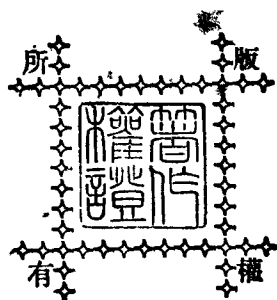


楊汝梅著

國民政府財政概況論

中華書局印行

民國二十七年十月印刷
民國二十七年十月發行



著

者

楊

汝

梅

發

行

者

中華書局有限公司
代表人：路錫三

印

刷

者

香港九龍北帝街
中華書局印刷所

總發行處

廣州漢民北路

中華書局發行所

分發行處

各埠

中華書局

中國財政
學會叢書

國民政府財政概況論（全一冊）



實價國幣一元四角

（郵運匯費另加）

（本書校對者俞慶善）（二一〇五）

·例言

(一) 著者前撰民國財政論，敘至北京政府結束時止。本書係就國民政府成立以來之財政收支概況，提要論述，分析比較，以供研究財政學術及辦理公務之參考。

(二) 本書分四章：1. 導言，2. 中央財政，3. 國債，4. 地方財政。

(三) 第一章導言，先敘清季及民初改革財政之概要，以與國民政府之財政制度比較；而論述其變遷及改進之要點。

(四) 第二章述中央財政概況，首將二十五年度至二十六年度國家總預算之內容，分析比較。俾閱者先明最近年度之財政情形，再進而追述國民政府成立以來之各年收支概況。

(五) 第三章述國債概況，共分五節：1. 總述，2. 內債，3. 外債，4. 庚子賠款，5. 整理中之內外債。

(六) 第四章述地方財政概況，共分六節：1. 總述，2. 各省市財政狀況之提要說明，3. 廢除苛捐雜稅及減輕田賦附加情形，4. 田賦及營業稅，5. 教育文化費及公安費及各縣政府經費，6. 各

省市營業收支概況。

(七)各年度軍費，僅照錄預算總數，不分析其內容。

(八)本書敘述重要財政事實，悉用提要鉤元方法，俾閱者不必多費時間，得以了解全部真相。

(九)本書係私人著述，其材料除自政府發布之公文內採錄外，對於報紙登載之事項，亦擇其比較確實者，有所採錄。

(十)國家財政收支，原具公開性質。本書係就業經宣布之事實，為有系統之敘述，並附學理之簡評，以備商榷。

(十一)國家財政收支，由預算開始，以決算終結之。其他一切收支經過情形，均須分別有所表示，以明其告一段落之實況。本書為表明全部財政真相計，凡辦理告一段落，在公文上有相當根據，可供參考者，雖非正式預決算，亦提要鉤元，分別採錄。

