



江蘇省區長訓練所政治叢書(八十)

財 政

陳公契 曹希正
江蘇省區長訓練所

編者 發行所



mt
F810.7
8

財政學

第一講 總論

一 財政之意義 財政者，國家及其他權力團體之經濟；即國家及其他權力團體，欲使共同欲望得到滿足時關於所需經濟的財貨之取得，管理及使用等，各種行為之總稱也。

攷人類進化之史，決不能單獨存在，必羣居聚處，共營團體生活。於是先有家族，後有部落，再有國家之組織，更有執政官吏之設置。蓋一國之政務紛繁，如國防，懲獄勸業，教育，衛生，公安，等等之政治，皆為吾人共同生活上所不可缺少之要求，但無財不舉，執政之官吏皆不能自養，必須財以養之，故財者庶政賴之以理，人類賴之以生存者也。國家欲使完成軍備，制定法律，監督工商，促進教育，維持社會安甯秩序，增進團體員之福利，以滿足共同期待之願望；故先努力於財之取得。因要取得與使用，又不可不導循一定之途徑，加以管理。此種國家之取得，管理，與使用其他行為用以滿足共同欲望之財，即國家及其他權力團體之經濟；是謂財政。至研究收入支出之如何適宜與改良進步之方法者，謂之財政學。

二 財政之範圍 由上所述，則財政為國家及其他權力團體之收支經濟，國家收支經濟稱為國家；財政國家以外其他公共團體之收入經濟，稱為地方財政。所謂國家財政，地方財政，均不外為一



個人——一個人格者——之經濟，故又可稱為個人經濟。然財政為公權主體之公法人之經濟，故對於私人所經營之個人經濟，稱為私經濟，或私人經濟者不同，是謂公經濟，或公同經濟。

關於財政範圍學說不一，就其著者言之共有三種：第一；曰私人經濟之欲望，以衣食住行樂育交際等事為主。公共經濟之欲望，以和平秩序救災恤苦等事為主。第二；曰允個人之欲望者，為私人經濟。允多數人之欲望者，為公共經濟。第三；曰私人經濟之行動在於私益，公共經濟之行動在於公益。然以此三說定財政之範圍，均為不合。蓋私人經濟亦有同於公共經濟之時，公共經濟亦有同於私人經濟之時，以此定其範圍，與事實不能無悖也。國家與私人行動之差異，當以可能與不可能分之，私人不可能者；公共經濟之範圍也。私人可能者，私人經濟之範圍也。

三 財政之淵源與特質 財政二字，譯諸拉丁，本作支款意思；即指貨幣上之支款事項而言。到十六世紀之後，遂為政府財政之通稱。到十九世紀，一般研究者，最初是公共支出收入兩項，其後各國入不敷出，募債者有之，於是收支適合一項，為此學必須研究之範圍。現代議決：「預算」為法治國立法機關所必有之特權。檢查：「決算」則有獨立審計院司其事，所以財政學之研究，規定支出，收入，收支適合，預算，決算，才能完善。

十六世紀末葉，封建制度廢，而中央集權制度行。實物經濟衰，貨幣經濟起。國民生活，狀況突

然異於前，國家政務，日益擴大，收入不足應用，於是直接稅間接稅等財政問題就此注目，在一五七七年，法國漢定約翰氏著國家財政要點凡三：（一）國家收入宜求諸國有土地及殖民地。（二）進口稅不妨並徵（三）非國用奇絀，不得賦直接稅。如萬不得已而賦稅者，亦當以財產為標準。十八世紀以後，因盧梭孟德斯鳩諸氏之倡導，遂有高耐唐可夫輩之主張縮小國家職務範圍。賦稅。「公平」「正確」「省費」「便民」為原則。迨十九世紀中葉，各國工業革命成功，貧富懸殊，社會問題變遷，財政學之發達，為之一大原因也。

財政既為國家及其他公共團體生存發達之要素，故不可不求收入之發達，以謀社會全體之福利。如土地森林，每年所收之租金。又如經營工商礦產所取得之贏餘，不足以維持本身之生存發達，得以強制力取得人民一部分之利益以維之，倘二項收入有更不足時，則以國家或地方名義，向國內外人民募集公債。所以公共團體之財政，與私人經濟不同，自有其特質。

甲 得為強制的收入 國家雖有自然的收入，與私人無異，然其一大部分係以強制力徵收人民之租稅及手數科。近代文明各國，財源之發展，此種收入更占多數。

雖然，強制收入固足以發展國家之財源，以執行一切之職務，其流弊遂為貪污之政府所借口，而肆其無厭之誅求，講財政者，於此不能不設一限制之法，其重要之點有三：

(一) 遵守經濟原則 經濟上之原則者，即所謂以至少之勞力，得最大之效果。古代之言財政有專持節約主義者，未嘗不善，但國家之機務萬變，謂無論何時何地，皆適用之，亦屬不可能之事。然則財政上之經濟主義何如？第一；因收入所費之經費，務求其減少。第二；選擇適當，不為不急之支出。第三；採用收入支出兩者平均，而有利益之方法是也。

(二) 財政與國民經濟相調和 國民經濟者，財政之源泉也。源竭流必絕，若不顧國民經濟狀態之紊亂，而專事聚斂，是不啻自戕其身也。故支出之項，審其利益直接及於人民稍多者，不妨稍寬。蓋人民之所得既多，則納稅力必強，因而財政不期發達而自發達。故講財政者，必以不妨害經濟之進步為調和之手段。

(三) 設獨立監督機關 實行以上二者之政策，則非有獨立監督機關不可。監督之方法，則預算之決議，與決算之承認或檢查，二者為重要。

乙 有永久的性質 個人經濟，近者及於一身，遠者及其子孫。但國家之計畫，常垂於無窮，不論何種政體，財政不因之而變。即募集公債，常有無期償還者，亦非私人所能也。

四 財政學是一種社會的科學 政治團體中居最要之部分，而組織完全者為國家。所謂其他之政治團體者，即地方團體是。昔之財政學家，視錢所集，尚不知有地方團體亦有同一重要之點，蓋十

九世紀後半期以來，都市制度漸次發達，凡行政，教育，衛生，等種種費用隨之增加，又有所謂都市社會政策者，爲一般住居之勞力考謀安全，益不得不求財政之發達。故地方財政遂爲學者所注意。財政內容極繁，研究方法，一當詳考事實，總合比較，以明變遷。探其因果，以求通則。此爲財政原理之研究。二當注意民生，斟酌時宜，以解決實際上財政問題。蓋即考究收入支出之性質，與觀察其異地異時變遷之現狀；然後達我之手段於各大原則中，求其所以完全達吾目的之方法。即斟酌古代與現時各國各地之可否得失，而定其去取之方向。

江蘇省區長訓練所財政學講義

弁言

民國十八年來，內戰頻仍，政令不一，財政系統之混淆，可謂極點。各省軍閥，擴充軍隊，貪官污吏，藉端橫征，歲支確數不得而知，收人詳情，亦難深悉，研究之士，更苦無所依據。且大概偏重於中央，而於各省情形不甚注意，不知中央命脈，繫於地方，中央固有財源，收入多在各省掌握之中。故各省財政苟非設法整理，歲有益餘，將自謀之暇，安有餘力顧及中央耶？茲就關於處理財政之原則，及蘇省地方之狀況，概括成編，聊供諸君之研究，惟見聞狹陋，挂漏之譏，在所不免耳；

陳公契識

第二講 地方財政之特質

一 地方財政之地位及研究之目的 地方財政者，地方自治團體，為謀自己之生存發達，施行隨意的職分時所用之經費也。易言之，地方自治團體，乃國家認為有自治權者，地方行政事務，即國家之行政事務，因之不能不有經費與收入，是為地方自治團體之財政。故地方財政，在財政學中，實佔有重要之地位，即按法理而言，地方團體雖立於國權之下，對於國家有隸屬的關係。然由經濟上言之，則地方團體與國家同為獨立經濟主體，在國民經濟上，立於對等的地位，故損國家以利地方團體，固不可；抑地方團體以助國家，亦不可；蓋二者同為國民經濟單位之一種，而國民經濟之目的，則在使各經濟單位各盡量發揮其最大之能力，以謀國民經濟全體之福利。

自特殊之問題上察之，所謂公共財政，實包含國家財政，與地方財政二者而後始得完善。故欲研究國民負擔之輕重，非含國家經費與地方經費觀之不可，所以一般研究財政學者，必須研究地方財政學。

