

中国财政史

上册

# 中國財政史目錄

## 第一編 總論

### 第一章 序言

### 第二章 官制

### 第三章 財政計劃

#### 第一節 第一屆國會時期

#### 第二節 拉門德來華時期

#### 第三節 太平洋會議時期

#### 第四節 財政討論會時期

#### 第五節 財政整理會時期

#### 第六節 關稅特別會議時期

#### 第七節 編遣會議時期

## 第二編 會計

### 第一章 政費之劃分

#### 第一節 清季之劃分

閩縣李景銘編

第二節 民國元年之劃分

第三節 民國十三四年之劃分

第四節 國民政府之劃分

第二章 預算之編制

第一節 預算之沿革

第二節 民國初年辦理預算之困難

第三節 民國十二年以後預算之情形

第四節 準備預算之機關

第五節 預算之年度

第六節 準備預算之年度

第七節 編製預算之形式

第八節 預算之提出及審查

第三章 會計之制度

第一節 會計法例之沿革

第二節 會計法之要點

第一目 概計預算之規定

第二目 支出年度之劃清

第三目 官署儲金之限制

第四目 提出預算之書類

第五目 追加預算之限制

第六目 整理期間之規定

第七目 收支殘額之整理

第八目 短期時效之必要

第二節 現行會計則例之要點

第二目 金庫責任

第二目 國庫司責任

第二目 署司處責任

第四目 會計司責任

第四節 預算之分配

第一目 概論及規定

第二目 核定之意義及機關

第三目 預算分配之性質

第四目 預算分配之必要

第五節 支付預算書之編製

第一目 支付預算書之要點

第二目 支付預算書之性質

第三目 對於支付預算書之意見

第六節 豫備金之規定

第一目 我國現在預備金之規定

第二目 預備金之性質

第三目 我國現在預備金之制度

第七節 出納官吏

第一目 出納官吏之意義及其資格

第二目 出納官吏之責任

第一項 各國之先例

第二項 我國現行之制度

第三目 出納官吏之職務

第三編 歲出

第一章 各種行政費之概論

第一節 概論

第二節 憲法費

第三節 行政費

第四節 財政費

第二章 軍政費之整理

第一節 概論

第二節 清末裁減綠營之經過

第三節 民國初年籌劃旗兵生計之經過

第四節 民國三四年實行裁兵之經過

第五節 民國八年整理軍事之經過

第六節 民國十四年收束軍事之經過

第七節 民國十七年編遣軍隊之經過

第八節 結論

第四編 賦稅

第一章 賦稅總論

第一節 賦稅權之完整

第二節 徵收官吏之資格及任用考成

第一目 概論

第二目 徵收官之資格

第三目 徵收官之任用

第四目 徵收官之考成

第三節 賦稅之分類

第二章 賦稅分論

第一節 國家稅

第一目 鹽稅

第一項 前清鹽政之改革

- 第二項 民國鹽政之改革
- 第三項 鹽之統一
- 第四項 鹽稅收入之趨勢
- 第二目 關稅
- 第一項 海關稅
- 第一款 我國關稅之沿革
- 第二款 我國關稅之位置
- 第三款 我國海關之行政
- 第四款 我國海關新徵之款
- 第五款 我國海關稅之用途
- 第六款 我國海關稅款之存放
- 第七款 我國海關稅則之修改
- 第八款 海關稅與出廠稅之關係
- 第九款 關稅自主以前之運動
- 第十款 條件附關稅自主之運動



第十一款 無條件關稅自主之運動

第十二款 我國國定稅則之經過

第十三款 關稅自主後之新章

第二項 常關稅

第一款 我國常關之沿革

第二款 我國常關之位置

第三款 我國常關之行政

第四款 我國常關所徵之稅款

第五款 我國常關稅之用途

第六款 常關存廢之問題

第三目 菸酒稅

第一項 我國菸酒稅之沿革

第二項 我國知徵菸酒稅之計劃

第三項 我國菸酒稅之收入

第四項 我國菸酒公賣之緣起

第五項 我國洋酒類稅之緣起

第六項 我國菸酒牌照稅之緣起

第四目 印花稅

第一項 我國印花稅之沿革

第二項 我國印花稅課稅之範圍

第三項 印花稅之效力及罰則

第四項 印花稅與租界之關係

第五項 整理印花稅之經過

第六項 我國印花之稅收

第五目 捲菸稅

第一項 捲菸徵稅之必要

第二項 捲菸總稅率之厘訂

第一欸 我國法規上之規定

第二欸 我國與公司協定之經過

第三欸 結論

第三項 捲菸統稅稅收之情形

第六目 各種通過稅

第一項 我國通過稅之種類及沿革

第二項 我國裁撤通過稅之計劃

第三項 最近裁撤通過稅之定行

第七目 各種特稅

第一項 現行各種特稅

第二項 裁厘後改辦之各種特稅

第八目 各種消費稅

第一項 消費稅之意義及我國消費稅之起源

第二項 特種消費稅

第三項 統稅

第九目 沿海海業稅

第一項 我國沿海漁業之情形

第二項 現行漁業稅之辦法

第十目 礦稅

第十一目 交易所稅

第十二目 所得稅

第一項 前清籌辦所得稅之經過

第二項 民國初頒所得稅之條例及施行細則

第三項 國民政府籌辦所得稅之意見

第四項 國民政府籌辦所得稅之步驟

第五項 所得稅與外人納稅問題

第十二目 遺產稅

第二節 地方稅

第一目 田賦

第一項 我國田賦之沿革

第二項 民國初年田賦之情形

第三項 國民政府成立後田賦之情形

第二目 契稅

- 第一項 我國契稅之情形
- 第二項 民國檢契之經過
- 第三目 牙稅
- 第四目 當稅
- 第五目 屠宰稅
- 第六目 內地漁業稅
- 第七目 船捐
- 第一項 民船業
- 第二項 我國船捐之情形
- 第八目 房捐
- 第九目 捐營業稅
- 第一項 我國營業稅之起緣
- 第二項 民國三年營業稅法案及十一年之修正案
- 第三項 民國十四年財政整理會所擬之草案
- 第四項 現行營業稅法大綱及補充辦法

第五項 結論

第十目 市地稅

第五編 賦稅外收入

第一章 手數料

第二章 總營業收入

第三章 官有財產收入

第一節 我國官有財產收入之情形

第二節 民國初年清查旂產之經過

第三節 我國營產旂產之情形

第四節 國民政府辦理官產之辦法

第一目 發給沙田執照辦法

第二目 官產驗照辦法

第三目 處理河北熱河官產辦法

第六編 公債

第一章 外債

第一節 我國外債之起源

第二節 我國甲午以後外債之情形

第一目 洋款

第二目 賠款

第三節 我國宣統以後外債之情形

第四節 我國民國以後外債之情形

第一目 有確實擔保之外債

第二目 無確實擔保之外債

第二章 內債

第一節 我國內債之起源

第二節 民國至民十二內債情形

第三節 民國十一年以後之內債情形

第四節 民國十六年以後之內債情形

第三章 交通債

第一節 我國交通債之起源

- 第二節 民國元年至五年交通債之情形
- 第二節 民國六年至十三年交通債之情形
- 第四節 民國十三年至現在交通債之情形
- 第四章 地方債
  - 第一節 我國地方債之起源
  - 第二節 最近地方債之情形
- 第五章 整理債務之方針
  - 第一節 民國十四年整理之方法
  - 第二節 最近整理之消費
- 第七編 國庫及金庫
  - 第一章 我國國庫之沿革
  - 第二章 我國金庫之沿革
  - 第三章 最近國庫之情形
- 第八編 決算
  - 第一章 我國決算之起源



第二章 民國以後辦理決算之情形

第一節 編訂決算之程式

第二節 編訂決算之程序

第三節 提出決算時附送之書類

第四節 審查決算之程序

第一目 計算上之審查

第二目 行政上之審查

第三目 預算上之審查

第三章 國民政府辦理決算之辦法

第一節 編制決算之程式

第二節 編制決算之程序及時期

第三節 編制決算之方法

第四節 編制決算之分類

第五節 編制決算之機關

第六節 審查決算之程序

第九編 貨幣

第一章 我國制錢之沿革

第二章 我國銅元之沿革

第一節 我國銅元之緣起

第二節 我國銅元之流弊

第三節 整理銅元之章程

第四節 我國銅元之充斥

第三章 我國鑄造銅元及輔幣情形

第一節 法定之重量及成色

第二節 法定之公差

第三節 鑄造費

第四節 鑄造權

第五節 造幣廠之設置及造幣力

第六節 鑄幣之盈餘

第七節 結論

第四章 我們紙幣之情形

第一節 中央紙幣之情形

第二節 各省紙幣之情形

第五章 我國籌備金幣之經過

第一節 我國改用金幣之動機（即金匯兌本位）

第二節 我國改用金幣之籌議

第三節 我國頒布金券之條例

第四節 我國遂漸採用金本位之提議

第十編 銀行

第一章 國家銀行

第一節 我國國家銀行之沿革

第二節 中央銀行之組織

第三節 中央銀行之特點

第四節 中央銀行最近營業之情形

第二章 特種銀行

第一節 中國銀行

第二節 交通銀行

第三章 普通銀行

第一節 前清普通銀行之情形

第二節 民國以後普通銀行之情形

第三節 國民政府時代普通銀行之取締

# 中國財政史

閩侯李景銘

## 第一編 總說

### 第一章 序言

我國有五千餘年之歷史而財政之可考者始於禹貢周官至大學亦言生財之道孔孟言仁政尤於教養三致意焉昔之先哲論述歷代之財政散見於經籍外其爲有系統之記載者無如三通斑斑可考至清興而有大清會典之作益以戶部則例及清末之各省財政說明書一朝規制大備尤可爲考據財政者資若細稽其全國收支之細數則史書所載者皆闕焉而不全略焉而不備有之則自清末宣統三年所編宣統四年全國歲入歲出總預算始蓋我國向無統計之學又乏會計之才京外之歲出歲入操於吏胥之手而封建制度歷久未改中央所知者各省之估冊銷冊而已而估冊銷冊僅僅一紙空文叢官吏虎狼之弊竇可否之權繩於成例無關實際庚子以後賠款至四百兆以上民已不堪國已不國朝野上下乃有預備立憲清理財政之議當是時派遣監理舉各省之鹽關漕糧梳剔而清釐之疆吏驚爲創舉而人民之望治愈殷余興清理之役居中以總其成議辦預算議辦決算議分國地兩稅議立中央銀行議訂會計法規改舊布新百端具舉不謂清理尙未就緒而國

社已移矣。清末革命之成功原因固多端，而各省財政之破裂，無法支持，亦一助力也。民國肇興，項城當國，軍務稍定，躬理財政，名爲責任內閣，而兵權財權實操於一人。元二兩年粗有成績，而極盛於四五兩年。陽羨賈士毅著有《民國財政史》，上述古代清代之財政沿革，下逮民國五年止。其例言自云：是書以叙而不斷爲本旨，間綴數語以醒眉目而已。其所取裁者，官書案牘爲多，而通考會典引其緣起，而收支數目則掇取民國二、三、五年預算爲衡。繼賈君而起者有胡已任之《中國財政整理策》，上述滿清入關迄民國十六年之財政史。中述中國財政紊亂之原因，而以中國財政整理之方策殿之。其述前清財政之概，歷順康以迄光宣十朝，歷史分爲富裕缺乏期中，興期紊亂期，大紊亂期，與賈作互有詳略。學者亦可比例觀也。而所述現時財政之概狀，多根據於財政整理會之文書，欲明最近收支之數者，此爲最詳。然亦非悉當於實際。余意史者所以記事記言也，明是非定猶豫，所以垂諸後世，而可爲天下法也。孔子知言之不用，道之不行，也是非二百四十二年之中，以爲天下儀表，即此意也。民國十九年來，財政錯綜紛紜，千變萬化，今朝更而夕改，不可究詰。如但就其沿革及統計觀之，有賈胡二書在，無待余述。述之非複雜，則割裂余所區區欲言者，以廁身財政者二十有餘年，回溯而度，及而戶部所及聞及見得諸故老所流傳者，亦頗詳其顛末。及今不比而次序之，則墜諸茫茫，後將無考。故非敢云有所創作，亦曰述之而已。子曰：此我欲載

之空言不如見之於行事之深切著明也是編所載以余所聞見之深切著明者擇要而記之故謂爲民國最新財政史也可謂爲民國最新財政史略也可即謂爲余之財政歷史經驗談也。可區區之意非敢謂藏之名山垂諸不朽也亦欲有所論列以觀夫當代得失之林而並籍以自鑑云爾

## 第二章 官制

我國管理財政之官在周禮地官在司徒漢曰民曹尚書西晉改屯田曹東晉及宋齊梁陳改左民曹隋唐改民部太宗始爲戶部高宗改爲司元宋元如唐初制明立戶部尚書左右侍郎復有一人出總倉場其屬司務二人十三清吏司各置郎中員外主事清治明制尚書侍郎滿漢各居其半中興以後更加管部故有七堂之多而實權多握於滿堂漢尚侍署諾而已各司仍冠以清吏示爲官必清廉意也以省分司各轄所管然又以事分寄於各司如山東司兼管鹽務某司兼管課稅某司兼管漕糧是爲各司之綜者有北檔房始皆以滿員戲其成自閻文介始漢員方得爲領班庚子時和議成各省分攤賠款及籌劃財政善後北檔房之力爲多也宣統元年勵行新政厘訂京外官制爲籌備立憲要端之一因改戶部爲度支部以事分司不以省分司如所謂筦權司通阜司田賦司糧餉司者是而清理財政處則仍以省分科也如所謂京畿科閩浙科粵桂科是承上啟下者則有丞參廳丞二人參二

人候補行走者又若干人一稿之核定一議之創行必徵丞參全體之意見而後由尙待定之度支部之尙待視戶部已減其半至然其牽掣遲延之弊則仍不免也但其時文牘必準於舊例而撥放各款或推行新政引進新人必徵諸公論揆諸公理欲參以一人之私固非易易而其財政不能整理利不能興弊不能革者積重難返使然也袁內閣成立改爲度支大臣度支副大臣旋而又改爲度支領袖度支副領袖周自齊爲領袖陸宗輿爲副領袖爲期甚暫署員已星散矣所任者發放八旗營餉而已民國元年國體既定官制未布設立財政籌備處置總辦一人王璟芳任之幫辦三人章宗元徐恩元沈式荷任之諸事草創因陋就簡而已元年十一月二日參議院始議決財政部官制公布之（附件一）沿用者十五年而未改迄民國十六年張作霖入主關內號稱大元帥更定各部官制統一財政機關乃於是年七月十四日公布財政部官制（附件二）比二者而觀之前後立法之精神大異矣元年官制第一條云財政總長總轄國家之財務管理會計出納公債貨幣政府專賣儲金保管物及銀行事務監督所轄各官署及公共團體之財務十六年官制第一條云財政部直轄於大元帥總轄國家之財務管理會計出納租稅公債泉幣政府專賣儲金保管物及銀行事務並監督地方公共團體之財政自其形式言之二者均爲總轄財務行政之最高機關各具兩種權限一爲管理權管理其自身應辦之事務也一爲監督權監督所屬



應辦之事務也而精神則大不相同一則曰財政總長總轄國家之財務蓋其時用內閣制由財政總長以閣員之資格負其責任一則曰財政部直隸於大元帥總轄國家之財務蓋以軍政時代財政部應對於大元帥負責任也民國十七年國民政府北伐成功十月經政治會議通過國民政府財政部組織法（附件三）精神又與二者大異矣第一條云財政部管理全國財務行政事務第二條云財政部對於各地方最高級行政長官執行本都主管事務有指示監督之責第三條云財政部就主管事務對於各地之最高級行政長官之命令或處分認為有違背法令或逾越權限者得請由行政院院長提經國務會議議決後停止或撤銷之其管理權與舊官制無異指不監督權及於各地方最高級行政長官較舊官制之權限為大蓋幾乎中央集權者矣然其實際之如何則各因時代而不同而其法章所定固同為財政行政之最高機關也

夫所謂財務行政者本於行政權之活動如賦稅泉幣等有強制性質者固屬之至於公債專賣儲金銀行等則屬於私經濟之範圍本不在行政範圍以內但現在普通行政法之觀念則取義較廣故舊官制第一條之規定均視為應在總轄權範圍以內而現行組織法則為概括之規定也此外有堪注意者二事舊官制均有專賣之規定而現行組織法則刪之各司處之職掌亦不列專賣意者有見於現行挪威條約有不准包攬二字之解釋未定故

暫從闕略歟（漢譯包攬二字實爲英文專賣二字）元年官制設在駐外財政員一職承  
 總長之命駐紮國掌調查各國財政及辦理匯兌公債各事務十七年官制及現行組織法  
 均闕此職蓋先是因經費無著早已裁撤然是職甚關緊要將來國際頻繁亟亟恢復之爲  
 宜也

以上所述者總轄之機關也此外附屬之機關如鹽務如菸酒其隸屬問題代有不  
 同民國元年官制稅務處不規定在內蓋稅務處沿清舊制設督辦專管海關及常關一部  
 分事務爲督監總稅務司之最高機關世謂總稅務司只聽督辦之命令不受財政部長之  
 支配或謂財政部長職責太繁監督不周而總稅務司益滋跋扈也此制迄十六年而未改  
 現行組織法則逕以關務署置諸財政部長管轄下矣此不可謂非財政對外進步及對內  
 統一之一端也其次如鹽務民國元年財政部內附設鹽務籌備處蓋承清末鹽政院獨立  
 之規制縮小其範圍爲將來稱立之籌備也民國二年四月善後大借款成立乃於合同內  
 規定鹽務稽核總所爲鹽務署無此不成立之一部分財政總長兼鹽務督辦而鹽務署置  
 署長一人承督辦之命兼任稽核總所總辦民國三年二月九日乃公布鹽務署稽核總所  
 章程（附件四）其所職司者徵收稽核之事也當時談鹽政者粉飾其詞謂徵收稽核與場  
 產運銷相較場產運銷行政之事也仍由政府操之徵收稽核會計之事也何妨委託於

外人乎是以有鹽稅抵押之議且曰外人稽核徵收尤可矯吾國鹽稅之積弊也嗚乎是何本末輕重顛倒之甚也運也銷也商人之事也產也場也沿海居民所能爲也非行政之直接行爲也政府不過居監督之地位耳若夫徵收稽核混言之爲一事分言之爲三事同也徵者徵稅也定稅率也立法之事也收者收現金也國庫之事也稽核者前事後之監督預算決算之事也質言之即審計之事也今以立法國庫審計三大權授諸外人而鹽務署所管者祇產運銷三事吾故曰本末顛傾之甚也然而借款之故以權予人事之無可如何者也十六年官制沿前之舊現行組織法於財政部內設鹽務署仍與總稽核所相輔而行蓋以借款合同之關係無從更改也其次爲菸酒稅民國元年菸酒稅屬賦稅司之所管旋又脫賦稅司而有菸酒公賣籌備處之附設曲阜新主其事而公賣政策乃日人常吉氏所倡導也惜乎公賣實行而菸酒之稅捐如故徒使人民多一層負擔未收菸酒稅統一之效也後又獨立爲菸酒事務署督辦直隸于國務總理不受財政總長節制如是相沿者十有餘年民國十六年則於財政部官制內置兩署兩處於是菸酒署與鹽務署印花稅處官產處立于同一之地位矣現行組織法財政部內設兩署六司三處於酒稅改署爲處與印花稅處並列且另設捲菸統稅處公賣章程未見取消明文各省當徵收如地故也

統民國之官制及現行組織法觀之各司署處直隸於部長次長中間無承上啟下之機關

既無清之中葉北播房之問隔又無清之季世承參廳之推諉推行新政運用甚靈然而行法存乎其人設以運用靈捷之故舞文弄弊則其流害有不可勝言者至自政府之全部組織言之元年官制對於內閣負責十六年官制對於大元帥負責現行組織法財政部爲行政院之一部分並非直隸於國民政府具是否對於行政院負責是一問題也

以上所述者中央之官制也若各省官制前清以兵馬錢糧付于總督藩司則承宣布政兼爲財政之官清末始議有度支司之設而未實行及民國成立各省都督分擁財權自行設官任職或稱財政司或稱財政處成爲各省軍政長官之附屬機關識者統爲一國稅集權中央計乃有設置國稅廳之規劃未久而又歸併於財政廳南京政府成立於各省財政廳外又設財政特派員就其十六年十一月二十一日公布之暫行章程觀之（附件五）第二條規定之職掌云一執行部令指導所管區域內之中央稅收機關二保管中央稅款三支撥及匯解國庫款項四稽核及冊報所管區域內一切中央稅捐之帳目及各稅捐之情形五計劃條陳所管區域內中央稅捐之整理蓋處理中央財政之機關非止執行中央稅務之機關也夫中央稅務最大者如關稅如鹽稅如印花如菸酒如捲烟稅均各有其專管之機關且官產亦有專處則所謂執行中央稅收者實屬有限其大部分之職務則在支撥中央之款若至金庫普設此項機關即生存廢問題矣

### 第三章 財政計劃

民國十餘年來財政變幻無常歷任當局均苦心焦慮無術補救始則借款以挹注繼則償債而無方恒思定一計劃於一勞永逸之計有志之士專門之學亦各竭其智能有所建議如欲舉舉等於汗牛充棟茲特即香所躬與其役承當局特別委託代立草藁者分爲六時期臚陳如左一曰第一屆國會時期二曰拉門德來華時期三曰太平洋會議時期四曰財政討論會時期五曰財政整理會時期六曰關稅特別會議時期雖所言者未必盡見諸實事然即此亦可窺見各時期內財政盈虛之狀況將分述如下

#### 第一節 第一屆國會時期

第一屆國時期亦可謂爲周學熙時期蓋周於民國元年任財政總長余承秘書承之乏其時有善後大借款之擬議不能不有財政計劃提交國會承認示我國財政基礎已立對外可昭國際之信用也當時所擬之計劃如左

#### 第一 現在財政之狀況

欲謀改革全國之財政制度須先知財政弊害之所由來及其現在之狀況譬諸醫者之治疾欲爲起死回生之計必先審病源所由始及現在病狀之如何然後始能定方葯下鍼砭也財政困難至今極矣而其受病之源兩言以蔽之一曰紊亂一曰枯竭而已矣今欲探紊

亂所由起其積因非一朝一夕之故也前清舊制財務之統系不明中央擁考核之虛名各省操徵權之實柄中央需費則取求於各省於是解部之款有京餉之款各省不足又仰給於中央於是部撥之款有受協之款前後之豐嗇不同始而認解繼則截留者有之矣彼此之盈絀互異本係認協改爲撥補者又有之矣案牘軼轡款項糾纏但期彌補挪移苟且敷衍其時固無所謂國家經費與地方經費之分亦無所謂國家收入與地方收入之別也此其紊亂之原因一也田賦鹽茶及其他膏稅雖皆責成督撫管理而督撫又分寄於藩司然藩司承宣布政非專司財政之官也鹽使關道各司分立不歸藩司節制邇年以來因籌餉籌款之故局所林立各擁徵收之權雖長官有不能過問者矣財權不一事務紛歧此其紊亂之原因二也新政肇興歲計日絀舊有之田賦課稅不足以應正供於是因地就款之議巧立各目苛索於民稅目捐項以千百計或則同名而異質或則同質而異名省與省殊縣與縣異無論清厘之不易抑亦統系之難明此其紊亂之原因三也舊稅既未能蠲免新稅又未便推行農商小民苦於苛索而巨紳富室有坐擁厚貲竟無絲毫之貢獻者揆諸租稅公平普及之原理實有未合即或仿效新規更立名目行房捐舖捐者有之似乎家屋稅矣而實非家屋稅也行買捐商捐者有之仍乎營業稅矣而實非營業稅也行報效捐輸者有之似乎所得稅矣而實非所得稅也辦法既參差不齊分配亦彼此懸絕負擔不均弊

資百出此其紊亂之原因四也。若夫枯竭之病又非可一二言盡之矣。財政之第一由於歲出頻增一由於藏入短絀此盡人所知也。而我國又有特別原因焉。收支懸殊欲求其適合之道增加租稅變賣官產以外只有募債之一途。然此在公債發達之國則然若信用未孚強迫既有所難行勸導又不足濟事故一旦財政破裂別無法可爲挹注之資此其枯竭之原因一也。其次則爲幣制未統一之故也。銀錢比價隨時漲落非有損納稅之戶即貽累徵收之官况以銀元充斥爲蠹更甚對外則又有金銀之比例鎊虧愈重歲耗愈多幣制不清國用日絀此其枯竭之原因二也。又次則銀行未發達也。中央銀行本爲調劑金融之機關亦即管理國庫之樞紐調度得宜則財政與經濟兩收其益運用失當則財政與經濟兩受其害。今者銀行之基礎未立國庫之寄託無從紙幣之通用未靈現款之流通有限是以國庫出納倍覺困難今日交付之借款明日即消耗於無形此其枯竭之原因三也。最後則因產業未發達之故。光復以後農失其業工滯於場商賈貿易日趨窳敗民生凋敝求方蠲免之不遑國計艱難雖增稅增捐而何補蓋未有不藏富於民而能藏富于國也。此其枯竭之原因四也。紊亂之四因行政機關之不統一故也。枯竭之四因金融機關之不靈活故也。不統一者欲求所以統一之不靈活者欲求所以靈活之若非通盤籌劃兼顧並營不足以立百年不拔之基而維一髮千鈞之局也。故竭其一得之愚姑與國人共商榷焉。

## 第二 整理財政之目的

現在財政之狀況既如前章所述則當就其受病之原因求一整理之方法然欲陳其方法如何須先述整理財政之目的何在也

一目的在欲使國家財政與地方財政立明晰之界限國家收入不與地方收入混淆國家支出不與地方支出糅雜此所以破第一之紊亂原因也

二目的在欲使財權統一財政機關以一系相承無彼此牽掣之嫌有內外相維之益此所以破第二之紊亂原因也

三目的在欲使租稅統系分明刪繁雜之名稱立簡明之稅目此所以破第三之紊亂原因也

四目的在欲使文明先進國最良之稅制推行於吾國使一般人民共同擔負以與租稅之原理原則符合此所以破第四之紊亂原因也

五目的在欲使租稅之收入不足以供國家之支出時政府得以有信用之公債補救財政之窮此所以破第一之枯竭原因也

六目的在欲使舊爛之紙幣絕迹代之以一律之鈔票且國內有法定之本位使紙幣歸於統一國庫出入均不受幣制混淆之影響而財政亦可藉此而轉機此所以破第二



之枯竭原因也。

七目的在欲使舊幣收回新幣推行之後中央有最鞏固最完備之國家銀行以爲各銀行之母且兼管國庫事務對於全國金融從容調劑間接以助國家之財力此所以破

### 第三之枯竭原因也

八目的在欲使全國金融活動恢復產業以次休養生息富力漸充稅源自裕此所以破

### 第四之枯竭原因也

整理財政之目的如右而求所以達目的之方法如何試述如下

### 第三 整理財政之方法

將欲達前述第一至第四之目的須以財政政策使行政機關歸於統一是乃直接整理財政之方法也將欲達前述第五至第八之目的須以經濟政策使金融機關全行靈活是乃間接整理財政之方法也願欲施行財政經濟政策須遵何道而行更分節說明如左

#### 甲 財政政策

將欲以財政政策直接整理財政者有當先決之問題四即稅項如何劃分稅權如何統一稅目如何釐訂稅制如何更新是也今欲解決四者之問題可分四項詳叙之

#### 一 稅項之劃分

茲所稱稅項之劃分者即厘定國家稅地方稅之謂也歐洲各國在封建時代稅項混淆與我國近日情況相似至法國大革命以後文明進步皆圖租稅制度之革新而其首告成功者則德國財政大臣米古伊爾氏是也氏之改革要旨即注重於一般財政與地方財政之劃分英法步其後塵舊態漸革前清季世籌備憲政亦議及國家稅地方稅之劃分者也當局者苦於標準之難尋遂乃徬徨而莫決亦嘗反覆推求其故矣財政當局所以躊躇未決者第一則因中央權限與地方權限未清之故也第二則因中央經費與地方經費未定之故也第三則因各家之學說與我國事實不符之故也第四則因列邦之成例與我國歷史不合之故也茲可分別略述如左

子中央權限與地方權限未清之故 東西各國政治之組織非取中央集權制度即取地方分權制度前者中央行政之經費大故國家稅之範圍亦大前清時代謂其爲中央集權歟非也謂其爲地方分權歟亦非也權限不清故經費之範圍難定而稅項亦無從劃分也

丑中央經費與地方經費未定之故 軍政外交交通司法其當爲中央經費無甚疑義若內務若教育若實業固中央與地方俱可兼營之事務也但以何者之行政費自應屬於中央經費何者之行政費自應屬於地方經費有因國體而不同者亦有因時代而互異

者大政之方針未定即行政之費自難分故稅項亦無從釐定也

寅各家學說與我國事實不符之故 世之議分國家稅地方稅者其主張之學說不一謂間接稅宜爲國家稅直接稅宜爲地方稅者一說也謂租稅之性質有重複之虞者宜爲國家稅租稅之性質無重複之虞者宜爲地方稅此又一說也然直接稅間接稅之定義各國已不一其學說而我國又無行政上一定之分類何者爲直接何者爲間接不甚明瞭也至於重複與否之區別亦因稅自繁多難於推測此各家學說與我國事實不符亦稅項難分之原因也

卯各國成規與我國歷史不合之故 德之分稅項也當米苦伊爾時代嘗以地租家屋稅營業稅編入地方財政日本則以地租家屋稅營業稅俱歸國家而府縣市町村祇徵收是三者之附加稅而已蓋各因其國情而異也我國租稅歷史上本無家屋營業之名稱而丁糧即類似於地租究以仿德爲宜抑或效日爲當殊難下一一定之判斷何也各國成規與我國歷史不合又成一稅項難分之原因也

今者省制未定權限問題與經費問題因無從解決然參觀舊制酌度現情以事實爲指歸而不拘於各家之學說以歷史爲依據而不泥於各國之成規爰酌擬劃分兩稅之標準如左

一 稅源普及於全國或於國際之關係而性質確實可靠能為鉅額之收入者為國家稅  
 二 稅源多囿於一定之區域不含有國際之關係其性質雖亦確實而收入額比較的稍  
 少者為地方稅

## 二 稅權之統一

稅項既劃分矣即當清徵收之權限地方稅項應歸地方團體徵收或由國家帶徵國家稅項應歸中央政府管理或用委託方法此理之至明者也雖然徵諸我國之沿革及現在之情勢鹽關兩稅與一般普通之國稅又有難以概論者茲因研究稅權之統一分三項說明子關於鹽稅權之統一 鹽法紛淆至前清季世而已極矣其時力思整理設立專院脫部臣之羈絆為直隸之機關原為改革鹽務力籌進行起見富今談鹽政者謂鹽務官署宜直隸於國權之下亦具此意然此以云鹽政之獨立則可而以語財權之統一則未合也竊以為鹽務乃全國收入一大宗非力圖改良不足以興利而除弊頌非特設專署不足以挈領而提綱唯於隸屬之問題似以暫歸財政部兼管為宜既可節省經費又可統一事權至於改革鹽務計劃其大要則在於就場官專賣質言之即官收商運之謂也蓋就場徵稅既格於事勢而難行歸官專賣又困於財力而莫舉勢不得不折衷二策之間定一過渡時代之辦法焉

丑 關於關稅權之統一 我國關稅因受條約之制限不能完全獨立此事勢所無可如何者也然第就統一財權方面言之實非無道以善其後唯是前清舊制稅務處不歸度支部兼管而督辦會辦乃爲獨立之機關總稅務司祇聽督辦之指揮其與度支部長官固不生僚屬之關係也至於各關監督均以鹽巡等道兼充黜陟之權不出於部亦不由稅務處直接管轄遇事必須秉承督撫而徵收稅款全委諸稅務司稅務司與各關監督似相統屬而又非統屬者也不特此也閩海粵海向不設關道均由督撫兼充另設關務處以爲辦理稅務之機關稅權之不統一莫此爲甚改革以後益見混淆各省關道有分外交一部而爲交涉使者有分常稅一部而爲常關監督者各省稅務司有自刻監督關防以徵稅者亦有不承認特設監督者江西之贛關則且歸財政處科員兼辦矣安徽之鳳陽則且委正副兩經理接充矣名目紛淆事權不一今者整理稅務自非設官分治不足以專責成故本部擬具稅務處官制若干條稅關監督官制若干條使內外之官一氣相承實收綱舉目張之效茲將設立官制之要旨略陳於左

- 一 稅務處設督辦一員以財政總長兼任名稱雖沿舊例事權實可統
- 二 財政總長本係政務之官不能不設會辦一員以司稅務處之事務
- 三 稅務處人員均作爲專官以革從前兼任差缺之弊

四 各省稅關監督直隸於稅稅處以期內外相維漸祛隔閡之病

五 常關向歸海關兼管者仍歸稅關監督兼管不另設官其間不隸於海關者改歸國稅廳管理

凡斯要旨實爲統一關稅權計也

寅 關於國稅權之統一 鹽稅關稅有特別之歷史稅係故內外均設專官另爲統系前清舊制藩司攬全省之財政而關鹽兩道各有專司蓋已早寓此意然前清藩司之制實非專管財政之官且因受督撫節制不能直接中央故責任不明隔閡日甚清季各省因籌款之故增設局所故自爲政視正供如私產雖藩司亦不能稽核其出入即東三省設立度支司以示與民政司分立較之舊制稍良然度支司以一人而兼管國家及地方之財政又以一人而兼負收入及支出之責任與各國財政之組織亦覺不合固非僅牽制於內外長官已也光復以後各省財政機關尤爲紊亂今既劃分稅項以爲根本之圖尤應統一徵收以示權限之別地方稅如何管理如何改良地方團體之事也若徵收國稅不可無直隸中央之機關查日本全國設稅關監督局十八處其下又分設稅關署若干處如身使臂如臂使指法至良意至善也泰西各國例多類此今擬倣則是意擬具國稅廳官制以立統一國稅之基茲將要旨略陳如左

一 國稅廳分設於各省直隸財政部使之監督執行國稅之事務

二 舊有之國稅改歸國稅廳徵收且使之籌畫國家應辦之新稅

三 各地方得設分廳支廳管理徵收事宜或採用委託方法使地方行政官或自治團體代爲徵收國稅凡斯要旨實爲統一國稅權計也

### 三 稅目之厘訂

租稅之原則以公平普及爲必要故近代之談稅制者均以國家經費頻增須求種種之稅源使一般人民共同負擔此復稅之說所以盛行於今日而土地單稅論消費單稅論財產及所得單稅論於財政上政治上社會上俱生無形之弊害故均不免學者之攻擊也然則復稅之說較勝乎從復稅之說勢必謂租稅之種類愈多名目愈繁愈爲完全之制度此等之主張亦不可不深長思之昔者亞沙耶古氏之主張謂租稅之美制在使人民負擔多數之輕稅不負擔少數之重稅否則稅目過簡既難期負擔之公平又難望負擔之普及斯固理所易明事所必至也然實行復稅其弊又有不可勝言者名目繁蕪制度複雜徵收之費既繁弊賣且因以潛伏前清開國之初稅目尚簡其定例所載者斑斑可數也中興以後餉項漸增稅捐迭起清季舉辦新政又有託就地籌款之名以行頭歷箕歛之舉者矣同一田賦也而其分目或曰耗羨或曰串費或曰隨捐或曰帶徵同一鹽稅也而其分目或曰竈課

或曰票課或曰加價或曰鹽捐同一茶稅也而其分自或曰茶捐或曰茶厘或曰引價或曰紙價有名爲警費學費者似指歲出而言其實爲收入之一種有名爲蘆課漁課者似爲獨立之稅其或併丁糧而統徵陽避加賦之名陰有增稅之實流弊所極稅則愈繁產業愈碍其進步而經濟無發達之期稅項愈多民生愈受其苦痛而政治有危險之象爲今之計固以刪繁就簡爲改良稅目之要策也日本在封建時代各藩有徵稅之權其時巧立名號苛取於民與前清之舊制相彷彿維新以後蠲除稅目千百種其留貽者僅數十種今則不過十餘種而已我國光復以後免厘蠲稅時有所聞滌蕩澄清正在今日唯民國新建政費日增稅目之厘分雖無事於過繁亦不容於尙簡故本部釐定國家稅地方稅法案第一條即列舉稅目十七種定爲國家稅一曰田賦二曰鹽課三曰關稅四曰常關五曰統捐六曰厘金七曰礦稅八曰契稅九曰牙稅十曰當稅十一曰牙稅十二曰當稅十三曰烟稅十四曰酒稅十五曰茶稅十六曰糖稅十七曰漁業稅第二條即列舉稅目十九種定爲地方稅一曰田賦附加稅二曰商稅三曰牲畜稅四曰糧米捐五曰土膏捐六曰油捐及醬油捐七曰船捐八曰雜貨稅九曰店捐十曰房捐十一曰戲捐十二曰車捐十三曰樂戶捐十四曰茶館捐十五曰飯館捐十六曰魚捐十七曰屠捐十八曰夫行捐十九曰其他之雜捐雜捐此厘訂稅目之大略也至於如何興革如何改良就須其舊有之成規酌定各種之法案當



另爲一編以明之

#### 四 稅制之更新

稅項之劃分稅權之統一稅目之釐訂前已詳言之矣然而稅制之良否不僅三者之關係已也歐洲各國在十九世紀上半期時代經濟思想幼稚國家之租稅專對生產事業以事徵收土地有稅家屋有稅營業有稅惟無財產而但有收入者可免國費之負擔以致全國國民一部分負重大之稅額一部分獨免納稅之義務此揆諸普及公平之原則乃相背而馳者也至十九紀下半期經濟思想發達知富力之分配及於社會各階級之人民有納稅之義務者不僅在生產事業已也於是不認財產收入爲租稅之源泉認一般之收入爲租稅之源泉矣普魯西改革財政制度於一千八百五十一年新設所得稅即其能利用最新之學說也我國現有稅目如田賦如契稅如牙稅富稅如關稅厘金等項其課稅物件非集注於生產機關即集注於消費物品此等經濟思想猶是歐洲十九世紀上半期之時代今欲更新稅制非採用最新之思想及最近之學說不足以劑租稅之平故中國今日當於固有之舊稅以外更求新稅之來源而新稅又最易與舊稅重複且即舊說言之已不免重複之弊况替代以新稅又加一層之重複不尤陷於不公平之地乎譬如登錄稅施行時則契稅牙稅應同時廢止也營業稅施行時則牙捐富捐應同時廢止也出產稅施行時則常

關統捐厘金應同時廢止也。家屋稅施行時，則房捐應同時廢止也。蓋不如是，則不免重複之弊也。然此數者之新稅，猶是對於生產機關而言也。而今日所宜注意者，則在於印花遺產所得三種之新稅。前二者之稅目，對於行為而徵收，即為中國向來未有之稅目，而又無重複之可虞。若最後之所得稅，則尤與十九世紀下半期之經濟思想符合，而又與最新之學稅相近，即集注於富力之分配，而本僅僅著意於生產機關也。且是稅之所長，適用累進之稅法，與公平之原則，既符而亦易達普及之目的。英德革新稅制，即因著手於此。稅告厥成功，前事之不忘後事之師也。茲擬於印花稅施行以後，先提所得稅法，以待國人之研究。而其餘新稅，則以次推行，固不必同時並舉也。

綜以上所述，觀之誠欲以財政政策為租稅之改良。達前述第一至第四之目的。願以如此之政策，達如彼之目的。其設施之方法，如何當更揭大綱如左：

一 設立財政調查委員會，調查財政上以往之歷史及光復後變更之情形，以為改革財政之準備。

二 設編纂處，編纂租稅總說明書、鹽務總說明書，說明我國租稅及鹽務之沿革，以為現在改良之材料。

三 設鹽務籌備處，籌備改革鹽務之事宜，並暫辦現行鹽政之事務。

四派遣財政視察員實地視察財政上之狀況且與各地方財政當局協商劃分稅項設

立稅廳之事並委任其兼查鹽務事宜

五 按照新定稅項及國家行政範圍編製歲出入總預算採量出爲入主義

六 實行印花稅並以次提出新稅法案以期推行新良稅廢止舊惡稅

以上之設施方法不敢謂達於完善之區也祇以財政紊亂至今非一朝一夕之故一旦欲改絃而更張之亦非一朝一夕之間驟能收效循序以進逐漸而圖故略示大綱以俟諸君子之商榷而已

## 乙 經濟政府

前節之所述謂以財政政策直接整理財政之方法也顧此祇足以救財政紊亂之窮而不足以挽財政枯竭之弊在文明未發達之國財政之規模狹小但能於財政政策加意之國家即可免憂貧之虞今者文明進步事業勃興生產之機關日形發達信用之制度亦覺擴充經濟界正在大放光明而國家應於新社會之要求各項行政不能不改其舊步政費遂亦與年而俱增於是國民之經濟與國家之財政生密切之關係而其中互相爲用之妙亦當代研究財政學經濟學者所常言固非一己之私論也光復以後財政破裂不待言矣而經濟界亦大受其影響長江以南金融機關全行停滯長江以北程序雖未大亂究難保持

其原狀故今日整理財政之道非但注力於財政政策所能為功必以經濟政策為間接整理財政之方法而後可而此所謂經濟政策者須舉公債政策幣制政策銀行政策產業政策同時施行使之收相輔而行之效直接而經濟受其益間接而財政見其功乃足為整理財政之後盾願欲行四種之政策有當先決之問題即公債如何籌劃幣制如何統一銀行如何計劃產業如何保護是也今欲解決四者之問題可分四目詳叙之

### 一 公債之籌劃

我國至今日為負擔外債最多之時而又為內債非常不信用之日甲午以後外債漸增國民已不堪命其時即思以內債為外債借換之用然一經昭信股票之失敗政府信用因以墜落光復之始南北相持南京政府發行軍需公債迫於義憤尙覺踴躍北京之募集愛國公債卒無良果今者百端待舉需財孔亟外債既未告成內債又未著手應償之款不免愆期積欠之額實同山積居今日而言籌劃公債之事誠非易易也竊以為局勢已處於困難事實必權其緩急籌劃公債當分三種辦法一則先籌積欠之償還次則再謀舊債之清理又次則力求新債之推行茲將三種辦法略述如左

子 關於積欠之償還 所謂積欠者指去歲光復以後自八月起至本年底止應還之洋款賠款及前清政府南京政府所借之短期外債積欠未還之款項也計洋款一項由稅

關項下提存外國銀行備抵略可相符唯年底應還之辛丑賠款三百七十五萬磅前清各項舊債應還者係五百餘萬元南京政府新債到期應還者八百五十餘萬元約共合銀六千四百五十餘萬元均係本年底必不能緩之款在我履行條約表示信用本應及早籌還而况我民國成立未經列邦承認屆期不償信用全失不唯承認問題因此大受影響抑且各項債款均有抵押勢必協以謀我貫行干涉破產之禍殆不忍言且賠款在前清時曾已展緩一年此時萬不容我再展即他項債款丁此時會亦無商允展期之望故此項舊欠必須設法速償以免膠轕現經電商各省協力同籌將來如有不敷只有以大借款爲借換之一法而已

丑 關於舊債之整理 所謂舊債者指前此對於外國所負之洋款賠款及洋款賠款以外之零星借款及內國公債並歷年興辦鐵路實業實負之外債也三者之中以洋款賠款爲最鉅鐵路實業項下所負之外債次之零星借款及內國公債又次之而整理之法要各依其性質而定指歸鐵路實業所負之外債約二萬四千四百八十二萬六千三百二十四多指明本路產業並進款作爲抵押此即以其收入備本利之償還雖有虧短亦易彌補若零星借款及內國公債其數約以五千萬計期短息重我國民之負擔靡輕故擬發行新公債以爲借換之資至洋款賠款統計總額合銀十三萬萬餘兩舉中國五

年進款全數償抵猶有不足之虞雖分期償還每年亦在六千餘萬元以上幾占全國歲出七分之一如此鉅額之債務不籌一完善償還之方法則我國民及我國民之子孫寧有脫離債款之一日耶竊以爲償還公債之法不外二種一曰自由償還法一曰減償基金法二法各有利弊而與我國今日相宜者則以減償基金法爲勝此法當一千七百八十六年之時創自美國厥後一千八百十六年法國仿行之一千八百十七年奧國仿行之日俄戰爭之際日本募新債十八萬萬元亦嘗採用此法而我國近日談財政者亦共認爲良規今擬每年由政府籌撥一千萬元編入預算專備減償基金由外國之市場收買此項之債票收買以後仍復對之付以利息而不即行銷却如此則利息與資本金兩項遞年累進而買收公債之數亦必遞年累增從前鉅額之洋款賠款約計銀幣十七萬四千三百八十八萬九千六十元七角六分四厘約計二十二年以後而此項債務可清償矣此對於舊債清理之大略也

寅 關於新債之推行 以上之借換零星借款及內國公債須發行新公債以代之斯固然矣現在中央銀行缺乏資本收回舊幣短少資金亦非發行新債以爲周轉不可顧國民無信公債之誠心亦乏通用之習慣欲言募集誠非易竊以爲此時欲推行新債須具三種之條件一曰擴充流通公債之機關二曰廣求公債之用途三曰確實公債之擔

謀二者條件具備而後擬定募集總額及募集目的並利率額數方足以爲引導國民信用公債之資流通公債之機關以銀行及股份懋遷公司爲最要公債之用途莫使於充銀行發行鈔幣之準備及其他公務上之保證且許民間隨意買賣抵押而銀行及股份懋遷公司爲之媒介則公債之價值生固將不脛而走矣至於擔保問題竊謂契約及印花稅均爲確實可靠之財源以此爲付息還本担保之用夫固綽綽有餘矣募集總額由於募集之目的而定此次募集之目的在乎借換零星借款及內國公債需用五千萬元此外籌備中國銀行資本需三千萬元收回紙幣據前清度支部調查之數各省發生者約九千六百萬元又據本年閩粵江浙湘鄂贛陝奉等省報告共和以後所增發者約五千四百萬元而起義以後各種舊紙幣收回者爲數亦非淺鮮收發兩抵總額約在一萬二千萬元內外爲達二種之目的募集公債之總額當以二萬萬元計南京政府原公債利息爲八厘固足以廣招徠而國民實難堪此重息之擴負今擬改爲六厘即定名民國元年六厘公債另真法案以待公決此推行新債之大略也

## 二 幣制之統一

幣制爲財政之總樞與國計民生最有關係我國幣制之壞由來已久人民經濟思想之幼

稚中於舊來之習慣又深偏隅僻壤詒以幣學將愕然不知所云惟通都大邑感觸潮流始有悟及改革幣制之必要前清季世設立幣制局延聘幣制顧問言整理幣制者有年未竟其功而武昌起義東南各省因軍需缺乏紙幣充塞於途西北一帶經濟恐慌兌現者紛紛而來紙幣銷聲匿影市場上竟成爲實物交換之時代金融之變遷南北兩地竟成爲絕對之反比例此固成何景象哉爲今之計標本兼治一則先研究紙幣之如何收回一則須研究本位如可規定也以一勞永逸之圖使幣制有確定之基礎道固無踰乎此茲分節說明如下。

子研究紙幣之如何收回 日本在藩封時代各藩有發行紙幣之權種類既參差不齊價值亦漲落無定維新以後由政府設法買收盡行銷燬而後代以中央之鈔票統一幣制始告成功我國近今紙幣之情形願如何哉軍興以前各省財政竭蹶挹注無資多恃官銀號之銀票以資周，轉然此雖足以濟一時之急而濫發之弊有不可勝言者光復以後南京政府發行軍用紙票流通於蘇浙之間始以強迫而盛行繼以濫發而跌價閩粵贛湘鄂滇陝奉等省亦因軍需無出增發鈔票若在金融敏活信用保全時代其勢已將不支况自去歲軍需旁午各省銀根非常緊澀紙幣價落意中事也鄂粵兩省減折七八



