

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類
登記證警字第一八三三號
卷查證岩字第三九五號

第六卷

5



民國三十年二月十七日出版

國立北平圖書館

本期目次

地方財政中的審計制度
地方財政中的審計制度..... 誦 陶

鄉鎮財政問題..... 張遠謀

戰時縣地方財務監督應有之改造..... 陳宗

關係縣鄉財政幾個原則..... 文

兵役行..... 俞大文

社址：永康方巖五峰路
總發行：金華大圖書店
定價：全年三元本期一角五分

社 論

地方財政的病態

攝 聞

財政經濟是潛在武力的柱石，地方財政制度的是否完善，影響戰爭前途至大，尤其是我們中國，經濟的基礎，是普遍地盡在農村，蔣百里先生在抗戰的基本觀念一文中曾說：「我們今天退出上海，但我們自信是勝利的，我們今天退出南京，我們也自信是勝利的。這種說法並不抽象，也不空洞，我有正式的科學根據，須知我們是農業國家，並非工業國家，後者全部國力集中幾點，一個紐約，可抵半個美國，一個大阪，可抵半個日本，中國因為是農業國家，國力中心不在都會，敵人封鎖了和內地隔絕的上海，只是一個死點，點綴着幾所新式房子的南京，只是幾所房子而已。」這實在是極正確的論斷。抗戰到了第五個年頭的現在，農村繁榮的現象，社會景氣的普遍情況，很可以證明在中國隨便那一個地帶，都是南京，都是上海！

中國地方財政的重要，從上述簡略的敘述中，可以想見，那末農村經濟活躍的結果，必然是抗戰最有力的保障，不過目前組織上，人海上，尚多病態，現在試述如下：

一、缺乏統一的機構：試觀現在地方征收機關的林立，即可想見地方財政制度的紊亂。中央有稽征機關，省有稅務機關，亦有收稅機關，重床疊架，無以復加，其他還有借檢查為名，實際從事收稅的檢查所，稽查所等等，名目之多，亦是層出不窮。遷滬洪楊時代所遺留下的厘金制度，雖經國府成立後，於民國二十年決心明令廢止，而抗戰軍興以後，各地藉口需款孔亟，紛紛以更名的方法，遍地成立，例如貨物通過稅，特種營業稅，特種消費稅等，沿途設局設所，逢貨收稅征費，這種現象，既妨礙中央統一的經濟政策，復足使地方財政益臻紊亂紛歧，故今後地方財政制度，必須嚴格遵行中央法令，統一財政機構，則人民不但減輕負擔，而稅收亦不致短少。

二、攤派苛征的普遍：就行政系統上說，縣政府直接受省政府之管制，但抗戰以後，中央和地方的機關驟增，於是那些機關多半是縣政府的直接間接的指導及監督機關，於是縣政府但求專做上級差遣，已無餘暇，並且各機關又時常以個別的理由，強令縣政府執行法令，而其所需經費，皆是一就地籌措，於是攤派苛征，到處橫行，層層剝削，非可言喻。當一個保長，年年得數百元，縣長長則腰纏萬貫，此種現象，已成公開的祕密。挽救之道，則中央與省方須減少縣政府就地籌措的辦法，捐款慰勞等費，其募集方法最好直接由各地稅務機關處理，由人民直接繳納政府，則發動機關不能移用留置，各階段，各部門，亦不能從中漁利。

最後，我們知道中國地方財政的積弊過深，如征收人員的薪額，雖極低微，而一般民衆却均認為美缺，其中利弊，可以想見。試觀營業稅征收人員，向商店購貨時，可以特別便宜，契稅雜稅，未照實價驗契投稅，田賦的一再拖欠，均為實際情形，中國農村蘊藏偉大潛力，今後地方財政能澈底整理，使組織能夠單純，嚴密，統一，同時財務人員復操守廉潔，勇於任事，則一切病態便會逐漸消滅！

地方財政中的審計制度

陶 誦

一、審計制度和財務行政

審計制度的樹立，其起源是因為預算會計金庫等制度確立之後，要想把這些制度能夠切實執行并且能夠持久，於是特別樹立的財政稽核制度就應運而生，這就是所謂審計制度。易言之，財務行政制度既經確立，為澈底整頓起見，和財務行政相輔為用的財政稽核制度，也必須健全地樹立起來，因此產生了審計制度。各國的審計制度，各有她的特點；例如英國是著名的議會審計制度，其全國審計的大權，操之於國會；法國是有名的法院審計制度，其審計官做若法院的審判官，都是具有其審計獨立的精神。德國和俄國的審計制度，是黨治的審計制度，其財政稽核的大權，完全操之於黨的方面，俄國的審計制度最稱嚴密，凡是事前審計事後審計各項，均屬無遺，不僅是為消極的審計，並且進而作積極的財政稽核和監督事宜，因為一個現代國家的財務行政，唯有達到這種地步，才算納入正軌。

過去縣政府對於縣款的收支，類皆各自為政，並沒有預算以資準據，收支和保管的權限，大都劃分不清，而收支計算書類的審核，更是奉行故事，敷衍塞責，欲期地方財政樹立完密的監督制度，則必須建立健全的審計制度。

短，不過是近年來的事情，其所具有的特徵，就是總理五權憲法政治制度下行使監察權的一部份，因此，所以把審計部附屬於監察院，而獨立於行政機關之外，其理想上的制度和精神，確是非常完美，然而實際上我們所知道，目前的審計制度，雖在各省市已經設立了分處，以期逐步樹立審計獨立的精神，可是一察其內容，審計的事務，在初步創行的時代，它對於財政的稽核審計力量有限得很，不啻是，各地方辦理審計，大都因襲着我國社會習慣上的風氣頗多從事於紙面上的文章，均從書面上着手。而且敷衍因循，很不切實，例如各省辦理預算，尚在初步試辦期中，只可謂之「編製」預算，還談不到「審核」二字。簡單一句話，現行的審計制度根本就是送審制。

健全審計制度，在消極方面，有減少不經濟的支出和私收稅款等弊端的功能；積極方面，有加強金庫制度和會計制度的統制力量，以補充其監理的不足的功能，所以審計制度裨益於財務行政，實匪淺鮮。地方財政原本匱乏的，但因實施了財務監督制度而變成財用充裕的，也不乏其例，例如江蘇原為財用匱乏的省份，但自陳果夫先生執政以整理賦稅和實施財務監督二事，齊頭並進，財政終能日益充裕。其他各省紛起效行，也都有顯著的成效。由此可見地方財務監督自有其不可抹殺的價值。其原因如下：

一、現行審計制度的實況

我們中國審計制度的正式建立，歷史很堆別除事項，查詢事項，補送事項，注重事

和經濟，完全憑着各機關的書面報告，所以儘管審計機關，經過審核了各機關的報銷之後，在審核報告上，像煞有介事地寫了一大堆別除事項，查詢事項，補送事項，注重事

我們中國審計制度的正式建立，歷史很

項，以及發還事項等等，仍舊無補於國帑的掙節。甚至有些機關長官，審計機關明曉得他在偽造報銷，只因他造報得法，書面上無瑕可擊，無隙可插，也只好眼巴巴的准其核銷，此外，如各地方機關經費的任意增減，額外支出的臨時追認，各機關開支的浮濫，在在都足以妨礙整個財政制度的秩序和陣容，在這樣環境之下，欲求理想的完備的審計制度的樹立，確是難乎其難，無怪一些人們批評審計機關在現行制度下幾乎成爲一種瑣瑣無關，使得有志氣的青年在這裏面工作，覺得毫無意義，對不住國家，對不住自己。

三、今後審計制度的改進

但是，在五權制下的我國政治組織裏面，審核機關顯然是政府行使監察權的一種重要工具，一求國家政制中，少不得它，二求無論什麼制度都不是一朝一夕便可期其盡善盡美，所以直到現在，始終沒有人敢妄作主張，把審計機關取締。不過像這種制度長此下去而不加改進，那始終是國家的點綴品而已，就今後地方財務審核而言，最迫切需要的至少應有下列幾種的改進：

