

陳運和  
葉廣麟  
編述

# 自治財政實務概要

福建人文出版社印行

# 自治財政實務概要

陳葉  
運廣  
和麟  
編述

福建人文出版社發行

## 序言

我們充當財政職務，不覺已經十年，在這十年當中，眼看自治財政制度的演進，聽到一般人對自治財政逐漸感覺重視的主張，和自己不斷底在實際工作中，體會自治財政的真諦，並且隨時推進可行的措施；可是十年的時間過得很快，我們雖然受了職責的驅使，同志的督促，一面工作，一面研究，對一個角落的自治財政，仍沒有把牠整理就緒；至於自治財政制度的改進，自治財政理論的闡明，更無成就可言，其原因固在環境條件太差，其實也是自己努力得不够。現在大底底正在推行的自治財政制度，和十年來實際工作的情況，寫成有系統的报告，其中含有已經實施的辦法，或是應該改革的要點，和應付環境的設計，作為過去工作的檢討，和將來繼續探究的張本，並希望達到以下幾點小願望：

一、提供自治財政的實際資料：希望研究自治財政和辦理自治財政者，可以和我們共同繼續研究，並減少他們研究的困難。

二、說明現行自治財政制度的內容：希望沒有研究自治財政和不是辦理自治財政的人，能够明瞭自治財政的措施，減少整理自治財政的阻力，進而協助自治財務行政的推行。

三、敘述辦理自治財政實務：希望實際參加自治財政工作者，在執行職務時，所發生的困難，能够得到相當的解決，使工作順利，效果加強，以促進自治財政制度的健全，自治事業的發展。

本書編寫的目的，既如上述，所以沒有介紹高深的理論，並且盡量避免空泛的意見，偏重法令解釋，和實務的敘述。但因我們學識和經驗都不够，所述的，錯誤在所不免，仍盼明達指正爲幸！

陳運和  
葉廣麟  
卅四年七月於福建永安。

# 目錄

## 序言

### 第一章 自治財政概述

#### 第一節 自治財政的演進和範圍

#### 第二節 自治財務機構的分析

#### 第三節 辦理自治財政的方針

### 第二章 自治財務人員

#### 第一節 自治財務人員的範圍

#### 第二節 自治財務人員應具的德性和信念

#### 第三節 自治財務人員應有的基礎智識

## 目錄

### 第三章

#### 自治財務行政

##### 第一節

怎樣辦理縣市預算

一九

##### 第二節

編造分配預算要點

五六

##### 第三節

怎樣辦理縣市決算

五七

##### 第四節

縣市公庫的設置

六一

##### 第五節

縣市收支的處理

六六

##### 第六節

縣市收入憑證的管理

八三

##### 第七節

怎樣辦理交代

九一

### 第四章

#### 自治稅課

##### 第一節

自治稅課種類

九四

##### 第二節

自治稅課征率的分析

九九

##### 第三節

自治稅課的徵收方法

一〇四

##### 第四節

中央分配縣市國稅

一四六

第五章 規費和特賦收入……………一六七

第一節 規費的種類及性質……………一六七

第二節 行政規費征收手續和標準……………一六九

第三節 如何征收縣市特賦……………一八五

第六章 縣市公款產的處理……………一八六

第一節 如何清查縣鄉公款產……………一八六

第二節 縣鄉公款產的管理……………一八八

第三節 兩個管理公有款產機構的組織……………二〇三

第四節 縣鄉公有款產劃分的標準……………二〇四

第五節 獎勵公有款產的舉發……………二〇五

第六節 公產的處分……………二〇六

第七章 公共造產的推行……………二〇九

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第一節 推行公共造產的原則和準備事項 | 二〇九 |
|--------------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| 第二節 公共造產的管理機構 | 二一〇 |
|---------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第三節 公共造產的種類 | 二一一 |
|-------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第四節 土地資金物資人力的運用 | 二一四 |
|-----------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第五節 公共造產的管理 | 二一六 |
|-------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第六節 公共造產的考核和獎勵 | 二二〇 |
|----------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第八章 縣市公有營業和事業的財務管理 | 二二二 |
|--------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第一節 公有營業和公有事業的區別 | 二二二 |
|------------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第二節 縣市公有營業的財務管理 | 二二三 |
|-----------------|-----|

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第三節 公有事業機關產品的管理 | 二二六 |
|-----------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第九章 特種基金的籌集和管理 | 二二八 |
|----------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第一節 特種基金的性質 | 二二八 |
|-------------|-----|

|             |     |
|-------------|-----|
| 第二節 特種基金的種類 | 二二九 |
|-------------|-----|



|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第三節 | 特種基金的籌集····· | 一一三 |
|-----|--------------|-----|

