

張寶榮著

國立中山大學農學院圖書館惠存

財政學新論

大地社社友李旭元敬贈

旭元

不刊
三六五九號
中大

孔祥熙題



再版自序

本書於民國三十二年編稿，民國三十三年在韶付梓，因戰事動盪，承印店一再遷移，排印工作，稽延甚久。甫經出書，韶關又告陷落，存書蕩然無存，底本亦遭亂遺失。意以此書已隨抗戰之炮火，盡成灰燼，久已不復想像矣。

今奉復員廣州。因講授上之需要，適向友人查索以前贈本，後承陳燕孫君檢還，但僅殘留原有頁數之半，本欲重加訂補，始行再版。惟既限於時間，又苦無材料參攷，故只就殘存部份，勉強重印。是亦藉印刷以保存前稿而已，非敢以此淺薄不完之書本出而問世也。

是書原分上下兩冊，內容有（一）綜論，（二）支出論，（三）收入論，（四）收支適合論，（五）財務行政論，（六）戰時財政論等六編。今則僅存原書第一、二編及第三編之一部，現所重印者，亦僅止於此。書中內容，因屬稿於三年前，與現實情形當有出入。然以付印匆促未及校正，增訂編補，只有待諸日後矣。

著者 謹識 民國三十五年春

俞序

我國財政思想，發源甚早，開官家宰，以九賦款財賄，已畧示理財之軌則。春秋以降，諸子學說極然大備，於定賦稅制國用之旨，尤多闡述。儒家「藏富於民」，以及「均無貧，和無寡，安無傾」之主張，實以節用持平，爲理財方略，法家興鹽鐵之利，尤開統制經濟之先河。其後名臣樞相之以理財爲施政首要者，代有其人，典章制度，適爲後世所傳法，其發展過程，固亦達於輝煌燦爛之域也。雖然，處國力相競之今日，而論理財之爲用，已不僅消極的講求節用，以圖政府收支之適合而已，必也運用理財設施，造成清明之政治，使國家得以積極活動，致力於人民生活之改善，以求社會之繁榮，進而統率全國之資源，從事於國族生存之競爭，實現安內攘外之使命。惟其如是，故理財學理則之研究，殆與國民有切身之關係，必使其成爲普遍之常識也。張君寶榮新著「財政學新論」於現代國家理財政束，及收支之管理，融和各家學說，就其法則、原理、制度、趨勢爲一貫之探討，旁及各國財政事例，究其精奧，於簡要之中，自成理論體系。篇末綴以戰時財政，舉其特質，述其趨勢，更有助於財政智識之灌輸，與夫國策之宣揚，謂之「新論」名實相符之作也。今以張君持書請序，得獲先觀之快，因言其要如此。

俞鴻鈞民國卅二年九月序於財政部

張序

理財之道，不外開源節流，庶用有度而財恒足，然所謂節流，如何止於當流之費，所謂開源，如何避於窮竭之漁，則其理雖易明而道實不一，蓋者國權未伸，治主無爲，所賴於度支之臣者，海宇承平時賦制用，蠅營告罄，則挽梁飛錫，均限於供億無虞，晚近經濟日進，人事日繁，富國裕民，不能期諸黃老之政，故治道畢張，興革不恒，國家財政，亦責重事煩，如何充生產之力，暢交易之流，平國民之富，覓資本之用，旁及軍選效率，嚴杜弊端，凡體國以興利去病者，一以財政之設施出之，是以財政學研究之範圍亦日加，張君寶榮治財政學，出其所著以問世，名曰勸諭，對於近代財政學之新趨勢特多闡述，竊維財政學措，影響於國計民生甚重，而其所以能致賢明而推行美善，又莫不賴於一般國民之具有財政知識，從而共相贊助，然則是書之刊行，循而啓迪民智，寧非當務之急乎，爰承囑序之餘，樂爲綴次數言。

目次

俞部長序

張署長序

再版自序

第一編

緒論

第一章

財政學之意義與範圍

(一)

第二章

政府財政與私人理財

(二)

第三章

財政學與他科之關係

(三)

第四章

研究財政之急切需要

(四)

第五章

財政學所研究之問題

(五)

