

經濟叢書

市
財
政
學

柏克主編
曾迪先譯

A. B. Buck 主編
曾迪先 譯

經濟叢書
市
財
政
學

商務印書館發行

陳序

余昔在戶部貴州司時，嘗謂吾國向有假審計院，而無真財政部。蓋戶部當時以各省名目爲司，分核各省報銷，而少有直接計劃財政者；至用人行政，除偶有奏派長官外，統歸地方負責，戶部恆少過問。各省稅課，僅憑比較或包辦，帳目均多融銷，此乃實情也；不知者，以爲此財務實權，既操諸地方，則地方之財務行政，必有可觀者，其實又不然。國之於戶部，省之於布政司，縣之於科房，皆上行下效而已。卽舉一事論之，戶部者，總匯全國稅課錢穀之樞紐也，應必有完好簿記爲之記載，以爲收付考核之據，亦卽古者司書掌九式九正九事，以周知入出百物，敍其財，受其幣之意也。乃遍搜戶部，竟無此物，豈非驚人之事。（註：今日所見之黃冊等，是事後所造，非簿記性質，金銀庫材料庫等，雖各有收簿，究非全國各項總記載也。）今日財政部之有簿記實導源於清度支部清理財政之後，而完成於民元南京臨時政府之時也。所以求諸各省之布政司，各縣之科房，前時亦均無簿記之物，可見從前我國墨守古訓，非天子，不議禮，不制度，不考文，地方政府，只能隨順奉職，不敢有所創作，以爲國家所矜式者。

詎意民國二年，余在美洲調查審計制度，悟華府經濟效率局主任克利扶翰博士（Dr. Cleveland）克氏告予曰：各國政府現有之審計制度，多爲百餘年前舊物，其術之完備，遠不如今日新式之大公司，或競進之大都市。蓋審計與稅法者，國家之要政，各國限於憲章，與國會所通過，皆難於改變，而大公司與大都市，其鴻模碩劃，雖略次於

京都，而趨勢合時，恆敏於抉擇，何不先往地方都市研究之乎？予聽其言，乃赴紐約市府調查焉。有招待者授書一冊，長廣盈尺，厚數百篇，內有圖表、格式、章程，以指導諸般納稅、領照及種種事務，每事無不分章詳說，皎若列眉。又見熙來攘往者，與服務者，秩序整齊，肅靜敏捷，吾乃歎市民與官吏，皆熟練於處事也。招待者遂語予曰：此書爲克博士所撰，從前市府有一事而分數科同辦者，又有一稅而分數處交納者，手續煩難，時間虛耗，市民多莫知市府辦事之下手處，自經克博士整頓，每事歸一處專司，每稅歸一處交納，無繁複衝突之虞，種種手續，規定於書，明示途徑，故今市民之與市府交接者，莫不喜其簡捷。前嘗有因手續煩難而欠稅不交者，致追迫載途，頻添簡牘，今則用人少，而稅收多矣；前時市府每年不足逾千萬，今則溢收逾千萬矣。予乃歎都市地方財政事務，其辦事之合理化，與非合理化，相差竟若斯之甚也。然吾國對於地方都市財政，苦無詳好專書，即偶有之，亦理論多，而方法少，讀者嘗苦無從着手。曾生迪先，欲補救此缺憾，乃與商務印書館約，選譯「柏克氏都市財政學」一書，該書乃集數專家之力而成者，在美國已不脛而走，蓋重在實驗，而理論亦簡括，對於地方財務之組織，預決算之編製，審計監督之要點，簿記之應用，工務公益之成本會計，統計圖表之製作，人事之管理，撫恤之制度，購料避耗之辦法，金庫之管理，財產稅之徵收等等，無不詳盡。至因辦事常啓紛爭者，如賦稅財產估價之標準，動產登記及估價有效辦法，特別捐之問題，公用事業之財政，皆於十一章至十五章詳言之。總而論之，國家或地方財政書中之言辦法，未有完備如此「柏克氏都市財政學」者也。至譯筆之信實流暢，亦能善達其意，可謂二美備矣。

抑更有進者，余在英倫爲駐外財政員時，晤統計學報主筆培滋爵士（Sir Parise）歐戰時，英政府派往美

國，商議借款，及維持鎊價之員也，一語予曰：貴國欲借大款，而又欲避銀行團之縛束，事頗爲難，此卽貴國中央集權，防範地方太過，如自噬其臍，有以致之耳。夫全國之建設，各國多賴地方努力，倘地方政府，有適當事權，且辦理得宜，稅收有常，則築車路、建水電、甚至學校、醫院及其他公用事業，無不可藉外資以爲發展，此地方之政，豈現有之銀行團所能限制哉。貴國苟欲速謀建設，應從地方着手始也。今「柏克氏市財政學」，「曾生遂譯」已成，請序於予，卽以經過數事，拉雜成文；并續培爵士之言曰：若從地方着手以謀建設，當讀「柏克氏市財政學」始，是爲序，時民國二十四年雙十節，南海陳錦濤。

陳序

瓦格涅教授於討論公家支出時，發明「政府任務增加定律」，略謂政府任務之增加，同時具有量與質二方面。在量一方面，中央與地方政府於原有任務之外，陸續增加各種之新任務，而同時在質一方面，對於新舊各任務，莫不講求更爲有效及更爲完善之執行。瓦格涅教授之定律，原係泛指各級政府任務與行政之關係而言。然此項情況之表現，實以近代市政府爲最著。蓋近代市政府，不但對於舊時代城市所有之任務，力加改善，以適應現代之需要，而於此舊任務之外，尙復不斷的依環境之變更，增益若干新任務。此種行政範圍之擴大與充實，以近三四十一年爲最明顯，而造成此種現象之理由，亦至爲簡單。蓋社會工業化之後，都市大半爲工業之中心。人口之增加造成近代大都市之面目，而人民物質生活程度之提高，復增益各項公共享用上之需求。市政府任務上量與質之增加，不外爲適應此上述二層狀況之結果。市政府任務之擴充既有此突飛猛進之象，市財政問題亦驟由簡單而趨於複雜。蓋於增加收入之外，尙有種種財務行政問題如預決算之計劃與執行，審會計制度之改善，公庫之管理，徵收之辦法，採買之監督，人事之稽查等等，皆使市區之財務組織辦法與程序經一大變動。在此變動過程中，一較爲科學化之方法與技術乃逐漸形成。市財政學即根據一般財政學之原理，以討論此特殊適用於市區理財之方法與技術者也。然市財政問題，即在歐美先進國，於近三四十一年來，始爲尖銳化。至若中國，則除少數大都會外，大多數

之城市尙帶濃厚中古時代之色彩。故市財政學在中國自難產生，而卽至歐美各國，關於市財政之書籍，亦不多觀。然都市工業化趨勢方興未艾，中國亦未能例外，則市財政學之研究，實爲要圖。他山之石，可以攻錯，歐美之經驗，未始不足以爲吾人導鑒者。『柏克 (A. E. Buck) 氏主編之市財政學 (Municipal Finance)』一書，噲灸人口，雖立說多以美國情形爲背景，而偏重財務技術之討論，然基本原則具在，仍不失爲論市財政之良本。迪先同學於公餘譯述，將以公諸國內之有興趣於是者。吾國財務行政，向以陳腐著稱，而以下級政府爲尤甚。人事固爲要圖，而制度之梗，亦實有以致之。書中論列，固未必可以囿圖抄襲，然以過去之經驗爲借鑑，爲將來改革之倡呼，倘亦譯者之意乎。

陳岱孫，清華園，廿四年十二月九日。

唐序

財政爲一國經濟之樞紐，亦爲經濟學者研究重心之一，緣財政與國民經濟之榮枯，實有相互之關係。自歐戰以還，研究者尤衆，然大率均偏重於中央財政之研究，於地方政府之財政原理與事實，不甚措意。其故不外有二：（一）市財政，隨地而異，譬如美國紐約與芝加哥市之財政，卽因其歷史與習慣上之不同，甚有出入，既不若中央財政之統一與整齊，研究上遂感困難，欲綜合各種不同情形，編著一書，甚非易易。（二）多數人之心理，以爲市政之範圍權力效率，均遜於中央，甚或誤以爲地方乃中央之附屬區域。因有此種錯誤之觀念，故地方財政乃不爲人所重視，不特專書寥寥，且普通財政學書籍中，恆多置市財政於不談，（雖有例外如拔斯脫倍爾（Boswell）勃洛克（Bullock）之著述及選本，究屬少數，誠遺憾也。

雖然，市財政學固可不加研究乎？此項智識，本包括一市經費之籌集與使用，凡預決算、審會計、公債及還本等，凡中央財政所有之問題，地方財政，莫不具之，故地方財政之範圍，亦極廣大。再以實例而論，如英國爲實行地方分權之國家，在一九二二年至一九二三年之地方費，約四萬二千萬金鎊，與一九二六年至一九二七年之國家費七萬八千萬金鎊相較，竟達百份之五十四。至在吾國，國府成立後，十六年夏，卽公佈劃分國家地方收入暫行條例，其後在財政會議中，加以修正，作爲現時國與地方稅劃分之標準。地方財政之重要，亦可想見，其有研究之價值，不言

可知。

往昔學者對於市財政學既不甚注重，故關於此類書籍，爲數甚尠，英文本中向推柏克（A. E. Buck）之市財政學（Municipal Finance）爲巨著，著者因普通財政學書籍，對於市財政方法及程序，多不注重，故特著專書論之，洵能詳人之所略。全書材料之搜集，多得紐約市市政研究局之助力，故既精審而又豐富。譯者爲友人曾君迪先，於譯著俱有經驗，文筆流利，曉暢而不失原文意旨，原著譯文，相得益彰，研究財政學者，允宜人手一編也。特贅數言，以介紹於讀者。

唐慶增廿五年正月五日。

戴序

近年以還，吾國市政建設頗稱積極，然苟一究其財政之內容，舉凡國家省或縣與市區財政之劃分，是否適當？徵收租稅之辦法是否便利？歛？預算決算之制度，是否確立？歛？與夫會計審計之方法，是否完善？歛？以及其他各項財政事宜，在在有待於調整者也。當此市政組織草創伊始，筭路藍縷，百端待舉，首重建設，未遑其他，事實所驅，固無足異，非若他國之市政，均各有其攸久之過程，循序以進，有條不紊。顧財者建設之所資，財而無政，則建設尙未利民，而其所資之財，取之不以其道，用之不軌於法，轉爲市民累矣。然觀於今日國內供給市政參考之書籍，亦寥若晨星，至若專攻都市財政之著述，尤不多覩。曾君迪先，有慨乎此，爰選柏克氏之市財政學一書，彙譯之以餉國人有志於研究市財政之學者，藉作他山之攻錯，詢可謂有心人也矣。是書凡十五章，乃集數財政專家之著述而成，市財政範圍內之要端，無不言之詳且備焉；而尤注意都市財務行政有效方法之研求，苟能擇而行之，則取之以其道，用之軌於法，裨益市民，自匪淺鮮。至其詳備，陳瀾生先生謂爲「國家或地方財政書中之言辦法未有完備如此書者也」一語，尤爲確論。是書在美國已人手一編，銷行甚衆，非無故也。曾君遂譯既竣，行將付梓，以公諸世，持書而請序於予，予以其足爲國人之從事市財務行政者，作一鏡鑑，用綴數語於其端，民國二十五年五月衢縣戴銘禮。

序

年來公共財政學方面，雖有數部有價值之著述，然多偏於理論及普通探索，對於財務組織及行政，僅偶爾涉及而已；而其對於市政府之財政方法及程序，尤無闡述，市政府乃非借助專門書籍，報告及期刊不可。欲求一完善而又適合於市政府之公共財政學書籍，實未曾見；唯年來都市急速發展，市政府之活動極其擴大，市財政已形極端重要，吾人安可無研究市財政之專門書籍乎？

本書之所以付梓者，乃欲將被忽視已久之課題，重行慎密探討；並期利用綜合方法，介紹市財政之各元素，使其能互相聯繫，並與財政學之全部領域不致相悖。以其出發點而論，則求適於實踐，特別注重財務行政之實際性及效能；以其研究方法而論，則遵循實驗主義，將本書原則樹於經驗及實踐基礎之上，將理論極力節省；以其目的而論，則誠懇倡立新財政制度，供市政府之採納及實施。市行政長官，一則限於國家法律，再則礙於地方情況，間或有不能和盤採納者；然彼等以此為理想目標，按步工作，亦未為不可也。

世人對於本書，幸勿視為研究市財政之充分無遺者。蓋其對於市財政，僅提供廣泛之綱要而已。且本書各章，引而伸之，實能各成專書。是故，本書之編輯選擇，何去何從，誠非易事。吾人甚望在選擇方面，至少能將市財政領域以內之主要事項，未被忽漏，而告相當之成功。

紐約市政研究局 (The New York Bureau of Municipal Research) 之工作，乃本書之良好借鏡。蓋該部二十五年以來，對於市政府之財務行政及方法，曾加以特別注意；曾考察吾國及加拿大地方政府不下百餘，對其財政制度，尤多勘查。故本書之許多材料，多根據其經驗所得。

本書問世之主要目的，乃求獻予市行政官、市議員、財務行政員，以及對於市財政之實際方面感覺興趣者；並望對於教員及學生，亦有所用。爲使學生及對於市財政各部門欲作進一步研究者便利起見，吾人已將參考書、報告、及期刊之目錄附錄於各章之末。

本書之編輯，固非容易任務。俗諺有云：「廚師過多，必常濺湯；」然則，五人共著一書，吾將何詞以對耶？若讀者有何嚴重質難，請查明書目上之該篇作者，以便責有所歸也。

吾等對於予吾等以忠告及幫助吾等編輯此書之非同僚至誠誌謝。鶴登 (Francis Oakley) 先生閱讀關於會計方面之各章，賜予有價值之建議；約翰包厄 (John Bauer) 博士閱讀地方公用事業章，以其卓越之關於公用事業之學識糾正吾等之錯誤；俾爾德 (Charles A. Beard) 博士閱讀全書，吾人對其正確勸告、批評、及創造性之建議，決非在斯誌謝可抵；科尼克 (Philip H. Cornick) 夫人對於校對及編索引，均曾費極大之助力，謹此誌謝。

柏克於紐約市，一九二六年十月。

譯者例言

(一) 本書依據紐約麥美倫圖書公司 (The Macmillan Company, New York) 一九二六年版本翻譯而成。

(二) 本書之頁腳註，僅有極少數不必要者，曾被節略，且爲便利參考起見，改用「某章某節某目」之辦法標記。

(三) 本書各章之參考書目，原附於書末，茲爲便利參考起見，乃附於各章之末，惟各書之內容擇要說明等項，曾酌量節略。

(四) 本書所用之固有名詞，多數乃以標準漢譯外國人名地名表（商務版）爲根據；惟該表中未有者，則由譯者自行翻譯。

(五) 承蒙吾師陳博士錦濤、陳博士岱孫，及唐慶增先生、戴銘禮先生，賜予序文，至深感佩。陳師錦濤，在本書逐譯期間，復不惜時賜教益；同學李君植泉、陳君仲秀則代校正，尤爲感激，特誌數語，以表謝悃。

(六) 本書脫稿倉卒，錯誤在所不免，幸海內外學者，勿惜教正。

曾迪先誌於上海江灣石園，廿五年五月十五日。

566
325

2

目次

第一章 市財政學之意義	柏克 (A. E. Buck)	一
第一節 市政事業之財政需要		二
第二節 市財政學發展成爲科學之史略		三
第二章 財務行政之組織	柏克	七
第一節 城市財務組織之沿革		七
第二節 財務行政組織之現狀		九
第一目 分權制財務行政組織		九
第二目 集權制財務行政組織		一一
第三節 財政局之職權及其組織		一四
第一目 審計及會計科之工作		一六
第二目 獨立審計		一六
第三目 金庫科		一七
目次		

市財政學

第四目 賦稅科.....一七

第五目 購備科.....一八

第六目 公債行政及管理.....一九

第七目 城市年金行政.....一九

第八目 人事管理.....二〇

第九目 城市政權外之財政事宜.....二一

第三章 預算及預算編製.....柏克氏.....二一五

第一節 預算及預算程序.....二六

第二節 預算之格式及內容.....二八

第一目 預算說明書.....二八

第二目 預算綱要.....二九

第三目 附屬表冊.....三三

第四目 概算書成本資料及財政報告.....三四

第五目 預算中之圖式.....三五

第六目 預算中所包括之一切城市活動.....三六

第三節	批准預算之法案	三六
第一目	分條修訂歲出制度與總額歲出制度	三七
第二目	歲出預算法案	三八
第三目	不良之歲出預算	三九
第四目	歲入及借債法案	四一
第四節	長期財政計劃	四二
第五節	預算資料之性質	四五
第六節	預算及會計資料之分類	四八
第一目	支出分類	四八
第二目	收入分類	六二
第三目	基本分類法	六八
第七節	概算及其資料	六九
第一目	經費概算格式	六九
第二目	經費附屬資料	七三
第三目	歲入概算	七四

第四目 津貼私立機關	七五
第八節 預算編造程序	七六
第一目 預算編造當局	七六
第二目 編製預算機關	七七
第三目 概算準備	七八
第四目 編造概算之時期	七九
第五目 概算之整理及修正	七九
第六目 預算付議會審議	八一
第九節 議會對於預算之審查及行動	八二
第一目 審查預算之程序	八三
第二目 預算法案之通過	八四
第十節 預算展覽	八五
第四章 預算及審計監督	八七
第一節 破壞預算統制之實踐	八七
第一目 支用之超出	八八
柏克與窩宗 (William Watson)	八七

第二目	追加或補充預算.....	八八
第三目	預算外之基金及歲出定額.....	八九
第二節	預算統制之方法.....	八九
第一目	工作綱領.....	九〇
第二目	按照行政計劃分派法定支用數.....	九〇
第三目	維持支付票據之充分基金.....	九二
第四目	關於分配數額及基金借貸對照表之經常報告.....	九三
第五目	移至來年之未保留支用之餘額.....	九三
第三節	審計統制之一般範圍.....	九四
第四節	執行審計時應注意之事實.....	九五
第五節	對於歲入及其他收納之審計統制.....	九八
第一目	財政法令之分類摘要.....	九八
第二目	查定收納類報告.....	九九
第三目	稽核查定歲入額之準確及真實性.....	一〇〇
第四目	應徵收而未徵收之地方帳戶.....	一〇二

第五目 單據制度.....	一〇二
第六目 財政統制單據.....	一〇三
第七目 徵收狀況之逐日報告.....	一〇四
第八目 應注意之特別事件.....	一〇五

第六節 對於支出之審計統制

一〇六

第一目 購貨單及契約.....	一〇六
第二目 歲出各帳戶.....	一〇七
第三目 保留數帳簿.....	一〇八
第四目 收用物品單及執行勞役單.....	一〇九
第五目 查驗商品及勞役.....	一一〇
第六目 申請款項單及證明.....	一一〇
第七目 請款人總帳.....	一一二
第八目 各種基金之現金帳戶.....	一一二
第九目 核准支付貨款支票之形式.....	一一三
第七節 經營薪俸名冊之特殊方法.....	一一四

第一目 雇員名單.....	一一四
第二目 逐日雇員報告.....	一一五
第三目 薪給證書.....	一一六
第四目 定期發薪.....	一一七
第五目 支付支票.....	一一八
第八節 獨立審計為嚴格統制之主要元素.....	一一九
第五章 普通會計及報告	一二〇
第一節 財政報告及報告書.....	一二一
第二節 各種基金資力負擔及盈虧報告綱要表.....	一二三
第一目 各種基金之資力負擔及盈虧報告綱要之款式及內容.....	一二五
第三節 各種基金收支報告綱要.....	一二一
第一目 收支報告綱要.....	一三二
第二目 資力負擔及盈餘報告之鈎稽.....	一三四
第三目 編造收支報告表之現金基礎及應收應付基礎之分別.....	一三六
第四目 收回款項及退還款項對收支方面所發生之影響.....	一三七

第四節	歲入之詳細報告表	一三八
第五節	經常資產及負債報告綱要	一三九
第六節	經常資產及負債之詳細報告表	一四二
第七節	投資之詳細報告表	一四四
第八節	法定支用數餘額之詳細報告表	一四五
第九節	普通公債報告表	一四六
第十節	永久財產報告表	一四七
第十一節	儲備物品報告表	一四九
第十二節	市營公用事業之借貸對照表及其工作報告表	一五〇
第十三節	爲滿足行政及立法目的而編造報告表之次數	一五四
第一目	按年公佈財政報告書	一五五
第十四節	私人基金之各別報告表	一五六
第十五節	普通會計登記制度	一五七
第一目	單據	一五七
第二目	登記簿	一五七

第三目	總帳	一五九
第四目	普通總帳	一六〇
第五目	補助帳	一六二
第六目	記帳人員	一六三
第六章	成本會計	一六五
第一節	成本會計之分析及其單位	一六六
第一目	依據組織及工作單位之分析	一六六
第二目	依據工作區分之分析	一六八
第三目	依據購買費之分析	一七〇
第四目	直接成本與間接成本	一七〇
第五目	成本單位	一七一
第六目	標準成本	一七三
第二節	成本會計之應用於城市組織單位	一七四
第一目	應用於市營自來水業	一七四
第二目	成本會計應用於清理各種廢物事宜	一八〇

第三目 應用於市立醫院.....一八二

第三節 成本會計之記帳事宜.....一八四

第四節 成本會計與普通會計之關係.....一八九

第七章 市財政學上之統計圖表.....柏克與馬丁(Edward M. Martin)

.....一九一

第一節 表示.....一九二

第二節 統計平均數.....一九三

第三節 統計比例率.....一九五

第四節 指數.....一九六

第五節 圖示.....一九八

第一目 條圖.....二〇一

第二目 曲線或線圖.....二〇三

第三目 比率或對數圖.....二〇六

第四目 面積及容積圖.....二〇八

第五目 圓圖或針圖.....二一〇

第六日	百分率圖	二一〇
第七日	組織及系統圖	二一一
第八章 人事管理及年金制度 · · · · · · 柏克· · · · · · 二一五		
第一節	人事管理部及其管理範圍	二一六
第二節	僱員之類分	二一八
第三節	薪俸標準之確定	二二〇
第四節	僱員之選擇	二二二
第五節	僱員之待遇	二二三
第六節	市工作人員之年金問題	二二六
第一目	健全之財政基礎	二二七
第二目	津貼	二二九
第三目	年金行政	二三〇
第九章 購買問題 · · · · · · 柏克· · · · · · 二三三		
第一節	集中購買機關之組織	二三五
第二節	普通購買程序	二三六

第三節 購買條件及物品之標準化	二三九
第四節 市場情況及其趨勢	二四二
第五節 招標及承辦	二四三
第六節 購貨契約	二四五
第七節 購貨單及交貨	二四六
第八節 儲藏及利用廢物	二四八
第十章 市金庫管理	二五〇
科尼克 (Philip H. Cornick) 與窩宗	二五〇
第一節 市金庫工作之集中	二五一
第二節 普通徵收程序	二五一
第一目 準備租稅表冊及單據	二五二
第二目 申請執照及特權等事項	二五四
第三目 城市政府應行接受之支票種類	二五四
第四目 現金之逐日結存	二五五
第三節 財產稅之徵收	二五六

第一目	租稅單之呈驗	二五六
第二目	分期付款	二五七
第三目	租稅貼現	二五七
第四目	不良課賦技術促成之過稅	二五八
第四節	過期財產稅	二五八
第一目	租稅本爲對財產之合法要求	二五八
第二目	稅權之執行	二五九
第三目	複稅問題	二六一
第五節	城市基金之保管	二六一
第六節	城市基金之支付	二六三
第十一章	賦稅財產之估價問題	二六五
第一節	不公平徵收稅款之結果	二六六
第二節	賦稅價值標準	二六九
第三節	賦稅財產之種類	二七二
第四節	課賦租稅之要義	二七四

科尼克 二六五

第一目 賦稅資料之蒐集	二七五
第二目 賦稅資料之彙編	二七五
第三目 編纂各種租稅課賦表冊	二七六
第四目 賦稅資料之分析	二七七
第五節 賦稅資料之來源	二七七
第一目 由郡登記機關供給之賦稅資料	二七八
第二目 賦稅資料之其他公共來源	二八〇
第三目 由私人供給之賦稅資料	二八一
第六節 土地登記方法	二八二
第一目 地段圖	二八四
第二目 建築物登記	二八九
第三目 動產登記	二九二
第七節 單位之估價方法	二九四
第八節 地價單位	二九五
第一目 地價單位之確定	三〇一

第二目 地價圖·····	三〇二
第九節 地價單位之應用·····	三〇五
第一目 街角之影響·····	三〇五
第二目 形態不規則之土地·····	三一
第三目 鄰近斷街之土地·····	三二
第四目 兩端毗連街道之土地·····	三三
第五目 不平坦之土地·····	三四
第六目 集中地·····	三五
第十節 建築物之價值單位·····	三六
第十一節 賦稅動產之估價問題·····	三〇
第十二節 賦稅科之組織·····	三一
第十三節 對於賦稅訴願事件之處置方法·····	三二
第十二章 特別捐問題·····	三二九
第一節 特別捐之種類·····	三二九
第二節 徵收特別捐之法律限制·····	三三六
	科尼克·····
	三二九

第一目	以特別捐收入抵付之公共改良物	三三七
第二目	以特別捐收入抵付之經常服役	三三九
第三目	按照利益比率徵收特別捐抵付公共改良物之修理費	三四〇
第四目	法律對於特別捐數額之限制	三四〇
第五目	法律對於成本之解釋	三四二
第六目	利益之定義	三四三
第七目	應納特別捐之財產種類	三四四
第三節	按照利益比率之特別捐攤派法	三四五
第一目	本地利益本區利益與普通利益	三四六
第二目	利益區域之確定	三五〇
第三目	按照利益比率向個別財產攤派特別捐之方法	三五四
第四目	特別捐徵收方法之過去與將來	三五七
第四節	特別捐行政程序方面之若干重要事宜	三六二
第一目	公共改良計劃之提出	三六三
第二目	公共改良計劃之工程設計	三六四

第三目	公共改良物之財政計劃	三六五
第四目	徵收特別捐之時期	三六六
第五目	特別捐之核准	三六八
第六目	特別捐之徵收	三六八
第七目	特別捐公債	三六九
第八目	特別捐行政之將來	三七一
第十三章	城市雜項收入	三七二
第一節	邦政府主管之城市收入	三七四
第二節	補助金	三七四
第三節	人頭稅	三七五
第四節	地方商業及職業稅	三七六
第一目	為限制目的而徵收之執照費	三七七
第二目	為收入而徵收之執照費	三七八
第三目	執照率之規定	三七八
第四目	應收由邦政府直轄	三八一

第五節 各局之收入	三八二
第六節 馬路特權費	三八三
第一目 僅馬路居鄰可享受之特權	三八四
第二目 不限於其居鄰享受之馬路特權	三八五
第三目 收費率之規定	三八六
第四目 馬路特權方面之特殊問題	三八八
第七節 投資收入	三八八
第一目 利息	三八九
第二目 地租	三九一
第三目 專用費	三九三
第八節 餽贈	三九三
第九節 額外徵收財產	三九五
第十四章 公債行政問題	格里克 三九七
第一節 城市政府發行公債之目的	三九七
第一目 爲預謀收入而發行公債	三九七

第二目	為城市建設而發行公債	四九九
第三目	為應付緊急需要而發行公債	四〇一
第三節	影響借債政策之種種元素	四〇二
第一目	城市政府應於何時清償公債	四〇二
第二目	清償公債之速率問題	四〇三
第三目	關於償債政策之法律限制	四〇五
第三節	短期借款	四〇六
第四節	長期借款	四〇八
第一目	各種公債之成本額比較	四一〇
第二目	綜合發行公債之利益	四一四
第三目	公債之核准及發行	四一四
第四目	公債之溢價	四一六
第五節	償債基金	四一八
第一目	償債基金之累積	四一九
第二目	償債基金之投資問題	四二二
目次		一九

第六節 還本付息之經營.....四二五

第一目 公債分類.....四二五

第二目 償債日歷.....四二六

第三目 支付問題.....四二八

第七節 市公債之限制.....四三〇

第一目 百分之七原則.....四三一

第十五章 市營事業之財政問題.....柏克 四三三

第一節 設立及擴充公用事業時之財政問題.....四三三

第一目 公用事業之設立或購置.....四三四

第二目 服役設備.....四三八

第三目 營業資本.....四三九

第四目 公用事業之擴充.....四四〇

第二節 公用事業應得之收入.....四四二

第一目 營業費用.....四四三

第二目 折舊及更新.....四四五

第三目	折舊準備及債務清償·····	四四八
第四目	公用事業財產之課稅問題·····	四五〇
第三節	公用事業之服務收費·····	四五—
第一目	規定收費率之重要元素·····	四五—
第二目	規定收費率之方式·····	四五三
第三目	自來水收費·····	四五四
第四目	煤氣收費·····	四五六
第五目	電燈及電力收費·····	四五七
第六目	電車票價·····	四五九

市財政學

第一章 市財政學之意義

貨幣之收支程序，乃政府工作進行之重要結構。數十年前，因政府之貨幣收支來源比較狹隘，政府之工作比較有限，政府之財政需要亦比較渺小，故政府之貨幣收支程序乃比較簡單。唯現時情況殊異——尤其市政府。在過去二十五年之內，不獨城市發達較之任何年代為急速，(註)且其工作範圍亦較前廣泛。

(註)一九〇〇年，美國超過三萬人口以上之城市，計有一百三十五處，共有人口一九、〇五〇、八二一人；至一九二三年，超過三萬人口以上之城市，則有二百四十八處，共有人口三九、一七二、一六八人。

自工業革命以來，城市日臻發達，地方工作乃日益繁雜。多數現代大工業，非設立於城內，則設立於近郊；人口則日益向城市集中，以供給工業上之必需的勞動量。為適應此種進步環境計，城市政府——尤其大都市——則務須擴張原有工作，再則務須從事各種新政，故任何大都市政府之工作範圍，較之私人及公司，現時均有極大之變易，且形成極端之繁雜。

因是之故，城市政府之財政設施，乃不復如昔日之簡單。城市行政官及負責實際職責者，亦普遍了解對於地方



基金收支上之財政政策，非加以謹慎考慮不可。彼等知昔日之財政設施，未必仍能盡適於目前情況，故為適應日益複雜之地方財政環境起見，新方法之採取，乃在所不免也。

第一節 市政事業之財政需要

市政事業之財政需要，早已佔可驚之比例。美國數百處城市政府之工作經費，(註一) 每年需要大宗之支出；其中小城市年需經費數千元，大都市則年需經費數百萬元之鉅，例如在一九二三年，超過三萬人口之城市，約需經費二千餘兆，若在二十年前，則有五百餘兆足矣。(註二) 及至一九二三年後，市政經費總數共計若干，吾人雖未核算，預依據各種估計，可斷言其日見膨脹。(註三) 試觀一九二六年紐約市之預算，即知其經費計有四三七、〇〇〇、〇〇〇元，較之美國任何城市、郡、或邦政府之經費尤多，幾及中央政府預算八分之一。由此類地方經費額及各級政府間經費額之比較，即可窺悉美國市政事業之範圍及其重要之概況矣。

(註一) 人口超過五千人以上之城市，共有一千三百處以上。

(註二) 見美國地方人口調查局：一九二三年各城市財政統計 (Financial Statistics of Cities for 1923) 第一二〇頁。人口超過二萬五千人以上的城市，則包括於上期統計中。

(註三) 據中央工業會議局 (National Industrial Conference Board) 核算，一九二三年度，各級地方政府之經費，共計五、一三六、〇〇〇、〇〇〇元，而全國政府之經費，則有一〇、〇四五、〇〇〇、〇〇〇元，計每人負擔九十元。——見租稅負擔及公共

經費 (Tax Burden & Public Expenditures) 第三四頁。

市政府每年藉以維持之大宗款項，乃由各財源徵收而來，如租稅、執照捐、特許捐、特別捐、及公債等等；而其佔大部分者，則爲普通財產稅。唯此等收入之徵收，諸多困難，蓋繁雜之憲法及聯邦法條文，對於市政府之財政權，均有明文束縛與限制，如限制城市發行公債，乃其明證。然城市政府雖有此種限制，其舉債渡日之程度，卻日益急增。據一九二四年末之統計，超過三百萬人口之城市，總共負債六千餘兆元，計在十年之內，增加一倍。城市政府爲適應其大量經常支出起見，不僅對市民加重負擔，並插足金融市場與私立企業競爭，爭取資本以經營其事業，故結果不獨將債務加重，而逐年勢非將租稅提高不可。

第二節 市財政學發展成爲科學之史略

吾人若稍留意過去五六十年來美國城市財政經驗，卽不難明悉城市納稅者近來既得相當保障，且城市政府之財務行政又成立相當系統。當南北戰爭後數年間，美國有若干大城市之財庫，常爲朋黨所漁利；如紐約市之被特威德幫（The Tweed Ring）所侵蝕，乃爲常人所共知者。特威德氏及其黨羽向市庫支取八、〇〇〇、〇〇〇元建築郡裁判所，而實際僅用出二五〇、〇〇〇元；不惟如此，彼等在二年半中，添發公債八一、〇〇〇、〇〇〇元，將紐約市之抵押借債增加三倍之鉅。在特威德氏領導下之市財政審核員，則以「普通項目」（General purposes）名義，虛報浩大之數目。直至一八七一年，因特威德氏暴行無道，被人告發侵吞公款六、〇〇〇、〇〇〇元，方始定罪，被禁入獄。

另一明顯之例，則爲費城之煤氣幫(The Philadelphia Gas Ring)，在南北戰爭後，侵吞市庫若干年，直至一八八〇年初，始被揭發而終止。彼等一則不惜增加大量之公債，再則極力將稅率提高，使其估納稅財產總收入四分之一或三分之一（一八八一年）。（註）城市官員及煤氣幫黨羽，不領定額之薪俸，隨意分肥，且可得鉅量之規費收入；例如徵收欠捐罰金之人員，每年收入約有二〇〇、〇〇〇元，其他人員則由訂立公用事業建設計劃，亦得沾潤爲數非鮮之手續費。總之，在此時期，全國各小城市，亦曾發生同樣現象，惟中飽公款，或不至如斯之駭人聽聞而已。

（註）見蕭德士著：美國共和政治 (James Bryce, *American Commonwealth*, Vol. 20(33) 第二卷第三十九章。

結黨侵公事態停止以後，繼之則以種種花樣之欺騙手段侵蝕市金庫，於是所謂乾薪名冊 (Paid Pay rolls) 也者，乃普遍於每一城市。例如新澤西市 (New Jersey City) 歷年以來，薪俸名冊上，均例有倍兒 (H. Bell) 一名，但終爲人發覺所謂倍兒者，非人也，乃馬也，而其主人則藉以領取乾薪。有許多城市，貪官污吏常虛報購買費，極盡中飽之能事。至若市金庫中之大宗金錢，不翼而飛，且恃不完善之託帳方法而使其不易覺察，尤屬司空見慣。雖然，此類舞弊，現時雖難盡免，然總不如往昔之甚。是故，二十五年以來，城市政府之財務組織，方法及程序方面實經過一大改革，殊難使吾人繫念往昔也。

近年以來，城市政府之新式組織法——委員制 (The Commission Form) 市經理制 (The Manager Form) 市長制 (The Centralized-major Form) ——既極端注意財務行政，力求財務組織之簡單化及系統化，

並求財政方法與程序之科學化。故過去十數年內，財政領域內誠有急速之進步，而其最主要者，則為編製預算、集中購辦、監督用員、改良會計及報告、嚴格保管地方基金、平均分配特別捐、及改善公債管理等等事宜。

復次，城市行政長官，年來不獨孜孜於改良財政方法，且有許多城市政府，每遇財政上發生問題時，常得上級政府之幫助，以謀解決。故許多邦政府年來所頒佈之法令，規定在某種範圍以內，上級政府有權監督地方財政，如審核地方會計，規定地方發行公債條例，確立地方會計制度，審查地方預算，以及協助地方徵收財產附加稅等。

在若干邦內，許多城市長官，得私立或半私立機關——如地方市政研究局之類之協助。蓋此類機關之專門職員，既能以良好經驗指示城市政府，又能嚴守因地制宜之原則，故彼等實際指導之城市，為數不少；且其年來對於科學化之財政方法發展及將其引伸於市政府，誠有卓著之貢獻也。

五十年來城市財務行政之簡單史略，已如上述，由此經過，吾人乃能洞悉市財政學方法及技術，乃由無數嘗試及錯誤過程演化而成。且其範圍亦既確定，似非無故，宜乎世人咸認為研究城市政府對於貨幣收支機能之一種科學。所謂城市政府之貨幣收支機能者，包括編製預算，實施審計，從事會計及報告，徵收財產附加稅等租稅收入，保管基金，購買勞役及商品，舉債及償債等等。將此類工作，加以系統研究者，即市財政學是也。

市財政學之功用，第一可以幫助市議會秉公執行任務及嚴格監督財政。能使市行政之現商業化，以貨幣數量表現一切地方設施之價值，並預先估計某種政策之必需。若無此堪資借助，則聰敏之計劃，有效之指導，以及行政責任等等，亦將無由實現矣。

第二，地方財政學，不獨爲城市行政官之技術工具，且爲市民之有力輔導。在實際運用上，一則能助市民明瞭本身支付若干款項於維持城市政府，二則能幫助市民洞悉款項之用途若何。故吾人若能遵循市財政學之規範，則市政政策無有不能以正確之數目字估價，以便公斷者也。

總而言之，市財政學若能有更進一步之發展及實踐，則其對於城市政府之組織及經營，必能促現更進一步之革命。而其宏偉之前途，一則企圖指示計劃城市重大事業之方法，二則企圖將行政職掌明確劃分，以期責有攸歸；而此二者，乃爲促進美國城市政府民主化之兩大問題也。

本章參考書

(一) 一九二四年五月全氏在美國政治及社會學會年刊上所發表之公共經費之法律觀及經濟觀一文 (Olyde I. King: "Contentency and Economy in Public Expenditure" in the *Annals of the American Academy of Political and Social Science*)

(二) 露池氏之公共財政論，一九三四年版 (Harley L. Lutz: *Public Finance*. New York, Appleton 1924) 其第一節與本章之課題，特別有關。且本書對於美國政府財政之論述，詳明無比，殊堪介紹於讀者。

第二章 財務行政之組織

財務行政恰如政府其他一切行政，不能缺乏機關，藉以行使其權能，指導其法則及行程；而財務行政之成敗，尤與其組織之優劣，有莫大之關係。故此等機關之組織方式，及其互相關係，以及領導此等機關之方法，均宜加以特別注意，不論城市政府對於財務行政，是否採取商業式之管理，以保障地方基金，及公共利益；同時並宜如何運用習慣，以免拖欠私人款項，及其他類似之麻煩，此皆與財務組織之優劣有莫大關係，此乃彰彰自明者也。

第一節 城市財務組織之沿革

吾人試將城市財政機關之沿革，略加以檢討，則對今日之財務行政組織，及其將來之發展途徑，不難求得大體之了解。

二三十年前，世人對於城市財政機關之一般工作及組織，尚不重視，而城市政府多將財政事宜分別委諸主管官員辦理，如市金庫管理員、審核員、徵稅員、收捐員或收捐委員會等等，乃其中之最重要者。此等官吏負責掌理地方行政之某一獨立部分，在用人方面，在財政方法及程序方面，市長幾已喪失監督之權。此外有種種牽制作用，希望藉此可以避免濫用公款之發生。城市政府對於其主要工作——財務行政——能採取商業管理化之組織

者，實寥若晨星。

至一九〇一年，委員制政治開始實施，促進城市政府改善財務行政組織，乃將財務行政設局掌管，由委員五人中推一人主持。在財政局之下，復設稅收科 (The collecting office)，金庫科，會計科及捐務科 (The assessing office)，間或設立審計科，另設官員直接向各委員負責。待集中購買制及預算制度發達以後，財政局之工作，又多增一門類矣。

一九一三年始有市經理制 (The Manager form of Government)，對於財務行政效能之加強，較之委員制尤有過之。市經理制不獨不束縛財政局之改善，且能使其組織改良，對於一般財務行政，反較易為統制，實際上，財政局成爲市經理處理市務之有力臂助，市經理藉財政局所供給之資料，即能監督城市政府之一切活動。市經理對於財政法規之執行，對於編製預算上必需材料之搜集，對於預備提出市議會之預算案，以及對於預算既得議會同意後之執行，均惟以財政局是賴。

不過尚有許多城市政府並未採取委員制或市經理制。其行政機能，多屬分局辦理，直接受市長管轄；而財務行政則於市長之下設財政局專司之，故對於指導地方財政事宜，市長制與市經理制，誠名異而實同。

美國城市財務行政組織之沿革，既如上述。吾人現在之問題，即市財務行政組織之現狀若何？城市財務行政組織之將來發展趨勢又將如何？容下文分述之。

第二節 財務行政組織之現狀

吾人對於市政府之財務機構，稍加審察，即可將其分爲兩類：一爲分權制，另一爲集權制。在分權制度下，城市財政機能，乃分諸若干獨立機關，而各機關之職責則有輕重之別，但均握有某種限度以內之自治權。在集權制度之下，一切辦理財政之機關，均在同一市政長官管轄之下，且共同構成城市行政之一局或一科。茲將分權制與集權制財務行政組織，簡述如左——

第一目 分權制財務行政組織

分權制及集權制財務行政組織之權限，其程度若何，隨地而異，不能一概而論。而採取分權制之城市，則又可分成下列三種：（一）有若干採取分權制之城市，其各別財政機關，彼此獨立，各自遵守其自身有關之一切法令；（二）有若干城市，其財政機關雖各自獨立，但受同一財局之管轄；（三）有若干城市，其財政機關雖各自獨立，但均受同一行政官之監督。

列於上述第一種分權制財務行政之城市，在美國則以舊金山 (San Francisco) 爲代表。雖然，舊金山市之市政府及郡政府，既合成爲一，然其執行市財務行政之五要員——市長、審核員、管庫員、收稅員、及收捐員——均由民選。此外，民選之監察局對於城市財務行政，亦有某種監察之權。

列於上述第二種之城市中，其財政機關雖採取分權制，唯受預算局（預算與分配局）The board of esti-

mate, or estimate and apportionment) 財政上及預算上之監督；此等監督機關，普通皆由市長、局長、市議會代表及重要民選官吏等組織之，人數則由三人至十二人不等。

此等城市之最好代表，莫過於紐約聖路易 (St. Louis)、巴爾的摩 (Baltimore) 及密爾窩基 (Milwaukee) 等市，唯紐約市預算局之組織，與其他城市稍有不同耳。蓋紐約市之預算局，乃由市長、審核員、市參議會會長、及市中五區區長——皆由民選，其中三人以全市為單位選出——共同組織之。

列於上述第三種之城市，財政權雖付與若干獨立機關，但行政長官根據特權書之規定，對為財務行政，有一般監督之權。此種城市，或採取市長制，或採取市經理制，如費城及諾福克 (Norfolk) 等市，即其例也。

在費城，審核員、管庫員、及收稅員，均由民選，任期以四年為一任，與市長之任期同；每人即為其所屬科之科長，對市長負直接責任之財務行政官，僅庶務一人而已。惟市長既操有為市議會編製預算之職權，故無論何時，彼均有權向各財務行政員查詢，對於各科工作，亦得隨時監督。故市長對於地方財政，實操有相當之管轄權限，其權限之大小，則視其個人對於財務行政人員及市議會之個人勢力而定。

諾福克及維基尼亞 (Virginia) 市之憲章，規定財政局之組織，由人民選舉管庫員及收納員，由市行政長官委任庶務員，並由市議會指派審核員及公債基金委員 (Sinking fund commissioner) 三人，共同組織之。該市之憲章，並規定市行政長官對於財政局之工作及城市政府之一切財務行政，均有「直接監察」之權能，唯此種工作，若非預備編製預算，實鮮施行之機會，蓋責有專成，各自居獨立地位之財務行政人員，常不願最高長官有

所留難，故市行政長官對於財政問題，平常僅能施行普通監督。諾福克市之此種缺陷，並非採取市經理制度之財務行政組織之通病。

第二目 集權制財務行政組織

採取集權制財務行政之城市，因其程度強弱不同，亦可分爲三種。第一種之組織，將各種財務機能集中於一局之內，而局長則與其他行政長官立於平等地位，不受普通行政長官管轄。此種制度之實施，多見於採取委員制之城市政府。

採取此種制度之城市，以布法羅 (Buffalo) 爲最著。蓋其不獨爲美國實施委員制政治之最大城市，且將一切財政活動歸併於財政局；局長爲市委會中之財務及會計委員，爲本市之最高財務行政人員。以該局之組織而論，則分設總務、會計、管庫、稅務、及審核五科。總務科之主要工作，一則秉承局長直接指揮一切財政事宜，二則預備本市預算，三則獲得市議會同意時，與市長共同發行公債。會計科之主要工作，一則管理本市之度支，二則執掌地方基金之會計管理；而其內部，則又分設公債股、票據股、會計股、及案卷股。管庫科之重要工作，一則專司地方稅及其他種收入之繳納，唯公債基金發行事宜，則不負管理之職，而劃歸會計科保管；二則負責支付向市府提款之一切票據；三則保管警察、救火員、及教員階級之撫卹基金，並將公款向保險公司約訂保險安全。稅務科之主要工作，一則估計本市納稅動產及不動產之價值；二則按照市議會通過之稅率，實行課賦；三則向各產業所有者分發賦稅表，並登記各種賦稅欠款。審核科則專門審核市府各種支出，以防流弊。

採取集權制之第二種城市，係將財政管理權集中於行政官長掌握中，唯一切財務行政並未歸納於同一機關之內辦理。此種城市之代表，最好莫過於波士頓（Boston）。蓋波士頓市，不獨市長權力廣大，且在市長之下，分設八個機關——審核科、稅收科、管庫科、預算委員會、公用管理科（The superintendent of supplies）、印刷管理科（The superintendent of printing）、捐務科及償債基金委員會（The board of commissioners of sinking funds）。故在波士頓市政府中，無脫離市長之直接掌握而自居獨立地位之財務行政員，惟由邦政府指派人選，組織財政委員會，除專門研究財務行政方法並司理歲出、公債、經費、與會計波士頓及薩福克（Suffolk）及有關各種事宜外，並負責向市長、市議會、邦長及邦議會報告各種財政事項。然市長對於財政計劃，實際仍操全權，向議會所提出之經費預算，議會雖可否決某一項，然市長若不願遵命時，仍有否決自行付諸實行。

另一採取市長強度集權制之城市，則為底特律市（Detroit），其財務行政組織，頗有幾分與波士頓市相似。該市之財政機關，亦分別設立，在市長直接管轄之下，計有審計科、購備及公用委員會、及捐務科；唯一非向市長直接負責之重要財務員，即由民選之管庫員一人是也。惟由民選而居於獨立地位之管庫員，對於市長管轄城市財務行政，並無嚴重妨礙，因市長遵照市憲章，得自行從事編纂預算。其與波士頓市所不同者，即底特律市議會對於編製預算，權力較大，可將市長之預算計劃，及將會計年度之款項分派加以修改變更移動。

採取第三種集權制之城市，不僅將財務管轄權集中於財務行政官長掌握中，且將財政事宜歸納於同一局內辦理而對行政首腦負責。實施此種制度之城市，能將財政工作比較合於系統，以過去經驗證之，一則能節省薪

俸及其他開支，二則能加速城市事業進行，三則可確定財政職責。托里杜 (Tulsa) 及克利夫蘭 (Cleveland) 卽行此制之城市也。

自其組織方面言之，俄亥俄州 (Ohio) 托里杜市 乃不愧爲美國採取市長集權制城市之最好例證。該市各行政局科，均對市長直接負責，且市長及各局長均有權出席市議會，但無表決權。地方財政事務，集中於財政局，而財政局局長則由市長指派，任期亦無明文規定，由市長自由任免。以該局之工作而論，則可分爲下列數端：(一) 管理會計，(二) 保管公款，(三) 收藏與分配公用物品，(四) 查定與徵收特別捐，(五) 發行執照，(六) 徵收執照捐，(七) 編製預算，以便市長向議會提出；以其組織而論，則分四科——會計科，金庫科，捐務與執照科，及購備與公用科——各科由局長委派科長或委員主持之。以其會計制度而論，則會計科科長爲一市之最高會計官。蓋該市既無脫離市長及財政局而獨立之會計或財務行政人員，故對於市財政審核工作，市議會可以委託檢定會計師審查。此制之優點，有下列兩端：一方可使市長對於預算編製材料及普通財務，直接加以監督，他方市財政既不受獨立審計機關直轄，或可保障不至發生流弊。

克利夫蘭 乃美國採取市經理制之最大城市，其財政局局長，係由市經理委派，對市經理負直接責任。財政局之工作，包括該市一切財務行政事宜，而其主重者則爲編製預算、掌管會計、保用及支付公款、徵收特別捐及執照捐、購買、保藏及分發公用物品。其組織則分會計、金庫、購備、捐務及執照等四科，各司其事，以專責成；各科設科長，對局長直接負責。唯捐務及執照科之工作範圍，名實未能全然相符，蓋在俄亥俄邦，不動產與動產之特別捐，其權乃

操於郡政府也。該市之公債基金，雖有財政局負責管理，然仍須會同司法長官及議長，商酌進行。市議會對於市財政審計，操有聘請檢定會計師施以審查之權。

第三節 財政局之職權及其組織

依據上述美國市財務行政之沿革，吾人對於財政機能之分配及管轄，即不難得一明顯之趨勢。所謂明顯之趨勢者何？即將財務事宜合署辦理及財政權能集中行使是也。此種趨向，乃地方財政人員多年努力而得之結果，無論如何，地方財政苟繼續沿此方向前進，吾人將日益迫近理想目標。

然所謂實地經驗指示吾人之理想途徑者，是何所指耶？財政局之完備組織，使財務行政，系統分明，自成一地方行政單位，因使城市長官便以管轄及監督，此為彰彰自明之事實。經驗指示吾人，建立統一之財務行政，不獨加強一般城市行政，且足使城市長官提高行政效率，推動遲滯不前之公共事業，免除因經營不善之損失。

然則，財政局之範圍及權限，將如何擬定？其組織又將若何？

財政局之職權務求其充分發揮，監督效力，釐訂財務法規，故內部職掌應包括會計及報告經常審核、編製預算、公債行政、基金保管、查定特別捐、徵收租稅及其他收入、購買及印刷等項。簡要分之，下列四端——（一）審計及會計，（二）金庫，（三）租稅，及（四）購備公用物品。四者合成爲財政局之行政基礎。此外，與財政局有密切聯繫者尚有僱用或人事管理及年金事宜。但在小城市中，人事管理及年金事務，多歸併於財政局之內；至大城市，

則對於人事管理，另設一局，與財政局併行，其成效當必較大，而年金之保管，仍以併入財政局為宜，此點容以後再詳論之。

財政局長為該局最高長官，由市長或市經理委派，並對市長或市經理負完全責任。其他位，為城市最高財務行政官，城市行政長官及議會，亦應視彼為城市財政顧問。彼對於一切地方財務行政事項，須完全負責，但對財政局內部之瑣碎工作，可付諸各科長或股長直接負責辦理。在小城市中，財政局長之工作，乃不甚繁重，故可身兼科長或股長。

財政局之內部組織，設科或股，（註）分司下列職務：（一）審計及會計，（二）金庫，（三）賦稅，（四）購備。各科主任之名義，則分別以（一）稽核員，（二）管庫員，（三）捐務員，（四）購備員。各科主任之委任，其權應歸於局長，各科職員人數之多寡，自宜視其所負職責之輕重，工作之繁簡而定。在局長直屬之下，可僱用打字員或書記一人至數人。至各科之書記員，因季節關係及各科工作緩急之不同，不妨互相調用，以免閒忙不均也。

（註）股若財政局之內部組織，無須過細分割，則局之下可稱為課（Division），此乃現時若干邦及市所採用之制度。唯遇需要再細分割時，則局之下宜稱為科（Branch），科之下方稱為股，此為中央政府及少數邦，及若干大市所一般採取之制度。

財政局工作人選，於此不能不加以討論，蓋財務組織雖如今日之完善，然人選偶不得當，則難擔保其不摧殘良好之行政。財務行政人員務宜富於辦事能力，先見及經驗。反之，若財務行政由不學無術者流任之，則非行政當局督促有方，必難免於錯誤荒謬。嘗見有能力薄弱者辦理大都市財務行政，年耗鉅金而結果毫無。此種事態，有時

固爲地方政治環境使然，然其主要原因，實因公衆對於城市財政之重要性，無明確之認識所致也。

一般人承認市行政事業，須要經特別訓練而富有能力之人員。城市教育行政長官，固宜以富於學校行政之人員擔任之；城市公共衛生事業，固宜以富於公共衛生學識人員擔任之；城市公用事業，固宜以精於工程者流擔任之；……唯財務行政事業，似不宜拘於此種論調，蓋地方政府之貨幣收支，實無待專門訓練。雖然，財務行政，亦如教育、衛生及公用事業，乃爲技術事業之一種，決非小店員、經租員、經紀人、小官僚及其他一切缺乏公私財政訓練及經驗者所能勝任，故城市財務行政，務宜委諸合格行政人員執行之。

第一目 審計及會計科之工作

審計及會計科，掌管地方一切會計事宜，指導各股之會計事務，隨時查核一切收支，以及編製一般財政報告及編製預算之材料等等。主持此類工作，應屬於該科長官之審核員，局長對之僅有一般之監督權。在此種之形式組織下，審核員所處之地位，頗如中立，蓋彼與收支系統，既無直接關係，對其他各局各科，又居於充分獨立之地位，專門從事審核工作。惟該科必須屬於行政組織之一部分，以便市行政長官相機諮詢也。

第二目 獨立審計 (Independent audit)

審核員所執行之審計，普通稱爲經常審計 (The current audit)，蓋其對於經費及日常收支，常在未支付前舉行之，故爲最有效最適當之會計監督方法。(註)

(註) 參看本書第四章第三節。

除此之外，尚有一種審計辦法，即獨立審計是也。普通因其按期舉行，故又稱定期審計（The periodic audit）。（註）此種審計制度之異於經常審計者，一則在收支行程告一段落後，方從事行之，藉以明瞭已往之事態；二則此種工作常由市議會之人員或代表執行之，而經常審計則由行政人員執行之；三則獨立審計，無須一切會計帳目，僅有會計科之記錄及報告即足矣。

（註）參看本書第四章第七節。

獨立會計，可由市議會委派固定審計員執行之，亦可由市議會認為合格之會計師執行之。若由固定之審計員執行，則審計工作多少為繼續的；若由檢定之會計師執行，通常則一年舉行一次，或遇新舊交代時舉行之。若干探取市經理制之城市，常聘請檢定會計師執行獨立審計，此種辦法，似尤宜為各小城市所採用之。唯無論獨立審計由誰人執行，負責者必須向市議會作一報告，並負責將審核員之報告向市民公佈。若遇邦政府派遣審計人員審查各城市財政工作時，即將市議會每年所舉行之獨立審計報告呈繳之即可。

第三目 金庫科 (Bureau of the treasury)

金庫科之主要工作，乃在徵收、保管及支付地方政府之基金。對於支付方面，金庫科須得審核員之批准，方可照行，且該科在收支、公債、及公款保管方面，應有必需之帳簿及記錄，而對於公款之存放銀行，尤忌只視利率之高低而不顧及基礎穩固與否也。

第四目 賦稅科 (Bureau of taxation)

賦稅科應將稅負擔平均分配於納稅者，而其項目則應包括財產稅、商業稅及特許利益捐等類。對於此種工作之執行，務有必須之登記表冊，而其權限則不宜超過課賦範圍。

有若干州——如俄亥俄——允許地方政府對於普通財產，在某種程度內，徵收特別捐，故在此種情形下，賦稅科之工作，自較上述為多。

未設立訴願機關之各邦，城市政府普通皆設有訴願局 (The board of appeals) ——或稱租稅平衡局 (The board of equalization) ——普通皆由現任公務員組織之；如在密蘇里 (Missouri) 邦堪薩斯市 (Kansas)，根據市府憲章，訴願局由市長、財政局長、市長指派之市議員 (二人) 及課賦員組織之，市長為當然主席。(註)

(註) 往昔之法令，容許課稅員亦為訴願局之一員，今日一般皆逐漸以謂不當，蓋此種辦法，無異使低級法官身居高一級法庭，聽受上訴者對以前本人之判決加諸抨擊，欲其持平判斷，亦誠難已。故課稅員參加訴願局工作，最好僅容許其有旁聽權及辯護權而取消其表決權。

第五目 購備科 (Bureau of purchasing)

購備科應負責為城市政府各機關購買公用物品、原料、傢俱及其他應用各物，而印刷事宜則應另設一小組管理之。購備科之購物契約或定單，若不經審核員批准證明尚未超過預算，則不能進行。要購買手續應盡量使之固定。(註)

(註) 本書第十章當有更詳細之討論。

第六目 公債行政及管理

城市政府若僅發行定期公債，則其管理除支付利息及屆期以經常歲入內撥款收回外，自無其他繁雜手續，故可由財政局完全掌管之。城市政府若有未清償之定期公債，須由債債基金內撥款清理，則其行政手續必比較繁雜，故須另設一局會，協助財政局掌管債債基金；而該局之組織，或由市長委派人員，或由現代職員兼任。托里杜市之債債基金局，即由市長委派市民四人組織之，可為前者之例；而後者之例證，則多為採取市經理制之城市。克利夫蘭之債債基金局，由市長、財政局長及法院院長三人兼任之；田納西邦 (Tennessee) 諾克斯維爾市 (Knoxville) 之債債基金局，則由市經理、財政局長及市辯士 (The city attorney) 三人組織之；堪薩斯市之債債基金局，則由市經理、財政局長及市議會指派之審計員三人組織之。若以此兩種不同之組織比較觀察，則由現任職員兼任之債債基金局，在某種意義上，實較勝一籌，蓋財政局、地方法院及市行政長官，或市議會代表均能身歷其事，效能必強大也。凡與借債、償債及債債基金有關之記錄與帳目，仍宜付與財政局內附設之審計及會計科保管之。

第七目 城市年金行政

地方工作人員之年金，頗受一般之好評，有若干較大之城市，且已建立此種年金制度。故對於年金基金之保管，乃成爲年金行政之重要部份；唯此乃財務行政之一部，應由財政局負責處理爲當。

年金行政，通常皆由年金或退休局 (The pension or retirement board) 掌管之。此種機關，或完全由現

任行政官兼任之，或另選人員組織之。紐約市之年金制度，則採取前一辦法，由預算局處理；波士頓市則採取後一辦法，由市管庫員、市長代表及管庫員與市長代表同意之雇員代表三人共同組織之。若以此二種不同之制度比較而論，則後者能使雇員代表參加，保障薪俸生活者之利益，似與時代思潮較合。

第八目 人事管理

對於人事管理，除行文官制度之城市外，幾全受忽視。此自非良好之現象，蓋雇員薪俸既佔地方經費之比例並不小，故人事管理，對於城市行政，誠有莫大之關係也。唯此種工作之執行，與普通財政監督，亦難分離，故宜與財政局之工作發生聯繫。

近年以來，對於城市政府人事組織，已頗多討論，結果乃建議有三種新組織形態：其第一種組織形式，即組織文官人事委員會（The civic service commission），由選舉或市長指派之職員負責司理之；而職員之任期，則規定頗長，並得連任。人事委員會對於城市雇員有普遍之管理權。唯對於薪俸標準，則仍有歸財政局或其他機關處理者。其第二種組織形式，即堪薩斯市市憲章所規定者。該市之人事局，由局長負責掌管，而局長則由市經理委派；人事局之地位，與其他各局一律平等，蓋其工作既完全屬於行政性質，且由地方行政長官直轄之。第三種形式之組織，即南卡羅來納（South Carolina）邦查里斯敦市（Charleston）近年來所實施者。該市在財政局內，設一人事科，由人事管理員主管之。此種形式之組織，對於用人不多而不適設立人事局之小城市，特別適宜。

然不論人事管理機關之組織如何，其對於財政局——尤其審計及會計科——之關係，務須採取合作態度，

至爲重要。其工作，一則在審核員未批發薪俸前，必須根據編制及薪俸表冊核對領薪者姓名及薪額，並時時供給審核員查驗時所必須之材料；二則將同僚之官階，善爲分類，並擬定可能之各種薪俸率。（註）

（註）從財政觀點而言此爲極重要者，本書第八章尙有詳細討論。

第九目 城市政權外之財政事宜

學校、公園及其他少數事業，在許多城市中，其財政權均脫離地方議會而獨立。（註一）此等事業之經費，既不包括於地方預算中，故其財務行政，乃不受地方財政局之管轄。在學校方面，其所以發生如此現象者，實緣因教育界中人，年來不僅力倡教育行政獨立，且力主政府對於教育經費，不應加以干涉。當城市行政尙在混亂狀況時期，彼等極力活動，務求教育制度在財政及其他方面擺脫城市政府之羈絆，以免受不良影響。惟自該時以後，有許多城市之行政組織，既形系統化，且策進城市活動採取商業化管理法，然教育界仍要求教育獨立，認爲若將教育與地方政府之其他活動聯繫，即無異將教育投於政治漩渦中。彼等對於教育，雖熱心可嘉，但對於其他與教育同等重要之城市事業，則未免過於藐視，蓋彼等以爲城市政府對於一切活動之預算，不妨斟酌伸縮，量入爲出，唯對於教育經費，則務宜獨立，而期預算按年增加也。（註二）

（註一）例如芝加哥之學校、圖書館及公園，在財政方面均脫離城市政府而獨立。彼處獨立事業，雖不下二十種，彼等之經費均爲人民所供給，城市政府實際無權加諸干涉。

（註二）年來教育界中人士頗有主張教育事業，本係國家事業，非地方事業，故應完全獨立不受城市政府之干與——見辟敦嘉著公立學校財政論（B. F. Pitenger: An Introduction to Public School Finance）第七章（尤其第一九三頁。）

側重教育之現象，在許多城市中，今日仍然存在，故有學校甚而佔去城市收入之半數，僅將其餘半數留作城市政府他種活動之用。此並非表明學校之收入超過支出，但表明教育與其他重要地方事業之經濟需要，未能平等重視，故結果將其他必需事業之經費，移作教育經費。其最明顯之例證，莫過於內布拉斯加邦（Nebraska）林肯市（Lincoln）所發生之現象。該市一九二一年，教育經費佔去收入之半數，城市政府則以收入之百分之二十七策動其他一切事業，以百分之十一呈繳郡政府，以百分之十二呈繳邦政府。（註）故其結果，頗多城市重要事業，均因缺乏經費，無從施行，例如警局因經費所限，無法派遣警察巡邏市民住區，使市民不得不在夜間，自行出資雇人警衛。

（註）見邦財政廳版（The State Department of Finance）內布拉斯加一九二一年度之租稅分析（Analysis of 1921 Taxes in Nebraska）第四十頁。

城市政府若在支用經費甚小及賦稅甚輕之時，固尙可以滿意忍受，唯在今日情況之下，城市行政人員欲求收入足抵主要事業之支出，已行智窮力竭，此種情形即不能付諸不問。故國內許多社團——尤其紐約邦者——對於此種事態，殊表不滿，乃從事努力研究，企圖建立公立學校與其他地方事業之適當的財政關係。（註一）城市行政人員及政論家，對於教育界中之主張及教局所行資助公立學校等事，已敢公然批評。（註二）法庭對於此事，亦開始採取與昔日不同之態度，故不久以前，紐約邦法院對於布法羅教育委員會要求市政委員會撥款三四三、〇〇〇元以充薪俸，竟被不便變更一九二〇——二一年度預算爲口實而拒絕，法院曾經發表如左之言

「如布法羅之大城市，富於能力與決心而非人民所選舉可比之團體，理應如何重視公共利益，不將他種重要事業之經費移作已用，願事實上其對於公共需要之知識極其薄弱，不知需要若干警察以維持治安，不知需要多少款項以建設公共衛生，其觀點只限本身一部之利害；教育事業固屬重要，然並不如彼等心目中所謂大之程度。無論中央、邦、或城市政府，其應施行之事業，不只一端，安能任其撥款額超過預算耶？至少就布法羅而論，若能多方面考慮之，當不難自知其錯誤也。」（註三）

（註一）見一九二〇年紐約邦立法報告第八十期第二章所登載之租稅及節約特別聯席會議報告（Report of the Special Joint Committee on Taxation and Retrenchment）。

（註二）見寇柏斯著現代城市及其政府第七章（W. P. Capes: The Modern City and Its Government）。

（註三）見愛默生與柏克之辯論（Masters of Emerson VS. Back）。

教育獨立制度，常使會計、購備、及預算編製等等財政行政，與城市政府重複，並使普通行政如建築、工程、法規、及衛生等等事宜，亦與城市政府之工作雷同，結果徒然耗費額外之經費。故欲求地方各種工作，不至重複，唯有將城市政府管轄一切活動之權能擴大，庶幾乎可，初不僅教育一事然也。

本章參考書

（一）參考寇柏斯著現代城市及其政府（一九二二年版）第十二章城市學校制度之統制及管理（Control and Management of City School System）。

市 財 政 學

二四

(二) 參考模範城市憲章 (Model City Charter) (一九二六年全國市政會 National Municipal League) 版財務組織 方面之條文。

- (三) 參考辟敦嘉 著公立學校財政論 (一九二五年版) 第七章學校財政統制 (The Control of School Finance)
- (四) 參考紐約聯邦租稅及節約特別聯席會議報告 (見一九二〇年) 第一、二、及三章。

第三章 預算及預算編製

英國預算專家格蘭斯頓 (Gladstone) 曾有言云：「預算不僅爲算學工作，且可進爲個人富裕，階級關係，及國家強弱之根本。」斯言也，對於預算之意義及預算編製之重要，誠可謂一矢中的矣。由是觀之，可知預算乃爲民主政治任何工作之基本。蓋民主政治，必需開誠佈公，任人參政，而預算則爲確定管理職責之方法，凡行政職責者，尤負有預算編製之責任。其所以如是者，實因預算編製對於有計劃之行政工作，財政事宜之規範，政府職務及需要之深刻認識，稅收之有無把握，以及租稅對於社會經濟所發生之影響，均不能缺乏專門技術者也。

三十年前，誠未有人企圖將預算方法及程序，推行於美國城市政府。此時城市政府當局每年費用自數千元至百萬元不等，而於領款來源及其用途之目的，鮮有能稍加考慮及之。故政府收支，不獨常不能相抵，且各局收入，又常不能均衡，榮枯懸殊，城市政府每遇經費不敷時，動輒以發行長期公債是賴，甚有拖長三四十年者。

幸此種情況，今日既不復多見矣。今日美國任何較進步之城市政府，均已建立預算程序。(註)雖然，尚有衆多城市，或因行政組織關係，或因行政機關與立法機關之關係尚不健全，使預算制度難期完善，然今日市組織之發展趨勢，使城市預算之重大障礙，漸漸消滅，即可實現廣博而合用之預算制度。

(註)對於市預算程序及方法之發達，紐約市政研究局曾占主要部分。該機關於一九〇六年成立後，即從事研究紐約市之預算制

度，其第一次報告中，即有市預算編製研究一文（一九〇七年版）。此篇報告，對於精細分析地方情形，證明城市政府應施行預算制度，可謂空前著作，故使預算制度普遍全國，並使國人共知其重要，誠有莫大之功績也。

第一節 預算及預算程序

城市政府之財政工作，自以財政計劃為首要，蓋計劃乃為各種設施之中心問題，故吾人討論財政方法及程序時，將其置於本書之卷首。

所謂財政計劃者，其所包含者為何？簡單言之，其一乃為精確編製之預算書中所包涵之全般計劃，其二乃為城市各機關所實施之一定程序。

財政計劃之首要項目，即為預算。預算不但指示城市政府如何獲得預定之經費，並指示其在規定期間內應以若何方法掌管之。換言之，預算務使地方政府之支出與收入維持平衡，要非如此，即不能稱為預算。世人有云：「健全之財政，非基於不可靠之希望，乃樹於收支相抵之基礎上。」預算之主要目的，即求收支相抵是已。

財政計劃之次要項目，為預算程序。其中主要項目，約有下列數端：一則對於城市政府財政需要之估算，二則根據過去收支報告，審核現時城市財政需要，三則為行政官及其機關整備預算上之提案，四則使立法機關採納預算案及其附帶之議決案，五則行政機關遵照立法機關議決之預算計劃而執行之。由是可知預算程序，或直接或間接，皆包括市財政之各領域，並涉及城市政府之一切工作。

城市政府執行預算程序時，其所根據之權能，性質果何屬乎？有根據邦政府法令，邦憲章，城市法規，所授者，亦有僅爲地方，故一般言之，市議會之預算立法，殊不劃一。即同一邦內，習俗所準許者，各城市關於預算編製及批准之法規，常大相懸殊，因此種種，故預算制度之效能，大小亦有不同。有數邦鑒於此種事實，故頒佈法令，以求建立統一的市預算程序，以免邦政府只有協助市當局建立及施行預算制度之名而無其實。印地安那 (Indiana) 及新墨西哥 (New Mexico) 邦政府對於各地方預算將行政管轄，大加伸張。例如印第安那邦政府一九一九年頒佈之法令，對於地方預算之干涉，乃過於嚴厲。蓋該法令規定，若有地方納稅者十人以上之反抗，並地方輿論之攻擊，邦租稅委員會對於地方預算，即有權加以刪減。在新墨西哥邦，地方預算乃有一定之格式，且地方預算必需呈繳一份與邦租稅委員會；邦租稅委員會對於各地方之預算，不獨有權加以審查，並得自行增減，迫令地方政府絕對服從。唯印第安那及新墨西哥對於干涉地方政府預算之權能，其他各邦是否認爲得當，而將步其後塵，則尙不可知。

以下各節對於各地所實施之預算編製，因篇幅關係，殊難將其異同，充分論及。唯本章對於預算格式，方法及程序，則不敢疏忽，蓋吾人之討論不以理論爲主，而着重於市預算發展之趨勢，我人對於預算編製之實際方面，固無時或忘也。

本章所討論者，約有下列數端：(一) 預算書及法案，(二) 長期財政計劃，(三) 預算報告之性質及分類，(四) 預算格式，及(五) 預算編製之一般程序；簡言之，即包括預算之編造及其職權問題是也。至以如何有效

之預算及審計方法，監督預算之執行，則將在第四章中討論之。

第二節 預算之格式及內容

預算之格式及內容，各地互異，難有一律者。若干城市之預算，對於法定支出及歲入，固有詳盡之規定，然其中亦有城市，僅對歲出及歲入，作概括之敘述者。在實際方面，任何城市之預算，或缺乏某一主要項目，或膚淺羅列其內容。例如紐約市之預算，對於歲出部門，固有詳細之規定，但對於地方歲入之來源，概括之敘述，亦告缺如。凡類此之文件，實不能視為預算也。

夫預算之主要目的，乃求充分表明城市政府財政狀況，故預算書對於此種重要目的，務須概括詳明，使市議員、市民、及納稅者皆能一目了然。因此，預算書應分為兩部：其第一部分，務求表明預算之一般計劃，由普通預算書、表冊、圖表、及預算說明等項構成之；其第二部分，務求表明一切參考報告及資料，如關於城市政府財政情況及工作有關之預算及其他材料。

第一目 預算說明書 (The budget message)

爲使市民明瞭財政計劃計，預算書中之最重要部份，乃莫過於市長、市經理、或計政機關編製之預算說明書。此種說明書，對於一般預算書及其附件中所包括之主要財政計劃性質，以明白及簡括之方式敘明。凡非財政報告及表冊所能說明者，必須詳釋；對於城市政府長期計劃中之事宜——尤其改進事宜——何者既在實施，按年

實施之程度若何，亦必須指明；對於各局之組織、人員、及行政方針，為加強其行政效率起見，亦必須加以討論；對於市政工作之結果及其經費額，尤須特別注意；對於租稅財富及地方經濟與工業情況，亦宜加諸研究。預算說明書須置於預算書之部首，列於普通預算綱要及附屬表冊之前，而對於財政報告、預計及與預算計劃有關之財政資料，亦須引為參考。

第二目 預算綱要

地方政府之完全預算計劃，須將各種財政摘要報告另列一頁，名之為「普通預算綱要」；其格式，如附表（一）所示。藉此格式之表冊，城市政府之歲出費用，概括歸併，且將其總數表明；在歲出項目下，即為歲入部份，將財務行政方法或歲入來源，概括歸併，且將其總數表明；次為歲入與歲出之比較，或盈餘，或差額，列於表冊之底格。在會計年度開始時，歲入若有盈餘，則可加進總歲入項目中；若有差額，則可由總歲入項目中減去，若歲入與歲出，恰好相抵，則在會計年度結束時，理應無盈餘及差額；然此種事態，事實上殊難發現，因絕不許有差額發生，故在財政年度終了時，常有少數之盈餘。城市政府課賦普通財產稅之收入，若有百分之一二盈餘，則可抵補無法徵收之賦稅。不惟如此，在多數城市中，普通財產稅常與其他收入分離，蓋其來源，極富於彈性，可利用之以平衡預算。故對普通財產稅稅率之決定，常後於其他歲入之確定或預計也。

預算綱要中之附屬表冊，均以號數標記之，以便查閱。在此不僅編列預算年度之項目，並將前二年之收支項目列入，以資比較。唯遇情況變遷，或意外事態之發生，各年度所列同一項目中之數量，每有無從比較。故普通預算

附表一 某會計年度普通預算綱要

	附表號次	前年度實存數	現年度預算數	預算年度核准數
支出之部				
經常費				
俸給支出費	一、三			
雜用支出費	一、三			
雜物	一、三			
雜費	一、三			
經常費總計				
經常負擔(固定費用)	一、三			
財產	一、三			
債價				
分期償還債卷	五、八			
償債基金分期付款	六、八			
償債總計	五、六、八			
支出總計				
收入之部				
歲入				

稅款 (普通財產稅除外)	二·四		
特許權及專利權	二·四		
售賣商品及服務報告	二·四		
利息及溢價	二·四		
罰金及沒收物品	二·四		
贈與及增物	二·四		
年金攤派	二·四		
特別捐	二·四		
歲入款總計(普通財產稅除外)	二·四		
借款	四·七·八		
財產變價			
普通財產稅(稅率按總額抽千分之一)			
收入總			
會計年度開始時之盈餘(或虧短)	四		
發力總額			
支出總額			
會計年度末之盈餘(或虧短)			

綱要中，亦可僅列預算年度之收支項目，而將上年度之比較，若認為必需，則列入預算說明書中可也。

普通預算綱要之主要特質，在求預算年度中之收支關係，能成均衡，而其他參考資料，純為附屬性質，此乃吾人應牢記者也。普通預算綱要，應居預算書之首，故宜銜接預算說明書之後。

第三目 附屬表冊 (The supporting schedules)

普通預算綱要中之項目，須附有其他表冊，以補不足；蓋此種表冊，乃由詳細預計及其他材料所構成者。附屬表冊，為數衆多，以下僅就其對於吾人了解預算計劃不可不知者論列之。且列於普通預算綱要中之附屬表冊，各須編列號數，以免混雜。

第一號附屬表冊，應根據組織單位（局、官衙、委員會及其他城市機關），將經費分類之，並根據下列次序，分行冠以適當之標題，自左至右橫列表明之：（一）各組織單位，（二）總數，（三）勞役——公務人員服務費，（四）定約——工程費，（五）用品，（六）經常費用，（七）經常負擔費，（八）財產。由第（二）項至第（八）項，須將其總數列明，並求其與普通預算總綱中之主要經費分類互相一致。公債償還一節，則因其另有表冊，故不列於此表冊中。

第二號附屬表冊，係將普通預算綱要中之歲入，財源分類，依照下列次序，分行冠以適當之標題表明之：（一）收入來源，（二）財源法律根據，（三）擬定變通辦法，（四）總數，（五）租稅，（六）特權及專利權，（七）勞役及售賣，（八）利息及溢價，（九）罰金及沒收品，（十）授與及餽贈物，（十一）年金特別捐，（十二）特別捐。由

第(四)項至(十二)項，須將其總數列明，並應與普通預算綱要中之歲入詳細分類相合。

若城市政府除一般基金之外，尚有若干其他基金，則須另編為第三號表冊，按照各種基金之主要分類，藉以表明經費分配於各項組織單位之情形，此種表冊，可以輔助第一號表冊，並輔助普通預算綱要之不足。其橫行分列次序如下：(一)組織單位，(二)經費總額，(三)普通基金 (General fund) (四)特別基金——分類列之，並示其總數，(五)流動資本基金 (Working capital fund) (六)留本基金 (Endowment fund)。因接受留本基金而發生之支出，普通不列入預算中，然亦須列明，否則預算將不能包括城市政府對於各機關之留本基金。公債基金，因其另有一表冊，故不歸入此表冊中。(註)

(註)各種基金之類別，下將詳述之。

在會計年度開始時，普通預算綱要中，亦須另以一表冊，分析基金之收入及剩餘。此第四號之表冊，應有如下之各項目：(一)歲入及剩餘之主要類別，(二)歲入總數，(三)普通基金，(四)特別基金——分類列之，並示其總數，(五)流動資本基金，(六)留本基金。若公債基金，亦有直接收入，則在此表冊中，亦須另列一行。

第五號表冊，應列明各種公債之陸續清理，其項目可遵照如下次序：(一)公債用途，(二)發行公債之法，律根據，(三)發行日期，(四)公債總額，(五)公債期限，(六)公債利率，(七)公債年利支付日期，(八)未收回之公債額，(九)會計年度內所負之公債利息額，(十)會計年度內應償還之公債額。

若城市政府會發行定期公債，並指定公債基金償還之，則須另列第六號表冊，藉以表明公債基金內分期付

款之種類；而此表冊，須將各種公債基金，遵照下述次序分列之：（一）基金名稱，（二）法律根據，（三）至本年度末之預計額，（四）本年度末應有之準備金，（五）本年度末預計之盈餘或虧欠，（六）法定年需總額，（七）按年應完全償還之數額，（八）預算中規定應按年支付之數額。

若城市當局在一會計年度內發行公債，則第七號之表冊，乃不可或缺；其編列，則應遵照下列次序，自左至右：（一）公債用途，（二）直接負責之機關，（三）此種用途應需之經費總額，（四）原有公債之總數，（五）擬定之發行額，（六）公債期限，（七）公債利率，（八）公債年利支付日期，（九）會計年度中之利息總額。

最後，第八號表冊之應用，藉以表明擬定發行之公債，對於公債償還及年利，發生若何影響；其編列，應遵照下述次序：（一）年度，（二）原有公債之償還，（三）擬定發行之公債之償還額，（四）必需償還總數，（五）原有公債之年利，（六）擬定發行之公債之年利，（七）兩項公債之年利總數，（八）原有公債之償還額及利息總數，（九）原有公債及擬定發行之公債之還本付息總數。此種表冊之主要目的，在於表明城市公債之歷年分配，故對於公債之還本付息，若某年過鉅，則一視此表即明如指掌，（註）故如果邦法律許可，即可將擬定發行之公債，善為分配，調節其程度，而使未來年度內，債務負擔皆得平均也。

（註）參看本書第十四章第二節。

第四目 概算書成本資料及財政報告 (The estimates, cost data and financial statement)。

預算書之第二部份中，須包括各機關之經費概算摘要，與夫城市政府在過去一年中之財政狀況，及工作之會計報告，蓋前者乃各機關根據詳細價目表單編輯而成，頗能迫近事實，而後者則對於現實環境之了解，可資參考。

地方各機關之概算摘要，一則須將城市政府各組織單位主要類別之經費，分別表明之；二則提出本會計年度之擬定經費，並將其與前二年之實際額及預計額，排列比較之；三則須將各機關之詳細概算及其他材料之來源，一一指明，以便查核。

各機關之詳細概算，一則務須於其報告上，包括完全之參考資料，二則須將預算主管機關批准之各種項目，一一列入；三則須將其執行時補助意見及工作成績，亦酌量歸併之。

預算計劃之基本材料，主要自屬會計資料（即城市政府財政事務之記錄及分析），除此之外，與社會經濟情況變遷有密切關係之統計意見，亦有極大之價值。蓋城市政府之財政政策，不能僅恃孤立之地方財政報告書，而不顧其他事業之理解者也。

第五目 預算中之圖式

財政材料之利用圖式，本書第七章將充分討論之。現欲簡單論及者，即預算書中對於圖表之應用。預算之採用圖表，其目的乃求普通預算綱要中之各種附屬表冊，易於明顯。故以此種目的言之，條圖似較普通線圖及曲線圖為宜，而圓形圖，雖常採用，然究非確切之工具。普通線圖及曲線圖，對於表明公債負擔之趨勢，固甚適用，第八號

之附屬表冊，宜採取之。然對於表明經費及歲入分析之表冊，則比較宜於採用縱線圖，藉以表明經費之主要分類，各機關之經費，主要類別之歲入以及基金之收入。凡與預算計劃有關之其他預計及資料，固可採用各種圖式，藉以表示各機關之行政組織，及將其過去及現在之按月工作與經費比較之。

第六目 預算中所包括之一切城市活動

預算之應包括城市政府之一切事業，此為極重要之事，惟在多數城市中，預算僅包括城市政府歲入及歲出之一部份。例如舊金山市之經費總額，為數雖有五千萬元之鉅，然列入預算者，為數不過三千五百萬元而已。支出如公債基金、道路基金、及地方鐵路管理費之類，均不歸入預算中。不惟如是，城市政府呈送於審查委員會之預算，除對於四百萬元之財產稅收入外，其他歲入之預算，則付缺如。故此種預算對於城市財政之情形，不能使人有一廣泛之認識。

市有公用事業，因世人咸認其為經費自給自足之事業，通常皆不歸併於預算中，且普通行政機關又常不查究其財政狀況。故結果此等事業之收支發生虧折不能相抵情形，官廳常不能及早得悉。及其將收入費用提高，以求平衡收支，則無異迫令現在之顧主，代償過去顧主之債額，殊覺不當。故若將市有公用事業亦列為預算之一項，則此等現象，或可免去也。

第三節 批准預算之法案

各城市對於預算計劃之執行，應依照已爲多數邦政府所採行之辦法，規定歲出、歲入、及借債有關之法案。各種法案，應由市長、市經理、或預算主管機關編擬，與預算書一同呈送市議會審查之。

第一目 分條修訂歲出制度與總額歲出制度

對於分條修訂問題，時有極熱烈之討論，其所以如是者，大抵由於不明預算及歲出法案之分別所致。蓋預算及歲出法案，乃爲兩種不同之文件，雖則在今日許多城市，往將預算與歲出法令混而爲一。吾人前既敘述，預算之目的，乃求表現財政計劃及與其有關之詳盡資料；而歲出法案之目的，則僅求表現預算上之支出方面，以法案規定之。故前者可以分別編製，而後者則無須如是也。以經驗所昭示，財務行政及經費監督如得適當之辦法，則歲出應採取總括辦法，而不宜於分條辦法。

數年以前，因妄用公款之城市政府，爲數甚夥，故全國對於歲入用途，要求分條修正之歲出法案。蓋時人以爲補救妄用公款之辦法，唯有將歲出用途，逐條規定，並努力打破此種不良習慣。紐約市政府對此問題之經驗，曾敘述如左：

年來技術方法之改革，對於各行政長官之妄用公款即將公款不用於上級官廳指定之用途一事，既能發生相當之防止作用，此乃極重要之進步也。其所以成功者，賴於將經費項目詳細劃分，及審核工作之建立。……先告地方出納機關以經費額爲數若干，及其用途如何，審核員可以命之負責。此種辦法，固不足認爲高明或經濟辦法，然其爲研究市財務行政廉潔之結果，則不能否認也。將數百萬元之支出，在歲出法案中，條分

續述，一則可使市民一望而知，二則可使審核員根據其項目，限制財務行政長官動用公款，三則可使多事之納稅者，稽查其單據是否與法令規定之用途相符合。美國購物單據之忠實程度，可嘆亦復可憐，故實行缺乏監督之總括歲出制度時，惡劣現象，必層出不窮。

諺云：『近朱者赤，近墨者黑』(The hand is subdued to the dye in which it works)，誠哉！斯言故預算之改革，與時代大有關係。久聞於以公款用於政黨目的之故事，使公民起而要求一次清算。此即為彼等所得者……至歲出用途之逐條規定，對於正直之官吏，發生若何妨礙？對於公款之無謂犧牲發生若何程度？此為另一問題。唯新式經濟管理法，斷不容吾人遵循舊習慣，必須從此已得之新觀點之上，向前邁進。

(註)

(註) 見紐約市市政研究局一九一七年八月出版之市政研究第八十八期第七頁及第八頁，皮爾特(O. A. Peart)氏之文章。

由是觀之，地方財政發展之趨勢，已明顯與歲出用途之嚴格規定遠離矣。城市政府需要一種新方案，一方面使之能自由動用歲出，藉以促進地方工作，同時仍能保持議會所探行之預算計劃，并保護公共利益。在已健全之財務行政組織及審計制度之城市，即可採用總括歲出辦法，各種機關按照其一定之工作計劃所需之經費，完全包括在內，其詳容後討論之。(註)

(註) 參看本書第四章第二節。

第二目 歲出預算法案

整個之歲出預算法案較之分批頒佈之歲出預算法案，其利益乃異常明顯，且多數城市政府均頒佈整個之歲出預算法案。蓋整個之歲出預算法案，使歲出與經費預算計劃，易於比較，且不至混亂也。與此有關應特別注意者，即市議會在同一會計年度中，通過支出補充法案，則殊有使整個預算計劃，失其均衡之可能。（註）

（註）參看本書第四章第一節第二目。

批准歲出之重大任務，即將一切支出，建樹政府之責任，故歲出乃分派於地方各機關，而並不分爲各種活動或事業。每一機關之長官，對於歲出之用途，是否遵守預算計劃，應負完全責任。第一，歲出預算法案，對於歲出期限及各機關應得之數量，務須有明文規定。每一機關若將所得歲出之一部份，投於生產事業中，則其撥付，理應與用爲經常支出之部份劃分；第二，歲出預算法案，對於各機關長官要求撥付之經費，宜規定按季發放，及限制各機關收到款項後，須由城市最高行政長官證明，并由審核機關加以審核，方得動用；第三，歲出預算法案核准撥付各機關之經費，在會計年度開始時，宜限制其用途按季遵照議會通過之一般預算計劃，不宜隨時移用，以免前後互有妨礙。

第三目 不良之歲出預算

適當製成之歲出預算，包括下列三種特色：於一定之期間內，將一定數量之款項，撥付於一定之用途是也。例如市議會於某一會計年度內，准將五萬元，分撥財政局以便策進其工作，即俱有此三種性質矣。此種辦法，即名之曰確定的歲出制度（Definite annual appropriation）。

然在歲出預算法案中，除確定的歲出外，尚可發現其他三種歲出，（不確定之歲出、稅收歲出、及繼續費）缺乏上述之一種或多種特色。所謂不確定歲出（Indefinite appropriation）者，乃無確定之數額，故其結果乃不能使預算平衡，且使人對於經費，難能行使確切之監督。

所謂稅收歲出（Revenue appropriation）者，即法律將某種租稅或其他收入撥充之經費是也。此種經費之弊端，不僅因其無法確定，且其數額，因城市商業情形及財產價值之變遷，亦將按年變動，故一機關對於此種經費，有時感覺過多，有時感覺不足，無從捉摸。稅務收入之普通例證，莫過於向財產徵收千分之一之特別捐。贊成此種收入者，以爲一機關之此種收入與地方財富，必能比例增加；此種論調，尤以教育機關爲甚。然一機關工作之擴張，與城市財富之增加，確能維持一定之比例耶？換言之，地方納稅財富之數額，即爲任何時期之某種活動或工作所需經費之指數耶？實皆不能作正面之答覆。

所謂繼續費（Continuing appropriation）者，爲審可一定數額之款項專作某項特定目的之用，年復一年，無確定之期間是也。此種辦法，無時間性之規定，或以一年爲期，或以五年爲期，或以十年爲期，除非受立法機關之變更。然在長期間之內，本屬重要之工作，或因種種關係，漸失其重要性，而歲出依然照常支付。主張此種辦法者，以爲繼續費可使政府之機關從事長期計劃之工作，以免朝令夕改，毫無所成。（註）此種論調，雖無可反對，然計劃與歲出，不能混爲一談。蓋計劃不能強迫政府徵收某種基金，而歲出則反是。夫預算上若歲出方面有任何規定，則歲入方面不能無以抵之，以求保存預算之平衡。故歲出若有長期規定，則歲入亦須如是，且歲出若有增加，歲入復須

隨之增加，預算方能平衡。證諸經驗，多數城市之預算因社會經濟情況之變遷，須按年編製一次，即在該種情形之下，歲出亦宜力求富於彈性，方不至阻滯行政工作。由是觀之，所有政府工作之經費，務宜一年規定一次，至久亦不宜超過二年，以便就全部政府支出逐一審核。

(註) 見費茲帕里力克著民主治國之預算編製第八五頁。(E. A. Fitzpatrick *Budget Making in a Democracy* pp. 85)

第四目 歲入及借債法案

策進預算計劃之歲入及借債法案，應與歲出法案相輔而行。許多城市之稅源——包括普通財產稅及特別捐——均由邦政府之法律規定之。然城市政府仍可自行頒佈條例，確定各種歲入財源；若不經撤消，或次年不復執行，則地方法令尙能有充分之效力。唯亦有若干城市之歲入制度，在邦政府法律許可範圍內，按年修正；若有任何改革建議，或新稅源之擴充，則必須於現行法令外另行頒佈條例，藉以執行。城市政府若遵照預算計劃，如並不違反邦政府規定之程序，發行地方公債，亦須另行頒佈法令。惟此種法令之範圍，常受邦政府之法律及憲法之束縛。

租稅賦課法，乃使城市收入制度富於彈性之工具。城市政府若求增加歲入，藉以平衡預算時，其通常辦法，即將普通財產稅稅率提高。租稅賦課法，在多數城市政府皆採取單一法案，在該市所屬，及邦法令所許範圍之內，凡動產不動產，均以千分之一之稅率，估價徵課普通稅。至徵收所得之稅款，若為撥充兩種以上之基金，其分配方法則有二：一係按成均攤，一係依次撥付，以收足徵課總額爲止。

第四節 長期財政計劃

城市政府之預算計劃，通常均不宜超出一年以上，其所以如是者，乃因預算計劃本爲市議會確定歲出之規定，爲城市政府。在指定會計年度內執行工作程序之基礎也。然此並非謂城市政府在編製預算計劃時，對於上年度之事態，便可完全置之不理，完全視「事勢之偶然推演」且不究已往之種種辦法，以商業眼光觀之，其弊亦與不顧將來同。若城市政府關於此方面之認識愈早，則城市市民及納稅者受益愈大。

城市政府應在事前先編造一種五年或十年之財政計劃（如大城市最好編製十年之計劃），俾得逐年措施，以其經費爲各項長期之改進，並宣示其可靠之收入及如何籌劃其經費。此種計劃宜由預算機關編造，惟在若干城市有托專家，或特定機關爲之者。

編製財政計劃之材料整理程序，恰如預算材料之整理，宜參考本章下述預算編製程序一節。唯財政計劃既包括較長之年度，故不如預算之詳密，其內容之精確程度，因而亦遜於預算。當財政計劃編竣後，宜將其印就，廣行分發，以便納稅者亦可得悉其內容。若遇會計年度開始時，預算與財政計劃有所相左，市議會則有權修正財政計劃。若因地方情形之變動，使財政計劃中之規定，有所不宜，亦當重爲釐訂，以符事實。因預算一年編製一次，故包括於預算中之該年度之財政計劃，亦宜參酌更正。

爲城市政府而設之長期財政計劃早已開始。一九一九年，紐約市市政研究局代新澤穆邦紐亞克（Newark）

(B) 市編製之五年財政計劃，以其精密而論，可爲美國冠；蓋其不獨指示在五年期中，各種應有之經費，各種應有之改革，與夫各種公債之管理，且在收入方面，亦有各種擬議，以抵支出。若紐亞克市市政府果能遵循此一計劃，則其對於經費所產生之效力如何，不難了然，且能使其在五年之內，維持比較一律之稅率也。

一九二五年，密西根州 (Michigan) 底特律市，即有十年財政計劃之編製。(註) 此一計劃之編製工作，在一專家領導之下，由市長委派五人組織委員會從事之，並與城市各機關完全合作；費時五月，始行告竣。在此五月中，各城市機關均能踴躍供給十年期內之概算資料，且履行召集會議，討論修正有關資料之概算，故十年財政計劃終乃告成，呈繳市長及議會審查批准。在搜集概算資料方面，尤注意長期建設事宜；並依據公共需要程度之大小，將擬定之建設事項，按其輕重，逐項規定於十年財政計劃中。對於各種建設事業未來所需要之經費，在遵守邦政府法律之限制下，將歲入，按年劃分，故對於借債、債期、債額、租稅及特別捐之類，凡與未來建設有關者，無一不預先加諸估計。待十年財政計劃完全編竣後，即由編製委員會呈繳市長，由市長再提出市議會審查通過。

(註) 一九二五年六月十五底特律市市政研究局 (The Detroit Bureau of Governmental Research) 出版之公共事業 (Public Business) 上，對於該市十年財政計劃，有充分之敘述。除此之外，可參看一九二六年二月份全國市政研究 (National Municipal Review) 第一百零八頁，賴脫氏所著之底特律市如何編製其十年財政計劃 (C. E. Rightor: How Detroit's ten-years Financial Program was Prepared) 一文。

