

社論新國中

書叢期時常非

政財方地之期時常非

坤 存 馬 者 著

榮宗馬震雷
詔鴻羅樵逸徐 編 主

行印局書華中海上

社論新國中

書叢期時常

政財方地之期時常非

坤存馬者著

榮宗馬震雷
詔鴻羅樵逸徐

編主

行印局書華中海上

民國二十六年三月印刷
民國二十六年發行

非常時期
非常時期之地方財政（全一冊）

◎ 實價國幣二角五分

（郵運匯費另加）



有不准著作權

著者

馬

存

坤

主編者

雷

震

馬

宗

榮

徐

逸

樵

羅

鴻

發行者

中華書局有限公司

代表人 路錫三

印刷者

中

華

書

局

印

刷

總發行處

上海福州路

中

華

書

局

發

行

分發行處

各埠

中

華

書

局

發

行

（本書校對者何霜筠 萬迪備）（一一八三）

總序

我國自鴉片戰爭以還，國步艱難，日甚一日，九十餘年間所喪失之土地主權，已令人痛心疾首，而近年以來有更甚焉；四省淪亡，冀察危殆，華北風雲，變幻未已。此何時乎？非非常時期耶！我國疆域雖大，能禁蠶食幾時！故稍知國是者，咸覺國族滅亡之禍，迫於眉睫矣。

故吾人不能坐而待斃，敵人以全力來侵，吾人當以全力抵抗；敵人爲繁榮其生命而魚肉吾民，吾人必爲生存而奮鬥；驅逐敵人於國境之外，俾吾國四千餘年光榮之歷史不自今日而絕。

而欲達此目的，則必全國上下，共同努力，以赴國難。本社同人，有鑑於此，爰本天下興亡匹夫有責之義，有非常時期小叢書之編纂。其要點有三，略述之如左：

(一) 介紹古人處非常時期之嘉言懿行，以喚起民衆之民族意識及抗戰精神。

(二) 闡明非常時期之農工商人、教師、學生、婦女等應盡之職責，俾全國民衆知所以救亡圖存之道。

(三) 發表對於非常時期之政治、經濟、金融、食糧、實業、教育、民衆訓練、精神訓練、新聞事業、出

版事業、文藝等之意見，以供當局應付非常時期之參考。

惟本社同人學識有限，且此項小叢書之編輯在國內尙屬創舉，乏鴻篇巨著以供參考，故內容甚感淺薄，不足以當大雅之一顧，不過欲借以拋磚引玉云耳。是爲序。

中華民國二十五年十月十日中國新論社同人謹識

非常時期之地方財政目錄

總序

第一章 導言

第一、地方財政之重要性 第二、非常時期地方財政的範疇

第二章 非常時期地方財政之整理

整理原則——第一、增進行政效率 第二、剔除積弊與節約物力

第三、減輕民負與培養民力

第一節 整飭人事

第二節 調整機構

第三節 革除弊端

第四節 厲行預算

第五節 厲行會計制度

第六節	嚴密監督交代	三
第七節	澈底廢除苛雜	三
第八節	健全捐稅監理制	三
第九節	實行大緊縮	三
第十節	財政公開	三
第二章	非常時期之地方財源與充實問題	四
第一節	非常時期的財源問題	四
第二節	非常時之地方財源問題	四
第三節	整理田賦	五
第四節	整理營業稅	五
第五節	充實地方財源問題	七
第四章	非常時期的地方財政權	八
第一節	平時的地方財政權	八

第二節 非常時的地方財政權……………八六

第五章 非常時期地方財政上應有之措施……………八七

第一節 非常時的財政系統……………九〇

第二節 應行調查及統計事項……………九二

第三節 應予推行及管理事項……………九五

非常時期之地方財政

非常時期之地方財政

第一章 導言

第一、地方財政之重要性 財爲庶政之母，財政富裕則政治或社會機構必形健全，反之，

足使團體機構與建設計劃，無法活動與進行，衰弱之象立現。

整個財政與全體政治既有密接不可分的關係，則地方財政與地方政治的關係，不言可喻。地方政治是整個政治的基礎，要建設一個健全明瞭的地方政治，先決條件在於地方財政有辦法。惜乎中國近幾十年來民窮財盡，上下交貧，使政治之整刷，建設之計劃，受着財政的牽扯而成牛步化，幾於百廢待興而一事難成！貧弱兩字是有連帶關係的，因爲貧，所以就弱，既貧既弱，焉能不遭受敵國外患？造成嚴重無比的空前國難！

