

財稅專著譯述叢書之三

S. 003415

英國國庫補助金制度

藤谷謙二著
倪成彬譯述



財政部財稅人員訓練所編印

中華民國六十二年一月



S 003415

財稅專著譯述叢書之三

英國國庫補助金制度

藤谷謙二著
倪成彬譯述



財政部財稅人員訓練所編印



S9000821

財稅專著譯述叢書編刊旨趣

財稅訓練之實施，為求增進高深學識，提高訓練水準，培養高級人才，允宜兼顧研究工作之推動，始克奏效；而選譯各國財稅專著，提供優良讀物，藉獲他山切磋之益，當為推動研究工作之基礎。

本所有鑒於此，爰約請財稅經濟專家譯述最近二十餘年來之財稅專著，編印叢書，以供本所受訓學員研修及財稅同仁參考之需；倘能進而於我國財稅學術之發展、財政政策之研訂有所裨助，尤深企幸。

財政部財稅人員訓練所謹識

中華民國六十一年十月

原 序

現代國家的國庫補助金制度，係中央與地方之行政與財政關係的樞紐，任務至為重要；蓋國庫補助金制度一方面係中央對地方實施行政統制的有力手段，一方面係中央補助地方財政或調整地方財政不可或缺的制度，加之國庫補助金制度又與互相對立之國民各階層間的利害關係，息息相關。吾人倘對於此一制度發生的契機、發展的背景、以及演進的過程等，加以檢討，即可瞭解：此一制度與各國近代經濟之發展、以及社會經濟結構之變化等，具有密切的關聯。因而，對於國庫補助金制度，必須與此等基本關係互相對照以後，始能透澈瞭解問題的所在。

基於上述觀點，本書乃以典型的近代經濟國家——英國的國庫補助金制度為對象，研討其成立與展開過程，並析其問題。在分析過程中，特別着重於此一制度之變遷與英國近代經濟發展的關聯。惟由於學識淺薄，成果並不理想，尚祈各界先進不吝指正。在補助金問題之重要性日益增加之今日，本書若能為關心此項問題之人士，提供些微參考，則誠屬作者望外之榮幸。

如眾所周知，在日本，所謂國庫補助金，通常係僅指「國庫支出金」而言，並不包括如平衡交付金與地方交付稅等地方調整交付金在內。但是，在英國，國庫補助金（Grants in Aid, Government Grants, Grants）則包括地方財政調整交付金——如一九二九年之一般國庫交付金（General Exchequer Contribution）與一九四八年之國庫平衡交付金（Exchequer Equalization Grants）等——

在內。因此，本書之研析，不但涉及此類補助金，並且鑒於其重要性而特予以較多篇幅。此外，作者曾在舊著「地方財政論」（一九四四年出版）中，論及英國補助金制度問題，而本書之敘述亦多依據於此；惟對於舊稿內容不但予以全面修改，增補其後發生之新事實，並且將與國庫補助金有密切關係的地方稅（Rates），亦予併入，期能對問題之瞭解，有所裨益。

本書之撰寫，承吾師汐見三郎先生，以及許多先進知友不斷賜予鼓勵，使作者能以病弱之身，完成此書；在出版方面，又承法律文化社之龜井部及井上重信兩位先生多方協助，在此一併申致衷心謝忱。最後，謹以本書獻給未能待其完成即已仙逝的母親。

