

書叢小學科會社

編主麟秉劉 松炳何

論 務 財 國 英

著 爾 卻 密
譯 隱 漢 沈



行發館書印務商

會 科 學 小 叢 書

何炳松 劉秉麟 主編

沈 漢 隱 譯

英 國 財 務 論

商務印書館發行

中華民國二十五年七月初版
中華民國二十七年七月再版

朱

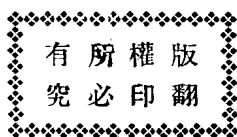
(34667)

社會科學叢書 英國財務論 一冊

State Finance

每冊實價國幣貳角伍分

外埠酌加運費匯費



版權所 翻印必究

原著者

R. J. Mitchell

譯述者

沈漢隱

主編者

何炳麟 劉秉麟

發行人

王雲五

印刷所

長沙南正路商務印書館

發行所

各商務印書館

(本書校對者喻飛生)

譯序

本書原名國家財務 (State Finance)，一名英國財政之理論及其實施 (The Theory and Practice of Public Finance in the United Kingdom)，全書所述，以解釋財務程序者居多，茲譯爲英國財務論。財務程序或稱財務行政，係財政之實施部分，在財政學中所占篇幅較少，讀者常引爲憾事。葉志氏謂「英國處理財務所採用之制度，其精密與統一爲各國之冠」(Gaston Jélu爲社會科學辭典著 Financial Administration 一文，曾有此語)。是英國之財務行政，尤爲習財務學者所須知。本書著者密卻爾氏，以簡明之筆法，敘述英國最近之財務（本書於一九三五年出版），要言不繁，誠如史諾登序言所云，「以有限之篇幅，解說國家財務之原則及其實施，實無有過於此書之明晰者」。茲以餘暇譯成中文，臨紙倉卒，深恐不能傳其真意，望讀者有以正之。

譯者序於南京二十四年十一月

史諾登子爵序言

本書誠如著者所期，完成其著書之志趣，不勝欽佩。著者以簡明通俗之文字，解釋國家財務之程序。余深信此書不但有益於學生，且有益於納稅人、國會議員與一般之讀者。

處今日民主政治之下，每一選民，必須注意其生活中政治制度之性質，尤應注意於財務。

今日國家收支龐大，每一公民，必須略知收支之途徑，與政府簿記之方法，凡此皆常人所視為神祕而不可思議者也。

國會如何監督財務，財務議案經歷何種程序，始制為法律，各部如何編擬概算，衆議院如何核准概算，最後如何核給錢幣於支出機關，如何編製公共帳目，讀此書者可以洞悉無遺矣。

綜合基金、制用議案、籌款方案、固定公債與非固定公債、財部票、國庫債券、坐支款諸名詞，常見於新聞紙，讀此書者，更足以增進閱覽財政辯論之興趣，藉以了解此等名詞之真義。

就余所知，以有限之篇幅，解說國家財務之原則及其實施，實無有過於此書之明晰者，余敢以熱誠介紹此書於有志研究此問題者，與夫應了解此問題之多數讀者。

史諾登 (Snowden)

著者自序

余嘗試於此小冊內，述英倫之財政，不僅供學生之用，且供一般讀者之瀏覽。此二重目的之需要，在授課夜校時，尤爲顯著。

其一，余不能爲學生指示一包羅大體之巨著，其次熱心徵集關於政府及其財務制度之材料，實由於職業上之興趣，而爲公民之意識所驅使，學生均曾參與國會選舉，政府制度久爲彼輩所默許，而社會上有知之士，於此似亦有所認識。

是以本書所顧及者，雖以學生爲主體，同時未敢忘一般之讀者。專門名詞或非一般讀者所熟知，苟能熟悉此種名詞，余敢保證無數糾紛，不難迎刃而解。

執筆時力求取材之平衡，毋使國會財務程序與租稅論過於鋪張，於部內日常工作之詳情，亦應相當重視。法規之變更，敍及一九三四年失業救濟法，而最近之統計亦儘量適用焉。

密卻爾 (R. J. Mitchell)

