

澄清吏治的研

朱紹良題



東南政治研究會出版

澄清吏治的研究

王智章著

緒論

我們中國的吏治，到了今日已經是黑暗腐惡極了，雖是這幾年來經了中央政府努力的整刷，但黑暗和腐惡却仍如故，這一方面，固然是積重難返，而另一方面，却是政府沒有研究箇徹底澄清的辦法。

但是這箇吏治，如果不趕快研究箇徹底澄清的辦法，在民衆方面，只天天感覺着貪官污吏的敲剝，苛捐雜稅的茶毒；而在政府方面，對於用人只感覺着『才難不其然乎』之嘆，而對於財政上的出入，總是感覺着被下屬中飽而虧乏了。

還有一層：歷史告訴我們，一國的治亂興亡，對於吏治的興廢都很有密切的關係，別的且不要說，我們看看唐的黃巢，明的流寇，前清的白蓮教，便可以知道的了。

然而我們再掉回頭來看看，今日我們中國的國勢：外則日寇的興師壓境；內則荏苒遍地和漢奸的爲虎作倀，岌岌前途，不寒而慄。

所以對於這箇吏治，如果不趕快研究箇徹底澄清的辦法，不但民衆和政府交相爲困，而且有共同趨於滅亡的危險。

惟是要怎樣研究箇徹底澄清的辦法呢？依我箇人的意見，分做治本和治標兩種辦法。

▲治本的辦法

現在就先說治本的辦法，治本的辦法是：

(一) 改革任用官吏的制度。

在這封建思想制度下，觀察目前我們政府任用官吏的標準，還是免不了『勢力』這箇問題，既用『勢力』這箇問題為標準，那難保不濫用非人，既然濫用非人，那裏有良好的吏治呢？難怪今日吏治弄得烏煙瘴氣，人民叫苦哀怨。

且政府用人，既甲『勢力』為標準，那麼對於官吏的生活便沒有保障了，貪污懲戒便也就廢弛了，以致造成今日官吏盡力搜括，到處中飽，公然受賄，……種種惡劣吏治的現象。

雖然這一方面，固然是歷史的原因，和道德的缺乏；但是最大的毛病，還是任用官吏制度的不良；所以如果要澄清吏治，那對於任用官吏的制度，非改革不可。

但是要怎樣改革呢？茲分述於下吧：

(甲) 政府用人，要實行普及和兌現的考試制度。關於考試這箇事情，是政府選任官吏最

好的制度，也就是防止『德不當其位』、『能不當其官』的制度，所以孫中山先生說：『以後國家用人行政，凡是我們的公僕，都要經過考試，不能隨便亂用的』。『有了考試，那麼必要有才有德的人，才當我們的公僕』。沒有考試，雖有奇才之士，具飛天的本領，我們亦無從可以曉得，正不知天下埋沒了多少的人才呢？』(以上均見五權憲法。)『至於歷代舉行考試，拔取真才，更是中國幾千年的特色』。(見民權主義第六講。)『考試本是中國一個很好的制度。』(見五權憲法)

。那麼對於政府用人，要實行考試制度這箇問題的重要性，不言可知了。

但是看看我們現在中央政府，對於考試這箇事情，雖然時有舉行，但關於地點方面，僅限於首都，省區，和直隸行政院的市區。（見董汝堯編著普通考試備要）。未能普及到各地方，這難免叫一般無力負擔旅費，而有志參加的人們望洋興嘆。且目下政府用人，仍然脫不了『任用私人』的制度，這實在無可諱言，以致屢次考取的人，未能儘量錄用，而錄用了以後，未能委給相當的位置，這種不兌現的考試制度，更是叫一般有志的士子，抱着懷才不遇的痛心；所以以後，對於政府用人的問題，應當要實行普及和兌現的考試制度才對。

