

內務部編定

地方自治講義

泰東圖書局印行



內務部編定

地方自治講義

泰東圖書局印行



地方財政學要義講義



# 地方財政學要義講義目錄

## 緒言

### 第一編 概論

#### 第一章 中央國家與地方團體之區別及關係

##### 第一節 共同團體與公共團體

##### 第二節 中央國家與地方自治團體

##### 第三節 地方團體之種類

##### 第四節 一般自治團體之職分組織及各國之地方制度

### 第二章 地方財政

#### 第一節 經濟之種類

#### 第二節 各種類經濟之關係

第三節 財政之特色

第四節 財政在國民經濟上之價值

第五節 財政之要素『內容』

第六節 地方財政與國家財政之關係

第三章 地方財務行政之制度

第一節 概論

第二節 預算制度

第三節 出納及金庫制度

第四節 決算制度

第二編 地方經費論

第一章 概論

第二章 國費與地方費

第三章 各國之地方費

第四章 中國之地方費

第五章 地方費之一般的趨勢

## 第三編 地方收入論

第一章 概論

第二章 各國地方財政利用之收入

第三章 各國地方公營事業之收入

第四章 各國之地方使用費規費及特別賦捐

第五章 各國之地方稅收入

第六章 贈資及補助金

第七章 各國地方雜收入

第八章 各國地方收入之非常補充

第九章 各國地方收入之總覽

第十章 各國地方收入之趨勢

第十一章 中國之地方收入

第四編 地地公債論

第一章 概論

第二章 各國之地方公債

第三章 中國之地方公債

第五編 國家公債論

第一章 概論

第二章 公債論之位置

第三章 公債之意及目的

第四章 公債用途及其競爭財源

第一節 填補歲計缺乏之際

第二節 充非常事變費之際

第三節 擴充新事業費之際

## 第五章 各國公債之沿革

第一節 歐美公債

第二節 日本公債史

## 附錄 金庫條例及會計法

地方財政要義講義 目錄

# 地方財政學要義講義

## 緒言

地方財政學者。研究地方自治團體之財政之學問也。地方自治團體財政學。與中央國家財政學。合而成財政學之全體。地方財政學之原理。與國家財政學之原理相異者固多。而相同者亦復不少。二者之間。關係綦密。故欲研究地方財政學。勢不可不兼及國家財政學。此地方財政學內容複雜之原因。一。現代財政學於行政法學之性質。及公共團體經濟學之性質之外。尚帶有國民經濟學之性質。及社會政策學之性質。易詞言之。即現代財政學。一。須研究預算決算會計行政之法理。二。當研究公共團體財用之來源。三。當研究財政伸縮與國民全體經濟之利弊。四。當研究財政與社會之關係。以上四方面之研究之必要。國家財政學及地方財政學相同。而地方財政學對於後二方面。猶當特別注意。蓋因地方自

治行政。多屬文化的、即教化保育之行政也。此地方財政學內容複雜之原因二。我國地方自治創辦伊始。國家稅與地方稅尙未劃分。故居今日而研究地方財政學。不能徒作解釋法令之研究。而不得不作立法的研究。此地方財政學內容複雜之原因三。各國地方自治之進步日盛一日。地方財政政策。亦隨時隨地而有變化。我國今日當創辦地方自治之始。欲研究地方財政政策。自不可不採取他國之事實。以資考鏡。而收事半之倍功效。此地方財政學內容複雜之原因四。總此四因。則地方財政學內容之複雜。可以想見。而欲於六個月之短期間中。申述其要義。且求其能適於講習員將來傳習之用。其爲難事較然明甚。欲除此困難。唯有請講習員於講義之外。項考察本省地方經濟之情形。社會習慣。或廣搜關於地方財政之著作。報告及統計等。自行研究。以補講義之缺漏而已。故愚不惜抽取數時間於講義開始之前。與傳習員諸君討論地方財政學研究之目的、範圍、方法、及資料等。以供諸君自己研究之參攷。此等討論從一方面言之。或較講義本體爲重要也。

一 地方財政學研究之目的 地方財政學研究之目的。最主要者有五。



一 闡明國家與地方團體在國民經濟上之關係。由法理上言之。地方團體雖立於國家權力之下。對於國家有隸屬之關係。然由經濟上言之。則地方團體與國家同為獨立之經濟主體。在國民經濟上處於對等之地位。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上之單位之一種。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也。明乎國家與地方團體之經濟的關係。則國家與地方團體。交爭利之事可以不與。

二 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適用者。如土地收入之注重。直接稅之增加等皆是。

三 通達地方財政之技術。地方財政上之技術。如預算決算及會計等。雖與國家財政大略相同。然亦不失為地方財政學研究之一目的。

四 通達現今各國地方財政之狀況及趨勢。以謀地方財政之改良進步。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。借助他山。以資砥礪。自屬當然。

五 知悉未國各地方之經濟及財政的事實。蓋學理及技術之實施必以事實為根據也。

二 地方財政學研究之範圍。地方財政學研究之範圍。視其研究目的如何而決。試就上述主要目的言之。地方財政學研究之範圍。至少有如左列。

- 一 地方團體與國家之區別及關係。
- 二 地方財政與國家財政之性質。
- 三 地方財務行政之制度。
- 四 地方經費論。
- 五 地方收入論。
- 六 地方公債論。
- 七 各國地方財政之狀況及趨勢。
- 八 中國各地方財政之狀況及趨勢。

三 地方財政學研究之方法 財政學兼有行政法學的、經濟學的、及社會政策學的性質。故地方財政學之研究方法，亦可分爲數種。

一 法律學的方法 所以研究地方財務行政之組織及運用。

二 經濟學的方法 所以研究地方財政在國家經濟上、及國民經濟上之地位性質、及對於二者之關係。

三 比較的方法 所以研究各國地方財政制度及實況異同之優劣。

四 統計的方法 所以研究各國及中國地方財政之盈絀順逆及虛實。

四 地方財政學研究之資料。

一 著作

賈士毅著

民國財政史

胡鈞著

中國財政史

小林丑三郎著

財政學提要 陳啓修譯

小林丑三郎著

地方財政學 姚大中譯（但錯誤極多）

堀江歸一著

財政學 有中文譯本

島林他三郎著

地方自治釋義 有中文譯本

宇郡宮鼎著

財政學

木多精一著

地方財政問題

拉持肯著

地方財政學

井上友一著

自治要義

日文課本

二 報告及類書

財政淵鑑

財政說明書（經濟學會出版）

民國二年度預算說明書

### 三 統計及辭書

英文政治年鑑

## 第一編 概論

### 第一章 中央國家與地方團體之區別及關係

#### 第一節 共同團體與公共團體

人類生於斯世。不能孤立。必結爲團體。而行社會的生活。蓋人類生而有三種天性。雖欲不結團體而不能也。(一)社交性。人類若孤立於世。若魯濱孫之居絕島。雖或亦能在物質上自全其生。然精神上必不能暢滿。證吾人平日索居則寡歡之恆態。當知其然。故吾人當太古之時。則聚羣而居。及文化稍進。則聚家族而處。洎文化更進。則成部落成國家。此皆各國歷史上之事實。所證明而不容或疑者也。(二)競爭性。驟觀之。似競爭性與人類之團體的性質相背馳。然慎思之。則知二者實相爲表裏。惟其有競爭性。斯其所以不得不團結。蓋個人之體力智力皆有一定之限量。且各人之間。亦不大相遠。故當其與他人競爭之時。不能操必勝之數。

於是乃結合相親相善者而爲一團。以擴大其競爭力。而行團體或階級競爭。與爭者欲謀抵抗。亦相率而結團體。團體既多。則此團體與彼團體。又本其競爭之天性。而行競爭。當此之時。欲操勝算。必不可不擴大其團體。於是人類始聯合其相親相善之團體。而成較大之團體。由此遞進。遂發生現今各種之團體。此亦歷史學及社會學之所明示而無庸或疑者也。(三)

多欲性。人類之欲望無限。人類之所以異乎一般動物者在此。文明之源泉亦在此。人之初生。欲望甚爲簡單。殆與小兒無異。惟有充飢求暖等生理的欲望而已。年齒漸增。則嗜欲日多。文明漸進。則欲望亦日增。於是發生所謂地位的欲望。及奢侈的欲望。地位的欲望者。維持個人之地位。即體面之欲望也。奢侈的欲望者。與個人之生理及體面皆不相關之欲望也。惟名利與權勢實爲地位的欲望。及奢侈的欲望二者集中之所。然欲滿足此等欲望。斷非一個人之微力所能企及。故不能不通工易事。以期各個人欲望之能互相滿足。於是羣居之要生。而互助之實舉。而現今各種團體。乃不得不逐漸發生焉。此又歷史學及經濟學之所明證。而不容疑也稍疑者也。是故團體之生。蓋由於人性之自然。

團體者。多數人類所結合之單一體。所以達多數人之一定的共通目的者也。團體雖為多數人之所結合。然結合之後。却自成一單一體。與團體分子之各個人之無組織的集合不同。猶人類在生理學上本為各個單獨細胞之所結合。然其結合之後。固自獨成一體。與各單獨細胞之無組織的集合不同也。組織團體之人類。必有一定之共通目的。否則不成其為團體。例如戲園中之羣集。因無一定之共通目的。故不得為團體。而戲園因有營業上之共通目的。故得稱為團體是也。團體既有一定之目的。當然不能不有活動。以達其目的。既有活動。當然不能不有團體之機關。以發表其意思。此種機關。對外則代表團體以行種種之活動。對內則對於組成團體之各員。施行命令懲戒之權。故團體者由多數個人組成之單一體。有一定之共通目的。依其機關而行對內對外種種之活動者也。是故團體雖非自然人。然其具有人格而為自主自存之目的之主體。則固與自然人之具有人格而為自主自存之目的之主體無以異也。

團體之中。依其組織目的行為。及經濟經理之異同。分為共同團體。及公共團體兩種。試述二

者之差別於左。

一 組織上之差異 共同團體係由組成分子之各個人以同種利益爲目的。根據法規。各依自由之意思表示而組織之者。對於不願爲其團體分子之人。不能強制其加入也。如普通之營利團體。及學術團體等之組織。即其明例。公共團體則與此異。係合利害相異之各種職業之人。不俟其各自意思之表示。而依一般需要之名義。強制其加入而組織之者。例如國家是也。共同團體與公共團體於組織之時。既異其方法。故在組成之後。不得不異其意力。共同團體之組織分子。皆以同種之利益爲目的。故共同團體之意力。僅爲團員之意思之總合力。公共團體之組成分子。利害本異。全賴公共團體。依一般需要之名義而統之一。故公共團體之意力。不得不有特殊之力。而與團員之意思異其性質。是故共同團體之意思。與其團員之意思。僅有分量之差。而公共團體之意思。與其團員之意思。則有性質上之別也。要而言之。共同團體係自由的組織。而公共團體則爲強制的組織也。



二 目的上之差異 共同團體之主要目的。在爲團員之共同利益。對於團體外之第三者。而行種種活動。換言之。即在收團外之利益。以爲團體及團員之利益。公共團體之主要目的。在對團體內之團員。而行種種活動。以預防各團員之危害。統一或調和其利害。而謀增進全體之幸福。換言之。公共團體之主要目的。在行團體內之統治。而對外之活動。特其附屬之目的而已。即有時公共團體。在團體內經營公共營利事業。外觀之似專與其顧客即第三者逐什一之利。然其顧客。即屬團員。二者之利益殆相一致。非欲以顧客之損失。增團員之利益也。

三 行爲上之差異 共同團體係自由的組織。爲團員者可任意加入團體。或退出團體。有利則入。無利則出。故共同團體之團員。皆爲以同一之利害爲目的者。團體之一般需要。與團員各個之利益。常能一致。故團體之行務。不必強制團員之意思。公共團體則不然。本係強制利害相異者而爲一團。以一般需要之名義。達一般利益之目的。故團體之一般需要。與團員各個之利益。不必常屬一致。其不一致之時。若團體欲爲確

實可靠之一般利益。施行其職務。則勢不能更顧及個人之意思。且往往違反其意思而斷行之。故有時乃不得不強制個人之行爲。此種強制的行爲。在公共團體中常見需要。故亦可視爲公共團體之一特色。

#### 四

經濟經理上之差異。共同團體之職務。與團員之利益常相一致。故共同團體之經濟經理之原則。係先詢團員之意思。及其需要而定應提供之行務。行務既定。然後協定行務之代價。既得代價。而後實行行務之提供。例如一定之營利公司。欲設分店於某處。必先經股東大會之議決。議決之後。然後協定設立分店之費用。應如何分擔。及應增加之股本。應如何招集。協定既妥。始實行撥支費用。或收取股本。最後乃實行設立分店焉。公共團體之經濟經理。則與此異。公共團體之行務。既不免有強制的性質。與團員各個之利益不必一致。則其行務所需之費用。勢必不能一一向團員徵求意思。而後決其額數。或定其徵取之方法。蓋團員對於己所不欲之行務。必不肯分擔經費也。故公共團體之經濟經理。大抵單獨決定經費之額數。及其徵收之方法。對於團

員依一般需要之理由。強制其分擔。而不復問各團員之是否情愿。此亦公共團體之特色也。惟公共團體對於團員爲統治之主體之外。亦常以經濟的獨立人格。對於他團體之個人。及本團體之個人。而有種種經濟行爲。故公共團體之經濟經理。除大抵依上述原則進行外。亦常依普通交換經濟之供求原則。而行種種經濟行爲也。

要之共同團體。與公共團體之區別。在團體對於團員有無反於團員意思之絕對的命令強制權。易詞言之。即公共團體者。有統治權之團體也。共同團體者。無統治權之團體也。

## 第二節 中央國家與地方自治團體

公共團體之中。復因其目的職分範圍及強制力等之差異。而可分爲數種。其中最重要之分類。爲中央國家與地方自治團體之分。吾人研究地方財政學。對此二種公共團體之分別。尤當特別了澈。庶幾不至發生概念上之混淆。故特設一節以討論之。

中央國家與地方自治團體之區別何在。關於此問題。古來論者極多。至今猶未見一致。茲舉

其中最重要之學說七種於左。

一 領土權處分有無說 謂國家與地方團體之區別。在處分其領土之權之有無。有此權者爲國家。無者爲地方團體。此普洛士之主張也。然由各國現任之事實觀之。此說不能爲正當。蓋一方面現今各國制度上。一地方自治團體之區域有變更時。或一地方自治團體與他地方自治團體合併而歸消滅時。大抵須得其地方自治團體之同意。至少亦須詢問其意見。不能純任中央國家之主持。甚至有規定地方自治團體得依自己之意思。將其領土畫歸其他地方團體作爲其領土之部分者。例如日本町村制第二十九條第二項之規定是也。他方面現今聯合國家內之各國。有時亦無處分其領土之權。例如從前德意志聯邦國之憲法規定。各邦領土之變更須依聯邦國立法之程序。始得行之。而聯邦國參議院之議決。除普國外。無一國可以獨立左右之者。故德國各聯邦除普國外。可謂無變更其自己領土之權也。由此觀之。則地方團體與國家之分。不能以領土處分權之有無爲標準也明甚。

二 組織變更權有無說 謂有依其固有之法律獨立執行其政務之權限。及依其固有之法律獨立定其組織。即有憲法之權限者。爲國家。無此種權限者爲地方自治團體。此邁爾格之說也。此說雖或足以說明普通單純國家。與其國內之地方自治團體之關係。而不足以明聯邦國內之各邦。與各邦內之地方自治團體之區別。蓋聯邦國內之各邦。普通學者。皆承認其爲國家。而事實上此種國家不必常有上述之憲法變更之權限也。例如德意志從前聯邦國中。各邦民事刑事裁判所之組織等。皆由中央聯邦國家之法律定之。各邦無此權限。又如瑞士國及美國。皆依中央聯邦國家之憲法規定。各邦皆須維持共和的組織。不得改爲君主的組織是也。又地方自治團體於一定程度內。亦得依其自主權而定種種公約。即以法律獨立執行其政務。非全無變更組織之權者可比。蓋不如是則不成其爲自治也。由此可知凡國家不必皆有獨行定其機關或組織之權限。凡地方團體亦不必毫無此種權限也。

三 自己固有之命令強制權有無說 謂不依代理人之資格。全以自己之名義。及固有

之權力。執行命令強制者。爲國家。依被付與人之資格。執行命令強制權者。爲地方團體。易詞言之。即國家者。有固有之統治權者也。地方團體者。依國家之付與而始有統治權者也。然第一聯合國家之統治權。如從前之德意志。及現今之美國。明係由各邦所付與者。此屬一種繼受權。不得謂爲固有。若謂此爲固有。則由地方團體已身觀之。由國家繼受而來之統治權。亦不得不謂爲固有矣。第二或謂固有之意義與權利之歷史的起源無關。僅指以自己之名義行自己之權利而言。然地方自治團體之統治權。亦未嘗非以自己之名義作爲自己之權利而行之。蓋不但事實上地方團體之租稅徵收權。及強制執行權。皆以地方團體自己之名義行之。且理論上地方自治團體之統治權。雖係國家所付與。然一旦付與之後。即不得不歸屬於地方自治團體自己之名義。揆諸付與二字之本義。固應當作如是解釋也。

#### 四

國際法上權利主體說 謂國家與地方團體之分。視其在國際法上有無權利主體之地位。易詞言之。即視其在國際上是否爲人格者。有此地位者爲國家。無者爲地方

團體。此勒姆之說也。此說在事實上雖足以識別國家與地方團體。然不足以明國家與地方團體之本質。蓋謂國際法上之權利主體爲國家。猶謂人類社會之主體爲人。殆以問題答問題。於本問題之解決固無所裨也。且無國際法以前。豈無國家。若國家之性質待國際法而後定。則孤立時代之國家。將何以爲認識之標準。總之此說不陷於以問答之弊。則必有理論顛倒之嫌。故不足取。

## 五

目的廣狹說。羅進謂以增進國民全體之利益爲目的者。爲國家。以增特定之地方的利益爲目的者。爲地方團體。布利耶謂國家有廣狹之目的。地方團體則否。二說皆屬於第五說。以目的之廣狹。求國家與地方團體之區別。從實際上觀之。不能不謂爲有半面之真實。然國民的利益與地方的利益之間。僅有分量上之差。而無性質上之別。以是而分別國家與地方團體之異同。其結果將不免謂目的微少者爲地方團體。目的廣大者爲國家。豈有是理。且目的上之限制。不僅地方團體有之。即聯邦國內之各邦。亦動受制限。其目的之範圍。或且與最發達之地方自治團體相等。若僅從目的

上言之。果將何以判二者之異同乎。故此說亦不可從。

## 六

監督有無說 耶利溫克謂關於一切之事項。能毫不受他人之監督而執行之者。爲國家。關於一切之政務。立於他人監督之下而執行之者。爲地方自治團體。此說不能謂無片面之真實。然一方面地方團體未必事事受國家之監督。絲毫不能自由。因地方團體中。亦有所謂任意事務。其履行與否。可任地方團體之自由處置也。他方面聯邦國之各邦之行政。雖未必受中央國家之指揮許可。然其行爲苟與中央國家法規相違背。則中央國家亦未嘗不可以強制其撤消或改變。是其結果。亦不啻立於中央國家監督之下。故監督之有無。不足以明國家與地方團體之區別。

## 七

主權有無說 此說最舊。然亦惟此說爲比較上最能說明國家與地方團體之區別。近來學者所以棄而不取者。蓋因主權一語。意義屢變。或以指國家對內之積極的統治權。或以指國家對內之最高權。或以指國家對外之消極的獨立權。所指極不統一。故以主權之有無。爲國家與地方團體區別之標準。推理之結果。每至不可通。以愚所



見主權一語。應專指國家對外之一種消極的獨立權。易詞言之。主權者。一國除依其自己之自由意思之外。對於他國不受命令強制之獨立權也。以此權之有無。觀察國家與地方自治團體。則知前者有此權。而後者無有。聯邦國中之各邦。雖受中央國家之命令強制。然皆依其自由意思締結條約。或制定憲法。而後如此。非如地方團體之本來。即受國家之命令強制。故不得以聯邦國中之各邦。受中央國家之命令強制之事實。而謂各邦與各邦內之地方團體之性質。不能依主權之有無。而爲區別也。由此觀之。則國家者。除依其自己之自由意思之外。對於他人不受命令強制之公共團體也。地方團體者。雖及於其自己之意思。亦不得受他人之強制。故國家可以強制地方團體。地方團體不能強制國家。國家爲最上級公共團體。地方團體爲下級公共團體。上級者強制或命令下級者。下級者不得不服從其強制命令也。國家與地方團體在法律上之關係。大略如是。

### 第三節 地方團體之種類

地方自治團體可依其目的之廣狹。或事實之分量如何。分爲數種。欲明各種地方團體之性質。不可不知各種地方團體發達之順序。故略述如左。

國家爲最高最強之公共團體。有遂行其國體內一切職分之權能。然國家之職分甚多。欲不  
論巨細一一依集中央行政而遂行之。實甚困難。勢不得不畫分其職分。及經濟經理之一部。  
使在地方遂行之。於是始發生地方的行政。然此時之地方行政。大抵仍由國家直接定其需  
要。且以自已之財源充填之。故此時之地方行政部。僅爲國家之機關。不得謂爲地方的獨立  
自治體也。然當國家分設行政機關於地方之時。各地方已因社會上之必然的要需。發生多  
數小共同團體。且此種小共同團體之事務中。已有類似國家組織分之公共事務。故此種小  
共同團體之性質。與單純之共同團體不同。蓋即所謂原始的地方自治體也。此種小共同團  
體之共同目的日益擴張。則國家之行政亦隨之發達。國家之行政日益發達。則國家愈不勝  
其煩重。而思利用此種原始的自治體。以輕減其負荷。於是國家始一面確保關於此種原始  
的自治體固有之地方公共事務之自治權。一面又委任地方自治團體以遂行一般的或特

別的職分之權。由地方自治團體方面觀之。前者爲固有事務。後者即所謂委任事務也。

厥後各國政治的及經濟的情狀之發達。與時俱進。各地方之團體。亦各因之而有種種之變遷。每遇其團體內有新職分之需要發生之時。或則依國家之默認或明示。將新職分加附於其固有行爲範圍之內而行之。或則不以之附加於自己固有行爲範圍之內。而使國家或上級地方團體担任之。或則設特別之地方共同組織以應付之。其狀不一。此種特別之地方共同組織之中。亦分二種。一爲舊存之地方自治團體。互相聯合而成之合夥。一爲因應特種需要從新組成之獨立目的之共同團體。前者之例。如道路合夥。救貧合夥之類是。後者之例。如學校合夥。寺院自治體堤防合夥。及水利合夥之類是也。以故歐洲各國於原始的自治體之外。漸發生多數複雜之特別自治團體。此種特別自治團體。雖其職分。僅在輔助主要的方面。自治團體行其特別事務。然固不失爲地方強制團體之一種也。

厥後各國文化愈進。地方事業愈益發達。地方自治團體應盡之職分。日益擴張。原始的小自治團體。漸有力微不能勝任之勢。於是國家與原始的小自治團體之間。始加設一種中間的

地方組織。國家對於此種中間的組織。一面與以公共的職分使擔任國家之地方行政之一部。一面又使其在國家法制之範圍內。經營自治行政及獨立經濟。此種中間的地方組織。即現今所謂上級地方團體是也。各國之府州縣郡等屬之。

其後國家生活愈益發達。國家之政務亦愈益擴張。除軍備外交法律等事項外。關於國民經濟及社會政策方面。亦發生種種需要。國家不得不有種種設施以應之。而又苦於範圍過廣。難於單獨應付。不如與有關係之團體協同動作。反爲得策。於是國家始認許特種團體之組織。限定一定之目的與自治及獨立之權。使其行使國家之強制力之一部分。例如商會農會同業合夥。災害老廢疾病保險合夥等。卽屬於此。此種合夥既不以地方地住民爲基礎。亦不以隣保團結爲條件。故不得稱爲一般地方自治團體。及特別自治團體。而以稱爲特種目的之公共團體爲宜。由是觀之。地方自治團體之種類。可謂複雜。顧種類雖多而性質上則皆有左列之共通要素。

一 有公法人之性質。易詞言之。卽不僅爲國家行政上之機關。而且在公法上承認其有

行使一定之自主權之權利也。

二 其職分有公共的性質。易詞言之。即其職分在遂行屬於國家公共事物之統系內之事務。

三 其所屬地域以國家領土之地方的部分爲界限。

四 其所屬人民以國家人民之一部分爲界限。

五 對於有限的人民。得行國家所分與之強制權。

六 經營獨立之經濟。

各種地方自治團體。雖皆具有上述之共通要素。然其目的之廣狹。及事務之多少。則各有不同。試以此爲標準而行分類。則地方自治團體可分爲三大類。

一 一般地方自治團體。即狹義之地方自治團體。屬於此類之地方自治團體。有對於該地方團體之全領域。遂行地方上一般公共事務之權能。且保有一定之自主權。普通之上級下級地方自治行政團體。如府州縣郡市區町村等是也。

二 特別自治團體 屬於此類之地方自治團體。僅有對該地方團體之全領域直接或間接。遂行地方公共事務之一部之權能。其目的在輔助一般地方自治團體之事務。例如水利合夥、道路合夥、救貧合夥、學校合夥、等是也。

三 特種目的之自治團體 屬於此類之地方自治團體。係爲達國民經濟上及社會政策上之特種目的而組織之者。僅對於地方人民之一定階級。有相對的強制力而已。例如商會、農會、同業合夥、等是也。

由廣義言之。以上三類團體。皆得稱爲地方自治團體。然通常所謂地方自治團體。皆指狹義之地方自治團體。卽第一類之地方自治團體而言。吾人現所研究之地方財政。亦指一般地方自治團體之財政而言。吾人欲了解一般自治團體之性質。不可不明識其與第二及第三類地方自治團體異同。

一 一般及特別地方自治團體。皆爲領土團體。而特種目的之自治團體則否。領土團體者。謂其強制力。可以及於該地方團體領域之全體。及該領域內之人民之全體。易詞

言之。即以國家所許可之最高權。臨於該領域內之不動產。及本籍客籍之個人。僅依此等不動產。及個人存在於該領域之事。實使其負諸般之義務者也。反是。因各種特別目的。而被設立之公共團體之強制力。則有一定之限制。通常其範圍。僅及於該領域之一部。縱令有時範圍頗廣。涉於該領域之全體。亦惟對於特定之時之不動產。及與團體目的有關係之特定地點。行其強制而已。故一般及特別公共團體。有類似國家最高權之絕對強制力。而特種目的之公共團體。則僅有有限及有條件的強制力。

二 一般地方自治團體。除由國家委任之行政事項之外。依法律之規定。保有自由行動之範圍。在此決定之範圍內。不但得企圖任意之職分。且得獨立遂行其認為必要。或有利之事業。故此類地方自治團體。隨時代之變遷。得變化其職分之種類及數量。其職分之發達。日新不已。頗類於國家之職分。反是。特別地方自治團體。及特種目的公共團體。則僅有最初指定之職分。不能隨時變化也。

三 一般地方自治團體。關於實用之種類及賦課。依其自主權之作用。有一定之獨立權。

能。特別自治團體及特種目的團體。則僅在遂行被指定之目的時所必要之範圍內。對於團體各員有強制之力。故於明示之目的以外。不得賦課諸般之負擔。

由此觀之。可知一般地方自治團體。在國家組織之內。爲國家之行政單位。得營自己之經置。分國家領土之一部。以爲其領土管轄其領土內之民衆一切。皆與國家相類似。而與特別及特種目的之公共團體皆有不同也。地方財政學所欲研究者。在此種一般地方自治團體之經濟經理。

#### 第四節 一般地方自治團體之職分組織及各國之地方制度

一般地方自治團體。一方面有其團體固有之事務。一方面有國家委任之事務。且其目的。爲普遍的。故一般地方自治團體之職分。亦係普遍的。且得隨時勢之變遷。而爲伸縮。欲列而舉之。頗勞困難。然從財政學上觀之。似宜分地方自治團體爲兩種資格。以便分別觀察其職分。

一 地方自治團體。以地方團體行政者之資格。在其自治權範圍之內。得施行固有或國家委任之種種職分。其範圍之廣狹。隨時隨地而有不同。在最發達之地方自治團體中。除外



務行政外。其職分之廣狹不亞於國家。其內容應歸自治行政法之研究。茲不詳釋。

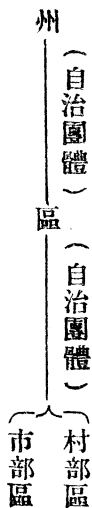
二 地方自治團體以獨立之經濟主體之資格。得經營獨立之經濟。故地方自治團體。除上述行政的職分外。又有種種經濟的職分。與普通之財務行政無關者。例如關於所謂私經濟的收入等等之職分是也。

地方自治團體之組織。無論其以團體行政者之資格。或以獨立之經濟主體之資格。皆當循普通團體之原則。有二種機關。(一)決定及監督之機關。由與該地方團體之人民之代表者組織之。此種機關。普通大抵為該地方團體之議會。或參事會。(二)行政及執行之機關。大抵由該地方自治團體之人民選任之。例如各該團體之長是也。關於行政及執行機關。採取合議制之國。亦復不少。例如吾國縣自治法中之縣參事會是也。

各國地方制度。因各有其特別之歷史。極不一致。頗難舉其綱領。顧地方財政學中。往往有引證各國地方財政狀況之事。若欲明各國地方制度之組織。恐不免隔膜難通。茲故就與我國地方自治研究上有關之重要各國。述其地方制度之系統。明其系統中。孰為地方自治團體。

孰為國家行政區劃以供財政學上參照之資料。至於其詳則別有「各國地方自治要義」之講義在。

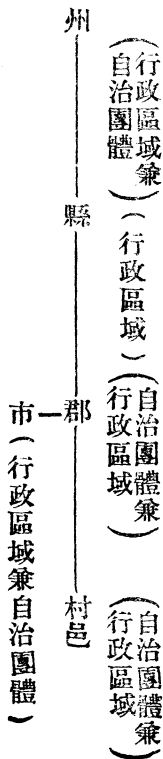
### 一 英國



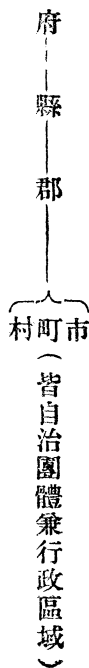
### 二 法國



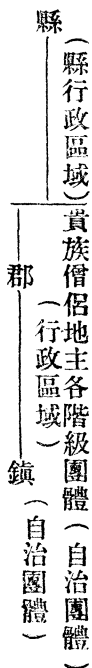
### 三 普國



#### 四 日本



#### 五 俄國(舊制)



#### 六 中國



(後三者事實上雖有基礎。現行法制上尙未承認其為自治團體。)

據此以觀。可知各國地方制度。在形式上無大出入。惟在事實上。則或注重官治。或偏重自治。各有不同。今為明各國地方自治組織之異同。以備財政學上之參攷起見。試述各國地方自

治之特色於左。

一 由行政機關言之。英國制與德法制即所謂大陸制。適相反對大陸主義。嚴定中央行政事務。及地方事務之區別。前者使在地方行政區域內。中央政府所認定之中央官吏掌管之。後者大抵使地方自治團體之公吏任意掌管之。此種公吏。雖大抵皆受中央政府之監督。然固與在地方行政區域內之中央行政部。異其性質及種類也。英國制則不然。各地方行政區域中。並無國家官廳與地方團體之對立。在大陸諸國中。應歸國家的地方機關掌管之。地方行政事務。亦與地方團體之自治事務同時使地方團體之機關掌管之。而稱此種地方團體之事務會曰地方行政廳。以故在英國各地方中。不能發見國家之行政官吏。及國家內務行政之地方的事務。不但法國之縣知事郡長。及普國之州知事縣知事郡長等。國家之地方的行政官吏之制度。爲英國所無。即英國現在之地方行政廳長。如州監市長區會等。亦皆僅有一種性質。非如普國之市長。及法國之邑長等之兼有國家行政機關。及地方團體行政機關之兩種性

質也。要之。英國制爲分權的自治。大陸制爲集權的自治。

## 二

由關於地方行政權之立法言之。大陸制採用概括主義。依一般許與法。以地方行政權。付與地方自治團體。地方行政團體之負。故凡與此種原則之條文。或精神不相違背之事務。而又不屬於中央官府之官制者。使地方團體得依便宜行之。反是若英國制取列記主義。由中央立法機關。將應屬於地方行政權之職務逐項逐條特定之。附以精密之條件。凡在條文範圍外之事務。除別經國家立法之程序外。地方團體不得舉行。要之。英國制採取中央嚴格立法主義。大陸制則採收地方自由解釋主義。

## 三

由國家之監督言之。大陸制爲集權的自治。採用概括的立法。故不能不用行政的監督。例如法國。國家對於地方行政之監督。頗爲嚴厲。蓋既由一般許與地方自治團體以廣大之權力。故對於地方團體之行政作用。自不能不由中央行政機關。加以嚴密之監督。地方團體對於中央委任之事務。怠慢不舉。則督勵強制之。地方團體用監地方行政權。侵及中央行政之範圍。則防止之。地方團體之苛稅。地方財政之紊亂。則

禁遏整理之。因不若是。則難免流弊百出也。普國本亦採行政的嚴格監督法。與法國同。後鑑於國情之變化。始倣英國制。採用寬放的監督。以謀地方自治之發達。英國制爲分權的自治。採用列記的立法。地方團體行政之自由範圍甚狹。故從前國家對於地方行政。除關於重要財政。須經國家之認可及檢查外。幾毫不加以監督。然近來因經濟上及社會上之情形日益發達。地方團體之行動日趨複雜。國家對於地方行政漸加以強重之監督。例如重要財務。如公債等必經財政部及地方之認可。地方團體對於教育行政。衛生行政。若有曠廢。國家可設專務委任使行必要之處置。而以支出之經費。強制地方團體負擔之。凡此種種皆英國對於地方自治漸取嚴格的監督之證據也。

#### 四

由專務吏員之制度言之。大陸制大抵爲集權的。徧於官治主義。故專務吏員及議員有俸給者居多。英國制爲分權的。徧於民治。故專務吏員及議員大抵爲名譽職。普國倣英制。亦以無俸給之名譽制爲原則。

以上關於各國地方制度之統系及特色。雖語焉不詳。然其大概略盡於此矣。地方財政之研究。與地方制度之組織。頗有密切之關係。不可輕視。

## 第二章 地方財政

### 第一節 經濟之種類

人類生而有衣食之欲。寒思衣。飢思食。得之則生。不得則死。人類又生而有意識。有思想。恆較量得失。計算利害。棄勞取逸。避苦就樂。具此二因。故人類無時不在汲汲謀衣食。孜孜計利害之中。此種較量利害。以滿所欲之行爲。在經濟學上稱爲經濟的行爲。詳言之。經濟的行爲者。獲得有價值的物件之有意識的行爲也。空氣日光雖足以滿足吾人生存之欲。然其量無限。可以不勞而獲。對於吾人。不生價值。故呼吸空氣。晒取日光之行爲。不得爲經濟的行爲。吾人偶散步於海濱。而忽獲真珠。真珠雖有價值。然吾人之拾得。係出於無意識。非欲拾得而拾得之者。故偶獲真珠之行爲。亦不得爲經濟的行爲。經濟行爲。既爲計較利害。即犧牲與獲得以滿所欲之行爲。故當然有一抱欲及行爲之主體。

此種主體。在經濟學上。謂之經濟主體。經濟主體之欲望。不僅一種。不止一物。故經濟主體之行爲。亦不僅限於一類。拘於一事。經濟主體之行爲。既甚多而且雜。則何者當先。何者當後。何者當緩。何者當急。不能不由經濟主體。審計熟慮而定之。使各種行爲。成一有組織有統系之一體。而不至互相衝突。此種有組織有統系之一體。在經濟學上謂之經濟。經濟行爲與經濟之關係。頗類於人民與國家之關係。國家雖爲多數人民所集合。然非僅爲多數人民之羣集。其間必有組織有統系而成一體。始得稱爲國家。猶多數經濟行爲之集合。不能稱爲經濟。必有其間組織有統系而成一體。始得稱爲經濟也。

經濟主體。或爲自然人之個體。或爲自然人之共同團體。或爲公共團體。或爲個體與團體之總合體。故因經濟主體之不同。可分經濟爲四大種類。(一)個人經濟。(二)企業經濟。(三)公共經濟。(四)國民經濟。個人經濟者自然人之個體之經濟行爲之有組織有統系之一體也。其目的。在計較利害。以滿個人欲望。私企業經濟者。各自然人之個體所組織之共同團體之經濟。以增進其團體之利益。滿足其個體之欲望爲目的者也。例如家庭經濟。公司經濟等是。



也。公共經濟者。公共團體之經濟。以維持公共團體之生活。滿足公共團體之需求爲目的者也。如國家經濟。及地方團體經濟。是國民經濟者。個體共同團體及公共團體三者統合而成之。經濟主體之經濟。以維持個體共同團體及公共團體三者相互之生活。滿足三者共通之需求。增進三者共通之利益爲目的者也。此種總合的經濟主體。從前不甚明瞭。今日世界交通。國民間之利害。衝突較前昭著。於是此種經濟主體。乃居經濟界之重要位置。個人經濟。企業經濟。及公共經濟之各主體。於其自己固有之經濟之外。發生國民經濟之意識。此三者。經濟主體一面滿足其自己之需求。謀自己之生存。一面復不得不顧及國家經濟之需求。維持國民經濟之存在。蓋現在之世界。爲國民競爭之時代。無論爲個人。爲共同團體。爲公共團體。若不行國民的生活。則將處於劣敗之列。而失其存在也。國民之觀念。與人民之觀念。及國家之觀念。皆不相同。人民係指組織國家之各分子而言。國家係指由人民組織而成之單一體而言。而國民則指一有共通感情且處於共通法律下之社會全體而言。易詞言之。即人民爲與國家對待之觀念。而國民則爲與他國民對待之觀念。前二者。爲對內支配之觀念。後者。則

爲對外競爭之觀念也。

以上四種經濟主體。皆經理其自己之經濟。個人經濟之經理。或謂之家計。公共經濟之經理。或謂之財政。企業經濟。則但曰某某企業之經濟。國民經濟。發達日淺。僅有國民經濟之觀念。尙未達於獨立經理特別經濟之域。他日各國經濟事業。更進一步。必發生一種經濟聯合委員會。合個人經濟企業經濟及公共經濟之數者。而組織之。歐洲大戰時。各國所設特種經濟委員會。如食糧委員會。燃料管理委員會等。即其萌芽。將來此種委員會。苟能有充分之發達。則國民經濟之獨立經理。必能實現也。

## 第二節 各種經濟之關係

個人經濟。現今皆處於國權之下。賴國權之保障。始得達其目的。又個人經濟。大抵力量過微。不能舉行規模遠大之事業。而必待於各個人經濟之結合。故個人經濟。必不能不依賴公共經濟及企業經濟。

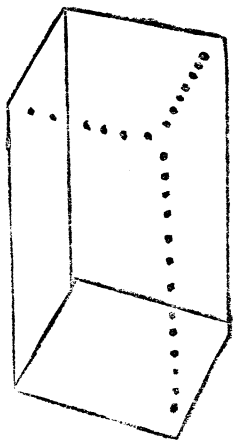
企業經濟爲個人經濟所結合。而與個人經濟同。其利害且亦賴國權之保障。故企業經濟個

人經濟及公共經濟之關係。甚爲密切。公共經濟之財源。惟個人經濟及企業經濟是賴。未有民貧而國能久富者。亦未有民富而國終於久貧者。所謂百姓不足。君孰與足。百姓足孰與不足。語雖陳舊。然移諸今日。亦尙含有至理。故公共經濟與個人經濟及企業經濟。實有莫大之關係。

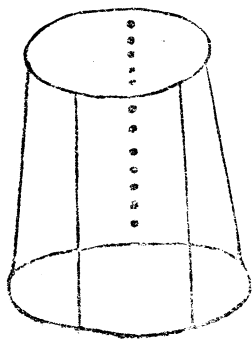
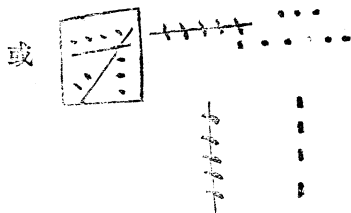
國民經濟。爲合個人經濟、企業經濟及公共經濟三者。以行對外競爭之經濟。對外競爭。則三者皆受其利。對外競爭敗。則三者皆蒙其禍。當此經濟戰爭劇於武力戰爭之日。個人經濟、企業經濟及公共經濟三者之經理。皆當以在國民經濟上。有利與否爲前提。而國民經濟之利益。據最近經濟學之原理。則以使國民經濟之各單位。即各種經濟主體。各盡力發揮其最大之能力。各減少其因利害衝突而來之損失。至最少程度。以謀增進國民經濟全體之福利。故國民經濟與個人企業及公共三者。經濟之關係之深。在今日商戰激烈之時。實爲顯著。以上四種經濟之關係。以圖形表之最易明瞭。假令個人經濟爲幾何學上之點。則企業經濟爲由點而成之線。公共經濟爲包含點與線之面積。而國民經濟則爲包含點線面之體積。以

三種經濟之厚薄。為高度乘面積而得者也。或有謂面為國民經濟。體積為國家經濟者。殊屬錯誤。

個人經濟  
企業經濟  
公共經濟



國民經濟



觀上圖可知國民經濟之大小依其他三種經濟之大小而定。又可知其他三種經濟苟有缺陷。則國民經濟全體亦將有缺陷。或至瓦解也。

### 第三節 財政之特色

財政爲公共團體經濟之經理。而公共團體之性質。有與個人及共同團體相異者。國民亦爲一種共同團體。然因國民經濟尙未達於有充分的組織之域。茲故存而不論。故財政之性質。亦與個人經濟及企業經濟有相同者。有相異者。

語其同。則財政與個人經濟及企業經濟。皆爲達其主體之生存的欲望之統一之行爲。皆爲其主體之生存關係上必要而不可缺者。皆爲計較得失。即務求以最少之勞費。得最大之效果者。

