



二十年來之國家財政

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。我觀各國當局治理財政，未有不遵嚴重之法規，受他機關之監督，懷懷然惟恐稍有踰越者，夫豈甘受束縛，好為不憚煩之舉哉？誠以理財一端，於國計民生盈虛消長之際，所繫匪細；權之所在，即弊之所伏。縱使執政清白乃心，出納並無浮濫；取於民之方術不同，則其得失利害之間，必須廣益集思，藉察民意所在。是故立憲國人民，咸以監理財政之重任，委於民選代表之身。猶恐其糾察未周，易滋流弊，別設一審計機關，為嚴重之監督。法規不厭求詳，程序不嫌繁複，蓋在法治國家，一切措施，秩然有序，不論誰何，罔敢越軌。此出納之際，不容有絲毫苟且，而廉潔政府所由能成立也。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。編訂較為困難，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，是為第一步；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，提出開議，（即國務會議）是為第二步；國務總理與各國務員（即各部部长）公決政策，核定收支之數，是為第三步；各主管部遵照開議，各編預算書，送交財部，財部乃彙總核編歲入歲出總預算，是為第四步。當時北京政府，循此四步程序

86890

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。我國收入大宗向為田賦，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，立法者實為中央政治會議，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，不能為根本上之修正，因其所處地位使然也。

其次為預算之執行，金庫職司出納，最關重要。考各國通行之金庫制大別有二：

(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。此制又分為二：

(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；即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，蓋採存款辦法也。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，故國庫出納尚未收集中之效。

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為有效。他國審計與英不同，僅為事後監督，即在支出以後，方報告審計機關請其查核也。我國舊章原為事前監督，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。

他國施行預算，如遇預定用途不敷，或有意外之必要支出，則可行左列補救辦法：

- (1) 提出追加預算，要求國會通過，此舉可在萬不得已時行之。
 - (2) 預算項目中，先有準備金之設置。準備金分第一第二兩種：第一準備金可用於預算上之不足，第二準備金可用於未預定之用途，但不得超過原定金額，否則應提追加預算。
- 又施行預算時所最宜注意者，為流用問題，即原定甲項經費或有不足，乙項開支尚屬有餘，可否挪有餘以補不足是也。凡預算項目，有立法與行政之別。立法項目即如左表所列門款項是：

歲出經常門（或臨時門）

第一款 外交經費

第一項 外交部經費

第二項 駐外使館經費

第三項 各領署經費

第二款 陸軍費

第一項 陸軍部（或陸軍署）經費

第二項 直轄第一軍經費

第三項 直轄第二軍經費

第四項 某省第一師經費

第五項 某省第二師經費

右列經常門或臨時門某款某項，所謂立法項目彼此之間嚴格劃分，不得流用。設使外交費有餘，陸軍費不足，固不得移彼就此，酌盈劑虛矣。即屬同款之下，第一項經費亦不得與第二項混淆。至項以下分節節以下復分為目，所謂行政項目，不妨彼此流用。雖於節目之間，稍為伸縮餘地，而牽涉於立法方面者固絕不通融，加以嚴格之限制。主管各機關遵照預算實行後，每月須編造實收實支計算書，送交審計機關備查。蓋審核收支，不厭求詳，所以昭鄭重而防弊竇也。

會計年度告終，預算施行完了，應即編造決算，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) 可為下屆預算之準標。

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；或議決而未會照行，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論，最關重要者厥為軍費；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，為獨立之收支者也。蓋國有營業另編特別預算，成績較易考查，且為鞏固事業基礎計，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，亦為武人強扣。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為大宗；德國各邦徵收地稅營業稅，美利堅各邦則以財產稅為主要財源。如此各有稅收，不相混淆，是為獨立稅制。斯制不獨在聯邦國為然，即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為大宗，是為附加稅制。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。然此不得認為有國家地方之別也。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，契稅等為國稅。田賦附加稅，及其他雜捐為地方稅。

(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，定為國家政費。凡由地方經辦之教育，實業工程及衛生救恤等費，定為地方政費。

由上述標準以編製預算，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，為中央之直接財源。至各省收支，除純粹屬於地方者外，屬於國庫者為左列各項：

