

萬 有 文 庫

第二集七百七種

王 雲 五 主 編

中國財政問題

葉 元 龍 著

商務印書館發行



中國財政問題

葉元龍著

現代問題叢書

編主五雲王
庫文有萬
種百七集二第

中國財政問題

究必印翻有所權版

中華民國二十六年三月初版

著作者

葉

元

龍

發行人

王

上海河南路

五

印刷所

商

上海河南路

務印書館

發行所

商

上海及各埠

務印書館

*E六二八

大

三

(本書校對者林仁之)

目次

第一章 緒言·····	一
-------------	---

第二章 中國財政略史·····	三
-----------------	---

- (一) 財政之膨脹
- (二) 借債之歷史
- (三) 稅制之沿革
- (四) 行政之更張
- (五) 整理之計劃

第三章 收支(上)·····	二九
----------------	----

- (一) 國地收支之劃分
- (二) 中央收支之概況
- (三) 中央主要收入之分析
- (四) 中央主要支出之分析
- (五) 國有事業收支之概況

第四章 收支(下)·····	六四
----------------	----

- (一) 省市收支之概況
- (二) 省市收支之分析

第五章 公債……………一〇一

(一)內債 (二)外債 (三)地方公債

第六章 租稅……………一一四

(一)一般的租稅原則 (二)關稅 (三)鹽稅 (四)統稅 (五)田賦與田賦附加

稅 (六)苛捐雜稅

第七章 結論……………一四九

中國財政問題

第一章 緒言

中國自維新以來，已有數十年的歷史，回顧這數十年歷史的過程，國內外政制文物變遷極速，尤其是經濟思想和組織方面，變遷更爲劇烈。我國民爲應付此變局，對於政治外交軍事財政等種種問題，都有極端的注意，現在且單來看一看此中的財政問題，究竟是怎樣的一個狀態？

本書目的既局限於近數十年，而又注重於事實的剖析，所以對於前此的財政史實，不得不作一短短的回溯，以明其脈絡的關係，故列中國財政略史爲第一章。次論中央收入支出的概況，又次論地方收入支出的概況；所以把收入支出並列者，目的即在作成明顯的對照，而中央收支中，國有事業雖屬特別會計，因其關係重大，亦將其收支概況列入。惟中央地方的收支數字，來源不能盡同，真確自有問題，中尤以各省市收支爲然。此因中國財政對於預算決算，尙未辦理完善，事固無可如

何，作者僅能就力之所及，妥爲抉擇而已。

公債一項，無論內債外債，糾紛最多，真相難明。本書既非專門性質，自亦僅能示人以一般的概況。至於地方公債，調查更爲困難，故僅就近年來各省市所發行者列入，以示一斑。租稅部分，種類繁複，此中就其收入最大，弊端最多而最有關於國計民生者，擇要評論。最後殿以結論，列廣狹兩義，以明財政改造的途徑。總之，全書注重於事實的分析，不作任何空論，間亦略作按語，亦多由事實歸納而得；終期使讀者一覽之後，對於中國財政問題的實際情況，能得到一個清楚的概念，則本書的目標也就說達到了。

第二章 中國財政略史

本章所述的中國財政史，斷自清代。一則因為清代是中國近代史的開端，在中西頻繁的接觸下，財政史上顯呈前所未有的新形態；二則因為清代財政上的一切措施，以及利弊等情，概由民國繼承過來，所以對此脈絡關係，自不容人忽視。爰分五點，略述於后：

一 財政之膨脹

清代以異族入主中國，為懷柔起見，屢施小恩惠，故除永不增加田賦以外，對於一切課稅，亦力求減輕。所以順治初年，財政異常貧乏，歲入僅一千四百八十萬兩左右，而歲出往往多有超過，以致累歲皆入不敷出；惟相差數字，究屬有限。康熙、雍正、乾隆各朝，對財政極力加以整頓，歲入遞有增加；即就田賦一項而論，順治八年不過二一、一〇〇、一四二兩，至康熙十一年已達二六、〇五二、三四三兩，康熙五十七年更增至二九、九九四、五六二兩。兼以國勢隆盛，支出多趨常態，故歷

