

財

文

論

集

羣
講
述

中正大學圖書館 惠存

孔憲書贈



一九四二

財政論集目次

財政之建制定策暨運用·····	一
財政輪廓的素描·····	二七
戰時江西財政·····	三五
非常時期江西財政概況·····	四三
戰時江西財政及與鄰省之比較·····	五七
整理江西財政之磋議·····	七一
勸購救國公債·····	八一

財政之建制定策暨運用

二十六年六月江西行政會議報告

引言

江西財政自二十一年起，於熊主席指導之下爬疏整理，粗具規模，如編製省縣預算，遵守收支程序，清償舊債，推行新稅，以及創立金庫等項，均已次第推行，頗著成效，羣不敏，備員省府，瞬將六載，兼筦度支，又已半歲，受命以來，夙夜兢兢，今者全省行政會議開幕，各專員縣長，濟濟一堂，爲檢討過去，策勵將來起見，用將財政廳工作編敘成帙，昭示同儕，以收他山之助。惟是財政廳工作甚多，如欲鉅細並述，勢必重累篇幅。茲謹將關係本省財政制度之新建設，與夫所採財政方針，暨此後運用之道，就其犖犖大者，撮要報告，區爲建制定策運用三節，敷陳如左。

甲 建制

吾人常聞批評某處財政紊亂曰「不上軌道」，可見在一般心目中，財政應有常

軌。此所謂常軌，即制度之意；故理財者，必先建制，有完善之制度可循，然後因時因地決定每一年度所應採之財政方針，以資運用，是爲促進財政上軌道之惟一辦法也。本省財政，雖已有省縣預算制度，而編製尙未能精詳，每感執行困難，決算則迄未舉辦，雖已有省金庫制度，尙未能普設分庫，更無縣庫之設立，此外會計制度，迄未樹立，經徵制度，亦尙紊雜，因此管見所及，對於本省財政上之建制工作，認爲目前急務，無論省縣兩級，皆應先行具備財務行政上之四權分立制度，俾能分工合作，各忠所事，職責明，則弊害去，制度備，則預決算皆有所措手，然後及時促成省縣財政之劃分，納入經常正軌，此爲建制工作之概要也，茲分述如後：

一 四權分立

財務行政上之四權分立制度者，類乎政治上五權分治之用意，將經徵，出納，會計，審核四種職權，明白劃分，各別執行，俾能彼此相匡相助，任何一方，皆無逾越常軌之可能也，自來財政紊亂，不外侵蝕，中飽，挪移，延欠，虛構，浮濫諸弊，而釀成此諸弊之總因，又不外將經徵，出納，會計，審核各事，往往集中於一

二機關，乃得以蒙混出入，任意造報。故必使經徵機關不司出納，而普遍成立金庫，則稅款可免於侵蝕，中飽，挪移，延欠。又必使會計工作，超然獨立，則記賬詳確，支付合法，始能編製可靠之收支預算，亦始可以切實執行預算，而決算亦可着手編造，所有挪移，虛構，浮濫，乃至其他諸弊，皆可一掃而空。最後殿之以審核獨立，完成財政上之監察工作，則決算可成，而財務行政諸弊盡去。是以在中央方面：財政部之外，有主計處，有審計部，國庫則由中央銀行經理；已昭示四權分立之矩範。本省省財務行政：省金庫成立最早，各分庫至二十四年度亦已創立，審核委員會成立於民國二十三年，蓋出納，審核兩事，早經樹立分權基礎，惟超然會計制度，迄未成立，而經徵機關，又因清匪善後捐之故，爲一時權宜計，曾將營業屠宰等稅撥歸稅務局主管，致與財政廳分而爲二，現爲促成超然會計制度起見，曾於去年十月十三日經第九一六次省務會議通過先於財政廳成立會計委員會，從事省縣各總會計，分會計，單位會計之設計；迨設計告竣，乃於本年四月二十日經第九六九次省務會議通過各機關會計人員設置規則，復於本年五月十四日經第九七六次省

