

東方文庫續編

中國財政問題

主編 王雲五

東方雜誌
三週紀念
社十周年
紀念刊

商務印書館發行

中華

三
四
月
再
初
版

(二一七六一)

中國財政問題一冊

冊定價 壹角

埠酌加運費費

王

雲

五

王

雲

五

商

印

館

上海河南路
及各埠
印書館

中國財政問題

目次

民元以來之國家財政·····	諸青來（一）
全國各省財政概觀·····	諸青來（四）
中國財政問題之考察·····	巖雙（八〇）

民元以來之國家財政

諸青來

一 歲計制度

大抵一國財政能整理就緒與否，雖存乎其人，實繫乎其法。我國自清季變法，仿行歐制，曾試辦預算二次。改元以來，亦有民二民三民五民八四屆預算，大抵有名無實。自民八以降，并總預算之名稱亦不能成立。考各國預算成立，須經左列三種程序。

(一)編製，(二)議決，(三)執行。

編製方法各國不同，有由行政機關獨編全部預算者（如英國）；有由行政立法各編一部分者（如美國）。各國多採英制，我國亦然。惟因全國幅員遼闊，交通不便；中央與地方收支，在形式上雖可劃分，而事實上常有糾纏不清之弊；編訂較爲困難，程序亦甚繁重。當改元之初，財政部掌管全國收支，負核編預算之責。其核編程序，約分四步：先由各省官署造具歲入或歲出概算書，分呈各主管部，各部就其主管事項編訂歲出概算，提交財政部，是爲第一步；財政部就其主管之全國歲入及各部提交之全國歲出，彙總編訂成爲總概算書，提出閣議（即國務會議）是爲第二步；國務總理與各國務員（即各部部长）公決政策，核定收支之數，是爲第三步；各主管部遵照閣議，各編預算書，送交財部，財部乃彙總核編歲入歲出總預算，是爲第四步。當時北京政府，循此四步程序編製預算者，僅有二三次耳。自國民政府成立，全國收支總預算，從未編成一次。惟據中央政治會議通過之十九

年度試辦預算章程，明定編製程序：凡屬國家之收支概算，須經中央政治會議核定，國民政府主計處秉承方針，編成預算。中政會核定之舉，與他國採行內閣制之閣議效力相同；但內閣地位有國法上之根據，中政會係隸屬於中央黨部之委員會，二者性質迥不相同。歷年編製預算程序之變遷，此其大概也。又預算之編製，須先定會計年度；所謂會計年度者，係收支起訖時期。可分年份年度兩種：前者自每年一月起至十二月止；後者各國不同，如英國則自本年四月起至翌年三月止，我國則自本年七月起至翌年六月止。至定會計年度之條件有二：

(1) 收入旺盛時期，(2) 與國會開會時接近。

蓋國家歲收，在一年中有旺淡之分；例如上半年旺收，下半年清淡，或上半年清淡，下半年旺收。支出則各月一律，無甚參差。故選定收入旺盛之時，開始會計年度，可免發行短期庫券之煩。又預算編定後，須經國會通過；故會計年度之開始，當

定在國會開會後，否則事實上不能實行。我國收入大宗向爲田賦，其收入期在下半年；而國會開會期在四月，故曩在北京政府時代，曾定會計年度自每年七月起至翌年六月止。今則情勢變遷，國會既不存在，田賦又已劃歸地方，沿行舊例，似無意義可言矣。

預算編製告成，須經議決之程序。改元以來，預算雖辦四屆，其曾由國會議決者，僅民八預算一次耳。（民八國會，合法與否姑置不論。）今議決預算之權，屬諸立法院；立法院之地位與他邦議會迥不相同；按照現行制度，立法者實爲中央政治會議，並非立法院。國家歲入各項何者應減，何者應增；凡百庶政，孰應擴張，孰應緊縮；均先經中政會決定方針，乃由國民政府主計處編成預算，提交立法院。該預算案中設有不妥之處，立法院只能從枝節上加以補救，不能爲根本上之修正，因其所處地位使然也。

二：

其次爲預算之執行，金庫職司出納，最關重要。考各國通行之金庫制大別有

(1) 獨立制 政府自設金庫保存現金，並司出納。

(2) 委託制 委託銀行代辦金庫。此制又分爲二：

(甲) 保管制 公款與銀行營業款項劃分，不得混合。

(乙) 存款制 公款存入銀行，公家廁於存戶之列，故銀行對於公款可以自由運用。

上述兩制各有短長，保管制長處在絕無危險，其短處在不能運用。存款制之得失，適與前者相反。舍短取長，可就此二制折衷辦理；卽在平時無論公款多少絲毫不許移用，如遇金融緊急而金庫有餘款時，得政府之允許亦可變通運用以調劑金融。曩年國庫由中交兩行代理，今則指定中央銀行負責辦理，蓋存款辦法也。惟