東三省匯銀至滬每千兩僅兌五百六十兩湖南則每千兩匯水增至一百五十兩其故皆由紙幣踰額現款缺乏以致貿易衰頹市價無人過問工商各界幾類死症故今日對於紙幣問題非通盤籌算速從根本解決不足以清夙弊而利將來今之議者動謂幣制政策與銀行政策公債政策有密切關係三有必治爲一爐而後吾國紙幣問題方有解決之一日其所擬辦的大意將使政府發行公債以行收回舊紙幣之資金又使國立銀行欲發行鈔幣者須以此項公債爲領取新鈔幣之保證主張最大之理由一則在於公債有銷路一則在於銀行易發達然而公債之有銷路與否在公債自身之信用如何設元利確實可靠國家銀行亦可承售或認作確實抵押以充發行鈔票之保證準備初不必暢銷於國立銀行之一途也若公債之信用薄弱國立銀行雖恃此爲保證一旦破產出售不易則一家鈔票既失兌換信用不難牽動他家之鈔票此第一理由之不可恃也至於銀行之發達與否全視其業務情形如何而發行鈔票並非銀行最要之業務且實行國立銀行制度稽察不易監督難周愈見發達之日即愈成散漫之時此第二理由之不可恃也美國從前所以採此制度者因其歷史上政治上之關係不得不然非以此爲善制而採用之日本明治初年間亦試用此制不久即改爲集中主義其中所受種種之惡果稽日本改革幣制始末者類能言之竊謂解決今日紙幣問題第一著手當自銷

却舊紙幣始舊紙幣銷却之後同時發行新鈔之權當集中於國家銀行各省之官銀號官銀局概行停止各地方由國家銀行設立分行分號及兌換所出張所或締結代理契約以實行集中主義改革之始國家雖擔負絕大之經費而後來直接間接所獲之利益不僅以相償己也衛斯林博士謂中國欲行金匯兌本位須有完備之國家銀行所謂完備之國家銀行固亦對集中主義而言者也今可更進而論幣制本位之問題

丑研究本位之如何規定 幣制之定本位爲先用銀之說既非天演界中之所宜含銀而金又非我國實力之所能無已擇其最適於我國情形者其唯金匯兌本位制度乎金匯兌本位之制度唯用金於國際匯兌不用金幣於國中在國中僅以銀幣紙幣作金之代表其隨時與金兌換專爲國際之需政府但籌備現金供國際匯兌之要用斯可矣故名之曰金匯兌本位國人或誤稱爲虛金本位或假金本位其實顧名思義頗有不當彼蓋事實上國內不<sup>用</sup>金當國際匯兌時始用金初無虛金假金等事存於其間也此說之入我國始於精琦而近日衛斯林博士亦宗是說竊謂吾國今日之本位當採用金匯兌本位而當著手之初當以輕值幣爲金單位之代表也今將分期計畫之大綱略陳述如左

第一期（約以二三年爲限嗣後再行酌定）一定單位 二國際匯兌統用金單位計算

三印刷代表金單位之鈔票 四組織並推廣中央銀行 五中央銀行就各地方次第發行代表金單位之鈔票政府予以無限法償 六政府薄記均改用金單位計算全國租稅數目亦合成金單位 七中央銀行出入款項均改用金單位不得再用銀兩銀元計算 八借外債金一千萬磅存儲於外國諸大商埠之銀行再與該銀行等訂一預備借款合同以金一千萬磅為限無論何時如中國應清算之負差而需用金款即可在此數內支用 九中央銀行以兌換鈔票之現款購買生金或外國有價證券以補助金準備分存於國內國外 十定舊幣及生銀暫行通用之法

第二期（以二年為限）

十四發行輕值銀幣及輔幣並定其法價 十五政府收入不得用生銀及舊銀幣 十六政府收回各種舊銀幣

以上所舉者大綱而已至於金準備之額數不過為預估之標準而實際應需若干須視國際貿易及國債元利相抵之差額而定若欲知整額正負如何又非有詳細之調查分數年比較而平均之不可也

二銀行之計劃

銀行者全國金融之機關也一國之內無一鞏固完備之銀行即無一活動之金融機關而

財政與經濟俱受其害我國向不解銀行之作用各省銀莊票號營業之方法不一與外國所謂完全之銀行者迥異即大清銀行略具中央銀行之雛形然以視英蘭銀行日本銀行其規模組織相去甚遠私立之商業銀行與大清銀行不生關係反立於競爭之地位大清銀行迹近壟斷有失爲中央銀行之態度而私立銀行又受天演而不能自立較之東西各國以中央銀行爲各銀行之母遇有恐慌相維相繫以立於不敗之地者何若也去歲武昌起義金融阻滯私立各銀行不能以自存固矣而大清銀行奄奄一息卒至於停止支付而後已雖未破產究與破產無異也銀行之基礎既壞紙幣不能流通國庫無從統一匯兌不通工商坐困而乘機攫利操奇計贏得以高下其手操縱我國金融者則外國銀行也其在平昔我國無國際銀行內外貿易已無轉運之機關吃虧不少今則零墊大借外資之輸入不少扣大息重我國民所明知也而無形之匯費及金銀比價之虧損分之不見多合之不爲少也居今日爲中國謀銀行之發達須由三方面合籌之一則立中央銀行之基礎則二籌商業銀行之發達三則圖國際銀行之擴充分項說明如下

一 立中央銀行之基礎 中央銀行即所謂國家銀行也有代政府管理國庫發行國幣之義務今者我國政府欲實行金匯兌本位尤須有最鞏固最完備最信用之中央銀行方能收效衛斯林博士言之極詳矣願近日所最宜研究者則資本問題也資本出於國

家者則爲官辦即純然主義國有者也資本出於股東者則爲商辦即所稱股分有限公司而純然主張民有者也其析衷二說之間則爲官商合辦前之大清銀行即其成例也近日世界大同之辦法均採民有主義蓋國有之不可行者有二種絕大之理由一則以中央銀行爲經濟界之總機關不可與財政有密切之關係設資本出自政府則政府得以操縱銀行財政破裂之日即經濟搖動之時不然經濟恐慌又不免牽動全國財政此國有之不可行者一也又國際之通例國有財產與民國財產處分之法不一如遇戰爭時占領地內敵國之民有財產有保護之義務而國有財產則可隨意差押前清之大清銀行所以被差押於民國者亦爲其一部分官有之財產故耳此國有之不可行者二也衛斯抹博士亦極端反對國有之說謂中國今日不可不採民有之制度於是有爲折衷之說者其實前述之二弊仍不能免也完全民有既爲世界所公認自當引爲先導之師唯是民窮財盡募股甚難攙雜外股又茲流弊信用雖可期於異日而籌辦要難緩於必與整理紙幣發行公債均賴中央銀行爲活動之機關而代理國庫亦爲目前最急之務故最終之目的雖在於完全民有示政府無與民爭利之心而開辦之初資金無出可由政府先行認股俟募集逾額之時再將政府暫認之股退出日本初創中央銀行之時蓋亦採用此法此則於事實無妨而於最欲達之目的亦不背也

二籌商業銀行之發展 蓋紙幣政策採集中主義者唯使中央銀行總攬發行鈔票之權他銀行即不許各自發行之採分立主義者凡多數銀行皆有分領發行之權固無所謂中央銀行也德日之制屬於前者美加之制屬於後者彼主張我國之商業銀行宜有紙幣發行之權者無非爲適合現情及擴充公債之用途起見惟採多數銀行發生紙幣之國往往以鈔票發行過多久則變成不換之紙幣國計民生俱受其敝前車不遠可借鑒也商業銀行之發達在乎中央銀行有保護扶持之力及夫一般金融之活動與否固與發行權之有無無關也銀行政策既採集中主義使國家有獨立之中央銀行而中央銀行有完全之鈔票發行權若商業銀行雖不與發行權而國家亦主動長主義使之爲長足之進步藉以爲中央銀行之補助焉

三圖國際銀行之推行 以上所述之中央銀行商務銀行乃內國銀行之組織也商業銀行散布各地不過爲中央銀行之補助非有雄厚資本可筭國際之金融也中央銀行魄力固大而因法律及其他之關係不便於外國設立分行分號故日本於國家銀行之外又有正金銀行以爲國際貿易及國外匯兌之機關我國素未有國際銀行國際匯兌之利權均落於外人之手甚且全國之財政經濟如匯豐匯理等均能隨意左右之此國際銀行之所宜亟亟設立者也况夫幣制問題既定則金匯兌本位決在必行有全準備之

如何分配如何措置必有一調節之樞紐公債問題既定則減債基金法即日舉辦而舊債票之如何收買如何定價必有一總匯之機關蓋國際銀行之基礎立則前述之幣制政策公債政策始能見諸實行也

#### 四 產業之保護

本部所爲亟亟於實行公債政策紙幣政策銀行政策者凡以爲活動金融機關計也而金融機關之能活動與否則尤視產業之興廢盛衰而完於是而產業政策又爲近今之要圖蓋產業政策直接能使經濟界轉其機即間接能使財政界受其益吾國雖以農立國爲農業仍守舊慣未加改良工商又在最幼稚之時代故國富薄弱稅源有限光復以後經濟秩序大亂產業均受其影響湘鄂一帶荒野千里工商破產纍纍以千萬計乘此疲敝之餘不特身受其害者顛連竭蹶無以自存而國家推行公債既苦於應募無力發行紙幣又慮其跌價更甚銀行所恃以轉圜者吸收現款而放資於生利之途工商失敗存放俱窮銀行亦儼然不可以終日若議增舊稅設新稅民不堪命推行無効更不待言此爲上下交困之秋亦即國家存亡絕續之日也况天邊事孔亟軍備集增國際貿易日形退步國內經費益以膨脹仰屋傍徨百思無計而推求其因果之關係竊謂今日理財須以培養稅源爲第一義而培養稅源須以保護產業爲第一義保護之道首在恢復次言發達此爲助長主義必經

之次第也產業現象一敗塗地而休養生息非可以旦夕期譬如饑餓之夫一日欲續其生命必先之以闌粥俟精神漸復而後可恣其大嚼也

綜以上所述觀之無非以經濟政策爲間接整理財政之作用願欲施行此等之政策其設施之方法如何更當揭大綱如左

一設駐外財政員使掌外國債款及國際金融之事

一設幣制委員會討論幣制問題並研究改良及其推行方法

一延聘名譽幣制顧問徵求其意見以爲我國改良幣制之參考

一從速補充造幣廠印刷局之工程以爲本國印刷債票鈔票之準備並另定造幣廠及

印刷局官制使專責成而重職務

一設中國銀行籌備處籌備國家銀行事宜又設大清銀行清理處以爲大清銀行之結

束

一擬定暫行國庫出納章程以立國家銀行兼管國庫之基礎

一擬聘外國財政大家實行國家社會主義使各種產業勃興大開利源其擬辦之事業

如左

甲雲南銅鑛 乙延長石油 丙利國鐵鑛 丁漠河金鑛 戊秦皇島商埠海塘船



塢已口北鐵路 庚各省鐵路辛沿江一帶荒山實行森林法 壬紡織工廠 癸其

他之實業

#### 第四 收支之大概

我國財政情形在前清時代表面上雖爲中央集權實際則爲地方分權也中央無固有之財源其用費均出於各省之貢獻既無算預以窺全國之盈虛又無決算以示實際之出納事前雖有估冊事後亦有報銷要皆一部分收支之大要不足以窺全體財政之情形宣統三年始漸露預算之萌芽而其時豫算尙分而爲二一曰在京各衙門預算一曰各省預算至宣統四年始合而爲一漸立全國預算之雛形而實際財政之收支尙未統一也民國初興各省軍隊林立所有京餉雖截留外用尙且自給之不足而中央坐困一隅勢更岌岌其在昇平無事之日中央直接收入全年不過三百餘萬兩不足供一月之支出而自支出方面言之庚辛之間部庫支出經費月不過六七十萬兩光緒末年新政繁興年年部庫之支出亦不逾二千萬兩今則每月至少必需之經費及協助邊省之餉需月以四百餘萬兩計視五年以前已增一倍十年前且增七倍而回顧收入除北方之稅務近畿各省之協濟外毫無可恃之財源所賴以偷旦夕計生活延國命者商借也墊款也借款也此顧可爲長治久安計哉此乃京一部分之財政情形也以言各省之財政田賦預徵糟糧停課其原因

非出於次賊之橫行即由於徵收官吏之不暗練釐捐豁免額無著關稅抵充賠款更無挹注之資即使前述之政策能行劃分稅項設立稅廳亦非咄嗟之間能籌鉅款若經濟政策更須廣集資本寬假時日方能有效故今日欲言整理財政自當將最近之支出與收入比較其盈虧之情形而後再求籌補之法始於事實有當而不為理想之空談也今將民國二年以後支出之概數分別四種略陳如左

甲尋常支出·約共四萬一千萬元

(一) 各行政經費 約四萬萬元

(說明) 查前列經費係據各主管衙門編送概算之數統計約七十餘萬元而最要之經費計四萬一千餘萬元其中再加節省約四萬萬元亦可敷用

(二) 減債基金 約一千萬元

(語明) 查此項基金係除每年應還之賠款洋款已列入前項外每年由政府另支出一千萬元為減債基金之用

以上二項所稱為尋常經費者謂每年應用之經費也

乙特別支出 約共一萬六千三百萬元

(一) 工程費 約八百萬元

(說明) 查本項係指崇陵工程及造幣廠印刷局造紙廠及議院各工程

(二) 裁兵費 約一千五百萬元

(說明) 查據陸軍部調查現在全國兵數計一百餘萬人擬達五十萬人編練五十師其餘盡行畢撤約需此數

(三) 整理鹽務經費 約二千萬元

(說明) 查前項經費本需四千元緣第一項各行政經費內已編列一千萬元故此處補列三千萬元

四償還積欠外債 約六千萬元

(說明) 查此項零星借款及內國公債指各衙門各地方之借款及愛國公債軍需公債等息重期短應從速募集新債以爲借換之用

以上五項等別支出指支出一次而非繼續之性質也

丙基本金 約共二萬三千萬元

一整理紙幣基金 約一萬萬元

(說明) 查此款需一萬二千萬元緣第一項各行政經費內已編入二千萬元故此處補列一萬萬元

二實行金匯兌本位準備金 約一萬萬元

(說明) 查此項準備金應寄存外國銀行以爲匯兌之準備實需若干須詳細調查商務之差額而後得其確數茲姑約計一萬萬元雖不中不遠矣

三中國銀行資本金約二十萬元

以上三項係基本金性質且不必於一年以內籌備足數也

丁各種實業開辦費 約一萬萬元

(說明) 查右列各補實業開辦費即第三章所列舉之雲南銅鑛延長石油寺項所需之經費應俟詳細調查方能開列預算茲姑約計一萬萬元爲開辦經費

以上一項係繼續費性質將來應陸續承借外債處理

統計前列甲乙丙丁四項支出共銀九萬零三百萬元

茲更將民國二年以後收入之概數分別三種略陳如左

甲尋常收入約共二萬五千五百七十三萬三千二百零八元

一田賦 約五千二百六十九萬九百八十八圓

(說明) 查田賦一類照壬子野算數其劃歸國家者計七千九百三萬六千四百三十二圓光復以後舊制變更明年雖極力恢復恐難盡符原額今擬減去三分之

一定爲明年之收入計約此數

二鹽課 約四千九百九十五萬四千二百五十九圓

(說明)查本部改良鹽法雖擬變更舊制仍極力保全舊課期以逐漸施行然更張之始收入必絀今擬照壬子預算七千一百二十七萬二千二百八十圓之數減去十分之三約得此數

三關稅 約五千八百六十九萬六千四百六十五圓

(說明)查壬子預算關稅一類計列六千七百十二萬五百八十二圓現在商務退步稅款必絀明年逐漸恢復應可保舊額十分之八稅銀計得前列之數

四厘金 約一千二百二十九萬二千零二圓

(說明)查厘金一項本爲惡政光復以後各省多已停止雖其間有改辦統捐究尙未著功效今擬照壬子預算厘金之數三千六百五十八萬四千零五圓減去一半約得此數

五正雜各稅 約三千二百六十三萬三千一百三十五元

(說明)查正雜各稅照壬子預算計列此數光復以後雖有短收然逆計明年推行印花稅及契約等以新收之額爲籌補之資當亦不甚相遠故仍照原數開列

六正雜各捐 約六百二十四萬二千二百七十七元

(說明) 查正雜各捐壬子預算係列一千五百七萬七千五百六十三元唯自民國成立捐輸停止現在禁煙禁嚴土膏一捐必驟形短絀故照舊額減去十分之四計得此數

七官業收入 約一千二百五十四萬九千六百二十七圓

(說明) 查此項官業係各省官辦之局所今因經費支絀大半停止歸併約較壬子預算二千九十一萬六千四十六圓減去十分之四共得此數

八雜收入 約二千八百五十七萬四千五百十五元

(說明) 查雜收入一類壬子預算計列三千一百七十四萬九千四百六十一元內中如減半節扣報效等欸現在當然消滅自應較原額減少唯司法收入來或有增加之望今姑照原額減去十分之一約得此數

以上八項所稱爲尋常收入者謂每年可常得之收入也

乙特別收入 約共七千萬圓

一倫敦借款 約七千萬元

(說明) 查倫敦借款本係一千萬磅約合一萬萬元餘元年已交二百萬磅外尚

有七百萬磅假明年九月底交清約合前列之元數以上一項特別收入指收入只  
有一次而非繼續之性者也

丙繼續收入 約共四萬萬元

(一) 內國六厘公債 約二萬萬元

(說明) 查此項公債雖經定為總額二萬萬元而不必於一年以內盡於募集故  
列入繼續收入內

(二) 大借款 約二萬萬元

(說明) 查大借款初次提議時本係六千萬磅折合六萬萬圓左右今擬以此為  
最大限度而先借用二千萬磅約合二萬萬元其交款之期恐亦不能於一年以內  
交足故亦列繼續收入內

以上二項繼續收入謂一年以內不能收齊分年分期而有取入也

統計前列甲乙丙三項收入共銀七萬二千五百七十三萬三千二百零八元

綜合前列之大概觀之不敷之數約一萬七千七百二十六萬六千七百九十二元而推行  
各種實業之經費尙不在內其中更分別言之

計尋常收入 二萬五千五百七十三萬二千三百零八元

尋常支出 四萬一千萬元

兩者相抵不敷一萬五千四百二十六萬六千七百九十二元

特別收入 七千萬元

特別支出 一萬六千三百元

兩者相抵不敷九千三百萬元

繼續收入 四萬萬元

基本金及各種實業開辦費三萬三千萬元

兩者相抵盈餘七千萬元

以上綜計尋常特別兩項收支相抵計不敷二萬四千七百二十六萬六千七百九十二元以繼續收入與基本金及各種實業開辦費對抵實不敷一萬七千七百二十六萬六千七百九十二元而此不敷之數除變賣官有財產增加新稅外又當求之於最大限度大借款之內此最近收支之大概情形若至民國三年以後賦稅漸復舊規或較原額增益實業發達私經濟收入與準私經濟收入亦腹與年增加則其財政規模一變舊態而得斟酌盈虛分別緩急固又有因時制宜之道也

## 第五 結論



以上計劃周學熙初任財政部總長時與銀行團商議大借款外人要知我國整理財政之內容國會方面亦屬望甚殷故草立此編昭示中外卒也借款用途均照計劃所陳辦理閱此者可知民國元一年財政之狀態計劃中所列各款有見諸施行者有徒成往迹者計劃所列本已詳於賈士毅財政史中當時得吾之允許作爲材料今以詳叙民國十餘年來吾所經歷不能不開始於民國初元故重述之以存吾真非掠人之美也若民國三年熊希齡時代之計劃民國五年陳錦濤時代之計劃均詳賈作內茲不再贅民國七年以後可於下節分叙之

## 第二節 拉門德來華時期

民國八年有所謂新銀行團者發生美國資本家來華視察並接洽借款事宜其時龔心湛長財政正值財政枯竭而外債到期亟待算還者積欠頗多而裁兵經費無著又須急爲裁遣財政方有生機因思善後大借款台內有鹽稅擔保如有數餘尚可續議借款之規定乃擬廢續大借款之議再向銀行團借款四萬八千餘萬元以爲善後然銀行非明瞭我國財政內容及其用途分配之適當與否不允商議乃即擬定計劃詳載用途及其數目以爲表示雖所議未成然觀此項計劃亦可略見民國七八年間財政之狀況一般也茲將當時所擬計劃分號開列并加說明如左（此項計劃亦稱爲善後續借款證明書）

甲號 行政費 一萬零九十萬元

乙號 積欠軍政費 一千十二萬二百餘萬元

丙號 積欠內債款 九百四十五萬元

丁號 應還外債款 三千九百六十四萬五千元一角五分

戊號 裁兵費 三千一百五十萬元

己號 整頓幣制費 二萬四千三百二十萬元

庚號 實業費 五千萬元

共四萬八千四百八十一萬五千三百元零一角六分

### 甲號說明

行政費 共一萬零九十元

查此項行政即彌補歲計不敷之用也現在全年收支究竟不敷若干不能以一語概括之須分別說明如左

(甲)自全國預算言之 歲入總計二萬八千四百六十萬零七千一百五十九元 歲出總計五萬二千一百零一萬九千五百三十元出入相抵不敷一萬三千六百四十一萬二千三百七十一元(參觀七年七月至八年六月止國家歲出入預計

## 總表

(乙)自中央各省預算分別言之 中央直接支出共計三萬二千二百七十七萬二千二百十六元直接收入二萬一千九百七十七萬四千二百六十二元相抵不敷一萬零二百九十九萬七千九百五十四元各省直接支出共計一萬九千八百二十四萬七千三百十四元直接收入共計一萬六千四百八十三萬二千八百九十七元相抵不敷二千三百四十一萬四千四百十七元(參觀七年七月至八年六月止國家歲出入預計總算表)

(丙)自部庫實在收支言之 部庫直接收入之實數共計六千六百萬元直接支出之實數一萬七千七百六十萬相抵不敷一萬一千一百六十萬元(參觀部庫每月收支比較盈虧約數)

自以上所列觀之大概各省全年不敷之數三千三百餘萬元中央部庫全年不敷之數一萬一千餘萬元若言彌補之法當分兩時期言之以半年爲一時期應籌彌補之款如左

(甲)第一時期 即言前六個月本及裁兵之時各省應籌半年不敷之款一千六百五十萬元中央部庫應籌半年不敷之款五千五百萬餘元兩共七千一百五十

萬餘元

(乙) 第二時期 卽言後六個月已裁兵之後京外財政之狀況如何也按(一) 最近國家歲出入預計表所列中央管轄陸軍費一萬二千四百餘萬元(二) 部庫每月收支比較表所列部庫直接支出軍政費每月經常費八百八十餘萬元臨時費五十萬元全年計一萬一千一百六十萬元(三) 陸軍部調查全國現有軍隊入數及餉款數目總表列中央直接發放餉需九千一百六十五萬八千一百四十五元加以東三省福建綏遠等由中央籌給之數年需八百四十五萬四千六百零三元(參觀該表附記內第四項之說明) 共年需一萬零十一萬二千八百四十八元以上列之三數平均計算約在一萬一千萬元上下以半年計之應需五百餘萬元設若裁去十五分之七之兵額(即謂一百五十萬之兵額裁去七十萬人留用八十萬人) 即應省十五分之七之兵餉計可省二千五百六十餘萬元是中央上半年雖虧五千五百餘萬元而下半年可省二千五百六十餘萬元只籌不敷之款二千九百四十萬元足矣又按最近國家歲出入預計表所列各省陸軍費一萬二千九百十萬零二千八百五十六元以半年計之應需六千四百五十五萬一千四百二十八元設若裁去十五分之七之兵額(理由見上) 即應省十五

分之七之兵餉計可省三千零十二萬二千九百九十九元是各省上半年雖虧一千六百五十萬元而下半年可省三千零十二萬三千九百九十九元轉覺盈餘一千三百六十二萬三千九百九十九元各省盈餘之款應留備各省善後及清還各該省債款之用目下所應籌彌補者計有二款

- 一 上半年中央及各省不敷之款七千一百五十萬餘元
- 二 下半年中央不敷之款二千九百四十萬元

兩計共一萬零九十萬元

### 乙號說明

積欠軍政費 一千一十二萬三百餘元

內計經常費積欠六百四十四萬四千九百餘元臨時費積欠三百六十七萬五千四百餘元係截至八年一月為止六年以前尚有積欠不計在內此款可列入以備將來騰挪之用

### 丙號說明

積欠內債款 九百四十五萬元

此項包括內國公債及短期內債而言公債乃發行債票分年攤還者內債乃指國庫

券及短期借款而言公債已過期未付者八百三十五萬四千二百五十五元內債過期未付者一百零九萬六千零九十元二角五分兩共九百四十五萬元零此係國內用所關似應於續借款內籌備清還以昭國信

### 丁號說明

應還外債款 共三千九百六十四萬五千元一角六分

中國現負各國債款除洋賠兩款及善後大借款以鹽關兩稅備抵不計外其餘零星借款墊款共一萬二千八百三十八萬六千一百五十七元六角六分其中業已到期如善後續借款可以成立必須由銀團扣還者約共如上數

### 戊號說明

裁兵費共三千一百五十萬元

陸軍部調查全國現有軍隊人數除西南四省（粵桂黔滇）另列外共一百十萬零一人所需餉額一萬八千四百七十一萬九千四百六十元平均計算每萬人年需餉一百六十七萬九千二百六十七元零每月需餉十三萬九千九百三十八元零西南各省無精之調查惟據調查員報告之約數如左（陸軍部軍需司所調查）

廣東十一萬八千五百六十三名（內併入援粵閩軍護國軍）

廣西九萬六千七百九十一名（內併入湘粵境內各軍）

貴州七萬二千七百七名

雲南六萬二千六百四十六名（內有駐粵滇軍）共三十五萬七百零七名四川熊克武所部之軍隊若干未據報告約計之當有四五萬人故以全國統計現有軍隊可以一百五十萬人推算每萬人每月需餉可以十國萬之整數推算若擬裁一萬人給予三個月恩餉另雜費三萬元每裁一萬人需費四十五萬元若擬留八十萬人應裁去七十萬人即應需費三千一百五十萬元若於擬留之數有所增減則可照此遞算焉

### 已號說明

整頓幣制經費 二萬四千三百二十萬元

中國如採用金本位同時劃一銀銅各幣不能不籌措準備金分存中外各大商埠作為匯兌之用約略估計須備用美金一萬二千萬元約合中幣二萬四千元其中應以美金七千萬元為金準備以五千萬元為劃一銀銅各幣及整理紙幣之用此外應還印刷局造紙廠外債日金四百萬元約合中幣三百二十萬元共須餉二萬四千三百二十萬元如有不敷應與銀行團訂約時附與聲明將來需用金款以付匯票如原借

庚號說明

實業費 共五千萬

之七千萬美金有不足之時得向銀行透支金款至多之數以七千萬美金爲限

查前清幣制實業借款原議一千萬磅約合中幣一萬萬元本擬以一半之數開發東三省實業今亦擬借五千萬元爲辦理實業之用

以上所陳者我國於拉門德來華時所擬之財政計劃也其元擬議善後續借款夫善後借款根於前清幣制借款而來因辛亥革命幣制借款故未成功至善後借款則列入裁兵幣制整理鹽務各用途故此大所擬之用途亦與之相類其實最急者爲裁兵經費及補助行政經費也此議如成則內外債務減輕而兵額減少似可免十餘年來之內爭惜乎銀團之協議不調乃荏苒而至於太平洋會議我國財政狀態猶不如前矣

### 第三節 太平洋會議時

民國十年美國大總統哈丁君提倡太平洋會議邀請我國加入其時潘復長財政這余充財政專門委員并令擬具整理財政計劃及應提希望之議案當是時財政共管鐵路共管之聲浪甚高而我國以外債本息愆期者多深恐國際地位難以保持故最急之務無如整



理外債而內債及幣政各問題亦有連帶關係雖事涉內政無待提議然整理各項必須基金而可提供基金之擔保最確實者無過於關稅故同時請求關稅自由即以關稅之增收爲整理各項之準備因擬整理財政計劃及應提希望之議案備代表團之採擇茲將原案開列如左

美國大總統哈丁君爲謀世界和平倡設太平洋會議商權限制軍備問題并附議關於太平洋及遠東事件據各國駐使之報告各友邦政府對於我國財政甚爲注意並對於新銀團事件及整理外債裁厘加稅問題有所詢問而我國政府及一般人民亦甚願以最近整理財政計劃及希望友邦援助之議案乘此機會盡情披露求以解決方法也

#### 甲整理預算

#### 乙整理內外債

#### 丙裁遣軍隊

#### 丁整頓幣制

#### 戊振興實業

#### 己改正關稅

## 庚裁撤厚金

### 辛整理稅制

茲分別說明如左

甲整理預算 查預算以收支適合爲原則我國前清末葉以宣統四年之總預算言之歲入三萬五千八十餘萬元錢出三萬五千六百三十六萬元以收抵支不敷者僅六百餘萬元但使支出方面稍有爲節縮是可補苴民國二年乘軍事之後百政待舉需費孔鉅加以善後大借款成立故收支之欸驟增鉅額是年歲入五萬五千七百零萬元歲出六萬四千二百餘萬元以收抵支不敷者八千六百廿餘萬元至民國三四年政局粗寧極力節縮并辦理驗契推行印花菸酒等稅歲入因以增加於是歲入部分總計可得三萬八千二百五十餘萬元歲出部分總計只須三萬五千七百餘萬元以收抵支尙餘三萬餘萬元此爲財政景象最佳之時代至民國五年編製預算將各地出入之欸及新辦事業收支之數統行編列故範圍稍廣而收支之數亦增歲入計四萬七千二百餘萬元歲出計四萬七千一百五十餘萬元以收抵支稍有盈餘唯丙辰政變軍費驟增歲入欸內實收之數不能及額故實際之虧短約在八千萬元以上民國八年預算因西南獨立軍費更增歲入計三萬八千四百六十萬元歲出計五萬二千一百零一萬九千五百三十

元出入相抵不敷一萬三千六百四十一萬二千三百七十一元最近預算之情形如此以大要言之用兵之時雖有不敷但使軍事稍定則恢復民國三年狀態亦屬易易故政府極力設法籌劃統一節縮軍備以求收支之適合若得大宗借款爲裁兵之費則收效較速

乙 整理內外債 近年因預算膨脹歲入部分收不足額歲出部分均係必需之款故庫儲支絀不能不恃內外債以爲挹注而其中尤以多募內債之故票價低落市價遠在法定價格之下而外國商人因此而受影響者不少故政府爲整理元年八年公債計而有發行整理公債七厘債票之舉信用恢復價格提高中外商人俱蒙其利至外債一項除洋贖兩款及善後大借款以鹽關兩稅備抵不計外其餘零星借款墊款共一萬三千八百餘萬元而其中業已到期必須償還者約計三千九百餘萬元政府爲維持信用計或設法償還或商議展緩此保護債權者之利益也又於須聲明者此所謂必須償還約三千九百餘萬元者乃民國八年拉門德來華時約計之數今則債額視此倍加參觀下載之整理外債詳細計劃書便得其詳

丙 裁遣軍隊 預算所以不敷內外債所以日增者均因軍費驟增之故最近國家歲入之預計不過三萬八千四百六十萬餘元而中央各省海陸軍費之總額計二萬六千零

六十二萬餘元是占全部歲入三分之二而強於此可驚之軍費但以本國財政之狀況言之早應議及節縮現在世界提倡和平之日乎然因國內未臻統一政府權衡緩急事非得已故最近計劃無關軍務省分逐漸裁遣徐圖收束其軍務未平省分俟一律平靖後分期裁汰以現在一百五十萬之兵額裁去十分之七以存留八十萬人爲限度所需裁兵之費約三千餘萬元補發欠餉約一千餘萬元將來或議加賦或再辦驗契一次或募集內債或借入外資必期能得鉅款成茲大事也

丁 整頓幣制 軍隊裁遣以後財政收支可圖適合而金融方面急須整頓者無如幣制蓋以各國大勢均趨於金本位之一途而我國本位未定祇以無統系之銀銅各貨爲交換之媒介故於中外通商深感不便且各省濫發紙幣價格低落不止財政上之收支受其影響即中外商人之吃虧者亦不少故中國政府甚願及早改用金本位同時劃一銀銅各幣并一面整理各省之紙幣俾歸統一而便通行約計整理經費須有二萬四千三百餘萬元之基金云

戊 振興實業 以上所云指暫整理財政金融之事去從前之紊亂而已若欲求財政之餘裕金融之發展非從振興實業入手不可前清所議幣制借款實業借款原擬借款一千萬磅約合中幣一萬萬元本擬以一半之數開發東三省實業其實中國地大物博可

開發者不僅東三省若得輸入外資振興各項實業於流通國際金融發達遠東貿易均有裨益

己 改正關稅 在遠東貿易中最爲財政障礙者無如協定關稅一事進出口稅則既協定矣且進而有子口單三聯軍之協定又進而修改期限亦出於協定更進而修改稅則之標準年度及調查貨價亦出於協定層層縛束苛酷極矣今者中國政府及一般人民甚願各友邦守公正之主義撤除協定稅則恢復我國關稅之自由換言之卽我國欲以自由之權立國定之稅則使中外貿易各得其均衡也

庚 裁撤厘金 與關稅有相連之一事卽各友邦所盼望裁撤之厘金也夫厘金爲商業之絕大障礙盡人知之而因循未改者實因財政收支上一問題也故從前馬凱條約有加稅免厘之規定其意以加稅之收入補免厘之損失然從前所謂加稅者不問貨品之性質一律加至值百抽十二五實違背關稅之原則故今日一般之希望不在加稅之問題而在自由改正稅則之問題但使恢復此等之自由不問稅收之可相抵與否中國政府必以其決心毅力裁撤此中外人士共相痛恨之厘金也

申 整理稅制 厘金既裁撤矣而其餘一般稅制不能不謀根本之革新稅制根本之革新有須遵守者二原則一則圖租稅之普及一則謀負擔之公平而最新稅制能合上列

兩原則者無如現行之印花稅所得稅及將來可行之營業稅是三者爲十九世紀以來各國通行之良稅中國政府甚欲極力推行或創辦冀新稅逐漸發達舊稅之不良者可逐漸刪除也

中國政府基於以上之整理計劃於是有所希望於各友者邦四事

一希望新銀團之能成立可以商議善後續借款使前述之（甲）（乙）（丙）（丁）（戊）五項得有援助可以早日解決（詳見前載之善後續借款說明書）

一希望各國承認中國有自由改正稅則之權使前述之（己）（庚）兩項得以同時並舉圖貿易上相互之利益（詳見改正關稅意見書及提案附後）

一希望各國將條約上習慣上限制內國租稅之推行者盡撤除之使前述（申）項之各種稅則（新舊各稅均包在內）得以完滿推行

一希望各友邦改訂平等之通商條約且願現在及將來同時改訂以免前後參差諸多不便

查我國與各國所訂通商條約多有不平等之待遇殊失公平之道且因前後訂約不同加以最惠國條款訂入商約之故以致彼此牽制中國所失之利權頗多將來改訂商約須有約之國同時共改方免前後參差之弊

茲將整理外債詳細計劃書及改正稅則說明書及提案分列如下以供參考

一 整理外債詳細計劃書

查善後續借款說明書（已列在前此次必須根據是書立說者因事僅隔兩年拉門德尙在美國我國所提財政上收支之數目不宜前後參差）內所載丁項應還外債款共三千九百六十四萬五千元零一角六分丁項之說明云中國現負各國債款除洋賠兩款及善後大借款以鹽關兩稅備抵不計外其餘零星借款墊款共一萬三千八百三十八萬六千一百五十七元六角六分其中業已到期如善後續借款可以成立必須由銀團扣還者約三千九百六十四萬五千元一角六分此指民國八年美國資本家拉門德來京時所約計之數是後外債之額又增加不少茲列表以明之

說明

- 一 表內稱原額者指民國八年拉門德來京時約計之數
- 一 表內稱現額者指本年（即民國十年）現欠之數
- 一 表內△之符號者指民國八年拉門德來京時如銀團能或立可先扣還者
- 一 表內○之符號者指已還一部分而言
- 一 表內○之符號者指現已全數還清而言

一表內×之符號者指大宗借款現擬提出另定價還辦法而言

中國現負各國債款表

國名	債名	原額	符號	現額	說明
陸部	欠泰平公司購械款	日金三十萬二千六百〇九元十九錢	○	日金八萬三千一百五十萬三錢	除已還外餘此額
陸部	欠三井行購械款	銀元一百十八萬八千四百十六元七角五分		同上原額	
財部	欠三井行前南京政府借	日金一百五十萬五千二百五十元六十一		同上原額	
財部	欠大倉洋行保商期票款	化行一百十萬〇一百七十七兩四錢		日金二百四十五萬七千一百二十四元七十八錢	係由行化改故成現額
本行	教部欠正金銀	日金十萬元	△	同上原額	
本行	教部欠正金銀	日金十萬元	△	同上原額	



		日		本	
財部欠中日實業公司借款	日金二百萬元	同上原額	△	同上	同上
財部欠日本銀行團水災借款	日金五百萬元	同上原額	×△	同上	同上
財部欠三井洋行印刷局借款	日金二百萬元	同上原額	△	同上	同上
教部欠朝鮮銀行學款	日金一五萬元	同上原額	△	同上	同上
陸部欠泰平公司第一次購械延期款	日金一千三百〇五萬三千三百七十五元 又三百八十六萬元	日金一千八百七十一萬六千四百二十一元	△	同上原額	同上
同上第二次購械延期款	日金一千二百五十二萬八千八百五十萬元	日金一千三百三十六萬五千一百二十六元	○	同上原額	同上
	除已還外餘現額以上兩數合計共三千二百零八萬一千五百四十七元	兩欲合併加入利錢計成現額			



日	本
三菱銀行借款	泰平公司欠款 庫券款
東亞通商株式 會社借款	海軍部欠三菱 公司軍火價款
武林洋行賠款 期票款	日本興業銀行
泰平公司庫券 款	
中日實業公司 付息等墊款	
太倉洋行欠款	
庫券款	

日金三萬元
銀元二十萬元
川平銀二萬六千二百二 十五兩一錢二分
日金五萬元
日金一百二十萬元
日金一百四十五萬九千 三百四十一元六十錢
銀元九萬一千四百四十 九元三角七分
日金四十六萬六千九百 九十九元九十錢
日金四百五十四萬二千

日	本	英
付息墊款		
正金銀行學款		
中日實業公司 紡紗借款		
東亞興業社會 借款		
參戰借款		
朝鮮銀行參戰 借款展期利息		
匯業銀行利息 墊款		
匯業銀行借款		
共計現額約合銀圓一萬二千零二十五萬八千四百三十九元二角		
海軍欠阿模士英金九萬五千磅		
莊廠船價庫券		
外交部欠隆興英金三萬三千七百九〇		
六百四十元		
日金六十萬元		
日金三百萬元		
同上		
× 日金二千萬元		
日金一百六十萬元		
日金三百八十四萬七千 五百元		
日金八十萬元		
同上原額		





財部欠中法行法郎二百七十五萬佛 浦口借款展期 利息期票款	隴海鐵路法國法金八十五萬佛郎 方面應付十二 期息	財部欠中法銀法金五百萬佛郎（從 行期票款 前每四佛郎合一元）	同上續借法金同上 期票款	財部代還未開現元九萬九千七百三 甲欠匯理銀行十五兩三錢四分 款	財部欠中法銀 行浦口借款利 息展期期票款	同上
× 同上原額	○	○△	○△	○△	銀行二十八萬一千三百 二十七元九角八分 以下均新借款 故未列原額	法金五十六萬二千二百 四十五佛郎六十六生丁

法	國	法
財部欠中法銀行 墊付十五師餉 銀庫券款	法國郵船公司 墊款庫券款	財部欠中法銀行 交第二次新添 股本庫券款
教部欠巴黎銀行 學款	施乃德公司墊 款庫券款	教部欠中法銀行 學款
教部欠中法銀行 學款	財部欠中法銀行 借款	

四百二十萬佛郎	法金十五萬佛郎	法金四百零六萬二千四百零五佛郎	法金四十一萬八百零五佛郎	銀元二十萬元	英金八千零五十鎊十八先令	法金五十萬佛郎	銀元十五萬二千七百七十一元六角七分
---------	---------	-----------------	--------------	--------	--------------	---------	-------------------

連以上第二批  
資本共八百〇  
五萬佛郎





俄	國
還華比學款	財部欠華比庫銀元三十二萬七千五百
教部欠道勝借公砒十五萬兩	共計現額約銀元一百七十萬二千一百二十五元
教部借道勝銀行款	教部欠道勝款
財部借道勝款	同上
同上	財部欠道勝款
同上	審計院借道勝款
銀元二十萬元	銀元十五萬元
銀元十五萬元	銀元十萬元
同上	銀元三十萬元
銀元十萬元	同上
銀元三十萬元	
銀元十五萬元	
銀元十萬元	
銀元三十萬元	

以下均係新借之款故未列原額

券款	百八十兩八錢五分	教育部欠華比代墊學款	英金六千六百七十五磅十三先十一本	英金七千五百二十八磅加利成現額三仙十一本士	加利成現額
教育部欠儀品公規元二十萬圓	○	司大學借款	銀元八萬元	此係新借之款故未列原額	故未列原額
共計現額約合銀元十四萬零二百一十五元五角六分	×	財部欠華比庫券款	美金五百五十萬元	照舊額又加五十萬元故成現額	照舊額又加五十萬元故成現額
財部欠美孚公銀元六萬零六百七十七元三角四分	○	司煤油鑛欠庫券款	美金八十五萬元	照舊額又加六十萬元故成現額之數	照舊額又加六十萬元故成現額之數
國 教育部欠花旗學美金三萬元	○	司河工墊款庫券款	美金二十五萬元		

美款	國	各
陸部欠布來德美金三萬九千五百元	教部欠美京銀行學款	財部欠銀行銀元五十萬元 遣送敵僑款
○	教部欠加尼吉不和社學款	共計現額約合銀元二千五百四十五萬七千元
銀元三十萬元	美金七萬元	○△
× 美金五百五十萬元	銀元八萬三千元	
以下係新借故未列原額	美金一萬元	

各	國
海部欠安些度 廠船價 英金七萬九千五百磅	災借款
財部欠和蘭銀 行保商期票款	內 部 欠 匯 豐 匯 理 花 旗 正 金 賑
德 公 司 購 貨 價 款	共計現額約共銀元五百五十萬五千零七十七元八角二分
同上原額	
行化四十五萬九千二百 零四兩五錢 以下均新借故 未列原額	
英 金 八 萬 五 千 七 百 七 十 一 元 九 角 四 分	銀元四百萬

財政部用交借部款

電信借款	日金一千五百萬元	×	同上原額
吉會墊款	日金一千萬元	×	同上原額
濟順高徐墊款	日金二千萬元	×	同上原額
滿蒙四鐵路墊款	日金二千萬元	×	同上原額

共計現額約台銀元六千五百萬元

就上列之表觀之現負日本債額約一萬二千零二十五萬八千四百三十九元二角英國約二千四百四十八萬一千零七十五元法國則二千六百四十三萬五千三百零九元七角六分俄國則一百七十萬二千一百二十五元美國則二千五百四十五萬七十七元比國則十四萬零二百一十五元五角六分各國則五百五十萬五千零七十七元八角二分財部挪用交通部借款則六千五百萬圓共計現負總額二萬六千八百九十七萬九千二百五十二圓二角四分就中以所負日本之債為最多合財政部直接所借日本之款及挪用交通部之款計之共一萬八千五百二十五萬八千四百三十九圓二角幾占全額二分之一而強其餘英法美借款均不過二千五百萬圓俄比最少此中國現負外債之大概數

從前日金只合  
中幣八角

目也

若就以上所列總額更就大宗借款急須整理者計有下列各端（即前表之有符號者）

電信借款 日金二千萬元

林鑛借款 日金二千萬元

滿蒙四鐵墊款 日金三千萬元

濟順高徐墊款 日金三千萬元

吉會墊款 日金一千萬元

參戰借款 日金二千萬元

購械欠款 日金三千三百零八萬一千五百四十七元

共計約合銀元一萬五千二百零八萬一千五百四十七元

欽渝墊款 法金九百四十二萬零一百五十六佛郎九十七生丁

中法實業借款 法金一萬萬佛郎

中法銀行股分欽渝庫券 法金八百零五萬佛郎

共計約合銀元一千九百十六萬四千九百二十六元五角二分每佛郎合一角七

分

馬可尼公司借款 英金七十萬磅

費克斯墊款 英金一百八十萬三千二百磅

共計約合銀元二千零二萬五千六百元每磅合八元

芝加高借款 美金五百五十萬元

太平洋拓業公司借款 美金五百五十萬元

共計約合銀二千二百一十萬元

統共計二萬一千四百二十七萬二千零七十三元五角二分

以上各款除中法實業借款係五十年之長期限外其餘均係短期借款利息自五厘至八厘不等抵押品亦不一致今擬改爲長期借款（假定爲二十二年長短當可酌定）作爲二萬三千萬元整數計算每年一律平均改照七厘計算（假定爲七厘多寡當可增減）共計本利總額約合三萬九千九百十萬圓（本二萬二千萬元利一萬七千七百一十萬元表附後）每年約攤還一千八百零五萬元中國政府擬以左列之稅收提作擔保

即各國如願與中國關稅以自由之權則關稅所增之餘款可儘數提充擔保

此係化散爲整以長期外債抽換短期外債之辦法也設各國不贊同則唯有對於各債權



國爲單獨之交涉展長公債期限視庫收之情形定償還之辦法耳抑更有陳者此次新銀團若能組織成立則以上各款有必通先還者亦可善後續借款內扣還或將前列之各款全數歸納於善後續借款中計算亦可至善後續借款之擔保中國政府亦甚願以關稅之增收者充之此計劃整理外債之大概情形也

## 二 改正稅則說明書及提案

中國政府鑒于世界之趨勢不得不力圖發展然欲力圖發展不能不自財政根本上謀革新之法何也財政根本不革新不唯國家政費日增無術維持即經濟上商業上均形枯窘之景象因而中國商人受其困即外國商人亦未始不蒙其影響欲圖財政根本之改良事固多端而國際間關稅必須整理其要務也

關稅權本發動於國家主義之下前清康熙乾隆之際粵海等處本有自定則例徵收稅款之權至道光二十二年（即一千八百四十二年）因鴉片戰爭之結果中國自定關稅之權乃受制于江寧條約已而美法瑞典哪喊相繼立約修好其所附之通商稅則皆由協定而來相沿至咸豐八年（即一千八百五十八年）始行修訂一次由是荏苒歲月施行至四十餘年之久至辛丑和約成立（即千九百零二年）乃復修訂一次最後則民國七年亦復修訂一次是爲中國施行約定稅則之大略情形也

夫中國政府所受協定稅則之原因出于鴉片戰爭故各國予以不平等之懲罰中國國民忍受至今已歷七十餘年之久而仍不能蒙各國政府及國民之體諒使脫此至酷之羈勒是則中國國民所不遺憾也然而中國國家及國民在此七十餘年中所歷受之苦痛恐尙有各國政府及國民所未深悉者謹略陳之協定進口稅則是已扼其咽喉矣復進而協定出口稅則使無伸縮之餘地是扼其咽喉而更不使之呼吸也更進一步而有子口單三聯單之協定完二五之半稅者免其沿途之厘稅是扼其咽喉呼吸之外又扼其肩背矣釋之者猶曰沿途雖免稅厘而土貨未入洋商以前尙可收出產稅洋單繳銷以後尙可收落地稅而各洋商之解釋不然因此屢生阻碍致滯中國稅權之進行是又進而縛束其全體矣譬如一身日在縲紲之中焉望其軀體之康健中國財政無一事無一地不受條約之拘束其苦痛有可勝言者矣

進出口之稅則出于協定已難堪矣胡爲乎修改期限亦出於協定十年修改一次條約本有明文乃同治八年（即一千八百六十九年）已屆續修之期因各國間有異議而不果至辛丑因賠款之擔保乃始修改一次千九百十二年復屆十年期滿又因各國間有提出附帶條件而不果至民國七年因對德宣戰乃得爲無條件之修改是修改期限條約所明許者而仍須臨時之協定也修改期限出於協定矣胡爲乎標準年度亦出於協定修改稅

