、三一、二五一元  | 二五、三〇一、一四八元 | 盈 三、〇一〇、一〇三元 |
| 十六<br>年 | 二七、八〇三、七一四元 | 二七、七〇八、六二四元 | 盈 九五、〇九〇元    |
| 十七<br>年 | 三一、一三〇、八二九元 | 二九、八九〇、六五七元 | 盈 一、二四〇、一七二元 |



|      |             |             |              |
|------|-------------|-------------|--------------|
| 十八年  | 三八、三八五、八三二元 | 三六、七一九、一〇九元 | 盈 二、六六六、七二三元 |
| 十九年  | 三四、八四四、六九一元 | 三六、四七九、六八三元 | 虧 一、六三四、九九二元 |
| 二十年  | 三四、四四九、〇八三元 | 四〇、〇八九、七四二元 | 虧 五、六四〇、六六〇元 |
| 二十一年 | 三二、二二九、四五〇元 | 三八、六九五、五三七元 | 虧 六、四六六、〇八七元 |
| 二十二年 | 三二、四六三、〇九三元 | 三五、六七四、一五七元 | 虧 三、二一一、〇六四元 |

右表收支兩方，其資本和撥款等支出及各種協款收入，均未計入，倘合併計之，則淨盈淨虧數額，當與上述有別。至於郵政儲金始於民國八年，至十七年止辦理儲金用費計二、三〇九、八九七元，運用儲金所得盈餘計一、七一一、〇二二元。後此成立郵政匯業總局，與郵政總局分別辦理，二十年儲金匯業收入計一〇、九一四、一三八元，營業支出五、八二三、九〇〇元；二十一年收入計七、三六二、四七二元，營業支出五、三五四、三〇〇元。惟以稍涉浪費，致引起二十一年的郵政罷工風潮。結果於翌年併入總局，而會計則仍行獨立。故二十二年儲金匯業收入計五、八六〇、四六二元，營業支出計三、六三四、〇八三元。此中有一事應注意者，即自遼吉郵區

被奪以來，郵政與儲匯事業均受重大影響，營業上因而顯呈虧損或減退的現象。

電政一項，創自同光之交，以後續有添設，惟因辦理款項多由借債而來，馴至營業所得不足以償付借款本息，自更無資本作為新陳代謝之用，兼以歷年來受軍事影響與外商壓迫，愈趨衰頹。國民政府成立以後，力加整頓，已較前大有進步。茲將最近數年來電報電話的營業狀況，列表於下，（註）俾知其進展趨勢。

註 參考二十年二十一年二十二年交通部統計年報。

| 年 份 | 電          |           |           | 報         |             |          | 話          |           |           |
|-----|------------|-----------|-----------|-----------|-------------|----------|------------|-----------|-----------|
|     | 營業收入       | 營業支出      | 盈 或 虧     | 營業收入      | 營業支出        | 盈 或 虧    | 營業收入       | 營業支出      | 盈 或 虧     |
| 十六年 | 一三、三二、二五三元 | 一三、六八、二三元 | 虧一、四六、八二元 | 三、二八、六〇元  | 二、七七、五三元    | 五二、〇四元   | 一三、三二、二五三元 | 一三、六八、二三元 | 虧一、四六、八二元 |
| 十七年 | 一一、二八、六八二元 | 八、二九、一六四元 | 二、九九、〇五七元 | 三、五七、五九元  | 二、九三、三〇二元   | 六四九、二七八元 | 一一、二八、六八二元 | 八、二九、一六四元 | 二、九九、〇五七元 |
| 十八年 | 一一、七三、九五元  | 七、四三、〇九三元 | 四、三一、八七三元 | 三、七八、八七三元 | 三、二六、五、三〇三元 | 五三、五六九元  | 一一、七三、九五元  | 七、四三、〇九三元 | 四、三一、八七三元 |
| 十九年 | 一〇、九五、四八元  | 七、三〇、六三二元 | 三、七九、八五元  | 三、八六、〇四元  | 三、〇三、〇、七八三元 | 八三〇、二六二元 | 一〇、九五、四八元  | 七、三〇、六三二元 | 三、七九、八五元  |

|      |              |              |              |            |            |            |
|------|--------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|
| 二十年  | 一、三、二六七、九三三元 | 八、九六六、三九九元   | 四、三三四、五三四元   | 四、〇〇五、三六三元 | 三、七五五、五三三元 | 九、四九九、六〇〇元 |
|      | (三、五〇九、六三四元) | (一、五〇一、〇七九元) | (一、九六八、五五五元) | (三三八、五〇〇元) | (一三五、一四三元) | (二四六、三三七元) |
| 二十一年 | 一、六六五、四四一元   | 八、三〇〇、五八二元   | 三、二六四、五五〇元   | 四、五三三、七九〇元 | 三、六九一、八三七元 | 八、三三八、九三三元 |
|      | (四、〇〇一、六八四元) | (一、八三四、四六九元) | (二、七七七、二五元)  | (三九一、七八〇元) | (一六三、三三五元) | (二三〇、三九五元) |
| 二十二年 | 一、〇、五四六、九九二元 | 八、〇五五、六〇〇元   | 二、四九一、九二八元   | 四、七〇〇、九七八元 | 三、五〇四、一九三元 | 一、三〇六、七五五元 |
|      | (四、七三三、八七〇元) | (一、八九六、八〇〇元) | (二、八二七、七六元)  | (五三七、四四五元) | (二四四、九五五元) | (二九五、四〇〇元) |

附註 電報項括弧內數字係指無線電報收支額，而電話項括弧內數字則指長途電話收支額。

在電報營業收入中，政務報費與軍務報費兩項幾占二分之一。十六年計五、〇一九、六一九元，十七年計三、九九三、一九二元，十八年計四、七一八、四九五元，十九年計四、三五二、四三九元，二十年計五、四二三、八六五元，二十一年計五、五四五、〇一六元，二十二年計五、二三五、三六六元，若此項收入係記帳性質，則其營業收支的真實盈虧，自與上述不同。

航政一項，僅一有六十年歷史四千萬財產的招商局。初由李鴻章創辦，運漕津貼，借撥官本，經營頗具苦心；光緒末年，剛毅提二成盈餘以報效清室，漸開摧殘之端。民二正式改為商辦，業務亦無所發展。國民政府成立後，始設清查整理委員會，繼設監督處，又設總管理處，局面一變。茲據清查結果，彙列於後，藉見近年來的營業狀況（參考俞寰澄講招商局問題）。

| 年份  | 營業收入         | 虧損數額         | 附註                   |
|-----|--------------|--------------|----------------------|
| 十三年 | 三、七七四、九六三規元兩 | —            |                      |
| 十四年 | 五、三〇九、二一八    | —            | 五卅慘案發生後抵制英日商輪故營業特見發達 |
| 十五年 | 二、八九九、一九一    | 一、七三四、六六三規元兩 |                      |
| 十六年 | 一、九八五、八九一    | 一、〇五二、七九一    | 北伐軍到達長江頗受軍事影響        |
| 十七年 | 三、九九六、八八八    | 八五四、三六八      | 是年二月起政府派員代管          |
| 十八年 | 三、四三五、八三〇    | 一、六二六、六五八    |                      |
| 十九年 | 三、七〇七、九五七    | 一、四九七、六六五    |                      |

此中營業不振原因，屬於外者，內江沿海，外輪得自由行駛，競爭甚劇，設一遇戰爭，又立受影響；屬於內者，則用人不當，開支浮濫，弊竇叢生；結果局中輪船僅存二十五艘，註冊淨噸共三萬五千六百零五噸。（註一）且大半年齡過老，不堪駛用，棧房碼頭亦皆年久失修，已乏生產能力，致支出日多，

註一 見於李國杰呈監督處文中。

收入日少，不敷之數則借債以維持，債臺既愈築愈高，而生涯亦日趨日蹙。二十一年，政府收歸國營，力加整頓，惟以債累甚重，截至二十二年六月底止，欠款已達二千一百餘萬元。（註一）雖向英庚款會借得款項，暫充改進航業之用，於是新輪加多，收入亦漸有進步；但在殘破的局面下，欲其立有起色，恐亦不易。

註一 見於國營一年後之招商局現狀（二十二年十月二十日大公報。）

## 第四章 收支(下)

### 一 省市收支之概況

中央政府的財政狀況，已如上述；惟僅能窺見其一般趨勢，不足以言全豹。因所根據的財政報告，並不十分完備：如鐵道交通兩部的收支，列為特別會計；又如司法機關的罰款和手續費的收入，海關的走私罰款等，全充作各該機關的經費，均未列入國庫收支報告中；即列入的收支數額，上下年度亦不免有互相挪移之處。誠如二十一、二十二兩年度財政報告中所云：「二十一年度所有支出均以二十年度預算為準，二十二年度總概算由主計處核編，但收支實數仍以財政部帳冊為憑。下表所列，即依據兩年度內之各項收支報告為編訂之材料，並非將應收應支之款，一併計入，故表內數字含有屬於以前年度之收支，而在本年度內報告者，至本年度未據報告之收支，亦當遞列於下年度表內。至於地方收支狀況，現行法規雖規定地方政府須編造預算，呈請中央核准；但在此項

規定尙多未能辦到，於是有概算而無預算，有預算而無決算，或並概算而無之。所以一般收支趨勢及兩者是否符合的問題實不易知。即所編造的預算，亦未必全包括一切的歲出入，兼以分類籠統，來去的蹤跡難明，故欲從各地方政府所發表的數字中以覓真理，實屬危險，但除此以外，又無較好的辦法。

現在，且據所搜得的材料，把近年來各省市的收支列爲一表，其中凡有庫收支報告者，取其庫收支數目，此項雖因採用現金報告，未必包含全部收支狀況，或兼包劃解轉帳的款項，亦未必盡是現金的收支，但究較可靠，無庫收支者取其預算數目，無預算者取其概算數目，無概算者則祇有從略。

| 省市別 | 年 度     | 歲 入         | 歲 出         | 盈 或 虧    |
|-----|---------|-------------|-------------|----------|
| 江 蘇 | 二十二年度假算 | 二二、〇〇四、八五五元 | 二二、〇〇四、八五五元 |          |
| 浙 江 | 二十三年度假算 | 二三、一二三、三二九元 | 二三、一二三、三二九元 |          |
| 安 徽 | 二十二年度假算 | 一一、四七九、四六〇元 | 一一、四八一、四七四元 | 虧 二、〇一四元 |

|     |          |              |              |              |
|-----|----------|--------------|--------------|--------------|
| 江西  | 二十一年度庫收支 | 一五、一七八、三八六元  | 一五、一七八、三八六元  |              |
| 湖南  | 二十二年度假算  | 一四、三一三、三八三元  | 一四、三一三、三八三元  |              |
| 湖北  | 二十二年度假算  | 二三、三一三、一三〇元  | 二三、三一三、一三〇元  |              |
| 河北  | 二十二年度假算  | 二五、七七二、八二一元  | 二五、七七二、八二一元  |              |
| 河南  | 二十二年度假算  | 一五、九五七、九一〇元  | 一五、八四九、〇九八元  | 盈 一〇八、八一二元   |
| 山東  | 二十二年度假算  | 二三、五七五、三九四元  | 二三、五七五、三九四元  |              |
| 廣東  | 二十二年度假算  | 六六、七一九、九一三毫元 | 六一、五〇四、三五四毫元 | 盈五、二一五、五五九毫元 |
| 廣西  | 二十二年度假算  | 五〇、九〇六、一五六毫元 | 五二、四八一、五九七毫元 | 虧一、五七五、四四一毫元 |
| 福建  | 二十三年度假算  | 一五、〇六一、六〇〇元  | 二二、一〇四、二九三元  | 虧七、〇四二、六九三元  |
| 察哈爾 | 二十二年度假算  | 三、八八四、六五三元   | 三、八八四、六五三元   |              |
| 甘肅  | 二十三年度假算  | 三、八七〇、七五九元   | 三、八七〇、七五九元   |              |
| 青海  | 二十二年度假算  | 八四六、〇六二元     | 九三三、八四五元     | 虧 八七、七八三元    |
| 寧夏  | 二十三年度假算  | 二、三二一、五六八元   | 三、八八九、四九三元   | 虧一、五六七、九二五元  |
| 貴州  | 二十三年度假算  | 三、九三〇、七三五元   | 四、二六一、三八五元   | 虧 三三〇、六五〇元   |



|    |         |             |             |
|----|---------|-------------|-------------|
| 雲南 | 二十二年度假算 | 三、六二五、四七二元  | 三、六二五、四七二元  |
| 南京 | 二十二年度假算 | 一一、〇六七、五八八元 | 一一、〇六七、五八八元 |
| 上海 | 二十二年度假算 | 一一、二八七、二〇九元 | 一一、二八七、二〇九元 |
| 北平 | 二十二年度假算 | 五、一九一、六四八元  | 五、一九一、六四八元  |
| 青島 | 二十二年度假算 | 五、八七六、〇二三元  | 五、八七六、〇二三元  |

觀上表，似乎各省市的收支，大體上均能符合，有盈餘者固少，而虧短者似亦不多；惟實際上則不盡然，尙有待於說明，俾得稍知其真實趨勢。

江蘇 本稱富庶，民初除收支相抵外，尙有盈餘；即在民九以前，收支亦能符合，自民十三以還，戰事頻仍，債累日增，虧空亦日巨。民十九年度預算，收支爲二千四百三十萬餘元，結果竟虧短七百七十餘萬元。二十年度預算，在臨時收入項下，增列三百萬元，呈請中央補助，或按照上年辦法，續徵漕米折價稅，均遭批駁，無異虛列，至二十一年度，支出更擴大爲二千五百六十一萬餘元，適一二八事變粹發，支出浩繁，而該年度收入僅一千七百零七萬餘元，故不敷數竟達八百五十四萬六千餘

元。當時彌補方法，如未經中央核准，冬漕加徵每石二元，又舉辦鴉片公賣，亦足見補救乏術。二十二年度以來，財政當局力事整頓，統一收支，確立預算，縮減政費，情形較前爲佳；但最大原因，厥爲稅收加增。如田賦一項，二十一年度實收九百八十五萬元，二十二年度實收一千一百九十七萬元；營業稅二十一年度實收一百三十四萬元，二十二年度實收二百三十九萬元；故該年度實際收入達二千三百餘萬元，較預算數爲多，若合借款等計之，共約二千八百餘萬元。（註一）惟此項借款收入，自不能目爲盈餘，卽就該年度預算論，形式上雖完全適合，而收入項中，列有補助款和債款收入，兩共四、二九八、六五一元，實卽不敷之數。

浙江亦屬財富之區，民十以前，收支勉可適合；民十三以後，始漸失平衡；近年致力於交通事業，事業費與政務費均形膨脹，收支不敷益巨。彌補之法除增稅外，厥爲募債，故債務費支出年占大宗，計二十年度爲五、五九一、九五〇元，二十一年度爲六、四二九、五八五元，二十二年度爲六、八七〇、二二六元，二十三年度概算列六、二一三、二〇〇元。但據財政部報告，截至二十

註一 參考趙棟華著江蘇財政之整理（二十四年一月一日申報）

三年六月底止，該省債額已達四千餘萬元。此項巨額債款，實爲收支不敷的結果。此中原因，一爲建設費的激增；一爲營業稅不足抵償全部釐金收入，損失約達五百萬元；一爲農村衰落，百業凋敝，一切稅收均告短少；於是窮極無法，在二十二年概算內，列有中央停撥已久的裁釐協款一百三十六萬餘元，二十三年度概算臨時門，亦列有補助款收入一百八十餘萬元。即認此款爲有效，亦無補於巨額的虧空，設若後此收支不足之數，年有增加，則必演成嚴重問題。