(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，則為中央直接收入，另有專員經徵。

(乙) 支出 陸軍、警察、司法及省道縣公署等費，是為各該省之國家經費；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，以田賦契稅改為省稅。此在財政沿革上確為重大變更，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，明定標準如左：

(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，釐稅，交易所稅，國有產業收入，各項規費等，是為國家收入。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，是為地方收入。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，是為國家支出。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，是為地方支出。

上述收支標準，與前北京政府所定者相較，其不同之點約有六端：(一) 中央地方黨費為原來所無；(二) 田賦契稅牙稅原為國稅，今改為地方稅；(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，原為國家支出，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，餘為新稅；(六) 貨物稅仍由各省財廳設局經徵，作為代收國稅，現雖頒裁釐之令，各省尚未一律奉行也。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；其他收支標準，新定者似較舊制為優。蓋以前各省財廳綜理地方財政，兼管國庫收支，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。又田賦契稅改為地方稅，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，

86894

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，六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，往往藉省款為挹注，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，向以海關稅鹽稅等為大宗。茲錄二十年來兩稅實收數如左（第一表）

年	份海關	關稅（海關兩）	鹽稅（海關兩）
民國元年		三九、九五〇、六一二	
民國二年		四三、九六九、八五二	
民國三年		三八、九一七、五二五	六九、四九四、九一五
民國四年		三六、七四七、七〇六	七七、七二九、六七六
民國五年		三七、七六四、三一一	八〇、三二六、七三五
民國六年		三八、一八九、四二九	八一、二二三、五一七

民國七年	三六、三四五、〇四五	八九、八三一、一〇八
民國八年	四六、〇〇九、一六〇	九〇、二三七、九一八
民國九年	四九、八一八、八八五	八九、二四七、五三七
民國十年	五四、四六二、六四三	九四、二八〇、五二三
民國十一年	五八、六三四、二四九	九九、二二八、三三二
民國十二年	六三、五〇四、二五一	九二、〇六一、一八一
民國十三年	六九、五九五、一三一	八一、四三三、三五四
民國十四年	六九、八七〇、〇〇二	
民國十五年	六八、七八一、八七五	八六、〇八八、八三七
民國十六年	六二、三三三、五二五	一一二、九二五、二八八
民國十七年	一五二、八三〇、〇九三	一三二、九五三、七〇六

就右表觀之，關鹽兩稅，逐年增高，其原因果安在？鹽稅稅率，較高於清季；生齒繁而食戶遞增，故在民初僅有七千萬元者，至近年幾達二倍。海關稅收之增高，更非鹽稅可比，在民初僅有四千萬兩者，至去年達四倍有餘。蓋以貨物出入，與年俱增，貨價又蒸蒸日上，稅率原為值百抽五，今最高稅率達百分之四十，平均稅率亦在百分之十以上，此其所以稅收大增，小民益有負擔不勝之感也。鹽稅正稅每擔三元，實則各地參差，尙未一律，上表所列者僅為正稅收數，附稅尙不計在內。附稅多寡不等，有達正稅三倍以上者，合正附二者計之，恐不止三萬萬元。除海關總鹽稅外，收數較多者為常關稅，貨物稅，煙酒稅印花稅等。茲依次述之如下：

常關稅有五十里內外之別，在商埠五十里內者由海關兼管，歷年實

收數在七百萬元左右；五十里外及邊地各關，每年收數並無切實統計，惟據歷屆預算約有一千餘萬元。貨物稅一項，內含釐金統捐產銷稅鐵路貨捐等，據歷屆預算年收四千萬元；然據前「財政整理會」彙編之數（係就十一十二二十三等年度各省財廳報告及財部開單彙編者）則為六千八百餘萬元。以上三項合計，共約年收八千餘萬元，今已頒一律裁撤之令，能否永久革除，仍視此後財政情形如何耳。煙酒稅收入，亦有與年俱增之勢。茲錄其歷年實收數如左（第二表）

年	份	烟	酒	稅	實	收	總	數
九	年					一四、九五〇、二二〇元		
十	年					一四、五二〇、〇一六元		
十	一					一五、〇六九、六八七元		
十	二					一五、八三七、八三五元		
十	三					一五、六四一、八二九元		
十	七					二六、五七四、八九七元		

