

杭縣葉景莘著

整理財政計畫

中華民國十二年十二月初版

(整理財政計畫一冊)

(定價每冊大洋八角)



著 作 兼
發 行 者

杭 縣 葉 景 莘

印 刷 者
京 華 印 書 局

叙言

本計畫在余就財政整理會專門委員之前全部已將脫稿，故僅足以表示個人之意見，與會無涉也。此個人之意見，豈敢謂皆是，如近年財政情形之複雜詭秘，固非著者所能通曉，亦豈私人所得考查。徒以備位旁觀，十載於茲，目睹亂絲之益繁，心懷危巢之將覆，偶有見聞，間嘗竊慮，爰就管窺，敢請借箸，蓋亦稍盡匹夫之責而已。所差堪自信者，調查雖未詳而尚不遠於事實，計算雖不精而大都本於官書，區區之力所能及者，盡於此矣。正其謬誤，匡其不逮，是所望於高明。民國十二年十月九日，葉景莘自叙。

整理財政計畫目次

第一章 計畫大綱

第二章 財政部債款之分析

第三章 交通部債款之分析

第四章 債務之整理

第五章 中央之收支及其監督

第六章 裁厘加稅之實行

第七章 各省財政之概測

第八章 國家財政之預計

第九章 財務行政之整理

第十章 裁兵問題

第一章 計畫大綱

近年財政之大患、有在軍事者、有在政局者、又有在財政本體者。其在軍事者、則爲軍額過鉅、軍費太濫、竭國家有限之收入、不足以應軍人無限之需求。其在政局者、則爲疆吏不奉命、紛紛截留中央之稅款、以充各省之用、而中央除由客卿掌管之關鹽兩稅外、幾無收入可言。其在財政本體者、則爲財務行政之紊亂、國庫收支之無法度、以及預算制度之不行、監督稽核之不力。因此數患、於是各省搜刮無所不至、而大都民窮財盡、兵匪不分、中央則濫借內外債、而揮霍無度、典押幾罄。駸至今日、索債催餉、固末由應付、即度日之貲、亦難於籌措。財政至此地步、破產迫於眉睫、我不速自整理、他人亦將不容我之不整理矣。

抑財政者、庶政之樞紐也。凡百政務莫不藉用財而行、用財不得其道、庶政無不叢脞。吾國政治全體幾無處不見弊端、而爲天下所詬病者、首由於財政之不理耳。故今欲救國家之墜落、亦當自整理財政始。第整理財政、有待於解決政局及裁減兵

額者、而政局之分裂、實由於擁兵者之割據、則解決政局又有待於裁兵也。故理財裁兵二者必當並行。然裁兵之費、今將何所出乎、是整理財政又當爲先務矣。際此政局未定、中央號令不能行於全國、惟有就中央能力所及、先著手整理、藉以維持中央之地位、而開解決政局之端、然後再進而規畫全國之財政、使之皆入於正軌也。

財政狀況與政局形勢既如上述、故本計畫分爲兩期。第一期應行者爲左列各端、

- 一 清查中央債務、
- 二 整理無確實担保之債款、
- 三 確定中央收支之暫行預算及其監督方法、
- 四 促成關稅特別會議、先徵二·五附加稅、
- 五 實行第一期之裁兵。

第二期應行各端如左、

一 實行裁厘加稅、

二 劃分國家與各省之財政、

三 整理財務行政、

四 繼續裁兵至限定之國防軍額數、

第一期之計畫爲挽救財政破產最低限度之辦法、應立即設法施行。第一期計畫行後、第二期計畫應即銜接辦理、以期財政全體之整理。兩期計畫多相關聯之處、不能一概截然劃清、而其大致固可分舉。至每期中之各端、多有應同時並舉者、不能以敘述之次序定實行之先後也。