考：我們中國明清兩代考試制度，關於考試地點，是由縣地方考試爲出發點，逐漸進至中央考試，實在很有系統，而且很有普及性，茲說明於下：『一曰童試：童試又分縣考，府考，道考三場，每三歲舉行兩次，凡已習制藝之童生，先於縣中考試，錄取後，由縣冊送於府，府中再經一度考試，然後府丞知府以其錄取者冊送於學政，學政舉行道考，按定額錄取，錄取者得以入學，謂之附學，俗稱秀才。……』『一曰鄉試：鄉試每三年舉行一次，每逢子，午，卯，酉年，於省城行之，凡國子生及府州縣學生員之學成者，儒仕之未仕者，官之未入流者，皆由有司申舉，性質敦厚，文行可稱者，都可應試，試中者稱舉人。……』『一曰會試：會試每三年舉行一次，每逢辰，戌，丑，未年，於禮部行之，凡舉人皆可赴試，中式者得稱貢士，……』『一曰殿試：會試中式者，天子觀策於廷，謂之殿試，殿試之日期與會試同年舉行，僅課時務策一道，中式者分爲一，二，三甲，一甲祇三名：第一名曰狀元，第二名曰榜眼，第三曰探花，皆試進士及第。二等爲第二

甲，曰賜進士出身。三等為第三甲，賜同進士出身，通稱皆曰進士。……」（以上均見鄧定人編著中國考試制度研究。）然而我們中國明清兩代考試制度既然這樣，現在再看外國吧；現在的美國考試制度，關於考試地點，是分為：『全體集合』（Fully Assembled.）地方集合（Locally Assembled.）非集合（Non—Assembled.）三種。所謂全體集合，即投考人聚集於一中央地點，以受試驗。……；地方集合，即在各區或各重要市鎮，分別舉行考試。……；非集合的考試，即投考人用書面敘述其已往服務之經驗，或提出一篇論文，寄交公務行政委員會審查，這種考試，大都限於專門技術人員。（見陳樂橋著英美文官制度。）所以關於政府用人，要實行普及考試制度的問題，依我簡人的意見，要分為：『行政督察區和市區集合』（市區是指直隸行政院的市，至於隸於省政府的市，可斟酌情形併在行政督察區內。）『省會集合』，『首都集合』，三種。於可能的範圍內，不妨再加以『非集合』一種。因為這種『非集合』，對於失業的士子，於時間上空閒上都感覺着很便利，且很有普及性；所以依我的意見，這種制度還有採取的價值。不過這種制度，却也有一種弊端，便是倩人捉刀和所言失實。惟是我們如果要防止這種弊端，於經了審查及格以後，不妨再加以一種面試，那便沒有問題了。至於兌現考試制度的辦法呢？就是凡考取的人，政府要破除那種『任用私人』的制度，而儘量錄用——尤其是要委給相當的位置；但不可再用什麼實習的名詞，而隨便安插，以葬送士子的前途。

總之，政府用人，果能實行這種普及和兌現的考試制度，那自然『朝無幸進之士』，而吏治的澄清便可拭目而待了。

(乙) 縣地方官吏——縣長局長……的委任權，要歸於中央政府。

爲什麼要把縣地方官

吏——縣長局長……的委任權歸於中央政府呢？因爲縣地方官吏——縣長局長……是親民的官吏，稍一不慎，任用非人，上則敗壞了政府的信譽，下則害及民衆吃了無窮的痛苦。況且依照現實政治狀況說：目下縣地方官吏——縣長局長……都是由省政府委任，而省政府或許因爲要安插自己的羽翼，和其他別的原故，難保不濫用私人，甚而省政府有時因爲要籌出一筆額外橫財起見，賣什麼縣長……在已往却也時有所聞。兼之縣地方官吏——縣長局長……的委任權，由省政府把持，他們因爲感情上和權力上的關係，未免只知有省政府，而不知有中央政府；因此假使中央政府，如果有什麼良好吏治的政令頒行下來，那縣地方官吏——縣長局長……難免『等因奉此』敷衍過去，難怪年來中央政府，雖極力要整飭吏治，而終於見不到有什麼效果，便是多少含有這種原故的。然則關於縣地方官吏——縣長局長……的委任權，如果歸於中央政府，究竟有什麼益處呢？

一者：中央政府一切良好吏治的政令，可以見諸實行。二者：可以打破封建勢力，而收政治的實際統一。三者：可以杜絕省政府濫用私人，和賣官鬻爵種種非法的勾當，那於澄清吏治的問題，便有些分希望了。

