

胡次威主編

地方行政實務叢書

地方公債



大東書局印行

C.T.

中華民國三十七年七月初版

地方行政
實務叢書

地方公債

價國幣貳元貳角

本埠另加郵運包裝費

版權所有
不准印

編者

必

軒

主編者

次

威

海福州路三一〇號

發行人

鋪

承印者

書

局

發行者

大

東

書

局

上海福州路及各省市

地方行政實務叢書編纂緣起

地方行政，對於國家政治，尤其對於人民生活，關係最爲密切。沒有地方行政辦得不好而國家行政能够走上軌道，人民生活能够得到幸福的！這種情形，過去如此，在實施憲政以後，尤其如此。

中國的政治，已因憲法公布轉換一種新的方向；地方行政，也將要隨着這個新方向而有迅速的進展。在這時期爲了實施憲政後地方行政的參考，爲了地方行政人員的需要，也爲了補救地方行政專著的缺乏，而有一套包括地方行政全部業務的著作似乎很合時宜，這便是地方行政實務叢書編纂的緣起。

本叢書係根據憲法所定的省縣地方事務，並參酌實際的地方行政，共分爲二十二種。他的名稱所以稱爲地方行政叢書，而不稱爲地方自治叢書，其理由甚爲簡單，因爲地方行政一詞不僅專指自治行政，國家的委辦行政也包括在內。

本叢書係主編人受大東書局的委託，特意約請具有豐富學識及地方行政經驗的人士，分別執筆。我們不敢說一定能够達到編纂本書所預期的目的，但是至少可以表示出對於中國地方行政的推動和改革，也就是對於中國政治的刷新和人民生活幸福的增進，有着深切的注意。

中華民國三十六年十二月

主編人 胡次威謹識

地方行政
實務叢書

地方公債

第一章 緒論

第一節 地方公債之性質

地方債務，原有內債外債之別；蓋地方財政始於民國，惟自鼎革以來，全國兵戈擾攘，迄無寧歲，軍費膨脹過甚，收支乃失平衡，補苴之方，常賴借債，有向外籍銀團公司息借者，是為外債，有向當地人民息借者是為內債；外債利率較高，償期較嚴，且須以公有產業或主要稅源作償還之擔保，本息稍有愆付，利權因即喪失，使地方財政更陷入枯竭之境；迨國民政府奠都南京以後，予以嚴格之限制，地方外債，乃未發生。內債又分普通債務與公債債務兩種：所謂普通債務，係指地方政府向當地銀行錢莊或殷實富戶所為之臨時透支或短期借賒；公債債務包括地方政府依照一定規定發行之公債與庫券；兩種債務雖同為地方政府之信用收入，將來均須計息償付，但其形式多不相同：一、公債債額之大小，利率之高低，清償期限之長短，均於發行之初，由債務人（地方政府）自行決定；但借款之成立，其數額、利率、償期等項，均由債務人與債權人共同商定；二、公債得強迫人民接受，借款則必須徵得債權人之同意；三、公債須有債票之發行，且債票得自由買賣、抵押、及作公務上保證金之替代品，借款係由債務人與債權人共同簽訂合同，此項合同雖有時亦可用於抵押，但不能自由買賣或充保證金之替代品；四、借款之債務人如

不履行合同規定清償債務，債權人得處分借款之擔保品；公債雖亦指定償債擔保，但如債務人不照規定清償債務時，債權人則無法處分；五、借款如有愆期，得照所逾期限加付利息；但公債本息均有定額，雖經愆付，仍不加給利息；六、公債之發行，須得上級機關之核准，借款則否；是借款與公債性質絕殊，自不能混爲一談。

再就公債與庫券而論，兩者性質亦不盡同，公債債額，多在一百萬元以上，庫券多在一百萬元以內；公債清償期限自一年乃至數十年，庫券清償期限不出一年；公債之發行程序較嚴格，庫券之發行程序較簡單；公債多用於生產建設事業，庫券多爲彌補預算之不足；此不過就一般情形而言，實際上容有例外，以下各章，當分別論列，茲不多贅。

