

譚憲澄著

地方財政

商務印書館發行

譚憲澄著

地方財政

商務印書館發行

中華民國二十八年六月初版

嚴

地方財政一冊

命(34063)

每冊實價國幣玖角

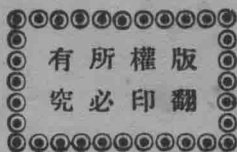
外埠酌加運費匯費

著者 譚 憲 澄

發行人 王 雲 五
長沙南正路

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館
各埠



序

自近代民治思潮澎湃以來，各國地方事業之發展，日趨廣汎，地方財務行政之範圍，亦愈趨擴大。洎乎今日，舉凡育幼、養老、濟貧、救災、衛生、防疫各種工作，無一而非地方政府之職務。地方行政之範圍愈廣，對地方財政整理之需要亦愈切，而地方財政之重要，遂爲舉世所公認。

理財一道，在我國不甚爲古人所重視，今則時會所趨，財政問題，頗爲國人所注意。而財政著作，亦日漸增多，但討論範圍，多以財政學各家學說，各篇原理，與政府財政諸問題等爲目標。對專門研究地方財政之作品，則仍頗感缺乏。以我國幅員之廣，人口之多，地方行政之落伍，地方財務之紊亂，則我國地方財政之重要性，寧不遠過於歐美各邦？而地方財務之亟須整理，又豈容諱言？是以近年國內各大學率於財政學一科而外，多旁及於地方財政，良非無故也。

本書爲著者擔任天津工商學院財政會計系財政學講席所編之教材，作者於授課之初，苦無

適宜教本，遂就見聞所及，參考各國財政學者關於地方財政之最近作品，彙編斯帙。於研究地方財政各篇學理之外，兼及各國地方財務制度之介紹，俾供我國地方財政改善之參考。但以著者之學識淺陋，故全書內容，蕪雜欠精，掛漏之處尤多，尙祈讀者有以教之。

