

湖北楊汝梅著

民國財政公

商務印書館發行

緒論

總論世界財政改造之新思潮及吾國財政大概

曩時財政學說。其目的在維持公共政府之生存。自人民徵求收入。以支付公共政府之經費而已。此種財政。乃離開人民經濟。辦理所謂國家法人之特種經濟行為也。施行此種財政之方針。偏重國防費及財產保護費（即資本保護費）。其結果不免擁護少數特權者。並助長獨占投機事業。實有偏頗不公之弊。常足壓迫多數人之生計。而激起戰爭。此次歐洲大戰之慘禍。雖原因不一。而昔時之財政不公。亦有以促成之也。因戰後財政之混亂。及多數人思想之變化。遂使世界財政制度。發生根本上之改造思潮。據最新財政學說。財政實包括人民經濟而言。即總合一般經濟之事務。而統制之。而整理之。所謂共同經濟行為是也。人民經濟之生產及分配。如何統制。社會各階級之所得不平均。如何調劑而整理之。如何能將私有者獨占的剩餘價值。變為公共均可利用之必要價值。凡此皆將為國家財政上之責任。推是道也。國家遂為共同經濟之事務所。國家支出。實為共同經濟之消費。此消費須能造出社會必

要之價值。實言之。國家支出。須能造出公共平和、公共生產、公共幸福、公共文化之各價值。始合財政原則也。俄國革命伊始。採極端之共產主義。無租稅。無公債。無貨幣。國家財政。純然變為全體官業經濟。遂引動世界經濟革命之思潮。然其進行之程序。過於偏激。與社會實情。不能相應。其政策卒歸失敗。現採新經濟政策。漸復財政之原狀。惟公債仍然廢棄。租稅以徵收實物為主而已。其他各國。則租稅也。公債也。貨幣也。皆儼然存在。惟因戰爭關係。大增租稅。濫發公債及紙幣。社會感受不可思議之痛苦。雖俄國共產主義。多歸失敗。而財政上改革之思想。且方興未艾。其事亦次第實現於世界矣。謂余不信。請舉左列現象以證之。

第一、民政費之逐漸增加。

歐戰後各國歲出經費之分配。漸生變化。實言之。即軍備費逐漸減少。民政費逐漸增加是也。惟就各國預算上歲出之數字觀之。因公債支出增加。覺民政費之比例。尚不甚大。然已可窺見其增加之程度矣。試從各國預算總額中。除去戰爭時之國債費。則英國民政費。在戰前占百分之五十二。戰後已增為百分之五十四。法國民政費。在戰前占百分之四十。戰後已增加為百分之四十七。義大利民政費。戰前占百分之五十三。戰後則占百分之五十五。德國民政費。戰前占百分之四十八。戰後已增為百分之六十。俄國因廢棄國債。民政費遂占百分之九十。惟美國因一時國債支出太巨。戰前民政費占百分之六十一。戰後減為百分之五十八。是為暫時例外耳。更考各國增加民政費之用途。舉其顯著者述之。是為社會救濟費。社會改良費。社會保健費。文化教育費。食糧及住宅費。勞動保險費。養老年金費等。由此可卜世界大勢之所趨也。

第二、國有產業之逐漸擴張。

自俄國之全廢私有財產主義。試驗失敗以來。識者均知農地之全部屬於國有。確爲不可能之事。觀俄之新經濟政策。對於土地。已承認私人之永久占有。及其使用權。向之所謂國有者。僅存虛名。其自認失敗之意。可以想見。俄國尙如此。他國更可知也。因沒收全部土地之不能實行。更有主張由國家發行公債。全部買收者。然一面增加國民巨額之負擔。一面反以養成資本階級。徒使持有巨額公債者。坐食利息。不事生產。其貽害於社會更大。惟向來認爲適於官業之鐵路、郵政、造幣、礦業、森林、電業、模範工業。及其他專賣事業等。各國多已逐漸收歸國有。依各國勞動黨社會黨之主張。此種事業。均應採集產社會主義。酌用勞動者企業管理之方法。官有民營。（即資本官有。企業民營。）藉以調和勞動資本之衝突。此種主張。與舊時僅據營業損益。及政治上之理由。以經理之者。其結果迥不相同。逆料將來大勢所趨。將次第向此方針進行也。

