



當前財政之重大缺點及其根本改革

錢健夫

一 漫無紀制的收支系統

常人每謂我國某種財政制度未宜，某種財政政策不當，其實我國今日之財政，既無政策可言，尤無制度可言，始終為一個「亂烘烘一團糟」之局面。蓋政策云者，首須有其確實之綱領，而制度云者，尤須先有固定之原理原則。今日財政無論政策抑其制度，莫不朝令夕改，是非不辨，無短長之較，無輕重之衡。本欲爭取時機，願常坐失時機，本為敷衍現狀，復徒擾亂現狀。倘欲予以制度之名，則為雜湊的財政制度，倘欲予以政策之名，則為盲目的財政政策。

此言何據，請先論財政收支系統，所謂收支系統，本不足言制度，且不合實際，論者已多。茲復欲提出討論者，乃從法理上觀察，所謂收支系統，殊屬漫無紀制。蓋收支系統屢經修改及其訂定之重心，原在「兩級財政」與「三級財政」之互為變革。三級財政不足以發揮地方自治之效能，尤不足以施行民主憲政，此為第二次全國財政會議改為兩級

財政之最大理由。倘此一改變確能符合近代政治之原理，與夫「以三民主義建國」之原則，則應歷百世而不改，如美國之三權政治，如英國之大憲章。所可惜者，變革之初既未深體現代政治之精義，亦非確有行憲之決心，不過欲藉此鞏固中央之財權，恢復歷來「一統財政」之舊制。（予常謂我國財政，自漢景大削地方政權，即成「一統財政」之局面。一統與統一之含義各別，故我國素無所謂地方財政，有之即為攤派，此種局面迄今未改。名詞雖為杜撰，義極切合，暇當另文闡述之。）以制度雖改，意義全非，於是再有「三級財政制度」之恢復，即現行之所謂修正財政收支系統。倘此次之「修正」，確能名符其實，則此種制度應可確立矣，實又不然。中央既未放棄其集權之用心，地方且更增多若干法外徵斂之藉口。俞鴻鈞氏在修正財政收支系統會議致詞中所謂「無一日不在攤派之中，無一物不在攤派之列，國計民生，交受其困」之現狀，仍存於收支系統修正年餘之今日，固為人所共見之事實。故行政院最近又有再修正之擬議，財政當局且正積極辦理。所謂制度，固不

必一成不變，然僅憑一時之感情作用，毫無真知灼見以作創制改度之根據，則雖修正數百次，依然徒見其愈變愈亂而已。

二 稅制稅法之欹崎狀態

再言「稅制」。欲求財政制度之確立，必以稅制之確立為前提。修正收支系統以前稅制之凌亂，姑置不談，修正後之稅制果為何如，亦徒見其愈變愈亂而已。譬如營業土地兩稅，既經劃歸地方，中央復有三成四成之分潤，已屬甚不合理，後來為求管理進口貨物，復僅着眼於徵稅手段，而有特種營業稅之實施。姑無論管理進口貨物，在徵稅以外是否尚有其他方式，亦無論徵稅方式是否即為有效手段，更無論管理進口原為海關無可逃避之責任，亦無論管理經濟市場是否應有整個之政策，僅知通過徵稅之手段以求管制，已屬極不高明，茲論制度，財政收支系統未經「再修正」前，中央是否可以別立名目，割裂稅源，而特種營業稅之施行，無異中央自將手定之制度，予以破壞。中央能任意興滅，又何怪地方之濫權。

再言「稅法」。目前地方稅源均係中央所核定，其基本稅法亦係中央所訂頒。復員之初，中央為表示與民休息，而有免賦之令，業已受人批評，旋即減低營業稅率，嗣復將地方稅源中如房稅及娛樂筵席等稅之稅率，普遍減低。姑無論中央此舉是否慷他人之慨，但減地方權利以求惠民，亦無論稅率減低後之差額如何彌補，挹彼注此仍將加深苛雜之

弊，惟是減輕人民負擔，責任不應專在地方，今屬地方之營業稅率，僅百分之二·五，而所得稅率高達百分之二十七，利得稅率且高達百分之八十。所利得稅之徵課，均出於營業收入，於是逃避所利得稅者，均連帶予營業稅之徵課以嚴重的影響。立法者但知着眼地方稅率之減輕，中央稅率則不求改革，且更不顧及兩者實施之後果，衡情酌理，豈所謂平查賬制度既不改善，稽徵方式墨守成規，但知弛言歐美所利得稅率，均屬甚高，并無流弊。殊不知歐美在徵稅後之人民所得，價值變動甚微，我國幣值日見低落，負擔稅課之餘，幾至朝不保暮。常人每謂一般商民對營業稅率甚輕，原不欲逃避，但為求逃避所利得稅，不得不從根本上設想。又謂中國今日之稅負，五花八門，倘依法均能切實收足，不但國庫無憂，商民早已破產。此雖未必盡然，殊有一部份事實之根據。

