

民国财政史

民国续财政史

(总论部分)

民国财政的开山之作
财政改革的民国样本

贾士毅 著
林 矗 整理

上海远东出版社



中国近现代财政学名作新编丛书
刘守刚 刘志广 主编

第一卷

图书在版编目 (CIP) 数据

民国财政史、民国续财政史·总论部分 / 贾士毅著; 林矗整理. —上海:
上海远东出版社, 2023

(中国近现代财政学名作新编丛书)

ISBN 978-7-5476-1940-7

I. ①民… II. ①贾… ②林… III. ①财政史—中国—民国 IV. ①F812.96

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2023) 第 161449 号

责任编辑 陈占宏

封面设计 徐羽情

民国财政史、民国续财政史 (总论部分)

贾士毅 著 林 矗 整理

出 版 上海远东出版社

(201101 上海市闵行区号景路 159 弄 C 座)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 上海信老印刷厂

开 本 635×965 1/16

印 张 23

字 数 310,000

版 次 2023 年 10 月第 1 版

印 次 2023 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5476-1940-7/F·717

定 价 98.00 元

主编的话

为什么要新编这套近现代财政学名作？那个年代的财政学者的思考与努力，为什么在今天仍然值得我们重视？应该以什么样的原则来新编这套丛书？这是我们在新编这套丛书之前需要回答的问题，也希望借此使读者更好地理解我们新编这套丛书的初衷。

“财政是国家治理的基础和重要支柱”，财政学要完成这一使命，就要基于国家治理视角推进基础理论的创新。但基础理论创新从来不是“无中生有”或“前无古人”的事业，它必然有自己的发展历史与成长脉络。

对中国来说，推进国家治理体系和治理能力现代化所需要的财政学基础理论创新，主要针对的就是“二战”以后所形成的主流财政学的缺陷。这种财政学的核心概念和知识体系主要建立在新古典经济学这种选择范式经济学的基础之上，它以孤立个人主义作为方法论，以均衡分析和最优化分析为手段，将财政问题变成了一种工程技术问题，完全忽略了制度与历史等问题。可问题是，政府的财政行动兼具政治、经济、社会、法律与行政管理等多重属性，是在特定国际国内环境下人与人之间互动的产物，其中还始终伴随着各种价值判断和评估，这远非价值中立下的均衡分析和最优化分析所

能适用的。此外，古今中外的历史都显示出，财政对国家和社会的演化产生了重要的决定作用，一国的财政史往往是其国家历史最为重要的组成部分，因此，财政社会学/财政政治学的研究都主张通过财政来探究国家的性质、前途和命运^①。

在推进财政学基础理论创新时，我们要认识到，在财政学的研究传统或财政学思想史中，除今天主流财政学这种选择范式外，还存在基于欧陆传统的交换范式^②，它将财政学看作是一个跨学科的研究领域，甚至是一个独立的学科。虽然当前我国财政学界对这一传统并不熟悉，但这一传统却是财政学最早传入中国时的主要传统，是从晚清至新中国成立前一直流行的传统。因此，从某种意义上说，我们今天推进国家治理视角下的财政学基础理论创新，就是要延续或回归这个在中国曾经存在并中断多年的传统，这也使中国学者的努力可以成为国际学术界自 20 世纪末以来重建财政学理论体系努力的一部分^③。由于中国具有利用财政工具进行国家治理的悠久实践和思想传统，并且当前推进国家治理体系和治理能力现代化的努力所提供的鲜明的意识，将使中国学者有可能为财政学基础理论创新作出独特而重要的贡献。

二

虽然中国有丰富且源远流长的古典财政思想，但对近代中国来

① 财政社会学/财政政治学的上述主张可参见葛德雪：《财政问题的社会学研究路径》，载《财政理论史上的经典文献》，刘守刚译，上海财经大学出版社 2015 年版；熊彼特：《税收国家的危机》，刘志广、刘守刚译，载《税收哲人》附录，上海财经大学出版社 2018 年版。

② 关于财政学不同研究范式的辨析可参见马珺：《财政学研究的不同范式及其方法论基础》，载《财贸经济》2015 年第 7 期。

③ 其中典型的代表就是美国财政学者理查德·瓦格纳，他根据财政社会学和意大利财政学传统而创新财政基础理论，代表作为《财政社会学与财政理论》（中文版即将由上海财经大学出版社出版）。

