

新課程標準適用

高級中學

公民

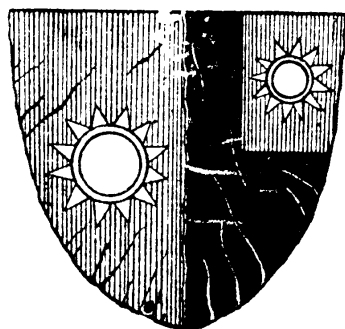
第四冊

經濟概要(下)

葉陳壽
楚立勉
詹夫成

主編者

編著者



正中書局印行

編輯大意

一 本書遵照教育部公布高級中學公民課程標準編輯，計分六冊，供高中六學期公民科教學之用：

第一學期 社會問題；

第二學期 政治概要；

第三學期 經濟概要（二冊）

第四學期 法律大意；

第五學期 倫理大意。

二 本書各冊均係專門問題，爲求內容充實編制完善起見，分請國內知名專家編撰。

三 本書學理與實際問題並重，務使學生習得各科精義及社會生活必須之知識，爲奠定深造之基礎，與服務社會之準備。

四 本書取材力求新穎，思想力求純正，務使學生明瞭人生之意義，啓發其自覺心，以確定其人生

觀，并養成其對於復興民族之責任心。

五 本書每章之末，間附註釋，問題及參考，以便討論。

例言

本書係高級中學公民第三四兩冊經濟概要，依照教育部新頒課程標準編輯而成，惟第一第八兩章節目，因無可依據，故由編者自擬，第四第七兩章節目，爲求論述便利，前後略有更動，并加補充。

二 本書主旨，除介紹經濟思想外，尤在使學生注意於社會意識，民生觀念，以及公民經濟責任心之養成。

三 中學生研究經濟，貴能運用基本原理，以分析經濟現象；即教師方面亦不應專以博引各家經濟學說爲事，故本書所列參考書目，不求詳盡。

四 本書所擬問題，可由教師分割或補充。擔任教師者，如能以問題爲主，先使學生自動於書中搜尋答案，再逐一加以解釋，當較易使學生明瞭。

五 圖示及設例，均足補理論之所不足。本書偏重設例，有必要時，教師可繪圖補充之。

目次

第五章	分配	……	二五
第一節	分配之意義	……	二五
第二節	土地與地租	……	二八
第三節	平均地權	……	二三
第四節	勞動與工資	……	二六
第五節	資本與利息	……	二三
第六節	企業與贏餘	……	二九
第七節	節制資本	……	一四
第六章	山先生實業計劃	……	一五
第一節	實業計劃與國家資本	……	一五
第二節	實業計劃與國際合作	……	一五

第三節	第一計劃	……	一五四
第四節	第二計劃	……	一五五
第五節	第三計劃	……	一五六
第六節	第四計劃	……	一五九
第七節	第五計劃	……	一六一
第八節	第六計劃	……	一六三
第七章	國家財政	……	一六七
第一節	歲出與歲入	……	一六七
第二節	租稅	……	一七三
第三節	公債	……	一七八
第四節	財務行政	……	一七八
第五節	地方財政	……	一八五
第八章	中國經濟現狀及其問題	……	一九五

第一節	中國今日之農業及其問題………	一九五
第二節	中國今日之工商業及其問題………	二〇四
第三節	中國今日之金融及其問題………	二二三
第四節	列強經濟侵略與中國經濟建設………	二二七

高中國民
經濟概要（下編）

第五章 分配

第一節 分配之意義

我們在此地所講的分配（Distribution），就是把生產所得的價值，根據社會上各種事實與法定的權利，以分配於各關係方面的意思。這從分配而來的收入，就是經濟學裏面所謂「所得」（Income）所得的種類很多：

第一、所得有直接所得及間接所得的分別。在從前自足經濟的時代，各人自己生產，自己分配，各人分配之所得者，即其本人之所生產，這是最直接的分配與所得。到後來，分工合作，逐漸發達，人類乃有實際分配生產所得的必要，如共同產米則分米，共同產布則分布者是。這顯然還是一種很直接的分配方法。及至物物交換盛行，生產已漸以交換為目的，此時各人之所生產，已超過其本人之所需要，故非與他人之所生產相交換，不復能滿足其慾望，乃發生物物交換的事實。這種賴物物

交換以完成的分配與所得，已經比較間接了，然而還不是最間接的。及至以貨物幣或錢幣為交換的媒介，各人必先以其所生產換得錢幣，然後再以此錢幣換其所需要的貨物，那纔是真正間接的分配與所得。

第二、所得又可以別為團體所得及分子所得。一個政府有一個政府的所得，一個工廠、商店、或銀行，也分別有他們的所得，這都是團體的所得。但政府工廠商店銀行等團體，又必以其收入，用種種名義，如薪工、利息、地租等，以分配於其有關各分子，這各分子所得的，就是分子所得。

第三、所得也可以分為生產所得與寄生所得。前者為供給效用於生產所取得的代價，而後者則指失業殘廢貧苦無告者的收入而言。我在上面說分配是根據某種權利的，那末，這種收受寄生所得的人所根據的權利是什麼呢？我無以名之，名之曰生存權。因為社會對於這些人的貧困，也負有相當的責任，所以他們對於社會有請求分配以維持生存的權利。

第四、所得又有綜合所得及因素所得的分別。舉個例來說，一個農民出售生絲五十斤，得價銀二百圓，這二百圓就是該農民的綜合所得。因為這是代表全部生絲的價值的。但是假使再加以進一步的分析，我們就可以知道這售價的裏面，實在包含着幾個要素的代價，這各要素之分別的代

價，就是我所謂因素所得。農民生產蠶絲，自不能沒有土地，使用土地的代價，就是所謂地租；他當然也不能沒有資本，使用資本的代價，就是所謂利息；此外，他又不能沒有勞動，勞動的報酬，就是所謂工資；最後，農民本人總還要有些贏餘。這根據生產因素而取得的代價，就是因素所得。

第五、爲財產所得與勞動所得的區別。前者爲利用或租出財產而發生的所得，其基礎較爲確實永久，且能依其內在特質，有不勞而獲的收益，如地租利息等是；後者爲由於體力或心力的勞動而發生的所得，其大小有無，均視勞動能力的強弱勤惰，及工作機會的有無適否而定，故遠不及財產所得的確實可靠，如工資薪水等是。

第六、最後，還可以把所得分爲名義所得 (Nominal income) 與實際所得 (Real income)。現代社會的財富分配，皆以錢幣爲媒介，所以一般人的收入，大概都是錢幣或其代表物。但是錢幣不過是分配的媒介或工具，他本身並不能直接予所得者以享受，因此錢幣的所得，祇能說是一種名義上的所得。一個人之實際所得的大小，完全要看他實際所得的享受，這裏面的因素很多，而最顯明有關係的，就是物價。在物價高的時候或地方，錢幣所得雖同，而實際所得則已減少，反之，在物價低的時候或地方，則其影響亦正相反。

一般經濟學者之論分配，大都皆以對因素之所得爲主體，即將所得分爲地租、工資、利息、贏餘、四者。是因爲他們所講的是因素所得，所以很多人採用抽象的分析方法。因爲他們所用的是抽象方法，所以他們所講的地租，不一定指租地者對地主所付之地租而言；自己的土地，自己使用，也一樣的可以有地租；自己的資本，自己使用，也一樣的可以有利息；普通商業上所謂贏餘，在經濟學裏面，也未必完全認爲贏餘。這是在分析各種所得之前，所應該注意的。這種抽象分析的因素所得，因每與通俗觀念不甚相合，所以一般讀者常常感覺到了解的困難。假使我們能夠根據實際情形，從事分析，將地租限於租地者對地主所付之租金，將利息限於借款者對債主所付之息金，將贏餘包括營業之整個剩餘，那就好得多了。但上述抽象方法，自亦有其不可磨滅之效用，故本書對於各種所得的分析，間亦加以採納。

第二節 土地與地租

第一種所得，我在此地所要分析的，就是地租（Rent）。地租爲地主根據土地的使用而取得的代價。地租可以分爲兩種：一曰，經濟地租（Economic rent），爲英經濟學者李嘉圖所首創。專指

土地原有而不可滅之生產力的代價而言，此爲土地對使用者之報酬，不問使用者之爲己爲人，故即不出租，而由地主本人使用時，亦有之。土地生產力的要素很多，但至少有一部份係由於土地的原始生產力，假使我們能夠從整個土地使用所得的裏面，把因爲資本及勞動而收穫的部分除去，就可以算出所謂經濟地租的大小。所以經濟地租，實即土地使用的一種贏餘。不過，現代社會的土地生產力，究竟有幾分之幾，可以認爲土地原來所有，而且必不可滅，這幾乎是不能劃分的一件事。二曰，商業地租（Commercial rent），或稱契約地租，則爲租地者對地主所納之租金。此項租金之所報酬，除土地本身之生產力以外，即地主所加於土地之資本及勞動，亦無不報酬在內。

契約地租的發生，可以說是因爲土地的私有及土地所有權的集中。在土地公有，或雖私有而分配適當的情形之下，決不會有同現在一樣的地租形態，或者完全沒有地租。但是又何以會有經濟地租呢？關於這點，李嘉圖曾經有過一個很有意思的解釋，可以做我們的參考。李嘉圖的理論，完全建築在幾個假定上面：第一是地力之有差異，第二是良地之有限制，第三是土地收穫之逐漸減少，第四是人口增加之迅速，第五是良地使用之必先於劣地，第六是同類物價之必趨於一致。蓋必良地有限制，而良地之生產力又有限制，而後經濟地租，乃得因以發生；否則假使一切土地都是良

地，人人可以取之不竭，用之不盡，或良地雖有限制，而良地之生產力，可依加諸土地之資本與勞動的增加，而增加至於無限，那就沒有地租的必要了。但是爲什麼地力有差異，一定會發生地租呢？李嘉圖以爲土地得依收穫之多少，分成甲乙丙等若干級，其土地收穫之僅足應付耕植成本者，謂之無租土地。在人口稀少，甲等地可隨意使用，不感缺乏的時候，其物產價格，自必與其生產成本相等，無何贏餘可言。這時候的甲等地，就是一種無租的土地。及至人口加多，不能不用到乙等地的時候，乙等地地力較差，成本自高，成本高則其產物之售價，在供求適合的情形之下，自亦不得不高。乙等地產物之售價既高，則根據同類物價趨於一致的法則，甲等地產物之售價，自必與乙等地相一致。物價一致而成本不等，甲等地即有所謂贏餘，有贏餘就是有地租，此地租適與甲乙兩等土地生產所得之差額相等。這時候的乙等地，因爲尚可儘量利用，無虞或缺，其產物售價僅能與成本相等，所以是無租土地，而甲等地則已成爲有租地了。到以後，因爲人口增加，不能不用丙等地的時候，根據同樣理論，乙等地就成爲有租地，丙等地代乙等地而爲無租地，此時乙等地之地租，適等於乙丙兩地之所得之差額。而甲等地之地租，則因與丙等地比較之結果，其數額已較前爲大。所以人口愈增加，土地使用的範圍，愈入於地力較差的區域，由甲等而乙等，由乙等而丙等，由丙等而丁等，甚而至

於更低級的土地，則良地的地租，亦即隨之而愈高。以上大都係指農地而言。推而至於市地的地租，也一樣的因為地力之有差異，惟市地之地力，則每視地位之優良與否為轉移，所不同者，如是而已。所以到了人口繁殖，良地不敷分配的時候，市地的地租，也就會高漲。

經濟地租雖然與契約地租不同，但是這兩種地租的關係，却很密切。我們租用他人的土地，固然也許是因為我們根本不能沒有最低限度的土地，不過，在許多場合之下，大概總是因為有利可圖，然後纔去租用別人的土地。而且也一定要有利可圖，然後纔付得出地租。在出租的人，也一定要有利益的犧牲，然後纔可以向租戶要求地租的償付。而這利益的計算，至少有一部分就是根據經濟地租的。

照上面這樣說，契約地租，至少有一部分係以經濟地租為根據，而經濟地租，又係因良地有限，人口增加而發生。那不就是說，地租裏面，除了報酬勞動及資本的部分以外，完全是一種不勞而獲的收入嗎？且地租為地價決定之根據，地租高則地價亦高，地租既是不勞而獲，地價一定也是如此。就因為這樣，所以有的人消極的設法阻止地租的高漲，如解放糧食進口，改進生產技術，減少地面

等

方法是；也有人主張採用折衷方法，如重課土地稅，使地租雖漲，而仍不歸私人所有，及限制

分

配

私有田畝與地租高度等是；此外，還有主張根本廢除土地私有制度，以使地租社會化的。孫中山先生主張平均地權，亦即爲補救土地私有之流弊而發，茲將其關於此點之學說介紹於後。

第三節 平均地權

中國現在土地的分配，並不算十分集中，地價也不算十分高漲。但是據立法院統計處前幾年的調查報告，黃河流域各省，佃農人數最少，而佃農與半佃農亦已共佔農民總數百分之三十四，東北各省佃農與半佃農之人數略多，計共佔農民總數百分之四十五，至長江流域及南部各省，則佃農與半佃農之人數更多，殆已達農民總數百分之六十有八。主計處統計局的調查報告亦約略相同，計黃河流域各省爲百分之三十二，東北各省爲百分之四十九，長江流域及南部各省爲百分之六十八。（註一）照這樣看來，佃農也不能算少。而且社會經濟演變的結果，佃農是一定趨於增加的。佃農的增加，就是地主不勞而獲的增加，假使沒有相反因素使其減少的話。至於地價，雖不能說已經高到極點，然而也已經高得可怕。孫中山先生在民生主義第二講裏說：「現在廣州市的土地，在開闢了馬路之後，長堤的地價，和二十年以前的地價，相差是有多多少呢？又像上海黃浦灘的地價，比

較八十年以前的地價，相差又是多少呢？大概可說相差一萬倍。就是從前的土地，大概一塊錢可以買一方丈，現在的一方丈，便要賣一萬塊錢。好像上海黃浦灘的土地，現在每畝要值幾十萬，廣州長堤的土地，現在每畝要值十幾萬。『南京市的地價，因為國民政府建都的關係，也漲得很快，例如，新街口這一帶的地價，在民國十一年時候，祇賣二十塊錢一方，到了民國二十年就一漲而至每方六百餘元。在中山東路，且有售至七百餘元一方者。這裏面的不勞而獲是很大的。因為社會上大家要用那處地方做工商事業或政治的中心，便去把它改良，那塊地方的地價，才逐漸增加到很高。假使現在居住上海廣州南京這些地方的人口，完全搬出或消滅，而且沒有別的人搬進去，地價立刻就會一落千丈。所以孫中山先生說：「土地價值之能夠增加的理由，是由於衆人的功勞，衆人的力量。地主對於地價增漲的功勞，是沒有一點關係的。」

孫中山先生爲補救此中流弊，並預防將來更壞的現象起見，所以有平均地權的主張。其具體辦法，大致分下列數種：一曰、由地主自行陳報地價，並確定之。以後大約每隔若干年須重估一次。二曰、照確定地價徵收土地稅，將原有按畝抽稅之不公平的辦法廢除。三曰、照陳報地價收買土地，既以充公益公營之用，復以防地主之以多報少。四曰、漲價歸公。孫中山先生說：「地價定了之後，我們

更有一種法律的規定，這種規定是什麼呢？就是從定價那年之後，那塊地皮價格再行漲高，各國都是要另外加稅；但是，我們的辦法，就要將以後所加之價，完全歸爲公有。」五曰、規定土地私有最高限度。孫中山先生說：「由國家規定土地法、使用土地法、及地價稅法，在一定時期之後，私人之土地所有權，不得超過法定限度。」六曰、扶植自耕農，使耕者均有其田，而不爲地主所剝削。

近來國人對於平均地權（Land ownership）的意義，有三種不同的解釋：第一種解釋，認平均地權論爲主張採用租稅政策，以去土地私有之弊，而並不反對私有制之本身。此可於陳報地價，照價抽稅，及耕者有其田等辦法見之。第二種解釋，認平均地權與土地國有相同，惟爲適合我國國情起見，其平均之手段較爲和平而已。此說之根據，在孫中山先生之主張依價收買土地，並於一九一二年在廣州對新聞界演說時，曾謂平均地權之法，卽照價納稅與土地國有；且既欲漲價全部歸公，私有已僅存其名，而欲使耕者有其田，又非先將土地收歸國有，不能支配盡當。第三種解釋，則謂平均地權之意義，係先農有而後國有，惟其先須農有，故有耕者有其田之主張，惟其須逐漸國有，故又有依價收買之辦法。（註二）

以上這三種解釋都是錯誤的，其錯誤的主要原因，就在把私有與國有看作兩個絕對不能相

容的東西。我以為孫中山先生是贊成土地國有的，他在一九一二年對中國社會黨演說的時候，曾謂「土地公有，原為精確不磨之論」；然而這也不過贊成而已，他並不主張在今日中國完全實行公有，因為完全國有，恐無力收買全部土地，（註三）且亦無此必要，所以他說「吾國今日而言社會主義及土地公有，則規定地價及徵收地價稅二法即為有效之政策。」但是他絕對不主張公有嗎？這又不然。他所謂依價收買，當然並不以公有為目的，而僅係防止少報的一種手段，然而也許真有土地，因為用了這種手段而收買進來，這就成為公有的土地了。所以他說：「國家所得土地，應均為農莊，長期貸諸農民。」（註四）而且還有無人納稅之地，及山林沼澤水利礦場之利，又須由公家收管經營。（註五）此外還有「蒙疆土地，亦應由國家收買，以防投機專占之家，置土地於無用，而遺毒於社會。」所以我們可以說，孫中山先生的主張是一種有伸縮性的公有私有並行制。有公有之必要時則公有之，無公有之必要時則私有之，而濟以地價稅及漲價歸公等辦法；不主張絕對公有，亦不主張絕對私有。然此係對當時情形而發。此時似亦尚可應用。至將來之是否仍可如是辦理，或須完全公有，則須視將來情形而定。蓋中山先生之方法，為杜漸防微之方法，如吾人不能杜防於問題尚未十分嚴重之時，而使其自然發展，則他日此法將有不能適用的了。

第四節 勞動與工資

所謂工資(Wages)，就是因受他人僱用，爲他人工作而取得的那種報酬，換言之，即出售某一時期內之勞力的效用而取得之代價。勞力有心力及體力之分，所以這一種所得，應包括勞工所得之工資，及其他以任何名義取得之一切薪給而言。但是勞力的報酬，不一定都是工資，蓋必支付與收受之間，有其僱用的關係，那纔能包括於工資之內。他如自由職業者及不受僱用之獨立工人的所得，那與其稱爲工資，不如稱爲價格，因爲他們的工作，不但沒有確定的被僱關係，而且勞力以外之資本成分，也比較的佔重要了。但是話雖然是這樣說，而自來一般經濟學者之研究工資，却多以工人之工資爲限，而且還偏重在工廠工人之工資。這固然是爲了要求研究的便利，同時亦因工人工資特別需要研究的緣故。