三 經濟改革方案之缺點

中央亦知目前整個經濟問題均應澈底解決，財政問題尤為重要，故最近復有「經濟改革方案」之公佈，列「金融」「生產」與「財政」為三大目標。論者多謂此一方案之重心集中金融，譏為不明經濟大體，予則以為財政既為三大目標之一，而方案復首重執行，宜應如何規劃詳盡，且必有原理原則之揭櫫，衷考其實，則大謬不然。非但有關財政者份量獨貧，且內容空洞，殊不足言方案。原文云「至財政上應行與革諸端，可納為整理財政與穩定幣值二者」，姑無論方案既首列「金

融」，則「穩定幣值」不應僅見於財政，亦無論金融既為方案之首要，則穩定幣值列入財政為贅瘤，茲觀所謂整理財政之辦法，其僅九條，除前四條外，幾莫不與金融生產關係較多。其第五條出售敵偽產業及國營事業讓售民營，與第七條准許人民以黃金購買外匯，充實進口貨物，不但有侵入「生產」範圍之嫌，且與「穩定幣值」第四、第五、第六各條亦相重複或衝突。

照原文關於財政者之敘言，有「其詳細辦法茲列舉於後」之語，實際上有關財政者僅得四條，所謂詳細辦法，不知所指。即包括九條言之，亦但見其空洞，絕不見其詳細。茲姑摘其要點，約有三端：第一為改訂財政收支系統，第二（二至七條）為開源，第三（八至九條）為節流。再詳釋之，首為確立制度，次為整理收入，次為限制支出，在原則上固見整齊。然以言方案，則覺過於空疏，且與金融生產兩大部分之規劃較詳者亦不相稱。譬如確立制度與整理收入，即不僅在維持原狀，而須澈底革新。第二條切實調整直、貨、關、鹽各稅稅率，固屬重要，然直、貨、關、鹽四稅是否仍應幷立，則尤應為經濟方案所求「改革」之大端。復如第八、九兩條緊縮機構與節約開支，在財政方面，首應考慮者即為直、貨兩稅徵收機構之合併，以及關、鹽兩稅徵收機構之調整。

總之，所謂經濟改革方案，關於財政者既甚簡略，無法說明其「改革」之重點，而執行方式亦嫌含糊，頗聞凌亂雜毫無頭緒。比聞此一方案，初非出於一人之手，事後亦無人稍予審核剪裁。國家大經大法，竟

以急就章方式出之，殊為憾事！

四 節約辦法之矛盾觀感

繼經濟改革方案之後，中央復有節約辦法之公佈。節約在改革方案整理財政第九條曾有規定，此項辦法或係據此產出，故亦略予檢討。節約辦法中最為社會所樂於討論迄今未表者，厥為禁舞問題。禁舞頗足影響財政收入（尤其是上海），故復為社會人士及主管部門所樂於研究，因是，節約辦法公佈後，在上海方面，有若干主張暫維現狀者，亦有主張從重徵稅寓禁於徵者，又傳聞僅予新設舞廳之限制，亦傳將設聯合舞廳，而最近復有分別地區實行之議。主管方面之表示，則頗不洽於輿論，但仍甚顧忌從業人員之出路，故此案迄今未作決定，尚在討論研究中。

禁舞在社會問題中如何求得合理之解決，不屬本文範圍，惟在財政方面，則絲毫不足研究。蓋節約為國家既定之大經，且為必行之大法，倘跳舞在今日之中國誠能用作正當之交際手段，則不禁何傷？亦不違反節約。倘其存在確有害於節約，則雖月收娛樂稅百億元，亦應絕對禁止。上海各舞場及有音樂跳舞設備之酒菜館等目前月納之娛樂稅，據估計最多為二十億元，此固為不小之數字。但禁舞倘確有理由，期於必行，則不但應即實行，即犧牲此二十億元之收入，亦應絕對維持國家之大法。何況此項收入縱然減少，如何謀取遞補，原為財政當局應盡之責。

倘謂影響財政收入，即難禁舞，則從前「特稅」收入尤為大宗，即不能禁煙。在今日財政困難之下，亦不妨恢復雅片「公賣」。

從重課稅固亦寓禁於徵之有效手段，但此時倘欲實行，則從前減低娛樂稅率舞場不予例外，即為重大之錯誤。雖此種主張均係社會之擬議，並非決定實行，然已可見一般人士對於財政問題看法，往往極為矛盾。