说，财政学的发展却主要是“西学东移”^①的结果。自鸦片战争后，中国的古典财政思想从总体上并不适应现代要求，需要加以改造或发展。魏源（1794—1857）的财政思想，被称为“标志着我国传统的财政思想之历史变革的转折点”^②。后来冯桂芬（1809—1874）等晚清学者继续呼吁“采西学”，但现代财政知识的传播在此时仍步履艰难。有些学者，因去国外考察后而由传统教条的卫道士变成现代财政知识的积极传播者，如王韬（1828—1897）；而有些人即使出使国外多次，也仍坚决反对西法，如刘锡鸿（？—1891）。就总体而言，到19世纪末期，中国引入和运用的是西方财政学知识，除马建忠（1845—1900）和严复（1854—1921）等少数人外，很少有人深入到财政理论的层面。对近现代财政理论的了解和理解的不足，也成为洋务运动派和维新运动派的重要局限。

在西方工业文明的冲击下，“近代中国人向西方学习的内容经历了一个由器物层次、制度层次到观念层次不断提升的曲折的历史过程”^③。对财政理论的传播与研究正是这一过程的产物，近代留学生为此作出了卓越的贡献。其中，留日学生胡子清（1868—1946）于1905年在东京出版的《财政学》一书，被认为是中国学者出版的最早财政学著作^④。不少留学生在留学期间系统学习了财政学，还有一些留学生的博士论文就是直接研究财政学或财政问题的，很多在国

① 与之对应的另一个概念是“西学东渐”，主要是指明末清初并且延续到清朝中叶，伴随着耶稣会士来华传教而展开的西方科技传入中国的历史事件，后来逐渐蜕变为“西学东源”，这使中国失去了通过吸纳西方近代科技来实现科技转型的机遇；而“西学东移”，主要是指晚清到民国随着中国睁眼看世界所带来的科技和近现代社会科学的引入。具体参见刘大椿等：《西学东渐》，中国人民大学出版社2018年版。

② 参见胡寄窗和谈敏：《中国财政思想史》，中国财经出版传媒集团、中国财政经济出版社2016年版，第573页。

③ 邹进文：《近代中国经济学的发展：以留学生博士论文为中心的考察》，中国人民大学出版社2016年版，第32页。

④ 参见许康和高开颜：《百年前中国最早的〈财政学〉及其引进者——湖南法政学堂主持人胡子清》，载《财政理论与实践》2005年第6期。

外出版，取得了较高的国际学术地位^①，一些留学生甚至直接师从当时国际著名的财政学家^②。这些留学生回国后成为传播和研究财政理论的主体力量，虽然他们有的进入学界，有的进入政界，有的则辗转于学界和政界之间，但他们在繁忙的教学或政务之余，仍积极从事国外财政学著作的翻译，或者撰写了大量财政学教材与专著。从数据上看，自晚清以来，财政学方面的专著和译著占据了经济类出版物的主体地位，根据《民国时期总书目（1911—1949）：经济》，财政类出版物有2181种，其中，财政类著作出版物为1090种^③。胡寄窗对1901年至1949年间自撰和翻译的经济著作刊行总数进行的多角度统计分析表明，按照学科分类，财政学排在第一位，位于经济学原理和货币学之前^④。

近代留学生对财政学的学习、研究以及国内财政类著作的出版繁荣，直接反映了财政在从传统国家治理迈向现代国家治理的过程中所具有的重要作用，很多当时的财政学著作直接回应了现代国家建设面临的重大问题，其中很多是基础性问题，具有超越时代的价

① 在《近代中国经济学的发展：以留学生博士论文为中心的考察》一书的第四章，邹进文专门考察了近代留学生与财政学研究，其列出的留学生及其博士论文有：马寅初的《纽约市的财政》、朱进的《中国关税问题》、李权时的《中国中央和地方财政：中央、省、地方政府财政关系研究》、陈岱孙的《马萨诸塞州地方政府开支和人口密度的关系》、寿景伟的《中国的民主政治和财政：财政制度与思想发展研究》、尹文敬的《中国税制》、朱炳南的《经济剩余与税收》、陈友松的《中国教育财政之改进——关于其重建中主要问题的事实分析》、田炯锦的《英美地方财政的国家监督研究》、刘炳业的《德国、意大利、奥地利、捷克斯洛伐克和波兰的资本税（1919—1923）》和周舜莘的《资本税》；其中，马寅初的《纽约市的财政》在1915年的《美国政治与社会学学会年刊》中得到美国宾夕法尼亚大学帕特森的积极评论，朱进的《中国关税问题》被列为纽约哥伦比亚大学丛书，寿景伟的《中国的民主政治和财政：财政制度与思想发展研究》的英文版在1970年获得再版，等等，具体参见邹进文：《近代中国经济学的发展：以留学生博士论文为中心的考察》，中国人民大学出版社2016年版。