以下各章爲整理計畫之本文、將對於上列各端、就著者見聞所及、爲詳細之研究籌畫。本章則採取下九章之要點而彙集說明之、以表示本計畫之大綱焉。

整理財政之第一步、自在清厘債務以紓危急、而所賴之財源、則除關鹽兩稅外、實無他物可指。如菸酒稅費者、加以振頓、自亦可成大宗之收入、而現時稅權旁落、從

何振頓、收入縱增、亦大都爲各省所截留也。

中央債務分爲財政部該管及交通部該管兩類。關於財政部所管債務之整理、已有各家之計畫、而其整理之數不皆相同。查財政部債務照『財政部欠各項內外債欸一覽表』所開、截至十一年底止、共欠本金約合十七萬萬元。此外積欠政費稱六千餘萬元、積欠軍費稱一萬三千餘萬元、尙不在內。此鉅數債額中無確實抵押或担保者、幾及四萬八千萬元。若按英金合十元、美金合二元、日金合一元計算、應作爲五萬零五百餘萬元。此數之中、內債約有一萬九千九百萬元、外債約合三萬零六百餘萬元。茲由分析此各項內外債欸之結果、擬分別辦法如下。（一）應剔除或緩議者內債約九千三百九十萬元、外債約一千八百九十萬元（內有另已有辦法者）。（二）應分別另辦者內債約七千六百二十萬元。（三）應統一整理者內債約四千七百八十萬元、外債約二萬八千七百六十萬元。兩共三萬三千五百四十萬元、加息至十三年三月底止、約共合四萬零七百五十萬元。至積欠政

費六千餘萬元、應俟財政稍紓即行清理、積欠軍費號稱一萬三千餘萬元、應嚴加清查再議辦法。（參看第二章財政部債款之分析）

現有之整理債務計畫、皆不及交通部之債務、殆以爲應由交通部自理也。夫財政交通兩部之分別、爲行政制度之問題、與債權者無關。凡政府所負債務、無論歸何機關該管、如有拖欠、債權者自皆向政府要求清償、並無分別。惟交通收支向列特別會計、其債務自應儘先以交通收入清償之、實有不足、始可由他項財源另籌抵補。照本年一月刊行之『交通部負債表』所開、交通債務、截至十一年底止、約尙欠本息七萬一千九百萬元。查路政收入淨餘年約四千一二百萬元、以此支付長期路債年約二千八百萬元、尙餘一千三四百萬元。根據築路合同之短期借墊款十二年份必須付之本息約一千一百萬元、十三年份約八百五十萬元、十四年份約三百數十萬元。由每年支付長期路債所餘之路政淨利約一千三四百萬元撥付此項短期路債本息、三年之中尙可共餘一千七八百萬元、即從少估計之、亦足

以償還鐵路支付券及車債銀團借款共一千三百數十萬元。此外路政欠款，除可緩議或剔除或另辦者外，亟應另籌償還之法者，約六千餘萬元。又交通部直接負債，除可緩議及以抵押品撥抵者外，亟應另籌償還者約五百餘萬元。至電政欠款，可由電政餘利年約二百萬元內攤付本息者外，應另設法清償者有過期之二千萬元。以上路政欠款、交通部直接欠款及電政欠款之應另籌償還者，共約八千六百萬，可與財政部債務之應統一整理者一併整理之。（參看第三章交通部借款之分析）

財政部借款之應統一整理者，四萬零七百五十萬元。交通部借款之應一併整理者八千六百萬，共計為四萬九千三百五十萬元。此項借款擬發新債票六萬萬元以統一整理之。舊債利率及他條件不相等，或須以兩種或數種新債票按各種之折扣交換之。若平均計算，新債票作為利率六厘，折扣八六，使實在利息為七厘，則償還舊債四萬九千三百五十萬元需新債票五萬七千四百萬元。所餘新債票

二千六百萬元擬發售之約可得二千二百萬元，以充第一期裁兵及安頓游民之用。新債票擬自十三年四月起息，十八年起還本，二十九年還清。其担保品自祇有徵收二·五附加稅後之關稅餘款。該項關稅餘款係償付以關稅担保之舊外債舊內債本息後之所餘，攤還新債尚有不足，擬自鹽餘撥補之。計十三年份應由鹽餘撥補一千四百六十萬元，以後各年為數多寡不等，相差尚不鉅。鹽稅除付應以該稅收入償還之各內外債及上述撥補之數外，年尚可餘六千萬元上下。此數中現應除去各省截留之數約三千萬元，所餘約三千萬元左右可為中央之大宗收入。（參看第四章債務之整理）