研究地方財政學之目的主要者有五：

- (1) 應知國家與地方團體在國民經濟上之關係。
- (2) 研究地方財政之學理 地方財政有種種特別學理，為國家財政上所不能商用者，如注重土地

收入及依賴直接稅等是也。

(3) 通達地方財政之技術 地方財政上之技術，如預算決算及審計等，往往受國家之監督，稍與國家財政相異，故此等技術之研究，亦為地方財政學研究之重要目的。

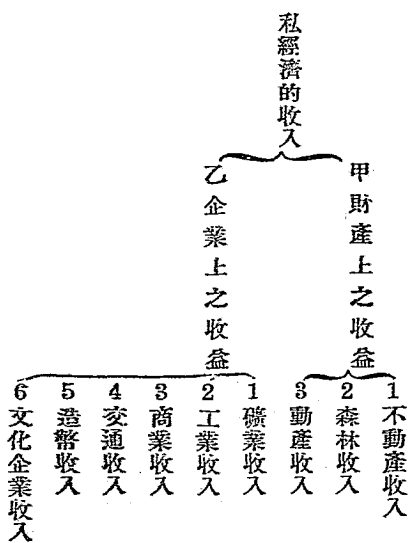
(4) 通達現今各國地方財政之狀況及趨勢，以謀地方財政之改進。因各國經濟之進步，一日千里，各國地方財政，尤有日益膨脹之勢，故借助他山以資砥礪，自屬當然。

(5) 知悉本國各地方之經濟的及財政的事實 蓋學理之研究，必以事實為根據也。

二 地方財政與國家財政之關係 所謂地方自治者，實包含獨立的行政與獨立的財政而言，且所謂獨立者，係指地方團體自己為行政為財政之主體，不為其他主體之機關而言，而非謂地方自治團體之行政及財政，完全不受命令強制，故地方自治團體，一面雖為獨立的行政及財政之主體，一面仍為國家團體之一團員。職是之故，國家與地方自治團體，在一般行政上及財政上，皆有密切的從屬關係。一般行政之關係，在本講義範圍之外，茲僅論財政上之關係。欲論國家財政與地方財政之關係，須先知地方財政與國家之關係。

地方財政與國家之關係可分為支出方面及收入方面觀之。

(1) 由財政上之支出方面觀之，地方自治團體之義務經費及自由經費，皆不得受國家法令制度



總而言之，地方自治之財政，不可無嚴重之監督機關，故關於土地賣却，與增加租稅，募集公債之事，必得國家之認可。否則聽地方自治徵收，不獨財政之秩序不能畫一，而國家之財源，亦將有枯竭之虞，此國家財政與地方財政關係最要之點也。

三 地方財政與地方自治團體事業之關係 文化發達之邦，地方事業益發達；地方自治團體應

盡之職分，日益擴張，關於國民經費及社會的政策方面，亦發生種種之需要，國家不得不有種種設施以應之。而又苦於範圍過廣，一一不能集中而行之，故勢不得不行使其最高強之監督權，劃分其一部分之職分及經濟經理，使遂在地方而行之，於是始發生地方行政矣。

文化愈進，政務愈多，上級地方政府又因艱於應付，而思利用有關係之團體。協同動作爲得策，故任許縣市區村自治團體之組織，予以自治及獨立之權，使其行使國家強制力之一部分。

地方自治團體所行之事務有二：

(1) 委任事務：本爲國家事務，而委任地方者也。如徵收租稅，與出生，死亡，婚姻之登記。

又關係於統計之事，如調查人口及牛馬種種之類。

(2) 固有事務：即地方自治團體爲自己生存發展而設之事務，如教育衛生公安之類，政府不違行其監督而已，故有地方自治團體之經費。

地方自治團體經費之支出，固不外乎以上所舉之二種事務，而因文明之進步，經費亦有日爲增加之勢，其原因由於國民政治思想發達，中央政府委任地方之事日多，且經費之增加，伴於都市之發達而益甚。

第二講 地方經費

一 國費與地方費之區別 國費者，中央國家支出之經費也。地方費者，地方團體之支出經費也。國家與地方費之形式區別似甚易明，然就其實質觀之，則二者之間，頗難區別。如地方之國家委任事務，其經費大抵由地方團體負擔，當其未被委任之時，則此種事務之經費為國費，被委任之後，則費為地方費，其性質固無絕對之區別也，性質雖無絕對之區別，而事實上則有劃分之必要，蓋國家與地方一面雖有休戚相關，存亡與共之關係，而地方方面則又有利害衝突，緩急相異之事實也。

二 國費與地方費劃分之標準 關於此問題有兩說：

(甲) 利益說 謂事務有關於國民之一般利益者，宜定為國辦事業，使國庫負擔其經費，其僅於一地方住民之利益，則宜定地方舉辦事業，使地方團體負擔其經費。

(乙) 經營便利說 謂便於國家經營事業，由國家辦之，使其經費為國費，其便於地方團體經營之事業，則宜由地方團體辦之，使其經費為地方費。

甲說所謂民國及地方人民之利益，在理論上甚難區別，蓋利於地方住民之事業大抵亦同時利於一般國民，且從實際上言之，有種事業，其性質雖純為國家事業，而反以由地方開支舉辦為便利者，

地方經費

二 江蘇省區長訓練所

例如各國現行制度，往往使地方開支經費籌辦國會選舉事務，或辦理國稅徵收事務，故甲說不如乙說較為適當。蓋在理論上既不生窒礙，而又頗與近代地方自治之範圍日益增廣之趨勢相符合也。

三 地方費之分類 大抵可適用一般公共經費分類之理論，惟其稍異者有二點：

(1) 臨時經常之分類，在下級地方團體中，可以省略，例如普國之村邑及日本之市町村之經費是也。蓋此等小地方團體經費之額數及項目俱甚少，無區分經常與臨時之要也。

(2) 地方必要費之性質與國家必要費異，蓋地方團體在法律上應受國家之命令強制，故經費之必要與否？往往依國家之意思如何而決，不能如國家必要費之出於自主自動，在法律上，猶有施行反對的決定之餘地也。

四 中國地方費之沿革 地方自治觀念，在中國舊法系上極不發達，從前各地方雖有團練局，至公堂，籌辦實際上之自治機關及相當之財產，然在法律上則尚未公認為一種公共團體，故其收支若何，無從稽考。各省巡撫間亦就地籌款，專為一地方興辦各種事業，然其收支若干，仍不可考。蓋中國從前之財政制度，為一種包辦制度，故形式雖有所謂奏銷，實則為胥吏所沿例臆造，毫不足窺財政之實況也。民國以來，實行立憲政治，中央及地方之預算決算皆須公布，於是國家及地方之會計

，始稍有數字可供稽考，惜以屢經政變，致多未能依法編造，且編制之方法亦不一律，內容亦不相同，尙難供比較之用。（最近國府已有嚴密之規定參看審計院會計法及財政部監督地方財政條例）

五 地方費劃分之標準 民國元年，各省由財政部制定國家地方費之標準，爲國家編制預算時之依據，及民國四年，停辦地方會議，地方預算不能成立，此種劃分標準之實行亦暫時中止。至民五歸國會恢復後，此種會議亦經國務會議之議決，仍復歸貫。十年北京政府召集地方行政會議，最近財政部對於國費地方費之區分，亦均有規定，惟以政局關係，省自爲政，故此標準尙未能一致進行也。（參看財政部法規彙編）茲將劃分之標準略述於左

地方費之費目

- (一)立法費 專指地方議會經費
- (二)教育費 指除教育部直轄機關及國立學校外之一切教育
- (三)警察費 指除國都省會及商埠外之一切警察費
- (四)實業費 指地方自辦之實業所需之經費
- (五)衛生費

地方經費

地方經費

四 江蘇省區長訓練所

(六)救恤行政費

(七)工程費 指地方團體自己經營之工程

(八)公債費 指定地方公債費

(九)自治職員費

(十)徵收費 指地方收入之徵收費

六 地方費與人口之比例 欲洞悉地方費之實況，不但當知其絕對數，且應知其對於人口之比例數，中國雖號稱四萬萬人，然實不過一種估計之數，因中國既無國勢調查，又未實行戶籍法，不能確切的證明也。茲據海關外人估計之人口統計及民國九年各地方財政之預算數列爲對照表，當知平均每人之負擔。

人口全國總共 三四二·六三九·〇〇〇

江蘇 二三·九八〇·〇〇〇

福建 二〇·〇〇〇·〇〇〇

江西 二四·五三四·〇〇〇

浙江 一一·八〇〇·〇〇〇

安徽 三六·〇〇〇·〇〇〇

地方費全國總計 一八・八三〇・九九六

江蘇 二・五七一・〇九四

浙江 一・六七二・五九九

福建 六四四・三六三

安徽 五八一・二〇三

江西 八六六・五二五

由上以觀二數相差甚遠，平均每人負擔之輕，實各國所未有，我國自治之不發達，執此可見一斑矣。考英國每人負擔地方費須在三十五圓（日金）左右，而日本每人約負五元九錢之地方費，中國地大人衆，地方費之微，實爲意料所不及，且數年來之趨勢，有減無增，適與各國相反，殊可悲嘆也。