五 濫權事實之整個存在

由上敘若干財政措施觀察，似乎中央已走上真正集權之地步，其實又大不然。譬如財政收支系統未修改前，中央財權確甚龐大，宜可集權矣，然而地方「無一日不在攤派之中，無一物不在攤派之列」，中央幾曾集過權來？收支系統修改以後，省權重建，市權擴張，中央在其法定控制範圍之內，宜可集權矣，然地方仍莫不高唱苦經，各自為政。如河南之因地制宜稅，福建之花捐，廣東之船捐，廣西之特種稅，上海市之旅棧捐，市政建設捐，重慶市之房捐附加等。位列首都之南京市，亦有旅棧捐，中央幾曾集權，更幾曾真正的管到地方？

中央亦知如此，故最初在國防最高委員會審查意見中，曾有地方因地制宜，得另定新稅之擬議，且令發各省市參考。繼則由行政院正式公布「縣市特別課稅限制條例」，明白規定地方可以特別課稅，但以三種為限，且從價徵收者其稅率不得超過百分之五，然條例不過具文，

地方在條例限制以外之特別課稅，依然普遍存在。

此種遷就事實之舉，在中央確屬煞費苦心，然而地方不但無絲毫感戴之意，且仍徵斂自為，而謂中央集權，豈非天大冤枉！然而推究根源，其癥結仍在中央。蓋中央既明知所謂收支系統，不合實際情形，即應從根本上改革，確立合理之制度。不此之圖，但知遷就事實，欲求財政制度之合理建立，豈非緣木求魚！

其實，中央不但放任地方濫權，其本身亦有可議之處。譬如特種營業稅之實施，即為一例，而目前報載漢市貨物稅局舞弊案，竟私徵所謂「牛皮捐」，徐州直接稅局，復擅徵所謂「副稅」，是中央不但不能管到地方，即直轄機關，亦有濫權之事實存在。同時，徵收財產稅本屬名正言順，詎知幾經會議，改為「建國特捐」，不啻放棄其應有之徵課大權。蓋財產應予課稅，無論中外，均屬天經地義，所謂「捐」，不但屬臨時性者，且命名尤不正派。中央有徵稅之權，亦自放棄，僅求臨時性之收入，則財政制度之建立，將何可得！

六 財政制度之根本改革

我國財政現狀之腐敗，根據上文已可概見，不有根本之改革，必至全盤瓦解。吾人習知財政制度之發軔，與憲政之確立關係甚切。英國為憲政發達最早憲政基礎最為鞏固之國家，一二一五年有名之大憲章（Magna Charta），即係以限制王室財權為最主要之目的，財政制度

克以確立，故英國憲政能為世界之冠，迄今仍為人所取法而艷稱。美國憲法，人民對於收入支出不但有絕對管理權，并從財政之管理，得以左右政府之政策。我國近年來民主憲政之呼聲，到處皆是，然而行憲之基本條件——財政制度，迄未健全，而且治絲益棼，欲求憲政實行，何殊夢想！

財政制度如何從根本上改革，固屬經緯萬端，提要鉤元，則有四者必須即予實行。倘此四者得以確定，則整個財政制度即可望合理建立，請分敘之。

第一、確立財政均權制度 我國憲法在中央與地方之權限，係採「均權」制度，已無待解釋，然實際上不偏於中央集權，則為地方濫權，因之合理的財政制度，莫由建立。財政為庶政之母，故均權政治如何樹立，應即先從財政實施，其原則仍不外建國大綱所揭櫫之要義。蓋凡屬「因地制宜」者，中央應即斷然交還地方，不必重加干涉，而有「全國一致性」者，中央亦不容稍涉放縱，必須全盤掌握。財政之均權制度能予確立，則其政務方可各別發展，并以應付實際之需要，而政治的均權制度始能建立。

第二、確定國地合理財源 財政之均權制度克以確立，尤賴先事確定中央地方之合理財源。歷屆財政會議修改收入系統之重心，莫非尋求地方之自給自足，結果地方仍須仰賴中央補助，中央亦徒增支出之繁，癥結所在，即係國地財源，未作合理之劃分。歐美地方財政所以健

