

要概學政財

著同不劉

行發屋書明昌海上

中華民國三十七年四月一版

財政學概要

基本價十四元 外埠酌加郵費

本 有 作 不 翻
書 著 權 得 印

著 者 劉 不 同

出 版 者 昌 明 書 屋

發 行 人 駱 賓 孫

印 刷 者 昌 明 書 屋

總 發 行 所 上海 建國西路四七八號 昌 明 書 屋

分 發 行 所 上海 河南路一三七號 福州路三三八號 廣 益 書 局

卷首語

設想夢遊世界一周，一切在變，孟德斯鳩的法意，盧騷氏的民約論，已無新版，柏拉圖的理想國，亞里斯多德的哲學創作，漸爲人亡却，古典派的經濟學著作，祇能求之於古書攤，歷史學派的偉著，奧國學派的奇論，無人爲之再闡，聖西門、傅立葉、奧文以及若干社會主義的先驅者，無人爲之再歌誦，共產黨的經典資本論已非新奇的著作、北極的熊掌已伸到了秉歐，古老的大英帝國也在變中，號稱具有數千年傳統文化的中國，當年的豪富竟成銜頭的貧困，鄉裏的遊氓重問鄉事，日在狂風暴雨中變。

世界一切在變，財政學焉能例外，昌明書屋約我爲之寫一本八萬字的財政學概要，一個薄薄的冊子，當然無法將新的理論述明，不過我在這個小冊子內，已將我認爲新的理論提出，作爲研究此學的人之參考。

此書之寫在我公私匆忙中，得助於劉潤田君至多。實際多是劉君執筆而我祇是將我認爲新的理論告訴他，謹此致謝。

劉不同，南京金陵大學

財政學概要目錄

第一編 緒論

一

第一章 財政學的範疇

一

第一節 財政學的意義

一

第二節 財政學的性质

二

第三節 財政學的内容

二

第二章 公財政的本質

三

第一節 定義

三

第二節 公私財政的區別

四

第三章 財政政策論

五

第一節 掠奪財政政策

七

第二節 有關財政政策的各派思想

一四

第三節 福利財政政策

一六

第二編 歲入論……………二四

第一章 歲入的分類……………二四

第一節 歲入發展史……………二四

第二節 各學人的主張……………二五

第三節 中國歲入的分類……………二八

第二章 租稅收入……………三〇

第一節 私稅的定義和分類……………三〇

第二節 租稅制度和租稅原則……………三四

第三節 租稅的轉嫁與歸宿……………三九

第四節 各種租稅的歸着……………四三

第五節 有關租稅的術語……………四五

第六節 租稅的分配與影響……………四七

第七節 各種重要租稅……………四八

第八節 最合理的租稅……………五三

第三章 公有財產收入……………五五

第一節	概說	五五
第二節	我國的公產收入	五七
第四章	公有企業收入	五八
第一節	性質與意義	五八
第二節	選擇與經營	五八
第五章	行政收入	六〇
第一節	規費	六〇
第二節	特許金	六二
第三節	特賦	六二
第四節	罰款	六六
第三編	歲出論	六九
第一章	歲出的目的及分類	六九
第一節	歲出論轉爲重要的原因	六九
第二節	過去經費支出的目的	七〇

第三節	現代公共支出的目的	七〇
第四節	學者們對歲出的分類	七一
第五節	預算上的分類	七四
第二章	社會福利支出	七六
第一節	教育費	七七
第二節	衛生費	七七
第三節	公共設備費	七七
第四節	社會事業費	七八
第三章	保障國家安全支出	七八
第一節	國防費	七八
第二節	警察費	八〇
第三節	外交費	八〇
第四章	人權保障支出	八〇
第一節	憲法費	八一
第二節	司法費	八一

第五章	國營事業支出	八二
-----	--------	----

第六章	債務支出	八三
-----	------	----

第四編	公債論	八五
-----	-----	----

第一章	公債的發展	八五
-----	-------	----

第一節	收支不平衡的原因	八五
-----	----------	----

第二節	公債的發達	八六
-----	-------	----

第二章	公債新哲學	八七
-----	-------	----

第三章	公債的分類	八八
-----	-------	----

第四章	公債的發行	八九
-----	-------	----

第一節	發行數額的分配	八九
-----	---------	----

第二節	發行的限度	九〇
-----	-------	----

第三節	公債發行的要點	九〇
-----	---------	----

第五章	公債的管理	九一
-----	-------	----

第一節	公債的償還	九一
第二節	賴債	九二
第二節	公債的調換	九二
第三節	公債的整理	九三
第五編	財務行政論	九五
第一章	財政機構的民主化	九五
第二章	預決算的編製與財政公開	九六
第三章	各國預算制度	九八
第一節	英國預算制度	九九
第二節	美國預算制度	一〇〇
第三節	蘇聯預算制度	一〇一
第四節	中國預算制度	一〇一
第四章	財務監督與財務行政	一〇二