第三、租稅制度之根本變化。

在私有財產制度之下。國家收入。實不能離開租稅。租稅制度合宜。既能維持個人之產業管理權。以獎其勤勉及自由。復能供給一切國費。亦能舉社會上不公平之剩餘價值。依課稅方法而公平調劑之。近時發生之企業公營說。亦爲整理資本主義獨占剩餘價值之一法。然因勞動條件之要求太奢。鮮克實行。俄國會偏重公共之官業主義。全廢租稅。然不久即改用新經濟政策。而租稅制度復活。由此觀之。租稅制度。既不可廢止。只應將舊法之不合時宜者。斟酌改革。以應時勢之要求。試觀戰後歐美各國租稅之現象。即可窺見租稅制度之根本變化矣。其事實如左。

(甲)從前之課稅。概採間接稅主義。現已變為直接稅主義矣。蓋間接稅為不能確定負擔力之偽似租稅。常使物價騰貴。脅迫無產階級之生活。雖納稅者非負擔租稅之人。反抗力較少。不無特長。然各國戰後財政窮迫。濫增間接稅。已達極點。勢非另求收入於有真負擔力之有產階級不可。於是直接稅大增。戰前各國間接稅。約占十分之七。直接稅約占十分之三。今已變為間四直六矣。據國際聯盟財政會議之調查。一千九百二十年之各國租稅。其每人平均負擔額。英國每人負擔間接稅二十九元。直接稅五十八元。法國每人負擔間接稅一十六元。直接稅一十八元。德國每人負擔間接稅五元。直接稅八元。日本每人負擔間接稅二元六角。直接稅三元二角。義大利每人負擔間接稅二元。直接稅三元六角。其中美國之變化尤大。觀其租稅全額。間接稅僅占百分之二十四。而直接稅則占百分之七十六。總觀各國所增之直接稅。在英國則有追加所得稅。超過利潤稅。法人利潤稅。在法、意、則有統一所得稅。公司重要職員稅。戰時利益稅。財產增價稅。直接奢侈稅。在德國則有超過所得稅。所有稅。新資本收益稅。遺產總額稅。新奢侈稅。在美國則有新所得稅。法人超過利潤稅。特別營業准許稅。直接奢侈稅。使用幼年稅。等名目。此等稅目。亦有僅係暫時施行者。然論其性質。則均為直接稅。

(乙)所得稅主義漸成租稅制度之中堅。租稅之源泉。本為個人之剩餘價值（即個人所得）。個人因資產或企業之運用。而有所得。必須除去一切費用。始為剩餘所得（一名純所得）。真正之租稅負擔力。即存在此點。昔時課稅方法幼稚。無法確查其真負擔力。惟依國家之權力用各種外標推定法。強制徵收。例如人頭稅、財產稅、及收益稅等是也。近則計算各人之純所得以爲課稅標準。由推定而實在。由粗疎而精密。故所得稅之在今日。實為最完善最

公平之稅法。查英、美、及德國。認定所得稅主義。戰前既已實行一般所得稅。意國在戰前並行所得稅及收益稅。法國在戰前。唯有複雜之收益稅。尙無所得稅。大戰以後。英、美、均增追加所得稅。意大利則廢收收益稅而代以總合所得稅。法國則全廢複雜之收益稅。而徵收各個及總合之兩所得稅。而成為統一所得稅。合而論之。英、美、之普通所得稅。類似法、意、之各個所得稅。英、美、之追加所得稅。與法、意、之總合所得稅同。英、美、法、意、四國。均將以所得稅主義。共鳴於世。德之各邦戰前已於一般所得稅外。增設一般財產稅。戰時一敗塗地。財政窮迫。隨時增加臨時或永久之一切雜稅。要皆迫於事不獲已。未可繩以條理者也。

