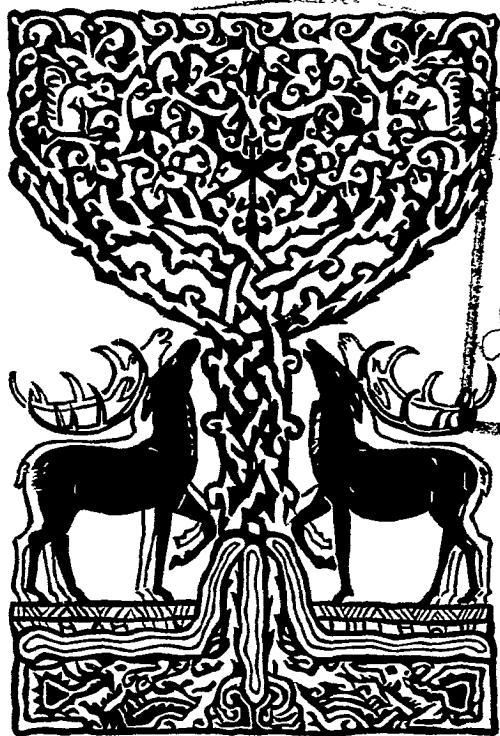


中華百科叢書

# 財政學綱要

錢亦石編



上海中華書局印行

MG  
F813  
36

中華百科叢書

財  
政  
學  
綱  
要

錢亦石編



中華書局印行



3 1796 4514 2

## 總序

這部叢書發端於十年前，計劃於三年前，中歷徵稿、整理、排校種種程序，至今日方能與讀者相見。在我們，總算是「慎重將事」，趁此發行之始，謹將我們「慎重將事」的微意略告讀者。

這部叢書之發行，雖然是由中華書局負全責，但發端卻由於我個人，所以敘此書，不得不先述我個人計劃此書的動機。

我自民國六年畢業高等師範而後，服務於中等學校者七八年。在此七八年間無日不與男女青年相處，亦無日不為男女青年的求學問題所擾。我對於此問題感到較重要者有兩方面：第一是在校的青年無適當的課外讀物，第二是無力進校的青年無法自修。

現代的中等學校在形式上有種種設備供給學生應用，有種種教師指導

學生作業，學生身處其中似乎可以「不違他求」了。可是在現在的中國，所謂中等學校的設備，除去最少數的特殊情形外，大多數都是不完不備的。而個性不同各如其面的中等學生，正是身體精神急劇發展的時候，其求知慾特別增長，課內的種種絕難使之滿足，於是課外閱讀物便成爲他們一種重要的需要品。不幸這種需要品又不能求之於一般出版物中。這事實，至少在我個人的經驗是足以證明的。

當我在中等學校任職時，有學生來問我課外應讀什麼書，每感到不能爲他開一張適當的書目，而民國十年主持吳淞中國公學中學部的經驗，更使我深切地感到此問題之急待解決。

在那裏我們曾實驗一種新的教學方法——道爾頓制，此制的主要目的在促進學生自動解決學習上的種種問題，以期個性有充分之發展。可是在設備上我們最感困難者是得不着適合於他們程度的書籍，尤其是得不着適合

於他們程度的有系統的書籍。

我們以經費的限制，不能遍購國內的出版品，爲節省學生的時間計，亦不願遍購國內的出版品，可是我們將全國出版家的目錄搜集齊全，並且親去各書店選擇，結果費去我們十餘人數日的精力，竟得不到幾種真正適合他們閱讀的書籍。我們於失望之餘，曾發憤一時擬爲中等學生編輯一部青年叢書。可惜未及一年，學校發生變動，同志四散，此項叢書至今猶祇無系統地出版數種。此是十年前的往事，然而十餘年來，在我的回憶中卻與當前的新鮮事情無異。

其次，現在中等學生的用費，已不是內地的所謂中產階級的家長所能負擔，而青年的智能與求知慾，卻並不因家境的貧富而有差異，且在職青年之求知慾，更多遠在一般學生之上。卽就我個人的經驗而論，十餘年來，各地青年之來函請求指示自修方法，索開自修書目者，多至不可勝計，我對於他們媿不能

盡指導之責，但對此問題之重要，卻不曾一日忽視。

根據上述的種種原因，所以十餘年來，我常常想到編輯一部可以供青年閱讀的叢書，以爲在校中等學生與失學青年之助。

大概是在民國十四五年之間，我曾擬定兩種計劃：一是少年叢書，一是百科叢書，與中華書局陸費伯鴻先生商量，當時他很贊成立即進行，後以我們忙於他事，無暇及此，遂致擱置。十九年一月我進中華書局，首即再提此事，於是出計劃而徵稿，而排校。至二十年冬，已有數種排出。當付印時，因估量青年需要與平衡科目比率，忽然發現有不甚適合的地方，便又重新支配，已排就者一概拆版改排，遂致遷延至今，始得與讀者相見。

我們發刊此叢書之目的，原爲供中等學生課外閱讀，或失學青年自修研究之用。所以計劃之始，我們即約定專家，分別開示書目，以爲全部叢書各科分量之標準。在編輯通則中，規定了三項要點：即（一）日常習見現象之學理的說

明，(一)取材不與教科書雷同而又能與之相發明，(二)行文生動，易於了解，務期能啓發讀者自動研究之興趣。爲要達到上述目的，第一我們不翻譯外籍，以免直接採用不適國情的材料，致虛耗青年精力，第二約請中等學校教師及從事社會事業的人擔任編輯，期得各本其經驗，針對中等學生及一般青年的需要，以爲取材的標準，指導他們進修的方法。在整理排校方面，我們更知非一人之力所能勝任，乃由本所同人就各人之所長，分別擔任。爲謀讀者便利計，全部百冊，組成一大單元，同時可分爲八類，每類有書八冊至廿四冊，而自成爲一小單元，以便讀者依個人之需要及經濟能力，合購或分購。

此叢書費數年之力，始得出版，是否果能有助於中等學生及一般青年之修業進德，殊不敢必，所謂「身不能至，心嚮往之」而已。望讀者不吝指示，俾得更謀改進，幸甚幸甚。

舒新城 二十二年三月。





## 編者例言

一、這是一本通俗化的書，取材從新，說理從淺，其中頗饒興趣，讀者可以一口氣看完。

二、這是一本理論與事實並重的書，關於財政的基本原則與統計材料，都有扼要的解釋與徵引。

三、這本書剖析問題，注意到「縱」「橫」兩方面；在歲出論歲入論兩章中敘述尤詳，可使讀者得到一些新印象。

四、這本書因篇幅關係，是用壓縮的形式寫的，自然也有不甚詳盡之處，但每章後面附有參考資料，讀者如想進一步研究，可以按圖索驥，資深逢源。

五、這本書在寫成後，曾經兩個與高中畢業程度相當的讀者仔細看過，偶有二三晦澀之處，均已刪改。



## 編者例言

一、這是一本通俗化的書，取材從新，說理從淺，其中頗饒興趣，讀者可以一口氣看完。

二、這是一本理論與事實並重的書，關於財政的基本原則與統計材料，都有扼要的解釋與徵引。

三、這本書剖析問題，注意到「縱」「橫」兩方面；在歲出論歲入論兩章中敘述尤詳，可使讀者得到一些新印象。

四、這本書因篇幅關係，是用壓縮的形式寫的，自然也有不甚詳盡之處，但每章後面附有參考資料，讀者如想進一步研究，可以按圖索驥，資深逢源。

五、這本書在寫成後，曾經兩個與高中畢業程度相當的讀者仔細看過，偶有二三晦澀之處，均已刪改。

編者誌于「九一八」兩週年風雨淒其之夜

# 財政學綱要目錄

## 總序

## 編者例言

第一章 緒論	(1)
第一節 財政與財政學	(1)
第二節 財政思想發展史	(10)
第二章 歲出論	(10)
第一節 歲出的特性	(10)
第二節 兩個經濟類型的歲出	(30)
第三節 中國歲出的檢討	(40)
第三章 歲入論	(五三)

第一節	歲入的意義與分類	(三五)
第二節	租稅問題	(六〇)
第三節	兩個經濟類型的歲入	(六九)
第四節	中國歲入的檢討	(八三)
第四章	收支適合論	(九九)
第一節	收支適合與公債	(九)
第二節	公債的本質及其利弊	(二〇)
第五章	財務行政論	(二八)
第一節	預算與決算	(二八)
第二節	財政公開	(二八)
中文名詞索引		
西文名詞索引		

# 財政學綱要

## 第一章 緒論

### 第一節 財政與財政學

財政屬於私經濟，抑屬於公經濟。我國向來有「家計」與「國計」之說。無論何人，只要他是家庭的一分子，他就要受「家計」的支配；只要他是國家的一分子，他就要受「國計」的影響。把「家計」與「國計」翻譯成科學的術語，則一與「私經濟」相當，一與「公經濟」相當。凡人不能擺脫「家計」與「國計」，即是說，不能跳出經濟的「天羅地網」。像我們這些平淡無奇的人，固然如此，即以「謀道不謀食」自誇的孔子而論，遇到「在陳絕糧」的時候，餓了肚皮也一樣的手足無措。經濟的「天羅地網」是沒有任何例外的。

的。假使有人能够從這種「天羅地網」中跳出去，那就成爲不食人間烟火的「神仙」了。

近代所謂「財政」屬於「私經濟」抑屬於「公經濟」是我們首先應該辨別清楚的問題。固然，「泛舟五湖三致千金」的陶朱公（註）常被稱爲「財政專家」，某商店的會計主任也有時被人恭維叫「財政部長」，但這祇是一種譬喻，與財政兩字的科學意義是相去萬里的。因爲財政屬於公經濟的範疇（Category），不屬於私經濟的範疇；換言之，財政屬於「國計」，不屬於「家計」。

現在且略論財政與私經濟的區別吧！在現社會制度（資本主義制度）之下，第一，財政以「量出爲入」爲原則，每年要開支多少，就徵收多少；假使開支一年大似一年，那麼，徵收也一年多似一年，總之是先決定支出額而後再決定收入額的。私經濟恰與此相反：沒有收入，就沒有支出，支出多少，常視收入多



少而定。黃包車夫與大學教授收入相差甚遠，支出亦相差甚遠，他們都是「量入爲出」的。這是財政與私經濟的第一種區別。第二，財政以「收支適合」爲原則，收入不足固感受「無米爲炊」的困難；收入太多亦無異搜括不必要的經費，所謂「過猶不及」也。私經濟亦與此相反：大抵於收支平衡之外，以要求贏餘爲滿足，有了贏餘，不僅可以提高個人物質生活與文化生活的水平線，並且可以儲蓄起來，以備不時之需。這是財政與私經濟的第二種區別。

可是這兩種區別，是相對的，不是絕對的。比方說，財政本以「量出爲入」爲原則，但到「羅掘俱窮」的時候，就不能不參照收入情形，從事「緊縮」；如各機關薪水折扣便是例子。其次，財政本以「收支適合」爲原則，但許多國營事業，則又於收支適合之外，要求贏餘，如鐵路郵政便是例子。另一方面：私經濟本是量入爲出，要求贏餘的，然而也有例外。某著作家向來每月收入一百元，支出一百元，但他新近找到愛人，生了兒子，支出大大擴張，於是不得不拚命

寫文章，企圖增加收入，這似乎是「量出爲入」了。又如某公司在「不景氣」中，營業不振，入不敷出，近來特別整理，勉強做到不賺錢不折本的地步，這似乎又是「收支適合」了。可見前面兩種區別，祇能劃分財政與私經濟一般的分野，並不足以建立一個不可踰越的鴻溝。

### 財政的本質是什麼

本來，財政有其特殊的本質，這是無人能否認的。

我們要離開私經濟來把握財政的本質，也是正確的。可是此刻討論的要點，不是財政與私經濟有無區別的問題，而是怎樣區別的問題。前面所舉「量出爲入」與「收支適合」兩點，固可顯示財政本質的一面，還不是控制全局的核心。然則在財政本質上可以稱爲控制全局的核心者是什麼呢？簡單言之：私經濟的收入，大抵從「交易」而來；財政的收入，大抵從「強制」而來。「交易」無論是否以「等價換取等價」，但在表面上雙方都站在自由的地位。而「強制」則以「權力」爲其後盾，權力像手執指揮刀的魔王一樣，予取予求，大家

不敢說個「不」字，韓退之所謂「民不出粟米麻絲，作器皿，通貨財以事其上則誅」(註二)者是也。代表這種權力的不問是中央政府或地方機關，可概括稱爲「政治團體」，財政的收入完全靠着政治團體的強制行動。私經濟內是沒有這種強制成分的，倘有某個私人用強制的手段要錢，那就走上綁匪與強盜一類的行徑，結果，必受法律的制裁。所以，權力這個東西成了財政本質上不可分離的部分。

依照前面的論據，我們可以得到財政兩字的定義了。財政是什麼？簡言之：『財政即是國家的經濟。』詳言之：『所謂財政，即是政治團體連續的而且有序序的經營貨幣的收入、管理、及支出之總稱也。』(註三)

看了上述的定義，知道財政兩字實包含以下幾個命題：(一)財政以掌握權力的政治團體爲主體，在政治團體中占最高位置的是國家。(二)所謂連續的而且有秩序的這句話，即是說，政治團體的存在是經常的現象，因此，需要一

種經常不斷的而且依據一定秩序的經濟活動(二)在貨幣經濟的現社會裏，財政即是金錢問題。(四)與貨幣的收入、管理、及支出有關的政治團體之行動，爲構成財政的一個因素。這種分析的說明，似乎在橫的方面，已把財政各部分畫出一個輪廓；在這個輪廓內，我們對於財政的本質，雖不敢說窺見堂奧，總算望及宮牆了！

不過，認識財政上的權力關係，這一步是必要的；如果以此自足，那就無異掘井九仞而不及泉；換言之，就是半途而廢，未能登峯造極。因爲祇在橫的方面來考察財政，未從縱的方面來考察財政，即是說，未根據社會經濟發展的階段來考察財政。怎樣根據社會經濟發展的階段來考察財政呢？日本阿部賢一教授曾說過下面一段話：

「原來，財政是一定社會之上層的現象，其基礎即社會經濟。這種經濟是隨着生產力的發展而改變其形式與內容的。既然如此，不理解社會經濟

組織的本質，而想理解與社會經濟組織分不開的財政，果辦得到嗎？重覆說一句，想理解財政，而不把握財政的基礎，即社會經濟組織之本質，是不可能之事。從這種見地來說，我以為財政即是通過政治團體而實行支配階級之經濟的統制。』(註四)

假使讀者認為這段話不大明白，我再引伸幾句。財政不是孤立的東西，而是與其基礎——社會經濟——相適應的上層現象之一。在社會經濟發展的各階段中，特種社會經濟組織，就決定特種財政的內容。比如資本主義與社會主義兩個不同的經濟類型 (Type)，其財政的內容亦有根本的差異。為什麼如此？因為權力成了財政本質上不可分離的部分，這在前面已經說過。所謂權力，決不是神祕的，空洞的，超越一切的東西，而是屬於社會內部具有一定利害關係的人羣所結成的政治團體。資本主義國家的權力屬於資本人羣，社會主義國家的權力屬於勞動者，這些掌握權力的人羣，就根據本身的利害關係而實

行財政的統制。所以，『財政內容因掌握權力的支配者而不同。不了解這種支配者權力支配之歷史的意義，就不能正確的認識財政的真相。僅僅觀察各種財政統計，不能理解財政現象，固屬當然之事；即就預算表上所表示的收入支出的數字作平面的比較，以爲立刻完了各國財政的比較，亦屬荒謬之事。依照上項論據，也許不難明白吧！』（註五）

以上是把財政放在整個的社會關係上，從橫的與縱的兩方面，作統一的觀察與闡明。

財政學的定義及其範圍 什麼是財政？我已解釋清楚了。現在進而考

察什麼是財政學？關於財政學的定義，有各種不同的意見：如美國蒲倫 (Plan) 博士說：『財政學即是研究政府歲出與歲入的一種科學。』（註六）美國亞當斯 (Adams) 教授說：『財政學即是研究國家的慾望及其所以滿足此慾望之方法的一種科學。』（註七）英國達爾頓 (Dalton) 博士說：『財政學爲經濟學與政

治學接境學問中之一種。其所討論者，如關於公共機關之收入與經費及其相互間的調適。』(註八)這些定義，粗看起來，似乎也冠冕堂皇，其實有兩種最大的缺陷：第一，把財政學的領域分割成幾個零碎問題；第二，把國家的慾望看成公共的慾望。前者失之支離，其弊在於不了解財政現象的統一；後者失之籠統，其弊在於不了解社會關係的對立；與前面所解釋的財政概念不符。比較使人滿意的，還要算日本阿部賢一教授所下財政學的定義，他說：『財政學者關於財政現象的統一的知識之謂也。』(註九)這句話，可以說是「言簡意賅」。我在這裏所要附加說明的是：財政本是屬於人類社會關係的特殊現象，則財政學自然是社會科學之一個部門。社會關係既隨社會經濟的發展而變遷，則成爲社會科學之一個部門的財政學，其任務就應該把發展過程中的財政現象作統一的研究，以求發見其統一的原理。因此，我們研究財政學不得注重財政現象的聯繫性與變動性。明白了這一點，便知所謂「闡明財政的原理，即所以闡明