金庫不能統一，徵收機關往往於收款後不解金庫，直接支撥，或交其他銀行存儲，故國庫出納尙未收集中之效。

當施行預算之際，支款須有財政長官命令，金庫方可照支。而財政長官之命令，必須依據預算，自不待言。英國行事前監督之制：凡向金庫支款，不僅憑財政長官命令，並經特設審計官簽字方爲有效。他國審計與英不同，僅爲事後監督，卽在支出以後，方報告審計機關請其查核也。我國舊章原爲事前監督，今仿英制定事前監督之例，凡財政長官所發命令，經由審計官核對無誤，方可持令取款。此項定例較前進步，但未實行，僅屬具文而已。

會計年度告終，預算施行完了，應卽編造決算，其目的有二：

(1) 可知預算實施情形若何，預估數目是否正確。

(2) 可爲下屆預算之準標。

決算之成立程序有三：

(1) 編製 由各主管機關編成收支決算書，呈送財政部，由財部彙總製成總決算案，

(2) 審查 總決算編就後，送交審計機關審查，審計機關考核各項收支，是否合法；金庫存儲與記賬數目是否相符；如有疑問可咨詢財政部。或派員實地檢查，查定後附陳意見，一併送交立法機關請其議決。審計機關所以須先事審查者，蓋以立法事繁，考核容有未周，審計機關所以輔其不逮也。

(3) 議決 總決算由審計機關審核後，送交立法機關議決。

上述各端為各國通行之例，我國亦按照通例，屢頒會計審計規程；條文非不周密，規定非不詳盡。然而按諸實際，則在二十年中總預算之編成僅有四次；雖經編製並未議決；或議決而未曾照行，嚴格言之，雖謂全國總預算無一次成立焉，亦

無不可，總決算更可無庸提及。預算決算既未正式成立，審計機關安能行使其職權，事前監督固屬具文，事後監督亦託空談，即以中央一部分之收支概算論，最關重要者厥爲軍費；其支出內容若何，審計機關從未過問，僅能毛舉細故藉以敷衍門面而已。

按照列邦通例，往往於一般會計以外，另設特別會計：所謂特別會計者，在總預算中另立系統，爲獨立之收支者也。蓋國有營業另編特別預算，成績較易考查，且爲鞏固事業基礎計，如有盈餘另款存儲，可專供擴充改良經費。惟特別會計應有限制，否則系統紛歧，益滋紊亂。我國路電郵政向有特別會計，其贏餘不免挪用，甚至營業收入，亦爲武人強扣。歲計制度之紊亂，此特其一端而已。

二 國家與地方收支之劃分

國家與地方權限如何劃分，最易引起爭端，主集權者固持之有故，主分權者亦能言之成理。政權或分或集，各國不一其軌，要視其國情而定。其在聯邦之國，邦具固有之權，非由中央所賦予；其所處地位，自非尋常地方團體可比，職務之範圍亦廣，除內務教育農商等行政外，亦有涉及軍事者，如美利堅瑞士各邦，得設置民軍是也。政務既繁，需財必多，收入來源亦與中央劃分清楚，兩者畛域分明，不相牽混。若德意志美利堅之中央收入同以關稅國產稅所得稅爲大宗；德國各邦徵收地稅營業稅，美利堅各邦則以財產稅爲主要財源。如此各有稅收，不相混淆，是爲獨立稅制。斯制不獨在聯邦國爲然，卽在單一國亦有行之者，如英國是也。至若法日等國，地方財源，大抵以附加於國稅者爲大宗，是爲附加稅制。前者畸於分權，後者則畸於集權，我國財政系統，向欠分明。前清各省內銷款項，須經部核准。外銷款項，則由督撫任意處置，無庸奏報。然此不得認爲有國家地方之別也。至改元以後，

始劃分政費，釐定國家地方兩稅。茲述其概要如左：

(甲)兩稅之釐定 田賦，鹽課，關稅，貨物稅，煙酒稅，印花稅，契稅等爲國稅。田賦附加稅，及其他雜捐爲地方稅。

(乙)政費之劃分 國會經費，海陸軍費，外交費，司法經費，保安經費，專門以上教育費，國債償還費，國有事業經營費等，定爲國家政費。凡由地方經辦之教育，實業工程及衛生救恤等費，定爲地方政費。