工人的工資，得依不同的標準，分爲若干種：

第一、根據計算標準的不同，工資可以分爲（一）計時工資，如規定每月、每週、每日、或每小時工資若干者；（二）計件工資，如規定每件貨物或每若干工作之工資是；（三）計價工資，此爲依產品

市價比例規定之工資；（四）計績工資，則每工作單位之報酬，須視工作效率之大小而異其規定。所謂計價工資，最初應用於十九世紀中葉之英國礦業，因其時煤價漲落不定，而煤礦工人則堅持提高工資，爲調和勞資雙方利益，乃有此辦法。至第四種工資，則爲工廠科學管理方法之部分，蓋以增進工作效率爲其目的。

第二、根據工資契約的不同，我們又可以把工資分爲（一）個人契約的工資，如工人單獨與廠方訂定者是；（二）集體契約的工資，如勞工會社代表會員工人與廠方訂定者是；（三）法律限定的工資，則工資之最低限度，須依法律規定，僅能於最低限度以上，有伸縮之自由而已。

第三、根據支付方式的不同，工資還可以分爲經常與臨時兩種：經常工資即指工人平日按時收到之報酬而言；至臨時工資，則大小有無，並不確定，蓋須視營業之盛衰及理財之方針爲轉移，如工人所分得之獎勵金或贏餘等是。

此外，我們還可以因支付工具的不同，而分工資爲實物工資及錢幣工資，又可以因錢幣購買力的關係，而分工資爲名義工資及實際工資，惟前者已日見其不重要，後者則已於本章第一節加以說明，故從略。

現在我們所要繼續研究的，就是工資之如何決定的問題，工資是勞動的價格，所以決定工資的因素與決定物價的因素，在原則上沒有什麼兩樣。根據價格原理以分析工資的決定，可以說有五個因素：

一曰、工人生活費。生活費就是勞動力的生產成本。不供給工人以生活費用，就不能使工人勞動。所以從靜態或長時期方面觀察，生活費可以說是工資的最低限度。李嘉圖以為工人及其家庭之生活費是決定工資的唯一因素，拉沙爾（Lassalle）且認李嘉圖之說為工資鐵律（Iron Law of Wages），亘千古而不可變易，那就把最高限度也決定在生活費用了。這是因為假使工資低於生活費，固將使工人不能勞動，或勞動而無效率，且將使勞動人口減少，使工資不得不加高；反之，工資假使高出生活費以上，則工人生活優裕，早婚多育，均將不免，勞動人口增加，競爭劇烈，又必使工資減低的緣故。這話固然也有道理，但是如果說生活費是唯一的絕對的因素，那就未免太過了。現在工人裏面的工資，也有高於生活費的，這可以拿工人的儲蓄來證明；同時，也有低於生活費的，有許多工人家庭，必定要男女老幼都去工作，纔能維持生活，這不是違反生活費工資說的事實嗎？所以我們祇能說生活費是決定工資的一個要素，而且要從長時期方面觀察，纔是如此。

二曰、勞動的限界效用。工資是由企業家支付的，企業家多用一個工人，就多一個工人的負擔，所以他在工資尚未決定以前，自非加以精密的籌算不可。他的籌算雖然不一定正確，但是從原則上講起來，他所給付的工資，總是不肯讓其超過勞動對於企業的效用的。講到效用，當然係指限界效用而言。同時，從工人方面觀察，低於勞動限界效用的工資，他也是決不肯接受的。至限界效用之如何決定，那就要看勞動的個別生產力，及勞動供給量，與資本發展的程度了。但是這也祇能說是決定工資的一個因素，別的因素，如工人論價力量及生活費用等，也許會使工資與限界效用不能相符，這是很可能的。

三曰、工作性質。這對於工資的決定，也很有關係。第一、工作有苦樂的不同。如其他性質相同而比較困苦者，其工資亦較高，反之，則工資亦較低。第二、工作有難易的不同。如其他性質相同，而學習比較困難者，其工資每較高，反之，則工資每較低。第三、工作有責任的不同。有的工作，雖僅需要技術，而其責任甚重，則每非給以較高的工資不可。第四、工作有危險的不同。有的工作，論其技術並不困難，以言責任亦不甚重，而風險很大，那當然也非給以較高的報酬不可。第五、工作還有常度的不同。比較有常度的工作，其工資每較低，所以長年工人之每月平均工資，比較同等程度短工之一日的

工資，大概要低些。第六、工作又有環境的不同。在環境好的地方，工資雖低亦有人願意接受，在環境壞的地方，工資非高即無人願就，這是很普通的一種現象。第七、工作有希望的不同，在比較有發展希望的工作，工資反而可以較低，這就是利用人類心理的一種方法。第八、工作還有季節的不同。某種工作最忙的時候，往往正是許多人最閒空的時候，譬如，在學校放暑假的時候，許多學生都沒有事做，而菜園漁場，正是在這個時候要人，這種工作的工資，一定不會很高。這不僅是勞動供給量增加的關係，因為同時還得看工作季節，是否恰好可以利用這勞動量的增加。

四曰、公共所得。此係指一般人之公共享受而言。假使在一個社會裏面，有專門為平民享受的種種設備，如民衆教育館、民衆衛生局、民衆娛樂場、民衆食堂等類，那末，工人的公共享受，已經很多，他的個別收入，當然不妨略低。

五曰、論價力量。這就是說工人之能否討價還價，對於工資決定有很大的關係。從前的工人，祇知以個人力量，向廠方接洽工資。那當然一定處於不利的地位。第一、因為勞動彷彿是一件容易腐爛的商品，很缺少等候的耐力，所以他對於工資的爭議，往往不能夠持久，持久了就會餓斃；第二、因為工人的智識及社會地位，均不及僱主，所以又很容易受僱主的欺侮；第三、因為僱主方面，彷彿有

一種共同的諒解，決不用提高工資的方法，做排斥同行、爭奪勞動的手段。在這種情形之下，工人當然是不會勝利的。

然而僱主究竟也少不了工人，他若是沒有工人，或有之而不努力合作，他的企業也就無從進行，或雖進行而不能順利。所以到後來，工人方面就慢慢的發見了他們的力量，而從事於結合。不過在開始的時候，常受到政府的壓制或解散，一直到一八二四年以後，英美各國的勞動組合（Labor union）或工會組織，方纔得到長足的進展。有了這種組織，工人就可以拿團體的力量與工廠方面爭議，於必要時，他們還可以用全體罷工、全體怠工等手段與廠方爲難。這對於工人爭價的力量，是很有幫助的。自從一八八四年起，澳大利亞及英美等國家，復依生活費的高低，以法律規定工資的最低限度，各廠給付工資，均不得低於此數，工人就更加多了一種保障。惟此法亦有缺點，即能力較弱者，或反因此而不易獲得工作。

但是工人與工資的問題，至今還是存在，並沒有完全解決。這固然是因爲有許多工人還沒有能夠組織起來，其工資尙遠在生活線以下，却也是因爲勞工的智識、慾望、與力量，既已有所增進，他們的要求，也就不僅是一個最低限度的工資了。他們覺悟到他們對於生產的絕對重要，甚至至於

以爲祇有勞工纔是真正的生產者。而且現在有許多工人，常常感覺到失業的痛苦，疾病不能工作的時候，最多也不過拿一點勞動保險的救濟，決沒有工資可領。這都是跟着資本主義而發生的現象，所以他們簡直是要根本改造現在把工人看作機械一樣，而不以人相待遇的工資制度，他們要想創設一種以工人爲主體的工業生產制度或社會經濟制度。其較次者，也至少要想把他們的工資繼續提高至最高可能的程度，而且超過之。一定要怎樣纔可以使勞資雙方各滿足其合理的要求，成立合理的關係，並使失業問題不再發生，這是我們今後所應設法解決的。我以爲假使我們能夠實行一種有計劃有統制的經濟，這個問題就比較簡單了。

第五節 資本與利息

現在我們要分析第三種的因素所得了；這第三種的因素所得，就是利息（Interest）。我在前面已經講過資本是自然與勞動以外之生產用的一切基本資源。我在此地所要講的利息，就是使用這些基本資源所得到的那種報酬。所以簡單的說，利息就是運用資本之所得的代價。在一定時期內，利息對於資本的百分比率，稱爲利率（Rate of interest）。

利息也可以分成幾種：

第一、根據資本的性質，利息可分爲資本利息與資金利息。資本係包括生產用之房屋機械及原料等而言。運用此類生產資源之所得，謂之資本利息。至於資金，則其本身並非資本，僅資本之代表物而已；因運用資金而收受之報酬，謂之資金利息。運用資金之最普通的方式，就是放款。譬如，甲某有現金一百萬圓，他假使先把這筆錢化成房屋機械及原料等資本，而加以運用，則其所得爲資本利息，假使他就拿這筆錢，貸放於人，收以利息，那末，這利息就是資金利息。

第二、根據使用者的不同，我們又可以把利息分爲自用利息與租借利息。自己的資本或資金，由自己使用而生的利息，謂之自用利息。譬如，上述甲某的一百萬元，假使由他自己運用，辦一工廠，年終結算，剩餘二十萬元。這時候，假使市場的通行利率是一分，那末，這二十萬元裏面，有十萬元就是自用利息，還有十萬元纔是純粹的贏餘。反之，假使甲某以其工廠或資金借與他人，約定每若干時期收取租金或利息若干，這租金與利息，就是租借利息。

第三、我們又可以根據利息的明暗，而分爲明算利息與暗盤利息。明算利息，就是明明白白以利息計算；暗盤利息，則名義上無利息，而實際上仍有之。譬如，現在甲某放款一萬元，訂定年息一分，

計一千元，這就是所謂明算利息；但是假使甲某不以此款貸放，而以之經營商業，則其所出售者爲商品，其收受者爲價格，然而這價格裏面，就有利息打算在內。因爲商店自進貨以至售貨，其間相隔必有相當時期，這時期裏面，這商店也許借用了銀行的錢，每天要算利息，而且假使甲某不以此款開設商店而貸放於人，也是每天可以算息的。此種暗藏在其他名目裏面的利息，就是暗盤利息。

第四、利息因爲有時期單位的不同，又可以分爲日息、月息及年息。這裏面的分別很顯明，用不着什麼解釋。

第五、根據計算方法的不同，利息還可以分爲單利息及複利息。前者利息上不再加利，後者利息上尚須加利，這就是二者的異點。譬如，我到銀行去存款五千元，假定一年滿期，應得利息一百元，在適用單利的時候，這一百元的利息，即使遲一年兩年去拿，還是一百元；第二第三年的利息，仍照五千元另外計算。但是在適用複利的時候，就不是這樣，第一年的利息，假使到第二年滿期的時候去拿，這一百元的利息，可以加在本金裏面，同本金一樣的生息；第二年的利息，就不再依五千元，而依五千一百元計算了。

此外，我們還可以依法律之有無限制而分利息爲約定利息及法定利息；又可以依資本之

用單位，而分利息爲合股利息及獨資利息；還可以依付息先後而分利息爲預付利息與後付利息。不過，這些都很簡單，似乎沒有正式分列的必要。

現在我們還剩下兩個問題：就是利息之是否必要，及其如何決定。但是問題雖然有兩個，而答案則不妨合併。因爲假使我們能夠把利息的因素分析清楚，就什麼都在裏面了。利息的因素，可以說有七個：

一曰、使用權。我們在上面已經說過，利息是使用資本所得的報酬。但是我們要使用資本，就不能沒有使用權。假使我們對於自己的資本，沒有使用權，就不成爲自己的資本。假使我們對於他人的資本，欲使用之以事生產，更不能沒有使用權。所以使用權是使用資本的先決條件，也就是產生利息的主要因素。一個社會之資本的充足與否，對於資本使用權的代價很有影響，假使社會上的資本很多，使用權甚易取得，則其代價或利息必低，反之，則其代價或利息必高。

二曰、生產力。我們使用資本，究竟能夠取得多少報酬或利息，當然也得要看資本之生產力的大小。因爲一個人，假定他有相當的智慧，決不會在同一件事業上面，無限制的增加資本的使用。他增加若干資本，就希望從這新增的資本上面產生若干利益。這利益的大小，就是估計資本生產力

的一個標準。但是我們要注意，決定利息的生產力是邊際或限界的生產力，換一句話說，就是最後單位資本的生產力。同別的生產要素一樣，資本的生產力，也是逐漸減少的。所以過了相當的限度以後，假使別的條件沒有變動，資本愈多，則其生產力愈小；生產力愈小，則利息愈低。在資本不發達的國家，資本的生產力比較高，所以利率也高；在資本發達的國家，資本的生產力比較低，所以利率也低。

三曰、忍耐的痛苦。社會資本的積聚，自有賴於消費的節省。假使大家都把生產的所得，完全用之於消費，那還能有什麼資本呢？這種消費的節省，在社會上一般的人，當然不無忍耐的痛苦。所以爲報酬已往忍耐，並鼓勵未來積蓄起見，我們對於供給資本的人，不能不給以相當的利息。不過，這種忍耐的痛苦，也並不是絕對的。在富有資本衣食充裕的人，欲其略事積蓄，就沒有什麼痛苦可言。所以大體的說起來，工商業發達的國家，比較工商業不發達的國家，其利率總要略微低些。然而大放款的利率，不一定比小放款爲低；經濟興盛時期的利率，又不一定比經濟衰落時期爲低，那就要看別的因素如何而定了。

四曰、時間的差異。利息的計算，大概都有一個時期的單位，例如，從某年某月某日起到某年某

月某日止就是。假定這個時期是五年，那末，這五年就是所謂時間的差異。時間的差異，對於資本的價值，很有影響。第一、因爲人類的心理，大都重現在而輕將來，以現在的資本，貸放與人，而換取五年後歸還的資本，這裏面就不無一種心理上的損失。第二、因爲間接生產方法（Round-about method of production）每較直接生產方法爲優異；但間接生產方法，需要準備較久，今若不以現有資本，立刻從事於間接生產的準備，而以之貸放他人，是何異犧牲較優越之生產方法？這又是因時間差異而發生的損失。第三、因爲即使採用直接生產方法，則今年不做放款，就可以有今年的收穫，明年不做放款，又可以有明年的收穫；做了放款，則放一年就少一年的收穫，放兩年就少兩年的收穫，這也是因時間差異而發生的損失。因爲有這種種損失，遂不能不以利息爲補償之用。

五曰、危險的擔負。從貸放到歸還的時期裏面。對於本金所可發生的危險很多，債主擔負了這些危險，不能沒有一點報酬。有一部分的利息，就是爲酬報這危險的擔負而付的。從個別的利息觀察起來，固然數額很小，不但在本金損失的時候，利息也未必能收到，即能收到，亦覺無濟於事。但是積少成多，假使利息果能按期收回，則經過若干時期以後，利息的總數或已超過本金以上，亦未可知。而且假使放款者同時放出很多個別的款項，這很多筆的款項，決不會筆筆都損失，那末，在每筆

款項上收取一點利息，也就可以抵補本金之可能的損失了。有許多經濟學者以爲利息裏面，有一部分係屬保險費性質，其理由殆即在此。

六曰、限制的作用。社會上的資本，是不容易積聚的，所以假使對於資本的需要，沒有一種限制的方法，立刻就會發生供不應求的現象。利息就是可以發生這種限制作用的。在資本求過於供的時候，假使把利率提高，則需求自即減少；反之，在資本供過於求的時候，自亦不妨將利率降低，以使雙方相適應。這個方法，在各國中央銀行是最常用的。所以愈需要限制的時候，其利率亦愈高，這是一定的道理。

七曰、佔有的力量。現代的社會，是一個佔有性的社會。所以凡有可以奪取剝削的機會，就一定有人會去利用。社會的資本，既然如此缺乏，這就是一個奪取的好機會。假使他們能夠把資本獨佔起來，那就更容易剝削了。在私有財產制度之下，利息固有其存在的必要，但是因爲貸方的佔有力，往往大於借方的佔有力，所以利息也就常常超過其合理與公平的限度。

以上的七個因素，一方面可以說明利息之所以發生，另一方面又可以說明利息之所以漲落。現在我們還可以根據這幾個因素以推測利息之未來的趨勢。我們都知道，資本的利息是逐漸趨

向於低落的。證之以上述各因素之變化，也可以知道這是必然的歸宿。社會進化的影響，一定會使佔有力量，逐漸平衡。將來資本的供給增加，限制的需要，也就減少。講到放款的危險，應該也是跟着社會的進化而減少的。而且投資日益便利，隨時可以加入或應用間接生產的方法，智識進步，人人皆知準備未來的重要，那末，所謂時間的差異，就沒有很大的關係了。此外，如忍耐的痛苦，以及生產力、使用權等因素，也都要慢慢的減少他們的影響，然則利息又安得不低落呢？但是利息的低落，不過是一種趨勢，照中國現在的情形，高利貸還是普遍得很。

第六節 企業與贏餘

贏餘 (Profit) 亦稱盈餘，且有稱爲利潤或贏利者。但名稱雖不同，而其意義則一，蓋皆指企業家得自企業 (Enterprise) 之純粹利益而言。所謂企業家 (Enterpriser or Entrepreneur) 就是以營利爲目的而經營工商事業或管理生產的那些人們。在單獨經營的時候，企業家與非企業家的界限，原來很容易劃分，但現今公司組織盛行，在一個公司裏面，股東可以多至數千人，而實際負責經營的人，則爲數極少。即令全部董事，均認爲負有經營責任，最多也不過幾十人而已。那末，假使

說股東不一定是企業家，而全部股東却均有分配贏餘之權利；假使說股東全是企業家，而大部分股東却均不負經營之責任，然則又將何以使企業經營與贏餘所得成為完全相合的東西呢？就因為有這個疑問，所以大家對於贏餘的取得，多少都抱着一種反抗的程度，以為也是一種不勞而獲的收入。我以為真正負責經營企業的人，當然應該有他的報酬。所以我們的問題，不是應否根本取消這種報酬，而是應該如何報酬，及應該對何人報酬的問題。

