

書叢學大

學 政 財

冊 下

著 敬 文 尹

行發館書印務商

大 學 叢 書  
財 政 學

下 冊

尹 文 敬 著

商 務 印 書 館 發 行

中華民國二十四年一月初版  
中華民國三十六年十月七版

(36174年)

大學叢書  
(教本) 財政學 二冊

裝平每部定價國幣拾陸元

印刷地點外另加運費

著者 尹文 敬

發行人 朱經農  
上海河南中路

印刷所 商務印書館  
商務印書館

發行所 各地  
商務印書館

\*\*\*\*\*  
版 翻  
權 印  
所 必  
有 究  
\*\*\*\*\*

(本書校對者朱曉成)

銀

壹

## 第四篇 公債論

### 參考書

公債論之參考書甚多本書第一篇內所列舉之財政學均包含一部份之公債論茲再列舉重要參考書於左：

#### (一) 較早之公債論書籍

1. Charles Davenant: *Essay Upon Loans* 1770. (債之研究)
2. David Hume: *Essay on Public Credit* 1750. (公債之研究)
3. Pinto: *Traité de la Circulation et du Crédit* 1771. (通貨與信用)
4. Alexander Hamilton: *Report on Public Credit* 1790. (公債報告)
5. John Sinclair: *History of the Public Revenue of the British Empire*, 3 edition 1803. (英帝國公債收入史)
6. Robert Hamilton: *An Inquiry Concerning the Rise and Progress, the Redemption and the Present State of the National Debt of the Great Britain* 1813. (大英國債之研究)



7. Ricardo: Essai sur le Systeme des dettes Considees et sur l'amortissement. (長期公債制度及其償還之研究) 見法人 Fonteyraud 所譯「李嘉圖全集 (Œuvres Complètes de Ricardo)」Paris 1847 P. 713 et Suivant. 第七一三頁以後。

8. F. Nebenius: Der Öffentliche Kredit, 2e édition Karlsruhe 1829. (公家信用論)

9. K. Dietzel: System der Staatsanleihen in Zusammenhang der Volkswirtschaft 1855.

10. Jonathan Elliott: The Funding System of the United States. 1845. Washington. (美國減債基金制度)

(二) 晚近之公債論書籍

1. H. C. Adams: Public Debts (New-York 1887 Appleton) (公債論)

2. Gustav Cohn: System der Finanzwissenschaft §§ 470 et S. (édition Américaine 1895. 美譯本名財政學 The Science of Finance. 支加哥出版)

3. H. Labeyrie: Théorie et Histoire des Conversions de Rentes. Paris 1878. (公債轉換之理論 經濟史)

4. A. Wagner: Die Ordnung der Finanzwirtschaft und der Öffentliche Kredit (dans le Handbuch der Politischen Oekonomie de Schönberg, Vol III. 3e édition 1898) (財政法度與公家信用)

5. Rieca Salerno: Teoria Generali dei Prestiti Publici 1879.

6. A. Graziani: Il Debito Pubblico dans Primo Trattato di Diritto Administrativo Italiano d'Orlando 1908 IX. PP. 551 et S.) (公債論)

7. P. Leroy-Beaulieu: Traité de la Science des Finances, Tome II. (財政學第二卷)

8. Cucheve's Clarigny: Essai sur l'Amortissement et emprunts d'Etat. (國債與償還之研究)

9. E. A. Ross: Sinking Funds (Publication of the American Economic Association 1892. VII) (償還

基金之研究)

10. Von Heckel: Anlehen und Staatsschulden (dans le Handw. der Staatw. de Conrad.) (借款與

國家負債)

11. Schanz: Staatsschuldhuch (dans le Handw. der Staatw.) (國債論)

12. Luigi Einaudi: La Finanza della Guerra e delle Opere Pubbliche Turin, 1914.

13. M. R. Weyermann: Volksvermögen und Staatskredit in Krieg und Frieden, 1918; Theorie der

Öffentlichen. (dans Handb. der Finanzw., de Gerloff et Meissel. Tome II 1927 P.P. 516 à 586;

戰時與平時的國民財產與公家信用公債理論)

14. Gaston Jéze: Cours de la Science des Finances; Théorie Générale du Crédit Public. 6e édition.

1922. (財政學公家信用之理論)

La Technique du Crédit Public 1929. (公債之管理)

Le Remboursement des Emprunts d'Etat. (國債之償還)

15. Hist.: The Credit of Nations. (Actes de la Commission Monétaire Nationale) Washington 1910.

(國家信用論)

16. J. Landmann: Zur Entwickelungsgeschichte der Forman und der Organisation des öff. Kreditis. Berlin 1912.

17. Gerloff et Meisel: Geschichte der öff. Kreditis. dans Hardb. der Finanzw. 1929 Tome II P.P. 479 à 515.

(三)有關各國公債問題之專門書籍

(甲)關於法國者

1. A. Vühner: Histoire de la dette Publique en France. 2 Vol. 1886. (法國公債史)

2. De Bray: Dette Publique. (公債論)

3. Maurice Roy: De l'Amortissement avant 1790. Paris 1884. (一七九〇年前之償債基金)

4. Gorges: De la dette Publique. Histoire de la dette Française 1884. (公債論與法國公債史)

6. A. Joubert: L'amortissement de la dette Publique. Paris. 1896. (公債之償還)

6. A. Joubert: La Rente et l'impôt; leur Origine, leur Histoire 2e édition Paris, 1893. (公債與

租稅其起源及其歷史)

7. Germain Martin et Bezangon: L'histoire du Crédit en France Sous la règne du Louis XIV. Paris 1213. (路易十四時代之法國公債)

8. Marion: Histoire de la France Depuis 1715. 5 Vol. 1914—1928. (一九一五年以後之法國財政

史)

9. H. Truchy: Les Emprunts de Guerre de la France 1927. (法國之戰債)

10. Gaston Jéze: Les Finances de Guerre de la France 1915 à 1919. (法國之戰時財政)

11. L. Felt: Histoire des Finances Extérieures de la France Pendant la Guerre. (戰時法國財政史

外形) 1929.

(乙) 關於英國者

關於英國之公債參考書，強半出於政府所公布之各種公文與統計，茲略舉要者於下

1. Return of the National Debt 1858 No. 443. (國債報告書第四四三號)

2. Account Relating to the Public Income and Expenditure of Great-Britain and Ireland. 1869. (英

## 愛公共收支計算書)

3. Sinking fund and Redemption of Public Debt. (償債基金與公債之收回, 見商務局長 H. W. Chalmers 之報告附錄第十三號七二〇至七三〇頁)

4. Report by the Secretary and Comptroller-general of the Proceeding of the Commissioners for the Reduction of the National Debt (G. 6539, G. 9010) 1898. (減債委員會審查報告 C 字第六五三九號) 字第九〇一〇號)

5. Les Raport Annuels des Commissaires de la dette Nationale. (國債委員每年報告書)

6. Andrew Cunningham: British Credit in the Last Napoleonic War. 1910. (末次拿破崙戰爭與英國公債)

7. W. A. Shaw: The Beginning of National Debt. 1907. (國債之起源)

8. Etienne Martin: Histoire Financière et Economique de l'Angleterre, 2 Vol. 1912. (英國之財政經濟史)

9. Gaston Jéze: Les Finances de Guerre de l'Angleterre 1915-1919. 英國之戰時(一九一五——一九一九)財政 La dette Publique de l'Angleterre, R. S. L. F. 1927-1928. 英國之公債(見蔡司自辦之財政雜誌)

(丙)關於美國者

1. J. Elliot. The Funding System of the U. S. and Great-Britain. Washington. 1845. (英美公債制度)

2. J. J. Knox; United States Notes, 3 ed. New-York (美國債券論)

3. R. A. Bayrey; History of National Loans of the U. S. from July. 4. 1776. to June 30 1880. (美國公債史)

4. A. S. Bolles; The Financial History of U. S. 3 Vol. 1884—1886. (美國財政史)

5. D. R. Dewey; The Financial History of U. S. 4th ed. 1912. (美國財政史)

(一) 關於義大利者

1. Eimandi; La Finanza Sabauda all' aprissi del Secolo XVIII. e Durante la Guerra di Succession, Spagnaola 1908. (西班牙繼承戰爭時代之公債)

2. Jacobo Tivaroni; Storia del Debito Pubblico del Regno d'Italia Parte I. 1861 a 1971. Parte II 1876 a 1906. (義國王朝之公債)

3. A. Vietti; Il Debito Pubblico nelle Province Che hanno Formato il Primo Regno d'Italia 1884. (公債論)

4. Ferraris; Le Leggi sul Debito Pubblico. Turin 1886. (公債論)

5. Babani Il Debito Pubblico. Torino 1912. (公債論)
  6. G. Cappelle: *Manuale Teorico Pratico sul Debito Pubblico Italiano* Naples 1911. (意國公債之理論與實驗) 此書論公債種類形式管理等甚詳。  
 (戊)關於德國者除前述 Kohn 等著作外，尚有
  1. Leopold Krug: *Geschichte der Preussischen Staatsschulden*, Breslau 1861. (普魯士公債史)
  2. O. F. Warschauer: *Zur Geschichte und Entwicklung der Staatsschulden in Preussen* von 1786-1870. Leipzig 1882. (普魯士公債沿革史)
  3. E. Sattler: *Das Schuldenwesen des preussischen Staat und des Deutschen Reiches*, Stuttgart 1893. (普魯士與德意志公債論)
  4. H. Heymann: *Die Deutschen Anleihen*. Berlin. 1911. (德意志公債論)
  5. Schanz: *Die Entwicklung der Deutschen Volkswirtschaft im 19. Jahrhundert* vol. II. Leipzig 1908. (德意志國家財政史)
  6. W. Lotz: *Staatsrechnung*, (dans *Handwört. der Staatswissenschaft* 4e édition Tome VII P. 298 et sq.) (公債論——氏作財政學第七冊第二九八頁以後——第四次版本)
- (己)關於奧國者

Max Preinitz: das Oesterr. Staatsschuldenwesen von Seinen Anfängen bis zur Jetztzeit. Leipzig 1913.

(公債論)

(庚)關於瑞士者

1. Porri Lo Sviluppo del Credito Pubblico ed alcuni Capitoli di Storia Finanziaria Svizzera. (dans la Riforma Sociale) Janvier 1916. (公家信用史)

2. H. K. Seitz: Schweiz, Anleihepolitik in Bund, Kantonen und Gemeinden. Zurich. 1915. (瑞士公債政策論)

(辛)關於荷蘭者

1. S. T. Buyt: de Nederlandse Staatsschuld Sedert 1814. Harlem. 1857. (荷蘭公債論)

2. Pierson. Les Revenus de l'Etat ed. Française, Paris 1913. (國家收入論)

(壬)關於羅馬利亞、希臘、土耳其者

1. Tatorjei: Les Emprunts de l'Etat Roumain 1906. (羅馬利亞之公債)

2. Andréadas: Les Finances de la Grèce. Paris 1919. (希臘之財政)

3. L. Delague: Essai sur les Finances Ottomanes. Paris 1911. (土耳其之財政)

4. Morewitz: Die Türkei im Spiegel Ihrer Finanzen. Berlin 1903.



(癸) 關於日本者

大內兵衛著 日本財政論——公債篇 昭和七年 改造社出版

(四) 有關中國公債問題之書籍

(1) Fong-Hua-Huang: Public Debts in China. New-York 1919.

(2) 晏才傑 公債論

(7) 千家駒 中國的內債

(3) 徐滄水 中國公債史

(8) 王恩培 中國的公債(?)

(4) 賈士毅 民國財政史

(9) 賈士毅 民國續財政史第四冊

(5) 楊汝梅 民國政財論

(10) 羅介夫 中國財政問題

(6) 馬寅初 最近講演集

## 第一章 公家信用

### 第一節 公家信用之理論

國家公共職務之行使，非金錢不能推動，遂不免於支出，近代貨幣制度發達，政府於公務人員之委任，與需用物品之取得，均非出於購用不為功，至是金錢之支出，乃日益龐大，而其負擔，仍不能不取諸國民。故財政學上之第一問題，即為研究此負擔，如何分配於國民。

國家分配其經常支出於國民也，其大部採用租稅，餘則以規費、捐款之形式取之。此外尚利用公有之資本產業，而有公營企業，及財產之收入等等。此種收入，在大體上能預測其概數，故政府得於每會計年度開始之先，預計支出之多寡，而謀適當之收入。此量出為入，適合預算，為公家理財不二之法也。

顧國家經濟，亦與私人經濟相似，有時收入偶然短少，有時支出特別增加，於是收支難期適合，遂不得不講求彌補之方，故一般財政學於收支兩篇之後，往往有收支適合之討論（普通即公債篇）。查國家抵補不足之方法，其道有三：一曰預謀儲蓄金（*un fond de réserve de réserve*），二曰出售官產，三曰發行公債或借款。

儲蓄金制度，從私人經濟言，固為預防意外之惟一良方，從公共經濟言，則大不然。第一公共財政之本身無目

的，惟在應各種支出間接以達政府設施之目的，是以公家財政不以增殖貨財為目的，而以收支適合為原則。若厲行儲蓄金制，則是增殖貨財，有背財政之本旨矣。第二國家實行儲蓄，勢必徵收大都資金，而置諸無用之地，於國民經濟，亦大有影響。（註一）故近代國家，除為特別目的而有準備金之設置外（如社會救濟準備金等），鮮有以儲蓄制度，作財政不足之抵補者。其次出賣產業，亦為數甚微，往往緩不濟急，兼有損失國家將來收入之虞。故今日彌補意外支出之唯一方法，惟在發揮公家信用，以舉辦公債耳。

公家信用 (Credit Public) 究與私人信用有別乎？此至難解決之問題也。所謂信用者，一方授信用於人，一方受人之信用，以相互平等之契約，乃得成立。公家信用，大體亦不能違背斯旨，故嚴格言之，惟自由公債乃得謂之信用。若乎強迫公債，已失公家信用之法律的性質，不能謂為契約行為，而直為財產之征發矣。顧按之實際，則國家利用強迫手段者，亦所在多有。且私人信用，不能履行償還義務，猶有上訴裁判之司法機關。公家信用，一旦破產（即不履行還本付息之義務），則債權者控訴無門。其次私人信用，多以財產為擔保，而公家信用之擔保，祇在全體國民自身之財產，與乎執政者之信用，及其善良的處置方法而已。說者每謂公家信用，當本於國家權威之解釋，與私人信用之依司法的解釋者，根本不同。是說誠有理由。顧公家信用，終不出一借貸行為，而願信用，重程序，終為不可少之要素，故近代國家之募債，必經國會之通過，而償債之稅收，必設法使之確定，認公債之支出，應受憲法之保障，皆所以重視公家信用也。

公家信用，在最初為一政治問題，即君主感覺財政不足時，如何向其臣民借用而已。其數少，其法簡。今則公家

信用之形式，全爲公債，而技術問題（question technique）遂遠重於政治問題矣。例如公債在何種條件下，始爲合法，此討論公債成立之程序（立法機關之允准，與公募發行等項），分配之標準（現代人與未來人之負擔分配，即公債期間之長短及利息折扣等項）用途之分配等，皆專門技術問題也。其次如公債種類之採定，戰時經費，應否以公債償付，亦屬技術問題，其餘如利率之高低，折扣之多寡，債票額之分配，標定貨幣，及償債事項等之屬於技術問題，更不待論矣。（註二）

## 第二節 公家信用之沿革

公家信用，在今日已全爲一公債問題，然在最初殊不盡然，十八世紀以前，教堂條規與教會法（*regle de l'eglise et droit canonique*）均禁止有利借貸。而在早如馬斯（*Moise*）亞里斯多德（*Aristotele*）甘董（*Caton*）諸學者均反對付息之制。而教堂師父，堅持尤力。公家信用，受此影響，遂不易發達。（註三）其後因專制君主之窮奢極慾，財源不濟，乃向其臣屬，行一種強迫之借貸，亦無所謂信用也。在一世紀或一世紀半以前，君主舉債之事，更屬頻繁，論其內容，有如下述：

（1）君主在財政困難之秋，無法律根據與實際權力以增加租稅（古時國君增稅，須得民會之許可，故甚困難）又無良法以排除困苦，如嚮官爵以添無用之機關，造劣幣以圖一時之收入，榨取猶太人與外國商人之資本，沒收富豪臣民之餘財，凡此種種剝削之法，既行之無大效，乃向私人借款，僅有一口頭之允許償還（*prêt sur parole*）

而己，毫未具備借債之手續也。

(2) 此種借款之發生，大都為計畫戰爭，繼續戰爭，償還零星欠款，建築王宮，與乎供君主之揮霍及左右嬖倖之浪費等。其用途不正當，不公開，債權者更無從過問也。

(3) 古時君主之借款，其數目甚小，不過由數千鎊至百萬鎊。期間亦較短狹，不過數月至數年而已。

(4) 此種借款，君主常食言不還，故鮮有以自由意志借給者。且常以一般之匱乏，缺乏標準貨幣，以致募債困難。常須強迫借貸，或以高利及重獎引誘。

(5) 國君信用，既不足以昭大衆之信仰，須另求有特別之保障，於是有以皇家珍玩作擔保，或允許增加某稅，以為償還之資者。

(6) 當時無完滿之租稅制度，租稅亦非重要收入，故公債之償還賴於租稅者，不能得一定常規，而隨時有停止之虞，即賴債之事，屢見迭出。尤其在新君即位，對前君之債務，更可藉口法律，或引用教堂有利借貸之禁令，而置之不理。其尙能履行債務者，僅特新君對前者之孝順觀念與信義心而已。職是之故，國家破產，竟成家常便飯，而見利貪得之小民，乃受害無窮。

(7) 其後借款者雖亦常取得債票，而其券面所載，盡為混雜繁複之條款，且因記名之故，移轉不便，交易所未發生，授受尤感困難，故持此債券者，亦等於廢紙也。(註四)

就此以觀，則十九世以前之公共信用，其形式尙未具備。及十九世紀中葉以後，情形乃漸轉變。在政治方面，則

專制君主之權威落沒，立憲政治起而代之，有代表民意之機關，一切政治措施，漸入光明公開之坦途。人民對公家之信用，於以確立。在經濟方面，則自實業革命而後，產業漸次發達，資本於以集中，社會游資既多，公家信用，乃獲順利進行。直至今日，在公債形式下之公家信用，其情況固大異曩昔矣。

(1) 今日之公家信用，全為公債，為國家之一種負債，與最高主持者，無直接關係，故政府可易，制度可變，而國債不能銷滅。

(2) 今日之公債，數目甚鉅，有一定之利率，與一定之用途，票額有多寡之別，而條款俱載，一見了然，故數目雖鉅，而募集不難。

(3) 公債用途，全係臨時支出之開支，尤多用於生產建設事業，故償付不愁無資，而信用於以確立。本自由投資之性質，而負擔亦愈覺其公平。

(4) 自交易所成立，債票之轉移授受，大覺方便，且能活動金融，而無停滯資金之虞。

總之吾人試一考各國之財政史，則公家信用之沿革，今昔相較，其利弊已不可同日而語，願公家信用制度愈發達，愈膨脹一國之支出，增加全體之負擔，今之文明國家，無一不負鉅額債務，人民宛轉於過量負擔之下，而莫由自解，何一非公家信用之發展，有以致之乎，是又不能不深思猛省者也。

### 第三節 公家信用發展之條件

依前節所述，公家信用之發展，不僅在於本身制度之改進，而有賴於政治經濟，財政各方面之改善，而後公家信用之運用，可望納於正軌，而期其發展。茲分述其條件如下：

1 公家信用之經濟的條件 此項條件之要素，爲 a 工商業組織，須極端發達，b 須有大量之活動資本，與普遍的饒富；c 須有充足而穩定之流通貨幣；d 須有組織完備之流通市場（即交易所）。一國內如無組織完備之工商業，與乎存於民間之普遍財富，則資金不活動，而債之募集，必感困難。其次縱令工商業發達，而國家無穩定之法定貨幣，或正厲行不兌換紙幣政策（*convertible paper*），勢不免於生活上漲，貨幣之購買力減低，直接促進人民之消費，即間接減少人民之儲蓄，於此欲其節省消費，以投資公債，發展公家信用，殆不可能。再公債既發行，如無組織完備之交易所，俾持票者得以自由買賣，則債票失其大部效用。（公債票可依買賣之運用，收活動資金調節金融之效，）而購債者有采用資金之嫌，將視公債爲畏途矣。

2 公家信用之政治的與社會的條件 此種條件之要求，第一國家對內對外，須有實際之和平；第二須有進步的憲法，與完滿之行政組織，蓋有戰爭則工商業與資本團體，失其運用之常態，無憲法則債權者無所保障。無完滿之行政組織，則支出不免於浮濫或不當，而債之募集，勢難見信於人。中國近二十年來之公家信用，可謂缺乏一切條件，而於此種政治條件，尤付缺如。所以尚有數十萬之債額者，率以高利或其他特殊原因，誘致而來，非發展公家信用之正道也。其次國家與行政首領——君主——之財產宜有分別；公家信用與執政者之私人信用，宜分別看視，庶足以昭一般之信仰。

3 公家信用之財政的條件 財政的條件，爲須先認清稅收爲國家重要收入，不能事事仰給公債，財政體系須有法度。收支之運用，須有規則（即應有預決算），應有詳細之監督與公開。歸納言之，公家信用之發展，應具備下之四主要條件：

1 重要流通備用資本之存在 (l'existence de capitaux mobiliers importants disponibles)。

2 移轉（債票形式）交易（交易所）應求簡便 (des facilités de transfert [forme des titres] et de négociation des titres mobiliers [Bourses])。

3 資本家對執政者，應有充分之信仰 (la confiance des capitalistes dans les autorités publiques)。

4 人民對債債所加之租稅，應有輸納之志願與能力 (la volonté du pays et sa capacité de payer tous les impôts nécessaires au service de la dette)。(註五)

從各國之財政史觀察，均係具備此種主要條件後，其公家信用，乃得發展，如不循正軌，而以一時權宜手段，取得債款，不於公家財政有極大之損失，即係欺騙人民也。

(註一) 著 Nitti: *Science des Finances: La dette Publique et ses Formes*, édition Française, 2e vol P. 305 (原書財政學公債論，按腳本第二卷第三〇五頁)

(註二) 法國學者賈司(Gaston Jéze)於所著財政學中常分列財政現象爲政治問題(*probleme Politique*)與技術問題(*question*



technique) 兩類，主要屬於政治方面者，應由執政者與立法機關商決，屬於技術問題者，則由財務技術人員負之。至通盤財政計畫，則由執政者與技術家通力合作 (collaboration) 庶政治財政兩不偏倚。故書中於討論收支公債預算等篇之首，必先探討屬於政治問題者若干，屬於技術問題者又若干，蓋其側重點也。若氏著 *Cours de Finance Publique* 1832 P. 5-19. 又公債篇 *Le Crédit Public*, du Cours de 1828-29 P. 104 et S.

(註四) 參 Deschamps: *Histoire des Doctrines Economiques*, Cours de la Faculté de Droit de Paris. P. 40 et S. Gide et Rist: *Histoire des Doctrines Economiques* Paris.

參看其他經濟思想史中關於中世紀時之教堂禁令

(註五) 參 Gaston Jéze: *Cours de Finances Publiques* 1828-29 P. 215 et S.

*Les Emprunts Publics*. (賽司時政學公債篇)

(註五) 參賽司一九二八——一九二九年財政講義公債篇第 110 頁 (Gaston Jéze: *Cours de Finances Publiques*, op. cit. P. 201.)

## 第二章 公債

### 第一節 公債之利弊

公債本身之利弊若何，嘗以學者觀察不同，其論斷遂大有出入。在十八十九兩世紀之學者，對公債即分贊否兩派，聚訟紛紜，直至現今，猶各持偏見。茲略述贊否雙方之意見，以明公債之利弊。

贊成公債之較早的學者，有梅龍 (Melon) 傑亞當 (E. de Girardin) 衣沙客皮也 (Isaac Pereire) 等，均以為公債為一有益之事，謂國家募債，並不足以貧民，蓋取債於民，仍用於民，不啻左手取來，右手送去也。(註一) 後之學者，本此主張，遂臚列公債有左之種種利益：

1 公債可獎勵儲蓄 國家募債，其票額有大小之別，一任投資者之便，故小額資本家，亦可應募。蓋以國家信用之穩固，與運用之妥善，直接促進投資之踴躍，間接即獎勵儲蓄。

2 債票普及 國家債票之發行，能普遍國內，人人皆可投資。

此種贊成派之主張，僅述及關於公債之表面問題（如發行小額債票等），並未述及公債與租稅價值比較之主要問題也。且其主張之利益，即公司社債，亦復有之，不僅公債為然也。

攻擊公債，持反對論之學者，有休模（Hume）孟德斯鳩（Montesquieu）亞當斯密（Adam Smith）李嘉圖（D. Ricardo）傑比賽（J. B. Say）格蘭斯頓（Gl. stone）等。休模（Hume）氏謂「國家破壞公家信用，公家信用，即顛覆國家。」（*la nation de truire le crédit public, le crédit public détruit la nation*）亞當斯密及其他自由主義派學者均認國家之支出，為不生產的。因此對於公債，常有悲觀之論調。（註二）此外從前之政治家，如法國之哥貝爾（Colbert）及重農派首領麥士內（Quesnay）亦謂公債獎勵奢侈，而剝削人民之農業資本。（註三）其後反對公債者之主張，歸納言之，約有下之數端：

- 1 公債易於募集，足致國用之增加，尤易引起戰爭。考察各國之財政史，殆歷歷不爽。
  - 2 公債利於現代之人，而增加未來者之負擔，其分配極不公平。
  - 3 公債使有產階級，獲得不當利得之收入，直接助長奢侈，即間接妨礙儲蓄。
- 此種議論，未嘗無片面之理由，實則並非反對公債之本身，僅反對公債之不良的使用而已。從前之政府，與現在之政府，均不能善用公債，致使公債蒙不美之名，而反對之論調，遂至今未息。
- 總之公債為一籌款方法，其本身無好壞可言，一視其條件與用途如何耳。

## 第二節 公債與支出之關係

——在何種情況下，求之公債，始較租稅或官業收入為愈——

公債之利弊，既不能從其本身討論，即不能不進而討論公債之使用問題。於是公債與支出之關係，較租稅與支出之關係，尤為密切，各國皆設專官以司發行，並監督其用途，如英國之有審計官（controller and auditor general）與國債委員（the national debt commissioners）。法之公債，雖由財部統籌，而有其公開之特別會計，以為保障，有時須立臨時預算，皆所重公債之使用也。

公債與支出，既有關係，而支出之措施，恆與收入有關，連茲在討論公債與支出之先，略論公債收入之性質。現在一般學者，及財務人員，均視公債為臨時收入（revenu extr. ordinaire）。實則不然，夫所謂收入者，示國家之一種確定的所得，無債的關係，存於其間。故公債之收入，決不能與罰金或賣却物等之臨時收入，相提並論。以此係實際之收入，而公債則需償還。當發行公債時，所得之金額，祇能稱為進款（*entree de caisse*，或先取之收入（*anticipation de recette*）（註四）而不能直定為收入。預算上列於臨時收入門者，為一時從權計，非確切之名稱也。

收入之性質既明，然後究其支出。茲為討論之便，分一國之支出為下之四種：

- 1 經常支出。
- 2 為儲積資本之臨時支出。
- 3 為建設或改良職務之臨時支出。
- 4 臨時消費支出。

公債之使用，即依此支出之分類，視其用途，有時為絕對無疵的；有時為可以討論或批評的；有時則為絕對壞

的。故公債之使用，不能不依支出的性質，而有一定之規律，以資遵循。

第一原則 公債收入，絕不能用於經常支出，其理由第一經常支出，為維持一國經濟的與社會的必需，而經濟社會之安寧秩序，即能使現代人民安居樂業，從事生產。夫現代之人，既享其利益，即應負其經費，不能倚賴公債，轉嫁負擔於未來之人。第二每年之經常支出，由每年之經常收入應之，乃自然之理。第三若以公債應經常支出，則是以公債作定期之支出 (Expense Perioding)，而需要按期舉辦，利息與用費之增加，必使債額逐年加重，數年之後，欲求再有收支適合之財政，勢不可能，如此使用之公債，其弊害不勝言也。

第二原則 公債收入，可用於生產方面之臨時支出，此類支出，大都能孳生利息，且有利於未來之國民，用公債應之，與「先取收入」之意義相合。第一有利息之收入，則還本付息，不虞缺乏。第二建設方面之支出，往往為額甚鉅，若取之租稅，不大加稅率，即新闢租稅，此皆於一國之經濟生產，至有影響。如用公債，則分其負於未來之人。即現代人所負擔者，亦由多資者之樂意承受，無侵害生產資本之嫌。

第三原則 改良公務所需之臨時支出，如改良官署，添設軍備，製造戰艦，建築道路隄防，修理公園花園等，以公債應之，則其事為可討論的。第一從財政方面而言，既不能增加將來之收入，復不能減少未來之支出，以公債應之，本非所宜。第二從法理方面而言，現代人所享受者，不應移其負擔於未來之人，一代國民，不獨有保守公家財產之義務，且有維持與改良之義務焉，似此以公債作開支，更覺不當。第三類支出，往往為額鉅而需用急，設國家處經濟衰敗，財政恐慌之秋，舍舉債又何法以應之？故此類支出，須審度時勢，詳加研究，無一定之可否的成規也。

第四原則 不生產無改良之臨時支出，在理決不能以公債應之。其理由至顯明，無待申述。惟戰時支出不獨無生產，無改良，且直接摧毀國民元氣與一切建設，於此可否以公債應之，此為一最難解決之問題，當於下節論之。

### 第三節 戰費與公債

#### 第一款 戰費之選擇

近代以化學工業之進步，殺人利器，亦與時俱進，國家不惜大多數之財力，厚蓄兵備，以求一逞，如戰艦也，空軍也，所值何止千萬，而效命疆場，瞬息化為灰燼。其他如建築之摧毀，民力之損傷，更不可以金錢計量。故近代戰爭，直可謂金錢戰爭，抑即雙方之鬥富行為。大戰以後，各國皆疾首蹙額於破壞之無從恢復，財政之無由整理。在和平實現後二十年之今日，旅行歐土者，猶隨處見斷臂殘肢之人。願各國政府，仍復爾虞我詐，埋頭兵備，第二次大戰，更不知其何日爆發也。

在戰爭初起時，所影響於財政者，為運輸軍隊（動員 *Mobilization*）之鉅額支出；公共收入之大量減少；以及由戰爭引起之經濟恐慌，與幣制紊亂等。在戰爭期中，則須以大量金錢，改平時工業為戰時工業。（註五）彌補輸入激增，輸出銳減，匯價上之損失，（註六）以及對外借款之利息等等。歲月遷延，遂成財政上之痼疾。在戰爭結束後，關於士兵之退武，死傷之救濟，遺孤之年金，戰區之恢復，戰時工業之改還平時工業，以及其他種種，莫不需鉅額之金錢。

在上述各戰爭時期中，於財政上即發生一問題，即何者為應付戰時財政之最好方法？公債乎？抑租稅乎？於此遂發生種種之主張：

1 第一種主張，謂戰時支出，應單獨以公債應之。戰事勝，則一切皆取償於敵人，無增加人民負擔，與擾亂財政體系之嫌。此僅德法兩國之主張，而戰後亦深感苦痛也。（註七）

2 第二種主張，謂戰時支出，應單獨以租稅應之。美國一部份之經濟學者與財政家主張之。

3 第三種主張，謂國家在戰爭期中，應設立相當之永久租稅（*Impôts permanents*）（非與戰爭同時結束者），假定在一會計年度內，其戰事可以結束，則其收入，須足以應付一年度內之經常支出——維持和平之軍費及年金支出在內——且須預備公債之合理的償還資金。即假定公債之償還，在四五十年內，每年須籌備公債額百分之一之現金也，此為英國在戰時之主張。

4 第四種主張，謂戰時財政，應一半靠稅收，一半靠公債。此為美國在參戰之初，財長麥克萊（*Macardoo*）之主張，時人稱為五十論理（*theory of fifty on fifty 50% 50%*）。

5 第五種主張，謂狹義之經常支出，應由租稅收入支付，軍務支出與軍務年金均排除。公債辦理費可列入經常費，而償還金不能，此係法國在戰爭結束時之主張。

## 第二款 戰時經濟狀況

上之所述，或太偏於理想，或太側重事實。討論戰費問題，固不能祇重財務技術的條件，而置事實的困難於不

願，亦不能祇圖目前之靈便，觸犯財政學上之禁忌，而置未來之困難於不顧。一九一四——一九年之戰，參戰各國莫不於戰爭以後，先後發生財政恐慌，皆緣太重事實也。欲討論此問題，當先究交戰國之經濟環境。

考察交戰國之經濟狀況，須先明兩點：（1）供給戰爭之財力與人力，其量有限。（2）大戰之結果，引起價格之上漲。

關於第一點，供給政府作戰之人力，僅能利用現在服役之人，而不能及於未來之人。至於物力，大體上亦僅能利用現有之富力。自然有一部分之富力可以繼續開發。如鋼、鐵、煤、銅、麻、麥、木材之類，且可因戰事關係，為大量之開發。然此種富力，初非一國所能具備，且一切工業，大半為製造軍械業所吸收，或為戰事所阻礙，無由繼續生產。故在戰爭時期中之物品，可分為兩類：（甲）不能向外國購得者，其供給總量，為過去存儲量，與繼續生產量，然必除去維持此生產之耗費。（乙）能向外國購買之物品，則其量難限，然輸入激增，則匯價高漲，不免於大量現金之流出，直接與財政發生影響。就此點觀察，交戰國之經濟狀況，第一在感應用物品之缺乏，應謀節省使用之道。

關於第二點，則戰爭結果，往往引起價格上漲，其原因第一在生產工業之受戰爭影響，不能維持原有之產量，物價遂受供求律之定理而上漲。第二在戰爭時期，政府往往採用紙幣政策，貨幣之購買力狂跌，斯一般之物價暴漲。第三戰爭期中，人心不定，且對貨幣無信任心，因此阻礙儲蓄，增加消費，此亦促進物價上漲之原因。就此點觀察，交戰國之經濟狀況，第二在感物價上漲，消費擴張，應謀制止之法。

戰時國之經濟，既一面感物價缺乏，一面又擴張消費，如此矛盾，焉能持久。故直接治療方法，厥在限制消費，



從事節省。茲再本此標準，對戰費支出，用租稅與用公債，作一比較。

### 第三款 公債與租稅之比較

由以上之述明，即可知戰時財政，租稅較優於公債。其理由如下：

(1) 租稅能減少人民之消費量，公債不獨不能，且有增加消費之勢。緣一國消費量之大部，屬於資產階級，與獲得利益之人，若課稅於收益，收入，或消費，皆能直接或間接減少消費之一部。至於公債則不然，其募集也，常以高利，於是具有餘資購債者，反可增加收入，而消費愈甚。結果富力日耗，貧者愈貧，而富者愈富矣。尤以戰時高利公債為甚，若舍公債而課稅，則減少人民之購買力，消費量不取縮而自減矣。

(2) 公債促物價上漲，而租稅不然，物價之高低，與貨幣量為正比例，發行公債，頓使市場，增多信用證券，信用擴張，不啻貨幣量加多，物價自然隨之而漲。租稅之賦課，直接使各人經濟能力縮小，間接減少其消費力，物品之購者少，自然有減輕物價之效能。

(3) 公債促進不正當之消費，於國家生產與公共和平均有礙，受公債利益者，常一時增加其不正當之支出，且公債之種類多，交易所之投機買賣愈劇烈，足以引起恐慌，妨礙生產事業。

(4) 戰時增加租稅，較平時為易，在戰爭期中，人民之愛國心，易於激發，生命且可犧牲，金錢負擔，尤所樂從。執政者當知戰時加稅，乃絕好良機。若舍租稅而謀公債，轉增人民戰後之負擔，在心理上反使人增加痛苦。

(5) 在戰爭平後，急應減稅以舒民困，若戰時無租稅之增加，此刻又何從減稅示惠乎？且戰時不添稅，即增

債，增債結果，將使戰後喘息未蘇之國民，加重租稅負擔，其政策適相反也。

總之公債之作用，不過一紙流通，徒自增加消費，其票額并非代表現金，僅代表一定之消費量而已。持此券者，亦僅視為能作一定數目之消費。國家發行公債，其結果，惟多耗國內已產資本之一部，而促進物價之上漲。至於租稅，則適與相反，果行得其道，則不獨能免未來者之負擔，且可減現在人民之負擔，蓋實際戰爭之負擔，為國家支出超過收入之數，消滅此種超過負擔之辦法，惟在節約人民之消費。假如超過數為三百五十萬萬（35 milliard），則國內須節約三百五十萬萬之消費量，而輸納此額於政府，而後均衝可期。若舍此法不用，而轉求諸公債，則國家必以高利許資本家，而後得此數焉。一面引起物價上漲，消費者吃虧。一面促有價證券之下落，資本家受損。將來還高利債，國庫吃虧。總其弊害，約有三端：1. 消費者出高價；2. 資本家受證券下落之損失；3. 國庫受高利之損失；而最後債額之償還，仍出之人民。說者每謂人民納稅為不可能，不知負此數重損失，又何以勝任也。

#### 第四款 事實上不得已之例外——公債非戰費

前節所述，在理論上，可謂完全無疵，戰時財政，更應奉為圭臬，頗有時增加租稅，為事實所不許。因此主張戰時公債者，亦大有人在。Mallet 與 George 曾謂：「在任何戰爭中，公債總占一要角。」（註九）主張者所持之理由，謂：

（註九）

1. 鉅額租稅，有時人民不能負擔，非毀損其資產，即出之借貸，此皆有影響於生產者也。莫如由國家向有餘者先借，予人民以從容佈置，徐圖輸納之機。

2. 說者或謂既能從人民手中募債，何不即以租稅形式取之。不知公債為投資形式，人所樂從，租稅為徵取性質，人多避匿。政府欲真切了解人人之經濟狀況，以定其賦稅之多寡，又非事實所許。

3. 公債雖增加未來人之負擔，然戰爭影響，亦與未來國民，不少密切關係，不能謂其負擔為不當也。

總之戰時公債，在理論上為不當，國家當危急存亡之秋，一時從權之計，亦未嘗不可。但不可過於擴張，使消費擴大，物價高漲，到此境地，不啻揚湯止沸耳。

然則戰時財政，究宜如何處置乎？曰有三事宜注意：1. 高其工資以鼓勵工作，改良生產。2. 提高利率，使民知節省而資儲蓄。3. 加重租稅，節制消費，以謀物品之節約，此原則也。必萬不得已時，始可酌發公債，以應急需。

各國在戰時之政策不一，英國自十八世紀末葉以來，即循 *Pris* 之政策，戰費支出，盡以租稅收入充之。如拿破崙之戰 (*La Guerre contre Napoleon*) (一七九三——一八一五) 克里米之戰 (*La Guerre de Crimie*) (一八五四——一八五五) 唐斯窪之戰 (*La Guerre de Transvaal*) (一八七九——一九〇三) 皆本其一貫政策。(註十)

美國在歐戰時，仍採租稅政策，惟從前如獨立戰爭，南北戰爭，則採募債方法。(註十一)

法國在習慣上，一向採募債法，如克里米之戰 (*Guerre de Crimie*)、義大利之戰 (*Guerre d'Italie*)、墨西哥之戰 (*Guerre de Mexique*)、普法之戰 (*Guerre Franco-Allemande de 1870*) 以及世界大戰，皆如是。(註十二)

普魯士與德帝國，在十九世紀，亦採公債法，如普法戰役，及大戰是。(註十三)

#### 第四節 公債之分類

國家發行公債，可各擇標準，為種種之分類。

以資金之來源為標準，可分為內國公債，與外國公債。以本金之是否償還為標準，可分為還本公債，與年金公債。以償本時期之長短為標準，可分為長期公債，短期公債，與國庫券。以擔保品之有無為標準，可分為有抵押公債，與無抵押公債。以應募之是否出於志願為標準，可分為自由公債與強迫公債。

##### 第一款 內國公債與外國公債

此係以借貸資金之來源為標準。如公債資金，係取之於國內備用資本（*capital disponible*），或實際債票為國內資本家所有時，則為內國公債。如公債係在國外市場募集，或實際債票，已落於外國資本家手中時，是為外國公債。詳言之，外國公債，又可分為形式的外國公債，與實際的外國公債二種。形式的外國公債，係在國內募集者。實際的外國公債，係在國內募集之公債，但實際上已入外人之手。

此種分類法，極有意義，因資本之來源不同，則公債之影響於國民經濟，政治及財政者，亦各不同。內國公債之募集，過於頻繁，可使國內之資金缺少，利率高漲，而有影響於國民經濟之發展。外國公債過多，則引起輸入之激增，對外收支，不能平衡，甚至使債權國對債務國能為政治上之操縱，或以抵押之故，大部稅收，盡入外人之手，使財政無自主之權，如中國其適例也。

## 第二款 還本公債與年金公債

(甲) 還本公債 除一部永遠不還本之公債外，均屬還本公債，可大別為二類：

1 行息還本，有一定規律，與一定時間之公債。此種公債，於發行時，其條列上即應明白規定還債之方法：第一法於發行後定期一次償還全額（一時償還公債），此法於事前定期還本，而不知屆時之財政狀況，往往有食言喪信，或須另發新債之虞。第二法於發行後，定期分次償還定額（定期償還公債），即按照預定計畫，每期償還一部份，而以抽籤法行之。此法不似第一法之拘束，探逐次清償形式，故各國多用之。第三法先定全部償還之最長年限，於其間隨時償還（隨時償還公債），此法能就財政上之緩急，自為伸縮，較善之法也。

無論為一次償還公債或定期償還公債，通常國家均保留未到期即還本之權，以便於有機會時可募利息較低之公債以代替之。

2 彩票公債及獎金公債 此種公債之息金甚低，有時竟毫無利息，國家由不給利而省得之錢，作為獎金，給與中獎之人。此種募債法，惟在別種方法，不能適用時，偶一用之。過多則有獎勵賭博之嫌。

(乙) 年金公債 年金公債，即永久公債，債務人（國家）祇有每年償付利息（即年金）之義務，而無還本之義務。此種公債，在國家無籌還本金之需，而投資者亦得長期支用息金，在需用本金時，亦可隨時變賣。國家如不願負長期利息，亦可出債收買債券。

年金公債之種類有二：(一) 曰終身年金公債，投資者終身有支用息金之權，至死為止，往往獨身無室家之

累者，常購此公債，以贍養殘年。尚有一種名唐庭能 (Tontine) 年金公債者，爲意人唐庭能 (Tontine) 所發明，其法分債權人之年齡相若者爲若干組，政府每年以各組應得之金額，分給於各該組內生存之人，若其中有死亡，則以死亡人應得之額，分配於同組之生存者，故死亡愈遲，則得款愈多，而最後之生存人，且能得其未還額之全部焉。

(二) 曰定期年金公債，卽於一定期間內，分配其本息金，而逐次償付者也，此債無死亡之關係，故得自由轉讓。

### 第三款 長期公債，短期公債，國庫券

(甲) 長期公債 (dette consolidée) 長期公債又名固定公債，其期間較長，往往應政府建設生產事業之支出，如鐵道運河之建造費，電氣與水利工程之開設等是，其期間由數年至十數年不等。

(乙) 短期公債 (dette flottante) 短期公債又名流動公債，其期限至多不過一年，完全爲一會計年度內暫時之不足 (difficult provisoire) 應救急而設者也。蓋一會計年度之經常收入，雖足以應一年內之所需，然在一偶然時間，收入不敷支出，則不能不暫時借債，以資週轉，此卽流動公債之所以募集也。人以爲應國庫暫時之不足，故逕稱爲國庫券 (bon du trésor)，國庫券通常分爲二種：一爲鉅額票，爲銀行及大資本家所接受，而另以銀行券貸與政府。一爲小額票，可任人購買，爲無記名式，其期間在三月左右者，可向銀行貼現，故行使甚易。

國庫券之募集甚易，而所付之利息較低，故其弊端所至，常使政府於不知不覺之間而濫發。其用途亦不僅用於暫時不足之濟急費用。發行額數既多，紙幣遂隨之濫發，結果國庫與工商業，交受其害，不如當初給以較高利息，而改用長期債之爲得也。可惜政府非至受毒最深時，不能覺悟耳。

## 第四款 有抵押公債與無抵押公債

此係以債務人提供擔保品之有無爲標準，在昔君主時，財產無公私之別，募債亦無法律程序與保障，信用不立，遂不能不舉皇室財產珍玩，以爲擔保。至於今日，則國家有預算，募債有保障，已無用擔保品之必要。即對外募債，亦祇有信用動搖之國家，始提供抵押品。吾國自清末以來，所舉內外債，已達數十萬萬，無一不以稅收爲擔保，以致整頓稅收，諸多窒礙，良可歎也。

## 第五款 自由公債與強迫公債及不換紙幣

自由公債又稱爲任意公債，即國家募集公債，於一定條件之下，任人民自由承購，不加以任何強制者也。至於強迫公債則不然，國家在發生意外（戰爭、災害之類）與財政緊急之時，不待人民之承諾與否，而強迫其購買之公債也。此種強制方法，又分爲二：（一）曰直接強制法，即以人民財產之多寡爲標準，而強迫分配之。（三）曰間接使用法，即政府於支付薪給或購物付價時，不以現金支付，逕以公債與之。此種公債，殆與捐款及徵用無異，在今日除國難日亟時，以愛國公債之名義，帶強迫性的偶一勸募之外，無復採用者矣。

此外尚有無強迫公債之名而有強迫公債之實者，即不換紙幣（papier inconvertible）是已。不換紙幣，有原始即有不兌換名義發行者，如美國南北戰爭之時綠背紙幣，其性質完全與強迫公債無異。有原爲兌換券（billet convertible）而終成不兌換紙幣者，爲例甚多，如歐戰後，英法德意等國貨幣是。其原因大都由於政府濫發國庫券或者發期票，向銀行抵借，因是中央銀行發出鈔票，國家需用愈多，銀行之發鈔愈鉅，終至不能兌現，而成紙幣膨

脹 (inflation) 百物高漲之現象，直接影響於國庫收入與一般國民經濟，理財者亦不可不注意及之也。

(註一) 看 Issac-Pereire: Questions Financières, Réforme de l'impôt par l'emprunt, Paris, 1876 (財政問題以公債改革租稅)

(註二) 看鄧啟芳譯：財政學史第二章「基於個人主義之財政思想」第三十三以後各頁。

(註三) 看 Gaston Jezet: Cours de Finances Publiques, Op. Cit., Histoire du Credit public en France, p. 207 (法

國公債史)

(註四) 「預先收入」之名詞 (anticipation de recettes) 係蔡司所用，意謂債券須償還，而償還之資，仍取諸租稅，不啻先取一部份也。看氏著 Cours de Finances Publiques, 1028-29, L'emprunt public.

(註五) 法國在戰時，將交通業，如鐵道電車等收歸國辦。餘如五金業，鑛業，電汽業，縫織業，皆改為軍用工業，其他各國皆然。讓戰時勞工法令者，即知之。

(註六) 英國在歐戰時，因輸入激增，匯價高漲，為防止英鎊跌落，乃採取匯兌釘住政策 (Pegging)，即英國向美國借款，以為償付貨價之用。又將國內人民所藏外國有價證券，收借進來，作借外債之擔保，謂之有價證券總動員，雖能維持一時之鎊價，而損失不貲。看彭學沛者中外貨幣政策。(神州國光社出版)

(註七) 德法兩國於戰時皆主張戰費支出，應由敵人支付，不妨暫時以公債應之，蓋養成不加租稅之輿論。及法人進佔萊茵流域，仍不能強



人賄款，乃嚴然知返，增加租稅，終已晚矣。

(註八) 看 Mollet and George: British Budget 3rd Series p. 525.

(註九) 看 Seligman: Loans us Taxes in War Finance jan., 1918, p. 65 et 8.

(註十) 看 Gaston Jèze: Cours de Science des Finances: Theorie generale du Budget 6e ed., p. 369 et 8.

(註十一) 看 Gaston Jèze: Op. Cit., p. 379 et 8.

(註十二) 看 Gaston Jèze: Op. Cit., p. 389 et 8.

H. Truchy: Les Emprunts de la Guerre de France.

(註十三) 看 Gaston Jèze: Op. Cit., p. 266 et 8.