(一) 事後審計應推廣到事前審計

現在審計制度，是在事後責令各機關編造計算書報，送由審計機關作書面上的審查

，事前審計，則限於經費，縣以下還沒有實行。此項事前審計的機責，尤宜責付會計人員，兼理其事，以資補救。江蘇省財政的改革，表現了極好的成績，其原因固不一端，但會計主任兼負稽核之責，確爲主要原因。凡是預算之外的緊急支款，或動用預備費時，先由會計主任審核無誤，才可由縣政府填發支付命令，交由會計主任核簽，因爲縣地方各機關預算內的一切支出，由縣政府所填發的支付命令，均應送交會計主任核簽的。在中央則因實行「超然主計」的緣故，將主計和審計劃分爲兩個系統，不過，在現時的環境裏，如不實行事前稽核，則審計制度等於虛設，會計制度也不能發揮其功能！另外

派遺審計人員駐在各級機關，非但不可能，亦屬不經濟，尤其在對外作戰的時期。似應由審計部暫將事前審計授權於會計人員，審計部專負事後審計及派遺稽核等責任，會計人員的權力應稍擴大，然可補救其地位的過低，何況勢均力敵，才可相互制衡呢！

(二) 由省地方財務審計推廣到縣地方

財務審計。縣款支出，直接攸關人民的福利，所以不但在將來實行地方自治的時候，中央對於縣款的收支應加以嚴密的稽核，就是在官治時期，尤其是在當今抗戰時期，爲使地方政府收支各款皆合軌物以樹立民信，

增進民力起見，縣財務審計的實施，也是刻不容緩。最近審計部雖擬有縣財務稽核條例，規定了送審的報表 and 抽查，調查的範圍等等，通飭各省市審計處執行，然有所謂「送審」咧，「抽查」咧，其效力仍屬有限，欲使縣款收支悉合軌物，還貴乎各縣會計主任的人選得宜。過去各省實施會計主任制度成效最著的，當首推江蘇，所以然者，即因爲人選的得宜。故今後各縣會計主任應由審計部各省審計處會同各省主計機關及省地方財務行政機關設法加以訓練並按期考核，以提高其品質與能力，這樣，才足以奠下稽核審核的基礎。

(三) 由地方經費支出審計推廣到地方

收入審計。地方收入是地方一切經費的來源，故現行審計制度，僅着眼於支出方面，實未免捨本逐末之嫌。我人主張不但地方財務行政機關所發的支付命令，應該經審計機關或審計人員核簽，即是關於地方收入的收入命令，也得經過這一審核的程序，如果不經核簽，人民可以拒絕繳納。私收稅款的弊端，可不至於發生。這樣一來，而後審計機關對於地方機關的收支法案和征收制度等等，才能夠發揮其監督和建設改善的實權，而使其日趨於正軌。不僅如此，收入命令經審計機關核簽以後，無形中也可使各級主辦征

收人員對於命令收入的數額，發生一種責任。在下，每縣派駐審計人員，獨立行使職權，心，竭力去設法增進征收效能。至於為減少事實上既不可能，則此項實地稽察的審計權核簽收入命令實際上所發生的困難起見，關，也應同樣的責由主計機關派駐各縣政府主於縣地方收入命令的核簽，也應由審計機關辦會計人員兼司其事，自屬一舉兩得。但是委託縣會計主任就近兼理。

(四)由書面審計推廣到就地審計就地的地方稅收機關，那是審計機關無論有何困難，似乎都不應該藉口而不選派專人前去主辦的。

此外地方審計機關在人事方面應核積極加以調整，使其健全能夠負擔起上述各項任務，審計人員必須具有現代會計審計以及行政法律等的知識，然在現行的審計人事制度

之下，要吸收這些人材，很不容易，因為現於全部財政狀況為澈底的明瞭，而補事前事

行審計法規對於審計人員的保障，僅限少數後審計的不足，并得進而從事調劑制度，改的高級職員，至若負直接審計責任的中級職

務程序，揭發真象，和解除責任，其目的不員，地位既無保障，又絕少陞遷機會，有志外二端，積極的防止財政上的不法或不忠於之士怎得不望而却步？故對於中級以下的職

職務的行為，這是一；其次是消極的舉發財員，登庸不妨嚴格，但也該給予相當保障，政上的不法或不忠於職務的行為。對於各機

才能招致優秀的人材。至於地方審計機關本關的財物，應該隨時盤查；財物遺失損毀的

身的事務方面，應該把呆板的事前事後的查責任，應得調查證明；各機關營繕工程及購

面審計手續，盡量減省，俾可騰出人力，多買變賣各種財物的開標決標和驗收等，應得

派員盤視；其經管債券抽籤償還及銷燬收回等工作。債券等，應得派員督核；各機關的財務行政

誠能依照上面幾點乘著革命精神努力改事項，應得隨時調查，假使認為有不當情事

進，雖不能說就可樹立起理想的完備的審計，可以提出意見於各該機關。在現時財政狀

制度，然相差也就不遠了。



詩林

兵役行

俞大文

烽火起塵溝，戰雲來突兀；男兒負長征，何事惜歸骨？我鄉海之涯，朝夕驚兵役；縣府下軍書，斯民心如沸；壯男應召去，匆匆傷行色！「勿矜力如虎，揮劍橫所伐；勿矜臂如猿，挽弓橫所發！」老母傷地懷，嬌啼泣幽咽。「毋謂無家苦，有家苦離別！雖有三五男，莫慰千腸結！惟有耿耿心，痛把私情割；何處安樂窩？何處尋青國？今夕外與失，明朝胡與越！生者讀音塵，死者永訣絕！母也莫傷心，收母泪泫泫！且待剷北雁，聽書奏凱音。

鄉鎮財政問題的研究

張遠謀

一、確立鄉鎮財政的重要

每一個團體為了維持它的存在和發展，必須有一定經費的收支。依照新縣制的規定，鄉鎮是法人，是地方自治團體，同時也就是我國基層政治的樞紐，負担着有關全體民衆的管教養衛各項建設的使命，所以，鄉鎮財政的充實，尤屬切要。

我們試看各先進國家的低級地方自治團體，莫不有其確實的收入，以爲辦理地方事業之需。例如美國的村鎮，法律上賦予受限制的課稅權，關於街市的改良，可徵收特別稅，少數村鎮並有借款權。瑞士的市鎮收入，大部分來自邦稅的附加稅和直接地方稅，所謂直接地方稅，包括人頭稅，物稅，娛樂捐，各種執照費，及所得，工資，租金或資本稅。英國的鄉區與市區政府收入的主要來源，爲根據每年土地與房屋之價值而徵收的地方稅（*Rate*）及規費，手續費，企業收入等，而關於教育警察道路的經營，尙可由國庫取得補助金。蘇聯鄉村蘇維埃的收入，大抵取得於下列數種來源：（一）地方財產和事業上的收入，（二）地方捐稅，（三）由統一農業稅項下所支給的補助金，（四）由邦政府收入和借款項下所支給的補助金，（五）由共營農場收益內撥給的補助金。德國市鎮的收入，普通有下列五種：（一）由市鎮財產，特別由土地與打獵而得的收入，（二）市鎮公務的收費與市鎮營業的盈利，（三）中央稅的附加稅，（四）狗及娛樂等地方捐，（五）關於警察救貨及教育由中央給與的補助金。即是歐美的村町收入，名目亦復甚多，例如：（一）村町有財產收益，（二）使用費及手續費，（三）代徵國省及府縣稅的徵收公費，（四）關於土地營業房屋稅等的附加稅，（五）特別資產稅（村