此外之直接稅。除英、美、之超過利潤稅外。他國有新設財政稅。所有稅者。類皆暫行之稅法。無永久存續之性質。唯德之聯邦。暫認為例外耳。

(丙) 奢侈稅之增加。亦為近日各國共同之趨勢。查奢侈稅亦得分為間接稅與直接稅之二類。例如課稅於奢侈品之製造、販賣、運送、及貸出。是為間接消費稅。又如課稅於奢侈之享用財產。如汽車、珠寶、花園、樓房等。是為直接使用稅。亦即財產稅之一種。凡此皆為個人剩餘所得。因奢侈消費而表現於外者。從租稅原理。經濟政策。社會政策。及道德之各方面論之。均應認為公正合理之課稅。或謂重課奢侈稅。不免妨害社會之文化生活。不知奢侈文化生活。僅為少數貴族階級所特有。於多數平民之文化生活。並無關係。寧以課稅方法抑制之為合理也。戰前各國之奢侈稅無多。戰後英、美、法、意、及德國。相率增加奢侈稅。其課稅之範圍大。而收入遂成巨數。雖平時反對間接稅及財產稅之人。對於奢侈消費稅。及奢侈財產稅。未有不一致贊成者也。

第四、減少公債之計劃。

歐戰以來。各交戰國如德、英、法、比、義、葡、希、比等國。其內外債繼長增高。大有不可收束之勢。今試將各國債務（德國賠款不在內）均換算為美國金元。其內債共計得數一百五十五萬萬里拉（Million 十億）其外債則各國對於美國所欠負者為十一萬萬里拉金元。對於英國所欠負者為一萬萬里拉又七十五萬萬英鎊。現時英、美、貨幣價值較他國為高。各債務國倘欲償還此債。更為棘手矣。更就各該本國貨幣概算其國債數目。英國戰前之公債。其數約七億鎊。至一九二〇年。已增至七十八億鎊。約增十一倍。法國戰前之公債。其數約三百三十六億佛郎。戰後則增至二千一百九十三億佛郎。約增七倍。義大利戰前之公債。其數為一百五十億里拉。戰後則增至九百三十九億里拉。約增六倍。德國戰前之公債。其數為五十一億馬克。戰後則增至二千億馬克。約增四十倍。美雖為歐戰期間之債權國。而其國家公債。亦由十一億金元增至二百四十億金元。約增二十倍。其他各國增加之國債。亦均足駭人聽聞。俄國革命之時。將內外國債完全廢棄。而對外之信用全失。不得已而濫發不換紙幣。亦屬一種強制公債之性質。再查各國公債性質。類多流動短期公債。借換殊不容易。更加以紙幣充斥。貨幣購買之能力愈減。而外債之換算數目愈增。苟無減少國債及紙幣之方法。則社會生活程度日高。世界勞動者均將發生不安穩之象。其危險實大。故國際財政會議。最注意於此事。其所建議之減債方法。約可歸納為三項。

- （1）欲減國債。須增國富。世界真正之富源。除土地外。尤在乎人力工作之出產。各國均宜提倡工作。加增出產。
- （2）各國應採儉政主義。務使國家歲出。納入原有常年收入範圍之內。

(3)各國應注意裁減兵費。使至於最少之數。只以不妨害本國之安全爲準。

以上四端。均爲世界改造財政之表現。吾人明此盈虛消長之機。即可持以評論吾國財政之大概矣。

財政學之範圍。得概分爲三大部分。即收入、支出、及收支適合。是也。國家財政。與國家政治計劃。有密切關係。故理財以量出爲入爲原則。歷來學者討論財政。必先論支出。次論收入。惟應用財政學之研究。宜以本國財政上之現象爲標準。始切於實用。吾國歷史上之習慣。向係量入爲出。故此講義首述收入。以爲分配支出之根據。歐戰以還。各國財政。大多瀕於破產。觀國際財政會議之報告書。內有各國政府。均應量入爲出。除重新建設被毀城鎮外。其支出不待超過尋常歲入一項。可知世界財政現象。均有變更財政原則之趨勢矣。蓋國家籌集經費。雖根據於其行政計劃。以爲範圍。實不能置國民之經濟能力於不顧。國民富力所能負擔之程度。自有一定限制。超過其程度而徵收之。則後此之財源枯竭。國與民交受其病矣。縱觀今日之世界財政。除美國外。概鮮量出爲入之實力。矧吾國政局。變化莫測。舉凡中央與各省之權限。官治與民治之範圍。概屬無法確定。實無所據以爲支出之標準。握有各部分之政權者。各欲擴充其一部分之權限。而不顧及全局。尤以軍事費之把持爲最甚。所求不遂。往往以破壞政治秩序爲要挾。全國執政者幾欲節縮一切政費。專以應付軍費。而仍苦不足。是故從財政學理上評論吾國現在支出款目。除根本改革外。殊鮮補救之法。吾國歲入。以租稅爲中堅。稅目複雜。本不足以言系統。然強爲比附。亦可分爲五系。即收益稅、所得稅、行爲稅、消費稅、關稅。是也。匪惟重複遺漏。與租稅原則牴觸。即所能比附之系統。亦與最近改造財政之思潮不合。唯收入性質。與支出迥殊。只有因勢利導。逐漸改良之一法。根本推翻。殆爲事實所不能。西諺有云。舊稅爲良稅。即

