

第一章 國庫與省庫的劃分

國庫與省庫的劃分，即是指國家的收入與支出與一省的收入支出分開起來。這種劃分雖然現在始得着實行，但在許久以前已有人提議，在許久以前政府已籌畫實行。

宣統二年正月十日，清廷爲欲清理全國財政，劃分中央地方的稅源起見，乃在度支部設立清理財政處，在各省督撫衙門設立清理財政分處。其後各省各分處以調查的結果報京，度支部遂彙編爲『各省財政說明書』。在這部書內，國地財政劃分的問題已有詳細的研究。當時主持本省財政分處的人員，如徐叔度，李叔文等對於本省財政均有詳細的研究。在本省財政說明書（詳細標題爲廣西財政利弊說明書）內，他們也很熱烈地討論國地財政的劃分。

民國元年，江蘇都督程德全曾建議劃分國地財政，主張直接稅應劃歸地方，間接稅應劃歸國家。民國二年財政部擬具預算的時候，已有國地收支劃分的計劃。民國三年，四年，劃分之議漸形沉寂。但民國五年度的預算復以劃分舊案做標準。民國八年，九年聯省自治運動甚爲澎湃，國省財政劃分的問題又大爲人注意。在湖南，浙江等省製定的省憲中，關於省的收支已有詳細的規定。

到了國民黨掌握政權時，國地財政的劃分已逐漸得着實現。十六年古應芬長財政部，即將劃分國地收支案提出，當即厘訂『劃分國家稅地方稅暫行條例』及『劃分國家及地方費暫行

標準』，並擬定各省財政部財政特派員暫行章程。自此以後，十七年，十九年，都曾擬定國省財政劃分的標準。由上述的歷史看來，我們知道國省財政劃分的問題是很重要的，是時時爲人所注意的。

第一節 本省國地收支劃分的經過

國地財政劃分的聲浪雖然是不斷的繼續着，劃分的法規雖然是時時頒布着，但本省國地財政的劃分却遲至民國二十年十月才着手進行。這年七月間，財政廳廳長黃薌在廣西軍政會議中提出財政方案多件，而國家收支地方收支劃分案亦在提出之列。此案的提出，尙有黃主席旭初，高等法院院長朱朝森，建設廳廳長黃榮華，教育廳廳長李任仁，及現任財政廳長黃鍾岳諸氏的連署，當即通過施行。九月間，財政廳遂呈請省政府轉呈國民政府簡派財政特派員來桂，專管國家的收支。國民政府當即簡派黃薌兼財政部廣西財政特派員。十二月，特派員公署成立。從此，本省的國家收支與地方收支分別管理，界限分明。這樣，倘若我們要了解現在廣西的財政，我們對於國省庫的劃分不可不加以注意。

關於本省國省庫劃分的理由，我們只要看黃薌的提案原文就可明白。該提案云：『理財之道，制用爲先。然同一財用，有關於國家與地方之別。必須從其性質，分定統系，而後循名責實，始能各如分際，不至偏頗。近代各國，大抵其財政愈清明者，其收支制度亦必愈完

密。而何者應屬於國家，何者應歸諸地方，尤有一定之準繩，絕不相紊。地方不足，中央從而補之，予以平行發展之機會。地方對於中央，亦各盡負担之責。相維相繫，以故財用上常能保持其均衡。廣西素稱瘠省，地當南屏，國防重要。在昔司庫經營之款，不特錢糧，厘稅全數留支，而應受協餉年約四十萬兩，指由川鄂蘇粵等省攤解。逮人民國，協餉既斷，而歷次革命軍費轉增。當其軸者，權宜一時，不得不就地自謀，將舊有及新增各稅分別截留征用，混合收支，歷年相沿，遂成慣例。查十六年八月，本省曾派代表參加全國財政會議于南京，陳明情形，並要求兼籌並顧，收之與支須同時爲國地之劃分。財政部鑒其困難，所有經劃爲國稅之部份，仍准照案留撥。分劃之議，迄未成事。茲幸國府在粵成立，爲尊重財政統一及利便收支起見，擬暫照十六年部定國家收支地方收支暫行標準，將本省應有收支，實行劃分。關於國賦者，或由部另派專員接收管理，或由廳暫兼以節經費。至嗣後如國家項下收不敷支，擬請由部設法彌補；省款不敷支配，則由本省盡量自籌。似此經權互用，一轉移間，庶幾軍費政費各有所依。政治既不牽掣，則其進展必有可期……』從這一段話看起來，本省之所以劃分國庫與省庫，一方面雖由於財政當局想整理財政，但他方面，最重要的，還是由於本省財政當局，想藉國地財政的區分來向中央政府請求若干補助費，因爲本省所負擔的國家支出較之國家收入差不多超出一千萬元左右。在財政廳二十年十一月七日致李總司令德鄰的電文中，我們也看見黃前廳長勛陳述同樣的理由。

第二節 國省庫劃分之標準及其科目

國省庫的應當劃分，在前一節已有詳細陳述。但這種劃分應以什麼做標準呢？換一句話說，我們怎樣斷定某種稅捐應當列入國家的收入或某種經費應當列入國家的支出，而其他的稅收與支出則應列入省庫？這個問題，頗難一口答復。我們知道，國家有國家的職能，地方有地方的職能。一省雖係國家的一部分，但一省的事務却不盡與國家的事務相同。例如：不是沿海的省分可以不要海軍，但只要其他省分有些是沿海的，國家就必須有海軍。結果，海軍的訓練遂成爲國家的事務而非地方的事務。因爲國家有國家的職能，地方有地方的職能，所以爲行使這些職能的時候，國家應當有其特殊的財源，地方也應當有其特殊的財源。兩者絕不能混淆。否則，不是國家款項爲地方所挪用，便是地方款項爲國家所挪用，不是國家事務不能舉辦，便是地方事務不能舉辦。然而實際上，國家事務與地方事務却有同等的重要。所以，從理論上講，國省庫也有劃分之必要。

但劃分的標準是不是也可以從職能上的劃分而定呢？在這裏，我們應當將收入與支出分開來講。國家支出與地方支出的劃分標準當然是以職能之劃分爲標準。屬於國家職能之支出當然是國家的支出，屬於地方職能的支出當然是地方的支出。支出的劃分雖可以職能的劃分爲標準，但國家收入與地方收入之劃分却不能以支出之劃分（或職能之劃分）爲標準。籠統而