町獨立稅），（六）國庫及省庫關於教育農林衛生補助金。

過去我國各級政府的財政，也正如同其組織一樣地犯了「重腳輕」的毛病。鄉鎮公所簡直沒有確實的收入可言，有所謂用，均係臨時派募，於是放點之徒，從中漁利，黑幕重重。雖然舊鄉鎮自治法（民國十八年九月公布）第六十一條至第六十五條有關於鄉鎮財政事項的規定，但迄未能實行，鄉鎮事業經費無有的款，從而地方自治事業，也就無法推進。新縣制有鑒於此，特將鄉鎮財政事項獨立爲一章（縣各級組織綱要第四十一條至第四十四條），便是要將鄉鎮財政確立其基礎的意思。

新縣制雖然推行經年，但各省縣所注意的，大抵在編組保甲，區劃鄉鎮，建立民意機關，和調整自治保甲人員的工作，對於確立鄉鎮財政一項，尙少實施，作者不揣謬陋，受擬略陳管見，藉供參考。

一、鄉鎮收入的檢討

新縣制對於鄉鎮財政收入的來源，共計列有下列五項：

- 一、依法賦與之收入；
- 二、鄉鎮公有財產之收入；
- 三、鄉鎮公營事業之收入；
- 四、補助金；
- 五、經鄉鎮民代表會議決徵收之臨時收入。

茲分別說明如次：

（一）從我國財政法制，只有中央與省的劃分，或是省與縣（市）的劃分，至於縣與鄉鎮的財政收支，依第二次全國財政會議決定，且應合爲一體，不宜再加劃分。所以，所謂依法賦與

鄉鎮的收入，現時殊屬鮮見。浙省為推銷官契紙，並便業戶訂立不動產契與契屬行公證，以便整飭契稅收入起見，規定鄉鎮公所得附設官契紙分發行所，酌視銷售數目，給與一定公費，又訂立賣契契據，應由保甲長為證人，客籍業戶及保甲長買賣不動產時以產坐之鄉鎮長代行作證，此項法定證人，得於原有中資內提取百分之三十為證費。此項公證制度，作者以為可改由鄉鎮長為之，列為鄉鎮公所的收入，以免飽入私囊。又作者以為參照上述各國立法例，應許鄉鎮公所對於房屋及營業，酌徵附加稅，而對於特定標的物，並應許其單據課稅；惟鄉鎮公所課徵捐稅時，必須遵守下列六原則：（一）勿近苛細，（二）稅率宜輕，（三）負擔公平，（四）徵收手續簡易，（五）無搜索盤查之煩，（六）不阻礙生產的發展。

（二）所謂鄉鎮公有財產的收入，指公有財產的孳息租金等而言。我國各地公有財產，例如荒廢寺廟財產，公益慈善事業的公款及公有田地房屋，為數甚多，但大都係由私人包辦經營，任意侵蝕或作無益的浪費，殊為可惜。依照 總裁訓示：「今後應將此類生產款，改為公管，切實整理，即以其純收益作為全保或全鄉鎮公有經費，且可利用此項田地，作為公共農場」（見確定縣以下地方組織問題訓詞）。總理在地方自治開始實行法及建國大綱第十一條中，亦曾有所指示。惟此項公款公產，大都為少數豪紳地痞所把持，鄉鎮長礙於情面，不敢收歸公管，縣政府應應先作一次總調查登記，然後運用行政力量，責令限期交由該管鄉鎮財產保管委員會統一管理。又我國農村民衆迷信觀念甚深，從而捐助於寺廟的財產，為數頗多，此輩僧尼，飽食終日，無所事，是社會上的很大浪費，教育部訂頒保國民學校及鄉鎮中心學校基金籌集辦法，規定勸勉當地寺廟撥捐財產，充作基金云云；作者以為勸勉方式難以收效，應准許原捐助人或其後裔收回，

撥充鄉鎮公有，即以其收益辦理教育事業，而廣西省對於廟產與學糾紛事件，只許提起行政訴訟，不許向司法機關控訴的辦法，足以解除不少窒礙，各省縣尤應做行。

（三）地方自治團體為謀造福於民衆，常須舉辦公共企業，以其盈利所得，補助財政上的收入。所以，鄉鎮的範圍雖然狹窄，我們也得注重經營公共企業，至於經營的對象，當然要酌視環境的可能和需要，具體言之，例如（一）徵用勞力，開闢農林場，（二）建造鋪屋水碾油榨或其他能生產的建築物，出租生息；（三）修築塘壩架設水車，向利用者徵收使用費；（四）墾荒種植，收取花息；（五）舉辦生產消費信用及運銷等項營業的合作社，提取紅利等，均可舉辦。

（四）鄉鎮自治團體為了完成地方自治條件，必須舉辦許多事業，但其收入既屬有限，何從措注？自必有賴於縣政府的補助，新縣制所以將補助金列為鄉鎮的法定收入之一，其理由即在於此。英人韋勃（S. Webb）氏說補助金制的利益，不僅可以調整受補助機關的收支，而且具有下列兩大作用：第一，可以鼓勵地方政府，增加應有的支出，特別關於文化經濟社會事業的發展；第二，可以利用補助之款，免除地方之苛捐雜稅，在可能範圍之內，並減少地方稅率的過度不均云云。但在新縣制下的縣財政收入，較之過去所增無多，值茲各項事業亟待開展之際，縣財政收入，較之省庫的補助，縣方似無補助鄉鎮的餘力，惟作者以為各鄉鎮公所之行政費應完全由縣款開支，並且給與鄉鎮長事務員以足夠維持生活的薪給，至於鄉鎮事業費，儘可責成自籌。

（五）鄉鎮區域不廣，人口有限，上述（一）至（三）項財政收入，為數定不在多，欲期鄉鎮自治事業的發展，自不能不另籌「取之於民，用之於民」的辦法，酌視事實上的需要，向本鄉鎮居民派募。但事關增加人民負擔，不可不慎為之，故新縣制

規定此項臨時徵收，必須經過鄉鎮民代表會的決議，並報經縣政府核准。依者以為此項臨時徵收，應規定由鄉鎮公所造具徵冊，並檢同收據，呈經縣政府蓋印，方准着手徵收，以免狡點之徒藉名欺財，發生弊端。

關於鄉鎮財政收入，按第二次全國內政會議決定，除上述五種外，尚有下列四種：（一）人民請求官辦事務的特別費，（二）各種公共事業的捐款，（三）本區內的地主房主及企業家對於公營事業直接受利的特別捐款，（四）公債的募集（限於事業費），又財政收支系統法附表，所列的特別稅收入，懲罰及賠償收入，規費收入，代管項下收入，代辦項下收入，物品售價收入，贈與及遺贈收入等，新縣制內雖無明文規定，作者以為在解釋上應許可鄉鎮徵收之，要無疑義。

三、鄉鎮公共造產的要義

根據上文所述，我們知道新縣制下的鄉鎮財政收入，殊無確實充裕的來源，所可藉者，厥為臨時徵收。但是，我國農村經濟脆弱，城鎮工商業亦未發達，比年以來，民衆對於捐稅的負擔，實已達到了飽和狀態，按照一般民衆心理，已覺無可再增，所以，將來鄉鎮財政收入，必須於稅課以外，別覓其他途徑，殆為勢所必然。稅課以外，有什麼方法可以增益鄉鎮財政收入呢？最主要者莫如公共造產。於此，總裁曾經訓示我們說：

「總理指示地方自治組織，應為一政治及經濟性質之合作團體，故所謂經費之來源，自應注重人民之公共造產，不應再多仰給於捐稅也。」（見確定縣以下地方組織問題講詞）

縣各級組織綱要第四十二條規定：「鄉鎮應興辦造產事業，其辦法另定之」，又民國二十八年召集之全國生產會議，亦曾議決制訂鄉鎮造產計劃，以為實施標準云云，其理由即在於此。