朝戶部庫藏均有存銀，在康熙四十六年存有五〇、〇〇〇、〇〇〇餘兩，雍正年間存有六〇、〇〇〇、〇〇〇餘兩，乾隆四十五年存有七〇、〇〇〇、〇〇〇餘兩，嘉慶十九年存有一二、四〇〇、〇〇〇餘兩。（註一）惟就大體言之，清初及中葉的財政，變動很少，每年歲出入之數常在三四千萬兩之間。嘉慶一朝，因受河患及教匪的影響，國家財政頓受重創，雖收支相抵，略有盈餘，但爲數無幾，較前大有遜色，已漸開由盛而衰的端倪。

降及道光，天災人禍外患紛至沓來，如回疆之亂，鴉片之戰，秦豫的旱災，東南的水災，均使收入減少，支出激增，而活支一項，更不可預計。於是彌補之法，厥賴捐輸，單就捐監一項而論，綜計道光三十年間，收銀達三三、八八六、六三〇兩。（註二）在道光以前各朝，非無捐輸，惟時作時輟，並不視爲固定收入，在道光朝，已將捐輸一項，爲國家每年收入的重要來源，可知道光朝財政的窮蹙，話雖如此，道光三十年戶部庫存銀仍有八、〇〇〇、〇〇〇餘兩。當時鴉片輸進日增，列強經濟勢力

註一 參考道光以前歷朝戶部庫存銀數表，載於釐金制度之起源及其理論一文中，中國近代經濟史研究集刊一卷一期。

註二 參考湯象龍著道光朝捐輸之統計（社會科學雜誌二卷四期）。

已逐漸侵入，道光十八十九兩年因發生銀慌，致金融十分紊亂。迄咸豐初年，洪楊起事已一載，南北富庶各省，幾盡成戰地，於是地丁短收，鹽課驟減，關稅短解，主要的財源既如此，則財政勢必至非常時期，其困難爲歷朝所未有。咸豐三年六月，庫存銀僅二二七、〇〇〇餘兩，平時的庫藏既告匱乏，而臨時的捐輸又無濟於事，乃一面鼓鑄大錢，濫發紙幣，實行貨幣膨脹政策；一面又產生釐金制度，就咸豐十一年福建、廣東、河南、山西、山東五省的釐金收入論，當在一百五十餘萬兩之間。（註一）且此項收入多隨收隨支，名爲地方外銷之款，故可知該朝的歲出入俱形增加無疑。

同治一朝，歲入已較前增加約二千萬兩。如同治十三年歲入即達七〇、〇〇〇、〇〇〇兩左右，其新增稅目即爲釐金、洋稅、按糧津貼等三項。同治八年，蘇、閩、贛、粵、鄂、桂、秦、晉、皖、魯、豫、隴等十二省的釐金收入，錢數除外，共計銀八、六八五、七〇九兩。（註二）若以全國合計，當可達千萬兩以上。惟適當亂事初平，支出浩繁，自無盈餘可言。光緒初年，財政當勉可自給，如光緒十一年歲入爲七、〇八六、四六六兩，歲出爲七二、八六五、五三一兩，盈餘達四、二二〇、九三五兩；至光

註一、註二 參考羅玉東著釐金制度之起源及其理論（中國近代經濟史研究集刊一卷一期。）

緒二十年，歲入爲八一、〇三三、五四四兩，歲出爲八〇、二七五、七〇〇兩，收支均行增加；上述統計雖不甚可靠，而該年盈餘已減至七五七、八四四兩。甲午戰後，中國國勢大形衰落，收支平衡無法恢復，財政的大破壞因而開始。賠款二〇〇、〇〇〇、〇〇〇兩，計惟有出於借外債償還的一途。且自光緒二十一年後，更藉借外債以彌補歲入之不足，情形更趨惡劣，兼以俄法特功邀賞，租港之風大盛，使貧血的中國財政，又加上了一項剝削本身營養的機會，愈感不支。庚子以後，賠款四五〇、〇〇〇、〇〇〇兩。自光緒二十八年開始償付後，支出陡形增高；而收入方面，內感財務行政之不善，外感協定關稅的牽制，無法開源，所以終光緒一朝，每年收支不敷的數額，常在二三千萬兩左右。光緒年間，雖因御史趙炳麟的奏請，曾一度辦理預算，實際上殊無價值。宣統二年又試辦預算，據預算原案，歲入共計二九六、九六一、九〇九兩，歲出共計三八一、三五七、一七五兩，不足約八千餘萬兩，惟此項估計，未可盡信，僅能略示國用的膨脹而已。