② 如马寅初、朱进和寿景伟都师从著名财政学家塞利格曼教授。

③ 参见北京图书馆：《民国时期总书目（1911—1949）：经济》，书目文献出版社1993年版。

④ 参见胡寄窗：《中国近代经济思想史大纲》，中国社会科学出版社1984年版。

值，他们对当时财政制度利弊的研究及对财政改革的思考，仍然值得今天的我们思考和借鉴。特别值得提及的是，那个古今中西交汇的年代也是财政学在我国的早期发展阶段，那批学者往往既有深厚的中国古典传统基础，又大胆吸收了来自西方特别是欧陆财政学的理论，从这些财政学著（译）作中，我们不仅可以看到学界先辈们接受、消化国外财政学思想的努力，还可以看到他们融通古今中外财政思想以构建中国特色财政学的努力。

三

虽然通过其他人的系统研究^①，我们可以了解这一时期财政学著（译）作的一些基本情况，但每个人在做研究时，对思想与材料的取舍会有不同，原版原论始终是学术研究不可或缺的文献。这些年来国内也陆续再版了那个时期的部分财政学著作，但要么是单本（套）^②，覆盖面非常有限；要么被纳入其他丛书当中^③，学科特色难以凸显。同时，由于原本繁体竖排不大符合现代读者的阅读习惯，且很多著作出版时间已久、印数又非常有限，绝大部分图书馆所藏

① 如邹进文：《民国财政思想史研究》，武汉大学出版社2008年版；邹进文：《近代中国经济学的发展：以留学生博士论文为中心的考察》，中国人民大学出版社2016年版；胡寄窗和谈敏：《中国财政思想史》，中国财经出版传媒集团、中国财政经济出版社2016年版；等等。另外，中国期刊网上还可以下载关于相关著作与学者思想的专业研究论文。

② 如三联书店2014年再版的孙怀仁的《中国财政之病态及其批判》；中央财经大学整理、中央编译出版社2015年出版的《崔敬伯财政文丛》（三卷）；上海社会科学院出版社2016年再版的达尔顿《财政学原理》的中译本；河南人民出版社2018年再版的霍衣仙的《中国经济制度变迁史》（主要涉及历代田赋、税制和币制）；等等。

③ 主要是指商务印书馆近年来出版的《中华现代学术名著丛书》，目前已经出版了财政学著作7本，分别为马寅初的《财政学与财政——理论与现实》（2005）、罗玉东的《中国厘金史》（2010）、何廉和李锐的《财政学》（2011）、万国鼎的《中国田制史》（2011）、陈启修的《财政学总论》（2015）、陈友松的《中国教育财政之改进》（2017）和陈兆鲲的 *The System of Taxation in China in the Tsing Dynasty, 1644—1911*（《清代中国的税收制度》，2017）。

书目非常有限，且被纳入古籍或近代文献范围，借阅也存在诸多不便。因此，综合各方面的情况，我们认为仍有必要挑选这一时期的部分优秀著（译）作，以丛书的形式集中进行出版。

在选择书目时，我们主要考虑下面几个因素：一是对于近年来已经新编出版的著（译）作，本丛书不再将其纳入出版计划，这样本丛书与已再版的书目可以形成互补关系；二是主题涉及尽可能广泛，以反映该时期财政学研究的整体面貌，涉及对财政学基础理论的探讨、对当时国家面临的主要财政问题及通过财政改革推进国家治理体系建设的探讨，以及对国内外财政史的理论性探讨；三是著作出版期限为1900—1949年，特别是辛亥革命前后、北伐战争前后及抗日战争前后这几个时间点的著作；四是将译著也纳入新编丛书，该时期译著的原版主要来自日本、德国、英国和美国，它们既反映了当时国际上财政学研究的现状，也构成中国财政学思想变迁的重要组成部分。

在丛书整理出版时，除了将繁体变简体、竖排变横排外，我们尽可能保持书的原貌，以此为基础进行必要的校订，主要涉及专有名词、个别文字和标点符号的调整（详情请参见每本书的整理凡例）。另外，为方便读者更好地理解所选书目的学术贡献及其与同时代同主题著作的内在联系，整理者为每本著（译）作写出了导读，并对文中提及的部分史实与原理加以注释。