語其異。則財政之最大特色有五。

- 一 財政有強制的性質。與其他經濟之純爲任意的性質者異。公共團體。有強制的性質。對於團員本有權力的關係。故其對於團員之經濟交通亦恆以強制主義爲原則。

凡大經濟交通可有恩惠的主義。報酬的主義。及強制的主義三種。恩惠的主義者。當行經濟交通之時。一方任意以某種有價的物件交付他方之謂也。例如捐助贈與之類是。報酬的主義者。當事人雙方認定所授受之物件之價值。爲相等而互相授受之謂也。例如普通之賣買外換是。強制的主義者。一方強制他方交付有價的物件。不給代償。或雖代償而其代償之條件。純由收受人定之之謂也。例如國家強制個人徵收其財貨。或以公共需要之名收義用其土地之類是。公共團體之財政。大半採用強制的經濟交通主義。

## 二

財政之目的。多屬永久遠大。與個人及企業經濟有異。公共團體之生命。在理論上無有期限。本與個人及企業團體上僅有有限的生存期間者。異其性質。故公共團體之財政。亦不能不與個人經濟及企業經濟異其目的及方法。

### 甲

個人及企業團體之命數。可以預測。故不妨準據其命數。消費其財產之全部。或消滅其所得（收入）之財源。例如私人不妨舉其財產之全部。購買政府發行之終

身年金證書。坐食其利以終其身。公共團體之生命。本無期限。故不能因一年半載之臨時需要。或橫征暴斂。或出售產業使收入之源泉。一竭不復。彼賣鏹鬻路以借入外債之舉。蓋財政上所最忌也。

## 乙

個人及企業團體。因命數有限。故其經濟上之利益。必以能在其生存期間內實現爲目的。一切資本之投放。皆以即時。或爲期不遠之利益爲根據。公共團體則不然。其財政上經費之支出。不妨出於百年之大計。而不計目前之利益。蓋其生命之存續。本屬久遠。故理論上。決無不能享受利益之虞也。

## 丙

私人及企業經濟之經營及消費。皆以當事人現有之經濟能力爲限度。有時雖不免稍有踰越此種限度之行爲。然終不能不以最短之期間。能填補不足之經濟力爲前提。因人命無常。信用難久。不如此則瞬息間必將有破產之虞也。若公共團體。則其生命無期限。假令有時喪失其生命。然依現行國際法或國內法之慣例。其財政關係亦大抵由事實上之繼承者繼續負擔。故其信用在理論上。可垂久遠。以故公共團體

之財政。不但利用其現存之經濟的能力。且可利用其未來永遠之經濟的能力。例如國家現在發行公債。收納現金以興辦事業。而以公債付息償本之負擔。使後來之經濟能力任之是也。

丁 公共團體之生命在理應垂於久遠。故公共團體財政上對於私人可以締結無期限之契約。例如無期限年金契約及永久公債等是也。個人及企業經濟當然不能用此種方法。

五 財政之效果多屬無形與個人及企業經濟之以舉有形的利益爲主要之目的者不同。個人企業及公共經濟。雖皆以滿足欲望爲目的。然前二者之效果。大都在產出有形的物件。可以貨幣價值表示之者。例如常人之生計。恆以貨幣價值爲計算之標準。資產日增者。謂之處順境。資產日減者。謂之處逆境。即其明徵。公共經濟則反是。其效果大抵爲政治上之物件。即無形的物件。不可以貨幣價值測定或表示之者。例如對外之平和維持。對內之法律擁護等效果。雖極偉大。然皆屬無形物。不可定其值金。



總若干也。財政之效果。有此種特性。故財政上發生三種結果。

甲 私人及企業經濟之效果爲有形的物件。故其收支計算上。在理當生淨利。以淨利之多寡有無。判其支出行爲之當否。公共經濟之效果。本屬無形。無淨利之可言。故經費支出之當否。不能以淨利之多寡有無爲斷。

乙 公共經濟經費支出之當否。既不以金錢上之利益或損失爲斷。故財政行爲之利弊。最難判斷。財政爲經濟之一種。當然應守以最少勞費。獲最大效果之原則。然其效果屬於無形。故動多失算。或則過度膨脹流於濫費。或遇事縮減致生政務澀滯之弊也。

丙 財政之效果既屬無形。不能用金錢計算。故征收租稅之際。不能採用普通之報酬主義。而不得不出以強制手段。

四 財政以出入平均爲原則。不以蓄積財貨爲目的。與個人及企業經濟之以收入超過支出爲原則。重在增殖資產者有異。個人及企業經濟係由經濟主體自致勤勞。以

收獲利益而營經濟的生活。一日不能勤勞。則一日不能生活。而人之勤勞期間有一定限度。故經濟主體有積蓄資財之要。且以能積蓄。即入超生出爲最安全之生活方法。財政則不然。凡所收入大抵皆由強制的方法而來。不必自致生產之勤勞。故財政僅以出入平均。收支適合爲已足。而不必有積蓄之要。蓋既隨時皆可行強制的收入。則人民之富卽國家之富。何必由公共團體更事積蓄。且與其死藏於國庫。或卽不死藏而自爲運轉。究不如藏居外府。使人民運轉之。而於必要時。坐收其成之爲得也。

## 五

財政以量出爲入爲原則。與個人及企業經濟之量入爲出者有異。個人及企業經濟之支出。皆爲自己所收入。卽或有不能向他人借款。然其可能之程度。亦當在其收入之範圍以內。故可謂以收入之額限制支出之額。財政則反是。其支出之理由本在施行必要之政務。其收入之性質又爲強制的。故在理論上。其支出不能因無收入而中止。其收入亦不患無從籌措。因此之故。吾人常謂財政之收入。係以支出爲限制。易詞言之。卽財政係量出以爲入也。惟量出爲入之原則。亦以在一國人民能力負擔之

範圍內爲然。若軼出此範圍。則人民不聊生。而公共財政亦必無獨幸之理。故應用此原則時。當注意二事。(一)當因某種支出而增加收入時。須察其收入對於個人或企業經濟上之負擔力。生何影響。凡有害於個人或企業經濟者。例如徵收苛重之釐金。或統稅。使國內貿易。幾無存立餘地之類。應棄置之。(二)須察此種支出。與他種支出之間。是否能維持適當之調和。其不能調和者。當停止之。例如一面支出巨額之救貧經費。一面復支出巨額之商工業保護金。以保護資產家。易詞言之。即不啻一面賑濟貧民。一面製造貧民。徒耗金錢於無用之地。甚不可也。

## 六

財政上之事務。皆由與事務之成績無直接的利害關係之吏員擔任之。與個人或企業經濟上之事務擔任有異。個人或企業經濟上之事務。大都由與其經濟有直接的利害關係之人擔任。故其事務之進行。恆敏捷靈活。合於事業經營之原理。財政上事務之進行。則恆呈反對現象。有悖事業經營之原理。故財政上私經濟的事業。即不利於公共權力之事業。恆不能獲相當之淨利。無良美之成績。

#### 第四節 財政在國民經濟上之價值

財政與個人及企業經濟相較。有前款所述之種種特色。故其對於國民經濟所能發生之影響。亦與個人及企業經濟大異。善爲之。能使國民經濟日臻富盛。不善爲之。亦能使國民經濟瀕於衰亡。近代財政學之所以能帶有國民經濟學的性質者在此。其所以帶有社會政策學的性質者亦在此。財政與國民經濟相互之關係。已於第二款中述其大略。茲但述財政手段。在國民經濟上所能發生之影響。

一 財政與國民經濟上之生產之關係 財政上之財源。大半由個人強制征收而來。僅享他人生產之結果。而不自行生產。故驟觀之。似頗妨害個人之生產事業。然細察國家及國民經濟發達之史跡。則知國家與個人對於國民經濟同爲生產的分子。特其分業各有不同而已。蓋初民時代。個人一面從事生產。一面尙須禦侮。其生產之結果。恆苦不足。及至國家發生時代。國內外維持平和秩序之責任。完全由國家負擔之。而個人則專從事於生產。一般個人雖無禦侮之勞。而有不得不納租稅之苦。國家雖不

從事生產。而可征收租稅。以爲生產之保障。故國家與個人不啻行生產上之分業。而租稅則不啻爲生產費之一部。由是言之。財政之支配。果得其當。實足以助國民經濟生產之發展。何況現代之國家及地方團體。恆有經營大規模的生產事業。如採礦冶金業、交通業、銀行業等。者其足以左右國民經濟。更不待言。

二 財政與分配之關係 今日國民經濟學上之重要問題。實爲如何始能將社會上之財貨分配平均之問題。而財政的方法。則爲解決此問題之要訣。例如重課所得稅（收入稅）田賦家屋稅營業稅承繼稅等輕課消費稅。及官辦交通運輸等獨占性質之事業。種種手段。皆所以平均分配改良社會者也。

三 財政與消費之關係 公共團體之消費爲額最巨。且大抵皆不發生有形的效果。故或有謂公共團體爲最大浪費人者。然由他方面觀之。欲謀國民經濟之發達。不可不謀購買能力。即消費力之增加。否則農工商業。皆難望充分之發達。而公共團體之消費最爲巨大。故公共團體之經濟。亦可謂最足致國民經濟之進步。例如德國戰前之

造船業及其他工業驟然進步。凌駕法美而比肩英國。推其原因。皆由擴張海陸軍備。支出巨額之國防經費所致是也。

#### 四

財政與金融及物價之關係。金融緩急之狀況。最足以影響國民經濟之全體。而財政上之行為。又最足以左右金融之狀況。故財政與國民經濟之盛衰。由此點言之。亦最有關係。例如公債之募集償還。及國庫資金之出放等事。行之得宜。則可以使枯窘之金融市場變為潤澤。而使國民經濟上之事業日益發達。行之不得其當。亦足以使潤澤之金融市場變為枯窘。以至於破產。頻仍國民經濟入於恐慌之域。物價與金融有不可分之關係。金融枯窘。則物價賤。金融潤澤。則物價貴。而物價之貴賤。又與國民經濟之盛衰有密切之關係。故財政與物價亦有密切關係。例如一國家發行不兌換紙幣。則物價奇貴。民不聊生。其國民經濟在國際經濟上。立於非常不利之地位。其極必底於衰減是也。

#### 第五節 財政之要素（內容）

財政爲公共團體經濟之經理。既屬於經濟而又爲行政之一種。故財政之要素有二。一爲行政方面之形式的要素。一爲經濟方面之實質的要素。

財政之形式要素的。財政上之辦理程序之謂。其目的在使財政之計畫及實施有條不紊。便於整辦。凡關於預算、會計、金庫、及簿記、整理之諸法規。並設備皆爲財政之形式的要素。所以使收支上之行政命令動得其當。而令貨幣及計算之經理。確實無誤者也。

財政之實質的要素者。財政需要及應此需要之有計畫的財源之謂也。而財政需要即所以組成財政計畫之經濟的內容也。財政需要。乃公共團體對於經濟物件對於貨幣之需要。其由公共職務之履行而起。自不待論。然此種貨幣需要。須待經濟的義務之發生而後能確定。而經濟的義務。則依法令及契約發生。例如依裁判所構成法而生裁判所費。依官制及官吏俸給令而有俸給及廳費。依補助命令而需補助。依契約而需種種之經費等是也。

此等財政需要依貨幣之額而計算之。謂之經費。爲經費故。而發支給貨幣之行政命令。謂之支出。

財源者。以充給財政需要之目的計畫而成之貨幣收得之基本之謂。如公課權、公共財政、公共事業、經營及公共信用是也。凡利用此等財源以得貨幣。亦須待經濟的權利之發生而後能確定。而經濟的權利。又依法令及契約而發生者也。例如依稅法而生稅金。依批准規則而生批准料。依公共財政之處分而有財產收入。依起債契約而收入募債金等是也。

凡依此等權利之發生。由財源取得之貨幣額。謂之收入。因收入而發行行政命令。謂之收納。或狹義之收入。

要之財政需要。依法令契約而生支出。財源之利用。亦依法令契約而生收入。支出與收入皆實際上之財政事實。合而稱之曰歲計預算者。歲計之假定。而決算則歲計之確定也。以預算爲計畫。則歲計爲實行。歲計由法令契約之結果而生。預算則不過預定此結果推算之而已。故往往因發生不能預算之事變。而經費生過不及之事。故預算與歲計不必常相吻合。而不能不有決算以確定之。

地方自治團體財政之要素。大致與國家財政無異。其不同者。唯其法令及決定。爲較下級之



法令及決定須受上級公共團體之監督或強制而已。

### 第六節 地方財政與國家財政之關係

依前章之討論。吾人已知所謂地方自治者。實包含獨立之行政及獨立之財政而言。亦已知所謂獨立者。係指地方團體自己爲行政及財政之主體。不爲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。一面雖爲獨立行政及財政之主體。一面仍爲國家團體之一團員。而在行政上及財政上受國家之命令強制。職是之故。國家與地方自治團體在一般行政及財政上。皆有密切之從屬關係。一般行政上之關係。在本講義範圍之外。茲不詳論。但論財政上之關係。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之限制。

義務經費者。地方自治團體或因遵行國家認爲地方上之必要。指定歸地方自治團體舉辦之事務。或因遵行法令及法律行爲上已經確定之事務。所支出之經費也。例如義務教育費。

稅徵收費。河川水利費。議會費。公債費。補助費等皆是。此種經費或直接或由國家命令其支出。或間接受國家法令之強制。不得不支出。要皆受國家之限制者也。

自由經費者。地方自治團體施行隨意的職分時所用之經費也。易詞言之。即關於所謂自由事務之經費也。例如公共圖書館建設費。自來水道經營費及其他一切新事業費。或新契約事項費等是也。凡自由事務之施行與否。本係由地方自治團體自決。故此項自由經費從表面上觀之。似與國家財政無關。然實不然。蓋地方自治團體對於此種事項。雖有消極的不施行之自由。而積極的施行則當受三種之限制。(一)一般的國家法規之限制。即凡一切自由事務當然不能與一般的國家法令衝突。例如假定國家一般的法令規定勸業銀行之設立。須先呈驗若干之資本。若地方自治團體無法定程度之資本。則地方上縱有設立勸業銀行之要。亦不能設立。(二)國家所指定之義務或職分之限制。即義務的職分之範圍愈廣。則自由的職分之範圍愈狹。(三)地方上住民之負擔能力之限制。即地方住民之負擔能力。在理想應有一定之限度。且因地方住民一方面為地方自治團體之分子。一方面復為國

家之分子。此種限度。恆以對於國家經費負擔過重之故。易於達到。彼所謂自由事務之範圍。固不能超過此限也。由是觀之。自由事務。既不得受國家之限制。則自由經費之支絀。亦可謂不得受國家行政及財政之限制也。

由收入方面觀之。地方自治團體之財政。對於國家之財政。亦立於從屬之關係。地方自治團體之收入之分類。全與國家收入之分類相同。可分爲二。

一 私經濟的收入 亦稱爲私法上之收入。即地方自治團體以私法人之資格。對於其他經濟主體行平等的經濟行爲。而得之收入也。例如公有財產及公共營業之收益。或因公共財產之處分及信用而得之收入等屬之。

二 公經濟的收入 亦稱爲公法上之收入。即地方自治團體以公共團體之資格。對於其團員行從屬關係的經濟行爲而獲之收入也。例如依一般負擔名義而來之租稅。依特別負擔之名義而來之特別賦金（我國縣自治法無此種收入）依特別補償名義而來之使用費及規費。及依懲罰名義而來之過怠金及過料（我國縣自治法

無此種收入）等是也。

關於以上兩類收入。地方自治團體皆非有絕對自主之權。蓋國家爲維持其團員之負擔能力計。恆取干涉主義。而不容地方自治團體之自利或自便也。試分述之如左。

關於財產管理及公債事務。國家對於地方自治團體往往加以干涉。使其不得徒因現代人民之利益。而處分財產物件或荒廢之。並使其不得多募公債。而貽過重之負擔於將來之人民。故現在多數國家。不但對於地方自治團體之此種處分。恆使其遵從國家之決定。且即關於依贈與捐資而來之財產物件之取得。亦恆規定其當守國家之決定。至於地方公債之選舉。各國亦恆由國家方面加以防範。或直接使受國家之承認。或設複雜之特別法規。而加以嚴密之限制。

關於收益的企業之企圖及設定。國家對於地方團體亦恆依其企業之性質如何。而加以干涉。若其企業有獨占的性質。則國家於其設定之前。恆使其受監督官廳之承認。蓋此種地方的獨占企業。例如地方交通機關等。往往足使同種或異種之國家的設備。受不經濟的競爭。

或妨害也。

關於地方自治團體之公經濟的收入中之租稅。國家之限制尤爲明顯。蓋國家稅與地方稅之現存稅源。依賴同一人民之同一財產或收益。厚於彼者必薄於此。勢不能茫無計畫。使二者一失其平。則兩敗俱傷也。職是之故。地方自治團體之租稅。不僅當編成統系。使各種地方稅能互相調和。且同時亦當使其統系能與國家之租稅統系相符合。詳言之。卽（一）地方自治團體不能因對於國稅之附加課稅。或因對於同一物之獨立課稅。害及國家稅制上之平衡主義。（二）國家對於地方自治團體。一面許以一定之課稅物件。一面恆保留一定之稅源。不使地方自治團體染指。

三 國家對於地方自治團體課稅之方法及程度。恆加以法定之限制。使其不至於濫用稅源。

特別賦金考。凡一地方自治團體。因謀一定之公共利益而爲一定之自治設備時。對於其設備附近之地主及營業人。因其可依此設備得增加特別之便利。所特別賦課

之分担金也。此種特別賦金。往往爲地方財政上主要之財源。然設備附近之地主及營業人所享之特別便利。頗難確定其程度。因之其所負擔之特別賦金。依種種之情形。不失之過重。則失之過輕。往往不得其平。故國家施以嚴重之監督以限制之。

規費及使用費。爲地方財政上之一大財源。因其徵收方法甚爲簡易。且其性質係一種特別補償繳費者。恆不覺其苦或不當。故近時各國地方財政上此種收入。有日益增加之勢。然因是規費及使用費恆失之過重。使納費與一般納稅人之負擔不得其平。殊與地方團體設立行政機關。及種種設備之本意相悖。故國家往往加以嚴重之監督。

過怠金及過料。因帶有懲罰的性質。故恆由國家法令規定其範圍。

此外地方收入。有尙補助金一種。大抵由國家財政或經國家之命令由上級地方團體之財政而來。故其受國家之限制更不待言。

### 第三章 地方財務行政之制度

## 第一節 概論

地方財政有形式的內容及實質的內容之分。前章已詳言之。普通財政學大抵先論實質的內容。而後論形式的內容。蓋以形式的內容皆有特別法令。如會計法及審計法等。特爲詳細規定。此等法規之解釋。屬於憲法及行政法之範圍。不待財政學之詳密研究。而實質的內容。則本無標準。其利害得失。胥待財政學之研究。故甯注重後者。而略於前者也。地方財政上關於形式的內容。別無特別法規。而僅略記於地方自治法令之中。且因各國容許地方自治之程度。各有不同。地方財務行政之制度。究竟應當如何。現今亦尙無定論。故形式的內容之研究。在地方財政學上宜與實質的研究並重。茲故先論形式的內容研究。地方財政運行之方式。然後論及地方財政之實質。

地方財務行政之制度。約可分爲三種。

- 一 預算制度。所以劃定一定之期間。及範圍。而確定地方自治團體之經費及收入者也。

二 金庫制度 所以規定經費之支付。收入之收納保管。及出入簿記之登載者也。

三 決算制度 所以確定地方團體之出納。證明其計算而核銷之者也。

### 第二節 預算制度

一 根本觀念 預算有二義。一以指預算案。即公共團體關於支出及收入所立計畫之文件也。例如縣自治法第五十四條第五十五條之預算是也。一以指支出及收入之計畫。例如預算制度是也。前者指案件。而後者指事實。意義本不相同。而通常皆混用之。然尋繹上下文義。不難區別。故仍用之。

公共團體必須實行預算之理由有四。(甲)公共團體組織複雜。規模遠大。苟不預定經費及收入之計畫。則經費之緩急先後。及收入之多寡盈絀。必不能適如公共團體之所求。故施行預算以立財政上之秩序。謀收支之適合。使無過不及之弊。(乙)財政之目的。在爲人民施行必要之政務。與爲自己謀利益之個人經濟有異。個人經濟上偶有過誤。或不正行爲。其影響僅及於其個人。而財政上之過誤或不正行爲。則



足以影響於第三者之多數人民。故財政上不得不施行預算。以期不發生過誤或不正行爲。(丙)財政之結果。僅發生無形之福利。難於測定。其分量。財政得失當否。既不能從結果上判定。故不得不從原因上預先統籌全局。通盤合算。庶幾經費之支出分配得當。而收入之多寡賦課得宜。(丁)施行財政者皆爲與財政效果。無直接利害關係之人。往往因奉行不力。或行爲不正。以至於支出則失之過多。收入則失之過少。故近代立憲國家。欲去此弊。特施行預算。以明辦理收支者之責任。而限制其行爲。

預算制度與立憲制度。有不可離之關係。預算制度之發達。實在立憲制度發達之後。古昔專制時代。財政上決定收支之權。在於元首。監督收支之權。亦在於元首。其時關於收支。雖未嘗無一定之計畫。然非現今之所謂預算也。現代所謂預算。一面爲公共團體之收支之計劃。一面又爲財政監督之標準。故一面有預算之編製。一面復有預算之議決。前者由執行機關行之。後者由決定機關行之。然公共團體之有真正決定機關。實始於立憲政治發達以後。蓋人民議會制度。實發生於立憲制度之後也。預算

之帶有財政監督之性質。蓋由於財政之性質之變遷。以今日之財政與古昔之財政。較其相異之點有四。第一今日之財政以收支適合爲原則。而古代之財政。則以用度有餘爲原則。例如王制。謂國無一年之蓄曰不足。無三年之蓄曰貧。其以多所蓄積爲理財之大道。較然明甚。第二今日之財政以量出入爲原則。而往古之財政。則以量入制出爲原則。例如周禮。謂冢宰制國用量入以爲出是也。第三今日之財政以負擔公平爲原則。而古代之財政則以稅目簡單及稅率輕減爲原則。例如歷朝往往以減稅蠲賦。或併合租庸調爲仁政是也。第四今日之財政。以代一般人民舉行共同必要之政務爲目的。而古代之財政。則以供元首之用爲主要之目的。例如所謂爲天子者。富有天下。玉食萬方是也。卽此四者以觀。可知今日之預算。除爲公共團體之經濟經理之預定計畫而外。尙不能不有監督財政之性質。蓋不如是。則不足抑制爲政者之暴斂橫征。而達國民經濟上之種種目的也。故預算者。由現今之意義觀之。亦可謂爲公共團體之一定期間之收支之預定計畫。而曾經決定機關之協贊或議定者也。

地方自治團體之預算與國家預算之性質大抵相同。惟地方自治團體之預算恆立於國家監督之下。國家對之有修正權及強制作成權。此則地方預算之特色也。普通地方自治法令關於會計制度。雖皆有規定。然僅其大略不敷應用。故地方財務行政上。不得不用類推之解釋。凡地方自治法令所不備者。皆準用國家會計法及審計法也。附錄中國會計法及審計法。

二 預算之編製 關於預算之編造。可研究者有二問題。(一)預算應由何種機關編製之問題。關於此點。各國制度大別可分爲二。一爲英國制。使執行機關獨任其責。一爲美國制。使執行機關與決定機關分任其責。

甲 英國制 每歲由財政部移文各部。使各部總長編製經費要求書送與財政部。財政總長乃根據各種經費要求書。酌加核削。編成總預算案。

美國制 每歲由各部總長預計其次年度所需之經費。以公文送交財政部。財政部不加削改。但照各部所要求之原案。編成財政文書送之國會。國會之中設有各種常設專門委員會。如外交預算委員會。陸海軍預算委員會。郵政預算委員會等。

各依其職司編成經費。配置法案。然後由收入立案委員會做照財政文書中之收入總額。與經費配置法案中之經費總額。審查其過不及而定減收或減收之法。製成法收入案。以與經費配置法案相對峙。而成總預算案。

以上二制中。以英國制爲佳。蓋第一預算貴能實行。執行機關多富有行政上之經驗。非決定機關之偏於理想者可比。其所編成之預算。必較適用。第二若決意機關分任預算編製之責。則決意機關之監督作用。變爲執行之作用。不但與決意機關存立之本旨相背。且議員往往爲局部的利害所存在。其積極增加之經費必較多而且難期公平也。(二)若預算由執行機關編製。則發生各官廳分立編製與中央統一編製之問題。法國採前一法。其會計法第三十一條。有各部總長每歲宜編製該部預算。財政總長彙集之而附以收入預算。是爲總預算案之規定。可知法之財政總長。不過彙集各部之預算成而總預費。固無修改更正之權也。反是英日等國則採後一法。總財政長對於各部所呈經費要求書。有整理變更之責。目之區分雖由各部總長與財政總長協定之。而款項之區分。則由財政總長定之。二法之中。以第二法

爲佳。蓋分立編製各爲其私。每有使全體經費過於膨脹之弊也。

地方財政上之預算編製亦當然發生以上二種問題。且其解決亦大抵與國家財政同揆。惟各國地方制度本有不同。故各國之地方預算制亦極不一樣。有僅於地方自治法中簡單規嚴。其原則者。例如普國及我國是也。有以種種法令行邑密廣泛之規定者。例如法、日、意、比等國是也。有毫無一定的形式的規定。而僅依各地方之財務的慣例以行之者。例如英國是也。英國雖無一定的形式的規定。然近來國家之監督極嚴。決算之檢查甚爲嚴重。故不致發生弊端。法國地方團體之預算皆由執行機關編製。與日本之地方自治財政制相同。普國地方自治團體中。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。

三 預算之時期 關於預算之期間有四種問題。應加研究。(一)爲會計年度期間問題。(二)爲會計年度開始時期問題。(三)爲預算之編製提出議定及施行之時

期問題。(四)爲出納整理期間問題依次略述如左。

一 會計年度期間問題 公共團體之財政。川流不息。渾然成一體。若不定一適當之範圍以爲時間上之區劃。則收支計算永無結束之期。愈積愈多。將無法整理。故不得不假定若干時日。爲一期間。以供會計之用。此種期間是謂會計年度。會計年度與預算之關係。最爲重要。蓋若無會計年度。則不但預算之編製無從著手。且預算實施之目的。亦幾於不能達也。會計年度既爲會計上假定之便宜的期間。故不但其時期不必與歷年相同。且其期間亦不必與歷年之期間相等。攷各國會計年度之制度。關於會計年度之期間。約可分爲二種。(甲)一年制度。卽以一年爲一會計年度者。例如英美法日各大國是也。(乙)爲二年以上制度。例如德意志聯邦中撒遜巴登黑遜等小國是也。此二種制度各有長處。一年制之長有三。

(1) 會計年度。以一年爲限。期間既短。情形略同。則預算與實際收支之間。必無大差。假令政治上經濟上發生變動。以常理論之。亦必不甚劇。必不至有極端意外之事變。使收

支不得其平而失却預算之本來目的也。

(2) 會計年度以一年爲限。執行機關每年皆須提出預算案於議會。則財政之內容易於使人民周知。故財政監督之實易舉。而財政上種種積弊亦易於廓清。

(3) 世界文明進步一日千里。公共團體革財政制度。亦有隨時改良之要。會計年度以一年爲限。即不啻使公共團體之財政多得改之之機會。而不至於與時勢相左也。

二年以上制度之長處亦有三。

(1) 若採用二年以上之制度。則政府與國會得免爲同一之事。無歲費編製討論之勞。且國會可節省費用及時間。以從事於他種立法事業。而符立法機關之實。蓋現代之國會。每因議定預算之故。費去其開會期間之大半也。

(2) 若採用二年以上之制度。使行政費用之定額。經過稍長期間後。始得一行變更。則國家經費增加之速度。自不得不紆徐展緩。即國民負擔增加之速度。亦不至過於急激。故國民經濟上甚屬有利。

(3) 會計年度畫及數年。則政府對於同一事業之經費之分配。行政上較得申縮自如。不至時時受國會之干涉束縛。故種種事業易告成功。

以上二制各有長處。然此之所長。即彼之所短。故亦各有短處。從各國大勢上觀之。大抵皆採一年制度。其採用二年以制度上者。殆屬例外。然一年制之弊。實亦不少。如事業成績之難於判定。議會之忙於預算之議定。且易於惹起執行機關與決意機關之衝突等是也。故愚以為一年制亦尚有改善之餘地。至於如何改善之法。非本篇之本旨。茲不具論。中國會計法第一條規定。政府會計年度以每年七月一日開始。次年六月三十日終止。其間恰有一年。故中國亦係採用一年制。

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。皆有使之劃一之傾向。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



劃一爲便利也。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。或上級地方團體間之補助金。或國家與地方團體間之補助或讓稅等等。皆非有會計年度期間之劃一。則莫能舉辦者也。職是之故。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。在英國及普國國家會計年度期間。與地方會計年度期間。現雖須尚未劃一。而最近行政及財政制度之改革。皆以劃一爲目標。其完全劃一之時。當不遠也。日本上下級自治團體之會計年度。皆以一年爲期間。與國家之會計年度相同。我國縣自治法第五十三條之規定。縣自治團體之會計年度。依國家會計年度之規定。而國家會計年度期間爲一年。故縣自治團體之會計年度當然爲一年制。

二 會計年度開始時期問題 凡採用一年制之國。其會計年度應於何時開始。亦爲一重要問題。蓋如前節所述。會計年度本爲一種會計便宜上之區劃。當然不必隨歷年爲終始。而不得不別謀適當之時期也。凡會計年度開始時期。適當與否。當以左列二條件覘之。(甲)預算議決之期。能與實施之期。緊相聯接。而預算之議定。權在議會。

故易詞言之。即年度開始之期。須在每年議會開會後二三月內。蓋政治上社會上之事變。極爲迅速。若預算實行之期。與其議決之期。相距太遠。則議決之預算。動與事實不相應合。此種結果。必因不測之需要發生。頻頻提出。追加預算。或支出預備金。使財政上生種種弊端。及財政之秩序。必因預算未及議決。而年度已經開始。致不得不適用臨時豫算制。或前預算延長制。而使正式預算歸於有名無實。(乙)年度開始時期。能在國庫收入多而支出少之時。蓋收入多而支出少。則開始之時。不致即刻發生拮据之現象。使一年中之財政。咸受影響。反是若年度開始之時。支出多而收入少。則政府爲應付計勢。不得不發行短期國庫證券。或臨時借入款項。然二者皆需支付利息。且往往因此之故。使一年中之財政。不能清順也。

考各國會計年度之開始期。約可分爲三種。(甲)以歷年之正月爲開始行者。如法國比國是。(乙)以四月爲開始期者。如英國日本是也。(丙)以七月一日爲開始期者。如美國西班牙意國是也。此三種制度之臧否。各視其國議會通常開會時期。及

租稅收納或支出繁簡之時期如何而定。不能爲概括之論斷。我國於民國元年頒行會計條例。以國會開會之期在四月。而六七月之交。適值丁糧開始。支出在一年中亦較減少。故定爲以每年七月一日。爲年度開始之期。民國三年頒行會計法。即採用七月一日開始制。施行以後。各官署狃於歷年舊習。多未能如法奉行。辦法紛歧。漸生窒礙。民國四年四月。財政部呈請將會計所定會計年度爲歷年制。其略云。

竊維會計年度。爲預算所由以起訖。卽爲制用所恃爲範圍。斯必規定得宜。方能施行無碍。查現行會計年度。以每年七月一日開始。至次年六月三十日終止。其制蓋倣乎外邦。行之頗碍於實際。吾國會計年度。自古以歲律爲準循。（載記歲杪。制國用。）今制相懸。若是。吏未習而民滋疑。此其窒礙一也。現制因與舊習相懸之故。實際分配經費。均以年分計算。致實行預算。與編製預算。辦法參差。治絲益棼。此其窒礙二也。大凡預算案必經國會議決。故其施行期於國會議決期宜相接近。現吾國立法院組織法規定立法院之開會日期。自九月一日起至十二月末日止。而會計年度尙以七月一

日爲開始期。則每屆預算案勢必於上年九月間編成交院議決。待至次年七月方可施行。是制定與實施相距半年之久。時遷勢變。致難適於事情。此其窒碍三也。有此三碍。竊以爲現行會計法。關年度各條宜即分別修正。改以一月一日爲會計年度開始期。而以十二月三十一日爲終止。一則不背數千年來之舊制。二則實符現今實際之辦法。三則可與立法院議決預算期間相銜接。年杪議決之預算。改歲即可施行。使財政計畫盡適於時宜。豈非甚便。且以年分爲年度。近世各國多行之者。如法比奧匈俄荷瑞典瑞士希臘等國皆是。謂之歷年制。美意等國。雖仍以七月一日至翌年六月三十日爲年度。而英日等國。又以每年四月一日至翌年三月三十日爲年度。蓋會計年度各國本不一致也。昔西班牙國亦用七月一日制。至一千九百年乃改用歷年制。此又足爲改定年度之一徵焉。

議上。奉令照准。故四年杪財政部所編訂之五年度預算。即依歷年爲起記。至民國五年八月恢復舊國會。國會中有人提議。謂前項會計年度之變更。與近今各國年度之

大勢不符。應仍恢復舊制。後經議決於九月九日將應改爲七月制之建議。咨請政府查照辦理。蓋以憲法草案所定。國會常會之期係在三月也。民國八年新國會編制八年度預算。即係依照七月制辦理。

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。我國縣自治法第五十三條規定。縣自治團體之會計年度。依國家會計年度之規定。故縣自治團體之會計年度開始期。當然在七月一日。惟依愚見。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撥歸地方團體。或國家對於地方團體應否由國庫補助等事。皆純粹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。

一二月方能行之無碍也。

### 三

預算之編製提出議定及施行之時期問題。此問題完全爲行政上之便宜問題。蓋會計年度之開始期。業經法律規定。則此種問題。不過爲施行法律上之枝葉問題也。惟從預算之實行觀之。凡預算編製終結期與預算提出期之間。及預算議定期與預算實行期之間。皆不宜失之過長。蓋過長時則移事異。將失却預算之本來目的也。考各國現行制度。關於此問題。多無一定之法規。英國於每年十月着手編製預算。定於翌年二月提出議會付議。四月施行。日本於每年五月着手編製預算。十一月編成。正月提出議會。大抵於每年三月中議決。四月施行。法國議會開會之期在十二月。而會計年度開始期則在一月一日。其租稅又多係用配賦之方法。計算需時。故法國每年預算之編製。在預算施行期十四五個月以前。易詞言之。卽一千九百二十年之預算。須經一千九百十九年度之國會議定。於一千九百十八年十二月以前編成之也。英法日三國制度。各與其國之國情有密切之關係。不能遽從理論上。論其臧否。要當

斟酌各方面之事情酌定之而已。中國會計法第六條規定歲入歲出總預算應於上年度提交國會。雖未明定預算編製提交及議決之時期。然國會開會之期在三月。而年度開始之期在七月。則預算編製提出議決及施行之期固不難推而定也。

地方財政上亦發生預算編製提出議決及施行時期之問題。惟各國地方自治團體之情形極其不同。故此項時期亦極不一定。法日二國大抵由國家或上級地方團體以命令指定之。而各級地方團體間仍不一致。我國縣自治法第五十三條規定「縣參事會於每一會計年度開始前應預計全年經費出入編製預算提交縣議會議決」亦僅有大體之規定。究竟此項時期如何決議。自可由縣自治團體斟酌周圍之情形於不與法律抵觸之範圍內。依據財政之原則酌定之。

#### 四

出納整理期間問題 會計年度所以限定收支上一定之範圍以行種種計算。故預算之效力當然應與會計年度之時間相終始。此理論上之原則也。然徵諸實際。出納事務往往有不能與會計年度同終始之事。欲明此理。不可不先知各國一般決定歲

出入所屬年度之方法。

甲 決定歲入所屬年度之方法有三。

- (1) 納期一定之收入。以其納期之末日定之。例如依中國會計年度言之。若納期之末日爲六月三十日。則屬於本年度。若納期之末日爲七月一日。則屬於次年度。須發納稅通知書之隨時收入。以發通知書之日定之。例如依據中國不計年度言之。若納稅通知書於六月三十日發。則雖其稅至七月始繳納。亦算爲本年本年度之收入。不算爲次年度之收入是也。

- (3) 無須發納稅通知書之隨時收入。以收領之日定之。例如依據中國會計年度言之。若於六月三十日收領。則算爲本年度之收入。若於七月一日收領。則算次年年度之收入是也。

乙 決定歲出所屬年度之法有五。

- (1) 有定期之歲出。以其支出之日定之。例如公債本利賞勳年金恩給等。依中國會計



計年度言之。若其應支給之日爲六月三十日。則屬於本年度。若爲七月一日。則屬於次年度。

(2) 官俸旅費工資等。以其支給所依爲根據之事實發生之日定之。例如依中國會計年度言之。官俸當以就職之日定之。若於六月就職。則六月份之官俸。雖遲至七月始行發給。亦算本年度之歲出。不算爲次年度之歲出也。旅費以出發之日定之。工資以就工之日定之。可依官俸之例類推之。

(3) 應發還及填補之費。以決定發還填補之日定之。例如徵稅誤收。理應發還。則視其決定發還之日。屬何年度。即視爲該年度之歲出也。又如國庫罹水火盜難。應填補其損失。則視決定填補之日。屬何年度。即視爲該年度之歲出也。

(4) 官廳雜費。土木建築。及購置物品等費。以其契約締結之日定之。其契約告成之日。屬何年度。即視爲該年度之歲出。但土木建築費等契約。有延及數年者。當依契約所定以支付之時日區分之。

(5) 不屬上四項之歲出。以其支付飭書之日定之。例如依中國會計年度。若支付飭書於六月三十發出。則縱令領受者。於七月以後始實行領受。亦算爲本年度之歲出也。

歲出入決定屬何年度之法。既如上述。可知出納事務。不能皆與會計年度同終始。如(甲)之(2)及(乙)之中。六月三十日之收入及支出之事務。皆未必能於本年度中辦理完結。即其最顯著之例。其他可依此類推。於此之時。若不顧事實之如何。一到年度終了之日。即行閉鎖出納。則不但事實諸多窒礙。且收支之間。亦決難均衡。若純然放任之。不劃分其相當之完結期間。則現金之出納。國於庫。或常延至數年以後始見實行。殊與財政之整理有碍。故各國大抵皆行出納整理期間之制度。以救其弊。出納整理期間者。即於年度終結後。劃定相當之期間。繼續出納以供整理。或完結未了事務之用者也。惟所謂整理完結者。並非在此期間。必得完結。蓋果能完結與否。屬於事實問題。與法律無干。茲特謂某年度內政

府所應有之權利義務。在出納整理期間內。務期其全然履行。萬一在此期間內不能履行之事。亦必移入次年度。而本年度之出納。則隨出納整理期間之終了。日爲閉鎖日也。

出納整理期間之長短。各國不同。法國之出納整理期間。爲八個月。其中整理出納復分爲三期。關於物品事務。以翌年二月一日爲限。

償還債額及其支付飭書之清算。以翌年七月三十一日爲限。

徵收歲入及付出經費。以八月三十一日爲限。比利時之整理期間。爲十個月。日本之出納整理期間。爲七個月。中亦分三期。支付飭書之發布。以五月三十一日爲限。金庫出納期間。以六月三十日爲限。賬簿結算期間。以十月三十一日爲限。中國出納整理期間。在民國以前各省及中央。甚不統一。有長至二年以上者。民國三年之會計法規定第二條。『每年年度歲入歲出之出納事務。其整理完結之期。不得逾次年十二月三十一日。』是中國現行制度之出納整理期間。爲六個

月也。出納整理期間之長短。當視國情如何而定。

地方財政上亦發生出納整理期間之問題。惟各國地方團體情形不同。故無統一之規定。從大體言之。出納整理期間。皆極短促。過此期間之收支。則編入翌年度。蓋因地方團體之財政範圍較狹。整理較易也。我國縣自治法無出納整理期間之規定。然事實上辦理會計之時。萬不能少。以理推之。若將來別無規定。則似可適用會計法第二條及第十二條第二項也。

## 五

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。

甲 算定歲出之法 歲出之中。本可分兩種。一為固定之歲出。例如依確定法律而來之元首經費或官俸。及依已經議會同意之確定契約而來之公債本利是也。二為不定之歲出。例如物件費。財務費。新建築之建設費。及新事業之經營費等。其支出額之多寡。本無前例可循。又恆因經濟社會之情形。如物價漲落等。而有申縮者是。

也。第一種歲出之算定。甚爲簡易。依據法律契約揭其實額足矣。不必有所斟酌於其間也。第二種歲出之算定。頗難得當。偶不經意。往往有實計歲出與預算歲出大相懸隔之弊。其結果必使財政之運行。不能圓滿健全。考各國現制。對於此種歲出。大抵國三種標準定之。第一以前數年度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。如是行之。固未必能求預期及實計之必可適合。然雖不中不遠矣。

## 乙

算定歲入之法。歲入之算定。較歲出尤難。蓋第一歲出尙有一部分之可確定者。故預算較易。大體適合。而歲入則幾乎全部皆有流動的性質。例如公有財產收入。公共營業收入。及租稅收入等。其額皆能依經濟界之盛衰。而大有變動者也。故極難求其預算與實計之大體適合。第二在歲出方面。政府居於主動的地位。操支出之全權。萬一因物價等經濟界之變動。而使預定之經營發生不足。亦可由政府減

縮其政務或事業。而力求樽節以資彌補。而在歲入方面則不然。政府立於被動的地位。收入多寡之權。大抵操之自然界。萬一經濟界發生變動。使收入減縮。政府對之固無法使其增加也。凡遇此等現象發生之時。政府無從補救。往往使預算與實計大相懸隔。

考各國預算上歲入支出之法有三

- (1) 以上年度之實收額爲標準之方法。此法對於每年無大增減之收入。如人頭稅田稅及所得稅等。可以施行無碍。因此種收入。非因租稅法規改正。及政治上經濟上之異常奇變。大抵無可注目之大增減也。然對於常隨經濟之情狀而生變動之收入。如公共營業收入及間接消費稅之收入等。則不可行者。勉強行之。必往往使預算與實收大相徑庭。蓋變轉不居之經濟界。一年之間。不能無異。故公共營業收入之不得不有增減。猶吾人私人營業之不得不有順逆也。

