

衛挺生著

財政改造

蔡元培題



財

衛

江苏工业学院图书馆
藏政書章

生著

改

造

上海太平洋書店印行

印翻許不有所權版

財政改造

衛挺生著

一、二、付印
一、三、出版

〔全一冊定價大洋七角 郵費七分半〕

上海白克路北河路八號

太平洋書店出版發行

上海牯嶺路餘慶里一弄

太平洋印刷公司代印

上海白克路北河路八號

總發行所

上海太平洋書店

電話 中央 九六七五

分售處

各埠	武昌	長沙	南昌	各埠
中華書局	太平洋書店	泰東圖書局	太平洋書店	各大書局

財政改造

序

財政改造爲革命後一極大問題，以著者學識之謏陋，率爾操觚，毋乃貽譏。惟自北伐軍甫達長江下游以來，著者卽于役財政，自是而後，凡部務之組織，系統之劃分，稅法之草擬，稅則之釐訂，公債之發行，以及其他各種根本計劃，多得與聞末議；亦嘗就所見聞，加以慎重考慮，隨時草擬建議，貢獻之於財政當局，積久成帙。其中雖有時過境遷，已成往事者；然亦有一部分問題，迄仍懸而待決。今後研究此類問題之解決者，對於不佞所擬種種，或可取資參攷。因從中選出若干篇，成此小冊，以就質於當世。

至各篇屬文，雖非同時脫稿，然前後思想，尙屬一貫，自成系統。

書中第二篇成於十六年夏間，時北伐大軍第一次集中徐州，形同孤注，故篇內所指情

勢，皆準當時實況。第三篇成于十七年二三月間，當軸採用其議，遂有全國經濟會議，與全國財政會議之召集。其第四篇以下至第十三篇，則同年四五月間籌備經濟會議與籌備財政會議時之所作也。第十四篇草於十七年歲竟，則對於既決政策之未予實施，因失望而作也。凡此所述事實，與現時情形容有未合。然其大原則就目前財政狀況而論，似未有多大之變化也。

著者執筆之時，同時皆負有其他職務。故各篇文辭多匆促草就，未暇修飾。成後，亦未詳加竄點，思想上復多挂漏。所冀閱者節取其主旨，而不以文辭害意。尤希不遽鄙其淺陋，而指正焉，是所至幸！

中華民國十八年一月十六日衛挺生自序於南京。

財政改造

目錄

一 總論.....	一
二 作戰的財政計劃.....	二二
◎ 救國公債方案.....	二六
◎ 付息還本表.....	
三 規劃財政條陳.....	三四
◎ 財政辦法步驟大綱.....	四三
◎ 本計劃解決財政糾紛方法簡明表.....	
◎ 修訂進口奢侈品表後稅收約計表.....	

◎ 修訂出口稅則後稅收約計表

◎ 新舊出口稅收比較表

四 改革關稅制度議.....五

五 改革鹽稅制度議.....二

◎ 鹽稅改革步驟大綱.....六

六 改訂國地收支標準釐定財權系統議.....八〇

◎ 附各省雜稅雜捐分類表.....一四

七 改革中央財政官制議.....三四

擬改定財政部官制比較表

關務署所屬全國機關編制表

鹽務署所轄全國機關編制表

國稅司所轄全國機關編制表

國庫司所轄全國機關編制表

國計司所轄全國機關編制表

國債司所轄全國機關編制表

國幣司所轄全國機關編制表

秘書廳編制表

參事廳編制表

中央財務行政組織系統表

八 改良財政部中辦事程序議…………… 一五五

九 改革財政監理制度議…………… 一六〇

十 確定教育經費議…………… 一六六

十一 亟造航政人才促沿海航權之收回以利運輸兼固海防議…………… 一七〇

十二 整理國債方略…………… 一七五

十三	創設建國財務公司議	一七
----	-----------	----

◎	中華建國財務公司條例	一八
---	------------	----

十四	訓政時期財政整理之途徑	一九
----	-------------	----

十五	後論	一九
----	----	----

財政改造商權

衛挺生著

一 總論

我國財政自唐迄清久已未入正軌，而清季紊亂特甚。民國以來上承清弊，下誤於自私自利，冥頑無恥秉政之宵小，日惟以借債度活，而從中盜取羨餘，大政殊非所論，更不足以語整理。謬傳至今，習非成是。掌度支者大率視苟活爲實政，而以整理爲空言。或鄙夷爲迂闊不當事情。其上者或亦言整理矣，則惟限於開會決議，宣言通電而止。以言實施，則莫不掩耳卻走，感乎其不願聞也。其有實施者，則增加稅捐耳。故軍事革命現在雖已成功，而財政革命則迄今尙未開始。雖然，財政者一切政教之所資賴以得進行者也。苟財政不治，則諸凡訓政建設之計劃，莫不徒托空言。此國人對於財政改造之方，所亟應考求者也。

