

國立中央研究院
社會科學研究所

叢刊

第二十二種

縣地方財政

彭雨新著

商務印書館印行

中華民國三十四年二月重慶初版
中華民國三十四年十一月上海初版

(32400 滬報紙)

國立中央研究院社會科學研究所叢刊
縣地方財政一冊

定價國幣叁元肆角

印刷地點外另加運費

著者 彭雨新

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

3.70×160=592.00

導 言

縣地方財政，向屬混亂，經十年來中央及地方財政當局之努力，從地方捐稅之整理財務行政之爬梳以進於收支系統之建立，其間因地制宜因時制宜之演變複雜情形，幾於每省各異，官書紀錄以及私人述作，鱗爪不全，欲明梗概，甚屬非易。邇年新縣制推行，縣地方事業應時發展，經費需要益鉅，縣財政問題遂為一般研究政治及財政者所注意，而自三十年夏中央改訂各級財政收支系統以後，縣財政列於自治財政之主體，與國家財政相對立，其重要性益形顯著。兩年以來，各項縣財政收支法制，日臻完備，惟若干問題尙值探討，進一步之增進與調整或尙有待。筆者近年從事各省地方財政調查，就已蒐集之資料加以整理，將縣地方財政演變情形以及現行制度概況，分述八章，前六章為縣財政收支之分析，後兩章為縣財務行政之檢討，都為一冊，名曰『縣地方財政』，雖資料不全，論述不免舛誤，然以此供研究地方財政及地方政治人士之參考，或亦稍有裨益。

欲知縣財政內容，須先明其收支系統，本文第一章專述縣財政在各級收支系統中之演變經過，從民初以迄現在，說明其演進之趨勢以及現行制度建立之要義。第二、三兩章分別述論縣支出，前章根據歷年度縣預算數字，將各省縣地方經費分配情形，加以比較分析，所得結果，一為縣經費一般均為貧乏，二為各縣經費相互差異甚大；第三章討論縣支出內容，將過去縣地方行政費保安公安費及教育費三大支出加以檢討，再從縣支出性質以論今後縣事業經費增加趨勢，說明過去及將來縣支出重心之所在。第四、五兩章為關於縣收入分析，前章根據歷年度預算數字，敘述縣收入之消長趨勢以及各項重要收入之縣際間相互差異情形，與過去省補助費對縣財源調劑所發生之作用；第五章討論縣收入制度，先就過去縣地方附加制及攤派制加以檢討，再就現行縣地方稅制內容以及稅課以外各項重要收入之性質作一簡括闡述，藉資瞭解現有縣地方本身收入之有限，非賴上級財源調劑無以適應其本身支出。第六章討論縣與各級財政收支關係，就改訂財政系統後中央與

縣財政之調劑方法，提出補助金制度之引用問題；又就縣與鄉鎮財政關係闡述鄉鎮財政建立問題。第七章爲縣財務行政沿革，就縣財政機構縣預算制度演變經過分別敘述。第八章爲縣財務行政論，仍承接上章分財政機構之調整與縣預算制度之建立，就現實情形加以討論。至關於公庫行政會計制度等因其純屬技術問題，法制具備，且在縣財務行政中無多特點，故未單獨述論。

筆者草述此文，深以過去各縣地方事業不能平均發展之原因，由於縣際間財政收支差異太甚，富庶縣份，各項經費皆較優裕，貧瘠縣份，最低限度之行政支出，且苦無法維持，事業經費，更屬微薄。此種財政上之差異，雖因地域及時間關係，不能一時強求齊一，但若長此不加糾正，將致畸形日甚，邊鄙人民終無享受地方事業設施福利之機會。文中關於此點，一再申述，所望從財政收支之調劑，漸次糾正此種演襲相承之缺點，凡所稱『平均發展』，即對過去畸形發展之糾正而言，而非一時強求齊一之意，此所當先加聲明者。