該社會中社會經濟制度的原理，更即所以闡明人類經濟發展的原理，』（註一）並非過分之言。

至於財政學的範圍，普通分爲實質的與形式的兩方面；前者又分爲歲出論、歲入論、收支適合論、歲出論所以研究經費的支出，故又稱爲經費論；歲入論所以研究其收入，故又稱爲收入論；收支適合論所以研究收支上的平衡，但因現代各國常藉公債以謀收支的適合，故又稱公債論。後者則爲財務行政論，所以研究財政上收支與其保管的形式，但其中最要者爲預算與決算，故又稱預算論。這種劃分，其意義祇在解剖全部財政現象上取便研究而已。

## 第二節 財政思想發展史

**發展過程中的界碑** 一切思想都是社會的產物，在某種類型的社會制度之下，就有與之適應的思想產生，社會制度有時改變，所以，思想也繼續向



前發展，這是歷史的鐵則。財政思想當然不能不受這種鐵則的支配。

財政制度是歷史的範疇，詳言之，在人類社會經濟發展的過程中到了某一階段就有國家成立，國家成立以後就有財政制度，既有財政制度就有財政思想。因此，可以說，財政思想是財政制度的映影，財政制度如有改變，則為其映影的財政思想亦跟着改變。

本來，追溯財政思想的起源，也與其他許多思想一樣，可以扯到柏拉圖（Plato 427—347B.C.）與亞里士多德（Aristotle 384—322B.C.）不過，有系統的財政思想，總是到近代才形成，嚴格的講，恐怕是在民主政治擡頭之後，即是說，在資本主義走上歷史舞臺之後。所以，財政思想發展的過程，可以資本主義為界碑（Landmark）而分成三期：第一期為資本主義以前的財政思想，第二期為資本主義的財政思想，第三期為社會主義的財政思想。說明了這三期的財政思想，則一幅簡略的歷史畫圖，便把財政思想的全景烘托出來了。

## 資本主義以前的財政思想

民主政治是資本主義時代的寵兒，在資

本主義未確立以前，國家簡直是君主的私產，所謂「朕即國家」，所謂「普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣」，便是當時流行的「國家論」。在這種思潮支配之下，國家財政往往與君主的私經濟混而為一；即是說，府中的收支與宮中的收支沒有區別。我國秦漢時代，雖說掌穀貨的大司農（管國家公經濟）與掌山澤之稅的少府（管君主私經濟）各有專官，（註一）其實都由君主任意揮霍。所以，當時的財政思想不是以國家為中心，而是以君主為中心。就我國言，如孔子說：「百姓足，君孰與不足？」（註二）孟子說：「賢君必恭儉禮下，取於民有制。」（註三）似乎把個人節儉的倫理觀念，也推廣應用到國家的財政上來。就西歐言，可舉德國官房學派（*Kameralism*）為例，德語『*Kamera*』本有房意，在中世紀用以指國王之會計室，中世紀以後則用以指國庫。德國各大學曾設官房學一科，以養成所需要的行政官吏，其專門研究這一科的人稱為官

房學者 (Kameralist) 官房學約分新舊兩派。舊派的財政論以增加國庫收入爲主旨，其中雖也有主張增加國富之人，不過因國富則君富，以增加國富爲手段而已。新派的財政論，一般說來，雖仍以國庫收入增加爲主旨，然對於增加國富比舊派較爲重視，以爲財政與國民經濟有不可分離的關係，所以認爲財政學與國民經濟學爲官房學的兩翼，不當有所偏重。尤斯諦氏 (Justi 1705—1771) 可算德國官房學派最傑出的代表，著述宏富，關於財政學書亦有三種，其財政思想注重官有財產與特權收入，對於租稅也認爲在財政上有存在之必要，但主張租稅應以公平，平等，簡便爲原則。他於一七六六年出版的財政制度論，與遲十年 (一七七六) 出版的經濟學上不朽之作——國富論所提出的租稅四大原則 (公平，確定，便利，節約) 有不謀而合之處。這一點，使研究財政的思想史者感到異常的興味。

### 資本主義的財政思想

歷史車輪在不息的運轉之中，產生了資本主

義。資本家爲保護自己的利益起見，高舉了反封建的旗幟，「不出代議士，不納租稅」的口號，喊得震天價響。於是民主運動釀成時代的狂潮，國家機關便從君主手中轉到資本家手中，國家財政從此遂與君主私經濟分開而爲一種獨立的制度了。在這種新環境下面，資本主義的財政思想就應時而興。

資本主義的發展可分前後兩個階段，即自由競爭的階段與壟斷的階段，因此，這一期的財政思想也前後不同。在前一階段中，資本主義如火之始燃，如泉之始達，到處受着封建殘餘的障礙，不打破這種障礙，就不能完成資本主義的發展。於是個人自由主義成爲財政思想的中心，約而言之，計有三點：(1)國家的財政只可供政治上必要的用途，如國防費，司法費，公共建設費等；(2)經費的來源以無害於國民營業爲原則；(3)國家不可自己經營產業。亞丹斯密(Adam Smith 1723—1790)便是當時壓倒一切的代表。

但是，資本主義到了後一階段——壟斷的階段，社會內部加深了更顯著

的分化，財富的積纍與貧困的積纍達到頂點，一方面是坐擁億萬的資本家，另一方面是飽受飢寒的勞動者，以致形成「朱門酒肉臭，路有凍死骨」的病象，弄得社會結構上矛盾百出。因此，從前自由主義的財政思想不得不變為社會政策的財政思想，一以限制財富之集中，一以減輕貧困之痛苦，其內容亦有三點：(1)國家的財政除供政治上必要的用途外，尚須辦理其他社會事業；(2)國家當用社會政策的稅法以干涉分配；(3)有壟斷性的企業應收歸國有。德國瓦格 (Adolf Wagner 1835—1917) 可以說是代表這一派的巨人，其所著的財政學，光輝煥發，簡直是資本主義沒落時代的結晶！

**社會主義的財政思想** 歷史車輪似乎有幾分的惡作劇吧！它以前既把資本主義送上勝利的舞臺，以後又把資本主義推到沒落的陷阱。繼資本主義而御世的是一個「強壯的但是兇惡的小孩」——社會主義。從資本主義過渡到社會主義時代，好像歷史上天翻地覆的鉅變，宇宙間的一切都改了顏

色。不待說，財政思想在這種鉅變中也不能不屬於另一範疇了。要描寫社會主義的財政思想，無需向西方名著中多所徵引，只將時人薩孟武寫過的話摘下一段，便可瞭然！

「……在社會主義之下，國家的性質已經變更，即失去一階級壓迫他階級的性質，而成爲管理貨物并指導生產的機關。國家性質既已變更，那麼，財政制度自然非變更不可。就支出方面說：凡以擁護和擴張特權階級的勢力爲目的的制度，如軍備、警察、外交、司法等類，雖然不能全部撤廢，但至少其費用亦可削減一大半。代此而須花很大的費用的，第一當推產業經營費，第二當推教育費，其次如衛生費，養老費，醫藥費等，其數目亦當不少。要之：當時的支出，不是用以增進一階級的利益，乃是以增進全民的利益，所以，支出的數目雖然不會減少，或且尙可加多，但其性質已與以前不同了。就收入方面說：當時的產業是由國家自己來經營，所以，生產的結果便是國家的收入。

國家對於這個收入，一部用以分配給各構成員的，一部是用以充國家的經費的……即國家每年生產了貨物之後，第一當除去：(1)生產要具的補充費；(2)擴張再生產的費用；(3)各種災害的準備金。再當除去：(1)生產費以外的一般行政費；(2)學校、衛生等的費用；(3)老弱殘廢的扶養費。而後才把殘餘的生產物分配給各個人……要之：當時的財政，就形式說，就性質說，都與現在不同。如果現在形式的財政才可稱爲財政者，則將來的財政可稱爲社會的共同經濟。』(註一四)

上面一段，雖然是敘述財政制度，但從這種財政制度中也可窺見其財政思想了。

財政思想發展的整個過程就是這樣，因限於篇幅，不便詳細發揮，只能像坐飛機似的作一次展望，在廣漠無垠的視野中，看到一個大致不差的輪廓。

(註一)史記貨殖傳。

(註二)韓昌黎集原道篇。

(註三)阿部賢一財政學原理第一〇頁。(改造社版經濟

- 〔學全集第十九卷〕 (註四)同上書第一頁 (註五)同上書第二四頁 (註六)Plehn: Introduction to Public Finance (註七)Adams: The Science of Finance (註八)Dalton: Principles of Public Finance (註九)同註三第六四頁 (註一〇)同上第六六頁 (註一)前漢書百官公卿表 (註一二)論語問仁篇 (註一三)孟子滕文公上 (註一四)財政學之基礎知識一〇七—一一〇頁。

## 問題

- 一 試舉出財政與私經濟不同的主要點及次要點。
- 二 財政的形式與內容是否變遷？因何變遷？
- 三 前面所引的財政學定義，你滿意那一種？何故？
- 四 財政制度何以是歷史的範疇？
- 五 你覺得那一時期的財政思想比較合理？何故？

## 參考書

- 一 達爾頓財政學原理中譯本第一第三兩章(黎明書局)



- 三 陳啓修 財政學總論第一、二、三章（商務印書館）
- 三 薩孟武 財政學之基礎知識第一章（新生命書局）
- 四 阿部賢一 財政學原理第一、二、三章（日本改造社經濟學全集第十九卷）
- 五 阿部賢一 財政學史第一、二、三、六章（同上第二十卷）

## 第二章 歲出論

### 第一節 歲出的特性

歲出的重要性 前面說過：財政以「量出爲入」爲原則，所以，研究財政學的人大抵從歲出開始。歲出論一稱經費論，或又叫公共經費論。所謂歲出或經費，是指政治團體所支付的貨幣額而言，通常在一個會計年度內，把應支付的貨幣額看做歲出而列在預算上。關於歲出在財政學上的地位怎樣，以前有兩種不同的爭論。一種否認歲出爲財政學的一部分，以爲國家的歲出問題完全屬於行政學或政治學的範圍，他們眼中的財政學祇是研究公共的收入與收入的準備之學問而已。德國尤斯諦與法國勒拉波列(Leroy Beaulieu)可說是這派的代表。另一種則與前項意見相反，認爲國家的歲出不僅是財政學

的一部分，並且是財政學上的重要問題，德國瓦格涅，英國巴斯推布（Pastable），美國塞里格曼（Seligman），都是這派著名的代表。到現在，後一種意見差不多成爲定論了。不過多數學者還只注意歲出的表面現象，即是說只在歲出的數字上做統計與分析的工夫。對於歲出問題與一般社會經濟組織的關係怎樣，與一般社會生活的關係怎樣，很少有作統一的觀察與闡明的。可是，庫近斯基（Kuczynsky）總算有超出尋常的貢獻了。他認爲歲出是財政制度的重點，從歲出中可以窺見財政之社會性，更明白些說，即可以窺見財政之階級性；例如一般的歲出中，以軍事費，公債費，司法費，行政費等占大部分，這些經費都與支配者的利益不能分開；支配者運用政治團體的權力，從被支配者中徵收貨幣以應支付，其企圖非常明白。一張歲出統計表便鐵面無私的把支配者財政上的祕密澈底宣布出來。所以，只有闡明歲出的內容，才可了解收入的意義，才可認識財政的真相。<sup>（註一）</sup>因此，在資本主義國家內，其歲出之總目的，不外推進私人

資本的蓄積；而在社會主義國家內，其歲出之總目的，却又改爲促成社會財富的增殖了。不辨別兩者之間根本的差異，單憑歲出數字的比較，那就陷入五里霧中，用流行的術語說，便是「見樹而不見林。」

**歲出的膨脹性** 一個學生從小學而中學，從中學而大學，用費一年大似一年，這是大家認爲苦悶的事實。個人的私經濟如此，國家的財政亦然，這叫做歲出的膨脹性。這種膨脹性乃世界各國財政史上共有的現象。茲將十九世紀後半期起，至世界大戰前止，（所以取這一時期的材料，其理由詳後。）幾個主要國家的歲出統計，摘引於下，以見一斑。（註二）

年度	英國（千鎊）	美國（千金元）	法國（千佛郎）	意國（千利）	德國（千馬克）
一八七〇	六六,八〇〇	四七,五〇〇	一,九三七,〇〇〇	一,一〇〇,〇〇〇	四,四〇〇,〇〇〇
一八九〇	八六,〇八〇	四五六,三〇〇	三,二七六,九〇〇	一,八九七,六〇〇	一,六三三,五〇〇
一九一〇	一五九,九四〇	七三六,六〇〇	四,三三二,九〇〇	二,四六六,四〇〇	三,三三六,四〇〇

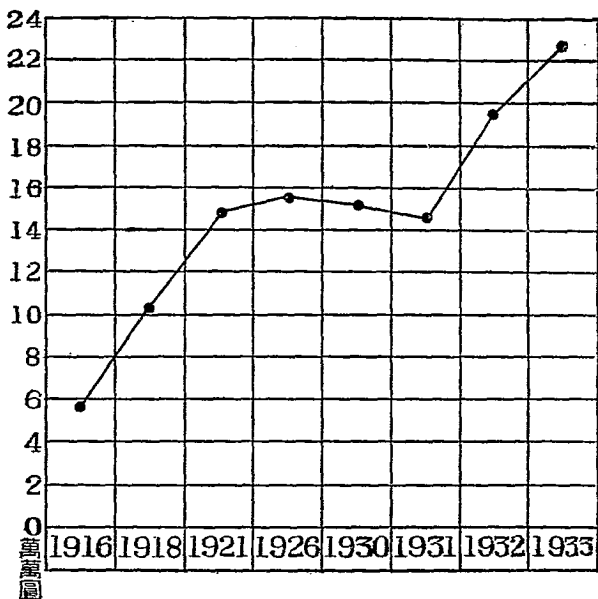
一九三一 一七四九二      七〇〇一五五      五〇六六〇〇〇      二二二九三六      三五〇、九〇一

一九四五 〇四七三      一〇五五、〇〇〇      一〇七三三、〇〇〇      五、九五四、三〇五      九、六五〇、五二一

看了上表，便知道四十餘年之間，（尤其是一八九〇年以後）英國歲出約增加八倍，美法約增加三倍以上，意德增加的比例更屬可驚。這種事實是容忽視的。所以，自洛洗兒（Rosa Luxemburg）以來，各國財政學者都承認所謂「歲出膨脹的法則」。

大戰期間，凡屬參戰的國家，其歲出有繼長增高之勢，本是當然的事情。即自大戰結束以至現在，這種歲出膨脹的現象仍未改變。請舉日本為例以資證明。

後圖從一九一六年（大正五年）起，是年歲出總額五九〇百萬元，一九一八年增至一、〇一七百萬元，一九二一年增至一、四八九百萬元。從一九二二到一九二六年（昭和元年）之間，受了大震災的損失，故只增至一、五



七八百萬元從一九二六到一九三一年之間，以有世界經濟危機的影響，故減至一、四七六百萬元。一九三一年以後，日本進攻東北，進攻上海，軍費擴大，所以，一九三二年增至一、九四三百萬元，一九三三年增至二、二三九百萬元。十六年之間，歲出總額幾增至四倍，其膨脹的速率不可說不大了。

(註三)

## 歲出膨脹的原因

歲出膨脹既是普遍的事實，我們便應該抓住這種事實，進而研究其原因。關於原因的解釋，從來的財政學者各有不同的意見，概括起來約有九種：(1)軍事費之增加；(2)公債費之增加；(3)富力之增加；(4)庶民政治之發達；(5)人口之增加；(6)貨幣價值之低落；(7)近世殖民地經費之發達；(8)公營事業之增加；(9)社會防衛的及社會救濟的行政事業之發達。(註四)這些意見各有客觀的事實為其基礎，本屬無可非難。不過，把九種原因並列起來，似乎使人「目迷五色」，尋不着問題的重心，這恐怕是多元論者的缺點吧！

要之：歲出膨脹是一種事實，是資本主義發展過程中的事實。前面曾說過資本主義的發展可分前後兩個階段：即自由競爭的階段與壟斷的階段。(前面從一八七〇到一九一四年的統計，恰是這兩個階段的例子。)在自由競爭為特徵的階段中，大抵認為國家的目的只在於維持治安，其他一切不宜過

問，應讓個人自由處理。所以，國家活動範圍大受限制，國家歲出也因之緊縮了。一到以壟斷爲特徵的階段，國家必須向外發展，必須拚命爭奪市場重分世界，因此，軍艦不得不製造了，陸軍不得不擴充了，飛機不得不添置了，鐵路不得不延長了，電信不得不設備了。一言以蔽之：國家已由消極的態度，進而爲積極的活動；從前國家的軍備只在能夠維持國內的秩序，現在又要能夠鎮壓殖民地的反抗；從前國家的任務只在能夠保護生命財產的安全，現在又要能夠救濟失業游民的生活。國家既增加許多的重擔，歲出勢難率由舊章，於是預算上的「赤字」便成了嚴重而又嚴重的問題。這是歲出膨脹的總原因，也是資本主義到了沒落時代所患的不治之症。