## 第二章 公債各方面之研究

### 第一節 公債經濟方面之研究

公債經濟方面之觀察，爲十八世紀以來，經濟學者惟一注意之事，說者每謂公債吸收資本，減少推進各種國家生產之資本量，而使工商各業，受嚴重拘束，以陷於貧困。故歷來經濟學者，尤以自由派，多反對公債，然此種簡括之攻擊，不經他種考察，不能遽行承認，於此有兩問題應研究：（1）公債之用途；（2）貸借資金之來源。

#### 第一款 公債之用途

公債之當否，當先問其用途如何，前節已略爲說明。國家用款之多寡，視其職務而定，國家職務範圍之應大應小，則歷來學者，主張不同，此雖爲政治問題，然與經濟至有關係。正統派之經濟學者，謂國家支出，不獨未能生產，且妨害私人之生產，再以公債收入，應此支出，則壓迫生產者，蓋已重重。然正統派以外之學者，亦不少認國家支出爲有利於生產，李士特 (Liszt) 以支出爲創造生產力，第策爾 (Karl Dietzel) 以支出增加無形資本，餘如斯泰因 (Stein) 之再生產力說，瓦格涅 (Wagner) 之新生產說，皆持之有故，言之成理。總之國家大部支出，有良好於影響於生產事業，殆屬事實。如築鐵道，興工業，開運河，闢碼頭，以及種種社會救濟事業等，不能謂與生產無利也。舉千百

萬之公債而從事建設事業，一面吸收民間遊資，使市場利率不致過於跌落。一面投諸生產事業，使國民經濟更賴以繁榮，公債用途，能適合於此種條件，誠有利而無弊。故近世國家之募債，不必全為財政上之需要，有時竟完全為政治的與經濟的原因而出此。例如國內遊資甚多，利率減低，市場疲滯時，則國家有吸收餘資，從事生產之必要。國內工商業衰敗，失業者衆，則國家亦有藉建設以銷納工人之必要，基於此種條件，皆可募集公債，而從事生產事業之開發也。

從純經濟的立場言，此類支出，不能求之租稅，以其為數過鉅，如租稅過重，可使資產者（動產與不動產者）感受壓迫。有時且使所有者變賣財產，引起物價下跌，使納稅人受物質上之虧損，而結果與國庫無補。設國家課稅，逼使人民借債完稅時，則公家用款，同一由借債支持也，特此為私債而已。兩者相較，其害甚於公債。第一公家借款，容易成立，在一定條件之下，富有資本者，自然投資，即遇需款時，亦可隨時出售債票，有如貨物，轉移甚易，無呆用資金之嫌。第二私人借債，則授受雙方，非適合之需要，不易成立。且私人信用，不若公家之昭著，其借入也難，其償還也，亦復不易，而利息負擔，尤易致私人經濟於破產，誠不如輕其賦斂，取之公債之為得計也。

總之公債用途，須切合於生產事業之條件，而不可用於經常不生產之政務支出。

## 第二款 借貸資金之來源

公債款項之來源，可分為國內資本，與國外資本兩種，其經濟影響，亦隨之不同。茲分述之：

### （一）外債之經濟影響

外債之經濟的影響，與國際貿易之輸出入，至有關係，故其情況，至爲繁複。第一從債權國 (état-empunteur) 言，有一暫時之利益，卽外債之締結，債務國 (état-débiteur) 往往允許貸款國家貨物之輸入，藉作貸款之支付。故借款結果，在債務國方面，常使進口增加。反之如限制或禁止商品入口，則此借貸，無由成立矣。中國最近五千萬美金棉麥借款，明示以棉麥抵價作貨，尤屬顯例。第二從債務國方面言，則有一長久忍受之損失，卽匯兌上之損失也。一國既借外債，在未還清以前，遂爲永久之債務國，須按期爲利息與本金之償付，卽此形成每年有一部分現金流出，而在國際匯兌上，遂不免於影響。蓋債務國支付本金之方式，不外由 (1) 政府輸出現金，(2) 輸出商品，(3) 購買外國有價證券，——匯票，公司債票，股票及銀行券之類——三種之中，尤以第三種爲最普通，在購入證券作償付時，則其價格必漲，因此外國幣與本國幣之比差，亦因之增大，而形成匯兌上之損失。願匯價既漲，與進口商人不利，有<sup>3</sup>限制外貨輸入之作用，蓋輸入貨品，常因本國幣之上漲，而成本轉高，且所賣得之金錢，必出高價，乃能匯歸。反之債務國，則以匯價高漲，償還不易，利在輸出商品，售價作抵，是還本付息之結果，轉促國內商業之發達。故一國民，常願存資於國內，不願投資於國外，卽此之故。

由是而言，則締結外債，於債權國爲絕對有害乎？是又不然：第一國內之備用資金不能使其過多，多則物價漲，輸出困難，惟國際借貸，乃能銷納餘資於他國。第二因貸款關係，而關國際市場，左右國際金融，提高本國有價證券之國際價值等等。雖在收回本利時，有前述商業上之不利，然假使國家之設備完善，生產充實，有充分抵抗之能力，亦無大礙，通常貸款國，於此種條件，大都具備也（經濟落後，生產落後之國家，必無貸款之能力），故此層不足慮。

其次，在債務國，雖能使匯價上漲，促進商業，然必國內之生產組織完備，然後有機可乘，否則既無產品輸出，有何發展商務可言？故國家借用外債，必完全用於生產事業，而後影響乃能期其良好，雖多亦無傷也。人有反對借外債者，謂借債過多，則債務國之金融，恆依賴債權國之交易市場，而不能獨立。此論雖是，而不盡然，美國在戰前，固各國之債務國也，然未聞感不能獨立之威脅者。且國際間債權債務之關係複雜，互為依倚，更能收減免戰禍之效焉。

總之借外債以從事生產事業，為一合於經濟條件之動作，其次在紙幣跌落財政紊亂之國家，借入外債，亦可以資整理，蓋挽救跌價之唯一方法，為搜集現金，與外國現幣，以充實信用，而借外債則有此效也。如俄國在一八八九年到一八九四年之貨幣改革，係借法款。義大利一八八一年四月七號之恢復金本位法令，曾借外債六萬萬四千四百萬里耳（Liras）。歐戰以後之多數國家，如奧、匈、德、希、波蘭、羅馬尼亞等，莫不借外債以整理其幣制焉。

中國歷年所借外債，為額甚鉅，然大率為政治借款，無分毫用於生產事業。益以國內頻年戰爭，百業衰頹，不獨無從利用機會，擴張商務，甚至仰給外貨輸入，逐年增加，有出無進，國民焉得不窮，試考各項公債，無一合於經濟的條件也。

#### (二) 內債之經濟影響

此種經濟上之影響，即視此資本之來源，為預備資本乎（capital disponible）抑非預備資本乎（capital indisponible）如公債所募得之資本，為國內在休息狀態中之預備資本，則此借債，縱不用於工商實業，亦與國

內生產無妨害，以其不致影響於利息之增高。若公債所得，竟用於生產之途，則效用甚宏，遠愈租稅。尤其在經濟恐慌，失業衆多，及國內剩餘資本過多時，其效尤著。蓋國家一面發行公債，吸收遊資，一面開發實業，容納失業工人，經濟上之效用，不僅在接濟國庫已也。

反之如其所募債款，非預備資本，而爲工商業所需要者，則是政府與工商實業者立於爭取資本之地位，結果促進利息之上漲，而大有妨害於國內生產事業，且國內資本既缺乏，則募債須重利，而高利結果，亦於國庫不利，不如逕自課稅之爲是也。

## 第二節 公債社會方面之研究

國家財政之運用，不僅在謀收入，亦不僅注意經濟方面之事實，尙須注意其是否合於公平正義之社會原則，若利於此而損於彼，造成社會各階級之不平狀態，亦殊失國家之本旨矣。公債之募集，如用於生產之途，雖與財政經濟，有若干利益，然從社會方面之觀察，其利害如何，亦應詳加討論。於此有兩社會問題：即1. 公債與未來人之關係；2. 公債與現社會各階級之關係。

### 第一款 公債與後代人之關係

公債之作用，本含有轉移現代支出之負擔於來世國民之意。於此公債即發生一社會問題，即保持後代人之利益是也 (*la sauvgard des intérêts des générations futures*)。現代之人，不能自私自利，祇依現代之享用，而

不願將來者之利益，此為精神上之重要義務，若貪目前之利得，轉負擔於後裔，乃極無恥之事耳。惟在舉辦事項，有利於未來之人，由現代人與未來者分別負擔，於理乃當。然於此又發生一分量問題，即何種支出，由後代人負擔為合法？何種分量由後代人負擔為近情？此種解答，至為困難，蓋事實上任一任現代人之處置，未來者不得而防禦之也。

依李嘉圖之解釋，則謂租稅與公債，就其負擔言，同係一物，均由現代人負擔，而與未來者無關係。李氏舉例，謂設有某國作戰，需二十萬之臨時支出，第一從經濟方面言，假定利息五釐，則一次償付二十萬，或長期的年支一萬，與於四十五年內，年付一百二十萬，其價值皆等耳。第二從納稅人言，李氏謂：有資產二萬元者，如一次徵課一千元（即國家採用課稅法），必感覺較長期的年納五十元者（即國家採用公債，而逐年攤還）為重。第三從繼承者（即未來人）言，李氏之結論謂：繼承二萬元之資產，而年負五十元之租稅，與繼承一萬九千元之資產，而不納一稅，其實收仍相等，即此可證明，無論租稅與公債之負擔，皆與未來人無關係也。（註一）

李氏說明租稅與公債於負擔上無分別外，仍主用課稅法，以為租稅課於人民之消費財，為不生生產的（*non-venu destiné aux consommations improductives*），至於公債所吸收者，有時為創造財富所需之生產資本。

李氏之說，頗為動聽，按之實際，則李氏忽略現代財產與後代財產負擔之變更，人口之變化（增加或減少），國富之演進，以及財政立法之變更等，（註二）總之公債為利於現代之人，有損後代之人，殆事實也。（註三）

## 第二款 公債與現代各社會階級之關係

公債既有損未來人之利益，然則對現代社會之人，果皆有利乎？是又不然，公債之為物，實利於富者而損於貧

者，第（一）從租稅制度言，在以資本利息稅或收益稅爲主之國家中，其損貧利富之事實，尤爲顯著，蓋在此種稅制之下，含加稅而募債，則富者首免加稅之苦，且應募公債，爲有利之投資，所獲更多矣。第（二）從金融事實言，則多財善賈，已成定例，富者斥其餘資，投之公債，可不勞而得高利之收入，然國家還本付息之資，仍取於租稅也，此在以消費稅或支出課稅爲主之國家，其不平更爲顯著，蓋消費稅源，多爲無產階級者負擔也。

總之公債之社會的結果，有兩方面：一面使資本家，享受高利及回扣之利益；一面此種利益之支付，乃由多數無產階級者之血汗得來，此乃一般經驗之談，秋毫不爽。然而多數執政者，祇顧有力階級之利益，與代表資產階級之國會，互相結託，濫發公債，使貧民爲無窮之負擔，良堪太息！近代民治國家，如英，如美，其財政上之主要原則，皆不輕於舉債，且常以資本稅及收益稅爲主要稅源，始爲此也。獨法國與其他有利資產階級之國家則不然，其舉債也不啻家常便飯，且同時以消費稅爲主要稅源，背道而馳，未明公債與社會之關係也。

或謂公債之發行，轉其負擔於後代之人，然果人口與國富同時增加，則此負擔，便消滅於無形，與增加現代人民之租稅負擔，而影響於國民生產者，其社會的利弊，迥不相侔，是說誠然，但必人口國富同時增加爲條件，若二者不增加，或反減少，則害且加甚，故此種利益之有無，須視經濟環境而定也。

### 第三節 公債政治方面之研究

#### 第一款 國會干預募債完全爲政治理由



近代國家，關於募集公債，必先得國會之承諾，與創設租稅無殊，說者遂以此為公債之法律的性質，實則不然。蓋公債為一政治測量表，近代立憲國家，所以使國會有票決公債之權者，實欲藉此達種種政治上之目的，而與租稅之非經法律不能創設增改者不同，蓋租稅為一般的規章，其影響能於一個標準之下，普遍的及於全民，故租稅應以法律制定之，乃合於理論。至於公債，國家並未利用其公權，僅以私經濟上自由交易之關係，與人民結一平等的借貸契約，故近代各國憲法，明白規定國會票決公債者絕少，惟依習慣在事實上與以限制而已。

國會干預募債之政治的理由，約有下之數種：

(1) 票決公債，為保障公債用途正當之較好辦法。公債之得失，在其用途如何，前章已詳言之。若募債事項，一一由政府專斷，難免無挪用浪費之嫌，間接增人民之負擔，直接損國庫之信用。如由國會票決，則募債手續與支配用途，須交其審查，以行政立法兩方面之辯論，財政狀況，乃得大明，然後國信可以樹立，資金不致浪費。直言之，即政府藉此機會，向國民報告其財政情形，博得信用，以謀政府之鞏固耳。

(2) 票決公債乃政治上使國會按期集會，與保持尊嚴之有效辦法。國會為防禦行政機關之武器，在票決財政立法，預算之成立與否，租稅應否增設，皆須國會決定，然果使募債而不受國會干預，則政府不能得之於租稅者，而轉求之公債，則立法機關之武器等於零，而威嚴莫保矣。故國會本身不能不按期集會，以票決公債也。

(3) 票決公債，為票決租稅之結論。國家募集公債，在法律上有償還之義務，而不能不謀相當之稅收，以資挹注。國會既許其募債，則對此償債所需之稅收，不能不與同意，故票決公債，不啻為票決租稅之前題。而當票決

公債時，即應考量該年度內租稅之負擔力如何，是票決公債，又係票決租稅之結論也。

(4) 票決公債，為人民選擇其負擔方式之較好方法。國家用費，無論取之租稅，或取之公債，皆為增加人民之負擔，惟二者性質不同，其影響於人民之經濟者各異，公債提交國會，則使代表人民之議員，有充分考量之機會，而得選其負擔方式之權（即願探租稅，或探公債。）

(5) 票決公債，為使政府重視債務之有效辦法。最後政府募債，既得國會中各地代表之正式簽字承認，即具有法律的性質，而不能忽視其神聖的債償義務焉。

## 第二款 公債之否認

政府募集公債，國會既應干預，然則國會是否有最後之裁定權（sanction）乎？即不合法之公債，國會能否決定其無效？祇經政府締定，未經國會同意之公債，國家能否不負其責任？政府對此類公債（實際上為後政府對前政府或現執政者對前執政者）能否藉口於未經國會同意，而延不履行還本付息之義務乎？以此種形式而毀棄債務，又是否合法乎？在事實上此類問題之決定，有二種形式：

(1) 在多數國家中，無一機關，有權力以解釋國會之決定，故國會對公債之宣告無效，已為最後之裁定。如英法等國是。

(2) 在美國則適相反，此事不屬於聯邦，而屬於各邦，在十九世紀時，各邦可藉公債之不合法，而廢止之。其後聯邦憲法，不欲各邦有專斷的棄置公債之權，而以最後解釋之權，歸之最高法院。

雖然，在多數國家中，國會對非法公債，雖有確切之決定權（Decision definitive），然並不能謂其即有專斷的處決權也（Decision arbitraire）。國會於考察某種非法公債，不能不考量各關係方面之事實，而注意下列一般公認之常規：

1 假如國家法律，明訂募債須得國會之允許，而某債之發行，却未得國會之同意，則其後宣告無效，為有理由。蓋其不具備法律程序，為顯而易見之事，應募者，如銀行家與私人，皆應有相當之注意也。

2 假如憲法明白確定關於公債之某某部分，須經國會通過，則財務人員於募集公債之條約上（contract），或於廣告中（prospectus）所訂者，是否與定章相符，應募人皆應注意及之，若忽略其不合法之點，而終被毀棄債權，則無論為銀行家或私人，皆無可如何矣。

3 假如憲法與一般法或特別法，對公債之用途，有特殊之規定，不許濫用，即實際政府違反此規定時，與應募人之債權無關，不能影響於債之本身。蓋不規行為，發見募債之後，應募者無從知之。國會於此，不能輕易宣告無效，否認其債權也。

（4）假如公務人員，為欺騙或錯誤之宣告時，應依各國一般之規定，對其個人予以刑事或金錢上之處罰，而與債權者無關。

（5）政府公債，雖未盡合法律程序，然其使用正當，投之生產事業，已有增加國富之效，亦不可作反對否認之理由。

(6) 最後公債之發行，應由財政部長及高級財務人員之簽署，即所以證明法律手續之週備，而國會認其不合法者，即應立時彈劾，不必與以成立借貸之機會，皆所以保全國民之債權利益也。

總之國家對於國債之否認，應慎重從事，因一般民衆，不能詳明法理與法學家之解釋，人民見國家廢棄債務，往往認爲食言，終至激起反感，不欲多盡國民之責矣。(註四)

否則公債之事宜，尙有屬於國際間者，例如地域合併，則被合併國家 (State annexed) 之公債，合併國家 (State annexant) 須承認之，然對其從前未經立法機關承認，不合法之公債，亦可與以否認，如一七九七年十月十七日之法奧 (Ampo Fornio) 條約成立，讓渡比利時省 (Provinces Belges) 於法國，法即承認該地戰前之一切公債，然曾藉口不合法，而拒絕負擔奧比公債部份。(註五)

中國近年來，以政局不定，立法機關，常告缺如，大部公債，均未經法定程序，惟對日借款如西原借款等，亦曾藉口未經國會同意，延不履行債務，最近五千萬美金棉麥借款，一部分人士，亦以未經立法院討論爲言，足見立法機關之票決，與有權否認，係一普遍之規定也。

### 第三款 舉債事權之劃分

立法機關雖有票決公債之權，然不能舉公債一切事務，皆委之國會，良以舉債事項，關乎專門技術，非熟習財政，了解金融情形者，不能勝其任，若國會之事權過大，必有辦事遲緩，與情勢扞格之嫌，故通常各國之舉債，其事權之屬於立法機關，與屬於行政機關者，早已預爲劃分。大抵公債之主要條件，其權力絕對屬於立法機關，如1. 公債

額數，2. 允許應募人 (preneur) 之利益，如利息之高低，回扣之多寡等，3. 公債之性質，如長期或短期之類是。此外皆屬次要條件，由政府主持。

茲舉法國舉債事權劃分之例以明之，其事權劃分立法與行政兩部：

(1) 屬於立法機關者——國會權力 (compétence du parlement)，其要點為一九二一年十二月三十一日之財政法令 (Loi des finances)，第八十一條所規定。『謂政府特別法律之形式，不能締結任何性質之公債。每年應募公債，由每年財政法令允許之，並決定其額數，性質與時期。不以法律之特質，不能增加發行。至於發行之形式與條件，以政府命令 (décret) 定之，載入政府公報。』(註六)

關於公債之轉換，亦應得國會之同意，以決定其債票與數目，利息，暨持票人之法律地位等。

法國國會權力，受最大之拘束者，莫過於一九二六年七月之財政恐慌，同年八月七號頒布之法令，創設國防庫券 (bon de défense nationale) 及公債局 (caisse de gestion des bons de défense nationale et d'amortissement des dettes publiques)，其第一條規定此局之責任，計 1. 保證付息償本與掉換國防券之義務，2. 經理國防庫券之償債基金及該局有權力發行之各種證券，並管理煙草專賣之收入，能以之抵押借款或發行債票，第三條規定財政部長被授權自由處置一切內債事務之權 (如內債之轉換等)。

此種處置，原為救急舉動，而政府解釋此法令，遂謂國防庫券之整理，各種債券之轉換，均可不受國會之干預，

(註七) 實際從一九二六年以來，募集公債，國會遂未過問矣。

(2) 屬於行政機關者——政府權力 (compétence du Gouvernement) 又分屬於總統命令 (Décret du président de la République) 及部令 (arrêté ministériel) 甲、須經總統命令者，計有 a 公債發行之方式，如公共應募，或銀行承包。b 債票發行價格（此為最關重要問題，依理應置於國會權力之下）。c 公債票之形式，如記名與不記名等。關於公債之轉換，須以總統命令，公布其轉換之形式與期間，以及轉換新債票之地點，與持票人申訴之機關等項。乙、以部令處置者，計有 a 公債發行日期之決定，b 公募期間，c 應募者納款之條件，d 能收受之貨幣及他種證券。關於公債之轉換，其換票日期，亦以部令公布之。

此外英義（註八）德（註九）美（註十）均有同樣之規定。

#### 第四節 公債法律方面之研究

公債為一自由結合之契約，故實際祇有自由公債，乃得謂之公債。若夫強迫公債，則其法律的性質，迥不相同，不能謂之契約行為，而為財富之徵用。自由公債其締結有一定之形式，與合法之手續，為保障其信用與價格，政府須履行條約之一切規定，而以國家之全部財產為保證。在近代文明國家中，公債之募集，須得全國最高意思機關之允許，并審訂其主要條件，然後政府訂其次要條件，交由財政部長執行。其法律的責任，至為尊嚴也。

##### 第一款 法律責任不可侵犯之特質

公債之締結，亦猶私人間債權債務之契約，隱然有一不可侵犯之法律地位。應募者取得債權人之權利，政府

及官吏均須尊重之，無法律根據或一定理由，不得加以侵害。國家關於履行債務之支出——還本付息——爲必要之支出，國會不得否認之。如英國預算，以債務費的支出，列入既定費（consolidate fund）內。美國亦作爲永久認定費（permanent appropriation）。法國公債費之支出，常列於支出預算之前，以示其必需性質，且不待國會之許諾，政府即可開支也。

法美等國之憲法條文，皆明白規定公債不能侵犯。法國一七八九年之憲法，規定尊重前政府所借之一切債款，謂「法蘭西以正義道德，保證國家債權人之利益。」一七九一年九月三日之憲法，亦規定「債權所需之款項，不得拒絕或停止。」而米亞波（Mirabeau）及巴耳拉夫（Barrave）諸人，且於一七八九年十月七號提議指定保證債務所需之租稅，不必年年經國會之議定。一七九三年之憲法第一二二條，訂明「保證法國人之公債利益。」即在第一王朝沒落時期，路易十八之聖溫宜諭（déclaration de Saint-Auen）（一八一四年五月二日）亦謂「公債將與保障。」拿破崙於海耳泊島（L'île d'Elbe）之復歸也，於帝國憲法之第一附條（一八一五年四月二十四日），聲稱國家之一切公債，不能侵害。美國憲法第十章第一條，規定「禁止制定有傷債務契約之法令（impairing the obligation of contracts）」

## 第二款 反法律責任說

雖然亦有對公債之法律性質，與以反駁者，其說有下之六種：

（1）國家權威說（acte de souveraineté）其說謂國家募債，本其最高權威之作用，以達到政治上之目

的，本有權力否認所締條件。其遵守契約，乃道德觀念，而非法律問題。是說也在今日已不能成立，蓋政府遵守前言，乃近代公法上之主要原則也。

(2) 立法權力說 (*acte de législation*) 此說謂公債之成立由於立法機關制定之法律，然既可由法律成之，即可由法律廢之，是公債契約之條件，可由法律片面的修改或廢止，殆無疑義。是說也，可謂荒謬，夫人民輸納一定之金錢於政府，換取一允許支付息金，及分期還本之條件，若使立法機關，無端廢止，其引起之禍患，爲何如乎？

(3) 法庭權力有限說 (*a raison des pouvoirs limités des tribunaux*) 謂法庭之權力，僅能適用現行有效之法律，而不能變更之。假使國會以法律宣佈某債務之停止，即停止此項債務之適用，則法庭亦無如之何。此說蓋混淆由公債而生之債權，與此種權利之執行權——即各級法院之管轄權——誠然，各法院亦猶各公務人員，其權力僅能及於法律所付與之管轄權，設法律未許法院過問某事，自然無權干預，然此乃法庭對債務管轄權之喪失，不能謂持票人之債權喪失也。

(4) 缺乏強力執行說 (*absence des voies d'exécution forcées contre état*) 此說謂債權在法律上之事實雖不改，然政府不執行其義務時，人民無強力以制裁之。然此乃事實問題，不能消滅法律上之權利也。

### 第三款 國家債與私人債之比較

國家借債，與私人間之債務關係，有不同之處：

(1) 私人間之債務關係，受法律的支配，一旦訴之法律，則債務者必受強迫償還之裁判。至於公債則不然，



國家地位，爲超法律的，如前節所述，一旦國家變更其法律時，則法院無從管轄，人民無從主張，且國家之財產，是不能扣留的，即國家以收入之一部，留作付債之擔保，而債權人亦不能扣留利用之。故公債之成立，僅在信賴債務人——國家——之能履行債務，與乎執政者之忠實的處理而已。

(2) 公債之施行，係以國家爲計算，其償還來源，大都靠租稅。其運用之良好與否，與從前所締之公債無關，此與私人借債惟其人從前之信用如何以爲斷者不同。實際國家之信用愈大，則所負之公債愈多，如英國即是。私人舉債，當視過去信用，與產業狀況以爲斷。而國家舉債，則視以後之財政運用，與乎租稅之是否易於徵收而定。

(3) 國家生命悠久，與私人不同，故可舉長期債，達數十年或百年以後，與私人借債受年限之限制者不同。購買公債者，即恃國家之永久性，而不完全依賴現政府。即使政府變更，繼續執政者，亦無否認前政府所締結公債之法律的根據，故國家有發行永久公債，祇付利息，而永不還本，人民之購買者，依然不少也。

(4) 國家財政，應完全對國人公開，債權人有完全之機會，以明瞭債務者——國家——之狀況，不似私人借貸，無從檢視債務者之經濟情形。

(5) 國家舉債，其擔保即爲整個的國民財產，故無另舉特別擔保品之必要——財政紊亂，信用不固之政府，舉債時，亦有指定擔保品者——此與私人借債需要抵押品者不同。

#### 第四款 國家破產之法律的研究

國家在舉債時，雖即存有償付本利之法律的責任，及償還志願與償還能力，然此種志願與能力有時而窮，因

之國家之法律責任，不克終於維持，而國家破產 (faillite ou banqueroute d'Etat) 遂隨之發生。國家破產，其意義與私人破產不同。私人宣告破產後，其全部財產，均應為法庭扣留，攤償債務，其個人之經濟基礎，破產無餘。至於國家在財政困難，不能履行債務時，惟有犧牲債權人一部份之權利，而不能使國家財政，為之破壞也。

(一) 各國破產事實之統計

國家破產，其意義既不如私人破產之嚴重，於是直到十八世紀，此類事件，隨時皆有，直成家常便飯。桑福 (Cramfort) 計算法國自亨利第四王朝至蒲萊內閣 (ministère de Lomenie de Brienne) 共破產五十六次。獨裁時代之破產，竟佔全債三分之二。在十九世紀，各國皆患破產之流行病：計奧國於一八一一年，一八一六年，一八一八年。埃及於一八七六年。西班牙於一八一〇年，一八三一年，一八三四年，一八五一年，一八六七年，一八七二年。一八七五年，一八八二年。希臘於一八二六年，一八九三年。荷蘭於一八一〇年。葡萄牙於一八三七年，一八五二年。一八九二年。俄國於一八三九年。土耳其於一八七五年，一八八一年。皆先後發生破產。其在南美洲，則除巴西外，無一國不有破產之事。在北美合衆國，則有 Mississippi, Florida, Alabama, Caroline du Nord, Caroline du Sud, Georgia, Louisiana, Arkansas, Tennessee, Minnesota, Michigan, Virginia 等地。從一八二七年到一八四四年，先後發生破產之事。一九一四年之歐戰，尤為釀起新破產之原因，許多國家，皆因此不能履行債務，殆不勝枚舉也。

中國自滿清末年，始有公債。人民國後，財政愈窘，則舉債愈多，而破產之事，遂層出不窮，其間如減低利息，改換

新票，延長償付日期等等，在人民視之，尚不失為負責任之辦法。而到期不還，不加整理，終成濫債，亦不知凡幾，若一加以計算，則破產次數之多，恐居世界第一矣。

(二) 破產之解釋與種類

國家破產，即不履行還本付息之義務，惟其情形，甚為複雜，有明係破產，而實際非破產性質者——例如有將未來處置辦法，預先在條約上說明者——不可不辨。大抵有左列情形之一者，為真正破產：

a 國家明白拒絕還款；

b 停止還本付息；

c 片面的廢除或修改公債之保障；

d 不得持票人之同意，即片面的聲明以新債票償利息之一部或全部。人稱為 *capitalisation des emprunts*，土耳其（一八七三年）西班牙（一八九二年）之破產，即屬此類。

e 片面的改換還本付息之時期地點，與所用貨幣，例如以紙幣還金幣債是。如葡萄牙（一八九二年六月十三日之命令）塞爾維亞之公債事件，（曾經一九二九年海牙國際法庭審判）即屬此類。

國家破產，雖有上述種種，然尚須討論其破產行為，是否出於故意，人常以 *banqueroute* 一字，表示國家不履行債務（*inexécution volontaire*），而以 *faillite* 表示國家不能履行債務，前者又名作弊的破產（*fraudulense*），後者名簡單的破產（*simple faillite*）（註十一）作弊的破產，其行為本不可恕，直係利用國家超法律地位，對人民行掠

幣，此種行為，若施於國際債務，而有損他國人民之利益時，必引起國際糾紛，或他國之武力干涉。至於簡單的破產，如國家財政，遭受意外打擊，或當局者之措施失當。至事實上不能履行條件，而國民經濟困難，又不能再加種種苛稅，以重國民負擔，乃從權犧牲持票人一部份之利益，此或能邀公眾之諒解也。

### (三) 破產之例外

此外在下列情形中，國家雖未照條件履行債務，然不能謂之破產

a. 以跌價貨幣作償付。此種貨幣，在當初條約上，即聲明以此作償付，並無另易他種貨幣之保證，或事實上並無他種貨幣，可供選用者。債權人此時所受之損失，祇能委之命數，國家在法律上無破產之性質也。祇好謂之為精神的破產 (*faillie morale*) 而已。

b. 債權人同意之轉換 (*conversion volontaire*)。債權人既經同意，即非破產。

c. 國家發行新債，附以特殊之擔保品時，此與從前無擔保品公債之債權人無涉，不能謂國家祇顧新債，遂對舊債作破產之處分也。

d. 國家創設一般息票收入稅 (*impôt sur coupon*)。公債持票人之利息收入，超過一定限度，依稅律課稅時，此係對一般利息收入者，作普遍之徵課，非破壞某一公債之條件也。

e. 為其他法度上關係，而拒絕付款者。如公債還本時，領款人未依法定程序，或發現錯誤或其他重要關係，而暫停還本付息，此亦非破產也。

作弊之破產，在昔至為盛行，國家不惜高利與折扣，引誘資本公司。此種行為，今已絕跡，即平常之破產亦少，蓋政治道德進步，專制黑暗之事實消滅，而國際干涉，又往往使破產國迫於正義，自謀解決。執政者常悉法律責任之重大，惟依法按期償還，乃能脫困難之境也。至於若干國家，不斷的發生破產者，其惟一原因，為國內政治的混亂，如西班牙、中國，其適例也。

#### (四) 對內破產之方式與調處方法

國家在財政困難之時，一面顧慮增加租稅，引起納稅人之反抗，一面又不能舉一國財產之全部，歸之債權人，於是破產行為，勢不可免矣。

(甲) 國家對內破產所採之方式 國家對於內國公債所採用之破產方式，普通有三種：

a. 片面決定 即政府以命令片面的改變其債務，而強債權人服從。此為家國常用之手段，利用債權者之散漫，以國家之權力，違與確定。此在債權人無組織，或改變之部份輕微時，亦不致引起反響。此時國會為自然之上訴機關，債權人之不同意者，可訴之國會，如法國共和七年風月 (Vendémiaire) 九日之命令，即屬此類。

b. 協商決定 即國家與債權團，用協商方法決定之。

c. 變更法律 此為行政與立法之合作，為國家最大權力之行使，蓋國會既能決定公債之條件於事先，自能變更其條件於事後。且國會以法律變更法律，債權人雖有主張，亦苦無仲裁之機關也。本來國家履行債務，即不免加稅，究緩債額乎？抑增加租稅乎？代表人民之意思機關，自有最後之決定權，債權者於此尚有主張，即不啻與全

體納稅人民爲敵矣。

(乙)債權團之組織 國家對於國內之公債，既隨時變更條件，或有延不償還之可能，則債權不能不有組織，便與債務人——國家——商討一切，是爲債權團。此種組織，各國皆有，成立最早者爲英國。成立於一八六八年，名 Corporation of Foreign Bondholders，於一八九八年，且經國會通過其組織法律焉。繼之者爲法國，於一八九八年成立，名 Association Nationale des Porteurs Français et des Volontaires Français。此外比國有 Association pour la Défense des Détenteurs de fonds Publics。瑞士有 Société Anonyme Fiduciaire Suisse。德國有 Deutsche Treuhänder Gesellschaft。債務國與此債權團成立協定者，有亞耳然丁 (Argentine) (一八九三年)，希臘 (一八九三年)，西班牙 (一八六九與一九〇〇年)，奧匈 (一九二三年解決戰前之公債)，羅馬利亞 (一九二八年)等。

#### (五)對外破產之方式與調處方法

國家對於外債，不似對國內之有超法律的地位，因之其破產所用之方式，與所用方法，均與內債不同，分述之：

(甲)對外破產之方式

a. 通告債權國廢止債務 此爲片面的毒辣手段，蘇聯於一九一七年革命成功，即通告世界，否認帝俄時代之一切對內對外借款，卽一最好之適例，此後尙無採此方法者。

b. 與債權國爲友好之協定 此爲最通常之方法，如短期改長期，高利改低利之類是。

c. 由國際仲裁解決 此為債權國與債務國發生衝突，提出國際間第三者與以仲裁，此仲裁機關為國際聯盟或海牙國際法庭。

(乙) 債權國之自衛方法 債權國對於債務國不履行債務時，起而保衛自國之債權，固屬當然之事，在十九世紀時，英國之執政者，如一八四八年之巴麥斯頓公爵 (Lord Palmerston) 一八七六年之笛彼公爵 (Lord Derby)，一八八〇年之沙里必萊公爵 (Lord Salisbury) 等，皆謂「英國人民，投資於外國，皆為滿足獲得利益之希望心，然必計算有時債務國不能清償之危險，若忽略此或有之時，則彼應自負其損失。」顧其警告人民者雖如是，但其政府仍保留干涉債務國作弊破產之權。美國亦有相同之聲明，總統羅斯福 (Roosevelt) 於一九〇一年十二月三日之公文中，述及 Venezuela 之公債時，曾謂「合衆國不能保證任何州之公債錯誤處置，能免於責罰。」債權國之保護債權方法，約分左之四種：

a. 直接交涉 此為債權國對破產國家之初步辦法。

b. 國際仲裁 直接交涉不能有結果時，則提出國際仲裁，如一八六二年之埃及公債事件，及一九二六年賽爾比亞與巴西之公債事件，提出海牙國際法庭。此種國際仲裁辦法，有列為條件，在公債之募集時，即行決定者，如一八六二年之埃及公債條約是。惟仲裁條件之實施，至為困難，因仲裁者需用最大之權力，不獨應有權以減低債額，且需權力以減免債務國一部份之支出，或增加一定之租稅。此種事件，確定不難，而難在兩方面之接受，在行議會制度之國家須得國會之允許者為尤難也。

c. 武力索取 強有力之債權者，對債務國不履行其條件時，終不免於用武力索取。如底利斯 (Tunisie) (一八六九——一八七〇年) 埃及 (一八七六——一八八〇年) 土耳其 (一八七八——一八八一年) 希臘 (一八九三——一八九八年) 聖篤明 (Saint Domingue) (一九〇七年) 等之破產，皆不免於外國之武力干涉。註十二 顧武力干涉之結果，往往引起糾紛，戰端易於爆發，總為國際間所宜禁忌。故一九〇七年海牙第二次和平會時，亞爾然丁國及南美各國，皆擁護亞耳然丁國務總理答拉果 (Drago) 之主張，取締用武力索債。註十三 其後又以北美合衆國之提議，乃成立一『限制以武力強迫還債之協定』 (convention relative à la limitation de l'emploi de la force pour la recouvrement des dettes contractuelles) 惟聲明此項原則，不適用於債務國拒絕國際仲裁條件，或怠於答覆者。

較嚴重之債務破產，往往由債權國組織委員會，與債務國之財政以監督，此種債權團之組織不一 (1) 有時直接代債務國徵收租稅，增高償還公債基金，然後交付其餘剩額於債務國政府，如一八八一年之土耳其。(2) 有時債權團祇立於監視地位，而保留直接處置之行為。

(註一) 看李蓋圖所著之 *Essay on the Funding System*, London, 1852 及 Murray 氏所著之 *經濟學* 第五三八頁五九三頁。

(註二) 看 B. Griziotti: *La Diversa Pressione Tributaria del Prestito e dell'Imposta*, Roma, 1917.

(註三) 看 Caston Jézer: *Cours de Science des Finances et de Législation Financière*, 2e ed., *La Théorie Generale*



du Credit Public. P. 271 et S. (財政學與財政立法：公債之一般理論，第二七一以下各頁。)

(註四)看 Gaston Jéze: Cours des Finances Publiques: L'Emprunt au Point de Vue Politique, P. 237-246. (蔡元

財政講義第五章：公債之政治觀，二二七頁到二四五頁。)

(註五)看 Nicolas: Etude Historique et Critique de la dette Publique en Belgique. Bruxelles, 1921. (比國公債史之

研究與批評)

(註六)看 Gaston Jéze: De la Limitation des Pouvoirs du Gouvernement en Matière d'Émission d'Emprunts.

R. S. L. F. 1922. P. 155 et S. (關於發行公債政府權力之限制，見一九二二年財政雜誌)

(註七)看 Gaston Jéze: Renforcement des Pouvoirs d'Exécutif en Matière Financière dans R. S. L. F., 1929.

(政府財政權力之增加，見一九二六年之財政雜誌)

(註八)看 G. Jéze: Le Budget, 1910, P. 273.

(註九)看 G. Jéze: Le Budget, 1910, P. 276 et S.

(註十)看 G. Jéze: Le Budget, 1910, P. 283.

Elmest: The Executive Departments, 1879.

(註十一)看 Gaston Jéze: Cours de Finances Publiques: Bonquerente d'Etat, P. 251 et S. (財政講義：國家破產一章，

第二五一以後各頁。)

(註十二) 看 Waurin: *Theories sur les Emprunts d'Etat*. P. 174 e; S. (國家公債之理論) 十四以後各頁)

看 Leppert: *Handbuch des Internationalen Finanzwissenschaft* 2. ed. 1928. P. 908 e; S. (國際財政論) 九二八年第二版第九九八以後各頁)

看 D. la Rosa: *Fe: Finances de Saint Dominique e: la Central American*, *Revue de Droit Int. Public* 1911. P. 71 e; S. (聖多明之財政與美國之監督) 一九一一年之國際公法雜誌第七十三以後各頁)

(註十三) 看 Drago: *Les Emprunts d'Etat et Leurs Rapports avec la Politique Internationale*, *Paris*. 1907. (國際與國際政治之關係)

看 Moulin: *La Doctrine de Drago* 1908. (杜拉格之理論)

看 Scott: *The Hague Peace Conference 1909* Vol. I. P. 415 e; S. (海牙和平會議第一卷第四一五以後各頁)

## 第四章 公債技術方法之研究

上之所述者，爲公債與各方面之關係，屬於理論方面者多，今進而討論公債之技術問題，如公債之金錢條件，利息之高低，日期之久暫，還債之方法，發行之條件等等。此類問題，人皆以爲重要，而首先研究實則錯誤。公債之重要，不僅在其本身技術的處理問題，而在具備何種條件，始爲合法？在何種情況下，始與一國之社會，政治，經濟無礙？此始一分配問題之研究。而技術問題，亦受其意思之支配者也。故本書先述公債與各方面之關係，與租稅之比較，然後進而討論技術問題。

公債技術問題之研究，須折衷於兩種相反之利益：（1）國庫之利益，（2）應募人之利益，二者不可偏倚，必於不損國庫利益之條件下，保持應募者之權利，且設種種便利方法，使投資者踴躍，於是技術問題尙已。嚴格言之，所謂國庫利益，並非真正扼要之言，此種相反利益之爭執，並非起於國家與債權者之間，乃起於納稅人與公債持票人之間，公債之真正債務人，爲一般稅民，所謂國庫也，政府也，不過一蘊藏真義之借用名詞耳。蓋國庫之重要收入爲租稅，各種公債問題之決定，其對面感受影響者，卽爲納稅人民。故討論公債技術問題，不僅在注意債務之維持便利，且應顧念一般納稅人民之困難也。

## 第一節 公債之金錢的條件

從事實上之經驗言國家如不許資本公司以相當利益，絕不能得一鉅額之收入。在政府方面，有兩點為習慣的與道義的須保證於資本公司者，即（1）資本之安全，（2）合理之利息。

### 第一款 資本之安全

#### （一）規定現金償還

政府在募集公債時，應明白規定以現金作償債之用，至少亦應以能兌現之通貨紙幣作支付，然後能表示政府不致以低價貨幣作償付，而成精神上之破產。蓋規定現金作償付，乃使公債易於募集之惟一條件。此理在財政紊亂，貨幣跌價之國家，尤為特別的真確。故有規定現金，或他國之穩定貨幣，如金元、英鎊之類，作支付債務之標準者。或謂規定現金，或採取他國貨幣作償付，不啻對一部份之國幣前途，無自信之心，適足以自損威信而已。是說也誠有理由，然事實上自己之紙幣，既未趨穩定，則投資者懷疑於將來之危險，勢必求多額之折扣，與高率之利息，以爲一旦有意外之補償。國家此時，非負高利與折扣之損失，即不能覓得應募者，是顧慮名而受實害矣。

事實上國家募債，規定以現金作支付者，首爲美國、英、法、義、德、比，皆未之許也。惟在近來，感於募債之困難，皆先後開禁，法於一九二五年，比於一九二六年，皆先後保證公債以現金作償付。至於中歐、國家及中美、南美，無不有以現金償付之規定。此就道德言，亦應如此。今世國家，募集外債，莫不以現金，或當地之合法貨幣，作償還之用。若對本

國內債遂漫無規定，不啻表明國家對本國債權人，不負任何責任，而對國外債權者，即尊重其權利，此非懼外國政府之干涉，即恐普遍的失信，而成公開的破產，不平等甚！中國債務內債一再失信，而外債不敢不還，即屬此類也。

### (二) 指定擔保基金

國家舉債之擔保品，就理論言，本係國民之全部財產，本無指定擔保品或保債基金之必要，惟在財政不良，信用未著之國家，投資者不免疑慮，故有指定特種收入，充償債基金，即所以保障投資者本金之安全。中國所有內外債，殆無一不指定保債基金，法國財政學者米亞波(Mirabeau)，且主張指定償債之租稅，不必年年經國會之議定，其用意亦在策債金之安全，而固國家之信用也。

### (三) 確定合理利率

除本金之保障而外，其次即為確定利率問題，國家舉債，其利率務使其與市場利息相接近，不可過高，不可過低，惟依照市場長期借款利率，再計算國家信用程度，借款數目，償還日期，市場流動資金之緩急等，定一合理之利率，若過高或過低，於國家人民，皆有妨害。

甲、低利之害 利率過低不能引誘投資者之踴躍，乃當然之理。國家發行低利公債，其道有二：第一、藉愛國公債之名，激發人民之愛國心，藉免負擔利息，或僅給以低微之利息，然此必非常之時，方可一用，故所謂愛國公債者，在今日已完全失敗，且公債用途，既為公共支出，即應求其分配之平均。若愛國公債，則僅增加熱心愛國之良民負擔，而轉有利於自私自利之人，此種手段，如時常使用，必使愛國者轉而心灰，公債遂不免失敗矣。第二、藉

折扣獎金免稅等手段，以推行低利公債。此種錯誤，在混視名義的利率（*faux nominal*）與真正利率（*taux réel*），在名義上其利息雖低，而實際所得折扣，與免稅之利益，或且遠在普通利息之上。且投資者對此類暗與之利息，其計算不易精確，往往估計甚低，政府所與之利益愈厚，人民之疑慮愈多。而折扣發行，以獎金鼓勵，必使政府將來之償還數，大超過目前之收入數，此即利於現代之少數投資者，而犧牲將來一般納稅人之利益，分配不平，寧有甚於此乎？

乙、高利之害 低利固自弊大，而高利之害，亦不為少。夫政府欲出高利之理由，不外乎使募債早日成功，為一黨一派之威信計耳。不知高利借債，首在增加國庫之負擔，而陷國家財政於困難，使一旦市場利率，與公債利率，相差過於懸殊時，不得已引起政府之改變公債利率，而促成公債之破產，此與國家信用，大有關係也。其次高利募債之結果，勢必引起投資者之踴躍輸將。此種借貸資金之來源，如出自外國，則國家不免年付鉅額息金於外人。使此資金，出自本國，必使國內經濟之必需資金，起絕大變化，而影響於工商實業，直接促物價之上漲，此不獨增加將來納稅人之負擔，且提高一般之生活程度矣。最後政府募債容易，則不免浪費，亦非財政本身之福。

◎總之利率之確定，應使其與市場利率接近。此外付息之日期與地點，宜與明白確定，付息期以半年支付為良好，蓋每季支付，始加國庫計算之困難，而每年支付，又有虧債權者。付息地點，宜便遍於各地，使於持票人之隨時兌取，如各地之郵政局，最為適宜。

舉募公債，能實行普通之利率者甚少，有之當推美國為第一，美之國債，常少獎金與中彩金等等，長期債於免

稅事項亦與避免。法國則循其習慣上之最壞制度，表面利率頗低，而附以種種利益條件，惟在此對外信用變動頻繁，各國投資力緊縮之際，國家探此辦法，亦屬可恕也。

## 第二節 公債之誘募方法

### 第一款 財政方面之直接方法

政府除保障投資人資本之安全，與給與合理之利率外，其餘一切條件，均應屏除。惟有時為便於募集，獎勵投資起見，不免用種種財政上之誘募方法：

#### (一) 獎金

國家為便於募集，而行獎金制，其形式有二：(1) 真正之獎金，按照應募之多寡，而與獎勵。(2) 折扣發行，即預先規定，凡購債多者，與以折扣，購買愈多者，折扣愈大，實則皆變相之提高利息也。此種辦法徒增加未來納稅者之負擔，並易使政府採用減利，轉換 (conversion) 等破產的手段。

獎金制度，用於短期公債——十年以內者——藉以獎勵儲蓄，其辦法尚偶爾可用。實際上各國不採獎金制者甚少，有之惟美國而已。然一八二一年與一九一一年之公債，猶有折扣發行之事也。英國自十九世紀末葉以來，即一度不用獎金制，然亦未聲明放棄。故最近又屢經採用矣（一九一九年與一九二一年之公債）。法國之習慣的獎金政策，為行折扣發行之制。中國之公債，在發行時，亦無一不有折扣。此外意大利與德帝國在戰前及戰時，所發

之公債，均與額面無大差。

### (二) 中彩

中彩之償付，為額甚鉅，惟此非普遍的給與持票人，而專給中籤者。此制在利用人貪得之心，便於募集，中彩金之來源，由於不付利息，或減低利息而來之款，故又稱為彩票債券 (Temprants lotrie)。此雖為獎勵投資，然有賭博之嫌，且使小額儲蓄者，為貪得之故，投資公債，而忘其正當之用途。故實際上各國有嚴行禁止者，如美國及一八二四年以後之英國是。德、奧、比、法、義等，在戰後偶爾採用。

### (三) 免稅

免稅者國家對人民因公債而生之收入，與以免稅，藉資獎勵，其範圍可廣可狹，或全免證券稅，或免總所得稅之一部。此問題在財政學上，曾引起激烈之辯論。主張免稅者，謂人民公債之收入，係國家所付與，若對此類收入，仍行徵稅，是與之而復取之也。狐狸狡猾，何以自解？而主張課稅者，又謂公債收入，雖係國家所付與，然經營之機關不同，（如付與本利者，為經營公債機關，而徵課收入稅者，又為稅務機關，無連帶關係也。）課稅又有何害？若謂國家付與，使不應課稅，則官吏之俸給，退老之年金，何一非國家所付與，皆可免於課稅乎？此種爭辯，雖略具理由，而究屬皮毛之談。公債免稅，引起法律與社會兩種嚴重問題：

第(一) 從法律的立場言，此種免稅的允許，是否有法律上的價值？即現政府在法律上，是否能侵佔將來政府之利權？又是否能禁止將來政府不另課某種稅，或不加某種稅人，皆知其不能也。蓋各時代政府，各有其權力，本



其意識，依當時社會、法律、經濟情形，自由組織一時代之租稅制度，不受前政府之拘束也。準此而論，則公債免稅，有不宜之點：第二（一）政府爲便於募債，或推行輕利債之故，而允許公債免稅，是顧目前之收入，而侵及將來政府之利益也。第二（二）此種無法律根據之侵犯，在後政府可以推翻，或改變方式課稅——如不課公債利息稅，而課總所得稅——是國家負破產之名，而投資者依然吃虧矣。

第二（二）從社會方面言，則公債免稅規定，有傷各個人負擔公平之原則，不過創一特殊權利而已。在行總所得稅之國家，其稅率必爲累進，於此而局部免稅，必擾亂其一般稅法之組織，而膜視租稅公平之原則。蓋小額債權人之免稅少，而大額債權人之免稅鉅也。且此種特殊權利，政府又不能保證於將來。假令其免稅特權，不僅指現在，且及於將來，則其利率必低，所謂免稅者，不過對投資人利益損失之抵償而已。每見免稅特權，僅指現在，則將來之利息必增，即此可想見一般矣。

其此兩種理由，政府不應爲免稅之規定，而應視公債如普通有價證券，一律課稅，辦法既較單簡，而利率亦較公平。即對已經允許免稅之公債，國家亦有權恢復課稅，然須承認自食前言而已。且須對廢止免稅後，於國民經濟及國家收入，所生之影響，作一比較，以定棄取。

公債免稅辦法，用於外債，較有理由：第一（一）從國外資本言，既有本國政府爲之後盾，不致被債務國政府，藉口廢除，或另設別稅，而行作弊之破產也。第二（二）從債務國言，則此種債權者，住居外國，無受債務國課稅可能，此類規定，實惠而不費也。

實際上多數國家均有公債免稅之規定，特其範圍大小不一，比法、義等國皆是。英國自一八〇三年即聲明廢止免稅待遇。然於大戰時，因募債困難，又復行之。及戰平後，依其政治習慣，重行禁止。美國於一九一七年起，所募之戰債，均允許受免稅待遇，然政府深知此法之弊，故於一九二一年提議修正憲法，加入「一切普通借債，均不許免稅」之規定。德國亦曾聲明不用免稅辦法，然於一九二九年之內債，又復行之。蓋政府自量公家信用，不能以當法維持之，而認免稅為例外辦法也。

## 第二款 司法方面之附帶利益

國家對公債債權人，既許以種種金錢上之利益，同時復授以各種司法上之間接利益，此皆誘致投資，與維持公債市價之要件也。

### (一) 債票可以納稅

政府為維持公債市價，有時許人民以公債納稅，蓋此種舉動，足以證明國庫隨時均承認公債，並接受其券面價格，於是持票人之心安，而價格不致跌落矣。然從國庫方面言，則至為不利，蓋公債可以完稅，則國家於收稅時，其債票必收許多，不啻公債於未到還本之期，而先行還本，一面使國家收入減少，不足以應經常支出，一面公債收回額（即還本額）之多寡，無從估計，陷國庫計算於困難，故此制非在經濟有絕大恐慌，或公家信用過於薄弱時，偶一用之，且必嚴加限制，如限制祇用於特定租稅，限其配搭成數（即現金若干成，公債若干成），或限於公債持票人，佔有債票經過一定期間，方得完稅。如在交易所中購買，專作納稅之用，則不應允許。

實際上除二三例外，多數國家，當恐慌時期，均探允許納稅之法，在戰時與戰後之英、法、意、美等，皆如此也。

(二) 公債可作基金，保證金

世界各國之財政立法，關於監督一定之金融機關，如儲金局，保險公司，關於其基金，預備金，或對公家所繳之保證金，均明白規定其一部以公債或其他有價證券充當。此種辦法，極為合理，蓋可使公債之價格穩定，持票人有售賣之機會，與得合理的價格之可能也。顧此事雖於國庫及持票人，兩有裨益，然於商業金融機關，未始無害，即一旦國家破產——不履行公債條件——或公債為有力者所操縱而跌落時，則各商業公司之基金，融化大半，勢不免有損信用，影響營業。此弊之補救辦法，在財政當局之小心自持，勿自損公家信用，并取締劇烈之公債投機買賣。——在公家信用良好之國家，其公債之價格，比較確定，無劇烈投機買賣。——此外於公債充作基金等之成數，(即與現金之比額)亦不可過高。

事實上各國均採此制，在戰時與戰後，如德、英、法、義等，皆因公債紊亂，而影響於一般以公債充作基金之商業。

(三) 公債有不能扣留抵償之特質 (in alienatione)

最後公債在法律上尚有一權利，即公債在法律上有不能扣留抵償之特質。換言之，即公債持有者之債權人，不能對其債務人所有之公債，行使扣押抵償之權。此類辦法，固足以獎勵應募者之踴躍，然終背法律上平等之精神，公債持有者，不能藉此特權，冒犯他人之債權。假如有以全部財產，投於公債，即絕對不能證明其有此種不被扣押抵償之特權。蓋以全部財產，保證債務，乃主要之原則也。

事實上探行此法者，多半在公家信用不足，或屢經破產之後，不得已而用之。如法國於共和六年，三分二以上之公債破產後，乃行此法。義大利亦探行。此外如英、德、美、瑞士等皆不用。

### 第三節 公債發行之方法

依前節所述，國家於獎勵購債，引誘投資之手段，可謂週到。然發行公債之方法，如不講求妥善，則一切效用，均不能期其實現，而國庫與人民，必有一方受其損失。關於國家募集公債之方法有二種：（一）直接向公衆募集，（二）由銀行家包售。茲分述之：

#### 第一款 公募法 (souscription publique)

公募法亦名直接募集法，即政府於確定公債之各種條件後，直接地以一定價格，分賣債票於一般購買人之謂也。售賣地點，往往以國家銀行，及公共機關充之——如郵政局，電報局，儲蓄銀行等。公募法之要件：（1）購債手續，須有簡切明瞭之規定，例如公募日期，交款手續，承認接收之貨幣（在幣制紊亂，或有兩種以上之法貨存在時，此種規定，尤為必須。）交款機關，還債日期，公債附帶利益等，均應有詳細之規定。（2）公債利息，須有合理之規定。公債公募，如所訂之利息過高，則國家受損失；過低又不能引起投資者之踴躍。必利率適中，然後能期公債之推行。此外於公債額面數目，亦應大小兼顧，使小額投資者，不致因額面過大，無從購買也。

在國民經濟繁榮，流動資本充足之國家中，公開募集，為方法中之最簡單，最實際，而最有利益者。國家可不耗

多類經費，不受銀行家苛刻條件而且夕募得大宗款項。且公開募集，可確知社會各階級，能購公債之最大數目。與銀行家爲做投機買賣而承售，轉而出售於交易所者不同。惟在公開競賣之時，須預防銀行家與一般資本家之壟斷。以壟斷結果，此種作用，殊難實現也。法國一八七二年及一九一四年之公債，即蹈此弊。銀行家壟斷購買，再轉售於交易所，政府遂無從禁止。

防止壟斷購買之方法，厥在保護小額投資者。事先認定購買小額公債者，有不能削減之權利 (irreductible)。即在投資公債者，超過公債原定額時，政府應削減大額投資之認購額，而保護小額投資者之利益也。

公開募集之方式有二：(一) 爲定期募集法，由政府確定公募之地點與日期及其他各種條件，如期公募過期即停止，此制之長處，在時期固定。數日之間，能得預期款項，在政府有急需時，以此法爲最善。但必須金融活動，流動資金充足時，始易奏效。(二) 爲續續售賣法，即由國庫與政府指定之機關，續續售賣公債，此制之長處，在公債之售賣價格，能隨金融市場之緩急，隨時修改，此在政府，以公債收入，繼續支付某種特用者，較爲適宜。然欲驟得鉅款者，此法斷難生效。

## 第二款 銀行競買 (concours des banquiers)

銀行競買之發行法，又名間接發行法，以募債之法，係由銀行家作中人，先將公債收買，然後再轉賣與人民。在公家信用薄弱者，或金融緊急時，政府皆不惜與銀行締結借債或承銷公債之條件，以謀即刻取得鉅額款項。歐戰以來，各國採用銀行競買法者，極其普遍其方式有左之數種：

(1) 政府直接向銀行借款，銀行於國庫存款名下，列入存款虛賬，政府即據此簽發支票，使債權者持向銀行領款，銀行即增發紙幣——銀行券——以週轉一時。

(2) 政府發行短期國庫券，向銀行抵借，銀行以國庫券為保證金，增發銀行券。

(3) 政府發行三月左右之國庫券，直接付與債權者，或發行於民間，而許其有貼現之特質 (convertible)。即持票人需現金時，得向中央銀行或其他銀行請求貼現。銀行收受國庫券，而與以銀行券，即以紙幣換公債而已。此三種辦法，在財政良好之國家，一時或預算上的不足——即假的不足——與銀行家權通有無，於理固無不可。尤以第三種辦法，一面能彌補國家之暫時緊急，一面復能調合金融活動市場。然必須國家一會計年度內之收支絕對符合為條件，否則短期借款，到期不能償還，勢必另舉新債以應之，結果國家之短期債額，無量增加，而銀行券之發行，亦突飛猛進，終至停止兌現，幣價跌落，物價暴漲，國際匯兌，受其影響，國內經濟，因之混亂，政府與人民，交受其困。徵之各國事實，固歷歷不爽也。法國在歐戰時，其戰費支出，大都仰賴公債，而內債尤多，戰前內債，僅三百四十萬萬，一九一八年戰事結束，即增至一千五百四十萬萬。至一九二五年，內債達二八六，三八〇百萬之最高額。而其中短期內債，亦達九四，〇〇〇百萬佛郎，即國防庫券，於戰停時亦達二百二十萬萬。紙幣最高額達五百八十萬萬，以此狀況，遂終不免於一九二六年之大恐慌。其餘如英，如德，如義，莫不有同樣之經驗。中國自民七八年以來，即向銀行作短期借款，而以給與發行權或有利抵押品為條件，結果形成金融大紊亂，十六年以來，政府利用銀行發行短期內債之政策，蓋至今未變也。