假定贏餘是對實際負有經營責任或管理生產的人而付的，那又是什麼道理呢？我們要答覆這個問題，就是要分析贏餘的因素。茲分為四點說明於後：

第一是危險的擔負。在從前自足經濟的時代，各人自己生產，自己消費，什麼人都是企業家，就無所謂企業家。到後來，生產逐漸集中，但僱主與工人間關係密切，共同負責，投資者與經營者又每同屬一人，亦尚無所謂企業家。及至公司組織盛行，工廠制度發達，投資者與經營者，不一定同屬一人，且僱主與工人間之關係，亦日益疏遠，乃有所謂企業家之產生。現代社會經濟關係，遠較往昔為複雜，勢非一般人所能應付，遂不得不由少數人出而負組織指導之責。故今日企業家之地位，殆亦事實環境之所使然。企業家在未實際經營以前，先要觀察經濟情形，有一個創辦及組織的計劃，

其次，還得要籌措開辦及發展的資本。到了資本已經籌集以後，他一方面要建築廠屋，採辦原料，裝置機械，僱用工人，另一方面又要尋求市場，辦理運銷，經管帳目款項。這都是很重大的責任。但是企業家的責任不獨很重大，而且很冒險。因為他既然負組織與指導的責任，就無異受很多人的委託：供給資本者所應得的利息，供給土地者所應得的地租，供給勞動者所應得的工資，都要他負責償付。但經濟現象，千變萬化，事業成敗，殊無把握，使事業而果興盛，固然大家都可以如願以償，使事業而不幸失敗，他就要束手無策，信用掃地。這確是很冒險的一件事。社會的變動愈多愈大，則其所負擔的危險也愈多愈大。我們為報酬企業家對於這種危險的負擔，就給他一種收入，因為這種收入是沒有把握的剩餘收入，所以叫作贏餘。當然工人地主及資本家等，也同樣的冒着這種危險，但是他們雖冒險而已各有所得，企業家則除贏餘外並無其他所得，所以企業家之得贏餘，與其他生產者之收受其他所得，在性質上是一樣的。

第二是生產的能力。企業家之因擔負危險而取得贏餘，已如上述。但並不是擔負了危險，就可以有贏餘的。假使擔負了危險而失敗，那就沒有贏餘了。所以企業家之取得贏餘，同時也有生產能力的關係。我在前面，已經講過生產的科學管理及其效率。假使別的條件都是一樣，那末，愈能夠應

用科學管理以增進生產效率的，其贏餘也應該愈多。因為贏餘是生產成本與產品價格的差額。現各生產者之同類產品的價格，在自由競爭的假定之下，既必趨於一致，而成本却不能不因效率而異，則生產能力之與贏餘有關，應該是很顯然的。

第三是市場的變動。以上兩點，可以說是普通贏餘的主要因素。但是收受贏餘的人，不一定冒上面所說的危險，也不一定有上面所說的那種生產能力，他所賴以取得贏餘的，完全是一種機會，因此他所得的贏餘，也就可以說是一種機會的贏餘。這種機會的起因，就是市場的變動。譬如，忽而戰爭爆發了，市場的供求，就發生很大的變動，有許多軍需工業，固然可以大賺其錢，即其他必需品之製造亦可利市百倍。這還不是一種機會的關係嗎？又如嗜好式樣技術等變動，企業家之善於適應者，就可以獲得贏餘，其不善適應者，就難免虧蝕，這種市場變動的適應，固或由於生產能力之優劣，但是也有看機會碰得好不好的。

第四是佔有的力量。企業家之所以取得贏餘，在許多情形之下，這是一個主要的因素。假使他有佔有的力量，他可以不必冒特殊的危險，不必有特殊的生產能力，就可以獲得很大的贏餘。我在前面不是已經講過獨佔價格嗎？從獨佔價格所得的贏餘，當然比從競爭價格所得的要多。這就是

因爲佔有力量的關係。贏餘的一部分，是從爭論價格而來的，企業家要能夠把售價提高，把成本減低，纔能有贏餘可言，但是假使佔有力量不大，又如何能夠達到這個目的呢？馬克思說贏餘是掠奪勞動者之剩餘價值的結果。這雖然不盡正確，但是我們也不能說企業家對於勞工完全沒有掠奪。這掠奪的行爲，也就是佔有力量的一種表現。自從有了勞工運動以來，企業家的佔有力量，已大形減低，企業盈餘之趨於減低，這是一個原因。而且企業家之間的競爭，往往很劇烈，這也可以減低他們的佔有力量與贏餘的。將來政府統制力量增加，那末，企業家的佔有力量更要減少了。

現在已經把贏餘的因素講完。以上所說，均假定贏餘爲企業家之所得，且假定企業家爲實際經營生產之人。但事實上許多股東，雖參加企業，收受贏餘，而並不經營生產；還有許多投機的商人，祇曉得賣空買空，根本就沒有參加什麼企業，却也有贏餘的所得。我們對於這兩種現象，應該作何解釋呢？我以爲不從事實際經營的股東，應該依普通市場利率，收取股息，而不應分配贏餘，彷彿同購買公司債票的人一樣。雖然他們參加股東會，也可以說是參加實際經營，但比較真正從事經營的人，究竟差得遠了。現在有許多公司，分配贏餘，並不限於股東。部分或全部職員均可分得，那末，反轉來說，股東又何必全體都分給贏餘呢？至於投機，原可分爲正當與不正當的兩種。正當的投機，多

認為有生產功用，則其取得贏餘，與其他工商業者初無二致。至於不正當的投機，則其所得贏餘，自亦不能認為正當，這是現代社會的病態，理應歸於消滅的。最後，還有一個盈餘數額的問題。現在的企業家，在有贏餘可得的時候，或多至累萬，在沒有贏餘的時候，或虧蝕至於不可收拾，這究竟是不合理的辦法呢？我以為我們既然承認企業家對於生產的貢獻，就應該給他一種經常的收入，不應該任其或得或失，所以最好莫如將贏餘看作成本而非剩餘，與地租、利息、工資等一併算入物價之內，因為要這樣纔能算是公平。不過，其中有一種計算的困難，就是應該將贏餘算作多少成本？關於這問題，有一個很簡單可用的方法，就是把企業家看作一個僱用的職員，那末，照他的才幹能力，在生產界應該可以得到多少薪水，就把他算作多少成本好了。

最後，關於贏餘，還有應該說明的一點，就是各業贏餘之傾向一致的趨勢。因為在自由競爭的局勢之下，假使某一業的贏餘特別多，大家都會向那方面去競爭，競爭加多，贏餘就減少而趨於平均了。但自由競爭是一種假定，所以事實上各業贏餘，也並不平均。

第七節 節制資本

現代社會的財富分配，是很不公平的，根據金氏（King）的統計，美國財富之半數，爲美國百分之一之人口所主有；如以比較富裕者之財產合計之，則美國全國百分之二之人口，其所佔有當在全國財富百分之六十以上。大部分的人民，都沒有什麼財產可言，此在工業較發達的國家，蓋無不如此。英德法等國家，也有五分之三的人口，是沒有什麼財產的。在近代工業化的都市裏面，較富的百分之二的人口，其所主有之財產，每在其他人口所有財產總額之上，而尤以工人之無財產者爲最多，其數當在百分之九十以上。此外，尙有所謂中產階級，其所有財產，約當全國財產三分之一以上，係指財產之不均而言。講到所得的不均，也是一樣的情形。根據英國的統計，英國全國的所得，其半數爲全人口百分之十二所有，抑尤有甚於此者，則百分之三的人口，即有全國所得三分之一。至於美國，則主有全國財富半數的百分之二的人口，其所得約合全國所得百分之十五。（註六）中國雖然還沒有完全的統計，也不至於這樣的不均，然而我們已經知道有許多人是沒有田地房產，或所得不足以維持生活的。而且假使不能預先節制，其未來的不均，也一定同別的國家一樣。孫中山先生因爲顧慮到這點，所以爲防患於未然起見，有節制資本的主張，這是很重要的。

我們在上面已經講過平均地權的主張，也就是爲要求財富分配的平。但是假使只有地權

的平均，而沒有資本的節制，還是不能發生效力的。資本所得的利息，在相當的限度之內，固亦未可厚非，但是很少能夠不超過這個限度的。因為這個限度一定很低，我們想一想，那含辛茹苦的勞工，雖欲爲儲蓄受痛苦而不可得，還能說足衣足食，再事儲蓄的人，有多大的痛苦嗎？忍受了很小的痛苦，當然不應該再拿很多的利息。而且資本之生利息，在穩定的狀態之下，是沒有窮盡的，一年復一年，過了幾年，利息就比本金還多，難道儲蓄的痛苦，值得接受這許多的報酬嗎？照這種情形看起來，私利的資本，實在有加以節制的必要。然而除了高利貸的榨取以外，利息究竟還是有限的。我們之所以要節制資本，尙有其他理由。我們在前面不是說過企業家有時候賺很多的錢嗎？這就是因爲事實上企業家同時也是資本家，他們是拿自己的資本經營企業的。所以在理論上講起來，贏餘是企業家經營企業的所得，而在實際上，贏餘也可以說是資本家投資企業的所得。換句話說，贏餘是資本的一種特殊利息。資本僅得普通利息，已嫌其過厚，再加上這特殊的利息，自更覺其不平而有節制的必要。

以上尙係僅就公平方面而言。其次，我們也覺得資本若聽憑企業家完全以私利爲目的，自由運用，不加干涉，是很不經濟的。企業不以服務爲目的，則生產品未必能於消費者有利益，此其缺點

一；企業沒有整個的組織，則互相奪取，各謀獨佔，自必多所浪費，此其缺點二；企業沒有整個的計劃，則供求不能平衡，生產之輕重緩急，又無從審定，恐慌將無由倖免，此其缺點三。因為有這種種缺點，遂更覺有節制資本的必要。

節制資本的方法，第一是改良工人生活，如施行工廠檢查，凡有不合工人衛生安全等情事，均應加以取締。我國現在已有工廠法，惜尚未普遍實行。第二是規定工資最低限度，這在前面已經說過。第三是規定工作時間最高限度，這祇要能實施工廠法就行。第四是實行勞動保險，使工人失業疾病或死亡時，均能有所救濟。第五是與工人共同分配贏餘，以增加工人收入，而節制財富集中。第六是實行直接徵稅，如累進所得稅、累進遺產稅等，這到後面財政一章再當詳細解釋。第七是推行合作事業，這在前面已經講到，此處不必重述。此外，還有發展國家資本，固然不妨說是節制資本的積極方法，但吾人參考中山先生民生主義，二者每相對立，似不應混為一談。他發展國家資本的計劃，就是建國方略裏面的實業計劃，所以我想把發展國家資本的理論與方法，就合併在下一章討論實業計劃的地方去說明。

【註釋】

(註一) 見統計月報第二卷第六期

(註二) 參看地政月刊第一卷第一期蕭鐸著平均地權真詮

(註三) 見同盟會錢別會演說詞

(註四) 見發佈實業計劃第一計劃第三部

(註五) 見地方自治開始實行法

(註六) 參看 L. C. Money: *Riches and Poverty*

【問題】

- 一 試述分配之意義。
- 二 所得分幾種？試分別說明之。
- 三 試說明經濟地租之意義，及其與契約地租之不同。
- 四 何以要平均地權？其方法若何？試分別說明之。
- 五 問工資如何決定？試詳述其因素。
- 六 問工會組織對於工資的影響若何？
- 七 何謂利息？利息分幾種？

- 八 問利息是否必要？其決定之因素若何？
- 九 試說明贏餘之意義，及其決定之因素。
- 一〇 試略述利息及贏餘之趨勢。
- 二 試略述現代社會財富分配不均之情形。
- 三 何以要節制資本？節制之方法若何？

【參考】

- 一 馬沙爾分配論，劉秉麟譯
- 二 津村秀松國民經濟學原論，馬陵甫譯
- 三 季特經濟學
- 四 李權時經濟學
- 五 孫中山民生主義
- 六 馬寅初中國經濟改造
- 七 陳達中國勞工問題
- 八 向乃祺土地問題
- 九 Seligman: Principles of Economics

分 配

10 Ely: Outline of Economics

11 J. B. Clark: Distribution of Wealth

111 Cannan: Production and Distribution

111 Marshall: The Industrial Society

111 Jauszig: Wages and Capital

第六章 中山先生實業計劃

第一節 實業計劃與國家資本

孫中山先生在民生主義第二講裏說：「我們在中國要解決民生問題，想求一勞永逸，單靠節制資本的辦法是不足的……因為外國富，中國貧，外國生產過剩，中國生產不足，所以中國不單是節制私人資本，還是要發展國家資本。」發展資本、振興實業的方法很多：「第一是交通事業。像鐵路運河，都要興大規模的建築。第二是鑛產。中國的鑛產極其豐富，貨藏於地，實在可惜，一定要開闢的。第三是工業。中國的工業，非要趕快振興不可。中國工人雖多，但是沒有機器，不能和外國競爭。全國所用的貨物，都要靠外國製造運輸而來，所以利權總是外溢。我們要挽回這種利權，便要趕快用國家的力量來振興工業，用機器來生產，令全國的工人都有工作。全國的工人都有工做，都能夠用機器生產，那便是一種很大的新財源。」

第二節 實業計劃與國際合作

孫中山先生爲製造國家資本、發展國家實業起見，曾擬有實業建設計劃。這個計劃的內容，分爲六部分：前三部分論北東南三大港，以開埠治河爲主體；第四部分專論鐵路，以鐵路網之完成爲目的；第五部分講衣食住行，直接關係人民生活；第六部分，專論鑛產，蓋以其爲工業發展之根本，故不可不注意及之。欲求此計劃之實現，自非利用外國資本外國技術不爲功。然孫中山先生之擬此計劃，原屬別有所見。蓋其時適當歐戰告終之夕，在歐戰未了以前，各國戰費，依最後一年之統計，「每日須美金二萬四千萬元，此中以極儉計，必有一半費於藥彈及其他直接供給戰爭之品，此已當美金一萬二千萬元矣。如以商業眼光觀察此種戰爭用品，則此新工業乃以戰場爲其銷場，以兵士爲其消費者，改變種種現存之他種實業，以爲此供給，而又新建以益之。」今者戰事告終，此戰爭用品之銷場，亦卽同時封閉。雖曰善後所需，亦必不貲，但每日必尙有數千萬元之生產力，無所用之。「且此千數百萬軍人，嚮從事於消費者，今又一轉而事生產，則其結果必致生產過多……試問歐美於此世界中將向何處覓銷場，以銷納戰爭儲節所贏之如許物產乎？」這是中山先生替歐美各

國設想的地方。

同時，我們中國却正需要機器「以營其鉅大之農業，以出其豐富之礦產，以建其無數之工廠以擴張其運輸，以發展其公用事業。」那末，假使歐美能與中國合作，「造巨礮之機器廠，可以改製蒸汽軋壓，以治中國之道路，製裝甲自動車之廠，可製貨車，以運輸中國各地之生貨，凡諸戰爭機器，一一可變成平和器具，」既可以銷納外國工廠之產品，復可以開發中國潛在之財富，一舉兩得，豈不甚善。所以中山先生之擬此計劃，因有利用外國資本及技術之深意存焉。現在雖然時過情遷，但是這計劃的內容，還是可以做今後物質建設的張本，不過國際合作的機會，有今昔的不同罷了。

中山先生草擬這個計劃，有四個原則：一曰、必選最有利之途，以吸外資；二曰、必選國民之所最需要；三曰、必期抵抗之至少；四曰、必擇地位之適宜。這都是很重要的。因為在利用外資以前，假使不知審慎選擇，貿然從事，則其結果必將徒增現有國民及後代兒孫之負擔，而絲毫無補於事實。又或物質建設，不能適合全體國民或某地國民之急需，則虛靡鉅款，徒困民生，自亦萬不可行。至建設事應就易避難，趨順避逆，亦屬事理之常，殊未便反其道而行之。然此非謂艱難建設之可置之不顧，同一事業，如有不同途徑，則應避其難而就其易，舍其逆而取其順的意思。最後，講到地位之

應求其適宜，則其理至顯，可以用不着什麼說明。不過，這原則的重要，却並不減於其他各原則，這是我們所應該注意的。

現在把孫中山先生實業計劃的六部分，作為六個計劃，擇要節錄於后，以供讀者的研究與參考：

第三節 第一計劃

第一計劃之內容即：（一）建築北方大港於直隸灣（亦稱渤海灣）。蓋因滿蒙、新疆及黃河流域各省，佔有全國面積五分之三，為便利此區域內之土貨外貨輸出輸入起見，自應於較近而適中之海岸線上，設一良港。今如於渤海灣中築一大港，則地點固較大沽、口沙、秦皇島、葫蘆島為適中，冬季封凍，亦可避免，且可藉運河以與北部中部內地水路相連接，誠不失為便利華北貿易之要圖。抑尤有進者，該區產鹽極多，而又附近唐山煤礦，故即就營業觀點而言，其利亦大。（二）造成西北鐵路統系。即由北方大港築起，經灤河谷地，以達多倫諾爾，再由多倫諾爾分頭進展至於西北各地。此路一旦完成，實居支配世界之重要位置，蓋將為歐亞鐵路統系之主幹，而中歐兩地人口之中心，亦可因

以聯結。由太平洋岸前往歐洲者，以經此路線爲最近，而由伊犁發出之支線，將與未來之印度歐洲線路，即行經伯達以通達馬斯加斯及海樓府者聯絡。綜觀現在鐵路，於世界位置上，實無有較此更重要者。且此路所經地方，較我國本部各省尤爲廣闊，祇以缺乏交通運輸機關，雖有富藏，未能盡爲我用。今若以鐵路聯接之，斯其利益之大，自必未可限量。（三）殖民於蒙古新疆。此舉與鐵路計劃有相互爲用之妙。然殖民政策之本身，亦爲極有利益之事，美國加拿大澳洲及阿爾然丁等國所行之結果，可資佐證。或謂蒙古新疆等處，氣候不良，移殖必多困難，但推原氣候不良之故，無非因風多雨少，寒過於熱，此固不難施以人力之補救，如能徧植森林於大漠，使其禦陽光之曝曬，拔地下之水分，窒寒氣之散放，彌養氣於虛空，則禦風、釀雨、遮寒、蓄熱之方，已盡在其中，而猶謂其必不宜於人類之居住，決無此理。（四）開濬運河以聯絡中國北部中部通渠及北方大港。此項工程包含整理黃河及其支流、陝西之渭河、山西之汾河，暨相連諸運河。黃河出口，應事浚濬以暢其流，並築長堤，加堰閘以宏其用。此河可供航運，以達甘肅之蘭州，同時水力工業，亦可發展。渭河汾河，亦可以同一方法處理之，使於山陝兩省中，爲可航之河道。誠能如是，則甘肅與山陝兩省，當能循水道與所計劃之北方大港相聯絡，而此偏僻三省內之材木鑛產，均可得廉價的運輸了。千百年來，爲我國南北交通樞紐之