七 地方費之趨勢 地方費的趨勢問題可分爲二。

(1) 數量上之趨勢 考各國國費與地方費皆有增加之趨勢，實爲不可掩之事矣。吾人於此，宜如何調合國費及地方費，使各盡其用，而不發生不經濟之弊，並如何利用經費，以增民富，使人民雖受甚重的負擔，而不覺其苦，此實近今財政學家之所苦心研究而不可忽者也。

(2) 用途上之趨勢 地方自治最發達者，其經費多用於公共企業，例如英國是也。地方自治稍

地方經費

六 江蘇省區長訓練所

發達之邦，其經費多用於交通機關，及道路，例如德法二國是也。初建地方自治之國，其經費多用於教育，例如日本與中國是也。此種趨勢亦與公共團體一般的發達若相符合，大概公共團體初起之時，其目的僅在抵抗外敵，維持秩序，漸進而與辦教育，再進始有實業之振興，更進而有經營公共企業之目的，此皆有社會政策之性質，積極的可使貧者均沾物質生活之幸福，消極的可使富者減少壟斷獨沾之機會。故公共企業之增加，不但為地方財政之特色，抑且為減少國費增加地方費說之一有力理由，凡主張財政社會化者，不可不注意也。



第四講 地方收入

地方收入與國家收入之理論大抵相同。如租稅轉嫁之原理，公營事業之原理，及特別捐之原理等，可適用於國家收入者，亦可適用於地方收入，茲因時促不能多有論述，僅就以下數點研究之：

一 國家收入與地方收入性質上之差異 地方收入之性質與有國家收入相異者：（一）地方收入之需要亦不得不愈益增加也。（二）地方收入之種類較國家收入為少，故地方收入往往苦財源之缺乏。（三）地方收入注重私經濟之收入，蓋地方收入之需要既切，而稅目又少，故地方收入不能不多依賴於私經濟的收入，且地方政治比較的易達民治之目的，故帶社會政策的性質之私人經濟，亦自不能不加也。

二 國家收入統系與地方收入統系之調和 國家經濟與地方經濟，同為國民經濟一分子，欲求國民經濟發達，不能不先使各分子遂其應有的發育，而不受不當的妨害，故國家收入之統系，應與地方收入之統系互相調和，而不應互相衝突，因不如是國民經濟全體的胥受其禍矣。

三 國家收入與地方收入劃分之標準 關於此問題財政學上有二說：

(甲)謂租稅能使納稅人應其納稅力之大小而完納者，應歸國家稅，例如所得稅是也。蓋國費有一般的性質，不能計其所發生利益之大小，故不能棄利益主義而用能力主義也。反是若租稅之用途能發生特種利益，使納稅人特別享受者，則宜作爲地方稅，例如都市之房屋稅鄉村之土地稅是也。蓋地方費之用途所發生之效果，大抵皆納稅人受之，故不能不棄能力主義，而用利益主義也。

(乙)謂租稅收入之範圍廣，而額數多者應歸入國稅，例如消費稅及財產稅等是也。反是若租稅收入之範圍狹而額數微者，宜歸入地方稅，例如車捐屠宰稅等是也。

以上二說各有理由，亦各有缺點，第一說若在國家政務限於國防外交司法內務等之古代，或地方團體自治之範圍限於土木教育勸業等之時代，則謂國稅當取能力主義，地方稅當取利益主義，或日有充分的理由。在今日則國家之政務如交通實業及教育等行政，固亦可與特種地方之人民，以特種之利益，而地方之委任行政日見增加，自治之範圍日益擴張，如內務行政慈善行政感化教育行政等，亦未見能與納稅者以特種之利益。故第一說不足取也。

第二說若在國家政務之範圍，遠比自治廣泛之時，或能成立，然依前所述自治行政之範圍，有

益擴張之勢，即以英國論之，其地方費之總額，可知地方收入需要之切，當日甚一日，不亞於地方收入之需要，故斷不能謂稅之範圍廣而額數多者，當歸國家，而稅之範圍狹而額數微者，始歸地方，故第二說亦不足取。

綜上二說俱有缺點，然則如何而可？似當依國費及地方費劃分之理論，創便利主義，蓋依前所述國費與地方費分之標準，當視其政務之便利如何而決，便於國家經營者歸國費，便於地方經營者歸地方費，今地方稅與國稅之劃分，亦可應用此同一之理論，則稅之便於國家征收者，不問其範圍之廣狹，額數之多寡，以及其將來用途若何。皆劃歸國家稅，例如關稅消費稅及所得稅等，若使國家徵收之可收劃一之效，而免重複或走漏之弊，故宜作為國稅。反是若稅之便於地方徵收者，亦不問其範圍數額及用途若何，統宜歸入地方稅例如田稅家屋稅及營業稅等，若使地方團體徵收之，徵收費既可減省。而又無重複或走漏之弊，故宜作為地方稅。

總言之，地方財源大抵以附加於國稅者為大宗，民國十二年北京參眾兩院制訂新憲劃分各省財源，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，劃分國家地方收支另定標準如左：

(甲)收入 鹽稅關稅煙酒印花稅捲煙統稅厘金郵包稅煤油稅煤稅礦稅國有收入等，定爲國家收入。田賦契稅牙稅當稅屠宰稅房租等，定爲地方收入。

(乙)支出 中央黨部費，中央政府及新屬機關行政費，陸海空航費，外交費，國道河工經營費，國有事業經營費，國債償還費，及中央司法教育財務內務等經費，均爲國家支出。地方黨務費，地方政府及所屬機關費省防軍費，警察費，省縣道路水利等費，衛生費，救恤費，及地方司法財務教育等費，地方公有事業費，均爲地方支出。茲舉特點以明之，約有六端：(1)田賦契稅牙稅原爲國家，今改爲地方稅。(2)國稅中新增煤稅煤油稅等(3)軍費原屬國家支出今新設省防名目屬諸地方支出(4)中央地方黨務經費爲原來所無(5)司法警察等費原屬國家支出今將司法分屬國地兩方警察費屬地方支出(6)省縣政府經費原屬國家支出今改屬地方。

由上觀之，新定者似較舊制爲進步，蓋以國家預算，各省財應同負編造之責，因各該省之國庫收支，夙由財廳兼管，今後則省吏只管地方財政，界限分明，可免混淆，如田賦契稅改爲地方，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，則屬其權限內設施，自可免受中央

第五講 地方公債

一 地方公債之性質 地方公債之性質有二：由經濟上觀之，地方公債為依公共信用而成之共同投資，由財政上觀之，地方公債為一種公課之預徵或公共收入之預取，此二性質者實為公債論出發之基點，不下不深味之也。

二 地方公債之種類 依其經濟上之性質及其經濟上之用途如何，可分為三種：

1 開發的公債 開發的公債者，等於公經濟的投資之公債，蓋因一般公益的設備而起者也。例如修築或改良道路學校醫院及其他公營造物時所發之公債皆以裨益一般文化及幸福為目的者，是也。

2 收益的公債 收益公債者，等於私經濟的投資之公債，蓋因公共企業之創辦或改良而起者也。例如建設或修改電燈煤汽水管鐵道運河等所發之公債是也。此等公債以辦理收益事業為目的。故謂為收益公債。

3 非常的公債 非常的公債者，等於不生產的投資之公債，完全以填補公共團體普通政費之非

常的不足爲目的者也。例如財政救濟公債及賑災公債等是也。

以上三種公債之中第二種對於地方財政可以直接的發生收益，第一種因係用培養地方住民之負擔力，對於地方財政亦大抵可以間接的發生利益。而第三種則幾等於不生產的消費，不但對於地方財政不能發生收益或利益，而且往往因租稅預徵過多之故，使地方住民之經濟活動力受甚大的打擊。

三種公債利弊之不同有如此者，發公債者，不可不注意也

三 地方公債之發行權與國家之監督 地方公債之利弊既如上所述，故國家對於地方公債之興舉不能不行嚴重之監督。通例地方之起債權皆由國家以法律付與之，無此權者，不能興舉地方公債，即獲得此權者，實際發生之時，亦須受得國家或上級地方團體之認可，關於發生之方法數額及利率等，亦須受國家或上級地方團體之監督。

四 地方公債之形式 地方公債之形式，與普通公債分無記名式及記名式二種。前者爲貨幣及證券交易所之目的物，須信用卓著之地方團體，始能爲多額之發行，故大抵由上級地方團體或都市發行之。後者係一種私法上之債權，不能爲一般交易之目的物，故發行額往往不能甚多，然小地方團體因無廣大的信用，不能發行無記名式之公債，故於不得已之時，往往用記名式之公債，以應急