(4) 政府發行公債，因種種關係，不能直接公募，轉而求銀行作仲介人，是為真正之銀行承銷法，銀行承銷公債，其方式又有二種：

甲、銀行直接承銷公債再轉售於大眾，政府所得之利益，係短期內能從銀行得到整款，手續簡單而確實。有時縱銀行不能收買公債全數，亦須保證一最低認銷數——例如國家發行公債數為一千萬，銀行接受最低認銷數為五百萬，無論如何，銀行必交五百萬元與政府——政府於款之取得，較有把握也。至於銀行之利益，為買賣公債價格之差別，例如政府賣與銀行之公債，其價格為每百元九十元，銀行轉賣於人民之價格，為每百元九十二元，此二元之差別數即歸銀行得之。

乙、政府發行公債，委託銀行代為經理，銀行不作買賣公債之主體人，而祇居代辦之地位，政府所得之利益，有時或係銀行所先付之墊款。而銀行所得之利益，則為一定之手續費。手續費之多寡，視職務之繁簡與公家信用之厚薄而定。

銀行承銷公債，為避免當事人與銀行結託舞弊，改為投標辦理，國庫定期約集各銀行，舉行投標，使大眾各舉所欲條件，而擇其優者從之，不管銀行家競爭購買，故稱為銀行競買法。近則因銀行界之連絡，投標之法，頗難收效矣。

#### 第四節 公債之形式

四：國家發行公債，無論公開募集，或由銀行包售，均須印發債票，并備各種形式，以滿足投資者之志願。其種類有

#### 第一款 記名式公債

記名式公債，於債票上書明所有者之姓名。其利息直接由國庫寄與記名人。或以支票寄之。或由債權人（即記名公債票之所有人）呈驗債票，而後交付。如債票有移轉、抵押、出售等情事，須讓受兩方到國庫改行登記。經查明後，作轉移登錄，然後發生效力。此種債票，因其移轉不易，故通常小額債票，採此制者絕少。然其形式確定，不易有遺失盜竊、危及債權之處。如購票人欲以公債作長久安全之投資（如為孤兒保存款項，以及慈善團體之基金等），則購買票面額較大之記名公債，甚為相宜也。

#### 第二款 不記名式公債

不記名公債，於票面上不書明所有人之姓名，而以持票人為所有人。普通公債之發行，大都採不記名形式，因其轉讓容易，於交易市場上，有一定之價格，隨時可以出售。領取利息，不經何種手續，亦無須登記，於購買人甚為便利。債票之一端，或於背面，附以息票，標明取息日期。到期時，則持票人裁剪此息票，領取利息而已。

近代總所得稅及遺產稅制，日漸發達，不記名式債票，於財政上遂發生一大缺點，即納稅人究有若干公債息金之收入，幾何？或繼承人究繼承公債多少，均無從知之。而祇靠納稅人之申告（*Self-assessment*），遂不免有脫稅之虞。稅率愈高，而弊端愈甚。各國皆努力於此弊之補救，而迄無解決之方。義大利曾試行廢止不記名式之債票而無效。



法國亦試行監督不記名債票，其法用記名息票賬 (bordereau nominal de coupon) 或記名息票手摺 (carte nominative de coupon)，凡有公債者，其債票雖不記名而息票則採用登錄形式，從事息票記賬，或立一息票手摺，以便考察公債之所有入，辦便課稅。此種辦法，仍使公債之移轉困難，與記名式相彷彿，故行之仍無大效。此外有人主張採用商業形式之債票 (titre negociable)，而以裏書之形式移轉者 (endorsement)，亦未成功。蓋此類弊病，惟有在審查課稅時，與以注意及改良而已。

### 第三款 混合式公債

混合式公債，為折衷前述二式之長。即一面為謀本金之安全，與以記名式，國庫聲明其保障之安全，并保證其有遺失竊盜時之申請補發，俾持票人之心，獲一安全之信心，同時又慮息票取息，或以記名而授受不便，於是規定息票不記名。其本金探記名，而息票探不記名，實一混合形式也。

### 第四款 登錄式公債

登錄式公債，於發行時不正式印發公債，僅政府自置一公債簿 (grand livre)，應募者至，則書其姓名，債額於公債簿中，而另給以一收據形式之紙條，載明債額，與一切條件，簡單明瞭，持票人可免水火竊盜遺失等危險，而政府亦省印券之費用與煩瑣。國庫不置一存款銀行也。

公債登記簿，應多備副本，以防正本之燬損。登錄之方法，普通以應募人姓名字母之先後，依序記之，并附以號數。他方面對發給收據之登記有存根 (registre à souche)，凡發給人之姓名，分發地，及號數，皆詳細記載，以便核對。

登錄公債，不僅限於不印發債券之公債，即記名公債，混合公債，皆可採用之。惟短期之流動公債，則無需登錄手續。惟關於記名債，混合債之登錄，有用卡片方法者，其編列仍以字母之先後定之。關於各債之轉移，消滅，變更，或由記名式改為混合式，均須登錄，由國家派專門人員司之。

英國爲第一行公債登記簿之國家 *Great Ledger of England Bank*。惟有特別點，即永久公債之記名年金，每年支付，不與登記。法國之公債登記簿，起於一七九三年，基於一政治原因，即人民願劃一帝政時代極不一致之公債，而整理其制度，使其共和國政府簽字，以保證其債權。德國始於一八九一年。其餘各國，皆繼續仿效行之。

## 第五節 公債之擔保

國家募集公債，從應募集者方面言，原係一種投資，必如期還本付息，而後公家信用，可以樹立，故公家還本付息，履行一切債務條件，實爲必要。在私人與私人間之借貸，爲保障債務之履行，常有提出相當之擔保者。國家募集，是否應提出擔保，以保證信用，實堪討論。從理論方面言，國家之信用與權力，皆超越一般私人團體之上，本無提舉擔保之必要。且國家本身，原不以增殖貨財爲目的，每歲之所入，僅以足敷用度爲已足，亦無提舉擔保之款項，償債之款，仍賴於租稅，故國家公債之擔保，即在其財政之良好的運用，與乎國民之納稅能力而已，焉用此形式上之擔保品乎？然從事實上言，殊不盡然。第（一）國家之權力與信用，能及於本國國民與見信於本國國民者，初不能一律見信於外人，在募集外債時，提舉擔保實爲必要。第（二）即對國內言，雖在理論上無擔保品之必要，然有時因

公家信用薄弱，或市場資金過少，非提舉擔保品，不足以保證信用，招徠投資者，亦事實上所常有也。

公債之擔保，可分爲人的擔保與物的擔保二種。分述之：

### 第一款 人的擔保

人的擔保者，謂債務之償還，以人作擔保也。在私人信用間，多有覓第三人作擔保者，即信用之發生，亦先有對人信用（人的擔保），而後有對物信用（物的擔保）也。惟國家發行公債，適用人的擔保者，爲例甚少，蓋國家係一人格，而欲覓取保人，則非有第三國作擔保不可。然一國家而保證他國還本付息之義務，其勢至難。良以今日租稅之徵課，其權須由代表人民之國會，爲之決定，一國政府斷不能因與他國政府友善，而違信其人民之永久擁護政府，樂於加稅，以履行債務也。即在極端稀少之下，偶有人的擔保成立，必其政府對於還債有極大之確實性，何以政府中人，而有此確實性，不過以其財政良好，收入可靠而已，此亦間接之物的擔保也。

事實上人的擔保甚少，大都強國對弱國，或母國對殖民地行之。如一八三三年與一八九八年之希臘。一八四八年之底利斯（Timiso）。一八八五年之埃及，及一九二三年之奧大利等是。（註一）

### 第二款 物的擔保

物的擔保，即以若干國家收入，作爲公債還本付息之擔保。普通就稅收中選擇之。以收入多而易於監督者，爲最適當，如關稅，鹽稅，菸酒稅等是。國家以稅收擔保公債，爲最後不得已之辦法，蓋租稅一旦作擔保，則財政不易整頓，收支難期符合。如對外債言，尤易招致外人監督財政之機。近時有若干小國，即以負債過多，不易整理，終至國際

監督財政。此在財政絕對無辦法之國家，正可藉此使財政運用，日趨鞏固，然於一國之主權與威信上，不無妨害耳。

近代有第一信用之國家，其募集公債，均不許提舉擔保，如英、美、瑞士，以及歐戰以前之法、比、義、德皆如此。惟信用較差者，募集外債，必以稅收爲擔保，如塞爾維亞、希臘、埃及、土耳其等是。歐戰以後，物的擔保制度，大爲發達，一方面戰敗國圖謀自救，必需外國資本，勢不免舉稅收作擔保，而受國際之監督。甚至債權國監督其一般財政。如一九二三年之奧大利，同年之匈牙利，與一九二四年之德意志，皆屬此類。他方面之戰勝國，如法、比等，亦需大量之復興經費，爲求邀信於國民，而達於募款容易，亦採用物的擔保。惟債權者，處置抵當品之權利，其程度較爲薄弱而已。法國一九二六年六月十號之法律，且使公債物的擔保，有憲法的保障焉。（註二）比利時亦採實物擔保制，惟債權者無處置抵當品之權利的規定而已。

## 第六節 公債之償還

債務償還，爲法律上不二之原則。私人不能償還其債務時，國家法庭，因債權者之請求，尙須強制債務者賠償。國家之公債，既同屬借貸關係，則其償還，本屬當然之事，而無庸討論。願國家與私人不同，因之公債亦遂與私債有別，而發生公債應否償還之討論。例如永遠公債，國家即無限期償還之義務。即定期償還之債，國家亦可以片面之意思而變更之。故公債在理論，是否必須償還，亦有種種之學說也。

### 第一款 公債應否償還的討論

(一) 視公債之償還爲不必要，或值得討論的，其理由有下之數種：

(1) 國家不似私人或私經濟團體，自有私財，且以增殖此類私產爲目的。國家之行爲則反是，平時以收支適合爲原則，絕無餘產可言。故其公債之償還金，仍以租稅形式，而取之於民。此不啻右手以租稅名義，向民間徵課，左手作公債償付，付之國民，其結局不過貨幣的轉移而已。除耗費增課租稅之徵收費，與償付公債之費用外，無分毫利益可言。

(2) 公債不償還，則租稅不增加，國民經濟，因之繁榮，財政亦日有秩序。此時對於國富，對於國民經濟，公債負擔之比例，當然減少。其此理由，公債更無急於償還之必要。

(3) 其次從社會政策上言，公債之應募者，多屬富有階級。此輩出餘資以購債，卽償還無期，亦無大礙。至於租稅之徵課，則以轉嫁之故，常使大部份之無產者負擔。若增租稅還公債，是使富者愈富，貧者愈貧，使國內財富之分配，愈爲不平。故爲社會政策上着想，公債亦無急於償還之必要也。

(4) 再次從財政的立場言，貨幣價值，日有下落之傾向。公債償付之延期愈久，則國家所得之無形利益愈大。以一面國家因國富之進展，收入漸增。公債則以定額之故，其數無變，而國家在比例上，已覺公債減少。他方面則以幣值下落之故，債之實額，無形減輕。其此理由，公債愈無急於償還之必要也。(現在國家有負擔過多，故意以膨脹通貨手段，使幣價下落，以圖減輕實際債額者，卽此理也。)

雖然上述理由，多屬於純理論方面，在事實上國家如借債不還，必遭種種之困難，而愈陷財政於紊亂。因此主

張還債者，在大體上已歸一致，所持理由，有左之數種：

(二) 主張還債者之理由：

(1) 公債之積累，有害於國家之信用，使將來募債，陷於不利的危險。故應努力於公債之償還，使國家之信用增高，然後在募債時，方能佔有利的地位。

(2) 公債延期償還，固可利用國富增加或幣價下落之機會，無形減少債額。然此種事實之發生，未必即無其他之阻礙。且此種效用，必經過長久時期，乃能顯著。然在此期中，國家已受信用破產之影響，得不償失，莫此為甚。

(3) 國家負債，如屬外債，或係提供擔保品時，則債額一日不還，擔保品即一日不能自由處置。有時且引起債權國之干涉，使一國之政治，受其影響。

(4) 國家從道義上來說，負債還錢，乃當然之事。且有債不還，積累日多，愈使將來之財政困難，加重政府預算上的負擔。且以失卻人民信任之故，即加稅亦不易矣。

此外尚有認公債的償還，是被政府取去了的生產資本的再生產與增加。故從國民經濟上論，亦希望政府償之實行。總之歸結反正兩面之理由而論，則國家之負債，苟非萬不得已之場合，仍以照約償還為是也。

## 第二款 公債償還之方法

(一) 強制償還法與自由償還法

公債之償還，既屬當然之事，即隨之發生下面的諸問題：首先作為先決問題者，即公債之償還，究應採自由償

還法，抑採強制償還法？減債基金制度之良否，以及償還手續等問題。茲先論自由償還法與強制償還法。

(1) 強制償還法 卽公債之償還時期，償還額，場所，方法，以及其他種種的公債條件，皆依照法規或契約之規定而執行。國家不能自由加以變更。

(2) 自由償還法 卽公債之償還條件，不依據固定之法規或契約，而由國家任意的償還，自由的定其額數，而不受分毫之拘束。

### (二) 二者之優劣

強制償還法之優點，可以見著的，有下之數點：

(1) 定期的償還公債，能維持公家之信用。

(2) 有此強制的償還規定，可以決定公債之有利的條件，且可使應募者踴躍。

(3) 政府以此強制償還之規定自律，可免公債額之積累，而陷財政於困難。

反之強制償還法，亦有下述之種種劣點：

(1) 公債之主體，在國債爲國家。國家在必要上，能以權力任意改廢公債。因此公債的強制償還法，其實與自由償還法無差別。實際上屬此事例者不少。

(2) 依於強制償還之規定，政府拘於固定期間，在財政拮据時，有另募高利公債，藉作償還之危險。

(3) 在國民經濟上，有時公債之償還，與當時之金融不相宜。例如在金融緊急的時候，而政府無償還之自

由。反之在金融緩慢的時候，又須強制的償還。此種不合時勢要求之償債政策，實不免膠柱之嫌。

其次自由償還法，有如次之長處：

(1) 政府有行動之自由，可以依財政上之寬緊，以定償債時期。

(2) 政府償還日期，既無事前的規定，則可選擇於國民經濟最有利益之時行之。

然在他方面，自由償還法，比較強制償還法，亦有如左之短處：

(1) 公債之償還，如政府有絕對自由之場合，則償還很容易遷延，從而公債之積累，更形成財政上之不利。公債之償還，亦因財政愈窘，而愈感困難。

(2) 國家對於公債之償還，雖最終有強制改廢之權。然強制償還之公債，究與當局者以若干限制，使其謹慎從事。收牽制財政之效果。

總之強制償還法與自由償還法之優劣，未可一概而論。大凡國會與人民之監督嚴格，當局者富於堅實性，而財政之運用，亦至有秩序。在此種情形下，可利用自由償還法之長處。反之如國會與人民之監督不嚴，而政府又缺乏會計的嚴格性，則可利用強制償還法，以資束縛。故實際一國之公債，增至可畏之程度時，均應用法律規定還本事務，強迫其償還，政府與國會自身均負有每年在預算中規定出償債數目之義務。每年歸還之數目，可依照公債之目的而異。如為生產事業之公產，則每年償還之數可較少。反之如為不生產事業之公債，則每年償還之數應較多。



## (三) 其他之償債方法

此外各國所採用之償債方法，介於強制與自由之間者，尚有左之數種：

(一) 定額償還法 此乃對於一定之公債，每年或在一定的期間內，償還一定額之方法也。例如一次償付有期國債，或定額償付有期國債，皆屬此類。依此法則，當財政困難之時，亦不可不償還預定之額，殆即強制的償還法之一種也。

(二) 比例償還法 此法乃每年償還本銀若干份。復分單純法與重複法二種。單純法者，僅每年償還本銀若干分之謂。例如每年償還本銀十分之一，則對於百萬元之公債，每年償還十萬元是也。重複法者，不僅每年償還若干分。於第二年且以第一年已償還部份之利息，亦充償還之用。於第三年亦以第一年第二年已償還部份之利息，充償還之用，依次逐年遞增其償還額之法也。此種辦法，仍不失強制償還之精神，而方法已見改良，不致使財政感受影響。

(三) 指定財源償還法 此先以一定財源，充公債本利償還之用者。在從前國家信用不厚時，此法為各國所採用，蓋猶個人對於債務之提供擔保品也。此法因在財政上束縛運用之自由，實為幼稚之償還法。然對於特別公債，則最為適當。例如政府，因生產事業而募集公債時，即以其事業所得之收入，充償還本利之用，比他種方法，較為妥當，故未可絕對的否認之也。

(四) 年金償還法 此法係以確定公債，變為年金公債，然後按年償還之。其優點在延期償還，而不負延期

償還之利息，然其額若多，亦與定期還本法相同，足使財政上無伸縮之餘地。

(五) 減債基金償還法 此制各國行者甚多，而利弊亦互見，另節述之。

### 第三款 減債基金制度 (sinking fund, tilgrungs-fonds, amortissement)

減債基金制度，為英人蒲來士 (R. Price) 所發明。即公債償還所需用之款，由國庫收入中，劃撥一部，作為償債基金。基金所生的利息按照計畫，用以收買公債票。所收買之公債票，亦歸入基金內，由此已收買公債票所得之利息，再用以收買其他公債票。依此法則做去，可於若干年內，將公債盡數收買，故又稱為償債基金法。蒲氏原為一牧師，於一七七二年發表國債一文，其辯論點，以複利生產性為根據。氏主張規定一固定數目，雖小無礙，作為購回公債之用，該項購回之公債，政府仍繼續付利，再以此利息購買公債。如此則償還債券之財源，計有兩項：一即政府每年繼續撥付之數目。一即繼續增加之利息基金，結果可以取消債務。此種辦法，在英國行之，仍未見大效。蓋因此法之錯點，在將計數上之還本——假定之還本——與實際上之還本，混為一譚故也。蓋償債基金局，雖將公債收買，而國家對於此種已收買之公債，仍須每年照常付利。故對於負擔租稅之人，其負擔仍未減輕。如遇財政困難時期，不免於加稅，另募新債，或停付償債基金之款，故此法不能謂其完善也。李嘉圖 (Ricardo) 曾作 *Essays on the Funding System* 一文，批評減債基金制度之缺點，末謂還債之惟一有效方法，在於歲入除歲出外之剩餘，主以臨時財產作整理公債之需。(註三)此外 Alderden 的教授漢米頓 (Prof. Robert Hamilton) 亦曾與以批評。據其估計，謂政府於一七八五年至一八二九年間，仍舊舉債，且以五分利息，借款三三〇，〇〇〇，〇〇〇鎊，來清

債四分半利息之同量債務，即此可見其制度之不良矣。

雖然減債基金制度，雖有如上所述之缺點，而同時亦有其不可磨滅之優點在。第（一）政府既籌撥基金，購買債券，則公債之信用鞏固，而債券價格，不致為鉅額之下落。第（二）減債基金雖不能實際減輕納稅人之負擔，然以籌撥債金，能為源源不斷之償付，不致使公債之積累日甚。直接使財政之運用有秩序，即間接減輕人民之負擔。

以此原因，故各國採用此制度者不少，茲就英、美、法、日等國，分別略述之：

（一）英國之減債基金制度

英國之減債基金制度，最初為一七一六年瓦爾布爾（Walpole）所制定。同年即以六分利公債，轉換作五分利公債，而以將來所剩餘之利息，作為減債基金，逐年轉入基金內，以之收買公債，依次銷却其債額。此種方法，比較公債借換方法，巧妙而收益更多。惟此項減債基金，須國家逐年另籌一筆經費，有此固定經費，有時且不免於挪用。英國行此制十數年後，在一七三五年，減債基金，遂被挪用於其他方面，而終成有名無實之制度。

其後於一七八六年，彼得（Pitt）依據一七七二年蒲萊士（Re. Price）之提案，實行減債基金制。適用複利法，從一般會計裏，每年逐次轉入百萬鎊於公債基金內，用以收買公債，收買公債額所得之利息，轉入翌年購債基金。因此每年之積累，可將債額償清。此法行至拿破崙戰爭時，終以國庫困窘，而停止減債基金之籌撥。且依議會之調查，從一七八五年到一八二九年之間，為償還四分半公債，而起五分利公債，致國庫損失，達二億三千萬鎊。於是蒲

萊士減債基金方案，遂爲 Hamilton, Greenville 等所抨擊，終於一八二九年廢止。

至於現在英國所行之新減債基金制度，係一八七五年所制定，由每年國庫剩餘金，逐次轉作基金，收買公債，而不必另謀收入。故其性質，與蒲萊士之減債制度，全然不同。最近對於美國四十一億鎊之外債，逐次轉入千分之五的減債基金，即係準備六十年內償還之豫定。

## (二) 法國之減債基金制度

蒲萊士減債基金制度曾經風靡法國，一八一六年，即採此辦法，設置減債基金。每年從郵政與印花，登錄稅收入中，提取二千萬乃至四千萬佛郎，收買公債。因是公債之價格，逐漸上騰，有時竟超過額面價格，遂使國庫收買，感受損失，同時爲企圖整理之故，遂賦債權者以五分利公債與四分半的相借換，或僅換三分利，而出賣價格祇七十五佛郎的公債之選擇權，此皆於債權者有利，因此公債價格，繼續上騰，使政府收買公債之額，不得不爲之縮減。直至一八六六年，始改革基金制度，決定其收支。一方以森林收入，鐵道運輸稅自然增入，以及基金本身保有公債利息之複利收入等，收買公債及年金公債與養老年金之償付。

在法國從一八一六年到一八七一年存續之減債基金制度，其成績大抵與英國相同，最顯著之點爲：(1) 公債雖被償還若干，而公債額的本身，反而增加。即在一方面還了十八億的公債，而他方面却起了六十八億的債額。(2) 公債之收買價格較高，而新債之出售價格，又往往較低。從一八一六年以後，經過二十五年間，公債賣出價格，平均從七十七佛郎至八十佛郎，降到六十五佛郎至七十佛郎，此種現象，對於國債之損失，即可想而知了。

在歐戰期中，政府爲維持信用，便於募債計，不得不對積累之公債，與以整理，於一九一七年十月制定「國防公債償還基金」(fonds de soutien des emprunts de la défense nationale)。於每年預算上確定十億佛郎之收入以及歲計上之剩餘等，順次收買公債。此種新方法，與蕭萊士制度不同之點，即在每年有十億佛郎之新收入，以爲償債之用。而不僅賴公債利息之收益的複利計算，或另募新債，以敷衍一時也。

### (三) 美國之減債基金制度

美國之減債基金制度，係於一七九〇年開始，以噸稅及入口稅之贏餘，撥充購買公債票之用。在一七九二年，卽決定以由此方法，購回之公債，撥充減債基金，此項公債之利息，仍舊照付，充續購債票之用。羅斯(Ross)氏分析此項基金之來源，有下之數種：(1) 固定稅收若干。(2) 售賣公地餘利。(3) 在國會下次開會以前，各年中所餘存未支之各種稅餘。(4) 美國各銀行之政府官股，除去該銀行之借款利息外，所盈餘之股利。

此種制度，僅表示政府有償債之誠意，而實際并無良好效果，因開支過多，而基金之來源，則多係零星小款也。及一八〇二年格來丁(Callatin)氏另立一新計畫，於日常開支之外，增加稅入若干，充償債基金用途。此與法國「國防公債償還基金」年開十億佛郎之新收入，用意正復相同。考其實際，則美國於一七九一年行舊債償基金制時，總計債額及利息爲七六，七八一，九五三·一四元。聯邦當局於十年內，減少此項債務爲七二，七三三，五九九元。但又加上新債七，一九三，四〇〇元。大都係八釐利息，加重後代人之負擔，計達七九，九二六，九九九元，是明雖償債，而實則加債也。及改行格來丁(Callatin)新辦法後，計於一八〇一年到一八一一年，

十年之間，減少四六，〇二二，八一〇元，然爲購買哈易西那以致增加債本一一，二五〇，〇〇〇元，因此在一八二二年一月一日公債數目爲四五，一五四，一八九元，然較原來債務實減少三千一百餘萬元也。此種有效辦法嗣後遂繼續採用（註四）

#### （四）日本之減債基金制度

日本減債計劃之實行，始於明治十二年之國債償還法。從普通會計中，每年約轉入二千萬元，作減債基金，收買公債，以求償却。至明治二十八年果將二億四千萬之債額，全部償却。然終以國家經費之困難，不能不經多次之修改。及日俄戰爭爆發，國債激增，從前減債辦法，不能適用，遂於明治三十九年制定「國債整理基金特別會計法」。復經大正四年之修正。其重要之點爲：（1）國債整理基金之收支出納，設置特別會計，與普通會計獨立。（2）國債整理所需用之基金，從每年普通會計上逐次轉入，以每年能銷却總債額百分之十六約三千萬元爲度。（3）政府爲整理國債或償還公債，在必要額的限度，得另起新債。（4）政府認爲有計算上之利益時，得爲額面價格以上之收買，以銷却國債。

依此特點而論，則蒲萊士之減債基金制度，殆已完全採用。此法最初實行時，爲明治四十二年，由日俄戰爭而起之國債，本金約十八億二千二百八十萬圓，利息有八千三百三十萬圓，因此鉅款負擔之逐年償却，遂使作戰時財源之「臨時非常特別稅」變作永久稅源，繼續存在。且於大正九年，十年及十一年，曾一度被迫停止償債，不久即行恢復。又大正十三年關東地震，因辦理善後，在倫敦紐約所募集之外債五億五千萬圓，均各照減債基金制度，依

次償却。對於在英國發行額約二億五百萬鎊，從發行後第六年起，每半年蓄積本金利息相等額，以三十年內完成償完計畫。對於在美國募集之一億五千弗，從大正十三年八月一日起，在最初五年內，每年蓄積五百萬弗，在市場上交付摩爾根 (C. P. Morgan) 銀公司，作額面價格以下買入之準備。

顧日本之償債計畫，雖有此完備之規定，而減債基金制度之根本缺點，仍未能補救。故其結果，一方面償債低利公債，他方面却募集高利公債。公債之總額，未見減少，反逐年增加。此雖由於日本之窮兵黷武，兵費大為膨脹，而公債之強迫償還，亦其一因也。(註五)

#### 第四款 公債償還的手續

償還公債之基金，既經確定。其次應討論者，即為償還時之手續問題。於此有四種方法：

- 1 依照號數的序次。
- 2 依照公債所有者，請求償還之順序。
- 3 依照抽籤法。
- 4 政府從市場上買入。

在第一方法，依照公債之號數，以次償還，實際上并無意義。因任何人均在市場上購買公債，故公債號數之次序，不一定是公債應募者之次序。第二依照公債所有人請求之方法，實際上使事務陷於繁雜，且不能期其公平。故事實上所採用者，厥為第三第四兩法，茲分論之。

### (一) 抽籤償還法

抽籤還本法，係以確定償還之數目，用抽籤法決定之，凡中籤者即照數償還。未中者，照例付息，留待下次再抽。直至公債全部償清為止。此法之優點有二：(1) 比較的公平，不致引起公債所有人之爭執。(2) 依照額面價格償還，故常能維持公債額面價格之水準，不致使公債狂跌或暴漲，在債權人方面，比較有利。

然同時此法亦有不可掩飾之缺點：(1) 償却公債時，政府不能得公債時價與額面差額之利息。例如百元公債，其市場價格為九五，如以抽籤法償還，則政府付與百元，而不能得五元之差額矣。(2) 公債持有人，不能依其需要現金之緩急，而獲得償還。換言之，即欲得現金者，不一定即有中籤之望。而以公債作永久投資物，不希望償還者，反認中籤為不利。然此方法手續簡單，故政府採用者不少。

### (二) 市場購入法

市場購入法，即政府以償還公債之資金，直接向市場購入公債票而銷却之。此方法之長處，在能一反抽籤法之缺點。(1) 能照市面價格，買入公債。公債時價，如在額面以下，在政府為絕對有利，即以一定之償還金額，而能償却較多之公債也。縱令公債市價，有時超過額面價格以上，而令國庫之購買遭受損失時，亦可以法律規定，公債之購還，不能超過額面價格也。(2) 在市場出售之公債，皆為急求收回現金之人，故國家購償此種債票，可謂適合債權人之要求，不似抽籤法之呆滯，因不欲償還者，必保存債票而不售也。(3) 政府所購之公債，如係地方債，更可調節一地方之金融。(4) 政府採用購入方法，更可察知金融情形，即公債之出售者多，即係社會需用現金



急，政府應急謀償還之道。反之如公債之出售者少，即社會之遊資尚多，多數債權者不欲取本，償還稍遲，亦無礙也。然此種辦法，亦有其缺點：(1) 購債之手續較繁，不似抽籤還本之簡單。且以一定之資金，而不能測知償債額之多寡。(2) 在政府以折扣發行公債，復照額面價格以下之市價購回，是投資者不能得此差額之利益，而妨礙募債之進行。

要之抽籤償還法與買入償還法，均互有得失。在理論方面，買入償還法，比較合理。然在實際上，則一面為政府處置方便計，一面為公債大所有者金融企業之利害不同，時常對此無一定之見解，惟有採其適合環境者使用而已。

(註一) 看 Gaston Jéze: Cours de Science des Finances Publiques, 1928-29 Remprints publiés; garanties de Remprints, P. 257-268.

(註二) 一九二六年法國幣制恐慌，佛郎暴跌，總理普恩加賽 (Poincaré) 得國會信任增加稅收，并對英募實收人等，為公債擔保，於凡爾塞修訂憲法，作莊嚴之表示，結果公債獲整頓途徑，而佛郎亦因之上漲。

(註三) 看 David Ricardo: Encyclopaedia Britannica, Dec. 1820, 1 書補篇中 N Essays on the Funding System, 或看李慈圖全集 Ricardo Workers, ed. by Ma Culloch. P. 358, 以下。

(註四) 看 Carlo Jahn: Introduction to Public Finance 或李百瑞譯：財政學大綱第四一三到四一六各頁。

註五(參看)阿部賢一著 財政學

第四篇 第四章 公債技術方法之研究

四九三

## 第五章 各國公債之一瞥

自歐戰發生以來，參戰國家，皆先後以公債爲應付戰費之唯一方法。戰爭終了後，無論戰勝國與戰敗國，亦莫不以公債之積累，與紙幣之濫發，而陷國家財政於紊亂。今距戰止之日已十有五年，各國戰費公債之負擔，蓋至今猶未解除也。茲將主要各國自歐戰以來之公債狀況，分別略述如次：

### 第一節 英國之公債

英國在戰前一九一四年三月末，其國債總額爲七億六百萬鎊。在一九二一年，其額數竟超過十倍，達七十六億以上。英國之戰費支出，求之租稅者，在比例上較任何國家爲大，率以軍費過鉅，公債之積累遂不免於猛進也。在戰時英國所採之公債政策，有下述之數種：

(一) 確定公債 確定公債卽長期公債，戰期中先後發行三次：

1. 一九一四年十一月募集三億五十萬鎊，發行價格九十五，利率 2.5%。
2. 一九一五年六月，募集六億鎊，平價發行，利率 4.5%。
3. 一九一七年二月，募集戰勝債 (Victory Loan) 發行方法有二，隨應募者之選擇：(A) 發行價格九十五，

利率 5%，從一九二七年到一九四七年爲償還期間。(B) 平價發行，利率 4%，一九四〇——四二年爲償還期，公債本利之所得，免課所得稅。其收入總計爲二十一億餘鎊，其中約十億鎊爲現金或短期債券。

(二) 流動公債 流動公債即短期公債，在戰時常被利用，其種類如下：

1. 國家證券 (exchequer bonds) 即五年期限之短期公債，其利率由 3% 而逐次加到 5% 或 6%

2. 財政部證券 (treasury bills) 此券曾爲鉅額的發行，利率由 3% 而增至 6%

3. 戰費債券 (war expenditure bonds) 定期二年內償還，大概由銀行募集，此法直用至一九一五年末。

4. 戰時儲蓄債券 (war saving certificate) 此爲英國從一九一七年以來，對一般民衆所募集之公債。人民向國庫輸納十五先令六辨士，五年後收回一鎊。

3. 國民戰時債券 (national war bonds) 此債在一九一七年秋後，無限額的發行，利率 5%。至一九二二年十月一日照額而增還十分之二。到一九二四年增還十分之三，一九二七年，增還十分之五。

(三) 外債 英國以戰爭延長之故，軍需品之輸入，漸次增加，英鎊對美元之行市逐次低落，爲穩定匯價計，不得已而實行釘着政策 (pegging policy) 與法國於一九一五年秋，在美金融市場，共同起債五億鎊，嗣後在其屬領各國及日本亦起若干次債。美國參戰後，復向之借若干戰債，此款間接貸與其他協約國者亦不少，遂形成今日複雜之戰債問題焉。

(四) 國外債權之收回 英國在戰期中，除募集內外各種公債外，後將民間向來對外投資，所得到之外國

債券，借歸國家，作向外借債之保證，稱爲有價證券之動員，復得美國之諒解，將英國戰前在美之債權，收回備用。

(五) 從英蘭銀行之借入金 政府一面發行公債，一面即由英蘭銀行，增發紙幣，而以之貸給政府。

英國政府，用上述之五種信用手段，勉強將戰費應付過去，至一九一八年三月，其公債總額爲五十四億四千四百餘萬鎊，其中確定公債，僅佔五分之二，而大部分爲流動公債。流動公債之償還期限短促，不能不從速處理，故於一九一九年七月，爲整理流動公債之一部，而發行長期公債，此債計有兩種：第(一)種名確定公債 (fundings loan)，發行價格爲八十，償還期爲一九六〇年至一九九〇年。第(二)種名戰勝債券 (victory bonds) 發行價格八十五，償還期爲從一九二〇年九月一日至一九七五年。兩種債券之實發行額爲七億六千七百五十餘萬鎊。(其中確定公債爲四億八百五十萬鎊，戰勝債券爲三億五千九百萬鎊。) 以英國之國富而論，對此鉅額債券之償還，誠屬問題，因英國每年之歲出，約八億三四千萬鎊，而公債本利償還額，竟達三億五六千萬鎊，自一九二九年以來，政府雖採行財政均衡政策。而每年屢感入不敷出，及一九三二年，不敷數目之估計，竟達一萬萬一千餘萬鎊，不得不增加租稅，與中止減債基金之移入，近則財長張伯倫亦認爲不得不採行公債政策矣。截至一九三三年止，英之公債總額爲七，六四四，九五二千萬鎊。

## 第二節 法國之公債

法國在戰前(截至一九一四年一月一日)，公債額爲三百二十九億佛郎弱，然經過四年之大戰，在一九二

一年則超過三千億佛郎之鉅額，其增加速度，與英同為十倍。所發行之公債種類如下：

(一) 確定公債 法之確定公債，在戰期中，發行三次，在議和前後——一九一八年十月至十一月——又發行一次，共為四次：

(二) 流動公債 法國之流動公債，有左之三種：

1. 國庫證券 (obligation de la défense nationale) 或直譯為國防債券，額面為百佛郎，五百佛郎，千佛郎三種，償還期為五年及十年，發行價格九十六又半，利率 5%，且先付利息，并免除一切租稅，實為募債中所罕見者。截至一九二〇年末，未償還額，尚有九億三千二百萬佛郎。此外尚以國防債券名義，向一般國民募集五佛郎至二十佛郎之小額債券，利率 5%，一年內償還。

2. 國防公債 (bons de la défense nationale) 此項公債，類似大藏省證券，額面亦分百佛郎，五百佛郎，千佛郎三種，利率 5%，平價發行，利息先付，每年償還為三月，六月及十二月。此債截至一九二〇年末，未償還額，尚有四百九十五億佛郎。

(三) 從法蘭西銀行之借入金 在戰時法蘭西銀行，一方停止兌換，一方對於國家，借與鉅大資金，在一九一九年十二月，紙幣發行額為三百七十二億七千四百萬佛郎，而準備金僅五十五億佛郎，其中二十億尚為在外正貨，就以上紙幣發行額，銀行借與政府者，為二百六十三億佛郎，借與聯合軍者為三十七億佛郎。

(四) 外債 法國在戰時對美國及英國，皆負莫大債務，除與英國在美計借第一次之英法借款外，陸續向

美英借入外債，向國內人民徵集一切海外證券，以充擔保，其辦法凡借款與政府者，給以高利，否則課以重稅。因此政策，遂使戰前無外債之國家，一變爲戰債最多之國家。

法國以上述之各種信用手段，彌縫戰費，然國家元氣，由此遂受大傷，計一九一四年到一九一八年，法之用費總額，達一千七百萬佛郎，其中祇百分之十五，不從借債而來，坐是公債積累額，達一千五百四十萬萬（一九一四年七月三十一日開戰前公債總額爲三百四十萬萬，全爲內債。一九一八年十二月三十一日，增加到一千五百四十萬萬，其中一千二百三十萬萬爲內債，其中短期公債，亦從十六萬萬，增加到五百六十萬萬。）

### 第三節 義國之公債

在一九一三年末，義大利之國債，約一百四十五億里耳（Lira），其中約百億里耳爲永遠公債，十九億七千餘萬里耳爲償還公債，二十四億七千餘萬里耳爲鐵道年金公債及流動公債。然爲參加歐戰之故，復起大批公債，其種類如下：

（一）確定公債 有五項：

1. 一九一五年一月，募集額十億里耳，利率 4.5%，發行價格九十七。
2. 一九一五年六月，募集額無限，利率 4.5%，發行價格九十七。
3. 一九一六年一月至二月，募集額三十億里耳，利率 5%，發行價格九十七。五。其中有一億里耳餘，係與第

## 一 第二次國債相借換。

4. 一九一七年二月至三月，募集額五十九億里耳，利率  $5\frac{1}{2}\%$ ，為永遠公債，然在一九三一年一月以後，政府又保留借換之權，發行價格為九十（募集額中有三十四億里耳，是與確定及流動公債相借換。）

5. 一九一八年一月至三月，募集額六十一億二千三百萬里耳，利率  $5\frac{1}{2}\%$ ，發行價格八十六·五（其中大部分是與既發公債相借換。）

（二）流動公債及外債 除前述之各種確定公債外復發售若干流動公債，及向英、美、法等國，借入外債，現國債總額，約為八百三十二億里耳。

## 第四節 美國之公債

美國中央政府於一九一四年六月末，國債總額為十億零二千七百萬打拉。一九一七年參戰以來，因事前於財政上無充分之準備，不能不求靈於公債，債額遂隨之激增。惟每次皆係平價發行，此又其優良之特點也。

（一）確定公債 共發行四次：

1. 一九一七年四月，利率  $5\frac{1}{2}\%$ ，平價發行，實收額約二十億打拉。
2. 一九一七年十一月，利率  $4\frac{1}{2}\%$ ，平價發行，實收額約三十八億打拉。
3. 一九一八年二月，利率  $4\frac{1}{2}\%$ ，平價發行，實收額約三十七億九千萬打拉。



4. 一九一八年九月，利率  $\frac{1}{2}\%$ ，平價發行，實收額約九十六億八千萬打拉。

(二) 流動公債 一九一八年末，發行儲蓄債券，發行條件為賣出價格四打拉一角，五年後償還五打拉，此外尚有向銀行之借入金等。

美國雖以參戰之故，增加債額，然其享受戰爭之利益亦不少，自歐戰開始以來，其收入即每年激增。(一九一四年度之聯邦歲入為七億三千四百萬元，至一九一九年度激增至五十一億五千二百萬元。)戰後因經濟繁榮，故雖迭次減稅，每年尚有最高六億元，最低一億元，平均三億元之剩餘。及一九三〇年以後，感受泛世界之經濟恐慌，收入逐年減少，而失業救濟等費增加，遂形成預算上之鉅額不足(一九三三年之不足數，依估計約十七億八千六百萬元。)美人之救濟方策，除節約支出，與增加租稅外，不求之公債，而改用通貨膨脹(Inflation)政策，然而國民之加重負擔則一也。

### 第五節 德國之公債

德國在戰前截至一九一四年四年，其公債之總額，計為(1)確定公債，在中央政府計四十九億一千五百萬馬克，各邦總計為一百五十八億八千七百餘萬馬克。(2)流動公債，中央及各邦共計為十一億七千二百餘萬馬克。

歐戰既起，德人抱必勝之心，以戰費之支出，最終可取償於敵人，故僅以公債政策，彌縫一時，因之債額遂大為

增加，惟德國發行公債較之英法等國，方法較為良好，語其優點，約有四項：(1)大都為長期公債，(2)大部係定期償還債，(3)利率除財政部證券一種外，全為五釐。(4)發行價格較高。此四種特點，就公債的政策言，固甚澈底也。德在戰期中，計共發行公債九次，表列如左（表中數目，以百萬馬克為單位）。

債名	發行年月	發行額	利率	發行價格	實收額	附註
(1) 長期公債及 財政部證券	一九一四年九月	無限制募集	5%	九七·五	四, 四六	其中確定公債為一, 九三
(2) 同	一九一五年三月	五	5%	六·五	九, 〇六〇	其中確定公債為六, 六〇〇
(3) 同	一九一五年九月	無限制發行	5%	九三	一一, 一〇一	
(4) A 長期公債 B 財政部證券	一九一六年三月	同	5%	九六·五	一〇, 一〇一	其中長期公債為七, 一〇一
(5) 同	一九一五年九月	同	5%	九六	一〇, 六五二	其中長期公債為七, 三九六
(6) 同	一九一七年三月	同	六	九三	一三, 一三三	長期公債為九, 一八七
(7) 同	一九一七年十月	同	同	同	一三, 六五五	長期公債為二, 一五七
(8) 同	一九一八年三月	同	同	同	一五, 〇〇一	長期公債為三, 二九七
(9) 同	一九一八年九月	同	同	同	一〇, 五三三	

戰後在一九一九年二月，新政府復募集公債其額數為二百五十三億馬克又財政部證券六十億馬克。凡爾

賽和約既成 (traite de Versailles) 德認賠款言和。一九二四年道威斯計畫成立，以德國之運輸稅，工業債券，鐵道債券為財源，而分配賠款債額如下：

一九二四——二五年	十億金馬克	一九二五——二六年	十二億二千萬金馬克
一九二六——二七年	十五億金馬克	一九二七——二八年	十七億五十萬金馬克
一九二八——二九年	二十五億金馬克		

道威斯計畫，如加以利息，則倍償殊無盡期，故自一九二九年復實行楊格計畫，規定賠償總額為三百五十八億金馬克，年利五釐半，本息合計為一千一百三十九億金馬克，分五十八年又七個月，依次償付，而另創一國際清算銀行，作償付機關。一九三一年夏，因奧國銀行擠兌，而影響德國，遂致賠款不能履行。希特勒執政，曾宣言不付賠款，然僅就其內國財政言，仍感收不敷出之威脅也。

茲將國際聯盟調查各國最近負債數目，譯錄於後：

## 第六章 中國公債概略

### 第一節 外債

#### 第一款 中國外債之沿革

中國之外債，始於前清中葉，其初借款甚微。及於季年，外交失敗，相見以兵，城下之盟，割地賠款，於是外債之積累日多。民國初年及於歐戰前後，政府仍以募借外債為政策，外債之額數日增，國民經濟無形之損失亦愈鉅。參戰之役既終，政府費用，轉求諸內債及銀行借款。國民政府成立，發行內債達二十餘種，額愈十萬萬餘元。而外債則除二十二年五千萬美金元之棉麥借款外，迄未舉借其他外債。故中國之外債，可從前清同治初年，迄於歐戰前後，為一積累時期。其間為敘述之便利計，又可分為五期：

第（一）期 中國第一期之外債，始於前清同治四年，向英蘭銀行借款一百四十三萬一千六百六十四鎊。二先令，以為對俄賠償損失之用。自是年至光緒十三年，共舉外債約四千萬兩。各項債款，至光緒二十八年，均已償清。是為中國外債之第一期。

第（二）期 甲午年中國對日戰敗後，商訂賠償費二億兩，再加以利息，及贖回遼東費，總額約近二五〇，

〇〇〇，〇〇〇兩。政府於五年之內，舉外債七次，總數爲三七〇，〇〇〇，〇〇〇元，幾七倍於第一期之外債總額，是爲中國外債之第二期。

第(三)期 光緒二十六年，拳匪亂作，聯軍入京。辛丑和議成立，賠款四萬萬五千萬兩，本息合計，共爲九八二，二三八，一五〇兩，此種鉅大之負擔，至今猶爲我財政上之痼疾也。賠款訂定未久，政府以彌補磅虧，款無所出，向滙豐銀行訂借一百萬鎊。旋又以改革幣制，振興實業爲名，議借外債，英、法、德諸國爭相承借，後由四國銀行團承包，定額一千萬鎊。宣統三年，簽訂合同，預付十萬鎊。革命事起，遂歸停止。綜計是時，政府每年應還之賠款，及應付債款之本息，約四千數百萬兩。是爲中國外債之第三期。

第(四)期 民國成立，首向外國借入各種債款。如比國借款，克利斯浦借款，第一第二次瑞記借款等是。同時復向外國銀行團續商清末所訂之幣制實業借款。至民國二年間，與五國銀行（英、德、法、日、俄、美退出）團，訂借五釐善後借款，額數爲二萬萬五千萬鎊。債券九折出售，八四淨收，實得之數，約爲二一，〇〇〇，〇〇〇元。再扣除從前銀行團之墊款，比國借款，五國銀行團，及各銀行之小借款，約六百萬鎊。各省向五國銀行所借之二，八〇〇，〇〇〇鎊，及革命期內各國損失之賠款，約二百萬鎊。實際所得者，祇值債面額百分之四十耳。大借款告成，復訂借各種小債，截至民國五年終，爲數約四八三，〇〇〇，〇〇〇元。益以前清未償完之債額及賠款，共爲一，〇四五，〇〇〇，〇〇〇元。是爲中國外債之第四期。

第(五)期 歐戰發生後，政府借參戰爲名，濫借外債。其時歐美資本，皆不克爲中國助，故一切債款，皆仰給

於日本。中間美國太平洋發展公司，以取得煙酒稅之抵押，貸與五百五十萬美金，元特例也。茲將民國六年至民國九年，所借日本債額，列表如次：

1. 日本銀行團借款 二五，〇〇〇，〇〇〇圓
  2. 吉會鐵路借款 一〇，〇〇〇，〇〇〇圓
  3. 電報借款 一五，〇〇〇，〇〇〇圓
  4. 林鐵借款 三〇，〇〇〇，〇〇〇圓
  5. 參戰借款 二〇，〇〇〇，〇〇〇圓
  6. 濟順高徐鐵路借款 二〇，〇〇〇，〇〇〇圓
  7. 滿蒙鐵路借款 二〇，〇〇〇，〇〇〇圓
  8. 共計 一四〇，〇〇〇，〇〇〇圓
- 上之所述，就其鉅數而定，凡細微之數，與臨時小債額皆未計入。茲將各期中所負債額，列表比較如下：

期	間	總	債	額	債	額	利	率	折	扣	擔	保	品
第一期	(三十年)	五	七	〇	〇	〇	〇	七	五釐至一分半		關稅。		
第二期	(五年)	五	五	五	〇	〇	〇	〇	四釐至五釐		關稅總稅及釐金。		
第三期	(十年)	三	七	五	〇	〇	〇	〇	五釐		關稅，鹽稅，釐金及菸酒稅。		
第四期	(五年)	六	八	六	〇	〇	〇	〇	四釐至五釐		鹽稅及菸酒稅。		
第五期	(六年)	四	八	三	〇	〇	〇	〇	一四	五釐至六釐	鹽券，崇文門稅，菸酒稅及鐵路收入。		
		一	四	〇	〇	〇	〇	〇	七	七釐至八釐	國庫券，林鐵收入，電報，鹽稅及鐵路收入。		

## 第二款 中國外債之分類

中國之外債，於六十年間，積累甚高，而種類亦至為繁複，若無一提綱挈領之分類法，則敘述至感困難。關於分

類方法，可因採取之標準不同，而行種種分類：第（一）以資金之來源為標準，可分為英國部份外債、日本部份外債等等。此種方法，雖屬簡單明瞭，然我國所借外債，有數國共同投資者，若分析而臚列之，則工作繁重，而不免重複錯誤之虞。第（二）以債款所定之用途為標準，可分為政治的借款與經濟的借款。此種分類法，在理論上至有意義，蓋借債之當否，首視其是否用於生產之途。大凡政治借款，多屬於耗費方面；而經濟借款，則直接間接與生產有關也。然執是以論吾國之外債，則大謬不然。中國歷年來，用振興實業、修築鐵路等名義，所借入之經濟借款，實際無一不流用於政治方面，二者之間，實體上絕無區別之可能。雖有少數純粹經濟借款，然多屬路電方面，其數不甚鉅，而名目瑣細之至。且交通會計獨立，亦非此短短篇幅所能并舉而臚列之也。

第（三）以擔保品之有無為標準，則可分為有擔保外債與無擔保外債。此種分類法，本無學理上之意義，顧中國因債償愆期，信用喪失，外人早將擔保確實，與無擔保之債票，視作截然不同之物。債票本身之價值，亦為之不同。故歷來述中國公債者，皆以有無擔保品，作分類標準，本書因之。

### 第三款 有確實擔保品之外債

中國在清末民初所借之外債，大都指定關鹽兩稅作擔保，其大部份業已償清，所留者不過二三種而已。

#### （一）清末所借未清各款

（1）英德續借款 光緒二十二年（一八九六年），與匯豐德華兩銀行成立第一次英德借款，計一萬萬兩（現已償清）。及光緒二十四年，中日戰後第四次賠款之期屆，依馬關條約之規定，能於三年內全數償清者，均

免利息，且先撤威海衛之戍兵，清廷爲免除利息與顧全國體計，乃續向匯豐德華訂借一千六百萬鎊，以海關稅爲擔保，截至民國二十年止，尙欠本息九百八十五萬一千四百十四鎊。

(2) 英法借款 此項借款，原爲償還京漢鐵路比款，收回路權而舉借。債權者爲英之匯豐、法之匯理兩銀行。債額五百萬鎊，名振興實業借款。九四實收，年限三十年。自第十一年起，每年還本一次。滿十五年後，可隨時提前償還。惟每百鎊須加二鎊半。滿二十三年後，無庸加價。息在十五年以前，年利五釐。十五年以後四釐半。此項借款，顧名思義，應歸入交通會計項下，惟歷年政府提用京漢路局之款，往往超過該路實在盈餘之數，以致交通方面，負債累積，不得已改歸鹽稅項下撥付。截至民國二十年止，尙欠本金二百二十五萬鎊，預計利息五十萬零六千二百五十鎊，共計二百七十五萬六千二百五十鎊。

#### (二) 民國以來所借未清各款

(1) 克利斯浦借款 民元八月，政府以時局甫定，善後需款。而大借款復欠議不成，乃以備還從前債務，整頓政務，興辦實業爲名，向英商克利斯浦公司借款一千萬鎊，實際祇交五百萬鎊。應還本息，由鹽務稽核所照付。惟自十六年至二十年間，以基金不足關係，祇付息而未還本。計尙欠本息七百九十萬零二千二百十六鎊。

(2) 善後大借款 善後大借款之成立，前節業經詳述。由鹽務稽核所按月照合同償付本息。中間因歐戰既起，對德部份，一度停付。又以俄國革命，蘇聯政府沒收債票，故於十一年十二月復發行新票，以相替換。截至民國二十年止，尙欠本息共四千四百四十七萬九千八百五十八鎊。



## (三) 庚子賠款

庚子賠款，原爲辛丑和約所訂之賠款。惟既提供擔保，支付利息，分期償還，實質上已與借款無殊。惟自一九〇八年以來，美國以庚款超過實在之費用及損失爲詞，退還餘額，辦理中美文化事業。歐戰既起，我以參戰之故，有以敵人而消滅者（如德奧），有係與國而延付者（如英、法、美等），戰後亦有聲明退還者。茲就其性質分述之：