**安徽** 民十五以前，收支本可相抵；後此歷有膨脹，虧短亦巨，十七年度預算，收入列九、五三三、三四七元，收支不敷數計二二五、八四七元；十八年預算收支不敷數計一、一六八、二〇四元。二十年度政費大形膨脹，預算收支各爲一六、三四四、八七〇元，故列有中央補助教育費及中央協款等各一百二十萬元，實際上庫收僅八、三五五、四一二元，庫收支不敷四六、四二九元，而庫收協款收入亦僅三十五萬元。（註一）二十一年度概算收支各列一〇、四一二、七三九元，庫收支亦各爲一千零七十九萬八千餘元，收支似可適合；實則庫收中央補助款二、七五一

註一 參考安徽省地方民國十七、十八、十九、二十年度庫收支數目表。

、一七五元，即屬不敷之數。二十二年度概算收支各爲一一、三二八、九五一元，庫收一一、四七九、四六〇元，雖有增收，仍屬不敷二、〇一四元。（註二）此款係在上年度結存萬餘元中開支，而庫收補助款計二、五七九、四七九元，債款收入計一、八三四、五八八元，亦屬虧短之數。

江西 民六以前，收支尙可適合，後此漸感不敷；自十七年起，共黨滋擾，稅收短絀，軍費膨脹，截至二十日止，均未能成立預算，致收支漫無系統。廿一年度庫收支雖稱適合，其實雜項收入中的出口米護照費，專款收入中的公路一五鹽附捐，庫券基金鹽附捐，教育基金鹽附捐，清匪善後捐等，均屬抵觸法令。總計四項專款收入，達八、二八五、六六九元；而田賦、營業稅、屠宰稅、契稅等四項賦稅收入，合計不過四、九五三、四七〇元。（註三）前者幾倍於後者，若將其剔除，則不敷之數當更大。

湖南 民十三以來，支出日增，中經北伐，財政更形竭蹶。十七年雖以國家稅充軍費，地方稅充政費，略見好轉，亦屬曇花一現，致最近數年中，預算均未能成立。二十年度該省歲出入，各爲一七、

註一 以上兩年度數字參考安徽省地方民國廿一、廿二年度庫收支。

註二 參考第二次全國財政會議彙編江西省二十一年度省地方歲入歲出概況表。

一二三、七一四元，其中歲入包括中央補助款二百四十萬元，又發行公債三百萬元，另有鹽稅附加三百七十餘萬元，可知事實上仍屬入不敷出。二十一年度的收支總額，較前各減去一百七十餘萬元，二十二年度又減去一百萬餘元，驟看似漸歸覈實；實則此中列有裁釐協款，穀米護照捐，特種物品產銷稅等項收入，多屬權宜辦法，不能目爲真正的地方收入，則其財政的困難可知。

湖北 自十八年以還，均係收不敷支，積虧甚鉅。歷任經借債款，截至二十二年二月底止，已達三百七十七萬四千七百二十二元。（註一）二十年度虧短四、四〇六、五七二元，二十一年度亦虧短一、八六六、八四三元。唯一彌補辦法，即恃借債。二十二年度概算，除專款與漢口市的收支外，收支各列一八、八一六、三六二元，同年度庫收支亦均爲二三、三一二、一三〇元，收支似可適合；實際該年度的庫收入項中，列有中央協助費二、四〇〇、〇〇〇元，特稅協款四、八〇〇、〇〇〇元，借入金四、七五〇、六八〇元，公債募款一、九一一、五二八元，單就兩項協款論，已達七百二十萬元，佔全部歲入三分之一以上。若一旦停撥，則該省財政即立陷危境。二十三年

註一 參考湖北省二十二年三月至六月的財政報告。

度概算，收支各列二〇、二二八、五七六元，歲入項下補助款列二、四六〇、〇〇〇元，同年度上半期六個月庫收數一二、九一七、四一九元，此中已包括中央兩項協款三、七〇〇、〇〇〇元，庫支數一二、七四五、三六四元。(註二)故全年度的收支數能否如概算案所列，亦大有問題。

河北 年來天災人禍，紛至沓來，收支已感不敷；兼以灤東事變，支出驟增，財政愈頻破產。故自二十年以後，省地方預算迄未成立，每年不敷之數，約在五六百萬元之間。如二十二年度收入不過一千九百十四萬餘元，支出計二千五百七十七萬餘元，出入相抵不敷六百六十二萬餘元。近來冀東偽組織又宣告成立，戰區各縣財政益陷紛亂，此種組織一日不撤消，該省財政即亦無法整理。

河南 地居衝重，久苦兵爭，財政紊亂為他省所未有。歷次發行省公債，截至十六年止，所欠本息達一千一百七十餘萬元，再加省銀行停兌累年所發紙幣一千六百餘萬元，統計積虧達六千餘萬元之鉅。(註二)年來入不敷出，新欠又增。二十年度負擔債務費四百九十餘萬元，故列有中央補

註一 參考湖北省二十三年七月至十二月的財政報告。

註二 參考整理豫鄂皖三省財政之經過（政務週刊第一期）。

助款六百萬元，藉資抵補。二十一年度厲行緊縮政策，實收一五、一五三、五六〇元，實支一四、八二一、九八九元，略有盈餘。二十二年度亦有相同趨勢，惟鹽稅附加一項，二十一年度計收入八四四、〇〇〇元，二十二年度計八二五、〇〇〇元。（註一）未始不可視為補助款。而支出實況中，二十二年度債務費計五二二、八三七元，反較前增加。至於軍事補助費一項，二十一年度支出一、一五六、六四六元，二十二年度支出一、三一二、四三〇元，亦有增加，收支實況，雖如上述，要不能視為完全足以自給。

山東 前此收支，多屬虧短。二十年以後，量入爲出，力求自給。二十年度預算，收支各爲二千四百五十七萬餘元，事實上收支尙能相抵。二十一年度預算列數較少，收支各爲二千四百五十三萬餘元，二十二年度又次之，收支各爲二千三百五十七萬餘元，惟大體上無甚變動；且有餘力以補助國立青島大學，而預備費亦逐年增加。至於二十三年度總預算案，已於本年四月間經立法院通過，認爲收支尙屬適合，無須中央補助。至所列教育文化建設補助等費佔百分之二十二，離中央規定

註一 參考河南省財政統計月刊二十二年特號。

須佔百分之六十相差尚多；但其財政狀況確較他省爲健全。

廣東 該省財政狀況較爲特殊，雖有國庫省庫之分，兩者每多互相挪補。二十二年國庫收支均爲五一、七六六、九四七元，比之二十一年國庫收入五五、五六四、四三三元，支出五五、九四七、六三九元。（註一）收支兩者均見減少，此中收入除撥借各款外，以統稅最多，鹽稅次之；支出則以軍務費爲最大，償還撥借各款次之。至於省庫收支，從表面上看來，二十二年度尚有盈餘五百二十餘萬毫元。（註二）倘一加分析，則其財政狀況的健全與否，似有問題。二十二年度收入方面，除抵觸法令的稅捐不論外，籌款收入達一五、一八四、〇七五毫元；他若代辦國防要塞公債，代收軍需庫券，代收國防公債等債款收入，總計不下七百九十餘萬毫元。故財政廳長區芳浦前到滬發表談話，謂「二十二年度尙可適合，二十三年國庫支出仍不敷一千餘萬元，又救濟農村預算五百萬元，尙未列入，」即可概見。

註一 參考民國二十一年度與二十二年國庫收支比較表。

註二 參考民國十九年度至二十二年國庫收支統計表。



廣西 該省財政狀況亦屬特殊。二十二年度庫收支中，包括國家稅如關鹽統煙酒印花等收入，合計一〇、七三三、二九二毫元，國家支出二三、四六七、九一四毫元，若再除去縣地方收支，則該年度省收入三三、〇〇〇、九六四毫元，省支出二二、五九三、一二九毫元，尙有盈餘一〇、四〇七、八三五毫元。（註二）惟有一點可注意者，省收入項中，除債款收入二、六〇〇、〇〇〇毫元外，禁煙罰金計一八、〇三一、〇〇〇毫元，幾佔國地收入總額百分之三五點四八；而全省田賦契稅營業稅等收入，合計不過一〇、五八四、八〇八毫元，僅佔國地收入總額百分之二〇點七九，可見稅收的枯竭。但該省最近整理財政，不遺餘力，如厲行預決算，統一收支，劃分省縣稅捐等項，已漸見成效，若行之久遠，自可使財政臻於健全之域。

福建 該省財政本甚紊亂，閩變發生，更遭破壞。惟據二十年度概算。歲入二七、五〇九、七三八元，歲出三〇、八三八、八二〇元，收支相抵不敷三、三二九、〇八二元，二十一年度概算，歲出入各爲二六、一八〇、二九九元。二十二年預算，經中央核准，各列爲一六、九六七、一

註一 參考第一回廣西年鑑財政編。

二九元。雖較以前各年度均爲緊縮，惟實際情形並未見有起色；否則二十三年度概算決不致虧短至如此之鉅。該年度已列入中央補助款四、三八〇、〇〇〇元，合計不敷之數終在一千萬元以上。

**察哈爾** 本屬貧瘠省份，十八年後張庫通商被阻，財政上頓受影響；熱河事變繼起，收支益感不敷。據二十一年該省財政廳呈財政部文（註）謂二十年份賦稅收入二百七十七萬一千三百餘元，合國稅收入計三百七十六萬三千餘元；同年份實支二百二十四萬二千五百餘元，國款支出一百三十九萬四千餘元，共三百七十三萬七千餘元，餘存二萬五千餘元。至二十一年份月須派解軍需三十萬元，較上年增多二百四十萬元，故國地支出兩共須五百三十九萬五千餘元，若以上年收入爲衡，不敷已達一百六十餘萬元。唯一彌補方法，卽爲侵越國稅，或就國稅擅加附捐。財部爲顧全事實起見，亦祇有准列爲國家補助款收入。近來軍事協款雖減爲每月十二萬，全年亦須一百四十四萬元，故每年虧短約在三四十萬元左右。

註一 見二十一年六月大公報。

甘肅 該省國地兩稅，向未劃分，國稅既由其截留，而應歸中央支出的軍費，亦全部由其負擔。二十三年度概算，省地方收支雖可適合；而同年度國款歲出入概算，歲入計五、五三八、七二八元，歲出計六、九八五、七九一元，不敷一、四四七、〇六三元。誠如該省在第二次全國財政會議提案中所云：「迄民國十八年寧夏分省，收入銳減，而歲出方面，因軍費之無限度膨脹，數字驟增。自是以還，每年不敷之數約在四百萬元左右。即以本年度論，歲入僅八百萬元，歲出一千一百五十五萬餘元，不敷亦達三百六十六萬餘元之多。」（註一）

青海 建省不久，財源未開，用費日增。二十年全年收入計一百一十八萬餘元，較之十九年收入，已差二十餘萬元。至於支出，二十年軍費為一百六十餘萬元，二十一年近百萬元，兼以玉樹事變，軍費支出當更擴大。黨政各費二十年為七十七萬元，二十一年為七十五萬元，據二十二年財廳報稱，不敷已達一百四十三萬餘元。實際上保運禁煙各費既未列入，而軍費亦不止百十萬之數。二十一年度概算不敷八萬餘元，二十二年度概算不敷亦八萬餘元，當非真情。財政部報告書中，謂該省

註一 參考第二次全國財政會議彙編。

歷年積虧已達四百二十九萬元，其財政的艱窘可知。

寧夏 地處邊陲，財政狀況與青海相同。國地收支亦未劃分，每年國家稅收不過四五〇、〇〇〇元，而國家支出即須二、一八一、一二五元，收支相抵不敷數達一、七三一、一二五元。二十年度概算，不敷數爲二百一十五萬餘元，二十一、二十二兩年度概算，收支雖勉可相抵；但以邊防日亟，餉糈浩繁，實際情形當不如此。二十三年度不敷爲一、五六七、九二五元，除國稅餘存二六〇、三五〇元外，實在不敷數當爲一、三〇七、五七五。（註一）

貴州 素稱貧瘠，自民國建立以來，政權即操於少數軍人之手，中央鞭長莫及，割據局面，遂以形成，在他們統治之下，國地稅既未劃分，收入漫無標準，支出則任意取攜，預算制度，久未確立，即有預算之名，與事實亦相差過遠。民十八年後，又有雙重預算之辦理，即軍費預算由二十五軍軍部辦理，政費預算，由財廳辦理；收支機關，又不統一，財廳僅主管政費一部分之收支，餘如特貨收入，釐稅及百貨護商費，由另設之餉捐總局管理，其收支數目，財廳幾無帳可稽。金庫直隸於省府及軍部，雖

爲現金出納機關，其直接收入，未經轉帳者，金庫又莫明其妙，故該省實在收支狀況，無由得知。惟就該省收入言，除將不合法之稅收不計外，省稅收入約在三百萬左右，收支不敷甚鉅，據該省二十二年度地方概算收入四、五八九、二八二元，歲出六、一〇四、四一九元，不敷一、五一五、一三七元；二十三年度概算收支兩方均形減縮，歲入三、九三〇、七三五元，歲出四、二六一、三八五元，不敷三三〇、六五〇元，事實上預算已成具文，兼以特稅收入，軍費支出，均未明白列入，其實際虧短之數，當較概算所列爲大，亦無疑義。二十四年四月因中央軍入黔，追剿赤匪，省府改組，政局一新，一方免除臨時發派，一方厲行預算制度，軍費又劃歸中央負擔，故本年度概算收支勉可適合，計全年歲入七、〇〇五、一四三元，歲出七、〇二九、四六八元，此後黔省財政，當可稍舒喘息。惟全省經濟基礎，完全建立在鴉片之上，二十四年度概算案內關於鴉片稅列有四、〇〇七、〇九〇元，佔收入總額百分之五十七以上，加以百貨統稅八〇九、一〇九元，鹽務收入一、二九〇、〇〇〇元，捲煙特捐六〇、〇〇〇元，一旦剔除，則地方財政立即崩潰。

雲南 國地稅收並未劃分，故二十年度列有鹽捐及捲煙特稅附加等收入，計一、四六六、

六六七元，二十一年度計九七五、〇〇〇元，二十二年度計一、一〇九、一三五元，即此兩項混算，二十年度不敷二、三〇五、九六二元，二十一年度不敷一、〇一八、〇二二元，二十二年度收支表面上雖可適合，亦非實情，此中各年度歲出歷有減少，終以稅收虧短更鉅，仍無補於財政的枯竭。

南京市 該市財政局於十六年六月間成立，十六年度收入計一、四九二、三七八元，支出計一、八六六、四九七元，不敷甚多，因借入三十九萬餘元抵充；而在收入項中，本列有補助款四二七、六六六元。（註一）後此逐漸膨脹，至二十一年度，歲出入各爲一一、七七四、一二五元，二十二年度收支約減少七十萬餘元，二十三年度概算，歲出入各爲六、七二七、三三七元，減少幾及半數。唯以地處首都，各項建設不容緩辦，而國難嚴重，稅收短絀，財政自感困難，於是補助款收入每年不下二百餘萬元，而每年舉債數額亦在一百二十餘萬元左右。

上海市 十六年度歲入約三、七四四、〇〇〇元，歲出數三、五八七、〇〇〇元，略有盈

註一 參看「一年來之首都市政」財政概況部分。

餘。迄二十年度，適值一二八事變發生，稅收銳減，歲入約七、七三七、〇〇〇元，但較前已增加一倍，歲出大增，約九、二三七、〇〇〇元，亦較前增加三倍，收支益感不敷。（註一）二十二年度歲出入均較前增高，歲入項中已開始列有補助款四萬元，歲出項中亦列有債務費一、一〇一、六二〇元，較之上年度債務費支出幾增高一倍。二十三年度概算歲出入各爲一〇、五二八、〇七六元，歲出項中列債務費一、〇六六、七五〇元，亦未見減少。但以該市係全國商務繁盛之區，支持較易。