第二節 地方公債之沿革

我國地方公債，實肇始於光緒末年；緣於遜清季葉，內政失修，外禍日亟，庚子戰敗，賠款過鉅，國庫匱乏，無以爲應，乃責成各省地方政府籌款，協濟國用；復以當時維新之風正盛，各省或創辦實業，推行新政，或擴充軍備，擁兵自重，地方支出，因以增繁，乃自行募借內外借款，以爲挹注；此僅爲地方負債之始，尙無公債之發行。直至光緒三十一年二月，袁世凱總督直隸，以擴充北洋軍備，需費至鉅，遂以藩庫銀、運庫銀及永平七屬鹽款餘利暨銅元局餘利爲擔保財源，募集直隸公債四百八十萬兩，是爲我國地方公債之濫觴；宣統年間，湖北、湖南、安徽、上海等省市，相繼援例發行公債一百二十萬乃至二百四十萬兩；在此時期，各省既未印發債票，

基金亦欠確實，徒有公債之名，實與借款無異；故此時期，實爲地方公債之萌芽時期。迨滿清顛覆，民國肇造，地方財政，正式奠立，各省收支，尙能力求適合；但民六以後，南北分裂，內戰頻仍，政局糜亂，軍費日增，而虧累日鉅，主政者冀圖侵蝕中飽，理財者唯知剝肉補瘡，乃於預徵賦稅或截留國稅以外，遂多乞靈於公債，軍需政費，胥賴於是，新債舊債，愈積愈鉅，基金原非確實，更不按期償付，致債信日墜，財政日亂，故此時期，可稱爲地方公債之紊亂時期。國民政府奠都南京以後，政局漸趨統一，宋子文接長財政，力謀整頓，於十七年七月召開第一次全國財政會議，劃分國地收支，充實地方收入，同時並議定發行公債及訂借款項限制辦法；同年立法院復擬具公債法原則草案呈請國民政府提送中央政治會議議決，於十八年六月公布施行，其中對於呈請發行公債之程序、借款用途、基金之擔保與保管等項，均有嚴密之規定；至二十一年三月，復將監督地方財政暫行法予以修正公布，對於地方政府之舉債，更有嚴格之限制；自茲以後，章則漸備，地方政府發行公債，始有軌則可循，而中央對於地方財政之稽考，乃有正確之根據；故此時期，可稱爲地方公債之正軌時期。民國二十六年，中日戰事發生，國庫支出日增，至民國三十年，中央應付事變，決定實行統收統支政策，改訂財政收支系統，將原屬省預算之一切收入支出，併入國家財政之內，由中央統籌收支，所有各省歷年發行之公債，亦照案列入國家財政之內，由財政部接收整理，並規定自三十一年度起，限令各省不得再有新公債之發行；而是時，重要都市均已先後淪入敵手，其財政無形停頓；縣公債尙少發行，地方公債，至此乃告一段落；故此時期，可稱爲地方公債之結束時期。

第三節 過去地方公債政策之得失

地方公債過去情形，略如上述，在此吾人所欲檢討者，乃三十年來，地方政府運用公債政策，其得失究爲如何？欲解答此問題，得就理財本身與國民經濟兩方面，加以申論。吾人皆知增稅、發鈔與募債三者，乃政府彌補預算之主要手段，以言增稅與發鈔，辦理較爲簡易，負擔較可平均，而支出不致增加，預算無不平衡跡象；但如超過一定限度，必使金融紊亂，民力凋敝，爲害之烈，不可勝言。以言公債，固可免除上述弊害，但以辦理困難，且易暴露財政險象，故常爲理財者所不願取；不過債務費之膨脹，使主政知所警惕，而民力得以節省消耗，國民經濟得以維持正常發展也；故就理財本身而言，固常捨難就易，而以增稅發鈔爲得計，如就國民經濟立場而言，則以採行公債政策較優也。所可憾者，三十年來之地方公債，實未發揮理想效能；此蓋由於地方政府常將公債借款用於消費之途：或彌補預算，或撥充軍費，或用以整理債務，或作臨時政費，均不過暫濟一時之困，使支出更爲膨脹，終貽財政之累，其爲害人民固無論矣，卽就投於生產建設之公債，亦未能達成發展國民經濟之任務，揆其原因，不外下列三項：