考：我們中國的官制，自秦廢封建設郡縣以後，歷代關於地方上的官吏——縣令或稱知縣……却也大都由中央政府委任，可惜自民國成立以後，戰亂相尋，軍閥跋扈，各霸一方，由軍權而兼握政權，以致中央政府失却了這種權力；因此這箇良好的制度，遂而無形中宣告死刑，而造成了今日中央自中央，地方自地方，貌離合而神離，一切惡劣吏治的現象，便由此而生；所以如果要把吏

治弄清楚，而關於縣地方官吏——縣長局長……的委任權，非歸於中央政府不可，況且以後選任官吏，都要由中央政府實行考試制度，（見前）那對於這箇問題，更是屬於密切的重要了。

（丙）延長官吏的任期。

何以要延長官吏的任期？官吏的任期如果是短暫了，那難免箇箇存着『五日京兆』的心理，既然箇箇存着『五日京兆』的心理，那就發生生活前途的恐慌，而難保不從事搜括，以圖將來失業後的打算；所以如果要澄清吏治，關於官吏的任期非延長不可。

現在再從政治實際狀況說：往往看見每位官吏的任期，短的有兩箇月三箇月撤職的，長的有一年半載撤職的，然而這種撤職法並不是看他治民辦事成績的優劣，而是看他後臺老板勢力的厚薄，勢力雄厚的，最長不過一兩年，而勢力薄弱的，那更不成問題了。還有一種，我無以名之曰『分贖制度』，就是在已往（不過近來比較少吧？）不是時常看見每箇部長，廳長，以至於縣長，局長……：一旦職位被更動了，那新任的因為：一者要安插自己的羽翼，以鞏固地位。二者造成清一色，以便於作弊。因此對於本機關的職員，和下屬機關的職員，總要把他大大的更動一翻，乾脆點說，一箇機關長官的更動，竟然影響到了傳達和勤務的位置。那麼官吏在這朝不保暮的任期，更是不把他搜括一下，一旦被撤職或許被更動，那不但所花費的許多勢力和金錢白白付諸流水，而且發生生活前途的恐慌；因此在這污惡的環境裏，就使有廉潔的官吏，實在也產生不出什麼廉潔的吏治。

現在再站在政府和民衆的利益立場上說：對於官吏的職位時常罷免和更動，一者行政的効率當然減少。二者不但民隱的所在不知道，就是地方普通的情形，尚茫然不之覺，假使有箇爲國爲民熱心澄清吏治的人才，却也無從展佈他的身手，這實在是我們中國歷來一件無形中大大的損失。

考：『英國公務員沒有一定的任期，事實上祇要沒有失職的行爲，便沒有被免職的危險。』至於美國：『除一部份總統任命的人員，經一八二〇，一八五一，一八七二，一八九四，等年之法律先後規定，任期四年外，大部份分級人員的任期，仍舊爲永久的。』以上均見陳樂橋著英美文官制度。這是英美官吏任期延長的一箇証據。現在再看我們中國已往官吏任期延長的成績，當明朝宣宗的時候，官吏稱職，人民安居，號稱『宣德之治』，這是爲什麼道理呢？推他的原因，固然一方面是選賢任能；但是另一方面，却是官吏的任期很久，竟有一二十年不遷官的，足見官吏任期的延長，和吏治的澄清很有關係的。

綜上看來，關於官吏的任期，應當要把他延長，如果小是違法失職和其他別的重大的原故，不得時常任意免職和更動，這樣：一來，使他們安心任事，廉潔從公，不會存着『五日京兆』的心理。二來，對於行政效率的增加，和民間疾苦的解除，却也有相當的收穫，而於澄清吏治的問題，便可達到相當的目的了。

(丁) 重新規定增加官吏的薪俸。當此生活程度日漸增高，兒女教育……等費存在浩繁的時候，對於官吏的薪俸，如果沒有相當的供給，要叫他枵腹從公，這不但事理所不合，而且環境所不許；因此，他們迫不得已，惟有圖『搜括』『中飽』『受賄』，這幾箇問題，設法弄錢罷了。且人生對於失業，病痛，死亡……等意外的事情是不能免的，公家對於官吏的薪俸，如果沒有預先代他打打算盤，萬一他們不幸碰到了這種苦况，那要怎麼辦呢？所以難怪他們爲了未雨綢繆起見，於事前儘量搜括，中飽，受賄。還有一種，公家竟然沒有發給薪俸，或發給而被上官剝削或吞沒