則應以當年之市價爲準方能切實而一千九百零二年之修改乃約定以一八九七八九三年卸貨之價值牽算故其當時所修正者按價祇值百抽四而已前歲之修改更棄最近三年平均之成例而改用五年貨價爲平均是標準年度條約所已有成例者而更須臨時協定也標準年度出於協定矣胡爲乎調查貨價亦出於協定按約以卸貨時之價值爲準而民國七年所修改之稅則必以海關之冊價爲憑不過以市價爲參考之資而已然中國所提出者各國多不容納各國所提出者中國必須勉從是調查貨價條約所明定者而仍須臨時協定也在中國政府讓而又讓者即中國政府虧而又虧也如此苛酷之待遇揆諸情理豈得謂平

中國因協定關稅之結果歷年施行此有名無實之值百抽五之稅則且其稅則取均一制度不以物品之性質需要之緩急分別等級因此而直接國家財政上受其限制間接而產業不得勃興經濟不能發達即外在華之貿易亦未始不受其影響今爲謀雙方相互之利益甚願各國政府發揚其正當光明之國際政策使我中國歷來所忍無可忍之約定稅則一旦有開放自由之一日也

中國政府深知各國政府所顧慮者在允許恢復關稅自由權之後中國政府或將施行絕對的之保護關稅政策力排外貨之輸入將使各國對華之貿易受其打擊閉鎖一絕好之

市場而商人皆將望而裹足也。然從前閉關時代或不免有此思想以中國現在之民智觀之早已深知世界文明之趨勢非有最適合時代之稅則不能使內外之商人共壽永久公正之利益是以中國政府自信將來自定稅則時必趨步各國之成規隨時增減冀得其平使彼此商貨之往來內外貿易之關係均無遺憾斷不至為無限制之自由貽友邦無窮之顧慮也。

其次各國所顧慮者在中國內國租稅制度之不革新但使解放關稅則洋商既增加擔負而一入內地又遭層層之捐稅節節之留難斯貿易仍無錢展之希望中國政府對於此節蓋已籌之熟矣厘金為商業之絕大障礙中國人士均痛恨之無可諱言者而因循未改者實因財政上收支一大問題也。今則時勢所趨緩無可緩祇使國際之關稅有與他國同等自由處置之權中國政府必以其決心毅刀實行裁撤厘金之事斷不使此等惡稅留存於今日也。

前者馬凱條約有加稅免厘之規定嗣後美日葡亦訂有專約其時所謂加稅者不問其為有益品無益品一律均加至值百抽十二耳是仍不脫均一稅之制度於獎勵工商之政策不免有所抵觸由今日觀之似不甚相宜也不如予以自定關稅之權可視值百抽五而增者亦可視值百抽五而減此中酌劑盈虛交換資料非特我國商民之利益抑亦各國商民

之利益也

關稅自由之後各國商人所增加擔負者不過視現在稅則較增之一部分而其所享之利益則有下列之一各項（一）免除出口稅（二）免除子口半稅（三）有視現在稅則而減稅者（四）有特別免即稅者彼挾此注無出出入而中國免厘之後則從前所紛爭未決之落地稅各項問題均因而解決即一切可爲貨物通過之障礙者一掃而空之商業因而日隆國際金融之基礎必日以鞏固矣

海關稅款本爲賠款及善後借款之擔保中國政府意欲裁去厘金修改稅則實欲增加其對外債務之信用且目前中國政府因整理內政之故其有賴於友邦爲經濟上之援助者正殷培養對外債務之信用爲中國不可辭之義務當亦各友邦所樂表贊同也茲尙有一層希望者最惠國條款爲國際上普通之先例然片面的之最惠國條款唯於中外之約章創見之是含有以強凌弱之政策際此世界建設真實永久和平之時似不應留此污點以啟國民間相互之惡感中國政府之意欲先從海關稅則中破滿此惡例除中國自定稅則一律通行外其有各國之產品爲中國之需要或中國之產品與各國之需要有特別之關係提出若干酌定年限分別互相協定與普通之國定稅則相輔而行固不必適用一般之最惠國條款

中國政府以爲照下列之辦法辦理最合於中外平等通商之原則並可解除中國七十餘年來所受之苦痛則中國國民必深感各友國誼之敦厚力謀親善之道使國際商業日盛一日也中國政府因本於上列之主旨提出議案如左

一中國政府依左列之標準厘訂國定稅則表如左

	一有益品	二常用品	三奢侈品
甲 生粗品	無稅	值百抽十	值百抽二十五
乙 半經工作品	值百抽三	值百抽十五	值百抽三十
丙 全體精巧品	值百抽五	值百抽二十	值百抽三十五

一中國與各國互問之產品有特殊之關係者可提出互相協定其餘悉照國定定稅則

### 辦理

前項協定之稅則不適用最惠國條款之例

一中國政府擬免除出口稅及子口半稅（或分期減免）

一以機器仿造洋貨之出廠稅須照中國內地稅之法令辦理

一海關辦事章程中國政府以最良之方法處置之

上陳之財政計劃包含整理外債改正關稅兩項本過詳陳我國財政之大概情形以備代表團之採擇非預備正式提出之件也蓋國際會議外人不便顯然千萬我國內政而我國亦不宜以收支數目報告之但會外談話或不相信吾國財政內容生有懷疑者非代表團中備齊材料不足以供應對也此爲民國十年財政部所擬之計劃同時農商部外交部亦各有提案其主張恢復關稅自由幾乎一致矣

#### 第四節 財政討論會時期

是爲民國十一年羅文幹長財政時代同時顧維鈞爲財政討論會會長余任專門委員先是民國十年太平洋會議之結果各國不討論我國所要求之關稅自主之提案僅允許於切實值百抽五之外先徵二五附加稅奢侈品且可徵至值百抽十唯其用途條件須召集關稅特別會議商定之故此時言財政者均注意於增加關稅裁撤厘金併整理內外債三大端而黃郛亦於斯時督辦財政會議事宜任余爲參議顧黃兩君皆參與太平洋會議者顧且爲力爭關稅自主之有力代表故回國後欲佐羅文幹以解決吾國內外債之問題也羅以特別之委託囑余擬具整理內外債計劃書閱此即可知民國十一年財政之情形也

茲將計劃書列後

今之言整理內外債者計有兩種主張如左

(甲) 主張局部整理

(乙) 主張全部整理

以上兩種主張絕不相容而本計劃書則以乙說之理由為較長故姑擬全部之計劃如左欲籌全部之整理須先明全部所負之債款若干據當時公債司之調查以外債言之除以鹽關抵押之債款賠款不計外其所負外債之總額計二萬二千餘萬元又內外銀行借款經償還內外債審查會審查際以九六公債抵還二十五萬外元計尚短二千三百餘萬元又非鹽餘抵押之借款三千七百餘萬元又國庫券三千三百萬元又九六公債九千六百萬元又元年公債整理債票二千五百萬元八年公債整理債票八百八十萬元(見附表一)統計內外債之總額為四萬四千二百八十萬元再加利息約四十萬元及庫藏司向各銀行透支之款二千一百萬元統共五萬一千二百八十萬元

今若全部整理發行新票換回舊票須照前額加給一成例以新票一百元換回舊票九十元勢須發行五萬六千九百七十七萬七千七百八十元方能將舊欠之債款了結

夫以如是鉅額之債款求相當可抵之基金際現有關係全數僅據可充二千四百萬元之整理內債基金尙虞不敷外其所可希望者即將來增加二五之海關附稅也



以十年份海關進口稅之數目及此次上海修改稅則之增收推測之即可得將來附加二五增稅之約數

十年份海關進口正稅關平銀三千八百五十九萬四千零十兩

以一五申合銀元四千二百八十九萬一千零十五元

新修稅則實行後估計每年應增收關平一千萬兩

以一五申合銀元一千五百萬元

實行附加二五時估計每年應增收關平銀一千九百二十九萬兩申合銀元二千八百九十三萬五千元（見附表三）

在太平洋會議之時各國所詳附加稅之用途其大意在於教育實業及建設一切公益之用並非允全供整理債務之用也故關稅研究會及財政討論會會議之結果均擬以七成爲整理債務之用以三成爲其他建設之用果如採用斯議則二千八百餘萬元之加稅以七成計之不過可得一千九百餘萬元但以提供以上債額之利息尙虞不足逞言償本今即假定爲全數加稅均撥爲整理債務之用可得各國之贊成如數分攤勢非將償還之期延至三四十不可然年限太長內外之債權者均不願意故欲縮短償還年限勢必於海關加稅二千八百餘萬元之外再求別項之財源以充之無已其唯烟酒之稅費乎查烟酒

八年度實徵之數如左（除粵東西川廣西湖南雲貴不計）

公賣費實收六百六十五萬餘元

烟酒稅實收六百七十二萬餘元

牌照稅實收九十九萬餘元

共一千四百餘萬元

若是則海關附加稅及烟酒稅費兩項共計可得四千三百餘萬元如以平均五厘行息計算計二十四年以內可將以上內外債之本息一併付清另列表以明之（見附表四）其所以定息五厘者因長期之債票利息不能太重也善後借款之利息亦以五厘為率近來吾國金融不活動商業不振興者即政府所給之債息太高故也引下息金或亦有裨於金融界歟但茲有須聲明者一千四百餘萬元之烟酒稅費現多被各省截留如非另籌別款為各省抵補之資且將烟酒稅費援照鹽務稽核所辦法則空言徒託基金仍不確實未必能得內外債權者之贊同

欲籌抵補烟酒稅費之方設求諸免厘加稅以後之餘款無可希望也蓋免厘以後吾國所損失者計厘金常關及正雜各稅捐中之含有通過稅性質者共計六千六百九十二萬餘元（見附表五）子口稅復進口稅之損失尚不在內而加稅至值百抽一二五以後

約計可得進口稅總數一萬四千四百七十一萬餘元（見附表三）除現在可得之稅款（以十年份之關稅收入推測連同此次修改稅則後之增收在內）並實行附加二五增額共計八千六百八十二萬六千餘元外（見附表三）不過增加五千七百八十九萬餘元以之抵補免厘損失尙虞不足焉有餘款以供別用是則非辦產銷兩稅或新稅（如營業所得等稅之類）以資調劑不爲功也

照馬凱條約加稅之後若抵補裁釐之不足尙可對於不出洋之土貨徵收出產銷場兩稅以爲抵補但自我國方面言之除附加二五抵充整埋債款基金外加至值百抽一二五時只增五千七百八十九萬元以之抵補裁厘之損失尙屬不敷而自外國方面言之以附加二五之稅款二千八百九十三萬五千元與加至值百抽一二五之稅款又增五千七百八十九萬元合併計算共增八千六百七十七萬五千元（見附表三）以之抵補裁厘之損失固已綽綽有餘未必再許我更辦產銷兩稅也

即令許我更辦產銷兩稅欲求抵補裁厘之數之數九百零二萬元（裁厘損失六千六百九十一萬元除增稅五千七百八十九萬餘元外計不敷數九百〇二萬元）又洋貨土貨子口稅及復進口半稅之損失七百四十二萬四千六百八十一元（見附表六）（以九年份海關收入爲比較洋貨子口稅一百六十三萬兩土貨子口稅八十三萬五千八百五

十九兩又復進口半稅二百四十八萬三千九百二十八兩共四百九十四萬九千七百八十七兩以一五申合共七百四十二萬四千六百八十一元因一般輿論均議裁厘以後須免復進口半稅總稅司亦有此說故將此項損失統計在內）又煙酒稅費一千四百餘萬元勢非辦至三千〇四十四萬四十餘元不足以資分配然現在常關之收入每年不過一千六百七十三萬餘元（見附表七）猶賴內地之常關徧設稽查周密漏稅無虞也今若照美約將內地常關裁撤僅留沿江沿海之常關以徵收不出洋土貨之產銷南稅而且供製造廠之用者尚須免稅通過者又須免稅恐僅能得常關向來稅額三分之一之約數即不過能徵五百餘萬元而已且此五百餘萬元之收入以之抵補五十里內常關之收入尙且不足（五十里內常關本爲洋賠款之擔保裁厘以後此款亦歸無着將來辦理產銷兩稅歸海關監察則此款提充擔保必無疑義）更何望其留作別項抵補之資又何望其能徵至三千〇四十四萬餘元之約數乎是以國家之收入言之與其按照條約辦理產銷兩稅所入有限無如拋棄條約上可辦之產銷兩稅改辦營業所得等稅或可得三千餘萬元之大宗收入藉以抵補裁厘損失兼可鞏固公債基金况商人痛恨常關之留難需索等於厘金何如因勢利導使土貨得以發展新稅得以推行財政革新在乎此舉固非僅整理內外債之問題已也

或曰煙酒稅費截留已久勢難歸諸中央即辦理新稅毫無把握亦未必能得三千餘萬元之收入指此作爲基金之財源恐難得內外債權者之滿意果如是也唯有以鹽餘抵補關餘之不足以新稅供行政經費之要需總之維持國家爲國民之義務從前恃債過日已屬非計及今不翻然改圖則後悔將曷有極歟所願與邦人士一商榷之

是時之主張蓋猶沼馬凱條約值百抽一二五立論也故欲以抵補厘金則不敷整理債務欲以備充整債基金則不敷抵補厘金之用是以國內談財政者謂非打破馬凱條約一二五之規定我國財政終無發展馬之希望也

#### 第五節 財政整理會時期

繼財政討論會財政會議處而起者有財政整理會開始於民國十二年而結束於民國十七年首充是會會長者曰顏惠慶民國十三年有上大總統呈文一通閱其內容即可知十三年財政之大概矣

其文云本會自上年九月間或立以後即經遵照公布章程應行辦理各事分途進行並將進行程序略分三步第一步爲調查第二步爲審核第三步爲計劃所願在會各員不避煩難精勤探討六閱月來雖不敢謂有成績而勞絲在握差亦略呈端緒按照目前進行情形已將入第三步時期原擬儘六個月以內一律結束無如審核手續異常繁重尤以內外債

務一門重疊套搭頗費鉤稽所有向債權債務兩方面調集之表件或因路途遙遠往返需時或因欸目紛紜查核匪易迄今未能收齊以致內外債務數目雖已略知梗概尙難確定細察然此種情形僅爲手續問題無論若何困難必可設法促成其事惠慶所昕夕焦心一籌莫展者厥爲規定計劃一事處今日而言整理債務必先籌有確定之基金方足取信於人著爲定案一方面更須兼籌並顧必使經常各費完全有著而後償債度日兩不相妨謹就本會研究所得分晰陳之我國財政紊亂主今已達極點以言收入除中央權力所及各地外大率皆省自爲政不特昔之專欵解欸完全停止即向歸中央所有之各項收入亦復難以足數以言支出則政軍各費日益膨脹國民擔負之重有加無已實亦毋庸諱言夫以日減之收入供日增之支出譬諸垂涸之源取之者尙紛至查來其爲危險寧待言喻查最近年份中央各項稅收區分五項一海關稅及五十里以內常關稅約收九千四百四十餘萬元二五十里以外及內地邊陸各常關係收約六百七十餘萬元三鹽稅約收八千九百八十餘萬元四菸酒費稅約收一千五百餘萬元五印花稅約收三百二十餘萬元以上五項稅收約共收額爲二萬零九百餘萬元而內中除海關稅及五十里內常關稅一項歷年尙無短收外其五十里以外及內地邊陸各常關稅一項內僅有京師稅務收入中二百餘萬元向歸中央收用餘均由各省截留實解無多以十一年分實解數爲衡約僅七十餘

萬元鹽稅一項各省提用截留數目約二千〇二十餘萬元再除去經費一千〇三十餘萬元淨得之數約四千九百三十餘萬元菸酒稅一項淨得之數不及收額十分之一約一百四十餘萬元印花稅一項淨得之數亦止十分之一約二十餘萬元因以上情形其結果則號稱二萬〇九百萬元之收入實際中央淨得之數約僅一萬四千八百萬元此項淨得之數尚須由關鹽兩稅項下提出約九千八百萬元作爲有確實擔保內外債償本付息之用又須由鹽稅餘款項下提撥約四千三百萬元逐平協濟各省及應付特種債款庫券等項是實在可以運用於政軍各費之數僅約七百萬元至於中央近年應行支出各項據調查所得較爲可供參考之數計政費約五千八百餘萬元軍費約七千萬元與八年度支出一萬三千餘萬元總數相較尚無甚大出入然以七百萬元之征入而擔負一萬二千八百萬元之支出其竭蹶情形已可概見即遵照上年十一月二十九日明令將應行裁撤各機關經費一律刪除充其量亦僅能減少約五百四十萬元似仍無濟於事試觀上列中央各項收入數目不爲不多而實際淨得之數平均僅及應收數目十分之七可以運用于政軍各費之數又不及淨得數目百分之五乃支出總數竟超出可以運用之數至十七倍之鉅其現象已屬可驚而無確實担保之內外債務尙不在內此項債務目前急待整理舉其大概屬於財政部者照財政部民國十一年九月所編財政部欠各項內外債款一覽表推算本

息約計五萬三千六百餘萬元屬於交通部者照交通部最近所編整理債務計畫內開無力擔負數目約計一萬八千七百餘萬元共達七萬二千三百餘萬元如果按折扣發行債票利率假定爲五六厘則每年僅付利息亦須四五千萬圓攤還本金尙未計算在內今度日之資已不敷一萬二千一百萬元之鉅安有餘帑以充基金目前縱可羅掘因應苟安且夕然此種現狀決難長久維持終非從根本上通盤籌畫不足以樹財政基礎而救危局本會多方討論以爲扼要之圖端在整頓收入節省支出首當設法使各省有充分之諒解對於應歸中央之各項收入勿再截留提用必須涓滴報解以符定制蓋中央政府爲全國施政之中樞非賴各省協助勢將覆餗停欣束手待斃各省應具同舟共濟之誼未許稍存畛域其次當開闢稅源剔除積弊庶幾有利於國無病於民此猶就收入言之若論支出則普通政費固宜痛加削減而全國軍費竟占歲出總額十分之七故對有整理軍費一事尤應從長計議總期兵數分配款不虛糜考東西各囑預算固多採用量出爲入主義然此種辦法在政治發展之國家行之或得其宜若施之於現在之我國實相逕庭欲求收支之歲保均衡非暫用量入爲出辦法不爲功至於整理債務之基金一項初以關稅會議指日開成預計二五附加稅增收之數每年約可得二千五百萬圓如果將政軍各費定有切實辦法則前項附加稅收尙可酌量撥作整理債務基金其不敷之數再行設法騰挪他項收入以



資補充倘能辦到亦未始非財政前途之一線生機乃此項會議召集無期並此垂成之局亦幾一無把握揆諸中央窘狀則如此曠觀國際形勢則又如彼長此因循誠有不堪設想之虞抑更有進者交通事業爲國家命脈關係財政商務至大且鉅整頓政良洵爲目前急要之務查路電郵航四政原屬特別會計論理富有贏無絀徒以政局不定虧累重重益之以非分 擔責馴至入不敷出無以自存倘能力予爬梳劃清界限則豈僅交通部自負之債可以自行籌還或尙能籌出餘資補充歲計此外如關稅會議之應如何設法促進尤不能不特別注意查二五附加稅延遲實行一日無確實擔保之內外債務延遲整理一日出入之間所關匪細以上所陳各節非敢危詞聳聽實以顛覆之禍迫於眉睫失此不圖噬臍何及是宜速定大計以固邦本否則即由本會擬成具體整理計劃亦等於紙上空談無裨實際也

其時關稅特別會議因金佛郎案未解決法國爲之梗阻無從召集故二五附加稅不能實行即整理債務別無基金而財政困難日甚一日司農仰屋興嗟而談財政者乃苦於無法以善其後也未幾而曹錕去職段祺瑞執政乃有善後會議之召集政局爲之一變顏惠慶命余草擬財政計劃以供善後會議之採擇此民國十四年事也茲將計劃書列後

竊維治國之道首重理財而理財之方貴乎探本吾國地大物博人口浩繁財源非不富也

乃上下交困日日憂貧者是曷以故理財未得其本源之道也今日財政之病源果何在乎再三考度以爲受病之源有四端焉

一則國債之額過鉅也 據財政整理會之調查內外債額現負之總數共計十六萬三千四百四十餘萬元內除有確實擔保之內外債約十萬零二千九百二十萬元外其餘無確實擔保之內外債及銀行短期墊款等共計六萬零五百二十餘萬元（附表一）而交通部分無力整理者尙不在內夫以我國擁有四萬萬之人口視此債額爲比例負擔尙不爲多但長此以往愈積愈多民力幾何詎堪此層層之積累推原其故蓋因民五以還預算不敷彌縫乏術祇得恃債過日殘喘苟延相沿至今索債則戶限爲穿累息則巧歷雖算此項新債整理時祇論子金每歲約須五千元之新支出（假定以八厘計算）而有確實擔保債務之子金尙不在內此則中央財政受病之源一也

其次則中央與各省收入之支配不均也我國歲入之數財政整理會所切實調查者或以各省冊報爲衡或以民人預算爲準平均核算經常臨時合計共歲入四萬五千九百九十六萬餘元（附表三）就中收數較大者爲中央直接收入者計有四款曰關稅曰鹽稅曰菸酒稅曰印花稅四者統計約收二萬六千二百八十餘萬元居全部歲入之半如果徵能及額儘數解京則除撥還應付之內外債外留以挹注中央費用所虧想亦有限乃實證之

數不如預算之虛懸而各省截留過多起解有限夫關稅及常關全部已抵債欸毫無關餘鹽稅雖有九千餘萬元之收入而各省截留過半其餘半數解至中央除抵外債外撥還內債及墊欸尙且不足是世所稱爲鹽餘者今實鹽虧矣此外菸酒印花以民國十年實解之數稽之不過一百七十餘萬元杯水車薪何濟於事然亦有其指撥之用途是即謂中央收入涓滴毫無可也此則中央財政受病之源二也

其次則支出之虛耗過甚也 現在歲出合計經常臨時共五萬六千六百餘萬元收支相抵不敷一萬零六百餘萬元（附表三）而揆其原因則軍費過鉅之故也五萬餘元支出之中陸軍費占二萬五千五百餘萬元海軍費占一千八百餘萬元是幾占全部歲出之半民力有限財源將枯焉能堪此虛耗乎據陸軍部之調查全國帥旅雖無確實冊報而現在約計之數陸軍六十七師混成九十五旅雜項軍隊約十八師十旅八團總計約在一百二十五師左右（附表四）而自稱爲民團民軍盤踞各地者尙有二三十師軍額暴增實堪驚駭今若以全國應留五十師計算是須裁減軍隊至半數以上約可省陸軍費支出一萬三千餘萬元不止可彌預算之短虧且可以供政費之點綴無如大局不寧禍亂未已欲言裁遣速效難期此則全國財政受病之源三也

其次則實業之提倡失宜也實業爲發達富源之母富源不濬即財政無從設施吾國鐵路

際京奉京綏津浦滬寧等各幹線外其餘或因線路太短獲利有限或因借款失當興工無期濟河濟淮屢議無成猶不能爲交通之輔助利權坐失徒然仰屋興嗟當局者或亦有力與心違之隱痛歟加以厘金未裁商務難興國道未通運輸不便是以各項實業均無從着手今日廢督裁兵同一心理然試問裁兵以後無法收納則退伍之卒流爲奸梟無賴之氓復編營隊前後循環彼此遞嬗國家無安寧之日閭閻有愁嘆之聲推厥來由無非實業提倡未得其宜故容納無途永無解決之辦法此則財政受病之源四也

今若欲祛途具病

第一當自整理國債始 蓋外債不還大足以召外交之干涉小足以損國家之信用憂時之士已覺惶惶即內債關係較小然國民所承購及銀行所代墊者無一非血本所關乃募資之日有類飲鴆而還本之期竟如畫餅失公債之信用害猶淺阻金融之周轉害實深今日誠者多議以海關二五之附加稅爲整理公債基金然二五附稅雖能實行即連奢侈品加稅計算每年至多不過二千八百萬元之增益專供還利已短半數遑言償本即使再籌別項稅源勢非咄嗟可辦况夫外交之懸案尙多然別之會議無日公債未能整理利上加利暗中剝削元氣愈虧所盼內外協力決定方針或改短期爲長期或代重息以薄息無非化散爲整攤分付攤於將來爲國債本確定之基即代大局挽危亡之勢此則整理國債爲

當今言財政者最急之務也

然欲整理國債非從新支配收入不可 文明各國租稅制度本有國家地方之分因性質之不同劃界限以自守將來兩稅如何劃分當有定制但以現狀言之關鹽菸酒印花均認爲中央之直接收入或以供公債之擔保或以定國庫之用途理應明令各省盡數報解不再截留凡關於國稅之徵收官員之進退悉德中樞主裁不由外吏干涉斯整理得法稅款漸增則可於償還夙逋之外略分維持生活之資以現在中央軍政兩費極低限度言之每月能有三百七十五萬元之的款亦可維維其生命但此祇能維持現狀也若欲稍稍擴充舉行應辦之善政勢非恢復民五解款專款不可（附表五）內外本爲體立樞府之尊嚴卽以謀全國之統一舍此別無良策所謂應從新支配收入者此也

然從新從支配收入非設法縮小支出不可 各省所以截留稅款者爲代付中央軍費及本省增防增費故也夫各省軍隊林立以言禦外而外侮頻侵以言治內而內亂彌甚聚百萬之饑軍 四民之膏血天下至患無踰乎此今者人心厭亂競言裁兵且欲各省奉還稅款擁護中央實亦非裁汰冗軍節省糜費不可但言之甚易行之維艱裁遣需費善後需費若非計策萬全勢必空談無補今將待外資以援助乎歐美市場自對德宣戰後息金增漲加以我國債票信用薄弱吏欲新募勢非易易况此係政治借款其嚴酷之條件更不知如

何也抑將募內債以挹注乎頻年水旱流亡未集十室九空商業彫疲何力及此對外對內俱極艱難世事關國家大計亦未便因噎廢食何也今日軍費之重如此而各省收入亦也軍費佔去多數是各省終必與央央同歸於盡而京師治安岌岌難保尤不待言况軍隊駐紮之地其紀律稍次者往往責商會之賠墊包稅局以恆肥擾累百端弊竇叢集是全國之土農工商又胥耗精華於軍而無不失業然則裁兵一事非今日所謂行之則生不行則死者乎裁兵固須籌費然軍隊之內一年死亡虛曠者往往在二成以上如每年以二成爲限則二年之內便可減軍費六成此又在政府之有決心內外軍事長官之有毅力自亦不難辦到至於各項政費較之軍費雖少數但有一分之節省必有一分之效果刻下中央局勢爲財政所累實已知屋之必傾堤之必決所賴以支撐危局者全在京外同僚汰冗祛繁移緩就急以徐圖國運之開展所謂廳設法縮小支出者此也

然既縮小支出矣非提倡實業不可蓋實業爲生財之大源裁兵以後容納之途徑開拓之道亦多端矣而措款興工最爲要著如開濬運河宣導淮流一事關係水利輔助交通苟能銳意進行則成績必有可睹此外若展修重要鐵路亦屬刻不容緩粵漢鐵路興築有年迄未竣工以致南北兩段猶難按軌阻碍交通不便商旅如能將株州至韻關一段計山道涵洞二百七十餘英里約需銀元五千萬元急速開工二年內即可由燕達粵接軫聯鑣便

利運輸促成統一裨益良非淺勦又如川漢一段歷來雖有築路計劃但以山路崎嶇難規路線在再多年迄無定議據調查所得灌縣都江堰之水力可建設水電機藉以敷道軌道先通灌縣至重慶電車並可以所餘電力助成他種鑛廠事業開辦之款約需銀元五十萬元此線如成則將來上溯滇藏下達宜昌可次第推行邊圉可期鞏固富源於以開發矣至於東北西北交通則京綏線亟將展修如由京綏路之平地泉站敷設軌道與四洮線聯接計程約七百餘英里此路告成東蒙富源即可開發西則由京綏路之包頭站敷設軌道直達哈密計程約八百餘英里竣工以後西蒙地利亦可發展兩路建築費及沿線兩旁應開溝渠藉資墾殖約需一萬六千萬元期以五年告成兩綫所經之地至少可得六百萬頃再循序而進則西北展拓可分支綫於庫倫喀什喀爾伊犁青海諸部移民殖邊開發富源道無踰此兵工之說幾成不易之經如果一面收束軍隊一面振興實業則導河濬路開墾殖民諸善政均將次第舉行豈僅救貧實可致富厘金爲阻害實業之惡政不特全國商民所痛恨抑亦環球各國所譏許華府議約既許我於二五附稅外在特別會議席上可議籌備履行免厘加稅之辦法所慮各省籍口軍糧關係不肯裁厘斯對外交涉必致棘手欲定國是端在今茲若有一致之主張可供將來之保護若夫國道計劃尤爲輔助交通發達實業之要圖所賴決定等級或由國力創辦或歸省縣推行內外如果同心枝幹可以並舉斯則

阻碍既去氣脉尤通富國強兵道具在是所謂應極力提倡實業者此也

上所論列分言之曰整理國債曰支配收入曰縮小支出曰提倡實業而四者之中實有相因而生之關係然其關鍵則全在於裁兵兵一日不裁則各省之支出無從核減各省之支出不核減則鹽關等稅不能盡解於中央鹽關等稅不解中央則償債度日俱無足恃斯則國際之地位或至動搖全局之人心難於收拾雖侈言興辦各政豈非忘實禍而驚虛名乎總之時至今日飄搖風雨破產即在眉睫之前即使急起直追已虞不及若再遲迴禍患誠不可勝言者矣

是爲民關十三年段執政時代李思浩長財政時之財政狀況雖屬岌岌可危而所負內外債額之數視現今較少如能及時整理事尙易行且其時善後會議甫開而機稅特別會議亦有召集之希望故談整理財政者均以爲千載一時之機會不謂及今思之亦成紙上空談耳

#### 第六節 關稅特別會議時期

民國十四年我國在居仁堂召集有約國根據華府會議所議決之案開關稅特別會議議決一切關於財政上之問題其時我國政府對於財政計劃扼要言之計有六種一曰關稅自主一曰裁撤厘金一曰徵收附加稅一曰預定開徵附加稅時期一曰確定附加稅用途



一曰增加關稅之保管一曰協定互惠關稅一曰發生新約之效力自我國向大會提案後  
 日本美國亦各提對案茲列中日美三案比較表如左  
 中日美三案比較表

關稅自主

中 國 提 案	日 本 提 案	美 國 提 案
<p>一 與議各國向中國政府正式聲明尊重中國之關稅自主</p> <p>二 與議各國承認解除現行條約中關於關稅之一切束縛</p>	<p>一 除中國以外之各締約國茲特鄭重宣言對於中國依據主權與固有權利應享完全關稅自主之原則予以承認（第一條）</p> <p>二 應行議訂之新條約應取消中國與其他締約國現行條約上關於海關稅則之諸規定（第七條）</p>	<p>一 吾人承認尊重中國關稅自主之原則（前文）</p> <p>二 吾人並預備商訂新條約現行各條約內所載稅則上之自限制規定取消（前文）</p>

<p>裁撤厘金</p>	<p>中國提案</p>	<p>日本提案</p>	<p>美國提案</p>
<p>中國允將裁撤厘金與國定關稅定率條例同時施行但至遲不得過一九二九年一月一日          (中國以為裁撤厘金係關中國內政並承允必以決心實行)</p>	<p>中國應立即制定一國定關稅定率條例並附以稅則表於三年之內與厘金裁撤同時實行(第三條)</p>	<p>吾人預備商訂新條約將裁撤厘金及實行中國國定關稅定率條例予以規定(前文)凡厘金及擬定之相關內地諸稅均行裁撤(第三條之第四款)</p> <p>為裁撤厘金起見應由關稅收入項下提出款項分撥各省以為厘金之抵補(第三條之第五款)</p> <p>如有違反實行裁厘之條約於無論何處徵收厘金則納稅人有權向海關行政機關要求償還其所繳厘金之全額(第三條之第六款)</p>	

中國提案	
日本提案	
美國提案	<p>以履行以上四五六七各      款之規定為條件中國關      稅上規行條約之限制應      即作廢中國定年海關      稅則條例應如中國代表      團所提議於一九二九年      一月一日發生效力（第      三條之第八款）一月一      日以前經多數締約國請      求中國應於一九一八年      五月一日召集締約各國      代表開一會議以便宣告      厘金業已裁撤並將此項      條約中之內容事項另行      磋商協定（第三條之第      十款）</p>

前項臨時附加稅應自條	中國提案	<p>在未實行國定關稅定率條例以前中國海關稅則照現行之值百抽五外應於普通品征值百抽五之臨時附加稅甲種奢侈品（即煙酒）加徵值百抽三十之臨時附加稅乙種奢侈品加征值百抽二十之臨時附加稅</p> <p>開徵附加稅時期</p>
	日本提案	<p>中國對於進口貨物得徵收華盛頓條約第三條第二款所允許之附加稅（第四條）</p>
列強除中國外允認自一	美國提案	<p>列強除中國外允認自一九二六年二月一日起對於各種貨物徵收值百抽二五之附加稅並立即預備一種奢侈品至遲不得過一九二六年七月一日應實行課以值百抽五之附加稅（第一條）</p>

收 約簽字後三個月開始徵		附加稅用途
中 國 提 案	一 裁厘準備金 二 整理無抵押借款	
日 本 提 案	一 抵補厘金收入所需要之款項	
美 國 提 案	一 各省厘金之抵補 二 折減稅款之支付	九二六年二月一日起對 於各種貨物徵收價值百抽 二·五之附加稅並立即 預備一種奢侈品表對於 該項奢侈品至遲不得過 一九二六年七月一日應 實行課以值百抽五之附 加稅（第一條） 應盡力設法以期此項條 約於簽字後盡速實行（ 第三條之第五款）

<p>三 建設事業 四 中央政府行政經費</p>	<p>一 恢復中國政府財政上信用 二 政府之政經費</p>	<p>三 無擔保借款之償還 四 中央政府之行政經費 (第三條之第七款)</p>
<p>增如關稅之保管</p>		
<p>中國提案</p>	<p>日本提案</p>	<p>美國提案</p>
<p>由特別委員會保管之</p> <p>此項加稅所得之收入應由海關行政機關保管之 (第一條)</p>		

互惠協定

中國提案

進口稅遇有以其本國某種貨品依互惠條件協定者其稅率從其協定

日本提案

受此同一過渡期內中國居一方面其他締約國居一方面應分別議訂條約如雙方願意可將施行於

美國提案

由實行此項條約規定所增加之關稅收入應由海關行政機關彙存按照下列規定支配用途（第三條之第三款）

	<p>發生效力</p>	<p>中國提案</p> <p>關於前四條之決定應自條約簽字之日起發生效力</p>
<p>某特種物品之互惠協定稅率載入該項條約之內此項訂立之新條約應於一定期間內繼續有效（第五條）</p>		<p>日本提案</p>
		<p>美國提案</p> <p>應盡力設法以期此項條約於簽字後儘速實行（第三條之第九款）</p>



就上之大體觀之我國所要求之關稅自主原則上各國均已贊成且各國於大會上正式承認至裁撤厘金亦經我國委員在大會爲左之宣言云

妨害中國經濟之發展者無甚於厘金制度者也因其阻碍貨物之暢銷與商務之推廣其結廣每致減少吾國之生產力而益陷人民於貧困凡一國之進款求源及其購買能力全恃人民生產力之大小中國今日之生產力受此不良之厘稅之影響最鉅遂至財源缺乏收入減少購買力衰弱國際貿易亦因而低落矣

就經濟歷史觀之其發展程序每由一家而推及於社會再推而至於一國然後普及於全球此項發展在今日已臻一國之程度而漸次及於國際之程度今中國不幸因此不良厘稅之存在致原料與製造品之出產不足供國內外之需求此誠一可痛憾之情狀也

中國人民歷年來呼號此稅之裁撤中國政府並設立財政善後委員會由全國軍民政當局代表充任會員吾人深認此種情狀非枝枝節節所能救濟若不將此問題澈底講求則殊無增進國利之可能也

中國政府於熟知考量之後決定裁撤厘金俾國民之幸福與國外之貿易同受其益中國財政鞏立基礎與各國之關係亦愈加敦睦中國於是宣告裁厘一事將於民國十八年一月一日實行

是項宣言公布後自博各國代表之贊成唯我國所據增收之附加稅率各國則重加考慮焉其時我國之提案大要如左

一 在未實行國定關稅定率條例以前中國海關稅則照現行之值百抽五外普通品加征值百抽五之臨時附加稅中種奢侈品（即菸酒）加征值更抽三十之臨時附加稅乙奢侈品加徵值百抽二十之臨時附加稅

二 前項臨時附加稅應自條約簽字之日起三個月即行開始征收

蓋華府會議所允許之附加稅普通物品只允增徵至百分之二五奢侈品至多只允增徵至百分之五我國因照此計算僅能增收三千餘萬元欲以抵補裁厘則整債無款欲以整理債務則抵厘無資且創設須費行政須費仍無十分完整之辦法故擬多增附加稅俾整理債務抵補裁厘辦理建設補助政費俱有著落其時擬有一萬萬元以上之增徵（附件六）以三千萬為整理債務基金以三千萬為抵補裁厘損失以三千萬供建設經費以一千萬補助行政之虧短即世所稱爲三三三一制也爾時我國在會議席上之宣言如左

查華盛頓條約第三條所載徵收附加稅之用途前經華會各國代表團提議多端其提議之宗旨何在姑置不問要之各國關格之爲此提議皆出自友助中國之精神絕無干涉國內政之意思此乃當時訂約各國（連中國在內）訂定該約第三條准許特別會議議

決用途之本意也

中國政府現在預爲聲明將上開附加稅收用充作下列四項之用

一裁厘備準金 查厘金行之已久爲中國主要財源尤爲各省稅收大宗計其收入至少約達七千萬元就沿革論之若無抵補方法不易遽行裁撤然中國政府對於裁撤此種徵稅制度頗抱決心以求解除中外商業之障礙惟同時即須預籌的款以抵補中央政府暨各省財政上之損失故提議分撥附加稅之一部分收入作爲此用

二整理中國無確實抵押之內外債 中國代表團在華曾聲明中國政府始終以維持國家信用爲主旨當一九二一年冬至一九二二年之際債務總額不及今日之巨然在過去三年內所有無確實抵押之中外債務大爲增加故中國政府於分撥附加稅收入之時應視整理國債爲第二要務

三建設費 中國政府欲興辦建設事業如敷設鐵道修築道路疏濬小利寺首需鉅資力能開辦此種計劃之成功不僅增進中國經濟與社會狀況且必使各國間務胥受其利此又無待煩言者也

四緊要政費 現在中國財政困難應分撥此項附加稅收入之一部分作爲中央政府緊要政費深望各種無確定擔保之債務一經整理之後則政費之所需給於此項財源者

當不其距

中國政府以爲如能實行此種用途當可使中外人民均受其利但華盛頓會議時曾計議華盛頓條約所規定普通用品者奢侈品之附加稅收入實不敷供給現擬用途之用今亦爲一般人所公認而中國政府不但須權衡緩急分別酌定款額俾所擬計劃得以依次實行且須將附加稅率增高以期用途得以辦成焉

各國代表對於是項宣言重加考慮蓋華府會議所允許者主高附加稅僅加至值百抽五是以本敢輕允增高且對於用途及保證亦多所討論惜乎會議未竣政局變更全盤計畫仍如泡影耳

### 第七節 編遣會議時期

民國十四年關稅特別會議卒無效果故政府所期望之整理債務關稅自主兩大計劃無從實現十五年張作霖入主關內費大元帥亦思統一財政刷新政治然革軍已據江南馮閻崛起西北中央政府所管轄者不過直魯及東三省而已是時改革官制減政裁員雖經實行仍無大效而創辦煤油特捐奢侈品特捐復以商民反對旋又停頓唯北京之捐洋海關稅之二五附加稅相繼實行聊資彌補政費爾時固無所謂財政計畫也十七年之革命軍直抵燕京奉軍出關南北統一因而國民政府思實行統一財政辦法迨十八年召集編

遣之會議議各將領共聚一堂無不以核定軍費促成裁兵爲急務然欲核定軍費促成裁兵非先確定財政計劃不可茲可即十八年之財政情形略陳之

一收入之數難以調查 我國全國收入究有若干因無決算可憑不能得精確之數所可考者已往之歷年預算而已然民國預算編至八年爲止其間增減之數本多懸擬最近統計以十四年財政整理會所編者與事實稍近全國收入於二萬四千五百萬元民國十八年收入經國民政府約計爲四萬五千七百萬元（參閱附表）雖視十四年較增究不能視爲精確之標準但以印花一項言之十四年所列之五百八十六萬四千元事實上未能及額況今擬增至一千二百九十一萬元誰能必其徵可及額耶以此推之他可知矣

附表 歷年國稅之比較

收 入	五 年	十 四 年	現 時（十八年）
鹽 稅	84, 771, 000	93, 859, 000	118, 57, 000
關 稅	72, 346, 000	120, 265, 000	192, 530, 000
厘 金	75, 314, 000	52, 348, 000	76, 280, 000
煙 酒	27, 314, 000	40, 733, 000	47, 049, 000

印	花	5,641,000	5,864,000	12,910,010
其	他	19,950,000	28,587,000	12,570,000
共	計	295,895,000	345,733,000	457,740,000
百分率之比例		100	116	154

(注)原爲國稅而已劃歸地方收入者不在其內

國稅由地方代收及以國稅劃爲地方稅者

各省代中央收入表

貨	物	二三,七〇六,〇〇〇	厘金	一三,二六四,〇〇〇
百	貨	八,七二七,〇〇〇	茶稅	一,七三二,〇〇〇
木	稅	一,二四〇,〇〇〇	雜稅	二六六,〇〇〇

原列中央稅收現歸地方收入表

田	賦	九〇,〇八一,〇〇〇	契稅	一四,七八七,〇〇〇
牙	稅	二,五二一,〇〇〇	當稅	七三二,〇〇〇
牲	畜稅	六三八,〇〇〇	屠宰稅	三,六二三,〇〇〇
船	捐	四九,〇〇〇	共計	一一四,四三一,〇〇〇

注根據十四年度編製

二收稅之權難以統一 是時軍事雖已告終財政仍未統一二十二行省及各特別區中僅蘇浙皖贛能聽中央命令切實督徵遵章報告其餘省區所有稅款均被截留實無所有即令將截留之數從實造報以資統計亦不可得蓋有造報不全者亦有全不造報者欲將已往及現在之收數以支配將來之支出竟無所得勞不免搜集不完全之材料作為假定以明總收支之大概及各省所代徵之中央稅項若干也（參閱附表）

民國十人年收支大概表

收	入	鹽	稅	一六，五七〇，〇〇〇	關稅連煤油稅	一九二，三二〇，〇〇〇	釐	（金連郵包）	七六，二八〇，〇〇〇	捲菸菸酒稅	四七，〇四〇，〇〇〇	印	花	一一，九三〇，〇〇〇	其	他	一二，五七〇，〇〇〇	共	計	四五七，七四〇，〇〇〇	不	敷	五〇，一三〇，〇〇〇	總	計	五〇七，八七〇，〇〇〇	支	出	黨	費	四，八〇〇，〇〇〇	政費	九五，四二〇，〇〇〇
---	---	---	---	------------	--------	-------------	---	--------	------------	-------	------------	---	---	------------	---	---	------------	---	---	-------------	---	---	------------	---	---	-------------	---	---	---	---	-----------	----	------------

軍費 一九二，〇〇〇，〇〇〇（內計（經臨費）一八，〇〇〇，〇〇〇）  
 預備金 二二，〇〇〇，〇〇〇

地方之中央稅收 四一，四三〇，〇〇〇 債 一五九，七九〇，〇〇〇

其他 一八，四三〇，〇〇〇 總計 五〇七，八七五，〇〇〇

（註）新增五院及各機關經費預計每月約一百萬元每年約需一千二百萬元因未經預漸委員會通過尚不在上列支出內

試擬各省代徵中央稅收表

兩廣	五百萬	山東	一百萬	兩湖	四百萬	河南	四十萬
江浙皖	五百萬	河北	二百五十萬	江西	二百萬	陝西	三十萬
福建	五十萬	山西	六十萬	共計	二千零卅萬		

（注）本表由財政會議各方代表所試擬者

如除特稅及廣東賭餉實數祇有一千七百三十萬元

三以收抵支不敷甚鉅 就上列民國十八年收支大概表觀之出入相抵已不敷五千餘萬元况其中尚有收難及額者二種支無可省考二種不可不加之意也新頒關稅稅率



實行以後雖較舊稅則及二五附稅必有增加但商人鑒於新稅率將次實行預先進貨是以十八年二月實行新稅則時高稅級之進貨必少因而稅收未必如額其次厘金未裁以前每年全國約收七十六百萬元裁厘以後改辦特稅在新舊交替間未必不受影響此收難及額所可預定者償還公債表原列一萬五千元係指有確實擔保之內外債數目而言其餘無確實擔保之內外債向未列入此皆國信所關是乃有增無減者也若政經一項原表雖列九千五百餘萬元其中以財務費居大宗而財務費中尤以海關鹽務厘金三項坐支經費佔多數財政部直接支付者年不過七百餘萬元（參閱附表）此支無可省所可預言者以此情形度之恐每年不敷之數不止五千餘萬元矣

財務費細表

一海關經費 一八，五九八，八一 二鹽務經費 一七，二九九，四七一

常關經費 二，六八八，四七八 三厘金經費 九，〇〇〇

內地稅局經費 一，五八二，二二二 四（甲）江浙皖經費鹽關在外 五，七六五〇〇

四（乙）財政部經費

一，七四二，一四八

計

一三，八六八，八七〇總計

五六，六七  
五，四八九  
元

注（一）海關經費完全為總務稅司坐支二鹽經務費包括鹽場鹽警鹽仿行政及稽核機關坐支三厘金經費由各省財廳坐支四財政部直接撥付經費每年僅七百五十萬元

四收入全部軍費所佔太多 收支之懸殊已如上述而軍費原列一萬九千二百萬元及係根據全國經濟會議全國財政會議議定每月軍費一千六百萬以陸軍五十師九海空各軍暨學校兵工廠中央軍政費陸軍預備金一千二百萬等合併規定此一萬九千二百萬元之支出在四萬九千七百餘萬元收入中佔百分之四十一若就實際而言於四萬九千七百餘萬元收入中除去必不可少之償還債務及財務費外軍費已占百分之七十八此僅就兩會議擬定之數而言若逾此範圍則不敷將更鉅矣

五收入不足致債券發行之額加多 收支之不敷如此亟先整頓收入毫無疑義然以全國稅收情形言之兩湖兩粵陝甘豫晉察綏等之國稅完全為駐軍或地方行政機關自動支配東三省川滇黔更不待言至於蘇魯閩三省稅收雖悉充軍政之用而徵收人員尚由中央委派其他各省並徵收人員亦為地方或軍隊委派中央所恃為稅收之源者

僅江浙皖贛四省四省之中贛省收入悉允就地駐軍軍費尙虞不足皖省收入本屬有限又加駐軍複雜交通不便固有稅收有絀無盈所謂完善之區蘇浙兩省而已然蘇浙雖號稱富足連年大軍討設需費較繁稅收量重要之部分如海關二五附加稅捲菸印花等稅相繼撥允債券基金以兩省有限之收入供全國多數之支出他省既無協助勢不免挖肉以補瘡計民國十七年六月至十一月之收入稅款祇占百分之五十五而債券借款乃占百分之四十五（參閱附表）凡此恃債過日情形債券發行之額逐漸加多事實上固無庸諱言也

十七年六月至十一月國庫收入表

科	目	數	目	合	計	百分數
稅項收入						
鹽	稅一二	五五八，七〇九，五一		五七，三二九，		四一，二五五
				八三七，五〇		
關稅及內地稅	三三	四三六，五三六，六五				
印	花	稅一	五三三，五七四，三四			
菸	酒	一	六六七，三五五，六九			

捲菸	四，六九一，四六六，二〇
煤油	一，七八四，七一四，三四
郵包	四二九，六三六，四四
百貨	一〇七，五三一，二九
箔類	四一五，〇〇〇，〇〇
麥粉	六四三，六二〇，〇五
礦業稅捐	六三，〇九二，九九
其他收入	八，九九九，四〇
禁烟收入	一，二八二，四四一，四一
沙田收入	四〇四，九〇九，七三
驗契收入	二，二四〇，〇〇〇，〇〇
計册收入	二，九一〇，〇〇
雜項收入	五，〇六八，九二八，二五
各省解款	七，一九四，〇
	二二三，三八
	五，七二三
	六，四八〇

