

國民財政論

楊汝梅著

FINANCE OF THE CHINESE REPUBLIC

By

YANG JU MEI

1st ed., March, 1927

Price: \$2.40, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED

SHANGHAI, CHINA

ALL RIGHTS RESERVED

中華民國十六年三月初版

（民國財政論一冊）

（每冊定價大洋貳元肆角）

（外埠酌加運費匯費）

著者 楊 汝 梅

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路
商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市
商務印書館

分售處 北京 天津 保定 奉天 吉林 龍江
濟南 太原 開封 西安 南京 漢口
蘭谿 安慶 蕪湖 南昌 九江 杭州
商務印書館分館

長沙 常德 衡州 成都 重慶 廈門
福州 廣州 香港 梧州 雲南
貴陽 張家口 新嘉坡

※此書有著作權翻印必究※

民國財政論例

(一) 本書所敘之事實。大多根據財政檔案。足供各界辦理公務及研究學術之參考。

(二) 本書將民國十五年以來財政上之重要事實。論述無遺。悉用提要鉤元方法。俾閱者不必多費時間。即能了解全部真相。

(三) 吾國財政案卷之關係全國者。均在中央。值此國家財政與地方財政。尚未劃清界限之時。中央財政。恆與各省財政混合。本書議論。雖多以中央所有之案卷為根據。實亦包含各省財政在內。不得僅視為一部分之中央財政論也。

(四) 本書各編。均於敘事之外。附以學理上之評論。所以引起讀者興味。俾便記憶也。

(五) 本書內列論說。亦有曾經各報紙選登一部分者。然本著作人並未允許任何報社以版權。與本書之發行權。毫無妨礙。

(六) 本書分列節目。務求詳明。以便檢查。

(七) 本書係公餘之暇。隨時撰述者。文字不免蕪蔓。淹博之士。幸匡不逮。

民國財政論目次

緒論

綜論世界財政改造之新思潮及吾國財政大概……………

一

第一編 民國財政總論

第一章 民國財政總論……………九

第一節 民國財政變遷之原因及結果(自前清末年起至現在止)……………九

第二編 中央財政

第一章 中央財源及各項用途之關係……………一二五

第一節 概論……………二五

第二節 京師稅務收入(即崇文門及左右翼稅收)及其用途……………二七

第三節 各省解款(述各省解款之沿革及最近實況)……………三〇

第四節 中央專款(述中央專款之沿革及現狀).....	三四
----------------------------	----

第五節 印花稅收入及其用途(述印花稅收支實況尤詳論其抵押借款之關係).....	三九
---	----

第六節 菸酒收入及其用途.....	五二
-------------------	----

(1) 吾國菸酒稅制沿革.....	五二
-------------------	----

(2) 菸酒稅.....	五二
--------------	----

(3) 菸酒公賣費.....	五二
----------------	----

(4) 菸酒牌照稅.....	五三
----------------	----

(5) 近年菸酒收入之實況.....	五三
--------------------	----

(6) 菸酒收入與國債之關係.....	六三
---------------------	----

(7) 整理菸酒收入之根本計畫.....	六四
----------------------	----

第七節 關稅收入及其用途.....	六六
-------------------	----

第一項 海關之現狀.....	六六
----------------	----

第二項 常關之現狀(附常關存廢與銷場稅之關係).....	七〇
------------------------------	----

第三項 近年關稅之收支實況.....	七二
--------------------	----

甲 最近各年關稅收支實數.....	七二
-------------------	----

乙 審計院審核編算之最近關稅收支對照及說明	七九
丙 全國各省區釐金及含有通過稅之各項捐款	九七
第四項 現時關稅擔保之內外債(附關稅擔保洋賠各款按年應付本息表)	一〇〇
第五項 用關稅整理無切實擔保債款計畫書(附新整理公債分年還本付息表)	一〇二
第六項 對於關稅會議之美英日法義荷六國提案與吾國提案之比較並附評論	一〇八
第一 過渡期間之附加稅率	一〇八
第二 附加稅之用途	一一一
第三 裁釐辦法	一二二
第四 整理債務	一二三
第五 關稅自主後之進口稅率應否先定標準	一二五
第六 出口稅率應否修正	一二六
第七 沿岸貿易稅應否廢除	一二六
第八 關款存放問題	一二七
第八節 鹽稅收入及其用途	一二二
第一項 概論	一二二