此意也。蓋舊稅已成習慣。類多忘其弊害。而新稅縱極公平。必經許多勸導。始能得其諒解也。收支適合之要素。除預算外。算決公債之關係尤大。吾國公債。論其數目。本不多於他國。論其維持信用之富力。則地大物博。轉較他國爲優。論其募債所受之損失。則全世界無與比擬。此無他故。實由公債辦法之錯誤耳。蓋他國募債。或爲籌集事業基金。或爲應付非常事變。募債有一定限制。債還有確定計劃。以之爲短期之調劑。不以之作長期之依賴。縱令迫於事實。無力維持信用。人猶予以諒解。若吾國今日之財政則不然。苟且補苴。以借債爲維持日常生活之術。但使有債可募。以應暫時之支銷。即將以後數年或數十年之財源。儘數抵押。亦所不恤。至將來能否償還。與夫國家所受之虧折如何。均不暇顧矣。現時吾國所謂理財大家。亦不過具有一種預支將來收入之手段而已。不惟未嘗生財。且將固有之財源減少。故近年以來之財政。每經一次計劃整理。而困窘之程度益甚。既不敢裁減支出。以開罪於強有權力之人。復不能增徵漏稅（民國以來。全國之富力移轉。益覺漏稅甚多）。別求收入於有真負擔力之階級。長此因循牽制。弗肯互相努力。以應世界改造財政之思潮。則國家勢必陷於破產之危境。豈僅收支不能適合而已哉。余不敏。恒與財界之事務相接觸。弗揣樸昧。擬搜集吾國財政固有之事實。挈領提綱（尤注重於租稅及國債）。與財政原理相比照。以資評論而備商榷。然淺識如余。能否批評適當。殊難自信。有待於專家之指導訂正者。尙屬甚多也。

（附言）客歲余作世界財政改造之新思潮與吾國財政一文。京滬報紙。轉相登載。頗爲國人留心財政者所贊許。茲特移作民國財政論之緒論。附記數言。俾閱者知吾此篇。並非本年所作也。

第一編 民國財政總論

第一章 民國財政總論

第一節 民國財政變遷之原因及結果

民國財政情形。見於政府公文。及報章雜誌者。固屬甚多。然東鱗西爪。頭緒複雜。非明悉其變遷之因果。仍屬無從研究。茲爲國人研究本國財政便利起見。特將民國以來之財政大事。聯成統系。前後貫通。講述其大綱。

民國財政。大都苟且補苴。到現在更紊亂不可言狀。然所以有此結果。必有其原因。此種原因結果之表現。決非短促時間所能講畢。茲先就其大綱。分爲三時期講明。如左。

(一) 破壞時期。

(二) 整理時期。

(二) 紊亂時期。

民國財政之破壞時期。是爲民國元年至民國二年。其整理時期。是爲民國三年至民國四年。自民國五年至現在。我國財政。完全陷入紊亂狀態。而尤以現在爲最。各時期之造成。均有其原因。第三時期經過甚長。然其原因。已發生於整理時期之內。第一期之破壞。固由於辛亥革命。然因前清時代財政基礎之不穩。故破壞後中央財政之危險尤大。第二時期的整理。亦非由財政的本身能力。乃由政治上他動力量。相助而成。質言之。就是極端的中央集權。以暫時威力。集權中央而已。然集權太過。反動亦速。時異勢殊。名存實亡。轉使財政之狀況。益陷於紊亂。茲舉其顯著者言之。