古大運河，應全體加以整理，使北方與長江間之內地航運，得以復通，此爲大利所在，蓋由天津至杭州，運河所經，皆富庶之區也。自天津至北方大港，則應另築一新運河，以爲內地諸河及新港之連鎖。

(五)開發直隸山西煤鐵鑛源，並設立製鐵鍊鋼工廠。蓋以上擬辦各業，所需物料，均極浩大，自不能不設法接濟。

第四節 第二計劃

第二計劃分五部分：(一)此計劃之中心工作，即爲東方大港之建造。東方大港，應位於杭州灣乍浦與澉浦之間。蓋此處水量甚深，且近旁並無挾泥之水，日後能填滿此港面及其通路者也。加以該地原未開闢，故規畫城市，發展實業，皆有絕對自由，一切公共營造及交通計劃，均可以最新之方法建設之，不若上海之爲已成局面，更張多所不便，且須以高價購買地皮也。以言地位，亦極適宜，因此港由鐵路以與大江之南各大都市相交通，此港實較上海爲近，抑且如將該地近旁與蕪湖間之水路加以改良，則此港與長江上游水上交通，亦比上海爲近。但在中山先生之實業計劃，因須利用外資外技，上海又有特殊地位，故上海雖爲一殭死之港，而仍不可不有以救濟之。救濟方法，就

是揚子江的整理，所以這計劃的第二部工作，即以整理揚子江爲主。（二）整理揚子江水路及河岸。此須從河口做起，分六段進行：1. 由海上深水線起至黃浦江合流點，2. 由黃浦江合流點起至江陰，3. 由江陰至蕪湖，4. 由蕪湖至東流，5. 由東流至武穴，6. 由武穴至漢口。（三）建設內河商埠。此爲本發展計畫中最有利之部分，因此部分在中國，爲農礦產最富之區，而居民又極稠密也。在整理長江工程完成之後，水路運送，所費極廉，則此水路通衢兩旁，定成爲實業會萃之點，而此兩岸之工資又甚低廉，則即謂將來沿江兩岸，轉瞬之間，變爲兩行相聯之市鎮，東起海邊，西達漢口者，應亦非奇異之事。故應先選最適宜者數處，以爲獲利的都市發展，即鎮江及其北岸、南京及浦口、蕪湖、安慶及其南岸、武漢及長江與鄱陽湖間應行添設之鄱陽港是也。（四）改良現存水路及運河，如北運河、淮河、江南水路系統、鄱陽系統、漢水、洞庭系統及揚子江上游是。（五）創建大士敏土廠。鋼鐵與士敏土，均爲現代建築之基，而欲完成上述各項建設，其所需鋼鐵及士敏土，尤不可勝計。鋼鐵廠之建築，已於前一計劃中提及，本計劃所須連帶創辦者，爲士敏土廠。其法應於長江沿岸設廠製造，因長江各地，富於所需原料，自鎮江而上，夾岸皆有灰石及煤，足資應用。

第五節 第三計劃

第三計劃亦分五部：（一）改良廣州爲一世界港。廣州位於可容航行之西北東三江會流之點，而又在海岸航運之起點，所以既爲中國南方內河水運之中軸。又爲海洋交通之樞紐。如使西南鐵路系統完成，則以其運輸便利論，廣州之重要，將與中國北方東方兩大港相伴矣。廣州通大洋之水路大概甚深，惟有兩處較淺，而此兩處又甚易範之以堤，且浚渫之，使現代航海最大之船，可以隨時出入無礙。（二）改良廣州水路系統。即廣州河汊、西江、北江、東江之加築堤防及浚渫淤塞是。（三）建設中國西南鐵路系統：1. 廣州重慶線，經由湖南；2. 廣州重慶線，經由湖南貴州；3. 廣州成都線，經由桂林瀘州；4. 廣州成都線，經由梧州欽州；5. 廣州雲南大理騰越線，至緬甸邊界爲止；6. 廣州思茅線；7. 廣州欽州線，至安南界東興爲止。（四）建設沿海商埠及漁業港。計二等海港四，即營口、海州、福州、欽州；三等海港九，即葫蘆島、黃河港、芝罘、寧波、溫州、廈門、汕頭、電白、海口；是漁業港十五，即北方海岸之安東、海洋島、秦皇島、龍口、石島灣、東部海岸之新洋港、呂四港、長塗港、石浦、福寧、湄州港及南部海岸之汕尾、西江口、海安、榆林港是。（五）創立造船廠。當歐戰未開之際，全世界海船噸數爲四千五

百萬噸，使中國在實業上，按其人口比例，有相等之發達，則至少須有航行海外及沿岸商船一千萬噸，然後可敷運輸之用。以我國勞工及材料之低廉，其所費固當比外國爲吾人所建者爲廉，且除航海船隊以外，吾人尙須建造大隊內河淺水船及漁船，以大船載此等小船，遠涉重洋而來，實非易事，故非由我國自造不可。

第六節 第四計劃

在第一第三兩計劃，已將西南鐵路系統及西北鐵路系統提出，前者以移民於蒙古新疆之廣大無人境地，消納長江及沿海充盈之人口爲目的，而又以開發北方大港；後者則所以開中國西南部之礦產富源，又以開發廣州之南方大港也。此外仍須有鐵路多條，以使全國得相當之開發，故有此第四計劃。其內容爲：（一）建設中央鐵路系統，計分 1. 東方大港塔城線，2. 東方大港庫倫線，3. 東方大港烏里雅蘇台線，4. 南京洛陽線，5. 南京漢口線，6. 西安大同線，7. 西安寧夏線，8. 西安漢口線，9. 西安重慶線，10. 蘭州重慶線，11. 安西州于闐線，12. 婁羌庫爾勒線，13. 北方大港哈密線，14. 北方大港西安線，15. 北方大港漢口線，16. 黃河港漢口線，17. 芝罘漢口線，18. 海州濟南線，19. 海州漢口線，20. 海州

南京線，21. 新洋港南京線，22. 呂四港南京線，23. 海岸線，24. 霍山嘉興線。(二) 建設東南鐵路系統，計分 1. 東方大港重慶線，2. 東方大港廣州線，3. 福州鎮江線，4. 福州武昌線，5. 福州桂林線，6. 溫州辰州線，7. 廈門建昌線，8. 汕頭常德線，9. 南京韶州線，10. 南京嘉應線，11. 東方南方兩大港間海岸線，12. 建昌沅州線。(三) 建設東北鐵路系統，計分 1. 東鎮葫蘆島線，2. 東鎮北方大港線，3. 東鎮多倫線，4. 東鎮克魯倫線，5. 東鎮漠河線，6. 東鎮科爾芬線，7. 東鎮饒河線，8. 東鎮延吉線，9. 東鎮長白線，10. 葫蘆島熱河北京線，11. 葫蘆島克魯倫港，12. 葫蘆島呼倫線，13. 葫蘆島安東線，14. 漠河綏遠線，15. 呼瑪室韋線，16. 烏蘇里圖門鴨綠沿海線，17. 臨江多倫線，18. 節克多博依蘭線，19. 依蘭吉林線，20. 吉林多倫線，(四) 擴張西北鐵路系統，計分 1. 多倫恰克圖線，2. 張家口庫倫烏梁海線，3. 綏遠烏里雅蘇台科布多線，4. 靖邊烏梁海線，5. 肅州科布多線，6. 西北邊界線，7. 迪化烏蘭固穆線，8. 臺什溫烏梁海線，9. 烏里雅蘇台恰克圖線，10. 鎮西庫倫線，11. 肅州庫倫線，12. 沙漠聯站克魯倫線，13. 格合克魯倫節克多博線，14. 五原洮南線，15. 五原多倫線，16. 焉耆伊犁線，17. 伊犁和闐線，18. 鎮西喀什噶爾線。(五) 建設高原鐵路系統，計分 1. 拉薩蘭州線，2. 拉薩成都線，3. 拉薩大理車里線，4. 拉薩提郎宗線，5. 拉薩亞東線，6. 拉薩來吉雅令及其支線，7. 拉薩諾和線，8. 拉薩于闐線，9. 蘭州牯羌線，10. 成都宗札薩線，11.

寧遠車城綫，12. 成都門公綫，13. 成都元江綫，14. 敘府大理綫，15. 叙府孟定綫，16. 于闐噶爾渡綫。(六)創立機關車客貨車製造廠。蓋因本計劃所預定之路綫，約共長九萬九千八百公里，上述第一第三計劃所預定之路綫，約計三萬二千五百公里，且有多數幹綫，應設雙軌，故合各計劃之路綫計之，至少當有十六萬一千公里。若此十六萬一千公里之鐵路，在十年內建築完成，則機關車與客貨車之需要，勢必大增，故非自行設廠製造不可。

第七節 第五計劃

前四種計劃，既專論關鍵及根本工業之發達方法，今則進述工業本部之如何發展。工業本部之所生產，乃個人及家族生活所必需，且生活安適所由得。吾人參考歐美工業革命之過程，凡當關鍵及根本工業既已發達之時，其他多種工業，勢必於甚短時期內，在全國各地同時發生，故不可不計劃及之。據近世文明言，生活之物質要件，共有五種，即衣食住行及印刷是。故孫中山先生之實業建設第五計劃，亦分五部如下：(一)糧食工業，如關於1. 食物之生產，2. 食物之儲藏及運輸，3. 食物之製造及保存，4. 食物之分配及輸出等工業是。(二)衣服工業，即絲工業、麻工業、棉工業、毛工業、皮

工業、製衣機器工業等是。(三)居室工業，此爲關於建築材料之生產及運輸、居室之建築、家具之製造、及家用物之供給等工業。(四)行動工業，蓋吾人欲行動敏捷，作工較多，必須以自動車爲行具。我國本部約有縣二千，若全國均行縣制，將共有四千縣。依每縣平均造路二百五十英里計算，或依四萬萬人口，每四百人平均得大路一英里計算，即須造大路一百萬英里。故自動車之需要，實極浩大。吾人今日應即設立小規模製造自動車之工場，以後再逐漸擴充。所造之車，當合於各種用途，如農用車、工用車、商用車、旅行用車、及運輸用車等。惟燃料爲車輛行動所必需，故於發展自動車工業之後，即須開發中國所有之煤油礦，此當於下一計劃中論及之。(五)印刷工業，吾人應於一切大城鄉中設立大印刷所，印刷一切報紙以至百科全書。各國所出新書，以中文繙譯，廉價售出，以應中國公衆之所需。一切書市，由一公設機關管理，結果乃廉。欲印刷事業低廉，尚須同時設立其他輔助工業，其最重要者爲紙工業。除紙工場之外，如墨膠工場、印模工場、印刷機工場等，皆須次第設立，歸中央管理，產出印刷工業所需諸物。

第八節 第六計劃

鑛業與農業，爲工業上供給原料之主要泉源，鑛業產原料以供機器，猶農業產食物以供人類。我國鑛業尙屬幼稚，應擇其決爲有利者，從速舉辦。茲將此項鑛業，分列於後：（一）鐵鑛。鋼鐵爲近代工業最重要之原質，其產生於各地者甚多，且易開採。中國除河北山西經擬開採之鐵鑛外，其餘各地鐵鑛，如沿揚子江一帶及西北各省之鐵鑛，亦應次第開採。今後似應多設鋼鐵工廠於各處內地，以便利經營鋼鐵工業者之需要。（二）煤鑛。煤爲文明民族之必需品，近代工業之主要物。北美合衆國，每年所採取之煤，約六萬萬噸。如中國能用同一方法採取之，並依其人口之比例以爲衡，則產出之煤，應四倍於美國。夫煤鑛之於中國，各地既多所發見，而其產額亦可預定，故開採者不特無失敗之虞，而利益之厚可斷言者。（三）油鑛。我國四川甘肅新疆陝西等省，已發見有油源，雖其分量之多寡，尙未能調查確實，而中國有此種鑛產，不能開採以爲自用，以至由外國入口之煤油汽油等，年年增加，未免可惜。將來全國汽車盛行，煤汽之需要，或增至千倍，此開採油鑛之所以爲必要之圖也。（四）銅鑛。四川雲南與揚子江一帶，皆中國產銅最盛之區。中國向來通用之錢幣，幾乎全賴雲南銅鑛以製造之。但因雲南之銅，運輸艱難，價格過高，故國內用銅，仍多購自外國。將來中國工業發達，銅之用途必增至百倍，此我國開採銅鑛之所以不可不適用近代機器，而冀其有大宗之出產也。（五）

特種鑛之採取，如雲南個舊之錫鑛、黑龍江之漠河金鑛、新疆之和闐玉鑛等是。此等鑛產，有已經開採者，但僅鑛中之上層，其餘大部分因無法排除臭水，尙多埋藏地中，應用近代機器，繼續開採。(六)鑛業機械之製造。將來鑛業發達，此項機械之需要，自必大增，政府應以最低廉之價格供給之。但最初設廠製造，規模不宜太大，應視鑛業發展程度，逐漸推廣之。(七)冶鑛廠之設立，此應仿合作制度組織之。當其始也，生鑛之收集，價格必廉，迨後金屬之出售，無論其在中國或外國市場，必可獲得甚大利益。所有剩餘，應按各種工人之工資，及各資本家所供給於鑄爐之生鑛之多寡分配之。如此辦法，對於私人之經營鑛業者，既可以資鼓勵，而工業之基礎，亦可因以成立。但機廠之設立，須依各區之需要，由專門家定其規模之大小，而設中央機關以管理之。

【問題】

- 一 問何以中國於節制資本以外，尙須發展國家資本？
- 二 問歐美與中國共同實行實業計劃，何以於各國均有利益？
- 三 試略述實業計劃所根據之四大原則。
- 四 試略述第一計劃之要點。

- 五 試略述第二計劃之要點。
- 六 試略述第三計劃之要點。
- 七 試略述第四計劃之要點。
- 八 試略述第五計劃之要點。
- 九 試略述第六計劃之要點。
- 二 試略述閱讀實業計劃後所得之感想。

【參考】

- 一 胡漢民：總理全集、第一集、下冊
- 二 白眉初：物質建設精解
- 三 楊大金：近代中國實業通志
- 四 牧野輝智：世界產業大全（馮達大譯）
- 五 王金紱：中國經濟地理
- 六 羅敦偉：中國統制經濟論
- 七 實業部：實業四年計劃
- 八 實業部：工業施政概況

中山先生實業計劃

九 農村復興委員會：改進中國農業計劃草案

十 中國經濟年鑑

十一 G. D. H. Cole: Principles of Economic Planning.

十二 F. A. Von Hayek: Collectivist Economic Planning.

十三 Brutzkus: Economic Planning in Soviet Russia.

十四 Grinko: The Five-year Plan of the Soviet Union.

十五 D. V. Brown: The Economics of Recovery Program.

第七章 國家財政

第一節 歲出與歲入

一國政府的歲出或經費(Public expenditure)，其或多或少，固然與土地、人民、環境、及其所用錢幣有關，但是主要的原因，還得看我們對於國家的認識或觀念怎樣。假使我們以爲國家係專爲保護人民的生命財產自由而組織，其功用以消極方面爲限，那就用不了很多經費。假使我們以爲國家的任務，不限於保障國民個人的利益，而應以增進全體國民共同的幸福爲前提，如最近政治學者之所主張，那就非有很大的經費不可。

大概一個人羣，總是因爲經濟上政治上有結合的必要或利益。然後正式成爲國家，否則卽或暫有國家之名，亦必無以持久。但是一國人民所能合作而有利益的經濟事業與政治行爲，決不都是消極的。譬如一個國家，固須能維持社會秩序，亦貴能改進社會組織；固須能保護人民財產，亦貴

能整理財產分配；固須能懲罰罪犯暴徒，亦貴能獎勵奇才志士；固須能保持獨立主權，亦貴能發揚國家文化。由此可知現代的國家，應該是一種積極的以增進人民全體幸福為指歸的社會組織，決不應再以消極的任務為滿足。所以近代各國經費的增漲，從表面上觀察，雖然有軍費浩繁、公債累積、物價昂貴、貨幣膨脹、人口增加、領土擴充、國營事業發展、民衆事業繁多、公務員生活提高、或行政機關辦事浪費等原因，但其中的根本動力，還是在於國家之性質與功用的轉換。這是很顯明的。

一個國家的公共支出，可按其功用而分為保護性的支出，如軍備費、警察費、司法費等；營業性的支出，如公共營業的支出；發展性的支出，如教育費、工務費、調查費等。這種支出，亦可按其時間的性質而分為經常費與臨時費或非經常費。此外，還可以依支出的機關而分為內務費、外交費、軍務費、司法費等。從支出的分類，我們可以明瞭政府收入的用途，從各類經費的比較，我們可以觀察政府使用公款的當否。茲將我國二十三年度國家總概算及各類經費的百分比（註一）列表於後，以供參考：（單位：元，年度，自七月一日至翌年六月三十日。）

科目	款	額	百分比
黨務費	五、七二〇、八〇〇	〇・七三	

國務費	一二、七八八、二八〇	一・二九
軍務費	三三二、九九〇、九一〇	三六・二七
內務費	四、五三五、八六九	〇・四九
外交費	八、八二六、八八六	〇・九六
財務費	六八、一九二、八一四	七・四三
教育文化費	三三、八一九、三六五	三・六八
司法費	二、九六三、九一〇	〇・三二
實業費	四、一三四、三九〇	〇・四五
交通費	五、一九九、七五二	〇・五七
蒙藏費	一、四三五、五二〇	〇・一六
建設費	三五、九八九、〇三六	三・九二
國營事業資本	五〇、三一八、七一六	五・四八
補助費	八二、五五九、九三五	八・九九

撫卹費	三、七六一、六六五	〇・四一
債務費	二五七、五三〇、二三一	二八・〇五
第二預備費	七、三四三、〇五五	〇・八〇
總計	九一八、一一一、〇三四	一〇〇・〇〇

一個國家的公共支出，關係人民的幸福很大，所以非竭力求其經濟不可。欲求公共支出之合於經濟，可以說有六個原則：第一是經費支配，須有長期與整個的計劃；第二是經費支出，須能於同時培養人民的納稅能力；第三是各項經費，須以最經濟的方法使用之，如各機關之注重行政效率，採行聯合購買等是；第四是要能夠利用財政政策，以調整國民的財富分配；第五是要能夠相對的量入爲出，並須有相當準備，以資不時之需；第六是要絕對公開，以堅人民對於政府的信仰，並以使人民踴躍於納稅。一國政府的支出，假使能合於這六個標準，那末，財政的效率，可以說已經有很好的基礎了。

政府爲應付上述各項支出，就不能沒有充分的收入。政府的收入(Public income)，也可以分爲幾種：一曰租稅收入(Taxes)，即國家對於其統治下之自然人或法人之強迫的賦課，用以充一般