(附註) 九年至十三年西南數省未計在內

捲烟稅係就廠徵稅，自民國十年開辦，歲收不過四百餘萬元，各省另辦特稅，章制紛歧；至十七年改辦捲烟統稅，出廠徵收一次，不得重徵；提高稅率為百分之三二·五，稅收大增。近自裁釐實行，創辦統稅，對五種機製貨品就廠徵稅，除捲烟仍循舊章外，棉紗水泥麵粉火柴四種亦徵統稅，四種稅收，每年不滿千萬，捲烟一種可實徵五千餘萬元。煤油特稅

係國民政府新設之稅，每年收一千萬元左右，但自新進口稅則實行，併入海關徵收矣。印花稅自民元開辦，收數亦逐年遞增。茲錄歷年實收數如左（第三表）

年	份	印	花	稅	實	收	數
二	年					五七、五六一元	
三	年					四七〇、〇〇〇元	
四	年					三、六四〇、〇〇〇元	
五	年					二、〇四〇、〇〇〇元	
六	年					二、五二〇、〇〇〇元	
七	年					二、七八〇、〇〇〇元	
八	年					二、七四一、九七七元	
九	年					二、九八〇、〇〇〇元	
十	年					三、二八〇、〇〇〇元	
十	一					三、三八二、二五二元	
十	二					三、〇〇四、六三八元	
十	三					三、〇四七、六一八元	
十	八					八、三七一、九九五元	

(附註) 五年至十三年西南各省稅收未計在內；十八年滇黔桂川陝甘東三省等收數未計在內

此外如鑛稅漁業稅交易所稅等，收數無多，姑不詳述。田賦契稅等昔為國稅，現已劃作省稅矣。茲再錄歷屆預算，藉覘歲入增減之概況焉。（第四表）

歲入項目	二年度	三年度	五年度	八年度
田賦	2,803,633	2,913,787	3,000,000	2,800,000
鹽稅	7,355,550	8,048,673	8,000,000	7,000,000
海關稅	7,000,000	6,700,000	5,000,000	5,000,000
常關稅	10,000,000	7,000,000	1,000,000	1,000,000
釐金或稱貨物稅	3,800,000	3,000,000	2,000,000	2,000,000
契稅	1,100,000	1,200,000	1,500,000	1,500,000
烟酒稅	1,100,000	1,500,000	1,700,000	1,500,000
印花稅	700,000	3,600,000	5,000,000	6,000,000
官業收入	8,000,000	4,000,000	2,000,000	2,000,000
官產收入			1,700,000	3,000,000
外債	3,000,000			
內債	1,500,000	1,000,000	1,000,000	3,000,000
其他	2,000,000	3,000,000	5,000,000	5,000,000
總計	57,000,000	52,000,000	50,000,000	60,000,000

就右表觀之，八年度收入最多，二年度次之，前者仰給內債，（二萬萬

餘）未成事實，預算架空，可想而知，後者倚賴外債，幾占全歲入五分之

二，此項外債名曰善後借款，即以鹽稅為擔保，而啟外人干涉鹽政之端

者也。五年度舉債較少，歲入幾達五萬萬，由於增稅加賦同時進行，地方

歲入二千七百餘萬，又併入國家預算故也。三年財政較為妥善，然仍須

舉債二千餘萬，方可收支適合。袁氏秉政時期，財政情形雖未至十分窘

亂，而無年不募國債，可見其無緊縮能力也。自五年以後，政令益見廢弛，各省軍費逐年擴張，除由田賦釐金收入抵支外，鹽稅烟酒常關等稅之中央財源，亦漸染指，始而請准撥支，繼而任意截留，於是中央收入愈少，度支愈窘。各省提撥雖多，徒供浪費，國計民生，同受損害。自民十以後，此風更甚，十三年夏財政整理會曾提一呈文，痛論當時財政困難情形。茲節錄其要點如下：

