

董修甲 著

中國經濟
學社叢書

市 財 政 學 綱 要

商務印書館發行

中華民國二十五年三月初版

(30616)

中國經濟學叢書 市財政學綱要 一冊

每冊定價國幣陸元伍角

外埠酌加運費匯費

著 者

董 修 甲

發行人

王 雲 五
上海河南路

印刷所

商務印書館
上海河南路

發行所

商務印書館
上海及各埠

版權所有
翻印必究

(本書校對者 林東塘 王養吾 沈鴻俊)

◆D三九九

審

一九四二

序

市政學原屬政治學之一部，市財政學，亦屬財政學之一部，本無自成一種社會科學之資格。惟自十九世紀工業革命以後，歐、美各都市，工商發達，人口日增，都市之交通、衛生、治安種種問題，接踵而起，日趨複雜，故各國政府，不能不注意市政之改善。為研究市政之改善起見，市政學即脫離政治學，而自成一種重要之科學。因市政之興辦，不能不有充分之經濟，故市財政，亦為市政中極重要之問題。為研究都市之財政起見，市財政學亦即脫離財政學而成獨立科學矣。雖然市政學與市財政學，均屬最近發達之社會科學，尤以市財政學之發達，為時更遲，故各國關於市政學之專書，尚有多種，而市財政學之專書，則實不多見。據予所知，稍有價值之市財政學，祇有兩種：一為美國紐約市政研究所（The New York Bureau of Municipal Research）白克（A. E. Buck）氏所編著之市財政學（Municipal Finance）一書，一為英國克樂逸登市會計長（Borough Accountant of Croydon）麥克圖（J. H. McColl）氏所著之市審計與財政學（Municipal Audits and Finance）一書。至我國書坊間，關於正式的市財政學論著，則更不多觀。予於民國十九年，應上海復旦大學之聘，教授市財政學，當時極感缺乏適當課本。蓋英、美之市財政學專書，固均材料豐富，說理詳明，惟一切引證，皆係英、美事實，與我國都市情況迥然不同，採用外國專書，教授中國學生，學生未必能獲實益。於是不揣鄙陋，自告奮勇，將數年前在漢口市政府時所收集之各種財政材料，及歷年來向中外各省市所徵集之財政材料，切實研究，并參酌合於國情之外國市財政原理，編著市財政學綱要，教授

學生授畢之後，學生頗覺興趣無窮。及至任教南京中央政治學校時，再將所編著之市財政學綱要，加以修正，學生亦感興趣。去今兩年，復於真如暨南大學，教授市財政學，更將已經修正之市財政學綱要，隨時修改，而成今本。本書共分五編，第一編爲總論，說明市財政學之意義與重要，及其所佔之地位與範圍。第二編論市經費，凡關於都市經費各種問題，均有討論。第三編論都市捐稅、產業、營業與補助金等各種收入重要問題。第四編論收支適合之理論，對於都市公債問題，討論詳盡。第五編，專述市財務行政，對於都市財務行政之意義，財務行政之組織，與市預算、市收支、市會計、市成本會計、市採購問題、市決算問題、市交代問題及市審計問題等，均分別詳細探討，務求瞭如指掌。關於學理方面，概係外國專家所主張之理論，間亦有因外人所主張之學理，不合國情，則分別評論其得失，另述自己之主張，并於陳述自己主張時，引用本國市財政之事實，以證明之。關於各國及本國各市之財政實況，亦分別加以介紹，隨時評判，詳加論述，務使讀者瞭然於心。本書共分五編，前已言之，惟本書目的，注重探討市財政科學管理方法，故前四編之論述較簡，而末一編之討論獨長。此外爲使讀者便於參考起見，特於本書之末，附錄關於中國市財政方面之重要法律規章等等，以供研究。本書雖經數次修改，惟個人智力有限，疏漏之處，當仍甚多，尙希海內碩學，予以指教，以便再版時，加以改正也。是爲序。