全者，皆以直接稅與物稅之不動產收益稅為主要，次為其他收益稅，奢侈稅，再次為移動稅及直接稅與人稅之所得稅，最後乃為消費稅。歐美地方財源非常確定，故其制度乃克健全。大抵其地方之稅源，不外下列一種或幾種：(1)不動產稅或財產稅 (Rates or Property-tax)。(2)國家稅之附加稅。(3)間接地方稅之入市稅 (Octrois)。(4)工商職業稅。(5)土地增值稅。(6)公用事業稅 (Tax of Public Utilities)。地方團體要皆各就環境而擇相宜之稅源，以為地方收入之基礎。無論地方財政如何困難，亦不能將上列各稅同時併徵，俾能顧惜民力，培養稅源。返觀我國現行之地方稅捐，則幾純粹為零星收入之消費稅，且有若干地方，常特消費稅收入以為主要之財源，匪但極不合理，亦且危險萬狀。我國土地未經整理，財富漫無統計，固為徵稅困難之主因，然其責任原在地方本身，無可逃避。故今後財源之確立，固在加重地方之職權，尤在加重地方之責任。財政當局責在調度，尤責在整理。中央倘予地方以合理之財源，則應同時予以自力更生之重責，不能再事因循，亦不能再求補助。如果一方面割裂地方稅源，一方面遷就事實，重勞補罅，上下交困，體制益壞，會不旋踵，必至兩敗。

第三、通盤改訂現行稅則 現行稅法為求勉強之統一性，卒至地方動見扞格，最受詬病。吾人非聯邦組織，地方固不能自立憲法，然在徵收方面，殊不必咸由中央代庖。譬如現行稅法中「房捐條例」關於免捐之規定，有「每人不過過一間者」之專條，此在內地或可通行，在上

海卽絕不合理。復如地方稅率之普遍減低，其分等方法不獨大開逃稅之門，且若干消費場所卽無由管制，地方對於改訂稅則之呼聲，中央充耳不聞，偶有採納，均不切於實際，不但地方機關，莫由執行，正當商民亦大感困窘。財政之均權制度必須建立，國地之財源亦須合理劃分，關於地方之各種稅則，自應遵循因地制宜之原則，自行訂立。惟基本稅法及重要原則，自仍須不逾越中央頒定之範圍，且不得與國稅抵觸。地方在困迫中執行中央法令，已積有甚多寶貴之經驗，應由中央坦誠接納。事先廣事徵求地方之意見，然後通盤改訂現行稅則，并提出全國性之財政會議再加討論，俟通過後再予完成立法手續。其有關地方之細則，中央卽不必重加干涉，最多亦僅送請備案，留作參考。同時，中央之現行稅則中，其侵害地方以及不合實際者，尤應儘量接受民意，予以通盤修改。總之，中央與地方之稅源及其徵收方法，必須相輔相成，而非相害相爭。改訂稅則最重要者，復在簡化「稅目」，卽係將目前「名目繁多」之稅捐，儘量合併或擇要裁減，務使負擔減輕，手續簡化，以達「藏富於民」之目的。

第四切實調整稅務機關 現在由中央以至地方，稅務機關之弛濫，可謂達於極點。一方面疊牀架屋，政出多門，一方面首重腳輕，難期重任。譬如直貨兩稅之必須歸併，無論在理論上或事實上均屬需要迫切，

中央迄未實行，以致兩稅非但無法整理，且更趨於腐敗。復如財政部主管稅收者，有關稅務，稅務署，直接稅署，鹽務總局等，其在各地者，亦係各別分立，人事複雜，而於地方，則省除財政廳外，各縣祇許設一稅捐稽徵處，市則除稽徵處外不許設立分徵所。此不獨理論上不通，於人情上亦不合。以上海論，直接稅局專辦營業稅者達四百人，移交地方後僅兩百餘人，卽可敷用，可見中央機關用人之浮濫。地方機關，接近民衆，其事正繁，倘過份緊縮，則不但不足以便民，且必無法達成任務。今後稅務機關，無論中央抑係地方，必須篤守一項原則，卽係「行政」與「業務」應絕對劃分，行政人員與機構應力求簡單，而業務人員與機構則應求合理的夠用與普遍。地方稅務機關固不容任意龐大，中央稅務機關尤應立予緊縮。總之，無論中央地方其在一地之稅務機關，應以一個爲原則。譬如一市之內，在地方者爲財政局，屬中央者亦應僅一國稅局。（假定的，下同）在省者則爲一財政廳與國稅署，在縣者則爲稅務局與國稅分署。如此不獨業務清楚，人民納稅亦較便利。

本文言及中央地方者，似多左袒地方，實則今日地方之濫權，仍在中央未能確實負起其責任，尤未合理的使用其權力。春秋責備賢者，改革必須本根，故於中央獨多責難，實具苦心，讀者應可鑒察。