需也。

五 地方公債承受之制度 地方自治團體之信用，往往不甚昭著，而公債之興舉，又非有信用不可，於是各國地方自治團體當發行地方公債之時，往往苦於不能賣出，以致地方財政上之需用，往往無從充裕，故近世各國為救濟此種困難起見，概有地方公債承受機關之設備。此種制度可分為三種：

1 特設特別公共信用機關，使其對於公法團體之公債，行承受之職務，例如普通團之公共貸付金庫是也。

2 國家以法律或命令獎勵適當的私立信用機關，使其參加地方的公債事務，例如法國使巴黎之不動銀行為對法國地方公債之承受機關是也。

3 由國家直接立於貸付機關，即承受人之地方，例如英國之國立公共工事公債制度是也。

以上三法各有特色，當因時制宜以決定之。惟在第三法，國家之權限，過重，與自治行政之精神相背，吾人不能因其為自治最發達之英國之制度而盲從之也。

六 地方公債之利率 地方公債之利率，大抵須高於國債利率，蓋地方團體之信用，本不如國家

之穩固，若再以低利發行公債，則有資購債之人必羣趨於國家公債，而地方公債或將無人過問矣。

七 中國地方公債 中國各地方之公債共有若干，現在苦於無從稽核，茲姑從略。若以常識推之，爲數必極微少，蓋公債以信用爲基礎，方今我國地方自治制度，尙未確立，地方信用幾等於零，則內國公債之微，概可想見。而地方外債，則因民國以來，中央政府與各省人民，俱視爲自殺之方，引爲厲禁，其數之微，可想而知也。前北政府縣自治法，僅於第五十二條規定，得行短期借款，對於公債則未有明文。究竟其用意，在不授起債權與縣自治團體，抑係款另以單行法規定之，吾人無從推測，然從學理上言之，縣自治團體應辦之事，極其繁雜，所需必甚浩繁，萬不能專依賴第四十七條及四十八條之收入證諸各國地方自治之通例，我國地方團體殆亦不能不出於與辦地方公債之用途，且吾人對於公債，可勿視爲鴆毒，蓋公債之利弊，如前所述，全視其用途如何而決，萬不可噓廢食，要在善於利用之而已。彼自治發達之各國公債之額，實大於通常總收入三四倍，此其明明證也。

地方財政學講義

曹希正編

第六講 財務行政

工，制度——地方財務行政，在制度上，大抵與國家相同。約可分爲三種：

- 1, 預算制度，
- 2, 金庫制度，
- 3, 決算制度，

1, 預算制度——預算就是用以劃定一定之期間及範圍，而確定地方經費與其收入，（按預算有二含義其一用以指預算案即公共團體關於支出及收入所立計劃之文件例如縣自治法第五十四條第五十五條所規定之預算）是也其次用示支出及收入之計劃前者指案件後者指事實）地方預算與國家預算，其性質亦相同，但地方預算常立於國家監督之下，國家對之有修正權，及強制作成權，普通地方法令，關於會計制度，雖皆有規定，然僅具大略，不敷應用，故地方財政，在行政上不得不用類推之解釋，凡地方自治法令所不備者，可準用國家會計法，及審計法，茲將預算之要點分述如下：

（一）關於地方財政之「預算編製」，大抵與國家財政同，惟各國之地方制度不同，故各國之地方預算

制度亦不一致，有僅於地方自治法中簡單規定其原則者，例如德國及我國前北政府縣自治法是也，有以種種法令行詳密之規定，僅依各地方之財務慣例以行之者，例如英國是也。英國雖無一般的形式之規定，然近來國家之監督極嚴，決算之檢查亦極爲嚴重，故不致發生弊端，法國日本之地方預算，皆由執行機關編製，普國地方團體中，雖間有不必施行預算者；然從大體言之，概有預算。且由執行機關編製之。我國縣自治法，第五十三條規定縣自治團體之預算，由縣參事會編製。是亦採用執行機關獨任其責之法者也。

(二)預算之「時間」問題。在地方團體之會計年度，亦有一年制，及二年以上制之區別。各國地方預算上之會計年度，從來不甚統一，與國家會計年度尤不一致。然近來各國對於地方團體間，及地方團體與國家間之會計年度，皆有使之劃一傾向。蓋近來各國國家財務，與地方財務之間，或上級地方團體之財務與下級地方團體之財務之間。關係日益複雜，而且密接。故以會計年度期間之劃一爲便利，例如地方團體對於國家課稅之附加稅，或地方團體之獨立課稅，依據國家課稅之審定，或上級地方團體之補助金，或國家與地方團體間之補助或讓稅等；皆非有會計年度期間之劃一，而莫能舉辦。因此法。意。比。荷。等國，皆以國家之會計年度，爲地方團體之會計年度。我國縣自治法，第五十三條之規定，縣自治團體之會計年度，依國家會計年度爲準。故國家會計年度，既爲一

年，則縣自治團體之會計年度，亦當爲一年制。

(二)各國地方財政之會計年度「開始期」；各有不同。然在國家會計年度，與地方團體會計年度，力求劃一之國。則會計年度之開始時期，亦當然應行劃一，例如法、日、等國之地方制是也。我國縣自治法，既規定會計年度，與國家同揆。則其開始期當在七月一日。惟國家財政，與地方財政，本立於強制者與被強制者之關係，國家對於某種稅源應歸地方團體，或國家對於地方團體，應否由國庫補助等事；皆粹純應依國家預算上之決定。從地方團體方面言之，即地方團體之財政預算上，由國家之讓稅，及補助而來之收入。皆須在國家預算先行決定，而後能決算地方團體之預算決算期。既較國家預算爲遲，故地方團體之會計年度開始時，爲實際上之方便起見，似應較國家會計年度遲一二月爲宜。

(四)預算之「算出方法」：預算之目的，在使實際上之收支，能如預算。而欲求預算適如所期，則不可不研究其算出方法。

其算出方法分歲出與歲入兩種，歲出之中，有固定之歲出，如元首經費，或官俸，及公債本利是也，其次則有不固定之歲出，如物件費，財務費，新建築之建設費，及新事業之經營費等。此種歲出之算定，頗難得當，故對此約有三種標準以定之。第一，以前數年之歲出現計之平均額爲基礎。第

二，斟酌加之以本年度所需之新事業費。第三，觀察經濟物價及工資之大勢，預想本年度之漲落，而對於各項目之經費加以相當之增減。

至其歲入之算定，較歲出尤難，因歲入如公有財產收入，公共營業收入，及租稅收入，全為流動的性質，故極難求其預算與實計之大體適合，且政府歲對出與歲入，其地位之主動或被動之不同，因難求計算上之實合，現各國對於預算上歲入算出之法有三：

1, 以上年度之實收額為標準之方法。2, 以上年度之實收額為標準少加增減之方法。3, 以前數年度之平均實收額為標準。少加增減之方法。

(五)預算之種類——(甲)，以預算上歲入之性質為標準者：則可分為總額預算與純額預算，總額預算者，僅記載一切歲入總額之預算也，純額預算者，由歸入總額中扣除管理費行政費及徵收費，僅記載純收入額之預算也，以此二者較之，則純額預算，有三大缺點：1, 純額預算，只計純收入而扣除管理行政等費，故國家收入之總額，無從得知，而人民負擔之總額，亦無相當之審核。2, 用純額預算，則預算上不能明識其一切租稅徵收費之多寡，及一切私經濟的事業進行之當否。3, 純額預算，不明記載徵收管理費，財政上盡督，難於實施。

地方自治團體，在各國現制上均採用總預算制，我國縣自治法，關於此點，迄亦有用國家會計法

之規定。

(乙)，以時期之先後爲標準，則可分爲臨時預算，本預算及追加預算。臨時編製之預算者，專行于本預算未施行之前，本預算者，一年度本來應行之預算，即會計法中所謂歲入歲出之總預算也，當本預算已經提出國會之後，爲補本預算所不及。或爲應所發生之事實新追加之預算，即所謂追加預算也。

(丙)，以預算範圍之廣狹言之，則有總預算及特別預算之別，總預算即是包括一切歲入歲出之全體。特別預算即關於特別會計之歲入歲出，此特別會計之意義，即關於軍事與公債償還金，幣制整理基金，以及爲特定事業而設之特別會計，與爲特定營業而設之特別會計。

地方自治團體之預算，爲統一計，以總預算爲原則，然近世地方自治團體之公營事業，日見擴張，因管理上之便利往往施行特別會計，大都市之特別會計，有時乃較國家之特別會計爲多，蓋都市之歲入大抵以財產收入及營業收入爲大宗，欲圖此等收入之確實，自以行特別會計爲得策。

(丁)，因預算上收支所屬年度之不同，可分爲上年度事後承諾預算，本年度預算，及後年度預算。上年度事後承諾預算者，即上年度預算上預備金實行之後，於本年度之預算上載其用途，及事後承諾之預算也，地方自治團體，亦有預備費，及繼續費之問題。其利弊與國家之預備費及繼續費相