本文之作，承本所所長陶孟和先生指示進行方法，予以各省實地考察機會，獲益良多。文稿經陶孟和、梁方仲、徐義生、巫寶三、呂恩萊諸先生加以指正，方仲先生尤多啓迪教益之處，至所感激。筆者近年實地調查，承財政部地方財政司及川、黔、湘、贛、桂、粵各省省縣地方財政機關多予方便，俾獲詳詢實際情形，借閱有關檔案，重要資料，得以蒐集略備；又一部份資料，係嚴仁廣先生歷年調查所得，前功應紀，於此並致謝忱。至篇中文字，概由筆者自負其責，學識所限，深望閱者有以教之。

三十二年九月彭雨新識於中央研究院社會科學研究所。

凡 例

- 一、縣地方財政雖濫觴於清末，惟在國民政府建都南京以前，縣之收支純由省級管制，無單獨財政可言，十六、七年後，縣地方經費收支漸爲一般所注意，嗣經軍事委員會南昌行營整頓剿匪省區縣地方財政，預算、公庫、征收、審核等制，漸具規模，二十三年第二次財政會議後，一方面縣預算普遍編製，一方面縣收入漸謀充實，三十年第三次財政會議後，縣財政收支系統及財務制度始見確立，本文內容，純以縣財政沿革及現況爲述論之歸趨，並着重於各項制度演變之分析。
- 二、本文資料蒐集截至三十二年夏爲止，文中所稱『現在』卽指此時而言。
- 三、文中所引數字及法規條文，力求真確，資料來源，一一註於頁末，以便閱者參照，至各原始資料以限於篇幅無法附錄。
- 四、我國縣財政，以農業社會爲其背景，與歐、美工商業發達之都市財政，本質不同，又我國地方財政之發展自有其特殊沿革，故本文對各國地方財政制度甚少引述。
- 五、過去一般討論縣地方財政，大抵以田賦契稅等佔重要篇幅，本文以現行縣財政收支系統爲中心，於過去佔居縣收入重要地位之田賦契稅等稅制本身，均不贅述。
- 六、文中分析縣預算數字，雖因過去預算編制未能完全一致，單獨分項比較，不免分析失真，然加以分類，大量觀察，亦可藉明收支分配情形。

「縣地方財政」內容提要

本書著者曾赴各省實地調查，蒐集資料豐富，將我國縣地方財政沿革以及現行制度，詳加分析，並提出重要意見甚多。全書十四萬言，共分八章：第一章，縣財政在各級收支系統中之演變，第二章，縣地方經費分配概況，第三章，縣支出論，第四章，縣地方收入消長情形，第五章，縣收入論，第六章，縣與各級財政收支關係論，第七章，縣財務行政沿革，第八章，縣財務行政論。本書可作大學用書，亦為政府機關人員之良好參考手冊。

目次

導言

凡例

「縣地方財政」內容概要

第一章 縣財政在各級收支系統中之演變.....	1
第一節 二十三年以前之縣財政收支.....	1
第一目 北京政府時代.....	1
第二目 民十六至二十三年.....	2
第二節 第二次財政會議至第三次財政會議時期之縣財政收支... 3	3
第一目 省縣收支標準.....	4
第二目 財政收支系統法.....	5
第三目 縣各級組織綱要中之縣財政規定.....	6
第三節 改訂財政收支系統後之縣財政.....	11
第二章 過去縣地方經費分配概況.....	16
第一節 戰前及戰時縣歲出預算額增減之趨勢及各省分配情形...16	16
第二節 各項經費在總支出中之地位.....	21
第三節 各項經費額分配於每人口及單位面積概況.....	26
第四節 各縣歲出經費之差距.....	30
第三章 縣支出論.....	42
第一節 過去地方三大支出之檢討.....	42
第一目 縣行政費.....	42
第二目 縣保安公安費.....	47
第三目 縣教育費.....	54
第二節 從縣支出性質以論今後縣事業經費增加趨勢.....	59
第一目 縣支出性質之根據.....	59
第二目 過去縣事業基礎及今後事業進展趨勢與經費支應...60	60