目錄

第一編 總論

第一章 市財政之意義與重要

第二章 市財政學之定義與重要

第三章 市財政學之地位

第四章 市財政學之範圍

第二編 市經費論

第一章 市經費之意義與重要

第二章 市經費之性質

第三章 市經費與各種情事之關係

第四章 市經費與其他地方費及國家經費之關係

第五章 市經費之原則

第六章 市經費之分類

二五

第七章 各國市經費

四〇

第三編 市收入論

六七

第一章 市收入之定義及分類

六七

第二章 市收入與國家收入及其他地方收入之區別

七〇

第三章 市收入與國家收入及其他地方收入之劃分

七二

第四章 各國市收入

七九

第五章 我國法定之市收入

八四

第六章 我國各大都市收入之實況

八九

第七章 市稅收入

一一五

第八章 市產與市營事業收入

一六一

第九章 補助金

一六五

第四編 都市收支適合論

一七一

第一章 都市收支適合之意義及起因……………一七一

第二章 市公債之意義……………一七三

第三章 市公債與國家公債及個人債務之分別……………一七五

第四章 市公債之必需……………一七七

第五章 都市之起債權與市公債之監督……………一八〇

第六章 市公債之種類……………一八六

第七章 市公債之募集方法……………一九四

第八章 市公債之償還方法……………二一〇

第五編 市財務行政論……………一二七

第一章 市財務行政之意義……………一二七

第二章 市財務行政之組織……………一二一

第三章 市預算論……………一二六

第四章 市收支論……………二九六

第五章 市會計論……………三二四

第六章	市成本會計論	三四〇
-----	--------	-----

第七章	市採購論	三六三
-----	------	-----

第八章	市決算論	三八三
-----	------	-----

第九章	市交代論	三九七
-----	------	-----

第十章	市審計論	四〇四
-----	------	-----

附錄		四二一
----	--	-----

市財政學綱要

第一編 總論

第一章 市財政之意義與重要

市財政者都市之財務行政，或都市之經濟行為也。都市爲地方自治團體之一，并爲重要之地方自治團體，其建設責任，是由市民寄託於都市之政府，都市政府，爲達其建設之目的，所有建設事業上，行政上，一切之需用，不得不自市民徵求收入，以應付之。是以都市建設之基礎，在財政，而財政之盈虛，又賴市民之經濟能力。故市財政，爲都市行政之母，亦市民經濟能力之表徵也。況近數十年來，各國都市，工商日益發達，人口日見集中，都市建設事業，勢不能不力加擴充，以應付新環境之要求，而都市之財政，更屬重要。譬如美國各市之公益事業，在昔多由私人各自舉辦者，近因鑒於私人辦理之不善，已逐漸收歸市辦矣。再如公用事業，在美國各市，除自來水外，亦多由商人自辦者，但現因商人所自辦者，概不能饜市民之希望，各大都市，亦多主張收歸市辦矣。加之近年來，因市政科學，日趨進步，各國市政，又須力加改良，如橋梁，前日所用之料，概爲石料或木料，今則均須改爲鋼鐵水泥矣。路燈，前日所用者，

爲煤油，今則須改煤氣或電氣矣。此外如公共衛生、公共教育之設備，與夫警察、消防、行政或事業之方法，無不較前改進甚多。是以所需之經費，日必增加，方可應付一切。即以我國而論，自前清至今，各省雖有創辦市政者，但因未明市政建設之重要，各都市除建築數條惡劣道路外，別無市政之可言，故當時辦理市政之機關，概名之爲工巡捐局。所謂工巡捐局者，其重要之責任，即在稍征公益捐或房租，以充道路之工程經費而已。自國民政府定都南京後，對於都市建設，特別重視，如南京、上海、漢口、廣州、天津、北平、青島各大都市，均已先後成立市政府，除道路工程外，其他如教育、衛生、社會、公安、公用、港務各種市政，均積極創辦。且所用之職員，多係專門人才，其所用之方法，均係歐美最新之良法，即所用之材料，亦歐美製造最精美者，故每年所需經費，日益加多，時有不足之虞。此外，如杭州、南昌、梧州、成都、長沙各內地都市，亦均先後組織市政府，興辦市政，其所用人才、方法及材料等，均極精良昂貴者。是以所需市政經費日多，而都市財政，亦成我國今後都市建設至爲繁難之問題矣。

習問 (一)問市財政之意義何在試詳言之？(二)問市財政之重要何在試詳言之？(三)問我國今日之都市財政興數十年前之都市財政有何區別試詳論之？

第二章 市財政學之定義與重要

市財政學，簡言之，爲研究都市經濟行爲，或都市財務行爲之科學。惟關於此種定義之內容，各國學者，主張頗不一致。依英國克樂逸登市會計長麥克柯（J. H. McCall: Municipal Audit and Finance; Borough Accountant of Croydon p. 71）氏之意，市財政學，不得包括市財政法律，會計制度，及市稅原理等。其所含之意義，僅指籌集市府每年所需之經費而已。依美國紐約市市政調查會卜克（A. E. Buck: Municipal Finance p. 6 L.L. 29-29）氏之意，市財政學，所以研究都市經費之籌集與使用，凡都市政府之預決算制度、審計制度、會計制度、徵稅方法、收稅及徵收其他收入，保管市款，採購品料，與勞役，籌借公債，及其還本方法等，均爲市財政學範圍以內應行研究之學術。依前者之主張，市財政學，範圍極小，依後者之主張，則範圍較大。依前者之主張，所謂籌集都市每年所需之經費，則僅限於研究都市之預算制度，徵收市稅，及籌其他收入而已。其實今日各國都市之主持財政者，不僅對於預算與徵稅等數問題，須加研究，其他會計、審計方法，與保管市款，採購品料，與人工等問題，均須注意焉。是以市財政學之內容，應從美國學者之主張，較爲妥善。

