

中國財政之病態及其批判

徐懷仁著

生活書店發行

474

中國財政之病態及其批判

孫懷仁 著

上海生活書店發行

中華民國二十六年二月

中國財政之病態及其批判

每冊實價肆角正
外埠酌加郵費

著者

孫懷仁

發行者

生活書店
上海福州路

第三八四號

印刷者

生活印刷所

版權所有 翻印必究

中華民國二十六年二月初版

序言

在去年年末，有一次的宴會上，幾個朋友大家談起了中國經濟問題。當時我說我打算寫一本書，叫做中國經濟十年記，把最近十年來的中國經濟，赤裸裸的解剖一下。其時在座的金仲華先生聽了非常贊同，慫恿我快些寫，同時，畢雲程先生還答應可以拿到生活書店去出版。

事後，我與仲華碰到，或是通電話的時候，他幾次都很關切的問我：「那本書已動手寫了沒有？」我每經問一次，總興奮一下。但因人事的關係，終不能很迅速的一下子脫稿，只能陸續一點一點的寫，至今，這本書還不能如願的全部寫起來。

今年這一年中，我遭遇到最慘痛的，就是三月間兒子澄淵的死。這一件事在

一般達觀的人，或者可以不以為意，但我却無此克服感情的能力，至今在腦筋中，猶復時常泛起澄淵的笑影與其死時慘白的臉。每一念及，精神上輒為之不快。因此，自三月以後，假若不是有些雜誌的編者叫我寫稿子，或是為着經濟關係，而必須寫些短篇稿子出賣的話，我簡直懶於執筆。這種現象，我自知是一時精神上的變態，將來自會逐漸過去的，但中國經濟十年記這本書，要在今年全部寫成，總是不可能的了。

目前，那本書雖尚未全部寫好，但有一二章却已經脫稿了。這本小冊子，就是那已經寫好了的第二章。這一章，因為寫作的時間較長，所以分量上也就比較的多了一些，而與其他幾章幾乎是不能調和了；所以先把牠拿來付印，而加上一個「中國財政之病態與其批判」的標題。這一章的能夠單獨先行印行，我應該特別感謝一個朋友，是張仲實先生。他對於這本小冊子，自原稿之指正以至於印刷的一切，都費了很多的心。

本書中最後的一章附錄，是我最近在申報上所發表過的一篇論文，因為牠在性質上，或足以補本書之不足，因此就附收於此了。

最後，我對於這小冊子，不想說什麼客氣話。有人讀了覺得不滿意的，竟不妨大罵；有認為滿意的，就請你讀完了點一點頭就是了。

著者識 一九三六年

目錄

序言

上編 中央財政

第一章 有聲無形之中國財政改革

一

第二章 十年來財政膨脹之趨勢

九

第三章 財政膨脹與增稅

二

第四章 洪水泛濫的國債與其二次大整理

三

第五章 歲出之一般傾向

六

第六章 中央財政之危機

九

下編 地方財政

第七章	混亂與黑暗的地方財政……………	八五
第八章	地方財政之縱斷的及橫斷的觀察……………	九二
第九章	各省財政之窮乏與苛捐雜稅及公債……………	三三
第十章	第二次財政會議與地方財政……………	一五
附 錄		

最近中國財政之分析……………	一六
----------------	----

第一章 有聲無形之中國財政改革

一國國民經濟的是否健全，不僅可以由一切私經濟的活動與消長上觀察出來，而在公經濟的財政上，更可以毫無隱諱的反映出來。

在十年以前的中國財政，我們已經無須乎在此舊事重提；大概可以說無人不_知其爲腐敗與混亂。然而，此種不良之財政現象，在最近十年之中，是否可以說已完全消滅了呢？這一點，在稍稍明瞭中國財政實況的人，大概都無此勇氣來承認已完全消滅罷。