在歲出膨脹之中，最使人驚異的，無過於軍事費之龐大。達爾頓說：「這種經費實是一種浪費，因爲人民是不能吃槍砲，刺刀，或炸彈的。增加戰艦，也不是解決人民生活問題的方法。」（註五）這幾句話，講得非常「客氣」。老實說，所有



軍事上的投資，豈止是浪費而已，簡直無異毀滅世界毀滅人類的設計呵！然而咒詛戰爭是沒有益處的，我們應該平心靜氣來認識這種殘酷的事實。茲將世界大戰前數年，幾個主要國家海陸軍費對於歲出總額的百分比，摘引於下：

(註六)

年度	項目	日本	英國	美國	法國	德國	意國
一九〇六	海軍費	一四三.三三	二二.〇三	一九.五四	二二.三一	三〇.九七	一五.〇六
一九〇七	海軍費	二〇.九二	二〇.五九	六.九一	二.八一	三〇.七八	一三.九八
一九〇八	海軍費	二一.二五	一七.六三	四.三六	二〇.七七	二〇.九五	一四.七一
一九〇九	海軍費	九三.三三	一七.二五	六.三七	二〇.八三	二二.八六	一四.七六
一九一〇	海軍費	七四.七三	一六.〇二	六.二四	二一.八一	二七.四八	一三.六九
一九一一	海軍費	七.九四	二五.四九	七.四九	二二.三三	二七.八九	一五.〇八
一九一二	海軍費	一七.五〇	二四.八二	四.七七	二〇.四七	二九.三〇	一六.九九

一九一三	海軍費	一六·三六	二二·五〇	一八·五一	九·八六	一三·〇〇	七·二七
	陸軍費	一六·五七	一四·二九	一四·一〇	二〇·七五	三七·〇三	一六·四〇
一九一四	海軍費	二二·八五	二四·六二	一九·一二	三三·八七	九·〇四	
	陸軍費	一三·五二	一三·八一	一五·九四	三四·五五	一六·一九	

看了上表，知道各國海陸軍費對於歲出總額的百分比，最低者如意國，約百分之二十；最高者如德國，竟超過百分之五十。這簡直不成世界了！同時，各國海陸軍費的絕對數字（即實額）亦是增加不已的，如一九〇六年英國海軍費三〇七、二九二、〇〇〇元（日金）到一九一四年增至五〇二、七九五、〇〇〇元；又如一九〇六年德國陸軍費三五四、八九二、〇〇〇元，到一九一四年增至五七七、七〇八、〇〇〇元。七年之間，都增加了五分之二以上。大家這樣瘋狂似的準備屠殺，無從制止，不知「博愛」「全能」的上帝到那兒去了？現在又處在第二次世界大戰前夜，看了各國「軍備競賽」的統計，那得不相顧失色呢？

### 歲出膨脹的批判

關於歲出膨脹的意見，本有兩種相反之說：一悲觀

說，二樂觀說。法國學者多主張前說，德國學者多主張後說，因為兩國學者對於歲出的性質，其認識各不相同。近來又有一種「折衷」的意見，以為『歲出膨脹的批判，決不能執一端以論，而應另從他方面解決之，即應先解決人民經費負擔力之有無，而後始可斷定其為可悲現象抑為可樂現象』並列舉七種辨別人民負擔力的大小之方法，即是（一）研究歲出對於國民富力之比率；（二）研究歲出對於人口之比例；（三）研究領土面積之大小及其對於歲出之比例；（四）研究歲出當時物價之高低；（五）研究歲出當時公債費之內容；（六）研究實物支出之有無及其與歲出之比例；（七）研究地方歲出與國家歲出之比例。（註七）這種研究方法，固然不能抹煞其全部的意義，但只注意歲出的來路而不注意歲出的用途，似乎仍偏於一端。達爾頓博士却已看到這一點了，他提出「最大社會利益的原則」(Principle of maximum social advantage)，認為「最好的財政制度，就是於其所行之活動中，能夠得到最大的社會利益者。」

(註八) 這確是一種比較進步的意見。

不過，要正確的批判歲出膨脹問題，決不可祇就歲出膨脹的本身討論，因為歲出膨脹的現象與其他社會現象之間並無一道萬里長城隔絕着；詳言之，即是要批判歲出膨脹之為功為罪，須與社會經濟組織作統一的認識。譬如一人偶然發胖，要斷定它是健康的表現，還是虛弱的象徵，必考察其全部體質才能答復。歲出膨脹，其理與此相同。所以，在合理的社會經濟組織之下，歲出愈膨脹，社會的福利就愈增加；在不合理的社會經濟組織之下，歲出愈膨脹，結果就相反了。這是批判歲出膨脹的基點。倘使拋棄這種基點，祇就人民負擔力的大小立論，或者空喊幾句不着邊際的社會利益，都是隔靴搔癢，無有是處。

## 第二節 兩個經濟類型的歲出

### 資本主義國家的歲出

在現代社會經濟組織之中，有兩個根本不同

的類型：一是資本主義，一是社會主義。前者是無計畫的經濟，一切活動以蓄積私人資本爲中心；後者是有計畫的經濟，一切活動以增殖社會財富爲中心。因爲基點不同，所以歲出的形式與內容也各有其特色。茲以日本爲前一個類型的代表，以蘇聯爲後一個類型的代表，分別說明於下：

日本是資本主義國家中的後起之秀，它以飛快的速度前進，竟與老牌的資本主義國家分庭抗禮了。其歲出膨脹的情形，在前節裏已經講過。現在，且就其各項歲出的百分比，根據數字，略加釋解。(註九)

年度	皇室費	年金及恩俸	行政費	軍事費	公債費	合計
一九一六	〇·八	六·〇	三七·九	三五·八	一九·六	一〇〇·〇
一九一八	〇·四	三·七	四六·二	三六·二	一三四·一	一〇〇·〇
一九二一	〇·三	四·九	三八·二	四九·〇	七五·一	一〇〇·〇
一九二六	〇·三	八·四	四九·〇	二七·五	一四八·一	一〇〇·〇

一九三〇	〇・三	九六	四四・二	二八・四	一七・五	一〇〇・〇
一九三一	〇・三	一〇四	四四・〇	三〇・八	一四・五	一〇〇・〇
一九三二	〇・二	八三	四四・二	三三・九	一三・四	一〇〇・〇
一九三三				二六・六		一〇〇・〇

從上表，一望而知軍事費與公債費兩項，約占歲出總額百分之五十左右。軍事費是用以製造鎗砲與軍艦的，大半流到鋼鐵資本家的荷包裏去（像日本這樣的國家，每年有鋼鐵進口，當然軍事費項下是一小部分流到外國。）公債費是用以償還本息的，大半流到銀行資本家的荷包裏去（日本外債極少。）這就是說，日本政府用租稅的形式從大衆身上壓榨出來的血液，有一半注入腐朽的資本主義機構之中了。國家歲出愈膨脹，資本主義蓄積就愈集中。其次，把行政費分析一下，看內面包含一些什麼？下面是一九三一年（昭和六年）的統計（註一〇）

項 目	實 額 <small>單位千元</small>	百分比
狹義的行政費	一八〇,〇五三	二七·七
產業助成費	二四〇,二八四	三七·〇
土木費	五七,四五九	八·九
教育費	一三七,二三九	二一·一
社會施設費	一三,八七〇	二·一
殖民地補助金	二一,〇四六	三·二
合計	六四九,九五六	一〇〇·〇

上面行政費當中，產業助成費與殖民地補助金兩項，占百分之四十，不待言，這又是資本家所要求的。教育費與社會施設費雖與資本家以外的人羣無關係，但為數極少；且在資本主義社會內，一切教育事業與社會事業，都是與資本主義生產有利益的。

以上還只就經濟的意義解釋。至於皇室費，行政費，軍事費……之政治的意義怎樣？即是說靠這幾項經費活命的人是替誰服務的？我想日本三菱、三井等財閥是政治上的後臺老闆，差不多成了有目共觀的事實，用不着再加解釋了。這就是日本資本家運用政治團體在財政方面所實行之經濟的統制。

日本歲出的形式與內容，是一切老牌的資本主義國家的模範。其相互之間，祇有「量」的差異，並無「質」的不同。就一九三二——三三年的數字而論，英國爲八萬四千八百萬鎊，美國爲四十二萬六千九百萬元，法國爲四百一十萬九千八百萬佛郎，德國爲八十三萬萬馬克，都超過日本歲出總額之上。各國歲出分配的比例，大半仍耗於軍事費與公債費之中（德國情形稍異）爲證明這些國家的歲出與日本同屬於一個類型起見，特摘引世界經濟危機發生前（一九二八）各國歲出的百分比於下：（註二）

國別

行政費

軍事費

公債費

合計



英國	三六%	一五%	四九%	一〇〇%
美國	四四%	二二%	三四%	一〇〇%
法國	二八%	一九%	五三%	一〇〇%
德國	八八%	七%	五%	一〇〇%

看吧！軍事費與公債費仍占歲出總額的大半，這就是說，國家大部分的歲出都與日本一樣流到鋼鐵資本家與銀行資本家的荷包裏去了。所以，祇要是資本主義國家，其歲出的歸宿，總逃不了這個公式——推進私人資本的蓄積。日本如此，歐美亦如此。資本主義國家的財政，其內幕就是這樣一回事。

### 社會主義國家的歲出

蘇聯是現在唯一的社會主義國家，它的一切設施，似乎帶了一點神祕性，特別引人尋味。但它是從沙俄的廢址上建築起來的，未敘述它的歲出之前，把沙俄的歲出作一個簡單的回顧，也許是有趣的事吧！布哈林（Bucharin）曾說過：『就俄羅斯言，有三分之一的預算，用到軍備

上去。如果把公債加入計算，其比例更大。這裏的數字，是俄羅斯每百鎊的用途：  
 海陸軍費與公債利息……………四〇、一四

教育費……………三、八六

農業費……………四、〇六

內務、司法、外交、鐵路、工商、財務費……………五一、九四

合計……………一〇〇鎊』(註一二)

上面簡單的數字，證明了十五年前的沙俄，其歲出與資本主義國家同是「二邱之貉」。可是，到現在，到第二次五年計畫之第一年（一九三三）歲出的「量」與「質」都截然兩樣。下面是蘇聯一九三三年的歲出統計。(註一三)

項 目	實 額	百分比
	<small>單位千盧布</small>	

(A) 國民經濟	二二三,九一二,〇六六	六八·三
----------	-------------	------

重工業	一〇,七四八,九六八	
-----	------------	--

輕工業	八三四、八二〇
木材工業	一、〇八八、九〇〇
其他工業	六三〇、二〇〇
集體農場	一、四八四、七〇三
國家農場	一、三九一、〇五〇
水廠	三八、四〇〇
食物工業	七四七、七〇〇
國內貿易	二、一九三、八〇〇
國外貿易	七〇、二三九
市政發展與住宅建築	一四、九七四
鐵路	二、一六三、三〇〇
造船	六四三、一〇〇

築路與汽車運輸	三三三,七二四
民用航空	一五六,六五〇
北極航行	二五,〇〇〇
交通事業	一八六,〇〇〇
水電事業	五九,〇六四
其他事業	三二〇,四七四
準備金	七八〇,〇〇〇
(B)社會文化	二,三九二,一〇四
教育	二,一五三,〇三八
衛生	一二八,三六二
體育	八,〇八五
勞動保險與社會福利	一〇三,六一九
	六八

(C) 國防及行政	一,二六四,四三一	六·五
(D) 公債支付	一,三三〇,〇〇〇	三·八
(E) 地方經費	一,九四九,四〇三	五·七
(F) 其他財政機關經費	三九一,四五〇	一·一
社會保險	九四,六五〇	
國立銀行清算	二六六,八〇〇	
國家保險基金	三〇,〇〇〇	
(G) 其他支出	九九〇,四六六	二·八
(H) 國家準備金	一,七八〇,〇〇〇	五·〇
合    計	三五,〇一〇,九二〇	一〇〇

就「量」的方面說,歲出總額達到三百五十萬一千零九十二萬盧布,爲任何資本主義國家所不及,就「質」的方面說,國民經濟投資額占歲出三分

之二以上，其中關於重工業的投資額幾及歲出三分之一，而在資本主義國家歲出中占半數的軍事費與公債費，却又非常縮小，祇有百分之十。這就是說，蘇聯的大部分歲出是用在建設事業上，用在生產事業上；換言之，即以增殖社會財富為中心，有計畫的提高人民物質與文化生活之水平線，而與資本主義國家的歲出以蓄積私人資本為中心者不同。從這裏，可以辨別兩個經濟類型的分歧點，可以辨別兩種社會經濟組織的分歧點。

### 第三節 中國歲出的檢討

歲出的膨脹 我們明白了資本主義國家與社會主義國家兩個經濟類型的歲出以後，應該略論中國的歲出。倘使「知彼」而不「知己」，那就是「遠見千里近不見眉睫」了。不過，說到中國問題，首先應該打破「國情」論者的偏見，他們彷彿把中國看成一個「特別區」，以為中國一切情形都與人

家不同。本來，中國問題有其特殊性是不可否認的，我們應該重視這種特殊性。可是，另一方面，中國並非「世外桃源」，而是現實世界之一部分，這即是說，中國問題有它的特殊性，同時又有它的一般性，特殊性與一般性不是對立的。所以，我們在檢討中國問題的時候，不能用「國情」兩字，拒絕普遍適用的原則，懂得了這一點，便知道中國歲出問題內面沒有什麼「奇蹟」了。

歲出有其膨脹性，是一般的原則。中國歲出是否也有膨脹的趨勢呢？現在請「數字先生」來答覆這一問題。下面是清初到清末的統計（註一四）

年	度	歲出總額（單位千兩）	百分數
清順治初年（一六四四）		一五,七三四	一〇〇
清康熙末年（十八世紀之初）		二七,〇〇〇	一七一
清雍正元年（一七二三）		四一,〇〇〇	二六〇
清乾隆五十六年（一七九二）		三一,〇〇〇	二〇〇

清嘉慶十七年(一八一二)	三五,〇〇〇	二二二
清道光二十三年(一八四三)	三一,一七〇	二〇〇
清同治末年(一八七〇左右)	七〇,〇〇〇	四五三
清光緒元年(一八五七)	七八,一七〇	五〇〇
清光緒二十五年(一八九九)	一〇一,〇〇〇	六一四
清光緒末年(二十世紀之初)	二〇〇,〇〇〇	一二七〇
清宣統元年(一九〇九)	二六九,〇〇〇	一七一〇
清宣統三年(一九一一)	二九八,四四〇	一九〇〇

看了上表,知道前清二百六十餘年之間,歲出總額增加十九倍,膨脹的比率可說是很大了。辛亥革命雖說打倒愛新覺羅氏的皇朝,究未消滅歲出膨脹的趨勢。有下面數字可以證明。(註一五)

年 度	歲出總額 <small>單位千元</small>	百分數
-----	-----------------------------	-----



民國二年(一九一三)	六四二,二三六	一〇〇〇
民國五年(一九一六)	四七一,五一九	七三四
民國八年(一九一九)	六四七,六九一	一〇〇八
民國二十年(一九三二)	八九三,三三五	一三九一
民國二十一年(一九三三)	七八八,三四六	一二二七

民國成立以來，歲出膨脹也成了一種鐵則。雖其間偶有特殊原因（如民國二十一年的「國難」之類）厲行減縮的事實，究無損於膨脹的趨勢。在這裏應該附帶聲明的是：民國各年的數字全以預算為根據。我國試辦預算雖始於宣統三年，但到民國以後，在北京政府時代，完整的預算祇有民二、民三、民五、民八四種。大抵流於形式，其正確性達到什麼程度，祇有「天曉得！」民八以後，連形式上的預算亦不能成立。財政紊亂，可想而知。一直到二十一年四月九日，立法院才有通過二十年度（從二十年七月一日起至二十一年六月三十日

止)國家總預算的創舉,其「難產」真出人意料之外;又不幸這次總預算通過之日,會計年度只剩下十天,恕我說一句不吉慶的話,這次總預算也許等於「死胎」(Still-born)吧!二十一年度的總預算雖經主計處於二十一年十一月內編成,終以收支不合及年度瞬將終了等理由被中央政治會議否決。在這種情形之下,說中國是一個沒有預算的國家,並不過火。

但我們此刻檢討的重心,不是研究總預算是否通過的問題,而是研究歲出是否膨脹的問題。在這一點上,我們總算得到「肯定」的回答了。我國歲出的膨脹,在數字上特別引人注目的是前清末葉,尤其是同治以後四十年內,差不多增加了十五倍。爲什麼如此?我用不着照多元論者的意見,列舉許多原因,使讀者像劉姥姥走進大觀園一樣,看得頭昏目眩。我只請大家回憶一段史實,就是自鴉片戰爭以後,帝國主義用砲艦政策打破了中國的萬里長城,強迫亞洲式的國家,從封建時代的酣夢中,覺醒過來,向資本主義的軌道上走。於是鐵

