

百 科 小 叢 書 第 六 十 種

財 政 詮 要

壽 景 偉 著



商 務 印 書 館 發 行

百 科 小 叢 書

第 六 十 種

壽景偉著

財
政
詮
要

商務印書館發行

UNIVERSAL LIBRARY, No. 60
OUTLINES OF PUBLIC FINANCE

By
SHOU CHING WEI

Edited by
Y. W. WONG

1st ed., May, 1924 2d ed., Nov., 1926

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED
SHANGHAI, CHINA

All Rights Reserved

Price:
\$0.10

中華民國十三年五月初版
五年十一月再版

(百科小叢書第六十種)
(每輯十二種定價大洋壹元伍角)
回(財政詮要一冊)
(每冊定價大洋壹角)
(外埠酌加運費匯費)

著者 本叢書編輯者 發行者 印刷所 總發行所 分售處

壽景 王岫 商務印書館 上海北河南路北首寶山路 商務印書館 上海棋盤街中市 商務印書館 各埠商務印書分館

財政詮要

目次

第一章	編輯趣旨	一
第二章	國家經費問題	七
第三章	國家收入問題	一四
第四章	收支適合問題	二八
第五章	財務行政問題	三三
附錄		

(甲)中央財政研究報告書	四九
--------------	----

(乙)財政學參考書一覽表	六五
--------------	----

財政詮要

第一章 編輯趣旨

今之談財政者衆矣，爲國家談財政者有之，爲地方談財政者亦有之。而其以平民利害爲本位，以灌輸常識爲主旨者，則不佞嘗數數求之於我國出版界之財政書類中而迄未有得，爰不自揣，草爲此編。蓋亦欲使我國國民，知國家財政之瀕於破產，岌岌不可終日，而非亟起自救，則破產之禍恐終莫能倖免也。

夫一國財政而竟陷於破產之絕境，其原因殊不外兩端：一由於政府；一由於國民。由於政府者，爲不法之浪費；由於國民者，爲不法之服從。不法之浪費，其於財政，爲害固已烈矣；而不法之服從，則其害之中於財政者，亦正相等。何則？國之所賴以興立者，以其有法度也。今法度盡墮，而政府

之誅求無厭，政府之誅求無厭，而國民仍忍氣吞聲以供應之，雖明知其不法而莫敢誰何，是何異以政府之不法誅求爲事實上之當然，而漫爲不法之服從以應之也。法之毀敗，不良政府，固尸其咎，而慣爲不法服從之國民，亦不能不分任其罪。故不佞嘗謂我國而不欲整理財政則已，如欲整理之，則斷自政府國民之絕對尊重「財政上之憲法」始。

所謂「財政上之憲法」者何？即財政上之根本信條是也。所謂財政上之根本信條者何？一曰不出代議士，不納租稅。立憲政治，肇始英倫，而其精神所在，厥爲國民議會之預算議決權。誠以英國自一二一五年之「大憲章」(Magna Charta) 頒布以後，國民之租稅議決權，已得有一層之保障，及至一六八八年之「民權法」(Bill of Rights)，而其保障更形鞏固。有選舉代議士之權利，而後始承認有完納租稅之義務，有完納租稅之義務，而同時又得有議決預算之權利。國家財政，無論收入方面抑支出方面，澈始澈終，皆須經國民議會之承認，平民財政之關鍵固在是，即平