第二項	場產·····	一二三
第三項	運銷·····	一二五
第四項	緝私·····	一二六
第五項	稅率·····	一二六
第六項	鹽稅及鹽餘之收支實況·····	一二七
第七項	鹽款收支總論·····	一四〇

第三編 全國財政與豫算之關係

第一章	豫算總論·····	一四三
-----	-----------	-----

第一節	概論·····	一四三
第二節	豫算如何編製·····	一四四
第三節	無豫算及不能實行豫算時之救濟方法·····	一四七
第四節	豫算如何施行·····	一四九
第五節	決算·····	一五三
第二章	吾國財政收支及負債之現狀·····	一五六

第一節 論最近國家財政收支及負債之真相	一五六
第二節 國家最近之歲入歲出及國債概算數	一六二
(一) 最近國家歲入豫算總表	一六二
(二) 最近國家歲出豫算總表	一七四
(三) 最近國債豫算總表(附說明)	一七九
(四) 最近交通收入簡表(附說明)	一八三

第四編 國債總論

第一章 民國最近債務總論	一八五
第二章 財政部經營之內外債	一八七
第一節 財政部經營債務及如何整理之概論	一八七
第二節 財政部經營各種債款之分析	一九〇
甲 有確實擔保內國公債	一九二
乙 有確實擔保國庫證券	一九六
丙 有確實擔保外債	一九七

丁	有確實擔保各國部分庚子賠款·····	二〇六
---	--------------------	-----

戊	無確實擔保內國公債·····	二一六
---	----------------	-----

己	無確實擔保國庫證券·····	二一六
---	----------------	-----

庚	無確實擔保鹽餘案內各項借款·····	二二四
---	--------------------	-----

辛	無確實擔保內國銀行號各項借款·····	二三〇
---	---------------------	-----

壬	無確實擔保各銀行墊款·····	二三五
---	-----------------	-----

癸	無確實擔保外債(內有一總表三附表)·····	二三八
---	------------------------	-----

第三節	財政部借款之各種抵押品·····	二五〇
-----	------------------	-----

第三章	交通部經管之內外債·····	二五七
-----	----------------	-----

第一節	交通債務概論·····	二五七
-----	-------------	-----

第二節	各種交通借款之分析·····	二五八
-----	----------------	-----

甲	不歸入整理案之各債款·····	二五九
---	-----------------	-----

乙	應歸入整理案之各債款·····	二七六
---	-----------------	-----

第三節	交通部整理外債計畫大要·····	二九一
-----	------------------	-----

第四章	整理無抵押借款之條陳·····	二九六
-----	-----------------	-----

第一節	整理之意義·····	二九六
第二節	現時抵押品之價值·····	二九八
第三節	不必改訂條件之應整理各債·····	三〇〇
第四節	市場發行之外債·····	三〇〇
第五節	未向市場發行之外國銀行墊款及其他外國借款·····	三〇二
第六節	國內墊款·····	三〇二
第七節	內國公債·····	三〇三
第八節	國庫券·····	三〇五
第九節	欠薪·····	三〇六
第十節	物品之負債·····	三〇六
第十一節	整理債券之利率及發行價額·····	三〇七
第十二節	準備整理計畫之方法·····	三一〇