的公共經費者。二曰特捐或特賦收入(Special assessment)，即政府對於因公共營造物之創設或改良受有直接利益之人，視其所受利益之程度，而強制征課之特別捐款也。三曰公業收入，即指公營事業所收入之公價而言。四曰公產收入，則爲出租或變賣公有財產所得之收入。五曰投資收入，政府每有各種基金，備作償債或建設之用。此外也許還有流動資金，爲一時所不需者。政府貸放或運用此種款項而所得的利息或利潤，就是此地所謂投資收入。六曰行政收入，亦曰規費，如律師會計師之證書費等是。七曰零星收入，則罰款、特許金、餽贈等是也。八曰借款收入，蓋所以填補收支之差數者。

我國政府的收入，照二十三年度的國家總概算，同支出的數額一樣，都是九萬一千八百餘萬元。(註二)茲將各類收入之數額及其百分比，列表於後，以示我國政府之主要稅收，及其稅制之性質與得失焉。(單位：元。年度，自七月一日至翌年六月三十日。)

科 目	款 額	百 分 比
關 稅	三八二、八一四、二四一	四一・七〇
鹽 稅	一九〇、三五三、八三一	二〇・七三

統稅	一二六、九五九、六七九	一二・七四
菸酒稅	二三、一〇四、八七三	二・五二
印花稅	一二、八八四、二八六	一・四〇
礦稅	二、七二四、九七九	〇・三〇
交易所稅	一〇〇、〇〇〇	〇・〇一
銀行稅	一、六〇〇、〇〇〇	〇・一七
國有財產收入	五、五四四、八七八	〇・六〇
國有事業收入	二一、三〇四、〇六〇	二・三二
國家行政收入	一二、五一七、〇八六	一・三六
國家營業純益	八、三四九、五六七	〇・九一
協款收入	六、五八八、〇〇〇	〇・七二
借款收入	五〇、〇〇〇、〇〇〇	五・四五
其他收入	八三、二六五、五三四	九・〇七

總計

九一八、一一一、〇三四 一〇〇・〇〇

一個國家的公共收入，最重要的是要能夠足用，其次，就是要能夠顧到國民所受於政府的利益，又其次，就是要能夠適合國民的負擔能力。假使政府能根據這三個原則，以定其收入制度，則上下交相利，國用雖足，而人民不困。

第二節 租稅

從上面的概算觀察，租稅收入，較其他任何收入爲多。政府大部份的收入，都是從租稅得來的。此不獨中國爲然，歐美各國，亦無不如此。所以我們對於租稅收入，不能不特別加以說明。

一國租稅制度之完善與否，有七個標準：第一須收入豐富，能使國庫充實；第二須能以極小之經費徵收，使稅收不致多所損失；第三收入須有伸縮性，使能隨社會經濟之繁榮而自然增漲；第四負擔須求其公平；第五繳納須使其便利；第六稅率須適中，使不致超過人民負擔能力，危及稅源；第七稅制須有保護機能，重課應加限制之產業，而輕課其應加提倡者。

這七個標準裏面，以第四標準爲最費研究。欲使負擔公平，當然須設法防止逃稅複徵等弊病，

這是用不着說明的，但是課稅應根據甚麼標準，纔算公平，這是最不容易決定的。現在比較佔優勢的學說，主張課稅應以納稅能力（Faculty）爲標準。誰的納稅能力較大，誰就應該多納租稅。因爲納稅能力與納稅人財富的關係不是比例的，而是累進的。譬如有一萬元的人，其納稅能力，比較有財富一千元的人，不僅大十倍，却在十倍以上。所以現在有幾種租稅，已經採用累進稅率的辦法。照納稅能力以定納稅多少，和不使沒有錢的人去納租稅，一樣的道理，所以這似乎是很合理的一個標準。但是反對這一說的人，以爲租稅的合理標準，是利益（Benefit），不是能力。因爲就人民的全體而言，當然要有利益的享受，纔應納稅於政府，以維持政府，否則雖有財富，亦所不甘，那不就是利益與租稅的關係嗎？即就個別的國民而言，納稅能力較大的人，實際上就是享受政府利益較大的人，能力的標準是財富，財富又何嘗不是利益的標準？所以這兩個標準是一而二二而一的。或者以爲根據利益說，則貧民受政府救濟甚多，即應負擔甚多租稅，何以反可不納租稅？此似與事實不符；但是我們要知道，貧民所受的救濟，較之貧民以上的人所受於政府的保護或利益，實微乎其微，要他們也納租稅，在政府與人民，都是不值得的。

所以這兩個標準，實皆以財富爲其最後根據，不過，在國家的立場，國民似有各依其納稅能力，

負擔國家公共經費的義務，在國民的立場，國家又有按其所給與人民的利益，以定其稅額的責任，所不同者，如是而已。有的人以爲關稅、鹽稅、營業稅等，是以利益爲標準的，而所得稅、遺產稅等則以能力爲標準，其實並沒有絕對的分別在裏面，前幾種稅何嘗不同時代表能力，後幾種稅又何嘗不同時代表利益呢？

租稅的制度，可分爲單一稅制（The single tax system）及複合稅制（The multiple tax system）。在單一稅制之下，政府只徵收一種稅，除了這一種稅以外，就沒有別的租稅。這一種稅，有主張用土地稅，有的主張用所得稅。不過單一稅制太缺少伸縮性，不但妨害收入，且亦未必公平，大概總是行不通的。至於複合稅制，那就是許多稅複合成功的一種制度。現在各國的稅制，都屬於這一種。這許多的稅，大致可以分爲兩類，其直接課於負擔租稅之人，即納稅者不易將其負擔轉嫁於他人者，謂之直接稅（Direct taxes），如所得稅、遺產稅等是；其間接達於負擔租稅之人，即納稅者僅負繳納之責，繳納之後，便轉嫁其所納之稅使之歸宿於他人者，謂之間接稅（Indirect taxes），如關稅、營業稅等是。所以直接稅與間接稅的區別，就看他是否轉嫁（Shifting），如何歸宿（Incidence）。譬如，甲某每年所得一萬元，政府對甲某課所得稅（Income tax）十元，此十元之稅，由甲某繳納，亦

即歸宿於甲某，由他負擔，不再轉嫁，這就是直接稅。又譬如乙某向國外輸入洋貨一萬元，政府在海關對乙某課進口稅二十元，乙某納稅之後，即將此二十元加入貨物價格，使消費者負擔之，是則關稅雖由乙某繳納，而其負擔並不歸宿於乙某，實皆轉嫁於消費者。消費者間接負擔關稅，所以關稅是一種間接稅。因此我們可以知道，間接稅的推行，比直接稅要容易。因為負擔直接稅的人，自己很感覺到他的擔負，而負擔間接稅的人，自己差不多不曉得他負擔了租稅。所以直接稅，如所得稅、遺產稅等，發達總是比較的遲，大概要等到國民已經有了國家觀念，認識了國民對國家的責任以後，纔能夠推行。為求負擔之確定與公平起見，自以直接稅為較優，不過事實上比較困難罷了。

第三節 公債

政府有了各種租稅及其他收入，固應量入為出，使收支得以適合，但政府因非常用途的發生，也有不能不量出為入以彌補虧短的時候。這彌補虧短的方法，大約不外三種：第一是動用預備金，第二是增加經常稅收，第三是舉募公債（Public debt）。公債是最常用以平衡收支的方法，所以有再加說明的必要。

政府借債與私人借債，原屬同一道理，不過也略有區別可言：在政府爲債務人的時候，因法律地位的不同，假使久假不歸，債權人亦無可如何，此其一；私人收入虧短，如不欲或不能舉債，或尙可減縮消費以資補救，而政府則因牽制甚多，減縮比較困難，此其二；政府舉債，時或強制人民承受，在私人自不可能，此其三；政府爲償還債務計，可賴其強制課稅及其他權力，以籌集款項，在私人則無此權力，此其四。

政府所發行的公債，可以分作幾種：第一，依償還的期限爲標準，公債有永久及定期之分。永久公債無還本期限之規定，平時祇償付利息，惟政府財政餘裕時，得在市場買銷之。定期公債又可分爲短期的與長期的。短期公債之最普通者爲國庫券，大約一年或數年內即行歸還，長期公債則有長至十年或數十年歸還者。長期公債之中，有一期償還者，有隨時償還者，亦有分期償還者，大約以分期償還爲較普通。第二，依本息償還的方法爲標準，公債之平時僅付利息，滿期始還本金者，謂之普通公債，其有不付利息或付息較低，而實行分期抽籤附獎還本者，謂之有獎公債。最後，還有將一定期限內之本金利息合併計算，逐年平均歸還者，謂之年金公債。

政府發行公債，或依一定價格，分發債票於一般應募者，或由政府委託銀行代理發行而與以

相當之報酬，或由銀行或銀行團向政府收買全部公債，包辦募集，此則須視公債性質及市場情形而定，不可以一概而論。公債票的市場價格，有較票面價格為高者，如票面一百元之以一百餘元出賣者；有較票面價格為低者，如票面一百元之以數十元出賣者；亦有與票面價格平價出售者。此與政府信用及利率高低，頗有關係。政府信用愈佳或利率愈高，則其市場價格亦愈高，甚或至超過票面以上，這是一定的道理。

公債的發行，對於政治社會經濟，都有很大的關係，所以不可以不慎。蓋因公債濫發，則行政必趨於浪費，如濫發者為外債，則喪權辱國，亦未可知，此為政治方面之影響。且公債如發行過多，信用不著，則人民將以之為投機之具，足使人民養成投機心理，此為社會方面之影響。又或公債利息過厚或折扣過大，則社會游資將盡為公債所吸收，金融界將無復餘力以投資於實業，而實業因以不振，此為經濟方面之影響。我國今日金融事業之不上軌道，或謂其由於公債之濫發，誠非過詞。

第四節 財務行政

我們現在已經知道歲入歲出與租稅公債的大概，茲請進而略述財務的行政（Fiscal ad-

ministration) 租稅的如何徵收，徵收後的如何保存款項，以及支付經費所須經過的手續，都是關於財務行政的事情。我們要講財務行政，就不能不先講預算(Budget)，因為預算是一切收入支出的根據。

預算的編製，依各國成例，有由行政機關獨負編製責任者，亦有由行政機關及立法機關合同負責編製者。採用前一法的理由，在行政機關對於款項出入之較有實際知識與經驗，且實行預算制度，以行政機關的責任為大，現預算既由各該機關自行擬定，則執行自亦較易。採用後一法的理由，在預算編成以後，每須立法機關議定，所以為使立法機關明瞭收支實況便於議定起見，最好在編造的時候，就有立法機關參加。

我國在北京政府時代，預算係由財政部負責編製，由財政部彙集各機關預算，提交國會議定。國民政府成立以後，曾於二十年四月設立主計處，直隸國民政府，其下除會計局統計局外，並設歲計局，即所以負編造預算之責者。依二十一年預算法的規定，預算編製的程序：第一是預算的籌劃，是概算的擬編及核定，第三是預算的擬定及核定。照這個程序，國民政府應於每年七月，決定年度的施政方針，令行全國各機關，遵照籌備其施行計劃，並各依其計劃，擬編各該機關的

收支概算。

主計處亦於每年七月，通知各機關擬編次年度概算。中央政府概算的擬編，自最下級機關單位開始，依次遞至最高級機關單位。其機關單位的分級，第一級爲國民政府與其直轄機關及其所屬各級機關，五院各與其直轄機關及其所屬各級機關；第二級爲國民政府的直轄機關及其所屬各級機關，行政、司法、考試、監察、各院的直轄機關及其所屬各級機關，國民政府或五院本身；第三級爲國民政府或行政、司法、考試、監察、各院直轄機關所直轄的機關及其所屬各級機關，國民政府或行政、司法、考試、監察、各院的直轄機關本身；第四級以下的各級機關單位，依次遞推。

上級機關對於所屬各機關的概算各數額假決定後，應連同本機關的概算，擬編其機關單位的全部概算，呈送再上一級的機關。歲計局彙集各第一級機關單位的概算，編造中央政府總概算書呈國民政府委員會，轉送中央政治會議，核定其概數。中央政治會議核定概算後，各機關單位，即依據是項概算數，編成擬定預算，仍依編製概算程序，由主計處彙集各機關擬定預算，編成擬定總預算書，送經行政院會議核定，核定後由行政院咨送立法院審議。由上以觀，可知我國預算的編製是由行政機關負責的。不過，因爲主計處祇有編製的職責，而沒有審核的權能，所以預算的效力，就

覺得很小了。

立法機關的審議預算，必須經大會表決。但爲明瞭事實便利討論起見，每有事先審查的組織，這就是普通所謂預算委員會。委員會以其審查結果及意見報告大會，大會乃根據委員會的報告經修正後表決之。我國政府的預算，可以說要經過兩次的立法程序，因爲先要由中央政治會議決定概算，再根據概算編成預算書送立法院審議，這是最鄭重不過的。但因立法院審議預算，不能超越中央政治會議所決定的範圍，故實際上力量很小，而中央政治會議的審核概算，因各行政機關長官每卽擔任審核的委員，負財務行政責任的財政部長，又卽中央政治會議財政委員會的主席，所以差不多等於自己審核自己的預算，自然不能發生審核的效力，這是將來所應加改良的。

講到財務行政的本身，自以財政部爲其主腦機關。各國財政部的權力，很有大小的不同，英德日三國的財政部，或因法律規定，或因政治關係，在各國財政部的中間，要算是最有權力的。我國財政部與其他各部並列，並無何種特權。財政部的下面，設有各種稅務管理機關與徵收機關：前者如關務署、鹽務署、稅務署；後者如海關、鹽務稽核所、統稅局等是。財政部所直轄的徵收機關，凡所收得款項，均應按期繳入國庫。

在國款支出方面，一切經費亦應悉由國庫發放。發放以前，預先經財政部及監察院審計部的核定。依民國二十二年中央各機關經營收支款項由國庫統一處理辦法，中央各機關請領經費，須依據預算法填具請款憑單及支付預算書，送達財政部，財部乃填具三聯支付書，除留下存根外，將命令通知兩聯，連同支付預算書，送審計部核簽，核簽後，由財政部以通知一聯交領款機關，命令一聯交國庫。領款機關收到支付通知後，填具領款書，以收據、報告、報核、三聯，連同支付通知一併送交國庫。國庫收到後，與支付命令核對無誤，即照數付款，並以報告、報核，隨同收支日報表送財政部，由財部以報核一聯轉送審計部備查。

從上述各點觀察，可知我國國款收支，已由國庫統一處理。不過，在完全實行統一國庫制度的國家，徵收機關向納稅人發出「入命令」，令其繳納現金於國庫。支出機關則向債權人發出支付命令，令其向國庫支取現金。故徵收與支出機關，均不留存現金。惟其如此，方能防止作弊及此盈彼虛等現象。而在我國，則中央各機關經費，每有因事實上的便利，從他機關應解款項內劃撥，或從本機關應解款項扣除坐支者，這就是國庫制度未臻完善的現象。按統一國庫制度，各國所用方式不盡相同：有由政府專設金庫及分金庫以辦理之者，有由政府委託國家銀行或其他銀行代理，庫存款

項，銀行不得動用者，有以政府爲普通存款人，政府存款等於私人存款，銀行可任意運用者。我國現行制度，似介於二三兩式之間，因爲我們的國庫，自十六年頒布金庫條例以來，即已委託中央銀行代理，故依條例規定，國庫款項應與中央銀行營業資金分別存儲。但依同一條例，經財政部長核准，却又得以一部分的國庫款項移作銀行存款。那就不是純粹的代理制了。

中央各機關的公共收入及支出，理應實行所謂統收統支的辦法，俾得根據整個計劃，統一辦理。但因歷史與事實的關係，我國各項國營事業，如鐵道、郵電、航空等機關，現仍採行特別會計辦法，維持會計的獨立。各該機關各有收入，各自存入其經理金庫的銀行，自負其保管的責任。惟主管機關須派員稽核各該機關的收入支出，並作成收支計算書，報告於主管機關。這種辦法，當然也不能說完全沒有理由，因爲這幾種機關，大都負有內外債務，並每以其所有財產及收入爲擔保，所以分別保管，自亦有其利益。且各該機關如有贏餘，即掃數用於各該事業的發展，猶恐不足，決難望其補益於其他機關，那末，就是實行統收統支，實際上也沒有多大好處。

財務行政裏面，除了租稅的徵收、款項的出納保管以外，自以會計爲最重要。我國主計處之下，設有會計局，即所以謀全國政府會計之統一與改善者。本年七月五日立法院通過會計法，可以說

就是改革官廳會計制度的張本。依該法第六章的規定，各級政府所屬各機關之會計事務，由各該管主計機關派駐之主辦會計人員總理監督指揮之。即各機關辦理會計事務之佐理人員，亦應由主計機關派充。各種會計事務之統制會計，應由主辦會計人員爲之。此項主辦會計人員及其佐理人員之任免、訓練、遷調及考績，由各該級政府之主計機關依法爲之。此法如果能嚴格執行，雖然未必能使貪污絕對不再發生，至少可不失爲減免營私舞弊之一方法。

最後還要講到財政的監督。因爲假使只有預算而沒有監督，財務行政機關及支出機關，一定不會遵照預算去做的。監督預算執行的機關，在我國就是監察院的審計部。依民國十八年公布之審計部組織法，審計部之職權，第一爲審核政府所屬全國各機關之決算及計算；第二爲監督政府所屬全國各機關預算之執行；第三爲稽察所屬全國各機關之冒濫及其他關係財政之不法或不忠於職務之行爲。

審計的工作，可以分爲事前審計與事後審計兩大部分，此外當然隨時還可以有所審查或稽察。所謂事前審計，乃預算所定款項尚未發放以前所有之審查，如主管財政機關之支付命令之須先經審計部核准是。至於事後審計，則爲款項既經用去以後之審查。例如，中央各機關須根據預算，

編造月份支出計算書，及年度後之歲入歲出決算報告書，附憑證單據送審計部審核，檢查其帳目有無錯誤及不法處；如認為正當，應發給核准狀以解除出納官吏之責任；如有不正當處，則通知該主管機關長官執行處分，或呈請國民政府處分；如認為有賠償之責任者，應通知該主管長官限期追繳。

第五節 地方財政

以上所述，大都對中央財政而言。現在我想再把關於地方財政比較重要的幾點，提出來講一講。地方財政(Local finance)係包括省市縣政府之財政而言。關於地方財政之預算，依預算法之規定，省政府應於每年八月內決定次會計年度全省施政方針，令行所屬各機關遵照籌備其施政計劃，並各依其計劃擬編收支概算。省政府主計機關應於每年九月內通知省政府所屬各機關擬編次年度之收支概算。每年十一月省政府應決定省總概算，編就省總概算書呈送國民政府，由國民政府交主計處及財政部簽注意見，送立法院審議。審定之各省總概算書，國民政府應於二月底前發還各該省政府，再由省政府按中央審定之經費及收入數額，改定其收支計劃。最後乃由省政