(1) 參戰結果消滅部份 以參戰關係，而歸消滅者，爲德奧部份。德國部份庚子賠款，其應還總數爲關平銀九千零零七萬零五百十五兩。每關平一兩，折合三馬克零五五，益以預計利息，共爲六萬零零六十一萬七千七百二十五馬克二二五。民六以起，均經照付。歐戰既起，乃與暫停。及歐戰結束，民國十年五月，中德協約成立，全部賠款，遂歸消滅。所有對德賠款部份，移作內債基金。

奧國賠款部份，總數爲關平銀四百萬零零三千九百二十兩，每關平一兩，折合奧金三克勤尼五九五，再加入預計利息，共計奧金三千一百四十一萬八千一百二十五克勤尼九五七。在民六以前，均照約償付。及歐戰爆發，遂與德款同歸消滅。

(2) 善意退還部份 首先以善意退還賠款者，爲美國，次爲荷蘭。美國賠款部份，總數爲關平銀二千二百九十三萬九千零五十五兩，連同預計利息，折合美金五千三百三十四萬八千一百四十五元一六六。清宣統元年，即退回一部，作創辦清華學校之用，其數目每年多寡不定，最少約美金四十八萬三千餘元，最多數約一百三十餘萬元。此外餘數，仍按年賠款，數約五十三萬九千餘元。歐戰既起，美與協約國，均允我緩付五年。十一年期滿後，美乃

果停付期間，及以後應得庚款全部，退回中國，除清華經費部份外，合組中華教育文化基金委員會，以賠款交該會經管，用於一切文化事業。

荷蘭賠款部份，為關平七十八萬二千一百兩，連同預計利息，共折合荷金三百零六萬六千零零五佛樂林二八九。在參戰時，以荷守中立之故，款仍照付。民國十四年荷政府以善意退還中國，辦理水利之用。由荷派工程司董其事，惟以組織尚未就緒，此項賠款，似尙繼續撥交荷蘭銀行收存，以待解決。截至二十年底止，尙欠九十九萬三千餘佛樂林。

(3) 協定退還部分 庚子賠款，以協定形式退還者為法國。法國部份之賠款總額，為七千零八十七萬八千二百四十兩，加入預計利息，共合法金五萬八千零九百三十五佛郎五八四。歐戰時緩付五年。期滿之日，法政府擬將此賠款餘額，援助中法實業銀行復業，及辦理中法間教育事業。其時佛郎跌落，法政府要求以金幣償付，比義、西班牙等國繼之，金佛郎問題，於以發生。政府與法往來磋商，迄未就緒。及十四年四月，乃與承認，法國將一九一四年以後（民國十三年）之賠款餘額，全數退還中國，辦理中法間有益事業。中國允以金幣價值，折合美金。此項賠款，截至民國二十年止，尙欠美金五千五百七十九萬一千七百九十七元三七。

(4) 聲明拋棄仍歸協定部分 俄國庚子賠款，其總數為關平銀一萬三千零三十七萬一千一百二十兩，加入預計利息，共合成俄金四萬零一百八十八萬九千六百六十三盧布六七五。歐戰時，俄與協約諸國，一律緩付五年，惟以額數過鉅（佔賠款總額百分之二十八有奇）經雙方議定，以百分之十為緩付部分，其餘百分之十八有

奇，仍應照付。民九以後，俄之內亂日甚，駐華公使，名存實無，乃與全部停付。及蘇聯政府成立，聲明拋棄全部賠款，而實際則仍未放棄干預之權。於民國十三年十一月二十四日成立俄國庚子賠款委員會，管理賠款，用於中國教育事業。此款截至二十年年止，尙欠英金一千三百七十五萬七千七百七十二鎊三先令五辨士。

(5) 用途確定尙未退還部分 接受庚子賠款國家，已確定賠款退還用途，而尙未正式退回者，爲英日兩國。英國部份庚子賠款，其應還總額爲關平銀五千零六十二萬零五百四十五兩，加入預計利息總合英金一千六百五十七萬三千八百十鎊又一七四。自緩付五年期滿後，英政府即聲明劃出此款，用於中國教育或其他事業。并組織諮詢委員會，來華調查，決定用途，然迄未有正式退還之聲明。此項債款截至二十年底止，尙有英金七百四十三萬三千九百七十鎊八先令五辨士。

日本部分總額爲三千四百七十九萬三千一百海關兩，加入利息，共合日金一萬零六百八十五萬四千一百七十七元八一八。嗣改以英金交付。緩付五年期滿後，中日協商賠款用途問題。十二年三月日政府曾決定以庚款餘額，及解決山東懸案所得之庫券與賠償金，年約日金四百七十萬元，移充對華文化事業之用。成立特別會計，合組中日文化事業總委員會。然迄今仍未有正式退還之聲明。此項賠款，截至二十年底止，尙欠英金四百九十萬五千一百五十四鎊七先令。

(6) 換算餘額之處分部分 屬於此項者，爲義比兩國。比國賠款部份，其總數爲八百四十八萬四千三百五十四兩，連同利息，共合法金六千九百四十四萬七千零六十一佛郎一四八。自緩付期滿後，隨同法國要求以金

支付，擬經協商，乃決定依一九〇五年之電匯方法計算，將應餘額本金，共法幣二千九百零五萬三千六百一十一佛郎十五生丁，由華比銀行一次墊付。中國海關，仍按月付還華比銀行，至清償之日，所存餘額，交與中比委員會，作中比教育及公益事業之用。民國十六年五月間，即將華比銀行墊款償清。是年十二月，中比協商餘款用途，結果收十六年五月份之餘款，連同十六年六月份起至十七年四月一日止十個月之賠款，提回自用。（內提十萬美金，元作資助回國比人及周濟留華比人之用。）自十七年四月起，所有賠款餘款，移作政府發行美金債券之擔保。而此項美金債券，則多投於鐵路建設（百分之四十歸隴海路購料，百分之三十五歸其他國有鐵路），與中比間教育慈善事業之用（百分之二十五）。此項餘款，截止民國二十年底止，尚欠美金五百三十九萬三千七百六十元四角八分。於民國三十年付清。

義國部份之賠款，其總額為二千六百六十一萬七千零零五兩，連同利息，折合法幣二萬一千七百八十六萬八千六百四十七佛郎九二三。緩付期滿後，與法比同樣要求以金償付。嗣照比國辦法，將應還餘額，依一九〇五年電匯計算法，計法幣九千一百四萬六千七百〇四佛郎五十生丁，由華義銀行一次墊交義政府。中國海關，仍按月償付，至償清後之餘款，即應交與中義委員會保管支配。截至二十年底止，尚欠美金二千二百〇八萬六千七百六十八元七角八分。於民國三十七年償清。

（7）按約償付部分 按約償付部份為葡、西、瑞、挪、威諸國分述之：

a 葡萄牙 總額九萬二千二百五十海關兩，連同利息，合英金三萬〇二百〇三鎊七九六。除歐戰時緩付五

年外，截至二十年底，尙欠英金一萬三千五百四十七鎊十先令六辨士。

b 西班牙 總額十三萬五千三百五十兩，連同利息，合計法幣一百十萬〇七千五百九十六佛郎二九五。以所未加入歐戰，故無緩付之事，截止二十年底止，尙欠法金三十五萬八千七百五十五佛郎又四十三生丁。

c 瑞典、挪威 瑞、挪之賠款總額爲六萬二千八百二十兩，連同利息，共合英金二萬〇五百六十八鎊〇七五。按月支付，迄未停止，至二十年底，尙欠英金六千六百六十二鎊二先令二辨士。

(8) 未列名各國賠款部分 或稱爲雜費，總數爲關平銀十四萬九千六百七十兩，加入預計利息，共爲英金四萬九千〇〇七六七。民國八年七月，業已償清，債票亦全數收回。

#### 第四款 無確實擔保品之外債

我國自清代以來，舉借外債，例須提擔保品。所謂無確實擔保品者，大都係零星借款。其舉債原因，屬於教育用途者有之。（如華比銀行留歐學費墊款，法實業銀行留歐學費借款，東京台灣銀行留日學費借款等是。）屬於購貨抵債者有之。（如日本太平洋公司陸軍部軍火借款，三井洋行陸軍部軍裝欠款，六年七年太平洋公司一二兩次訂購軍械借款等是。）屬於息款轉債者有之。（如中法實業銀行欽險鐵路利息墊款，中華匯業銀行林礪借款第一、二、三、四次付息墊款等是。）屬於賠償損失者有之。（因地方發生事故，損及外人生命財產，承認按額分年清償者。如十年醴陵美教會損失賠償費，十一年太古輪船公司賠償運貨船隻損失費等是。）其種類至複雜，而數目亦難確定。蓋債權主體，幾遍及歐美日本諸國，而所用貨幣，則銀兩而外，兼用鎊、元、佛郎、美金等，其中以匯價之漲跌，

折合之差異，遂使同一債務，而列數互有出入。欲求一精確翔實之數，殆屬困難。

在民國十四年底，據財政整理會之計算，將所有債額，與金價未騰貴時之匯價折算，約合國幣四萬〇七百餘萬元。若將折算率估計，以留金價更漲之餘地，則其數目達國幣四萬八千餘萬元。截至十七年底止，約在國幣五萬萬元左右。若依十九年後之金價，則數更增加。即在關稅會議時，列國所開債目，亦較我國同時所估計者，超過一萬萬五千七百餘萬元，而達五萬萬六千四百餘萬元之鉅。故此債之內容，實有清理整頓之必要也。

## 第二節 內債

### 第一款 中國內債之沿革

中國發行內債，起於清末之昭信股票與愛國公債。人民國後，當局者，疑以發行公債為惟一之救窮方法。於是財政愈感困難，而公債之積累亦愈甚。迄於最近（二十三年二月），前後發行公債及有公債性質之庫券計五十八種。（前北京政府發行二十八種，前漢口國民政府發行一種，國民政府發行二十九種。）總數為十七萬六千一百十五萬二千七百八十二元。截至二十二年年底止，未償清之債券計三十八種，連北京政府及武漢政府所發之各項庫券，現負本金九萬八千餘萬元。以此數目，比諸歐美列強之負債，固不能謂為鉅大。然以中國國富之貧弱，與乎國家收入之微小，則此十萬萬元之負擔，已足致財政之死亡。況來日大難，當局者仍難放棄借債政策乎？

中國發行內債之經過，可分為兩大時期，第一期由民國元年，至十五年為北京政府募集之公債。滿清末年，及

南京臨時政府發行之公債附入之。第二期從民國十六年至最近，爲國民政府募集之公債，廣東及武漢國民政府所募之公債附入之。

第一期 此時期內之公債，有清末所發愛國公債，南京臨時政府所發之軍需公債，暨北京政府先後所發之元年公債，三年公債，五年公債，七年長期公債，七年短期公債，八年公債，整理金融公債等，迄十年春間，未償還總額達二萬一千五百二十三萬三千八百〇五元。若截至還清之時期爲止，則歷年支付利息，亦達一萬三千餘萬元。政府以全國銀行公會之督促，乃決意整理，於鹽稅菸酒稅，及交通餘利項下，各劃撥若干，以充基金。並將公債市價，過於低落之元年公債，八年公債，適用公債轉換方法，以四成價格，換給整理債票，此法行後，公債稍有理路可尋。十年以後，以經費支絀，復繼續發行九六公債，十一年八釐短期公債及十四年公債。此外復發行各種庫券，終北京政府之時代，其正式發行公債二十七種，發行額六一〇，〇六九，五八八元。

第二期 此時期內之公債，自然以十六年國民政府成立，迄於現在爲止。惟在此時期以前，廣東國民政府曾經發行有獎公債三次，（發行額一七，〇〇〇，〇〇〇，現負額一二，〇〇〇，〇〇〇）武漢政府發行公債庫券各一次，（整理湖北金融公債六，〇九〇，〇七四元，漢口國庫券八，五九九，〇五八元）共計現負債額二六，六八九，一二七元。雖此債至今本利無着，然不能不附入此期內也。此外南京政府從十六年至二十年五年之內，共發公債二十五種，發行額十萬萬六百萬六百元。二十一年政府以實踐不發債之諾言，復因變更債券還本付息條例，未發行新債。二十二年政府以華北軍事爲名，復發行關稅庫券一萬萬元。二十三年一月，復有一萬萬元

短期關稅庫券之出現。此二種庫券，大部用於償還銀行借款，不在市面發行，故二十一年度雖未發行公債，而銀行借款當不在少數也。

除募集公債而外，政府所特為通緩急者，尙有銀行借款。北京政府時代之借款，因經過十四年財政整理會之清理，故數目厘然可考。計內國銀行短期借款，截至十四年底止，積欠本息共三八，九〇四，二八一元又二角七分。各銀行墊款，截至十四年底止，積欠本息，達三〇，三三三，三九九元又二角六分。十六年以後之銀行借款，以無正確之數目公佈，而調查復感困難，然觀於歷年財政報告，關於借款利息之支出，即可推知其數目不少也。餘如各省發行之地方公債，更無詳確之統計可尋，付諸闕如而已。

## 第二款 北京政府發行之內債

北京政府發行之內債，前節中已述其概略。茲再就重要各債，略述其發行條件與經過。

### (一) 公債

(1) 八釐軍需公債 定額一萬萬元，額面平價發行，年利八釐。以錢糧作抵。

此項為革命時南京臨時政府發行，其價票多由各省都督領去，或賤價出售，或抵發軍餉。實際發行額為一，六八五，五七五元。十年後歸入整理公債案，本息全已償清。

(2) 元年六釐公債 民國二年二月二十日發行，定額二萬萬元，年息六釐，九二發行，以全國契稅印花稅作抵。



此債並未正式發行，政府曾用以賠償南京漢口關稅損失，收買菸土，抵發軍餉，及充政費等。截至民國十年止，共發出一三五，九八〇，五七〇元。歸入整理公債案內，以百分之四十比率，換給整理債券。全部業已償清。

(3) 三年內國公債 民三八月發行，定額一千六百萬，旋以應募者多，增為二千四百四十萬，利率六釐，九四發行，原以五十里以外常關作抵押，嗣以德俄庚款停付部份作基金。

此債之實際發行額，為二四，九二六，一一〇元，以基金充實，故還本付息，尚未十分逾期，截至十四年底止，即全部償清。

(4) 四年內國公債 四年四月發行，定額二千四百萬，利息六釐，九十發行，以全國未經抵押之常關稅，張家口徵收局，山西釐金等為擔保。其後還本付息之基金，與三年公債同出於德俄庚款停付部分。十三年四月全數償清。

(5) 四年特種債票 十一年八月發行，額定不得超過二十八萬元，利息六釐，十七年底償清。

民國四年所發之四年公債，有二百二十七萬一千五百九十元，不在總稅務司經營基金範圍以內，應付本息，概由交通銀行墊付，財政部為顧全信用，乃將其利息額，由總稅務司加蓋戳記，認為特種債券。

(6) 五年六釐公債 定額二千萬元，利息六釐，九五發行，三月內繳足者，給獎金一釐（即九四），以菸酒公賣之收入為擔保。十年歸入整理公債案內。十七年償清。

(7) 七年長期公債與七年短期公債 是年所發短期公債，定額四千八百萬圓。長期公債，定額四千五百

萬圓，額面平價發行，利率六釐，以延期賠款及常關收入為擔保。

民國六年底，財政部為償還中交兩行欠款，及整京鈔起見，先發行短期公債四千八百萬元。然政府欠兩銀行之數，已超過九千萬，而中交鈔票之流通市面者，數亦與之和埒，杯水車薪，勢難有濟，故又補發長期債四千五百萬元，收回京鈔，額面發行。其時京鈔價格僅值四成，欲購債者甚踴躍。兩種債案，共計售出七〇，八〇六，九四〇元，其餘額由戶部提回另作別項借款抵押之用。

短期部份，由總稅務司擔保，還本付息，從未逾期，十一年底全部償清。長期部份，截至二十年底止，尚欠本金二五，二〇〇，〇〇〇元。

(8) 八年短期公債 定額五千六百萬圓，利息七釐，以未經抵押之貨物稅為擔保。實際發行額為三千四百萬元，十年併入整理案內。另發整理七釐債券，以百分之四十比率，收回此債。

(9) 整理七釐債券 即為收回八年短期債而設，發行額一千三百六十萬元，利率七釐，(新訂辦法改為六釐)，預計須三十七年始能償清。

(10) 整理金融公債 民國九年發行，定額六千萬圓，利息六釐，以關餘作擔保，專為收回京鈔，整理金融之用，照券面額發行。十七年底本利償清。

(11) 整理六釐債券 即與前述之整理七釐債券，同時發行，以百分之四十比率，用以收回元年六釐公債。實際發行額五四，三九二，二二八元，利息六釐。截至二十年底止，尚欠三二，六三五，三三七元。

(12) 九年賑災公債 定額四百萬元，實際發行額二，一六八，四七五元，利息七釐，用以救濟華北五省。

早矣，截至二十年止，尙欠一百六十一萬〇二百二十元。

(13) 償還內外短債八釐債券 十一年發行，定額九千六百萬元，年息八釐，以鹽餘及增加關稅爲擔保，內部分分爲五六，三九一，三〇〇元，日本部分爲三九，六〇八，七〇〇元。

民國九年以後，政府所借內外短期各債，爲數達一萬萬餘元，大都以鹽餘爲擔保，實則負債數目，已超過鹽餘數倍，其勢不得不與清理。乃由有關鹽餘之各銀行，組織鹽餘借款聯合團，與政府商借九六公債，不意引起政潮，財長張弧出走，遂有審查內外短債委員會之設，聽憑若干次之周折，債券仍歸發行，惟係與舊債掉換性質，故未公募。日幣部分，以原欠日債三千三百二十七萬二千餘元，以匯幣一元合日金一元計，再按八四換給匯票，故爲三千九百六十餘萬元，其應還本息，由正金銀行扣付，此部例應歸入外債。至內債部分，則本金既未償還，而付息亦無定期。

(14) 十一年公債 發行額一千萬元，年息八釐，以停付俄庚款作擔保，民國十六年全數償清。

(15) 十四年八釐公債 發行額一千五百萬元，年息八釐，九折發行，以停付德庚款爲擔保。截至二十年止，尙欠六百六十萬元。

(16) 愛國公債 此債係清宣統元年所發行，原額三千萬元，年息八釐。入民國後，繼承其一部，額數爲一，六四六，七九〇元，業已償清。

## (二) 國庫券

國庫券之性質，原爲調節國庫一時之緩急，與公債性質不同。惟我國所發之國庫券，則僅屬名稱上之區別，實

際與債票無異。北京政府先後發行庫券計八種，茲列表如左：

國庫券名稱	定額	發行額	利率	抵押品	用途	日期	現負債額(截至廿年)
(1) 一四庫券	14,000,000	14,000,000	月息分半	鹽	政費	十一年	3,500,000
(2) 使領庫券	5,000,000	5,000,000	年息八釐	停付	使領館經費	十二年	已償
(3) 教育庫券	1,000,000	1,000,000	年息八釐	停付	教育費	十三年	已償
(4) 四二庫券	4,200,000	4,200,000	年息八釐	德庚款	政費及治安費	十三年	已償
(5) 春節庫券	8,000,000	8,000,000	年息六釐	天津關稅增入	節關經費	十五年	8,000,000
(6) 治安庫券	2,000,000	2,000,000	年息六釐	德庚款	緊急政費	十五年	2,000,000
(7) 秋節庫券	3,000,000	3,000,000	年息八釐	關餘	秋節軍費	十五年	3,000,000
(8) 二四庫券	2,000,000	2,000,000	年息六釐	停付	年終政費	十五年	1,800,000
共計	32,000,000元						18,300,000

### 第三款 國民政府發行之內債

國民政府發行內債，又可分為兩時期：第一期為未統一前廣東政府及武漢政府所發之債，其期間較短，而數額與債類亦不多。第二期為南京國民政府統一後，迄於現在，所發行之內債。此段期間較長，而發行債額與債類亦較鉅。茲分述之：

第一期 此期內包括廣東國民政府及武漢國民政府所發公債。

(一) 廣東國民政府所發內債 廣東國民政府計發有獎公債二次：(一) 第一次係民國十五年六月發行，債額五百萬元，月息一分，分三期：(每期十月)償還。(二) 第二次有獎公債，即繼第一次而發行，於十五年八月正式發售，債額為毫洋壹千萬元，月息及償還辦法，均與第一次同。兩次公債，均載明以國家稅收為擔保。依十六年財部提案，則謂第二次之後，又補發五千萬元，共為二千萬元。

(二) 武漢國民政府所發內債 武漢政府所發行者，前後計有三種：(一) 整理湖北金融公債，債額二十萬元，實際發行額，僅六百餘萬元，十九年一月發行關稅公債，即將此項債券換回。(二) 整理湖北財政公債，債額一千五百萬元，實發行及抵押數未詳。(三) 漢口國庫券，分三個月發行，每月發行三百萬元。

第二期 此時期從國民政府十六年奠都南京，迄於二十三年春間，八年期間，共發行債券二十九種，債額達十七萬六千一百一十五萬二千七百八十二元，依各次發行條例所規定之用途，用於軍政費及善後費用者，約佔總數百分之八十，用於賑災或調整金融者，約佔百分之二十，至用於生產事業者，殆不及百分之一焉。若以發行年度而論則十六年發行公債二種，債額七千萬元。十七年發行公債六種，債額一萬四千八百萬元。十八年發行公債六種，債額一萬九千八百萬元。十九年發行公債四種，債額一萬七千四百元。二十年發行公債七種，債額四萬一千六百萬元。二十一年未發新債，實則仍恃銀行借款過日。二十二年，發行公債二種，債額一萬萬二千四百萬元。二十三年截至三月止發行公債一種，債額一萬萬元，而以國庫券作抵，由銀行團發行四千四百萬元債券之議，固又成

爲事實矣。茲將歷年所發公債分別列表如次：

南京國民政府所發債券一覽表

債名	發行定額	發行實額	發行年月	利率	用途	償清
(一) 江海關二·五附稅國庫券	三〇,〇〇〇,〇〇〇	三〇,〇〇〇,〇〇〇	十五年六月	月息	臨時軍需	已償清
(二) 續發江海關二·五附稅國庫券	四〇,〇〇〇,〇〇〇	四〇,〇〇〇,〇〇〇	十六年六月	月息	軍政費及歸還短期借款	
(三) 捲菸稅國庫券	一六,〇〇〇,〇〇〇	一六,〇〇〇,〇〇〇	十七年七月	月息	預算不足	已償清
(四) 軍需公債	一〇,〇〇〇,〇〇〇	一〇,〇〇〇,〇〇〇	十七年七月	年息	補充軍需不足	
(五) 津海關二·五附稅國庫券	九,〇〇〇,〇〇〇	九,〇〇〇,〇〇〇	十七年七月	年息	預算不足及充臨時費	已償清
(六) 善後短期公債	四〇,〇〇〇,〇〇〇	三六,〇〇〇,〇〇〇	十七年七月	年息	完成統一需用	
(七) 十七年金融短期公債	三〇,〇〇〇,〇〇〇	三〇,〇〇〇,〇〇〇	十七年七月	年息	建設金融事業	
(八) 十七年金融長期公債	四〇,〇〇〇,〇〇〇	三〇,〇〇〇,〇〇〇	十七年七月	年息	整理漢口中央銀行鈔票及還中交兩行借款	
(九) 十八年賑災公債	一〇,〇〇〇,〇〇〇	一〇,〇〇〇,〇〇〇	十八年八月	年息	賑災	
(十) 十八年裁兵公債	五〇,〇〇〇,〇〇〇	五〇,〇〇〇,〇〇〇	十八年八月	年息	裁兵費用	
(十一) 續發捲菸國庫券	三〇,〇〇〇,〇〇〇	三〇,〇〇〇,〇〇〇	十八年八月	年息	預算不足	
(十二) 海河公債	四,〇〇〇,〇〇〇	四,〇〇〇,〇〇〇	十八年八月	年息	疏濟河北省海河工程	已償清

(十三)	十八年關稅庫券	四, 000, 000	四, 000, 000	十八年	五月	整理稅款及抵補整理期內不足之數
(十四)	十八年編遣庫券	七, 000, 000	七, 000, 000	十八年	五月	編遣費及軍費
(十五)	十九年關稅公債	二〇, 000, 000	二〇, 000, 000	十九年	五月	換回國民政府十六年整理湖北債票
(十六)	十六年捲菸稅庫券	一四, 000, 000	一四, 000, 000	十九年	六月	充國庫週轉之用
(十七)	十九年關稅短期庫券	八〇, 000, 000	八〇, 000, 000	十九年	五月	充調劑金融財政之用
(十八)	十九年善後短期庫券	五〇, 000, 000	五〇, 000, 000	十九年	五月	充軍事善後之用
(十九)	二十年捲菸稅庫券	六〇, 000, 000	六〇, 000, 000	二十一年	五月	辦理善後週轉國庫
(二十)	二十年關稅短期庫券	八〇, 000, 000	八〇, 000, 000	二十一年	五月	補助國庫
(廿一)	二十年統稅短期庫券	八〇, 000, 000	八〇, 000, 000	二十一年	五月	補助國庫
(廿二)	二十年鹽稅短期庫券	八〇, 000, 000	八〇, 000, 000	二十一年	五月	補助國庫
(廿三)	二十年賑災公債	八〇, 000, 000	三〇, 000, 000	二十一年	五月	拯救各省災民購買賑糧
(廿四)	二十年金融短期公債	八〇, 000, 000	八〇, 000, 000	二十一年	六月	調劑金融
(廿五)	浙江絲業公債	八, 000, 000	六, 000, 000	二十一年	六月	救濟絲業
(廿六)	華北救濟戰區公債	四, 000, 000	四, 000, 000	二十二年	五月	救濟華北戰區之用
(廿七)	二十二年愛國庫券	二〇, 000, 000	二〇, 000, 000	二十二年	五月	補助國庫及華北戰事

(廿八) 二十二年關稅庫券	100,000,000	100,000,000	廿二年十月	充周轉國庫之用
(廿九) 二十三年關稅庫券	100,000,000	100,000,000	廿二年十月	五釐
			廿三年一月	償還銀行積欠
			五月	安定金融
共	計 1,265,000,000	1,265,000,000		

右表所列各債，皆為南京政府所發行，共計二十九種，蓋以前北京政府及武漢政府所發行者，共計五十八種，除償還者外，現負債額一，七六一，一五二，七八二元，其中擔保確實，如期還本者固有之，而擔保無者，還本愆期者，亦不乏其例。茲再分為有擔保與無擔保二者，分別列表如次：

(一) 有確實擔保內債表 (表中數字，結算至二十二年底止)

債名	原發行額	已償還數	現負數	還本時期
(一) 續發江海二·五庫券	40,000,000	38,100,000	5,800,000	每月還本付息
(二) 十八年關稅庫券	40,000,000	38,760,000	1,240,000	同
(三) 十八年編遺公債	70,000,000	66,740,000	3,260,000	同
(四) 十九年捲菸庫券	60,000,000	55,190,000	4,810,000	同
(五) 十九年關稅短期庫券	80,000,000	73,080,000	6,920,000	同
(六) 十九年善後公債	50,000,000	45,220,000	4,780,000	同
(七) 二十年捲菸庫券	60,000,000	54,190,000	5,810,000	同



(八)二十年關稅短期庫券	八〇,〇〇〇,〇〇〇	一五,三六〇,〇〇〇	六四,六四〇,〇〇〇	同
(九)二十年統稅短期庫券	八〇,〇〇〇,〇〇〇	一三,七六〇,〇〇〇	六六,二四〇,〇〇〇	同
(十)二十年鹽稅短期庫券	八〇,〇〇〇,〇〇〇	一三,一六〇,〇〇〇	六六,八四〇,〇〇〇	同
(十一)二十二年愛國庫券	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇	一四,〇九一,三一一	一五,九〇八,〇〇〇	同
(十二)二十二年關稅庫券	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇	一,五〇〇,〇〇〇	九八,五〇〇,〇〇〇	同
(十三)十五年春節庫券	八,〇〇〇,〇〇〇	—	八,〇〇〇,〇〇〇	同
(十四)十五年治安債券	二,〇〇〇,〇〇〇	—	二,〇〇〇,〇〇〇	同
(十五)十八年裁兵公債	五〇,〇〇〇,〇〇〇	四六,九五〇,〇〇〇	三,一五〇,〇〇〇	同
(十六)二十年金融公債	八〇,〇〇〇,〇〇〇	一,二八〇,〇〇〇	七九,七二〇,〇〇〇	同
(十七)二十二年華北救濟戰區公債	四,〇〇〇,〇〇〇	—	八,〇〇〇,〇〇〇	同
(十八)十年整理七釐公債	一三,六〇〇,〇〇〇	五,四四〇,〇〇〇	八,一六〇,〇〇〇	每年二,五八十一,四個月抽籤償還
(十九)二十年賑災公債	三〇,〇〇〇,〇〇〇	三,三〇〇,〇〇〇	二六,七〇〇,〇〇〇	同
(二十)七年長期公債	四〇,〇〇〇,〇〇〇	三,六〇〇,〇〇〇	三六,四〇〇,〇〇〇	每年三,六九十二,四個月抽還
(廿一)十年整理六釐公債	四〇,〇〇〇,〇〇〇	三,七六六,八九一	三六,二三三,二〇九	同
(廿二)十四年公債	一五,〇〇〇,〇〇〇	九,五〇〇,〇〇〇	五,五〇〇,〇〇〇	同

(廿三)十五年奧國賠款二四庫券	二, 四〇〇, 〇〇〇	六四八, 〇〇〇	六, 七五二, 〇〇〇	同
(廿四)十七年軍需公債	一〇, 〇〇〇, 〇〇〇	六, 六六六, 〇〇〇	六, 六六六, 〇〇〇	同
(廿五)十七年善後公債	六, 〇〇〇, 〇〇〇	三, 六〇〇, 〇〇〇	六, 四〇〇, 〇〇〇	同
(廿六)十八年賑災公債	一〇, 〇〇〇, 〇〇〇	三, 八〇〇, 〇〇〇	六, 二〇〇, 〇〇〇	同
(廿七)十九年關稅公債	二〇, 〇〇〇, 〇〇〇	五, 五九〇, 〇〇〇	一四, 四一〇, 〇〇〇	同
(廿八)十七年金融短期公債	三〇, 〇〇〇, 〇〇〇	一八, 八〇〇, 〇〇〇	一一, 七〇〇, 〇〇〇	每年三、九兩月抽還
(廿九)十八年金融長期公債	四〇, 〇〇〇, 〇〇〇	—	四〇, 〇〇〇, 〇〇〇	同
(三十)河北海河公債	四, 五〇〇, 〇〇〇	二, 三〇〇, 〇〇〇	二, 二〇〇, 〇〇〇	每年四十抽還兩月
(卅一)江浙絲業公債	六, 〇〇〇, 〇〇〇	一, 〇〇〇, 〇〇〇	五, 〇〇〇, 〇〇〇	同

(二)無確實擔保內債表

債名	原發行額	已償還額	現負額	利息
(一)十一年發行一四庫券	一四, 〇〇〇, 〇〇〇	一〇, 五〇〇, 〇〇〇	三, 五〇〇, 〇〇〇	月息一分八釐
(二)十年發行十年公債	一三, 一五〇, 〇〇〇	—	一三, 一五〇, 〇〇〇	年息六釐
(三)十一年發行九六公債	五, 三九一, 〇〇〇	—	五, 三九一, 〇〇〇	年息八釐
(四)十年發行八年整理公債	一, 三〇〇, 〇〇〇	—	一, 三〇〇, 〇〇〇	年息七釐

(五) 十五年發行秋節庫券	三, 000, 000	—	三, 000, 000	年息八釐
(六) 十年發行九年賑災公債	二, 一六, 四七五	五七六	一, 六八, 三〇〇	年息七釐
(七) 十四年發借換券	八, 000, 000	—	八, 000, 000	年息八釐

上之所述，僅就財政部發行之公債而言，至交通鐵路及建設委員會所發行之公債均未計算。若再益以各省地方公債則中國負債數目已足驚人矣。

### 參考書

- 賈士毅 民國權財政史 第四冊 八四—一九二頁
- 中國年鑑 商務印書館 第五九次以後各頁
- 千家駒 中國的內債 社會調查所
- 賈士毅 民國權財政史 第四編 第二章 第八章

## 第五篇 預決算論

### 第一章 概論

#### 第一節 預算之定義與名稱

國家財政之運用，以收支適合爲原則；蓋過多則徒使國民增加無味之負擔，過少又陷財政於拮据困難之境。願欲使收支適合，則對於收支雙方，不能不有一定計畫，而預爲計算；此預算之研究，在財政學中，所以佔重要之地位也。預算者何？國家或其他公共團體在一定期間內，根據財政計畫預定之經費，及預定之收入，以數目字表明之公文，經立法機關之贊同，以爲該時期內，財政設施之方案者也。國家職務殷繁，其支出經費之種類與數量，皆至複雜，不得不斟酌情形，規定數額。同時在收入方面，亦爲類至夥，亦不能不按照支數，預定標準，而使兩相符合。預算既成，然後責令財務人員，照數收支，俾與最後決算，無過大之參差。財政秩序，如此維持，庶百務進行有所依據，而財政基礎，亦可鞏固矣。

其次人民對國家輸納貨財，卽有監督財政之權利。故近世立憲國家，莫不以編製預算，公布預算爲一國之要

政，蓋不如是不足以昭信於國人。在國民方面，以負擔租稅，既逐年增加，則政府耗此龐大支出，是否正當，不能不事先與以考核，於是審定預算，為國會立法之大權，而政府與國會間，因預算而起衝突者，在歷史上亦不乏其例。馴至近代，獨裁專制之政體復生，雖一切庶政，擅於一人或少數人之手，而仍不能不有預算，以取信於人，兼以為一會計年度繼往開來之節目焉。

財政學中，對於預決算一篇之名稱，學者間尚無一定之主張，因所注重之點不同，遂命名各異。有稱為財務行政論或財務行政管理論者，以為本篇所討論者，多屬財政的事務問題，不知如此命名，則祇說明財務行政，而遺棄預決算立法監督之精神，有用語太狹之嫌。此外有稱為國計論，或公共會計論者，又與一般財政學相混。本篇以豫決算為名，取其能名實相符耳。

本篇之位置，在注重法制精神之學者，往往冠於篇首，蓋以一切財政之收支，必先經此立法的程序，而後能執行。反之注重財政之經濟的事實者，又常先討論財政收支之實際問題，而後及於形式方面之預決算。本書之敘述，非偏重財政之經濟事實，遽忽略其立法的重要，特以先究事實問題，於收支各方之利弊得失，早經洞察，而後討論財政之立法與行政，庶知所取舍，而不致漫無標準。此殆為研究之便利計，非於兩者之間，有輕重之成見也。

## 第二節 預算語源

預算一語，在英文為 *budget*，法文亦同用此字。*budget* 一字來源，出於拉丁語之 *butika* 轉成法語，則為

bovyge, boygette, budget 等字，皆錢袋革囊之意。諾曼人十字軍遠征聖地，習得此語歸國，傳之薩克遜人，於是英語中始有 budget 而仍爲革囊之意。其後因財政大臣，常將關於歲出入之說明書類，置於特定革囊，攜赴國會，以求議員之承諾，時人遂以 budget 指此種革囊，沿用既久，更進而指革囊中之書類，最後始變爲指書類中所含之具體計畫。

至於「預算」二字，狹義的用於公共團體之收支提案，則起源於法國。法國自十六世紀以來，即用 etat 指皇家預算，etat 一字，源出於拉丁語之 status，本有詳明計算書之意，在十七世紀中，恆用以指國王之收支概算，此語在舊王朝之下，因其爲橫徵暴斂之別名，爲人民所痛恨，故自大革命後，逐漸摒棄此字不用。一八〇二年，地方自治團體之財務文件，改採英語之 budget 及拿破崙時代，乃正式採用 budget 指國家之收支預算，廢止 etat 一字不用。在今日德語中之 etat 一字，尙與 budget 并用，不似法語之 etat 指專制時代之概算，以 budget 指憲政時代之預算也。

### 第三節 預算之重要性

國家預算之重要，可於下述諸點證明之。

第(一)私人經濟使用之資本，在數額稍大，關係複雜時，即難免於浪費。必於一定時期，確定收支額數，作爲生活或營業上之準則，嚴守確定之秩序，然後其生活或營業方不致發生危險。財政上之收支，較之私人經濟範圍

更爲廣泛，情形尤爲複雜，無論在形式上或實際上皆應確守預定之收支數額，然後能保持收支適合，確定財政秩序，而預算之編製，殆不可少。

第(二)在私人經濟，經營者之投放資本或使役勞動，其目的在謀取利潤，以利害關係之密切，對於收支，當能嚴加較量，確守秩序。至於公家財政，本不以增殖貨財爲目的，且以主權之作用，對於國民，可予取予求，較之私經濟團體，必以交換手段，而後獲得者，其難易迥不相侔。益以經理其事者，爲一般公務人員，對於財政之良否，於自己無直接關係，主其事者，但求責任之能卸除，國家與人民之損失，往往置諸不問，於此不有預算，預示以收支出納之範圍，則弊害所及，寧有底止？

第(三)國家行政事務所發生之利益，屬於無形者居多。此等利益，是否與人民因負擔經費而遭受之犧牲相等，在人民有計量之必要。在國家亦惟有公佈預算，任人民之批評，藉以取信於人。若國家而無預算，則財政祕密，無由得知，尤人民猜疑之念，影響於國計者重矣。

第(四)財政之設施，關係於國家與人民者甚重，不能不有監督機關，以當檢查之責。然考核收支，稽查賬目，必先有所根據，國家預算之設，卽爲事後監督之張本，否則國家雖設有審計制度，終無法實現其職分矣。

依上述四點觀察，國家之設置預算，其重要目的，不外下述之數種：

第(一)預算爲便於財政之監督與整理。國家財政，常一面感覺人民之負擔太重，一面復感受經費之拮据困難，欲調劑此矛盾現象，惟有詳列預算，節無益之支出，開較大之財源，鑑過去財政之失策，爲此後預算改良之

根據。且公布預算，聽國民與監察官吏之監督，財政運用，自能日趨良好。

第(二)預算爲證明國家之信用 國家財政，嚴格的照預算規定數目執行，自無過多與不足之弊。即或預算不足，或臨時發生事故，致支出增加，或收入減少，不得不求諸公債，以彌補一時。如平時預算嚴格執行，人民知財政之實況，信政府之諾言，踴躍輸將，困難立解，故編製預算，實有增加國信之效力也。

第(三)預算爲使財政公開，減少增稅之困難 近代國家任務，日益擴張，其支出遂坐是日多，而人民重稅之苦痛，日益加甚。賴有預算，公開財政，臚列支出之種類與數額，使人民瞭然於國家任務之重要，與支出之不可少，縱屬重稅，亦必忍痛負擔。國家於人民諒解之下，有時增加租稅，亦不致感受困難。

#### 第四節 預算之本質

預算之定義，前節已爲述及，然未能詳及預算之本質也。歷來學者，對於預算本質，立論不同，然不外爲對將來財政之一定的會計規準而已，至欲作進一步之解釋，至少須就下述之三點觀察之。即第(一)預算之財政的意義；第(二)預算之法律的意義，即預算之法理；第(三)預算之政治的意義是也。

##### 第一款 預算之財政的意義

由財政的立場，以觀察預算之特質，則預算者「以立法機關之贊同而成立，政府負責執行，對次會計年度之財政的一般預測算定表也。」由此定義，可分爲左之三點：



## (一) 預算爲對次會計年度之財政的預測算定表

預算既爲一算定表，則一切收支數目，乃比較上年結果，推測將來情形，而後決定。在負責執行之當局，應設法使實際收支，與此算定數相符合，因此確定的性質，遂與祇記財政事項之資產負債表，概算及決算等不同。

(一) 預算與資產負債表不同 資產負債表，乃公私團體在某一定時期內，結算所有資產及負債額，餘存幾何，連前期結算之資產負債，皆繼承計算在內，所以明資產負債之消長，從而查知財政之實在情形。至預算則不然，預算爲行政的方案，整理財政之程序，所列數目，出於預測算定，且以一會計年度內施行者爲限，非如資產負債表之繼承上期數目，而爲統計的記載也。

(二) 預算與概算不同 概算爲推知本年度內收支數額，從上年度之實際收支，推定本年度之收支概數。從預測之點言，原與預算相似，然其不同之點，第(一)概算僅在求一大概數目，但求實際收支，與之無鉅額的出入。至於預算之特質，在「預測算定」其數貴精確，而實際收支，應設法與之一一符合也。第(二)概算爲行政官廳，對其收支之一種估計數，而預算則須經立法機關之贊同通過，帶有法律的特質焉。

(三) 預算與決算不同 預算爲一種「預測算定」，所謂預測，必須在財務實行之先，計算將來之收支，換言之，乃基於一定之法規，參照國內經濟狀況，所預先決定之數，其惟一條件爲「預測」，爲「算定」。至決算乃在會計年度終了以後，根據實際收支編製決算，以觀察與預算之是否符合，藉定行政當局之功過。一爲事前估計，一爲事後監督，二者性質，固迥不相同也。

(二) 預算之成立，必經立法機關之通過

國家之經費，一律取之於民，故其職務是否得當？經費是否適中？不得不使代表人民之立法機關，一為審核。預算者，即開列國家職務之範圍，與各項費用數目，以求負擔此費用者之代表機關，為之審核承諾，而後一切收支，乃有根據。故預算須經立法機關之通過，殆一般立憲國家之常軌也。

(三) 預算之施行者——政府——有負責施行預算之義務

預算之內容，一方面示政府之施政範圍，一方面載支用之各項數目，所以與執政者以限制也。故預算一旦公布，則政府應負責執行之。苟非國家遇極大事故，不能輕與變更，此乃執政者在道德上、政治上、法律上及行政上應負之責任，抑亦財政上之準則也。

預算之財政的意義，既已如上述，然尚有應注意者，即預算與財政計畫之關係，此二者雖甚密切，然決非同一之觀念。

預算者，乃將來一定期間內之財政的預測算定表也，前節已屢言之。至於財政計畫者，乃以預算為基礎之財政上的計畫也。在財政計畫上，有關於全部財政者，亦有祇限於局部者。例如將一國之財政，置於社會政策之基礎上，則應如何支出，如何收入，或當一國經濟狀況，有劇烈變動，如大戰發生時，應依何等計畫而處理之等問題，此關於全部之財政計畫也。又如以幾年為期，而籌畫鐵道或其他土木工程等建設，對此特別之收支，應如何處理之，此則局部的財政計畫也。

總之一切財政計畫，無論為全部的或局部的，長期的或短期的，當其實行之際，必須與其他財政上之事項，有統一的聯絡，而以收支數目表出之，此即預算也。故預算亦可視為「綜合大小財政計畫之一個切斷現象」簡言之，即預算以一切財政計畫為內容，而財政計畫，即由此預算而得具體的表現也。

### 第二款 預算之法律的意義（預算之法理）

預算必經立法機關之通過，乃其成立之必要條件，於是有以預算為財政上收支之基礎法律者，又有否認其有此種特質者。因此對於預算之法理的性質，遂常生疑問，而發為下之三種學說。

(一) 預算即是一種法律說 主張此說者，有 Prof. Carr de Malberg 等，其意謂預算的性質，不常僅視作收入與支出之相對關係，尤當注意到支出方面。此種支出數額，乃由國家最高權力之機關所規定，期於將來一定時期中遵照施行，以便與收數符合。是預算乃將來財務行政上，必須遵守之計劃，其性質與他種法律之有限制性質者，完全相同。

(二) 預算有時是法律，有時是行政說 主張此說者，有秋曠 (Prof. Duguit) 教授，謂支出之預算，絕非法律，不過是一種行政手續。至於收入之預算，有時可謂之法律，有時亦不過是行政。因立法部議定某年某項收數之數額，在此一年間，可以實現，但無必然性。就實質上言，預算是法律的規定，可以謂之法律，至於將來收入數額的預定，仍不過為行政手續。

(三) 預算非法律說 近代德法義各國學者，多主張此說。其理由有下之二點：

(1) 就收入方面而論，收入有賦稅的收入，與非賦稅的收入二種。非賦稅收入，如官產官業等收入，皆係財政當局所假定的數額，並無法律之性質存在。至於賦稅收入，誠有法律爲之規定，然所規定者，爲一定時期內之徵稅情形，與徵稅手續，徵收員依照辦理，俾國庫獲得收入而已。至立法機關通過之收入數額，又係另一事件，並非責成徵收機關，非依數徵收不可。各種徵稅法規，不過是徵收時所依據之條件。收入的預算本身，既未具有法律的性質，自不能謂爲法律。

(2) 就支出的預算而論，支出可分爲償還債務的支出，與應付事務的支出。從前者言，從前國家所欠各種公債，到期非償還不可，其數額有定，立法機關，不能加以增減，夫既不能參加何種意志，另定一數目，目不能謂爲法律。至於國家事務費之支出，皆係國家發行其職務時所發生，如各種行政費之類，此種費用，經行政機關編定之後，立法機關，以味於事實，必不能根本與以改造或否決，祇形式上加以討論認可而已。是支出預算之規定，乃由於行政方面，并少法律的意義存在也。

上述三種主張，各有其觀察點，故其結論各異。實則各國預算制度，各有不同，預算之是否具有法律的性質，要視各國預算法之如何規定，不可一概而論。日本財政學家阿部賢一氏，即採此態度，不譚一切泛論，僅依日憲法或會計法，推定預算在日本無法律的性質。彼謂日本現行之租稅如未經法律之改正，須照舊徵收（日憲法第六十三條），租稅及其他收入，須依法律命令之規定而徵收之（日會計法第十二條），是收入方面之法律根據，不在預算也。至於支出方面，其基礎亦爲個別的法律命令，不祇依存於預算中，祇於無法律命令之場合，或於預算上揭

出一定之金額時，各部長可依此支付，然預算自身，實非支出之法律的基礎也。（註一）

中國之約法第七十條，「謂國家之歲入歲出，由國民政府編製預決算公布之」規定殊簡略，無從論列。惟預算法第二條謂「預算之未經立法程序者，稱擬定預算，其經立法程序而公布者，稱法定預算，在法定預算範圍內，由各機關主管長官，依法分配經費之計畫，稱行政預算」。（註二）依此規定，固明許預算有法律的特質，然又不欲泯滅其行政的要素，故稱由行政機關依法分配之計畫，為行政預算焉。

本來法律之作用，在規定行為的準則，強制遵行，預算之規定，亦期在必行。一經成立之後，行政機關負有依照預算案履行職務之責。在發生收支不實或不合時，不僅政府未能盡責，嚴格言之，且可認為違法。由此觀察，則預算殆具有法律的性質，一經通過，即具有法律之效力。且一國預算制度，在未確立之際，行政方面如有違背預算之規定者，結果預算必不能實行，故謀預算之能實現起見，亦不可不付與法律的效力。又法律之規定，重整飭而預算亦同。預算案之形式，排列整齊，有一定之準則，內容，與輕重之分。其成立程序，須經立法機關之議定通過，然後責成行政機關遵照執行，與其他法律之成立，程序相同。所差異者，祇一般法律，在未經合法的修改，或新律代替以前，繼續有效。預算則祇限於每會計年度內為有效。然預算年年變更者，其數目字耳，其方式，其項目，往往相同，吾人不能根據每年變異數目之特點，遽否認其法律的本質也。

### 第三款 預算之政治的意義

在立憲制度之國家，立法機關每年議定政府提出之預算，初視為一極尋常事件。然回思國民獲得預算議定

之歷史，殆爲鐵血之結晶。開始者爲英國、法國等繼之，於專制君主之權力與以不少之限制，此於政治上有重要之意義也。第（一）政府如不編製預算，或編製而不經立法機關之議定，直是自由施行，自由變更，人民之財產，將由執政者之予取予求，而無申訴抗拒之機會矣。此各國國民，不惜以血肉相爭，必達到此預算權而後已也。（註三）第（二）立法機關審查預算，不僅在計算數目，作表面之稽核，實在爲作政治意見之審查。立法機關之批評財政，不僅在討論屬於技術的數目字，應用政治的眼光，對政府整個的施政計畫，與以批評，如軍政、交通、建設、教育諸大端，何者應增，何者應減，均應作有力之制裁。換言之，即立法機關之審定預算，不僅注意財政方面，以免人民之不當負擔，且應注意政治方面，俾主權在民之意義，能充分表現。果如是則預算之政治的意義，又較一切爲重矣。

## 第五節 預算制度之起源

預算制度之起源，與憲政之發達，有密切之關係。當歐洲在專制政體時代，王權申張，國用增繁，賦稅加重，人民以爲王室挾其強權，侵害人民，橫徵暴斂，爲所欲爲，政治上之勢力，乃日益長大，遂謂操財權者，即爲秉政權。欲限制王室之政權，莫若控制其財政，於是爭求立憲政治之奮鬥，乃以管理財政爲起點。其後預算制度施行，憲政之基礎始立，在憲政發達之初期，預算權之運動，固盛極一時也。茲略述各國之預算起源。

### 第一款 英國

在英國古代之習慣，英王即無任意向人民需索之權。一二一五年有名之大憲章第十二條規定「英王對於

全國人民，不得無故徵稅或求補助費，遇有徵收時，須經全國人民代表會通過，惟以詹贖英王本身及其長子列爲武士，其長女首次結婚所需之用費爲限，其類數須在合理之範圍以內。』依此規定，英王遇有徵稅之必要時，必先召集民會，經允許後，始能開徵，是人民控制國家財政之權，早已存在。

自封建制度崩潰以後，王室總攬一切特權，人民爲主張權利，在歷史上演出不斷之爭執，以爲人民非有代議士以議定國家之支出及稅收，即抗不納稅。此種精神，流傳至今，每次預算案提出議會形勢上仍爲英王向人民之代表，請款供應。至今下議院所有憲政上之財政權，最重要者，有下之三點。

1. 允許課稅之權，提高現行稅率之權以及變更各時期賦稅之權。
2. 允許發行各種公債之權。
3. 允許支出之權。

具此三者，一國財政大權，已超諸立法機關矣。

## 第二款 法國

法國古制與英國相同，有人民控制財政之原則存在。一七八七年之人權宣言第十四條規定「全法人民，皆有權利，或由自己，或由其代表，以核定公共費用之需要，考覈其用途，決定其類數，以及徵收時期等事項。」一七八七年以後，法國憲法，共有十八種之多，而各次憲法，皆規定人民有管理財政之權利。十九世紀中葉，雖以革命之故，政體迭次改變，而對於財政方面，仍嚴守一七八七七年人權宣言所規定之原則，現行憲法中，關於此項規定，約有

### 三項：

1. 憲法第六節載明國民代表，應有權監察收入及用途，行政部應嚴格遵守代表之意見。
2. 第五章載明任何賦稅費用或補助金，未經國民代表之自由承認，不得成立。
3. 第七節載明行政長官及其他官吏，如有侵犯該項法律的行為，無論此種行為，受自上方之命令與否，皆應負責。

### 第三款 美國

美國關於財政之根本大法，載於聯邦憲法及各省憲法之中，人民對於財政之收支，有完全的決定權。聯邦憲法中，關於財政之規定，約有四項：

1. 在憲法第一章第八節第十二款規定：「陸軍軍費之概算，最長期間，不得過兩年。」此點在現在已失其重要性，然在十八世紀時，美國常備軍費之支出甚鉅，人民不願有過重之負擔，尤恐執政者利用以增長個人勢力，故設此規定，加以限制。

2. 第一章第九節第七條規定：「除法律規定，應行指撥之款項外，不得向國庫中支任何款項。」此種規定，以一切經費之支出，其權皆操之議會，由議會通過，成爲法律後，始得支出。

3. 同章又規定：「凡關於款項之收入與支出之經常文書及會計，俱應按照公布。」此種規定之目的，在使財政公開，亦即預算之根據。規定結果，凡財政之經營與計畫之權，皆操之國會，而財務行政長官之權力隨之縮減。全



部預算，皆由國會自由決定，雖有時財務行政長官，可以貢獻意見，而國會惟恐伸張行政權，常不與同意，全部實權，皆操於國會中供應委員會之手。

4. 第一章第七節第一款規定，凡關於收入的法案，皆須由衆議院制定。參議院得提議修改，與他種法案相同。收入之中，以賦稅爲最重要，課稅之權，經此規定後，須由衆議院提出，衆院爲人民所舉出之代表，則課稅之權，不啻操之人民之手。

一九二一年六月十日頒布預算會計法，行使新預算制度，設立預算局，直隸於總統，編製預算，送交議會議決，然後施行。蓋鑑於前此財政之紊亂，由於行政部未能負責，故改採行政編製，以免立法編製之過與事實隔絕也。

#### 第四款 德國

德國於一八五〇年普魯士憲法中，即規定凡關於公共收支，須由人民代表投票決定。然人民管理財政制度，尙未完全樹立也。至一八七一年，德國聯邦憲法成立，關於財政者，有下述之數條規定。

第六十九條帝國之收入與支出，須每年有預算與決算。

第七十條，此條列舉帝國之一切收入泉源。

第七十一條，規定普通支出，以每年同意一次爲原則。但有特殊情形者，可以數年一次。

第七十二條，國務總理每年須向國會報告財政收支情形。

依一八七一年憲法之規定，殆僅具一形式。預算編製後并不必經國會議決，人民代表，仍不能澈底的參與財

政，會計年度終了後，僅由總理報其事而已。

歐戰以後，帝政推翻，一九一九年八月十一日德意志共和國憲法頒布，對預算之規定，較爲完備，對前此缺點，均一一補充矣。摘錄要點於後。

第八十五條 每會計年度當預測聯邦之總支出與總收入，編爲預算。

預算於每會計年度開始前，用法律定之。

國會對於支出之同意，以一年爲原則，但有特別情形者，得延長期間，此外凡超過會計年度，及無關於聯邦之收支，及其管理者，不得規定於預算法上。

聯邦議會，非得參議院之同意，不得增加支出金額，或新設項目於預算案中。

第六十八條 法律案由聯邦政府向聯邦會議提出之。聯邦法律由聯邦議會議決之。

第六十九條 聯邦政府提出法案時，須得參議院同意，政府與參議院意見不一致時，亦得提出法律案，但須將參議院之意見書，一併提交聯邦議會。

第八十六條 財政總長，對於聯邦總收支之用途，當於下次會計年度內，提出決算於參議院及聯邦議會，要求解除聯邦政府之責任。決算之審查，用聯邦法律規定。

第九十二條 聯邦所有鐵道之預算及決算，雖爲聯邦總預算總決算之一部，但鐵道當視爲獨立的經濟企業而管理之。鐵道經費，當合鐵道公債之償金及利息，由其自己收入中支付之。並當設立鐵道公積金。償

債金及公積金之額數，並公積金之用途，以特別法律定之。

### 第五款 中國

中國編製預算，起於滿清末年。光緒之季，政府之籌備憲政之名，注意清理財政，訂清理財政章程三十五條。在京設財政清理處，各省設清理財政局。由部派財政監理官，令各省財政清理局，將收支存儲糧銀各數，編造冊數，併盈虧計算表送部。此種辦法，已具會計出納之形式，而為預算之先聲。清理財政章程第五章，訂定預備全國預算之事。宣統二年正月，頒布預算冊式及例言，彙編宣統三年之預算，由資政院議決頒行，是為我國第一次之辦理預算。民國以來，因政局不定，預算之編製，時作時輟，雖間有編製，而終未實行。其可考者，有左列之各次預算。

(一) 民國元年，政局尙未安定，財政部僅編各月臨時預算。又續編上半年預算。先後提交參議院議決。然其範圍，僅限於京內各衙署之支出，示局部之大概支出數而已。

(二) 民國元年十二月通令各省，於財政司內，設立預決算處，并趕編二年七月至三年六月之預算。二年七月，財政部始彙總核編，計歲入歲出，均為六萬四千六百三十五萬八千一百零九元。嗣又經國務會議令各部詳加修正，其實行期定三年一月起至六月止。二年十二月各部修正表冊收齊，計歲入為五萬五千七百零三萬餘元，歲出為六萬四千二百三十三萬餘元，不敷之數，為八千五百二十萬元。咨交衆議院議決。

(三) 三年度預算，由財政部於三年夏季，特開財政會議，令各省選派人員，入京討論。三年度預算，除省縣地方款項之外，歲入為三萬八千二百五十萬餘元，支出為三萬五千七百零二萬餘元，收支相抵，尙有盈餘，經財政部

呈准令行。

(四) 四年度預算，以會計年度，改爲歷年制，五月，財政部規定編製辦法，由部編定四年上半年概算。五年度預算，即以各處所送四年度預算表冊改造，十一月編竣，咨交參政院議決，歲入爲四萬七千二百十三萬餘元。歲出爲四萬七千一百五十一萬餘元。八年度，曾經國會一度公佈，全國收支，約四萬五千餘萬元，未見實行。自是以後，財政更形紊亂，無預算可言矣。

(五) 十四年財政整理委員會，徵集中央及各省區自編之部分預算，於是年十二月編印成帙，名曰暫編國家預算案，計全國歲出爲六萬三千四百三十六萬餘元。歲入爲四萬六千一百六十四萬餘元。收支雙方，相差甚鉅。書，送監察院審核，并由預算委員會先行支配各機關經費數額，實行量入爲出，然以軍政費鉅大，未幾遂經施行。十六年六月擬定是年度預算編案例言，凡十一條，規定十六年度預算，由是年七月一日起至十七年六月三十日止，并公布會計則例，及各種表式。十月又成立財政監理委員會，以便審訂各項預算。惟時值北伐，軍用浩繁，預算未能實行。十七年財政監理委員會，改組爲預算委員會。十八年二月，預算委員會又改組爲財政委員會，其目的同爲核定預算事宜。十九年二月國民政府頒布試辦預算章程五十一條。覆經中央政治會議議決兩項救濟辦法：(1) 各機關預算，在十九年度開始時，未經核定者，可照十八年度核定數執行。新事業之預算，由中央政治會議核定之。(2) 財政部仍應催各機關趕造十九年度預算。

(七)二十年公布約法，第七十條規定「國家之歲入歲出，由國民政府編定預算決算公布之」同時主計處成立，直接隸屬於國民政府，凡從前財政委員會及財政部會計師，關於預算事項，移歸主計處辦理，即着手編製二十年度預算。二十一年頒布預算法，共七章，七十一條，於預算之編訂程序，規定甚詳。

查我國預算，自清季以來，即已注意，迄於近日，章制已漸臻完備，所以未能施行者，其原因甚多，而最重要者有二：(一)為無年不有戰事，軍費緊急，理財者難於應付，縱有預算，未能遵行。(二)為各機關無奉行預算之習慣，收入支出，皆隨時隨勢，以為應付，不能遵守一定之法規。總此二層弊害，縱在法制上有良法美意，仍不能促預算之實行也。

### 參考書

預算最有名之著作為

(1) René Stourm: *Le Budget*. Paris, 1909, 8 ed.