民元以還，財政部雖編有各年預算，經濟討論處亦有若干估計，自不足以語諸精確。其中有一點最宜注意者，即民國承襲清代遺習，中央無固定收入，一旦中央不能集權時，各省財政乃漸趨獨

立，地方扣留中央稅款，幾爲常事。當時賴以維持者，除關鹽兩稅外，全視借債度日爲唯一法門，其中尤以外債的膨大，實開前此未有的新紀錄。中間雖經展緩庚子賠款五年，取消德奧等國賠款諸事，略得喘息，終無補於年內戰，軍閥割據下的財政創痕，結果內外債信用破產，收支極端紊亂，以致政治經濟同趨崩潰。無何，國民黨出師北伐，十六年國民政府奠都南京後，對於財政之整理，較前雖有若干進步；但以歷年的內憂外患的交迫，而收支兩者的膨脹，以及不敷數額的增高，仍屬一貫的趨勢，此層當待下章詳加分析了。

二 借債之歷史

清代歲入有常，無法驟然增加，唯一的補救辦法，即在承平時從事積蓄，以備不時之需。此在初葉國勢隆盛時，固無若何問題；迨甲午庚子以後，一面負擔着巨額的賠款，一面又受着不平等條約的束縛，中央財政唯有藉借債作牽蘿補苴之計。惟因當時中央既無財政信用，國內又乏金融市場，故先從事外債而後及於內債。考清代舉借外債之始，猶遠在同治四年，左軍西征伊犁，由俄國借入

軍器彈藥糧食等項。迄光緒二十年，計共舉債十二次，內同治三次，光緒九次，債額達四〇、〇〇〇、〇〇〇兩以上，大多以關稅作擔保，其用途不外國防費及行政費兩項；顧自光緒十一年至二十年間，已先後償還三三、四〇一、九六四兩，所欠者僅極小的一部分。蓋因債額無多，利息輕微，而當時財政狀況尚未到山窮水盡的時候。到了甲午中日戰起，臨時軍費無着，除息借華款一一、〇〇〇、〇〇〇餘兩外，借有匯豐銀款一〇、九〇〇、〇〇〇兩，又有三次金借款，共計五、〇〇〇、〇〇〇鎊。戰爭結束以後，更須負擔巨額賠款，於是又舉借俄法洋款四〇〇、〇〇〇、〇〇〇鎊。英德洋款及續借英德洋款共三二、〇〇〇、〇〇〇鎊。綜計五年之內，借債七次，總額達三七〇、〇〇〇、〇〇〇兩以上，擔保品除關稅外，兼及釐金，此時我國所負外債的數目，已突過從前的紀錄了。再加上庚子拳匪之亂，議和結果，賠償各國之款共四五〇、〇〇〇、〇〇〇兩，若以三十九年（年利四釐）的利息算入，即達九八二、二三八、一五〇兩。當時清廷財政異常枯竭，前債既未清還，而偌大的賠款，又係增加一種變相的外債的擔負，乃不得不仿照償還俄法英德兩款的前例，大部分改由各省分攤，直至民國十一年，始完全改歸海關稅內撥付。光緒三十年，上項

賠款復發生鎊虧問題，翌年即向匯豐借款一、〇〇〇、〇〇〇鎊，藉以清算上年的延付額。宣統三年，清廷爲改革幣制起見，與四國銀行團訂借英金一〇、〇〇〇、〇〇〇鎊，事實上僅墊付四十萬鎊，後以國體改變，合同亦歸無效。

自民國告成，財政益形困難，舉借外債亦益多。當時英美德法且組織四國銀行團，以適應此種趨勢，並企圖獨佔外資的供給；嗣日俄加入，成爲六國銀行團，一致向中國進攻。後雖經美總統宣告一度退出，不久新銀行團又告成立，於是包辦一切借款，其利息之高，條件之苛，爲前所未有；而我國權利的喪失亦較前爲更大。自民元至民三年間，除中法實業銀行借款一〇〇、〇〇〇、〇〇〇、〇法郎外，華比銀行二次借款，瑞記三次借款，克利斯浦借款，善後借款，奧國三次借款等，總共三九、一〇〇〇、〇〇〇鎊。其中尤以善後借款的成立，使中國鹽稅稅收權完全喪失。歐戰發生以後，列強無力東顧，日資便獨占鰲頭，民六七兩年間，共貸出日金一七〇、〇〇〇、〇〇〇圓以上，這就是一般所謂的西原借款，大半祕密結約，條件苛刻，侵害中國主權最甚。迄民國八九年，政府對外的信用日形動搖，本息多不能如期償付，因此無法再從各國獲得鉅款，唯有專向日本訂喪權辱國的