古今中外歷史上所昭示吾人，因財政枯竭或紊亂而引起的國家大變故的例子，不一而足，埃及因財政枯竭而滅亡，法國因財政紊亂而惹起革命，滿清於日清戰後，復有義和團的事變，外

債層層，亂事定後厲行新政，經費益臻膨脹，財政陷於窮乏，義旗一舉，遂造成清室的顛覆。這些殷鑑不遠，而我們現在又感受這種威脅與痛苦，我們要打破國難，復興國家，只有充實國防，刷新政治，加緊建設，而凡百舉措，俱非財莫辦，中央財力既有限，則地方財政之整理與充實，自屬刻不容緩，況值此非常時期，大戰一觸即發，需財孔亟，有時不我與之感乎？

第二、非常時期地方財政的範圍

何謂非常時期？解釋上甚有紛歧，或說：非常時期就是戰時，則非常時期的地方財政就是戰時的地方財政，此為當然解釋；或又說：非常時期是廣義的，包括戰前的準備時期，戰爭當時，乃至於戰後的財政復原時期，則非常時期地方財政的範圍，較前說廣闊多矣。惟以管見所及，上述二說，俱有商榷餘地，因非常時期與戰時，普通固可混用，但非常時期的地方財政，不能即謂為戰時的地方財政；至非常時而包括戰前戰時及戰後三個時期，亦嫌太廣。譬如就戰時財政來說，按其性質，可分作兩部份，一部份為戰時經常財政，一部份為戰時非常財政，所謂戰時經常財政，其範圍與平時財政範圍大體相仿，按照預算法內之所規定，包括歲入歲出經常門與非經常門之所有科目，不過戰時財政經常部份，因受戰事的影響，當然有許多不同點；就支出方面說，因為受了戰爭的影響，許多在平時大規模舉辦的政事，在戰時或者縮

小範圍，或者暫時停辦；就收入方面說：政府許多收入的來源，在平時所收入的數量或者甚豐，因受戰事影響，或者減少收入，或收入全無，其他收入來源，或者不但不減少而且有小小的增益。不過就大體而論，戰時以經常財政部份，無論收入支出部份，均呈緊縮現象，這是與財政大不同處。至戰時非常財政，在預算法上屬於非常預算範圍，所有支出都是爲作戰而支出，所有收入，都是爲應付作戰而收入，所以這一部份的財政，亦可稱爲「作戰財政」。

戰時的經常財政與非常財政，雖可分爲兩部份，但在事實上，此種分別並不是絕對的，因爲這兩部份常常互爲影響，互相錯綜，而作戰財政部份，影響於經常財政部份更大。同時，我們更須注意的是戰時的財政現象，不獨與平時有不同，即和第二說戰前戰後的非常時也有差別。牠具有兩個顯著的特質：（一）在戰爭當時，軍事費的支出浩大與需要急迫，時常超出預算常軌。（二）財政權須完全統一而支配自如，絕不容割裂與紊亂；否則即能影響戰事前途而致失利。此兩種特質，爲平時與戰前戰後的非常時財政所無的現象。全盤財政如此，地方財政亦莫不然，尤其是在戰時，除了極低度的地方維持費外，地方財政之有限制的獨立性，將全被中央財政所吸收而附合成爲整個的財政，國家此時只有集中財力，統一支配權來應付消用浩大的戰費，所以嚴格

說來，戰時的地方，幾於無財政權可言，則非常時期的地方財政，即戰時地方財政一說，在此不能適用，也沒有第二說所云之廣泛。

上述兩說，既俱不可取，管見以爲非常時期之地方財政，似宜折乎前二說之衷，以戰前的非常時與戰時的非常時之地方財政定其範疇，本書內容，即依此而爲論述。

第二章 非常時期地方財政之整理

戰爭是吞蝕財物最大的魔窟，時代愈進步，科學愈發達，戰事愈激烈，而軍事設備便愈充實，戰費便愈膨脹，依據美國塞里格曼 (Seligman) 教授對各國在大戰時所耗費用的一篇詳細計算，有如下表：

- (一) 英國 從一九一四年八月四日起至一九一九年三月三十一日止 三三五·七 (單位十萬萬佛郎)
- (1) 英國本部 二一五 (2) 澳洲 七·三 (3) 紐斯蘭 一·九 (4) 坎拿大 七·七 (5) 南非 八
- (6) 印度 三
- (二) 法國 從一九一四年八月三日起至一九一九年三月三十一日止 一六九 (全前)
- (三) 俄國 從一九一四年八月一日起至一九一七年十月三十一日止 一三二·六 (全前)
- (四) 意國 從一九一五年五月二十三日起至一九一九年三月三十一日止 八一 (全前)
- (五) 比國 從一九一四年八月二日起至一九一八年十月三十一日止 五·九 (全前)
- (六) 羅馬尼亞 從一九一六年八月二十七日起至一九一八年十月三十一日止 四·五 (全前)