(2) Jéze: *Le Budget général*. Paris, 1910.

關於英國預算制度之參考書甚多，其重要者為：

(1) Morgan: *The History of Parliamentary Taxation in England*. New York, 1911.

(2) Mealey: *A Student's Manual of English Constitutional History*. London, 1907.

關於德國預算制度及普通理論者，可看

Max v. Baetel: Das Budget. Leipzig 1898.

關於法國者，除上述 Stourm 及 Jea 之名著外，可看

Basson: Le Contrôle des Budget en France et à l'Étranger. Paris 1892.

關於美國者可參看李權時財政學原理上卷，所附個案研究之美國預算制度。Stourm 之預算論，亦有詳細之敘述。

關於中國預算沿革者，可看胡鈞著中國財政史，及賈士毅著中國財政史。

(註一)看阿部賢一著財政學第五編第二章第一節預算之本質

(註二)看中國頒布之預算法。

(註三)看 René Stourm: *Le Budget Paris, 1909 Ch I et Ch II Droit Budgétaire en Angleterre, Aux États, Unis*

*en Prusse et en France* (英法普法之預算權) 此篇在說明預算權之重要及各國人民爭預算權之經過，如英國在一六四八年與一六八八年之改革，法國之獨立戰爭與預算，普魯士之預算爭執，法國在各時期中之預算權等，均言之甚詳。限於篇幅，未能詳譯，讀者可參閱也。此有英德文兩本，此段見原書第一百至三十八頁(第六版)。

## 第二章 預算之編製

### 第一節 預算之種類

預算之種類甚多，可依種種標準，而行分類。此多種類之預算名稱，事實上固不能與各國預算制度上所用之名稱，完全符合。然必先明瞭各種預算名詞之內容與範圍，而後作進一步之研究，始無阻礙。此篇之討論，可視作術語之解釋也。

#### 第一款 總額預算與純額預算

以預算上歲入之性質為標準，可分為總額預算與純額預算。總額預算者，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、徵收費等，而僅載其純收入額之預算也。古時交通不便，財政難於統一，地方取得之收入，大抵即供地方之用。且人民納稅，往昔多用實物，而少用貨幣，故國家之財政，類多施行純額預算，蓋事實上不便為實物之總額預算也。降及今日，交通便利，財政統一，各國之租稅，大抵折為貨幣，故各國預算，皆施行總額制矣。此種趨勢，蓋因純額預算，有左列之三大缺點。

(一) 純額預算，在扣除管理徵收各費，能明示國家之純淨收入。然國家之收入總額，無從得知，而人民之負

撥總額，亦無由查考。結果易於加重人民之負擔，促進財務官吏之浪費，而財政狀況，不免因之紊亂。

(二)用純額預算，則在預算數字上不能明識一切租稅徵收費之多寡，及一切私經濟事業進行之當否。例如某種租稅，其徵收費甚多，本應改革稅法，或代以他種財源，而純額預算上本無徵收費，故往往不能發見此種事實也。又如私經濟收入之善否，大抵以收支能否適合為判斷標準，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，不得而知矣。

(三)純額預算，不明記徵收及管理費，於是財政上之監察，難於實施。蓋徵收官吏與管理官吏，往往於不知不覺中，利用徵收及管理之事實，多方侵蝕中飽，致預算監督之作用，不能盡量發揮也。

純額預算既有上述之三弊，而總額預算，則適足以矯正此弊，故現今各國，大抵皆採用之。中國預算法第十七條，規定「總預算應以其各分預算之歲入歲出總額編入……」即此可見中國亦採總額預算制矣。

#### 第二款 臨時預算，本預算，追加預算

以時期之先後為標準，可分為臨時預算，本預算，追加預算三者。臨時預算者，當本預算尚未議定，而會計年度已經開始之時，劃定一極短期間，臨時編訂一預算，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，即一國在其會計年度內之總預算也。追加預算者，當本預算已經提出立法機關之後，為補預算之不足，或為應付新發生事實，所追加之預算也。從理論上言，一會計年度，僅容有一本預算，至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，顧在事實上，則臨時預算與追加預算，皆為臨時之救濟方法。如預算



之編製，早日着手，而立法機關之集議，與預算案之討論，皆能如法進行，則本預算可如期產生，而臨時預算制爲不需求矣。故各國對臨時預算制或前預算延長制，有行者有不行者。至追加預算，大抵各國皆不能免，蓋未來之事，非事前所能逆料，苟於本預算編成之後，發生新需要，自不能不提出追加預算以應付之也。中國預算法第七十二條「第三級單位以下機關，有左列情事之一時，得提出追加經費預算。

1. 本機關或其所屬機關，因不可避免之障礙，不能依限送達其擬定預算時。
  2. 本機關或其所屬機關，依法律增加其職務，或舉辦新事業，致增加費用時。
  3. 依法律增加新預算時。
  4. 所辦事業，因發生重大變化，致支出超過法定預算時。
  5. 依第六十九條之規定，上年度之歲入，轉入本年度時。」
- 又第七十三條「因發生重大變化，致法定之歲入，有減少之形式時，財政部得請求提出追加歲入預算。」又預算法第四十八條，有變相的臨時預算之規定，「預算案之審議，如有一子案或數子案不能通過，致總預算全案不能依前條期限完竣時，應自六月五日前，送呈假預算於國民政府，其內容如左。

1. 恆久經費及原有繼續經費。
2. 已經議決之新定繼續經費，其未經議決者缺之。
3. 已經議決之歲定經費，其未經議決者，暫依現年度之經費。現年度原無此項經費者缺之。

4. 未經提議變更之原有收入。

5. 已經議決之收入。其未經議決者，除係非經常收入外，暫依現年度之收入辦法。現年度原無此項收入者缺之。

前項假預算，經國民政府公佈後，與法定預算有同等之效力。其有效期間，至法定預算公布日之月終為止。

### 第三款 總預算，分預算，特別預算

以預算範圍之廣狹為標準，可分為總預算，分預算及特別預算三者。總預算者，包含除特別預算外之一切歲出歲入之全體預算也。分預算者，由各機關所編製之局部預算，抑即組成總預算之一部也。中國預算法第十三條「預算應具備左列三種：1. 總預算，2. 機關別之分預算（以機關之單位為之），3. 基金別之分預算（又分為 a. 普通收支預算，b. 營業預算，c. 公債預算，d. 信託預算，e. 其他特種基金預算。）特別預算者，對於行特別會計事業所施行之預算也。預算固應貴統一，然極端遵守之，有時釀成不利與不便，故於其有特殊必要時，為明示其特殊政務之會計狀態，由一般會計（即總預算）內，將其分出，而設一獨立之會計。例如日本會計法第三十九條，規定「因特別之需要，難以準據本法時，得設置特別會計。設定特別會計，以法律定之。」中國如交通事業，即適用特別會計，而編製特別預算者也。適用特別預算之主要場合，有下述之各種。

（一）基金會計 即為特定目的而設之基金，其收支所用之特別會計是。例如以整理國債為目的之國債整理基金，及改良教育，振興農村等基金之特別會計是也。

(二) 作業會計 例如造幣局，專賣局，印刷局，國有鐵道，陸軍製造廠，海軍工廠，國有航業，郵政等等之特別會計是。此等政府之經濟事業，自己擁有資本，具備工廠，機械，原料等。一面復雇傭勞動者以從事製造，加工修理，建設，運輸，販賣及其他種種活動。如僅據其收入支出之數目，必不能知其事業之損益。更須於年度終了時，對其保有之原料品，製品，半製品及支付未完與收入未完之金額等計算之，然後能明瞭其會計之內容，此即設置特別會計之理由也。

(三) 附屬地會計 或稱爲殖民地會計，其設施與內地不同，因是財政上之收支亦異，故宜設特別會計以處理之。如戰前日本之台灣總督府，朝鮮總督府，關東廳等特別會計是。

(四) 營造物會計 對於獨立之營造物所用之會計，如國立大學，圖書館，博物院等屬之。

(五) 其他 有時爲應其時之需要，而設置不屬於上述各種特別會計者，例如歐戰後，協約國接受德國賠償金，而設置賠償金特別會計（日本卽有此設置），此外以特別需要，而設置特別會計者甚多，往往以國別及環境而不同，未能枚舉也。

上述各種事業，既有特別會計，自應編特別預算，殆無疑義。顧特別會計，雖在計算上較爲清晰，然其設立，仍宜慎重，否則徒足隱蔽財政之真相，破壞預算之統一，甚不利也（例如以戰時特別會計，而掩飾軍費之增加是）。

#### 第四款 上年度事後承諾預算，本年度預算，下年度預算

以預算收支所屬年度之不同爲標準，可分爲上年度事後承諾預算，本年度預算，及後年度預算。上年度預算

者，謂指上年度預算上之預備金，實行支出後，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，此種預算，金支出之事後承諾，已不得謂為預算。然預備金雖曾列上年度預算，而實未明定其用途及額數，不得謂為確定之預算，故此種承諾，不啻一事後預算也。我國民三會計法第八條規定：「預算內所生不足之數，係必不可免者，以第一預備金充之。遇有預算外必需費用，以第二預備金充之。」即屬此類。本年度預算者，即屬本會計年度內之預算也。後年度預算者，本年度預算上所載數年度以後所需經費之預算也。預算之效力，雖以在其年度內為原則，然有時為便利計，不能不變通辦理，例如大建築大經營，須在十數年後，始能告成者，若不於開始之年，預定每年所需經費，以求立法機關之總表決，則以後每年提出預算，難免不因立法機關之削減拖延，而使事業受其影響，因是各國設繼續費制度，而編製後年度預算。此種制度，亦有弊端，最著者為政府利用繼續費以朦蔽議會，對本年度內之預算額，故少其數，以免議會之反對。對於後年度之要求，則設法延長其繼續年度，以圖無形中經費之增加，此皆各國所常見者也。我國會計法第二十二條，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，遞次展用至完工年度為止。此外別無限制之規定。

#### 第五款 概算，擬定預算，法定預算，行政預算

以預算之編製程序作標準，可分為概算，擬定預算，法定預算，行政預算四種。中國預算法，即規定此分類。第二條謂：「（一）各機關擬編之收支計畫，經核定概數，以作編造擬定預算之基礎者曰概算。（二）預算之未經立法程序者，稱擬定預算。（三）其經立法程序而公布者，稱法定預算。（四）在法定預算範圍內，由各機關主管長

官依法分配經費之計畫，稱行政預算。

## 第二節 預算之術語

前節所述，僅說明預算之各種名稱，猶未足以盡預算術語之解釋。茲再就有關預算之各名詞就我預算法上所規定者一為詮釋於後。

(一) 基金 基金者，謂以一定之款項，就其積累之利息或本金，充一定之用途者也。我預算法第三條，規定「稱基金者，謂已發生或尚未發生，而已經規定其管理辦法與用途之金錢，及其他財產。」基金又分為二種：

(1) 普通基金 「歲入適用一般管理法，而供一般支出之用者，稱普通基金。」

(2) 特別基金 「其有特別管理辦法，及特殊用途者，稱特別基金。」其類如左：

a. 以營業管理辦法管理，供營業之用者，為營業基金。

b. 依法定或約定之管理辦法管理，供公債償付利息之用者，為公債基金。

c. 雖非營業，而其資金每經用去必須還元者，為非營業循環基金。

d. 為土地改良，而對於直接享受利益者所徵收之特賦，為特賦基金。

e. 以法令契約或遺囑設定，依信託保管辦法，保管其本金，而僅以孳息充指定之用途者，為留本基金。

f. 為私人或其他公務機關之利息，依所定之條件管理辦理，或為處分者，為信託基金。

g. 用途尙未確定者，爲暫存基金。

(二) 經費 經費者，謂依法律所指定用途與條件，而照額支用之金額也。我預算法第五條之規定，經費按其支用之期間，分爲左列三種：

(1) 歲定經費，以一年度爲限。

(2) 繼續經費，得依設定之條件或期限，按年繼續支用。

(3) 恆久經費，除依法變更或廢止外，永遠支用。

(三) 準備金 準備金者，政府於每會計年度內，在預算額外，所設之金額，以備預算額有不足，或遇預算外之非常的支用者也。在一般可分爲普通準備金，與非常準備金，前者以補經常支出之不足，後者則以充特殊用途，如災害準備金，戰爭準備金之類是。我國民三會計法，曾規定第一準備金與第二準備金，新預算法第十八條，規定「總預算及分預算，按其需要設準備金。」「準備金分三種

(1) 常備金 於行政預算中設定之。

(2) 預備金 於法定分預算中設定之。

(3) 後備金 於法定總預算中設定之。

(四) 歲出與費用 一會計年度內一切費用之總額，與退還金及預算準備金，總稱歲出。除去轉賬部份，及退還之支出，謂之費用（預算法第七條）。

(五) 歲入與所入 一會計年度內一切所入之總額，與曠退還之收入，及其上年度之結存，總稱歲入。除去轉賬部分之收入及退還金，謂之所入（預算法第六條）。

(六) 會計年度 會計年度者，謂國家於其收支會計上，劃定一定期間，以供計算之起迄者也。國家之會計年度，與私人不同，有採一年制者，有採數年制者。有行自然曆者，有用經濟曆者，其說詳後。中國會計年度，每年辦理一次，以每年七月一日開始，次年六月三十日終了（預算法第九條）。

(七) 出納整理期間 出納整理期間者，於會計年度終了之後，劃出相當時期，繼續出納，以便整理或完結上屆會計年度所未了結事務。此種出納期間之長短，視各國情形而異。

(八) 出納管理期間 出納管理期間，即指會計年度期間，亦即以現金出納為標準之期間，而無須以預算案之賬項為根據者。此制之利益，在表顯出納官吏責之簡便，會計年度終了，即可辦理決算報告。其弊端則在不能明瞭預算案之真相。故又可謂之現金決算，英義等國行之。

### 第三節 預算之編製機關

#### 第一款 立法編製

編製預算之機關，可分為二種：一曰立法編製，一曰行政編製。

立法的編製者，謂預算由徵集材料，以至編成預算，皆由立法機關任之。行政機關不過提供有關文件，供其參

考而已。此種編製法之主要意義以爲預算爲一國之收支計畫，其影響於國家及國民經濟者，至深且鉅。設有糜費脫漏之處，是無以對國民。故立法機關於議決預算之先，不可不明瞭其詳細內容。最慎重之方法，卽爲立法機關自任編製之責，一面藉以明瞭行政之實情，一面以求財政立法權之完整。

依此編製法，編製與議決之權，均操之立法機關。行政機關所編送之預算數，祇能謂之參考材料而已。此類材料，無論由各機關各自逕送立法部，或由財政部彙齊送交立法部，均無分別，以其實際上不過供參考而已。縱令行政機關駢構項目，虛擬經費，卽有錯誤，亦不負責。有時立法機關爲顯示其固有之權力，逕可自編預算，而置行政部所送文件於不問，蓋其對預算之設立，固有完整之全權也。

立法編製，在理論上雖有充足之理由，而在實施上則有顯著之缺點。第（一）立法人員既未實際參加行政工作，於行政事項，自多隔膜。於財政狀況，更難期其明瞭。於此而責其草擬財政方案，決定各項收支，必難免閉門造車之誚。且預算案經立法部編製通過後，責成行政部施行，無論實際上當發生無窮之扞格，而依此形式，行政機關在財政職分上，已事事處於立法權力之下，將何以維持固有之權力，而應付一切？

第（二）立法編製預算，一切材料，仍不能不取之行政官署。於是卽發生兩缺點：（1）徵集各部預算，不如主管官署（普通爲財政部）之敏捷。（2）鑑別真僞，亦不如主管官署之實際。前者常構成預算遲不編成，後者則構成預算之錯誤。使立法機關所編之預算，遲不能成，或編成而不能實施，一旦會計年度來到，勢不能不許行政機關，編行臨時預算，至是財政立法之本意，完全消失矣。



第(三)立法機關之議員，各有其政黨政見之不同，對於預算編製，常不免有劇烈之爭執，而阻礙其進行。

第(四)立法機關之組織，議員皆立於平等地位，有平等的權力而無人負總的責任，互相推諉，在所難免。縱令所編預算，真正健全，而立法機關負責之說，亦不實在。

總此四項缺點，故現時各國無復採用立法編製者矣。

## 第二款 行政編製

行政的編製者，謂預算之編製，由行政機關總負其責。立法部不過操議決之權而已。行政機關編製預算之理由，有左之數種：

(一)行政機關對於財政之收入支出，有實際之知識，與豐富之經驗，可以適應國家各部行政之實情，與行政之政策，察其輕重緩急，而決定其額數。

(二)行政機關，本其經驗，編定預算，與實際收支，當無大差。能使收支雙方，得其平衡，財政秩序，趨於良好。人民之負擔，亦不致過重。

(三)預算由行政機關編製，可以增重行政部之責任心，不致設無用之經費，與過大之數額，人民負擔，可以減輕。在立憲政治發達國家，行政首領對於立法機關，有施行預算之責任，如編製有疏漏，致財政計畫施行時，發生障礙，則立法方面，可提出不信任案，更換行政首領。如預算為立法編製，則執行者有所推諉矣。

(四)預算之編製，無論為收為支，均須就下級官署，就其本身之經費，或本機關之稅收數，彙集合計而成。如

爲行政編製，則上有中央機關總其成，下有各機關及各地地方官署分任其責。主管官署之命令，其下屬不能不從速辦理，正如身之使臂，臂之使指，易收敏捷確實之效。且次則主管官署對其直轄官署之職務若何，經費多少，斟酌省益，自有把握，而其所定數額，亦較爲實際。

行政編製之理由，既有上述種種，故現代各國預算之編製，皆由行政機關負責。惟其編製程序，則尚有獨立編製法與綜合編製法二種。

(一)獨立編製法 由各行政機關，各自獨立地編成預算，逕向立法部提出。此種方法的缺點，在缺少全盤籌畫。各部分祇知擴張自己之需，而昧於他部份的支出與整個的財政狀況。終至積累各部分之預算數目，成爲鉅大之支出，與財政收入，大相懸殊。立法部在討論時，亦感審核之困難，無從與以決定。

(二)綜合編製法 由行政首領，或財政部長，監督各行政官廳，編製預算彙集總冊，提出立法部，此種辦法，其長處在能補救第一辦法之缺點。其法於每會計年度開始之若干時期前，由行政首領，或財政部長，通令各行政管署，按級編製預算，彙交財政部審核。此時財政部長與各部首領，於閣議中即可爲從長之商議，就全部之經費與全部之收入，爲通盤之籌劃，務使其雙方收支相合。何者應增，何者應減，亦有一統一的、平均的觀念，存於期間，一掃前此分歧獨立之弊端矣。經此數度行政方面之審核與削減，而成一切於實際之預算，則立法機關之討論，亦較爲容易也。

### 第三款 各國之預算編製機關

## (一) 英國

英國之預算編製機關，操於財政委員會之手 (Board of the Treasury)，委員七人，一為財政委員長，(The first Lord of the exchequer) 居財政委員會名譽上之領袖，通常由首相兼任，代表政務方面事宜。二為財政總長 (Chancellor of the exchequer)，主持財政方面事宜，為事實上之領袖，稱為 the second Lord of the treasury。三為財政委員三人，皆為內閣閣員，稱為 the junior Lord of the treasury，外佐以不管閣務之次長一人，祕書二人。為英國財政之最高機關，處理財政上之一切事務，預算不過其一端耳。每年由財政部具文咨行各部，請各部長編送經費要求書 (estimates)，送與財政部，財政總長乃就各部份之經費要求書，與以審核，并參酌全國收入狀況，酌量增減，編製總預算 (General budget)，提交國會，請求議決，殆一完全之行政編製也 (preparation administrative)。

## (二) 美國

美國歷來均採分權主義，立法與行政之權柄，釐然劃分，故預算亦採立法編製，及一九二一年後乃與改良，成為行政的編製，茲分論之：

(一) 一九二一年前之立法編製制度 美國原來之預算編製權，屬於國會，財政部不能過問也。每年十二月，財長就國內財政收支狀況，送報告書於國會，并附以各部所需經費之數，謂之「年書」(yearly annual)。國會中即據此類文件，而編製預算。

國會中關於編製預算之委員會有二：一曰財政設計委員會 (committee on ways and means)，計畫一年之收入，二曰制用委員會 (committee on appropriation)，主持支出方面之審核。此二委員會皆不接受政府之意見，而自編預算，其有特別之支出，則另組委員會以審核之。此類委員之正式者，共有七個：(1) 農業委員會 (committee on agriculture)，(2) 陸軍事務委員會 (committee on military affairs)，(3) 海軍事務委員會 (committee on naval affairs)，(4) 美洲土人事務委員會 (committee on Indian affairs)，(5) 外交事務委員會 (committee on foreign affairs)，(6) 郵政及驛路委員會 (committee on the post office and post roads)，(7) 河港委員會 (committee on rivers and harbors)。此外尚有六個委員會，亦有撥款之權，即(1) 賠償委員會 (committee on claims)，審查私人對美國政府損害賠償之要求。(2) 戰役賠償委員會 (committee on war claims)，審核私人對美國政府戰時損害賠償之要求。(3) 傷兵恩餉委員會 (committee on invalid pensions)，審核對傷兵恩餉之支給。(4) 年金委員會 (committee on pensions)，(5) 哥倫比亞特區委員會 (committee on the district of Columbia)，(6) 公共建築委員會 (committee on public buildings and grounds)。

預算案通過於衆議院後，即送達參議院，參議院方面，審查此歲出入預算，而報告於會議者，有一財政委員會 (the committee on finance)。此外亦有多數之委員會，以審核各部之支出，其名稱與數目，大致與衆議院相彷彿。

(二) 一九二一年以後之行政編製制度 美國從前之預算編製，其組織之繁重，前節已可窺見一般，且總統名爲行政元首，而不能過問收支。有財政部長，而不能任聯絡各部預算之責。制度分歧，組織重複，久爲人所詬病。

一九一〇年美總統脫夫特 W. H. Taft 設「節約與效率委員會」(commission on economy and efficiency) 研究預算及財務行政之改革，歐戰後，復經多數人之努力，而卒有一九二一年經哈丁總統公布之預算與審計條例，改立法編製為行政編製。設立預算局 (board of budget) 司編製全國預算之任，置正副局長各一人，不受財政部長之指揮，而直隸屬於總統。每年由總統召集各行政長官，開財政會議二次，討論預算之編製與收支之申縮。預算局接受此決議，而傳達於各部。各部自製經費請求書，於九月十五日以前，交預算局審查，其行政長官并得蒞局辯護，至十一月底，則由預算局彙編總預算而提出於國會焉。

### (三) 法國

法國亦為採行政編制之國家，其收入預算，由財政部單獨編製。至支出計算，則由一切有關係之行政官者編製，由各部長彙齊總編，送交財政部，編成總預算，提出國會。在國會討論預算時，則有財政委員會之組織 (commission des finances)，及各種分委員會，分別審查。開會討論時，各部總長均得出席辯護。至財政部長，對於編製預算之職務，約可分為三種：(1) 收集各部份之支出預算，而附以本部自製之支出預算。(2) 製定收入總預算。(3) 審核與編製收支總預算，而提出於國會。顧財政部長，雖總編預算之權，然對於各部提出之經費預算，則不能核減，較之英之財政部長與美之預算局長，其權力皆遠遜也。

### 第四款 中國之預算編製機關

中國為採行政編製之國家，預算最終編製權，屬於財政部，自主計處成立以後，其權遂移於主計處。預算法第

二十九條規定「國民政府主計處，應於每年七月內，通知各機關按照規定表格，擬編次年度之概算。」第四十條規定「主計處編造擬定總預算書，應分上下兩篇，並附預算施行條例草案，及其他關係文書。」至於各行政機關編製部份預算，則依各機關之地位等次，而分爲若干級，概算與預算之編擬，均自最下級機關單位開始，依次遞至最高級機關單位，其次序如下（預算法第三十條）

#### 第一級機關單位

國民政府與其直轄機關，及其所屬機關。

五院各與其直轄機關，及其所屬各級機關。

#### 第二級機關單位

國民政府之直轄機關，及其所屬各機關。

行政、司法、考試、監察各院直轄機關，及其所屬各機關。

國民政府或五院本身。

#### 第三級機關單位

國民政府或行政、司法、考試、監察各院直轄機關，所直轄之機關，及其所屬各級機關。

國民政府或行政、司法、考試、監察各院直轄機關本身。

第四級以下之各級機關單位，依次遞推。

各級機關編製本身預算及所屬機關送呈之預算，而集呈上級機關。惟第四級以下機關單位之預算，由第三級主管官署編成之。

主計處彙集各機關預算，擬定總預算，應於每年三月一日以前，編造完竣，送行政院核定，然後編印成冊，由行政院咨送立法院審議。

#### 第四節 預算之編製方法

##### 第一款 預算書式

編製預算，應首重格式，必簡明而不失於粗率，精詳而不失於繁瑣，務使舉國收支及財政內容，一目了然。其次格式應劃一，各部分之預算收支，均有一致之分類，是為編製預算時必具之條件。各國之預算書式，分類排列等法，皆由總編製機關規定，責成各機關遵照辦理。各機關不得總機關之核准，各部不得自由變更。總機關若認為有變易之必要時，必須徵立法機關之同意，所以昭慎重也。

預算書之格式，若使條理清晰，應具備下之各條件：

(一) 歲入，歲出，國債，應分別編製，然後彙成總預算，使一年財政之總結，能明白顯示出來。

(二) 關於歲入預算，可依下述標準，詳細列表：

(1) 依歲入性質之種類，分列詳表，如強制的收入，價格的收入等。

之。

(2) 依歲入之由來，分列詳表，如司法收入，交通收入，財政收入等。即以機關而行分類，各國預算式多採用之。

(3) 依擔負人之等級，及各級所納數額，製為詳表。即對各階級人民之所得幾何，負擔幾何，作成統計，然後於國家徵課租稅，方有標準。此項統計，須由各徵收機關辦理。但至今各國尚無類此辦法，以其調查困難，并非編製預算格式上之所必要也。

(三) 歲出方面，各項經費須有明確之分類：

(1) 分類方法，依各國制度，大都以職分為標準，再分列屬於同種職務下之各機關經費。此種分類排列方法，可以推知國家各種職分，乃至各機關經費之多寡，以資比較。且可推測國家政務狀況焉。

(2) 除前述分類外，又須依人事費及事業費分別排列，俾一國支出，用於事業者幾何？用於俸給者又幾何？均一目了然。等而下之，一機關之支出，亦應如是分列，俾明瞭其款項支出之途徑。

(四) 國債狀況，亦應有左列所述之各表：

(1) 公債種類，現負數額。

(2) 公債基金之收付數額。

(3) 本年度及以後各年度公債本息償還數額。

(五) 特別會計與特別基金之收支，應有獨立之詳細表冊。



(六) 上述各項收支表冊，須將前數個年度之決算排列，以資比較，藉明各項收支之增減，以判斷財政運用之良否。

(七) 各種名目收入與經費，皆須註明其發生根據，及規定數額理由，以便考證，免除誤會。(註二)

(八) 除各種書式表冊外，對下列各端，尚須有文字的說明：

(1) 上年度決算情形與所獲財政結果。

(2) 本年度財政經濟狀況，與從前有何變動，收入方面，有何改革。

(3) 本年度政府各項政策，應有何變動，或建議。本年度經費與上年度經費有何不同點。

(4) 預算編製，有何改變。

(5) 國債處置情形。

(6) 將來結果的預測。

預算書中，本應逐節逐目，註明情由。然亦有不能註明者，是為例外。其事例如下：

(1) 凡有關內政外交政策之行使，或軍事上之設施，有守秘密之必要，政府不能於預算中明言者。有時為舉辦建設事業，若用費詳細規定，一經張揚，即有物價騰漲之虞。立法機關為體諒政府之困難，有時不必詳究局部之經費也。

(2) 一部分之經費，在預算上不能不與規定，然不能確定其用途者。例如中央政府對地方政府之協款，究

竟地方政府，用充何種用途，中央政府無法預爲規定。祇得註明性質而不註明用途。

(3) 有時某部經費，常因職務之伸縮而有增減，政府無法註明其經費之定額者。

(4) 凡繼續事業，長亘數年始辦竣者，預算上本可詳列本年度經費的情由。然以後數年度內之經費，則祇能與以概略的規定。

## 第二款 預算之分科

國家編製預算，對於歲入，歲出，國債，營業等，應有詳明之表冊暨說明書，已如上所述。顧此類表冊，如何分科？如何排列？尙有研究之必要也。茲簡單述之：

(一) 總預算上歲入歲出之分科 就各國預算編製之實例言，對歲入與歲出，均應分作經常臨時兩類經常之支出，必以經常收入應之，其理雖淺，實爲財政上之常規而不可破壞，故各國之歲計法規，常有明白與以規定者。日本會計法第六條，規定預算分科之根本原則，「歲入歲出之總預算，大別爲經常臨時二部分，在各部分中，區分其款項，」其餘各國，皆有類似之規定。我國現行之預算章程及新頒布之預算法，在條文上均無規定，惟預算法附件一列中央歲出入科目表，仍分爲經常與非經常兩大類。準此中國亦不能有例外矣。

(二) 總預算上歲入歲出之次序 總預算上歲入歲出排列之次序如何，學理與制度上皆無一致之見解。主張先歲出而後歲入者，謂國家財政，原本量出爲入，必先計支出之多寡，而後謀適當之收入，蓋過與不足，皆非所取。預算排列時，果先支出而後收入，則考核預算者，得一合理之次序，一目了然。反之主張先歲入而後歲出者，則謂

收入之項目較少，而支出之款目甚繁，先簡後繁，較為醒眼。以各國實例考之，則德法等採前一式，而英義等採後一式也。我國亦採後一式。

(三) 預算分科之方法 總預算之編製，除歲出歲入，如分經常臨時兩類外，尚應各依收支之性質，而分爲若干科目。分科方法，就各國財政實況而定，原無一定之標準。然約略言之，亦有三法：(1) 縱分法，就各部所管之經費而分之。(2) 橫分法，就各種經費之性質而分之。(3) 混合法，係合縱分與橫分二法而并用之，即款用縱分法，而項以下則採橫分法也。現在各國，採用混合法者爲多。我國預算法，採第二法就收支之性質分之。

預算分科之精粗，要以合度爲原則，蓋過粗固無由知財政之真相，然過於繁密，亦未免勞費大而於事無補也。考各國預算科目之數，由百數十以至數百不等，我國預算法附件，中央歲入科目表，列經常歲入爲十類，十九綱，六十五目。非經常歲入爲八類，二十五綱。經常歲出爲七類，十八綱，七十三目。非經常歲出爲二類，八綱，二十四目。

### 第五節 預算時期 (Budget period)

預算時期者，爲預算上各項規定之預定的有效期間，例如收支出納之數額，從某年某月起，到某年某月止，其間經過若干月數或年數。由預算期間所發生的問題，要不外(一)會計年度起迄問題，(二)預算編製時期問題，(三)預算鎖閉後，出納整理期間問題。分論之：

#### 第一款 會計年度

### (一) 會計年度設置之理由

會計年度者，公共團體對於財政出納，預定一定期間，以爲起迄計算之範圍者也。私人之財貨出納，雖無訂定會計年度者，然大都隨歷年之起止，以爲計算盈絀之範圍。此外工商業者有其營業年度，辦教育者，有其學業年度 (année scolaire)。公共團體之固定職務，永遠繼續，了無止息。而其財政，復川流不息，渾然成爲一體，若不定一適當範圍，以爲時間上之區劃，則一面政務設施，無一總結考成之期。一面收支會計，亦杳無結束之日，愈積愈多，必至無法整理。故不得不假定若干時日，爲一期間，以供會計上之用，此會計年度 (fiscal year, année fiscale) 不得不設置之理由也。

### (二) 會計年度之期間

會計年度本爲會計上假定的便宜期間，不但其時期起迄不必與曆年相同，即其期間長短，亦不必與曆年相等。因此於制度上遂發生：(一) 會計年度期間問題；(二) 會計年度起迄問題。

(甲) 會計年度期間問題 會計年度期間之久暫，關係各種預定的行政事項，及每項預定之經費者至鉅。蓋在編製預算時，其設定政務與計算經費，皆係一種預測。如會計年度過長，則情形變化太多，預測難期精確。過短則一切行政計畫，截成數段，難於貫徹。實際會計年度有行數年制者，有行一月或數月制者，有行一年制者。

採用數年制者，如戰前德國聯邦的軍備預算爲七年，其他各邦短者二年，長者六年不等。數年制之利益有三：(1) 採二年以上之會計年度，則政府與議會，免爲預算決算等事，歲費編製討論之勞。議會因此可節省經

費與時間，從事他種立法事業，而符立法機關之實。

(2) 採用數年制，使行政費用之定額，經過稍長期間後，始得一次變更，則國家經費之速度，自不得不紆徐展緩。人民負擔增加之速度，亦不至過於急進，於國民經濟上，甚屬有利。

(3) 會計年度，亘及數年，則政府對於同一事業經費之支配，行政上較得伸縮自如，不致動受議會之干涉束縛，故種種事業，易告成功。

行一月或數月制之預算，均係有特殊原因，如國家多故，變動太多，一年預算，不能確實。或國家初辦預算，從前無所根據，難作比較。乃不得不力求合乎實際，作每月預算。法國在昔，曾用每月預算制稱十二分之一預算。我國在民國初元，亦係每月編製預算一次。

採用一年制者，為現代各國之一般現象，以一年制之優點甚多，為他制所無也。

(1) 便於預測 會計年度以一年為限，期間既短，情形略同，故預算的豫測，與實際的收支，必無大異，縱令政治上經濟上發生變動，以常理言之，亦不致甚劇。若會計年度，包括數年，則事變之來，殊難逆料，政府為應變計，必隨時有「追加預算」「臨時預算」等事實發現，財政秩序，為之破壞矣。

(2) 便於監督 會計年度既以一年為限，則行政機關，每年必提預算案於國會，是人民年年有監督財政之機會，政府施行方針及財政內容，皆能作清晰之觀察，於國於民，兩有利益。若數年制，則以財政不易公開之故，一面易啓人民之猜疑，一面助長當局之作弊，影響所及，不僅限於財政一端也。

(3) 便於改良 現代社會經濟，皆一日千里，隨時改進。公共團體之財政，及其施政方針，亦必隨時改良。會計年度，以一年為限，不啻使公共團體之財政與施政綱目，多得改良之機會，而不致與時勢相左也。

(4) 合於民情 國家之財政，全部取諸人民。就中如租稅收入等項，尤以私人及私經濟團體有密切之關係。私人經濟，皆每年一結算，財政行一年結算制，自能與私人經濟，兩相銜接。

(乙) 會計年度起迄問題 依上節所述，會計年度，既以一年制為優。然此一年應從何時起，迄於何時止，亦一重要問題。蓋會計年度固不必隨曆年為始終，然亦不能漫無標準，應擇一適當時期。選擇會計年度之適當時期，須注意下述之二條件：

(1) 預算成立之期須與實行之期緊相銜接 會計年度開始，即須實行新預算，故預算之成立，乃會計年度開始時之惟一要件。顧預算之成立，須議會之決議。換言之，會計年度之起迄，與議會之集會期，大有關係也。普通會計年度開始期，須在每年議會集會之二三月內，蓋政治社會上之事變，極為迅速，若預算實行之期，與其議決之期，距離太遠，則預算上之豫測，動與事實不符，其結果必因發生不測之需，而頻頻提出追加預算，或支出預備金，使財政上生種種弊端，害及財政之秩序。反之若預算決議期與實行期相距太近，必因預算未經議決，而年度業已開始，其結果不延長舊預算，即提臨時預算，而致正式預算，陷於有名無實也。

(2) 會計年度開始期，須在國庫收入較多之時 會計年度開始期，應在國庫收多支少之時，然後能措置裕如，不致立即發生拮据現象，使一年中之財政，咸受影響。反之若年度開始，正值支多收少之際，必不免於會計上

的不足 (*déficit de compte*) 政府爲應付計，勢必發行短期國庫券或臨時借入款項。然二者皆須支付利息，因是之故，不獨增加國庫之負擔，有時且陷財政於紊亂也。

按之實例，則各國會計年度之開始期，頗不一致。第(一)各國議會之集會期不同，第(二)各國之中心稅收，亦不一致，故其國庫收入之旺月，亦有先後。會計年度，受此兩點限制，遂各參差不齊。歸納論之，約有左之三種：

(1) 曆年制 卽一月一日開始，十二月三十一日終了。如法，比，荷，奧，舊俄（蘇俄行六個月會計年度制）瑞士，瑞典等屬之，南美諸國，及我國在民國三四年時，亦採行此制。

(2) 四月制 卽自四月一日開始，至次年三月三十一日終了。如英國，德國，丹麥，日本，皆採用此制。

(3) 七月制 卽自七月一日開始，至次年六月三十日終了。如美國，義大利，加拿大，西班牙，葡萄牙，挪威等國，皆採此制。我國自民元以來，卽採此制，三年之會計法因之。民四一度改採曆年制，旋又恢復七月制，遂沿用至今。此三種制度，原隨各國之環境歷史而各不同，無絕對之美惡，存乎其間。惟從理論上討論制度，則四月制，較爲良好，其理由如下：

第(一) 四月開始，在私人結賬之後。私經濟團體在結賬時，收支交割之數必多，金融立呈緊急之狀。國家財政，若與之同時結束，必增加金融緊急程度，引起社會之恐慌。反之在三月結束，四月開始，正值金融舒展，民力充沛之時，於財政之無形補助不少。

第(二) 四月開始，正值稅收暢旺之時，國家收入，大部仰給於租稅。租稅中之地稅及所得稅等，各有定期。所

得以人民年終之純所得爲標準，必次年春日，方能徵課。地稅則有待於農產品之收穫。農民之種稻者，春日下種，九月收穫。種麥者十月播種，次春收穫，故每年四月十月，爲農民資金充裕之時。屆時徵稅，最爲適當。顧十月將近，人民一年之結算期，莫若春季之爲適當。稅收大部，既在春日（消費稅收之旺月，亦往往屬於冬春之交），以四月開始會計，固屬正當。

第（三）四月開始，可減除當局者之浪費。國家財政，收入過少，固不足以應支出。收入過多，又易啓當局者之浪費。會計年度之開始，若定於十月，繼以冬春兩季之旺月，收入既多，當局必流於浪費。淡月來時，收入減少，不免發生預算上的不足。今年度定在四月，開始時有相當之收入，應付一切。繼之以淡月，當局勢必撙節，淡月之後，收入又豐，淡旺之分配均勻，收支自然調節。此種優點，固非曆年制及七月制所具有者也。

## 第二款 歲出入所屬年度

會計年度，起訖雖有定時，而實際上之收支，則川流不息，永久繼續，不能因會計年度之終了，而使收支均整然劃分，一律截止。於是收支之發生於新舊兩會計年度交替之間者，究屬何年度？乃爲問題。就常理而論，會計年度，一經屆滿，所有收支，即應歸之下年度，程序至爲簡。顧就法理而論，則該會計年度內之收入，不能以期滿之故，即移歸下年，使本年之預算收支，陷於不符。在支出方面，亦不能以期滿之故，遽拒絕支付，或移歸下年，重增以後之負擔。因此對收支所屬年度，不能不有一定之標準，以免混淆。

（一）決定歲入所屬年度方法 此種標準，須視收入之性質，或徵收方法而定，約有三種：



(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，若納期之末日為六月三十日，則屬於本年度。若納期在七月以後，則屬於次年度。

(2) 須發納稅通知書之隨時收入，以發通知書之日定之。例如依中國會計年度，若納稅通知書於六月三十日發出，雖其稅於七月後始繳納，亦屬於本年度之收入。

(3) 無須發納稅通知書之隨時收入，以收領之日定之。例如以中國會計年度言，若於六月三十日收領，則算為本年度收入。若於七月一日以後收領，則算為次年度之收入也。

(二) 決定歲出所屬年度方法，與決定歲入所屬年度同。其標準有五：

(1) 有定期之歲出，以其應支出之日定之。例如公債本利，賞勳，年金恩給等，依中國會計年度言，若其應支給之日為六月三十日，則屬於本年度。若在七月一日以後，則屬於次年度。

(2) 官俸，旅費，工資等，以其支給所依為根據之事實發生之日定之。例如官俸當以就職之日定之，若其就職在六月，其俸雖遲至七月發給，亦應算入本年度。其餘旅費，工資，均依此類推。

(3) 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，即視為該年度之歲出也。又如填補國庫損失，則視決定填補之日，屬何年度，即視為該年度之支出也。

(4) 官費雜費，土木建築及購物品等費，以其契約締結之日定之。其契約成立之日，屬何年度，即視為該年度之支出。但土木建築契約，有亘及數年者，當視契約支付時日區分之。

(5) 不屬上四項之支出，以其發給支付飭書之日定之。依中國會計年度言，若支付飭書於六月三十日發出，縱令受領者於七月以後，始行受領，亦算為本年度之歲出也。

### 第三款 預算之編製時期

在財政良好之國家，會計年度開始，必執行新預算，故預算之編製時期，與會計年度，大有關係。若編製預算，着手過早，則編成而年度未到，過早之病，在預測不確，必多變動。反之若着手過遲，則年度到而預算未成，過遲之病，在國家類類發生臨時預算，或延長舊預算，終致擾亂財政秩序。就原則上論，編製預算期，議會通過期，與開始施行期，應相距不遠。且編製預算，與通過預算之期間，皆應力求其短，始能求預算之確實，增行政之效率。

#### (一) 各國之預算編製時期

英國制度，每年十月一日，着手編製。財政部常任次長於是日通知各部府，將次年度四月一日起，至下年三月三十一日之該部預算數額，於十二月一日以前函送財政部，以便編製總預算。其有不及編成細目者，亦必於十二月十五日以前，將大概項目送到。過一月十三日以後，即不接受何等經費之要求，與變更之申請。財部將總預算編成後，即開閣議，為全部最後之決定。國會於二月集會時，各部預算，即提出請求通過。新會計年度開始，財長 (Chancellor of the exchequer) 於四月中旬，即向國會報告其一年內之財政計畫。由編製以至施行，其期間共為半年。計編製期四月，討論期二月，自討論以至施行，僅費時月餘耳。辦理之迅速，為他國所不及。所以致此之由，固由於財政久入軌道，官吏素有訓練。而議會與內閣，有統一合作之意志，與預算之編製審查制度，簡潔明細，皆其重要原因。

也。

法國預算之編製，距施行之期最長。每年預算，大都在兩年前之十月或十一月，開始編製，（即在距施行前十四或十五個月，着手編製。）在前一年之一月或二月提出議會，亦有因發生政治上之變動，而遲至五月或六月始行提出者。法國編製預算，所以如是之早者，其原因有三：（一）法國議會開會，在每年十二月，不容變更。而會計年度之開始期，即為一月（行曆年制），故本年度預算，必待前一年度之議會討論。例如一九二〇年之預算，須經一九一九年之議會討論，在一九一八年十二月以前，即須編成之也。（二）法國議會，黨派極多，討論預算，須用較長時期。不能與英美之兩黨制，內閣與國會合作者可比。（三）法國從前之主要租稅，如土地稅，房稅等，皆行攤配稅法（*l'impôt de répartition*），其稅率須俟每年經費總數決定後，共需幾何，然後按各省各縣各市分攤，辦理需要較長時期。有此三因，遂使法國編製預算，乃預測兩年後之事實，其間變動之大，可以想見，坐是預算雖依次編製，而效力則甚微小也。

美國之預算編製，自設立預算局，實行行政編製後，依新預算法之規定，各機關預算，須於九月十五日以前，送達預算局。過期則由預算局代為編製。至國會與大法院之預算，須於十月十五日以前，送交總統。總統於每年議會在十二月初開會時，即提交審議，通過後由七月一日施行。總計自編製以至施行，共費八九月之久，時間不可謂不長。然此為規定辦法之不善，實際并無延長編製時期的原因存在，將來有縮短時期之可能也。

日本之預算，於每年五月着手編製，十一月編成，正月提交議會，大抵三月議決，四月施行。由編成以至施行，約

費六月，較之英國，仍覺稍長也。

(二) 中國之預算編製時期

中國之會計年度，係行七月制，故我會計法草案第六條，規定「國家歲出歲入預算，應於會計年度開始前三個月由財政部編成，呈請國民政府交立法院議決……」規定殊嫌簡略。二十年公布之預算章程第二十一、二十二條規定各機關編製之歲出概算書，限於十一月三十日以前，送達主管機關。主管機關，加以審定，限於一月十五以前，送達主計處。自編製以至施行，約費時八月。至於新頒布之預算法（未明令施行），第三十四條第二項規定「概算之彙集編造及審核。第三級機關單位分概算，應於十月一日以前，送達第二級機關單位之主管機關，第二級機關單位之分概算，應於十月二十一日以前，送達第一級機關單位之主管機關。第一級機關單位之分概算，應於十一月一日以前，送達主計處。國家總概算書，應於十二月十五日以前，送達中央政治會議。」又第四十一條，規定「擬定總預算書，應於每年三月一日以前，編造完竣，送行政會議核定之。其核定應於三月十五日以前編造完竣。」然後編印成冊，由行政院於四月一日以前咨送立法院審議（第四十三條）。準此規定，則中國預算之編製與審議時期，約在十月左右，似為期過長也。

第四款 出納整理期間

(一) 設置整理期者——法比日中等國制度

會計年度之起訖，既有確定時期，則一到年度終了時，預算施行之效力，當然終止。然全部效力，尙不能全與消

減。蓋各種收支出納，不能整然辦竣。於是不得不劃出一定時期，以供整理結束，亦猶私人公司之解散，尚有一清算期間也。此種規定時期，謂之出納整理期。例如賦稅之徵收，人民尚有過期而未繳納者。各種經費，亦尚有未支領者，不能不有整理時期，結束是年度應收應支之數，然後決算方能編製。會計年度，加上此整理期，是為會計時期（*Accounting Period*）言會計終始之期也。此種期間之長短，各國規定不同。略述之。

(1) 法國預算年度，以年末為終了。整理期間，從前可以無限制的延長。一八八九年規定至遲須於第三年之第一月結算。所有報告，須於五月一日以前提出。整理期間，延長至十六個月之久。

(2) 比國預算年度，亦以年末終了，而整理期間，則以次年十月三十一日為止，延長十個月之久。

(3) 日本預算年度，至三月三十一日終了。整理期限，以是年十一月三十日為止，延長八個月。

(4) 我國預算年度，以六月三十日為終了。整理期限，依民三會計法之規定，不得逾是年十二月三十一日，延長期間六個月。（國民政府會計法草案，有同樣之規定。）新預算法第二十二條規定：「每一會計年度歲出歲入之出納事務整理完結之期限，不得逾其年度終了後三個月，會計事務整理完結之期限，不得逾其年會終了後六個月。」規定大致相同，惟對於出納事務與會計事務，稍加以分別的限制而已。

出納整理期間之長處，在能實現完整之決算，以明該年度內之預算，是否與實際收支相符。且能實現完整獨立之會計，而不與下年度相混。然其劣點，則在該年度之會計，不能早日結束，實際收支之狀況，不能如期（會計年度終了期）公布。縱有剩餘金及基金，亦以會計未曾結束之故，不能移歸下年利用。且立法機關及人民對此過去