所謂造產，在經濟學上的意義，是把經濟價值較小的物質或資源，造成經濟價值較高的財產。造產不是憑空的創造，也不是商業的經營，乃是基於自然的條件，加以人為的因素，來增加物質或資源之經濟的價值。因此，我們可知：所謂鄉鎮的公共造產，是以鄉鎮自治組織為主體，酌視環境的可能性，發動全鄉鎮的人力財力和物力，集中經營，以期造成經濟價值較高的財產，確立鄉鎮財政的基礎，增加其財政收入。

鄉鎮的公共造產，除了財政上的增益外，還含有下列四種意義：

第一，民生主義的內涵，是主張產業革命與社會革命同時併進的，他的理想社會，便是財產公有。鄉鎮的公共造產，便是逐漸擴大公有財產的範圍，所以，站在社會的立場來說，不失為達到公有財產的途徑，也就是民生主義最高原則的實驗。

第二，我們每個人住有自私自利，苟且偷安的習氣，公共造產是全體人民均須參加合作，大家抱着舍己為羣的精神，所以，藉着公共造產的實行，可以使我們由自私自利到合作，從冷淡到團結，轉移社會風氣，改造民衆習性。

第三，我國民衆的慣習，向來是對於公家的事件，不聞不問，對於政治不感興趣，訓政多年，而民衆迄今尚缺乏自治能力，現在若是能夠切實推行公產造產，使得大家由半強制的進而為自動自發的熱心公益事務；更因為所造之產，是每個人均會化費精力時間，他們當然關心如何管理和支配，因此，鄉鎮保民意機關的集會，他們必然熱心參加，從而漸漸地可以誘致他們對於基層政治的參與，發生興趣。

第四，長期抗倭戰爭最重要的條件，需要經濟力量的充實，在第一次世界大戰中所給予我們的教訓，是「最後勝利，不是決之於最後一顆子彈，而是決之於最後一粒糧食」。所以，我們欲

期達到最後抗戰勝利的目的，必須盡充實經濟力量。公共造產，是幾無用之物為有用，增加糧食及其他資源的生產，換言之，也就是增強抗戰力量。

關於鄉鎮的公共造產項目，二十八年十月，內政部主持之地方自治實施設計會議通過的地方自治實施方案內，列舉有農林、水利、漁鹽、畜牧、蠶桑、紡織、小礦業，及其他公共生產事業，如磚瓦窯石灰窯炭窯水碾等八項。作者以為，總理在地方自治開始實行法中所指示的修道路及墾荒地二項，實亦為鄉鎮自治團所應盡先舉辦者。總理說：「道路者，實地方之文野貧富所由關也」。鄉村道路的開闢，對於農產運輸，來往商販行旅，便利多端，對於鄉鎮公所固少直接收益，而造福於本鄉鎮的民衆，實匪淺鮮，雖然值茲抗戰期間，戰區或逼近前線各縣不宜舉辦，而後方各省縣實應積極督促實施。關於墾荒地問題，總裁訓示：「我們中國人民所以貧困，原因當然很大，但是根本的一種，還是地利未盡之故。不僅有很多肥美的土地，未能盡量開墾；即現有的耕地，也荒蕪不少。……今後我們要使民生問題得到解決，使社會趨於繁榮，務必講求「地盡其利之道，首先就是要竭力開墾荒地。無論如何，總要設法能開發當地的土地，求養活當地的人民，這是地方政治最基本的要務」（見總理遺教六講）

我們明瞭了實施公共造產運動的重要，應該努力地督導這項工作的普遍實行。

四、鄉鎮預算的實施

預算，是一個國家的各級政府，根據財政計劃，規定其財務行政在一定期間內收入和支出的數字。隨着社會的發展，政務紛繁，所以各級政府支出經費的種類與數量，甚為繁多，不可不對於各項支出，酌量情形，規定數額。同時，在收入方面，也須考

量各項收入的數額，務期使收入數和支出數，相互平衡，庶幾各項政務的推行，不致中途因感覺財政困難而遭受挫折。所以，我們也可以說：預算實在是各級政府在一定期間內收入和支出的運用與限制。

新縣制規定鄉鎮為法人，為地方自治團體，有其固有的地方自治事項，所以，鄉鎮財政為謀收支適合。防止鄉鎮自治人員假公濟私，濫用公帑，並使經常應行舉辦事業，得以按照預定計劃順利進行起見，也有確定預算制度的必要。是以縣各級組織綱要第四十四條規定：「鄉鎮財政之收支，由鄉鎮公所編製概算，呈由縣政府審核，編入縣概算」。此項規定，有應加以說明者二端：

第一、預算的收入，關係人民的負擔；預算的支出，關係人民的福利，所以，各自治國之層級政府的預算，皆須經過同級民意機關同意的程序，方算確定。新縣制對於縣預算既規定須由縣參議會加以決議（同上綱要第二十二條），那們，鄉鎮預算也應該由鄉鎮民代表會審核通過，本條雖未明文規定，解釋上實所當然。

第二、鄉鎮預算，在舊鄉鎮自治施行法第六十三條及縣自治法草案第七十三條，均規定由民意機關通過後，呈報縣政府備案，即為確定。本條規定鄉鎮概算須編入縣概算，因為縣概算必須經過縣參議會通過，並報請省政府核定的結果（參照同上綱要第二十二條），鄉鎮概算亦同時須經過這樣的程序，作者以為此項手續實不免太繁，時日遞延，對於行政效率大有影響。

關於鄉鎮預算的編擬程序及其應行注意事項，現時尚未有統一的法令的訂頒，作者茲僅就個人所見，略陳其原則五項如次：

（一）鄉鎮概算應備收支，除法令另有規定外，各保經費收

支，應一併列入。按預算法第十三條規定：「各級政府每一會計年度一切所入及一切費用，均應編入其預算」，鄉鎮概算自亦須同受限制。又查新縣制規定地方自治團體，為縣及鄉鎮兩級制，保甲為鄉鎮內的編制。總裁亦曾訓示：「地方下層組織方面，確定鄉鎮為縣以下之基本單位，保為鄉鎮之構成份子」(見確定縣以下地方組織問題講詞)。保既非獨立主體，當然不應有其獨立預算，以免各保分立，形成彼此割裂，不克平衡發展的流弊。但查教育部訂頒國民教育實施綱領規定：保國民學校之經費，應以由保自行籌集為原則；而其基金則應由保在一定期限內籌集為擴充學校設備之用(第十五條及第十六條)。為鼓勵各保民衆合力興辦教育，則其此項收支自未便編入鄉鎮預算，故列為例外。

(二) 中央政府省政府縣政府補助之款，及團體私人捐贈之款，均應照類列入。

(三) 租金使用費及特許費，按日或按季收取有固定金額者，應照類利收，物品售價收入，財產及權利售價收入，如須視收成而定者，應照最近三年實收平均數及預測該年度趨勢列入。

(四) 各種罰金，應參照近年收數詳密估計列入。

以上三項的收入，均為縣各級組織綱要第四十一條規定許可鄉鎮徵收者，至其所以應列入預算之理由，仍係根據第一項所述「滿收滿支」的原則，茲不贅述。

(五) 鄉鎮公有營業，或由鄉鎮撥發資本者，在普通概算內，僅須列應接的資本額及純收益額，或填補虧空的支出額，至於營業本身的收支，另編營業概算。營業預算與經費預算，應行分別編立。為會計學上的原則，至於營業預算與經費預算的關係應如何確定，茲參照預算法通則章，規定如上。

為使鄉鎮財政納入正軌，如前所言，固非確立預算不可。但倘僅屬虛應故事，預算自預算，收支自收支，或則實收虛支，虛收實支，像這樣的預算有什麼用呢？要以為，要考查預算是否執行，以及鄉鎮人員有無浮收濫支情事，那們，還得應該指導鄉鎮公所確立會計制度，應用新式簿記，每月支出經費，應造具計算書

