

财税存稿选

崔家伦

著



87
F812
10
3

CAI SHUI CUN GAO XUAN

财税存稿选

崔敬伯 著

中国财政经济出版社

592570

财税存稿选

崔敬伯 著

•
中国财政经济出版社 出版

(北京东城大佛寺东街8号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

顺义振华印刷厂印刷

•
850×1168毫米 32开 4.625印张 107,000字

1987年2月第1版 1987年2月北京第1次印刷

印数: 1—4,000

统一书号: 4168·785 定价: 1.00元

国家岁出的理论分析

(一九三三年五月九日)

谁能懂得“文王之囿，方七十里，民犹以为小，寡人之囿方五十里，民犹以为大”的原故的，谁便能把握着岁出的根本理论。岁出的本身有什么大小可言？就看政府怎样用法。用的结果为公，大到什么数量都可以；反之，为私，而且绝对的为私——“杀其麋鹿，如杀人之罪”——则其终极，无疑地必遭遇人民的否认和反抗。“周书”无逸早已揭破：“……其无淫于观于逸于游于田，以万民唯正之供”！在我们很早的国史上，居然有这样很可宝贵的财政原则，乃不为今人所遵守，如之何其能应付空前的国难，以登于自救之途！

不仅岁出，凡与财政有关的一切理论，无不为当时的环境所反映。一百三十年前法国经济学者塞逸(J.B.Say)曾主张过：

“所有财政计划中的最好的，便是少费；同时一切租税中的最良的，便是少取”(The very best of all plans of finance is to spend little and the best of all taxes is that which is least in amount)。百年前英国财政改革论者帕内尔Sir H.Parnell也主张过：“超过了维持社会秩序与抵抗外来侵略绝对要求的必需以外，则分文的支出都是浪费，都是对于公众之不正当而压迫的诛求”(Every particle of expenditure beyond what necessity absolutely requires for the preservation of social order and for

protection against foreign attack is waste and unjust and oppressive imposition)。这些主张，如果还要适用于今日的英国，自然要引起达尔顿^①的反对。但是我们要明白这些学说所以发生的原因。西欧各国当法国革命之后，专制政体初被推翻，民主力量尚未稳定，鉴于既往之政暴君残，不能不限制政府的行动，因而不能不限制经费的范围。对于岁出的态度，乃基于对于政府的认识，盖已为亚当士所早经指出^②。其后西方各国，因民治之发展，同时因管理的进步，于是国家的职务，日益扩张。“仅一世纪之间，国家一物已由当警察的国家发展而为当看护、当医生、当制药家、当慈善家、当引导人、当哲学家，从摇篮以至坟墓都能当朋友的国家”（In a century the state has developed from the state as policeman to the state as nurse, doctor, chemist, and benefactor, guide, philosopher and friend from cradle to grave）^③。国家所能作的，所应作的职务，既如此之多，自然需要多额的经费，于是十九世纪以后的国家岁出，大抵都见显著的膨胀。瓦格涅解释的很清楚：

“各国与各时代的广泛的比较，可以看出，在进步的民族里——我们仅拿这些民族来讲——有一种规律的增加，实现于中央政府与地方政府的活动范围之内。这种增加，一方扩大其范围，同时加强其程度：中央与地方政府继续不断地担起新的职务，同时对于新旧职务，更采有效而完备的方法去施行。在这种情形下，人民的经济要求，可由中央及

① Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, 5Th Edition 1929, pp. 9, 189.

② H. C. Adams, *Science of Finance*, 1898, p. 53.

③ Sir Josiah Stamp, *Current Problems in Government and Finance*, 1924, p. 31.