(十二)附錄關於國民政府財政之重要講演論文及名人報告，並將世界各國最近之歲計總數及國債總數，分別列表，以供參考。俾閱者得悉吾國重要財政問題，與國際環境之關係。

國民政府財政概況論目錄

例言

第一章 導言

第二章 中央財政概況

第一節 二十五年國家總預算之分析

第一目 總述

第二目 歲入歲出內容之分析

(一) 對於歲入歲出各款構成之分析

(二) 與上年度預算比之比較分析

第三目 立法院通過總預算與主計處擬定總預算之比較

第四目 二十五年機關別歲入預算之分析

(一) 各機關主管歲入一覽表	三
----------------	---

(二) 各單位機關經徵歲入一覽表	三四
------------------	----

第五目 二十五年歲出各款項之分析	五〇
------------------	----

第二節 二十六年國家普通總預算之分析	五五
--------------------	----

第一目 總述	五五
--------	----

第二目 歲入歲出內容之表解	五六
---------------	----

第三節 國民政府成立以來的各年收支概況	五九
---------------------	----

第四節 二十三年國家總預算之分析	一二
------------------	----

第五節 二十四年度國家總預算之分析	一三
-------------------	----

第一目 總述	一三
--------	----

第二目 歲入之分析	一六
-----------	----

第三目 歲出之分析	一五
-----------	----

第六節	各年度收支實況	一六二
-----	---------	-----

第一目	各年度國庫收支實況	一六三
-----	-----------	-----

第二目	各年度歲入歲出實況	一七〇
-----	-----------	-----

第三章	國債概況	二四九
-----	------	-----

第一節	總述	二四九
-----	----	-----

第二節	中央內債	二五九
-----	------	-----

第三節	中央外債	二七一
-----	------	-----

第四節	庚子賠款	二七四
-----	------	-----

第五節	整理中之內外債	二七六
-----	---------	-----

第六節	關於建業事業之債款	二八一
-----	-----------	-----

第四章	地方財政概況	二九〇
-----	--------	-----

第一節	總述	二九〇
-----	----	-----

第二節	各省市財政狀況之提要說明	三三
第三節	各省市廢除苛捐雜稅及減輕田賦附加之實施情形	三三
第四節	各省市田賦及營業稅概況	三九
第一目	各省市田賦概況	三九
第二目	各省市營業稅概況	四五
第五節	各省市教育文化費及公安費及各縣政府經費概況	五一
第一目	各省市教育文化費	五一
第二目	各省市公安費	五一
第三目	各縣政府經費	五〇
第六節	各省市營業收支概況	五四
附錄		

(一) 歲計問題 (即預算決算問題)	五六
--------------------	----

(一)整理國債與平衡國庫收支·····	三九九
(二)第三次全國代表大會之財政報告·····	四〇八
(四)整理地方財政簡要報告·····	四三八
(五)所得稅是現代國家最合理的稅制·····	四四六
(六)所得稅問題·····	四五〇
(七)財政部甘末爾設計委員會稅收政策意見書·····	四六〇
(八)民國以來中央財政與庚子賠款的關係·····	四七二
(九)吾國銀行制度之改造與推行法幣之關係·····	四九四
(十)國府奠都南京後歷年租稅收入增加及其整理概況·····	四九八
(十一)世界各國最近數年歲入歲出總數對照表·····	五〇六
(十二)世界各國現負國債總數表·····	五〇九

國民政府財政概況論

第一章 導言

革新財政之目標有二，曰統一，曰公開。不統一則財源分散，主管機關無管理財源之全權，即無法籌得巨額款項；不公開則國家歲計真相隱蔽，無從獲得民衆信任。然欲收統一公開之效，則以整理財政制度及確定預算爲前提。吾國古時財政，但求庫藏充盈，無所謂收支均衡之計畫。吾國之有預算，始自前清末年之清理財政。而財權之逐漸統一公開，亦始於是時。考前清之國家財政收支，在咸豐軍興以前，變動甚小，每歲出入之數，常在三千萬兩至四千萬兩之間。至光緒三十四年，其歲出入總數，已均達二萬兩以上。迨宣統三年試辦預算，其歲入總數，遂增至三萬零一百九十一萬二百兩，其歲出總數，遂增至二萬九千八百四十四萬八千兩。較之光緒末年，約增三分之一；較之咸豐初年，約增九倍以上。此中變動原因，出於軍事外交之事實者，居其半，出於財政制度不良，未能表示財政真相者，亦居其半。考前清財政制度之弱點者，二其一是未劃分國家稅地方

稅，以支配全國稅收之權，集於君主一人，中央用款，悉命各省撥解。在君權完整時期，固能操縱自如。自咸同以降，君權旁落，督撫日漸專政，中央失控制地方之權，一切財源，遂爲地方當局所把持，中央無直接管轄之財源。每遇籌款，先須獲得地方當局之同意。籌集財源之實權，既操於地方當局，則願籌與否，以及籌多籌少，悉由地方主管機關斟酌決定。當時地方入款，分爲兩部份，一部份解撥京協各餉，一部份留省自用。但實際上各省入款之支配，皆先地方而後中央，地方支出，分內銷外銷兩項。內銷款有一定用途及數目，須受中央之限制；外銷款實報實銷，地方有便宜處置之權。各省對於外銷款，向來自籌自用，並不報部。內銷款之報告，亦多欠確實。可知從前戶部報告之收支數目，實有大部份遺漏，故其發表數字之小，正所以表示當時財政之未能統一，未能公開也。其二，當時戶部無管理財源之實權。清代地方財政，以藩司爲總匯之處，其外尚有糧道、鹽道、關道等機關，分掌財權，俱受督撫之直接指揮。戶部如欲指揮各省財政官吏，必須請旨飭行，始能有效。且中央對於地方財源之內容，毫無正確認識，每有策畫，常恃臆度。縱有精密計畫，亦不能籌集巨額款項，以補充國庫特別之用途。