政局，造船廠，鐵路，武備學堂，以及維新，立憲……等新花樣，層出不窮，這些破天荒的建設，都是非財莫舉的。我們既承認自己落後，要仿效西方美人——資本主義——的時髦，就不得不致送「學費」，所以接二連三的賠款也加在大眾的肩上了。這是前清末葉歲出膨脹的總原因。

歲出的內容 最使我們難受的是歲出內容把我國的病象完全暴露出來了！先就民二預算的分配情形考察一下：（註一六）

項目	實額 千元	百分比
行政費	一六八,七五〇	二六·二
軍事費	一七二,七三八	二七·〇
公債費	三〇〇,七三八	四六·八
合計	六四二,二三七	一〇〇

軍事費與公債費（大半為外債）占歲出總額四分之三，是民二預算的

實質。叔配達 (Schumpeter) 曾說過：『看了一國的預算，可以卜知該國的歷史與運命』(註一七) 根據這句話，我們從民二預算中，便能夠斷定民國前途之多災多難了。假使說這是民國初建，一切未上軌道時期的偶然現象，那麼我們不妨再看近年的統計吧！下面是民國十九年國庫收支報告中的主要數字：

(註一八)

項 目	實 額 (以元爲單位)	百分比
歲出總數	七一三,七二六,七九〇	一〇〇
軍事費	三一,六四六,一二八	四三·七
公債費 賠款在內	二八九,五二八,五七八	四〇·七

看呵！軍事費與公債費在歲出總額中的百分比，不惟沒有減少，而且特別加多（八四·四%），這是如何嚴重的病象呵！現在且把這幅傷心慘目的畫圖展開，看看我國歲出的全景。茲以民國二十一年度預算數字爲例：(註一九)

項 目	實 額 (以元爲單位)	百分比
黨務費	六,二四〇,〇〇〇	〇·八
國務費	一三,六四二,〇五一	一·七
軍務費	三三五,一一〇,一六一	四·二五
內務費	六,二〇七,四二二	〇·八
外交費	一一,〇六〇,一六六	一·四
財務費	七六,六八八,一八〇	九·七
教育文化費	一九,〇三六,四七〇	二·四
司法費	二,四九三,二二八	〇·三
蒙藏費	一,八一五,六三九	〇·二
實業費	六,一六七,三三三	〇·七
交通費	五,八九五,五一四	〇·七

建設費	七、〇八六、一九五	〇·九
債務費	二二三、九六一、二四七	二·八九
補助費	七二、九四三、〇四一	九·〇
合 計	七八八、三四六、六三七	一〇〇·〇

全景再明白沒有了，軍務費占歲出總額百分之四二·五，以這樣龐大的款項，參養那些不生產的人，這簡直是浪費，也許害處更在浪費以上吧！軍事費中總有一部分是購買軍火的，那就送到「洋鬼子」的錢袋裏去了。其次，債務費占百分之二八·九，其中有三分之二以上是償付外債與賠款的，這就是說，我國歲出總額中有百分之二十左右，直接被「洋鬼子」攫去了！而國家重要的事業，如教育文化，實業，交通，建設等等，各項加起來，還不到百分之五。這種歲出分配的畸形狀態，不獨與欣欣向榮的社會主義國家有雲泥之別，就是連那苟延殘喘的資本主義國家也比不上。這恐怕是半殖民地的寫真吧！

## 歲出的癥結

根據上述事實，我們可以大膽的說一句，我國財政機構內有兩個毒瘤：一是軍費上的開支，一是國債上的償付（連賠款在內）。這兩個毒瘤自然是前清末葉發生的，辛亥革命之際，不惟未準備拔除毒根，並且不斷的灌注毒液，讓其日益強大，直到現在，在我國財政領域內佔據了百分之八十左右的地盤，這樣發展下去，足以使財政上賸下的一線生機窒息而死。就軍事說：我國在長期內戰之中，只有兵強馬壯者可討便宜，所以軍閥們拚命養兵，多多益善，全國兵額雖無正式統計可查，但至少總在兩百萬以上。因此，軍費實支之數，比預算上要大得多。粵、桂、川、滇、黔、湘、新、青、甘、晉等省由國稅項下截留撥用者大抵未列入預算之內，有人以為通盤估計，全國軍費決不在七萬萬元以下，諒非過言。（註二〇）就國債說，計分內債、外債，庚子賠款三項。內債有確實擔保，每年須償付本息者尚有二十八種，由北京政府發行者七種，由南京政府發行者二十一種，截至二十二年六月底止，尚欠純本七萬六千二百餘萬元，外債有

確實擔保者截至同一時期止，尙欠純本約合國幣五萬六千三百餘萬元（無確實擔保的外債計有五十八起，總額三萬五千四百萬元未算在內）（註二）庚子賠款雖有些退還，然因有協定用途，仍須按期撥付。截至上述時期止，尙欠賠款之數，約合國幣十萬七百餘萬元。三項相加，共欠國債二十三萬三千三百九十八萬一千七百七十四元（註三）這種重擔，好像金字塔一樣，壓在大眾的頭上。總之軍費與國債占我國每年歲出總額百分之八十左右，目前農村枯竭，實以此爲主因。這兩個毒瘤不去，中國財政永無起色，中國經濟永難復興。

（註一）阿部賢一財政學史一九五—二〇一頁。（註二）金國珍中國財政論第四—五頁（商務印書館），但

原書關於美國一九一四年的數字顯有錯誤，遂依據財政學之基礎知識第三二頁改正。（註三）一九一六

—一九三一年的數字見日本經濟年報第十一輯六八頁。一九三三年的數字見世界，何處，第三九頁（昭和八年上半期版）。（註四）陳啓修財政學總論第二編三九—四二頁。（註五）達爾頓財政學原理中

譯本一九一頁。（註六）同註四附錄二—二六頁。（註七）趙爾抃現代財政學五〇—五二頁（光華

書局）。（註八）同註五第一〇—一一頁。（註九）一九一六—一九三一年的數字見日本經濟年報第



- 十一輯六八頁。一九三三年的數字見世界，何處，三九頁。（註一〇）實額數字見日本經濟年報第十一輯八一頁，但百分比是著者計算的。（註一一）財政學之基礎知識三六頁。（註一二）Bucharin: *The A B C of Communism* 113—114頁。（註一三）一九三三年蘇維埃現勢資料（日文）東方雜誌第三十卷十七期有一篇材料大致相同，但數字頗有錯誤。（註一四）清初至宣統元年各數字見李權時財政學 A B C（世界書局），清宣統三年數字見金國珍中國財政論七九頁。百分數是著者計算的。（註一五）新中華第一卷第十七期中國財政制度與財政實況。（註一六）諸青來戰後之中外財政三〇頁（良友圖書公司一角叢書），百分比是著者計算的。（註一七）阿部賢一財政學原理六九頁。（註一八）同註十五，百分比是著者計算的。（註一九）同上。（註二〇）同註十六第三六頁。（註二一）金國珍中國財政論五九四頁。（註二二）同註十五。

### 問題

- 一 何以歲出是財政制度的重點？
- 二 歲出膨脹的原因是什麼？
- 三 歲出膨脹的現象有人說是悲觀，也有人說是樂觀，你的意見怎樣？
- 四 試比較資本主義國家與社會主義國家的歲出而探求其重要的分歧點。

五 中國歲出上有何顯著的病象？

六 你對中國財政有什麼根本的救治方策？

### 參考書

- 一 達爾頓 財政學原理 中譯本第三編。
- 二 陳啓修 財政學總論 第二編。
- 三 金國珍 中國財政論 第二編第二章。
- 四 漸中華 第一卷第十七期 中國財政制度與財政實況。
- 五 阿部賢一 財政學原理 第一章第二節第五項。
- 六 小川鄉太郎 經費論 第七章（經濟學全集 十九卷）。
- 七 阿部賢一 財政學史 第六章第二節。

## 第三章 歲入論

### 第一節 歲入的意義與分類

歲入的意義 財政是「量出爲入」的，我們既研究過歲出，現在就必須把歲入來考察一下。歲入論一作收入論，凡在一個會計年度內，政治團體爲應付歲出起見，由國庫所收入的貨幣額，即謂之歲入。在這裏應該注意兩件事：

(一) 流入國庫的貨幣，非盡爲歲入，猶之流出國庫的貨幣，非盡爲歲出；如郵政儲金爲一種寄托性質，支付郵政儲金爲一種代理性質，都不算歲入與歲出，即是例子。(二) 物件與勞務之獲得，亦不能稱爲歲入。因在今日貨幣經濟時代，國家的歲入歲出，都以貨幣行之，無直接收入物件與勞務的事實，即偶有物件與勞務，必須轉化爲貨幣後，方可作爲歲入看。

以上對於歲入的解釋，非常膚淺，就是「僅說到收入有幾十萬萬圓或幾十萬萬鎊，那也不是說明，又有以收入是爲充當經費起見，從民間移轉於國家的貨幣額，這種說法，雖已說明事件的一般，但還未揭破收入的本質。此外，皮格（Pigon）曾說：財政以貨幣的形式來表現，但卽令以同一貨幣形式來表現，而其內容亦大不同，這句話，在探討收入的意味上，我以爲很重要。如果真正理解收入的本質，那就非對照當時包括促進收入的各種權力團體之社會經濟制度的原理而作統一的認識不可。換言之，卽財政上的收入，不惟不是離開當時經濟制度的本質而獨立的東西，而且不外是社會經濟的存在所引起的一種派生的現象。不明白這種現象的本源，想知道收入的本質就不可能了。」

（註一）

如果想從當時社會經濟制度下來考察歲入，不妨把歲入之史的發展回顧一下。歲入的發展約分四期：（一）官產收入時代，當時國家收入與王室收入

不分，歲入以官產收入爲主，遇到不足時，始向臣下及人民收納貢獻以資補助。

(一)特權收入時代，當時國政日繁，官產收入不敷應付，於是君主乃利用其所謂最高主權者之地位，而獲得各種特權收入，如人民採鑛有採鑛錢，製鹽有製鹽錢，做官有買官錢。(二)租稅收入時代，這是民主政治發達以後的事，在自由平等博愛的標語之下，主張一切國民都有納稅的義務；但這祇是一種幌子而已，因租稅轉嫁的結果（詳後），大半歸下層貧困者負擔。(四)公共企業收入時代，在資本主義崩潰以後，一切企業國有化，就進入社會主義社會，國家歲入又以公共企業贏餘爲大宗。總之：歲入是受國家機關支配的，國家機關的性質就決定歲入的性質。所以，要理解歲入的意義，不能把歲入與國家機關分開，卽是說不能與社會經濟制度分開。不過，在官產收入，特權收入，公共企業收入三個時代，歲入的性質比較明顯；祇有資本主義制度下的租稅，弄得非常複雜；這個複雜的構造，簡直是一座「迷宮」，使人莫明真相，爲什麼如此？這是有理由

的：第一，可和緩勞動者的反抗，因對勞動者賦以同一金額的租稅，則複稅制（Multiple tax system）比起單稅制（Single tax system）更不易覺得。（Arthur Young氏竟公開說，假如我要給完善的稅制下一定義，那就是輕輕的把此負擔加於無窮點上，而不加重於任何一點上——註二）第二，可縱容資本家的脫漏，因複稅制類似「烟幕彈」，在烟幕彈掩蔽之下，資本家更便於變脫漏的把戲。

**歲入的分類** 說到歲入的分類，真是一個麻煩的問題。許多財政學書籍，不管用「多分法」或「二分法」，都把歲入弄得千頭萬緒，使人看得頭腦發昏。我們沒有閒工夫去算這些「糊塗賬」，現在只按各國歲入統計，把收入的主要源泉分爲三大類：（一）租稅收入；（二）經濟收入（如國營企業及國有財產等）；（三）其他收入。這三種收入的比例，各國不同。茲就世界經濟危機發生前（一九二八年）幾個主要國家的歲入統計（百分數）摘引於下，以爲說

明的根據(註三)

國別	租稅收入	經濟收入	其他收入	合計
英國	八七	五	八	一〇〇%
美國	八七	二	一一	一〇〇%
法國	八九	二	九	一〇〇%
德國	九三	四	三	一〇〇%
意國	六九	一六	一六	一〇〇%

上表數字，很明顯的有一種偏向，即各國租稅收入從百分之七十至百分之九十，而經濟收入除意大利外則在百分之五以下。這種畸形現象是值得注意的。我們固然沒有興趣去牢記這些「死」的數字，但不可不從「死」的數字中，尋繹出「活」的意義來。

據日本阿部賢一教授的意見，『在資本主義式的財政中，以私人資本的

蓄積爲其指導原理，所以與此相反的收入方法，根本上是不容許的。立在極端上講，收入是「愈少愈妙」。這樣一來，經費也少了；要之，儘量縮小國家及其他各種政治團體的活動，才可使私人資本蓄積的領域儘量擴大。因而在其粗樸的形式上，就是儘量減少從官有財產或官業得來的收入，即所謂經濟的收入。因此，政治團體的收入，勢必不能不多依賴於租稅的收入了……即就租稅收入說，也須儘量不去妨害資本的蓄積。所以，以私人資本蓄積爲原理的收入組織，是在下面三個條件之上構成的：（一）官業收入的比例小，因而租稅的比例大。（二）關於租稅收入的內容，成爲稅源的選擇問題；租稅應從所得中徵收，不應徵及財產；即是儘量擁護已經蓄積的財產。（三）從所得中徵收，也應儘量從一般民衆所得中徵收，即向支配階級徵收的場合，也要儘量不去妨害資本蓄積的意志與餘裕；而其結果，間接消費稅收入在各國歲入中占大的比例。』

（註四）



上面一段話，不僅分析資本主義式歲入的內幕，並且相當說明其發展的趨勢。可是歲入上這種趨勢，足以引起社會矛盾的緊張。近來有些財政學者見到這一點，提倡所謂社會政策的稅法以干涉分配（見本書第一章第二節），於是「財產稅」以及「財產累進稅」都成爲合理的主張。這是否與私人資本蓄積的原理相衝突呢？平情而論：這種辦法，對於資本蓄積固有少許影響，但決不至有根本的妨害。這種財產稅不過是一種變相的所得稅而已。同時，又有所謂不勞利得的課稅（增富稅），如繼承稅，土地增價稅等，也只是在某種限度內的「改良」說得俏皮一點，就是「資本家的社會主義」。所有這些花樣，都以承認資本主義生產方法之存在爲前提的。

其次，要略說資本主義式的經濟收入問題，無論是國營企業，或者是國有財產，都不是與私人資本蓄積不相容的東西。就國營企業言，有的是用以助長全國產業，如什麼模範工廠，模範農場之類，固不用解釋了。即如那些用以和緩

勞資衝突而稱爲社會政策的企業，也不是與私人資本蓄積有害的。甚至有些國營事業，如郵政儲金等，反被私人利用去蓄積資本。至於國有財產也大致相同，尤其是在這種財產拍賣或購入的時候，受惠的總是資本公司。

這是我們考察資本主義式的歲入分類時應有的認識。至於社會主義式的歲入，其形式與內容都與此相反，留待後面第三節說明。

## 第二節 租稅問題

**租稅的系統** 租稅是歲入中最複雜的一部分，也是最重要的一部分。從前有些學者倡什麼租稅交換說(exchange theory)，租稅保險說(insurance premium theory)，租稅分擔說(Contributory theory)以解釋租稅的強制性。但這些說法，以與事實不符，現時無人睬它。而比較近於事實的，要算瓦格涅之租稅犧牲說(Sacrifice theory)，認定租稅的基礎完全建築於被剝削者

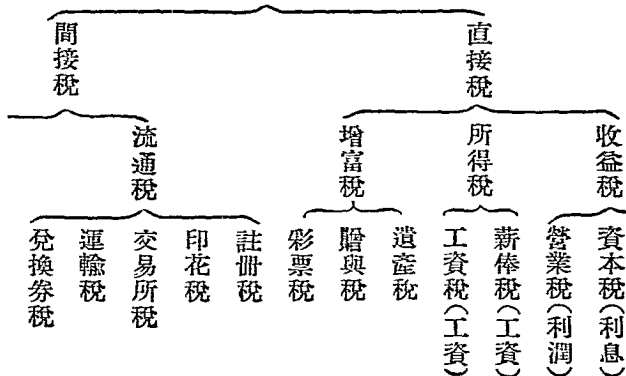
的犧牲上面。<sup>(註五)</sup>不過，租稅問題到現在，不僅是歲入的中心，更擴大而成經濟上政治上的焦點，社會內部各種利害不同的人羣之衝突，多以租稅衝突的形式表現出來。

關於租稅的分類，比起歲入一般的分類更爲瑣碎。我們也沒有閒工夫去談這些乾燥無味的問題，祇選擇較爲明顯的標準，將租稅分爲直接稅(direct tax)與間接稅(indirect tax)兩大類。直接稅與間接稅有什麼區別呢？普通以爲間接稅是可以轉嫁的(納稅者不是擔稅者)，直接稅則是不能夠轉嫁的(納稅者便是擔稅者)。這種解釋，大體上尙說得過去，但有許多例外，在後論租稅的轉嫁與歸宿一段裏，將有詳細的說明。茲爲清醒眉目起見，列一系統表於下：

土地稅(地租)

房屋稅(房租)