從民國十六年到今年二十五年的十年中，財政部長已六易其人，在任時間，

雖有久暫，但要皆有各自財政整理之計劃；而改革財政之會議，亦已再三召集。但計劃是計劃，議決是議決，至今竟能見諸於真正實行者，殆如鳳毛麟角。

十年來之重要財政改革計劃一覽

(A) 1. 劃分國地收 2. 統一財務行 3. 整理新稅制 4. 釐定軍費 5. 廢行預算 6. 經濟政策 (共六項從略)	第一次全國財政會議決議之計劃(註一)
1. 劃分國地收 2. 統一財務行 3. 整理新稅制 4. 釐定軍費 5. 廢行預算 6. 經濟政策 7. 監督預算法 8. 整理庫外債 9. 整理金庫 10. 整理稅務 11. 整理稅務 12. 整理稅務 13. 整理稅務 14. 整理稅務 15. 整理稅務 16. 整理稅務	訓政時期財政設施綱領(註二)
1. 劃分國地收 2. 統一財務行 3. 整理新稅制 4. 釐定軍費 5. 廢行預算 6. 經濟政策 7. 監督預算法 8. 整理庫外債 9. 整理金庫 10. 整理稅務 11. 整理稅務 12. 整理稅務 13. 整理稅務 14. 整理稅務 15. 整理稅務 16. 整理稅務	五中全會統一財政建議(註三)
1. 地方不得分撥 2. 地方不得分撥 3. 地方不得分撥 4. 地方不得分撥 5. 地方不得分撥 6. 地方不得分撥 7. 地方不得分撥 8. 地方不得分撥 9. 地方不得分撥 10. 地方不得分撥 11. 地方不得分撥 12. 地方不得分撥 13. 地方不得分撥 14. 地方不得分撥 15. 地方不得分撥 16. 地方不得分撥	編遣會議中統一財政辦法提案(註四)
1. 輕賦恤農 2. 廢除苛捐雜稅 3. 確定地方預算 4. 注意生產建設 5. 實行補助地方 6. 實行補助地方 7. 實行補助地方 8. 實行補助地方 9. 實行補助地方 10. 實行補助地方 11. 實行補助地方 12. 實行補助地方 13. 實行補助地方 14. 實行補助地方 15. 實行補助地方 16. 實行補助地方	第二次全國財政會議決議之計劃(註五)

〔註一〕見全國財政會議彙編。

〔註二〕見財政部財政月刊；賈士毅著：民國續財政史第一編三三六——三四八頁。

〔註三〕見賈士毅著：前揭書三四八——三五八頁。

〔註四〕見全國編遺會議報告書。

〔註五〕見廿三年四月二十日至二十八日申報及民國廿一及廿二年度財政報告。

上表中所列者，僅爲十年來比較重要一點的財政改革計劃，這二三十點改革，果能條條辦到，那末，中國財政不待說已早就比較的上軌道，而事實之所昭示於我們的，只是「議而不行，行而不力」，甚至議了便就忘記。從第一次財政會議（民國十七年）到今日，已有九個年頭；訓政時期財政設施綱領，原定至十九年度止全部完成，現在距此預定期，已過了六年；就從第二次全國財政會議以後，也已經過了二年餘。在這幾年中，政府在財政的改革上，除掉劃分了一下國地收支；頒布了若干種財政法規；加高了一些原有的租稅稅率；創設了一種營業稅；召集了一次五省裁厘會議（十八年），改廢厘金爲特種消費稅，這消費稅

中，糖類、織物及出廠稅（出廠稅以後改名爲統稅）歸中央；油、茶、紙、箔、海味、木植、磁陶、牲畜、藥材、漆、皮毛、大宗礦產物、繭、絲、黃豆、棉花歸地方（註六）；成立了表面上的預決算；新設幾個財務行政機關；整理了兩次公債以外，其他的改革計劃，至今依然還是原封不動的計劃。換言之，十年以來，財政改革的計劃雖多，所實行者尚不過一部分。具體點說，十年來財政改進中之牢牢大事，卽如次：（關於租稅之變動，見第三節）

