

書叢際國

編卓黃

各國財政制度



行印局書華中

黃卓編

國際
叢書

各國
財政
制度

中華書局印行

1935

民國二十四年八月印刷
民國二十四年八月發行

國際各國財政制度（全一冊）

定價銀八角

（外埠另加郵匯費）



編者黃卓

發行者中華書局有限公司

代表人陸費達

印刷者中華書局印刷所

上海靜安寺路

總發行所上海棋盤街中華書局

分發行所各埠中華書局

導言

(一) 財政制度的意義

人類的需要，大概可以分爲兩種：一種是由個人自己來滿足的需要，一種是由社會來滿足的需要。前一種需要我們可以稱它們爲個人需要；後一種需要，我們稱它們爲集合需要（Collective Wants）或共同需要。在人們日常生活的需要中，衣食住等等需要屬於前一種，交通、教育與國防等等需要屬於後一種。衣食住之所以屬於前一種，以及它們之所以要由個人自己來滿足者，因爲人們在這種需要的滿足方面，各自有各自不同的愛好，張三愛穿黑色的衣服，李四愛穿藍色的衣服，前者愛吃菠菜，後者愛吃白菜，前者愛住北平式的四合房，後者愛住西式的樓房；各人的愛好既然不同，當然頂好是由他們自己來滿足。交通、教育與國防等需要的性質便不相同，試以國防爲例：無論是張三也好，李四也好，或其他的人也好，他們對於國防沒有需要則已，如果有這種需要，那麼，他們這種需要的性質總是

相同，都是需要生命與財產的安全或保護；不獨這種需要的性質相同，而且這種需要的滿足須有很大的費用，這種鉅大的費用在任何狀況之下，決不是個人自己可以單獨來負擔的。人們對於這種需要的滿足的性質既然相同，而且這種需要又不是個人所能私自滿足，所以這種集合需要必須由社會來滿足。在現存制度之下，替人們滿足他們的集合需要的，便是所謂政府。

政府這個東西，無論各人對於它的認識是怎樣的不同，然而我們大概總可以承認：它的主要任務是滿足人民的集合需要。滿足需要，必須有一定數量的資源。衣的需要，必須用衣來滿足，食的需要，必須用食品來滿足，住的需要，必須用房子來滿足。個人需要的滿足是如此；集合需要的滿足也是一樣。政府的任務既然是滿足人民的集合需要，那麼，它當然就得有滿足這種需要的資源。然則政府所需用的資源是從那裏來的呢？曰：國民所得（National Income）。

何謂國民所得？英國劍橋學派的經濟學大師馬夏爾教授（Alfred Marshall）說得好：

『一個國家的勞力、資本與天然富源三者合作的結果，每年生產出來各種貨物與勞役，這些貨物與勞役的淨值的總和，就是國民所得。』（註一）換一句話說，國民所得就是一個國家的人民每年所得的總和。政府滿足人民的集合需要時所應用的資源，便是來自國民所得。關於這一點，英國愛柏丁大學的漢米頓教授（Robert Hamilton）說得最明白：『一個國家的國民所得是由它的農、工、商三種企業的產物組合而成。這種產物生產出來以後，便按照一定的比例分配與它的生產者。它不獨是人們生活資料的來源，而且政府所需要的經費也是由它供給。』（註二）從這句話，我們便知道：人類之所以能滿足他們的需要，是因為他們能生產。這種生產的總和，稱為國民所得。因為人類的需要是分爲兩種——個人需要與集合需要——，所以滿足需要的經濟資源——國民所得——也是分爲兩部份。一部份是由人們本身保留，用來滿足他們的個人需要；一部份是由政府拿去，用來滿足他們的集合需要。政府提取這一部份的國民所得，必須應用種種手段，同時，它利用這部份的國民所得來滿足人民的集合欲望，也必須有相當的方法。所謂財政制度，就是政府提取這一部

份國民所得時所施用的手段，與應用它來滿足人民的集合欲望時所使用的方法的總稱。

上面這種解釋，雖然使我們認識財政制度的意義，可是它還是不大十分徹底。如果要徹底的認識財政制度這個東西，我們還得進一步的加以解釋。解釋的方法最好從整個的經濟制度着手。我們都知道：經濟制度這個東西是一種滿足人類欲望的程序（Process）。這個程序分爲四個階段，即：生產程序，交易程序，分配程序與消費程序。經濟程序本身雖然分成四個階段，可是這四個階段的對象或本質却是完全一樣，即貨物與勞役。換言之，所謂生產程序只是生產貨物與勞役的程序；交易程序只是交換貨物與勞役的程序；分配程序只是分配貨物與勞役的程序；消費程序只是消耗貨物與勞役的程序。所謂經濟程序，並不是別的東西，只是貨物與勞役的生產、交易、分配與消費而已。