如公債紊亂。金融紊亂。各項短期借款之紊亂。外債之紊亂。金庫紊亂。預算紊亂。以及其他種種紊亂事實。接續發生。均俟後段依次評論之。

中國財政之紊亂時期。既如此之長。而所以尙能維持至現在者。蓋其間得有自然機會之幫助焉。自然機會如左。

(一) 展緩庚子賠款五年。當歐戰時。協約國要求中國加入戰團。附有交換條件。其條件爲中國若加入戰團。則庚款可以展緩五年。即現在五年以內。中國無庸償還。而將其償還期限。向後展長五年。雖說前人債務。移令後人負擔。頗失公平。然此時政府。得此巨款。以移緩就急。實爲我們財政上大有利益的機會也。

(二) 取消德奧俄三國賠款。三國的賠款。所以能取消者。因我加入協約國。協約國戰勝。德奧戰敗。德奧賠款當然取消。俄國革命後。自願放棄庚子賠款。其實彼即不願放棄。我國亦可不償還。俄奧德三國庚子賠款。合計占賠款總

數百分之四十九。幾有半數。政府得此巨款。又能支持甚久。這更是財政上難得之好機會。

(三)解決德國賠款問題。收入英金一百餘萬鎊。約合國幣一千萬元以內。並收回對德借款之債票不少。此乃德國對於我國之賠款。與庚子賠款。又是一事。德國戰後財源枯竭。對於歐洲強國之賠款。尙不能付。安得有款賠我。不知此乃我國應還德國商人之款。如英德借款、英德續款、五國善後借款、等債款內之德債部分。自歐戰以來。即由安格聯總稅務司。由關稅收入項下。代爲扣留。存在倫敦銀行。中德兩國。均不能動用。至賠款解決。此款始爲我國所有。

(四)解決金佛郎問題。我政府現時可收現款一千一百萬元以內。此亦是將法國賠款。向後展長二年之暫時借用款項。其解決此案之原委。最近報紙。登載甚詳。我只說明其大略。以供諸君參考。

以上所列各問題。在國家政治上。是否全屬有利。係屬另一問題。不在此一講題範圍之內。無庸評論。惟所有各種自然機會之發生。均於中央財政大有補助。則爲不可掩之事實。然而一國財政。總須有根本整理計畫。專恃自然機會之補助維持。何能持久。

緣何民國財政之破壞。與前清財政有關耶。因前清中央政府。無固有之收入。中央所需軍政各費。全恃各省解款。其法係依各省收入之狀況。爲攤派之標準。收入多之省分。解納亦多。收入少者解納亦少。其有邊防關係之雲貴甘新各省。收支不符。不惟不向中央解款。而中央反撥款補助。因此養成內外互相補助之習慣。此種習慣。好處不少。中國地大物博。無論多大擔負。以之分派於各省。轉得舉重若輕。例如甲午之戰。對日賠款二萬萬兩。庚子賠款四百五十兆兩。中央遇此極大損失。雖大傷國家元氣。而財政仍能維持。胥此故也。

原前清所以養成此種習慣者。蓋由君主專制之力。專制時代。只有官治。並無民治。地方官吏。乃中央政府之代表。非代人民理事之公職。地方長官任免之權。操諸中央。官吏雖不肖。只須服從中央命令。即能維持其地位。否則官雖良善。如違抗中央命令。即可革職查辦。因此爲地方長官者。與其忠於人民。不如忠於君主。地方長官之服從性。成事俱聽中央命令。故中央政府。不必有固有之收入。一切用款。以中央命令。派定各省照解可也。

至論其弱點。則以此種政治習慣。只可實行於君主專制時代。若施於民治發達時代。則中央政府之危險頗大。中國土地遼闊。僅四川一省。亦可抵日本一國。前清政府時代。對於地方政治。不加干涉者甚多。久已養成一聯邦之習慣。假使地方對中央宣告獨立。則中央政府。即無法維持。故辛亥革命。各省獨立。中央因之無款。中有幾省。名爲服從中央。而實不解款。中國人愛省之觀念。比之愛國爲重。各省之收款多者。其地方人民。亦不主張解交中央。而補助他省。更非所願。加以各地方長官。自革命以來。多係本省人充任。爰利用人民輿論。將應交中央之款。完全扣留。既飽私囊。又可擴充本省實力。因此民國元二兩年。中央絕無收入。當此破壞時代。一切維持費。較之平時。自增數倍。中央絕無收入。何能維持。彼時維持之道。全恃外債。外人何以肯借款於中政府乎。蓋因革命以前。吾國對於外債之信用。尙未喪失。彼時外人不深知吾中央政府財政之實情。聞中政府需款。有不俟吾國啓齒。而自行要求借款與我國者。當時借款中。亦曾有發生政潮問題者。其最著名之借款。爲瑞記借款三次。奧國借款三次。華比借款一百萬鎊。克利斯浦借款五百萬鎊。五國善後借款二千五百萬鎊。及中法實業借款。並其他鐵路借款數種。