第四章 縣地方收入消長情形	64
第一節 縣地方收入之消長趨勢	64
第一目 田賦屠宰稅在縣收入中之趨勢	64
第二目 各項收入在縣預算中所佔之地位	68
第二節 縣地方各項重要收入之縣際間相互差異	74
第三節 縣補助收入與財源調劑	82
第五章 縣收入論	85
第一節 過去縣收入制度兩大特點之檢討	85
第一目 附加制	85
第二目 攤派制	88
第二節 現行稅制分述	90
第一目 房捐	90
第二目 屠宰稅	96
第三目 營業牌照稅	99
第四目 使用牌照稅	102
第五目 筵席及娛樂稅	104
第六目 今後縣地方稅制之展望	105
第三節 稅課以外之收入	108
第一目 公款與公產	108
第二目 其他收入	111
(一)特賦與規費收入	111
(二)公有營業與事業之收入	112
(三)地方性之捐獻與遺贈收入	114
(四)公債與賒借收入	115
第六章 縣與各級財政收支關係論	117
第一節 中央與縣財源調劑方法	117
第一目 改訂財政系統後中央與縣財源之調劑	117
第二目 補助金制度之引用	124
第二節 縣與鄉鎮財政收支關係	131

第一目 鄉鎮財政獨立問題·····	113
第二目 縣與鄉鎮財政劃分之現況·····	117
第三目 縣與鄉鎮財政收支之調整問題·····	140
第七章 縣財務行政沿革·····	142
第一節 縣財政機構沿革·····	142
第一目 裁局改科及改組財務委員會以前之縣財政機構·····	142
第二目 裁局改科及改組財務委員會以後之縣財政機構·····	149
第二節 縣預算制度沿革·····	159
第八章 縣財務行政論·····	171
第一節 財政機構之調整·····	171
第一目 稅務機構之合一·····	171
第二目 縣會計室與財政科組織之調整·····	173
第三目 縣財政視察督導制度之建立·····	175
第四目 縣銀行制度之商榷·····	177
第二節 縣預算制度之建立·····	178
第一目 縣預算制度應重新建立之理由·····	178
第二目 縣預算編審問題·····	180
第三目 縣預算執行問題·····	163

縣地方財政

第一章 縣財政在各級收支系統中之演變

晚清以前，縣無財政可言，知縣爲國家征收賦稅，受成於布政使司，縣經費出入悉由國庫收支，地方人士捐資興辦公益事業，官廳例不干涉，公款公產由地方士紳經理而已。自清末舉辦新政，頒佈自治章程，縣經費需要既多，地方捐稅漸起，惟一切均乏章制無所準繩。民國建立，縣地方財政之演進，可分爲三時期：一爲民元至二十三年，其間北京政府時代縣財政純爲省級統制，即在國民政府時代亦仍屬省級附庸，可謂縣財政混亂時期；二爲二十三年第二次財政會議至三十年第三次財政會議，其間如『省縣收支標準』之訂頒，『財政收支系統法』之公布，『縣各級組織綱要』之實施，皆於縣財政基礎之建立甚關重要，可謂縣財政培養時期；三爲三十年第三次財政會議以後，縣財政歸於自治財政系統，與國家財政系統相對立，一切財政章制，臻於完備，可謂縣財政建立時期。茲將上述三時期中縣財政收支之演變情形先加分述。

第一節 二十三年以前之縣財政收支

第一目 北京政府時代

民國初建，國家地方收支，即作形式劃分。元年冬，財政部釐定『國家地方政費標準』，以爲當時編訂預算之依據，其中所定地方費項目，有立法費、教育費、警察費、實業費、衛生費、救卹費、工程費、公債償還費、自治職員費及徵收費等十項。二年冬復訂定『國家稅地方稅法草案』，翌年加以修正，

其中所定地方稅爲田賦附加、商稅、牲畜稅、糧米捐、土膏捐、油捐及醬油捐、船捐、雜貨捐、店捐、房捐、戲捐、車捐、樂戶捐、茶館捐、飯館捐、肉捐、魚捐、屠捐、夫行捐及其他雜稅捐等二十項（將來應設之地方稅有房屋稅、國家不課稅之營業稅、國家不課稅之消費稅、入市稅、使用物稅、使用人稅等六項）。當時所稱『地方』，包括省、縣及鄉鎮，上列各項經費及稅收之分配，統由地方團體自定，故縣雖因其爲地方團體而應有財政收支，惟單獨收支內容則未確定，劃歸地方各稅中，田賦附加則因田賦向來帶徵各款『錯雜紛紜』，其他十九項稅捐，則以其『參差零星』故劃歸地方團體，⁽¹⁾簡言之，即地方各級政府所得分得者僅爲『雜捐稅』而已，此雜捐稅之分配既由地方團體自定，而省又爲地方之最高級，厚省薄縣，勢所必然，縣所能分得者，自極有限。