北平市 十八年度總收入爲四、八七四、四一一元，十九年度四、五五〇、〇五三元，二十年度四、九〇五、七二六元，二十一年度四、八六三、三五七元。其中協款收入十八年度爲八九〇、五〇九元，十九年度五〇六、〇〇〇元，二十年度一一三、〇〇〇元，二十一年度三二七、〇〇〇元；借款收入十九年度爲一〇七、七五八元，二十年度三三五、七九四元。十八年度總支出爲四、五七七、五六二元，十九年度四、八四六、二三三元，二十年度四、六八二、四

註一 參考「二十四年上海市年鑑」歲入歲出概況。

七八元，二十一年度四、六四七、一一八元。（註二）十九年度是顯然的虧短，其他各年度若剔除借債與協款收入，亦均屬不敷。二十二年預算收支勉可適合，收入項中雖列有協款三八四、〇〇〇元，但財政狀況確較前進步。

青島市 十八年度收入爲四、八八四、六八六元，十九年度四、二八七、七〇二元，二十年度六、〇四〇、七九五元。十八年度支出爲四、三六六、一一三元，十九年度四、九五三、五二九元，二十年度五、七〇四、〇三六元。（註二）雖其中不免有補助款收入，如二十年度卽有關稅補助費二五〇、〇〇〇元；但該款係充建設之用，故財政狀況確能自給。二十一年度收支雖勉可適合，已現窘迫之狀。二十二年歲入較預算短收五十四萬餘元，歲出又較預算增加三十四萬餘元，此八十九萬餘元的不敷數，端賴抵借官產以維持。其中年須協助駐青海軍費一百四十萬元左右，自屬一項重大負擔。故二十三年度概算，歲出入雖各爲六、六五七、五九五元，但歲入項

註一 以上收支數字請參考「北平之市財政」（社會科學雜誌五卷四期）

註二 以上收支數字請參考「民國二十年度青島市財政年刊」









| 西 廣  |             | 東 廣          |              | 東 山          |        | 南 |       |
|------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------|---|-------|
| 二十二年 | 七,〇九一,八四七毫元 | 三,七三九,五三三毫元  | 四〇,一七三,八六四毫元 | 二,六〇〇,〇〇〇毫元  | —      | — | —     |
| —    | 一七·六五%      | 九·二八%        | 二六·九三%       | 一〇〇·〇〇%      | 六·四七%  | — | 六四七%  |
| 二十一年 | 二,九四三,五〇七元  | 八八七,八〇九元     | 一三,二三四,二九四元  | 一,五〇五,八六二元   | —      | — | —     |
| —    | 三三·三三%      | 六七·二%        | 二八·九四%       | 一〇〇·〇〇%      | 一一·三八% | — | 六·三三% |
| 二十二年 | 三,四八二,四九四毫元 | 二七,七八〇,七七九毫元 | 六六,七九,九二三毫元  | 二四,三九九,四三〇毫元 | —      | — | —     |
| —    | 一六·二七%      | 五九·四八%       | 五·七五%        | 一〇〇·〇〇%      | —      | — | —     |
| 二十一年 | 六,三三六,八五〇元  | 一五,二四二,五五元   | 三八,二八二,九四三元  | —            | —      | — | —     |
| —    | 六五·五七%      | 二六·八九%       | 九三·四四%       | 一〇〇·〇〇%      | —      | — | —     |
| 二十二年 | 二五,四五七,七七元  | 六,三四四,八三元    | 二二,五三七,三四元   | —            | —      | — | —     |
| —    | 六一·九%       | 一七·六四%       | 七九·四三%       | 一〇〇·〇〇%      | —      | — | —     |
| 二十一年 | 一五,二五七,七四元  | 四,三三八,八三元    | 二四,五三三,三〇一元  | —            | —      | — | —     |
| —    | 四三·六〇%      | 二六·六二%       | 七〇·三三%       | 一〇〇·〇〇%      | —      | — | —     |
| 二十二年 | 六,九五八,一五元   | 四,四七七,四三〇元   | 一五,九五七,九一〇元  | —            | —      | — | —     |
| —    | 四三·六〇%      | 二六·六二%       | 七〇·三三%       | 一〇〇·〇〇%      | —      | — | —     |





附註

上表所列數字，蘇浙贛湘冀魯閩察甘青寧黔滇等十三省，俱用各該年度的預算或概算；鄂粵桂三省關於二十一年度者用預概算，關於二十二年度者則用實收數字，惟桂省二十二年度的總收入額，已剔除國庫收入，粵省雖亦剔除國庫收入，其中仍有相混處，此地則照該省認為省庫收入者照樣列入。皖豫二省則完全用庫收數字；至於察省二十二年度的總收額，係用原概算數字，與前節所列主計處修改後的數字，微有不同。粵桂兩省毫元單位並未換算，每元合通用國幣七角五分。

觀上表可知各省的租稅收入，一般以田賦為大宗，如蘇、浙、皖、贛、湘、豫、魯、桂、甘、寧、滇等是。惟田賦收入每不足額，其有意外增加者多為附加稅，此項稅收大部分均超過正稅，甚至有二三倍於正稅者。至以各項稅捐收入為大宗者，如鄂、冀、閩、察、青、黔等是。此或因商業發達，或因有某項收入，或因地瘠民貧，勢必增加苛捐雜稅。非租稅收入項中，各省債款收入多不整齊，有預概算未列而事實上仍行舉債者，有預概算列數較少而實收數反大者。至於補助款收入，由中央直接撥付者，有超過或未達預概算所列數字；而自動留支者，或經由中央追認為補助款，或未列為補助款，實際上也未始不可說是一種補助款。他若省有事業或產業收入，一般微小，故未列入加以分析。

| 市別 | 年度   | 稅收                   |                       |                       |                   |                      | 合計     |
|----|------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|----------------------|--------|
|    |      | 營業稅                  | 房捐                    | 車船捐                   | 契稅                | 田賦                   |        |
| 京南 | 二十一年 | 三八,三〇〇元<br>二·七〇%     | 五〇,〇〇〇元<br>四·三三%      | 六五〇,七〇〇元<br>五·五三%     | 二六四,四三三元<br>二·四四% | —                    | 一四·七九% |
|    | 二十二年 | 三三,一〇〇元<br>二·九九%     | 五〇,〇〇〇元<br>四·六〇%      | 六六三,八〇〇元<br>六·〇〇%     | 三三四,七四六元<br>二·九三% | —                    | 一六·五二% |
| 上海 | 二十一年 | 一,四八六,二八〇元<br>一·五二四% | 二,〇〇〇,〇〇〇元<br>二·〇,三六% | 一,八三三,八九〇元<br>一·八·五五% | 七五〇,二〇〇元<br>七·六八% | 六三四,七四七元<br>六·四六%    | 六八·一九% |
|    | 二十二年 | 一,三三,六〇〇元<br>一·一八%   | 二,四一八,九四四元<br>二·四四三%  | 一,七四八,五三〇元<br>一·五·四九% | 七六八,〇〇〇元<br>六·八〇% | 三,二五五,一四〇元<br>三·〇二四% | 六五·一四% |
| 北平 | 二十一年 | 八九九,六〇〇元<br>一·九·六九%  | 一,六九二,二〇元<br>三·七〇二%   | —                     | 三三九,六〇〇元<br>七·二二% | 七,二六〇元<br>〇·一五%      | 六四·〇六% |
|    | 二十二年 | 一,一五,六〇〇元<br>三·三·二五% | 一,八八七,六〇〇元<br>三·六·一五% | —                     | 四三三,〇〇〇元<br>八·三三% | 八,七〇〇元<br>〇·一六%      | 六六·八九% |
| 青島 | 二十一年 | 七三九,九九〇元<br>一·六五%    | —                     | 一五,〇一八元<br>二·一五%      | 一五,六〇〇元<br>〇·四〇%  | 七二二,三六三元<br>一·四一%    | 二五·六〇% |
|    | 二十二年 | 五八六,七五元<br>九·九九%     | —                     | 一四二,五七四元<br>二·四三%     | 三〇,八〇〇元<br>〇·五三%  | 七三三,三三三元<br>二·四三%    | 二五·三六% |

附註 上表及下表所列數字係各年度的預算，與實際收入情形，當亦不無多少出入。



| 市 別 | 年 度  | 歲 入 總 額  |     | 非 租      |           | 稅 收    |  | 合 計 |
|-----|------|----------|-----|----------|-----------|--------|--|-----|
|     |      | 入 總 額    | 非 租 | 債 款 收 入  | 補 助 款 收 入 |        |  |     |
| 京 南 | 二十一年 | 二,七四,三五元 | —   | 一,三〇,〇〇元 | 二,〇四,二〇元  | 二六・三%  |  |     |
|     | 二十二年 | 二,〇七,五六元 | —   | 一,二〇,〇〇元 | 一,七三,八元   | 二六・三%  |  |     |
| 海 上 | 二十一年 | 九,八九,〇八元 | —   | 一〇・五%    | 一九・六%     | 三〇・二%  |  |     |
|     | 二十二年 | 一〇〇,〇〇元  | —   | —        | 〇・〇〇元     | 〇・三五%  |  |     |
| 平 北 | 二十一年 | 四,五七,〇〇元 | —   | —        | 六八四,〇〇元   | 一四・九六% |  |     |
|     | 二十二年 | 五,一九,六四元 | —   | —        | 三六四,〇〇元   | 七・三九%  |  |     |
| 島 青 | 二十一年 | 六,二五,六八元 | —   | —        | 六〇〇,〇〇元   | 九・五七%  |  |     |
|     | 二十二年 | 五,八七,〇三元 | —   | —        | 六〇〇,〇〇元   | 一〇・二二% |  |     |

觀上表可知各市主要租稅收入，多以房捐與營業稅為大宗，而田賦收入並不重要。平滬兩市的租稅收入，各佔歲入總額的半數以上，其非租稅收入則為數甚少。京青兩市的租稅收入，各佔歲入總額的比率較小。尤其是南京市，非租稅收入佔歲入總額的比率更大，足見其財政的病態。

| 省別  | 年 度  | 政 務 費      | 債 務 費      | 合 計        | 歲 出 總 數     | 事 業 費       |
|-----|------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| 江 蘇 | 二十一年 | 九、八六五、八七元  | 三、七五七、三三三  | 一三、六二二、二〇六 | 二五、六六七、五九四元 | 一〇、六三一、八二一元 |
|     | 二十二年 | 九、八六六、二二三  | 四、一七五、六六元  | 一四、〇四一、八八三 | 三三、〇〇四、八五元  | 七、七四五、六〇一元  |
| 浙 江 | 二十一年 | 九、〇六三、九一九元 | 六、四三九、五八五元 | 一五、五〇三、五〇四 | 二四、六九九、四九四元 | 四、〇一九、三九五元  |
|     | 二十二年 | 八、七五九、六八八元 | 六、八七〇、三六元  | 一五、六三〇、〇四八 | 二三、七三二、〇一六元 | 四、一六六、七八元   |
| 安 徽 | 二十一年 | 六、三九九、一六〇元 | 一、二五八、〇三七元 | 七、六五七、二三三  | 一〇、七九九、〇七元  | 二、六〇三、一三五元  |
|     | 二十二年 | 六、三九一、二二〇元 | 一、一八九、九七元  | 七、五九一、一九七  | 一〇、〇〇〇、〇〇元  | 二、四〇〇、〇〇元   |

| 北 湖  |            | 南 湖        |            | 西 江        |            | 敷          |            |
|------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 二十二年 | 七、八〇二、九九〇元 | 七、七三〇、〇四九元 | 五、九七五、〇八八元 | 七、三〇二、二〇五元 | 六、三三〇、七六六元 | 九、六四四、九三七元 | 六、三四四、一三三元 |
|      | 三三・四七%     | 四五・三五%     | 四一・七五%     | 四七・三六%     | 三六・三五%     | 五四・二八%     | 五五・二五%     |
|      | 七、九四〇、七三二元 | 四、三三六、七三二元 | —          | —          | 一、九五四、〇〇〇元 | —          | 九四六、九一元    |
|      | 三三・〇六%     | 二四・八八%     | —          | —          | 一一・三九%     | —          | 八・二四%      |
|      | 六七・五三%     | 七〇・二三%     | 四一・七五%     | 四七・七四%     | 四七・七四%     | 五三・二八%     | 六三・四九%     |
|      | 100・00%    | 100・00%    | 100・00%    | 100・00%    | 100・00%    | 100・00%    | 100・00%    |
|      | 四、二二七、七三九元 | 三、八四三、〇七三元 | 六、〇〇〇、六七九元 | 四、八四九、七七九元 | 二、五三七、九三四元 | 四、四四八、一三三元 | 三、二六八、四六八元 |
|      | 一七・〇六%     | 三三・五七%     | 四一・九三%     | 三一・四七%     | 一四・八〇%     | 二九・二五%     | 二九・三三%     |
| 二十一年 | —          | —          | —          | —          | —          | —          | —          |
| 二十二年 | —          | —          | —          | —          | —          | —          | —          |





| 貴    | 寧 夏       |        | 青 海    |       | 甘 肅    |         |            |           |        |
|------|-----------|--------|--------|-------|--------|---------|------------|-----------|--------|
| 二十一年 | 三、七六、四三九元 | 六二·九四% | 九、二七三元 | 〇·二五% | 六三·〇九% | 一〇〇·〇〇% | 六、〇〇三、一九元  | 一、六五、二四五元 | 二七·〇%  |
| 二十二年 | 九三、〇七七元   | 六四·六一% | —      | —     | 六四·六一% | 一〇〇·〇〇% | 一、四三、七四元   | 三七九、三三三元  | 二六·四九% |
| 二十一年 | 一、五二一、三〇元 | 六一·三三% | —      | —     | 六一·三三% | 一〇〇·〇〇% | 二、二〇三、六五元  | 五五六、〇九七元  | 二五·六四% |
| 二十二年 | 六二六、二〇二元  | 六五·九九% | —      | —     | 六五·九九% | 一〇〇·〇〇% | 九三三、八四五元   | 二二九、二九二元  | 二四·五五% |
| 二十一年 | 六六、三〇二元   | 六六·五三% | —      | —     | 六六·五三% | 一〇〇·〇〇% | 九六、一八九元    | 三三一、美三元   | —      |
| 二十二年 | —         | —      | —      | —     | —      | —       | —          | —         | —      |
| 二十一年 | 九一·〇〇%    | —      | —      | —     | 九一·〇〇% | 一〇〇·〇〇% | —          | 七二八%      | —      |
| 二十一年 | 二、〇二六、六〇元 | —      | —      | —     | —      | —       | 一三、一三〇、三七元 | 八八四、三五元   | —      |

| 南    |            | 雲      |        | 州       |            |
|------|------------|--------|--------|---------|------------|
| 二十二年 | 一、四七五、四六二元 | 四六·〇六% | 四六·〇六% | 一〇〇·〇〇% | 一、六九元、九六元  |
| 二十一年 | 一、九九九、五八元  | 四六·〇六% | 四六·〇六% | 一〇〇·〇〇% | 一、七六元、一六七元 |
| 二十二年 | 三、六三五、四七三元 | 四六·〇六% | 四六·〇六% | 一〇〇·〇〇% | 一、六九元、九六元  |
| 二十一年 | 三、六三五、四七三元 | 四六·〇六% | 四六·〇六% | 一〇〇·〇〇% | 一、六九元、九六元  |