一九五八年十月

藤谷謙二

英國國庫補助金制度目錄

原序

第一章 緒論

第一節 問題之所在

第二節 英國地方制度之概要

第三節 英國地方財政概觀

第二章 國庫補助金制度之發展

第一節 總說

第二節 第一期（一八三五一—一八四六年）

第三節 第二期（一八四六一—一八八八年）——以哥遜的改革爲中心

第四節 第三期（一八八八—一九二九年）

第五節 第四期（一九二九—一九四八年）與第五期（一九四八年以後）

三三
三五
四三
五五
六二

一
四
一八
二三

第三章 主要報告書與補助金之各種形態 六四

第一節 一九〇一年之報告書 六四

第二節 一九一四年報告書與補助金之各種形態 七二

第四章 一般國庫交付金 八四

第一節 一九二九年之改革——動機與目的 八四

第二節 改革的內容——一般國庫交付金之概要 九〇

第三節 改革的實績 一〇三

第一目 負擔減輕之效果 一〇四

第二目 稅負均衡化之效果 一一五

第三目 分配方法之檢討——以「公式」爲中心 一二四

第四目 對地方財政之影響 一三五

第四節 第二次世界大戰後之修正 一四三

第五章 國庫平衡交付金 一五三

第一節 新制度之成立.....一五三

第二節 國庫平衡交付金制度之概要.....一五六

第三節 國庫平衡交付金之特點與問題.....一六一

第六章 特定補助金.....一七一

第一節 教育補助金.....一七一

第二節 其他特定補助金.....一七四

第一目 住宅補助金.....一七四

第二目 公路補助金.....一七五

第三目 都市計劃事業補助金.....一七五

第四目 衛生補助金・警察補助金・消防補助金等.....一七八

結 論.....一七九

英國國庫補助金制度

藤谷謙二著
倪成彬譯述

第一章 緒論

第一節 問題之所在

斐納 (Herman Finer) 在其主要著作「英國地方行政論」中，對於英國國庫補助金制度之發展，曾簡要敘述如下（註一）：

「在一世紀以前，尚無國庫補助金，而今天其總額業已達二億九千萬英鎊。在一世紀以前，亦尚無中央的行政統制，而今中央政府對於地方公共團體，鼓勵其支出，賦予課稅的義務，實施行政與經費水準的統制。在一百年前，對於特定之不動產課征的地方稅，並無減免的規定，而現在則對於工業用、貨物運送用以及農業用的不動產，予以部分或全面的免稅。在一世紀之前，英國分為多數的小地區，而各地區之財政支出由各自的地方稅予以供應，而課稅標準之評估與方法亦各不相同；今天，各行政區域已大為擴大，評估的一致性亦頗見增大，而伊麗沙白時代之救貧官 (Overseers) 已不存在，而為規模較大之地方公共團體所取代。一世紀前，對於貧困的地方公共團體並無任何援助，而現在則由全國的財源對這種地方公共團體予以援助；惟問題在於：能否在不損害地方的自治與節約的前提下，予以更多的援助。」（註二）。

從上面的簡潔敘述，吾人可以瞭解過去一世紀餘之英國國庫補助金制度的飛躍發展，同時亦可知其所包涵的問題。

在英國，被視為對地方公共團體之國庫補助金的嚆矢者，如後文所述，係於一八三五年對於原屬地方負擔之囚犯護送費、巡迴裁判（Assizes）與四季裁判（Quarter Sessions）所需費用所支付者，其金額合計僅十一萬英鎊。時至今日，英國國庫補助金之對象，已涉及教育、警察、消防、道路、都市計劃事業、衛生保健、住宅以及其他多項地方行政事務，其一九五二年度之金額合計已達三億八千五百萬英鎊。地方的經費，曾係幾乎全部由地方稅供應，今天國庫補助金已與地方稅並立，而成為地方普通收入的二大支柱。此種國庫補助金作為地方財源的重要性，係吾人應先予注意之點。

但是，問題並不止於此。應予同樣注意者，係國庫補助金與地方行政的密切連繫，亦即中央政府透過國庫補助金對地方實施的行政統制。現代的地方行政無論量或質，均較一世紀以前大為發展，但應特別注意者，係現代的地方行政均已或多或少受到中央政府的統制，而國庫補助金即被作為最有力的統制手段而利用；並且，此項發展一方面促進地方行政組織的重新調整，一方面又使英國的傳統地方自治在性質上發生很大的變化。

其次，有關英國國庫補助金的研討，不能將其與地方稅的關連分開進行。如後文詳述，英國之國庫補助金制度，自開始至今日，一直與地方稅負擔的減輕問題密切關聯。在地方稅的負擔方面，都市與農村、工商業者與農業地主、以及大企業與中小企業之間，存有尖銳的對立關係，而國庫補助金制度在此