附 編

近時重要財政問題

····· 一

一 評論關稅會議各國代表整理債務之提案·····	一
二 財政上司法監督與立法監督之關係·····	六
三 美國豫算及審計制度·····	九
四 維持中央銀行鈔票信用之根本辦法·····	一四
五 維持中交兩行鈔票信用之治標辦法·····	一七
六 民國審計制度之沿革及進行計畫·····	一九
七 論中國歷代財政大事變遷之因果·····	三九
八 吾國貨幣制度之沿革及整理計畫·····	四二
九 論吾國審計制度及近世各國之審計新制·····	五〇

緒論

總論世界財政改造之新思潮及吾國財政大概

曩時財政學說。其目的在維持公共政府之生存。自人民徵求收入。以支付公共政府之經費而已。此種財政。乃離開人民經濟。辦理所謂國家法人之特種經濟行為也。施行此種財政之方針。偏重國防費及財產保護費（即資本保護費）。其結果不免擁護少數特權者。並助長獨占投機事業。實有偏頗不公之弊。常足壓迫多數人之生計。而激起戰爭。此次歐洲大戰之慘禍。雖原因不一。而昔時之財政不公。亦有以促成之也。因戰後財政之混亂。及多數人思想之變化。遂使世界財政制度。發生根本上之改造思潮。據最新財政學說。財政實包括人民經濟而言。即總合一整經濟之事務。而統制之。而整理之。所謂共同經濟行為是也。人民經濟之生產及分配。如何統制。社會各階級之所得不平均。如何調劑而整理之。如何能將私有者獨占的剩餘價值。變為公共均可利用之必要價值。凡此皆將為國家財政上之責任。推是道也。國家遂為共同經濟之事務所。國家支出。實為共同經濟之消費。此消費須能造出社會必

要之價值。質言之。國家支出。須能造出公共平和、公共生產、公共幸福、公共文化、之各價值。始合財政原則也。俄國革命伊始。採極端之共產主義。無租稅。無公債。無貨幣。國家財政。純然變為全體官業經濟。遂引動世界經濟革命之思潮。然其進行之程序。過於偏激。與社會實情。不能相應。其政策卒歸失敗。現採新經濟政策。漸復財政之原狀。惟公債仍然廢棄。租稅以徵收實物為主而已。其他各國。則租稅也。公債也。貨幣也。皆儼然存在。惟因戰爭關係。大增租稅。濫發公債及紙幣。社會感受不可思議之痛苦。雖俄國共產主義。多歸失敗。而財政上改革之思想。且方興未艾。其事亦次第實現於世界矣。謂余不信。請舉左列現象以證之。

第一、民政費之逐漸增加。

歐戰後各國歲出經費之分配。漸生變化。質言之。即軍備費逐漸減少。民政費逐漸增加是也。惟就各國預算上歲出之數字觀之。因公債支出增加。覺民政費之比例。尙不甚大。然已可窺見其增加之程度矣。試從各國預算總額中。除去戰爭時之國債費。則英國民政費。在戰前占百分之五十二。戰後已增為百分之五十四。法國民政費。在戰前占百分之四十。戰後已增加為百分之四十七。義大利民政費。戰前占百分之五十三。戰後則占百分之五十五。德國民政費。戰前占百分之四十八。戰後已增為百分之六十。俄國因廢棄國債。民政費遂占百分之九十。惟美國因一時國債支出太巨。戰前民政費占百分之六十一。戰後減為百分之五十八。是為暫時例外耳。更考各國增加民政費之用途。舉其顯著者述之。是為社會救濟費。社會改良費。社會保健費。文化教育費。食糧及住宅費。勞動保險費。養老年金費等。由此可卜世界大勢之所趨也。