僅與長期建設事業有關之長期財政計劃，已有不少城市政府，曾慎重編製，並付諸實施。例如布魯飛咨 (Brunfield)、西維基尼亞 (West Virginia) 及喀拉馬蘇 (Kalamazoo)、密西根等市，年來均有市經理所編製之

五年建設計劃，且得市議會批准。此等計劃，通常皆包括街道、陰溝、公園及運動場等等事業之建築，並規定其按年完成程度、費用及經費籌措等等問題。

然長期建設計劃對於官署建築問題，成績不多，似宜與他種永久事業同加以計劃，蓋長期建設工程實為機關工作系統發展之必要部分也。凡有一般計劃之城市如底特律則一切地方長期建設事宜應完全包括在內。他如街道改良或其他工程亦然。

美國近來對於城市建設事業，為求節省公款起見，已認識城市建設計劃之財政價值。例如一九一四年，波士頓市在商業繁盛之區域——在霸爾茲吞街 (Boylston St.) 與西門街 (West St.) 之間——開闢不及一千英尺長之新街道，計用去一、三〇〇、〇〇〇元；然此舉若有事先計劃，則其所費，必不如是之鉅也。一九一三年時，紐約市將七馬路 (Seventh Avenue) 延長及加闊，亦因無事前精密預算，至用去四、〇〇〇、〇〇〇元。

城市建設計劃，本質上為時間性較長，廣包一切地方物質發展之計劃。為適合地方社會經濟需要起見，一切公共建設及公用事宜，（如街道制度、公園、體育場、公共建築、及交通制度等等）均一一包括在內。除物質建設方面之計劃外，尚有財政方面之計設，藉以抵付支出。後者與成長期財政計劃發生直接關係。（註）

（註）城市建設計劃，現時尙未普及於美國各城市。一九二五年，俄亥俄州辛那提市 (Cincinnati) 之建設計劃，為大城市正式採取計劃之創舉。該計劃以五十年為期，按五年一期分別完成；其在財政方面，特加注意。一九二五年該市地方設計委員會所出版之《本市建設事業計劃公報書中之第十五章》，曾討論其財政方法。

一九二二年，斯梵 (Herbert W. Swan) 氏呈報於新澤西州帕忒孫 (Paterson) 市設計委員會之報告書，帕忒孫市街道交通計劃書，對於財政目的之重要性，曾加充分發揮。該報告書中第五章，詳述財政及行政之機能，藉以實行是項計劃；第六章則論及開地問題；第七章則論及特別捐問題。

多數城市在編製長期財政計劃時，其所感受之困難，即缺乏過去十年或十五年間之適用的財政資料，蓋此等材料，雖足置信，然不詳密，且無確當之分類。故編製長期財政計劃之繁難，恰如編製預算，惟因包括之時間較長，其程度有過之無不及也。

第五節 預算資料之性質

編製預算時所需要之主要參考材料，乃為財政資料。此種資料包括對於政府之收支及其他設施之諸種詳盡事實，資料之來源，縱非全部大部分皆從會計記載及報告而得。

簡而言之，預算資料，涉及下述四端：(一) 城市政府在進行或擬進行之工作；(二) 實施或將實施此類工作之市機關；(三) 各種工作之成本，盡量以購備費及應用費等項目表現之；(四) 如何謀各種經費之收入，如稅收及借債之類。以下一敘與上述各項有關之若干因素，或非突兀。

第一，我人可以期望市政府活動之將繼續擴張，至少在最短之將來如此。不僅原有工作有所擴張，且逐年有新工作之增加，其結果為經費增加，市民之租稅負擔之加重。(註) 欲求市民負擔租稅，不至過重，唯一辦法有賴於

精密之預算計劃，計劃不僅須考慮各種市政活動所需之經費，且必須考慮其對於社會所產生之利益。

(註)參看第一章。城市政府應從事何者工作，已屬政治問題，我人所應注意者，僅爲城市工作之財政需要方面。

第二，城市政府無論從事何種工作，必須設立機關（如局、署、或委員會之類）掌管之。此種組織之形態及性質，對於所從事之工作成本，亦必佔相當影響；若非如是，便無用對市政府之組織及方法孜孜研究。唯我人既知組織形式與性質對於其所借勞務之用費，有直接之影響，故就編製預算之觀點，不能不加以重視。

第三，每種市政工作之費用皆有一種實際之測定；而此種目的之實現，唯有借助預算。欲定成此點，有三種可能的方法：（一）須將購備事件，逐一分析之，如地方政府爲實施其工作而購辦之勞役、商品、財產等等；（二）須將地方各機關之行政費，逐一分析之；（三）須將地方各級機關之工作成績，逐一分析之。

爲編製預算而蒐集之資料，實際均基於購備事件之分析，故預算對於城市各部及機關所需要之勞役、商品、及財產等項，均宜加諸精密預計，並將其逐項與過去經費額比較之。是項購買概算，概基於會計方面之資料，蓋以其大部分，與城市政府之購備及支付有密切關係者也。（註）過去會計員及其他人員之努力，大部分趨於將會計資料，分門別類，編列系統，故結果我人對於城市各級機關所需要之購備經費，殊不難一目了然，唯對於各級機關如何利用此等物品，以及對於社會之貢獻若何，則僅有少數甚至全無資料。

(註)參看本書第五章。

由嚴格之預算立場觀之，各級機關之行政經費，以及其所產生之實際效能，均不宜等閒視之。此種資料之搜

集，可以由城市各級機關實施成本會計制度而提供之。蓋成本會計制度，假定組織單位之工作趨於若干基本之活動，執行每種活動之單位費用，皆以相當便利之方法求得。(註)成本資料(Cost Data)對於預算編製之價值，以及對於地方工作效能之關係，刻已爲一般所認識。成本資料對於評定市務行政費用及決定支持此等市務所取之政策，且供給一真實之基礎。

(註)本書第六章，對於成本會計及其應用，尙有討論。

應用成本會計制度以決定市政府各部分之工作效能，現時尙未普及於各種範圍，大部分仍限於公共建設及公用事業及某種機關事業。十餘年前，紐約市里士滿(Richmond)自治區成立「成本材料」之預算，曾進行一極有意味之試驗。(註)努力搜集成本資料，並鑒於考查各級機關工作，以求編製新式之預算，藉以查考各級機關之工作效能。然施行不及四載，即於一九一五年宣告終止；在此期間，實際上屬於強迫性質，爲各級機關所敵視，且僅能得中央當局之消極合作，其失敗實迫於此種情勢而然，其在工業方面即進行順利，故我人不能因此遽謂其不合實用。

(註)見一九一七年八月出版之市政研究(Municipal Research)第111頁至117頁上所載之紐約市預算(The New York City Budget)

最後我人可以討論市政費用之收入。城市政府之財政政策，常以不背「量出爲入」爲原則，吾人上既述之。各城市預算經費超過歲入，即須以謀歲入之增加，而其方法，或爲增加稅收，或爲變賣公產，或爲發行公債。然欲求增

加稅收，必將引起租稅上之繁雜問題；欲求發行公債，必將引起公債用途、性質及期限問題；此等問題將於其他各章中討論之。由是可知，歲入限制，一則使市政經費不能籌措裕如，再則使城市行政長官難於使預算及歲出平衡。

第六節 預算及會計資料之分類

財政資料之分類，對於預算編製之重大關係，約有如下數端：一則可以幫助蒐集、計算、及審勘預算上所需要之事實；二則使衆多事實易於比較；三則使衆多事實爲有規律之表現；四則使易於確立精確之計劃。財政資料之分類，務求其能明白表現關於經費性質及歲入源泉之基本事實，決不可蒙蔽所列事實之根本意義。各種事實之本質，蓋常較其排列爲重要也。

第一目 支出分類

關於會計及預算編製有關之支出資料之分類方法，已有數種，幾乎皆與政府之購備及支付發生密切關係。茲將經費分類之五種普通形態，縷述如下：（一）依據城市政府之工作而分類，（二）依據城市政府之組織單位而分類，（三）依據城市經費之用途而分類，（四）依據經費之性質而分類，（五）依據收入來源而分類。各種分類自不免有重覆之處，爲求其適於預算編製起見，不妨互相參用，以其所長補其所短。

城市政府之工作，固可分爲主要者及次要者二種，而次要者即按其工作單位而分，故可附屬於主要者中。市政府之主要工作，有各種分類，隨地而異，缺乏一律之特性。其最善之分類，或常推美國戶口調查局 (United States

tes Bureau of the Census)在其城市財政統計上所引用者該局所採取之分類法，即將政府之一般活動，分成如下數端：(一)普通政權之行使；(二)保護人民之生命財產；(三)保護公共健康；(四)提倡公共衛生事宜；(五)管理公路；(六)實施救濟、醫院及懲戒所事宜；(七)從事教育設施；(八)公衆娛樂；(九)其他雜項等。除此之外，尚有其他二種應須加入者，即公用企業及公債管理是也。此種分類，雖非嚴格之職務分類，不過爲將市政府之全部經費種類，分列於若干項目之下之簡便方法，卻足爲收集我人所有之城市政府最可信與可資比較的財政統計。大部分之城市政府，並不嚴守此種方法進行其會計事宜，及預算編製，僅以此種方法供給財政資料與戶口調查局。

工作分類之價值，不僅在統計及一般資料方面，尤在於城市政府之組織方面。蓋現代城市政府之組織，乃以其工作爲基礎，將主要工作歸局掌管，次要工作歸科或股管理，故工作與組織位，既成併行不分之聯系。爲編製預算起見，必須着重於此等局、科或股之組織，因經費支撥總須歸於各局、科、股，舍此種組織或政府工作單位而外，我人即不能肯定所欲進行工作之責任。

吾人撥付歲出經費，因應以機關爲單位，然預算內容之羅列，則不必一定基於各級機關之組織，而應以其工作爲依據，將其分成各種項目。蓋依據工作之分類，事實上使人可以注意不健全及違反經濟原則之組織。有時並能使吾人進一步明瞭城市政府所在進行之工作。如此屬實，則編製預算時，應將支出分類樹於工作之基礎之上。工作分類，或可以根據於政府之主要職務，在許多城市中，各種主要職務，皆各設局專司。分類中之次要職務，

大抵與局下之科、股等相當。在工作分類與組織單位分類不相對稱之處，前者不應加於後者之上，如有時所行者，自然，兩者間之平行狀態，應行列出，藉以表示其相互關係，且在若干點上兩者總數應求相符，以便於參證比較。

依據用途而編列之經費分類，不僅限於如勞役、公用、原料、傢具、及財產的用途，且因其包括城市政府之一切支出，故宜將純粹義務性質之用途（如償債）亦包括在內。此種分類法，因無更確當之名稱，姑仍加沿用。

根據用途之經費分類法，嚴格言之，是否能概括大城市政府（如紐約）之一切經費，殊足令人懷疑。（註）即能矣，因其不宜表現預算上所需要之經費資料，是否適合會計及預算編製之目的，尤可疑慮。

（註）數年以前，紐約市市政府研究局，曾圖嚴格依據用途，建立標準分類法，並曾努力工作，以經費所限，除以打字機打就若干本建議外，未有所成。至其擬定試行之經費分類，則以下所述：〇〇〇〇——勞役類；一〇〇〇〇——動物類；二〇〇〇〇——植物類；三〇〇〇〇——集體物體類（Substance in bulk）；四〇〇〇〇——製成物及附屬物類；五〇〇〇〇——手工工具、器皿、及傢具類；六〇〇〇〇——文具類；七〇〇〇〇——機器類；八〇〇〇〇——電氣及醫藥機械類；九〇〇〇〇——房舍、土壘、園地、及地基類；X〇〇〇〇——金融及信用類；E〇〇〇〇——特別類及雜類。

依據用途之經費分類方法，為今日多數城市政府所採用之主要的會計及預算分類，且除此方法外，我人唯有依據組織單位應用之此種分類，而分析經費資料。然以其缺點而論，各城市政府所各不相同，幾全無一致之處，因此對於經費資料之比較，極感不便。茲將俄亥俄邦之戴通（Dayton）及明尼蘇達（Minnesota）邦之明尼亞波利斯（Minneapolis）市之分類法，作為例證。戴通市之分類法最為行經理制之城市所採用，將經費分為下列數項：（一）俸給支出，（二）雜用支出，（三）另星支付，（四）公用，（五）原料，（六）傢具，（七）土地、房屋及

建築等七項，而各種支付項，則包括償債、津貼、年金、付款及墊款等。明尼亞波利斯市之經費分類方法，則如下所列：（一）俸給支出，（二）雜項支出，（三）公用項，（四）經常支付及津貼項，（五）特別及意外支付，（六）暫時支出，（七）修理及遷移項，（八）永遠改良及建設項，（九）汽車用具，（十）不屬以上各類之歲入之折減，第（五）項包括墊款及償債經費，第（六）項包括實業墊款，第（十）項包括並非真正行政費用性質之歲入之折減。

爲謀各城市政府有統一的支出分類起見，吾人乃依據其用途，應建議另一種分類方法，以便各城政府所採行。此種分類方法，應使之遇城市當局擬將財政資料依據他種方法分類時，仍可不相抵觸，設不參雜其他分類方法，則此種分類，應使之能供給自成系統之充分資料，無待更加細分。最重要者務求其能富於彈性，不論城市政府之規模大小，均能適用。

下述之「支出分類」可以合於上述各種之要求。（註）分類中之七大項，可以略加說明：第一，一〇〇〇俸給支出——指城市政府直接管轄之職員薪俸而言；第二，二〇〇〇雜項支出——包括非市府職員所從事之工作，其工作在明定或默示的契約條件之下，包括勞力及工具之使用或商品之供給；第三，三〇〇〇商品購備項——包括公用物、原料及修理材料；第四，四〇〇〇經常支出項——指城市當局每年批准之經常費用；第五，五〇〇〇經常債務項——指城市當局過去所訂立之財政契約所產生之債務支出；第六，六〇〇〇財產項——包括土地、建築、改良物及相當持久之傢具；第七，七〇〇〇公債項——包括清償公債之支出。

(註) 著者曾於二年前，在市預算及預算編製 (Municipal Budgets and Budget Making) 一書上——一九二五年版，第十八頁至二十頁——將此種分類方法，介紹於世。此種分類法，乃根據著者於一九二一年出版之預算編製 (Budget Making) (第五十一至五十三頁) 歸納而成。印第安那邦預算局，已將此種辦法，幾全盤接受，推行於該邦之各城市。其主要經費分類，分為下列八種：(一) 俸給支出，(二) 雜用支出，(三) 公用項，(四) 原料項，(五) 經常支出項，(六) 經常債務項，(七) 財產，(八) 公債支出。原來之商品購備一項，分為公用及原料兩項。

(經費分類表)

1000——俸給支出

1100——經常薪工

1200——臨時薪工

1300——其他報酬

2000——雜項支出

2100——交通及運輸費節

2110——郵費

2120——電報及電話費

2130——運費及專送費

2140——遊歷費

- 二二五〇——車馬費
- 二二〇〇——供養、管理及扶助費用
- 二二一〇——濟貧費
- 二二二〇——養育牲口費
- 二二三〇——保管車輛費
- 二三〇〇——印刷、裝釘、及廣告費用
- 二三一〇——印刷費
- 二三二〇——打字及油印費
- 二三三〇——裝釘費
- 二三四〇——廣告費
- 二三五〇——攝影及藍印費 (blueprinting)
- 二三六〇——傳單費
- 二四〇〇——水電費用
- 二四一〇——燃料費
- 二四二〇——電燈費

市財政學

二四三〇——水費

二五〇〇——修理費節

二五一〇——傢具修繕費

二五二〇——修繕建築物及其他物品費

二六〇〇——司閘、清潔及其他費用節

三〇〇〇——商品購備

三一〇〇——公用物品

三一一〇——辦公處費用

三一二〇——食料

三一二一——糧食費

三一三二——飼養費

三一三〇——燃料及潤滑物

三一三一——煤費

三一三二——其他燃料費

三一三三——滑油費

三一四〇——機關費用

三一四一——制服費

三一四二——洗衣費

三一四三——冷氣費

三一四四——藥費及外科費

三一四五——其他

三一五〇——教育及娛樂費

三一六〇——農場及牛奶費

三一七〇——試驗費

三一八〇——其他

三二〇〇——原料

三二一〇——建築原料費

三二二〇——道路原料費

三二三〇——其他

三三〇〇——修理費用

市財政學

三三三〇——傢具修理費

三三三二〇——建築修理費

四〇〇〇——經常支出

四一〇〇——租金

四一一〇——各種建築及辦公處之租金

四一二〇——傢具之租金

四二〇〇——保險

四二一〇——各種建築及建設之保險費

四二二〇——倉庫保險費

四二三〇——傢具保險費

四二四〇——公債保險費

四二五〇——職工保險費

四三〇〇——墊款、賠款、及償債費

四四〇〇——註冊及登記費

五〇〇〇——經常債務

五二〇〇——利息

五二〇〇——年金及退休金

五三〇〇——捐款及津貼

五四〇〇——租稅

六〇〇〇——財產

六一〇〇——設備

六一一〇——辦公處設備

六一二〇——各機關設備

六一三〇——學校設備

六一四〇——摩托車設備

六一五〇——農場設備

六一六〇——畜牲購買

六一七〇——雜項

六二〇〇——建築物及改良費用

六二一〇——建築及其他裝置

六二二〇——公路及道路

六二三〇——陰溝及水溝

六二四〇——馬路

六二五〇——橋樑

六二六〇——樹木

六三〇〇——土地

七〇〇〇——公債支付

七一〇〇——定期公債

七二〇〇——償債基金之支付

此種分類，為適合各城市政府會計制度計，儘可酌量伸縮。唯對於七種主要項目，以不加更改為宜，且對於第一級之項目，似亦無變更之必要。城市第二級第三級之各細目，不妨有所增加，將其所標記之號碼擴大運用。蓋上開之各種細目，乃表示各項所應包括之經費例證，並非須一一呆板遵行。所標記之各別號碼，可依樣分別登記於各種單據及帳簿之上，以省過帳及審查手續所耗之時間。蓋每一號碼，即與其他項目分開，亦可明白表示由其所屬之項、節及目。例如三一三一——煤，「三」指示煤歸屬何項，「一」指示煤歸屬何節；以此類推。支出經費所屬之機關，可用大寫之省筆字標明之。例如上舉之煤，若為公用科陰溝股 (The sewer division of the depart-

ment of public works) 所購，則吾人可如下標示之： PWS3131 若爲公用科救火股 (The fire division of the department of public safety) 所購，則吾人可標 PSF3131 以標明之。

吾人將預算之經費，依據其性質而分類，主要目的在於以此爲規知其支付方法之指針。在此種分類之下，支出通常分爲四種：(一) 經常支出，(二) 固定支出，(三) 增添資產之經費，(四) 償債費。第(一)項經費，通常又可細分爲三種：(A) 行政經常費，(B) 經營費，(C) 維持費，末兩項，通常皆認爲置產費用。前述之分類法中之薪給支出，雜項支出，商品購備項及經常支出四項，包括於第一項經常支出之內；經常債務與第(二)項相當，財產項則與第三項相當，公債項則與第四項相當。故我人必須記住，依據經費性質之分類法，可以作爲他種分類法之一部分。上述支出之抵付，爲求維持財政政策之健全計，第一第二兩項應自經常歲入抵付，不宜推延。第三項可以經常收入或發行公債抵付，蓋增添資產，可以產生利益或成爲生利資產，故不好特別徵稅或舉債。一部份之代價或可攤諸於後日受益之人。最末一項，通常皆由經常歲入項下撥付，不過有時亦有到期不付而以債券代償者。

依基金之分類 (The fund classification) 同樣適用於支出及收入方面，當市金庫收得款項後，常將其記入貸方，以待應付各項支出。故所謂基金者，通常皆指抵付支出之款項而言，惟其用途，須受種種法令之限制。基金之類別，廣義言之，一、可依據其所有權而分，二、可依據其設立權 (Authority for establishment) 而分，三、可依據其使用之便利性而分，四、可依據其增加來源 (Sources of increment) 而分。

基金之所有權，可分爲公私二種。公共基金者，其所有權乃歸於政府，且爲公共目的而支付。私人基金者，指由

政府代行掌管之基金而言，其用途或爲私人利益，或將款項歸還私人。從此種基金而得之收入來源，則有如下數端：（一）契約手續費（Retained percentages on contracts）（二）履行契約擔保費（Deposits to guarantee fulfillment of contracts）（三）借用公產或修理街道押金，（四）絕產，（五）監獄或慈善機關所收代管款項等等。此類收入，城市政府代行保管，並不列入預算之內，因之在預算編製一事，吾人僅論公共基金。

公共基金之設立權一如其廢除權，乃由邦議會、市議會、合同及行政命令等方式確定之。惟此與編造預算，無甚關係。但由各種主權所設立之基金，不僅使會計制度紊亂，且必有害於財政計劃，故一城市之基金愈少，則情形亦愈有利，此層將於後指出。

基金動用之利便，對於預算編製，（尤其支出方面，）有直接關係。自其動用之利便而言，地方基金乃可分爲下列四項：（一）備用專款（Expendable funds）（二）流動資本基金（Working capital funds）（三）留本基金（Endowment funds）（四）暫存基金（Suspense funds）。爲編造預算目的計，吾人亦須將備用專款分爲下述三種：（一）普通專款（The general funds）（二）特別備用專款（The special expendable funds）（三）債債專款（The sinking funds）。普通專制之用途，可一任市議會之自由，爲地方預算上最能自由支用之基金，並爲補充其他基金之源泉。地方歲入之大部份，通常皆劃爲此種基金。特別備用專款，包括費用基金、資本基金（即公債及抵押基金）、地方改良基金（特別捐基金）、及年金基金等項。此類基金，有時亦稱「特別基金」（“Special funds”），其用途，市議會則不能完全自由，須受相當之限制。蓋此種基金，乃爲特種支出而設，

且其中有由普通專款項下撥充者，故在編造預算時，常宜將其限制加以考慮。債債專款，乃特別備用專款之一種，惟法律要求將其脫離其他基金獨自保管，因其專為債債而設，故自預算的觀點應視為自成一類。流動資本基金，通常亦稱為「週轉基金」(“Revolving funds”)，其用途，普通不出機關或實業範圍；而其來源，則為變賣公產之收入，或以他種基金撥充之。在各種基金中，唯有留本基金，吾人只能動用其利息，其本金不能挪用。所謂暫存基金者，即指市金庫中未分配其用途之收入，待此類收入一被撥充某種基金時，將失去暫存性質，故暫存基金僅為過渡之現象。

為編造預算計，吾人可將公共基金分類如下：

- (一) 普通基金
- (二) 特別備用基金
 - (A) 備用基金
 - (B) 資本基金
 - (C) 地方改良基金
 - (D) 年金基金
 - (E) 其他備用基金
- (三) 債債基金

(四) 流動資本基金

(五) 留本基金

城市所有之基金——尤其特別備用類——以愈少爲愈妙。城市政府發行公債之時，其收入常劃爲特別備用基金，在帳目上與他種錢幣分開，且保證用之於所以發行公債之月標。若城市政府既建立嚴密之預算及審核制度，則此種基金之劃分保管，乃非絕對必要。若城市政府發行長期公債，且指定於償債基金內撥款清理，則償債基金務宜慎重保管，以備後日償付。

城市政府通常徵收之值千抽一特別稅 (Special mill levies)，市議會通常指爲特別備用基金之來源，以供城市政府若干職務之經常支出。然此種課賦，常與預算計劃相左，蓋彼等等於特殊之指定用途，且不爲預算計劃所列入，所以此種課賦不宜實施。普通租稅收入，應包括城市政府之全部，需要在內，償債基金之需要或爲可能的例外，此種課賦之收入應撥歸普通基金。

第二目 收入分類

吾人在此所討論之收入，即指城市當局爲行使其市政職務所需要之經費來源，惟指定稅款及特別捐爲抵押，而發行短期公債爲例外。收入之通常分類，一則以基金爲根據，二則以來源爲根據，三則以徵收機關爲根據。依據基金之分類，則上節關於支出者，均能適用於收入。依據基金而將收入及支出分類，由編造預算方面言之，其重要極爲顯明。市議會對市金庫收入之用途，應深明法令規定之限度，蓋法令一方容許某種基金之收入超出支出，

他方使某種基金入不敷出，因而勢非借用他種基金之盈餘不可也。

依據來源而將收入加以恰當之分類，自預算計劃而言，關係殊重，惜各城市政府素不依據收入來源，創立統一之歲入分類。(註)吾人在上節中，雖將收入來源略加討論，然對於分類方法，則未曾置論，其所以因此屬於預算之歲入方面者也。

(註)今日最通行之歲入分類，乃為美國戶口調查局為編造城市財政統計而製之一種。

茲特建議一種能包括一切地方收入，顧及於理論及實施兩方面之收入分類法如下——

(歲入分類表格式)

一——收入類

一一——租稅

一一一——普通財產稅(列舉)

一一二——人頭稅

一一三——所得稅

一一四——商業稅(列舉)

一一五——遺產稅

一一六——其他租稅

市財政學

二二——權利及特權項

二二一——執照

二二一一——摩托執照費(列舉)

二二一二——商業執照費(列舉)

二二一三——職業執照費(列舉)

二二一四——雜項(列舉)

二二三——特許(Permits)費(列舉)

二二四——特權(Franchises)費(列舉)

二二五——讓與(Concession)費(列舉)

二二六——地租(列舉)

二二七——專營(Royalties)費(列舉)

二三——勞役及變賣

二三一——規費

二三一一——法律勞役費

二三一二——檢查費

- 一三三——技術勞役費
- 一三一四——雜項（列舉）
- 一三二——變賣勞役及商品（列舉）
- 一四——利息及紅利項
 - 一四一——利息（列舉）
 - 一四二——溢價（在某種情形之下）
 - 一四三——折扣
- 一五——罰金及沒收
 - 一五一——罰全 (Fines)
 - 一五二——沒收品
 - 一五三——罰款 (Penalties)
- 一六——捐助及捐贈
 - 一六一——捐助及補助金 (Grants and subvention)
 - 一六二——捐贈及禮制 (Donations and gifts)
- 一七——年金特別捐

一八——特別捐

二——借債類

三——變賣公產類

以上所列各主要及次要項目，若加以相當解釋，必有助於了解。所謂歲入者，即指市金庫在資產額之增加而負債額不加之情形下之收入。其與借債所不同者，即歲入產生為抵付城市政府一般支出之剩餘，惟須受現行基金條例所限制。變賣土地、建築物、或傢具之進款，因影響資產額之減少，吾人不能視為歲入。上表所列租稅項目之種類，已如其細節所示。所謂租稅，一般言之，乃為維持政府同人財產，或業務而定期徵收之強迫課賦。收入之第二項下，所謂權利及特權者，定義較為不易。若以執照及特許二者之分別言之，僅為程度之不同，執照允許行使某種繼續之動作或權利 (The exercise of certain continuing acts or rights)，特許允許使某種暫時或特別之動作或權利 (The exercise of certain temporary or specific acts or rights)。所謂特權者，指繼續利用財產（如街道）之特權，包含管理之因素讓與為關於利用財產而產生之特殊權利或情形而給與之特權，其與執照及特許所不同者，即具有獨佔價值 (A monopolistic value) 是。然上述種種歲入，亦有共同之性質，即與租稅不同，無強迫之性質。地租指使用或佔據城市政府所有土地或建築物之酬金專營為個人使用城市政府任何財產及權利所得中向城市政府所繳納之一部分。在收入之第三項——勞役及變賣項——中，即指城市政府為私人服務而得之規費收入而言；帶有商業色彩之收入，則應歸於變賣勞役及商品項下。再次其他四項——

利息與溢價項，罰金與沒收項，捐助與捐贈項，及年金特別捐項——各如其名義所示，至少在此處討論無須再加註釋。

特別捐既為歲入之一種，吾人於此乃不能不略加數語。特別捐乃為某種地產因城市政府實施種種改善而增進其價值而加之課賦，以期抵付全部或一部份之改良費，或城市政府所設施某種勞役之成本。課賦之理論根據，乃因政府執行改良工作或勞役時，其隣近之財產，必添加其價值；換言之，財產價值之增加額，縱未必能超過特別捐數額，然至少與其相等。對於特別捐之類別問題，間有會計師不主張將其劃入歲入類，（註）其所依據之理由，即認為「特別捐乃抵補特別支出之款項。」此種論調，以會計眼光視之，固可成立，然與一般經濟事實證之，則頗有不當。蓋城市政府從事改良事業，所依賴特別捐之程度，日益加強，此舉間接即使普通財產稅之負擔減輕，使改良費用非分配於全體市民而全部或大部分分配於對改良事業特別有關之市民分擔。凡租稅額為邦法令嚴格限制之城市，城市政府對於改良費之抵付，漸次有由一般租稅課賦轉移於特別捐之趨勢。城市政府之稅率，若既提高至最高限度，則特別捐對於其日益膨脹之經費額，可以供給一種補助。在此種情形之下，特別捐確為歲入之一種，城市政府之先墊款項於改良事業，然後再按值徵收特別捐，並不改變特別捐之歲入性質。美國戶口調查局分析歲入種類時，將特別捐亦劃為歲入類，亦即依據此種觀點。

（註）見葛基氏著官廳會計及報告原理（Francis Oakey: Principles of Government Accounting and Reporting）

第九一至九四頁及第二八七至二九三頁。

除年金特別捐及特別捐外，市金庫之一切收入，通常皆劃充普通基金，若有特別規定，則撥充其他基金，如本章上節所述。城市政府普通基金之收入來源，種類雖多，要以租稅為大宗，其他各種收入，如前表所示，為數實屬有限。沒收財產收入 (Escheats)，不列於城市政府歲入之中，因其屬於邦政府之收入故也。(註)

(註) 十一年前，美國戶口調查局，雖將地方歲入中，劃一項為沒收財產收入，然各城市所報之沒收財產收入，嚴格言之，並非全為沒收財產之收入。

除以上所述各種歲入外，城市政府尚有兩種收入，即借債及變賣公產是也。借債指發行長期公債而言，暫時公債及指定以特別捐為抵押之公債，不在其內。借債必增加負債額，使城市政府負擔債務。變賣土地、建築物或傢具，政府固可獲得收入，然其結果必使資產額減少；變賣收入應先撥充抵付購買公產時所支出之款項。若因購買公產而發行之公債，至公產變賣時尚未償清，則其變賣進款，必須先撥付清理公債之經費，如有盈餘，方可撥為普通用途，但為數若有限，對稅率絲毫不能發生影響時，則不宜立即將其劃歸歲入類。變賣或出租沒收產業之收入，而非作改良事業用途者，可以撥充為改良事業之費用，若有盈餘，方可撥充普通用途。

依據徵收機關而分類之歲入，為許多城市政府所採行，然對於預算編製及會計制度，均無若何用處。若城市政府之財務行政組織，已臻健全，則其大部分收入款項必由市庫直接經營之，故依據徵收機關之分類法，殊無若何重大價值也。

第三目 基本分類法

上述支出及歲入之分類，茲可簡明概括如下。前述依據用途之支出分類法，既將勞役、商品、財產、雜項及債務，逐一指示，就管理方法之觀點，以指明支出之性質。唯應用此種方法時，宜同時採納依據機關而分類之方法，以肯定支出之責任。依據工作而分類之方法，亦可應用以補上述分類之不足。前述之收入分類，已將城市政府之收入來源，逐一指明。依據基金之分類法，又將各種歲入之性質指明，使吾人洞悉歲入之來源及其用途。凡此種種，皆為預算編造及會計制度方面之基本分類方法。

第七節 概算及其資料

預算編造當局，蒐集預算資料時，務須採用一律之概算書，並令行各方以複寫紙填寫其概算。概算書大小一律以後，可以便於裝訂，以供覆閱及更正也。

許多城市固皆採取一律之概算書者，然未採用此種表冊者，為數亦不在少。甚至有普通信紙填寫概算資料者，如新奧爾良 (New Orleans) 年來即如斯也。所呈概算僅具一份，絕少詳盡之資料，所需之參考材料幾完全缺乏。且因式樣大小不同，不便裝訂，乃隨意扎疊，而以供給機關之名稱寫明於外。

第一目 經費概算格式 (Expenditure Estimates Blanks)

各城市政府為編造預算計，雖宜採取一律之概算書，然因城市政府之規模，大小有別，故概算書之形式，較有斟酌之餘地。小城市及鄉鎮，以採用單式之概算書為宜，各種經費項目按支出分類列明，並以末張扼要概述之。如

採用單式之概算書，應使能表示充實詳盡之資料，尤其對於僚員之薪級；且前兩年之各項支出，亦須羅列於其中，以便比較。此等資料，雖不足以表示城市各級機關之工作價值，然足以指示其支出趨勢。爲判斷各機關之成就，須求其他資料如成本資料及關於工作結果之事實。如果可能，此類資料亦應搜列以補充概算書中之材料。

波士頓市所採用之概算書，不過兩種：其一即將各種經費，羅列於左行中，並將各機關所需之經費總額，分別開列於各行中；另一則專爲勞役薪給而設，以補前者之不足，故各機關須將其人員，詳細開列於其中。以波士頓市之概算書而論，其第一種則名實相符，具體要及概算之性質，所可以批評者，在於無充分之詳盡之資料，惟概算書中亦羅列預算前三年內之支出項目。

人口在三萬至十萬之城市，吾人如採用三種概算冊，即足羅列各機關之支出項目。此等概算書之大小，爲適於大號打字機器，以十六英寸闊二十英寸長爲宜。其第一種概算書，宜用於開列薪給支出，式樣遵照後附A式。城市政府所屬之用員如有在薪俸之外另受津貼或折減者，則須於概算書或附表中指明，並以號數標記，以便考查。若預計短期工作人員之薪給，祇須將其人數及日期，登記於A式第四行中，所有新職位皆應列舉之此項之中。

A式表

某市某年度支付概算書

第 四 頁

某局某科，一〇〇〇——薪給支出

一	二	三	四	五	六	七	八	九	十
項目編號	編訂款次	職位名稱及類別	在職人員姓名如或空缺須填明	法令規定薪金	以前之報關數	本年度之報關數	下年度請予報關數	預算預核准官額	備考 (此欄不可填寫)

第二種概算書，則專為羅列二〇〇〇〇至六〇〇〇〇標號之經費（雜用支出項、商品項、經常費用項、經常債務項及財產項）而設，其格式，應遵照B式為登記四〇〇〇〇〇〇至五〇〇〇〇〇〇編號之項目（經常支出項及經常債務項）便利計，其數量與單位價格自不能示明，故該項之下暫歸空白。若規模宏大之城市政府，認為有將六〇〇〇〇〇編號之項目（財產項），再細分別之必要，則為便利計，可另設傢具概算書、建築物與改良物概算書，及土地概算書三種。（註）反之，若財產項目為數不夥，則無須另起爐竈，將其羅列於B式之附冊中足矣。

（註）參考拙著預算編造第七十七頁、第八十頁及第八十四頁。

B式表

某市某年度支付概算書

第 頁

某局某科

二〇〇〇〇——雜用支出

三〇〇〇〇——物品費

- 四〇〇〇〇——經常費用
- 五〇〇〇〇——經常負擔
- 六〇〇〇〇——財產購置費

一	二	三	四	五	六	七	八	九	十
項目編號	編訂號次	品類註明 品名及共 品用途	前年度經 前費額	本年度預 算額	下半年需求額			編製預算 官額	備考 (此欄不可填寫)
					量數	單位	總數		

概算摘要，專為攝要敘述各機關之概算及參考資料於同一紙張上而設，其格式，可遵照C式。各科股及其他機關之預算，可依照支出之主要分類，分別摘要，然後再以局為單位，如C表所示，總括編列之。

C 式表

某市某年度支付概算書摘要

第 頁

某局某科經費

收件日期

批准 主管長官簽名

一	二	三	四	五	六	七
	總計	警政經費 附屬	油料經費 附屬	上下水道 經費	警察經費	總計 (不可特設)

除此之外，編造概算之簡括說明，亦應附於各種概算書中；最好印於標題之下或背面。蓋如是，各級機關即可明悉如何填報。若無此種說明，難保各級機關不將概算書填錯，以至有令行重報之麻煩。有若干城市，為避免此種手續計，市審核員或其他主要會計員，代各級機關批定概算格式，並填入過去年度之項目以為例證，然後方令各級機關仿做施行，故各級機關僅須填入本年度之項目。此種手續之好處，將於後面討論。

第二目 經費附屬資料 (Supporting Expenditure Data)

上述各種概算書，對於編造預算之資料，未必即能包括無遺，故仍須種種範圍極廣之附屬資料。例如建築房屋，必須將建築師之估計、圖案、及說明書等件作為參考資料；若某一機關添建房屋，則須計劃全部之佈置，確切指示如何配合新舊建築。若修築街道，則須有全城之街道計劃，以示何者應須修理，並依如何之速率完成之；若須收買土地，則對於土地及其用途，務宜有充分之說明。

城市政府之一切附屬機關，亦宜按照人數，預計其所需之經費；公共機關、農業、及商業之生產及行政費用，皆宜以完全之數字表示。若與各種附屬機關相關之以營利為基礎之服務，應供給資料，視其是否能自給自足。

關於地方公用事業之一切資料，亦宜設法蒐集，使其應有盡有。此等機關之收入率，一般皆為固定以求自給，

故應得數字資料證明其是否做到。不僅公用事業之經營成本，其他一切城市機關之工作經營成本，皆有助於預算編製。

地方公債之需要，雖與各機關之預計無直接關係，然對於整個城市預算，有異常重要之地位，宜先歸諸主管財政官吏從事預計，然後提出城市預算當局，預計債基金之分期支付額，定期公債之清償，以及利息支付，均宜慎重計算，以便將其摘要概述於預算之中。

工作計劃既以表現各科股之工作成本爲主旨，故其對於概算之編製，殊有價值。(註)在目前採用此種計劃之處，不在於決定財政政策，故其價值大部分爲行政上的。前已指出各級城市機關之工作，應以其成本與勞役及商品額估計其價值。無論採取何種方法，各級城市機關之歲出需要總額，必將相同，唯不同的方法可使議會互相對照考視。工作計劃對於預算編造之另一應用，即可將本年度之計劃與實際相互對照，以利比較實際工作與預算之規定。

(註)參看本書第四章第二節第一目。

概算資料之蒐集，如果可能，務求其能適於工作之整部過程。城市各級機關，對某一種工作，有時雖執行圓滿，然供給此種經費之人士，或者竟至於毫無所得。搜集對於城市工作有重要關係之事實，對於預算案之付議，殊有幫助，故應將事實努力設法蒐集，從事整理，以期條理分明，以充預算資料。

第三目 歲入概算

準備歲入概算之職責理應歸諸城市政府主管財政官。此種準備方法，假定城市政府之一切款項收入均能如數實收，並將其存入市金庫中。歲入概算，因其目的在決定款項之收入額，故須慎重編造。歲入概算中，除普通財產稅外，其他歲入之預計額，不宜超過實收額之百分之十，亦不能低於實收額百分之十。在平常狀況之下，歲入概算常中途改變，其所以如是者，或因預計不慎，至有錯誤，或因主管官員另有作用，寄寓其中。有時故意將概算額提高，用以使租稅率減低。例如每屆選舉時期，在朝者常故意減低租率，以爲政事另召。唯此種手段，常爲促現城市政府收支不均之主要原因之一。反而言之，在稅率未達最高限度之處，常故意低估歲入概算，以要求更多之經費。故吾人務宜注意：歲入概算不宜過高，亦不宜過低，否則勢必破壞健全之財政計劃，則致失去市民之信任。

在若干城市中，因特殊法令之規定，城市政府下級機關常有權徵收及留用其收入。此種事態，對於健全之預算程序，殊有不合，然城市政府因權限所關，無能修正之。故遇此種情況，城市政府唯有令行下級機關呈繳歲入概算，此等概算應列爲一種特殊形式，其歲入應依照上述收入分類排列。各機關全部支出需要總額，須將其收入除去，藉以均衡市金庫之歲出。

第四目 津貼私立機關

有衆多城市，城市政府常撥款津貼私立機關；其所以如是者，乃因私立機關之工作，能產生相當公共利益，故不能不撥款抵付之。例如新奧爾良市政府，年來津貼之私立機關，不下五十餘所。然亦有若干市政府，對於津貼私立機關，常發生懷疑，且限制公款撥於此種用途。大體言之，若私立機關無特殊貢獻，城市政府以不撥款津貼爲宜。

且城市政府若認爲此等機關之工作，誠有價值，則不如自行設立機關從事。任何私立機關，若曾受城市政府之津貼，則其收入來源及經費用途，必須詳細呈報城市政府。

第八節 預算編造程序

預算編造程序，包括彙集概算、審核概算、編輯預算書及預算法規等等手續。此種程序之執行，不能缺乏專負其責之機關，而此種機關之性質，前既略有提及，今再細論之。

第一目 預算編造當局

預算編造機關之組織，可分爲「行政制」(The executive type) 或「專局制」(The "board" type) 或「立法制」(The legislative type) 三種。此於機關之形式，本身雖由特殊法令所建立，大體爲城市政府之組織所決定。採取行政制之預算制度，由市長或市經理負責準備預算計劃，經由議會批准後，即負責執行之，此種制度之實施，僅適用於採取市經理制或集權市長制之城市，而不適於其他如採取委員制或分權市長制之城市政府。後者以實施專局制或議會制，較爲合式。採取專局制之預算制度，準備預算之職責，或歸諸預算局，或歸諸委員會，而預算局或委員會，則由地方高級行政官吏組織之，或由地方高級行政官吏與議會代表共同組織之。採取立法制之預算制度，準備預算之職責，乃歸諸議會，而議會通常則將其付諸特種委員會。上述兩種制度，對於預算計劃之執行，皆不責成行政長官單獨負責。

一般預算專家及政治學者，現皆同意城市行政長官對預算計劃之初步編製，應負完全責任。如城市政府之組織，不容行政長官負編製預算職責，則便有改組理由。是故，因欲求行政長官負責編製預算計劃，吾人乃不惜極力宣傳城市政府之組織，應採市經理制或集權市長制。在兩者之下，行政長官負責直接監督一切行政工作之責，其地位因而適於從事財政計劃。如以市經理制與集權市長制比較，前者對於工作之執行，似更較簡單與直接，後者在市長與議會之間，對於預算計劃，有發生齟齬造成僵局之可能。

在多數大城市中，地方預算由預算局從事編造（紐約即爲此種城市之一），成績優良，其唯一的弱點，在於對預算之執行，缺乏統一之監督。

在少數城市中，預算之編造，乃由議會組織特種委員會負責，市長對於預算編造，除審核議會通過之歲出案外，實無若何關係。實施此種制度之城市，支加哥足爲代表。但一般言之，此種制度，殊難促現慎重之預算計劃。

若以預算編制之效能及監督而論，實施委員制或分權市長制之城市政府組織，殊屬軟弱。蓋在此兩種政治制度之下，行政職責，均不集中於一人，故無人能將城市工作，通盤籌劃，權衡各種工作之輕重，而將預算計劃樹立於其上也。

第二目 編製預算機關 (The Budget Staff Agency)

預算編造權，姑且勿論其是否操於市長、市經理、預算局，或預算委員會；然爲準備預算計，不能不有一輔助之機關，輔助編造預算之機關，如第二章所述，（註）莫善於財政局；蓋該局對於主要預料資料，不僅會加蒐集，且分類

完善，殊便參考也。

(註)參看本書第二章第三節。

有少數城市，如紐約、底特律、及波士頓，曾組織指導預算辦事處或委員會(The office of budget director or commissioner)，蒐集及審視概算及其他預算資料，以備呈送編製預算當局，審核編造。紐約市之預算指導員，由市長委任，與預算局內附設之一委員會，相輔而行。

第三目 概算準備

財政局或其他預算機關，對於各種概算及預算資料，務須努力蒐集。凡與城市政府購備及支付有關之一切必要資料，財政局當付出款項時，須經常記錄，以求各級機關未遵令填報概算冊前，財政局即能代行填報去年度及本年度之經費概算冊。在概算冊寄發時，本年度之經費，固有尚未支付之部份，然財政局可根據前數月份之經費，斟酌預計之。在實施集中會計制度之城市政局，則此種工作之執行，財政局較之其他各局，必覺輕便容易。以此種方法編造概算，必能保證各種資料之統一。對於工作費及事業費方面之附屬資料，須由各級機關根據其記錄及成本會計供給之。在將來或能有一種制度，使各級機關之各種記錄，均集中於財政局。不過目前財政局所保存之記錄，僅限於為監督歲出及款項分配所必要之支出記錄。

各局及其他機關長官，對於概算準備，務宜重視。彼等應該了解：若預算編造當局有詢問時，彼等有解釋各項之職責；且在歲出未決定以前，彼等亦有被議會詢查之義務。明乎此，則各級機關呈繳預算編造人員之概算，或可

免敷衍塞責。

編造概算之正確程序，即由各科股先行編造各科股概算，然後再呈送各局長彙編之。各局長接得其所屬各科股之概算後，須將下述各端加以審核：（一）各科股之概算是否與本局之概算額和諧；（二）各科股之概算是否能保持平衡；（三）各科股之概算對於各種工作有無重此輕彼之嫌。各局長應負本局概算之全責，並須審核其所主管之各附屬機關概算，以求其與局概算不相悖謬。除此之外，彼尚須將一切概算彙編摘要，並附以修正意見，然後再將概算及其附屬資料呈送財政局或其他預算機關。

第四目 編造概算之時期

編造概算之時期，大抵須視預算案及歲出法案之通過時期而定；而預算案之採納，通常在會計年度開始以前。若會計年度規定於一月一日開始（各城市大抵如此），則議會須於十二月間，即通過預算案及歲出法案。因此，不能不於十月間，即行準備概算，以期能在十一月初，即將其呈送預算編造機關。

準備概算之時期，以愈迫近會計年度開始時爲愈妙，唯對於議會審議及頒佈預算，自應給予充分之時間。概算既於迫近會計年度時編造，則其蒐集之財政資料必較完全，其所預算者亦必較切於事實也。有若干市政府，甚而在會計年度開始後，方從事編造預算。此種方法，雖可獲得上年度之充分支出資料，然議會對於預算案之批准，乃不能不在會計年度開始後二三月內，故使城市政府在此期間，完全缺乏預算計劃，其弊究甚於其利也。

第五目 概算之整理及修正

概算及其附屬資料，既集中於財政局或其他預算機關以後，則預算程序之第二步工作——整理概算——即行開始。此大體僅爲書記之工作。先將城市政府各機關之概算，包括一切債務及雜項要求，加以核算，以求得所需要之經費總額。然後再將其與預計歲入作一比較，編造於報告綱要中，呈繳市長、市經理或其他預算主管官審核之。在與預計歲入比較時，對於各種基金之可能的貨幣收入，應予酌量考慮。

欲求完善之預算計劃，則預算主管官對於各局呈繳之概算，必須加以精細之整理及修正，否則，預算即將無異於概算之彙集。概算既由個人擬編，而個人則因其地位及興趣關係，必爲成見所矇蔽，將其本身工作視爲比較任何工作均爲重要，故概算之審核者，應以公共利益爲重，以遠大之眼光，了解城市一切工作之輕重，並明悉收支狀況以權衡撥款之需要。適於負擔此種工作之人選，自無有過於市長或市經理者，故市長或市經理一方須負整理概算之職責，他方又因其最洞悉城市政府之財政需要，亦負市財務行政之職責。

在整理概算時，爲求收支平衡計，預算主管官員，或有將概算中之項目大加裁減之必要，以求經費不至超過歲入，或者任概算中之各項目，不加變動，另謀歲入之增加方法及來源，以抵大量之支出額。此皆爲預算編造者之職責。若預算編造者發現概算不能使各機關之工作配置適宜，彼必須加以必要之修正。在修正概算時，彼自應與各局長及有關人員，共同商酌，並使主要行政官員充分明瞭修正之意義，以便爲議會諮詢時辯護預算之計劃。

預算編造者修正概算時，務求財政局或其他有關係之機關輔佐之。在大城市中，預算編造者，應得財政局指派專員，合力研究與財務行政有關之種種問題。社會經濟之一般研究，最好能包括地方財富、工業、稅源及課賦財

產等等，上述項目對於一般財政政策，尤其是預備數年間連續推行之財政政府，皆有關係，故吾人最後可以希望城市經濟及商業情形之報告，亦將在預算中佔一地位。

第六目 預算付議會審議

有若干城市，將概算加以整理修正後，預算編造官即將其公佈，以求喚起大眾之批評。此種方法，對於預算編造程序及實際執行預算處於同一當局之處，殊有利益。紐約預算局之工作，即此例也。但在多數城市中，議會之批評即可得此好處；此種現象，對於實施市經理制之城市政府，尤覺明顯。其所以如是者，因市經理將預算編竣後，議會自應慎重審查，不能將輿論置之不理也。

當歲出概算及歲入概算既加以最後之修正後，預算編造官即須從事摘要編造工作，使一切預算資料彙集預算書中，並力求預算書清楚、簡括、及明白，如前所述者然。

當預算書提出議會討論時，預算編造官常附於有關預算計劃之法案，以便共同討論，此種法案，通常皆包括於預算書中，於預算書之末尾，另闢篇幅包容之。惟常有詳細之歲出法案，甚而佔去預算書之極大篇幅者，實屬非是。在許多城市中，議會接得市長或市經理提出之預算案後，即令其所屬之委員會擬定預算法案，以便共同付諸討論。預算法案之所以應併同預算法案討論者，其目的即欲求議會愈加明瞭一般財政計劃也。至預算書之格式，通常或在事前印成小冊子，以便提出議會；或在事後印成小冊，以便分發。

第九節 議會對於預算之審查及行動

由編造預算之立場觀之，議會之組織，殊覺重要。在單院制議會制度下，議員不直接負行政責任，然對於預算編造，似覺最爲適合。在所有施行市經理制及大部分集權市長制之城市，如波士頓、匹茲堡（Pittsburgh）及底特律，皆採取單院制之議會組織。時至今日，兩院制之城市議會，幾已成歷史上之陳物矣。

單院制議會之議員，大多數均由全體或分區（District）選出，彼等不論由何種方式而當選，並不一定即能代表社會中之各種不同利益。爲使彼等能達到代表各種社會利益計，若干城市乃採取比例代表制，其中最新者，爲施行市經理制俄亥俄邦之克利夫蘭市。（註一）該市將其所轄範圍分成四區，實行比例選舉制，規定選舉議員五、六、七、七人。時人以爲每區之政治、社會及經濟利益，應由議員一人或多人代表之，人數視其力量而定。在一九二三年，依據此種制度所組成之議會，偏於政治利益，計共和黨議員佔十四席，民主黨議員佔六席，超然派議員佔五席。（註二）故議會受共和黨議員操縱。由是可知，比例代表制雖似有減弱政黨勢力之趨勢，在此種情形之下，亦不能制阻政黨之操權。唯議會工作，自此制施行後，則較往昔較注意於公共利益。昔日常參加議會開會者，爲數寥寥，而今日參加之人數，則達五百人之衆。其所以能提高大眾興趣者，即因市經理及各局長之均常出席，以及少數獨立黨議員之批評，而公衆興趣之增加，實有利益。

（註一）俄亥俄邦辛辛那提市，自一九二六年一月一日開始施行市經理制後，即採取比例代表制選舉議員九人，參加議會。

(註二)一九二五年十一月之選舉結果，政黨議席之分配，實際依然如舊。

第一目 審查預算之程序

呈繳預算及其附屬法案之時期，務須在會計年度未開始以前，以便議會有充分加以審查並通過之時間。在大多數城市中，議會審查預算之時間，約須三星期至六星期之久。

究其實言之，任何城市議會，在未行審查預算以前，皆附設有特種委員會，專門預先審核財政資料。此種委員會，普通皆稱為財政委員會 (The finance committee)，或稱為籌款委員會 (The ways and means committee)。通常議會接得預算後，立即交此委員會，委員會委員舉行數次會議詳細研究預算需要，往往聽取外界之研究，然後再以全體委員之名義向議會提出。議會接得委員會提出之修正預算案後，往往不加修刪，即付表決，通過頒佈。此種辦法，實為議會預算程序之弱點，在實施集權市長制度下，尤覺顯然，理應加以修正。蓋議會如此信任財政委員會，故對於預算計劃之審查，以及預算項目之公開，實嫌太不充分。

為避免此種缺陷計，有若干城市對於預算計劃及其附屬資料之審查，年來已另行一種比較公開之程序。如上所述，克利夫蘭市議會討論預算時，因市經理及各局長之得出席議會，以便答覆議員之質問，雖無投票權，得發表任何意見，因而大增公眾之興趣。此種辦法，對於預算審查程序，特為有效；議會中之反對或少數派，因之而有明白預算詳細之內容機會，且使大眾皆能洞悉預算內容。財政計劃之一次討論可以因是而得新聞價值。此種方法，可謂為委員會程序一種修正。

當預算案付議會審查時，財政委員會主席、或籌款委員會主席、或議長，必須登臺說明預算計劃中所包含之財政政策。此種責任，若議會領袖自甘退讓，應由市長或市經理負擔之；彼之講詞，即世人所稱之「預算說明」(The "budget speech")是也。此種說明之作用，可引起討論，喚起公共興趣，充報章之新聞，故由編造預算之立場言之，殊有價值。

許多城市為激發公共意見起見，常舉行聽取關於預算書意見之會議。然此種企圖，有若干城市雖獲得圓滿結果，但其他城市，則告失敗。其所以失敗者，究其原因，即因公共意見除非加以喚起，對政府任何工作，常持漠然之態度，而吾人今日並未從事於喚起之工作。聽取預算意見之會議，常受時間性之限制，成為例行公事，完全缺乏刺激公共注意之生動要素。有少數城市政府，為亡羊補牢計，乃企圖召集各鄉民集會，藉以廣播預算內容，故每屆預算付議會審查時，即行召集各鄉民集會，由市長或市經理宣佈預算中所包含之財政政策，徵求市民之質難及批評。此種方法，對於刺激市民注意預算，或可收相當之效果。

第二目 預算法案之通過

議會接得預算後，對於城市政府各局及附設機關之需求，務須詳加討論。在討論完畢以後，議員對於各局及機關之歲出額之意見，應立即肯定。預算上之支出方面，既照此方法討論完畢，則宜將各局及各機關之支出預算總額與預計歲入總額比較之。待經費預算與預計歲入已經修正而成平衡後，議會即可通過歲出法案及與之相應之預算計劃之歲入與借債法案，然後再將此等法案，立即送交審核員，以便在會計年度開始前，與其他文件彙

訂成册。

議會對於預算之修刪權，通常皆受限制。有若干城市之議會對於預算措施，只有權增加預算編造當局擬定之項目；其他城市之議會對於預算措施，則限於減少項目。即如增加預算項目之權，仍須受預計歲入額之限制。若在市長議會制度之下，行政權與議決權既各自劃分，故議會所受之限制，或竟具嚴重之性質。若市長既為預算編造官，對於議會通過之歲出法案，復操有否決權，則彼對於預算之關係，實際上便不會同時握有行政及立法之權。例如波士頓市，議會對於歲出支配權，幾為掠奪淨盡，歲出預算皆由市長提出，議會無權添加；反之，若議會將其項目刪減，市長則有權否決之。

第十節 預算展覽

待歲出預算及租稅課賦均既決定後，議會或行政長官即須從事編造公報，以便公佈。若行政長官對議會操有否決權，則其否決對於議決案之影響，亦須在報告中申明之。此種報告，須包括既確定之預算案，並將其與前期之預算作一比較，指示其更改所在及理由，然後送交本地各報章發表之。

激發市民注意預算之另一良好工具，即預算展覽是也。不過過去僅有少數城市政府利用此種展覽；如紐約市、及馬薩諸塞邦 (*Massachusetts*) 之斯勃林菲爾德 (*Springfield*) 等市，為其中最著者。其公佈之方法，則在編造預算時期，彙集種種圖表及傳單，陳列於市政廳或設於參觀之建築中，以便市民流覽，以促市民明瞭政府之

款項來源、用途及其所得之代價等等。時至今日，城市政府之宣傳方法，亦可藉諸影片，攝製政府之至要工作情形，令全城各影戲院開映，使市民洞悉政府之一切工作，誠為政治教育之一種良好工具。除此之外，廣播無線電，亦足借助，故紐約市新近設置市立廣播電臺，即以宣傳及公衆娛樂之用。

本章參考書

- (一) 柏克氏著預算編造，一九二一年紐約愛比勒頓 (Appleton) 版。柏克著地方預算及預算編造，一九二五年紐約全國市協會 (National Municipal League) 版。
- (二) 蘭別著地方預算 (Lambie, Morris B., The Municipal Budget) 一九二三年明尼亞波利斯明內索蘇達城市協會 (League of Minnesota Municipalities) 出版物第一號。
- (三) 路易斯著現代城市計劃 (Lewis, Nelson P., The Planning of the Modern City) 第十四章如何計劃地方財政。
- (四) 泰羅著地方預算編造 (Taylor, R. Emmett: Municipal Budget Making) 一九二五年芝加哥大學出版部版。

第四章 預算及審計監督

預算執行時，一方面需地方行政長官之繼續監督，他方更須由財政局實行審計管理。預算一經議會通過，即應於其所規定之時期內，嚴格執行，非遇萬不得已，不得加以更改。若不如是，則預算之意義，行將喪失殆盡。且爲準備翌年度預算計，財政局應將預算執行情形，隨時加以記載，並從事彙編之。至於財政方面，對於城市政府之款項收支，應建立嚴密之監督制度，隨時查檢；同時，一切政府支出，是否與預算相符，以及其所得之代價若何，亦須加以詳細之審計。

第一節 破壞預算統計之實踐

若干城市政府之預算，常不將其附設機關之所有支出列入於其中。城市政府容許某種機關，不受政府之預算統制，得有自行徵收款項及支出經費之權，如學校及市營公用事業常是如此。例如在新奧爾良教育局、自來水局及其他若干機關之經費，完全不受市議會預算上之統制。一九二一年，該市各機關之經費，達一千六百萬元，然議會所能統制之預算規定經費額，總共不過六百萬元而已。在此種情況之下，預算既喪失其統制作用，欲求平衡城市政府各機關之支出，殊不可能。故城市機關中，支出款額超過其應攤得款額者有之，因經費不足而不能措施

自如者亦有之。由此觀之，上章所論，預算計劃務求包括一切城市機關，誠極端重要者也。

第一目 支用之超出

預算上規定之歲出定額，多數城市皆未能切實遵行，主管開支官員幾目其爲法律虛文，往往支用超過法定之經費，積年累月，無所底止。例如紐約邦永刻茲 (Yonkers) 市，由一九一四年至一九二一年之七年間，除有一年爲例外外，各機關支出之款額，頻年皆超過法定支用數。其彌補之方法，或爲將本年度應行支付之票據拖延至翌年度，或則挪用市金庫中超過歲入預計之款項，然其結果，在會計年度終了時，常造成虧短。在一九一七年時，預算總額爲數不過四百五十萬元，然虧短之數則達八十七萬元，幾達預算總額五分之一。此種現象，實爲不良之預算統制及會計監督所促成之結果。

第二目 追加或補充預算

在會計年度中，市議會仍通過追加預算，常足以破壞預算計劃，故非萬不得已，決不可爲。若於編審預算時，應行列入預算中項目，不先考慮周詳，包羅無遺，而在事後提出追加預算，則預算計劃豈將不盡失意義。且一般言之，當提出追加預算時，城市政府對於彌補方法，又常不加以深長計議。例如南卡羅來納斯 (South Carolina) 查里斯敦市議會，一九二三年通過之追加預算，爲數共達十二萬八千元，然在收入方面，並未計議增加，藉以抵補。故至該年三月，全年歲出所依恃之歲入，只剩一百三十八萬二千七百元矣。市議會之此種行動，勢必造成虧短之結果。由是觀之，欲除此弊，俟預算一經確立，立法及行政兩方即必須同樣遵守不可任意更改。

第三目 預算外之基金及歲出定額

許多城市常有不受預算統制之某種基金。故某種機關之支出，即特此種基金，而不受中央財政之監督。舉例言之，新奧爾良之司法基金，即屬此類。該項基金，為邦憲法所許，凡地方法院（The civil district court）暨一、二級地方法院（The first and second city courts）所徵收之各種規費、產業轉讓登記費、及典押登記費等均屬之。其每年收入，約達二十萬元；市財政局只負保管之責，其支用權，則完全歸諸法官，外人不得參與。

由健全的財政管理之立場觀之，預算外之繼續支撥（Continuing appropriation）及其他特准支出，皆應反對。若此類支撥為邦法令所允許，則應根本設法廢止此類法令為一勞永逸之計。

第二節 預算統制之方法

法定支撥數一經議會通過，預算之監督，即轉移為行政之事。各機關之經費總數既定，市議會之預算控制權，實際應告終止，其全部責任，應移交各該機關之財務官吏，依預算法案主持一切。在未開始執行該年度預算前，行政當局即應將各機關之工作計劃，完全擬定，然後依各機關之工作綱領，與夫按照行政計劃劃分歲出之辦法，分別訂定各該機關應得之法定支用數額。執行工作綱領之進度，以及分派款額因環境轉變而發生之更正，均應隨時報告市議會；至基金之財政狀況，是否足於抵付歲出定額，亦須按季造報。每一年度之末，所有未經保留之法定支用數，應掃數撥歸該基金之盈餘項下，作為下年度之歲出，以供將來之開支。此種預算統制之方法，容以下再詳

論之。

第一目 工作綱領

法定支用數一經議會決定，工作綱領乃極形重要。工作綱領，簡括言之，其目的乃在分派法定支用總數於各局及其附屬組織，而使各級機關獲得份內之歲出定額，以利策進種種工作。工作綱領之擬定，應由各局長或各機關長官負責，並力求與市議會決定之一般財政政策相符。此種工作綱領，一經各級機關編竣，城市政府行政最高長官即須加以審查，且在各機關開始實施以前，得彼之認可。綱領在會計年度開始以前即須批准，如有必要時，應加以每季之修正。

工作綱領之效能，可使市議會對於法定支用數，無須詳列項目以及加以種種限制；同時可保證充份之財政統制與資料。故如果實行工作綱領，則市議會在歲出法案上，無須逐一規定應購勞役與商品之種類，締訂契約及購買物品之條件，與夫勞役及商品之用途，蓋過細規定，均能妨礙行政官吏之經營能力，殊屬無謂之至也。市議會對於各級機關之經費，僅須規定歲出總額，確立其最高限度，使機關當局得靈活行事，以貫徹預算計劃。如此措施，對於市議會決定城市政府財政政策之權力初無妨礙；此不過謂各級機關之歲出定額及其用途，一經市議會決定，則其餘工作，即為純粹行政性質，無須立法機關代庖，而為行政官吏職務及管轄範圍以內之事。

第二目 按照行政計劃分派法定支用數

為求工作綱領產生最大效率計，按照行政計劃分派歲出之制度，乃為極端需要。設若市議會對於各級機關

之經常費，僅決定歲出總額，則吾人應先依據工作綱領，將歲出總額按四季劃分。分配案應呈繳城市政府最高行政長官審查，以便轉交審核員或會計主管官。若分期法定支用數，在任何一季開始時，需要修正，則仍須取同樣手續。在會計年度開始時，歲出總額之半成或一成應予保留，以備一年之內，遇有意外需要時之支出。保留數亦按季劃分，每季應得總數四之一，若某季終了時，尚有盈餘，則可將其撥還經常支出項下。為適應環境變遷計，在會計年度開始時劃分之歲出，在第二、三、及四季開始時，可以斟酌環境修改，庶支出計劃富於彈性。

有少數城市，規定各級城市機關之經常支出，每月可支用歲出定額十二分之一；然此種劃分辦法，不能使經費額適應季節變動，保持彈性，且使行政官吏受過度之拘束。若干城市，現已採行按照行政計劃劃分歲出之制度，或適用於全部預算，或適用於各局。（註）此種制度，若有一定之工作綱領輔助，則其對於預算之統制，漸次被認為最合期望最有效率之工具。蓋其對於濫支，包括超過法定支用數之支出，實為一種積極之限制。如果一歲入有明顯之短少，此種制度可以調整支出使與相應。且其分配額既為各機關長官所擬定，經最高行政長官之核准，若非發生特別情形，市議會對於預算中所規定之各項目，則可節省逐一檢討之手續。法定支用數之移用，市議會不獨可不與聞，且對於追加預算之明顯需要及誘惑亦可避免。在此種制度之下，無需額外之支撥，因之足以破壞大城市之預算統制之一種實踐，即得避免。除此之外，按照行政計劃劃分歲出之辦法，尚有其他利益，因預算上之各項法定支用數，只依其工作開始時之情形規定總額，故中途得再四研究，斟酌修改，使其較預算上規定者更切於實際。復因環境之轉變，常有出乎編造預算時所能逆料者，規定行政官吏分配前所估計之總額，有時能大減前此

所預計之工作經費。同樣，在別種制度下，或發生之支用超出之結果，亦得以解決。故按照行政計劃劃分歲出之辦法，若能樹於工作計劃之上，並輔以價格詳單（Cost Data），即給予最高行政長官以監督城市政府各級機關最有效之工具。

（註）按照行政計劃劃分歲出之制度，華盛頓京兆區（Washington D.C.）已行多年，國會通過之歲出定額，由一委員會根據工作綱領，按季劃分。加利福尼亞（California）邦柏克立（Berkeley）市近亦施行此種制度，藉以加強預算統制之效能，惟其歲出劃分辦法，則係按月劃分而非按季劃分。但城市政府之某局，有時亦實施此種制度，例如新澤西邦蒙特克雷爾市（Montclair）之工務局即以此種制度監督支出而得良好之結果者也。

第三目 維持支付票據之充分基金

城市政府最高行政長官，固宜利用工作綱領及按照行政計劃分期撥款之辦法等等工具，對於支出加以經常之監督。然彼對於地方基金之現款來源，亦宜加以注意，總在使之能對於各種票據，支付自如。在許多城市中，租稅之繳納，常在會計年度行將終了時，結果常使城市政府在會計年度開始時，或則藉賴上年度之現金盈餘，或則藉賴發行公債，聊以應付經常支出。然短期公債之發行，必須負擔鉅大數目之利息，故在可能中宜極力設法避免。若城市政府企圖在上半年中除支付票據外而有大量現金盈餘，事實上亦非得計，蓋此舉無異迫納稅者於數月之前繳付數月後需要之款項。故對於租稅及其他收入，斟酌規定徵收時期，以應急需，為極端重要事宜。其辦法，或可規定預算或財政日曆（A budgetary or financial calendar），使收入隨時皆有，得充分供經常需要。若此路不通，則發行短期公債，惟其數額，務必力求減少，以免後患。

第四目 關於分配數額及基金借貸對照表之經常報告

審核員對於分配額及城市基金之盈絀，每隔相當時期，應經常造報，呈繳城市最高行政長官批核，使彼洞悉城市政府之財政狀況，以便隨時執行有效之預算監督。有若干實施市經理制之城中，此種報告，乃按日造報。(註)

(註) 參考第七章中附錄之第十四圖，即知以圖表表現之歲入及歲出統制方法。

此種報告綱要，須按季呈繳市議會，或每遇市議會要求時，即行呈繳。同時亦須公佈，使市民週知。呈繳此種報告於市議會，其目的在於使市議會得悉行政官吏執行預算計劃之程度。有人以為市議會遇必要時，若有權更改分目法定支用數 (Itemized appropriations)，必能使市議會密切接觸城市政府之財政措施，故較之總括法定支用數 (Lump-sum appropriations) 按照行政計劃分期撥款辦法，更勝一着。然分目法定支用數之移用制度，雖能使市議會洞悉支出方面之種切，但就預算統制之立場觀之，卻有嚴重之弊病。蓋如行此制，市議會必須經常核准支出方面之細節，顧此舉純屬行政性質，立法機關似不參加為宜。同時，市議會在會計年度中，經常修改預算項目，則其結果必至破壞預算之本來面目。現時許多城市即發生此種情形。凡允准議會得經常修正歲出者，結果大抵不免於此。市議會如欲求洞悉預算計劃既執行至若何程度，僅須行政官吏編造詳確之財政報告即可，無須於孜孜從事修改支出項目之工作也。

第五目 移至來年之未保留支用之餘額 (Lapsing Unencumbered Appropriations Balances)

在會計年度行將結束時，一切未保留支用之餘額 (All unencumbered appropriations balances) 應

撥歸各該基金帳戶之盈餘中，此乃至要者也。至其審核方法，下將詳論。審核員一經批准支付命令及契約後，即須加以記載，至年終方可根據此種記載，計算未保留支用之款項，尚餘若干。若有盈餘，可將其撥歸市金庫中，使市金庫之盈餘增加，以供翌年度之需。若將未保留支用數之盈餘，不撥歸市金庫，留作非預算目的之未來經費，則其對於翌年度預算計劃所產生之不良結果，一如追加預算對預算之影響。

第三節 審計統制之一般範圍

審計之普通形式，計可分為兩種：其一即為定期審計，另一即為經常審計。自其結果方面言之，其分別在於定期審計 (Periodic auditing) 乃在一定之時期終了時，舉行審核，藉悉各種帳戶，是否記載真確；經常審計 (Continuous auditing) 則為逐日舉行之工作，藉以限制各種帳戶，偶一差錯，即不准支付。世人對於定期審計制度，有時稱爲『亡羊補牢』 ("Locking the barn door after the horse is stolen") 之政策者，然此種觀察，未免過於渺視其價值，蓋定期審計自有其任務，其不能爲經常監督之工具固也，然此原非其所懸之目標。(註) 經常審計，則在款項未支付以前，即要求審計各種帳戶，以明是非，故不獨可以建立經常之財政監督，且可藉此避免不法、不忠實、及不精確之事項所促成之歲入漏收，以及經費之不法支付。此種審計統制工作，通常皆由審核員施行之。

(註) 參看本章第八節。

經常審計，有時亦稱連續審計 (The continuous audit) 或事前審計 (The preaudit) 其所以稱爲事前審計者，即緣於審核員執行審計工作，常在款項未納入市金庫或不規則之支付未照行以前也。

經常審計之執行，可以有各種方法。如利用單據制度、財政報告、以及收納帳戶等等，審核員對於財務行政官吏徵收及保管之歲入 (Revenues) 及其他收納 (Other Receipts) 卽不難加以查核。蓋此種方法，能使審核員逐日洞悉下列各端：(一) 既到期之稅款，財務行政官吏有無如期徵收？(二) 彼等徵收之執照費、特許捐、規費、以及售賣費，是否無誤？(三) 彼等所徵收之各種收入，是否立即如數存入市金庫中？與夫其他等等問題。且藉賴購買單及契約、貨物收據、用員登記、歲出盈餘帳戶、及基金來源等等，審核員對於城市政府各機關之經費開支，卽不難逐一審核之。彼所處之地位，可以在款項未支付以前，卽能明瞭下列各端：(一) 某種經費是否既包括於歲出定額中？(二) 若非歲出定額中所規定者，則有無其他合法之根據？(三) 城市政府對於某種支出，有無相當之收入抵付？卽在購買單及契約未成立以前，彼有權審核法定支用數之盈餘，是否足抵付該種之支出。

惟防止竊用款項及款項之不法支付，並非審計統制唯一之目標，蓋在今日多數城市中，款項之浪費，恐多非財務行政官吏之舞弊所致，而係不謹慎之行政所致也。故審計統制之主要任務，在於供給一種監督財務行政官吏之有效方法，使彼等能有效率地執行城市政府之收支職務。

第四節 執行審計時應注意之事實

審核員對於審核記帳事宜，常限於不充分之事實根據，僅求其是否合法，而不問其是否忠實及真確。舉例言之，在執行監督徵收時，審核員僅注意存入銀行之款額是否與呈報之徵收額相符，而不問所呈報之徵收額是否完全真確。在執行監督支出之時，審核員僅注意支付款項之是否為各該機關之長官批准，是否計算正確，以及是否不至超過法定支用數等等，而不問各該機關長官有無草率批准之虞。所要求之款項是否虛報？購買物之價格是否與契約中所規定者相符？以及薪俸名冊是否可靠等等？有時地方法規常不許審核員加以窮根之追究。

茲將審核事項時所應注意之事實，條分如左：

(I) 凡與歲入及其他收納事項有關之事實：

(1) 應徵收而未徵收之一切收入，其報告額是否真確？此種預期收入，例如租稅、特別捐、自來水費、及其他雜費之徵收。

(2) 上述之種種歲入，是否按法定時間徵收？抑或依他種之便利時間徵收？

(3) 若徵收額與應收未收數相符，其徵收數額是否依據法律之規定，或行政命令？此種收入，例如執照費、特許費、及規費等等。其「與應收未收數相符」因在未徵收前，殊難知所得確數；其徵收額之規定，在偶然的情形之下，操諸行政長官，而非由法律所規定。

(4) 對於各種歲入，法律有無明文規定應立即存入市金庫中？

(5) 對於公款之保管，是否完全遵照立法及行政條例所規定？此種條例，例如關於保證公款保管之安

全者，分別存儲於各銀行者，以及選擇基礎穩固之銀行存款及債券者。

(II) 凡與支出事項有關之事實——

(A) 僅與薪俸支出事項有關之事實。此種支付，包括薪俸名冊。

(1) 領薪者是否均為城市政府之工作人員？薪俸名冊上，有無虛報乾薪名額？

(2) 人員之任用，是否完全遵照現行之用人或文官條例？

(3) 任何人員之薪俸收入，是否按照其規定額？薪俸名冊上填報之雇用期間，有無虛報之嫌？

(4) 各級用員之薪俸額，是否遵照俸給條例或其他契約之規定？薪俸名冊上填報之薪俸額，有無以少報多之嫌？

(B) 除俸給以外，凡與其他支出事項有關之事實。此種經費，包括公用物、原料、傢具、及種種購辦物品之購買費。

(1) 所購辦之商品及其他購辦物品量，城市政府均能一一收到而利用之乎？

(2) 商品之購買量或其他購辦物品之性質，是否與其填報者相符？

(3) 所有購辦物之單位價格、數量，或其他購辦條件，是否與購辦單或契約中所規定者一一符合？

(C) 凡與一切支出有關之事實——

(1) 各種經費之細數及總額，有無算錯？

(2) 各種經費，有無既給支付者？

(3) 除去未來必需購買物品之經費額外，既用於購買物品之款額，是否不至超出法定支用數？

(4) 某種基金項下之現金，對於該種經費之支付，是否不至短少？此種基金項下之現金，與銀行存款總額或歲出盈餘，不宜混而為一。市府之銀行存款或歲出盈餘，雖屬富裕，而某種基金項下之現金，或將不足於支付其應付之款額，此種情形亦常有之。

(5) 所支付之基金及法定支用數，是否遵照法律規定之用途？

(6) 對城市政府之某種活動或服役費之支出，此種活動或服役是否為支出原來規定之用途？

(7) 動用款項官吏對於已經審核及命令支付之款項是否已經支出？

(8) 各收取人之個人收據，是否完全可以得到？

第五節 對於歲入及其他收納之審計統制

對於歲入及其他收納之主要審計統制，可以簡括如下：(一) 財政法令之分類摘要；(二) 將查定收納額，報告於審核員；(三) 經常稽核查定收納額之準確及真實性；(四) 應徵收而未徵收之地方帳額；(五) 單據制度；(六) 財政統制工具；(七) 核算員逐日報告徵收狀況。茲特依序分別論之：

第一目 財政法令之分類摘要

城市政府所應徵入之一切歲入及其他收納，或依據邦政府所頒佈之法令，或依據地方議會之議決案，然皆不出立法機關所制定之範圍。對於歲入及其他收納審計統制上所應注意之事項，均牽涉及法令之規定，故審核員務求洞悉現行各種法令之條件。

因此之故，多數能幹之審核員，均自備各種法律條例，時常閱讀，力求熟悉，以便依法行事；若遇必要時，則檢閱參考之。此種辦法，在許多情形之下，已能應付實際。惟如有良好之財政法令之分類摘要，則對於城市政府之各種歲入來源，是否合乎法令，審核員更能一目了然。此種分類摘要，根據收入之來源，將有關之法律條文，逐一分類摘要敘及其形式，或採取活頁本，或採取卡片方式按照歲入來源編造。每頁之上，摘錄重要之法令條文，用統一之方式，將下述各項，加以登記——核算收入方法，徵收率，課賦租稅及專利權之期限，納稅時期，緩繳期限，欠稅罰款，預繳扣現，售賣財產之規定，徵收官吏，基金增加額等等。待以上各項登記完竣，即將各該項之法令根據，逐一摘錄之。除此之外，編造財政法令分類摘要時，對於支出審計統制及公債有關之法令，均應擇要摘錄，審核員應監視其實行。摘要自然應為累積性質；對於同一問題參考法令規定，將來偶有未決問題發生便能更善處理。摘要一方應注意一般財政法令行政組織之寬泛，一方亦應指示出立法上因不謹慎而發生之前後矛盾。

第二目 查定收納額報告

向審核員報告查定收納額時，可將下述三種徵收表冊繳送之：——

(1) 租稅課賦表冊 (Tax rolls) —— 通常亦稱租稅課賦複本 (Tax duplicates) 或租稅課賦表

(Tax lists) 此種表冊，指示每一納稅者之每種租稅額，每種租稅各成不同之表冊。

(11) 特別捐攤派表冊 (Special assessment rolls) 此種表冊，指示某一部份之財產，因政府從事改良事宜或勞役而獲得利益，故查定其應負擔之特別捐額。

(三) 單據表冊。此種表冊，包括尚未徵收之地方公用事業帳款，售賣各種購備物品、商品及廢棄財產之款額等等。

由於上述之三種表冊，審核員即能獲得充分之材料，估計查定收入之款額，為數究有若干。但數額之是否準確及真實，須採用下述方法證實。為使監督徵收查定收入便利計，各種表冊末，應各有總額欄，以醒眉目。關於此類帳戶之一般性質，將於第五章中討論之。

第三目 稽核查定歲入額之準確及真實性

審核員收到各種查定收入表冊後，務須精密稽核其內容及摘要，以期洞悉種切，否則必須重行計算，徒使工作重複而耗損精力也。不過彼必須利用種種合理之方法，推究各種表冊中所定查定歲入額之準確性，至能滿足之程度。其方法，簡而言之，則有下述各種——

將查定稅收與徵收稅款之職責，分別執行。例如將稅收付諸某科查定而由另一科徵收，即可使其查定額不至依據實收額而虛報也。

審計統制之重要特色之一，即對於公司稅及商業稅收入，加以審計。此種審計工作之實施，在於必要時審核

業主呈報之營業量，是否準確，是否應予減輕稅額。執行職責，或歸諸徵收員，或歸諸審核員，然即使由前者執行，仍必須遵守後者之監督。徵收員或審核員為從事此種工作計，必須先由法律准許檢查納稅者之各種帳簿，方克奏效。

特別捐之徵收，常以改良事業之成本或勞役代價為基礎，故關此種費用之帳戶，審核員務宜存備。用此方法，彼即能洞悉特別捐之查定總額，依照按費用徵收之政策是否精確。

市營之自來水、煤氣及電力事業，既採取按度付價辦法，故宜力求計度表之精確，以副實用。換言之，對於計度表之構造，務使記表員無從胡報，須親至各用戶始能逐一忠實記錄。若記表員之記錄簿冊包括前次查登度數，則彼即可易於胡造，因是之故，宜每次以新表冊，分發記度員，依式登記各種新記錄。補充此種方法者，為將各路之記表員，彼此調用。攝影之計度器 (Photographing meter dials) 亦曾被採用過。

市營自來水業，往往不採取按度付價辦法，而依據一定之納費率，以所用龍頭之數額，為收費之標準。故為防止按照定率之收入計，務須建立嚴格制度，以新裝龍頭數報告於自來水局，並經常派員調查自來水龍頭及接管數額，是否皆已精確列報。

審核員對於記度表冊，自來水龍頭及接管數額，與夫調查員之報告，尤宜經常查驗。彼應規定一種保證精確合於地方需要之編製報告之制度。

對於各種勞役之執行及財產變價事項——如擴充街道、修理行人道路、建築陰溝、設立地方醫院、以及變賣

財產等等——須訂立各種憑單，以防止此類收入之登載遺漏。此類憑單，宜由審核員負責擬定；而其徵收，則應由憑單股負責行事，並於短期間核算之。

第四目 應徵收而未徵收之地方帳戶

對於城市政府應徵收而未徵收之款額，審核員務須逐一開列帳戶，藉以表明此種收入，隨後是否照收，抑或以他種方法圓滿解決。帳戶之開列，應依類分別，將各種租稅、特別捐、市營公用事業收入、及財產與勞役變價等等，分別專開獨立帳戶，以免混雜。唯此等帳戶，應僅為「統轄帳戶」(Controlling accounts)。換言之，此等帳戶僅須將上述各種來源之收入總額，逐一標明，並根據租稅課賦表冊，特別捐攤派表冊，市營公用事業收入帳簿等等，統制其徵收款額。既繳納之此等款項，亦須在上述各種表冊上註明，以便統制帳戶有所根據而核銷也。

對於課賦不動產之租稅、特別捐、及自來水費，通常規定對財產有留置權 (Lien)，故遇欠稅過期時，政府可將其變價抵付。此種欠稅罰金收入，應另行記帳，藉以表明各年度之罰金總額；並於此種帳簿中，記明如何售賣欠稅財產，其售賣價格幾何，罰金總額若干，以及抵付外有無盈餘等等。

第五目 單據制度

適切之單據，對於審計統制之建立，可以有莫大之幫助。如將若干城市所用之租稅課賦單據，與夫其所促現之統制制度，加以敘述，將能闡明其內容。

租稅課賦單據，普通皆為三聯單，各聯之格式及文字，大抵皆相同，惟將其分為通知單、收據及存根三種。為知

照納稅者計，通知單或收據背面，可將城市預算、租稅、稅率、及納稅時間與地點等項，擇要摘錄之。爲便利應用計，可將聯與聯之間，釘成孔線，以便掣開。若每聯之背面，對納稅者無需摘錄知照文字，則其中兩聯即可採用背面感光紙藉省填寫時夾入複寫紙之麻煩。若租稅採用分期繳納辦法，則可將收據釘成直線孔，以供分期撕用。至單據之編號，則次第標明；同一單據各聯之號碼，一律相同。單據既經送出，相聯單據之號，號碼即登記於租稅課賦表冊所特式之一項中。由市金庫或徵稅機關復將單據依號彙訂成冊。

納稅通知單之分發，或由郵寄，或由專差送達，或待納稅者親臨徵收機關時面交之。納稅者至徵收機關繳納稅款時，先將通知單交付收納員，按額付款，然後向收納員領取收據。通知單後上印明本單不作收據用，納稅人在付款時可另取收條。收納員利用通知單，核算按日之收入，並將繳款之存根，逐日呈送審核員。審核員接得存根後，即將其總額核對逐日呈報之現金收入；若能數目相符，即編號彙訂保存之。對於尙未呈報徵收之單據，審核員則須檢查其存根，若有缺短，即證明納稅者既將稅款繳納，惟徵收員未將款項呈繳，在此情形之下，非加以追究不可。此外審核員務須隨時檢查徵收員之存根，並逐日隨意抽查稅收冊以稽核之。

上述手續，自宜因地制宜，萬不可膠柱鼓瑟。舉例言之，在小城市中，通知單之分發，實無必要；反之，在大城市中，則三聯租稅單，或感不敷應用，且審核員或將徵收稅款，認爲有填寫兩份表冊之必要。除此之外，其他收入之單據，亦宜按照類似此種之辦法辦理之。

第六目 財政統制單據

執照捐、特許捐、及規費，均爲歲入之一種，在給予私人特殊權利或代私人執行勞役時所徵收。故欲求對於此種收入加以審核，必先用財政統制單據，同時確知徵收額，實收數，實收保管之準確。

徵收各雜項歲入時所採用之各種單據，卽爲財政統制單據之一種。其他適用於徵收執照捐、特許捐、及規費者，則與郵局匯票之格式大抵相似。其基本之特色，在於有正副二張，故對於數額之填寫，比較填寫於存根之上，必可減少錯誤。執照捐、特許捐及規費之徵收率，若有一定之標準，一成不變，無需計算，不受環境之變動而更改，則可以將其數額，印於單據之上，以免填寫。審核員接得此種單據後，須視其數額，按照徵收率計算有無錯誤，然後順次編號保管之。此種單據，通常皆分三聯，待款項徵收後，將其一聯付於納款者，將其其他二聯呈繳審核員；三聯單並無副張，由徵收機關保管之。

另一統制財政之辦法，卽以收款機器代替副張。當徵收款項時，二聯搖出，一聯仍留於機器之中。收款機器之鎖匙，則由審核員保管之。

第七目 徵收狀況之逐日報告

審核員接得之徵收報告，通常皆無一定之格式。徵收機關，或以活頁備忘錄呈報徵收狀況，或以不定期之徵收記錄呈繳審核員，以供稽核。

若徵收機關呈繳之徵收報告，並無一定之系統，且無一定之格式，則審核員對於此種報告，不能使徵收機關負法律上之職責；徵收機關對於徵收記錄，日後甚而抵賴責任；在此種情形之下，缺乏爲良善記錄所必需之精確

性。

因此之故，現金收入報告，務須採取一律之格式，逐日編造，並以複寫紙填寫三份，將其正張呈繳審核員，其餘則由徵收機關保管之。若市金庫管理員，亦為徵收員之一，則逐日現金收入報告，理應由彼編造，並簽字呈繳。審核員接得逐日現金收入報告後，即根據執照捐、特許捐及其他規費各種收據，核對總額；若因納款者過期繳付款項，而有利息金及罰款，審核員亦須分別核對之。若到期之款項，今既收得，審核員須將其總額，分別記載於城市政府各該項收入帳簿之貸方，並審查各種收納過入各該項基金帳簿之貸方，有無錯誤。每屆中旬，審核員須根據往來銀行之報告，核對存款額是否與存於彼處之現金帳上之數額相符。每隔相當時期，審核員對於各銀行之存款，亦須加以稽核，以求洞悉下述各端：（一）存款額是否超過法律規定額？（二）存款銀行是否依法選擇？（三）存款銀行是否基礎穩固等等。

第八目 應注意之特別事件

若干與審計統制程序有關之事件，前雖已經述及，但值得於此地加以特別注意。查定稅收之核減，雖為重要事宜之一，然其審計統制，則常過於鬆懈。各種稅收之查定，有時難免錯誤，主管官吏雖得酌量核減之，然為保證各種稅收既如數徵收計，審核員務須稽核其核減額是否合法，並查明各種稅收是否如數記入帳戶之貸方。若因某種事故，主管官吏不便將核減稅額事宜，直接報告審核員，至少應授權審核員得審查徵收機關所接受之核減之稅收。

由審計統制之立場觀之，另一種重要事宜，即為公債收入帳。公債之期限及數額，審核員務須洞悉，以便按照發行期限，算核應收回之數額及既收回之數額，是否相符。至其審計方法，則宜視發行情況如何而定。若遇必要時，則專設公債帳戶統制之。

市有財產之變賣，審核員務須留意。若遇此種情形，審核員務須令行變賣機關呈報變賣之條件，然後根據實際報告之變價以檢正其個人之估價。

第六節 對於支出之審計統制

根據各帳戶各單之支出，需要特殊之審計統制方法，此將在以後討論。對於一般支出之審計統制，可按照下列各端，分別簡略討論之：（一）購貨單及契約 (Purchase order and contract forms) （二）歲出各帳戶 (Appropriation accounts) （三）保留數帳簿 (File of encumbrances) （四）收用商品及執行契約勞役之報單 (Advice of commodities received and contractual services performed) （五）查驗商品及勞役 (Physical inspection of commodities and services) （六）申請款式及證明 (Claim forms and certifications) （七）債權分錄帳簿 (Claimant's ledger) （八）各種基金現金帳戶 (Fund cash accounts) （九）核准支付貨款支票 (Voucher warrant-check forms)。

第一目 購貨單及契約

各種購貨單或契約，在未發出以前，務須呈送審核員稽核，方能發生效力。若法定支出數除去其他保留數，不足抵付購貨單及契約上所需之數額，審核員對於此項支出，應不久發出。

各種購備物品單及契約，務須裝訂成冊，由審核員保管之。審核員根據此類單約，一則可決定法定支用數中，應保留若干數額，以備必需；二則以憑支付購買款項；三則藉此防止重複付款，為實現此種目的計，已付款後之單據，應逐一分開，因之單據而不在合訂冊中者，即表明該項帳款，先已照付。

第二目 歲出各帳戶

歲出各帳戶審計統制上之目的，乃在表明法定支用尚有若干款額，仍未支用也。

法定支出帳表，宜採取活頁裝訂，其功用，在記載一切能影響歲出之事宜。至該表標題之下，則須保留相當空間，藉以記入下列各端：支用機關之名稱，款項用途，基金類別，法定支用總額，分配額，保留數。若行政分配制，未見實施，則須另闢一歲出移用欄，以供應用。蓋在一年之內，法定支用若有移用，即可記載於此欄中，藉以表明法定支用數之增減。

法定支用帳表，通常皆採取分行格式，藉以表明下列各項：（一）請求款項日期；（二）請求款項單據號數；（三）核准款項單據號數；（四）請求款項機關之名稱；（五）請求款項內容；（六）登記分錄帳簿頁數；（七）歲出剩餘額；（八）按季分配之剩餘額。但會計師中，有主張僅須以號數表明上述各項，無須逐一分類。

特別基金之支出，有時無一定之法定支用數，故在會計年度開始時，此種支出之確實數額，殊難逆料。因是之

收，上述之法定支用帳表，乃不適應用，唯有在普通帳簿中，另開一特別帳戶，藉以統制之。

第三目 保留數帳簿

吾人購買物品或訂立契約，有時採取預約付款辦法，故為屆期履行債務計，不能不將法定支用數保留一部份，以備必需。定單之彙列與貨物之送到，或契約之簽訂及其工作完成日期，時雖常相隔甚遠，欲求此類未到期之事宜，記載精確與周密，審核員須對於此類單據及合同，立即加以稽核，善為保管，並按照法定支出部門類，登記於保留數帳簿以內。未經保留之法定支用餘額，除其保留額外，雖專供預約付款之用，然審核員對於預約付款額，若無此類之帳簿，則必致有支出超過法定支用數之虞。換言之，審核員若徒顧目前，則必淪於無意開發透支支票式之錯誤。因之，保留數帳簿之功用正與支票簿之存根相同。

審核員之購備帳簿中，須保留相當之空間，以便開闢「未經保留之餘額」(“Unencumbered balance”)、「釐正保留額」(“Adjusted encumbrance”)及「釐正未經保留之餘額」(“Adjusted unencumbered balance”)等三欄。未經保留之餘額，註明於登入帳簿的每種文件之上，以省接受定單或契約每次付款時將保留數累加之勞。故此欄之作用，乃如支票簿上之存根也。

釐正保留額，即將原來預計之購買總額與修正概算總額作一比較，然後註明於文件之上。定貨總數，必先有估計，迨某種貨品已經運至，即可確定增減預計之購買總額以確定總數。因所定貨物一部分之運到，可以減少保留款項，則亦須進行釐正工作。在購買物品單及契約未完全付清時，此種釐正工作，必須再三舉行，惟遇購進物品

所值有限時，則此種工作，乃可節省。貨物之分批送到亦須註明於文件之上。

待審核釐正保留額工作告終以後，或定貨已全，保留額已經全部消滅，此時即須將該帳簿中所示之最後一次定單之保留餘額，加以稽核。「釐正未經保留之餘額」即填於帳簿空格之中。此等工作，在平常情況之下，按月舉行使可，此外應保留一「定單登記簿」每月即可根據登記簿對核帳簿中各種單據是否齊全。餘額之必要釐正，即可於該時舉行。

至購買契約之簽訂，對於保留數之影響，亦能發生同樣之作用，蓋一部份購買單據之屆期，吾人必須由保留數中撥款支付也。故吾人對於購買契約之彙訂及釐正，一如購買單據然。

由是可知，上述各種工作程序之目的，無非欲求各種單據彙訂成冊，以便隨時釐正未經保留之餘額。舊法以未經保留餘額，歸入法定支用各帳戶中，不特較保留數帳簿法更為複雜，結果在簿記上常發生極大之麻煩。

第四目 收用物品單及執行勞役單

請求款項單須經各該主管官吏核准，惟此並不即能保證城市所實際接收貨品之質量，與所付款項完全相符。各該主管官吏，對於請求款項單中所規定之購買物品及勞役，未必有充分之了解，故其審查，常犯例行公事之病，而其屬員，甚至草率從事，對於所購進之商品或勞役，或竟不會加以精密之查核。

爲防止主管官吏草率核准請求款項單計，應用商品或監督勞役官吏，務須編造報告，將購進之商品及勞役，直接詳細呈報審核員。此種報告，即爲收用商品及勞役之報單。不過所報告之勞役僅爲雜用支出，不包括薪給支

出。此種報單之編造，不宜令使用商品或監督勞役官吏參考請求款項單，全憑收入商品及勞役之質量編造之；報單應繕寫二份，將一份呈送審核員，另一份呈送主管機關。購貨單之號數及賣主姓名，則須預先知照賣主填寫於包裝之上，以便使用者記錄之。有若干會計師主張報單之核對，審核員祇須聽信各該主管機關而無須自行辦理，蓋審核員對於各機關原經常執行審計統制故也。

第五目 查驗商品及勞役

有若干種類之商品，不能根據其外表而決定其性質，例如於煤炭、磚塊、三合土、某種食糧、滅火皮帶等等，若不加以查驗而僅憑其外表，實難明瞭其性質之優劣。故對於此等商品，為明瞭其性質計，唯有將其樣品，加以化驗，並將化驗結果，呈報審核員，以便核對此種商品之性質，是否與購買單上所開列者相符。

