

新 學 制

高 級 商 業 學 校 教 科 書

壽 景 偉 編

財

政

學

商 務 印 書 館 發 行

新學制高級商業學校教科書

財政學

目次

第一編 總論

第一章 財政學之定義……………一

第二章 財政之特質……………四

第三章 財政學之範圍……………八

第四章 財政學與他科學之關係……………一〇

第五章 財政學之研究法……………一四

第六章 財政學之歷史……………一六

第二編 經費論

第一章	國家職務之範圍	二四
第二章	國家經費之範圍	二七
第三章	國家經費之原則	三〇
第四章	國家經費之種類	三八

第二編 收入論

第一章	國家收入之性質	五七
第二章	國家收入之分類	五九
第三章	賦稅收入	六四
第四章	非賦稅收入	二〇九

三編 公債論

一章 公債之性質及其種類……………一二六

二章 公債之募集發行及其償還……………一二五

第五編 財務行政論

第一章 預算之編製及其監督……………一四一

第二章 決算之整理及其審核……………一四六

新學制高級商業學校教科書
財政學

第一編 總論

第一章 財政學之定義

凡政治團體，不問其爲國家，爲地方，爲單一國，爲聯合國，苟欲維持其生存，勢不能無經費；欲擴充其職務，尤不能無經費。財政學者即研究政治團體施行職務所需經費之收支管理，而講明其原理及政策之科學也。茲本此義，析述如左：

(一) 財政學者，關於政治團體之科學也。政治團體中，其組織最完備而地位又最重要者，莫國家若。故國家財政，範圍最廣，人民之關切亦最甚。一言財政，即若專指國家財政而言。不知財政主體，其在聯合國，則有聯邦之財政焉；有各邦之財政焉；在單一國家，則有中央政府之財政焉；有地方政府之財政焉。中央政府，雖爲

單一國家最重要之機關，然爲機關之一部，不能指爲機關之全體。地方政府，既與中央政府同爲國家機關之組成部分，則地方財政，固亦有不容或忽者。況自十九世紀中葉以降，都市制度，日益盛行，而所謂都市社會政策者，亦遂應運而興。地方財政，大增異彩，職由此耳。歐戰以後，平民政治，又爲更進一步之發展，而「社會主義之財政」與「國家財政社會化」等論議，亦遂益爲學者之所唱道。敘而論之，亦當世得失之林也。

(二) 財政學者，關於政團職務之科學也。政團（指國家及其他政治團體而言）職務，大別有二：一曰維持公安之職務，如外交軍備警察司法數端是；二曰增進幸福之職務，如農林工商教育交通等行政是。夫政務範圍，雖隨民智之高下，政教之優劣，幅員之大小而異；要其逐漸擴張，古嘗簡而今嘗繁，則進化之公例然也。

(三) 財政學者，關於政費之科學也。政治團體之施行職務也，自不能不需貨財。而貨財實有勞力、無形貨財、貨物、有形貨財之分。勞力之供給也，或出於人民

之志願或由於法令之強制或酬以薪俸或支以實費貨物之取得也或有償或無償或依互換之方法而相交易或以國權之作用而爲沒收立法雖殊其期政務之實施則一也。

(四)財政學者關於政費之收入支出及收支管理之科學也。政治團體既有必要之支出自應有相當之收入收入支出二者乃財政學中最重要之論題亦最費研究之論題也。至管理收支之法若預算決算金庫會計數端亦皆極有討論之價值觀夫日本意大利諸國其整理財政莫不自確立預算制度刷新財務行政入手則其所繫之鉅從可知矣。

(五)財政學者關於財政上之原理及政策之科學也。財政現象繁蹟綦其研究之方一當詳考事實綜合比較以明其變遷探其因果而求其通則此卽所謂財政原理之研究而應以經濟原則爲準繩就歷史統計爲依據者也一當注重民生斟酌時宜以解決各種實際之財政問題而使款不虛糜財無妄取此卽所謂財政