華比借款一百萬鎊。彼時合國幣一千餘萬元。此係當時南京政府解散。北京政府借此款以辦收束事宜。然因一

千多萬元之借款。一月之內。完全消盡。當時北方報紙。有借以攻擊彼時南方之革命元勳。及北方之國務總理。責其不應浪費鉅款者。吾人平情而論。此事在當時南北兩方面之主要人員。應負責任者甚多。報紙偏激之議論。尙欠公允也。

克利斯浦。乃英公司名。當五國借款未成以前。克利斯浦公司。願借一千萬鎊與中國。後因五國大借款成立。此款只收五百萬鎊。

五國善後大借款。爲民國政治借款中之最足痛心者。債額雖有二千五百萬鎊。除去折扣及經手費用外。實收不過二千零九十七萬餘鎊。然論其損失。則有最大之二點。

(一)喪失鹽稅主權。以前借款。亦有以鹽稅爲擔保者。然徵稅及償債之權。仍操之在我。自五國大借款成立。引出無數之外人。代我主持鹽政收支之權。浸假又因其他借款抵押之牽涉。反賓爲主。並償債餘款(即鹽餘)亦須外人代爲支配。依國際法意義解釋。幾與共管財政無異。

(二)增加平民負擔。鹽爲人生日用必需之物。消費最多者。實爲平民。政府理財政策。如注重國民經濟。宜廢止鹽稅。或減輕其稅率。以維持平民之生計。今乃授權外人。俾之增重多數國民之負擔。其損失幾不可以數字計算也。然僅就中央財政一面而論。其利益亦有二。

(1)將向歸各省收入之鹽稅。由外債關係。無形中變爲中央專有之財源。(2)有外債關係。則各省縱欲截留。亦不如截留其他專款之易。然各省截留中央款項。爲財政紊亂之一時現象。國家主權喪失。不知何時方可收回。此則

吾人所應明爲辨別者也。

專恃外債爲生活之中央財政。決難持久。加以當時歐戰發生。外債之來源漸絕。苟非自行整理財政。必至束手待斃。自贛寧戰後。中央勢力漸固。於是藉政治上之實力。恢復前清舊制。編製三年度預算時。卽已嚴核各省收支。將各省預算上收支相抵盈餘之數。責令解部。此後遂復有各省解款之事實。四年又將驗契稅、印花稅、煙酒稅、煙酒牌照稅、牙稅、五項收入。指定爲中央專款。後又推廣專款之範圍。由各省認定額數。按月報解。加以當時關稅鹽稅。因外債關係。自然變爲中央專有財源。關鹽收入。逐年遞增。遂使中央財政。漸臻穩固。彼時預算上之收支。尙有盈餘。又利用時機。發行三年公債。實募二千五百餘萬元。發行四年公債。實募二千六百餘萬元。均已超過原定債額。是爲吾國內債中之成績最好者。彼時各省長官。漸成北洋一系之人物。均聽袁項城之命令。乃憑藉威力。倣行日本及法國之財政制度。厲行中央集權政策。自表面觀察。似乎財政基礎已固。而考其實際。純出於武力之維持。迫帝制發生。袁氏武力不足以控制各省。於是各省解款不至。而專款亦多被截留。中央財政。又陷於困境。世所稱爲理財能手者。專以寅支卯糧。預支將來收入收爲祕訣。於是紊亂財政之事實。層見迭出。而國家財政。不可收拾矣。

假使當時主政者。能節縮軍費。以公債所得之款。整理外債。以鞏固國家信用。則中央財政漸上軌道。決不致陷於現時窘境。無如當時執政者。醉心中央集權主義。極力擴充中央實力。全國軍隊之直隸中央者。實占多數。後日各省截留中央款項。卽以此爲口實。各省財政。亦緣以紊亂。良可慨也。