按財政部『編製十二年度預算應定中央收支標準提案』所開中央實收之菸酒稅費、印花稅、鑛稅、所得稅及官產收入年祇約二百餘萬元。外加崇文門稅收年約二百二十餘萬元及各機關收入，共計當不過五百萬元。政局未定以前，此數殆無從大增，以此合鹽餘計之，現中央可得之經費，年祇三千五六百萬元，月約三百

萬元上下。又照該提案所開、每月必需支出爲軍費五百八十八萬餘元、政費三百十二萬餘元共約九百萬元。但其中所開京外軍費、久由各省截留中央稅款支付、自非中央力所能顧及。若僅就京畿計之、月需軍警費約共一百八十萬元、合之政費共約五百萬元。該提案謂中央支出竭力節縮每月至少需四百萬元、但其中濫支之數實尙不少、再去一百萬元、減爲每月三百萬元左右、亦足以維持中央偏安之局矣。（參看第五章中央之收支及其監督）

近年財政愈困難而收支之官吏愈得上下其手。若中央財政不即加以嚴重之監督、或償債之款被挪用於他途、或維持中央之經費任意濫支、則整理之計畫全被打破、而財政破產將終不可免矣。惟監督財政之根本、在財務行政之全體整理、今尙遽難語此、則可權用暫行之監督辦法。茲擬設一清償國債委員會、專掌關於內外債之保管基金、還本付息事宜。會長特派財政界有清望者充任之、或以審計院長兼充之、會員中應有審計院院長、財政總長、稅務處監督辦鹽務署署長、中國銀

行總裁、總稅務司、鹽務稽核總所會辦、審計院顧問等。交通債務性質不同則可於交通部內設一委員會以監督之、以交通總長爲會長、以審計院副院長交通次長爲副會長、而以審計官若干人及交通部路政電政司長交通部顧問等爲會員。中央經費之收支則擬以分配平均收支公開爲監督之原則。謂宜先由審計院審查各機關實支款數、其有法律之根據者准其全支、其無此項根據者、如由財政部與各機關協商認爲必要者以餘款平均分配之、而開列清單通過於國務會議。財政部依此標準編爲暫行預算、更由各機關及京畿軍警當局與學校代表合組一委員會以補助審計院實行其監督之權。至國庫之代理、自應統一、若暫難實行亦應指定公認爲殷實之銀行數家分存公款、而隨時以存入數目報告於審計院及委員會以便稽考。（參看第五章中央之收支及其監督）

以上各端均在第一期整理計畫之中、而尙應加以第一期之裁兵。現時交通收入純益雖有四千一二百萬元、而京漢津浦進款之提供軍費者年約一千四百餘萬

元、京奉進款之被奉天截留者年約一千萬元。此兩數不收回、則整理交通債務之款年差二千四百萬元、勢必取償於鹽餘。然鹽餘之可歸中央用者、年祇約三千萬元、若又去二千四百萬元、僅餘六百萬元、合之其他中央可得之收入、僅有一千一百萬元左右、月不及百萬元、其何以維持暫局哉。京奉進款之被截留、非爲兵費而爲政治上之關係、京漢津浦進款之提用則實應餉需。苟非裁兵若干以騰出交通進款、則第一期之整理計畫終難完全實行、而中央之地位亦仍無由維持。照今日軍隊之情形、若能剔除空額、節減靡費、復加以汰弱留強、亦差足以騰出京漢津浦兩路被挪用之款矣。裁兵既實行、政局空氣較緩和、京奉被扣之款亦應可以收回也。