由上述準標以編製預算，則有一特殊性質，與他國迥不相同；國家預算，除其中一部份收支屬於中央外，其他國庫收支，均由各省長官兼管。如國會公府經費，都城軍警費，及海軍費等，由中央主管部直接支付；關稅鹽稅京師稅務收入及各省解款，爲中央之直接財源。至各省收支，除純粹屬於地方者外，屬於國庫者爲左列各項：

(甲)收入 田賦釐金契稅等之國家收入，由各省財政廳主管；煙酒印花等稅，則爲中央直接收入，另有專員經徵。

(乙)支出 陸軍，警察，司法及省道縣公署等費，是爲各該省之國家經費；其由中央派遣駐省軍隊費用，則屬於中央支出。

民國十二年，北京參眾議員合開憲法會議，制定新憲，指定各省財源，以田賦契稅改爲省稅。此在財政沿革上確爲重大變更，然並未實行。至十六年南京政府成立，頒令劃分國家地方收支，十七年略加修改，明定準標如左：

(甲)收入 鹽稅，關稅，煙酒稅，捲煙稅，印花稅，貨物稅，（內含釐金統捐郵包稅鐵路貨捐等），沿海漁業稅，煤油稅，鑛稅，交易所稅，國有產業收入，各項規費等，是爲國家收入。擬辦之遺產稅，所得稅，及裁釐改辦之消費稅亦屬焉。田賦，契稅，牙稅，當稅，屠宰稅，內地漁業稅，船捐，房捐，地方產業收入，規費等，是爲

地方收入。擬辦之宅地稅，營業稅，（牙典等業設有專稅者除外）亦屬焉。

（乙）支出 中央黨務費，國務費，（國民政府五院等經費），軍務費，內務費，（內政部及首都警察費），外交費，財務費，教育費，司法費，（最高法院司法行政部等經費），農工商費，交通費，建設費，（建設委員會及其所屬不含營業性質之機關經費），債務費，官營業經費等，是爲國家支出。黨務費，行政費，（省市政府與其所屬各官署經費），司法費，（各省高等法院地方法院等經費），公安費，財務費，教育費，農工商費，交通費，建設費，（各省市專管建設事務之機關經費），債務費，官營業經費等，是爲地方支出。

上述收支準標，與前北京政府所定者相較，其不同之點約有六端：（一）中央地方黨費爲原來所無；（二）田賦契稅牙稅原爲國稅，今改爲地方稅；（三）司法警察等費，原屬國家支出，今將司法費分屬國家地方，警察費（首都警察除外）

屬諸地方支出；（四）省縣公署經費，原爲國家支出，今改屬地方；（五）國稅中新增煤油稅，（自十八年起併歸海關徵收，不另立稅目，）裁釐以後，另辦五品統稅，（即係捲煙棉紗火柴水泥麵粉之出廠稅，）除捲煙外，餘爲新稅；（六）貨物稅仍由各省財廳設局經徵，作爲代收國稅，現雖頒裁釐之令，各省尙未一律奉行也。由上述不同之點觀之，黨費一端，應否由國庫開支，牽涉政治問題，暫不置論外；其他收支準標，新定者似較舊制爲優。蓋以前各省財廳綜理地方財政兼營國庫收支，職務繁重，有叢脞之虞。此後省吏專管地方財政，（除代收貨物稅一項外，）界限分明，可免混淆。又田賦契稅改爲地方稅，則地方之財源充裕，自可措置裕如，而警察保安等費，既歸省庫支出，則屬其權限內之設施，可免受中央掣肘，此其優點所在也。雖然，此特紙面上之規定，兩方權限能否劃分清楚，仍須視其實行如何。試舉一二顯著之例言之：貨物稅由各省財廳代收，大抵撥充該省駐軍經費，以收

抵支，本無不可；然駐軍經費浩繁，除以國庫收入抵支外，往往藉省款爲挹注，省款不敷，多方羅掘，或徵貨物附稅，或另抽鹽附稅，苛捐雜稅，層出不窮，因軍費膨脹之結果，貽累於地方財政者匪淺。各省實行裁釐，國省兩庫，失一大宗財源；鹽附稅統一於中央，（財部通令各省，原徵鹽附稅劃歸中央，由中央酌量分撥，）省庫更無挹注餘地。江浙號稱財富之區，歷年悉索敝賦，解款中央，今省吏莫展一籌，反須仰中央之資助。江浙如此，他省可知，恭順服從者如此，抗不奉命之徒更無論矣。

三 國家歲入

國家歲入，向以海關稅鹽稅等爲大宗。茲錄二十年來兩稅實收數如左：（第一表）