今依次再將當時財政上之整理方法。及各種紊亂情形。逐一評論其利弊。以明吾國財政上之因果。如左。

民國三四年之整理財政。其時中央之財源有四。即（1）各省解款。（2）中央專款。（3）關稅鹽稅。（4）三四年公債。茲分述其變遷之狀況於後。

（一）各省解款 各省解款。即是恢復前清時代的制度。前清之中央政府。無固有財源。中央所需之款。派定各省解送。歐戰前德國各聯邦。對其聯邦政府。亦有解款。名爲聯邦捐輸。此種制度。既是中國舊有習慣。又有外國先例。何以民三恢復此制。不能永久實行。而反至失敗耶。因此乃專制時代之舊制。與民治發達時之潮流。不能相容。質言之。解款性質。實與封建時代。各諸侯對於天子之貢獻相類。前清初年。各省尚有貢獻物品者。後始折成銀兩。從前各省之所以解款。乃受君主魔力的驅使。袁項城於民國三四年。因他的武力。足以統轄各省。各省因之解款。後來他的武力衰頹。各省遂無復解款者。以後若再欲恢復各省解款辦法。即是夢想。因這種制度。與近時潮流不合。不但在中國不能存立。以後世界各國。都無再留此制之餘地。

（二）中央專款 何謂中央專款。全國收入。種類甚多。中央政府。在其中指定幾種收入。專歸中央支用。其餘財源。留與地方政府支配。此種制度。不僅深合政治原理。實與我國國情相符。此何以故。我國各省區域廣大。一省之面積。幾等於他人一國。在前清時。各省長官任免之權。雖操諸中央。而於各省之行政細目。多依各省習慣。自行處理。中央多不過問。茲專就財政言之。前清各省財政。在清理以前。（度支部曾派監理官。清理各省財政）原有外銷內銷兩種辦法。屬於外銷者。其收入支出。中央概不過問。而屬於內銷各款之收支。始行報告中央政府。其他各項行政細目。不由中央支配者。其例甚多。因此養成一種聯邦的習慣。凡屬類似聯邦性質的國家。其中央政府與地方政府的財

政。應劃清界限。始免衝突。與中國情形最相似的。就是北美合衆國。美國乃由各州聯合而成。而各州的財源。與中央的財源。法律上均已劃分清楚。美國中央的收入。爲各種間接稅。如關稅及各種產銷稅。劃歸中央政府所有。其餘的直接稅。如一般財產稅。及所得稅等。統歸各州政府支配。而州政府與地方政府之財政。亦有一部分之劃分。凡屬地方廣大的國家。中央對於全國各地方的政治。實不能事事干涉。必須放棄一部分。任各地方自行辦理。中央只就其法定之職務。指定財源。以爲辦理之經費。若中央政府無指定之專有財源。萬一各地方獨立。俱不解款。中央政府豈不陷入絕地乎。中國情形。既與美國相類。自應仿效美國的辦法。將中央政府之財政。與各省財政。劃清界限。庶幾權限分明。能免除種種糾紛。而現在是如何耶。法律上依然是中央集權。其實中央是一權沒有。法條規定。空文而已。中央指定的專款收入。各省擅自截留。而中央不能盡其義務時。各省紛紛詰責。中央政府變成一有義務而無權利之機關。欲解除此種困難。非將中央財政劃清界限不可。其辦法就是斟酌國情。指定幾種財源。專屬中央。其餘財源。劃歸地方政府。界限分明。兩不相涉。這種辦法。於學理國情。兩相符合。現在不能行者。是別有他種阻力。至於中央專款之辦法。並不錯也。然吾國之專款辦法。有與人不同者。乃外國之劃分中央地方財源。出於法律規定的。故其效力大而遠。民國之中央專款。是由中央命令指定的。中央命令不通行時。即暫歸無效。解款名目。既應取銷。以後中央財源。應再以法律確定專款範圍。民國十二年所頒布無效的憲法。其中缺點固多。惟畫分國家稅地方稅之規定。採用美國辦法。這是最合國情的辦法。將來再定憲法。此種規定。仍然可以採用。我再從反面證之。法國及日本之財政。是採中央集權制。何以他們能整理財政。行之無弊耶。實因法日兩國。其國中各地方之區域狹小。地方對中央。無獨立之