第一、計劃欠詳實 辦理生產建設，必須切合實際需要，更須審時度勢，擬訂詳實可行之計劃，逐步推進，方可期其成功；但考諸各省市發行情形，多屬標奇立異，以博建設虛聲，或假託建設美名，藉邀中央核准，祇求債額之鉅大，不計事業之成敗，移東補西，徒勞無功；如江西省於二十七年發行建設公債，福建省二十九年所發生產建設公債，其計劃與辦之事業，達數十項之

多：事業項目既繁，債款分配乃微，且以我國人力、財力、物力之缺乏，數十項生產建設事業，何可一蹴而幾？又如安徽省爲應軍事需要，發行公路公債數次，修築公路二十餘線，但因路線劃定，原欠完善，各段施工先後參差，致新修者甫竣，而已修者又壞，全省公路，迄未暢通；追中日戰起，各路停工，原發公債，乃移作別用。

第二、消納方式欠妥 我國地方公債受政局影響，信用日落，且以人民多無購債習慣，募銷乃極感困難；如廣東省曾發行國防要塞公債三千萬元，實際僅募銷六百七十餘萬元；又如福建省發行五釐公債九十八萬元，實際僅募銷三千七百六十元，不過爲原額二百六十分之一。募銷既感困難，地方政府乃以公債票五折六折向銀行抵押借款；致公債原額一千萬元者，僅得債款五六百萬元，債款用途之分配，早經計劃確定，募銷既難足額，則建設事業，何能全部完成？且抵押借款，利高期短，對於事業之發展，具有不良之影響。

第三、債款運用不當 地方政府以公債募銷不能足額，原定事業，無法辦理，乃變更計劃，改辦其他生產建設，而此項生產建設，常不能適合真實需要；或以地方發生意外緊急支出，而將募得債款移用，建設事業無由舉辦。

故過去三十年來地方政府運用公債政策，雖使地方財政金融，稍趨安定，但未能使地方公債完成發展國民經濟之任務；今後地方政府如再運用公債政策，實當以此爲鑒也。

第四節 縣公債發行之困難

我國地方公債，實以省公債為主體，縣公債極少發行，考其原因，約有下列數端：

一、農村經濟崩潰，人民均極貧困，所有收入，盡供生活費尙感不足，實無餘力購債。

二、農民智識簡陋，缺少購債習慣，加以債信日落，人民不願購買，如發行公債，將無法募銷。

三、農村高利貸款，極爲盛行，而公債利低期長，有資金者均投向高利貸，不願購債。

四、在三十年財政改制以前，地方財權，集中於省、縣之收入，以土地房契等稅爲主，支出多爲自治經費，兩者易謀適合，如發生意外支出，均賴省方補助或向地方攤派捐款，不須發行公債；且以公營企業不發達，實無募債必要。

五、縣金融市場缺乏，如發行公債，政府人民均感不便。

基於以上數種原因，致公債之運用，在縣財政上乃微不足道，普通市公債，亦因地方資金有限，募銷不易，發行甚少，所可考者，僅杭州市自來水公債、南昌市政公債、重慶市政府改良電話公債、汕頭市地方自治公債、梧州自來水公債等數種。債額最高爲一百五十萬元，低僅三萬元，對於檢討整個地方財政，實無重要價值，以下各章，乃略而不述。