政策之研究，治政學者所當悉心掣索者也。之二者明，則財政學之講求，思過半矣。

第二章 財政之特質

公共財政，與私人經濟，互有異同。私人經濟，有生產消費之關係，而公共財政，亦有收入與支出，其同一以最小勞費，博最大效果，私人經濟之原則也，而公共財政，亦以浪費爲大戒，其同二。然此猶僅以公共財政與個人經濟比較而觀也。若以公共團體中之地方自治團體，與私人經濟中之股分公司，互相比較，則其機關，其信用，其經費，其債務，乃至其會計，幾無一不類似。英國東印度公司，當初建時，曾得有設官，徵稅，宣戰，媾和，等特權，其財政範圍之廣，幾與國家無異。此其例雖甚僅，要亦足證公司經濟之性質，固與公共財政，極相類也。雖然，有異點在。異點維何：

一曰性質有強制自由之異。私人經濟，無論爲自然人，爲法人，皆不能違反他人之意思，使供自己之便利。惟公共財政，則得依國家在法律上所應有之權力，以強制私人，不問私人之願意與否也。例如賦稅，獨占事業等是。

二曰效果有有形無形之分。私人經濟，以有形之利益爲目的，故其所營求常在物質欲望之饜足。而公共財政之目的，則常在無形之福利。例如振興教育以增進文明，普設警察與司法機關以保護人民之生命財產，雖其有益民生至爲易知，而每人所獲之益，其爲量究有幾何計？儲又幾何則固吾人所不能致答者。此無他，無形之利益，固不可以數計也。

三曰生存期間有久暫之別。私人經濟，其主體爲個人，生存期間，有限者也，即法人之存立期間，亦未嘗能無限制。惟公共財政，其主體爲國家。國家之生存，非期其縣縣延延者乎？雖亡國之慘，史不絕書，而坐以待亡，則未之或聞。故財政計畫，務求久遠，竭澤而漁，則識者所深譏也。

四曰營業範圍有廣狹之差。私人經濟之行動，凡爲法律所不禁者，皆得自由處理，故其制限寬而範圍廣。公共團體之營業，必爲法律所許者，始得爲之，故其制限嚴而範圍狹。如鐵路電報郵政等事業，其收歸國有也，應經國會之贊同，其管理業

務也，應受法令之拘束。此何以故，則以防止國權之濫用，保護人民營業之自由故。五曰收支目的有公私之判。私人經濟，以增進私益爲目的，故凡所經營，類皆趨利避害。公共財政，則以增進公益爲目的，故嘗有財政上之收益甚鉅，而棄之若敝屣者。如英之廢除鹽稅是也。亦嘗有財政上之損失甚鉅，而其事卒未能遽已者，如軍備經費，最爲財政大蠹，而國界未泯，對外防禦，未容猝廢，即其例也。

六曰收支數額有多寡之殊。私人經濟之收入爲原始收入，生產之力有限，故其所得嘗小。公共財政之收入爲由來收入，取財之途較廣，故其所入嘗鉅。收入鉅，故凡爲私人財力所不能舉辦者，國家能舉辦之；私人所不能維持久遠者，國家能維持之。巴拿馬運河之開鑿，不成於法國商人所設立之公司，而成於美國之政府，非其明證耶。至收支既鉅，則其行動之影響於物價、利率、生產、消費、分配者，自亦必甚鉅，此又事理之當然者也。

七曰收入準的有有限無限之不同。私人經濟，以收益無限爲準的，故力求贏利。

之增加。而公共財政，則以收支適合爲依歸，故不求歲入之賸餘。夫入不敷出，固足使財政基礎，立見動搖，而庫有餘財，亦足使國民脂膏，徒供銷糜。二者皆非財政佳象也。政家制用，宜有準則：一曰徵取收入，當以足供國家行政所必需，且於社會有最大效益者爲限，而不當盡國民納稅力之最高限度。二曰預算上之預備費，其數額宜減至最少，使不肖官吏，少自由流用之便利。凡此皆所以防政費之虛糜，謀收支之均衡者也。