第六章

財政問題研究之方法

(六)

第七章

財政思想發達之史略

(七)

(一) 歐美之財政思想

(八)

(二) 我國之財政思想

(十)

(1) 土地稅之性質及其類別	(八六)
(2) 土地稅課証法	(八七)
(3) 我國之田賦	(八七)
(4) 我國土地法所規定之土地稅	(九八)

財政學新論

第一編 緒論

第一章 財政學之意義與範圍

財政 (Public Finance) 亦稱理財。簡言之：即政府理財之政策。亦即國家或公共團體爲執行職務，所需資財之取得，使用、管理、各種行爲之總稱。

財政學乃研究國家或公共團體財政上原理及政策之科學。凡公共經費之支配；公共收入之籌劃；公債之募集與償還；公共收支之管理與監督等，理論與事實之研討均屬之。

社會日益發達，前者個人所自營之事，近已多由政府舉辦，以謀人民之普遍受益。因此人民所寄望於政府者，至殷且切，政府所負之責任，亦日益繁重。政府爲使人民之公共慾望，獲得滿足，則有賴於資財之取得及使用，而此項資財取得與使用之過程中，又必須有一定之方法程序，爲之管理，以期嚴密。故財政學所討論之要點，即在於此。

財政學研究之範圍，財政學者，多分爲支出，收入，收支適合，與財務行政四類。蓋事業之舉辦必須經費。故研究支出。有支出不能無收入，故研究收入。若入不敷出，必須調劑收支，以求適合，故研究收支之適合。有收支不能無管理，故研究財務行政。四者互相關聯，不能偏廢，缺一即無以竟全功。本書爲因應需要分六編敘述：

(一) 緒論

敘述財政學之一般概念。

(二) 支出論

研究使用公共經費之法則。

(三) 收入論

研究籌集公共經費之原理與方法。

(四) 收支適合論

研究公共經費之調劑及求其適合之方。

(五) 財務行政論

研究財務行政上之制度管理及其程序。

(六) 戰時財政論

研究戰時財政之特質及其趨勢。

前五項爲研究財政學所必須討論之問題，後一項之敘述，則以際此戰時，關於戰時財政之討論，至關重要，故特加論列，以明戰時財政之趨勢。惟財政學範圍至廣，所涉及事類亦繁，非本書短少之篇幅，所能詳論。今茲所述，不過畧示其輪廓而已。

第二章 政府理財與私人理財

政府理財與私人理財，互有異同，茲就其顯著者，略述如下：

(一) 相同之點

(1) 政府理財與私人理財，均以滿足其主體生存之所需爲目的。

(2) 政府理財與私人理財，均本經濟與效率之原則，求以最少之勞力，獲得最大之效果。

(二) 相異之點

(1) 在收入上：政府收入是以法令強迫人民捐輸；私人收入是以自由方式交換而來。

(2) 在支出上：政府支出是爲公，以量出爲入爲原則；私人支出是爲私，以量入爲出爲原則。

(3) 在效果上：政府支出係舉辦公共事業，如維持社會安寧，興辦教育，促進健康等，其效果多屬無形，且收效之期較遠；私人支出則其效果多屬有形，且易見效，如投資商業，其利潤最易計算。

算。

(4) 在原則上：政府理財求收支平衡，私人理財則在厚殖資產。

第三章 財政學與他科之關係

(一) 財政學與經濟學之關係：財政學與經濟學之關係，如影之與形，至為密切，欲研究政府收入，必須明悉經濟學上之生產論；欲研究政府支出，必須探討經濟學上之消費論；欲研究租稅之轉嫁與歸著，則必須利用經濟學上之價值論與分配論；欲研究公債，則必須引證經濟學上之信用論與交易論。故治財政學如能兼研經濟學，當必收事半功倍之效也。

(二) 財政學與政治學之關係：政府財政政策，恒受政治學之影響。如個人主義盛行時，賦稅亦多倡利益說，國家觀念濃厚時，賦稅又多倡能力主義。又財政制度之決定於政治組織，採中央集權之國家，財政權多集中於中央，採地方分權之國家，其財政權多分散於地方，故財政學與政治學之關係，亦至為密切。