臨時收支與經常收支

改造着手，鄙見以爲當首先不再增加紊亂，然後整理已紊亂者。現在由軍政時期而入訓政時期，在此過渡期間，支出多軼常軌，步驟極易紊亂；欲免紊亂，第一步即須將臨時收支及經常收支詳爲區分。即凡係臨時性質之支出，須以臨時性質之收入應付之；經常性質之支出，祇應以經常性質之收入應付之。現今之大宗臨時支出，即人人心目中共有之編遣軍隊費用。所謂編遣問題者，即擇留精兵改編，而將剩餘軍隊化爲警士，爲工人，爲農民之謂。此舉應於最短期間促成，所關甚鉅。邊省之農墾若辦成功，則吾國實邊問題，即可解決；化兵爲工如辦成功，則馳_洋河道問題即可解決；化兵爲警如辦成功，則治安問題即可解決；改編精兵，則此後之國防軍隊可立基礎。凡此等事業，有的款即皆可辦到；無的款即等諸空言。此種支出即皆不常有之臨時支出。前所謂以臨時收入應付此項支出者，意在發行一大批長期內國公債，其額數應以能解決上述諸問題爲限；此外自北伐開始以來積累之債務，亦須同時整理，化零爲整，化短期爲長期，以騰出其所抵押之各種收入，以供經常政費。所謂以臨時收入應付臨時支出，以經常收入應付經常支出者即此。

國家與地方收支之劃分

臨時財政與經常財政既分判，第二問題即劃分中央政府與地方政府間之財政收入

支出系統。

收入系統。

關於劃分中央與地方之收入，此中須注意下列數點：

一 凡稅應全國一致者歸中央，應因地制宜者歸地方。此乃第一次全國代表大會宣言，及建國大綱內所定原則，乃極合科學原理之原則也。

二 但上項原則實施之結果，或有偏枯。或中央豐裕而地方不足，或地方豐裕而中央不足，或此地方豐裕而彼地方不足。是以第二點須注意系統之編制上，必有可以挹彼注此調劑盈虛之處。著者主張用左述兩辦法調劑之：

甲、直接補助 中央可補助地方，地方亦可補助中央，中央並可以一地方之補助金，移助別一地方。

乙、使中央收入與地方收入皆具無限制之伸縮能力。稅收性質上之伸縮能力有極大極小之別，其伸縮能力小者，可按第一原則分配歸中央或地方專有；大者則應中央與地方共有。中央稅與地方稅劃分之制度，或取各別稅源，或取同稅附加。國民政府成立以來，賦稅司主張採用各別稅源主義，鄙以見爲照此澈底辦理，恐有窒礙。故於所得稅一項，主張定爲國稅，而省與縣市皆得附加；遺產稅之收入，則主張中央與各級地方分有；其他稅收伸縮能力較小，自應劃歸中央或地方，如一切貨物稅（關稅鹽稅消費稅之類）應全歸中央獨有，不准地方附加；而地稅房稅營業稅則應歸地方徵收，中央不須參與。

各種稅項中直接稅應逐漸加重，間接稅應逐漸減輕。減輕方法，應先自減省項目始。吾國向來之間接稅以各色名目之貨物稅爲最重要。此項納稅不論貧富，負擔一率，甚不合公平原則；然在征收上則最易辦理。比較合乎經濟原則之直接稅，一時既不易舉辦，此類稅收遂不可完全廢去。各項貨物稅之目的，在使人民不論貧富，均攤財政負擔。稅項多而稅率低，

與稅項少而稅率高，國庫方面所得之結果相類。但其經濟上之影響則異，項少而征多者，既可減少經費，又可減少人民之不便；項多而征少者，人民之不便既多，而行政經費之所需亦大。故著者主張貨物征稅雖仍須繼續，而項目應極力減少，其稅率則不妨略重。

因此著者主張目前整理租稅系統，應力求刪繁就簡。百貨釐金、雜稅、雜捐，固應一律豁免，與民更始，一新耳目；而抵補之消費特稅，亦不必過於鋪張，應簡單的從二三項或四五項上切實做去。