相对于这一时期数以千计的财政学出版物来说，本丛书所选择和能选择的书目是极为有限的，还有很多优秀的著（译）作未能被纳入进来。但我们并不将之视为遗憾，因为新编出版本丛书的主要目的就是要让大家关注并重视这一时期的财政学著（译）作，进而推动财政学的基础理论创新。如果能初步实现这一目的，我们也就心满意足了。

感谢上海远东出版社将本丛书列入出版社“十四五”期间重点出版计划，不惜成本支持学术事业。感谢上海财经大学公共经济与管理学院及弘信资本的高建明先生慷慨地为本丛书的出版提供资助。

感谢上海远东出版社曹建社长对本丛书的大力支持，他不仅亲自参与了丛书出版的策划，更是经常亲自过问并安排相关工作的进度与细节。感谢上海远东出版社诸位编辑悉心细致的工作，他们的精益求精为丛书增色不少。最后，我们要特别感谢丛书中各本书的整理者，他们在繁重的教学与科研之余，不计名利地加入到这一工作中来，用他们的辛勤付出共同支撑了本丛书的出版。

上海财经大学公共经济与管理学院 刘守刚
中共上海市委党校（上海行政学院）经济学教研部 刘志广

整理凡例

为了读者阅读与使用的方便，本书在整理时除了将字体从繁体改为简体、将排版从竖排且从右到左改为横排且从左到右外，尽量保持原貌。在以下几个方面，整理者也做了一些改变：

1. 因为排版变动原因，一些表示方位的词的含义也因之改变。为保证阅读的流畅性，整理者对这些词加以调整，特在表 1 中进行说明。

表 1 表示方位的词的含义变化说明表

原用词	现用词	说明
左列	下列	因文字排版方式 变化导致
右列	上列	
如次	如下	
次列	下列	
如左	如下	
如右	如上	
左表	下表	
右表	上表	
列左	列下	
于左	于下	
同右	同上	
右案	上案	

2. 本书中的原标点皆为句号或顿号，现全书所见标点符号皆为整理者所添加或修订。

3. 为方便读者后续摘录，本书中所有的统计数据皆由汉字数字（如，一、二、三……）改为阿拉伯数字（如，1、2、3……）。

4. 本书所有的脚注，皆为整理者所添加。

导 读^①

林 鑫

中国近代财政制度与思想虽大体肇始于清末，但真正成型却是在民国时期，在这一过程中的思想变革，是中国财政思想史上划时代的革命。甚至可以说，民国时期标志着中国财政思想“新时代的开始”。^② 民国财政制度的构建，其指导思想主要是引进当时西方所流行的财政经济理念。与此同时，众多学者在西方财政经济理论的基础上也逐步拓展属于近代中国的财政理论，以西学东渐的方式推动近代中国财政走向现代化。^③ 伴随着近代政治经济等方面的社会转型与近代工业化的快速发展，民国财政中涉及的诸多问题，如财政收支、税收结构、债务、会计、货币，一直以来都是学术界关注的重要课题。^④ 而在众多研究民国财政史的文献中，研究最早且最为系统地论述民国财政问题、并辅以史料整理和主题提炼的，当属贾士毅所著的《民国财政史》（1917年出版）和《民国续财政史》（1932—1934年出版）两部书。

① 导读由整理者撰写，目的在于介绍《民国财政史》和《民国续财政史》这两部书的主要内容及其价值。

② 范建镛：《现代中国财税治理的先声》，《读书》2018年第5期。

③ 民国时期关于财政通史的主要论著有，胡钧：《中国财政史讲义》，商务印书馆1920年版；徐式圭：《中国财政史略》，商务印书馆1926年版；常乃德：《中国财政制度史》，世界书局1930年版；李景铭：《中国财政史》，北平出版社1931年版；刘秉麟：《中国财政小史》，商务印书馆1931年版；李权时：《财政学原理》，商务印书馆1935年版；刘不同：《中国财政史》（1948—1949），大东书局1948年版；等等。

④ 近年来对民国财政相关问题的研究众多，在此不一一赘述。

一、《民国财政史》与《民国续财政史》 的基本内容

《民国财政史》是以贾士毅在各高校任职时的授课讲稿作为蓝本，经他多年积聚充实，并对史料的来龙去脉、事实演变的经过，逐项加以比照、考证，并作分类编纂而成。贾士毅对资料的取舍采取“略于往昔，详于近今”，三易其稿，洋洋巨著逾1800页。清代进士，曾任刑部主事、总理各国事务衙门大臣，后主持商务印书馆的张元济看到手稿后，大为佩服。此书由梁启超作序，《序》中称：“往余曾以国民宜求财政常识，著论以告当世，良欲使上自执政，下逮氓庶，莫不深谙财政纲要，以为整顿财务计划之信券。今得贾君是篇读之，所谓人人应备之财政常识，一开卷而尽罗于目，岂仅国政稳受其益，仰社会贯利赖焉。”