第二章 地方公債之發行原則

第一節 發程序

發行公債之程序，在民國十七年以前，并無一定之規定，有時主政者一紙命令，即可發行；發行既易，公債情形乃極紊亂；迨第一次全國財政會議以後，發行公債訂借款項限制辦法、公債法原則草案、及修正監督地方財政暫行法先後公布，對於地方公債之發行程序，始有明確規定；照公債法原則草案規定，省及直轄市，發行一百萬元以上之公債或庫券，必先根據事實需要，擬訂詳確計劃，指定可靠之擔保，編擬公債條例，經省市府會議決定後，函送財政部審查，如財政部認為債額過鉅、利率過高、擔保欠確實、用途欠正當，或其他欠妥之處，即發還原地方政府重新擬定，俟合格後，乃簽注意見，呈請行政院轉送立法院核議，經立法院議決通過後，呈請國民政府公布，立法程序，方告完成，發行公債，始生效力；如不經過此種合法程序而擅自發行，則財政部得隨時通告取消之，并不准列入預算。若發行債額不足一百萬元者，可由省市地方政府議定原則後，送由財政部審查，經審查合格後，報請行政院備案，即可發行。

縣及普通市政府發行五萬元以上之公債，應先擬具發行計劃，在縣市參事會未成立前，應召集地方團體公開討論，經公決後，呈報所屬之省財政廳審查，俟審查合格，即簽注意見，呈請省政府會議議決，令准發行，并咨送財政部備案，其法定發行程序，乃告完成。

第二節 用途

發行公債之用途，必須切合事實急需，且以將來必須計息償還，增加支出，故絕對不宜用於消費途徑，以影響預算之平衡，必須投於生產建設事業，方可就事業盈益以謀補償，在「發行公債限制辦法」、「公債法原則草案」及「監督地方財政暫行法」中，先後一再予以嚴格規定；但以往之地方公債固有用於生產建設，而下列數種用途，仍佔大部份：

一、補充軍需：地方軍費，因政局阨阻而增繁，諸如軍需餉精、槍械彈藥、軍事設施、剿赤清鄉、編遣善後，以及整理保安團隊等款項，無不與年俱增，地方收入有限，不得不賴募集債款以爲挹注，地方公債之用途，實以軍費爲最多。

二、整理金融：農村破產，工、商停滯，稅收短絀，金融枯澀，幾爲各省普遍現象，每至山窮水盡之時，乃發行大量公債，用以增加地方銀行資金，充實省鈔發行準備，以活潑地方金融，整理地方幣制。

三、彌補預算：民國十七年以後，地方預算制度，雖經確立，收支迄難平衡，裁釐又失大部財源，中央補助，有名無實，致地方收入增無可增，支出減無可減，舉債彌補，乃成必然途徑，尤以庫券之用途，幾全部均係彌補預算之不足。

四、清理債務：地方支出，既逐漸膨脹，公債發行，乃日益增加，屆期無款清償，遂再發新債償還。

五、賑災墾荒：我國水利失修，旱潦時生，地方稅收，因以銳減，人民更感無以爲生，乃靠發行公債，賑濟災黎，或墾闢荒地，以作治本之計。

此外，尚有整理土地，辦理義務教育，亦賴發行公債以爲挹注者，雖其數額不多，究非公債之正當用途。

第二節 擔保

發行公債，須有償債之財源，以爲確實之擔保，如擔保財源有欠確實之虞，必另提第二種擔保，或第三種擔保，以鞏固公債信用，并可限制地方政府濫舉新債；一般可指作償債基金擔保之財源，約有下列數種：

一、租稅收入 凡屬地方收入之租稅，如營業稅、契稅、田賦、牙稅、屠宰稅，以及各項統稅，均可作發行公債償還之擔保，但租稅收入，預算列有定額，公債償還，必使支出增加，故以租稅爲擔保所發之公債，決不能用於行政經費，以增加地方財政來源之困難。