附註 上表所列歲出數字，皖豫二省全爲庫收支，前者錄自安徽省地方二十一年度二十二年庫收支數目表，後者錄自河南省財政統計月刊。湖北省二十一年度爲庫支數字，錄自二十二年七月至十二月與二十三年一月至六月的湖北省財政報告。兩廣二十一年度亦爲庫支數字，粵省錄自二十一年度省庫收支決算表，桂省錄自第一回廣西年鑑財政編。餘則悉用各省預算或概算的數字。

觀上表可知各省政債兩費的支出佔歲出總額半數以上者，計蘇浙皖鄂魯粵桂甘青寧黔等十一省。此中僅有一年超過半數者，計贛冀兩省。其未超過半數而比數卻極近者，計湘豫閩察滇五省。至各省事業費支出佔歲出總額的比率多屬微小，其中僅福建二十一年度的事業費佔歲出總額的半數以上，分配顯見失當。若進一步觀察，則各省政務費支出中，以公安費爲最大，行政費次之，

財務費亦不少；而事業費支出中，以教育文化費為最大，建設交通等費次之，實業衛生等費又次之。就此種支出趨勢以與收入狀況相衡，大部分租稅既徵自農民，而主要則為維持公安，利益難見；即教育文化建設等費，亦多用諸城市。此在省縣間無統收統支辦法，乏調濟貧富之效；而鄉村城市間的負擔輕重與所得利益多寡，亦顯有偏頗之弊。

| 市別  | 年 度  | 政 務 費      | 債 務 費      | 合 計    | 歲 出 總 額     | 事 業 費      |
|-----|------|------------|------------|--------|-------------|------------|
| 南 京 | 二十一年 | 九四四、〇七五元   | 一、五〇四、一〇〇元 |        | 一一、七四四、二五元  | 八、九四四、〇三元  |
|     | 二十二年 | 一、〇〇一、四九三元 | 七三三、〇〇〇元   |        | 一一、〇七五、五六元  | 六、九六二、一四二元 |
| 上 海 | 二十一年 | 四、二五四、八七三元 | 六二二、〇〇〇元   |        | 九、八八九、〇九九元  | 三、六三五、〇九五元 |
|     | 二十二年 | 五、三三四、七〇九元 | 一、一〇一、六二〇元 |        | 一一、二八七、二〇九元 | 三、四四一、七五三元 |
|     |      | 四七·〇八%     | 九·六%       | 五六·八四% | 一〇〇·〇〇%     | 三〇·四八%     |
|     |      | 四三·三三%     | 六·三三%      | 四九·五%  | 一〇〇·〇〇%     | 二六·七三%     |
|     |      | 九·〇五%      | 五·三六%      | 一四·四一% | 一〇〇·〇〇%     | 六二·九一%     |





而論，各市的政務費支出年有增加傾向，此中是否毫無浪費，實有問題。至於事業費支出反有減少趨勢，且多有舉債以補充的現象，這當然又是值得考慮的問題。

## 第五章 公債

中央政府與地方政府的收支，既略加分析，多覺入不敷出；司財政者點金乏術，仰屋興嘆，爲彌補此種虧空狀況，計惟有乞靈於增稅與借債兩途。借債爲補償稅收的不足，增稅又爲充實借債的基金，兩者輾轉循環，雖其中有畸輕畸重之分，而實已造成一種連鎖關係。增稅一項當在下章論述，至於借債部分則分內債外債地方公債三點，分析於後，而借債歷史，已略敘於第一章中，不復贅述。

### 一 內債

內債區別或以性質分，或以用途分，或以償還方法分，所用方式不一；此處則以發行機關爲類別。一爲財政部所發行者，一爲非財政部所發行者，如鐵道交通兩部以及建設委員會等所發行公債是，求其歸屬顯明而已。

自民國成立以來，截至二十四年一月一日止，所負債額已甚可觀。財部發行債券中，在二十七號以前爲北京政府所發行，以後卽南京政府所發行，此中清償者共十八種，達四五九、七五七、五八五元，計北京政府清償者十四種，共三八〇、七五七、五八五元，南京政府清償者四種，共七九、〇〇〇、〇〇〇元。在北京政府所發行債券中，因擔保無着而成問題者六種，卽表內十一、十四、十五、十七、十九、二六各號，現負債額七七、八六一、五二〇元；仍歸現政府償還者七種，卽表內八、十二、十三、二三、二四、二五、二七各號，現負債額七七、七七七、三三七元。所以連合計算，國民政府現有債券三三種，現負債額八五四、四〇七、〇七一；若合其他機關所發行債券現負額計之，當爲九〇八、四〇七、〇七一。其他若各種國庫證券，短期借款，以及銀行墊款等，稽考較難，概未計算在內。至於二十四年四月一日，財政部曾發行金融公債一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元；六月三十日又發行關稅公債一〇〇、〇〇〇、〇〇〇元，亦未列入。

財政部歷年發行內債消長統計表（註一）

| 年 份  | 本 年 發 行 額   | 本 年 償 還 額   | 年 末 負 債 滾 存 | 比 較 上 年 末 增 減 數 |
|------|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| 民國元年 | 六、三四八、四六〇元  | —           | 六、三四八、四六〇元  | —               |
| 二年   | 六、八四三、二〇〇元  | —           | 一三、〇九一、六六〇元 | 六、八四三、二〇〇元      |
| 三年   | 二四、九〇〇、五二〇元 | —           | 三八、〇六一、一八〇元 | 二四、九〇〇、五二〇元     |
| 四年   | 二五、八三四、一五五元 | 一、一五〇、〇〇〇元  | 六三、七四五、三三五元 | 二四、六八四、一五五元     |
| 五年   | 八、七〇七、五五元   | 一、一五〇、〇〇〇元  | 七〇、三五五、八五〇元 | 七、六〇〇、五五元       |
| 六年   | 一〇、五五六、九〇元  | 二、〇〇〇、〇〇〇元  | 七九、八五三、六四〇元 | 九、四八六、七九〇元      |
| 七年   | 一五、三六三、七〇元  | 二、三六九、三四五元  | 一〇五、五八、〇五元  | 二六、六八五、四一五元     |
| 八年   | 二八、三三九、七〇元  | 一六、五五九、五三〇元 | 二七、三三九、二五元  | 一一、八〇〇、一八〇元     |
| 九年   | 一三、一六〇、四五〇元 | 一八、〇四四、九九〇元 | 三三、二五三、六九五元 | 一〇三、九一五、四六〇元    |
| 十年   | 一一、三六三、二四八元 | 二〇三、五七三、五六元 | 二三四、〇四三、三六元 | 減 八七、二〇〇、三八元    |
| 十一年  | 八三、二三四、九一〇元 | 四〇、七四一、六四五元 | 二六、五六六、六三三元 | 四三、四九三、二六五元     |

|      |              |              |              |   |              |
|------|--------------|--------------|--------------|---|--------------|
| 十二年  | 五〇,〇〇〇,〇〇〇元  | 一九,七八,四六一元   | 二六一,八二八,一七二元 | 減 | 一四,七八,四六一元   |
| 十三年  | 五,二〇〇,〇〇〇元   | 一七,三九,四七三元   | 二四九,八一九,六九九元 | 減 | 一三,〇八,四七三元   |
| 十四年  | 一五,〇〇〇,〇〇〇元  | 三〇,九三,五〇六元   | 二四三,八九七,一九三元 | 減 | 五,八三,五〇六元    |
| 十五年  | 一五,四〇〇,〇〇〇元  | 三六,三三,七九七元   | 二三三,九九九,二八六元 | 減 | 一〇,九三,七九七元   |
| 十六年  | 八,一〇九,〇七五元   | 三三,三七,五二元    | 二九二,六七,七七九元  |   | 五九,七三,四九三元   |
| 十七年  | 一〇三,〇〇〇,〇〇〇元 | 四,七三,九二元     | 三四八,八七七,九九七元 |   | 五,三六,二八元     |
| 十八年  | 二四三,〇〇〇,〇〇〇元 | 六三,一六〇,四四五元  | 五三九,七二七,五九三元 |   | 一八〇,八三九,五九六元 |
| 十九年  | 一七四,〇〇〇,〇〇〇元 | 八七,二六,五七三元   | 六六,六〇,〇三二元   |   | 八六,八八,四三八元   |
| 二十年  | 四二六,〇〇〇,〇〇〇元 | 一一四,六九五,一二七元 | 九七,九五,八九四元   |   | 三〇一,三四,八七三元  |
| 二十一年 | —            | 六六,三〇,五三二元   | 八五,六九五,五三三元  | 減 | 六六,三〇,五三二元   |
| 二十二年 | 二四,〇〇〇,〇〇〇元  | 六五,九七,三二二元   | 九〇九,七四八,一五三元 |   | 五九,〇五,七九九元   |
| 二十三年 | 一三三,〇〇〇,〇〇〇元 | 八九,四六九,五三元   | 九三,三六八,五一元   |   | 三三,五三〇,四三八元  |

註一 詳細可參考內國債券消長統計表（中國的內債）與中國政府國幣公債歷年增減統計表（二十四年申報年

觀上表可知財部每年發行額在十五年以前，以七年最高，九年次之，十年又次之；十五年以後，以二十年最高，十八年次之，十九年又次之。但自十六年以後，除二十一年未發行外，每年發行額均在一萬萬元以上。若以七年與二十年相較，後者幾達三倍以上。至於年末負債滾存，在十五年以前，以九年最多；十五年以後，以二十三年最多。兩者相較，後者亦幾增多三倍，這足見債額增加之速與負擔之重。

如此龐大債額，考其用途據千家駒氏所分析，北京政府所發行的公債，作軍政府用佔總債額百分之五十，作整理金融用佔百分之十，作償還債款用佔百分之三十二，作賑災用佔百分之三；南京政府所發行公債截至二十年止，作軍費用佔總債額百分之二十，作政費用佔百分之四十三，作善後用佔百分之十五，作整理金融用佔百分之十七，作賑災用佔百分之四弱，作生產事業用佔百分之弱。若細究善後政費金融等用途，實際上亦即軍費支出，故軍費實佔總債額百分之八十五。（註一）且政府發行公債，每當需款孔亟之時，在債票未出售前，例向銀行抵押借款，折扣特大，多為

註一 詳細可參考中國的内債，此項僅足示一般趨勢，事實上亦無法使之精確。

五折或六折。若以各年度債款收入與發行債額比較，政府實收僅及半數；惟償付時概須照票面額還本付息，所以持票者所獲利息多在一分五釐以上，甚至有二三分者，此其損失之大與負擔之重可知。馴至一面借入，一面付還，所餘無幾，政府僅一過手而已。兼以各債擔保品多為國家稅收如關鹽統等稅，雖極力增加稅率，真正可入國庫者無多，主要收入來源既有限，自愈感入不敷出，勢必至再行舉債還債，或舉債以充經常支出，致財政益趨破產。北京政府時代，因濫發公債，大小銀行的設立如雨後春筍；迄歐戰後，債信破產，而民族工業又乘機勃興，故金融界曾有一度正常的發展；惜曇花一現，復趨畸形，以投資公債為大宗游資之出路。年來各地治安不寧，內地資金羣趨都市，而生產事業衰落，投資者目覩公債利厚，更視放款內地或投資工業為畏途。此則在工業家非出高於公債利息，決不能吸收資金以為運用，事實上又非現下之工業生產者所能負擔。且債券可作發鈔準備，政府財政既愈膨脹，銀行亦必日漸增高發行額，以應付該項需求，此種無形的通貨膨脹設若一遇挫折，必形成極大的金融恐慌，而間接促成者則為公債的增發。此中消息，每次金融公債已略一透露。除十七年金融長短期公債有特別用途外，（註二）二十年金融公債，二十二年與二十三年的兩次



關稅庫券，俱爲「償還銀行墊款，俾厚其實力，以謀金融之安定，而利國庫之調度；」二十四年金融公債又爲「充實銀行資金，撥還墊款，鞏固金融，便利救濟工商業。」雖其重心均爲利國庫之調度，亦可見金融與財政所結的不解緣，此種相依爲命的結果，亦必致兩敗俱傷。

政府募債既有其必然趨勢，銀行應募亦有其必然苦衷，則今後將如何？此在內債史上有二應注意事件，一爲民十債券整理辦法，一爲二十一年內債延期減息新整理案，實均屬發行公債達到飽和狀態的結果。尤其是後者影響更大，政府雖因此得稍減輕負擔，而債信則未始不因此動搖。舉例來說，二十二年的華北戰區救濟公債發行時，財部特電華北救濟委員會，囑向平津銀行界接洽，以債券四百萬抵押現款二百萬應用，俟將來公債行市好轉，再行出售。類此情形，可見銀行界以有限資力，無法長期供應公債的募集，而在中央主要稅收悉充擔保品的情形下，卽有游資恐亦不敢貿然再作政治投資了。

註一 十七年金融短期公債係撥充中央銀行基金，十七年金融長期公債係整理漢口中央中國交通三行停兌鈔票。

## 二 外債

外債的發行本先於內債，而其情形亦較內債爲複雜，尤其是無確實擔保的外債，稽考更難。他若各次奧國借款，以及庚子賠款等亦多轉變性質。現仍按經管機關分類，列表於後：

上述僅就有確實擔保者而言，至於無確實擔保各外債爲數亦頗可觀。（註二）財政部經管十五種外債中，清代發行者三種，北京政府發行者十種，南京政府發行者兩種；未延付本息者六種，延付者九種。至於四、五、六、七各號借款，按其性質亦未始不可歸於鐵路借款中。鐵道部經管十八種外債，清代發行者九種，北京政府發行者八種，南京政府發行者一種；未延付本息者四種，延付者十四種。如以鐵路性質分類，則屬於隴海路者四種，滬杭甬三種，道清、津浦各二種，滬寧、汴洛、廣九、平漢、平綏、膠濟、北寧各一種。交通部經管外債原不至三種，如電信借款，合辦中華無線電公司墊款，馬可尼

註一 王宗培氏曾據賈士毅著民國續財政史，編有財政部經管無確實擔保外債一覽表，載在二十四年申報年鑑上，可參閱。

公司無線電話機借款，三井洋行無線電借款等，均因故未列入。

若以外債的一般趨勢而論。（註一）就國別分，其中以欠日本者最多，次為英國，三為法國，四為比國，五為德國，六為美國，七為意國。（註二）八為荷蘭，最末為丹麥。若再詳加分析，在普通費用借款中，欠英國者最多，次為日本，三為法國，四為意國，最末為比荷丹三國。其中有擔保部分，英居首位，法次位，美日又次之；無擔保部分，日居首位，意次之，英又次之。在鐵路借款中，欠日本者最多，次為英國，三為德國，四為比國，五為荷國，六為法國，最末為美國。在交通事業借款中，欠日本者最多，次為英國，三為美國，最末為丹麥。

註一 參閱王國忠著我國之外債（經濟週刊第四十七四十八期），此中外債數目以有擔保者與無擔保者合併計算，惟項目有多少，兌換率有遷變，亦僅能示其一般趨勢。外此G. F. Remer (China Weekly Review 9, 1931)。  
G. H. Blakeslee (Foreign Affairs Oct. 1931) 諸氏關於列強對華投資各有估計，讀者可取閱原文，此處不多徵引。