省庫暨特派員解款，七，一九四，〇一三，三八

庫券

八，〇〇九，四五，七六六  
八五，六六

二五庫券 一，三七六，五二二，二八

捲菸庫券 六，六三二，九六三，三七

公債

二四，一七五，一七，三七  
五八六，九八，六

善後 一二，六四八，三八六，九八

軍需 八〇〇，〇〇〇，〇〇

金融 一〇，七二七，二〇〇，〇〇

借款

二九，六八一，二二，三四  
二二五，〇〇

各銀行借墊 二九，六八一，一二五，〇〇

暫記收款

二，四四七，三一，七六二  
六五，五六

暫記付款

六四，八三七，〇四二  
四七

銀行往來

一，一二四，五〇三，九三，

·八〇四

五月三十一結存

一七六，一九三，〇六一

十一月三十結欠

九四八，三一〇，八七

總計

一三九，〇二五，九四四，八八

〇〇〇〇，

十七年六月至十一月國庫支出表

科目

數目

合計

百分數

黨務費

一，九〇八，五六七，六八

一，三七三

政務費

八，八一三，九五七，七三

六，三四

國務費

一，四八〇，三八九，八一

行政費

六〇，〇〇〇，〇〇

立法費

三〇，〇〇〇，〇〇

考試費

三〇，〇〇〇，〇〇

內政費

一七〇，六〇一，〇〇

外交費	一,三二一,七二二,六二	
政務費	二,八〇三,二一九,九六	
教育費	一,七七三,一六七,〇〇	
司法費	三八三,六八九,〇三	
工商費	二七九,〇三一,四二	
農礦費	一六一,一五六,九〇	
鐵路費	二〇,〇〇〇,〇〇	
衛生費	三五,〇〇〇,〇〇	
建設費	二七五,〇〇〇,〇〇	
軍務費		五七,〇二二,四一,〇一
國有營業		八九〇,七一,〇〇
其他支出		二〇,〇〇〇,〇〇
		〇〇〇,〇〇〇,〇〇
工程費	一,〇二二,〇〇〇,〇〇	四,三〇七,三三,〇九八
利息	二六四,三六七,九六	〇九,六八

發還各款

六八，三八九，〇〇

雜項支出

二，九五二，八五二，七二

償還各款

一六，六九七，  
二三〇，四九  
二二，二〇

借款還本

一四，八九七，一八二，五三

清還舊欠

二，〇七〇，〇四七，九六

庫券基金

二八，五三三，  
二七四，八〇  
四二〇，五二

二五及捲菸基金二八，四六五，七二九，六〇

捲菸庫券本息

六七，五一五，〇〇

公債基金

二五九，六〇〇  
〇〇  
，一一四

暫記付款

一，三一七，六  
〇九，六五  
，九四七

冲五六月以前收入

五，二〇四，三五  
，〇〇三

稅外收款

二四九，三五

各省解款

四，三八〇，〇〇



冲銷各款

五七五，〇〇

總計

一三九，〇二五，九四四，六八八 100,000

夫以收入之紊亂如此軍費之膨脹如此公債庫券之發行額遞增如此如不速謀救濟之法恐財政必陷於絕境雖欲繼續貸款而政府之抵押品已抵無可抵押無可押將欲利用外資而以前債務尙未清償信用未復誰允續貸即就內債言之人民組擔之能力已竭將勸募無效即強迫亦不能矣是則嚴格的規定軍費積極的統一財政乃最急之務而不容且夕緩也財政當局有見乎此於是乘編遣會議開會之時提出財政意見公布於衆俾愾然之財政計劃不可不早定綱要也其所擬之綱要如下

(一) 中央財政上之行政須直隸於財政部任何方面不得干涉方得收有統系有威信之效果否則稍有阻礙統系必紊威信必墮雖有良猷王計安能收效

(二) 用人權完全屬於中央然後如身之使臂臂之使指收指揮若定之效所謂用人者非用一己之私人即各方固有之財政人員祇須能盡職責能勵操守絕不撤換財政部爲事擇人對於財政官吏但有區域之調動而無人我之成見各省對於中央所派官吏如於行政上操守上有不當之行爲儘可向國府或財政部舉發以法律制裁之

(三) 屬於中央之各項稅收各省絕對不加干涉扣撥俾財政部得以統籌支付則金融之運用自活

以上三端如能辦到再進而謀全國稅率之劃一俾商民負擔可以平均走私漏稅以及包庇賣放之弊盡絕廣東政府從前每年收入不過二千餘萬元今漸增至一萬萬餘元即統一之明效大驗也再進而謀實業之發達俾立富強之基一面更將各鐵路津貼各軍之款撥歸財政部各省在地方收入項下津貼軍隊之款亦照此辦理斯標本兼治不止五千餘萬不敷之款可以設法彌補即每年一萬九千二百萬元之軍費財政部自當負責籌付無論各軍隊駐防何地均可依時有十足之收款俾軍需無缺乏之虞此民國十八年春初次召集編遣會議時所定之財政計劃惜乎未見實行馮閻變難今者大局已定當可繼續進行也

# 中國財政史

## 第二編 會計

### 第一章 政費之劃分

#### 第一節 清季之劃分

欲言一國之會計必自編製預算始欲言編製預算必自劃分國家稅地方稅始欲言劃分國家稅地方稅必自書分國家經費地方經費始欲言劃分國家經費地方經費必自劃分國家行政事務地方行政事務始前清舊制不止國家行政與地方行政無分即皇室經費與國家政費亦無區別自籌備立憲之說興於是自識之士鑒於各先進國財政之先例乃有劃分政費之建議其時所擬行政綱目如左

國家行政事務類別表第一

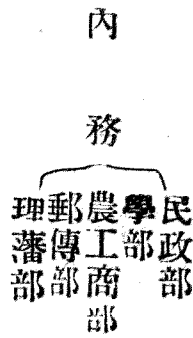
國家行政

內務  
外務  
軍政  
財政  
司法

按內務外務軍政財政司法五者缺一不可以立國而國家行政事務此五者足以盡之

是為行政分類之通義揆諸學理事實均極精確莫可增減者也

國家行政事務分部表第二



外務—外務部

軍政—陸軍部  
海軍部

財政—度支部

司法—司法部

其按語云各國建置部省之數多寡不同而悉準此五類以為分合五類有必不可析為二者部如外務如財政如司法皆唯一而不可分各國亦無分設者軍政有海陸之殊各國或祇設一部或並設二部則視乎其國軍事之繁簡若何至于內務行政範圍最廣事務較繁各國大率分設多部以司之我國之民政部學部農工商部郵傳部理藩部五者

皆屬內務行政適合國情毋庸增減其吏禮兩部既不負憲法責任即不屬國務之統系故未列表此外籌備事宜清單及各官制草案如弼德院軍諮府行政審判審計院之屬皆為特設機關而不在責任官制之列唯其事以屬國家行政此項經費仍列入預算案之內焉

國家行政機關等級表第三

<p>第二級</p> <p>直接官治</p> <p>中央政府所執行 政務及特設官吏 於各省奉行中央 政府所制定之法 令者</p>	<p>第二級</p> <p>間接官治</p> <p>中央政府制定法 令唯非直接執行 又不特設官吏即 委任各省官府執 行之者</p>
<p>第三級</p> <p>地方官治</p> <p>各省官府所制 定法令使地方 官吏奉行之者</p>	<p>第四級</p> <p>地方自治</p> <p>中央政府或各省官 府所制定法令委任 地方自治團體行之 者</p>

其按語云行政制度有中央集權與地方分權之別我國廣土衆民分省而治由來已久其制爲他國所無凡純然集權與純然分權之例皆難適用故雖全國政治必須統一將來終以中央集權爲歸而今日則尙未能遽行也茲特融會列國成規按切我國情事分別四級如右表然後就分部事務逐一縷析分隸各級庶幾綱舉目張焉

又云所謂地方行政者特就執行之機關分別稱之實則同屬國家之事務非謂地方與國家分離而對立也即所謂地方自治者自國家一面觀之亦爲國家行政機關之一部惟因國家不設官吏而委諸自治體行之故不曰官治而曰自治例如徵兵賦稅戶籍之類皆屬直接官治而日本恒委任自治體執行是其例也

當時按各部各繫以表部分爲司按司之職務分配務於直接官治間接官治地方官治地方自治各欄有應興應革或應歸間接官治而現歸總直接官治者有應歸地方自治而現歸地方官治者均於附考內加以說明從由憲政編查館會議政務處厘訂此前表時（附件二之二）均以日本之先例爲依據作我國立憲之準備所分綱目於國家地方界限劃之甚清詳矣盡矣但其時所擬四級自表面觀之似乎直接官治間接官治屬於國家地方官治地方自治屬於地方其實皆國家行機關也而地方自身之事務則不在此範圍內故當時各省所送預算大概均編入國家預算範圍內因而各省之收入亦均編入國家歲

入預算範圍內而所謂地方收入（即地方自治收入）以充地方支出（即地方自治之支出）者祇成空言而已。當是時也各省創辦諮議局憲法諮議局議員者均以監督財政爲要旨中央祇許以國家預算交局參考恐其有礙資政院之職權也而各省諮議局非爭議決國家預算不可也其時祇有各省之國家預算並無各省之地方自治預算也然諮議局外又無地方自治之團體其性質不明故其權限發生爭執職此之故諮議局與地方長官爭地方長官與中央爭爭之未已而武昌已燃燄矣

### 第二節 民國初年之劃分

國家行政地方事務在清末既未劃分清晰則經費支配自無根據况其時國地兩稅如何劃分未定標準故編製宣統四年全國預算幾將全部收入盡編入國家歲入預算內唯紳董所捐之事善各費撥歸地方收入是地方自治虛有其名而無其實即地方官治亦幾全視爲國家行政矣民國初年周學熙長財政時始擬劃分國地兩稅標準已詳於第三章財政計劃內然此但就現有之稅自爲劃分者也而對於政費之如何劃分尙未議及蓋國基基甫定草創未遑而各省政權操於都督之手中央未敢置喙何也言分權則勢難統一言集權則羣滋疑議而各省財政券如亂絲當局者亦苦於操持之無術江蘇程都督首創整理財政須自政費與稅款同時劃分始蓋如是則國家與地方方有界限可守不至偏重國

家亦不至偏重地方也於時財政部有財政調查委員會之組織士環芳主其事余棄諸務以爲之佐專從事於兩者之劃分以立整理財政之根本當時詳考沿革參酌現情以爲分配政費劃分稅款有必須先決之問題二端當先議定方易著手茲分述如下

一宜定國家與地方之界說 地方二字原有兩義一對於國家而言之地方一對於中央而言之地方對於國家而言之地方則地方者專指地方團體而言其義較狹對於中央而言之地方則地方者不能專指地方團體國家之地方行政區域亦包括在內較而論之應從前解何則劃分國家之主旨原以劃爲國家稅者爲國家之收入充國家政之用固非專指中央所在地之行政即各地方行政區域內之國家行政亦屬之劃爲地方稅者爲地方團體之收入專充地方行政之用而地方行政區域內之國家行政則不屬之劃分之後使兩者不相混淆以各謀收支之適合也

二宜定地方團體之階級 地方團體之階級尙待省制規定惟級數之多寡與政費稅款有關級數多則政務繁而經費增級數少則政務簡而經費減經費增則地方稅自宜從多經費減則地方稅不妨略少故級數之多寡直接影響於地方財政間接影響於國家財政至深且鉅也省制議決尙需日而劃分政費與稅款又不容或緩前清各省設諮議局已具自治團體之雛形而縣及市鄉在歷史上亦久成地方之區域惟有暫定地方團



體爲省縣及市鄉之三級以期有所根據耳

三 國家行政地方行政之範圍 國家行政與地方行政之界限照通例言以利害關係全國及地方團體不能以謀之爭則隸諸國家而其利害僅局于一方或雖巨全國而地方團體所能謀之事則屬諸地方然劃分之寬嚴恆隨團體而轉移我國今日中央集權地方分權兩主義亟宜並用不可畸輕畸重暫定外交陸軍海軍司法等項行政應爲絕對的國家行政內務教育農商交通財政等項行政以一部分屬諸國家行政一部分屬諸地方行政庶幾國家之政務集中於中央地方之政務授權於各省而能收各自發展之效

以上三端係當時 余所提案經調查會審查參酌辦理乃擬定國家地方政費之標準如左

(甲) 國家費之項目

一 立法費 此項專指國會經費而言至者縣市鄉立法機關之經費不在此限

二 官俸官廳費 此項以屬於官法行政之職員俸給及公署費用爲限自總統府國務院都督府省長署及縣知事公署均屬之

三 陸海軍費 海陸軍費爲國防所需故無論爲中央所在地之海陸軍費或省外海陸軍

費統由國家預算內支出

四內務費 內務行政大半屬諸地方團體然如國都所在地及省城商埠之警察與內務部直轄之內務費統由國家預算內支出

五外交費 外交以國家為主體故無論為中央所在地之外交費或外省之外交費統歸國家預算內支出

六司法官廳及監獄費 司法獨立久成各國通例且以保障人民生命財產故全國名地之司法費亦應統由國家預算內支出

七專門教育費 此項僅限於教育部直轄之機關國立專門以上學校之費至省立縣立各學校之費利不屬之

八官業經營費 郵電路航山林鑛業及各部直接經營之官業等所需之費均從國家預算內支出

九工程費 此項專指重大工程而言如河工經費等是蓋其工程之利害巨及於各省故經費由中央支出

十西北拓殖費 西北拓殖事業非僅僅增進西北之生產力其利害巨於全國故其經營費當從國家預算內支出

十一徵收費 用項僅指徵收國家入款所需之經費而言至地方收入之徵收費則應由地方經費項下支出之也

十二外債償還費 外債關乎國家之信用凡中央政府自借之外債皆由國家預算內支出至各省自借之外債則不屬之

十三內債償還費 此項僅限於政府公債償還費而地方公債償還費則不屬人

十四滯留優待費 優待費載在條約而此項條約既以民國爲主體則其經費應由國家預算內支出

(乙)地方費之項目

一立法費 此項專指地方議會之經費而國會議費不屬之

二教育費 此項除教育部直轄機關及國立學校外凡專門教育普通教育義務教育諸費均應由地方支出

三警察費 警察爲保持地方治安而設除京省商埠所需之警察費外其他警察費應由地方支出

四實業費 此項除中央所營之實業外凡農工商各業由地方團體自辦者均由地方支出

五衛生費 衛生行政係保衛地方人民之生命其費自應由地方支出

六救恤費 救恤行政係減輕地方人民之困苦其費亦應由地方支出

七工程費 此項除國家所營之工程外凡地方團體經營之工程其費均由地方支出

八公債償還費 此項僅限於地方公債之償還費至政府公債之償還費則不屬之

九自治職員費 此項如市長鄉董之薪水等是向與立法費有別

十徵收費 此項專指徵收地方收入所需之費至中央收入之徵收費則不屬之

以上所分之國家政費固編於國家預算內至地方政費何者屬於省何者屬於縣及市鄉可由各級地方團體自定之夫政費既劃分矣而供政費之分配一切稅項固不可不同時劃分俾支配均衡以免 輕時畸重之弊茲將當時所修正之兩稅劃分案分錄如左

一現行稅目之劃分

一左列各項定爲國家稅

一田賦

二鹽稅

三關稅

四常關

五 統捐

六 厘金

七 鑛稅

八 契稅

九 牙稅

十 當稅

十一 牙捐

十二 當捐

十三 煙稅

十四 酒稅

十五 茶稅

十六 雜稅

十七 漁業稅

二 左列各項定爲地方稅

一 田賦附加稅

二商稅

三牲畜稅

四糧米稅

五土膏捐

六油捐及醬油捐

七船捐

八雜貨捐

九店捐

十房捐

十一戲捐

十二車捐

十三樂戶捐

十四茶館捐

十五飯館捐

十六肉捐

十七魚捐

十八屠捕

十九夫行捐

二十其他之雜稅雜捐

二將來新稅之劃分

三左列各項定爲將來應設之國家稅

一印花稅

二登錄稅

三繼承稅

四營業稅

五所得稅

六出產稅

七紙幣發行稅

四左列各項定爲將來應設之地方稅

甲 特別稅之稅目

一 房屋稅

二 國家不課稅之營業稅

三 國家不課稅之消費稅

四 入市稅

五 使用物稅

六 使用人稅

乙 附加稅之稅目

一 營業附加稅

二 所得附加稅

三 地方特別稅及附加稅之限制

五 地方特別稅有妨碍國稅者財政部得禁止其徵收凡特別稅經財政部認為不正當者

亦同

六 凡地方附加稅不得超過左之制限

一 田賦附加稅不得超過百分之三十

二 營業附加稅不得超過百分之二十



三所得附加稅不得超過百分之十五  
七遇有特別事項須增加附加稅之成數時非經財政部認可不得超過前條之限制

附則

八第二條所列各稅目另以法律定之

九地方稅之分配由地方團體自定之仍由該管地方官吏國稅廳查核

十俟新稅實行時凡舊稅無特別保存之理由且與新稅相抵觸者應即廢止

依於上列十條之標準當時所提之理由約有四端茲分述如下

一現行稅目何以亟須劃分乎 蓋現在國內所有稅項在賦稅系統中惟收益稅與消費稅稍稍發達而營業稅行爲稅與所得稅尙在萌芽時代賦稅系統既未完備則國家與地方稅之劃分自不聖盡據乎純粹之學理而參酌事實以行之或亦不失爲因時制宜之道田賦鹽課關稅常關統捐厘金鑛稅契稅牙稅當稅牙捐當捐煙稅酒稅茶稅糖稅漁業稅等或歷史上久認爲正供或性質上不宜歸地方故本法有第一條之規定商稅牲畜稅糧米捐土膏捐油捐船稅雜貨店捐房捐戲捐車捐妓捐茶館捐戲館捐凶捐魚捐奢捐夫行捐及其他雜稅雜捐等或本屬國家稅之一或向爲地方之財源以其參差零星性質上應歸地方團體故本法列入地方稅內至田賦一項向來帶徵各款本舍有地方附加稅性

質惟名目既屬不一額數亦有多寡雜雜紛紜已達極點故本法於地方稅內謂田賦附加稅與凡帶徵名目概與刪除庶可省計算之末而收劃一之效

二將來之新稅何必預爲劃分乎 蓋現今中央與地方之財政同處於匱乏之境僅就現今固有之稅目而劃分之非僅中央政費日益膨脹終歲收入萬難敷用卽就地方團體論其自治行政亦隨歲月而增加區區收入豈能足供其用值此民力凋敝之秋固未便遽議增稅以竭稅源而將來元狀恢復後添設新稅實爲不可緩之事印花稅登錄稅繼承稅營業稅所得稅出產稅紙幣發行稅等各國均定爲國家稅行之已久且認爲良好之稅源故本法第三條定爲將來應設之國家稅房屋稅國家不課稅之營業稅國家不課稅之消費稅入市稅使用物稅使用人稅等或性質上宜爲地方財源或徵收上宜歸地方經理故本法第四條定爲將來應設之地方稅至施行營業所得兩稅時若不予地方團體以設附加稅之權則調匪易隱匿自多故本法仿照日法制度於地方稅內許將來得設營業所得附加稅以期推行無碍

三地方謂別稅及附加稅何以宜設限制乎 蓋地方團體雖有課稅之權而所課之稅政府若認爲不正當者得禁止其徵收此爲各國之通例蓋地方所徵課之稅雖不至遠違乎本地人民負擔之力然往往囿於地域之見與國家所定之政策有所妨碍故本法設第

五條之規定以預防其弊日本地租附加稅其最大限度爲百分之三十二營業附加稅其最大限度爲百分之十一所得附加稅其最大限度爲百分之四法國雖無所得附加稅而地租及營業兩稅各地方團體均設附加稅我國自治尙在幼稚時代經費均甚竭蹶附加稅之制限過寬固足減正稅之收入而過嚴復足妨自治之發展斟酌再二似以仿照日制爲宜故本法有第六條規定

四將來新稅施行時重複之稅目何以宜同時廢止乎 夫重複稅違乎公平之原則理財者所當力避蓋同一課稅物件而徵二次以上之稅負擔道重必致枯竭稅源源竭而稅亦無由附麗矣各國於添設新稅時必廢止類似之舊稅以紓人民納稅之刀職是之由故本法有第十條之規定

政費與稅款劃分既定財政部乃按二步驟而實行之第一步派遣視察員分携兩案馳赴各省徵收長官同意並說明其理由第二步贊成省分先設立國稅廳籌備處簡放籌備處處長（附件七）部內設籌備總處以綜其成（附件八）第二步令各省財政司將國稅移交國稅廳（附件九）由國稅廳專管國稅徵收之事而編製預算及國家地方預算之支付地方稅之徵收仍由財政司主之第四步由國稅廳監督徵收官吏以立整理國稅之基（附件十）其時固已次第實行矣然而實行之後阻碍滋生茲可重述之以見我國財

政積重難返欲言劃分良非易也初視察員之赴各省也說明兩案理由最先贊同者爲武昌黎副總統江蘇程都督因而首先設立國稅廳籌備處者而鄂寧兩省旋即各省響應全體設立然機關雖已設立而隸屬於都督羽翼下之財政司或財政廳人肯一一移交軟磨至琢乃漸就緒有劃交一部分者有先移交帳冊者出納之吝至今猶可想見無非中央與地方爭財權之徵兆也編製預算之事歸諸財政司而何以支付之權少委財政司乎其原因有二一則金庫未遍設也一則軍民未分財政司可稟承都督之意爲軍民兩政費之支配也故國稅廳顧名思義於專管國稅之督徵機關然而財政司振振有詞矣曰無米何以爲炊乎非謂國稅之督徵不力即云國稅之收不敷支日侵潤於都督之財而整理財政之機蓋岌岌矣

因有此爭執故各省當局均嫉視國稅廳而徵收人員反抗尤甚於是政府乃徇各省之意將國稅廳歸併財政司改爲財政廳將全數收支均歸其支配而國家稅地方稅名目亦從而取消是又由分而合矣

及今事後思之當時所謂地方稅者微乎其微實有類有警廳所收之雜捐而已不足以敷地方自治之用照當時所編之預算只有國家預算並未見有地方預算即所謂各省預算分冊者亦不過國家預算之一部分政府又不允以各省預算交省議會議決是不唯不足

鑿省議會議員之望而省議會幾無議決預算之權是省議會成爲虛設矣而中央所以實行集權不留地方餘地者實欲貫徹其絕對的中央集權之主張而項城帝制自爲之心亦卽潛伏於是矣各省議會所以反抗中央者此亦一因也猶憶洪憲之末各省獨立之電紛至項城以事無可爲乃覺悟中央集權之非計思以地方分權爲挽回之策議立地方研究會令所謂籌安諸君子研究地方之範圍然而悔之已晚矣

### 第三節 民國十三年之劃分

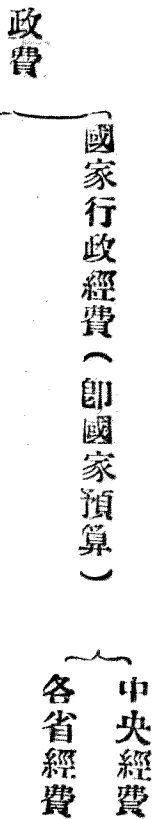
政費與業款旋分旋合迄無定議而國內政變迭起民五以後只辦民八豫算一次其時仍無國家行政地方行地之分也自曹錕所謂之憲法頒布粗有地方制度之規定於是民國十三年整理委員曾乃有試擬國家預算案之舉蓋根據京外所送十二年度之預算爲依據假定實行憲政應如何分割政費劃分稅款方與憲法所規定符合也試擬云者即標明理想之豫算非行政上實行之預算聊舉一例以備財政當局編製合法預算之準繩耳其總說明云

國家根本大法厥維憲法而其運用樞機則在預算憲法百年無改以爲之經預算每歲議決以爲之緝兩者交相爲用而百政進行國家根本於以鞏固凡憲法對於財政之規畫以爲預算之基礎其要點不外二大端一爲國家預算與省預算之劃分一爲軍費與

其他比較率之確定本會根據此兩要點就各省區送到最近年度之預算表冊酌量試擬國家預算以爲憲政實施之張本歲入各款項以關鹽印花菸酒各稅其他消費稅及全國稅率應行劃一之組稅屬於國家以田賦契約劃歸省預算厘金一項爲應行裁撤之稅國省兩皆未列將來免厘加稅實行除虫增加關稅項下撥補外同時應辦內地稅是否採用生產銷稅制度屆時依法決定惟此項內地稅必爲全國稅率應行劃一之稅茲姑列產銷稅目即照原報貨物稅數目列入國家預算此編列歲入各款項之大概也歲出各款項憲法但定事項未言經費蓋經費即隨事項而分初無疑義茲將應由國家執行各事項所有經費均屬於國家應由各省執行各事項所有經費劃歸省預算依此分配原則外交陸軍司法經費應全屬國家內務農商教育交通經費除依憲法應屬國家各項外餘悉劃歸省預算內中有原預算所列門類詳核性質應行移列者各於本款項說明內外債款一項限於國家借款此編列歲出各款項之大概也國家軍備費不得逾歲出四分之一應先加核減惟本會所編陸海軍費係彙列各主管部暨各省區冊報其間年分遠近不齊軍事變遷非一接諸實際未必悉能脗合事關全國軍政應由主管部與各省區軍事最高機關通籌全局酌定辦法茲姑按原數開列此又編列軍費之大概也依上述編列之結果各省區原列國家歲入茲擬改列省預算者共計一萬六千五

十三萬八千三元原列國家歲出茲擬改列省預算者共計五千八百六十八萬七千六百九十一元其編列國家預算者歲入總數二萬五千一百七十七萬四千三十二元歲出總數五萬八百萬一千一百八十一元歲出數內各項政費一萬一千二百七十九萬五千九百三元債款一萬五千四百四十四萬四千五百五十五元軍費二萬四千七百六十七元如以政費債款合為歲出四分之三而軍費居四分之一應為八千九百八萬一千五百三十三元照此核計歲出總數應為三萬五千六百三十二萬六千一百一十一元將來憲政實施依法律以立確定之標準就事業以定進行之程序本會此次試擬預算未始非參考之一助也

就上之總說明書分晰之當時所劃分之政費如左



（說明）所謂中央經費者指中央各機關所用之經費也各省經費者由各省執行國家事項所需之經費也所謂省經費者由各省執行各事項所需之經費也二者不可混

同然是時唯外交費內務費財政費司法費教育實業農商實交通實分列中央各省兩之至陸軍費海軍費中央各機關經費債款支出則專列中央一項王省預算則僅列收支之概數並未分列款項

因以上所分之政費亦將稅款劃分如左

關稅

鹽稅

菸酒稅

消費稅

全國稅率應行劃一之租稅

田賦

屬於省預算者契稅

全國稅率不劃推之租稅

歲入

屬於國家預算者

(說明)厘金一項應在裁撤之列將來是否辦產銷稅尙不可知姑照貨物稅數目入

國家預算內



蓋至是而田賦一項撥爲省稅所以平天下之爭也不唯蘇浙漕糧問題可以解決即東三省田畝附捐之警費教育費亦不生問題矣此蓋沿憲法之規定來也未幾而賄選之案生曹錕退職憲法失效段合肥出而執政局勢又變該會又有十四年暫編國家預算總案之舉是時關稅特別會議開幕各國觀瞻所繫雖無正式之預算可以示人更不能無稍爲簡明稍爲合理之預算案以供參考於是大變前年之義例另爲編製其總說明書云

按全國歲入歲出預算氏國以來僅八年度經國會議決公布施行其餘各年度或以法定手續未能完備或因時局影響報部未齊均未成立現在本會暫編全國收支預算亦因冊報不齊大率以京外各機關原報十二年度預算及最近數目爲標準其十二年度未經造報者則按照十三年度以前最後所報之數編列在京各部各機關並將續經國務會議議決及核准開支各項一併加列至四川廣東雲南貴州蒙古西藏寺處則暫參照八年度議決預算列入第預算以收支適合爲原則此次本會所編預算對於原報數目僅將關於地方各項及臨時一次開支之款暫行剔除其餘完全照數開列並無增減是以統計收支不能適合但期與事實相符藉資參考而已茲暫編全國歲入列爲四萬六千一百六十四萬二千七百四十元歲出列爲六萬三千四百二十六萬一千九百五十七元出入相抵計不敷一萬七千二百七十一萬八千二百七十七元內以軍費借款兩

項爲大宗軍費仍佔全國歲出百分之四十四債款佔百分之二十六政費及其他各項則僅占百分之三十所有詳細理由均於各分表專表內各款項下分別講明此暫編全國歲入歲出預算之大概情形也

茲有當注意者十四年暫編之歲入爲四萬六千餘萬元較諸十三年試擬歲入三萬五千餘萬元多出一萬一千餘萬元十四年暫編之歲出爲六萬三千餘萬元較諸十三年試擬歲出五萬八百餘萬元多出一萬二千餘萬元是曷以故蓋是時又將田賦契稅歸入國家預算而省預算之支出亦全併入國家預算之內實因憲法已失效力無分別國家行政與省行政之必要也但同一國家預算之中明知中央與各省政費之來源向有界限故亦將國家經費分爲中央各省兩項不唯外交內務所有分別即陸軍海軍亦分爲中央陸軍經費各省陸軍經費中央海軍經費各省海軍經費分之則有中央各省言之則成爲國家此與十三年試擬預算劃分政費之不同也然是時省預算已消滅於無形矣即說明書內有云關於地方各項開支暫行剔除亦未聞有如何地方預算之編製蓋民國十餘年來政府當局對於地方自治之觀念極爲薄弱故對於地方之預算毫不注意也

#### 第四節 國民政府之劃分

國民政府鑒於歷年之糾紛且以預算編製亟須完整乃於今年謀國家經費與地方經費

之劃分遂提出劃分國家支出地方支出暫行標準案如左  
甲 國家支出

一 中央黨務費 此項專指中央執行委員會監察委員會政治會議政治分會等費  
而言

二 中央立法費 專指全國代表大會經費

三 中央監察費 專指中央監察院及監察分院經費

四 中央考試費 專指中央各項考試及考試分院經費

五 政府及所屬機關行政費 此項係指中央行政職員之俸給及公署費用國民政府  
中央各部所轄各機關均屬之

六 陸海軍航空費 陸海航空爲國防所需故凡隸屬中央及各省之陸海軍航空費統  
由國家經費內支出

七 中央內務費 內務行政現全屬諸地方團體中央僅居監督指導地位然內務部直  
轄之內務費仍由國家經費內支出

八 外交費 外交以國家爲主體故無論爲中央所在地之外交費或外省之外交費統  
歸國家經費內支出

九中央教育費 最高法院及各省大理分院均由國家經費內支出

十中央教育費 此項僅限於教育部直轄之機關國立專門以上學校之經費

十一中央財務費 此係專指徵收國家收入所需之經費而言

十二中央農工費 農工費全部多屬地方團體中央僅居監督指導地位凡經營或規劃增進農工利益之一切經費屬之

十三中央僑務費 中央為保護海外僑民起見應有一切設置所需要之經費

十四中央移民費 移民事業其利害亘及全國故其經營費當從國家經費內支出

十五總理陵墓費 總理陵墓為世界觀瞻所繫全國信仰中心故其修築等費應由國家經費內支出

十六中央官業經營費 郵電路航山林礦業及各部直接經營之官業等所需之費均從國家經費內支出

十七中央工程費 此項專指重大工程而言例如國道河工經費等是蓋其工程之利害亘及於全國故經費由國家支出

十八中央年費 此項專指中央對於先烈及有功之人卹賞各項經費而言

十九中央內外各債償還費 內外國債關於國家之信用凡中央合法所之借內外債

皆須於國家經費內支出償還

### 乙地方支出

一地方黨務費 此項專指各行省特別市縣城鄉各級黨部所需之經費而言

二地方立法費及自治職員費 此項係指地方議會及各自治機關省長鄉董等薪水皆是

三地方政府及所屬機關費 此項係指地方行政職員之俸納及公署費用省政府各廳及縣政府等均屬之

四省防費 此項除直轄中央之各軍隊外其關於省防軍費由地方經費支出

五公安及警察費 警察本爲保持地方治安而設關於公安及警察費應由地方經費內支出

六地方司法費 此項除最高法院及大理分院外其他各級司法費應由地方經費內支出

七地方教育費此項除教育部直轄機關及國立學校外其他各項教育費應由地方經費內支出

八地方財務費 此項專指徵收地方入所需之經費而言

九地方農工費 凡農工商各業由地方團體自辦或增進農工利益所需之經費均由地方經費內支出

十公有事業費 此項除中央之官營事業外凡地方公有事業應由地方經費內支出  
十一地方工程費 此項除國家所營之工程外凡地方團體經費之工程如省道縣道以及疏濬河道等均由地方經費內支出

十二地方衛生費 衛生行政係保衛地方人民之生命其經費自應由地方經費內支出

十三地方救卹費 救卹行政係減輕地方人民之困苦其費應由地方經費內支出  
十四地方債款償還費 此項經費以地方所借合法之公債爲限

因於上列之支出標準可即知國家行政與地方行政之範圍矣所可注意者省政府各廳及縣政府之政費省防軍費公安警察費地方司法費均歸地方支出是將來上列各費均應編入地方預算內交由地方議會議決較已往所定之地方範圍實爲擴大易幾於地方分權也不僅中央與地方均權而已省行政本與地方立法立於對等之地位其經費須經地方立法機關議決宜也但如防軍如司法須求全國之統一如各省自爲風氣或對於軍政司法行政經費有所刪減勢必牽動編制成爲四分五裂之現象將來應如何設法調

劑預立限制政府諸君當必有以善其後也地方行政之範圍既廣矣則其經費亦必加多地方經費既加多矣則地方收入亦必須增益茲可將國民政府所同時公布之收入標準比例而觀之欲詳標準可先究其劃分之理由如左其理由書云

我國國地收入係承歷史沿襲而來非僅性質不明仰且權限混淆長此不改流弊茲多茲照中央及地方均權主義之精神參酌各國通例按照現情分別厘訂以利施行茲特將重要理由五端列如左

一現行稅目之劃分 現在原有稅款在稅系中較爲重要者惟收益稅與消費稅稍稍發達所有國地收入之劃分祇可按諸學理參諸事實爲因時制宜之方鹽稅關稅及內地稅掌關稅菸酒稅掩於特稅煤油特稅印花稅或歷史上久充國稅或性質尙易統一徵收故本條例作爲國家收入厘金一項各省先後改辦或稱統稅或稱統捐或稱貨物稅名目不一現擬廢止節節留難之厘金改辦征收簡便之出產稅出廠稅故本條例亦列作國家收入商稅船捐房捐屠宰稅漁業稅及其他之雜捐或向爲地方之財源或應歸諸地方以期勿於改良故本條例定爲地方收入出賦向作國家止供茲遵先總理遺訓改歸地方發展公共事業契稅富稅牙稅在前亦作國用今以契約與田賦有關牙稅富稅係與營業稅及普通商業註冊稅相聯故本條例故作爲地方

收入

(二) 將來新稅之畫分 現在中央與地方之財源同處置之之境而添設新稅實為不可暫緩之事所得稅遺產稅紙幣發行稅交易所稅公司及商標註冊稅出產稅出廠稅等各國均定為與國家收入故本條例亦照此旨逐一列入至營業稅宅地稅房屋稅普通商業註冊稅使用人稅使用物稅等在各國大抵屬諸地方故本條例亦照此分例以期推行得確

(三) 稅目各自獨立之精意 東西列國地收入之支配有採獨立稅目制或附加稅目制者並有同屬一稅一部屬諸國家一部復屬諸地方雖章制各有不同而謀國情之適合則一吾國舊案係採附加稅主義而其結果往往中央與地方互相牽掣權責既不明確稅款又多混統政釀成利則互爭害則互却之弊故本條例改採稅目各自獨立主義以圖補救

(四) 新稅施行時重複之舊稅應同時廢止。疊床架屋之稅違反公平之原則理財者應當力避蓋同一課稅物件而征收二次以上之稅額負擔迥重稅源必致枯竭源竭而稅亦無所附麗矣故本條例規定遇有新稅施行時凡屬重複之舊稅一律廢止以紓民困



(五)兩稅劃分之初應預籌補救辦法 現在各省財政情形互有不同施以劃一之制往往窒碍橫生難免削足適履之譏故本條例第八條規定中央及各省稅款劃分伊始如有窒碍情形時應由財政部另定補救方法等語係於整齊劃一之中仍寓通權達變之意也

因上理由劃分國家收入地方收入之暫行標準案如左

第一條 中央與各省收入權限暫照本案辦理

第二條 現行收入之劃分如左

甲 國家收入

- 一 鹽稅
- 二 關稅
- 三 常關稅
- 四 菸酒稅
- 五 捲煙稅
- 六 煤油稅
- 七 釐金及郵包稅
- 八 鑛稅
- 九 印花稅
- 十 國有營業收入
- 十一 禁煙罰款

乙 地方收入

- 一 田賦
- 二 契稅
- 三 牙稅
- 四 當稅
- 五 商稅
- 六 船捐
- 七 房捐
- 八 屠宰稅
- 九 漁業稅
- 十 其他之雜稅雜捐

第三條 將來新收入之劃分如左

甲 國家收入

一所得稅 二遺產稅 三交易所稅 四公司及商標註冊稅 五出產稅 六出廠稅 七其他合於國家性質之收入

乙 地方收入

營業稅 二地稅 三普通商業註冊稅 四使用人稅 五使用物稅 六其他合於地方性質之收入

第四條 地方收入性質與國家收入重複時財政部得禁止其徵收

第五條 地方收入之分配由地方團體自定之仍由該管地方官廳冊報財政部查核

第六條 國家稅地方稅劃分後各自整頓不得添設附加稅

第七條 新收入實行時凡舊收入性質相抵觸之部分應即廢止

第八條 中央及各省收入劃分伊始如有窒碍情形應由財政部另定劃分補救方法以

期兼顧

第九條 本案自公布之日施行

附注本標準經國民政府於中華民國十六年七月十九日以府令公布同年十月一日

寧漢兩政府合併後漁業稅商業註冊稅均列入國家收入

照上述觀之歷年所糾紛之田質問題毅然決然改歸地方收入矣而國家所留之大宗收

入只有鹽關兩稅但鹽關兩稅均撥充內外債之擔保幾無餘款可資挹注厘金又將裁撤印花不甚發達其餘新稅推行之始反抗甚力收效極緩將來國家財政是否可以收支相符乃一大問題也地方不止有田賦大宗收入即契稅房捐寺亦實永久可靠之收入有此以供防軍費及地方司法費等固綽綽其餘也此項草案之精神重在國有營業收入其目的非僅在現在之印刷局造幣廠等已也蓋將來將採集中國家資本主義為大規模之國有營業然何時可以實現外資能否吸收是當視將來之事實如何耳

## 第二章 預算之編制

### 第一節 預算之沿革

古者以三十年之通制國用量入爲出必使三年有一年之蓄九年有三年之蓄用意良善而所謂制國用者必於歲之秒九穀皆入之時然後合計一年賦入賦出之大較以預定明年一歲收支之數即是我國預算之起源秦漢以後古意浸失降及近代錢穀簿書委諸胥吏造冊報銷徒屬奉行揮事年清末概財政之不理也於是籌備立憲以九年爲期自光緒三十四年奏准起第三年試辦各省豫算宣統二年正月度支部擬訂預算冊式及例言二十一條附以比較表通行京外填注當時之奏論試辦預算摺內有云現屆第二年試辦預算之期應由部會同各省辦理竊經東西各國重視預算立法最精出納有定程收支有確數顯以示理財之綱要隱以定行政之方針用能取信國民垂爲法典立憲國之財政所以辦理得宜者實預算確定之效也今籌備立憲首以清理財政爲籌備之權輿即與預算案成立爲清理之歸宿事體繁頤程限緊嚴場目前情形而論一切財政機關尙未完備編製既無成式會計又少專家欸項膠轕而正事清理條目繁碎而亟須刪除人手之短凡百爲難自非先期練習次第改良恐主預算實行之年仍屬茫無把握日本立憲之初即由大藏省製定歲入歲出預算表宏綱細目歲有增修至明治十四年製定會計法始以勒令公布

蓋進行有序圖始維艱取彼前規可資借鏡本部督率員司謹擬預算冊式及例定二十一條通行各省填駐義廣翔貫而體主簡明但期取法乎椎輪非敢遽懸為定式寺證則當時草創伊始經營指劇煞費苦心誠所謂入手之始凡百為難也是年秋各省分冊迭齊由部彙編總冊送交資政院議決頒行是為我國試辦預算之始即時乃練習預算之始基也翌年又續編四年預算總冊秋節總冊完成而武昌已起義矣民國元年大局甫定財政部僅編各月臨時預算而已繼則編訂次年上半年預算先交參議院議決是年十二月始通電各省於財政司內設立預算決算處蓋是時清理財政局業已消滅而舊有人員尙有可駕輕就熟者自該處成立起編民國二年正式預算書（二年七月至次年六月末日）於二月內送部旋因官制變更財政部彙總核編至七月下旬始竣事是已在年度開始之後矣同時仍咨交衆議院議決嗣因贛甯事起政府又撤回修正此為辦理二年度預算之情形是後三年度四年度五年度均有預算六年以後統一之局破各省報告斷絕預算及付闕如至八年度北京政府復著手總預算之編製是時西南各省收支之數只能以九年度為標準與實際之收入實難吻合然自此成竟廣陵散矣民國十二年十三年十四年祇有財政整理會所擬編之標準謂之為假定之預算也可並非正式之項算矣民國十七年北伐告成國民政府成立雖在訓政時代未召集國會提交全國總預算然自會計則例及統一

會計制度辦法頒行以後已示以編制預算之準繩且有財政監理委員會及監察院爲審核預算之機關事前事後之監督綦嚴庶可免財政浮濫之弊歟此我國預算之沿革而其詳可於下節分述之。

## 第二節 民國初年辦理預算之困難

民國二年政府提出二年度預算於衆議院也歲入歲出均爲六萬四千六百三十五萬八千一百零九元自表面觀之非不敢支適合也然此係國民成立以後初次編成之預算政府咨院文內首述編訂之困難有三各國預算之制度得大別爲英法美二制英制之於預算財政部既編且核法制則編而不核美制則不編不核僅由各行政部報告於立法部而已然此種制度悉原於憲法現在我國憲法尙在籌議會計法雖具有草案然亦未議決此次編訂預算無相當之法律可以適用此困難者一也各國辦理預算俱有法定時期自民國成立以來辦理全國預算此爲嚆矢既無成例可援又無法律可據惟又爲當辦之政務故於去年十二月間通電各省辦理全國預算定於二月內送部旋因省官制改組紛請展期雖極力催辦而各省行政長官仍多遷延迨五六月間始繼續送部至其內容複雜往返函商又需數旬遲至今日始克蒞事此固非始事之時所逆料又非一部之力所能促其進行此困難之情形二也又各國預算莫不以收支適合爲原則然其所以至此者亦非一蹴

而幾經教十星霜之經驗閱歷挈政治以入於軌道故其歲入歲出恒劑於平苟不過非常之事必無超越鉅額之理我國則不然現在之政治爲新造之政治其歲出趨向恒隨政治而發展現在之歲入爲固有之歲入然固有之歲入初未與新造之政治相謀故每省報告不敷之數率在二三百萬或千萬以上此新造國家之現象爲事實之不可幸免而政府之編制預算因此愈形棘手此困難者三也次述解決之方法則有四編製預算形式上所必當先行解決者爲年度及範圍問題各國預算每以會計年度爲首尾此次辦理雖無確定依據然著手之先亦當有暫行之辦法查前年編制會計法草案假定爲七月一號至次年六月三十號爲一年度今依此假定之說以著手編製而與前次所辦之六個月臨時預算亦互相啣接此其一至預算支配數目所必當解決者爲出人均衡問題惟入不敷出爲既成之事實而收支適合爲今後之理想苟處處顧全事實則相差者累千億萬政府將負敷衍之名若處處蘄合理想則形式合而勢多阻碍政府將受武斷之譏求之事實既如此求之理想又如彼介此二難之間欲求免責備難矣然政府之所望者決不在旁觀之評論惟冀得當及適用而已故先將全國預算總數由國務院協議支配各主管衙門再照協議之數以實行其政策上之詳細支配此次表中之核定數即各主管衙門詳細支配之數也間有一二主署部超過協議總數者則竭刀消滅其雖未超過而有可減之理由者亦酌量核

減必不可減者則仍之至是而仍有出入不敷者則添設新稅並募集公債以彌補之蓋但就事實因不可但就理想亦有所不能故於無可如何之中不能不以此爲伸縮肆應之法此其二又預算歲入所必當解決者爲確定國稅問題夫確定國稅當設國稅廳時已著手編訂草案此次預算即以草案爲根據凡各省歲入悉比照草案辦理其有未盡確當時由部分別厘止至其歲入數目各省所報率皆短減現在國稅尙未直接歸部消息盈虛無從洞悉祇能由部比照宣四預算歲入之數將各省短報各款酌量增加雖不敢謂爲確富然亦不致大差此其三又如預備金問題則酌列六百萬元日本以六億元之歲出僅列三百萬元以此例彼以屬較多然得國幅幘廣大當此法律未全機關未備政局變遷瞬息萬狀與其嚴限政治之活動毋庸寬備懸急之要需蓋唯欸目外有餘地可以通融斯欸目無騰挪以流弊此其四以上各端均係政府所提之上要理由嗣以內閣更迭政策稍變釐審事平情勢頓易國務院將前編二年度預算書撤回修正此辦理二年度豫算之情形也

八月國務院會議議決前編豫算應由各部查照大政方針詳細修正限於十一月內送達國務院其實行期間自三年一月起至六月止分函各部辦理十一月財政部擬議修正預算標準八條一條正預算非另行編造乃就前編二年度預算案照大政方針修正之二修正前編預算案仍爲二年度全年之預算僅實行期間爲六個月三前編預算歲出核定額



內事實上經費尚可節省暨機關尚可歸併或裁撤者照事實上所需之費修正之四擬辦事項爲前編預算所列尙未開辦者修正時一律刪除五前編者算核定歲出之數事實上略有不敷者仍照核定數開列不再修正六前編算歲出核定之數事實上萬難辦到者得修正酌加但各主管部修正總數不得加多於前編預算之核定總數七南方兵事所用經費修正時暫不加入歸入決算辦理八修正冊核編後將來年度經過收減出增時於決算冊內聲叙理由以上八條經國務會議修正議決通行各署迨十二月各部修正預算冊先後告竣財政部彙總核編成冊歲入爲五萬五千七百零三萬一千二百三十六元歲出爲六萬四千二百二十三萬六千八百七十六元相抵不敷八千五百二十萬零五千六百四十元咨衆議院議決惟前項修正預算係根據大政方針所編成政府咨院文內首述困難之情形有三各省當光復以後瘡痍滿目元質未蘇此重羅兵燹民力益竭力商務愈凋各項收入從而銳減迨至兵事漸平百廢待舉支出各項又復激增凡此肯係實在情形而無可如何者故各省一聞本部將有修正預算之舉莫不函電交馳或請減入或請增出以至出入相差愈趨愈遠適與政府對於修正預算之希望成一反比例此困難者一又各省內務機關因亂事甫平伏莽堪虞地方安寧亟待保衛乃增加水陸巡警以嚴防範以及被亂之區田大總統特令賑卹之款驟增而內務經費由是膨脹主名省陸軍在前內閣

方針以編成五十師爲度列軍事費一萬三千餘萬元餘列裁遣費二千七百餘萬元繼以第一次兵事驟起裁遣之計劃未能實行補充之軍隊因之添設故陸軍部第一第二兩次修正冊較前此核定之數涉增鉅額夫當軍事擾攘之秋軍費加鉅按諸事實夫何足怪然支出既增適合原則愈不可期此困難者二此外則爲歲出入均衡問題前內閣以內債一萬二千萬元彌補預算之不足當時原期此項公債發行於國內旋以軍事洊作民力已枯所期遂成書餅因之出入均衡問題愈難希望此困難者三次述解決之法亦有三查各省函電固有任意減入增出者然亦有於事實上出於萬不得已而不可不略爲修正者故當著手之初先考事之性質及其緩急既複核其費之多寡而分別准駁務使一省之修正總數較諸前次核定總數不相懸殊此係財政困難之秋不得已之辦法至陸軍內務兩費支出增加實爲事實不能幸免故對於內陸兩部所管經費雖竭力核減而以視核定原數尙屬有增無減惟其他各部間有減少者以各部所減之數抵充內陸兩部增加之數通盤籌劃尙可勉爲挹注此其一又現在公債既未能出售致歲出歲入相抵不敷之數多至八百餘萬元夫實際上收支本不適合而欲強使就範既於事實有所乖違且使國人對於國家財政之眞况每易忽略視之故與其不顧事實之相違徒蕪理想之適合轉使國人易啟有恃無恐之心無寧留此預算不足之殘額使知國家財政已陷於危險之境有所警惕