(七) 塞爾維亞 從一九一四年七月二十八日起至一九一八年十月三十一日止 三・二(全前)

(八) 美國 從一九一七年四月五日起至一九一九年六月三十日止 一六・三(全前)

以上聯盟國戰費支出共計 七九三・二(單位十萬萬佛郎)

(九) 德國 從一九一四年八月一日起至一九一九年十月三十一日止 二四三・一(全前)

(一〇) 奧國 從一九一四年七月二十八日起至一九一九年七月三十一日止 一二四・一(全前)

(一一) 土耳其 從一九一四年十一月三日起至一九一九年十月卅一日止 九・二(全前)

(一二) 保加利亞 從一九一五年十月四日起至一九一八年十月卅一日止 三・六(全前)

以上德奧聯合國的戰費支出共計 三八〇・一

雙方共計 一,一七三・三(單位十萬萬法郎)

又日本大藏省理財局統計歐戰時各主要交戰國之支出如左表:

一九一四——一八八大戰主要交戰國戰費及財源一覽表

戰費及財源	美(單位千元)	英(單位千鎊)	法(單位百萬法郎)	意(百萬里拉)	俄(百萬盧布)	德(百萬馬克)	奧(百萬克洛)
推算戰費	三、六六、〇三三	七、五五、六九	一、五、五五	四、〇一	五、〇六	一、九、三三	六、四、四四

除借與聯盟國之戰費	一四、三六、五〇	五、六〇、二六九	一四八、二六九	—	—	二六、〇五三	—
剩餘金或儲蓄金	—	—	—	—	—	五二四	五九
國內債	一七、五〇、六六三	三八〇、六六四	六〇、八四四	一七、一〇〇	一三、八六六	九六、九四四	五〇、六三
國內短期債	—	一、一三、一〇〇	—	三、四三三	一三、四三三	二〇、七四四	—
政府紙幣及銀行借款	—	二四、一六九	一八、一四五	七、〇三三	—	—	二〇、八三

上兩表所列耗用戰費數字，至足驚人，這宗龐大的戰費，非事前有一定的籌劃，臨渴掘井，殊不易爲功。以我國情形論，大規模之對敵抗戰終必發生，國際局勢復朝不保夕，而國庫一貧如洗，幾於完全依債度日，此其一；財政之組織與機構，不獨極形鬆弛而且紊亂，效法外國戰時之財政緊急總動員，亦無從辦到，此其二；中央財政與地方財政分立，而中央最大收入在於關、鹽、統、三稅，戰時必遭敵人破壞無餘，此其三；基此三端，則在此非常時期，亟應著手整理地方財政，以爲充實中央財政之後盾，當無疑議。

然則如何整理地方財政？這非要中央與地方痛下最大決心，基於左列三個原則，認真辦理不可。

第一、增進行政效率

增進行政效率，是整理的原則，也是整理的目的，而整理行為與增進效率，極有因果關係，不予整理，殊無望其增進行政效率。依我國財政現況來說，首要的是冗濫的人事應予整飭，鬆弛凌亂的機構應予調整，這兩點能够整理嚴事，行政效率自有增進可能。

第二、剔除積弊與節約物力

貪污之風，各國固不能謂爲絕無，而我國則屬特盛，任何機關，俱有公款出納，在出納之間，極易發生中飽吞蝕之弊，此爲中國政治上最大之污點，國家或公共團體，每年因此種弊端之損失，雖無統計數字可證，要亦殊可驚人。在此非常時期，亟應澈底掃蕩貪污之風，務使涓滴歸公，財無虛耗，則於軍事設備費或戰費不無小補；同時我們須知剔除積弊，僅是消極的，積極的還須節約物力，不浪費財物，務使財盡其用，物盡其力，則財政雖形緊縮，尙能於緊縮中有所作爲與建樹，這是貧窮國家對於財政上應有的打算，然則如何剔除積弊，掃蕩貪污與節約物力，物盡其用？這就要厲行廉潔運動，厲行預算與會計制度了。

第三、減輕民負與培養民力

民國以降，中國外受帝國主義者猛烈的經濟侵略，內遭連年的天災兵匪之禍，致使整個國家民窮財盡，而凡百政務，非財莫舉，於是中央與地方加捐增稅，賦斂重重，名目繁多，不勝枚舉，人民所受之痛苦與所肩之負擔，可謂與年俱增。迄於近今，農村經