等對立關係中，宛如一種緩和或調整其對立的手段。尤其在第一次世界大戰後英國面臨經濟危機時，曾大幅減免地方稅，以為挽救對策，而當時之國庫補助金制度的修訂，即與此事具有不可分的關係，並承擔重要的任務。此外，如貧困地方公共團體與富裕地方公共團體間之財政調整問題，亦係現代國庫補助金制度的重大任務；蓋此項問題，一方面與地方稅負擔之地域性不均衡的矯正問題有關，一方面又與確保有關地方行政之全國性一定標準的要求相關聯。在一世紀之前，並無此類問題之存在。

但是，吾人對於上述因國庫補助金制度之發達所導致之問題領域擴大的背後，尚有英國資本主義經濟之發展此一重大事實，更不應加以忽視。如後文所述，英國國庫補助金制度開始之一八三〇年代，適係英國產業革命大致告成之時期。其後，英國經濟乃以產業革命為基礎，達成飛躍的發展，而國庫補助金制度實係從此種龐大的基礎，所產生的產物。本書之主要課題，即在於以此項事實為基礎，探求英國國庫補助金制度之生成與發展的過程，分析其間所包涵的問題。

本書的分析，首先就英國的地方制度與地方財政，予以概要的說明，此對於英國國庫補助金的瞭解，將有所幫助。然後，探討英國國庫補助金制度之發展史，但於一九二九年創設之一般國庫交付金（General Exchequer Contribution），與為取代此一般國庫交付金而於一九四八年創設之國庫平衡交付金（Exchequer Equalization Grant），因具有特別的重要性，故各闡專章，詳加析述。在此兩章之前，由於在國庫補助金問題之調查委員會的有關報告中，一九〇一年與一九一四年之兩項報告應予特別重視，因而先以專章介紹其中所展開的理論。最後，對於現行國庫補助金中之國庫平衡交付金以外

的各項補助金，予以簡單的解說。

註一：斐納在此所析述者，係以其著作「英國地方行政論」之修訂版刊行之一九五〇年的事實為基礎，因而其後的變化，尤其如地方稅課稅標準評估方法的修訂（全國一致化）等，均未予列入。

註二：H. Finer, *English Local Government*, 4 ed. (revised), 1950, PP. 494-495.

第二節 英國地方制度之概要

一 英國地方公共團體之起源，可追溯到盎格羅薩克遜時代，而其發展的過程，則大致可分為如下四期：第一期為自原始村落團體至十世紀之盎格羅薩克遜時代；第二期為自十一世紀之日耳曼征服至一六八八年之不流血革命的封建專制時代；第三期為自第十七世紀後半葉至一八三五年公佈都市自治團體法的近代地主貴族時代；第四期為其後至目前的現代民主時代（註一）。英國的地方制度，經由此種發展階段，並在其中展開特有的地方自治，而成為今日的制度。但就本書課題言，對於此種過程予以詳述，似無必要。在此應予指出者，係在上述第四期之開始，即一九三五年制定都市團體法（Municipal Corporation Act）時所表現之時代的轉換期，恰好相當於英國國庫補助金制度之開始時期。並且，應予注意者，乃此事並非偶然的一致，而其間乃有必然的關聯，甚或表示國庫補助金制度係進入新時代之地方制度的重要一環。此即意味，在此階段，中央政府開始對地方行政實施統制，而國庫補助金即成

為統制地方行政的手段。但是，促成此項變化之根本契機，却係產業革命之進展；隨着產業革命之進展所發生之經濟社會的鉅大變化，對於以經濟社會為基礎之行政制度發生影響，而促進其轉換。其中詳情，將在後章分析，在此僅摘錄在此種轉換期所實行之地方行政改革的一斑：