(三) 財政學與社會學之關係：政府之財政政策，每足影響於國民經濟及社會榮枯，財政學之最高理想，在能以收稅方法，平均社會的財富，用支出方法，減低社會貧富階級的懸殊。故社會學足以為研究財政學之助。

(四) 財政學與統計學之關係：財政政策之決定，必須根據正確之數字，否則閉門造車，不適應實際。蓋社會財富之統計，是為研究租稅政策之助，稅率與物價之統計，是為研究租稅轉嫁之助，均與財政學有莫大之關係。

(五) 財政學與會計學之關係：會計學之目的，在對個人或團體財產之增減變動，用科學方法，加以記載及分析，以明白表現其實在情形。故財政設施，須賴會計學以分析財政狀況，決定改良方針。

，凡收入之規劃，支出之整理，及促成財務人員之貞忠守法，嚴密金錢財物之管理制度，非利用會計、簿記，無以達成使命。是財政與會計學之關係，正如車之兩輪，相輔爲用，缺一不可。

第四章 研究財政之迫切需要

昔時吾國人民受專制政府之統治，人民對政治向極放任，政府亦以備科聽訟爲唯一任務，福國利民之事，均非所求，社會進步之遲滯，此實爲主因。時至今日，干涉主義已代放任主義輾然興起，吾人欲求適存於世界，必須建立完善之現代國家，及強大穩固效率經濟之萬能政府。而財政爲庶政之母。清明之政治，必須有健全之財政爲基礎。故如何供給財源，使政府能作積極活動，增進社會幸福，完成國家任務，及如何滿足政府執行職務之需要，均有賴於財政學之研究。否則政府之濫用浪費，貽害無窮，財政學之目的，在研究如何獲得最效率最經濟之政府財政政策，故成爲今日迫切而重要之學科。

自實業革命後。社會經濟發生根本改革，資本階級在錢能生錢之原則下，富者愈富，貧者愈貧。資本階級與勞動階級之對立，日益尖銳，吾國社會經濟，正由農業經濟步入工商經濟之階段，未雨綢繆，政府自應統籌全局，節制資本，遏阻歐美社會之覆轍，而政府之租稅制度，除具有財政上之意義外，另具有社會上之意義，即運用合理之租稅制度，平均社會上之財富，如征收土地增值稅，以實施土地政策，抵消分利得稅，以抑制資本之發達等等。因社會經濟之趨勢，使吾人對於財政學之研究，益感需要。

金錢爲現代戰爭之要素，國家在戰時狀態下，需要浩繁，非平時之收入所能應付，爲求供應戰費，必須舉債加稅，以資挹注。惟如何運用學理，兼顧事實，使國民經濟不致受不良之影響，政府貨幣不致過度膨脹，而召致財政崩潰，均有賴於財政學之研究，此財政學研究迫切之又一原因也。

第五章 財政學所研究之問題

財政之目的，原在取得實財，以供國家或公共團體之需要。故其內容初僅屬於經濟方面，其後隨社會之進步，而日趨複雜，財政上所運用之原則及其內容，遂漸涉及經濟、政治、社會、法律諸學，而發生密切關係。因而財政學所研究之問題，亦日漸擴大，不獨財政之內容需要了解，即財政變動之原因及其史跡，亦須加以探討也。

財政學既為研究國家或公共團體財政上原理及政策之科學，原屬於經濟系統之內，而又屬於行政之一，其特性乃介乎經濟學與行政學之間的一種獨立科學，故其內容有二：（一）為實質的，即研究經濟上的問題。（二）為形式的，即研究行政上的問題。

所謂實質內容，乃財政上之支出，及因供支出需要而為有計劃之收入，實入不敷出時，求其適合之方。即通常所稱之收入論（亦稱歲入論及公共收入論），支出論（亦稱歲出論及公共經費論），收支適合論（亦稱公債論）是也。