，這不是明明暗示他們可以另外向民衆身上，或種種陋規上設法弄錢麼？不然的話，難道不知道他們也有肚子麼？而他們的肚子也會餓麼？總之，我們中國官吏的薪俸，實在紊亂低薄極了，如果要澄清吏治，而不把他重新規定增加，那是等於隔靴搔癢。

現在再從實際上說：譬如我們福建省，關於縣長的薪俸，據調查所得，最近規定，一等縣每月二百四十塊，二等縣每月二百塊，三等縣每月一百六十塊，這樣在表面上看來似乎還可以；（指在民國廿七年時代生活程度言之）但就社會生活實際上，而設身處地，把他估計一下，那恐怕還有偏促的地方，不信麼？現在就上下用二等縣的新俸爲估計的標準，把他估計估計於下，閱之便可知遺的了：

我們中國向來是大家庭制度，所以假使二等縣的縣長，有箇如孟子所說的『八口之家』，那麼膳費每人每月用八塊錢計算，一家八口就要六十四塊錢了，房租每月總也要十塊錢，至於衣服鞋襪……：每人每月平均用三塊錢計算，那也要二十四塊錢；再加油火，茶烟……：以及零星雜用，每天平均一塊錢，每月要三十塊錢，那麼統計起來，一家八口每月就要花去一百二十八塊錢。至於縣長自身呢？膳費每月仍用八塊錢計算，外衣冬夏各兩套，每套假定爲三十塊錢，每年四套，計一百二十塊錢，每月平均便要十塊錢。再加襯衣鞋襪……：每月平均兩塊錢，至於茶煙應酬雜用……：每天用五毛錢計算，每月十五塊錢，統計縣長自己每月也要花去三十五塊錢；那麼，前後合計起來，每月足足要花去一百六十三塊錢。（這種生活程度，是依據民國廿七年時代所估計。）本來我們中國官界的排場，極其闊綽和奢侈，我這種估計，大概不算過多吧；但是二等縣縣長的薪俸每月

既然二百塊錢，那麼這樣出入相抵起來，每月僅僅剩了三十七塊錢，而這三十七塊錢，假使有箇妹妹是在中等學校求學，有箇弟弟是在大學求學；或許有箇女兒是在中等學校求學，有箇兒子是在大學求學，那對於這種教育費，便沒有什麼把握了。假使不幸一旦病痛，死亡……；等意外的事情發生，又假使本來是箇無產階級，而又沒有賺錢的幫手，那難免要叫起苦了；然則這樣估計起來，縣長每月所收入的薪俸，是不是感覺着侷促呢？

縣長的薪俸既然估計過，現在再說鎮長吧：據調查所得，鎮長每月的薪俸，最近規定一等三十塊錢，二等二十六塊錢，三等二十四塊錢，（大概是據民國廿八年間所調查。）這實在比不上商店裏一箇夥計。他如保甲長一天受了東使西令，忙箇不了，幾乎要拋去他自己的職業二分之一的時間，而辦公家的事務，然而不但沒有相當的報酬，而且竟把公家所規定的經費每月五塊錢也被上官吞沒了去，其餘繁多，恕不枚舉，然也不難舉一反三了。

但是在這我們政治比較上軌道的福建省說，尙且如此，要是就政治比較落後的省區說，那恐怕更不成樣子，據我幾年前的調查，西北邊遠省區，縣長的薪俸每月竟然不過七、八十塊錢，這種低微的薪俸，實在『仰不足以事父母，』『俯不足以畜妻子，』並且不但保甲長沒有發給什麼經費，就是區長和縣裏的科員，以及一般的吏役，大都一文錢也沒有，其中的原因：有的是被上官吞沒，有的是公家竟然沒有規定發給。

由以上的情形看來，處在這種『救死而恐不贍，奚暇治禮義哉，』的惡劣環境，假使有廉潔的官吏，那也要從種種陋規上設法弄錢。至於貪污的，那恐怕更要別生花樣，而向民間大搜大括了，