某種建設工程或雜用支出，應由工程師或專門技術家加以檢查，藉悉其是否遵循合同辦理。此種檢查結果，亦須呈送審核員，以備參考。

查驗商品及勞役，既專為供給審核員參考資料計，故常有人咸認此種工作之執行，應由審核員直接管轄之。

第六目 申請款項單及證明

申請款項單對於商品及勞役之購買時期及地點，若無詳確之造報，則即不能有嚴格之審核。同時主管各該單據官吏之批核，亦應力求詳盡。申請款項單，應包括下述數端：（一）各種購買商品及勞役單據之內容，（二）購買數量，（三）單位價格，（四）各種購買商品及勞役之總價值，（五）申請款項之總額，（六）交貨日期，（七）

交貨地點，(八)城市單據之編號，(九)主管官吏之核准證書。

主管官吏之核准證書，至少亦須證實下述三項：(一)商品或勞役之購進，是否完全遵守定單或契約所規定之條文；(二)此等商品或勞役之用途，是否完全以城市利益為前題；(三)此種款項之支付，是否由各該基金及法定支用項下照撥。至購買單上，必須由購買機關證實各種商品之價格，尚屬公道。證書之真正價值，在確定責任，因之核准各種單據時，似不宜僅批以「照准」(O. K.)或「照行」("Approved")等等籠統文字而止。

除此之外，法令常要求請申款項當事者，在申請款項單據中，作宣誓式之陳述，證明以前未曾領過款項，以及所申請者皆屬忠實等等。蓋此類誓言，或能發生法律上之效力，作改正經費之根據。此外，其意義僅在提供審核員用審計方法所能正式得到之若干事實，不能解除各級城市機關對要求保證忠實精確之責任。

若申請款項單據確無錯誤，審核員之職責在於視申請款項單是否迅行收受，審查及支付，彼不應許任何機關作延期支付。為達此目的計，彼可應用購貨定單及收貨報單；所有此種單據皆應表明申請者是否如期收款，申請款項單據之審核及支付，若不立即辦理，等於現付折扣之損失，並使政府與賣主之交易關係無形惡化。

審核員既審核申請款項單據後，應即令行照付，惟須註明下列各項：(一)已經審核，(二)未超過該項法定支用，(三)與契約或購貨單上所規定之條文相符，(四)數額無誤，(五)未曾付過，(六)與法令無衝突，(七)以自己之眼光觀之，所購進之商品及勞役，由質量兩方面言之，均無差錯，且價格尚屬公道。實際上證明或無須上述之詳明，要之能概括主要之事實。

有時城市政府對於申請款項單，有時印就標準格式，分發賣主，以求一律。此舉是否必要，則須斟酌地方情形而定；普通賣主之文據，即能滿足上述之要求。

第七目 請款人總帳

利用請款人總帳，則重複之支付，必可避免。購貨單及進貨單之彙訂，固爲已行支付過之證據，然請款人總帳，則爲已付款項之清結。

請款人總帳，包括各賣主或訂約者之帳戶，按其姓名字母排列。在各帳戶之貸方，將各債權人之款額、日期，及其他事項，簡括記載。在各帳戶之借方，將各種債務之款額、日期，及發貨單號數，逐一記載，記載方法，雖或可採取他種辦法，但無論如何，務求帳目之記載，能使吾人於支付款項時，加以檢閱，即能一目了然，前次是否已經付過。

代替請款人總帳，可以按照請款人姓名字母，編造債權者索引卡片。在索引卡片上，務須將各種債權之日期，發貨單號數，及款額，逐一登記之，以便檢閱此種卡片時，對於款項是否曾經支付，即能明如指掌。

第八目 各種基金之現金帳戶

各種基金之來源，約有二種，一爲現金，另一爲未徵收之款項；而現金之支付，皆由普通基金或特別基金之現金來源中提付之。因之某種基金之現金支付額，若超過該種基金之現金額時，勢必影響他種基金之現金額，故在多數情形之下，此舉往往爲非法性質，違背健全之財政管理。若某種基金之現金，既支付淨盡，則立法機關或行政長官，唯有准其借用他種基金之現金。惟該種借款，應行入帳。

因是之故，審核員對於各種債務之現金支付，務求其不至超過該種基金之現金額。爲劃分各種基金之現金及防止透支計，各種基金亦宜有各自之現金帳戶，藉以表明尚可動用之現金數額——將現金總額減去已經支付及行將支付之數額——其記載方法，即在現金帳戶之借方，記入逐日報告之現金數；在現金帳戶之貸方，記入核准照付之款額。

第九目 核准支付貨款支票之形式

某一申請款項單經審核及批准以後，則宜利用三種單據，照行支付。第一種單據，爲付款憑單 (The disbursement voucher)，書明應付款額及其支付來源。付款憑單，附有與交易有關之證明單據，如購貨單及收貨單等等。第二種單據，則爲核准支付憑單 (Warrant)，此乃審核員令行市金庫管理員或其他付款員照付之單據也。第三種單據，則爲支票，通常經由市金庫管理員及審核員共同簽字。

根據法律之規定，支票及核准支付憑單，有時須有其他官吏簽字（如市長、市經理，或市議會議員，）方能發生效力。

審核員有時將核准支付憑單，直接送交市金庫管理員，然後再由市金庫管理員將支票送交收款者；審核員有時亦將核准付款憑單直接送交收款者，然後再由其持票向市金庫管理員兌現，或付託往來銀行代行兌現。

爲行使審計統制職責起見，審核員須將各種發貨單與核准付款憑單，以及各種核准付款憑單與支票互相核對，視其是否相符。彼亦須查核付迄支票是否成爲數目相符之收款收條，或以別種形式得到此種收條。

核准支付貨款支票 (The voucher-warrant-check form) 顧名思義，即可知包括發貨單、核准付款憑單、及支票三種單據之作用，此種支票之作用，一則使審核發貨單、核准付款憑單、及支票能自動考核，二則可以由收款人得取收據，三則收款人知悉所支付者爲何種款項，四則節省填寫三種單據之麻煩。至其格式，大抵將支票分成上下兩部份，鑽以孔縫，使其上部爲發貨單；下部若由審核員簽字，即爲核准付款單；若再經市金庫管理員簽字，即發生支票作用。收款人持票向銀行提款時，可將其上部撕去，僅將其下部付給銀行。若遇同一債權人申請支付各種款項時，則可填寫一張核准貨款支付支票付之；惟指定支付各種款項之基金，若非儲於同一銀行之內，則須各自填寫核准支付支票，不宜於一張支票之上填寫其總額。

第七節 經營薪俸名冊之特殊方法

對於薪給支出之審計統制，須有該種基金及現金帳簿，已如上述，核准支付貨款支票之使用方式，上節亦有論及，無須贅言。今所欲再行申述者，簡要言之，爲下列各項：(一) 雇員名單 (Advice of employment) (二) 按日之雇員工作報告 (Daily time records) (三) 薪給證書 (Payroll document) (四) 定期發薪 (Uniform pay periods and pay dates) (五) 發薪支票 (Pay-check) 容下逐一討論之。

第一目 雇員名單

審核員如須鑑正薪俸名冊，有無虛報之嫌，惟有參考雇員名單。蓋雇員名單，即爲核對雇員人數與薪俸名冊

上所填報者，有無出入之工具。故個別雇員名單，務須由其雇用機關填寫兩份，將一份呈送審核員，另一份由雇用機關自行保管。若城市政府曾設立人事管理機關，則須填寫三份雇員名單，將一份呈送審核員，將一份呈送人事管理機關，將一份由各該機關保管之。若某一機關，無定期借用他一機關之雇員，則該機關須將該雇員名單，轉移至借用機關，由借用機關之職員及長官簽字證明之。若以上兩機關之外，尚設有人事管理機關，則雇用之借用，務須由其核准，方能生效。須呈明之事由，及其附帶之手續，則因各地之人事行政相異，各有不同。

審核員核對薪俸名冊時，即須根據雇員名單，核對雇員之姓名、官階及俸額；彼必須注意有無重複填報之錯誤。在某一機關暫時借用他機關之雇員時，重複填報之錯誤常易發生。

由是觀之，審核員若能操有雇員名單，則薪俸名冊之虛報及其他錯誤，自然易於防止；唯其對於雇員名單，有時須考核其是否真實。其證實之方法，在若干城市常根據雇員名單上所填報之雇員住址，前往調查，藉悉彼是否確為城市政府之雇用人員。

第二目 逐日雇員報告

除此之外，審核員應明悉之第二件事實，即在可能中查考每一雇員與薪俸名冊上所報之薪給，是否相稱。此一事件之判斷，一部分有賴於按日之雇員報告。

每一雇員之薪俸表及工作時間報告，應由其雇傭機關從事編造，填寫二份，將一份呈送審核員，一份由各該機關保管之。對於不按日或時計之薪俸雇員之工作時間報告，可用左表之號碼：——

W 到差 (Working)

S 請病假而不扣薪 (Sick with pay)

V 休業而不扣薪 (Vacation with pay)

A 因故請假而不扣薪 (Other absence with pay)

O 缺席扣薪 (Absent without pay)

審核員接得考勤報告後，即根據其核對雇員工作之按日報告，有無錯誤。為核對雇員工作之按日報告計，審核員尚保留由監工頭目及其他人事管理部分所編造之逐日工作時間報告。在情勢需要時，彼可以將雇員之工作報告與監工頭目報告及薪俸表，對照審核。

薪俸名冊上，對於年基金數額之扣除，亦須有所表明，並須由審核員加以核准。但對於罰金數額之扣除，係屬懲誠性質，審核員理應不加干涉。

如城市政府有統一之人事管理機關，則薪俸名冊須呈送該主管官吏稽核，藉悉對於文官條例或一般雇員任用條例，有無衝突之處。

第三目 薪給證書

薪給證書之目的，在於證明付給每一公務員之薪俸數，以及確定支付之權力。故最好將薪俸名冊及各種工作時間報告，與薪給證書併在一起。然因地方人事管理方法所限，此種目的，有時或將不能實現。若果如是，則薪給

證書，務須以其他材料補充之。此種證書，在普通城市中，應由審核員根據各種工作時間報告編造之；在大城市中，則由薪給股（A central payroll division）編造之。同一時期內之俸給額，亦須根據歲出分類或機關單位，分別摘記其總數。

第四目 定期發薪

薪俸之發放期與實際發放日，務須相隔相當時日，以便吾人有充分之時間，加以審核。通常實際發薪日即為準備發薪期之末一日；按月之薪單即於月底領取。因之此類薪單皆在月杪以前準備及核准，此舉不啻得預支準備薪單時與領薪日間之薪資。在發薪名冊編造完竣以後，公務員或有請假離職者，亦並不加以必要之扣薪。強核准官吏於發薪之日通知發薪人臨時更改薪單，事既無濟，且亦不便。此事既為統制之消極形式，姑置勿論可也。

編造及審查薪俸名冊，填寫支票及領薪通知信封，通常約須三五日之時間，故發薪日期應在準備發薪期後之三五日內舉行之。

對於薪俸名冊，雖無須加以審計統制，但如能規定每種雇用皆有一律發薪準備期及實際發薪日，則薪俸名單之手續當簡單化。此種辦法，並非謂城市政府可大為一切工作人員之薪給，必須於同時發放，而僅謂同一單位或類別之僱員須於同時發給。且在大城市中，分日發給各單位之僱員，毋寧更為便利。在大城市中，薪俸名冊常須經由審計局或審計委員會等機關加以審核，而此類機關之會議日期，又常無明確之規定，致薪金發放常不能指日照行。其結果為發薪日期之不固定，此事必須力求避免。否則，勢必另需繁雜之會計手續，發生常規之破壞，使

公務員有預支薪俸之需要——尤其下級公務員。而在此種情形之下，審計局或審計委員會等等機關，其視審核工作不過爲例行公事，於評定薪俸名冊之精確上無多大價值之可言也。

第五目 支付支票

發放薪俸，若以支票代替現金，一則可保障領薪者收到薪俸名冊上所規定之數額，二則可使城市政府方面收到確實之收據，三則可使薪俸發放手續比較簡單，四則薪金帳目滿意開明。

以現金發放薪俸並令領薪者填寫收據於領薪簿上之慣例，亦爲不常見之事。若以現金發放薪俸，必使薪俸名冊，易於作弊；若令領薪者填寫收據於領薪簿上，則易於塗改。或作他種違犯法紀之事，且此種辦法，便於代領，收款人或因不能書寫，或倩人代取，時有發生問題之虞。

若以支票發放薪俸，則可以支票分發各公務員；支票可爲憑人付款性質，與旅行支票相同。若公務員與銀行無往來，則可持票向城市政府存款之銀行兌現；若公務員不能背書支票 (Endorse his check)，則可以證章爲證，並將證章之號數書於支票之背部，作爲徵信，以便兌款。

爲求高級官吏不因簽發支票而荒廢時間計，對於支票之簽字，可由支付官或祕書暫時駐於付款機關內，隨時代簽之。若果採用此種方法，高級官吏對存款銀行，即須簽發一張薪俸總額支票，以節省支付官分發支票之時間。若在小城市中，薪俸之發放，可由銀行——尤其儲蓄銀行——代公務員分別記入其各自之帳戶內，以免公務員因領款起見，紛紛離職。

第八節 獨立審計爲嚴格統制之主要元素

以上各節所述審核員之職責，與有秩序之行政管理，不僅有密切之關係，且爲不可或缺之步驟。爲求加強行政效率計，審核員宜由行政長官委派，並對行政長官負責。惟統制之需要，不僅限於行政長官與其屬員間之關係而止，並須擴張至行政長官及議會間之關係。不僅行政長官應洞悉其下屬是否盡職，且在統制工作未完全確立以前，吾人應明悉行政長官是否執行議會所決定之政策。故爲保證行政事宜之完整計，獨立於行政機關以外之審計之需要，即甚屬明顯。惟除大城市之外，舉行定期之審計，即能貫徹此種目的。(註)

(註)參看第二章獨立審計。

本章參考書目

- (一) 愛格爾斯登著：市會計學 (Eggleston, Dewitt C., Municipal Accounting) 第八章及第九章。該書由紐約羅寧 (Ronald) 書局於一九一四年出版。
- (二) 梅茲基金：市會計學手冊 (Metz Fund: Handbook of Municipal Accounting) 由紐約市政研究局所編第七章。第八章及第十章。該書由紐約愛普勒頓 (Appleton) 書局於一九一四年出版。

第五章 普通會計及報告

城市政府之會計制度，自有其一定之款式及方法。以其款式而論，則包括單據 (Vouchers)、財政文件 (Financial stationery)、分錄簿 (Journals)、分類帳 (Ledger) 及報告等等；以其方法而論，則對於城市政府之一切財政事宜，加以蒐集、審計、記載及造報等等程序，藉求對於一切事宜，均有永久之記載。因此之故，若能正確了解會計制度，則不難認識其為財務行政之最主要因素。蓋會計制度，對於城市政府之一切設施，均能發生關係；且其所提供之資料，又為預算計劃之基礎；其所彙編之報告，則為指導行政及統制財政之良好工具。

對於審計方法及記載，已於第四章中，逐一加以討論，本章所欲簡括敘述者，即為一般報告、會計之款式及方法。至成本會計，則另於下章討論。惟對於會計實踐及其程序問題，有時則須參考第九章及第十章。此種討論加以併合，用意在於使吾人明白任何城市政府會計制度基本形式之大綱。

本章敘述會計方法、程序及報告時，對於各地現行之會計制度，均無加以詳細研究之必要。本書若欲求將各地現行之會計制度，分別加以充分之敘述或批評，勢將有所不能。直至近年，大多數城市政府所規定之會計程序，皆在令人絕望之簡陋狀態下。差幸近二十年以來，會計方法追隨一般地方行政之演進，發生顯著之進步。故現時有若干邦，對於其所轄之城市政府，已令施行統一會計制度，其尤著者如紐約、華盛頓、印第安那、俄亥俄、新澤西等

邦。然在若干邦之內，城市政府依然各自爲政，訂立其會計制度。比較完善之會計制度，大概皆有一共同之目標，而彼等一部分因地方法令之關係，內容及方法，常參差不同。美國戶口調查局，因有鑒於此，對於財政事項之解釋，乃釐定若干條例，以便蒐集其所需求之城市財政統計。

第一節 財政報告及報告書

所謂財政報告書者，簡括言之，卽蒐集與城市政府之財政狀況及行政有關之事實而彙編之說明及文件是也。本章目的，卽在略說此類說明及文件之款式與內容。

審核員或主管會計官吏，每隔一定之期間，務須將財務行政上之一切事宜，按期彙編爲財政報告書，呈繳行政官吏及議會參考，並公佈以求市民之週知。此種報告，須定期彙編，至少每月一次，藉以揭示財政狀況之重大變化，並指示需要嚴格監督之事宜。惟彙編此種報告時，各局長務須盡量供給材料，並將其法定支用數餘額清算示知。在議會審議預算及討論財政政策或財政方案時，此種報告應呈送議會以供參考。

財政報告既由城市政府之一切帳目所彙編而成，故此種報告所需求之材料，常能決定帳戶之款式。因此之故，本章在未討論登錄簿以前，卽擬將財政報告書之性質與內容，加以研究。

不幸多數城市政府之財政報告書，對於應行注意之事項，轉極漠然。故此等報告，或不能蒐集充實之材料，或不能有清晰之說明，或陷於錯誤之解釋，或不足爲行政之南針，殊難令人稱意，甚至僅包括既失時效之報告，或僅

涉及草率編造之預算書，亦數見不鮮。本年度城市財政重要事實，往往未能加以搜羅，擱置於會計處案牘之中，及至最後出現，已事過境遷無何價值可言。

財政報告之材料，務須根據行政目的，從事搜集。而行政目的之最主要者，則為預算編造，預算計劃之執行，財政事務之忠實經營，並求其效率之提高，對議會或市民報告財務行政之成敗等。茲將足供此類目的參考之事件，逐條縷述如下：（一）法定支用數之盈餘或差額；（二）依法發行之債額及所有公債之年利額；（三）過去年度內之支出行政；（四）已往支出之籌措；（五）支出來源之法律限制；（六）投資基金之經營；（七）資產與負債之清算；（八）現金之保管；（九）財產之獲得與保管；（十）城市政府公營公用事業之資產與負債之清算。

財政報告書，本由各種說明文件合組而成，並須包括上述各項。各種說明文件，以其內容而論，或為簡括提要，或為詳細說明。簡括提要表明下列諸點：（A）各種基金之來源、負擔及盈餘；（B）各種基金之收入及支出；（C）市政府所有之經常資產及債務；（D）一般公債額；（E）永久財產及儲備物品；（F）各種公用事業之資產及負債報告表。詳細說明，大概即補充簡括提要所述各點，並述及下列四端：（1）經常資產、負債及投資額；（2）法定支用數之餘額；（3）歲入額；（4）支出額。

至各種說明文件之款式與內容，理應如何？此種文件對行政目的之貫徹，發生若何作用？以及此種文件之相互關係等問題，當於後討論之。唯為求明白起見，引用上述各種文件時，可按照上列標題標明——如「簡括提

要表 A, 「簡括提要表 B, 「詳細說明表 1, 「詳細說明表 2, ……——以清眉目。

第二節 各種基金資力負擔及盈虧報告綱要表

當吾人從事編造預算時，務須洞悉地方財源尙有若干留供以後之支用。此種留供以後支用之經費，通常名之曰盈餘 (Surplus)，如更爲精確應稱爲法定支用數之盈餘 (Surplus available for appropriation)。每屆會計年度結束時，財政上固可有盈餘，同時亦可有虧短，盈餘或虧短應按照其基金分別，將盈餘撥歸其所類屬之基金項下，將虧短由其所類屬之基金項下設法抵付之。

所謂盈餘者，即指財源超過負擔而言；所謂虧短者，即指負擔超過財源而言。因之，明悉各種資力之數額，各種基金項下之負擔，與各基金之盈虧情形，實爲重要之事。茲特舉例言之。若在某一種情形之下，資力計有五萬元，而負擔則有四萬九千元；但若在另一種情形之下，資力計有二千元，而負擔則有一千元。二者之盈餘，雖同爲一千元，然其意義則大相懸殊。蓋該二者之資力，若非現金，則吾人欲將二千元之財源，轉變爲現金，當較轉變五千元之資力爲現金爲易也。夫租稅及其他收入帳戶，未必均能如數照收，故在此種情況之下，財源之價值乃不能不令人懷疑也。且在負擔方面，因其總數常較他種帳戶不易正確，故宜將其種類，明確劃分，並須時常估計購貨單及各種契約，藉以洞悉未支付之法定支用保留數 (Unliquidated encumbrances)，以及暫時之公債總額。

所謂平衡預算者，即指某種支出總額未超過該種基金收入之總額而言。至預算之執行，是否切實，則可由按

期審核各種實力及負擔之總額而知之。蓋在會計年度開始時，各種實力乃為預計之歲入，各種負擔乃為法定支用數或其他規定之支出；此為假定上年度結束時，財政上并無盈餘及虧短，本年度之預計收入等於法定支用數。但至會計年度開始以後，因從事徵收應徵之租稅，必使租稅之預計收入實力減少，而使應收稅款帳戶 (Taxes accrued and estimated collectible) 之實力增加。若租稅既行徵收，則應收稅款之實力必行減少，而現金之實力必然相應增加。其他帳戶之變動，亦可據此類推。惟如法定支用數之支付，速於各種實力之徵收，則其結果必使支出超過收入。若因而發行短期公債，藉以抵付此種差額，則應將其數額當作既支用之歲出額。總而言之，若行政官吏欲求能適當執行預算，則彼對於預算上所規定之歲出及歲入，務須隨時加以審核，藉悉其狀況。

因歲入之徵收，時常後於歲出之支付日期，故有時必須藉借款以應急需。為洞悉短期公債應於何時發行，及計劃如何償還此種公債起見，又必須對於各種基金之財源及負擔狀況，隨時加以審核。舉例言之，若現金存額為數有限，而應支付之負擔及貨款又甚亟急，則即發生急速籌措短期借款之需要。表明此種收支相互關係之帳簿，即為現金帳戶 (Cash at available)。反而言之，對於未經保留之法定支用數盈餘——(Unencumbered balances of appropriations)，未支付保留數 (Unliquidated encumbrances) 及未償還之短期公債 (Temporary loans outstanding)。若認為在最近之將來，尚有方法籌措，則短期公債之發行，儘可從緩計議。所謂未經保留之法定支用數盈餘即指法定支用數減去購貨及支付契約之款項而言，故此種經費之數額，若屆期不足支付債務，則必須計劃借債抵付之；反之，若不能借得充分之款項抵付債務，則唯有將此種支出削減，而對於未

支付之保留數及未償還之短期公債，則因契約關係，吾人殊難將其支出節減也。

以上所述種切，即表明如何應用關於各種基金之資力及負擔之材料，藉以策進預算之準備及執行。此種參考資料，由各種基金之資力、負擔及盈餘報告綱要提供，並由其附屬各表作詳盡之補充。預算統制，現時雖為各城市政府酌量實施，然此種報告綱要之編造，則尚未普遍。在未建立預算統制之城市政府，此種報告綱要，對於其行政效率而言，尤覺必要。在此種情形之下，包含於綱領中之材料，可以作行動之根據，一如在已有預算統制之城市。

第一目 各種基金之資力負擔及盈餘報告綱要之款式及內容

以下擬定之附表五，既將各種基金之資力、負擔及盈虧表明。吾人編製財政報告時，即可倣仿此種款式，編造各種基金之資力、負擔及盈餘報告綱要。該表中之各欄，即將各種基金之資力、負擔及盈虧總額，逐一表明。若同一種基金項下，尚可分為各類之基金，則可將各種基金之總額，填於報告綱要中，而將各類基金之各別總額，填於附屬報告表中。至該表中之末一欄，則為記載雜種基金而設，并假定此種基金之資力及負擔，並不與他種基金之名稱相同。

此種報告綱要中之所謂「資力」，乃指特別性質之財源而言，不能與官廳會計及報告上普通所稱之財源混亂。蓋此種報告綱要，乃為特殊目的而設，故務使其所包括之項目，適用於其目的，以便該種報告綱要作為財務行政之南針，并避免錯誤結論之發生。因此之故，固定財產之資力，如土地、建築物、改良物及傢具之類，此種報告綱要均不羅列於其中。此等資力，既非預算上所應包括之財政工具，又非平衡預算之因素，故為提供預算準備及執

	附表 號數	總 數	普 基	通 金	實 基	本 金	街 道 改 良 基 金	債 基	債 金
資 力		\$	\$		\$		\$		\$
尚未到應收時期之法定收入：		—	—						—
尚未到期之歲入款		—				—			
尚未到期之特別攤派捐		—	—						
已呈准而未發行之債券									
應收之收入：									
應收稅款		—	—						—
應收特別攤派捐：									
城市攤派捐		—				—			
財產攤派捐		—				—			
城市公營公用事業之應收帳		—							
雜項應收帳		—	—						
應收其他基金款		—	—						
可用現款(緊急需用款項已減去)		—	—		—	—			
尚可追回之市政改良費用		—				—			
儲備物品		—	—			—			
投資額		—							—
預備投資之現款		—							—
實力合計		—	—		—	—			—
負擔及盈餘									
尚未支用之法定支出：									
未經保留之法定支用數餘額		—	—		—	—			
未經註銷之保留數		—	—		—	—			
短期借款		—	—		—	—			
特別攤派債券		—				—			
應付其他基金款		—			—				
準備：									
儲備物品(消耗基金項下)		—	—		—	—			
流動資本(流動資本基金項下)		—							
要需儲款(債值基金項下)		—							—
留本基金之本金		—							
已付溢價之零還		—							
負擔合計		—	—		—	—			—
可供支用之盈餘(或虧短)		—	—		—	—			—
負擔盈餘合計		—	—		—	—			—

附註：符號(一)表示各欄之金額

第五表 基金實力負擔綜合平衡表

上表中之各種資力之價值，且有決定之重要性，應知其轉變為現金時之確實數額。故對於租稅收入及其他收入之數額，務求洞悉所能徵收之預計數額而非其總額；否則必使法定支用數趨於誇大。由是於附表五中列入「應收額」項目之理由，當能不言自喻。至各種歲入，雖應知其總額，但此類材料僅於資產之清算上有重要之意義，至對於各種基金之資力及負擔報告綱要目的，則毫無聯系，故應將其編製於另一報告之中。

【資力】及【負擔】（“Resources” and “Obligations”），平常雖與【產資】及【負債】（“Assets” and “Liabilities”）兩名詞，混合亂用，然在此則有所分別。蓋在各種基金之資力、負擔、及盈餘報告綱要中，資力除包括普通所稱之資產外，尚包括預計收入；負擔除包括普通所稱之負債外，尚包括各種法定支用數。復次，對於【可用現款】（“Cash available”）及現金實額（The actual cash）對於應付貨款與單據（The claims and warrants payable）及負擔（Obligations）亦應分別清楚，不可含混亂用。至【應收之收入】（“Income accrued”）一名詞之應用，則較商業會計較為廣泛，不僅指未到期之收入而言。其他或將引起讀者疑問之各種名詞附表中，將於後解釋之。

【尚可追回之市政改良費】（“Recoverable expenditures on assessable improvements”）乃表明為改良產業而支出之經費，將來尚可向業主收回，或向全城市民收回。蓋改良地方產業，城市政府常須墊付現金，待工作開始或完成以後，再行徵收特別捐，藉以彌補此種支出。至特別捐之徵收方法，吾人則將於第十二章中討論之。（註）

(註) 政府若爲執行特殊勞役，亦可在工作開始或完成以後，徵收特別捐。此種情形之下收回之經費，亦歸入上述特別捐之實力項下。

『投資』 (“Capital resources”) 爲不可動用之產生收入之支出來源。此種財源，通常皆屬債債基金及留本基金 (Endowment funds) 項下，在附表五中，將其分爲『投資額』 (“Investments”) 及『投資現金』 (“Cash to be invested”) 二種。債債基金之資力，有時或爲他種，如預計歲入徵收是。如嚴格遵守名詞之統一，預計歲入徵收亦應歸入『資本』 (“Capital”) 基金項下，但爲便於實用計，在附表五中，未能如此辦理。

通常雖任意將『準備金』 (“Reserves”) 列入負擔 (Obligations) 或負債 (Liabilities)，然自其術語之含義言之，準備金既非財源之一，又非債務之一。蓋準備金乃指撥出一定之款項，以備必需，而對於支出，未曾加以限制，故與『基金』有所不同。明乎此，乃可以將準備金，分爲下列各類：(一) 『流動資本基金之資本金』 (“Capital of working capital funds”) (二) 『債債基金準備』 (“Accumulated requirements of sinking funds”) (三) 『留本基金之資本金』 (“Capital of endowment funds”) (四) 『溢價攤還』 (“Amortization of premium”) (五) 『儲備物』 (“Stores”) 等項。

『流動資本基金之資本金』乃由各種基金盈餘中撥出之一定款額，藉以充當各該種基金之資本。如前所述，流動資本基金，又稱『循環基金』 (“Revolving funds”)，至此種基金之設立，在於供先事購買物品或策進需要資本之活動之進行。對於此種基金，法令常限制不得移作他用，惟此種基金若爲現金，可以將其轉變爲他種。

形態之資力。

「償債基金準備」乃由償債基金項下撥付之款項，其數額宜求其足於償清到期之公債額；至其計算方法，則將於第十四章中討論之。自理論方面言之，償債基金之投資總額，應與其準備額相等。於此種基金準備，若少於其投資數額，則應設法籌措充實之；反之，若此種基金準備，超過其投資數額，則或將其盈餘撥歸其他資力項下，或將償債基金之法定支用數酌量減少。

「留本基金之資本金」乃指該種基金之資本額，因契約關係，不能隨意挪用，祇可將其投於生產事業中，然後再根據投資成敗，計算其資力之增減。

「已付溢價零還準備」(“Reserve for amortization of premium paid”)，乃取自收入而撥歸投資項下之款額也。所謂零還者，即指若干年內，將所付溢價，逐漸歸還投資項下。所有留本基金準備及已付溢價零還準備，皆表明行政官吏有自收入補充資本額之責任。若吾人賣出之債券，亦能收到溢價，則此項準備，亦非現諸平衡表不可，且可將其所收之數額，掃數撥歸歲入項下。

「儲備準備」與資力項下之儲備物品，二者數額應全相等。此項準備，並不見於流動資產基金項下，因流動資產基金，自有其包含儲藏價值之本身準備，若儲備之物品，係借用他項基金購來，則借用若干，應另撥出，或由法定支用數之可用盈餘項下撥款準備。蓋此種儲備物品，本依法定用途而購買，其價值若干，設未另有指定，自應依法，按指定用途支配；惟儲備物品，無須依基金類別而分列也。

有時，市營公用事業之破爛器具，其置換準備金，亦須列入簡括提要表（A）之準備類內。器具置換準備，或折舊準備，原為表示市營公用事業財政狀況之一元素，理應算出列入其所類屬之財政報告表中；而簡括提要表（A）則非為此目的而設者也。至市營公用事業範圍以外之公共財產置換準備，不列於簡括提要表（A）中，蓋此種財產之經營方法，固非城市政府之職責也。

各種基金之資力、負擔及盈餘綜合報告綱要，通常稱「為基金平衡表」（The fund balance sheet）。當各種基金之平衡表，如簡括提要表（A）之款式編造時，通常亦稱為綜合基金平衡表（The consolidated fund balance sheet）。

第三節 各種基金收支報告綱要

任市行政職責者，若不利用過去收支報告藉資參考，則其對於未來之事態，未必能加以透視，故記錄財政經驗及過去工作之收支報告，對於預算準備及財務行政效能方面，均屬不可或缺。蓋資力、負擔及盈餘報告，乃表明一定時期內之財政狀況；而收支報告，則表明過去之財政工作，故又稱為工作報告表（The Statement of operations）。

在某一會計年度結束時，假定普通基金平衡表記載一萬元之盈餘。在工作報告表中，若應收之歲入為一百萬元，應付之歲出為九十九萬元，則其盈餘，即等於平衡表中所記載之數額。但在此種例證之下，平衡表所表示之

資力總額，則爲十萬元；負擔總額則爲九萬元。此種情況，即表明一百萬元之應收歲入中，收得者九十萬元，藉以抵付等額之應付歲出。待吾人再將十萬元之應收歲入，如數照收，並將其撥出九萬元，藉以支付負擔時，於是即有一萬元之現金盈餘。由上例證，即可洞悉工作報告表，在求表明一定時期中，收支兩方之增減元素；而平衡表則求表明收支兩方之未清算部份，並以算術計算方法求其盈餘或虧短，藉與工作報告表中所記載之數額比較。故對於工作報告表，若加以分析及總核，即能了解收支之盈餘或虧短，揭露不健全之財政政策，如加以更進一步之分析，更可確定處置失當與缺乏效率之責任。

對於收支之分析，可以由表明預算上規定之預計數及應徵數間之變化而入手。爲求此種目的實現計，對於應徵收入及應付支出之分析，務須依據預算上之預計分別舉行。此種分析可以說明某項盈餘及虧短如何因違背預算上之預計而發生。

第一目 收支報告綱要

完全之收支分析，依據第三章所述之分類方法。（註一）然爲便利討論計，對於支出，僅採用依據性質之分類；對於歲入，則採取依據來源之分類法，如編製普通預算總綱時然。（註二）收支報告綱要，若遵照此種法則編製，務須表明左列各種項目：——

收入 (Income)

除特別捐以外之其他歲入

特別捐

借債

售賣財產

歲入總額

支出

經常支出

經常負擔——固定支出

財產

償付公債

支出總額 (Total expenditures)

盈餘或虧短

(註一) 參看第三章第六節。

(註二) 參看第三章第二節。

上述之分析，應適用於各種基金。吾人先可將各種基金，分別編入各欄中，並明示其數額，然後再將各項目，歸納於綜合報告表中。此種綜合報告表，(簡括提要表 B) 應以詳細報告表補充之，藉使能洞悉某某項目之進一

步分析。(註)此種詳細報告表，在討論綜合報告表之後，再加以說明。

(註)市營企業之收支狀況，亦宜編於城市政府之一般工作報告表中。且各種企業，應有其各自之借貸對照表及工作報告表，俾供參考。至其款式，則將於本章第十三節中舉例示知。

至各種歲入及歲出之分類，既於第三章第六節預算及會計資料之分類中，已加討論，無須贅言。所謂「經常支出」者，自會計學上之術語含義言之，有時指行政及工作方面之支出 (Expenses of administration and operation)。所謂「經常負擔」 (Current obligations) 者，通常亦稱「固定支出」，乃指與城市工作有經常關係之支出而言。此種負擔，乃減少盈餘之一種因素；而對於資產 (Assets) 及債務 (Liabilities)，則不發生若何作用。

由各種基金之總收入減去其總支出，即可求得各該基金之盈餘或虧短。此種剩餘數，應將其列於支出項目之後，藉以表示各種基金之財政狀況是否有利或不利狀態之中。如由另一方面解釋，盈餘之有無可以表明城市行政之款項，足供開消或有所不敷。惟讀者應行注意，此種盈差數額，并不能即表示城市政府工作之成敗，因城市事業非私營企業可比，故吾人估斷城市財務行政之成敗，務須根據下述各端：(一)城市工作之性質及其範圍如何？(二)城市工作之效能如何？(三)策進城市工作之方法，是否合乎經濟原則？(四)城市財務行政，是否不違背公平原則等等。收支報告之詳盡分析，即在於企圖表示此種之情形。

第二目 資力負擔及盈餘報告之鈎稽

城市經常工作費之盈虧，乃受一定時期內收支之影響，故與資力、負擔及盈餘報告中之法定可用盈餘 (F.F. surplus available for appropriation)，不可相提并論。蓋資力、負擔及盈餘報告中之法定可用盈餘或差額，乃由其他因素決定；而其因素，約有下述數種：(一) 上年度之盈餘或虧短額；(二) 上年度未銷清之預計歲入或法定歲出；(三) 不可免之損失及意外收入之修正，如現成物品之消耗及未料及之收入；(四) 撥充該時期內之準備；(五) 各種基金之現金轉帳等等。因此之故，吾人應依據各種基金收支之增減，隨時與各種基金法定可用盈餘相鈎稽，並將其列入收支報告表之末行，以便參考。

某種收支之原來規定額，在會計年度開始以後，或須隨時加以對正，而某一時期之對正，必影響前一時期之收支情況。舉例言之，在前一時期，若將某種租稅，如數照收，然現時發覺其錯誤，將該項稅收酌量減少，或將該項稅收如數退還，因此，前一時期之收支情況，必受影響；又如於前一時期購買之貨物，今若發覺其性質不適用，而將其退還，則此舉對於前一時期之收支情況，亦必使其發生變化。惟此種轉帳事項，為求工作報告表之精確計，不宜記於本期之收支報告表中，以示收支之確實增減；可以將其表明此乃本期開始時規定之收支修正。

在鈎稽工作之因素中，尚有一項，須加以特別註釋者，即各種基金之轉帳 (Transfers between funds) 是也。各種基金之轉帳，乃指將現金或資力由某一種基金項下撥於另一種基金，故與借債有所區別。舉例言之，暫存基金項下所積疊之現金，最後皆須轉撥於其他基金項下，亦從不歸還；又如資本或公債基金 (Capital or bond fund) 項下之現金，一時若無須動用，則可將其撥歸普通基金項下動用，然後再如數撥還，藉省向銀行挪用。由是

可知轉帳必影響各種基金之盈虧，唯借款則不然，蓋借款所造成之資力及負擔方面總額相等也。

其他轉帳事項，則有普通基金之撥為特別捐基金之用，聊以抵付政府方面應負擔之改良費。此外，亦常將普通基金撥充年金基金、公用基金、教育基金及圖書館基金等等之用。若債項基金項下，因分期付款而發生轉帳事項，則應將其列於支出方面之還債 (Debt Payment) 項下。

第三目 編造收支報告表之現金基礎及應收應付基礎之分別

編造收支報告表時，若將收入之總額，依據其現金實收數造報，並將支出之數額依據其現金實支數造報，此種報告表，即以現金為基礎。反之，編造收支報告表時，若將收入之數額依據其應收之數額造報，並將支出之數額依據其應付之數額造報，此種報告表，即以應收應付為基礎。如上所述，所謂應收歲入者，即指城市政府應該徵收之一切款項而言，雖其中尚有未行徵收者；所謂應付歲出者，即指城市政府應該付出之款項而言，雖其中尚有未行付出者。

欲求現金收支實數，能等於或切近應收應付數額，顯然為偶然之事。以現金為基礎而編造之報告表，僅能表明徵收及保管現金機關之工作概況；反而言之，以應收應付為基礎而編造之報告表，則對於一切財政工作，凡能影響資力之增減者，均有所表明。故對於收支分析，欲求明白確實，藉使吾人之目的實現，以應收應付為基礎之收支報告，實屬不可或缺。

要之，對於收支報告，是否應以現金為基礎抑或應以應收應付為基礎，則尚無定論。本文因篇幅所限，對此間

題，雙方所持之理由，不能加以討論。若讀者欲窮究竟，可以參考關於會計學之許多著作。

第四目 收回款項及退還款項對收支方面所發生之影響

對於過去收入之退還，不宜認為支出；對於過去支出之收回，亦不宜認為收入。所謂收入及支出，各有其一定之意義，不能因其影響於財政狀況之增減，即認其為收支也。所謂退還款項 (Refunds) 者，乃指過去之收入，或有錯誤，或因他故而須加以改正，故將既徵收之款項，酌量退還，使前定之收入額酌量減少。所謂收回款項 (Reimbursements) 者，乃指收回某一種支出之款項而言，故使前定之支出額減少。

此類核減之收支額，可將其列於歲入及歲出報告綱要或詳細報告表中，唯各種報告表之編製，應以其淨收入為基礎。否則，報告事項即與事實不符；如遇收回款項及退還款項為數甚鉅時，則令人對於財政狀況易於發生錯誤之印象。舉例言之，若前一時期內，不合法或錯誤之稅收，計有數千元，現須將此項收入如數退還，此時若將退還款項認為支出，則易於將城市政府之支出過於擴大超出實際之支出；反之，街道改良費、教育用品費、牛痘費、制服費等等之支付，雖可向各該有關人士收回款項，然此類款項之收回，純為抵付其支出，對於財政計劃，絲毫不發生影響，將此類款項錯認為收入，對於各時期之財政狀況，以及預計數及應徵數，行將不易加以比較。

收回款項，與回扣 (Rebates) 以及售品收入 (Revenue accrued from services and commodities sold)，理應分別清楚。蓋收回款項，乃對於某項支出收回抵付款額，既如上述；而回扣，乃緣於現金支付錯誤所致，此種事項，不值列於報告表中，僅須由報告中之支出總額中如數扣除而已。

對於收回款項及售品收入之分別，有時固感覺繁雜，然此二者之分別，有實際之重要性，故不得不勉力從事之。收回款項之目的，僅限於抵付既支出之某項經費，前既再三申述，然售品收入——尤其公用事業方面——則包含政策上之重大問題。

第四節 歲入之詳細報告

在某種固定目的方面，簡括提要表(A)雖可表明未經核准按照徵收之預計歲入總額，簡括提要表(B)雖可表明某一時期內之應收歲入總額，然為求明瞭有關各該收入來源之事實起見，上舉兩表，均不能使吾人滿足，故須另行編製歲入詳細報告表，藉以提供各種參考材料。

歲入詳細報告表之編製，可用各縱欄，表示各種歲入之來源；并以表中橫欄，表示各該項歲入之數額。其內容，則須以下述各項為範圍：(一)會計期內之預計額；(二)報告期內之應收額；(三)未經結算之應徵差額(The balance awaiting accrual)，或在全年度內，已經沖銷之餘額，以及應徵額超過預計額之盈餘；(四)該時期內應收之退還款項及收回款項總額等等。

對於各種基金之總額，歲入詳細報告表，可毋容加以分類，因簡括提要表A及B，對於各種基金之分類，已足供吾人之應用。唯歲入詳細報告表中，須另闢一欄，記載各項歲入之基金來源，以明其依法增加之數額，前一二年度之數額比較，亦須列入歲入詳細報告表中。但如一二年度之短時期比較，其價值如何，頗有懷疑餘地，為編造預

算目的計，若能製作圖式，指示長期間內之歲入趨勢，則其價值，乃特別宏大也。

第五節 經常資產及負債報告綱要

城市財務行政官吏，對於城市政府既到期之收入或支出，務須負責從事徵收或支付；換言之，即負責從事清算地方政府之資產及負債是也。有時，某種城市收入——主要者租稅——之徵收，常付託郡政府之職員代辦（若城市在該郡之內），然負責徵收者，不論何人，而經常資產及負債報告綱要（The summary statement of current assets and liabilities）——通常又稱經常平衡表（The Current Balance Sheet）——務須包括充分之材料，藉以表明資產及負債之清算事宜，除現金之外，并將該期間內各種未清算之資產及負債借貸對照，逐一表明。

城市政府之平衡表，常將投資及固定財產包括於資產項內，又將一般公債之淨數包括於負債項內。此種辦法，此也不能加以採用，蓋投資及固定財產，不能撥充清償負債之用；且一般公債之淨數——即公債總額減去償債基金——又非現存資產可充支付者。故此種平衡表，不能表明清算資產及負債之主要材料，故須將投資與固定財產經營，以及公債行政事宜，另行編造報告表。

平衡表為報告資產及負債，最便利之工具。唯此種平衡表，僅能指示一定時期內之財政狀況，而對於各種基金之限制，須借助簡括提要表（A）城市政府之經常資產及負債對照表所臚列之項目，約有左述各端：——

市 財 政 學

資 產

現金

銀行存額

流通金額

應收而未收之租稅

減去無法徵收之預計數額

預計收入額

市營公用事業之應收帳

減去無法徵收之預計數額

預計收入額

雜項應收帳

減去無法徵收之預計數額

預計收入額

應收而未收之特別捐

減去無法徵收之預計數額

預計收入額

可追回之市政改良費

減去無法徵收之預計數額

預計收入額

負債

須立即付現之債務

應支付之貨款

核准支付之單據

未到期之短期公債

未到期之應付利息

特別捐公債

所謂經常者，乃指上述之資產與負債僅限於某一時期內者，故對於資本資產 (Capital assets) 及負債有所區別。且經常資產及負債之報告綱要，對於各種資產及負債，概不求其詳，留於補充報告中詳細報告之。編製此種報告綱要時，務將資產及負債類分，使其按各縱欄區別，并以二者總數所得之差數，稱為「經常資產對於經常負債之盈餘或虧短」 ("Surplus (or deficit) of current assets over current liabilities") 而以另

一欄加入資產或負債類中，藉使借貸兩方平衡。惟在此種報告表中，不適於包納各種基金之限制，且無須將資產及負債按照基金類分。

若將經常資產及負債報告綱要（簡括提要C）與資力及負擔報告綱要（簡括提要A）作一比較，即不難明悉簡括提要表（A）所申述之資力及負擔，概不列於簡括提要表（C）中；而簡括提要表（C）所申述之資產及負債則全數列入簡括提要表（A）中，故不獨可將簡括提要表（C）中之餘數與簡括提要表（A）中之餘數，作一比較，且可將簡括提要表（A）中之總數欄，視為簡括提要表（C）之總數。

第六節 經常資產及負債之詳細報告表

清算經常資產及負債，若無詳細報告以供參考，則不能進行。例如，在租稅課賦方面，吾人理應採取若何動作，則宜視課賦時間是否過期？賦稅財產是否既被變賣？抑或變賣賦稅財產是否足以抵付稅額等等？對於特別捐欠費，對於自來水欠費，以及對於公用事業欠費，上述各端，均宜同等看待。至負債期限，對於債務之清算，亦為重要元素之一。故經常資產及負債之詳細報告表，對於清算事項，務求詳確，方足以供參考；換言之，使其擔任財務行政日歷之使命，而報告綱要表則為財務行政之索引。關於經常資產及負債之行政事宜，將於第十章中詳細討論之。

對於經常資產及負債事宜之各種詳細報告表，可補充簡括提要表（C），同時亦可補充簡括提要表（B），并證實該表各項之價值。舉例言之，欲求簡括提要表（B）中記載之未徵收稅額，是否以日後之現金收入額相符，則不能不先求各種事實由詳細報告表示之。

經常資產詳細報告表中，對於現金保管問題，尙有頗多重要事實，不能不加以注意。蓋現金保管事宜，乃爲市當局之重要任務。現金之常可以供私人掠奪之機會，此乃世人所週知者，無待贅言。資產及負債詳細報告之內容，一般應如下列：

(1) 現金總額——第一，將各徵收機關之現金收入，按照其來源分別記載之；第二，若付款官吏超出一人以上，各付款員付出現金時，務須記載單據之號數，以供查核；第三，造報期間結束後，可將收入減去支出之餘數，撥充後一時期之用。

(2) 銀行存款——對於存於銀行之各種款項，務須明悉下列各端：(A) 存款銀行之名稱，(B) 存款銀行之資本額及其業務盈餘，或其他有關財政狀況之報告，(C) 市政府所有債券之性質及其數額，(D) 存款利率，(E) 存款額之法律或行政限制，(F) 存款額，(G) 債息預付額 (Amount advanced to pay coupon interest)；(H) 存款總額。

(3) 流通現金——各保管機關所存之現金額；

(4) 未收之租稅——對於各年度之租稅課賦概況，務須明悉下述各端：(A) 在不動產方面，未徵收之稅額；(B) 在動產方面，未徵收之稅額；(C) 其他未徵收之租稅數額及名稱；(D) 未徵收之租稅總數；(E) 變賣地方產業歸市政府承受時應付之稅額；(F) 預計未徵收之租稅額；(G) 預計徵收之租稅罰款及利息數額。

(5) 未徵收之特別捐——對於各年度之特別捐課賦概況，務須明悉下列各端：(A) 未徵收之特別捐總數，

(B)向全體市民課賦之特別捐，有若干數額未徵收；(C)過期之特別捐，共有若干；(D)變賣地方產業時應付之特別捐額；(E)預計未徵收之數額；(F)預計徵收之特別捐罰金及利息數額。

(6)城市公營公用事業之各種應收帳——對於各年度之應收狀況，務須明悉下列各端：(A)各種公用事業之應收帳，(B)收入總帳，(C)變賣地方產業歸政府承受時應繳之捐稅；(D)各種帳戶之預計未徵收數額，(E)應收之罰金及利息額。

(7)其他應收帳——欲求洞悉各應收帳之來源，務宜了解下述各端：(A)負責徵收之機關，(B)應行徵收之日期，(C)應行徵收之數額。

(8)未到期之短期公債——對於未到期之各種短期公債，應有下述各端：(A)公債種類及其發行之法律根據；(B)發行日期，(C)償債日期，(D)短期公債之利率，(E)短期公債之發行額，(F)應付而未到期公債利息額。

(9)特別捐公債 (Special assessment bonds)——如第(8)條所述各端同。

第七節 投資之詳細報告表

關於歲入及經常資產之詳細報告表，雖提供簡括提要表(A)之一切資料，然其對於投資事宜，則未嘗提及，故對於投資事宜之材料，乃不能不另行蒐集，補充簡括提要表(A)之不足，并解釋該表中之溢價零付事宜。因此之故，為完成上述使命并求投資事宜之合理經營起見，乃不能不從事編製投資詳細報告表，藉為行政之基礎。

投資詳細報告表，既求表明各種投資之種類，故對於下述各端，務求特別注意：（一）投資名稱及性質，（二）規定利率或最近一次之股息，（三）購買價格，（四）編製報告時之市價，（五）溢價另付準備，（六）佔各種投資價格之百分數，（七）以購買價格為標準之實際利潤額，（八）各種基金之購買價格或帳面價格。

第八節 法定支用數餘額之詳細報告表

負債詳細報告表，雖提供簡括報告表（A）之一切負債材料，然其對於法定支用數餘額，則未常充分提及。簡括報告表（A）對於尚未支付之歲出總額，雖有表明，然歲出總額報告，只能表明某種基金之支出不至超過法定支用數，但某項之支出額，是否已經超過其法定支用數，而非借用他項之經費抵付不可，則無從知悉。因此之故，對於未經支用之法定支用數，務須逐項檢查，藉悉下述各端對於保留數發生若何影響：（一）未清付之購買單及契約，（二）分期撥款對歲出之限制，（三）原來規定之法定支用數，（四）法定支用之轉帳事項，（五）歲出應付總額等等，蓋所有上述各因素，或為限制歲出之元素，或為經管未經支用之法定支用數餘額之行政基礎也。

茲將法定支用數餘額之詳細報告表中，應加以臚列之各種項目，舉述如下：（一）原來規定之法定支用數，（二）由他項法定支用數轉入之數額，（三）轉入他項法定支用數之數額，（四）最後之法定支用數，（五）未付清之支出，（六）法定支用之未支付盈餘，（七）未清算之保留數，（八）未經保留之法定支用盈餘（不論撥款已照領或未照領）。關於法定支用數之詳細規定，通常僅施於普通基金方面，若施於他種基金項下，則除

上述各端外，對於該種基金之報告，亦須遵照上述各端編製，方不至錯雜無章也。

第九節 普通公債報告表

在準備預算時，普通公債事項，亦為應考慮之重要事件之一。關於特別捐公債及短期公債之經管方法，在其發行時期，即已擬定，并於簡括提要表(A)之中，將其表明為基金負擔(Fund obligation)。反之，普通公債及其利息，則仍有待以未來稅收抵付，且此種公債未清償之數額及其利息，又必影響債務之增加，故考慮普通公債行政事宜時，務必加以深刻注意。

在簡括提要表(A)中，吾人可將已經核准而未發行之公債視為資力；將償債基金項下累積之債務，視為負擔。在簡括提要表(B)中，將發行公債之收入視為歲入，將清償公債之經費視為歲出。此等材料，均宜表現於同一報告中，故可編製一般公債報告表，藉以表明各種公債事項。其編製方法，應包括下述各端：(一)引證發行公債之法律根據，(二)規定發行公債之目的，(三)公債期限，(四)償債日期，(五)利率，(六)估計將來各年度之需要額，(七)預計將來各年度應支付之償債基金數額，(八)翌年度應支付之利息額，(九)將來各年度應支付之利息總額，(十)依法核准之公債總額，(十一)已經核准而未發行之數額，(十二)會計年度開始時尙欠之公債總額，(十三)會計年度開始後，中途發行之公債額，(十四)會計年度開始後，中途清償之公債額，(十五)會計年度結束時尙欠之公債額，(十六)償債基金之累積額，(十七)公債淨數，(十八)償債基金

保障下之公債額等項。除此以外，在此種報告中，務須以未一欄爲借債說明 (The borrowing margin)，聊以指示各種公債之計算方法。

第十節 永久財產報告

對於永久財產之行政事宜，雖超出財政範圍以外，然對於永久財產之購買及保管事宜，在準備預算及其經費行政方面，均宜視爲財政事宜，并確定其所有權。對於此等事項，如果能考慮周詳，對於現存財產之價值、購價、及修繕費，務須逐一加以說明。

對於財產之估價，即可依據其經營之一切經費額，確定城市政府之一切財產額及其所有權。但爲求貫徹此種目的計，永久財產報告務須注意下述各端：(一)各種財產之分類，以便易於將各種財產作一式之敘述，因而便於指定及認識；(二)規定各種財產之價值，以便中途斷定其價值之增減；(三)指示各種財產之保管機關，以明關係。

對於財產之分類——尤其傢具方面——雖曾受有充分之研究。(註)然現時因篇幅關係，未能在此詳細申述。所有，所得或所棄置之財產之價值，往往不能以按件計算 (In number of pieces)，又不能按其他物理單位估量 (Other units of physical measurement)，故吾人唯有以貨幣價值表示之。爲表示財產之貨幣價值起見，成本價值 (Cost value) 較之市價 (Market value) 估計價值 (Appraised value) 以及折舊價

值 (Depreciated value) 均較適宜，蓋成本價值比較不易變動，故以後之財產清單只表示因買賣而生之增減。

(註) 參考葛基氏著官廳會計及報告原理 (Principles of Governmental Accounting and Reporting) 第四百八十頁。

對於財產之購買及修繕費用，可分兩端討論之：第一，財產之購買及修繕，是否必需？第二，財產之購買及修繕費用，是否可以減少？第二問題，為關於成本會計之問題，容於下章詳論。對於第一問題，自不能僅恃財政報告，以獲得圓滿答覆，然財政報告對於此一問題，至少能供給充分之資料，為本章解釋之參考。若利用財產購買索引，則可依據舊有財產之替換及新購進之財產而將經費加以類別；而財產是否必需替換，則宜視其年齡及其歷來所消耗之修繕費總數而定。且依據此種資料，復可以斷定是否值得重行修繕，或反不如另行購製。至歷年修繕財產所消耗之費用，及其以後所需之修繕費，則建設計劃中必有規定，可借此而計算之。凡此種種事宜，永久財產報告表中，皆必須加以中述。

財產報告表中，可以依據各種財產，臚列應加敘述之材料：(一) 按照標準分類，說明財產之性質；(二) 書明某種財產之保管機關名稱；(三) 購買時之成本價值；(四) 歷年之替換費；(五) 書明歷年之新設置費；并指出原有財產因新設置而增加之價值及其優點；(六) 支付未完成工作之經費額；(七) 支付未完成工作之預計經費額；(八) 歷年消耗之成本價值額；(九) 報告編製時之成本價值額；(十) 按年消損之價值額；(十一) 歷年之修繕費；(十二) 至報告編造時所支付之修繕費總額。

第十一節 儲備物品報告表

城市政府日常需要之商品，既不便按日購買，故事先不能不儲備相當物品，以供隨時需要。此種購備事宜，或成立有系統之組織，遵照第十章中討論之集中購買程序施行，或由各獨立機關偶爾分別自行購備之。

無論屬於何種購買程序，但對於物品之用途、保管、儲藏方面，皆不能無充分之報告，藉以執行適當之統制。蓋已經購買之物品，若超過其應有之數量，則城市政府之購買資力，必形涸竭，使其不能隨意購買他種用途之物品，并不能享受市價下跌之利益。反之，物品儲備量，若不敷應用，則城市政府每遇必要時，必急急以高價從事購買。若物品之用途及保管不加監護，則必促成物品之無謂損失及盜竊行爲。若對於物品之收藏，不加考究，則必對儲藏物品之空間，不求經濟，甚而使物品潮濕也。

故儲備物品報告表，對於上述各種情況，務求供給充分之材料。永久財產報告表及儲備物品報告表皆爲同一之目的而設——即財產之保管及執行。二種報告表，均爲簡括提要表(E)之部分。故儲備物品報告表，務須依據物品之分類，提供下述各種材料：(一)倉庫之所在地，(二)儲藏小件物品倉庫之編號，(三)儲備物品庫之容積，(四)儲於倉庫中之物品所佔空間之百分比，(五)儲藏物品之單位(磅、呎、加侖、捲、張、塊……)，(六)物品之性質及其編號，(七)會計時期開始時之數量，(八)陸續購買量，(九)某一定時期內發出之購物單總數，(十)單位價格——記明其最高價格、最低價格、及平均價格，(十一)由其他物品儲備庫轉來之數量，(十

(二) 提用數量，(十三) 按月之平均數量，(十四) 付與其他儲備物品庫之數量，(十五) 消損之數量，(十六) 至會計年度結束時，剩餘之數量，(十七) 按照平衡需要而應儲備之最高數量，(十八) 按照平衡需要而應儲備之最低數量。

第十二節 市營公用事業之借貸對照表及其工作報告表

市營公用事業，是否宜於其經濟自給自足，此乃財政政策上之問題，惟對於此種企業之經營方法，既可以左右其經濟狀態，故吾人不能不加以注意，以便洞悉市營企業，是否期望經濟自給。

市營企業之借貸對照表，與商業會計上之「普通借貸對照表」(“General balance sheet”)，性質上完全相同。此種借貸對照表，包括一切資產事項——經常資產及資本資產——之報告，同時亦包括一切負債及準備事項之報告，故於公用事業解散或出盤時，頗能提供充分之資料。若公營企業之經營方法，力求經費自給自足，則其資產總額至少必等於負債及準備總額。

市營企業之經營方法，借貸對照表中雖不加以說明，然其內容即可反映經營方法之性質。若城市政府對公營企業徵收租稅，則在稅款未收入以前，其借貸表之借方總額必超過貸方總額；若行繳納稅款，則其現金必等量減少，故對於資產及負債均能發生影響之事宜，借貸對照表中必能充分表現也。至收支報告表——工作報告表(Statement of operations)中之收支項目——對於市營企業之資產及負債所發生之影響，則在其借貸對

照表中，亦能充分表示之。

茲特引用自來水業之借貸對照表（附表六）及其工作報告表（附表七），聊以例舉此項表冊應包括之內容——

附表六 市營公用事業綜合借貸對照表

資產	
營業房產，財產及器具（以成本為基礎）	（元）
存貨及儲備物品	（元）
應收帳	（元）
現金（經常普通基金項下）	（元）
現金（特別基金項下）	（元）
債債基金	（元）
其他經常資產	（元）
資產總額	（元）
負債	
某城市應得之款額（投資）	（元）

公債基金（公債負擔）	.....	（元）
擔保債務（除公債以外）	.....	（元）
經常債務（須作速支付現金者）	.....	（元）
應付債務（指未到期之債務而言，如利息等）	.....	（元）
折舊準備	.....	（元）
其他準備	.....	（元）
盈餘（未經法定支用之盈餘）	.....	（元）
負債總額	.....	（元）

對於城市公營事業之折舊問題，本書第十五章中將加以充分之研究，此地僅就會計之觀點加以檢視。城市公用事業之財產折舊方法，一般言之，約有二種：一為替換方法（The replacement method）一為準備方法（The reserve method）。若遵照替換方法估計財產折舊，則其折舊恰等於因替換財產而支出之經費，唯須將其表明於補充簡括提要表（B）之歲出詳細報告表中。若依據準備方法估計財產折舊，則其折舊額恰等於其所支付之準備額，并須將其列入工作報告表（附表七）中之『折舊準備支出』（Depreciation reserve charge）項下。

附表七 市營公用事業綜合營業表（收入盈虧表）

營業收益

售水與私人消費者收益.....	(元)
應除外各項減價、償還等.....	(元)
售水與市政府之收益.....	(元)
水廠本身用水收益,包括在營業費用之內.....	(元)
全部營業收益(水).....	(元)
營業費用	
供應費用.....	(元)
傳遞費用.....	(元)
分布費用.....	(元)
商業費用.....	(元)
一般費用.....	(元)
雜項費用.....	(元)
以上總結.....	(元)
準備折舊費.....	(元)

緊急費用	.....	(元)
捐稅	.....	(元)
全部營業費用	.....	(元)
營業利潤	.....	(元)
非營業收益(非水商品、廉售、批發、租賃等之純利)	.....	(元)
總收益	.....	(元)
從總收益減除	.....	(元)
固定公債利息(淨)	.....	(元)
流動公債利息(淨)	.....	(元)
其他債務利息(淨)	.....	(元)
應減除之雜項	.....	(元)
全部減除數	.....	(元)
淨收益	.....	(元)

第十三節 爲滿足行政及立法目的而編造報告表之次數

上述各種財政報告表，對於行政方面，有若何之價值，則宜視其編造及呈繳主管行政官吏，是否相隔適當之期間，方能定奪。若會計帳籍，足夠應用，且時效適宜，則每隔相當期間，即能從事編造各種財政報告表，並於會計年度結束後，數日之內，即行編竣，毫無困難。

各種財政報告之編造期間，前後應相隔若干時日，應因地制宜，不可一概而論。有時，補充簡括提要表（A）及（C）之各種報告表，常按日編造，呈繳市經理或市長備核；然許多市政府，若非特別需要，則此類報告表之編造，按月一次，亦敷應用。法定支用數餘額報告表，通常皆按月編造，唯欲求嚴格監督此種餘額，則其編造期間，務須縮短。各局長對於各該局之法定支用數餘額，至少按月能接得報告；若此種餘額所剩有限時，則宜逐日令飭造報，藉以執行嚴格監督。歲入之詳細報告表，亦須經常編造，聊以補充簡括提要表（A）中之各項目。惟其他報告表，則無須時常編造，且有按年編造一次，亦無不可者。

第一目 按年公佈財政報告書

按年公佈財政報告書之目的，應為喚起市民注意城市財務行政上之設施及其財產所有權，藉以利用聽敏之公共意見為行政之基礎。然財政報告書常因發表過遲，且普通人士又不易理解其內容，故殊難貫徹此種目的。在財政報告書公佈以前，財務行政當局即解職或待重選者數見不鮮。有時，預算案之通過，即在市民忽遽討論前二年度財政狀況之時。

若已建立有完善之會計制度，財政報告書之編製及發表，在會計年度結束一二月之內，即不難將其實現。惟

欲期財政報告書，能使流俗市民一一理解，誠非易事，故在報告書中，儘量勿用專門術語，藉以完成此種目的。年來若干城市之財政報告書，內容雖甚清晰，惜未能力求通俗化。其他城市之財政報告書，則多草率從事，解釋含糊。若在財政報告書中，若遵循第七章中之指示，酌量採用圖表，則對於財政材料之解釋，未嘗無效，且可使其內容，漸趨於通俗化。

按年公佈之財政報告書，務求內容充實，能將上述各種報告表中之材料，擇要歸納於報告書中，惟各詳細報告表中之無關重要事宜，則可酌量刪去之。

第十四節 私人基金之各別報告表

以上所討論之各種財政報告表，均指公共基金方面而言；——所謂公共基金 (Public funds) 者，即指用於公共目的之經費而言——若私人基金 (Private funds) ——指城市政府保管而為支付私人目的之基金或將來須要歸還私人之基金而言——不宜與公共基金混合造報，故宜分別編製報告表，至少按年應有一次。

城市政府所代行保管之私人基金，通常皆由各種來源徵收而得之現金，其普通來源可分為下列諸類：(一) 支付契約之提成額，(二) 履行契約之擔保金，(三) 借用地方財產之保證金，(四) 修改街道之擔保金等等。

私人基金之報告表，務須依照上述各端，類分各種現金盈餘，以供參考。

第十五節 普通會計登記制度

城市政府之普通會計，乃求表明及記載財政事項，與夫分析財政材料。此乃官廳普通會計制度也。現代會計制度，對於上述記帳事項，約有三種帳簿：一為單據或文件 (Vouchers or documents)，一為登錄簿或分錄帳 (Registers or journals)，一為總帳 (Ledgers)；至其登記方法，則採取複式會計辦法 (Double entry bookkeeping)，藉以保證記載之準確。

第一目 單據

單據乃表明財政記帳事項之原始文件，包括租稅收據、執照及特許牌照、貨單或其他債權單、領薪單、定貨單或契約等等，依據記帳事項之類別，可將其類分為三種：一為收據 (Receipt vouchers)，一為付款單 (Disbursement vouchers)，一為分錄帳簿單 (Journal vouchers)。其用途在於便利審計統制程序之行使，保證登記各該登記簿及分錄帳簿之正確，與夫確定現金之保管權。其在審計程序方面之應用方式，在本書第四章中已行討論。在記錄以後，即以系統方法歸為案卷，以便隨時查核。

第二目 登記簿

登記簿為一類事項之序時記錄。例如記錄銀錢者，有現金收入登記簿及支出登記簿；記售品者，有售品登記簿，記購貨者，有定貨登記簿，記付款憑證者，有核准憑證登記簿等。現金收入及支出兩登記簿，亦有併為一現金出

納簿者，唯合者不如分者之便利。

各種單據，最好按日過入各該登記簿內，及至月底，即將各簿總數，分別過入總帳內之各帳戶。故為手續清楚起見，特在登記簿內設立分欄，在相當欄內分別登錄各項交易，各欄結尾之總數，即以過入總帳之各該帳戶。關於核准憑證登記簿，茲特舉附表八為標準款式，由此標準款式，即可知分欄之用途，及材料之分類也。

惟另外有需整理之記帳事項甚多，非登記簿所能勝任，無已，乃有普通日記帳之設。普通日記帳內亦分多欄，貸借兩方各相結數，即行過入總帳，至其他登記簿過帳時，雖亦有先行轉入普通日記帳之舉，然實行者不多，未足以為法也。

附表八 核准憑單登錄簿款式

某城市政府核准憑單登錄簿

某某基金

頁次
月份

憑單號次	1
核准發票號次	2
定貨單號次	3
請款日期	4
登記日期	5

小大之編號表本

附註	分類				請款金額	復核	編號	請款種類	請款人姓名
	費用	雜項		財產					
		金額	帳戶							編號
木表稱某某基金者，乃就對各種基金之請款而言，並非指某一法定支用數，故每一基金之下，皆各設有若干頁數，以便查對各月底各基金支出之總數。	14	13	12	11	10	9	8	7	6

第三目 總帳

所謂總帳者，乃財務事項之分類記錄也。分類之法，皆賴帳戶，所有關於資力、負擔、收入、支出、盈餘類等，均在各帳戶中表現之，故帳戶為報告材料之基礎，其重要自不待言。

本章前部曾言報告書表，對於材料之需要，第四章亦曾論及，帳戶乃為會計統制，市府對外債權，及未經支用歲出預算之材料。然帳戶之為用，尚不止此，即財政報告，亦全賴之。且總帳各帳戶之設置，即視財政報告之需要如何而定，此層，前面亦已述及。

至此，不得不討論報告所需之各種帳戶，故以下各帳戶分別論之。

第四目 普通總帳

上文所論簡括提要表(A)、(B)及(C)三種，將附屬書表暨簡括提要表(D)及(E)之一部材料，概括列明。普通總帳亦同樣將總括詳細帳目之統制帳戶或補助總帳之科目總結一起，且稽察各帳戶之是否確實。由此言之，普通總帳之各帳戶，或即為財政報告之各別材料。

就應用之會計方法，更將普通總帳之帳戶分類與總括。各帳戶之性質，及分組，可以略述如下：

一、依簡括提要表(A)所列各種基金之資力及負擔，及各基金之盈餘，各設一帳戶，而帳戶之分類，即以所屬基金為依據。基金中資力或負擔，只有一二種者，自可合併設一帳戶，此為基金帳戶(Fund account)。

二、依簡括提要表(C)之需要，每一資產、負擔及盈餘項目，各設一帳戶，而成為組。此為資產負債帳戶(Proprietary account)。

三、簡括提要表(B)所需要之歲入款項，經常費用，經常負擔及財產，均須各設專帳戶，此類帳戶，與上述第二類帳戶，同屬一組。必有此類帳戶，乃能用複式簿記方法，作成該組之試算表。此外該組尚有「普通債券負債」及「沖銷普通債券負債」，亦應各立帳戶，此二者於列試算表時，即行互相沖銷。按會計方法，在年終結帳時，財產帳戶餘額，尚應結算過入資產負債組中之盈餘帳戶。

四、市營公用事業之資產欠債，及營業盈餘，依簡括提要表(F)之需要，亦宜各設一帳戶；此等帳戶則宜按所

屬公用事業而分組。組內各帳戶，則記載收入及支出，然後各組用複式簿記方法列成試算表。

帳戶分類，既如上述，帳戶苟能保持確實明晰，重複工作原無存在之必要。故主管會計之人員，當設立總帳之時，應視公用事業之資產、負債、收入及支出各項帳戶，是否可以不列入城市政府之資產負債組之帳戶，因在另一公用組帳戶中已有記載者，無待重複。至基金帳戶與公用帳戶，是否可以分開，則須視各種公用事業已否設立基金；若已設有基金者，則各該事業之收支，即為各該基金之存付也。

在一種簡單條件之下，會計人員亦可將基金及資產負債帳戶聯絡一起。惟在一種情形之下，即數種各別之稅率，為徵收各種租稅而設，但稅收則由一納稅者繳納之情形下，即不宜聯絡一起。此外多數會計師主張，將債權基金與留本基金項下之資產各種帳戶，納諸資產負債類中，而以相當準備帳戶以抵消之。另有若干會計師，則以為應將此項資產，不置於資產負債類，而歸入預算帳戶類。

以上所述，尙未涉及會計技術；而複式簿記法，雖為會計方法要素之一，然尙未加以說明也。所幸此方面有價值之著作甚多，讀者不難得一閱之機會。唯複式簿記方法，為保持會計紀錄確實之要著，即應用最顯明之總帳，亦不可一日無之，故現僅就此點略論及之。複式制度之目的，在使各個帳戶餘額之增減，過錄各該帳戶之相當方或相當欄，此乃人所共知者。帳戶之左方，稱為借方，右方稱為貸方。凡一事項發生，使一帳戶餘額增加，必同時減少另一帳戶之餘數。例如收稅，現金帳戶餘額增加，但應收稅款之帳戶，卻因之減少。故複式簿記制度，乃使所有事項，過入一帳戶之借方，同時過入另一帳戶之貸方。過帳結果，至月底即將各種貸借數字，列一試算表，如借貸兩方，數目

完全相等，即表示過帳手續準確無誤。

第五目 補助帳

補助帳，或名之爲詳細分戶帳。以其所設各種帳戶，乃係普通總帳中相當帳戶之詳細參證也。普通總帳之帳戶，受此詳細帳之補助者，曰統制帳戶（Controlling account）。補助帳各帳戶餘額之總和，應與各該統制帳戶之餘數相等。例如，歲入款分戶帳，內爲各種應收財源之帳戶，則此等帳戶之總結餘，應與普通總帳之歲入款帳戶餘額相吻合。

補助帳爲附表（或詳細報告表）之根據，各帳戶之分類排列，應一以附表爲準。前已示明，每一附表，說明一簡括提要表之一項或數項，然則普通總帳之地位，乃與簡括提要表相當，而補助帳之地位，則有似附表，附表之於簡括提要表，猶補助帳之與普通總帳。不特此也，簡括提要表（D）及（E），并無附表之設，是又非另有補助帳，以便得各帳戶之證明不可。

尙有數種報告表，所供給材料，并不代表事業之經營，故不包含於帳戶之借方及貸方，例如簡括提要表（D）所述關於發行日期，債券到期日期，及利率等項是。當需用此材料之前，須先在帳戶上端之空位或別處註明。

關於補助帳，多有合併一起者，如此則補助帳一，能補助普通總帳之帳戶多端。例如設一特別捐帳，在此帳內，以每一種特別捐，佔若干頁，記明各項之未收餘額，已支各項費用，并在頁首註明支用預計數或准許數，以爲備忘之用。由是，略用些須計算，即可得出餘額，而與普通總帳中各種基金之「可收還之費用」，「未經支用之法定支

用數餘額」等，以及特別攤派捐帳戶相呼應，而同時實支經費與預計歲出，又可對照。

普通應設之補助帳，可以列下：銀行帳，為各種存款分別設一帳戶；特別捐帳；儲備物品帳，將所儲備之各種物品各立一戶；投資帳；歲出預算帳；合同帳；公債帳；財產帳；歲入款帳；及支出分析帳。合併登記簿及補助帳之記錄簿，有短期借款簿，稅票（或聯單）簿，及特別攤派捐票簿。至售品，若交易不多，則有售品登記簿，即足登記各項價款，為總帳之用。

支出分析簿，有無存在之必要，且其款式如何，全視支出分析至何程度為定，故對此應加以特別之注意。歲出預算，若有分類，并無更予分類之必要，則歲出預算帳，便為已足。若歲出預算，係以依機關而分類，則該種分類，非經費分析之所需。若依工作類別而分類，既不能與機關單位相合，或除預算分類以外，須有另外之分析，則不得不用經費分析簿矣。因之分析簿之內容如何，不可一概而論，所可知者須簿有若干張，張有若干欄，欄各記載依用途而支配之費用，而以證明單據為參考。惟此簿中，關於債債費用及財產費用，不須列入，因前者在歲出預算帳中有詳記，而後者則另有財產帳也。

總帳及日記帳，較進步之城市政府，幾全採用活頁式，且記帳乃用記帳機，隨時可得出結餘，并察驗總數。自使用機器以來，冗長笨重之方法，乃可不用，確實程度乃能增強，城市事業，因而促進。多數會計專家，仍反對用活頁，因單頁掉換，不留痕跡，故力主日記帳或總帳——尤以前者為最——仍用裝訂本為宜。

第六目 記帳人員

如行政組織，係以審核員爲會計主管官，管庫員爲度支管理官，則前者除銀行帳，稅款及特別捐帳外，上述各帳，均應負司理之責。

前論會計統制時，曾言管庫員於收到現款時，應卽行呈報審核員。管庫員銀行帳之支出，應與審核員之現金登記簿之支付相埒，以便後者用支付命令或支票而使前者據以提款或簽字也。此外，審核員尙須按期審查稅票及攤派捐票簿，核對與其統制帳戶是否相符。

在多數大城市中，收款機關各須保留各項收款帳簿。但收款若集中於管庫員之手，則此種帳簿，必可取消。同時，各機關之歲出預算帳，如在組織良好之程序下——尤其在小城市中——應全由審核員辦理，而將結餘隨時通知各機關。各機關亦保存相當數額之成本材料，如果任何機關有此類適當工作可以保證完成時，此爲最善。至於成本會計方法，容下章詳述之。

本章參考書目

(一) 克勒夫爾著：市行政及會計學 (Cleveland, Frederic A., Chapters on Municipal Administration and Accounting) 本書由第八章至十三章，對於地方會計之款式及方法討論甚詳。

(二) 愛格爾斯著：市會計學

(三) 梅茲基金：市會計學手冊

(四) 烏基著：市會計及報告原理

第六章 成本會計

成本會計，乃決定城市各級機關之商品生產、工作、及勞役成本之程序。在私營企業方面，成本會計為表示各組織單位損益之方法；然在公共事業方面，吾人既不斤斤計較商業意義上之損益，故吾人只以其衡量生產物、工作、及勞役等等之質量及效能，藉以確斷其成本是否合理。因此之故，成本會計方面之資料，對於預算編造之目的，自有其價值，且為城市行政商業化不可缺之要素。

成本會計，為普通會計之分枝，在前節已行討論。此類材料，供給對於城市政府各機關工作之行政監督以確實之基礎。其主要目的，在研究各級機關之費用——尤其工作費用——較普通會計進一步研究之。換言之，成本會計務須對於普通會計所忽略之課題，加以研究，進而依據單位基礎，分析各種工作費用。故成本會計研究之結果與普通會計事宜，關係至切，且吾人可藉二者合作之記帳事項，統制工作之成本。

城市政府因無利潤慾望之刺激，故對於成本會計之應用，遠不如實業界之熱誠。惟近年以來，因欲求節省經費及改善行政性質關係，成本會計在城市工作方面之應用，亦日形發達，且已得有相當之成績。惟成本會計在此方面之應用，各財政及會計專家仍須更加注意，共謀促進其方法上之急速改革。為滿足此種目的計，應儘可採納工商業方面之成本會計經驗，以作參考。蓋工商業方面應用之成本會計，目的固與城市政府不同，然其方法則一

也。

本章所討論者，乃限於闡明適用於市工作之成本會計之要點，故僅涉及下列範圍：（一）成本之分析及其單位，（二）舉例闡述城市機關之應用成本會計，（三）成本會計記帳事宜，（四）成本會計與普通會計之關係。

第一節 成本會計之分析及其單位

成本會計制度之任務，乃企圖對於各種費用，加以詳細分析，藉以建立連貫之事實。但為求此類分析，堪為行政官吏應用起見，務須按照其組織單位，或製成圖表，或摘其綱要，並書明其總數，方足奏效。

為求成本資料之分析及其所得結果，均能適於實用，以期完善起見，吾人應先了解其基礎，故對於成本會計之單位，務須澈底明瞭，庶可避免不切於實用之分析及防範錯誤解釋之發生。此為今所欲簡單討論之點。

成本會計之分析基礎，計有三種：一則依據組織及工作單位，二則依據工作單位，三則依據購買。容分別討論之。

第一目 依據組織及工作單位之分析

依據組織及工作單位之分析，對於官廳成本會計，特別重要，蓋此種辦法，乃確定行政責任之工具也。所謂組織單位，乃指局、科、股或其他城市政府之附屬機關而言，吾人在為預算編造目的而討論經費分類時，已經討論。

(註)所謂工作單位，乃指按照特殊工作上區分之組織而言；亦即為主要組織單位之附屬機關，如自來水公司、救火會、或清道夫會等參加特殊工作之組織是也。任何組織單位及工作單位，皆有若干人直接負行政上之責任；工作單位之負行政責任者，或為工頭 (Foreman) 或監工 (Boss)。各種事宜之詳細成本分析，通常先由工作單位蒐集供給，然後再視行政上所需要之材料如何，將其類分於成本會計帳簿中。

(註)參考本書第二章第六節第一目。

在商業成本會計方面，分析成本之單位，乃按各生產部門類分，將其主要單位稱為「部」(“Department”)，將其次要單位稱為「成本中心」(“cost center”)。惟各部及各成本中心，均有二種共同性質：一為從事同一工作，二為各有專員負擔經營之職責。在此等方面，城市政府之組織及工作單位，在成本會計上，與工商業中之部及成本中心，實相類似。

茲特引用一例於左，藉以表明城市組織及工作單位及其相互關係：

工務局

清道科

垃圾清理

收拾(清道夫)

運輸(汽車及車夫或馬車及車夫)

第六章 成本會計

置棄（焚燒或化滅器具）。

上述之局及科，乃為組織單位，而清道夫、汽車及車夫、或馬車及車夫、焚燒或化滅器具等等，乃為工作單位。各工作單位之人員，須對各該工頭或監工負責，而各工頭或監工，則須對各該科及局行政官吏負責，藉將各級工作人員之職責，明白確定。

「清道科」乃局內之工作區分（an operative division of the bureau work）辦法。此種工作區分，對於官廳成本會計，發生若何影響，容後再行申述。

第二目 依據工作區分之分析

工作區分，大抵皆以業務性質為根據。吾人確定工作區分之目的，乃求對於工作或勞役之成本分析，限於同一範圍之內，藉使成本資料之意義及價值，益形重要。成本計算之價值，以及精確性，大部分須視工作區分是否高明，方可斷言。

在工業方面，因計算成本僅與商品生產及分配發生關係，故區分工作事宜，殊非繁難。工商業方面之工作，大別可分成三種：一為製造方面之工作，一為販賣方面之工作，一為行政方面之工作。製造工作，包括製造方面之各種成本，如原料、工資及器具設備費；而器具設備費，則包括地租、保險費、電燈費、電力費、折舊及維持費等等。販賣工作，則指因販賣商品而須開消之一切費用而言，如賣貨員之薪資、手續費、旅行費及廣告費。行政工作，則包括策進一般行政事宜之費用，如職員薪資、總店經費及法律費用（legal expenses）。

爲求計算成本計，上述之工作區分辦法，在市營公用企業方面，亦能適用。蓋此等企業，亦從事生產商品，或從事服役，故與普通企業，性質上無甚區別。舉例言之，自來水公司之工作區分，吾人通常亦可如上分成三種——生產工作、分配工作及普通行政工作；雖遇必要時，更可進而細分，然普通行政官吏所需要之成本資料，乃不出上述三方面。（註一）惟在交通公用事業方面，工作區分則稍形複雜。（註二）

（註一）參看本章第二節第一目。

（註二）參看本書第十五章第二節第一目。

對於城市政府之各局及其附屬機關，吾人欲求區分其工作，則比較不甚容易。茲特引用上述之廢物清理股爲例。工務局之主要工作，本非一端，清道事宜不過爲其中之一，然清道事宜，自計算成本方面言之，又包括各種事宜，除清理廢物外，尚須清理垃圾及灑掃街道等等。在若干城市中，將廢物與垃圾收拾於一處，置於毀料機中焚燬之；在其他城市中，廢物、垃圾及灰塵之收拾及毀滅，乃分別舉行。故在前一種情況之下，吾人乃可將其工作成本，蒐集爲一；然在後一種情況之下，吾人一則須計算毀滅廢物之成本，二則須計算毀滅垃圾之成本，三則須計算毀滅灰塵之成本。由是可知，處置工作之方法，與夫地方情況，對於成本計算，發生若何影響矣。若對於各種廢物，分別處置，則以工作區別更可加以細分；遷移及傾倒各種廢物，尚包括收拾及運輸工作；焚燒或丟棄各種廢物，則包括毀滅工作。因此，計算成本，乃不能不根據各種工作區別，分別確定之。（註）此種成本計算，以工作單位爲分析經費之根據，在此種情況之下，工作區別與工作單位，完全一致。

(註)有時對於毀滅各種廢物，須要加以監督，在此種情況之下，監督費用務須另設帳目，不宜與收拾費及運輸費相混。

第三目 依據購買之分析

依據購買成本之分析，乃以生產商品，策進工作，與夫執行勞役方面所需要之勞力、設備、原料及修繕等等為基礎。換言之，此種分析辦法，乃以經常支出及經常債務之目的及支付事項為根據。而經常支出及經常債務項目，吾人討論預算問題時，曾加以分類，且在討論各種基金之收支報告綱要時，亦曾加以敘述。(註)

(註)對於歲出分類，請參看本書第三章第六節第一目；對於各種基金之收支報告綱要，請參看本書第五章第三節。

茲為討論便利計，吾人仍引用清理各種廢物為例。對於此一事件，吾人若求依據購買費分析其成本，則須表明下述各端：(一)收拾費——按全體清道夫之工資計算；(二)運輸費——按車夫之工資、汽油費、滑油費、車胎費、汽車修理費等等計算；(三)毀滅費——按工頭之工資額、管理器具、設備、水電及工具者之工資、修繕費及財產折舊額等等計算。

第四目 直接成本與間接成本

在分析成本時，務須將直接成本與間接成本，分別清楚。在製造業方面，直接成本乃構成商品生產之直接費用，如工資及原料等等是也；間接成本，乃指促進商品生產之一切支出而言，如意外生產費、販賣及行政費等等是也。由是可知，間接成本，乃經營業務之經費，對於商品生產行程，并不發生若何特殊關係；且其數額，殊難明確指定，此乃與直接成本所不同者也。

然直接成本與間接成本，若引伸於政府事業方面，其意義則比較廣泛。例如以市營自來水事業方面，通常皆以生產及分配費用為直接成本，視普通行政費用——記表費、單據費、徵收費、及上級機關之辦公費等——為間接成本。(註一) 惟有若干自來水公司，將間接成本包括於直接成本(即生產及分配費)中；而其他自來水公司，則將間接成本另行編造，歸入業務及行政成本項下，或歸入普通及雜項費用項下。舉凡營業費用、財產折舊、利息、租稅及盈餘等等，皆包括於直接及間接成本之中。(註二)

(註一) 參看本章本節第三目。

(註二) 參看本書第十五章第二節第一目。

為求便於理解計，對於直接與間接成本之應用，茲特再行引用上述之廢物清除事宜為例。在此種例證中，上述之收拾費、運輸費及毀滅費，皆為直接成本；所謂間接費，乃指清道科、工務局、及財政局中與此種工作有關之薪俸及其他支出而言。對於此類間接成本，一方可以歸入工作成本中，一方亦可將其分別處置之。惟在自來水方面，則無須將其撥入工作成本中，蓋自來水價格之規定，並非完全依據其成本額也。

第五目 成本單位

對各種工作區別或工作單位，若能建立正確之測量單位，則對於計算及應用成本資料，當能比較便利。欲求將各時期成本資料，作一比較，則須確定一種單位，為計算成本之基礎。對於按月變通之成本額，吾人若將其總數作一比較，實毫無意義可言，但若先確定其計算單位，然後再作比較，則此舉不獨簡便，且能藉此求得正確之結果。

換言之，所謂單位成本者，其性質乃如指數，能使人便於比較。(註)

(註)參看本書第七章第四節。

因城市政府之活動不限於一端，故測量成本之單位，乃有多種。若企圖研究者為生產工作，則有適於測量生產之自然單位 (the natural unit of production)，如對於街道建築，即以平方碼為單位；對於立體物品，即以立方碼為單位；對於水，即以每千加侖為單位；對於煤氣，即以立方呎為單位；對於電流，即以瓦為單位等等。若企圖研究者為已成之工作 (the work performed)，則有適於測量工作之種種單位：如馬力日數 (horse day)、噸數、噸哩數 (ton miles)、噸時數 (ton hours) 以及件數等等單位。若企圖研究者為從事工作及利用商品二者所促成之勞役 (services)，則有適於測量勞役之種種單位，如住院日數及求習時數等等。換言之，測量單位，計有三種：一為生產單位 (the production units)，一為工作單位 (the work units)，一為勞役單位 (the service units)。生產單位，以生產品之具體性質為測量基礎，最易決定。工作單位，則以可測量工作為根據，故應依據工作決定之。勞役單位，則以企圖完成之目的為測量基礎，惟此類目的，在成本會計方面，又常為不可測量者，如市立醫院對於病人之服役，其價值究有若干，吾人乃不能用成本會計方法求得。在此種情況之下，病人逗留醫院中，是否獲得利益，吾人雖不能視其住院時間而斷言，然可以其住院日期，測量醫院對病人之勞役價值。所謂單位成本 (unit cost)，即以測量之單位數額除工作區分、工作單位、或組織單位之成本而求得之結果也。對於此事，姑且例舉市營地方自來水站以明之。設第一自來水站，汲水一〇八、八二六、六〇〇加侖，支出

四千一百一十八元四角九分，即每千加侖之成本爲三分七釐八毫；設第二自來水站，汲水四三、七四七、二〇〇加侖，支出二千零七十五元六角五分，即每千加侖之成本爲四分七釐四毫；設第三自來水站，汲水三八五、八〇四、〇〇〇加侖，支出六千七百四十二元四角九分，即每千加侖之成本爲三分三釐五毫。（註）由上述三處自來水站之單位成本比較，吾人乃知在此三處自來水站中，有二處之經費不如其他一處之經濟。復次，吾人若依據費用分類，再作進一步之分析，則上述三處自來水站工作成本之差異，亦不難明白。據此，城市行政官吏乃可共謀使自來水公司之浪費，努力節省。至同一自來水公司，其工作效能是否能使人滿意，則可將現在之單位成本與過去之單位成本，作一比較，藉以提高工作效率。同樣，未來之自來水經費，亦可依據現在及過去之單位成本預算，故在預算編造目的方面，對行政官吏乃有極大之價值。

（註）此處引用之數字，摘自一九二三年度密西根邦荷蘭（Holland）市自來水公司之工作費報告。

第六目 標準成本

標準成本，乃預計在平常狀況下之成本額，故爲假定之數額；而實際成本，平均成本，或常態成本（normal cost），則以實際數額爲根據。標準成本之假定，本爲便利比較起見；而其目的，則求實際成本迫近其數額。故此種成本不能代替實際成本，唯行政當局可視此爲媒介，藉以左右實際成本額，並設法改善工作狀況。例如若實際成本每單位爲一元，而標準成本每單位若爲五角，則在此種情況之下，行政當局務須設法減少實際成本。

欲求規定各種城市活動之標準成本，吾人可先比較多數城市活動之實際成本，然後再以其爲根據。（註）在

蒐集資料及擬定標準時，若各種成本資料，稍有似真實而又不真實之嫌，則務宜謹慎判斷，並對於地方情形及決定成本之種種元素，加以正確之評價，否則，標準成本必至成爲毫無價值。若物價標準及普通地方情形發生變化時，則標準成本亦須加以修正。

（註）有時，私營工商業方面之成本資料，對於擬定標準成本率，乃有極大之價值。參看本書第八章第二節地方工作人員之薪俸標準。

第二節 成本會計之應用於城市組織單位

以上所討論之成本會計分析及方法，對於城市政府各組織單位之應用，可以舉例說明之。茲爲滿足此種目的計，吾人乃舉自來水公司、街道清理科、及醫院爲例，此三種工作，由成本會計方面觀之，代表城市活動之主要形態，即彼等包括生產單位、工作單位、及勞役單位之應用。（註）

（註）工務局之應用成本會計制度，現時確甚發達，此種工作之各部門，當應用生產單位及工作單位。在建設及修繕方面，成本之確定，當以「計劃」（"Projector"）或「包工」（"Job"）爲基礎，此乃極方便於此種工作之方法，唯不能一般適用於一切城市活動。

第一目 應用於市營自來水業

市營自來水業，不獨對於工商業及居民，能供給充分之水量，且對於公共用途方面所需要之水量（如清潔街道及消防等），亦須供給之。自成本會計方面觀之，自來水之生產成本，自爲一重要事件。測量自來水記度，以加

命或立方呎爲單位，唯前者較後者通用，故吾人不獨常按每千加侖計算自來水之生產成本，且對於自來水之其他工作費用，亦常以此爲分析之基礎。自來水業之應用成本會計方法，其目的乃求對於行政當局，能貢獻相當之意見，藉以完成行政統制之目的，並爲規定自來水費之根據。爲滿足此種目的計，茲特介紹兩種實際方法於後：

第一，密西根邦底特律市自來水局，對於其工作成本，乃如左加以分析（註）——

（一）生產費：

（a）貯水及濾水費（按購買費加以分析。）

（b）汲水站之成本（按購買費加以分析。）

（c）濾清器具之成本（按購買費加以分析。）

（d）蒸汽之成本（按購買費加以分析。）

（e）汲水筒之成本（按購買費加以分析。）

（f）間接費用之比例額（詳細分析之。）

自來水之生產費總額。

（二）分配費：

（a）與分配制度成本（按購買費加以分析。）

(b) 勞役關係之營業及維持費（按購買費加以分析。）

(c) 間接費用之比例額（詳細分析之。）

(d) 記度費（詳細分析之。）

自來水之分配費總額。

自來水成本總計。

（註）底特律市自來水局，乃市營之事業。此處所引用之成本分析，為一九二四年六月三十日至一九二五年六月三十日所編造。在此年中，據計度表之總計，計用去六八、五三三百萬加侖水量。——見一九二五年度自來水局之報告第七頁。

如上之分析，不獨能包括各種營業成本，且對於財產折舊，亦能包括之。惟有若干種費用，吾人目為「非營業成本」(“nonoperating” costs)，則不能包括於上述之分析中；此類非營業成本，包括公債利息、及水站地基與道路之保管費、清潔水管費、及更動門牌費等等。若干公用事業之技師，主張將此等成本，亦應目為營業成本，而加於上述之工作成本中，以便求得自來水成本之總數，此種辦法，若干水廠在記帳事項方面，實際上即是如此，於後當可知之。

在以上之分析中，僅有兩種主要工作區別——即「生產」及「分配」——而將行政費分割劃歸之，並不獨立成爲一項。此種辦法，自然必樹於武斷之基礎以上。在各種工作區別項目之下，吾人乃註明按購買費加以分析，例如在「貯水及煉清費之下」，按購買費加以分析，則須表明下述四項：(一) 貯水之工作費；(二) 雜項用

具及其支出；(三)貯水之維持費；(四)貯水之折舊額。其他各項分工區別下，亦可依此加以分析。(註)

(註)對於此種分析工作，在附屬表冊中，更可進一步加以分析，以表明購買物及勞役之種類。

第二，密西根邦荷蘭市自來水局，對於其工作成本，乃如左加以分析(註)——

(一)汲水費：

(a)第五馬路自來水站 (5th Street station)——蒸汽費。

(爲消防而設立。)

(1)營業費(按購買費分析之。)

(2)維持費(按購買費分析之。)

(b)第十九馬路自來水站(電力費。)

(汲水量共計若干加侖。)

(1)營業費(按購買費分析之。)

(2)維持費(按購買費分析之。)

(c)第二十八馬路站(電力費。)

(汲水量共計若干加侖。)

(1)營業費(按購買費分析之)。

(2) 維持費 (按購買費分析之)

(d) 東八馬路車站 (電力費)

(汲水量共計若干加侖)

(1) 營業費 (按購買費分析之)

(2) 維持費 (按購買費分析之)

電力汲水量之成本總額

一切汲水量之成本總額

(二) 分配費

(1) 營業費 (按購買費分析之)

(2) 維持費 (按購買費分析之)

分配費總額

(三) 商業方面之費用 (記度費及單據支出)

(按購買費分析之)

商業方面之費用總額

(四) 普通行政費 (間接行政費用)

(按購買費分析之)

普通行政費總額。

(五) 未被分配之費用 (指保險費、租稅、利息等等而言)

(詳細分析之)

未被分配經費之總額。

營業成本總額。

(註) 荷蘭市自來水局之範圍，遠較底特律市自來水局為小。以上引用之分析，乃為一九二三年十二月三十一日至一九二四年十二月三十一日而編造者。該年度之水量，共計三五九百萬加侖。——見該市自水局報告第十九頁。

上述荷蘭市自來水局之分析，由某方面言之，較底特律市為詳盡。在第一工作區別或工作單位項下，即將各汲水站加以分析，藉以洞悉各汲水站之成本、汲水量及其單位成本。惟其中有一汲水站，專為消防事宜而設，故其汲水成本乃不能按單位成本計算。(註) 至其工作成本及維持成本，則按購買費分析，以上已有註明；商業方面之費用及其普通行政費，乃依照工作區別而另行編造，並不如底特律市之將其歸入其他工作區別中。除此之外，尚加入所謂『未經分配經費』一項，主要即包括底特律市分析中之『非營業成本』。荷蘭市之一切自來水成本分析，乃按每千加侖計算，惟資本支出 (capital expenditures) 及償債事宜，則非以此為計算之單位。

(註) 參看本書第十五章第三節第三目。

若企圖比較各市營之自來水單位成本，則須謹慎判斷之；蓋自來水之工作成本，其本身之制度及地方情況，均發生莫大之關係也。（註）

（註）參看本書第十五章第二節第一目。

第二目 成本會計應用於清理各種廢物事宜

清理一切廢物事宜，通常可分成如下之三種工作程序：（一）收拾（裝載）；（二）運送；（三）傾倒（毀滅）；（註）而測量此三種工作最適宜之單位，則莫過於按噸計算廢物量，故對於收拾、運送及毀滅廢物工作，若以噸數測量，則即可按每哩計算噸數，或按每小時計算噸數，藉以忠實測量此等工作量。

（註）對於此類工作之單位成本，赫林及格列雷著：市廢物之收拾及毀滅（Herring and Greeley, Collection and Disposal of Municipal Refuse）第五章及第七章，曾加以討論。

對於清潔灰塵及廢物事宜，為滿足成本會計之目的計，可以依照左述辦法，加以分析——

（一）收拾（裝載）費。

（按各工作單位購買費分析之。）

裝載費總額。

（二）運輸費。

（按各工作單位購買費分析之。）

運輸費總額。

(三) 傾倒(毀滅)費。

(a) 第一焚燒處。

(按購買費分析之)

(b) 第二焚燒處。

(按購買費分析之)

(c) 第一號毀滅器具設備費。

(按購買費分析之)

(d) 第二號毀滅器具設備費。

(按購買費分析之)

毀滅費總額。

(四) 行政費(工作間接費之分析)

行政費總額。

清理廢物費總額。

欲求確定每噸之收拾費,可將噸數除收拾一切廢物之成本總額求得,然事實上問題恐將不如是之簡單。蓋

對於單位成本能發生影響之元素，種類繁多，如廢物性質、管理範圍、季節變動、地方勞力價格，以及其他地方情況等等。除此之外，收拾廢物之期間，相隔久漸，與夫車輛之大小，亦能影響於收拾成本。

對於運輸成本，亦可依照收拾成本之辦法計算，以每哩之噸數為根據。所謂按哩計算噸數法，即按哩數計算運輸噸數是也。運輸途程，則以最後之收拾地點為起點，以廢物之運至目的地為終點，包括來回途程而言。對於運輸費能發生影響之元素，為路程之長短，裝載之輕重，馬匹及車夫之費用，與夫卡車及車夫之費用等等。途程之定額，則與裝載時間發生密切關係；若於晚間或清晨裝載廢物，則運輸方面當不至妨礙公眾也。

傾倒灰塵及利用廢物，乃須特別之工作設置。此種工作設置之應用成本會計，亦如汲水站然，惟其成本之測量，則為噸，有時亦按每小時計算噸數。若每日利用工作設置二十四小時，毀滅四十噸之灰塵或廢物，則其按時數計算之噸數，乃為九百六十。故其工作之成本單位，可按噸數求得，或按噸時數計算。惟有頗多原素，對於工作之單位成本，均能發生影響，而其中之最主要者，則為焚燒率，克服臭氣之化學用品，毀滅地點與收拾廢物地點間之距離，以及本地之工資率等等。若企圖利用廢物製造物品，則可獲得相當有價值之副產品，而其中之最主要者，則為製造肥皂及甘油之劣等脂肪，及肥料商業上之原料。

第三目 應用於市立醫院

市立醫院之工作，可分為三種主要工作區別：一為病人之看護，一為使用及保管設備，一為普通行政；此三種主要工作區別之下，尚可將其工作照左細分。至測量醫院服役之單位，其最通行者，則為住院日期；若有病人二十

位，住院十日，則其住院日數總共為二百日，為便於比較計，一切醫院之成本，乃以此為計算基礎。醫院之成本會計分析，通常乃遵照左述辦法：

(一) 病人之看護。

(a) 藥物及看護費 (包括藥房及救護車)。

(按購買費分析之)。

(b) 住所、食物、及洗濯費。

(按購買費分析之)。

(c) 對於病人之其他服役費。

(按購買費分析之)。

病人看護之成本總額。

(二) 使用及保管設置方面。

(按購買費分析之)。

使用及保管設備之成本總額。

(三) 普通行政方面。

(按購買費分析之)。

普通行政費總額。

醫院總經費額。

醫院勞役之直接成本，乃包括於上述第一項中，而其間接成本，則包括於第二項及第三項中。（註）住於市立醫院中之病人，其納費額有時可以直接成本為標準，有時亦可以直接及間接成本為標準，憑城市官吏之規定。惟頗多城市，既不以直接成本為標準，又不以直接及間接成本為標準，勞役代價（*part net fee*）往往任意規定。

（註）醫院服役之直接成本，亦可進一步詳細分析之。

市立醫院通常皆由衛生局附設，或由其他城市局主管之。為執行市立醫院之管轄，上級機關必須支出相當之經費，且財政局為經營市立醫院之普通會計事宜及代市立醫院購置物品，亦須支出相當經費，故亦須將此類經費視為市立醫院之間接經費。惟此種經費，非院長所能負責，因彼無權加以管轄。成本會計師稱此類費用為「不能統制之成本」(“uncontrollable” costs)。反之，市立醫院院長須直接負責之經費，則稱為「可統制之成本」(“controllable” costs)。由普通行政官及成本會計分析方面觀之，「可統制之成本」自然更應重視。

第三節 成本會計之記帳事宜

成本會計上記帳事宜之最簡單格式，則為成本報告綱要 (the summary cost statement) 及其附屬各表，與夫詳細分析成本之散頁表。報告綱要，包括提供行政上之參考之資料。並以表明各工作單位之主要成本資

料為任務。(註二)舉例言之,前面引用作為成本會計制度例證之三種城市職務,則其各別之成本報告綱要,必遵照以上所列之綱領,將各種成本資料概括表示之。(註二)各別成本報告綱要之外,尚可編製各種比較詳細之成本表,藉以補充其不足,一如預算報告綱要及普通會計上之簡括提要表之須要詳細補充表然。(註三)此類報告綱要之格式,亦如普通會計上之簡括提要表然,能對分析形態及詳細成本記帳之內容,發生決定之作用。

(註一)參看附表九。

(註二)參看上節所述各表。

(註三)參看本書第三章附表一,及第五章第十一節。

附表九 成本報告綱要表

機關名稱

時期

類	別	參	考	附	表	類	單	位	編	號	單	位	成	本	備	註
一																
二																
三																
四																
五																
六																

明 說

成本報告表僅求表現各工作區分下之事項,補充各表,則宜按照各工作單位及經費種類,詳列一切。

爲準備編製成本報告綱要計，務須將工作經費，遵照成本報告綱要中之分類，隨時記載於成本帳簿中。至詳細成本記帳，大體爲簿記上之技術之事，故此種記帳方法，乃有各種，惟其最切於實際者，則如下述。

對於各種帳目，應有兩種成本記載：一爲成本報告綱要而設，一爲詳細成本報告表而設；其格式，如附表十及附表十一。然其裝訂，爲便利處理計，以活頁裝訂爲宜。

對於各種貨單、領薪單、暨購備等等，一經核准，即須逐日過入詳細成本報告表中；並將其分別編號，記入詳細成本報告表中，以便過帳時，即根據其所編之號數，分配於各組織單位、各工作區分及各工作單位。至其編號辦法及其應用，在第三章中，曾經詳細討論，茲不贅言。（註）

（註）參看本書第三章第六節。

每屆月杪，或未至月杪而遇需要成本報告綱要表時，詳細成本報告表中之各類經費總額，務須分別依據其組織單位或工作區分，各自過入其成本報告綱要表中，以便行政首長或市執行官吏感覺需要時，有所根據，從事編製成本報告表也。

附表十 成本報告提要表

組織單位……………	頁數……………
工作區別……………	時期……………

別 類				單 位 成 本	單 位 編 號	總 額	詳 細 成 本 報 告 表 編 號	工 作 單 位					
他 共	類品商	類用雜	類給薪						9	8	7	6	5	4	3	2	1

有若干城市政府之工務局及教育局，在成本會計方面，開始施行荷勒立斯制度 (The Hollerith System)，將貨單、及領薪單等等原始單據之成本額，用電力自動機分別記錄於卡片上，然後再依據此類卡片，從事編製詳細成本報告表，迅速將其總額表明，以便行政官吏對於本局之工作統制，有所依據而執行。說明成本報告提要表之詳細成本報告表，亦以此類卡片為根據，實際此類卡片，即可代替兩者作用，可以藉此節省另行編製之手續。荷勒立斯制度之他種優點，除使成本記載清楚及正確外，在未行編製詳細成本報告表前，即能從事編製成本報告提要表，而此乃非大多數城市機關所用普通成本會計方法所能為力。惟此種制度有一實際缺陷，即多數城市各局之昂貴成本費用為量殊寡，不值得購備為此種制度所必須之設備機器，反之如能使各局之成本計算，集中一處辦理，則所有城市政府，實際上殆將皆有採行荷勒立斯制度之可能。

附表十一 詳細成本報告表

組織單位.....	頁數.....
工作區分.....	時期.....
工作單位.....	