府主計機關編成總預算書，由省府依法定程序，制定預算，公布施行，並呈報國民政府。直隸於行政院之市政府，其擬編及決定預算之方式，亦約略相同。縣政府之概算，僅須呈省政府審定，其預算則制定公布後，呈由省政府彙呈國民政府。

至地方政府之財務行政機關，則在省爲財政廳，在市縣，除改局爲科者外，均爲財政局。這都是用不着細講的。我以爲關於地方財政，最需要說明的，就是地方政府的收入。照民國二十年十一月公布之國地收支分類標準，國家收入之屬於普通會計者爲：1. 鹽稅，2. 關稅，3. 菸酒稅，4. 印花稅，5. 統稅，6. 釐稅，7. 交易所稅，8. 所得稅，9. 遺產稅，10. 銀行稅，11. 國有財產收入，12. 國有事業收入，13. 國家行政收入，14. 國有營業純益，15. 協款收入，16. 借款收入，17. 其他收入；地方收入之屬於普通會計者爲：1. 田賦，2. 契稅，3. 營業稅，4. 房捐，5. 船捐，6. 地方財產收入，7. 地方事業收入，8. 地方行政收入，9. 地方營業純益，10. 補助款收入，11. 債款收入，12. 其他收入。

根據本年六月十四日立法院通過之財政收支系統法第四條，所得稅雖係中央稅，但中央應以其純所入百分之十至二十分給省，並以百分之二十至三十分給縣市。又第五條規定，遺產稅雖亦係中央稅，但中央亦應以其純所入百分之十五分給省，百分之二十五分給市縣。所以收支分類

標準，雖未規定所得稅遺產稅於地方收入，而實際上地方仍可由此二稅之部分。現在別的國家，差不多都有所得稅及遺產稅，祇有中國還沒有舉辦。最近財政部曾積極籌備推行，離實現或已不遠。

地方收入之中，又分省、市、縣之收入。照收支系統法第六條之規定，營業稅為省稅及直隸於行政院之市之市稅，惟在省，應以其純所入百分之三十歸所屬市縣，在直隸於行政院之市，應以百分之三十歸中央。又第七條規定土地稅為市縣稅，惟市縣應以純所入總額百分之十五至四十五歸省，在直隸於行政院之市，以百分之十五至百分之四十五歸中央。除土地稅外，市縣之主要收入為營業牌照稅、使用牌照稅、及行為取締稅等。

現在我國各市有已徵收土地稅者，但並未依據土地法之規定。各縣所徵之土地稅，就是普通所謂田賦。田賦是我國省縣政府之主要財源，茲將江蘇省二十二年度歲入各項列表於左，以示田賦之重要，及其他收入之大概焉：（註三）

科 目	數 額（單位元）	百 分 比
田 賦	一〇、七二〇、〇〇〇	四八・七二
契 稅	一、〇九〇、〇〇〇	四・九五

營業稅	三、八四六、〇〇〇	一七・四八
地方財產收入	二六二、六七二	一・一九
地方事業收入	五八〇、六五六	二・六四
地方行政收入	一六〇、〇〇〇	・七三
司法作業收入	四六九、二二四	二・一三
補助款收入	一、五一六、〇〇〇	六・八九
債款收入	二、七八二、六五一	一二・六四
其他收入	五七七、六五二	二・六三
合計	二二、〇〇四、八五五	一〇〇・〇〇

觀上表可知田賦幾佔全省所有收入之半數。各縣歲收，亦無不以田賦爲惟一之財源。次於田賦者爲營業稅。惟營業稅完全爲省稅，乃益見田賦在縣財政之重要。普通約占縣收入百分之七十以上。江蘇省如是，其他各省亦無不如是。孫佐齊氏在其所著中國田賦問題列有各省田賦收入及田賦占歲入總數之百分比一表，可供吾人參考。照該表，浙江田賦佔歲入總數百分之三七・二七，

四川佔百分之七八·八〇，山東佔百分之六〇·〇八，河南佔百分之四五·七〇，甘肅佔百分之七九·九二，山西佔百分之五五·二六，寧夏佔百分之五六·一六，新疆佔百分之四四·七四，西康佔百分之五〇·〇六，可見田賦在江蘇歲入所佔的成分，還不算是最高的。

田賦名目繁多，不勝枚舉，若僅就其性質而言，可以分爲省正稅、縣正稅、省附加稅、及縣附加稅等四種。田賦的問題很多，附加稅之多而且重，即其一端。照現在各省的情形，假使我們把田賦的各種附加稅合併起來，大概少則當田賦正稅之一倍，多則當正稅之五倍八倍或十餘倍不等。這是應該從速糾正的。其次，就是田賦的預徵。現在各省中有預徵田賦至數十年者，這也不能不說是一個很嚴重的問題。此外，如田畝之未經測丈，稅率之不合科學，徵收之重重舞弊，當然都是應該解決的問題。

中央對於地方財政，負有監督責任。除審計部得設立審計分處審查全國各政府機關之收入支出外，各級地方財政，以財政部爲其監督機關。照二十一年修正監督地方財政暫行法之規定，各省及直隸於行政院之市，遇有變更稅目、增加稅率、或募集公債時，應依法由省市政府擬具計劃，咨由財政部審核簽註，呈由行政院核轉立法院議決，呈請國民政府令行。各縣非依法律不得變更稅

目，遇有增減稅率或募集公債時，應依法由縣市政府擬具計劃，在縣市參議會未成立前，召集地方各法團公開討論，呈報財政廳審核簽註，呈請省政府議決令行，並咨送財政部備案。各級地方政府不得預徵賦稅，新設附加稅視同增加稅率。各級地方政府，亦不得呈請舉辦有下列弊害之各項稅捐：（一）妨害社會公共利益，（二）妨害中央收入之來源，（三）複稅，（四）妨害交通，（五）爲一地方之利益，對於其他地方貨物之輸入，爲不公平之課稅，（六）各地方之物品通過稅。

然而上述監督方法，各地方即能遵守，也不過是關於現在以後的事情，是屬於預防性質的。現在已有的苛捐雜稅，自亦非由中央監督，加以整理不可。財政部有鑒於此，曾於本年五月二十一日召開全國財政會議。茲將其主要決議略述於後，以示中央監督地方財政之一斑。我國田賦之亟待整理，已如上述，故該會決議呈請政府頒布明令對於田賦永不再增附加，至以前附加各稅捐，概須分期減除，並從事稅則之根本改訂，此其一。苛捐雜稅，最爲擾民，故該會會議限自民國二十三年七月起至同年十二月底止，由地方斟酌情形，分別先後，逐一廢除，此其二。營業稅、牙稅、契稅，俱爲地方大宗收入，因歷年辦理未盡妥善，遂致稅收銳減，故該會會議，曾參照各地情形，議決改進方案，以利進行而利稅收，此其三。此項決議，雖無與法令相同之力量，然而在精神上，對於地方財政之監督，却

不能說一定沒有影響。

【註釋】

註一 最近二十四年度國家總預算，已經國府令交行政院提出，立法院核議。俟立法院通過後，即將由國府公布。查該預算所列歲出總額，臨時費與經常費合計爲九五七、一五四、〇〇六元。

註二 查二十四年度總預算最近亦已確定。其所列歲入總額，經常臨時合計爲九五七、一五四、〇〇六元。較二十三年度增加三千九百餘萬元。

註三 根據第二次全國財政會議彙編附表。

【問題】

- 一 問近代國家公共經費增漲之原因何在？
- 二 問我國中央政府之經費，如何分類？其總數及每種重要經費各若干？
- 三 問一國之公共支出，必如何方能合於經濟？試舉其主要原則申論之。
- 四 問我國中央政府之收入，共分幾種？其歲入總數及每種重要收入各若干？
- 五 試略述完善稅制之主要標準。
- 六 問欲求租稅公平，其課稅標準若何？
- 七 試舉例說明直接稅與間接稅之異點。

- 八 問公債共分幾種？其發行方法若何？
- 九 試略述我國編製預算之程序。
- 一〇 問何謂統一國庫制度？
- 一一 問何謂事前審計與事後審計？
- 一二 試略述中央稅收與地方稅收之劃分標準及其關係。
- 一三 試略述我國田賦之重要及其積弊。
- 一四 問中央對於地方財政之監督若何？

【參考】

- 一 李權時：財政學原理
- 二 胡善恆：賦稅論；財務行政論
- 三 何廉，李銳：財政學
- 四 姚慶三：財政學原理
- 五 尹文敬：財政學
- 六 賈士毅：民國財政史；民國續財政史
- 七 羅介夫：中國財政問題

八 楊汝梅：民國財政論

九 第二次全國財政會議彙編

一〇 立法院立法專刊：主計處歲計年鑑

一一 Lutz: Public Finance.

一二 Bastable: Public Finance.

一三 Shirras: Science of Public Finance.

一四 Plehn: Public Finance.

一五 Bullock: Readings in Public Finance.

一六 Adams: The Science of Finance.

一七 Seligman: Essays in Taxation

一八 Dalton: Public Finance.

第八章 中國經濟狀況及其問題

第一節 中國今日之農業及其問題

講到我國今日的經濟狀況，簡直處處都是問題！以農業在我國的重要，當然應該先講農業。我國今日的農業狀況，可以分爲四部分來講：

第一、從土地方面觀察，我國全國總面積約計一百四十六萬四千萬畝。其中可耕地約佔總面積百分之二十八弱，卽四十萬八千萬畝。這可耕地面積的裏面，已耕地佔十四萬四千萬畝，卽能耕種地佔七萬二千萬畝，排水及灌溉地佔六萬萬畝，森林及已伐地能耕種者三萬六千萬畝，沙漠地能耕種者三萬六千萬畝，牧場地六萬萬畝；其餘的一百零五萬六千萬畝，都是很不容易利用的土地，可以稱爲不可耕地。這不可耕地的裏面，最多的是乾燥地，約計六十八萬七千六百萬畝，山地約計三十萬八千四百萬畝，寒地三萬八千四百萬畝，瘠薄地二萬一千六百萬畝。所以我國的土地面

積雖大，而可耕地則甚小，這是關於土地的第一問題。（註一）此外，目前所最成爲問題的，就是如何從已耕地得到最大可能的收穫，以及如何去利用那可耕未耕的土地。我們要解決這三個土地問題，第一就是要研究旱種。美國自一九〇七年召集旱地耕種會以來，合全國學者及耕農加以研究，集全國旱地農產加以比賽，對於旱地利用頗著成績。我國欲化不可耕地的一部分爲可耕地，並改良可耕地中旱地的生產，這是應該做的一種工作。（註二）第二就是要解決水利。假使水利問題不能解決，年年發生水災旱災，則可耕地與不可耕地將何以異？例如，去年全國患旱災者十一省，被災田畝一萬三千三百八十萬三千畝，患水災者十四省被災田畝三千一百另二萬五千畝，這是多麼大的一個損失呀！即令水旱不致成災，亦殊有注重水利之必要。以陝西涇惠渠之經驗而言，灌水之棉田，可以畝收八十斤，不灌水者祇三十斤，則其影響於發育之大可知。國聯技術團專家拉希孟氏對於全國經濟委員會之報告書中，曾列舉世界各國每公頃農田生產量以爲比較，幾無一非以吾國處於最低位：小麥之生產量僅及丹麥百分之二十五，米之生產量僅及意大利百分之四十，日本百分之五十五，棉花之生產量僅及埃及百分之四十二，此足爲吾國農田缺乏灌溉之有力的證明。

（註三）現在我們要解決水旱的問題，就應該研究蓄水的方法。要施行灌溉，固然要蓄水；要防止潰

決，也得要蓄水。防旱蓄水的方法，就是築渠；防水蓄水的方法，就是築堤、開導、與還湖。我國最容易引起水患的河流，就是長江、黃河與淮河。長江河流最長，宜昌以下，原有湖泊甚多，足爲儲水之區；但今則洞庭湖半成肥田，鄱陽湖沙洲棋佈，太湖亦圍墾殊多，於是水無容納之地，雨量過多，即成水災，故挖田還湖，實屬必要。黃河原亦有很多溝渠，足容多量之水，此爲禹王治水之一方法。惟歷代因人口日密，每關溝渠之地爲肥田；加以戰國時代，軍事連年，曾填平溝渠以利行軍；更以黃河上游多沙土，河流每挾沙土而下，以致溝渠日滿，河床日高，故雨量過多，即無處可以容納，此實爲致災之原因。今後於疏濬以外，似宜於溝渠湖澤之開挖，加以相當之注意，庶幾水多則不患無容納之所，水少亦可有取給之處，水旱均可不成問題。至淮河致災之原因，第一在河身之淺狹，第二在洪澤高寶諸湖之日益淤墊，第三在江流之逆注。治導之法，似宜開挖水道，引淮入江，修築壩閘以節水流，同時尤應開浚河流湖澤以利宣洩。（註四）但治黃與導淮有極密切之關係，黃如不治，則一旦復決而南侵，導淮工程將盡爲毀棄，此不可不加以注意者。這是我們爲解決土地問題所應該做的第二件事。第三就是要平均地權。假使地權不平均，耕者不努力，則地力既不能充分利用，即令可耕地多，亦復何益。佃農的增加，差不多是一般資本主義國家的共同趨勢，照耕者有其田的原則講起來，這當然是不合

的。我國的佃農，增加雖不很快，然而也已經不少。據中央農業實驗所最近發表各省農佃分佈概況，民國元年二十二省佃農平均所佔成分爲百分之二八，民國二十年爲百分之三一，民國二十二年爲百分之三二。到民國二十三年，大約因爲農村破產業主離村的關係，佃農却一減而至百分之二九。惟在青、鄂、黔、浙、閩、桂七省，佃農仍屬增加。然以上尙係指平均比率而言，若就個別省分觀察，佃農的比率，竟有超過百分之四五以上者。大概工商業較發達，生活費較貴，人口較密，地價較高，土地較肥，災荒較多的區域，其佃農率也比較的大，這是一定的道理。我們要解決地權的問題，扶植自耕農，當然是很好的辦法；但是因爲佃農太多，工業又未普遍發達，佃農收入微薄，無力購買田產，農產價格低落，借款置產，不獨不易，且亦不甚值得；加以佃農缺乏經營智識，脫離業主亦未必有此能力，所以一時要想產生很多自耕農，恐爲事實所不可能。其實，佃農制度的壞處，並不一定在這個制度的本身；最壞的地方，倒還是在於苛索地租，租外苛求，以及高利貸剝削等行爲。所以除了繼續扶植自耕農以外，假使能夠切實調劑農民金融，增加農產收入，改進農民生活，保存長期租約，減低租額，廢除苛例，並積極提倡合作事業，那末治本的工作，雖然沒有完全做到，總也算能夠治標了。（註五）

第二、從勞力方面觀察，我國農業的狀況，也有許多可以改進的地方。中國的農民，同別的國家

比較起來，顯然呈着一種過剩的狀態。據張心一氏的估計，俄國農戶佔總戶數百分之四二，美國百分之三〇，丹麥百分之三五，德國百分之二三，法國百分之二三，而中國却有百分之七三是農戶，這不能說不多。而且中國的可耕地很少，這已經在上面說過，所以更覺得農民的過剩。因為農民過剩，所以農民的生活程度就壓得很低。據華洋義賑會的調查，農戶一年的收入在一百五十元以下者，浙江鄞縣有百分之五五·五，江蘇各縣為百分之五五，安徽各縣為百分之五三·七，河北各縣為百分之二〇。又據金陵大學十三處二千三百七十個農家的調查，每農家平均每年的支出為二二八·三二元，所以浙江大學農學院調查浙江八縣，收支不能相抵者佔百分之五九。農民生活程度既如此其低，則其生產效率，自亦不能甚高。所以中國現在的農村裏面，要拿許多人的許多勞力，纔換得到一些數量不足品質不良的糧食與原料，這是多麼大的一個浪費！為積極提高生產效率，改進農民生活起見，我以為有逐漸採用新式農具的必要。有許多人是反對新式農具的：第一、因為新式農具可以減省勞力，我國勞力既已過剩，所以採用新式農具，適足以促農民之失業；第二、因為人口既密工資既廉，則採用新式農具，必致得不償失；第三、因為耕地面積與地塊都嫌太小，故採用機械不甚適宜；第四、因為機械與造機械之原料，多係由外洋輸入，故採用新式農具，無異為外人製造。

機會；第五、因爲現在農產價格低落，採用新式農具，不但無利可獲，且有虧本之虞。以上種種，固然都有相當理由；但是我們總不能因此就不用機械。因爲從機械的利益方面觀察，第一、機械可以增加農業生產，第二、他又可以減低生產成本，第三、他還可以改良農產品質，第四、他又可以減少農村人口，增加都市人工以促進工商業之發展。所以我們的正當態度，不應該反對機械的採用，而應該研究如何造成使農民能採用機械的環境。換一句話，就是說農民之因新式農具而失業於農村者，須使其能爲工商業所吸收；地塊之大小者，應亟加以整理；農民購置機械所必須的資金，應由金融機關加以接濟；農民應用機械的智識，亦應儘量介紹；農產物的價格，尤應設法提高，那纔是正當的辦法。（註六）最後，關於農村的勞力，還有一個發展副業的問題。我國鄉村的固有副業，已多爲都市工業製造品所破壞，以致農民收入減少，且不能利用農暇，這也是很經濟的。此外，如種子、肥料及病蟲害等問題，也可以說有一部分是屬於勞力問題的。茲以其比較專門，姑從略。

第三、從資本方面觀察，我們在上而說中國農民不能利用機械，這已經是缺乏資本的一個象徵。加以中國田場很小。據東亞同文會的調查，在十畝以下的，佔百分之四二·三；三十畝以上三十畝以下的，佔百分之二六·六；三十畝以上五十畝以下的，佔百分之一五·八；五十畝以上百畝以下

的，佔百分之九·七百畝以上的，佔百分之六·六。在這種情形之下，不但機械不易應用，即其他資本如牲畜建築等類，亦必多見其不經濟。而且金融與資本有密切關係，假使農村金融不流通，農民資本自即無從發展。但是中國目前的農村金融，真是困難得很；大部分的農民，還是照舊呻吟在高利貸的壓迫之下。現在有幾省，雖然已經成立了農民銀行，但放款的數額既小，期限又短，利息亦很低，對於復興農村，決不會發生很大的力量。近年來，有幾家商業銀行，也很能夠投資到農村裏去；但是商資流入農村，其最後結果之爲利爲弊，也還是一個疑問。所以正式的大規模的長期農業金融機關，實在有從速設立的必要。