那麼，從整個的經濟程序方面看來，財政制度是一種什麼東西呢？作者對於這個問題的答覆是：財政制度是政府干涉經濟程序的手段和方法，也可以說是政府干涉經濟程序的程序。這句話的意義雖然模糊，可是用一兩個淺近的比喻便可以把它解釋清楚。比如政

爲增加它的歲收起見，把捲煙稅提高，把各種捲煙的稅率提高到它們的市場價格的百分之五十。從政府本身看來，這種稅率的提高只有一種影響，即捲煙稅項下的收入的增加。
(註三) 可是從整個的經濟程序方面看來，提高捲煙稅的意義却不是如此的簡單，它的意義決不僅僅是國民所得（即貨物與勞役）中又有一部份被政府提取；除了這種顯明的意義以外，它還有一種較深的意義。捲煙的稅率提高以後，捲煙的生產者必定要把它的價格提高，把租稅的負擔轉嫁與捲煙的消費者。如果價格提高以後，捲煙的需求並不發生任何變化，從前每星期的需求是一千萬支，現在還是一千萬支，那就沒有什麼問題。可是我們都知道：捲煙這種東西，在一般的狀況之下，無論對於任何階級的人都不是生活的必需品，而是一種奢侈品。人們對於奢侈品的需求，大都是一種比較有伸縮性的需求：價格低，需求多一點；價格高，需求少一點。捲煙既然是一種奢侈品，而奢侈品的需求又是一種有伸縮性的需求，那麼，捲煙價格提高以後，人們對於它的需求（尤其是所謂中下層階級的需求），當然得因此而減少。消費者減少他們的需求，生產者當然就得減少捲煙的供給，除非後者

願意受損失。捲煙供給減少的結果，捲煙業中必定有一部份的經濟資源（勞力資本等）流往他種工業，增加後者的生產。從這一個簡單的比喻，我們便可以知道財政制度是政府干涉經濟程序的一種工具；某一種貨物的稅率的增加，便足以影響一個國家的經濟資源的分配，與它的經濟程序。所以財政制度的意義，可以從兩方面來解釋。從政府方面看來，它是政府提取一部份的國民所得，來滿足人民的集合需要的工具。從經濟程序方面看來，它是政府干涉經濟程序的一種工具，一種程序。

（二）財政制度的標準

財政制度既然是政府滿足人民集合需要、干涉經濟程序的工具，那麼，它在一個國家的經濟生活方面當然佔有一種極其重要的地位。它在一個國家的經濟生活方面既然佔有極其重要的地位，那麼，為維持一個國家的經濟生活的福利起見，它本身的組織必須健全。不過「健全」這個字的意義非常空泛，人們對於它的解釋各有不同。如果我們要使我們的財政制度合乎健全這個條件，那麼，我們對於「健全」本身必須制定一定的準據或

標準，看看那一種財政制度是健全的財政制度，那一種財政制度是不健全的財政制度。這種標準確定以後，我們的財政制度才有一種目標，我們才能使它達到健全的條件。

然則健全財政制度的標準是什麼呢？在現存一般財政學家中，對於這個問題特別注意的人，大概要算英國的財政學家道爾頓（Hugh Dalton）。道氏對於這個問題的答覆，就是他所提出的「最大社會利益」的原則（Principle of Maximum Social Advantage）。他認為健全的財政制度，就是一種能促進「最大社會利益」的財政制度。社會利益本身有兩個標準。一個是政治標準，一個是經濟標準。政治標準是維持國家的生命，即維持社會的安寧與秩序；換言之，從政治方面看來，健全的財政制度是一種能對外充實國防，對內維持秩序的財政制度。經濟標準是促進人民的經濟福利。促進經濟福利，有兩個主要的條件：第一是生產能力的改良，第二是分配制度的改良。生產能力的改良，意義很簡單，即增加社會的生產能力。生產能力的增加，又有兩種意義：第一種意義是量的增加，使人民能用同等數量的經濟資源生產數量較大的產物；第二種意義是質的改良，增加產物滿足人類需要。

的能力。復次，現存的社會大都是一種分配不均的社會。財政制度在經濟方面的第二使命便是在可能範圍以內，促進分配之平均，增加一般民衆的經濟福利，使貧者不致因過貧而犧牲，富者不致因過富而浪費。這就是道爾頓氏所謂社會利益的標準，健全的財政制度所必須滿足的條件。（註四）能滿足這種條件的便是健全的財政制度，否則它便不是健全的財政制度。