原始單據號數 1	
總數 2	

(尤其小城市方面)然欲求此種帳簿完全彙集於審核處，則迄今尚無一完全滿意之方法。最通行之辦法，即由各局及各機關自行保管。由此種資料編製之成本報告提要表，則呈繳各該組織單位之負責行政官吏，然後再行呈繳市長、市經理，或市議會（如經請求）備核；同時亦須呈繳一份與審核員，以便加以審核，並為準備市預算之根據。

各局及各機關所保留之成本帳簿，審核員務須按期加以審核。成本帳簿與普通帳簿之互相鈎稽，不獨使審計工作易於執行，且使審計工作愈形精確，並使兩種帳簿互相輔助。審核工作，不僅查核其數額是否真確，且須藉此以求了解成本會計制度是否適切照行，及其所供給之參考材料是否適用。

本章參考書目 (Law rence, W. B. Cost Accounting. 1925)

(一)勞倫斯著：成本會計。本書討論以成本會計方法所根據之理論，提出此種理論在現時實業上之實際應用情形。其特別價值所在，在於商業及官廳成本會計兩者之對照。

(二)尼可爾孫及羅爾巴區著：成本會計 (Nicholson, J. L. and Rohrbach, J. F. D., Cost Accounting, 1919)。本書由第一章至二十四章，雖以商業成本會計為主，然其所討論之成本會計方法，對於城市政府，亦能適用也。

第七章 市財政學上之統計圖表

統計圖表，本爲繪圖之一種；其功用，以圖表形式，使人能一目了然，卽和會計員及統計員之報告及表冊之要點，故統計圖表，一則可使「街巷間往來之市民」洞悉市政府之工作及其財政概況，二則可使市議會明悉頭緒紛繁之計劃問題，及如何執行統制市財政之工作；三則可使行政官吏隨時適切了解市政府之各種工作及經費狀況，而不至太費心力。由是可知，統計圖表之應用，對於財政報告之類，有莫大之裨益，且使財務行政官吏及普通行政官吏將其工作報告，不得不以完善之系統方式提出之。

所謂統計圖表者，卽應用初級統計方法之圖表是也。應用統計圖表整理財政資料，爲近年之事，前途有莫大之發展。若研究市財政學時而不將此課題加入討論，卽不免有缺而不全病。

惟統計圖表之範圍，異常廣泛，本章因篇幅所限，不能充分論究之。製圖學及統計學之著作，年來層出不窮，尙不能將此課題研究透澈。故本章僅企圖介紹編製統計圖表之基本統計方法，藉使學者洞悉市財政學上統計圖表之應用。

任何城市政府之財政事實及數字，若無適當之分類，編成適當之表冊及圖表，則其在參考方面，實際上將全無價值可言。與預算編製有關之財政資料，理應如何類分及整理，在本書第三章已行討論。財政資料，在會計方面，

理應如何加以整理，則在本書第五章及第六章亦已討論。本章企圖將財政資料，由統計及圖表方面討論之。

第一節 表示

將財政資料用表式整理，較之用連續數列 (series enumeration) 法，其利益乃照彰自明，無待贅言，故在現時編造之財政報告書中，表式之應用，極其普遍。惟如能多多注意題材之排列及圖表之形式，則在公衆了解上，定有尙多有待改進之處。

每一圖表應自成爲一單位。若於一表之中，臚列過多之比較資料，則企圖表現之特別事態，必不能明如指掌。一人之眼力所能一目了然者，原屬有限，故繁雜之事態，與其臚列表現於一表之中，反不如編製若干表表現之爲適宜。

表式之內容，務宜注意排列，藉使各種資料之相互關係，均能明如指掌。爲求表式之內容能使人一目了然計，表式之標題，與夫其中各欄之標目，均宜力求清晰。且各主要標題，宜力求適切，藉以表現表式之內容及其大體意義。在文字方面，若能認真選擇，則不獨可以縮短標題，且可避免字義模糊之弊。若表式中之各欄，再行分爲若干主要類別，則其標目間務求極力避免重複，使各欄之標目，僅能管轄該行之內容也。

爲便利檢查表式中之內容計，各欄之標目，最好以數字標明之，藉使讀者查閱時，儘量節省時間及減少困難。至排置數字之地位，則宜屆於標目及其內容之間。

各種印刷文件，宜力求易解，惟此種元素，在多數財政報告書中，常告缺如，故爲補救此種缺陷計，務宜注意左述三端——

(一) 表式之大小，務宜注意選擇，並宜力求同一表式之內，不至包括五種以上之項目，方能使人一目了然。若表式包羅項目過多，致篇幅過長，則不如每隔五種項目，留一相當空間，反易使人閱讀也。美國戶口調查局，即用此種方法編製報告，且獲得相當之便利。

(二) 表式之中，只應填入已有之材料，莫須有之記錄，徒使其內容喪失價值，故遇材料不適用或缺乏時，寧使之虛白，反不至使人誤解也。

(三) 各欄之標目，應與其他文字同一方向排列，否則，閱者若須伸頸或翻頁閱讀，則必發生麻煩也。

第二節 統計平均數 (Statistical averages)

統計分析之最初步驟，即由基本資料中求得『簡單價值』(the simple values)。此等簡單價值，或爲單一數，或爲綜合數，或爲平均數，全視其比較資料之性質如何而定。若爲綜合數，則可由其分類中求得之。若爲平均數，則爲『集中趨勢之測量』(a "measure of central tendency")，或爲數列項目之典型價值。平均數之種類，在統計學上最通用者，則爲平均數 (the mean)、中位數 (the median) 及衆數 (the mode) 三種，其意義，則可引用左方之十三位數字說明之——

21, 13, 6, 6, 5, 5, 4, 4, 4, 4, 4, 3, 2, 1, 總數 78。

所謂平均數（嚴格言之，應稱為算術平均數）乃由數字之項數除數字之總數，求得之，即以十三除七十八而求得之平均數六是也。所謂中位數者，乃將數字順其大小之次序排列，而居於其中間者即為中位數，如上舉之數列中，居於第七位之四是也。若數列恰為奇數，則其中位數必居於數列項目之中間。所謂衆數者，有時亦稱為概約平均數（the inspectional average），乃次列最多之數字；在上舉例證中，其衆數為四。

算術平均數，因由全體數列中求得，且能代表數列中之任何數字，且比較易於計算，因其比較通用，且其意義已為世人所週知，故在分析財政資料方面，較之任何平均數，尤覺適用也。

中位數，顧名思義，乃不受極數影響者也。若將極大之數目，加於數列之極端，則其算術平均數必受相當影響，然中位數不過將其位置稍為移動，故中位數可以避免極數之影響。

衆數之用法，通常須受嚴格之限制。在若干數列中，常不能發現衆數；且衆數又不像算術平均數，可用簡單之算術程序求得。故在數列中，若無現成之衆數存在時，或遇財政資料須經過數學程序整理時，即應採用算術平均數或中位數以測量集中之趨勢。

各種平均數之用法，本無一定之原則。惟可得而言者，唯有能正確表現財政資料之集中趨勢者，始為準確之平均數。若將三種平均數，盡行用於計算財政資料，然後再視其結果何者比較逼真，厥為最好之辦法。

第三節 統計比例率 (Statistical ratios)

兩種數量之關係，可稱爲比率，故比率乃爲派生數字 (a derived figure)，以表現一種數字對於他種數字之關係爲目的，使吾人能以一種數字代表兩種不同意義之數字，以便將其作一比較。

比率在統計測量方面，恐爲今日所最通用者，其通用之程度，由下舉各例即可明悉。例如，棒球員之「擊球平均數」，乃依據百分率之比率也。其他如「五比四」、「死亡率」、「每小時之哩數」、「指數」、「稅率」等等日常用語，亦無一不包括統計比率之意義。

比率應用於財政資料方面，乃以表現某種關係爲目的，由下所舉之例證，即可知之。例如，假定某城市政府在一九二〇年，總共支出經費一百萬元，在一九二五年，則支出一百五十萬元，由是可知，該城市政府一九二五年支出之經費乃超過一九二〇年支出之經費，其比率爲一百與一百五十之比。吾人更可進而將一九二〇年與一九二五年某種工作或某局之經費，再作一比較；假定衛生局之經費，一九二〇年時爲五萬元，一九二五年時爲八萬元，吾人即知該局一九二〇年與一九二五年度之經費比率爲五與八或一百與一百六十之比。吾人再可將城市政府一九二〇年之經費總額，以各種工作或各局除之，則可求得每種工作或每局經費在全部經費中所佔之比率；若再進而將一九二五年城市政府之經費總額，亦以各種工作或各局除之，吾人即可比較一九二〇年及一九二五年之各種工作或各局經費之比率矣。由是，吾人亦可藉悉衛生局之經費，在一九二五年較之一九二〇年，佔

城市政府之經費總額較大，其比率在一九二〇年時爲百分之五，在一九二五年時則爲百分之五·三三。此外，在同一年度以內，吾人亦可將某種工作或某局之經費額，與他種工作或他局之經費額作一比較，例如，一九二五年時，消防局若支出十萬元之經費，計佔地方政府該年度經費總額百分之六·六六，而與衛生局該年度之經費比較，其比率則爲五·三三比六·六六。百分比率改與圓單位之數量一致，在上述例證中，吾人可說城市政府動用之款項，每元中乃有五角一分至三分支出於衛生方面，有六角二分至三分支出於消防方面。

在分析財政資料方面，比率之另一種通用形態，乃將兩種不同數字之關係，以一種數字單位表現之。如稅率，按人口計算之成本 (Per capita costs) 單位成本，卽爲此類比率之代表。若二種不同數字之關係爲極重要者，則此種比率便極有價值。舉例言之，若財富完全按照人口平均分配，則「按人口分配之財富額」(wealth per capita) 乃可表示每人應得之財富額。此外，所謂「稅率」者，乃指財產課賦價值每元應負擔用以作爲城市政府執行工作所需之經費。至決定單位成本比率之元素，在本書第六章中已曾詳行討論。

第四節 指數

城市財政領域內，若干方面逐年所發生之變化若何，此乃吾人常企求洞悉者也。舉例言之，行政官吏對於稅率、綜合課賦價值、每年支出、以及市公債等等，乃無時不企求洞悉其變化概況，此類事態，誠可以絕對數字表現，惟對於絕對數字非經苦心思索，卽難明悉其中變化之意義。

第一表

用指數比較新羅舍爾市市
政府年來之經費及公債額

年 度 (1)	絕 對 數		指 數	
	經 費 額 (2)	公 債 額 (3)	經 費 額 (4)	公 債 額 (5)
以 1900- 09 年為基 本年度	\$659,300	\$1,897,950	100	100
1910	\$1,172,417	\$2,355,787	178+	169
1911	1,531,976	2,499,658	232	179
1912	1,847,199	2,915,148	284	209
1913	1,484,512	2,997,303	225	214
1914	1,292,182	3,148,846	196	225
1915	1,246,802	3,095,046	189	221
1916	1,580,766	3,105,546	240	222
1917	1,545,157	3,108,846	234	229
1918	1,517,175	3,244,888	230	232
1919	1,803,469	3,005,476	274	221
1920	2,689,700	3,214,018	408	230
1921	2,879,115	4,485,013	437	249
1922	2,596,632	3,891,013	394	278

法比較之——

舉例言之，吾人若求比較紐約邦新·羅舍爾 (New Rochelle) 市市政府之經費及公債年來之趨勢，並以一九〇〇年至一九〇九年為基本年度，藉求一九一〇年至一九二二年間之變化，吾人即可利用左表之資料如法比較之。

反之，若應用相對數或指數 (relative or index numbers) 比較兩種以上之變數 (variables)，以「基本年度」 ("base year") 與其他年度之數字作一比較，即比較便利多多。若將絕對數之資料化為相對數，吾人可指定某一年度或某些年度之平均數為基本年度，並假定其相對數等於一百，以便將其他年度之資料據此化為百分比。

*根據一九二二年該市審核員之報告第一部第一一八頁及一三三頁編製而成。

十簡單計算法如左所示：

$$\frac{1,172,417 \times 100}{659,360} = 178$$

吾人將絕對數列入上表第(2)及(3)欄中後，固可按照基本本年度之數字，從事比較各年度之趨勢。但吾人若將絕對數化成相對數或指數，如上表第(4)及(5)欄中所臚列者，吾人則不獨比較容易洞悉各種趨勢，且可將各種趨勢互相比較之。蓋兩列數字，已以一種共同之尺度表示，故易於比較兩列數字也。由是可知，若將數列大小甚相懸殊之絕對數，化成通用尺度，則不獨使吾人容易加以比較，且將指數畫成線圖，尤可使人一目了然。

第五節 圖示

多種財政資料，若以圖式表現，則不獨能使人易於了解，且可便利於比較。在市財政經管方面，圖式對於行政官吏實有莫大之幫助，不特此也，對於市議員及市民之了解市財政上之各種問題，亦有甚大助力。故圖式在預算書中，在行政工作之經常分析方面，在地方政府之財政及其他普通報告書中，均應佔有相當之地位。

惟圖式之應用，若有錯誤，結果則使吾人對於其所表現之資料，發生錯誤或誇大之印象。故應用圖示法之行政官吏，務宜注意若干原則，方可使圖示正確而有效。彼等應遵守之原則，殆未有一九一五年標準圖示聯席委員

會(The "Joint Committee on Standards for Graphic Presentation") 所擬訂者爲更善者；(註) 其原則有下述各端——

- (一) 圖式之普通排列，應由左而右。
- (二) 適用直線圖表示之數量，若以面積圖或容積圖表示之，則常使人誤解。
- (三) 曲線圖之縱尺度，若果可能，應使其零點線出現於圖中。
- (四) 若縱尺度之零點線，不能出現於曲線圖中，則其零點線應用橫斷線 (horizontal break) 表示之。

(五) 曲線圖之零點線尺度，應與其他各線嚴格分別之。

(六) 在曲線圖中，若以百分率爲尺度，則應指明所用之基線爲百分率線或其他。

(七) 若圖中之尺度爲表示日期，且其時期又不完全者，最好不指明其最初及最後之縱坐標 (first and last ordinates)，因此種圖式原不圖表現開始及終了之時間故也。

(八) 若曲線繪於對數縱橫線 (on logarithmic coordinate) 上，則圖式之邊線應繪於十位對數尺度之上。

(九) 縱橫線只在求其能使吾人了解圖式，不在求其過多。

(一〇) 圖中之曲線，務求能與行格明白區別。

- (一一) 表現一列觀測之曲線，應儘量分別表現各列觀測之各點。
- (一二) 曲線之橫尺度之讀法，通常應由左而右；縱尺度之讀法，應由下而上。
- (一三) 尺度之數字，應書於圖式之左端、下方、或沿其所表現之各該軸。
- (一四) 在圖式中，若能將數字資料及方程式書明，尤爲得體。
- (一五) 若圖中並未書明數字資料，最好則將其編成表式附屬之。
- (一六) 圖中之一切文字及數字，最好能由圖之下端或右邊下端讀之，最爲便利。
- (一七) 圖之標題務求明晰及完全；爲求眉目清醒計，亦可加以標目等等說明。

(註) 該委員會，乃由市政研究局之工程、會計、統計、經濟、及生物學會之代表，與夫美國戶口調查局及標準局之代表，共同組織。其報告，由美國機器工程學會(The American Society of Mechanical Engineers)出版。

除上述十七條原則之外，尚可加入數條有實際價值之原則如左：

- (一) 務須選擇適當之測量單位，使曲線繪成不至誇大。
- (二) 若圖示之時間性極長，最好將縱尺度置於左右兩端，並將時期書於上下兩方。
- (三) 說明文字切勿書於圖中。
- (四) 若企圖比較之事實，乃爲大相懸殊者，可用兩種尺度，惟其基線則應相同。
- (五) 欲求表現增減率，應採用比率圖或對數圖。(註)

(註) 參考斯密斯著圖式統計學 (W. H. Smith, *Graphic Statistics in Management*) 第六三頁。

上述各原則，對於數字尺度之曲線圖或線圖，特別適用。惟對於財政資料、財務行政事宜及財務行政組織及程序，尚可利用其他各種表現圖式；而其中最通用者，則為條圖 (bar charts) 比率圖、對數圖、面積圖、容積圖、圓圖 (circle charts) 標針圖 (pie charts) 百分比條圖 (hundred per cent bar charts) 組織及系統圖 (organization and procedure charts) 等等。凡此等等圖式，容後當逐一簡略討論之，並儘量舉例說明在市政財政方面應如何利用各種圖式，同時亦企求此種說明能對製圖感覺興趣之讀者有所貢獻；惟讀者若企圖在此方面作進一步之研究，則宜多讀此方面年來之著作。(註)

(註) 年來此方面之著作，其中最值者，計有：(一) 卡爾斯頓著圖表論 (Karl G. Karsten, *Charts and Graphs*) (1) 斯密斯著圖式統計學，(三) 列格爾曼著商業統計之圖示方法 (John R. Riggleman, *Graphic Methods for Presenting Business Statistics*)

第一目 條圖

條圖之功用，可表現各年度市收入或支出之比較，收入或支出之各種來源，收入或支出之各種用途。故預算上規定之歲出總額，若按其類別、組織單位及基金種類分類，亦可利用條圖分別表明；至其收入，則可按其來源以條圖表示之。(註)

(註) 參看本書第三章第二節第五目。

後面圖十二，指示吾人單式條圖理應如何編製；該圖之資料，本係本章第四節之表中所示者。該圖之尺度，不

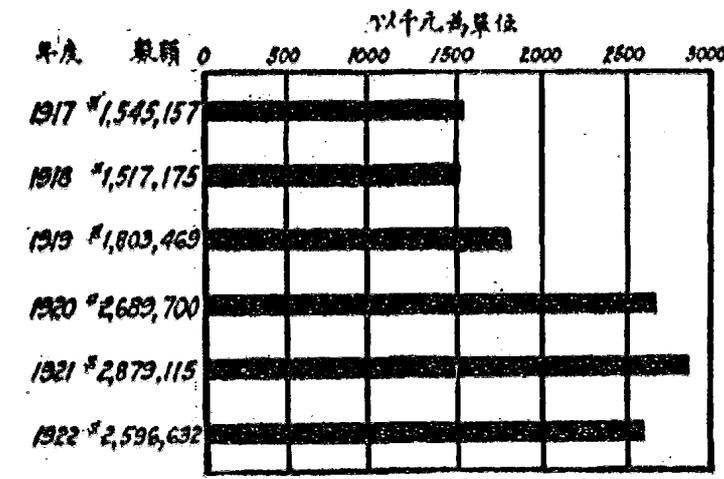
置於下端而置於上端，乃為今日新趨勢，為一般製圖者所通用。在該圖中，須極力注意者，即表明該圖命意之各條之長度。各條之闊度，宜力求一律，以免令人誤會條圖為面積圖，且各條不宜稍有彎曲或間斷，藉使不至佔篇幅過大，並與各短條作比較焉。

若欲將圖十二所表現之經費支出，分別表明如何分配於城市政府之各種主要工作中，如教育、公共事業、公安等等，則可將各條按經費比例額分為若干部份，標於數字，然後再將經費總額標明於條圖之左端，此即所謂複式條圖 (a compound bar chart) 是也。

城市政府某年度支出及收入之比較，可應用複式條圖表現之。在圖中應以二條代表一年——一則代表支出，一則代表收入——並依其數額劃分比例率。

對於上述之資料，通常皆用縱條圖 (the vertical bar chart) 表示。所謂縱條圖者，顧名思義，即可知該圖之各條乃為豎立而非橫立者也。至尺度表之零點，須出現於縱條圖中，以免令人發生錯誤之印象。若須按各種工作之經費額，分別表示其比例，則可照橫條圖之辦法繪製，惟將其各條所示之總額列於下端。

紐約邦羅舍爾市市政府之經費額



圖十二 單式條圖

第二目 曲線或線圖

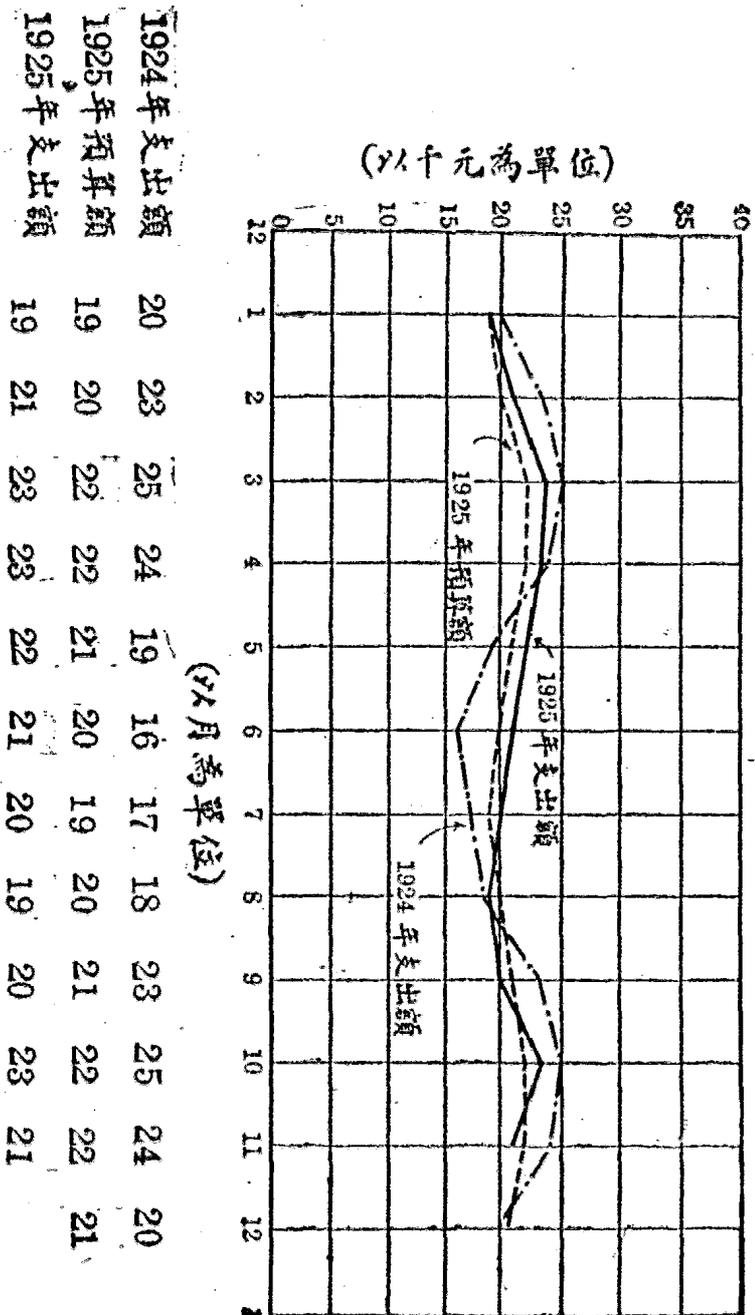
在表現財政資料方面，曲線或線圖較之條圖，更爲有用。其所以如是者，即因曲線或線圖，可將條圖中各條所表示之資料，歸納於一線表示，因而各列數皆可以一線比較，自較條圖爲方便。

在表明經常財務行政及預算統制方面，曲線圖誠有極大之功用。在撥款方面，(註)若求將各局或機關之經常工作實數與預算或去年度之數額作一比較，即可用圖式按月表現之。圖十三即以預算統制上之此種特殊問題，指示曲線圖之用法。此圖若於會計年度開始時製成，吾人可將某局在過去年度內支出之經費繪一線表現之，復可將本年度預算上規定之數額另繪一線表現之，並按月將其實支數另繪一線表現之。由此即可依據圖中之各線，即可比較本年度之預算數，實支數與過去年度之實支數；若本年度之實支數超過法定支用數，主管行政官即可借助線圖按月發現，並隨即設法補救。若每遇季末，感覺有將法定支用數修改之必要，則須另繪一線表示以後之撥款額，方能與其所表現之資料相符。惟另繪圖線時，可任其舊線依然存在，僅加以彩色新線，以便會計年度結束時，將新舊兩線作一比較。

(註)參看本書第四章第二節第二目。

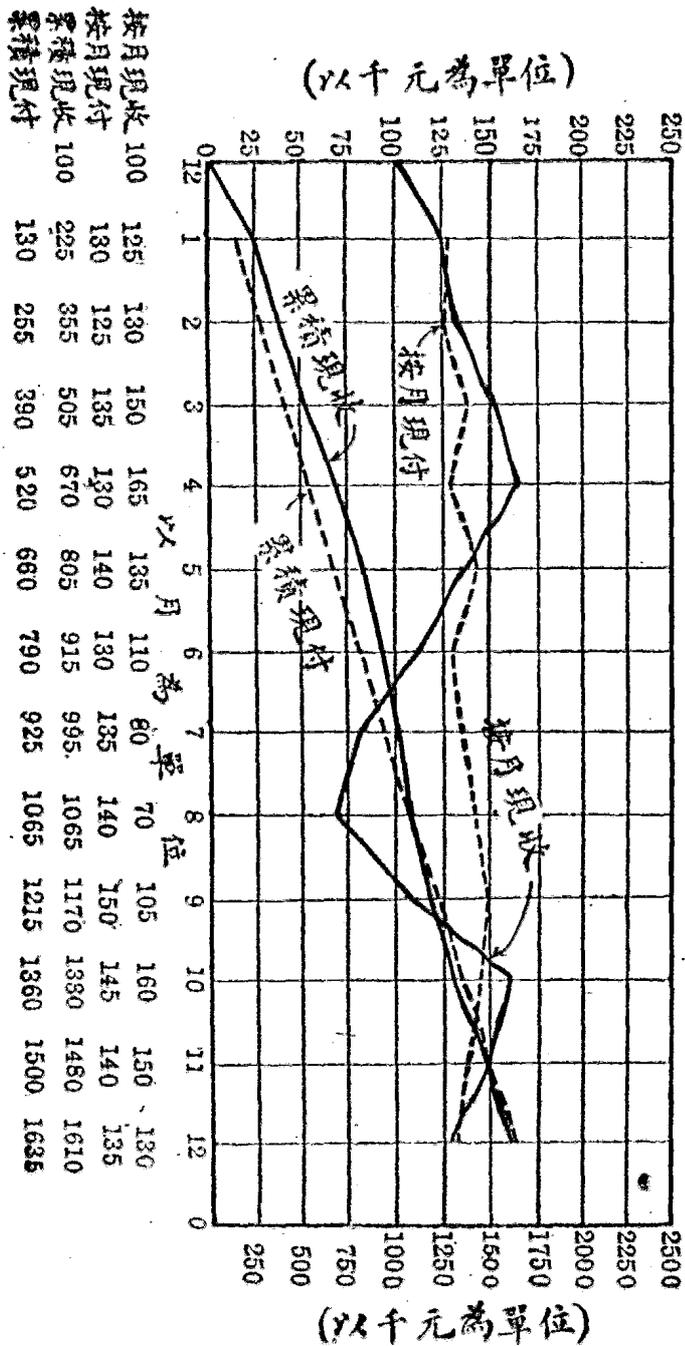
在預算統制方面，曲線圖之另一種用法，即在表明會計年度內某種基金之現金支出及收納情況也。對於現金收支關係，城市財政長官不獨務宜隨時洞悉，且須以此爲引導。(註)此種資料，內附圖十四可以明白表現圖中。實線代表現金收納，虛線代表現金支出；各線均按月根據實際材料繪成。惟其中有兩線分別代表逐月之現金收

某市某局支出數
會計年度每月支出額與預算額之比較



圖十三 曲線或線圖

納及支出，其他兩線則分別代表累積之現金收納及支出。代表逐月之現金收納及支出之兩線；其尺度乃置於圖之左端；代表累積現金收納及支出之兩線，其尺度則置於圖之右端。代表現金收納之線，指示在會計年度開始時，市府計有現金盈餘十萬元；代表現金支出之線，乃於第一月份應支出現金額為起點，故二者對於某種基金之現



圖十四 表示累積總額之曲線或線圖

金收納及支出額，均有精確之記錄。代表累積現金收支之兩線，其距離闊狹，即表示現金之盈虧；若現金支付線高於現金收納線，即表示現金之虧短，指示吾人須從事移用他項基金之現金或發行短期公債，以備將來支付各種債務。此種情況，在圖十四中，已在年尾發生，且該圖指明在會計年度結束時，市府虧短之款額計有二萬五千元。

（註）參看本書第四章第二節第三目。

此外，曲線圖在比較單位成本方面，尚有其他種種用法；而其中最顯著者，則有下述數端：第一，在購買物品方面，可利用曲線圖表示物價之趨勢及各種物品成本之漲落；第二，可利用曲線圖表示一城市公債負擔對於其他經費之關係以及市債之限度；第三，可利用曲線圖表示還債計劃，每年企圖償還之數額及利息，以及新發之公債所發生之影響等等。總之，曲線圖在城市財務行政事宜、報告書及計劃書方面，均有極大之功用。

第三目 比率或對數圖

比率及對數圖，亦為線圖之一種，惟其功用，在表現某種材料方面，則較普通線圖或曲線圖為大。欲求表現之城市政府之支出，如果其期間甚長，中間之變化甚大，則以算術數字為尺度之普通線圖，實際恐難勝任，故最好利用比率圖表現之。同樣，如欲表現之政府各局數額相差甚鉅之經費支出，比率圖即較為適宜。例舉之圖十五，即為對數尺度之比率圖，可以資為說明。在該圖若留意加以觀察，即可發現依據算術尺度製作之線，若向上為一律之比率，則其在對數尺度上，即成為直線。其所以如是者，則因在對數尺度上，相等之縱間距，代表相等之增加率而非代表增加率之等差故也。且圖中之曲線，因無基線故，儘可全部移上或移下而不令人發生另一種印象也。

趨勢線 (trend lines) 亦可配製於曲線，如圖十五然。(註) 趨勢線之功用，乃在表明曲線之斜度，比較不規則之曲線，如無趨勢線配合，即難理解其斜度。各趨勢線之配製，固宜依據數學公式，將曲線所代表之種切加以研究，惟所應依據之數學公式，甚為複雜，非此地所可以介紹，故吾人對於該線之作法，僅能指示作者如何利用透明界尺及三角板耳。利用透明界尺及三角板製作趨勢線時，可先將透明界尺或三角板置於曲線之端，然後再將其配合於曲線之他端，若其面積差度約略相同，即行繪一直線為趨勢線可也。

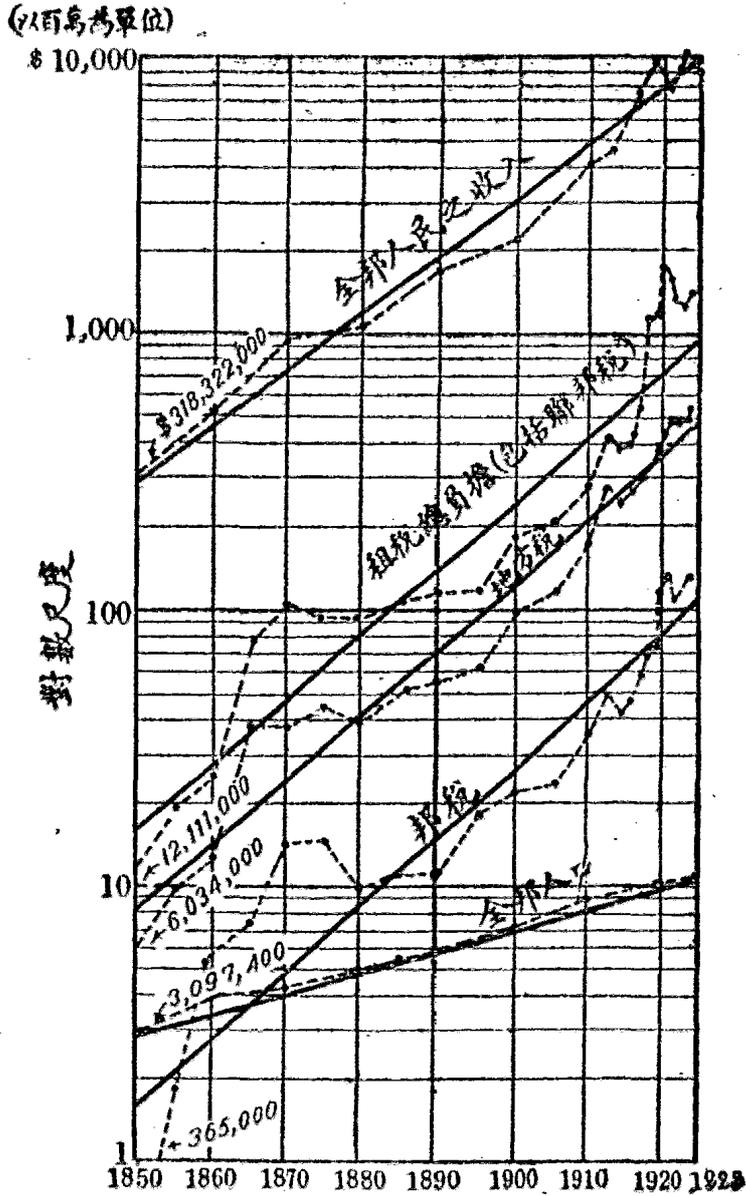
(註) 本圖之材料，乃來自紐約租稅及節約特別聯席會議之報告書第九六頁——見一九二六年正月十一日議會議錄第六十九期中之邦經費、租稅負擔及財富問題之研究 (State Expenditures, Tax Burden and Wealth)。

對數圖並無零點線，此與算術尺度圖不同。對數尺度，通常用一為起點，有時亦可用十為起點，有時亦可用任何十之倍數為起點。每隔十位之線條空間，應彼此相等。在附圖十五中，其第一格由一、〇〇〇、〇〇〇〇之起至一〇、〇〇〇、〇〇〇〇元止；其第二格由一〇、〇〇〇、〇〇〇〇元起至一〇〇、〇〇〇、〇〇〇〇元止；其他各格之起止點，可據此類推。各格之劃分，可用由一至十之對數；(註一) 且因相等之空間乃代表相等之比率，故對數尺度可按其比率製作，如一比二之尺度，其距離應等於二比四、三比六、四比八，或五比十等等之尺度，一比三之尺度，其距離應等於二比六、或三比九等等之尺度。(註二)

(註一) 任何對數表中，吾人皆可發現如下之對數：2, .301 3, .477 4, .602 5, .699 6, .778 7, .845 8, .903 9, .954 而一之對數則為零，十之對數則為一。

(註二) 製作對數圖時，可利用現成之對數格紙，以省繪格等等手續。

1850-1925 年紐約邦租稅負擔與私人收入之關係



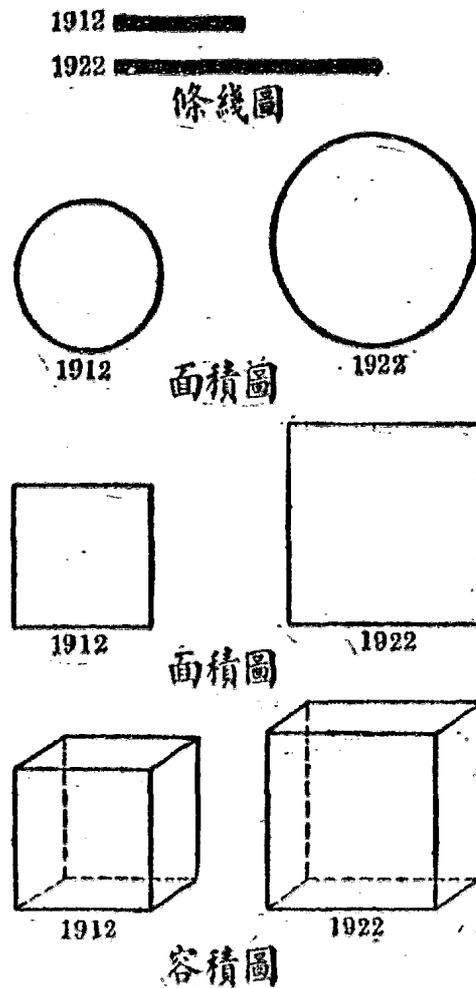
圖十五 比率或對數圖

第四目 面積及容積圖

製作條圖及曲線圖之資料，有時若以面積或容積圖代表之，反能愈形明白，此為吾人應行注意者。故吾人有時將只須簡單比較之資料，分別以面積及容積圖表示之。例如，若企圖將城市政府兩年度內之經費額作一比較，

即可按照其數額比率繪成兩個圓形或方形之面積圖表示之，或按照其數額繪成兩個大小不同之貨幣表示之。在通俗文章中，常有以大小不同之線袋等表示此類之比較。圖十六，即可說明繪製此類簡單比較圖形之方法。

紐約邦 New Rochelle 市政府之經費額
 1912 年與 1922 年之比較
 料實：1912 年，\$1,347,100；1922 年，
 \$2,596,682



圖十六 條線圖，面積圖和容積圖之比較

在上舉各圖中，其形狀之大小，雖以其所代表之數字為根據，然除條線圖以外，其他各圖之比率，殊難使人一過目即有精確之認識。故在四方圖、圓圖、及立體圖方面，面積是否合乎正確比率，常為吾人所不重視；唯其如此，常常使人發生錯誤之印象。

因此之故，條線圖之製作，務須絕對依據比率；若其比率為一比二，則某一條務須比其他一條長一倍。在方圖方面，其比率若為一比二，則方圖邊之比率，應為一與二之平方根之比，即一比一·四一四；上舉之方圖，即依據此

種比率製作者。若圓圖所表現之面積等於方圖，則顯然其直徑應較方圖之一邊稍長。上舉之圖，雖依據面積而非直徑製作，然其面積之比率，亦如上舉之方圖然。若圓圖非依據方圖之面積製作，則其直徑可依據一與二之平方根求得，與上舉之方圖同。在立體方面，其比率可由一與二之立方根求得，即一比一·二六；上舉之容積圖，即依據此比率製作。

第五目 圓圖或針圖

在財政報告書中支出方面，吾人常須比較城市政府之支出總額與各局或各主要工作之支出；在收入方面，則常須比較城市政府之收入總額與各種來源之收入，故為適應此種分析計，吾人乃利用圓針圖，將其分作若干部份，如純為使公眾了解計，殆無有他種圖表較圓針圖更有效者。

圓針圖雖有此種優點，顧亦不能掩蔽其所有的嚴重限制。即圓針圖僅能傳達兩種相對價值之大體概念，即令如此，仍須經充分之慎重及注意，始能有最高之說明價值。此外圖形宜力求簡單，不可包括過多之扇面；各扇面之製作，務須以圓柱為起點，且不可與其他扇面之線中途相碰，使其不能直達圓邊。備註之文字若不甚繁雜，可將其分別書於各扇面中；否則，可將其分別書於切近各扇面圓邊之外。備註之文字中，務須包括各扇面之百分率；書於各扇面圖邊以外之文字，務宜緊接圓邊，並照同一方向書寫。

第六目 百分率圖

凡可利用圓針圖表現之材料，亦可利用百分率圖表現之。各種材料之比率，則可依據百分尺表現；而其總額，

則可利用其長度等於一百之條線表現之。故其各部份之價值，乃可依據其比率之大小，分別於百分條線中劃出之；因而使吾人視百分線條若由若干條線綜合而成者然。惟製作此種圖式時，務將各部份清晰劃分，極力注意避免發生視覺之幻象；蓋同一比率之條線，若緊接於一端，其色澤較濃者，常使吾人驟視之下，誤認較其色澤稍淡者比率稍大。至其備註之文字，則宜完全列於條線之外。

第七目 組織及系統圖

組織及系統圖，亦為普通圖式之一，因其主要目的在用線表示行政及組織系統，故製圖者又稱其為佈劃圖 (Flow charts)。

組織圖在表現行政職權方面，確能將城市政府全體之組織，與夫各局或各機關間之相互組織關係，清晰指明。故對於組織及系統圖，若能小心從事編製，即可明白表示出城市行政系統、組織系統、及管轄系統之有無重複及不妥之處。此等因素，對於城市政府之經費，既有影響，故由財政立場言之，即不宜等閒視之。復次，在財政計劃及統制方面，城市各機關組織上之相互關係，既為重要事件之一，其組織及系統圖故亦理應插入預算書及其他報告之中。

製作城市政府之組織及系統圖時，務宜注意兩種重要事件：一為各種材料之蒐集，一為各種材料之整理，以備製圖。凡與城市政府各組織單位及其附屬組織單位有關之法律條文，均宜加以研究；此等法律條文，可由地方法規、條例、法律、與夫邦法律中，加以蒐集，並可將其依照下述標目整理成表：(一)官吏、局、及機關之名稱；(二)

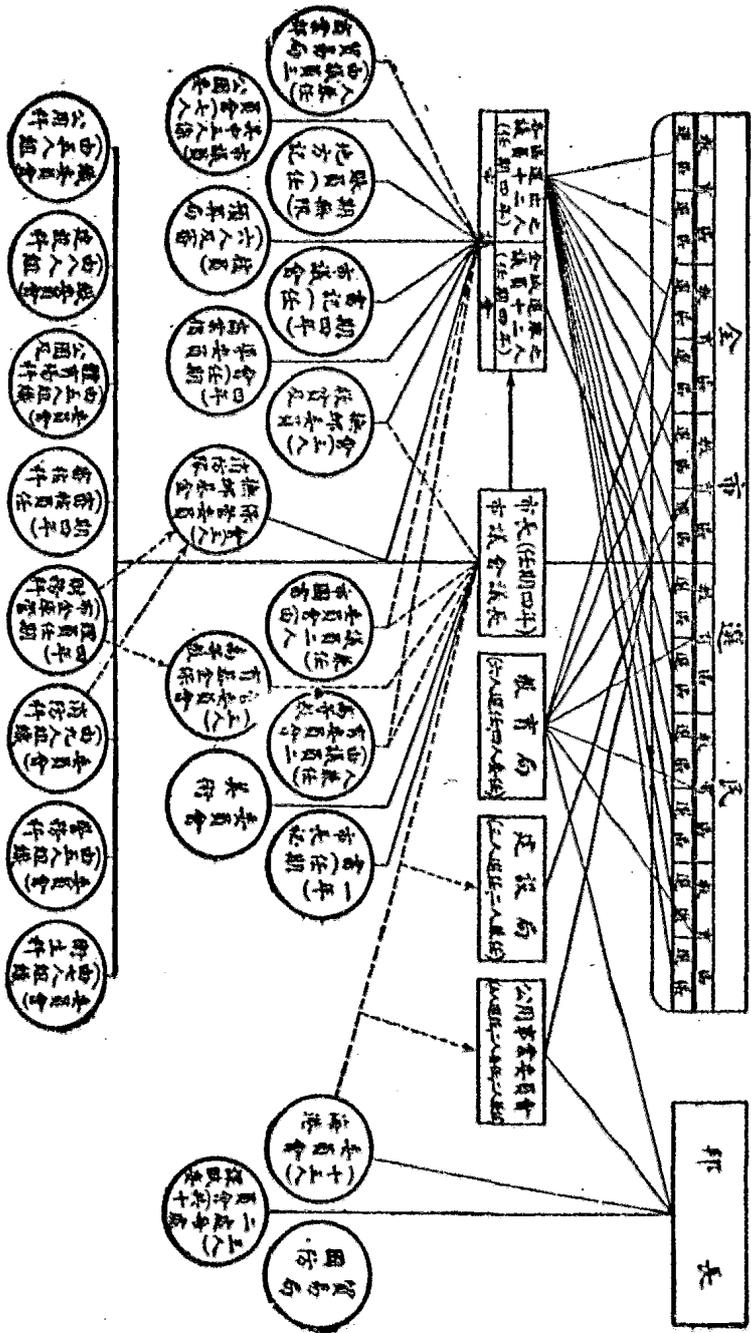
如何選任；(三)任期；(四)報酬額；(五)各局之組織法。惟法律資料，若實際受行政成例之影響，則宜將行政成例加以補充。

在實行製作組織圖時，務須先將材料加以整理，以求適用，並擬定一定符號，以備一律採用。組織圖之普遍應用，雖有悠久之歷史，然其標準作法及符號，尙無一定之格式。惟其表示職權之線條用法，則有成規；換言之，在組織及系統圖中，選舉團體，立法機關，與夫行政機關，其位置皆列於地方各工作單位之上。下面之附圖十七，乃表示南卡羅來納斯邦、查理市市政府之組織系統；藉此可以洞悉組織圖之製法，與各種符號之應用。且該圖所表現者，乃為組織比較複雜之城市政府，由此可以明悉製作此種圖式之若干種難點。此種圖式，為求讀者不至感覺錯雜計，僅能表現一定限度以內之資料，故附圖十七，僅將城市各機關之組織系統及其管轄系統表明；而對於官吏之調動，與夫各機關間之相互關係，則未所有指示。

系統圖之用法，在表明各機關間之工作關係，抑或各機關間之例行公事程序。故此種圖式，有時亦稱為計劃或例行公事圖 (a planning or routing chart)；其目的，則在防止工作程序之混亂，與夫表明各機關之相互關係。至其用法，在商業機關方面，則比較稍有定規；本書第九章討論購買程序時，曾引用此種圖式，表明其在市財政程序方面之功用。(註)

(註) 見本書第九章附圖十八。

查里斯敦市市政府之組織系統



圖十七 市政府組織圖

本章參考書目

- (一) 赫利著：統計方法論 (Jerome, Harry: Statistical Method. New York: Harper, 1924)
- (二) 卡爾斯頓著：圖表論。
- (三) 列格爾曼著：商業統計之圖示方法。
- (四) 塞格律斯著：統計方法概論 (See: Ist, Ho. ace, An Introduction to Statistical Methods. New York: Macmillan, 1925)
- (五) 斯密斯著：圖式統計學。
- (六) 楊格氏著：統計學在商業方面之應用 (Young. B. F., Statistics as Applied in Business. New York: Ronald Press, 1925)

第八章 人事管理及年金制度

人事管理在財政上之重要，由城市政府之過半數經常經費中，乃為支付薪俸及工資一事實，即可知之。就以美國而論，城市官吏及其他城市工作人員，為數何止數十萬人？而其報酬總額，為數又何止數億元？美國全體城市官吏人數及其俸給總額，吾人雖未悉其確實數目，然據紐約市最近之報告，單紐約一市，工作人員為數已超過十一萬六千人，其薪俸及工資總額，為數則超過二萬萬二千四百萬元，計每日須付出六十萬元以上。在此大城市中，城市政府僱員幾包括所有各行各業，即科學及發明之新進展，亦可在見於城市僱員之中，例如精神病專家、黴菌學專家、廣播電臺監督、牙科專門醫生、食物研究專家 (Dietitians)、病理學專家、心靈病學專家 (Psychiatrists)、無線電管理員、X光線攝影家 (Roentgenologist)、速記員、繪圖機器使用員、及打字師計師 (Typewriting accountants) 等等，應有盡有，可以表示出城市政府之工作領域，日形擴大，已包括人類活動之廣大範圍。且在最近之將來，吾人仍可預料城市工作人員，必然日益增加，藉以執行種種城市工作，故對於城市財政上人事之管轄，與夫對於薪俸支出之嚴格統制，最近之將來，必成為城市行政之重大事宜。

因此之故，吾人在本章中，乃企圖對市財政上之主要人事管理問題，略加討論。換言之，在此所討論之人事問題，乃與財務行政多少有直接關係者為限，故對於此一問題之討論，切不可視為已詳細無遺。近年以來，人事管理

及年金行政方面之著作，不獨層出不窮；且人事管理，亦成爲專門職業，惟有若干問題，對於城市政府之人事管理，尙未圓滿解決，尙將俟諸日後之研究。

在人事管理方面，與城市政府一般財務行政有特殊關係者爲何？即：（一）人事管理部及其監督範圍，（二）城市工作人員之分類，（三）薪俸標準之確定，（四）工作人員之選擇，以及（五）工作人員之待遇等等是也。茲將此類問題，依次略加討論；最後略論城市工作人員之年金問題。

第一節 人事管理部及其管理範圍

數年以前，當開始採取文官制度施行人事管理工作時，目的即在企圖消滅「分贖制度」(the "spoils system")。在分贖制度之下，政府之各種職位，成爲得勝政黨對其忠實信徒之勞賞；結果每屆新舊交替時，舊職員多數必至被黜革，而新任職員則蜂湧而來。人選標準，不根據其工作能力之高下，而根據其政黨關係之深淺。爲根本推翻此種制度計，文官職務上之管理，乃不能不建立獨立基礎，將職員任免事宜，組織委員會掌管之。委員會之組織，通常包括兩黨人員，職員任用事宜，完全或至少大體不受行政官吏所操縱。故委員會在合法範圍以內，有規定各種任命、升擢及撤黜城市僱員之條例，因之城市僱員即受此獨立性質之委員會監督，藉使各工作人員之職位有所保障。

上述文官任用方法之施行，無疑使一般城市工作人員之性質提高不少，但此種任免制度之發達，尙不能與

其他城市制度之發展相應。近年以來，市經理制城市政府組織，乃與文官制度在若干方面，發生基本理論上之衝突。蓋在市經理制之下，市經理對於各種計劃，既須負行政上之絕對責任，則其對於僚屬，不問階級如何低下，均應有完整管轄之權。換言之，在市經理制之下，由最高行政長官而至各工作人員之間，理應保全人事任免權能之完整。故有若干市經理，即據此批評文官制度，一味遵守防止分職制度之陳舊方法，文官制度似乎不曾考慮及於此點。願市經理對任何政黨，並未負有若何義務，而其去留，則視其成績如何而定，但其成績如何，則視其僚屬是否一心一德，共同努力，方能斷言。

因此之故，文官制度之擁護者，對於此種制度之錯誤方法，不獨已經認識，且進而承認人事管理，不過為普通行政上之一種工作，故不宜孤立置於獨立或半獨立委員會組織之下。人事管理事宜，一如購買、會計、及預算編製事宜，其本身即需要集中指導及統一管理。此乃不懼貪污及相信建立人事管理制度主要目的已非防止政治市恩者之論調。（註）

（註）參考公共服務中之人事問題（“The Personnel Problem in Public Service”）——見一九二六年正月人事問題研究（Public Personnel Studies）

堪薩斯市最近所頒佈之法令，規定對於人事管理及監督，由市經理委派指導員，組織與其他市行政局平等之人事管理局執行，並由其自任局長，但其任期，則由市經理自由決定之。此種辦法，使城市人事監督與前大異，無須另行組織委員會掌管，而成為城市政府一般行政工作之一部份。更有若干邦，為促現人事管理與市財政工作

發生特別密切之關係起見，乃於財政局之下，另設人事管理科掌管人事管理事宜；此種辦法，尤其在小城市方面，比較特設一局爲善。在邦政府施行嚴格監督城市用人之城市中，（如馬薩諸塞（Massachusetts）及新澤西（New Jersey））此種辦法，更覺切於實用。

惟應須牢記者，即人事管理事宜之直接監督付託於普通行政機關而能成功者，惟有在集權行政制度之下，如行市經理制之城市政府組織是也。反之，在分權制城市政府組織之下，因其行政方法比較守舊，且分贖制度尙未根本消滅，故其文官人事管理事宜，宜專設獨立性質之委員會掌管，以求收效宏大。

第二節 僱員之類分

按文官任免條例之規定，一切公共機關及其職位，均應加以分類，並以考試制度銓敘適當人才任命之。此乃爲量能授職制。凡採用此種制度之城市政府，其機關及職位可分爲二種主要類別：一爲未分門別類之勞役（the unclassified service），一爲分門別類之勞役（the classified service）。所謂未分門別類之勞役，即由選舉方法及議會委派方法選擇人才擔任之；所謂分門別類之勞役，則指人事管理機關管轄下之一切職位而言，通常又可分爲三類：一爲需要考試（the competitive division）者，一爲無須考試（the non-competitive division）者，一爲豁免考試者。需要經過考試手續之職位，則由考試、升擢及調動三種辦法選擇人才充任之；無需經過考試手續之職位，則由不便參加文官考試之特殊專門人才，經過特別檢定後充任之；豁免考試手續之職位，包

括各主要官長、各委員，以及不在上二列中之熟練及不熟練工人。

上述之分類方法，因能使人事管理機關明瞭其權限範圍，故通常稱爲權限上之分類。除此之外，尚有另一種更重要之分類法，即以分析各種職位之責任爲根據之分類，此種分類，常被認爲澈底了解人事管理上之種種問題之先決條件。惟此種制度，發達較遲，直至一九一一年，芝加哥市方開始施行；及至今日，此種分類法，又分兩派：一爲芝加哥派，一爲紐約派，各因其發源地而名。芝加哥派之分類法，乃將城市政府下之勞役，分成若干廣泛類別；而紐約派之分類法，則以職業性質爲分類之主要根據。此兩種分類法中，以目前趨勢而論，紐約派之分類法似較爲通用。

紐約派之分類法，先將城市政府之一切職位，分成若干廣泛之區別，以「某某事務」名之——如行政、立法、司法、專門職業、專門副業 (sub-professional)、研究、教育、書記、考察、保管、創制 (institutional)、警察、消防、清道、熟練行業 (skilled trades)、及非熟練行業等。然後再將各種事務，加以分別，以求類分同一行業中各別工作或責任之性質，使其由工作人員之任用方面視之，能表明某一特殊問題也。此種分類方法，乃以工作性質爲根據，而不問組織之根據。故吾人可將城市政府之職員，凡執行同一性質之工作者，不問其任用機關之區別，卽彙類於同一行業 (in the same group or vacation) 中。換言之，卽將城市政府，視爲單一之雇主，其對於執行同一性質工作之人員，施以同一之待遇。待各種工作分類以後，再將城市工作人員，分成各「等級」 (into "grades")，藉以表明各城市工作人員所負擔之工作之特殊性質，以便決定其應得之薪俸等級。等級之區別，則全視工作之是否重

要繁難，以及是否須負重大之責任心，或有特殊之價值。對於各種等級，則須加以詳細之規定，務求表明下述各端：

(一) 職位之名稱，(二) 所負之責任，並將其重要性與其他有關職位比較之，(三) 資格——錄用資格及升擢考成，(四) 升擢經過及其晉昇之特殊情形，(五) 應得俸額，並特殊薪俸條例等等。職位之名稱，目的在求表明官階及其所負之責任，故吾人不宜含糊規定，如用『專家』(“expert”)或『代理』(“agent”)等等籠統之字眼。因之，凡同一官階之僱員，即指兩者所負擔之工作相同，或為同一性質，或為互相類似者，且其所得之報酬，大抵亦相等也。故官銜名稱，由審計領薪單方面觀之，乃異常重要者也。

由是可知，職位問題，乃為上述分類之主要元素。若能依據上述種切，對於各種職位之名稱，力求適切，一則可免濫用職員，次則可免浪費經費，故其價值，由預算編造及會計方面觀之，實極明白。反而言之，在頗多城市中，城市政府因過於疏忽，常將同一職位之工作人員，分成十餘種名稱，甚而無一適切者，故其薪俸規定乃盲無標準。由是可知，各種職位之分類，對於薪俸額之規定，實為最適宜之根據。

第三節 薪俸標準之確定

薪俸標準之確定，因職位已有適當分類，故成為可能之事矣。蓋薪俸標準之確定，乃以同一工作應得相等報酬為原則，而以職位分類為根據。在多數城市中，工作人員之薪俸額，與其工作不發生相互關係，預算編造官吏編造薪俸表時，不以工作成績為標準，任意規定，故其結果，若不過份報酬某種工作，即對於某種工作，酬報太少，至使

工作人員常覺不平。此就城市行政而言，殊屬非計，亟宜糾正。

欲求確定城市僱員之標準薪俸，則對於下述各端，務須加以注意：（一）對於同一工作，私人事業方面之報酬，究有若干？（二）現時生活費標準之高下？（三）最低與最高薪俸界限為何？（四）工作人員之學歷及經驗如何？（五）工作之危險性如何？（六）退休制度之規定如何？茲將上舉與財務行政有關者，分別討論之。

本城或附近城市中之私營企業對工作人員之待遇，對於決定城市薪俸及工資之應有標準，常能提供極有價值之參考。城市政府與私人企業，在用人方面，乃彼此常相競爭者，故城市政府支付工作人員之薪俸，縱不高於私人企業，至少亦須等於私營企業方面之待遇。自然，城市方面如職位之安定，且能按年加薪，則較私營企業方面為優。

為適應經濟環境之變遷計，城市政府宜將薪俸率，隨時加以修正；最有效率之方法，即借助於生活費之調查。對於個別成年工作人員及有家屬之工作人員，務須擬定生活費預算表，對於下級工作人員之最低工資率，亦須從事規定之。此種方法，現時已有若干城市加以採用。（註）

（註）對於修正薪俸率，而使其與生活費之變動相適應之方法，以明尼蘇達邦聖保爾（St. Paul）市最為獨特。該市以一九一六年之生活費為標準，擬定各級地方工作人員之薪俸率，逐年復根據勞工統計局（The Bureau of Labor Statistics）之生活費指數，於七月一日修正之。例如，一九一六年之生活費指數，若為一百一十二，則可將逐年之生活費指數與其比較之。若一九二五年六月三十一日，生活費指數已增加百分之五十二，吾人即可據此修正低級城市工作人員之薪俸率，惟生活費之增加，對於高級地方工作人員之生活，所受影響，未必較低級人員所受之嚴重，故彼等之薪俸率修正，并不完全以生活費指數之變動為根據。對於此種方法之應用，吾人若求

其詳，則可參看一九二二年六月聖保爾文官人事管理局局長波羅勃斯脫 (J. B. Probst) 著之小冊子——薪俸標準研究 (Standardizing Salaries)。

縱令對於各種職位之工作價值，能準確決定，然吾人對於薪俸問題，亦宜於最低及最高標準之內，分成等級，以便活用。工作人員，在其任職之初期，對其所負擔之工作，常缺乏充分之經驗，惟彼若經過相當時期，則其辦事能力，必然大增。故對於薪俸，若規定各種等級，按辦事能力之提高而加薪，即可激發職員辦事能力之猛晉，且可使其工作趨於完善。除此之外，新進之工作人員與富有經驗之舊員，一視同仁，薪給一律，於理亦屬不甚公允，故通常對於同一工作薪俸之最高額及最低額間，分為三種等級，此即所謂俸給之差距。

夫薪俸標準之確定，對於預算編造官吏之工作，誠有莫大之幫助。若無此種標準，預算編造官吏，欲求預計薪俸項下之經費額，便無從下手；反之，若有薪俸標準為根據，預算編造官吏即不難迅速預算其數額，並將薪俸項下之法定支用數，總括撥發，而由健全之會計制度加以統制。為求規定薪俸之手續簡單，對於各等級之薪俸額，通常皆按年計算，如將各級書記之薪俸，按年規定為一千三百二十元，一千四百四十元，一千五百六十元，一千六百八十元，及一千八百元等等等級。然此事在按時計薪之工作方面，即不能如是便當，惟如以按年平均工作日三百三十一按日以八小時年薪給率，即可約略求得按時薪給之數額，對編製預算支出亦不無助力。

第四節 僱員之選擇

選擇城市僱員事宜，仍爲文官人事管理委員會重要工作之一。職位之分類，以及薪俸標準之確定，通常雖由臨時機關或文官人事管理委員會以外之機關執行，然計劃考試，舉行考試，與夫呈報考試及格者名單之權能，則仍操諸文官人事管理委員會之手。選擇人員之普通辦法，爲舉行考試，藉以決定應試者對於其所要求之職位，資格方面有無問題？工作方面是否適當？能力方面是否堪以勝任？考試機關對於應試者，則有絕對自由，考查其學歷及經驗，並可以種種方法測驗其能力、技藝、及其適當性。考試舉行之消息，通常須於兩星期前使衆週知，藉使能吸引最佳之人材。然此舉在多數城市中，仍未能使應者踴躍參加，促成劇烈競爭現象。待考試完畢以後，即將競爭者評定等級，並將各種職位應試及格者，按其成績之優劣，順序編造名單，呈送任用機關；任用機關對於人員之選擇，通常只限於應試及格者之前三名，唯此舉頗有認爲有過度限制任用機關權能之嫌，主張於全部名單中任意選用者，今日正不無理由可言也。

在市政府任用工作人員方面，尚有一問題開始爲人注意者，即工作人員之年齡是也。城市政府任用工作人員，常有任命年齡已過六十歲之人物，若輩任命之日，已瀕於退休之年，城市政府加以僱用，自非得計。

第五節 僱員之待遇

文官任用制度之擁護者，大抵皆同意對於新進城市僱員，規定一短促時期爲試用期間。在試用期間內，若新僱員不能將工作執行完善，主管官吏即可不問彼爲考試及格者而令之退職。

僱員之加薪及升擢，皆以其工作成績爲根據，工作效率標準及等級類別，即爲此目的而設。此種標準及等級之最好例證，則莫若紐約市所施行者。紐約市每年分三期——一月一日，五月一日，九月一日——舉行考察城市僱員之個別成績，惟警察及救火員，可豁免考成。其辦法，先由各局考績官，按四種等級，填報各局工作人員之成績，然後再將其呈送文官人事管理委員會，由其彙分等級。第一，若僱員在考成時期內，工作效能特別優良，即可將其歸入「效率最大」(“most efficient”)等級之內；第二，若僱員在考成時期內，能使其工作較昔進步，即可將其歸入「效率較大」(“more efficient”)等級之內；第三，若僱員在考成時期內，能維持往昔之工作效率，即可將其歸入「效率如常」(“efficient”)等級之內；第四，若僱員在考成時期內，工作上曾犯嚴重錯誤，抑或因告假或缺差過多而曾經長官懲戒，即可將其歸入「效率不良」(“inefficient”)等級之內。城市工作人員方任職時，其應得之薪俸額，只能佔法定額百分之七十五；其日後之增減，乃以文官人事管理委員會之工作考成爲根據。列於第二級及第三級中之僱員，文官人事管理委員會逐年可核准加薪百分之一或二，至其薪俸額佔法定額百分之九十爲止；列於第一級中之僱員，一年以內之加薪額，則可多至百分之十；列於第四級中之僱員，則不獨無加薪之希望，如犯嚴重之過失，且須以一定之比率減薪。不論任何僱員，若在一年之內，工作不及一百五十日，則不能加薪。此種制度，欲求行之有效，唯有各局努力使其工作與人事管理機關發生工作上之聯繫，庶幾乎可。至工作成績之編列等級，不獨對於決定加薪及升擢事宜，有極大之價值，且對於城市工作人員之調動、降級、退休、及撤職等事，亦可供給施行之依據。

對於開革公務員問題，現時意見紛紜，關於此點，現行文官制度曾受嚴厲之批評。蓋現行文官任用制度，因受法律規定及普通條例之束縛，使行政長官欲求管轄其屬員或撤換其不忠實工作屬員，通常皆感異常困難。故對於此種事態素有研究者，大抵皆主張行政長官應有撤換其不稱職屬員之自由，換言之，應規定撤換城市僱員之種種條例。夫行政長官若有全權開革不良屬員，即可保障城市政府及納稅者之利益。且如已有工作考成報告，此種權即亦不致濫用，僱員祇須忠於職務，其職位即有所保障。

由財政方面觀之，凡與工作時間、事假、病假及政治活動有關之工作條例，亦為重要事件之一。各種職務之標準工作時間，雖宜分別擬定，辦公時間，通常則以八小時為宜，每日若由上午八時起，則至下午四時止；若由上午九時起，則至下午五時止；並於中午時候，准許職員離職半小時至一小時之久。

在城市政府工作一年以上之職員，通常皆有年假兩星期，俸資照給；惟病假期限，各城市政府則無一律之規定，且在若干城市中，常有濫用病假名目之事。舉例言之，美國中西部有一城市，在一年之內，市政府各局工作人員，總共請病假達一萬三千一百八十三日；換言之，城市政府在一年之內，約須損失五萬元至十萬元之鉅。因此之故，乃有人建議規定一律之病假期間，在平常情況之下，允准工作六個月以上之職員得請病假兩禮拜，祇在特別情況之下，各局長得准其延長期間。至請病假之手續，即城市工作人員，若遇疾病，務須立即將請假單交人事管理科；惟假期若超過三日以上，則須由醫生證明，並將其證明書呈送局長及人事管理科備核。

人事管理科對於城市各工作人員，務須編製工作概況，將各城市工作人員之職位名稱，應得薪俸額，委任時

日，工作考成等級，直接主管官員姓名，以及其他等途中途變遷事項，逐一加以表明，以便核對薪俸名冊時有所依據。

第六節 市工作人員之年金問題

城市工作人員之任用方法，乃以獲得效率宏大之人員及使忠於職位者安於職位為基礎。惟城市僱員，或因疾病及意外殘廢之襲擊，或因年齡既衰，遲早必至不復能繼續服務，故在此種情形之下，城市長官將令其退職，抑或任其掛名繼續職務，二者宜擇其一。若僱員服務歷史悠久，一旦因體力或腦力不勝繼續擔任工作，即被開除，則城市政府對此輩及依賴其生活者之待遇，殊難稱為公平；反之，城市政府若允許彼等繼續照領乾薪，事實亦非得計。故為解決此種困難計，最人道而又最圓滿之方法，莫若建立年金制度。

有許多城市，對於特種僱員如警察、救火員及教員等等，有年金基金之準備。有少數城市，如紐約、波士頓、芝加哥、密爾窩基及舊金山等市，對於全體城市工作人員，近年亦已創設年金制度。紐約市之年金制度，強迫一切新進城市工作人員參加，惟城市政府之舊職員參加與否，則可聽便；舊金山之年金制度，不問城市僱員之新舊，一律強迫參加。年金制度所包括之城市僱員，通常則按其職業，加以分類；在紐約市之年金制度下，城市僱員分為下述三類：（一）勞工及不熟練手工工人；（二）機械使用員及熟練工人（彼等執行職務時，大抵以體力為主）；（三）行政官吏、專門職業、技術工人、及書記等等。除此三類城市工作人員以外，尚有在特別年金基金統轄下之另一類

城市僱員退休條例，則規定如下：凡屬第一類之僱員，年屆五十八歲時，即有請求退休之自由；凡屬第二類之僱員，年屆五十九歲時，有請求退休之自由；凡屬第三類之僱員，年屆六十歲時，有請求退休之自由；惟各類城市僱員，凡年屆七十歲者，即須強迫退休。(註)波士頓施行之年金制度，規定年屆六十歲之城市僱員，即有請求退休之自由；年屆七十歲之僱員，即須強迫退休。上述紐約及波士頓規定之退休年齡，在實行方面，殊覺適當。以年齡而非服務期間規定退休年限，得請求退休之最低年齡，以及強迫退休之最高年齡，故在此兩種限制以內，年老力衰之城市工作人員，乃可自行斟酌而退休。

(註)一九二五年末，市議會曾依據地方自治修正法案 (Home Rule Amendment) 之特權，企圖頒佈市法令，將退休年齡最低限制修改為五十三歲，五十四歲及五十五歲。惟邦法庭認為此舉，乃企圖將未屆規定退休年齡之退休官吏及城市工作人員，予以年金，故極力反對，故退休年齡之原來規定仍舊有效。

茲將對於創設城市年金制度有關之其他重要事宜——大抵皆屬財政性質者——條舉如下：(一)健全之財政基礎；(二)適當之年金津貼 (proper allowance of benefits)；(三)年金行政制度；並依序分別簡括討論之。

第一目 健全之財政基礎

準備年金基金，普通約有兩種方法：一為非攤派制度 (the noncontributory system)；一為攤派制度 (the contributory system)。在非攤派制度之下，年金基金之全數，均由城市政府負擔之。城市長官為求能完

全統制退休事宜計，有時樂於施行此種制度；城市僱員因無須攤派年金基金之故，通常亦歡迎城市政府施行此種制度。蓋彼等常未明瞭自身雖未直接被攤派，然因薪俸及工資之降低實際上固已負擔一部分年金基金也。

在攤派制度之下，退休經費或則完全由城市僱員負擔，或則由政府及僱員共同負擔之。年金基金若由政府及工作人員共同負擔，稱為聯合攤派制度 (the joint contributory system)；美國現時所施行者，即以此種制度最為普遍。年金制度既創立後，城市工作人員因執行職務而發生意外，則其撫卹款項應由城市政府及城市工作人員共同負擔之；反之，在年金制度未創立以前，城市工作人員若因執行職務而傷害身體健康或死亡，則其撫卹款項，通常皆完全由政府負擔之。紐約市及舊金山市之年金制度即包括下述之各要點，惟芝加哥市之年金制度，規定城市政府對於年金基金之負擔，應較城市僱員多一倍半至三倍與此稍異。(註)

(註) 年金制度創立以後，城市政府經常負擔之年金，乃構成年金準備之一部份。但在年金制度未創立以前，城市政府負擔之年金準備，乃名之為公積金 (the deficiency or accumulated liability contribution)。待年金制度創立以後，則按年撥年金準備百分之二十至五十補充之，至補足時為止。

在聯合攤派制度之下，城市僱員或按一定率攤派年金基金，或以工作年限為標準，按等差率 (at graduated rates) 攤派年金基金。若按一定率攤派，通常等於其所得薪俸之百分之四至五，城市政府負擔等量或較鉅之數額。若按等差率攤派，大約為薪俸之百分之三至百分之七。施行等差率之目的，在於企圖經過若干年後，即有積有充分年金基金準備，足以支付得享受年金津貼之僱員；且藉此足以決定支付各退休人員之準備額，以便

按年分別支付年金津貼，直至其壽終正寢時爲止。至年金之數額，可以依據標準死亡率表 (the standard mortality tables) 或特別預備之死亡率表計算之。待年金數額一經確定以後，即須依據年金基金準備計算其負擔，並謀按年攤派之款額足以抵付之。除非年金基金之攤派額及其投資利息，足以抵付其負債額，否則即不能清償。美國有若干城市現行之年金制度，其所以宣告失敗者，即主管官吏未能謀得充分之年金基金準備所致；其中例證之一，即爲一九一六年宣告破產之紐約教育退休基金及其完全改組之經驗也。

第二目 津貼

津貼之照准支付，通常限於下述各種事故：(一) 因年老力衰；(二) 因自然疾病或執行職務而喪失工作能力；(三) 因自然疾病或執行職務而致死亡；(四) 自行引退或被革。退休津貼，通常可分爲兩種：一由僱員之攤派額積累之退休年金；一由城市政府之攤派額積累之卹金。

紐約市年金制度，均等規定上述之各種事故類別其對於退休俸給，則確定如下：(一) 務使退休年金額在多數情況之下，等於年金金額；(二) 按年金制度創立以後之服務年數計算，書記階級負擔之年金基金，應按年等於其薪俸額一百四十分之一；機器管理員階級負擔之年金基金，應按年等於其薪俸額一百三十六分之一；工人階級負擔之年金基金，應按年等於其薪俸額一百三十二分之一；(三) 按年金制度創立以前之服務年數計算，上述各階級分別負擔之年金基金額，則應等於其薪俸額七十分之一、六十八分之一、及六十六分之一。如是經過三十五年、三十四年、及三十三年之服務時期以後，上述各階級之年金基金積累，即可等於其薪俸之半數。於是，

退休官吏乃可享受下述之種種利益：若城市工作人員曾經服務十年以上，且因普通原因自行退休，則彼除有權領回歷年繳納之年金外，城市政府則按其歷年所繳納之年金金額，加撥年金，使總數達每年七十分之一，六十八分之一，六十六分之一之百分之九十。若二者共計不及其薪俸額百分之二十五，城市政府則逐年酌量增加之，至等於其薪俸額百分之二十五時為止。城市工作人員若因公不能繼續執行工作時，城市政府除撥付其應得之年金外，並加付其薪俸額四分之一。惟領受津貼之城市僱員，務須隨時由城市政府舉行體格檢驗，藉悉其工作能力是否已經恢復。若城市工作人員身死，則其後裔除可向城市政府領回彼歷年所負擔之年金基金外，尚可領取半年之薪俸。若因公死亡，則其後裔除可領取死者所積年金外，尚可領取等於薪俸半數之撫卹費。城市僱員若未滿有權享年限之年限而自行告退或被革，則可向城市政府領回其歷年所繳納之年金。上述卹金、年金、津貼，皆按月分期照付。

第三目 年金行政

市年金制度，通常皆設局掌管。在若干城市中，此種年金行政局，完全由城市官吏組織之，但在其他城市中，則由城市官吏及僱員代表共同組織之。舉例言之，紐約市之年金制度，乃由地方預算局負責兼管，故屬前一種；波士頓之退休局（The Boston Retirement Board），由市金庫管理員、市長委派之人員一名，及城市僱員之代表一名三人共同組織，故為後者之例證。主張年金制度之人往往贊成後者，彼等以謂城市僱員對於年金制度，既有款項之負擔，則其對於年金行政，於理自應有發言之權。波士頓市年金制度之實際行政，則由退休局委派一行政官

吏執管之。

紐約及波士頓之年金制度，均規定聘請三位醫師組織醫務部，聊以幫助預算局或退休局檢驗喪失工作能力之人員。除此之外，醫務部對於因喪失工作能力而享受退休俸給之人員，務須經常舉行檢驗，藉以洞悉若輩何時能充分恢復工作能力，重新復工，或遣派負擔他種適於擔任之工作。

欲求年金制度能建立於健全之基礎上，則須建立固定之年金基金，及力求其投資之適當，方能奏效。在波士頓市年金制度之下，年金基金計有三種：一為年金儲蓄基金 (the annuity savings fund)，一為卹金積累基金 (the pension accumulation fund)，一為退休準備基金 (the retirement reserve fund)。由城市僱員負擔之數額，歸於第一次基金項下；由城市政府負擔之數額，則歸於第二次基金項下。遇城市僱員因喪失工作能力或年老力衰而退休時，其所負擔之上述兩項基金，乃轉入退休準備基金項下，並由此種基金項下撥付其年金。若城市僱員自行引退，則其所繳納之年金儲蓄基金，得如數領還；若城市僱員，在年金制度建立以前之服務，具有領取年金之資格，則其引退時，得由卹金積累基金項下付以相等之款額。在紐約市之年金制度下，撫卹基金則可分為下述五種：一為年金儲蓄基金，一為年金準備基金 (the annuity reserve fund)，一為卹金 (the pension fund)，一為卹金準備基金 (the pension reserve fund)，一為意外基金 (the contingent fund)。其種類雖較波士頓市稍多，然其欲完成之目的則一。惟欲求各種年金基金，均能維持於健全之財政基礎上，則不獨對於城市僱員之死亡率，僱員之職務與待遇，以及年金制度之需恩者，務宜按期加以考察，且對於各種年金基金

之資產負債，亦須加以估計。(註)

(註) 波士頓市之年金制度，規定對於各種年金基金，每隔五年舉行考察及評價一次。

在紐約及波士頓市，城市政府應負擔之各種年金基金，乃按年直接指定其法定支用數額。此外，城市政府亦規定相當之法定支用，以充年金行政之用。在波士頓市，各種年金基金乃由市金庫管理員保管於市金庫中，並由退休局依據債償基金之投資種類，負責投於各種事業中。在紐約市，各種年金基金由審核員負責保管，並在預算局指導之下，由審核員負責投於各種事業中。此種基金的投資，須受邦法令對儲蓄銀行投資而規定之種種條件及限制，留作經常支付之現金額，不能超過年金基金百分之十。整個年金制度，須受邦保險局 (The State Department of Insurance) 之監督。

本章參考書目

- (一) 比雅著：公務員之任用標準 (Beyer, William C., "Employment Standardization in the Public Service")
——見一九二〇年六月份全國市政月刊。
- (二) 公共服役之人事問題 —— 見一九二六年正月份人事問題研究。
- (三) 美利安著：公務員退休研究 (Meriam Lewis, Principles Governing the Retirement of Public Employees.
New York: Appleton 1918)
- (四) 普羅克托著：公共人事行政原理 (Proctor, Arthur W., Principles of Public Personnel Administration)
- (五) 施圖登斯基著：公務員之撫卹問題 (Shudensky, Paul, "Pensions in Public Employment") —— 見一九二二年四月份全國市政月刊。

第九章 購買問題

城市政府每年購買各種物品之費常達數百萬元，幾佔經常工作費預算總額百分之三十，由此吾人即可知購買事宜之重要矣。惟吾人今所欲研究者，乃不限於購買物品、原料、及器具等方面之購買技術、方法及經驗，且涉及其他問題。蓋購買工作，若無良好之組織，城市政府必將耗損無數之金錢，及使奸人乘機漁利也。

遠在二十年以前，購買物品，即為世人目為城市財務行政上之重要工作。惟直至一九一〇年時，世人始注意於建立完善之城市政府購買制度。此一大部分由改組城市政府而得實現，使一切城市工作集中於各局掌管之下，並將一般財政統制工作設專局掌管。（註）集中監督地方政府購買事宜，實為此種組織之自然結果。今日在城市政府下，亦設一專局或科，專司監督購買事宜。為創設集中購買制度計，城市行政長官乃以私營公司為模範，努力學習其集中購買制，並將其購買程序斟酌更改，力求精細，並求適於政府之施行。

（註）參看本書第二章第一節

自城市政府得公正試用集中購買制以後，其優點較諸各局及各科分別購買物品，即彰彰明甚。在此種制度之下，將城市各局所需要之物品集中購買，故有種種優點。集中購買制，物價較廉，並可使賣者彼此競爭，使城市政府得按照躉賣價格購買物品。集中購買又可使購買之物品標準化，不至參差不齊而不適用。如果市價較廉時，即

可將一年需用之物品，一次購入。在間接方面，集中購買可使貨物迅速運到，發貨單迅速兌付，與夫物品檢驗比較周到。在集中購買制度之下，可有完全之購買記帳，故對於存貨之會計統制，可以發生充分效率。某局用剩之物品，可以轉於他局應用，並將殘貨加以改造。最末，集中購買制，不論城市之大小，均可施行，城市範圍之大小，不能限制其有用性。

因此之故，在過去數年之內，集中購買制已有迅速之發達，在超過一萬人以上之七百七十城市中，已施行集中購買制者，幾及四分之一；在施行市經理制之城市中，已施行集中購買制者，佔百分之八十以上。（註一）且在施行此種制度之城市中，除教育機關外，城市各機關不獨將所需用之物品、原料及器具，甚而將雜用支出，亦施行集中購買方式。教育機關之所以為例外者，即在多數城市中，教育工作均係獨立組織，與城市其他行政不相關也。（註二）

（註一）參看福比斯美國及加拿大城市政府施行之集中購買制（Russell Forbes, *Centralized Purchasing in Governments of the United States and Canada*）——見一九二四年五月份美國政治及社會學會年刊第二百七十二頁。

（註二）參看本書第二章第四節

各城市政府之施行集中購買制，雖皆告成功，然因各城市政府之組織、行政能力及地方情況有所不同，故其所得之成績，程度上亦有差別，此自亦在意料之中。自集中購買制施行以來，所節約之經費達全部購買經費百分之五至十五左右；而集中購買之行政費，則不過等於購買經費百分之一至二，由商業眼光觀之，亦足稱為經濟也。

故由財政方面之眼光觀之，集中購買制就制度而言，對於城市政府，已充分表示其效用性。

第一節 集中購買機關之組織

效率最高之集中購買機關組織形態，恐即為財政局內特設專科或股，掌管此種事宜；該科或股，則由財政局長委派庶務員，負責領導。此種組織形態，因能使購買工作與其他城市財政工作，直接發生聯繫，故各城市——尤其施行市經理制之城市——多樂於施行。

此外，集中購買機關，雖有種種組織形態，然其中最通行者，即為特設購買專局，與其他城市各局立於平等之地位。購買局，通常由庶務員直接加以領導；庶務員或直接對市長、市經理，或市議會負責；或對負擔名義局長之委員直接負責。凡分局辦事不甚精密之城市政府，此制最為適宜，凡庶務員即為實質上之局長，且向城市最高行政官吏直接負責者，其成功最為顯著。

在城市購買組織中，對於庶務員之人選，務求嚴格：（一）須經過嚴格訓練而富於經驗，（二）須與商人過從甚密而能使購買價格較廉，（三）須洞悉城市政府用品之出產地而經常了解市場情況。在大城市中，庶務員應有一助手，經常執行購買零用物之工作，其書記之多寡，則視其購買工作之繁簡而定。

在私營商業方面，儲備物品股之組織，常附設於購買局、科之下，惟在城市政府方面，此種組織系統，乃不甚通行。蓋城市政府應用之物品，通常皆由動用機關負責儲備，而由購買科遣派代表，或由動用機關之職員，檢查購買

之物品，是否如數收到。若城市政府設有物品集中儲備處，則購買之物品，經常皆由市審核員遣派會計主任等等人員，負責檢查是否如數收齊。

第二節 普通購買程序

現行購買程序，因地而異，本書爲篇幅所限，實無逐一加以討論之可能。故吾人僅能依據各地之經驗，將集中購買制度之普通購買程序，摘要敘述如下：

第一，普通購買程序之最初步驟，通常即由城市需用物品機關，將其在某一時期內所需應用之物品，作一概算，呈送購買科。而其時期之規定，通常則由庶務員依據市場之有利情況決定之。故有若干物品如煤炭之類，則可訂約購買一年以內應用之數量；有若干物品，則可訂約購買半年以內應用之數量；有若干物品如雜貨之類，則可訂約購買三月以內應用之數量。第二，待購買科完全接得各機關之購買概算時，庶務員即可將各機關所需之物品，加以分類，以便從事購置。庶務員對於各機關之購買概算，若認爲數量方面有不當時，彼乃有權加以修改，且彼對於購買物品，可依據標準類別，決定其品質。第三，待購買概算經過最後之修正後，庶務員則可進而招商投標承賣，惟開標日期務須特別規定，並將各種物品由標價最廉之商人方面訂約購買，然後再將各種物品之價格，分別通知各應用機關。

若城市某機關需要之物品，適城市政府未有儲備，該機關可直接通知庶務員購置。通知單通常皆繕寫兩份，

將其正張呈送庶務員，副張由本機關保存。且呈送通知單時，務宜寬限購買時日，以便庶務員能有充分之時間，從事購買物品。(註一)待庶務員接得各機關之通知單後，即行填寫購貨單，呈送審核員審核，如一經審核，便發生效力；惟購買單未與商人接洽以前，則無須審核員之核准。購貨單，通常皆須騰寫四聯，第一聯送交賣主，第二聯呈送審核員，第三聯呈送應用物品機關，第四聯留於購買科中爲存根，以便庶務員有所根據而編製大小適宜之購買記載卡片，此種卡片之用途，乃有多端，容後再述之。將購貨單之一聯呈送應用物品機關，其目的在於知照該機關，貨物已經定購。賣主接得購貨單後，可將指定貨物，迅速運至應用機關，並旋即繕就發貨單呈送審核員備核。在若干城市中，呈送審核員之發貨單，須繕寫兩份，(註二)以便應用物品機關收到貨物時，對於檢查貨物有所根據而確定其質量有無錯誤，以便加以證明，然後再將其正張呈送審核員，將其副張自行保存。(註三)若運來貨物，性質有不符者，或有短少，應用物品機關即可將此種情形，知照庶務員，彼方可從事與賣主交涉，並使其補換之。若運來貨物，質量均完全相符，則庶務員之購買職責可謂告一段落。不過在許多城市中，庶務員之購買職責尙擴大及於其他事宜。