第一期之計畫、爲挽救破產、暫顧目前耳、若謂其足以維持偌大之一國家、天下豈有此易事哉。苟兵額不大加裁減、國家與各省之財政不劃清權限、政局必仍紛擾、雖中央一隅之偏安亦將不可持久。苟財務行政不澈底整理、不確立完備之制度、

財政亦永無清明之一日。故第一期計畫辦竣、第二期計畫即當接續進行。

第二期計畫以裁厘加稅爲起點。厘金病民害商、應裁久矣。裁厘之抵補自惟加稅、徒以未能得通商各國全體之同意、自辛丑迄今二十餘年不克實行。關稅特別會議本以裁厘加稅履行辛丑商約爲目的、二·五附加稅僅暫時之過渡方法耳。乘此華府會議決定之機會、自應即商定裁厘加稅實行之辦法與時期、以免再行遷延。考裁厘之損失爲厘金約三千九百四十萬元、常關及正雜各稅之含通過稅性質者共約二千六百萬元、估計約六千六百萬元。加稅至一二·五、照十年份稅收數推算、除去國內貿易出口稅、復進口稅及子口半稅、應收一萬一千三百餘萬兩、較切實抽五增加四千八百六十萬兩。此中約一千九百三十萬兩約合二千九百萬元、爲二·五附加稅之增收、須作爲償債之用、約二千九百三十萬兩爲自七·五增至一二·五之增收、約合四千四百萬元、以抵裁厘之損失、尙差二千二百萬元左右。此項短少之數可以出產銷場兩稅收入抵補。若根據國內貿易出口稅、即

以輪船裝運土貨自國內此商港至彼商港所納等於出口稅之稅、十年來每年平均收數約六百萬兩之數推算之、全國產銷稅之收數必在二千數百萬元以上、或竟足以抵裁厘之全部損失也。（參看第六章裁厘加稅之實行）

裁厘將何從實行乎。照今各省之財政情形、厘金收入勢亦不能捨棄。然今各省皆患軍費過重、若不大舉裁兵而以軍費歸中央直接負擔、各省財政實無辦法、當其衝者殆莫不惴惴。苟裁兵經費有著而中央亦克担任全國之軍費、則各省負担頓輕、但非故意爲難、安有不樂從者。裁兵經費將何所出乎。厘金隨收隨用、不能集爲巨款、若作爲借款之担保品、亦莫敢收受。若裁厘加稅、則各省零散之厘金易爲中央整宗之關稅、而無定之收入變爲穩固之財源、中央可以關稅增收之一部份爲担保而訂借裁兵及實業之款。假定借款一萬萬元、除繼續裁兵之必需經費外、皆作爲各省實業經費、即爲安頓游民之用、各省受益已多。裁厘後所舉辦之出產銷場兩稅、爲使全國一律起見、及因條約之關係、自當由中央徵收、但其收入亦可撥

補各省之財政。照此辦法、實行裁厘、則各省可減去不堪負擔之軍費、而仍得受產銷稅之協濟、獲此鉅大之實益、尙有不樂從之理乎。至中央一方、加稅至一二·五、可增收四千四百萬元左右。裁兵及實業借款一萬萬元、前數年祇須付息七百萬元左右、尙餘三千七百萬元、可供國家之用也。（參看第六章）

實行裁厘加稅、復繼續裁兵、則國家與各省之財政即可實行劃分。在各省今多截留中央稅款、亦有事實上所不得已者。兵額大減、軍費復歸中央負擔以後、自無復截留之必要。在中央增加關稅、復收回被截留之鹽稅、菸酒稅費、印花稅等項、自亦可担任定額之國防軍經費也。要之、裁厘則可加稅、加稅則可大舉裁兵、裁兵則可劃分國家與各省之財政、而使財政入於正軌也。

各省軍費遞年增加、全國耗於軍事者爲數實共若干、殆莫有能道之者。要之、軍費大減而後、各省財政自必較今日爲勝。今各省財政情形多無從調查、惟集山東浙江湖北湖南四省之預算或概算而分析之、可見裁厘裁兵及劃清國家與各省之