（二）財政制度的內容

現存各國的財政制度，大概可以分爲四個部門。第一個部門是公共經費或歲出（Public Expenditure），即政府滿足人民集合需要時所支出的費用。人民需要生命和財產的安全，政府設置軍隊與警察等等制度來滿足這種需要。人民需要教育，政府設立學校來滿足這種需要。政府設立這種種的制度所消耗的經濟資源，便是所謂公共經費。公共經費之所以列爲財政制度的第一個部門，因爲它是整個財政制度發生的動機，財政制度存在的目的。我們之所以有財政制度，就是因爲我們需要它來滿足我們的集合需要；換言之，這種

制度之所以存在，目的便在滿足我們的集合需要。財政制度的第二部門是公共收入或歲入（Public Revenue），即政府爲滿足人民的集合需要而提取的那一部份國民所得。政府設置軍隊必須有一定數量的經濟資源。政府爲人民設立學校也得有一定數量的經濟資源。所謂公共收入，就是政府所提取的經濟資源的總稱。財政制度的第三部門是公債（Public Debt）。財政制度的主要原則之一是收支的平衡。可是收支平衡決不是每年都可以辦到的事。如果收入超過支出，那當然沒有什麼問題。反之，如果因爲某種特殊原因，政府的收入少於它的支出，那麼，在這種狀況之下，政府便得設法增加它的收入。臨時增加收入的主要方法，便是發行公債，即用借款方式所提取的一部份國民所得。財政制度的第四部門是財務行政（Financial Administration）。政府提取國民所得必須經這種程序，它使用這部份的國民所得時也得經過一定的程序。所謂財政行政，就是政府在財政方面的收支與保管的程序和方式。財政制度的內容大致便是如此。

（註一）見馬夏爾著經濟學原理（*Principles of Economics*）第八版第五一三頁。

(註二)見漢米頓著英國公債論 (Enquiry Concerning the Rise and Progress, the Redemption and Present State, and the Management of the National Debt of Great Britain and Ireland) 第三編第一二九頁。

(註三)稅率提高以後，如果捲煙的銷路減少，則政府的收入並不一定增加。

(註四)參看道爾頓著財政學 (Public Finance) 第二章。

各國財政制度目錄

導言

第一編 公共經費

第一章 各國公共經費的數目

第一節 各國公共經費的膨脹

第二節 各國公共經費數目的差異

第二章 各國公共經費的分配

第二編 公共收入

第一章 各國公共收入的分析

第二章	國有企業制度	八三
-----	--------	----

第三章	租稅制度(一)	九六
-----	---------	----

第一節	各國的所得稅	九九
-----	--------	----

第二節	各國的遺產稅	一五四
-----	--------	-----

第四章	租稅制度(二)	一八五
-----	---------	-----

第一節	各國的消費稅	一八六
-----	--------	-----

第二節	各國的交易稅	二〇五
-----	--------	-----

第三節	各國的關稅	二一〇
-----	-------	-----

第三編	公債	二三三
-----	----	-----

第一章	公債的性質及其職能	二三三
-----	-----------	-----

第二章	各國公債的總額與負擔	二三八
-----	------------	-----

第一節	各國公債的總額	二六
第二節	各國公債的種類	二二
第三節	各國的公債負擔	二六
第三章	各國政府減輕公債負擔的方法	二四
第四編	預算制度	二五
第一章	英國的預算制度	二五
第二章	美國的預算制度	二六一
第三章	德國的預算制度	二六七
第四章	蘇俄的預算制度	二七二
附錄一	各國租稅制度中（所得稅與遺產稅以外）的幾種其他直接稅	二六一
附錄二	各國的稅務行政制度中的幾個重要原素	二六五

各國財政制度

第一編 公共經費

第一章 各國公共經費的數目

第一節 各國公共經費的膨脹

現在各國財政制度的主要特徵之一種是公共經費的膨脹，即公共經費的數額一年增加一年，而且增加得非常迅速。以美國為例。一八〇〇年時，美國的公共經費爲一一、〇〇〇、〇〇〇元，一九〇〇年增至五二一、〇〇〇、〇〇〇元，一九三二—三三年增至四、二六九、〇〇〇、〇〇〇元。（註一）一百三十年中，公共經費增加了三百八十多倍。美國如此，其他各國也是一樣。茲將各國公共經費膨脹情形列表如下：

一百三十年來各國公共經費的膨脹

（一）美國（註二）

（二）英國（註三）