統系的稅租



消費稅

國內消費稅  
關稅

上列系統表，固然比較詳盡；但我們研究租稅的主旨，不在記這些空空洞洞的名稱，而在辨別各種租稅最後落到何人身上。祇有明白這一點，才能了解租稅對於各種人羣的影響，換言之，才能了解租稅之社會的意義。可是，財政當局以及所謂政治家之流，他們都祇知道從「收入」的觀點上考慮租稅，甚至「還有人模模糊糊以為使直接稅與間接稅二者之間得以平衡，是財政上的一種美德。此種觀念，因了格來斯頓（Gladstone）有名的比喻而更強盛。他把這兩種收入比作「一對姊妹花」對於她倆，他是毫無軒輕的……此種「使其平衡」的觀念，是與租稅之負擔在各人之間有相當的分配的觀念，及直接稅是由富者繳納而間接稅則由貧者繳納的信仰相關聯的。」（註六）但事實上並不如此。

## 租稅的轉嫁與歸宿

『未入本論，先述術語。在課稅時，吾人必須分清三個觀念：第一，課稅於某甲；第二，某甲移轉此稅於某乙；第三，此稅竟爲某乙所負擔，或某乙更移此稅於其他最後負擔此稅者。由此觀之，最初納稅者未必卽爲最後負擔租稅之人也。此種租稅移轉之過程，名曰租稅之轉嫁（*Shifting of the tax*），至負擔之落着於最後納稅者，則名曰租稅之歸宿（*incidence of the tax*）。故租稅之歸宿者乃轉嫁之結果也。』（註七）因此，可以斷定，租稅上最重要的問題卽是轉嫁與歸宿的問題。

全部間接稅最後都落到消費者的身上，這是沒有異議的，譬如鹽稅（國內消費稅之一種），國家徵收的額越大，則商店的鹽價越貴，吃鹽的小百姓就是鹽稅的負擔者。這是間接稅可以轉嫁的實例。

情形比較複雜的，恐怕要算直接稅吧！其中的增富稅（又叫作不勞利得稅）——如遺產稅，贈與稅，彩票稅等，皆不能轉嫁，因無轉嫁之對象也。所得稅

(指狹義的所得稅而言)可分薪俸與工資兩項。薪俸即「精巧的技術家與操持自由職業者之報酬」據約翰穆勒(John Mill)的意見，『以爲一切熟練職業與特權職業，係自然的或贈與的獨占，超越於競爭範圍之外；並謂此類租稅常由彼等自己負擔，因彼等無法損人以利己故也。』(註八)『工資稅呢？舊時經濟學者認爲必歸利潤負擔，曾引起許多駁議。我對這一點頗同意塞里格曼的說法，就是「工資稅不但使勞動者生活程度降低，而且使其能力薄弱，將來愈不能脫離其貧苦狀況，使工資稅果可轉嫁於利潤，然此亦必經過長久劇烈之爭鬥。』(註九)這幾種直接稅是不能轉嫁的。

至於其餘的直接稅——收益稅，說起來話就更長了。我在這裏，也祇能講一個大概。打開窗戶說亮話，所謂收益稅大抵是可以轉嫁的。比方房屋稅，本是徵收房東的，但房東可提高房租而轉嫁於房客。這是人人皆知的事實。

現在要把研究的中心，從收益稅是否轉嫁，移到如何轉嫁上面去。說明白

了這一點，就無異揭破問題的秘密。

轉嫁問題也許是商品經濟的特色吧！納稅者提高商品出賣的價格，是轉嫁過程的重要關鍵。然而，商品價格並不是納稅者手中的「如意算盤」，可以自由提高的。原來，價格可分兩種：一是市場價格（Market price），一是壟斷價格（Monopoly price，或譯為獨佔價格）。前者雖依供求的關係而波動，但以平均利潤率（The rate of average profit）為其決定的標準；即是說，在同一市場之下，一切資本常有相同的利潤，市場價格是受這種利潤支配的。後者則因某種商品為某公司所壟斷，所以，價格不受市場的影響而可自由提高，但提高的程度則以社會的購買力為標準。

現在假定前一種價格（市場價格）的商品，新加了租稅，倘使所加的租稅歸製造者負擔，則其利潤將降低到平均利潤率之下，這是與利潤法則相矛盾的。所以，租稅必須轉嫁，即商品價格必須提高。這樣一來，便有兩種情形：（1）價



格提高，市場的購買力不受影響。在這種情形下面，租稅即可轉嫁於消費者。(2) 價格提高之後，市場的購買力減少。在這種情形下面，該生產部門的範圍必須縮小，有一部分資本移動，以此減少供給；結果，市場價格又上昇到租稅可以轉嫁的程度。(註一〇)

若是後一種價格（壟斷價格）的商品，則與上述情形不同。這種商品的價格，由最大利潤額決定，而最大利潤額又以社會的購買力為標準。所以，壟斷價格到了一定限度也不能自由提高。對於這種商品加以新的租稅，則其壟斷者不能再提高價格以轉嫁於他人，因為價格早已提到不能再高的地步了。

(註一一)

以上大抵是就工業品說的。至於農產品，價格非僅決定於平均利潤率，乃決定於最劣的土壤上所必要的生產費（Cost of production），再加上平均利潤與絕對地租（absolute rent）。這樣一來，價格雖說略高，但因市場需要關係，

仍有其購買者；所以，對於最劣的土壤若不課以土地稅，則那些較好的土壤即負有土地稅，亦絕無轉嫁之事發生，從而這種土地稅當由地租之內扣除，其損失落在土地所有者身上。因此，農業家反抗租稅，常比工業家爲激烈，其區別在於工業上的租稅可以轉嫁，而農業則轉嫁的「氣孔」有時已閉塞起來。（註一）

## 二

依照上述論據，我們對於收益稅的轉嫁問題，可以得到一個概括的認識，即除農村土地稅外，其餘各項，在相當限度以內，都可藉提高商品出賣的價格而轉嫁於消費者。假使這些商品是日用必需之物，那就歸宿到下層大眾身上了。所以，直接稅與間接稅不是「一對姊妹花」，而是「兩個吸血鬼」。說也奇怪，這兩個吸血鬼大半與窮家小戶爲鄰，見了豪富則避之惟恐不及，似乎它倆也有「欺貧畏勢」的惡癖，而那些上不了下的中等階級，家中既無驅逐小鬼的靈符（商品）可供利用，結果，只有追隨下層大眾走向沒落。這兩個吸血鬼

總算「惡作劇」了!

### 第三節 兩個經濟類型的歲入

資本主義國家的歲入 前面講過，「在資本主義式的財政中，以私人資本的蓄積爲其指導原理，所以與此相反的收入方法，根本上是不容許的，」這本是一句原則上的話。現在，且就客觀事實，把資本主義國家的歲入詳加解剖，看這個原則是否與事實相符？仍以日本爲例。

首先要明白日本的歲入由那幾部分構成，請參考下面統計的百分比：

(註一三)

年度	租稅	印花收入	官業官產收入	公債及借入金	挪用剩餘金	其他	合計
一九一八	三三二	四四	一九五	三四	三三七	一三九	1000
一九二一	三六〇	四二	一六二	二六	三〇〇	八〇	1000

一九二六	四二	四〇	三三〇	一七	二六六	二七	1000
一九三〇	五三	四四	三〇五	二四	五六	四八	1000
一九三一	四〇	四三	三〇九	七九	二六	六四	1000
一九三二	三四	三四	三三一	三七	—	五四	1000

上面是戰後十五年來日本歲入的畫圖，特別惹人注目的是租稅在歲入中的比重非常之大（從百分之三十五到百分之五十二；）就百分比說，一九一八年爲三五·一，一九三二年爲三六·四，似乎所加不多，但就絕對數字說，則在同一時間內，從五萬一千九百萬元，升至七萬零八百萬元，實加了百分之三十七以上（近兩年租稅比重減少，由於公債比重加多。）其次，在歲入中占相當比重的要算經濟收入（官業官產收入，）這一點，確是日本歲入上的特色，與英、美、法、德稍有不同（參考本章第一節歲入的分類一項。）公債的比重，在一九三一年以後，顯然是躍進的（每年增加四倍左右，）我們在這裏，看出

日本的軍事侵略已經引起嚴重的財政危機了。

現在，要更進一步的考察日本租稅的類別及其推移的趨勢，這也用不着多費脣舌，請下面「數字先生」來答復好了（註一四——數字是百分比）。

年 度	直接稅			間接稅		其他	合計
	收益稅	所得稅	消費稅	流通稅			
一八九三	五四·七	一·八	三五·五	三六·四	四·四	一〇〇〇	
一八九七	四二·五	二·一	四六·〇	七·六	一·八	一〇〇〇	
一九〇二	三〇·六	四·二	五六·〇	九·一	〇·一	一〇〇〇	
一九〇七	二六·四	七·二	五七·五	八·八	—	一〇〇〇	
一九一二	二二·九	九·三	五八·九	八·九	—	一〇〇〇	
一九一六	二二·一	一二·二	五三·五	一二·一	—	一〇〇〇	
一九二一	一五·〇	二二·一	五二·七	一一·二	—	一〇〇〇	

一九二六	一三〇	二〇〇	五七八	九一	—	—	一〇〇〇
一九三〇	一二九	二二一	五七九	八〇	—	—	一〇〇〇
一九三一	一二九	一七六	六一四	八九	—	—	一〇〇〇

「數字先生」告訴我們幾點：日本在近四十年內，第一，收益稅從五四·七%降到一二·九%；第二，所得稅從一·八%升到一七·六%；第三，消費稅從三五·五%升到六一·四%；第四，流通稅從三六·四%降到八·九%。就現在講：直接稅占歲入總額的三〇%，間接稅則占七〇%。從百分比上看，收益稅與流通稅本漸漸減少，但從絕對數字看，仍是蒸蒸日上。請參考下表（註一五）：

項 目	一九三三年	一九三一年	增加數
收益稅	三九,六二三(千元)	一二〇,三七一(千元)	三倍
所得稅	一,二八四	一七四,六七一	一七〇倍

消費稅	二五,七三五	六〇七,九三四	二四倍
流通稅	二,六一七	八八,四四九	四四倍
合計	七二,四六三	九九一,四二五	十三倍

可見日本各種租稅都是上升的。不過，直接稅中的所得稅與間接稅中的消費稅兩者上升的速度較大耳。多徵所得稅，是要不妨害財產；多徵消費稅，是要把負擔轉嫁到大衆身上。我們將前節所提出的原則與這種事實對照起來看，便澈底了解日本租稅之社會的意義了。我們能說日本的歲入不是以私人資本的蓄積爲前提麼？

再進一步，就日本的薪俸生活者與勞動者每月收入不同之人考察，看負擔間接消費稅較多者是那些人？下面是日本官家（內閣統計局）的統計（註一六）

每月收入數	薪俸生活者負擔的消費稅	勞動者負擔的消費稅
-------	-------------	-----------

六〇元未滿	一九〇%	二六四%
八〇元未滿	二〇〇%	二四一%
一〇〇元未滿	一九六%	二三二%
一二〇元未滿	一七八%	一七八%
一四〇元未滿	一六七%	一九〇%
一六〇元未滿	一六三%	二一二%
一八〇元未滿	一四九%	二〇五%
二〇〇元未滿	一四七%	一九九%
二〇〇元以上	一二三%	一八六%

官家統計有些是靠不住的（尤其是關於人民負擔的材料），然也能證明兩種情形：（一）就薪俸生活者與勞動者比較，則勞動者的負擔較重；（二）就勞動者本身比較，則收入越少者負擔越重。可見消費稅歸宿到勞動者身上，特



別是貧困的勞動者身上（當然還有朝鮮臺灣的農民）在日本官家也不否認了。

最後，還要說到日本租稅與國民所得額的比較問題，以便估計租稅的輕重怎樣，有下面統計（因一九二五年以後的國民所得額未調查，故引用舊數字）爲證（註一七）

年度	國民所得額 千單位	租 稅 千單位	百分比
一九二一	一〇,六八八,三二八	一,六二五,〇〇五	一五·二
一九二二	一三,三九一,〇二二	一,八〇七,八八〇	一三四
一九二三	一三,二五五,〇五七	一,六〇四,二二二	一二·一
一九二四	一二,八八二,七六一	一,七四六,〇二九	一三·六
一九二五	一三,三八二,三三三	一,七七三,二八〇	一三·三

租稅在國民所得額中占百分之十二到十五，即是說每百元所得之中，要

扣除十二元到十五元，這恐怕不是小問題吧！以所得不多的國家，預算一年年龐大，租稅一天天煩苛，矛盾日深，而又野心勃勃，「舉鼎絕臙」，殆無可免！

日本是資本主義國家的代表，其歲入的形式與內容既分析如右；那麼，一切老牌的資本主義國家的歲入，就用不着再加說明了。我還是重複寫一句，它們相互之間，只有「量」的差異，並無「質」的不同。前面第一節裏面指出英、美、德、法等國的租稅收入從百分之七十至百分之九十，就是有力的佐證。

### 社會主義國家的歲入

蘇聯一九三三年的歲出，達到三百五十萬萬盧布以上，這是在前章裏面說過的。像這樣鉅大的數字，超過任何國家的預算，蘇聯從何處籌措呢？這就是社會主義國家的歲入問題。有許多人驚嘆蘇聯的五年計畫，往往不明白它的財源。一九三一年十一月西歐各國勞動者代表到莫斯科參觀時，也把這個問題提出來，曾經財政人民委員部的負責者格林科（Grinko）答覆過，茲將格林科的談話節譯一段於下：

『提出從何處得到這種鉅大金額的問題，是完全對的。我們有得到它的可能性，我們從非常迅速增加的國民收入（national income）中得到它。在最富最發展的資本主義國家，當繁榮時期，其國民收入每年增加百分之二到百分之三，即在最好時期也祇百分之四。但我們去年國民收入增加百分之十八，本年（一九三一）可望增加到百分之三十。國民收入迅速的增加，使我們能够建設社會主義。』

『我願進一步解釋國民收入所以迅速增加的理由。』

『第一，我們已取消一切戰前與戰爭中的債款。這是資產階級代表感受痛苦的問題；倘若我們不取消這些債款，每年要送二十萬萬金盧布到外國去付利息。』

『第二，我們的國民收入再不受寄生階級（大地主與資本家）的侵蝕了。在我們國家裏，你們看不見過奢侈生活的寄生階級。只就外表上觀察

我們生活的許多外國人，得到我們生活很苦的印象。這種印象是不正確的，說我們生活不豐裕固是事實，但我們不浪費國民收入於不生產之中。我們要儲蓄鉅大金額以爲社會主義建設之用。

『第三，在這方面有一件更重要的事實，是軍事費。你們都知道資本主義國家預算的大部分被軍隊吞下去。英國有百分之四十左右的預算用於海陸軍，用於維持統治殖民地的機關。法國、波蘭、捷克、羅馬尼亞、意大利等國預算的半數，其他各國甚至超過半數以上，都直接間接用在軍事目的上。……但我們國防費用並未超過國家預算的百分之六·八。』（註一八）

蘇聯財政當局關於財源的說明，自然是一種事實。從這裏，可以窺見蘇聯歲入的基礎了。

現在撇開理論，再看統計。一九三一年的歲入，有如下的數字（註一九）

項	目	實	額	單位百	百分比
			萬盧布		

一、社會化企業蓄積的總額	一三、三四三	四二〇
工業	四、〇七六	一二・八
運輸	三、三八〇	一〇・七
商業	一、六五五	五・二
農業	一、〇七三	三・四
信用機關	九二〇	二・九
發電所	一四〇	〇・四
其他	二、〇九七	六・六
二、租稅收入總額	一一、二一五	三五〇
交易稅	九、二八〇	二九・二
其他租稅	一、九三五	六・一
三、保險組織收入總額	二、六六四	八・四

社會保險	二,一七三	六·九
國家保險	四九〇	一·五
四、從國民集合的金額	三,八八〇	一·二二
公債	一,三〇〇	四·一
任意課稅	四〇〇	一·二
合作社繳款	九二〇	二·九
儲蓄銀行存款	四〇〇	一·二
曳引機使用費	一六〇	〇·六
農業信用借款的償還	七〇〇	二·二
五、勞動組合的資金	三五〇	一·一
六、其他收入	三〇二	一·〇
合 計	三二,七五五	一〇〇·〇

看了這表，便知社會主義國家歲入的形式與內容了。社會化企業的蓄積占四二%，租稅收入占三五%，這是與資本主義國家的歲入大不相同的。可是，蘇聯近來正在躍進的過程中，其歲入亦年年有變動。就一九三三年說，歲入總額計三五、〇一〇百萬盧布，其中社會化的經濟收入已增加到二八、七四八百萬盧布，占八二%，從國民集合的金額已增加到五、三六四百萬盧布，占一五%。（註二〇）

在這裏，要加以說明的，是蘇聯的租稅問題。

蘇聯的租稅不僅是財源之一，而且用爲進攻資本主義分子與富農的一種手段。一九三〇年秋新改革的租稅制度，也分間接稅與直接稅兩種，但其性質與資本主義國家不同，且兩者無原則的區別。