同，各國現制大抵皆設嚴重之限制，我國舊縣自治法對於繼續費，僅規定縣政府之議決，得預定年限設立之。

(二)預算之形式——在預算的形式上說，其有永久性之經費者，曰經常歲出，反之為一時之需者，曰臨時歲出，歲入亦然，租稅為經常歲入，公債為臨時歲入，此固顯而易見者，然歲入歲出之期列二者應孰為先列？依各國多數實用，均以歲入列前，而以歲出列後，我國亦然。

其次則歲入歲出，有列於經常臨時之下者，亦有列經常臨時于歲入歲出之下者，究其實，前者實不若後者之易於檢查財政之內容，故吾國現亦採用後制。

其他如預算上之分科其法有三：a 為縱分法，就各部所管之經費而分之。b 為橫分法，就各種經費之目的而分之。c 為混合法。各國現制，大抵均用混合法，即款用縱分法，而項以下用橫分法。

至關於地方預算之議定，及預算不成立之處置等問題之解決方法，大抵與國家財務行政同，（參看會計法）

2. 金庫制度——所謂出納的金庫制度者，乃所以規定經費之支付，收入之收納保管，及出入之簿記登載者也。

國庫之會計，自預算始，據之以出納現金，而以決算終之，國庫之歲入，歲入徵收命令官，徵收之，其現金則由金庫或收入命令官收管，國庫之歲出，先由支付命令官發出支付命令，金庫始得照付現金，茲將金庫系統列之如左。

(甲)中央總庫。(乙)各省分庫。(丙)各地支庫。

總庫統轄各分庫，分庫統轄各屬支庫，但未設分庫地方之支庫，則直隸于總庫。

金庫之爲物，實占財政上之重要地位，不可不一研究其制度者，考各國金庫制度，大約可分爲三種：
：一)合一金庫制，即國家一切之出納，皆掌於同一金庫，不許諸官廳之各自爲之制也，

(二)行政局部金庫制，即於合一金庫之外，專爲處理關於特種行政事項之收入，而設一獨立金庫之制也。

(三)各官廳金庫制，即使各官廳皆得自置金庫，以保管其出納政治之制，

就以上三種制度而比較之，則以合一金庫爲最佳，而各官廳金庫制，其流弊爲最烈，以時間所及，不必詳論，惟此數制，尙就其形式而言者，若從其作用述之，亦有三種：一爲國家金庫制，即由國家自身保管公款，不使銀行代理其事，次爲委託保管金庫制，即委國家之中央銀行，使代理國庫之制，再次爲存款制，以一切收入，用存款辦法，交諸中央銀行，國家有需要開支時另發支票，向銀

行提款，（吾國金庫制度，尙未施行，故在地方財政上，僅舉前兩點，以資參考）以上已將金庫之本身的條件略述至於出納官吏之條件，似可不必詳論，因關於地方財政之人的條件及收支方法，在理論上似與國家同其利弊，惟地方財政，大抵規模狹小，有時並金庫而無之，故各國現制上，對此兩點，大抵均無統一的及嚴密的規定，我國舊有縣自治法亦然。

3, 決算制度，——財政的形式之最後部份，則爲決算，與前二制並重，由其程序觀之，復可分爲三類討論：

a 行政的核算制，於每月或年度經過後一定期間，由主管財政機關，核定其所管核機關之收支，是爲行政上的監督制。

b 司法的審計制，即審計院對於財政部所編造之國庫出入計算書。及總決算書，連同各官署之每月計算書，及歲入歲出決算報告書，加以審查，是即所謂司法的監督。

c 立法的決算制，即議會對於行政機關所提出之總決算，加以承認，以解除政府之責任，而核銷其計算，是即所謂立法的監督。地方財政上之監督，

其權或屬諸國家政府，或由地方團體自由決定，其式不一，吾民國政府，對於地方財政之監督，在條例上，已明白規定可毋庸贅述矣。

五、實施方案，——上述財務行政之制度中，已將預算，決算，金庫，各制之理論與事實闡明，茲再將其實施方案之各種書類之內容列舉如下：

甲、關於預算書類者。

- 1, 歲入歲出總預算書，(以上為總預算案)
 - 2, 歲入歲出現計書，
 - 3, 歲入預計書，
 - 4, 歲出預計書，(以上為總預算案參考)
 - 5, 支付預算書，
 - 6, 支付預算更正計算書，
 - 7, 支付預算明細書，(以上為支付預算)
 - 8, 歲入追加預算書，
 - 9, 歲出追加預算書，
 - 10 特別會計歲入歲出追加預算書，(以上為追加預算)
- 歲入歲出總預算案，由財政總長或財政廳長編製，茲揭其目錄如左：

一，說明預算次序。

第一章歲入歲出，——第二章歲入，——第三章歲出，——第四章繼續費，——第五章補助費，——第六章轉入額，——第七章國庫或省庫預備金。

二，登記預算次序。

甲號，（本年度預算全體金額） 乙號，（繼續經費總額及各年度分配額） 丙號，（本年度歲出剩餘須後轉入次年度支用者） 丁號，（本年度發行短期國庫券最多額）

甲號。

歲入經常門

第一款 ●●●●

第一項 ●●●

第二項 ●●● （餘類推）

歲入經常合計若干

歲入臨時門

第一款 ●●●●

第一項 ••• (餘類推)

歲入臨時合計若干

歲入總計若干

歲出經常門

民政廳所管

第一款 民政廳本所經費

第一項 俸給 (餘類推)

民政廳所管合計

農礦廳所管

第一款 農礦廳本廳經費 (餘類推)

歲出總計若干

乙號。

第一，某經費。

總額若干

內某年度支出額若干 (丙號，丁號，類推，不贅列，)

地方財政學講義

地方財政學講義
某年度歲入現計算書

科目	預算數	查定數	收訖數	虧短數	未收訖數
經常門					
第一款 租稅					
第一項 地稅					
餘類推					
歲入經常門合計					
臨時門					
第一款 官有物 售價					
第一項 鑛山 售價					
餘類推					
歲入臨時門合計					

歲入總計

某年度歲出現計畫

科 目	預算數	預算 增加 決定 數	已發 命 令 數	轉入 翌 年 數	歲出 剩餘 數
經常門					
民政廳所管					
第一款 本部經費					
第一項 俸給					
餘類推					
合計					
臨時門					
民政廳所管					
第一款 繕營費					

地方財政學講義

一三 江蘇省區長訓練所

餘類推					
合計					
歲出總計					

某年度歲入預計書

歲入經常門

第一款 田賦共計

說明	科 目	本年預算數	上年預算數	比較		備 攷
				增	減	
	第一項 地丁					
	第一目 正賦					
	餘類推					

某廳某年度所管支出預算書

歲出經費門

第一款 某廳經費共計

說明	科目	第一項	第一目	第一節	本年預算數	上年預算數	比較		備考
							增	減	
		薪俸	俸給	長官					
			薪水	課員					
				第一節					
				第一節					

支 付 預 算 書

科 目		金 額	月 別	金 額
款 名	項 名			

地方財政學講義

支 付 預 算 更 正 計 算 書

科 目		增 額	減 額	月 別	增 額	減 額
款	項					

一六 江蘇省區長訓練所

第一款 某應本應經費

第一項 俸給 (餘類推)

某廳所管合計若干

歲出臨時合計

歲出總計若干

乙號，(歲入歲出決算各事項之計算額)

, ,
, ,
, ,
, ,
, ,
, ,
, ,
, ,
, ,
, ,

歲入經常(或臨時門)		預算數	查定數	收訖數	虧短數	未收訖數
科目	第一款					
第一項						

歲出經常(或臨時)門		預算數		預算決定後增加數		已發支付命令數		轉入翌年度歲出數		歲出餘額	
科目		預算數		上年度餘數	預備金支出	預備金外支出					
某廳所管											
第一款											
第一項											

其餘如歲入決算明細書，與歲出決算報告書，與前式大同小異，茲不贅及。

支付預算明細書及歲入追加預算書式甚簡不具列

乙，關於決算書類者

決算之制度及監督程序已概述如前茲更揭明其格式如左

1, 歲入歲出總決算書 (以上爲總決算案)

2, 歲入決算明細書

3, 歲出決算報告書 (以上爲普通會計決算之參攷)

歲入歲出總決算案目錄

一，說明決算次序

第一章總說，—第二章歲入，—第三章歲出，—第四章預備金，—第五章預備金外支出，

附註：分章說明，可按照每年決算情形，酌量變通。

二，登記決算次序，甲號，(歲入歲出單純決算額) 乙號，(歲入歲出決算名事項之計算額)