民政治之關鍵，亦未嘗不在是也。二曰國費支出，當遵守節約主義。節約主義，要旨有三：（甲）當以最小勞費，求得最大效果。公共經濟，最易流於浪費，故常有取之盡錙銖用之如泥沙之慨。而貪婪之輩，尤多浮冒虛糜之弊，勵行以最小勞費博最大效果之經濟主義，要非得已。（乙）最要目的之經費，不當移充次要目的之用。政務有輕重，事勢有緩急，斟酌調劑，以期適合時宜，則財政上之實際問題，亦即政治上之實際問題也。（丙）不以一般利益爲目的之事業，不當以國費辦理。清之季世，以海軍經費修頤和園，識者以爲亡徵。此無他，以有政治目的之經費，用之於無政治目的之途，固節約主義之所不許也。雖然，此所謂節約主義者，乃國家有一分金錢應盡一分之用之謂，而要非徒以減少支出爲得計。劉士安曰：大國不可以小道理，凡所翺置，須謀經久。陳榕門曰：事關久遠之計，均非可以常例相拘，亦未可以旦夕見效，有時不費固省，有時多費而亦省，事而當爲，雖萬金亦所應費，事而不當爲，卽分文亦爲虛耗，節約之義，固不能拘拘於數字間也。三曰國費之利益與

負擔，其分配當力求公平。政治學家有恆言曰，真正立憲政治之下，但當有利民之政，而不當有厲民之政；然則國家政務，固無一不當予人民以利益也。雖然，均利益矣，而有一般與特別之分。一般利益，普及於全國；特別利益，僅限於一地。普及全國者，其經費自宜由全國負擔，限於一地者，其經費自宜由地方負擔，此財政上分配之原則一也。均負擔矣，而有適應於負擔力與不適應於負擔力之別，凡賦稅之適應於人民負擔力者，謂之良稅，反是則爲惡稅，此財政上分配之原則，又一也。英國當十八世紀時，重稅殖民地之人民以減輕英倫本部人民之負擔，是爲違反負擔分配之第一原則。法國當十七八兩世紀時，重稅中產以下之社會而免除貴族僧侶等中產以上社會之負擔，是爲違反負擔分配之第二原則。而其結果，則前者既惹起北美十三州之獨立，後者亦釀成大革命之奇禍，皆由財政革命而成爲政治革命。然則國費負擔之分配，其宜力求公平，昭然可見矣。四曰國家會計，當澈底公開，而其決算尤當先經審計院之審定，復經國會最後之認可。國家財政

之進步，大抵由全部之黑暗而進爲一部之開明，由一部之開明而進爲全部之開明。我國財政黑幕，到處皆是，故澈底公開，實爲改良財務行政之第一要件。至決算之所由，必當先經審計院之審定，復經國會最後之認可者，則以全國收支，端緒至繁，而國會開會，期間甚促，故必先由審計院量爲清釐，加以審定，再行提出國會，然後國會易盡監督決算之職責，而財政公開之信條，亦庶幾不至徒託空言也。

以上四者，皆近世學者所認爲財政上之根本信條，而一國財政之整理與否，亦即可視其能勵行此項信條與否而定。我國自清季迄今，整理財政之動機，固已一而再，再而三矣，而其成效卒無可言者何也？則以政府國民未嘗有勵行此項信條之決心故。其所以未嘗有勵行此項信條之決心者，則以未嘗有真實之覺悟故。日本財政屢經改革，成績已有可觀，乃觀其最近營業稅，所得稅，印花稅諸項稅法之改正，及國民租稅協會進行之勇猛，則知其政府國民對於財政已有澈底

之覺悟，前途進步，當未可量。繼念宗邦，誠不知須何歲時，而財政始可由黑暗而光明也。日本國民租稅協會，頃有機關雜誌之發行，定名曰「稅」，其創刊號，已於本年七月一日出版（由東京神田仲猿樂町巖松堂書店發售）。綱領有五：一曰打破稅制之因襲；二曰普及稅制之智識；三曰解決稅制之不平；四曰協調官民之意見；五曰喚起輿論之監督。是何精神，是何眼光，所願國人內省良知，外審潮流，亟起直追，以爲國家財政謀根本之解決，則炎黃後裔，或不至終陷於共管之厄運耳。