出版说明

本书作者崔敬伯先生，一九二五年毕业于天津市河北法商学院商科，一九三零年赴英国伦敦大学学习，后因“九·一八”事变爆发，提前回国。回国后，崔敬伯先生曾先后任教于燕京、北平、中法等大学。抗战期间曾担任国民党政府川康直接税局局长和直接税署副署长。解放前夕在长沙湖南大学任教。

中华人民共和国成立后，崔敬伯先生曾担任财政部税务总局副局长、中央财政干部学校副校长、中央财政金融学院教授等职，现任中央财政金融学院顾问。

崔敬伯先生早年从事财经研究工作，写过不少文章，在财经理论方面造诣较深。本书收集的是他在三、四十年代撰写的十二篇有关财政税收问题的论文。文章记述和评论了当时国民党政府的许多财税措施，对旧中国财政的腐朽、落后也有所揭露。这对我们了解历史情况、分析研究国民党政府财政税收方面的理论与措施，很有裨益。所以我们将本书作为史料出版。为保持作品的历史真实，对所收文章我们基本未作改动。由于历史的原因，其中某些观点难免有一定局限性，仅供读者阅读参考。

前 言

开始于三十年代和四十年代初期所写下的讲义旧稿，乃蒙中央财金学院的老学友们注意。认为这些旧稿有史实、有理论、有数字、保存了有关税法的若干条文，既与财政史料有关，亦可供今日关心财政问题的同志们参考。老学友们的这番盛意，感愧之余，未便推辞，重行检阅，选定十二篇，由中央财金学院闵庚尧同志协助整理，勉行付梓。敝帚自珍、稍尽清道夫之职责，深盼海内贤达，惠予指正！

崔敬伯谨志

一九八五年三月二十四日

国家岁出的理论分析

(一九三三年五月九日)

谁能懂得“文王之囿，方七十里，民犹以为小，寡人之囿方五十里，民犹以为大”的原故的，谁便能把握着岁出的根本理论。岁出的本身有什么大小可言？就看政府怎样用法。用的结果为公，大到什么数量都可以；反之，为私，而且绝对的为私——“杀其麋鹿，如杀人之罪”——则其终极，无疑地必遭遇人民的否认和反抗。“周书”无逸早已揭破：“……其无淫于观于逸于游于田，以万民唯正之供”！在我们很早的国史上，居然有这样很可宝贵的财政原则，乃不为今人所遵守，如之何其能应付空前的国难，以登于自救之途！

不仅岁出，凡与财政有关的一切理论，无不为当时的环境所反映。一百三十年前法国经济学者塞逸(J.B.Say)曾主张过：

“所有财政计划中的最好的，便是少费；同时一切租税中的最良的，便是少取”(The very best of all plans of finance is to spend little and the best of all taxes is that which is least in amount)。百年前英国财政改革论者帕内尔Sir H.Parnell也主张过：“超过了维持社会秩序与抵抗外来侵略绝对要求的必需以外，则分文的支出都是浪费，都是对于公众之不正当而压迫的诛求”(Every particle of expenditure beyond what necessity absolutely requires for the preservation of social order and for

protection against foreign attack is waste and unjust and oppressive imposition)。这些主张，如果还要适用于今日的英国，自然要引起达尔顿^①的反对。但是我们要明白这些学说所以发生的原因。西欧各国当法国革命之后，专制政体初被推翻，民主力量尚未稳定，鉴于既往之政暴君残，不能不限制政府的行动，因而不能不限制经费的范围。对于岁出的态度，乃基于对于政府的认识，盖已为亚当士所早经指出^②。其后西方各国，因民治之发展，同时因管理的进步，于是国家的职务，日益扩张。“仅一世纪之间，国家一物已由当警察的国家发展而为当看护、当医生、当制药家、当慈善家、当引导人、当哲学家，从摇篮以至坟墓都能当朋友的国家”（In a century the state has developed from the state as policeman to the state as nurse, doctor, chemist, and benefactor, guide, philosopher and friend from cradle to grave）^③。国家所能作的，所应作的职务，既如此之多，自然需要多额的经费，于是十九世纪以后的国家岁出，大抵都见显著的膨胀。瓦格涅解释的很清楚：

“各国与各时代的广泛的比较，可以看出，在进步的民族里——我们仅拿这些民族来讲——有一种规律的增加，实现于中央政府与地方政府的活动范围之内。这种增加，一方扩大其范围，同时加强其程度：中央与地方政府继续不断地担起新的职务，同时对于新旧职务，更采有效而完备的方法去施行。在这种情形下，人民的经济要求，可由中央及

① Hugh Dalton, *Principles of Public Finance*, 5Th Edition 1929, pp. 9, 189.

② H. C. Adams, *Science of Finance*, 1898, P.53.

③ Sir Josiah Stamp, *Current Problems in Government and Finance*, 1924, P. 31.