註二 我國對意本無直接債務關係，所欠款項實因大戰以後，奧國把三次瑞記借款與三次奧國借款撥給於意而起。至於二十三年擬議意庚款借款四千四百萬，亦延未發行。

此項巨額外債，除建設交通事業外，大部分均消耗於軍政費中；即如爲交通事業的外債，亦不用一文於該項事業者。其利息少者四釐半，高者到八九釐，此僅就表面論，若折實計算，當較前高二三倍，馴至積欠利息多超過本金，自屬極大損失無疑。且每項借款必須有優良之擔保品，而發行還本付息諸事亦概歸外國銀行經理，於是關鹽兩稅須受外人管轄，款項須存入外國銀行，外人遂得操縱金融，一方足以威脅我國財政，一方亦足以危害本國工商業。兼以各項交通事業的外債，多以其財產或其收入爲抵押，於是材料須向其購買，會計須由其委派，用款既失自由，財政復受監督，甚至涉及將來權利，多作優先權的規定，而勢力範圍的形成，流弊更大。即此可見外債之害，遠較內債爲烈。

執此一端以論，國民政府所借外債既少，用途上多正當，情況似較前爲佳；惟其中有數點應加注意者。第一，在內債膨脹，貿易入超的情形下，外商銀行以其掠奪所得，用同業放款名義，折放於各中國銀行，博取利息，此無異各中國銀行直接貸款與政府，即外國銀行間接投資於公債。一旦外商運銀出口，直接固造成金融界的危機，間接亦促成政府財政的危機，最近事實即其明證。還有本年

二月二十三日，匯豐銀行總理馬凱在香港股東年會中演說：「吾人對於本埠及內地金融情勢，與中國各大銀行久已發生密切關係，現時吾人更希望有機會與華方合作，發行外國公債。」亦屬其坦白的供狀。第二，歐戰以還，國外放款事實本已漸見減少，近來經濟恐慌日亟，戰雲彌漫，投資者自更趨緊縮。且政府的財政信用如何？國家的財政狀況如何？優越抵押品分配如何？均為值得考慮的問題。內外情勢演變至此，實已使借外債一途有此路不通之感！按諸借外債方式不外用於國際貿易，此種物資貸款，如二十一年的美麥借款，二十二年的棉麥借款，對我國殊少利益可言，五千萬美金棉麥借款的減額，未始不是一個鐵證，或用於政府財政，此在國家預算無平衡可能，年有虧空的局面下，殊難實現。或用於救濟金融，如前此（二十年）的美國對華銀借款二萬萬盎斯，喧騰一時，上年又傳有國際借款二千萬鎊之議，亦無成就。最近雖有各國派人來華考查財政之舉，但在東亞門羅主義與門戶開放主義的交鬪下，後此借外債一事，實無若何前途可言，此無他，事實所限而已。

### 三 地方公債

地方公債多由省市當局所發行，或用諸建設事業，或彌補財政的不敷，方式不一，調查甚感困難。現就最近數年來的地方公債列表於後，（註一）自不足語諸完備。

從上述不完備的表格中，可知自十六年以後，至二十四年一月止，各省發行公債以浙江爲最多，四川次之，江蘇又次之，廣東福建湖北各省又次之；其現負債額多寡次序亦與前相同。揆其用途，則大多用於軍費，或作經常政費支出，弊端顯然。中如四川既流於濫發，結果遂多浪費；浙江雖一部分用諸建設事業，亦未能按照實際狀況，擇其急待舉辦者，致事實上仍多屬消費性質。至於收支不能相抵而舉債以充者，每致愈多發，地方財政愈受壓迫，愈無解決辦法，浙江卽其顯例。兼以各省舉債，擔保品未全可靠，利率自高；而金融市場又集中於沿海口岸，內地借債較難，沿海各省則以江浙爲較易。依此情形，後此中央對於地方公債的發行，實有通盤籌劃，並嚴加監督的必要。

民國十八年四月，立法院會通過一公債法原則草案，六月又經中央政治會議修正通過。其第四條規定公債之用途如下：

註一 根據王宗培著各省市府地方公債一覽，編製而成，在十六年以前者概示列入，此表只能代表一部份的情形。

(一) 充生產事業上資金的投資，但以具有償付債務能力而不增加國庫負擔之生產事業爲限。(如築鐵路，興水利，及開發富源等皆是，惟富有冒險性質之事業不在此例。)

(二) 充國家重要設備之創辦費用，但以對於國家人民有長久利益之事業爲限。(如大規模之國防設備，教育設備，衛生設備等類，雖無經濟收入，而對於國家人民確有永久利益者屬之。)

(三) 充非常緊急需要。(如對外戰爭及重大天災等類皆屬之。)

(四) 充整理債務之用，但以能減輕負擔爲限。

舉此四端以衡上列的內外債以及地方公債，鮮有能合此標準者；欲達循名核實之目的，自有待於今後的努力。

## 第六章 租稅

### 一 一般的租稅原則

我國古代，儒墨均主節用。如荀子富國篇有云：『足國之道，節用裕民，而善藏其餘。』墨子節用篇亦云：『聖人爲政一國，一國可倍也；大之爲政天下，天下可倍也。其倍之，非外取地也；因其國家，去其無用之費，足以倍之。』同時又極注重稅源的培養。如論語所謂『百姓足，君孰與不足？百姓不足，君孰與足？』荀子所謂『下貧則上貧，下富則上富。』呂氏春秋所謂『竭澤而漁，豈不得魚？明年無魚！』語雖簡單，亦頗可取。在西洋，自亞丹斯密（A. Smith）奠定『平等』『確實』『便利』『經濟』四租稅原則後，代有更張，迄瓦古涅（A. Wagney）出，又別主四大原則，共分九項：即（一）財政政策的原則，注意『充分』與『彈力』兩項；（二）國民經濟的原則，注意『稅源』與『稅種』的選擇兩項；（三）正義的原則，注意『普遍』與『平等』兩項；（四）稅務行政的原則，注意『確實』



「便利」「經濟」三項。後此各家學說爭鳴，固有多少差異，大致不外如此。

依此原則，衡諸我國租稅現狀，從個人方面觀察，在強制分擔下，其目覩成效如何？所得利益如何？負擔能力又如何？從國家方面觀察，專以收入為目的，行政是否經濟？課稅是否公平？而其影響及於生產者，是否是生產資本的縮減？影響及於分配者，又是否足以減少財富的不平？從社會方面觀察，各種租稅的轉嫁如何？其歸著又如何？凡此都是值得考慮的問題。惟有一點應加注意者，中央地方的收入，無論是田賦作中心，或以雜稅作中心，或以關稅作中心，終以租稅收入為大宗，尤其是中央的稅收，大部分均各可以轉嫁的間接稅。此與最近各國多放棄間接稅主義，逐漸採用直接稅主義，大異其趣。況在稅率逐漸提高的狀況下，國家收入並未比例增加，反有短少；而在人民方面，已有不勝負擔之感！該項問題當就主要稅收現狀，分別在以下各節論述；至決定在二十四年度開始實行的所得稅，以及宣傳的遺產稅，均為優良稅制，宜略為一敘。

清季末葉，本已有創辦所得稅的擬議。迄民國二年，財政部始訂有所得稅法草案二十八條，於翌年一月公佈，而施行細則及所得稅徵收細目等，則遲至十年一月公佈，惟事實上並未舉辦。國民

政府成立後，復於十八年一月，將民三條例修正公佈，規劃較詳，亦未見諸事實。最近財政部又參酌已往成案，草擬所得稅暫行條例，共七章三十一條，業經中央政治會議通過；而二十四年度預算案中，亦開始列有所得稅收入五百萬元，足見勢在必行。據草案所載，規定所得稅分兩類：一為營利事業所得，（甲）屬於資本在三千元以上之公司、商號、行棧、工廠之所得；（乙）屬於一時營利事業之所得。二為薪給報酬所得，屬於公務員及從事各業者之薪俸、公費、年金、勞金，及給予金之所得。課稅方法採用累進制，最低為千分之十，最高以千分之二百為限。第一類以所得額與資本實額為比例而課稅，不及百分之五者免稅；（註一）第二類以所得額為課稅標準，不及六百元者免稅。（註二）計算所得方法，第一類甲項應將其每事業年度總收入金額內，減除本年度之營業支出金、保險金、公積金、各種公課等，以其餘額為所得額；乙項則以其實際所得之純利為所得額。第二類凡屬於自由職業者，得減除其業務上所必需之費用。免稅規定列有七項，如軍警在動員或戒嚴期間所得之俸給、美術或著作之所得、小學教師薪俸所得，以及旅費、學費、贍養費等。應納稅款之決定，採取申報調查、審查三種程序。

上項條例雖未有蘇俄的硬性分等規定，而累進類別免稅三項已完全具備，則其要點自在實現所得再分配的社會目的；若以收入為目的，如辦理得法，按諸所得捐徵收額推算（註三）亦未始

註一 如所得合資本實額百分之五至不滿百分之十者，課稅千分之十；合資本實額百分之十至不滿百分之二十者，課稅千分之十五；合資本實額百分之二十不滿百分之三十者，課稅千分之二十；合資本實額百分之三十至不滿百分之四十者，課稅千分之二十五；合資本實額超過百分之四十時，每增加百分之十或不及百分之十者，課稅均不超過千分之五計。

註二 如所得超過六百元至二千元之額，課稅千分之十；超過二千元至四千元之額，課稅千分之二十五；超過四千元至六千元之額，課稅千分之四十；超過六千元至八千元之額，課稅千分之六十；超過八千元至一萬元之額，課稅千分之八十；超過一萬元至一萬五千元之額，課稅千分之一百；超過一萬五千元至二萬元之額，課稅千分之一百二十；超過二萬元至二萬五千元之額，課稅千分之一百四十；超過二萬五千元以上，每增五千元，或不滿五千元之額，對於其增加額，課稅遞增千分之二十。

註三 二十年所得捐計一、二八七、二一一元，二十一年計六五一、〇三八元，二十二年計一、二二七、四一二元，此僅就收到月份計算而得，至真實月份多參差不齊，若加以切實瞻顧，必能超過上述數額。其徵收額為每月薪俸在五元以下者，免徵；在五十一元以上一百元以下者，徵收百分之一；以後薪俸每遞增一百元或未至一百元者，徵收比例，亦遞增百分之一，其最高徵收比例為百分之八。

不可達到預算中的數字。惟所得稅之推行，「一部分基於所得稅之性質，一部分基於中國私人帳目之現狀，而主要部分則以行政性質為根據。」（註二）此中困難，自如甘末爾所述。不過當今課稅範圍既不廣，數額又不多，當為比較可實行者；但目前有二問題應即解決：一為所得捐問題，所得捐徵收對象係「國民政府及國民政府以下各機關人員，」相當於所得稅條例中的公務員。若分別辦理，自屬苛徵；不如取消所得捐，歸財部徵收所得稅，而以所得捐所支付的費用，亦歸財部負擔。論理本易解決，否則所得稅便無徵收可能。二為外人納稅問題，條例中規定凡在民國境內，有住所或一年以上之居所者，即無此條件而有營利事業之所得者，均有納稅之義務，按此自包括外人在內。但徵課外人在華企業所得與個人所得，事實上恐不易行，此項問題無法解決，則又何以防止國人的逃稅。

遺產稅與所得稅同為保證租稅平等的良稅，又是實現納稅能力原則的唯一工具；惟其伸縮性不如所得稅。我國於民四曾訂有遺產稅條例十一則，事實上未見施行。迄民國十七年第一次全

註一 參閱十八年甘末爾設計委員會擬稅收政策意見書。

國財政會議開幕，財部賦稅司提出遺產稅暫行條例，當經議決舉辦；翌年一月又將修正條例及施行細則公佈。據該條例所載，凡繼承遺產者，無論是親生子女，嗣子，養子，或親朋等，皆有納稅義務。承襲人分爲六等，子女同有承襲之權。遺產稅率採累進制，依承襲人親疏等次而別。最低爲百分之一，最高爲百分之二十。免稅範圍規定在五千元以下，而遺產人之債務及喪葬費及承襲人的教育費用等，皆得從中扣除；至將遺產捐贈公共事業，亦得免稅。惟中國國情與西方異，在西方以爲承襲人驟得遺產，納稅能力卽行增加；而在中國則所得無幾，且其身分地位並不因父母的死亡，致有若何變更，故遺產稅在中國實行較難。（註一）國人所有產業向不公開，又無遺囑習慣，自難得課稅的確定界限；且政府素未辦理登記，缺少精密之調查統計，亦不易規定課稅標準；此卽遲未實行的理由。不過在開辦之先，稅率宜輕，俾養成一種習慣，則後此推行自易；若遽欲以收入爲目的，必致扞格難行，少有善果。

註一 參閱甘末爾設計委員會擬稅收政策意見書。

## 二 關稅

關稅制度的良否，對內足以影響農工商業的興衰，國民生活費用的增減，而其進出口稅率的運用，更足以控制國際貿易的伸縮。故除財政收入目的外，尚有保護外交諸作用；惟此三者往往互相衝突，頗難得兼而有之。我國關稅自主權自一八二四年江寧條約開始喪失以來，雖迭經巴黎和會，華盛頓會議，關稅特別會議中多次努力，迄未獲收回；不過中德中奧兩商約經宣告廢除，俄國自動放棄而已。迄民國十七年，國民政府與美國簽訂關稅條約後，即與比意丹荷英法瑞士等締結同樣條約，始開自主之端；十九年與日簽訂關約，大意與以前各約相同，惟附件中則定有限制，該項條約於二十二年五月滿期，至是名義上纔可說有完全自主權，事實上亦有其不能超過的界限。

就財政收入論，關稅是佔我國稅收的第一位，而近年來的關稅收入中，進口稅幾佔總額百分之七十五以上，惟稅率增加，稅收未必依例增加，還需視增稅者為必需品抑為奢侈品，如奢侈品增稅，進口必見減少；若係必需品而無代替者，伸縮性較少，減額亦有限，故增稅太高，必致人民生計困

難。不過爲收入計，毋寧是奢侈品減稅與必需品增稅。二十三年海關改定新稅則，有一部即依此進行；其中最爲明顯的，即減稅物品在二十二年六月至二十三年五月的進口額僅三千二百萬金單位，而增稅物品的進口額則爲二萬七千七百萬金單位，成一與九之比。此固爲補償減稅損失，而欲增加稅率以裕收入的心情亦昭然若揭；至於真能增收與否，須看人民的購買力的盛衰而定。近年我國關稅的短收，東北失關固爲原因之一，其最大關鍵卻在人民購買力的衰落。此就平時而論若發生國際戰爭時，則海岸必被封鎖，沿海商埠必被摧殘，國際貿易勢受重大打擊，關稅亦隨之跌落；以關稅爲主要稅收的中國財政必受影響無疑，一二八之役就是一個顯明的例子。（註一）

就保護政策論，關稅本爲工商落後國家防止外國經濟侵略的有效壁壘，此中可分轉口稅出

註一 二十一年中日淞滬之役，一月二十八日開始，三月初停止，爲期不過三十餘日，一月份關稅稅收計一五〇、九三九、六三九兩；二月份計一〇二、八四八、三九九兩；三月份計一四七、六〇七、五四四兩；四月份計一七七、五三六、〇八八兩。可見二月份稅收減得很多。若進出口分別計算，則一月份出口稅收計四七、七五九、四八〇兩，二月份計四一、四九〇、一七九兩；一月份進口稅收計一〇三、一八〇、一五九兩，二月份計六一、三五八、二二〇兩，足見進口稅比出口稅所受影響更大。