以上國地收支劃分兩案，雖形式上曾由財政部於編製預算時通電各省實行，然當時縣即無預算編製，因無單獨收支，縣財政包孕於省財政之中，不明真象。民八北京政府公布之『縣自治法』，規定縣自治團體之經費爲下列各款：（一）縣自治團體財產之收入，（二）縣自治團體公共營業之收入，（三）縣自治稅，（四）使用費及規費，（五）過息金。縣自治稅之內容未經指明，惟據該法所規定縣議會職權中有議決縣自治稅規費使用費之徵收一項，是自治稅除法令別有規定外，地方議事機關有因地制宜決定之權，至稅課範圍，未有具體限制。民十二年宣布之憲法，有關於國地收支劃分之規定，將田賦契稅捐作地方稅源，但其中所指地方，僅爲省之一級，縣財政略而不具。按民八縣自治法及民十二憲法均未見實施，終北京政府時代，縣財政收支長在混亂狀態中。

第二目 民十六至二十三年

國民政府初期，財政部兩度劃分國地收支，一爲十六年夏古應芬部長時代公布施行之『劃分國家收入地方收入暫行標準案』及『國家地方支出標準案』，二爲十七年夏宋子文部長召開第一次全國財政會議時重新提出前案所決議通過及公布實行之新案。兩者大致相同，前者之實施期間僅爲一

(1) 見賈士毅民國財政史第一編，p. 113 所載當時財政部籌議原案理由一。

年，且限於數省，後者實施期間甚長且普遍實施，茲將後者有關縣財政各點略述如次：

一、地方收入項目定爲田賦、契稅、牙稅、當稅、屠宰稅、內地漁業稅、船捐、房捐、地方財產收入、地方營業收入、地方行政收入、其他屬於地方性質之現有收入等十二項，並定營業稅宅地稅所得稅之附加稅及其他合於地方性質之收入四項爲將來地方收入。

二、上列各項，爲省之收入權限，至省與縣收入之分配，由各省自定之。

三、地方支出項目定爲地方黨務、立法、行政、公安、司法、教育、財務、農礦工商、公共事業、地方工程、衛生、救卹及債款償還等費十三項。

四、省縣支出如何劃分未有規定。

從地方收入項目而言，田賦、契稅、營業稅劃歸地方，蔚爲以後地方三大稅源，除稅課收入外，並有地方財產、營業、行政及其他地方性質之收入，皆爲過去所未規定，此後地方財政之克定基礎，原因在此。惟省縣收支未加劃分，省爲縣之上級，可以任意處置，縣財政壓伏其下，無以自立，此又與民二劃分案同具缺點。其所表現於此後之事實者：（一）所有劃歸地方之稅源全由省級把持，鮮有將某項稅收一部份分給與縣者。（二）省或中央事務，堆集於縣，經費無着，輒令就地籌款。（三）縣之收入，除公產公款外，仰賴附加攤派。（四）土地爲附加攤派之主要對象，日益加重，寢致農村經濟有崩潰之虞。（五）各縣附加對正稅之比率懸殊，人民負擔相差甚遠。（六）縣地方事業受經費限制無法進展。（七）縣行政費多由省款開支，保衛費多由保甲分別攤籌，教育費建設費等多賴專款保障。（八）收支散漫，財務行政混亂，縣政府無法統籌。（九）若干省份雖頗注意於地方稅制之整理，但所整理各稅皆爲省稅，惟附加收入常因正稅整頓而有增收，與縣財政頗有裨益。（十）少數省份，省對縣撥給補助款。