「近年海關稅及五十里內常關一項，約九千四百餘萬元，歷年雖無短收，盡供償付內外債本息之需，尚嫌不足。其五十里以外及內地邊陸各關一項，僅京師稅務（即崇文門）收入約二百餘萬元，向歸中央收用，餘均由各省截留，實解無多，十一年份僅解七十餘萬元。鹽務一項，約收九千萬元，除經費一千萬元，各省截用三千萬元外，尚餘四千九百餘萬元，仍須就此數中撥出四百三十萬元，協濟各省及償付庫券債款本息。烟酒稅淨得之數，不及收額十分之一，約一百四十餘萬元。印花稅淨得收額十分之一，約三十餘萬元。合計各項收入所能充作軍政費者，僅七百萬元而已。」

以中央政府地位之尊，規模之大，歲入僅有七百萬元，安能應付各項要需乎？司農仰屋興嘆，百僚捫腹從公，北京政府之倒，雖有種種原因，財政陷於絕境，實為其主要之因矣。當時中央處境，極為窘迫，各省之國庫收入，究有幾何，茲據十四年財政部彙編各省區歲入概算，列表比較如左（第五表）

省	區	年	度	國庫收入概算數
雲南	八	年	度	二、二一九、九八八元
廣西	十	年	度	四、九〇九、五〇一元
廣東	東八	年	度	一五、三三三、一四七元
四川	川八	年	度	一二、七四七、八三四元
新疆	疆十	年	度	二、五四六、〇四四元
甘肅	肅十	年	度	二一、九八〇、五〇五元
陝西	西十	年	度	五、六二四、六九二元
湖北	南九	年	度	五、九二三、〇五六元
湖南	北十	年	度	七、四三六、四八一元
浙江	江十	年	度	一一、一七七、八六八元
福建	建十	年	度	六、〇七三、三一八元
江西	西十	年	度	八、二七七、六七六元
安徽	徽十	年	度	六、四一九、七七五元
江蘇	蘇十	年	度	一七、四七一、〇三一元
山西	西十	年	度	七、三三八、〇〇一元
河南	南十	年	度	一〇、二一五、三四六元
山東	東十	年	度	一〇、五〇六、九五四元
黑龍江	江十	年	度	七、六一三、五三三元
吉林	林十	年	度	九、五九七、六二七元
奉天	天十	年	度	一五、〇九三、九二二元
直隸	隸十	年	度	一〇、〇七五、五〇三元
北京	兆十	年	度	一、〇一〇、六八〇元

省	年	度	國庫收入概算數	
貴州	八	年	度	一、五七三、九四六元
熱河	十	年	度	一、四四一、〇〇七元
綏遠	十	年	度	六一七、二六九元
察哈爾	十	年	度	一、一二五、六三四元
川邊	十	年	度	四九二、七三一元
總計			一八五、八一一、〇七一元	

右列一萬萬八千餘萬元，係除去中央直接財源（即關鹽煙酒印花等稅）之全國歲入。但其中數省如廣東四川河南等處，在當時已超過右列之數，廣東由一千五百餘萬增至六千餘萬元，四川由一千二百餘萬增至五千餘萬元，湖南由五百餘萬增至二千餘萬元，各省歲入大抵逐年遞增，然則中央愈處窘境，各省收入愈豐，殆適成一反比例耶？是不然。各省歲入愈增，浪費愈甚，悉索敝賦，盡供軍用，亦未嘗能從容度日也。國計因此日窘，民生於是日蹙，此現狀所以不克維持，而革命之舉所以無可避免者歟？

國民政府成立以來，財政情形，依然如昔，歲入雖已大增，支出愈見膨脹，茲據財政部長歷次報告，列舉近年中央收入實數如左（第六表）

項	目	十六年六月至十七年五月	十七年度（自十七年七月至十八年六月）	十	八	年	度
關稅	稅	三、三零七千元	一、五、一零千元	三、五、零五千元			
鹽稅	稅	二〇、七〇七	二、元、零二	三、三、一零			
煤油特稅	稅	三、七五	煤油特稅 二、七、六九	三、三、一零			
			煙稅 二、七、六九	三、三、一零			

