

孔兼部長就職十週年紀念文輯（拾叁）

十年來之地方財政

財政部地方財政司編

民國三十二年十一月

中央信託局印製處印



孔 兼 部 長 玉 照

十年來之地方財政（目錄）

一、引言·····	一
二、改訂財政收支系統之經過·····	二
三、整理省地方財政·····	五
四、整理縣地方稅捐·····	一三
五、裁廢苛捐雜稅·····	二一
六、清理公有款產暨實施鄉鎮造產·····	二五
七、實施分撥縣市國稅·····	三二
八、督編縣市預算·····	四七
九、推進財務聯綜制度·····	五二

十、加強監督地方財政……………五三

十一、結語……………五四

十年來之地方財政

一、引言

我國財政系統，亡清以前，初無中央與地方之分。迨地方自治之倡導發展，中央與地方權限之劃分，日形重要，於是中央與地方關於公共費用之分擔與財源之分配，遂爲政府所重視。亡清光緒二十四年資政院與憲政編查館，合奏九年預備立憲程序，自三年訂頒國家稅地方稅章程之擬議，地方財政，此其權輿。民國肇建，對於劃分國地財政收支，歷有設施，惟以政局紛擾，地方財政，迄未能步入正軌，國民政府奠都南京後，以整理財政，首重釐訂系統，乃於十七年七月一日，召開第一次全國財政會議，就民國十六年六月中央政治會議議定：「劃分國家稅地方稅暫行條例」及「劃分國家費地方費暫行標準」，更加修正，決議「劃分國家收入標準案」及「劃分國家支出地方支出標準案」，由前預算委員會呈請國民政府核准，於同年十一月公布施行，國地財政收支，自經此次劃分後，省級財源，漸臻充實。願我國行政區域之區分，向分省（市）縣（市）二級。上項劃分標準，僅以國家與省地方爲劃分主體，縣地方則統轄於省，衡之總理建國大綱「縣爲自治單位」之遺教，尙有未盡實現之憾，自二十三年 孔兼部長接長財

政以後，關於地方財政之規劃，即以充實縣市財政，促進地方自治，懸為鵠的，十年以來，迭有興革，茲就歷年關於地方財政措施之榮華大者，析述如次：

二、改進財政收支系統之經過

我國財政收支系統之劃分，在二十三年以前，地方財政之劃分，僅以省級為主體。迨二十三年第二次全國財政會議以後，中央與地方財政收支之劃分，乃漸及於縣市，綜觀近十年來財政收支系統演進情形，約可分為三個階段，茲分述如次：

第一階段，自二十三年第二次全國財政會議迄於二十八年縣各級組織綱要實施時止。其間地方財政之特徵，係以省為主體，縣財政則附庸於省，亦可謂為省財政全盛時期，按我國以省級為主體之地方財政，截至二十三年雖已具有數十年之歷史，惟省財政之發展，尚未納入正軌。二十三年財政部召開第二次全國財政會議，關於整理地方財政方案，對整理省財政，如舉辦土地陳報、整理田賦改進營業稅、裁廢苛捐雜稅及推行省市地方預算制度等項，均經詳盡討論，決議通過。會後即由財政部通飭實施，並積極督促辦理，俾資策進（參看第三節整理省地方財政）。顧地方自治日益發展，縣地方政府職務之擴張，遂有一日千里之勢，職務既增繁劇，費用自必膨脹，因此充裕縣市財源之要求，益形迫切，財政部以充實縣市地方財政，首應劃分省縣收支，故於第二次全國財

政會議商討整理地方財政方案時，除對整理省財政多所決議，已如上述外，復經決定劃分省縣收支原則五項：

(一) 關於稅收之劃分，當依種類歸屬，不宜以正稅、附加稅爲區分，其大宗稅捐不能完全歸省或縣市者，按成數分配，使省與縣市財政，各得相當穩固之基礎；

(二) 省與縣市稅收之劃分，以後彼此不得附加，以期各自整理；

(三) 各縣市之收支，當將原屬縣市及其區鄉鎮之收支，合爲一體，不宜再加劃分；

(四) 關於劃分支出應以其機關及事業設施目的之所屬爲依歸，使各地人民權利義務，得相當之平均；

(五) 省與縣市支出劃分以後，遇必要時，仍相互協助，以期平均發展。上項原則，經國府通令各省遵照自行擬訂劃分標準實施劃分，故此一時期，省財政之發展，雖臻全盛之局，惟縣市財政，亦已漸具規模。