從大致說來，民十六年以後，地方收入雖已確定，縣財政因在收支系統中純爲省所統制，迄未建立良好基礎。

第二節 第二次財政會議至第三次財政會議時期之縣財政收支

自二十三年第二次全國財政會議至三十年第三次全國財政會議期間，

縣財政收支內容在法制上經過三次演進，一爲『省縣收支標準』，二爲『財政收支系統法』，三爲『縣各級組織綱要』中關於縣財政之規定。茲分述如次：

第一目 省縣收支標準

第二次全國財政會議，集中於整理地方財政之討論，關於縣收支內容之決議，經通過『省縣收支劃分標準原則』五項，旋經財政部呈請行政院通飭各省照此原則並參酌各方提案，體察地方情形，迅將各該省劃分省縣市收支標準，妥爲擬訂，呈院核奪。此五項原則內容要點如下：

- 一、縣市與區鄉鎮財政合爲一體不再劃分。
- 二、省縣稅收劃分，依稅捐種類分別歸屬，不以正附稅爲區分，其大宗稅捐不能完全歸省或縣市者，按成數分配之。
- 三、關於支出之劃分以其機關及事業設施目的之所屬爲依歸。
- 四、省與縣市稅收劃分以後，彼此不得附加。
- 五、省與縣市支出劃分以後，遇有必要，仍須互相協助。

上列各項原則，應加說明者數點：第一、過去各縣區鄉鎮之臨時攤派極爲普遍，財政單位愈多，其紊亂情形亦愈甚，縣市與區鄉鎮財政合一，始有統籌整理之可能。且當時省與縣市之具體劃分尙待實現，縣市財政基礎既未確立，驟談縣市與區鄉鎮財政劃分，爲時亦覺太早。第二、過去縣之收入，大部取之田賦附加，而減輕田賦附加爲當時一致要求，故劃分原則中，明定劃分時不以稅捐正附爲區分，劃分後並彼此不得附加。第三、財政會議對縣收入之另有規定者，一爲田賦：在各縣辦過土地陳報以後按改訂科則徵稅，附加名目一律取消，其所收稅款之分配，以省得 40%，縣得 60% 爲原則，並按各縣地方情形酌量損益，在土地未實行清丈以前，不能按照陳報地價徵收者，應將科則刪繁就簡，附加不得超過正稅總額，正附稅併計不得超過地價百分之一，自二十三年度起，不得以任何名目再增附加；二爲印花稅：中央爲抵補各省廢除苛雜減輕附加損失，以菸酒牌照稅全數劃歸地方辦理，並以印花稅提撥一成歸省三成歸縣二成接濟邊遠貧瘠省份：(1)

(1) 見財政年鑑第十三篇第八章，p. 2259。

上述五省劃分原則，雖經中央通飭各省照辦，惟因當時各省財政，在裁釐廢雜及減輕田賦之後，省庫支絀，不能顧及縣之收支，且上述劃分標準，不過原則上空洞規定，如各省各自單獨擬定具體辦法，勢將省與省異，反形紛歧。關於田賦在辦理土地陳報後省四縣六之分配比率，各省實施情形不一，一般多視原來省縣正附比率而酌定增減，例如安徽省當塗縣陳報前省縣田賦比率為 43.63 與 56.37 之比，陳報後為 43.55 與 56.45 之比，江蘇蕭縣未陳報以前省縣比率為 29.94 與 70.06 之比，陳報後改訂為省三縣七；河南陝縣陳報前省縣比率約為省四縣六，陳報後亦倣蕭縣改為省三縣七；⁽¹⁾ 貴州各縣過去向無田賦收入，二十八年起土地陳報完成各縣賦額增加至三倍以上者，准於征足總額內以二成五留縣，賦額增加不及三倍，准於徵足總額內以二成留縣。⁽²⁾ 大抵各省辦過土地陳報縣份，其賦額較前溢出者，對縣財政多少有所裨益。至附加不得超過正稅之規定，雖各省屢有減輕附加數額報告，然因縣地方向無確定稅源，不得不仰賴附加，今不問原有正稅輕重，徒作附加不得超過正稅之限制，非但未顧及各地田賦負擔之不均，亦未予縣財政以伸縮地步；且各省附加並非限於縣地方加徵，省亦常於正稅之外，徵課各種名目，若省附加原已甚高，則在附加不超過正稅之限制下，縣所能附加者不得不少，是限制附加，對省財政或無影響，對縣財政則影響甚大，情勢所迫，惟有變更附加方式，或變換名目，以易觀聽，或臨時加徵，諱不報案，實際上附加尚多仍舊，縣財政收入之胚形依然未改。中央劃歸地方之菸酒牌照稅，縣無分潤，印花稅三成歸縣之款，雖歷年照撥，惟數額殊為有限，貧瘠縣份尤無濟於事。