口稅進口稅數種。遜清之季，對機製洋式貨物運銷國內徵收值百分抽五一道，民十三增附加稅二·五，合共七·五，二十四年四月十八日，立法院通過裁撤轉口稅，定六月一日起實行。案該稅係國內通過稅，實屬釐金之一種，理應廢除無疑。至海關出口稅則，亦於六月二十五日經國府明令公佈，依此稅則，完稅者果類火柴棉織物海產等七十餘種，減稅者計蛋類油類骨骼等四十餘種，餘則仍照舊。查二十三年土貨出口淨數為五萬三千五百二十餘萬元，較二十二年減少七千六百六十餘萬元；而土貨出口向以紡織纖維類最多，至二十三年則以動物及動物產品為多，前者竟降至第三位，茶葉煙草燃料出口較前年增加，皮貨雜糧油臘罐頭則減少，尤以罐頭為甚。即此可見滯銷之因，與夫國內需要與否；故此次出口稅的減免，實於推廣國產以一大助力，雖稅收上略有短少，亦為獎勵出口應有之舉。進口稅則以二十二年稅則最具保護性質，稅率均較前增高，尤以奢侈品精製品與國內可以自產者為甚。如棉布稅率約增一倍餘，絲及人造絲約增一倍，紙類與煤亦增一倍，至各種海產增加尤多。他若必需品，除機器仍照二十年減稅老例，餘如汽油自十加侖一·七三金單位減為一·五三金單位，車輛零件等自百分之十五減為百分之十，木材自百分之十五減為百分之



十。二十三年海關進口新稅則，多與上述相反。減稅者爲魚介海產，紙類，毛織品，棉織品等，尤以最後一項減低最多。例如印花棉布減稅率，最高達百分之四十八，最低達百分之二；雜類棉布減稅率，最高達百分之三十九，最低達百分之十七。增稅者爲棉花，木材，金屬製品，機器工具等，後三項爲我國工業發展所必需，前者棉布進口既減稅，而棉花稅率又增百分之四十三，是無異使國內唯一輕工業——棉織業益趨崩潰。一般而論，此次稅則對於民族工業實爲一大打擊。最後關於洋米洋麥洋粉進口的徵稅，（註二）雖一部工業與人民暫受損失或痛苦，而對於以人口業農成分佔世界第一位的我國農業，使其有一新發展，實屬利多害少；惟須運用彈性的保護稅率，隨國內供求關係爲適當的調節。

就外交關係論，非謂中國能用作極重要的經濟武器，其要點乃是被動的肆應，其中尤以日本方面爲更難應付。如民十九的中日關稅協定，計本文五附件四，附件中所定中日互惠貨品爲三號數與六二號數之比，即三種與數百種之比，此種名互惠實獨惠的局面，當時即作爲承認關稅自主

註一 洋米進口稅每公擔一·六五金單位，洋麥每公擔〇·五〇金單位，洋粉每公擔一·二四金單位。

的交換條件。其中第四項雜貨類於二十年五月滿期，其他三類則於二十二年五月結束。當時新訂稅則，雖未對日貨有所歧視，但增稅各項多為日本對華重要輸出品，同時又與我國產業處於衝突地位。因此日人屢有要求，其結果即形成二十三年的新稅則，又造成變相的獨惠之局。按此次稅則於六月二十七日第一四次中央政治會議提出後，即由該會核定交國府公布，並未交立法院審查，是明知一經上述手續，必不能順利推行；而減稅結果，又最有利於日本，如日本的減稅物品佔其總進口額百分之十三，美國佔百分之十二，至增稅的百分率則以美國為最大，次為英國，日本最小。（註一）即可概見其中的外交關係。外此關稅稅率增高，即連帶發生在國內設廠與私運二問題。前者尤以外人在華的棉織廠，關係我國工業甚大，此層當在統稅項內敘述。後者走私漏稅本有二大地點，北為大連，南為香港，今則局勢更趨複雜。自東北失陷，各關被奪，財部於二十一年七月將東北各關封鎖，頒佈移地徵收辦法，其由東北輸入土貨，特選三十七種，（註二）除由大連出口外，均按國

註一 參閱中國銀行經濟研究室編海關進口新稅則之研究。

註二 後來因三十七種東北土貨中的米、穀、小麥、麵粉等，易與日鮮貨品相混，故自二十三年三月一日起，一律照洋貨待遇，課以進口稅。

貨待遇，此外概徵進口稅；華北停戰協定簽字後，偽國即在古北口、灤平、平泉、凌源、赤峯、承德等地設關，而山東、河北各口岸又多秘密輸入外貨，尤以芝罘、烏魯木齊為走私淵藪，長城及灤東一帶亦然。於是財部分別在秦皇島、廟島、威海衛等地，設立管理分卡，長城各口亦先後設關，其目的自在防止私運；但私運多有背景，能否奏效實成問題。此中私運數額雖渺不可考，就食糖一項而論，廿二年私運至中國者約達二十萬噸有奇，海關即喪失稅收一千八百萬海關金單位，（註一）舉此一端已足驚人！

### 三 鹽稅

鹽稅係消費稅的一種，普通均認為惡稅，財部顧問甘末爾批評有云：「鹽為生活必需品，不問

註一 二十三年四月字林報載稱：二十一年經爪哇、古巴等海關運至中國最後目的地之食糖，除糖漿、冰糖等在外，共計三

一九、四〇〇噸；同年經中國海關輸入之食糖，不過一九〇、〇〇〇噸，兩者相差約十三萬噸，海關稅收喪失約一千二百萬海關金單位。若將日本輸至中國之食糖計入，必超出海關入口總數約五萬九千噸之上；而是年由爪哇輸至日本之食糖，共為十四萬三千噸，故連經過香港、台灣私運入中國之糖約十三萬噸計之，全部私運總數即約達二十萬噸有奇。

貧富，其消費之量不相懸殊，故如人所徵之稅額，決不因各人徵稅能力之不同而有差異。夫人民之經濟能力當為納稅之標準，今事實上乃反其道而行之，換言之，此種輕於富人而重於貧民之賦稅，實為不公平之賦稅。『我國因習俗相沿，雖不能如英俄等國即行廢止，亦當力求減少人民的痛苦；則鹽稅稅率是否過重？徵收制度是否經濟？新鹽法公布之後又何以未能實行？凡此均值得深切考慮。』

鹽稅稅率，民三每百斤徵稅二元五角，民七又改為每擔徵稅三元，事實上並不一律，亦有每擔超過四元者。後此附稅加多，更至不可究結了。雖一度分別歸併，凡在產區繳納的場稅及中央附稅，統稱為正稅；在銷區繳納的岸稅及中央附稅，統稱為銷稅；其地方加徵的附稅，統稱為附稅；稅法固趨簡單，亦未見有何減輕。在新鹽法未公布前，財政當局希望規定每百公斤八元，後鹽法中定為每百公斤五元，亦較日本高一倍；今距公布日已四五年，中間二次正式加稅，一次改秤加稅，稅率乃高至每百公斤二十元，超過鹽法規定四倍，而較諸財政當局所主張者，亦兩倍半。若以歷年來的稅收數與放鹽數相除，可得下列平均稅率，同時並足見稅率增高與放鹽多寡對於稅收的連環關係。

| 年 別   | 全 國 稅 收 總 數<br>(連 東 三 省 在 內) | 全 國 放 鹽 總 數<br>(連 東 三 省 在 內) | 每 擔 平 均 稅 率 |
|-------|------------------------------|------------------------------|-------------|
| 民 三   | 六八、四八三、三〇〇元                  | 二九、四五七、〇〇〇擔 (司馬秤)            | 二・三二        |
| 民 四   | 八〇、五〇三、四〇〇元                  | 二九、二七一、〇〇〇擔                  | 二・七五        |
| 民 五   | 八一、〇六四、八〇〇元                  | 二九、四六〇、〇〇〇擔                  | 二・七五        |
| 民 六   | 八二、二四五、八〇〇元                  | 三一、一七二、〇〇〇擔                  | 二・六三        |
| 民 七   | 八八、三九三、七〇〇元                  | 三三、〇九八、〇〇〇擔                  | 二・六七        |
| 平 均 數 | 八〇、一三八、二〇〇元                  | 三〇、四九一、六〇〇擔                  | 二・六二        |
| 民 八   | 八七、八二二、五〇〇元                  | 三六、三七五、〇〇〇擔                  | 二・四一        |
| 民 九   | 九〇、〇五二、四〇〇元                  | 三三、六六九、〇〇〇擔                  | 二・六七        |
| 民 十   | 九四、八八三、一〇〇元                  | 三七、一八八、〇〇〇擔                  | 二・五五        |
| 民 十 一 | 九八、一〇六、七〇〇元                  | 三七、七五三、〇〇〇擔                  | 二・五九        |
| 民 十 二 | 九一、四〇六、七〇〇元                  | 三七、五二八、〇〇〇擔                  | 二・四三        |
| 平 均 數 | 九二、四五四、二八〇元                  | 三六、五〇二、六〇〇擔                  | 二・五三        |
| 民 十 三 | 八七、九〇八、六〇〇元                  | 三七、二三七、〇〇〇擔                  | 二・三六        |

|      |              |             |      |
|------|--------------|-------------|------|
| 民十四  | 九一、九三一、六〇〇元  | 三六、四七三、〇〇〇擔 | 二·五二 |
| 民十五  | 八六、三一七、二〇〇元  | 三五、七〇三、〇〇〇擔 | 二·四二 |
| 民十六  | 五九、七五三、三〇〇元  | 三三、七九八、〇〇〇擔 | 一·七六 |
| 民十七  | 五四、二七六、六〇〇元  | 三二、九七五、〇〇〇擔 | 一·六四 |
| 平均數  | 七六、〇三七、四六〇元  | 三五、二三七、〇〇〇擔 | 二·一五 |
| 民十八  | 八五、三七〇、五〇〇元  | 三二、五三二、〇〇〇擔 | 二·六二 |
| 民十九  | 一二九、六九三、〇〇〇元 | 三五、七一六、〇〇〇擔 | 三·六三 |
| 民二十  | 一五八、九三三、五〇〇元 | 三七、〇五一、〇〇〇擔 | 四·二八 |
| 民二十一 | 一六六、八九〇、七〇〇元 | 三七、〇三一、〇〇〇擔 | 四·五〇 |
| 民二十二 | 一八四、五一一、〇〇〇元 | 三七、三六六、〇〇〇擔 | 四·九四 |
| 平均數  | 一四五、〇七九、七四〇元 | 三五、九三九、三〇〇擔 | 四·〇三 |

此項稅率的激劇增高。其直接影響自加重人民負擔；觀夫近來搶鹽刮硝之事屢起，亦足見人民已有不勝負擔之苦。即立法院於通過二十四年度預算，其施行條例第四條中亦明白言之：「本

預算年度內，應由主管機關設法平減鹽稅稅率。』至於各次整理，均屬增多減少，各區鹽稅稅率相差依然懸殊，離均稅遠甚；（註一）而鹽價昂貴，致私運之數亦頗驚人，以中國人口四萬萬數千萬人論，按新秤估計，鹽之總銷額當可達五千萬擔以上，與現下放鹽數比較，漏稅私鹽實達五分之二強。惟緝獲私鹽，就二十二年淮北等十一區而論，僅六九、七六三擔而已。（註二）

鹽務機關初分行政與稽核，後者辦理收稅事務，前者辦理收稅之連帶事務，迄二十年三月，始將淮北、淮南、松江、兩浙、福建、山東、河南及鄂、湘、西皖、四岸等十一區緝私事務，劃歸稽核所辦理，同年八月，又將各該區行政事務歸該所兼辦；二十二年六月十一日，陝西的鹽務與長蘆區的緝私行政事務，亦先後歸入辦理；二十四年一月，又命設立西北收稅總局，最近則四川各區，亦劃歸兼辦。至是全國的鹽務收稅緝私行政事宜，除山西、雲南等處外，已盡歸稽核所統一辦理；則辦理有效與否，亦

註一 二十一年七月財政部整理各區鹽稅稅率，其詳表可參閱「民國二十一年鹽務稽核所年報彙編上篇」二十二年十月財政部改訂鹽稅率，其詳表可參閱「鹽務彙刊」第三十期。此中稅率增減多寡，與夫相懸殊之處，均一查可得。

註二 參閱二十二年鹽務稽核總所年報稅警年報，二十一年緝獲私鹽均計六三四七三擔，而前三年緝獲私鹽平均數計四七、四七五擔，可見二十二年尚係成績最佳的一年。

唯該所是問。茲將稽核所兼辦行政緝私各區與不兼辦各區的稅收總數行政經費與放鹽擔數等列表於後(註一)

| 年份   | 兼辦區域        | 總數         | 不兼辦區域      | 行政經費  | 估稅收百分數      | 放鹽          | 兼辦區域       | 擔數          | 不兼辦區域 |
|------|-------------|------------|------------|-------|-------------|-------------|------------|-------------|-------|
| 民十八  | 三、三三九、一〇〇元  | 三、三三三、六〇〇元 | 三、七〇三、九〇〇元 | 一〇、C五 | 一三、八二       | 一四、六四六、〇〇〇擔 | 一、〇八八、〇〇〇擔 | 一四、〇八八、〇〇〇擔 |       |
| 民十九  | 六、七四七、二〇〇元  | 三、七〇三、九〇〇元 | 一〇、C五      | 一五、五五 | 一七、三六八、〇〇〇擔 | 一四、三二八、〇〇〇擔 |            |             |       |
| 民二十  | 八、九四九、一〇〇元  | 四、四六九、二〇〇元 | 八、五五       | 一五、六六 | 一九、二五六、〇〇〇擔 | 一四、八二四、〇〇〇擔 |            |             |       |
| 民二十一 | 九、八〇七、二〇〇元  | 四、五二一、二〇〇元 | 八、三六       | 一五、二八 | 一八、二七三、〇〇〇擔 | 一四、七五五、〇〇〇擔 |            |             |       |
| 民二十二 | 一一〇、五五、七〇〇元 | 四、八三三、〇〇〇元 | 六、三三       | 一三、三五 | 一八、九九八、〇〇〇擔 | 一四、三六五、〇〇〇擔 |            |             |       |

註一

此處兼辦區域係指淮北、淮南、兩浙、松江、鄂湘、西皖四岸而言，不兼辦區域係指長蘆、福建、河東、口北、晉北、廣東、雲南、川

南、川北等九區而言。故稅收總數與左樹珍編「鹽務稽核所之職掌與整理鹽務之關係」書中所列，已徵有不同，因

左氏已將福建一區列入兼辦項中，共成十一區，不兼辦者則為八區。惟二十四年五月二十二日大公報朱庭祺發表

「整理鹽務之基本問題」一文，惟分區辦法與左氏同，而二十二年稅收總數可有兩歧，不過稅收總數雖如此紛歧，

而行政經費估稅收百分數竟完全相同。左氏小冊中本列有鹽務行政經費，但與上述百分數並不適合，故無法將真

實行政數字列出。



循此一般趨勢觀察，鹽務機關的歸併，就稅務行政言，開支確因此減少，效能亦較前增高。惟稽核所並不能因此自滿，蓋以前事簡人少，易於爲治；自兼辦行政以來，任務日繁，人員日多，登進之間是否失去嚴格精神，辦事之際是否因應咸宜，而如何更提高其效能，使收支間更有優勢之表現，則尙有待於今後事實的證明。

新鹽法計七章三十九條，自二十年三月立法院通過後，同年五月國民會議復議決交國府公布，限於三月內成立鹽政改革委員會，此法要點有三：一爲就場徵稅，以場爲主，與舊制以運爲主者有別。其目的在場外無鹽無官無私，行政集中，經費自可減少。二爲自由賣買，破除運鹽有定人，配鹽有定地的引制；則銷數增多，質優價廉，人民既受實惠，鹽梟亦可化爲馴良。三爲稅率公允，每百公斤徵稅五元，外此不得重徵或附加。此合司馬秤每石三元一角八分，合新秤每石三元二角，實屬利民福國。不料遷延四五年，未見實行，二十三年十二月五中全會開會，又通過一決議案，要點爲限一個月內成立鹽政改革委員會，籌議各項規章及施行細則；並限於二十五年年底實施新鹽法。現在人選已派定，會已組織成立，惟能否如期實行新鹽法尙難預測。此中原因，在鹽商方面，固不敢明白反