「在十八世紀，地方行政之中心在於州 (County) 的治安法官、教會區 (Parish) 與都市公共團體。但是，當時的行政實權却掌握於少數地方鄉紳，而居民之公共意識亦不甚高。惟產業革命的進展，使情況大為改變。改革者乃主張，地方自治應能配合新的時代。於是，改革的世紀——十九世紀，便告開始。如衆所周知，一八三二年之議會改革，係在政治權力方面，對因產業革命之進展而新成長的都市中產階級，實行門戶開放，而此種傾向同時亦對地方制度發生很大的影響。改革的第一步，係自一八三四年之「修正救貧法」 (Poor Law Amendment Act) 開始。依據此一修正救貧法，另行設置由原來教會區的聯合體 (Union) 所選出的「地方救貧委員會」 (Board of Guardians)，掌理救貧的行政事務，並且為統一此項行政事務，在中央政府設立由三名委員構成的「救貧監督廳」 (Poor Law Commission)。其結果，救貧行政不但在其內部被劃一化，並且受到中央的嚴密統制。中央政府對地方團體的監督這一近代觀念，實可謂係源於此時。次年 (一八三五年)，制訂「都市團體法」，對都市行政組織實行根本的改革」 (註1)。

自一八三五年以後，地方行政事務之範圍擴大，新的問題不斷發生，因而為處理特定事務之特別行政機關，即「特殊地方團體」 (ad hoc Local Authorities) 乃相繼設立，如地方保健委員會 (Local

Board of Health)、公路委員會 (Highway Board)、埋葬委員會 (Burial Board)、學務委員會 (School Board)、就學委員會 (School Attendance Committee) 等，均屬於此。惟此類特別地方團體，其相互之間並無任何關連，管轄區域與機能互相重複，而課稅亦無系統。結果，在十九世紀後半，英國的地方制度乃陷入混亂狀態（註三）。

至十九世紀末葉，為了脫離這種混亂狀態，乃產生一種整理與統一的運動，特殊地方團體乃逐漸為「綜合地方團體」(Omnibus Local Authorities) 所併合。首先，依據一八八八年之「地方政府法」(Local Government Act)，創設州議會 (County Council)，與特別市議會 (County Borough Council)，因而「使原來掌握於治安法官之州的行政權，大部份轉移至新設立之由選舉而產生的團體——州議會」，另一方面人口五萬以上的都市則設定為特別市 (County Borough) 而予以獨立。此項調整表示，州行政的大幅度改革，並且顯示『都市的地方』與『州的地帶』之區別。」（註四）。其次，一八九四年之地方自治法，除重新調整地方行政外，又將不能成立「市」(Borough) 的較小市鎮地設為城鎮區 (Urban District)，而將城鎮區以外而在州內的地區，稱為鄉村區 (Rural District)。在城鎮區與鄉村區，均設置由選舉產生的議會。這些議會之任務，起初主要係處理衛生事務，其後乃頗見擴大。此外，一八九四年之立法，又使自一八三四年之救貧法修正以來失去重要性之教會區 (Parish)，恢復為自治行政上之一單位；並且，一九〇二年之教育法案 (Education Act)，更將學務委員會與就學委員會予以廢止，一九二九年的地方自治法，則將救貧委員會予以廢止。於是，地方行政的重新調

整，至此乃告完成（註五）。

註一：蠟山改道，英國地方制度的研究（一九四九年），八二頁。

註二：長濱政壽，地方自治（一九五二年），四〇頁。

註三：Cf. L. Golding, Local Government, 1955, P. 16.

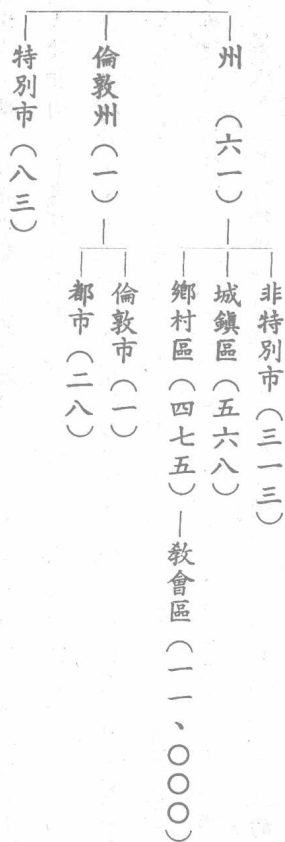
註四：長濱，前書，四三頁。Cf. L. Golding, op. cit., P. 17.