第四、再從組織方面觀察，中國今日的農村組織，也有很多的缺點。中國的農村經濟組織，到現在還是停留在自給的形態上面，他們的生產，沒有很顯明的以供給社會需要爲目的。所以金陵大學白克教授在他的中國農村經濟一書裏說，中國農村組織的特質，第一是以家庭爲本位，第二是工具的簡單，第三是小農制的盛行，第四是獎勵生育，第五是生產方法的墨守成規與注重經驗。我國農村勞力之所以過剩，生產方法之所以守舊，交通之所以不發達，無不以自給自足的農村組織爲其背景。（註七）爲今之計，似宜積極提倡合作社的組織，以補救小農制的缺點。我國的合作運動，

可以說是從民國九年開始的；因為在九年以前，雖然也有一二合作社的組織，但是並沒有造成一個運動。自從民國九年上海平民週刊社成立以後，出版平民週刊，研究平民經濟，宣傳合作事業，合作的種子遂傳播到我國的各部。爲了這件事情，我們應該要感激已故薛仙舟先生，因為他就是當時合作運動的領導者。中國現在所有的合作社，從數量上講起來，已經在一萬以上，如能繼續努力，發展一定很快，可惜因為事屬草創，真正辦得很有成績的，還是極少。這就要看今後的努力如何了。

第五、最後，還有從市場方面的觀察。中國的農產，不但不能維持與開拓外國的市場，而且連本國的市場，都還不能保爲己有，這是最嚴重不過的一個問題。現在我們拿糧食的進口來做例子：我國爲一農業國家，但歷年來米麥及麪粉輸入之價值，平均每年將近一萬萬兩，而民國二十年之價值，竟超過一萬八千萬兩。其漏卮之鉅，能不驚人？也許中國整個國家的糧食，現在的確不能自給；但若就個別的省分而言，其中有糧食過剩的省分，也有糧食不足的省分。徒以交通不便，運銷不善，致未能以所剩餘補所不足，遂造成外人侵銷之良好機會，這是中國農產不能保有本國市場的又一形態。從另外一方面觀察，絲茶原係我國出口貨之大宗。當民國三年時，生絲的輸出，值六千三百二十六萬兩，四年值五千三百四十二萬兩；其與出口總值的百分比，在民國三年爲百分之二六，四年

爲百分之二四，但是據一九三五年海關貿易報告的記載，去年生絲的出口，已僅值國幣二千三百五十萬元，（每元合海關兩一・五五八）其與出口總值的比率，亦僅百分之四・三九，可謂衰落極了。這裏面的原因，詳細的講起來很長，其比較重要的，就是養蠶方法的陳舊，繅絲方法的不良，以及意法日本絲業的劇烈競爭。此外則因世界經濟恐慌而絲價慘落，亦爲其原因之一。至於茶的出口，則亦大有不堪回首之慨。當光緒末年時，茶葉出口，常在二百萬擔以上，民國三年時亦尙有一百五十萬擔之數，至七年而落至四十餘萬擔，九年且落至三十餘萬擔，去年雖略有起色，亦僅四十七萬擔，價值三千六百一十萬元，佔出口總值百分之六・七五而已。這是我們不但不能向海外開拓新市場，即原有市場亦已不能維持的情形。在這種形勢之下，中國的農業是不能發展的。而且構成市場的要素，除了消費者以外，還要有消費者的購買力，換句話說，就是一定要有具備相當購買力的消費者，纔可以成功一個市場。在農民方面說起來，就是一定要農產品的價格，能在相當的限度以上，能使農民略有贏餘可獲，纔能逐漸有所發展。所以我們爲復興農村起見，尤非設法提高一般消費者的購買力不可。近年來，農產品價格的低落，固然是多數國家的一般現象；但是在中國，假使我們能夠多多設置農業倉庫，並提倡運銷合作，當亦不失爲提高農產價格的有效方法。此外，則提

高進口關稅，或限制外貨輸入的其他方法，自亦均應相機應用，以利保護。

第二節 中國今日之工商業及其問題

講完了農業，就不能不講到工商業，因為這各種產業之間，均有其極密切的關係，如唇之於齒，車之於輪，不可須臾分離的。所以有些人說，中國決不能單靠農業立國，而必以農工立國，實是進一步的見解。其實，單靠農工又何嘗真能立國，商業也是必要的。中國工商業的發展，開始於一八六一年，因為自從五口開放以來，中外貿易日臻繁盛，而西方工業化的風氣，也就流傳於我國。所以一八六二年安慶軍械局就建造汽輪；三年後上海就設立江南製造局，這就是今日江南造船所的前身；一八七二年後設立招商局；四年後吳淞鐵路亦修築完竣，這是我國最初修築的鐵路。到後來，製造業及礦業，也就開始改革，例如一八六三年上海設立的碾米廠，一八七三年上海設立的縐絲廠，一八七八年開平設立的煤礦局，一八九〇年上海設立的紡織廠，以及武昌設立的鋼鐵廠，一八九四年漢口設立的火柴廠，一八九五年營口設立的榨油廠，一八九六年上海設立的麵粉廠，都是五口通商以後的新興工業。一八九五年中日戰爭以後，訂立馬關和約，允許外人在我國通商口岸設

立工廠，於是製造業的發展遂更見其迅速。（註八）

一九一四年歐戰發生，尤予我國工商業以迅速發展的機會，因為大戰爆發，外貨來源斷絕，所有本國市場，盡為我自己所有，且各國軍需浩大，製造不及，亦有須我國接濟者。南開大學方顯庭教授曾將歐戰發生後，中國工商業進展的情形，做成一種指數表，茲將其重要項目摘錄於左，以供參考：（以一九一三年為基數，等於一〇〇）

年分	煤產	鐵礦砂產	鐵產	廠絲出口	棉紡錘	菸草入口	出口量	入口量
一九三	六六·四	七五·二	六九·四	一〇五·五	—	八八·五	二〇三·九	八三·九
一九三	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇	一〇〇·〇
一九四	一〇三·〇	一〇四·七	一七〇·〇	八二·一	一〇三·二	七三·二	八三·八	九一·六
一九五	一〇八·二	一二四·二	一三〇·〇	一二四·五	一二六·七	四七·五	九六·五	九三·一
一九六	一二九·〇	一二七·六	一四三·九	一二六·一	一二四·八	九一·一	一〇三·四	九六·六
一九七	一二九·三	一二八·八	一二九·四	一二四·六	一二三·〇	九五·三	一〇八·三	一〇三·一

一九八	一三七·一	一五三·七	一三八·一	一二四·八	一七四·〇	一二三·一	一〇五·五	九二·八
一九九	一四九·九	一九三·九	一七四·一	一六六·三	二六二·八	九八·九	一四〇·一	一〇五·九
一九〇	一五八·九	一九四·四	一六六·七	一〇三·九	三七一·七	一四〇·七	二九·四	二〇六·五
一九二	一五二·九	一五二·四	一五〇·〇	一九五·五	三八一·四	一三六·九	一七〇·〇	一三三·九
一九三	一五七·七	一六二·五	一五五·五	一五八·九	三九〇·三	一五七·二	一三〇·六	一五八·五
一九三	一八三·五	一八〇·六	一三三·九	一五二·三	四〇三·九	一九五·一	一三七·四	一五五·〇

中國的工商業，雖然有過一個迅速發展的機會與時期，可是結果總還是幼稚得很。近年來有少數工業雖略具規模，可惜又病態叢生。據顧毓琰氏的估計，我國全年的動力，約合四千五百七十四萬萬電度，其中人力佔百分之五九·六，牲口力佔百分之二七·六，而機械動力僅佔百分之一二·九，計五十九萬萬電度。這機械動力的中間，電氣動力計二十五萬萬度，僅佔全國動力百分之五·四，則其幼稚可知。又如我國機械製造工業，除上海武漢南通三地每廠平均資本在一萬元以上外，其餘均只數千元。即上海較大之華商機器廠，其資本亦不過在十萬元至五十萬元之間。

其製造的種類，亦只能限於簡單的品物。雖能做較小的引擎，但油滂油箭等需要十二分精確的東西，就非向外國定購不可。紡紗機尙能做，而錠子鋼領，就不能不仰給外廠。這也是一種幼稚的表現。再講到鋼鐵工業，我國生鐵產額，自東北事變發生以來，每年僅十餘萬噸，其中尙多以土法製鍊；至新法鋼廠的製產鋼錠能力，每年雖達十一萬噸以上，但現皆停頓，市場上並無國產鋼材出售。全國每年需用鋼鐵原料六十萬噸左右，而十分之九須仰給於外人，這不能不說也是工業幼稚的一個象徵。其次，就是化學工業，酸類、鹼類、水泥、火柴、皮革、造紙等工業屬之。我國酸類工廠，近來尙稱發達，約計一年所產硫酸、鹽酸、硝酸總額，已達二十餘萬擔；但根據民國二十一年統計，全年進口數尙有九萬五千餘擔之多，是則猶不足以言自給也。鹼爲化學工業之母，諸如製造玻璃、肥皂、紙、人造絲、以及漂白、染色等等，無不用之。我國依現在情形，每年需鹼一百萬擔以上，其中本國所能生產者僅五十餘萬担，故雖不能謂其無進步，然仍有待於今後之努力。我國水泥生產，近年來也很有進步，約計每年可產三百五十萬桶，以每桶三百五十磅計，即合九百二十萬擔。但是每年進口的水泥，據民國二十一年的統計，還有三百六十七萬餘擔之多，足見生產量還是有增加的必要。此外如火柴、皮革、造紙等工業，近年來都不能說沒有進步，但同時也都有問題。（註九）

再講到食品工業，如麵粉、製糖等類，我國麵粉廠的設立，始於清末，而盛於歐戰時期。現在全國麵粉廠，已共有一百三十五家，均有相當規模。但我國麵粉，自民四以後，原已轉入超爲出超。而民十一以後，卻又呈入超，且入超甚鉅，每年恆達二百餘萬擔至六百餘萬擔之間，民十八年，且超過一千一百九十餘萬擔，所以還是在不能自給的狀態之下。至於製糖工業，我國精製糖廠甚少，且多由外人經營，所以洋糖輸入，與年俱增。民十年以前，每年進口數量尙在五百萬擔以下，而今則已達一千五百萬擔之譜，這又是工業幼稚的一種表現。

最後講到紡織工業，以我國原料之富，人工之廉，消費量之大，應可無限擴充，發揮光大。但一究其實，又不盡然。查我國紡織工廠，共計約有紡機二百九十一萬錠，織機二萬零九萬六千錠。但據民國二十一年統計，各廠實開紡錠僅二百五十七萬餘枚，織機且僅二萬一千餘台，則其不景氣可知。近年來，棉花因求過於供而貴，棉紗因日廠競爭而賤，而同時棉織物市價又繼續下跌。在這種情形之下，紡織工業的不景氣，可以說是必然的結果。

由上以觀，可知我國工業，或則幼稚而不易發展，或則雖有發展而仍不免於幼稚，或則雖曾一度發展而目前極不景氣。考其所以致此之原因，不外三種：第一種是政治的原因，如內戰頻仍、稅捐

繁重、行政缺少效率、外交屢次失敗等現象是；第二種是經濟方面的原因，如交通阻滯、幣制混亂、資本缺乏、原料不足、競爭劇烈等是；第三種是社會方面的原因，如勞動者的缺乏教育與常識、及資本家的漠視企業管理與技術等是。（註一〇）

以上係從一般工商業或偏重工業方面而言。假使再單從商業方面來講，則貨物價格的不斷低落與國際貿易的鉅額入超，顯然是兩種不好的現象。我國物價漲落的情形，我們不妨拿上海的物價指數做代表。據國定稅則委員會上海物價月報的記載，上海的躉售物價總指數，在民國二十年的時候是一二六·七，到二十一年就跌至一一二·四，到二十二年又跌至一〇三·八，到二十三年且跌至九七·一。本年三月份以來，尚在繼續下跌，若僅就七月份而言，則已跌至九〇·五，物價如此，商業可知！又如國際貿易的衰落，亦復令人不堪設想。在民國二十年的時候，我國進出口貿易的總值是三十六萬五千萬元，而一至民國二十一年就減至二十四萬零二百萬元，民國二十二年又減至十九萬五千七百萬元，到二十三年且減至十五萬六千五百萬元，這是多麼不景氣的一種現象！不但如此，而且我們中國對外貿易的入超，也是非常的大：在民國十九年的時候，我們的入超是六萬四千七百萬元，到民國二十年就增加到八萬一千八百萬元，到民國二十一年又增加到

八萬六千六百萬元，民國二十二年及二十三年的入超（東三省不計）雖略微減少，但尙分別在七萬三千三百萬元及四萬九千五百萬元之數。（註一二）入超的鉅大，一方面表示出口貿易的衰落，又一方面表示進口貨物的壓迫，所以對於本國商業的盛衰是很有關係的。

在這樣的情形之下，我們的工商業應該怎麼辦呢？這可以分治標治本兩方面來講：治標方面，第一是要解除商民的痛苦，如關稅、統稅、稅率的修改，苛捐雜稅的廢除，省別統制的調整，投機交易的取締等是；第二是要統制貨物產銷，以免除劇烈競爭；第三是要釐定品質標準，力求物品改良；第四是要管理國際貿易，於可能範圍內，獎勵輸出，限制輸入，以減少入超的數量；第五是要改善工廠管理，提高生產效率，亦即減低生產成本；第六是要開拓國內市場，推廣貨物銷路。（註一二）至於治本方面，說來實在太長；現在我祇能根據各專家的意見，把最重要的幾點寫在後面。第一，關於煤，我們應該：甲、減低國內採煤成本，乙、減低鐵路運費，丙、征收傾銷稅，丁、加重進口稅，戊、聯絡各大煤礦，分產合銷，以贏補絀。第二，關於石油，我們應該：甲、開發陝西甘肅四川三省油田，乙、從陝西油頁岩內提取油料，丙、用低溫蒸餾烟煤，提取油料。第三，關於電氣：甲、政府應切實提倡並資助新電廠的設立，乙、人民應積極投資於電氣事業，丙、金融界亦應認識電氣投資的重要，丁、各電氣事業應聯合設立電氣

投資公司，戊、各電氣事業應優待電力用戶，己、各工廠應與電氣事業合作，利用電力，庚、各電氣事業應推廣農村用電，辛、政府應鼓勵各電氣事業聯合成電氣網，壬、政府應創辦大規模水力發電廠，癸、政府應鼓勵開採煤礦並減輕運費。第四，關於機械工業：甲、應促成現有機器廠的組織化及合理化，乙、根據歷年來機器輸入的趨向及我國自造機器種類的趨向，建立各種機器廠，其製造程序，約如下列：1. 紡織機器類，2. 動力機器類，3. 工業農業機器類，4. 電機類，5. 管子及器具類，6. 工具機器類，7. 日用機器類。第五，關於鋼鐵工業，甲、將國內各大鐵礦與合宜之煤礦，劃分為一定區域，在此區域內祇能有一鍊鋼廠，經營製鋼事業；乙、在上述之區域內，先就我國中部北部南部各設一新式鋼鐵廠，由國家經營或官商合辦；丙、上述之三大鋼鐵廠，於最短期內，應有生產六十萬噸鋼鐵材料之能力，俾國內所需鋼鐵可不仰給於外洋；丁、上述之三大鋼鐵廠，所製材料種類數量，其分配應以進口之種類數量為標準，戊、各廠應兼製特殊鋼鐵材料與化學副產品，以供兵工、國防之用；己、實行禁止鐵砂輸出，其已訂有售砂合同者，俟合同期滿後，即不得續訂；庚、增加鋼鐵材料進口稅率，並製定運輸專價，實行保護政策。此外如化學工業、食品工業、及紡織工業等類，自亦非與以計劃統制及切實保護不可。茲以其種類過繁，不復贅述。（註一三）

第三節 中國今日之金融及其問題

從上面看來，就可知道我們要做的事業很多。還有上面所沒有說到的事業，如鐵路航輪等等，也都是一樣重要，非辦不可。但是試問這許多建設的經費在那裏？我們要解決這個問題，就直接或間接的與金融問題發生關係，因為無論我們應用甚麼方法去籌措經費，加設新稅也好，提高舊稅也好，發行公債也好，膨脹通貨也好，沒有一件事不需要健全與靈敏的金融。即使說以上各項建設，均可由人民自動進行，不必政府直接負責，也一樣的需要金融機關的輔助。所以我們對於中國金融的現狀及問題，有特別加以說明的必要。這可以分三方面來講：

第一，錢幣方面。我國錢幣，在最近以前，除銀元以外，猶兼用銀兩為計算標準；而且銀兩不止一種，如合全國各種銀兩計算之，大約有數十種，這當然是很不便利的。所以自民國六年以來，屢次有人提議廢兩改元，祇以積重難返，未果實行。及至民國二十二年二月，財政部乃決意實行廢兩改元，並於三月初正式用部令公布，規定自三月十日起，以上海銀兩（即所謂規元）七錢一分五釐合通行銀元一元為一定之換算率。所有兩元兌換事宜，則另由中央及中交三行合組上海銀元銀兩

兌換管理委員會辦理之。然此猶不過確定換算比率，兩元仍同時流通，尙未足以言廢兩改元。廢兩改元之實行，蓋自四月六日始，因是日財政部曾以明令規定，以後所有公私款項，及一切交易，須一律用銀元，不得再用銀兩。這總算是一個很大的成功。（註一四）

但銀兩雖已廢除，而錢幣的問題，則依然存在。因為我國錢幣，既爲以銀鑄造的銀元，則其價值自甚易隨銀價的漲落而漲落。不幸，這幾年來，銀價的變動，偏偏很大，因此就構成了很嚴重的一個問題。在民國九年的時候，因為歐戰的影響，每盎斯銀平均價，曾一度漲至六十一·六五便士，但以後即逐漸下跌而未有已。到民國十九年，竟跌到一七·五三便士；民國二十年又跌到一四·五九便士。在那個時候，大家以爲金貴銀賤，雖有刺激出口貿易及其他利益，而於購買必需洋貨，償還外債，匯往駐外使領館及留學生經費，則均爲不利，所以曾經有人建議過許多提高銀價與改革幣制的方法。但是不到幾年，銀價的變動，卻又轉換方向。民國二十一年的銀價，已從一四·五九便士漲到一七·八四便士，到了二十二年又漲到一八·一四便士，二十三年且漲到二一·二〇便士。二十四年開始以來，銀價仍繼續上漲，曾至三十五便士以上，今雖略退，然尙在三十便士相近。（註一五）這次銀價上漲的主要原因，可以說完全在於美國的大量收買白銀，以充紙幣準備。在美國當局的觀