地方政府满足之，满足到增进不已的范围，满足到更形圆满的状态。这种事实之明显证明，可自统计求得之，他叫你看得出：中央政府与地方团体日进不已的需要”。^①

这便是财政学上很有名的“国家活动的增进率”(Law of the increase of state activities)，但是我们不要忘了：此种增进的背后，有一个极大的推动力，便是社会运动的进展。远识的政治家都能制于机先地实行社会政策与社会立法，藉着直接税的累进征收与社会事业(Social Services)的广泛支出以和缓社会分配的不平。此种政策的结果，自然增加国家的支出。

更进而观察此种做法并非全是牺牲有产以为无产，而是基于岁出理论的新的发现。人生福利仅靠着个人支出不见得即能得到，有时须靠国家的集体支出(Collective expenditure)。罗布孙曾说过：“因为伦敦多烟，一个富豪临死的时节，他的两肺要和其它任何同城的居民一样地变黑”^②。这便是说无论如何有钱，只要他住在伦敦，总逃不了这烟雾笼罩。公共卫生的设施非由国家采取集体支出的形式不为功。

不仅社会主义者的罗布孙如此主张，1927年英国官方发表的科尔文报告书，对于集体支出也有同样的建议。该报告书以为“此等支出所需要的租税征收，纵会可以证明是有碍生产，但为增进一般福利起见，依然可以认为正当。为许多社会的目的，则贤明的集体支出较之一任私人的开支，是很清楚的更为经济”。^③

① C. J. Bullock, *Selected Readings in Public Finance*, 3rd Edition, P. 32.

② W. A. Robson, *The Relation of Wealth to Welfare*, 1924, P. 39.

③ (Colwyn) *Report of the Committee on National Debt and Taxation*, 1927, P. 104.

然而占在有产方面的保守党总觉着拿出极高的所得税去作种种社会事业的支出，于他们自己不合算，于是借口于世界经济的凋敝，噤噤然，提出削减岁出的口号：“我们最大的要求便是节省”（Our grart need is economy）。这种口号如果真能适用于军费与国债的支出，我们将要一百二十分地拥护它！谁知他们所打算削减的乃不在军费与国债，而在有关公共卫生与一般教育的社会支出！这种观念在1922年，达尔顿写他第一版的财政学时已经很严厉地驳斥过：“在假的节省与真的节省之间应该划出极清晰的界限。不问所得的结果而竭力少费，那是假的节省。只要是必要的便支出，以期可以产生最良效果，才是真的节省。简单的讲，我们要认清：少花（Spending Little）与善用（Spending wisely）不同”^①。

“只要是必要的便支出”，也不是漫无限制。据达氏的意见，以为“一切方面的支出自有其边际的社会利益；新增收入的一切方法亦足以引起边际的社会不利；公共支出所能推展的最大限度，应该使二者相等而适得其平”。此种理论，不仅可以适用于资本主义社会，同样可以适用于社会主义社会。在社会生产的国家里，这种收支的衡量更属必要。1922年在苏联讨论国家预算时曾有人主张：“总生产品中多少部分可毫不吝惜地去消费，多少部分应保留着以供扩张生产，要用极度审虑很正确地计算出来”^②。所谓预算已不是“政府经济”的预算，而是整个“社会经济”的预算。支出之巨、将使旧社会财政学者惊为河汉无际。据本年（1933年）三月五日北平世界日报载：“苏联本年度财政支出预算业经通过公布，其项目为三十六，总额35,010,920,000

① H, Dalton, *Report of the Committee on National Debt and Taxation*, P.194.

② *The A B C of Communism*, “The Bubget of the Proletarian State”, pp.231—232.