八曰度支方法有量入量出之互殊。私人經濟，多量入以爲出，而公共財政，則當量出以爲入。私人歲計，若遇虧缺，則減少支費，自是正辦。公共歲計，若有不足，則酌加收入，實爲通例。蓋公共支出，既爲國家生存發展所必需，則出私財以應公家之急，固亦國民之天職也。雖然，國民之納稅力，亦自有其一定之限度，若置此不顧，而暴征苛斂，則民力枯而國亦隨之。德國大弗萊特立有言：『國家收入，若僅以所需經費爲標準，而不顧及國民之納稅力，則自召破產者也。』旨哉斯言。

以上八者，皆爲公共財政與私人經濟互異之點。惟就中自以第一第七兩項，尤爲公共財政最顯著之特質耳。

第三章 財政學之範圍

財政學之範圍，觀於上述定義，已可概見，茲復折衷羣說，述之如次。夫公共收入與公共支出，其爲討論要目，不待煩言也；而其兩相對峙，正如經濟學中，生產與消費，供給與需要之相對立，皆有其一必有其二，有其負必有其正者也。顧收支二者，雖爲財政學上重要論題，而謂斯學範圍，僅此而止，則又不然。斯密亞丹爲英國經濟學開山，亦導此學先河，乃觀其所著原富，於敘述國家收支而外，復於篇末詳論收入與支出之關係。夫古代君主，多積儲資財，以求支應之不匱。及至近世，則募債以補歲計之不足，已成通例。雖所用方法，今昔迥殊，要不足或有餘，爲財政上恆有之事，而收支適合，實爲財政極則。此收入與支出之關係，所由爲本學所必當研究者也。

此學研究之範圍，尙有不能盡屬於以上三項者。蓋吾人所論，乃公共收入與公共支出也。時至近世，議決預算，爲法治國立法機關所俱有之特權。檢查決算，則有獨立之審計院司其事。慎重財政，於此可見。惟會計年度如何酌定，預算編製權當安屬；會計審查，究宜取事前監督主義，事後監督主義抑兼採事前事後而加以折衷；凡此種種，皆治斯學者所當悉心講求。最近財政著述，預算問題，與財務行政問題，俱設爲專編，詳加討論，有以也夫。

此學範圍，法國財政學大家樓樂安（M. P. Leroy - Beaulieu）頗以兼論支出爲非是。其意以爲國用之多寡，視政務之繁簡，制用不當，雖可爲國家痛惜，而財政學者之真正任務，則在指示國家如何而增進收入，如何而國課民生，得以兼顧，如何而分配之道，得以公平，如是而已。何者爲國家職務，國家職務之範圍應何若，則政治學中事，非本學所當論也。不知收支二者，相關甚切。某種支出，在稅輕之國，誠可視爲正當，而在稅重之國，則嘗有詆爲不當者。國家費用過鉅，勢必予人民

以重負。而自最近數十年來，列強政費，歲有增加，孰原因是，孰限制是，凡習此學，能不注意？大政治家，固嘗以革新賦稅公債等制，爲世豔稱，而宰制國用，若能悉協時宜，則酌盈劑虛，移緩就急，福民之效，亦正相等，二者固無庸過爲軒輊也。國民利益，犧牲過鉅，誠非得計，惟政治家之責任，不僅在分配損失，且減之使至最低限度，要當使國家所入足供所出，而人民又得以最廉之代價，收最大之效益耳。此則財政學理，所由必兼論（一）支出，（二）收入，（三）收支適合，（四）財務行政四者，而後始可稱爲完璧也。