註五：Cf. C. Colding, op. cit., PP. 17-18.

二 現行英國地方制度，係以一九二九年及一九三三年的地方自治法為基礎，其概要如下（註一）：關於英國的地方制度，首先應加注意者，係英格蘭與威爾斯（England and Wales）在制度上經常被視作一體，而蘇格蘭（Scotland）則有不同的法域。但在蘇格蘭所實施的制度，亦與英格蘭與威爾斯大致相同。本書稱英國制度時，均指英格蘭與威爾斯的制度而言。

在地方行政上，英格蘭與威爾斯分為六十二州（County或Administrative County）——包括倫敦州County of London——，與八十三特別市（County Borough）。其中，倫敦州係由首都中心一平方英哩的「倫敦市」（City of London），及其周圍之二十八個「都市」（Metropolitan Borough）構成，且具有特殊的行政組織。至於特別市，係自州完全獨立的地方團體，但無下級團體。除倫敦州以外的各州，又分為依據特許法案（Royal Charter）設立的非特別市（Non-County Borough, Municipal Borough, Borough），城鎮區（Urban District）與鄉村區（Rural District）。非特別

市目前已有三百十三個，城鎮區與鄉村區則分別為五百六十八個與四百七十五個。鄉村區又可分為若干教會區 (Parish)。將這些關係，加以綜合，則可得下表（括弧內之數字表示其數目）（註1）：



以下對各種地方團體，作簡略說明：

(一) 州

州係依據一八八八年之地方自治法設立的地方團體，其中大部份係以盎格羅薩克遜時代之 Shire 的後身的歷史州或地理州 (Historical or Geographical Counties) 為基礎。但是，地方自治法上的州——往往稱為行政州，而與上述地理州相對稱——，其區域未必與地理州完全一致，地理州共有五十二個，而行政州包括倫敦州在內計有六十二個。County (行政的 County) 通常譯為州或縣，但其面積、人口、組織與權能，則與日本的府縣，大相逕庭。此外，許多市又稱為特別市，而從州的管轄獨立，亦係一大特點。就平均言，州的面積約為日本府縣的三分之一，人口約為四分之一，規模遠小於日本的府縣。此外

，各州之規模，亦有甚大差異（此事不但存在於各州之間，而在其他各種地方團體之間亦同，其人口與面積等均有甚大差異）（註三）。各州的行政，係由居民選舉之議會，即州議會（County Council）掌理；如教育、警察、消防、公路、兒童福利、公共衛生、都市計劃等，係重要地方事務，而屬於其權限。

（三）特別市

特別市（County Borough）亦依一八八八年之地方自治法而設立，係對於人口五萬以上之都市，以及歷史上具有緣由的都市，給予此種地位。特別市係完全從州獨立，且不設下級地方團體的自治團體，其議會對於區域內之地方行政事務負全部責任。一八八八年以後，續有若干都市成為特別市，惟其人口條件於一九二六年提高為七萬五千以上，一九四五年再提高為十萬以上。目前，英國共有八十三個特別市，而今後將採不予增設的方針。各特別市的規模，亦與州相同，差異甚大。

（三）非特別市

非特別市（Non-County Borough）在沿革上係指依據一八三五年之都市團體法（Municipal Corporation Act），特許成立的市自治體，又稱為市或普通市（Municipal Borough或Borough）。目前非特別市共有三百十三個。其議會的主要權限為住宅建設、上水道、下水道等，但亦負責道路清潔、塵埃處理、公園、浴場、墓地、以及地方稅之征收等事務。非特別市與下述之城鎮區與鄉村區，有時又合稱為州區（County Districts）。