

百 科 小 叢 書

財 政 立 法 原 理

吳 崇 毅 著

王 雲 五 主 編

商 務 印 書 館 發 行

書叢小科百

理原法立政財

著毅崇吳

編主五雲王

行發館書印務商

張序

吳生崇毅，畢業法國格諾勃大學，歸而謁余；貌誠篤，言訥訥如不能出口，純乎儒者，蓋別光華已五六年矣。余詢其所得，謙讓未遑，既而曰：於財政法規稍稍涉獵。余曰：何不出所得以問世？曰：財政立法之範圍甚廣，吾人研究財政立法時，尤宜先瞭解財政經濟，因財政法乃財政之應用技術，而財政經濟，乃關於財政理論之探討也。欲研究財政應用技術，必先洞悉其理論。法國巴黎大學法科教授亞理克斯所著『財政學及法國財政立法論』，謝慈教授所著『公共財政論』及其他關於財政立法名著數十種，皆足爲今日世界財政立法之領導，而尤足爲我國財政立法之借鏡。撮其要，草草得三卷，非敢聞世。余曰：觀子之論，財政得其要矣。謝慈教授現代財政學泰斗也，子受其教，既得其要矣，今世界何一不患財政之困拙，非特中國也，倘以謝慈之言藥世界，則世界治，藥中國，則中國更可治，速錄以示我。一日吳生攜編譯『財政立法原理』三卷來，余讀之，嘆曰：余二十年來所耿耿在抱

者，此三卷中皆爲我言之。天下之亂也，上無道揆，下而法守，蚩蚩之民，所求無多，祇在安居樂業。六府之修，正德而外，厚生利用，生何以厚？用何以利？在古則曰衆寡疾舒，在今則供求相應，經濟原理，如此而已。今但求取之之盈，而不求所以取之之道之法，而天下亂矣。顧亭林述古語曰：「法立則人從法，法敝則法從人。」法之不可不講固也。而財政立法，尤爲取民之準焉；民非財無以養，國非財無以立，必先得民之養，而後國可以立。然則財政立法固未可僅視爲技術矣。因語吳生，迅付手民，以救斯世，並書以弁諸端。

民國二十二年七月四明張壽鏞序。

王序

國於大地，必有與立，所恃者何？教養而已。夫致教必以學，能養必以財；是則謀學術之自立，財政之自足，不可視為緩圖矣。

吳君崇毅，質而不華，敏求好學，精研財政；昔在法比，既爲予所深知，返國以後，亦能不倦於學問。積數年之蘊蓄，今果出其所學，以「財政立法原理」一書問世；若吳君者，其有心於中國財務之整飭，爲學術獨立運動之戰士歟？

是書學理與事實兼賅，非但注重財政之一般原理，兼顧及財政之法律制度；取材於法國當代財政學大家亞理克斯及謝慈二氏之偉著；更能別具慧眼，精於選擇，此在財政未上軌道之吾國，足資財政家之參攷者，非僅一端。

財政以租稅爲重要，吾國古時嚴禁「竭澤而漁」；西哲亦言：「徵於息者爲租稅，徵於本者爲

搶劫。」夫租稅爲政府之事，搶劫爲強盜之事，是知竭澤而漁之政府，其異於強盜者，僅一髮之間耳。今日我國國民經濟衰落，稅本既枯，稅源益涸，是固以從前掌度支者取之錙銖用之泥沙，任意搜刮所貽之害；而歷來無財政法規以範圍稅吏之誅求，尤爲其重要原因；吳君是書，以財政立法名，倘非洞見吾國財政之癥結，奚能若此？

孔子曰：「百姓足，君孰與不足；百姓不足，君孰與足。」重農學派之鼻祖格尼（Quesnay）曰：「民窮則國窮，國窮則君窮」，「*Pauvre paysan pauvre royaume, pauvre royaume pauvre Roi*」。中西理財，莫要於培植稅本以裕稅源；而培稅本，裕稅源之事，又莫要於稅吏守法，政府有稅租原則可守，吳君是書出世，將益能勵吾國稅租原則之確立，稅吏之守法歟，則非僅是書本身之價值已也。