間接稅有二種——交易稅與利潤稅，都是對社會化的工業課的。交易稅由企業或生產組合直接支付。最低級的稅率適用於國家工業化的商品，最高

級的稅率爲煙酒等。利潤稅是從各企業總利潤中扣除出來的，各企業中扣除後剩下的利潤，聽各該企業自定用途，大抵是應擴大生產與改善勞動者生活之需要的。

直接稅中主要的是單一農業稅，對於私經營的中農，則課收入的五·五%，仍保持累進的性質。對於富農則課二四%，而收入六千盧布以上的富農，每一盧布竟課七十哥比（Copeck——一盧布等於一〇〇哥比。）貧農完全免除租稅。（註二二）

可見蘇聯的租稅屬於另一範疇。假使說資本主義國家的租稅是推進私人資本蓄積的話；那麼，社會主義國家的租稅就剛剛相反，它是妨害私人資本蓄積而以增殖社會財富爲前提的。這裏並沒有什麼奧妙，不過是國家機關的性質，決定歲入的性質而已。



#### 第四節 中國歲入的檢討

歲入的回顧 我們在前章裏檢討我國的歲出時，已看出嚴重的病象，彷彿把我國半殖民地的性質完全暴露出來。不幸我國的歲入亦是如此。這種「國醜」使人無從掩飾，不得已，祇好再講一次老實話；因為「諱疾忌醫」總是有害的事。

祇要是稍微留心中國財政的人，都知道國家歲入向來以海關稅與鹽稅為大宗。這兩種財源可以說是我國政府養命的基礎。茲將二十年來實收之數列表如下（註二二）

年	度	海關稅	鹽稅
		<small>單位 千兩</small>	<small>單位 千元</small>
民國三年	(一九一四)	三八,九一七	五〇,九〇八
民國四年	(一九一五)	三六,七四七	五九,七二七

民國五年(一九一六)	三七,七六四	六三,〇一六
民國六年(一九一七)	三八,一八九	六三,九八八
民國七年(一九一八)	三六,三四五	六八,八九〇
民國八年(一九一九)	四六,〇〇九	七一,九八〇
民國九年(一九二〇)	四九,八一九	七七,〇四六
民國十年(一九二一)	五四,四六二	八二,三七〇
民國十一年(一九二二)	五九,三五九	八七,七六二
民國十二年(一九二三)	六三,五〇四	七九,八八三
民國十三年(一九二四)	六九,五九五	七五,八八八
民國十四年(一九二五)	六九,八七〇	七九,一四四
民國十五年(一九二六)	八〇,四三五	七七,九二七
民國十六年(一九二七)	六八,七八一	五五,二六八

民國十七年（一九二八）	六二,三三二	五八,五一四
民國十八年（一九二九）	一五二,八三〇	六九,七二三
民國十九年（一九三〇）	一八〇,六一九	一三九,三九一
民國二十年（一九三一）	二四六,〇六四	一七六,六五一

從上表,看出二十年内海關稅增加六倍,鹽稅亦超過三倍,真是繼長增高。海關稅自歐戰結束的次年（一九一九）起,即扶搖直上,可以想見貨物湧進的情形;近年因稅率提高,增加更速,這是大家都知道的。鹽稅增到正稅每擔三元,上列數字,祇是正稅,而附稅尙未計算在內,附稅多寡不等有達正稅三倍以上者,合正附兩稅計算,似乎不止三萬萬元。

此外,收入數目較大的,有常關稅,貨物稅,烟酒稅,印花稅等。常關有五十里內外之分,五十里內常關歷年實收數在七百萬元左右,五十里外及邊地各關年約千餘萬元,貨物稅（包括釐金,統捐,落地捐,產銷稅等項）亦年收六千餘

萬元（現都分別裁撤）再加烟酒稅年收千餘萬元，印花稅年收三百餘萬元，合計起來，共約一萬萬元左右。中央政府可靠的收入，不外這幾項。但自民國五年以後，北京政府號令不出國門，各省軍費擴大，地方收入不够開支，常任意截留關稅，以致中央陷於窘境。民國十三年夏，「財政整理會」論當時情形說：

『近年海關稅及五十里內常關一項，約九千四百餘萬元，歷年雖無短收，盡供償付內外債本息之需，尙嫌不足。其五十里以外及內地邊陲各關一項，僅京師稅務（即崇文門）收入約二百餘萬元，向歸中央收用，餘均由各省截留，實解無多。十一年份僅解七十餘萬元。鹽務一項約收九千萬元，除經費一千萬元，各省截用三千萬元外，尙餘四千九百餘萬元，仍須就此數中撥出四千三百萬元，協濟各省及償付庫券債款本息。烟酒稅淨得之數，不及收額十分之一，約一百四十餘萬元。印花稅淨得收額十分之一，約三十餘萬元。合計各項收入，所能充當軍政費者，僅七百萬元而已。』（註三三）

看呵！中央政府的歲入，只七百萬元，真是窮得要命。當時唯一的「續命湯」便是借債，到了債臺高築無法再借的時候，那就只有「場臺大吉」！所以，北京政府之倒，固有重大的政治原因，但財政危機不能克服，也許是「致命傷」之一吧！

**歲入的現狀**      南京政府成立，新徵煤油特稅，十七年度收入二千七百萬元，十八年度收入三千六百萬元，近年則併入海關徵收。自裁釐實行後，又創辦統稅，約分捲烟、棉紗、水泥、麵粉、火柴五種，每年收入在六、七千萬元以上。加以海關稅率的提高與財政整理的進步，歲入遂與年俱長。茲將近五六年來歲入總額摘引於下：（註二四）

年度	實 額	單位千元
十六年	一四八、〇〇〇	
十七年	四三四、四四一	

十八年	五三九,〇〇五
十九年	七一四,四六八
二十年	六八二,九〇〇
二十一年	六二一,七〇七

在這裏，應略加說明的，連年收入中，債款實占一部分，如十六年度有債款七千三百萬元，占收入之半；十九年度有債款兩萬二千萬元，亦距半數無幾，可見歲入內仍有大暗礁存在。二十一年度收入中，已將東三省的關稅、鹽稅、烟酒、印花四項除去，故數目減少，「國難」也使財政來源受了大的打擊。

以上還祇說明每年收入的概數。如要再進一步，詳知各種收入的比重，那就不可不看下面的統計：(註二五)

項 目	概 算 數	百 分 比
鹽稅	一四六,七四八,一四八元	二一·五七

關稅	三五四,六五六,八八〇	五二二二
烟酒稅	二三,五四五,〇五五	三四六
印花稅	一一,九三九,八五三	一九〇
統稅	九二,九七五,〇九一	一三,六六
鑛稅	二,六八三,一六〇	〇三九
交易所稅	一四〇,〇六八	〇〇二
銀行稅	一,六〇〇,〇〇〇	〇二四
國有財產收入	三,六一七,一五八	〇五三
國有事業收入	一,六七四,二六二	〇二五
國家行政收入	一一,一五一,一六七	一七九
國有營業純益收入	一,一三八,三三八	〇一七
其他收入	二四,七一〇,四〇九	三六三

協款收入

一、八三六、〇〇〇

〇·二七

合 計

六八〇、四一五、五八九

一〇〇〇〇〇

這是我國歲入的具體答案，記得日本阿部賢一教授曾說過：『與其百聞政府當局的演說，倒不如一見財政的統計，更能洞察國家的情狀。』（註二六）假使這句話不錯，我們從上面具體答案中，便可窺見我國的全部真相了。真相怎樣呢？老實一句話，間接稅占歲入總額百分之九十以上，就是我國財政的特徵。

**歲入的危機** 本來，要考察歲入，僅僅知道共收得多少，分若干種，或者把各種互相比較而計算其百分數，這種形式上的研究是非常不夠的。最重要的一點，在了解各種收入，誰是最後的負擔者！換言之，即是租稅歸宿到某人身。我國歲入總額中，間接稅既占百分之九十以上，間接稅是由消費者負擔的，而我國的間接稅，以關稅、鹽稅、統稅為大宗，都從大眾消費品中抽得。根據這種事實，就說我國歲入有百分之九十是從大眾荷包裏取來，也許非過分之言吧！



可是，財政當局避免直接稅而注重間接稅，是有理由的。直接稅常易引起納稅者的反抗，間接稅則因兜了許多圈子，不曾聽到反抗之聲，比較安全，所以棄彼取此。『輕輕的把此負擔加於無窮點上，而不加重於任何一點上，』就是財政當局眼中最完善的稅制。然而達爾頓也說過：『在這種制度之下，總壓力也不一定是小的，數學家知道，無窮數的小重量比單是一個中等的重量還大。況且稅額較少而數目極多時，不但費用很大，而且征收亦極感麻煩。』（註二七）可見間接稅不論就何方面說，都是有害無利的。

其次，我國歲入在分配上既不公平，而從大眾荷包裏取來的金錢，又多上各省「小皇帝」的私庫。在北京政府時代，中央歲入竟短至七百萬元，本係一筆陳賬，勿庸再算。即就最近二十一年度而論，各省市留用國稅概數，多至一萬三千七百四十七萬元，達到歲入總額五分之一。（註二八）當然不能說是一件小事。至於各省地方歲入，實數共計多少，除「上帝」外，恐怕沒有人知道吧！如田

賦本劃歸地方稅，而四川省預徵錢糧的年數已超過民國六十年，這難道不是「海內奇談」麼？請看下表：（註二九）

縣 名	預徵幾年	何 時 徵 收	徵 至 何 年
自貢	二十二年	民國二十一年七月	民國四十三年
遂甯	二十三年	民國二十二年二月	民國四十五年
蓬安	二十四年	民國二十二年二月	民國四十六年
隆昌	二十六年	民國二十一年六月	民國四十七年
資中	二十七年	民國二十一年十一月	民國四十八年
南充	二十七年	民國二十二年三月	民國四十九年
成都	二十八年	民國二十二年一月	民國五十年
溫鄒九縣	三十年	民國二十年七月	民國五十年
劉湘防區	三十一年	民國二十一年十二月	民國五十二年

崇甯

三十八年

民國二十二年一月

民國六十年

灌縣

四十一年

民國二十二年四月

民國六十三年

預徵錢糧至四十餘年之多，這種打擊落在誰的肩上呢？綏遠省政府令行各縣文書中有這樣一段話：

『貧民小戶負擔奇重，而富豪劣紳田連阡陌，反不照額交納……甚至身爲官吏，所種地畝亦多不交糧賦，惡習相沿，幾成爲各縣普遍之風尚，而爲縣長者對於富戶官吏每多優予縱容，不肯認真催交……』(註三〇)

然而各省的巧取豪奪，還不止此。陝西省有八十八畝田的農民，全年出產共值三百三十一元六角，全家(十人)用費共需三百六十元，出入已不相抵，而負擔的租稅，除田賦二十六元(計糧四石七斗五升二合)外，還有捐款二十一種，計有一百九十元之多。許多新花樣，真是聞所未聞！不避駢枝，照抄於下：

(註三一)

捐款項目	每石糧應繳之數	共合洋數(元單位)
集股	二元	九五〇四
登記捐	一元五角	七一二八
省庫捐	二元二角	一〇四五四
保衛團捐	二元五角	一一八八
差使費	二元	九五〇四
汽車費	六角	二八五二二
騾差鞍子費	六角	二八五二二
支應費	五角	二三七六
印花費	一元	四七五二
省庫券	二元五角	一一八八
雜捐	一元八角	八六五三六

雜差騾差	三角	一四二五六
車差	八角	三八〇一六
里費	三角八分	一八〇五七六
紙烟借款	六角八分	三三三三三六
電杆費	二角五分	一一八八
支差雜費	八角	三八〇一六
團費	五角	二二三七六
團丁口糧費	一元八角	八六五三六
烟糧	二十元(派田畝)	八〇〇〇〇
抗日捐	五角	二二三七六
合計		一九〇四九三五二

苛捐雜稅多到這種地步,以致有八十八畝田的農民每年虧洋二百四十

元以上，田畝少的更不待說了。結果使「耕者不敢有其田，」都私向外省逃走。西北的「小皇帝」用「歲入」的猛棍已把農民趕光了。固然其他各省不盡這樣，但西北畢竟已這樣。杜子美句云：『千村萬落生荆杞，』（註三二）不幸成了今日西北的寫照！

這就是我國歲入的危機。

（註一）阿部賢一財政學原理四〇頁。

（註二）達爾頓財政學原理中譯本五四—五五頁。

（註三）日本內

閣統計局所編纂的列國國勢要覽。

（註四）同註一，四一—四二頁。

（註五）陳啓修財政學總論第三編

四〇—四二頁。

（註六）達爾頓財政學原理中譯本三九頁。

（註七）Geltman

租稅轉嫁與負擔中譯

本第一頁（商務印書館）

（註八）同上，三八六頁。

（註九）同上，三八九頁。

（註十）Lapins and

Ostrovityanov: An Outline of Political Economy Pp. 146—151.

（註一一）同上，PP. 475—

407. （註一二）同上，P. 384.

（註一三）日本經濟年報等十一輯九四頁。

（註一四）同上，一〇四頁。

（註一五）同上。

（註一六）同上，一〇五頁。

（註一七）同上，一〇二頁。

（註一八）“Imprecor”

Vol. 11, No. 59. 申報叢書蘇聯研究一七〇頁也引過這件材料，但把格林科誤爲加里雷。

（註一九）申報

叢書蘇聯研究一七二—一七三頁。

（註二〇）一九三三年蘇維埃現勢資料（日文）

（註二一）同註一

九，一八〇—一八一頁。（註二二）諸青來戰後之中外財政三七—三八頁。（註二三）同上，四三—四四頁。（註二四）除十七年度數字引自諸青來戰後之中外財政，其餘各年數字見新中華第一卷第十七期。

（註二五）新中華第一卷第十七期。（註二六）阿部賢一財政學原理六九頁。（註二七）達爾頓財

政學原理中譯本五五頁。（註二八）同註二五。（註二九）中華月報第一卷第六期最近中國農民負擔

的田賦。（註三〇）原文見天津大公報廿一年十二月廿二日，引自中華月報第一卷第六期。（註三一）

一）同註二九，西北農村寫真。（註三二）杜甫詩集兵車行。

## 問題

- 一 應該怎樣理解歲入的本質？
- 二 直接稅與間接稅有何區別？
- 三 何謂租稅轉嫁？那幾種租稅可以轉嫁？
- 四 資本主義國家與社會主義國家的歲入，其內容有何不同？
- 五 中國歲入方面，有何特徵？有何危機？

## 參考書

- 一 達爾頓財政學原理中譯本第二編。

- 二 陳啓修 財政學總論 第三編。
- 三 金國珍 中國財政論 第三編。
- 四 阿部賢一 財政學原理 第一章第二節第六項。
- 五 薩孟武 最新財政思想與財政政策 第二一三五頁（新生命書局）。



## 第四章 收支適合論

### 第一節 收支適合與公債

**收支適合的一般** 財政本以收支適合爲原則，不管是資本主義國家抑或社會主義國家，在預算編製上總須力求歲出與歲入相抵，所以，我們於研究歲出論與歲入論以後，不可不略涉收支適合論。又因收支適合論中，大抵以公債爲中心問題，故一稱公債論。

收支適合固然是財政上理想的目標，但按之實際，在收支相抵以後，不是剩餘，就是不足。約略說起來，剩餘的原因有三：(1)估計歲入過低；(2)以特種原因致有不用之經費；(3)在支出上厲行節減，所留下的剩餘金，或以償還公債，或用以舉辦新事業，或撥充次年度經費，無論怎樣，不愁沒有用途，故剩餘金在財

政上實無重大關係，而最感麻煩無法應付的，却是預算上的「赤字」問題，即財政上的不足問題。這種不足，可分為二：一為預算內的不足，一為預算外的不足。前者又稱金庫不足，後者又稱真正不足。前者不足的原因有三：(1)納稅延期，在預定時間內收入短少。(2)收入雖能如期，但支出超過預定之額。(3)租稅收入不一，如以年度關係上半年期收入少，下半年期收入多之類。後者不足的原因有二：(1)經常歲出的膨脹；(2)臨時歲出的激增。

怎樣填補預算上的「赤字」呢？嚴格言之，「一個政治團體之收入與支出之平衡，是採取與其社會經濟內容相合的方法來安排的。」(註一)資本主義國家與社會主義國家，其選擇財源的原則，彼此當然不同。不過，在這裏，沒有篇幅讓我們詳論這件事，現在祇就預算外的不足，概括的講幾句。

要解決預算上的「赤字」問題，首先應該辨別它是經常費或臨時費。如果是經常費，那就應該以經常的收入來填補；如果是臨時費，那就應該打臨時

救急的主意，自然以經常收入撥付臨時費，有時是可以的。反之，若以臨時的收入——如發行公債等——來渡過經常的難關，則其財政必愈陷於不可救藥之境。所以，在資本主義國家，要填補經常費的不足，只有增加租稅一途。而在社會主義國家，則又不得不向社會化企業方面擴大收入。至於臨時費內的「赤字」，其填補方法，或出賣官產，或提高官業製品的價格，或徵收臨時附捐，而最通行者無過於公債的募集，因此，公債便成了收支適合上的重要因素了。