的借款條約，致更入於陷溺不拔之境。關於庚款部分，就現況而論，俄、德、奧部分，政府得自由處置；英美部分，規定作為建設和文化事業之用；法比意部分，撥充債券基金；日荷部分，雖有準備退還的醞釀，至今仍未實現；至於繼續償還中者，則為瑞典、挪威、西班牙、葡萄牙等小國。外此財部經管無確實擔保的外債，據財政整理委員會的估計，截至民國十四年止，達四〇七、一五六、三〇八元；惟據關稅特別會議代表團所開送的債款數目，尚多一五七、五二〇、六四三元。國民政府成立以後，鑒於前此的危機，立意不舉借外債；但如二十年向美國貸購賑麥四十五萬噸，計價美金九、一二、八二六元，二十三年又與美國簽訂五〇、〇〇〇、〇〇〇元美金棉麥借款，後來協議減少，形式上雖係貸購貨款性質，實際上亦未始不是一種外債。

論及內債，自當以光緒二十四年的昭信股票為發行之始。是年因第四次償還日本賠款屆期，籌借洋款無着，議准由戶部發行昭信股票一〇〇、〇〇〇、〇〇〇兩，年息五釐，分二十年償清；但以應募者鮮，故至是年八月底止，總計募得全額不過一千餘萬兩。宣統三年又發行愛國公債三〇、〇〇〇、〇〇〇元，年息六釐，由部庫擔保償還，結果亦僅募得一千二百萬元，兩次均告失敗。

民國初年，本僅恃外債度日，歐戰發生，外資斷絕，而同時國內工業與金融已有相當發展，情形迥異往昔，於是內債漸占重要地位。迄民九十兩年，因濫發結果，債信完全破產，財政部始分別加以整理，另行換發整理債票，並逐年提出關鹽菸酒等稅二千萬餘元，作為還本付息之用。截至十六年止，北京政府財政部正式發行債券計二十七種，債額達六一〇、〇六九、五八八元。至其他各種國庫證券及短期借款，截至十四年止，據財政整理委員會的核算，本息合計亦達一六八、九六四、四五三元。十六年秋國府奠都南京，前在廣東時，曾發行有獎公債三次，債額計一七、〇〇〇、〇〇〇元。在湖北時又發行湖北金融公債六、〇九〇、〇七四元，漢口國庫券八、五九九、〇五三元。以後則年有發行，尤以二十年達最高額。一二八滬變發生，財政奇絀，因有債券整理案的實施，後此舉債較少，未舉新債者，亦僅二十一年而已。

外此各種實業借款，大多係用以舉辦鐵道電信郵政航業等，其中尤以第一項借款為最鉅。光緒二十三年，與比利時簽訂京漢鐵道借款英金四百五十萬鎊，是為第一次鐵道外債。迄宣統二三年間，京奉、滬甯、滬杭甬、廣九、津浦、汴洛、正太、吉長、道清等鐵路借款，陸續簽訂。至電信方面，如大東大

北兩公司預付報費借款，煙沽正副水線借款等，亦先後成立。民國以後，又訂立隴海、同成、浦信、欽渝、寧湘、滬湘、四鄭、四洮、株欽、濱黑等鐵路借款，以及中日實業公司、馬可尼公司、東亞興業會社等電話電線借款。再以清光宣間，各省力倡商款築路，至民三陸續收商股爲國有，而向國內銀行借款以維持營業者，亦復不少。故截至十四年止，據交通部之報告，合路政借款，電政借款，其他借款等三項計之，外債達五六一、九六七、七六四元，內債達八七、三五八、六二一元，總計六四九、三二六、三八五元。國民政府近年來對於交通事業，力求發展，而內外債的數額亦續有增加，若總結起來，其數目當亦有驚人之處。

三 稅制之沿革

我國的捐稅制度，在專制時代比較尙屬完整簡單，清代捐稅除地丁兩賦外，則爲鹽課、茶課、舊制關稅、落地稅、牙帖、當稅、契稅等。太平天國軍興之後，釐金產生，而雜捐雜稅亦逐漸加多。民國以還，戰爭頻仍，軍費浩繁，勢惟有從事添加新稅，以資挹注；兼以割據形成，任意設稅以應所需，而中央稅