(註一) 在若干城市中，購買通知單乃按月以規定之時期內，呈送庶務員。

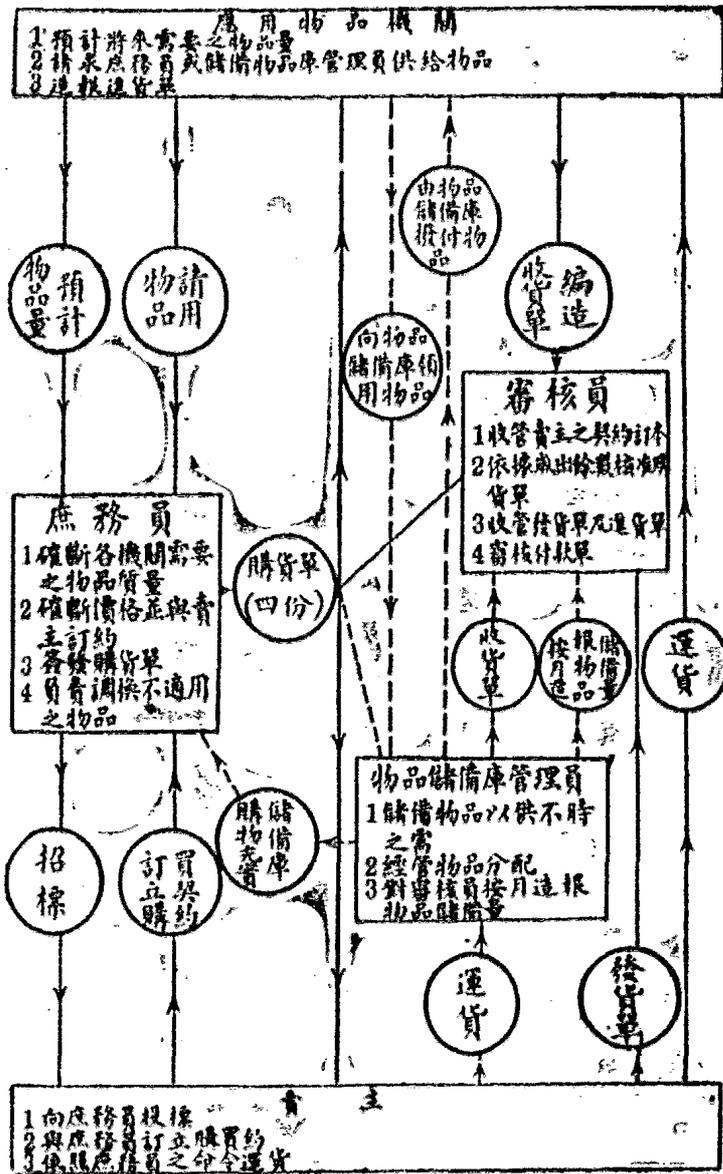
(註二) 在若干城市中，發貨單務須繕寫兩份呈送購買科簽署，待彼核准後，將正張呈送審核員，副張則由購買科保存。

(註三) 在若干城市中，發貨單若直接呈送庶務員，則應用物品機關亦須將收貨單呈送庶務員備核。

審核員接得收貨單後，彼即以此爲根據，從事核對發貨單及其總額，若無差錯，彼方加以核准，令飭市金庫管理員照行支付。爲求執行審計統制計，審核員固可遣派其助理員，偶爾赴各應用物品機關，檢查其所收到之物品，

是否與庶務員呈報者相符，與夫應用物品機關會否嚴密檢查所收之貨物；惟此舉乃不常執行。若對於物品之性質，曾加以化驗，則其結果如何，理應呈報審核員及庶務員，以備參考。

以上所述之普通購買程序，吾人特引用一圖表明之（圖第十八）。在該圖中，實線乃表明普通購買程序，虛線則表明下段所述之儲備物品購買程序也。



圖十八 市政府之集中購買程序

若城市政府設有物品儲備庫，則其購買程序與以上所述者，乃稍有差異。物品儲備庫管理員若發覺某種物品之儲備量，日漸減少，恐不敷用，彼即可書就購貨通知單送交庶務員，以便從事購買補充。為補充某種物品之儲備量計，庶務員若照發購貨單，則購貨單之第三聯應送交物品儲備庫管理員收執。待物品儲備庫管理員收到貨物以後，彼即應立一收貨單，呈送審核員備核；（註）至支付程序，則與以上所述者，完全相同。當各機關需用物品時，該機關可繕寫領物單向物品儲備庫管理員照領，領物單應繕就三聯，將二聯呈送物品儲備庫管理員，將其他一聯自行保存。待物品儲備庫既將物品送交應用機關後，彼即將領物單之一聯呈送審核員備核。物品儲備庫管理員對於物品分配，存有各種記載，且按月編製儲備物品報告表呈送審核員及庶務員審核。此即物品儲備庫統制及分配物品之簡單程序。

（註）收貨單可先呈送庶務員稽核，既如上述。

除上述之普通購買程序外，自然尚有他種購買程序，如允許各機關自行購買物品之緊急購貨事宜，即為其中之一也。惟緊急購買之簡單程序，應由庶務員訂定。今日各城市，雖已施行不少有效之方法，不過無論如何緊急購買之事，最好能減少至最低限度。

第三節 購買條件及物品之標準化

購買物品數量之決定，乃為庶務員之重要工作。惟彼對於此舉，可以依據種種工具，其中之最重要者，為購買

記載卡片、概算書、儲備物品清單、及購買概算。購買記載卡片由庶務員保存，片上載明前一時期購買之各種商品之數量與價格，及其應用機關之名稱；概算書，則表明在會計年度內，各機關需要之物品、原料及器具，概算書一經議會通過，庶務員即可以此為根據，決定其應行代各機關購買之商品質量；儲備物品清單，則表明前一時期內購買之商品數量，及其足供將來應用之剩餘額；購買概算，由庶務員隨時令飭各機關編製，並由其指定時期，故以表明各機關之目前需要為目的，不獨較之概算書更加精確，且對於各種物品之需要日期及數量，亦有明確之指示。

庶務員既有如上所述之參考資料，則其對於應行購置之物品，當能指明種類，公諸投標，惟其所開列之物品種類，則務求規定標準。所謂標準化之物品者，即指「所選擇之物品，務求其形狀、大小、及等級，不獨均能一律，且為適度之數量；商人投標，即以此為根據。」（註一）物品之標準化，有下述有利之結果。第一，可以節省購買時間，鼓勵商人踴躍投標競爭；第二，大體可防止商人與應用物品者狼狽為奸，串通作弊；第三，可使庶務員綜合各機關之需要，作大量之購買；第四，在有物品儲備庫之處，可使於儲備物品，且不至因個別之好惡而生耗損及剩餘；第五，可使各機關應用之物品，互相調換；第六，檢查貨物手續，可以成為極其簡單；第七，可使投標競爭，樹於公平基礎之上；第八，若遇糾紛發生時，因有各商人為證，故不至使訴訟紛擾不休；第九，可使吞款舞弊及預付契約，無從發生。自然，如果所定標準不當，將使城市政府出高價格而購買劣等之商品，或因商品之運送極其遲延，故庶務員對於標準之訂定必須十分慎重。（註二）

（註一）參考阿格紐氏著：應用物品標準化之結果（P. G. Agnew: "Results of Standardization of Supplies"）——見

一九二四年五月美國政治及社會學會年刊第二六九頁。

(註一)美國標準局 (The United States Bureau of Standards) 近年出版之全國商品標準分類指南 (National Directory of Commodities, Specifications) 對此一問題不獨甚有研究，且包括政府、商業機關及各社團發表之商品分類表，故為庶務員購買物品時之良好指導。

庶務員對於各種商品之標準分類，通常皆按照下述之步驟舉行；第一，彼先選擇各種須大量購買之物品，然後依據美國標準局或美國工程標準委員會 (The American Engineering Standard Committee) 之商品標準分類以從事分類；第二，彼將從事研究貨物所來之市場之實際情況，決定地方情況對於所定標準之影響；第三，彼須諮詢各應用物品機關，並與其代表商議物品之分類；第四，彼若未將各種應購物品付諸投標，則彼對於其以前之分類，尙不能即認為最後的分類。

為求投標競爭起見，購物表之分類編製，亦為重要事宜之一。故庶務員對於其應購物品，通常皆按照其各別之性質，分為各種各類，（如雜貨、文具、乾貨、皮革、藥材、金屬等等），以便分別編製購買表，送交各業商人，藉以便於作投標競爭。在購買表中，務須表明所需物品之性質，分期交付之數量及次數，交付地點，需要樣品與否，投標之押金，與夫付款辦法。繁文縟節及模糊兩可之語，應盡力避免。此外，庶務員務將購買數量及交貨辦法，特別表明，以求吸引賣主之注意，蓋販賣商人所最希望者，即大批交貨，交易迅捷，及付款迅速三者；而交付既失季節效用之物品，則尤為其所歡迎者也。

第四節 市場情況及其趨勢

按照低廉之價格買少數之物品，以圖節省金錢，然此並非庶務員唯一之目的也。蓋庶務員之真正職責，在於購買恰當之物品，藉以滿足城市政府各種工作上之需要，故彼對於購買事宜，不能完全依據價格行事，而須依據物品之功用。因此之故，庶務員對於城市政府之各種需要及其應行購買之物品，務必詳博之智識；對於一般工商業情況，購買物品之來源及其製造方法，與夫市場上所有物品之種類，亦須相當熟悉；對於市價之變遷趨勢，亦必需有相當之了解。

欲求明悉物品之購買所在，庶務員固有多種參考資料之來源，然其中最普通者，即商業雜誌、商業指南，以及商業廣告是也。惟此類刊物中羅列之商人姓名，務須謹慎調查。此外，由商業經紀人及函問商人方式，亦可獲得極有價值之參考資料；且本地商業機關，有時亦可幫助庶務員探索商品之來源。不論何時庶務員若將賣主姓名錄於一表中，彼必須確定彼等在商業界中之地位，此舉彼即可以借助端氏及勃力斯突勒 (Dun's and Bradstreet's) 之商店等級分類表。

庶務員對於市場上之各種物品，務求熟悉，以免專用一種物品，以至於此種物品供給稀少時，亦不能以他種較廉之物品代替；且物品之性質，常有變更，故購買物品時，不宜完全依據先例。此外，應用物品時，對於物品之持久性及敗壞性等等，務須經常加以記錄；庶務員須經常觀察新近購進之原料及物品，是否較舊時購買者為優良或

惡劣。

對於市價之變遷趨勢，庶務員宜盡可能力求明悉；此舉之重要，可由一九二一年之經濟恐慌促成之現象，即可知之。是時，因一般買者，均不能預知市價行將暴跌，致購進之貨物，在銷帳之時損失達數百萬元之鉅，故由庶務員之立場觀之，現有預測市價趨勢之方法，目前殊難使人滿意；惟私營商業方面，為保障業主之利益計，已施行若干之辦法。惟此種事業最好由中央政府處理，比較有利。近來即有人建議美國商務部 (The United States Department of Commerce) 為美國商人從事收集此種之數字資料。

第五節 招標及承辦

庶務員招商投標時，以其將物品逐項分類，反不知將物品按類區分，尤能使商人滿意也。蓋按類區分之招標，比之逐項分類之招標，不獨更能吸引商人之注意，且能使交貨不至過於零碎；惟按類區分之投標，亦須將各種物品之單位價格示知，以便作比較之根據。

招標方法，大體言之，計有三種：(一)由普通新聞紙或機關報上登載招標廣告；(二)由公佈告示牌上黏貼招標廣告；(三)直接與商人接洽。贊成第一及第二種方法者，以為此種方法，雖或不能保障競爭，但能使城市政府防止購買物品之舞弊。惟由嚴格之商業眼光觀之，第三種方法似較適宜。

在若干城市中，城市政府常於本地報紙上，登載招標廣告十日或兩星期之久。但招商投標，必須限定最低價

值額，否則無須登報；其價值額，通常則由二百五十元起至一千元爲止，然亦因地而異，平均約爲五百元。登報招標，不獨爲不經濟之方法，且常不能使商人滿意。報紙上之招標廣告，往往僅籠統言明普通條件，而不能將物品之類別逐一表明。且因地方報紙——尤其機關報——銷路有限，故此種招標方法，常不能發生廣大之效力。

黏貼招標通告於告示牌上之方法，各城市均極通行。此種招標通告，可貼於市政廳前之告示牌上；惟其內容，通常皆甚簡單，僅申明欲購買之物品種類，命商人親赴購買科接洽選擇投標。有若干城市，則於此種招貼通告上，將其企圖購買之物品種類，盡行羅列，俾便商人深悉各情，並將其企圖投標之物品種類，逐一記錄之。黏貼招標廣告於告示牌上之方法，雖然能使本地商人盡行週知，然外地商人則無從得悉，故此種方法，殊難刺激充分之投標競爭，常須以第三種方法補充之。

以信件、電話、或訪問等方式與賣主或其經理直接接洽投標事宜，乃爲多數庶務員認爲最有價值之方法。此種方法，誠或不能使衆周聞，卻較其他方法能使賣主注意。故可號召多數經過選定之商人，刺激投標之競爭。

本地商人若能如外地商人供給同樣之貨物，城市政府則常向本地商人購買，此乃現時各城市政府企圖保護本地商人利益之一種普遍趨勢。惟庶務員對於投標之決定，如不加審慎，則本地商人之結合，必使貨物價格過高，於城市政府反有不利，故遇此種情況，城市政府之購買事宜應不受地域之限制。

爲求舉行公開投標計，常規定種種條件。第一，有時，規定投標商人，預繳押金佔投標價目百分之一至十；惟若以直接接洽方式，要求商人參加投標，則庶務員對於投標商人，既有信賴，可勿令其預繳押金。若庶務員確爲精明

能幹之人才，則其對於投標商人，一一均能熟悉其底細，則亦可無須預繳押金。第二，在投標時，若某種物品需要樣品，可令商人照交，以便化驗，視其成分是否與商人所說明者相符，並限制商人不能以他種商品代替樣品。第三，各方投標，通常均須封鋼於信封中，以便開標到期時，在指定地點及時間開標。

第六節 購貨契約

城市政府商議購貨契約，通常皆與私營商店大不相同。蓋在私營商業方面，購買工作一經照行，只須實施獨立審計，便可防止舞弊，惟在政府購買方面，其手續則不能如是簡單。幾乎所有城市，皆須將購買談判加以公佈，並於指定之時間內開標，將投標價格列表發表。在若干城市中，城市政府甚而要求賣主填寫兩份投標，以便將其一份呈送審核員，留為審核購貨契約之根據。此種辦法，在城市政府購買方面，雖有某種利益，然由純粹商業眼光觀之，殊非妥當，大部分私人機關之購貨部分，皆視暴露各賣主之競爭價格，為惡劣政策。故城市政府在此方面，不免有偏頗過度之處。然私人機關之購貨員，商議購貨契約時，通常皆可不受上級行政人員之干涉；而城市政府之庶務員，則因法律限制，不能不受上峯指導，且此種法律束縛大概皆為政府組織之一部，無法加以擺脫。

為求發生法律效能計，城市政府與賣主間訂立之買賣契約條文，務求雙方均表示願意嚴格遵守；城市政府之任何人員，對於此種契約上之條文及其規定權利，均無權加以更改。然在私營商業方面，因訂約者動用之款項為其本身之財產，故彼有全權選擇契約條件，且在契約訂立以後，若得賣主之同意，彼可任意修改條文，並另訂契

約追加之。

購買契約之款式及其條文，現時各城市施行者，極不一致。有若干城市，遵守普通契約之款式，將商議條件，盡量規定之；在其他城市所用之契約，則並不包括全部重要條文。因各地現時所用之契約款式不同，故美國預算局（The United States Bureau of the Budget）最近乃刊行小冊子『政府契約之標準化』（"Standardization of Government Contracts"），建議一種試行之契約款式，並指示賣主應注意之各點。購買契約，通常本應包括下述各端：（一）契約期間之規定；（二）所具保結之履行；（三）各種同意條件；（四）購買物品之數量；（五）單位價格或總價值；（六）交貨條件。然有時對於上舉六端，固可有一二項未有確切規定，或不加以規定；例如，對於契約有效期間，儘可無確切之規定，由一方通知廢約時，即行宣告契約失效可也。且對於物品之數量，庶務員因欲使購買事宜富於彈性，現亦趨向不加以確切規定之辦法，或僅將其最高數額規定之。惟吾人因受法律限制，常不能隨意實行此種辦法。城市政府訂立之契約有效期限，通常皆以三月、六月、或一年為期；其長短，則視物品之種類及市價情況為定奪。

第七節 購貨單及交貨

購買物品，固可依據上述之訂約購買辦法，然亦可無須訂約，臨時議價，從事購買。庶務員若採取後一種辦法，則須徵求各賣主將時價以書面或電話隨時通知。有時，彼可偵伺市場價格趨勢，自由購買，以求節省城市政府之

經費。若庶務員有明確之判斷力，以此種辦法購買物品，必可代城市政府節省數千元之經費。因此之故，城市政府之購買事宜，雖受法律嚴格限制，有如上所述；然放任庶務員自由購買之辦法，現時則日趨發達。此似可為歡喜之事。庶務員擔任之工作，若為量甚大，則彼理應採用一種辦法，將已付接洽之購貨單妥行保管，以便避免有時因貨物遲交而引起應用物品機關之不滿。能滿足此種目的之辦法，無有過於「備忘錄」(the "tickler" file)者，備忘錄由記錄購貨單之卡片組成，以便書記經常檢查交貨日期，隨時發出通知單予賣主。惟此種通知單，在城市政府方面，遠不如私營商業之常用耳。

城市政府購買之貨物，通常皆由賣主直接交貨，無須收貨機關另行繳納運費等項。故在此種情況之下，發貨單乃可立即寄與契約或合同上規定之用戶。有時，庶務員擬定發貨單款式，命賣主依式照填，惟最好聽憑賣主自由選擇發貨單之款式。因購買程序關係，發貨單須有一份至四份之多，惟在普通情況之下，賣主若將兩份逕寄審核員，即已夠用。(註)彼可將其一份，轉送應用物品機關或物品儲備庫，以備記帳；將其另一份自行保管，以便審核。

(註)若城市購買程序規定發貨單須先送交庶務員核對，然後再送交審核員，吾人即須三份發貨單，其中一份由庶務員保管之。

待物品交到應用物品機關或物品儲備庫時，須檢查其質量有無錯誤。惟此舉在城市政府之購買工作中，因未指定專門負責之職員，故其成績特別不佳。貨物通常皆由下級官員收受，彼等毫無為檢查所必需之知識。如貨物運到時不受嚴格之檢查，標準分類即無用處可言。況有若干種貨物，必須時加化驗，方足確定其品質。在若干城市中，檢查貨物由庶務員負責指導，維持檢查員若干人，然此種方法，常不能使吾人滿意，不如由審核員派代表負

責執行，藉以獨立審察庶務員之工作爲善。

若交付之貨物，因任何原因不能使應用物品機關或物品儲備庫滿意，該機關即須立即通知庶務員。庶務員接得通知後，應迅速將貨物交還賣主，並命賣主負一切用費。惟有時賣主方面，若允酌量降低價格，庶務員則可斟酌情形，若認爲有利可圖，即可將其保留，以免再行購買，以供緊急之需要也。

第八節 儲藏及利用廢物

儲備物品事宜，在城市政府方面，不如私營商業方面之重要。蓋城市政府所購買之物品及原料，乃爲滿足消費目的計，並不企圖製成商品販賣，故城市政府不如私營企業，隨時需要儲備大量之物品，藉以策進生產行程，不至有中斷之虞。且因城市各機關，通常皆設有小規模之物品儲藏室，故各城市通常均無設立物品儲備庫之必要。且規模較大之城市各局，或須設立一儲藏室，酌量儲備物品或原料，以便經常取用。

城市政府若設有集中物品儲備庫，則該庫管理員務須按月造報報告，呈送審核員，表明（一）月初之物品數量，（二）一月以內收到之物品量，（三）一月以內交出之物品量，（四）月杪之物品量。此種報告，將一月以內之轉帳事項表明，應使審核員易於審核儲備物品之情況。物品儲備庫管理員，本人須存有若干簡單之帳簿，其中之最要者，即爲經常貨清簿是也。（註）

（註）參考特爾特著：物品儲備論（H. B. Twyford: Storing）第一百二十七頁。

陳腐或無用之物品，庶務員亦不宜便等閒視之。蓋對於此類物品，若能善自利用，市金庫可以獲得相當之進帳。有利用價值之廢物，包括小塊鋼鐵、青銅及黃銅、鉛、白鐵、鋅、皮革、橡皮、紙、鐵錘、鐵管、木材、破布及玻璃等等。

本章參考書目

- (一) 登士模氏著：購買論 (Dinsmore, John O., Purchasing, New York, Prentice Hall, 1922) 本書第三、四、七、八、十、三及二十八等章，對於官廳購買事宜，均有論及。
- (二) 黑撈氏著：購買學 (Hysell, Helen, The Science of Purchasing, New York, 1919)
- (三) 特福特著：物品儲備論

第十章 市金庫管理

市金庫管理，乃指城市基金之徵收、保管、及支用事宜而言。吾人對於各種財源之收入，如租稅、特別捐、規費等，必須從事徵收，並置於市金庫中，以便策進城市政府之種種工作；待此類收入，既行存入市金庫中，即須努力保障其安全，或投於各種企業中；待購買物品時，或應行清償之債務到期時，必須支付，以使市金庫與債戶或債主之間，發生現金之流動。上舉種種，皆屬市金庫之職務範圍，且須服從主管會計機關之歲出統制。

第一節 市金庫工作之集中

由組織方面觀察，在財政局內專設市金庫科以集中掌管市金庫工作之好處，在本書第二章中（註）已簡略加以討論。且吾人在第二章中，亦曾建議市金庫管理員，應負責執行一切市金庫工作，為城市政府徵收、保管及支用款項之官吏。在若干城市中，城市政府雖另委一獨立徵收官吏，從事徵收財產稅及其他收入，惟彼所收得之款項，仍須存入市金庫中，此種職務實際應與市金庫管理員併合，應居於市金庫管理員指導之下。

（註）參看本書第二章第三節

在可能中，一切徵收款項，最好統由市金庫管理員辦公處辦理。此種辦法，使市民將其所負擔之款項如租稅、

特別捐、自來水費、或規費，均繳於同一機關之內，對於公衆殊爲便利，其利益已爲一般財務行政官吏所認識。惟此種辦法之施行，在某種環境之下是否可能，卻成問題。舉例言之，自來水費及其他公營企業費之繳納，有時常發生爭端，故不如由公營事業機關負責徵收，因該處存有用戶帳目，便於隨時稽核；復次，清算轉帳事宜之市機關，未必即與市金庫管理員之辦公處設於一處，甚而相距甚遠，是則市民爲清理款項計，將感兩處奔走之不便。惟此種實際環境上之困難，有時固爲集中收納辦法之有力障礙，然其程度，往往爲人所誇大，而且不難以改變徵收程序圖補救。故無論在若何情形之下，收納員若不同駐於一處，則彼等亦應由市金庫管理員主管，並對彼負責。

一般言之，在多數城市中，市金庫工作之分散辦理，大抵皆由於舊法律及習慣使然，吾人亦未常企圖將其更改，藉適環境之變遷。如執照捐、特許捐、及規費等，通常均由分別設立之機關從事徵收。有時，經常租稅則由某一機關徵收，過期租稅罰款 (Delinquent taxes) 則由另一機關徵收，特別捐又由其他機關徵收，各徵收官吏，對於各種收入，常自行保管相當時期而不送交市金庫管理員。在支出程序方面，其職權亦常如是分散，致市金庫管理員有時只能撥一筆總款與各支用官吏，任其自行支付各種各樣之票據。城市基金之徵收、保管、及支用，若不能施行集權辦法，則不獨不能使重要財政職權集中執行，且使審計統制益形繁雜，有時竟成爲事不可能。

第二節 普通徵收程序

在款項未收納以前，普通徵收程序方面，尚須預先完成若干步驟，此爲顯而易知之事。在此類步驟中，第一，須

將租稅表冊、特別捐表冊、市營企業及其他雜費徵收表冊等送交市金庫管理員，以憑徵收；第二，須預備各種單據及通知單，以便分發各納款者；第三，在執照捐、特許捐或規費方面，須將各納款者請求之特權，預先加以核准或接受。

第一目 準備租稅表冊及單據

對於租稅表冊與單據之款式，其編號次數，與其準備方法，多數城市議會均曾通過法案，加以規定。此種法律規定，不問其原來目的何在，但常使租稅表冊及單據之編製工作，愈形繁雜，而對於統制目的或納稅者所要求之參考資料，則完全無所裨益。此地現時所欲加以討論者，乃以租稅行政上之主要元素及使其精速之方法為限。

欲求精密編製財產稅表冊所不可或缺之基本資料，有下列數端：（一）各處賦稅財產之說明；（二）各處賦稅財產之坐落地點；（三）各處賦稅財產之估價。業主之姓名及住址，雖最好亦須註明，然究非絕對必需之事項；例如得克薩斯（Texas）邦衛史堡（Fort Worth）市，年來徵收不動產業稅，均不過問業主之姓名，且法庭亦不加以反對。在不動產方面，若能遵照本書第十一章中所討論之辦法，（註）將不動產按處及按段編列號數，則不獨在行政方面，能圓滿應付，且可使書記工作愈形輕閒。自然，在採行此制之先，必須得立法之准許。

（註）參看本書第十一章第六節第一目

上述各種參考資料，均應由賦稅科從事蒐集及編纂。在若干城市中——例如新奧爾良——課稅表冊中之主要參考資料，常須抄入其他表冊中，以備徵收官吏應用。反之，其他城市，則不施行此種辦法，惟將課稅表冊先由

課賦員登記一切。因此，在課稅表之右端，應添加一欄，表明稅額；在課稅表之左端，亦應添加一欄，以備記載各租稅單據之號數而為執行審計統制之根據。(註)若在課稅表中，再加入若干欄以備記載雜項核正、利息、折扣、核減及支付等等事宜之需，則此種表冊之功用，即與租稅總帳相同。故此種方法，不獨使書記節省不少工作，不必展轉抄錄，各主要參考資料，且對於課賦、徵收、會計及審計官吏，能指示彼等應行遵循之種種主要步驟，而關於納稅者之主要參考資料則包括無遺。

(註)參看本書第四章第五節第五目

待課賦員既將其主要記載事宜記錄完畢以後，編製租稅表冊之第二步工作即開始矣。此種工作，即按欄計算及登記各納稅者應行負擔之稅額。在若干城市中，此種工作常由徵收機關雇用臨時書記執行。然在其他城市中，若課賦機關之職員，不獨足供策進其本身之工作，且足於執行計算及記錄稅額之用，則此種工作常由其主持；至施行此種辦法之原因，則將於本書第十一章中再詳論之。(註)

(註)參看本書第十一章第四節及第十節

在租稅課賦表冊編製方面，曾有種種節省時間之方法。例如欲求確定各別納稅者之租稅額，祇須由現成之稅額表中查得，不必以稅率逐一乘納稅財產價值。在設備較完備之機關中，此種稅額表常用加數機計算而成，且用打字、印刷，或複寫方法準備充分之數量，分發各書記，以便於租稅表冊中計算各項稅額。在引用此種數字時，須小心預防錯誤者，即小數點之位置有無點錯。

若立法方面或行政方法上，要求編造租稅單據，此種單據之編造，亦常由課賦機關負責辦理。有若干行政效率頗強之機關，曾倡議一種單據款式，使其能由編造租稅表冊之機器編造，以便將業主之姓名、財產概況、稅額，以打字機記錄於租稅表冊中，使其與租稅單中之內容完全相符。且打字機與加數之互相併用，必能使稅額等等，益形精確也。

第二目 申請執照及特權等等事項

有若干種執照，在未行批准以前，須將正式申請書呈送財政局外之行政官吏備核。亦有他種執照，除請領及按定章交付款項以外，并無其他手續。此兩種情況，在特權費及雜項規費方面，大抵亦能適用。故由徵收方面言之，執照費、特權費及規費，大抵皆可分為兩種：一除照章繳納款項以外，尚須經過其他行政上之手續，一除照章繳納款項以外，無須經過其他行政上之手續。

然此種區別，復能使市金庫管理員集中掌管徵收程序，並使其與行政上之種種規定相輔並行。蓋執照費等項之納款者，若照章納款以外，無須經過行政上其他手續，則彼可身臨市金庫照章納款，並領取執照等項證明文件。反之，若執照費等項之納款者，除照章納款以外，尚須經過其他行政手續，則彼須先赴申請機關領取文件，然後再赴市金庫納款。惟款項之繳納，應在申請核准以前。

第三目 城市政府應行接受之支票種類

城市政府接收付款者之支票時，務須謹慎行事，以免誤收空頭支票之類。真偽支票之辨別，本屬普通常識，在

此只求提醒其爲徵收程序中手續之一種。在若干城市中，城市政府所願接收之支票，僅以有擔保者爲限，惟對於背書支票——即非付款者親自發出之支票——則加以拒絕。若支票之數額，超過應付款額，城市政府亦不應接收；若支票指定向徵收機關之官吏或其他城市工作人員兌現，城市政府亦應加以拒絕。

第四目 現金之逐日結存

現金之逐日結存，亦爲徵收程序中之另一宜加以注意之重要元素。爲求市金庫工作人員能逐日結存現金及執行記帳事項計，徵收機關每日之停止辦公時間，乃可早於其他城市各局及機關。逐日之現金收納，須過入現金收納登錄帳中，並須按日編造現金報告表呈送審核員備核。

市金庫之現金收納，不獨務須逐日存入銀行，並以當日辦理清楚爲宜。故存款之數額，必能等於逐日之現金收納額，或前此所收納之現金總額。市金庫管理員，不應存留逐日現金收納以供找換或其他目的之用，以免擾亂審計程序，及難以貫徹正確之目的。市金庫管理員若求保留相當之現金，以備找換之用，必須經由審核員之同意，並於其帳戶上記明『現金額』其數額之增減，則任憑審核員確定。

在『定額預付制』(the "imprest system")之下，尚有一問題，即『零用款基金』("petty cash fund")是也。在此種辦法之下，審核員將若干現金墊付支用官吏，以備隨時支付種種緊迫債務。待此種現金用罄時，支用官吏即可將其數額呈報審核員備核，並要求彼重新核撥此項墊款或基金；而審核員則可將此種款項，於其帳戶上記明『現金額』。

第三節 財產稅之徵收

在若干財產稅之徵收方法，未能適應商業慣例之城市，納稅者必須親赴指定機關以現金繳納。惟此舉不啻納稅人須至徵收員或市金庫管理員處兩次，一次查明納稅單上所規定之數額，一次將款額繳納。即在此種情形之下，尚有種種可惜之遲延與節外問題。例如有若干大規模之市營企業，其財產分散於廣大區域之內，常報告其所課賦之租稅超過其所應負擔之稅額。

第一目 租稅單之呈鑒

供給公衆物品或勞役之雜貨店、肉食店、電燈公司等，若將單據分發其顧客，則大多數顧客必將迅速以支票抵付其債務。頗多城市，因有鑒於此，故不論法律上有無規定分發租稅單之需要，皆依據習慣行事，以節省徵收股及納稅者雙方之時間。縱令課賦股對於業主之姓名及賦稅財產之所在地，均有明確之記載，然因業主之居留地未必即為財產所在地，故課賦股應有業主之通訊錄，以備應用。現時各地課賦股所保存之業主通訊錄，雖多不正確者，惟若能加諸努力，除不住本宅之業主外，大抵皆能探悉加以彙編也。

租稅單之分發，可有數種方法。在某種情形之下，租稅單由課賦員直接送交與彼住於同一區域內之納稅者，並由郵局寄交外地之業主。在其他情形之下，租稅單之分發，完全由郵局寄往各業主。此兩種方法中，究以何者較為合於施行，則非一言能斷。若課賦股之工作進度表，已經預備充分之時間，由課賦員分發租稅表，且認定此舉不

至防害彼等之正常工作，則不妨即由課賦員親自將租稅單分發本地納稅者，藉省郵資。

第二目 分期付款

爲求納稅者便利繳納稅款計，城市政府宜施行分期付款辦法，准許納稅者分兩次或數次繳付稅款。惟此種方法之施行，通常須以法律同意爲前題，且租稅表冊上規定之各種租稅，須在會計年度初，即行開始徵收方可。美國各城市政府，現已多施行此種辦法，將來殆必成爲普通採用之辦法。

第三目 租稅貼現

爲謀刺激租稅提早繳納計，各城市政府常試行貼現辦法。在預算編製程序未甚發達，與短期公債未甚普遍發行時，租稅貼現辦法不獨能刺激納稅者提早繳納稅款，且其開消，爲數亦不過等於貼現額耳。自城市政府建立健全之預算編製程序以後，皆出於發行公債一途。惟城市政府雖可利用提早徵收租稅之辦法減少應行舉借之債額，並得按照短期公債之利率准許提早納稅者貼現。然此舉需要充分之時間計算貼現額，因而常使全部徵收程序遲緩，並使錯誤時常發生。若短期公債之利息率與提早繳納之租稅貼現率相等，則城市政府爲謀經常支出之現金充實計，不論其發行短期公債抑或提早徵收租稅，而其開消則相同；爲謀提早繳納租稅之納稅者能享受銀行利率之利益，與夫支付上不至頻頻發生錯誤起見，城市政府之職員務須執行額外之勞役，從事精密計算貼現額，並使納稅者從容零碎繳納稅款。故任何城市政府是否宜乎施行貼現辦法，一則須視短期公債是否容易銷行，二則須視短期公債利率之高低，三則須視提早徵收稅款是否需要過長之時間。若租稅之徵收期間，爲時不久，

轉瞬卽有過期之危險，則貼現辦法所耗費之工作，必使城市政府與納稅者雙方均蒙不利。

第四目 不良課賦技術促成之逃稅

有若干邦之法律，因對於財產之規定尙難完全一律，或因編製租稅表冊之方法尙非盡善盡美，故不法之納稅者得乘機實行逃稅。所擬定之法律條文，本難絕對擔保精密，故常企圖課賦員及徵收員對於租稅行政，能極端謹慎，惟此種希望，實際常適得其反。蓋公務員之工作，每年俱受無數租稅表冊之束縛，故租稅表冊若非編製得法，則彼等必難幸免錯誤。卽精明能幹之書記員，亦難保其在繕寫 t 字及 i 字時，不脫落一橫或一點。事實上自有許多納稅人會盡量利用此種法律上之罅漏，以至使稅收短少。幸若干邦之法庭，對於不良課賦技術促成之逃稅事件，不再加以袒護，且准許城市政府加以更正，以求能依法平等課賦租稅也。

第四節 過期財產稅

編製預算之時，不論若何慎重，然其所企求之收支平衡，常因租稅徵收不足而被破壞。在大多數城市中，多數納稅者，雖能依法繳納租稅，無須城市政府施行強迫手段，然有少數繳納者，則有種種原因，不願依法繳納租稅，或不能依法繳納租稅，故城市政府對於彼等勢非施行強迫手段不可。

第一目 租稅本爲對財產之合法要求 (A tax a Lien on Property)

在理論方面，多數邦之法令規定待預算及租稅表冊一經核准以後，卽承認租稅爲課賦財產之合法要求，然

城市政府欲求財產能按其真實價值納稅，則殊為罕見。在有完善之法律制度及行政程序情形下，不動產應負擔之租稅，而不能完全照行徵收，似無堅實之理由可言。對於人頭稅及動產稅，迄今尚無良好之徵收方法。即使法律對於不納稅之財產，雖規定任憑徵收員或其他官吏實行沒收與拍賣，抑或將其稅額酌量減少，然因計算租稅表冊須費相當時日，且繳納租稅期間又非瞬息即過，故在此期間中，納稅者與動產儘可逃避他處，使徵收員無法依法施行強迫手段。此種事態，在大都會中，因行政權未能統一之故，尤為司空見慣，故在此類區域之內，城市政府漸以不動產為根本收入，而豁免人頭稅及動產稅之趨勢，亦日益昭彰矣。

第二目 稅權之執行

在頗多邦政府治下，城市政府對於不動產之稅權，若求施行嚴勵強迫手段，現時乃無甚困難。昔日之欠稅變產法 (the older tax sale laws)，對於欠稅財產，規定主管機關有任意處置之權，並將其賣與標價最高之願主，藉以清償欠稅款額及其連年應付之利息。惟此種辦法，買者未必均能歡迎，故新欠稅變產法規定市政府可將欠稅財產依照欠稅數額抵押於買主，而買主則可將其登記於市府；若在典押時期內，欠稅者不將稅款償清，買者可依法阻止取贖押產。

關於欠稅變產法法律條文，最好例證，莫過於新澤西市之欠稅變產法。(註)該市之欠稅變產法規定租稅徵收員務須編製由七月一日至十二月三十一日止之不動產稅欠稅清單；彼必須將特別捐及自來水等等城市收費欠款加入不動產稅欠款內；務須計算一切過期欠款應付之利息；最後在將欠稅通告揭示及登報俾衆週知以

後，若業主尙不補繳欠款，則可將不動產公開拍賣，以欠稅額、利息及其公告費爲拍賣價格標準；若買者中所出之價格，合算年利不至低於八釐，則可將不動產實行典押。至拍賣期間之長短，則可由徵收員依法自由規定，有時可延長數星期之久；若終無競買者，則可由城市政府最高按年利八釐自行承受之。若兩年以後，業主尙不補繳種種欠款，城市政府則可取消其贖業權，並由買者沒收之。

（註）見一九一八年新澤西邦公共法（N. J. Public Law）第二百二十七章及其後來之修訂案。

茲爲舉例引證在常態社會中，如新澤西市之欠稅變產法之法律，將發生若何作用起見，姑且假定城市政府實行預徵租稅，將預算上規定之稅收，在會計年度未結束前，已實行預借百分之九十，藉以支付預算上規定之各種經費。故在此種情況之下，超過現金額之短期公債，必等於稅收總額百分之十；吾人唯有指定以欠稅財產之收入清償之。吾人再假定有一半之欠稅，在宣告變產之六個月中，已行陸續照稅額及利息繳於徵收員，而徵收員則可利用此種收入，清償短期公債百分之五。待欠稅變產既屆實行時，城市政府又可按售價及利息，將其轉變爲現金，藉以償清短期公債百分之若干；並將未行變賣之欠稅財產收爲己有，作爲短期公債餘數之穩當擔保。惟城市政府若求將此等欠稅財產轉變爲現金，藉以償清短期公債，則有兩種途徑可行，一則將欠稅財產沒收，並按欠稅額拍賣，二則將欠稅財產之賣價加上利息，分開標賣。

惟此種法律施行時，吾人尙有一問題須留意者，即城市政府自行沒收之欠稅不動產，日後應行負擔之租稅及其他地方收費，日後均應由城市政府自行負擔，不能對下次變產發生若何重大之影響，故此舉使各種欠費合

而爲一，僅對不動產變價發生一次影響而已。

雖然，上述種種處置欠稅財產之方法，僅能施諸於不動產方面。在欠稅動產方面，尙無完善之方法，使動產欠稅額轉變爲可靠之地方資產，藉以擔負代替預徵租稅之短期公債。且即使在不動產方面，上述種種方法，若租稅行政稍有錯誤，亦無法加以糾正；蓋重複課賦，錯誤課賦，與夫不法課賦，均能使不動產之價值浮高，因而使預算上規定之收入，隨之虛浮也。故徵收租稅，若求毫無差錯，對於財產之估價，則不能不認真從事也。

第三目 複稅問題

其他一種事態，使租稅之徵收，不能完全真確，即在若干邦內，常因稅權之不統一而發生對同一財產徵取複稅之事。在此種情況之下，不同之機關互相要求變賣欠稅財產，致發生衝突。在若干種情況之下，法律對於欠稅財產處置之權，不視政府之等級而歧分；然在其他情況之下，邦及郡政府對於欠稅財產之置處，乃操有優先之權。故在前一種情況之下，購買欠稅財產之願主，乃可不問由誰售賣，惟視其售賣之先後行事。舉例言之，在布法羅市，對於同一之欠稅財產，因城市政府標賣較先，故比較邦政府及郡政府容易找得願主；反之，在南、卡羅來納邦查理斯敦市，城市政府雖可較先拍賣欠稅財產，然邦政府及郡政府對於欠稅財產有處置之優先權，故城市政府常感受種種麻煩。由是可知，徵稅機關之不必要之重複設置，常使徵收市稅之效率，受不良之影響。

第五節 城市基金之保管

城市各種基金，大抵皆須存進銀行，以求安全。在選擇銀行之時，務宜注意下述三端：（一）銀行之資本能力，（二）銀行之擔保品，（三）存款之利率。在此三端中，此地僅企圖討論存款銀行之資本能力及其擔保品，而利率則與城市收入發生密切關係，可留於第十三章中討論之。（註）

（註）參看本書第十三章第七節第一目

城市政府將款項存入銀行時，須先調查其資本能力是否雄厚，此為極重要之一因素。有時，城市政府亦可限定存入銀行中之基金數額，不問於銀行之資本能力。依照芝加哥市之法律，規定城市政府存款於銀行時，一則須視其資本額之多寡，二則須視其按年之盈餘若干，三則須視其紅利率之高下；底特律市市政府之定期存款額，則以城市銀行之資本及盈餘為比例。

各城市政府對於存款銀行，實際皆要求擔保品，保證城市基金之安全。惟費城市政府為例外，每年存款雖達一千五百萬元，然俱無須擔保品。在紐約市，城市政府之定期存款，須由銀行供給擔保品；惟活期存款，則無須銀行供給擔保品。擔保品之種類，通常則為商業票券或其他票券，惟商業票券較之其他票券易於保管及記帳，故城市政府比較歡迎。城市政府接受商業票券時，須先調查發行票券之商業機關，藉以探悉其財力是否穩固；且其所接受之票券，亦常以價值不至常常變動之國內票券為限。

企圖存入銀行中之城市基金，理應如何分配，並無一般之原則。就紐約市之基金而論，數年前雖存入較多銀行中，然今日已不復如是。在費城，城市政府之定期存款，可存入任何銀行中，按照各銀行之資本金及盈餘額比例

分配，放在此種辦法之下，無法偏袒任何銀行。該市除按照資本金及盈餘額比例分配之定期存款外，尚有六種活期存款，每種約達三十萬元之鉅。

第六節 城市基金之支付

城市基金支付上之最重要程序，乃為滿足執行審計目的之部份，此層在本書第四章中，已曾加以討論。此種要求所有支出皆須由市金庫管理員得審核員核准而支付。

因此之故，乃通用「核准單據支付支票」(the "voucher-warrant-check")。(註)此種支票，由審核員編製備用，並包括收款者之帳目報告；待審核員簽字以後，對市金庫管理員則發生付款單據作用；待市金庫管理員簽字以後，對存款銀行則發生支票作用。在本書第五章中，扼要討論會計程序時，曾指明審核員須將付款單據逐一記載於單據登錄簿或現金支付帳中，市金庫管理員須將發出之銀行支票記載於銀行分錄帳中。

(註)參看本書第四章第五節第九目

除上述之普通支付程序以外，尚有若干問題，值得於此略加討論。在掌管支付事宜時，有一重要之特色，即迅速支付各帳戶是也。蓋城市政府對於各種債務，若能支付迅速，既可享受付現折扣之利益，又可使交易關係轉好，實屬一舉兩得之事。故審核員應觀察一切帳戶是否均有付現折扣，是否迅速核准及令行支付。惟各種單據，若須經過市長、市議會主席或其他財政官吏之核批，則此舉殊難一氣完成，因而使付現折扣之機會無形消逝。而市長、

市議會主席及其他財政官吏，對於各種單據之審核，常草率從事，敷衍法律上之職責，故由統制效率方面觀之，殊無若何價值可言。

一般言之，對於不能付現折扣之債戶，務須指定支付日期，以便賣主指日領款，使之視城市政府為良好顧主。以支票寄交各收款者，較之令彼等親赴市金庫領取款項，實際上比較便利，故亦為良好之慣例。因之可將「核准單據支付支票」封於中間透明之信封中，寄交各收款者，並藉此省去填寫信封之麻煩。

待薪俸名冊經審核員核准以後，支付城市工作人員之薪俸，即為市金庫管理員之份內工作。惟此種工作之執行，可指定市金庫內僱員一人負責，名之為「支付官」(“pay master”)。若以支票方式支付款項，「支付官」一則須從事準備支票工作，二則須負責簽字，三則須記錄「銀行薪俸帳」(“pay roll bank account”)。惟彼之工作，除遵照薪俸名冊記載各別之支票，並以支票號數逐一記載於各別之收款者名下外，即無須負責執行其他記帳事宜。

本章參考書目

- (一) 浮斯特氏著：邦政府基金之保管 (Faust, Martin L., *The Custody of State Funds*)，一九二五年全國公共行政協會 (National Institute of Public Administration) 出版。該書所討論者，雖為邦政府基金之經營問題，然其方法及程序，亦適用於經營城市基金。

- (二) 露池氏著：公共財政論第三十章，對於金庫之組織及管理，曾簡略加以討論。

第十一章 賦稅財產之估價問題

在現行美國租稅制度之下，城市政府之大宗收入，乃由課賦財產之資本價值 (on the capital value of property) 而來。(註) 在行政比較成功之城市中，城市預算對於此種來源按年之收入總額，均曾有所規定；惟賦稅財產之類別，與夫個別賦稅財產之估價標準，則由邦法律規定之。在若干邦內，各級租稅之財產估價——邦稅，郡稅，及市稅——均由市政府執行之；在其他若干邦內，此種工作，則由郡政府或城鎮政府執行之；在尚有若干邦內，城市政府自行編製租稅課賦表為課賦城市稅之根據，郡政府亦自行估計郡政府範圍以內之財產價值，為課賦郡及邦租稅之根據。

(註) 在本章及後兩章中，擬將各種來源之城市收入加以討論，且企圖着重行政方面之研究。

但無論採取若何方法，城市政府若能課賦正確，必須明悉下述二端：一為城市一切財產之綜合課賦價值；一為預算上規定之租稅收入額。若以前者之數字除後者之數字，即可求得稅率。至於稅率，可先以課賦價值每元為單位，化為千分之幾或百分之幾，或以課賦價值每百元或千元為單位，化為若干元；然後再分別向個別財產課賦，藉使納稅者分別按照租稅課賦表繳納稅款。

自一般城市納稅者方面言之，城市賦稅財產之估價，或依法全部估計之，或分別計估之，事實上均無所區別。

例如，若假定城市政府為城市用途計，預算上規定徵收普通財產稅一百萬元；並假定賦稅財產之價值，依法估計共值五千萬元。在此種情況之下，不論賦稅財產之綜合價值，或確實等於租稅課賦表中之數額，抑或多一倍或少一半，然其使財產稅納稅者之負擔，則無所區別也。蓋賦稅財產之綜合價值，若確實等於五千萬元，稅率則按每百元課賦價值徵收二元；若賦稅財產之綜合價值為一萬萬元，稅率則為值百抽一元；若賦稅財產之綜合價值為二千五百萬元，稅率則為值百抽四元。由是可知，按照各種稅率徵收之稅款，仍將等於一百萬元，而一般納稅者之負擔，實無區別也。

第一節 不公平徵收稅款之結果

個別納稅者之財產全部價值與課賦價值，若不能成一公平之比率，則必受不公平稅率之相當影響。例如，在上舉之假定城市中，若綜合課賦價值僅等於財產全部實際價值之半數，而三位財產所有人按照財產全部實際價值，分別繳納稅款百分之二十、四十、以及八十，則其真實稅率亦將發生比例差異，如下面第一表所示：

依據下表，即可明悉若以百元為單位，按照財產全部價值納稅，納稅者丙，必付較多四倍之稅款。此乃實際經驗所指示吾人者也。此種事實，在美國城市中數見不鮮，吾人曾依據賣價比率法（the sales ratio method）研究課賦制度落後，城市中之收稅事宜，其結果皆指出按照售賣價格計算，常有使小財產之估價高出於大財產之估價數倍之趨勢。惟此種事實，並非指示賦稅官吏，宜注意小資產者之租稅負擔過重，乃指示一般估

第一 表

不公平徵收稅款對於個別納稅者之租稅負擔所發生之影響

納稅額	賦稅財產依法估計之全部價值	租稅課賦表中規定之財產課賦價值	按財產課賦價值規定之稅率（以百元為單位）	賦稅額	按財產全部實際價值之賦稅額（以百元為單位）
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
甲	\$100,000	\$ 20,000	\$ 4,000	\$ 800	\$ 0,80
乙	40,000	16,000	4,000	640	1,60
丙	2,500	2,000	4,000	80	8,20

計財產價值之官吏，因不按時執行職務，事先無特別訓練，無良好之方法，無詳確之記錄，故彼等對於小財產尙可依靠實際生活之經驗，較精確地估計其價值，然彼等對於大財產，既無充分之經驗俾資參考，故即不能精確估計其價值。此種事實，同時亦指示一般大資產者，因其財產之課賦價值總估計，乃憑表面之臆測工作，故比小資產者，

較有機會謊報，與夫利於以多報少也。在若干邦內，納稅者內，甚至不能將不公平之課賦訴諸租稅平衡委員會及法庭，因邦法律規定租稅按照財產之全部價值課賦，而小資產者之財產估價又常低於其實際價值，故彼等依據繳納稅款之稅率，雖較大資產者高四倍，較全體市民高一·六倍，然彼等若訴願減輕稅款，則必遭拒絕也。

吾人現在若假定甲、乙、丙三人所有之財產，均按其全部價值課賦百分之四十租稅，三人之租稅負擔則將如第二表所示：

第 二 表

按一律之百分率徵收稅款對於個別納稅者之租稅負擔所發生之影響

納稅者	賦稅財產依法估計之全部價值	租稅表中規定之財產課賦價值	按財產課賦價值規定之稅率（以百元為單位）	賦稅額	按財產全部實際價值之賦稅額（以百元為單位）
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
甲	\$100,000	\$40,000	\$ 5.00	\$2,000	\$ 2.00
乙	40,000	16,000	5.00	800	2.00
丙	2,500	1,000	5.00	50	2.00

單由城市稅方面言之，使課賦價值 (assessed value) 與全部價值 (full value) 成固定比率之辦法，對於一切納稅者之租稅負擔，固能合乎法律分配，故其固定之比率不論如何規定——或按高於財產之全部價值規定，或按低於財產全部價值規定——若財產之全部價值及稅收額無變動，則上表中所示之財產所有人之租稅負擔及稅率，亦將無變動。蓋課賦價值與全部價值之比率，若加以提高或降低，則稅率必將降低或提高，恰成一反比例，故上表之末二欄，仍將不受影響也。

惟城市政府為徵收市稅而編製之賦稅表，在頗多邦以內，同時亦為徵收邦租稅及郡租稅之根據，故問題乃因此而發生矣。在上舉第二表所假定之情形下，城市政府按賦稅財產之全部價值，一律課稅百分之四十，固能使一切納稅者之租稅負擔平等，然在同一邦之內，若一市政府又按賦稅財產之全部價值課稅百分之二十，又一市政府則按賦稅財產之價值課稅百分之八十，則三市政府中之租稅分配必將不平等，一如上舉第一表所示。此種事實，足以解釋地方估價團體何以常使財產估價低於其實際額，再則足以解釋邦政府之法律為何必須規定統一之課賦標準，令飭各級地方政府照行，與夫擬定種種行政方法使統一之課賦標準見諸事實也。

第二節 賦稅價值標準

賦稅價值標準，雖為立法者所關懷，然在法律中，殊難發現其明確之定義。所謂『全部價值』(“full value”)、『公道價值』(“fair value”)、『現價』(“cash value”)、『市價』(“market value”)或『公道之現金市

價』(fair cash market value)也者，法律條文中雖常引用，然此類字眼，實際證明其含義極其空洞。且此等名詞，司法判例雖曾加以說明，然其說明又不幸僅能應用於特別事態方面，而不能引伸於普通事態方面。況若干邦之邦租稅委員會，雖曾利用行政條例，對於此類名詞，規定比較普通之意義及其應用之方法，以便將各種事實利用為價值之標準，然吾人若依照普通財產稅法，欲求賦稅財產之統一價值標準，則殊難發現若何正確之說明，能與法律上之規定相吻合者也。

其所以如是者，則因此乃比較複雜之問題故。因此，即經濟學上確立之種種價值定義，對於立法者或課稅者，亦無若何用處。有若干經濟學家，企圖由心理方面立論，以效用對於慾望之滿足測量價值，然此舉斷不能將價值化為貨幣單位，以若干元或若干角表現之；其他經濟學家，則以價格表現價值，然吾人若不能將一切賦稅物以市價表現之，則此舉亦屬徒然。

為求問題形成明晰計，吾人固宜將財產分成若干種類，以求普通財產稅法中之價值定義得以適用。舉例言之，若普通財產稅法僅施諸小麥或棉花一類之商品，則「公道之現金市價」一名詞，已足敷為各種目的之用。蓋此類商品，本為直接消費而生產，故此類生產品在一年之內，常輾轉流通於國內市場或國際市場間。且其數量之多寡，可以一定之測量單位表現之，如斛或磅之類；其質量之優劣，則可以一定之等級表現之；至其價格之高低，不論任何地區，大抵皆以同日之國際市價為根據，故欲求確斷此類商品之賦稅價值，僅須事先設法求得某種質量之商品之市價單位，然後再從事計算其賦稅價值即可。因此，租稅課賦員欲求估計此類財產之價值，一則因事先

已知其單位價值；二則因事先已知其品質之優劣，以及數量之多寡，故不至發生若何困難。

惟對於效用期間較長之商品——如傢具之類——問題則不復如是之簡單矣。蓋此類商品之生產費及式樣，若有變更，其價值必隨之而變動；經長時之侵蝕，又必使其非折舊不可。縱令長時間之侵蝕，對於此類商品之經濟效用，並未發生若何減少作用，然世人對於「舊貨」之價值，必估計較低，此乃習慣使然；反之，此類商品中，亦有若干種商品，因年代較久而成爲古董者，普通效用雖喪失無餘，然其價值則特別高漲。故對於此類商品，租稅課賦員實無從估計其價值，而此類賦稅財產之價值，亦不能按其品質及數量，以公道之現金市價表現之。

普通財產稅表中規定之財產，乃以不動產爲大宗；所謂不動產者，乃指土地及其改良物而言。一般言之，土地買賣，雖常限於本地市場，然欲求其價格之高低，亦須詳細分析本地其他地價，方克成功。至於建築物之價值，則受經濟效用、折舊、或古董性等等因素影響，一如上述之傢具然。惟務須牢記者，建築物乃比較不能移動之財產，故建築物雖照最新式之計劃建築，然地點若不適中，則不能引起市民強烈之需要，實際竟至全無價值。

一市以內，即在繁榮時期，亦祇有比較小部份之不動產，能於一年之內輾轉經過數手；且此種買賣事宜，常集中於某一區域以內，不動產亦必限於某一種類。若外來之原因，偶爾促現不動產之賣買，則其價格必受相當影響，有如小麥及棉花之價格受國內及國際市價影響然，而在此種情況之下，比較小部份之不動產必實行賣買。鑒於此種事實，不獨外來買主不能預知市價之變動趨勢，且本地頗多租稅課賦員，對於不動產之市價變動，亦唯有付諸臆測，抑或徒事抄錄競爭者決定之價格標準而已。

蓋幸三十年來，對於賦稅財產之價值，已有許多城市發現比較良好之估價方法。此種方法，以明晰之賦稅財產價值為基礎，故比法律條例或判例中所規定之賦稅財產價值，較勝一籌。且此一方法，以財產之售賣價格為決定賦稅財產價值之根據，故與法律命意頗能吻合，而辭句亦極簡括，一如左端所示：

「任何賦稅財產之價值，乃以財產已往及現在之售賣價格為根據；而其售賣價格，則指公共輿論認為得當者而言。」

由是可知，上述賦稅財產價值之定義，不僅可以估計國際市場中之商品價值，且對於不動產之估價，亦能適用之。故此種方法，不特可以估計有現成市價之財產之價值；且能估計藉精確方法求得市價之財產之價值，使普通財產稅法較易見諸實行。惟此種方法，因受普通財產稅法之束縛，對於各種財產之估價，未必均能適於實用，故仍未能成為完善之估價根據。

第三節 賦稅財產之種類

大抵言之，依據普通財產稅法，城市賦稅財產乃可分為下列九種：（一）專供普通商業、工業及居住應用之不動產；（二）專供公用事業應用之不動產；（三）專供公用事業應用之裝置物、機器及器具；（四）專供商人及製造家應用之裝置物、機器及器具；（五）商人及自由職業者之辦公廳設置；（六）商人及製造家之存貨；（七）家庭及私人用品；（八）債券、抵押券、票據及其他借債證據；（九）公司股票。

現時尙有若干邦政府，不明其所屬內之租稅課賦員，不獨應遵循本邦之法令，且須受其他更嚴格而出於必需之法則所支配。任何城市政府，對於上舉各種賦稅財產，均未能建立一種實際制度，一方使賦稅財產之估價能達到公平目的，同時與租稅法之命意相符。在若干種情形之下，租稅課賦員已知賦稅財產之價值額以後，對於財產之估價反將發生困難；在他種情形之下，租稅課賦員若能事先確斷賦稅財產之數額為某一納稅者所有，則其估價反形簡單；而在另一種情形之下，上述兩種困難均能使租稅課賦員發生困難。此外，租稅課賦員所能支配之時間及金錢，常常又受同一租稅法之嚴格限制，致彼等未能完成能力尙可做到之任務。故租稅法中雖規定「租稅課賦官吏不能因其他法規而放棄職責」，然此乃類似具文，反顯見其自相矛盾。

因此之故，各邦之普通財產稅法，若不加以修正，任其一如本來面目，則必成爲法律上之幻想，恐終難見諸實現也。過去數年以來，道德及行政上之審量，已將此種事態證實；且大多數邦政府，有鑒於此，已將舊普通財產稅法中顯著不公平之條文，與夫不切於實際之條文加以修正矣。是故，大多數邦政府對於所有權之證據，如公司股票之類，乃不復徵收普通財稅，而按照動產徵稅；對於借債之證據，如經正式登記手續之債券及抵押券之類，亦不復按照普通財產稅法徵稅，而按照特別財產稅法徵稅。對於家庭用品，因不易開列及估價之故，年來則有豁免徵收租稅之趨勢，至其豁免之數額，則由租稅課賦官吏斟酌行政上之便利決定之，惟特別有價值之器具，則不在內。在若干邦內，對於商業上之存貨，與夫商人及製造家應用之裝置物、機器及器具，因已課賦所得稅，故年來亦發生要求豁免普通財產稅之劇烈運動。此外，尙有許多邦政府，因鑒於專爲公用事業應用之不動產及動產二種分散於

各賦稅區域之內，故不復將其列於普通財產稅表中，改由邦租稅委員會直接加以監督，用特殊方法課賦租稅。

總之，任何邦政府，若曾將其現行租稅法加以深刻研究，結果必設法更求立法與行政事宜之密切合作。因此，立法者方面，有將對租稅課賦官吏要求過苛之條文加逐一實行修正之趨勢；而在租稅課賦官吏方面，則從事改善行政方法，以期遵照法律之命意，努力完成各種職責。

第四節 課賦租稅之要義

課賦租稅之適當程序，可分為下列六項步驟：（一）蒐集關於各種賦稅財產之所有權、數量、品質、及價值之基本資料；（二）將已蒐集之資料彙編成系統；（三）將已蒐集之資料加以分析；（四）將分析結果，平等施於個別賦稅財產；（五）編纂各種租稅課賦表冊；（六）結算租稅課賦表冊。上述各項步驟，不獨彼此極有密切關係，且各邦之租稅法將其規定為租稅課賦官吏之職責，故租稅課賦官吏務宜逐項執行之。

至於租稅課賦表冊之核算——即將個別賦稅財產之價值乘稅率——與夫徵稅單之填發，通常均歸諸賦稅科辦理。所以如此，則有下述三種特別理由：第一，按照健全之財務行政日程之規定，待估價工作完成以後，核算稅額及填發稅單理應立即照行；第二，在財政局之內，唯有賦稅科或賦稅股雇有曾經訓練之書記，並有充分之時間，足於執行此種工作；第三，核算賦稅表與編製稅單，本可同時執行。如布法羅等等城市，因僑倖未受法律阻撓，故可利用機器，使核算賦稅表與編製稅單同時舉行，將二者連成一種工作。

總之上舉六項課賦租稅步驟中，僅有最初四項，在此尚有詳細討論之必要；其餘二項，以及不屬於估價事宜本身之其他事項，已在第十章中討論普通徵收程序時論及，(註)無容贅述。

(註)參看本書第十章第二節。

第一目 賦稅資料之蒐集

關於賦稅財產之所有權、品質、數量及價值之資料來源，各邦政府事實上皆認為最好由其所有人自行供給，故在若干邦內，由納稅者填報之宣誓表 (Affidavit List)，租稅課賦員仍認為最可信賴之資料。惟經驗指示吾人，頗多財產所有人，自己有時亦不明悉自己所有之財產數額及價值，究有若干，故彼等若須將其確實填報，勢乃有所不能，唯有酌量報少，聊以塞責。

立法者，有時因過於信賴納稅者填繳之宣誓表，致忽略除此之外，尚可借助各種公共報告搜集不動產方面之種種可靠資料。故欲求租稅課賦能達到公平之目的，市政府除利用法律限定納稅者填報之財產宣誓表外，亦宜信賴公共報告上之資料，與夫其他私人所供給之資料，藉使對於賦稅財產之面積及價值，均能確實調查清楚，而不知自己所有財產之數量及價值之納稅者，亦可因此而減少填報時之苦惱。

第二目 賦稅資料之彙編

租稅課賦官吏雖已蒐集各種賦稅資料，然此舉尚不足策進城市賦稅事宜之執行。美國各地租稅課賦員，雖可依據邦政府之法律規定，令飭各公共機關填報各種財產之估價資料，然此等資料，因未曾加以整理，故不能隨

即應用。因此，關於不動產之所有權、坐落地段、面積、及品質方面之資料，與夫不動產之直接及間接估價，吾人一經蒐集以後，務宜執行彙編工作，藉使條分縷晰，自成系統，方克應用。

第三目 編纂各種租稅課賦表冊

探求賦稅財產之必需資料之來源，與夫研究記錄此類資料之最好方式，乃爲一事；而編纂此類資料，與夫用極大之精力編製逐年之租稅課賦表，則爲另一事，且此種任務，必須在嚴密監督之下，使強有力之課賦員努力工作，方克完成。

近年以來，美國東北部各城市，對於新租稅課賦表冊之編纂工作，大抵皆指定課賦科內之職員擔任，有時亦由市民組織委員會襄助之。惟西部中區、西南部、及太平洋沿岸之城市，則將此種工作，依據契約方式，委託對於課賦方法素有經驗之私人組織之公司或私人擔任；蓋有若干經營此類事業之公司，對於課賦科確能供給良好之租稅課賦表冊，且其收費，又不甚高昂，每塊不動產約收一元以下之手續費。

惟上述兩種制度，各有其贊成者及反對者。贊成委託制度者，以爲編纂新租稅課賦表冊，若付諸課賦科辦理，則不獨必須耗費幾年之歲月，方克成事，且地方租稅課賦員因限於經驗，故彼等所編纂之租稅課賦表冊，未必即能適於實用。主張租稅課賦表冊應由地方租稅課賦員編纂者，一方承認租稅課賦表冊若由專家編纂必能比較完備及精確，他方以爲租稅課賦表冊若委託私人編纂，則因彼等無緣參加行政工作之故，待彼等之工作完成以後，而新課賦制度常無從使用。上述兩種論調，各有其是，亦各有其非，殊難一概而論；蓋上述任何一種制度，一方固

能編纂良好之租稅課賦表冊，一方亦能編纂下劣之租稅課賦表冊也。總之，任何制度，若由勝任之人員加以監督，皆能獲得良好之結果，故選擇所用方法之時，必須將各種實際環境先行謹慎加以研究，然後再行決定。

第四目 賦稅資料之分析

將賦稅財產之坐落地段、面積、及品質等等資料，加諸蒐集及彙編，並將其價值指數直接或間接求得以後，正式之課賦工作方開始進行。就不動產方面而論，其經常賣價及租價，恐將不能當作課賦不動產稅之標準，蓋吾人僅有百分之十五之不動產，其經常賣價及租價，足以為憑，而其餘市內百分之八十五之不動產之價值，則未必可靠也。

為以最簡單形式了解租稅課賦員之問題起見，姑且假定彼等應行估價之種麥土地計有一百塊，並假定彼等已明悉此一百塊土地所產生之小麥數量及品質，惟僅知其中百分之十五之賣價。故在此種情況之下，彼等乃不能不將已知之材料應用於其餘百分之八十五之土地所產生之小麥數量及品質，分別估計其價值。此乃租稅課賦員對於不動產估價應行擔任之工作也。惟不動產若由兩種不同元素——土地及地面改良物——所構成，且其估價之經濟基礎又大不相同，此種方法，即不能實用，故宜改用間接估價方法，並將地價及改良物價值由賣價及租價中分開。

第五節 賦稅資料之來源

各種性質之賦稅資料，計有下述數種來源，租稅課賦員儘可由是搜集之。

第一目 由郡登記機關供給之賦稅資料

郡登記機關所彙收之文件，計有印契 (deeds)、押契、租約、產業評價書 (appraisals of estate)、委託書 (acts of trustees)、代管書 (acts of guardians)、遺產檢驗書 (acts of probate courts) 以及關於私人產業之地圖及表冊。凡此等等，皆足供給租稅課賦員自由運用，故彼等若利用此等文件，不難明悉賣主及買主、業主及租戶、質主及債主之姓名，與夫關於不動產方面之其他確實資料，且可知曉各塊土地之面積及坐落地段。且彼等有時復可利用郡登記機關繪製之圖表充實各種資料，藉以獲得關於土地之坐落地段、面積、與夫建築物或改良物之形式及功用之全部資料或部份資料。

惟財產之賣買，若非法律規定應將各種條件忠實填於契據中，吾人對於其賣價，即不能依據記錄文件獲得充分完全之資料。不幸財產賣價之高下，非見於自由市場中之普通因素所能決定，故吾人利用記錄文件估價時，務須特別加諸謹慎，方不至發生若何差錯。

幸吾人此外復可依據租約及押契中規定之款額，推斷同一財產之賣價，故對於此種資料，若謹慎加以分析，即可間接求得財產之賣價指數。且美國聯邦收入法 (The Federal Revenue Act) 規定，凡付登記之契據，若值五百元之價值，必須貼印花五角，(註) 故業主將產業付諸押款時，不獨須按照押款額貼印花，且須按照典押財產之價值貼印花。惟典押財產拍賣時，則可按照其賣價減去押款額黏貼印花。故吾人可利用此兩種資料，間接求得

財產之售賣價格。

(註)及本文脫稿以後，聯邦收入法中之此一條文已行取消。

在若干賦稅區域以內，當大宗財產舉行買賣時，吾人固可依據印花收入求得其真實資料；惟在其他賦稅區域以內，利用此種方法求得之資料，若草率加諸檢查，亦可發現其錯誤。故在每一賦稅區內，租稅課賦員務須儘量研究各種情況，以便確斷依據印花收入是否足於獲得真實之賦稅資料。

總之，爲求編列及估計不動產價值起見，租稅課賦員儘可利用郡登記員之登記簿獲得極有價值之資料，故尙待解決之問題，即彼等最好應如何利用此等資料是也。

以新澤稷邦而論，郡政府之驗契書記或契據登記員，每週應將其所檢驗之契據及其他買賣證書，摘錄大要，呈繳租稅課賦員備用；惟呈繳檢驗之契據及其他買賣證書中，若經租稅課賦員證明無須重行摘錄賦稅資料者，則可免此一舉。該邦之某一郡政府除遵守法律規定，將各種賦稅資料貢獻租稅課賦員，尙有私人乘機組織公司，利用郡政府之契據登記簿，摘錄全郡不動產之押價、租金額、業主姓名，及財產價值等等事項，彙訂成冊，供給賦稅官吏之用。

在新奧爾良市，區政府之產業轉讓登記員，須將其所登記之產業轉讓簿副本，呈繳租稅課賦員備用。在馬薩諸塞邦某一郡內，二十賦稅區中，計有十八區之租稅課賦員利用私人供給賦稅資料，而從事此種事業之專家，則按期將不動產方面之賦稅資料供給之。至於費用，在若干賦稅區內，則預先規定其酬報額，故不至所費過鉅。且有

若干賦稅區，隨時遣派地方工作人員出發搜集各種賦稅資料。其他賦稅區，則以極少之辦公費，津貼自願替租稅課賦員搜集賦稅資料之人員；此種辦法，若遇登記機關並不斤斤計較報酬時，固能實行，然郡政府下之登記員，為維持其本身之工作起見，常須由其所徵收之規費中扣除相當之款額，故此種辦法，恐難照行。

第二目 賦稅資料之其他公共來源

郡政府之登記材料，對於租稅課賦員，不能算為供給賦稅資料之唯一公共來源。蓋任何行政成績良好之城市政府之日常行政，皆可供給大批關於不動產方面之重要資料也。何況任何城市，對於此種資料，均不缺乏此等材料來源。

例如市工程科，關於街道、陰溝、及自來水道，大抵皆會繪製地圖；且此類地圖，在許多情況之下，皆以全城為範圍。此類地圖，有時雖僅能供給關於一區之資料，然對於毗連街道之不動產，至少亦能供給相當之資料，故吾人可利用此類地圖，明悉私有產業之種切。至於繪製此類地圖之所用尺度，通常雖未求一律，然若利用現代科學方法，則不難將其按照一律之尺度重新繪製，以極少之費用繪成適用之全城圖。

建築物檢查科 (the building inspector's office)，亦可代租稅課賦員留意各種資料之組織。城市政府對於私有建築物，其警務行政若已臻現代化，則私人對於任何建築物，請求建築、昇高、擴大、改造、拆毀、或遷移時，必須將其目的向警察局詳細申明，而租稅課賦員，則可利用此一申請書為課賦租稅之參考資料。蓋私人請求改造其建築物時，必須將業主之姓名、產業之坐落地段及面積、建築物之面積及形狀、與夫預定建築之式樣及費用等

等事項，逐一書明於申請或計劃書中，以便警察局隨時依據此等事項實行檢查也。且建築檢查員若能與警察局通力合作，彼等即可干涉私人隨意更改原來計劃，從事建築或改造任何建築物。

因多數建築檢查科所保管之各種資料，不能超過若干年限，故租稅課賦員僅能由此方面之記錄中，搜集關於最近數年中新近建築及拆毀之建築物資料；所幸者，對於舊建築物之資料，尚可從左述來源，從事搜集。

爲求蒐集關於舊建築物之遷移或拆毀資料，租稅課賦員固可根據消防局之報告，搜集曾經火災之建築物之資料。在若干城市中，消防局之此類經常報告，其目的本求供給經營建築物保險之保險公司參考，並作彼等賠償損失時之根據。

第三目 由私人供給之賦稅資料

賦稅資料除上述兩種公共來源以外，尚有多種私人來源，可供賦稅科以相當資料。

就美國而論，有不少專爲地產商人及保險商人繪製及售賣地圖之公司，專門供給地產地圖。且此類地圖，對於全國比較重要之大城市，以及工商業比較發達之小城市、鄉村及市鎮，大抵皆能適用，故全國之地產商人及保險商人均人手一本，以備日常應用；且大多數行政效率良好之賦稅科，皆將此類地圖視爲極有價值之參考資料。惟此類地圖，本爲經營火險之商人利用而繪製，故其內容，特別側重於火險方面之因素，以期喚起城市政府注意此端。不過其所着重之其他因素，如土地面積、建築物之高度、形狀及材料，與夫建築物之用處等等，對於建築物之估價，均有密切之關係。

此類地圖之賣價，往往甚爲低廉，而城市政府，若要求發行人按期酌客觀環境修正或加入新材料，其費用亦不至過鉅。

至於其他私人供給之可靠資料，租稅課賦員究能獲得多少，則視此等官吏之技術及能力如何，方能定奪。在美國某一賦稅成績良好之大城市中，對於全市不動產之買賣，賦稅科曾由業主及賣主方面獲得百分之四十之賦課資料，以作平衡租稅課賦之根據。在其他城市中，租稅課賦員亦曾由產業代管人、業主及租戶方面搜集不少有價值之資料，且此類資料，決非火險公司等公共機關所能供給。此外，在所有稅務行政較成功之城市中，常賴報章上不動產欄中之廣告，從事蒐集各種賦稅資料；並可將報章上登載之不動產租價及賣價廣告，擇要剪下，彙編成冊，以備不時之需。

尙有少數租稅課賦員，則根據自己之行政經驗，與各社團之熱誠合作，從事搜集各種賦稅資料。惟此舉之成功與失敗，一部分在視各社團之性質如何，一部分須視租稅課賦員，有無能力使私人忠實合作，在供給各種賦稅資料不至出於階級偏私之見。

第六節 土地登記方法

自租稅制度成立以來，卽有登記賦稅財產資料之各種方法。英國在威廉征服者（William the Conqueror）時，卽有土地調查簿（the Domesday of England），歐洲大陸國家舊時所有之地籍圖，實爲租稅登記簿

之最初款式。今日美國多數賦稅區域所用之租稅課賦表冊，即由此類登記賦稅財產資料之簿書直接演化而成。吾人並以舊土地登記簿中之材料爲編製租稅課賦表冊之主要資料。舊土地登記簿，較近代之登記簿至少有一優點，即一經編竣以後，即毋容加以修改，因而無抄襲錯誤之嫌，適與美國若干賦稅區域後起之租稅課賦表冊，常因增減抄錄而發生不完全不準確相反。

在富於變動性之現代社會組織下，賦稅財產之所有權、面積、品質及價值等等之變動，乃極常發生之事態，故依照舊地籍圖編製之土地登記簿，因過於機械之故，必不能適於實用，此爲極明顯之事實。因此，美國最先採用土地登記簿之城市——紐約市及新澤西邦之紐亞克市——乃不能不將舊式之登記方法加以修正，並依據舊式租稅課賦表冊之格式，重新編製所謂土地調查簿 (field books)，將其中之欄數增加，用各種記號標明，並將地價變遷逐年加以修改。且在紐約及紐亞克市，城市政府將此類土地調查簿，不過視爲土地登記之分錄簿，故仍須以其他詳細之土地登記簿補充之。

比較新式之土地登記方法，鑒於將各種賦稅財產資料歸納於同一登記簿中之勢不可能，故編製數種簿書，將土地、建築物及動產分別登記。最好之制度，則更進一步，將各類財產按其面積單位之價值，分別登記。利用此種方法，不獨能將同一種類中可作比較之事實分別登記，極覺便利，且可使同一種類中之各種事實易於比較。惟登記各種財產時，若將業主之姓名編列索引，則不如將土地之坐落地段編列索引，反覺便利。總之，今日登記方法之目標，一則務求易於比較；再則務求資料完備，易於搜集，以及富於彈性。

第一目 地段圖

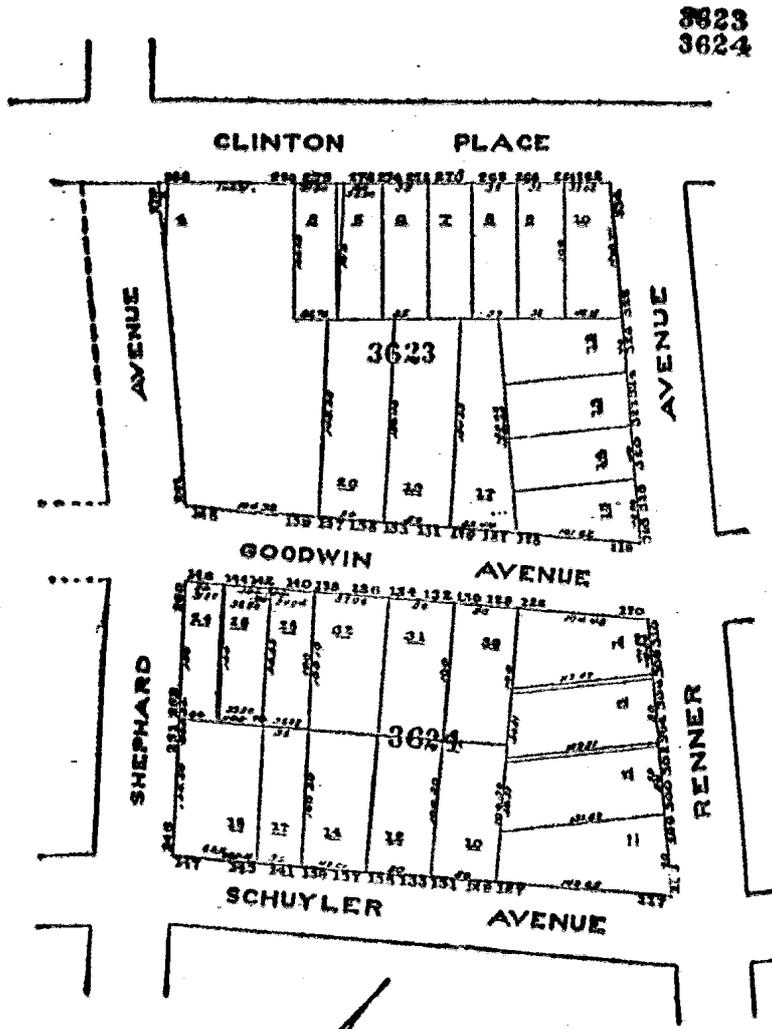
土地登記之最明顯形式，即爲地圖。在若干賦稅區域之內，此種地圖乃名之爲賦稅地圖；其他賦稅區域，則將其稱爲地段圖 (a block and lot map)。惟此類地圖，若以全市爲範圍，則其設備將極糜費；若將建築方面之資料及業主姓名，亦歸入其中，則須時常加以修正，方能與事實符合；故今日對於此類地圖，大多人之意見僅求其能指示各塊土地之坐落地段及面積即足矣。各塊土地之面積變動，無須隨時塗改其界線，僅將其數字修正即可，此乃任何職員均熟悉之方法。新澤稜邦紐亞克市於五十年前繪製之賦稅圖，現時仍能適用，實因此之故。蓋在此一舊地圖中，不獨指明各塊土地之實在面積，且可表明五十年來土地之歸併或分割歷史，故吾人除對於土地變動比較利害之某一部份，感覺有重新繪製新地圖表現之必要外，舊地圖乃仍有其價值也。(註)

(註) 圖十九，乃紐亞克市日常應用之賦稅圖之一部份。繪製此一賦稅圖之比例尺，乃爲五十英尺對一英尺之比。在該圖中，曾被塗改之數字，乃表明面積之變動，故吾人修正面積時，若依照此種方法，則無須將界線塗改也。

著者所見土地登記圖之篇幅，小者如得克薩斯邦衛史堡市所用之地圖面積，規定長爲十二英寸二五，闊爲八英寸半；大者如宜按照新澤稜邦邦租稅委員會規定之新賦稅圖面積，規定闊爲二十四英寸，長爲三十六英寸。若按照前一面積繪製，則應於其長度方面，留一英寸之邊脣，以便裝訂；若按照後一面積繪製，則宜於一邊保留三英寸，以便裝訂，而其他三邊，則可各留一英寸，以作邊脣。任何賦稅地圖之篇幅，應以此爲限度，並爲求實用計，儘可在此限制內，隨意決定賦稅地圖之大小，惟吾人選擇篇幅大小時，一則務求篇幅足於包括一切資料，再則務宜力

求適於保管，此為極端重要之點。

賦稅地圖中應羅列之事項，計有：(一)各段地塊之測量比例尺；(二)各塊土地之面積數額，與夫面積極



圖十九 新澤西邦紐亞克市之地段圖

按縮尺比例大小繪製門牌號沿街編例

端不規則之土地位置界線；(三)各塊土地之編號；(四)各塊土地坐落之街道名稱。此外，賦稅地圖，有時亦宜將街道闊度、土地之門牌號數、自來水道及其他特別之地勢等等指明。

就著者聞見所及，尙未有城市政府不計搜集資料之用費，而企圖將土地周圍之空地界線，繪入賦稅地圖中者；但此等資料之重要，紐約邦永刻茲 (Yonkers) 市及俄亥俄邦辛那提 市，均已明確感受。故繪製賦稅地圖將來之發展，無疑應將空地界線繪上，至少佔地不甚完整之城市應行如此。

有少數賦稅地圖，曾企圖指明各種公共改良物及公營事業之種類及形狀。此雖極端重要之資料，然街市走道及其他改良物若時常變動，賦稅地圖則須隨時加以修正，殊屬麻煩。故爲節省時常重新繪製賦稅地圖之用費起見，多數租稅課賦員乃將此種資料歸入補充地圖中；至此類補充地圖之繪製，吾人容後再行敘述。

總而言之，賦稅地圖之內容，與地產商人所用之地圖，實際乃無甚區別；其特點，在將各塊土地編列號數，即此亦地產商人行之已久之觀念之引申。蓋在最完善之土地登記制度之下，市內各段之土地，均已編列號數，且每段中之各塊土地，皆由其邊脣者算起，連續編列號數。故利用此種方法，所謂第二千五百三十六段第十四號之土地，即確切指定市內某一塊固定之土地；若邦政府之法令允許，即可依據此類號數，分派賦稅單，調查賦稅事項，與夫拍賣欠稅財產。此外，土地按段落編列號數之方法，尙可作賦稅科及蒐集機關彙編賦稅資料索引之根據。

編列土地號數之方法，若能謹慎運用，則市內各段土地之號數若有增加，以及各段內之各塊土地若再行分割，亦將不至發生若何困難。例如在永刻茲 市內，六賦稅城區內之土地編號，皆規定一千個號數；第一區內之土地，

由一千號編起，至一千九百九十九號止；第二區內之土地，則由二千號編起，至二千九百九十九號止；至其他各區內之土地編號，則可依此類推。以目前情況而論，如此編列之號數，儘足供各區應用而有餘。若某區內之空地，他日因開闢街道而須編列段數，吾人即可依照地理形勢，將剩餘之號數編列某段落中之各塊土地；若某段內之土地，已分成若干塊，而每塊之前面則有二十五英尺闊之空地，吾人則應保留相當之號數，以備各塊土地再行分割時之用。故在此種方法之下，若第一塊土地之前面設有一百二十五英尺空地，第二塊之土地則不能編為二號而應編為六號；若最接近第六號土地之二十五英尺空地，日後賣與新業主，則應將其變為五號；其他空地之編號，則可據此類推。由是可知，剩餘號數，在理論方面，必能滿足日後之需要。

惟願多租稅課賦員，以為土地編號，若能不至中斷，使全市之土地均能按照順序編列號數，則比較不易使租稅課賦遺漏，故彼等對於土地編號方法，乃反對如上所述之辦法。彼等主張如第一千九百六十段之土地，若再行分割為三塊，即可用第一千九百六十段A、第一千九百六十段B、第一千九百六十段C分別表明。上述兩種方法，各有所長，亦各有所短；吾人所應留意者，即土地之坐落地段及其號數應有一確定之關係，例如吾人決不可將界於第一百零五段及一百零六段之土地，編為第二千九百四十三段；吾人亦不可將界於第五號及第六號之土地，編為第十四號。

土地登記地圖，若倣衛史堡市及新澤稷邦各市之方法，保留相當邊曆，則將其裝訂成冊，自無問題。且各城市之賦稅地圖，若照上述方法，採用比例尺繪製，並使其大小適宜，則其頁數，少則必有數百頁，多則必有數千頁，故

爲便利檢查起見，宜將其頁數，順序編列。爲此目標起見，可規定每頁號碼，於每頁之邊脣，書明其鄰近土地之頁數；然後方能依據地理環境，將其訂爲若干冊，並以每冊之中，編入索引圖，以便幫助吾人尋找各塊土地之坐落地段；惟吾人則將索引圖編入無須修改之各冊中。至其裝訂，今日皆通用活頁裝訂，蓋活頁裝訂，不獨使吾人若須應用某一張地圖時，感覺便利，且使吾人若須修正某一張地圖時，亦易於掉換也。

此類賦稅地圖之繪製，不獨需要相當之時間與金錢，且須相當之智力與精力。故賦稅地圖之繪製，在若干城市中，乃由市工程師專負其責；在其他若干城市中，則由市工程科暫時指定若干人員，在租稅課賦員管轄之下，專司繪製賦稅地圖事宜；在其他城市中，則在賦稅科內，專設清丈股，從事負擔此種工作；惟另有許多城市，則將賦稅地圖，委託專門繪製賦稅地圖之私人公司代繪。若以此種地圖之成本而論，則因需要慎重調查及刪改之故，每一方哩，最高竟至達五六千元之鉅。差幸在大多數城市中，因建築街道、陰溝、及自來水管，郡政府及私人曾有各種地圖，足供參考，故吾人繪製賦稅地圖時，儘可借用此種資料，以免調查，及節省此類用費。例如，永刻茲市於一九二一年時，曾以全市二十方圓哩爲範圍，繪製標準地圖，加另外供城市政府、郡政府、及邦政府賦稅之用複圖十八幅；其費用，每方哩計不過千元之鉅。在全部費用中調查費，總計不過支出五百元，而繪製費，因依據像片重繪與夫利用模型編號，故所費亦減至極低限度。

惟賦稅地圖，雖經繪就，然吾人之工作，仍不能算爲完結也。蓋在現代城市中，土地所有權乃時常發生變化，故對於賦稅地圖，不能不時常加以修正，使其與事實相符。因此，在行政效率良好之組織下，利用上述方法蒐集之種

種資料，首宜付諸清丈股，以便有所根據而修正賦稅地圖。蓋土地若因業權轉讓，將兩塊合而爲一，或將一塊分而爲二，賦稅地圖中卽應加以修改，方能與事實符合。若遇業權轉讓契據與賦稅地圖所標明之土地面積有所出入時，則宜關照有關係各方會商，如有必要可派員實際再行測量，以便修正。

且在若干城市中，清丈股對於其他各股所造報之土地所有權，若有更正之必要時，本須負責更正。利用此種方法，待租稅屆期徵收時，方無漏稅之可能，並有其他充分之根據，使法律見諸實施。在紐亞克市，城市政府對於歷年之業權調查，曾按土地編號彙編簿據，故關於該市土地方面之資料，以其精確及完備之程度而論，實不亞於私營公司之調查焉。

第二目 建築物登記

登記賦稅財產方法始創時，若干城市政府雖曾企圖將建築物繪入地價稅正圖或附圖中，然因建築物時常變動，致此種登記方法，不獨難以令人滿意，且耗費殊有過鉅之嫌。蓋商人繪製地圖，雖引用種種符號及色彩表現關於建築物之種切，並時常需要翻印，至所費亦不貲，然其銷路廣泛，使其費用，攤派各用戶負擔，故不至過重；而賦稅科所繪製之地圖，既非販賣品，則必須由城市政府單獨負擔浩大之費用。故僅有少數城市政府，現時仍採用此種方法，蒐集建築物方面之賦稅資料，卽在彼等中間，爲節省經費起見，彼等亦常將此類地圖之內容，酌量刪節，改用其他登記方法焉。

因此之故，許多城市政府乃改用卡片或活頁簿冊，分別登記各處建築物之種切。所用之卡片或活頁簿冊之

大小，就著者所見及者而言，最小爲四吋闊八吋長最大爲十六吋闊二十二吋長。至其內容或僅包括原始資料，或則羅列各種不易蒐集之瑣碎資料不盡相同。

此種登記方法，既能適於修正，又能節省經費，故應用卡片之本來目的，雖在登記建築物之詳細結構情形，然已引中用以登記賦稅財產之種切，與夫歷年土地所有權及地價之變遷。布法羅市市政府對於賦稅財產，即用闊九吋二五長十二吋之卡片登記，並曾獲得卓著之成績，其他城市政府，亦略加修改先後加以倣仿。(註)

(註)圖二十，爲布法羅市登記建築物之簿冊式樣，惟其中本無照像，今特插入，以期愈形完備。

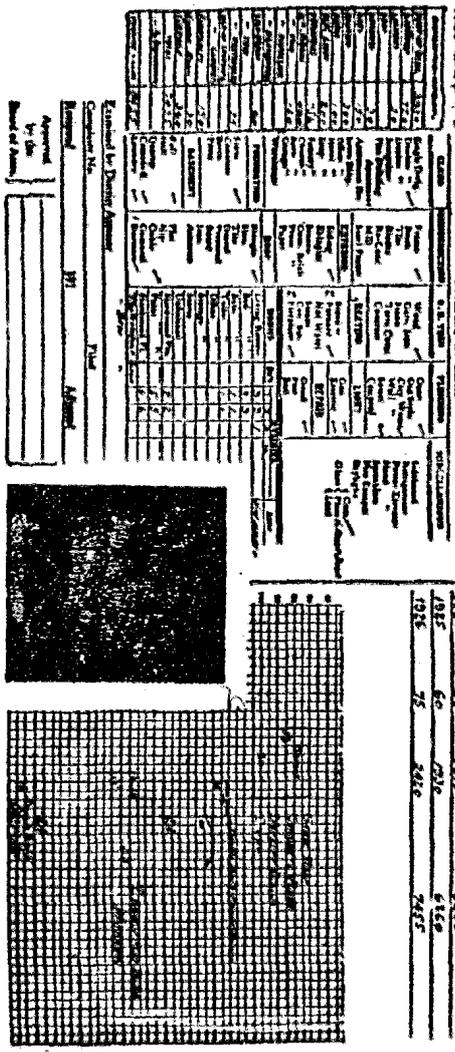
現行最好之建築物登記簿冊款式，包括下列各端：(一)業主之姓名及通訊處；(二)土地之編號及其面積；(三)土地之落坐地段及其鄰近之街道等級；(四)建築物之大小、形狀及其用途；(五)建築日期(若可能時)；(六)各層樓之房數及其形狀；(七)公共改良事業及公用事業對於建築物之無形貢獻；(八)建築物之高度及面積等等。此外，爲求儘量減輕書記之工作起見，建築物登記簿冊，務求明晰規定建築工程方面之種切，以便登記時，僅須分別加以記號，即能表白各欄中規定之事項，使插入屋宇下層之圖樣，不至發生若何困難；對於業權、地價及建築物之價格變動，無須全盤重抄。至其背部，吾人則可用於登記各種補充資料，如賣價、押款額、地租、租金額、火險額、標價、建築費，以及其他關於價值方面之資料。

在若干城市中，關於建築物本身及其外部之賦稅資料，乃記錄於同一散頁之中；在其他城市中，則以一散頁記錄建築物本身之詳細賦稅資料，另以一有色散頁記錄建築物外部之賦稅資料，惟將其中所規定之賦稅價值

1915 TAXING DISTRICT No. 5 PART 1 PAGE 12

BLOCK NO.	SECTION	NAME OF STREET	DISTRICT OR PROPERTY		REMARKS
			Block	Section	
206	51	GLINWOOD AVE.	N 170	N	55 105

ASSESSED		ASSESSOR	
Value of Land and Improvements	\$ 23.00	Year of Land	1915
Value of Land	22.00	Year of Improvement	1915



圖一十 年共國在城區地產稅之檢核表式圖

摘錄於前者中。

關於業權方面之資料，大抵皆由郡政府之登記中直接蒐集；關於土地之坐落地段及面積方面之資料，則以上述之賦稅地圖為根源。關於建築物方面之資料，則有種種來源：對於一切新建築，可要求建築檢查科提供相當

之資料；對於舊建築，則可依據前述之保險公司繪製之地圖，蒐集相當資料；且遇必要時，城市政府有時亦可派員檢查各建築物，以求獲得相當資料。惟此舉縱為法律所允許，租稅課賦員亦宜謹慎執行，以免激動大衆之反感，故許多城市政府常不能輕易執行此種任務。

茲特引用印第安那邦加雷 (Gary) 市租稅課賦員之經驗，作為例證。在一九二二年印第安那租稅委員會報告第九十四頁上，加雷市租稅課賦員曾報告如下：「本市曾遣派職員二人，以一百日之工作時間，檢查建築物計九千所，共值三千萬元。此種工作之完成，雖似不可能，然實際并不如是。惟此乃一繁重之工作，則無可疑議，蓋此種工作，不獨需要切實檢查各種建築，且須檢算各建築物之價值，與夫彙編簿冊也。」

及全市各別財產已行登記以後，可按其地理次序，從事彙編；惟昔日則按業主姓名之字母次序，加以彙編。倘有若干城市，對於街道，仍主張按字母順序彙編；對於財產，則主張依據門牌，按照地理順序彙編。惟在租稅課賦表冊，對於各種課賦財產，已按區域編號之處，其財產登記簿冊，大抵皆按地理順序彙編之。總之，上述兩種現行方法，較之昔日依據業主姓名字母順序之彙編方法，皆勝一籌，惟依據土地編號之方法，因能使彼此毗連之土地編於一起，並甚便將其價值等等相互比較，故最便於應用。

第三目 動產登記

關於動產所有權及其價值方面之資料，吾人可由少數集中來源方面蒐集，已如前述，茲不贅言。

在典產仍須課賦普通財產稅之邦內，租稅課賦員則可依據那政府之登記簿冊，確定押款數額及不動產負

擔之其他債務；惟租稅課賦員未將典產列入租稅課賦表冊以前，務宜力求明悉債主是否居於本賦稅區域之內，與夫典產是否爲免稅品之一，方不致差錯。

在汽車方面，邦政府之執照登記員對於各部汽車及用戶姓名，不獨可供給充分之資料，且在若干邦之內，法律復規定邦政府負責發給執照之人員，務須備有兩份執照申請書，以便將一份轉付用戶居住區域內之租稅課賦員。惜執照年度與租稅年度，常不能一致，至使執照登記員對於財產所有權之記錄，乃不能爲編製租稅課賦表冊之良好根據，故在許多邦以內，租稅課賦員對於此類資料，乃不能不另求可靠之資料。