表，每月收入應交由財產保管委員會統一保管，於年度終了時，並應造具決算，交由鄉鎮民代表會審核通過後，呈送縣政府備案，凡此事項，亟應訂頒統一法令，以資依據，俾各縣鄉鎮的財務行政制度，得以正式確立。

五、結語

總理昭示我們說：「自治者，民國之礎也，礎堅則國固」。又說：「三千餘縣之民權(連蒙藏存內)，猶三千塊之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立，建屋不能猝就，建國亦然」。總裁亦曾訓示說：「新縣制的根本精神，在於喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國之基礎」。我們知道：鄉鎮是我國地方政治的最基層組織，欲期完成縣自治工作，能夠負得起民國的「石礎」作用，那們，不但要加強鄉鎮機構的組織，慎重遴選鄉鎮自治人員，尤其應該極力發展有關管教養衛的鄉鎮自治事業。

可是，財政為一切事業之母，巧婦亦斷難為無米之炊，我們如果須要推進鄉鎮各項自治事業，則首先不可不確立鄉鎮財政，充裕其收入，以為各項事業的需用。我們檢討新縣制內對於鄉鎮財政收入之規定，鄉鎮既無獨立的稅源，而且，在現時民衆的心理上，也難再行徵收什麼苛細的捐稅，鄉鎮財政的確實來源，除仰賴各級政府的補助金外，我們應該積極着手整理公款公產，並厲行公共造產，掃除少數豪紳的剝削，並克服一切困難，那們，今後的鄉鎮財政，庶幾能有充裕的收入。我們為免除執行人員的居中國利，濫支公帑，更應該樹立鄉鎮財政的預決算制度，推行新式會計，並由上級政府和同級民衆機關實行監督，那們，鄉鎮財政便可以納入正軌了。

俗語說：「天下無難事，最怕有心人」，我們要切實整理鄉鎮財政，各縣便應該本著硬幹，實幹和快幹的精神，列為新縣制推行的第二年的中心工作，一致努力邁進，那便不怕沒有成效可見了。

戰時縣地方財務監督應有之改進

陳宗鎮

一、引言

年來當局在省市方面，先後建立了審計的基礎，最近也在川湘浙……等省，設了會計處，可是因爲忽略了下層政治的關係，所以對於這單位業多立國基礎的各縣地方，祇是抄襲的舉辦財務監督，或是有財務監督之名，而無財務監督之實，這不能不使我們表示遺憾！考財務監督，含義很廣，各個部門，却有其連環性的。要求整個的財政，收入有方，制用有道，必須先確立一種法案，爲之準繩；法案確立後，收支的經過，必須用借貸的方式，爲之記載；另一方面，收支的數額，必須用指導的方式，爲之分配；而收支的程序，必須用公庫的機關，爲之處理；至於收支的結果，又必須用計核的方法，爲之鈎稽。根據了以上的理由，我們覺得改進縣地方財務監督，使其完整化，健全化，實爲當前一件最必要的工作。

二、預算監督問題

(甲) 收支估計的正確 預算是一定期間收支的準則，必須具有確實性，然後才能充分發揮其固有的效能，關於估計的方法：收入方面，通常分下列四種：(一)以前年度實收數爲標準加以計算方法，(二)以前年度實收數爲標準加以增減的方法，(三)以前年度平均數爲標準加以增減的方法，(四)以上年決算情形，推測本年度的變動，而酌量決定各項收入數額的方法。至於支出方面，因

爲限定的支出，各薪俸物品之類，有定額定數，祇須照案列入，所以不發生計算問題；祇有限制的支出，如預備費等之類，係規定用途的條件，凡適合此項條件的，必須撥發，勢非先期預計，不足以應付未來的環境，通常計算的標準，大都以前年度支出實支平均數，加上本年度新事業實需而加以增減的方法。我們對於上列收支估計標準，權衡得失，認爲：收入方面，以第三項標準較合國情；支出方面，則前項標準，尙屬允當。但是我國各縣地方向無預算，近年經各省當局鈎稽經營，才有形式上的預算成立，可是因爲人才慣習種種關係，對於收支數額，大半任意列入，不加考慮，以致執行的結果，屢成虛收實支的現象，這時，縣地方當局沒有辦法，往往出於積欠補救的一途。可是各縣行政機關，位卑俸微，每月即使用經費，尙且入不敷出，現在假如積欠經費，試想，他們能夠負擔嗎？

(乙) 收支數字的完整 各縣地方預算表面上雖因成立，可是我們離開了各縣地方的預算，就發現了少數省份，整個的縣預算裏面，沒有最高行政機關縣政府的經費在內。再有(一)二十八年各縣地方保甲經費，因爲收入方面，無的款撥發，多數每月按保抽收辦公費，以資措注。(二)各縣地方常備自衛武力，經費，多數自收自用。(三)各縣地方遺留剩餘金，大都整齊機關就地公布以後，即行留存經費。以上所舉的三項收支，在預算上面，皆屬無法看到，以一例百，我們可以斷言，各縣地方預算數字，多半是支離破碎的。故普通基金收支，固然應列入預算，就是性屬專款，也應當照數列入，以便彙收彙支，達到整個預算監督的目的。

(丙) 核定預算的迅速 修正預算法第八十四條對於審議預算的時期，規定甚詳，並且從容不迫，即按年度。然如運行的結果，發現年度業已開始，而省方面審議的預算尙未發下，於是征稅方面，無所根據，經費方面，無所憑證，在這一時期內，全部行政，幾乎入於停頓的狀態。我們考察它的原因，約有二端：(一)縣地方當局對於編製預算，不負責任，遂致有時支出超過收入，連表面上的平衡，都不屑於辦理，而留待省方的增補。(二)省地方當局對於縣地方預算，照例分部審查，審查以後，再行綜合編製，印刷裝訂，因爲單位的衆多，各地情形互異，所以往往過了限期。對於下來，我們第一要求縣地方當局，對於編製預算，應公處理，第二要求省方令飭各地行政督察專員，召集區內縣地方財政負責人舉行會議，從事審核。

(丁) 科目編制的審慎 修正預算法第五十四條規定：「各機關之經費預算，其發用用途別同門各科目中有一科目之經費不足而由他科目中撥充時，經原核定分配預算之負責處機關核准，得撥用之……」我們對於立法的原旨，表示深切的瞭解，不過因爲運用不當，以致發生各機關其實計此

惡彼浪費剩餘的現象；雖然同法核撥的規定：「各基金之經費不得互相流用。」但核撥的規定：「……不得流用為用人經費。」可是因為各主管機關對於核定科目流用時，不加審慎，所以仍無效果。從前悲後，將來各主管機關對於下級機關呈請科目流用的時候，應分別考察；這一科目得有剩餘，剩餘的原因何在？那一科目變成不足，不足的原因何在？在此危急存亡的關頭，我們對於戰時的各機關科目流用，應當予以十二分的注意。

三、會計監督問題

(甲) 總會計制度的確立 查會計法第一條規定：「中央省市縣各級政府之會計，各歸一總會計。」主計處為推行會計制度起見，曾頒發「設計會計制度程序及時期」，其中對於縣地方總會計制度，則以「各省情形不同，應由各該省財政廳（設置主計機關後，由主計機關）規定之」因此之故，所以現在各縣地方既有存款會計，經費會計，或承辦會計，而沒有一個統轄各項會計的總會計機關的總會計。雖然各地方因人才經費關係，未能即時舉辦，而各地方當局對於先完成局會計，然後設立總會計制度的說，倒因為果，也為延遲的主因之一。須知縣地方沒有總會計制度，宛如人自手足，而沒有四肢一樣，試問，能發生作用否？且平時沒有整備的收支紀錄，年度決算，如何進行，我國各縣地方政府從來沒有一次完全財政報告公布，它的原因，就在於此。