捲烟稅	九,101	三,556	六,545
烟酒稅			
印花稅	1,113	三,086	五,437
禁烟收入	四,450		
麥粉特稅		11,016	三,916
各省徵辦稅款	10,310	18,588	11,335
各省未解稅款 (抵撥軍費)		五,121	
募債借款	七,326	100,188	100,911
其他收入	一六,333	11,353	三,881
總計	150,880	333,881	484,761
淨計(除關費)			359,006

當十六七年之交，中央所恃為稅收之源者，僅江浙皖贛而已。贛省國稅及中央稅收，（指鹽煙酒常關等稅）悉充駐軍軍費，尙嫌不給；皖省駐軍亦甚複雜，稅款收入勉強支出；蘇浙尚有餘力，解款較多。右表中所列中央收入，僅就直接解到財部者計之耳。如鹽稅一項，只計兩淮兩浙等處，捲烟稅初辦時，先從五省（蘇浙皖贛閩）入手，尙未推行全國，其十個月之收數，只六百餘萬。禁烟收入實即鴉片徵稅，蘇浙兩省十個月中僅得五百萬元，獲利不多，而冒弛禁之惡名，可謂得不償失，勢不得不變更政策矣。本年重翻舊案，遍設禁烟查緝處，大受輿論反對，乃又頒令取消，查雅片徵稅，兩廣首開其例，兩湖亦徵特稅，特稅即雅片稅化名，實行有數年之久，抵充各該省國庫支出，苟財政稍有辦法，何至有此飲

鳩止渴之舉耶？十八年度收入實數，較諸兩年前增加二倍餘，即比十七年度亦增一萬萬元，中央政令所及足以支配其財政者，曩年僅為五省，今則擴充至兩湖魯豫，歲入增而權力所及範圍推廣，中央財政似應日有起色矣；然而按諸實際，則大不然，中央度日之需，依然乞靈於庫券債券，庫空如洗，點金乏術，其拮据情形蓋無異於政府初成立時。其原因果安在耶？試在以下各節詳論之。

四 國家歲出

國家歲入雖逐年增加，自改元以來，每年收不敷支，必須舉債度日者，要不外，節流乏術，緊縮無方而已。查歷屆預算，歲出各項以軍費為大宗，有與年俱增之勢。茲列表比較如左：（第七表）

類別	民二預算	民三預算	民五預算	民八預算
政費	一六,七五千元	三三,四千元	一四,三千元	六,三千元
軍費	一三,七千元	一三,五千元	一五,五千元	三六,五千元
國債費	三〇〇,七千元	六,五千元	一七,六千元	三六,六千元
總計	六四四,三七元	三三七,〇〇元	四七,一五元	六四七,六元

民八以後，並無總預算可為依據。茲據前財政部「擬編十二年度預算應定中央收支標準提案」及各省歲出概算列表比較如左（第八表）

區	別年		度政		費軍		費
	中	央	十一年度	三十七、四四六千元	七〇、六二七千元		

雲南	廣西	廣東	四川	新疆	甘肅	陝西	湖南	湖北	浙江	福建	江西	安徽	江蘇	山西	河南	山東	黑龍江	吉林	奉天	直隸	京兆
八年度	十二年度	八年度	八年度	十二年度	十二年度	十一年度	八年度	十二年度	十一年度	十一年度	十二年度	十二年度	十二年度	十二年度	十二年度	十二年度	十二年度	十二年度	十年度	十二年度	十二年度
二,一八九	三,七〇二	三,三二八	三,七七六	二,一五六	二,四九六	二,三二一	四,二八四	五,六二二	六,九八〇	二,九三四	四,九九六	二,八六九	五,〇三三	二,四五一	三,九七二	四,二五五	四,三三三	三,六九四	三,三一六	四,六一九	一,二一六
三,一〇六	五,九四〇	七,六一五	六,〇二四	六,三二二	三,三六六	九,〇三八	三,五六四	七,〇一五	四,八三七	二,六七一	四,〇九七	三,八〇〇	七,五三一	六,一一八	一,一五五〇	六,二四六	七,八二七	八,二一八	八,五八八	四,九八一	

