

吾昔常言

者有以

其

者識

者

乙丑重編 飲冰室文集 卷五十

第三集四

新會 梁啟超

治標財政策

本文爲本年五六月間旅居日本時所著。久羈海外。於國中情形。率多隔膜。所論未敢云當也。由今觀之。覺其應斟酌改易者尙多。本報匆匆出版。未及詳細商榷。故徑布之。此種政策。不過因仍舊貫。稍加整理。非有何等深遠之計畫也。且亦明知現時行政系統。窳壞紊亂。並此亦難辦到。雖然。必循是道。以整理歲計。然後財政之公開可期。而財政基礎。可以不壞。他日編製預算。非本此精神。以行之。吾信其不足以語於治道矣。若夫篇中所據資料。所擬數目。其有不正確者。則深冀讀者有以教正之。

十二月五日 著者識

吾昔常言。處今日中國而言理財。非補苴罅漏。所能有功。必須立一極大之計畫焉。其綱領旨趣。則在將貨幣政策。銀行政策。公債政策。租稅政策。冶爲一爐。前曾著第一期財政計畫意見書。既略啓其緒矣。吾固深信吾國非實行彼治本政策。則財

政基礎。終無鞏固之日也。雖然。茲事體大。且有所待於外。當局之人。非有極雄偉之魄力。極沈毅之意志。極周密之思慮。極敏活之手段。則不敢實行。且不能實行也。昔漢文帝語其臣曰。卑之無甚高論。令今可行。今本此意以作斯篇。其綱領旨趣。則將軍興以前固有之歲入歲出一爲綜核。一面估算。本年可得之歲入。實數幾何。當以何法徵收。之一面估算。本年萬不可缺之歲出。實數幾何。當以何法撙節之。兩數既略定。切實比較。然後中國財政竭蹶之程度。若何。其所以致此竭蹶之原因。安在。乃可得而察也。察乎二者。然後整理乃可得而施也。統一政府成立伊始。唐氏紹儀報告本年財政現狀。比附前清宣統三年預算案。更任意虛構。臨時歲出。乃以入不敷出二萬六千萬兩之言。騰告中外。其後參議院議員曾有人提案質問。指斥其謬。政府竟久置不答。而國民亦熟視無睹。惟於外債國民捐不換紙幣等。或提倡或反對。嘵嘵然爲無責任之言。以銷磨日月。一若此二萬六千萬歲計不足之數。鐵案如山。不能搖動。相率束手以待全國破產時期之至而已。夫我國過去現在之財政狀況。無確實統計可供參考。無論何人。殆不能確指其出入之實數也。雖然。卽如唐氏之

法比附宣統預算案以爲立論標準以吾所研究則豈惟無所謂歲計不足云爾實乃適得其反而贏餘可至二萬萬元內外但使京外當局諸君子稍能激發天良一以國利民福爲念則此固可使旋至而立有效也夫從此方面以著手整理財政則租稅系統毫未變更內外公債毫不增募乃至貨幣及金融機關等皆暫仍舊貫毫未改革然苟切實行之固已足以支持危局以待將來之進取焉矣吾故名之曰治標的財政政策也

抑更有一言當爲國民告者則本篇所論治標策與吾平昔所言治本策絕非不能相容而實乃必當並行也驚新者流動曰吾國理財舊說貴量入爲出泰西理財新說貴量出爲入此言吾固不敢謂爲盡誣也雖然尤當知泰西學者所標財政原則多端而量出爲入不過其一且此原則之適用有種種限制焉諸財政學書言之綦詳不待縷述也而其最重要最普通之原則則曰貴撙節而戒浪費此天下公理無中外一也我國財政竭蹶之原因其緣歲入穀薄而生者不過十之二三其緣歲出冒濫而生者實居十之七八苟非從歲出方面大加整飭則雖歲入稽增加倍

徒而歲出增加之比例或更過之則基礎之杌隉猶今也吾前此所言治本策爲增加歲入計本篇之治標策爲綜核歲出計如車兩輪缺一不馳所謂必當並行者一也今世言理財者必將經常歲計與臨時歲計畫分爲二各求相當之財源以應之而最有力之基礎尤在經常之一部分吾前此所言治本策其性質屬於臨時歲計爲多本篇之治標策其性質屬於經常歲計爲多所謂必當並行者二也是故苟有大財政家以處當軸則此治本治標兩策實當同時齊舉今既未能但使能先行此治標策則所裨已多而將來賡續行治本策亦可以省却無數障礙此吾著此論之微意也