第二、國有產業之逐漸擴張。

自俄國之全廢私有財產主義。試驗失敗以來。識者均知農地之全部屬於國有。確爲不可能之事。觀俄之新經濟政策。對於土地。已承認私人之永久占有。及其使用權。向之所謂國有者。僅存虛名。其自認失敗之意。可以想見。俄國尙如此。他國更可知也。因沒收全部土地之不能實行。更有主張由國家發行公債。全部買收者。然一面增加國民巨額之負擔。一面反以養成資本階級。徒使持有巨額公債者。坐食利息。不事生產。其貽害於社會更大。惟向來認爲適於官業之鐵路、郵政、造幣、礦業、森林、電業、模範工業。及其他專賣事業等。各國多已逐漸收歸國有。依各國勞動黨社會黨之主張。此種事業。均應採集產社會主義。酌用勞動者企業管理之方法。官有民營。（即資本官有。企業民營。）藉以調和勞動資本之衝突。此種主張。與舊時僅據營業損益。及政治上之理由。以經理之者。其結果迥不相同。逆料將來大勢所趨。將次第向此方針進行也。

第三、租稅制度之根本變化。

在私有財產制度之下。國家收入。實不能離開租稅。租稅制度合宜。既能維持個人之產業管理權。以獎其勤勉及自由。復能供給一切國費。亦能舉社會上不均之剩餘價值。依課稅方法而公平調劑之。近時發生之企業公營說。亦爲整理資本主義獨占剩餘價值之一法。然因勞動條件之要求太奢。鮮克實行。俄國會偏重公共之官業主義。全廢租稅。然不久即改用新經濟政策。而租稅制度復活。由此觀之。租稅制度。既不可廢止。只應將舊法之不合時宜者。斟酌改革。以應時勢之要求。試觀戰後歐美各國租稅之現象。即可窺見租稅制度之根本變化矣。其事實如左。

(甲)從前之課稅。概採間接稅主義。現已變為直接稅主義矣。蓋間接稅為不能確定負擔力之偽似租稅。常使物價騰貴。脅迫無產階級之生活。雖納稅者非負擔租稅之人。反抗力較少。不無特長。然各國戰後財政窮迫。濫增間接稅。已達極點。勢非另求收入於有真負擔力之有產階級不可。於是直接稅大增。戰前各國間接稅。約占十分之七。直接稅約占十分之三。今已變為間四直六矣。據國際聯盟財政會議之調查。一千九百二十年之各國租稅。其每人平均負擔額。英國每人負擔間接稅二十九元。直接稅五十八元。法國每人負擔間接稅一十六元。直接稅一十八元。德國每人負擔間接稅五元。直接稅八元。日本每人負擔間接稅二元六角。直接稅三元二角。義大利每人負擔間接稅二元。直接稅三元六角。其中美國之變化尤大。觀其租稅全額。間接稅僅占百分之二十四。而直接稅則占百分之七十六。總觀各國所增之直接稅。在英國則有追加所得稅。超過利潤稅。法人利潤稅。在法、意、則有統一所得稅。公司重要職員稅。戰時利益稅。財產增值稅。直接奢侈稅。在德國則有超過所得稅。所有稅。新資本收益稅。遺產總額稅。新奢侈稅。在美國則有新所得稅。法人超過利潤稅。特別營業准許稅。直接奢侈稅。使用幼年稅。等名目。此等稅目。亦有僅係暫時施行者。然論其性質。則均為直接稅。

(乙)所得稅主義漸成租稅制度之中堅。租稅之源泉。本為個人之剩餘價值（即個人所得）。個人因資產或企業之運用。而有所得。必須除去一切費用。始為剩餘所得（一名純所得）。真正之租稅負擔力。即存在此點。昔時課稅方法幼稚。無法確查其真負擔力。惟依國家之權力用各種外標推定法。強制徵收。例如人頭稅、財產稅、及收益稅。等是也。近則計算各人之純所得以為課稅標準。由推定而實在。由粗疎而精密。故所得稅之在今日。實為最完善最