顧論者或謂我國今日之問題，乃政治問題而非財政問題，政治問題，苟能一旦解決，則財政問題，即可迎刃而解，不知此固知其一未知其二之說也。中央財政與地方財政之劃分，固可隨中央政府與地方政府政治關係之決定而決定。然此實財政政治互相關連之問題，而非純粹之財政問題。財政政治互相關連之問題，誠有首先解決之必要，而純粹之財政問題，若不能得有適當

之解決，則政治基礎，仍不可得而鞏固。善乎英國財政學家韋爾遜氏有言，惟鞏固之政府，斯有鞏固之財政，亦惟鞏固之財政，斯有鞏固之政府，洵深有見於二者相繫之切矣。純粹之財政問題，頭緒雖曰甚繁，而就其犖犖大者而論，要亦不外（一）國家經費問題；（二）國家收入問題；（三）收支適合問題；（四）財務行政問題數端，試分別論之如左方。

第二章 國家經費問題

謂國家經費問題之研究應屬於政策學之範圍而不屬於財政學者，此舊派財政學者之恆言也。惟就實際論，則數年以來，震動世界各國之軍備減縮問題，一關於國家經費之問題也。數年以來，我國社會各界所祈禱以求之裁兵問題，亦一關於國家經費之問題也。世界各國財政問題之解決，以軍備減縮問題之解決爲其先決問題。則中國財政問題之解決，亦必以裁兵問題之解決爲其先決問題，又論理上當然之斷論也。本編論述序次之所由先經費而後收入者，其理由蓋

亦在此。

關於國家經費之個別討論，非區區此冊篇幅之所能許；然國家經費之何者應支，何者應否，必有其繩尺焉以爲解決之標準，故述國家經費之要件第一，而以國費增加之趨勢及其分配之實例繼焉。

第一節 國家經費之要件

國家經費之要件，可分爲積極消極兩項，而積極要件，又可分而爲二：

(一) 國家自身所必要或有益者 私人經濟，有所謂必要費與有益費者，此吾人所熟知也，惟國亦然。如總統經費，國會經費，司法經費，軍警經費，財務行政費等，皆國家生存上所必要，必要費也。教育，實業，鐵路，電報等費，爲國家發展上所必要，有益費也。此就通則言之，固有然者；而按諸事實，則所謂必要者，未必真屬必要，所謂有益者，亦未必真能有益，名具而

實政不舉，此中國政治之所由墮落，而國家經費之所由泰半歸於虛擲也。

(二) 國民全體所必要或有益者 國家收入，取自全體國民，則以全國之財，辦全國之事，固理之至當而不可易也。惟國家經費亦嘗有用之於一私人一階級一公司一地方而仍不失爲正當者，則其事業效果，必與國民全體利益，有重大之關係，如留學生之遣派，勞動者之強制保險，航海事業之獎勵，以及殖民地財政上之補助等等，卽其實例。所當注意者，要亦在必要之程度，究竟何若，有益之實際，究竟何若，能循其名而責其實，則亦庶乎其可矣。消極要件，則可分而爲三。

(一) 性質上不能委諸私人之事業 凡關於國權作用之事業，如立法，司法，外交，軍政，警察，賦稅諸端，非準據國法，且有命令服從之關係，萬不能行。故其事當然應歸國家辦理，而不能責之私人也。

(二) 公益上不宜委諸私人之事業 此類事業，如度量衡之均一，國幣之鑄造，軍械軍艦之

製造，以及郵政，電報，鐵路，電車，電燈，電話，自來水，煤氣燈等，委之私人，未嘗不可；惟委之私人，常易發生壟斷利益，破壞信用，洩漏秘密，妨害公安等惡果，故以國家辦理，最爲得策。