民國二十三年一月二十日 王景岐序

徐序

自西洋文化輸入我國以來，立言之士，莫不以道西洋學說爲快事；蓋師法泰西，相沿成習，西洋學理之奉爲圭臬，猶爲昔日儒者之尊孔孟之無異議也。近十餘年來，著作家編撰書籍，不論其有研究與否，無不涉獵西洋學說，以迎合潮流之所趨，而爲推廣銷路之捷徑；佳構雖屬不尠，而膚淺錯誤者，固又充斥市廛矣。是以西洋學說之介紹，誠有利未見，而害先至之慨！我友吳君崇毅，學成返國，許身著述；近編財政立法原理鉅著，編輯之法，井井有條，學理根據，堅鑿完備，確非等閒可比。竊以立法之要旨，首在確立大政方針；惟是則有賴於原理根據之決定；而後者以明了財政經濟爲基礎。吳君于此連繫之關係，闡發至詳，設非三折肱者，焉克臻此。是書之發行，既可爲財政立法當局之寶鑑，又可爲學校之教本；徵序於余，爰綴數言，以爲介紹，是爲序。

徐佩琨 民國二十三年一月二十二日

賈序

財政者，國家活動之命脈，亦政治措施之源泉，是以財政爲一切庶政之母，國勢之盛衰，國民之榮枯，胥視財政之運用以爲消長，故善治國者，輒從整理財政着手，顧整理之道，雖存乎其人，要亦繫乎其法，財政之能否入於軌道，以能否依法而行爲斷，在議會政治之國家，議決預算雖爲立法機關所必有之特權，然內閣之行政方針，均表現於年度預算之內，故內閣之進退，以預算之能否通過於國會爲標準，可見財政在政治上之重要矣，抑財政非僅有關於政治已焉，且影響於一般社會，因財政上之一切收入，皆直接間接以取之人民，國家多一文之收入，卽人民多一文之負擔，故歐美各國，一方賦予內閣以編制預算之權，一方又賦予議會以監督財政之權，俾其相濟相劑，極盡用運之妙，各國財政之健全發達，寧非立法完備之效歟，吾國自民國以來，亦嘗師仿其法，然成效未著，迄於今日，仍無全國統一之預算，以致有財無政，豈人謀之不臧歟，抑亦立法之未盡相合也。吳君崇毅，同里雋士也，昔年留學法國，專攻財政法學，返國以後，繼續研求，近復編著「財政立法原理」一書，參考

成規，供獻心得，關於預算法、租稅法、公債法、獎券法之編製，議決、公佈、執行及國家一切歲入歲出之設計，均綱舉目張，有條不紊，至於歲計之標準，取民之準則，又復衡以學理，暢論無遺，當此財政困難，力圖改革之際，凡中央地方之財務行政人員及研究現代財政立法問題者，不可不手此一編也。

民國二十三年六月陽羨賈士毅序

自序

救濟國難，必先整理財政；財政有辦法，而後可以言建設。昔者管子之治齊，商鞅之治秦，皆斯道也。而近代歐洲各國公共經濟之發達，莫不根據於財政法規之完善。立憲國家國民最大之權利，即在國會中代表人民之議員，決定政府財政上之預算與決算。在國會未通過預算法案以前，政府不得向人民妄取一文，亦不得妄用一文，此乃近代法治國家之慣例。夫財政爲一國政治經濟之命脈，與國家人民之福利攸關，國用充盈，則暢所欲爲，百廢俱舉；國用困窮，則庶政緊縮，事業落後。古代社會之組織單純，國家之職務狹小，財政組織亦甚爲簡單。降及中古，國家職務漸次擴張，然僅以自己生存爲目的，故國王之私產收入，已足供常年經費之應用。其後一切法制日漸增加，國家職務益形複雜，國用隨之日繁。至近世文明國家事業激增，而財政愈見膨脹矣。