不得不共怵時艱力求撙節此其二各國財政歷數十星霜之慘淡經營事實上收支本已均衡故內閣政策雖略有變更而預算收支恒不因以牽掣因之實行預算亦較易爲力至我國財政之狀況則反是現內閣方針對於今後預算之進行分爲二步循序漸進庶具有多等一步在一面責成收入各機關剔除積弊竭力整頓一面責成支出各機關撙節開支均照此次修正預算實力厲行勿使稍涉逾越第二步略緩時日於增入減出之餘稍有餘力然後厲行現內閣所定三年度預算辦法以期收支漸相較近第三步在不藉公債而得真正之收支適合以上辦法皆爲政府對於今後所期之目的此其三上述各端俟政府所提之主要理由後因兩院停會未能議決三年二月財政部通行京內外各衙署分送二年度修正預算冊並以不敷之數甚巨規定維持預算暫行辦法五種一修正預算額小於上半年實支額者則照修正預算支給二修正預算額大於上半年實支額者仍照實支額支給三已辦之事爲此次修正預算所刪除者即日停辦四新創之事雖列入修正預算而尙未興辦者暫行緩辦五臨時緊要事項而爲修正預算所無者在京則由國務會議議決開支在外則由各該部督民政長或辦事長官電國務總理請示開支費田國務會議議決施行此辦理二年度修正預算之情形也

若三年度預算財政部於二年九月擬訂簡章三十九條並舉改良之法四端一曰編訂程

序凡舉一事必有先後雖在瑣細者尙且宜然况預算事體繁重豈可無一定之程序以立準繩各省造具歲入歲出概算書是爲第一步各部核編歲入歲出概預算書是爲第二步財政部彙總核編歲入歲出總概算書是爲第三步國務院會議確定政策分配歲入歲出之數是爲第四步王官各部遵照院議編造歲入歲出預算書是爲第五步財政部彙總核編歲入歲出總預算書是爲第六步各按步驟一致進行俾得按期交議一日確定期限編製預算手續繁重若不確定期限必致互相遲延故於外省各機關編製歲入歲出概算書先期送交政署財政司財政司長編製全省歲入歲出概算書先期送部各部編製歲入歲出概算書先期送財政部財政部編製歲入歲出總概算書先期送國務院會議先期議決分配之數各部遵照院議編製歲入歲出預算書先期送財政部凡此種種手續均經詳爲規定以免遲延之虞一日編訂概算預算均以前年度預算數爲比較數則前二年度預算時若無比較之可言欲以宣四預算數爲比較勢殊爭異未可強同欲以元年度預算數爲比較耶則光復之初機關停滯元年預算率未編訂進退既無所據則復核益覺困難今二年度全國預算業經編就則將來三年度之概算書預計書可並列二年度預算數以資比較一日編訂元年度收支報告書以資參考預算貴能合乎事實一國之歲入歲出僅憑理想預爲算定鮮有與事實相吻合者故各國編訂預算並同時編訂最前年度之現計書

俾得互相考較求其真相爰師其意編製元年度國家收支報告書作爲二年度預算之參考以上四端經田國務會議議決通行各衙署遵照三年夏財政部特開財政會議各省遴派熟悉財政人員來京討論財政於歲入則切實整頓於歲出則刀戎浮田部分省核定二年度預算除省縣地方款項剔出另計外歲入計三萬八千二百五十萬零一千一百八十八元處出計三萬五千七百零二萬四千零三十元出入相抵尚有盈餘經由財政部呈准通行此辦理三年度預算之情形也至四年度預算財政部曾於四年一月擬定辦法八條一四年度預算仍照前頒格式分經常臨時兩門並分款分項首列四年度預算數次列三年度預算數下列比較增減數並逐項加以說明二國家地方稅名冊業已取消四年度預算應即毋庸分編仍將歲入歲出各款上年列入國家或地方逐項聲叙三各項歲入上年迭奉大總統令飭切實整頓自己日有起色應即按照籌增之數列入預算即以三年度歲入預算爲比較數唯四年度歲入預算應以前溥亘三預算爲標準不得再有短絀其因實事變更致成無著之款並應另籌抵補一併列入預算以覘實效四歲出預算應以三年度核定概算數列爲比較其經另行支配由部核准有案者即以支配確定數列爲比較無論如何所有軍費政費不得逾於上年度核定總數同係地方歲出各款不得逾於舊有地方歲入總數務當核實開列不得逾越範圍及預留削減地步五驗契費印花稅菸酒牌照稅

特種營業稅係解部專款應另編專冊送部核辦六司法收入知係在上年度原報歲入以外另行整頓新增之款業准撥補司法經費應來出入確數另編專冊送部七各省一年以前舊欠應於四年清償者另編專冊將本息細數還款日期及借入原案分晰聲叙八前項歲入歲出預算表應送本部全份仍將歲出預算表分送各主管部查核其軍費一項並另造專冊一份送部轉統率辦事處查核其歲入表限二月底送部歲出表限三月十五日以前送部遠省郵遞需時應先將出入數目分款電達以憑核編以上八條經通行京內外各衙門辦理後以會計年度改爲歷年制五月財政部規定改編辦法四年七月至十二月由部另編四年分下半年概算歲入各款即根據各該處原報三年度數目參照修正商加各案及認增款項分別編列歲出根據三年度核定原案及各該處自行支配經部核准之數酌量核定如有應行增減之處應由各該處從速查明報部以憑修改此編制四年下半年之預算情形也

若大五年度預算本應一律照年分改造送部唯前經財政部行令編造四年度預算表冊現尙未據各處送齊其未造送之各處應即迅速改造五年度預算表冊定其已造送各處如按諸事實與五年度收支款項無大變更或由各該處詳細聲明即由部將所送四年度表冊核編爲五年度預算以期迅速以上改編辦法經由財政部通電各省照辦十一月

財政部彙編五年分總預算冊告竣咨交參政院代行立法院議決惟前項預算係照歷年之制編成政府咨院文內略云本屆辦理預算本年四月通電各省並咨行在京各機關迅速編造五年預算送部覆核惟時期迫促各處未能完全造送而五年開始之期轉瞬即屆勢難再延一面督率司員將已送清冊漏夜趕編一面電商未報各省或就前送四年清冊酌量改編或照四年下半年核定數目加倍開列惟是年度雖經變更而出入各款自仍以三年核定數目爲標準國家預算本應量出爲入值此國基甫定財力未充開源節流不容偏廢自上年以來凡屬不急之需早經嚴加裁汰方今萬端待理如興學勸農海陸諸要政自未便要求節縮致碍進行故支出則務戒浮糜收入則力求整頓所有歲入各款根據原報數目參照各省承認商加各案酌量增益復將中央直接收入各項切實情厘並另行籌辦各項新稅連同原列省地方各項較三年收入約增九千餘萬所列各款惟願年穀順成稅源暢旺竭力督率翼可徵收如額至歲出各款根據三年及四年下半年核定數目暨追加各款分別酌核編列以促國家政務之進行而支出之數不得不寬爲之地連同省地方各項較三年支出所增幾及萬萬各省地方支出款項其向歸省地方之款性質本屬國家行政範圍各省造送五年預算均已彙列未經列入者居其多數自應一律剔除仍由各該省長官自行支配繕清界限總計全國歲入歲出同爲四萬七年一百九十四萬六千七百

十元收支相抵尙能適合後由參政院修正歲入爲四萬七千二百十二萬四千六百九十五元歲出爲四萬七千一百五十一萬九千四百三十六元收支相抵略有盈餘經財政部通行各衙署遵照此辦理五年度預算之情形也六七兩年因帝制取消之後各省軍事甫平中央政局不定未有預算之編制至八年乃又有公年度之全國預算其時各部及各省區有造具公年度清冊送部者有以電報先達各款數目者有即以前送七年度冊報作爲八年度預算者有未據造冊送部者財政部復核除已報各處由部逐省按照原冊原電分別核定外其未據造送清冊者即由部根據五年度預算數目編列歲入經常臨時兩門共四萬九千零四十一萬九千七百八十六元歲出經常臨時兩門共四萬九千五百七十六萬二千八百八十九元出入相抵尙盈二百餘萬元此爲全國最完備之預算而不謂其卽此已難實行矣

就上述觀之民國初年之預算雖具雛形然其時尙有會計年度之可言且有大致方針以爲依據卽國家地方行政經費及國家地方稅項亦略爲劃分以立憲政及地方自治之基礎民國五年編制預算之先袁氏已有帝制之思想及恢復歷年制度國家地方之政費及稅款又併爲一談蓋漸有復舊之觀矣此無他參政院時代盡及從前國會時代之所爲也參政院雖曾議決五年度之預算而迄未遵照預算實行卽八年度之預算流傳至今亦祇



供研究財政者之參考材料耳。追源禍始，不能不歸咎於毀法之人也。

### 第三節 民國十二年以後預算之情形

民國八年西南樹獨立之幟，全國統一之局破自是無預算之可言。民國十年華盛頓召集遠東會議，干涉財政之傳聞甚緊，而我國欲舉一明瞭完整之全國預算以爲整理財政之材料而不可得。至十二年曹錕任內始有財政整理會之組織，其時財政部仍無從徵集各省區報告爲編製預算之資，而整理會以京外之勢既相懸殊，雖不能得全國統一之預算書而爲維持現狀計，亦當有中央收支之標準案。乃會商財政部編製十二年度中央收支標準提案，陳諸當局以備採擇。其提案之理由云：中央財政之困難固不自今日始，然未有來源涸竭，債務層疊，岌岌可危。如今日者，中央各機關及內外債權者之索欠，既以應付俱窮，絕無活動之餘地。各省區又以政變迭乘，軍費日增，截留應解之款，而以爲未足。復日仰給於中央，應之則庫空如洗，羅掘無由，不應則函電交馳，環索益急。日處此擾攘糾紛之中，中央與各省區遂交受其困，而無可振拔。循此以往，勢必因財政問題之不能解決，牽及于政治及外交各問題。舉凡破產之危狀，共管之動機，實已迫於眉睫。中央既不能自存，各省區又豈能無恙？此非故作危言也。然則欲解決今日中央之財政，非內外協力共圖維持，實不足以救亡而入手之去。尤非將目前收支實況昭示天下，俾全國曉然於癥結之所在，尤

不足以言整理茲試就中央現在預算內每月應支軍政各費區爲甲乙兩表俾明真相云云夫宣統四年至民國五年預算表賈氏毅之財政史內已有附錄民國八年預算總分各表財政部亦有專書（附件十一）茲不贅述若十二年之中央收支兩表固當時所考覈精詳切實估計者閱考亦可知當時中央財政之概況矣茲將甲乙兩表附列如左

（甲）中央每月軍警費表（此表截至十一年十月十五日爲止）

款項

月支數

備考

第一款 近畿軍警經費 六十六萬四千零八十九元四七分

第一項 第九師經費 十二萬一千八百二十九元

第二項 第十三師經費 十二萬三千五百零六元

第三項 步軍統領衙門經費 九萬四千元

第四項 京師警察廳經費 十八萬八千六百八十元

第五項 保安警察隊經費 一萬二千五百元

第六項 京畿衛戍總司令經費 一萬八千二百八十九元

第七項 偵探調查隊經費 七千九百六十元

第八項 衛隊混成團經費 三萬二千九百四十二元

第九項	游擊隊經費	五百元
第十項	內城守衛隊經費	一萬四千三百八十三元
第二款	陸軍部直轄各機關經費	三百五十八萬二千六百三十元四角九分四厘
第一項	第一師經費	十三萬一千九百十五元
第二項	第二師經費	十二萬六千二百三十五元
第三項	第三師經費	十二萬六千六百一十五元
第四項	第四師經費	十一萬七千一百三十七元
第五項	第六師經費	十三萬八千五百四十九元五角
第六項	第七師經費	十二萬六千七百一十二元
第七項	第八師經費	十萬零九千八百九十八元
第八項	第十師經費	十一萬九千七百九十八元
第九項	第十一師經費	六萬一千七百四十五元
第十項	第十二師經費	十一萬五千三百九十七元
第十一項	第二十師經費	一十二萬八千五百六十九元

按該師係第十六混  
成旅改編暫照該旅  
經費數目開列

- 第十二項 第一混成旅經費 四萬零七百八十七元一角六分六厘
- 第十三項 第二混成旅經費 五萬一千二百五十六元
- 第十四項 第四混成旅經費 三萬八千四百元
- 第十五項 第十四師經費 七萬五千元
- 第十六項 第十三混成旅經費 四萬二千五百九十一元
- 第十七項 福建第二師應領前 十四混成旅底餉 五萬七千三百二十四元六角六分六厘
- 第十八項 陸軍第十七混成旅經費 三萬九千一百六十五元
- 第十九項 陸軍第十八混成旅經費 四萬零十四元
- 第二十項 陸軍第二十混成旅經費 三萬五千六百九十七元
- 第二十一項 陸軍第二十一混成旅經費 四萬五千六百六十六元二角五分
- 第二十二項 陸軍第二十四混成旅經費 四萬一千七百一十七元
- 第二十三項 陸軍第七師補充一二兩旅經費 六萬九千一百一十二元
- 第二十四項 陸軍騎兵第二旅經費 二萬八千零八十五元
- 第二十五項 察哈爾混成旅經費 三萬零八十四元

- 第二十六項 綏遠陸軍混成第一團經費 二萬四千二百六十一元
- 第二十七項 陸軍第四師補充團經費 一萬八千四百九十元
- 第二十八項 陸軍第十師補充團經費 二萬零四百六十元
- 第二十九項 陸軍暫編混成第一團經費 一萬六千六百零九元
- 第三十項 察東鎮守使所管各部隊經費 一萬三千六百八十六元
- 第三十一項 察西鎮守使所管各部隊經費 八千四百九十三元
- 第三十二項 察哈爾巡防隊經費 二萬二千五百八十九元
- 第三十三項 寧夏步騎六營經費 一萬零八百九十八元
- 第三十四項 綏西第四支隊經費 三千八百元
- 第三十五項 土默特馬隊經費 二千七百五十四元
- 第三十六項 熱河過山砲連經費 一千八百二十二元
- 第三十七項 河南巡緝隊經費 三萬一千九百十三圓三角三分三厘
- 第三十八項 陸軍部衛隊經費 一萬二千六百三十二圓
- 第三十九項 無線電報連經費 二千九百二十八圓
- 第四十項 章嘉佛衛隊經費 一千三百三十三圓

第四十一項	京師憲兵司令部經費	八千五百十九元
第四十二項	京畿憲兵營經費	四千六百零六元
第四十三項	前督練處衛隊憲兵營經費	七百零六十八圓
第四十四項	公府消防隊經費	七百三十六圓
第四十五項	京師一帶稽查處經費	二千九百三十圓
第四十六項	京師軍警督察處經費	三千二百四十六圓
第四十七項	兩翼牧羣經費	一千四百九十七圓
第四十八項	察哈爾牧場經費	九千二百五十一圓
第四十九項	陸海軍會計審計處經費	九千六百三十二圓
第五十項	高等軍法審查處經費	二百二十二圓
第五十一項	陸軍監獄經費	二千零八十五圓
第五十二項	保安軍械局費	五千九百五十一圓
第五十三項	三家店軍械局經費	一千四百七十五圓
第五十四項	北京軍械局經費	七百七十一圓
第五十五項	軍實庫經費	一千零二十一圓

- |       |            |            |
|-------|------------|------------|
| 第五十六項 | 長辛店槍砲試驗場經費 | 一百零二元      |
| 第五十七項 | 各軍米局經費     | 五千三百七十四元   |
| 第五十八項 | 衛生材料廠經費    | 二千四百八十九元   |
| 第五十九項 | 印刷所經費      | 一千六百六十五元   |
| 第六十項  | 軍事裁判處經費    | 三千二百七十九元   |
| 第六十一項 | 騎兵學校經費     | 五千元        |
| 第六十二項 | 軍需學校經費     | 九千五百二十四元   |
| 第六十三項 | 獸醫學校經費     | 六千五百十四元    |
| 第六十四項 | 軍醫學校經費     | 一萬三千五百九十一元 |
| 第六十五項 | 憲兵學校經費     | 三千七百二十元    |
| 第六十六項 | 軍官學校經費     | 七萬八千零九十六元  |
| 第六十七項 | 預備學校經費     | 二萬五千四百六十八圓 |
| 第六十八項 | 講武堂經費      | 三萬二千八百三十八圓 |
| 第六十九項 | 軍事編輯局經費    | 一萬五千五百九十二圓 |
| 第七十項  | 武技術教練所經費   | 一千零八十四圓    |

第七十一項 上海兵工廠經費 五萬元

第七十二項 德縣兵工廠經費 四萬五千八百三十三圓三角三分三厘

第七十三項 鞏縣兵工廠經費 二萬三千七百八十二圓

第七十四項 漢陽兵工廠經費 十萬零一千六百六十六圓

第七十五項 留學東西各國學費 一萬七千一百八十圓

第七十六項 湖口電雷教練所經費六千二百零七圓

第七十七項 諮議差遣候差見習等官津貼 十八萬三千三百三十三元

第七十八項 米價服裝械醫葯費七十五萬一千零三十四圓五角八分

工程剿匪及各項什

支

第三款 直軍經費 七十三萬九千三百七十八圓一角八分

第一項 第二十三師經費 十八萬六千一百三十七圓五角

第二項 第二十四師經費 十八萬六千一百三十七圓五角

第三項 第十三混成旅經費 七萬五千二百零五圓

第四項 第十四混成旅經費 七萬五千二百零五圓



- |     |            |                  |
|-----|------------|------------------|
| 第五項 | 第十五混成旅經費   | 七萬五千二百零五元        |
| 第六項 | 第十六混成旅經費   | 七萬五千二百零五元        |
| 第七項 | 衛隊旅經費      | 四萬二千九百三十一元       |
| 第八項 | 憲兵營二營經費    | 一萬八千八百三十八元       |
| 第九項 | 陸軍總軍醫院經費   | 四十五百十四元一角九分      |
| 第四款 | 其他各軍隊經費    |                  |
| 第一項 | 安武新軍經費     | 五萬八千三百三十三元三角三分三厘 |
| 第二項 | 毅軍經費       | 一十七萬零三百八十元四角六分   |
| 第三項 | 綏遠騎團經費     | 二萬零九百七十一元四角四分    |
| 第四項 | 察哈爾遊擊隊獨立營餉 | 二千七百九十四元六角九分     |
| 第五項 | 巡防營追加經費    | 五千元              |
| 第六項 | 綏遠混成兩團餉    | 二萬一千三百十三元八角      |
| 第七項 | 甘殊爾瓦馬衛隊經費  | 五百六十九角四分四厘       |
| 第五款 | 各巡閱使署經費    | 七萬零一百四十五元        |
| 第一項 | 直魯隊巡閱使署經費  | 三萬四千三百零一元        |

第一項 直魯豫巡閱副使署經費 五千八百四十四元

第三項 執察綏巡閱使署經費 三萬元

第六款 海軍經費 五十五萬元

第一項 海軍部直轄各機關經費 五十萬元

第二項 吉黑江防總司令部經費 二萬元

第三項 吉黑江防艦隊經費 三萬元

以上六款共計 五百八十八萬五千六百六元二角二分一厘

(乙)中央每月行政經費表(此表截至十一年十月十五日為止)

款項

月支數

備考

第一款 大總統經費 十六萬八千七百四十四元二角一分

第一項 大總統公費交涉費 十萬元

第二項 顧問經費 五萬三千六百元

第三項 指揮處經費 一萬四千四百七十四元二角一分

第二款 國會經費 四十二萬一千二百二十七元

第一項 參議院經費 十四萬一千九百三十一元

第二項 衆議院經費 二十七萬七千一百二元

第三項 憲法會議經費 二千一百九十四元

第二款 國務院及附屬各機關經費 十四萬六千二百七十三元

第一項 國務院經費 七萬一千九百二十七元

第二項 統計局經費 一萬一千九百八十五元

第三項 法制局經費 一萬八千七百十六元

第四項 銓叙局經費 一萬一千六百三十八元

第五項 印鑄局經費 九千元

第六項 國史編纂處經費 三千四百三十四元

第七項 僑務局經費 一萬九千五百七十二元

第四款 中央各機關經費 八萬三千二百七十九元九角三分四厘

第一項 審計院經費 四萬四千三百六十七元三角三分四厘

第二項 中政院經費 二萬五百八十元

第三項 清史館經費 一萬三千九百八十四元

第四項 文官高等懲戒委員會經費 二千三百十三元二角

- |     |               |              |
|-----|---------------|--------------|
| 第五項 | 司法官懲戒委員會經費    | 一千九百九十三元三角   |
| 第五款 | 外交部本部及主管各機關經費 | 二十萬二千九百六十三元  |
| 第一項 | 外交不敷經費        | 三萬元          |
| 第二項 | 出使經費          | 二十二萬四千四百六十三元 |
| 第三項 | 巴黎通信社津貼       | 五百元          |
| 第四項 | 國際聯合會總辦事務處經費  | 二萬五千元        |
| 第五項 | 太平洋會議善後委員會經費  | 三千元          |
| 第六款 | 內務部本部及主管各機關經費 | 十萬二千二百三十八元五角 |
| 第一項 | 內務部經費         | 七萬八十五元       |
| 第二項 | 內外城官醫院經費      | 五千八百七十元      |
| 第三項 | 游民習藝所經費       | 三千八百十元       |
| 第四項 | 古物陳列所經費       | 一千元          |
| 第五項 | 京東河道事宜處經費     | 二千七百元        |
| 第六項 | 警官高等學校經費      | 四千二百四十九元五角   |
| 第七項 | 中央防疫處及綏遠分所經費  | 九千四百六元       |

- 第八項 籌募賑災公債處經費 一千八百十九元
- 第九項 地方自治模範講習所經費 三千二百九十九元
- 第七款 本部及主管各機關經費 十八萬四千五百六十四元二角三分三釐
- 第一項 財政部經費 十三萬六千三百八十一元
- 第二項 財政清理處經費 五千元
- 第三項 全國財政討論會經費 八千九百元
- 第四項 幣制局經費 二萬八百三十三元三角三分三厘
- 第五項 公債局經費 八千一百元
- 第六項 農工銀行事務局經費 一千六百元
- 第七項 菸酒署衛家立薪水 三千七百五十元
- 第八款 陸軍部及主管各機關府交 四十四萬九千八百八十七元九角八分四釐
- 第一項 本部經費及公經費用人員薪俸 八萬七千三十三元三角八分
- 第二項 國際聯合會陸海空駐歐委員經費 三十六百元
- 第三項 參謀本部經費 五萬五千二十元
- 第四項 陸軍大學經費 一萬一千六百六十六元

- 第五項 測量學校經費 七千三百七元八角三分三厘
- 第六項 測量局經費 一萬一千六百七十六圓六角六分六釐
- 第七項 製圖局經費 六千九百四圓一角六分六厘
- 第八項 註外武官經費 五千圓
- 第九項 水利測量所經費 一千三百十二圓八角三分三厘
- 第十項 留日陸海軍學員經費 二千四百九十五圓
- 第十一項 航空署及所管各機關經費 十六萬六千六百六十六圓六角六分六厘
- 第十二項 將軍府經費 九萬一千二百五圓四角四分
- 第九款 海軍本部及主管各機關經費 七萬二千七百二十三圓
- 第一項 海軍部經費 六萬七千三百六十三圓
- 第二項 駐外武官經費 五千三百六十圓
- 第十款 司法部本部及主管各機關經費 十九萬四千七百九十六圓四角一分五厘
- 第一項 司法部經費 三萬四千五百三十三圓三角三分三厘
- 第二項 大理院經費 一萬六千六百五十九圓四角一分六厘
- 第三項 修訂法律館經費 一萬五千八百圓

- |      |             |                    |
|------|-------------|--------------------|
| 第四項  | 總檢察廳經費      | 七千七百四十四元           |
| 第五項  | 高等審檢廳經費     | 一萬一千五百一元           |
| 第六項  | 地方審檢廳經費     | 二萬六千元              |
| 第七項  | 各監所經費       | 二萬九千五十八元六角六分六厘     |
| 第八項  | 法權討論委員會經費   | 三千五百元              |
| 第九項  | 東二省特別區法院經費  | 三萬元                |
| 第十項  | 特別區監獄經費     | 二萬元                |
| 第十一項 | 教育部及主管各機關經費 | 二十九萬四千一百六十五元一角六分四厘 |
| 第一項  | 教育部本部經費     | 四萬元                |
| 第二項  | 北京大學校經費     | 六萬五千一百四元二角五分       |
| 第三項  | 北京法政專門學校經費  | 一萬一千四十八元四角一分六厘     |
| 第四項  | 北京醫學專門學校經費  | 一萬一千八百五十三元三角三分三厘   |
| 第五項  | 北京工業專門學校經費  | 一萬四千四百八十元三角三分三厘    |
| 第六項  | 北京商業專門學校經費  | 一萬三百四十元            |
| 第七項  | 北京高等師範學校經費  | 三萬七千二百七十六元六角六分六厘   |

- |      |               |                  |
|------|---------------|------------------|
| 第八項  | 北京師範學校經費      | 六千六百八十三元三角三分三厘   |
| 第九項  | 北京女子師範學校經費    | 一萬七千三百五十一元八角二分三厘 |
| 第十項  | 北京美術學校經費      | 四千九百三十一元六角六分七厘   |
| 第十一項 | 分設各機關經費       | 一萬六千三百八十九元       |
| 第十二項 | 留學經費          | 一萬六千四十八圓         |
| 第十三項 | 補助經費          | 三萬五千三百六十三圓二角二分三厘 |
| 第十四項 | 附屬各項經費        | 八千一百九十九圓         |
| 第十二款 | 農商部本部及主管各機關經費 | 十萬六千四百六十七元三角二分三厘 |
| 第一項  | 農商部經費         | 六萬一千六百六十六圓六角六分   |
| 第二項  | 權度製造所經費       | 八千三百二十三圓三角二分三厘   |
| 第三項  | 中央權度檢定所經費     | 二千二圓八角三分三厘       |
| 第四項  | 農林傳習所經費       | 一千五百圓            |
| 第五項  | 勸業場經費         | 七百九十二圓六角六分六厘     |
| 第六項  | 地質調查所經費       | 五千七百二十五圓         |
| 第七項  | 觀測所經費         | 八百四十圓            |



- |      |             |                 |
|------|-------------|-----------------|
| 第八項  | 中央農事試驗場經費   | 六千五十六元三角三分三厘    |
| 第九項  | 棉業試驗場經費     | 三千八百八十五元        |
| 第十項  | 林業試驗場經費     | 五千七十三圓一角六分六厘    |
| 第十一項 | 種畜試驗場經費     | 三千八百四十三圓三角三分三厘  |
| 第十二項 | 全國水利局經費     | 六千七百五十八元        |
| 第十三款 | 交通部主管       | 一千四百圓           |
| 第一項  | 駐威鐵路監督會經費   | 一千四百圓           |
| 第十四款 | 蒙藏院及主管各機關經費 | 十萬五千三百七十圓六角三分三厘 |
| 第一項  | 蒙蒙院經費       | 一萬四千四百三十五圓一角    |
| 第二項  | 蒙藏學校經費      | 二千九百五十六圓九角      |
| 第三項  | 蒙藏招待所經費     | 五百元             |
| 第四項  | 王公廩餼        | 五萬六千九十八元六角六分六釐  |
| 第五項  | 喇嘛經費        | 一萬九百五十二圓九角一分六厘  |
| 第六項  | 外蒙公爵車林桑宰供經費 | 五百圓             |
| 第七項  | 外蒙多郡王津貼     | 一千圓             |

- |      |           |                |
|------|-----------|----------------|
| 第八項  | 接收庫恰事宜處經費 | 五千七百元          |
| 第九項  | 駐印辦事長官經費  | 二千元            |
| 第十項  | 張家口台站經費   | 一千二百二十七元七角五分   |
| 第十五款 | 優待經費      | 五十萬七千一百十七元六角二厘 |
| 第一項  | 皇室經費      | 二十萬元           |
| 第二項  | 京旗月餉      | 二十九萬四千元        |
| 第三項  | 密雲月餉      | 三千八百三十六元       |
| 第四項  | 東西陵旗餉     | 九千二百一十一元       |
| 第五項  | 延恩侯朱煜勳俸   | 七十元六角二厘        |
- 以上十五款共計 三百十二萬四百八十六元一角二厘
- 右列甲乙兩表計每月應支軍警兩費五百八十八萬五千六百餘元政費三百十二萬四百餘圓兩共九百萬〇〇五千元合之十一年十月十五日以後增加之數則每月應共支九百二十萬元以目下財政情形而論雖按照預算竭力節縮每月至少亦須四百萬元左右而國庫應收之款概爲各省區所截留即每月四百萬元之數亦無法維持在國人不明真相者猶曰有關餘鹽餘及崇文門稅收在試更將關鹽兩餘及崇文門稅收區爲甲乙

丙三種簡表如左

甲最近關餘之簡表（十年度）

十年份之結存數	說 明
洋稅項下	二百九十六萬五千四百四十二兩八分六厘
常稅項下	二十萬二千六百九十五兩三錢二分三厘
合計	三百十六萬八千一百三十六兩四錢九厘

（乙）最近鹽餘之簡表（十年十月起至十一年九月止）

放還鹽餘之數	各省截留之數	各省專款扣撥之數	印依正案自撥之款
			兌換 銀行道勝匯埋正基金存 庫券墊款墊款六基金

丙最近崇文門稅收之簡表

約二百二十萬餘元	每年收數	現在指撥用途之數	說明
每月十萬元	本關經費	歸還特種庫券	除以上用途以外如有盈餘亦已部准撥充其他用途
每月三萬元	京師中學校費	京兆司改良費	
每月三萬五千元	留日學費	留日學費	
每月千餘元	京兆司改良費	留日學費	
每月二萬五千元	留日學費	留日學費	

四萬一千五百元	二千二百八十元	一千八百零九元	每月十萬元	每月十萬元	每月十萬元	每月十萬元	每月十萬元
五萬一千一百元	五萬八千三百元	九千一百零九元	每月十萬元	每月十萬元	每月十萬元	每月十萬元	每月十萬元
十元	六十二元六角七分六厘	十元	每月十萬元	每月十萬元	每月十萬元	每月十萬元	每月十萬元
說明	此外尚有東三省截留鹽款之數	國務會議議決者三千七百八萬因不敷分配故列此數	自十一年一月一日起	自十一年一月一日起	自十一年一月一日起	自十一年一月一日起	自十一年一月一日起
			限月六起以爲個	限月六起以爲個	限月六起以爲個	限月六起以爲個	限月六起以爲個
			息債開院蒸	息債開院蒸	息債開院蒸	息債開院蒸	息債開院蒸
			利公南幼	利公南幼	利公南幼	利公南幼	利公南幼

合計

每月十九萬九千餘元

右列甲乙丙三表收入之數若關餘已悉數撥充國債本息且向例專款行儲滾結計昇支配之權操諸外人絲毫不能動用若鹽餘均已抵償外債與公債庫券基金及其他專案各項絕不能自由挪用即以淡旺月平均計之或略有所剩餘然以用途指定已慮不敷更不易於挹注且關鹽兩稅各省區近來紛紛截留嗣後更恐無餘可言至於農文門稅收非大宗鉅款早經指撥特種庫券及專案各款更無盈餘之望此外其他各項收入各省區自民六以後即中止解款僅有一線未絕之礦稅印花稅菸酒稅官產所得稅寺項收入亦強半為各省截留只略解餘而已試更列中央實收各稅款數目表如左

最近中央實收稅資數目表

款別	實解中央數
鑛稅	十九萬一千八百七十五元
印花稅	五十七萬零三百三十六元八角二分九厘

查近三年各省區銷售數每年在三百萬左右

說明

菸酒稅	一百三十一萬二千一百零三圓九角二分	查此項每年實收數約在一千三百零一萬二千二百餘圓
費	二厘	
官產	二千四百七十八元九角一分	查十年分官產收入為八十萬零五千三百餘圓除各省撥賑外實有到部者尚有四十四萬七千五百餘圓
所得稅	一萬零三百一十一圓六角四分四厘	
合計	二百零八萬七千一百零五圓三角六分二厘	

右表所列各稅款自十一年一月至九月止各省區共解二百〇八萬七千餘圓每月平均實收二十三萬一千餘圓以視中央預算每月應支之九百餘萬元實短至八百餘萬圓之多即視現在每月實支之四百萬圓左右亦短至二百七十萬圓之多塌蹶至此已苦無從抵補然尤驚心動魄而不能不鄭重注意者則為中央所負之內外債茲為供國人研究計再列簡表如左

債目 有抵押者 無抵押者 共計 說明

內債數 約共一萬零八百四十萬餘元 (九六除外)  
 約共二萬四千九百餘萬元 (連九六在內欠息亦在內)  
 約共四萬五千七百餘萬元  
 內債無抵押品者皆係到期應還未還之數

外債數 約共十萬二千九百餘萬  
 (欠付利息在內)  
 約共十二萬六千九百餘萬

統計 約共十二萬三千七百餘萬  
 約共四萬八千九百餘萬  
 約共十七萬二千六百餘萬

右表所列內外債其總額已達十七萬二千餘萬元內列無抵押品之四萬八千餘萬元皆為到達應還而無法以還者近日有外人為我整理之傳說直欲以債權而涉及主權其影響尤鉅加以歷來積欠軍政各費亦達一萬八千萬元坐索者仍踵接於門此皆不能不及早謀整理之方也縱觀以上收支及負債兩種之實況從可知中央財政之陷於絕境而不易救濟即使各省區共同維持猶患無以善後况更背過而驅索舊欠如故增新欸如故敲已枯之骨吸已竭之髓中央處此其何以堪於此而謀根本之計劃在憲法未成政象未寧之前多障礙而無依據竊恐勞絲未理紛爭已起今為治標計擬即趕編十二年預算以確

立收支之標準唯編製預算先決之問題有二（一）各省區是否能按照氏五以前成案將應解中央專款及解款定額如數報解果能照解則凡中央直轄軍隊及京師軍警餉款各項最高行政機關經費均應由中央負責照支仍循舊案列作中央預算並應請出國務總理呈請明令各省區遵辦毋得視為具文（二）各省區專解兩款如不能照案報解則中央負擔之內外債本屬中央之專責額數既如是其鉅整理尤刻不容緩且我不首行整理萬一被動為外人整理勢恐牽及關稅問題於來年各國會議參加二五案時得難通過即此一線生機亦將垂絕為權衡緩急輕重起見唯有將中央應支之軍餉刀圖十減除近畿軍隊及京師軍警餉項各機關行致經費應由中央預算內支出並切實核減外其駐外軍隊應由陸軍部切實核減或即歸駐在各省區十均分擔萬不獲已如有一部分必須由中央負擔者亦應照原預算額核定一最低之限度此外關鹽兩稅及菸酒印花礦產所得各稅津浦貨捐與其他一切屬於中央各項收入均應完全報解不得截留否則中央有支出而無收入雖有巧婦無以為炊非特內外債無由整理即京師軍警餉項及各機關經費亦無法維持勢必至破產而止要之如今日中央財政情形即照上所論列之方針編製預算將來以收抵支能否勉維現狀尙無把握惟急則治標與其日以空言表示困難雖敷衍一時卒至京外情形日益隔閡勢均無以圖存毋寧明定範圍俾各有所率循而不坐



困若正本清源之策固須俟之憲法告成政象清寧之目的前由非其時蓋中央財政問題實爲我國存亡問題各省區如視中央爲一體有存亡與共之覺悟度必能推誠相助而中央亦必厲行減政主義以期無負國人救急之方云爾

此爲財政整理會之提案及其理由時值曹錕蒞任伊始憲法尙未告成之先中央虛懸於上各省區自爲割據於下不止全國預算無從著手編制而但欲維持中央現狀收支相抵每月相差至八萬餘元之多且即謂爲有支無收可也將欲恢復專款解辦法非有鞏固之政府統一之局面且經裁兵以後焉有餘款解給中央將欲以各省駐軍委諸各省就地自籌餉項中央之竭蹶固如此而各省亦豈有寬裕之區內外推諉餉精無者勢非譁瀆不可將欲由中央厲行減政但求無增新款而不能回論再裁奮費况軍政不減專減政費即有杯水何濟於軍薪乎此民國十二年辦理預算之困難情形也

是年十月十日曹錕之所謂憲法公布其二十三條規定關稅鹽稅印花稅煙酒稅其他消費稅及全國稅率應行劃一之租稅郵政電報及航空國有鐵道及國道國有財產國債專賣及特許由國家立法並執行之第二十五條規定田賦契稅及其他省稅省債由省立法並執行或令縣執行之是可爲編制國家預算省預算之標準矣於是財政整理會乃根據憲法編製十三年度之預算未幾段祺瑞繼曹執政憲法無效又將國家地方之預算合併

改爲十四年度之全國標準又未幾張作霖入主關內此項預算亦未實行東南革命軍侵入長江流域財政愈難統一十七年統一告成而軍事仍未完結是以迄今尙無正式之一預算見於實行豈不可惜哉

#### 第四節 準備預算之機關

準備預算之制度美英各國大不相同北美合衆國法律上以議會任準備預算之責故下院之收入委員支出委員每年自國會開會之日起三十日以內須編製預算交付下院會議蓋合衆國財政部長無直接編制預算之權也若英國則不然法律上雖屬於政府準備制不採議會準備制然事實上預算準備之決定則屬於國會議員日本則採政府準備制大藏省大臣與國務大臣有統一預算之權能也我國清末及民國初年其所採之製度與日本相同但財政部長及閣議非有實能統一之權力故形式上雖具預算案而實際上預算並未通過實行一次也最近立法院組織法所規定固採政府準備制而現行之先例黨部之預算由中央執行委員會之政治會議或財務會議核定後由國民政府轉飭財政部施行各行政之預算統由財政部編製彙編總預算似又暫採預算割據制也世將來憲政成立知必有所取擇矣至財政部內之組織編制預算屬於會計司之專責觀財政部組織法即可知矣此外尙有臨時之機關爲財政部之輔助者在昔有預算委員會今則歸併於

財政委員會矣又有十六年十月四日公布之財政監理委員會組織條例其職權觀之在（甲）審定中央及各省之政費軍需各項預算報告政府核定（乙）財政部支出款項須先由本會核定（丙）財政部支出款項概算每星期須報告本會至其組織由政府特派以下各員組織之一國民政府委員三人二軍事委員三人三財政部長爲當然委員殆國軍政各費之均衡而寓事前監督之微意歟

### 第五節 預算之年度

揆諸各國之先例編制預算之年度有採用一年制者有用二年制三年制四年制六年制者我國自宣統元年迄民國二年亦每年編一預算自後則民國五年有豫算八年有預算已將一年制打破矣且有時編制半年預算者即以一年制言之各國年度開始之期亦不一有採用四月一日制者有採用七月一日制者有採用十月十三日制者有採用十一月十日制者皆各因其沿革上特別之事由而生非有何之理論可據也倘以開始之要件言之有必備者三端一年度開始不可與預算議決期距離太遠二年度開始要在收入最多之時三年度開始須體察民間之經濟狀態我國在宣統年間採用歷年制至民國改以七月一日爲開始期民國二年又改用歷年制現在國民政府所頒布之會計則例又改以七月一日爲開始期然法則上雖有此規定而實行之際蓋未必然也

## 第六節 準備預算之階級

準備預算如建屋然須經歷幾許之程序始告成功大概可分爲三階級一曰調查時期二曰編製時期三曰決定時期無論何國莫不如是但準備時期之長短有不同耳歐美諸國準備時期之最長者爲法國蓋法國預算之提出以慣例言之多在二月初旬而其著手準備則在大前年十月十一月之間是以大體計之法國準備之期間亘於十四個月之久也日本準備時期距雜提出議會前後合算約在六個月以上蓋日本各部編製歲入出概算書以五月二十一日爲限而經過閣議決定總預算全體印刷完備提出國會約在十一月也我國試辦宣統四年全國歲入歲出總預算著手準備於二月初旬而於八月提交資政院是亦仿照日本之例以六個月爲準備期間也如究其詳可再述之

我國試辦預算始於宣統四年其時於宣統三年頒布暫行章程第三條載各省歲入預算報告冊並比較表限於二月初十日以前送清理財政局該局彙總限於四月十五日以前送度支部第四條載在京各衙門編造歲入預算報告冊及比較表其送部期限與前條同第六條載度支部編制全國歲入總預算案經內閣會議決定後限於五月十五日以前轉飭各主管遵編歲出預算報告冊第八條載各省編製歲出預算報告冊限五月十五日以前送部而各省報告清理財政局之期則以三月初十日以前爲限第九條載在京各衙門

除第七條所列主管衙門外均應編歲出預算冊表定於五月十五日以前送部第十條載各主管應照內閣決定分配之數核編所管歲出預算冊表定於六月底送部第十一條載度支部彙齊各主管歲出預算表編製全國歲入歲出總預算案連同歲出預算附冊提交資政院議決茲為簡便計列表如下

編制若(決定者)	受送者	書名	期限
各省經管官廳	各省清理財政局	國家歲入地方歲入詳細預算報告冊並比較表	二月初十日以前
各省清理財政局及各邊防	度支部	國家歲入預算報告冊地方歲入預算報告冊並比較表	四月十五日前
在京各衙門	度支部	直接徵收之歲入預算報告冊並比較表	四月十五日前
同上	同上	向收領款解款撥款之附冊	同上
度支部	內閣會議政務處協議(決定)	全國歲入總預算案酌擬分配歲出總數表冊	五月十五日前

<p>各省各該管官廳 各省清理財政局</p>	<p>國家歲出地方歲出詳細報告冊並比較表</p>	<p>三月初十日以前</p>
<p>各省清理財政各主管衙門 局及各邊防 在京各隔門（度支部 除主管衙門外革</p>	<p>國家歲出預算報告冊 地方歲出預算報告冊並比較表 歲出預算報告冊並比較表</p>	<p>五月十五日以前 同上</p>
<p>各主管衙門</p>	<p>同上 所管歲出預算報告冊並比較表及附冊</p>	<p>六月末日</p>
<p>度支部</p>	<p>資政院（議決） 全國歲入歲出總預算案歲出預算附冊</p>	<p>無規定約在八月中旬</p>
<p>度支部</p>	<p>各省諮議局（歲入歲出省預算案議決）</p>	<p>同上</p>

觀上列之表則我國準備預算之順序可瞭然矣民國以後未定程序及期限大抵由部酌定期限令行京外各衙門具報其遠方延者則以電報告約數究不足以昭詳慎也至南京政府成立頒布十九年度試辦預算章程（附件十二）第二條規定七月一日起至次年六月三十日止為會計年度第七條規定各機關所編本機關（包括附屬機關）歲入

歲出預算爲第一級預算中央各主管機關彙第一級預算編成之各類預算及各省財政廳各特別市財政局彙合第一級地方預算編成之各該省市預算均爲第二級預算財政部彙第二級編成之國家總預算及地方總預算均爲第三級預算第十六條載屬於國家收支之各機關編製各該機關歲入歲出預算書（第一級）各三份限十九年三月三十一日以前送達各該主管機關（主管系統詳支出標準）本條所稱各機關係指本關及其附屬分機關而言其附屬分機關如各院部會之駐滬駐平辦事處保管處東門委員會等稅局之分局所等海常關之分關分卡分所等均應先期編製預算送由各該機關審核逐一編列該機關預算之後或因事實上之便利由本機關代爲編列第十七條載各主管機關審核前項第一級預算彙編各分類歲入歲出預算書（第二級）各三份連同第一級預算書各二份限十九年四月三十日以前送達財政部第十八條載財政部審核第二級預算分類簽注意見檢回第二級預算書各二份第一級預算書各一份限十九年五月二十一日以前分批送達中央政治會議第十九條載中央政治會議核定第二級預算書內所列各個單位之概數於十九年六月三十日以前交由國民政府分別通知各主管機關及財政部審計之並以第二級預算書各一份送審計部備查第二十條各主管機關接到前條核定通知後分行所屬各機關具核定概數與原報預算不符或其數目變更

有重新支配之必要者并限於一個月內按照核定範圍重編正確預算書各三份送由主管機關核轉財政部及審計部備案第二十一條財政部按照中央政治會議核定之數即行編成國家歲入歲出總預算書各一份呈報行政院轉呈國民政府公布之茲為簡便計列表如左

編制	各受	送	各級	數書	名期	限
各機關本機關及附屬機關	各該主管機關	(另有第一級各該機關歲入歲出預算書)	第一級	預算書	以前	十九年三月二十一日
各該主管機關(審編)	財政部		第二級	各分類歲入歲出預算書	前	十九年四月三十日
財政部(簽注)	中央政治會議		第二級	連同第一級預算書	以前	十九年五月二十一日
中央政治會議(核定)	國民政府通知主管機關及財政部審計部		第二級	第二級預算書內各單位之概數	前	十九年六月三十日
各主管機關(分行)	所屬各機關		第二級	同上		
所屬各機關(重編)	各主管機關			正確預算書		一個月內



財政部  
(呈報)  
行政院轉呈國民政府第三級國家歲入歲出總預算  
公布  
算書  
七月一日以前

上表詳國家預算之程序及期限也茲再將地方預算列表如左

編制者(決定者)	受送者	級數	名	期	限
地方各機關	各該省財政廳特別市 財政局	第一級	各該機關歲入歲出 預算書	以前	十九年三月三十一日
各省財政廳特別市財政局	各該省市府	第二級	各該省歲入歲出預 算書	前	十九年四月三十日
各省市府(財政部 議定或審定)	財政部	第三級	連同第一級預算書	前	十九年五月十五日
財政部(審定)	中央政治會議		各省市歲入歲出預 算書	以前	十九年五月三十一日
中央政治會議(核定) (行部(由國民政府轉 知)	各該省市府及財政		各省計預算	以前	十九年五月三十一日
各機關(重行各該省財政廳及財政			正確預算		

支配)

局

財政部(彙編行政院國民政府

地方歲入歲出總預兩個月內  
算書

由是觀之現行制度無論國家預算地方預算均以四個月為編制預算之期限視諸前清舊章尤縮短兩個月矣以我國幅員之廣機關之多政務之繁官吏之不諳練如此短少之期間欲其競爭難矣將來如有窒礙似須展長編制之期限方為得宜

### 第七節 編制預算之形式

普通稱為預算者均指總預算案而言故學者多稱總預算案者一切預算之預算也或曰全財政之反射鏡也觀此則知總預算所關之重要矣與總預算相對立者所有謂所官歲出預算報告冊者有所謂特別預算者有所謂追加預算者我國試辦宣統四年預算之始均認此等預算之存在唯民國以後交通四政雖仍列特別預算而各衙門新增之收支亦時有追加預算之編制所管歲出預算報告冊已失其精神蓋京外各機關多將預算分冊逕送財政部不田所管核轉所謂內閣制度隱然消滅於無形矣國民政府成立不採內閣制乃行五院制度故其所管問題不能不設法變通觀其所定歲出分類曰黨務費曰國務費曰軍務經費曰內務費曰外交費曰財務費曰教育文化費曰農墾費曰工商費曰交通

通費曰衛生費曰建設費曰債務費曰補助費凡分類十五故不曰所管預算報告冊而曰各級類預算蓋應於現行官制而變通也至所謂特別會計者改爲營業會計凡鐵路汽車路電報電氣電話郵政航業等均屬之所謂追加預算者改爲預算外之支出試辦預算章程第二十八條規定云前兩條預算外之支出額須編具預算書送由財政部核轉中央政治會議追認之是則現行預算之形式只有國家歲入歲出總預算書及各類預算（營業會計亦包在內）二種此外無所謂特立之特別預算追加預算也