中華民國二十六年七月句容譚憲澄識

例言

一、本書共分五章，計爲概論、地方支出、地方收入、地方公債、地方預決算等五章。最末殿以我國地方財政法規各種主要單行法，俾便讀者參考引證之用。

一、本書所引用各國之地方財政統計，尙屬精確翔實，且多係近數年度者，其來源均附錄各章章末。但蒐集仍有未週，此因研究地方財政之資料搜羅，較比困難之故。

一、本書對我國及日本之地方財政各節，比較重視。前者之制度得失，關係吾人本身利害。後者則地處比鄰，亦因知之較切。

一、爲求切合實用，本書各章於敘述各種地方財政制度時，對各種制度得失，亦略加檢討。故章節排列，微與教本體裁不同，可供國內地方財務機關人員參考之用。

一、本書付刊，正值蘆溝橋事變發生，身處危城，心緒惡劣，致疏於改訂審校，不免有錯誤之處，容後改正。

目次

第一章

概論

..... 一

第一節

地方財政之特質

..... 一

第二節

地方團體與國家之區分及其演進

..... 三

第三節

各國地方制度之組織

..... 八

第四節

國地財政之關係

..... 一三

第二章

地方經費論

..... 一六

第一節

地方經費之意義及分類

..... 一六

第二節

國地經費之劃分

..... 一八

第三節	各國地方費之概況	二五
-----	----------	----

第四節	我國之地方經費	三二
-----	---------	----

第三章	地方收入論	四七
-----	-------	----

第一節	國地收入劃分之原則	四七
-----	-----------	----

第二節	各國中央與地方收入之分配制度	五〇
-----	----------------	----

第三節	各國地方補助金之制度	五九
-----	------------	----

第四節	歐美各國之地方稅	六五
-----	----------	----

第五節	日本地方稅	七八
-----	-------	----

第六節	我國之地方稅	九〇
-----	--------	----

第七節	各國地方公產公業及雜項收入	一〇六
-----	---------------	-----

第四章	地方公債論	一一九
-----	-------	-----

第一節	概論·····	一一九
-----	---------	-----

第二節	地方債與國債之區別及其種類·····	一二〇
-----	--------------------	-----

第三節	地方債之募集償還與限制·····	一二四
-----	------------------	-----

第四節	各國之地方債·····	一二九
-----	-------------	-----

第五節	我國之地方債·····	一四〇
-----	-------------	-----

第五章 地方預決算論·····一四九

第一節	概論·····	一四九
-----	---------	-----

第二節	地方預算之編議與施行·····	一五一
-----	-----------------	-----

第三節	地方決算之編製與審定·····	一五四
-----	-----------------	-----

第四節	各國地方預決算制度·····	一五六
-----	----------------	-----

第五節	我國之地方預決算·····	一六〇
-----	---------------	-----

附錄 地方財政主要法規……………一七一

現行地方財政法規目錄表……………一七一

監督地方財政暫行法……………一七三

訂定辦理縣市地方預算規章要點……………一七五

財政收支系統法……………一七六

地方財政

第一章 概論

第一節 地方財政之特質

世界各國，在其中央政府以下，莫不有其他地方自治團體，分掌國家與統制共同經濟團體之職分，此等團體，亦各有其財政。故言財政學者，亦不可不論及此等團體之財政。研究地方團體之財政之學問，曰地方財政學。地方財政學與國家財政學之學理，有同有異，其相同者固多，而相異者亦正復不少。語其同，則存亡與共，休戚相關。語其異，則利害衝突，緩急相異。故欲明瞭一國財政之真相，與其國民負擔之輕重，必於研究國家財政之後，仍須注意於地方財政之研究。地方財政之特質，約

有下列三點：

(1) 經濟上之特質——地方團體，對國家雖有隸屬之關係，然從經濟立場論，則地方團體與國家，同為獨立經濟主體。在國民經濟上，立於對等地位，同為國民經濟單位之一種；不過國家為整個國民經濟之主體，以謀增進全體福利為前提，地方團體則僅以一地方之經濟福利為目的。無前者則整個國民經濟無從調劑，無後者則地方自治事業之發達，亦無以有今日。故損國家以利地方固不可，壓制地方以益國家，亦屬不合，要在使各經濟單位，各盡量發揮其最大能力，而減少其因利害衝突而生之磨擦。

(2) 內容上之特質——地方財政上之內容與國家財政之比較，亦各有其特殊性，就實質財政之收入、支出而言，則地方收入之以公營事業及規費收入為大宗財源，而國家則不能。國家得自主的為種種課稅技術之研究，地方團體課稅之程度及範圍，則恆須受法定之限制。支出方面，則國家與地方公共經費之用途，因職務不同，輕重互異。在國家經常與臨時之區分，關係至重，在地方則恆無區分經常與臨時之必要，又如地方支出對各項用途，恆極詳盡，而國家則不能。至若地方財務

行政上之技術，如預算決算及審計等，往往因受國家之監督，亦頗與國家財政相異。此外公債之於地方，祇適用建設事業，不能如國家之常用於收支不能適合時之補救辦法，或用之於非常時期也。

(3) 理論上之特質——地方財政有種種學理，為國家財政之所不能共同者，故對地方財政之特殊學理，應單獨加以研究。惟研究學理，當以事實為根據，故地方財政一面須研究學理，一面應考求事實，俾能明瞭國內外地方財政及經濟之狀況與未來趨勢，而謀地方財政之改進，凡此均為研究地方財政者所應注意之點也。

第二節 地方團體與國家之區分及其演進

公共團體之中，因目的職分範圍及強制力之差異而分為數種，其中最重要者，為國家與地方自治團體之分。關於此兩者之區別，列代學者，討論極多，有主張以領土處分權之有無為標準，以規定地方團體與國家之分。有主張以組織變更權有無而區別國家與地方者。有主張以自己固有之命令強制權有無為標準者，如 Laband 之主張。有主張以國際法上權利主體為標準，如 Rehm 氏

之主張。有提倡以目的廣狹說爲標準，主張者如 Roisin 氏。有主張以監督有無爲區別國家與地方之標準，如 Jellinek 氏。又有主張以主權之有無爲國家與地方團體之區別。（註一）以上各說，雖皆能闡明國家與地方一部分之關係，但均未能判明二者之區別，其實國家與地方，同爲公共團體。不過國家在法律上，除依其自己的自由意志之外，對於他人不受命令強制之公共團體，地方團體則在法律上，雖反於其自己之意志，亦不得受他人之命令強制之公共團體。故國家與地方團體，對內雖皆有統制權，即強制命令之權，而對外則一有主權一無主權，有主權者，非依其自己之意思，不受他人之強制，無主權者雖反於自己之意志，亦不得受他人之強制。故國家可以強制地方團體，地方團體不能強制國家，國家爲最上級公共團體，地方團體爲下級公共團體，上級者強制或命令下級者，下級者不得不服從其強制命令也，國家與地方團體之區分，如斯而矣。夫屬於強制共同經濟團體內之革新，國家不能一一行之，而委託於地方團體，地方團體，因其目的之不同，而分爲數種。然此種種地方團體之性質，今昔不一，皆順序發達，其所經過程，略如次述：