甲號

歲入費常門

第一款 ●●●●

第一項 ● ● ●

第二項 ● ● ●

第二款 ● ● ●

第一項 ● ● ●

餘類推

歲入經常合計若干

歲入臨時門

第一款 ● ● ●

歲一項 ● ● ●

餘類推

歲入臨時合計若干

歲入總計若干

歲出經常門

某區所管

財政學講義

曹希正編

第七講 處理財務之方法

欲謀處理或整理一個公共團體之財務，第一須明瞭會計的理論，法規，及其組織之性質。第二須嫻習簿記的技術，始可以適應歲入歲出在整理程序上之規定，以設定簿冊登記為實質上之處理，而達到收支平衡底財政計劃之目的。本來在公家財政學 Finance publique 上，其研究之主要目的，實為判明預算與決算之關係，使會計上無些微錯誤，以求人民對政府之財政信用。

一，會計——在理論上，所謂會計學，其研究非常繁雜，且為純理的探求，非短期所能及。至於法規一項，現國民政府對於會計法，審計法，已次第公布，但在地方財政上，只能為類推之解釋。且如審計法在審計分院未成立之前，尚不能適用於地方政府。（參看審計法）惟其執行與監督之權限，已有明白規定。（參看地方財政監督條例及縣政府組織法）茲不贅論。因此我們所要討論的只有會計組織之性質了。

茲以會計組織為標準，依其性質，約可分為二法：1，科目會計整理法。2，現金會計整理法，其一所

謂科目會計者，即經徵官吏不經管現金之出納，僅根據數額移動之證憑書類，分別款項目之性質，以登記于相當之賬簿是。其次，如金庫，及現金出納官吏，以現金收支為唯一任務。即自納款人所收入，與支付予人之現金，就其現額，組織種種賬簿，以整理之，俾確知現存金額為目的也。故凡主會計職司者，雖其權限之區分不同，而採用之各異，要不外應用上述二法，參酌變通，以達其財務整理之目的。茲將上述二法所包括之賬簿組織，分類列舉如下。至其登記之理論，與技術，候下節討論。

甲，整理科目之賬簿

一，關於歲入之部而屬於經徵官之賬簿組織。因其收入額不外稅收與稅外收入兩種，除後者應遵循會計法令以組織其賬簿外，其餘多由各官廳自由擬定，茲略述其重要者，約為主要簿，補助簿，及報告書三項，例如徵收簿，轉入額整理簿，租稅遲繳額整理簿，均為主要之賬簿，其次須設立補助之賬簿者，如土地清冊，（現田賦劃歸地方稅此種清冊在地方財政上甚屬重要）各項稅收分冊，再則所應具之報告書，如徵收報告書，現金繳入明細書，納期別明細表等是。

歲入之部有設專官管理地方全體之歲收，其應具之賬簿，只設一歲入簿已足，餘如徵收總報告，收

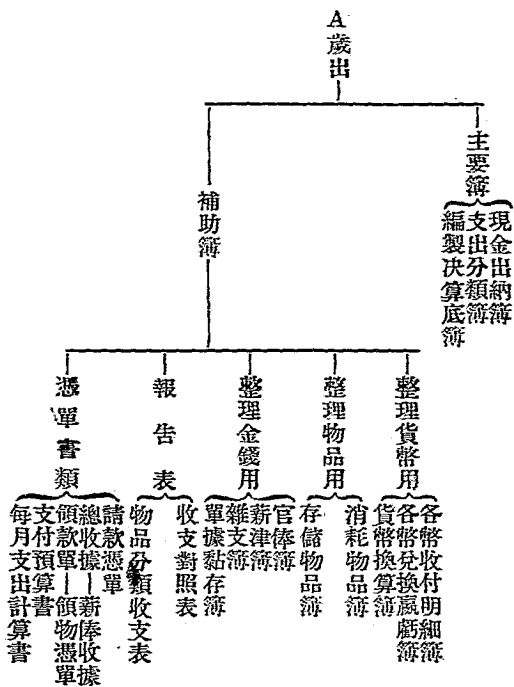
入金未繳明細報告，現金撥入總報告等書，均宜分別採用，有此則財部只據其徵收總報告而設一歲入主計簿以總攬之。

二，歲出之部，——從支出一方面言之，必先經過支付命令官，發出支付命令後，金庫或出納官吏，始可據其命令書照付現金，固此在支付命令官所應具之賬簿，即負有兩種任務：一為支付命令上必要之事項，——為支出證明上及預算施行上必要之事項，故其設定之賬簿。1, 支出預算簿。2, 歲出估付整理簿，3, 歲出預付整理簿，其餘明細簿冊，不難因事類推而酌量設定之。

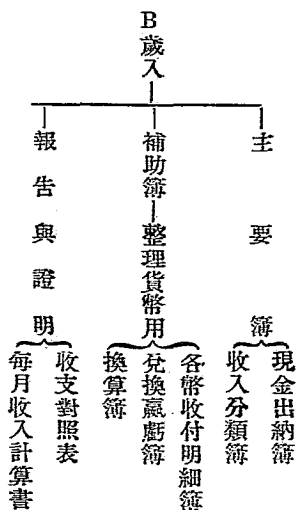
其次關於金庫之科目整理賬簿，原為特例，且吾國金庫制未臻完善，暫不詳論，其餘如地方庫對於歲出之科目整理，只設立一歲出主計簿，以總括歲出計算。

乙•整理現金之賬簿

出納官吏之種類約有四：即收入官吏，預領現金官吏，物品出納官吏，及金庫出納官吏，至其權限，吾國會計法，已有詳細規定，關於金庫納出官吏之專用簿記，其主要者為現金出納日記簿，及其原簿，但以其關係複雜，且吾國現制，尙未完善從略，茲將前三種出納官吏，及普通官廳之簿記組織，列舉如次：



附註：餘如郵電簿，修繕簿，旅費精算簿，銀行往來簿，預付金記入簿如官署亦須酌量擇用之。



以上各簿之登記實例，限于篇幅，不能一一列記，擇其要者，于下節例證中述之，再則地方財政上雖其規模較為狹小，然其整理科目與現金之需要則同，惟賬簿之組織，當為簡略。斯在處理財務者，善應用之耳。

二，簿記——自理論上言之，簿記就是用一種科學方法記賬；其對象在使用賬簿，而探具體方式將賬項整理之，其目的乃由賬簿之選擇設立，而對一財務之登記，有精確的體系，在一狹義的範圍說，

簿記就是由工業，商業，及財政上的一切出入數額與科目，在賬簿上表出之集合之。

今將其貸借原理，與登記之方法分述如下：

1, 貸借原理：凡一賬簿之每個賬位，均分貸借兩方，在左方登記數量者為借方，在右方登記數量者為貸方，因此在借方記入之數，是由本賬位之占有者，對業主之受入數及其損失數。而在貸方記入之數，是由本賬位之所有者，對業主之授出數，及其利益數。由此而得一極簡單之公式：凡受入數為借方。凡授出數為貸方。

2, 單記法：在單式記賬法中，則其數量之授出受入，只記其為借或為貸之對等的單方，茲就金庫設例如下：某年度歲入收入現金三千元。

在某現金出納日記簿上只記入：
某年度歲入(貸方) 3000元

3, 複記法：應用複式記法則每一賬項數量之授受，不單是登記與業主發生關係之他人底授出與受入之賬項數量，同時在業主本身，亦須設立對等之賬位而為受入與授出之記載，取上例證明：

現金	(借方)	3000
某年度歲入	(貸方)	3000

上例，如用合記法，則以現金爲借貸之主體，現金略而不書。僅記某年度歲入于借方足矣。

貸借之原理既明，則單複二式之利弊，在商業簿記上，亦大有軒輊，且複式中更有大陸與英美兩派之別，惟因官廳所習用之賬簿，其目的既在判明預算與決算之關係，證明不厭求詳，初不若商業簿記之重在計算損益，故記法力求物質與時間之經濟，二者之目的略有不同，故對於上述二法之利弊及其派別，非本講範圍所及，姑不詳論，茲僅將金庫所用簿現金出納日記簿，及其原簿，因其記法爲複式之大陸派，特表而出之。並以普通官廳之簿記實例，選錄一二程式，以作本講結束。

(現金出納日記簿)

年 月 日	摘 要	收 入	支 出
	現金		
	某年度歲入	4600	3000
	出納官吏存款		1600

(現金出納原簿)

現金

年月日	摘要	頁日 數記	借方	貸方	差數
	某年度歲入			3000	貸差 3000
	出納官吏存款			1600	借差 1600
	某年度歲入		3000		借差 3000
	<u>現金</u>				
	出納官吏存款		1600		借差 1600
	<u>現金</u>				

財政學講義

八 江蘇省區長訓練所

地方財政學講義

第八講 蘇省財政之現在及將來

概論

訓政伊始，百廢待興，在這個時候，第一難關是財政問題。姑無論國家地方，亟須謀得休養生息的方法，把元氣恢復起來，使人民的富力發榮滋長。始可以言建設，始可以解決民生的四大需要，衣食，住，行，當此時，政府自應撙節軍政費以求收支適合。新稅固不可妄增，即不得已而募債，亦只可用之於生產之需，再則不便于人民之舊稅，縱不立即裁撤，但若不提高稅率，俾人民稍息仔肩，其受惠亦不淺了。