《民国财政史》成于1916年，次年由商务印书馆出版。除了梁启超之外，还有周学熙、熊希龄、陈锦涛、殷汝骊等历任财政总（次）长分别为之作《序》。全书分为6编31章，主要讲述了1911年至1916年间整理财政的方针，财务官署的更迭，岁入、岁出、预算、决算的编定，以及国债的大要、泉币的概况等。第一编《总论》（包括《财政之沿革》《财政之现情》《财政方针之变迁》《出入递增之原因》4章），分述财政沿革、现状与财政方针的变迁和财政收入递增的原因；第二编《岁入》（包括《岁入概论》《赋税》《官有产业》《杂收入》《岁入结论》5章），着重分析民国初年各种赋税收入的详细情况，并考察官有产业、杂收入的演变情形；第三编《岁出》（包括《岁出概论》《宪法费》《行政费》《财政费》《岁出结论》5章），分析民国初年各种财政支出项目的实际情形并做出总结；第四编《国债》（包括《国债概论》《中央公债》《实业公债》《地方公债》《公债偿本付息之额》《整理国债之筹议》《偿还国债之计划》7章），

除了分析中央公债、实业公债和地方公债情形之外，也针对公债如何偿本付息、如何整理偿还国债等问题提出了贾氏自己的主张；第五编《会计》（包括《会计概论》《年度》《预算》《收支》《金库》《决算》《特别会计》7章），从年度、预算、收支、金库、决算、特别会计六个角度论述相应内容；第六编《泉币》（包括《泉币概论》《银行》《货币》3章），专论民国初年银行与货币问题。附录还整理了“1912年至1916年全国岁入岁出预算表”以及“1916年各省岁入岁出预算表”。《民国财政史》以当时实行的制度为经，因革为纬，详今略昔；资料来源主要是官书档案等第一手资料，凡当时法令涉及财政的均按类附入；统计数据 and 图表十分翔实，各章节均有统计资料以资佐证；实务性质较浓厚，理论色彩较淡薄。概言之，这是一部系统阐述1916年前中国财政制度和财政状况的著作。

《民国财政史》甫一出版，就在当时的财政经济金融界引起轰动，各大学多以此书作为课本或参考书，财政金融界也纷纷购买阅读。出版不久，书即告罄。后来日本同文社将此书译成日文版，在日本广为流传；欧美图书馆也收藏这本书。由于商务印书馆在1928年重印过他的《民国财政史》，但重印版未能包括后来的财政变化，贾士毅决心对此书加以补充续写。从1932年到1934年，商务印书馆陆续出齐《民国续财政史》（共7册），共3100多页，规模远胜过前书。作为《民国财政史》的续编，《民国续财政史》全书分为总论、岁入、岁出、公债、会计、泉币、地方财政7编，每编为一册，继前书记述1917年至1932年6月间的财政实况。《民国财政史》和《民国续财政史》的内容皆殊为丰富，堪称民国时期财政金融方面的两部经典巨著。

遗憾的是，受出版时间所限，贾士毅的“财政史”只写到1932年，并没有再续下去。而在1932年之后，国民政府的财政制度也发生了许多变化。

二、贾士毅生平概述

贾士毅（1887—1965），江苏宜兴人，字果伯，号荆斋。1907年入上海法政讲习所；1908年，东渡日本，初入法政大学政治科，后转入明治大学法政科；1911年，毕业归国，应清政府学部试，授法科举人，任教于公立苏州法政专科学校。

民国成立后，贾士毅进入北洋政府财政部，任库藏司司长、会计司司长；1920年至1927年任镇江关监督；1921年，他又作为专门委员出席了华盛顿会议；1927年至1932年任国民政府财政部赋税司司长；1928年6月，参加全国经济会议，任税务股委员；1932年，任财政部常务次长，当时整顿税收、革新税制、财政法规之研订均出自他的手笔；1933年至1938年，贾士毅担任湖北省财政厅厅长，整理湖北省财政；1943年任江苏省财政厅厅长；1945年任湘鄂财政金融特派员；1949年贾士毅移居台湾，继续效力于金融事务，被聘为台湾第一商业银行董事、逢甲学院（今台湾逢甲大学）董事和交通银行监察人等职。