再關於市財政學之原理，與國家財政學之原理相同者固多，不同者亦復不少。譬如都市財政，與國家財政，均爲公共財政，皆應量出爲入，其原理完全相同。至國家財政收入，則概倚賴間接稅，而都市財政收入，則又大半倚賴

直接稅，其徵收直接稅，與間接稅之原理，固多出入之處。再如國家財政，國家公債，地方不能干涉，至都市財政，都市公債，則須受國家之監督。即都市之徵稅，亦須限於都市所准許之稅範圍內徵收之，都市立法機關，不得任便徵收任何市稅。但國家立法機關，則可隨意通過任何賦稅，而徵收之。此國家財政原理，與都市財政原理又不能相同也。

再市財政學之重要，與市財政之重要，成正比例。在昔都市事業簡單，都市收支款項甚少，手續亦至簡捷，都市財政，并未成立一種學術。但至今日，都市事業日增，都市官員加多，財政上之收支，日多一日，其收款付款方法，審核制度，預算決算辦法等，均須日加改良，方可免去種種之流弊，與公款之浪費。是以市財政學，為今日之獨立科學。換言之，市財政學之重要，有左列各點焉：

(一) 市財政學，所以研究都市財政之特別原理，如直接稅之原理，與都市徵稅舉債等，必須受國家之監督之原理等。

(二) 市財政學，所以研究都市財務行政之技術，如會計制度，審核制度，預算決算制度，採購制度等。

(三) 市財政學，所以研究各國都市財政之收入實況，藉以明白各國都市之事業，以作改良我國都市事業之南針。

習問 (一) 問何謂市財政學試詳論其美之主張？(二) 試言市財政學與財政學之區別？(三) 問現在市財政學是否可以為獨立之科

學？(四) 問市財政學之重要安在試分別詳言之？

第二章 市財政學之地位

依前章所論，市財政學，爲當今重要之科學，然則其地位究竟如何，請申論之：

按都市爲地方自治團體中重要自治組合之一，其財務行政，乃地方自治組合之經濟行爲。地方自治團體之行政，爲行政學之一部，其財政自亦財政學之一部。是以市財政學，爲研究地方財政之科學，其地位亦居財政學之一部，而現在市財政學所以單獨自成一種科學者，乃因都市事業，日益擴充，都市財務行政，日見繁複，其收支款項，會計制度，審計方法等，不能不有詳細之科學方法，以改良之。故其地位，雖爲財政學中地方財政之一部，但不能不使之自成一種科學也。我國都市行政之改良，爲時尚淺，其都市事業，亦尙簡單，即其支出，亦不甚鉅。但如以歐美之市政成績言之，則每年各大都市之支出，爲數至大，甚至有超過其他一切地方自治團體之支出者。譬如美國紐約市而論，其一九二六年之預算，爲美金四萬萬三千七百萬元之多，無論美國其他州政府、郡政府或市政府之預算，均望風莫及也。即與美國國家預算比較之，亦有其八分之一之多。是以美國各大都市之財政，日見重要。美國各大都市之財政如是，歐洲各大都市，亦莫不然。故市財政學，上可使國家政府，明白都市財政之技術，依照科學方法，考察都市政府之行爲，下可使全市民，對於都市收支之實況，瞭然於心，隨時監督都市當局之行動。即都市當局，亦可借市財政學之科學原理與方法，以管理都市之財政，而免條理紊亂之弊。蓋世界萬事萬物，莫不有條理因果，欲

深究其條理，詳察其因果，勢不得不有專門之科學。市財政學，在科學中，其門類，最爲複雜，其原理，至爲精深，非詳細研究，不能得其要領，而都市財務行政上之實際現象，又各因地因時而有種種之不同。故講求今日之市財政，欲知其綱領條目，不能不考察事實之因果，以精確之知識，而予以正當之論斷。近世言都市財政者，莫不認市財政學，爲專門科學，誠以其條理因果，不能簡便說明之也。