近日中國財政上的論著，除馬寅初先生最近在商業雜誌所發表之『訓政時期的地方財政』一文外大抵均側重中央，而於全國地方情形，不甚留意詎知統一之國家，其中央經濟生命，繫於其轄下之各地，吾國固有財源，除海關稅收由客卿秉政，尙能維持舊制以外，其餘國稅收入，多經各省主政者之手，故各省財政，如長此紊亂而無法整理，使其歲有盈餘，如是則各省既不暇自謀，安有餘力以

顧及中央。本講于未述蘇省財政之前，先將中國地方財政的現狀討論一下。

我國財政系統向欠分明，前清各省內銷款項，須經部核准，而外銷款項，則操在督撫的手中。至光緒卅四年，度支部委派財政監督官，清理各省財政，始知各省歲入歲出的總數。宣統初年，議劃分國家地方兩稅，三年試辦預算，地方收支仍是合編，四年預算案，改爲分編。計各省歲入，有三三五，九四〇，七四八元。歲出是一七二，三六六，〇二一元。收支相抵，尙有贏餘，但各省中，此盈彼虧，仍不一律，改元以後，劃分政費，釐定國家地方兩稅。

甲，國地稅之釐定：田賦，鹽課，關稅，統捐，釐金，煙酒稅，印花稅，契稅等爲國稅。田賦附加稅，及其他雜捐爲地方稅。

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，專門以上教育與國債償還費，國有事業經營費等，定爲國家政費。其由地方經辦之教育實業工程及衛生救恤等費，定爲地方政費。由以上標準，以編製預算，則國家預算除其中一部份收支屬於中央外，其餘國庫收支，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，是爲中央之財源，至各省收支，除純粹屬於地方者外，屬於國庫

者，爲下列各項。

1, 收入——田賦，釐金，契稅等項，是爲各該省屬于國家收入，煙酒印花等，是爲中央直接收入。
2, 支出——陸軍，警察，司法，及省道縣公署等，是爲各該省之國家經費，其由中央派遣駐省軍隊費用，屬於中央直接支出。

自此兩稅雖劃分，而民二，民三，各省歲入歲出的預算表，是專就國家的收支編列地方的收支各項，不在此內。此兩年中之歲入歲出，在數字上稍有增減，計關於蘇省者，歲入爲一千五百餘萬元，歲出爲一千三百餘萬元，五年度的預算，是合國家地方兩項的收支，並且略有改革。故比二三年度的出入總數爲多。

自民五以後，北政府在名義上，雖屬控轄各省，其實政令不行，徒擁虛器。各省軍人任意擴充軍隊，所費不貲。中央無權過問，國家稅款亦任意截留。中央亦不能禁止，因此政令既不統一，財政系統自形紊亂，各省歲入歲入確數究有若干，中央固無從深悉，而研究財政者，更苦無所依據了。民十二年，北政府兩院，合開憲法會議，制定新憲。劃分各省財源，以田賦契稅，改爲地方稅。此在吾國財政史上爲一重大變更。但迄未實行。至十六年，國民政府定都南京，當劃分國地稅收標

準如次。

1, 收入之畫分：鹽稅，海關稅，及內地稅，常關稅，菸酒稅，捲煙稅，煤油稅，釐金，郵包，印花，及交易所等稅，爲國家收入。田賦契稅，牙稅，當稅，屠宰及漁業稅，房捐，船捐等，爲地方收入。

2, 支出之劃分：中央黨務費，及中央所屬各機關行政費，陸海空費，國道河工經費，及國有事業經營費等等，爲國家支出。其他地方黨務費，地方政府及所屬各機關經費省防，警察，省縣道路，水利等費，衛生，救恤，及地方公有事業經營費，均爲地方支出，「參看國民政府公佈之國地收支標準案」合上述國府新定之國地收支標準，與前北政府相較，其不同之點，試爲覆按即知。除黨務經費一端，純爲政治問題可不置論外。其他收支標準，新定者實較舊制爲大進步。蓋以田賦，契稅，改爲地方稅，則地方之收入激增，在設施上自可措置裕如，而警察保安等費，既歸省庫配出，則屬其權限之所在，其施行可免中央掣肘，且前此國家預算，各省財廳同負編造之責。因各省所屬之國庫收支，原由財廳兼管，今後則省吏只管地方財政，職權之界限分明，俾免淆亂，此其種種優點之所在也。以上吾國地方財政的現狀之大略既明，茲進而專論江蘇省之財政。

1, 蘇省財政之現狀。

民國八年度，各省都依據提出北京新國會的預算，其歲入總額，是一七三，三一二，六二八元。歲出總額，是一五六，一五二，三三三元。出入兩項，雖比五年度減少，但各省均有盈無虧，以此江蘇之省庫度支，在民八以前，實能收支適合。自民八以後，中間經過齊盧之戰，實不亞於山東張宗昌河南吳佩孚湖北蕭耀南之就地搜括。故此後，蘇省負債達三千餘萬。迄今宿運依然，人民負擔尤見增加，因蘇浙兩省以地域關係，對中央政府，較之他省，在財政上，實為獨任其勞。解部款項，月有額定，而臨時墊借，又不在少數。雖此兩省，較擅農田蠶桑之利，但因水利不修，飼育之法不良，兼以天時之旱虐，人民時感飢饉之危！而公家困於款絀，只有坐視其湮廢，莫可如何也。茲就民五以來，列表比較其收支實數如後。

(年度)	(固有歲入)	(截留中央收入)	(軍費)	(政費)
十年	一二·六〇〇·〇〇〇	一二〇·〇〇〇	七·五七〇·〇〇〇	八·〇四〇·〇〇〇
十一年	一四·九六〇·〇〇〇	五二〇·〇〇〇	九·七一〇·〇〇〇	九·三一〇·〇〇〇
十二年	一四·七二〇·〇〇〇	三二〇·〇〇〇	六·五六〇·〇〇〇	一一·二〇〇·〇〇〇

十四年 缺

九·二〇〇·〇〇〇 一七·八四·〇〇〇〇 缺

在此表內，其固有歲入係包括田賦貨物稅等而與軍政費兩項相抵，逐年虧短，其截留中央收入一項，乃齊燮元督蘇時，截留中央項下之鹽稅煙酒印花官產沙田等款，年有增加，大部份爲澎漲軍費之用。及孫傳芳督蘇軍費更有增加，月支約一百四十餘萬。除由財廳按月就固有收入，解交五十萬元外，其餘則藉鹽稅常關稅煙酒印花等稅爲挹注之資。

自南京政府成立，財部另行劃分國地收支，在十六年度，蘇省之國稅實收數及地方收入數如下額。

代收國稅，（即貨物稅）七百十六萬。地方歲入爲九百二十五萬。

地方歲出，爲九百廿五萬。（數內墊借與中央百餘萬）

上項國稅收入，係解交財政部和提充軍用之數。其地方收入，如田賦，契稅等，原屬國稅；今改歸地方。至屠宰稅，牙稅，及原屬省庫收入之糟糧附稅，今已專設機關管理。全數撥充教育基金。在十六年度，其教育經費，共支二百餘萬，均不在上列地方歲出總數之內。

次則蘇省庫收入與支出，均較往昔數額激增，其原因有下列兩端：a, 關於收入者，原屬國稅之田賦，契稅，劃歸地方。而漕糧折價，每石增收二元，故其收入之數大增。

b, 關於支出者，因原屬國庫支出之省縣行政費，及警察費，財務費，均創歸省庫支出。故地方行政經費，乃見膨脹。此支出之數亦有增加也。（此二原因，已詳述于上面國地收支標準之比較內，不多贅。）

2, 今後之蘇省財政

過去與最近的蘇省經費和收入之實況，已搬述如上。其他若公債問題，已於第五講中擷明。且事實上吾國之地方公債，尙不多見。姑不具論，是今後蘇省之財政，爲吾人研究地方財政所應特別注意者。第一，爲經費數量上之趨勢，及其用途之趨勢。前者應如何支配及調和經費之數量，使各盡其用而不致有不經濟之弊。並如何利用經費以增加人民之富力，使人民雖受甚重大的負擔而不覺其苦。後者則務使經費之用途，由教育而交通由交通而公共企業，誠以公共企業，實含有社會政策之性質。積極的可使貧者均沾物質生活之幸福，消極的可使富者可少壟斷獨佔之機會。關於此兩點，蘇財政廳長曾發表其地方財政之談話。茲摘錄其中一段，以資參證。『節納地方費之用途，不論有形無形，能增進地方團體之利益者，自應規定正當之用途，但一面節約任意的支出，保持相當之限度。……培養國民富力，減少國民之負擔，蓋其國民之富力爲全世界最薄弱者，然負擔力則比各國國