#### 第八節 預算之提出及審查

我國之預算惟宣統二年試辦各省預算曾經提出資政院該院以數十日之光陰積四十四餘人之精力將各部各省極繁雜之收支逐一審查由預算股股長劉澤熙將審查結果報告於大會其報告書所述雖對於預算之內容陳述其大概而於當時之中央地方政治狀態及財政情形固亦指陳洞澈決無遺煌煌大文固不可磨滅者也其報告云

這部豫算最爲繁難審查之時將中國政治腐敗情及及財政危險情形都已看出故今日報告不能不多說幾句但本員報告都是大概情形大概數目其詳細處擬委託各科審查長分別報告政府所提出之預算案計總冊四十二本分冊八十一本又追加預算二十四本後經政府陸續送來各處原冊計二千二百八十餘本股員會以四十日之光

陰竭四十八人之精力逐日鈎稽始稍稍得其端緒今日限期已屆例應報告茲先報告預算案之內容其次報告審查預算之情形其次表示本員對於改良預算之意見

其一報告預算之內容 預算內容劈分兩大部一歲入一歲出歲入以田賦爲大宗鹽

課關稅厘捐次之歲出以軍費爲大宗外債費財政費次之歲入二萬萬九千餘萬歲出三萬萬五千餘萬不敷者五千四百餘萬歲入歲出均分經常臨時兩門而歲出又分國家行政經費地方行政經費兩部其表面上之體例固與東西各國預算冊無甚區別但精神上則不無缺點缺點維何一則無財政上之計劃一則無政治上之計劃也原文來

預算性質從一方面觀之則爲全國財政之照像片故編製預算不可不有財政之計劃從全體觀之則又爲全國政治之照像片故編製預算又不可不有政治上之計劃今政府所提出之預算案果有財政上之計劃否乎果有政治上之計劃否乎是一疑問題也如謂其有財政上之計劃則必準各國預算之原則原理爲收支適合之準備今其內容出入不敷者五千餘萬而全部預算冊內究無何等彌補之方法則不得謂爲財政上之計劃無疑也其缺點一如謂其有政治上之計劃則必內審本國現狀外觀各國趨勢以定大政之方針今其內容所載軍事行政教育行政經濟行政果注重何事實不能得其要領推其意幾欲皮貌各國文明政治於一二年內悉舉而推行於我國而舊日腐敗之

政治又不忍盪滌而澄清之於是新的舊的文明的腐敗的紛然雜陳於預算案內毫無損益緩急之區別此不得謂爲有政治上之計劃無疑也其缺點又一離然是二缺點也究竟是何原因一再思維當編製預算時並非政府不願爲財政上之計劃政治上之計劃實以處於現在制度之下其勢有不能爲財政之計劃政治上之計劃者也蓋一則因財權之不統一則因政權之不統一何謂財權之不統一我國財務行政本仍是封建遺意中央雖有一財政機關不過擁一稽核之虛名而已無論田賦無論鹽茶無論其他課厘一切征權事項皆歸各省督撫管理因此乃生出一個現象即中央政府與地方政府恍爲民法關係互立於債權者與債務者之地位也有時中央政府所需之政費必向地方政府索取於是爲督撫者對於中央有解民政部款有解學部款有解度支部款有解陸軍部款有解其他各部之款其關係似不過封建時代諸侯一種貢獻品而已是中央政府立於債權者之地位而地方政府立於債務者之地位也有時地方政府處於貧窘所需之政費則又向中央政府索取於是奏請部撥款項者有奏請截留京餉者又有奏請截留協餉者其關係似不過民間交易欲及債務者爲債權者而已是又地方政府立於債權者之地位而中央政府立於債務者之地位也不特此也有時地方政府蓄積有款唯恐爲中央政府所知必設法以彌其隙舉一實例近日某省藩庫運庫有款八丁

餘與某督竟在諮議局宣局此款若不作為公債抵款恐為部所提撥是非獨視為某省財政且直視為某督之財政也是又地方政府對於中央政府以盜行相防者也不特此測從預算冊內詳細審察又演出一個現象蓋即編製預算時視為某稅應增若干某款應減若干一一電詢督撫督撫以為可加也則加之以為可減也則減之以為不可加不可減也則不加不減之或竟無回覆明文而於預算冊內懸為未決之一款問題是真各國預算案所無而我中國所獨有者也是真所謂行省財政而非國家財政者也是則編製預算時欲驟合數十個分離之財政為一個統系之財政為之移緩就急為之謀收支適合固必不能之事也此則財權不一不能為財政計畫之原因也何謂政權之不統一我國行政向無系統內而各部各樹小一割據之狀態政見既不相謀呼吸復不相應人人有一部分之觀念而無全體的觀念人人為一部分的活動而無全體的活動筭軍事者以為軍事以外無他立國之圖筭教育者以為教育以外無他立國之圖筭實業者以為實業以外無他立國之圖各就所管事務極力謀其擴張而不顧國家之現狀究應採用何種政策國民之負擔力究竟能否勝任彼此對立互相矛盾此內部財權不一之情形也外而各省督撫亦握國家行政權舉軍事財政司法及其他各項重要政務督撫以一身兼而有之故中央政策不能直接行之各省必間接以責之督撫於是甲部發一政

令責督撫辦甲事乙部發一政令責督撫辦乙事且莫不以就地籌款責督撫以辦事是在中央則見爲分而在督撫則見爲合有時督撫以其政令之衝突也或以情形不同推宕之或以財力不足拒絕之即或勉強照辦亦不過敷衍新政門面致令中央政策不能行矣且爲督撫者又合計本省以爲計畫不必以中央政策爲政策也故督撫之個人勢力大所處之省分又大則所畫之政策亦大所用之經費亦大有時中央政府恐其政權之過重也則又設法以製其肘致令地方政策亦不能行矣然此第就中央與地方之關係言之且卽就地方與地方觀之各省政策各不相謀因之各省政濟各不相劑同一教育濟而甲省與乙省不相謀同一軍事費而甲省與乙省不相謀綜甲省政費二千數百萬乃至數千萬而乙省政費或不過數百萬乃至百數十萬貧富多寡絕無權衡是預算冊內三萬萬政費實數十個地方主義之政府瓜分之而非一個國家主義之政府支配之也合而視之中央與中央不相聯中央與地方不相聯地方與地方又不相聯其不能有統系的規劃明矣此則政權不一不能爲政治計劃之原因也此外尚有兩個缺點一則宮中府中之經費未分也質言之卽國家經費與皇室經費之混合也現在東西各國皇室經費在預算冊內祇有一個總數中國皇室經費制度支部具奏改爲宣統二年確定故此大預算冊內尙無此項名稱然與皇室費性質相近者大概包括於行政費中其

立類似爲不倫在編制預算者固屬無可如何之計且解內務府款解宗人府款及所謂緞疋顏料例貢等名目散見於各省預算冊內不一而足紛紜錯雜不可究詰雖欲分之而無可分此一預算冊內之缺點也一則各省協撥款項之轆轤也此等款項以甲省之有餘補乙省之不足雖其數目以中央政府之命令定之而其名義究非以中央政府協助之也蓋中國制度祇有省行財政而無國家財政故主恤鄰主義彼此互相協撥當其初政事簡陋尙可照常劃撥今者財政支絀無論受協省分應協省分同一處於艱窟故往往解不足數或竟拖欠數年不解在受協省分則奏請飭催而在應協省分則又奏請截留此誠財政界上一大轆轤之現象爲各國所無而我國獨有之奇象也因此轆轤乃生出一個現象查預算冊內此等款項往往受協省分則照原額列收或照近年實解列收而應協省分則或竟不列支即列支矣而其數目與受協省分列收數目相差甚遠且或有應協省分列支數目超過受協省分列收數目者互相轆轤真難究詰推其意在受協者無非欲照原額以爭收入之多在應協者無非欲以浮報故露其虧窘之象也轉瞬明年即須照預算冊收支在受協省分則以此數爲收入的款而在應協省分或解不足數或竟全不一解是受協省分應收息款一旦落空其虧空又何待言然則預算冊內名理虧空五千餘萬而因此故又不知虧空凡幾也至于撥助厘金等款更屬紙上空談全



部預算必致爲此等款項動搖此又預算冊內之一缺點也此外缺點尙多非關宏旨姑且省略預算案之內容如此

其次則報告審查預算之情形 辦理預算本係我國創舉前次既無預算案決算案可援照比較故審查時非常困難籌備清單本年又係試辦各省預算故政府所送來之預算冊首是省各爲冊一省一個統系所謂俄羅斯之割據預算是也而資政院章程又以事分科是預算冊之組織與分科之方法不免衝突欲由分離之預算求爲統系之預算又屬非常困難之事經股員會議決僉以按事審查爲一定準的應不避此困難此番查方法與原豫算案不同之點也至審查方針經股員會疊次討論僉以爲中國現在時勢自應從政治一方面鞭策進行故不可僅以財政上之眼光審查之而當以政治上之眼光審查之也誠以今日財力竭蹶不足達政治之目的者其病坐在新舊雜糅故不可不以政治眼光爲革故鼎新之計劃也質言之即一面敦促政治進行一面維持財政現狀所謂方針如此方針既定先審大體預算案內二萬萬政費究竟支配是否平均究竟用途是否正當究竟一分一厘是否皆爲必要之經費是不可不一一研究之也就三萬萬政費約略言之其近於皇室經費性質者七百餘萬其償還外債者五千餘萬其爲軍事費者一萬萬綜此三事已超過入款之半其留爲行政經費者不及歲入半數而京師

各衙門又占八九千萬之譜。剩者不過六七千萬支配於二十二行省及西蒙藏古伊犁青海等處。此六七千萬中爲國家行政經費又三四千萬爲地方行政經費。不過二三千萬以中國幅員如此之廣人口如此之衆其所支配地方行政經費乃如此之少。地方事業又焉能發達乎。此政費分配之不勻即政治措施之不當也。再把三萬萬款項分析言之。有原案可決者有加以修正者其原案可決者則外債費公債費而已。外債費以國際條約關係之故公債費以人民信用關係之故究不能不分厘償還故無所用其修正。均照原案可決之其加以修正者頭緒雖繁大別之不過軍政費行政費財政費教育費司法費民政費實業費交通費學費數端而已。今請先言軍政費。現在競爭劇烈各國爲恢復國力起見無不以整頓軍備爲要圖。故預算冊內軍費占歲出三分之一乃至半數者有之。今我國軍費已逾一萬萬以上是已占歲出三分之一宜其國之可以強也。而何以朝不保夕存亡危急如此也。試以察軍政內容則知之矣。最可笑者莫如綠營。旗營及各省駐防。蓋綠營旗營各省駐防兵額俱有定數必待老死而後出缺。故其兵之老弱殘疾者多。此等經費以社會上眼光觀之直可謂爲一種慈善費而已。以一兵月得錢糧數兩足以爲一家之生活也。若以國家眼光觀之此等兵丁既不能捍衛地方復不能恢復國力。國家歲用千萬豈非糜費。股員會僉謂審查預算當以國家爲前提其無益於國家

之經費目不能再行支出故於綠營餉項悉數裁撤然而京旗各營各省防駐其爲老弱殘疾與綠營無以異也其爲糜費亦與綠營無以異也何以不裁之得無股員會意見所偏袒乎如以生活論豈京旗各營各省駐防之生活宜謀而綠營之生活不宜謀乎然而此中有特別之理由在也蓋國朝定制綠營兵丁可以營業自由京旗駐防不能營業自由故綠營兵丁兼營他業者不可勝數一日撤伍尙屬有家可歸若京旗駐防除服當兵之義務外別無他項營業所恃以養家贍眷者惟此月得之數金而已不先爲之謀一生活遽行裁撤使數百萬旗丁流離失所其心忍乎雖查預算原係謀國家政治上全體利益不宜以社會眼光爲部分人留此糜費致於財政有損然而國家者集社會而成者也苟社會上不得其所者太多亦非國家仁政之所忍出且變通旗制爲政治上最重要之問題且爲政治上最困難之問題如何發達經濟使旗人生活不至困苦如何減輕財政使國民負擔不至增加其中詳細方法最多且繁擬另提一建議案由本院決定咨送會議政務處查照施行此本年預算案內不裁撤京旗駐防餉項之理由也防管一項原爲今日保衛地方必要之事固未可遽行裁撤但股員會意見以爲兵在精不在多各省銷耗此款未免太鉅擬裁撤四成改爲巡警新餉亦與保衛地方本意無背至新軍一項爲我國軍事精神之所在即爲我國國家命脈之所寄而何以近年以來動輒爲世詬病

然此非新軍之咎乃辦理新軍者之咎也蓋擴張軍事當先從根本下手根本未定而遽行成立多鎮故演出種種奇象根本維何將校也器械也交通之便利也餉項之充裕也軍國民之教育也皆軍事之根本也今者將校果已培養乎器械果已精良乎交通果已便利乎餉項果已充裕乎軍國民教育果已普及乎五者無一遽欲擴張軍備是不揣其字而齊其末也雖然交通也項也餉軍國民教育也非陸軍部責任而他部輔助陸軍部之責任也至培養將才製造器械則陸軍部固有之責任也今擬劃軍費一部分令改為教育用費製造費本較有實濟表面上雖似持消極主義反對軍事而不知實類軍事要素持積極主義促軍事進行使與租界第一等軍備抗衡也其次則行政總費財政費此二種款項雖非直接生利之資要為國家必不可少之費第行政費二千餘萬財政費二千餘萬其數未免太多然細察其內容實因制度未善致又如此鉅款行政論則督撫各一官署也司道各一官署也同通州縣乃至佐二佐雜亦莫不各一官署也官署杯位故經費膨脹以財政論則善後局也籌餉局也支應局也糧捐局也疊牀梁厓名目繁多至厘金鹽課則十里一卡百里一局局卡林立故經費膨脹他日新官制實行著能聚數官廳同一官署辦事則一切遲署用費可省改良徵收機關廢除重複局所則一切經費用可省然此係官制問題股員不能越俎代庖也第就其中浮費冗員為之略為裁汰

爾其次則教育費民政費司法費交通費實業費此數項者皆爲立國之要圖即與憲政有密切之關係似宜實籌其經費以敦促其進行斷不可持節約主義以瑟縮其政務也但原預算案內教育費雖列七百餘萬而爲國家行政經費者僅四百餘萬實業雖列七百餘萬而爲國家行政經費者僅二百餘萬此四百餘萬中學部及提學使署學務公所經費又占其多數直接及於教育者殆鮮此二百餘萬中農工商部及勸業道署勸業公所經費又占其多數直接及於實業者殖鮮以中國版圖之遼闊戶口之衆多而教育費實業費僅僅此數奈何其不弱且貧也推之民政司法等費分布方法莫不皆然况各主管衙門對於所管事務皆聽各省自爲風氣既無一定標準復無一定計劃故不能確定所管事務經費勻配爲全國而無所偏枯致令富省教育費警察費司法費等項多或數十萬乃至數百萬貧省則不過十餘萬乃至二三萬多少相懸不啻霄壤又何能使教育普及警察普及司法普及乎股員曾審查此項經費雖明知其弊而亦無可如何欲斟酌而勻配之既無此等權利復無此等義務是則在統一財權統一政權以後各主管衙門之責任也故審查結果仍不得不出於核減之一途第所核減者非對於各項政務有所變更實對於各項政務中而削其浮濫之費而已綜合出入兩款其審查結果增加入款四百九十餘萬削減出款五千八百餘萬出入相抵以度支部原奏所虧五千四

百餘萬計算實盈九百餘萬唯宣統三年新增籌備事宜及追加各費約二千四百萬兩以所盈相抵尚虧一千四百餘蓋但此數仍屬未定以各衙門送來說帖及陸軍部續送追加預算一千五百餘萬尚須再付審查其數目當有變動應俟第二次報告追加預算時方能確定總而言之此次審查預算削減至於如此之鉅人或疑其不揣時勢純持消極主義致一切新政不能舉辦而不知仍是積極主義並非消極主義也蓋政治進行必賴財力以爲後盾若不顧後盾如何徒奮往前進一舉百舉設一日財力竭蹶必至已辦者慶於半途本辦者不能舉辦波及政治前途危險何堪設想是始維持積極主義終不免陷於消極主義也此項預算照股員會削減數目果能得各主管衙門同意吾知於一切政治毫無妨礙而於財政則大有利益既於財政大有利益即可以保持政治繼續進行是所謂消極主義之形式面積極主義之精神也此審查預算之情形如此尙望諸君通過俾此案早日具奏以便各衙門照冊執行甚爲幸事其次表示本員對於改良預算之意見本年本係試辦預算一切根本問題都未解決實無辦理預算之程度不獨編製者非常困難即審查者亦復非常困難故不能不籌改良地步且不能不從根本上籌改良地步然所謂根本問題各究竟是老生常談人人知道的事且有業經見之明文不久即當實行者固無須喋喋然本員之所以欲言者以各省預算明年三四月間即須編

製非於三四月以前解決一切根本問題實無可以下手之處所爭者在此數月之期限爾本員因此不能不有希望政府之事不能不有敬告政府之語其語維何約有五項其一則速行統一政權也蓋國家政治有因果相生者有利害相反者必甲部種因于前而乙部始可收果於後政權不一或甲部尙未種因而乙部反先期收果此所謂倒因為果之政策同一國家有益之事業或非今年應辦則為弊同一國家最良之政治或與主義相背則為病政權不一則非今年應辦者亦欲提前與主義相背者亦思並進此所以矛盾之政策夫倒因為果以矛盾盾實中國今日之奇特現象政治因之而壞廢財政因之而困難此可為大息痛恨者也假令政權統一則一切政策皆有統系何者宜因何者宜革何者宜緩何者宜急必能權衡至當無所牽掣於其間內而各部也不能各自為謀外而各省也不能各為風氣是以三萬萬政費伏處於一個政策之下斟酌而支配之以財政論何至而捉襟見肘之虞以政事論何至有用焉不當之罰此誠改良預算之根本策也雖然欲統一政權非先有統一機關不可機關維何人即人心目中所有的今日本院所討論的責任內閣是也西人政治學家有恒言曰責任內閣者政治之母也換言之即預算之母也蓋一切財政上之計劃政治上之計劃無不由內閣發生即無不包括於內閣以內有內閣則有辦理預算之資恰無內閣即無辦理預算之資恰以預算

者千端萬緒非一部政策所能概括亦非一部權力所能驅遣西人所謂內政爲預算之母者即此義也周禮所謂冢宰制國用者亦此義也可見辦理預算必須有總匯之所古今中外一也也望政府尊照十月初三日預即組織內閣之上諭速行設立責任內閣庶明年辦理預算一切大政方針皆經閣議決定果應注重軍事則經費趨重於軍事一途果應注重實業則經費趨重於實業一途然後可以由分離之策進而爲統系之政策然後可以由割據之預算進而爲統一之預算一切困難問題無不迎刃而解矣此則改良預算非統一，權不可而統一政權非速即設立責任內閣不可也此本員希望於政府之事者一其一則速行統一財權也從財政之主體說之則宜散不宜聚古人所以有財散則民聚財聚則民散之語也從財政之客體觀之則宜散不宜聚西人所以有財務權力當以唯一機關驅使之語也設一譬喻其理即明財政之在國家猶水之在地球也聚爲江海則力量大散爲行潦則力量弱此定理也我國雖號稱三萬萬人欸然內而各部既各擁一財政主權外而各行省亦各擁一財政主權乃至江北提督熱河都統察哈爾都統等處亦莫不各擁一財政主權是官廳所設置之地即財政權所分割之地具散也不啻爲行潦之水也則所謂三萬萬歲入者不過預算冊內聚合數十個小財團爲一個大財團之名詞而已究其實仍是各小財團自爲收之自爲用之也又何能收一個



大財團之效力乎假令財政統一則全國財務行政統握於一機關之手以歲入論則可以剔除惡稅推行良稅使人歛驟然膨脹以歲出論則可以酌盈劑虛挹彼注此俾出欸無所偏枯夫然後編制預算可以因政治上之計劃為財政上之計劃可以變量入為出之主義進而為量出為人之主義此又改良預算之根本策也然而統一財權者有一先決問題即官制是也官制不改革則財權終無統一之望以我國財務行政間採間接官治一切賦稅徵收之事概在各省督撫故呼應不能靈通今欲喻收財權富速頒布官制必使財務行政為統系的組織間接官治一變而為直接官治也後足以收指臂相聯之效而後可以去彼此隔闕之虞此又改良預算非統一財權不可而統一財權非速頒布官制不可也此希望於政府之事者又一其一則劃分政務及劃分財政也政權雖已統一而政務究不可不分政務究不可不分政務不分亦無可改良預算也財權雖已統一而財政究不可不分財政不分亦無從改良預算也何以言之國家政治有因全體專項發生者有因一隅疆域發生者故有中央政府以綜攬其全即不能無地方政府以分治其事此中央政務與地方政務之必宜分別者也假令中央政務與地方政務長此不分即長此無可改良預算之希望蓋我國制度一切重要政務并非中央政府直接執行而執行者實為各省督撫是名義上之權雖在中央而事實上之權究在督撫故言司法經費法部不能估定

之言教育經費學部不能估定之推之其他各部莫不皆然而各部所能估定者僅本署數十萬或數百萬之經費而已即今日資政院會議預算想各部祇能就本署削減之經費爭執之而不能就所管事務削減之經費代督撫爭執之是其危險之象也何也資政院審查預算既無商榷督撫之必要而督撫特派員又無到會發言之時機將求此部預算行之各省各省督撫能否承認是否於各省事實無所阻碍是一疑問也設各省不能承認起而反對全部量算能無動搖乎近者奉天吉林雲南陝西湖南山西等省紛紛電爭不能核減並託各主管衙門就主管事務與資政院協商而各主管衙門僅以公文咨送到院並未見一人來院協商則各主管所主何事所管何務而竟冷淡如此不負責任如此尙得謂之主管事務衙門乎諸君試思之此等現象究竟是何原因實以各省督撫辦理新政則毫無實效浪費國帑則時有所聞今者電爭政費在各主管機關亦挾一濫費地步以相測也故後于督撫秦越肥瘠漠不相關如是此弊坐在中央各部不能確定主管事務經費而必須督撫確定之夫督撫既能確定經費而不能與聞預算且又須執行事務故必以電相爭各部不能確定經費反能與聞預算且不須執行事務故可置之不理內外隔闕如此其極其弊又坐在中央政府與地方政府權限不分明之咎也果能劃分政務若者為中央權限若者為地方之權限國家行政之經費由中央分別預算

之而資政院任審查之責地方行政之經費由督撫自行預算之而諮議局任審查之責如此則機關各明預算可以實行矣但中央與地方之政務既分則中央與地方之政費不能不因之而別假令混爲一團長此現在情形財政權終歸督撫揆之法理事實固屬無一而可即採集權主義一切財政統歸中央掌握則地方官吏因之而發達地方事務亦須請補助於中央政府勢必多所牽掣地方事業又何能發達乎蓋集權中央可也集財中央則斷乎不可也且資政院與諮議局議決豫算之權限亦不免多所衝突蓋今年預算案因地方稅國家稅未分之故祇就督撫所管事項具性質近於地方之行政經費者劃交諮議局議決而歲入門統歸資政院議決政令各省諮議局紛紛電請若明歲預算冊內再不劃分恐無以對付諮議局也度支部有見及此故將地方稅國家稅奏定明年頒布但各省編製預算明年三四月間即須下手是劃分國家稅地方稅明春二三月定須告竣夫何待言雖然此其中尙有一前提也蓋欲確定地方稅數目非先確定地方行政經費不可而欲確定地方行政經費非先確定地方政務不可欲確定地方政務非先確定行省制度及督撫權限不可欲確定行省制度及督撫權限非先厘定官制不可可現在地方稅國家稅劃分期限迫於眉睫而新官制尙未頒布則標準未立實屬無從下手稍一延宕恐明年預算冊內國家稅地方稅終未劃分也此則改良預算非劃分政

務及財政不可而劃分政務及財政又非速行頒布官制不可也此希望政府之事者又一其一則速行國庫制度也東西各國理財方法收支按吏與出納官吏恒分離爲二互相糾繩互相監察故一切不盡不實之弊可以剔除淨盡而預算制度之可以實行也蓋編製預算者於其收入無不以多估少於其支出無不以少估多幾成各國通例誠以預算一事係對於未來之收支以理想而定其數目而因時勢變遷收入或有時減少支出或有時增加不能不爲預算之計也是預算冊內之數目實行時不無變動固屬事所恒有所恃以知其的確之數者唯此管理現款之一機關耳無論何種官廳其所收支無不經由國庫將來以國庫出納之數與各官廳收支之數兩相比較真相乃見不然決昔年度收支官吏照繕預算冊一份以爲決算或者藉口大時人事之變遷增加出款減少入款則又誰得而知之其危險甚大此則改良預算非實行國庫制度不可也此希望於政府之事者又一其一則速行新幣制也幣制之本位單位與預算無關係所關係者唯幣制之法價耳現在通行市面制錢也銅元也銀元也銀兩也皆無一定法價甲縣與乙縣不同甲有與乙者又不同當預算之編製也舉向所通行之制錢銅元銀元銀兩而令其折合庫平銀兩及預算之實行也又舉紙片上之所謂庫平銀兩而令其折合無法價之制錢銅元銀兩弄弊官吏於此數番折合即可上下其手續退一步官吏人人公正不致

舞弊而因銀價漲落無常出入或有增減預算數目即不能確定矣此則改良預算非速行新幣制不可也此希望於政府之事者又一此外尙有希望政府注意之點有二一則預算案以內之事一則預算案以外之事預算案以內之事維何其一則入款之變更是也今預算冊內入款二萬萬似爲宣統二年確定之數矣然而不可恃也除水旱偏災收入或致短少不可逆料外其顯然短絀者則因禁烟一事舉預算冊內數百萬之內地土藥稅數百萬之人口洋藥稅又各省數百萬之煙膏牌照捐將消歸於無何有之鄉矣此不可不預籌抵補者也其一則公債費性質之不明也公債一項其數雖祇四百八十餘萬然而皆係各省督撫所發行者也東西各國公債種類原有國家公債地方之公債之別此項公債性質果屬于地方公債乎抑屬于國家公債乎如謂其屬於地方公債則督撫權限內實管有國家事務如謂其屬於國家公債則不應以各省名義發行第不知各省督撫收入此項公債後果以之充國家行政經費抑以之爲地方行政經費且以之爲國家地方混合之政費乎其償還此項公債時果從國家稅支出抑從地方稅支出且從國家地方稅混合支出乎他日地方政務地方稅項劃分以後各省督撫原可以省政府名義發行地方公債固屬法律之所必許亦屬事實之所必需第地方稅項未分以前若各省督撫紛紛發行非國家非地方之公債而不爲之確定性質非唯爲國庫增重負擔

且恐明年預算案內又添一重障礙也此所謂預算案內宜注意之事者也預算案以外注意之事維何其一則屬於預算案以前之虧空也近來新政繁興各省歷年虧空見之奏章者不一而足今年年關未過而各省又紛紛以虧空見告有向大清銀行借款者有向其他商人借款者其虧空殆不知凡幾加以各省官銀錢局發行無著之錢票多者數千萬少者數百萬其虧空又不可凡幾此等虧空皆未列入預算案內轉瞬明年所有借款半須償還又將何款支付能無牽動全部預算乎未審政府已籌慮及之否其一則屬於預算以後之增加也現查各省督撫議覆趙御史酌定行政經費各摺綜合計算初政經費平均每年須添四千餘萬而振興海軍費用不在其內也變通旗制費用不在其內也經營蒙藏費用不在其內也且各國洋債辛丑以後還息多巨還本少宣統四年以後則每年須增還本金數百萬乃至千萬不等合此數項年須增至六七千萬是雖有大理財家操點金之術吾恐人歎增加之程度終不敵出款增加之程度也然則預算案以前之虧空如彼預算案以後之增加如此真不知何術可以挽救也言念及此爲中國財政前途危即爲中國政治前途危爲中國國家前途危但不知政府亦經思前顧後籌有救濟之方法否也此又所謂預算外宜注意之事者也總之今百中國不圖強則已苟欲圖強非改良政治組織不可不辦預算則已苟辦預算亦非改良政

治組織不可頃所言責任內閣也新官制也皆改良政治之根本策也甚望政府急起直追於數月內見之實行則本員所馨祝禱祝者也本員之意見如此

以上報告對於當時政治之紊亂財政之混淆均抉其肯綮而一一痛陳之蓋早見乎政治組織非改良不可矣其言均人所欲言而不敢言者彼乃於全國議會集合之資政院大聲疾呼之以促全國人之注意亦以促政府之注意也處專制政體之下面議及皇室經費議及緣營駐防議及各主管部之不負責任議及各督撫之各自爲政議及新軍之未得根本辦法蓋可謂難能者矣大豈僅審查預量之精密哉不謂轉瞬之間國體變更內閣成立夫所謂責任制度政務稅項之劃分固次第舉行矣民國一年以後亦迭辦預算矣顧其成績之比較何如哉二三年度之預算以國會解散故未經正式成立五年度之預算以袁氏帝政失敗故與袁氏同歸於盡八年度之預算則以南北抗衡全國分裝故亦未實施今者北伐成功南京政府之成立亦嘗有立法院組織法之頒布矣立法院因負審查預算之責者也然以軍事擾攘編遣未成中央尙未統一之豫算案提出瞻望前途何日得見預算之實現焉

## 第二章 會計之制度

### 第一節 會計法例之沿革

預算之編制前章既略言之矣然關於實行預算如何倡出如何執行如何分配如何分別細目如何支付均關於會計之事務各國實行憲政者均定有會計法規以爲準繩大抵會計法由立法院議決以定會計之母法會計規則由政府以命令公佈作爲會計之子法以與會計法相轉而行此難與人民之權利義務無甚直接關係然其的束行政官吏使無濫支濫收實立憲國甚關重要之法規也况其中如納稅義務之免除及政府發款義務之免除等與人民亦有直接之關係乎前清籌備立憲有見及此因定第四年編訂會計法由憲政編查館度支部會同辦理（即光緒三十七年）第七年頒布會計法（即光緒四十年）第八年實行會計法（即光緒四十一年）其所以審慎遲迴者蓋先之以編訂繼之以頒布示準則以練習會計之官吏也練習既嫻再令實行便無扞格不意未屆編訂之期而清社已移矣民國初建諸事未遑曾於民國元年十一月九日公布財政部會計規則不過示財政部本部之經費如何預算如何決算及一切出納之方法而已相繼而起者外交部亦有會計出納暫行簡章陸軍部亦有預定經費計算規則農林部亦有會計暫行規則其効力祇及於一機關之內非所以範圍全國之官吏也至民國二年始有會計法之規定（財政法



規內未載公布年月日但以時考之約在民國二年）其內容多採用日本法制凡日本會計法規之規定無不斟酌而折衷之（附件十三）至民國五年重加修正其重要者即會計年度之變更也國民政府成立前項之會計法業已失效亦未見有新法之替代然編製預算執行預算分付預算不可無法則為依歸於是十六年七月二十八日乃有民國政府財政部會計規則之公布驟觀之似係一種之會計法規其實與民國元年所公布之財政部會計規則相類但其效力之範圍稍廣耳民國元年之會計規則其效力祇及於本部現行之會計則其例效力可及於本部暨所有附屬機關也然則全國會計之官吏將何所適從乎財務機關各項章程亦所以範圍財政部所屬之全國收支機關也非範圍全國各行政機關也有之惟有十九年度之試辦預算章程在名曰試辦預算凡其實會計之手續亦規定於其中可謂為會計法規之替代也將來立法院籌法規之完備當合現行之各項章程編成會計法以為永久之遵守庶亦於憲政有所裨益歟

## 第二節 會計法之要點

會計法之規定大抵關於預算編製之方法及提出預算執行預算整理預算等為詳細之說明及限制以約束一般會計之官吏我國民國二年所頒布之會計法其內容規定極為詳密除有關國庫決算等讓於下編再述外茲舉其規定之要點如左亦將來修正會計法

規者所必需之材料也。爲便利計分目詳陳之。

### 第一目 概計預算之規定

歐洲古代預算有概計純計之分。概計預算制謂統計歲入待包括國家全體之收入不拋去作營業費徵稅費等。若純計預算制則除去費用外之剩餘始編於歲入預算內。其概計支出亦然。除去所生之利得外。而其餘額始爲純支出也。若自沿革言之。地方與中央不十分聯絡時多採用純計預算制。其後政治上國民的統一之風潮漸迫。國庫亦漸趨於統一。認則變純計爲概計亦勢所必至也。我國民國二年所頒之會計法第三條云：國家之租稅及其他收入爲歲入。一切經費支出爲歲出。均應編入總預算。蓋示歲入歲出均應採概計制也。現行國民政府財政會計則例第三條載：國家之租稅及其他收入爲歲入。一切經費爲歲出。歲入歲出均由會計司編入總預算。與總決算。蓋即沿襲民國二年之法意而來。十九年試辦預算章程對於國家地方官營業費均聲明：凡各種營業之營業支出资本支出債務支出等均編入預算內。是猶表示採取概計預算制也。但以我國現在實現觀之。地方與中央尙不免隔閡。國庫亦未能遍設於全國。各徵收局稅截留經費爲常事。往往其所報之收入多近於純計。此時中央彙總分別厘剔。頗覺繁難。故會計法初定之時。即標明採用概計之要點。使收支官吏有所遵循也。將來釐定會計法規時。似亦不能不採此制度也。

## 第二目 支出年度之劃清

會計之設有年度前已略言之矣然欲勵行年度不使之混淆必須將年度劃清而後可故會計法第四條規定各年度歲出定額不得移充他年度之經經即謂本年度之經費有不足時不能預支下年度之經費亦不得挪用上年度之經費即本年度之經費有數餘亦不得彌補上年度之虧短或留充下年度之月蓋不如是則預算無截而之日年度亦無結束之時也又慮收入與支出之年度混淆也故於第十五條規定云每會計年度內政府應支一切經費之定額以該年度歲入充之所以示收入之年度與支出之年度必必對照不宜前後轆轤也凡此者皆為劃清年度計也然此其原則耳有三例外存焉一則為預算所特許該法第二十一條規定云凡經費定額為預算內許其展至次年使用者即謂國會議決預算之時早已特許其展至次年使用教可作為一種例外又一則為工程製造經費該法第二十一條又云一年度內應完竣之工程製造因變故遲延有處年度內不能完竣者均得轉入次年度使用是項之例外須具二種之條件一則屬工程製造而普通之事不得藉口遲延援以為例也二則因變故遲延必出於天災地變之故並不能因人事之遲延而援以為例也又一則為繼續費之性質該法第二十二條規定云工智製造及其他事業必須數年竣工定有繼續之總額者每年度支出剩餘之持得遞次展用至完工年度為止

蓋繼續費云者遇有特別之需要預算年限將數年內所需之金額先經議會議決在年限以內可繼續其事業也蓋預算以每年通過議會為原則定乃許其特別通融也故一般預算可稱為每年預算繼續費則可稱為數年預算是又為例外之一種除此法律特別規定外一切濟費之定額皆當以各年度為依歸自不待言矣

### 第三目 官署儲金之限制

年度既劃清矣而國庫不可不統一即謂所有收入應統儲於國庫以備支出之用不許各官署自備儲金會計法第五條規定各官署除法令有特別規定外不得另有儲金即此意也蓋各官署另置儲金流弊甚多約擇之有三端如下一則發生秘密會計之弊各官署自有隱密財源下列入預算留充秘密支出之用例如官產變價地租及存款利息等其收入多近於隱密故其支出亦多用於正當目的以外歐洲古代常有此弊法國稱此為曖昧金最盛於拿破崙一世時民國初年外交部交通等處多有秘密費實際費之稱為世所詬病是不可不嚴戒者也二則發生虛偽支出之弊各官署因目的儲金之故往往實際上雖無支出而表面上則開列種種支出之名例如出差旅費調查費等多有此等弊虛偽之支付命令實不免有濫費之虞也三則發生不當利得之弊歲入統歸於國庫自無利息之可言若收入官吏各私人收到現金不即交於金庫各行存儲官署或輾轉而寄存於普通銀行

用相當之期間可得非常之利益是以各國對於各官署之帳簿常加嚴密之檢查因有以上三弊故特禁各官署之另有儲金然此其原則也若不設例外實行之際亦有困難於是乎有現款預領之規定而承領此預付之現款者稱爲現款預領官吏夫現款預領官吏若不嚴加限制其弊亦有不可勝言者常見自己保管之官金往往消費於自己之私用始而虧累繼思捲逃各國鑒於前車一面推廣金庫制度一面設現款預領之制限我國會計法第二十條載左列各款經費由財政部委任主務官署及政府指定之銀行發給現款時得發預付之支付飭書（一）國債之本利（二）軍隊軍艦或官有船舶經費（三）在外各公署之經費（四）前款以外凡在外國支付之經費（五）交通不便地方及未設立國庫地方所支付之經費（六）各官署常用雜款每年不滿五千元之經費（七）經確定地點之辦公處所需之經費（八）各官署直接自辦工程上之經費但一主官務以付一萬元爲限此即第五條所謂法令之特則規定也然則除有法令特別之規定而尙另置儲金者則該官署不能不負違法之責任也

#### 第四目 提出預算之書類

以上所述者會計法之概要也茲可更陳提出預算時應附送之書類如何考日本會計法之規定提出預算於國會時應添付左列二種之文書即（一）各省（猶我國各部）之

預定經費要求書（二）終於其年三月二十一日以會計年度之歲入歲出現計書其添付各省預定經費要求書之目的在乎蓋總預算本集合預算之全體以簡單記載爲目的故歲入歲出只分經常臨時兩門及款項之區別而已而各省之預定經費要求書項之下又分細目各省均自加一一之說明觀此細目之說明則可知各項所由來矣是有添附之必要也若以要求書之內容言之前段有總說明後則附記款項目之下有必要時更以號數臚列之示經費所要求之理由及計算之基礎也添付歲入歲出現計書之目的何在乎蓋議定審查預算時須有前年度之決算以爲比較然前年度之決算以期間所限不及提出故以最近之前年度現計書籍供參考此蓋有實收實支數目之可稽大藏省固可據主計簿編製之也但日本會計法第六條所謂終於其年云云不無疑義立法之意本謂丙年度預算提出之時可以甲年度之歲入歲出現計書爲添附譬如明治三十八年度之總預算提出時可添附終於三十七年三月三十一日之會計年度之歲入歲出現計書然學者或謂其年二字實有未穩設預算之提出在三十八年一月則解釋上必生困難故此條法文不如改爲最接近於該年度之會計年度之歲入歲出現計書較無語病然實際上日本之算算均於十二月中提出可無憾觸之弊日本之會計年度稱於四月一日故其提出預算在前年十二月中乃其常例也至若現計書之內容係分兩部如下

歲入之部

一 歲入預算額

二 調查完竣之歲入額

三 實在已收入額

四 不能收入額

五 可收未收歲入額

歲出之部

(一) 歲出預算額

(二) 預算決定後增加歲出額

(三) 已開支付命令額

(四) 滾用於翌年度之額

(五) 歲出餘額

以上均現計書內所詳載即將終於其年三月三十一日之會計年度所有歲入歲出截至八月三十一日爲止計算之也我國會計法亦仿日本法例於第七條規定云歲入歲出總預算分經常臨時二門每門須分欸分項總預算於提出立法院時附送參照書類如左

一 各官署所管歲入預計書區分爲款項目

二 各官署主管歲出預計書區分爲款項目

三 前會計年度之歲入歲出預計書但以能於上年六月三十日截止者爲限

夫所論各官署主管歲出預計書者果作何解釋乎如謂仿照日本各省經費要求書之類則即我國各部所管預算如所謂外交部所管經費財政部所管經費內務部所管經費定是當曰所管不當曰主管此項預算分冊（即預計書）當然分爲款項目爲止不然則所謂各官署者必指一切各機關而言也如將一切各機關之預算分冊（即預計書）統送國會則則清所送資政院之分冊至數十本之多非無此先例也然則當曰各官署所管歲入預計書何必別於所管而又言主管乎此不無疑問者一也至若第一類之各官署所管歲入預計書究亦作何解釋乎既曰所管矣則當云各部何必云各官署蓋編製預算必有統系所管預算祇以各部爲限非每官署一預算分冊也若每官署一預算則散漫無稽國會何從核算乎且此項預計書但列款項足矣無列日之必要且亦無添附之必要因幾人之數甚簡單不若經費要求書之理由是否確實須加審查也若審查歲入之是否確實以現計書比較足矣何必查及各官署之預計書乎日本省略此項書類我國應否添附亦一疑問也第二項所謂前會計年度云者以字義言之前年度云者即謂乙年度之總預算提出



時以甲年度之現計書爲添附也然立法之意與日本同謂內年度之總預算提出時須添附甲年度之預計書是則前會計年度者即前會計年度之謂也將來釐訂會計法時或渾括規定云最接近於會計年度之歲入歲出現計書或明白規定云上二年度之歲入歲出現計書是亦解釋疑問之一法也後之立法者其必有見及此歟

#### 第五目 追加預算之限制

追加預算乃總預算之補充或延長本限於不得已而提出然濫費之政府往往憑恃其權能當總預算提出之時故意從省估計以求收支適合至後則藉口於臨時事故發生提出追加預算蓋合之則見多分之則見少通過預算較易也其流弊所至一則有碍財政之通觀二則必生經費膨脹之結果我國前清試辦預算之初提交資政院之預算案總冊四十二本而追加預算之提出者二十四本是幾居總預算之半矣其時因辦理豫算之官吏不諳練每多疏漏之處亦因新政繁興故臨時有亟辦之事務也民國初元規定會計法爲防追加預算濫出之弊於第六條規定云歲入歲出總預算應於上年度提交立法院除因必不可免之經費及本於法律或契約所必需之經費致生不足外不得提交追加預算與日本會計法第五條規定之用意相同於是學者之解釋有廣狹二義之不同照廣義解釋者曰

(一) 必下「免之經費

(二) 基於法律或契約所必需之經費有不足時

均可提出追加預算即謂但使有不可弇之經費即可追加預算也政府方面如此之解釋者居多而狹之解釋則曰

(一) 必不可免之經費生不足時

(二) 法律或契約所必需之經費生不足時

方可追加預算議會方面多作為狹義解釋能照狹義解釋不能籍口於新創事業僅以不可免為理由提出預算可以想見矣

#### 第六目 整理期間之規定

凡預算之施行最須遵守者為會計年度其次為整理期間蓋無整理期間則會計年度太迫無從結束整理期間云者整理出納事務之謂也故亦稱為出納整理期間即謂會計年度內之收支不必能於年度內完全結束勢須展緩若干之時日使各項收支如期完了也蓋預算發生之效力雖以甲年度某月一日為始期翌年某月三十一日止為一年度(計十二個月而實際施行上如欲於年度終了之末日結束勢所不能譬如歲入一項或因納金猶預或因人民滯納不能不有多少寬緩之時日也於是設整理期間以徐圖結束以情

勢言之當分二階級如下：一曰支付命令發行期間譬如年度以甲年七月一日爲開始翌年六月三十一日爲終期勢須展緩兩個月即展至八月末日止爲支付命令發行期間逾此期間發出支付命令者則不應認爲該年度之支出。二曰金庫出納期間此謂金庫出納現金之期間也視年度更須展緩三個月即應展至九月末日九月以後之出納則不應認爲該年度之收入支出。三曰主計簿截止期間此應在年度經過六七個月之末日財政部長與審計院所派之審查員彼此會同將財政部所備置之主計簿完全截止也我國民國初年會計法第二條載每年度歲入歲出之出納事務其整理完結之期不得逾次年度十一月三十一日蓋以年度經過後六個月爲整理期間也至於支付命令發行之期間若干月金庫出納之期間若干月本可在此六個月內由施行規則酌量規定現行會計則例尙缺此項之規定無非以預算未能統一尙未屆實行之期故寧缺然而不詳然以我國幅員之廣收支之繁如果實行出納之整理竊恐六個月期間尙嫌太促將來厘訂會計法規時似當斟酌國情寬定期限以爲會計官吏之遵守不然則前後年度必有淆混之虞也

#### 第七目 收支殘額之整理

收支殘額之整理不可與出納整理期間混也出納整理期間云者會計年度之例外不過

期間之展延而已收支殘額之整理直可謂爲年度之變通也蓋預算之施行本以一年度爲依據然收入支出并非於年度內即能完全結束故有待於次年度整理之必要也亦稱之爲收支殘額之整理也今述大概如左

第一歲入殘額之整理 以會計法原則言之一年度之歲入不可與他年度之歲入混合固矣然實際上不免有多少之例外譬如前年度誤付多付之款其退還之金額應編入現年度之歲入即年度已過之收入及預算外一切之收入亦應編入現年度歲入之中唯法令有規定者如預領之款照概算先支之款墊付之款其退還之金額得收回原經費定額以內茲更詳晰言之誤付云者非債權者而誤交之也多付云者付與金額超過者也預領之款云者即如軍隊軍艦及在外使領館等預領經費也照概算先支之款云者如旅費等照概算先付宗若干也墊付之款云者如某費目之款已罄但預料尚有可收回者無妨先由別費且墊付之也年度已過之收入云者即謂前年度出納已完結之後所有之收入也預算外之收入云者謂非預算之收入如埋藏金之發見等是也以上之收入概編入現年度之歲入即其收入之日爲翌年度七月一日以後即編爲翌年度之歲入譬如甲年度六月三十日金庫被盜至後七月三日方追回則此金額編入乙年度之歲入唯預領之款照概算先支之款墊付之款其退還之日期本可延期至八月末

(即年度經過後二個月)(應延期若干月由法規規定之)在此期內退還者仍算入前年度之定額內九月一日以後始退還者則編入退還之年度歲入內日本會計法規定之大意加此我國會計法第十三條云因誤付透付及依法令預算估付墊付所繳還之款在中納期完結以前仍歸入原經費定額內在出納期完結後編入現年度歲入所謂透付者即多付之謂預付者即豫領之謂估付者即先支之謂吾國以出納整理期間完滿之前後作為編入年度之標準界限甚清若年底已過之收入及預算外之收入均編入現年度歲入內是乃第十一條第一項所規定其條文云出納完結年度之收入及其他預算外一切收入均編入現年度歲入是所謂年度已過之收入者指已過出納整理期間之收入非僅指已過前年度之收入而言也

一 歲出殘額之整理 一年度之歲出不可與他年度之歲出混合猶之一年度之歲入不可與他年度之歲入混合亦會計法上之原則也然亦不能無多少之例外是之謂歲出殘額之整理茲略陳如下

(一) 歲計剩餘 會計法第十二條云各年度歲計有剩餘應將剩餘之款轉入次年度歲入是指全國歲計有剩餘時滾入翌年度之辦法也

(二) 過年度支出 屬於過年度之經費支出應與現年度各部院定額對照發給支

付命令除以預備金補充者外不得超過于其經費所屬年度之預算內未用之金額此爲日本之法意而我國尙缺此規定後當補充之

(三) 定額滾存 定額滾存云者各部院長官以預算之殘額納付於國庫滾存入翌年度內預備使用於同一之目的也此與繼續費異繼續費乃一旦於數年之工事費由預算定其總額分年支出也而此則甲年度之殘額有繼續至乙年度之必要故特於甲年度經過二個月內以提出滾存計算書得財政部長之承認即可支用財政部長亦通知審計院查核此亦日本之法意也我國會計法亦缺此規定後當補充之

#### 第八目 短期時效之必要

個人間之債權債務關係有認時效之必要即國家會計亦何莫不然但國家會計時效要短期耳夫所謂會計年度或出納整理期間者不過對於行政官之約束耳國庫與個人之債權關係固不因此而變通也不過國家事務極繁若時效過於長期則整理上必不勝勞費此所以有短期時效之必要也夫個人間債權關係之時效民法上多爲十年上下之規定若國家會計固有短期之必要似以縮短至五年爲宜故我國會計法第二十六條規定云凡應納於政府之欸欠款經過本年度後五年以內不經政府通知令其完納者得免完納之義務但以然別法令規定免除之期限者不在此限此規定政府對於個人之債權因

五年時效而消滅反言之即個人對於政府之義務以五年期滿而免除也第二十七條又規定云政府應發之款經過本年度五年以內未經債權人請領支付飭書或已領支付飭書未經請發現款者免除給發之義務以特別命令規定期滿免除之期限者不在此限此規定個人對我政府之債權因五年時效而消滅反言之即政府對於個人之義務以五年期滿而免除也然就法文之規定觀時效之二中斷有左列二種