這並不是政治道德心的缺乏，實在是『經濟壓迫』的原故；所以管子說：『倉廩實則知禮節，』『衣食足則知榮辱。』又如我們漳州一句俗語說：『貧窮起盜心，』便是這箇道理；所以如果不把官吏的薪俸，重新規定增加，而要希望吏治的澄清，那實在是何異於『緣木求魚』了。

況且記得我於十年前，會到南洋的緬甸執了教鞭，於課餘之暇，却也時常調查當地政治狀況，關於官吏薪俸的問題，別的且不要說，單就保長說吧：（我們華僑叫做社主，類似我們中國的保長，）緬甸保長的薪俸，每月二十盾，（當時每盾約合國幣八毛多。）查緬甸當時生活程度，同我們目下的中國比較，却也差不了什麼；（是指民國廿七年時代的生活程度言之。）然而他們對於保長的俸薪，竟如此優厚。不但僅僅這樣，他們凡任職於法定年限告退的，有年金（即養老金）可領；這樣看來，緬甸官吏的待遇，對於保長尚且如此，別的可想而知了。因此緬甸雖然不幸做了英國的殖民地，但對於吏治，却比較清明的許多，這雖然有很多的原因，但對於官吏的待遇——薪俸……却是很有關係的；所以我們中國，如果要澄清吏治，對於壘壘孔低的薄官吏的薪俸，是不可不重新規定增加的。

但是要怎樣重新規定增加呢？依我的意見，最低限度，上自縣長，下至保甲長，和關於其他一切同等官吏的薪俸，要依據現下社會生活的程度，用法律的手續，公平斟酌，重新規定，分別增加，使之『倉廩實』『衣食足』，那便『知禮節』『知榮辱』，而不致起『盜心』，於是不但澄清吏治的問題可迎刃而解，而且於行政效率必大見起色。

假使這裏有人要向我辯駁說：我們中國現在正同敵人打仗，軍費浩繁，各機關正在實行減少薪

俸 那裏有能去談到增加的問題呢？我答說 我明主張增加官吏的薪俸，在表面上看來，雖是增多了國家財政的支出，而在實際上，却是增多了國家財政的收入，這話怎樣講呢？因為就目下國家財政狀況說，無論收入或支出，大多數是落在私人的手裏，然而根據了『倉廩實則知禮節，』『衣食足則知榮辱，』『貧窮起盜心，』這幾句定理而把他的薪俸增加，那關於一切中飽，受賄……的事情可免，一切中飽，受賄……的事情既免，而於國家的財政不是會增多了麼？國家的財政既然增多，那裏沒有能力談到增加官吏薪俸的問題呢。

(戊) 實行公務員儲蓄， 我們政府如果要爲了任職的官吏，設法一筆款項，以備意外的急需，——失業，病痛，死亡……應當要實行公務員儲蓄，規定凡屬公務員每月所進入的薪俸，折扣幾分之幾，以作儲蓄的用途，萬一不幸，如果發生意外的事情，——失業，病痛，死亡……在他箇人可有援救的地方，在公家不致有時公款被侵吞，或許受賄，中飽……這些非法行爲的損失，這也未始不是澄清吏治的辦法。

不過公務員如果發生意外的事情，而要動用儲金，可分做借貸和全數支取的兩種辦法，凡屬病痛，或許家屬死亡……可用借貸的辦法，借貸了以後，每月再在薪俸上加扣幾分之幾，逐漸補還。惟若本人失業，或被免職或滿任。或許死亡，可用全數支取的辦法。

考：這種儲蓄的辦法，在外國已有類似的組織，（日本叫做共濟組合，見李英著日本警察制度），而在我們中國，郵政局却也已實行好久，都得了很好的收穫。現在我們一來，爲了公務員打打算盤，二來，爲了防止貪污，對於這種公私兩益儲蓄的事情，是不可不實行的。