### 各國收支的概況

現在正是整個資本主義世界鬧窮的時候，幾個主要國家的收支平衡上，也把這種「窮相」暴露出來了。像日本這類「器小易盈」的國家，每年預算上「赤字」重重，固用不着說了。即就歐美幾個大國而論，德國歲入經常的不足；英美在一九二九年世界經濟危機發生後，亦有江河日下之勢，尤其是「黃金集中」的美國，一九三一年度不足之數超過歲出額二分之一以上，一九三二年度亦超過三分之一以上；法國向係收支平衡上有

鉅額剩餘的國家，但到近年只能勉強收支相抵。有下面數字爲證。(註二)

國法			國德			國美			國英			國別/年別
比較	歲出	歲入	比較	歲出	歲入	比較	歲出	歲入	比較	歲出	歲入	
佛郎	萬百位	單位	馬克	萬百位	單位	元	萬百位	單位	鎊	萬百位	單位	
	四、七三九	四、七三九	一三六(-)	三、五一二	三、三八五		七三五	七三五	一(+) 一九七	一九八	一九八	一九二一—一九二四
一、二二四(+)	四二、四四五	四三、六八七	一、二三八(-)	一一、八四六	一〇、六〇八	一八五(+)	三、八四九	四、〇三三	一八(+)	八二八	八三六	一九二八—一九二九
一二、九九一(+)	四五、三六六	五八、三五七	七一二(-)	一一、三五三	一〇、六四一	一八四(+)	三、九九四	四、一七八	一四(-)	八二九	八一五	一九二九—一九三〇
五〇六(+)	五〇、三九八	五〇、九〇四	一、二四九(-)	一二、四七四	一一、二二五	九〇三(-)	四、二二〇	三、三一七	二三(-)	八八一	八五八	一九三〇—一九三二
二(+)	五〇、六四一	五〇、六四三	七〇(-)	九、一五〇	九、〇八〇	二、八八五(-)	五、〇〇七	二、二二一		八五一	八五一	一九三一—一九三二
三(+)	四一、〇九八	四一、一〇一		八、三〇〇	八、三〇〇	一、六四五(-)	四、二六九	二、六二四	一(+)	八四八	八四九	一九三二—一九三三

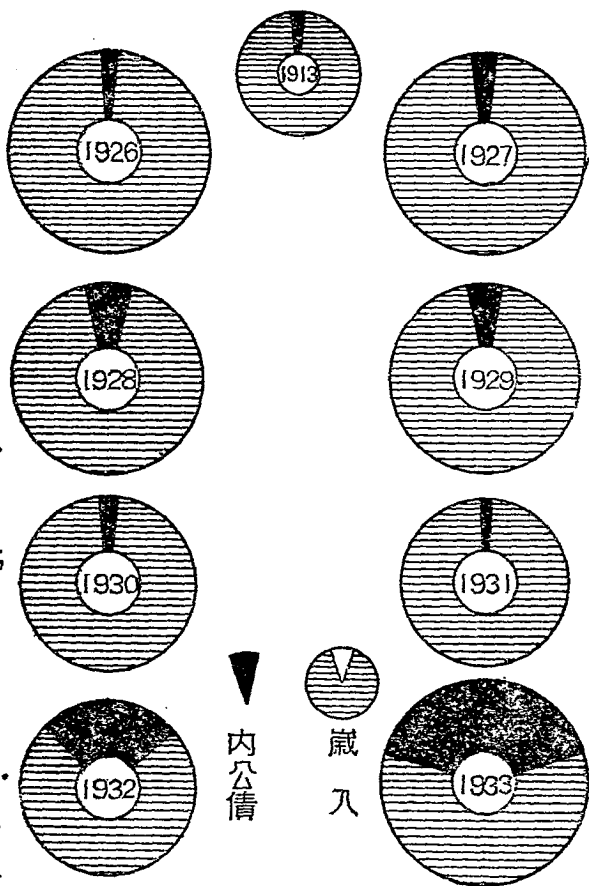
從上表，看出幾個主要國家的收支平衡，在一九二九年以前，大抵剩餘者多，到一九二九年以後，則不足者成了普遍的情形；而收支剛剛適合的，反是例外了。

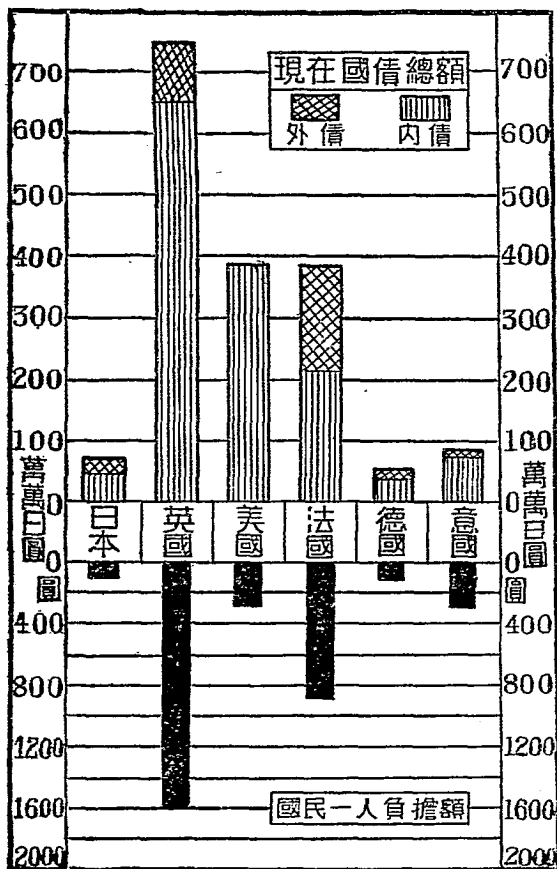
### 公債的募集

近來各國預算上的「赤字」，確是財政當局所焦灼的問題。論理，「赤字」既是經常的，那麼，只有從經常收入上來解決，換言之，在資本主義國家只有增加租稅來解決。不過，在危機的「洪水」泛濫期中，失業已成家常便飯，其幸而未失業者亦陷於半飢不飽的狀態，再行增加租稅，勢必引起大眾反抗的怒潮。所以，增加租稅無異一條「死巷」，而填補「赤字」的可走之路——一條阻力較少之路——就只有募集公債了。固然，「從財政機構上看，租稅的收入與支出，大概在一個會計年度內完了的，並無何等事務留到後來。然而公債却是把本利支付的義務留到後來的，因此，不可不求得所需的財源，其財源大概以租稅與官業收益為主。這樣說來，租稅是今日之私人負

擔，公債是將來之私人負擔。說公債爲延期的租稅，其故在此。」（註三）租稅與公債的歸宿，同是落在大衆身上。祇因後者在時間上稍遲一點，大衆不大覺得，故財政當局愛走這一條阻力較少之路。明知「飲鴆止渴」爲害滋大，但以其可止一時之渴，亦不得不飲之耳。日本近年預算，特別激增，如一九三三年預算總額達到二、二三九百萬元，而公債竟有九八八百萬元，公債占預算總額的百分之四十四。下面是日本歲入與公債的比較圖：（註四）

日本公債之逐年擴大，一目了然。日本如此，歐美各國亦如此。茲將西方各





國現時國債總額的比較圖摘引於下(註五)



日本截至一九三三年底止，國債總額達八十萬萬元（日金）；然以英國爲最高，達七百六十萬萬元；美與法約近四百萬萬元（但美只有內債而無外債）；意國近一百萬萬元，德國比日本稍低一點，約七十餘萬萬元。至國民一人負擔之數，仍以英國爲最高，計一千六百元；法國次之，計九百元；意國又次之，計三百元；美國比意國略少一點；德國與日本相同，約九十元。可見債臺高築，成了一般的現象。這種現象是與私人資本的蓄積有益的，這一點，我們應該牢牢的記着！

我國差不多是一個沒有預算的國家，更談不到什麼收支適合不適合。民國初年，一切政費全恃外債，如民元比國借款，瑞記第一第二兩次借款，克利斯浦借款；民二善後借款，瑞記第三次借款，奧國第一第二兩次借款……先後舉債至四萬萬元之巨。此外，又借內債——如七年六釐公債，整理六釐公債，整理七釐公債，十四年公債，春節債券，治安庫券，二四庫券——以補助之。說當時是

「借債度日」亦不爲過這也許是「民國不祥」的朕兆吧！正因爲始基不好，以後就每況愈下。截至民國十四年底止，北京財政部經管之內外債總額已達十六萬一千五百二十五萬元，北京交通部經管之內外債總額已達七百萬元，兩起合計共達二十二萬一千二百二十五萬元，這是包括有確實擔保與無確實擔保兩項計算的。（註六）北京政府既倒，南京政府起而代之。但在財政上亦不能打開新局面，仍襲用「借債度日」的故轍，所異者祇借內債不借外債耳（近來棉麥借款是爲例外）。計自民國十七年一月到現在，共借內債二十一一起——如江海關二五庫券，軍需公債，善後短期公債，十七年金融短期公債，十七年金融長期公債，十八年賑災公債，十八年裁兵公債，十八年關稅庫券，十八年編遣庫券，十九年關稅公債，十九年捲菸庫券，十九年關稅短期庫券，十九年善後庫券，二十年關稅庫券，二十年統稅庫券，二十年鹽稅庫券，二十年賑災公債，二十年金融公債，江浙絲業公債，海河公債——合計總額爲九萬二

千九百萬元。<sup>(註七)</sup>這是我國財政紊亂的證據。不幸這種紊亂情形，到現在依然未克服，以致民國二十二年度的總預算，因軍務債務兩項占歲出總額百分之八十，無法使收支平衡，僅抽編一部分國家歲出假預算。<sup>(註八)</sup>總之：我國二十年來，預算上的「赤字」是經常的，靠舉債以填補「赤字」亦是經常的。如果說這是一種病態，那麼，我國財政便處在長期病態中了。

## 第二節 公債的本質及其利弊

**公債的本質** 所謂公債，即政治團體——中央政府或地方機關——所負的債務。中央政府所負者稱爲國債（*State debt*），地方機關所負者則稱爲地方債（*Local debt*）。這些公債不像租稅或官業收益一樣成爲實質的收入，而是以未來的租稅與官業收益爲保證所吸收的款項，在這種意義上，公債可算是預期的收入，或者更露骨的說，公債爲延期的租稅。

國家募集公債的理由是很多的。(一)爲開闢國家的富源用去投資；(二)爲滿足戰爭的需要撥充軍費；(三)爲達財務行政的目的以供整理舊債之用。(四)爲謀預算收支的適合以備填補「赤字」之需。但實際上舉債最多的場合無疑的是第四項，這在前節裏面已論到了。

公債以債務者——中央政府或地方機關——的信用爲基礎，這一點，與私人間的債款在本質上是相同的。申言之，即公債依存之點有二：(一)國家償還債務的能力；(二)國家償還債務的意向。前者從國民經濟的狀況，財政的活動，特別是租稅收入的大小，以及原有公債的漲落上，可以推知。後者從政府當局，議會（假使有議會的話），一般的輿論上，可以反映出來。

可是，公債與私債在本質上亦有如下的差異：

『(一)公債之募集，得強制執行之；私債則不能。』

(二)私債之償還，均以一定之期限爲要件；公債則有無償還之期限者。

(三)私債當債務不償還時，有強制手段以救濟之；公債則無有也。

(四)公債以政府或國家多為永續存在者，故可靠性大；私債則不然。

(五)公債是公開性質，故以有擔保品為例外；私債屬於隱秘性質，故以無擔保品為例外。

(六)公債可靠性大，故公債在全體上，利率較低，因其不包含保險費。

(七)公債之信用，以國家現在之收入狀態為基礎；私債則以現在之財產為信用基礎。』(註九)

公債之歷史的條件 公債在今日財政上所占的地位，非常重要。這不

是偶然的，實有種種歷史的條件為其基礎。這些歷史的條件，大抵孕育於今日以私有財產制度為根據的資本主義經濟組織之中。所以，公債也是歷史的產物，其歷史的條件，約有四項：

第一，國家為獨立的權利義務之主體——歷史上向有府中宮中之別，但

公債劃成國家的債務却是近代的事。於是國家在法制上被認為獨立的權利義務之主體，握有償還債務的財源。到一般人民——尤其是資本家信用國家償還公債本息的能力與意向之際，則公債便有新意義了。

第二，承認利息——歐洲中世紀的教會法是否認利息的。如果否認利息，則公債即失其存在的根據；因為沒有利息的公債，簡直與不兌換紙幣無異。自從近代承認利息之後，公債便流行起來。

第三，有豐富的資本——倘使民間無豐富的資本，則政府就無從募集公債。近代資本的蓄積與國家公債的發行，是相伴而生的現象。有了資本的蓄積便開拓了公債的源泉；有了公債的發行便促進了蓄積的速度。

第四，金融市場的發達——公債是由一般人民的應募而成立的。最近有所謂「公債民衆化」與「公債社會化」等名稱，即是發行票面金額較小的公債向人民普遍募集的方法。可是，用這種方法，要想在短時間內，募集巨額的

公債，不可不有金融市場以爲公債自由移轉之所。有了大規模的金融市場——如銀行，信託公司，證券交易所等——則持有公債者隨時可以換得現金，公債愈能活潑進行了。

上面四項，都是募集公債時所不可不備之條件，第四項尤爲重要，我國前清光緒二十四年的昭信股票（中國第一次發行的內債）歸於失敗，實以當時缺乏金融市場爲其主因。（註一〇）

**公債的利弊** 公債是隨近代資本主義國家之確立與經濟組織之發達而盛興起來的。關於公債的利弊，樂觀與悲觀兩派各有爭論，即前者主張有利，後者主張有弊，茲略言之：

（A）公債有利說 這派以公債乃吸收現存的與新生的遊資，投於有用之地，實爲國家不可少的東西。狄擇（K. Dicksel）即其代表，或叫公債再生產說。更有主張公債爲國家資金之貯水槽者，當產業消沉時，資金可暫避於此，一到

產業繁榮，資金又可離此而用於有益的事業。所以，公債對於個人或銀行界都是有利的。

(B) 公債有弊說 這派意見又分爲三種：(1) 政治上有弊，公債以現代的負擔推移於後世，從政治道德上看，頗不合理，此其一。公債因取得甚易，常引起政府的浪費，此其二。(2) 經濟上有弊，斯密亞丹則以爲政府用公債爲手段，吸收民間資本，以維持其不生產的勞動，足以減少既存資本，損害生產事業，而危及產業發達的前途。約翰穆勒則以爲公債除吸收流動資本外，不能吸收固定資本；吸收流動資本，則工錢基金必減，工錢基金減，則工錢下落，其損失落在勞動者身上。(3) 社會上有弊，此說爲涅本尼阿 (Nebenius) 所主張，以爲公債大抵爲少數富豪所有，其利息的支付，皆從一般人民荷包中搜括而來。所以公債不外取多數人的財產或所得，以給少數的債權人。結果，即使社會財富集中，形成勞資對立。凡是社會主義者多半承認此說。



上面兩派，各執一說，「仁者見仁，智者見智」都以本人所代表的社會利益爲觀察公債的出發點，這是不可強同的。不過，公債本身殊無利弊可言，譬之水火，水可以載舟，亦可以覆舟；火可以烹調飲食，亦可以焚毀住宅；欲估計水火的利弊，不可與具體條件分離。公債亦猶是也，公債如用在生產方面，是有利的；倘若投向不生產方面，那就有弊了。然在資本主義制度之下，無論用在生產方面，抑投向不生產方面，都有助於私人資本的蓄積，這一層不可不考慮到。至於借外債以渡難關，本是資本輸出的先進國所樂予提攜，如果債務者許債權者以政治上或經濟上的利益，其弊更在不生產以上了。結果，可使債務國變成債權國的附庸，歷史上的先例頗多，勿須再加徵引。

(註一)阿部賢一財政學原理七四頁。(註二)世界往何處去(日文)四三一—四四頁。(註三)同註一，七七

頁。(註四)同註二，四二頁。(註五)同上，四八頁。(註六)金國珍中國財政論五八五頁。(註七)

新中華第一卷十七期。(註八)同上。(註九)趙祖抃現代財政學一五〇頁。(註一〇)金國珍中國財

政論五五五頁。

## 問題

- 一 各國財政當局在預算不足的時候，常喜募集公債，不喜增加租稅，何故？
- 二 租稅與公債在本質上有何異同？
- 三 公債與私債有何區別？
- 四 在中國目前具體環境之下，募集公債，有利抑有弊？
- 五 有人說，外國每個人的國債負擔額比中國重得多，似乎中國還可以大借債而特借債，你是否贊同這種意見？如不贊同，應說出理由。

## 參考書

- 一 達爾頓 財政學原理 中譯本第四編。
- 二 陳啓修 財政學總論 第四編。
- 三 金國珍 中國財政論 第五編。
- 四 阿部賢一 財政學原理 第四章。

- 五 阿部賢一 公債論 第一第二章 (經濟學全集十九卷)
- 六 字都宮鼎 最新財政學綱要 第廿七、廿八章 (岩松堂書店)