第四章 財政學與他科學之關係

財政學與其他政治社會諸科學，其相關最切者，厥爲（甲）經濟學，（乙）政治學，（丙）歷史學，（丁）統計學四者。茲分述之如左：

（甲）財政學與經濟學之關係 國家爲最大之消費者，最大之債務者，有時又可謂爲最大之生產者。故其收入支出，嘗與社會經濟，有莫大之關係。此英德二國之

財政學者所由多以財政學爲經濟學之附屬學科也。惟自社會科學日臻發達，分門別類，不厭求詳，經濟學者遂多注重於私人之財計，而公共財政不復兼顧，此則財政學所由離經濟學而獨立也。

財政學固宜獨立成一學科，然其與經濟學之關係，有仍當注意者。蓋（1）國家支出乃社會消費之一部分，故經濟學上消費之原則，在在皆足爲闡發財政學上經費原則之資料。（2）國有財產之管理，須以經濟原理爲參證。國營事業，固足證明一般獨占之學說，而欲論其利害得失，仍當一以經濟上之原理原則爲依據。（3）論及賦稅，則經濟學之爲助更多。賦稅系統及各種稅制，其是否得當，固宜以經濟學理爲衡，而賦稅之公平與否，若其經濟結果，未經詳考，則欲爲評斷，事殊不易。賦稅歸著，頗多紛爭之點，然財富分配之理既明，則紛紛聚訟不已者，將皆渙然冰釋。國家之稅斂過苛，常足使國民儲蓄心日漸淡薄，則講求財政，尤不能不於國民生計之根源加之意也。（4）公債爲財政學上重要論題，而其性質，其功用，其結果，非

明於經濟學中『信用』之原理者，不能了解。若然，則學者欲從事斯學，非先於經濟學有所研求不可矣。

(乙) 財政學與政治學之關係 孟子曰：『無政事則財用不足』。威爾遜曰：『無鞏固之政府，斯無鞏固之財政。』皆言政治與財政相關之切也。而一國財政上之設施，其當否亦嘗視政治狀況而定。如中央集權之國，常以田賦爲國家稅，而在地方分權之國，則常以田賦爲地方稅，是已。收入關稅政策，昔曾風行一時，今則舍英國外，已罕採用，即在英國，其政家學者，亦頗有力主採用保護關稅政策者。誠以政治趨勢，數年而小變，數十年而大變，非明於政治之原理及其趨勢，固不足與言國家之財政也。

財政學與政治學之關係，雖至爲密切，然若如德國財政學家斯泰因氏 (Stein) 所主張，以財政學爲國家學與行政學之附屬學科，則又偏狹過甚，未爲確論。蓋財政學既有確定之範圍，又有特別之原則，而又能以科學研究之法，推究各種財政

事項，其當爲獨立科學，已無疑義。况自社會組織，日就繁複，一費途之變更，一賦稅之修正，幾多國民，受其影響。則欲論其當否，評其優劣，尤非於直接間接種種因果，加以思考，莫由斷定。則財政之獨立研究，又曷容已乎？夫惟分科而後學術精，國家學，行政學，財政學三者，雖同爲政治科學，然領域既殊，而觀察推究之法，又復互異，則又何必強爲混合也乎？

（丙）財政學與歷史學之關係 一國財政，求之於其國歷史，嘗有因仍遞嬗之迹，則史學尙已。蓋一國有一國之國情，一民族亦有一民族之特性。違國情，拂民性，而求其財政法制之推行盡利，難已。故善爲政者，嘗因民所便而爲之制。英之治印度也，其所行稅制，皆因印民所固有者而變通之。法自大革命後，政制屢變，而其財政制度，皆與舊制有聯絡關係。無他，歷史風俗所繫，其改革固不能急遽太甚也。

（丁）財政學與統計學之關係 歷史所以明政化之進步，究因果之所在。統計則足使吾人瞭然於一國政治之實況。夫戶口之消長，物產之豐耗，商業之盛衰，教育