十六年 六月成立十六年年度預算編案例言十一條。

七月財部公布會計則例三十八條。

十月國府公布財政監理委員會組織條例，成立監理委員會。

十七年 改監理會爲預算委員會。

頒布修正國家地方劃分收入標準案及修正國家地方支出標準案。

頒布審計法及審計法施行細則。

召集全國財政會議。

十八年 改預算委員會爲財政委員會，公布各機關十七年度歲出預算一覽表。

召集五省裁厘會議，辦特種消費稅。

十九年 頒布試辦預算章程。

二十年 四月成立主計處，直屬國民政府，辦理預算。

十一月頒布預算章程及辦理預算收支分類標準，成立二十年度預算。

二十一年 公債第一次整理。

六月三十日頒布二十一年度十三類假預算。

整理鹽務機關。

二十二年 頒布中央各機關經營收支款項由國庫統一處理辦法，代替會計則例。

十一月公布二十年度會計總報告。四月五日中政會通過成立懲治貪污專

庭。

二十四年 立法院通過財政收支系統法。

改革幣制。

二十五年 公債第二次整理。

三月十日行政院通令所屬施行十項澄清貪污令。

財政機關組織變更。

〔註六〕見賈士毅著：民國續財政史，第二編四九〇——四九四頁。

從這簡略的幾條事情看來，似乎確已很有改革，但我們必須認識，這些改革

畢竟祇是皮毛的枝節的變動而已。最主要的，如軍費之改革計劃，新稅（直接

稅）創設的計劃，減輕人民負擔的計劃，在這十年之中，依然一無實行，每次

計劃中，每次會議中，每次建議中，每次提案中，沒有一次不是說得非常動聽，

無如事實上，却只是「但聞樓梯響，不見人下來」。這一點，正給予了今日中國

財政以一重莫大之阻礙。就如前面那些明文之改革，實質上也往往非屬名實相

符。譬如預算雖有嚴密法規之規定，但若二十一年度假預算的頒布『並未經行政

院核定，亦未經立法院核定，有法而不遵守，是徒法不能以實行也』（註七）。事

實上，預算章程頒布以後，除二十年度有整個預算外，廿一廿二兩年度，預算即並未完全成立，就是二十年度之預算，其內容亦未盡翔實（註八）。又譬如法律規定中央各機關收支，應由國庫統一處理，而事實上，鐵道部交通部及軍需署，即並不統一，而由主計處特派會計長駐在而已。再如審計制度，雖已經確立，但事實上，因年來預算，但爲表面之數字，經費調度，端賴財政部長，財政部長不簽字，審計處核准也拿不到錢，於是政客官僚，但知奔走於財政部長之門，而審計則形同虛設（註九）。又如財政管理上的不廉潔，二十二年雖有懲治專庭之設立，但到三年以後的二十五年，又來十項命令，這又不正明白的證明了三年中貪污依然毫無改善嗎（註十）？以事實來講，堂堂的稅務署中，竟有月薪百二十元的小職員鄧某，吞蝕稅款達八萬元之巨（見二十三年一月十九日大公報）。再如國地收支的劃分，十七年已明文公佈，但邊遠省分，至今依然尚未完全劃清，國庫部分與省庫部分，淆混難分。中國財政改革的沒有真實性，在這裏已明白的顯露了出

來，同時，也正反映出了中國經濟不健全的一面。

〔註七〕見胡善恒著：財務行政論，四三頁。

〔註八〕參照財政年鑑第一篇二七頁。

〔註九〕參照胡氏前揭書二二七頁。

〔註十〕參照崔敬伯：內外交乘之財政管理問題（二十五年四月一日大公報）。

第二章 十年來財政膨脹之趨勢

中國財政的困難，雖不始自今日，但困難的程度，却無有甚於今日。十年以來，財政制度既無所改善，而財政實際，更是每況愈下。開源既無從開，節流亦不能節，借債度日，已成爲了中國理財之一貫政策。民國以前，以借外債爲主，民國成立後的十五年中，則內外債兼籌並借，最近十年以來，則專求之於內債，以爲彌補。

民國十六年度以降歲計之變化(註一)

	歲 出		歲 入	
	經常歲入		公債及借款收入(註二)	
民國十六年度	151,027,578.50	147,928,743.50	11,106,835.00	
民國十七年度	434,440,111.91	331,266,477.81	103,173,634.10	