上篇 論歲出

其一 中央政費

第一 中央公署費

前清宣統預算案所開列在京各衙門共九十五處都凡需行政費九千九百二十萬七千八百五十二兩有奇其中有專屬於軍事費應別爲論列者四十處曰禁衛

軍、武衛軍、滿洲八旗共八項、蒙古八旗共八項、漢軍八旗共八項、左右翼前鋒營共二項、八旗

護軍營共八項、內外火器營共二項、健銳營、善撲營、虎槍處、嚮導處、右四十項、費額六百

六十七萬五千七百二十八兩有奇。又緣政體變更之結果，其已經廢撤及將來必

當廢撤之局署，凡三十四處，曰軍機處、內閣、會議政務處、憲政編查館、吏部、禮部、軍

諮處、參謀本部可暫勿置、都察院、給事中、衙門、翰林院、欽天監、宗人府、內務府、中正殿、內繕書

房、圓明園、頤和園、東陵、承辦事務衙門、西陵、承辦事務衙門、奉宸院、太醫院、武備院、

上駟院、鑾儀衛、御鳥槍處、上虞備用處、實錄館、領侍衛內大臣處、稽察守衛處、稽察

上諭處、左右翼稅務處、方略館、禁煙公所、倉場衙門、變通旗制處、右三十四項、費額

九百十三萬八千八百七十兩有奇。又有雖不必全行撤廢，而應歸併入各部作爲

一局或一課者，如國史館、法律館，可附屬國務院；督辦鹽政處、稅務處，應歸併財政

部；步軍統領衙門，應歸併內務部。右五項、費額九十萬八千九百七十七兩有奇。

以上諸署，既應裁併，費即隨撤。禁衛軍等別論自餘中央必需之行政費，可分爲二大別。其

一則國務院及各部也。其二則憲法上所規定之獨立官公署也。枚舉其目，曰大總

欽、冰、室、文、集、卷五十一、三、中華書局印行

統府曰國會兩院曰審計院曰平政院中央官公署略具於是矣

查該預算案所列在京各衙門爲今日所當廢續設置者

或改名合併者

凡十三處其原案

支出之費如下

內閣（今改國務院）

原案支出

七九、八四二兩

資政院（今改國會兩院）

〃

二八六、六六六兩

外務部

〃

二、九二五、七三四兩

民政部（今改內務部）

〃

一、八三九、六八六兩

度支部（今改財政部）

〃

三、七七七、六三三兩

學部（今改教育部）

〃

二、一〇五、四八〇兩

海軍部（擬裁併）

〃

六、一四〇、六二一兩

陸軍部

〃

八、七五一、六二〇兩

法部（今改司法部）

〃

五五五、六二〇兩

農工商部（今工商農林兩部）

〃

一、一〇三、三二一兩

郵傳部（今改交通部）

五二、七四二、五七八兩

理藩部（今裁併內務部）

三九二、九二九兩

大理院

一四二、五二一兩

右十三項共報支出八千一百八十四萬五千二百八十七兩有奇。欲知此中有無冒濫，必須將各該部院衙門直接用費與該部院所屬事務用費劃清眉目。然後實應需用幾許，乃可得而定也。該案之編制法，全不守各國通行原則。所標項目曖昧不明。例如外務部經費，則將各公使館經費、美國游學經費包含在內。民政部經費，則將京師巡警廳等費包含在內。其餘各部莫不皆然。故欲知某部院本衙門直接所用幾何，僅據此案，殆難捉摸。而我國政費之濫，實由冗缺冗員之多。各省皆然。中央尤甚。欲舉整理之實，非先從此着手焉不可也。然則欲知各衙門適中之經費，於何求之？請比附日本以爲標準可乎。

日本明治四十二年內閣及各省經費實數如下：內閣二九四四八圓，外務省三三九一五〇圓，內務省三六八六〇八圓，大藏省二六〇七〇五圓，陸軍省三二四

○八○圓。海軍省一五二二七三圓。司法省一五七七八八圓。文部省四八九三七五圓。農商務省四四六四一圓。遞信省五八七八九九圓。右十柱都凡三百四十一萬八千九百六十七圓。右所列者皆各省內之經費其項目則俸給廳費修繕費旅費雜給及雜費等夫各國情形不同。雖不容強以彼例我。然一署中究需用若干職員。然後事乃克舉。則彼我固當不甚相遠。而日本生活程度在我之上。則我之俸給雜費等項。視彼應有減無增。彼以三百餘萬圓供全政府大小官吏之俸給及其他雜費而已。足者我比例之以作預算之標準。應無大過。今更略擬一部所需員數及俸薪列表如下。