目錄

譯序

史諾登子爵序言

著者自序

第一章 導言.....一

第二章 國會史中之財務.....四

第三章 憲法.....八

第四章 立法程序.....一四

第五章 財務概要.....一九

第六章 概算.....二五

第七章	預算	三四
第八章	綜合基金	四〇
第九章	部會計	五〇
第十章	審計	六七
第十一章	各種公共基金	七三
第十二章	國債	八一
第十三章	租稅與其他收入	九三
附錄一	文事費概算	一〇三
附錄二	文事費預算支出帳	一〇七
附錄三	審計部法送達期限表	一〇九
附錄四	參考材料	一一〇

英國財務論

第一章 導言

本書之目的，在研究英國之財政。開宗明義，務使疑團盡釋，得一具體之概念，然後能集中研究，試述財政之定義如下：

政府實施其職責，必需資金，一如公司與私人。政府基本之職責，為國防、立法、司法、衛生、教育等。凡此種種，均以錢幣為代價，是以為政必先取得錢幣。凡事關錢幣者均屬財務。公司之財務係指募集資本與買賣支付等事，測度此種行為之結果，均以錢幣表示之，政府財務亦復如是。是以政府財務之名詞，係指各種政府涉及錢幣方面之事務。

政府有中央與地方之分，其財務制度不同，各有專名。凡事關錢幣之屬於地方政府者，通常稱

曰地方政府財政。其屬於中央政府者，簡稱財政。中央政府各種財務行為，如租稅、支出、會計、借債、還債以及立法方面之核定，均屬財務。地方政府之財務不屬於本書之範疇。

中央政府所收集及其所消耗之資金，爲數甚巨。其基本之職責，均與錢幣有關，是以財政雖係手段而非目的，實爲政府職責關鍵之所在。教育與衛生等，僅與一主管部有關，財政則不然，各部均設置處理財務之專職，其工作則由一、二專司財務之主管部聯綜之。統制之。政府原爲履行其基本之職責而存在，財政非政府基本之職責，但立法與行政關於公款之徵集統制與會計方面所消耗之精力，較之所耗於任何一主管部基本之職責者，尤爲繁重。

舉若干簡明之事實，即可示近代財政之重要。中央政府爲全國唯一最大之事業，有力之雇主，良好之主顧，事業之範圍至廣，且深入民間，幾與全國各種工商業有關。財務計畫苟有錯誤，即足以釀成金融市場之恐慌，其害將及於全國至無可估計。考英國政府款項之週轉，在一九三三年至一九三四年一個財務年度間，計國庫出納之錢幣，爲數達六十五萬零一百萬鎊之鉅。

本書所述，不僅限於政府財務。於中央政府之大體，作一簡要之觀察，足供詳細研究財政之助。

事前於此二者作一歷史的總述，吾人當知此深根固蒂之制度，實基於已往之政爭，過去之經驗，與英人歷年來之成敗所產生。

第二章 國會史中之財務

古時遇有大事，國王常召集各方領袖，討論國是。當抵抗異族之侵略，或發生其他緊急事件時，集會討論徵集資金及供應物質之方法，尤爲常事，是卽國家財政之起源。

財政與供應原爲最初討論軍事政策臨時發生之附帶問題。經年累月，始成爲按時討論獨立之問題。當薩克遜統治英倫時期，其巨頭會議所謂威德馬得（Witenagemot）者，原非一固定之集體，以當時中央行政範圍之狹，初無需乎集中財務之組織，而威德馬得已足應付此事實。

自征服者威廉姆出，封建制度流傳英倫，政治集中，支出擴大，當時政府常需資金，以是朝廷輒召集貴族會議，藉以討論募集資金之方案。任何人直接由國王領有土地者，均得參與此會議。英國採用此特種之封建制度，聚大小地主於同一會議，以此民主之精神，培植後代之財政。

封建時期迭遇戰爭，加以十字軍一役戰費浩繁，使財政形成重要。從來國王爲一時之需要所

迫，不免濫用徵稅權，致引起貴族之反抗。貴族在嚴厲壓迫之下，飽受刺激，常利用當日王室財政困難之機會，逐漸取得若干權力，以備後日之反抗。其後國會之爭權，以此爲慣用之策略。凡統治者愈弱，其財政之需要愈迫，則其權力亦愈見削減。以是不良之統治，促成國會之進步，種因於亂世，則收效於後代。