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第四節 | 特種基金的管理····· | 一一二 |
|-----|--------------|-----|

|     |                     |     |
|-----|---------------------|-----|
| 第十章 | 捐募和攤派及預算外收支的限制····· | 一三五 |
|-----|---------------------|-----|

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第一節 | 捐募和攤派的分別····· | 一三五 |
|-----|---------------|-----|

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第二節 | 如何根絕預算外收支····· | 一三七 |
|-----|----------------|-----|

|      |             |     |
|------|-------------|-----|
| 第十一章 | 縣市公糧問題····· | 一四〇 |
|------|-------------|-----|

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第一節 | 縣市公糧供應範圍和數量····· | 一四〇 |
|-----|------------------|-----|

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第二節 | 縣市公糧收撥手續的設計····· | 一四二 |
|-----|------------------|-----|

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第三節 | 縣市公糧保管和運輸····· | 一五二 |
|-----|----------------|-----|

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第四節 | 縣市公糧加工溢額的管理····· | 一五五 |
|-----|------------------|-----|

# 自治財政實務概要

## 第一章 自治財政概述

### 第一節 自治財政的演進和範圍

自治財政，依照現行規定，係包括縣市和鄉鎮的收支。我國鄉鎮財政的範圍，在「縣各級組織綱要」公佈前，可說沒有明文規定的先例；至縣市地方財政體制，實濫觴於清末的籌備地方自治，但在民國十五年北京政府結束以前，縣市地方收支，長期處於省財政控制的下面；國民政府奠都南京以後，確定了國地收支劃分的辦法，仍沒有把省縣財政切實分開，至民國廿三年第二次全國財政會議始擬訂「省縣收支劃分標準原則」；民國廿四年另有「財政收支系統法」的公佈，民國廿八年續訂「縣各級組織綱要」關於縣市和鄉鎮財政收支範圍，逐漸有了比較明確的規定。到了民國三十年夏天，我國財政制度上，起了一種重大的改革，就是改訂財政收支系統；把省財政合併於國家財政內，成為國家財政系統。縣市和鄉鎮財政為自治財政系統，「自治財政」的名稱和範圍，在這個時期方告確定。現

## 自治財政實務概要

二

將民國三十年改訂收支系統前後有關自治財政的規定分述如後：

一、民國三十年改訂收支系統前關於自治財政的規定：民國十五年北京政府結束以前，自治財政均處於省地方財政案制之下，紊亂無章，其範圍如何？且無具體的規定。民國十六年的國地收支劃分標準，規定省縣收支的劃分由各省自行決定，省可任意處置縣的收入，使縣財政不能自立，其收入除有公款產外，惟有仰給於省稅附加和攤派。民國廿五年第二次財政會議後，方通過「省縣收支劃分標準」五項：①縣市與區鄉鎮財政合爲一體，不再劃分；②省縣稅收劃分，依稅捐種類，分別歸屬，不以正附稅爲區分，其大宗稅捐不能完全歸省或縣市者，按成數分配之；③關於支出之劃分，以其機關及事業設施目的之所屬爲依歸；④省與縣市稅收劃分以後，彼此不得附加；⑤省與縣市支出劃分以後，遇有必要，仍須互相協助。以上五項，對於自治財政收支範圍，雖略加規定，并特別針對前此縣市以省稅附加爲主要收入的改革，但各省仍不能切實遵照辦理。至民國廿四年七月復有財政收支系統法的公布，關於調整省縣收支有如下的規定：①改土地稅（田賦）爲縣稅，但應以百分之十五至百分之四，五歸省（土地改良物稅亦以此爲劃分標準）；②營業稅應以百分之三十給縣；③營業牌照稅，使用牌照定及行爲取密稅，應全部歸縣；④省對縣得給與補助金，上項規稅較「省縣收支劃分標準」增進進步，但收支系統法終未實施，自治財政仍不免爲省財政的附庸。一直到了民國廿八年九月公布