財政學概要

劉不同著

第一編 緒論

第一章 財政學的範疇

第一節 財政的意義

拉丁文中的 *Finis* 爲 end (結果) *Conclusion* (結論) 或 *Payment* (支付) 之意，至十六世紀德國有 *Finanz* 一字，意爲 *Creating* (欺詐) *Decenne* (欺詐取財)，其後棄之不用，乃變爲 *R.venue* of State 國家收入之意，至今則爲 *Money or money transaction* (貨幣的處理) 故曰財政一詞 (*Finance*) 是貨幣事項 (*Money matter*)。今日金融亦用此字，銀行亦可用之，此字包括三要素：即 (一) *Receipt* (收入) (二) *use* (使用) (三) *Payment* (支付)。財政在個人方面言爲金融，在公共方面言則指財政，前者是買賣雙方流通的平面發展，後者則爲單面流通與立體的發展。

Public Finance 法國稱爲 *Science des Finances*，意大利稱爲 *Science delle Finanze*，德國稱 *Finan wissenschaft*，英美均稱爲 *Science of Public Finance* 有的或稱爲 *Government Finance* 或 *National Finance*，但常用的還是 *Public Finance*。

財政學的意義因時代而不同：在專制時代可稱爲財政病理學 (*Fiscal Pathology*)，此時是批評現

狀，無若何主見如孔子所說：「與其有斂聚之臣，不如亂臣」，是很好的例證。其後財政學成爲一種技術，專爲皇家御用而徵課者，有人稱爲「斂財原則」(Catching maxims)，實稱不起甚麼學，此時可稱之爲財政技術學(Fiscal Technology)，進至近代，社會民主主義盛行，可稱爲財政機能學，此乃以財政爲工具以求社會分配之公平與經濟之繁榮者。

第二節 財政學的性质

財政現象乃政治團體中之經濟現象，均爲社會現象，故爲社會科學之一種，財政學發生之時間在政治學與經濟學當中，早期在形式上是與政治學相關聯的，而實質上却與經濟學相連繫，如收入、支出與生產論、消費論相關，轉嫁與經濟學中之價值論、分配論有關，公債與信用交易有關即是。財政上的預算或財務行政與立法行政有關，故亞當斯密(Adam Smith 1722—1790)把它作爲經濟學的分支，在原富第一篇第十一章專講「和稅」，第五篇講「國用」，蔣鮑當(Jean Bodin 1530—1596)在所著共和論中把財政列爲政學治的一部分，孟德斯鳩(Montesquien)在法意中也提到財政問題，在彼時財政學是未獨立的，均附屬在其他科學之中。約六十年前始漸漸獨立起來，其成爲獨立科學的原因不外下列數端：

- (一)自歷史方面言，十六世紀以後財政學者輩出，內容豐富，本身已可成一專門科學。
- (二)就研究範圍言，財政學是專以財政現象爲研究對象的範圍之廣括及國民全體。
- (三)就研究結果言，其結果可以應用於各方面，並可預測未來。

第三節 財政學的內容

財政學乃一研究財政的科學，國家既爲人類最高的有機組織，所以凡是這個有機組織或其他權力團

體執行職務時所需財貨的使用，取得與管理皆在財政學研究範圍之內，財貨的取得即公共收入(Public Revenue)，財貨的使用即公共支出(Public expenditure)，財貨的管理即預算決算(Custody)。但財貨之內容，因時代不同而各異：在自然經濟時代，財貨乃直接獲得之人力與物力，如物類稅及徭役。至貨幣經濟時代，財政乃包括貨幣收納(Money receipt)與貨幣支付(Money payment)但其前提是貨幣經濟(Money economy)的存在。故近代財政學的內容為歲入(Public Revenue)，歲出(Public expenditures)，公債與資產(Public debts and Public assets)，及財務行政(Financial administration)。前三者為實質的財政學，第四則為形式財政學，財政學興起之初只注意前三項，至德人斯太因(Stein 1815—1890)出才開始注意到手續方面。

第二章 公財政的本質

第一節 定義

國家的前身是圖騰社會，早時的游牧民族無正式國家，只有私用而無所謂政治的公用，其所用的財物之來源有二：(一)為掠奪而來(Booty of war)。(二)由貢獻而來(Gift)，前者如匈奴之「以殺戮為稼穡」即是，貢獻是因宗教關係而存在的。其後進化至農業時代，即政治上之封建國家時，其經濟以農耕為主，而發生了君主國，其王名為「天子」其政治為專制，故有「朕即國家」(I am a state)之語，其財產與公有財產是不可分離的，其財政亦無可述，政簡費少，公衆事業亦少，安全方面國家很少顧到，教育文化方面亦由人民自理。近代工業興起，君主國變成了民主國，專制政體一變為共和或立憲政體，民主國元首是人民大眾的公僕，代表民衆工作，對於安全、教育、交通、享樂、衛