貴州	熱河	綏遠	察哈爾	川邊	總計
八年度	十一年度	十二年度	十二年度	十二年度	
一,七〇九	五八六	六一九	五四七	五二〇	一,一〇,八〇九
一,二五二	一,三四六	七四七	九三二	一,八八五	二〇五,一三八

右表中所列西南各省（如四川廣東等省）軍費，均係八年度預算數。而八年度預算數，並非該省等自行造報，係由北京財政部按照五年度預算數編列，故右列數字，並不正確。查四川軍費在十一年達一千七百萬以上，十四年增至三千八百萬元，廣東軍費支出據該省十年預算，達三千二百餘萬，十五年軍費增至七千二百八十餘萬，他如湖南廣西等省軍費，雖不若粵蜀之浮濫，亦較民八預算增加倍蓰。東北及中原各省軍費同時增加，尤以奉天為甚，五年度預算僅六百二十餘萬元，十年度開列軍費八百五十八萬餘，十四年度驟增至二千五百餘萬，其實支之數尚不止此。要之民十以後全國軍費至少在三萬萬元以上。北伐軍興，戰事愈烈，全國軍費幾何，更屬無可稽考，僅就中央直接支出者計之，據財政部報告自十六年六月一日起至十七年五月三十一日止，計十一個月，支出實數如左（第九表）

項	目	實	支	數
黨	務	費		一,六五七千元

十七十八兩年度支入實數如左(第十表)

項目	十七年度	十八年度
各項政費	八,六三〇	一三,一七八
軍費		
中央黨務費	四,〇四〇千元	四,六一七千元
政務費	二八,〇八八	四四,三八七
軍費	二〇九,五三七	三四五,四四五
補助費	四,七〇九	六,七〇六
稽核所撥付當地長官		三五,五六五
債	一一一,三一八	一五八,九八五
賠款	三八,六六三	淨額一,二五三
墊撥中央銀行股本	二〇,〇〇〇	
暫支	六,七六九	一,六六〇
其他	一,三一六	四七二
總計	四三四,四四一	五三九,〇〇六

由上列數表觀之，全國軍費在民初僅一萬數千萬，民五以後達二萬萬元餘，民十以降增至三萬萬元以上，近年軍費仍有增無減，十七年度之二萬萬元有零，十八年度之二萬四千萬，僅就中央直接支出者計之，東三省熱察綏秦陝晉川滇黔桂等省軍費均不計在內，合計全國支出，或在五萬萬元以上未可知也。茲再根據歷屆預算及近年報告，分列中央各省軍政費如左(第十一表)

項目	民五	民八	民十四	民十七	民十八
中央政費	六,三三三	六,三〇二	六,三三三	六,三三三	六,三三三
各省政費	六,〇二五	一〇,七〇六	七,〇三七	二九,五七七	二四,四四四
中央軍費	六,〇四三	一八,六六一	一四,五五一		
各省軍費					

(附註)民十四各數係根據第八表開列。自民十六後各省政費原列作國家經費者，均歸入地方，各省軍費數目，無可稽考。

當十七、八年之交，估計全國軍額約有一百六十師，浮濫已甚。乃於十八年二月，開第一次編遣會議，議決全國軍額六十五師，軍費每年一萬九千二百萬元，是年八月續開會議，改定每年二萬一千六百萬元，另加編遣費三千萬元，共計二萬四千六百萬元。然而堂堂議決案，僅為一紙空文，毫未發生效力。軍事無從收束，財政難以緊縮，緊縮且不能，遑論整理耶？

五 國債

我國募債情形，與先進國大不相同，有如左列各點：

- (1) 先進國無內外債之分，我國則內外界限甚為分明。
- (2) 先進國大抵直接募債，我國外債均由外國銀行承受。
- (3) 我國募集內債，不免有勒派情事，先進國在對外戰爭之際，雖設法勸誘，並非強迫。

(4) 先進國募債多不指定擔保品，我國則否。

(5) 先進國公債與庫券大不相同，蓋公債供長期建設之用，庫券則臨時挪款，在同一會計年度內必須償還。此二者在我國區別甚微，庫券每月攤還本息，公債則定期抽籤還本，其非在同一會計年度內清償則一也。