了「縣各級組織綱要」，對於自治財政始有比較詳盡的規定如下：①下列各款爲縣收入：（1）土地稅的一部（在土地法未實施之縣爲原屬於縣之田賦附加全額）；（2）土地陳報後止附溢額之田賦全部；（3）中央劃撥補助縣方之印花稅三成；（4）土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）；（5）營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前，爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之廿以上）；（6）縣公庫收入；（7）縣公營業收入；（8）其他依法許可之稅捐。②所有國家事務及省事務經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。凡縣經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫支給，收入不敷之縣，由省庫撥付外，不足之數由國庫補助。③縣政府應建設上之需要，經縣參議會之決議及省政府之核准，得依法募集縣公債。④縣之財政均由縣政府統收統支。⑤在縣參議會未成立時，縣決算及決算，應先經縣行政會議審查，再由縣長呈送省政府核准。在縣參議會成立之後，預算及決算，應先送縣參議會決議，再由縣長呈送省政府核定之，但有必要時得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會。⑥縣金庫之設置及會計稽核，依法令之規定辦理。⑦鄉鎮財政收入如下：（1）依法賦與之收入；（2）鄉鎮公有財產收入；（3）鄉鎮公營事業收入；（4）補助金；（5）經鄉鎮民代表會議決征收之臨時收入，但須經縣政府之核准。⑧鄉鎮應興辦造產事業，其辦法另定之。⑨鄉鎮設鄉鎮財產保管委員會，其章程另定之。⑩鄉鎮財政之收支，由鄉鎮公所編製概算呈由縣政府審核，編入縣概算。上

## 自治財政實務概要

四

述規定，不特使自治財政範圍較為明確，而鄉鎮收支規模亦具，可以說是民國卅年改訂財政收支系統前，關於自治財政內容較為具體的明文規定，而各省自民國廿九年起，亦多受此項規定的影響，着意劃分省縣收支，并開始縣市財政的整理。不過因為省財政與國家財政的關係，沒有經過合理的調整，致省財政不能健全，縣市財政不免受省財政的羈絆，雖經改革，亦難有良好的成就。

二、民國卅年改訂收支系統後，關於自治財政的規定：民國卅年第三次全國財政會議，議決改訂財政收支系統，將全國財政分為國家財政與自治財政兩系統，繼即頒行「改訂財政收支系統實施綱要」，規定自治財政包括縣市鄉鎮的一切收支，並將國家財政收入系統內稅課收入的一部分，分撥於縣市，以收調劑之效，其分撥標準如下：①印花稅按純收入百分之卅；②遺產稅按純收入百分之廿五；③土地稅（在土地法未實施前，仍稱田賦）原屬省收入部分，悉歸中央，原屬縣市收入部分，暫仍其舊，但征收實物時期，實物應全屬於中央，原屬縣市收入部分，仍由中央參酌原收入金額撥付之；④契稅原屬省收入部份，悉歸中央，其原屬縣市收入部份，暫仍其舊；⑤屠宰稅從營業稅內劃出全額歸縣市。關於自治財政系統整個收支的內容則有如下的規定：（甲）收入之部：①稅課收入：（1）土地稅之一部（未依土地法征收土地稅前為田賦及契稅）；（2）土地改良物稅（在土地法未實施前改稱房捐）；（3）中央劃撥印花稅三成；（4）中央劃撥遺產稅二成五；（5）中央劃撥營業稅三成；（

6) 屠宰稅；(7) 營業牌照稅；(8) 使用牌照稅；(9) 行爲取締稅。③ 特賦收入。④ 征罰賠償收入。⑤ 規費收入。⑥ 信託管理收入。⑦ 財產及權利收入。⑧ 公有營業之盈餘收入。⑨ 公有事業收入。⑩ 補助收入。⑪ 地方之捐獻與贈與收入。⑫ 財產及權利售價收入。⑬ 收回資本收入。⑭ 公債收入。⑮ 除借收入。⑯ 其他收入。(乙) 支出部份：① 政權行使支出；② 行政支出；③ 立法支出；④ 教育及文化支出；⑤ 經濟及建設支出；⑥ 衛生及治療支出；⑦ 保育及救濟支出；⑧ 營業投資及維持支出；⑨ 保安支出；⑩ 財務支出；⑪ 債務支出；⑫ 公務員退休及撫卹支出；⑬ 損失支出；⑭ 信託管理支出；⑮ 補助支出；⑯ 其他支出。上面所定，乃以「縣各級組織綱要」有關自治財政的規定爲主，以「財政收支系統法」爲輔，使自治財政收支範圍確定；并以省財政併入國家財政，自治財政得以脫離省財政而成獨立的體系，且中央於民國卅一年即決然依照「改訂財政收支系統實施綱要」的規定，實行省財政與國家財政的合併，將應行劃歸縣市的收入改由縣市辦理，并督飭各縣市舉辦各項應辦的新稅，以奠定自治財政基礎；卅一年十二月復頒行「整理自治財政綱要」，定自卅二年度起，分期整理全國各縣市自治財政，期自治財政得以配合自治事業的發展，以求地方自治迅速完成；不過縣市財源中。定有中央劃撥國稅收入一項，以及自治財政係包括縣鄉鎮的收支，致自治財政與國家財政還保持密切的關係，暨縣市與鄉鎮收支，應怎樣調劑劃分，不免仍有研究的價值。