對，特以鹽民生計，僻地民食，擾及金融爲言，志在苟延生命，並無若何堅強理由可言。（註一）在財政當局方面，（註二）一患整理場產，首在建築倉坵，自非鉅資莫辦；惟近年淮北鹽坵，業已告成，他若兩浙、松江、福建、廣東、山東等，皆做淮北先例，建築倉坵，期成有日，故事實上實不成問題。一患稅率太低，恐稅收無着；實則一稅之後，任其所之，則全國皆無私鹽，官鹽銷數激增，私鹽絕跡，稅率雖減，稅收必增。如此重大改革，而又國民兩利的良法，自應早日施行，俾「腥羶之區」變爲光明之域，而「鹽糊塗」三字，亦永成爲歷史上之名詞。

#### 四 統稅

註一 二十年新鹽法公布後，各方迭有辯論，鹽商且在報上大登廣告，惟論理透闢，確能見到新鹽法精神者，可參閱左潛齋著「論改行新鹽法答客難」與「鹽政改革問題之釋疑與闡譯」二文，林振翰著「新鹽法問答」一文，均先後發表於大公報。

註二 鹽務稽核機關，自稱力主自由貿易，謂與就場徵稅，名異實同，惟方法則採漸進；不過對新鹽法所定官制，要求修正，即將行政併稽核所辦理。

統稅合捲煙棉紗麥粉火柴水泥等五種而成，依其性質言，實爲一種出廠稅。因自馬關條約簽訂以來，外人得在華自由設廠，挾雄厚的資本，取低廉的勞工與原料，以與華廠相競爭，尤其在關稅增高時爲然。此項不平等條約一時既無法取銷，則爲保護本國僅有的工業計，自應課以一種租稅，同時又足以達到增加收入的目的。惟保護與收入兩者，是否運用得當，此中似不無遺憾。

捲菸統稅自開辦迄今，迭經改制，中以七級稅時代，因稅率分級較多，上中下煙的負擔，隨煙質高下而分別經重，故下煙負擔較輕，華商居於有利地位。在三級稅時代，每五萬枝售價五四〇元以上者爲第一級，課稅三〇五元；在一五〇元以上至五四〇元者爲第二級，課稅八一元；在一五〇元以下者爲第三級，課稅三九元。華商顯受不利。後因捲煙進口統稅取消，故對國內產品改行二級稅，每五萬枝售價在三百元以上者爲第一級，課稅一百六十元；在三百元以下者爲第二級，課稅八十元；（註一）是平均稅率已較前增高甚多，稅收自可因之增加，惟因分等簡單，上下煙負擔不均，華商製品損失更大。據稅務公報所載，當實行三級稅時，英美煙公司每月銷三〇、四七二箱，計洋二、

註一 在未增稅前，每五萬枝售價在二百六十元以上者爲第一級，課稅九十五元，以下者爲第二級，課稅五十五元。

四一七、四〇三·八二元，華商銷六八、四二二箱，計二、〇〇六、二五二·六四元；自改爲二級稅後，英美煙公司每月銷四八、八〇八箱，計二、七二六、三九二·五二元，華商銷四四、三二三箱，計二、五五四、四六六、九九元。此可知自改行二級稅制後，華商少銷二四、〇九九箱，而納稅反增五四八、二一四·三四元；洋商則多銷一八、三三六箱，而納稅僅增二、三〇八、九八八·七〇元。（註一）就華廠數目論，當七級稅時，共計百餘家；改三級稅後，倒閉五六十家；則改行二級稅後，自更受影響無疑。

棉紗統稅的稅率亦採兩級制，即二十三支以下者爲粗紗，每擔納稅二元七角五分；二十三支以上者爲細紗，每擔納稅三元七角五分。如此分等既少，而稅率又僅差一元，自使外廠受利，中尤以日廠爲最。因外廠紡紗每在四十二支以上，而華廠則多在十六支與二十支，最細者爲四十二支。結果形成四支棉紗售價在一百元左右，而與一百七八十元之二十支紗同列一級，徵收八元五角八分的重稅；至價值四百餘元之六十支細紗，反與價值二百三四十元之三十二支細紗同列一級，徵

註一 見華商煙廠民衆等二十四家呈請修改稅制文中。

收十一元三角的輕稅，（註一）其負擔的不均如此。且華廠用棉大部來自外國，自海關進口新稅則頒布後，棉花進口加稅，而棉織品反減稅，是無異增加華廠成本，並使市場競爭劇烈化。況據前年統計，國內紗廠共一二八個，華廠八十四，日廠四十一，其他外廠三；華廠數目雖多，綻數不過二、七三〇、七九〇枚，而日廠則有二、〇〇三、三八八枚，其敵對方量的深厚可知。況華廠出貨以東北爲最大市場，單就民十八大連牛莊兩埠論，銷運值二五、九〇九、七四一海關兩，幾佔中國各埠運銷國產棉貨總值的百分之三·五一，（註二）今亦全爲日本棉貨所獨占。處此內外夾攻之局，華廠岌岌可危，倒閉時聞；循至應繳統稅，亦有無力繳付之感，去年財部允申新紗廠將應納統稅暫行記帳，卽其一例。

麥粉統稅分舶來麥粉與國產麥粉兩種，前者自二十年後按率由海關徵收，初於行棧起卸時課稅，每包徵收銀一角；現改爲每公擔徵收一·二四金單位。後者則就廠徵稅，稅率同爲百分之五，

註一 見華商紗廠聯合會呈中央文中。

註二 詳細分析可參閱方顯廷著中國棉紡織工業一書。

惟出口時得每包退還稅銀五分。嗣因江南江北內地各廠，要求體恤；於是江南內地各廠，於所繳每包一角的統稅內，得提還獎金三分；江北內地各廠，得提還獎金四分；後冀魯區亦照江南內地各廠例，得提還獎金三分；上海各廠觀此情形，要求一律待遇，結果亦得提還獎金二分。迄十八年，財政部變更提還獎金辦法，上海定爲百分之十五，江北百分之四十五，江南百分之三十五。冀魯湘鄂百分之二十。此種差別待遇，自有健全的理由；惟整個麥粉統稅關係民食，卽一時不能加以免除，亦宜按照供求關係，時加調節。

火柴統稅，開辦於二十年二月，其徵稅方法分安全火柴與硫化磷火柴二種：前者又分三級，甲級徵稅五元，乙級徵稅七元五角，丙級徵稅十元。後者無丙級，魯豫區乙丙兩級均收甲稅；河北產火柴甲級每箱徵稅五元，乙級銷本省者徵稅七元五角，銷魯豫者徵稅五元。二十二年十二月，實行增稅，安全火柴甲級徵稅十三元五角，乙級徵稅十七元四角，丙級徵稅二十一元；硫化磷火柴甲級徵稅十元八角，乙級徵稅十三元五角。我國火柴業向以山東爲最發達，至是大受打擊；後經全國呼籲，雖有變通收稅之舉，亦並無若何實惠。況外商輸入火柴原料入口，關稅既低，在國內製造火柴，工本

又廉，故市上傾銷的外國火柴，其定價較國貨火柴每箱恆減低四元以至五六元不等，火柴售價最高不過四十餘元，其貶價指數竟達百分之十，（註一）國貨火柴自不能與之競爭，以致銷路日疲，維持爲艱。

水泥統稅開徵於民二十年四月，當時每桶三百七十五磅徵稅六角；同年十二月，改以一百七十五公斤爲一桶，稅率已無形增加；二十二年十二月，又改爲每桶一百七十五公斤徵稅一元二角，適增高一倍，至包袋裝者，亦照前加倍徵收。近年水泥業雖勉能維持，但已大受日貨傾銷影響，則可知加稅增高成本亦自有其限度。

## 五 田賦與田賦附加稅

田賦自劃作地方稅後，正稅雖多未變更，而附加稅的增高頗有一日千里之勢。目前農產跌價，農事衰落，農民所受重稅痛苦固非數字所能形容，而中國經濟繁榮基礎亦自因之而漸趨崩潰。此

註一 見全國火柴業聯合會呈財政部文中。

## 中各省田賦額徵正附稅概況，試為製表於下：（註一）

註一 材料根據第二次全國財政會議彙編，年分雖未一律，大致均係二十年度各省填報數字。至各縣田賦詳細狀況，可參閱立法院統計科刊行之中國各省地方稅捐田賦部分，共上下兩冊。

| 省別 | 正稅          | 附加           | 總計          | 正稅百分率  | 附加稅百分率 | 附加稅佔正稅百分率 |
|----|-------------|--------------|-------------|--------|--------|-----------|
| 江蘇 | 一五,〇〇九,五五三元 | 一二〇,九四四,八三六元 | 四五,九六四,三九九元 | 三三·〇〇% | 六七·〇〇% | 二〇六%      |
| 山東 | 一五,七九六,九三三  | 一〇,四三三,七〇五   | 二六,二三〇,六三三  | 六〇·〇〇% | 三九·〇〇% | 六五%       |
| 浙江 | 一〇,〇九六,三四三  | 九,二四三,三三九    | 一九,三三八,六八二  | 五二·〇〇% | 四八·〇〇% | 九二%       |
| 河南 | 八,〇〇二,八〇八   | 五,五〇九,八九四    | 一三,五二二,七〇二  | 五九·〇〇% | 四一·〇〇% | 六八%       |
| 湖南 | 三,六〇〇,二七七   | 九,四〇九,七〇〇    | 一三,〇〇九,九七七  | 二七·〇〇% | 七三·〇〇% | 二四四%      |
| 江西 | 九,八四七,七三九   | 二,九九四,六四九    | 一二,八四二,三八八  | 六六·〇〇% | 二四·〇〇% | 三〇%       |
| 河北 | 六,三二〇,四二七   | 五,二八五,八九五    | 一一,五六六,三二二  | 五五·〇〇% | 四五·〇〇% | 八四%       |
| 安徽 | 五,二三九,三七三   | 五,四六六,七七四    | 一〇,七〇六,一四七  | 四九·〇〇% | 五一·〇〇% | 一〇三%      |
| 廣東 | 八,三二一,二四九   | 留支正稅二成       | 八,三二一,二四九   | 八〇·〇〇% | 二〇·〇〇% | 三五%       |



|     |          |          |          |         |        |     |
|-----|----------|----------|----------|---------|--------|-----|
| 四川  | 一、〇五、八五  | 六、四八一、八七 | 七、五三七、六八 | 一四・〇〇%  | 六・〇〇%  | 六三% |
| 廣西  | 二、四九一、三四 | 二、三六、四七  | 四、八六七、六六 | 五二・〇〇%  | 四九・〇〇% | 九五% |
| 新疆  | 二、七五七、二六 | 七〇三、六六   | 三、四九、八四  | 八二・〇〇%  | 一八・〇〇% | 二五% |
| 雲南  | 一、二八四、三九 | 二六、七七    | 一、四六一、〇六 | 八二・〇〇%  | 一八・〇〇% | 二三% |
| 察哈爾 | 六五七、八五   | 五七、七六    | 一、二三五、四一 | 五三・〇〇%  | 四七・〇〇% | 八六% |
| 貴州  | 七五、〇六    | —        | 七五、〇六    | 100・〇〇% | —      | —   |
| 青海  | 三二七、六七   | 1011、〇六  | 四10、〇三   | 夫・〇〇%   | 三四・〇〇% | 三三% |

上項各省填報數字即認為十分正確，亦不足以表明田賦的實況。舉例來說：正稅部分，江浙皖三省僅能實徵到七成；又如河北省大名等十一縣，十九年分實徵數佔額徵數的比例，平均為百分之八五點八一；（註一）此中原因自不外有糧無田與有田無糧，田多糧少與田少糧多等漏稅中飽的緣故。至於稅率的差異，如江蘇最低與最高差一千倍，浙江差八百倍，江西差百倍，亦甚懸殊。附加

註一 可參閱樂水慶著河北省十一縣賦稅概況（經濟統計季刊二卷三期）

稅部分，名稱繁多，大別可分爲五類：（一）公安類，如公安經費，公安畝捐，保安團經費，警隊地方費，清鄉費，警備費，防務費，水巡隊費，清鄉分局經費等；（二）自治類，如自治費，區公所經費，鄉鎮經費，村制費，內務費，地方補助行政費等；（三）教育類，如教育費，普及教育畝捐，教育特捐等；（四）建設類，如建設局經費，積穀捐，農業改良費，清丈費，備荒費，建閘費等；（五）慈善類，如慈善捐，救濟院費，慈善畝捐等，可見同一用途，名稱各異；同一附加，而又有費捐之分。至於上表十六省附加稅佔正稅百分率，平均爲百分之一二；若單獨而論，更足驚人！如江蘇江南田賦附加不過超過正稅二三倍，而江北則多數超過八倍，甚至有超過十五六倍以至二十五六倍；（註一）如江西附加名目共有九十餘種，佔正稅百分率最高爲四〇·七·三三，最低亦爲一二·六六；（註二）如湖南總計全省七十二縣，附稅超過正稅一倍至七倍的共六十二縣，佔全省縣數百分之八十六，未超過正稅的僅十縣，佔全省縣數百分之十四；（註三）其苛重與繁複可知。

田賦既如此紊亂，有待於整理甚亟；惟一向偏於限制附加，其理由亦甚明顯。民十七財政部曾頒布限制征收田賦附加辦法八條，規定田賦附加總額不得超過正稅，正附總額則不得超過現時

地價百分之一；但命令頒布之後，各省迄未遵行。至二十二年，財政部又召集有關各部開聯席會議，通過整理田賦附加稅辦法十一條，並限令各省於二十二年度內將該案辦理完竣，事實上亦懸而未決。二十三年二月，四中全會開幕，又提出整理田賦先行舉辦土地陳報，及減輕田賦附加以救濟農村兩案；同年五月，召集第二次全國財政會議，復有關於確定地方預算，整理田賦附加等議決案；六月八日，國府頒布明令，嗣後永遠不准再增田賦附加；且據各省報告，已廢田賦附加共計六、九二一、三八三元，擬廢者計四、〇〇六、一四四元。綜計各次整理方案，不外下列三點：（一）舉辦土地清丈，此項測量經費甚鉅，恐非目下所能籌集，自難即時舉行。（二）緊縮地方財政。（三）減輕田賦附加。後兩項實際是一個問題，即田賦收入在省財政上佔重要地位，而田賦收入中又以附加稅佔大部分；縣財政基礎更較薄弱，幾以田賦附加為主要來源；若一旦減輕，地方支出既無法核減，中

註一 見於江蘇農村調查一書中。

註二 見於江西之田賦附加稅一文中（江西經濟問題）。

註三 見於最近一年各省整理田賦附加稅概況一文中（國聞週報十一卷八期）。

央又無力加以補助，則所謂整理也者，勢必至毫無實惠可言。

近來，大規模的整理既未見實現，而小規模的清查地糧則頗有相當成績。如河北獻縣清查結果，較前增加土地二千餘頃，附徵地方款多出二萬餘元；（註一）如江寧縣在二十二年，實徵田賦四七七、二四六元，清查後之二十二年，即實徵得九〇一、二七六元；（註二）幾增加一倍；如蘭溪縣清查後，除無主地及荒地不計外，全縣田地山塘合計一百十七萬八千零七十九畝，較舊魚鱗冊所載增多二萬六千一百七十一畝，故省縣上下期正附稅亦增至三五七、三五九元。（註三）此項辦法如能審慎施行，則直接作以查明匿賦田地，革除大戶漏稅與小民重負的弊端；間接足為改革徵收制度的張本，歸併科則，折合銀元，使稅率趨於簡易均平，又遂漸養成人民自封投櫃習慣，則書吏飛灑詭寄之弊可免。漏稅中飽之弊既除，稅收必增，然後作為減輕附加稅之用；雖辦法不甚徹底，收效