公平之稅法。查英、美、及德國。認定所得稅主義。戰前既已實行一般所得稅。意國在戰前並行所得稅及收益稅。法國在戰前。唯有複雜之收益稅。尙無所得稅。大戰以後。英、美、均增追加所得稅。意大利則廢收益稅而代以總合所得稅。法國則全廢複雜之收益稅。而徵收各個及總合之兩所得稅。而成爲統一所得稅。合而論之。英、美、之普通所得稅。類似法、意、之各個所得稅。英、美、之追加所得稅。與法、意、之總合所得稅同。英、美、法、意、四國。均將以所得稅主義。共鳴於世。德之各邦戰前已於一般所得稅外。增設一般財產稅。戰時一敗塗地。財政窮迫。隨時增加臨時或永久之一切雜稅。要皆迫於事不獲已。未可繩以條理者也。

此外之直接稅。除英、美之超過利潤稅外。他國有新設財政稅。所有稅者。類皆暫行之稅法。無永久存續之性質。唯德之聯邦。暫認爲例外耳。

(丙)奢侈稅之增加。亦爲近日各國共同之趨勢。查奢侈稅亦得分爲間接稅與直接稅之二類。例如課稅於奢侈品之製造、販賣、運送、及貸出。是爲間接消費稅。又如課稅於奢侈之享用財產。如汽車、珠寶、花園、樓房等。是爲直接使稅。亦即財產稅之一種。凡此皆爲個人剩餘所得。因奢侈消費而表現於外者。從租稅原理。經濟政策。社會政策。及道德之各方面論之。均應認爲公正合理之課稅。或謂重課奢侈稅。不免妨害社會之文化生活。不知奢侈文化生活。僅爲少數貴族階級所特有。於多數平民之文化生活。並無關係。寧以課稅方法抑制之爲合理也。戰前各國之奢侈稅無多。戰後英、美、法、意、及德國。相率增加奢侈稅。其課稅之範圍大。而收入遂成巨數。雖平時反對間接稅及財產稅之人。對於奢侈消費稅。及奢侈財產稅。未有不一致贊成者也。

第四、減少公債之計劃。

歐戰以來。各交戰國如德、英、法、比、義、葡、希、比、等國。其內外債繼續增高。大有不可收束之勢。今試將各國債務（德國賠款不在內。）均換算為美國金元。其內債共計得數一百五十五米利亞（Milliard 十億。）其外債則各國對於美國所欠負者為十一米利亞金元。對於英國所欠負者為一米利亞又七十五千萬英鎊。現時英、美、貨幣價值。較他國為高。各債務國倘欲償還此債。更為棘手矣。更就各該本國貨幣。概算其國債數目。英國戰前之公債。其數約七億鎊。至一九二〇年。已增至七十八億鎊。約增十一倍。法國戰前之公債。其數約三百三十六億佛郎。戰後則增至二千一百九十三億佛郎。約增七倍。義大利戰前之公債。其數為一百五十億利拉。戰後則增至九百三十九億利拉。約增六倍。德國戰前之公債。其數為五十一億馬克。戰後則增至二千億馬克。約增四十倍。美雖為歐戰期間之債權國。而其國家公債。亦由十一億金元增至二百四十億金元。約增二十倍。其他各國增加之國債。亦均足駭人聽聞。俄國革命之時。將內外國債完全廢棄。而對外之信用全失。不得已而濫發不換紙幣。亦屬一種強制公債之性質。再查各國公債性質。類多流動短期公債。借換殊不容易。更加以紙幣充斥。貨幣購買之能力愈減。而外債之換算數目愈增。苟無減少國債及紙幣之方法。則社會生活程度日高。世界勞動者。均將發生不安穩之象。其危險實大。故國際財政會議。最注意於此事。其所建議之減債方法。約可歸納為三項。

- （1）欲減國債。須增國富。世界真正之富源。除土地外。尤在乎人力工作之出產。各國均宜提倡工作。加增出產。
- （2）各國應採儉政主義。務使國家歲出。納入原有常年收入範圍之內。