(乙) 財產會計的擬訂 我國各縣地方官廳官山，為數甚夥，公有財產的孳息，大半佔每年收入的一部，既然公有財產的增減變化，與收入支出發生了消長的關係，我們自應另設會計，加以處理。惟是政府當局以為普通公務機關的固定財產，不足為信用的表徵，且通常不予以折舊，所以前次頒行的統一會計制度，僅規定設置一本財產登記簿，作為備查性質，因為主管機關的不重視，所以各縣地方公有財產，連一冊最簡單完備的簿籍都沒有，其間不忠不法的行為，自為意料中事。我們現在應該調查以前公有財產的狀況，並明瞭現在設置公有財產的情形，遵照會計法的規定，為詳確的不動產物品及其他財產之增減，保管，移動之會計。即見認為縣地方人力財力均屬有限，現在既有統制賬簿，似可不必另設賬冊，從事登錄。末了，請對財產會計擬訂的影響，我們可以說：積極方面，可使公有財產的價值，間接減少虛收；積極方面，可免不經濟的製購，直接膨脹支出。所以我們盼望當局注意及此，勿予忽略。

(丙) 會計費用的明確 會計費用的作用有二：(一) 為報告上級機關暨取信人民的工具。(二) 為本機關長官決定施政方針的參考。是以最近對於簿記組織的設計，一律規定以會計報表為起點。我國官廳會計，創設未久，現行各縣會計報表，僅對於上述機關，發生作用；至於呈送本機關長官，因會計屬於實用科學，大多模糊籠統；假若公布人民，除少數人士外，一般人也是認爲洋學生的花樣，茫然不解。改進的原則：第一，須切合國情。因為我國人士，大多祇知道收付，而不明白借貸，所以必須因勢利導，方可收事半功倍的效果。第二，須適合環境。因為各縣情形與省地方迥不相侔，地方人士，大半頭腦簡單，所以必須適合他們的口

味，然後才能得到他們的注意。至於改進的辦法：(一) 書表的格式，廢除賬戶式，而代以複式，換言之，就是書表的數字，依進行排列，上下付。(二) 書表的數字，廢除阿拉伯數字，而代以中國數字。(三) 書表的科目，廢除專門術語的名詞，而代以通俗的語句。(四) 書表的内容，廢除複雜的組合，而代以極簡單的表示。

四、行政監督問題

(甲) 分配預算的擬訂 縣地方預算，修正預算法第三條後半段規定：「在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計劃，稱分配預算。」又同法第四十八條規定：「各機關單位，應按其法定之數額，所入以來源別科目，經濟用途別科目，與用途別預算。屬於各門之常時部分者，應按月份分配預算，於預算公布後半個月內內之，屬於各門之臨時部分者，應按實施計劃編送按月份分配預算，於計劃實施一個月內內之。」可是我們看看以前縣地方當局對於擬訂分配預算，有下列兩種情形：(一) 假如收入分配預算對前年預算，則按舊的標準，為保持地位計，大都尚能民現，被修改的經營業務，不遺餘力，就可得到無比或顯赫的獎金。故正之道，此縣縣地方當局對於擬訂收入分配預算的時候，應按分別考察本地方以前社會金融，民生疾苦，商業習慣，以及徵收的情形，同時並重注重目的與動向暨社會變遷，而為位後後權衡輕重的標準。另一方面，省方對於負責的縣地方當局，也應徵集其他的意見。各個考察，分別執行。

(乙) 支出計算的督進 我們希望縣地方當局

我們希望縣地方當局

規定一個最簡單最有效的辦法，就是無論任何機關支出計算單類的遺失，不得逾次月末日，其臨時掛號，不得逾事竣終了後三十日，否則就停止發放第三個月全部經費，非該機關將前月支出計算單補送前來，不予核辦。因為這時公庫機關，業經確立，各機關方面，不得截留稅款，所以停發經費，實在是個致命傷，不得不忍痛按期掛報。假使各機關支出計算單類，能够按期掛報，則審核的效能，就可充分發揮了。

五、公庫監督問題

(甲) 統收統支的實踐 現行縣地方收支程序，在縣庫已經成立縣份，對於收支撥付手續，自然可以廢除，但下列兩點，尚須加以改進：(一) 徵收機關仍應縣地方收入款後，先解繳於主管機關，然後再由主管機關，向縣庫解繳。如出納分撥解繳日賦權是。(二) 縣庫先給付縣地方支出款於主管機關，然後再由主管機關分發於其所屬機關。如縣教育科每月總領教育費分發各教育機關，學校是。綜其弊端，也可分為兩方面：(子) 徵收主管機關發給縣地方收入款後，暫不解庫，逐項的希望生利，狡詐的擅自挪用，假如前項的商號，發生倒閉，後項的投資，發生虧折，那麼公庫的歸庫，怕是查不可期了。(丑) 支出主管機關到縣地方支出款後，概不發放，或則移作別用，或則存放生利，不特發生前項弊外，經費機關，遭受重大的損失；且是率而無恙，也因為時間的延遲，影響到機關的行政效率。補偏救弊，非實行統收統支不可。

(乙) 空頭支票的禁發 現在各縣地方當局，間有學識淺陋，不明款項財賦的。他們以為要

政治推動，必須經費充裕，要經費充裕，必須稅收增多，所以大肆揮霍，不顧一切，固執舊辦法，可以快意於一時，但民力却因此凋敝，稅源却因此枯竭。且各縣地方徵收制度，多未改革，中飽浮收，無從究詰。再加各縣地方預算收支數字，亦不正確。於是各縣地方多形成徵不敷支的現象。可是支出機關，非錢莫辦，它們不能承認稅收實際短絀，就不依照規章停頓整頓的行政，唯一維持的辦法，就是依法向主管機關，請求撥款；這時縣地方當局對於各方經濟的要求，自然無法拒絕，但即空如洗，從何撥款呢？為應付各方計，往往發出空頭命令，藉資搪塞。這時徵收機關不叫賬，接到支付書後，自然照例向縣庫領款，誰知縣庫的答覆，是無款可撥。在徵收機關以為縣庫故意為難，發生誤會；在縣庫方面，却遂致守法，毫無假借；種種的糾紛，領款機關仍向他方挪借，而以公庫支票為抵押品。雖然縣地方當局借此可以緩一下，但且要知道空頭支票，於政府威信，是有影響的，並且在刑法上也應負相當責任，我們希望以後地方當局經費無論如何困難，各方如何要求，切不可濫發空頭支票，而主管機關應聲明禁止，以期防患未然。

六、審計監督問題

(甲) 審計支處的樹立 各縣地方審計事務，早經縣地方財務委員會審核辦理，但具體成立迄今，大半絕少有一點成績。審計出來，還是什麼原因呢？我們認為有兩點：(一) 縣地方財務委員會全體委員，原是由縣府聘請地方士紳担任的，所以除指派委員長暨審核組主任出納組主任領取少數的車馬費外，其餘均為無給職；而被聘任的人，也自認是來為地方服務的，不須報酬；以致這審核組主任的時時，往往注意修選人的聲望怎樣？至於縣選人員是否具有專門學識，即往往不加過問。(二) 縣地方財務委員會審核組組織，無不健全，上面有主任一人主持一切，下面事務人員，大都僅有一二人助理，且薪金微薄，不足維持生活，於是稍有專門智識的人，大半望而却步，此種名存實亡的機關，似應一律予以裁撤。同時審計部方面，並令飭各省審計處慎選人才，依法組織，迅速成立各縣地方審計支處，實行審計，專任審計，以及稽察事務，樹立縣地方審計制度的基礎。

(乙) 收入計算的審核 我國縣地方審計機關，一向注重審核各機關每月的支出計算，對於各機關每月的收入計算，多不加問，因為這方面的稅額超過規定的稅額，人民是善良的，大都沒有話說，即行核對繳稅，可是稅吏却用大顯小