贾士毅自1912年担任江苏省财政视察员起，就开始进行调查和资料搜集，继续晚清的财政研究。当年他编著了《江苏财政调查报告册》（2册），这是民国初年一份很重要的财政调查报告。贾士毅作为富有经验、又有学识的民国财政史专家，一直在当时中国经济系统中扮演重要角色，并灵活地周旋于政府部门、商业银行和大学等多个领域，是民国财政经济权威人士。由于他掌握的资料非常多，所以充分了解当时中央和地方的财政情况。

从1927年起，贾士毅还兼任中央大学和中央政治学校经济系教授，并坚持著书立说，推广自己的财政主张。他认为“为配合社会各方面的需要”，必须“专就中国今昔的财政，用新思想和新体例来贯通它，品评得失编成有系统的著作”，因此先后编写了《民国财政

史》和《民国续财政史》。此外，他还著有《民国财政经济问题今昔观》《关税与国权》《关税与国权补遗》《国债与银行》和《国债与金融》等重要著作，为民国财政史保留了大量的统计数据，对当时中国的财政、税收、外债和关税等问题做了全面描述。

1965年7月9日，贾士毅于台北市逝世，享年78岁。

三、贾士毅的主要财政改革思想

在民国初期，财政枯竭，岁出频增，岁入短绌。而财政制度仍沿袭前清旧制，财政实权操于地方各省，且缺乏中央对各地的考核监督，使得税目繁杂，弊窦百出。因此，财政制度亟待在税制、公债、预算、盐法、货币等诸多方面彻底改革，加强中央政府调控财政的能力，以宽筹中央财源、增加收入。贾士毅是最早认识到财政改革之于政治经济重要意义的学者之一，因此在其著作中反复提出改良税收制度、金融制度的主张，诸如“裁厘加税”思想、“关税自主”的主张以及“币制改革”思想等，对当时乃至现今社会仍有很大启示意义。

首先，面对财政枯竭的窘况，贾士毅提出了财政善后之通盘方法。“（一）欲宽筹中央财源，非节约军费不可；而欲言节约，非确定陆军计划裁遣余兵不可。（二）值民力凋敝之际，应实行减政主义，减少政务，裁并官厅，裁减官吏，以杜糜滥；（三）现值财力枯竭之秋，惟有速订所得税法，公布施行，既可收调和贫富之效，复可增加税收。（四）整理各种旧税，以增收入。”^①其次，在整理外债方面，贾士毅认为，长期外债虽额数俱增，元气渐伤，而尚有虚枯回生之机。然短期外债，期短息重，足致我国财政之死命。故他提出整理短期外债之纲要有四：“设置基金，以昭信用；合并旧债；借

^① 林伏涛：《中国历代财经思想与政策》，（台北）中国建设出版社1965年版，第91页。

换新债；发行内债。”^①再次，在就裁厘方面而言，贾士毅突破传统思维框架，不再拘泥于仅依靠同西方列强谈判来修改税则，而是采用另办新税来抵补裁厘的亏损。他将关税自主和裁厘加税作为分开两项议程办理，使得裁厘问题免受关税自主进程的过多干扰。至关税自主方面，他在财政部赋税司长任内，负责制定了一系列关税自主的条例，并与众多国家交涉谈判，襄助宋子文，次第收回了关税丧失的主权。最后是他的国地财税分权思想。他根据国情提出了“划分国地财税五大前提”，并从“收入划分标准、支出划分标准、补助金制度”三个方面完善了政府于1940年所颁《财政收支系统法》实施条例。在划分国地财税方面，就“田赋”一项，贾士毅早期主张将田赋划为国税，而予地方以征收田赋附加税之权。后随着地方自治之说愈演愈烈，加之中央财政充裕，他逐渐改变原有观点，主张将田赋归于地方。^②

总而言之，贾士毅的财政思想具有很强的实践性，这与他一直身处政府部门从事财政相关工作息息相关。然而，贾士毅的划分中央与地方税收、创办新税、保护关税自主、厉行预算等思想和主张，在实践过程中的效果却不尽如人意。这主要是受到民国时期的政治、社会、经济的综合情况所限，也并非贾士毅个人能力所能突破的。

① 贾士毅：《民国财政经济问题今昔观》，（台北）正中书局1970年版，第71—72页。

② 董佳如：《贾士毅财政金融思想研究（1912—1937）》，华中师范大学硕士论文，2019年。