第二階段，自二十八年縣各級組織綱要實施以迄三十一年財政收支系統改制前。在此二年間，地方財政仍分省縣二級，惟在財政收支系統方面，已有重大變更，即縣市財政漸已獨立，省財政權限則較前縮小，殆可謂爲財政收支系統改制前之準備時期。先是立法院於二十四年從事於中央、省、縣三級劃分「財政收支系統法」之草擬，繼經商

討，乃經國民政府於是年七月二十四日正式公布，二十六年三月二十五日復公布施行條例，法雖頒佈，但未明令實行。嗣中央以完成縣市地方自治，亟不可緩，於二十八年九月十九日頒行縣各級組織綱要，實行新縣制，其中關於縣財政及鄉鎮財政之規定，即係基於財政收支系統法之原則，而略加改訂，綱要規定以土地改良物稅（房捐）、屠宰稅（即營業稅中關於屠宰稅部份）及土地陳報後田賦溢額之全部，為縣地方獨立稅源，土地稅、印花稅、營業稅則規定以收入之一部份撥為縣財政收入，縣地方政府之有獨立財源，至是乃見諸實際。在此階段，縣財政之獨立，既已見諸實施，省級財政則以戰爭期間費用驟增，而特原有收入，又不足以謀因應，類多增闢財源，於是各省類似貨物通過稅及一切對物徵收之稅捐，繁興不已，此項稅捐，步步查驗，形成省際間之經濟壁壘，阻礙貨運，弊害甚多，而省營貿易，亦復畸形擴張，省財政之發展，至此盡逾常軌，改革之議，遂為當時輿論之一致要求。

第三階段，以三十一年實施改訂財政收支系統為起點，地方財政之發展，由歸併省級財政進而確立以縣市為單位之自治財政系統。全面抗戰以後，中央與地方事業，日見進展，省財政既有畸形發展之現象，而縣市財政收入，亦多涉於苛細之途，財政部收支系統之重劃，已屬迫不容緩，財政部為增強財政統籌力量，促進地方自治發展，並平衡國用起見，於三十年四月第五屆中央執行委員會第八次全體會議提議：「改進財政系統

統籌整理分配，以應抗戰需要，而奠自治基礎，藉使全國事業，克臻平均發展」一案，經大會決議通過。財政部以改進財政系統，茲事體大，非集思廣益，不足以謀改進，乃於同年六月召集第三次全國財政會議於重慶，經提出：「遵照八中全會通過改訂財政收支系統決議案制定實施辦法案」，經大會詳加討論通過實施辦法，於三十年十一月呈經國民政府公布「改訂財政收支系統實施綱要」，將全國財政分為國家財政、自治財政兩大系統，所有中央與省兩部份財政，統為國家財政系統，自治財政系統，則以縣市為單位，包括縣以下各級地方自治組織，通令各省於三十一年一月一日一律實行。此項改訂財政收支系統案實施後，原有省政府收支，已有變更，省總預算應改為第二級機關單位預算，經財政部於第三次全財會議提出省預算編審辦法六項，各省三十一年度預算即依照此項辦法編擬，關於省庫收支，則改由省庫統一處理，訂有國庫統一處理各省收支辦法，自二十一年度起實行，至所有各省從前發行之公債，亦經擬訂省公債接收及整理辦法，於部內設立省公債整理委員會派員分赴各省接收整理，於是省級財政，盡改舊觀，遵照 國父遺教，另以縣市為單位之自治財政系統，另增專有稅源及增撥國稅，以充實其財源，而確立其基礎，此項改革，誠為我國財政制度劃時代之重大改進。

三、整理省地方財政

省地方財政自十七年統一以還，以軍事倥傯，未暇整理，割據之勢雖泯，而紊亂之局一仍舊貫，而各省復因舉辦新政，支出浩繁，中承二十年釐金之裁撤，財源枯竭，相率就地籌補，於是苛雜繁興，當時農村經濟，因受捐稅之桎梏，益陷凋敝，瀕於破產，民困日深，而政府財政亦益增其艱窘，孔兼部長適於此時接長財政部，目覩危機之迫切，非整理地方財政，不足以復興國民經濟；并健全地方稅制，不足以充實地方財源；當即於二十三年五月召集第二次全國財政會議，以籌商整理地方財政方案，當經決議廢除苛雜捐稅，舉辦土地陳報、整理田賦、整理營業稅、確立地方預算各要案，財政部即於會後，根據決議積極辦理，卓著成效，二十年來紛繁雜亂之省地方財政，漸歸廓清。其整理經過情形，除廢除苛雜情形另於本文第五節詳敘外，茲將其餘各項分別敘之如下：