以上規定，可知空有營業機關平日的收支與公庫機關絲毫無發生關係，祇在年度終了，補補虧折，以及政府對之增資減資的時候，可以發生一度接觸。至於經營非營業團體基金機關，除了增減基金兩項外，也是與公庫不發生關係的。

六、審計監督問題

(甲) 審計支處的樹立 各縣地方審計事務，早經縣地方財務委員會審核辦理，但具體成立迄今，大半絕少有一點成績。審計出來，還是什麼原因呢？我們認為有兩點：(一) 縣地方財務委員會全體委員，原是由縣府聘請地方士紳担任的，所以除指派委員長暨審核組主任出納組主任領取少數的車馬費外，其餘均為無給職；而被聘任的人，也自認是來為地方服務的，不須報酬；以致這審核組主任的時時，往往注意修選人的聲望怎樣？至於縣選人員是否具有專門學識，即往往不加過問。(二) 縣地方財務委員會審核組組織，無不健全，上面有主任一人主持一切，下面事務人員，大都僅有一二人助理，且薪金微薄，不足維持生活，於是稍有專門智識的人，大半望而却步，此種名存實亡的機關，似應一律予以裁撤。同時審計部方面，並令飭各省審計處慎選人才，依法組織，迅速成立各縣地方審計支處，實行審計，專任審計，以及稽察事務，樹立縣地方審計制度的基礎。

(乙) 收入計算的審核 我國縣地方審計機關，一向注重審核各機關每月的支出計算，對於各機關每月的收入計算，多不加問，因為這方面的稅額超過規定的稅額，人民是善良的，大都沒有話說，即行核對繳稅，可是稅吏却用大顯小

轉載

關係縣鄉財政幾個原則

文 萃

本文係轉載自江西省地方政治週刊，文中所稱本省即係指贛省而言，作者所欲整理之財政對象，雖有局限性，而所論之三大原則，則確係財政上一般通則，讀者幸勿存畛域之見可也！ 編者附誌

一 財政的心理建設——自力勝於他力

任何工作皆需要正確的心理建設。講到財政上的心理建設，首先要確立「自力勝於他力」的信念。換句話說，就是要「自力更生」，不要倚賴他人。過去，辦理財政的人，一種病態的心理——「下層倚賴上層」——如鄉之倚賴縣，縣之倚賴省，省之倚賴中央。此種心理，如不積極改正過來，則各級政府的財政，將永無解決之一日——改正的辦法：

第一、要有獨立自治的抱負。所謂「自力更生」，就是要以自己的力量，經營自己的財政，維持自己的事業。我們都知道，凡是社會上一個好漢，或是國家的一個好國民，家庭中一個好子弟，一定都是能夠自食其力，獨立自主的！這個證例，可應用在公經濟生活方面，尤其是縣鄉級財政更應如此。什麼叫做財政？就是各級政府用合法合理的方法把錢收進來再用出去的一個總名稱。因此財政問題，也就是錢的問題。錢的來源一方面是人，一方面是土地。易言之，就是「有人力，有土地生產的結果。語云：『有人力，有土地，有土此有財』，就是這個道理。無

論是一國，一省，一縣，或一鄉的財都不能離開這個鐵則。講到以人力利用土地，那是國不如省；省不如縣；縣不如鄉。何以咧？因為廣大土地人力都坐落在各地鄉村，鄉鎮可以隨時隨地直接利用。縣反處於半直接半間接的地位；而省與中央則完全間接。論理，當然是直接利用土地人力之鄉鎮財政好辦；縣較難；省與中央更難。乃現在的事實正相反：一般人的心理多認為鄉鎮財政最難辦，縣次之，省較好，中央最好，所以發達的鄉鎮都倚賴縣，縣都倚賴省，省都倚賴中央；試問中央又來靠誰咧？難道靠外國人拿錢來維持嗎？一個國家要想獨立自主，必須要使其財政能以獨立自主；要想國家財政獨立自主，則必須使全國之各省各縣各鄉鎮之財政都獨立自主而後可。否則，如國家財政要靠外人來維持，那就要變為人家的附庸，變為人家殖民地。如縣鄉財政要靠上級來補助，那就不算自治，而是甘於被治了。如果財政首先不講究自治，還談其他的地方自治嗎？

第二、要有層級負責的精神。「自力更生」的要義，就是要各級政工人員各自負責解決其本身財政問題。不但下級不能倚賴上

算法，從中領取稅款。(二)稅款徵收後，徵收機關不即時解解，多時存放生息，等到上級解解時才解解出。(三)省方為鼓勵徵收起見，對於縣地方經徵省款，超過分項預算的時候，應予核給獎金，可是徵收機關多半將款項抽出，以備省款，藉以獲得不當利益。

七、結語

綜合上面的問題，我們對於戰時縣地方財政的缺點及其改進的途徑，已經一一加以研究。惟是完善制度的設計，尚須賴於幹練人員的運用，所以我們除在上面對戰時縣地方財政監督制度設計上，略為也應當同時加以調整。怎樣調整呢？管見者有二：

(一)現行人員的甄審 現在各縣地方會計審計人員，大半學識淺陋，程度很淺，即任其加訓練，也難收相當的效果。但是，在十步之內，必有芳草；十室之內，必有忠信；一所以其間學識相當，思想正確，困於環境，不能開展的人員，也不能說是沒有。我們現在應當舉行一次甄審，對於合格人員，不備保留地位，并予以訓練，以期增加其知識，收事半功倍之效。

(二)專門人才的引用 會計學，是一種實用科學，非有專門人才，從事處理，不能應付。中央方面，雖曾舉辦一次會計專門人才登記，無如規定較嚴，合格無多，殊不足適應廣大之需要。以後似應網羅各地大中學畢業生，統一訓練，并應於訓練期內，注重法規的引用，訓練以後，注重實務的實習；實習期滿，經考試的結果，認為合格者，即行予以引用。庶幾無遺才，而為改進制度的基礎。

以上訓練辦法，假如能確實執行，則制度人與兩均完善，那時縣地方財政監督可以說是一無缺憾。至於縣地方戰時財政自然秩序井然，有條不紊，那是在抗戰決勝的時候，就在這裏吧！

級，而上級所負維護扶植下級之責任一定也要做到。過去一般的現象，不但下級倚賴上級，而且遇有良好的稅源，則省與縣爭，縣與鄉爭；遇有應負籌款之責任，則又鄉讓於縣，縣讓於省。此種不良的現象如不剷除，則各級財政永難安定。本省現為完成縣鄉地方自治起見，決定自明年一月起將省縣財政澈底劃分；自明年四月起，將縣鄉財政亦着手劃分。按省縣財政劃分辦法之規定，現在全部歸省之契稅，牙當稅，菸酒牌照稅，及一部分歸省之屠宰稅，田賦附加稅一律劃歸於縣；原為省有之地價稅，以百分之五十歸於縣；原為省有之營業稅，以百分之三十歸於縣；原為省有之營業稅，以百分之三十歸於縣。劃分結果，縣得稅收比較省為多。並由省府訂定各項整頓辦法，令飭各縣遵照整理，以裕稅收。劃分以後，各縣由省分得之稅收也應該劃分一部分給鄉鎮（如鄉鎮屠宰稅契稅）。從此，縣與鄉鎮應各自負責，切實整理，將過去之一切中飽、隱瞞、虛報、共同舞弊等不正當之行為根本肅清，以鞏固其本身財政基礎。至於省縣扶植維護下級之責任，業已開始執行；今後之縣鄉財政能否解決，就要看縣鄉鎮的工作人員能否負起應盡的責任了。省縣鄉鎮財政劃分之目的，是要使鄉鎮之財政能以自給；縣之財政能以完成其本身之自治；然後省之財政，在不受縣鄉鎮牽累的基础上，始可以言自立。各省財政都能自立，則中央的財政自然而然的能以獨立自足了。