之會計，往往忽視，執行者猶可藉整理期間，通挪作弊。

(二) 不設整理期者——英義等國制度

出納整理期間，既有此種弊端，於是有不設整理時期，會計年度 (fiscal year) 與會計時期 (fiscal period) 同一時期，年度終了，會計即同之終止。未完之收支出納，同移歸下年度者，如英義兩國之制度是。英國制度，預算年度，即會計年度，每年三月三十一日下午四句鐘響，預算與會計，即同時結束。所有各年度，應行收支各數，仍照是年度法律，繼續收支。惟其額數，歸入次年度會計項下。即上年度應行整理事項，統於本年度之預算施行內，合併辦理。此種方法，簡潔明瞭，無會計上經久不結之弊。英國所以不設出納整理期間者，蓋認為國家應收應支之數，當即時收支，不得遲延，以重行政效能。其有因故不能了結者，亦不可假以時日，使其得法律的允諾，而從容拖延，反陷會計之結束於困難。

義大利原有整理期，後覺英制之優良，乃與改定。一八八四年二月之會計法，規定會計年度，從七月一日開始，至次年六月三十日終了，不另設整理期間。每部會計中包括三項：

(1) 從七月一日至次年六月三十日期內，實有之歲入。

(2) 同一期內發生及已經實行并清償之歲出。

(3) 同一時期內之任何收款，歸入國庫者，及任何償付，從國庫中支出者。

照此規定，則上年度未完了之收支，均可依第三項之規定，歸入本年度辦理，而無另立整理期間之必要矣。

此種制度之優點，第（一）會計之結束迅速，國人能早明一年收支實況。例如英國會計報告，因此極為迅速，於每年三月三十一日截止後，數小時內，即能結賬。第（二）如期結束，免除會計上之繁雜。第（三）本年度內之實際收支，可作下年度預算有力之根據。或謂此種制度，雖屬簡捷，然擲上補下，每年收支實額，無從窺測，更不能與預算作比較，而斷其盈絀。不知上年度之未了收支，雖移歸本年度，而本年之未了收支，亦復移歸下年度。苟國家無特別事故發生，此挪移之數，必大致相等。況法令嚴明，收支敏捷，官吏謹慎奉公，此未了的收支事件，必可逐年減少，而終於消滅也。

吾人審度此二種制度，似以不設整理期間者為優。然欲實行此制度，必須全部財政秩序，分毫不紊，官吏廉明，辦事敏捷，而後可以實行，然非所能期望於吾國也。

## 第六節 歲出入之積算法

就預算之定義言，預算者，關於歲出入之預測算定表也。既係預測，則實際收支，不必定與之符合。顧財政之運用，最懼預算與實際收支不符，故在編製預算時，不得不竭力使其數目，歸於正確，於是歲出入之積算法，遂有相當的重要性矣。

### 第一款 歲入之計算法

國家之歲入，大部由租稅而來。租稅的收入，可以上年度實收，證之今後稅率及經濟社會狀況，而推測出將來

之收數，因此各國估計歲入之方法，約可分爲左之四種：

(一) 自動法 (système automatique, automatic method)

自動法者，以上年度實收數額作標準，不加其他之計算因數，自動的機械式的算出下年度實收數目之方法也。此法之長處，在手續簡單，即係照抄去年之實收數而已。如稅率無變動，即根本無計算的手續存在。即令課稅法律有變更時，不過照新定的稅率或收入率，與從前所定之率相比，以求得新稅額而已。在一國經濟社會，少有變動，財政關係固定，可以完全引用，不致有何錯誤。古代社會，未臻發達，此類方法，可完全應用。例如人頭稅與地畝稅，每年人口與地畝，無劇烈之變動，苟其稅率不變，其收入額必相差不遠。願現代社會進步，經濟現象，瞬息千變，租稅收入，常因此經濟的變動，而有劇增劇減之虞。自動法於此遂難適用。例如官業收入與全部間接稅，即須視經濟狀況而定，不能僅依上年度之收數也。

法國之大部稅收估計，即採自動法。主國計者，明知此法之缺點，而不能有所變更，蓋以法之預算編製，早在施行前十四五個月，任何方法，皆難預測兩年後之變動情形，不如用自動法，直接計算，較爲簡單，且免採用他法，而陷於推測上之錯誤也。

(二) 增價法 (système de majoration, the system of estimating increases)

增價法者，謂就上年度預算，或前數年度預算收入，參證社會經濟之進展狀況，就各種收入，酌量增計其數目，以推定下年度預算之方法也。此在社會經濟之變化不迅速，而財務當局者，復有熟練之技術，與精確之估計，則此



法未始不可以一行。顧人事社會，變動不常，絕不能就一般標準，而能斷定收入有一般的增加也。

(三) 推算法 (Genetic method, die genetische methode)

推算法者，以過去數年中之收入平均數為基礎，以社會上經濟上之各種資料作參考，藉以推定下年度預算收入數之方法也。此法既推及過去數年之收支，復考及社會經濟的條件，計算較為可靠，故大體上各國皆採用之。德國之會計法第十條規定，「額數不定之收入，不能預先算定其額數者，依預算編成前一定期間內收入支出之平均及其他一定原因預定之。」此即明白採用推算法者也。

(四) 直計法 (system of direct estimating)

直計法者，根據上年度決算情形，推測本年度變動，而決定各項收入之方法也。最善利用此法者為英國。英國每年預算案之提出於國會，大都在上年度終了之第二週或第三週。其時已有上年度各項收入之決算，作為可靠參考。且上年度每月中經濟社會情形，均有調查，可以看出最近變動之趨勢，以配定本年度之收入。直計法如此運用，不止推測將來，實際已看出一年收入之大部分，較之拘守數年度預算平均額，作為標準者，自然較為確實也。

要之上述四種方法，各有其優點，亦各有其害處，惟視各國之財政制度，與施行者之運用手段，以判定是非，斷不能就方法本身，作空論也。且一種方法，祇能用於一部收入，決不能普遍的用於一般，例如直接稅之變動小，利於採自動法或直計法。間接稅之變動大，則利於採推算法。立法者須參酌運用，斯為善矣。例如日本之歲入計算法，依明治二十二年閣令第十九號之規定，即兼採各種方法，就收入性質而分別規定之。(註二)

## 第二款 我國之歲入計算法

我國之歲入計算法，依預算章程之規定，係依照各種收入之性質，制定各種不同之方法，其第十九條列舉各項歲入之計算方法如次：

- 一、屬於產銷稅性質之稅收，如鹽稅，菸酒稅，統稅等，以本管區域內之產銷額計算之。
- 二、屬於進口貨物之關稅收入，以本管區域內輸入輸出之狀況估計之。
- 三、屬於固定物之稅捐收入，如田賦，房捐等，以本管區域內固定物之類數計算之。
- 四、屬於行爲稅之收入，如印花稅等，以本管區域內商市民力之狀況估計之。
- 五、屬於營業稅之收入，以本管區域內商業狀況估計之。
- 六、屬於沙田官產屯衛田地之收入，以本管區域內沙田官產屯衛田地之類數，及清理狀況估計之。
- 七、屬於行政之收入，如登記，檢驗，註冊，牌照，訴訟，罰金等，以法令之規定，及各該機關行政狀況估計之。
- 八、屬於事業之收入，如學費及試驗場所出品之變價等，以各該事業之狀況估計之。
- 九、屬於國家及地方營業之收入，以營業狀況，連同成本估計之。
- 十、各項稅收，如不能以上列各項之規定計算者，以最近三年間實收狀況爲根據，其逐年遞增或遞減者，按增減比率，及增減原因估計之。其增減無定者，按三年間平均數，並參酌增減原因估計之。

據此條文之規定，中國歲入之計算方法，係就各項收入之本身狀況估定之。必其收入之增減不常，無從估計

者，始以三年內之實收狀況爲根據。是中國以直接估計法爲原則，而以仿照前年度決算數爲例外。顧此估計法所採之標準若何，性質不同之稅收，是否能採同一辦法，章程皆未明言，是又其缺點也。

### 第三款 歲出之計算法

歲出預算，與歲入預算之性質，微有不同。蓋二者雖同爲預測將來收支數目，然收入預算，係一種指導，縱使實際收入，超過規定額數，徵收員不能拒絕收受，亦不能以既超定額，遂謂責任可以解除。對於超過部分，有浪費或中飽之行爲。至於支出則不然，支出預算，所以明示國家用款之限度。超過預算之支出，財務人員，可拒絕發款，縱使臨時有極大之變動，與極要之支出，亦非於法律上獲得根據後，掌財者不能濫與開支也。

歲出預算之性質，在原則上既應嚴守規定額數，而不能稍事超溢，則其額數之預測，更不能不有精密之計算。支出預算，就其性質，可分爲兩大類：一爲限定的經費（*credit limitati*），一爲估計的經費（*credit estimati*）。前者如薪俸及物品費用之支出，其額數固定，規定後，祇有照之執行，絕對不許超溢。後者如失業保險費，產業輸出品之獎勵金等，祇能規定支出用途之條件，合此條件者，即應支付。因之在預算上不能確定其數目，祇能測定一大概數，以待年底之結算，屆時或超過或有餘，皆不能預料也。此兩種性質不同之支出，其計算方法，與注意點，亦不相同。分述之：

#### （一）限定的經費（*credit limitati*）

限定的經費，指支出額數，業經在預算上限定者是。此種支出，因爲一經製定，即絕對不許超過之故，於是各部

在編製預算時，不得不高估數目，以自留餘地。立法機關於審定此項數目時，應嚴察其浮濫的預定，防止此類數目的增大。計算方法，可採直計法或推算法。蓋國家之對人之支出，如薪俸等，其性質較固定，以上年度之決算數，直接計算本年度之支出，原無不可。縱以國家之職務有申縮，費用之大小無一定，則採用推算法，根據過去數年之平均數，參酌經濟事實（如利率，及物價等），以推定之即可矣。（實際薪俸及一部分之物品費，無年年更動者，如英國之既定費是，故採直計法或自動法即可。）

### （二）估計的經費 (credit evaluation)

估計經費之支出，指在預算上祇能規定其支出之性質與條件，而不能限定其數目者。在各行政機關，編製此類預算時，其心理適與前者相反。蓋限定經費，其實支數不許超溢，故利在規定額數之高。至估計經費則不然，支出之條件一經規定，則合乎條件之支付，政府例不能拒絕。故各部編製預算，往往利用支出不能限制之特點，少列數目，以便加多他種經費，維持該部支配的總數。及至發生不足時，則請求增加，有辭可措。立法機關於審定此類支出時，不可以為列數較少，即係節省，而當估量其所定數目，是否敷用。一但預算不足，而發生追加預算時，則對其構成追加原因，與追加數目，應有詳細之審核。

估計經費雖不能絕對的限定其數目，然其估計數目，總不能與事實相差過遠，而陷國家之收支於困難。估計此類支出之方法，前節所述各種方法，大體上皆可採用，要視其國之環境而定。其中以推算法為較優良，蓋此類支出，增減不常，有關於經濟社會之變動者甚鉅，故不能不以過去數年實際支出之平均數作根據，再依據經濟社會

之各種事實，以推算定之，然後核算不致過甚耳。

#### 第四款 中國歲出之計算法

我國預算章程中，關於歲出概算之規定，亦係分別各種經費之性質，各作適當之方法。其第二十條規定計算之方法如左：

- 一、俸給之計算，以各等級中一人為單位，以一人之俸額積算之。
- 二、估計一人應給之俸額，有規定之數者，以規定之數為標準。無規定之數者，比照同等級之有規定者估計之。
- 三、積算俸給有一定之員額者，以定額為限。無定數者，以前年度各月平均員額為標準。
- 四、物件之計算，以各品類中一件為單位，按一件之價值計算之。
- 五、計算一件應需之價值，有規定之價格者，以規定之價值為標準。無規定之價格者，以當時當地之市價估計之。
- 六、積算物件有規定之件數者，以規定之件數為限。無規定件數者，以前年度各月實際使用之平均數為標準。
- 七、計算償還債款之數，其利息本金，及其他各項費用，均根據各該契約及法令之規定估計之。
- 八、旅費之計算，除有特別原因者外，以前年度實支數為標準。
- 九、根據法律命令契約應行支出之總數，業經確定者，以總數額列入。
- 十、不能根據以上各項計算方法計算之經費，用比較實在之方法估計之。並將計算所根據之理由說明之。

## 參考書

關於預算之分類，可看

陳啓蔭 財政學總論 第一編第二章第二款 預算之種類 第十七以下各頁

阿部賢一 財政學 第五編第三章第三節 預算之種類

關於預算之術語，可參看中國預算法

關於預算之編製，可看下列各書：

René Stourm, Op. Cit. Première Partie: Préparation du Budget P.P. 49-2-7.

前田美稻 預算の知識 第四章 預算之編成 第九九——一四頁 昭和五年 千倉富房

Gaston Jaze: Le Budget Général, Op. Cit.

阿部賢一 財政學 預算篇 第四節 預算之分類 第五節 預算之算定法

其他關於預算或官廳會計書籍

(註一)我國預算法第四十條，規定編製預算，應附編說明書，其中應記載左列各事項：

### 一、施政方針，

### 第五篇 第二章 預算之編製

二、施政計劃，

三、財政政策，

四、中央財政最近之經過及其現狀，

五、本預算案與上年度預算不同之點及其理由，

六、國有財產狀況及計劃，

七、國有營業狀況及計劃，

八、國債狀況及計劃，

九、其他重要事項。

(註二)日本計算歲入方法，依明治二十二年開令第十九號之規定如下：

(1) 基於一定事實之收入，依一定之事實算定之。

(2) 不基於一定事實之收入，

A. 年年增減甚少者，以其最近之實績，或數年間之實績，平均算定之。

B. 年年有增加或減少之傾向者，依過去增減之實狀，算定增加或減少率，斟酌最近之增減情形，以算定之。

C. 每年增減不定者，依過去數年間之平均算定之。

(3) 關於新規定之收入，須考慮各種情形，根據正確之基礎，以算定之。

### 第三章 預算之議定

#### 第一節 預算之議定權

預算之編製，既以屬諸行政機關為較善，則預算之審議，必屬諸立法機關，而後能收相互監督之效。此各國之預算議定權，莫不屬於立法機關，而無一例外也。顧在實行議會制國家，立法機關，例分上下兩院，其間預算議定權，究繫於何院？兩院間關於議定權之分配如何？議定程序又如何？此則不無討論價值耳。就理而論，下院代表，來自民間，議定預算之優先權，自必屬於下院。考之各國實例，亦往往如是也。

#### 第一款 英國之預算議定權

英國議會之有預算議定權，起源甚早，十三世紀初葉，英王約翰（King John），為諸侯所迫，於一二一五年簽定大憲章，即有「不經高級教士及諸侯所組成之議會通過，徵課租稅無效。」此即議會審定預算之權輿。然在當時，英王之收入，仍以特權收入為大宗，如關稅、公債、造幣餘利、歸公財產等，均屬特權範圍。議會監督財政部分，為數甚微，其後迭次改進，至十七世紀之末，議會之財政支配權，乃逐漸擴充。一六八八年，英王自動撤廢徵稅權。喬治第三（George III）即位，將王室產業收入，歸之國庫，由國會決定王室經費數目（civil list），歸其支配。至是公私之



財政劃分，議會之財政支配權，乃愈形穩固。

至於兩院對預算之議定，以下院有絕對之優先權。預算案通過下院後，上院循例表決，絕少修改之處。一九〇九年，自由黨主政，路易喬治 (Lloyd George) 之預算，忽為上院所否決，政府乃解散議會，訴之國民。結果政府勝利，上議院不得不通過其預算。政府乃於一九一一年提案，撤廢上議院之預查案否決權，規定「凡下院通過之財政案，如在國會閉會前一月，送至上院審查，一月後尙未照原案通過者，除下院自願撤回修正者外，該案應呈請英王簽押，成為議會之正式議決案。」至是英之上院，遂完全喪失其財政支配權矣。

英下院中監督財政與審核預算之組織，有下之四種：

- (1) 制用委員會 (committee of supply)，以下院全院議員充之，司監督財政用途之責。
- (2) 徵募委員會 (committee of ways and means)，以全體議員充之，監督財政收入。
- (3) 審計委員會或決算賬目審查委員會 (committee of public accounts)，委員十五人，主席例屬於在野黨員，司審查決算賬目。
- (4) 預算賬目審查委員會 (committee on estimates)，一九一二年後始設立，以審查預算數目是否合乎經濟的及效率的為原則。

## 第二款 美國之預算議定權

美國之議會，在一九二〇年以前，擁有預算之編製權與議定權，範圍至為廣大，一九二一年，改為行政編製，由

總統主持預算之編製，至是國會僅有預算之議定權而已，其議定行使之程序，優先權屬於下院。每年十二月之第一星期，在國會集會之始，總統即送致來年之大政方針（*annual message*）及預算案於下院，院中之審議程序，第一步由各個委員會（如農業委員會，陸軍軍務委員會等，已見前述。在一九二〇年前，此各個委員會有編制各部份預算，及提出實施立法的預算案於大會之權。一九二一年後，祇有提議認可歲出之權而已。）提議認可各該部份之歲出。第二步乃由制用委員會，決定全國之最高歲出額，然後分組審查各部預算，而決定其歲出。制用委員會計分十組，分配職務如下：

- 第一組分委員會 審查財政部及郵政部預算
- 第二組分委員會 審查哥倫比亞特區預算
- 第三組分委員會 審查陸軍部預算
- 第四組分委員會 審查農部預算
- 第五組分委員會 審查總統府及獨立機關預算
- 第六組分委員會 審查內政部預算
- 第七組分委員會 審查海軍部預算
- 第八組分委員會 審查國務院，外交部，司法部，商部及勞工部預算
- 第九組分委員會 審查立法機關預算

## 第十組分委員會 審查不敷或追加預算

分組委員會開會時，有關討論的預算部分之行政長官，可出席說明。分組委員會討論有結果時，即報告於全體制用委員會，加以修正後，即提出全院委員會討論。由制用委員會各分組委員會之主席，說明內容，增刪修定後，即提大會票決通過，咨送上議院。

上議院之審查預算，亦交付制用委員會主持，對某部分有不同意見時，則由主持該部預算之制用分組委員會，同下院議員數人，開聯席委員會（conference committee）交換意見，共同解決之。

## 第三款 法國之預算議定權

法國之預算議定權，依憲法之規定，參議院與衆議院，均有建議，及訂定法律之權。惟財政立法，必先經衆議院之議決。以此規定，故預算議定之優先權，乃屬於衆議院。衆議院之討論預算，由每年選舉一次之預算委員會主持之。預算委員會復分為若干小組，從事審查，各行政長官，均可出席說明。預算委員會之工作終了後，即製定審查報告書，提交大會討論。大會討論預算案，分二個階段，第一分章討論（chapitre à chapitre），討論甚詳。第二為總討論（Discussion Générale），朝野兩方就預算之全部，作爭辯式的討論。

參議院之討論預算，亦由預算委員會主持，於預算案未經衆議院送達時，即開始預備，作非正式之討論。至參院是否有修改預算之權，則憲法之規定不明，至今尙聚訟紛紜，不能解決。實際上，自一八八八年以來，參院對下院議定之預算，有修改權力，但修改以政府所提原案為範圍，且須交下院覆議，往來商酌，必至彼此同意而後已。

#### 第四款 德國之預算議定權

德國預算之議定權，平均分配於上下兩院，不似英法等國下議院之保有優先權也。其制度係政府先將預算案提送下議院，通過後，再移送上議院。與英義法等國之由下院議定，再送上院者適相反。惟上院之議決並不能拘束下院，與英、美等國上議院受下院議決之束縛者，又不同。政府對上院之修正，如予同意，固可以修正案提出下院。如不同意，仍可就原案提交，不過附送上院之修正案，及政府對此修正案不同意之理由，以供下院之參考而已。下議院對預算之議決，如支出方面，超過上院之議決數，上院不與同意時，可提出異議。蓋上下兩院，皆各有獨立的預算議定權也。

凡物不能兩大，德之上下兩院，既有獨立的議定權，設其意見不一，爭持不決時，豈不影響於預算之成立。解決此類爭議之權力，屬之總統，其方式有二：（一）於三個月內，將兩院爭議之點，提交人民複決；（二）將預算案下議院複議。如下院仍能以三分二之多數，維持原議時，則總統可將預算正式公布，或再交人民複決。此種預算議定所生之爭議，而由行政首領，主持調解，亦德制之特點也。

#### 第五款 中國之預算議定權

中國之預算議定權，在滿清末年，初辦預算時，由資政院議決頒行。民初頒布臨時約法，實行一院制，預算議定權，遂屬諸當時唯一之參議院。民元八月，依據臨時約法第五十三條，制定國會組織法，改行兩院制，預算議定權，遂與各國制度不殊，分屬於參眾兩院。惟歷年政爭，毀法立法，何止一次，預算議定之權，由國會行使者，僅一二次而已。

國民政府成立，預算之議定權，改屬立法院。惟主計處編就總預算後，尚須中央政治會議之核定。依黨治原則，中央政治會議，為一最高機關，立法院之地位，又在其下。以中央政治會議核定後之預算，立法院能否獨立修正，抑亦疑問。準此而論，則預算議定權，屬於立法機關之原則，在吾國又有若干之限制也。

## 第二節 預算議定之時期與範圍

### 第一款 預算每年議定之理由

國家預算，提出立法機關議定，大都係每年一次，除數小邦外，幾無一例外。蓋每年議定制，於各方面皆有絕對的理由也。

第（一）從財政上之計算言，現在私人及各種私經濟團體，其計算出納，無論採營業年制，或自然歷制，終須每年輪轉一次。國家財政，既與私經濟團體有極密切之關係，自不能與之立異。故關於租稅之徵課，及各種財政收入之取得，亦採一年一次。每年議定預算，即係對每次計算，與以監督與支配也。

第（二）從財政上之計畫言，不可墨守成規，經久不變，坐令財政制度，與現代之經濟狀況，不相融洽。然亦不能多事紛更，令人靡所適從。最適當之改革時期，即在每會計年度開始之際，蓋鑒過往之事實，作改革之張本，乃極自然極輕易之舉也。每年議定預算，即係對此新的計畫，——不僅限於財政的，即各種施政方針，亦可從預算內看出——與以審定也。

第(三)從財政上之監督言，數年議定制，每使當局易於挪前補後，遂其不合法度之行爲，國會以不常討論預算之故，漠不經心，人民更淡焉忘之，財政監督之本意，終歸於消滅矣。

第(四)從財政上之估計言，預算本爲一種預測算定表，同時必設法使與實際收支之差異，減至最低程度，而後財政秩序，可保無虞。願經濟社會，變化無常，行數年議定制預算，以一年而推及數年後之收支，必難期其與事實相符。故每年議定制，所以便於財政上之估計也。

願每年議定制，雖有此種種理由，然有若干小國，爲避免繁瑣預計，亦有行數年議定制者，例如 *Worms* 與 *Bayreuth* 行三年議定制。 *Essex-Meiningen*， *Essex-Altenbourg* 亦行三年制。至於 *Bavaria* 則採行五年議定制。願此各小邦，雖行數年議定，而德意志聯邦政府則採每年議定制，地方財政之收支，比較固定，故此制度，尙能勉行於德國各小邦間也。

### 第二款 預算每年議定之範圍

預算既應每年提交議會議定，然其所議範圍如何，就全部一一與以議定乎，抑祇議一部乎，尙有討論之必要。就理論言，立法機關既有整個預算議定權，則全部預算，應一一任其議定，而後與立法支配財政之本意相符。願事實上之收支，恆有經法律特別規定者，苟其法律不改廢，則收支恆歷十數年而不變。於此每年與以議定，則議猶未議，徒費手續耳。罔此理論與事實之不符，預算討論範圍，遂發生以下兩種制度：

(一)全部議定制 又稱爲預算法律制。舉國一切收支，無論經法律特別規定與否，皆一一列入預算，以求

國會之議定。租稅之徵課，雖經法律之規定，亦不能爲例外。苟預算一日不成立，則一切租稅暨其他收入，卽一日不能徵收，政府財源，立見枯竭。現今法比兩國，卽採此制度者也。此制之長處，在能牽制政府，制其死命，使其所需者，皆有待於議會之決定。然其短處，則在混預算與稅法爲一。夫預算與稅法，本屬兩事，政府關於歲入所編之預算，不過計其收入額之多少而已。究其收入之基礎，實根據於稅法。既有稅法存在，卽不容更有束縛之者。否則不成其爲法律矣。法國制度，殆爲民權思潮，反抗專制之產物，不可爲訓也。

(二) 一部議定制 又稱爲永久法律制，卽國家收支，凡有法律的根據者，皆繼續收支，而無須每年議定。故預算之每年議定者，僅收支之一部而已。英、美、德、日，皆行此制。英國之稅入，除所得稅外，皆不必每年議定。蓋稅收既根據法律，法律既未改廢，自然有按額徵課之權能。至於英國所得稅之須每年議定，蓋其財政習慣，常以所得稅爲平衡預算手段，其稅率年有變更故耳。至在支出方面，則分爲議定費 (supply service) 與永久費 (註1) (consolidated fund service)。議定費須每年議定，而永久費則不然。蓋永久費之支出，包括皇室經費（祇新君卽位時，議定一次）、債務支出（如公債本利之償付，業經法律規定者）、年金、法官薪俸等，此皆有法律根據，恆久不變，而無須每年規定者也。

(三) 中國之預算審議範圍 中國之預算審議範圍，依預算法第四十五條之規定：『歲出案之審議，以歲定經費及擬設定之繼續經費爲限。對於原有繼續經費，及恆定經費，非依法律，不得變更或廢止之。』準此規定，則中國亦行局部議定制。願何者爲歲定經費，何者爲恆定經費，則法律初無明確之規定耳。

### 第三節 預算議定後之補救辦法

預算一經議定，當局即負執行之責。實際收支，必期與一一與預算符合，而後財政之運用，可云良好。顧政治經濟，均變幻不常，有時支出特別增加，有時收入偶然減少，凡此皆構成預算與實際不符，而不得不謀補救之道。通常遇特別支出，預算相差過鉅時，則提出追加預算或非常預算。在支出增加之數不甚鉅，本預算尚可應付時，則可動用預備金，或流用他部經費，以資挹注。

#### 第一款 追加預算與非常預算

追加預算與非常預算皆為預算與實際收支發生差異時之補救方法。惟追加預算係對原有事業之經費發生不足時所採用之方法。至於非常預算，則為臨時發生非常的支出時，始製此非常預算以應之，二者之性質固大有分利也。法國與中國之預度，對二者均有精細之規定，分述之：

#### (一) 法國制度

(一) 非常預算 法國預算制度，對非常預算(credit extraordinaire)與追加預算(credit supplementaire)有嚴格之分別。一八七九年十二月四日之法律第二條，詮非常預算之義曰：「凡為緊急與不曾料到之事態，或國家新增事務，與對法律所規定舊事務，與以擴張所需經費之計算，皆謂之非常預算。」依司徒莫(Rene Sourin)之解釋，凡立法者不曾料到之支出，皆可另立非常預算也。非常預算之種類有二：(一)為其事之全部，未曾料到者。



(二) 爲其事之一部，未經料到者。前者在本預算中，毫無規定，無法律的根據，非另得立法機關之議定，不能成立預算，即在議會休會期中，政府亦不能先行開支也。後者在預算中已有規定，其事之本身，業經立法者之承認，僅對所定範圍，有所超溢而已，非無法律之根據者可比。故在國會休會期中，政府得先行支用也。

(二) 追加預算 至於追加預算則不然，同法律第二條詮其意曰：『追加預算者，其事務本身業經預算規定，其性質範圍，均無改變，惟執行之能力（即指經費）不足耳。』換言之，『追加預算者，即對業經規定於預算中之事務，增加補助費（allocation）之謂也。』此種追加經費，亦可分爲兩類：（一）原預算上之規定數目，業經議會認爲最高限度者。此種數目，稱爲限制的經費（credit limitatif）。於此欲行追加預算，非得國會之同意不可。（二）在原預算，其數目係一種估計，而未經認爲確定的最高額者，稱爲估計的經費（credit éventuel）。在追加預算時，如值國會休會，則不得同意，亦可先行動用也。

(三) 削減預算 非常預算與追加預算，皆實際使國家之支出增加，對此支出之來，亦不可不有相當之籌畫。法國爲限制支出之增加，對於請求追加預算者，必同時令其指出追加預算之財源。惟另闢財源，必牽及稅法之變更，非輕易能辦之事，故通常所舉財源，僅本年度會計盈餘之一語而已。

實際彌補追加預算之來源，爲削減他部預算（annulation de credit）。削減預算爲追加預算之對待名詞，即一部分之支出，經法律規定，而事實上未曾支用，或未曾用完，乃減削其剩餘部份，以補他部份之不足。茲就司徒莫氏之計算，將法國追加預算與削減預算之次數，舉例如左（註二）

## 會計年度

## 追加預算

## 削減預算

一八八七年

五八，〇〇〇，〇〇〇

六二，〇〇〇，〇〇〇

一八八八年

九二，〇〇〇，〇〇〇

一〇〇，〇〇〇，〇〇〇

一八八九年

七六，〇〇〇，〇〇〇

八八，〇〇〇，〇〇〇

一八九〇年

八六，〇〇〇，〇〇〇

九七，〇〇〇，〇〇〇

以上四年，爲削減數較追加數多，財政之良好現象也。過此以往，則情形相反。

一八九三年

一五八，〇〇〇，〇〇〇

七一，〇〇〇，〇〇〇

一九〇〇年

一六〇，九三九，〇〇〇

五〇，五五一，〇〇〇

一九〇一年

一四四，六五四，〇〇〇

五七，九七八，〇〇〇

一九〇二年

八九，四四二，〇〇〇

四六，〇八六，〇〇〇

一九〇五年

一一三，一五一，〇〇〇

七三，四八二，〇〇〇

一九〇六年

一九五，〇八四，〇〇〇

一〇〇，六三〇，〇〇〇

## (二) 中國制度

中國照新預算法的規定，亦設有追加預算及非常預算。

(一) 追加預算 依預算法第七十二條之規定：「第三級單位以上各機關，有左列情事之一時，得提出追

加經費預算。

- 一、本機關或其所屬機關，因不可避免之障礙，不能依限送達其擬定預算時。
  - 二、本機關或其所屬機關，依法律增加其職務，或舉辦新事業，致增加費用時。
  - 三、依法律增設新機關時。
  - 四、所辦事業，因發生重大變化，致支出超過法定預算時。
  - 五、依六十九條之規定，上年度之歲出，轉入本年度時。
- 又依預算法七十三條之規定：「因發生重大變化，致法定歲入，有減少之形勢時，財政部得請求提出追加歲入預算。」

(二) 非常預算 預算法第七十五條之規定：「國家因左列情事之一，臨時發生有大宗支出之必要時，得辦理非常經費預算。」

一、國防緊急設施。

二、重大災變。

三、緊急重大工程。

又第七十六條規定：「非常經費之支出，以國庫後備金充之。不足時，財政部得請求提出非常收入預算。」  
追加預算之擬定，核定，審議及執执行程序，均準用關於總預算之規定。非常預算之程序除準用關於常年預算

之規定外，以非常預算施行條例定之。(註三)

## 第二款 預備金

追加預算與非常預算，固為預算議定後謀補救之有效方法。顧法律有此規定後，苟立法機關之監督不嚴，則行政當局，恃此規定，不免流於浪費，充其影響所及，將使本預算有名無實，國民負擔，為之逐次加重也。故有採行預備金制，另設一部現金，供預算不足時之取用，而不輕用追加預算制者。此制之長處在能嚴格執行議定後之預算，限制預算外之支出。而其短處，則在預備金之數額過少，則杯水車薪，無濟於事，過多又有呆用國民資本之嫌。且貨幣購買力，隨時跌落之趨勢，存儲多額之預備金，亦有無形之損失也。預備金制，行之最有效者為義大利。中國亦有此規定。分述之：

### (一) 義大利制度

義大利制度，對於預算議定後之補救辦法，不設追加預算與非常預算。而於每年預算中，規定一筆預備費，以供臨時支出之用。此種預備金分兩部：(一) 為必需費及命令費之預備金 (fonds de reserve pour les dépenses obligatoires et d'ordre)。 (二) 為未經料到費用預備金 (fonds de reserve pour les dépenses imprévues)。第一種支出 (必需的與命令的)，在每年預算法案內，已附載其項目，故在支出發生後，經財政部之決定，并在會計法庭 (compte de compte) 立案，即可就預備金撥付，而無其他程序。第二種支出 (未曾料到的)，則須財政部長之提議，經閣議通過，由義王明令行之。亦須向會計法庭登記，并由政府公報 (Journal Officiel) 刊載之。(註四)

## (三) 中國制度

中國雖設有追加預算等制度，然在預算不敷之數不鉅時，仍設預備金以調劑之。民三會計法及國民政府會計法草案，對此均有規定。計分第一、第二兩種預備金。預算內所生不足之數，係必不可免者，以第一預備金充之。預算外必需之費用，以第二預備金充之。

至預算法之規定更詳。第十八條謂「總預算及分預算，按其需要，設準備金。準備金分常備金、預備金及後備金三種。常備金於行政預算中設定之。預備金於法定預算中設定之。後備金於法定總預算中設定之。」

常備金之來源，係（一）第三級機關單位，編造行政預算，除經常支出數額外，應劃出經費全額百分之五，或其他相當數額，為其機關單位之常備金（第五十一條）。（二）第二級機關單位之分概算，得設其總額百分之一至百分之二之預備金，總概算得設其總額百分之三至百分之五之後備金（第三十六條）。（三）各機關執行行政預算，遇各科目之經費有賸餘時，應按月撥入常備金（第五十二條）。常備金與國庫預備金之動用，均應登記並註明之。第三級以下各級機關，并應簽註意見，送呈該管上級機關（第五十八條）。

## 第三款 經費流用 (virements de crédits)

經費流用制，係指一部份之經費，發生不足，先以他部分之富餘經費，挪用彌補。然後再求立法機關之追認者也。此種辦法，如在執行者速用得宜，則裁長補短，消彌無形，國民既不增加負擔，收支又能符合，誠屬一舉兩得。惟各項經費，原各有其特定用途，一旦允許流用，則各項規定為之紊亂，預算立法之本意，必難實現。結果國家收支，必為

破壞無餘。故各國行此制者，必有嚴格之限制。我預算法第五十三條，規定「各機關普通收支預算，及營業預算之各科目經費，除左列各款情形外，不得流用。

一、歲出經常門同綱各目中，有一目不足而他目有賸餘時。（例如用人費用之第一綱爲薪俸，其第四目薦任，第五目委任，兩目之經費，互有益絀，而流用之例是。）

二、歲出經常門同類各綱中有一綱不足，而他綱有賸餘，其在第四級以下各機關，經第三級機關之核准。在第三級機關，經第二級機關之核准。在第二級第一級機關，經其主管長官之核准時（例如用人費用之第一綱薪俸，與第二綱津貼，互有益絀，經上級官廳之核准，而彼此流用是。）

三、歲出非經常門有不足，而歲出經常門有賸餘，其在第三級以下各機關，經第二級機關之核准，在第二級第一級機關，經其主管長官之核准時（例如經常門之用人經費或事務經費有賸餘，經主管官署之核准，而流用於非經常門之購置建設之用是。）

此外各國設經費流用制者亦不少，惟限制皆甚嚴格。英國祇對軍事經費，破格許其流用。德國則對性質相同之經費，有若干項許其流用。法國亦設此制度。（註五）

（註一）英國之永久費，約有六種：（1）公債本利，（2）皇室經費，（3）年金及恩給，（4）若干獨立官廳之經費及俸給，（5）法院經費及法官

俸給，（6）外交官俸給及年金。

英國之永久經費 (permanent appropriation) 約有五種：(1) 行政官以外之官俸，如裁判官之類。(2) 選舉監督官及勸諭官吏之俸給與酬金。(3) 政府補助金。(4) 議收返還金。(5) 由法律結果而定之經費，如公債之本利，河川港灣等重要事業之修繕，海軍軍人之俸給勞金等皆是。

總國之永久費支出，約有四種：(1) 公債本利。(2) 由永久性質的法律所設定之官廳營造物經費。(3) 有永久地位的官吏之俸給。(4) 陸軍經費，繼續七年（即七年議定制）。日本對此類支出，分爲既定費，法律費，及義務費三大類，共列二十八種。

中國對此無規定。

(註二) 看 René Stourm: Le Budget. Ch. XVI, § 1er Crédits additionnelles, Leur raison d'être et leurs dangers. (第十六章第一節，追加預算成立之理由及其危險) Ch. XVII, § II, Législation actuelle des crédits additionnelles (第十七章第二節，追加預算之現制度——指法國) § III, Annulations de crédit (第三節預算之取消) § V. Les crédits additionnelles dans les pays étrangers (第五節外國之追加預算) P. P. 328-374. 6 ed. 1909, Paris.

(註三) 看預算法第七章。

(註四) 看 René Stourm: Op. Cit. Ch. XVII, § 5 Les crédits additionnelles dans les pays étranger P. 306 (第十七章第五節外國之追加預算——義國制度)。

(註五) René Stourm: Op. Cit. Ch. XVI, § 4. Virements de crédits. (第十六章第四節經費的挪移)。

## 第四章 預算之不成立

### 第一節 預算不成立之原因

預算不成立之原因，有屬於行政方面者，有屬於立法方面者。屬於行政方面者，為預算之編製，發生問題。換言之，即各行政機關之怠於編製，臨時無具體預算，提交議會。其次為政治上發生變動，不及從容編製預算。或當局者不欲以新預算之故，與議會發生爭執，而自陷於束縛，乃遲不提出預算案，藉延長舊預算，以圖敷衍一時。凡此種種，皆為行政方面之原因，致預算不能如期成立。惟在政治已入軌道之國家，人民與議會之監督甚嚴，政府以職責所在，亦決不敢輕易放棄，貽人以攻訐之機。故此舉動，在今日已不多見矣。

屬於立法方面之原因，謂預算編妥以後，在立法機關之議定方面，發生阻礙，以致不能成立新預算之謂也。此種原因，可大別為預算未議定與預算不成立二種。未議定者，指立法機關以政治或其他方面之原故，不能如期集會，討論預算。或即如期集會，而以他種議案牽制之故，致不能如期議定預算（例如討論新稅法案，討論國防設備案等，皆與預算有絕大關係），以致會計年度已到，而新預算尚在討論擱置中，殆事實上所常有。不成立者，謂預算提出議會後，雖能如期討論，然立法者，對政府所提數目，表示不滿，未能遵與議定。或上下兩院間，意見參差，不能遵有



結果。前者之不議定，如立法與行政之間，其意見不能調和，結果非內閣之負責引退，自明責任。即應解散會議，訴之國民，以求最後之裁判。後者之不議定，則視各國之制度而異。英國之上議院，既已喪失其財政支配權，上下兩院關於預算之爭執，或不致發生。即發生亦無礙於預算之進行，以下院對預算，有絕對的議定權也。至於德法制度則不然，上院對下院之議決，可獨立表示意見，而與以修改，兩者見解，極易衝突，預算之議定，爲之受阻不少矣。

## 第二節 預算不成立之影響

國家之有預算，所以明示一時期內之施政方針，及維持政務所必需的財政之一切計畫，有預算，則一切可依序進行，反之無預算，則各項計畫，將陷於紊亂，而無由實現。中國頻年財政紊亂，達於極點，雖其原因甚多，而歷年無一預算以爲收支標準，亦致病之一因也。預算不能如期成立，所發生之不良影響甚多。第（一）從政治方面言，使預算不成立，出於立法與行政方面之衝突，則履霜堅冰，其兆已見，政潮之起，殆不可免，而影響所及，固不僅財政一方面也。使預算之不成立，出於行政機關之怠於編製，或故意使其延遲，則當時之行政效率，已可概見。當局者藉無預算無監督，爲所欲爲，人民無督察機會，政府無責任可言，政治黑暗，將由此日甚矣。第（二）從財政方面言，無預算，即係財政無計畫，收支出納，漫無標準。行見國民之負擔增加，財政之秩序紊亂。使無預算之期間，過於延長，必致財政無由清理。第（三）從經濟方面言，公共經濟之措施與私經濟息息相關，此未有民窮而國富，亦未有民富而國終於窮者。今公共財政之設施，如以無預算之故，而陷於混亂，則一切公私經濟，必如影隨形，交受其困。中國近年

工商凋敝，民不聊生，財政方面之措置不良，苛捐雜稅，有加無已，亦其主要原因也。

或謂預算不成立，猶可採用補救方法，非謂不成立即無預算也。不知預算不成立之補救手段，如延長舊預算，則社會經濟，變化不常，舊時預算，未必適用於現在。如出於編製臨時預算，終不免估計粗疏，因陋就簡之弊。至若當局者，利用新舊預算，兩不銜接之期，挪前補後，掩飾其財政上之欺騙手段，則弊端更不可問矣。

### 第三節 預算不成立之補救方法

預算不成立之影響，既如上述，不可不預謀補救之方，俾事態發生，有所應付。通常關於不成立之處置法，各國現制，各不相同，約有四種：（一）法律上無規定，一任行政與立法雙方，臨時協商辦法者，如美國是。（二）延長上年度預算，作臨時應付之計者，如西班牙是。（三）依當時情形，編製臨時預算，作本預算成立前之過渡者，如英法意比是。（四）就預算議決部分及永久費部，先製假預算，以應付一時者，如中國新規定之制度是。此數者各有其優劣，分述之：

#### 第一款 前年度預算延長制

前年度延長制者，謂會計年度已到，而新預算尚未製定時，即就上年度預算，繼續施行之謂也。此種制度，手續簡單，不再經編製及議定手續，即可施行。此在上年度預算，無特殊不同之收支，同時社會經濟，復無顯著之變幻時，則施用上年度預算，本無不可。反之如上年度預算，有特殊之支出（如興造建築物之類），則適用於現在，絕不相

宜且國家職務，社會狀況，及稅收多寡，均隨時不同，施行上年度預算，必多扞格不通之處也。

### 第二款 編製臨時預算制

臨時預算制，即鑒於前預算延長制之扞格難行，以預算之內容，為政府政策之所寄，而世態萬變，必須每年有所策畫，始能與日進不已之大勢相應。故雖短期間之過渡預算，亦不願蹈常襲舊，援用前制而出於斟酌現狀，編臨時預算以應之。此種方法，較之前制，固為合理，然必以迅速敏捷之手腕赴之，始足以應急需。若過於周密慎重，與新預算同一陷於不能成立之境，則有失應急之本意矣。

編製臨時預算方法有二：其一（一）依一年十二月計算，以提出預算上經費之總額為被除數，以十二除之，以其所得之數，為一月之費額，稱為臨時十二分之一預算（*Quotient de l'année*），但一次施行之期限，得至二個月以上，不必侷限於一月，此法法國行之。中國會計法草案第十三條規定：『會計年度開始，預算尚未成立時，政府每月經費，依上年度預算，十二分之一施行。』是中國亦曾擬採行此制矣。其二（二）為實際的臨時預算（*Vote de crédits*），依最近數月之收支為標準，而臨時製定預算。此制英國行之，然亦非編製敏捷，不足以應急需也。

### 第三款 假預算制

假預算者，謂預算在立法機關中，尚有一部分未經議定，而會計年度業經來到，乃先就業經議定部分，與無須議定部分（如稅收，有法律性質之支出，繼續費等是）先交行政機關執行，以免收支中斷之法也。此法於吾國之預算法中，曾規定行之。該法第四十八條規定：『預算案之審議，如有一子案，或數子案不通過，致總預算案全案不

能依前條期限完竣時，應自六月五日前，呈送假預算於國民政府，其內容如左：

- 一、恆久經費，及原有繼續經費。
- 二、已經議決之新定繼續經費。其未經議決者缺之。
- 三、已經議決之歲定經費。其未經議決者，暫依現年度之經費。現年度無此經費者缺之。
- 四、未經提議變更之原有收入。
- 五、已經議決之收入。其未經議決者，除係非經常收入外，暫依現年度之收入辦法。現年度原無此項收入者缺之。

前項假預算，經國民政府公布後，與法定預算，有同等之效力。其有效期間，至法定預算公布日之月終為止。

## 第五章 預算之施行

### 第一節 預算施行之意義

#### 第一款 預算施行與歲入歲出

預算公布之後，政府即負施行之責。故預算之施行者，依公布之預算，而實行國家之收入或支出之謂也。從而有關國家執行收支之問題，亦即預算施行之問題。

國家之歲入，是否全以預算為根據乎？此就表面而論，似不能加以否認。然就預算之執行言，在歲入方面，似有不盡然者。吾人已曾屢言，預算者，國家收支之預測算定表也。故預算所生之效果，不必全與實際收支相同。所謂歲入者，依法律、命令、契約等之規定，而徵課之收入也。故依嚴密之意義言之，歲入非依預算之執行而取得。惟正確之預算，作精密之執行時，其結果應與實際收入相符合而已。惟法律、命令、契約，乃發生歲入之根據，預算不過一從旁估計之數目表耳。

反之在歲出方面，則全然以預算為根據。故歲出之支付，可謂依預算而發生，即不可不依預算規定數目為準。則歲入歲出之性質，既有此不同之點，故在預算執行時，財務官吏對多額之收入，不能以超過預算數目，而任意放

棄，或浪費之。反之對多額之支出，即不能不以超過預算數目，而拒絕支付。蓋前者基於法律，命令，契約而發生，與預算無十分密切之關係。而後者則基於預算而發生，不能不嚴守其限制也。惟其如是，故預算施行篇中所討論者，多為歲出方面之問題。

## 第二款 預算執行之責任者

當施行預算時，何人應負執行之責任？何人應當執行之？當執行之衝乎？當執行之衝者，為有特殊資格之機關，即歲入徵收官，支出官，及其他出納官吏等。負執行之責任者，歲入方面部分的為各歲入事物管理機關，總括的為財政部長。歲出方面，則各公務機關，均負一部分，而由各部部長負其全責。

## 第三款 憲法的預算（議定預算）與行政法上預算（執行預算）

預算經立法機關議定後，確定政府財政執行權之範圍。於此範圍內，授政府以支出之權能，此為憲法的預算。政府支款，即為此預算定額所限制，對議會負有不為超過定額以外支出之憲法的責任。然政府在施行預算時，則憲法上之預算，即變為依行政法上之預算。蓋政府照此限制，作成各部一定支出限制之支付預算，而令各支出官吏執行。換言之，即接受憲法上之預算，而視為行政法上之預算以實施之。

行政法上之預算，原則上應與憲法的預算相一致。然不必常相一致。蓋預算原係一種預測算定表，故實際上，有不及預定額之支出者，有超過定額之支出者，亦有非預算所計及，而必要之支出者。在預算外支出或超過預算支出之場合，政府決定其數額，加入既定預算中而執行之。又憲法的預算之定額中，政府以為不必要者，於執行時，

在行政法上的預算中扣除之。於是依行政法上意義之預算，與憲法上意義之預算，遂發生不同之場合，此種不同之結果，稱爲「預算決定後之變動。」

## 第二節 預算決定後之變動

### 第一款 預算決定後變動之意義

預算決定後之變動云者，乃指預算於執行時，發生剩餘與不足，對議會議定項目，有所變動之謂也。如前段所述，規定議會對政府之關係，乃憲法上之預算。政府對議會所負責任，亦對此憲法的預算而言。然政府執行由憲法的預算所給與之財政權時，憲法上之預算，即變其性質，而爲規律政府對行政各部關係之含行政法上意義的預算。政府爲解決執行預算之困難，不執行憲法的預算之一部，或更增加其他之一部，皆可於行政法的預算中爲之。事後再以此增減部分，提出議會，請求追認，以圖行政責任之解除。惟就預算的法律性質而論，不執行憲法預算之一部，稱爲預算之不履行。增加其他部分，稱爲預算外之支出，皆預算決定後之變動也。

### 第二款 預算決定後變動之原因

預算決定後變動之原因甚多，歸納言之，有下之數種：

#### (1) 預算外之收入

#### (2) 歲出各科目之通用

(3) 預備金之支出

(4) 法令等之改正

(5) 預備金外之支出

(6) 財政上之緊急處分

一) 預算外之收入 預算外之收入，係指不會規定於預算中，當執行預算時，始經發生者而言。其種類甚多，有經一定之籌畫而發生者，有偶然的發生者。如(1)為應付臨時鉅額支出，依財政上之緊急處分，而發行之國債或借入金。(2)上年度出納閉鎖後，轉入本年度之收入。(3)因法律改變之結果，而發生之新收入。(4)政府為經濟或社會政策，而處分官產之賣却金收入。此數者皆為預算議定後，無意的，或有意的發生之臨時收入，亦構成預算決定後變動原因之一也。

(二) 歲出各科目之通用 即對同類科目之各項，彼此互相流用。此雖變動預算各項之數目，苟用得其當，則總數上無甚變動，故各國對此，皆採許可流用之規定。(詳前章預算議定後之補救方法一節中，不贅。)

(三) 預備金之支出 預備金之設置，已詳前章中。此類支出，雖非預算編定時所能料到，而為預算議定後變動原因之一，然其數目與支出方式，預算中固已早為規定，其性質不似他種之絕對屬諸意外也。

(四) 法令等之改正 因會計法規及官制等之改正，常使預算於議定後，發生變動。例如特別會計，變為普通會計，及官廳從屬關係之變更等等，於預算之歲出歲入兩方，皆可使其發生變動。



上述四者，雖皆為構成預算變動之原因，然其影響，尚屬輕微。其中變動之範圍廣，而影響於財政預算至大者，為預備金外之支出，及財政上之緊急處分二者，茲分款述之。

### 第三款 預備金外之支出（預算決定後變動原因之五）

預備金之設置，即所以備意外之支出，惟其數目有限，設遇意外之鉅額支出，即不能不另謀補救之方。此種事件之發生，如適在議會集會之時，自可提出追加預算，或臨時預算，以求合於法律手續，固為極正當之辦法。顯有時事件之來，急不容緩，而議會適在休會期中，無人為之議定預算。政府遂不得不隨機處置，以國庫賸餘，或預算外收入等為財源，為預備金外之支出，通常又稱為責任的支出。

預備金外之支出，可分為超過預算款項之支出，及預算項目外之支出二者。前者在預算中已規定其項目及數額，特在執行預算時，發生意外的不足，遂不得不為超預算定額之支付。後者在預算中，並無此類用途之規定，乃因時事之變化，而臨時發生者。政府為應變計，亦不得不為預算外之支付。二者均為政府隨機應變之手段，惟後者之責任，則遠過於前者耳。預備金支出，與預備金外支出，其性質迥不相同。預備金支出，雖係預算變動之一，然其用途與數額，均經預算先為規定。政府不過於事實發生後，照規定支付而已。事後雖提出議會，請求追認，然不過對議會求行政責任之解除，自始即不負憲法的責任也。故其請求追認之提案，往往於會計年度終了後始行之。議會亦照例與以追認而已。縱有時不為承認，然亦無制裁之法，政府可再度提出，終於承認而後已也。至於預備金外之支出則不然，完全由政府之獨斷為之，預算上并無預先之規定。政府對此，應負憲法上之責任。於事後議會集會時，應

立即提出，以求追認，不能延至年終。否則政府之責任，不能解除。日本之憲法，對政府作預備金外之支出，規定含糊，故學者間，尙有認此爲違反憲法者。（註一）政府責任之重大，於此可見矣。

#### 第四款 財政上之緊急處分（預算決定後變動原因之六）

財政運用之基本原則，必使一國之收支，與預算規定數相符合。換言之，即政府所施行之行政法上的預算，須與國會製定之憲法的預算相適合，而後政府之責任乃盡。其有因意外事變，不能遵照預算辦理者，猶需編製臨時預算或追加預算等，以求得立法機關之同意，限制固甚嚴格也。然國家社會，事態萬千，有時變起倉惶，雖其事應經立法機關之議決，然政府爲應急計，有不能不應機立斷。故各國在法律上，皆與政府以財政上之緊急處分權，使有應付危急之能力。例如日本大震災時之一切預算外支出，歐戰時各國之財政緊急法令，皆根據財政之緊急處分權而行使，而無須立待議會之通過也。（註二）

### 第三節 國庫制度

國家現有之一切收納皆納之於國庫。一切支出，皆從國庫提取。國庫爲國家收入支出之主體。因此國庫與預算，遂具有極密切之關係。

#### 第一款 國庫之意義

國庫爲何，人皆知爲國家出納之機關。然司國家出納之事務者，爲財政部，財政部是否即國庫，則又皆知其不

可照中國現行制度，由中央銀行代理國庫，既曰代理，則銀行決非國庫，然則國庫究何在？其內容若何？組織奚似？吾人遍查法令，與徵諸事實，均不能得一解答。由是可知國庫一語，純為抽象之觀念，指示國家財產權之主體，非以國庫作特定機關而存在也。換言之，國庫即國家自身所有財產權之全部。國庫即國家財產，國庫金即國家之現金，而為歲入金，歲出金，及歲出入以外現金等之總稱。關於此類國庫金收支出納之方法，稱為國庫制度。