註一 參閱獻縣田賦暨附加地方款清理紀要（經濟週刊三十四期）。

註二 參閱江寧縣政概況。

註三 參閱蘭谿實驗縣清查地糧紀要。

未見宏大，但在現狀下，究較易實行，亦爲行遠自邇所必經的步驟。

## 六 苛捐雜稅

所謂苛捐雜稅，就一般而論，如第二次全國財政會議列有六點：一妨害中央收入來源；二妨害社會公共利益；三複稅；四妨害交通；五爲一地方利益對於他方貨物之輸入，爲不公平之課稅；六各地方之物品通過稅。具體言之，又可分爲兩：一爲雜稅附加，依附於契稅，屠宰稅，牙稅，當稅等地方稅捐；契稅牙稅自民十七後劃歸地方，而二十年實行裁釐，公布營業稅法，將屠宰牙當各稅先後併入。一爲臨時攤派，包括支應軍需與維持地方等費用。茲分述於後：

雜稅附加中以營業稅牙稅契稅三項流弊最大，營業稅本以就業徵收爲原則，物品販賣及製造各業的徵收，以設有一定的營業場所或製造場所者爲限；若以貨物爲課稅對象，即類於變相的釐金。此種例子事實又甚多，如安徽的米捐，江蘇的鷄鴨捐，河北的木行捐，浙江的牛捐，湖南的竹木紙油捐，江西的產銷捐等。（註一）均流於苛細。又營業稅法第五條規定，營業額不滿一千元，資本額

註一 詳細可參閱匪期中江西各縣地方之苛捐雜稅（江西經濟問題）

不滿五百元者，應予免稅；實際上亦多不能守此範圍。牙稅課稅標準不一，抽收牙佣亦無一定限制；牙行領得營業證後，並不在縣市鎮集交易地點設有固定行棧，往往沿路設卡，攔徵收佣，此種遊行牙紀，擾民實甚。就河北十一縣五十八項雜稅論，即有五十一項是牙稅，只有七項是直接徵諸營業稅者。（註一）可以想見。且徵收制度未臻妥善，多採招商投包辦法，此在納稅人方面負擔既甚重，而政府收入又未見有若何增加，幾全爲包商所浮收中飽，弊害顯然。（註二）契稅稅率若以賣契不得過百分之六，典契不得過百分之三，而附加又不得過正稅之半爲例，衡諸實情如河北省十一縣的契稅，亦多未能符合。雖附加甚多，而稅收反見減退，此中原因除匿報中飽外，最大原因厥爲地價的低落，間接亦足以表見農村的衰頹。

臨時攤派一項，凡近年受軍事影響各省，如江西、四川、河北等省，支應軍需或以實物，或以現款，供給浩繁。二十二年六月十日河北省政府致行政院電中有云：「自軍興迄四月末，賦車籍馬，時無

註一 見於河北十一縣賦稅概況一文中。

註二 參閱王志信著河北省之包稅制度（經濟週刊九十六期）。

虛日，計已徵起大車二萬一千五百餘萬，馬騾一萬餘頭，民夫之衆不可勝計。……雖物品徵發，間亦訂有代價，其實發至民間十不一二，是故人民所受直接損失，約已達二三千萬元之數，間接者更不可勝計。若據戰區人民代表估計，合臨榆等十九縣的損失，幾近一萬萬元。此中攤派比例，或民七商三（如高陽邢臺），或民八商二（如邯鄲）（註一）要皆爲困擾人民之事。此猶就戰時言，若在平时，凡一切特別費用亦多取之於攤款，其中尤以縣財政各鄉村財政爲更烈。據冀省捐稅監理會調查，河北一百〇一縣捐稅報告表中，尙有四十六縣列有攤款一項，總計達一百零五萬四千八百八十四元五角九分。（註二）考其用途不外維持地方治安，次卽爲教育款項。總上兩項臨時攤派方法，或以人口多少爲準，或以田畝多少爲準，均陷於負擔不公平之弊，致地方財政益無辦法，如邯鄲縣幾賴發「差徭條」「畝捐條」（註三）以維持；兼以徵無定額，派無定時，稅雜目繁，疊床架屋，人

註一 參閱李銳著河北省各縣年來之軍事支應（經濟週刊三十期）

註二 見於二十四年五月二十五日大公報。

註三 見於旅涿見聞雜誌（經濟週刊十三期）

民自非破產不可！

第二次全國財政會議有鑒於此，對於廢除苛雜議定整理辦法四條：即各省市應將合法稅捐名稱，用途，稅率，徵收概數，徵收年月，列表呈報財政部；各省市抵觸法律或法令的稅捐，財政部得隨時制止撤銷之；一切不合法稅捐，統自二十三年七月一日起至十二月底止，分期一律廢除；如各省市果有特殊情形，未能遵限廢除淨盡者，得專案呈部核辦。至廢除後抵補辦法，則以各省刪除浮濫後節省之款，作為第一抵補；各省整理稅捐徵收（指營業稅牙稅契稅所增益之款，作為第二抵補；中央準備儘先協撥各款，作為第三抵補。所謂協款係指印花稅，菸酒牌照稅，改灶歸田，各地方所負擔的司法經費，改由中央負擔而言。實則印花改由郵局代售，辦法已經改變；司法經費一項，尚須與司法行政部商議決定；改灶歸田，所得無幾；則最可靠者厥為菸酒牌照稅，試將該稅二十一年各省實收數列表於下，可知所得亦甚有限。

苛雜既為地方的一種重要收入，又派作各項用途，是一二兩種抵補辦法既無若何成效，而第三種抵補辦法，又嫌力量不足，則廢除苛雜前途實屬有礙。



| 省別 | 總額        | 原撥各省之款    | 原留部中之款   |
|----|-----------|-----------|----------|
| 江蘇 | 六〇四、六一六元  | 三二六、四九三元  | 二七八、一二三元 |
| 浙江 | 四七五、〇二五   | 三五六、五一四   | 二一八、五一一  |
| 安徽 | 八〇、九三〇    | 四八、八〇一    | 三二、一二九   |
| 江西 | 六四、〇八八    | 三四、六〇八    | 二九、四八〇   |
| 湖北 | 四五、七一六    | 二四、六八七    | 二一、〇二九   |
| 山東 | 一〇四、三一—   | 五六、三二八    | 四七、九八三   |
| 河南 | 五七、九〇〇    | 三一、二六六    | 二六、六三四   |
| 河北 | 五三七、五〇九   | 二九〇、二五五   | 二四七、二五四  |
| 福建 | 三八、〇〇八    | 二〇、五二四    | 一七、四八四   |
| 總計 | 二、〇八八、一六四 | 一、一三二、七〇九 | 九五五、四五五  |

上項辦法議決後，國府於去年六月八日頒布明令，數月中報告裁廢苛捐雜稅者，計蘇、浙、皖、冀、魯、豫、晉、察、綏、湘、鄂、贛、粵、桂、秦、滇、黔、甘、寧等二十省，廢除種類共三四六〇項，稅額計二一、七二八

、八九四元，而擬廢稅額亦達五、〇九四、二一五元。（註二）據此不完全的數字，已可知苛雜種類之多，與夫稅額之巨；更可推想我國稅制之濫，雖中央差優於省，而橫徵暴斂無所不用其極者，縣地方又遠過於省。此無他，財政來源以縣地方爲最枯竭，而一切供應款項亦至最後階段，毫無推諉餘地；則廢除苛雜的基本問題，當亦可以了然。

註一 根據全國各省市廢除苛捐雜稅報告書計算而得。

## 第七章 結論

敘述既竟，對於中國財政問題的癥結，已可概見，此中歸宿，不外一任現狀牽延下去，不至油盡燈殘以迄滅亡不止；或澈底變革，另易新制以代替舊的機構；或依據目下環境，施以狹義的廣汎的改造。前者揆諸歷史，似不能有，亦不可有；後者按諸國勢，似不許有，亦不必有；則改造一端實爲今後必走的途徑，亦屬不可須臾緩。雖然，卑之無甚高論，就狹義的改造言，即循名覈實與集中力量兩點；就廣汎的改造言，則先政治後經濟與先經濟後財政的兩句箴言而已。

循名覈實 國地稅收應力求剔除浮收中飽，俾涓滴歸公，一方足以裕國庫的收入，一方又足以減輕人民所受的剝削。至於支出的分配方面，貴在用得其當，亦貴在用一分錢收一分錢的效果。如中央年支出軍費與各省支出保安費的數額，均甚可觀，是否能收得安內攘外之功，而無絲毫浪費可言；餘如用諸行政及建設者，亦當以是否福國利民，抑摧殘國本民命爲斷。他若統一財政，統收統支結果，自可免除稅收多者濫用，與少者多方搜括之弊，而邊地瘠地各得補助，亦足收平均發展

之效。故循名覈實一端，雖屬消極，亦未始不是登高自卑的必然步驟。

集中力量 中國財政上的弊端甚多，其改革方法，亦屬千頭萬緒，自非一蹴可就；而目下應舉辦的事業，無論是國防，或是經濟建設，似均甚急切，又非有鉅大財力可以次第進行。處茲境地，則革除弊端，宜擇其為害最烈者，事前妥為計劃，事後又持之以毅力，則有計劃，有步驟，有恆心，自不致踏畫餅充饑之譏。至於興辦建設事業，亦宜擇有關國本，並涉及大多數人的利益者，切忌朝一計劃，暮一條陳，紙上談兵，或裝點門面而已。因此在未確定政策以前，實應明本末先後之辨，然後審慎斟酌於其間，俾經濟與財政兩者得互相調劑，以益臻於完美。故集中力量一端，實為自力更生的要件。

先政治後經濟 中國財政問題是政治問題的一部分，亦是經濟問題的一部分，故財政問題的解決，自不能採取分離的看法。誠如湯尼 (R. T. Tawney) 所云：先經濟後政治的一句話，在中國現勢下並不適用，因為經濟發展時為政治紊亂所阻礙；故當今的先決問題，厥為產生一個有效率的政治體。(註一) 此中實例，就對外關係方面言，過去曾簽訂許多喪權辱國的不平等條約，許外

人在內地設廠，開採礦山，設置租界，享有領事裁判權，沿海及內河航行權，並得設立銀行，發行鈔票。於是壟斷貿易市場，壓迫本國工業，控制貨幣金融，妨礙國家稅收，種種弊害不一而足。就對內關係方面言，連年內戰，交通事業破壞殆盡，軍閥更戕民以逞，橫征暴斂無所不用其極，以致人民無力負擔，則農工商各業亦存奄奄一息。凡此對外政治的失敗與對內政治的混亂，均直接間接影響於經濟與財政，班班可考。

且政治不能澈底改造，必有寄生階段存在，施行其財政剝削，以擲於消費享樂之途。按諸西史，如一六八八年的英國革命，一七七六年的美國革命，一七八九年的法國革命，幾無不以財政剝削爲其反抗的因子；而革命成功之後，又無不以監督財政爲其政治上的重大要求。即捨此不談，專論經濟改造，亦非有一強有力的政府來實施不可。如先有英美德的政府，而後有自足經濟；先有蘇俄政府，而後有五年計劃；否則政局飄搖，效率欠缺，縱有計劃，亦無從執行了。故中山先生即有「用革命方法改造政治，用和平方法改造經濟」之語。至於預算不敷，實以軍費支出龐大爲其癥結所在，亦屬解決中國財政問題的焦點。回憶第一次全國財政會議曾提出尅期裁兵從事建設一案，依照

全國經濟會議裁兵建設提案，將全國軍隊縮編爲五十師，以每師萬人計，月需二十萬元，合計每年需一萬二千萬元；其他海空軍兵工廠及軍事機關軍事教育等費用，每月假定六百萬元，年需七千二百萬元；總計一萬九千二百萬元。關於裁兵所需費用，由財部先行迅速籌妥，自十八年二月召開編遣會議後，即先後發行編遣庫券七千萬元，裁兵公債五千萬元，惜因故未能實行。今外患日亟，勢需擴大軍備；但冗兵敗械，實無當於國防；若統一局面不改，政治進步，裁減軍費仍屬必需，亦可措財政於磐石之安。舍此不圖，其他概爲枝節的應付而已。

先經濟後財政 中國財政問題雖甚嚴重，但其根本的根本，基礎的基礎，卻離不了經濟問題。如果中國經濟沒有出路，財政問題決不能單獨的解決。此中最重要的有二項：一爲工業衰落，我國本無何種重工業，所僅有的幾種輕工業，如棉織業，繅絲業，麵粉業等，年來外感外資壓迫，外貨傾銷；內感交通阻滯，幣制紊亂，資本缺乏，以及原料不能自給等影響，日趨頹敗，其中尤以輕工業的重鎮——棉紡織業爲更甚，幾有完全破滅之虞。一爲農村破產，年來水旱蟲災頻仍，兼以兵匪破壞甚劇，農民流離顛沛，致生產日減，以號稱農業國家，年有大批米麥棉花的進口，而絲茶兩項的出口，又屬

一蹶不振，則農業恐慌的深刻化可知。結果農民購買力日縮，間接更加增了工業的恐慌。於是外貨更乘機傾銷，內地僅有的些餘資金，經由都市源源流向海外，國際收支不能平衡，遂造成今日銀出口的危機，此在表面上雖由美國收買白銀，而最大原因則為貿易入超。

世界經濟恐慌本始於一九二九年，當時中國因為是用銀國，物價固跌，銀價亦跌，故未遭波及，反有一度短期的繁榮。迄民國二十年，值全國大水災之後，又繼以九一八的巨變，東北四省相繼淪亡。這不但是遺棄了廣大的土地，並且喪失移民的尾閥，良好的市場，以及全國唯一的出超口岸，在經濟上的損失固屬不貲，在稅收上的損失又何嘗可以小視。到現在止，已是中國經濟恐慌的第五年了。中央主要收入的關鹽統三稅，雖然都增高了稅率，仍不足挽救稅收的短少；尤其是統稅一項，更顯示着工商業的衰落，而財政政策注重收入的結果，又似有投石下井之嫌。另一方面，年來金融與財政已結成不解緣，政府收支入不敷出，多仰仗金融市場為挹注，現因白銀外流，物價低落，工商業凋敝，金融市場自身已亟亟可危，尚有賴於政府之維持。常例財政無辦法，自然走向借債增稅的途上去。而今便有些走不通之感！因此一國財政的運用，有賴於國民經濟的培養，則發展農業實為

中國經濟繁盛的基礎，而工業的恢復亦有賴於農業生產力的恢復。因為當茲經濟恐慌時代，發展國外市場本非易事，而我國工業尙不足語此，暫時自不能不以國內市場為基礎，則全國大多數農民購買力的昇騰與否，自為其唯一指針。至於經濟方策的運用，因時因地而異，蘇俄採取的是國家社會主義，丹麥採取的是合作運動的路，均能有相當的成功；故經濟落後如我國者，對於保護私經濟一層，固覺十分困難，則為抵抗外國的侵略起見，自應統率全國資源，運用全國財力，作大規模的經濟建設活動；而財政政策應力求適應與吻合，亦屬毫無疑義。

大學中有云：「生財有大道：生之者衆，食之者寡，爲之者疾，用之者舒；則財恆足矣。」呂氏曾爲之釋曰：「國無游民，則生者衆；朝無佞位，則食者寡；不奪農時，則爲之疾；量入爲出，則用之舒。」語雖古拙；但在這風雨危舟，內外簸盪的今日，還值得國人多多的反省！