(三) 事實上私人所不欲辦之事業 此類事業，性質上非必屬諸國家，卽爲公益起見，亦無

國家獨占之必要。而(一)或以風氣未開，不能不由國家先行舉辦，以資提倡，如博覽會之舉辦，模範工廠之設立是。(二)或以博施濟衆，民病未能，不能不由國家斟酌情形，量加辦理，如養老年金之頒給，傳染病之預防是。(三)或以事業性質，收支不能相償，故私人鮮肯擔任，而國家則責無旁貸，如天文臺，博物院，大學校，圖書館，農業試驗場等是。(四)或以事業收支，必歷久而始能相償，而開辦之初，卽需鉅額之資本與專門之學識，私人能力每苦不逮，遂致望洋興嘆，莫敢問津。而在財力較雄之國家，則嘗舉重若輕，咄嗟立辦，如巴拿馬

運河之開鑿，不成於法國商人之公司而成於美國之政府，即其最著之一例。惟此類事業，範圍過廣，故國家所採政策，除直接經營外，亦嘗有就民營事業而獎勵之或補助之者，斟酌而施行之，是在立法家與行政家矣。

第二節 國費增加之趨勢及其分配之實例

國費要件，既述之如上矣；至其增加之趨勢及分配之實例，則亦有可得而言者，請分爲兩項述之：

(甲) 國費增加之趨勢 國家經費，無論何國，皆有增加之趨勢。據德國統計學家柯爾勃氏所計算，一七八六年歐洲各國之國家收入，僅二十五萬萬法郎，至一八八〇年而增爲一百五十萬萬法郎，百年之間，增加之額達於六倍，固已鉅矣；而自一八七〇年至一九二〇年五十年間，其所增尤屬可驚。除德、俄、匈、奧諸國因最近紙幣落價過甚有增至數百倍數千倍以上爲異常之變

態不能相提並論外。餘若英國自六一、六七五、〇〇〇鎊增至一、一八四、一〇二、〇〇〇鎊。法國自一、一七三、〇一六、〇〇〇法郎增至四七、四五九、〇〇〇、〇〇〇法郎，則五十年間，或二十倍之，或四十倍之矣。美國自三〇九、六五三、〇〇〇弗增至一一、四七六、六二七、〇〇〇弗，日本自二〇、一〇〇、〇〇〇圓（此明治元年經費數）增至一、二七六、五七四、〇〇〇圓，則五十年間，或三十倍之，或六十倍之矣。（以上倍數，皆就整數言，以便比較。）我國財政，素若亂絲，全國決算，猶未舉辦，惟歷年預算，尙有可採。如清宣統四年國家經費之預算數，爲三五六、三六一、六〇七圓；民國二年，增爲六四二、二三六、八六七圓；民國三年，爲三五七、〇二四、〇三〇圓；民國五年，增爲四七一、五一九、四三六圓；民國八年，又增爲四九五、七六一、八八八圓。除民國三年因停辦各省自治事業國費因以銳減外，其餘諸預算數，均足以證明逐年增加之趨勢。八年以後，財政之紊亂益甚，雖欲求一紙面上國家經費之預算數而不可得。其所可僅得者，則

爲十一年十月間前財政總長羅文幹氏所發表之中央財政狀況之概要，即中央政府每月收入爲二十三萬一千圓，每月支出爲四百萬圓，不足之額，淨爲每月三百七十六萬九千圓是已。以言其增加，則誠增加矣，而惜乎其所增加者，大半皆戕害國民生命之軍事經費也。故國家經費之增加雖若可以爲幸，而在我國今日，則適愈足以增益財政上之不幸而已。嗚呼！吾國民豈真將與此財政上之不幸爲終古哉！

(乙)國費分配之實例 國費分配之當否，行政效率之優劣判焉。分配而當，則絀者可使爲盈，不生產者可使爲生產；分配而不當，則盈者可使爲絀，生產者可使爲不生產，一轉移間，而行政效率之相去有若天淵，此宰制國用，所由爲大政治家所熟籌苦慮，而不敢掉以輕心也。我國近誠以軍費之鉅爲苦，然使一轉移間，而能用之於化兵爲農之事業，用之於化兵爲工之設施，則國民方歡忻鼓舞之不暇，而又何非難之有，甚矣政治之禍福，皆掌政治者之所自召也。使掌政治者而