(2) 以上年度之實收額爲標準少加增減之方法。此法雖可稍救第一法之弊。然所謂增減全憑臆想。無一定之科學的標準。殆尤未足以救弊也。

(3) 以前數年度之平均實收額爲標準少加增減之方法。各國採用前三年度者居多。而亦有採用前二年平均制及前五年平均制者。採用平均數爲標準之理由。在使各期間之偶然的變動相殺相消。而達於真相畢露之域。蓋用平均法則因數理之作用。偶然的增減現象。可以屏除也。平均制不宜過長。長則使爲時已久之事實。掩蔽近時之事實。亦不宜過短。短則不足以消除偶然的變動而發露真相。故平均法以三年制爲最相宜。惟此亦係就現時之經濟社會之狀況立言。他日經濟社會變遷更烈於今日。則或當用更短之平均制也。至於所加增減之程度。則應以各收入歷年增減之關係比例定之。例如由民國元年起鹽稅之增收。每年平均約有百分之二。則增加百分之二可也。又如由民國元年起契稅每年平均減收百分之五。則減

去百分之五可也。如是行之。則預算對於實收。雖不中不遠矣。

六 預算之種類。預算之種類。可依各種之標準定之。茲述如左。

- 一 以預算上歲入之性質爲標準。則可分爲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。由歲入總額中扣除管理費行政費及徵收費諸費用。僅記載純收入額之預算也。總額預算略等於公司資產表。純額預算略等於公司損益表。一地方之收入。大抵卽以充其地方之政費。且古時人民納稅。多用在之物件。四鮮用貨幣。故國家之財政類。多施行純額預算。蓋事實上不便行實物之總額預算。降至今日。各國之稅租大抵折爲貨幣。故文明各國。除極少數國家外。大抵皆行總額預算矣。此其理由。蓋在於純額預算有三大缺點。
  - 甲 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。亦無由察核其結果。往往使各種稅目之取於人民者。不能公平。而租稅之統系因之大亂。



乙 用純額預算則預算上不能明識一切租稅徵收費之多寡及一切私經濟的事業進行之當否。例如某種租稅其徵收甚多。本應改良稅法。或代以他種財源。而純額預算上無徵收費。故往往不能發見此種事實也。又如私經濟的收入之善否。大抵收支之能否適合爲判斷之標準。若用純額預算。不明記行政管理費之多寡。以資參照。則政府營運之當否。不可得而知矣。

丙 純額預算不明記徵收管理費。財政上監督難於實施。蓋徵收官吏。或管理官吏。往往得於不知不覺之中。利用徵收及管理之事實。多方侵漁中飽。致預算的監督作用。不能發揮也。

純額預算有上述三弊。而總額預算恰足以矯此三弊。故各國現今大抵全用總額預算制。中國會計法第三條。『國家之租稅及其他收入爲歲入。一切經費爲歲出。歲入歲出均應編入總預算。』第十四條。『各官署所管一切歲入統由國庫收入之。』第十六條。第二項。『各官署所管一切歲入不得於未交國庫以前先行使用。』第二十三條。『各

官署所管一切歲出。統由國家支付之。』種種規定。皆所以表明採用總額預算之意。在預算上歲入。不得以徵收之費。相抵而後列入。歲出亦不以收入之款。相銷而後列計也。地方自治團體。在各國現制上。亦大抵採用總額預算制。我國縣自治法。關於此點。無明文規定。自可援用國家會計法。

二 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三者。臨時預算者。當本預算尙未議定。而年度已經開始之時。劃定一極短期間。臨時編製之預算。專行於本預算未施行之前者也。本預算者。一年度本來應行之預算。即會計法第十六條所謂歲入歲出之總預算也。追加預算者。當本預算已經提出國會之後。爲補本預算所不足。或爲應新發生之事實所追加之預算。即會計法第六條所謂追加預算也。從預算本來之目的言之。自以僅用本預算爲最佳。蓋臨時預算及追加預算。皆足以破壞預算之統一。使預算本來之作用不能發揮也。臨時預算制與前預算延長制。皆爲一種預算未定時臨時救濟之方法。各國有行之有不行之者。追

加預算則各國大抵皆不能免。蓋未來之事。非事前所能逆料。苟於總預算編成之後。發生新需要。自不能不提出追加預算以應之也。然追加預算。亦可發生大弊。蓋追加預算。可出隱蔽財政之真相。凡遇歲出非常膨脹之時。政府慮不得議會之承諾。不悉揭其額於本預算。而留一部分以編成追加預算。藉以行其朝三暮四之術。以欺決意機關也。故各國對於追加預算。往往加以限制。我國會計第六條規定。『除因必不可免之經費。及本於法律及契約所必需之經費。致生不足外。不得提出追加預算。是我國對於追加預算之限制亦甚嚴也。』

各國地方團體。大抵亦有追加預算。我國縣自治法第五十七條亦有明文。

### 三

以預算範圍之廣狹言之。則有總預算及特別預算之別。總預算者。即包括一切歲入歲出之全體之預算也。特別預算者。關於特別會計之歲入歲出之預算也。預算之目的。本在明識公共團體財政之關係。故預算貴統一。而特別會計之特別預算。則往往足以破壞統一。殊非善法。然而各國皆設特別預算者。蓋以有種特殊事業。

不能不用特別會計耳。特別會計約有四種：（一）爲一時之目的而設之特別會計。例如戰事特別會計是也。此種會計當然應隨戰事之期間而告終結。若以加入一般會計之中，必致二者混淆不清，不足以明二者之真相。故以分之爲宜。（二）爲特定目的而設之特別會計。例如公債償還基金及幣制整理基金之類是也。此種會計本有其固有之目的，不宜隨一般會計狀況之順逆而有變動。故以由一般會計分立爲宜。（三）爲特定營業而設之特別會計。例如公營鐵路特別會計及郵政特別會計等是也。此種會計本以有無損益爲重。若合於一般會計之中，則不但損益不明，而財政上之監督亦將無從施行。故以特別會計爲宜。（四）爲特定事業而設之特別會計。例如學校特別會計及圖書館特別會計是也。此種會計本係爲興辦一種有永遠的及自由的性質之事業而設。若以之用於一般會計之中，往往不免受政治上之影響。而使此等事業中途頓挫。故以施行特別會計爲宜。

總而言之。特別會計及特別預算。雖有其存在之理由。然其設立宜出之以謹慎。否

則徒足矇蔽財政之真相。破壞預算之統一。甚不利也。各國現制。皆有特別預算多者。乃至四五十種。我國會計法第三十四條規定。『凡特別事項。不能依據本法者。得設立特別會計。特別會計以法律定之。』由是觀之。可知我國限制特別會計之嚴矣。中國現有郵電路航四種特別會計。

地方自治團體之預算爲統一計。亦以總預算爲原則。然近世地方自治團體之公營事業。日見擴張。因管理上之必要。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也。我國縣自治法第五十八條。『編製預算時。因公共營業得設特別會計。』之規定。用意亦同。

**四** 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。卽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。求事後承諾之預算也。嚴格言之。此種預備金支出之事後承

諾。或不得謂爲預算。然預備金雖曾列入上年度預算。而實未明定其用途及額數。不得謂爲確定之預算。苟已確定。則何必更求事後之承諾。可知此種承諾。實不啻爲事後預算也。我國會計法第八條及第九條之規定。即指此其本年度預算者。卽真屬本年度應有之收支之預算也。後年度預算者。本年度預算上所載之數。年度以後所需經費之預算也。卽所謂繼續費是也。預算之施行效力。雖以在其年度內爲原則。然有時爲便利計。不能不變通辦理。例如大建築大經營等。爲時須在十數年後。始能告成者。若不於開始之年。預定每年支出之經費。要求決意機關在一開會期中爲數年後之預先承諾。萬一至次年度事業已經開始之後。決意機關忽減削其預算。則其事業將不能不受頓挫。而使國帑虛擲矣。固是之故。各國皆設繼續費之制度。以救其弊。然繼續費。亦有種種弊端。最著者爲政府利用繼續費。以朦蔽議會。或對於最初年度之要求。減少其額。以免議會之反對。而對於其後年度之要求。則故延長其繼續之年度。以圖無形中之增加。或利用遞次展用之規定。故意延

長繼續之時間。平均繼續費之總額。以爲掩飾。

凡此皆各國發見之弊端也。故繼續費之規定。最當注意。我國會計法第二十二條僅規定。『工程製造及其他事業必須數年竣工。定有繼續費之總額者。每年度支出剩餘之數。得遞次展用。至完工年度爲止。』對於繼續費別無嚴重之規定。預備金本以備不時之需。然有弊端。因執行機關往往利用預備金。以得難於事前求議會承諾之經費也。我國會計法對於此點之規定。甚爲詳密。既分爲第一第二。以免執行機關濫用經費不足之名義。動支預備不虞之要款。復規定於次年度議會開會時。求其承諾。一以覘其支出。是否能如法定。一以確實議定其用途也。

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。我國縣自治法第五十五條。對於繼續費僅規定。經縣議會之議決。得預定年限設立之。而各年度經費剩餘之數。能否遞次展用。則無明文。同法第五十六條。僅規定。『爲備預算不敷及預算外支出。得設預備

費。但不得充縣議會否決事件之用。而未明定第一第二之分。及事後必須得議會之承諾。此皆法文之遺漏。恐實行之時。難免發生弊害也。

(5) 因預算內容煩簡之不同。而可分總預算及詳明預算。總預算者。與前述之總預算名同而實異。蓋記載大體之預算也。詳明預算。亦稱爲各部預算。或類別預算。或各官署所管歲出入預計書。或說明書。即詳記細目之預算也。前者分爲款項。所以供議會之決議。後者分爲款項目。所以供議會之參考。以便審查。前者貴在簡單明瞭。後者貴能詳細周到。蓋前者過詳。則行政機關動爲預算所拘束。毫無自由活動之餘地。將不免發生行政上之窒礙。而後者過簡。亦將不足以供議會議決之資料。等於贅瘤也。我國會計法第七條之歲入歲出預計書。即屬後者。

地方自治團體之預算。亦可分爲總預算及詳明預算。我國縣自治法第五十四條所謂預算。即指總預算。所謂事務報告書。即指詳明預算。蓋事務報



告書者。即關於預算編製事務之報告書。易詞言之。即總預算所依爲根據之書類也。縣自治法同條。所謂財產表。與會計法第七條所謂前會計年度之歲入歲出現計書相等。蓋即縣自治團體收支之現計。亦所以供縣會之參考者也。

其所以於詳明預算之外。復須提出現計書者。蓋以前者僅足以明總預算所假定及要求之理由。而歲入是否精確可靠。歲出能否更加節約。皆非有最近收支之實數以資對照不可。故不得不參考現計書也。

## 六 預算之形式 預算形式上應研究者有四問題。

甲 總預算之歲入歲出如何區分 從經費之性質言之。其需要一定不移。有永久之性質而無終止之期者。曰經常歲出。反之一時之需或數年之需而有告竣之時者。曰臨時歲出。歲入亦然。公債爲臨時歲入。租稅爲經常歲入。財政原則。經常經費須以經常收入充之。試以個人爲例。尤易明證。設有隣家恆產之

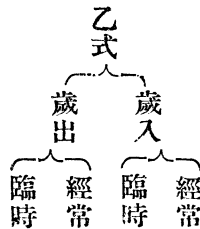
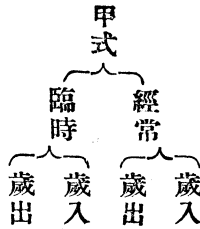
收入不能自給。而恃借貸變賣以供用。必不期年而破產矣。國家之事。何以異。是不能自增其生產。而恃國債以資挹注。危事也。史乘具在。可資考證。且不但經常費須以經常收入支給。即臨時費亦須以經常收入給其幾分之幾。蓋世運日進。事物益繁。故無歲不需臨時費。往往性質仍不失爲臨時費。而事實上竟與經常費用無異。而臨時支出期迫款鉅。與臨時收入期遲款微。二者往往不能相應。故一國之財政。必能以經常收入供給臨時費用之大部分。然後始立於鞏固之地位也。

## 乙

歲出歲入之期列二者應何先。考各國之預算式。有先列歲出而後列歲入者。如德意志法蘭西是也。有先列歲入而後列歲出者。如英吉利意大利奧大利匈加利普魯士巴威倫索遜威丁堡巴丁曷仙日本是也。先列歲出之制之理由。謂國家之財政。先計出而後計入。故應以歲出列前。而以歲入列後。然就實際而論。歲入之項目少。而歲出之項目多。苟先歲出而後歲入。實不便於檢

閱財政之內容。大多數之國。皆以歲入列前。而以歲出列後。我國現制亦然。

丙 歲入歲出列於經常臨時之下。抑經常臨時列於歲入歲出之下。考各國現制。有列歲入歲出於經常臨時之下者。如法國是也。有列經常臨時於歲入歲出之下者。如英國日本是也。今揭其式如下。



以上二式。乙式實勝於甲式。蓋在乙式不特易於檢查財政之內容。且屬經常之類。與屬臨時之類。政府亦不易故為變置以亂國會之耳目。我國現採乙式。

丁 預算如何分科。預算之內容。必分科目。然其分科之疎密。因時而異。亦因國而異。古來歐洲各國。分科甚疎。其後因立憲政治之進步。議會權力之擴張。分科之

程度。遂由粗疎而趨於精密。今試稽各國預算之科目。其在英國。其數約百數十。普魯士則約三百。奧大利則約四百五十。法蘭西及日本。則約七百左右。意大利則達九百以上。其數之多如此。則其分科之密亦可見矣。雖然預算之分科苟失之粗疎。固無由知財政之真相。若過於細密。則又徒增勞費。而於事實毫無所裨。故分科之程度。當求至於適當而止。正不必以多為貴也。

豫算歲出分科之法有三。(一)為縱分法。就各部所管之經費而分之。(二)為橫分法。就各種經費之目的而分之。(三)為混合法。合縱分法及橫分法而成。各國現制大抵用混合法。即款用縱分法。而項以下用橫分法。預算分科之階級。各國各有不同。有分款項目者。有分為款項者。大抵分科之等級過多。則病勞費。而分級太少。則又難於洞知財政之內容。要當斟酌財政上之情形而定之。我國會計法第七條規定。總預算須分款分項。詳明預算。則分款項目。同法第十六條又規定。各項定額除特別者外。不准彼此流用。可知我國現制。實取二級制。蓋

詳明預算之科目。係所謂行政科目。僅供議會參考之用。並不足以限制行政機關也。

地方自治團體財政上。關於預算之形式。亦當發生上述種種問題。其解決之方法。大抵與國家財政相同。考各國現制。多有設極詳之規定者。關於預算之科目。尤其複雜。且大都視各地各時之情形如何而有異同。列而舉之。不勝其煩。茲姑從略。我國縣自治法。對於預算之形式毫無規定。窺其用意。似以爲地方團體預算須受監督官署之監督。故可從略。其實不然。蓋微論監督官署對於自治團體。因自治二字之結果。往往不能行嚴重之監督。假令能行。而毫無法規可以依據。全憑事實以爲判斷。亦未免不勝其煩矣。

七 預算之議定。關於豫算議定。雖有種種問題。然其與地方財政有重要關係者。惟其議定範圍之問題。

甲 歲入議定範圍。歲入之議定制。度。可分爲永久法律制與預算法律制。永久法

律制者。歲入中之若干款項。前既以法律定之。則政府所提出之預算案。雖列其科目。然實以俾與歲出對照。而非以求議會之承諾。故增加之預算案。雖不成立。而政府仍可依舊日之制度。以求得財源。美、英、日、德、諸國。即採此制者也。預算法律制者。關於一歲收入之款項。政府悉須編成預算法律。以求議會之協贊。苟預算案不成立。則一切租稅暨其他收入皆不能徵收。而政府之財源立見枯竭。法蘭西與比利時。即採用此制度者也。此制度之長處。在足以牽制政府制其死命。使其稍有所需。即須召集議會。以求其協贊。然此制度亦有短處。蓋預算與稅法本屬兩事。政府關於歲入之預算。不過預算其收入之多少而已。究其收入之實數。實根據於稅法。既有稅法之存在。即不容更有束縛之者。否則將不成其法律。故法比之制。衡以理論。實不可通。此蓋民權思潮反抗專制政治之遺物。非可爲訓。以故美、英、德、日諸國。歲入之中。有所謂永久性質的收入者。不必歲歲經議會之議決。其內容大略如下。(一)英國一般之收入。皆不必逐歲議定。苟非至變更

稅法。則其施行之效力。無有窮期。惟茶稅及砂糖稅所得稅與會計年度同期限。歲歲必經議會之議決。(二)日本一切之收入。皆不必歲歲經議會議定。苟非至變更稅法。則其施行之效力。無有窮期。(三)美國一切之收入。皆有永久性。亦與日本同。其效力之繼續。至變更稅法爲限。(四)德國之收入。其有永久性者。範圍甚狹。惟郵政之收入。有永久性。不必歲歲求議會之協贊。以上諸國之種種歲入。所以多具永久之性質者。蓋有四種理由。(一)租稅之制度。無歲歲變更之必要。政府每歲提出預算案。固必列各項收入。以供國會之參考。然使悉議變更其稅法。是徒自擾而已。官業及他項收入。亦無歲歲變更其法之必要。故歲入宜使有永久性。(二)租稅制度與國民經濟有密切之關係。苟歲歲變更稅法。經濟界必常受其打擊。其結果必將阻礙一國產業之進步。故歲入宜從永久制。(三)上述種種歲入。其初皆嘗經議會之議決。今雖繼續其效力。使不必與會計年度同期限。然於議會之權利。固無所損。特以省無益之勞而已。故

不妨爲永久制。(四)上述歲入。既無歲歲計議之必要。則何若節省此費用之時間。使爲議員者。得移之以用於立法事業。較有利益。故利於行永久制。永久法律制。有上述之利益。故各國多行之。

## 乙

議定歲出。歲出之議定。可分爲議定一部經費制度。及議定全部經費制度。議定一部經費制度者。政府所提出之歲出預算。議會所得削減廢除者。僅限於一部分。若其有特殊性質之經費。議會不得開議而更動之。英美德日諸國卽採此制度者也。議定全部經費制度者。一切歲出之款。議會皆得以意爲取舍而削減廢除之。法蘭西及比利時。卽採用此制度者也。法比之制。足以拊制政府使其必得議會之信任。而後一切歲出之豫算。始得以通過。政府而失議會之歡心。必將不能爲一文之開銷。此種制度。從一方面言之。可謂有益以制政府之死命。然從他方面言之。國家生存必要之經費。多有根據從前之法律。而與現內閣之政策關者。若並是而否決之。是不啻反對國家之生存矣。故英美德日等國。歲出預算



之中。凡與來年之政策無關之經費。皆所以備對照。而不予議會以有修正之權。例如（一）英國此等歲出約有六種。(1)公債本利。(2)王室經費。(3)年金及恩給。(4)若若獨立官廳之經費及俸給。(5)裁判所經費。(6)外交官俸給及年金。（二）美國此等歲出約有五種。(1)政務官以外的官俸如裁判官之類。(2)選舉監督官及關稅官吏之俸給酬金。(3)政府補助金。(4)誤收返還金。(5)由法律結果之經費。如公債之本利。河川港灣燈台要塞等之修繕。海軍軍人之俸給勞金等。（三）德國此等歲出約有四種。(1)公債欠利。(2)由永久性質的法律所設之官廳營造物經費。(3)有永久地位的官吏之俸給。(4)陸軍經費預算之效力繼續至七年。（四）日本此等歲出約有二十八種。茲不備述。此等經費。皆帶有恆久的性質。若歲歲必經議會議定。則將貽國家以種種之不利。（一）此等歲出。有與國家之信用有關者。如償還公債之事。使會計年度一告終。而歲出失其效力。債務不可履行。則國家之信用。必將墜地。（二）此等歲出。有與國家之法律有關者。如法

律上之賠償費。若不支出。則國家法律之謂何。(三)此等歲出有與國家之生存有關者。如官廳費用。若不支出。則一切行政必將因之而停止。(四)此等歲出。有與國家之外交有關者。如由條約支出之經費。若不支出。則將惹起外國之抗議。而國家對外之信用。亦將掃地以盡。(五)此等歲出。有與官吏之服務有關者。如官吏俸祿。若不支出。則為官吏者。不知來歲之俸祿能否如前。雖在位而日抱不安之念。則職務必將因之而廢弛。(六)此等歲出。有與事業之成敗有關者。如事業繼續費。若不支出。則事業必將廢於半途。而前功盡棄。(七)此等歲出。有與國家之文化有關者。如學校之維持費補助費。若不支出。則學校必歸倒閉。而人才無由養成。文化難以進步矣。執是以觀。可知此等效力。超乎會計年度之歲出。實為事實上之所不可少也。

地方自治團體財政上關於預算歲出入之議定。亦發生議定範圍之問題。且亦因各國自治程度之不同。而其議定範圍有廣狹之分。茲不能詳述。要之。預算議

定範圍廣狹之利弊。國家財政與地方財政大抵相同。斯則可斷言者耳。

與預算之議定相關聯。而有研究之價值者。尚有議會之增加歲出提議權一問題。凡在立憲政治之下。關於普通之議案。議會與政府皆有提案之權。惟提議增加歲出之權。則各國現行制度上。各有不同。有專屬於執行機關者。有分屬於決意機關者。主張議會應有此權者。謂議會既為決意機關。為最高之決定者。則不但理論上應有提議之權。且事實上其他法律案既可提出。而獨預算案則否。不謂得其平。主張議會應無此權者。謂（一）政府一歲之財務行政。必有一定計畫。如事件先後之排置。經費多寡之分配。皆統籌全局而為之。其綱領次序。有絲毫不容牽混者。若使國會得提出增加預算案。以與政府提案並被。則彼政府所定之財政計畫。必為所破壞而不能統一。（二）關於擴張經費之案。提議之權與議決之權。必分而為二。始可杜濫費之弊。故預算由政府提出。而國會議決監督之。則浮費之處。國會可以削減。若使國會得提出增加預算案。因無人為之削

減其浮濫。故歲出往往陷於濫費。(三)政府之編製預算。必謀保持歲入之均衡。逆記收入若干。乃定支出若干。若使國會得提出增加預算案。則國家之經費必大膨脹。而收入與支出難以適合。(四)爲議員者。多私於黨派或地方。若予以提議增加預算之權。必將借此以濟其私。其結果必激動黨派競爭之潮流。助長部落思想之發達。而使國家受其弊。

二種主張。各有理由。要當視各國之情形而定之。不能一概論也。地方財政之預算上。亦常發生以上之問題。其解決法與國家財政上之同樣問題無異。茲不具論。

## 八

預算未議定時及不成立時之處置。預算未議定與預算不成立不同。不成立者。謂或由議會不成立。或由議會不一致。或由政府與國會關於預算之全部或一部分根本上之衝突。或由預算之議定違背法規。致預算斷無議定或確定之希望也。未議定者。謂或由新內閣初成立。其預算遲於提議。或由國會之議事。生意外之遲

滯致年度開始之時。預算尙未議結。必少假以時日。始可議決也。預算之理想。在能議定於事前。願未議定及不成立。既爲事實上所不可免。則不能不有一種方法以救濟之。

甲 未議定時之處置 關於此事。各國規制各有不同。約有三種。(一)無辦法者。如美國是也。(二)前預算延長制。如俄羅斯西班牙索遜巴丁巴威倫是也。(三)臨時預算制。如英吉利法蘭西意大利比利時是也。第一制之不當。無待煩言。第二制與第三制比較之。以第三制爲優。蓋一因社會萬般之事。逐漸變遷。若襲用前年度之預算。事實上必多窒礙。例如前年度之預算中。有營建衙署或其他建築物一項。其經費三百萬。然其事已於前年竣工。若施行前年度之預算。則此等經費之支出。寧非無意義。又如今年發生喪亂兵變之事。有急需款以謀善後者。若施行前年度之預算。則此等經費將何由籌備。反是。若採用臨時預算制。其編制之大體。雖必以前年度之

預算爲基礎。然可參酌本年度之情形而有所出入。則可期與事實相應。施行上不生障礙也。二預算度之內容。爲政府一歲政策之所寄。而世態萬變。必須每歲有所籌畫。始能與世界大勢相應。若沿用前年度之預算。則行政必蹈常襲舊而違反時勢之所趨。反之。而探之臨時預算制。則可持進步之主義。以定行政之綱領。而不生牽拘於成法。且復能應時勢之要求也。臨時預算復分二種。(一)依一年十二月之例。經費之總額。以十二除之。其所得之數。即爲一月之費額。故名之曰臨時十二分預算。但一次施行之期限。得爲二個月之收支。不必僅限於一月。此法法國行之。(二)臨時預算。其編製實際上以數月之收支爲標準。但其施行之期。無明文之限制。此制英國行之。二法似以第二法爲優。因其能察臨時之需要以增爲減。不似第一法之固定也。

乙 不成立時之處置 各國現制對於此事。有毫無規定者。有規定施行上年

度之預算者。後一法較前一法爲佳。緣前一法雖有臨機應變之妙。然亦往往有惹起政治上紛擾之虞也。

### 第三節 出納及金庫制度

一 概論 預算議決之後。一到會計年度開始之期。即當發生效力。施行收入及支出。理論上直至年度告終之日爲止。實際上亦不能延長至出納整理期間以外。此出納之期間的原則也。又出納之項目數量。以預算上所明記者爲標準。而不能任意流用。或行預算外之收支。此出納之實際的原則也。然對於二原則。皆不無例外。故吾人對於出納及金庫制度。亦不能不有明切之研究。

二 收支之機關 收入之機關與支出之機關性質不同。故以分述之爲宜。

甲 收入機關 此等機關復可分爲二種。(一)命令機關。(二)領收機關。命令機關者。發徵收命令之機關也。例如日本普通租稅。由稅務署長命令於納稅人。令其照章完納。若地租之所得稅。因委託市町村代收。則使其代發命令。至於租

稅外之收入。則或由各官廳下令行之。或以販賣法行之。其命令機關。甚不一致。領收機關者。實行徵收或收納之機關也。關於此點。今世文明各國。皆設金庫制度。國家一切收入。於領收之後。皆繳諸金庫。不存諸一般官署也。命令機關與領收機關。宜分爲二。若合而爲一。則不特易釀中飽之弊害。亦妨碍金融之流通。中國從來皆合命令機關與領收機關爲一。民國以來始制定有金庫出納暫行章程。中國銀行交通銀行代理國庫章程。及金庫條例草案。欲使命令機關與領收機關分立。然因二行之分行代理各店。尙未徧設於各行省。故各處一切租稅之徵收。尙未能一律實行。

## 乙

支出機關 支出機關亦可分爲二種。(一)命令機關。(二)支付機關。命令機關者。發支付命令之機關也。大抵爲各部長官及受其委任之官吏。支付機關者。實行支付款項之機關也。今世文明各國。皆以金庫爲之。而不寄於一般之官廳。此兩機關既屬分離。故今世國家一切經費。必至需用之時。當局長官始發支



付飭書。受者持此飭書至金庫。金驗庫明之後。始給與現金。此原則也。我國會計法第十七十八十九三條所規定亦然。對此原則有一例外。即預付現款制是也。預付現款制者。即得先以現金與之。不必待需用之時。始求長官之發支付飭書也。此制之生。或因其需用之地距金庫之地甚遠。或因其款目少而名目多。必一待臨時請求支付飭書。轉病煩瑣。故不如使其得預支現金。較爲便利。今世文明各國。皆有此制。我國會計法第二十條下列各款經費。由財政部委任主務官署及府政指定之銀行發給現款時。得發預付之支付飭書。(一) 國債之本利。(二) 軍隊軍艦或官有船舶經費。(三) 在外各公署之經費。(四) 前項以外凡在外國支付之經費。(五) 交通不便地方並未設立國庫地方所支之經費。(六) 各官署常用雜款每年不滿五千元之經費。(七) 無確定地點之辦公處所需之經費。(八) 各官署直接自辦工程上之經費。但一主務官以付一萬元爲限云云。即所以明定預付支付飭書之範圍而爲第十九條之例外也。蓋

非對於正當之債權人及其代理人。則財政部及其所委任之官署不得發給支付飭書。固爲正當辦法。然有時債權爲何人所有。一時未能確定。若俟確定時。始行發給支付飭書。則不免迂緩有誤事機。故不得不另定變通之法也。

### 三

金庫制度 依上述收入支出兩機關。一特金庫以保管之。一特金庫以支付之。可知金庫之爲物質。占財政上之重要地位。不可不一研究其制度。考各國金庫制度大約可分爲三種。(一)合一金庫制者。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)各官廳金庫制者。即使各官廳皆得自置金庫。以保管其出納政治之制也。此三種制度。唯合一金庫爲最佳。而各官廳金庫則有四大弊。(一)金庫紛歧。各官廳皆得自司出納。勢必難於監督。而濫費之弊必緣之而生。(二)因難於監督之故。各官廳得以濫用其權。於是不正當之行爲常層見疊出。(三)官廳皆有金庫。

彼此各自爲政。而經費不能融通。則歲計必緣之而膨脹。(四)現款分散於各處。損失之危險較多。故今世文明各國。皆廢止各官廳金庫制。而採用合一金庫制。我國現制蓋介乎合一制與複雜制之間者也。(參觀交通銀行代理國庫章程。及金庫條例草案會。會法第五條第十四條第十六條二項第二十三條)行政金庫制。本與官廳金庫同爲歷史上之遺物。然爲處理特種事務計。此制實不能全廢。故今世各國多於合一金庫之外。別有此種金庫。如郵電、路鑛、森林等業之金庫。即其著例。

以上之分類係就金庫之形式而言。若從其作用言之。又可分爲三種。(一)國家金庫制。即國家自設金庫以保管公款。不使銀行代理其事之制也。(二)委託保管金庫制。即委託中央銀行使代理國庫之制也。但國庫之公款與銀行之資金。截然分離。不許銀行隨意挪用。(三)銀行存款制。即一切收入以存款之名義。交諸中央銀行。運用生息。俟政府欲支出時。再發支票。向銀行支取存款之制也。古昔無論何國。皆採用國家金庫制。然通常謂此制有缺點。

三。1 國家自設金庫。筭其事者必屬官吏。然官吏辨別貨幣之真偽。拙於銀行。易蒙意外之損失。2 國家自設置金庫。保管上必需一種費用。即財政上必多一項之歲出。3 國家自設置金庫以保管現金。則收支之間。常因通貨增減之影響。而亂金融市場之均平。有此三缺點。故今日多數文明國。皆採用委託保管金庫制。雖然委託金庫制。猶不及銀行存款制。蓋用存款之法。一面國家可得相當之利息。一面銀行可作運用之資金。財政與經濟雙方皆受利益也。我國金庫條例草案第九條內。有金庫款項與營業資本分別存儲。但經財政總長核准。得以金庫款項之一部分。移作存款等語。財政部委託交通銀行代理金庫暫行章程。雖未規定明文。而實際亦照此辦理。故我國金庫制度。以保管爲原則。存款爲例外也。

以上關於金庫制度之理論。亦可適用於地方財政上之出納。茲不贅論。各國現制。關於此項亦極不統一。難作概括之講述。我國縣自治法除第三十八條縣參事會。得設出納員一人。由會長派充外。對於縣自治團體之出納。毫無規定。亦一缺點也。

四 出納官吏 收支之機關及金庫制度。係收支之物的條件。其是否能推行如所預期。

尙須視收支之人的條件如何而後能定。故關於出納官吏之研究。亦甚重要。出納官吏者。掌管政府之現金或物品。而負保管出納責任之官吏也。出納官吏之能否盡職負責。實與國家之歲出入預算之能否遵行。大有關係。故各國大抵特設條文以規定之。我國會計法第十一條及第八章各條之規定。亦與之大同小異。分述如左。

一 收入官吏之資格。會計法第十一條第二項無法令上確定之該管官吏資格者。不得徵收國家之租稅或收納其他之收入。對於征收官吏之資格。特加限制。蓋一以防他人之冒濫。一以明出納者之義務也。其所謂法令上確定之該管官吏資格者。蓋謂不限於法令上確定之該管官吏。凡有此等官吏之資格者。亦得收納之也。例如委託自治團體代徵驗契稅。委託商會代銷印花稅票等類是也。

二 出納官吏責任之範圍。會計法第三十條規定。出納官吏對於所掌管現款及物品。應負一切責任。一切二字。涵義甚廣。凡現款物品之遺失損壞。及收支上違法暨錯誤。俱當負完全責任。即民法上、刑法上、及官吏法上之責任。即受審計院之審查也。

三 出納官吏責任解除之範圍 會計法第三十一條規定。出納官吏遇有意外事故。致所管款物有所損壞。應負責任與否之範圍。蓋對於上條之例外也。出納官吏須應負一切責任。然若其事變之原因。則爲不可抗力。當別論。故規定設因意外事變。如水難火災暴徒掠奪等類。致所管之現款物品遺失損壞時。出納官吏須以其事實證明於審計院。審計院若認其毀損原因係屬不可力。則當免除其責任。若認其毀損原因出於該管官吏之過失怠慢。則當令其負責也。

四 出納官吏職務之限制 會計法第三十二條明定。出納官吏不得兼任支付飭書之職務。蓋所以明收支機關之人員。不能兼命令機關之職務。以符二機關分離制之本意也。

五 出納官吏營業之限制 會計法第三十三條。明定出納官吏於所掌事務有關係之工作物品不得已包辦。蓋出納官吏之重要職務。在對於國庫之現款物品負保管出納之責。若使其得兼營有關係之工程物品。恐不免發生假公濟私之弊也。

地方財政上關於出納官吏即收支之人的條件。當然應與國家財政同其利弊。故上述各項亦可移作地方財政上之議論。特各國現制尙無如是統一之規定而已。我國縣自治法關於此點亦毫無規定。

## 六 施行收入及支出的方法。收入及支出之施行方法各有不同。

甲 收入方法 租稅之收入。與租稅以外之收入。異其徵收之法。考各國現制。前者大抵由收稅官吏發徵收命令。使人民以其應納之款。繳諸金庫或其他代徵機關。我國現制亦然。不過因金庫機關尙未整備。人民所納之稅尙多保存於收稅官吏之手。而未能如期納諸金庫耳。後者在財政發達之國。種類甚多。其取得之方法甚少。不能一概而論。我國現在屬于此類之收入。僅有數種。例如罰金收入。印紙售出收入。官有品賣。收入等皆是。其收入方法亦不一定。

乙 支出方法 考各國支出之方法大同小異。大抵先由各署長官依預算之額。製成支付預算書。送達財政部及審計院。由財政部審定之後。轉送金庫及各署。欲實行支付。

時。則由有發支付飭書權之官吏。一面對於債權人發給支付飭書。一面對於金庫送支付飭書之副本。最後債權人至金庫領取款項時。金庫依據議會送來之預算書。財政部送來之支付預算書。及有發支付飭書權之官吏送來之支付飭書副本。合校無訛。始交付現款。與債權人。我國會計法及審計法所規定。亦大略同一旨趣。

地方財政上收支之方法。在理論上。應與國家財政上相同。惟地方財政大抵規模狹小。有時並金庫而無之。故各國現制上關於收支之方法。大抵無嚴密之規定。我國縣自治法除第六十一條略有規定外。對於收支之方法別無明文。

七 以收供支之原則及例外 會計年度及預算制度之設。本所以劃分收支之期間。而便出納之清算。使財政計畫。井然有序。而不致於紊亂。故欲達此本來之目的。不可不設立規定。使本年度之歲出。以本年度之歲入充之。以本年度之歲出定額。不得移作他年度之經費。蓋必如是。而後預算之收支計畫。始得實行也。各國現制大抵如是。我國會計法第四條及第十五條所規定。亦同斯旨。



惟對於原則。有時不能不有例外。分歲入歲出之二者而言之。

甲 歲入之例外 依上所述原則。不能以一年度之收入充他年度之支出。然以下四項。則爲會計之便利計。不得不通融辦理。

一 剩餘金 卽我國會計法第十二條所規定者是也。（說見後）

二 出納完結年度之收入 一名過去年度收入。卽本屬上年度之收入。至出納完結後。始行納入國庫者也。此等收入。本屬過去年度。然過去年度之出納既告完結。則爲便利計。祇好編入現年度收入之內也。會計法第十二條。

三 預算外之一切收入 卽超過預算定額之收入。及預算科目以外之收入是也。是等收入。既未列入前年度預算。故嚴格言之。不能謂爲上年度之收入。然爲便利計。亦只得編入本年度收入內也。會計法第十二條。

四 因誤付透付及依法令預付估付墊付在出納期完結以後所繳還之收入 誤付二字。有二。或指科目錯誤而言。或指違背本法第十九條之規定。對於非正當之債權人。

或代理人發支付飭書而言。蓋因科目錯誤而付款。固屬誤付。即不應付而付。亦屬誤付也。透付云者。即對於正當之債主。因失於檢查。超過其應支之額之謂。筭金庫者。稍一不慎。即有誤付透付之弊。預付係以一定金額支付於未來債務之謂。如本法第二十條第二項所列支款是。估付係債務雖定。而額數尙難確定。估數支付之謂。如旅費、遊歷費等類是。墊付係以一定範圍之經費。暫供他處之用之謂。如鹽款另儲償還外債。在未到期之前。暫行移挪以供他用。是凡屬誤付透付之款。一經查明。其誤付透付之款。自當繳還。預付估付二者。於支付時未知實數。迨其事竣。如有剩餘。亦當如數繳還。墊付既係一時移用。久後必當如期繳還國庫。以上各款。在理均應各歸原列之額。以便結束。然若其繳還在出納完竣以後。則無從歸還。故不得不編入現年度歲入之內也。（會計法第十三條）

乙 歲出之例外 各年度歲出定額。不得移充他年度之經費。（第四條）然有時亦不能不有例外。

經費遞用。亦稱爲定額移撥。即凡豫算定額。未能照數支用之款。於年度告終時。不待繳還國庫。即移撥於翌年度。以充同一事件之經費之謂也。此種移撥全爲便利起見。若不如此。則一面須以上年度之餘款繳還國庫。而一面因事業尚未告成。又須再列此項經費於本年度預算。以求國會之議定。恐徒多轉折無補實事也。定額移撥制度。各國皆有。我國會計法第二十一二十二兩條規定。下列三項爲經費遞用之範圍。即（一）凡經費定額爲預算內明許其展至次年度使用者。（二）一年度內應完竣之工程製造經費。因變故或遲延在該年度內不能開支或支訖者。（三）工程製造及其他事業。必須數年竣工。定有繼續費之總額者。三種經費。皆可展至次年度使用。而爲第四條之例外。

二 過去年度之支出。政府在過去年度中所負債務。在免除期間未到以前。即在五年以內。遇債權者請求時。仍應償還。故年度雖經過。然過去年度所備之款。仍應遞移諸現年度。以待債權者之請求。此種款項。從其性質言之。實爲過去年度之經費。而從其

形式言之。又餘本年度之支出。故亦可謂爲會計法第四條及第十五條規定之例外。各國關於此種支出。多有明文。我國會計法雖無明文。然從第二十七條之規定推之。當然有此精神也。

地方自治團體。欲求財政之鞏固。亦可適用上述之原則。有時爲便利計。不能不有例外。亦與國家財政同。揆我國縣自治法對於此事。雖無規定。然事實上恐亦不能不如此也。

五 預算定額不足時之辦法 預算本爲一種事前之預計。故施行後不必定與實際相合。時或不足。時或有餘。乃勢所不免。以故預算不足時。或有餘時之處置。亦有研究之價值。預算不足可分爲二種論之。一爲年度期間暫時之不足。一爲全年度之實際之不足。

甲 年度期間暫時之不足 此等不足之起因。大抵由於會計年度開始後。一時應行支出之額甚多。而其時收入方面爲額甚少。一時不足以應之。當此之時。爲維持預算計。大抵用發行短期國庫證券之法。以救濟之。此種證券。具有公債之性質。特其期限甚

知其償還期間率以一年爲最長之限度。蓋依預算所計盡至會計年度終結之時收入與支出必可適合。固不必恃長期之借債也。此種證券雖係一種臨時救濟之方法。然在各國財政上此法之利用實屢見不鮮。故關於其發行事項亦有不能不研究者。

(1) 國庫證券之發行。是否應受立法機關之限制之問題。從理論上言之。國庫證券既爲執行機關臨時救濟之手段。似應由執行機關負責。自由處置。不必設立立法機關之限制。然考各國現制。對於此項證券。亦大抵使國會監督之。其方法有以法律限制其發行之最高額者。有由國會逐歲議定之者。前者如德意志與奧大利是。後者若英國與日本是。是皆因行政機關往往濫用此法。故不能不加以限制也。中國會計法第十條。僅規定短期國庫證券發行之程序。以教令定之。此外別無規定。故發生種種弊病。

(2) 此項證券負債之期限。是否可聽政府自定之問題。此項證券雖以一年爲最長之

時期限度。然在一年之範圍內。應以若干日爲佳。則因時而有不同。蓋發行之時。與國庫豐收之時期相近。則以一二月爲期間。亦無不可。若二者相距尙遠。則不能不加長也。各國對於此制有取限制主義。由立法機關制定國庫證券發行期間之種類者。有取放任主義。由政府自定之者。似以前法爲佳。

(3) 此項證券償還之期間。是否必限於會計年度內之問題。關於此問題。約有二說。有謂必以會計年度爲界限者。例如中國會計年度以七月一日爲開始期。而以翌年六月末日爲終了期。則此證券雖在三月或六月發行。其償還期亦不得在六月三十日以後。有謂償還之期間。苟在一年之內。則雖超過會計年度亦可者。例如中國以六月三十日爲會計年度終結期。縱令於五六月發行一年償還之國庫證券。亦無不可。二說以前說爲合理。蓋國庫證券本所以濟臨時不敷周轉之窮。若於年度將終之時。尙有不足之患。則其非暫時之不足可知。當此之時。果准其發行在年度期間外償還之國庫證券。是不啻等於濫用名義。殊與國庫證券本來之目的不合。

且亦易釀前後年度會計不情之弊也。國庫證券而外，尚有短期借款一法，亦為救濟暫時不足之一手段。各國多利用之。我國會計法對此毫無規定，或有謂可適用臨時約法第十九條第四項者。然國庫有負擔之契約，與年度內臨時短期借款實不相同，宜分別之也。觀短期借款之法，較國庫證券法為劣，蓋因其不能吸收市面之資金也。地方財政上亦可用上述二法以資臨時之救濟，惟我國縣自治法則僅於五十二條規定臨時借款，而不及其他，此亦一不備之點也。