(乙)獎勵。官吏的任期既然延長了，那就安心任事，不致時時顧慮位置的動搖。薪俸增加了，那就生活裕如，不致時時顧慮仰事俯畜的不足。備蓄實行了，那發生意外的事情——失業，病痛，死亡……；便得援救的地方；於是根據『倉廩實則知禮節，』『衣食足則知榮辱，』的定理說來，那當然會向廉潔的那條路走，既然會向廉潔的那條路走，政府爲了要提倡廉潔的吏風，鞏固廉潔的基礎，那便要實行獎勵的辦法；但是要怎樣實行獎勵的辦法？分爲下列六種：

(1) 頒給獎章。

(2) 發給獎金。

(3) 年終加俸。

(4) 升遷。

(5) 優給卹金。

(6) 優給年金。

(庚)懲戒。對於貪官污吏，既然用盡種種積極的辦法，以防止他的產生；但是消極的辦法，——懲戒，却也不可不行，蓋以中國統治區域的廣大，和人性的貪狡，往往會出於逆料以外。況國家要懲已往，勸將來，非實行懲戒不可。且中國今日因爲歷史的原因，關於貪污的習慣，束縛得很牢固，如果不實行懲戒——尤其是嚴勵的懲戒，實在難以除官邪，清吏治；但是要怎樣實行嚴勵的懲戒呢？分爲下列六種：

(1) 撤職。

(2) 罰款。

(3) 處有期徒刑。

(4) 沒收財產。

(5) 處無期徒刑。

(6) 處死刑。

關於懲戒貪官污吏的事情，幸喜最近國民政府，已經頒佈條例出來了；但大體上和我所說的却也無甚出入，閱者可以參看。但法既頒佈，所望於政府的，能雷勵風行，那才是最要緊的。還有一層：官吏如果同人民交結舞弊的，官吏固應治罪，而人民却也要受相當的處分。

總之：實行『獎勵』和『懲戒』這兩種辦法，最要緊的是在能『明』，獎勵和懲戒如果『不明』，不但不能達到獎勵和懲戒的目的，而且為害更不得了，這是有心治道的人們，不可不知道的。

(二) 改革租稅的制度。

租稅制度的好壞，和吏治很有關係，假使租稅制度是好的，吏治雖不澄清，也比較澄清；租稅制度是壞了，如果不把他加以改革，那吏治終是沒有辦法達到澄清的狀態。

因此，我們今日這簡紊亂不堪的租稅制度，如果不把他加以改革，便更希望吏治的澄清，那簡直是一種夢想。

但是何以知道今日租稅制度紊亂不堪呢？茲分述於下吧：

(甲) 租稅名目繁雜。怎樣說我們中國今日租稅名目繁雜呢？爲了要使閱者容易明瞭起見

，把調查所得，分做國稅，省稅，縣稅……列舉於下吧：

(1) 國稅。國稅有關稅，鹽稅，統稅——捲菸，棉紗，麥粉，火柴，水泥——菸酒稅，印花稅，礦稅，交易所稅，(以上均見朱俠著中國財政問題。) 所得稅，特稅，硝磺捐。(以上均實地調查所得。) ……等。

(2) 省稅。關於省稅，各省互有不同，現在就用我們福建省為標準，有田賦——地丁，糧米，隨糧捐。——契稅，營業稅——普通營業稅，菸酒牌照營業稅，牙稅，屠宰稅，當稅，爐稅。——房舖稅，舖稅，船捐，水警總隊補助款，閩江浚河捐，丁米征收費，丁糧建設附加，丁糧教育附加，縣保安團費附加，特種營業稅——茶葉營業稅，竹木紙筍營業稅，糖業營業稅，海味營業稅，牲畜業營業稅，肥料業營業稅，烏車油洋臘燭業營業稅，油業營業稅，果植業營業稅，各業營業稅，苜蓿珠蘭花捐。——防務費，米捐，建設雜捐。(以上均見王孝泉編著福建財政史綱福建二十五年省地方歲出入概算。) ……等。

(3) 縣稅。關於縣稅，各縣又互有不同，現在就用我們龍溪縣為標準，有田賦附加，契稅附加，屠宰稅附加，特種營業稅附加，房舖宅地稅，迷信捐，筵席捐，戲捐，廢報紙捐，爆竹捐，灰捐，廁所捐，慈善捐，警備捐，紅料捐，牛捐，國民教育捐，五谷途補助費，肥田粉補助費，水仙花補助費。(以上均見廿六年度福建省各縣地方總預算書。) 車輛捐，花捐。(以上均實地調查所得。) ……等。