以上事實，證明清代財政之不能統一公開，實由於制度不良。至光緒末年，始悟欲解除財政上之困難，非改造制度不可。於是翻然變計，乃有清理財政案之成立。於中央設清理財政處，於各省設清理財政局。清查一切外銷內銷款項之性質，剔除各種陋規。由度支部派監理官駐各省監理，編成二十二省財政說明書及宣統三年之試辦預算。有此清理結果，遂使向未公開之財源，悉得列於預算冊內，以表現國家全部歲計之真相。從形式上觀察，似已覓得統一公開之途徑，然而中央與地方之財源，仍未能劃清界限，尙非徹底之改革也。

民國肇造，百端待理，事變紛乘，未遑改造財政制度。中央本無固有財源，又無指揮各省財政官吏之實權，一切財源，皆被各省當局所截留。彼時維持中央政府之生存，全恃外債。故民國元二兩年之收支，難以常例相繩。雖編有二年度預算，經衆議院修正通過，然其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。且公布時年度已過，事實上並未施行。民國三、四年，一面以中央武力，恢復各省解款。一面指定驗契稅、印花稅、菸酒稅、菸酒牌照稅、牙稅等項收入爲中央專款。其關

鹽兩稅餘款，則因外債關係，自然變爲中央所有，稱爲關餘鹽餘。由是中央始有確定財源，以爲後日劃分國地兩稅之基礎。民國三、四年之財政收支，亦比較其他各年爲確實，三年度預算，在中央開財政會議，分省核定。除地方之款，剔除另計外，國家歲入爲三萬八千二百五十萬零一千一百八十八元，國家歲出爲三萬五千七百零二萬四千零三十元，相抵尙餘二千五百餘萬元。四年，因爲改會計年度爲歷年，無滿收滿支之年度預算。僅有四年份國庫實收實支表，其歲入爲一萬三千六十七萬八千一百二十七元，內以中央專款及各省解款爲大宗，而並無外債收入。歲出一萬三千九百零三萬六千四百五十四元，內以軍費爲大宗，而比較其他年度軍費爲核實。三、四兩年之財政，在北京政府，可稱黃金時代。五年以後，中央失去控制各省財政之權力，於是解款無形消滅，而專款亦被截留，中央財政又陷於困境。五年度預算，經參政院議定，其歲入爲四萬七千二百一十二萬四千六百九十五元，歲出爲四萬七千一百五十一萬九千四百三十六元，相抵剩餘六十六萬五千二百二十九元，但實際仍屬收支不敷。六、七兩年度，均無正式預算。八年度預算，經新國會通過，其歲入總計六萬四千七百六十九萬一千七百八十七元，歲出分經常、臨時、特別三門，經臨

合計五萬四千三百零三千一百一十一元，特別門一萬零四百六十八萬八千六百七十六元，總計與歲入相埒。衡以法律上之形式，民五民八兩年度預算，已完法定手續。但事實上之收支，多未依照預算施行。民八以後，政權分裂，財政愈紊，即此形式之預算，亦無從表現。惟十四年北京財政整理會，徵集中央及各省區自編之部分預算草冊，刪除各省區臨時費，其餘不加修訂，分類彙編，名曰暫編國家預算案，其歲入總計爲四萬六千一百六十四萬三千七百四十元，其歲出總計爲六萬三千四百三十六萬一千九百五十八元，因非正式預算，而亦可表示北京政府最後之大體財政狀況也。

國民政府成立以來，本庶政公諸輿論之旨，常努力以求財政之統一公開。欲達統一之目的，乃將以前紛歧之財政制度，加以整理，以覓統一之途徑。欲達公開之目的，遂確立預算制度，俾國民了然於政府徵取之財物，皆有明確之用途。

「先就整理財政制度言之，十七年第一次全國財政會議，首先劃分國家地方之收支標準，使中央政府與地方政府，各有其固定之財源。惟彼時劃分之範圍，僅至省及行政院直轄之市爲止。