歸結起來講，所謂財政的心理建設就是要不倚賴，不推諉，不爭奪，不相尅而相生；腳踏實地的做到下能自了，上能相繼的自步。

一 財政的勞力方向——生財重於用財

前面所講的「自力勝於他力」，雖為財政上不易之原則；但以之來解決我們農業社會之縣鄉財政問題，還覺不夠。必須再向「生財重於用財」的方向努力去做，始能得到圓滿之結果。過去一般辦財政的人都祇知道用財，例如辦教育要錢，辦建設要錢，辦衛生警衛等事業也要錢。究竟錢怎麼來，他們都可不管；即或注意管了，也不過用收稅斂財的方式來向老百姓籌款，而未注意到用生財的方式來自己造款！此種習尚如不打破，則各級財政仍難充裕！現代政治之成敗，取決於財政之得失；而財政之得失，則又取決於社會經濟力量之厚薄。世界各國的財政，大別之分為以稅收為財源及以產業為財源的兩條陣線，以稅收為財源的國家必須資本集中，生產事業發達，由生產事業之人民賺得的金錢內來抽收。人民賺錢愈多，則其財政愈充裕。此種國家，是以英美兩國為其典型的代表。至以產業為財源的國家，則重要生產事業多由國家經營，所得利益完全作為國家財源，而不倚賴稅收。如現在之蘇聯等國是。我國是實行三民主義的國家，我們的財政路線應本着民生主義之最高目的去做。民生主義是反資本主義的。反資本主義的財政當然不能專靠稅收為財源，尤其是我們農業社會的國家更不能專靠稅收為財源。前有某君譬喻：「以稅收為財源，好比是吃雞蛋。老百姓好比是母雞；要希望雞蛋多，一定要母雞肥。」可憐我們農業社會的母雞！我們的人民！實在是很窮得很。要麼向我們來解決財政問題是決不可能的。倘使你將這隻母雞——國民——喂肥了，那又走上資本主義的路線，違背我們國策；因此我們更不能專靠稅收為財源。但是民生主義與共產主義也不相同。民生主義的最高原則，平均地權，節制資本。而節制資本之精義是在國營實業，將關係重要或有獨占性的實業由公家經營；其餘小規模的生產事業得由人民私營。我們民生主義的財政路線應該向這個方向走去。前面已經說過，「有人此有土，有土此有財」。今後之縣鄉財政源應利用廣大的土地，過剩的勞力來推動公共造產事業（即民生主義所謂公營事業）。以所得的利息全部歸公；由縣或鄉鎮管理，作為發展地方公益事業之用。我們要知道，無論農業，林業，蠶業，工業都離不開土地與人力。外國人每佔領一塊土地，馬上就使用人力開發寶藏；轉瞬之間，土地就變成黃金。而我們各縣各鄉，均保有大量的土地人力，不知開發；反而向土地人民哭窮，這不是笑話嗎？新縣制實行後，縣各級組織已經健全。我希望自現在起，凡屬縣鄉負責人員，應立刻發動本縣本鄉的人力，開發土地，創設公營之農業，林業，蠶業，工商業，或其他有關生產之建設事業；以所得利益，全部歸縣鄉公用。同時，將小規模之生產事業，或不便由縣鄉公營之生產或工商業，竭力提倡，用合作方式，由人民共營；其所得利益，由人民共享。使縣與鄉之公私生產事業，逐漸走上社會化的經濟道路。則二三年後，不

要不倚賴，不推諉，不爭奪，不相尅而相生；腳踏實地的做到下能自了，上能相繼的自步。

但縣鄉財政能得合理的解決，而亦能實現我們民生主義式的財政政策。

或以為公家造產事業乃理想中的計劃，恐怕不易實現。但事實告訴我們，省政府過去與中央合辦贛南錫鑛，民國二十八年，本省賺得純利一千多萬元。又創辦錫鑛，僅投資十八萬元，三年工夫，本省就賺得純利六百餘萬元。這個數目，何等驚人。又省辦貿易部，投資三百萬元，二十八年賺得純利一百餘萬元。本年創辦公賣處，投資三百萬元，在短促的六個月內，就賺得純利三百零餘萬元。因此本省的財政，年來支出雖然加多，而未加附加稅尚能維持。即明年將大部分稅源劃歸於縣，而收支仍能相抵。這就是省造公產收效的結果。然上述事業，在造產範圍內尚為極小的一部分，為收效已如此之大；倘再盡力推廣，前途又何可限量哩！現在省造產既已收效，則縣鄉造產之能收效是決不成問題的！

或以為省辦造產事業，因能投如許資金，所以能賺錢；縣鄉缺乏資金，恐難辦到。如果存此種觀念，則是根本錯誤。何以咧？經濟的要素，除土地勞力外固然需要資金；但其主要的仍是土地與人力！總裁曾昭示我們「努力即金錢」。我們既有土地，又有勞力，任何農林鑛工業不能經營咧？有了農林鑛工的產品，運銷交換，又任何商業不能經營咧？況省府所定縣鄉財政劃分方案，曾經規定鄉鎮因造產需用資金，得向金融機關或團體商借。鄉且如此，縣又何不能咧？總括的講，縣鄉財政的努力方針，一方面是要整理原有稅收，鞏固財政基礎；一方

面是要發動人力，利用土地創造公共生產事業，增加公共收入；同時，用合作方式，獎勵人民，共營生產事業，提高人民享受水準，防止資本集中，使公私經濟事業，一律社會化，完成我們民生主義式的財政。這是第二點希望各位注意的。

三 財政的辦理要訣——分權優於集權

辦理財政的方法，固屬綽綽有餘。但歸納起來，則「分權優於集權」之一語即能包括無遺。蓋辦理財政，不外管事、管錢、管賬、管核銷四件事。所謂分權者，就是將管事、管錢、管賬、管核銷四部分事分作四個不相統屬的機關辦理。倘使管事的兼管錢，就會發生浮收、隱瞞、中飽的弊端；管錢的兼管賬，就會發生虛報、侵蝕、虧挪等現象；如管事的兼管錢、又管賬、並管核銷，那就各種弊端都會發生了。因此這四種權必須要分開，而不能集中在一個機關。或一個人的身上。分權的辦法，就是本省現在實行的經征、出納、會計、審計四權分立的制度。如各縣的財政：經征處管事，金庫管錢，會計室管賬，財務委員會管核銷（即審計）。使其各成系統，各自獨立，分工合作，肅清上述兼管種種積弊。為什麼一定要這樣分咧？我們要知道，社會愈進化，則一切事業愈

分工；愈分工，則一切事業愈進步；而一切積弊亦愈減少。財政事業，更是不能例外。我們如果觀察一省或一縣的財政辦理好不好，是不是上了軌道，祇要看他已否將上述四權，劃分清楚，就能明瞭。這不單是縣的財政，應當這樣辦；就是鄉鎮的財政，也應當如此辦的。縱使鄉鎮因財力人力的關係一時不能做到四權分立；但最低限度，也要分作兩三部分辦理，或暫將經征與會計事務由鄉公所指定人員兼辦，而出納與審計事務，應絕對分立，不能集中的。

或以為像這樣四權分立，豈不是等於一盤散沙，怎麼還能談到進步咧？像這種思想，是不明白財政內容人機來懷疑。現代的任何一類財政機關均有一份共同遵守的預算。每年收支的數目預算內都一一列舉清楚。管事、管錢、管賬、和管核銷的機關，祇須根據這一本共同遵守的預算來執行各個應行負責之任務，自然不會散漫的。過去財政上的一切積弊就是因為沒有分工，沒有共同遵守的預算。我們要想財政上軌道，要想做到真正財政公開的地步，使地方民眾坦然相信樂於有錢出錢有力出力，則非實行分權制度不可。這是第三點要請各位注意的。

以上所談三大原則，本來是財政上一般通則，但是與縣鄉財政的關係最為切要，並且為辦理縣鄉財政的同人所最易忽略的，故特別提出要請大家注意。

(完)