## 第五章 財務行政論

### 第一節 預算與決算

#### 一般的說明

在本書第一章第一節之末，曾說到財政學的範圍，普通分爲實質的與形式的兩方面；歲出論、歲入論、收支適合論，都屬於實質的方面，現在已分別講過了。所剩下的另一方面——形式的方面，即是財務行政論。以預算與決算爲其中心，故又稱爲預決算論，大抵是討論技術上的問題。其中除預算與決算兩重要部分外，尚有會計論與現計論，先在這裏略加說明。

會計論首先講會計年度(Fiscal year)，即財政上起訖的期間，申言之，政府從事財政的整理與收支的結束，不可不假定若干時日爲一期間，以供會計上之用。各國現行的會計年度，多採用一年制，但小國亦有定爲二年以上者。採用

一年制的國家，其會計年度從何時開始，頗不一致，法比以一月一日為開始期，英日以四月一日為開始期，美意以七月一日為開始期。我國亦與美意相同，以七月一日為開始期。據說，會計年度開始須合下列條件：(1) 在一年中是收入較旺的月份；(2) 要與預算案議決的時期相銜接，即是說要在議會開會後二、三個月內（就有議會的國家說）。

其次，與會計論有關係者是會計機關問題。廣泛的說，在三權制的國家可分會計立法機關、會計實行機關、會計司法機關三種。會計立法機關大抵指議會而言；會計實行機關包括財政部及其所屬的一切財政機關，如財政廳、金庫、稅關等；會計司法機關通常是指審計院說的。

現計論 (Actual account) 即預算的實行，包括出納及金庫而言，換句話說，預算既經議決，則一到會計年度開始時，即當依據之以為歲出入上出納保管計算的根據。在近代國家中，出納機關分而為二，即出納之命令，與出納現金

之實行，各由不同的機關主其事，以免事權集中於一人之身，易生流弊，這是出納分權的原則。關於國家金庫方面，多採用單一金庫制，一切出納，皆須經過唯一的國庫，以謀財政的統一，這是國庫統一的原則。所謂現計論，大抵不外說明這些原則，以便實行出納與保管而已。

**預算的編製** 預算的編製，照各國通例，歸行政機關負責，這是沒有異議的。但其中也有差別：(1)財政部僅有彙集之責，而無斟酌之權，如法國是。(2)財政部彙集攏來，可以參照實在情形，加以核減，如英國是。兩者似以英國式為佳。一般說來，預算應具備下列四種特質：

- 一、詳盡——必包括會計年度內之一切歲出歲入。
- 二、公開——必公布出來，讓全國皆知。
- 三、標準——國家行政方針可由預算表示，應使預算符合行政的標準。
- 四、定期——必依會計年度，定期編製。

估定了預算的特質，即是說，從大體上已把預算的總輪廓認清楚了。以後應該注意的問題是：怎樣使實際上的收支與預期之數一致？因此，不可不研究歲出入之算定法。

(A)算定歲出之法——歲出之中，可分固定的與不定的兩部分。前者如依法律確定的元首經費或官俸，算定甚易；後者如一般行政費及建設費等，其支出多少，常因社會經濟狀況的變動而有伸縮。各國對後者的算定，大抵用三種標準：(1)以前數年度實際支出之平均額為基礎；(2)加以本年度所需之新建設費；(3)觀察物價與薪資漲落之趨勢，對各項經費酌量增減。

(B)算定歲入之法——歲入的算定，較歲出尤難，因全部歲入——如租稅收入，官產與官業收入——都是流動性質，不易估計。現時各國所用算定歲入的標準有三：(1)以上年度之實收額為標準；(2)以上年度之實收額為標準，略予增減；(3)以前數年度之平均實收額為標準，略予增減。三者以最後一項較為

可靠，因用平均數可使各年度偶然的變動相殺相消而近於事實。據說，參加平均的年數不可過長，亦不可過短，大抵以三年爲宜。

關於預算的形式，普通分爲經常與臨時兩門，而經常門常在臨時門之前，歲出與歲入的排列應以何者爲先，各國仍不一致，德法把歲出放在先，英意則把歲入放在先，我國似與英意相同。至預算上的科目應如何區分，這是一種便宜上的問題，在這裏無庸贅述。

**預算的議定** 預算經行政機關編定後，必向議會提出，議會得否決之或削減之，有些國家（如法美）並得增加之（但英國議會無增加權）有兩院制的國家，則下議院有先議權。至議定的範圍，應該就歲出入全部行之，抑僅就一部行之？這是一個比較繁複的問題，當從歲入與歲出兩方面分別解釋。

歲入的議定，僅就一部行之者，稱爲永久法律制；就全部行之者，稱爲預算法律制。依永久法律制，則歲入中曾經法律規定的款項，議會不得議定；政府所



提出的預算，雖全部列出，不過使其與歲出對照，並非求議會的承諾。即增加的預算不能成立，而政府仍可依舊制以求財源。英、美、德、日諸國都是如此。如依預算法律制，則關於一切收入款項悉行編入預算以求議定。倘使預算被否決，則一切租稅與其他收入皆不能征收，而政府的財源立竭。法、比兩國都是如此。

歲出的議定，亦分一部議決制與全部議決制。前者在政府所提出的歲出預算中，議會能够修改或否決的僅限於一部，其餘不得變更。英、美、德、日即採行此制。後者在全部歲出預算中，議會皆得任意取舍。法、比兩國即採行此制。

如果預算未議決，或者不成立，而新會計年度已開始，那又怎麼辦呢？關於這種情形，有兩個補救方法，(1) 上年度預算延長制；(2) 臨時預算制。這在西方都會見過。說到我國，自然又當別論。前清專制時代固不必談，即掛起「共和」招牌以後，沒有預算——或只有殘缺不全的預算，也混了二十幾年！

試問西方何以把國家預算看得那麼重？何以國家預算一定要提交議會

議決如借日本阿部賢一教授的話來答覆，就是其中有一段「血的歷史。」

(註)

誰都知道，歐洲在封建時代，一般人民對於國家的財政，沒有參與的權利。但這種權利，當時的貴族是有的。在資本主義發展的過程中，資本家蓄積了鉅額的財富，民主運動一天天擴大起來，財政問題成爲資本家與貴族衝突的焦點，「不出代議士，不納租稅」的口號終於提出來了。民主運動勝利之後，資本家的代表就被送到議會裏面去了。不管是英國的大憲章，抑是法國的人權宣言，其中都說到「納稅須經人民代表的認可」，可見西方一切民主革命與國家財政問題是有關係的。革命成功以後，議會（尤其是下議院）便以議決國家預算爲其重要任務之一了。西方資本家以流血換來的「預算議定權」當然不會忘掉，不會拋棄。一直到現在，「預算議定權」不屬於行政機關，而仍握在議會代表手裏。

決算的審查 預算本是一種預測，其算定的收支概數不必與實際一相符合。所以，從實際上來決定收支的多寡，而後設立預算的目的，始能全部達到。假使有預算而無決算，則財務官吏不免有違反或超過預算的收支，而使預算成爲廢紙。故既有預算制，就不可不有決算制，預算與決算，如車之兩輪，如鳥之兩翼，缺其一則有害其他，兩者是这样不可分離的。

決算對於預算上收支的預定，含有使其確定之意，故決算也叫做預算的監督 (Control of budget)。預算的監督可由上級官廳對於下級官廳行之，亦可由特定的財務司法機關對於財務行政官廳行之，更可由立法機關對於行政機關行之。所以決算在理論上應該分爲行政監督，司法監督，與立法監督三種。

所謂行政監督，即財政部長在實行出納後一定期間內，核定所管轄機關之實際的收支。這種監督，叫做核算。

所謂司法監督，即審計院或其他相當機關對於財政部所編造的國庫出入計算書及總決算書，連同各官署的逐月計算書及歲出歲入決算報告書，加以審查。這種監督，叫做審計。

所謂立法監督，即立法機關對於行政機關所提出的總決算，加以審查承認而施行預算之最後的決定。這種監督，叫做決算的議定。

關於決算提交審查時，須記明下列各事項：

(甲) 歲入部

- (1) 歲入預算額 即預算上所載的歲入額。
- (2) 歲入審定額 即已發徵收命令及輸納通知之額。
- (3) 實收額 即審定額中已收訖者。
- (4) 未收額 即審定額中尚未收得者。
- (5) 虧短額 即雖經審定而確實不能收得者，亦即實收額未收額之和與

## 審定額相減之差。

## (乙)歲出部

- (1) 歲出預算額 即預算上所載的歲出額。
- (2) 預定決定後增加額 即預算上未明載的歲出額，如預備金支出，非常支出等。

(3) 支付命令額 即支付飭書已發，實款尙未發出之額。

(4) 實支額 即實款支出之額。

(5) 移撥額 即轉入次年度使用的歲出額。

(6) 剩餘額 即預定歲出與實際歲出相差之額。

在決算的審查中，審計院實負有重大責任，總決算經審計院審查完竣後，再交立法機關爲最後的審查，果無違法失當之處，始可議決而爲收支之最後的決定，以後即交由行政機關公佈。

## 第二節 財政公開

## 公開的必要

無論是誰，在個人獨居的斗室中，大抵是「無所不爲」的。如果把他拉到大庭廣衆中去，放在「十目所視，十手所指」之下，那麼，他就頗知自愛而「有所不爲」了。這並不是他個人的性質有什麼變化，而實由於前後的環境不同。換言之：他當「無所不爲」的時候，是處在不公開的地方，到「有所不爲」的時候，則處在公開的地方了。這雖然是小的譬喻，可是應用到財政上，其意義便非常深遠。

財政上的黑幕本是揭不勝揭的，而最普通最流行者無過於「中飽」譯成通俗話，就是「揩油」。在財政機關服務的人員——從財政部長起，到稅局的小跑腿止——都有一套揩油的本領，所以，他們到差不多，便從「窮光蛋」變成「富家翁」——儘管有大富小富之別。

與其說這是個人修養上「廉潔」與「不廉潔」的問題，倒不如說是財政制度上「公開」與「不公開」的問題。在不公開的制度之下，就是好人也許「順水摸蝦」；反之，在公開的制度之下，就是壞人也不能不「知所顧忌」。所以，財政公開是剷除「中飽」的消毒劑。

其次，財政上另一黑幕，恐怕要算「浪費」吧！「浪費」與「揩油」微有不同，「揩油」是見錢就抓；「浪費」是遇事「滿不在乎」，說得俏皮一點，就是「慷他人之慨」。這固然不是自上腰包，但把公家的錢付諸流水，今日贈某甲三萬，明日贈某乙五萬，其損失公家的財力是與「揩油」一樣的。要想做到「款歸實用」，也非財政公開不可。所以，財政公開又是制止「浪費」的有效方法。

其實，財政公開的益處，不止這兩項——剷除「中飽」與制止「浪費」，不過引大家皆知的黑幕為例，以證明財政公開為刻不容緩之舉罷了。

### 公開的辦法

財政公開是無人敢否認的，就是那些利用財政不公開而起家的人，也有時裝模作樣做一些近乎公開的形式以掩飾耳目。現在的問題是，不是應否公開，而是怎樣公開，換言之，就是要研究公開的辦法。

在前節裏，曾說到許多現代國家，關於預算的議定與決算的審查，都必須交議會通過，這不是財政公開的實例麼？

但這樣的財政公開是形式的，是不澈底的，充其量也不過向少數人公開罷了。老實講：現在議會政治的虛偽性，一天天顯露出來，選舉代議士既以財產為標準，則沒有某種限度財產的人就失掉選舉代議士的權利，由是一般的占多數的大眾就排斥於議會政治之外了。從前高喊什麼「不出代議士不納租稅」，現在負擔間接稅最多的大眾，反不能選舉代議士，這真無以自圓其說！所以，把預決算交議會通過，並不是真正的財政公開。所以在西方實行議會政治的國家，也有層出不窮的財政黑幕。



我所說的財政公開是如此：

第一，要打破官僚包辦制度。有些官僚富有財政經驗是不錯的，但把一切財政機關交他一手包辦，那就流弊百出了。所以在官僚主辦的情形下面，應該有納稅者（不分直接稅與間接稅）的代表從中監督，無論是收入機關或是支出機關，都要讓納稅者的代表參加進去。假使這些代表與官僚勾結的話，是隨時可由納稅者撤換的。

第二，要就地公布收支賬目。賬目不公布，或者在某地方的收支改到另一地方公布，其結果與不公布等。這樣辦下去，便替財政官吏大開方便之門。所以就地公布收支賬目，把一切收入與支出，放到納稅者大眾親眼審核之下，是更易「揩油」的。倘若其中有浮報漏開等弊，那就馬上被指出了。

這兩種辦法是財政公開的基本條件。這不是向議會公開，而是向納稅者公開；這不是向少數人公開，而是向大眾公開。祇有這樣的公開，才可說名副其

實。而「中飽」「浪費」諸黑幕，總可減至最低限度了。

在這裏，更要聲明的，財政公開不止是消極的辦法，並且有積極的意義。關於一切新的偉大的建設事業，也只有在財政公開的條件之下，才能藉助大眾的力量，使其向前發展。

我常常這樣想：假使財政部長在下臺的時候，像失業的教員一樣無錢用；稅局當差在卸職的時候，像失業的車夫一樣無飯吃；那麼，財政公開的成績便值得驚嘆了！

（註）阿部賢一預算論四一〇頁（經濟學全集十九卷）

## 問題

- 一 何謂出納分權的原則？何謂國庫統一的原則？
- 二 編製預算時如何算定歲出與歲入，才可儘量與實際上的收支一致？
- 三 西方各國議會的「預算議定權」是怎樣獲得的？

- 四 你覺得財政上有更好的方法可以剔除「中飽」與制止「浪費」麼？
- 五 試就你的經驗舉出一二種促進財政公開的具體辦法！

### 參考書

- 一. 陳啓修 財政學總論第一編。
- 二. 金國珍 中國財政論第二編第一章。
- 三. 阿部賢一 預算論（經濟學全集十九卷。）



# 中文名詞索引

皮格	布哈林	瓦格涅	中飽	支付命令額	巴斯推布	尤斯諦	公債再生產說	公債有利說	公債有弊說	公債	公經濟	公債	三菱	三井	三畫
番	壹	壹	三六	三七	二七	二二	二三	二四	二三	二〇	一〇	一〇	四	五	三
	八畫	決算的審查	決算	狄擇	赤字	私債	私債	地方債	收支適合論	收益稅	六畫	未收額	生產費	平均利潤率	市場價格
財政制度論	財政學	財政	十畫	約翰穆勒	洛洗兒	柏拉圖	直接稅	叔配達	官房學派	孟子	亞里士多德	亞丹斯密	亞富斯	社會經濟	阿部賢一
國民收入	國富論	國債	十一畫	陶朱公	核算	格來斯頓	格林科	庫近斯基	租稅之歸宿	租稅之轉嫁	租稅犧牲說	租稅分擔說	租稅保險說	租稅交換說	財務行政論
老	三	一〇	二	三	三	二	六	四	三	三	二	四	九	七	六

勒拉波列

現計論

移撥額

**十二畫**

單稅制

間接稅

絕對地租

連本尼阿

剩餘額

**十三畫**

三〇 歲出論

三九 歲出預算額

三七 歲出的膨脹性

三〇 歲入論

三六 歲入預算額

三六 歲入審定額

三〇 資本主義

二四 塞里格曼

三〇 達爾頓

三〇 債務者

三〇 預算

三七 預算的監督

三三 預定決定後增加額

三三 會計論

三三 會計年度

**十四畫**

三三 蒲倫

三三 複稅制

八三 實收額

二〇 實支額

二九 十五畫

三五 審計

三七 十六畫

二九 獨估價格

二九 十七畫

虧短額

八 十八畫至十九畫

三三 韓退之

三三 薩孟武

三七 遮斷價格

三三

三六

三五

三五

三六

三六

西 文 名 詞 索 引

Absolute rent .....	67	John Mill .....	65
Actual account .....	119	Justi .....	13
Adams .....	8	Kameralism .....	12
Adamsmith .....	14	Kuczynsky .....	21
Adolf Wagner .....	15	Leroy Beaulieu .....	20
Aristotle .....	11	Local debt .....	109
Arthur Young .....	56	Market price .....	60
Bastable .....	21	Monopoly price .....	16
Bucharin .....	35	Multiple tax system .....	56
Contributory .....	60	National income .....	77
Control of budget .....	125	Nebenius .....	114
Cost of production .....	67	Pigou .....	54
Dalton .....	8	Plato .....	11
Dietzel, K. ....	113	Plehn .....	8
Direct tax .....	61	Roscher .....	23
Exchange theory.....	60	Sacrifice theory .....	60
Fiscal year .....	118	Schumpeter .....	46
Gladstone .....	63	Seligman .....	21
Grinko .....	76	Single tax system .....	56
Incidence of the tax .....	64	Shifting of the tax .....	64
Indirect tax .....	61	State debt.....	109
Insurance premium theory	60	The rate of average profit	66

民國二十四年三月發行  
民國三十六年九月四版

圖書雜誌審委會審查證審字第一〇〇八號

中華百科叢書 財政學綱要 (全一冊)

◎ 定價國幣二元二角

(郵運匯費另加)



編者 錢亦石

發行人 中華書局股份有限公司代表

李 虞 杰

印刷者 中華書局香港分廠

發行處 各埠中華書局



55

4



自動銷毀樣本
一九四四年四月十日

(8564)