二、事業盈益 創辦工鑛、興治水利、修築道路、發展交通，雖均屬有利事業，但地方政府每感財力不足，無法舉辦，遂以所辦之事業作擔保，募集債款，撥充開辦經費，將來即以事業經營之盈益，償還公債本息，此種公債，既不增加省庫負擔，且可避免借款重利，符合民有民享之旨，實爲最合理之舉債方法。

三、公庫收入 過去各級地方政府，常以公庫一切收入爲發行公債之擔保，其中有包括各項正稅者，有因歷年發行公債過多，原有正稅均已指作各債基金擔保，以致無稅可指者，乃以租稅附加、中央撥款、國稅截留、特種捐獻以及其他收入作爲舉債之擔保，此種擔保，並不能增高公

債信用，反足表現竭澤而漁之窘象而已。

第四節 利率

公債庫券之利率，普通爲週年百分之六，即年息六分或月息五釐，但過去事實，有最高至月息一分五釐，亦有低至二釐或竟不計利息者，情形至不劃一，對於地方財政金融，實有重大影響，故於發債之初，不可不慎；一般決定利率之高低，不外下列四種情形：

第一爲地方政府需要之緩急 如果地方政府需款急迫，期望所發公債迅速募銷足額，自應規定優越條件，提高公債利率，引起人民購債興趣而踴躍認購；倘地方政府需要并非十分急迫，則公債利率，自可不必過分提高。

第二爲社會資金之豐歉 假使社會資金不足，人民收入將全部作爲生活費用或投向其他有利方向，則公債利率必須稍予提高，方可誘導人民購債；倘社會資金甚豐，游資苦無出路，則公債利率雖低，人民亦必樂於購買。

第三爲公債發行之方式 如果發行公債將採取自由勸募政策，則公債利率應予提高，以資吸引，如將採取強迫派募方式，則公債之發行，全憑政府之威力，與利率之高低無關也。

第四爲市場利率之高低 在金融不甚穩定時，官定利率自不能與市場利率並駕齊驅，但亦不應相差過鉅，當此時，公債之利率過高，則政府固感不克負荷，過低，亦將無人購債，必須權衡市場實際情形，方可作合理之決定。

第五節 發行方式

發行公債之方式，不外自由勸募與強迫攤銷兩種：採自由勸募者，當公債呈准發行後，即組織勸募委員會專責辦理，并另設置勸募工作隊分別勸導人民購買；採強迫攤銷者，其方式又有兩種：一為發交下級機關向人民攤銷，一為交地方銀團承受；在過去更有搭發軍政各費，以代發行。檢討兩種發行方式，各有利弊，就自由勸募而言，以無強迫購買力量，公債條件必須優厚，利率必須提高，票面折扣必須減低，方可免除人民猶豫心理，誘導踴躍購買，其害在使公庫負擔因之加重，前已言之，而經募機關移挪侵蝕，更為常有現象；惟此種方式，可使公債發行普遍，債信較為堅強，人民尤可量力認購，免受苛擾之苦；至於強迫攤銷之利弊，與自由勸募適得其反，兩害相權取其輕，發行之方式，實以勸募為較優；但對大戶之攤銷，以調劑社會經濟，又當別論矣。

第六節 償還辦法

公債之償還辦法，最主要者有二：一為按期抽籤還本付息，一為設置償債基金；就一般言之，公債每半年抽籤還本一次，凡屬中籤本票，憑票兌領本金，未中籤者憑息票兌領半年息金，過期未兌領者，即行作廢，不再償付；所謂償債基金，係地方政府為清償債務，特於預算中列有償債科目，提撥償債專款，向市場收買到期或未到期公債之一部或全部，作為清償；兩種方法可單獨採行，或同時并用，須視公債實際情形決定，當債信良好時，宜採抽籤償還辦法，如果公債