國家或公共團體，欲維持其生存，完成其目的，必須賴人力及資財之給與。而人力取得之方法，不外為（一）強迫勞動；（二）義務勞動；（三）有給勞動。又資財取得之方法，亦不外（一）徵用；（二）勸募；（三）報償。惟義務勞動，每足違反人類之自由意志，義務勞動，亦常患敷衍無恒。而人力之徵用與勸募，亦同患此弱點，有效之方法，仍屬於有報償性之自由交換方式。是則政府所需之「人」與「物」均須以金錢交換。因此支出之技術，及其節約之方，收入之計劃，及其開源之法。實收支不敷時如何發行公債，以使之平衡，乃財政學實質上應研究之問題也。

所謂形式的內容，乃實施實質內容之程序，即收支之方法。通常所稱之預算算論，及財務行政論是也。

國家或公共團體，以強制之權力，分割人民之財產，以供給其需要，在實施上應有嚴密之方法，以杜絕流弊，爲使收支程序之合理，計劃實施之有條不紊，而便於整理，則有賴於預算，決算，公庫，簿記等之探求，是即財政學形式上應研究之問題也。

財政學之理論與實際，不特常受環境之變遷而變動，且常受其他關聯問題之影響，故財政學上所研究之問題，尤應及於下列各要素：

(一)經濟的 公共財政，與國民經濟關係至切，國民經濟充裕，則可使公共收入增加，公共財政收支得宜，則可促進國民經濟發達。故公私間之經濟關係，必須研究，使國用足而民不傷，是則財政之於生產，分配，消費，金融，物價，互相間之關係，殊不容忽視。

(二)政治的 財政之目的，在完成政治上之使命。故一切政治制度，行政程序，及行政技術，均應兼及。

(三)社會的 財政學以研究政府收支爲目的。政府收入，係由人民供給，故財政政策之運用，不特應謀負擔公平，且有促進資產分配公平之使命。政府之支出，以人民福利爲前提，故有恤貧濟衆之使命。因此社會政策，現已成爲財政上之重要因素。

(四)法律的 財政之收支，均須經立法程序，故財務行政，預決算制度等，均與憲法，行政法，有極大之關係。因此研究財政學又必須兼涉法律問題。

第六章 財政問題研究之方法

財政學有理論及應用兩方面，故其研究，亦有演繹與歸納二法。所謂演繹法者，乃根據財政學上已發現之原則，以推斷一切。所謂歸納法者，乃普考財政上一切事實，而歸納於一點，以判別其當否。

欲研究財政學之原理，通常多用歸納法。蓋原理恒存於各種現象之中，而難單獨發現。故用歸納法。就各時各地之財政現象，詳加觀察，比較研究，以發見存於其間之共通原素，一般原理。與普通法則，其所應用之材料有二：（一）財政史，（二）財政統計。以既存之資料研究財政事實之變遷，及現在之情形，以推斷將來之趨勢。前者為文字的敘述，後者乃數字的記載。近人多喜用統計比較法，惟數字必須求其詳確，否則差之毫厘，謬以千里，例如研究甲國與乙國之收支比較，必須注意甲乙兩國之是否包括殖民地，在內，故統計單位必須相同。又如欲研究收支數字，自不能以預算與決算相較，故統計之取材必須一致。

欲研究財政學上之原則，通常多用演繹法。除應用財政學之原理外，并以有關之科學，如經濟學，政治學，社會學等已發現之原則，以為推斷之依據。惟社會現象，瞬息百變，科學上之原理原則每受時間與環境之影響，若一成不變，拘泥原則，恐難獲得正確之結論，是則研究方法之應用，又須審度時地需要，而加選擇焉。

第七章 財政思想發達之史略

人類社會之思想與事實，每互為因果，今日立憲之原因，固足以引起明日之結果，而此結果又每為日後思想發生之原因。例如財政學上有了經濟進步，民權發達之事實，遂引起帝王與國家財產分離之思想，而由此公私財產分離之思想，又發生租稅制度之事實，復因此種租稅制度事實之不公平，而又發生以企業收入，代租稅收入之思想。如此事例，見於財政史者甚多，故欲明達今日財政之由來與意義，必須研究其歷史之發展。

人類思想帶有累積性質，凡百學術，均係繼承前時代之思想，隨事實之變遷，而日益發展。故思想之構成，必以前時代之思想為基礎，是則欲明了今日財政學上之理論的系統，又非研究財政思想之