一 關稅 切實增加關稅，而裁撤一切含通過稅性質之稅收。如釐金、常關、及落地稅，及他產銷貨物之雜稅捐。今年二月實行之新稅，則乃完全出於權宜之計，增收者極為有限，應即切實修改，以備明年實行關稅上每年增收一萬五千萬元甚屬易易。同時裁撤境內通過稅，可豁免人民負擔至三四萬萬元。

二 鹽稅 切實整理，每年可為國庫增二萬萬元之收入，而同時可為人民輕減實際負擔二三萬萬元。

右二項稅如切實改革成功，每年人民可減輕六萬萬元以上之負擔。而國庫可增三萬萬元之收入。是國民經濟上所獲利益，一轉手間可達十萬萬元也。現今中央每年收入全國不過四萬五六千萬元，今有三萬萬元以上之增加，乃增加全數三分之二以上也。

其他貨物可以充分辦消費稅者，為幾種重要之奢侈品。奢侈品消費稅有三用意：一、以增加國庫之收入；二、以調劑貧富之不均；三、以取締社會上奢侈之習尚。就中可以重要增加者，為各色烟草類，各項酒類。糖一項在外國為必須品，然在中國平民以下，即已少用，故亦可視為奢侈品。其行銷之廣，亦可以負擔大部分稅。茶自唐以來為國家消費稅大宗收入，而現在國內部份當然仍可以收稅，而國外部份因與外國競爭關係，應減稅或設法獎勵。

至紙類乃發展文化之必需品；織物、糧食、木材等大宗物品乃一般人民生活之所必需；鹽稅既已按人攤負一次，似不應再使在一般必需品上負稅。

至煤類及其他燃料品為發展工業所必需，當此極力提倡工業之時，不應再課以稅，其他一切製造品及加工品，俱應豁免稅捐，以助本國工業之發展。

印花稅中兼有行爲稅與貨物稅之性質，尋常亦常有取締稅性質，不僅爲稅收已也。但有一部份其性質固專爲稅收而無關取締者。其關乎取締性質之一部份印花稅，乃良稅也。非爲取締專爲稅收之印花稅亦爲間接稅之一種，亦違負擔公平之原則，且多予商人以不便，故印花稅當別其性質。此稅根本上不能十分擴張，因印花之效用應當全國一致，以免重複，故亦應歸中央政府。

其他行爲稅之劃分，當按其性質。大部份如牙稅、契稅之類，應歸地方，以便監督。而小部份如交易所稅，因其行爲範圍之影響，往往不僅及一地方，故應歸中央。

外國稅收上有一種直接稅，即普通財產稅。此類稅之性質，在工業革命前甚爲簡單，因當時財產之大部爲不動產。自工業革命以來，尤其在近數十年來，股份公司遍地林立，人民一部份之產業，非復爲有形之不動產，而多爲無形的投資。此項投資率佔私人產業之大部份，調查甚難。故在外國普通財產稅，雖仍占重要地位，而其重要日漸減輕，亦有完全廢止者。良以無形產業之征稅，實甚困難也。他人久行之稅，尙且正在廢棄之中，吾人從來未辦此稅，

故自不應再事舉辦。

普通財產中之一部份爲不動產稅。按理動產不徵稅，不動產亦不應徵稅；否則後者之負擔偏重而前者偏輕，但國內較良較合科學原理之稅，如所得稅者，尙未能舉辦，在未辦以前，不動產稅尙爲較良之稅，雖不動產稅負擔偏重，仍可以他法調劑。

不動產稅中土地稅，自來幾爲吾國唯一最要稅源。現今大致皆主以之爲省地方稅，似甚妥當。該稅有一部份爲城市土地稅，以後當視農用田之土地稅更爲重要。其不勞而獲之增漲地價，總理對之曾主張特別重收，其稅爲地方監督方便計，應歸地方。

不動產中之房產稅，清季以來皆歸地方辦理，此後當仍舊歸地方。

各種收益稅中，農人收益既有農田稅，工商與專門職業人之收益，自然亦應課之以稅，以充國庫。故營業稅不可少。爲便調查計，亦應劃歸地方，現營業稅已劃歸各省地方自辦，應令卽速辦理。

在建國大綱上，總理主張以山林川澤之息，爲地方收入，吾人自應謹遵遺訓，凡屬此