依一二一五年大憲章(Magna Carta)之規定，凡額外之助(Exceptional Feudal Aids)，不問其爲租稅或力役，非經大會議(Great Council)之同意，不得徵集。按大會議實爲一純粹之封建議會，以僧侶地主與貴族爲主體，而無地者不與也。大憲章所規定對於國家財務之監督，初未能合乎現代民主之標準，但不久大會議中加入來自羣縣之勳爵，一二六五年薛蒙特孟福(Simon de Montfort)始創加入城鎮之代表，於是政權漸趨民主。

此事發生於封建轉入重商經濟之初期。其後經濟情況日見變遷，工業勃興，人口增加，昔之散居於鄉村者，集中於都市。不但國內貿易大有進展，且以十字軍之助，已確立國際貿易之基礎。由此變遷，始產生一散居於通都大邑之富者階級，其中有商人與手藝師，各自結合而成爲同業公會。

(Gilds)，力爭特權以期本業之發展。彼等以報效特稅之故，得王家核准，許以特權，因特稅收入成爲國家巨大之財源，自是城鎮得派代表出席於會議。一二九五年愛德華第一在位時之模範國會 (Model Parliament)，其代表由選舉產生，但選舉權之給與，限於同業公會之會員。由此可知十三世紀末葉之前，實因財務與時俱增始促成國民議會，同時復日見君權之限制，民主之推行，選舉代議士制度之萌芽。

勳力門 (Parliament) 之名稱，確立於十三世紀之中葉。此字源於法文之 Parlement，其原意爲談話或討論，始用於諾孟王室時代之封建議會。

十四世紀中，因伯郎泰奈脫 (按 Lantagenet 卽一一五四年至一四八五年英王亨利第二至禮卻特第三之系統) 王室之無能，國會所得之財政權更有進展，除大憲章規定之權力外，且益以普及於各種租稅之權。當時國會創設無數之程序與禮節，例如封建時期負責徵稅者原爲貴族，逐漸由宗教貴族、俗人貴族與民衆兩級各自分別徵稅。其後因大宗租稅漸歸着於民衆，故習慣上祇須民衆對英王一次承諾，其間實包含貴族之供獻。由此形成一定例，卽民衆之承諾，益以宗教貴

族與俗人貴族之同意。此定例保留於一九一一年國會法(Parliament Act of 1911)。同時復倡出一慣例，凡衆議院承諾款項，經參議院同意後，仍由衆議院呈送英王。此種程序，迄今未變。

斗度時代(Tudor Period)（按即英國威爾斯王亞文斗度娶亨利第五寡妻傳至伊丽莎伯女王之時代1485-1603）中多智之君主，曾賦予國會絕大之權威，卒以其後斯蒂淮脫(Stuarts)諸王之失政，發生反響當時國會勢力雄厚，始攻擊君主神權論。一六八九年之要求民權案(Bill of Rights)爲英國憲法上之重要文書，時國會堅持自身爲憲法上最高權之集團，具有選任王位繼承人及決定自身權利與憲法之權力。

最近二世紀中，英國國會制度上重大之變遷，如委員會執行內閣及政黨等各種機關之進化，如選舉權之普及於全國成人，均不屬於財務範圍。其與財務密切有關者，則爲一九一一年國會法，舉參議院在財務上抵抗衆議院之權力，剝削殆盡。萌芽於伯郎泰奈脫時期之國會監督財務權，完全歸諸衆議院之掌握。財務爲各種重要立法之基礎，是以衆議院在英國政治上占有絕大之權威。

第二章 憲法

欲明瞭衆議院於立法、於財務之權限，必先知國會及國會在憲法中所處之地位。國會絕對握有全部之政權，凡法律之制定，祇經國會之一部分，而未得另一部分之同意，未之有也。常人意國會包含上、下二院，即參議院與衆議院。此種觀念，未見確當。英之國會兼有三級，是即國王（Crown）、貴族（Lords）與民衆（Commons）。其中貴族一級，包含宗教貴族（Lords Spiritual）與俗人貴族（Lords Temporal）。是以國會一詞，不能僅視之爲民衆之國會，實係一集體，而其權限則以服從民意爲歸。歷年演進，逐漸改善，此國會終不失爲權力平衡永久固定之集體，而爲世界各國所爭相效尤者也。惟國會會有變更現行法律，或使之歸於無效，與制定新法律之權。此理適用於任何法律，是謂國會之主權，亦即英國憲法中兩大重要原則之一。

其次法律之統治（Rule of Law）爲英國憲法中第二重要原則。任何人受同一法律之支配，