總長一人 俸一萬二千元 共一萬二千元

次長一人 俸八千元 共八千元

參事二人 俸五千元 共一萬元事簡者或僅設一員或不設均可

司長四人 俸三千元 共一萬二千元簡部可設二司日本外務省只二局耳

司副四人 俸三千元 共一萬二千元事簡者可設司副

一等司員十二人 俸二千元 共二萬四千元事簡者四人六人均可

二等司員 十二人 俸一千元

共一萬二千元

事簡者同上

額外司員 四十人 俸六百元

共二萬四千元

事簡者酌減

都共十一萬四千元

以下所稱元數皆照舊案比較以一兩折新幣一元五角

若論部內當辦之事有七十餘人分司之已無事不舉矣吾去國久於京朝近狀雖不深悉然嘗詢老於京官之人據言庚子以後之外務部其真辦事之司員不及十人餘皆伴食耳而此十人者每日辦事又不過二小時餘晷則奔走徵逐游談也外務素稱繁部猶且如此他部可知乃近年以來衣食於各部者部動數百人其部員俸薪豐者月數千次亦數百試問所為何事者在目前當臥薪嘗膽之時舉制節謹度之實則前表所列之數已泰半耗費就令將來籌畫一切已斷然敷用而有餘內務財政陸軍或非此數不可其餘各部或得半或不及半但使人非廢才決不至廢事也按以上人數儘可無須另雇書手若繁部事多斟酌雇用每名歲三百六十元已足雖雇數十所需幾何其餘一切雜費最繁之部月費三千元無事不了簡部則半之耳

我國慣例京署皆開中飯此雖無謂然事實上恐難驟裁但使冗員不多供食不奢則此區區者所糜亦有限也

故以吾所概算

簡部歲費十五萬元。繁部二十五萬元。並臨時費。包括在內。決有多無。少又據吾所見我國今日復興海軍。尙非其時。則海軍部實應裁歸陸軍。統稱軍政部。新設之農林部。其始本爲位置黨人起見。政治上別無必須設置之理由。亦應裁歸工商部。然則將來中央官制。除國務院外。實置外務、內務、財政、軍政、司法、教育、農工商、交通之八部而已足。而其經費合計則自二百萬元至二百五十萬元。既綽綽有餘。

此外或有特設局署。雖歸各部管轄。而非設置於部中者。

例如日本大藏省所管有主計局、主稅局、理財局、國

債局皆設置於省內者也。其造幣局專賣局等則設置於省外者也。

其局所最多不逾十處。其經費最多不逾五六十

萬。故總計中央各大小行政官署經費。歲得三百萬元。當無慮不敷也。

總統府經費。今無從懸斷。試以美國爲比附。美國大總統副總統俸給及總統府經費合計。歲需三十二萬九千四百二十打拉。若以常理推測。我但歲得五十萬元。當已足迴旋。今府中分設各局科。一如國務院之有各部。需費之鉅。實緣於此。據事理論。國務院大小官吏皆由大總統直接間接任命。卽無一非大總統之心膂手足。何取乎於府中別置庶職。架屋支床。且府中設官既多。隱然與國務院對峙。其弊也政。

出多門。甚或互猜互鬩。則禍之中於國家者深矣。故美國總統府除官房秘書書記庶務等員外。別無他官。以國務各部皆直隸於總統。無所謂總統私人也。其費之省則亦以此。我國前此專制君主每敬遠大臣而別設機關以位置其私人如漢代政權由三府而移於臺省前清政權由內閣各部而移於軍機處是其例也府院對峙勢必至此。此於責任政治最不相容。今日所宜預防也。我國誠遵斯軌。則府中經費絕無須多。今事勢既有所未能。故支銷自不容太嚴。且近者方將在府中別置顧問院。禮羅中外名士以贊新猷。所費較多。諒非得已。今擬總統府及所屬顧問院之經費共爲一百萬元。視美國加三之二。殆無復不足之爲慮矣。

日本貴族院費六四九二二三元。衆議院費八七五七四一元。都爲一百五十二萬四千九百六十四元。我國上院議員約三百人。下院議員約五百人。則所費略當視彼稍增。蓋每議員給歲費二千元。共需一百六十萬元。更四十萬元略足供兩院院費也。今可暫擬國會費爲二百萬元。