因之，業主自行填報之動產申報書，雖有不滿意之處，對於動產所有權及其價值，仍不失爲賦稅動產資料之主要來源，同時且爲最便利之登記方式。

在若干城市中，城市政府復利用卡片編製比較重要之動產業主姓名索引，以便勘查各公司或個人歷年之納稅額；惟在若干種情況之下，對於有形及無形之動產，則採取分別記錄方法，故利用此種方法，租稅課賦員即可預防稅收之驟然減少。

新澤稜邦紐亞克市市政府，對於動產登記簿，曾始創極適於實用之動產分類登記簿，若採用此種登記簿，即可將經營同一事業之公司及個人，按其事業規模之大小，列於一起，並於各欄表明某一公司歷年之納稅額，以便比較。若對於各種賦稅動產之數額，缺乏忠實可靠之資料，則可依據同一性質及規模之其他公司，估計該公司之動產價值，與夫依據該公司歷年之納稅額，估計本年度應負擔之稅款。

第七節 單位之估價方法

單恃依據上述方法蒐集之賦稅財產資料，尙不能編製成精密之租稅課賦表冊。蓋此類資料對於財產之所有權、面積、或數量，雖堪稱完備，然其對於財產之價值，仍未免過於瑣碎。故租稅課賦之第二步驟，在確定賦稅財產之數量、等級、及價值單位，並將其一律應用於賦稅財產之各部門，以期公平。

惟所選擇之單位，自然因財產之性質而迥異，蓋每一納稅者所有之財產，包括土地、建築物、器具、機器、存貨、車輛、家常用品、個人用品、及無形動產等等，對於此類性質繁雜之財產，欲求依據單獨之單位估價，斷不可能。職是之故，決定任何估價單位時，一則務須考慮估價財產之物理性質及經濟性質；二則務求所選擇之單位，能使同一種類之財產估價易於比較。

能滿足上述要求並能通用之估價單位，在土地、建築物、及少數動產方面，固有種種，惟此等估價單位之應用，租稅課賦員必須有充分之判斷能力，方克奏效。此種單位雖遠不能稱已臻完善，惟現行之種種估價單位，事實上已爲溝通租稅法與稅務行政間隔膜之良好工具。

下述之估價方法，常使某一項財產之估價，得數爲奇數；如對於某一項財產之估價爲一萬零三百二十五元一角九分。惟欲將此一數字過入租稅課賦表冊中，吾人則不能不依據事實，使其果然正確，故上舉之數額，大約皆與一萬零三百五十元相接近，在若干城市中，甚而與一萬零五百元相接近。由是可知，財產之估價若有變更，則不

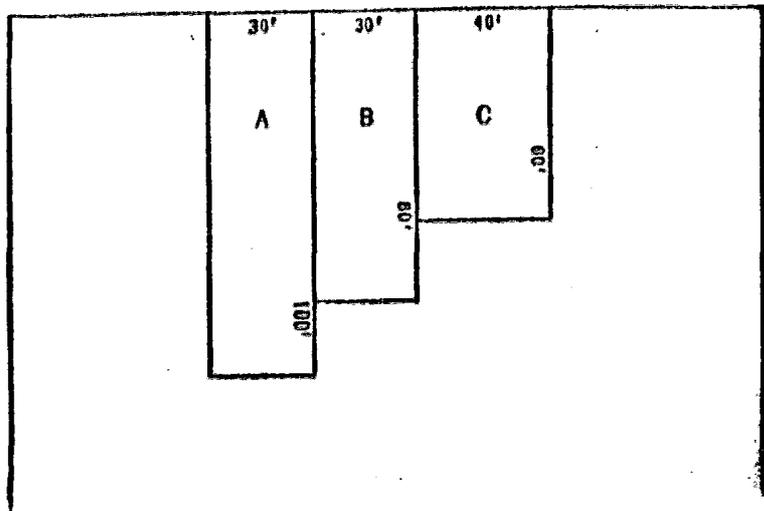
論稅率爲何，財產所負擔之稅款，必將變動也。

第八節 地價單位

近年以來，對於土地之價值單位與面積單位，世人乃承認二者實有同一之意義。同一種類及等級之紡織業，既可按其每直碼 (per linear yard) 或平方碼標價出賣，故土地之價值，安知不能按其店面呎度或平方呎估價？是故，按照平方呎估價之辦法，在重工業佔用之土地方面，仍爲一般租稅課賦員及估價者，所接受之價值標準。惟自租稅負擔使人日益感覺加重以來，對於估價問題，乃不能不愈求精確，而按照店面之呎度及平方呎估價之辦法，在商業及住宅地帶，有時則發生大相懸殊之影響，此乃明顯表現之困難。

茲爲證實兩種估價單位所發生之影響不同起見，特舉圖二十一爲例。

在圖二十一中，土地(A)之店面闊度與土地(B)之店面闊度若相等，則按店面呎度估價，二者之價值亦應相等；然實際土地(A)較之土地(B)之面積，進深多出六百方呎。土地(B)與土地(C)之面積若相等，則按平方呎估價，二者之價值亦應相等；然土地(C)較之土地(B)之店面闊度，乃寬十呎。故假定一切情形不變，吾人依據普通常識，即可明悉土地(A)之深度因超過土地(B)及(C)，故其租金或賣價，按每一店面呎度計算，必比土地(B)或(C)較多；反之，若按每一平方呎計算，土地(C)之價值，必比土地(A)或(B)之價值較多。由是可知，僅以一塊或兩塊土地之面積爲根據之價值單位，對於深度不同之土地估價，殊不足作爲比較之標準。



圖二十一 按照深度不同之土地估價

近六十年來，一般財產估價專家，對於面積深度不同之土地，爲便於比較其價值起見，確曾努力解決其單位問題。由地產商人所施行之概測法，法庭之判例，與夫財產稅行政人員之努力，結果乃獲得一種估價單位，爲各地地產商人及不動產稅課賦員所採用，並由各地方賦稅科試行已有三十年之久。

按店面呎度計算土地價值之單位，若以圖式表示，則可以直線示之；按平方呎計算土地價值之單位，若以圖式表示，則可以平面示之；惟新估價單位，若以圖式表示，則宜將店面土地按每平方呎化成貨幣價值單位，以容積圖示之，並以斜面表示其他各面之土地面積。惟其斜面，應如何繪製，則因各地所用之單位不同，殊難一概而論；如布法羅、劍橋（Cambridge）、辛辛那提、密爾窩基、及紐亞克等市，因用於商業地域與居住地域方面之估價單位不同，乃使面積圖之斜面愈形崎嶇。

按照店面闊度估計土地價值之方法，若施之得法，結果必使視土地距離街道之遠近，分成若干等級，按每平方呎估計其價值；反之，按平方呎估計土地價值之方法，則無須過問土地距離街道之遠近，一律按每平方呎估價。故土地面積之兩端，若發生斜度時，吾人則宜利用此種估價方法而不宜用舊方法，方能使估價公平。對於深度不

同之各塊土地，吾人若能搜集實際租金或賣價以資估價參考，可得莫大之幫助。惟吾人現時估計各塊深度不同之土地價值時，常未依據完善之估價原則，且一般地方賦稅科及土地估價者依據土地賣價所倡議之原則，現時亦未完善，此為無可諱言之缺陷。

惟上述之土地估價方法之觀念，即在加以使用之城市，亦未為衆所共守；吾人於此提及之動機，即在說明土地估價之單位問題，而非證實其功用也。為求便利租稅課賦員及書記應用土地估價單位起見，各處皆將土地分成二部份，其基本部份，即以一定之矩形面積為單位，估計其價值；其他部份，則依據土地估價百分率表決定各塊深度不同之土地估價。換言之，若有一塊土地，其深度計有五十呎，即可依據每一平方呎計算其各別之價值百分率。^(註)

(註) 欲知標準百分率表如何，請參看第三表。(見第二九八面)

* 除紐亞克市以外，其他各市之土地估價百分率表，乃按一英尺間距編製，故上表乃為簡表而非全表。

** 荷夫曼·奈爾計算土地估價百分率時，其所依據之原則，乃為任何土地，其最靠近街道之一半面積之地價，必等於該塊土地之價值之三分之一；而其方程式，由芬斯尼 (Alden C. Fernald) 所求得者，則為 $V = 6.704 \frac{R}{D}$ 。就其對於土地估價之功用而言，則比其他原則較廣，故紐約市與其他城市政府，以及地產商人，均樂於實施之。上表中之百分率，對於深度超過一百英尺者，乃吾人依據芬斯尼之方程式求得者也。惟紐約市實際所行者，則為一百二十五呎深之土地，其價值乃等於一百呎深之土地之價值之百分之一。

百零九；一百五十呎深之土地，其價值則等於百分之一百一十七；一百七十五呎深之土地，其價值則等於

第三表
 土地估價百分率表
 (比較超過或不足一百英尺深度之土地估價而作)

市
財
政
學

土地面積之深度 (1)	各塊深度不同之土地之單位價值率					
	按數學方法計算			非按數學方法計算		
	荷夫曼奈爾 (Hoffman- Neill)表**十	埃德加黑巴 (Edgar Harper)表	馬丁 (Martin) 表(支加哥) 計	薩麥斯 (Somers) 表(克勒夫 爾)§	紐亞克市 (商業區)§§	紐亞克市 (住宅區)§§
(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
	(數字略，見原書P. 848)					

百分之一百二十四；二百呎深之土地，其價值則等於百分之一百三十。

埃德加·黑巴所編製之百分率表，一般著作家均認為倫敦市所施行者，此乃錯誤者也。蓋倫敦市之土地估價，乃不注意土地深度之差別。而在美國，則為新澤稷邦邦租稅委員會及華盛頓市所採用；且前者曾將其求得如下之方程式： $y = \frac{1}{2}x$ 。在此方在式中，(y) 乃表示按一呎間距計算之小數點，(x) 則表示一百呎之土地深度單位。華盛頓市則按立方呎單位計算，將其化成上表中之百分率。

馬丁尺，乃為芝加哥市所施行者。該市估計土地之價值時，不問土地深度若干，按百分之十間距，由最靠近街道之土地算起；頭百分之十以內之土地，每平方呎增加百分之九十九估價；第百分之九十一至一百以內之土地，每平方呎增加百分之八十一估價，故在此種方法之下，(x) 與 (y) 之關係，不至相差甚鉅。

薩麥斯尺，如克勒夫蘭市所施行者，乃美國最多數地方政府根據而估計土地價值之原則。

新澤稷邦紐亞克市，對於土地估價，乃首倡根據各種百分率，將商業區與住宅區內之土地，分別估計。此種辦法，現時乃為若干城市政府所仿效，並將商業區與住宅區之土地深度標準，分別規定。

在若干邦內，昔日課賦土地稅時，乃以標準土地之面積為根據，而決定其估價單位，例如新澤稷邦卡姆頓 (Camden) 市市政府課賦土地稅時，乃規定以土地之矩形面積——闊二十英呎，深一百英呎——為基本單位。惟今日通用之單位，乃為假想之中心地塊，按每英呎計算其闊度，以距離街道一百英呎、一百二十英呎、一百四十英呎，或一百五十英呎為其深度；至其深度，究應規定若干英呎，則宜視該區內各塊土地之深度如何，方能定奪。

土地估價之單位已決定以後，吾人則可利用兩種普通方法，估計土地之價值。第一，租稅課賦員若遵循新澤稷邦邦租稅委員會擬定之原則，可以店面每呎值百元深一百呎之土地之價值為標準，從事課賦土地稅；第二，租稅課賦員若遵循華盛頓京兆區之土地賦稅原則，則可以店面面積每單位值一元深一百呎之土地之價值為平均地價，從事課賦其他土地。若遵循新澤稷邦賦稅原則之租稅課賦員，欲求規定深度僅有五十英呎之土地之價值，彼則可以根據標準百分率表，將該塊土地之價值，按每呎減低，使其價值單位等於百分之七〇·七一，並以土地店面之呎數乘七十元七角一分而求得該塊土地之價值。若遵循華盛頓市賦稅原則之租稅課賦員，欲求估價之土地之面積，一如前者，則彼依據標準比率表，即可明悉該塊之平均價值等於單位價值百分之一四一·四二——即每平方呎值一元四角一分四釐二毫——故以深度呎數乘之，一呎闊五十呎深之地之價值，仍將等於七十元七角一分也。

換言之，土地之單位價值，若按平方呎計算，或按店面呎數計算，不至影響於其所得之結果。惟其單位價值，究竟應按平方呎抑或店面呎數計算，則宜視估計土地價值時應用之單位如何，方能定奪。馬薩諸塞邦劍橋市，以及華盛頓京兆區，估計土地價值時，乃按平方呎計算，此乃吾人所週知者；惟此種方法，除在馬薩諸塞及美恩（Maine）邦以外，現時乃不能普遍通行，故由康涅狄格（Connecticut）邦至太平洋沿岸之各邦，城市政府對於土地估價之單位，乃通行按照店面呎數計算之方法。

上述種切，用於估計街道中段之土地之價值，固無問題。惟毗連十字街角之土地，其價值乃受兩條街道影響，

故此等土地與其他土地之價值，乃大相懸殊，而其價值單位，當有所區別也。至於四面皆接觸街道之土地之價值，不獨與街道中段之土地之價值相差甚距，且與毗連十字街角之土地之價值，亦有高低之別，故其估價單位，理應另行決定，茲特說明如左。

欲求估計此類土地之價值，吾人若按照單位呎度計算，則可不問其深度若何，惟依據其賣價或地租還元額 (capitalized rental value) 求之可也。換言之，若依據此類土地之賣價或地租還原額，求得其單位價值後，吾人則可不問其鄰近土地之形狀如何，以及其面積之大小，惟依據此類土地之單位價值而決定其賦稅價值。蓋吾人欲求決定賦稅財產之價值，本可依據其可能之賣價或已往之賣價，已如前述。

第一目 地價單位之確定

由上述各種公私來源方面搜集之土地賣價或租金資料，乃為租稅課賦員決定土地之單位價值之根據，並為彼等經常勘查土地之單位價值之最好參考，此乃無須贅述者也。

在已有價值資料之土地者，僅有一小部份為荒地，常坐落於市外未開之區域以內，為地產商人投機之對象；且有更小部份之土地，則有陳舊之建築物，需要買者加以拆毀或遷移，方能重新建築穩固之建築物。至此兩種土地之賣價，乃由土地之純粹價值所構成，故吾人若能謹慎將其分析，將無代表性之交易所產生之價值混入於土地之純粹價值中，即不難將其化成單位價值，以便各塊土地視其深度而依據標準百分率表決定其價值。換言之，某塊土地之深度，若超過標準深度或不及標準深度，則其依據賣價或租金而決定之價值，亦可依據標準百分率

表，決定比較單位價值之高下。

惟在大多數情況之下，土地之市價，乃由土地本身之價值與建築物之價值所構成，故欲求土地本身之價值，必須將其市價總額減去建築物之價值，方克如願。然此舉不獨需要相當之技巧，且必需充分之判斷力，與夫應用下節所述之方法，方不至發生若何差錯。

對於新課賦方法素有研究之薩麥斯(W. A. Somers)爲避免依據土地賣價與租金決定地價而發生之種種顯明困難起見，曾倡議依據公共意見決定地價之方法。其方法之第一步，主張由一般地產專家及對於土地估價素有經驗之市民，公議規定坐落某一地段以內之土地之最高價值，然後再視其他土地距離該地之遠近，分別規定其價值等於該塊土地價值之百分之若干；且爲求將此種地價化成貨幣價值，以便課賦土地稅起見，城市政府對於某一土地之估價，復宜徵求公共意見決定之。此種估價辦法，在大批城市中，皆爲地產公司所採用；惟在大都會中，此種估價辦法，是否能獲得相當成功，則尙成問題。且此種估價辦法，縱令能使租稅負擔平均分配於全市各地主間，然其是否能使地主及其他賦稅財產所有者之租稅負擔公平，與夫各賦稅區內之地主是否能公平負擔郡政府或邦政府之租稅，則無從擔保。蓋此類問題，欲求圓滿解決，祇有對於土地之賣價及租金，加諸精密之分析，方克成功。

第二目 地價圖

若依據各種資料，已將地價確定以後，則可進而繪製地價圖，藉以表示各塊土地之價值，故地價圖之應用，今

日乃異常發達。地價圖普通應用比例尺度，將土地面積縮小，以表現街道、街道名稱、地塊及土地編號等等；且為便利參考起見，表示街道之尺度照例比表示地塊者較闊，並將街道名稱書於地圖之邊際，以便沿街標明各塊土地之價值數額。為稽查及繪製工作簡便起見，地價圖亦可效法上述之地段圖，實行分別繪製辦法；有時並宜預備透明尺度表，以便書記依據價值資料計算各塊土地之價值。

縱令地價圖中，能將依據實際賣價及租金求得之地價表明，惟圖中各塊土地之價值，未必均能依據實際賣價及租金求得，故對於此類土地之價值，乃不能不依據其左近之地價估計，一如依據已知之鄰近地塊確定其未知地塊之界線然。況對於此類價值未明之土地，若能依據其鄰近之地價，與夫私人供給之其他資料，謹慎加諸研究，結果必能使租稅課賦員之估價，不至有甚錯誤。

在若干城市中，租稅課賦員已將地價圖繪竣以後，即將其公佈，藉以激發公衆之批評，將不得當之處修正。至於貫徹此種目的之方法，一部分視市民之參政熱情如何，以及城市範圍之大小；再則宜視租稅課賦員之聲譽若何，方能定奪。

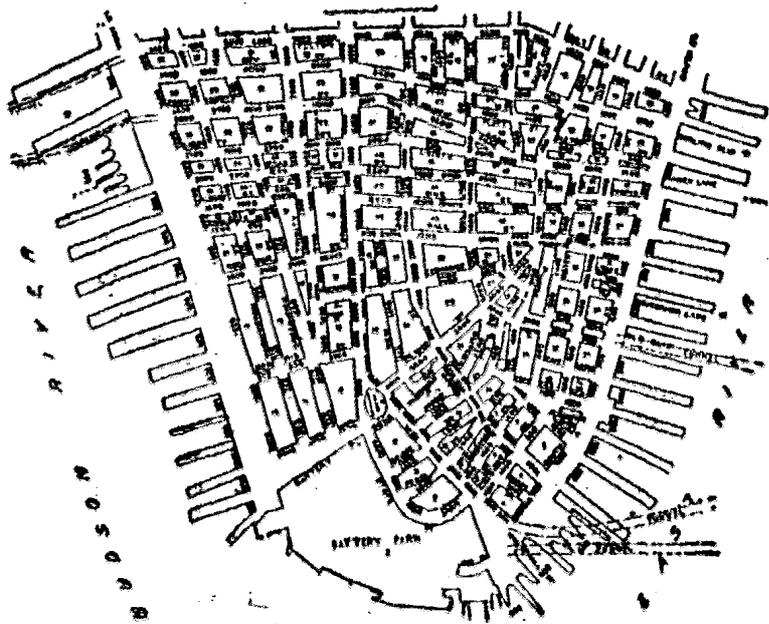
因此，紐約市賦稅科，按年乃以一百五十頁之小冊子發表其地價圖，（註）並於緒言中，申明如左：

「為求地價圖能切於實際起見，本科深盼各業主、地產經紀人、及土地估價專家能與本科密切合作；各界若能懇切加諸批評，並附改革建議書，本科尤深感謝。」

（註）圖二十二，乃紐約市地價圖縮小之一部份，包括地價最高之短街（Wall Street）面積。

克勒夫蘭市市政府，亦採取同樣之方法，惟在地價圖未發表以前，將草圖付諸各行政機關及各種會議討論，藉以徵求批評。惟在其他若干城市中，租稅課賦員主張不宜將地價圖付諸各種會議討論，以免爲一二別有用意之雄辯家，藉賴其動聽之說詞而不依據事實，將地價圖根本加以推翻，故彼等主張不如將地價圖於一定之期間內，分別貼於市政廳前，藉以徵求各界之批評。彼等之經驗指示吾人，此種方法，大約能號召納稅者百分之十，前往查看其鄰近土地之價值；有一部份之納稅者將根據一般原則作反對之批評，一部份之納稅者則發表極有價值之建議。至於各種批評，則填於表式之中，以便租稅課賦員擇其切實有根據者，參酌修改地價圖。

地價圖，若能繪製得法，實爲租稅課賦員現有之公平決定地價之最好工具，惜今日各城市政府之地價圖，多屬粗製濫造性質，將來若能加以改革，則其對於財務行政之幫助，當必無窮也。



圖二十二 一九二六年紐約市地價圖

第九節 地價單位之應用

地價單位一經確定以後，對於街道中段之矩形土地，若能利用上述標準百分率表計算其價值，為比較簡單之事宜。惟對於此等土地較優等或劣等之鄰近土地，對於兩端皆接觸街道之土地，以及對於小至不能不加改良之土地，欲求計算其價值，便不能如是簡單矣。

此外，需要特別估價之土地，則有坐落於街角地帶內之土地——即地價受兩條街道以上之利益影響者——毗連或坐落於衚衕前端之土地，以及非矩形之土地是也。

第一目 街角之影響

在土地估價方面，必須特別注意之重要問題，即坐落於街角地帶內之土地之價值是也。在大多數情況之下，坐落於街角地帶內之土地，其價值常較同一面積而坐落於街道中段之土地之價值為高，此乃一般租稅課賦員所公認之原則，惟所謂坐落於街角地帶內之土地，究竟指距離街口若干呎度之土地而言，乃一極其複雜之問題，各地實未確立有公認之原則。

因此，對於坐落於街角地帶內之土地之估價原則，各地租稅課賦員之各別主張，乃可歸納為下述兩種問題：

第一，地價能受十字街角影響之土地，其面積究有若干？

第二，對於已受十字街角影響之地價，應用何種方法，方能將其精確測量？

對於第一問題，現時尙無定論。就著者所習知之現行各種原則，對於十字街角所能影響之土地所規定之面積界線，皆出於勉強造作。惟此類土地之界線，一經確定，結果必使此類土地之價值，與其鄰近同一面積土地之價值，大相懸殊，乃爲吾人預料中之事。若欲利用一種方法，打破各種困難，使此類土地之估價單位，不至與其鄰近土地之估價單位迥異，則非煞費思索，不克爲功。故在平等課賦方法之下，對於此類土地之估價，唯有先利用普通估價單位估計其價值，然後再酌量增加其價值百分之若干。在街角地帶內之土地，所行規則即與此相近。

劃分街角之所以不免勉強造作，一則因缺乏能圓滿作劃分之用之規尺；二則因地產商人應用概測法之習慣所造成。新澤稷邦紐亞克市及紐約邦新羅舍爾市，對於街角土地，現時所用之邊尺，即由舊有地產規尺改變而成；該等城市對於街角所能影響之地帶，規定距離街角二十五呎以內之土地；若街道之長度總計不及二十五呎，則爲全部土地。惟數十年前風行一時之薩麥斯氏邊尺，克勒夫蘭市現行之曾格利尺（The Zangerle rule），以及支加哥市現行之馬丁邊尺，對於街角所能影響之地帶，規定距離十字路口兩端一百呎之土地。

對於第二問題——即對於坐落於街角地帶內之土地，應用何種方法，方能將其精確估價——租稅課賦員中，亦有種種不同之意見。紐亞克及新羅舍爾市市政府，對於坐落於街角地帶之土地，則以街道中段之地價單位標準，一律按百分率較高估計之。故該市市政府估計坐落於街角地帶之土地價值時，不問交叉街道是否通衢大道，抑或不重要之小衚衕，皆按一定之百分率，比同一面積而坐落於街道中段之土地估價較高。舉例言之，坐落街道中段之土地，闊二十五呎，深一百呎，若值二萬五千元，則同一面積而坐落於街角地帶內之土地，將按百分之一

百五十估價，計值三萬七千五百元。惟根據此種不精密之邊尺估計土地價值之城市政府，一般言之，對於住宅區域內之街角土地估價，較之對於商業區域內之街角土地估價，按照較低之百分率估計。

大多數城市政府皆採用薩麥斯種式之規尺，從事估計土地之價值。此種原則，對於街角地帶之土地，亦以街道中段之地價為標準，按百分率多估其價值；惟其所依據之百分率，乃視主要街道中之土地與邊傍街道中之土地之單位價值比率而定其高下。為方便執行此一估價原則起見，務須編製一表，以便表示主要街道與邊傍街道之地價比率，若由十與一、十與二、十與三……以至於十與十之比。如此可有所根據而按照各別百分率課賦街角地帶內之土地。至於此一百分率表之編製，則宜分為三種，以便課賦商業區域、半商業區域及住宅區域內之土地時，分別根據焉。由是可知，對於街角地帶內之土地，若依據此種原則估價，則可將交叉街道對於街角地帶內之地價價值影響表現，故比其他估價原則，確乎為一大優點；且吾人估計地價時所依據之百分率表，若能編製得宜，此一估價原則對於各地方政府，尤有莫大之幫助也。（註）

（註）參看第四表，即可洞悉依據百分率之街角土地估價原則。（見第三〇八面）

* 此種街角土地估價邊尺，西南部各城市政府多用之。而其始創者，則為薩麥斯。一八九六年，聖保爾市市政府首先實行，新澤稷邦卡姆頓市市政府則相繼倣之。上表乃由桑安托尼娥 (San Antonio) 市斯頓雅 (J. B. Stone) 計算而成。

十 在半商業區域內及住宅區域內之街角土地，乃按一律之百分率計算其所增加之價值，不問其前面主要

街道與交叉街道對於此類土地價值有影響若何。

第四表

估計街角土地增值之百分率表*

在任何情形之下，吾人對於街角地帶內土地之基本價值，乃如對於其他土地估價焉，惟街角地帶內之土地，因受交叉街道影響，其價值必增加，故吾人須先視主要街道之基本地價比率如何，與夫土地之種類，然後再按百分率表課賦之。是故，吾人乃可依據下端之百分率表，從事課賦一百呎深之土地。

主要街道與邊傍街道之地價比率 (1)	商業繁盛區域內	半商業區域內 (11)	住宅區域內 (12)
	(數字略，見原書 P. 360)		

此外，薩麥斯亦曾倡議另一種邊尺，並曾經各城市政府普通施行。即先將一百平方呎之街角土地，分成一百

塊，然後再按主要街道與邊傍街道對於各塊土地之價值影響如何，將其按一千與零，一千與十，一千與二十……一千與一千之比而編製一百零一種表；並用一種透明尺度，按地段圖中所編列之各塊土地之號數，計算各塊街角土地之價值，以及將其分別過入表中各欄中，使能根據其總數而洞悉主要街道與邊傍街道對於各塊土地之價值發生若何影響。最後，則以主要街道中之地價單位乘其總額，而求得街角地帶內之土地價值。

街角土地之估價制度中，以巴爾的摩市伯納（A. D. Bernard）所倡（註一）經克勒夫蘭市曾格利（John A. Zangerle）修正（註二）之原則，為最簡便而又最合邏輯之方法。伯納氏所倡議之估價原則，在未經修正以前，乃假定街角土地之價值等於同一面積而坐落於街道中段之地價之一倍，惟此種事態，僅能在商業極繁盛之區域以內，或與事實相符。

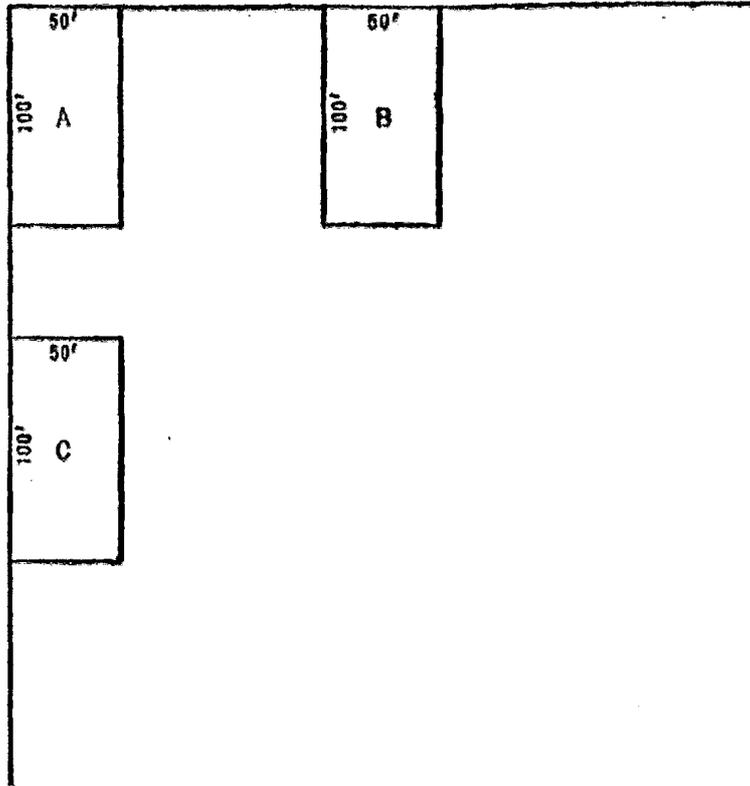
（註一）參考伯納著：土地估價原理及其問題（A. D. Bernard: Some Principles and Problems of Real Estate Valuation）一九一三年版。

（註二）參考曾格利著：土地估價原理（John A. Zangerle: Principles of Real Estate Appraising）一九二四年版。

一九一六年時，俄亥俄邦開阿荷加（Cuyahoga）郡審計員曾格利，因負責重新估計全郡包括克勒夫蘭市之土地價值，反對克勒夫蘭過去所用之薩麥斯街角估價原則，而改用伯納氏街角土地估價原則估計價值單位超過二百元以上之土地，惟因伯納之街角土地估價原則，過於激烈，未能使公共輿論加諸讚許，故彼對於伯納氏街角土地估價原則，亦不能不略加修正，以期實施。因此，對於街角土地估價，彼主張與其遵循伯納氏之估價原則，

反不如視圖二十三中之土地(A)及(B)之地價如何而定街角土地之增價百分率之爲愈。至於薩麥斯之街角土地估價原則，對於商業極繁盛之街角土地，衡諸賣價及租金標準，則有不足之嫌。惟以美國各地而論，業主及租戶對於街角土地之優點，仍未能完全理解。蓋街角土地雖能較街道中段之土地便利貨物陳列、貨櫥設置、及門戶開設，然一般買者、賣者、及租戶對於街角土地應提高價值之理由，仍茫然不知，故租稅課賦員欲求依據此種價值標準課賦租稅，必將引起諸種困難，乃可斷言。

是故，曾格利對於伯納氏街角土地估價原則，乃不能不略加修正，以便用於估計價值單位不足二百元之地。爲求實現此一目的起見，彼乃以主要街道中之地價單位爲標準，規定各種等差百分率，以便估計街角土地價



圖二十三 伯納之街角土地估價原則

依據伯納之街角土地估價原則，土地(A)之價值，應等於土地(B)及(C)二者地價之和；惟此一估價原則，伯納亦承認僅能應用於商業極繁盛之區域以內。

值時，有所根據。彼假定不論在何種情形之下，土地(B)之價值，乃為構成土地(A)之基本價值之元素；故主要街道中之地價單位若超過二百元，街角土地之價值，則等於土地(B)及(C)二者之和。若主要街道中之地價單位不足二百元，則宜以二除之，藉以求得土地(C)之價值，並將其加於街角土地之基本價值中；例如，主要街道中之地價單位若等於一百九十元，吾人則宜以二除之，藉悉應將土地(C)之價值之百分之九十五加入街角土地之基本價值中；若主要街道中之地價等於一百元，吾人以二除之，則知應將土地(C)之價值之百分之五十加入街角土地之基本價值中……總之，此種估價原則之應用，雖多少帶勉強性質，然其富於彈性，且證諸實際賣價及租金，亦不至相差過遠。

各城市政府對於街角土地估價，除遵循上述各種原則外，尚有種種原則，且其中亦有將上述三種原則錯縱應用者，故對於街角土地之估價問題，一般言之，不獨不能圓滿解決，反使問題愈加複雜，此乃無可諱言之事實。

第二目 形態不規則之土地

在土地估價原則中，除街角土地之估價原則外，估計不規則形態之土地——非矩形土地——所依據之估價原則，乃為最重要之問題。蓋在若干城市中，大多數土地之形態，皆非矩形，故其界線，除極少數之土地以外，殊難成為直線。因此，在估計不規則形態之土地價值時，乃不能不按照矩形或三角形，將其分成若干塊，以便估計其價值。至於估計矩形土地價值應根據之原則，前已敘述多種，若能遵循行事，必無若何困難發生也。

惟對於三角形之土地估價，則發生相當困難之問題，一般租稅課賦員所依據之原則，亦為多少出於勉強之

概測法。

最通用之辦法，即凡與街道平行之土地，形成直角三角形，吾人即可沿其與街道平行之邊線，作一小矩形，並假定其價值等於該矩形土地之價值之三分之二。然此原則不能表現土地深度與地價之關係，亦明如洞燭，故不能不力求種種方法，藉以減少此一原則所產生之錯誤。

是故，為求實現此種目的起見，乃不能不先按每呎之闊度計算此種土地之單位價值，然後再應用數學方法計算之。惟利用簡單之數學方法計算此種土地之價值，則因種種困難，非用極大之精力不可。若土地之深度與地價之關係，已有種種現成之方程式，如新澤稷邦之租稅委員會所規定之百分率表，以及紐約市所用之荷夫曼·奈爾之（The Hoffman-Neill Curve）百分率表等等工具，則應用微積分，即不難計算之；然租稅課賦機關所雇用之書記，事實上恐無高深之數學學識，故此種方法，亦將不適實用，幸吾人對於此種土地估價，已有現成之數學表，足供補救。（註）

（註）全國公共行政協會（The National Institute of Public Administration）昔日之學員芬斯尼，曾將荷夫曼·奈爾之百分率表，按數學方法編製成表，可供使用。

第三目 鄰近街之土地

估計毗鄰街之土地之價值，不獨為特殊問題之一，且各城市租稅課賦員所遵守之原則，亦未能一致。在若干城市中，估計此種土地之價值時，租稅課賦員常將街面積之半數，加入毗連土地之面積中。例如，某塊土地之

店面闊度，雖爲四十呎，然其一邊則毗連十呎闊之街，於是乃視其店面闊度等於四十五呎，並以此爲課賦租稅之標準；若某塊深一百呎之土地，後部毗連十呎闊之街，則視其深度等於一百零五呎，並以此爲課賦租稅之標準。在若干其他城市中，租稅課賦員以爲街對於其毗連之土地，在光線及空氣方面，均有不小之利益，故估計此類土地之價值時，不宜僅計入街面積之半數，而須將其面積三分之二併入估計之。尙有若干城市政府，估計此類土地之價值時，甚而視全部街面積爲私有財產，將其加入毗連土地面積中估價。

若街之作用，一如小街道，自宜視其對於毗連土地之影響如何，而確定該塊土地之價值單位；惟街對於其毗連之土地，有時不獨不能使其價值增加，反能使毗連土地稍受妨害。在此種情形之下估計此類土地之價值時，決不能將街面積併入毗連土地面積中估計之。若街通過界於兩條街道間之各塊土地，則其對於毗連土地價值之影響，乃反映於各塊毗連土地之價值單位中，故估計此類土地之價值時，無須再將街之面積併入估計。總之，對於毗連街之土地之估價原則，能適合於某市實施者，未必即能適於他市。由是可知，在目前情況之下，毗連街之土地之估價原則，乃異常混亂，殊不能將其規定於法律之中。

第四目 兩端毗連街道之土地

估計界於兩條平行街道間之土地價值時，最普通之方法在找出其交合之點，使土地分成兩塊，使其按每平方呎估計而其價值仍能相等；故此種估價方法，實無異將一塊土地分成兩塊，按各自毗連之街道中之地價單位而估價。若吾人企圖估價之土地，本係荒地，或全塊已經一律改良之土地，則依據其中心劃分爲兩塊之估價方法，

必不至發生若何錯誤之結果。若界於街道間之土地，各端分別改良，且大致一律，則或者以依據改良物之劃分界線劃為兩塊，每塊按其各自毗連之街道中之地價單位估價較為精確。在大多數採用交合點劃分方法之城市中，往往以根據比率之概測法將該塊土地劃為兩塊。若遇兩條街道相距甚闊，與夫沿此兩條街道之地價約略相等時，此種估價方法，則能使土地估價益形正確。惟為求此類土地估價尤為正確起見，須依據土地中心指南劃分土地，（註）方克如願。

（註）全國公共行政協會會員哥列克 (Luther Child) 曾編有土地中心指南，足供吾人參考。

第五目 不平坦之土地

估計不平坦土地之地價時，租稅課賦員常感覺異常困難。蓋在極少數情形之下，不平坦土地比其毗連之平坦土地，因較便於堆積垃圾及原料之類，故其價值有時乃超過平坦土地之價值；且業主對於利用比類土地之人，亦能要求付與相當之租金。然在大多數情況之下，不平坦土地之價值，常低於其毗連之平坦土地之價值；且在若干情形之下，不平坦土地因須雇工剷平或填平，而此舉所支出之款項，間或超過平坦土地之價值額，故以現在效用而論，乃無價值之可言。惟因其毗連之土地價值水準，將來必有提高之一日，故此種不平坦土地，終有提高售價價值之一日。

就著者所知，課賦不平坦土地地價稅之原則，僅有辛辛那提市近年編製之不平坦土地之地價稅表所包括之原則。表中以不平坦土地分成六類，分別課賦。第一類不平坦土地，即指高於平坦土地五呎及低於平坦土地兩

呎之土地而言，按平坦土地地價課賦地價稅；第六類不平坦土地，即指高於平坦土地十五呎及低於平坦土地十五呎之土地而言，按平坦土地地價百分之二十課賦地價稅；至於其他各類不平坦土地，則按平坦土地地價百分之三十、五十、七十及九十，分別課賦地價稅。

第六目 集中地

在土地估價問題中，尚有一煩瑣之問題，或為租稅課賦員完全忽視，或為租稅課賦員過於重視。此一問題為何？即將土地集中利用是也。蓋自城市發達以來，各機關之建築，各業之貨倉，以及公寓建築等等，乃日臻發達，然此等建築物所需之土地面積，必較往昔之各塊土地面積廣闊，故吾人為謀適當之地基起見，勢非集中普通土地兩塊以上為一塊不可。惟欲求將土地集中利用，一則因各塊土地之業主，未必願將土地同時出賣，非拖延相當時日，恐難成事；二則因各塊土地之業主，若明悉自己所有之土地，在該地段中佔極重要之地位，則將故意提高價格，使對於集中土地不能順利進行。故此兩種原因，誠可使集中地之成本，超過各小塊土地價值之總和。例如，一百平方呎之集中地，其賣價大抵皆超過同一地段內之四塊二十五呎闊一百呎深之土地，故一般土地估價者及租稅課賦員，乃將此種價格上之差額，稱為集中地之特別市價。

若干對於現代估價制度頗有貢獻之人士，以為地價之高下，乃由其鄰近之街道決定，按每平方呎計算，故土地雖經業主自由劃分為若干小塊，然其價值亦不至因此而變動，以至影響租稅。惟此種論調，衡諸事實，殊難令人信服。蓋一塊有價值之土地，若經業主再三劃分，而至成為各塊形狀及大小不宜之土地，則其價值必等於零，租稅

課賦安得不至發生影響耶？反之，建築物事實上既為比較值錢及長期之改良物，且為保障業主之利益起見，不宜輕易遷移及拆毀，故其面積之劃分，對於其本身之價值，比較不能發生影響，此亦為一般租稅課賦員所公認之事實。

土地之形狀及大小，雖對於各塊土地之價值，能發生相當之影響，然在普通城市中，此種影響，比較不甚重大。惟遇土地效用由小而大，以及錯誤之建設計劃施行時，毗連大塊土地之小塊土地，與夫形狀不規則之土地，其價值必然暴跌。採取分區之辦法常促進錯誤建設計劃所發生之不良影響。

是故，集中地之價值，如高於毗連各塊小土地之價值，租稅課賦員則宜依據地價單位，以較高之稅率課賦之。反之，界於大建築物間之小塊土地，若無被毗連業主收買之機會，其價值必不能擡高，故租稅課賦員為求賦稅制度能貫徹公平目的起見，宜將此類土地負擔之稅額，酌量減少，方為妥善。

第十節 建築物之價值單位

依據價值單位，估計建築物之價值，乃一般建築工程師、估價者、及保險業商人早已實行之方法。彼等估計建築物之價值時，歷來皆先將其化成數量單位，以平方呎表示建築物下層之空間，以立方呎表示建築物之容積，有時亦以平方呎表示建築物之面積；然後再將其化成單位價值，以便推斷同樣建築物之建築費。故以建築物之數量單位乘價值單位，即可求得該建築物之建築費。

惟此一建築物估價方法，對於依據標準計劃建築之建築物，固能使僅求洞悉建築成本之建築工程師滿意，然建築物估價者及保險業商人亟需明悉者，乃為建築物之現在價值而非其原來之成本，故此種估價方法，不能滿足彼等之目的。因此，彼等對於建築工程師認為滿意之建築物估價，必須依據折舊數額；視建築物因過於舊式而降價若干；視建築物因地點不宜關係而降價若干；視建築物因所在區域內之商業衰落而降價若干，然後再行加諸修正。

然上舉各端，皆不易測量。就折舊問題而言，一般素著信譽之估價者，均無一致之意見，各執其是，各言其非，至於其他各問題，尤覺意見紛紜，全憑估價者個人之主觀論斷。故為求精確估計建築物之現在價值起見，唯有依據建築物之成本，參考建築物之純粹租金，從事計算，或能如願以償。惟此種估價方法之應用，亦有多種困難，各估價者若不力求謹慎，亦將無補於事。

差幸在普通城市中，建築物價值之減少，若由上述種種原因所促現，其程度必不至十分重要，故在大多數情況之下，對於建築物之現在價值，若不能估計正確，必因某種估價手續發生錯誤也。某種式樣之建築物，倘仍能風行一時，即證明該種式樣之建築物，按其成本而言，尚能收獲建築費之利息，在建築計劃中，必已將主要之經濟跌價原因，加以排除。惟建築物之所在地點，若坐落於不適宜之地段中，則其市場價值之下落，竟過於因年代及使用而折舊之損失。

現下租稅課賦員估計建築物之現在價值，即以此種方法為基礎。彼等對於需要估價之建築物，若求明悉其

數量單位，則可依據上述方法，由各種記錄中搜集之。故彼等估計建築物之現在價值時，唯一之困難，乃在於將各種式樣之建築物分成等級，由鋼骨水泥之現代機關或公寓建築而至材料最劣之下等建築物，並從事確定其個別之價值單位也。

幸分別建築物之等級時，租稅課賦員尙有種種因素足供參考，故不至發生若何嚴重之困難。此等因素為何？即建築物所佔之地基面積，與夫邦政府之法律及地方政府之條例對於各種式樣之建築物所佔之地基面積及所用之材料限制，故各種建築皆有趨於一律之勢。此等自然的及法律的限制，因人爲喜模仿之動物，故更有人性上之根據。況法律上及經濟上對於建築物之限制因素發生變化，使新式建築物發生一新試驗期，但僅經濟上最適合於新情況者，始爲人所採仿。即以住宅而論，個人之嗜好，佔有極重要之影響，顧如對其建築詳細情形，慎加查考，亦可發現幾種明確之形式，各形式在表面上及小處固各不相同，但在估建築費用之主要部分方面，則屬一律。且純爲滿足個人偏好之額外費用，亦未必能增加建築之市場價格，因人之嗜好互異，原主之設計正未必投未來賣主之意也。

欲求依據承建人之意見估計建築物之價值，則因承建人對於建築物之估價，常大相懸殊，故現時亦未能照行。且二十年前建築之建築物，今日若將其出賣，其賣價甚而可超過建築費一倍至二倍半，故在此種情況之下，對於此種建築物，欲求決定其確實價值，勢必引起一般估價者之熱烈爭論。因此，租稅課賦員若求對於新舊建築物之價值，均能估計絕對正確，乃絕不可能。惟彼可將新舊建築物，按其種類，分別等級，依法力求相當平等之課賦。彼

之困難在於若干種不能分類之建築物；因法律禁止，或因不適現時之社會需要，現時已不風行之建築物；以式樣而論，本應歸入某一等級，然其租價，因需要不劇故，則不配列於該一等級之建築物，在此種情況之下，公平課賦便極不易。

各城市政府對於建築物所編製之等級及成本表，較諸土地估價原則，其混亂尤有過之無不及。其所以如是者，一部分因各地建築物之式樣，參差不齊；一部分因各地之建築材料成本及工資，高下不等。除此以外，此類表式之編製，過於倉卒，未能將問題之本質充分加以分析。故各城市政府對於建築物之分類，不能規定充分之項目，以備應用；亦不能對各類建築物下正確之定義——如依據建築物之用途而不依據其材料下定義。有時草率規定廣泛之類別，使最高及最低之價值單位相差一半，至某一書記依據同一賦稅表估計建築物之價值能超過其他書記估價之一倍。

但曾格利所編擬之各表，(註)現時俄亥俄邦開阿荷加郡所依據者，對於建築物之分類，既甚合邏輯；對於各類建築物所下之定義，且明切得當；故堪稱最好者。因此，即在建築材料成本與式樣與克勒夫蘭市大不相同之城市，其租稅課賦員亦可採納曾格利氏之分類方法。

(註) 參看曾格利著：土地估價原理

總之，在編製建築物估價表時，對於建築物之各級分類，以及確定各等級建築物之單位價值，租稅課賦員可以徵求本地地產商人及建築工程師之意見。故在許多城市中，租稅課賦員遵循此種廣思集益之方法，從事編製

建築物估價表，結果不獨節省不少之精力，且能使納稅者滿意也。

第十一節 賦稅動產之估價問題

就著者所見，僅有兩種動產，似不宜應用按照單位價值之估價方法課賦租稅。馬薩諸塞邦邦租稅委員會，對於紡織機器之賦稅問題，乃認定「紡織業中所用之機器之公平現金價值，與紡錘數量有極密切之關係，（註）」並以此為編製賦稅表之根據。對於汽車之賦稅問題，在許多城市中，租稅課賦員則按一律之稅率，依照汽車之質料、式樣、及年齡課賦租稅；惟有時亦依據其保險額編製賦稅表，按表課稅。

在若干城市中，對於家常用品及個人用品，依據不甚精確之價值單位，亦已建立一種估價方法，從事課賦租稅。此種估價方法，假定某級收入之市民，必聚居於同一區域之內，且此等家庭所用之日常用品，其價值亦必大致相等。因此，依據此種不甚精確之原則，將全市分成若干區域，並將稅率分為若干等級，以便按居民之貧富程度，分別按各種稅率課賦租稅。僅對於富庶區域內之居民，始作課賦之企圖。此種估價方法，既不以個人之收入為根據，又非以租稅課賦員之主觀判斷力為標準，其違法自不待言。惟欲求稅率之決定，依據各別家常用品之分類與估價，或由業主填報其所用之日常用品表，則不獨有所不可能，且使租稅課賦亦必不能平等。由是可知，對於家常用品之租稅課賦，若按市民之經濟等級，先將全市分成若干區域，然後將稅率分為若干等級，按居民之貧富程度分別課賦租稅，確較其他課賦方法尚勝一籌也。

(註)見馬薩諸塞邦租稅委員會所編製之租稅課賦員須知 (Last notions to Assessors) 第十頁至十二頁(一九一七年)第九頁至十二頁(一九一九年)

對於工商業中之有形動產價值，城市政府每遇迫切需要增加稅收時，乃聘請商業估價專家估計之；惟對於有形及無形動產之收入估價，則較常付諸審計員執行。然此兩種辦法，均須支出鉅額之款項，非遇納稅者所有之動產，為數甚鉅時，似不易實行；否則，因執行此種估價方法而支出之經費，必將超過稅收之增加額，結果將至得不償失。

由是可知，對於動產之租稅課賦，迄今尚無良好之方法，能使其結果與法律中之命意相和諧。故在許多賦稅區域內，動產稅之徵收，乃全憑納稅者之義務心；在其他賦稅區域內，動產稅則成為執政者壓迫政敵之工具。是故自其行政方面言之，動產稅較之不動產稅，尤難合乎租稅上之經濟原則、平等原則，以及效率原則，此為極明白之事實。

第十二節 賦稅科之組織

對於租稅課賦員之工作，過於重視其法律方面而忽視其純粹行政方面之性質，此乃舊時之錯誤觀念，且此種錯誤觀念，不幸現時尚遺留於頗多邦之法律中。各城市政府為求租稅課賦員完成其法律方面之職責起見，乃有賦稅科之設立，由租稅課賦員三人、五人、或七人以上組織之，任期各不相等，要在不使彼等同時退職。在小城市

中，賦稅科之規模比較狹小，甚至不雇用書記幫助工作。租稅課賦員之任命，或以選舉方式行之，或以委派方式行之，各地未能一致。至於租稅課賦員之工作時間與報酬，在若干城市中，除科長以外，多數皆非整日辦公，且報酬極薄。此外，賦稅科之經費，亦受法律之嚴格限制，為數極微。

在若干種情形之下，法律規定對於賦稅財產，經過嚴密「考查」(Review)以後，須由全體租稅課賦員決定如何課賦之；然一般租稅課賦員，程度各不相同，依據彼等草率之考查方法所能蒐集之賦稅資料，數量上不但不能充分，且欲以彼等之學識工作上之討論，尤覺不易。而事實上賦稅財產之數量、價值及種類，常有增加，故租稅課賦員非用充分之辦公時間，將全市分成若干區域，分別執行某區域內之賦課事宜不可。因此，租稅課賦員乃不顧法律是否容許，即將全市分成若干區域，以便分別負擔課賦工作，並自行指定每一租稅課賦員負擔其所最熟悉區域內——即彼居住及親友最多之區域內——之課賦工作。此種分工辦法，對於各租稅課賦員之親友，行將予以若何利益，姑勿置論，然此舉必將使一種本已難於實行之組織網領益形凌亂分散。分權及租稅課賦員徇私減少租稅課賦之弊害，勢將紛見疊出此種弊害，在若干邦方面，尙未肅清，有待於努力撤除。

不論租稅課賦工作，是否由租稅課賦員全體負擔，抑或由租稅課賦員分別負擔，惟任何租稅課賦員，皆不能以個人之精力，負擔日益繁重之稅務行政工作，然事實上並未能視工作之繁簡，酌量加強書記力量也。結果賦稅科內之職員之工作，乃日益側重書記方面之工作，竟至彼等不能有充分之時間執行法律規定之職務，彼等所得之報酬，雖超過書記階級之薪俸額，而成績則較書記為劣。此種情形，在若干城市中迄今仍無改變。

無論由邏輯或由經驗賦稅科之工作，皆應由科長集中領導。且租稅課賦上之種種政策問題，已由邦政府之法令，城市政府之條例，法庭之判例，與夫邦政府之賦稅長官加諸規定，無待租稅課賦員自行解決。故租稅課賦員之主要工作，只須根據法律對於賦稅財產市價之規定，從事估計各種賦稅財產之價值，力求賦稅財產之市價與其現在之真實價值不至過於懸殊即可。

賦稅科之主要職務，計可分為四項：一為蒐集賦稅財產之數額及價值資料；二為彙編賦稅財產之種種資料；三為將賦稅財產之種種資料加諸分析，以期確立價值單位；四為依據各別賦稅財產之地段、面積、及性質，按照價值單位，從事課賦租稅，已如上述。惟上列四項職務中，第一、第二、及第四項職務，本為純粹之行政工作，且此等職務之執行，必恃嚴密之組織，方克成功，故在賦稅科內，不能不藉賴良好之組織系統加強書記力量，以期收事半功倍之效。至於第三項職務，由依據賦稅財產之賣價，從事確定價值單位方面言之，亦可稱為純粹屬於行政方面之工作，然在繪製土地界線時，不能不以法律規定為根據，故此項職務，亦不能視為純粹之行政工作也。

欲求賦稅科之組織健全，其內部組織，必須按工作之性質或地域劃分，抑或按工作之性質與區域劃分，方克奏效。在大城市中，賦稅科欲求繪製全市之賦稅地圖，如不賴工程科，即不能不將賦稅地圖之繪製，由一分科負責。惟其他賦稅方面之工作，則皆可按地理區域劃分之，如新澤西邦紐亞克市現行之辦法然。賦稅科內之工作，若按照地理區域劃分，則在某一區域之內，凡對於土地、建築物、及動產等項之賦稅事宜，皆可由指定負擔該區域內賦稅工作之租稅課賦員完全負責；惟土地及建築物之價值單位，則仍須由賦稅科負責規定。反之，在得克薩斯邦休

斯吞(Houston)市賦稅科之內部組織，分爲三股：一爲土地賦稅股；一爲建築物賦稅股；一爲動產賦稅股，各司專責。至於紐約市賦稅科之工作，爲兼按工作之性質與地域劃分之例證，故該市賦稅科之內，對於專供公用事業應用之不動產，由一股管理；對於專供公用事業應用之動產，由另一股管理；普通不動產劃分爲八十二區，各區皆由特派員及書記各一人負責課賦之；而對於全市之動產，另行專設賦稅股，且於該股之內，按全市各自治區之數額，分設五課。

第十三節 對於賦稅訴願事件之處置方法

在舊式組織制度之下，賦稅科不獨執行賦稅財產之估價，且負責處置納稅者之賦稅訴願事件，已如前述。此種方法，無異於令賦稅財產原來之估價者，重新依法檢討自己對於某一種財產之估價是否正確。因以前估價之無比較基礎，城市中又絕無兩筆財產而完全相似者，故常使賦稅科與抗議之納稅者雙方陷於極困難之地位中，且若無種種政治上之壓迫，賦稅科必極力擁護其原來之估價正確也。卽有時賦稅科努力期望租稅課賦，能按照公平之目的執行，然彼等之努力，有時亦不能獲得良好之結果；至其所以如是者，卽因對於不良之租稅課賦表冊，如未修正完善，卽決難期有好果。

因是之故，現代租稅課賦方法，乃在課賦程序進行中，力求租稅課賦平等；且遇納稅者伸訴租稅課賦不公平時，乃對於賦稅財產之原來估價，重新審慎加諸研究。惟採取科長制之賦稅科組織，雖其本身組織堪稱完善，然此

種組織形態，總不適於處置賦稅訴願事件，故爲促現賦稅訴願不至徒有其名，並使小納稅者確能實際受益起見，不能不在行政方法，力謀種種有效之補救方法。

因此，在頗多大都市中，賦稅科對於租稅訴願，乃名存而事亡。蓋此種工作，吾人已付諸租稅平衡委員會執行；且租稅平衡委員會之工作，在常任委員領導之下，除專門處置租稅訴願以外，僅涉及租稅行政方面之最簡單事宜耳。惟在小規模之城市中，賦稅科對於租稅訴願事件，則操有極大之權能，故彼等處置此等事件時，恐仍不能擺脫偏見之束縛也。

在若干城市中，對於賦稅訴願事件，已由租稅平衡委員會代替賦稅科執行此種工作，在租稅平衡委員會開會時，租稅課賦員是否宜代表賦稅科列席參加，尙無一致之見。主張租稅平衡委員會開會時，租稅課賦員應列席參加者，以爲城市官吏之中，唯有租稅課賦員對於租稅課賦方法能澈底了解，故主張租稅課賦員應列席參加租稅平衡委員會之會議。惟此種理由，衡諸事實，恐將不能成立。蓋現代租稅課賦制度之優點，即在使任何稍有知識之人士，不獨能了解租稅課賦方法，且能進而依據各種必需之基本資料，應用租稅課賦方法課賦自己所有之財產，以及鄰人所有之財產也。因此，租稅課賦員對於租稅平衡委員會之會議，雖可出席參加，藉以提供各種賦稅資料，然彼對於賦稅訴願事件，決不宜操有表決權，以免納稅者雪上加霜，此乃現代租稅課賦制亟需改革者也。

凡不能受公正查考課賦制度，卽不應存在，亦不能使納稅者不論貧富，咸認爲公平，得公衆之信任。此外，在任何城市中，必有一部份財產，其價值實不易精確估計；此類財產之中，其最主要者，則有下列各種：專供公用事業應

用之大建築物；坐落地段不佳之建築物；用途常常變動之土地及建築物。故對於此類財產之估價，一般估價專家、買者與賣者、以及業主及租戶之意見，乃常大相懸殊。因此，租稅課賦員對於此類財產之估價，如不能使各關係方面皆表滿意，並不足以表示彼個人的忠實與材能發生問題。且租稅平衡委員會亦不敢希望對於此類意見紛紛之財產估價問題，依據不甚精確之估價原則解決，故唯有付諸雖屬勉強但有強制性質之法庭處置。

在若干邦以內，對於賦稅訴願事件，行政條例中並未充分規定各種審查條文，故此類事件之發生，唯有付諸法庭處置。然法庭處置此等案件，必須徵收訴訟費，而納稅者之最大多數，將得不償失，故賦稅訴願事件不獨不易發生，且因此種關係之故，小財產比大財產，反按較高之估價率納稅焉。

反之，在數邦以內，對於賦稅訴願事件，除城市政府有規定外，邦政府亦會規定充分之行政審查條文。例如，在新澤稷邦內，納稅者如有若何不平，乃可於指定日期之內，將各情訴諸郡租稅委員會——由邦長委派三人（任期不一）組織之機關。至於訴願手續，則異常簡便，且無須納稅者繳納任何費用。若納稅者對於郡租稅委員會之處置，仍有所不滿，則彼可進而將各情訴諸邦租稅委員會審查核辦。

然種種關於租稅審查方面之條例，唯有在已經建立良好之課賦方法之賦稅區域以內，方克發生效力。且縱能確定對於某一種財產之租稅課賦，確會高於或低於其全部之賦稅價值，然若不洞悉租稅課賦表冊中規定之賦稅財產之課賦價值與全部價值之平均比率，則仍難使租稅課賦臻於平等地步。因此，新澤稷邦政府乃賜郡租稅委員會廣大之權力，使其能令飭租稅課賦員，「在郡租稅委員會指導及監督之下，從事編製良好之租稅課

賦表冊，且郡政府對於此等租稅課賦表冊，加諸研究以後，「復可隨意加以修正，使各賦稅區域以內之一切財產公平估價。」惟此種辦法，在課賦方法下劣之賦稅區域以內，固極需要，然若求實現，則非易事；在課賦方法良好之賦稅區域以內，比較乃非迫切需要，然若求實現，則比較容易。由是可知，欲求租稅審查能發生極大之效力，乃有種種先決條件，而有系統的良好賦稅方法，則為其中最主要者也。

對於租稅訴願事件，若曾規定充分之行政審查條例，法庭方面則有拒絕接受此等案件之趨向，故非遇行政方面確實無法解決此等糾紛時，法庭實不願涉及租稅訴願事件。此外，如新澤稷之法庭對於租稅訴願事件，常將事實付諸租稅平衡委員會蒐集，僅願將案件依法判決。此種分工合作辦法，對於納稅者及法庭雙方，皆屬便利，且不至減少舊式方法下納稅者所能受之救濟。

不論任何賦稅區域，若曾建立良好之租稅課賦及審查制度，則租稅平衡委員會之工作，定能收穫極大之功效，並使缺乏充分事實根據之減稅要求，必遭拒絕。茲將專供公用事業應用之財產，姑置勿論，健全之租稅訴願事件，多數有下列兩種財產方面發生：（一）在市外未開發之土地，因反常之投機價格，常能促現租稅課賦不平；（二）在普通財產方面，因租稅課賦員依據業主之實際收入額，使財產折舊及他種貶價估計，常不能正確。依據新澤稷邦若干租稅課賦委員會之經驗，課賦毗連已開發地域之土地時，大抵皆無須降低價值單位，惟賦課該區域內之建築物時，則宜降低價值單位，藉以避免賦稅過重之弊。

本章參考書目

- (一) 巴布科克著：不動產評價問題 (Frederick M. Babcock: The Appraiser of Real Estate)
- (二) 埃夫斯著：建築方面之商業問題 (Evers, Cecil O., "The Commercial Problem in Buildings")
- (三) 金氏著：市內不動產之估價問題 (King, W. I., The Valuation of Urban Realty for Purposes of Taxation)
- (四) 撲洛克奧斯科爾慈合著：城市土地估價之科學與方法 (Pollock, Walter W., and Sciniz, Karl W. H., The Science and Practice of Urban Land Valuation)
- (五) 柏戴著：不動產估價問題 (Purdy, Lawson, "The Assessment of Real Estate")
- (六) 曾格利著：土地估價原理

第十二章 特別捐問題

特別捐與普通租稅，性質上有若干點，大相懸殊。(註)特別捐之徵收，乃不能課賦普通賦稅區域以內之一切賦稅財產，只能課賦特別區域以內之指定財產，此與普通租稅根本不同。普通租稅之徵收，依據普通租稅法之規定，只能將普通賦稅區域以內之賦稅財產課賦一次，而不能將其歸入另一賦稅區域之內，再行課賦。惟此種規定，在特別捐方面，則未有法律成文。因此，在任何指定時期之內，一市中必有一大部份賦稅財產，不列入於特別捐區域以內，同時另一方面在區域以內，市政府若同時徵收特別捐二次以上，法律上亦無明文禁止之規定。此外，在同一賦稅區域以內，普通租稅之課賦，至少對於同一種類之賦稅財產，必須按照統一之稅率，惟特別捐之徵收，則常按照不同之稅率，課賦同一特別區域以內之同一種類之財產也。

(註)租稅法中所用之「租稅課賦」(“assessment”)，有兩種含義：一指財產估價或真稅能力標準而言，一指徵收租稅而言；上章所用者，乃指前者而非後者。所謂「特別捐」(“special assessment”)者，乃指特別課賦而言，包含特別估價之意義。

第一節 特別捐之種類

除上述各種普通特性以外，特別捐項下之收入，計有四種，各自以迥然不同之法律理由為根據；惟此等性質

不同之收入，在各賦稅區域之內，或彼此互相併存，並無明白之界限。四種典型之方式如下述：

(一) 城市政府及其附屬機關，為清除公共障礙物計，若曾支出經費，則可徵收特別捐抵補之。

此種特別捐之徵收，大抵皆因警權之行使而發生，並直接由有關各方按照政府之經費額攤派之。例如，市工程科在私有財產地帶之內，開闢積水池以及建設陰溝之類，其所支出之經費，皆須由此類收入負擔之，在若干邦內並由法律所明文規定。

(二) 若因改良公共建築物而使私有財產增價，則其支出之經費，乃可徵收特別捐抵補之。

在若干區域以內，業主對於毗連產業之行人道及衚衕，乃負有修築之責任，故遇彼等不履行此種責任時，政府可執行警權，實行代修，並將一切經費歸諸各業主負擔。

(三) 城市政府若曾在某一區域以內，建築公共特別改良物，或執行特別公共服役，則可按經費之總額或一部份，向該區域內之財產徵收特別捐。

此種特別捐之徵收，有時乃以土地之面積為標準，有時則以徵收普通租稅時所估計之土地或不動產價值為標準，故頗似特別租稅，惟其課賦根據，乃與普通租稅有所不同。

(四) 特別捐之徵收，以公共改良物或公共服役對於私有財產所賜與之利益比率為標準，數額不至高出所賜與之利益額。

此種特別捐之類別，法律條文及行政程序方面，雖不能將其劃分清楚，然吾人可將其分為下述各類：

(A) 爲抵補毀滅公共障礙物之經費而徵收之特別捐。

因直接造成公共障礙物（廢物垃圾）之市民，既不願履行毀滅公共障礙物之職責，使城市政府不能不因此而行使警權，代行負責毀滅，並向有關各方徵收特別捐，聊以抵補經費之支出，此乃公正及平等之舉也。惟在若干邦以內，法律及司法判例對於此舉，不獨不能認識其需要，且將建設陰溝等等工程，認爲公共改良物，將其歸入第三及第四種特別捐中，殊屬錯誤。

(B) 爲抵補建設私有財產之附屬物之經費而徵收之特別捐。

此種特別捐，在良好之特別捐制度之下，乃非絕對不可少者。蓋此種特別捐之學理根據，事實上頗難使其所產生之徵收方法，貫徹公平之目的也。以徵收行人道修築費而論，實際上雖按行人道之闊度或街道之等級徵收特別捐，然此舉實無異以利益比率爲標準。且行政官吏若不能保證特別捐之徵收，乃以利益比率爲標準，與夫不至收入超過成本額，法庭對於此種特別捐，則將拒絕加以核准。惟此種特別捐之徵收，若果以利益比率爲標準，則其特質乃將喪失無遺。

(C) 按照主觀估量並以利益比率爲標準而徵收之特別捐。

上述兩種特別捐之徵收，皆不以利益比率爲標準，惟此種特別捐之徵收，則完全以利益比率爲標準。就以美國而論，對於街道及陰溝之建設，此種特別捐，現時乃爲最主要之種類。蓋大批邦政府之現行法，皆規定城市政府可按財產之店面面積或土地面積，向一切鄰近地方改良物——所謂鄰近地方改良物之財產，依據法律規定，乃

指凡能獲得利益之財產而言——徵收特別捐，藉以彌補全部或一部份之建設費用。此外，特別法令復規定凡坐落於某種改良區域以內之土地，不論是否與該種改良物毗連，皆須按照其店面面積、土地面積或普通租稅之估價，繳納特別捐，藉以彌補該種建設成本。

在法令規定之特別捐區域內，若一切財產實際均能獲得改良物所產生之利益，則此種特別捐之徵收，必能完成良善之目的。新改良物所產生之利益，若不能普及全市，則向該區域內之一切財產徵收特別捐時，亦可無須依據利益標準；至其理由，當於後面述明。

在少數邦內，此類性質之特別捐法律，因容許特別捐之徵收無須按照利益比率，常被認為違憲，惟大批邦政府仍未將其廢止。至其所以仍能存在之理由，則有下述數端：一則因此類款項之徵收，事實上本非以利益比率為標準之特別捐，乃為特別租稅之一種，故地方立法機關有權確立其課賦標準；二則因此類法律，非為徵稅權之行使，而為上述兩種特別捐所根據之警權之行使；三則因徵收此種款項時所依據之原則，雖不能稱為精確，然立法者則認其為估量利益之一種標準，故在未證實其結果必不公平前，唯有默認此乃估量利益之標準一法。

(D) 按照利益比率而徵收之特別捐。

按照利益比率而徵收之特別捐，不獨為普通人士所重視，且在一般討論特別捐之著作中佔重要之地位。此種特別捐所根據之原則之公正，盡人皆知，因而轉使人忘記或忽視他種捐稅形式之存在及需要；惟自實際方面言之，欲求特別捐之徵收，確能絕對按照利益比率，事實上仍不多見。就徵收此種特別捐之純粹形式而言，乃仿倣

租稅辦法，以公共改良物對於私有財產之不勞增價額為標準，並按照其對於公共經費之比率，分別向各財產加以徵收。

原則之所以難見實行，一部分在於欲求決定發生不勞增價之地域，以及測量該區域內各別財產之不勞增價額，殊為不易。自然此並未可能，事實上有幾處所用方法亦相當精確。惟大多數市政府，因此方面之行政機構不甚健全，故行政官吏欲求按照利益比率徵收特別捐，乃不能不以財產之面積為標準，依主觀估價決定收費率之高低。

在有幾邦以內，因法庭認根據上述課賦標準之徵收法為違憲，故一般行政官吏徵收特別捐時，乃不復依據利益比率而依據成本額，從事徵收特別捐。惟法律若規定公共改良物所產生之利益，乃為徵收特別捐之唯一基礎，行政官吏則可不顧現行之徵收方法是否違憲，依然照現行方法徵收之。故現行之徵收方法，不論是否即為吾人前時所非議者，然若能經租稅課賦官吏證實此種徵收方法仍能以利益比率為標準，並不至使收入超過成本額，則可無須廢止也。

(E) 按照成本額徵收之特別捐與按照利益比率徵收之特別捐。

依據上述之分析，可以明悉上述四種法理根據不同之特別捐，若由行政方面言之，乃可分為兩種主要類別：其一，乃以財產之全部面積或店面面積為標準，按照成本額徵收；其二，乃按照利益比率徵收。惟大多數號稱按照利益比率徵收之特別捐，因行政上落後於經濟及法律學理，故實際上仍按照工作成本額徵收。故單由行政方面

言之，特別捐僅可分爲兩種：一爲按照成本額徵收之特別捐；一爲按照利益比率徵收之特別捐。

因未能在理論及實際方面認清此兩類形式之存在，故對於此一問題之思想，常發生混亂。舉例言之，以常爲人援引之諾武德——培刻案件（Norwood-Baker Case）而論，美國最高法院宣判時，聲稱：「徵收特別捐彌補公共改良物之成本額時所依據之原則，在於認定需要負擔特別捐之財產，曾因此舉而獲得特別利益，故業主對於改良物，事實上可無須納繳超過利益額之款項。」（註）故讀者常依據此一判例，誤認美國最高法院僅承認按照利益比率徵收之特別捐。然美國最高法院對於按照成本額徵收之特別捐，事實上亦未嘗宣稱違法，在諾武德——培刻案發生以前及以後，固如是也。

（註）參考麥賈倫著：市公共團體（McQuillin, Municipal Corporations）第五卷第四百三十三頁。

不過利益觀念與特別捐，在公衆及立法者心目中，均已視爲有特別密切之關係。在多數情況之下，吾人乃認爲非使二者發生極密切之關係，誠恐不能貫徹收費公平之目的。有數邦之法律已承認此事實，今後即須視實行爲何如耳。

特別捐應以利益爲基礎，而不以成本爲基礎，然亦有例外，例如當公共障礙物存在時，其毗連財產之業主既不願履行毀滅之責任，市政府乃不能不代行毀滅，並將全部費用攤派各業主負擔，此亦無違於公平之原則。且障礙物之存在，若在大批產業之面積前端，則按照產業之店面面積或全部面積，將毀滅障礙物之全部用費，分派各業主負擔，亦爲公平之事。

由是可知引起混亂之第一原因，在於許多市政府因缺乏健全之行政組織，至無從估量公共改良物所產生之利益額，故不能以分配毀滅公共障礙物成本之方法，應用於按照利益額徵收之特別捐；其明顯之例證，莫過於攤派陰溝建設費時，將其全部費用，以各塊產業之面積為標準，按平方呎計算其應負擔之特別捐額。惟新陰溝之建設，一則因對於地勢較高之產業，實非必要，故新陰溝對於此等產業，乃無若何利益之可言；二則因各塊產業之地勢，高下不等，故其所享受之陰溝利益，亦有大小之別。若以為積水之來源，乃由高而下，故地勢較高之產業，亦會享受陰溝之利益；惟此種論據，證諸事實，僅能在少數情況之下，方能稱為合理。況地勢較高之土地比地勢較低之土地所享受之利益，乃大相懸殊乎？因此，此一問題之圓滿解決，必須分而為二：一為按照成本額向地勢較高之土地徵收特別捐；一為按照利益比率向地勢較低之土地徵收特別捐。故按產業面積之平方呎徵收，一則必不能將成本額，公平分派於地勢較高及地勢較低之土地間；再則必不能將成本額，公平分派於各塊產業負擔。

引起混亂之第二原因，在於法律未能將工務局之兩種工作分別清楚，一以毀滅公共障礙物為本來目的，一以予某種財產以利益為本來目的。舉例言之，在公共改良物中，建設垃圾毀滅場之單純目的，若為毀滅公共障礙物，則垃圾毀滅場之建設，必能產生相當利益。惟城市之規模，若過於狹小，且彼此之間又相距甚遠，則垃圾毀滅場之功用，乃不能顯著；反之，城市若既臻發達，且彼此相距咫尺，則垃圾成爲一部份居民之公共障礙物，乃甚明顯，而垃圾毀滅場之功用，對於毗連垃圾之居民，亦極其重要，故垃圾毀滅場之設置，必能賜與彼等以莫大之利益。以私人爲例，彼等既不能將毀滅此種公共障礙物之用費，向各利益關係方面之鄰人公平分派，故城市政府對於垃圾

毀滅場之建設費亦不能希望按照利益比率，向昔日受臭氣等妨害之鄰居徵收特別捐。總之，對於此種建設之費用，一方既不能向曾經享受特別利益之鄰居，公平攤派特別捐；他方且不能不向未曾享受利益之人士，徵收款項，故對於此種設施，吾人徵收特別捐時，乃可無須按照利益比率。至其所以如是者，即因此種事宜，本應由普通租稅或特別租稅抵付之，抑或應按照成本額徵收特別捐抵付也。

第二節 徵收特別捐之法律限制

市政府若不遵循立法機關之限制、用途、及方法，則無權徵收特別捐。且在若干邦以內，憲法亦未賜予立法機關並未賦予核准城市政府徵收任何特別捐之權。就以南、卡羅來納斯邦而論，每種核准市政府徵收特別捐之特別法案，皆由憲法修正案之規定而來，且不能超過其規定之限制範圍。在其他各邦立法機關只在狹小範圍以內，核准市政府徵收特別捐，例如維基尼亞邦，依據該邦憲法之規定，城市政府只能在建設陰溝、行人道、及小街衢時，實行徵收特別捐。

即在立法機關給予以徵收特別捐廣泛權力之邦內，然此等權力之確立，亦由逐漸形成，而非一朝一夕所能獲得。而各市之市憲章，又各自不同，因城市之大小而有異，最壞者，即各地對於同一種類之改良物之行政程序，有時乃竟大相懸殊。故因此等差別之存在，致同一等級之城市及同一種類之改良物所依據而徵收特別捐之權力，亦有大小之別，並使解釋者認此種差別之發生，乃因其所根據之基本法律原則或經濟原則有異使然。惟衡諸事

實，此種差別之發生，在大多數情況之下，乃因立法者未能將問題認識清楚，並無任何原則作根據也。至於特別捐徵收權上之健全差別，上節已曾討論，毋容贅述。

上述之法律差別，對於特別捐方面之財務行政，發生莫大之影響。常使城市政府，按建設行人道之實際成本額，向毗連行人道之各塊財產徵收特別捐；而按店面面積，攤派自來水管建設費；按全部面積，攤派陰溝建設費；按最近似之估價，攤派小衚衕建築費，各不相同。此外，因法律上之規定既不能一致，各業主對於各種建設計劃擁護與否，與夫對於特別捐之繳納時期及方法，大抵亦將不能一致。故在此等情況之下，不論工程師抑或財政局，欲求對於改良物，擬定精確之計劃，勢乃有所不能。例如，在新住宅區域以內，陰溝、自來水管、行人道及小衚衕四者，若均為必須建設之改良物，且自經濟性質方面言之，陰溝與自來水管須較小衚衕與行人道在先建設，然因法律上對於此類建設事宜之行政程序，若規定務須先後顛倒，即將不能顧及市民之物理及財政便利矣。

第一目 以特別捐收入抵付之公共改良物

在上段中，已將關於特別捐之各種法律規定，指明不能統一至若何程度，不獨各邦之間，未能一致，且在同一邦之內，亦因地而異。故欲將各邦或各地徵收特別捐之種種目的，逐一枚舉，不獨有過於煩瑣之嫌，且亦無謂之舉也。吾人僅須列舉數端，即可證實本章之論斷。

第一，馬薩諸塞邦普通法規定：徵收特別捐——該邦稱為改良物攤派捐 (Betterments)——抵付任何公共改良物時，必先行決定「某某區域以內之財產，確曾獲得特別利益」(註)然後方可從事徵收。惟此種規定，有

時則爲城市憲章中之特別規定所束縛，故不能任意施行。

(註) 見一九二一年馬薩諸塞邦普通法第八十章第一節。

第二、新澤稷邦之普通法對於特別捐之徵收，則規定遇開闢、加闊、或輾平、任何街道、道路、馬路、街衢、及公路時；遇建設、修補、或加闊任何陰溝、水渠或其他種種衛生設置時；遇建築海灘或水閘以防洪水犯害時；遇修理河道及河床時；遇建設便利自來水、煤氣、電燈、或電力等等之裝置時；(註一)均可徵收特別捐，藉以抵付其全部或部份成本；且此類特別捐之徵收，必須以利益比率爲標準。惟上列各種改良物中，未將修築行人道事宜列入，而包括於該法律之另一條內，規定行人道之修築費，應由「其毗連之業主分別負擔。」(註二)

(註一) 見一九一七年新澤稷邦法第一百五十二章第二十條第一節。

(註二) 見一九一七年新澤稷邦法第一百五十二章第二十五條第一節。

以特別捐抵付之公共改良物，新澤稷邦之法律，雖曾羅列上述各項，然並未將徵收特別捐之各種目的盡行包括，乃異常明顯之事實。在紐約及其他各城市政府，對於公園及公共體育場，亦實行利用特別捐收入，抵付其全部或部份費用。另有若干城市政府亦以特別捐抵付裝設路燈與救火設置工程之費用。此外，舊金山市則利用特別捐收入，抵付公營交通事業之建設費；底特律市則利用特別捐收入，抵付電車建設費；(註)而紐約及芝加哥市，則企圖步履舊金山及底特律市之後塵，考慮是否應利用特別捐收入，策進上舉兩種事業也。至於聯邦電車委員會 (The Federal Electric Railways Commission) 於一九二〇年時，更進一步建議利用特別捐收入，抵付全

劑或部分私營電車業之成本。(註)

(註)見一九二〇年聯邦電車委員會之報告第十一節。

第二目 以特別捐收入抵付之經常服役

美國各城市政府利用特別捐收入抵付之事業，乃不限於公共改良物方面；蓋美國各城市政府，有時乃以警權爲根據，有時亦以稅權爲根據，從事徵收特別捐，一則藉以抵付清潔街道、陰溝、積雪及荒地方面之經常支出；二則藉以抵付管理公園、修種路樹及裝設路燈方面之經常支出；三則藉以抵付垃圾毀滅場方面之工作費。在一九二三年時，美國二四八處人口超過三萬人以上之城市中，計有九十一處城市，曾徵收特別捐抵付上述種種經常之支出。

然一般人士主張：城市政府之經常服役，若不能生產明顯之利益，一如掃除街道積雪與夫剪除荒地野草之類，則不宜徵收特別捐抵付經常支出。

惟主張是種論調者，乃未曾注意某某種經常服役——如洗滌街道之類——對於其左近之財產，必能發生明顯之利益；以及許多邦法庭均容許城市政府爲此種目的而徵收特別捐款。(註)至於清潔街道、裝設路燈，以及設置救火器具等等事宜，其所產生之利益，亦爲特別地域所享受，故亦可依據上述原則，從事徵收特別捐，藉以抵付此等設施之經常費用。由是可知，不論在經濟方面抑或法律方面，實無充分之理由，主張特別捐收入，僅能用於抵付公共改良物之建設費而不能用於抵付地方經常服役。惟欲以特別捐抵付經常支出，吾人則宜按照利益比

率徵收之，方能使其貫徹公平目的。

(註) 參考麥貴倫著：市公共團體第五卷第二千零三十六頁。

第三目 按照利益比率徵收特別捐抵付公共改良物之修理費

欲求徵收特別捐抵付公共改良物之修理費，一如欲求徵收特別捐抵付經常服役之經費，必將引起種種問題。新澤稷邦之允許利用特別捐收入，藉以抵付各種公共改良物之修理費辦法，並非一般之情形。且大批邦政府之法律，以及少數法庭之判案，乃以修理公共改良物未能創造新價值為理由，禁止徵收特別捐以抵付此種費用。惟此種法律規定，實基於誤解利益觀念之上，殊有未當。蓋利益不僅限於新價值之創造，同時亦指已有價值之維持。事實上英國最初法令准予利用之特別捐，即用於修築為海水所沖毀之羅姆尼沼地 (Romney Marsh) 隄壩。是時之英國財政制度，既不能使政府之財力，對於此一大工程，應付裕如，故只得按照利益比率，向各地主徵收特別捐，藉以抵付修建費。由是可知，不論在先例方面抑或經濟原則方面，實無充分之理由，嚴格反對徵收特別捐抵付公共改良物之修理費也。

第四目 法律對於特別捐數額之限制

法律對於徵收特別捐之限制，乃可分為下列各端論之：第一，在某某等邦以內，特別捐之徵收，須以成本額為標準而非按照利益比率，故特別捐之收入總額，乃不能超過某種計劃之總成本額，或其總成本額百分之若干；而各別財產應繳納之特別捐額，通常則以其總成本額為標準，由城市政府依法分別規定之。第二，在某某等邦以內，

若法律規定特別捐之徵收，務須按照利益比率而不以成本額為標準，則個別財產所繳納之特別捐額，乃不能超過其所得之利益額；而特別捐之總收入額，則不得超過某種公共改良物之總成本額，或超過其總成本額百分之若干。第三，在若干種情形之下，法律對於特別捐之數額，則有更進一步之限制。例如，紐約市規定徵收特別捐之官吏，「不論在若何情形之下，對於任何房屋及土地，攤派特別捐時，均宜力求不至超過該種產業公平價值之半數。」（註）所謂「公平價值」者，依據法庭方面之意見，乃指普通租稅課賦表冊中所規之價值而言；惟擬定攤派特別捐之財產，若為免稅財產，則可將估價專家估計之價值認為公平價值。第四，規定徵收特別捐時，對於任何曾經負擔特別捐之財產，必須經過相當時期，方能再行命其繳納特捐，此乃時間上而非數額上之限制也。

（註）見紐約市憲章條例第十七章第二節第九四七條。

根據成本及利益之限制，乃建築於公認之平等及公正之概念之上。是故，為毀滅公共障礙物而徵收之特別捐，必須力求其總收入額不至超過毀滅公共障礙物之總成本額；而個別財產負擔之特別捐額，則必須力求不至超過其所獲得之利益額，此乃無可否認之原則。惟此兩種原則之連合應用，有時可使特別捐之總收入額，以及個別財產負擔之特別捐額，均低於某種改良物所產生之利益額。例如，在住宅區或商業區以內，若建築一小橋樑，以利交通，則此舉因能溝通此一區域與別一區域之交通，使此一區域內之居民享受別一區域內之公路，故其所產生之利益，必超過其總成本額也。對於利益額超過成本額之事實，各邦之法律或法庭，未常加以注意，惟馬薩諸塞邦之法庭，則曾依據如左之原則宣判案件：

「在一種法令之下，建築火車站時，依法若須將其鄰近之街道實行加闊，以利公衆，則其鄰近土地所獲得之利益，乃由建築車站與夫加闊街道二者所產生，此種利益不足影響法律之效力。」（註）

（註）參考麥貴倫著：市公共團體第五卷第四三八頁。

至於特別捐之其他兩種限制——財產估價上及徵收時間上之限制——其目的乃在預防徵收官吏之草率行事，並制阻遠在公衆需要發生以前，作公共改良物之建設，與夫隨意規定特別捐之徵收率。蓋在紐約及新澤 | 機邦內，在南北戰爭後十數年間，常因此而使市政府及財產所有人發生財政上之恐慌，均感覺法律有規定此類原則之必要。惟財務行政制度，若能健全，且公共改良物之建設，又能按照良好之計劃，則對於此類原則之限制，或無若何必要。

第五目 法律對於成本之解釋

法律上之成本定義，不獨因邦而異，且各市亦不能互相一致，故吾人殊難一概而論。當城市政府尚未有工程科之組織以前，或當工程科尚在草創時期時，吾人付與某種公共改良物承建人之款項，乃為該種公共改良物之純粹成本額。且在美國某某區域以內，城市政府或則由提前徵收之特別捐收入，付與公共改良物承建人；或則指定某種公共改良物之建築費，由承建者自行向個別財產攤派特別捐。故城市政府與承建者之款項，乃等於公共改良物之純粹成本額，尤覺昭彰，因此在若干邦以內，以此種事態為根據之法律，即將付與承建人之款額為徵收特別捐之規定成本額，依然存在。

惟年來特別捐行政之發達，使吾人對於成本之解釋，乃不能認為改良物之純粹成本額，並須包括其他項目。因此，市政府徵收特別捐時，必須將種種直接經費加入，如工程成本，檢查成本，特別捐行政費，以及公債發行費等等是也。在有幾邦以內，公共改良物之建設，在特別捐未行徵收以前，若以發行短期公債是賴，則此種公債所付利息，亦理應併入成本額中。由是可知，上述各種項目，若非由法律規定理應等於成本額百分之若干，則應由行政方面決定之。而在良好之行政制度下，欲求明悉此等項目之數額，實不至發生若何困難。

在頗多賦稅區域以內，按照成本額與按照利益比率之特別捐之所以混亂不分者，一則因未行攤派改良主要街道之成本以前，即將修理交叉街道之成本額減去；二則因假定特別捐之徵收，乃以毗連產業之店面面積為標準；三則因假定交叉街道之鄰近，若無私有財產，則其成本，即應由城市政府負擔也。惟吾人若對於只能產生本地利益之住宅區內之單頭街道之修築計劃，加以考慮，吾人即不難洞悉上述方法之錯誤。蓋交叉街道若未修築，修築主要街道所能產生之利益，雖受影響，然吾人若能發現一種精確估計方法，吾人則不難洞悉其所產生之利益差額，未必即能超過修築交叉街道之成本額也。

第六目 利益之定義

欲求依據現行法律確立利益之正確定義，其結果必如依據現行法律確立賦稅價值之定義，註一乃勞而無功之舉也。惟在若干邦以內，法庭則依據納捐財產之增值額，估計公共改良物所產生之利益額。例如，密西根邦某法庭宣告，「特別捐之徵收，乃以財產增值為其根本理由。」（註二）科羅拉多（Colorado）邦之某法庭，亦主

張同樣之理由，「以爲特別捐之徵收，乃向獲得特別利益之財產，課賦相等之負擔，並使特別捐之徵收健全起見，務須力求公共改良物促成之增價額，至少必須等於特別捐額；」(註三)阿拉巴馬 (Alabama) 邦某一法庭，則主張向特別財產課賦之特別捐額，「務須力求不至超過該種財產因公共改良物而增加之價值額。」(註四)

(註一) 參看本書第十一章第二節。

(註二) 參考麥貴倫著：市公共團體第八卷第七八二八頁。

(註三) 參考上書第七八五六頁。

(註四) 參考上書第七八五七頁。

惟對於特別捐之徵收，能確立最健全之經濟基礎者，則無有過於馬薩諸塞邦之某一法庭；蓋該法庭對於特別捐之經濟基礎，曾宣稱如左：

「公共改良物賜與土地之利益額，乃由土地之增價額中確定之。惟公共改良物，對於土地之公平市價，究竟影響至若何程度？如將來使用之可能性及機會，極爲切實，而且對於市場價格，確發生增減之作用，則對於此種機會及可能性，自應加以考慮。反之，如果此種可能性與機會僅出於想像，於市場價格之增減初無若何影響，則便不可以之作決定利益或價值之基礎。」(註)

(註) 參考麥貴倫著：市公共團體第八卷第七八五八頁至七八五九頁。

第七目 應納特別捐之財產種類

應納特別捐之財產，依據現行法律及地方條例之規定，計可分爲三種：(一) 需要課賦普通租稅之財產，應

按照普通租稅課賦表規定之估價比率，繳納特別捐；（二）不動產，土地與不動產，或房屋與土地，均須繳納特別捐；（三）曾經獲得特別利益之土地，均應繳納特別捐。

上舉三種財產之中，第一種與其視為特別捐，毋寧視之為特別租稅。至於其他兩種財產，雖所用之術語未能相同，然證諸各地之行政，皆以土地為限。要之，特別捐與特別租稅，性質上雖不能相同，然二者均以土地為對象，並按照成本額或利益比率徵收之。

第三節 按照利益比率之特別捐攤派法

由上所述種切，即可明悉特別捐之學理根據、法律規定、與行政程序，乃不能完全一致。在頗多課賦區域以內，行政官吏所施行之特別捐攤派方法，不論是否為法律規定者，抑或任意規定者，較之七百年前，英國羅姆尼沼地修築海堤時所施行之特別捐攤派法，實無若何顯著之進步可言。

在攤派特別捐時，依據法律之規定，既須遵守兩種限制：一則力求特別捐之總收入額，不至超過總成本額或成本額百分之若干；再則力求個別財產負擔之特別捐額，不至超過其所獲得之利益額。故攤派特別捐時，行政上所發生之困難，乃可分為三種：（一）決定公共改良物所產生之利益，僅限於本地，抑或能普及相當廣大之區域。若公共改良物所產生之利益，確能普及其他區域以內，則其成本額之一部份，應由全市民共同負擔，以普通租稅之方式徵收之；（二）決定獲得特別利益之區域，以便與其他區域有所區別；（三）決定理應運用何種方法，

藉使特別區域以內之個別財產能按照利益比率負擔成本額之一部份。

第一目 本地利益本區利益與普通利益

在目前情形之下，若期將某種公共改良物之成本額，一則按照其鄰近之財產所獲得之利益比率攤派；二則按照較大區域以內之財產所獲得之利益比率攤派，三則按照全市所獲得之利益比率攤派，則在美國頗多城市中，必發生極大之困難，故邦議會企圖以勉強造作之法律規定，將此種問題代行解決之。因此，在許多邦以內，法律乃假定公共改良物之利益僅限於本地，故只能影響其鄰近財產之價值；在其他各邦以內，市政府有權決定某種改良物之成本額百分之若干，應撥歸全市負擔，而其餘額則按照利益比率課賦其鄰近之財產。此兩種方法中，第一種方法，自不能作一般之應用；然第二種方法，是否即能產生更好之結果，則大部分須視行政官吏供給城市議會參考之資料如何方能定奪。

上述兩種方法，雖不能擔保必能使吾人攤派特別捐公平，然此兩種方法，至少必能使特別捐之攤派，在大多數情況之下，貫徹相當公平之目的，否則，早已為法庭宣判違憲矣！惟此類方法之應用，依據法律之規定，以及法庭之意見，則宜以地方改良物為限；所謂地方改良物者，即指僅能對其鄰近財產產生利益之改良物而言。

此類地方改良物之最好例證，為住宅區域以內建設之陰溝及自來水管；蓋此等工程設置，在大多數情況之下，除能對該區域以內之居民產生利益以外，對於其他財產，無若何利益之可言。同樣，在住宅區域以內建築之街道及行人道，對於全市交通，既不能發生若何重要影響，故此類建築所產生之利益，乃與本地關係較深，而對於某

一區域或全市，則無若何利益之關係。

上舉之公共改良物，其不能包括一切種類之公共改良物，自不待言。是故，沿住宅區域建設之陰溝、自來水管或馬路，若能產生副作用而成爲此類建設之支脈時，則其所產生之利益，除能使本地之財產增價以外，必能及於更廣大之區域以內；且在極少數情形之下，甚而可普及於全市也。惟某種公共改良物所產生之利益，雖能如是分佈，然其對於本地之財產所產生之利益，程度上必顯然比較重大，故向其鄰近之財產徵收特別捐時，仍須按照較高之收費率也。

因是之故，南卡羅來納斯邦查理斯敦市之法律，乃規定市政府可將建設十二吋直徑以下之陰溝之全部成本，向其鄰近之財產攤派之。若因環境關係，需要建築較大之陰溝以利溝通其他溝道，則可按照兩種方法攤派，一則先行估計建築十二吋直徑陰溝之成本額，約需若干，然後將此數額，撥歸其鄰近之財產負擔；二則將其餘之建設費，向全市居民攤派之。新澤西邦之法律，規定市政府可將建設陰溝之成本額，分爲三部份；一向其鄰近之財產攤派；二向該區域內之財產攤派之；三任憑市政府之自由，以普通稅收抵付之。

在市內繁盛區域以內，街道之加闊以及新街道之開闢所產生之利益，則不以本地爲限，且能普及全區及全市，乃極明顯之事實。故曼哈坦島 (Manhattan Island) 將加闊六馬路 (Sixth Avenue) 中經過十二段土地之街道時，紐約市租稅委員會即認此舉能使全市獲得利益，並規定「其成本額百分之四十應由紐約市負擔，百分之四十應由曼哈坦自治區負擔，百分之二十應由其鄰近之財產攤派。」(註)特別捐之攤派地圖，則按照極不

規限之土地區域繪製，並包括北部三十九塊土地，南部十七塊土地，東西部四塊至八塊土地。

(註) 見一九二五年六月十六日紐約市租稅委員會之會議記錄第五三五二頁。

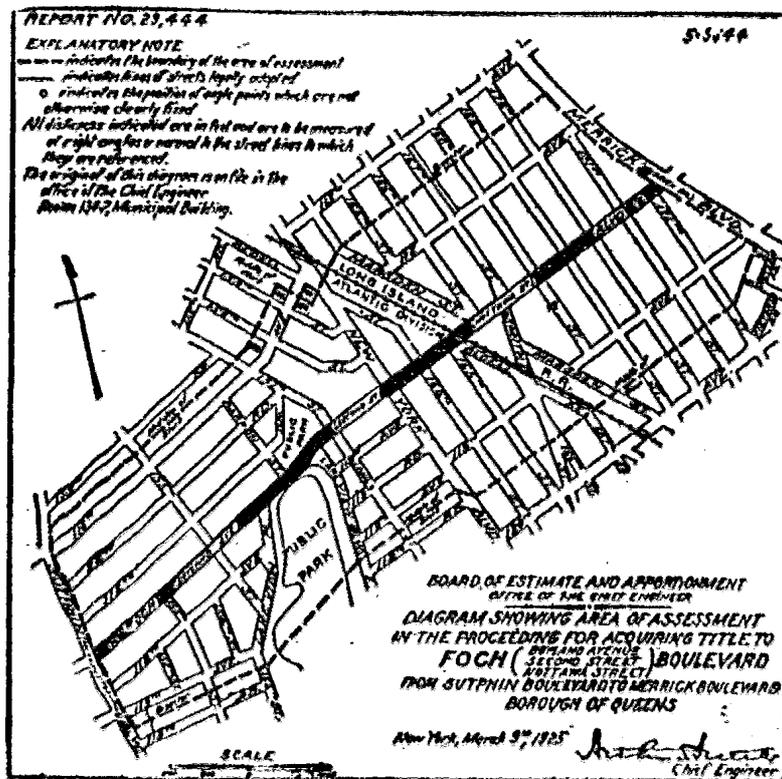
惟開闢新街道所能產生之利益，不盡能普及如上述例證之廣。在進行購買開闢新街道之土地時，紐約市租