務會議通過設立計政人員訓練所，以便養成可用之會計人材，預定自下年度起，全省各級機關之超然會計制度，即可次第實施。至經徵機關，除清匪善後捐下年度準備撤銷，稅務局屆時亦將一併裁撤外，所有營業，屠宰，牙當，菸酒牌照等稅，概仍歸還財政廳統一管理。是本省市財務行政方面，經此改革，關於上層機構，舉凡經徵，出納，會計，審核四權，應分立者分，應統一者合，均已建立合理基礎，此後惟當努力推行及於下層機構，凡各縣執行省財務行政者，皆應具備四權分立之組織，以及於各該縣之縣地方財務行政，亦皆循此機構辦理。查本省市各縣財務行政，規制向未完善。以言經徵，則有正式經徵處者僅三十六縣，而經徵處所徵，又只限於田賦契稅，其他營業稅，牙當稅，菸酒牌照稅，自成一系統，屠宰稅又自成一系統；以言出納，則有分金庫者，亦僅三十六縣；以言會計，則尙無獨立組織；以言審核，則雖有縣財務委員會可視為審核性質之機關，但已成告朔餼羊，非以羈縻縣紳，即以裝飾門面，凌亂如此，何足以言制度？本廳有鑒及此，故以統一徵收機關，推廣金庫組織，樹立會計制度，厲行審核職權為改善縣地方財務行政之四大綱要

，分別提請本年四月三十日第九七二次省務會議通過併案呈省政府施行，茲將綱要之內容，詳列如後。

(二)統一徵收機關 各縣自二十六年度起，一律設經徵處，辦理徵收田賦，地價稅，租課，契稅，普通營業稅，牙當營業稅，菸酒牌照稅，屠宰營業稅，縣地方各項捐費，公學款產租息（公學款產租息，有特殊情形者，得呈准暫由紳董管理）及推收戶糧等事宜，其要點如左：

(1)經徵處設於縣政府之內，受縣長之監督指揮，第二科科長之指導，對外行文，以縣長名義行之。

(2)經徵處分田賦，稅務兩組，關於總務方面之事務，由第二科職員兼辦。

(3)經徵處職員名額如左：

(子)主任一人（賦稅收入較少縣份，得由第二科科長兼任）。

(丑)組長二人（賦稅收入較少縣份，稅務組組長由田賦組組長兼任）。

(寅)辦事員最多三十五人。

(卯)催徵警最多十五人。

(4)經徵處主任，由縣長遴選合格人員，呈請省政府核委，組長以下，由縣長委用；其任用辦法，另有規定。

(5)經徵處之經費，由省庫列入概算，作正開支。其標準預算，分爲甲乙丙三等：甲等月支八百六十九元，乙等月支六百六十四元，丙等月支三百八十六元，各等之縣份如左。

(子)甲等：九江，豐城，臨川，鄱陽，高安，清江，吉安，樂平，新建，浮梁，南城，宜春，玉山，上饒，贛縣，黎川，萍鄉，鉛山等十八縣。

(丑)乙等：商昌(因市區劃出)，奉新，進賢，餘干，東鄉，崇仁，新喻，永修，上高，新淦，金谿，宜豐，都昌，吉水，泰和，安義，餘江，遂川，貴谿，南康，武寧，婺源，安福，靖安，永豐，南豐，峽江，樂安，萬安，寧都，廣豐，萬載，彭澤，湖口，萬年，宜黃，弋陽，

興國，分宜，永新，德安，修水，零都，瑞金，德興，大庾，星子，資谿，瑞昌，石城，蓮花，等五十一縣。

(寅)丙等：上猶，信豐，光澤，廣昌，會昌，寧岡，崇義，龍南，橫峯，虔南，銅鼓，尋鄔，安遠，定南等十四縣。

(三)推廣金庫組織 本省市金庫制度，始於二十四年度之初。當時全省僅設立十八處，並係委託裕民銀行保薦主任人選，代爲組織；至二十五年度，又添設十八處，由本廳直接委辦，是爲現在之三十六處。若照原定計劃，每年添設十餘處，則普及全省，在時間上非再俟數年不可，在經費上現在三十六處，經臨兩費已達二十三萬餘元，更須再增加三十餘萬元之鉅，亦無此財力。故於二十六年度開始，將金庫職掌重行釐訂，完全託裕民銀行代理，其辦法及分佈之情形如左：