市價過於跌落，或於庫款有餘時，即應採取償債基金辦法。

過去之地方公債有係抽籤償還者，有不抽籤而以到期債票抵繳稅款者，有預扣利息者，有不計利息而就本票面額減價繳款，以充付息者，種種情形，不一而足，以其均非償債之正當辦法，茲不具論。

第七節 基金保管

在公債發行以後，政府即須按期就擔保財源劃撥本息基金，提存備付，并應設基金保管委員會，負責保管監督，委員會應由政府、審計機關、有關法團代表及購債人中公正人士共同組織之。

第三章 地方公債之實際

第一節 省公債

第一款 江蘇省

蘇省交通發達，稅收暢旺，民九以前，收支勉可相敷，惟以地處長江下游，水災時生，且以連年內爭，餉精繁重，故民十以後，債累日增；該省政府曾令各縣預征房租，解省挹注，但爲數寥寥，無濟於事；據十七年財政廳長張壽鏞報告，該省可考之債務達三千萬元以上，其財政困窘，可想而知，因賴發行公債以爲補苴，茲將其歷年發行情形分述於下：

一、江蘇公債 民國元年，該省軍政各費支出頗鉅，遂以全省租稅收入爲擔保，發行公債一百萬元，年息七釐，分五年還清，實際僅募得債款二十萬零八千五百一十元。

二、增比公債 在國地財政收支劃分以前，該省虧短國稅收入頗鉅，爲謀彌補起見，特以全省稅釐比額新增款項爲擔保，發行本公債二百萬元，於民國十年七月奉准發行，規定月息一分二釐，每月還付一次，五年還清，實際募得債款一百八十五萬元，已還一百四十二萬四千五百元，尚餘四十二萬五千五百元，應於民國十五年六月償清，屆期未能清償，乃延長一年，至十六年一月仍欠三十九萬七千七百五十元，延未還付。

三、江蘇省國家分金庫災歉善後公債 民國十年該省水災嚴重，稅收銳減，軍政各費，積欠漸鉅，乃於十一年十一月，以國稅項下之貨物稅爲擔保，發行本公債七百萬元，以謀救濟，年息

一分，分五年償清，但自第一年還付本息後，因受軍事影響，停止還付，至十五年十月起展期六年清償，亦未履行，至十六年復歸入財政整理案內延長十二年攤還，并免計利息；最後仍欠三百一十五萬元未還。

四、江蘇省兌換券 民國十三年該省庫款不敷週轉，乃於是年十月發行本券一百萬元，用以搭發軍政各費，實已發出九十四萬四千二百五十四元，原規定以處分上海兵工廠變價案內劃出專款作兌現基金，自發出之日起每六個月兌現，但未實行，繼擬以皖鄂湘贛四岸鹽斤加價兌付，亦未照辦，直至二十六年中日戰起，仍無清償辦法。

五、江蘇省建設公債 自國府奠都南京，該省政局漸趨安定，財政亦上正軌，但庫收仍非充裕，而各項建設事業，如築路、浚河、長途電話、省會建設等等，亟待舉辦，款無從出，乃呈奉核准發行本公債七百萬元，分兩期發行，第一期於民國十九年八月一日發行，計四百萬元，第二期於民國二十年八月一日發行，計三百萬元，年息八釐，以全省各縣典買田房契稅收入為基金擔保，分十年還清；實際係由該省以全部債票向上海各銀行錢莊抵押借款，曾以該債到期本息償還借款本息之一部，欠付之數，以民國二十三年發行之水利建設公債換押，將債票收回銷燬清結。

六、民國二十年江蘇省運河工程短期公債 民國二十年大水災，該省受害極重，根究原因，認由水利失修，乃於是年十一月呈准發行本公債五百萬元，用以修築運河堤岸并疏浚下河出海水道，年息八釐，五年還清，以自是年開始帶征治港治運畝捐為償債基金之擔保，原債票趕印不及，乃先以預約券發行；惟以社會經濟瀕於破產，募債極感困難，實際僅募收十八萬九千四百三