民爲多。今後在消極方面，力謀整理積弊積極方面努力實行建設，度幾可期負擔減輕，富力增加，

第二，爲收入之一般趨勢，此個問題：約可分爲兩部份討論。

A 在收入之種類上言之，蘇省以地域關係，交通便利，人才集中，依照現省政府諸公之自治計劃，次第舉行，則將來地方之公營事業，不難發達，其由此類之收入，自可追蹤英德，爲大宗之收入此其一。目前中央政府奠都未久，軍政時期將終未終之過渡時代中央對於地方之補助金，自難望其撥給，而由訓政以達憲政時期之將來先總理實業計劃，逐漸完成，則民力之富厚可大增，而中央所屬稅收亦自卓有餘裕，故對於地方之補助金額，大可實現而增多。此其二。各國地方費之收入，除英國而外，其由土地而來之收入較鉅。蘇省土地肥沃，單田賦一項，如此後以調查爲基始，以清查爲中權，以登記爲後勁，繪成全省精圖，編訂土地清冊，測法定或自報的地價，做稅率的標準，則其收入自可確定而激增，且按照蘇財長張氏對十七度施政大綱增加收入之提議，對蘇省之清查戶口，盧課升轉，折糧田加漕，改定崇明縣田地科則四項。即可增收七十餘萬元，是蘇省之土地收入，當爲鉅額，以其三，其他如契稅，房捐，船捐，之整頓。商標註冊費，營業稅，之推行。其收入數

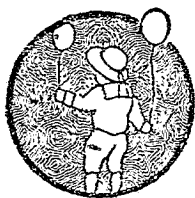
額，亦不在少數也。

B 以收入之性質言之，此後關於蘇省地方稅類，應多行直接稅，且如上述稅收種類之所期，自是適應社會政策之潮流。其純然為收入之收入類，當為減少。此外合稅項之種類與性質兩方面，均應力求單簡而劃一。務使擾商病民之苛捐雜稅，廢除淨盡。則蘇省將來之財政，庶可得而理矣。

結論

本講至此，因時間與範圍所及，已可告一結束但鑒於蘇省財政之過去與現實情況，其病癥所在，歸結起來。1, 由於軍費之預算過多，耗物力於無用之地，蓋富饒如蘇省，若收束軍備，培養元氣，盡全力以謀建設，是則地方有餘財，以謀本省人民之福利，亦即所以利其國也。2, 前此國地收支之標準混淆迨後雖劃分，而未實行。其時蘇省當局，因擴充軍力，往往截留中央之歲收而猶感不足，以致負債。今已釐定權限，劃收分支，所望主持大計之財政當局於政策確定以後，應相見以誠，持以毅力，務期推行無阻，保其威信，作地方主政者無截留中央收入之情事，而中央尤當體諒所屬鄰近之地方建設需要，墊借極力避免，否則，有名無實，覆轍不難重蹈，則此後財政安得而理，建設又何從着手耶。

地方財政學講義



一〇 江蘇省區長訓練所

第九講 確定區經費問題之研究

任何一種公共團體，無論其為國家，為地方，或為單一國，或為聯合國，或市，或區，或村。只要有公共性的，牠的生命之維繫，就是靠着公共經費。如其沒有經費去發展牠的意志之所向，則其任務與效用，根本失却，即其組織之形式，亦因以瓦解。這是很顯明的經費論之解釋。現蘇省之訓政開始，省政府依照內政部限期辦竣村里制之訓令，先着手設置介乎縣與村里之下級幹部的自治區域，並成立本所，訓練區長，故此後區公所地位，在地方自治團體中之重要，已不言而喻。而區長在受此短期的三月訓練中，為完成其訓政之才具計，對於訓政實施之理論及其方案，均已分次討論，而屬於自治課程之財政範圍內所包括之區經費問題，誠如上文所述，最為切要之圖了。

區經費應如何措籌？省政府雖未曾確定，但如蘇、浙、閩，各民廳及內政部民政司各方面已提出之籌劃方法案，及散見於出刊物之個人論著實有成議。吾人為研究此種問題之便利，及其事實之範圍與可能，只能於各方面已提出之議案與意見，分別錄舉。再加以詳細的酌量和平述。

一、屬於區經費一般提出之種類者：

1. 營業收入。

2. 公產收入，——祠產，廟產。

地方財政

3. 補助金，捐助，撥派。

4. 罰金，過怠金。

(以上為官廳之提案)

二、分別籌集辦法，而就蘇省情形提出之經費者。

1. 收回舊有自治經費，

2. 整頓地畝剔除漏賦，

3. 加征糶米內指撥自治經費。

4. 帶征自治附稅，以此四項所得，為應付目前之臨時辦法。

其有根本辦法，則為土地清理完竣之日，即開始徵收地稅，凡地稅之收入及地價之增益兩項，用為將來之基本金，

(以上為其他個人論著之意見)

台上項各議案及意見，經內政部審議之結果，而得一解決之方，即『由內政部定一標準，以便各省在此範圍內就地方情形確定具體辦法……：……由內政部擬定大綱，通令施行』，此種提綱挈領之『定標準』解決法。索其理由，就是：1. 各省有其特殊情況，故上列提案中之收入種類，殊不一律。2. 收入額過微小，及數量無固定性。

申言之，就如有固定之數量者，約爲祠產，廟產，補助金，攤派，之收入。至如營業收入，亦比較不固定。其有罰金，過怠金，捐助，在數量上實毫無固定之可能。據此其數量較大，且可確定其數額者，厥爲田賦附征。其條件則以不超過原額百分之五十，而以取消一切苛捐雜稅爲原則，庶使人民不再加重負擔。總上各種區經費問題而比較之，當以後者爲臨時應付之較良善方法。

就蘇省之特况觀之，在舊時之苛捐雜稅，未盡裁撤以前；倘又另征自治附稅，實無異陷人民之經濟力於絕境，因年來旱虐，蝗患，匪警，紛至沓來。在此民不聊生之時，而自治事業，尙無頭緒，人民富力，毫無增進之際，若重增新稅，直使人民無噍彼之餘地矣。如以田賦附征爲事易舉，而數額與最易確定與較寬等，則未免過於蔑視現時農民經濟之艱危。誠以自治是爲人民謀福利，且此種賦稅在理論上本爲取之于民，仍用之于民。惟在此哀鴻遍野，嗷嗷待哺之期，所謂救死惟恐不暇，奚暇治禮義。是自種籌集之方。甚非善策。但此種新稅，已經民政會議決議，法理上吾人自應遵守，惟研究此問題者，對此亦不得不稍加詳述也。

其次如收回舊有自治經濟問題，在地方黨務費未謀得抵補之經費以前，事實上當不易調理，且爲數既微，無裨于事。故綜合以上關於蘇省區經費之確定的議案及意見，最善者，莫如就年前加征糶米內指撥。且該案之實行，原已提出原額四分之一爲補助地方經費之用。若續行提補，于省府之財源

，亦或不致大感困難，在人民經已有可能的負擔，亦不致再有新稅負擔之憂。

其他如整頓賦稅之收入。在賦稅公平之原則上，及其負責辦理之應有役務金上言之，其增益之田賦，劃歸自治經費，自甚妥當。更如蘇財政府廳長張氏提議按照十七年度施政大綱增加收入計劃案，其關於整理舊稅之清查戶糧，釐課升轉，折糧田加漕，及改定崇明及新設置之啓東田地科則四項。約可增收七十餘萬元。若最近的將來實行，按各縣之增收額，分別提出百分之幾，劃歸自治經費，在未實行徵收地稅之前，此亦一臨時辦法中之一項也。

在此地方自治限期辦理，區公所亟待成立之時期，經費當應早有確定，但于未確定經費來源之補救方法，只有逕行短期借款，以資挹注。三數年後，土地清理完善，依照平均地權之原理，徵收地稅，則區所經常費用之根本久計，可迎刃而解矣。

最後如公債一途，按諸自治發達之國，其發行額，通常超過總收入三四倍，且其利弊全視其用途如何而決定。吾國開創地方自治，未始不可利用公債以爲區經費之始基。惟因地方自治既在開始期，地方信用當等于無。吾人實不易有所論列也。

歸納起來，蘇省有其地理上，人文上，及經濟上之特種情況。且如江北江南各縣屬，又有如上述之各種特質。故對於各縣屬區經費之確立問題，只有遵守將來內政部所制定之大綱，以審察周祥之旨而決定之爲宜。非吾人在此討論時間中所能期其正確也。

附註：依課程剛要之編訂，本講原列在第十講，但因第七八兩講係合編。故次序縮短了。

55

75 = 100