生、道德、各方面均由政府來管理指導，公財政之領域由是擴大，社會經濟問題之解決，須乞靈於財政上之設備亦正多，即「有政必有財」之謂，支出既為滿足上項目的，而收入之目的除為準備支付外，實含有重大社會意義。欲滿足人民之共同慾望，必先取得人民之勞務與財貨，取得之法不外：（一）任意的獻納（二）契約的報償，如僱用購買。（三）強制徵收，如稅收、徵工、徵役、徵發（對土地言）等。以上三法第（一）種在古代盛行，第（二）第（三）為現代所通行者，故政府財政稱公財政，亦稱強制經濟。

第二節 公私財政的區別

經濟包括兩方面：即公經濟，（或曰財政），是以政府為主體行使的。另外是私經濟（或曰私財政）是以私人資格行使的，內中可分個別經濟，如個人及企業；綜合經濟，即國民經濟，乃就個人收支綜合而言，即國家經濟。公財政與私經濟（或曰公財政與私財政）有密切的連繫，不能嚴格的劃分開來，就大體言，公財政是公家的經濟，私財政是私人的經濟，公財政的運用過程中，私人財政不免受其影響；反之在私人財政運用的過程中，公家財政亦不免受其影響。所以公財政與私財政（或曰公經濟與私經濟）實是一物的兩面，並非兩個獨立的社會現象，吾人欲整理國家財政，必須顧到國民經濟，同時欲解決國民的經濟問題（私財政）也必須顧到國家的財政。但公經濟（或曰公財政）與私經濟（或曰私財政）中的個別經濟不同其要點有四：

（一）目的不同——私財政乃由個人負責，與公家無關，個別經濟是以個人或企業為一單位之收支乃自然人與私法人的經濟，使用特別報償原則者。公財政為公法人（即政府）之經濟，是使用一般報償原則者。

(二)公財政以量出爲入作原則，私財政以量入爲出爲原則，個人或公司支出之數額雖一時期內可以超過收入，但久之必受其所得數量的限制，而中央政府或地方政府則不受此限制，彼等先決定支出數額，再決定收入數額。

(三)時間久暫的不同——私財政是較短的，個人所經營的事業隨其死亡而受影響，公財政之主體既爲政府，因國家永久存在故謂是長期的，其設施多顧到百年大計，而不計及目前利害。

(四)主權有無的不同——國家是有主權的，故在財政上有賦稅權，私財政是無所謂主權的，只有權利而已，所以公財政爲共同的經濟，強制的經濟。

公財政與私經濟(私財政)中的國民經濟亦有不同之點，茲列述如下：國民經濟爲一綜合經濟，是包括各個人的收入和支出，個人經濟是私經濟(即私財政)是建立在交換經濟上，國民經濟的主體是國民全體，而公財政則爲強制的經濟，如政府課稅，人民不得反抗，至期不納或漏稅則要處之以罰鍰。公財政的收入主要是租稅，是由強制徵收而來，故曰公財政是由立體發展的，國民經濟是平面的關係，租稅的繳納乃是上方不可抗拒的命令，而國民經濟的成立乃以任意取得爲主，如私法人中的公司業務即由從事企業的交換關係成立的，此爲企業經濟，在國家中雖然業務也有部分的交換經濟存在，但必是雙方面的公財政而以交換的方式表現出來。今日政府有契約收入，且此項收入漸漸擴大而成爲財政收入中的重要部份，故公財政的收入是以強制徵收和自由交換並重的。

第三章 財政政策論

財政學既爲政治學與經濟學中間的科學，則財政學的研究應根據以上二種科學，蓋古代財政學實爲

政治學的一部分。政治思潮的變遷左右了君主的財政政策，如希臘時代政治與哲學倫理學相關聯，羅馬時代政治與法律不分，和其後與神學的分而又合釀成天賦人權與君權神授的思想，都足以左右財政的支出和收入。十七世紀後，自然科學與經濟學興起，人民大眾的經濟生活成為決定進化的主導力量，政治上民主與君主之爭，實以經濟生活為中心，而雙方爭執的具體事項却為財政上的問題，因為財政政策的實施關係着政務設施、國民經濟發展、國家的盛衰和民生的苦樂。縱觀中外史實，天下大事皆為分合關係，起初則賊盜蜂起，勝者王侯，敗者賊寇，統治者的養尊處優必形成日趨腐化的後果，或則造酒為池，懸肉成林，或則建造客數萬人的浴園，能容三十餘萬人的賽馬場，而其財富的來源不外奴役民力，暴斂民財。歷史不分中外，居位不論久暫，統治者都沒有為被統治者着想則是一律的。所謂歷史不過是帝王的興亡史，砍殺史，平民生活如何？從也沒有被給帝王御用的讀書人注意過。