雖然，昔之言財政學者，有謂財政學，宜屬於行政學之一部，如是，則市財政學，亦應爲行政學之一部。有謂宜屬於經濟學之一部，則市財政學，又應爲經濟學之一部。凡此主張，固各有一部分之理由，然精切考察，市財政學，與行政學，及經濟學，均有不能脫離之關係在。蓋都市財政，爲一種行政，其運用，完全與其他政務，如衛生行政、教育行政、工務行政、公安行政等相同，爲行政學上之重要問題。譬如欲明國家財政，與都市財政之關係，則不能不明行政法之原理。但因市財政爲都市經濟行爲，其原則與性質，大部分又與經濟原則，及性質相同。譬如論都市之歲出，則不能不準據經濟學上之消費論。欲論市稅之轉嫁，則不能不利用經濟學上之分配論。欲批評市稅制度之良否，則不能不利用國民經濟學原理。欲論市公債，不能不依一般信用之原理。欲論市營業，則不能不深通經濟政策。再都市財務行政，運用之善否，亦足以影響社會經濟之盛衰，故其運用時，不得不賴於一般經濟學之原理。是以市財政學，與經濟學，及行政學，均有關係也。

習問

- (一) 試言市財政學之地位？
- (二) 試述紐約市一九二六年之預算，并與美國各級政府之預算互相比較？
- (三) 問市財政學與市行政學有何關係？試詳論之？
- (四) 問市財政學與經濟學有何關係？試詳論之？

第四章 市財政學之範圍

市財政學之成爲系統的獨立科學，自近世始。關於市財政學所包含之問題，於本編第二章之市財政學定義內，已經詳細討論。對於市財政學狹義的主張之不善，與廣義的主張之妥善，亦經切實研討，故市財政學之範圍，易於確定。簡言之，則有左列之各種問題：

(一) 市經費論 說明都市各項建設事業經費與行政經費。

(二) 市收入論 說明取得充此行政與事業經費之財貨。

(三) 收支適合論 說明調劑都市收入與經費，而求其相符之方法。

(四) 市財務行政論 說明都市財務行政上之管理方法，及其一切之程序。

依中外學理之討論，而不就都市實際上之現象，一一解剖之，其主張必無裨於實用。依外國都市之財政方法爲立場，而不審我國都市之實況，其討論，亦將不免削足適履之嫌。是以本書就我國都市財政上之一切制度法規報告等，以中外學理，與歐美方法爲經，以我國各都市之財務行政法規與事實爲緯，分別探討其得失之所在，使都市財政上之現狀，與其運用，均能瞭然可觀，切於實用。

習問 (一)問何謂市經費？(二)問何謂市收入？(三)問何謂收支適合論？(四)問市財務行政之意義何在？(五)問本書之方法如何試詳論之？

參考書

- i A. B. Buck: *Municipal Finance* Chap. I.
- ii J. H. McCall: *Municipal Audit and Finance* Par. II. Chap. I.
- iii Frank J. Goodnow and Frank G. Bates: *Municipal Government* Chap. XV. pp. 397-398.
- iv *Proceedings of the Academy of Politics. Science: On the Government of the City of New York's Financial Administration* pp. 155-159.
- v John A. Fairlie: *Municipal Administration* Chap. XIII.
- vi W. B. Munro: *Municipal Government and Administration* pp. 478-481.
- vii H. C. Adams 著 美國市財政學大綱 (Science of Finance)

第二編 市經費論

第一章 市經費之意義與重要

市經費者，都市政府所需之一切支出費用也。其經費，分行政與事業兩費，凡都市政府直接所費於維持公共之安寧，與公共之衛生，建築公共之道路，公用事業之創辦，設置公共之學校等，均爲都市政府事業費。其直接辦理上述各種事業人員之薪工等，亦爲事業費。至市政府及其附屬機關之辦理「等因奉此」公文之職員與工役，均爲行政上之必需，其所需之經費，又爲行政費。即辦理「等因奉此」所需之各種公文、紙、墨、筆、硯品料等各種費用，亦均爲行政費。都市政府，因前述行政事業費用之所需，而有經費之支出。此項支出，概係每年會計一次，故又曰歲出。至都市之支出，既爲行政事業所必需，市財政學之討論市經費，無非本於都市行政事業所決定之計劃，爲支出之分配，并以籌備收入，以應付之。

再都市之經費，日增不已，爲都市財務行政上最重要之問題，故研究市財政學者，必先探討都市之經費問題，其理由可述者有五：

(一) 明白所需經費之緩急，方可決定收入之計劃。按市財政上之原則，自以量出爲入爲準，故收入之計