(1)原設金庫改由裕民銀行代辦之縣：武寧，奉新，安義，永修，新建，南昌，進賢，宜春，上高，宜豐，新喻，高安，新淦，清江，豐城，吉水，吉

安，泰和，遂川，贛縣，南康，浮梁，樂平，鄱陽，九江，都昌，上饒，玉山，貴谿，餘江，餘干，南城，崇仁，臨川，東鄉，金谿等三十六縣。

(2) 裕民銀行已設或正在籌設營業處所一律添設金庫之縣：修水，萍鄉，萬載，峽江，永豐，大庾，信豐，龍南，婺源，瑞昌，廣豐，鉛山，南豐，光澤，寧都，廣昌，瑞金，會昌，雩都，興國等二十縣。

(3) 民殷物阜特由裕民銀行提前設立營業處所代理金庫之縣：靖安，萬安，永新，安福，彭澤，湖口，德安，弋陽，萬年，黎川，宜黃，樂安，等十二縣。

(4) 地瘠民貧暫不設置金庫由鄰近金庫兼辦之縣：銅鼓：分宜，蓮花，寧岡，崇義，上猶，安遠，尋鄔，定南，虔南，星子，德興，橫峯，資谿，石城等十五縣。

(三) 樹立會計制度 我國採用超然會計制度，其動機甚早，但厲行推廣，則爲近數年之事實。最近 國民政府核准之設置各級地方機關會計人員辦法，規定各縣

均應由省會計機關委派會計人員。故於二十六年度內，各縣一律成立會計室，辦理省款，縣款，縣政府經費之歲計會計事項，其要點如左：

(1)會計室設於縣政府內，受縣長之指揮監督，凡縣政府發生有關於歲計會計方面之文件，應由會計主任連署。

(2)會計室設會計主任，會計員，會計佐理員，練習生等職員。

(3)會計室職員資格，依主計人員任用條例之規定；會計主任由省政府主管會計機關呈請省政府委用，會計員以下，由主任委用。

(4)會計室之經費，由省庫列入概算，作正開支，其標準預算，分爲甲乙丙三等：甲等月支一百九十八元，乙等月支一百三十八元丙等月支一百一十八元，各等縣份，與經徵處相同。

(四)厲行審核工作 各縣財務委員會形同虛設，已如前述，亟應綜覈名實，加以整理，其要點如左：

(1)慎重財務委員會之人選，

(2) 充實財務委員會之內容，

(3) 釐訂財務委員會之職掌，

(4) 考核財務委員會之工作。

以上四大綱要實施以後，各縣對於經徵，出納，會計，審核四事，權責既各有專司，則治標可糾正目前之紊雜凌亂，治本可永杜侵蝕，中飽，挪移，延欠，虛構浮濫，諸弊：誠所謂規制建而百弊可除者也。

二 省縣劃分

四權分立之制，在財務行政上屬於橫的體系，其大要既已闡述如上；至於縱的體系，則應促成省縣財務之劃分，以符合建國之主旨。謹按建國大綱第十八條，明定「縣爲自治單位，省立於中央與縣之間，以收聯治之效」；並於第八，九，十，十四，十六等條，屢次提及縣之「自治」，可見縣之重要。憲法草案遵照

總理遺教，亦於第一百零三條明定「縣爲地方自治單位」。雖訓政時期約法於第八十一條規定「縣置縣政府，受省政府之指揮」，惟其意並非將縣認爲行政區域，不

過在此訓政時期，一縣尙未完全達到自治，故應受省政府之指揮，綜理全縣政務，亦即建國大綱第八條，在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治」之意。由此而言，縣之爲自治單位，已爲國家根本大法之所定，政府之職責，惟在如何指揮協助，使縣能達到完全自治之程度而已。是以在財政方面，財政收支系統法已定於二十七年一月一日起施行：按照該法第四，五，六，七，八各條之規定，縣既有土地稅，土地改良物稅，營業牌照稅，使用牌照稅，行爲取締稅等爲縣稅，復由中央分得所得稅百分之三十（最高），遺產稅百分之二十五，由省分得營業稅百分之三十；而省則僅有營業稅爲省稅，亦僅由中央分得所得稅百分之二十（最高），遺產稅百分之十五，由縣分得土地稅百分之四十五（最高），土地改良物稅百分之三十（最高）。若以本省二十五年度省地方概算賦稅歲入作粗放之估計爲例，則應認爲土地稅而劃歸縣者，計一千二百二十七萬；認爲營業稅而留歸省者，僅二百二十九萬。再以此數按上述百分比由省縣互相分配，則分於縣者計七百四十四萬，平均每縣年可得九萬元，月可得七千五百元。此尙僅就土地稅及營業稅而