近百年來，平民知識水準日高，民主政治的基礎也日臻穩固，特權階級被認為衆人的眼中釘，行政官吏在這種浪潮下變為大眾的公僕，行政準繩依據大多數人的最大利益，經費的收入與支出不但一反漫無限制的舊案，同時且根據預算，求取收支的平衡。即在歷史上有悠久記錄的貧富不均現象也有以財政政策為手段而予以泯除的趨勢。時代是變了，且在不斷的變化着。政府的支出日增，人民的負擔日重，一國生產能力的提高有賴於政府的指導，有關人民生活以及康樂的活動都要劃入國家財政領域之內。財政政策不僅是為政府籌款而已，國民財富集中的預防，分配所得的合理化，以及正常的獲得新財富，都要看財政政策訂定的是否妥當，順行的是否確實。因此一國的財政政策成了決定國家命運的南針和考量民生苦樂的尺度，因為財務行政的設施由被動進而主動，財政政策的研究，也就由消極

而趨於積極了。

第一節 掠奪財政政策

財政學自亞當斯密的論述起，至今已有一百餘年的發達史，在原富以前，歷史上只有片斷記載的財政事實，沒有完整有系統的理論，實稱不起是一種獨立的科學，直至近代，因為國家職務的範圍日廣，支出收入都含有深厚的政治與經濟意義，研討的專家日多，理論上才日臻完備，茲就史實敘述其發達經過如下：

1. 古代及中世紀的歐洲

(a) 埃及是古代的文明國，靠着優厚的地理環境，國內的貴族、僧侶和武士是特權階級，他們不事生產，但生產品却操在他們手中，全國財產的支配也掌握在他們手裏，賤民雖是人口中的大多數，但除了供驅使受壓搾之外，只有服從的義務。亞力山大帝國，迦太基王國，波斯帝國都是實行這種中央集權制度的，我們可稱它是特殊階級的財政。

(b) 希臘和羅馬文明代表了古代西方文化，從制度上我們先談希臘。

(一) 中央財政制度——財富行政長官是直接由人民選出的，人民對財政設施實有普遍的監督權，行政長官有舞弊情事，可以罷免，中央財政完全公開，此可謂財政制度及財政行政上澈底的民主化，近代文明國家的財政設施尚有未及古代希臘的所行開明和進步。

(二) 地方財政——希臘本是多數城邦所組成的聯盟，包括許多自由城市，各城市的財政都是獨立的，不對中央負任何責任，因此租稅制度也不一律，大概說來，在山區的住民納稅最少，平原上的城市因產物豐富納稅較多，海港地區商業繁盛納稅最多。這種措施頗合乎近代時尚的能力與普遍兩大

原則。

(三)財政政策——政策中第一個特徵是對人民的公開和對建設事業的開放，對國家建設事業或各種文化事業盡量擴充，並公諸人民，請求協助。第二特徵是對行政費用的節儉，希臘實行全民政治，多數政務官皆有副業或相當財產，往往自動放棄薪金或僅領取少數的報酬，官吏的舞弊是罕見的事，市民對廉潔的官吏常給以最榮譽的頭銜。在財政政策中的貿易政策是採取自由放任態度，對進出口的商品取稅皆低，其目的在鼓勵進出口以增加雅典及其他城市的財富。但對殖民的關稅和其他稅收却和其他國家一樣，除任意加重外並擄取資源，壟斷進出口，一如近代帝國主義國之所行。

(c)羅馬人的統治精神表現於財政經濟上的，是以羅馬法為骨幹，一切的經濟活動皆以嚴肅的羅馬精神管理之，如古代航海本無法律限制，而羅馬則制有世界最早的海商法，關於商業上財務的糾紛，訴訟羅馬法中都有詳密的規定。羅馬尤注意市場紀律及商人財產的保護，但也是以法律為後盾的總之，人民經濟活動與經濟事業能得國家的保障是自羅馬開始，羅馬法中已正式承認並保證商業上的私有財產權了。

羅馬帝國強盛時，其殖民地環繞着地中海的四周，殖民地抽稅頗重，二十倍於希臘的稅率，三十倍於迦太基的所課，這就是當時財政政策的一面，其政策的中心思想在積極加強殖民地的生產以培植本國的經濟基礎，因為羅馬本國係消費國非生產國，需要殖民地財富來維持生活的水準，因此殖民地和羅馬本國間發生了密切的聯繫，殖民地成為羅馬經濟的外府，財政政策是羅馬取得殖民地資源的一種工具。

羅馬政府一方用法律去掠奪壓榨，另方則賴交通網去連絡運輸，此項交通網乃空前的設備，組織機