## 乙

全年度之實際的不足，此種不足，或由於預算之不精確，或有臨時之事變，故收支之間頓生懸隔。凡遇此種不足之時，所有種種救濟之法，且其施行亦依不足之大小緩急而有先後之分。茲先述其對於小而緩之不足者，順序述之。

- (1) 科目之流用。依上款所述，預算之形式分為款項目三級，項以上之經費，雖不許流用，而目之經費，則許流用。所以然者，(一)目之經費，為額不多，若許其流用，於財政上無大害。於行政上則有大利。(二)目之類別極其繁瑣，並不許流用，則政

府編製預算之際。必預留其地步。增加其額。其結果必致經費之大膨脹。故預算之不足。果爲額無多。則可撥甲目之有餘以補乙目之不足。若尙不足時。則可根據會計法第十六條之規定。特別施行款項之流用也。

(2) 預備金之動用 若上述二種科目流用不足以濟其窮。則可動用預備金。預備金之說明已見前。

(3) 長期之一時借款科目流用及預備金動用 猶不足以資彌補之時。則可利用長期之臨時借款。長期者。對前述在一年內償還之短期借款而言。卽不必在本年度內償還之借款也。此種借款。係歸國庫負擔。故當然應先得議會之同意。若事關緊急。亦不能召集議會。亦當求事後之承諾。此項借款。必政府信用久著。或有確實之擔保品。始克成功。故此項借款之總額往往不多。

(4) 長期公債之發行 長期款借爲額不能甚多。且其償還之期。終有相當之限度。不能延至數十年以後。故當財政窘迫之時。不能不依賴收入較遠之公債。公債在財



政學上爲一重要部分。後當設專篇論之。公債之債權人爲無定之多數人。與長期借款之以少數有定人爲債權者有異。故公債之收入較易達於巨額。且其利息可溥及於衆人。故現世公共財政多利用之。

(5) 租稅之增加 此指廣義。即舊有租稅之增率及新稅之徵收。皆含在內。長期借款及公債之收入。雖或足以收受巨額之金錢。以資公用。然究係一種假借。終不能不以償還之。故全年度之實際的不足。所依加以爲填補者。實在租稅之增。易詞言之。即不足之經費。仍不外乎取之於民而已。然租稅之增加顯而易見。近而切身。故人民多反對之。借款及公債之負擔。幽而難覩。遠而不切於己。故人民多忽視之。此所以現世財政上租稅之增加罕見。而借款及公債則層出不窮。其額且疊千累萬也。

以上所述。亦可適用於地方財政。茲不具論。

六 預算定額有餘時之辦法 預算上各項定額。不得使用於所定用途外。亦不准彼此

流用。且原則上本年度之經費。不得移充次年度之經費。故預算定額。萬一有剩餘時。其剩餘將無所歸宿。故不得不有一種條文以規定之。此種款項之處置法。一爲轉入次年度歲入法。我國會計法第十二條。各年度歲計有剩餘時。應將剩餘之款。轉入次年度歲入之規定。即採用此法者也。一爲移充本年度非常支出。法日德等國行之。此二法各有利弊。當視各國國情如何而定善否。

地方財政上亦有如何處分剩餘金之問題。各國規定各有不同。我國縣自治法對於此事毫無規定。

七 出納整理期間及免除期間 財政上之收支。不能必在會計年度之內告終。而不能不有一定期間以整理之。前已詳言之。出納整理期間告終。則財政上之收支。自當截止。然收支之截止。與權利義務之存否。本係二事。若收支一旦截止。權利義務亦告消滅。則公共行爲與私人行爲之間。其效力未免太不相等。蓋私法上之消滅時效期間。大抵在五年以上也。職是之故。各國會計法上率規定。權利義務期滿免除之期限。我

國會計法第二十六條凡應納於政府之款。經過本年度五年以內。不經政府通知令其完納者。得免完納之義務。第二十七條政府發之款。經過本年度後五年以內。未經債權人請領支付飭書。或已領支付飭書未經請發現款者。免除給發之義務。二條之規定。皆所以明定權利義務消滅之期間。其用意與民法上之時效相同。

地方財政上。亦有期滿免除之問題。中國縣自治法雖無規定。似亦可適用會計法也。

八 工程及賣買借貸 政府對於私人之工程及賣買借貸等契約行爲之當否。亦與財政上收支之盈絀大有關係。故各國會計法大抵皆規定其施行方法。我國會計法第二十八條之規定分爲三事。

(1) 投標競爭結約之原則 會計法規定。凡政府之工程及財產物品之買賣借貸。均應公告招人投標。蓋行公告投標。取其價廉而工堅物美。最有利於政府者。而用之不當則恐當事官吏暗與私人相結托。營私舞弊。而致財政上之不利也。

(2) 施行隨意契約之範圍 政府之工程及財產物品之買賣借貸。雖以公告投標

爲原則。然有時經法令特別規定。不須投標。或法令雖無規定。而其性質不能投標者。則屬例外。我國會計法第二十八條規定下列二種不必投標。

乾 法令別有規定者。

坤 性質上不能投標者。即（一）至（十一）所列條項。

（3） 價金支付之方法 會計法第二十九條規定。凡政府之工程製造及購買財產物品。不得預付價金。蓋政府信用攸關。斷無不付價金之事。而預付價金及不免有官吏與商人結托營私之虞也。但其有特別情形者自屬例外。

以上所述之原理亦可適用於地方財政。

#### 第四節 決算制度

- 一 概論 決算制度爲財政之形式的要素之最後部分。亦與預算制度及出納金庫制度並重。決算制度由其程序觀之。復可爲三種制度。
- 一 核算制度 核算制度者。主管部或財政部。於每月或年度經過後一定期間內核定

所管轄機關之收支之制度也。財政學上所謂預算施行之行政的監督制者，指此。

二 審計制度 審計制度者，財政的司法機關。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，及歲出歲入決算報告書，加以審查之制度也。財政學上所謂預算施行之司法的監督制者，指此。

三 狹義之決算制度 狹義之決算制度者，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，而核銷其計算者也。財政學上所謂預算施行之立法的監督者，指此。

以上三種制度，事實上互相錯亂，故仍以合而論之爲宜。又此種制度，幾無學理之可言。且各國現制，大同小異。故茲僅將中國會計法審計法及審計法施行規則之所規定，撮要述於左。

一 各官署收支計算書及歲入歲出決算報告書之造報 各官署（一）於每月經過後十五日內，應造具上月收支計算書，報告上級官署及審計院。（二）於每年度經過後若干月內，應造具歲出入決算報告書，呈送上級官署及審計院。（審計法第四

條第五條施行規則第二、三、四、六、七、八條)

二 全年度國庫出納計算書及總決算之編製 財政部應於年度經過後八個月以內編造全年度國庫出納計算書送審計院審查。(施行規則第五條) 應於年度經過後十個月以內彙核各部及本部決算報告書並國債計算書編成總決算連同附屬書類送審計院審查。(施行規則第九條) 總決算須依照總預算分爲經常臨時二門。其款項之次序亦須與總預算上款項之次序相同。蓋必如是而後能供比照審查之用也。(會計法第二四條) 總決算除依照總預算之款式編製外並須開具左列各事項之計算。

甲 歲入部

- (1) 歲入預算額 即預算上所載之歲入額是也。
- (2) 查定歲入額 即根據預算上之歲入項目實行查定之額。是蓋預算之定額。不過一種推測。究竟稅源大小若何。非經查定。則不得明也。

- (3) 已收訖歲入額 即查定額中之已經收訖者是。蓋查定之額不必遂能實收也。
- (4) 歲入虧短額 即已收訖歲入額。比較歲入預定額所生之差額也。或有謂係指已收訖歲入額。比較查定歲入額。所生之差額者非是。
- (5) 未收訖歲入額 即查定額中之尙未收訖者是也。

## 乙 歲出部

- (1) 歲出預算額 即總預算上所載之歲出額。
- (2) 預算決定後。增加歲出額 即總預算上所未明載之歲出額。例如預備金之支出。非常支出等是也。

- (3) 支付飭書已發之歲出額 即支付飭書已發。而實際尙未發出之歲出額也。
- (4) 轉入次年度歲出額 即依據第二十一。二十二。及二十七條之規定。轉入次年度使用之歲出額也。

- (5) 歲出剩餘額 即預定歲出與實際歲出相差之額是。條文上雖僅言剩餘額。然超

過額亦當然包含在內。

#### 四

審計院對於總決算及他種計算之審查。審計院爲財政的司法機關。必有獨立之保障。始能行使其正當之職權。而不致受行政部之牽制。滬各國審計官之保障。與普通司法官同。審計院依會計法第二十四條及審計法之規定。得行種種之審查。

#### 甲

審查事項之範圍。依審計法第一條所定。應審查之者有六。(一)總決算。(二)各官署每月之收支計算。(三)特別會計之收支計算。(四)官有物之收支計算。(五)由政府發給補助費。或特與保證之收支計算。(六)法令特定爲應經審計院審定之收支計算。第五種計算雖與財政無直接關係。然既有國家之補助及保證。則欲達補助之目的。及欲求保證之確實。自不得不審查其計算。否則恐或流於國幣虛擲。或流於使國家負不測損失之賠償之責也。

#### 乙

審查之方法。依審計法第二條之規定。審查方法有三。

#### 一

計算上之審查。審查總決算及各主管官署決算報告之金額。與金庫出納之計算。



金額是否相符。現今各國金庫。皆與收支命令機關分離。故可行本條之規定。

二 法令上之審查 審查歲入之徵收。歲出之支用。官有物之買賣讓與及利用。是否與法令之規定及預算相符。全額計算上無錯誤者。其收支之方法未必盡合乎法令。及預算所定。故次當審查行政機關之行動是否合法。

三 內容上之審查 審查歲出是否與預算所指定之用途相符。有無超過預算及預算外之支出。

丙 審查之程序 分爲三層。

一 書類審查 復分爲二。(1)行文查詢。(審計法第六條)(2)調閱證據。或該主管長官之證明書。(同法第七條)

二 實地審查 審計院編制法第十二條規定。當審查書類。尙有疑竇時。審計院得派遣審計官或協審官。於各地方爲實地審查。(施行規則第十一條亦有規定)

三 委託審查 當書類審查不能充分。實地審查又有不便之時。則可行委託審查。(審

計法第十六條）

丁 審查之效果 審計院審查之結果。認為正當合法者。應解除出納官吏之責任。若認為不正當者。應通知該主管長官執行處分。（同法第九條）並應於認為應負賠償之責者。通知該主管長官限期追繳。（同第十條）但審計院對於審查完竣事項。自議決之日起五年內。發見其中錯誤遺漏重複等情事者。得為再審查。其發見詐偽之證據。雖經五年後。亦得為再審查。同第十五條審計院發見各官署長官。有違法行為時。亦得呈請大總統核辦。（施行規則第十四條）

戊 審查報告書之編製 審計院審查之後。應編製審計報告書。呈報大總統。（同第二條）

五 總決算之提出 總決算經審計院審定後。應提交立法機關。為最後之審查。（會計法第二十四條）總決算提出議會時。應附送（一）審計院之審計報告書。（二）各官署所管歲入決算報告書。（三）各官署主管歲出決算報告書。（四）各官署

主管特別會計決算報告書。(五)國債計算書等。以資參考。(同第二十五條)

## 六

議會對於總決算之審查議決。及議決之效果。議會對於總決算。須從收支命令上及出納計算上。行最後之審查。果無違法失當之處。始可決之。而解除政府之責任。若有失當或違法之事。則必或責令有責任者賠償。或促政府之更迭也。

## 七

決算之公布。總決算經議會議決後。由行政首長公布之。各國地方財政之制。亦多屬大同小異。關於前述決算制中之計算制度。各國大抵皆由自治團體自己決定施行之。國家不加以干涉。關於審計制度則有三式。(一)法國式除最下級地方團體外。皆由國家會計檢查院審查之。(二)普國式由地方自治團體之機關審查之。(三)英國式一部分之會計。由國家機關審查。他一部分之會計。則由地方自治機關審查。關於狹義之決算制度。即計算核銷制。亦有三式。與上相同。中國與日本。皆以決算議決付與地方議會。而以最終決定權。付與監督官署。(縣自治法第六十條及六條)

## 第二編 地方經費論

### 第一章 概論

一 公共經費之意義 公共經費者。公共團體之經濟的需要之依貨幣數額表示之者也。當公共團體欲行其職分之時。必需此種經濟的財貨。如物件及勞役等。以資應用。其獲得此種經濟的財貨之方法。因時因地而有不同。古時或用強制徵收之法。向人民徵收。或由公共團體自己生產之。近世貨幣經濟盛行。以現品或勞役直接充用之事。漸已絕跡。不但人民納稅或供役之義務。大抵換算爲定額之貨幣。且即公共團體自己生產實物之時。亦大抵售出之。而收入貨幣。即令全屬自用。亦往往計算價格換算爲貨幣額數。以便整理。故現今公共團體實物需要。皆不能不支出通貨以購買之方法供給之。勞役之需要亦然。現今大部分之勞役。皆依有給吏制。用官公吏以充之。有時雖不無依賴公共名譽制及強制役務制之事。然究非全然無給。例如名譽職有辦公費。兵士有食糧衣裝費。即其明證。現今俸給大率以貨幣額解算。而不用實物現品。故現今公共團體勞役需要。亦可謂皆不能不依支出通貨方法以獲

得之也。由是言之。則謂公共經費爲依貨幣數額表示之公共需要。固甚適當也。

二 公共經費之重要 公共經費論。在財政學上甚爲重要。其理由有四。

一 收入計畫。須依經費之種類如何。而後能確定。公共經費中自有永久的性質者。有一時的性質者。對於前者。須計畫約略同額之永久的收入。對於有一時的性質之經費。亦須計畫約略同額之一時的收入。蓋依照前述以經常歲入供經常歲出。以臨時歲入供臨時歲出之原則。故不得不如此也。故經費論。必不可忽。

三 收入之選擇須視經費之性質而異 公共經費之性質。有使用之後。發生收入者。謂之等於生產的投資之經費。有使用之後。並不更生收入者。謂之等於不生產的投資之經費。前者將來可與公共團體以特別之收益。故其出處以公債等信用手段爲適當。而不可依賴租稅收入。蓋支出之後。既可得特別之收益。儘可移作將來償還之用。不必經增加租稅等煩重之程序。以自擾也。反是。若後者於支出之後。既不發生收益。則除急遽不可避之時期。務須以普通租稅等收入充之。而不可依賴公債收入。蓋此

種經費既一去不復。則與其高築債台。徒重將來之負累。何如暫忍目前之痛苦。以求長久之安逸。依此可知經費性質異。則收入之選擇亦不得不異。故經費論必不可忽。負擔之輕重。須依經費之效果而定。各種公共賦課負擔之輕重。雖直接依賦課方法之良否。及各納稅者所有稅源之厚薄而異。然其最後之判斷。實視支出經費之效果如何而決。何以言之。今譬如有一負擔賦課之初。對於當時之民力縱覺負擔過重。而其後因此種經費支出之結果。一般經濟及富力。因之增進。則過重之負擔。或變而為輕微之負擔。亦未可知。此不但理論上如此。則事實上亦往往有之。故財政學上欲求收入論之完全。必不得不深究經費論。

四 財政之良否。須視經費之能否節約或活用以為斷。財政當局者。本與公共團體之利益。不相一致。故公共團體之財政。往往有膨脹無減縮。而入困難之境。當此之時。苟其所膨脹之經費。係出於不獲已。則施行增稅募債種種手段。固無不可。若係出於靡費。則不能不謀節流之法。以圖補救。或設法流用經費之細目。移甲就乙。以資彌縫。然

通常經費之擴張。由於不護己者多。而由於靡費者少。故財政之減否。恆視當局者能否運用節流。或活用之法以爲定。而經費之能否節約。或活用。當然屬於經費論之研究。故經費論。萬不可忽。

三 經費之性質 近世各國之財政規模。自益宏大。經費總額之巨遠。非私人經濟所及。

其所需之財貨及勞務。亦常爲經濟社會中消費者之冠。職是之故。財政經費之多寡。及其支銷之方法。對於經濟界恆生極大之效果。而經費性質如何之議論。因之亦遂爲財政學上之重要問題。關於此點有二學說。

一 經費有益說 此說謂公共經費之支銷。要不外乎購置物品及勞務之二途。而此二者。皆與私人經濟以莫大之利益。故經費雖取諸人民。而其使用結果。恆以種種變形復歸於社會。故經費之性質。常屬有益。至亦不能謂有害。主張此說者。猶重公共營業。謂可增進工業上之技術。開拓一般人民之職業。然此說含有二大缺點。

甲 公共團體之經費。係由一般人民徵收而來。在其支銷則大抵限於特種階級。例如物

品之購買。僅利及商人或工業家。勞務之購買。僅利於特殊之官吏階級。即其著例。故謂經費之對於一般社會恒爲有益者妄也。

乙 公共經費之支銷。有時不限於物品及勞務之購買。而兼用特殊之用途。此種經費。爲額往往甚巨。且對於經濟社會發生大弊。例如國家戰爭等事。出高利以借款或舉債。其債務償還金之來源。恆在於一般人民。而其去處。則恆在於特殊資本階級。其結果殆不啻損貧以利富。使一國貧富之懸隔日甚。有悖立國之本旨。故謂經費不能有害者妄也。

二 經費有害說 此說謂經費足以減少人民之收入。使私人經濟上多一層負擔。即不啻使私人減少一部份之經濟活動力。其結果必使產業上受一部份之損失。故經濟屬有害無益。此說之誤有二。

甲 不明公共經濟與個人經濟相依相輔之關係 蓋財政經費之主要原因。在施行公共之職務。其所以必須施行。又在對內維持秩序。以免私人無益之衝突。對於維持生



存。以免敵人之侵凌。使個人得安心一意從事於生產之事業。故經費之支銷。不能謂爲全屬有害。

乙 不明近世財政上經費之社會政策的性質。財政上之社會政策。固多依收入之方法。對於社會上之強者而行之。然亦未常不可由支出方法對於社會上之弱者而行之。彼著名之救貧事業。無論矣。卽感化事業。公共保險事業。日用消費品。公營事業等。何莫非社會政策之表現。而與社會有大利者。故經費之支銷。亦不能謂爲全屬無益。第一說與第二說皆各有利弊。謂經費恒有益。而主張無限。擴充經費者。固非謂經費。恒有害。而謀極端之減縮者。亦謬。要之經費之利弊相半。當視其用途如何而定其當否。其能增進公共團體全體之福利者。增置之。不能減削之。此種主義。謂之經世的節約主義。

四 關於經費之一般原則 欲達上述之主義。不可不有種種之原則。

一 凡關於經費之事項。應使負擔經費之人民周知或承認或參加者決之。蓋不但有負擔之義務者。應明其負擔之由來及用途。且負擔與利益之權衡。亦唯負擔人自身

能知之或決之也。

二 經費之支銷應使與行政機關立於對等獨立之機關監督之。蓋財政事務最爲複雜最易發生弊端。故不可不有以防範之。

三 關於經費之計算書類須公布之。參觀前編。此理自明。

經費之多寡須以人民經濟能力爲比例。參觀前編。此理自明。

四 經費之支銷務於負擔人所在之地域內行之。蓋不如此。則上述經費之種種利益。皆將滅失。而其種種不利。皆將增加也。

五 經費之範圍。此問題與公共團體之職分相關聯。經費之或廣或狹。要當視職分之廣狹而決。此屬於國家學及地方自治學之範圍。茲不具述。

六 經費之種類。公共團體之經費。可依種種標準分爲數類。茲舉重要者言之。

一 經費之用途爲標準。則可分爲物件費或人員費或對物經費及對人經費。物件費者。用於將來物品之經費也。例於建築費文具費兵器糧食被服等是也。公共事業經

營費及公債本利償還基金等。若以廣義言之。亦可謂物件費。然恒有因其少受物價及貨市變動之影響而謂爲劃出物件費之外者。不可不知。人員費者。用於購求勞役之經費也。例如官俸旅費等是也。以廣義言之。雇員之薪水工資等。亦已含人員費中。然亦恒有因薪水工資易受物價及貨幣變動之影響。而謂爲宜置諸物件費中者。不可爲訓。

物件費與人員費區分之原因。在於二者之經濟的性質之不同。前者之多寡。常因物價及貨幣之變動而有自然的增減。後者僅有人爲的增減。而無自然的增減。故欲保財政上之秩序。對於前者。不可不深爲注意。否則恐不免偶因經濟界之變動。恆招致財政上之困難也。物件費與人員費之比例。各國情形不同。不能一概而論。然從大體言之。大率爲二與一之比。依此可知公共財政與物價及貨幣變動之關係之重大。人員費與物件費區分之要在此。國家必有中央銀行及物價調節機關者。亦在此。

二 以經費之經濟的效果如何爲標準。則可分爲政務費及財務費（或不生產的經費）

及生產的經費。一政務費者。公共團體。因施行固有之政務所需之經費。其性質係屬一去不復。易詞言之。即僅發生無形之效果者也。通常分爲最高機關費。普通行政費。二者。後者復分爲國防費。司法費。內務費。外務費。文教費。經濟行政費等。財務費者。公共團體。因施行財務行政時所需之經費。其性質爲回歸的。易詞言之。即一面爲支出。一面復發生收入之經費也。財務費之內容。分爲收入費。管理費及公債費三者。收入費者。凡國家因欲取得收入之故。所支銷之經費也。例如公共營業費。租稅徵收等費是也。管理費者。即因政務費之收支及收入費之管理而生之經費也。此種費用。不積極地發生收入。故或有謂其非生產的經費者。然消極地可以維持收入。且事實上實有財務行政之經費。故仍以入於財務中爲宜。公債費者。關於發行及償還公債之經費也。公債究竟係一種債務。終須償還。非普通收入可比。不能謂爲收入。故公債費不能加於收入費。然就一定時間言之。公債確可積極地發生臨時收入。故亦不能謂公債費爲政務費或管理費。要以特別置諸財務費中爲佳。

政務費與財務費區分之要有二。(甲)由支出方面言之。可以識生產的經費與不生產的經費之比例。蓋依前所述。經費數額之多寡。不足以判財政之當否。用之得當者雖多。亦不得謂爲浪費。用之失當者。雖少。亦爲靡濫。而生產的與不生產的之分。恰爲判斷當否之最要標準。故不得不分政務費與財務費。(乙)由收入方面言之。可以識別收入費甚多之收入。與收入費甚少之收入。蓋收入之中。有收入總額雖多。而收入費亦多者。亦有收入總額多。而收入費少者。更有收入總額與收入費不相稱者。若不將財務費與政務費劃分。則此等收入之價值。將無從判別矣。

三 以經費支銷之時期爲標準。則可分爲經常費與臨時費二者。經常費者。每年度反復發生。若有常規之經費也。其性質爲恒永的。與經濟學上所謂流動資本的支出相當。蓋公共團體用以充購求流動資本。如消耗品及勞力等之用者也。例如官俸工資修繕費及收入費等是也。臨時費者。於一年度或數年度內所需之經費。而不必年年皆有常規者也。其性質爲一時的。與經濟學上所謂固定資本的支出。及單純資本之消

費相當。例如效果利用期間甚長之建築費。及效果永不再生之戰費償債費等。皆其  
著例。

經常費與臨時費區分之要。在其與收入之性質及種類有不可離之關係。前已反復言之。以經常收入充常經費。以臨時收入充臨時經費之原則。從學理上言之。其理由有四。(一)臨時費有一時的性質。若設租稅等恒久的財源充之。必使經濟社會上生不安之影響。(二)若因臨時費而設恒久的財源。其極。因經費有着。必致臨時費之濫用。(三)臨時費之需要。大抵甚為急需。故不能依賴經常收入。而不得不以紳縮自如之臨時收入充之。(四)租稅及其他經常收入。大抵有一定之納期。而臨時費。則出於臨時之急需。若以經常收入充臨時費。必致收支不能適合。依以上理由。經常費與臨時費之分。實極重要。而世人往往有因政治上之理由。故意違犯上述原則者。其謬實甚。

四 以經費緊要之權度為標準。則可分為必要費與自由費。必要費者。依法令契約等之結果。公共團體。不得不不出之經費。而決意機關。無減削之之權者也。其種類已見前

編。自由費者。除去必要費外。一切之經費。決意機關。得以自由決議廢除減削之者也。  
例亦見前。

必要費及自由費區分之要。在知二者之比例。以察公共團體財政伸縮力之大小。蓋必要費多者。財政伸縮之餘地少。而自由費多者。則否也。

## 第二章 國費與地方費

一 國費與地方費之區別。國家與地方自治團體。皆爲公共團體之一種。亦皆得爲公共經濟之主體。故公共經費之中。可分爲國費、與地方費二種。國費者。中央國家支出之經費也。地方費者。地方團體支出之經費也。由斯而言。國費與地方費之形式的區別。似甚易明。然就其實質觀之。則二者之間。頗難區別。蓋依本講義前篇所述。地方團體除其固有事務之外。尚有由國家特別指定之委任事務。且此種委任事務。依地方自治發展之趨勢。有日益增加之傾向。例如英國地方自治最發達。則委任事務最多。法國地方自治之範圍稍狹。則委任事務較少。此種委任事務之經費。大抵由地方團

體負擔之。故當其未被委任之時。則此種事務之經費爲國費。既被委任。則變而爲地方費。其性質上無絕對的區別也。顧性質上雖無絕對的區別。而事實上則有劃分國費與地方費之要。蓋國家與地方。一方面雖有休戚相關。存亡與共之關係。而他方面又往往有利害衝突。緩急相異之事實也。

## 二 國費及地方費分別之標準。關於此問題有二說。

甲 利益說 謂凡事務之效果。關於國民一般之利益者。宜定爲國辦事業。使國庫負擔其經費。反是。若其事務之效果。僅關於一地方住民之利益。則宜定爲地方舉辦之事業。使地方團體負擔其經費。

乙 經營便利說 謂便於國家經營之事業。宜由國家辦之。使其經費爲國費。反是。若便於地方團體經營之事業。則宜由地方團體辦之。使其經費爲地方費。

甲 說所謂國民及地方住民之利益。在理論上甚難區分。蓋利於地方住民之事業。大抵亦同時利於一般國民。例如地方教育事業及地方交通事業。即其著明之例耳。從實



際上言之。有種事業。其性質上雖純為國家的事業。而反以由地方團體開支舉辦為便利而有効者。例如各國現行制度。往往使地方團體開支經費籌辦國會選舉事務。或辦理國稅徵收事務是也。故甲說不足取。宜採用乙說。因乙說在理論上。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 國費與地方費之比例 國費與地方費之比例。依自治範圍之廣狹而定。故因時因地各有不同。此種比例。數相差之大小。可以人各國地方自治之程度。論政者。恒喜引用之。茲列重要諸國之統計。如左。最近數年之統計表。尙未出版。一時無從調查。故多屬舊統計。

法國 (以百萬法郎為單位)

一九〇一年 一九一三年

英國 (以百萬磅為單位)

一九〇八年 一九一三年

國費 三・五五四 五・〇六七

一〇八 一八九

地方費 七六一 一・六五一

九一 二〇〇

地方費對於  
國案之比例

二一%

三二%

八四%

一〇五%

意國  
(以百萬利  
担為單位)

日本  
(以百萬圓  
為單位)

德國  
(以百萬馬  
克為單位)

一九〇二……三年一九〇七……八 一九〇九年一九一四年 一九〇七年

國費 一・六九五 一・八八四 五三〇 六四八 七・八一五

地方費 六九五 六五七 二二八 三二〇 二・一三〇

地方費對於  
國費之比例

四一%

三五%

四〇%

五〇%

四〇%

四 地方費之分類 地方費之分類大抵可適用一般公共經營分類之理論。其稍異者

惟有二點。(一)臨時經常之分類。在下級地方自治團體中可以省略。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。

無分經常與臨時之必要也。(二)地方必要費之性質。與國家必要費相異。蓋地方

團體在法律上應受國家命令之強制。故經費之必要與否。往往可依國家之意思如

何而決。不能如國家必要費之純出於自主自動。在法理上猶有施行反對的決定之

餘地也。此外關於地方費之分類，又可以其詳細用途，如教育、土木、衛生、救貧、公債等，為標準而施行之，以察各國地方經費之效果。及地方自治之內容。此事在地方財政研究上，願為重要。故另設一章論之。

### 第三章 各國地方費

一 英國之地方費 英國之地方自治，最為發達。故其財政之統計，亦最為整齊詳備。最近十餘年之詳細統計，尙未見出版。以愚所知最新者，為一九〇六年者，而亦不全。茲就一九〇二至一九〇三年之統計言之（以磅為單位）

團體	公債費	救貧費	衛生費	經濟及社會行政費	治安及司法費	公共工程費	普通行政費	總計
監稅官	四〇九三	10			八、六五〇		六一七、七五〇	六三〇、五〇三
救貧局	一、一八、六二、八四二、九〇	二四九	四三、七五九			八八、〇九八	五一三、五一八	
首府	二、二四九、〇九六	九〇、二六七	三〇七、三三三	一、〇八二、四八五	三、五二八、八二九	二、四三三、四五三	二二六、七九二	
除倫敦州	五〇二、四四四	二七六、三三七	六八九、〇五一	五〇、五三二	二、四九一、二七二	一、八五五、六六八	一一〇、三五八	八〇八、九〇二

市除倫敦市	九、九八五、二二二 二六八、九五二	一、三三二、八八六、六二九	二、九三六、三〇六、四一三	一、四、三七二、八四九、三三七、六七二、四一三、六九一	二、四一五、九八三		
市郡區	三、二二九、三七三	一、四七、四六二	一、二二〇、九一七	三、〇六四、七八四	一、〇八六、九〇二、三四二		
村區	三、三九、三七三 三、三九、三七三	七、四七、二五〇	三、八四、三六二、九四、〇五九	六、六六、八六二、二九〇、八三一			
寺領	一、六、六二四	七、五九	一、六、八八五、二一六、一三三	六、六、一三三			
學務局	二、〇二二、一三三	九、一四四、七五九	七、六九				
其他特別局所	一、九六〇、三六六	九、一八六、三、六七五	四、四九、〇六〇	二、三九二、五一七	二、一〇一、一三、〇五六		
總計							

以上為英倫威爾司之地方費總額。若加以蘇格蘭之地方費。一七、〇四二、〇〇〇磅。及愛爾蘭之六、一五四、〇〇〇磅。則全英國地方費之總額。為一五二、一六五、〇〇〇磅。若以英國同年之人口數。與地方費對照計算之。則在英倫及威爾司每人應負擔地方費三九圓。在全英國每人三六圓（日金）更就地方費之詳細用途一考。每人負擔之多少。則得

左表。

科 目

一八九六年

一九〇二年

平均每人負擔額日金圓

公債費

四·四八

六·一四

救貧費

三·七二

四·六五

教育費

三·二一

四·二一

衛生費

一·九六

三·四四

經濟及公共企業費

八·五三

一·六〇

其他公共工事費

〇

〇·三二

治安及司法費

一·六一

一·九四

普通行政費

二·九九

二·二一

觀此。可知地方費中負擔最重增加最多者。爲經濟及公共企業費。而公債費衛生費及教育

費等次之。然公債之增加。又多因經濟及公共企業而起。故謂英國地方費之膨脹。由自來水管煤氣及電氣等企業而來可也。

二 法國之地方費。法國之地方自治團體。爲縣及市。關於縣費依〇一九〇二年之統計算之。其內容如左。

科 目

一 縣郡官廳職員費	一九〇二年	一八九一年
二 動產之人購置費	六〇〇八〇・七三五	四〇〇一〇・九七六
三 房租及修膳費	九五六・二〇三	九九〇・五八二
四 不動產之保管取得或建築費	四・三三五・七六三	四・四〇四・二一八
五 道路及交通機關費	一二・五六四・九〇六	一〇・七六七・〇二四
六 國家企業之分擔費	一四三・六六一・九五〇	一二一・六九六・七五七
七 救貧慈善費	一三・四七六・八一八	一・八三四・五二九
	八一・九六九・七一八	五五・五三三・六六二

八 宗教費

六三・二九九

八五・五七二

九 公共教育費

四・九五六・二〇九

四・四五八・二九二

十 獎勵費 學術技藝及農工業之獎勵

七・六一四・四九〇

五・四四〇・一八九

十一 田賦徵收冊費

一〇五・五二七

二一八・四三七

十二 公債費

四七・二一四・八三〇

四一・七三二・〇六一

十三 雜費

九・八九〇・四八六

六・三九〇・九九九

總計

三三二・八九一・九三四

二五七・五六三・二九九

觀右表可知額數最鉅增加最多者。爲道費及交通機關費。而救貧慈善費國家企業之分担費及公債費等次之。其狀況殆與英國地方費相同。

關於同年市之經費。唯知其總數爲七七二・五五五・〇六六法郎。其內容不詳（巴黎市在外）

同年合縣市及巴黎市之費額以人口總數除之。每人應擔負之額如左。

一九〇二年 (以法郎)  
(爲單位)

一九〇二年  
每人負擔

一八九一年

縣費

三三三・八九一・八九四

六・八四

五・三九

巴黎市費

三二七・六八二・七一四

九六・五九

一〇〇・四六

其他市費

七七二・五五五・〇六六

一〇・一三

八・九八

總計

一・四三四・二二九・六七四

觀右表可知市費之負擔較重於縣費。

三 普國之地方費。普國地方費之最近總計亦缺少詳細用途之記載。茲就舊統計言之。

一九〇二年州費之用途如左。

科目

一九〇二年

一八九二年

一 經常費

六六・一七八・九八二(馬克)

五七・一三一・八七五(馬克)

內計



一般行政費 三・四八八・〇二四

三・三三九・八六八

道路及鐵路費 三〇・六一〇・一〇〇

三〇・七二一・五二〇

農業土地改良

二・二五三・七七七

〇・九五九・一一九

獎勵費

地方貧民救濟費 八・六八八・五七一

五・四七八・六九二

感化教育費 〇・六六七・七二六

〇・七七九・五六九

癩狂盲啞院費 八・八六二・五〇八

七・五四七・五四四

茲善院費 〇・八四二・二四五

一・一一一・〇〇〇

產科院費 〇・三四二・五九九

〇・六四〇・五七五

學藝技術獎勵費 〇・六九三・二六一

〇・六四〇・五七五

公債費 五・五八五・〇五七

六・五五三・九八八

其他諸費 四・一四五・一一四

六・五五三・九八八

二 臨時費 一〇・八三三・八七三

三・九九二・七〇四

總計 七七・〇一二・八五五

六一・一二四・五七九

觀此可知普國州費亦以道路費及鐵道費爲最巨。普國郡費依照一八七八年之統計其用途如左。

科 目

一八七八年

一 國家事務費

二一四・九三九

二 交通機關費

二一・九六五・二九二

三 貧民慈惠及感化費

一・七一三・三〇〇

四 公益設備費

〇七九・三四二

五 教育費

一五八・一九六

六 衛生及獸疫費

一・〇九三・六一五

七 農業及土地改良事業費

一三六・八九三

八 窮困者分娩補助費

●〇三二・六三四

九 一般行政費

五・二六八・六五四

十 公債利息及償還費

七・七四八・二二一

十一 其他諸費

一・七八八・七一九

十二 對於本州負擔費

五・〇七七・七一九

總計

普國市及村邑經費。依一八八四年之統計。其用途如左。

科目	市	村	邑	合計
一 一般國政費	一七・八四・八八八	七・三五・七五六	二五・一六・六四四	
二 交通機關費	三一・九二・二一九	一八・四六・四〇九	五〇・三八・五二〇	
三 公共企業費	五三・七六・三五六	八三・六三・三	五四・六五・一九八	
四 救貧及慈善費	三五・八六・四七五	一二・九〇・五三四	四八・七七・二九九	

五	學校事務費 (兼指特別行政而言)	六・九八六・五九九	三三・八五四・九三二	八四・八四一・四六〇
六	市政行政費	二四・〇七三・六〇五	一三・二八〇・八二二	三五・三五四・四二六
七	公債本利費	二六・九三三・九八一	七・七二一・八五四	三四・六四五・八三五
八	收益財產 之行政費	八・七九八・二七四	六・九三七・二一八	一五・七三五・三九二
九	其他諸費	一一・〇四九・三五〇	一〇・四九六・八一四	二一・五四六・〇六四
總計		二七二・二一〇・七七七	一〇〇・八八二・五四二	三七三・〇九三・三一九

據上列數目以觀。可知教育費最巨。而交通機關費次之。

普國一九〇〇年之地方費總額爲一・一五二・四〇〇・〇〇〇馬克。以當時人口總數除之。每人約負擔三三馬克餘。

四 日本之地方費 最近之統爲計一九一四年者 其表示如左

府縣費 郡費 市費 町村費 總計

會議費	六九八・〇四七	四一六・八七七	一三四・三四五	九四三・五三〇	二・二八二・七六九
公所費	三・一二六・二六二	四三・九三五	四・三三・三〇六	二三・四二八・三九二	三一・三四・八八五
警察費	一七・〇三一・〇五九				一七・〇三一・〇五九
土木費	三三・三四九・八〇七	三三〇・二八五	四・九四六・九四三	一四・五一九・二一九	五六・一六・一五四
教育費	一四・七二三・七六六	二・二六九・九五五	一一・六〇七・二二二	四七・一五・四六〇	七五・七六・三九三
衛生費	三・〇三三・七四二	二三・五〇九	一一・三〇四・八六一	四・九九〇・四〇四	一九・五五九・五一六
勸業費	一〇・〇七〇・三三九	二・四四二・一〇三	二二・九五三	五九四・〇一四	一三・三五・九八七
公債費	六・二二二・五〇六	一七四・二七四・二七〇	二〇・六六〇・六九三	四・一三五・三三〇	三一・一八二・七九九
其他雜費	一三・〇一〇・二六三	一・〇八六・四七八	二九・六八〇・六二二	二九・二六・三三〇	七二・九〇三・五九二
共計	一〇二・二五五・六九一	一〇・二四三・四〇三	八二・九八一・五二二	二二四・八五二・五六九	三三〇・四三三・一七四

以同年人口五四・二一六・四八五八除之。每人約負擔五元九十錢之地方費。較諸前數年漸有增加。觀下表可知。

每人  
負擔

一八九二年 圓  
一八九七年 圓  
一九〇二年 圓  
一九〇七年 圓  
一九一四年 圓

一·一七一 二·〇六三 三·五二七 四·一四二 五·九五〇

## 第四章 中國之地方費

一 地方費之沿革 中國在民國以前。國家會計多不公布。間有記載。亦係一鱗一爪。毫不足據。故研究中國財政之時。最不便者。在無稍稍完備之統計的材料。至於地方財政。則即一鱗一爪之材料。亦不可得。蓋地方自治之觀念。在中國舊法系上。本不發達。從前各地方。雖有團練局、賓興局、明倫堂、至公堂等。事實上之自治機關。及相當之財產。然在法律上。則尚未公認爲一種公共團體。故其財政上之收支若何。完全無從稽考。從前各省督撫間。亦就地方籌款。專爲一地方興辦各種事業。然其收支若干。仍不可考。因中國從前之財政制度。爲一種包辦制度。督撫藩司以下之收支機關。僅將額定之解款。解繳於藩司。即可免除責任。其收支狀況如何。不問也。督撫藩司亦僅將定額之款。解繳於戶部。即可免除責任。其收支究竟若干。亦不問也。故形式雖有所謂奉

銷實則爲書胥所沿例臆造。毫不足以窺財政之實況也。

自改爲民國實行立憲政治。中央及地方之預算決算。皆須公布。於是國家及地方之會計。始稍稍有數字可供稽攷。惜民國九年之間。屢經政變。有正式預算者。僅民國二年三年五年及八年。各年之編製方法。復不一律。蓋民國初元實行地方分權主義。故地方政務之範圍較廣。民國四年五年則行中央集權主義。故地方政務之範圍較狹。政務之廣狹。既有不同。故預算編製之方法亦異。預算上之數字。雖有多寡之分。然內容既不相同。恐難供比較之用也。

二 地方費劃分之標準 中國地方費與國家費劃分之標準。在學理上自可引用前述一般理論。惟在事實上。民國元年冬。曾由財政部制定國費地方費之標準。爲編製國家預算及地方預算時之依據。及民國四年。停辦地方議會。地方預算不能成立。此種劃分標準之實行。亦暫時中止。至民國五年。舊國會恢復之後。此種標準。亦經國務會議之議決。仍復舊貫。惟民國六年以後。南北對立。省自爲政。故此種標準。尙未能一致進行也。茲將劃分之標準。略述於左。

甲 國家費之費目。

- 一 立法費 專指國會經費。
- 二 官俸官廳費 專指官治行政之職員俸給及公署費用。
- 三 海陸軍費 包含中央直轄及各省分屬軍隊之費。
- 四 內務費 專指內務部直轄之內務費。及國都與省會商埠之警察費。
- 五 外交費 包含中央及各省之一切外交費。
- 六 司法官廳及監獄費 包含一切司法費。
- 七 專門教育費 專指教育部直轄機關。及國立專門以上學校之經費。
- 八 官業經營費 指郵電路航山林礦業。及各部直接經營之官業等所需之費。
- 九 工程費 專指重大工程費。如河工經費等而言。
- 十 西北拓殖費
- 十一 徵收費 專指徵收國家入款所需之經費。