發達不爲功。茲略述如下：

(一) 歐戰財政思想

古代原無所謂財政學，當時因邦權無上，個人之地位低微，政府之隨意征款，非人民之所能置議，故尙無財政之思想。而工商業地位之卑下，亦爲當時財政學不發達之原因。柏拉圖（Plato）亞理士多德（Aristotle）於其著作中，雖偶有論及財政，然皆屬神話空論，不脫政治哲學之範圍，無足述也。

中古末期及近世紀初，義大利之工商業日漸發達，都市中已發生租稅之事實，後爲各國仿行，財政開漸，遂漸爲世重。以政理論之探討，因之以起。弗洛倫丁（Florentine）之果進學辯論，實開近代財政學之先河。此後學者輩出，財政學之研究，亦漸較前具體而實際。茲略述其重要學說如下：

(一) 重商主義 mercantilists 十七世紀後，財政理論之探討，盛極一時，「重商主義」爲當時政治家所一致信奉，其基本思想，以爲國家之強弱，在於存金之多寡，增富之道，必須藉有大量黃金。故重商主義之財政政策，主張發展工商業，獎勵輸出，競爭國外市場，以商品換現金。並對國內工商業，採干涉及保護政策，利用關稅制度，免稅以原料之輸入，重稅以阻外貨之進口，復開拓殖民地，作國外銷場，以成帝國主義之經濟政策，觀中以移居（*imm*）及奈爾德（*Child*）爲最著望，在此著作之中，對於殖民國殖民之道，反覆討論，爲近世商業政策論立下重要基礎。

重商主義在歐洲風行數十年，直至十八世紀下半期，始漸見衰落，論者認其不能維持久遠之原因：（一）爲過重黃金而忽視百物；（二）爲重視商業利益，而忽略農業工業之重要；（三）爲誤認出超爲利國所必需，因此刻法蘭西革命後，重商主義即形瓦解。

(二) 官房學派（*Kameralisten*）繼重商主義而研究財政理論者，爲德國之官房學派，亦稱「計臣學派」。因（*Kamera*）本有房意，在中世紀時，用以指國王之會計室。後更泛指爲國庫，及國王之

財產，所謂官房學派，即研究管理國庫財產人員之職務與責任之一種學問。此派之代表人物，爲尤斯提（Justin）及波非爾（Sonnensels），尤斯提之財政思想，出發於重商主義，認爲財政與國富不可分離，主張對地稅之徵收，以財產多寡爲標準，以公平確實爲原則。對於公共收入，則注重公益收入，及君權收入，而以租稅爲次，並對財政學分爲（一）支出，（二）收入，（三）財政組織及管理三節討論。波非爾繼承其學說，惟對公共收入，則主張以租稅爲主要源泉，較尤斯提更進步。此派以君主爲中心，雖對君主與人民之權利，未加分別，惟立於財政學研究之系統，對於財政學之發達，影響至鉅。

（三）重農主義派（Physocrats）十八世紀政治土民主義行，經濟上自由勃興，世人感於重商主義之流弊，而發生重農主義，以經濟學上之自然法則爲思想基礎。對於個人之活動，主張一任自由，國家不應多加干涉，對於生產方面，認爲認真增富，只有受天惠之農業，因除工資及生產費用外，卽爲純益。故主張惟淨生產可以課稅。而有淨生產者，只有土地。并以爲向土地徵稅，因農產品之向大衆銷售，租稅可以普遍轉嫁於一般人民，而不覺苛稅之苦。同時又認人民既享自由，國家職權自應縮小，除保障人民之財產及自由外，其餘不應干涉。故對收入方面，提倡「單一稅制」。對支出方面，主張經費減縮。此派之主要代表人爲挨內（quesnay）其後法國政治家杜古（Turgot）力本其說，廢除一切苛稅，支配當時歐洲之財政思想。

（四）正統學流（Orthodox School）正統派之始祖亞當斯密（Adam Smith）認財政學爲經濟學之一部，在其學說一書中主張利益爲全體者，應普遍負擔；僅一部份利益者，應由受益人負擔。反對重農學派之單一稅制，而主張直接稅及間接稅，構成租稅系統，并建立租稅上平等，確定，便利，經濟之四大原則。其前人思想之大成，啓後人研究之方向，對財政學之影響甚大。