(4) 其他。其他各區署，鎮公所，保長辦公處，駐防軍……都有他們不可告人的租稅

。至這回自同日本發生戰事以後，又增加什麼國難防務捐，橋樑代價金，常備隊伙食費，模範隊伙食費，社訓經費，新兵入伍津貼費，貨物出口登檢費，貨物進口登檢費；……等。

以上租稅名目，就查出的說，統計起來不下七十多種，而未查出的不知有若干，這種租稅名目繁雜的情形，實在是開中外租稅史上所未有，且這七十多種，其中包含「重徵稅」(Double Taxation)不知有多少。而害及國民經濟，違反社會原則的，又不知有若干，這是今日租稅制度紊亂不堪的第一種。

(乙) 各機關自由設稅收款。

中央政府固可設稅收款，而省政府却也可以設稅收款，推而至市政府，縣政府，公安局，教育局，區署，以至於鎮公所，保長辦公處……；何嘗不是可以自由設稅收款，簡單說：就是各機關可以各盡所能，而向民衆身上各取所需罷了！然而這種向民衆身上取下來的稅款，實際上拿到公家手裏，究竟有多少，那只有天曉得，痛快一點說：就是各箇貪官污吏，可補着機關的權力，而用種種巧詞和方法自由設稅收款，從中取利罷了！雖然其中却也有經過呈請層層核准，然後課徵；但是在這封建制度下，對於這種呈請，不但做了表面上的敷衍，而且反成了一種課徵時浮收濫派的威力。況細考其中沒有經過呈請，而私自課徵的實在不可勝數。總而言之：課稅權的主體，既這麼混亂而且跋扈，難怪到處皆稅，無物不捐。本來課稅所以裕國用，而納稅却也是國民的天職；但是照目下這種課稅的狀況看來，國用未見得如何充裕，而民生先已窮困，換句話說：人民擔稅力方面日見重大痛苦，而國家財政上收入方面，却不見得日日充裕豐盛，這種矛盾現象，實在是令人痛心，這是今日租稅制度紊亂不堪的第二種。

(丙) 稅令不統一。我們中國因為關稅自主的問題，於一九二八年，(民國十七年，)會同列強分別改訂新商約，其中同英國便訂立了中英關稅條約，內中不是有這樣規定麼：『凡貨物進口依照國定稅則，經完納進口稅後，舉凡厘金，常關稅，沿岸貿易稅，及別項進口貨物稅，如通過稅，落地稅等，皆當免除。』(見朱俠著中國財政問題。)現在別的且不要說，就煤油說吧：當時煤油進口，既然在海關依照一九三〇年(民國十九年。)十二月二十九日頒布新進口稅則的稅率納了稅，照理到了內地，再沒有納稅的義務；但是到了內地，(指我們龍溪縣。)居然要再納所謂煤油特稅，(就是現在的油業特種營業稅。)雖然當時經了人民團體極力向財政部交涉，而財政部終也會兩次電令制止；但地方政府，(財政廳民國廿二年蔣光鼐主閩政的時代，)總是不理他，又如國內貨物，甲省在中央政府課稅機關，已經納了稅；但是到了乙省，對於地方政府仍然要把他課稅，雖然是違法，但中央政府終於莫奈何他。甚而同在一省範圍內，甲縣貨物在當地已經納了某種稅，而到了乙縣，不管三七二十一，仍然是要再課同樣的稅，這種稅令不統一，不但影響於人民的負擔，而於國家的統治權，却也很有關係，這是今日租稅制度紊亂不堪的第三種。

總之，我們中國今日租稅制度，既然這麼紊亂不堪；所以如果要澄清吏治，非把他加以改革不可。但是要怎樣加以改革呢？關於這箇問題，我們現在就不先知道，今日租稅的制度，為什麼會釀成這樣紊亂不堪的原因，要知道這箇原因，便不得不從史的考察，要從史的考察，便發現了下列兩種：

(甲) 遠因。

當清朝咸豐的時代，太平天國軍興，餉源本已枯竭，而副都御史雷以誠辦理