十二 外債償還費 專指中央政府自借之外債償還費。

十三 內債償還費 專指中央政府之國內公債償還費。

十四 清室優待費

乙 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費。

三 警察費 指除國都省會及商埠警察費外之一切警察費。

四 實業費 指地方自辦之實業所需之經費。

五 衛生費

六 救卹行政費

七 工程費 指地方團體自己經營之工程之經費。

八 公債償還費 指地方公債。

九 自治職員費

十 徵收費 指地方收入之征收費。

三 地方費之狀況。最近之地方費。因無確實可據之報告。不得其詳。茲就民國二、三、五年之各地方財政之預算數言之。略如左表。

省別 / 年別

民國二年

民國三年

民國五年

京兆

直隸

奉天

吉林

黑龍江

山東

五·五四六·九三八

二·一五四·二一九

一·五八一·五九九

四·二二四·三〇六

五·三九·四六五

三·二七〇·三三二

四九·七〇九

三〇六·二一九

一·五〇四·三五六

二四五·二六九

一九四·六五〇

一·四〇三·一七一

一·七七六·六七五

九七七·三六五

河南	七·三九六·七三八	一·二四二·九五八	九一六·五五七
山西	三·五五一·六三二	二·三三六·〇六四	八八七·四七二
江蘇	八·五二九·七七八	三·二二五·二四六	二·五七一·〇九四
安徽	二·二五三·八一五	八七二·一〇〇	五八一·二〇三
福建	一·一九三·五一九	八二六·九四〇	六四四·三六三
江西	三·〇〇八·〇三八	一·七〇八·三三九	八六六·五三五
浙江	二·三三九·八〇五	一·九五九·三九四	一·六七二·五九九
陝西	四·四三三·〇二四	三六四·二七九	四三八·一六二
湖北	二·九五九·〇四八	一·九一五·二七五	九〇一·二五九
湖南	一·一三一·三六〇	一·四二四·五二九	八三二·五〇九
甘肅	一·六九一·〇〇〇	四五三·七八六	三五一·九七六
新疆	二·五九·四二六	一八三·五二四	一一二·〇九六

四川	六〇三〇六・三七九	一〇七七・三九七	一〇一七・一四六
廣東	二〇六四二・四三五	二〇三九・一〇三	
廣西	八三〇・八九九	八七・九三四	九一・二六五
雲南	一〇七七八・一五四	二〇八六八・四二一	六八八・三三七
貴州	五七九・一九九	三九四・八五二	二九六・二六
熱河	三五九・三六		
察哈爾	五三・九三		
總計	五九・三九・八六三	三三・三〇・五三	一八・三〇・九六

四 中國地方費與人口之比例 欲洞悉中國地方費之實況。不但當知其絕對數。且當知其對於人口之比例數。蓋必如是。始能明中國人民對於地方費每人負擔若干也。惟中國之人口。究竟共有若干人。迄今仍無確實之數。因中國既無外國所謂國勢調查之制。不能每五年或十年調查人口一次。又未實行戶籍法。不能在平時稽查戶口。

雖號稱四萬萬人然實不過一種本國或外國人估計之數未有確切之證明也茲據前清宣統二年民政部調查之人口統計及同年海關外人估計之人口統計列為對照表如左。

	民政部調查數	海關估計數
安徽	一七・三〇〇・〇〇〇人	三六・〇〇〇・〇〇〇人
浙江	一七・〇〇〇・〇〇〇	一一・八〇〇・〇〇〇
直隸	三二・五七一・〇〇〇	二九・四〇〇・〇〇〇
福建	一三・一〇〇・〇〇〇	二〇・〇〇〇・〇〇〇
河南	二五・六〇〇・〇〇〇	*
湖南	二二・三六〇・〇〇〇	二二・〇〇〇・〇〇〇
湖北	二四・九〇〇・〇〇〇	三四・〇〇〇・〇〇〇
甘肅	五・〇〇〇・〇〇〇	

江西 一四・五〇〇・〇〇〇

二四・五三四・〇〇〇

江蘇 一七・三〇〇・〇〇〇

二三・九八〇・〇〇〇

廣西 六・五〇〇・〇〇〇

八・〇〇〇・〇〇〇

廣東 二七・七〇〇・〇〇〇

三二・〇〇〇・〇〇〇

貴州 一一・三〇〇・〇〇〇

\*

山東 二九・六〇〇・〇〇〇

三八・〇〇〇・〇〇〇

山西 一〇・〇〇〇・〇〇〇

\*

陝西 八・八〇〇・〇〇〇

\*

四川 二三・〇〇〇・〇〇〇

七八・七一・〇〇〇

雲南 八・五〇〇・〇〇〇

八・〇〇〇・〇〇〇

奉天(盛京)

]

]

吉林

一四·九一七·〇〇〇……一七·〇〇〇·〇〇〇

黑龍江

共計

三三一·一八八·〇〇〇 三八三·四二五·〇〇〇

新疆

二·四九一·〇〇〇

滿洲各旗

一·七〇〇·〇〇〇

藩屬地

七六〇·〇〇〇

西藏

六·五〇〇·〇〇〇

總共

三四二·六三九·〇〇〇

備考 有 \* 記之五省人口。共約五五〇〇〇·〇〇〇。

上表所列二數。相差甚遠。姑據民政部統計上之人口總數。以與民國二年各省之地方費比較。當知平均每一人之負擔僅一角七分。其負擔之輕。實各國所未有也。若將各省之地方費比較其負擔。尙有更輕者。我國自治之不發達。即此可見一斑。若以國費地方費比較。尤見其

然。

五 中國地方費與國費之比較。中央財政歷年之歲出略表如左。

	民國二年	民國三年	民國五年	民國八年
一 各機關費	二二八三・二〇一	八・三八八・四四一	七・一八〇・五二八	二五・一八九・五四二
二 行政費	二五〇・三三三・〇八二	一九七・六一九・九三二	二四一・六九七・七九一	二九三・六三七・六九一
外交費	四・三〇六・三三八	四・三二九・五九九	四・一〇二・八二八	五・九七五・八七一
內務費	四三・八八二・〇〇九	四二・六七二・二九〇	五一・七五九・八四六	四八・一七〇・七三二
國防費	一七三・七四九・九〇三	一三五・九七〇・六四三	一五九・四五七・二五〇	二二七・二二一・九八六
司法費	一五・〇四二・一三七	七・二五八・四五九	七・七一・三四四	一・三二九・九七六
教育費	六・九〇八・八五〇	三・二七六・九〇四	一一・八三七・三〇七	六・五二〇・六三五
實業費	六・〇四三・一一一	二・二七六・五三七	四・一三九・〇三六	三・三九九・四一七
交通費	一・〇四三・一一三	一・九三五・五六〇	一・六九〇・一九一	二・〇二九・八四四



三 財政費	三七九・〇九〇・五九三	一五一・〇二五・六七七	三三三・六四二・一六六	一七六・六三三・六六三
財務費	七六・九七九・一七四	五二・三八五・五三〇	八三・九七〇・三五九	四七・三〇四・〇七五
國債費	三〇〇・七三八・四〇七	九八・五六四・七九三	一三七・六八三・五二七	一二七・九六二・八二六
蒙藏費	一・三二二・〇三二	一・〇六五・三四四	九八七・三三〇	一・三六八・七四二
總計	六四二・三三六・〇〇〇	三五七・〇二四・〇三〇	四七一・五一九・四三六	四九五・四六二・八九六

備考 一路電郵航四政特別會計不在表內。

二 五年及八年之經費包含地方費在內(五年地方費)一八・八三〇・

九九六(八年地方費)不詳

據以上各年度之國家總經費。與同年度之地方費比較。則其結果如左表。

民國二年                      三年                      五年                      八年

地方費對於國  
費之百分比      九・一九%              九・〇二%              四・一五%

觀此可知中國地方費之微。實爲意料所不及。且數年之間。其趨勢有減無增。適與各國之趨

勢相反。殊可悲歎。吾人日日言民治言共和。而自治之能力薄弱若此。自治之成績不振若此。則宜乎徒擁民治及共和之虛名。而毫無實事也。惟關於中國地方費與國費之比例。尚有一事。應當注意者。即中國國費中之地方行政費。與他國國費中之地方行政費有異是也。蓋依本講義第一篇所述。中國行省之性質。介乎國家之地方行政區劃與地方自治團體之間。與他國之純地方行政區劃相異。故中國國費中之地方行政費中。實含有多數。在理論上。應劃歸地方費之經費。如實業費內務費。及教育費等。即其明著之例。因此之故。欲知中國地方費之真相。尚不可不一察在國家總經費中。其用於各行省者。共有若干。蓋將來自治稍為發達。則今日國家經費中。除中央各機關費外交費及國防費等。絕對不能變動者外。其他各種行政費之大半。皆應劃歸地方負擔也。茲據八年度之預算案。將國費中之用於中央者。及用於各行省者。略示如左。

用於中央者

用於地方者

百分比例

一 各機關經費 二五・二九・五三 元

一 行政費 一三四·六七·四三〇 一五九·〇一〇·二六一 一九%

三 財政費 一六六·五二〇·五〇〇 八〇·一五·一六〇 四四%

觀此可知行政費中用於地方者。反較用於中央者爲多。他日實行地方自治之時。此種用於地方之國費中。凡關於實業、內務、教育、地方軍隊之費用。皆劃歸地方費。則中國之地方費。即真正用於振興地方之費用。或不亞於法意二國。其與國費之比例。或在二至三之間也。

六 地方費之詳細用途。各省地方費之詳細用途若何。因目前無統計可據。不知其確實情形。不敢臆斷。惟就平日見聞所及察之。似用於教育者居多數。用於土木者次之。而經濟的企業及公共衛生費等。則居極少數。

## 第五章 地方費之一般的趨勢

一 概論 地方費之一般的趨勢。依統計的研究之結果。有足供地方自治研究上之參考者。吾人處於世界之上。與多數人類相接觸。吾人之行動。往往爲一般大勢所左右。而不能自拔。故一般的趨勢若何。實爲吾人行事之標準。不可忽視。茲就地方費觀之。

其一般的趨勢問題。可分爲二。(一)數量上之趨勢。(二)用途上之趨勢。

二 地方費之數量上之趨勢。此問題之答。依據前二章之統計。已略可推見。茲更據各國之統計列表如左。

	英國	法國	日本國	普國
一九〇〇……一年	一三三(百萬磅)	四三(百萬磅)	一三(百萬磅)	
一九〇一……二年	一四四	四二	一四	
一九〇二……三年	一五二	四四	一五	
一九〇三……四年	一五三	四五	一六	
一九〇四……五年	一六三	四六	一二	
一九〇五……六年	一六二	四七	一二	

依此觀之。可知地方費之逐漸增加。殆爲一般的趨勢。日本在一九〇四年。忽有減少者。實因承日俄戰爭之後。國力疲弱。故不能不減政以輕人民之負擔。蓋一時的現象。而非一般的趨

勢也。日本至一九〇七年。地方費幾增加至一千八百萬磅。即其明證。地方費增加之趨勢。既如上述。吾人次當考察各國國費之一般的趨勢。始能決定地方費趨勢。對於人民之影響。蓋設使地方費雖增。而國費反減。則雖增不足以爲病。反是若地方費增而國費不減。或亦隨之而增。則地方費增加適足重人民之負擔。其結果必引起國家與地方爭費收入。誘卸支出之舉。而釀成經費用度不經濟之弊。使一般人民皆受其禍。茲試察各國國費之趨勢若何。列表於左。

	一八七〇年	一九〇〇年	一九一〇年	一九一四年
英	六一(百萬磅)	一四三	一七八	一九九
法	一一七三(百萬法郎)	三·六七三	四·一八五	五·一九一
德	四四〇(百萬馬克)	一·八五五	二·八五三	三·六九六
普	同右	二·一一八	三·九三一	四·四七七
俄	四八一(百萬羅)	一·八八六	二·五九六	三·五五八

美	三〇九(百萬圓)	四八七	六五九	七〇〇
意	一・一五〇(百萬利)	一・七三〇	二・四六二	二・六二〇
日	二〇(百萬圓)	二四六	五三四	五七三

依此觀之。無論其爲君主國爲民主國。亦無論其爲單一國爲複合國。其經費未有不與日俱增者。論者以爲此種趨勢之原因有五。(一)國防費之增加。(二)公共企業之增加。(三)社會防衛生方法之進步。(四)公債之增加。(五)勞動階級之增加。此種解釋之當否。姑置不論。要之地方費與國費俱傾向於增加之方面。實爲不可掩之事實。吾人於此。宜如何調和國費及地方費。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。使人民受甚重之負擔。而不覺其苦。此實晚近財政學家所苦心研究。而亦吾人負辦理自治責者之所不可忽視者也。

三 用途上之趨勢 關於用途之趨勢。除本篇第三章所述者之外。幾毫無詳細統計。可供稽考。故此處不能多有陳述。若僅就前述之材料。施行一種歸納。則亦可發見一種

趨勢。即地方自治最發達者。其經費多用於公共企業。例如英國是也。地方自治稍稍發達之國。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。例如日本及中國是也。此種趨勢。亦與公共團體一般的發達史相符合。大概公共團體初起之時。其目的僅在抵抗外敵。維持秩序。施行法律。三者漸進。始有增進文化之目的。而興辦教育。再進始有振興實業之目的。而有公經濟的行政。更進始有自己經營公共企業之目的。而有私經濟的行政。然則地方團體經費之重要用途。由教育而交通。由交通而公共企業。蓋屬當然之事。毫不足怪也。

## 第三編 地方收入論

### 第一章 概論

公共收入之性質。公共收入者。公共團體因欲充給其經濟的需要所收入之貨幣總額也。易詞言之。即充給公共經濟之經濟的手段之謂也。故（一）公共團體。爲他

人保管收得之貨幣。因非欲以充其自己之經濟的需要。故非公共收入。(二)實物及勤勞之獲得。假令用以充供自己之經濟的需要。在今日亦不得謂之公共收入。蓋依前篇所述。今日之公共經費。間接地皆依貨幣充給之。而不復直接地使用實物及勤勞。故今日之公共收入。亦但指公共團體所收入之貨幣。此不但財政學之理論上應如是。即各公共團體事實上之收入。亦復如是也。

二 公共收入之種類 公共收入。可依種種之標準。以行分類。此種分類。對於收入論之全體。頗有關係。故略述如左。

(1) 經常收入及臨時收入 此係依收入之繼續性如何。而來之分類。凡收入之性質上。具有定期回歸之力者。謂之經常收入。無定期回歸之力者。謂之臨時收入。例如租稅及公共企業收入等。在理論上每年度皆可收獲。若有常規。即前者之例。反是。若不用品之發賣。官地之賣却。及公債之募集等。所得之收入。在理論上。不能每年度皆有。則屬於後者之例。經常收入。與臨時收入。區分之要。已詳於經常費。與臨時費之理論。



中茲從略。

(2) 獨自收入及寄贈收入 此種分類。係依收入之來歷如何而定。凡收入由公共團體自己計獲者。謂之獨自收入。例如普通之租稅及企業等收入是也。反是。若收入之來。不由於公共團體自己之計畫。而由於其他團體或個人之補助寄贈。則謂之寄贈收入。例如國家對於地方團體之國庫補助金。或下級團體對於上級團體之納付金等是也。獨自收入及寄贈收入之區分。多見於地方團體之財政。其要在明地方住民負擔之輕重。蓋寄贈收入多者。對於地方住民負擔力上之影響小。而獨自收入多者。則影響較大也。

(3) 公法上之收入及私法上之收入 此種分類。係以收入之權原如何為標準。凡收入之權原在公法者。為公法上之收入。在私法者。為私法上之收入。前者之例。如租稅規費罰金等收入之依命令強制權而來者是。後者之例。如企業收入。財產收入。及公債等之依自由契約而來者是。公法的收入與私法的收入。區別之要在以此為公經

濟的收入與私經濟的收入之基礎。蓋公私經濟之分。實本於法律上之性質也。惟公法私法之界限。甚不分明。故財政學上採用此分類者甚罕。

(4) 普通收入偶然收入及非常收入。此種分類。係以收入之出於有組織的計畫與否為標準而得者。在財政學上最為重要。普通收入者。公共團體平時以收獲之目的計畫而得之收入也。例如租稅規費及財產收入等是也。偶然收入者。本非出於預定之計畫。特因行政上或社會上偶然之事實。偶然獲得之收入也。例如過怠金拾得金及沒收金等是也。非常收入者。因財政上收入不能適合。特執行非常手段而獲之收入也。例如公債收入及官有地處分收入等是也。此種收入。雖亦出於有組織的計畫。然爭出非常。必待收入不能適合之時。始能行之。故以使與普通收入分離為宜。此種分類之要。在其能明收入之財政的性質。因財政本為有計畫的經濟之經理。故收入出於計畫與否。實所以卜財政之當否也。

5) 公經濟的收入及私經濟的收入。公經濟的收入者。公共團體以公共團體之資

格。對於其團員行從屬關係的經濟行爲而獲之收入也。私經濟的收入者。公共團體以私法人之資格。對於其他經濟主體。行平等的經濟行爲而獲之收入也。說見第一篇第二章。公經濟的收入及私經濟的收入之區別。或有謂與公法上之收入及私法上之收入之區別相同者。亦有謂二種區別之內容。不相同者。愚以爲後一區別。所以爲前一區別之基礎。二者之內容。不大相異。特法律之規定。可以隨時變更。而經濟上之原理。則永久不變。故前一區別或較後者爲適宜耳。公經濟的收入與私經濟的收入區別之要。在二者對於財政政策上之性質之不同。其理由有四。

一 公經濟的收入。係由團員徵取。其徵收費常少。私經濟的收入。係由公共團體自己經營管理而得其收入。用費常多。

二 公經濟的收入之徵收。僅有立法的及行政的行爲。即可滿足。故其事較易。私經濟的收入。於二者之外。尚須有技術的行爲。故其事較難。

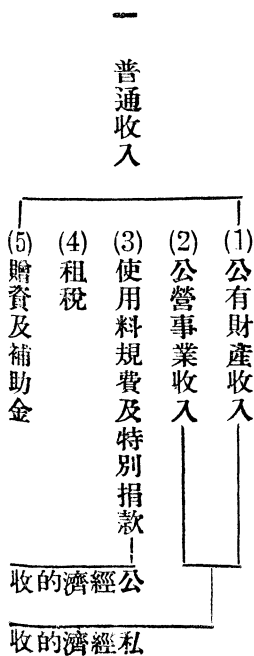
三 公經濟的收入。大抵由公共團體以法律定其收入率。故其收入額之多寡。概可由公

共團體自動地決定之。故較可靠。私經濟的收入之有無。須視其事業經營之效果而決。故收入額之多寡。恒依國民經濟狀況之良否。他動地決定之。故難深靠。

四 公經濟的收入之基礎在法律。故隨時可以增加之。私經濟的收入之基礎在經濟社會。故往往不能隨時增加。

因有上述種種之理由。故公經濟的收入與私經濟的收入之區分頗為重要。蓋公共團體財政之有伸縮力及堅實力與否。恒依二種收入之多寡以為斷也。

三 公共收入之組織依上節所述。第四及第五之分類最為重要。故公共收入之組織可依二種分類。表示之如左。



二 偶然收入——(9) 雜收入

三 非常收入

(7) 官有物賣却代金  
(8) 公債募集金

入

四 公共收入之範圍 公共收入組織內之各項收入。究竟能達於若何之程度。易詞言

之。即公共收入之範圍若何。此問題。當隨公共團體職分之擴張。依其時之情形而決。不能作概括之論。例如公共企業在自由放任主義盛行之時代。認為侵害人民之自由權。幾為一世所非難。然至社會主義盛行之今日。則公共企業範圍。日益擴張。不但從社會政策上。承認之。即從財政上言之。亦漸有依賴者之勢是也。又如租稅在初發達之時。以負擔之普遍為原則。偏重於一般報償之主義。然在稅制及租稅原理發達之今日。則以應能負擔為原則。偏重於特別報償主義。昔之所是者。今日幾以為非。此皆公共收入之範圍。不得不隨社會之變遷。而有伸縮之明證也。

五 公共收入發達之順序 上段所述。係就收入組織內之各項而言。若就公共收入之

全體言之。則其發達之順序。歷歷可考。略述如左。以資參攷。公共收入之發達。約分四期。

第一期 官有地收入時代 此時代之收入。以官有地之收入爲主。其時公共團體即國家與君主區別尙未分明。一切國費。皆以君主財產所生之收入充之。遇不足時。始由臣下及人民取納貢獻。以爲補充之費。蓋國政單簡。需費不多。而貨幣經濟又尙未十分發達。故僅依賴官有地出產之貨物而已足也。

第二期 特權收入時代 當此之時。普夫之下。莫非王土。率土之濱。莫非王臣之觀念。猶爲一般人所抱持。而國政日繁。僅賴官有地之收入。亦有不能足用之勢。於是君主乃利用其最高主權者之地位。而獲特權收入。土地河川。爲君主所有之物。故採鑛。須納採掘料。製鹽。需納製鹽料。獵狩漁。須納漁獵料。君主爲最高之主權者。故造幣。則有造幣料。授官。則有賣官料。處分財產。則有財產處分料。凡此種種。其形式雖與近代之租稅相似。而實質則大不相同。蓋特權收入。係以所有人名義。對於所屬之土地人民。特准其行一定之行爲。作爲代價徵取。而

租稅收入。則係納稅人以公共團體之團員之名義。因欲維持公共團體之事務。自共同分担而得者。故二者不相同也。

第三期 租稅收入時代 當此時代。國家爲共同團體。而非君主所有物之觀念。業已大明。故國家之經費。在理論上。已不能專依賴官有地收入及特權收入。而在事實上。因民權自由之說昌盛之結果。所謂特權既不存。而官有地因逐漸出賣。亦已所存無幾。以故不能不由組織公共團體之各團員。分担公共之經費。此種公共經費之分担。大部分是爲租稅。具有一般報償之性質。而以負擔之普遍爲原則者也。與租稅並行者。尙有其他供公經濟的收入及私經濟的收入。然大抵較諸租稅爲額究竟微少。故可稱此時代爲租稅收入時代。

第四期 公共企業收入時代 公共團體日益進步。其政務日益紛繁。其經費亦不得不日益膨脹。前篇已詳述之。當此之時。不但租稅之收入不足以供應用。而社會組織之根底亦已漸見動搖。租稅號稱普遍公平。而實則因有產者轉嫁之結果。祇苦下級之人民。政治號稱平等自由。而實則因有財產者壟斷代議政治之結果。徒使勞動階級困苦顛連。窮無所告。於是

社會主義之說興。而租稅制度。方漸爲衆矢之的。而公共企業收入。始有取而代之之勢。例如鐵路國有。鹽及酒之歸公家專賣。即其萌芽。土地國有論。資本國有論。及公產主義論。蓋其先鋒。而俄國之勞農政治。或即其一種之榜樣也。

六 國家收入與地方收入。國家收入及地方收入之理論。大抵相同。如租稅轉嫁之原理。及特別徵賦之原理等。可適用於國家收入者。亦可適用於地方收入。故茲對於地方收入之一般的理論。不能多有論述。其屬於特別的理論者。如田稅。家屋稅之宜歸於地方財政。及公營事業收入之宜注重等。亦俟於各該收入論下述之。茲所欲論述者。爲左列四事。

(1) 國家收入與地方收入之性質上之差異。地方收入之性質。有與國家收入相異。(一)地方收入之需路之增。較國家收入爲要。切故地方收入。往往有不足之憂。蓋前所論。世界愈進步。人民愈覺醒。則官治之範圍愈狹。地方自治之範圍愈強。故地方收入之需要。亦不得不愈益增。如(二)地方收入之種類。較國家收入爲少。故依



地方收入往往苦財源之缺乏。蓋近代國家之發達。先於地方。各種稅源。多爲國家所保有。而不容地方團體之染指。即令國家有讓稅或准抽附加稅之舉。其程度亦甚輕微也。(三)私經濟的收入之注重。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。

(2) 國家收入統系與地方收入統系之調和。國家收入之性質。既與地方收入相異。從大體觀之。似地方與國家。可各自爲政。不相爲謀矣。然細察之。實極不然。蓋依前所述。國家經濟及地方經濟。同爲國家經濟之一份子。欲求國民經濟之發達。不能不先使其各分子遂其應有之發育。而不受不當之妨害。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。則旦旦而伐之財源立涸。而國民經濟全體將胥受其禍也。

(3) 國家收入與地方收入之比例。現今公共團體。皆有預算。其預算之收支。大體必相適合。故國家收入與地方收入之比例。即不啻國家經費與地方經費之比例。(一而

國費與地方費之比例。前篇已詳述之。故不更贅。

(4) 國家收入與地方收入劃分之標準。此問題之要點。在國稅與地方稅之稅目之劃分。因租稅以外之各種收入。國家與地方團體間。比較上甚少接觸。故劃分之要。亦不甚著也。

關於地方稅與國稅劃分之標準。財政學上有二說。

第一說 謂租稅能使納稅人應其稅力之大小而完納者。應歸入國家稅例。如所得稅是也。蓋國費而一般的性質。不能計其所發生利益之大小。故不能不棄利益主義。而用力主義也。反若是租稅之用途。能發生特種利益。使納稅人特別享受者。則宜作為地方稅。例如都市之家屋稅。鄉村之土地稅是也。蓋地方費之用途。與國費異。其所發生之效果。大抵皆納稅人受之。(故不能不棄能力主義。而用利益主義也。)

第二說 謂租稅收入之範圍廣而數額鉅者。應歸入國稅。例如關稅消費稅及財產稅等是也。反是若租稅收入之範圍狹而數額微者。宜歸入地方稅。例如車捐屠捐及戲捐等

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、內務等之時代。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。或能有充分之理由。然若在今日。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各種之利益。而地方團體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政務廣泛之時。或能成立。然依前所述。自治行政之範圍有日益擴張之勢。即以英國論之。其地方費之稅總額。有時竟超過國費之總額。可知地方收入之重要之切當。日甚一日。不亞於國家收入之重要。故斷不能謂稅之範圍廣而額數多者。當歸國家。而稅之範圍狹而數額微者。始歸地方也。故第二說亦不足取。

以上二說俱有點缺。然則如何而可。愚謂當依國費及地方費劃分之理由。創便利主義說。蓋依前所述。國費與地方費劃分之標準。當視其政務之便利如何而決。便於國家經營者。劃歸國費。便於地方經營者。劃歸地方費。今於地方稅與國稅劃分之際。亦可應用同一之理由。即稅之便於國家徵收者。不問其範圍之廣狹額數之多寡。與其將來用途若何。皆劃歸國家稅。例如關稅消費稅所得稅等。若使國家徵收。可收劃一之效。而免重複。或走漏之弊。故宜作爲國稅。反是。若稅之便於地方團體徵收者。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。故宜作爲地方稅。是說爲愚之創說。不敢謂其必表於理。然在現今地方自治狀況之下。或較前二說爲切於實用也。

返觀各國之現狀。國稅與地方稅之種類。極不一律。且對於同一稅源。既課國稅。又課地方附加稅。其在我國。猶爲數見不鮮。此雖因國家之發達。先於自治團體。一切稅源。多爲國家先占。故地方團體。不得不課附加稅。然從其納稅人言之。實屬二重之負擔。殊與國民經濟之原理。

不合。且現今國家與地方團體之間。既已實行讓稅及補助金制度矣。而復有多數之地方團體附加稅。理論上。實行自相矛盾。欲求國家租稅統系與地方租稅統系之調和。蓋猶南轅北轍。徒見其毫無效果而已。

中國在民國以前。本未行地方自治。故亦無地方稅與國家稅之分。及民國二年。財政部因感兩稅劃分之要。始訂定國家稅地方稅法案。如下。

一 現行稅目之劃分。

一 左列各項定爲國家稅。

一 田賦

二 監課

三 關稅

四 常關

五 統捐

- 六 釐金
- 七 礦稅
- 八 契稅
- 九 牙稅
- 十 當稅
- 十一 牙捐
- 十二 當捐
- 十三 烟稅
- 十四 酒稅
- 十五 茶稅
- 十六 糖稅
- 十七 漁業稅

二 左例各項定爲地方稅。

一 田賦附加稅

二 商稅

三 牲畜稅

四 糧米捐

五 土膏捐

六 油捐及醬油捐

七 船捐

八 雜貨捐

九 店捐

十 房捐

十一 戲捐

十二 車捐

十三 樂戶捐

十四 茶館捐

十五 飯館捐

十六 肉捐

十七 魚捐

十八 屠捐

十九 夫行捐

二十 其他之雜稅雜捐

二 將來新稅之劃分

三 左列各項定爲將來應設之國家稅。

一 印花稅



- 二 登錄稅
- 三 繼承稅
- 四 營業稅
- 五 所得稅
- 六 出產稅
- 七 紙幣發行稅
- 四 左列各項定爲將來應設之地方稅。
  - 甲 特別稅之稅目
    - 一 房屋稅
    - 二 國家不課稅之營業稅
    - 三 國家不課稅之消費稅
    - 四 入市稅

五 使用物稅

六 使用人稅

乙 附加稅之稅目。

一 營業附加稅

二 所得附加稅

三 地方特別稅及附加稅之制限

五 地方特別稅有妨碍國稅者。財政部禁止其徵收。凡特別稅經財政部認爲不正當者亦同。

六 凡地方附加稅不得超過左之制限

一 田賦附加稅不得超過百分之三十

二 營業附加稅不得超過百分之二十

三 所得附加稅不得超過百分之十五

四 遇有特別事項。須增加附加稅之成數時。非經財政部認可。不得超過前條之制限。

附 則

一 第三條所列各稅法。另以法律定之。

二 地方稅之分配。由地方團體自定之。仍由該管地方官吏報國稅廳查核。

三 俟新稅法實行時。凡舊稅法無特別保存之理由。且與新稅法抵觸者。應即廢止。

此項草案。於民國二年預算之編製時。業已實行。及民國三年。停辦地方自治。此案亦同時停止實行。五年國會恢復之後。此案亦經恢復。惟未及實行。而有六年之政變。八年度預算。係按照五年度預算編成者。故亦未實行也。

此草案律以前述之理論。缺點殊多。如附加稅之過多。及以田賦歸入國稅等。即其著者。將來實行劃分此稅時。尚有修改之餘地也。

七 各國地方收入之內容。此問題為吾人所最欲研究者。蓋各國地方收入之種類。若何數額若干。及變遷如之趨勢。皆將於此覘之。地方收入費之實在。亦由此而生。以下

請就地方各種收入各設專章。先論其性質及種類。次揭各國之制度。及實收之數以資參考。所惜者。中國之地方收入。毫無冊籍可稽。縣自治尙未舉辦者。固無論矣。即各省之有省議會者。亦不能詳其預算或決算。使吾人研究財政者。極感困難。誠憾事也。

## 第二章 各國地方財政利用之收入

各國地方財政。可分爲二種。一爲行政財產。一爲財政財產。行政財產者。地方團體直接用以達公共行政之目的者也。例如行政公署之房屋地基地道路港灣及學校等是也。此種公用設定物件。欲創設或維持之。往往需用巨額之經費。而其效果。除對於公共團體非常處分時之非常收入外。在平時幾不能作爲私經濟的徵收之財源。其能發生者。反以私人利用。此等設備時所得徵收之使用料而已。而使用料爲公經濟的收入。不能與普通財產之私經濟的收入相提並論。故**公共團體**之行政財產收入。不能作爲公產利用之收入。

財政財產者。不以公共行政上利用爲直接之目的。而公共財政上之利用爲主要之目的也。例如耕地森林牧場及動產資本等是也。此等財產。可依自己利用或貸人利用之方法。以土

地租金貸款利息。及土地出產物代價之形式而發生種種私經濟的收入。此等經濟收入之基礎。既能與普通私人之收入無異。故其收入之多寡有無。完全依經濟上之價格法則。即需要供給之法則以爲定。不能因其爲公共團體所有。而別有法則也。

財政財產。可細分不動產與動產二者論之。

一 土地利用之收入。 財政財產之不動產收入。爲土地收入。關於土地收入。應研究者。爲左列數項。

一 土地所有權之大勢。 由歷史上考察。土地之所有。由公有而變爲君主。或強者階級之專有。由專有而變爲各私人之分有。今日爲各私人分有之時代。以現今世界之大勢推之。將來必將更由私有變爲社會各員之共有。共有與公有不同。共有者。以社會各員爲主體。公有者。以團體爲主體。共者。由個人而兼及團體。公有者。則祇有團體而無個人。故不同也。

土地所有之大勢。既如上述。故公共團體所有之土地。在今日私人分有制度盛行之時代。爲

數甚微。前章已言及之。然亦不可謂爲絕無。而在範圍狹小政務簡單之地方自治團體。尤有以土地收入爲大宗之勢。不但不肯輕易售去土地。且近代之新都市反有競謀增加公有土地之事。故土地利用之收入。尙爲現今地方財政之所宜留意者。不可忽也。

二 公有土地之變遷。關於此事。各國情形各有不同。英國於十六世紀時。已將共有牧場發給私人。至十八世紀。更將牧場以外之土地。割與私人。故英國今日官有地甚少。法國於十八世紀間。因欲獎勵耕種。曾將多數共有地。附以不得讓與別人之條件。分與私人。其後復將此種土地之所有權。歸入地方自治團體。故法國今日國家所有之土地雖少。而地方團體所有之土地則尙多。普國在十八世紀。亦曾行公有地之分割。故普國今日在德意志聯邦中公有土地最少。惟各地方自治團體。則保有土地甚多也。要之各國國家公有土地。雖因戰費及其他經費之劇增多半依非常之處分。而歸民有。而地方自治團體之公有土地。則多數尙依然在地方團體之手也。

三 地方土地之利用法。各國地方自治團體之土地。大抵依其土地性質之不同。而異

其利用之法關於農業地除少數之例外。大抵用佃租之法。租與佃戶而收入土地租金。惟英國及德國之都市間有自己經營農業者。然其種類亦祇限於牧場事業。蓋此種農業可不用賃貸的方法。故亦惟有此種農業。始可由公共團體經營之也。

關於森林地之利用。大抵由地方團體自己經營之。惟與農業地之經營不同。往往須受國家之立法的及行政的干涉。蓋森林對於一般農業衛生及氣候。俱有莫大之關係。故不能任各地方各自為政也。

此外關於荒地、房屋地、基漁場、及冰場等。則大抵用佃租或賃借之形式取得收入。

四 各國地方土地收入之總數 目下苦無最近之統計。試揭各國地方團體所有之不動產收入之總數如左。

英	一九〇二年	二・二四〇・〇〇〇	磅
			對於地方歲入之比例
		二四	%
法	一九〇三年	八七・九二〇・〇〇〇	法郎
		八・	%

普	一八七八年	五四·七四四·〇一五	馬克	九·二%
日	一九〇七年	五·一八三·六五〇	圓	二·一%

一 貨幣資本之收入。財政財產之動產收入。為貨幣資本收入。關於此項收入。應研究者為左列數事。

一 地方貨幣資本之性質。依第一篇第二章第三款所述。公共團體之財政。本不以蓄積財貨為目的。故由原則上言之。地方自治團體。除有賑災救荒及償債等特別事由之外。不得特設基金。然從事實上言之。地方團體之範圍。往往甚有狹小。其保有財產。亦往往為數甚微。欲求得經濟上之信用。頗非易事。故各國地方團體。恒用適當之方法。積蓄資金。一方面既可以鞏固其地方團體之經濟的信用。一方面又可得一種之收入。以為財政上之補助。為法甚佳。故各國地方自治團體恒樂用之。地方自治團體之資金。大抵由以下數種收入而來。(一)寄捐。(二)遺產寄捐。(三)既定預算年度之剩餘。而法律上無歸入翌年度豫用之義務者。(四)財產之賣却。(五)既



存公債之賣却。由此觀之。地方自治團體之資金。非全由強制原徵收而來。亦非全用以支給政費。故雖謂地方自治團體之蓄積資金。不與財政之一般的原則相背。亦無不可也。

二 地方資金之種類 地方自治團體之資金。約可分爲四種。(一)特種目的之基金。

例如整理公債。或維持教育之基金是也。其來源大抵爲財產處分收入。或公債賣出收入。(二)特種企業之基金。例如鐵路基金。或郵政基金是也。此項基金與普通所謂消耗基金。大抵由其企業之剩餘金積聚而成。(三)委托事業基金。此種基金之性質。與上述第(一)種相似。惟此種基金。係由國家或上級地方自治團體所讓與。用以遂所委託之一定目的者。地方自治團體處於被托者之地位。故當另爲一種。(四)運轉基金。此種基金大抵由剩餘金積蓄而成。所以備財政上不時之需。完全爲一種運轉資本也。

三 地方資金之利用方法 基金利用之法有二。(一)僅用其基金所生之收息。於基金

所定之目的。(二)並用基金之本金及息金於基金所定之目的。第一種利用法。可發生長期確實之收入。第二種利用法。往往有危及基金之虞。然前者收入之數微。而後者收入之數巨。故二法各有短長。不能一概而論。要當斟酌周圍之情形而定之也。

#### 四

各國之地方基金。英國地方自治團體有多數之警察恩給基金。及地方債整理基金。前者之收入。在一九〇二年合計有五七二四八磅。後者之收入。有三七三七五八磅。法國之地方基金收入甚多。在一九〇二年。共計僅一九五八三二法郎。普國下級地方自治之基金。收入甚少。而州自治團體之基金收入。在一九〇一年合計則有三六〇七・八七七馬克。日本各地方團體之基金。在一九〇七年。共計有一三七・五九一七八・圓收入。約年額四百餘萬元。

### 第三章 各國地方公營事業之收入

公共團體既可作為資本家或地主而有官產利用之收入。自亦可作為企業家而獲公營事業之收入。且依本篇第一章所述。此種事業收入。晚近日益擴張。宛然有取租

稅收入而代之一勢。故官業是否不奪民業。及官業之範圍有無限制等等問題。在今日之財政學上似已無討論之餘地。今日關於官業之問題。已不在官業之前提如何。而在其本身之組織及運用方法之如何。而此種問題。純爲一種經營技術上之問題。而非財政上之問題。故茲不具論。

二 國家官業地方公業及民業之短長 近世之商工之業。以大規模之組織。爲得利之條件。資本愈大。則獲利愈多。故由此點觀之。國家官業資本最大。故最有利。地方公業資本次大。故次有利。民間股分組織之事業。較之官公業資本既屬微小。在學理上最不利。蓋經營有利者。可減少其生產物之價格。故對於一般消費者。較爲有益。經營不利者。反是。故國家官業。似優於地方公業及民業。然由他方面言之。企業之組織。規模愈大。則獨占之弊愈甚。欲免獨占之弊。不深適於消費者之狀況。必有待於強有力者之監督。國家不能監督自己。又與消費者比較疏遠。故由此點觀之。國家官業。在理論上。反遜於地方公業。總而言之。地方公營事業。可謂利多害少。故地方公業。有日益加

多之勢。

三 公共企業之種類。公共企業。可依種種標準而行分類。由其內容言之。可分爲官公鑛業。官公工業。官公共交通業。官公保險業。及官公彩票業等。由其性質言之。則可分爲自由競爭性之官公業。及獨占性質之官公業二者。自由競爭之官公業。其性質完全爲一種經濟的企業。當然受經濟的法則之支配。例如官營勸工場。官營電氣事業。及官營商業銀行等是也。獨占性之官公業。復分爲經濟的獨占業。行政的獨占業。及財政的獨占業三者。經濟的獨占業者。完全行所自然或竟資本之獨占例。如官鑛業。官業鐵路是也。行政的獨占業者。往往牲物收益之部分。以圖公益。例如郵政電信及電話事業是也。

四 公共企業之收益主義與公益主義。依上所述。公共企業之中。有專以收入爲主者。有專以公益爲主者。有兼以收益及公益爲主者。其標準當從何決定。實爲一大問題。此當從一般經濟上社會上及政治之情形通盤籌算以定之。不能一概而論。大抵官

業之以公益爲目的者較多。公業則多屬以收益爲目的者。次蓋由於國家及地方自治團體之行政性質上本各有差別。故其所經營之企業亦各有不同也。

五 各國之地方公共企業 英國在第十九世紀後半。地方公共企業始盛。一九〇二年

地方總歲入九三・九〇〇・〇〇〇磅。中公共企業收入有一七二五六九〇〇磅。實占其百分之十八四。其收入之內容如左。

煤氣事業收入 七・一六八・七〇五 磅

電氣事業收入 一・八八一・二六五

市街鐵路收入 三・七九七・七五八

其他非規費的收入 四・四〇九・一七七

計 一七・二五六・九〇〇

其中尤以煤氣及電氣事業之成績爲最佳。二項收入共九・〇四九・九七〇磅。而其支出僅六・五九五・二〇〇磅。收支相抵實餘二・四五〇・〇〇〇磅。更由其中除去二事業所負擔

之公債四一·七〇〇·〇〇〇磅之利息約一·九七九·〇〇〇磅實可得純益四七五·〇〇〇磅其獲利益在五分以上也。

法國地方公共企業權不發達。煤氣業電氣業及地方公共交通業。大抵皆作為特許的企業歸私人承辦。地方公共團體所興辦者。僅有關於食料之設備。例如市場屠場及倉庫等。而其收入亦極微。

普國之地方公共企業發達於十九世紀之後半。其種類大抵煤氣電氣倉庫市場等。自來水管事業。則以其關係公共利益甚大。故作為公營造物。而不作為公企業。關於普國之地方公共企業收入。僅有一八九二年市之舊統計。其內容如下。

市事業之種類

收 入

支 出

煤氣及電氣

五九·六八六·〇〇〇

馬克

三九·九〇三·〇〇〇

馬克

港灣倉庫等

二四·六一〇·〇〇〇

一·六九二·〇〇〇

市場

八·五三一·〇〇〇

四·一〇三·〇〇〇

貸款所

二・四五一・〇〇〇

二・四〇六・〇〇〇

浴場及洗濯場

七九二・〇〇〇

八四二・〇〇〇

其他

一二・九〇〇・〇〇〇

一一・四五八・〇〇〇

共計

八六・八二一・〇〇〇

六〇・六〇四・〇〇〇

共計之數與市之總數入三四一・二〇〇・〇〇〇馬克。對照觀之。實占之百分二十五。但其計數中之約半額。即四二・一〇〇・〇〇〇馬克。皆爲柏林市之收入。亦應特別注意者也。此外市有市街鐵路。及州與村邑之公共企業爲數甚微。

日本地方公共企業除少數市部之市街鐵路煤氣電氣事業。幾於絕無。各地之自來水事業。雖甚發達。然係倣照德國之辦法。以之爲公營造物而不以之爲公企業也。

#### 第四章 各國之地方使用費規費及特別賦捐(或賦金)

一 使用費規費。及特別賦捐之意義及種類 使用費、規費、及特別賦捐三者。性質上雖相類似。而實迥不相同。或有混三者爲一者。亦有混使用費及規費而爲一者。皆不免

錯誤。茲略述三者之區別如下。

一 規費者。對於公共團體之行爲之特別的補償。而由請求與行政之人徵收而得者也。詳言之。規費之條件有三。第一。規費必與公共團體之行爲相伴。無公共團體之行爲。則亦無規費。規費一語。必一方面有公共團體之行爲。一方面有私人之反對給付。始克有意義者也。第二。公共團體之行爲種類。極爲繁複。非有公共團體之行爲。即有規費也。規費所伴隨者。特其行爲之能對於納費之私人給以一種特別權利。或特別免除一種一般禁止。或保護證明一種既存之權利身分者而已。易詞言之。即因有此種利益。而私人始恒促公共團體行此種之行爲。而規費始克成立也。第三。規費必爲對於公共團體之行爲強制的特殊的補償。惟其爲一種特殊補償。故規費一方面與強制的一般補償之租稅。異其性質。一方面又與自由契約的一般給付之私經濟的收入。異其性質。蓋規費之繳納與否。雖視納費人之請求。公共團體行某種行爲與否爲定。而規費之多寡。則依公共團體之專定納費人無容喙之餘地也。