國庫制度有二：一、金庫制度；二、存款制度。

## 第二款 金庫制度

金庫者，國家特設之機關，備國款存放出納之用者也。國庫之意義，依前節所述，為一種抽象的觀念，至金庫則不然，為國家出納歲出入之機關，換言之國庫已由無形的而變為有形的，成為國家唯一的擬制倉庫也。金庫制度，因其組織之不同，可分為複數金庫制及單一金庫制二種。

### (一) 複數金庫制

複數金庫制者，一國之中，有二個以上之獨立金庫存在，分掌一國國庫金之收支者也。此種獨立之金庫，均為個別的收支計算，而無從屬關係，存於其間，此制又可分為二種：

(1) 行政複數金庫制度 此項金庫制度，係依行政類別而設，互相獨立，各無關連。故雖在同一官廳，常因行政類別之故，其金庫亦從而各異。例如在交通部之下，而有路電郵航之各個金庫是。

(2) 官廳複數金庫制度 即各官廳皆設一特有之金庫。凡有若干官廳，即有若干金庫。此種制度，即在同

一行政類別之下，因其官廳組織之不同，其金庫亦從而各別。實際即變成各機關之賬房，無復金庫之意義矣。

複數金庫制度之缺點甚多：（一）金庫分歧，各官廳皆得自爲出納，勢必難於監督，而浪費中飽等弊，必緣之而生。（二）因上級機關難於監督之故，各官廳得濫用職權，不正當之行爲，必層見疊出。（三）官廳既各有金庫，彼此各自爲政，經費不能通融，會計既陷於紛亂，而用費亦時感困難。（四）現款既分散於各庫，則危險之程度加甚，而保管費用，必較集中於一庫者加多。有此四弊，故複數金庫制度，在昔雖因經濟幼稚之關係，爲各國所採用，然今世文明各邦，則早經廢止，而採單一制矣。

## （二）單一金庫制

在單一金庫制度之下，掌理國庫金之出納事務者，雖有多級數之金庫，而此類金庫，咸以主從隸屬之關係，而統括爲單一之制度。換言之，在一國內祇有總金庫與分金庫之區別而已。此種制度，又以總庫之是否獨立，而有獨立金庫與委託金庫之別。

（1）獨立金庫制度 獨立金庫制度者，將金庫完全視作行政機關，置於政府部內，通常由財政部管理之下，特設金庫，以掌管國款。換言之，即國家之現金出納，不仰賴於其他之金融機關，而自爲處理，故又稱爲固有金庫制度。

（2）委託金庫制度 委託金庫制度者，將國庫金之出納，委託於銀行經理之制度也。此種受委託之銀行，大抵係中央銀行。一面爲國家經理國庫，一面即受政府之特許，而發行紙幣。換言之，即會計上之命令機關，操之政

府而收付機關則委之銀行。銀行於受委之後，應特置金櫃，存儲國款，俾與本行營業之資金，作嚴格之分別，以免彼此混用，而妨礙國庫之安全。

② 單一金庫制之優點，首在與一切官廳分離，官吏既不能直接收支現款，自然不能利用機會，而有不正當之行為。其次則資金集中，易於保管，既無妄耗保管費，及多蒙危險之虞，而會計上又能統一也。二制之中，又以委託制爲優，蓋銀行經理國庫，則各地稅款，易於匯兌集中。政府省却於各地添設分金庫，節省費用不少。在銀行則利用代理國庫之特權，增高信用，發行紙幣，調節金融，獲益亦非淺鮮，二者之間，可謂相得益彰也。

### 第三款 存款制度

存款制度者，政府對於國庫金之存放出納，不另組特殊機關——金庫亦不委託銀行代攝金庫之權，僅由政府將國庫金存入銀行，銀行即照存款辦法收存之。關於支付時，則以國庫支票行之，國家不啻銀行之一存戶而已。在委託金庫制，銀行處理國庫金之出納，與獨立金庫之保管現金，處理出納相同，對銀行自身營業，不發生連帶之關係。是以國庫金及銀行營業之資金，不得不嚴格分別之。至於存款制度，則銀行視國庫金如普通存款，國庫金與營業資金，實際遂無從區別也。

存款制度，較金庫制度之優點爲多。其理由有左之四點：

(1) 在金庫制度之下，國庫金全被死藏，不生何種利息。在存款制度之下，銀行以國庫金與其他人存款，同時運用，其結果不僅免除死藏資金之弊害，且得存款利息，而爲國庫之收益。

(2) 金庫制度之下，國家須遍設金庫機關，與多用收支人員。耗費既多，而會計亦陷於複雜。至在存款制度之下，一切由存款銀行之各總分行辦理。政府既免多設機關與多用人員之勞費，而會計亦較為簡單。

(3) 行金庫制之國家，因國庫金死藏之結果，國庫遂與一般金融界隔離獨立，使銀行在通貨調節之作用上，障礙較多。至存款制度則不然，國庫金流行於一般金融界內，受中央銀行——即國家之存款銀行——之統制。在通貨之調節上，收不少的便宜。不致如金庫制度，與金融界以惡劣影響。

(4) 金庫制度所行之支付命令，其性質特殊，不能流通於一般金融界，所以現金授受之機會特多，而不適合現經濟界之實情。存款制度，政府有支付時，即以存款銀行之支票行使。此類支票不僅如其他支票，同樣流通於金融市場，且較之富有確實性，在市場中為人所樂用，因之現金授受之機會，為之減少。此與信用流通之現經濟界實情，至為適合。

有此四種利益，故從前採獨立金庫或委託金庫制者，皆逐漸改採存款制度。如日本其適例也。顧存款制度，亦非絕無弊害。此制之缺點，在使國庫與銀行，發生牢不可破之關係，自不免因政黨之更迭直接影響於銀行業務，間接影響金融市場，於是政潮起伏，金融界遂不免受其波及。至於因銀行之不善經營，而影響於國庫收支，亦屬意中事。故現代各國，對此與國庫有密切關係之中央銀行，雖大多數非國家出資獨營，然必任命高級職員主持一切。英、蘭銀行，且將發行與營業劃分，亦便於監督之意也。

#### 第四款 各國之國庫制度

## (一) 美國之金庫制度

美國之國庫制度，係採獨立的單一金庫制，於財政部內設金庫局長 *Treasurer of U. S. A.*，承部長之指揮監督，掌管國庫金之出納保管及轉運等項。其次將全國樞要之都會，分爲九所，每所設一分金庫局長。凡國庫金之收支，皆受金庫局長之監督。至資金之運用，則以財政部長之命令行之。各地之銀行，則受金庫局之委託，而爲署理國庫金者，計全國約有一千二百五十餘銀行。此種銀行對於財政部及金庫局長，雖負有種種義務，絕對聽其指揮。然除保管及出納一部分之國庫金外，無何種關係也。

查美國國庫制度，所以不採委託制與存款制者，即以從前銀行制度，至爲紛亂，發行權亦不統一，不得已乃爲獨立的金庫制。然自一九一四年末聯合準備銀行 (*Federal Reserve Banks*) 成立以來，金庫事務，大都交其代理。各地署理金庫銀行，取消幾盡，即設於華盛頓之總金庫 (*General Treasury*) 職權亦極有限，不過保管數種國家紙幣之金銀準備而已。

## (二) 英國之存款制度

英國關於國庫金之保管出納，不另設金庫，而撥入英蘭銀行，及愛爾蘭銀行，作爲國家存入之總括的公款。至支付各部經費，須依規定，俟財政部對英愛兩銀行有支付飭知書時，卽由總括的公款內支付之，蓋一純粹之存款制度也。

## (三) 法國之金庫制度

法國之金庫制度，極爲簡單，乃採獨立的單一金庫制，設總金庫於財政部內，受財政部長之監督指揮，掌管全國款項之保管及出納。各省置金庫出納官（le trésorier payeur Général）司一省之稅款出納。金庫除保管國庫金外，因調節國庫之盈虛，而發行國庫券（bon du trésor）及國防券等（bon de la dette nationale），以其職責，在使每年預算，能實際施行，故法人常稱金庫爲預算之銀行（la banque du budget）。法國雖有獨立的金庫，然爲出納之行政機關，實際國庫金之存款出納，則大部由法蘭西銀行代理。

#### （四）德國之金庫制度

德國亦原爲採金庫制度之國家。其制由單一金庫，官廳金庫，及行政金庫三者，折衷而成。茲以普魯士一邦爲例，其金庫有三級：（一）曰中央金庫（Central Kassen）以行政類別及歲出分爲數個，相行並立。如收納中央金庫，掌管一邦之稅收。在支出方面，則專處理宗教，教育，衛生及國債償還金等事務。（二）曰中等金庫（mittel Kassen）司一府縣中之公款總出入，亦即地方行政區域之總金庫也。每歲歲入剩餘金，則送回普魯總金庫，每月須造出納計算書，送呈總庫稽核。（三）曰初級金庫（unter Kassen）管一地方之收入款項，而統轄於中等金庫。此外尚有各種特別金庫，如關於教育行政者，則有各學校金庫，各大學金庫，關於內政者，則有拘留所，監獄，統計局，警察署，病院等金庫。關於鐵道方面者，則有管理局總金庫，營業局金庫，站金庫等是。至於實際款項之存放收支，大部仍由德意志銀行代理。

#### （五）日本之存款制度



日本在舊藩時代，出納國庫金之機關，至不統一。明治十二年五月，始採用統一的金庫制度，在大藏省內，設置出納局及金庫局，爲國庫金之管理。直至明治二十三年四月，改用委託金庫制度，委託日本銀行，代辦金庫。銀行總裁，同時爲金庫人員，於東京設中央金庫，於地方則設置本金庫支金庫等，分別隸屬於大藏大臣。及大正十年修改會計法，又廢棄從前之金庫制度，而採存款制度。大正十一年四月，更與以修正，而成現行之存款制。即一切國家收入，以國庫名義，存入日本銀行。支用時亦由政府開發支票赴銀行領款。然亦有小部款項，不經日本銀行，而存入他銀行者，乃絕少之例外也。

#### (六) 中國之委託金庫制度

中國自來即採委託金庫制。光緒三十年，奏辦戶部銀行，即有代辦戶部出納款項之規定。三十四年改組爲大清銀行，訂大清銀行則例二十四條，第六條明定經理國庫事務。入民國後，以中國交通兩行，代理國庫。十八年中央銀行成立，改由中央銀行代理。總金庫即設於上海中央銀行。分支金庫，則設中央銀行分行支行所在地。至尙未設立中央銀行之地方，則委託當地銀行，組織金庫代辦處。政府且嚴令各收支機關，將收支實款之權，移歸中行之代理金庫。惟年來軍事未平，政權未臻統一，故各地尙未能一律奉行也。

#### 第四節 預算之施行機關

前節所述之金庫制度，不過關於收支及保管國庫金事務。此外關於預算所規定之收支事項，仍須有特殊之

機關執行之，此即負責施行一部預算之機關也。概括言之，不外乎收支兩方面，分述之。

### 第一款 歲入之執行機關

#### (一) 歲入執行機關之意義

執行歲入之機關，即係收入機關，亦即中國所謂財政機關，掌管國家之稅收者也。此種機關，為類甚繁，若一一列舉之，必多至不可勝數。然會計上之收入機關，則僅有二種：一為發命機關，一為受命機關。前者掌徵收事務，後者掌收納事務。此近代一般會計法規，為避免官吏之舞弊，而特設之嚴格的分別也。欲知徵收事務與收納事務之別，則不可不明徵收行為之階段。

#### (二) 歲入徵收行為之階段

收入歲入之行為，可別之為徵收行為與收納行為兩階段。

徵收行為，為決定歲入繳納義務者，及其繳納之金額，而命其作繳納之行為。此種徵收行為，更可分為決定繳納金額之行為，與命其繳納之行為。前者謂之核定，後者謂之繳納通知。此類機關，通常為稅收機關，管理國營事業機關等。

收納行為，即現金收受之行為，依據徵收機關所發之繳納通知，受領繳納人所繳納之現金的行為也。此類機關，通常為金庫，代理金庫之銀行郵局，及收稅員等。此二種機關，必截然劃分，一發命令，一司執行，職權劃分，而後會計上之弊端，乃可免除。

## (三) 歲入徵收之機關

歲入徵收之機關者，即決定納付人應納歲入金額，而令其繳納之機關也。又別爲二：(一) 國家直接之徵收機關。(二) 受國家委託而行徵收事務之一部之委託徵收機關。

國家直接徵收之機關，爲各稅收機關。在中國有關務署、鹽務署、統稅局、菸酒印花稅局等。其餘屬於各部之職掌收入官廳，亦爲部分之徵收機關。徵收機關中之人員，爲徵收人員，其資格與職權，皆由法令之規定而求。我民三會計法第十一條第二項規定：『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。』依此規定，徵收機關之人員，第(一)須爲官吏，第(二)須有法令付與權限之資格。至於私法的團體，如銀行、公司之類，有時受公共團體之委託，而徵收收入時，雖不必具此二資格，然其職權祇限於收納之執行，而不能及於徵收之決定，此不可不加以注意也。

委託徵收機關，乃政府爲事實上之便利計，於徵收標準決定後，將徵收事務之一部委託地方團體或其他私法上團體代辦之謂也。例如財產稅、遺產稅等之徵收，公債印花之售賣，均可委託其他機關或私人爲之，祇徵收職權，大加限制耳。

## (四) 歲入收納之機關

歲入收納機關，即現金之受領機關，亦可分爲二：(一) 國家直接收納機關，爲金庫或指定之銀行，其次爲出納官吏收稅員等。蓋政府雖設有金庫，或指定存款銀行，然有時爲收入之便利計，仍不能不輔以收稅人員，直接執

行收納事務，然後依法轉入金庫或存款銀行。(三)委託收納機關，即地方團體或私法的團體，代國家收納款項，然後轉入金庫者是。

## 第二款 歲出之執行機關

### (一) 歲出執行機關之意義與種類

歲出執行機關，即係支付公帑之機關，公家機關，在一定之範圍內，無一不有支出，即無一不為歲出機關。然歲出支付之行爲，亦猶之收入，可分爲二階段。第(一)即決定歲出定額，而命令支出之階段。第(二)為依此命令，而為現金支付之階段。依此階段，故執行歲出之機關，可分爲命令機關與支出機關二者，分述之。

### (二) 支出命令機關

支出命令機關者，即決定各該部之支出數額，而命令支付之機關也。通常負此責任者，為各部部长，及所屬各機關之長官。蓋預算經國會議定，交行政方面執行，由憲法的預算，而變為依行政法上之預算時，各部首長對其所屬經費，就預算所許範圍，為妥當之支配。故支出決定之權，實操之各部首長。同時各部首長或一定之支出官吏，又為簽發支付命令之人，一切款項，必待此支付命令簽發後，而後能赴執行機關領款。

### (三) 支出執行機關

支出執行機關者，即接受前項機關之命令，而支付款項之機關也。可分爲官廳執行機關，與金庫執行機關二種。官廳執行機關，即一部分之支出，由收入官廳直接支付，不必經金庫支付之手續的制度也。例如機關之經費，直

接由其本機關或附屬機關之收入中撥付。此種辦法，在行特別會計之場合如國營事業等，祇計每年之純淨收入時，尙可採用，若普遍的施行於一般，則非所宜。蓋官廳直接執行支付之結果，常使發令者與執行者，混於一機關，甚至集中於一人之手，殊失會計上牽制監督之精義也。

金庫執行機關，即國家一切款項之支出，由金庫或指定之銀行執行之。各行政機關，祇能於其預算範圍內，簽發支票，持赴金庫或銀行受領。或由財政部集中此簽發支付飭書之權，各行政機關，所需款項須待其簽定，然後能持赴金庫領用。

## 第五節 預算施行之方法

國家之歲出歲入，既皆有一定之機關執行之，然此機關究以何種方法謀收入？又以何種方法應支出？不可不討論及之。預算所規定事項，既不外國家之收入支出，故預算施行方法之討論，即收支方法之討論也。

### 第一款 歲入徵收之方法

依前節所述，歲入徵收之階段，可分爲徵收行爲，與收納行爲二者。徵收行爲中，更可分爲歲入之核定，及繳納通知二者。茲因此程序，說明歲入徵收之方法。

(一) 歲入之核定 歲入之徵課，在未着手徵收之先，應先決定繳納義務者，及繳納金額之多寡。核定之方法，第(一)須充分調查有無違背法令之虞。蓋歲入乃依據法律，命令，契約而發生者，其間全無徵收官吏自由裁

量之餘地。使因錯誤而陷於違法徵收，不獨人民無端受累，一旦發覺而退稅時，且陷政府之計算於困難。因此徵收官吏當核定歲入時，應遍查各法令之規定，不可稍涉粗忽。第（二）須無違歲入所屬年度。歲入之徵課，有會計年度已過，而尚未收到者。亦有甫經開徵，即得收入之大部者。故應按其性質，參酌法令，確定其所屬年度。蓋年度若錯，以甲年度之收入，歸入乙年度，一豐一欠，兩年皆受其影響矣。（中國因厲行徵收考成之結，收稅人員常有截前補後，俾收入多額，表彰自己之功績者，即坐此弊。）第（三）須詳審歲入科目，有無重複與錯誤之處。蓋歲入既根據預算，即應按照預算科目，為準確之核定。若預算無此款項，而實際有此收入時，即須核定先設科目之手續，從各方面調查決定之。此三種核定事項，為徵收之第一階梯，不宜忽視。我國會計法規，對此無明確之規定。日本則限制甚嚴，其會計法規定『歲入徵收官徵收租稅及其他歲入時，應調查是否有違法令。決定所屬年度與科目，是否錯誤，即明示核定歲入時所注意事項也。』

（二）繳納通知之發佈 歲入經核定後，對繳納歲入之義務者，應發繳納之通知。繳納通知原則上皆用書面，應詳載繳納之金額，日期，場所等。此種繳納通知書面，稱為繳納通知書或納稅通知書。此種通知書，皆係對確知納稅義務者發送之。例如直接稅中之財產稅，所得稅等納稅人是。至於對不能確定納稅義務者，其繳納通告，祇有以佈告形式，於公共地方張貼之。例如對消費稅之大部分，行為稅中之登錄印花等稅，先將稅率及辦法公告，俾納稅者之履行也。

繳納金額，自然依照核定數載入。繳納日期，亦應依法令之規定。繳納場所，普通為政府指定之銀行，及收稅機關。

關，有時爲便利計，指定各鄉鎮之郵局及其他機關代收，亦有由收稅員親自詣領者。法國有巡遊的收稅員（*loop* *year circulant*），即屬此類。

（三）歲入金之收納。歲入金之收納，在行官廳金庫制國家，機關能自由收款，則納稅人向之輸納稅款，取收據。如在行獨立金庫或銀行代理制國家，則機關有限制，納稅人應先向銀行或金庫納款，取得收據後，再向稅收機關換領稅單收據。

歲入金之收納期間，普通以會計年度爲限，會計年度一告終了，收支即當截止。然事實上歲入金未必儘一律收齊，故會計年度，甚至出納整理期屆滿後，其收入尙未收得者，則移入下年。於此發生歲入金之時效問題，即人民對公家歲入金之繳納義務，究應經過若干時期，其時效乃歸消滅？此種公私間債權債務之時效，斷不能適用民事之規定，延長十年二十年之久，使公家財政清算，趨於繁複，有悖設立預算之本旨。故各國對此時效終了期間，普通定爲五年。中國會計法草案（民三會計法有同樣之規定）第三十一條規定「凡應納於政府之款，經過本年度後五年以內，未經政府通知，令其完納者，得免完納之義務。」第三十二條「政府應發之款，經過本年後五年以內，未經債權者請領支付命令，或已領支付命令，未經請發現款者，免除發給之義務。」但此五年規定，係就普通債權債務而言，有特別規定者，則爲例外。故兩條皆附以但書，謂「但以特別法令，規定期滿免除之期限者，不在此限。」法國會計法規定（一）凡對於歐洲以外之債權債務人。（二）在行政機關方面，曾有過失之事件。（三）在國家參事院（*conseil d'Etat*）提起訴訟之事件，皆不適用五年期滿之規定。

## 第二款 歲出支付之方法

歲出支付之階段，如前節所述，與歲入無大差異，可分為（一）歲出定額之決定，（二）定額之支出，（三）現金之支付，茲分述其程序及方法。

（一）歲出預算定額之決定 歲出預算定額，即預算上所定之金額，其中經常臨時，各有定額，每款每項，皆與決定。政府原則上應嚴守此經議會決定之限制，不得稍有濶溢，亦不可互相挪用。然在實施上初不盡然，一面法律上既許政府有支用預備金，流用各款項，甚至作臨時財政的緊急處分之權。一面因實施關係，憲法的預算，已變為行政法上的預算。政府為行政上之便利計，有就部分酌與變通之必要。準此而論，政府在預算規定之外尚有相當之權能。故行政各部於執行預算之先，尚有一配分決定之程序。此種程序中所應注意者，第（一）為各機關所編支出概算數，與議會決定之預算數，其差額之大小如何，有餘可移作別用，不足則宜縮減，斟酌損益，必使各部分支出總額，與預算所定者相符合。第（二）應注意預算額外預備金額之多少，與事務之增加變動可能性大小。預為籌備，免致預備金不足，發生預備金外之支出，加重行政本身之憲法的責任。此外如嚴駁項別，免有重複濫支之虞，考察物價，免有估計過高之弊，皆決定歲出定額時所應注意者也。至負此決定之責任者，為行政方面之各部部长。

（二）支付預算 支付預算者，即依前段所述理由，將議定預算，變為支付預算，交與各機關執行之程序也。例如內政部長就預算規定之內務經費，決定內政各部之支付預算額後，即應將全部咨送財政部及會計審查院



(在中國當係主計處)請與審定並付以領款權,預算有變更者,應附帶說明其變更之理由。財政部乃分別根據各部之支付預算,通知金庫或銀行,照額支付。

(三)支付現金 支付預算既經酌定,交由財政部轉知金庫機關。此時各部之出納官吏,即可簽發支票,向金庫領款。出納官在簽發支票時,固應詳查(一)此項支出是否正當。(二)支付預算上,是否有此規定。支出所屬會計年度,及所屬科目,是否有錯誤。在金庫或銀行方面,接受此支票後,亦應詳查(一)此支票是否有違法令(有違法令之範圍甚廣,如支票之形式不具——主管未簽名蓋章之類——即其一端)。(二)票面所開金額是否超過支付預算各項定額之剩餘額。(三)開票日期,是否已經過一年,必對此各點,詳察無誤,然後支付。

### 第三款 各國收支款項程序

前款所述,係泛論管理歲出入之方法。至於各國實際收支款項程序,則當以機關組織,以及歷史習慣而有不同,茲再分述其概略。

#### (一)法國

法國之稅收機關,計分五部。(一)曰直接稅徵收局(La direction générale des contributions directes)。(二)曰間接稅徵收局 La direction générale des contributions indirectes)。(三)曰關務局(La direction générale des douanes)。(四)曰註冊官產印花局(La direction générale de l'enregistrement, du domaine et du timbre)。(五)曰專賣局(La direction générale des manufactures de l'état) 此外於各省置支付總監(Le trésorier

payeur général) 於各道 (arrondissement) 置特別收稅官 (le receveur part ou tier d s finances) 其下尚有各級收稅人員。至徵收稅款，計分爲徵稅及集款兩部手續。

(一) 凡稅款現金，繳交收稅官者，卽以之存入法蘭西銀行或郵政局，按期彙解中央。每一收稅員，均須於銀行或郵局，立一往來存款戶名，便於隨時存款。款逾五百佛郎者，卽須匯繳收稅官。納稅人可以郵局支票 (chèque postal) 或稅票完稅 (mandat de contribution)，收稅人持票至銀行或郵局轉賬而已。

(二) 收稅人員存款於郵局或銀行後，卽將收單及稅單存根等物，呈各該省支付總監，總監卽彙集此字據轉呈中央，然後財政部再審核稅金收入，是否與單據相符，而逐次公布於政府公報。單據既經集中，則存於各地郵局銀行之款，亦可令其匯集中央備用。

至於支出方面，其程序亦分二部：(一) 曰清算部或直譯爲命令部 (ordonnateur)，專司用款之審定清算，必無錯誤，然後命令支付。(二) 曰會計部 (comptable)，司款項之支付及計算等。二部工作，雖分而實合。蓋款項須先由各署長官，依照預算額，簽發支付命令，並經監理官簽名，始能送達金庫領款。

## (二) 美國

美國之稅收，卽由各地收稅人員，將款項存入聯邦準備銀行，或其他署理金庫銀行。銀行受此委託，一面簽發收據，一面將金款轉入金庫局長之存款戶名下，以便稽核。美國大部稅收，多用印花稅票形式，在發賣稅票時，其稅卽已賦課，故其集款手續，較爲簡單。在支出方面，則分未經簽定支付命令，及確定支付命令二種。蓋支出命令，雖由

財長簽發，但其支出之當否，尙須檢查官檢定。在各部署有急需時，可由財長簽發支付命令，連同金庫局長之副署，至金庫換取收條，用以貼現。至於確定支付命令，其程序與上述同。祇持票人能隨時取款，且因裏書（*endorsement*）之作用，即能流行市面焉。

### （三）英國

英國收受稅款之程序，先由地方收稅官吏，將收得現金或支票，郵政支票等，存入英蘭銀行，取回收據兩張，自存其一。以另一寄中央收稅廳。銀行收款後，一面通知總行，一面即轉入國內收稅廳之存款戶名下。如屬郵政匯票，則交入郵局，掣回收條，其支出與銀行同。其在支出方面，則每年歲出，可分爲二種：（一）既定費（*consolidated*），以法律規定其金額，無須國會之每年議定者也。（二）議定費（*supply fund*），須每年經國會之議定。既定費之支出，其權早給與行政機關，由財政部直接處分，分每年爲四期，按期由英蘭銀行支付。議定費經國會議定後，由英王對財政部下一勅令（*Warrant*），財政部乃根據勅令，轉知支付總監，及各部會計官吏，然後各部乃根據議定金額，請求支付焉。支款手續，由財長簽發支付飭書，至支付總監領取。其種類可分爲五，茲分述之。

（一）直接支付 即由債權人持票至支付廳領取。各部署與支付廳立有往來存款賬目者，則以轉賬法扣除之。在蘇格蘭與愛爾蘭之財務局，皆存有相當現金，以爲直接支付之用。

（二）銀行支付 即債權人持票（支付飭書）至任一銀行兌取現金，銀行取相當之佣金外，即將此票轉入英蘭銀行。英蘭銀行付銀收票後，即轉入支付廳戶名銷賬。此種支付，大都係到期之支付飭書，如係未到期者，須

依貼現手續辦理。

(3) 收稅廳支付 卽收稅廳爲應本身之各種經費支出，在所收稅款內扣除，然後將支給之各項單據，送倫敦收稅廳。由該廳作轉賬通知書，送英蘭銀行，在由收稅廳戶名，撥歸國庫戶名時扣除之。

(4) 殖民地支付 英國對於殖民地之應付，最爲注意，故對於接濟海外各地之經費，於財政部內設有金櫃資金 (treasury chest fund)，專爲代墊支給之用。其額數原定不得超過百萬鎊。但實際支出，則年有變更。例如因匯兌關係而蒙損失時，則別定餘款填補之。如有盈餘時，則撥歸國庫。支付方法，由金櫃官吏，直接向使用地發出匯票。

(5) 外國之支付 英國在國外之支付，皆由該地駐在之領事辦理。支付總監將委託信任狀及受領人姓名，與匯款通知書彙寄領事館。領事支付完畢，再將憑證寄回。

#### 第四款 中國收支款項程序

中國實際收支款項程序，仍多各從當地之習慣，而無一定之規律可言。茲就財政部會計則例所規定辦法，分述如下：

##### (一) 收款程序

依國民政府所頒布之財政部會計則例第八條之規定，各機關繳解款項，應備具五聯單繳款書，書內須分別註明稅款項日，稅款年月并徵日，并徵收年月份等，以第一聯爲存根，存繳款機關備查。第二聯爲批週，由財政部發

還繳款機關。第三聯為報告，由金庫送國庫司。第四聯為報查，由金庫送會計司。第五聯為通知，由繳款人逕送金庫。此項聯單，除第一聯自存外，餘連稅款，一齊交與金庫。但於交款之先，須備文至國庫司領取准收通知，始能赴庫繳款。

各機關解款，如同時有數款報解，必須每款填具一書，以清眉目。凡距金庫較遠之地，如沒有分金庫者，就近解交分金庫核收。分金庫應具備五聯單收款書，以存根一聯存查。以正收據一聯，發給解款人。副收據一聯報告，一聯報查，一聯連同解文送總金庫轉賬，并分別轉報國庫會計兩司。

### (二) 支款程序

依會計則例第一款至第十七款之規定，支款分直放、坐支、撥付三項，分述之。

(1) 直放 謂各機關需用經費時，直接由財政部命令發放之款也。直放款項，由各機關按月先期填具領款憑單，連月預算書三分，一併呈繳上級主管機關核定後，送交財政部。如係省轄機關，則應分報財政廳。財政部接到領款憑單後，由會計司填發三聯直字支付飭書。一聯作存根，二聯送國庫司，三聯付領款人。國庫司收到支付飭書後，即填發三聯直字支付命令。以一聯作存根，二聯送金庫，或發分金庫，以第三聯由領款人持向金庫領款。領款機關於領款時，須備五聯總收據。第一聯自存，餘四聯交金庫。金庫自存一聯作存根，餘三聯送國庫司。國庫司存一聯，餘二聯分送會計司、監察院存查。

(2) 坐支 坐支者，各機關就徵存之稅款中，坐支一部分，以作經費之款也。凡坐支抵解之款，應由財政部

會計司核填三聯坐字支付飭書，一聯留存，二聯送國庫司，三聯給領款人。國庫司接到坐字支付飭書後，即填發坐字三聯支付命令。其一切手續，與直放同。

(3) 撥付 撥付者，各地方圖機之經費，或政府對一切債權人履行債務時，許其就最近稅局徵存稅款中撥付之款也。除特別支款，由財政部以命令飭撥外，均由財部會計司核填四聯撥字支付飭書。一聯作存根，二聯送交國庫司，三聯交撥款機關，四聯通知領款機關。國庫司接到支付飭書後，即填發三聯支付命令，其手續與上述同。

## 第六節 官廳簿記

前數節所述，多關於出納保管之制度及理論。然欲使出納保管之數目，不發生錯誤而便於檢查，則官廳簿記之方式種類等，亦不可不注意及之。按官廳簿記，為各機關財政上之記錄，其應有精密之計算，與完善之記載固無待言。惟一般治財政學者，往往以簿記既成專科，遂略而不言。實則簿記亦為財務行政之一種，於財政學中縱不能為詳細之討論，要不可不略為解釋也。

### 第一款 官廳簿記之方式與分類

公共財政簿記之登載，有兩種方法。第一法以所增之資產，及所增之負債，為記賬之基礎，視每一會計年度為一種人格，而行記賬。其所記載，不僅實際的收支，而實行法上所生之一切收支。即不問其收支在該年度內，是否已入國庫，或是否已經支付者，均一一記入。此制之短處，在每一會計年度終結時，其賬簿不能隨之而終結，必須一

出納整理期間，以資結束。然其長處則在能明白表示一國或一地方之真實收支，及其損益狀況，此制法國採行，比日及我國等，亦方行之。

第二法以現金之收支，為記賬基礎，僅記一會計年度內之實際收支，而不問其收支與現行法上之關係。此制之長處，在能隨會計年度而終始，記載簡單而確定，不似前式之繁瑣。然每會計年度內之收支損失，不能明瞭則又其弊也。此制英美義等國行之。

至於官廳簿記所採用之簿具，則略分下列數種。

(1) 主要簿 分收入與支出兩方面，而分別記其財政上之進出狀況。其中包含現金收入簿，現金出納簿，收入分類簿，支出分類簿，總簿，及編製預算簿等。

(2) 補助簿 補助簿所以補助主要簿之不足，其多寡及名稱，往往隨情形而不同，大約可分為三類。(A) 整理各種貨幣所用者，如貨幣兌換簿，各幣兌換匯票簿，及各幣收支簿等屬之。(B) 整理物品會計所用者，如物品購入簿，物品支給簿，存儲物品給發簿等屬之。(C) 整理金錢會計用者，如官俸簿，薪津簿，雜支簿，單據黏存簿等均屬之。此外尚有特別機關，而另具特別名稱之補助簿者，為例更多，不能詳舉。

(3) 報告表 會計則例第五章，規定報告分(A) 收入預算書，(B) 支付預算書，(C) 收入計算書，(D) 支出計算書，(E) 收支對照表，(F) 官有營業結算報告，(G) 其他各種報告書。各機關須按旬或每月編收入預算書，支出預算書，收入計算書，支出計算書及收支對照表各三份，由財政部分交國庫司，會計司及監

察院。各官辦營業，每月應編官有營業收支報告，每會計年應編製損益表，及財產目錄等三分，照送國庫會計兩司，及監察院。

(4) 憑單 由財政部或各官廳所製發，用以作領繳款項之憑證者。有請款憑單，收據，支票，領款單，薪俸收據，領物憑單等。

## 第二款 登記賬簿之程序

登記賬簿，本係一技術問題，已有簿記學作精深之研究。此節不過言官廳記賬之程序而已。依財政部會計則例之規定，各機關之現金簿，物品簿，及其他一年賬簿，每一會計年度更換一次。各賬簿之首頁，應填下列各項：(1) 機關名稱，(2) 賬簿名稱，(3) 賬簿號數，(4) 賬簿頁數，(5) 啓用日期，(6) 主管登記人員簽字式及印章。在各賬簿之末頁，應填具下列各項：(1) 經管賬簿人員姓名，(2) 經管賬簿人員職務，(3) 經管賬簿人員簽印，(4) 接管日期，(5) 移交日期。賬目中之各會計科目，須照款項之性質，分爲國庫省庫二種。各出納簿，應逐日小計一次，逐月合計一次，由會計主任加蓋名章，以昭慎重。

## 第七節 預算施行之監督

預算之施行，即執行國家之歲出入也。在私人之金錢出納，由一己自爲計算，以利害切身之關係，故計算能期精確，支用自然節省，分毫不假他人而督責與監視也。至於公共團體之財政則不然，其收支運用，皆掌於官吏之手。



官吏之於財政，固毫無經濟上之利害關係，因之浪費中飽之事，最易發生。而監督制度，遂不可少。

### 第一款 預算監督之方法

預算監督之方法，如以執行監督職務之機關為標準，可分為行政監督、立法監督、司法監督三者。

(一) 行政監督 行政監督者，即行政部執行預算時，本身所設置之監督也。可分為二類：(一) 曰附隨命令系統而行之監督，即上級機關對下級機關之收支出納，負有監督之責也。此種監督制度，各國皆通行之，蓋上級官吏，對屬吏之行爲，不獨負有指揮監督之責，且應負連帶之責任也。(二) 曰設置特殊機關而行之監督，即監督之權，除第一種普寄於一般行政機關者外，另設一特殊機關，以當預算監督之責。我國之主計處，即近似。

(二) 立法監督 立法監督，即立法機關——議會，對於預算之監督，議會對預算有議定權，可稱為對歲計之事前監督。會計年度終了後，更應提出總決算於議會，可稱為對歲計之事後監督。至在預算執行期中，如發現行政機關有錯誤或不法行爲時，立法機關無時不可以提出彈劾與質問也。

(三) 司法監督 司法監督者，即財政上司法監督機關所施行之監督，如中國之審計院，日本之會計審查等是。凡財政部所編製之國庫出入計算書、總決算，及各官署之逐月計算書，及歲出歲入之決算報告書，均須交其審查也。

此外如以監督施行之時期為標準，可分為事前監督與事後監督二者。事前監督者，謂在現金未實行收付以前所施行之監督。反之在現金收付後所行之監督，即謂之事後監督。如司法監督、立法監督，皆為事後監督，與其審

核，在收付行爲之後也，惟行政監督，乃得稱爲事前監督，以各機關之收支出納，例須得上級機關之承諾，其監督乃發生於事前也。

## 第二款 行政監督制度

行政監督，爲唯一之事前監督。又復普行於各國間，其重要可知。然其制度，亦有種種，分別略述之。

(一) 各部分立制度 即行政各部之監督，由各部首長負之。此制度在監督上由本部長官任之，自然較爲精細，而無粗疏之弊，而在統一會計監督上，即感不便。

(二) 中央監督制度 即將預算施行之監督，統一於財政部長。此在統一的監督觀念上，雖無缺點，然對各部之監督，又有粗疏之弊。

(三) 折衷制度 即折衷前二者之制度，各部首長，各自監督該部之預算施行機關。同時財政部長，亦加以監督。日本現在所引者，即屬此折衷制度。

(四) 聯綜組織制度 聯綜組織制度者，於行政機關內，加入監督人員，使事務機關與監督事務機關，聯綜合成一機關，各保持其獨立性或半獨立性，各向上級機關負責，藉收牽制與監督之效者也。此制之優點，第(一)在使各級行政官吏，受監督人之監視，難於串通作弊(一條鞭式之行政監督，即不免此弊)。第(二)在使監督者與行政官吏同處，則觀察較爲清楚。然其缺點，則在監督方面之用人過多，有擴大各行政機關組織之弊。此制英國行之已久。歐戰後各國競相仿效，我國自主計處成立以來，於各行政機關內，設主計人員辦事處，即實施此種監

督制度也。

### 第三款 我國之預算監督制度

預算之執行，即財務行政也。故對執行預算之監督，即監督財務財政也。中國財政紊亂，達於極點，究其原因，因不勝枚舉，而官吏之貪污，行政之腐敗，要為本身的主要原因之一。此監督制度，彌形重要。自十六年國民政府定都南京，實行五院制後，復於五院之外，成立主計處。於是財政監督制度，為之一變，茲分別述之。

(一) 行政監督 財政的行政監督權，就一般而論，皆屬於財政部。自主計處成立，其職權與財政部乃有含混不清之感。依國民黨第三屆第四次中央監執委員全體之決議，劃分財政部與主計處之職權，規定「收入，支出，存放匯兌，調劑盈虛。」等四種財務行政權歸財政部。「歲計或預算，會計，統計」三種財政監督權，歸主計處。依此規定，則財務行政監督權，全歸主計處。顧財務官吏，從財政部長，對其屬下之監督，乃屬當然之職務，初不能以監督之權，歸於主計處，遂事事放任也。財政部組織法第二條，規定「財政部對於各地方最高行政長官，執行本部主管事務，有指示監督之責，對於地方長官尚如此，對直轄部屬可知。故普通的行政監督權，仍屬於財政部。至會計的監督權，則屬於主計處。

(二) 立法監督 立法的監督，如審議預算等，屬於國民政府下之立法院。其財政監督權，表面與各國之議會相似，而實則不同。第(一)各國會議有預算與決算之審議權，事前監督，與事後監督皆備。中國立法院，則祇有預算議定權，而決算之審定，則屬於監察院之審計部。第(二)各國預算自編訂後，即交立法審議。而中國預算編

定後，須先交中央政治會議核定。中政會爲黨之最高機關，其意見似有相當之拘束力也。準此兩點而論，我國之立法監督，并不完全，可名之曰「跛行的立法監督制」。

(三) 司法的監督 屬於監察院及審計部。其間如審計稽察之權，屬於審計部，而彈劾不法財務官吏之權，則直屬於監察院。

(註一) 日本一部分學者，以日憲法第六十四條第二項之規定「超過預算款項或預算外支出時，須求日後帝國議會之承諾」而六十九條復規定「爲預算外之費用，得設預備費」細譯其意，所謂「超過預算」及「預算外」者，皆指預備金部分而言，可先行動用，事後求國會之追認，至於預備金外之支出，憲法并無明許之條文。政府爲預備金外之支出，直係違反憲法的舉動矣。擁護預備金外支出者，則謂第六四條第二項之規定，不僅限於預備金，預備金外者，亦可兼該。以此款文之不明白，乃有第三派倡折衷之說，謂政府預備金外之支出，不違憲法，乃政府臨時權宜之計，作一種「責任的支出」。如國會事後與以追認，其責任自然解除，否則政府即負憲法上的責任矣。看前田美稻著預算の知識第二〇七——二〇九頁。

註二 日本憲法第七十條規定「爲保持公共之安全，有緊急需用之場合，依內外之情勢，政府不能召集帝國議會時，依勅令得爲財政上之必要處分」。於前項之場合，須提出於次會期之帝國會議，求其承諾。此外各國法律，皆有類似之規定。前田美稻著預算の知識二

一五——二二〇頁。

## 第六章 決算

### 第一節 決算之概念

#### 第一款 決算與預算之關係

國家之有預算，不過就上年度，或過去數年間的收支狀況，以推算本年度之支出，藉以謀相當之收入。本係一種預測，其數目未必盡能與事實相符，故必從客觀的事實，以確定實際之多寡，而後設立預算之目的，始能達到。且國家若僅設立預算，而不編製決算，一考究其事實上之收支，是否與預算上數目相符合，則不獨財政官吏之責任，無由表現，即預算之設，亦等於具文也。

預算與決算，有密切之關係，就事實言，二者直係一體，蓋決算之編製，即係預算之結束。同時下年度預算之編製，又須視本年實際收支數以為轉移，是本年預算，又係下年度預算之基礎，蓋繼往開來，實前後年度預算之樞紐也。不有決算，則前年度之預算等於具文，官吏之責任，無由解除，而財政得失，亦無由稽考。不有決算，則下年預算，無所取法，而單純之估計，又往往與事實不符。準此理由，故各國於會計年度終了後，莫不提出決算，以求責任之解除，兼以為財政上繼往開來之節目焉。

## 第二款 決算之沿革

決算爲預算施行之結果。但決算制度，却先於預算，蓋預算之編製，即以決算作標準也。惟往昔之決算，與今日之決算，大異其趣。從前之決算，僅爲單純之結賬。其後稍稍進步，亦不過爲求餘款之一種使用額計算而已。至於經司法監督機關之檢查，確定決算制度，乃近代之事也。

決算制度完成最早者，當推法國，以法國會計檢查院之設立較早也。法國在一八〇七年拿破崙第一時代，即設立會計法院（*court des comptes*），其職務爲純然之裁判機關。審判會計官吏之行爲，有違法者即責任負責賠償。自一八一七年以後，將每年決算，提出國會報告。會計法院，遂先任決算之審查。此即關於政府歲計司法監督制度之起源。其後在一八一八年，決算以特別法律規定，須提出議會，求其承認。一八一九年，決算法公布，規定政府提出之決算，須附以會計法院之審查報告。實際法政府之決算報告，慣在會計年度期滿數年後行之。及一九三二年，乃改定爲「一年度之經費，在年度終了後九個月，終止支付，在次年十二月末，將決算終結之」，經此迭次之規定，決算制度，已趨完備矣。

其餘各國之決算制度，亦有同樣之發達，惟因國情及會計年度之不同，檢查機關與檢查方法，亦各有異。然其發達之沿革，除時間有先後外，仍無顯著之區別。中國預算制度，至今未能澈底施行，決算則更無論矣。十七年曾有國民政府編製十七年度決算章程，最近有暫行決定法之製定，其內容當於後節分述之。

## 第二節 決算之編製——中國決算之編製方法

決算之編製問題，所應討論者，亦與預算無大差異，為決算之編製機關，及編製時期問題。預算之執行，既屬各行政機關之事，則決算之編製，亦非行政機關莫屬。蓋決算者，執行預算後之報告也。報告之草擬，自非執行者本人為之不為功。此各國決算，皆由行政機關各級編製，經司法之審查後，乃提出議會，以作執行預算之結束，殆無一例外也。至編製時期，則各國會計年度之起訖，遲早不同。出納整理期之長短，亦規定各異，故其着手編製決算，亦各依環境而定，無一定之規律可言也。茲僅就中國編製決算情形，就章程所規定者，分段述之。

## 第一款 編製方法

中國各行政機關，編製決算，分為三級：

(一) 各機關所彙本機關（包括附屬機關）之國家或地方歲入歲出決算，均為第一級決算。

(二) 中央各主管機關，彙合國家第一級決算，編成之國家第一級分類決算，各省政府并行政院直轄之市政府，彙合地方第一級決算製成之各該省市總決算，均為第二級決算。

(三) 國民政府主計處彙合國家第二級決算，編成之國家總決算，及彙合地方第二級決算編成之全國地方總決算，均為第三級決算。（以上見暫行決算章程第四條）

編製決算所規定之歲出入項目，與編製預算時所定之項目無大差。如會計則分為普通會計及營業會計二

種。歲出入則按其性質分爲經常臨時兩門，皆與預算之規定無殊也。至各機關在年度內如有裁撤或改組情事者，則照左列規定辦理。

一、機關之裁撤者，應由主管機關代爲編製。

二、機關之改組者，應由改組後之機關合併編製。

三、機關之名義變更者，應由變更後之機關，按名義變更之前後，分別編製。

四、數機關合併爲一機關者，在未合併以前各該分設機關之決算，應由併存之機關代編。

五、數機關之決算，先合併而後分立者，在合併期內，由原機關合併編製。分立以後，由分立之機關，各自編製。

#### 第二款 國家決算之編審程序及時期

依決算章程之規定，各機關編造上年度各該機關歲入歲出決算書（第一級決算），應各繕具三份，限十月三十一日以前，送達各主管機關（第十條）。各主管機關審核第一級決算，應分別加具審核意見，彙編國家各分類歲入歲出決算書（第二級決算），各繕具三份，連同第一級決算書各二份，限十二月三十一日以前，送達國民政府主計處（第十一條）。國民政府主計處審核國家各分類決算，簽註意見，編成國家歲入歲出總決算案，連同第二級決算各一份，第一級決算各一份，限二月二十八日以前，呈國民政府令交監察院發交審計部審核（第十二條）。審計部審定歲出入總決算，附入審查報告，限四月三十日以前，呈監察院轉呈國民政府發交主計處（第十三條）。主計處接受後，即就審定後之決算，開具左列各項之計算，於五月三十一日以前分別呈報國民政府。



歲入部

歲出部

歲入預算額

歲出預算額

歲入追加預算額

歲出追加預算額

已收訖歲入額

歲出預算實支額

歲出減免額

歲出餘利額

未收訖歲入額

上年度剩餘額

國民政府接受此項呈報後，即與公布，並以一份交中央政治會議備案（第五條第十四條。）

依此規定，則中國決算之編製時期，起於十月（即會計年度終了後，出納事務整理完結之期限——新預算法第二十二條），訖於五月，計時約八月左右。至其審核，則分爲行政審核（即行政機關審核其下屬機關之預算）與司法審核（即監察院審計部之審核）二部。惟各國之立法機關，皆有審定決算權，而中國之立法院，則無此權耳。

### 第三款 地方決算編審之程序及時期

決算章程規定，地方機關之編製決算，其規定與國家決算之編製無殊。即各省市機關編造第一級決算，限十月三十一日以前送達財政廳或市財政局。財政廳或市財政局審核第一級決算，加其審核意見，編製各該省市歲

入歲出總決算書（第二級決算）限十二月卅一日以前，送達各該省市政府。省或市政府審定後，發還財政廳或財政局，繕具三份，連同第一級決算各一份，限四月三十日以前，由省市政府，送達國民政府主計處。主計處接受後，簽注意見，於五月三十一日以前，呈請國民政府公布，并檢具一份，呈轉中央政治會議，及逕送主計處備查（決算章程第十五條至十八條）。

依此規定，則地方決算之審定，祇有行政審定，而無司法審定。蓋依審計部之組織，須俟各省審計處成立，而後有審定之司法機關也。



## 第六篇 戰時財政論

### 第一章 戰爭與財政

今日之國際形式，固一爾虞我詐，危機四伏之局面也。各國政治當局，滿口和平，而實則埋頭兵備，不遺餘力。觀於軍縮會議之毫無結果，與乎希忒拉、慕索里尼輩之富有刺激性言論，其中機括，蓋可想見。義前首相里第（Franco Saverio Nitti）謂「戰前之歐洲，僅一德意志為獨裁的帝國主義者，戰後此類國家，竟數倍之，而專橫加甚。戰前之歐洲，有國二十五，戰後則增為三十五，關係較前複雜。戰前僅一亞爾沙斯，羅蘭（Alsace-Lorraine）問題，今則此類問題，何止十倍。巴爾幹之複雜關係，既未減輕，而中歐新建國家，舉語言習慣，歷史不同之民族，強合為一，其間相倚相伏之關係，尤難盡述。星星之火，動致燎原，戰禍之來，直旦夕間耳。」里第此論，已發於數年前（見氏著財政學，一九二八年出版）使在今日目睹東亞黷武者之橫行無忌，更不知作何感想也。即就我國而論，二十餘年來內戰不息，一國之政治經濟財政，幾無一不受此循環戰爭之影響，而陷於非常狀態。今後縱內爭永息，而國際情勢，險惡已甚，亦非有相當之軍力，不足以保國家之安全也。

顧今日之戰爭，非角力疆場，遂可以見勝負也。必使軍備有充分之設置，工業交通以及國內一切社會的經濟

的組織，有相當之進步。政府有優裕之財政，國民有輸將之志願與努力，然後可以一戰。換言之，即今日之戰，非僅恃軍人之武力，而係以整個國民經濟力相搏戰，其間財政之運用，如何籌集款項？如何分配用途，實其樞紐，而最後之勝負，又往往取決於是也。本書前五篇均係討論平時財政，至戰時財政之運用，又與此不盡相同，故於書末，另為一篇論之。

### 第一節 戰費之意義與範圍

戰費者何？直接的，與間接的用於戰爭之經費也。此種解釋，驟視之似甚簡單，而實則至為繁瑣。蓋戰時所支用之經費，不能算作戰費之全部，而戰前戰後之費用，亦應計算及之。第（一）在平時如武器之儲蓄，與兵士之訓練，以及軍備上一切設施，積月累年，所耗至鉅。尤以在戰事醞釀期中，各國競作準備時，其耗費尤甚。第（二）戰端既啓，如動員，如作戰所耗之直接費用，姑且不計。即間接費用中，如對鐵道，電車，汽車，飛機等事業之補助費，由平時工業，改爲戰時工業之經費，對外購貨之費用，以及政府因戰事而添設之各種機關與職務之經費等，皆爲支出之大宗。第（三）在戰爭平息以後，戰費自應結束或縮減，而事實上則不獨不能結束，而且繼續擴張。蓋如士兵復員，戰區修復，流亡撫卹，軍事工業之改回平時工業，死傷士兵與家屬之撫卹年金，以及戰後一切整理費用，皆爲不能避免之支出。歐戰時國家，無論勝者敗者，於戰後十五年間，財政尙未得復元者，即以過去戰事之結束費尙未完成，而未來戰爭之預備，又早已開始，如環無端，了無止境也。

以上所述，係因戰事而直接間接發生之有形支出，尙不足以盡戰費之範圍。此外尙有種種無形損失，而構

成戰時戰後之鉅額支出，歸納言之，約得下之數種：（一）金融上，投資上之損失。（二）國際貿易上之損失。（三）生產上之損失。（四）生產設備上之毀損。（五）工人所受之損害等等。

上述第一二兩種之損失，為吾人所能想到。一九一四年八月，開戰前數日，歐洲各主要國之金融市場，皆大混亂，巴黎交易所且為之停閉十餘日。至於國際貿易，則以開戰之故交通既受阻礙，工商復感恐慌，海外貿易，自不能不大受損失，有時輸出絕對消滅，而輸入則鉅額增加，使貨幣匯價與國民經濟，皆感受不良影響。第三項生產上之損失，其原因，尤不勝枚舉，如徵兵動員，減少產業界之動力，原料之來源斷絕，物品之銷場消滅，以及資本逃避等等，皆構成生產上之損失。第四項生產設備上之毀損，係指戰區內一切產業之損壞，以及政府為戰事便利計，對後方產業之徵發，強迫縮減，改變出品性質，強制管理等而來之損壞。（註一）第六項謂工人所受損害，係指政府徵兵，工廠停工而大量失業之工人，及超平時法律限度之工作，因而受傷亡者而言。（註二）凡此種種損失，皆使戰費增加無形之鉅額支出，其數量恆數倍於戰費之直接支出也。

總之戰費之範圍，至為廣泛。不必戰時支出，始為戰費，而平時支出，且較之為多。亦不必有形支出，乃列計算，而無形支出，亦應估計及之。推其範圍所及，實佔國用之最大部分也。美人敦加特博士著：『大戰之直接費與間接費』一書，以貨幣數字，統計歐戰時之支出，有如下表：

世界大戰直接費與間接費統計表（表中數目，以百萬金元為單位。）

直接經費總額 一八六，三三三

## 間接費

(1) 人命相當資本之數額	兵士	三三三
(2) 財產上之損失	市民	三三三
(3) 生產上之損失	陸上	二九,九五
(4) 戰時救濟費	船舶	六,八〇〇
(5) 中立國人的損失		四五,〇〇〇
(6) 合計		一,〇〇〇
		一,七五〇
		一五一,六一二
		三三七,九四六

## 總計

依敦氏推算，此三千三百七十九萬萬有奇之戰費，尙不足以盡括歐戰一切費用。查戰前國民總所得額，不過八百十五萬萬金元，然而充少數人之武力迷夢，而耗戰費至數千萬萬元之鉅！至今創痛未復而迷信武力者，又大有人在矣。