第二目 財政收支系統法

第二次財政會議中，財政部長蔣挺生委員提送『財政收支系統法及整理地方捐稅條例草案』交付審查，經議決由財政部轉請行政院咨請立法院迅將應行頒布之各項有統系之稅法及收支系統法早日制定，以便遵行。

(1) 但照此分配後，省稅項下之築路附加，在未取消前，如溢收數不足其原有之實收數時，得由縣稅項下撥款補足之。

(2) 參考貴州省二十八年貴州省政府公布之『修正貴州省已辦土地陳報各縣提留田賦補助縣地方經費辦法』。

二十四年七月，『財政收支系統法』由國府公布，該法對縣財政收支內容已作具體規定，原起草委員衛挺生曾發表其起草經過說帖，要點如下：

(一)因縣市鎮鄉均方積極籌辦自治，若其財政收支不以法律明定，則一切自治事業殊難進行。

(二)因憲法已經起草，短期內或可成立公布，而全國各級政府與自治團體一切政事賴以舉行之財政，尚未籌有統籌之辦法，則憲政何由實施？

(三)因劃分稅源之主張祇適用於剛性各稅，至柔性各稅，則各級政府及自治團體均將賴以平衡其預算，即支出方面亦非全體可以劃分而外，尚有收支配置之種種問題，而且省與省間，縣與縣間，市與省縣間，常有貧富懸殊之情事，若國家欲其經濟文化平均發展，則收支調劑之問題亦極重要。故欲使全國之財政合理化，則僅足以解決局部問題之原有財政收支劃分標準，殊不足以應此使命，而統籌之財政收支系統法，實有制定之必要。

(四)因國民政府目前對於整理地方捐稅具有決心，全國各級政府及自治團體之收支系統，未先釐定，則不特枝枝節節之整理殊難收效，而且整理之時，亦殊鮮合法之標準。

就上述各點，可見收支系統法之精神在補正原有之國地收支劃分標準並將財政會議議決省縣收支標準五項原則作具體之規定而以調劑各級收支建立縣財政基礎為立法根本。

二十六年三月，『財政收支系統法施行條例』，亦經公布，對系統法實施問題加以補充規定。茲將系統法及施行條例對縣財政之重要變動，以及該法所以遲遲未見實行之原因，略述如下：

系統法中對縣收入關係最大者為土地稅（田賦）。過去縣田賦收入僅就正稅徵課附加，現則劃歸縣有，但除中央因整理土地需用經費時得提取10%外，應以15%至45%歸省。土地改良物稅（房捐）亦劃歸縣有，以同樣百分數歸省。契稅在未依土地法舉辦土地稅區域，照舊徵收分配。其次為營業稅從省分得30%，所得稅從中央分得20%至30%，遺產稅從中央分得25%。其次則為營業牌照稅，使用牌照稅及行為取締稅三者全部指作縣稅。此外，中央或省為求各區域間經濟文化等事業平均發展得對縣給予補助金。支出方面，系統法所附支出分類表中，列舉各項縣支出科目，此