一應納於政府之金額由政府發給完納之通知則時效中斷

二政府負債者由債主請求支付或請求發款則時效中斷

所謂請求支付者即請求支付飭書之交付也請求發款者即持支付飭書逕向金庫請求現款之交付也若所謂法令特別規定者例如公債本息之支付大抵期限在五年以外田賦之蠲免減緩其年限亦由政府以特別命令定之此等特別法令之效力自遠在一般法令上也

### 第九目 工程及買賣貸借之限制

我國會計法第二十八條規定云凡政府之工程及財產物品之買賣貸借除法令別有規定外均應公告招人投標且左列諸項不在此限

一購買及租借物品係一家專有或一公司專賣者

二政府於工程及財政物品之買賣貸借時應守秘密者

三凡工程及購買租借財產物品在非常緊急時不及用投標方法者

四特種之物質或特別之需用須經由生產地製造地或生產人製造人直接購買者

五非特別技術家不能製造之物品及器械

六購買租借土地房屋限於一定之位置或構製者

七訂立工程及購買租借財產物品之合同其價格不滿一千元者

八出售官有財產物品其估價不滿五百元者

九購買軍船軍馬

十試驗所需之工作製造及物品

十一直接買賣政府設立之農工業場非犯習藝所或公獨各慈善團體生產及製造物品

是蓋規定政府之工事及物品之買賣貸借當以競爭方法實行之也夫所謂工程也財產物品之買賣貸借也不過具備概括的之注文而已不必拘泥其文字而解釋之若拘泥其文字則於例外所定之各項不免衝壓故當採類推解釋之爲宜也工程二字之本義若作狹義解釋僅指建築及土木而言而本條之意實類推至盡一切屬於品事之品作製造



亦包括在內工作云者謂既成物品加勞力以變更修理之謂也製造云者謂加勞力以新造物品之謂也至物品之買賣貸借以其本義言之僅指動產不動產買賣貸借而已然本條之意類似此等之行爲如雇天傭役運送物物亦得準用之也

雖然於此有兩大疑問學者及立法者不可不加以注意也

(一)我國會計法條文與日本會計法條文用字之不同因而生出疑問 我國會計法第二十八條之本文有財產物品之買賣貸借之規定而例外第七項又有訂立財產物品之合同云云其法例採諸日本然日本會計法第二十四條規定云除以法律勅令規定之外政府之工事(即我國工程)及物件之買賣貸借須以公告付於競爭其例外之第七項云不超過千元之工事及物品買入借入之契約條文用概括規定特標物件二字故說者作廣義解釋謂運搬之夫役亦包括在內然第七項明明規定物品二字以運搬之夫役不包括在內然則購買貸借一千元以下之物品可隨意訂約而募集一千元以下之人夫仍須投標乎是亦無何正確之理由也然則立法之精神物品二字亦作廣義解釋耶是又生兩疑問既作廣義解釋何於第七項不用物件二字而必用物品以別之耶此一疑問也且解釋例外之法文當以嚴格解釋爲原則不許用廣義解釋然則第七項何能解釋人夫包括於物品之內耶此又一疑問也日本會計檢查院嘗因此而

有新舊決議之爭舊決議謂運送契約包括於本條之中新決議反對此說謂運搬二字會載入會計法草案中後經刪去是可證明運送契約不含有於本條之內然刪去之理由因本條文用概括之規定並非謂運搬不在此條之內也是以日本之舉者多以新決議爲不當而尙滋異議也

(二)我國會計法第二十八條與本條有七項同用物品二字因而生出疑義即謂立法之意不知將運送契約包括此內否也如運送契約包括此內不如將物品二字改用物件二字取義較廣如以爲按名思義祇以物品爲限則將來訂立僱傭契約運送契約無論數目若干均可隨意訂約而不必公告投標乎是亦不能定何種區別之理由也總爲言之是均歸於立法法文之不完備姑陳此義以備後之採擇耳

法文所定公告招人投標者謂招衆人投標以最低價者爲得標至以如何之方法公布以如何之方法投標當以會計規則規定之無疑義矣茲所可說明者十一項之例外如何解釋也

第一項 本項及以下各項皆屬於例外自當以嚴格解釋爲要是知一家專有或一公司專賣云者指別處各店不販賣此物而言設專賣特許品有寄售於各店者不在此限但近之專賣品不寄售于他店之例甚稀耳

此所謂專有專賣云者究指如何之地域如何之範圍乎將謂其在一鄉材內乎抑指全國而言也是乃事實問題也以意度之必指投標區域內有無此專有之家專賣之公司而言也

日本會計法只用專有二字以概括我國會計法分專有專賣爲兩種究竟專有專賣有無區別後之立法者當一考究之

第二項 投標心先之以公告使衆週知此必經之手續也設或府所需之工程所買賣貸借之財產物品有須遵守秘密者如付之公告則秘密洩洩矣是以隨意訂約當然之事也軍事外交警察等多屬於此事且不唯工程物品本身要守秘密即施行工程之動作買賣物品之行爲有時須守秘密者亦包含此內也譬如準備復爭須定購多量之糧米糧米固非可秘密也而定購之行爲必不可不守秘密矣故法文所謂應守秘密者非專指工程及財產物品而言實政府之行爲亦包括在內夫政府濫用秘密爲口實勢所難免也而究竟何者應爲秘密全屬事實問題且係程度問題也譬如海陸軍所需之建築物及各物品以極端言之何事不當秘密蓋不使敵人探知我軍實況車機上必採之手段也然規照此理論推之陸海軍之工事及物件之買賣貸借可全然不受會計法之束縛乎是以藉口秘密避免投標之弊國人不可不加以注意也或者又曰海陸軍之建築

一切人夫職工早已窺見之矣尙何有工事秘密之可言如是而尙曰秘密也豈非違反會計法乎不知秘密云者對於公然而言也若人夫職工雖知工事之內容但知一部分而已不必全部分皆知也是以極力但使少數之人知之即爲稱爲秘密若必謂工人知之即非秘密未必合於理論也

第三項 本項因時期緊急不及用投標方法故作爲例外何種之事實發生近於非常緊急此全由判定而決之也但本項所當注意者不僅非常緊急之要件即可隨意訂約必係無暇用投標方法時方准免其投標譬如戰時購買軍糧不僅預備一年半年之用且預期戰爭或繼續至數年之久無妨多數購入是雖屬非常緊急之事然尙有餘裕之時問亦何妨依法投標乎唯戰時立待使的之物品或惡疫流行之時從速建築避病院消毒所是可適用本項之規定也

第四項 根據本項得以隨意訂約者須具條件如左

一 特種之物質或有特別需用之目的者

二 由主產地製造地或生產人製造人直接購買者

具備以上兩條件始得訂遂意契約以買入蓋特種物質有以生產地爲限者譬如煤炭一項隨地皆有然唯某處出產之煤炭有一種特別之性質又如磁器亦有某地產出有

一種特別之光澤也是非直接購買不可也所謂特別需用之目的者譬如蒸汽機器所用之燃料無論何種煤炭均可用唯使用於水雷艇者非有練炭不可又如汽車所用者非英炭及日本三地炭不可是皆有特別使用之目的者也具備第一之條件矣尤須與生產地製造地或生產人製造人直接購買力可行之使則此類物品散在各地隨地均有販賣之人亦無妨以公平之廉價用投票力法買人則必准其隨意訂約乎而所以免其投標者別有理由也蓋此等物品最要由生產之或製造人加以特別注意令物品格外精潔而政府購買之時又無暇一一加以精密之調查故此時與其轉購於他人恐有粗品混入之弊致遭非常之損失不如借本人之信用直接由本人購人之爲愈也

學者或曰前述二種條件以外尙要有第三條件即謂別處無此等物品之供給者也然本項之法意不必包含此種之條件者別處無供給此物者即是一家一公司所專賣之物品也其可據第一項之規定隨意買人不待言矣何必爲重複之規定乎

第五項 本項只以製造者爲限也即謂非於特別技術家不能製造之物品及機械買人之時可隨意訂約也

第六項 土地家屋其位置及構造有一定者其所有者欲立於賣主之地位同時雖亦有欲賣之主或不能履行契約是以不能不設此例外也

第七項 本項之規定謂工事及物件預定之金額本不甚大必待投標轉覺勞費是以特設例外即謂預定價格不及一千圓者可用隨意契約購人之也但此項法又極不完全若嚴格解釋之勞力須不包含於物品之中然則募用少數之人夫均須待投標而後可乎是未能得理論之正也但立法之精神在則類推解釋法則勞力當亦包括此項之內矣

於此有兩疑問焉一則用分割契約外避免投標即謂四千元之價值分作四次售買則每出只在二千圓然則違背會計法否乎又一疑問建築工事已經投標之後從前之設計不數所用有更增築之必要其增築部分價值在千元以上將另行投標耶抑即可以隨意契約統交則之承包者一併辦理耶學者之間對此亦多所議論矣總之投標契約與隨意契約非甚相遠也隨意契約非謂專與一人交易訂立買入契約其實亦不擇廉價者購買之所不同者不必公布于官報不必交契約保證金耳故對於審查會計不必十分嚴格徒取手續之繁耳

第八項 本項規定出售官有財產物品其估價不滿五百元者可以隨意賣出其理由與前項同因價格無多故也唯前項以千元為限此項以五百元為限蓋因賣出之弊多於買入且賣出之爭亦不如買入之頻繁故手續上略為區別唯於此有堪注意者日較

本會計法專以動產爲限則不動產賣出無論價格若干均須投標不待言矣我國會計法所稱官有財產似不動產亦包在內是則與日本法例不同之點也

第九項 軍艦與普通商品異其性質其構造必須精緻且價格又大如構造消有缺點雖極細故一朝如被沉沒則幾百萬之艦費與幾百之生命全葬於海底是不能用投標方法減少價格冒此極大之危險也軍馬亦軍備上之必需品設以投標購買恐價格低廉未必能得最善良之駿足也

第十項 將來欲得適當之物品先購買一種以供試驗是必精選佳品以合需用者之期望而後可此若付諸投標價格雖廉其焉能得佳品乎且此項試驗品之所需向來價格無多故不妨設此例外也

第十一項 政府設立之農工業場及罪犯習藝所或公立各慈善團體之生產及製造物品向來有預定之價格且其價格頗廉因其不以營業爲目的也故以隨意契約爲交易較屬相宜且此等慈善品出賣有時買者迫有慈善心或肯出高價買人如付諸投標則賣主唯利是圖失却道德之觀念有時轉不得售善價事所恒有也故不如避免投標之爲愈也

以上所陳者政府之工程及財產物物之買賣貸借應以投標爲原則以隨意契約爲例外

也。至若價金之可預付與否，亦關重要。會計法第二十九條云：「凡政府之工程及購買財產物品，不得預付價金。但軍艦、軍械及其他有特情形者，不在此限。是明定預付價金之制限，而以例外救其窮也。未預付云者，事之未成就以前，先付價金之一部或全部也。政府之事及物件之買賣，一方供給勞力及物品，一方供給價金，本係雙方行為。既屬雙方行為，何以一方未盡其行為，一方當先盡其行為乎？且一方屬於政府，政府即國家也。信用最奢，常有無擔保而負債務之事，是以供給者未果其義務，政府斷無先付價金之理也。然此種原則不能無例外。若彼軍艦、軍械，非必盡由國內買入，常有定購於國外者。國外恒有預付價金之慣習，不能以我之國法繩之。是以有特設形例之必要也。

第十目 結論

以上九目舉其榮榮大者。皆民國初年會計法主要之精神。其法例悉沿襲於日本。夫日本政治清明，行政整理，國庫普及，預算確實，上而責任大臣，下而出納官吏，均能遵循法規，實行會計。又有國會監督，前檢察院監督，於後是以能舉會計之實，而財政得以集大成。此誠法治國之規模也。返觀我國，顧如何耶？天法律者，社會之反鏡也。行政法者，行政之反鏡也。會計法者，財政之反鏡也。今我國財政之紊亂，即由於政治之不清明也。行政之不整理也。既無全國之金庫，以為之樞，又無統一之預算，以立之準。上焉者負無責之閣員，下焉者



無訓練之官吏國會無成立之期計院等虛立之勢現象如此何望會計之能實行乎嗚乎無法不足以爲政徒法不能以自行民國十餘年來法規等於具文會計毫無定軌弊端百出任舉一事曾有循法文之規定而實行之乎是徒足供門面之紛飾已耳今者舊法已廢新規甫立試即現行會計則例之要點再如下節詳陳之

### 第三節 會計則例之要點

現行之會計則例雖其效力僅及於財政部及其附屬之機關然會計年度及編製總預算之方法並一切關於出納收支之程序無不概括於其中實具有會計法之性質其與舊會計法不同者不尙虛文重實際也上陳會計法之要點俱經刪汰而爲實事求是計舉會計上所可行者悉載於則例中是不可謂非立法者之進步也關於收文程序及帳簿報告等另節說明之茲特先將其主要之點分述如下即該則例首定四機關之責任以立整理會計之大綱不可不詳其用意之所在焉

一金庫之責任 會計則例第四條規定云金庫應將每日支收款項及庫存數目編製收支日計表庫存表日計細數表各三份逐日分送本部國庫司及會計司並以一份轉送監察院是所以明金庫之責任也考日本會計法第一百十一條第二項載金庫出納主任（日文稱爲金庫出納役由日本銀行總裁兼之）因受會計檢查院之檢查判決須將

一年度內所執行出納之數編成計算書連同證憑書類送交大藏大臣第三項載金庫出納主任因受會計檢查院之檢查每月須將各金庫出納之數編成詳細書連同證憑書類送交大藏大臣第四項載大藏大臣將前項之出納計算書及詳細書覆查後送交會計檢查院蓋金庫出納主任亦出納官吏之一種與其他之出納官吏相同均須經會計檢查院判決後方能免除責任故每一年度須就出納之款編製計算書送付大藏大臣每一月須就各金庫出納之款分別歲入金歲出金滾存金雜部金等編製詳細書送交大藏大臣大藏大臣即覆查之送交會計檢查院聽候調查判決我國現行會計則例第四條所稱之取支白計表即日本所謂計算書也庫存表日計細數表猶日本所稱詳細書意也但彼則屆年度之終每月之終造送而我國則令其逐日造送無非欲每日明瞭國庫收支之現況也彼則由大藏省覆查轉送會計檢查院我則由金庫多送一份為之轉送監察院而已蓋我國監察院內置審計部其職掌如左

一關於國民政府及各省各特別市政府歲出歲入之決算事項

二關於國民政府所屬各機關每月之收支計算事項

三關於特別會計之收支計算事項

照法文之規定觀之每月造送收支計算書足矣而今改為逐日造送者手續雖較繁而

合計之即成爲每月之計算書故與監察法之規定亦無違背此金庫應負之責任也

二 國庫司之責任 會計則例第五條第一項規定云國庫司應將准收或報納之現金額支付命令之現金額及其他關於運用國資保管基金儲金等事項逐日製具報告表送會計司審核此所以明國庫司之責任也國庫與金庫不同國庫掌欸項之收支金庫司現金之出納金庫常以委託銀行爲慣例國庫司則爲財政部內組織之一部分與會計司有密切之關係蓋會計司開具支付命令須知國庫之盈虛狀況方有調劑緩急之宜故國庫司對於會計司每日須負報告之責任也就條文解釋之其報告表可分左列各項

一 准收或報納之現金額報告表 是指准許收入之欸及已經報納而尚未交庫之欸而言也

二 支付命令之現金額報告表 是必包括收到會計司所發之支付命令金額若干已通知金庫支付之金額若干尚未通知金庫支付之金額若干而言

三 運用國資報告表 如中央銀行資本金某某設計資本金已收者若干已提者若干餘存者若干均於本表詳載之

四 保管基金報告表 如某某公債基金某某國庫証券基金已收者若干已付者若干

餘存若干均於本表詳載之

五 儲金報告表 如郵政儲金等已收者若干已付者若干餘存者若干均於本表詳載之以上均逐目造送會計司審核審核云者會計司可糾正其錯誤此國庫司應負之責任也

三 收入各機關責任 會計則例第五條第二項規定云本部所轄各機關每日收入款項應編製收支日計表送由會計司查明已解未解按旬彙編總表呈報部長鑒核此所以明收入各機關之責任也考日本會計法第一百五條載歲人之事務管理廳備置歲入簿區分歲人之種類將歲人之預算額決定額已收額欠交額收入未竣額一一登記之但令其有此帳簿備考而已未令其全向大藏省報告也蓋大藏省已有金庫之報告毋須此重複爲也我國令直轄機關逐日報告得無與金庫重複乎此一疑問也所謂本部直轄各機關者如指南京所在地而言事尙易舉設令全國之徵收機關逐日報告則一日之中有數千機關之報告毋乃太煩乎又一疑問也既曰收入款項矣又曰收支日計表對於徵收之機關准其坐支經費也然則既送會計司矣何不再送國庫司牌收支之狀況可以週知乎此又一疑問也各機關逐日報告會計司按旬彙編有今日未解而明日又解者有今日已解而明日復支者前後拖搭糾纏不清合無數之機關一一清

厘而彙編之不亦難乎此又一疑問也立法之意所以逐日報告者無非以立國之始防弊宜嚴考核宜密故令各機關依例辦理此收入各機關應負之責任也

四會計司之責任 會計則例第六條規定會計司應據國庫司金庫及附屬機關各報告每日並按月分別製具報告表呈請部複鑒核又第七條規定會計司設稽核科得隨時派稽核員分赴各機關指導關於會計事項並檢查帳簿報告及單據由是觀之會計司有應負之責任二種

(一)製具報告表 此項報告表分爲每日報告表按月報告表兩種每日報告表即根據國庫司金庫及附屬機關各報告而彙編之也法文上既言分別製具則每日之報告想但能就國庫司及金庫附屬機關之原報告轉呈鑒核若必合三者而彙編之則彼詳此略前後不符必有難於著法之勢且有日不暇給之虞也至按月報告彙台每日之報告而編製之無難事矣

二指導會計及檢查事項 會計司特設稽核科得派稽核員作實地稽核指導各機關關於會計事項並稽核其帳簿報告單據是否合法有無虛僞是乃行政監督之舉與審計部之財政司法監督性質不侔此會計司應負之責任也

以上爲現行會計則例之要點至於收支之程序及帳簿報告之編製有已見於別項規程

或可與別項規程互相發明者當於下節詳述之

#### 第四節 分配預算之規定

##### 第一目 概論

財政部所屬則務機關編製預算分配表章程亦可視為會計規則之一種此項章程雖僅適用於財政部所屬之機關而其實其他機關每月分配預算亦可以此為依據也該章程之規定如左

一 本部所屬各財務機關應於年度預算核定後按照本章程之規定編製預算分配表呈部核準備案

二 預算分配表應分歲入及歲出兩種各別編製其所分經常臨時門類應與本年度核定預算書相同

三 預算分配表科目欄內所填科目應與本年度核定預算書內所列者相同歲入預算分配表以本機關全部收入為款以收入種類為項以分機關為日本機關有收入者本機關亦為日以支機關為節本機關分機關有收入者本機關亦為節

四 預算分配表全年度豫算數欄內所填各科目數字應與本年度核定預算書內所列者相同歲出分配表款之總數應除去預備費計算其預備費一項之數目字與款之數

目字同用紅色填寫以示未經包括該款總數之內

五 歲入預算分配表各月分配欄內所列各月份預算數以稅收淡旺為標準歲出預算分配表除預備費外以本年度核定預算按月平均數為標準其因性質上或事實上不能平均分配者得量為增減加具說明但各月合計仍應與全年度算預數欄出所列者相同預備費應臨時呈准動支各月份分配數欄內暫不列入俟需要時專案呈准後由本部各關係署司處所分別填補

六 凡提成支出之機關其歲出預算分配表所列各月份分配數應與歲入預算分配表所列同月份分配數提成比相符

七 編製歲入歲出預算分配表應按規定格式及尺度辦理

八 歲入歲出預算分配表應各編造三份每份於左方裝訂成冊各加封固蓋用關防並於說明欄內詳填填注

九 經常歲入歲出預算分配表應同時編送其無歲入者得將歲出預算分配表單獨編送

十 本年度內核定臨時預算如係分月或分期收支者應編製臨時歲入歲出預算分配表其一次收支有得不編送

十一歲入歲出預算分配表除新設或裁併機關在七年度內不足十二個月或開始及終了之月不足全月者得按實在月日編製外均應編造全年如遇長官吏調後任應按前止原編預算分配表繼續執行不得改編此其規定之大略也其詳當於下列各目縷晰陳之

## 第二目 核定之意義及機關

就上列之日文觀之其所謂核定預算者是何等之義意而以何等之機關核定之乎各國立憲先例以國會為議決預算之機關則核定之權當操於國會我國國會未開而前兩年立法院亦未成立故預算無合法之機關為之議決然不能因本機關之編製而遽予以施行故必有核定之機關代其議決所以此不言議決而言核定也

南京國民政府米以何為核定預算之機關乎茲可分三時代言之

一第一期核定機關 民國十六年十月四日公布之財政監理委員會組織條例第一條載本會受政府之委託監理財政支出其職權如下

甲 審定中央及各省政費之軍需各預算報告政府核定

乙 財政部支出款項須先由本會核定

丙 財政部支出款項概算須每星期報告本會



是此時財政監埋委員會對於預算全部祇有審定之權能報告之職務而最後之核定仍在國民政府也然則本章程所謂核定預算者即指經財政監埋委員會審定後又經政府核定之預算而言監埋委員會之組織由政府特派國民政府委員主人軍事委員會委員三人充之財政部長爲當然委員蓋以圖軍政兩費之調和也

(二)第二期核定機關 十八年一月二十九日公布之國民政府財政委員組織大綱第一條載國民政府爲審查國庫各項收支起見設立財政委員會在國家預算未成立以前所有軍政各費由本會核定後交財政部執行之此時核定之權完全移於財政委員曾然則本章序所謂核定預算者即指經由財政委員曾已經核定之預算而言唯有可注意者財政監埋會之職權內言明審定中央及各省之政費軍需似包國家預算地方預算在內而財政委員曾之職權言明國家預算未成立以前軍政各費悉由本會核定似專指國家預算而言不包括地方預算矣財政委員會之組織見於大綱第二條即本會設委員長一人委員若干人以中央黨部執監委員各二人編道委員曾常務委員及行政院正副院長立法院正副院長監察院正副院長審計院長財政部部長任之其職位似較財政監埋委員會爲重要矣

(三)第三款核定機關 十九年二月二十六日公布試辦預算章程第十九條載中央

政治會議核定第二級預算書內所列各個單位之概數於十九年六月三十日以前交由國民政府分別通知各主管機關及財政部審計部並以第二級預算書各一份送審計部備查是現行制度核定預算之機關又屬於中央政治會議矣

### 第三目 預算分配表之性質

核定之意義及機關既已明瞭茲可更言預算分配表之性質如何

(一) 預算分配表與支付預算異 日本會計規則所謂支付預算者(日本原用仕拂二字今譯爲支付)即該規則第十一條云各省大臣(即各部)基於每年度決定之預算定額按照支付命令官原定所要求之金額編製支付預算送交大止大臣及會計檢查院此所謂支付預算者即預算分配表之意謂各省大臣按照次定之預算定額分配爲幾部分通知大藏大臣發委任支付命令書令各支付命令官就其分配數目內代爲支付也然吾國之預算分配表與之不同彼專對歲出爲分配而我則歲入預算亦爲分配彼之分配按照各省大臣所委任之支付命令官爲分配而我則按一年之定額勻作十二月爲分配也

(二) 預算分配表與十二分一假預算不同 前既云分配表之性質係按一年之定額勻作十二月之分配無乃類於法國十二分一之假預算乎其實非也法國因已往之會

計年度既終而本年度之預算尙未經議會議定不得已就其提出之預算案以一個年分平分為十二個月准其以一月爲限先期執行也我國之預算分配表則反是蓋國會雖未召集預算雖未成立而早有核定預算之機關預算既經核定效力自及於一年但分配之以明每月收支之狀耳

#### 第四節 預算分配之必要

我國所以設置預算分配表者其用意有二

(一) 關於收入方面 全國歲人在各國對於各種賦稅除間接稅外多採定期納稅主義有每年分爲兩期者有每年分爲四期者並非按月納稅且金庫普及於全國人民均直接納稅於金庫而逕交於徵收官吏者少數之例外耳金庫既有每月報告即可察其盈虛矣何必再以歲入預算按月更編分配表乎而我國情形固與此不侔也我國間接稅多于直接稅即直接稅亦多按月繳納者且人民對於金庫納稅之習慣未成金庫亦未遍設于各地故一切收入均由徵收官吏司之財政部常有按季比較按月比較之規定若非由預算分配表考查其每月收入之盈虧則此額等于虛設是以預算分配表章程第五條特載歲入預算分配表各月分配欄內所列各月份預算數以稅收淡旺爲標準此因考核比較之故有設置歲入預算分配表之必要也

(二)關於支出方面 我國國基初定各機關官吏更迭無常且常有坐支的辦法若全年之預算已經核定不令其擬月分配則必有濫支之虞或遇交卸之時將七月或下半年應支之款藉口別種名目先行支出下任官吏必感困難為防此弊故于預算分配表章程第五條規定歲出豫算分配表除預備費外本年度核定預算按月平均數為標準此以全年之數平均為十二分之一以示均衡蓋示分配之原則也然每月之中如嚴格之採用平均制恐亦有困難者故又定例外云其因性質上或事實上不能平均分配者得量為增減加具說明但各月合計仍應與全年度預算數欄內所列者相同蓋因特別支出有須一次支出不能勻分支出者事所恒有也故設此例外然必加具說明如上級機關認為理由不足者猶可令其更正且合計之數亦須與全年之數相符慮無形中有超過預算之弊此因考核支出有設置歲出預算分配表之必要也

(三)關於預備費方面 我國現行制度預備費採分存主義然預備費所以備臨時之需用也非每日均須支出預備費故第五條之歲出預算分配表有預備費除外之規定並規定云預備費應臨時呈准動支各月分配數欄內暫不列入俟需要時專案呈准後由本部各機關署司處所分別補填此因限制支用預備費有於預算分配表章程聲則之必要也

以上所陳如將來推行有效自可據爲會計規則之基礎無疑矣

### 第五節 支付預算之編製

#### 第一目 支付預算書之要點

現行十九年試辦預算章程第二十四條載歲出預算核定後各級支付機關應各照案執行核實支用不得超越此所謂各級支付機關者指全國之機關而言照案執行者指對於總預算案而執行不得有超過之事也蓋以全年度言示全國各機關以概要也然欲考核全年度之預算有無超越必自考核每月之支付預算始欲攷核全國各機關每月支付預算有無超過必先自考核財政部所屬機關各月支付預算有無超越始於是乎財政部有所謂所屬財務機關編製支付預算書章程者出（附件十四）該章程規定之內容約舉要點如下（一）財政部所屬各財務機關均須編製支付預算書（二）應於每月十五日以前編造次月份支付預算書連同請款憑單呈部核辦（三）所填科目以核定預算分配表爲標準（四）因組織或事實之變史有一部分金額無須支出者應如數剔除此蓋以便按月之考核可免浮濫之虞自無超越之弊財政部推行有效自可令他行政機關仿效之將來厘訂會計法條亦可藉此爲基礎也

#### 第二目 支付預算書之性質

由是觀之我國所謂支付預算書與日本會計法上所稱之支付預算（日本謂之仕拂預算）其性質相同否乎日本之支付預算唯對於委任支付命令官爲之非令各機關各各編製之也日本之支付預算由各省大臣自編製之以通知於大藏省非由各機關編製以呈報上級機關也日本之支付預算每年度編製一次非按月編製之也然則我國之支付預算書有類於日本現款預領之支付命令之請求乎蓋各國之支付款項以直接支付於償權人或代理人爲原則唯現金預額官吏得先預付現金委任其支付但現金預領官吏有一定之限制耳且就日本會計法第三十九條之規定觀之其現金預領之支付命令要從左之區分發給之

（一）係當時之費用當預定一個月之費額發給支付命令但在各國各官署之經費或在外國應付之經費或運輸通信不便地方之內國經費或支付場所無一定之經費因其事務之必要得發給二個月以上六個月以下之支付命令

（二）如係隨時之費用可預算所需之金額分次發給支付命令總以無碍事務爲限

（三）各官署工事之經費酌量工事之大小得發六千圓以內之支付命令

是則日本以按年發給支付命令爲原則而以其他方法爲例外也我國之支付預算隨同領款憑單呈部核辦即按月請領現金之意然則我國各機關無論其在國內國外又無論

其通輸通信之便利與否均採用現金預領制度也此蓋由於金庫不普及不得已暫行之辦法耳

### 第三目 對於支付預算書之意見

既有預算分配表矣而何必再有支付預算書既有支付預算書矣而何必再有請款憑單預算分配表即根據全年度之預算預爲分配呈部核准備案財政部如認其分配適當也按月即據此發給支付命令足矣支付預算書即根據本年度核定預算分配表而編製也其分門別類及款項日節均與分配表所列者相同財政部如認其無訛也按月即據此發給支付命令足矣而何必另附請款憑單乎立法之意必謂預算分配表包括歲入歲出而言且每年編造一次即爲按月考核之根據此其最要者也若支付預算書專對歲出而言且組織及事實之變更隨時而異有分配之數本多而本月份之金額尙可較分配額減少或全數別除者未可知也故每月又有編製支付預算書之必要若領款憑單不過一紙之總數耳財政部固當據此以發支付命令也然支付預算告與請款憑單似可省略一種組織與事實有變更者可於領款憑單附以說明不然則既詳於支付預算書矣財政府即根據支付預算書考核發給支付命令似尤簡便也

## 第九節 預備金之規定

## 第一目 預備金之性質

各國之執行預算也一方防預算之不足及款項之流用一方又慮預算之不足或款項之漏列於是有預備金之設置又於會計法上規定預備金支出之手續失預備金果主何時方可支出乎各國先例多分別如左

一 第一預備金 各國多設置第一預備金以補充不可避預算之不足也所謂預算之不足者即謂超過款項之經費也故第一預備金支出之要件如左

一列於預算款項之事項二必要不可避之事即謂法令之契約之結果不得已之要需  
二 第二預備金 各國多設置第二預備金以充預算外發生必要之費用所謂預算外者即預算款項所未列也故第一預備金支出之要件如左

一 預算內款項未列之事項

二 不預定之事實此所謂不預定之事實或發生於法令之發布或因天災地變等不時之事

三 特別會計之預備金 二者之外又有所謂特別會計預備金者即特別之作業另置預備金也其支出要件大約如左

一列於預算內款項之事項



二其必要事項（無何等之制限）

第一條件與第一預備金支出之第一條件相同唯第三條件則與第一預備金異一則有範圍一則無制限也至預備金支出之于續第一預備金及特別會計預備金似經財政部長之承認通知審計機關足矣若第二預備金須經行設會議決定而後方可支出支出後通知審計機關並公布於官報各國法規之規定大略如此此預備金之性質也

第二目 我國最初預備金之規定

我國試辦預算自宣統二年始故宣統三年公布試辦全國預算暫行章程（附件十八）第二十九條載度支部得就國家歲入情形酌設中央及各省預備金編入總預算案是其時雖無第一第二預備金之別實有中央預備金各省預備金之設然仍不失為統一制度也宣統三年編製宣統四年全國預算於經常臨時歲出之外另列國庫預備金九百萬元其時各省預算由各省自行編製尙未得各省豫備金之實數至民國初年公布會計法沿日本之條例又分預備金爲兩種即於該法第八條規定云預算中應設左列預備金

第一預備金 第二預備金

又於第二項規定云預算內所生不足之數係必不可免者以第一預備金充之遇有預算外必須之費用以第二預備金充之

是又由中央預備金分作兩種如有支用此項預備金者須於次年度立法院開會時求其承諾是該法第九條之規定也此猶是採用統一制度民國二年度預算於財政部所管經常經費內列預備金六百萬元民國二年預算闕而未列民國五年於財政部所管臨時經費內列預備金二千萬元其所列之預備總額皆專列一種均未劃分第一預備金皆于第二預備金若干是預算案與會計法之規定不符也且預算雖經編造并未通過實行是預備金亦成爲虛設此我國已往之事實也

### 第三目 我國現行預備金之規定

我國現行制度關於預備金一項果如何規定乎十九年度試辦預算章程第二十六條云歲出預算核定後如因特殊應急之設施或處置各該預算內之預備金不敷應用時以國民政府之命令得爲預算外之支出玩該法文所謂『各該預算』之意義是各級之各機關均可於各預算內各設預備金是又採分割制度矣蓋現行制度分預備金爲兩種一爲國家預備金列於國家預算內一爲地方預備金列入地方預算內第三十二條至第三十五條蓋規定國家預備金之性質分預備金爲三條一曰第一級預備金二曰第二級預備金三曰總預備金第一第二兩級預備金應在原預算總額百分之一至百分之五之範圍以酌定總預備金則於收支比較有盈餘時儘數開列也如何之事情方可動用預備金法文

內均有規定第四十六條至四十八條蓋規定地方預備金之性質分預備金爲二種一爲各省市第一級預備金二爲各省市第二級預備金其金額之範圍同於國家之預備金如何方可動支則非於四十七條四十八條之規定也總而言之有特殊應急之設施者均可動用更有不敷尙可爲預算外之支出唯須以國民政府之命令行之耳考財政部所屬財務機關編製預算分配表章程第四條載歲出預算表款之總數應除去豫備費計算蓋以預備費備全年不時之需非以充每月分配之用也又於第五條規定預備費應臨時呈准動支各月份分配數欄內暫不列入蓋以呈准之手續爲動支預備費之限制也總之現行制度採用分割之法與各國統置預備金之法制不合以我國幅員之大各機關自設預備金固可免事務進行之窒礙然各機關各置預備金究不免下列各弊一聚於中央金額可省散諸各地金額必多二各機關自行保管預備金不免有浪費之弊三各機關既有特別費又列預備金虛耗更甚後之立法者如能於金庫有通盤之籌劃以廢止分割制度改用統一制度爲宜也

### 第七節 出納官吏

#### 第一目 出納官吏之意義及其資格

各國會計法規上所稱爲出納官吏者大概指四種官吏而言一曰收入官吏指直接管理

收入現金之官吏而言若所謂徵收命令官不包括在內因其不直接收入現金也我國所謂督征官者是也二曰現金預領官吏如軍艦軍隊在外領使館等是三曰金庫出納主任向我國家銀行總裁兼之四曰物品會計官吏前三者直接管理或保管現金之出納後一者直接管理或保管物品之出納也故統稱之曰出納官吏其中收入官吏為最重要蓋一方對於人民直接徵收非通曉法令必致有不當之課稅一方對於現金有保管出納之責非操守廉介不免有意外之侵蝕各國是以多用法律命令規定收入官吏之資格也我國最初會計法第十一條規定國家之租稅及其收入依命令之規定徵收或收納之第二項又規定無法令上確定之該管官吏資格者不得徵收國家之租稅或收納其他之收入第一項即示收入官吏不可為違法之徵收而第二項即規定為收入官吏須有一定法令規定之資格也現行之試辦預算章程及會計則例中尚缺此規定後當增補之為宜

### 第一目 出納官吏之責任

#### 第一項 各國之先例

日本會計法第二十六條規定云屬於政府之現金及物品對之代掌出納之官吏須負一切之責任受會計檢查院之檢查判決蓋普通官吏只聽上級官吏之指揮對於不相統屬之機關可不受其命令及訓示唯出納官吏與普通官吏異其地位故受嚴格法律之束縛

有服從會計檢查院判決之義務也所謂一切責任云者非謂行政上一切之行爲亦非謂包括刑法上之行爲不過對於現金物品所發生之管理行爲均須負責耳至於行政上之行爲仍對於本管上級長官負責也然其對檢查院所負之責任果如何方得免除乎該會計法第二十七條規定云前條之官吏如因水火盜難及其他事故致所管之現金物品有遺失損毀者須以保管上不可避之事實提出證明於會計檢查院受責任免除之判決後方得免其負擔之責任此所謂不可避者即謂發生之事故不可抗力也然究屬可以抗力與否全屬事實問題須視檢查院之判決如何而定也比利時會計法所定出納官吏之責任每年應於三月一日前提出會計事務計算書於會計檢查院此該法四十九條所規定也出納官吏之賬簿每年十二月三十一日或罷任之日均須繳外於本管長官同時可檢查其所管之金櫃此該法五十條所規定也凡官吏受政府委任保管出納現金物品者負一切責任每年提出計算書於會計檢查院此該法五十二條所規定也法國之對於出納官吏監督允該會計法第二百九七六條規定會計局設置於各省使檢證經費之精算及支付命令第三百七十五條規定官府徵收官財政部支付命令官登記印紙稅及土地徵收官吏稅關稅收官吏間接稅徵收官吏郵政局會計官造紙局長殖民地之會計官吏財政部金銀出納會計官每年須提出歲入歲出計算書受會計檢察院之判決物品之計

算亦然此各國會計法上所定出納官吏應負責任之大概情形也

## 第二項 我國現行之制度

我國會計法上所定出納官吏之責任其係收入官吏須負依法徵收之責任即第十一條規定國家之租稅及其他收入依法令之規定殺收或收納之是也其係金庫出納主任須負依法支付之責任即第十八條規定支付飭書違背法令者國庫不得支付是也其係財政部會計司及其委任之官署須負發給正當支付飭書之責任即第十九條規定財政部及其所委任之官署非對於國家之正當債權人或其代理人不得發支付飭書是也其係一般之出納官吏凡有掌現款物品之出納者對於品現款及物品須負一切之責任即二十條所規定出納官吏掌現款及物品之出納對於現款及物品應負一切責任受審計院之審察是也然此等責任究如何方可免除乎第三十一條云出納官吏如遇水災盜難及其他意外事故致所保管現款物品有遺失毀損時非以必不可免之事實證明於審計院得有解除責任之允許者不得免其責任是亦沿日本之法例來也日本對於出納官吏曾有身元保證金之規定吾國自初三四年間曾亦仿行之矣卒以窒碍殊多旋復廢止現行會計則例關於出納官吏之責任無明文規定只規定各機關應造之書表報告耳十九年試辦預算章程第二十二條規定歲入預算核定後各級徵收機關應各照案執行負責徵

足非有重大事故或特殊變遷不得短少此所謂徵收機關者即收入官吏也亦即出納官吏之一種其所負之責任在徵收足額也第二十四條又云歲出預算核定後各級支付機關應各照案執行核實支用不得超越此所謂各級支付機關者即現金預領官吏也亦即出納官吏之一種其所負之責任在核實支用也至於保管物品之出納官吏應負如何責任尙付闕如後之釐定會計法規者當亦詳爲補正歟

### 第三目 出納官吏之職務

日本會計法第二十九條規定云支付命令之職務不得與現金出認之職務相兼其必以支付命令官與現金保管出納官嚴爲區別者蓋使出納僚吏非有命令官之命令不得爲現金之出納可免任意自由至有不正出納之弊夫所謂木正之出納者即謂於無債權權者或非正當之債權者而漫爲支付之謂也我國會計法前亦仍襲此意於三十二條規定云出納現款官吏不得兼任支付飭書之職務是以現行制度支付飭書歸會計司管理現款出納歸國庫司管理其權限之區劃甚密也我國會計法第三十三條又規定出官納吏於其所掌收支事務有關係之工作物品不得包辦蓋謂出納官吏之職務專在收支兩事不得包辦有關係之工作物品夫二十八條已規定政府之工程物品凡有買賣貸借須用公告投標手續照此解釋則出納官吏亦不應在投標人之列矣然現行之會計則例及十

九年度試辦預算章程等均納此規定則出關官吏能否包辦有關係之工作物品尚屬一  
疑問也



## 中國財政史

### 第三編 歲出

#### 第一章 各種行政費之概論

##### 第一節 概論

言一國之財政者非採量入爲出主義即量出爲入主義各國文明進步科學發達執政者力求其國家之富強凡百設施但視其既定之方針無不積極奮鬥故恆量人民負擔力之所及取之於民者遂用之於民故以採量出爲人之例恒多我國言理財始自周官而周官大家宰制國用即示量入爲出主義且不唯量入爲出已也以耕九餘三之義推之每年出入相抵必使有盈餘而後可蓋其時視國家經濟與個人經濟等歷代相傳均以擲即國用寡受於民爲良策而不然者則嬌奢淫佚本有亡國敗家者前清入關之始政尙師古不唯租稅賦徵一仍舊貫而且裁汰冗員撤廢無關緊要之行政機關以爲減縮收費收攬人心之計故當康雍時代庫藏尙有盈餘乾隆時代財政大加整理歲出方面如災民之救濟河堤之興築城碧之修繕軍備之擴張雖度支較昔爲繁而歲入方面日有增加是以卽乾隆五十年之歲計觀之歲入銀四千三百五十九萬兩而歲出僅二千一百七十七萬兩相抵尙盈餘一千餘萬兩嘉慶初年紅苗之亂未半教匪之變繼起軍需支出較昔尤繁然

出入相衡猶屬有盈無絀道光五口通商以後軍費河工費爲額甚巨金銀流出海外者年以三千萬計因而國計與民生俱困加以鴉片之役賠償二千一百萬兩歲出益不分矣咸同之間外憂內患相迫而來年年用兵勢非得已此時財用不足已閉仰給外債之端光宣以後洋賠兩款爲從來未有之負擔各省創辦新政百廢俱興歲出尤無限制清理財政以後破綻畢露京外岌岌而武昌已起義矣民國初元試辦預算即以收支適合爲宗旨不忍新加擔負於人民只有力求減縮於政費其時歲出分類凡九一曰外交部所管經費二曰內務部所管經費三曰財政部所管經費四曰陸軍部所管經費五曰海軍部所管經費六曰教育部所管經費七曰司法部所管經費八曰農商部所管經費九曰交通部所管經費蒙藏事務所需經費則附隸於財政部自時厥後歷辦預算均以此爲歲出之分類就其所管之內容更即其性質分別之可得爲五類一曰憲法費二曰軍政費三曰行政費四曰財政費五曰國債費軍政費國債費關係較大當於另編另造詳究之茲先將憲法費行政費財政費分列三節略述如下

## 第二節 憲法費

各國預算歲出以憲法費爲最重故亦稱曰國體費其大要分爲二種一曰元首費二曰議會費如屬君主立憲國家則一爲皇室經費一爲議會費前清皇室經費與行政經費未經

劃分故內務府所需經費均由部庫撥用每年約需一千五百餘萬元辛亥遜位詔下民國議定優待皇室等費年額四百萬兩約合六百萬元迄今已停付數年矣唯崇陵工程費一百六十餘萬元業由善後借款項下撥付至公府經費民國初元定爲一百三十萬餘元二年追加大總統俸金二十四萬元副總統俸金十二萬元副總統公費二十四萬元三年又改定公府經費爲二百三十四萬元內大總統年俸公費交際費等項一百二十四萬八千元副總統年俸公費如舊至民國十四年改定優待經費爲一百零十萬元執政政府經費經常三百十八萬六千餘元臨時一百四十二萬餘元合計四百六十餘萬元視前約增一倍民國十八年國民政府報告十七年七月至十八年六月止國民政府及其所屬機關支出經費共四百零九萬八千七百九十一元國府主席及各委員之年俸自亦包括在內若議會經費前清編訂宣統四年預算開列資政院經費二十七萬九千九百九十九萬兩一五合元爲四十一萬九千九百九十八元民國成立設臨時參議院旋改參眾兩院二年冬預定經費三百萬元二年設政治會議除各省派委議員俸給由各省支出外中央部庫逕撥中央議員俸給及辦公經費共二十五萬八千餘元旋改約法會議預算所列之數爲二十六萬九千元後照約法設立參政院預算列六十三萬八千餘元五年六月參政院裁撤七月召集參眾兩院每議員年俸五千元年需四百三十六萬六千元而議長副議長之交際

費議員旅費辦公費尙不在內大抵兩院經費一切統算約需年費六百萬元以上民國十四年執政時代召集善後會議兩個月需費四十二萬九千二百元其時亦預定國會經費爲六百零二萬七千餘元（由財政整理會暫編）國民政府成立以未屆憲政時期故未預計國會經費之數當有所謂黨務費者凡全國代表大會中央執行委員會監察委員會政治會議僑務委員會中央政治學校等以及其他關於中央黨務機關黨務設施之各項經費均屬於國家支出各省市以下之黨務費則屬於地方支出國民政府報告十七年七月至十八年六月所需之黨務費四百零四萬元此專指中央黨費而言合諸地方黨費當亦在六百萬元上下是爲我國特殊之制度也（此外有所謂立法經費者即立法院之所需也每年約需四十六萬四千三百元云（國民政府報告之數）

### 第三節 行政費

茲所謂行政費者專指外交行政費內務行政費司法行政費教育行政費經濟行政費交通行政費而言民國初年中央各省外交費屬於外交部之所管每年約四百二十萬有歷年之預算可稽其中一百餘萬元係由各省庫支給以供外交特派員交涉員之用尙無缺乏之虞且外交特派員交涉員多有兼充海關監督者其經費可彼此挹注故所需無多中央外交部及其所屬使領館等經費年約二百零萬元在前清時本部經費由總稅務

司在船鈔罰金項下撥付與所撥稅務處經費辦法相同自有總理各國事務衙門以迄外務部均未更改此制且沿至民國十七年其不足之數則由部庫補充之使領館經費清制亦由海關撥付誠以外交重要國體攸關非有的確稅源按月指撥設有竭蹶必失觀瞻不謂辛亥革命以後關稅全供內外債擔保此款停撥改由部庫支付始猶勉強撐持繼則纍積欠甚而太平洋會議經費國際聯盟曾攤認經費積欠至今尙無清償辦法此外有所謂清華學校暨游美學務經費本屬教育行政之範圍但以美國退還賠款之故作為該部之特別經費前清宣統四年預算是項經共七十四萬餘兩民國以後歲有增加約計學校經費游學經費兩項共一百七十六萬餘元此我國外交行政經費之大略情形也其次爲內務行政費民國以來中央各省內務費屬於內務部之所管蓋沿前清巡警部民政部之舊凡地方行政地方自治警察禮教戶籍營繕上築賑救疆埴衛生等事所需之經費均屬之國民政府成立改設民政衛生兩部均隸屬於行政院統在國務費範圍以內此項內務費以民國預算與前清預算比較相距懸殊民國初年全國內務費不過四千二百萬元五年以後增至五千餘萬元然前清宣統四年預算不過六百三十餘萬元而已增加至八倍之多其故何耶最大原因則在省府以下迄於縣政府均定有公費而警察經費警備隊經費亦逐漸增加也就中各省內務經費約四十餘萬元由各省各縣自給自足尙無

缺乏之虞中央內務本部及其直轄各處經費年約三四百萬元每月約三十餘萬元最大者即係警餉之支出從前以市政收入補充外餘由部庫支出時尙未有所謂警捐也遷都以後北平之驚額減少而以按月之警捐支付警餉尙能相抵南京首都之內務經費則統由國庫支出矣此我國內務行政經費之大略情形也其次爲司法行政經費民國初年中央各省司法費屬於司法部之所管今則統稱爲司法費凡司法行政部最高法院司法行政法官懲戒委員會以及其他關於中央司法機關司法設施之各項經費均屬之以司法行政部爲主管機關凡各省高等法院地方特別法院地方監獄各縣承審員以及其他關於省市地方司法機關司法設施之各項經費均屬於地方司法費夫以行政之統一言之司法行政應屬國家行政範圍但我國幅幘廣大不能不將經費分配於各省而編制法律則固全國一致無碍統一之規也前清內設刑部外設按察司審判機關採四級制大理院爲最高機關下設高等審檢廳地方審檢廳初級審檢廳制度尙簡需費無多宣統四年全國預算不過一千零萬元而已民國以來最多者爲二年度預算年需一千五百餘萬元視前增二分之一最少者爲三年度預算年需七百二十五萬餘元視前又減三分之一此中盈縮之原因即關於各縣之遍設法院與否或參用承審員與否之關係也最近民國十四年暫編之預算中央經常經費二百零萬元臨時二萬元各省經常經費一千零四十六萬