金卢布”。可以说是“世界最大”的支出预算。

从上观之，可以说岁出本身原无大小可言，只看政府怎样用法。然则我国岁出如何？看下列支出在岁出总额中所占百分率^①：

年度	军事费百分率	债务赔款百分率	合计
十七年度 (1928)	48.3	36.8	85.1
十八年度 (1929)	46.5	37.1	83.6
十九年度 (1930)	43.7	40.6	84.3
二十年度 (1931)	44.4	39.4	83.8

人民便认为太不合理。实则不合理的真正所在并不在军费支出之巨，而在军费支出之毫无效果！不仅毫无效果而且流弊丛生！如此巨额军费如果真能花到每一个军士的身上！真能花到每一个军士的锻炼、培养、武装、动员、治疗、抚恤等项上！以军费名者真能费之于军，而不复整套的、重复的、三倍四倍地重新取之于民！吾人敢十二分相信，对外早已打败敌人。国人所要求于政府者莫不曰：“撙节支出”。但是我们要知一国国民对于政府岁出，在积极方面如不能监督必支所当支；则在消极方面一定不能防止它浪费所不当费！通观各国先例，对于“岁出的统制”（Control over public Expenditure）本有三种办法^②：

- （一）立法统制（Parliamentary Control）
- （二）行政统制（Executive Control）
- （三）纠责统制（Accountability）

① 《国闻周报》第十卷第四期附录“十九年二十年财政报告”最后一段“收支之趋势”。

② R.H.Hawtry, *In Encyclopaedia Britannica*, Article “Finance” (14th, Edition, 1929)。

吾国今日所谓立法统制与纠责统制均在若有若无之间，而所谓唯一应有的行政统制，又以种种因缘在事实上不能作到。于是国家岁出的各方面，名义上无不为“军费”所牺牲，实则所谓“军”费却又被牺牲于另一原因。唯一应有的“行政统制”之不能统制。立法统制，既付阙如，纠责统制，复归无效，唯一应有的行政统制，其结果又如此；于是国家岁出的运用，举无原则可言，而惟视“经费捕捉斗争”的势力之消长，以定经费的趋向^①。捕捉的结果，惟有大力者能攫得其“狮子份”，而所谓“实业开发费”，“教育文化费”之类自然沦为卑不足数的极小分数。这还不算。财政学上对于租税的负担，有所谓“转嫁”，由纳税人转嫁其租税负担于消费者——同时对于经费的归着，亦有所谓“转娶”。“经费捕捉”的结果如能以“军费”的名义而费之于军，犹可以练成强兵，犹可以捍御外侮，犹可以实现经费支出的最低要求。但是一经“转娶”，则数千万数万万“军费”支出之后，所谓军士者尚须枵腹、跣足、徒手、露宿、以赴前敌！美国财政学者蒲徕恩新近曾为租税下一扼要定义。他说：“租税是一种强制的分担，取自私有财产或所得以为公共的目的”^②。最主要的公共目的有三：一是公安(Social Safety)，一是公道(Social justice)，一是公益(social welfare, material and immaterial)，国家所以制定岁出入，便是一种化私为公的办法。但国家岁出一经“转娶”则其结果，不仅不能化私以为公，浸假而蚀公以成私——以“为公”的空名作成“为私”的实在。事实而至于此，则其不可免的现象，必如玛斯特曼(Masterman)所说：“私人生活已陷于沉湎荒淫的浪

① 大畑文七著《社会的财政学》，东京丁酉社出版，第431页。

② *Soviet Policy in Public Finance*, Editors, Preface by C.C. Plehn, 1931.

费，独对于任何公用，却随之以苛酷的检查”（The dull and drab extravagance of private living is accompanied by a severe of any kind of public expenditure）^①。

然则国家财政其最迫切的问题已不在岁出之大小，而在支出的用途！不在如何撙节，而在综核名实！不在诋毁贪污，而在如何使贪污不致出现。本来贪污之根本消灭必待私有财产制度根本消灭而后可。然而在未曾根本消灭以前，对于贪污不能不有应急的办法，为社会保留一点元气！其趋势可分两方面观察：

第一在行政本身。任何政治组织如能存在得住，必其本身先有自己统制的机能。所费于军者几何？必使表现于军实！所费于政者几何？必使表现于政绩！不能表现的应该怎样？表现不到的应该怎样？不仅有一定的办法，而且能将办法做出来。概括的讲，这就是“行政统制”。政治组织一定能统制自身，其余方有可言。试看1926年的法国，其承久战之后，元气大伤，法郎日跌，预算岁感不足。掌度支者日以借款起债，弥缝其间，几有汲汲不可终日之势。于是法国于1926年5月末成立专家委员会，协议改革办法。次月提出报告，首先主张：“国家支出的竭力撙节……以前因弥补新支出之故，曾经直接间接向法兰西银行通融各项借款，应立即停止”。其次主张“确实保证财政部的善良管理，解除其流动公债的大部负担，以回复其常态功用”。此外建议之点甚多，约言之不外四点：第一为预算的均衡，第二为国库的救济，第三为流动公债的削减，第四为通货的安定^②。此次法国财政改革，不难于建议，而难于实行。报告书提出之后被采纳

① H. Dallon, *Soviet Policy in Public Finance*, Editors' Preface by C.C. Plehn, 1931, P.189.