(一)舉辦土地陳報整理田賦 田賦原為省重要稅收，惟以地籍凌亂，收入短絀，清丈雖為清理地籍之根本辦法，以手續繁重，費用過鉅，尤非短期所可收效。故根據決議訂定土地陳報綱要三十五項，督促各省先行試辦，然後再行推廣普遍辦理。試辦結果，成效卓著，不但省縣稅款，多所盈收，而人民負擔，亦均大為減輕，茲將當時各省最初試辦完竣各縣之成果，列表如下：

縣別	陳報後溢出數	省縣稅款盈收數	每畝減輕稅率百分比
河南陝縣	六八二、九四八(畝)	三七、〇一五(元)	六五
安徽當塗	二九五、九〇九	一一七、七〇六	二九
江蘇蕭縣	一、一二一、五八四	四一、〇三六	二二
湖北咸寧	一六五、一四七	二四、三六三	一三

土地陳報之成效既已卓著，各省紛起辦理，雖中經「七七」事變抗戰軍興，而後方各省仍繼續推進。茲將截至三十年度底在中央接管田賦前，各省土地陳報辦竣縣份，表列如次：

省別	川	陝	桂	甘	湘	鄂	浙	粵	閩	贛	皖	康	黔	魯	蘇	合計
接管前辦竣縣數	四五	二〇	二七	三七	二	一七	六	四	八	八	六	八	二	三	一〇	三〇二

(二) 整理營業稅 營業稅稅源豐厚，自二十年辦理以來，以辦法紛歧，成效未盡彰著。爰由全會根據事實，決議整理辦法五項，改進調查，以加強稽徵稅率之分級與行業之分類，均訂定限制，以收簡單劃一之效。自此項改進辦法推行後，各省均尚能

十年來之地方財政

依照整理，營業稅隨卽蔚爲地方重要收入之一。茲將截至三十九年度底，在中央接管營業稅以前，各年度營業稅收入數表列如次，以見逐年增漲之趨勢。

歷年營業稅收入統計表

省 份	二十三年	二十四年	二十五年	二十六年	二十七年	二十八年	二十九年	三十 年
江 蘇	4,216,000	4,906,000	4,954,675	5,109,600	2,554,800	—	74,450,170	—
浙 江	5,592,000	6,040,000	5,665,000	5,685,000	1,980,000	5,28,860	12,400,000	1,101,407.00
安 徽	1,823,800	1,558,669	1,886,889	2,305,136	1,152,568	1,140,218	1,341,966	1,101,407.00
江 西	872,200	1,689,445	2,088,331	2,830,000	73,000	7,311,046	7,086,235	3,083,519.00
福 建	—	4,707,120	5,053,289	5,437,177	2,216,753	5,262,542	2,904,450	3,101,295.00
湖 北	3,576,687	3,809,030	3,785,000	3,992,340	1,996,170	1,016,060	810,648	—
湖 南	870,134	1,091,000	1,656,090	1,246,240	335,446	512,000	902,000	5,226,663.00
山 東	3,372,683	3,090,855	3,690,843	—	—	—	—	—
山 西	3,218,638	3,868,524	4,113,081	4,469,115	2,234,558	—	112,197	—
河 北	5,394,525	5,403,820	4,450,163	—	—	—	—	—

河南	1,656,000	2,141,000	2,141,000	1,070,500	1,088,059	1,251,133	10,645,707.00
廣東		2,095,576	9,123,700	740,100	3,555,050	3,242,800	4,980,000
廣西		2,449,633	2,463,914	1,696,166	2,480,542	2,483,777	16,403,559.00
四川				5,825,000	12,901,100	24,615,810	69,000,270.46
雲南		532,775	654,125	327,063	601,000		1,500,000.00
貴州	1,734,917	845,082	298,665	554,437	277,219	647,457	841,497
陝西		451,057	538,437	1,531,116	765,558	2,248,833	2,759,155
甘肅	449,000	603,304	1,881,984	2,169,984	1,684,992	2,369,608	2,969,355
寧夏	783,388	791,319	729,213	666,401	333,200	406,244	407,733
青海	192,600	192,600	329,986	310,111	155,056	61,351	484,755
察哈爾	1,203,163	1,199,403	1,171,563				
綏遠	733,887	829,762	939,213				
重慶市							
西康							
漢口市		199,200					

南京市	311,896	293,460	397,600			
上海市	253,969	305,100	504,300	3,298,700	1,649,350	
青島市	616,008	580,530	539,349	521,404	260,702	
威海衛			18,277	22,255	11,128	
天津市	1,376,700	1,332,421	1,621,781	2,035,901	1,018,450	
北平市	1,043,200	1,011,176	826,000			
廈門市			3,396			
總計	39,291,395	46,775,223	61,189,456	54,605,056	30,572,729	47,702,257
					9,964,829	166,494,260.00