決定規費多寡之標準有二。

(1) 爲費用以公共團體執行其行爲時所需之費用爲標準。謂



之費用填補主義。(2)爲利益以私人因公共團體之行爲所受之利益爲標準。謂之利益報酬主義。若依前一主義。則對於同一種類之行爲。必不可不收同額之規費。若依後一主義。則因各個人所受之利益。各有不同。故各個應納之規費。必不能同類。因此之故。普通規費。可分二種。一爲定額規費。一爲變動規費。前者。係對於同種之書類。課以同額之費用者。後者。係依各個之特別事情而變動賦課之率者。變動規費。復分爲範圍規費。及遞進規費。範圍規費者。規定規費之最高率及最低率。而使關係官廳於其範圍內自由裁量以定其額者也。遞進規費者。依一定之標準。而進加其率者也。其依書類之容積而變者。謂之容積規費。其依行爲之時間之長短而變者。謂之時間規費。其依物件之價格而變者。謂之價格規費。規費徵收之方法有二。一爲間接徵收法。即貼用印花。或使用戳印用紙之法是也。一爲直接徵收法。即直接收納現金之法也。國家之規費徵收。大抵二法並用。而地方自治團體之規費徵收。則多用第二法。蓋因地方自治團體通例。無發行無記名式之有價證紙之權。即發行印花或戳印用紙之權也。直接徵收法。復細分爲官廳直接徵收法。及金庫直接徵收法二者。由會計之統一言之。

以金庫直接徵收法爲宜。

規費之內容有二。一爲司法規費。一爲行政規費。前者如民事裁判費、刑事裁判費、非訟事件費、遺產管理費繼承及婚姻認知費、各種登記事件費等是也。後者爲外務、內務、財務、之稅及經濟規費等。易詞言之。即檢定費、證明費、特許費、免許費、榮典費、與貸貸等是也。地方團體之規費。大抵爲商業規費、交通規費、司法規費、及警察規費等。例如度量衡檢定費、食用品及動物檢定費、船車牌照費等。即屬於商業及交通之規費。證明登記特許可建築設計之檢查。埋葬墓碑設立費等。爲屬司法及警察之規費。而學校之入學費、退學費、試驗費、及畢業文憑費等。則爲地方規費中之次要者。(二)使用費者。因個人使用公共團體之營造物而向公共團體交納之特別補償也。規費以公共團體之權力行使及官廳組織爲前提。而使用費則以公共團體之營造物爲前提。而無須權力之行使。營造物者。物的手段。或物的手段與人的手段之結合。由公共行政主體爲繼續地經營之。以供公益之目的者也。故公共營造物與公共企業不同。二者雖同爲公共團體之所經營。而一以收益爲目的。一以公益爲目的。性質

上固顯有區別也。惟於茲當有注意者。營造物之中。有時依特別之情形。亦間有兼代收益爲目的者。例如各國之固有鐵路郵電及地方團體之自來水管事業等是也。當此之時。其收入之所屬。恆依其國之習俗而定。而非必出於學理上之見解。吾人利用其數字時。不可不詳究其性質也。

二 使用費係對於營造物之使用之補償。其當以特別補償主義爲原則。與規費相同。故決定規費多寡之標準。即可移作使用費之標準。或採用填補主義。或採利益報償主義。當隨時之所宜而定之也。但於此當注意所謂費用。係指經營費而非指建設費及改良維持費。蓋建設費及改良維持費。所費必巨。決不能賴使用費以填補之也。

公共團體之營造物。種類甚多。然其徵收使用料者。普通大抵爲教育的營造物使用費。保健的營造物使用費。及國民經濟的營造物使用費三者。教育的營造物使用費者。利用文化行政的營造物時所生之使用費也。教育的營造物。普通以學校美術館、博物館、動物園、植物園及圖書館等。其使用費大抵以學費入場料之名義徵收之。保健的營造物。大抵爲普通醫院

癡狂醫院、養老院、墓地屠場、消毒所、洗濯場、及浴場等。其使用費大抵以食物之價或入場料之名義徵收之。國民經濟的營造物，通常爲造幣廠、倉庫、各種試驗場、交通機關等。其使用費大抵以造幣料、倉庫料、試驗料、道路、碼頭、作用料、運河、通航料等之名義徵收之。

地方團體之使用費最重者，爲教育的營造物使用費，及保健的營造物使用費。而國民經濟的營造物使用費，則因地方團體範圍往往狹小之故，爲數反微。

三 特別賦捐者。公共團體爲公益起見，新設營造物，或改良舊有營造物，需用巨款時，對於因營造物之創設或改良，而受利益之人，視其所受利益之程度而行賦課之特別公租金也。特別賦捐，係於特別受益之人，故可謂以特別補償爲原則，與規費及使用費相似。然規費係對於行爲之補償，特別賦捐係對於因營造物之創設或改良，而生利益之補償，故不相同。又使用費與特別賦捐雖同爲對於營造物之補償，然仍有不同之點三：（一）使用費所填補者，爲營造物之經營費。特別賦捐所填補者，爲營造物之創設或改良費。（二）使用費之徵收，有永久的及不前定的性質。特別賦捐之徵收，有時雖可用分年收入之法，然普通皆有一

時的及前定的性質。(三)使用費之賦課。以及使用人之人格上所受之利益爲標準。特別賦捐。則不問人而問物。物完全以關於營造物之創設或改良而受利益之物件(例如地點關係)爲標準。

特別賦捐之徵收法有二。(一)法先由公共團體墊支巨款。於營造物創設或改良後發生利益之時。始行徵收。(二)法先由應支當受益之人徵收。然後創設或改良營造物。二法互有短長。要當視其時其地之情形定之。

因特別賦捐而創設或改良之營造物。大抵以道路、橋梁、公園、堤防、水管、溝渠、及街燈等爲主。此等營造物。恒與其附近之地主及營業人以特別之利益。故課以特別賦捐。可謂至當。然所受之特別利益。不能有厚薄之別。欲分別之。以爲賦課之比例。頗非易事。特別較的言之。則地方團體區域狹小。政務簡單。又係以本地人辦本地事。其對於利益大小之考察。自較國家爲便。故特別賦捐。多以地方團體之財源。而鮮充國家之財源。

特別賦捐之制。發源於美國。今日亦以美國爲最發達。惜無明哲之統計。以資參考。此制今日

已廣行於英、法、普、意、諸國。日本法制上承認此制而未實行。吾中國法制上亦尙未承認此種制度也。

二 各國之地方規費、使用費、及特別賦捐。各國地方團體關於此三種收入之種類及數額俱各不同。分述如左。

一 英國。英國之地方規費。概爲免許料。英國之地方使用料。則種類甚爲複雜。英國之特別賦捐。則因目的稅甚多之故。種類甚少。據一九〇二年之統計觀之。其數額如左。

規費 九八八·二六六<sub>磅</sub>

使用費 四·一二七·一三〇

特別賦捐 一·一九八·九〇八

共計 六·三一四·三〇四

共計之數對於經常歲入。僅占百分之六七。

二 法國。法國之地方規費、使用費、及特別賦捐。因無確實之材料可稽。不知其詳。

制費等。地方使用費。爲屠畜場使用費。市場費。及道路、橋梁、船車、港灣、水利使用費等。地方特別賦捐。爲屯營賦捐及道路工事特別賦捐二者。普國最近之統計。亦無從稽攷。據一九〇〇年一萬人以上之市之統計觀之。

規費

馬克

三三·二七八·〇〇〇

內伯林市

二九九七〇〇〇

馬克

使用費

特別賦捐

五·七七〇·〇〇〇

同

二三七二〇〇〇

共計

三九·〇四八·〇〇〇

同

五三六九〇〇〇

對於總歲入之比例一四·一%

同

八·八%

四 日本 日本之地方規費。大抵爲入學試驗費。教育檢定試驗費。租稅督促費。屠畜檢查費。身分證明費。土地丈量費。及戶籍謄抄閱覽費等。地方使用料。爲港灣使用費。議事堂使用費。堤塘使用費。及屠畜場使用費等。地方特別賦捐。尙未發達。僅法律上有採用此制之規定。

而已。前二種收入之數額。在一九〇七年之統計如左列。

圓

府縣 四・六四・二二六

郡

市 三・六九五・四七八

町村 七一二・一七四

共計 四・八七一・八八八

共計之數對於地方之總收入僅占百分之二三云

## 第五章 各國之地方稅收入

### 第一款 概論

一 地方課稅權與國家。地方自治團體處於國家命令強制權之下。地方之自治立法

權。全由於國家之授與。故地方團體之課稅權。從法律上言之。亦可謂全由於國家之授與或讓與。因此之故。地方團體之課稅在權利上及程度上。俱不得受國家之限



制國家因欲行租稅之政策。往往使地方團體之課稅。不得侵入國家課稅之範圍。或使地方團體課稅之程度。不得超過人民之經濟的負擔能力。蓋必如是。始能使各個私人經濟不受壓迫。而國利民福方能兼籌並顧也。

二 地方課稅之標準 地方課稅應取之標準。與國家課稅應取之標準相同。要不外乎人民之經濟的負擔能力。在此負擔能力範圍內之課稅。可以推行盡利。超過此負擔能力之課稅。無論必不能施行。即使勉強行之。亦必病國按民而後已。故課稅時對於人民之經濟的負擔能力如何。最宜詳細研究之。經濟的負擔能力者何。即各個人經濟上之所得是也。此種所得。或由財產而生。或由收入而生。實爲個人經濟上唯一無二之物。由個人經濟之財產或收入。除去支出而得者也。公共團體課稅之源泉。在此所得。故財政上亦稱之曰稅源。各種所得之性質。雖皆相同。而其負擔租稅之能力。則因各種所得之基率之種類及數額如何而有不同。例如以勞動爲基本之個人經濟之所得。與以財產爲基本之個人經濟之所得。假令其額相同。其個人經濟上所感需

要之程度。必不相同。又如由同一基本而生之所得。亦依其所得金額之多寡。而使個人經濟上所感之程度發生差別是也。故課稅之時。欲求經濟負擔能力恰如其分。必不可不斟酌所得之基本種類多寡。及各個人經濟上之人的事情。而定課稅之標準。方能負擔能力相應。

### 三 地方課稅之種類。可依種種標準分之。

甲 人稅與物稅 人稅者。完全以納稅人之經濟的負擔能力為標準。對於其所得之性質及大小。加以暨其人的事情參酌而定之課稅也。亦謂之所得稅。此種人稅。若能完全實現。則他種課稅。幾可不必發生。而實現所謂單一稅主義之理想。無如個人經濟全體之所得。實難計算清楚。且即令設法可以計算。而各個人經濟上之人的事情。亦實苦無斟酌盡善之標準也。物稅者。不以人為標準。而以物為標準之課稅也。中分為二。

(一) 收益稅。即以土地家屋營業及資本不等收益財產物之價格。或收益為標準而得之課稅也。亦稱為所有課稅。(二) 移動稅。或行為稅。即以收益財產物或其權

利之取得。移轉變動爲標準。課賦稅而得者也。例如茶鹽酒類稅及貨物稅等是也。

## 乙

直接稅及間接稅。直接稅及間接稅之定義。爭論甚多。至今尙未能一致。茲僅就便宜上言之。則直接稅者。以一定之人格或收益類爲稅源。可以繼續地前定地及直接地。就其稅源之所在徵收而得者也。故直接稅之納稅人。卽爲租稅之負擔人。例如所得稅、及田稅、家屋稅等之收益稅是也。間接稅者。以收益物、或消費物之移轉、或消耗爲稅源。偶然地及間接地。推測其稅源之所在賦課而得者也。故間接稅之納稅。不必卽爲其負擔人。而尙有轉嫁人之餘地。例如前述之移動稅及消費稅是也。

## 丙

一般稅及目的稅。一般稅者。因供一般的公共營業之用而賦課之者也。目的稅者。因供公共團體之特別目的之用而設者也。目的稅與特別賦捐。相似而實不同。特別賦捐以利益報償主義爲原則。故二者雖同爲營物之新設或改良。而在財政上之效果。則甚相異也。一般稅與目的稅區分之要。在能明租稅對於用途之效果。而在地方財政上猶爲重要。蓋地方團體政費之效果。較諸國家易於推測。故地方團體之目

的稅多於國家。即租稅濫用之虞。亦可少於國家也。

#### 四

地方稅類適用之順序。依前篇第一章所述。國稅及地方稅之劃分。本無一定之標準。要當視徵收之便宜如何而決。故上述之各種課稅。在學理上。皆可適用於地方財政。特其適用之順序。則有先後之不同。大抵最便於地方課稅者。第一為直接稅。及物稅之不動產收益稅。次為其他之收益稅。次為奢侈稅。次為移動稅。次為直接稅及人稅所得稅。而最後乃為消費稅。

#### 第二款 各國之地方課稅

##### 一

英國之地方稅。英國之地方課稅。僅有救貧稅一種。各地方團體之機關。雖亦有不用救貧稅。或救貧附加稅之名義。而課稅者。然其課稅標準。皆以救貧稅之標準為定。一律以各項寺領內之財產統益額為課稅之基礎。故英國之地方稅。可謂為單一稅也。英國地方稅。皆為均等之單率稅。

英國地方稅在一九〇二收額如左

救貧局救貧稅

八・四五五・〇〇〇

磅

救貧附加稅

一二・八八六・〇〇〇

其他諸稅

一二・八八六・〇〇〇

總計

五〇・三二八・〇〇〇

國年地方之總歲入為九三・九三五・四一七磅故租稅收入占有百分之五・四。更就救貧稅與人口課稅之基礎等。比照視之。則得下表。

英倫及威爾司總人口

三二・九九七・六八

人

算定上之純收入價格

二三一・〇九〇・〇〇〇

磅

算定上之總收益價格

一九一・一〇六・〇〇〇

救貧稅及其附加

二一・三四一・〇〇〇

依右表計之。則可得左列之結果。

一 課稅價格之純收益價格。占總收入價格之八成三分。

二 救貧稅占純益價格之一成一分。

三 每人口一人負擔救貧稅約十三先零。

四 每收益價格一磅。負擔救貧稅一先令強。

英國地方稅全體。對於全人口之比例。為每一人負擔地方稅三先令。

二 法國之地方稅 法國地方稅。分為直接國稅之附加稅。鋪道稅。及間接稅。三大部分。

一 直接國稅之附加稅。此皆為收益稅中。後分為未築地基稅、既築地基稅、人別動產

稅、門窗稅。及營業稅五者。一九〇二年。各稅與附加稅收入額如左。

正稅及附加稅總數

正稅總數

法郎

未築地基稅

二五六·六〇一·〇〇〇

一〇三·一五八·〇〇〇

既築地基稅

一六八·二八四·〇〇〇

七四·五〇〇·〇〇〇

人別動產稅

一八一·八二三·〇〇〇

七四·八〇〇·〇〇〇

門窗稅

一〇一·三四七·〇〇〇

四八·二〇〇·〇〇〇

營業稅

二〇八・七二一・〇〇〇

九三・七〇〇・〇〇〇

總計

九一七・八四八・〇〇〇

三九四・三五八・〇〇〇

右總數之中。正稅及附加稅之內容之百分比如左。

附加稅	附加稅	附加稅	縣總計	市附加稅
國	縣	市	縣	市
附加稅	附加稅	附加稅	總計	附加稅

未築地基稅

一七・〇七 六八・二五 六三・四三 一三一・六七 一四八・七四

既築地基稅

一七・三三 五三・一五 五五・四〇 一〇・八五五 一二五八・八

人別動產稅

三三・三八 五六・二一 五三・四七 一〇九・六九 一四・三〇七

門窗稅

三一・一五 三一・二一 四一・八九 七八・一一 一一・〇二六

營業稅

五二・七九 二九・九三 四〇・〇四 六九・九七 三〇・七五

總計  
平均

三〇・六九 四九・四八 五六・五七 一〇二・〇五 一三二・七四

法郎

法郎

法郎

每合(正附稅)一二・七二五

五〇〇

五二三二一

(正稅及總附加稅)

二 鋪道稅（支路及村路負擔） 此稅在一九〇二年以貨幣計之有五・四六二・一

七九法郎

三 地方間接稅 法國之地方間接稅爲入市稅。入市稅者對於以地方消費爲目的之

飲用品、享樂品、使用品之移入製造輸送及零售等所課之消費稅也。一九〇二年之統計所載記入市稅之收入爲二七五・一五八・〇〇〇法郎。約占地方總收入之百分之三一四〇。此外尙有犬稅一種。

合以上各種收入計之一九〇二年之計算如左。

縣市附加稅

四〇二・四四八・〇〇〇

法郎

鋪道稅

五九・四六二・〇〇〇

犬稅

九・六〇一・〇〇〇

入市稅

二七五・一〇八・〇〇〇

入市稅代計稅

五三・〇三八・〇〇〇



總計

七九九・七〇七・〇〇〇

法國人在一九〇一年。爲三八・九六一・九四五人。故每人平均負擔二十五法郎之地方稅。

三 普國之地方稅 普國地方稅可分爲二項論之。

甲 市及村邑稅 市及村邑稅之種類如左。

一 地方間接稅。

(1) 消費稅 即關於消費物之課稅。

(2) 遊樂稅 即關於音樂演說及巡回技藝之課稅。

(3) 犬稅

(4) 奢侈稅

(5) 行爲稅 限於土地財產之賣買交換及贈與等行爲。

二 特別種稅。

(1) 稅 限於酒精飲料之製造或販賣業。

(2) 築用地基稅 即對於未建築之地基之課稅也。

(3) 土地增價稅 即對於不因改良投資而增之土地價格所課之稅。

三 地方直接稅。

(1) 物稅 包含土地課稅及營業稅二者。

(2) 所得稅

乙 郡稅及州稅 普國之郡及州自治團體之課稅。大抵爲土地所有稅及營業稅等之

附加稅。其單獨之課稅。僅有犬稅及土地增價稅二種。

普國地方稅收入之最近統計。目前一時無從尋覓。據一八九九年之舊統計觀之。略如下表。

馬克

一 直接地方公課 四一八・一三三・二四二

二 市間接稅 三〇〇・六〇・六四五

五 築用地稅課稅及企業稅 一・五八八・五六九

共 計

四四九・八八二・四五五

以此數與一九〇〇之人口三四・四〇五七二九人較，則每人實負擔一三馬克餘之地方稅也。

四 日本之地方稅 日本之地方稅，可分爲府縣院郡稅及市町村稅三項述之。

甲 府縣稅 分爲國稅附加稅及特別稅二者。

(1) 國稅附加稅。爲地租制、勞業稅制、所得稅制、及鑛業稅制等。

(2) 府縣特別稅。爲地方營業雜糧稅、戶數割及家產稅等。雜種稅爲飲食店稅、妓捐、自轉車捐、船稅、車稅等。戶數割爲一種住家稅。不問房屋爲自己之產業或係租借者。凡獨成一戶者，皆當納稅。

以上二種稅款，據一九〇七年之統計，其數額如左。

地租割 二七・一四四・四五一元

營業稅割 一・四四二・二七三

所得稅割 一一・一八九

鑛業稅割

一四六・三二七

戶數割及

一二・六三〇・六三二

家屋稅

營業稅

三・一〇一・八九四

雜種稅

八・五五三・二三〇

夫役現品

三二・〇八〇

市町村分賦金

一・五三二・一九八

計

五四・五九四・二三八

每人口一人

一・一八二

總收入(除公債)

七六・九三六・一六二

對於總收入之百分比

七〇

乙 郡稅 郡稅分爲町村分賦金及夫役現品二者。據一九〇七年之統計其額如左。

町村分賦金

四・四九八・四五二

夫役現品

一〇六・〇七五

計

四・六〇四・五二七

每人口一人

〇・一一一

郡總歲入(除公債)

六・九二七・四六二

對於總歲入之百分比

六六

丙

市町稅 分爲國稅附加稅。府縣稅附加稅。及特別稅三者。對於國稅之附加稅。爲對  
 於地租(田賦)之地價割。營業稅割。所得稅割。鑛業稅割。及間接國稅之附加稅等。對  
 於府縣稅之附加稅。爲戶別割。家屋割。營業割。及糶糧割等。市町村特別稅。爲反別割。  
 (畝捐)電柱割。汽管割。交易所割。船車稅等。此等收入。依一九〇七年之統計。大略如  
 左。

地價割

四〇六・六九一元

營業稅割

一・八二五・四五八

所得稅

一・五四四・〇五六

戶別割

一・八三八・六七四

家屋割

三・七〇九・五七五

營業割

一・二一八・一〇三

間接國稅割

四・〇八九

反別割

三九・五七九

其他特別稅

四・三六七・八一四

共計

一五・二四八・一四一

元

市民每人

一・七九六

市總歲入

四五・四四三・二二五

對於總歲入

之百分比

三三三

町村稅收入表

元

地價割

九・九七六・六一三

營業稅及  
鑛業稅割

一・〇九一・六四二

所得稅割

一・三〇一・〇二九

戶別割

三七・四九七・六二二

家屋割

三一五・五五七

營業割

三・五四四・九一四

間接國稅割

二〇

反別割

八三四・九〇一

其他特別稅

八五六・一六八

夫役現品

五一七・五四七

共計

五五九二六〇一二

元

每人口一八

一・二四三

町村總收入

八五・二〇九・七八七

對於總收之百分比

六五

日本地方稅種類之繁複。依上所述。可以推見。故吾人欲攷日本地方稅之實況。第一非總合性質相同之各稅以察之不可。第二非合計各地方團體之稅額以察之不可。日本地方團體之各稅。大抵對於同一稅源。行重複之課稅。茲試就土地家屋營業所得及其他稅源。依一九〇七年之統計。總計其所負擔。則可得左表。

(1) 土地所負擔之地方稅

府縣地租割

二六・九九三・七七二

圓

市町村地價割

一〇・二七三・一九八

市町村反別割

五一九・〇五八



合計

三七・七八六・〇二八

國稅(地租)即田賦

八四・九七四・〇五三

對於國家之地位之比例。

四四

(2) 家屋所負擔之地方稅。

府縣戶數割及家屋割

一二・三五三・六四五

市町村戶別割及家屋割

四二・五五〇・九九五

合計

五四・九〇四・六四〇

全國戶數

九・〇三八・二〇七

平均每戶負擔

四元七〇

(3) 營業所負擔之地方稅。

府縣營業稅

三・〇六一・四四二

府縣附加營業稅

一・三八〇・五一八

第五章 各國之地方稅收入

雜種稅

七・九四五・八五七

市村町國稅附加稅

二・七二六・七四一

營業割

四・四一六・九一〇

合計

一九・五三一・四九九

國家營業稅總額

二〇・三八三・九四〇

地方營業稅對於國家

營業稅之比例

九五

(4) 所得所負擔之地方稅

府舉所得稅割

一一・一八九

市町村所得稅割

二・七二〇・〇一八

合計

二・七二一・二〇七

國家所得總額

二七・二九一・八七一

地方稅對於國稅之比例

一〇

(5) 其他稅源所負擔之地方稅。

府縣鑛業稅附加

一二五・六六一

市町村鑛業稅附加

九〇・五二五

間接國稅市町村附加

二・六九〇

市町村特別稅

四・八〇一・七二三

合計

五・〇二〇・六〇九

次總計各地方稅之總額觀之則得下表（一九〇七年）

府縣稅

五一・八七二・〇八五

市町村稅

六八・〇九一・八六八

合計

一一九・九三六・九五三

對於國內稅之百分比

四五

對於地方總歲入之百分比

## 對於人口每一人之負擔

## 第三款 各國地方稅制之優劣

統觀各國地方稅制。以英國爲最佳。蓋英國之地方稅制。一種爲單一稅制。純以不動產之收益價格爲標準。與吾人前日關於國稅地方稅劃分之徵收主義相合。且地方稅類。既係單一。則地方住民之地方負擔。極易計算。故地方住民。對於地方行政。易有切膚之感。而自治之美風。乃養成於不知不覺之間矣。

普法二國地方稅。俱採複稅制。然其中亦微有不同。法制注重附加稅。普制注重特別稅。故從此點觀之。普制已優於法制。更從其稅款之內容察之。普國之地方稅。以直接稅爲主。而法國之地方稅。則間接稅與直接稅幾爲三與四之比。間接稅過多。依本篇第一章所述。實有背租稅發達之大勢。故關於此點。法制亦劣於普制。

各國地方稅制之中。最劣者莫過於日本。蓋日本地方稅制。附加稅最多。對於同一稅源。疊架屋課稅。至三四重。此不但住民將不堪其煩苦。即從徵稅者方面言之。於時間與經費上亦未

免太不經濟矣。而况地方營業稅。不但以純收益爲課稅標準。而且限於國家不課營業稅之小資本營業者。徒苦小民。殊不公平。其他如雜糧稅及家屋稅之課稅方法。亦多有可議之點。

## 第六章 贈資及補助金

一 概論 近世國家。往往將其行政事務之一部分。劃歸地方自治團體負擔之。以致地方團體之事務日增。經費日繁。而地方財源事實上又往往爲國家先占。不得不苦心孤詣。新闢財源。然不比在地方交通便利。土地豐饒。然工商發達之區。住民或能負擔。若在瘠苦之區。則住民其何以堪。故近世國家。因欲謀需用與負擔力之平均。往往用三種方法以救濟之。其一直接將地方行政劃歸國家辦理。由國家負擔之。例如司法及保安行政之類。本可歸地方行政。而以財政上之理由。劃歸國家行政是也。其二將特種事務。由一般地方自治團體劃開。以後緩其負擔。而特設特別自治團體以掌管之。例如道路合夥。救貧合夥。及水利合夥等是也。其他負擔力廣大充裕之公共

團體對於負擔力薄弱之公共團體行稅源之讓與。或款項之補助。例如國家對於地方團體之讓稅或補助金。地方團體對於國家或其他地方團體之解款贈資分賦金及補助金等是也。第一法與近世地方自治之範圍日趨廣大之趨勢相反。在今日已不復採用。第二法亦僅限於可以共同辦理。或可以與地方政務分離之特別行政。其範圍既甚狹隘。故其所救濟者。終屬有限。第三法範圍最廣。亦得活動融通。故近世各國多行之。此法在財政學上。謂之贈資。贈資及補助金制。通常皆僅以之指國地方於地方團體之贈資及補助。及上級地方團體對於下級地方團體之贈資及補助。然從學理上言之。即地方團體對於國家之分賦金。或解款。及下級地方團體對於上級地方團體之分賦金。或分擔金暨同級地方團體間之補助金。亦當包含在內。方爲正當。今爲方便計。姑從普通之說。

二 贈資及補助金之方法 贈資與補助金意義有異。贈資出於好意。帶有任意的性質。補助金基於必要的委任事務之維持。帶有義務的性質。性質既不相同。故其方法亦

少異。贈資之法。或依稅源之讓與。或依收入之交付行之。完全以負擔救濟爲主義。而不問其贈資之用途。補助之法。單以現款之交付行之。完全以用費負擔爲主義。故大抵必定其補助金之用途。有時雖亦有所謂一般補助。似不問用途。與贈資相同。然一則一出於好意。一爲對於包括的用途之補助。二者固不相同也。惟從實際上言之。各國地方情形殊異。故贈資及補助之方法及程度。俱不相同。甚至有介於二者之間者。頗難以上所述之理論繩之。故下段所述各國之實況。俱總合二者言之。以上所述贈資及補助。皆指經常的贈資及補助而言者。一時或臨時爲贈資及補助。如水旱賑災。或興學企業等之臨時的贈送等。則當然另成一問題。財政上之所謂贈資及補助也。

### 三 各國之地方增資及補助。

一 英國 英國之地方贈資及補助。由其形式言之。可分三種。

(1) 關於種種目的之國庫定額補助。例如關於國家設備之防火費之補助。刑事執行之補助。及感化設備之補助等是也。

(2) 初等教育之補助。

(3) 因輕減司法警察救貧衛生及道路行政等費之地方負擔。特行支給之補助。

此外本有二種讓稅。一為免許稅之讓與。一為繼承稅之讓與。至一八九六年。復有繼承稅之追加讓與一種。一九〇三年英國國家補助之金額如左。

初等教育之補助

四・一六四・二六三

磅

其他國庫補助

三九八・一七八

讓稅收入

六・九一〇・三四三

一八九六年後之承繼稅讓與。

一・三二八・〇一九

合計

一二・七八二・八〇三

同年地方歲入

九三・九三五・四一七

讓稅補助等對於總歲入之比例

百分之二三・

二 法國 法國之地方贈資及補助種類。甚為複雜。茲列其種類及數額於左。



- |   |                    |            |
|---|--------------------|------------|
| 一 | 讓與自治市團體之租稅。        | 九·九〇九·〇〇〇  |
| 二 | 對於縣自治團體之一般補助。      | 三·六九五·〇〇〇  |
| 三 | 爲國民學校對於市之補助。       | 一四·二四三·三六四 |
| 四 | 國家對於市中學之負擔金。       | 五·〇八七·一八四  |
| 五 | 爲道路故。對於縣及市之補助。     | 七·四〇〇·〇〇〇  |
| 六 | 爲買回有通行稅之橋梁。對於縣之補助。 | 一七〇·〇〇〇    |
| 七 | 爲精神病及救貧行政。對於縣之補助。  | 八·二二·九五五   |
| 八 | 爲補護後備兵家族。對於市之補助。   | 五〇〇·〇〇〇    |
| 九 | 爲防火事務。對於市之補助。      | 八一〇·〇〇〇    |
| 十 | 對於巴黎市警察之補助。        | 一一·〇二一·五四五 |
|   | 合計                 | 六一·〇四二·〇〇八 |
|   | 內 a 對於縣之補助。        | 一五·七七一·〇〇〇 |

縣總收入。

二八六・二二三・〇六六

對於縣總收入之百分比。

五五%

b 對於市之補助。

四五・三七一・〇〇〇

市總收入。

八〇四・二四四・〇二一

對於市總收入之百分比。

五六%

三 普國 普國之贈資及補助亦甚複雜。揭其種類及數額於左（一九〇二年度）

甲 贈資

(1) 對於州者。

三五・六七〇・四六七

馬克

內計

一 為一般目的者。

一五・一二一・四一〇

二 為維持舊國家的道路者。

一八・六七七・二二四

三 為產科醫制度者。

一二八・七〇二

四 爲農業學校者

一四五・四五〇

五 爲其他者。

二六六・九一四

六 爲施行郡制者。

一・三三〇・七六七

乙 對於市及郡者。

三・一七二・三三二

內 計

一 贈與柏林市者。

五二四・四七〇

二 贈與東部州內之各郡者。

七・五五〇・〇〇〇

三 贈舒霍二州之各郡者。

二二八・六三九

四 依一八七三年之法。贈與東部州內之各郡者。

一・六六九・二三三

(3) 對於州郡及市村邑者。

一〇・〇〇〇・〇〇〇

共計贈資全體。

四八・八四二・八〇五

州郡及市村邑總經費。

一七六·九〇〇·〇〇〇

對於總經費之百分比。

二七五 %

丙 補助 國家之補助。皆係用於維持國民學校制度。其費目如左。(一九〇二年)

一 國民學校。俸給補助。

二七·八六〇·〇〇〇

二 對於特別義務之教員。俸給之補助。

四七五·〇二二

三 對於年功加俸金庫之補助。

二二·四二〇·〇〇〇

四 對於男女教員。退職恩俸之補助。

五·四八〇·〇〇〇

五 對於孤兒及寡婦料之補助。

一·三〇〇·〇〇〇

六 男女教員之津貼。及救護費。

六三五·〇八九

七 對於參加郡聯合會之教員補助。

三〇〇·〇〇〇

八 對於離職之教員之保護之補助。

一·一一七·〇一九

九 關於初等教育自由處分基金之補助。

三〇三·五〇〇

十 對於能力不足之學校合夥  
之維持費之補助。 一二・一一九・八一八

十一 關於新學校之設立之支出。 六八六・二七六

十二 對於西普等地方之國民學校  
制度之獎勵費。 六三〇・〇〇〇

十三 對於學校合夥之學校  
建設費之補助。 一・〇〇〇・〇〇〇

十四 對於寺院基金之補助。 一〇〇・〇〇〇

十五 對於學校合夥之臨時補助。 三・〇〇〇・〇〇〇

合計 七七・八二六・七二四

國民學校維持費總額(一八九九) 一八六・一三三・七〇四

國家補助對於總額之比例 百分之四〇%

贈資及補助合計 一二六・七〇〇・〇〇〇

四 日本 日本之地方贈資。現尙無有。而國家對於地方之補助。則爲額頗多。且名稱亦

甚複雜。茲姑先就國庫地方團體之補助金言之。在一九〇七年其數如左。

對於府縣者。

三・五八五・八六九

元

對於郡者。

四三・九二〇

對於市町村者。

一・〇六三・四七一

合計。

四・六九三・二六〇

其次府縣對於郡市町村補助如左。

對於郡者。

八二九・五八二

對於市町村者。

三・一六一・九八九

合計。

三・九九一・五七一

再次郡自治團體對於町村補助。四一〇七八五圓。

府縣一方面受國家之補助。一方面對於下級地方自治團體復加以補助。郡自治團體亦然。

故欲識日本地方補助金之真相。不可不將抵受之補助加減而算定之。如左。

真正之補助金額。

由國庫來者。 四・六九三・二六〇

由府縣金庫來者。 四〇五・七〇二

合計。 五・〇九八・九二六

真正補助金之分配

郡 四六二・七一七

市 一・四七四・三七四

町村 三・一六一・八七一

合計 五・〇九八・九六一

此外日本國庫。對於府縣因維持地方警察及修繕警察官舍。於一九〇七年負擔二・二四七・一〇七元之下渡金。國庫及府縣對於市町村因委託市町村竭力徵收直接稅與以報

酬名曰交付金。其額如左。

交付金

對於市

對於町村

合計

國庫交付金 六一九・五三九元

七六四・〇四三

一・三八三・五八二

府縣交付金 二二八・六四四

七四〇・九三二

九六九・五七六

合計

八四八・一八三

一・五〇四・九七五

二・三三三・一五八

此二者合計爲額不少。更以與狹義補助金共計之。日本地方補助金額共九・六九九・二二六元。惟交付金及下渡金是否爲補助金之一種。實不能無疑耳。

四 各國地方補助費比較觀 據各國地方補助費之內容。可作比較表二種如左。

(1) 各國地方補助費比較表 對於地方歲出之百分比

國名	補助費	單位	百分比
英	一九〇二年	磅	八・〇三%
法	一九〇二年	法郎	五・五%
普	一九〇二年	馬克	一〇・九%



日本 一九〇九

四・四〇六・八七九

二〇%

(2) 各國地方補助費中普通教育費補助比較表。

地方教育費總額。

國庫普通教育費補助。

對於地方教育費之比例。

英

一三・九〇三・〇〇〇

磅

四・一四六・二六三

三・〇

法

一二四・八九七・六五七

法郎

一四一・九七一・六二四

一一三・

普

一二・四〇二・二三七

馬克

七七・八二六・七二四

七五四

日

五六・七四三・三七八

元

一・五〇〇・〇〇〇

三一

第七章 各國之地方雜收入

雜收入為一種偶然收入。不但其性質與注重預定計畫之財政格權不能相入。且其收入數額在國家財政上亦甚微少。何況地方財政範圍狹小。發生雜收入之機會甚少。其數之微。更不待言。茲不復列舉各國地方財政上之實數。而但舉其種類。各國地方財政上之雜收入。大抵為過料過怠金寄贈或遺贈金拾得金及沒收金等。

過料者。關於地方稅地方使用費或規費所定之罰金之謂也。過怠金對於地方公吏所定之懲戒罰金也。寄贈指個人生前之一時的贈與。遺增指個人遺言之一時的贈與。

## 第八章 各國地方收入之非常補充

地方財政。自以收支相當出入。恰能適合爲最佳。然地方自治之政務。日益擴張。從新創辦之事業。日加未已。欲使煩通常之收入以應付之。爲有不足之患。故地方財政上。往往不得不用非常的臨時的補充之法。以資補救。由此種非常的補充法而來之收入。謂之非常收入。亦謂爲非常之收入補充。

非常的補充之法有三。

一 公有財產之處分 公有財產之處分。更可分爲不動產之處分與動產之處分二者。公有財產。無論其爲動產或不動產。平時必皆可以發生一種公共收入。故處分公共財產一方面雖可以救一時之窮。而一方面即不啻減削永久之通常收入。以故當處分與公共財產之時務。不顧全將來財政上之均衡。若只顧目前。則飲鴆止渴。徒見其爲財政上之自殺而已。

## 二

基金之積存 此與本篇第二章之基金收入有異。彼指基金利用之收入。此則指基金之積存。又與上述動產之處分。即基金之處分有異。蓋彼指特定之目的之基金之處分。而此則指特定目的之基金之積存也。基金之積存者。對於在一定期間內。必須需費之更新之物。在平時按期先由人民徵取租稅積存。為將來更新需要之費之謂也。例如對於行政用建築物。學校建築物。醫院、道路、及河運、設備等之從新改築之基金之積存是也。此種基金之積存。在積存之當時。或不覺其為非常的補充。而但覺其為通常的支出。然至動用積金。以達預定目的之時。則純然覺其為非常的收入。此種基金之存積。在小自治體中。甚為重要。蓋小自治團體所有之通常財產。必不甚多。且往往係其重要之原因。頗難依第一種非常的收入法以資補充。加以小自治團體信用必不甚大。欲依第三種非常的補充法。即興舉公債之法。亦往往有所不能。故小自治團體。不得不用此未雨綢繆之法。以應付非常的用費也。

## 三

公債之興舉 公債者。將來之租稅負擔之預徵也。公債之興舉。視其用途之如何而

異。其利弊亦視其用途之如何而異。其在財政上之性質。公債收入之用公營造物或設備者。謂之公經濟的投資。其用於公企業者。謂之私經濟的投資。其用以填補非常的需費者。謂之非常的投資或填補。故與舉公債亦為補充非常法之一。關於公債。另有專篇茲不具論。

由以上三種方法而得之非常的收入。各國地方財政上。因時因地。各有不同。無從列舉之。

## 第九章 各國地方收入之總覽

以上各章。皆係就各國地方收入中之各一種而言。茲更總而觀之。以便通覽。

### 一 英國。(一九〇二年)

#### 一 地方稅。

五〇・三二八・四一二

磅

對於全收入之比

五四・〇〇

#### 二 國家補助金。

一一・七八二・八〇三

一三・六

#### 二 規費及使用費。

五・一一五・三九六

五・五

#### 四 特別賦捐。

一・八五〇・八四五

二・〇

五 公企業。

一八·五五八·二二八

一·九

六 公產收入。

二·四一二·一四四

七 公產處分。

四七三·〇三五

八 其他。

二·四一四·五五四

合計。

九三·九三五·四一七

一〇〇

二 法國（一九〇二）

甲 縣。

對於全收入之比

一 租稅。

一九九·〇〇九·五四六 法郎

六九五

二 補助金。

七四·二七三·五四

二六五

三 財產收入。

二·六九六·五三九

〇九

四 寄贈及遺贈。

一·四一六·一七四

五 其他。

七·七三一·六八九

六 財產處分 一・〇八五 五七五

合計 二八六・二一三・〇六三

乙 市。

一 租稅。 六〇四・六〇〇・〇〇〇

二 使用費及規費。 一〇〇・〇〇〇・〇〇〇

合計 七一四・六〇〇・〇〇〇

縣及市合計 一・一四〇・五三九・二七〇

三 普國 (一九〇二年)

甲 州。

一 租稅。 二七・一八八・〇四七 馬克

二 補助金。 三五・六七〇・四六七 五三・一

三 財產收入。 三・一九八・九八六 四・七

對於經常歲入之比

四〇四

五三・一

四・七

四 其他。 一・三二五・八二五 一・九

五 臨時收入。 九・六〇〇・〇〇〇

合計。 七六・九八三・九四一

乙 郡。 對於總收入之百分比

一 租稅。 二四・八六八・三九八 四・八六

二 其他。 二六・三四一・六八一 五一・四

合計。 五二・二一〇・〇七九 一〇〇・〇

丙 市村邑 (一八九一年) 對於普通歲入之百分比

一 租稅。 一二七・九〇四・六〇一 三七・二

二 規費及使用費。 五四・四三四・七一六 一・五八

三 公企業。 一二一・三九五・四六九 三・五三

四 財產收入。 二三・六三三・六七五 六七八

五 其他普通收入。 一三・九〇五・一一〇 四・〇

六 臨時收入。 三七・八〇九・七八八

合計 三七九・〇八三・三五九

州郡及市村邑合計 五二七・二七七・五七九

四 日本（一九〇九年）

府縣	郡	市	町村	合計	對於總收入之百分比
一 租稅及分賦金。 五・七三三 千元	五・七三三 千元	一八・三三六 千元	七〇四八四 千元	一〇八・五三五 千元	六三
二 規費及使用費。 四・四八〇	四・四八〇	七五八	五三三九	二・二	
三 補助金及支付金。 四・九三〇	九〇七	二・六四一	五・七八二	一四・二六二	五・七
四 財產收入。 五三	九〇	二・六八七	三・一二一	五・九五三	二・五
五 個人實贈金。 四三〇	二六四	二六四	三・八四四	四・八一四	二・一
六 其他。 八・六三	七六六	二・四〇一	一〇・四四八	四一・二五八	一七・六