② A. Comstock, *Taxation in the Modern State* 1929, P.18.

于1926年8月之财政法案以为经济复兴之基础。这很可以作我们的借鉴。一个政府如果不能作到财政方面的“自己统制”，那便是自己证明已无存立的可能。

其次，在社会自动。现在举国纷言制宪以为国难之点缀！实则制宪与财政监督的历史前例，少有人能注意及之。现今立宪国之常例为人民参与财政立法。“然人民能获此权利良非易事，其因是而流血者，史不绝书。终则血凝而为宪法之文，揭载岁出入当由法律规定之之原则”^①。此种财政监督以英国的历史为最早，盖自1215年代，英王约翰签定大宪章，已树财政监督之基础。此种特权迭经以后王朝的侵犯，形成议会与皇室斗争的焦点，卒酿成1642以至1649的内战与1688年的革命。至威廉第三签押于权利请愿书(The Bill of Rights)始确定人民代表对于课税与制定岁出的“预算特权”。(The Budget Prerogative or The Right to Control the Purse)以后同样的斗争，又发现于美法二国，卒酿成空前的革命。自1789年以后，议会的财政监督，始普及于欧洲各国。关于此点斯托姆解释的最清楚：“……预算特权的保障恰如保障其他政治监督权一样，只有在猛烈的斗争以后。承认这种公式：‘对于公共收支的统制权须归于国民的代表，总得经过最可怖的革命的试验，始能在宪法上找到永久的地位’。(……the securing of this right just as securiug of any degree of political control comes only after violent struggle Acceptance of the formula that: ‘The right of control over public revenues and expenditures rests with the representatives of the nation’ had to undergo

① 萨孟武译小川乡太郎原著《租税总论》，第381页。

the test of the most terrible revolutions before it found a permanent place in our eonstitutions) ①，看了这些彰明较著的历史往迹，我们不禁想到中国的前途——政府方面，总要等着人民的督促与制裁，才施行财政的改革么？同时在社会方面只是抱怨“纳税太多，养兵太多，养官太多”就算是出路么？政府要实行他分内的职务，否则自绝生命。社会要表现他应有的力量，否则坐待沦亡。达维·休谟研究公债的结果，曾谓：“国民不可不消灭公债，否则公债将消灭国民”②。吾则以为：当前的中国，民众不可不消灭贪污，否则贪污将消灭民众。

（本文系作者当年的讲义，以下各篇不注文章出处者同此。）

① Rene' Stourm, *The Budget: A Jranslation* 1917, P.9.

② E. L. Hargreaves, *The National Debt*, 1930, P.75.

怎样检讨财政问题

(一九三六年九月)

引言

怎样检讨财政问题，在财政学的研究中，属于方法论 (Methodology) 的范围，前人如英学者巴什帖布 (C.F. Bastable)，今人如美学者舒尔茨 (W.J. Shultz) 均有很详细的叙述^①，不俟吾人添足。今日所欲提出者，乃根据个人的读书经验，而略加整理，使之略成系统，以为个人研学之指针；间亦为同学道之，以供万一之参考。学问的工具是公的，应公诸大家；因公开而得到批评，岂不胜于敝帚自珍。惟本篇主旨，亦犹巴什帖布所称，表示一些“置重” (Emphasis) 的意思；居今日而检讨财政问题，至少应注意下列三项：

(一) 一个态度

(二) 两个方面

(三) 三个观点

依次分述之。

一、一个态度

所谓一个态度，便是“客观态度” (Objectivity or the

^① C. F. Bastable, *Public Finance*, 3rd Edition, pp. 11—15, and W. J. Shultz, *American Public Finance and Taxation*, 1932, pp. 5—7.