## 第二節 戰費與國民經濟

戰費之範圍，既如此廣泛，對於一國之國民經濟，自不免有嚴重之打擊。國家本非厚殖資產之團體，平時財政，以收支適合為原則。縱有預儲戰費之事，要亦為數甚微。一旦事態發生，以如斯鉅額費用，必一一取於國民，民力焉

能勝任使人民此項負擔，政府仍投諸有益於民之用途，則國民經濟為之發展，民力亦可藉以昭蘇。無奈戰費支出，不獨無益於國民經濟，且從而摧殘之。人民此類負擔愈多，則摧毀經濟之程度亦愈甚，二者之間，殆為正比例之進展。即以歐戰而論，其摧毀國民經濟與世界經濟者，盡人皆知，無待例證。今僅就戰費來源研究，無論政府採紙幣政策與公債政策，或直採加稅手段，皆與國民經濟以嚴重之打擊。歐戰時英德法義等國濫發紙幣，恣行募債，影響於財政與經濟者無論矣。即僅戰時加稅一端，在當時執政者，咸認增稅收入，對戰費之補助甚微，然在事實上，加稅程度，人民已有不勝負擔之苦矣，觀於下表，即可窺見一般。

戰時稅收與戰前國民所得比較表（單位百萬元）

國別	戰前國民所得(A)	戰時平均歲入(B)	戰時最終年度歲入(C)	B對A百分比	C對A百分比
英國	一一，二五〇	二，七三三	四，四四五	二四·一	三九·五
法國	七，三〇〇	一，〇二五	一，三二六	一四·一	一八·一
俄國	六，五〇〇	一，五四三	一，八七〇	二三·七	二八·七
意國	四，〇〇〇	七四四	九七一	一九·三	二四·二
德國	一〇，五〇〇	一，〇七二	一，五三三	一〇·一	一四·六
奧國	五，五〇〇	一，三〇八	一，七三二	二三·八	三一·五

（註 歲入額中，包括國營事業收入在內。）



就上表所列，戰時各國租稅收入，約佔戰前國民所得四分之一。無疑的在戰爭既起之後，國民所得，必漸次減低。稅收與所得之百分比，必逐次加大。人民終歲勤勞所得，祇租稅一項，徵課已逾三分之一，益以他種剝削，是所餘無幾矣。然租稅實猶其小焉者，若以整個戰費，或政府募集公債額，與國富及國民所得作比較，則其數字之驚人，又遠逾上表所載者矣。

戰費與國債對國富及國民所得額儲蓄額比較表

	戰費對國富	國債對國富	平均一年戰費	
			對國民所得	對國民儲蓄
美國	九·二%	七·〇%	三二·七%	二六一·六%
英國	四六·四%	三九·四%	八七·八%	四六八·三%
法國	五五·九%	五〇·九%	九〇·七%	五五九·一%
意國	四一·八%	三九·七%	九五·一%	五八一·二%
德國	四四·九%	四〇·一%	八五·三%	五二五·三%

依上表所列，除美國情形略好外，其餘英、德、義、法等，戰費對國富，平均幾達百分之五十。至平均一年戰費，對國民所得之百分比，有達百分之九十五者，就國民所得，全數用於戰費，國民經濟能力，焉得不為之摧毀淨盡。按普通國民資本之構成額（即儲蓄部分），不過相當於所得額百分之十二至十六，故政府籌集戰費之最高程度（即不妨害國民經濟程度），不得超過國民所得三分之一，今乃幾就全部國民所得，耗於槍林彈雨之中，損害國民經濟。

實無異於自殺也。

戰費與國民經濟之不良影響，既如此其甚，故舉世之人，於歐戰後創深痛劇之餘，莫不認爲最後戰爭，以爲永久和平可期。不意一轉移間，情勢又復不同。國際聯盟之措施及非戰公約，皆爲具文。軍縮年年開會，而各國軍備，則年年增加，其設備費用數目之逐年擴張，有如下表：

全世界軍費支出統計表（國際聯盟公布統計數目，單位百萬金元）

一九二五年	三，四九七	一九二八年	三，九五〇
一九二六年	三，五五七	一九二九年	四，一〇七
一九二七年	三，八七三	一九三〇年	四，一二八

全世界海軍總噸數統計表

一九一三年	六，八九一	一九二九年	五，三二二
一九一九年	七，四〇五	一九三〇年	四，七〇五
一九二八年	五，二九一	一九三一年	四，二八一

此兩項係暫定數目

一九二九年爲世界經濟恐慌爆發之期，自此以後，生產日見衰落，至一九三二年，世界生產量僅及一九二九年之半。舉世墮於恐慌困難之中，而各國軍事工業，則不縮而反增，在一九三二年較之一九二九年增加百分之七。依德報所載，在一九三〇年至一九三一年，依各國政府之報告，各國國民負擔之軍費，達一百八十萬萬乃至二百

萬萬馬克此種與國民經濟作反對方向進展之戰費，誠不知何日始有止境也。

### 第三節 戰費之籌措法

戰費有礙國民經濟，盡人皆知。惟在舉世迷信武力之今日，無軍備即不足以圖存。故歐洲之永久中立國家，如瑞士、荷蘭等國，其防備費亦逐年增加。中國以無自衛之兵力，坐失土地數千萬里，莫可如何。職是之故，各國明知軍費之自殘元氣，仍不能不努力赴之。然則戰費之籌集方法，亦為治財政學者所亟應研究，然後處置非常時期財政，方能應付裕如耳。

在未討論戰費籌集方法之先，應先明瞭政府處置非常財政之祕訣。此祕訣為何？即（一）生產的增加，（二）個人消費之節約，（三）新投資之限制，（四）現資本之挪用。政府對外作戰之唯一要素，為人力與財力。利用人力，除徵發於戰場者外，留於後方者，應充分使其生產，比即前段所述各種勞役法之頒佈也。利用財力，應知國內所存與所產之財貨有限，必設法節約個人之消費，挪充戰時之需。最有效之方法，為增加租稅與限制與戰事無關之企業，藉以減少國民之所得，而縮減其消費力。其次為防資本之外逃，與限制新投資，及為政府謀得大宗收入計，乃有發行高利戰債，吸收資本。有時竟出於強制的徵發，如英國在戰時，將人民所有國外一切有價證券，強迫借進，以為舉借美債之擔保，謂之證券動員，即屬此類。總之處置非常財政，有兩大原則：第一（一）增加生產，節制消費。第二（二）吸收現資本。今本此原則，以討論戰費之籌集。

籌集戰費之方法，歸納言之，有下之四種：（1）非常時準備金。（2）戰時公債。（3）通貨膨脹。（4）增課臨時稅。

非常準備金制度，預儲戰費，以作臨時之需用，原甚妥善。歐戰前各國有行戰費預備金特別會計者，惜其存數如過鉅，則不合平時經濟原則，過少又於戰費無補，故此制在今日各國雖尚有秘密採用者，然已不見重要。

發行公債，與膨漲通貨，為開戰後政府籌措戰費最容易而最有效之方法。顧通貨膨脹與公債濫發之結果，一面促進物價之高漲，一面使人民對貨幣及國家財政無信心，每有所得，恣意消費，物價飛騰，幣值日落，政府發行公債，竟不知須徵募多少，始能敷用，此種極矛盾極危險之方法，各國因任意採用，無不陷財政於紊亂者。

增課戰時稅，在理論上原為限制消費，應付戰爭之最好方法。願以厲行公家信用政策之結果，蓋以戰事影響，國民產業，已疲敝不堪，稅無可稅。此法在事實上遂不見重要。茲將歐戰時，主要交戰國之戰費及戰費來源，列表比較如左：

主要各國戰費及財源一覽表

項別	國別	美 國 (千萬元)	英 國 (千鎊)	法國 (百萬佛郎)	義國 (百萬里拉)	俄國 (百萬盧布)	德國 (百萬馬克)	奧國 (百萬克龍)
推算戰費總額		二二,八九二,〇三三	七,四六三,七六九	一五五,四五五	四四,〇一七	五五,〇九八	一三九,三四二	八四,四三四
除借與同盟國之庚費		一四,三〇六,五一〇	五,七八〇,二六九	一四八,二八九	—	—	二二八,〇五二	—
剩餘或準備金		—	—	—	—	—	五一四	五一九

國內債	一七,五六〇,六六三	三八,〇八四	六〇,八二四	一七,一〇〇	一三,八六八	九六,九四四	五〇,九〇二
國內規債	—	一,二二一,〇〇一	三九,八七四	三,五四三	一三,四一二	二〇,七一四	—
政府紙幣及 銀行借款	—	三四五,一九八	一九,一四五	七,〇二二	—	—	二〇,八八二
國外債	—	九五九,三一九	一五,三六八	二,一〇九	八,七三二	—	四,八四八
占領地賦稅	—	—	—	—	—	三,二六四	—
租稅實收增加	四,五三五,〇五〇	減收一,九六五 一七一,〇九四	—	三,九〇五	一,五一五	一一,二三四	七,三七七
其他	—	三八,五〇〇	—	—	—	—	—
共計	二二,〇九五,七三三	七,五一六,七九五	一一三五,二二九	四三,六八二	三八,〇四二	一三二,六八〇	八四,九一六

此表為美國敦加特博士所製，依其推算，歐戰戰費，五分之四以上，來自募債，而短期公債，尤佔其大部（其弊害已見上篇公債論中）。其次在協約國方面，國外借款，佔戰費來源之第二位，政府發行紙幣與向中央銀行借款，佔第三位。至增稅則收數甚少，佔最末位。法國且無加稅動作，蓋一則以北法為德人所佔，加稅之收入無幾，二則德人見解，皆以戰費最終應由敵人負擔，故主暫時以公債應付。結果皆陷財政於困難之境。歐戰後之若干年，各國之財政金融，皆先後發生空前大恐慌，而結果挽救此危機者，仍靠加稅也。

（註）歐戰時各國執行總動員，致使使用數萬數十萬人之工廠，陷於停頓，一時失業者衆多。政府對不能變為戰時產業之工廠，長期使其休業，或加以高度限制。如戰時英國之紡織業，法國之製酒業，與奢侈品之製造業，均大加緊縮。

(註二) 歐戰時，各國先後發布國家總動員命令，為增加軍需品之生產量，強迫規定國民之工作義務。此種法律，德國稱為「補助祖國勸勉法」，英國稱為「國民勞役法」，法國稱為「國民動員法」。規定十六歲以上，(德國十七歲，法國十八歲)至滿六十歲(英國六一歲)之男子，均須全部登記，分配工作，曾有工廠中之少女，繼續工作由二十五小時達三十小時，因而受傷者。在戰時工人之犧牲於過量工作者，有如下表：

	一九一四年——一八年	一九一九年——三三年	戰時死亡增加率%
工廠及職業場	七, 三六一	五, 四八八	三四%
全產業總數	二二, 七〇七	一六, 六〇七	三七%

## 第二章 貨幣政策——戰費籌集法之一

國家籌集戰費之方法，以發行公債及發行紙幣為最有效而最容易。尤以通貨膨脹政策，不獨無形中可得多數收入，且可推進公債之發行，繁榮一時產業，故各國當財政非常時期，往往採此「嗚啡針」政策，茲先論之。

### 第一節 硬幣改鑄 (mutation monétaire)

發行紙幣，以補充歲入不足，乃近代所有之事實。然在紙幣未通行以前，以貨幣政策，謀得收入者，在十四世紀時，即已盛行。所謂硬幣改鑄 (mutation monétaire) 是也。在十三世紀之末，與十四世紀之交，法國君主，自 Philippe le Bel, Jean II. (1360—1374) 以至 Jean le Bon 即偶有改鑄貨幣，從中漁利之事。至十四世紀中葉，(1351—1355) 其風大盛。改鑄方式，有下之數種：

(1) 改換幣面鑄像 (mutation en figures) 即當新君即位時，藉改鑄本人像於幣面為名，發行新幣。新幣之質量，或不如舊幣，或質量相同，而換算之比率則甚高，如新幣一枚，換舊幣二三枚之類是。

(2) 改換比率 (mutation en proportions) 即對新舊兩幣之比率，與以變更。

(3) 改變幣面價值 (mutation en appellations) 即對同一貨幣，隨時變更其幣值。例如國君對人民作支

付時，則高其幣值。反之如向人民作徵課時，則又減低其值。

(4) 減低貨幣重量 (mutation en poids) 減低貨幣之純金量，以圖漁利。

(5) 變更值料 (mutation en matières) 即減低純金屬，而參雜劣金屬之類。

此種改鑄貨幣行為，有一年內行十餘次者，因此法王斐利普等，遂有惡貨王之號。其時法儒畢利丹 (Buridan) 及俄內門 (Averro) 先後對此作批評。畢氏為巴黎大學校長，本亞里斯多德 (Aristotle) 之說，攻擊貨幣之功用，對改鑄貨幣，自然不滿。俄氏持論較緩和，唯痛論改鑄貨幣於一般經濟之不利，結果皇室仍受其虧損。主張惟國家值非常時期，需用金錢時，始可採用。所謂非常時期者，依俄氏舉例，如(一)國君作戰被擄，需款贖回時。(二)公主出嫁，需用贖資時，即此可見利用貨幣政策，以應付非常時財政者，在十四世紀時，即已採用矣。(註一)

法國而外，英德等國，亦先後採行。英王亨利第八及愛德華第六時代，不僅貨幣之名價提高，品質亦被減低。德從十三世紀以來，即屢採硬幣改鑄政策。Friedrich 第二在七年戰爭時代，改換貨幣，約得八千七百萬馬克之利益。(註二)

日本在維新前，常採用改鑄政策。例如元明天皇時代，「和同開寶」之鑄造，直到村上天皇時代之乾元大寶，中間曾施行十二次之通貨改鑄。每改鑄一次，輒以舊錢十個，換新錢一個。但新舊二幣之實質，則無甚區別。政府遂以此為稅收外之最大財源。尤以德川幕府時代之鑄幣益金，最為出色。計鑄「元祿金銀」得益金五百萬兩，從文政元年，到安政四年，四十年間之益金，有一千七百九十六萬九千五百兩，此即德川幕府之重要財源，常佔每年收



入總額十分之三。(註三)

此種改幣行爲，自有紙幣以來，即以通貨膨脹政策代之。實則兩害相形，改幣之害較輕。蓋此雖以改鑄益金爲財源，然如兌換紙幣同一以兌換準備金爲必要，故施行此種政策，尚有限度，不能無限制發行。較之不換紙幣之毫無準備金者，猶屬彼善於此也。

## 第二節 通貨膨脹

### 第一款 通貨膨脹之起源與種類

通貨膨脹 (inflation) 一語，原指流通貨幣額之增加，故金屬貨幣之增加，亦可謂之通貨膨脹。惟自歐戰以來，各國競用不換紙幣，以換取戰費。歐戰以後，各國雖曾一度恢復金本位制，實則金幣已不使用，一律以紙幣代之。於是通貨膨脹一名詞，遂專指紙幣發行額之增加而言。不換紙幣之起源，以歷史上顯著之例子言，則在法國有革命時代所發行亞西料 (Assignat) (當時政府以沒收僧侶之財產作擔保，而強制發行之不換紙幣)。在美國南北戰爭時代，發行之綠背紙幣 (greenback)，以及英國在拿破崙戰爭時，英蘭銀行不能兌現之銀行券皆是。最近厲行此政策者，爲歐戰期中及戰後之德國與中歐諸小國，以及實行新經濟政策以前之蘇俄。惟蘇俄探行通貨膨脹之目的，與前述諸國不同。蘇聯之目的，不僅在視不換紙幣爲國家之財源，且有藉此實行經濟政策之使命。蓋貨幣資本家，在共產主義者視之，本在打倒之列。濫發盧布結果，使貨幣價值下落達於零點，乃澈底奪取有產者與貨幣資

本之社會主義的有效政策。反之在中歐各國，則全為財政目的而發行。惟蘇聯此種政策，不久即自認為不健全，新經濟政策確立以來，紙幣政策遂完全拋棄矣。

通貨膨脹，為一廣義之名詞。依 F. Barakian 之解釋，謂商品的生存，與貨幣創造間均衡的擾亂，即謂之通貨膨脹。（註四）其中尚包含若干種類。從貨幣之本質言，有硬幣之通貨膨脹，與紙幣之通貨膨脹。從其不換紙幣之原因言，有發行時即不兌現者，亦有原為兌現，但因發行過多，而變為不換紙幣者。從其政策言，則有經濟政策之通貨膨脹，（如為繁榮工商業，奪取國際市場，而行之通貨膨脹，如美國最近所採之貨幣政策是。）與財政目的之通貨膨脹。本書所討論者，限於為財政目的而行之通貨膨脹也。

## 第二款 通貨膨脹之作用

### （一）通貨膨脹有暫時振興工商業之作用

主張通貨膨脹政策，每謂增發紙幣，乃注入新購買力於國民經濟之中，故能刺激生產，繁榮工商。又因貨幣價值之下落，國內商品於國外市場之競爭能力加大，促進海外貿易。而產業界發達之結果，失業業者亦為之減少。

此種一時的作用，誠屬事實。然如注射嗎啡，有一時的影響，而無永續性。在施此政策時，發見物價上漲，產業活躍，但此非對一般物品，同時發生，乃由時間的差別，而先後發生。通貨膨脹之初，國內貨幣之對外價格，即匯兌行市下落，出口貿易，自一時為之增進。且國內物價已上漲，而勞銀及一切生產費，尚未上漲，所謂通貨景氣者，即此中間時期之利益。一旦勞銀因貨幣跌落而騰貴，生產費增加，回復到以新貨幣價值為基礎之均衡狀態，局勢依然如舊。

欲維持此繁榮，勢必反覆膨脹通貨，猶之續注嗎啡，精神雖已興奮，而元氣傷耗殆盡矣。

且通貨膨脹，雖有確受利益者，（如貨幣價值下落，債務實質減少，債務人即受此利益。）然他部分之受損者則甚多。一般物價上漲，斯消費者皆受其損害。而貨幣財產收入者，薪俸勞銀生活者，必有很大之犧牲。輸出商人，雖以成本減低之故，一時獲得利益。然此利益，并非由國外之消費者得來，而係由國內消費者，薪俸勞銀生活者，資本所有者之犧牲而來。此與增加國內消費稅，而以收數移充輸出獎勵金，生產獎勵金者，係同一之作用，非真能助長國民經濟也。

### （二）通貨膨脹有暫時與財政便利之作用

從國家之立場言，不換紙幣為最便利之籌款方法。國家發行紙幣，并不似散放傳單，不要報酬，而發送於國民經濟社會中去。乃以紙幣交換，獲得財貨及勞動力者，故與租稅有同樣效果。通貨膨脹，物價騰貴，即不啻向貨幣財產課稅。其作用在多取於民，而人不覺。且反覆施行之結果，貨幣愈益跌落，政府從前所負之公債，勢必減輕其實質的負擔。然持票人則吃虧不小，而極端膨脹之結果，必引起公債之破產，（即明還債，而實際所還貨幣已價值甚低）此雖於政府一時的財政有利，然終必招致人民之反感。德國一九二五年七月十二日之法律，對於通貨膨脹以前之債權者，賠償其幣值下落之一部，即係對人民不能掩飾其政策，不得不對其損失賠償一部也。

### 第三款 通貨膨脹之危險性

國家施行通貨膨脹，如其程度輕微，貨幣之跌落較少，經濟上可受少許之良好影響，而財政上亦不致感受危

險。願採用財政上的通貨膨脹者，必反覆施行。結果貨幣價值之低落率，遠在通貨膨脹率之上。財政上經費支出，必大見增加，而國家稅收，亦必因之大減。至是為國家關財源者，反為國家喪財源矣。

通貨膨脹率，不敵幣值下落率之原因，為通貨流通率（*Volume de circulation*）之增大。蓋通貨膨脹，繼續施行，幣值必繼續下落，無論何人，皆不欲保留貨幣，而設法轉付他人，或直接消費，或換成公司股票、現金，及外國貨幣等。因此心理關係，貨幣不能在任何人手停留，而流通之速度加甚，於是幣值之低落，遂遠在幣量膨脹率之上。以德國實例言之，一九二三年十一月中旬之通貨膨脹率，為戰前之一千五百倍，而馬克之低落，則為戰前一萬億分之一。（參照 Hankos 所著 *Das Goldproblem in Mitteleuropa*, P. 49 之推算。）一九二三年十一月中旬流通德國國民經濟社會之通貨額，每人四金馬克，此與戰前每人九十金馬克比較，約二十三分之一。由是可知當時德國貨幣流通速度之大，為何如矣。

幣價既超發行量而下落，即係物價超幣量而上漲。此時一切投機事業，必隨之而起，而外國貨幣之國內流通額，將逐漸增加，終至代替國幣而行使。此時所影響於財政者，約有兩端：

（一）租稅收入之實質的價值減少。租稅之徵收，向以收受國幣為原則，遂不能不受幣價跌落之影響。尤其是直接稅，不是在訂立徵稅計劃之後，即可徵收。必先有查定財產，估計稅額等手續，在數月以後，乃得收款。在此期中，幣價已逐次下落——有時低落之速度驚人，於是稅額查定日之貨幣價值，與徵稅日貨幣價值之差額，即國家收入實質上之減少，故發生歲入實質上之不足。

(二) 國家經費之增加 在國家經費方面，因幣值下落，物價騰貴結果，即令國家不擴張政務，而經費已自然增大。以收支如是不均，勢必發生國庫不足。此種不足額，如仍以紙幣政策應付，則愈使通貨膨脹，物價騰貴，國家之收支愈不均，而財政上之困難，愈不可救藥矣。德國在戰時即蹈此覆轍，及一九一九年末，頒布所謂「帝國緊急犧牲 (Reichsanleihe)」，又繼之以數次的租稅緊急條令，努力於紙幣外求得財源之方法，然為時已晚。在一九二三年之下半期，國費百分之九十來源，仍靠諸紙幣。

總之通貨膨脹政策，不啻注射嗎啡。此在經濟衰敝之餘，為興奮產業計，未始不可一用（經濟的通貨膨脹）。至為國家謀收入，而出於膨脹通貨（財政的通貨膨脹），則斷乎不可以其能削減國家正當之歲入，實含有至大之危險性也。然在處非常時期，作財政上之暫時的非常收入，在事實上亦非所絕對忌禁，惟其程度，不能不嚴加限制耳。

#### 第四款 歐戰後各國之通貨膨脹

在歐戰時及歐戰後，最大規模採用不換紙幣政策者，當然為德國。德國在交戰期中，為籌集戰費，自一九一四年到一九一八年，四年間之合計發行額，為一千四百二十億馬克。紙幣之流通額，由戰前之二十二億馬克，到一九一八年十一月十一日之休戰時，變成二百二十億馬克，膨脹達十倍。然德國馬克之對外價值，在當時之低落程度，並不似發行額之大。其原因在戰時之德國馬克紙幣，係作為金屬幣之代用品，一般人對之信用尚不算壞。益以在戰期中，佔有廣大之土地，馬克之流用區域廣大，故馬克之行市，遂能不比例於通貨膨脹之程度而低落。茲就當時

中立國家瑞士之行市言，在一九一四年七月二十一日，一百馬克值一二二·六七佛郎。一九一八年十一月十一日，減低為值六十八佛郎。通貨雖膨脹十倍，而匯兌之行市，不過減低一半而已。

此種意外之收穫，增加德人之自信心，以為其國民經濟能力，實足以勝此鉅額的紙幣負擔者，於是發行之意志益堅。故德國不換紙幣政策之強化，不在戰時，而在戰後。其流通額，在一九二〇年十二月末，為六八八億馬克。至一九二三年十一月中旬，則增為九三〇，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇億馬克。在一九二三年前半期，德國總支出百分之八十三，由不換紙幣而來，同年之後半期更為增加，佔總支出百分之九十。當時馬克之價值，為戰前馬克一萬億分之一。茲將德國銀行之銀行券流通額，列表如下：

德國逐年膨脹通貨表

一九一四年七月三十一日	二·九
一九一五年十二月三十一日	六·九
一九一六年	八·一
一九一七年	一一·五
一九一八年	二二·二
一九一九年	三五·七
一九二一年	六八·八

一九二二年	一一三·六
一九二三年一月三十一日	一，二〇八
一九二三年六月三十日	一七，二九一
一九二三年八月十五日	一一六，四〇三
一九二三年八月三十一日	六六三，二〇〇
一九二三年九月十五日	三，一八三，六八一
一九二三年九月二十九日	二八，二二八，八一五
一九二三年十月十五日	一二三，三四九，八〇〇
一九二三年十月三十一日	二，四九六，八二三，〇〇〇
一九二三年十一月十五日	九二，八四四，七二二，〇〇〇
一九二三年十一月三十日	四〇〇，二六七，六四〇，〇〇〇
一九二三年十二月十五日	四一四，一七〇，七五六，〇〇〇
一九二三年十二月三十一日	四九〇，五〇七，四二五，〇〇〇

在德國外採用此政策之國家，為波蘭，匈牙利，奧大利三國。此三國之貨幣，對其戰前價值之低落，Hanto 為一百八十分之一，奧大利為一萬六千分之一，匈牙利為一萬七千分之一。（關於此四國貨幣問題，可看 Hanto）

Das Goldproblem in Mitteleuropa, 1925. 有詳細之敘述。)其餘如法義比等國亦曾採用此政策。因未大規模施行，其幣值下落之程度，亦遠遜於前述四國。大約為戰前四分之一，至五分之一。

#### 第五款 通貨膨脹後之整理方法

國家因不得已之原因，而過度膨脹其通貨時，究用何法以整理之人必曰中止通貨之發行，縮減已發行額。國家用何法而能措財政於優裕之境，藉從容整頓貨幣乎？此則隨國家之狀況而異，匈牙利之財政學者 Fold 爲整理匈牙利之財政對策，曾列舉下述之七種方法。（見氏著 Finanzwissenschaft, P. 625, 1927, 2 Aufl.）

- (1) 爲填補預算年度之不足，募集內債。
- (2) 爲填補整理期間之不足，有時在國際聯盟協助之下，募集外債。
- (3) 竭力使歲入增加。例如匈牙利之納稅人所得，曾被徵課到十分之七。
- (4) 極度減少歲出，特別是整理官吏及其他一切無關重要的機關之支出。或省節戰時賠償費。
- (5) 保證外債債權者，以特種財源作擔保。
- (6) 任命檢查官吏，嚴行監督財政。
- (7) 限制國家及立法機關在財政權內之使用數目。

上述之方法，舉借公債，其害處仍與不換紙幣相伯仲，且膨脹通貨者，同時無不膨脹其公債，以二者有連帶關係也。公債之積累既高，而再舉債，寧非難事？其次如節省支出，監督財政，雖不失爲有效辦法，然其效甚微。最終有



效之處置，仍為增加租稅及擴充官業收入，為有效辦法。英國之整頓金鎊，於一九一八年任命康利甫委員會（Committee Conliffe），依其報告，謂採緊縮貨幣政策（Policy of deflation），應先停止政府借債，因公債為幣量膨脹來源，而結局主張加稅彌補。法國一九二六年之貨幣恐慌，仍以大加租稅，乃得挽此狂瀾。其餘各國，亦莫不以增稅然後得最後之整理也。

(註一) 看 Dechamps: Histoire des doctrines économiques. Cours de la Faculté de Droit de Paris. (經濟思想史)

(巴黎大學講稿)

(註二) 看 Nachins n: Staatswirtschaft 1913. S. 232-233.

(註三) 看井藤牛備 統制經濟財政學

(註四) 看 F. Bendixen: Inflationsproblem. 1917. P. 13-14.

### 第三章 公債政策——戰費籌集法之二

#### 第一節 公債與通貨膨脹之聯鎖關係

公債本身之利弊如何？應否用於戰費？在第四篇公債論中，已討論及之。惟就國家處非常時期而論，則公債政策，為極便利之財政手段，以其能迅速的籌出必要經費。且公債之性質，與租稅不同，從表面觀察，非人民直接之負擔，故少有受人民反對之危險。故當國家處非常時期，公債常被利用，甚至濫發而不可收拾。人或疑國家在非常緊急之秋，現金既為政府所吸收，而其餘資本，率多外逃。以金融枯窘之市場，焉有餘力，無限制的承受公債？不知公債與不換紙幣間，實有聯鎖關係，公債之發行，乃以不換紙幣為尾閥也。使政府發債而不發行紙幣，則一般社會之應募能力減少，以至不能應募，公債必價格跌落，而有滯銷之虞。職是之故，政府於發債，必設法助人民之應募能力。其法維何？即發行不換紙幣是已。縱不發債而向銀行借款（實即債之一種），然必許銀行增加發行額，而後有錢可借，此殆唯一途徑，徵諸戰時各國，固歷歷不爽也。

德國在戰時發行公債，先設一戰時借款金庫（Darlehen-kassen），發行金庫票（Darlehen-kassenscheine），以幫助軍事公債應募者之金融。人民如以有價證券作抵，金庫即借與現款——金庫票，利率為百分之五又四分之

三 (5%)。第一次應募者，於第二次應募時，以第一次之債券為擔保，可以不耗一文，而得到七成五之新債額。如願支付利息，則金庫可貸與第一次應募額之三倍。例如某人有一萬馬克之證券，以此作擔保，第一次可購一萬馬克之軍事公債。第二次可不耗一文，而得一萬七千五百馬克之軍事公債。德政府計前後發行軍事公債九次，最初購買一萬馬克公債者，最後可得三萬六千九百九十七馬克。重利引誘，圖一時之便利而已。借款金庫所發之金庫票，流入帝國銀行，即可據以發行三倍以上之紙幣，故政府公債之募集，實即紙幣之濫發而已。

英國戰時獲得戰費方法，與德國大同小異。先由財政部發行國庫券 (Treasury Notes)，國庫券等於現金，人民以動產及不動產抵押，可領取國庫券。國庫券雖現金而非法貨，為流通便利計，不得不向英蘭銀行，換取紙幣，銀行兌換券遂在國庫券擔保之下，無限制發行。政府公債，以藉此暢發焉。此外各國之發行公債，膨脹通貨，方法均大略相同。

## 第二節 戰後各國公債之積累

公債不僅是非常時之財政手段，即在平時，亦可用作均衡收支之政策。近代各國財政，能免於發行公債者甚少。至在戰時，則幾無一例外。歐戰為世界最大之戰爭，公債積累之額數，也為歷史上所未有。茲將戰前戰後各國公債之積累額，列表如下：

國名	通貨名	戰前(單位百萬)	戰後	增加百分率	戰前每人負擔	戰後每人負擔
德國		五,一五八·〇 <sup>(1)</sup>	一九六,一〇〇·〇 <sup>(4)</sup>	三,七〇二	七九·四三	二四六·〇
美國		一,〇二八·〇	二四,二二五·〇 <sup>(5)</sup>	二,二五七	一一·〇	二二六·三
奧大利		一七·五	三五〇·〇	一,九〇〇	三·九	七八·〇
英國		七〇六·〇 <sup>(1)</sup>	七,八八二·〇 <sup>(4)</sup>	一,〇一六	一五·六	一七四·一
坎拿大	元	二八六·三	二,五二七·四	七八三	三九·七	三〇二·三
盧森堡	佛郎	二五·一	一七九·七	六一六	九六·六	六八一·一
法國	佛郎	三三,六三七·〇	二一九,三八八·〇	五五二	八四·九五	七七三·四
義大利	里拉	一五,二八一·一	七八,一〇七·七	四一	四四·〇	二,一三七·二
比利時	佛郎	四,六二六·六	一九,五九一·五	三二三	六二·三	二,五六五·〇
挪威	克龍 (Drachme)	三六〇·一	一,〇一六·九	一八二	一五二·七	三八六·四
希臘	答拉啓美 (Franculo)	一,二一六·五 <sup>(3)</sup>	三,三二六·一 <sup>(6)</sup>	一六六	二五四·五	四一三·五
葡萄牙	來斯米魯	六五〇·八	一,七〇九·八	一六三	一〇九·二	二八六·九
丹麥	克龍	三六〇·九 <sup>(1)</sup>	九二五·〇 <sup>(4)</sup>	一五六	一二五·六	三〇三·六
瑞典	克龍	六四八·三	一,五六七·〇	一四二	一一七·四	二六九·五

荷蘭	一，一六一·六	二，七六四·一	一三八	一九八·三	四〇七·八
紐吉蘭	九〇·〇 <sup>(1)</sup>	二〇一·一	一二三	八九·二	一八二·九
瑞士	佛郎	一，七一〇·三	三，七〇〇·二	一六六	四五四·二
印度	盧比	四，一一七·九	六，一六四·四	五〇	一六·九
南非	鎊	一二六·二	一七三·八	三八	二一·一
日本	圓	二，九一七·四	三，五二七·〇	三〇	五一·〇
西班牙	貝西答	九，五六二·三	一二，〇一三·一	二六	四七九·三
阿根廷	紙貝鎖	一，二三八·〇	一，二七〇·八	三	一五七·〇
					一五二·二

註(1)一九一四年三月三十一日

(2)一九一三年六月三十日

(3)一九一四年十二月三十一日

(4)一九二〇年三月三十一日

(5)一九二〇年六月三十日

(6)一九二〇年十二月三十一日

各國公債積累，如是之高，其原因多半在於戰費。茲將歐戰時各交戰國公債募集額與戰費總額列表比較，即

可以視戰費與公債之關係矣。

國別 公債額對戰費總額之比較

國別	公債種類	
	內債	外債
美國	一〇〇%	—
英國	八四·八%	一五·二%
法國	八七·二%	一一·三%
意國	九〇·四%	三〇·四%
俄國	六六·五%	三二·〇%
德國	八四·二%	—
奧國	九一·九%	六三·八%

就上表觀察，各國戰費，其大部分均以公債償付。最多者為奧國，佔戰費總額百分之九十一有奇。最低者為美國，然亦佔百分之七十六有奇。以美國形勢之優，參戰之晚，及財政之充裕，猶不免舉鉅額之內債，則其他國家可知矣。

第三節 公債破產與財政國際管理

公債積累之結果必至國家無法償還，而終出於國家破產之途。國家破產之解釋，前篇已詳及之。歐戰以來，最露骨，最大規模之國家破產，當推蘇俄。惟蘇俄之行動，祇能稱為否認公債而不能謂之破產，因非完全基於財政之拮据，而實基於經濟政策之行使也。依一九一八年二月一日之全俄中央執行委員會之佈告，外債一切無效，內債除下述二種場合外，宣告毀棄。又從來國家對於個人企業，及各團體債之保障，一律無效。其例外如下：

a. 公共團體所有之公債。b. 票面價格合計在一萬盧布以下之公債所有者。所有額超過一萬盧布之大所有者，其全額無效。於是超過一萬盧布公債之所有人，均秘密出售其超過部分。同年四月十八日之國民委員會佈告，廢止無記名式證券制度，有價證券，須在國民銀行登記，杜其弊也。同年十月二十六日國民委員會佈告國債一切無效。對於最高額一萬盧布之所有者，與以一百盧布，作為賠償。且不支付現金，僅作為國民銀行之儲金，或登記於國立儲蓄金庫賬簿上，不許隨便支取。至一九二〇年九月十六日之佈告，遂終止此種賠償事務。至於舊俄時代之地方債，亦於一九一九年十月十九日宣告毀棄。（註一）

蘇俄之國家破產，乃以法律宣告為形式之一種。此外如德、奧、波蘭、匈牙利等，亦有公債破產之行為。但不採法律宣告之形式。實際上則以紙幣濫發之結果，使國債價值暴落，實際等於破產，乃形式之又一種也。

國家破產，如傷及外國債權人，容易引起國際交涉，而兆財政之國際管理。普通由債權國採外交手段，設國際委員，籌畫損害之救濟，將債務國之特定租稅，官有財產，及專賣收入等，劃作特別會計，充當支付公債之本息。

十九世紀時，受國際管理財政者，為埃及、土耳其、希臘等。埃及在一八八〇年規定州及行政部門之收入，交付

特定之國際金庫，作為支付外債本息之資金，由債權國德、法、英、義、奧、匈等國任命代表管理之。此種委員，在法律方面，與埃及政府有對等之權限。英且佔領埃及，作為確保債權之手段。土耳其於一八八〇年，亦由債權國之代表團管理財政，惟此代表，不由債權國任命，而由土耳其本國任命，主權之喪失，較埃及為輕。希臘於一八九七年亦行財政國際管理。（註二）

我國自前清甲午中日戰後，旋又有庚子拳匪之變，賠償戰費，改作債款，因此有以關款作抵，及任用外籍人員，充當關吏之事。人民國後，舉行善後借款，復以鹽稅作抵，以外人為鹽稽核。以關鹽兩稅之大宗收入，歸外人主持，實即變相之國際管理。與土耳其昔日情形不殊也。

在歐戰後，受國際管理財政者，有德奧兩國。奧大利直到一九二六年六七月，其財政是受國際聯盟之管理。德國則因通貨膨脹，而使國家破產，所以一九二〇年八月以道威斯計劃（Plan Dawes）為基礎之倫敦協定，規定由債權國管理德國之鐵道及其他產業，作為支付賠償金之保障，并以關稅、菸草、白蘭地酒、啤酒與沙糖之消費稅，作為賠償債務之擔保。直至一九三〇年楊格計畫（Plan Young）告成，始大半與以免除。

公債之弊害既如此，整理之方法，仍不外乎從經常稅及臨時稅內，籌得償還之資。英國經濟學家畢古（Pigou）稱此為正統的財政政策。至增稅及創設臨時稅辦法與爭論，當於下章內論之。

（註一）看 Mientz: *De Neuorientierung der Bolschewistischen Finanzpolitik*. 1923. S. 9-11.



(註二)關於國家破產學說與歷史的事實，最好參考書為

Alfred Monas: Staats-bankrotte 3 Aufl. 1922.

關於國際破產之學說史，可看

G. A. Fisher: Vom Staats-bankrotte.

## 第四章 臨時財產稅——戰費籌集法之三

### 第一節 臨時稅之歷史與概念

#### 第一款 臨時財產稅之歷史

第一第二兩種戰費籌集法，既各含有相當之危險性，於是不得不注意於第三種方法，以謀國家固定歲入之增加，此種方法，不外增加舊稅率與新闢臨時稅二種。本來租稅之作用，能節制人民過度之消費量，最適宜於戰時採用。較之紙幣公債之增加，人民消費量者，其功效適不相侔。租稅雖能節制消費，有時亦能妨害生產。例如採行生產課稅，或廣泛之消費稅，皆能直接間接使產業為之不振。故戰時稅之選擇，亦屬重要。通常惟課於生產行程終了後之純所得及財產，始不致引起劇烈的轉嫁作用，而有礙產業。英國之所得稅，其起源即為充戰時之需要，至今仍保持其申縮的稅率，即預為非常時準備也。願增加舊有稅率，往往收數較微，不足以應鉅額之支出，乃又出於新闢臨時稅之一途。此種租稅，欲其能節制消費，無害生產，則莫如課於人民之既成財產。其課稅物件，無需反覆之調查，（國家如本有財產稅者，即無需作調查）節省經費與時間。其稅源確實，鮮逃匿漏稅之弊。與間接稅之增加稅率，而課稅物件遞減少者不同。且徵收人民之賸餘財產，即係減少其消費力，與戰時節省物力之意義，尤為符合。

以臨時財產稅，應非常時財政之需，在上古時即已施行，其歷史遠在公債與紙幣之前。如希臘都市時代，二世紀之羅馬中世紀之英法德義諸國，均在非常時，徵課財產稅。例如三十年戰爭後，*Anhalt* 侯國為償還四十九萬 *Taler*，乃將此額數，用配賦法，分攤於等族（其屬下）等族再以分攤之數，按人民財產而分攤之。又一七八八年，*Torona* 侯國（在義大利半島之西北）因支付國債，而設立臨時財產稅。自是以後，即每代均有。歐戰時，各國雖競採公債紙幣政策，而臨時財產之徵課，除法國外，幾皆採用。德國之臨時財產稅，稱為「帝國緊急犧牲」，尤足見其徵課之重焉。

## 第二款 臨時財產稅之概念

臨時財產稅者，國家為應付非常支出，所徵課於人民財產之租稅也。欲知臨時財產稅之意義，當先知財產稅之意義。財產稅者，以國民財產為課稅之客體，依平時經常財政手段，而繼續賦課者也。所謂財產，係指每一經濟單位——個人或法人，在某一特定時期內，所有有形產之總稱。故其範圍至廣，舉凡一切不動產，動產，及消費財等，均包括於內，負稅之力量較厚，而稅源亦甚確實。且課於財產之收益，與國民經濟亦無大礙。

國家當戰事發生，所利用者人力與財力耳。貧者努力工作，或效命疆場。富者斥資以供軍需，亦情理之所當然。就財政的立場而論，則徵課臨時稅，當有下列諸種便利。

(一) 臨時財產稅之徵課簡單。臨時財產稅之徵課，可就原經調查之國民財產行之，祇經一估價手續而已，手續至為單簡。且戰爭時期，無須得議會之討論，辦理尤能迅速。

(二) 臨時財產稅之徵課容易。國家在戰事期中人之易爲愛國心激發，生命尙可犧牲，何有於財產，故此時加稅，可保順利進行。且戰時加稅，戰後即可減稅，以示撫卹，若戰時不加稅而發債，則戰後創痛之餘，再增租稅，易起反感矣。

(三) 臨時財產稅，影響於國民經濟不巨。或謂過量之餘產課稅，易使人民出售財產，產業之價值下落，即有礙財產之形成。此種見解，在平時之過重的財產課稅，當爲真理。然在戰時，一切均感受嚴重打擊，兩害相形取其輕，臨時財產稅，又較勝他種方法矣。

## 第二節 歐洲各國之臨時財產稅制度

### 第一款 德國

#### (一) 國防稅(Wehrbeitrag)

近代臨時財產稅之徵課，起於德國。德於大戰未開始之前一年，積極籌畫戰費，以一九一三年七月三日之法律，頒布國防稅(Wehrbeitrag)，因此戰時各國，競相仿效，各有臨時財產稅之設，茲將此稅之要點，照原法律節譯於後。

(一) 課稅物件 課稅物件，分爲三類：(1) 土地財產，(2) 經濟財產，(3) 資本財產。凡財產之價值，超過一萬馬克，或所得超過五千馬克者，除掉家具，消費財及債務外，均應課稅。

(二) 課稅標準 原則上以財產之市場價格為標準。此外農業財產，以其收益之二十五倍為課稅價值。宅地以過去三年之房租平均收入，以二十五乘之，再扣除五分之一之經營維持費，為其課稅價值。其餘對年金及各種資本財產之評價，復有特別之規定。

(三) 納稅人 納稅義務人分為自然人與法人兩大類。(1) 自然人中，分為(a)德國國民，無國籍者(居住國內者，或永續滯留者)，外國人(為營業而永續滯留者。對其財產總額課稅，但不在國內之土地及經濟財產除外。)(b)其他，不問其國籍住所及居留之情形如何。凡在國有土地及經濟財產者，一律課稅。(2) 法人，股份有限公司，股份兩合公司，在國內有本店及支店者，其財產課稅。在國內無本店或支店，而有一定之財產，其所在財產課稅。

(四) 稅率 適用階級累進稅率，對於最低五萬馬克之財產，為〇・一五%。對於最高超過千萬馬克之財產，為一・五%。在十萬馬克以下之所有者，或一萬馬克以下之所得人，依其子女數目，而行扣除課稅額。服兵役者亦有減稅之規定。

(五) 繳納時期 國防費之繳納，分為三期。最後三分之一，在一九一六年二月十五交納。全部先付者，對二三兩期之數目，給以每年四釐之利息。此稅用途，在充國防設備，如其收入，超過國防支出時，則下次減少三分之一。國防稅除課於財產外，復包含對超過五千馬克之所得，課以一——八%之特別所得稅，納稅義務者，為醫生、律師等自由職業者，所以謀國民負擔之平均也。

(11) 帝國緊急犧牲 (Reichsanopfer)

歐戰終了後，德之財政愈陷困難，乃依一九一九年十二月三十一日之法律，公布「帝國緊急犧牲」(Reichsanopfer)，此稅之要點如下。

- (一) 納稅義務者 納稅義務人共分六種：(1) 德國人民，(開戰二年前，即久住外國者除外)；(2) 久住國內之外國人；(3) 德國以外國家之人民，為營業繼續的住於國內者；(4) 國內營利公司及產業組合；(產業組合，以每股金額在五十馬克以上者為限)；(5) 國內之其他法人；(6) 國內獨立之財團。
- (二) 課稅客體 為一切動產與不動產，分為(1) 土地財產；(2) 經濟財產；(3) 資本財產。
- (三) 財產評價法 原則上依財產之市場價值為準。關於土地，以其收益之二十倍定之。營業財產，以其價值百分之八十定之。未滿期之生命保險，年金保險，以其保險費之全額或資本額定之。土地於評價後一年內出售，其價格高出課稅價額四分之一時，以賣却價格為課稅之標準。評價決定日為一九一九年十二月三十一日。
- (四) 免稅點 自然人為五千馬克，夫婦合計為一萬馬克（後提高至一萬五千馬克），因子女而扣除者，為第二以後之子女，每人各五百馬克。
- (五) 稅率 行階級累進稅，最低五萬馬克以內為一〇%，最高超過七百萬馬克為六五%，有限公司及其他一切財團法人之一般稅率為一〇%。
- (六) 繳納日期 除分期繳納，一次繳納之外，復有六·五%之年賦交納，約三十年間納完，經納稅人之請

求，改以五·五%之每年納金代之，約五十年間納完。一九二〇年，因通貨膨漲之結果，緩交者有不當之利得，乃依一九二〇年十二月二十二日之法律，停止其一部分。其後貨幣愈跌落，而緩交者之利益愈大。除繳納現金外，亦可以戰時公債繳納之。

此種緊急之收數，最初依平均稅率計算，預定為四百乃至四百五十億馬克，（以一九一九年之市價換算，約為四十億金馬克。）約為當時德國負債額之半數。卽用以整理公債者。乃以幣值下落之故，收入減少，一面因財政困難，遂全部用於經常支出方面。此稅計有下述之四缺點：

- (1) 以一定日期為決定稅額標準，其後并無變更，對於利用幣值暴落者，與以不當之利益。
- (2) 有納稅能力之財產，尤其是有實質價值者，不能把握。
- (3) 從國庫之點觀之，收入不充分。
- (4) 徵課時，有技術上之困難。

因此數種缺點，遂依一九二二年四月八日之法律，將帝國緊急犧牲之餘欠賦額，歸併於經常財產稅中。

## 第二款 義大利

義大利之臨時財產稅，係依一九一九年十一月二十日之法律第二一六九號，一九二〇年四月二十二日之法律第四九二號，一九二二年二月五日之法律第七八號所規定。其目的全在應非常支出。茲述其要點如下：

- (一) 課稅之客體 為動產不動產之合計。以一九二〇年一月一日之狀態及價值為標準。

(二) 稅率 行階級累進稅制，共分爲十一階段，稅率最低率爲四·五%，最高級對於超過一億里拉者爲五〇%。凡儲蓄銀行，土地信用機關，及相互的協助組合，均課以普通稅額四分之一。此外在義國之同種外國公司，亦同有減稅之待遇。

(三) 繳納時期 可分期繳納，以動產爲主者，期限可延至十年。以不動產爲主者，期限爲二十年。分期繳納者，每二月納一次。一時全交者，與以稅額減輕及其他之特典。其收入截至一九二四年六月三十日，合計爲二十五億里拉，每年之收入，大約爲八億里拉。

### 第三款 波蘭

波蘭之第一次臨時財產稅，依一九二一年十二月十六日之法律規定。其用途在平衡預算收支，及充足發券銀行之保證基金。然當時因通貨膨脹，幣值下落之關係，以致此稅之實質的收入，亦爲之銳減，故作爲直接稅之附加稅。

納稅義務人爲自然人及法人，包含下之七種：(1) 有納直接稅義務者，(2) 營利公司（但除掉石腦油業等），(3) 土地之用途、租賃、及利用者，(4) 在都市之土地租貨人，(5) 自由職業者，(6) 汽車馬車等之所有者，(7) 石腦油業、石油精製等。

稅率對(1) 爲一九二〇年度之直接稅額之倍數。對(2) 爲其資本及公積金之百分之十到百分之十五。對(3) 與地租同額。對(4) 爲地租之二倍，但小住宅則與減輕。對(5) 爲一九二〇年年所得之五分之



一。至於(6)(7)兩項均為特定稅率。服戰役或負稅甚多者與以減輕。

第二次之臨時財產稅，為一九二三年八月十一日之法律所規定，其目的在預擬十億金佛郎之徵收，以整理國家財政。納稅義務人為自然人及法人，一切財產扣除債務及負擔外，均應課稅。總財產之價值，在三千佛郎以下者免稅，家具衣飾等消費財之價值在五千佛郎以下者免稅。查定日期為一九二三年七月一日，即以是日財產之市場價格之波蘭馬克數決定之。規定一金佛郎為二萬波蘭馬克，其後則改為次羅梯。(次羅梯乃一九二四年設立之新貨幣單位，一次羅梯等於一百八十萬紙波蘭馬克。)採累進稅率，最低對於三千乃至四千五百金佛郎之財產為一·二%，最高對於超過千六百萬金佛郎者為一三%。

#### 第四款 捷克斯拉夫

捷克在建國時，第一任財政部長拉新氏，即施行臨時財產稅，作為廢止舊有之奧大利、匈牙利之銀行券，及計畫建設新貨幣之用，先依一九一九年二月二十五日之法律，設財產稅及財產增價稅。更於一九二〇年四月八日之法律，規定財產稅，其要點如下：

(一) 納稅義務人為法人及自然人二者。(1) 自然人，不問其國籍如何，凡居住在國內，或一年以上之居留者，課其全財產之稅。其他就其在國內之財產課稅。(2) 法人，指各種營利公司、教會、協會、文化團體等而言。在本國內者，就其全財產課稅，在國外者，祇就其在國內之財產課稅。

(二) 稅之客體及稅率 在自然人之場合，為扣除債務負擔後之總純財產。在法人之場合，為純財產，即支

本純公積金，與貸借兩項間之查定差額之總合。稅率為階級累進，自然人以二萬五千克龍為最低級，稅率百分之一，以超過一千萬克龍為最高級，稅率為百分之三十。法人以二十萬克龍為最低級，稅率百分之三，超過五十萬克龍為最高級，稅率為百分之二十。

(三) 納稅之方法 稅額之百分之十五，須於交納命令書送達後三十日以內繳納。餘額至遲於三年後或五年以內，分期繳納。

#### 第五款 奧大利，匈牙利，希臘

奧大利以一九二〇年七月二十一日之法律，制定此稅。一九二一年一月二十七日，同年三月八日，及一九二二年三月二十一日，同年七月十九日之法律，與以修正。其用途在安定貨幣價值，減少銀行券流通額，償還戰時公債等，設委員會以監督之。課稅物件為扣除債務後之一切財產，稅率為階級累進制，最低為三%，最高為六五%。其稅收因幣值暴跌之故，故所得無幾。

匈牙利因共產革命之成立，沒落，以及通貨膨脹，匯兌行市暴跌等關係，遂使財政金融，極為紊亂，勢非謀距額歲入，不足以言整頓。願當時一般輿論，對徵課臨時稅，頗為反對。財長 Lorand Hegotlie 乃於一九二〇年末，增課一種財產收益稅，以為代替。課於各種財產之收益，行累進稅率。其收入以貨幣跌價之關係，不如預期之多，約得一億二千萬金克龍。

希臘於一九二三年實行此稅，課稅物件為人民全部財產，五萬多拉哈門以下者免稅，稅率累進，最低級為百

分之二，最高級時超過二千五百萬多拉哈門者爲百分之二十。

#### 第六款 蘇俄

蘇俄在實行新經濟政策之先亦曾採行類似臨時財產稅制度，尤以一九一八年十月三十日「全俄中央執行委員會」布告祇執行一次之「百億革命稅」其形態即臨時財產稅之一種。百億革命稅預定徵收一百億盧布，其中二十億課於莫斯科。凡成年者均須於政府夜間書上，記入必要事項，政府即據此課稅。凡有千五百盧布以上之薪俸收入者，及有五千盧布以上之現金式儲蓄者，均負有納稅義務。在實際收稅時，收稅人員多忽略納稅人所登記事項，而任意強制徵課。雖有三日內受不服申請之規定，而實等具文。在普羅維次地方，對似有資本者即任意課稅。

此種強迫課稅之收入，其成績并不佳。一九一八年祇收得二億盧布（當時紙幣流通額爲六百億盧布），一九一九年祇收得九億五千盧布（同年紙幣發行額，爲每月平均百億以上）。蘇俄此種課稅，雖財政上之收穫不多，然已達取消有產者贖餘資本之目的，另有其經濟政策存在，不能與他國純財政目的之臨時稅相比擬也。（註一）

（註一）參看 B. Milentz: Die Neuorientierung der Bolschewistischen Finanzpolitik, 1922. S. 201.

關於各國之臨時財產稅制度，可看

伊藤半彌著 統制經濟財政學