(一) 督編省市預算 省地方預算自二十年預算章程施行後，雖能相率編製，惟以制度方臻健全，各省因而亦未能積極辦理，爰根據大會決議，由部將預算章程，予以修正，督促各省如期編製。綜觀十年來省財政之發展，頗為迅速，二十三年統計各省市收支為二、三、三、二六〇、一二八元，至三十年代併入中央財政前，則已增至一、〇七七、三六二、一四三元，增加三倍以上。此項具有潛在力量之省財政，自三十一年併入中央財政統籌運用，其增強於中央戰時財政者，厥功至顯。茲將自二十三年至三十年代各省市地方預算表列如左：

二十三年度至三十年度各省市歲入歲出總額比較表(預估值)
(單位:元)

預		前		飛		時		
省市別	二十三年	二十四年	二十五年	二十六年	二十七年	二十八年	二十九年 三十年	
上海	20 89 022	28,870 428	27,889 938	32 248,703	16,124,351		30,694,792	17,196,880
浙江	19,230 705	27,104,875	28,878,578	30,232,498	16,253,150	39,474,543	62,652 09	93,838,009
安徽	11,092,700	11,168,378	15,422,906	15,496,493	7,748,246	15,782,252	15,664,464	55,966,177
江西	21,407,510	20,808,350	27,625,295	27,275,440	12,529,357	36,590,217	39,103,876	67,494,316
湖北		19,337,046	19,424,317	27,338,454	15,418,392	30 382,139	31,194 786	77,245,652
湖南	18,529 200	20,001,093	19,828,613	20,170,767	13,085,383	25,732,787	19,318,311	51,656,948
山東	13 097,543	16,593,340	19,882,919	25,023,101	1,350,363	24,006,036	29,808,586	73,259,713
山西	23,809,010	28,945,967	26,735,170					28,998,995
四川	15,253,917	15,019,754	15,428,555	23,998,323	11,979,161		18 259,613	5,164,302
合計	17 239,001	20,627 384	20,457,445				2,012,000	2,752,000

河南	12,775,576	15,366,797	23,226,244	19,517,241	9,758,620	14,465,349	17,006,603	30,523,897
廣東		38,988,535	34,198,518	35,833,477	17,916,739	30,070,406	39,709,851	131,030,372
廣西			43,736,544	29,635,127	16,708,080	30,803,487	33,905,269	96,236,427
四川					27,737,958	61,927,032	84,032,567	188,685,409
雲南			11,231,147	8,759,279	4,379,639	8,813,513		
貴州	4,589,282	6,771,022	7,030,914	7,208,888	3,604,444	10,388,184	13,594,384	21,957,041
陝西		18,204,842	15,191,659	17,021,358	8,510,679	20,839,935	21,170,358	45,765,681
甘肅	4,009,960	4,888,778	5,353,740	7,304,313	3,652,156	11,355,019	8,435,608	25,849,404
青海	872,292	1,001,097	1,125,048	1,281,188	640,594	2,000,624	2,079,937	2,386,152
新疆								
察哈爾	3,523,905	3,255,232	3,218,750			500,000	667,800	804,000
綏遠	1,913,063	1,114,770	3,101,857					4,811,248
阿康						5,358,051	11,441,720	22,328,141
寧夏	1,534,748	3,614,279	4,386,623	4,921,787	2,484,340	3,722,940	3,355,726	3,415,598
南京市	6,805,507	9,937,425	10,971,801					

上海市	10,755,143	10,460,347	12,683,928	13,525,352	6,762,676	
北平市	5,886,964	6,267,826	7,969,414			
天津市	6,084,111	5,951,247	6,359,128	6,572,103	3,286,051	
青島市	6,657,595	6,475,879	7,217,855	10,064,746	5,032,373	
威海衛	392,368	390,156	434,806	444,062	222,031	
龍口市			11,959,369			
漢口市			4,185,320			
杭州府			2,323,380			
廈門市			813,464			
重慶市						
合計	233,260,128	341,108,167	437,290,245	369,872,700	217,424,783	375,272,771
				492,516,927	1,077,362,143	
						29,603,981

四、整理縣地方捐稅

捐稅收入，爲地方財源之端，故整理地方財政，首重捐稅，而捐稅之整理，要能於培養稅源之中，寬籌收入之增加，我國關於地方捐稅之整理，二十三年第二次全國財