二十四年公布財政收支系統法，再將省與縣市之收支，亦予以明白之劃分，俾辦理地方自治，亦有固定之財源，是為財政收支範圍之整理，此其一。以前之釐金徵收方法，及地方之苛捐雜稅，田賦附加，類皆擾累商民甚重，而公家所得甚微。國府革新政治，毅然廢除釐金，而代以統稅，不僅減輕國民負擔，而政府收入，轉以增加。第二次全國財政會議，以廢除苛捐雜稅及減輕田賦附加為唯一之目標，會議後即經分期實行。所擬抵補之財源，除整頓營業稅、印花稅外，尚擬依照土地法，徵收土地增價稅。現在又將推行所得稅及遺產稅，已列入預算。是蓋欲根本改造現行之間接稅制，而代以直接稅為中心之租稅制度矣。雖所定計畫，尚有未見施行者，而租稅之種類，及徵收方法，逐漸簡單化、統一化，國庫收入，亦隨以增加。試觀北京政府時代，其國家歲入，最多不過四萬餘萬元，且有田賦收入在內。現在田賦已劃歸地方政府，而國家歲入，實數已增至八萬餘萬元，改革之明效，可以概見。是為租稅制度之整理，此其二。財政為一切行政之原動力，而貨幣又為財政問題之中心，其價值消長，並與世界經濟發生連帶關係。自一九二九年，美國金融風潮發生以後，經濟恐慌，瀰漫全球。而美國之白銀政策，對於白銀之購買，始終不疲，影響世界銀價。不惟用銀國受

重大之損失，即用金國亦多感受其威脅。各國均悟從前所行之自由經濟政策，不足挽茲頹運，非改用統制經濟政策不可。於是停止兌換，及外匯管理之新貨幣政策，陸續爲各國採行。試觀英、美、日、德、義、奧、墨西哥、巴西、加拿大、土爾其、阿根廷等國，自一九三一年以來，均已相繼停止金本位或實行外匯管理。其成爲世界經濟之潮流，已可概見。我國向用銀本位，與金本位國家往來時，因匯兌變動之關係，時常逆轉，感覺不利。自各國改行新貨幣政策後，銀價高漲，國外銀價，高於國內銀價，於是鉅量現銀外流，貨幣基礎動搖，而財政亦感受莫大威脅。財政當局，鑑此危機，力求挽救方法。自二十三年十月以來，徵收白銀出口稅，兼課平衡稅，先爲消極之維持。復於二十四年十一月發表緊急布告，施行新貨幣政策。其辦法之要點如下：1. 統一發行法幣。自二十四年十一月四日起，以中央、中國、交通三銀行所發行之鈔票，定爲法幣。所有完糧納稅，及一切公私款項之收付，概以法幣爲限，不得行使現金，以防白銀之偷漏。凡三行以外，曾經財政部核准發行銀行鈔票，現在流通者，准其照常行使。其發行數額，以截至十一月三日止流通之總額爲限，由財政部酌定期限，逐漸以中央鈔票換回。2. 集中準備。財政部爲統一發行，鞏固法幣信用起見，特設發行準備管理

委員會，並於通商巨埠，酌設分會。所有各行鈔票流通總額之法定準備數，悉數交發行準備管理委員會保管。3. 保存現銀。凡銀錢行號商店及其他公私機關，或個人持有銀本位幣或其他銀幣銀塊，應自十一月四日起，交由發行準備管理委員會，或其指定銀行兌換法幣。4. 由中央、中國、交通三銀行，無限制買賣外匯，使法幣對外匯價，趨於穩定。5. 健全金融組織。擬將中央銀行之組織，力求改善，以擔負「銀行之銀行」職務。對於一般銀行制度，力求健全，務期在穩妥適宜條件下，增加資金之活動性，以應工商業之需要。同時尙擬修正不動產抵押之法令，使地產得以活潑。

以上爲新貨幣政策之要點，因所定辦法，詳密妥善，故施行以來，尙覺順利。最近又因財政之基礎，立於國民經濟之上，而吾國經濟之基礎，實在農村。現時農村破產，必先設法復興農村，然後一切財政政策之施行，始有穩固根基。於是發行中國農民銀行鈔票，以活動農民金融。同時設立農本局，俾農產物亦得利用爲交易流通之工具，此亦推行新貨幣政策之補充辦法也。以上爲貨幣制度之整理，此其三。

國家整理財政，以收支適合爲原則。因爲政府有滿足人民共同需要之職責，政府爲人民辦