合計	六七·七〇	八〇〇〇	四九·八二	九三·四三	二二·九〇	五三
七 公債	二四一	四一	八·九二	三·四六	三·六四	一五·四

總計。

六六·〇二	八〇八三	五八·七四	九六·一七	三三·六九	二〇〇
-------	------	-------	-------	-------	-----

## 第十章 各國地方收入之趨勢

各國地方收入。總以上各章觀之。其一般趨勢如左。

一 收入種類之趨勢。

- (1) 補助金之類甚多。各國皆然。
- (2) 公共營業之收入。在自治比較發達之英普二國漸成大宗之收入。
- (3) 因以上二事之結果。公課收入即租稅。特別賦捐使用費及規費之收入。對於總收入之比。漸有減少之勢。
- (4) 各國地方收入。除英國外由土地而來之收入頗巨。
- (5) 地方稅類。多為直接稅。

## 二 數額上之趨勢。

(1) 自治益發達。則地方住民對於地方公課之負擔愈重。觀左表可知。

一九〇二年各國地方公課負擔表

	英	法	普	日
每人	一六・一〇	九・三八	七・一七	三・〇〇
日圓				

(2) 各國地方公課之負擔。大抵與國家公課之約半數相當。試以左表與右表對照觀之。便知此語之不謬。一九〇二年各國國家公課負擔表。

	英	法	普
每人	三四・六二	三〇・四〇	一四・〇七

## 第十一章 中國之地方收入

一 歷年之統計 中國自民國開元以來。始有中央及地方之分。故地方收入之統計。亦惟民國以後始有之。現今所可攷據者。僅有民國二年三年及五年之統計。然亦僅有載各地方之總收入。而不及其種類。在學問之研究上。殊感不便。茲爲參攷計。姑列於左。

	二年	三年	五年
京兆	一六五三〇	—	—
直隸	一〇九二・一五〇	三・八六四・六五一	一・九六二・七五一
奉天	—	五・二七一・四五九	一・〇三二・九七四
吉林	—	二・九七一・六五	四六三・八六五
黑龍江	一・四〇三・三一一	二二三・五〇九	二一・一八六

山東 一。二六一。五〇八 一。七七八。六七五 一。七二二。五七五

河南 三。二九二。〇九〇 二。三〇八。二五〇 一。八九五。七五三

山西 二。四〇一。二四一 一。四九二。七七四 六四六。五七一

江蘇 四。一五五。七三九 二。一二五。二四六 二。七〇〇。八一六

安徽 一。二四六。九三三 一。二三九。八六四 一。二五二。四二四

福建 八九一。二〇三 八九一。六二一 一。一二八。〇三九

江西 一。五四七。二八八 七〇八。三三九 一。二四三。九六五

浙江 二。〇五八。四五二 九三六。九一一 二。〇二五。八八一

陝西 一。五四四。五三〇 六九一。一七六 八三七。九五三

湖北 二。一一五。六七七 七七七。六七〇 九四九。九五六

湖南 二四八。四九三 八四七。七九六 一。〇七〇。六五〇

甘肅 八〇八。一二二 六七九。三九五 六五四。六二四

新疆	一〇〇四・三二三	一〇五七・五八二	九六〇・八九八
四川	六・三〇六・三七九	一〇七七・三九七	一・一〇五・六一五
廣東	三・五〇六・八二五	四・六一七・八二七	四・九四〇・九五〇
廣西	一〇七七・二五一	一・四一〇・二九	一八・二二三
雲南	一・七三六・二一五	一・六四三・三二二	五一九・七三七
貴州	六一〇・一五九	一五三・五五四	二二一・〇三九
熱河	二六〇・〇四七		
察哈爾	七〇・四五七		
總計	三八・六六八・七四五	三八・四九九・三三二	二七・三七六・五一六

民國五年以後。各地方武人專政。關於地方收支。大抵並無確實之報銷。總數目若干。尙無從攷察。遑論各項出收之多寡。故吾人研究學問者。於此幾歎途窮。惟半年以來。中國自治風潮勃起。羣主張極端之地方分權的自治。大勢所趨。幾有莫之能遏者。果爾。則中國現在之財政

制度及租稅制度。一二年內必有極大之變動。今日中央在各地方所收之國家的收入。除少數種類外。恐皆將變為地方之收入。故吾人於此不妨將中央在地方所獲收之總數。列表於左。以資對照。或亦足為將來地方財政攷較之材料耶。

二 中央國家在各省所得收入之大概。關於此點最近之統計。(為八年度之算預表中。有數省如西南五省之統計。純係抄襲五年度之預算而非實況。)則與其用虛擬之八年度預算。寧用雖舊而比較近實之五年度預算表。故列五年度之統計於左。

民國五年度各省歲入分類表(以千元為單位)

	田賦貨物稅正雜合稅正雜各捐		官有產業收入		雜收入		合計
	四三四	——	二三八	三〇〇	——	一五四	
京兆	——	——	——	——	——	——	八五六
直隸	六〇七〇	六〇八	三〇九〇	六一九	一五三	六四	一、二〇八
奉天	三〇三三	三〇一〇	三〇九四	三〇二五	二〇一	一九四五	一、二八五八
吉林	一〇八四	一八二六	二五六〇	一七	——	三九	五、八二八

黑龍江	一·二六三	一·〇九八	一·〇四〇	九二	一·二九六	二二	四·八一五
山東	九·五〇二	一七六	一三五九	二二三	七	二五三	二·五二四
河南	七·七〇〇	七八三	一·九六六	九八	二四	二二二	一〇·七九六
山西	五·九四九	七六六	五二五	九三	—	六六	七·四一〇
陝西	五·七九三	一·〇九八	一二八〇	三九一	一〇	一五九	七·八三三
甘肅	一·四五七	七七二	五二五	八六	二四	六八	一·二八一七
新疆	一八·一八	二六三	七四五	二六二	一七	二〇一	三·三〇七
江蘇	二·〇九二	五·九〇九	三·九七	一〇九	六四	一七九	一七·七五二
安徽	四·三五	一·六三五	一·〇三六	五八〇	三四	—	七·五九二
江西	五·三九七	二·八九〇	二〇·一九	四三	三四四	—	九·六〇九
湖北	三·三三三	四·七五四	一·五七二	一五·四	一一二	四四三	一·一·三三二
湖南	三·三三五	二·六七四	五三九	四三六	一〇四	三三九	七·四三〇

四川	六・八六六	五一九	三六八一	二二八	一八二	八二	一一・五五一
浙江	七七・二	一・九八四	四八五	三・四三〇	—	三六〇	一三・五九七
福建	三・二六三	一・三〇二	七〇六	七九六	一五	三九〇	六・四七五
廣東	四・四〇三	五・〇六六	四・三〇七	七・二六九	—	三九二	二・四四〇
廣西	一・二四八	一・九四五	四三四	六〇四	—	—	四三三
雲南	一〇・九四	五四二	九六一	—	一二六	一八八	二九〇三
貴州	七四五	四六一	三四	九四	—	六五	一・五五〇
熱河	九三	一二八	六二七	一六	—	八〇	九三六
察哈爾	二八三	三七	四	二五三	—	三	六二〇
綏遠	八六	—	九四	二五二	四	二〇	四五六
川邊	二五六	—	二五九	九	—	三	五三五
總計	九・七五三	四〇・二九〇	三三・三四一	一八五六三	二・六三七	七・六五	一九八・六五三



以上之數雖可得各省收入之大概。惟各省收入對於中央總收入之關係尚無從窺悉。故更揭中央國家七年度及八年度之收入總數於左。以資比較。蓋中央國家收入中之大部分。以純學理論其性質。皆應歸入地方收入。他日財政制度改良之時。地方財源大抵皆取諸是也。

三 中央國家收入之內容 大概如左表一以千元爲單位)

民國五年度

民國八年度

一 收益稅。 一三二・〇六五

九八・八七六

田賦。 一一〇・四三七

九〇・五四八

牙稅。 九・四五五

二・六五一

當稅。 七六八

六九三

菸酒牌照稅。 二・〇一二

二・六九二

礦稅。 一・四〇七

一・二九二

二 行爲稅。 二三・九二一

二三・三三四

契稅。

一五・三一五

一五・一七六

驗契稅。

二・九三五

印花稅。

五・六七一

八・一五八

三 所得稅。

二・二三五

四 消費稅。

一二三・七三二

一二二・五四三

鹽稅。

八四・七七一

九八・八一五

茶稅。

二・一〇七

一・七四一

菸酒稅。

二五・八三一

一六・五一〇

糖稅。

七五九

七二五

牲畜稅。屠畜稅。

一〇・二六二

四・五五二

五 貨物稅。

四六・四〇〇

三九・三五〇

六 關稅。

七二・三四六

九三・九六三

海關稅

五九・一七一

八一・六六五

常關稅

一三・一七五

一二・二九八

七 雜稅

一二・七四四

三・四四〇

八 雜捐

一五・一三二

八・二四三

九 官有產業收入

一九・六八九

二・四五九

官業

二・六三七

二・四四二

官產

一七・〇五一

一七

十 雜收入

一〇・二六一

五・八七二

十一 中央各機關收益及官產處收入

四一・四九二

四一・四九二

總計

四五二・一二四

四三九・四七二

## 第四編 地方公債論

## 第一章 概論

一 地方公債論之範圍 地方公債之理論。大抵與一般公債論相同。而一般公債之理論。係屬於一般財政學之範圍。故本篇所述者。亦僅限於地方公債之特別理論。及各國地方公債之事實。而不及其他。

二 地方公債之性質及種類 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。或公共收入之預算。此二性質者。實為公債論出發之基點。不可不深味之也。

地方公債依其經濟上之性質。即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。蓋因一般公益之設備而起者也。例如修築或改良道路學校醫院及其他公營造物時。所起之公債。皆以裨益一般文化及幸福為目的者是也。

(2) 收益的公債 收益的公債者。等於私經濟的投資之公債。蓋因公共收益企業之

創辦或改良而起者也。例如建設或修理電燈、煤氣、水管、鐵路、運河等所起之公債是也。此等公債以辦理收益事業爲目的。故謂爲收益的公債。

(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收費之非常的不足爲目的者也。例如財政救濟公債及災害復舊公債等是也。前篇第八章所述公債之興舉。即專指此種公債而言。

以上三種公債之中。第二種對於地方財政。可以直接地發生收益。第一種因係用以培養地方住民之負擔力。對於地方財政。亦大抵可以間接地發生利益。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。而且種種因租稅預徵過多之故。使地方住民之經濟活動力。受甚大之打擊。三種公債利弊之不同。有如此者。起債者不可不注意也。

三 地方公債之起債權與國家之監督 地方公債之利弊。既如上述。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。於實際起債之時。亦須更得國家或上級

地方團體之認可。關於發行之方法數額。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。與普通公債相同。分無記名式及記名式二種。

前者爲貨幣及證券交易之目的物。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大都市發行之。後者係一種私法上之債權。不能爲一般交易之目的物。故發行上往往不能甚多。然小地方團體因無廣大之信用。不能發行無記名式之公債。於不得已之時。往往用記名式之公債。以充急需也。

五 地方公債承管之制度 地方自治團體之信用。往往不甚鞏著。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。以致他方財政上之需用。往往不能充足。故近世各國爲救置此種困難起見。概有地方公債承受機關之設備。此種制度可分三種。

(1) 特設特別公供信用機關。使其對於公法的團體之公債。行承受之職務。例如普國

之公共貸付金庫是也。

2 國家以法律或命令獎勵適當之私立信用機關 使其各加地方的公債事務。例如法國使巴黎之不動產銀行。爲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 即承受之地位。例如英國之國立公共工事公債局 制度是也。

以上三法各有特色。當因時制宜以決定之。惟第三法國家權限過重。頗與自治行政之精神相背。吾人不能因其爲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。必羣趨國家公債。而地方公債。或將無人過問也。

## 第二章 各國之地方公債

各國地方公債之統計。甚不完備。茲就目前已知者言之。

一 英國（一九〇二年）公債及用途表。

救貧事務。

一二・二八四・〇二二  
磅

顛狂醫院。

九・一五一・七二一

學校制度。

三五・二四五・三八九

圖書館及博物館。

一・一三四・八五〇

慈惠醫院。

六・〇一八・八二六

墓地設備。

三・一〇六・〇八八

運河設備。

三・四・六二五・〇四八

浴場。

二・六七六・三二六

道路及街路。

四三・九一八・七八二

津梁隧道。

六・二三七・二一二

公園。

七・五八五・九一二



公共燈火

六二・三六二

電氣事業。

一八・五五〇・一二〇

煤氣事業。

二三・一一〇・九一九

給水事業。

六三・一三〇・八五九

市場。

七・六六三・七〇八

港灣碼頭。

三九・七四三・六八一

市街鐵路及小鐵路。

一七・四一三・七九七

防火制度。

一・四〇九・五九五

排水設備。

二・七六七・七八二

勞工住宅。

七・二一五・四六四

小宅地分配。

一一一・三七九

私益改良事業。

一・五二五・四〇五

屠畜場。

二五四・八〇九

滿捷司特運河。

五〇〇八九・二二六

警察用房舍。

一・七一八・九九四

公共行政用之建築。

六七二六・二四九

其他。

八・六四六・〇八四

合計。

三七〇・六四七・四九三

二 法國（一九〇二）地方公債表

巴黎。

二・二九七・六九八・八九一 法郎

其他自治體。

一・五五六・四〇四・二九一

合計。

三・八三四・一〇三・一八二

三 普國地方債。

在一九〇〇年有一・六〇〇・〇〇〇・〇〇〇馬克其內容不

詳

#### 四 日本地方債（一九〇九年）用途表

教育費。	一一・八四七・一四三
衛生費。	二二・〇一〇・二五二
勸業費。	八・四四二・七四二
土木費。	五一・四五七・二五五
舊債償還費。	六九・一七六・三三八
共計。	一六二・九三三・七三四
每人人口一人。	三元 一七六

以上爲用途表若以地方自治體之種類分之則得下表。

府縣。	一五・一六四・四五七
郡。	一・四七〇・九五七
市區。	一二五・四三〇・八一三

町村。

四・九七二・四二〇

水利合夥。

四・〇一八・七四九

不要認可公債。

一一・八七六・三三四

合計。

一六二・九三三・七三四

五 概觀以上所列。係各國地方公債之絕對數。若考其對於人口比例及對於總歲入之

比例。則得下表。

元

英國地方公債每人一人

一一二・三五

總歲入之四倍

法國

四四・八〇

四倍

普國

二三・五〇

三倍四成

日本

三・一七

三倍七成

若關於各國地方公債之用途。能得詳細之統計。學問上或有極大之用處。惜乎除英國及日本外。皆無從稽攷也。今姑就此二國察之。當知自治發達之英國。其地方公債多用於交通機

關及收益企業。而自治幼稚之日本。則其公債多用於土木及日債之償還。即此亦可推知各國地方公債之趨勢也。

### 第三章 中國之地方公債

中國各地方之公債。共有若干。現在苦於無從稽攷。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。地方信用幾等於無。則內國公債之微。概可想見。而地方外債。則因民國已來。中央政府與各省人民。俱視爲自殺之方。諱爲廟禁。其數之微。又可想而知。

我國縣自治法。僅於第五十二條規定。得行短期借款。對於公債。則未有明文。究竟縣自治法之精神。在不授起債權與縣自治團體。抑係欲另以單行法規定縣自治團體之債權。吾人無從推測。然從學理上言之。則自治團體應辦之事。極其複雜。所費必甚浩大。美不能專依賴第四十七條及第四十八條之收入。徵諸各國地方自治之前例。我國地方團體。將來亦必不能不出一於興舉地方公債途之。吾人一方面甚望此後有明白之規定。一方面更希望國人對

於外債勿視爲鳩毒。蓋公債之利弊如第一章所述。全視其用途如何而決。吾人萬不能因噎而廢食。要在善爲利用之而已。彼自治發達之諸國公債之額。實大於通常總收入三四倍。卽其明證也。

## 第五編 國家公債論

### 第一章 概論

地方公債論。前編已略述之矣。惟欲明地方公債之理論。不可不明國家公債之理論。雖國家公債之理論。係一般的。屬於一般財政學之範圍。然欲研究地方公債之特別理論。而國家公債之一般的理論。亦不可不研究之。茲故於地方公債論後。再述國家公債焉。

### 第二章 公債論之位置

公債論。在財政學上之位置。其說有三。一謂宜先設經費論收入論財務行政論三科。而於收入論之次。別設收支適合論。以論公債。及其他填補財政之手段。此說爲耶伯爾氏等主之。二

謂宜於經費論財源論二科外。設財政整理論一科。再分此科爲實質整理論。與形式整理論。以形式整理論。論預算金庫會計等之財務行政。以實質整理論。論公債及其他填補財政之手段。此說爲華古耶等氏主之。此二說分類雖不同。而不以公債列於收入論中。而特爲設一外科則一。三謂宜以公債爲先收入。或信用收入。而列於收入論中。此說爲亞當斯氏等主之。分說之中。皆各有適當之處。蓋亞當斯氏等所以列公債於收入論中者。以許公債種類雖多。而其重要者。不外因證券之賣出交付而收入一定金額於國庫。此等收入。雖將來必由國庫出同額之款。而從預算及會計上之年月度觀之。固不能不以爲一種之收入。若年度計算上。不以此種公債爲收入。則將來償還之際。由國庫支出之款。亦不能稱爲支出。而一國之財政。將不可整理。故公債不能不視爲先收入。或信用收入。以列於收入論中。然自吾人觀之。公債之種類既多。其中有不能稱爲收入。欲納一切公債於收入論中。實不得宜。且公債收入。及於財政上之效用。與經濟上之影響。亦不能與普通收入同視。實於收入論以外。有特別位置耶。伯爾氏等收支適合論。及華古那氏等實質整理論。雖能分別公債收入論以外。然公債以外

之填補財政手段。皆爲純然之收入。當入於收入論。不宜於公債混與特別分科之中。故吾人以謂公債論者。專以論公債爲目的。而特設一科可也。

### 第三章 公債之意義及目的

古今學者。於財政學上。下公債之定義者極鮮。蓋公債之種類繁雜。欲網羅各種公債以抽象法論其一定之共通性質甚難。若從普通觀念。以爲財政上之債務。則與屬於既定歲出之經費。不能區分。若以爲財政上之一種收入。則雖可括其大部分。而如不換紙幣及存款等項。不能獨爲收入者。仍不能與舉之。故自來不精確之定義者。不可概見也。吾人再四尋思。以謂公債者。蓋對於公共需要之臨時信用手段。其義亦不敢云精確。聊示其梗概耳。

公債爲臨時信用手段。其使用之目的。有二。一爲整理的需要而使用者。二爲應計畫的需要而使用者。整理需要之者。謂因歲計缺乏。及戰爭災害等臨時所生之需要也。應此需要而使用公債。是爲整理的信用手段。計畫的需要云者。謂因創設事業擴張軍備。與夫改革行政等所生之需要也。應此需要而使用公債。是爲計畫的信用手段。亦曰創業信用手段。



財政爲經濟生活。故財政上之公債。可依其結果。而從經濟學上定其意義。以經濟學上用語言之。公債者。即投入資本之一種手段也。以此手段補歲計之缺乏。或充戰爭災害等之經費者。是爲填補財政之整理。與經濟學上不生產的投資。

當吾人稱爲整理的信用手段。即德國耶斯達氏所謂非常的投資是也。以此手段充創設事業擴張軍備。改革行政之經費者。與經濟學上生產的投相當。其中又可分爲二種。如創設官有鐵路。郵信電信等事業。日後又可得永久之收益。不啻作成純然之固定資本。與經濟學上直接生產的投資相當。即耶斯達氏所謂私經費投資是也。如擴張軍備。改革行政。乃創立毫無收益之行政。財產與經濟學上。間接生產的投資相當。即耶斯達氏所謂公經濟的投資是也。要之公債者對於公共需要之臨時信用手段。從其目的觀之。則爲整理的及計畫的手段。從其結果觀之。則與經濟學上之不生產的及生產的投資相當者也。

#### 第四章 公債用途及其競爭財源

公債用途者。謂以公債爲財源之特種公共需要也。其需要有整理的需要。有計畫的需要。二

種。整理的需要。因歲計缺乏有非常事變而生者。計畫的需要。因創設事業擴張軍備及改革行政而生者。既於前章述之。公債同分爲三。一曰歲計缺乏之經費。二曰充非常事變之經費。三曰充事業計畫之經費。以上三種之經費。又有競爭之財源而與公債相對者。如（一）官有財產之發賣。（二）非常準備金之設定。（三）增加租稅其尤重要者也。以是一般學者常於公債論中。評論此等財源與公債之優劣。惟皆不過概括言之。且甚簡單。學者憾焉。故欲評論公債與其他財源之優劣。不可不就以上三種經費分別研究之。且須取三種之競爭財源。比較其優劣也。試分述於下。

### 第一節 填補歲計缺乏之際

歲計缺乏云者。謂政府當施行歲計之時。其普通歲出有意外之增加。或普通歲入有意外之減少。以至普通歲入不敷普通歲出之狀態也。質言之。歲計缺乏者。即普通歲出不足之謂也。其臨時特別之歲計。常因非常事變及事業計畫等而生者。不得以歲計缺乏稱之。普通歲計之缺乏有二。一曰。一時的缺乏。二曰。永久的缺乏。例如因凶年以致普通歲入減少。

而生歲計上之缺乏者。是爲一時的缺乏。其因普通行政費之膨漲。以致歲出增加而生歲計上之缺乏者。是謂永久的缺乏。

凡歲計或永久缺乏。則必須永久的整理。或整理行政。以節減費用。或增舊稅。特設新稅。以填補不足。不可以公債副此目的。

若歲計爲一時的缺乏。而其所缺乏者。又不踰一年度。不過於其年度之內。按月收支。其納稅之期與經費月額不能一致時。則宜以度支省證券填補之。若其所缺乏者。踰一年度。而爲真正之歲計缺乏時。亦不可虛行增稅。宜以發賣官有財產。或募集公債爲競爭之財源。

惟是國家官有財產。其屬於行政上者。如官衙用地。用品。道路。炮台。軍艦等。公用上皆不可廢。不能變賣者居多。即有廢壞。汚朽者。爲數亦少。變賣之亦不能得多值。其屬於財政上者。如山林。田地等。爲收益的國本。固可權其利益。輕重以發賣於民。然山林與水利。氣候及養魚等。行政上大有關係。且因工業發達。須恃以應木材薪炭之需要。從一般經濟上及國庫財政上觀之。以歸官有爲利。除國土保上安無甚關係。及散在各地而得失不能相償之山林外。亦不能

概行變賣。田地雖與山林不同。與其自爲耕作或賃貸於人。不如發賣之之爲愈。然近時各國政府領有廣大之田地者甚尠。亦不能以之爲財政上之填補手段。即使可變賣之山林田地甚多。然不動產之賣出其銷路有一定之限制。不能一舉而行之。非俟以歲月漸次發賣必不可得。亦不能以是填補歲計之臨時缺乏。當此之時。不能不藉公債以應其急切也。惟募集公債。亦因金融之狀況而有難易。故亦不能一概謂爲善策。唯從一般之原則而言。則處置動產較之不動產爲易。比例以觀。猶爲彼善於此云耳。

## 第二節 充非常事變費之際

非常事變費者。謂因戰爭內亂革命災害等。於歲計施行中臨時偶需經費。以至歲計不足也。其補此不足之額。大概必多。非有一大財源。無由支辦。故財政學上。常以設立非常準備金。增加租稅。募集公債三者。爲競爭之財源。

### 第一 非常準備金

非常準備金者。謂平時分收入之一部蓄積金錢物品。以應非常之用也。有戰時準備金。及災

## 害準備金二種。

其在稅制不完信用不充之時代。每因歲計不均。常蓄準備金於國庫以應之。其法起於希臘羅馬之世。降及中世。英法兩國。猶屢行之。英國迄於亨利八世。法國迄於顯理四世。其國庫準備猶有存者。至亞丹斯密之時。伯倫共和州。及普魯士三國。保存此法。普魯士王國。猶以國庫貯蓄。著名於世。英儒嘉賓爾氏之言曰。普國佛勒得力維廉一世（一七一三至一七四〇年）每年增殖歲入。減少歲出。因是貨財日積。悉貯於王城之四隅。其子佛勒得力大王（一七四〇至一七八六年）襲用此制。遂傳之至今。而成德意志帝國之國民政策。其所以採用此制者。全因準備戰費而然。語曰。貨幣者。戰爭之筋骨也。蓋信用尙未發達。租稅亦不過臨時方法。平常時代。若國庫毫無貯蓄。則一旦有事。必將無所措手。故不得不如是也。近世以還。租稅之收入日增。信用之效力益大。國家有事。有利用借金之法。不必貯蓄金錢。以備不時之用。故現今各國無不棄此迂遠之制者。惟德國沿襲舊制。迄今未改。普法之役。普人由法得賠款二億鎊（即五十億法郎）由其中取三千一百萬鎊貯蓄之。其六百萬鎊爲現金。二千五百萬

鎊爲商業證券。德國鐵路股票及外國公債券等。至一千八百八十九年。其所積之準備金。尙存三千萬鎊以上云。

德國經濟學家。論設置戰時準備金之可否。各異其說。其以爲可者理由如左。

一 戰端既啓。金融市況。必告急迫。或不能募集所需之公債。縱能募集。而費用必巨。利息必高。故不如於平時貯蓄之。之爲愈也。

二 當戰爭開始之際。募積公債。其費用之巨。與利息之高。雖尙可忍。而公債之關於軍事。算預者。當議會協贊時。易於暴露軍謀。且軍事之因國庫困乏。難保其不沮喪軍氣。若軍氣一時沮喪。則國民之協贊及應募者。亦必解體。而戰爭且將由此中止矣。故戰時準備金者。實爲城砦兵馬之補具。扶持國家統一之守護神也。

三 一國苟無巨額之公債。固可分歲入之一部。儲以爲準備金。卽已有多少之公債。若其利息甚低。亦可不急於償還。不如以之買入證券等類。儲藏之爲愈也。

四 凡偶然之收入。如賠款及餘款等。尤以蓄積爲善。蓋此等收入。恐因各省割據之類。易

消費於不急事業也。

其以設置戰時準備金爲不可者理由如左。

一 戰時所募之公債。雖須從不利之條件。然戰爭非常有之事。故爲避一時重利計。平時常分歲入之一部。以損其利息。無是理也。

二 儘收市場貨幣。以設置戰時準備金。若長此不回注於民間。必使金融逼迫。物價下落。勢必抑制經濟界之發達。且國庫蓄此巨金。常使人懷不安。以一旦猝用此款。必攪亂金融界故也。

三 藉謂戰時募集公債恐暴露國力之虛實。而使軍氣沮喪。然可藉國法以救正之。如設特別處分法。凡戰時之募籌公債。不須經議會之協贊。是亦未嘗不可也。

四 戰時所急需者。爲巨額之現金。歐洲恆例。三週間約需六百萬鎊。若平時藏此巨款。損失利息不少。在銀行制度及信用制度發達之今日。與其死藏於國庫。誠不若利用於生產事業之爲優也。

五 若欲免死藏之弊。則政府不可不自辦類似銀行之業務。經理存款貨款及買賣證券等事以運用之。然此等事業。非特於政府不宜。即民間銀行及牙行之業務。爲所侵蝕者必不少。

六 使政府竟辦類似銀行之業務。買入股票公債等以之保存基金。則國庫雖不致損失利息。然他種之流弊。必因以發生。其發生程度。嘗因其所貯藏證券。有內國證券與外國證券之異。而爲等差。

一 貯藏內國證券之時。此時若其證券爲股票。則國庫爲事業會社之股東。或損或益。必受影響。而商業亦因國庫股票之出入。而生投機之風。若其證券爲公債。則政府一方所付之利息。即爲他方之收入。亦不過徒增周轉。且一旦若欲賣出之以爲軍費。則無論股票公債皆必因價格下落。不能得所需之實額。而民間亦必蒙此損害。苟其損害不及於民間資產。而國庫可得充足之實額。則政府初可不設基金。不買證券。即以償還公債。而於必要之時。再募集之較爲得也。



二 貯藏外國證券之時 此時若其貯藏之外國證券有國際價格。如英國公債。則一旦賣出之時。其不能得所定之實額者固鮮。但此等證券之利息。常較內國債爲低。故以殖利而言。實爲下劣之策。且戰爭若起。於證券上。不但增稅募債以爲非常準備。爲有害。即以賠款餘款等之偶然收入充之。亦不能謂其必可。蓋國庫所積之準備金。若一旦使用。則仍須增稅募債以填補之。不如始時不設基金。而利用之以償債減稅之爲愈也。

以上二說。所執各異。以吾觀之。主設置戰時準備金之稅者。其論據不免脆弱。主不設置之說者。較爲有理由也。但亦有不可概論者。如一旦得巨額之賠款於鄰國時。政府欲分其一部（現金或外國證券）貯蓄之。以爲戰時準備。苟其方法得宜。亦未嘗不可。蓋國家既能有戰時準備之資。則內必可保產業之安恬。外必可杜敵國之窺伺。雖因死藏之故。損失利益。而較其得失猶足相當。若偶然收入巨額之賠款。而欲一時使用之。則無論用何方法。皆必使物價騰貴。經濟擾亂。以致助長各省分割之弊。而招財政上之窮乏。故不如分其一部。設定基金。以現

金或外國證券貯蓄之。猶足以矯正此等流弊。視增稅募債之貯蓄。而抑壓民間產業者。固遠不侔也。且一旦有事。亦可唾手集事。可免倉猝募債之困。亦未始非其一利也。

日本於明治三十二年。設立非常準備金五千萬。分爲三項。一曰軍艦各雷艇補充基金。凡三千萬元。二曰學校準備基金。凡一千萬元。三曰災害準備基金。亦爲一千萬元。所謂三大準備金者是也。於平時各殖其利。而以其利息補充各項用途。其元資則皆以供戰時之準備。故統稱之爲戰時準備基金。

此等基金之起。因乃由日清之役。得賠款三億六千萬。因取其用途未定部分。以設定之者。非以普通收入之一部與募集公債以儲集之者也。故觀其大體。可謂已具上述之條件。其貯蓄之方法。在三十二年三月之末。例如左。

基金	金額	正金	金銀塊	四分利外債國債
軍艦各雷艇補充基金	三〇,〇〇〇,〇〇〇	一五,〇四一,八三七,二一九	一四,九五八,一七二,七六一	
教育基金	一〇,〇〇〇,〇〇〇	〇〇	二四,九五八,一七二,七六一	

災 害 基 金 10,000,000 11,100 九,999,988,800

計 50,000,000 15,041,859,619 34,958,140,381

據右觀之三項基金總額五千萬。其中三千四百九十九萬元爲內外所募集之內國證券。餘以現金保存者僅一千五百餘萬元。不滿總額三分之一。編入日本銀行之活期存款中。年利二厘五毫。

至明治三十三年六月。北清有拳匪之變。政府乃下緊急勅令。許用前項基金。以供費用。由是賤價賣出。所有公債支出金額二千萬元。虧損不少。此實政府之失策。其明年政府猶以是爲不足。復徵增各種消費稅二千一百萬元。以二千萬元填補基金舊額。既而二千萬元之通貸。忽又換爲清國債券等類。復充斥於基金之中。現在基金之狀況。吾人雖無由詳知。然據所聞。則除現金一千萬元之外。餘皆爲清國債券及內國公債。而現金一千萬元。復編入日本銀行之活期存款中。年利僅一分二厘五毫。可謂至微。以一千萬元之現金。果能供戰時之用與否。不能無疑。例以歐洲之戰費。此區區之數。實不足支持一週。雖將來東洋戰爭之地域。或可

流通日本兌換券。然以中日之戰觀之。自八月一日佈告宣戰。迄九月十三日凡六週間。開支二千六百餘萬元。以其實例推之。例一千萬元雖支持一二週間。亦恐不能。若以是區區之數爲己足。則何如不設基金。惟有必要之際。借自中央銀行之爲愈也。世有因此而爲正貨準備將有危機者。是亦過慮矣。現金之情形如上所言。其所存之證券。亦不過清國及日本之國債。其有國際價格者絕少。戰時殆無所用之。且買入外國之公債。能使正貨流出海外以危及日本銀行之正貨準備。以日本金融孤立之國狀。雖一時保於外國證券。然苟因金融之故。一旦賣出。收入價金於基金部。則是基金反成發行內國公債之金穴。助內國債之增加。而起不急事業。此流弊蓋所不免也。故日本之基金元資。既不足供戰時之用。復不免種種之流弊。可概見矣。茲更就利息言之。五千萬之金額。即以五分利息計算。年利總額亦不過二百五十萬元。然軍艦各雷艇之補充費。以應此利金支辦者。預計明治三十八年艦艇告成之時。對於代價一億三千九百萬元（約二十萬噸）以二十五分之一乃至二十分之一爲率。每年須六百十二萬九千元。補助災害每年約需八百九萬四千元（至少亦需八百七萬元）補助教

育。每年所需。亦斷不僅基金利息五十萬元之數。是基金利息殆不見何等之效果也。故此等經費之大部分。終不能不於一般會計上占一位置。既以特別會計而仍須列於一般會計之中。是不過徒費會計上之煩擾。其無效可知也。

且此種基金。爲大藏省預金存款部所保管。與預金部之存款同時運用。預金部運用此資金時。雖經由日本銀行之手。然皆一一自行指揮。儼若自營一種之銀行業務者也。（因市場金融之情況。以吞吐公債之券。故金融爲所壓制。而常有不安之態。其惡果亦不鮮也。）要之從大體而論。與其設置非當準備金。毋寧以募債爲優。今而後。正金以外之基金。固當斷然廢止者矣。

近日各國財政。皆不以災害準備金爲重要。蓋因各國預防行政之擴張。足弭災害於未然。而災害之大。終非區區準備金之元利。足以應之。其頻年所起之小災。則各國預算科目上。設有預備費。尤無須特蓄基金也。日本三大基金中。所以設災害準備基金者。以其水災甚多。而預防行政。尙未完備。故有設置基金之必要。然此項準備金。實際金準備戰時之用。而恤災費之

大部分常由一般會計支之。唯明治出三十二年以前常設中央備荒貯蓄之制。然是年以法律七十七號廢止之。以罹災救助基金法代備荒貯蓄法。其設置基金不在中央而歸府縣担負。國庫不別存中央基金。惟於每年預算。準已定之歲出支出三十萬元而已。府縣之基金其最少額限五十萬元。以直接國稅附加稅蓄積之。若府縣全部或一部罹非常災害時。則支出救助之。故謂非常災害之基金毋寧謂救災保險費。其對於災害之復舊費。則概以府縣債支辦之。以其非此等區區保險費。所能支辦故也。故今日災害準備金之制度。庶適當政策可知矣。

## 第二 非常增稅及非常募債。

爲填補非常事變之費用。而求臨時財源增稅與募債二者孰爲適當。不可一概論。惟定視各國稅制之狀態及其時令之情況。標其易於實行者。施之可也。請詳述之。

一 凡非常事變之際。一時即需巨款。故欲以非常增稅填補其全部。其事甚難。若強行之。則納稅者既因事變而受諸般之壓抑。復因增稅而生財產上之負擔。

二 稅制複雜之國。若常便於課稅之一一重要稅目。大增稅率必使負擔不均。擾亂產業狀態。

三 凡新立稅目。或以複雜之各種租稅增加稅率。則收稅費必大增加。且不能於所定之時期。一舉而得所定之收入。何則租稅之中。除地稅及家屋稅外。凡營業稅消費稅關稅等。或因億中製造。億中輸入。與密製密賣之結果。或因課稅而減退需要之結果。其收入亦必減少故也。

四 如英普之獲得稅。爲一般的課稅。故適於非常增稅。

五 非常公債。在稅制複雜之國。於人民之負擔及國庫之實收入。皆以募集爲宜。且視新立稅目。增加稅率。尤能應一時之急。以公債爲任意的吸收遊金故也。

六 公債之性質。既爲任意的。故因金融市場之狀況。難保其必能募集。而於非常事變之際尤甚。

七 公債之中。有一時借入之流動公債。此與任意的信用無異。常託一二中央銀行募集。

之。而以一般之募集者故於一定之時期不難得所定之實額。惟其所託中央銀行果用何法以應之。是不可不稍注意。若中央銀行直以所存之資金應之。則國庫及民間經濟皆可不受影響。若中央銀行因此收回貸出資金或新增銀行鈔票以應之。則直接使物價騰貴。間接使金融逼迫。而民間之產業勢必爲所壓制。但其受抑壓之產業。必爲比較的不急之事業。故一般費濟之苦痛。比衆強增租稅爲稍寬。

要之稅制完全之國。宜以非常稅爲適當之填補方法。稅制複雜之國。則當以非常公債爲適當之填補方法。而二者實行之難易。則因其時局如何而異。故當局者預計募集公債或一時借入之能成。則宜首先行之。其不足者。然後增加稅率或新立稅目以補之。斯則在於其人矣。

### 第三節 擴充新事業費之際

新設事業之經費。即擴張軍備。創設收益官業所支出之經營業費也。有估成經濟學上固定資本主義。

其可爲此種經費之財源者。大率有三。卽發賣官有財產與增加稅率。及募集公債是也。雖然



發賣官有財產之所得。終不能以支應臨時巨費。爲經營山林之際。發賣無用之山林。以經營新造山林。或可敷用。若欲以是爲擴張軍備。建設鐵路。郵信。電話。鐵廠。船渠。等事。無論何人。未聞有主張之者。故新設事業之經費。大率宜以增稅募集爲競爭財源。惟增稅與募債。孰爲優劣。則不可不注意。茲述引一般之學說。次收已意。分別之。以租稅支辦爲優者。其論據如左。

一 租稅徵收不易。且爲人民所厭惡。故足以避戰爭。抑制不急事業。公債募集全不甚難。故易起戰爭。兼多浪費。

二 公債足奪產業之資本。減少勞働之需要。租稅徵收人民收入之一部。可以獎勵貯蓄。

三 租稅無須償還。公債以本利償還爲原則。其償還之時。仍不能不取給於租稅。而其付利息。不啻虛耗。故結局必成重稅。

四 租稅多富於屈伸。爲如關稅獲得稅及消費稅之類。故長久事業皆不可不恃此屈伸力。財政學者。所以謂租稅必需屈伸力者。即以此且從實際上觀之。不利用此屈伸力。

而募集付利息之公債。大足薄弱財政之基礎。

五 公債於募集使用。及償還之時。對於產業界屢生臨時巨額之金融變動。而租稅則不如是之甚。

六 公債利息。不能不取給於租稅。是分一般生產的勞働者之獲得。以供儉安資本家之收益也。

七 若募集外債。則當收取募集金之時。必使國內之物價騰貴。正貨流出。滙兌不利。金融逼迫。而經濟界之恐慌以起。

以公債支辦爲優者。其論據如左。

一 公債爲任意的。租稅爲強制的。任意的公債。強制的租稅。其壓抑產業之弊必少。且其施行時。所需之經費亦必少。

二 公債若從國內遊金。或外國資本募集時。不至奪產業之本金。減勞動之需要。雖從已投下之內國遊金募集者。若其用途。爲公共生活的行政費。則一方固長抑制私人

之生產業。而一方猶可舉公共之生產業於社會。經濟上寧爲有利。其勞動者亦然。一方雖不免失業。他方仍可以得業。且官給概優於民給。是亦不失爲有利也。

三 租稅無須本利償還。故從國庫一方觀之。誠投公實爲利。然從個人經濟觀之。則不免使納稅人損失本利。故其結局。兩者之利率。雖同。而收稅費用不啻虛耗。是租稅於社會經濟上不利也。且償還公債之時。亦非必仰給於租稅。例如投於生產的官業之公債。即可以其事業之收益償還之。

四 募集公債於外。則社會國庫皆可使用。低利之資本。不至奪國內產業之資本。而使勞動需要。增加租稅。不能由外國徵收之。

五 雖有屈伸力之租稅。常因國家情狀。難充臨時巨費。若強謀徵收。則其直接妨害產業。必較募集公債尤甚。

六 集公債則國之負擔可平分之於長期間。故受痛苦不甚。若以相當之租稅支辦之。非特國民受痛苦極深。且負擔急難平均。一階級之人。嘗大受痛苦。而脫稅滯納之弊。必

相繼而起。

以上爲從來學者論公債與租稅優劣之一般學說。其所以各執一說。互相不下者。蓋未嘗區別其用途也。以吾觀之。凡一般行政（如擴張軍備）與特別收益官業（如敷式鐵路）二者之費用。迥不相同。必先區別之。而後決定其優劣。

事業之公債與新社會經費上之生產的投資手段相當。（與夫投資有間接直接二種之說。皆於第二章述其大要。）如擴張軍備。設立學校。皆所以維持社會安寧。開發文化。培養人民之生產力。且因是可得租稅。使國庫增加收入。故投於此等事業之資本力。從國庫觀之。則屬之間接生產的投資。其投於鐵路電信及其他事業者。從國庫觀之。則當屬於直接生產的投資。則任此等收益官業有特別使用之利。國庫即可由此得特別之收入故也。準此區別觀之。則此等創設費所募集之公債。前者可以租稅償還其本利。後者可直接由特別使用者得收入以償還其本利。區別二者。以分論之。互有至當也。

第一 以公債爲擴張軍備及其他之行政費者。

此時募集公債。充是等經費。可增進社會之幸福。而因以課社會全體總獲得之租稅。以償還之故。不宜濫募公債。徒蹈反對公債者。列舉之弊。且如擴張軍備。多原於對外關係。不能不於一定年間。而蒞事。故其所需年額。若爲增稅所能堪。則租稅自較公債爲利。蓋公債爲任意的。常因金融之狀況。不期其必效。非如租稅之確實可恃也。

## 第二 以公債爲擴張企業費者

凡創立鐵路電話。及專賣官業等之經費。從國庫觀之。蓋爲直接生產的投資金。與私人經濟上之企業固定投資相類。可由生產之結果。漸次收回資本。故以公債充之爲善。近時日本財政學者。往往不解此理。以爲創設此等事業。宜以普通歲入資本。爲此說者。蓋以爲借金政略。可使財政基礎薄弱。而人民之負擔必益加重。且以爲募集外債。或賣出內債。以行借金政略之時。尤使國內物價騰貴。正貨流出。馴致紊亂產業也。以吾觀之。正自不然。試候論之。

一 財政之基礎。卽爲人民之生產力。今使政府廢除論民之所謂借金政略。而由民間徵收租稅。或不減殺從來之租稅。而繼續行之。以充企業之用途。在國庫誠可云得策。然

財政之基礎。(即人民之生產力)決不能以是鞏固也。

二 公債可藉國庫經濟之信用。而以抵制募集之租稅。則由人民各個之經濟支出。納稅人不可告貸於銀行等處。以負擔市場之重利。是政府以廉借金政略之故。遂變人民之借金政略。國庫雖免負擔利息。及為高率國家之經費。終我人民之負擔。蓋募集公債。則一般社會不過負擔五分之利息。而課取租稅。則至少亦必負擔一成。論者蓋恆知有國庫。而不知社會經濟之為何物者也。