(6) 先進國債，在預定期限以內任意償還，其稱為永息公債者，更不明定償還時期。而我國債本償還，均用定期定額之法。（即分期攤還。）

(7) 先進國債期甚長，至少須三四十一年。我國內債年期太短，甚至并壓本期間而無之。（預定一期間只付息不還本是謂壓本期間。）

(8) 先進國募債，大抵因非常事變或供建設事業之用。我國則每特借債為度日之需。

(9) 外國債票市價穩定，便於投資。我國因政局變遷無定，公債市價倏起倏落，在市場上每認為投機目的物。

前清內債寥寥無幾，民國成立以後，三四年，因收支不能適合而募債；又發行所謂儲蓄票，攤派於各省，其預定計劃本欲每年發行一次，後即停止。此後幾無年不募內債，有五、七、八、九、十、十四等年公債。七年分長期短期二種，因當時中交京鈔，自民四停止兌現，濫發無已，市價下落，價值四折左右，於是募七年公債以銷納濫鈔，凡應募者得以中交京鈔繳納，但一面收回，一面發出，不能收效。至民國九年仍發公債，收回京鈔，自

此次收回後，中交二行京鈔，始能結束。十年另定整理公債計劃，下述五種公債，均列入整理案內：（一）五年（現已償清）（二）七年長期（三）九年金融（現已還清）（四）元年公債改為整理六釐（五）八年公債改為整理七釐。其擔保品：除七年長期以俄國賠款抵充還本基金外，其他為關稅餘款，十四年公債則以德國賠款為擔保，凡某種賠款滿期（或取消）移充內債基金還本付息，甚為可靠。至九六公債，本由鹽餘借款而來，其數為九千六百萬，故稱九六。內分銀元日金二部份，均以關稅為擔保，但其支付次序，在整理案內公債之後，迄未能按期履行也。

前北京政府所發內債，除已償清者不計外，其擔保確實公債現負本金約有一萬萬元。擔保不確實及無擔保內債，約有一萬萬二千萬元。有擔保庫券二千餘萬，無擔保庫券四千餘萬，銀行借款九千萬，銀行墊款四千餘萬，共計四萬萬餘元（息未計）。

國民政府所發內國公債，除已償清者不計外，現負各債列表如左：（第十二表）

名	稱	發行	額	擔保	品	現	負	債	額
續發江海關二五庫券		80,000,000元		新增	關稅	3,000,000元			
善後公債		10,000,000元		同	上	10,000,000元			
十八年賑災公債		10,000,000元		同	上	6,000,000元			
十八年關稅庫券		80,000,000元		同	上	11,000,000元			

裁兵公債	50,000,000	同	上	40,000,000
編遣庫券	50,000,000	同	上	50,000,000
十九年關稅公債	10,000,000	同	上	16,000,000
十九年關稅庫券	50,000,000	同	上	50,000,000
十九年善後庫券	50,000,000	同	上	50,000,000
二十年關稅庫券	50,000,000	同	上	70,000,000
十七年短期金融公債	50,000,000	德國賠款		35,000,000
十七年長期金融公債	50,000,000	關餘		50,000,000
海河公債	40,000,000	津海關附徵款		3,000,000
續發捲烟庫券	100,000,000	捲烟稅		6,700,000
十九年捲烟稅庫券	100,000,000	同	上	16,800,000
二十年捲烟庫券	100,000,000	同	上	5,000,000
軍需公債	10,000,000	印花稅		6,000,000
統稅公債	50,000,000	統稅		50,000,000

(附註)右現負額截至本年六月底止。

以上公債庫券現負額，約共六萬萬元，與北京政府所負內債合計，共達十萬萬餘元。

清季同光之際，始募外債，此後戰爭屢興，洋債迭增，庚子一役賠款有九百八十兆兩之多，民國告成，所舉外債以善後借款為最巨。茲將歷次有擔保之外債（除已償清者外）開列如左（第十三表）：