## 第二節 自治財務機構的分析

財務行政的組織和設施，學者盛倡四權分立說，所謂財務行政的聯綜組織，其辦法乃分財務行政機構爲四個系統：一曰命令系統：即由主管財政機關執行財務行政的收支命令，并辦理稅務，金融，幣制，公債等財務設施。二曰公庫系統：即由公庫機關經管現金，票據及證券的出納，保管，移轉暨財產之契據等保管事務。三曰主計系統：即由主計機關主管歲計，會計，統計事務。四曰審計系統：即由審計機關主辦事前事後的審計及稽察事務。此四個系統，一面各具超然獨立的精研，一面又可收分工合作的效果，藉求財務行政組織健全，運用靈活。現今自治財務行政的組織，即係按照上述聯綜組織的原則，分別設立機構。如縣市政府財政科，即係命令系統的機構，主管全縣財務機構的收支命令，并辦理稅務及一切財政上的設施；至縣市政府爲辦理征收業務，和推行公共造產，以及保管公有款產，依照規定可另行分別設立征收處所，和公共造產委員會，公有款產管理委員會，暨鄉鎮財產保管委員會等，此項組織應視爲命令系統的附屬機構。關於縣市的公庫系統機構，即各縣公庫及其分支庫；我國縣市公庫的設置和處理庫款的收納劃撥保管等，乃依照升七年六月九日所公布的公庫法和升八年六月廿七日所公布的公庫法施行細則辦理。按上項法規的規定，縣市公庫應採統一存款制即縣



市政府及其所屬機關一切現金的出納保管移轉事務，概由一個公庫辦理，設總庫於財政命令機關所在地，並於境內分設分支庫，至公庫保管公款的方式，係採銀行存款制，由公庫主管機關指定銀行代理公庫事務，與代私人收存款項相同，政府可免除保管現金的費用，銀行有運用政府資金的利益，此種辦法，政府與銀行交受其利，可謂較為經濟的制度。目下各省縣市公庫，多托由省營銀行的分支行處代理，但因省營銀行分支行處不能遍設各鄉鎮，致縣市公庫的分支庫多未有能合理的分布。次述及自治財政的主計系統機構，應為縣市政府會計室，及縣市政府所屬機關內的會計組織。至自治財政系統的審計事務，原應由監察院審計部所設的各省審計處，派員駐在縣市辦理，以完成監察系統內超然審計組織。惟現在限於經費，各省審計處多不能派員駐縣辦理審計事務，僅能派員巡迴抽查，審計事務辦理自欠嚴密，因此各省不無仍由縣市政府主管財務行政人員及地方人士所組織的財務委員會，辦理審計事務，或由縣市政府會計室兼辦審計；但此項權宜辦法，究與財務行政上聯綜組織的精神不甚符合，欲求自治財務行政組織健全，自不能不由上級審計機構派員辦理審計事務。

### 第三節 辦理自治財政的方針

我國農村經濟衰落，產業落後，縣鄉收入無日不在枯竭當中，為謀自治財政納入正軌，自宜多方



積極整理，使收入增加，支出合理和效果的加強，進而繁榮地方經濟，完成自治事業。

爲使收入穩定，初步工作固在嚴密征收，剔除中飽，藉能涓滴歸公，惟對於增加收入的治本辦法，不能不切實注意；所謂增加收入的治本辦法，就是培養民力，繁榮地方經濟。另一方面說：即在地方財力衰落的時候，理財者不宜竭澤而漁，不顧財源，致政府收入反見減少；甚至激成民衆的反感，或因整理收入，妨礙地方經濟的發展，實當運用財政力量，繁榮地方經濟，增厚民力。如舉辦稅捐，固在增加收入，一面須顧到新稅捐的舉辦，地方產業有無萎縮的危險，進而注意以稅捐政策，保護地方產業。至整頓公產，推行公共財產，在使收入增加外，尤應注意繁榮地方經濟計劃的推進。關於支出方面：與完成基層自治組織有關者，自宜予以適當的分配，而有助於地方經濟發展及增厚民力的支出，更不可不寬籌支應；如道路交通，農田水利，及公共造產資金等，均當盡量列支。進一步說，依照推行自治的真義，地方自治體制完成的時候，自治財政的較高理想，如財源所自，及收支形式等，似與國家財政大相逕庭；國家財政乃以賦稅收入爲主要財源，并當量出爲入，擬定收支預算，自治財政整理完成的時候，主要財源應在自治單位的產業收入。支出的分配，爲適應自治財政範圍，宜從量入爲出着手。這樣看來，自治單位雖爲國家政治組織基礎，也就是直接管理公有產業，并以其產業收入維持大部份事業費用的法團。所以整理自治財政的目的，在注意增厚民力，繁榮地方經濟，和增加公