繼亞當斯密而起有呂嘉圖（Ricardo）著有「經濟及賦稅原理」。及穆勒（T.S. Mill）著有「經

濟學」，皆祖述亞氏之學說，而折衷之，對財政學之貢獻亦大。

(五) 社會政策派 (Social Policies) 以前之財政思想，多偏重生產，忽於分配。十九世紀後，社會經濟之變，日益繁雜，故具有社會之光之經濟學者，亦以今後之經濟財政，不在生產，而在分配，認為政府財政，不特求收入之口實，且須促成改良社會之使命。於是社會政策派之財政思想，於焉發達，此派學說集大成於瓦格納 (Wagner) 彼主張利用利稅及公營事業，使人民資產階級於公平，可謂財政思想上之一大轉變。

(六) 共產主義派 (Communism) 此派之著名人士，為馬克思 (Karl Marx) 彼以資本主義為社會之毒藥，對於現有財政制度，尤攻擊不遺餘力。認租稅為統治階級對被統治階級之一種擄取。在彼之理想，認為實行共產主義時國家意識完全消滅，在社會共同體中，各盡所能，各取所需，根本無所謂財政。然此作屬理想而耳，事實上列寧之在蘇聯，仍有財政制度之存在，不過其主張為(一)廢除私有土地，以地租充收入；(二)舉辦急濟之累進稅；(三)廢除繼承權；(四)信用運輸企業國營而已。

要之，財政思想，極受時代與環境之支配，吾人研究各派之思想，尤須洞悉其時其地之社會背景，固不能拘泥於一家之學說也。

(二) 中國之財政思想

(1) 古代之財政思想

中國諸書，多言理財。會計政之書，尚不多見，惟名臣賢君，亦常注意於生財致用，經世濟民。財政思想，因亦散見於各書之中。然綜其要點，則不外「定賦稅」與「制國用」而已。茲略述其主張如下：

(A) 支出主節用：吾國古代，對於國家財政，多主節用。不獨墨家如是，即儒家亦然。墨子有

節用三篇，曰：「聖人爲政一國，一國可倍也，大之爲政天下，天下可倍也。其倍之，非外取也，因其國家，去其無用之費，是以倍之。」此則墨家認爲減少支出，足以增加收入之主張。孔子曰：「達乎樂之國，節用而愛民。」荀子曰：「足國之道，節用裕民，而善藏其餘。」大學亦云：「生財有大道，生之者寡，食之者衆，爲之者疾，用之者舒，則財恒足矣。」此又儒家利民節用及講求效率之主張。

(B) 稅收上的平均說之說，爲儒家所主張。故孔子曰：「不患寡，而患不均，無幾也。」又曰「百姓足，君孰與不足，百姓不足，君孰與足」。此乃儒家對民與國富關係之認識。正合現在國民經濟之原則。

法家對政府之收入，則不重租稅，而與鹽鐵之利，如管仲之相智恒。雖由國家專賣，對內則計口授餼，對外則徵稅。錢坫指課稅主義，民得其七，君得其三，其意公共營業，以爲國用，實爲現代公營事業，及專賣制度之濫觴。

此外，王莽之主張土地國有：統一幣制；設五均之官，以平市價；設六管以專賣鹽酒鐵之屬。及王安石之「青苗法」「免役法」「保甲法」「保馬法」「保甲法」等，對於理財之計劃，均有特殊之貢獻。今日經濟討論之土地問題，幣制改革，平抑市價，國家專賣等問題，在吾國一二千年前，早已發現，只以纍纍無人，垂青一現，致未能發揚光大爲可惜耳。

(2) 孫中山先生之財政思想

孫中山先生之財政思想，可分中外學理之大成。其於民生主義所昭示於吾人者：爲「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流。」是即以發展經濟爲理財之最高原則。而民生主義中之一節「資本」與「平均地權」，又爲其思想精意之所在。

關於節制資本：孫先生主張從租稅方面改善分配制度。又認直接稅爲節制資本之最好方法。故曾