日本會計檢查院費二一三九七五元。我審計院費可暫擬爲二十萬元。

日本行政裁判所費七三六二三元。我國幅員廣漠。平政院當設兩級。且設分院數

處。或用。巡回。裁判。制。故。平。政。院。費。應。暫。擬。爲。三十萬元。

右總統府費國務院各部費國會兩院費審計院費平政院費合計約需六百萬餘元。

今以優待前清皇室費四百萬元。

原定四百萬兩幣制定後應改爲四百萬元

實共需一千萬餘元。

第二 外交費

宣統預算案報外務部經費需三百五十四萬四千七百三十二兩有奇。出使經費及各省外交費在內。將來外交權當全歸中央。各省交涉使理宜裁撤。但在都督府中置一交涉課而已。足故所謂各省交涉費者。應從省汰。然則此項經費。除外務部衙門支銷外。惟以出使經費爲大宗而已。日本在外使館費三百三十餘萬元。我國置使未逮日本之多。領事缺視彼尤少。故未便援以爲例。查我國外交費。當前清總理衙門時代。歲支不過六七十萬兩。庚子後改稱外務部。大加薪水。漸增至八九十萬。其後增設使領各館。館員一一增薪。至光緒三十一二年間。遞增至百二十萬兩。內外宣統間又更增矣。前此從關稅項下提船鈔三成罰款三成充經費。歲歲有盈。

甲午以前積存至五六百萬兩。經清醇王提五百萬充頤和園工程。至庚子後除散失不計外。尙存七八十萬兩也。逮宣統始入不敷出。其實所增之員。何一非冗濫。所加之薪。何一非虛糜。前此六七十萬者。今兩三倍之。試問事能加治焉否也。既增費而事不加治。卽裁費而事不加廢。反勘對照。理至易明。今可將現行經費改兩爲元。在外使領各館費。約裁至百二十萬元。決非苛虐。部中電報酬應雜費。可定爲二十萬元。各館電報川資。大約不過十餘萬元。假定爲二十萬元。再加三十萬元。作爲預備意外用款。如特派專使及電報不敷等用。合計二百萬元。綽乎其有餘裕也。

第三 內務費（中央之部）

宣統預算案報民政部經費需一百八十四萬六千六百八十六兩有奇。京師巡警廳等費在內。而各省民政費不與焉。查京師內外城總廳係仿日本東京府下警視廳之制。別爲獨立一署。故經費亦得與日本相比附。日本東京市之幅員人口皆過於我北京。而彼之警視廳又不徒管該市也。並東京府所屬諸郡而管之。然其經費不過二十三萬五千零五十八元耳。與我比較相去何遠耶。況我尙有步軍統領費。

六十五萬九千九百餘兩。耶是故步軍統領必當裁撤其內外巡警費在理亦宜削減泰半。但今方在倣擾之秋。恃此以保衛首善。維持治安。多削恐非所宜。或可暫擬爲百五十萬元耶。

其各省民政經費項下一六六一七四八兩有奇。應歸入地方行政費條下論之。

第四 財務行政費（中央之部）

宣統預算案此門所列項目。有不能削減者二條。

其一。各洋關經費五百七十五萬七千四百兩有奇。折算新幣。應需八百六十三萬六千一百元。

其二。賠款洋款及各省公債五千六百四十一萬三千五百七十六兩有奇。折算新幣。應需八千四百六十二萬零三百六十四元。

原案有稅務處鹽政處等署經費八萬九千四百餘兩。此等徒擁虛名。其力實不能支配各地方。故應裁撤於部中爲置一局課足矣。原案此兩項費額共七十餘萬兩。然冗員濫薪居泰半。今卽別爲定經費約二十萬元已足矣。其鹽政若用特別法整

理則可置特別會計也。

造幣廠印刷局造紙廠三項經費。原案與度支部衙門公費合計。其各自所需之費若干。無從指出。然此等皆含有官業性質。其收支總可相償。故於支出項下不別列之。亦無妨也。

第五 教育費（中央之部）

宣統預算案學部經費一百八十四萬六千四百三十七兩有奇。學部直轄各學堂經費在內。今該部直轄學堂有幾。所費細目爲何種。吾未能確知。但其必大半耗於冗員濫費。固不待問耳。雖然此費不宜撤減。故吾欲於該部直接用費外。暫撥爲二百萬元。爲中央教育費。以辦大學。高等學校。師範學校等。但開銷當加核實耳。

第六 國防費

宣統預算案之歲出。以軍事費占其三分之一強。計陸軍部所管一萬二千六百八十四萬三千三百三十三兩有奇。海軍部所管一千零五十萬三千二百零二兩有奇。而陸軍部所管。除本部支銷外。可分爲二大類。一曰養兵費。二曰其他軍事費。

養兵費如下

兩

禁衛軍

二、一六六、〇六〇、四七〇

旗營

八、八六三、六二九、二二一

綠營

三、八六二、二〇二、九一六

防營

一、八、六二二、一四三、七七七

武衛左軍

一、〇〇五、九〇五、七二七

新軍

五、八、七六〇、二三五、七四六

合計九千三百二十八萬零一百六十七兩有奇

其他軍事費如下

兩

綠營防營裁遣費

六、五八六、三八七、四〇二

籌備軍裝

四、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