名稱	原額	保現	實額
英德借款	一千六百萬鎊	關稅	九十二萬鎊

英德續借款	一千六百萬鎊	關稅	七百六十一萬餘鎊
庚子賠款	九百八十兆兩	關稅	約六百兆兩
善後借款	二千五百萬鎊	關稅	二千二百九十餘萬鎊
克利斯浦借款	五百萬鎊	鹽稅	四百餘萬鎊
英法借款	五百萬鎊	同	二百餘萬鎊
湖廣鐵路借款	六百萬鎊	同	五百餘萬鎊

(附註)現負額截至十九年底止。

以上約一千八百餘萬元。（每磅折合國幣二十元）並將無擔保外債一千餘萬元合計，約共有三千兆元。

以上內外債，總計約負四十萬萬元。均為財政部經營者。前交通部主管路航郵電四政，四政項下一切收支，與一般會計截然劃分，是為特別會計。所謂特別會計者，政府應特殊之需要得按照法律，於總預算決算案中另成系統，使其脫離普通會計而獨立者也。該部經營之內外債，多充路電建設之需，然亦有藉詞築路興業，實則挪充政費，消耗於無用之地。其本充路電用途者，亦因營業收入為武人截留，以致還本付息，徒托空談，積欠纍纍，莫由整理，國家之信用既失，輸入外資之途遂絕。茲舉該部所管內外債總數如左（民十四年底結算總數，外債接近時匯率折合）：

(甲) 交通外債 約十一萬萬餘元。

(乙) 交通內債 約一千三百餘萬元。

上列內外債中，尚可分為二類：（一）原充路電需要之債款，現雖延欠本息，尙可由整頓路電入手，逐漸清償者，約占全額四分之一。（二）挪充他種政費，本息毫無着落者，居四分之三。

綜財政交通兩部經營內外債計之，約達五十萬萬元，不可謂不鉅矣！

六 結論

二十年來，歲入逐年遞增，歲出亦膨脹靡已。賦稅煩苛，民生困苦，歲入雖增，徒供浪費，仍無裨於國計。此後若不從事緊縮，羅掘之舉，層出不窮，小民負擔愈重，生活愈艱，挺而走險，甘心附赤，殆為必至之勢矣。或曰：德國承大戰之後，創巨痛深，猶能歲支百萬萬馬克。義大利夙稱瘠苦，所負國債獨多，歲出亦達二百萬萬利拉。我國貧弱，固不能望英美之項背，獨不能與新創之德，瘠苦之義，較長絮短乎？以我戶口之衆，寶藏之富，為各國所不及；每人負擔國稅，不過一元有餘。苟能努力建設，廣濬利源，雖加

重負擔若干倍，亦無不能勝任之慮。值此建設時期，凡百政務，亟待振興，量入為出之舊說，安能適用耶？則應之曰：善理財者，不僅注重於收入方面，必就支出各項立全盤計畫，斟酌其先後緩急，而適當支配之。何者為

當務之急，何者可置為緩圖，蓋凡百政務，決無同時舉行之理；即使認為重要，勢在必行，亦應恪遵經濟原則辦理。所謂經濟原則者，以最小犧牲收最大效果是也。我國利源雖多，尙未開濬，寶藏雖富，尙未發掘，民力疲敝，無庸諱言。歷年國家出款，軍費占十成之七八，果為急其所先乎？其他一切用途，是否盡屬正當，其內容果無浮冒否乎？國庫每年有極大犧牲，人民時時荷極重負擔，果享絲毫實益否乎？目前度支窘迫，已達極點，全國上下節衣縮食，猶恐不能度此難關，無論民力已殫，不便竭澤而漁，即使民有餘力，亦應休養生息，量出為入之說，在彼先進之邦，儘可適用，若欲實行於今日中國，不啻削足適履矣。

小孩的生長

芒

據蘇格蘭亞布德城的羅威德研究院 (The Rowett Research Institute of Aberdeen) 考察的結果，小孩是大部分在春天長得高大一些，而在夏天長得肥重一些。該院中人拿六百五十七個七歲至十一歲的蘇格蘭兒童來量他們的長度與稱他們的重量四次。他們發現男孩與女孩在三月至六月之間約長高一英寸的四分之三，而在以後三月只長高半英寸。在春天，他們的身體加重不到一磅，可是到了夏天，他們就差不多要加重至兩磅之多。