三 擴張鐵路電話等事業之經費為私經濟的生產投資。國庫可藉酬費或官業收入之名義。由特別使用之者收回資本。或支取利息。故其支出之經費。與普通一私人對於企業投下固定之資本相同。故國庫之可發行公債證券。猶之社會之發行公債證券。猶之社會之發行股票也。彼以公債為借金政略者。乃混稱補歲計之公債。與投於企業之公債為一。且不知不生產的信用與生產的信用之為動物也。

四 以租稅創設官業。雖必償還本利。然官業必有收入。若其後不以此收入減輕租稅。則

於財政計畫上全爲不用之額。有此不用之額。而仍增徵租稅。非有責任之財政家所常處也。總之官業之收入。乃利用官業者算入之。於貨物價格中。而使一般消費者負擔之者也。故利用官業者。曾無何等之負擔。而創設官業者之納稅人。又於貨物之價格中。復有一層之負擔。是國民之負擔不公平者一也。其次以租稅創設官業。則國庫可免利息。故官業收入之中。（卽由利用官業者所收納之運貨及料金之中）其不包含創設費之利息甚明。然則一般納稅人。因創設官業所納租稅之利息。不得不永歸納稅人負擔之矣。是國民之負擔不公平者

**五** 以租稅創設之官業（如鐵路是）若於地方之便利獨優。則與之遠隔。且無交易關係之地方。其納稅者之感負擔不平。必較以公債支辦之者爲猶甚。况於兩地之產物有競爭的關係者乎。是國民之負擔不公平者三也。

**六** 在稅制完全之國。尙不能免前舉諸弊。况稅制複雜。如日本者。其弊將有更甚者矣。蓋稅制複雜之國。而欲以租稅創設官業。若增加租稅全體之稅率。則收稅費必非常增

加而負擔益將亦不公平。若擇地租獲得稅等之一二稅目。增課重稅。則其負擔之不公平。愈不可以名狀。因是地價必至下落。某種職業。必至廢絕。而產業之狀況激變矣。論者謂公債無論何時。皆可收奪產業之資本。以紊亂產業。然資本之收奪。任意之

收奪也。故資本已投於生產業者。若其產業適於社會之需要。而利甚多。誰復肯以之應五分內外之薄利公債乎。其尙有應之者。足證其所投資本之產業。較國家之官業。在社會經濟上爲不急。而社會經濟一方雖慶不急之事業。而一方可舉急需之事業。故結局仍爲社會之利。若租稅者。固強制之收奪也。不問社會經濟上之急需事業與不急事業。皆無任意趨避之餘地。故其結果。反足擊破社會上之必要之事業。

## 八

日本之財政制度。以納期的租稅（地稅獲得稅營業稅及製酒稅之類）爲主。故欲增稅以充事業費。必更有不利之一大結果。蓋國家擴張之事業。須從一定之計畫。使技術上毫無間斷。以重工事之進行。故其所需經費。每月約須支出年額十二分。一其按月之經費如是。而經費所從出之源。如不能取給於公債。反求之於納期租稅。既不



能每月收之。於是經費與收入於按月收支上。不能一致。遂不得不發行。所謂大藏省證券之流動。公債。以爲一時之補填。然大藏省證券。較普通確定公債之利率必高。且向市場之流動資金。時爲巨額之吞吐。其擾亂市場之金融而妨害商業也。必大。由是觀之。何若於肇端之初。即利用低利之確定公債之爲利耶。

## 九

募集公債於外國以設置事業。則當領取債金之時。雖可使物價騰貴。產業紊亂。且因購買外貨。交納利息之故。正貨必致流出。然第一所當問者。即其所創辦之事業爲必要與否。若認之爲必要時。則第二所當問者。其隨附外債而來之多少紊亂。不可不與增加租稅募集內債之難易。及結果對論之。況物價之騰貴。可依領取債金之方法。以抑制之。而正貨之流出。則因二時所領取之債金。隨利息以留出者也。故其結局。反足救濟物價騰貴產業紊亂之弊。至於利息之負擔。乃爲一社會不欲奪自國內高利資本。而由他社會借入低利資本之結果。故雖負擔利息。而自國內之事業既成。因是可享受多額之收益。比較觀之。終爲有利無損也。要之。擴張收益事業之經費。與其取

給於租稅。毋寧募集公債以充之。爲得策也。

## 第五章 各國公債之沿革

### 第一節 歐美公債

國庫貯蓄之制既廢。公債制度遂代之而興。而公債制度之發達。乃在十七世紀之事。攷其原。實限於政治上社會上之持制狀況。雖十七世紀以前。亦嘗有行之者。然與今則不同。若希臘羅馬之世。殆無所謂公債者。則以其社會之性質然也。蓋希臘羅馬之世。國家假金於富民。毋寧直接課以特別之稅爲有效。且當時社會之流動資本甚少。終不能仰持公債故也。洎中世財政上之狀況。無甚進步。凡借貸之附以利者。率爲人所賤視。且王候稱貸於臣民。以爲有損威嚴。此等觀念既深。中於人心。故公債制度。終無由發達。縱偶有行之者。亦不過封建諸侯之私債。常以其一身或私有地爲保證。而由寺院及外國銀行借入之。如英法及西昔里國王之借金。皆此類也。及至十六世紀。英王愛德華四世。及都鐸爾王家所起之強制公債。皆以租稅爲担保。亦猶循古之制也。惟意大利諸市之公債。其起原最早。其中猶以塞諾亞及伯尼斯

兩市爲盛。蓋市嘗設置銀行。酸集公債資金。以次擴張。漸至貸資於他國。後因十五世紀至十六世紀之商業革命。諸市之勢力大受挫折。於是公債及貸金他國之事業。遂爲荷蘭人所奪。蓋荷蘭人以低利之資。專從事於公債。及媒介貿易等國際事業。其投資之地甚廣。其後英人繼之。於商業上財政上皆倣荷蘭人之所爲。募集公債資金。於十七世紀至十八世紀之間。養成各種勢力。遂使歐美各國皆取法之。

及至近世政治上經濟上之狀況。日益進步。自今以後。已將變爲信用經濟時代。故國債制度。更因是發達焉。蓋爲交換媒介之貨幣。因信用證券流行之故。其日用以減少。巨額之財產。常以信用證券自由移轉。即社會之股票債券等類。亦便於交易。故鐵路銀行及其他之企業。皆可發行股票債券。藉以擴張事業。增加財產之價格。社會既然由是爲最大社會之國家。亦用同種之方法。以自爲之計。使其信用流通。而增加自己之財產力。要之股分交易。可使投下資本速行收回。古代無此機關。故國債制度。無由成立。近世有此機關。故國債制度日益發達。此古今得失之林也。茲試就各國公債。更分述之。

## 第一 英國公債史。

英國之公債制度。相沿已二百餘年。攷其原因。實以一千六百九十二年爲始。蓋是年特定條例。以麥酒及他之酒稅爲担保。由人民借金一百萬鎊。此卽所謂量丁法之一種也。其法以此等租稅之收入爲交納利息之基金。而以年金之方法分納於各債主。債主中有死亡時。卽以其所餘年金交付於生存者。迨生存者僅有七人。若其中復有死亡時。則沒收其部分於國庫。此董丁法之大概也。及一千六百九十四年。設立英蘭銀行會。政府與法國起釁。乃向之借金一百二十萬鎊。年利八分。外加酬費四千鎊。對於該行有十萬鎊之負擔。其後漸次增加。實達二千一百五十萬鎊之多。及一千七百二十三年。締結烏的利克和約時。已達五千三百六十八萬鎊。此皆確定公債也。當時確定公債如是增加。而租稅收入基金。不能融通。互用辦理。殊甚不便。一千七百十五年。乃合此基金爲一大基金。是名總合基金。用以償還各種公債之元利。又積其剩餘。以爲減債基金法之基礎。減積金法者。政府以基金之總額買入低價之公債。使其利息增加。漸變爲低利公債。以充償還公債之用。此一千七百十六年宰相瓦爾博所實

行者也。

瓦爾博利用此法。以行借換。故從來之高利公債。旋因一千七百三十九年至四十八年之戰爭。公債陡增至七千八十八萬磅。白爾漢繼之。力圖整理。至千七百五十六年。已減債六千萬磅。所餘者不過一千二百萬磅矣。未幾復有七年戰爭。費用增加。及千七百七十五年。遂有確定公債。一億二千五百萬磅。流動公債四百一十萬磅。合計凡一億三千萬磅。是年北美獨立戰爭。又起。連戰數載。至一千七百八十三年。締結巴黎和約時。公債總額實達二億三千八百萬磅。其價格遂大下落。時比的爲宰相有博士布拉伊建議。以爲歲計之剩餘爲基金。以重息居積之。不出數年。有減巨額公債之基金。比的聽之。於一千七百八十六年。發布減債基金新法。因是減去公債一千萬磅。尙餘二億二千八百萬磅。此一千七百九十三年之實額也。然是年復與法國起釁交戰。九年。至一千八百二年。締結亞米侖和約時。其間每年增加二千七百萬磅之負擔。故公債總額。遂積至五億萬磅。乃議徵增租稅以彌縫之。至一千八百三年。遂增獲得稅三千五百萬磅。爲七千五百萬磅。因是每年約減公債額二千五百萬磅。然以半島戰爭

之故。需費甚多。故至一千八百十六年。其公債遂積至八億一千六百萬磅。由以上觀之。可知英國財政之缺點有三。以多課租稅爲政治上之不利一也。憑減債基金說之謬想。反使費用增加。且以擾亂金融市場二也。以低利爲名。發行額面以下之公債。益於借債言妨三也。當時漢密耳圖嘗著疑問一書（八三）力噶多爾著公債制度論一書（一八二〇）比痛論其弊。而於減債基金法。攻之猶力。及一千八百二十九年。遂廢減債基金法。每年度之歲計有餘。則以之償還公債。不妄貯藏之。以殖利矣。自時厥後。幸承平和之世。利息低下。臨時經亦增不加。適一千八百四十一年。公債額遂減至七億九千二萬磅。嗣是比爾爲相。採強硬之財政策。增加獲得稅率。又以三分半息借換之。會克利米之戰爭。方起。金利騰貴。費用亦增。故不能達其目的。然是役之戰費。以增徵租稅支辦者。凡七千萬磅。故其時公債亦不甚增。又同時施行減債基金改良法。及有期年金公債法。並公債借換整理法。以輕減公債減本利之負擔。侵假以成現今之制度。所謂減債基金改良法者。蓋自減債基金法廢止以後。每年移國庫所存之歲計餘額。以付償還公債委員之手。然大半以之減輕租稅。故爲償還公債計。不得不區別一

定之基金。以充之。迨一千八百七十五年以後。每年遂以二千八百萬磅償還公債。蓋從諾爾斯荷之策。即所謂減債基金改良法也。此減債基金之額。至郭治寅秉政之時。已減爲二千五百萬磅。略與各年有期公債償還之本利額相當。由是觀之。其永遠的公債。既漸變爲有期公債。故期限一滿。債額即道漸減少。若更行借換。以至一千八百九十年。可減至五億七千九百萬磅。又郭治寅預定財政改良策。首先統一公債之種類。其餘千八百九十三年以前。則皆付以二厘七毫之息。而是年以後。凡二十年間。皆定爲二厘半息。是每年可減利息百四十萬磅矣。要之英國公債增加之原因。雖全由於戰費。而財政術之缺點。亦與有力焉。而比較其戰爭時所起之負擔。與平時所償還之額數。其由一千七百九十三年至一千八百十五年所起之公債。共計六億萬磅。其由四十年間之平和時代。所償還者。凡七千五百萬磅。治以克利末戰爭所增加之四千萬磅。約須十二年之平和時代始克償之。此其大概也。至英國最近（一千九百〇一年）之公債額。計六億九千九百九萬二千六百磅。而每年償還費。凡一千八百四十五萬二千七百鎊。

## 第二 法國公債史。

法國之公債有二。大別一爲王政時代之負擔。二爲設定共和政府後之負擔。惟十九世紀以前。法國公債之歷史。即休勒下氏所謂破產之歷史。各國之公債。無不歷試所施一切手段。悉爲規避償還計耳。其所以然。雖曰原作戰爭之巨費。及國內之擾亂。而因其不知財政上及經濟上之狀況所致者。亦不甚尠。當路易十四世時。以古原比爾爲相（一千六百六十年至一千六百八十三年）銳意整理財政。得以彌縫一時。然及其死。仍復從前之舊態。常實行其所謂密希比之政略。增發紙幣不已。遂陷於無可如何之地。蓋密希比云者。以紙幣爲資本之意也。故當時雖用各種之方法。整理之。所負公債總額。尙有十七億法郎。年需收債費四千八百法郎。降至路易十五世（一千七百十五至一千七百七十四年）時其公債總額已增至二十三億六千萬法郎。年需公債費九千三百法郎。時丟爾浩爲相。方議大加整理之。旋以辭職不果。而財政益窮。令及一千七百八十八年之業結爾爲相。乃召集國民議會。議之。遂釀成法國大革命。觀一千七百八十九年九月革命議會之委員報告。一其年之國債費。凡二億八百



法郎。可知當時財政困難之狀矣。既而革命政府。以是年十二月十九日條例。發行有名之亞希尼耶證券五億法郎。初擬發賣官地及寺領等地。以償還之。此實不外一種之有息抵當證券。原不謂之非法。乃至一千七百九十年。又議以此證券償還。流動公債及寺院之負擔更增。發債券八億郎。合計前後凡十三億法郎。以交付利息不易。遂減五分息爲三分。復由三分變爲無息。故持此債券者。亦無利益可得。由是漸變爲不換紙幣。迨一千七百九十三年。甘綑始立整理公債之法。一切皆令註冊。其註冊者。即爲應還之債務。而當時國債總額已達一億四千萬磅。其每年所需之償還費。凡七百萬磅云。（即一億四千七百法）自是以後。屢經事變。一轉爲拿破崙一世時代。再轉爲復古政府時代。其間猶以一千八百五十年至一千八百三十年。因支辦賠款及其他之用費。復增新債一億三千二百萬磅。次輕荷爾良家以至第二共和政府。其公債額亦略有增加。及第二帝政時代。因克利米之戰爭。又增公債六千五百五十萬磅。又因意大利及墨哥之棄戰爭。亦嘗發行公債。故至一千八百七十年七月。其公債總額共計四億八千萬磅。而每年所需之償還費。凡一千四百四十萬磅。重以是普法戰爭之結果。交納

賠款二億鎊於普國。此外所需戰費。復支出一億九千三百萬鎊。合計凡三億九千三百萬鎊。其中三億四千萬鎊。即皆由募集公債而來者也。故至一千八百八十三年。規定公債總額已達八億八千萬鎊。其年利費凡三千五百萬鎊。此外尚有流動公債甚多。故延至一千八百九十一年。其總額當爲十二億九千五百萬鎊。其每年償還費亦需五千萬鎊。其總額之巨。亦可驚矣。其間雖屢經借換。然有公債者。大多爲法國人。常反對借換及償還之政策。政府亦無斷行之勇氣。此其所以紛紛不能決也。然自一千八百七十八年以來。定三厘借換之計畫。期以一千九百五十二年完結之。且其鐵路當漸次歸於國有之計畫。亦殆可於同一之時期完結。故將來非無滿足之希望也。而其最要者。在使每年歲計不至如從來之不足。而於無謀之出費。殆僅焉而已。若於此不加慎。歲計長此不足。無謀之出費仍多。且或新起公共事業。則不越五十年。其公債之額必倍於今日矣。茲舉法國一千九百年之公債觀之。其現存額凡十二億三百八十六萬三千五百鎊。年年之償還費。凡四千九百七十三萬七千三十鎊。

### 第三。德國公債史。

德國之公債史。與英法二國不同。德意志聯邦諸國。非特不爲公債所困。且對之有充足之資產焉。蓋農業上及工業上之官有地。爲諸東歐之特色。故其公債之狀況亦異。試分述之。普國以國家貯蓄之効。迄於千七百九十二年。殆無公債之用。惟是年與法國戰爭。因公共之必要。上而公債遂起。及一千八百二十年。其元額殆達三千三百萬磅。其年費凡一百十四萬磅。遂至年積一百五十萬磅。以爲減債基金。其後三十年間。常增課租稅。發賣公有財產。以補之。債遂以大減。至一千八百四十八年。不過支出利息六十五萬磅而已。然自一千八百十五年。至一千八百七十二年。其間因戰爭及公共事業之故。費用大增。故至一千八百七十年之末。復有公債六千六百七十萬磅。當是之時。更因收買鐵路之故。增加公債一億五千三百萬磅。然鐵路之收入。年年增加。足以償其利息。及減債基金議費而有餘。故普國之公債雖少。在歐洲中實無其匹。其位於德聯邦中第二流者。如巴敦索遜威丁堡諸國。其公債之強半。或其全部。皆爲生產的鐵路公債。以鐵路之收入。足以交付其利息。雖有時不足。尙有課稅之餘地。於財政上不患指据。此與普國。殆無以異。至於德意志帝國政府之公債。乃因一千八百七十一

年之職事。由北德聯邦所起者。其額爲三千萬磅。然未久即以債清。其後復起公債六千萬餘磅。以爲臨時費用。然德意志帝國有基金三千萬磅。兩相抵勢。則謂清僅齊從債二千萬餘磅可也。自是額以後。公債每年增加現今。約有一億二千萬磅矣。至普國最近（千九百年）之公債。其總額凡六·六〇二·八〇二·四六六碼。約當三千十四萬百磅。其年費凡一七二·九四七·五〇六碼。約當三百六十四萬七千三百磅。

#### 第四 美國公債史。

美國之公債史。又與以上諸國不同。蓋美國自利定憲法之後。從漢密耳圖之策。準備一種基金。凡對於法國所負之債。對於西班牙所負之債。對於國民所負之債。及對各洲所負之債。皆集於基金之下。其負債總額。在一千七百九十一年爲七千五百弗（以五弗爲一磅）至一千七百九十六年。增加至八千萬弗。而一千八百十二年。一時減少至四千五百萬弗。旋以與英交戰。故當一千八百十六年。遂達一億三千七百弗。自是以後。又大減少。至一千八百三十五年。僅存三萬七千弗。其數可謂至少矣。次因墨西哥之戰爭。所起流運公債。殆六千萬弗。未

幾忽有南北戰爭。產業商業大爲其所擾亂。甚時國費劇增。而無更適當之稅制。故臨時費之全部。捨發行國庫證券（後遂成爲不換紙幣）及募積確定公債外。殆無他法。故戰亂後。公債之額。實達極點。其最額數。如一千八百六十五年三月一日所表示者。凡二十八億四千六百萬弗。其中確定公債十一億一千萬弗。不換紙幣四千六百萬弗。此外三億七千六百萬弗。則皆流動公債也。夫其虧空既已如彼。而所存基金不過八千八百萬弗。然則如何而後可減。此流動公債。又如何設定長計。使確定公債及不換紙幣可漸次消滅。此實美國度支部財政上之大問題也。其於流動公債。彼時即甚注意。且能爲適當之施設。故不出二年。遂減至四億八百萬弗。不換紙幣減至二千萬弗。然其確定公債。復因此新增六億八千百萬弗。合以前計之。實近十八億弗矣。及一千八百六十二年。乃發布減債基金法。以當時歲計尙無剩餘。故至一千八百六十六年。始實施焉。其法文烏實際雖不一致。而其計畫甚大。迄一千八百八十九年。凡二十四五年間。減少國債七千億費。年費一億七萬弗。故是年國債總額。爲十億五千六百萬弗。其年費爲四百一十一萬弗。且爲三厘七毫之低利。其所以得此良果者。則田美國政府

之信用甚厚。屢行低利借換。由六厘息遞減爲應四厘。以至二厘毫。又輸入關稅亦課公重率。而歲入漸有餘剩也。夫軍事公債之能如此償還者。其厚因在實行保護貿易。然僅由財政學理論之。則欲課適當之輸入稅。雖費用與損失俱少。可有如斯之結果。然亦視國民果能熱心以從償還國債之政略與否耳。至美國最近一千九百年之國債額。凡二十一億三千六百九十六萬千九十二弗。其年經凡三千二百三十四萬二千九百七十九弗。

### 第五 意國公債史。

意大利以財政困難。聞於世者也。彼其與法同盟。嘗出財政上巨額之代假。因畏大增租稅。而公債亦緣之而起。及統一之後。又不得不承受日政府之負債。自是以後。迄於一千八百七十五年。每年歲出恒踰多入。其不足之額。自一千八百六十年以後。每年約一百五十萬磅。至一千八百六十六年。因戰爭之故。增至二千九百萬磅。一千八百七十一年。殆增至三百萬磅。一千八百七十四年。已達五百萬磅。累計十五年間之歲計不足者。凡一億六千六百萬磅。其不能不發行公債。及不換紙幣者。勢使然也。自一千八百六十六年。迄一千八百八十二年。猶用

發行不換紙幣之手段。及一千八百八十三年。乃發行正貨公債。二千九百萬磅。以消却之。然歲入不足。日益加甚。於是爲國公債之全額。遂達五億八十一萬千五百七十磅。其年費凡二千三百餘萬磅。其中舊政府之遺債。約六百萬磅以上。此外因一千八百六十六年之戰爭而起者。固屬不少。而其最大原因。實因平時預算。歲告不足。遂今日之大負擔也。

## 第六 俄國公債史

俄國之財政。永與紙幣之度動。同其歷史。故其公債史之大部分。始可稱爲紙幣度動之歷史也。蓋俄國於一千八百六十年以前。政府之維持財政。其法有三。一借入政府銀行之存款。二發行不換紙幣。三募集不利益條件之外國債及其他少許之內債是也。其外債始於一千八百十八年。以當時財政之對外信用不厚。故其額極少。而有息之內亦不多。其巨大之額。大抵由銀行借入及發行紙幣而已。然由政府銀行借入者。尚有一定之限制。至於發行紙幣。則應歲計之不足。任政府之自由。故紙幣日益加多。及一千八百四十三年。其財政之信用。幾全爲紙幣所破。蓋是年政府發行兌換新紙幣。而新紙幣一留。可兌換舊紙幣三盧布故也。然此尙

可謂有整理之意也。及一千八百五十三年。適有兌利米之役。俄以歐洲全土爲敵。迨一千八百五十六年。凡四年之間。所損失者始八億留。於是政府一面借入政府銀行之存金二億二千萬留。一面復增發「幣。而從來之紙幣不過三億一千一百萬留。至是遂增爲七億三千五百萬留矣。此次所發紙幣。原準一千八百四十九年九月一日之勅令。而爲政府銀行所保證之兌換證券。繼以增發之故。正貨之準備減少。對於發行紙幣尙不足十分之一。不得已遂於一千八百六十二年。合計銀行借金不換紙幣。已達十三億七千五百三十八萬五千留。時俄帝歷山二世雖銳意整理財政。然當克利守戰爭之後。方設改革稅法。同時解放農奴買地之。以圖休養民力。又補助鐵路會社以謀交通發達。百務並與。需費不少。而巨額之內外公債。以超。至一千八百十一年一月一日。財政之出入。雖漸平均。而內外公債總額合計。已達十九億三千三百三十二萬五千留。其中解放奴所起之公債。凡八億五千萬留。此外尙有不換紙幣七億五千萬留云。自是以後。迄於一千八百七十五年。凡三年之間。歲計時有剩餘。及一千八百七十七年。以巴你幹半島國際紛議事件。與土耳其交戰。其因此所費者。共慮十三



億三千萬留。故迄於一千八百八十一年。凡增發內國債九億百五十萬留。紙幣五億四千三百萬留。向紙幣總額於一千八百九十九年一月一日已達十一億八千八百萬留。故其價格暴落。一留紙幣一枚。所值不過六十哥耳。至一千八百八十年亞歷山三世調理財政。制限省大臣於預算外負債。從度支尙書威旭格蘭之策。以謀普通歲入之超過。同時一方持紙幣價格引上之方針。爲吸收正貨起見。起三分利之金貨外債一億留。入分利內債三千萬留。以爲帝國銀行之紙幣兌換保證基金。籍以引上紙幣價格。而吸收正貨。漸至一千八百八十五年減少紙幣爲十億四千六百三十一萬留。迨一千八百八十七年以後。採用以蓄積爲目的。一貿易政策。一千八百九十二年增加帝國銀行及國庫之貯藏金貨三億九百萬留。一千八百九十五年於金貨與紙幣之間。定一定之比例。凡國債及鐵路運貨之收納。俱許通用紙幣。而紙幣之價格。不至有甚變動矣。政府既一面恢復兌換制度。復用度支尙書威德之財政政策。於一千八百九十五年整將國債總額五十五億八千九百留。大行借換之法。且從前五分利之銀行公債及東方事件公債。皆以四分利借換之。因是每年遂減國債費二千三百餘萬。

留。又擴張鐵路收益。酒精專賣。及關稅增牽之收入政策。故近時歲計略有盛餘矣。茲計俄國一千九百年度之公債額。尚有六十六億五千萬留。其每年之國債費。凡三億六千五百萬留。

## 第二節 日本公債史

明治維新以前。尙行封建制度。故各藩政令紛然不相一致。而於財政尤無紀律。每當用度不足。稱貸於本藩內。或他藩之富豪。有米穀之債。有金錢之債。而又發行藩札。以濟緩急。然其借入償還之法。則未之確立也。及明治二年六月。各藩奉還版籍。乃統一府藩縣之政令。明治三年九月十日。施行藩政。以舊藩主爲藩知事。而爲華族士族等制定家錄。賞典錄。又因振興運輸物產。及一般經濟等。募集九分利之外國公債四百八十八萬之於倫敦。是爲外國舊公債之始。明治四年七月。更廢藩制。置三府七十二縣。解知藩事之職。於是封建之制全破。而郡縣之制以興。當此之時。新政府既不得不負擔藩債。兌換藩札（藩票）兼謀處理祿制。乃以是年十二月二十四日之布告。首先處理藩債。而同年十二月及五年五月之大政官令。定藩界調查。申稟之期。向至六年三月。以八十二號大政官令公佈藩債處理法而施行之。因是後發

布新舊公債證書發行條例。改舊藩債爲政府之公債。蓋藩債總額爲三千一百二萬三千八百八十元。其中除以現金償還之七百六十三萬二千一百八十八元外。所餘二千三百三十萬一千六百九十二元。則以公債證書交付之。（稱爲舊公債者一〇・九七二・九六元。稱爲新公債者一・二・四一八・六九六元。）此處理藩債之大略也。至政府之兌換藩債。嘗發行新紙幣二千二百九十二萬一百五十二元以應之。先是政府以維新伊始。國費浩繁。金穀亦乏。故以明治元年四月十九日之布告。發行大政官禮四千八百萬元。繼又發行之民部省扎。大藏省兌換券等。約二百四十餘萬元。故合計此次所發行之新紙幣。已達三百三十二萬五千四百四十四元。於是紙幣價格暴落。銀紙之差大相懸隔。其濫發不換紙幣之弊。蓋至是已萬不能不矯正之矣。及明治六年。乃準金扎引換證書發行條例。發行金扎引換公債。使納金扎於政府。而以公債證書與之。而對於證書金額。由政府以六分之息。其最初所付者。凡六百六十六萬九千二百五十元云。（後因十六年改正條例所付者。有七九二九九〇〇元。）此處理藩扎之大要也。當時既變封建制度。爲中央集權。則家祿賞典祿等。在所必廢。祿制既廢。

則不能不籌善後之策。故至明治六年。募集七厘利之外國新公債一千一百七十一萬二千元。以爲奉還秩祿者之就業資金。復於明治七年發行秩祿公債一千六百五十六萬五千八百萬元。以補其不足。明治九年爲有家祿賞祿典者。發行全祿公債一億七千三百九十萬二千九百萬元。明治十年沒收舊神官社所有之地。又發行舊神官社配當祿官債三十三萬四千五十元以酬之。而是年西南戰爭又起於九州。政府因鎮撫之故。發行新紙幣二千七百萬元。猶不敷用。乃由第十五國之銀行。以高利借入一千五百萬元。及明治十一年。政府因殖產起業。發行起業公債一千二百五十萬元。以充築港運輸等費。明治十六年。又發中山道鐵路公債二千萬元。明治二十年。又發行鐵路補充公債二百萬元。其發行公債及不換紙幣。既日益加多。故公債紙幣皆大下落。至此遂不得不加改良矣。先是政府於十一年。採行一種減債基金主義。每年於歲計上。約置一千萬元至二千萬元之償還費。（其勵行此策。由當時以至現今。猶無稍渝。）次於明治十六年。改正金扎引換公債條例。更發行無記名公債七百九十萬元。欲以銷却不換紙幣。即所謂新紙幣者是也。迨至明治十九年。乃確立整理公債與

紙幣之二大政策。其整理紙幣之政策。則確立兌換制度。其整理公債之政策。即發布整理公債條例是也。而整理紙幣之政策。當別論之。茲故從略。惟就整理公債言之。蓋整理公債條例之目的。乃欲統從來所發行六厘以上之各種公債。(即全祿中山道金扎引換。起業公債等是也。)借換為五厘利之單一公債。其豫定者。凡一億七千萬元。自是日本之公債。漸就整理。其價格亦得以維持之。明治十九年至二十二年。所募之海軍公債。凡一千七百萬。其利息雖為五厘。然皆平價以上募集之者也。故迄於明治二十三年。頒布憲法以前。已可謂漸收良果。其於是年度之末。以歲計上減債費二千萬元。并整理公債金所償還者。其狀況如左。

種類	利息	發行年	發行額	二十三年度末	
				償還額	未償還現金額
外國舊公債	九厘	明治三年	四・八〇・〇〇〇		
外國新公債	七厘	明治六年	二・七三・〇〇〇	六五三・一八〇〇	五・一八〇・二二〇
舊公債	無利息	明法五年	一〇・九七・七・七五	四・一六・六・三五	六・八〇・三・〇八九
新公債	四厘	明法六年	二・〇二・一・七五	一・八七・九・〇〇	一〇・五四・一・二七五

金札引換公債

六厘 明治十六年至十六年 六・六六九・一五〇 二・六八九・一五〇 三・九八〇・一〇〇

秩祿公債

八厘 明治自七年至九年 一六・五六五・八〇〇 一六・五六五・八〇〇

金祿公債

明治十年 一七三・九〇二・九〇〇 一〇二・九〇九・三〇〇 七・〇〇九・一三六・七〇

全祿公債中其利率不同者詳如左

五厘者

三・四二二・〇〇五 六五二・三六五 三〇・七六一・〇〇〇

六厘者

三五・〇〇三・七〇五 九〇一・三〇〇 二四・一〇一・五〇五

七厘利者

一〇・八四二・七八五 九二・一五一・五四〇 一六・〇九一・二四五

一分利者

九・二四四・〇〇五 九二・一四四・〇〇五 〇

舊神官配當錄公債

八厘 明治十一年 三三・〇〇〇 〇

徵費借入金

七厘 五毫 明治十一年 一五・〇〇〇・〇〇〇 五・〇〇〇・〇〇〇 一・〇〇〇・〇〇〇

起業公債

六厘 明治十一年 二二・五〇〇・〇〇〇 一・七九九・〇〇〇 一〇・〇〇〇・〇〇〇

金札問換無記名公債

六厘 明治自十七年至十九年 七・九二九・九〇〇 二〇・〇〇〇 七・九〇九・九一九

中山道	公債	七厘	明治自十七年	20,000,000	10,000,190,900,000
鐵道	公債		至十八年		
海軍	公債	五厘	明治自十九年	17,000,000	0,17,000,000
			至二十年		
整理公債		全上	明治自十九年	8,812,200	0,88,122,000
鐵道費		全	明治二十二年	2,000,000	0,2,000,000
補充	公債				
合計		一		50,000,000	255,330,650

據右表觀之。公債之本額。既如是減少。又以整理借換之故。其利息亦年減。一百六十九萬四千七百一十元。則日本之財政史實。以明治十九年爲一大段落。時對於公債史上亦成一大段落矣。





# 附錄

## 一 金庫條例

- 一 金庫條例草案之內容 條文凡十有二。
- 一 金庫掌國庫之現金。保管並出納事項。
- 二 金庫分爲三種。(一)總金庫。(二)分金庫。(三)支金庫。
- 三 總金庫設於政府所在地。地方金庫及支金庫。設於各地方。分金庫支金庫之地點。及各金庫所管之出納區域。由財政總長定之。
- 四 總金庫統轄各地方之分金庫。分金庫統轄所屬之支金庫。其不設分金庫地方之支金庫。由總金庫直轄之。
- 五 總金庫分金庫及支金庫。由財政總長委托中國銀行掌理之。
- 六 中國銀行得酌量情形。委托其他銀行代理。或另設派辦處辦理分金庫支金庫事務。但須經財政總長核准。

七 中國銀行於總金庫、分金庫、支金庫之現金保管出納事項。對於政府須負完全責任。

八 自金庫成立之日起。所有國庫歲出歲入。統由金庫收納支付。但依法律契約。別有規定者不在此例。

九 銀行應將金庫款項與營業資本分別存儲之。但須財政總長核准。得以金庫款項之一部分。移作存款。

十 財政總長。審計院長。得隨時派員檢查金庫之金櫃及賬簿。

財政總長認爲必要時。並得檢查中國銀行及分行之金櫃賬簿。

十一 金庫應設之賬簿種類。出納細則。及金庫之檢查規程。以財政部令定之。

十二 本條例施行日期。以財政部令定之。

二 財政部委托交通銀行代理金庫暫行章程之內容。條文凡十有六

一 本部於金庫條例未經國會議決施行以前。暫行委托交通銀行代理金庫現金出納事項。

二 俟金庫條例經國會議決時。應按照金庫條例草案第六條之規定。得由中國銀行委託之。

三 本部委托中國銀行之範圍。以國債收支一部分爲主。但租稅統系內之出納。亦得酌量各該地情形。委托交通銀行代理。其依金庫條例第八條之規定。有法律契約之制限。應屬於交通銀行代理者。交通銀行併得代理之。

四 應設金庫之出納區域內。無中國銀行而有交通銀行者。交通銀行可行其代理金庫之職權。

五 有中國銀行之金庫出納區域。如欸項出納過鉅。或遇特別情形時。交通銀行得分任代理。

前二項之代理不以國債收支爲限。

六 特別會計之歲出入。除法律契約別有規定外。交通銀行得代行中國銀行管理金庫

職權。由財政總長交通總長令管理。特別會計出納官吏將所有款項。統由交通銀行收納支付。

七 特別會計與國債之收入支出。須劃分兩部。並不得與銀行營業收支相混。

八 本部收入款項。除特別會計外。分別善後借款。與非善後借款。通知交通銀行分立簿冊。

九 支出款項。除特別外。註明從某款內開支。交通銀行即分別辦理。

十 收發款項。如係外國生金銀及平色參差。其買賣價格折合銀元。須先與本部庫藏司商訂價值。方可轉賬。

十一 金庫各種賬簿。由本部訂正定之。惟未訂定以前。暫由交通銀行呈報採用。

十二 交通銀行每五日須作一收支報告。每月終須作一月計表。送本部庫藏司查核。

十三 財政總長無論何時。得派員檢查交通銀行關涉代理金庫之賬簿。現金及有價證券。

審計院派員檢查時。先期函由本部轉知交通銀行遵照。並由本部派員會同臨核。  
十四 交通銀行依代理金庫職權。得發行兌換券。其發行額。按照市面情形伸縮之。但須呈明財政總長核准。

十五 本章程自公布日施行

十六 本章程俟金庫條例經國會議決施行時。即按照適宜之法。酌量改訂。

## 二 中華民國現行會計法

民國三年十月三日法律第十三號公布  
四年九月二十六日修正

### 第一章 總則

第一條 政府會計年度。以每年一月一日開始。十二月三十一日終止。

第二條 每年度歲入歲出之出納事務。其整理完結之期。不得逾次年六月三十日。

第三條 國家之租稅及其他收入為歲入。一切經費。為歲出。歲入歲出均應編入總預算。

第四條 各年度歲出定額。不得移充他年度之經費。

第五條 各官署除法令有特別規定外，不得另有儲金。

## 第二章 預算

第六條 歲入歲出總預算，應於上年度提交立法院。（應改爲國會）除因必不可免之經

費及在於法律或契約所必需之經費致生不足外，不得提出追加預算。

第七條 歲入歲出總預算，分經常、臨時、二門。每門須分款分項總預算於提出立法院（應

改爲國會）時，附送參照書類如左。

一 各官署所管歲入預計書，區分爲款項目。

二 各官署主管歲出預計書，區分爲款項目。

三 前會計年度之歲入歲出，現計書截至上年十二月三十一日終止者。

第八條 預算中應設左列預備金。

第一預備金。

第二預備金。

預算內所生不足之數。係必不可免者。以第一預備金充之。遇有預算外必需之費用。以第二預備金充之。

第九條 支用預備金。須於次年。立法院應改爲國會開會時。求其承諾。

第十條 政府於歲計必要時。得發行短期國庫證券。

### 第三章 收入

第十一條 國家之租稅及其他收入。依法令之規定。徵收或收納之。無法令上確定之。該管官吏之資格者。不得徵收國家之租稅。或收納其他之收入。

第十二條 各年度歲計有剩餘時。應將剩餘之款。轉入次年度歲入。

出納完結年度之收入。及其他預算外一切收入。均編入現年度歲入。

第十三條 因誤付透付及依法令預付估付墊付所繳迂之款。在出納期完結以前。仍歸入原經費定額內。在出納期完結後。編入現年度歲入。

第十四條 各官署所管一切歲入。統由國庫收入之。

## 第四章 支出

第十五條 每會計年度內政府應支一切經費之定額。以該年度歲入充之。

第十六條 各官署長官。不得於預算所定用途外。使用定額。或將各項定額彼此流用。但各

官署因特別情事有流用各項定額之必要時。應聲敘事由呈請。

大總統核辦理

大總統認爲必要。准其流用者不在此限。

第十七條 預算定額之使用。由財政部對於國庫發支付飭書。財政部依法令之規定。得委

任相當之官署。發支付飭書。

第十八條 支付飭書違背法令者。國庫不得支付。

第十九條 財政部及其所委任之官署。非對於國家之正當債權人或其代理人。不得發支

付飭書。

第二十條 左列各款經費。由財政部委任主務官署及政府指定之銀行發給現款時。得發



預付之支付飭書。

一 國債之本利。

二 軍隊軍艦或官有船舶經費。

三 在外各公署之經費。

四 前款以外。凡在外國支付之經費。

五 交通不便地方及未設立國庫地方。所支付之經費。

六 各官署常用雜款。每年不滿五千元之經費。

七 無確定地點之辦公處。所需之經費。

八 各官署直接自辦工程上之經費。但一主務官付以一萬元爲限。

第二十一條 凡經費定額爲預算內許其展至次年度使用者。及一年度內應完竣之工程製造。因變故遲延。在該年度內不能支訖者。均得轉入次年度使用。

第二十二條 工程製造及其他事業必須數年竣工。定有繼續費之總額者。每年度支出剩

餘之數得遞次展用至完工年度爲止。

第二十三條 各官署所管一切歲出。統由國庫支付之。

## 第五章算 決

第二十四條 總決算先經審計院審定後。提交立法院。(應改爲國會)其分門及款項之次序與總預算同。並須開具左列各事項之計算。

歲入部

歲入預算額。

查定歲入額。

已收訖歲入額。

歲入虧短額。

未收訖歲入額。

歲出部

歲出預算額。

預算決定後增加歲出額。

支付飭書已發之歲出額。

轉入次年度歲出額。

歲出剩餘額。

第二十五條 總決算提出立法院（應改爲國會）時。附送審計院之審計報告書。並左列書類。

- 一 各官署所管歲入決算報告書。
- 二 各官署主管歲出決算報告書。
- 三 各官署主管特別會計決算報告書。
- 四 國債計算書。

## 第六章 期滿免除

第二十六條 凡應納於政府之款。經過本年度後五年以內。不經政府通知其完納者。得免完納之義務。但以特別法令規定期滿免除之期限者。不在此限。

第二十七條 政府應發之款。經過本年度後五年以內。未經債權人請領支付飭書。或已領支付飭書。未經請發現款者。免除給發給義務。但以特別法令規定期滿。免除之期限者。不在此限。

## 第七章 工程及買賣借貸

第二十八條 凡政府之工程及財產物品之買賣借貸。除法令別有規定外。均應公告招人投標。但左列事項不在此限。

- 一 購買及租借物品係一家專有。或一公司專賣者。
- 二 政府於工程及財產物品之買賣借貸時。應守秘密者。
- 三 凡工程及購買租借財產物品。在非常緊急時不及用投標方法者。
- 四 特種之物質或特別之需用。須經由生產地製造地。或生產人製造人直接購賣者。

- 五 非特別技術家不能製造之物品及器械。
- 六 購買租借土地房屋。限於一定之位置或構造者。
- 七 訂立工程及購置租借財產物品之合同。其價格不滿一千元者。
- 八 出售官有財產物品其估價不滿五百元者。
- 九 購買軍艦軍馬。
- 十 試驗所需之工作製造及物品。
- 十一 直接買賣政府設立之農工業場。罪犯習藝所或公立各慈善團體生產及製造物品。

第二十九條 凡政府之工程製造及購買財產物品不得預付價金。但軍艦軍械其他有特別情形者。不在此限。

## 第八章 出納官吏

第三十條 出納官吏掌現款及物品之出納。對於現款及物品應負一切責任。受審計院之

審查。

第三十一條 出納官吏如遇水火盜難及其他意外事故致所保管現款物品有遺失毀損

時非以必不可免之事實證明於審計院得解除責任之允許者不得免其責任。

第三十二條 出納現款官吏不得兼任支付飭書之職務。

第三十三條 出納官吏於其所掌收支事務有關係之工作物品不得包辦。

第九章 附則

第三十四條 凡特別事項不能依據本法者得設立特別會計特別會計別以法律定之。

第三十五條 政府得指定銀行命其管理金庫出納事務。

第三十六條 本法施行規則以教令定之。

第三十七條 本法自公布日施行。