（1）國家爲最高之公共團體，有遂行其團體內一切職分之權能，但因國家職分過多，集中行

政困難之關係，勢須將其職分及財政之一部，使在地方遂行之，即所謂『地方行政』。然此種地方行政，仍由國家直接定其需要，且以自己之財源充填，故僅爲國家之機關，而並非地方之獨立自治體也。然在此期內，各地方已因社會上之必然需要，發生多數小共同團體，各行分擔相當之事務，其所掌事務，實類似國家職分之一部分公共事務。但因此種小共同團體，範圍有限，故地方人民就其活動產生所享之利益，近而易覺；此種小共同團體之性質，即所謂原始的地方自治團體。

(2) 因各國政治及經濟情狀發達之結果，其地方團體亦各因之而有種種之發展，而國家之行政日益發達，國家因不勝其煩重之關係，而思利用其自治體以輕減其負荷。於是國家始一面確定關於此種原始的自治體所固有之地方公共事務之自治權，一面又委任地方自治團體，以遂行一般的或特別職務之權，此種種職分，逐年有新增。地方團體，或則依國家之默認或明示，將新職分附加於其固有行爲範圍之內而行之，或由國家擔任之，或則設特別之地方共同組織以應付之。此種特別之地方共同組織，亦分兩種，一爲舊存之地方自治團體，互相聯合而成之團體，一爲因應特種需要從新組成之獨立目的之共同組織，此種特別之團體，不過輔助主要地方自治團體行其

特別任務而已。

厥後各國文化愈進步，地方事業愈發達，地方自治團體應盡之職務，日益擴張，使地方團體疲於奔命。於是國家與地方團體之間，添設一種中層組織。此種中層組織，一面爲國家施行公共職務，擔任國家之地方行政之一部，一面又受命在國家法制範圍內，經營自治行政及獨立經濟，此種中層組織，即現代所謂高級或中級地方團體，如我國之省市縣是也。

(3) 迄至近代，因國民經濟之日益發展，與夫社會政策之需要，國家原有之設施，又苦於不足應付，乃與國民經濟或社會事業有關係之團體協同合作。在一定目的內，與以自治及獨立之權，使其行使國家之強制力之一部。此種團體，因其無地方住民之條件，故稱爲特種目的之公共團體，如商會慈善救濟團體皆屬之。

就上述而論，則地方自治團體之種類，可謂複雜，其內容應歸自治行政法研究，但歸納分析，則上述地方性之團體，可分爲三大類：

一、一般地方自治團體，即狹義之地方自治團體，保有一定之自主權，有對於該地方團體之全

領域，遂行地方上一般公共事務之權能。

二、特別自治團體，其目的在輔助一般地方自治團體之事務，僅對該地方團體之全領域，有直接或間接地遂行地方公共事務之一部權能。

三、特種目的自治團體，屬於此類之地方自治團體，係為達國民經濟上及社會政策上之特種目的，而組織之者，僅對於地方人民之一定階級，有相對之強制力。

由廣義言之，以上三類團體，皆得稱為地方自治團體，然吾人財政學方面，所指之地方團體，僅就第一類之地方自治團體而言。故財政學方面討論之地方財政，亦係指一般地方自治團體之財政而言。蓋一般地方自治團體，在國家組織之內，除由國家委任之行政事項之外，依法律之規定，能自由行動。在法定範圍內，不僅能隨意處理某項職務，且能獨立進行其認為有利或必要之事業，並得變化其職務之種類及數量。故在事實上為國家之行政單位，得進行自己之經濟經理，分國家領土之一部為其領土，管理其領土內之民衆，一切均與國家相似，而非如特別或特種自治團體，僅有有限的及有條件的強制力，而祇有最初指定的職務，不能隨時或任意變化也。（註二）