元臨時二十萬八千餘元各省經費除以司法收入抵充外不敷者由財政廳撥付現在各縣尚沿承審員制度而所需之數猶在一千萬元以上固非民國初年之預算所能敷用也中央司法經費年約二百零萬元除由各省撥解司法收入一部分抵充外所短者向由部庫撥補然民國十年以後部欠之數甚多不唯修訂法律恢復法權重大各事務無法進行甚至囚犯口糧監獄公費亦毫無所出現值對外商議撤除領事裁判權之際爲國體計爲法權計此項經費似在急不容緩之列國民政府報告十七年七月至十八年六月支出司法院及所屬機關經費年需五十萬零四千三百十八元較諸從前預算所減甚多想必專指中央部分除以司法收入相抵外由部庫支出撥補之款而言此我國司法行政費之大概情形也其次爲教育行政費民國以來中央各省教育費屬於教育部之所管蓋沿前清學部之舊凡大學校法政醫學農業工業師範水產蠶桑商業等校其他中小學校觀象臺學務局圖書館歷史博物館通俗教育會及留學經費祭祀經費等皆屬之國民政府成立於預算費目內獨立教育文化費一類凡教育部中央研究院各國立學校各國立圖書館博物院等以及其他關於中央文化機關文化設施之各項經費均屬於國家支出以內教育部爲主管機關凡各省教育廳或特別市教育局與其所屬各省市立學校以及其他關於省市地方文化機關文化設施之經費則爲地方教育文化費教育文化爲國民增進德

育智育體育最重要之事務其經費當較各項政費爲優裕方足以促進化而致富強今乃返觀民國二年預算僅六百九十萬餘萬元三年僅三百二十餘萬元雖其間因册報未齊尙有未經列入者然以視宣統四年預算之七百四十餘萬元蓋亦相差甚遠矣五年以後始達一千二百餘萬元以上至民國十四年暫編之預算又縮少至七百零五萬餘元合臨時之六十五萬餘元計預亦不過七百七十餘萬元而已就中屬于中央教育費者四百十萬零七千元本部經費僅五十八萬五千餘元直轄各學校經費二百十萬零一千餘元是爲中央支出之最大宗者此款向由庚子賠款支付唯本部經費則取給於部庫各省經費僅二百九十五萬餘元平均分配每省不過十萬元左右以必不止此數蓋各省教育經費少列于地方預算以內我國教育最盛者當推江蘇年列九十二萬七千餘元之國家預算似乎近矣其次則奉天暫編預算內僅列一萬八千餘元必專指財政廳補助費而言若各學校之教育經費因皆取資於畝捐奉省認爲地方支出故不列國家預算以內此我國教育行政費之大概情形也其次爲經濟行政費民國初元分設農林工商兩部二年冬復併爲農商部凡本部之經費及水利局煤油鑛業事務處農事棉業林業糖業畜牧各試驗場權度製造所勸業場商標局巴拿馬賽會事務局商品陳列所各工場墾務局森林局採本局勸工局督辦鑛山處及鑛業聯合會農會補助費等均歸農商部主管國民政府成立又



將農礦工商分設兩部凡農礦部與其所屬及所管不含營務性質之各機關各事業以及其他關於不含營業性質之中央農礦機關農礦設施之各項經費均屬於農礦部所管謂之爲國家農礦費凡工商部與其所屬及所管不含營業性質之各機關各事業以及其他關於不含營業性質之中央工商機關工商設施之各項經費均屬於工商部所管謂之國家工商費此外地方之農礦費則凡各省各特別市專管農礦事務之機關與其所屬及所管不含營業性質之各農礦機關農礦事業之各項經費均屬之地方之工商費則凡各省各特別市專管工商事務之機關與其所屬及所管不含營業性質之各工商機關工商事業之各項經費均屬之此指現行之農礦行政工商行政言也若夫建設之事則另立建設費一類凡建設委員會與其所屬及所管不含營業性質之各機關各事業以及其他關於不含營業性質之中央建設機關與建設事業之各項經費均屬於國家建設費凡各省各特別市專管建設事務之機關與其所屬及所管不含營業性質之建設機關建設事業之各項經費均屬於地方建設費此項經費在前清時統歸商部主管宣統四年預算全國計列七百九十一萬餘元民國二年預算減至六百零四萬餘元二年又減至二百二十七萬餘元蓋其時因蘇閩鄂湘陝粵黔等處冊報未齊之故氏五又恢復至四百三十餘萬元氏國十四年暨編預算之數經常列四百五十六萬餘元臨時列九十二萬餘元兩共五百四

十八萬餘元其中屬於中央者二百零萬元屬於各省者三百餘萬元是徒足供農商機關之行政經費而已不足以言建設或補助也宜乎民國成立十有九年而農工商業俱不發達無非軍費支配太多故無餘力爲振興實業之計此我國經濟行政經費之大概情形也又次爲交通行政費前清驛站輸運等項分隸各部船政之招商局歸北洋大臣兼管郵政則屬於總稅務司路電兩項特派大臣督辦其事至光緒二十二年設置郵傳部始將郵電路航統歸管轄宣統四年試辦全國預算郵傳部所管者計四百六十六萬餘元民國改稱交通部職掌如故二年度預算爲一百二十九萬餘元二年以後均不過一百數十萬元視清末爲銳減此蓋專指本部及各學校東西洋留學三項經費而言各省所謂交通費者或係驛站夫馬工料或係補助郵局經費或係郵電費或係電話局經費或係台站經費故爲數至微并非指郵電航路四政之經費也我國航政向歸商辦唯郵電路屬於國營事業前清宣統二年博采東西各國之先例確立交通事業之基礎以爲多通事業含有營業性質不能無獨立之資金而資金之營運不能無精密之計劃於是有特別會計制度夫交通事業施行特別會計各國法律所恒有也其最著者如德國之新憲法第九十二條載明鐵道之預算及決算雖爲總預算總決算之一部但當視爲獨立經濟企業而管理之鐵道經費當台鐵道公債之償金及利子由其自己收入中支付之並當設立鐵道公積金償金及

公積金之額並公積金之用途以特別法律定之又如日本會計法第三十條載明遇有特別需要不能援據本法者得設特別會計其鐵道會計法第一條並明白規定因經營鐵道事業而屬固定資本及據置運資本凡營業上之收入及其附屬之雜收入許允鐵道事業之用立特別會計各等語是以我國會計法三十條亦規定凡特別事項不能依據本法者得設立特別會計無非以官營業之會計異乎普通官署警諸經商之人必將營業帳目與家用劃分爲二乃能知正當之盈虧而便於處理若更與人合資尤非另立帳目不可况吾國官營事業方在萌芽兼以國家財政困難政府對於官營業之資金未能有所供給僅就該管事業之收入酌盈劑虛目謀發展倘無特別會計以保其固有之資金更何所恃以爲營運是以民國初建沿襲清制仍用特別會計制度迄於民五不但自身可以力圖維持漸臻發展即國民經濟與農工商事業亦有蒸蒸日上之勢民六以還軍事頻繁各省掌兵長官誤解交通事業爲完全軍別品置諸自己管轄之下車輛電線船隻概予扣留四政雖具特別會計之虛名而實際收入俱被各省截留用人行政之權完全破裂乃至在局員工枵腹從公維持材料無力購辦內有破產之虞外騰共管之說交通事業幾乎掃地盡矣然而外債之本息未還內債之抵押未已負擔重重即欲復舊日特別會計之成規其勢實不能以自給談交通行政者未有不懸然心憂之民國五年特別會計經國務會議議定歲入歲

出均定爲一萬零三百七十一萬餘元八年度預算交通部原列歲入歲出均爲二萬二千九百五十八萬餘元嗣經國會核減之結果歲入歲出均定爲一萬四千一百四十六萬元雖視五年增加三千餘萬元實乃因借入款項遞增之故並非交通事業之進步也今者國民政府公布試辦預算章程第四條載國家及地方預算各分普通會計及營業會計兩種各分若干類是雖不用特別之名而仍不失特別之意其收支標準所稱營業費者凡鐵路滄車路電報電氣電話郵政航業農場林場畜牧採鑛製造廠銀行等以及其他關於各種國有營業之營業支出資本支出債務支出等均屬之其屬於地方者亦是惟廣四政之特別會計而適用於農林畜牧各營業矣此我國交通行政經經之大概情形也以上各項除司法行政經費已詳於前外其餘外交內務教育經濟交通行政各費均包括于行政院及其所屬之經費內惜未能得其詳細支出之數目耳

#### 第四節 財政費

財政費者屬於財政部所管之經費也自狹義言之專能指財政機關所屬之經費及徵收各費用而言然自廣義言之則不屬各部之中央衙署經費及憲法費國債費均屬之前清宣統四年預算除清皇室資政院兩項經費外爲一萬四千八百餘萬元民國二年預算除公府清皇室參政院蒙藏事務局經費外爲三萬七千七百餘萬元民國三年最少與宣統

四年相等亦在一萬四千餘萬元以上蓋皆因國債費及預算金等統計在內也民國十四年暫編預算取狹義解釋將中央各機關經費及國債費另列一類而財政費則專指財政機關經費及徵收經費而言中央財政經費經常門二千七百八十五萬餘元臨時五百九十萬元各省經常門一千二百零一萬二千餘元臨時二百二十四萬七千餘元中央經常費之中以鹽關兩項為最多每項經費均在一千一百萬餘元以上是其餘經費僅五百餘萬元而已中央臨時費之中除預備金四百萬元外餘僅一百九十萬元而已我國財政費弊端最大蓋各省徵收經費或用提成辦法或用坐支制度與各國會計法規不許各衙署留置儲金之宗旨迥乎不侔且鹽務海關行政多用外人故所需經費較距而我國政府又無從過問是亦財政權不能完整之一端也現行試辦預算章程其支出標準專立財務費一項凡財政部與其所屬各財務機關各徵收機關等以及其他關於不含營業性質之中央財務機關財政設施之各項經費均屬之此為國察財務費若地方財務費則凡各省財政廳或特別市財政局與其所屬各財務或徵收機關以及其他關於地方省市財政機關財政設施之各項經費均屬之蓋以債務費及其他各機關之經費各以其類相從不統計於財務費之內也欲使中央各省財務費不至膨脹一須歸併徵收機關一須嚴核徵收費成數一須金庫普及使人民直接納稅於國庫一須核實徵收官吏員數一須簡約徵收手

續凡此皆當務之急整理財務行或者均當注意及之固非僅省費防弊已也

## 第二章 軍政費之整理

### 第一節 概論

前述之行政費分言之每項不過數百萬即合計之亦不過二三千萬元而已僅足維持現狀無所謂發展擴充也蓋吾國財政爲藏出大宗者國債費而外首推軍政費若軍政無收束之辦法則軍費不能縮減軍費無縮減之辦法則各項行政費俱受其影響即民生經濟亦間接受累於無窮故本章特將我國軍費之情形及其整理之經過並現在之情形縷晰陳之亦今日研究財政史者所當視爲最急之務也我國三代之際寓兵於農故國家養兵之費絕少唐創府兵民兵始分爲二其後藩鎮猖獗各以擁兵自衛而海內遂騷然矣北宋增兵至一百二十五萬之多南宋且又過之明代養兵至百三十萬末年又增練兵十八萬清初入關八旗額數常一二十五萬緣營兵數在乾隆年間亦不過六十四萬咸同以後粵匪勦擒匪勦四匪曾左諸公臨時招募以湘軍淮軍平定海宇其兵額雖較昔爲增然兵係自練餉係自籌固未嘗全恃庫帑且中與諸將深思遠慮在作戰之時已入缺額截曠隨時儲積以爲戰後遣散之資故其時對於投誠者祇有剿撫安插之困難並將對於自身之軍隊因議裁議遣而發生問題者若把持軍隊割據地盤更無此等慮患矣降及光緒中葉歷經中法中日之戰知外侮日亟不可不圖自強也于是有添練新軍之議自是初舊雜緣

兵額日增歲計日絀而軍費一項逐年增加迄于今日尤有不易收拾之勢言之可爲寒心茲特將最近二十年來軍費之情形及其整理之經過分節略陳於下

### 第二節 清末裁減綠防營之經過

清制於京師設旗營謂之京旗各省設駐防以滿兵防漢人也此外則爲綠營多以漢人充之每年綠營餉銀在乾隆時約二百餘萬元嘉道以後兵凡五十八萬五千四百十二名餉銀約一千六百八十二萬一千六十一兩咸同以後視此倍增時雖中興各省添設防勇防勇所以別于綠營右勇餉厚于營餉也故防勇尙能盡防守之責而綠營兵丁老弱充數嗜好素深不止于戰守無關卽緝盜應差亦無能爲力蓋綠營兵丁可以兼營他業有兵之名無兵之實虛懸兵額坐領兵糧而已庚子以後各省攤派賠款乃有議裁綠營之舉于是有裁二三成者有出缺不補者聽各省自行辦理至宣統三年經費政院之議決將綠營餉項悉數裁撤防勇則議裁四成改爲巡警薪餉以資保衛地方其時新軍甫立有設置三十六鎮之議而京旗及各省駐防則依舊保留此清末裁減綠防營之經過也

### 第三節 民國初年籌劃旗兵生計之經過

清末既於綠營議裁矣防勇議裁減矣而于京旗駐防不敢議裁者其中有特別之理由在焉蓋即因清朝定制旗兵駐防不准兼營他業也辛亥各省獨立以後駐防無形消滅防勇



盡數改編唯京師八旗以優待條件之關係尙得保存但每年餉糈非在小數留之無用去之不能於是八旗之生計問題生焉考當時八旗旗餉每年由部庫支出者約五百萬元旗官之俸分二季開支每年約五十萬元此外旗官俸米約二百萬元旗兵米折約二百萬元統計全年支出九百五十萬元上下此專指在京之八旗而言若近京各旗餉暫由部庫撥給者計直隸旗餉年需二十三萬元熱河旗餉年需廿一萬元察哈爾旗餉年需四十七萬元以上約計一百零一萬元連同在京之旗餉統計支出在一千萬元以上因優待條件之故光復以後仍舊支給然兵爲無用之兵國家歲糜巨帑而八旗所得者月僅數金少者幾錢而已於是有議借款若干萬元實行移民殖邊法者謂可於籌劃八旗生計之中兼寓提倡實業之意不止國家將來可省每年千萬元之支出而滿蒙一帶亦可杜絕日俄之覬覦此一說也或曰借款不易成功移民難見實效不如統計旗官旗兵每月所得若干或給予一年恩俸恩餉或給予半年統作一次發給以國家公債票替代現金在中國銀行內多設準備金以六成或七成准旗氏以公債作抵押取得現金以爲小本之營業以又一說也或曰可用分期減餉法定一期限爲停止發餉之期在此期限以內以次遞減其餉額則旗兵不至遽感困難亦可徐圖生計此又一說也或曰可用分類籌計法因其性質之不同定其對待之方法例如驍騎校親軍校等其餘旗官性質者或給予現款債票以爲恩俸之資聽其

自謀生計如砲中馬甲等擇其年力精壯或改練巡警或派爲鐵路巡丁俾得自食其力孀婦孤寡及養育兵等分設養老院孤兒院或各種工廠以爲收容之地此外本爲皇室供差者應劃歸皇室經費辦理此又一說也然其時以首都重地四郊盜匪非旗兵不足以資彈壓且優待條件甫經成立未便遽更故財政當局對於旗營月餉照常發給但因度支竭蹶積欠纍纍至步軍統領裁撤以後四郊改歸警察廳管轄而入旗兵丁始歸無形消滅此民國初年籌劃餉兵生計之經過也

#### 第四節 民國三四年實行裁兵之經過

夫以數十萬之八旗餉丁每年支出千餘萬元之旗餉議裁議減如是之難况各省經辛亥革命以後軍額較增而收入短絀均有不可支持之勢比國二年度陸軍部報告南北陸軍人數九十餘萬人年需餉額一萬一千二百餘萬元而教育礮台等費均不在內

自當時詳表觀之人數九十五萬九千八百零八人餉數每年一萬一千二百七十五萬二千八百六十餘元以視宣統二年四年預算之數尙無超過蓋宣統二年各省新軍暨綠防各營經費年需八千七百七十四萬七千二百二十五元加以各省軍務款及京內各機關經費共需一萬二千五百萬九千五百九十五元至辦理宣統四年預算又經主管衙門與各省當局協商核定爲一萬零二百四十萬二千一百八十元是以民國初年之軍政大概

觀之兵額不過百萬，人軍餉不過一萬二千萬，元然當局者已苦於負擔之難，勝非裁兵不足以節餉，非節不餉足以維持全國之政費，非維持全國之政費不足以立中央鞏固之政府，以求全國之統一與安寧。於是決定裁兵計劃，擬裁至三十萬人以上，四十萬人以下，約就原額裁去三分之一。有強則每年軍餉能省三分之一，約有八千餘萬元足矣。然而裁兵非可託於空言也，非先籌裁兵經費不可。故民國元年議訂善後借款用途，以裁遣軍隊為第一要義。茲將當時所擬裁遣軍隊約需經費之數目列下：

省別	數目
山東	八十萬兩
山西	七十萬兩
河南	六十萬兩
安徽	一百萬兩
湖北	四百萬兩
江蘇	一百五十萬兩
福建	一百四十萬兩
廣西	一百二十萬兩

四川	一百萬兩
雲南	二百萬兩
貴州	六十萬兩
陝西	一百四十萬兩
奉天	六十萬兩
吉林	四十萬兩
甘肅	一百萬兩
新疆	六十萬兩
熱河	六十萬兩
廣東	一百零五萬兩
浙江	五十六萬兩
江西	六萬兩
合計	二千八十七萬兩合三百萬磅

然此其擬訂之大概數目也至民國二年夏善後大借款成立又擬訂詳細裁兵辦法及各省分配清單當時擬將欠餉發給外加發遣散餉三月官佐每名給三百元兵士每名給二

十元路費四元前後裁減官佐一萬八千七百二十名兵士三十一萬六千一百名付給一千三百二十萬二千四百元連同欠餉一千五百九十一萬元總計二千九百一十一萬二千四百元折合銀二千零七十九萬四千五百七十兩與善後借款所訂之數自大體相符自是計劃決定後民國三四年間各省陸續裁遣間有由外國銀行團派員點名給餉者就借款之數目支配之大約裁去三十師約需二千萬元之譜其實當時政府辦理驗契尙收入七千餘萬元而撥付補助裁兵經費者約居半數計三千餘萬元是各省實際需用裁兵經費非僅以善後借款內所列之數充之此民國三四年實行裁兵之經過也

#### 第五節 民國八年整理軍事之經過

民國三四年各省實行裁兵以後宜夫各省軍額漸減而預算上之軍政費必能視前減少然事實上則適得相反之比例民國二年夏間借款初告成立裁兵尙未實行故二年度預算軍費仍列一萬六千三百餘萬元其時國務會議各部總長有議復清末三十六鎮之制者有主酌留五十師編制者嗣經折衷調和編列上數民國三年以後南省軍隊先行遣散軍額漸減然三年預算仍列一萬三千一百餉五萬餘元蓋裁者自裁而增區自增也五年以後續練新軍編製五年度預算時又增至一萬四千二百二十五萬餘元合諸海軍經費一千七百二十餘萬元共軍費統計一萬五千九百四十五萬元餘然與全部歲出比較仍

不過占總額三分之一而已。自項城帝制日爲渣滓事起，南北軍旅突加膨脹，兩年之間軍額軍費較前增出二之一。蓋就第一編第三章第二節內所列七年度全國現有軍隊人數及餉需數目總表觀之，陸軍官兵人數約一百二十九萬六千五百七十七人，每年通常經預算餉需約二萬一千萬餘圓，附屬經費特別經費及西南各省新增軍費及特別經費尙不在內，則軍費之膨脹可知矣。

就上述之人數及七年度餉需數目總數若連同陸軍部附屬經費特別經費西南各省折增軍費特別經費並計恐預算總數至少約在二萬四千萬元左右。視民國五年歲增半數矣。此民國七年調查之大概也。越八年而軍額軍費又漸增矣。其時龔心湛長財政止值南北將在上海議和會以軍政治標之法密陳當局，其言曰：國家最要之命脈在乎財政，而財政最大之關鍵在乎軍需。故東西各國言財政者必使軍費與政費得其調劑之宜，而後國防可固，而各項之行政亦得逐漸而發達。我國前清季世歲入三萬五千餘萬元，而陸軍經費一萬零二百餘萬元，是不過居歲出三分之一。而弱民國二年預算歲入五萬五千餘萬元，而陸軍經費一萬六千餘萬元，雖較前增加六千餘萬元，而與歲入相衡亦不能三分之一。而強民國五年政變波起，軍費驟增，自預算言之歲入四萬七千餘萬元，軍費一萬四千餘萬元，似亦不過三分之一。然收入因事故而短少，而新增之軍費常超出預算之外，是年

不敷之款約在八千餘萬元最近西南事起調查全國軍額約有一百四五十萬人所有陸軍經費約在萬五六千萬餘元而歲入祇有二萬餘萬元是軍費已居全部三分之二矣各省無法支持祇有截留專款多發紙幣權爲挹注而中央擔負更重維艱俱窮將欲加徵而關圍彫零難堪敲剝將欲借債而金融濡滯不易招募和議未有端倪銀團更難挪墊大根本整理之策雖在和議告成之日目下治標之計既須維持現狀即當樽節開支行政部分等費屢飭核減搭放債金軍費屈支出大宗如能設法節縮其裨益於國用者尤大擬飭各省軍事長官在裁兵以前即將所轄軍隊逐漸整理俾歸實際其無軍械者先予遣散其老弱者先令退伍如有病故逃亡之缺毋庸補充總之能減一分虛耗之餉精即可減一分國民之負擔就此治標之法觀之當時兵額已達一百四五十營人軍費已達二萬五六千萬元即使如其所言無械者遣散老弱者退伍出缺者不補其收效恐亦甚微况乎言之諄諄聽者藐藐也爾時南北議和政府當局對於全國軍事政治計劃亦擬有根本辦法政治計劃固多端矣而最要者在軍民分治然欲實行軍民分治一方須扶植民政獨立一方須先將軍事整理而政府所擬整理計劃有二端

一曰擬留軍隊之編制 其時仍前清三十六鎮之說參酌現情擬留五十師軍費除海軍約年需六百萬元外陸軍費酌擬以一萬一千萬元於限蓋全國師旅無論陸軍制巡防

制一律並計應假定以五十師人數為標準按每一師人數常年之餉至少年約餉百八十萬元連同軍事機關經費所支已軍上列之數至已留之軍隊應如何統一編制軍械軍餉應如何計劃駐紮地點應如何分配軍事長官權責應如何劃清自當詳細另定期與時勢適合

一曰額外軍隊之收束 照民國八年度預算以收入與軍隊費作三分之二比較軍費之標準祇應一萬一千萬元而預算上軍費之支出在二萬四千萬元以上是照現存全國軍隊之額無中央地方之別東西南北之分須一律減少半數

以上之軍費 此標準現屬中央者由陸軍部專負其責現屬中央實際上駐紮各省者及專屬各省者應由陸軍部與各省軍事長官共負其責各就其所轄軍除與地方之情形分定裁至之法至於安插方法不外開墾築路濬河編警四大端而裁兵費及安插費則擬以善後續借款充之約計之數則如左

(甲) 以一年內為分期實行整理軍事之期需費如左

一 裁遣隊隊費及欠餉 (與夫未全數裁盡前應需之餉) 計九千五百萬元

二 撤防費 計八百萬元

三 安插費 計三千萬元



四善後借款未成立前項算不足之費（現在各銀行墊發軍政費三 計六千萬

元千萬元以上商議借款假定三月亦須虧二千萬元）

總計一萬九千三百萬元

（乙）以一年半內爲分期實行整理軍事之期需費如左

一裁遣軍隊費及欠餉（與夫未全數裁盡前應需之餉一計一萬一千七百五十萬元

二撤防費 計八百萬元

三安插費 計三千萬元

四善後借款未成立前預算不足之費 計六千萬元

總計 萬一千五百九十萬元

此其預計之大略也欲觀其詳可參閱全國軍事政治計劃書惜夫當時和議無成而借款亦無效果是項計劃無從實現此民國八年整理軍事之經過也

#### 第六節 民國十四年收束軍事之經過

民國八年借款未成軍事無從整理加以南北隔閡愈甚自後統一之局既破兵額無從調查預算亦無從編製荏苒至於民國十年美國召集華盛頓會議協約國屢以裁兵勸告故民國十一年四月外交部設立太平洋會議善後委員會僉以整理內外債恢復關稅自由

權非得各國之協助不可然欲得各國之協助非先整理內政實行裁兵不可夫裁兵本吾內政之一端外國固不容置喙然欲增進國際之地位設頻年內爭無已阻碍貿易何可得友邦之同情耶是以當時與會各員公擬裁兵方案其根本計劃及理由大要如左

### 第一軍制

甲採用徵兵制在未實行徵兵以前暫兼用募兵制

其理由云今言裁兵有一先決問題中國自今以後是否改用徵兵制或仍用募兵制是也依中國財政上地勢上種種關係軍事專家大都主張徵兵制度其在未實行以前自可暫兼用募兵制今當先行決定所有軍隊編制及裁兵方法皆依此計劃以期根本上之解決

乙劃分軍區 中國幅員廣大地勢不同其軍事區如何劃分應由陸軍部規定但最要者不可以民事區爲軍區爲欲實行軍民分治計也

丙以師爲單位 軍隊之編制有主張以軍長直隸中央者有主張以師爲單位者爲主張以旅爲單位者揆諸中國現情自以師爲適宜如何編制由陸軍部規定

丁常備兵額 中國近年兵額其可考者前清三十六鎮並未完全成立民國編至二十九師十一年正式由中央任命者三十四師然十年陸軍部所擬之裁兵計劃擬以八

十萬人爲最小限度然如採用徵兵制則常備兵額有二千師或四十師二十混成旅足矣蓋憲法第三十二條國家軍備費不得逾歲出四分之一依現在國家方面每年收入四萬一計之僅得八千五百萬元亦祇能供三十師以上之經費

## 第二 裁兵方面

甲 召集裁兵委員會 在裁兵未實施以前當召集裁兵委員會討論全國關於裁兵之種種問題

乙 特設訓練總監暨檢閱使 裁兵必須實行監督

經裁兵委員曾決定裁兵問題即當特設訓練總監暨檢閱使其職務如左

一 以模範軍隊切實檢察應裁之兵

二 以模範軍隊依次訓練應留之兵即以監督應裁之兵

丙 裁兵之數目 據上年陸軍部裁兵計劃現在兵額已達一百五十萬人應裁七十萬

留八十萬今未得詳細調查即暫依此標準作爲假定如採用徵兵制分作三期

第一期就一百五十萬人中依陸軍部計劃裁七十萬人留八十萬人

第二期就八十萬人中裁去四十萬人留四十萬人

第三期就四十萬人中裁至所留二十萬人至此期後完全依照常備兵制二十師或

十師二十混成旅之數（案依軍備費四分一計之則所留者不止此數）

丁裁兵之次第 在裁兵未實施前即時當辦者

一曾經潰敗已失戰鬥力者一概裁撤不再改編

二認定應裁軍隊之缺額不再招補

三此後各省不再招募新兵

至裁兵實施時某種當裁某種當留應由軍事當局分別規定辦理其當儘先在第一期裁去者如左

一不合陸軍編制者 二器械兵數不足者

三無訓練無紀律素不得力者 四軍事當局認有先裁之必要者

以上認真辦理在第一期內裁至符合等一期應裁之數在第二期內依預籌辦法裁至符合第二期應裁之數但其要點如左

一不可籠統折扣言裁 如不問何項軍隊俱裁若干成數

二不可只就一方面計算言裁

### 第三 裁兵之經費及善後

現時裁兵感困難若不在裁兵而在裁兵經費與被裁軍隊之善後茲分述之

甲經費之預計

第一期即擬裁七十萬人

一有請不欠餉者每人給遣散費十五元

二有請欠餉每人給遣散費二十元

三有請欠餉者五六月至十月不等每人平均給六十元再少亦給五十元

據軍事家言十五元之說施之不欠餉者即可現在欠餉太鉅一旦裁去只給二十元未能適用欲主張

第三五十元之說如以七十萬人計之共計約三千五百萬元

依此計算裁兵經費可謂巨矣但切實做去亦可減少茲略舉之

一此七十萬人中如有不欠餉者但給遣散費十五元外其欠餉人數減少若干則所需費即減少若干

二此七十萬人中如認真檢察其實數減少若干則所需費即減少若干

三即就減少實數應裁軍隊辦理各種事業以銷納之如修路水利經界之類

四具有特別情形不能辦理各種事業者每人給餉五十元此時只可給現十五元其餘三十五元另給一種擔保確實裁兵公債票若干年內付息若干年後分期還本

依此辦法第一期擬裁數共需現金一千五十萬元按照（二）實數減少（三）辦理各種事業則所餘者少數所需費用亦少數

第二期即第一期所留八十萬人中擬裁六十萬人

- 一 在此期內所有決定擬裁者除出額不補外其實數減少若干則所需費即減少若干
  - 二 即就此項軍隊預籌安置辦法如（一）修路（二）屯墾（三）水利（四）改編
- 巡警（五）工廠之類

第三期即第二期所留四十萬人中編成二十師或十師二十混成旅常備兵其餘陸續退伍成預備兵

依此辦法所有裁兵特別支出應由當局決定或加徵裁兵附加稅或商議借外款或發行公債擇一行之

乙善後之預計 所陳者交通水利屯墾經界四大端茲從略之

是乃根據憲法採用徵兵制擬為極端之裁減將裁至二十師或十師二十混成旅原黨在關稅特別會議以前行之以示我國內政業經統一而裁兵可有切實辦法也不意事變紛乘迄十四年而段瑕瑞組織執政政府關稅特別會議始得召集而善後會議乃又有收束軍事大綱與整理財政大綱同時提出其大意幾以歲入三分之一供給五十萬人之軍用蓋

當時全國軍額幾達一百五十萬人而中央各省以收入與軍費比較常在五成以上或尙有不敷之時也

民國十四年就調查所得言之全國軍隊報部有案者名額約一百九十萬人以與全國歲入比較幾占百分之五或六九與各國軍費與歲入之比較相懸太遠故當提出整理財政案於善後會議時其開宗明義即曰擬定軍費標準蓋謂國家支出之鉅額以軍費爲最今欲解決軍費問題當視軍制之如何然軍制之支配其根本仍在國家之財力最近國家收入總數爲四萬五千九百餘萬而軍費總數財政都有冊籍可稽者爲二萬二千八百餘萬除去奉令取消各師旅外當爲二萬零四百餘萬前項收入數係屬預計各省區彫敝之餘實收不能及額而其中關鹽煙酒印花等中央收入各項以歷年收數平均比較預計與實收差數頗鉅況如關鹽兩鉅款又有指定用途考其實際不能與軍政支出通計又當別論至於軍費其據八年度預算數者歷年久遠尙已不同即據十二年度預算數者各省大率均與近日戰事有關當亦多所變更又況各處軍隊當未有報陸軍財政兩部者爲冊籍所不備是收入軍費兩總數一則實際當減少一則實際當加多皆爲事實所不可免姑以兩數百分率相衡已至百分之四十五東西各國軍費大率在百分之二十五至十五氏八年善後會議軍事財政計劃書草案以歲收三萬七千萬元之支配國債爲一萬一千萬元

政費爲一萬四千萬元共爲二萬五千萬元海陸軍費擬以一萬二千萬元爲標準其事雖未實行所擬向爲切近自華府會議以後各國均以裁減軍費爲職志我國不幸遭過多故軍制迄今未定軍費亦復漫無限制重貽各國口實今大局救定百政更新所以內慰全國人民之企望外期國際地位之鞏固實以決定軍費標準爲最要之點試擬兩步辦法（一）中央擔任軍費定爲最小限度爲中央直轄軍隊經費標準包括中央直轄國防專隊及海軍在內（二）各省擔任軍費以各省原有收入除鹽關烟酒印花寺凡歸中央收入各款及必需政費外所餘若干作爲標準如此則中央確有限制各省亦各有範圍卽由陸軍部協商各省擬定暫行編制切實施行其第一步辦法應通籌全局由暫行編制法進爲永久編制法就全國收入總數（以四萬萬元計）假定以百分之二十五充作陸海軍費計爲一萬萬元更假定以七千五百萬元作陸限經費（以五十師計每師一百五十萬元）以八百萬元作海軍經費一千七百萬作軍事機關及附屬機關經費至中央與各省區如何支配并原有軍隊如何歸併裁減均應於解決軍制範圍規定由此觀之當時之計劃以歲入四分之一計一萬萬元供給五十師之用每師一百五十萬元而實用於軍隊者不過七千五百萬元而已果如是也以視民國元年全國軍餉一萬一千二百餘萬元蓋將減少三分之一矣其時足供參考者表三單一（見附件十九附件二十附件二十一附件二



十二)即全國收入總數表中央及各省區陸軍經費表八年度豫算陸海軍支出表及奉令取消各師旅經費清單也

同時又提出收束軍事大綱案其綱要有四一曰酌重財政情形軍人爲出定軍費之標準二曰依民國八年預算案以歲入三分之一之比例爲軍費三曰暫定全國兵額爲五十萬人四曰設立收束軍事委員會按照上列各條妥議辦法次爲施行是項委員會之條例由善後會議議定其附加之理由一則曰各國財政之收支向以量出爲入爲原則但吾國當此財源枯竭之際與各國情形迥異另闢財源實非易事若爲養兵增加歲入增重國民負擔恐生窒碍體察現在情形兼顧財政狀況似不能不量入爲出則軍費亦祇可於此範圍以內酌定標準二則曰民八以後政府未立預算民八以前歷時較遠與現在情形大相懸殊據全國歲入酌定軍費數目似以民八預算最爲合宜考世界各國軍費占歲入三分之一以上或三分之一以下比例各有不同按照吾國歲入對於軍費折衷辦法探定二分之一較爲妥善三則曰民八預算歲入總額爲四萬五千餘萬圓按照三分之一之比例作爲軍費陸海軍航空及學校局所工廠等項約五千餘萬圓外可用於陸軍費者約一萬萬圓爲每萬人年需二百萬圓計算全國僅可保留兵額五十萬人四則曰收束軍事事體重大各省情形尤爲紛歧勢非中央與各省相輔而行不足以資周密自應設立收束軍事委員會合各省

軍事代表與中央熟諳軍事情形人員共同組織妥議辦法次第施行就此所陳觀之可見其與整理財政案抵觸之處有四端焉一則以十四年所編之全國收入爲根據一則以八年預算爲根據一則歲入四分之一爲標準一可以歲入三分之一爲標準一則以一萬萬元用於陸海之軍費一則可以一萬九千萬元用於陸海航空一切之軍費一則可保留兵額五十萬人每萬人年需二百萬圓一則可保留兵額五十師每師年需一百五十萬圓大執政伊始召集南北代表開全國善後會議將以圖全國財政軍事之整理其關係何等重大胡爲乎提出兩案矛盾至此蓋其時體內閣制無國務總理以總其成亦無國務會議以統一其政策財政與陸軍兩部各自閉門造車焉能出門合轍乎嗣自覺其矛盾也乃又提出修正案以自圓其說云前者提出整理財政案甲項軍費標準第二欸內云就全國收入之總數以一萬萬圓爲海陸軍費外並於草案內聲叙理由歲入照四萬萬圓計以百分之二十五充海陸軍經費爲一萬萬圓更假定以七千五百萬圓作陸軍費（以五十師計每師一百五十萬圓）以八百萬圓作海軍經費以一千七百萬圓作軍事機關及附屬機關經費云云又續提收束軍事大綱案第二項依民國八年預算案以歲入三分之一之比例爲軍費并於理由書第三節聲明歲入四萬九千餘萬元按照三分之一之比例作爲軍費除海軍航空及學校局所工廠等項五千餘萬元外可用於陸軍費者約一萬萬圓以每萬人年需一

百萬元計算全國保留兵額五十萬人云云兩項辦法數目未盡符合由於擬具整理財政草案時由財政部立稿曾商陸軍部酌辦當時陸軍部擬定全國保留五十師財政部依據從前營制餉章計算故以一百五十萬元爲一師之經費陸軍部續加審核因目前生活程度逐漸增高而一師之制度又須修訂故不拘於五十師而以五十萬人每萬人年支二百萬元爲標準此不符之原因一也財政部所擬計算歲入之數以約數四萬萬元計（因預算之數均未能實在收足）故定百分之二十五爲一萬萬元陸軍部所擬計算歲入之數按預算經常臨時之總數四萬五千餘萬元計故提擬二分之一爲一萬五千元此不符之原因二也惟軍事標準自以續提之收束軍事大綱案較易推行故於整理財政案內甲項軍費標準應改爲就全國收入之總數以一萬五十萬元爲海陸軍費爲是由善後會議幾次討議有以爲宜分五年核減並禁絕軍械輸入者有以爲宜定國防計劃從新分配者有以爲收束軍事之後須厲行徵兵制并規定兵員之資格者有以爲欲議裁兵須先嚴督者遂乃容納各方意見將政府提出之收束軍事大綱改爲軍事善後綱要案其善後之法分四期第一期所辦者一各省區停止軍事行動二各省區停止增兵三調查各地方現有軍隊軍械實數第二期所辦者一實行檢閱各地方現有軍隊實況第三期所辦者一協議決定個家常備軍額二籌備改良軍制規畫三協議比例裁減現有軍隊兵額第四期所辦

者一實行裁兵以上所列各款及其施行政程序由軍事善後委員會議定並執行之軍事善後委員會則以參謀總長陸軍總長海軍總長財政總長臨時執政府軍務廳長各省區軍政長官各邊防督辦各總司令或統率軍隊二萬以上之將領具有軍事學識經驗由臨時執政派出三人至五人共同組織其所掌之職權有七一曰分期實行善後會議議決之軍事善後綱要二曰議定調查全國現有軍隊軍械實數辦法三曰議定檢閱全國現有軍隊辦法四曰議定比例裁兵辦法及施行政程序五曰議定各兵工廠改良管理方法六曰籌議國防計劃及改革軍制專項七曰其他關於軍政重要事項同時通過財政善後綱要案及財政善後委員會組織條例案以為財政與軍事息息相通同時整理可將政治根本問題早日解決不意事未經年而國民軍人都執政府瓦解而軍事又無從整理此民國十四年收束軍事之經過也

### 第七節 民國十七年編遣軍隊之經過

馮軍與奉軍對抗之結果執政下野奉大張作霖入關主政兩載之間南北峙立兵爭無已固無收束軍事之可言民國十七年夏革命軍北伐告成統一全國實行裁兵此其時矣五總司令齊集北京有所謂湯山會議者即議裁兵力案也海軍總司令楊樹莊由陳紹寬代表其餘蔣馮閻李四總司令皆親自出席與議其所定重要之案有二一曰軍事整理案一

曰編遣部隊之裁遣方法案茲附列如左

甲軍中整理案 該案分七綱要一曰國民革命軍總司令及第一二三四集團軍總司令

與海軍總司令並參謀次長另加中央委員二人或五人合組國民革命軍編遣委員會

直隸國民政府各軍均聽委員會編遣編遣委員會成立之後國民革命軍總司令暨各

集團軍與海軍總司令一律取消但各集團軍與海軍編遣未完期間仍由原任總司令

負責交代及辦理一切二曰第一二三四各集團軍及後方各軍先選擇各軍各師最精

銳而立戰功者統轄於中央由編遣委員會點驗收編成五十師最多或編六十師再加

精選陸續收束全國兵額由國防會議決定之三曰國軍平時以師為最大單位各師之

編制訓練經理及槍械概遵編遣委員會之統一規定不得歧異節制調遣亦直接依編

遣委員會之命令行之四曰編成各師下級幹部須加以統一的補習教練分期更審調

入中央學校重加補習學滿再令復職其學識優良及經驗宏富者即調充教官或派赴

國外留學五曰曾著戰功及資深學富足儲為將校之選者應由編遣委員會嚴加審定

呈請政府一律補官給俸其曾任軍長以上之高級軍職者應調為軍事委員會委員其

志願出國調查或游學者得給以相當之資費其願在國內補習者亦應予以補習之機

會六曰各師團下屬原屬第幾集團軍須依照中央所定原則易兵而教或每師官長新

舊各軍務使輪番易教至普及各師爲止各師官長亦可互相參合編成不必拘於原定編制必如是各軍原有之特長得彼此混合原有弱點得彼此匡正且杜絕視國家部隊爲個人私有之弊七曰於地點適中交通便利之地方設大練兵場數處各師編成後分期挨次調集訓練此其整理軍事之大概也

乙編資部隊之裁遣方法案 該案之綱要凡五一曰編遣委員會除普通必要之組織外應特設五部曰國軍編練部曰憲兵編練部曰警保設計部曰工兵設計部曰屯墾設計部二曰就各軍編餘官兵及各地方警察成績之優良者精爲選擇改編憲兵約二十萬人直隸於中央查德國人口六千五百萬而有憲兵十五萬人法國亦略如此以中國之地廣人多國家置憲兵二十萬絕不爲多憲兵應依下列辦法組成組制部隊（甲）憲兵分配於鐵路沿線及沿江沿海不分省界節制調遣概屬中央職權如繁盛都市須特派憲兵維持者則酌撥一部專員統率之或歸該省長官就近指揮（乙）憲兵依任務分爲三種曰守護憲兵駐於一定地址駐地附近若干里內之警誠專爲保護交通稽查奸宄曰游動憲兵無一定駐地專爲維持治安剿匪靖亂曰緊急憲兵專爲防遏暴動行爲（丙）游動憲兵及緊急憲兵應備各種新式戰具務求動作敏速（丁）各地水上警察廳之水警船隻甚至現有之海軍已過年齡之軍艦可改編爲內河憲兵及海岸憲兵

至於國防海軍則另定計劃從速建設之（戊）中央軍官學校速辦高級憲兵科選拔軍官警官入校補習憲兵專門學識憲兵科教官宜聘國內外專家任之（己）憲兵編定後應分期抽調集中訓練悉與國軍之編制同三日國軍及憲兵編餘之部隊再挑選若干分撥各省編成警察與保安隊等直隸於省政府中央宜辦大規模之高等警察學校凡材堪造就編餘之官佐願改就警職者挑選入校補習派赴各省澈底改革警政四曰兵工設計部應依下列綱領進行（甲）兵工宜採最急最要最易者先行之如修路導准之類（乙）廣集工事專門人才速開講習所各軍將校之宜後兵工即撥入講習所從事兵工技術及管理方法之研究（丙）工事測定一段即開工一段工兵練成一批即派出一批惟工兵隊編制宜有統一的規定（丁）導准最易實行此項事業之籌備已逾二十年凡平面斷面及流量之測繪及施工計劃已有成案果資本人工有著即可交工全線能容工兵二十萬人以上工作完成後有二千萬九千餘畝之荒田盡成沃壤沿岸積成之田可收歸公有者至少有四百萬畝從役兵工按口按田酬之每人一口得二十畝以上以化兵爲工始以萬兵爲農終一舉而數善備焉（戊）首都市政應大舉進行如土木繁興至少亦可容工兵三四萬人五日中國全境由地或謂達八千萬萬畝僅半荒半墾或謂中國田地實已開墾者當不能超出二十萬萬畝以外兩者雖非

確數然我國荒地甚多則毫不容疑顧散處各方自不便為安插冗兵之計劃獨熟察綏包及江北滿蒙各地則適於屯墾可大規模行之近年此類調查報告及方案頗多應由兵工設計部搜集詳為設計不唯冗兵得所邊防亦以充實此編遣部隊裁遣方法之大概也

以上兩案乃以五總司令之名義發表是五人共同之意見所當負責實行者也又單獨對於軍事善後公布其意見於國人云

民國十七年以前之調查均謂吾國全國軍隊在一百五十萬人上下擬裁三分之二保留五十萬人但當時所估之軍費至多者全年以一萬二千萬元為限有謂每十萬人月需一百五十萬元者有謂近來生活程度日高月需二百萬元者故大率軍費之預估多者一萬二千萬元少者七八十萬元而已均力求僅占總收入三分之一或四分之一今所擬定之現有兵額果在一百五十萬人以上保留五十師或六十師加入憲兵二十萬人工兵二十萬人約裁去三分之一而已尚非難事其所留之軍額以歲入之半數元之每十萬人月可得三百萬元尤覺綽綽有餘矣然據全國經濟會議之調查全國共有八十四軍（三百七十二師）十八獨立旅二十一獨立團照目前編制以全國收入四萬五千萬元隊內外債應還一萬五千萬元外所餘三萬萬元盡數充之尚恐不足是以議留軍額五十師每師



每月連服裝費在內定爲二十萬元年需一萬二千萬元加以海軍航空等五項經費年需七千二百萬元統共一萬九千二百萬元是否占全國統收入三分之一矣五總司令之裁兵方案擬留之五十師大致相同惟每師按月之需費寬爲籌借以三十萬元爲度是以積年而計軍費之限度較大耳考民國十七年七月至十八年六月國民政府支出軍費二萬零九百九十三萬六千九百六十九元此尙指由中央發放者而言若東三省熱察綏秦隴晉川滇黔粵桂所支尙不在內是裁兵以後所預估全國之軍費二萬萬元以至二萬五千萬元尙不失之過也十五年二月第一次編遣議會時各方重要將領見政府收支總表一致議決軍費預算除編遣費外每年限定一萬九千二百萬元全國軍額步兵不得過六十五師騎兵人旅砲兵十六個工兵八團共兵額約八十萬人中央編留部隊不得過十師（附件二十三編遣進行程序大綱可參閱）詎桂馮頗持異議議案路同虛設嗣有解決辦法政府復以整埋之機又至續開編遣會議略將軍費提高定爲每年二萬一千六百萬元另加編遣費二千萬元但不旋踵間內爭又起編遣事宜又生停曠夫最初編遣之宗旨在乎混合選擇各軍混合練習各帥之下級幹部混合推荐各軍區長視從前擬用比例法裁減軍隊者精神大不相同比例裁減事固簡而易行然界限仍存猶是割據之局勢混合編遣着手之初雖或捍格然非是不足以收統一之效破除封建思想之訓度今者大局底

定編遣軍隊正值其時政府似宜責令裁兵善後委員曹（附件二十四）從速實行軍事善後事宜并接照編遣進行程序大綱及工商部所擬之兵工政策方略（附件二十五）一一推行庶全國軍隊有結束之期而兵工政策有實現之日此民國十七年以來編遣軍隊之經過也

### 第八節 結論

嗚呼前清季世政治腐敗因循澆查不可究詰然緣營無用欲裁則竟裁矣防勇太多欲減則竟減矣創辦新軍雖曰三十六鎮尙未完全成方識者已有軍費太鉅之憂氏既以本最初不過數十萬之旗兵年需十萬元之京餉欲議裁撤竊竊然以八旗生計爲憂不意革命以後南北陸軍人數增至九十餘萬人年需一萬一千一百餘萬元之軍費民國二年則增至一萬六千餘萬元民國五年尙需一萬四千二百餘萬元合諸海軍經費年需一萬五千九百餘萬元與全部歲出比較不過占總額三分之一而已項城帝制目爲黔領事起官兵人數增至一百二十九萬餘人年需軍費二萬一千餘萬元若連同陸軍部附屬經費特別經費西南各省新增軍經特別經費並計至少在二萬四千萬元左右越八年西南獨立全國軍額增至一百四五十萬人陸軍經費增至二萬五六千萬餘元與歲入總額比較已居三分之二矣遷延至於民國十四年全國兵額有案可稽者一百四五十萬人軍費年需一

萬六千一百零三萬餘元與八年之情形相似其時政府之計劃擬以四萬萬元藏人總額四分之一計一萬萬元爲軍費內以八百萬元爲海軍費七十五萬萬元爲陸軍費果能實現尙無虞國用之不支也不意革軍崛起於東南奉軍受制於華北迄不伐成功倡言編遣間生梗阻編遣無成而全國兵額增至二百七十二師又有獨立旅十八獨立團二十一而全國軍費實放者二萬零九百五十餘萬元而東三省熱察綏秦准普川滇黔粵桂猶不在內軍費與年而俱增一切裁兵計劃等於泡影然全國人士以吾國現情只能保存五十師之兵力年需二萬萬元以內之軍費固前後如一轍也詩曰以亦勞止汔可小康吾國裁兵不實行財政無確定之日財政不確定政治無安謐之時是以考究吾國之歲出狀況者不可不就過去之歷史於軍費一端特加注意也