稅委員會曾宣佈「購買土地之費用，街道建築局之經費，昆斯自治區 (The Borough of Queens)

區長所經手之一切繪圖費，與夫其他各種費用，均須向享受該街道所產生之利益之財產攤派之；」
(註) 圖二十四，即為官廳規定攤派特別捐之地圖。

(註) 見一九二五年五月一日紐約市租稅委員會之會議記錄第三三九〇頁。

公園、公共體育場、以及公共集會之場所，亦為公共改良物之一種，且此類建設工程所產生之利益，乃不以本地為限，並能普及於其他區域，故抵付此類建設工程之特別捐，亦不能限於其鄰近之財產負擔。附圖二十五，乃表示紐約市攤派公共體育

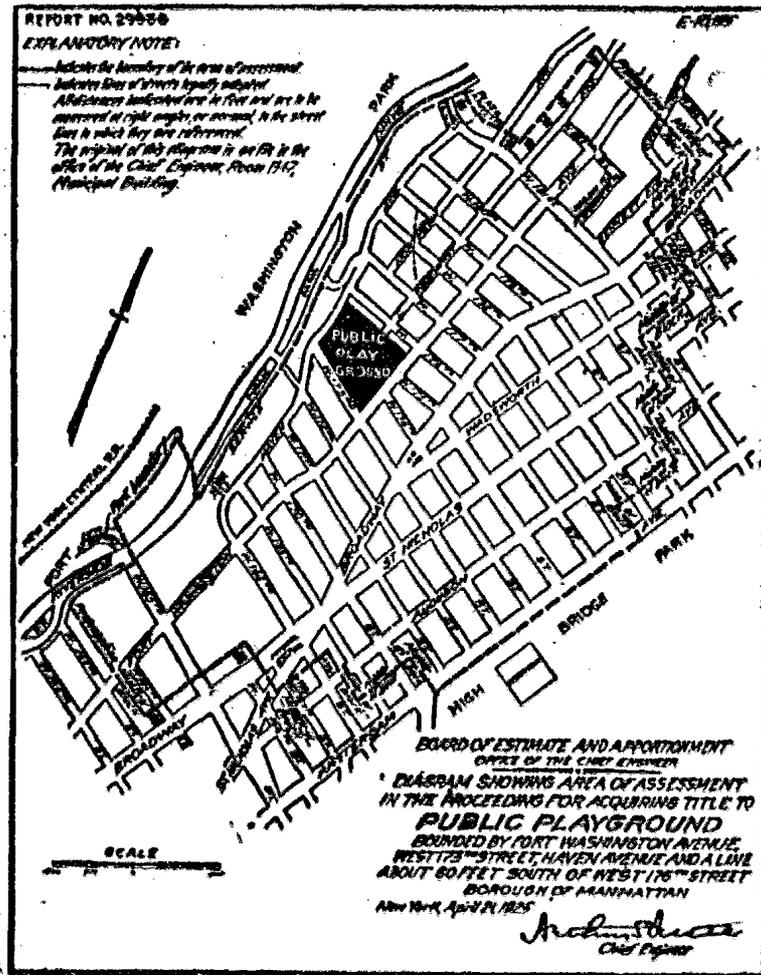


圖二十四 紐約市攤派新街道之開闢費圖

場建設費之方法——即將建設費百分之二十，由其鄰近之財產攤派；百分之八十則按照全區不動產之賦稅價值比率，由曼哈坦自治區負擔。(註)

(註)見一九二五年五月二十九日紐約市租稅委員會之會議紀錄第四三八四至四三八五頁。

此外，電車軌道之建設或延長，不獨對於本地、本區域及本市，確能產生相當利益，且將利益普及於沿途，以及軌道兩端之區域以內。若電車軌道之建設或延長，能使市中心區域以內之商業益臻繁榮，則該區域所獲得之利益，與其他區域所獲得者，乃顯然不可一概而論。且在電車軌道經過之街道中，鄰近車站之財產所獲得之利益，必然超過其他財產；而總站附近之財產所獲得之利益，則較鄰近分站之財產所獲得者，尤覺重大。紐約市所進行之



圖二十五 紐約市攤派公共體育場建設費圖

若干種研究已說明此點。(註)

(註) 見以特別捐收入建築之紐約市電車軌道 (Building of Rapid Transit Lines in New York City by Assessment upon Property Benefited, 1905) 及一九一六年紐約市租稅委員會總工程師報告 (Report of Chief Engineer, Board of Estimate and Apportionment of City of New York) 第 111 至 118 頁。

以上討論公共改良物所產之種種利益時，疊引紐約市爲例證，其理由有兩種：一則因紐約市之特別捐行政，不獨較諸任何城市複雜，且能將特別捐之主要問題指示吾人；二則因紐約市之材料，已經印行，比較容易蒐集。其他許多城市所施行之特別捐制度，與紐約市所施行者，亦大同小異。茲特引用美國租稅訴訟願巡迴法庭 (United States Circuit Court of Appeals) 對於堪薩斯邦某市之判案如左，以歸納徵收特別捐之各種原則：

「凡地方公共改良物之建設，如修築街道、清潔街道、及修築行人道之類；可將其成本，向其鄰近之財產攤派之……

若公共改良物所產生之利益，不僅其鄰近之財產所能獲得，則可將其成本之一部份，向其他有關係之財產攤派之……

若公共改良物所產生之利益能普及於全市，則宜將其成本之一部份，撥歸全市負擔……」(註)

(註) 見聯邦報告第六七六頁。

第二目 利益區域之確定

在現行行政制度之下，欲求確定公共改良物所產生之利益區域範圍，則將發生下列兩種問題：一為鄰近財產之定義，理應如何確立，以便向其所獲得之利益比率徵收特別捐；二為確定公共改良物所產生之利益所能普及之區域，以便向該區域以內之財產按照利益比率徵收特別捐。惟依據上述各節，吾人已知頗多關於特別捐方面之法律，只承認公共改良物僅能對於鄰近之財產產生利益，故特別捐之徵收，亦只能以公共改良物鄰近之財產為對象，並按照利益比率或成本額攤派之。

法律對於特別捐方面之行政事宜，若有相當詳細之規定，往往不問鄰近公共改良物之土地面積深度究有若干，而以其後部界線為公共改良物所產生之本地利益界限。惟法律如給予行政當局以隨意處置之權，行政官吏對於公共改良物所產生之本地利益，可由公共改良物所在之街道算起，至其最靠近之平行街道為止，劃為公共改良物所產生之本地利益界限。圖二十六，即指示此兩種劃界方法，在假定情形之下，將發生若何不同之結果。在該圖中，沿華盛頓路各塊土地之後部界線所繪之實線，乃依照第一種方法所繪製者；而分平各塊土地面積之虛線，則依照第二種方法所繪製。

在圖二十六中，兩種方法在第一百零六段中所確定之界線，除一則將第十一塊土地併入，一則未將第十一塊土地併入以外，其他則完全相同；在第一百四十九段中，第一種方法乃按照舊時之土地界線確定公共改良物所產生之本地利益界限，第二種方法則將該段之土地平分成二，與實線相交成銳角；在第一百零七段及一百五十段中，兩種方法所確定之界限，完全不同，當修築阿丹路時，若按照第一種方法確定界限，第三塊土地則將完全

併入，若按照第二種方法確定界限，第三塊土地之北部則可無須併入，當修築雅各孫斜街時，第一百五十段中之第二、三、四、及五塊土地，情形亦將與第一百零七段中之第三塊土地相同。

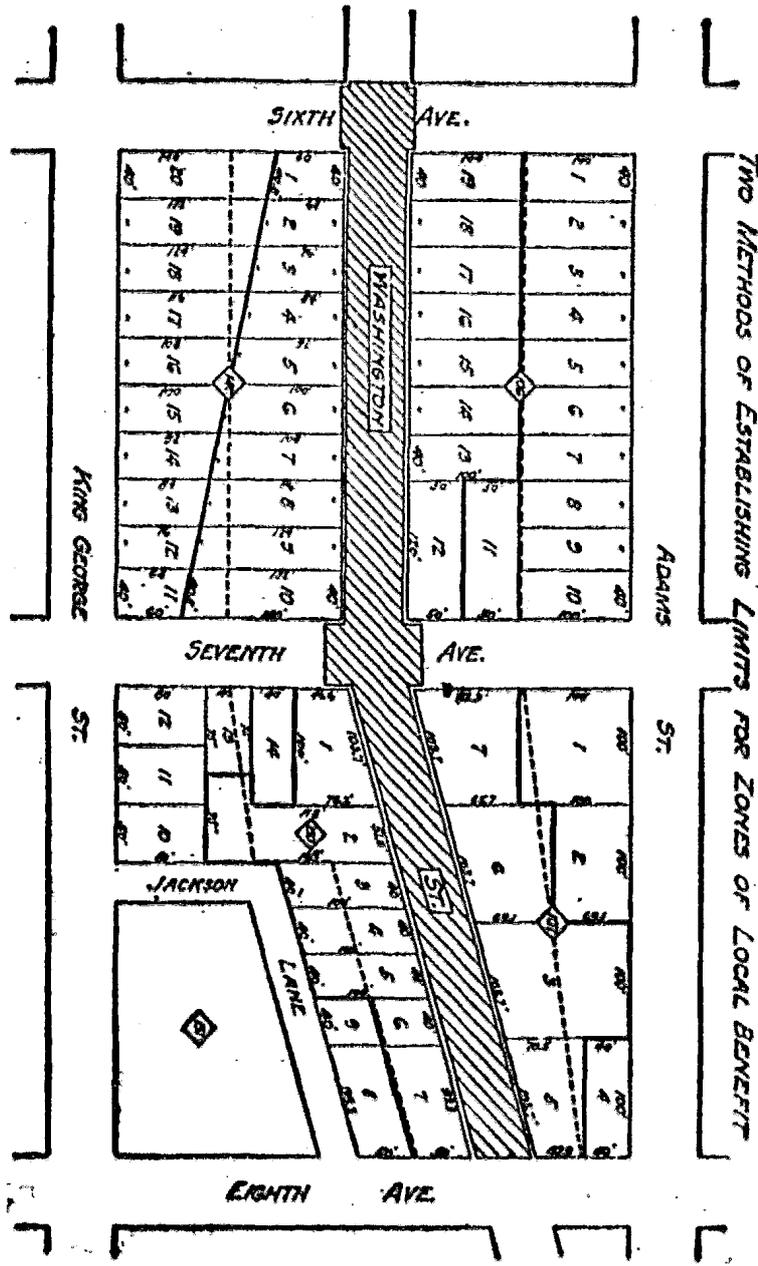


圖 二 十 六 聖彼得堡之區劃圖

茲再假定修築六馬路及七馬路以後，吾人對於第一百零六段中之土地，則將如何劃分其界限耶？若按照上

述第一種方法確定界限，則修築七馬路以後，第十、十一及十二塊之土地，必將全部劃入界線以內；若按照上述第二種方法確定界限，則修築七馬路以後，第六、七、八、九、十、十一、十二、十三及十四塊土地，皆將全部劃入界線以內。若修築六馬路，則按照上述第一種方法確定界限，第一及十九塊之土地，必將全部劃入界線以內；若按照上述第二種方法確定界限，第一、二、三、四、五、十五、十六、十七、十八及十九塊土地之全部，則將劃入界線以內。總之，若圍繞第一百零六段之土地四周之街道，均已實行加以修築，則按照上述第二種劃分界限之方法，各塊土地皆須按照其獲得之利益比率負擔特別捐；反之，若按照上述第一種劃分界限之方法，則修築四周之街道以後，僅有五塊土地必須照其所獲得之利益比率負擔特別捐，而其餘十四塊土地，則遇修築華盛頓路與阿丹路而非六馬路及七馬路時，方按照其所獲得之利益比率負擔特別捐也。

至於上述兩種方法中，何者較優？何者較劣？此一問題，將在討論向認為受有利益之個別財產攤派特別捐時，將進一步研究之。

若法律認為公共改良物所產生之利益，不以其鄰近之財產為限，且能普及其他區域，則欲求確定此一區域之界線，尤覺困難。在許多情形之下，現行方法皆屬勉強造作，或指定若干段土地為此一區域之界線，或規定公共改良物四面之若干距離為此一區域之界線。就目前行政制度而論，紐約市所實施之方法，最為完善，蓋該市所施行之方法，乃「依據研究旅行及交通便利，與夫車站、公園、及商業中心等趨向之結果，常注意確定公共改良物是否對於其所確定之區域以內之財產有特殊之利益。」（註）

(註)參考一九一四年五月二十七日威廉氏呈紐約市工程科之地方公共改良費之攤派問題報告書(William C. Ormond, Assessments for Local Improvements) 第二六頁。

第三目 按照利益比率向個別財產攤派特別捐之方法

在本章第一節中，討論特別捐之種類時，已曾論及特別捐之徵收，依據不甚精確之原則，一則以土地之店面面積為標準；及以土地之全部面積為標準。惟在前章中，吾人討論土地估價時，已指明此兩種不甚精確之估價標準，如何使租稅課賦員發生困難矣。(註)蓋此兩種估價標準，不獨不能使租稅課賦員滿意，且使一般財產估價專家亦認為只能適於估計市內少數種類之土地之價值。故自法庭認為公共改良物所產生之利益，乃由土地之增價額表現以來，若實行單純按照土地之店面面積及全部面積之估計方法，結果亦必使吾人企圖比較之利益額，無從精確。惟未有更良好之估價方法之前，對於陰溝之建設，姑且按照土地之店面面積攤派成本額；對於街道或行人道之建設，姑且按照土地之全部面積攤派成本額，亦未常不可，且可利用此種標準，從事徵收按照利益比率攤派之特別捐。惟任何市政府，如獲得邦法律之許可，要求有更精確之估計，則儘可捨棄以土地之店面面積或全部面積為標準實行徵收特別捐之方法。

(註)參考本書第十一章第八節。

此種比較進步之政府，已在普通租稅方面所應用曲線深度等行政方法，以補充單憑店面面積或全部面積之估價。在若干城市，如頓弗(Denver)市及華盛頓邦各城市政府，估計土地之價值時，尚未充分採用深度曲

線，土地之全部面積及店面面積，對於土地估價，仍極估重要性；一般租稅課賦員估計市內土地之價值及增價額時，認為極重要之「鄰近性」之因素，大抵仍用分區法估計，而不用真正之深度曲線以測量。例如，西雅圖市市政府估計各塊深度不同之土地價值時，其所依據之所謂四——三——二——一原則（the so-called 4-3-2-1 rule）者，乃紐約市地產商人久已施行之方法。依據紐約市地產商人所施行之原則，最靠近街道二十五呎以內之財產，計可獲得四成公共改良物所產生之利益；靠近街道次二十五呎以內之財產，計可獲得三成公共改良物所產生之利益；靠近街道再次二十五呎以內之財產，計可獲得二成公共改良物所產生之利益；靠近街道最後二十五呎以內之財產，則可獲得一成公共改良物所產生之利益；西雅圖市市政府，僅略加以修改而已。順弗市市政府，則規定以一百五十呎為土地之深度單位，並按二十五呎將其分為六種地帶，以便按百分之三十五、二十五、十七、五、十二、五、七、五及二·五，分別向其徵收特別捐。此類估價方法，原則上雖趨向於完善之境，然其精確程度，則仍不能使人滿意。

俄勒剛（Oregon）邦培刻（Baker）市工程師，為擬派特別捐起見，乃依據徵收普通租稅時通用之土地深度，另行規定一種土地深度。其方法，與普通徵稅土地價值估計時所用之方法稍有不同，此種方法以簡單數累進率為基礎，由公共改良物所在之街道界線算起，至其最靠近之平行街道之半面為止，按土地深度之呎數計算其所獲得之利益，故與第十一章中所討論之方法（刻照標準土地深度之平方呎估價法）有所不同。此一方法，乃以下列三種主要假定為根據：（一）公共改良物所產生之利益，可不問土地之深度若何，而普及於其平行街

道之各半面積以內；(二)公共改良物所產生之利益，對於其兩面之土地，若按店面面積每呎計算，必能相等，故可不問某面之土地計深一百二十五呎，亦可不問某面之土地計深五十呎；(三)公共改良物所產生之利益，對於各方面街道中之土地，乃不以土地之實際深度為分配標準，而以各塊土地之深度與該區域之深度比例為標準。要之，此一方法，本非嶄新之方法，乃與舊時攤派修築街道之成本方法，大抵相似。舊時攤派修築街道之成本時，先按其鄰近土地之店面面積攤派，然後再按每呎店面面積計算至某塊土地深度之半數，故使二十呎深、五十呎深、一百呎深及二百二十五呎深之土地所負擔之特別捐額，不至相差過鉅。惟此種方法不能形成為真正按照利益比率攤派之特別捐，(如若干法庭所規定之利益)自不待言。(註)

(註)欲詳細知悉此一方法，請參考維羅著俄勒岡州培刺市攤派修築街道成本法(Philo H. Anderson "Apportionment of Street Improvement Costs at Baker, Oregon")——見一九二五年九月十七日工程消息(Engineering News-Record)第四七四至四七五頁。

密西根邦佛林得(Flint)市，對於按照利益比率徵收之特別捐，曾另創一種方法，並以比較正確之土地估價為其基礎。其方法，與上述培刺市之方法頗相似，假定公共改良物所產生之利益，必能普及其兩面土地面積之半部，惟「遇公共改良物與第二條街道之距離出乎平常時，則可將該塊土地面積之深度，按照同一段落中之土地面積深度縮短。」(註)攤派特別捐之百分率表，則以五十呎深度之土地為標準，算至面積深度達五百呎之矩形土地止，且可用於三角形之土地方面。至於按照利益比率攤派之公共改良物成本額，若向個別財產攤派，則以

五十呎深一呎闊之土地爲標準，按每塊徵收一元特別捐先行編製試徵表，然後再將試徵表中結算之總數化成應行徵收之成本額，向個別財產徵收之，故其結果，常能使特別捐之數額與個別財產所獲得之利益額成爲比率。此種方法較之培刻市之方法，至少有兩種優點：一則將對過街道之土地深度對於公共改良物所產生之利益，發生若何影響，加以考慮；二則以固定之土地面積深度爲標準，而非以不固定之土地面積深度爲標準。

(註)參考密西根邦佛林得市之攤派街道修築費原則 (Flint, Michigan, Rules for Pavement and Grading Assessments) 第一頁。

第四目 特別捐徵收方法之過去與將來

特別捐徵收方法，與租稅方面之土地估價方法之演化，乃甚相似，一般讀者今茲殆已明白知悉。不論在特別捐方面抑或在租稅方面，以店面面積或全部面積爲基礎之土地面積單位，漸歸廢棄，由土地價值單位代之而起，指示任何一塊市內土地距離街道愈遠，則按每平方呎計算之地價愈低。惟特別捐徵收方法與土地估價方法之演化，亦有下述各種重要之不同點。

第一，特別捐之數額，所估財產價值之百分率往往甚高；而租稅課賦額，則估賦稅財產價值百分率較低。故在特別捐方面，欲求財產估價方面之正確，乃較諸在租稅方面，尤爲迫切。換言之，各城市政府需要精確之增價估計方法，較之需要精確之一般財產價值估計方法，尤覺重要，故爲徵收特別捐起見，結果建立特別行政機構，而與平常編製租稅課賦表冊之機構全不相關。

第二，對於估價方法，特別捐與普通租稅既行分離，故在二者之演化進程中，自然發生第二點差異。依據上章所述，吾人已知一般租稅課賦員，在二三十年前，對於估價問題，殊不注意，惟力求依例行事，不願將租稅課賦表冊中規定之估價額加以修改。當遇環境使彼等需要改革賦稅財產之估價方法時，彼等因不精於數學而深怕種種困難，故彼等對於土地估價，寧願將其規定一定之深度，而不願採納更精確之方法。反之，主管特別捐行政之一般工程師，對於數學，大抵皆極擅長，故彼等欲求確立某種估價原則，乃不惜借助種種方程式，以期完善，因此，對於不規則形態之土地估價，彼等所創立之方法，由數理方面言之，乃較普通租稅方面之方法為優。惟不幸一般工程師，計算特別捐時，因過於側重公共改良物之成本額，致忽略個別財產所獲得之利益比率；此種趨勢，在確定公共改良物所產生之利益區域界線時，以及對於街角土地之特別捐攤派方面，皆極顯著。

茲特引用上舉圖二十六，再行說明之。例如，若因修築華盛頓路而徵收特別捐，則依據佛林得及培刻市之特別捐徵收方法，圖二十六第一百四十九段中之第一、二、三、四、及五塊土地，必須按全部面積繳納特別捐，而第六、七、八、九、及十塊土地，則按其部份面積繳納特別捐。且依據該二市之特別捐徵收方法，第一百四十九段中之第十六、十七、十八、十九及二十塊土地之後部，雖靠近金、佐治路，然遇修築華盛頓路時，此等土地亦須繳納特別捐也。一般租稅課賦員及估價專家，均承認其鄰近之街道足以影響地價，而交叉街道及平行街道，對於地價之影響，尤覺昭然，故估計地價所受之影響時，宜視其單位價值之變動若何；並將增價額分配於全部土地之面積中。

鼓吹以土地之中間界線為徵收特別捐之界限者，以為如上所述之特別捐徵收方法，最後必能貫徹公平之

目的。蓋當修築金佐治路時，而朝該路而坐落於華盛頓路殿部之土地，對於華盛頓路之修築，雖無須負擔特別捐。然其對於金佐治路之修築，則須負擔特別捐；反之，坐落於金佐治路殿部而面朝華盛頓路之土地，在修築華盛頓路時，雖攤派有特別捐，然在金佐治路之修築時，即無須負擔特別捐矣。此種論調，因忽略土地深度對於地價之影響之故，未能完全正確；惟華盛頓路與金佐治路若為同等重要之街道，則遵照上述方法攤派之特別捐，結果即能迫近公平。如華盛頓路與金佐治路均為住宅區內之街道，且對於商業上之重要性亦相同，則徵收特別捐時，不論以土地之殿部界線為界限，抑或以土地之中間界線為界限，而各塊土地所負擔之特別捐總數，必大致相等。反之，若華盛頓路與金佐治路，一則為商業區之主要街道，務須以柏油修築；一則為住宅區之小街道，僅須以細石修築，則在此種情況之下，按照上述兩種方法攤派之特別捐，結果必不能實現公平之目的，乃甚昭然。

第三，特別捐之攤派，對於街角地帶以內之財產，現時通行之方法，亦與租稅方面之估價方法，未能完全相同。（註二）茲再引用附圖二十六說明之。若將六馬路加以修築，並向第一百四十九段內之土地攤派特別捐，則第一百四十九段中之第一塊土地所負擔之特別捐額，乃以其朝向六馬路之店面闊度為基本標準，然後再按其深度若干（即四十呎），以土地估價百分率表中規定之數字乘之，即可求得。要之第一塊土地對於華盛頓路及六馬路之修築，其所應負擔之特別捐總額，等於二者分別徵收之和。由是可知，一般工程師所創用之此種估計土地增價額方法，實以伯納之街角土地估價原則為基礎。註二惟伯納之街角土地估價原則，僅能適用於估計商業區內之街角土地之價值，且須顧及街角土地深度與地價之密切關係，已如上述。至於特別捐之攤派，則在半商業區域及

住宅區域爲多；而此等區域內之街角土地價值，雖超過同一區域內街道中段之土地價值，然其差額，未必有如伯納想像之鉅，故若期特別捐之攤派公平，必須將伯納之原則再行加以修正，方克如願。故若求估計街角土地之增價額，乃不能借助不精確之街角土地估價方法。

(註一) 參考西姆普森特別捐對於街角土地之攤派方法 (John Simpson, Assessments of Corner Lots)——見一九二六年六月份公共建設 (Public Works) 第二百二十三至二百二十六頁。

(註二) 參考本書第十一章第九節第一目圖二十三。

是故，今後攤派特別捐方法之演進，必將以一般租稅課賦員及估價專家認爲精確之估價原則爲根據。(註) 因此，在確定公共改良物之利益區域界限時，除以土地之後部界線爲標準；再視兩端土地之距離如何，作爲補充；在估計街角土地之價值額及增價額時，則宜依據能顧及鄰近土地用途之街角土地估價原則，從事估計之。在估計各塊深度不同之土地之價值額及增價額時，則規定各種百分率，以便向商業區及住宅區以內之土地，分別徵收特別捐。公共改良物所產生之利益，則可按每平方呎單位，以貨幣數量表示各塊土地之增價額，如地價圖中所用之方法然。凡此等等，如在布法羅等城市中，已非理想而成爲事實；市租稅課賦員之責職，乃不復限於執行普通租稅方面之種種工作，且須負責徵收特別捐。

(註) 參考曾格利著：土地估價原理，該書第二十九章，對於俄亥俄邦開阿荷加郡衛生建設工程師擬定之特別捐攤派法，敘述頗詳，堪以參考。

此外，若能善用精確之地價圖爲根據，從事確定公共改良物之利益區域界限，則其結果，必有可觀。蓋華盛頓路之修築，若不獨對華盛頓路之地價發生影響，且能影響其平行或交叉街道之地價，則地價圖中，必將此種事實指明也。大規模之建築工程，若須完成，必須經過相當之日期，而此項建設計劃，在未執行以前，又須經過甚長之討論時期，故其所產生之利益若何，或在數年之中，可由地價圖方面表明；因地價之高下，不獨以目前之土地效用爲標準，且受最近未來之可能效用所影響。

惟欲求精確估計某一公共改良物促現之土地增價額究有若干，常發生下述三種障礙：第一，在急速發展之區域內，因盲目投機家之活動甚劇烈，故欲求精確估計該區域內之土地價值，即覺困難；第二，在企圖依據各時期之土地價值單位差額求土地增價額時，常不免發生錯誤。例如，按照地價圖之指示，在某種公共改良物未完成以前，某塊土地之單位價值若爲十元，待該種公共改良物完成以後，該塊土地之單位若漲至十五元；復假定該塊土地之單位價值，若有錯誤，乃以其數額百分之十爲限。在此種情況之下，該塊土地之單位價值，計增五元，乃甚昭然；惟若按其可能之錯誤率計算，該塊土地之單位價值，少則可增二元五角，多則可增七元五角。惟價值如果趨於穩定，無疑將使差額錯誤率，減至最低限度，對於一地某種形式土地之價值與利益，與以最高度的限制。

第三，若期依據地價圖決定土地之增加額，因繪圖員登記土地之價值額時，乃將其總數過入，故欲求個別公共改良物所促現之增價額，殊覺困難。惟對於一切地方公共改良物，若會擬定良好之計劃，此種困難自可減輕。故爲發達住宅區起見，若須建設種種公共改良物，如陰溝、自來水道、街道、及行人道之類，若將此等建設工程，綜合於

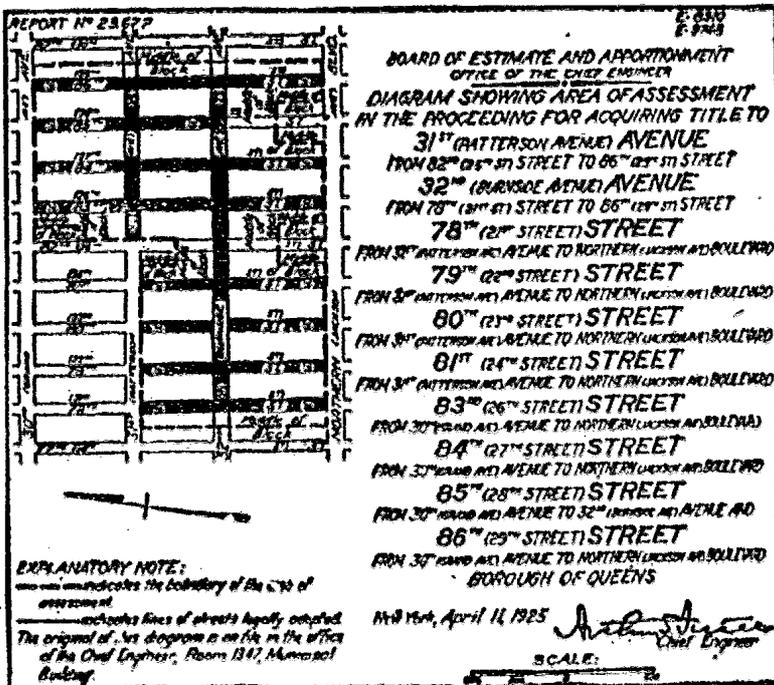
同一之計劃中，並使此一計劃之實行，以全區為範圍而不以一條街道為範圍，則上述之困難，必將無形消滅。圖二十七，即以一區域為範圍而不以一街道為範圍之建設計劃，讀者若能審慎研究，即可洞悉此種計劃，將使特別捐之徵收問題如何簡便也。(註)

(註) 見一九二五年六月五日紐約市租稅委員會之會議

記錄第四六三〇頁。

第四節 特別捐行政程序方面之若干重要事宜

特別捐之徵收，不僅按照公共改良物所產生之利益比率，公共改良物之成本額，以及公共服役之成本費攤派而已，且須顧及下述種種重要事宜：憲法上規定之業主權利；健全民主政治制度下之主管機關與個人之關係；各級行政機關之權力及責任之適當分配；公共改良計劃與財政日程之適當相互關係等。本章為篇幅所限不能一一詳加討論，惟對於若干重要之點，略論如下：



圖三十七 紐約市開闢大批街道時劃定之利益區域圖

第一目 公共改良計劃之提出

舊時若干法律規定，地方公共改良物之建設費，若以特別捐收入抵付，則建設此項工程之提議權，乃操諸其鄰近之業主手中。業主可以請願書方式，由多數之業主簽名，要求某種建設。所謂多數者，在少數情形之下，指業主之人數而言，然在大多數情形之下，則以鄰近公共改良物之產業店面面積之總共究有若干為標準。此種方法，因使城市政府無權提議建設公共改良物，故建設公共改良物之計劃，成爲不可能。因此，爲避免此種弊端起見，現行之法律，乃將建設公共改良物之提議權付諸主管機關，惟主管機關決定公共改良計劃時，務須令飭各關係方面知照，並尊重公共輿論之批評。惟對於任何以特別捐收入抵付之公共改良計劃，其鄰近產業之業主，則操有否決權，故佔店面面積百分之五十以上之產業業主，得共同簽名請願取消之。

城市政府將公共改良計劃通知各關係方面之辦法，最通行者，爲將公共改良計劃，分別郵寄各業主；或將公共改良計劃，登於報章雜誌之上，俾衆週知。在多數情形之下，城市政府付予各業主之通知書中，僅書明建築公共改良物之決議案，與夫此一決議案之批評日期，故其內容，殊有過簡之嫌，最好能將公共改良物之建築費預算以及其他資料，一併附入，通知各業主，以便彼等預計自己應行負擔之特別捐額。在若干市中，行政官吏以爲若將此類資料供給各業主，則遇公共改良物之建築費與特別捐之攤派額，事實上不能與預計數相符時，法庭則可以此爲理由，宣佈特別捐之無効。但唯其如此，無疑可使城市行政官吏對於公共改良計劃，在工程及財政方面，更加審慎擬議，以免法庭之抨擊。一般預算之支出，應使納稅者與公民熟，並使彼等能知本人所納稅款之多寡，此已爲現

代政府所採行之原則，城市政府之將改良事業財政方面之種種資料，示知各業主及市民，僅爲此種原則之引申，且爲策進城市財務行政趨於完善所必要之條件。

第二目 公共改良計劃之工程設計

公共改良計劃之工程設計，本屬工程師職責以內之工作，惟在某區域以內，毫不配置議之鄰近公共改良物之產業業主，對於公共改良物工程設計之技術方面，竟可加以過問；且即在工程建設，由工程師單獨負責之處，彼等亦常未能充分認識其責任何在。彼等對於公共改良物之工程設計，常以建築成本爲限，而不研究某種公共改良物之式樣，是否適於地方之需要。例如，通衢大道及市中心區之公園邊道，須以柏油修築，以期耐用；陰溝之修築，必須使其闊度，足於應用等等，此原爲極其明顯之理，此等公共改良物，若不如是修築，則其錯誤理應由工程師自行負責。反之，此等事態之發生，若由法律所促現，則其錯誤理應歸諸立法者負責；其所以如是者，即因地方議會常將工程師完成公共改良物之時間及基金，加以限制，致工程師不能按照計劃行事。

對於某種公共改良物之建設，若不能使其現在需要與將來需要互相和諧，則其結果，必使各業主負擔之特別捐額超過彼等所獲之利益額，或使一城市之財政陷於窮窘之困難中。自工程學會及私人公司等所收羅關於此方面之事實，日漸增加，將使以後此類之錯誤，更不可曲諒，且足以反映出工程師之能力薄弱，行政組織之不良，或立法機關干涉行政之不當。

對於工程師所編造之設計書，加以嚴格審查，以便核准或批駁，自爲地方立法機關之職責，爲執行此種工作

起見，立法機關儘可要求工程師提供一切建設資料，以作討論之根據，並從事決定此一計劃是否對於全區或全市適用。蓋審查公共改良物之計劃，不獨對於工程費之預計，甚有密切關係，且欲求財政計劃之平衡，亦不能缺此一舉。

第三目 公共改良物之財政計劃

欲求建設公共改良物之財政計劃健全，除必須將工程師預計之建設費視為參考資料以外，復須從事蒐集下述各種資料，俾資參考：（一）公共改良區域以內之土地現價；（二）依據過去之經驗，估計公共改良物將能促進之土地增價額——按綜合數額計算，按每平方呎計算，或按每標準塊計算；（三）預計土地增價額對於現在賣價影響至若何程度；（四）公共改良區域以內之土地私有改良物之性質與價值。此外，若全市已分成若干區域，復須明悉各區域內之土地用途，各區域範圍之闊狹，以及各區域人口之稀密；凡此等等，對於公共改良物之財政計劃，亦有密切之關係。

公共改良計劃，為擴大或延長街道等等目的起見，若將收買土地之計劃包括於其中，則租稅課賦員必須將租稅課賦表冊中規定之此等財產價值估價，與夫土地上之殘餘建築物拆毀費預計，包括於其報告中，以便城市財政局長，將工程師估計之建築成本，租稅課賦員估計之地價及殘餘建築物拆毀費，財政局估計之其他費用等等，摘要提供議會討論，藉以比較此舉所產生之利益，以便議會及市民依據此等事實完全接受此一改良計劃，抑或將其修正後接受。

如上所述之財政計劃行政程序，不可誤與現行行政程序相混，今日尚無一城市政府，確能遵守如上所述之步驟行事者。惟此等程序，在特別捐制度特別發達之城市中，以各種工作形態，多少表現於其所採行之程序之中。惟此種計劃與各城市法律所規定及法庭所批准之計劃有大不相同之處，即建議預算編製及估價方面之行政程序，應併入於特別捐之徵收程序之中。

第四目 徵收特別捐之時期

在若干城市中，城市政府常在公共改良物未完成以前，即行徵收特別捐，或將特別捐轉變為業主應行清償之債務。在財政制度未臻完善之城市中，此種方法，能使城市政府將現金付與承建人，或將債票付與承建人，使其持票向本地銀行貼現，故可獲得些小之利益。然其害處，亦甚明顯。第一，在此種方法之下，特別捐之攤派額，乃以預計數為根據，惟預計數與實際數，有時乃大相懸殊。若干邦之法律，容許城市政府遇特別捐之收入不足抵付公共改良物之成本額時，得再向其鄰近之財產徵收附捐；或遇特別捐之收入，超過公共改良物之成本額時，得將其餘數撥還其鄰近財產之業主。然在其他各邦，並無此種規定，故若無法庭出而幫忙，乃無更正原來攤派額之可能。第二，公共改良物之承建人，若知城市政府將以債票支付公共改良物，則彼將提高公共改良物之投標額，以備貼現及自行徵收特別捐時之種種損失。特別捐之徵收，若由城市政府自行負責，則遇鄰近公共改良物之財產業主拖欠捐款時，乃可執行強迫徵收手段，且因可利用徵收普通租稅之機構，故此種之行政費用，為數亦甚寡也。若城市政府有權拍賣欠稅捐之財產，如新澤稷邦之欠稅變產法所規定者，(註)則捐款之拖欠，若非由於財政計劃估計

財產之現在價值或增價額錯誤，必然徵不足計。反之，特別捐之徵收，若由公共改良物承建人自行負責，則其行政費以及捐款之拖欠，爲數必有可觀。

(註)參看本書第十章第四節第二目。

爲求避免上述行政程序所產生之若干及全部害處起見，曾擬議有各種方法；其中最初實行之方法，即爲流轉基金之設置，以便城市政府在公共改良物未完成以前，即將現金付與承建人，待公共改良物完成以後，再將特別捐收入撥以抵充基金。此種方法，在若干城市中（紐約市亦爲其中之一），確曾收獲相當之成效；但在若干較小之城市中，則因不易設置流轉基金，故無從實行。蓋在小城市中，城市政府一方因受稅收之限制，以及公衆反對提高稅率，他方則受公債額之嚴格束縛，故無法積集流轉基金之款額。況流轉基金之行政問題，在此等城市中，一如債償基金之行政，將發生種種困難之問題。

此外，尚有一種比較容易實行，且爲邦法律所許可之補救方法，即發行短期公債，作爲支撥地方公共改良物之費用。此種公債之清償，則可待公共改良計劃完成以後，以特別捐收入還本付息，或以公共改良物債券掉換之。對於徵收特別捐之時期，固難確立嚴格之原則，然就一般而言，如所建築者爲次要性之公共改良物，特別捐之徵收，宜規定在公共改良物完成以後（若一季之內可以完成），開始徵收，以便將其成本精確計算，使其行政程序精確而又便利。若公共改良物之建設，需要比較重大之工程，如設置水管、煤氣管、地下電線隧道之類，則最好預先分期徵收特別捐，並宜規定遇必要時，得重徵附捐。此種方法，因可避免鉅額借款之利息負擔，定必合於經濟

之原則。如某項公共改良物之工程，若須經過七年之久，方克告成；在此種情況之下，建設該項公共改良物之借款額，若按四釐付息，半年結算一次，則其複利負擔，乃等於建設費百分之十四，將使建設成本劇烈增加，故不如向其鄰近財產之業主，按年徵收特別捐，以減少鉅大之損失。

第五目 特別捐之核准

在大多數課賦區域以內，特別捐之核准，爲立法方面之職權；然在少數課賦區域以內，特別捐之核准，則爲司法方面之職權。在此兩種制度之下，特別捐課賦表，均由城市行政機關負責編製，或由特別捐委員會負責編製。特別捐委員會之工作人員，亦爲城市政府職員之一部份，整日從事辦公。特別捐課賦表之內容，包括下列各項：（一）鄰近公共改良物之財產業主姓名；（二）課賦財產之概況；（三）個別財產負擔之特別捐額。此外，指示公共改良物之地點，以及其鄰近財產之坐落地段及面積之附圖。在若干城市，如紐約市，爲改良公路而徵收之特別捐，乃屬立法機關之職務；但公共改良計劃，若包括收買土地之計劃，則其特別捐之徵收，乃改由法庭加以核准。大多數情況之下，法律及法庭均限制在特別捐未行核准以前，須將各情知照鄰近公共改良物之財產業主，使彼等得有機會檢查特別捐課賦表，以及發表意見。在若干賦課區域以內，特別捐之徵收，一經核准以後，捐稅訴願案件，唯有向法庭申訴；惟在其他課賦區域以內，特別捐之徵收，雖經核准，然捐稅訴願案件，仍可付諸行政官吏審查，一如前述之普通租稅訴願事件然。

第六目 特別捐之徵收

除在上述情形之下，特別捐之徵收，由公共改良物之承建人自行負責執行以外，通常皆由城市政府自行負責，並由徵收租稅及其他城市收入之官吏，從事執行特別稅之徵收，以期財務行政之效率宏大。（註）特別捐之數額，因對於課賦財產之價值比率甚高，故其繳納，或採取一次完清之辦法，或採取分期付款之辦法，常給予業主以選擇之自由。

（註）參看本書第十章。

在若干情況之下，普通法律條例對於特別捐之分期繳納辦法，均有明文規定，以便納捐者自由選擇。如對於街道及陰溝之建設，普通法律條例常規定分十期繳納；對於行人道之修築，普通規定分三期繳納。且在少數邦以內，城市政府對於特別捐之分期繳納次數，儘可在普通法規定之最高限制以內，自行決定。要之，鄰近公共改良物之財產業主，對於特別捐之繳納辦法，儘可在特別捐未行徵收以前，自行選擇：一次付清，固無不可；供息分期交付，亦無不可。至分期付款所應負擔之利率，有時由邦法律所規定；有時則由邦法律規定最高之限度，由城市議會在此一限度以內，自行規定之。惟在最大多數情況之下，邦法律規定之最高利率限度，乃超過發行地方公債之利率額，且城市政府規定分期繳納之特別捐之應付利率時，又常使其迫近邦政府規定之最高限度，以期抵付此方面之行政費。有時差額過大，超過此方面之行政費，於理殊覺不啻。

第七目 特別捐公債

當鄰近公共改良物之財產業主對於特別捐之繳納，選擇分期付款辦法時，城市政府則有特權指定此種欠

捐額爲擔保，發行公債。至於此種公債之發行，理應遵守若何法則，可遵循本書第十四章中所討論之種切行事，惟除此之外，猶有若干種應行注意之重要因素。

依據各邦特別捐法律之規定，特別捐公債之償付，純粹以欠捐爲擔保，城市政府僅代表此種公債之所有人從事徵收欠捐額，對於欠捐，並不加以擔保。因之如遇欠捐不能實行照收時，特別捐公債所有人即遭受損失。因此，爲抵補此種危險計，特別捐公債之利息乃較諸普通地方公債常高出一釐半至二釐之多，並以彌補時常發生之賴捐事實。

爲避免對於公債所有人之此種不公平，以及減輕利息負擔起見，頗多法律乃規定市政府對於特別捐公債，務須自行擔保還本付息。因此，市行政官吏，不至過分估高特別捐之擔保；且特別捐公債之利率，亦因此而降低至與其他地方公債之利率相等。

此外，在特別捐公債行政方面，尚有一問題，應較往昔特別加以研究。特別捐之分期繳納額，大抵皆相等，而特別捐公債之本利負擔，前後大相懸殊。若某一業主之欠捐額，爲數計有一千元，按七釐利率付息，十年期付清，則彼在初年繳納之利息額，計有六十三元之鉅，然彼在最後一年所繳納之利息額，爲數不過七元而已。故在此種情況之下，特別捐公債之發行，若採取正式分期公債方式，則其還本付息必發生相當困難也。惟特別捐公債之發行，若採取另一種分期方式，使其逐年之還本付息額與欠捐收入額相當，則不獨不至發生此種困難，且可使欠捐業主之逐年負擔趨於平等。（註）

(註)參考李特爾著『伊利諾斯邦之特別捐法』(Alden Little, The Illinois Special Assessment Law)——見一九二四年十一月份伊利諾斯市政研究月刊 (Illinois Municipal Review) 第一二〇頁起

第八目 特別捐行政之將來

一般言之，現時特別捐行政程序之發展，尙不足明白指示其將來之趨向。

各邦市之法律，對於特別捐之規定，其所差異之點，姑置勿論，惟特別捐之徵收，乃可遵守下述兩種原則，藉以抵付各種公共改良物及公共服役之費用：(一)當私人不願履行其責任，從事毀滅公共障害物，而城市政府代行政毀滅時，城市政府則可實行徵收特別捐；(二)當公共改良物或公共服役所產生之利益，不能普及於全體市民，而僅為某一區域之市民所享受時，城市政府亦可實行徵收特別捐，一如馬薩諸塞邦法律所規定。

因特別捐與普通財產稅，在經濟、法律及行政原則方面，諸多相同之處，故特別捐之行政程序，將來必發達至與普通租稅程序相彷彿。換言之，(一)特別捐課賦表之編製，將來必將由城市常任行政官吏負責，而城市行政官吏之中，則以編製租稅課賦表冊之官吏為最宜；(二)特別捐課賦表，知照業主及公開批評以後，必須由市議會加以核准；(三)私人可將特別捐訴願事件，呈控行政機關，而處理此種案件之行政機關，同時必為處理普通租稅訴願之機關；(四)除非發生與法律有關之問題，及其他救濟方法用盡之時，將不必向法院申訴。

本書參考書目

(一)歲入研究委員會編特別捐問題 (Committee on Sources of Revenue, Special Assessment) ——一九二三年全

國市政協會版

(二) 奧蒙著地方改良之特別捐課賦問題 (Ormond, William O, "Assessments for Local Improvements", Municipal Engineers of the City of New York, Paper No. 89, 1914)

(三) 羅斯瓦特著特別捐問題 (Rosewater, Victor, "Special Assessments" Columbia University Studies, Vol. II, No. 3, 1898)

(四) 斯渾著改良街道之特別捐課賦問題 (Swan, Herbert S., "The Assessment of Benefits and Damages in Street Precedings" American City Pamphlets, No. 161, 1916)

第十三章 城市雜項收入

城市政府之雜項收入，自其名目方面言之，約有數百種之多。在三萬以上人口之地方，此種種類繁雜之收入，共計約佔地方總收入五分之一弱。（註一）惟由城市政府直接管轄之地方雜項收入，為數不過佔城市總收入八分之一左右。（註二）惟以城市雜項收入，種類繁雜，大有活動之餘地，故使力謀開拓新收入來源者，不惜苦心焦思，以求貫徹目的，惟此方面之精力消耗，吾以為不如付諸整頓若干種主要收入，反較有利也。現時之城市雜項收入中，雖多富於中古遺風者，然若求毅然廢弛，則非另謀稅收抵補不可；而新稅之創設，一則必將滋擾民生；二則人民欲行逃稅，必無困難，且其收入或不敷其直接及間接之行政開支之虞。

（註一）美國城市收入之大宗，為普通財產稅；在一九二三年，佔地方總收入百分之六四·五，此在本書第十一章中，已行論及其次，市警公用事業之收入，佔城市總收入百分之二〇·五，吾人將於本書第十五章中討論之。再次，特別捐收入佔城市總收入百分之五·七，吾人已於本書第十二章論及，其餘城市總收入百分之二九·四，即可列入雜項收入類中。——見戶口調查局版一九二三年各城市財政統計。

（註二）城市雜項收入中計有百分之六·八由邦政府及郡政府主管，故城市政府直接主管之雜項收入，為數僅佔百分之二·二。六，其種類則如下所示：人頭稅，百分之〇·二，商業及非商業執照，百分之二·七，罰款及沒收物，百分之〇·八，各局之收入，百分之二·八，公路收入，百分之二·二，地租，百分之二·一，利息，百分之三，年金捐，百分之〇·八，捐贈物，百分之〇·一。

美國各城市現存之雜項收入，種類既如斯複雜，一章之篇幅，殊無將其詳細論究之可能。故在本章中，僅將對於多數城市財政官吏發生行政上之問題者，加以討論；而比較間名及重要者，則將特別注意之。

第一節 邦政府主管之城市收入

一九二三年，城市收入中，計有百分之二·三，乃由銀行稅、市內鐵路稅、所得稅、遺產稅、典押稅及其他商業稅等等特種稅收構成。此等特種租稅，大體均由邦政府——有時亦由郡政府代表邦政府——負責徵收，惟將其全部或一部份撥充為城市經費。以所得稅為城市收入者，實行於紐約、馬薩諸塞、威斯康星（Wisconsin）諸邦；以遺產稅為城市收入者，有亥俄、伊利諾斯、威斯康星、明尼蘇達、及維基尼亞等邦；以典押稅為城市收入者，則有紐約、密西根、明尼蘇達等邦；以特種商業稅為城市收入者，除新英格蘭（New England）中有四邦以外，則有紐約、新澤西、馬利蘭（Maryland）及北卡羅來納斯（North Carolina）等邦。惟上述種種特別租稅，在課賦及徵收方面，除絕對少數之外，城市財務行政官吏均無權參加；而邦政府除依法將此類收入，分撥於城市政府外，尚須負責將其分配之。

第二節 補助金

邦政府除依法將上舉各種特別稅收全部或局部撥充作為城市經費外，幾乎所有各邦皆撥款補助城市政

府執行某種工作。在若干邦之內，郡政府亦由其普通基金中，撥付若干款項補助城市政府；其數額總共則佔城市收入百分之四·五，其中十分之九，則指定為教育經費之用。此種補助金，本為邦政府本身之收入，而依法撥付城市政府者，故其行政事宜，城市財務行政官吏無權參加；若邦政府之法令，對於補助金之規定，有失當或不公之處，城市政府亦無過問之權。

第三節 人頭稅

此地之所以討論人頭稅者，並非因其為城市收入重要來源之一，乃因其為各地所通行之稅收，且在行政上常發生種種問題。在一九二三年時，人頭稅之收入額，雖為數僅佔城市總收入百分之〇·二，然城市中有十分之四皆有此種稅收。

在若干邦內，人頭稅純粹視為收入之一種；但在其他各邦，歷年所累積之人頭稅收入，乃為準備選舉之用，且徵收人頭稅之本來目的，即在限制一部份人口之選舉權。在少數工業比較發達之邦內，經濟及政治權常為少數人所操縱，人頭稅則發生將局部地方租稅負擔由資產階級轉嫁於無產階級或外來勞動階級之作用。

因此之故，人頭稅之行政狀況，自將因其所負之目的而異。若人頭稅之目的，在求限制選舉人數，則自不容有以收入為目標之有效率之財務行政。結果占統治地位之政黨即會操縱捐稅行政，以圖維持本黨選舉之優勢。若人頭稅之目的，力求偏重由外來勞動者負擔，則其最簡單而又最有效力之方法，即委派大企業組織中發放工資

之人員爲人頭稅課賦及徵收之代表是也。若人頭稅之目的，純粹爲謀收入之富裕，如馬薩諸塞邦，則其課賦員每屆法定徵收時期，務宜迅速預備人頭稅表，挨戶分發，俾衆週知，旋即擬定最有力而又比較經濟之方法向無產業者徵收之。

人頭稅之行政費，一則因有產業者及無產業之納稅者均列於同一名冊中；二則因財產稅及人頭稅名冊均由同一課賦員編製；三則因有產業及無產業者之人頭稅徵收費未能分離，故極難計算，且常發生錯誤。一九一八年，新澤稷邦紐亞克市小心分析各種記錄而得之預計，指明每元人頭稅稅收中，需要付出一角七分之行政費。惟此種預計，尙不能表明人頭稅之徵收費，會佔財產稅行政上之若干，如將此種間接經費加入人頭稅之行政費內，在頗多城市中，人頭稅之收入恐將不足抵付其行政費，全無純收入之可言。

第四節 地方商業及職業稅

除邦政府補助城市政府之款項，乃由其基金項下撥付以外，上述各種城市雜項收入，溯其來源，或直接或間接，大抵皆爲稅收之一種。吾人現在所欲討論之另一種收入，一方則表現租稅之性質，由課賦商業及職業而謀得之收入；他方則表現規費之性質，嚴格依據其生產公共福利之經濟比率，向某種商業或職業徵收者也。

此種收入之性質，將租稅與規費混合不分，事實上有如黑白相混可以造成各色各種之灰色然，故使財政學權威認爲此種收入內，何者應依據稅權 (the taxing power) 徵收，何者應依據警權 (the police power)

徵收，(註一)殊無邏輯之界限可資辯認。惟法庭方面，力求將其劃分，故由法律方面言之，城市官吏務須依據法令及地方行政條例，明白洞悉自身所行使之法權。(註二)

(註一)參考塞利格曼著：租稅各論 (E. R. A. Seligman: *Essays in Taxation*) 第四〇二頁至四〇六頁。

(註二)參考一九二五年亞柏登富蘭克林煤礦公司對芝加哥市政府之訟案 (Aberdeen-Franklin Coal Company vs. City of Chicago, 145 N. E. 613)

若此類收入之原來目的，或法律條例之基本用意，本在利用警權支配各種與公安或公共福利有關之事業、職業或其他商業活動，吾人則須謹慎考慮與之有關之財政事宜，使不與原來目的相背。在南方各城市中，各種職業及商業之需要繳納執照費，只為滿足城市政府之收入目的，故在訓練、經驗、或品格方面，對於某種職業完全不合格之人士，若能依法繳納一定之款項於市府徵收員，即能領取開業執照。商人領得執照以後，即可將其明白顯示，俾眾週知，表示其為合格商人，而避免警察之干涉。反之，在警權之下，執照之發放，必需先經相當之試驗及註冊手續；而徵收執照費之目的，則不在是否能抵付其行政費也。

第一目 為限制目的而徵收之執照費

在各城市中，為限制目的而徵收執照費之商業及職業種類，計有拍賣行、小販、廢物買賣商人 (junk dealer)、營業、舊貨商、職業介紹機關、燃燒及爆裂品商人 (dealers in inflammables and explosives)、街頭賣食者、賭館、馬戲班、街頭玩把戲者、練武及踢球場、戲院、跳舞廳、酒排間、麵包師、肉食鋪、牛酪及餅乾製造商、造冰商人、旅

館業、建築及裝修師、電燈匠、修理工人、與夫廣告商人等等。

上舉種種職業，並未將各職業包括無遺，僅用以表示執照費企圖限制之職業種類。在過去不久以前，各業之執照捐，為數均甚低，且依同一執照費率繳納，如各賣冰商人，只需繳納一元之執照費，即可領取販賣執照。直至近十年來，執照費率乃逐漸提高，並依據等差率繳納，使大商人比較小商人多繳執照費，如依運冰車輛數額或出產噸數等徵收執照費是也。至於賭館，則依據其棹數之多寡徵收執照費；戲院、飯店、及球場等，則依據其座數徵收執照費。

第二目 為收入而徵收之執照費

商業或職業稅之另一種類，則純粹為滿足收入目的而徵收。此類收入，通常皆以項目繁雜之法案為根據，將各種專門職業、商業、普通職業，或有利可圖之種種活動，按字母羅列於法案中，惟城市工作人員、大臣、牧師、主婦及僕役之類，則不包括在內。舉例言之，在阿康薩 (Arkansas) 邦、樂克 (Little Rock) 市，凡加數機經理、廣告公司、建築師、代理處、西瓜商、打鐵商、森林園、與夫釀酒公司等，均須繳納執照費；在俄亥俄邦辛辛那提市，各行各業均須繳納執照費，而執照表則包括美國戶口調查局或電話指南中之各行各業。

第三目 執照率之規定

執照費率應高至若何程度，此乃無人能加以斷定。若在戲院、馬戲班及球場方面，執照行政費既能預計，則決定執照率時，即可以此為參考資料。但在大多數情況之下，此種預計，殊無可能，在此情形之下，執照率採取逐漸提

高辦法，並將其與其他城市之較高執照率作一比較。此種辦法，自然不能即稱圓滿。研究別城市之各種行政，僅能爲吾人之參考資料，因各地必自有其特殊之情況。故爲勘查執照率計，城市政府最好則照下述各端辦理：第一，將本地人民現時所繳納之一切執照費，不論其爲直轄於邦政府或郡政府者，均行加以精密之研究；第二，將城市政府所欲限制之商業或職業，編造一表；第三，將執照行政費有法預計之商業或職業，另編一表，並分類決定其最高及最低之執照率限度；第四，將其餘之商業及職業，另編一表，以其最繁雜之執照行政費預計爲執照率之最高限度，以其最簡易之執照行政費爲執照率之最低限度，然後再將其餘分別規定。執照之本來目的，即使在於實施限制，然各種商業及職業負擔執照費之能力，亦不能不加以考慮。現行許多種之執照率，即不能遵循各種商業或職業之分類表者也。最後步驟，使以商業及職業分類表中之等級爲根據而決定。

若徵收執照捐之目的爲謀收入計，通常盡力使小商業或下級商人負擔較輕之執照捐，使資力雄厚之商人負擔較重之執照捐。因此辛辛那提法令規定：商人及製造家應繳納之執照捐由八元起至十元止，並按其雇員人數每名加徵一元至二元之附捐；在小樂克市，商人應負擔之執照捐，則以其資本爲根據，徵收由五元起至一千五百元止之執照捐；新聞紙事業，則以其出版次數及銷數爲根據，分成九等繳納執照捐；冰淇淋製造者，則以其出產加命數爲比例，繳納執照捐；甚至律師亦分爲兩種：曾實習五年或五年以下者，納執照捐十五元；曾實習五年以上者，應納執照捐二十五元。上述等等，不過聊供例證而已；欲求各城市現行之商業及職業分類，盡行引證，事不可能。惟由上述種種例證，已明悉各城市政府藉分類辦法，使資力雄厚者負擔較重之執照捐，且其分類，常以可以計算

或測量之事態爲根據也。

所可惜者，即大多數城市之分類工作，均無卓著之成績。若此種收入爲數有限，苟且之分類工作，固不至發生嚴重之弊端；反之，若此種收入爲數甚鉅，則不精密之分類工作，必至發生嚴重之不公平。如年數之久漸，雇員之多寡，存貨之加命數，以及戲院之座數，充其量，僅能爲測量負擔能力之粗陋工具；其所以利用之者，乃因其比較容易觀察而已。比較精確之測量工具，乃爲純所得、總所得、及機關與貨倉之租價，惟此等工具，非加深刻研究，與夫依據各種帳目，即無從知之。

欲求施行等級捐稅率，可有兩種方法。最簡單之形式，即大略規定等級按次增重其稅率。此種制度之施行，最好乃以小樂克市課賦鉛匠之捐稅爲例。該市之法令規定：鉛匠若雇用五人以下，應付捐稅二十五元；若雇用五人至九人，則須繳納捐稅五十元。此種等級分類，乃使恰巧雇用超過分類邊際之鉛匠，左右爲難；舉例言之，雇用四人之鉛匠，僅須納捐二十五元，而雇用五人之鉛匠，則須納捐五十元，此不啻多雇一人即須多付捐款二十五元。此種等級分類辦法，亦常刺激逃稅之事，尤其所應用作爲等級標準之物品，不如雇員人數之固定，更易發生舞弊，例如，依據包數分棉業經紀人之等級，或依據總所得分醫生之等級。在南卡羅來納斯邦查里斯敦市，一九二一年領取執照之律師、醫生、牙科醫生、及製藥師，計有一百一十六人，然其中僅有三十人，自認一九二〇年收入超過二千元；其中三分之一，皆分配於收入不足五百元之等級中。

第二種等級分類法，即精密規定等級是也。若以上述之鉛匠爲例，可如下將其劃分等級：雇用四人之鉛匠，仍

納捐二十五元，若多雇一人，則多納五元捐款。由是可知，此種等級分類法，乃按人數之增加而增加捐款，故對恰巧超過等級邊際之納捐者比較公平；若商業稅為數甚鉅時，尤宜施行。惟此種辦法之執行，卻較第一種辦法為困難。

商業執照捐率，是否應倣中央及邦政府之所得稅及遺產稅而採取累進稅率乎？換言之，大煤礦商人較諸小煤礦商人，其所售賣之煤礦，每噸是否應繳納較多之捐款乎？在若干城市中，固已如此照辦，然在其他城市中，事實適得其反，大商人所繳納之稅款反較小商人繳納者為少。且在若干種情形之下，中級商人乃按較高捐稅率繳納捐款，而上級及下級商人則易於設法逃避較高之捐稅率。此種事態，自非有意促成，實出於不明劃分等級與捐稅率之關係所產生之惡果。關於此一問題，則合理者可遵守全國租稅聯合會 (The National Tax Association) 所建議之模範租稅計劃，將課賦商業及財產之租稅，摒棄累進稅率，而所得稅則採取累進稅率。

第四目 應改由邦政府直轄

各種商業及職業執照及捐稅，本以南部各邦為發源地，惟年來各城市政府因經費壓迫，均已步履南方各邦之後塵，在邦租稅制度未能顧及城市收入之城市中，此種收入，尤覺需要。惟各地現時施行之商業及職業稅，加以精密研究之，結果卻表明此種稅收，除能發生救急效能外，其他各方面均難令人滿意。因此之故，轉不如使邦政府修正邦租稅制度，使邦租稅伸張於課賦各種商業及職業，然後再將此種稅收之全部或局部撥歸城市政府之為愈。惟純粹以限制為目的之執照捐，自在例外。

第五節 各局之收入

城市政府除供給市民各種主要服役，如交通事業、電力、煤氣、及自來水之外，有時尚由各局分別執行多種比較不重要之服役而獲得相當收入。惟此種收入與其他各種收入之分別，有時則令人難於確立界限。

各局之收入，一如公用事業之收入，其最明顯之性質，即為城市政府執行勞役或售賣商品之酬償是也。惟各局所供給之勞役及商品，決非私營企業所能供給，故與公用事業所供給之勞役及商品，性質上亦有所不同，例如，私人文件及工具之登記，各種註冊證書及其附件之發給，檢驗及證明對於公共治安有關之職業應徵者，查驗各種對於公共治安、衛生、及福利有關之建築、裝置以及器具，與夫籌辦保護私人財產之永久或臨時警察及消防隊事宜等等。

惟此類收入中，尚有多種勞役，本非絕對屬於城市政府之工作，故此類工作，一方容許私人辦理，然為求統一及社會福利計，乃有付諸政府執行之趨勢，一方則因此種工作，應由城市政府抑或應由私人執行，現時尚無定論。指導市民選擇，而其種類，則有開闢水溝或裝置自來水管以後，街道之修填問題；行人路旁積雪之掃除問題；沿街路樹之種植問題；市民日用之水、牛奶、及食物之化驗問題；未屆獨立年齡之學童之管束問題；領取公款補助機關之維持問題；與夫公共圖書館所用書籍及刊物之流通問題等等皆是。

售賣商品項下之收入，較之勞役酬報項下之收入，大抵言之，為數乃比較為少。其中包括公共出版物之售賣；

如官廳定期刊物、官廳編製之各種指南、法典、各局之報告書、地價稅圖、納稅表冊等等；衛生局經售之喉痧苗及牛痘苗等等；廢物及其副產品之出售；廢料及剩餘用品之出售等等。

由是可知，對於性質如是繁雜之收入，欲求建立任何行政原則，皆自不易。城市政府之此類活動，雖可獲得相當之收入，然吾人理應以社會福利爲重，不應斤斤計較收入之多寡，而對於入不敷出之各種行政事宜，其行政方法則應視城市政府所採取之政策如何爲定奪。因此之故，城市政府對於地方戲院，務宜力求其裝置能保障火險等危險事宜之發生，不宜斤斤於戲院主人所繳納之消防費爲計較；衛生局對於牛痘苗及喉痧苗之經管及分發，其主要目的既在預防流行病，故其收入之多寡，儘可視爲無足輕重之問題；城市政府對於城市公路之修築，其目的既在保障公共安全，促現旅途安適，以及延長公路之壽命，故亦不宜太計較於修築費攤派問題。

反而言之，上述種種勞役，皆能賜予社會某一部人以利益，惟利益之大小，極難估量。且在若干種情形之下，若不借助精密之成本帳簿，則對於此種勞役之成本額，亦極不易估量。故在此種情況之下，最合經濟原則而又實際之辦法，莫若實行編製收費表向享受特殊利益之市民分別徵收，藉使此類勞役之收支差幸相抵也。

第六節 馬路特權費

馬路特權不獨有多種分類，且各種類別均甚重要，惟其類別，一如其他分類，殊難確定明顯之定義。吾人必須明悉者，可分爲兩端：第一，某種特權之行使，是否應與其鄰近之財產聯繫應用？若果如是，則即隨而發生馬路上之

私有權問題。第二，某種特權之行使，若不以其鄰近之居民爲限，則在此種情況之下，乃爲純粹之特權問題，與私有權並不發生關係。惟特權之行使，爲時長短？是否繼續佔馬路面積若干？利用馬路之路面、空中、或地下？與夫對於行人、交通、及運輸有無防礙等等，均爲重要問題，不獨對於特權之賜予，發生決定作用，且爲決定徵收該處地租之因素。

第一目 僅馬路居鄰可享受之特權 (Privileges Enjoyed Only by Abutters)

因馬路居鄰之行使私有權而發生之問題，性質最爲繁難。例如，馬路居鄰改良其私人產業時，常將其建設材料堆積於街道中，然此舉則不免侵犯公衆利用街道之權利；反之，若完全否認街道居鄰有將建設材料堆積於街道上之權利，在某種情形之下，卽不啻等於否認街道居鄰有權儘量改良其自有之產業。有時情形極端，公私權利之衝突幾無調和之餘地，惟此種衝突，并有各種等級，或者給予鄰近主以使用權而無礙公衆之利益，或鄰近主之使用權竟至大損公衆之利益。

妨害之定義，自必因時因地而異。若馬路之面積，甚爲廣闊，足以滿足其本來目的而有餘，則其鄰主，縱令越過其產業界線而設置門階、門戶、及玻璃櫺等等，對於公共利益亦將無大妨害，而對於鄰主則享有莫大之利益。反之，若馬路面積之侵佔，日益擴張，使其嚴重妨害馬路權利，則不獨輿論將起而加以攻擊，且大多數邦政府亦將頒佈法令，訓令城市政府取消賜與馬路居鄰此種特權，並強迫居鄰將其門階及玻璃櫺撤除；惟門戶若能設置得法，則對於馬路之功用，不至發生若何重大妨害，則可任其依然存在。

至路傍之天幔，若干城市政府因其妨礙光線、空氣及眼界等等，故將其視為重大之妨害物；然在其他城市中，因其能對行人保障熱力、日光、或雨水，故放任其繼續存在。

由對於凸出馬路間之廣告招牌之輿論，即可明悉世人對於馬路權之見解。此種招牌，本與馬路居鄰之利用其私有財產權毫無關係，然若干野心勃勃之社團，以為利用馬路之此一新形態，城市政府不獨不應加以禁止，且應從事鼓勵之。待廣告招牌之數量、大小及式樣已形增加以後，輿論乃不期而發生變化，將其視為光線、空氣及眼界之直接妨礙物，直接使吾人之生命及四肢發生危險，間接在發生緊急事件時使吾人不便於運輸及營救。當公眾輿論發展至此階段時，則此種馬路特權之禁止，亦屬勢所必然之事。

反之，在馬路傍建築之地窠，若能保障安全，且不至妨礙煤氣及自來水管、地下電線、與夫地面上之種種設施，則往往並不視為與馬路權有所妨害。馬路居鄰之行使此種馬路特權，較諸任何形態，皆不致引起私有權與馬路權之衝突，而使問題無形簡單。且對於此種事態，法律上若無若何限制，即可將此種特權費收入，簡單化作為利用馬路之地租。

第二目 不限於其居鄰享受之馬路特權

利用馬路之特權，若不限於其居鄰，則私有權問題，乃不至隨之而發生，故市政府對於此種特權之自由賜予或保留，絕無侵犯正當私有權之危險，其唯一應考慮之因素，即為公共便利與收入而已。

惟此類不重要之特權，照例當鄰近馬路之私有產業租價甚高之時，始有人請求賜與，惟此舉對於馬路之功

用，已超過原有通行之範圍以外。在此情形之下，城市政府對於與路傍之報攤、擦鞋攤、或停車場等等，皆可按照鄰近私產之租價，從事徵收地租。惟此種事件，除在極端少數情況之下，藉賴街道之彎曲，方不致侵佔馬路面積，使行人及居鄰感覺有所不便。有時，城市政府又特意在城內開闢廣場，規定極高之地租率，以備私人租用；惟此種地租，乃按照獨佔價值規定，使其超過鄰近私有土地租價甚鉅，以謀市金庫獲得大宗之收入。

馬路上最重要之特權，乃與公用事業之工作發生密切關係；蓋公營事業之本來目的，本求充分利用馬路上之權利，及充分行使馬路上之權能，藉以便利行人、運輸、及交通也。對於此種馬路上之主要特權，若市政府之權能未受法律限制，以及多數行政官吏應付新興公用事業之無能，則其行政問題，必不如今之尖銳。故任何其他問題，在行政及收入方面，均不如此種問題之繁難，且受公共政策上之重要問題所束縛。市政府之所以遭遇此種困難，不僅因此種問題本身之本富複雜性，亦由於過去城市行政當局，當給予市民以長期使用權利，因而使後來行政當局不得受相當之束縛。

第三目 收費率之規定

自多方面言之，吾人若利用馬路面積、空中、及地下之特權，則應償付城市政府相當之款項；而款額之多寡，則應以私有土地之地租為標準。地租之決定，通常則以租用土地之事業之總所得或純所得為根據，或按面積單位規定其固定之應納金額，如農業地及轉租賃倉面積等等。惟按收入徵收地租之方法，在馬路特權方面，一般言之，僅施於交通事業方面，如市內鐵道、及汽車道等等。且因利用馬路而繳納之地租，與課賦私有土地上之職業特權，

有許多城市政府均未能明晰分類，以致事實不明，蓋公用事業特權，不僅爲經營某種業務之特權，包括利用公地面積之特權；因此誤解，乃產生所負租額應與權利相當之謬論。且公用事業之地租，若以總所得爲標準，則結果所根據者乃非公司之淨收入，其所根據者乃爲可以提高收費方式轉嫁於用戶之營業費用。

公地之塊數若爲數有限時，馬路特權之報價，則宜實行按面積單位規定其納款額之方法。在私有土地方面，面積大小相同之地租額，乃以競爭方法決定，常因坐落地段之不同而大相懸殊。此種地租變動 (this variation of rentals) 在土地單位價值方面，可以表現，而土地單位價值之變動，又可由土地價值圖中啓示之。(註一) 每方呎公地之價值，一如鄰近馬路之私有土地然，常因坐落地段之不同而迥異。惟利用鄰近公路之土地，不以地面爲限，建築大廈儘可高聳雲表；因馬路特權之享受，地域往往頗爲狹小，僅能供建築草棚、貨攤、天幔、門階、廣告招牌、或凸窗等等於馬路地面之上，故馬路單位面積之年租，決不能超過其鄰近之私有土地之地租。(註二)

(註一) 參看本書本章本節第一目。

(註二) 參看不重要的馬路特權費乃爲城市收入來源之一一文——見一九二三年五月份全國市政研究。

若馬路爲其居鄰利用於堆積建築原料之類，城市政府向其徵收地租時，則可按其所佔面積徵收；堆積物所佔之面積、地點、及時期，皆可應用警權加以限制，且其所付之租金，須以其鄰近私有土地之租額爲標準。在此種計劃之下，若鄰近馬路之土地爲商業繁榮之區域，其地價必甚高，而馬路特權費亦必甚重。此因在決定此種馬路地租時，不僅以其所佔之面積爲標準，且須視其時期之久暫，使交通之妨礙，縮限於最小之地域，最短之時間。

第四目 馬路特權方面之特殊問題

在多數城市中，主要馬路特權之收入行政制度，現時均因舊特權期限 (by the terms of old franchises) 而益為複雜化。城市政府對於特權享受者，常逐年依據特權之實際價值徵收款項，但另一方面常予特權享受者以修築街路及掃除積雪等義務，此種義務，在新情況之下，已成為一種過度之負擔。在若干種情況之下，因未有專員負執行此種規定之責任，故原有特權簿據，束諸高閣，而各商店對此種種義務亦漸次卸避。若干精敏之行政長官，在是種情形之下，即因而重行釐訂特權期限，以免日久廢弛，並力求改善馬路行政之技術問題，藉以貫徹嚴格管轄之目的。

關於新特權所引起之問題，過於廣泛，本章因篇幅關係，不能加以討論，惟特權務須有期限之規定，決不可規定永久之期限，其賜與務須納繳與其價值相當之款項，而修築街道及掃除積雪等事宜，則務須與特權期限脫離關係。

第七節 投資收入

在土地租賃方面，城市政府固可獲得地租及採用費 (royalties)，在公共基金投資方面，城市政府則可獲得利息，一如私人投資然。所不同者，公共基金如償債基金及年金基金之類，在經營方面，所受法律上之嚴格限制遠較私基金為甚。至其他地方基金盈餘額及留本基金之投資，其行政方法則與保守性之私營商業投資，完全相

似。故城市政府若將基金盈餘投資或出借，與夫盈餘之不動產出租，應該亦可以獲得相當之收入，至收入之數額，則以穩重性投資市場之常態商業競爭為準。

第一目 利息

由產生利息能力方面言之，城市基金可分為三種：一為活期存款；一為定期存款；一為投資；而最後一項，不獨可按較長之期間計算利息，且為銀行界所歡迎。惟以美國大多數城市而論，投資於銀行，較諸城市政府自行投資於債券方面，利率較底，故各邦政府現時乃頒佈法令，選定若干種債券，以便城市基金——尤其債債基金——之投資。此一問題，容於下章詳論之。（註）

（註）參考本書第十四章第五節第二目。

活期存款及定期存款，因其本為抵付城市法定支用數之現金，故可將其統稱為普通行政基金（General administrative funds）。所謂活期存款者，即隨時可以提付城市經費之款項；所謂定期存款者，則屆期方可提付，並將其轉入活期存款項下之款項。基金分別存放，可以取得較高之利率。在若干城市中，城市政府對於存款利率，常以法律規定固定之數額；而在其他城市中，存款之利率，則以自由競爭方法決定之。在費城存款利率，乃以法律規定：自一八九二年起，對於城市定期存款，銀行須按二釐付息，惟活期存款，自一九一五年起，方有利息，自後，銀行對於城市定期及活期存款，須按二釐半付息；至一九二〇年，則按三釐付息。在紐約市，當米慈（Mitchel）任市長時，市財政局局長布魯勒（Brule）乃採用自由競爭方法決定紐約市市政府之存款利率，將利率水準比較

提高。惟現時按銀行公會之條例，城市存款利率最高乃不能超過三釐，故城市定期存款，現時多爲三釐付息，活期存款，多按二釐付息。其他多數大城市，大抵亦採用自由競爭方法，藉使城市存款能獲得較高之利率。支加哥市，亦依照法律施行自由競爭方法，但已入銀行公會之大銀行，事實上常聯合按同一利率投標，惟有小銀行之存款利率，常不能一致，故城市存款通常皆按三釐利率計算。聖路易 (St. Louis) 市市政府之存款利率，由二釐二毫半起至三釐半止；堪薩斯市市政府之存款利率，則界於四釐至五釐之間，其所以較聖路易市略高者，乃由於競爭較劇所致。克勒夫蘭市市政府之存款，若超過三年以上，則可按四釐利率計算。辛辛那提市市政府之活期存款利息，可高至四釐二毫八絲；定期存款利息，則可高至五釐一毫。底特律市市政府曾指定一年爲期，令飭各銀行投標存款利率，其結果，活期存款則爲二釐半，定期存款則由二釐半起至三釐六毫止。查理斯敦市市政府之存款利息，則可高至日利五釐一毫一絲，按月複利結算。(註)

(註) 參考格律恩保著：公共存款之利息研究 (F. P. Guenber, "Interest on public Deposits") 一文——見一九二四年五月美國政治及社會學會年刊第一四七頁。

城市政府理應採取若何方法，藉使地方存款能按照公平之利率計算利息耶？對於此一問題，由上述各種事實，即可洞悉有採用自由競爭方法而達到目的者，亦有採用自由競爭方法而完全失敗者。失敗之原因，或因銀行之間並無競爭存在，再或因無大規模之銀行足以單獨接收城市存款。依據紐約市之經驗，能使城市存款獲得公平利率之最要方法，莫有善於佈告揭示，蓋銀行所最重者，即爲公共信仰；若銀行對城市存款不付與公平之利息，

城市政府如將此種事實公開，社會便將加以批評，使其信用直接破壞。與銀行辦理存款之時，最好可將外地銀行所付之利息作一報告，藉以爲本地銀行之制限。

第二目 地租

美國各城市政府，通常均不作地產投資，以謀收入，反之此舉在歐洲若干城市，政府則甚通行。至於地產投資，既可獲得鉅額之收入，美國城市政府爲何不樂施行，殊無理由可言。

城市政府所有之財產如公共建築物及公園之類，既爲公用物，故無地租收入之可言；惟對於此類財產，有時亦有暫不作公用者。例如，市政廳舊址、學校舊址、舊救火站、剩餘地產、辦公廳、學校、公園、或運動場新地址，保留爲建築市中心區或街道之財產，由餽贈而獲得之財產，以及城市政府自行承受之欠稅財產等等，城市政府暫時未加利用，其中有須速行設法利用者，亦有須付諸拍賣者。城市政府對於代表投資性質之此項財產，不能倣仿地產商人作地產投資，不求沒法將其利用於生產方面，一味聽任財產荒廢，以待善價。舉例言之，城市政府不應於住宅區內租地建築票據所，或在救火站建築公共停車場，自並非謂城市長官便必須坐待租戶或購買者之善價。如因遵守公共政策上之理由不能將暫時無用之財產出賣，或因市場關係最近不能售脫，則政府便應往市場探問有無需用而願出公正租價之人，以之出租。

不動產投資之另一種類，爲永久財產；如船塢、市場、公園內之涼亭及出租地、碼頭、體育場、牧畜場，以及其他公地及公共建築之類皆是。城市政府若將此類財產出租，則將涉及公共政策上之種種嚴重問題，且因此種投資數

目較大，並比較富於永久性，故財政上之損失乃比較可能。此外，因城市政府對於此類地產，又不能如私有土地地主之爲所欲爲，故縱令租戶願付較高之地租，而城市政府終不能租與滑頭性質之律師事務所、私立醫院、及牙科醫院之類。

城市政府爲貫徹保護商業目的起見，對於其他租用公地之商業，是否亦將地租酌量減少耶？此一問題，對於船塢及市場，尤覺重要。因此，許多城市長官認爲彼等使船塢租金低於市價之政策，本求間接使市民之生活費降低；同樣，公共市場之租金低於市價，其目的則求降低販賣商人之間接費用，因而可以減低賣價。惟若依據經驗加以研究，卽不難明悉租金之減少，未必卽能使價格降低，是故，僅小販及販賣商人本身乃能享受減少租金之利益，並利用此點以擊敗未能享受低租金利益之競爭商人。在公共船塢方面，地租減輕之利益，益難表現。蓋任何城市，均無充分之船塢及貨倉足於統制批發價格，故貨物之批發價格，仍將以普通船塢及貨倉之租費爲標準，而租用公共船塢及貨倉之物品之售價，亦將不自行降低，租用公共船塢者若因租金之降低而得意外利益，亦將歸入私囊，或竟由經紀人及零賣商人所享受。

因此之故，多數城市政府現時均不施行任意降低租金之政策以圖降低市民之生活費用。且一般言之，城市政府對於一切公共財產，宜依據普通商業地租標準徵收租金。此項租金之決定，如調查私有土地之租金，計算財產之成本額，依據出租財產之變價，則亦並不困難；自然，如有關公衆利益，城市政府亦可加以限制，酌加變更。反之，不獨不能使市民之生活費降低，徒使少數介紹租用公產之中間人得營私舞弊之機會而已。

第三目 專用費

專用費 (Royalties) 乃城市政府對煤油、煤氣、煤礦及其他天然富源所徵收之款項。有若干歐洲城市政府，由於木材方面，年可獲得大宗之收入。在美國城市中，加利福尼亞邦浪畢池 (Long Beach) 市在採用費方面，現時則為收入最鉅之城市；該市市政府曾與一家大煤油公司訂有契約按年繳納之專用費竟達二百萬元。天然權利及富源之應由城市政府加諸保護，此為世人所公認，故私人欲求採取天然富源，必須按其租用價值繳納款項與城市政府，作為代價。惟城市政府欲求保護天然富源，必須將各種事實謹慎加以研究，並激發劇烈之競爭，方克奏效。

第八節 餽贈

私人餽贈城市政府之財產，昔日乃為城市收入之重要來源，今則不復如是矣。往昔東部頗多城市對於私人餽贈之財產，將其資本額盡力保留，僅按餽贈之目的動用其利息。因此，此種財產之保管，與夫基金之投資，乃引起種種行政上之嚴重問題，且因信託證書上之種種規定，往往與現代之情況不合，因而使問題愈形複雜。在若干城市中，地方健全行政之發展，常因信託證書而破壞。蓋在若干種情形之下，餽贈財產之資本額，常分撥於各種經常用途，且餽贈財產之委託條件，又漫無計劃，至使城市政府之衛生、社會、及教育行政無形分散。

城市政府應否力謀私人及私營公司餽贈財產為城市事業之用在美國頗多城市中，有不少富翁居住於其

間，城市政府苟能保證對於此類財產及基金，用之得法，且能產生良好之效果，則若輩亦深願將其財產及基金餽贈於城市政府為發展社會事業之用。事實上若輩富翁中，有將其財產之一部份餽贈私立機關，藉以幫助私營業者，此種私立機關往往與公家所辦者衝突或重複。私人組織及機關之急促發展，為近代文明重要發展之一，城市政府獲得私人之一部份補助，以策進社會事業，當然亦無可反對。在許多城市中，城市政府因接受私人之補助，方能創設公園、圖書館、音樂隊、音樂會等等，充實都會之生活。故吾人實無充分之理由可以反對城市政府以合理努力取得私人餽贈，舉辦此類事宜，以及改良地方事業。惟城市長官接受私人餽贈之財產，必須謹慎行事，以免因此而對餽贈者發生義務，至使公平之行政事宜，不能措施自如；例如，城市政府決不能因私人餽贈一塊土地為公園，即容許其剩餘額比其鄰近財產繳納較輕之特別捐；亦不能因私人餽贈財產而容許銅樂隊之章程違犯法令，故城市長官在未接受餽贈財產以前，務宜考慮其條件是否能與接受。因此，廣告性質之餽贈，雖對於城市事業有相當幫助，城市政府亦宜加以拒絕；城市政府亦不應利用社會事業名義接受餽贈財產而用於本身利益方面，貪圖便宜。至於留本基金及永久委託財產方面，若私人願餽贈城市政府，城市政府應勸告餽贈者所規定條件必須富於伸縮，並允許城市政府將來能遵照原來目的隨意修正各種條文。在歐洲各國，有不少留本基金因受條件上之限制，致今日在經管方面感覺諸多困難。因此，城市政府接受永久委託財產時，務須考慮周詳，若此等餽贈物，他日將有不利之危險，則宜予以拒絕。且對於任何餽贈物，均宜規定城市政府有將其條件斟酌社會情況修正之自由。

第九節 額外徵收財產

額外之徵收財產，使城市政府實際獲得超過改良工作上必需之財產，且在改良事業完成以後，按較高之平價出售或出租。例如，在馬薩諸塞邦武斯忒（Worcester）市，當城市政府未從事加闊培爾蒙特街（Belmont Street）前，城市政府曾徵收超過必需額以上之土地，待加闊街道工作完成以後，城市政府即將額外之土地脫售，計獲利超過成本三倍以上，成爲城市之一重要收入。據聞有若干加拿大及歐洲之城市政府，局部或完全藉賴額外徵收財產方法，以經營城市改良事業之大計劃。（註）在若干方面額外徵收財產，竟爲特別捐之一種代替物。

（註）參考（一）庫什曼著：沒收額外財產論（R. E. Cushman, Excess Condemnation）第一四二頁；（二）威廉著：市政建設法（F. B. Williams, The Law of City Planning and Zoning）第二章及第三章。

額外徵收財產，因違背憲法之故，美國各城市政府乃鮮有實行之者。近年以來，紐約、馬薩諸塞、俄亥俄、羅抵烏（Rhode Island）及威斯康星等邦，雖曾將憲法修正，使額外徵收財產爲憲法所容許之措施，然國人仍未力謀利用額外徵收財產政策進大規模之建設計劃。（註）故以美國而論，額外徵收財產政策之主要價值，在於每遇加闊或開闢斜街時，可利用其減少不經濟之地段，與夫殘餘地段，使其與特別捐政策相輔而行；次則吾人可利用此種政策統制私人之發展，使公園、學校、及公共建築物不至爲其鄰居所侵犯。

（註）俄亥俄邦辛辛那提市市建設委員會於一九二五年之建設計劃中，曾倡議在開闢及加闊街道時，施行沒收額外財產政策。

本章參考書目

- (一) 美國人口調查局：城市財政統計，一九〇九年至一九二三年。
- (二) 庫什曼氏著：沒收額外財產論（一九一七年版）。
- (三) 曾善著：財政學（Jensen, Jens, P., *Public Finance*）第二部公共收入論。
- (四) 露池著：公共財政論第三部租稅以外之公共收入。
- (五) 一九一三年正月十一日紐約市研究城市收入新來源委員會報告（*Report of the Commission on New Sources of City Revenue*）。

第十四章 公債行政問題

現代實業之經營，常以售賣證券，爲調濟財政之方法。城市政府在此一方面，亦與現代實業無異；城市經費之若干部份，若以發行公債謀之，常能收獲不少之利益。事實上近來城市政府依賴借債之程度，日益擴大。（註）因此之故，借債之目的，借債之動機，公債之性質，與夫還債辦法，今日乃成爲城市財政學上之主要問題矣。

（註）一九二五年末，各城市之公債額，總共約有八、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇元；較之十年前，增加一倍有奇。

第一節 城市政府發行公債之目的

城市政府發行公債之需要，起於市金庫之收入不規則，或因市政大興改革，需要鉅額之經費；或因意外事態之發生，需要緊急處置。

第一目 爲預謀收入而發行公債

各城市政府在未徵收租稅或其他收入以前，事實上皆不能不舉行借款，以救燃眉之急；其所以如是者，即因稅收日期後於會計年度故也。大多數城市政府，在會計年度開始時，所存之現金額，爲數甚少，甚至並無存蓄，故在各種收入未到期以前，爲發放薪餉及兌付各種單據起見，乃不能不從事借債，以供急需。此種借款，若能統制得法，

對於城市政府，並不致發生若何妨害。惟借債事宜，偶一不慎，常可促現公債之膨脹，其原因有各種；其中之一，即未能限制債額與檢定稅收成一合理之比例。租稅法中所規定之稅收，證諸經驗，常不能完全實收，且有時因發生錯誤或重複課賦之故，常使稅收屆期不足抵付已發行之公債。因此之故，務宜力求租稅課賦標準，能使稅收抵付各種公債，方足使預算實際平衡而非表面平衡。

爲求減少積累虧欠起見，乃有種種補救之行政方法。例如，新澤羅邦市財政法規定以稅收抵付之短期公債，每屆會計年度結束時，務須全數清償之。若屆期尚有一部份之稅額，未能如數照收，城市政府則可發行與欠稅額相等之另一種公債以謀收入，藉以收回預計稅收抵付之短期公債。若欠稅財產須由城市政府承受，城市政府則須將其負擔之公債，轉變爲租稅公債 (rent tax title notes)。此外，財政法復有如下之規定：一切以預計稅收抵付之公債或租稅公債，須在欠稅年度後之第四年中，指定法定支用數清償之。

第二種預借款項辦法，即爲發行長期公債。長期公債之發行，雖不如短期公債之頻仍，然其在健全之財政程序中，因其足能策進重要之建設及改革計劃，故亦甚形重要。在建設事宜進行中，城市政府若能按其完成程度分期付款，必能獲得較好之合同條件；分期付款之款項來源，最能使人滿意者，即藉發行短期公債謀得之。至建築事業完成以後，建設費之確數已經明悉，則可發行長期公債，並將短期公債掃數收回。

城市政府通常皆力求能將各種需要發行之公債，聯合發行，以免種類過多；而此種目的之實現，則可先發行各種短期公債，然後再發行長期公債掉換之。復次，城市政府爲等待良好之市場狀況起見，在長期公債未發行以

前，儘可先發行短期公債，以滿足目前之迫切需要。此種辦法之施行，紐約及羅徹斯忒（Rochester）市足爲例證，已收卓著之成績。

由是可知，城市政府利用借債政策，可不因收入之不規則而使支出發生障礙；且在長期公債未發行以前，對於鉅額之建設經費，亦可支付自如。

第二目 爲城市建設而發行公債

在城市建設事業中之財政方面，經費較之收入，乃比較富於不規則性。其所以如是者，即因城市建設之需要本富於變動性故也。在二三年之內，或即有建設新自來水廠，或建築城市政府之房屋，或新橋樑，或修築市內鐵路等等之必要；此等事業之經費額，若須緊急以稅收抵付之，則不獨使某年度內之稅率提高出乎情理之外，甚至且須另行編訂該年度之租稅法，方克奏效。惟此種政策，一則必使市民感覺負擔艱難，再則將使統治當局陷於失敗，故萬難照行。

故不僅爲實現健全之財政計劃計，即爲實際政治起見，租稅制度及稅率，若非萬不得已，決不宜任意加以修改。故爲支付城市建設事業之經費計，城市政府或者從事借債，分年歸還；或者出於預先擬定精密之計劃，俾歲出額不至驟然增加。若干城市之經驗，表明由支出之精密統制，未始不可實現一種確定之建設計劃；且有若干城市政府，雖無擬定限制經費之特別計劃，然對於資本之用途，亦有嚴格之限制。惟計劃無論如何嚴密，經費超出計劃所規定之事態，仍不免發生。若建設計劃不能展期執行，則超出經費計劃以上之經費額，則唯有以借債抵付之一

途。若城市政府欲求借債而不至影響稅率之變動，則其借款額不宜過鉅，宜以抵付額外建設事業之費用爲限，使歲出總額不至較之前後年度過鉅始可。此種辦法，吾人即可稱爲經營市建設經費之「租稅與借債並行」政策 (the "tax-and borrow" policy)。

城市政府若已借債抵付其所負之一切生產經費，則不宜復施「租稅與借債並行」政策；否則，在公債未償清以前，稅率必將提高至反常之程度。因此，在此類城市中，若求收入增加，必先從事精密分析公債、租稅負擔，以及課賦價值之趨勢，然後再將稅率漸次提高之。在賦稅財產有急速發展之處，則稅率之提高，在數年之內，即可實現；反之，若賦稅財產仍然保持原有額，則收入之增加，或者竟須達一二十年後，始有可能。

爲求城市政府能完全擺脫公債束縛起見，若干學者主張城市政府對於長期改良事業，務須以經常稅收支付，不宜應用信用貸款。此卽爲「現付不賒」之政策 (the "pay-as-you-go" policy)。此種政策，雖曾爲許多城市政府所實行，然其贊成及反對方面之理由，近年方引起熱烈討論。(註)以其優點而論，自在於可使城市政府免除借債事宜，因而無須負擔公債利息；將來城市政府亦不至發生抵押等事。惟其主要之困難，卽無法解決城市政府之鉅額建設費。蓋長期地方事業之改良經費，爲數甚鉅，若由稅收項下隨即支付，則非使稅率高至不可理喻，則不能應付裕如，因此之故，「租稅與借債並行」政策，乃比較尙勝一籌。

(註)參看(一)全國市政月刊 (National Municipal Review)——一九二四年正月份第三三五頁，八月份第四三〇頁，九月份第四九九頁；一九二五年正月份第二〇頁。(二)一九二五年租稅及節約特別聯席會議報告中之紐約邦之公債負擔研究 (The

總之，城市政府為地方改良事業計，固可從事借債，惟其所借之數額，務宜不至過鉅，市民方有能力負擔。借款之應用，不能改變局勢，故為求避免財政破產計，城市政府理應斟酌社會財力，不能冒昧行事。

第三目 為應付緊急需要而發行公債

除不規則性之城市改良事業經費以外，能使城市財政突然陷於窮窘之事態，倘有不時發生之流行病、饑荒、大火災、及天氣反常等等事件。此等事實，乃突如其來之事件，故不能在預算上、五年或十年計劃中，預先指定款項，以應急需。為應付此等事實起見，若不能將稅率提高，則以信用貸款補救之，乃為理所當然之事。

若行政上突而發生變化，多數城市政府必感覺負債累累，或無償債基金清償已到期之公債。若債務為數非小，則由本年度之預算清理之，勢乃有所不可能，故只有漸次籌措基金，從事清償之一途。

近年以來，因某種稅收（如酒精執照費）廢除而又未行另闢稅源，致多數城市政府突然感覺收入縮小之痛苦。廢除之租稅收入，若估歲入總額頗鉅之比率，則求由當年預算中設法彌補，萬難成功。因此之故，城市政府為求彌補此種損失計，唯有發行公債，方能如願。

此自非謂一切非常之支出，均應以公債抵付之。例如，些小之意外事件發生，如機器及家具損壞之類，固不能事先預料，然此乃平常之事態，大都市政府理應隨時有所準備，並應預先規定相當之款項，以備必需。例如，新澤

邦之市財政法，規定設置預備非常基金，其他各城市則遵照本書第四章中所討論之分期撥款辦法抵付之。（註）由是可知，唯有特別重大之意外事件發生，方可借債抵付，以免稅率之提高。

（註）參看本書第四章第二節第二目。

第二節 影響借債政策之種種元素

城市政府從事發行公債之時，即擔負還本及利息之義務，直至該種公債收回時為止。統制借債事宜之財政政策，在公債未發行以前，應先有決定，俾選擇公債種類之時有所憑藉。若城市政府決定在十年以內，可償清債額，則可發行十年期之公債。若決定在十年以內，能按年將公債分期平均清償，則可發行分期公債（serial bonds）；反之，若在十年之內，不擬將公債分期清償，則可發行十年期之公債。城市政府若決定對於某種公債，永遠無須清償或清償遙遙無期，則無須計議抵付辦法。此種公債，在歐洲各國會有不少例證，且有人主張美國之若干種公債，亦可如是處置。故在此種情況之下，儘可發行永久公債或長期公債，並準備相當之償債計劃。由是可知，在法律限制以內，城市政府所欲發行之公債種類及期限，乃完全依據其償債政策決定者也。