案，銀價上漲可使物價提高，外匯低落，貿易發展，所以對於美國是有益的。

但銀價上漲對於美國雖或有利，而其對於我國的影響，則大不相同。第一，我們先看牠對於外匯的影響。在民國二十一年的時候，國幣百元平均合美幣二一·四八七元，國幣一元合英幣一四·七六六便士；到了二十二年，同額國幣就可以合到美幣二六·一〇九元，英幣一四·八二四便士；到了二十三年，同額國幣所能換得外幣更多，平均計合美幣三三·七八二元，英幣一六·〇九六便士。二十四年上半年所能換得的外幣更在二十三年之上。這就是國幣漲價，外幣貶值的一種現象。第二，我們再看銀價上漲對於中國存銀的影響。這個影響就是白銀的大量流出。因為外國的銀價既然大漲，上海銀價不能追隨，商人（尤其外商銀行）為營利計，自必將我國現銀運往英美。單是去年一年就流出二萬六千七百三十五萬五千四百二十三元。後來我國政府雖然徵收白銀出口稅，仍未能使其完全停止。所以中國的存銀，就大為減少。在民國廿一年的時候，上海存銀為四三八、三三九、〇〇〇元，而一到廿三年年底，就僅存三三五、〇八〇、〇〇〇元，這是很大的一個減少。（註一六）

這外匯增漲與白銀流出的結果，就是國內物價低落與國際貿易入超。當然物價低落與國際

貿易入超，並不能完全歸罪於銀價上漲，從另一方面觀察，也可以說就因爲入超，然後纔會白銀流出，但是我們決不能說銀價上漲與物價低落及貿易入超完全無關。（註一七）所以無論銀賤銀貴，對於我國均有不利之處。因此改革幣制之聲又甚囂塵上，其中有主張採用金本位者，有主張採用紙本位者，有主張採用複本位者，亦有主張維持銀本位而加以管理者。假使我們的準備，能夠行得了紙幣本位，當然是最理想的；而且當此各國正在利用錢幣貶值政策各圖發展其對外貿易的時候，我們爲自衛起見，也許會走到同一條路上去的。但是照目前的情形，恐怕還是祇能維持銀本位而加以匯兌與流通數量的管理。然而即使僅欲管理，也還是不很容易，第一步恐怕還得先把紙幣的發行權與存款準備集中起來，以增厚國家銀行的力量，那纔是有實效的辦法。至於金本位，現在各國均多放棄，我國似亦不應採用，且亦無此能力。複本位甚困難，前已言之；但將來準備金中，似不妨金銀並用罷了。（註一八）

第二、銀行方面。我國在沒有銀行以前，各地的金融機關，就是些銀莊票號或銀號。這種不合科學的金融機關，現在已日就衰微，其不能應付時代的需要，亦屬當然之事。但是我國的銀行，雖係現代組織，却亦缺陷至多，病象環生，這是很可痛心的一件事。第一個缺點，就是銀行本身基礎之不鞏

固。據一九三二年的調查，一四九家華商銀行的實收資本，在二十萬元以下者有三十一行，在二十萬以上五十萬以下者有二十八行，在五十萬以上一百萬以下者有三十七行。這三種銀行合併起來，已佔一四九家銀行百分之六十四以上，可見大多數都是很小的銀行。（註一九）現在財政部已經定了一個限制銀行設立的條例，很希望當局能夠嚴格執行。其實不但要限制小銀行的設立，而且要能夠促進他們的合併纔是。第二個缺點就是資金運用之不適當。中國的各種銀行，幾純以營利爲目的，絲毫沒有服務社會的觀念，所以因爲投資地皮及公債的利息很厚，大概至少可以得到一分五釐以至三四分之多，就大家都向公債地皮方面去找投資的出路。有的時候，假使投機得法，還可以獲得更大的利益。因爲這方面的利益很大，他們就不惜以很高的利息去吸收存款，存款既係以很高的利息收來，就更不能投資到利息低的地方，所以結果工商業就得不到金融界的接濟。在上海我國金融機關的現金存底，民國九年的時候，只有九百餘萬元，而至民國廿二年，已經增加到二萬六千二百餘萬元。若合洋商銀行的現金存底而合計之，則在民國九年爲三千七百餘萬元，而在民國廿二年則爲四萬六千餘萬元。這種現金凍凝於金庫的現象，一方面表示資金用途的狹窄，另一方面表示全國資金的偏集於都市。我國農村之所以衰落，工商業之所以危急，金融界實負有

很大的責任。但是公債是政府發行的，政府發行公債，當然不能不希望銀行來買，所以今後政府對於公債的發行，似應格外考慮，對於已經發行的公債，則亟應加以整理。

講到第三個缺點，那就是中央銀行之不健全。（註二〇）一個健全的中央銀行，一定要有統一的紙幣發行權；全國各普通銀行均應向其存款，使全國現金準備得以集中；他還應該舉辦票據重貼現的業務，為整個金融界作最後的接濟，並即以貼現率規定一般利率的標準。此外，如代理國庫、辦理清算、決定全國金融政策等等，也都可以說是中央銀行的應有職務。但是我們現在的中央銀行，除了代理國庫以外，差不多同別的銀行沒有甚麼兩樣。這亦是我們今後所應努力的一點。

第四節 列強經濟侵略與中國經濟建設

以上所舉各端，尚係僅就經濟建設與問題之比較重要急切者而言。若要講到整個的經濟建設，那是上面所沒有講到的，尚屬甚多。我國軍事委員會蔣委員長最近發表國民經濟建設的要點，略謂凡與國家生存有關之基本建設，固當由中央主持，而關於解決民生問題之國民經濟建設，則必賴各地政府之切實推動，與全體人民之一致奮起，而始可與期成。綜其要項，蓋有八端：一曰、提倡

徵工；二曰、振興農業；三曰、鼓勵墾牧；四曰、調節消費；五曰、振興工業；六曰、開發礦產；七曰、流暢貨運；八曰、調整金融。這很可作爲我國今後國民經濟建設的張本。但國家經濟建設與國民經濟建設，總要有一長期籌算與整個計劃，而後乃能收彼此調和之效而無重複抵觸浪費之弊；也要能夠嚴格統制，然後纔能有實際成績可言。而且建設事大而繁，除了決定原則以外，必定要有一個專門計劃的機關，而後其計劃乃能精密周詳，而可以之爲實施的根據。所以中國的駢枝機關雖多，而這個計劃機關，倒是不能不設立的。（註二）

但是，中國固然很需要建設，而且不能不建設；不過，因爲列強對於我們的侵略，已經無微不至，我們要在帝國主義的鐵蹄下去找出一條建設的途徑，實在不很容易！列強對於我國的經濟侵略，第一是貿易，第二是投資，第三是借款。

我國的對外貿易是沒有保護的，而外國對於我國的貿易，則不但受其本國政府的保護，而且受我國政府的保護。這中間的關鍵，就是不平等條約，而不平等條約中之最有關係的，就是租界及租界地領事裁判權，外人在華設立工廠權，外人在沿海及長江內河航行權，等的規定。租界大概都是我國的重要港口，不特有關國際貿易，即內地貨物的集散，亦多以這種口岸爲運轉，所以這種租

借地的面積雖然不大，而與隣近內地的經濟關係，則極爲密切，一旦淪入外人手中，附近的進出口業便須受外人的壟斷。不但如此，外人又每以租借地爲根據，以圖謀租借地外的經濟侵略，如青島之於山東，大連之於滿洲是。而且我國有許多經濟方面的興革，往往有全國一致遵守的必要，但租界內每因格於實力或條約的規定而行使不通，這也是很大的一個障礙。領事裁判權亦予我國人以極大的不利，現雖逐步取消，然尙未完全收回。（註二二）

外人在華設立工廠之權，始於前清光緒二十一年的中日馬關條約。該約第六條第四項規定：「日本人民得在中國通商口岸城邑，任便從事各項工藝製造，又得將各項機器，順便裝運進口，只交所定進口稅。」自此以後，他國也援例要求設立。近年來上海天津外國工廠的增加都很快，尤以民國八年關稅修正以後，日本在上海青島所設的紗廠，爲我國棉紡織業的致命傷。外人在我國設廠製造，一方面可以避免我國關稅的束縛，另一方面還可以利用我國廉價的勞力，便宜的原料，以與我國工商業相競爭。試問我們又安得不敗呢？

沿海及內河航行，本不應受條約限制，使外人染指，但前清咸豐八年中英訂立天津條約，開放揚子江航運，許外人以內河航行權及沿岸貿易權，而前清光緒二十四年，復與各國訂立修改長江

貿易章程，華洋輪船駛赴內江章程，內江航輪章程續補，二十九年八月，又與日本訂立續議內港航輪章程，使外國輪船可以直達內地。這對於我國航業固然不利，而對於我國工商業，也都是不利的。他們不但可以對華洋商人收取不同的運費，而且對於裝運先後及其他方面，也可以有許多優待洋商的地方，這裏面的影響是很大的。

此外，則各國貨物之來華傾銷，當然也是貿易侵略的一種。所謂傾銷者，即將洋貨特別大減價以出售於我國之謂。原來一個國家，遇到有這種情形，最便當的抵制方法，就是提高進口稅，或採行分別限額輸入制。我國關稅，從民國十七年以來，名義上雖已自主，但欲自由運用關稅以保護本國，似尚不能無所顧慮，此各國傾銷之所以不已也。

講到投資，除了工業投資及航業投資已附帶述及於前外，還有對於鐵路、礦業、銀行等各方面投資。這各種投資，假使不妨礙我國主權，完全站在技術與資金的立場，那還可以說有益於我國的經濟建設；但是因為有許多都是由外人直接經營的事業，所以影響就大不相同。譬如滇越鐵路，就完全是法商經營的；南滿鐵路就完全是日商經營的。一個國家的鐵路，關係國防及經濟者甚大，所以除了殖民地以外，差不多沒有歸外人經營的。我國礦業之由外人直接經營者亦復不少，日本

南滿鐵路公司在遼寧吉林之煤礦投資，卽其一例。礦業爲應由國家經營之事業，誠以其對於礦產價格的維持及國家資源的保養，均有極大關係，而今則外人亦遽得染指，豈不可歎！至外人在我國之銀行投資，則更屬繁多。迄二十四年止，現存者尙有三十二家，內英商六家，以匯豐銀行之勢力爲最雄厚；美商六家，以花旗銀行之勢力爲最雄厚；日商十一家，以橫濱正金銀行之勢力爲最雄厚；法商二家，以東方匯理銀行爲較有勢力；荷商二家，以荷蘭銀行爲較有勢力；此外尙有比德義俄之銀行各一家；法比合資者一家。此三十二銀行之資力，約計當在華幣十六萬七千萬元以上。各外國也並不是沒有他們自己的洋商銀行，但是在各外國的洋商銀行，大都權力很小，其營業及地位均受有種種限制。但是在中國的洋商銀行，就大不相同，他們差不多有可以左右或牽制我國金融界的力量。譬如近年來的白銀出口，大部分就是洋商銀行做的事情；我們要想統一紙幣發行權，亦以洋商銀行的紙幣發行權爲最不容易取消；我們要想統制國際匯兌，以便穩定匯價，但洋商銀行不但受我們的統制，且從而操縱擾亂之。上海的地皮營業，也受到洋商銀行的操縱。所以我國農村資金涸竭，實亦受有洋商銀行的影響。其影響之大可知。而且洋商銀行對於洋貨貿易之便利極大，所以從另一方面觀察，也可以說是商品侵略的一個方法。

據雷麥氏的估計，在一九一四年至一九三一年之間，各國對華投資增加的比率，以美國爲單位，計算約如下表：

	一九一四年	一九三一年	增加倍數
英國	六〇七、五〇〇、〇〇〇	一、一八九、二〇〇、〇〇〇	一・九五八
日本	二六九、三〇〇、〇〇〇	一、一三六、九〇〇、〇〇〇	五・一七七
美國	四九、三〇〇、〇〇〇	一六九、八〇〇、〇〇〇	三・九〇〇
法國	一七一、四〇〇、〇〇〇	一九二、四〇〇、〇〇〇	一・一二三

其中以日本投資的增加爲最大，而且大部分在東三省，足見今日局面的造成，不是沒有由來的。

再講到借款。迄民國二十年底止，我國尚未清償的外債，如英德借款、英德續借款、英法借款、克利斯浦借款、善後借投等，總計尙欠本金三八、〇二二、二〇一英鎊，利息二七、九一一、四六〇英鎊。（註二三）外債的本身，原來無所謂好壞，應用得好就好，應用得壞就壞。有許多別的國家，都是因爲利用外債而得到興盛的。但是我國外債的裏面，可惜都充滿着侵略的成分，所以結果總覺得弊多利少。譬如借用外資以建築鐵路，原屬甚善，但我國已往所借鐵路借款，或則以聘用外人擔

任重要職務爲條件，或則以購買債權國之鐵路建築材料爲條件，或又以允許該債權國承造其他有關之鐵路爲條件，可以說是苛刻極了。其他借款的條件，也是一樣的苛刻，或且過之。我們鹽稅關稅管理權的喪失，就是因爲拿鹽稅關稅做外債擔保的緣故。

所以中國經濟的現狀，是很惡劣的。其所以惡劣的原因，有一部分就是列強的經濟侵略。要改進中國的經濟狀況，就應該做許多必不可少的建設工作，而要做這些建設工作，又往往受到列強的障礙。因此，假使我們不能解除列強的束縛，差不多沒有更生的途徑。在這個局勢之下，我們一方面要能夠利用外交的策略，逐漸收回我們的主權；另一方面，又要能夠集中全國的力量，用最小可能的消耗，去完成最大可能的建設。

【註釋】

一 見農光社農光周刊第五期，程叔鄴著：中國土地利用狀況

二 見大公報，龍驤著：旱地半旱地農產之改進方策

三 見民國二十三年十一月廿六日中央日報，汪精衛著：全國水利建設之目的

四 見民國廿三年三月七日大公報，傅汝霖氏中央紀念週報告水利問題

五 見中國經濟第一卷，第四、五期合刊。

中國經濟狀況及其問題

- 六 見大公報經濟週刊第五九期，楊蔚著：採用農業機械的合理化
- 七 見農光周刊四十三期，張奇英著：農村經濟問題的分析觀
- 八 見經濟統計季刊第一卷第一期，方顯廷著：中國工業化之統計分析
- 九 見胡博淵顧毓琰等著：中國工業自給計劃
- 一〇 見大公報經濟週刊第二六期，方顯廷陳振漢合著：中國工業現有困難的分析
- 一一 一九三五年中國海關貿易報告
- 一二 見中國實業雜誌第一卷第六期，劉蔭荪著：經濟恐慌中拯救中國工業芻議
- 一三 見胡博淵顧毓琰合著：前書
- 一四 見楊蔭溥等著：貨幣與金融（一）
- 一五 見四月二十九日大公報經濟新聞
- 一六 見東方雜誌第三二卷第十三期，鄭允恭著：銀價騰貴與中國
- 一七 見趙蘭坪著：中國經濟金融財政根本自救策
- 一八 見銀行週報第十八卷第四十九期，壽勉成著：我國錢幣政策之檢討
- 一九 見周伯棣著：貨幣與金融（二）
- 二〇 見中國經濟第三卷第八期，崔曉岑著：我國銀行制度應有之建設

- 三 見中央時事週報第四卷第一期壽勉成著：計劃統制與國家建設
- 三 見中央日報經濟週刊第二六期方顯廷等著：前文
- 三 見中國經濟年鑑

【問題】

- 一 試從土地利用方面，略述我國農業之現狀及其問題。
- 二 試略述水利對於農業之重要，及解決我國水利問題之途徑。
- 三 問佃農制度之補救方法若何？
- 四 試申述農業機械化之利弊。
- 五 問我國農業金融之缺陷何在，並應如何補救之？
- 六 問我國農村組織之特質若何？
- 七 試從國際市場上，觀察我國今日之農業問題。
- 八 試略述我國工商業發展之過程及其現狀。
- 九 試略述我國物價低落及國際貿易入超之情形。
- 〇 問救濟我國工商業之方法若何？試分治本治標兩方面言之。
- 二 問何謂廢兩改元？

- 二 問銀價變動對於我國的利弊若何？
- 三 問我國銀本位應否維持？試說明其理由。
- 四 試略述我國金融界之缺點，及其應有之改革。
- 五 試略述列強對於中國經濟侵略之種類，及其對於我國之影響。

【參考】

- 一 馬寅初：中國經濟改造
- 二 古棣：中國農村經濟問題
- 三 鄧肇基：中國民食史
- 四 萬國鼎：中國田制史
- 五 殷震夏：中國土地新方案
- 六 楊大金：近代中國實業通志
- 七 吳承洛：今世實業通志
- 八 楊蔭溥：中國金融論
- 九 漆樹芬：經濟侵略下之中國
- 十 鄧斌：中國國際商約論

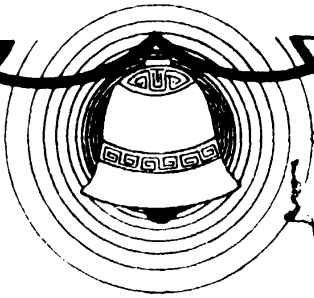
中西名詞對照表

第五章

分配 Distribution
所得 Income
名義所得 Nominal income
實際所得 Real income
地租 Rent
經濟地租 Economic rent
商業地租 Commercial rent
地權 Land ownership
工資 Wages
拉沙爾 Lasselle
工資鐵律 Iron Law of Wages
勞動組合 Labour union
利息 Interest
利率 Rate of interest
間接生產方法 Round-about
method of production
贏餘 Profit
企業 Enterprise
企業家 Entrepreneur, or Enter-
priser
金氏 King

第七章

歲出或經費 Public expenditure
歲入或收入 Public income
租稅收入 Taxes
特賦收入 Special assessment
納稅能力 Faculty
利益標準 Benefit
單一稅制 The single tax sys-
tem
複合稅制 The multiple tax
system
直接稅 Direct taxes
間接稅 Indirect taxes
所得稅 Income tax
轉嫁 Shifting
歸宿 Incidence
公債 Public debts
財務行政 Fiscal administra-
tion
預算 Budget
地方財政 Local finance



版 權 所 有
翻 印 必 究

中華民國二十四年十一月初版
中華民國二十五年七月十五版

高中公民第四冊

經 濟 概 要

下冊 實價國幣四角四分

(外埠酌加運費匯費)

主 編 者	編 著 者	發 行 人	印 刷 所	發 行 所
葉 楚 立	陳 勉 成	吳 秉 常	正 中 書 局	正 中 書 局
			南京河北路童家巷口	上海福州路
			南京河北路本局	南京太平路

(198)