言，若再以所得稅，遺產稅等合併計算，縣之所得，較目前之分配，當不只倍蓰，可見省縣財政前途，亟應及時劃分，以充實縣之力量，促成縣之自治。現二十六年度之省縣預算及其執行，雖奉中央明令仍依向例辦理，但此項劃分工作，二十七年以後，在勢終須實行。第於此有應注意者，目前各縣，一切設施，如建國大綱第八條所列之調查人口，測量土地，辦理警衛，修築道路等，胥有賴於省政府之督促舉辦，至於財務行政，亦復如是，今欲促進劃分，使之自理，尤應及時爲充分之準備，在各縣地方趕速樹立四權分立制度。關於此項四權分立之機構，現時立可分別省縣設置者即行分設，否則暫在同一機構之內，分別執行省縣兩方事務，俟其運用純熟，隨時皆可依其必要而分別設置。例如關於審核一事；現在各縣皆設有財務委員會，即可爲純粹縣財政之審核機關，毋庸與省財政之審核同隸一處，至關於經徵出納會計各事，則各縣經徵處，除徵收省稅外，應暫行兼收縣地方各項捐費及公學款產租息；各縣金庫除爲省金庫之分庫外，應暫行兼理縣庫，各縣會計室除登記省款賬冊執行省會計之一部外。並暫行兼理縣款帳冊以爲施行縣會計制度之準備。其

所以如此者，在省爲便於監督指導，在縣以利其運用純熟；祇需在兼辦省縣兩方事務之期間以內，確能將經徵方法日臻完善，出納手續嚴守規程，而會計簿冊又能明晰翔實，則基本工作已告成功，所謂劃分省縣財政者，及時着手毫無困難，在縣財政方面交由各縣自理，有已成之軌道可循，亦必措置裕如也。

乙 定策

制度關係久遠，而財政政策則每一區域，每一時期往往各異所宜，而表現於各該年度之預算內。本省現正核編二十六年度省地方概算，歲入歲出均有改善，改善歲入之要旨。在減免特種捐稅，以求省民負擔之合理化；一面增加正當收入，以應急需。改善歲出之要旨，在寬籌經濟建設經費，以促進生產，厚培財源，充實地方行政機構，以增進各縣行政效率。其他關於教育、衛生、社訓、司法，各項必要之支出，亦分別酌予增加，此其概略也。茲分述如後：

一 改善歲入

(一)關於減免特種捐稅者：

(1) 取銷清匪善後捐；本省前因清剿需款，自二十一年開辦清匪善後捐以來，迄今已有五年，在當初實有不得已之苦衷，幸各界人士深能相諒，現雖赤禍尚未全境肅清，省庫歲入亦正苦支絀之際，然爲減輕省民負擔計，擬將此二百二十萬元之鉅大歲收，毅然一次裁去！

(2) 停徵公路一二五鹽附捐；本省公路一二五鹽附捐，係按淮精兩鹽每石附加一元二角五分，西岸淮精兩鹽每年約銷一百二十萬石，此項附加，年收一百四十餘萬元。自二十一年呈准徵收一再延長，已有四次，現決定自二十七年三月起，遵照原案，不再向中央請求續徵。良以食鹽爲人民普通必需之品，對於勞動羣衆，尤不可缺。爲減輕人民負擔起見，寧使省庫每年短收一百四十餘萬元，而從此每石鹽價降低一元二角五分，或可使多數民衆均沾實惠也。

(3) 取銷普通營業稅保甲附加；普通營業稅保甲附加，在二十五年概算內，係就普通營業稅列收之一百十七萬六千八百元，剔除棉紗稅一十二萬元後