第一目 城市政府應於何時清償公債

城市政府應於何時清償公債？此乃極重要之問題，其答覆非一般人想像之容易。在過去十五年中，對於此一問題，吾人常可聽到如下之答覆：公債期限應與其所策進之城市改良事業之壽命相等，故至城市改良事業喪失

價值時，城市政府應即清償公債。此種論調膚淺至極，對於公債清償政策，實無補於事，即最高唱是種論調之城市政府，亦未曾實際奉行。在此種原則之下，吾人實無法解決下述各端：（一）為比較長久之改良事業——如修理河道及加闊街道——而發行之公債，其期限應如何規定？（二）對於價值不鉅之器具，吾人將如何處置之？（三）如改良事業已經放棄，則如何處理清償事業？（四）在流行病發生時，吾人借債賑救之人命，吾人何所根據而估量其價值？（五）為策進司法工作而發行公債時，吾人將何以依據而決定其債期？（六）為彌補虧欠而發行之公債，「其效用時期」(the period of usefulness) 究為若何由是可知，欲依據改良事業之壽命決定公債期限，因問題複雜之故，勢所難能。

因此，債償時期之決定，唯有以下述原則為根據：城市政府將社會財富及一般經濟狀況考慮以後，如有較其他債務先行清償公債之能力時，應即清償之。

第二目 清償公債之速率問題

待清償公債政策決定以後，清償公債之速率問題，乃隨即發生。清償公債之速率問題，本為清償公債之基本問題；其解決辦法，以下述種種複雜元素為根據：租稅制度之生產力；城市政府其他目的之財政需要；社會之經濟狀況；利率趨勢；市政府之信用；價格變動情況之預測；已發行之公債額。若租稅制度之生產力，薄弱無比，如十年前俄亥俄邦，則由城市政府方面言之，延期償債，本屬合理。（註）在城市政府之收入，僅足抵付目前亟需之經費，且新稅又無從開源，自無餘力再撥款項為償債之基金。至城市政府陷於財政窮窘之原因，通常則有兩種：一為收入之

驟然短少；一爲額外支出之突然發生。

(註)使城市財政陷於窮窘中，本爲下劣之政策。

若社會經濟狀況，日趨繁榮，則犧牲相當奢侈慾望而使清償公債急速舉行，本屬有利而又必要者也。反之，社會經濟狀況，若淪於恐慌過程中，則城市政府之收入必將短少，故無餘力清償公債。若利率趨勢日高，則已發行之公債可漸緩收回，正擬發行之新公債，則當以長期公債爲宜。若利率將高至頂點，則宜力避借債；若借債勢所必需，則宜先發短期公債，待市況良好時，另發公債掉換之。若逆料將來之利率，必趨下降，則宜展期發行公債，或先發短期公債，以救燃眉之急。城市政府之信用，對於公債清償之速率，亦能發生種種影響。若城市政府之信用，因某種原因而喪失，但如能在數年之內設法補救，則宜發行短期公債，屆期即行清償，以便重振信譽。反之，若城市政府之信用，日趨破產，則短期公債之發行，必加速其破產之速度。物價變動，對於城市政府之用款政策，較之債償政策尤有密切關係。雖然，若城市政府於物價高漲及幣值貶價時，即行清償公債，必能獲得相當之便宜；反之，若城市政府清償公債適值物價下降時，則將無利可圖。蓋城市政府於貨幣價值貶低時清償公債，自政府之觀點言不啻獲得相當之收入。最後爲現有債務之問題，若城市政府未行收回之公債，爲數甚鉅，且按年應收回之數額又未平均分配，則新發公債之清償時期，宜指定負擔較輕之年度舉行之。

由是可知，欲求決定明智之借債政策，必須將各種重要因素加諸考慮，方克成功。城市政府一旦決定發行公債，務必使公債條件能有利於社會，並宜準備一有能力時，即行清償之。上述以公債應以改良事業之壽命或效用

爲依據之原則，實不能用以作償債政策之規範，惟在討論償債政策時，可視爲應加以考慮之因素之一。若城市行政長官對於爲改良事業而發行之公債，不能規定待該種事業毀損以後方能償還，則此種事業之創設是否合算，亦不無問題。以此種問題而論，雖係用款問題 (a problem of spending) 而非付債問題 (a problem of paying) 然用款與付債，有極密切之關係。然因而將其混亂不分，則顯屬錯語。美國各城市政府犯斯種毛病之實際結果，已爲衆周知。正因吾人之以於建設事業有效期中償還所舉債務爲償債之原則，正因將改良事業之用款問題與償債問題錯亂不分，故即假定在建設事業未毀損以前即行從事清償公債爲健全之行政事宜。結果使我們人將上述種種因素忽視，使公債延長至不必要之長時期。要之償債政策，決不應受公債用途之嚴格限制，因此外另有若干遠較爲重要之因素在也。

第三目 關於償債政策之法律限制

上述各節，未曾涉及關於公債清償事宜之法律條例，然多數城市政府對於決定償債政策之自由，大抵皆受邦法律、城市法令及憲法之限制，惟法令之一般性質，皆不妨礙城市之明慎之償債政府。就實際情形而言，城市政府決定償債政策時，一則務須顧及各種法律上之限制，再則務求在此種限制以內，能決定適當之償債政策。美國各城市政府決定償債政策時，常不求在法律限制以內決定適當之政策，將法律視爲不足嚴格遵守之具文，致其前途，無形受害，殊覺失策。

第三節 短期借款

短期借款，有各種形式，其中最普通者，爲：（一）短期庫券及短期債券（short term certificates, bonds）等等——包括租稅債券（tax notes）、收入債券（revenue bonds）、特別收入債券（special revenue bonds）、欠稅財產變價債券（tax sale bonds）等等；（二）銀行債券及借款（notes and bank loans）；（三）由特別基金項下暫借款項；（四）貸款拖欠憑證（warrants in excess of available cash）；（五）未付單據及債戶（unpaid bills and claims）等等。

欲求利用庫券、債券、銀行債券及銀行借款等方式舉行借債，雖無須經過告白標賣手續，然相當之談判手續，必須正式舉行。此種借債，普通皆就地籌款，且往往即爲原有往來之銀行。且在若干種情形之下，銀行願否放款，城市政府，即爲城市政府選擇存款銀行因素之一。惟無論如何，若城市政府已與銀行訂立正式借款合同，合同上則須規定還本及付息事項。利息之爲『法定利率』（the "legal rate"）或市場債券利率爲低，則全視市場情況及城市行政長官之財政手腕而定。

爲求保障城市政府及購買短期庫券者計，各種債券或庫券須務謹慎印行及書明保證文字，如城市政府發行之公債券然。因此，在印刷庫券時，務須書明發行日期、價值額、及利率等項，並加以簽字。待此種債券印就以後，將其裝釘成冊，順序編號，並鑽以孔線，以便撕賣以後，留存根爲備查之用。

若城市政府借用特別基金抵付普通經費，則短期借款應有之正式手續，有時亦可無須照辦。城市政府有時借用建設基金或其他特別基金項下之剩餘現金爲經常支出，擬待收得稅款或其他收入後，再如數撥還。此等基金若未另設銀行帳戶，城市官吏則常在無意之間，已行移用，日久遺忘，應有之撥還手續遂常有不履行之事。美國及加拿大各城市政府，皆犯有此病。因此之故，若干法章乃規定在任何情形之下，特別基金項下之剩餘現金額，均不准移用；且多數地方財政學家主張，縱有健全之會計制度及精密之行政方法，亦不得將特別基金項下之可用現金移作普通目的之用。惟此種防止方法未免過於嚴酷。在若干城市中，城市政府若向銀行借借款項，須支付六釐之利息，而城市政府存於銀行之特別基金，僅能謀得兩釐之利息，故若能利用適當之統制方法及行政政策保障特別基金之短少，則移用特別基金項下之現金，乃可使城市政府節省支付利息之鉅額款項。在移用他項基金之款項，亦宜經過正式手續，一如向外借款，亦須訂立類似債券之文件，與其他債券共同保管之。

若干種基金，城市財政政策乃規定應將其所得之利息加於基金額中；而其中最著者，卽爲償債基金。蓋計算償債基金額時，常將其應得之利息併入於其中。因此，城市政府若須移用此類基金，務須支付相當之利息，方能使其數額增加。

當市金庫款項用罄時，城市政府若以短期借款方式長期拖欠應付貨款、單據及債戶，此乃最下拙之短期借債方式。此種借款方式，必壓迫與城市政府來往之對手，自行向銀行借貸款項，或以單據向城市高利貸者貼現，殊屬不經濟之至。例如，城市政府若以單據方式拖欠警察及教員薪餉數月之久，則彼等將何以爲生？如果法律規定

對於單據之拖欠，城市政府應付相當之利息，則其結果，或將不至於過分之惡劣。然在此種情況之下，城市政府應供給之利息，必較自行借款應負擔之利息爲重，故不如自行借款支付之爲愈。因此，市經理若能以現金支付一切單據，必能享受經濟之利益，採取其他組織形式之城市政府，自亦應採取同樣之步驟。

第四節 長期借款

美國各城市政府發行之長期債券，計有種種；而其中最通行者，則有：（一）定期公債（term bonds）（二）不定期公債（callable term bonds）（三）分期公債（serial bonds）三種。

所謂定期公債者，即在發行時已將其清償之日期規定，以便屆時全數清償。此種公債，通常皆由償債基金項下撥款清償，故又稱爲償債基金公債（sinking fund bonds）。

所謂不定期公債者，亦爲定期公債之一種；惟此種公債未屆清償日期，城市政府即可將其一部份收回，或撥款將其全數清償。例如，定期四十年清償之公債，若經過二十年以後，城市政府即行撥款清償，吾人乃將此種公債稱爲『二十年内清償之四十年期公債』（“twenty-forties”）。此外，因此種公債在清償期間，城市政府亦可隨意按次清償其數額，故與不規則或延期分期公債（irregular or deferred serial bonds），性質約略相似。

所謂分期公債者，乃分期清償之公債也。此種公債之分期清償款額，若各期大約相等，則稱爲直線分期公債（straight serial），如一百萬元額之分期公債，在十年期內，按年清償十萬元是也。若第一次應清償之債額，展後

二年以上清償，則將此種公債稱為延期分期公債 (deferred serial bonds)。若分期清償之債額，按期不同，則其稱為不規則分期公債 (irregular serials)。如一百萬元額二十年期之分期公債，在十年內按年清償二萬五千元，次二年按年清償十萬元，後七年按年清償五萬元，最後一年清償二十萬元是也。若分期清償之公債，按年應行清償之本利，大約相等，則將此種公債稱為分期年金公債 (a serial annuity bonds)。下表即為此種公債之例證。

第一表

一百萬元額五釐利率分五年清償之公債

年 (1)	度 (2)	分期還本額	應付利息額 (3)	應付本利額 (4)
1		\$151,000元	\$50,000元	\$231,000元
2		180,000	40,950	280,950
3		189,500	31,450	280,950
4		209,500	21,475	280,975
5		220,000	11,000	251,000
總計		1,000,000元	154,875	1,154,875

在上表中，吾人假定公債票面價值額，至少爲五百元。若公債票面價值額少於五百元，則其應付本利總額必將發生些小變化，惟吾人可用計算方法求得之。以按年分期清償公債表之功用而論，則可幫助吾人易於計算各種期限及利率之公債之按年付款額。

第一目 各種公債之成本額比較

討論各種公債時，財政長官常計較其比較成本額，通常又認分期公債比定期公債「較廉」，故此種討論，常激發吾人須先從事確立各種名詞之定義。所謂「成本」者，所謂「較廉」者，乃何所指？

所謂公債「成本」者，乃指還本付息及其行政費用而言。因此，各種「成本」之應付日期，與其總額均各爲決定成本之重要因素；蓋時期亦爲交易之重要因素之一。茲特舉例以明之。假定購買力不發生若何變動，十年前一萬元之價值，必不等於今日一萬之價值，亦不等於後十年一萬元之價值。蓋一九一七年時之一萬元，其價值在一九二七年時則等於一萬四千八百零二元，至一九三七年則等於二萬一千九百一十一元；換言之，一九三七年付出之一萬元，其價值在一九二七年時僅等於六千七百五十六元。（註）此等差額，皆由時間所促成。

（註）按四釐複利計算。

第二章

一百萬元額之各種公債本利成本比較表*

年 度 (1)	正式分期公債之成本額		定期公債之成本額		不定期公債之成本額	
	清償時之數額 (2)	現值 (3)	清償時之數額 (4)	現值 (5)	清償時之數額 (6)	現值 (7)
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
總數						

*本表乃按四釐利率計算

由上表第二、四、六各欄，即可洞悉各種公債之還本付息成本額。上舉各欄中之數額，必須逐年藉提高稅收方式支付之，且又常利用此等數額『證明』直線分期公債之比定期公債較廉。上表指示：直線分期公債之成本總額，共計不過一百四十二萬元，較之定期公債之成本總額，計少五萬一千六百三十五元。其所以如是者，則有兩種原因：第一，二十年期一百萬元額之分期公債，本非一次發足一百萬元，以二十年為期。人若以一年為期，固可發足一百萬元；若以二年為期，僅能發九十五萬元；若以三年為期，僅能發九十萬元；如此類推。第二，定期公債，則以二十年為期，一次即行發足一百萬元；惟定期公債，乃有償債基金，並由其謀得相當數額之複利收入。若求兩種公債之

差額，則可如左計算之——

	分期公債	定期公債	差額	較有利者
應還公債額	\$1,000,000	\$1,000,000		
應付利息	420,000	800,000	\$380,000	分期公債
總成本額	\$1,420,000	\$1,800,000	380,000	分期公債
債價基金之利息		328,365	328,365	定期公債
淨成本額	\$1,420,000	\$1,471,635	\$ 51,636	分期公債

惟上式所表現之差額，因付息期限未適當計及，故不覺若何過鉅。(註一)在上表第三、五、七欄內，吾人乃將利息扣去而得公債之『現價』(“Present Worth”)，故其總數均無差別，一律為一百萬元。蓋任何種類之公債，若將付息期限除去，則除本額之外，必無其他也。(註二)

(註一)計算債價基金之收入時，雖應將利息期間計入，然實際常不如是照辦。

(註二)吾人計算各種公債之數額時，若不扣去利息計算現價，而加進二十年內之利息額，則因付息時期同為二十年，其總額亦必相等也。

且世人以為債期若不至超過三十五或四十年以上，則公債成本必較廉，蓋債期之延長，必使公債成本總額鉅量加重，而逐年之平均負擔則不能依比例減輕也。茲特舉例以明之。五釐利、四十五年期、一百萬元額之公債，待

期滿以後，共計二百一十五萬元，而其逐年之平均負擔額則爲四萬七千七百七十八元。若將其債期延長至五十年，則其成本總額乃增加十二萬五千元，共計二百二十七萬五千元；惟其逐年之平均負擔，不過減少二千二百七十八元，結果仍有四萬五千五百元，由是可知，爲求逐年減輕負擔二千二百七十八元計，一屆期滿之後，即須多付十二萬五千元；此舉是否合算，殊足令人懷疑。惟此種算法，若以應付之款額而論，固屬無誤，然吾人未考慮及付息之期限。故吾人若將付息期限亦加以考慮，使利息亦併入計算之中，則債期之縮短，未必即較爲有利。

因分期公債無須償債基金之設置，故由實際行政方面觀之，乃較定期公債節省。惟償債基金之行政費，紐亞克市近年不過支出三千元，辛辛那提市近年不過支出一萬一千元，路易斯維爾 (Louisville) 市近年不過支出二千元，畢勒池博 (Bridgeport) 市近年不過支出六千元，故尙不爲鉅。其他公債管理費，如籌議費、廣告費、發行費、還本付息行政費等等，爲數亦約略與償債基金行政費相等。惟定期公債因有償債基金之設置，故使會計事宜，比較稍爲繁雜。

惟償債基金之設置，乃不時發生移作他用之危險。蓋對於償債基金之保管，除大都市以外，大抵皆不易得精幹而又正直之人士以管理之。償債基金供私人舞弊之危險比較甚小，經管不善用之，當不能規則分派等之危險卻極常見；而城市政府每遇經濟壓迫時，往往利用直接及間接之方法，以償債基金隨意移作他項之用途。

至各種公債之賣價，則因市場情況而異。三十年前，各種分期公債，遠不如定期公債之易求得善價，惟此種情況，今日乃適得其反，市公債之投資者已熟悉分期公債之優點而樂於投資矣。且分期公債因分期清償之故，故能

比較滿足各種投資者之要求而使公債經紀人易於謀得願主。以各種分期公債之市場情形而論，大抵亦皆相同。惟公債經紀人及購買者對於延期分期公債及不規則分期公債，則比較認真選擇，以免意外。以不定期分期公債之賣價而論，則以其最低之市價爲標準，例如，以二十年爲期而於十年內即行清償之不定期公債，若十年內之利率比二十年內之利率較高，則其賣價即依據二十年期計算；反之，若二十年內之利率比十年內之利率較高，則其賣價即依據十年期計算，其所以如是者，即因城市政府對於償債時期，有權自由選擇利率較低之年份故也。

第二目 綜合發行公債之利益

城市政府若同時爲若干種目的舉行借款，通常最好將各種公債綜合發行，一則藉使公債行政比較簡便，再則藉使公債成本較輕，並使其按照較高之價格出售。惟綜合發行公債時，必須謹慎規定綜合公債之期限，其期限之決定，通常則以借債策進之地方改良事業之平均效用期限爲根據，並顧及費於各種改良事業之經費。惟城市改良事業之效用期限，非決定償債政策之唯一因素，已如上述，故遇必要時，可斟酌客觀情形，使公債期限稍短於改良事業之效用期限。

第三目 公債之核准及發行

長期公債之核准及發行程序，通常皆由各種法令加以規定。此類法令，除有統一借債法之各邦外，各城市皆互不相同。(註)在任何情形之下，城市政府均應不問法律條文與己是否便利，與夫有無明顯之價值，均宜嚴格遵守之。蓋公債之發行，若與法律條文不符，則必至使其健全性及銷場發生危險。

(註)曾頒佈統一借債法之各邦，計有新澤西、南卡羅來納斯、及馬薩諸塞邦。

對於城市政府之借債權，以及檢定核准與商議借債之程序，憲法及普通法律須皆有所規定。對於借債權之規定，若有錯誤，則其結果乃非常嚴重。在此種情況之下，縱令公債已發行多年，然法庭亦有權宣佈為不合法，拒絕判決徵稅還本付息。復次，對於借債程序之規定若有錯誤，其結果則不至如是嚴重。蓋公債之發行，若未完全遵照正當款式而為無知之購買者所購進，顧公債之健全性仍不至發生若何問題。且事實上法令對於已發行若干年之公債，縱令發現有若何手續上之錯誤，亦不加以追究也。(註)惟城市政府對於公債程序，務須力求依法辦理，此乃同等重要者也。不然，公債之發行程序，發生問題，結果必使公債購買者發生懷疑，因而使城市公債之價格無形降低，此乃亟應注意者也。

(註)欲求詳悉此類事實之法律判例及其原理，可參考迪龍著：市公共團體(Dillon: Municipal Corporations)第二卷第111章及麥貴倫著：市公共團體(McQuillin Municipal Corporations)第五卷第四章。

至公債之售賣，通常採取登報公開標賣方法，法律通常亦常如是規定。蓋經驗指示吾人，欲求公債按照公平價格出售，與夫預防公共行政人員舞弊，捨登報公開標賣外，未有更善之方法。惟標賣廣告，務須登於購買公債者常閱讀之報章上，此乃常重要者也。法律對於標賣廣告，通常皆規定至少須登於本地報上；若標賣廣告對於本地人士，不能發生吸引作用時，則宜將其再登於財政刊物上，俾常在大金融市場中活動之公債購買者知悉，亦屬有利之舉。

惟印刷公債事宜，則非任何印刷家均可信託。遠隔金融市場之小城市，為求保障印刷公債之安全及價廉計，宜將公債付諸相識及著名之鈔票印刷公司印刷，藉以保證簽字及鈐記之真實。

在大多數邦以內，在某種情形之下，城市公債若不由負責律師宣告「此乃合法之城市公債」，城市政府則不能使購買者放膽承受；且公債經紀人亦須藉賴此類言論，方能令購買者按價購買。由是可知，此類言論對於公債價格，亦非全無影響可言。故在未發行公債以前，若將公債徵之有經驗者之意見，使其發言證實公債之合法性，乃可避免種種錯誤及事後補救之麻煩，實為適當之預備工作。

每一公債之投標者，務須開發支票預繳保證金佔公債投標額百分之二，藉於保證彼必履行投標上規定之各種條件。且彼等繳付之保證金額，不能要求城市政府支付利息，待開標以後，投標失敗者即可向城市政府領回彼所開發之支票；投標成功者之保證金，則由城市政府保留，作為購買公債所付之款項。

第四目 公債之溢價

因公債管理之不良，與夫市民及其代表均不明貼現之故，法律通常皆規定公債之售價不能低於其票面價值。此種規定，由經濟及財政立場觀之，雖屬悖理，然由民主政治立場觀之，則對於較小及遙遠之城市，或仍屬必要，惟對於大城市，則有害而無利。蓋有折扣之公債，較之溢價公債，通常皆因銷場較好之故，能按比較有利之價格出售。故在該種法律規定之下，大多數城市政府均不能按照較好之市價出售公債。（註）

（註）全國市政研究會擬訂之模範公債法，規定一切城市政府不能將其發行之公債，減去票面價格百分之三以上售賣。

爲遵守此種法律條文起見，一切公債，實際乃不能不溢價發行；並爲吸引購買者計，城市政府乃不惜提高公債利率，使其稍爲超過市面水準，藉以貫徹此種目的，並謀得溢價收入。關於溢價收入之處置，在若干城市中，城市政府年來將之視爲經常歲入，撥於普通基金項下，並於本會計年度內支用之。故其結果，實無異借用款項抵付經常支出，並使未來之納稅者對債券所有人按照此實額公債較高之利率支付利息。蓋溢價雖未標明於公債票面中，然其爲超出票面價額之借債則無疑。在其他城市中，城市政府以溢價收入撥於償債基金項下，惟不能視爲經常償債年金之一部份，須於未計算本年度應有之償債額前撥付之。其他方法，皆能減輕本年度之稅收而加重未來納稅者之負擔，一如以之撥入於普通基金中相同。

新澤稷邦因發現鉅額之溢價收入，支用不得其當，故邦政府頒佈之法令，乃限制公債之發行，總共不能超過票面價額一千元以上。(註)是故，公債之溢價，實際乃等於取消矣。對於此種繁雜而又健全之規定，茲特舉例以明之。若城市政府核准發行之分期公債爲一百萬元額，以二十五年爲期，並定利率四釐二毫五絲；若按票面價額四釐出售，則平常售賣方法能使溢價投標約爲二萬三千四百四十五元。惟依據新澤稷邦法律上規定之售賣方法，一百萬之公債，既不能超過一百萬一千元之售價；因此，公債購買者亦願依法付與城市政府一百萬元，換取公債九百七十八張，共計九十七萬八千元，並投約值六百元之溢價投標。若投標數額有兩份同等者，則以溢價投標額爲定奪，惟溢價投標依法不能超過一千元之數額。待九百七十八張公債標賣成功以後，其餘二十二張期限最長之公債，則由城市政府保留並毀滅之。此種方法之效用，使公債期限無形縮短；並使溢價廢除；且管理公債者無從

施行操縱作用。以其實際效果而論，公債經紀人初則以爲此種方法，使彼等不能利用公債表 (Bond tables) 而加以批評，惟此種批評，不久亦已煙消雲散，其實際效果，頗稱滿意。

(註) 參看一九一七年頒佈之新債券法第二百四十六條。

爲防止公債溢價用支失當起見，有時公債法規定公債收入務須全數依照原擬用途支用，或將其用於清償債務。若公債溢價爲數過鉅時，對於公債用途，則將難於確切判斷。其所以如是者，即因發行之公債額，初未將溢價計算在內，已足以抵付支出計劃，溢價之發生，不啻鼓勵浪費；反之，若將溢價指定爲償債之用，則須將其撥於償債基金項下，將其用於購買市場上之公債，或將其清償已屆期之分期付款額。此舉如不慎加辦理，其結果實無異將他種基金撥以抵付經常支出而使經常租稅負擔減輕也。

官廳會計師建議應專設溢價準備，方能在公債未償清以前，按照科學方法零還溢價，使溢價零還經過若干年以後，可以減輕未來納稅者之利息負擔。此種計劃，雖包括複雜之會計程序，理由極其健全。(註)

(註) 參考葛基著：官廳會計及報告原理第七頁。

總之，法律若不允許城市政府折扣出售公債辦法，則須事先嚴密考慮市場情況，然後再行規定公債利率，藉使公債溢價無法產生，或不能成爲鉅大之數額。

第五節 償債基金

償債基金，乃為清償債務，以及調節各年度之公債負擔之工具，藉使城市財政不至紛亂難堪。此種基金，通常由按年撥款所累積，並將其投於最可靠之債券方面，故其本利足於抵付按年到期之債額。

城市政府有時亦將償債基金用於支付公債利息，惟此舉由行政方面觀之，殊無若何利益可言。蓋城市政府應支付之定期公債利息，各年皆為一律之額數，故無累積基金藉以平均負擔之必要；且由經驗所指示，以償債基金支付公債利息，乃為危險之事態。蓋公債之發行，常在會計年度已開始甚久以後，故吾人無法指定法定支用數支付其利息；反之，若以償債基金支付該項利息，則其積累額必將不足支付應行清償之公債額。若干公債經紀人，雖常證明公債若均由償債基金擔保還本付息，實無異於加強公債所有人之保障。此種論調，必須假定償債基金會指定由不受限制之特別稅收所累積，方克合理；惟此種事實，對於城市公債之價格，並不發生若何重大之影響。城市政府若能並願以稅收抵付公債，且對於債務素有信用，則公債所有人當不斤斤計較公債利息是否由償債基金項下支付也。

償債基金有時亦用於清償正式分期公債。此舉若非法律所規定，亦屬錯誤。蓋正式分期公債之清償負擔，本既平均分配，故無設立償債基金之必要。且此種償債基金之投資，自行政方面言之，亦不能產生若何利益，蓋租稅之徵收與分期公債之清償，大抵皆相隔不久也。故以償債基金支付及清償分期公債，徒加重吾人之簿記工作，徒勞而無功。

第一目 償債基金之累積

償債基金之累積，本有多種來源，如特別稅收、普通稅收、公營事業收入、特別捐收入、公債溢價收入、資本基金項下之未經法定支用餘數 (unappropriated balances of capital fund)、零碎雜項收入如罰款及規費之類，以及償債基金之投資利息等等是也。其中最重要者，厥為稅收，事實上遇其他收入不能如數照收時，即須以稅收補足其所短少之數額。故遇利息收入低於預計額時，即須加重稅收，藉以抵補；若遇特別損不能如數照攤時，亦宜利用稅收抵補其所短少之數額；同樣如城市公營事業不能如數繳納償債基金時，最後亦須利用稅收以求抵補。

在若干城市政府，將某某數種雜項收入，指定為償債基金之直接收入。此種辦法，一方必使城市普通基金項下之收入減少；一方又使城市政府撥付償債基金項下之法定支付數及稅收等量減少，此乃顯而易見，且無若何利益之舉，徒使償債基金之收入額難於確定，故對於健全之預算制度，發生妨害，不能令人嘉許。

償債基金之累積時期，大抵皆有規定；其時間之規定，通常以會計年度及徵稅時期為根據。在每年或半年以內之累積來源，法律亦有種種規定，惟有時規定應撥若干釐某種收入為償債基金，有時則規定應撥某種公債之若干百分額為償債基金；至其數額，一則視償債基金之利率而定；二則視待清償之債額而定；三則視公債清償時期而定。由是可知，法律對於償債基金之撥款累積額，若有固定之規定或其他類似之條文，即不能運用自如，謀得償債基金之變數 (variables)，使償債基金之數額，不能恰好滿足實際需要，常有過多或不敷支用之虞。

對於償債年金，吾人實不難計算其數額。蓋在上述三種變數中，吾人已知其二——應行清償之數額及清償

日期——而償債基金之利率，亦可以加以預計，如利用公債表，計算工作更大為簡便，吾人計算償債基金時，務宜力求數額確切。若城市政府決定法定支用數時，新公債尚未發行，則其第一年度之償債基金宜於翌年度撥付。在此種情況之下，對於二十年期之公債，吾人僅能按照十九年計算償債年金額；反之，吾人若按照二十年計算償債基金，則在最後一年之償債基金未屆撥款以前，公債已經到期，勢將無充分之基金支付其本息。

以下所舉之例證，將指示吾人計算償債年金所需實額之方法。若城市政府發行五萬元之公債，以十年為期，並預計償債基金能有四釐之收入，則吾人按年須撥付若干款項為償債基金，藉以清償到期之債額耶？依據償債基金表，^(註)吾人即可明悉按照四釐收入計算，欲求十年以後能有一元之收入，須有 $\cdot 0.832909$ 元基金，方克成事。故吾人若以 $\cdot 0.832909 \times 50000 = 41645.45$ 元，即可求得五萬元公債之償債基金額，即需四千一百六十四元五角五分之償債年金。若吾人對於償債基金之支付，半年舉行一次，並即將其投資，吾人亦可利用上表計算，惟將償債基金之利率以二除之，將公債年限以二乘之。惟經過二十次以後，按照兩釐利率計算，吾人應撥償債基金若干？依據公債利息表，吾人亦可知二十年後之一元，現時須有 $\cdot 0.411567$ 元基金，故五萬元之公債，若按半年支付一次，則須二千零五十七元八角四分；若按年支付一次，則須四千一百一十五元六角八分。

(註)標準償債基金表，計有多種，美國農業部叢書第一三六期中，亦載有一表。

償債基金之必需額，務宜逐年重新加以計算。為實踐此一政策計，吾人亦宜將償債基金之投資收入，不論利息之高低，逐年漸次修正之。惟吾人執行此種計算工作時，縱令僅設一種償債基金，亦須按各別之公債分別計算。

其數額。

不論何時，若因穩重之經管方法及投資之意外之收入，而使償債基金超過其必需額，或因撥款不足額，投資收入減少，及基金之散失而使償債基金不足抵付其必需額，吾人對於分配或抵補償債基金之基金，須加以嚴密之考慮。若償債基金因投資收入增加而超過其必需額，若預計此種收入之趨勢依然表現增加，則宜按照較高之收入率，從事計算未來之分期償債基金，並重新計算其年金額，使其盈餘分配於各年度；蓋將其盈餘全數撥於某一年度內，使其用之不盡，反不如將其平分於各年度之為愈也。反之，若發現償債基金有所虧短，則首宜計算其急待抵補之虧短數額。若虧短數額為數甚鉅，由現年度撥款抵補則有負擔過重之虞，宜由未來各年度之償債基金平均抵補之；若此種辦法，仍有負擔過重之嫌，則宜另撥款項抵補。若吾人設置之償債基金，不止一種，吾人則可將某一償債基金項下之盈餘抵補同一種類償債基金之虧短。惟性質不同者，則不宜如是照行，例如不宜將自來水公債項下之償債基金盈餘，抵補教育公債項下之償債基金虧短；蓋因前者乃由自來水收費累積而成，後者則以稅收為來源故也。若償債基金盈餘為數甚鉅，非其本身所能消受，通常即將其撥為固定投資額。

第二目 償債基金之投資問題

除邦公債之償債基金以外，城市償債基金之投資事宜，大多數邦政府均曾頒佈法令嚴格限制之，故償債基金比較不易因投資失敗而受損失。就投資失敗之主要原因而論，通常則有兩種：一為操之過急；一為不謹慎選擇債券，使其清償時期不能與公債清償時期相近；惟事前若有明智之計劃，此類嚴重錯誤，即不難避免。若償債基

金之收支及支出，吾人隨時均能計算之；在此種情況之下，若吾人仍不能使其經營得法，其過當不可恕。

待將債債基金撥付投資時，吾人務宜依據邦法令及城市法律條例，將各種債債基金綜合爲一，藉免此種基金呆滯不用，並使投資之經營比較簡便。且爲投資便利計，將各種債債基金綜合爲一，并非限制債債基金之分別設置，況債債基金之分別設置乃根據法律所規定換言之，若債債基金行政能令人滿意，其種類則以愈少爲愈妙，種類愈繁多，適足使問題愈形複雜。

城市政府，應否將債債基金投於城市自己之公債中？此爲引起熱烈辯論之問題。公債經理人，以爲此乃卑劣之政策；彼等所持之理由，則有下述各端。債債基金，本爲城市政府藉以清償債務之固定資產；若將其投於城市公債中，則城市政府亦爲債戶之一，必使城市資產無形減少，故遇城市政府不履行債務時，若公債所有人欲指望債債基金，則債債基金已經用罄，行將奈何？若城市政府將債債基金購買其他城市機關發行之公債，則公債所有人至少亦有相當之保障。惟反之，亦有以此種論調，純以不可能及理論方面之理由爲依據而加以辯駁者。彼等謂城市政府之賦稅能力，乃爲公債所有人最後之保障，城市政府收回任何部份公債，賦稅能力即將比例提高。故城市政府將債債基金用於購買城市公債，雖使債債基金額減少，然公債額亦將同樣減少。換言之，賦稅能力，必將比例提高，藉以抵付剩餘債務。故資產與負債同樣減少，其財產額或公債所有人所依恃之還債力，必將如舊。此種論調，雖不足壓服公債紀理人所持之理論，然市財政學專家因其包含重要之事實，大抵均予以接受。此外，若城市政府能將債債基金投於城市公債方面，城市政府在某種程度以內，則能行使銀行之職責，酌量擺脫金融市場之壓迫。

並使公債成本減輕，以及不因利率問題而將公債售賣事宜延遲。一如將袋中取出之物品放於另一袋中，無須斤斤於計較。惟此舉亦宜謹慎防備，以免城市政府利用此種方法，不將公債公開招賣。經就經驗而論，城市政府投資於城市公債中可以收獲莫大之經濟利益，而上所顧慮之危險則尚未發生。

若償債基金項下，尚存有未投資之現款，宜將其另設銀行帳戶，使其利率，能較併入其他城市基金中為高也。償債基金所購買之債券，應隨時藏於保險庫或保險箱中，以期機密保藏；若須開啓以便料理債券，則宜由負責官吏二人共同舉行，以防意外。

償債基金之投資及存現，按年須由非經營償債基金行政之獨立官吏，加以審核；其他一切轉帳事項，則由審核員經常執行其職責，負責加以審核。

因償債基金投資富於穩重性，與夫公共財政政策關係，故以償債基金所購買之債券之票面價額與市價，大抵皆不至過於懸殊。惟決定償債基金之資本價值時，常發生如下之疑問：債券之價值按其購買價格計算乎？按審計時之市價計算乎？抑或按其票面價額計算乎？且上述三問題，在計算留本基金方面，亦將同樣發生；惟在此方面，一般公認債券應按購買價格計算，溢價則須零還，方克保存留本基金之資本額。（註二）在償債基金方面，投資收入，本比較無足輕重，基金之原來目的在能有充分之款項，足以償債，故吾人評定債券之價值時，宜注意其目的及清償日期，並按照票面價額計算。至其已付溢價及已收折扣，則宜逐年零還，並撥以該種基金之按年收入項下。惟投資事宜若不能遵循健全之原則，使債券之清償日期反後於公債之清償日期，吾人則宜按照市價計算此種償

券之價值。此種辦法，用於計算新、英格蘭多數城市政府所購進之鐵路股票及債券，尤覺合理。此類投資，雖為法律所嚴禁，然吾人若遇此類事態尚屬存在時，吾人務須謹慎加以估計。惟欲求上述種種通則，均能統制債券評價起見，償債基金行政官吏務須經常編造票面價額與市價之比較圖，與夫平常利率及實際利率之比較圖，藉作債券買賣之參考。惜此類圖式之編製，因償債基金保管委員會之祕書，不悉利用適當之表式及器具，故忌煩難常加忽略，實屬遺憾。（註二）

（註一）參看漆里禾著：專門學校及大學之財務行政論（Treor Arnel, College and University Finance）第三六頁及第七二頁。

（註二）計算公債之實際利率，是否高或低於利率水準，若利用工具幫助，不特簡便且復精確，如載維爾——約翰遜編之公債利息圖（The Darville-Johnson Bond Yield Chart），即應用此種方法編製者也。

第六節 還本付息之經管

還本付息之經管方法，實際乃可分為下述五種步驟，一、預計現金之需要額；二、準備基金；三、還本付息；四、登記帳籍，五、註銷文件。為執行此類公債行政步驟計，公債分類帳暨清償日歷，乃不可或缺者也。

第一目 公債分類帳

城市財政局務須設一公債分類帳，充分表明各種公債之種切，此為當然之事。在多數城市中，公債分類帳按公債種類而逐一專設一欄，並將半年分息及最後還本事項，分別專設一行，然因過於繁瑣，徒使簿記累贅，故在大

部分保持此種記錄之區內，皆未能事事遵行，公事忙碌之科局，自無餘暇辦理，顯然無用處可言之事。故帳簿之內容，若能表明還本付息事項，與夫各種公債之名稱、編號、數額、利息、發行時期、售賣時期、清償時期、還本付息地點、購買者之姓名、售價、實際利率、及有關之法律條例等等，即足應用。對於分期公債，宜將其清償時期，分別表明，藉便易於計算各期之還本付息額。至於各種公債之編號，應行分別標明，並將其編入帳簿中，以便遇事——如公債所有人將領息分單失去時及稽查清償日期時——發生時，預備查考。此外，公債分類帳，亦宜與城市其他統制帳共同裝訂，以便保管。若曾登記之公債 (registered bonds)，則宜將其登記號數列入公債分類帳中，以備查考，惟吾人通常亦將其另編登記簿。

第二目 債債日歷

待公債一經售罄，財政局即須將未來之清償日期編製一表，以便照行。例如，一百萬元額四釐利之分期公債，自一九二七年八月一日起，按年清償十萬元，並以十年為期，則其未來之債債額，將如下表所示——

一九二八年二月一日……………	二萬元
八月一日……………	十二萬元
一九二九年二月一日……………	一萬八千元
八月一日……………	十一萬八千元
一九三〇年二月一日……………	一萬六千元

八月一日……………十一萬六千元

(如此類推) (如此類推)

一九三七年二月一日……………二千元

八月一日……………十萬二千元(最後付款額)

如上所示之表,若能將各種公債之清償日期綜合編列,即可藉此明悉某種公債於某年某月某日到期,以便清償。此等事項,若能預先洞悉,則對於預計現金所需額,必能有莫大之幫助。

若市政府對於公債清償事宜,曾指定地點辦理,則宜添加一欄表明,如下表所示:

時 期 (1)	清 償 地 點			總 額 (5)
	A.T.&P. 信託公司 (2)	T.G.&F.T. 信託公司 (3)	市 金 庫 (4)	
1937年 正月 一日	\$155,000元	\$35,000元	\$ 10,000元	\$200,000元
二月 十五日	50,000	—	100,000	150,000
三月 一 日	133,333	—	166,666	300,000
三月 十五日	25,000	10,000	—	35,000
三月 三十一日	—	—	55,000	55,000
四月 十五日	1,040	—	—	1,040
五月 一 日	—	—	5,200	5,200
五月 十五日	510	10,000	—	10,510
共	他	他	他	他

類似上舉之表，不獨指示吾人某時期內應行準備之現金總額，且指示吾人準備之處。

按照償債表準備公債還本付息之基金，屬於普通預算上之行政問題。清償公債之基金，若非由償債基金項下直接撥付，則必由撥款抵付（註）而佔法定支用數之一部份。按照償債表準備基金，並將其撥付指定之地點清償，本為極端重要之事態，因償債事宜，本較諸其他支付事宜，尤宜迅速執行者；若此舉稍為拖延，城市政府之信用即將因而失墮，或者數年之後不能恢復。城市政府能將公債之還本付息日期，規定與稅收時期相隔不久，則可獲得相當之利益並省去不少之手續。

（註）本書第四章第二節第二目曾討論撥款問題。

第三目 支付問題

當公債票或利息單呈繳市金庫管理員辦事處兌現時，市金庫管理員務須依據公債所有人之意志，立即將現款或支票支付之。惟用掛號寄來之公債票或利息單，市金庫管理員則宜用支票支付之；若公債票經由銀行公會（clearing house）提回兌現，市金庫管理員亦宜用支票支付餘數。若支付事宜，指定由銀行經營，城市政府則須事先將款項存於銀行或信託公司，並委託其為城市政府之財政代理。彼等將公債票及利息單清償以後，應即將其編列日期，呈繳市金庫管理員之辦公處註銷。為求精密計，市金庫管理員接得銀行之報告後，復須將其核對，藉悉逐日之餘數。且為求貫徹此種工作計，城市政府接得已收回之公債票及利息單以後，利用穿孔印將其註銷（若銀行未如是照辦；）並將其編列號數，藉以確斷現時仍未收回之公債票及其利息單，尙剩若干。未清償之

公債票及利息單，日後雖將陸續呈請兌現，然其中有相隔數年以後者，亦有永不呈請兌現者，故對於此種事實，務宜力求記帳精確。因此，在若干城市中，城市政府乃將利息單按張貼於單簿中，以其空頁引起吾人注意已遺失之利息單號數。但若將利息單編號，依據公債之清償日期及種類，分別作一小捲，則比較簡便。且為求易於分別各種公債票及利息單起見，吾人可應用有色墨水區別之，或借各種公債票及利息單之色彩分別之。

待公債票及利息單收回數年以後，城市政府則可選派官吏二人或二人以上，將已註銷之公債票及利息單，付之一炬，惟此舉須由市審核員監督執行；且在未執行以前，須將一切文件查核，並將未註銷之公債票及利息單號數加以登記，以備日後稽查。

曾經登記之公債之清償，一如其他公債然，惟利息常以支票支付。支付此種利息之支票，宜事前預備，使其按清償利息日期寄到大多數公債所有人手中，並以利息支付日期為兌現日期。其所以如是者，即因深恐屆期未行支付利息有傷城市政府之信用，故不能不將支票提前寄出也。

一切公債方面之支付事宜，應單獨由城市政府之某科經營。反之，若償債基金公債由某科經營，分期公債又由另一科經營，則其結果，徒使工作重複。因此之故，多數城市政府實際上乃將一切公債之清償事宜，付諸保管償債基金之行政官吏。惟公債項下之一切支付事宜，若能均由市金庫管理員直接負責辦理，由審核員加以審核，一如其他支付事宜則尤為合理。負責保管償債基金之官吏，僅須負責經營償債基金之投資事宜，一方向市金庫管理員提款投資；一方將投資收入付於市金庫管理員清償債務。

城市政府若能與銀行或信託公司接洽，使其代行公債還本付息，則有莫大之利益，如果城市政府若與金融市場相距甚遠時，尤為必要。其利益，能使公債銷場改善，使還本付息手續比較簡便，並使開支比較節省。

第七節 市公債之限制

城市公債之限制，雖因地而異，然任何城市政府在發行公債方面，實際皆受一種法令之限制。其最普通者，即禁止城市政府發行超過償債基金之公債總額，不能超過賦稅財產價值之百分之若干是也。至其限度，則由百分之一，五起至百分之二十五止；最普通者，則由百分之五起至百分之十止。至於「財產之賦課價值」，通常則指不動產及動產而言，惟有時僅指動產而言；(註)而其計算，或以數年之平均數為根據，或以去年度或本年度之賦稅表為根據。此外，對於市公債之限制，尚有其他方式，如在法律中，規定固定之公債總額，規定經費總額之限度，規定對於各機關之公債比例額，規定清償之限度，規定為還債而徵收之租稅率限度等等。最後一種方法特別有害，並對市公債之直接限制，實為對城市政府信用之一種毀損。

(註)參看蘭卡斯特著：邦政府對於市債務之監督 (L. Lancaster: State Supervision of Municipal Indebtedness) 第二九頁。

限制城市公債之另一種形態，已在印第安那邦見諸實行，蓋該邦租稅委員會，對於城市公債，操有否決權也，在馬薩諸塞邦，城市公債之集中行政統制，乃由習慣演化而成，而非法律所促現，故常因地而異；惟城市政府擬議

發行公債時，事先務須與邦商業及租稅局局長商議，方可照行。此種行政上之限制方法，美國固無先例，然在歐洲各國及加拿大，則已普遍實施。

惟公債限制方法，并不能引伸於任何公債方面，例如，自來水及其他公用事業之公債，在頗多邦之內，可完全不受普通公債限制所束縛，且在若干邦之內，尤可不受任何公債限制所規範。此外，在某種情形之下，特別公債，亦與公用事業之公債相同。

第一目 百分之七原則 (The Seven Per Cent Law)

以美國各城市而論，城市公債之最重要限制，及非官廳所訂立者，故非規定於地方法律條例或邦法令之中。此種限制為何？即紐約邦銀行法第二百三十九條第五節是也。該條條文有如左之規定：

「不論任何時期，不論任何城市政府，若其所發之普通公債、市營事業公債、及其附屬機關所發之公債，除去自來水公債及債價基金公債外，總計超過賦稅財產價值百分之七，儲蓄銀行不得再向該城市政府投資。」

此一規定，實際乃有債價券投資之有力統制，有如動產法第二十一條之作用焉。且紐約邦之儲蓄銀行及其他銀行所購買之城市公債，大部份乃依據此一原則購買者，故此種規定，實際乃對金融市場發生統制作用，而各城市政府亦非嚴格遵循不可。因此，城市政府對於屬下各區及各公營企業所發行之公債，務須加以調查，以便使其總額合併其他城市公債不至超過於賦稅財產百分之七。

本章參考書目

(一) 布期著：地方公債論 (Brown, Fraser, Municipal Bonds, 1922) 本書對於城市公債在法律及習慣方面之限制，敘述甚詳，酌量並引證事實，證實此事。

(二) 希威士著：公路公債論 (Hewes, Laurence I., Highway Bonds) 本書編為美國農業部第一百三十六號叢書，一九一七年出版，其第二編為公路公債之計算法，詳細討論各種計算利息之原理，並印有數十種利息表，故為此方面極有價值之著作。

(三) 露池著：公共財政論第五部公共信用論。

(四) 雷勒蒙氏著：國債與地方公債論 (Raymond, William L., State and Municipal Bonds, 1923) 第三章地方公債論。

第十五章 市營事業之財政問題

近年以來，公用事業歸市營之風氣，乃日益發達。公用事業中，由城市政府負責經營者，以自來水為最普遍；徵之現在情形，自來水機關，大部已由城市政府所經營。除自來水而外，公用事業之重要者，尙有三種：一為煤氣；一為電燈與電力；一為電車；且此三種公用事業，亦多由城市政府所經營。至於停車場、穀物提卸機、倉庫、煤場、及製冰場等等公用事業，間亦有由市政府所負責經營者。

本章為篇幅關係，關於市營事業之財政問題，只能就數項主要問題而論，如關於自來水、煤氣、電車、電燈、及電力等公用事業之問題。此等問題包括公用事業之開辦及建設、營業費、維持費、固定費、及償債費、以及公用事業服役之設備等等。（註）

（註）本章未動筆之前，著者曾參閱多種書籍，而其主要者，則為下列三種：包爾著公用事業之有效管理（John Bauer: *Effective Regulation of Public Utilities*）那史著公用事業經濟學（L. R. Nash: *The Economics of Public Utilities*）及雷蒙著公眾及公用事業（W. G. Raymond: *The Public and Its Utilities*）。雷蒙特此書對於公用事業問題，討論頗為詳盡，頗可供普通參考之用。

第一節 設立及擴充公用事業時之財政問題

城市政府，對於公用事業之設立與擴充，必須籌撥基金，以供下列各種用途之需：（一）場屋之購買或建設；（二）工作之策進；（三）營業資本；（四）工作之擴充。基於此種用途而設置之基金，其籌劃之辦法，茲特分別討論如後。

第一目 公用事業之設立或購置

公用事業開辦之初，無論其係由於新建，抑係自私營者收買而來，其財政問題之第一步，厥為預備基金，以備開辦時之需用。此種基金之來源，不論任何公用事業——自來水、煤氣、電燈、電力、或電車——均不外發行公債券一途。公債之期限，通常認為不得超過該事業之效用期限。（註）惟建築物之有效期限，各部各有不同，此點常為人所忽略。例如，自來水之蓄水池、水壩、濾水塔、水溝、生命比較長久，惟送水管、活門、水門、汲水站等分配飲水用具，生命乃屬甚短。故如將此等器具，合併計算，則決定公債之期限，乃為煩難之問題矣。

（註）論及此問題，乃與長期改進事業有關，請參閱第十四章第一節第二目。

若干公用事業之全部財產，若富於永久性，則財產之效用期限與公債期限，乃無若何關係。此乃一般專家所主張者。蓋修理設備，既有折舊準備或直接支撥經常營業費用，則公債期限之久暫，殊無可受限制之理由。故公用事業之債券，最好稍長，以四五十年為期——即至少亦不可少於三十年——在如此長久期間之內，即不難以其營業收入，從事清償，而免無謂擔負利息。

公用事業創設時所支出之一切費用，如廣告費、工程費、法律費、監工及工程驗費等，若城市政府不能於普通

基金項下撥付，則須有待於發行公債所得之款項。但無論如何，此種費用，應作為創辦費之一種。

若干城市政府收買市內鐵路之經驗，在此殊有提及之必要。例如，舊金山、底特律、西雅圖（Seattle）、多倫多（Toronto）等市，除底特律在未收買私有路線之先，業已建有公營鐵路外，餘均係收買而來。茲特將該市等收買市內鐵路時，所採取之主要財政方法簡括討論如左：

舊金山之市內鐵路，由城市政府經營，乃自一九一二年始。第一次發行之債券，總額計達二百零二萬元，於一九〇九年十二月，即由議會加以核准；其期限，為三十年；利息為四釐半。且自一九一五年起至一九三四年止，按年分二十次償還十萬零一千元。後此所發債券，大致雖屬相同，惟利率則較高。至公營鐵路之債券，則不受城市舉債數額之限制焉。

一九二〇年時，底特律市政府，由公民投票復決批准發行債券一千五百萬元，以便建築一百英里之市內鐵路，並收買三十四英里私有之路線。此種公債，為償債基金形式；而其期限，則定為三十年。此外，該市政府又續發公債一百五十萬元，以備建設及擴充市內鐵路，並規定以三十年為期，分期償還。至一九二二年，公民復決授權與底特律聯合鐵路公司訂立合同，收買該公司價值一千九百八十五萬元之路線。根據合同規定，第一次應付現金二百七十七萬元；以後以十年為期，每半年付五十萬元；其餘七百五十八萬元，則應於一九三〇年末一次付清之。為償付此項債務起見，授權市政府核准發行四百萬元公債，以三十年為期。（註）四百萬元公債之支配，一部份用於支付第一次應付購價；一部份用於購買底特律聯合鐵路公司之零件設備；另一部份則以補充公營鐵路之營業

基金。惟此種公債，依底特律之法律規定，須受該市舉債最高額之限制也。

(註)見底特律市內鐵路局之財政狀況 ("The Finances of the Department of Street Railways of Detroit")——見

底特律市市政研究局 (Detroit Bureau of Governmental Research) 一九二三年六月二十日出版之公共事業。

西雅圖市，於一九一九年，以一千五百萬元之價格，承購私營市內鐵路。據專家之估計，購價實屬過昂，計超出公平價格，約達七、八萬元之鉅。(註)償付方法，合同之規定，須發行五釐息二十五年期之分期公債，並於一九二二年交付第一批付款；其餘則按年交付八十三萬三千元，分十八年付清。但此一公債發行額，受該市舉債總額之限制。

(註)參考達格拉斯著：西雅圖市內鐵路制度 (Paul H. Douglas: The Seattle Street Railway System)——見一九

二一年六月份經濟月刊。

多倫多市於一九二一年時，以一千三百萬元之價格，將多倫多鐵路公司之市內路線，收歸公有。因此，該市市政府乃發行一千三百萬元之公債，並將公債分爲二十年期及三十年期兩種，以便分期償還。其後之擴張費用，亦依購買時之辦法，發行二十年及三十年期之分期公債。惟現時則將公債期限，均改爲二十年内分期清償。至舉辦公營鐵路而發行之債券，不論該市借債最高額若干，並不受其限制。

就西雅圖及多倫多兩市市政府情形而論，債券償還之期，均爲二十年，乘客車費之擔負，未免過重。加以折舊或置換之準備，債券利息之償還，於短期之間，似皆不利於乘客。

關於利用特別捐辦法，建設電車事宜，亦頗可注意。若干大城市，如紐約及費城市，均曾有此項之建議，惟未大

規模見諸實行耳。

舊金山市於一九一三年，即實行徵收特別捐建築公營鐵路之隧道（註）如斯托克吞街（Stockton Street）之隧道，即爲用此方法所建成之第一件工程。此項工程，於一九一五年，以六十三萬一千元之成本，宣告完成。惟該市市政府將其全部成本，攤派隧道兩端之區域負擔。至一九一七年，較大之工程特汶、配克隧道（The Twin Peaks tunnel）亦告成；其全部成本，爲三百九十九萬五千元，亦依斯托克吞街隧道之辦法，以特別捐償付之。一九二六年，價值一百六十五萬三千元之丟培斯、孫色隧道（Duboce-Sunset tunnel）亦已動工，並擬徵收特別捐，抵付其成本額。由是可知，凡軌道之鋪設，隧道之延長及擴充，與夫增加設備，均由該市政府，藉賴公營鐵路之盈餘，折舊準備；及發行公債，以籌款撥付。

（註）此項工程，於一九一三年二月十九日，由市法令通過。

底特律市選民，近亦採用特別捐辦法，藉以建設電車事業。（註）其計劃目的使：一、予全市市民享受一般之利益；二、供鄰近電車軌道之財產享受特別利益；三、使乘客直接享受利益。建設費用四百七十萬元，即按此攤派：百分之十七，由全市負擔，約計八十萬元，約達路線成本四分之一；百分之五十一，約計二百四十萬元，向鄰近半英里區域以內之財產徵收特別捐，約當路線成本四分之三。惟因鄰近車站之財產，能享受利益最高之利益，故以高下不同之徵收率，分爲六種區域，按每平方呎徵收之。但無論何處，應收課之特別捐，均分十年徵收。至所餘建築費百分之三十二，則以發行抵押公債撥充之；大抵每英里約需一百五十萬元。此項經費代表乘客之負擔，用以購備設置

用品。至於債息之償付，與夫債基金之撥款，則以營業所得抵充之；換言之，即由乘客應付之車費中提付也。

（註）參考一九二二年十一月二十七日電車委員會所編之底特律電車業財政計劃建議書。此一計劃，至一九二四年九月九日，即付諸實行；而密西根邦邦議會，則於一九二五年頒佈一法案，規定鋪設支線之限制。

第二目 服役設備

一般言之，市內鐵路有服役設備者，殊未多見，故領取運輸之貨物等等事宜，由顧客親至站上行之。惟自來水、煤氣、或電氣事業方面，則非建設服役設備不可。當此項公用事業開辦時，凡重要街道中，皆須設有主線，惟斯時對於服役設備，待遇顧客要求時，然後再行設立。其費用，通例向享受服務者徵收之。如以自來水事業為例，裝設水管連接水表與主管之費用，理應由財產所有者負擔，惟由主線至節制箱之輸水管，則視為分配系統之一部，不宜向顧客徵取。

煤氣、電氣、自來水之輸送，必須有確實之計度表。在煤氣及電氣輸送方面，其計度表已為諸用戶所樂用，惟自來水之計度表，則未見普遍，故美國各城市，多不施行按度付價辦法。因一般人士認為自來水之成本，比電氣、煤氣較輕，似宜任人自由應用；一如空氣然。惟年來各城市政府，已漸次洞悉欲求自來水行政費之經濟，與夫飲水負擔之均平，若不裝置水表，實不能如願以償。故使若干未曾裝置水表之城市，考慮裝設計度表之計劃。惟在大都市中，此舉必需鉅額之經費，故將引起財政上之問題。

在裝設水表問題中，立即引起水表之所有權問題：即水表應歸城市政府所有，抑或應歸消費者所有？公用專

業委員會常以爲水表既係給水全部系統之附件，故應歸公用事業所有，且各城市政府亦如是照行。哈曾 (Allen Hazen) 對於此一問題，曾發言如左：

水表應歸公用事業所有，本爲不成問題之問題。問題僅在運用若何政策，以期完成此一目的耳。蓋自來水局，欲求操有自來水水表之管轄權、撤表權、試表權、換表權、及修表權，則非將自來水表之所有權歸諸自來水局不爲功。(註)

(註) 哈曾著：自來水水表費問題研究 (Meter Rates for Water Works) 第 106 頁。

當城市政府普遍裝設自來水水表時，需浩大之經費，故最好將所需之款額，分數年撥付。至於此筆經費之來源，最滿意者爲發行公債。若水表之效期期限，估計約達二十年，吾人即可發行二十年期之定期公債。且爲裝設水表而發行之公債，本與自來水事業之其他公債無所不同，故若發三、四十年之長期公債，亦無不可；至水表之掉換，則可以營業收入抵付之。

第三目 營業資本

營業資本，乃爲現金；而其用途則有二：(一) 於營業收入不能動用之先，用作支付日常費用之資金；(二) 用以購買原料，如蓄水池中之水，儲氣筒之煤氣等。總之，公用事業凡有活動，無往不需營業基金，惟今茲所論，以開始營業時所需之營業基金爲限。營業基金之多寡，並無一定，須視公用事業之性質何若，及費用支出之後，營業收入之前，二者相距之時間如何而定。市內鐵路之車費，雖在服役以前，或在服役之時，即能收得，然購買大批材料，所

需資金甚巨，故非有營業資本不可。供給用水、煤氣、及電氣之機關，收費遠後於服務之時期，期間或為一月，或為三月，乃至更長之時期，故在此情形之下，欲開支日常費用，或購買材料，非有相當營業資本不可。營業基金之籌措，則不外二種方法：一在創辦之時，發行公債，一在開始營業之後，營業盈餘未足應用之先，另發短期公債。後一方法，難免使本已高出平常之初期收費率提高，而前一方法則可避免此種弊端。（註）

（註）參考雷蒙特著《公衆及公用事業》第一三頁。

第四目 公用事業之擴充

當城市區域擴大之時，公用事業亦必須隨之而擴充，故必須從事添築支路、鋪設鐵軌、或添建自來水管等等。公用事業之目的，本在便利全體市民，故城市政府之行政範圍，若經增廣，公共服役亦應擴大。惟公共事業之擴充，本有一定之限度，故凡與全體市民，若無利益，且在長期間內，營業收入若不足以償支出者，則不宜輕加擴充。蓋城市政府，若未另有籌款方法，足以抵付公營事業之擴充費，則其營業費用，必因此而加重，結果則使服務成本必倍增，而使顧主之負擔加重也。

擴充經費之來源，通常有三種：一為課賦普通稅；二為徵收特別捐；三為動用公用事業之收入。若擴充範圍不大，以上三種財源之經常收入，均不難供給之；但若工程宏大，費用浩繁，則非以未來收入為基金發行公債不可。且為發行公債而享受較優之借債條件起見，不妨以全市之信用——即一般課稅權——為償還本利之保障。但此僅為額外之保證，實際還本付息之費用，仍以經常之收入為重，不必藉重普通租稅之收入。以上乃就一般而言，至

若自來水管延長至新開闢之地域，則其籌款之方法，即宜實行徵收特別捐，以其鄰近之財產為對象。特別捐公債之發行與否，視所需款額之多寡而定。大抵加寬原有管或鋪設平行線，以應非常之需，利益享受者既衆，無從測量，則應以普遍增收之自來水費為基金，發行公債。消防所用自來水，與上項甚難分清，故如以普通租稅為擔保，發行公債，亦未為不可。

籌措公用事業擴張費之辦法，通常皆遵照隨意規定之原則行事，且此種籌款原則，常因公用事業之性質而異。就以自來水而論，所遵照之原則，乃不出兩種：第一，由市議會或自來水局指定應行擴張之點。惟何處應加添設，必須經工程局勘查。至其擴張費用之籌措，各地所施行之辦法，則未能相同，全以自來水收入抵付者，有之；全以特別捐收入抵付者，亦有之；以特別捐收入抵付不及六英寸之水管建設費，再用自來水所入抵付水管超過六英寸以上之建築費者，亦有之。但無論如何，抵付巨大水管之建設費，則仍以發行公債方法是賴。

第二，如欲擴張事業，則自來水擴充地段之常年收入，必須達到建設費之若干成，或每家新裝之水管，必須不至超過一定之單位，如一百英尺是。惟擴充地段內之收入，所佔建設費之成數，究有若干，則不可一概而論：少則佔百分之四者，固所在皆有；多則佔百分之二十者，亦未嘗無之；大約市外較之市內，其常年收入佔建設費之成數，乃較高也。

電氣路線之擴張，各公司乃有一定之準則，即擴張地段內之常年收入達一元者，其建設費用可用至二元也。然此並非固定而不可修改之準則，且各地方情形有異，而定額亦有不同，惟在常態情形之中，此原則頗可稱為穩

健全。且如營業情形若果良好，擴張費用雖超出兩元，於事亦無害也。（註）

（註）參考那史著：公用事業經濟學第三七九至三八三頁。

據煤氣公司之經驗，每一用戶之煤氣管在一百英尺左右者，裝置費約值百元，而常年平均收入，約在四十五元之譜，依此所定之標準，與電氣事業之擴充，大略相符。

惟在電車鐵軌之延長方面，似無為衆所遵循之一般準則。都市人口之流動，以及汽車之應用，乃使運輸營業之收入，甚難確定。此外，政治之影響，競爭之威迫，以及地產商人之活動，均使難於確定完善之計劃。市內交通之發展，常使地產價值大為增加，往昔每畝價值五十元之地產，因電車軌道之建築，今則每店面平方尺值五十元矣。由此之故，最近公認用特別捐辦法以興建市內電車路線，為一種合理之辦法。

第二節 公用事業應得之收入

公用事業既經設立或受盤以後，其次之重要問題，即為城市當局理應如何規定該種事業之收入也。任何城市公營事業之收費，要能抵付執行服役之成本，此為極顯明之理，惟欲求其自給，應能賺得下列各項收入：（一）各種營業費用；（二）折舊準備；（三）投資利息；（四）非常盈餘；（五）捐稅。前三項乃代表直接服役費用，容後述之；第四項，則為抵付非常事態之有限盈餘，平常雖非絕對需要，但欲管理精審，乃不可或缺；第五項——將捐稅計算在內——本非尋常之事，但此乃頗重要之問題，容後再行申述之。除此之外，市營事業尙有其他三項收入：

(六) 在購買建設公用事業之財產時，因已發行公債，故公債本息之償還，必須由該事業賺得償債費；(七) 如公用事業之擴充，必須藉賴營業收入，則須籌措一筆擴充準備金；(八) 如城市政府指定該事業，須負擔城市政府之一部普通經費，則須於上列各項之外，聚集相當款項——或利潤——以備撥付一般預算上規定之其他用途。若干學，以爲上述三項，殊有廢除之必要，蓋因此而提高收費率，乃無異對消費者之剝削。反之，此三項收入，若須併入城市公營事業之收入項下，亦宜使其爲數不至過鉅，並宜力求公債期限不能過短（如二十年），以免加重用戶之負擔也。

第一目 營業費用

市有公用事業之主要營業費用，不外薪水、工資、材料費及房產修理費等等，故通常可將其分爲下列三大類：(一) 生產費；(二) 分配費；(三) 一般及雜務費。以上分類，對於製造商品之企業，如自來水、煤氣、電氣之類，尤爲適宜，惟電車事業之營業費分類，則稍有不同，故宜遵照邦際商業委員會 (The Interstate Commerce Committee) 之規定分之。

自來水機關之業務費，因其性質而異，殊難一概而論，惟自來水制度，通常則可分爲二種：一藉重心力，一藉吸水機，有時亦有兼而用之者。至於濾水工作，常爲工作體系之一部份。藉重心力者，在山中或近山之城市多用之，因山上之吸水及送水儲池常高出於城市。用吸水機者，則利用吸水機、氣壓機、提水機、或貯水池等等吸取湖澤、河流、及井中之水，故其生產費較之用重心力者爲大，且需要之勞力較多，且爲預備非常起見，不得不備雙份抽水機及

其他機器。惟分配及一般費用，則二者無大軒輊。

煤氣廠之出品，或爲石炭煤氣，或爲炭化煤氣，亦有二者兼產者。油煤氣，限於鄰近產油之地，方有生產。製造石炭煤氣時，乃藉瀝青化石炭之破壞蒸溜作用，同時亦可產生幾種有價值之副產物，如焦煤、煤膠、及亞摩尼亞之類，而此副產物售得之款項，則可用以抵補營業費用。水煤氣生產過程，係用水汽經過燃燒之焦煤，並加以油煤氣強化其所生產之藍色煤氣熱力。油煤氣則爲石油之蒸溜氣。水煤氣之副產物，比石炭煤氣所出產者少。二者生產過程，既大有不同，故其生產費、修理費、及維持費，亦迥然而異；在生產方面，石炭煤氣乃需要較多之人工，水煤氣則需要昂貴之原料。惟在分配方面，一般費及雜務費、售賣費、以及輸送費，雖常因地而異，但大致卻能相同。在平常情況之下，煤氣事業之營業務費，約當營業收入百分之六十至七十五。

電氣之產生，有用汽力者，亦有用水力者，故其營業費用，亦因之而異。用水力者，人工、燃料、原料，以及維持房屋等等之費用，均較用汽力者爲輕。自然有許多城市，無可供利用之水力。如由水力發電，經長距離用高電壓通至城市，即須出變壓站之費用。據一般之經驗，水力發電廠之營業費用與營業收入之比，約佔百分之二十五；而汽力發電廠之比率，則高至百分之四十至五十之間；但電線經過之路線若甚遠，而居民散佈又甚廣，則費用收入之比率，有時竟達百分之六十以上。煤氣與電氣，有時亦由同廠製造，故在此情況之下，二者既屬兼營，財產乃係一致，費用之分派標準，遂不得不任意規定矣。

電車廠所用之電氣，不外自造及購用二途。如係自造，生產費、輸送費以及變電費，則與上述並無不同。如係購

買而來，即可將電力費直接作為營業費，即在城市政府兼營電力電車二種事業時亦無不可。電車之營業費，比率甚高，有時竟達百分之六十至七十五以上，其詳細分配情形，大概如下：（一）軌道之維持費，佔百分之七至十三；（二）設備維持費用，佔百分之六至十一；（三）電力生產，傳導變壓費用，佔百分之八至十五；（四）司機工資，佔百分之二十至三十五；（五）其他運輸費用，佔百分之五至九；（六）損害費，佔百分之二至六；（七）一般及雜務費用，佔百分之七至十二。（註）且上舉之百分率，如為最高之數，則其營業收入，除抵付營業費外，所剩乃無幾矣。

（註）那史著：公用事業經濟學第三二七頁。

第二目 折舊及更新

折舊者，指財產因久用，逐漸損失其經濟效用，因而降低價值之謂也。除土地外，一切物質財產皆必需折舊費用；公用事業之房舍設備，自不能例外。且財產自有其效用年限，年限既久，效用漸失，此外又有新式之發明等等。以上皆為公認之事實，惟折舊宜如何規定，則一般工程師及專家，意見極不一致。（註）茲可大別分為兩種主張論之。

（註）參考（一）包爾著：公共事業之有效管理第七章；（二）威爾柯克斯著：公用事業之折舊問題（Dale F. Wilcox: Depreciation in Public Utilities）；（三）那史著：公用事業經濟學第八章；（四）利格斯著：公共事業財產之折舊問題（Henry R. Riggs: Depreciation of Public Utility Properties）。

第一派之主張，以為自開始使用起，至經用若干年止，公用事業廠之價值，乃按年消蝕，至其效用年限已滿時，

則全成爲廢物。例如，有一機器，估計可用二十年，今已使用十年，則雖能照常使用，但已非如全新之時，故其原價確已消滅多。斯時若將該機出售，則其賣價，即應以十年可用期爲基礎，而不宜復以二十年可用期爲基礎也。同時亦須考慮此機器後十年所需支出之維持費用，必高出於前十年之維持費用。機器之所有人，在出售製造品時，若不認清機器必因轉動而漸消失其價值，並以此爲規定製造品之價格標準，則其純利，必不能如預期之多。故即使使用機器之前數年，對於機件，並不需要支出維持費用，然其消失，必然存在，且吾人必須將其原價損失算出，並列入製造成本中。如此集累而成之準備，即用以抵償機器使用後之價值損失，所謂應付折舊費者是也。

第二派主張，公用事業之財產，苟能維持得宜，關於財產之原來價格，並無所謂應付折舊費之可言。蓋依彼等之意，此項財產之生命，乃係無限，財產各部份雖有損壞或需要更新，然全部仍能爲無限之使用。故在尙能照常使用之時，服務能力既未減少，即不能謂價格有若何消失。換言之，公用事業爲計算全年業務費，毋須設立折舊基金，財產如有去舊更新之時，將更新費用加以記載即可。

綜觀以上兩派之主張，即可明瞭折舊費用，對公用事業之財產估價問題，與夫對於營業收費之定率問題，關係若何密切矣。依應付折舊之學理，新設公用事業之資本資產，必隨使用時間之長短而漸減，其極必致資本資產之總額，減至少而又少而後已。故欲求原來資本保全無遺，必須將折舊準備積至等於估計之財產損失。資本資產之效用期間，未屆期滿以前，其價值必逐漸減少，待原來各部漸次更換，直至大部已非其舊時，以及更換費用幾與原價相等時，則應付折舊乃漸至停頓，斯時設之爲滿期。所謂滿期之財產，可作爲新成本之百分之五十。（註）此固

未免過於低估，使反對應付折舊論者謂爲『有欠公平』。惟彼等未曾注意財產之損失，已由營業費用支出折舊準備，提供足以補償財產損失數額。此種折舊準備，可以代替新資本，或重投於該業中，或由公用事業之所有者，全數提出，以作別用。

（註）因公共事業性質之不同，有若干工程師主張估新成本百分之七十至八十。且財產之有增修及改善者較無增修及改善者情形較好。

如吾人主張，公用事業之財產，尙能照常維持其服務效力時，新成本並不隨之減少，則無須另設應付折舊帳戶，以保資本之完整矣。然遇必要時，財產之更新，勢非照辦不可，故吾人務須由收入中提出小額準備，以備不時之需。有此更新，企業之業務，卽能照常進行，財產乃可不至受損，吾人決定收費率時，亦將諸多便利也。

財產之實際情形，不論折舊準備設置與否，並無若何差異。蓋新設之公用事業，若實行更新法，則其收費率必比設有折舊準備者較低，且當此二種財產之效用期間，均已到達時，二者之更換費用，亦無少異。惟設有折舊準備者，恃此準備，則可將其費率降低，爲公衆服務也。

計算應付折舊之方法，種類甚多，而其最通用者，厥爲直線法（the straight line method）。（註）基於直線法之原理，折舊與財產各部門之可用年限，有直接關係。舉例言之，自來水抽水機之可用年限，若爲二十年，而裝設費用，若爲十萬元，則用直線法計算之每年折舊費，乃爲五千元。假定到滿期時，自來水抽水機尙值一萬元，則應付折舊每年爲四千五百元——卽以新置成本減去殘餘價值，而以假定之服務年限除之是也。公用事業若應用

直線法計算財產之折舊額，則其各部之可用年限，必須計算清楚，然後再行求得財產之綜合全部年限。惟計算各單位之有年限時，甚為不易。例如，對於蓄水壩及蓄水池，通常估計其有年限為八十年至一百年；分給儲水池及儲水管之有年限，則為四十年或五十年；建築物之有年限，則為二十年至五十年，因其構造而異；濾水塔，三十五年至四十年；抽水機因各部種類不同，自十五年至四十年不等；活門及給水栓，四十年至五十年；送水管因粗細原料之不同，而有十五年至百年之差；至水表則二十年至三十年不等。由是可知，多年之自來水廠，各部財產，有全新者，有半新者，有立待掉換者，計算應付折舊，至為繁難也。

(註) 此外另有一法，亦有用之者，名曰價債基金法 (Sinking fund method)。此法假定財產之折舊，應隨日俱長，而其增長比率，則與價債年金相等。故按照價債年金辦法所積累之數額，即足抵補財產使用滿期時之折舊費。假如財產之可用年限為二十年，利率五釐，則若干款額以五釐行息，二十年後，按複利計算，其本利共計乃足與財產原價相抵。此項辦法，與清償公債時所用之價債基金辦法略似。價債基金法計算應付折舊，較直線法為優，蓋如此辦理在財產之最初數載，折舊負擔較直線法為輕，而與財產之實際情形，亦大致相合也。雖然，此法較其他各法，固較合理，然其算法，則甚煩瑣，且折舊本無從確定，反不若直線法之適用也。

第三目 折舊準備及債務清償

上目中所討論之折舊問題，乃可不問公用事業之屬於公營抑或私有。惟因所有權之不同，處置折舊之方法，及其與價債之關係，乃有重要之區別。私營公用事業之債券股票，多為長期，無償還之必要，只須照常付息分紅而已，在設立折舊準備時，專作為財產更新、擴張及改良之用。且折舊準備，有時甚至停止撥付，而將款項用於支付股息。惟其如此，故私營公用事業主張實行更換辦法，以便從事儲存小量更換準備金；至其儲存款項之多寡，則可隨

營業之盛衰而決定。盈餘之年，不妨多存；虧欠之日，則可免付。

至公營公用事業，則不能如是，蓋其創設時所發之公債，非按期償付不可；且公債或為定期，或為分期，期限一到，即須還清。故在此期間之內，公債既須清償，折舊準備且須置設，結果乃使現在用戶為將來用戶，代負更新公用事業財產之責任。換言之，現在用戶所付用費，因有雙重負擔，定率必將高出將來用戶所付之用費。現時有若干城市，即遵循此種慣例。自然通常比為城市當局權限以內之措施；若當局認為用戶果有擔負額外費用之能力，自可將償還公債及提存折舊準備二者同時施行，然若求現在用戶只須負擔本期成本，則在償債之餘，宜實行更換辦法，折舊準備，即無設立之必要。反之，折舊準備如行設立，則不得藉口撥付償債基金而提高收費率，力求用戶所付之服役費，僅包括利息及折舊為限。至公債到期之時，則以另發公債掉換之。此種辦法，實質上與私營公用事業之辦法雷同。總之，市營公用事業如能另行設立一種折舊準備，或者更合實際準備來源，應由城市徵課普通租稅償付之；因債款之償還，非服務之成本，實屬資本之投放性質。

當公營公用事業新置財產時，如用直線法提供折舊準備，則其準備額往往達更新費之兩倍。其原因即因折舊準備，已先於更新需要而儲備，非到滿期之時，準備額及更新額必不能相等也。如折舊準備數額大於更新所需之數額，則其多餘之數，若不用於擴充及改良財產方面，即應用以償還公用事業之債務。此種措施，若干市營事業已經實行。該事業苟能隨時更新，財產始終保持良好，此種政策亦殊無反對之理由。若在未能更新之前，準備數額業已提用殆盡，則務須提用資本費用加以充實。

第四目 公用事業財產之課稅問題

若干市財政學專家，以公營公用事業亦為商業之一種，僅以服役用戶為目的，故其對於公眾，雖能產生相當公共利益，然不能即以此為免稅之理由。何況市內一切公共財產，凡為生產性質者，均須納稅乎？因此，彼等乃力主對於公用事業之財產，不問其是否公營抑或私營，均宜一律課賦租稅，並藉提高收費率之方式，將其租稅負擔轉嫁予用戶。

其他市財政學專家，則以為公用事業所產生之利益，全體市民均能享受，一如街道、陰溝、等同，甚且較學校所產生之利益，尤為普遍。學校之財產，顯非生產性質，但城市政府若求其本身能自給自足，自亦可以辦到。因此彼等以為設非為圖收入起見，則對於公用事業之財產，殊不宜課以租稅。吾人若不藉賴提高收費率之方式，迫令市民繳納租稅，彼等必將以他種方式繳納也。

因是之故，近年以還，公營公用事業，若不過本市範圍以外，則其財產及營業，均可享受免稅之權利。然今日之情形，則迥然不同，實行徵稅之傾向，已漸顯然。市營自來水機關之財產，若超過本市行政範圍以外，郡政府及邦政府則往往課以租稅，與市有企業相同。例如，底特律市之公營市內鐵路，不但需要負擔郡政府及邦政府之租稅，且須向本省市政府繳納租稅。公用事業財產之徵稅基礎，則與其他市內財產相同，每月須由收入中提出準備金若干，藉作租稅之繳納。

第三節 公用事業之服務收費

公用事業設立以後，其收入額應達若干？其收費率之高下又應如何規定？乃爲一極重要之問題。此一問題之解決，可以其他城市之同樣事業爲範本，根據其經驗，然後加以估計。公用事業設立以後，其營業收入總額究有若干，務須事先定奪，以便規定收費率時有所根據，以免納稅者及用戶負擔失其公平。換言之，收費率應與實際成本額有確定之比例。自然，城市當局可以量酌情勢，加以更改。有時將全個事業之成本，平均攤派，俾所定之收費率，俾小量用戶較大量用戶之負擔較輕；或者因欲充裕城市政府之普通基金，使收費率超過於成本額。

第一目 規定收費率之重要元素

規定公用事業之收費率時，務須注意下列三種重要元素：（一）用戶費；（二）服役準備費；（三）消費費。用戶費包括查表費及開單費等等。各別用戶，不論其消費額若干，其擔負大致相等。若水表與自水管至用戶之連絡管，屬於公司所有，則仍須負擔維持費、折舊、及利息等費用，此等費用，對於連絡管大小相同之用戶，其負擔大抵亦必相同；即所謂用戶費者是也。

惟用戶需要費，則不如用戶費易以分別，且因公用事業之種類而有異。公用事業之商品，有可儲蓄者，有不能儲蓄者。後者之事業，必須設備多量之場屋及人工，以便隨時供應用戶之需要。儲蓄之自來水及煤氣，乃屬於前者；而隨時抽取之自來水、電力及電車，則屬於後者。可利用儲蓄方法之公用事業，不必建大規模之裝置，以供最大之

消費量，只須有中常之設備即足。不能儲蓄之事業，必須足以應付最大消費量之需要，故有時一部機器，不得不置之閒散，其費用自較照常進行者爲巨，故在此種生產事業部門中，務須考慮下列各種：一爲荷載量，即平常荷載量對最高荷載量之關係；一爲需要量，即爲可能需要量對實在需要量之關係；另一則爲相差量，即某一期間內各個用戶最高需要量，對該期間應付需要最高荷載量之關係是也。

至上述各種因素所促現之費用，普常皆分派於各用戶負擔，並不問各用戶之消費量若何。

消費成本，即指用戶之實在消費總額而言，此可由查表而知之，反之，在無計表制度之處，只能得其約略數而已。消費成本之分派，並不困難，所難者在於分析直接及間接消費成本。職是之故，若求消費之分派，能使各級用戶公平負擔，誠非易事。

提及私人用戶之服務量費用，另有一事，不得不連帶討論者，即城市政府之消費給價問題是也。街市及公共建築所用之電氣，自當由全體社會負擔，其他公共建築物所需要之用水，如用於灑掃街道、沖洗溝渠、以及救火等方面，與夫市內路燈所用之煤氣，亦可同樣辦理。

公用事業之收費率之規定，方式固屬甚多，然向個別用戶收費之最公平方式，則將收費率分成三類。在此種方式之下，凡屬同級之用戶，皆按一律之收費率繳納用戶費。惟對於服役準備費，各用戶之負擔，則不相同，而某一用戶各時期之負擔，則不至有何分歧。至於消費費，則依各別用戶之消費量而分多寡也，爲簡便起見，最好將用戶費與服役準備費合併計算，成爲固定之服務費；而自來水及其他若干公用事業，即用此種辦法以規定收費率。

第二目 規定收費率之方式

昔日規定收費率之方式，乃以財產之實價爲規定收費率之標準；至今日，在若干城市中，尙以此種方式，規定自來水之收費率。其方式，卽以財產之大小或改良物之性質爲標準，規定公用事業之一律收費率，故有時將通至私有財產之路線之一部份成本計算在內。

嗣後規定收費率之方式，則以裝置費爲規定收費率之標準。自來水、煤氣及電氣，在未用計度表之前，卽以此種方法規定其收費率；每一龍頭、燈頭或其他物件，皆收一定之額費。在未有自來水表之裝置城市中，此種方法，在自來水事業方面，仍然採用之者。蓋此種方法，在自來水未裝設水表時，確爲最優之辦法也。惟此一方法，與按財產實價規定收費率之方法，皆不能使用戶愛惜公物，以免無謂耗費。

自來水、煤氣、或電氣，若用計度表售賣，則其收費方式，乃可分爲三種：（一）直線定價法；（二）等級定價法；（三）限度定價法。直線定價法，乃不問使用量之多寡，概按單位計算，如按每千加倫，每千立方呎，以及每千瓦特等計算是也。此種方式，若不審慎釐正，則在服務力及計度表相等情形之下，以每單位之價格計，小量用戶之成本，比大量用戶爲大，而二者之負擔，亦有差異。等級定價法，則爲免除此種不公平起見，每單位之定價，大量用戶較小量用戶爲廉。反對此種定價方式者，以爲將及某一等級之小量用戶，爲求按照較低之收費率繳納款項計，則將儘量耗用，以圖突過此一等級，故主張放棄等級定價方式，而採用限度定價法。所謂限度定價法，除規定消費量超過某一限度，則其單位費用，乃可減少若干外，與直線定價法乃極類似。例如，自來水之定價，每月消費在五加倫

以內者，每千加倫之收費三角；除五千加倫外，又多用五千加倫者，此多用之數，則以每千加倫收費二角計算；在一萬加倫以上，又多用若干者，則其多用之數，概以每千加倫收費一角計算。由是可知，限度定價法，對於大量用戶，不獨公平，且不至獎勵耗費也。

按照計度表度數收費之方法，不論採納直線定價法，抑或採納限度定價法，均為固定之收費率，即服務費。服務費若僅指用戶費而言，則限度定價既使間接成本以及固定之成本分配公平，自較直線定價為優。但如所謂服務費，乃指用戶費及準備服役費而言，二種費用既隨所消耗之數量而消長，故直線定價又似較限度定價為佳。若干種公用事業——尤其自來水機關——皆定有最低之定價，即不論消費若干，凡在一定時期內，用戶起碼須繳水費若干，此最低定價意在抵充服務費用，惟比較不甚公平。

第三目 自來水收費

頗多市政府，常將公營自來水免費供給公眾使用。此項用費，本應歸諸全體市民負擔，今以歸諸自來水用戶負擔，故往往被認為有欠公平。因此，免費之自來水，應改由城市各使用機關負擔，並為抵補成本計，城市議會亦應制定支出預算。^(註)例如，用作消防之自來水，應向各區消防局，而不應由全市民負擔也。惟此乃一行政政策上之問題，城市政府自有決定之權。

(註) 主張免費自來水者之意見，以為免費使用自來水之成本，以與不可避免之滲水、滲水及水表內之滲水（經過水表而不走字）相比，實屬微不足道。據紐約邦羅徹斯忒一九二一年市政研究局研究自來水問題之結果，每日耗水量二千七百萬加倫中，由於水管滲漏者，佔一百四十二萬加倫；由於滑脫水表者，佔五百萬加倫；由於其他未詳原因而消耗者，達五百零九萬加倫。該市共用水一百九十萬

加倫，其中水表有記錄者，僅六十萬加倫，餘皆無從知之。且住宅及商店，每日實在用水為一千三百六十萬加倫，僅當耗水總量之半數而已。密西根那底特律市之自來水，有價取用者只當出水量百分之七十二，其餘百分之二十八，即為大管及連絡管之滲漏。水表之滑水，公共機關之用水是也。據估計所得，僅水表滑水一項，竟佔全部給水量百分之五。欲知其詳，可參閱底特律市自來水局總經理，芬蘭爾 (George H. Fenell) 所著底特律市自來水用之表計費 (Metered Water Rates for Detroit) 該書係一九一三年一月二十九日出版。

規定私人用戶之自來水費收費率，不能不對上述種種用途之自來水成本，加以考慮。用戶所繳納之自來水費，應包括服役費，及消費量費；而服役費，又包括用戶費及準備服役費二者。故免費供用之自來水成本，不應包括於服役費內。

城市人口，在五萬至十萬者，救火用水之成本，平均每人約二元；但在較大之城市中，則可減至每人一元二角五分；而在較小之城市中，則可達三元之鉅。至救火用水成本之收費，多用龍頭租費辦法，每一龍頭由城市政府按年付以租費若干。至其租費之多寡，則因地而異，普通每一龍頭大約需租金四十五元。惟此一收費率，乃按不甚精確之標準所規定，若以救火自來水之成本率為根據，以定每年之龍頭租費，比較精確。(註)且可於新換龍頭時，即重行規定該年之租費。惟此一辦法，往往減少龍頭之數目，以致妨礙消防行政，故殊難稱為滿意。

(註)救火所用之自來水，在人口一萬人以下之城市中，其成本約佔自來水全部成本百分之六十至八十；在五萬人口左右之城市中，其成本約佔全部百分之三十至四十；在十萬人口之城市中，其成本佔百分之二十至三十；在更大之城市中，則佔百分之十至二十。參閱美國自來水業協會 (American Water Works Association) 一九二五年之報告自來水業實務 (Water Works Practice) 第五九三頁起。

分配救火用水之費用之第二種方法，即按每英里之水管費用（以直徑六英吋以上者爲標準，但有時亦以直徑四英吋以上者爲標準）及每具龍頭之維持費計算。此一方法，能使自來水按年之收費，隨裝置水管之延長，以及龍頭之增加而增加，故較按龍頭租金法計算之方法較勝一籌。

第三種方法，即先以水管之直徑乘其長度爲單位，計算供水之費用，然後再行計算每一龍頭之維持費。此一方法，除每具龍頭之維持費外，每年之水費，按每一吋——呎計算，可以精密至一分一釐，故吾人承認此乃三種方法中之最公平之方法；且其實施，亦甚簡便。其優於第二種方法，注意及水管之大小。

私人消防設備之用水費，於此亦有連帶討論之必要。此項設備，乃包括房屋或工廠內之灑水器裝置，與夫所有之消防龍頭，搬開，或其他節制門栓。此類設置，既專供商店或住宅之用，故應特別課以水費及裝置費；惟費用之多寡，乃因地方情形而異，未可一概而論。

第四目 煤氣收費

煤氣之生產費，相差無幾，故其收費問題，不致過於繁雜。且煤氣之製造，乃非隨賣隨製之電力可比，故儘可常率進行，將製成之煤氣，儲於蓄藏器內，待售賣之時，視需要之多少，酌量放出。

惟煤氣收費之方式，理應如何，方可期其適當，可以有討論之餘地。經營煤氣事業之人員，常將用戶分爲三級：第一級用戶所繳納之煤氣費，不足以抵付煤氣之成本，故煤氣事業唯有實行賠本；第二級用戶之收費額，僅敷抵付煤氣之成本，故煤氣經營者雖無損失，然亦無利可圖；第三級用戶所繳納之煤氣費，除足以抵付彼等所用之煤

氣成本外，尚可代第一及第二級用戶抵付損失及利潤。近年以來，據熟悉煤氣業者之意見：最佳之收費方法，乃莫過於按服役費——用戶費及準備服役費——及直線計表法收費也。惟此種辦法，乃有人因嫌其重收小量用戶之煤氣費，而減輕大量用戶之負擔，故起而加以反對，惟若將服役費包括一切煤氣事業之業務費及臨事費，則耗用煤氣多寡與服役費無關，故按照此種辦法，將煤氣費用分派於各別用戶，並無本末倒置有失公平之嫌。（註）

（註）欲求規定煤氣收費之方法，能將製造成本及其他費用，公平分派於各用戶，請參考雷蒙特所著：公衆及公用事業第八章。

第五目 電燈及電力收費

欲求規定電燈及電力之收費率，乃較諸規定自來水及煤氣之收費率，則爲煩難；因決定電燈及電力之收費率之因素，比較複雜，已如上述。在各種因素之中，除荷載量、需要量、相差量三者，前已述及外，尙有其他重要因素，如季節、低動力、及燃料價格之變動無常是也。當生意稍清荷載量甚輕時，取用電流之用戶，乃可享受較廉之定價。低動力乃由於誘導發動機，及與其他交流線有關之器械發生作用所促現，故耗用一定數量之電流時，而其耗用之多寡，乃與荷載量無關。近年以來，煤價變動甚大，用蒸汽發電之成本，大部份既爲燃料，故欲求決定收費定率，此一要素，亦不可不顧慮及之。（註）

（註）參考那史著：公用事業經濟學第二四三頁至二五八頁，以便明悉此等因素。

電氣價格之規定，有應注意之事項數端。所定之收費率應能鼓勵小戶，而同時不至使獲利之大戶沮喪。對於住宅及平常用戶，則宜規定簡便之收費率，惟對於使用電力者，則不妨規定比較複雜之收費率；至於同一等級之

用戶，則不宜待遇分歧，務須力求收費率之一致，以免爲法庭宣判其非法也。

規定住宅與平常用戶之電力價格時，必須將路燈用電及工業用電力兩項，加以考慮。路燈之費用，通常皆由全體市民負擔，由徵收租稅方式抵付；惟稅收數額，未必即能與路燈費相等，故有超過甚多者，亦有不足者。且路燈既係於用電最多之時所用，又係長時間之消費——尤以整夜開燈之城市爲甚——故平均全年點燈，約達四千小時之多。若供給路燈用電之發電廠，與供給住宅及商用電者分設，則規定路燈電費，尙非難事。惟城市政府，通常難得分設兩廠，故對於路燈用電之費用，務須從全部費用中剔出，爲欲貫徹此一目的計，對於路燈費，乃可按照用電最多之時間之消費費，比例計算，不然，即須按照用電最多之時間之需要費、間接費，以及維持費計算；此種規定費用之方法，即以各路線之電線桿距離爲根據而分派。

電力費，通常均按商業負擔能力而決定，對於需電最多之用戶，通常皆加以獎勵，故其所繳納之電費，只須稍微超過生產費。通常決定電力收費率，乃以需要費爲準。需要費之種類，可分爲二類：一爲需要成本，包括一切與消費最無關之費用；一爲能力成本，視直接消費量而定多寡。惟需要成本，不問所消費之力量多少；但此等設置，一經裝設，則不問物主用電與否，均不能轉借他人，故需要成本費，各用戶之負擔，均係一律，不致有彼此參差之別。至於能力成本，意義鮮明，無待解說。

住宅用電及零售用電之電價，只須由發電之總成本，減去路燈及工業電力之預計收入，然後將所餘分派於各用戶；但此假定皆爲用電最多之用戶而言。零售用電現行計算法，均採限度定價法，而按財產實價規定收費率。

之方法及直線定價法，現時則已廢弛。最簡便之計費方法，則爲「雙限度定價法」(the two-block rate)。第一限度以內之用戶，只須繳納用戶成本，故在此種方法之下，有若干用戶難免繳納超過成本之電費，有若干用戶繳納少於成本額者，惟方法之簡便，其利足以抵不平等之弊。另有一法，則採用限度定價法，而附於起碼電費之規定，然結果往往不甚公平，前此討論自來水及煤氣時已行論及。

第六目 電車票價

電車票價之規定，通常約有三種方法：一爲直線票價法，按照此一方法規定之電車票價，乃不論路程之遠近，不問轉車與否，自五分起至十分止；一爲先按照直線票價法收費，然後再加收一二分轉車費；另一則爲分段票價法。每一乘客，經過一段，必須繳納一段之票價；惟一段以上之票價，每段必比第一段較減。

直線票價法，普通實行者最多，因此一方法不特簡便，且在人口繁密之都市中，可以減少擁擠。惟此種方法，是否確能產生如是之效果，則不能不令人懷疑；蓋在紐約等市應用之結果，未能證實也。至直線票價另加轉車票價之方法，採行者極其少見。

分段票價，在歐洲甚爲盛行，而美國則不甚發達。據吾人施行之經驗而論，結果不能稱爲滿意，因此一方法，往往有減少乘客，增加平均車載距離之趨勢，以致行車成本增多，而票價亦愈加重。

此外尚有長短期票問題。有若干城市，發行星期票，凡在本週之內，持票可任意乘坐，不限次數。更有少數票價甚昂之城市，發行鐮幣乘車券，每月繳洋一元，每次可坐相當票價五分之距離。此種乘車券之成本，卽爲乘客應行

負擔之服役費。亦有將單張之車票，按半打出售，唯售價比零賣之票價較廉。

本章參考書目

- (一) 包爾著：公共事業之有效管理第七章折舊問題及第十一章收費率問題。
- (二) 那史著：公用事業經濟學第五章會計方法論，第八章折舊問題，第十章收費率之規定，第十四章公共所有權論。
- (三) 雷蒙特著：公眾及公用事業。由第二章至第十六章，將公共事業之業務費、折舊、租稅及收費率等等問題，概括加以討論。
- (四) 利格斯著：公用事業之財產折舊問題。
- (五) 自來水業實務第二十二、二十三、及二十六章，對於自來水業之財政、收費率，及消防用水等等問題，均曾加以討論。
- (六) 提羅斯著：公用事業之折舊問題。



126
 該書店
 廿六年五月廿七日

中華民國二十六年三月初版

 版權所
 翻印必究

經濟叢書
 市財政學 一册

(30612)

Municipal Finance

每册實價國幣壹元捌角

外埠酌加運費匯費

主編者 A. E. Buckle

譯述者 曾迪先

發行人 王雲五

印刷所 上海河南路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

四〇八上

密

(本書校對者章德宜)