各項科目與省支出表中所列者，僅少『移殖支出』一項，餘均相同，僅於各科目下有『省』『縣』兩字義之別而已。

系統法始終未見普遍實施，其最大原因則爲三級制財政分配問題，而其關鍵不在中央或縣，而在省之一級。自十九年以來，各省奉令裁廢釐金及各項通過稅，繼而鹽稅省附加收歸中央，繼而厲行禁煙，特稅來源斷絕，皆予省財政以重大損失，除沿海數省田賦營業稅稅收較豐外，其餘各省或仰賴中央鉅額補助，或依舊暗徵鹽稅附加及貨物通過稅等，遼遠省份甚且繼續留用國稅，此種情形，自二十六年對日作戰以後尤爲變本加厲。如實行收支系統法，則中央稅收，各省不能繼續分潤，省之收入將限於系統法中所定各種，較原有法定收入尙須減少，大多數省份必感無以支應。從縣財政立場言，系統法之實行，未見一般均爲有利：土地稅縣所分得者爲 55% 至 85%，若提出 10% 作土地整理費，則應爲 45% 至 75%，在省財政困難情形之下，如省以上級地位，將分配省級比例提至法定最高限度（45%），則縣所得者，將不過 55% 或 45%（提出 10% 土地整理費時）。以二十五年各省田賦正附稅合計，省田賦平均佔 58%，除去徵收費當在 50% 以下，縣所得者當爲純收入 50% 以上（縣附加不負擔徵收費），與 55% 甚爲接近，是系統法之規定土地稅爲縣稅藉以確定地方財政之目的，仍不過依然如故。甚至如二十五年江蘇田賦省稅預算數爲一千二百七十四萬，縣附加則達二千二百三十萬（省佔 36% 強縣佔 64% 弱），湖北田賦省稅爲二百二十五萬，縣附加則爲六百零六萬（省佔 27% 強縣佔 73% 弱），若按系統法最高限度（45%）歸省計算，縣收入將較原有減低不少。又就營業稅分配比率言，縣所分得者爲 30%，此爲過去所無者。但系統法施行條例規定屠宰稅改征營業稅，在屠宰稅已劃作縣稅之省份（廣西自二十二年起，湖南自二十七年起，江西自二十八年起），因屠宰稅率多已增加甚高，稅收暢旺，在縣收入中與田賦附加相上下，如改徵營業稅，稅率當嚴重減低，則其從營業稅所分得 30% 之實額或不如原屠宰稅之實額。所得稅與遺產稅尙在籌辦初期，所可分給縣額當甚有限。營業牌照稅、使用牌照稅及行爲取締稅雖定爲縣單獨稅源，然除少數繁盛縣區外，稅量無多，在縣收入中不能佔居重要地位。系統法如見實行，除國家財政不受影響外，省縣收入所可發生之變動不外三種：（一）

縣收入實額損益不大，但省財政因須進一步劃清國省稅權，感受困難者（國省財政尚未明白劃分各省），在此情勢下，省不願意；（二）縣收入可望增加，但省財政須受損失者（如貴州省），在此情勢下，省亦不願意；（三）縣收入可能反受損失者（如上述縣田賦附加原估田賦總額比率甚大省份），在此情勢下，如見實行，則與系統法立法精神不合。總之，系統法立法原意在損省益縣，但在上述三種情勢下，皆有困難，而其關鍵在省而不在縣，可見縣財政如欲單獨建立，在省制未變省財政未變之前提下，殆無法實現，識者認為調整地方財政當先改良省制，實為一針見血之論。（1）

第三目 縣各級組織綱要中之縣財政規定

縣各級組織綱要於二十八年九月公布，二十九年各省先後實行。綱要中對縣收入之規定如下：

一、土地稅之一部（在土地法未實施之縣各種屬於縣有之田賦附加全額）。

二、土地陳報後正附溢額田賦之全部。

三、中央劃撥補助縣地方之印花稅三成。

四、土地改良物稅（在土地法未實施之縣為房捐）。

五、營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前為屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）。

六、縣公產收入。

七、縣公營業收入。

八、其他依法許可之稅捐。

上列規定均較財政收支系統法對縣收入所規定者為易實行。第一、田賦縣附加仍歸縣有，於省財政無影響。第二、土地陳報後正附溢額田賦之全部歸縣，原係二十三年院頒『辦理土地陳報綱要』中已有之規定，（2）中央劃撥補助縣印花稅三成，亦為二十三年來已成事實，均於省縣財政無變動。第三、房捐過去各省多已由縣征收，為數有限，若如財政收支系統法規定以

（1）參考二十八年三月十九日時事新報尹文敬先生：『改良省制與調整地方財政』一文。

（2）辦理土地陳報綱要第二十一條規定『新增田賦除儘先抵補減輕田賦附加外，其餘均應撥充地方事業經費』。