吾國財政現狀，困難已達極點，內則國家多難，外則賠款債款疊疊，強鄰之誅求不可不供，人民

之負擔不可再益。歷來辦財政者，祇知籌款便是財政，以致巧立名目，竭澤而漁，向無財政法之可言，安有無法而可以理財者哉。今者政府有鑒於此，業已釐訂財政法規。公佈施行，抑知預算法爲財政程序之法規，租稅法公債法乃規定納稅人與收稅吏權利義務之法規，對於此項法規，非有精確之研究，恐應用時引起齟齬，轉損立法之精神。英美經濟學者，大抵忽視財政學之法律現象，而以財政立法之工作委之於公法學者，因其事關財務行政，須根據一定之法律規則，在立法、行政及行政監督，須經過許多手續；法規之完善，即可以覘其財政之進步。財政立法問題，在我國尙無專門著述。歐洲大陸國家對財政法咸極注重，在大學中均有財政立法，財政經濟與立法及財政立法問題討論等學程。且此項學程皆爲法學院必修科目，蓋因財政法之研究，財政法基本智識之普及，對於國家財政之革新，均有莫大之幫助也。我國現時雖因國難匪災，財政受其牽掣，不克循常軌而行，然一國財政能整理就緒與否，雖存乎其人，實繫乎其法。故將來欲謀整理財整，尤賴財政立法之日臻完善，及人民養成財政法規之智識，俾將來知監督國家財政，是則財政立法之基本原理，有亟待普及之必要法者。財政立法之範圍甚廣，其內容包括預算立法、租稅立法、公債立法三編。法國財政立法書

籍，千篇一例，皆先論預算立法，再論租稅立法，公債立法，以此三者爲研究之對象。但吾人研究財政立法，尤宜先瞭解財政經濟；因財政法乃財政之應用技術，而財政經濟乃關於財政理論之探討也。欲研究財政應用技術者，必先洞悉其理論。本書係參考法國巴黎大學法學院長亞理克斯氏所著『財政學及法國財政立法論』（一九三一年），謝慈教授所著『公共財政論』（一九三二年），及其他財政立法名著數十種編譯而成。但以個人時間學力之不足，謬誤之處，或所難免；尙希海內經濟家有以教正之。

民國二十二年七月

編者序於上海

例言

(一) 本書係研究財政立法技術，主就財政法學方面立論與坊間所出版關於財政問題或財政政策之著作，其宗旨彼此不同。

(二) 歐洲各國關於財政立法之書籍已甚豐富，美國自預算制度確立以來，對財政立法已甚重視；在每本新出之財政學書籍，其最後一編均為財政立法論（financial legislation），我國預算法於二十一年九月頒佈後，新預算制度已具雛形，惟財政立法之書籍出版者甚少，本書之作，蓋欲補此缺乏，以應社會之需要。

(三) 我國現時高等財務、會計人員考試，已將財政法規列入必試科目。關於財政立法之書籍需要甚殷，編者不敢藏拙，爰將本書提前出版，以供研究財政法規者之參攷。

(四) 本書共分四編，第一編為總論，第二編為預算立法論，第三編為租稅立法論，第四編為

公債立法論，至現時各國流行之獎券，既非租稅，又非與普通公債可比，故關於發行獎券之制度，在特別公債法中論及之。

（五）本書之最要目的，是欲國人瞭解財政立法之基本理論，關於中國財政立法問題，目前實難從容執筆；竊願期諸異日耳。

（六）本書得如期告竣，得上海光華大學校長張詠霓先生之贊助鼓勵極多；本書得早日付梓，早日出版，則得吾師何中流先生之督促爲多；此外，本書在付印前，承江蘇省法規編纂委員會徐企北兄代爲細心校閱一過；承前國立勞動大學校長王景岐先生，前國立上海商學院院長徐佩琨先生，於百忙中爲本書作序，均予編者以不少啓示和助力，書成之日，敬此誌謝。

（七）本書雖經多人之校閱，於文字方面，多所更正，但對本書內容負責者，當然只有編者一人而已。

（八）本書排成後，又承湖北財政廳長賈果伯先生爲之作序，並此誌謝。

目次

張序 (以收到先後爲次)	一
王序	三
徐序	五
賈序	七
自序	九
例言	
第一編 總論	一
第一章 研究財政立法之趣旨及其困難	一
第二章 財政立法之意義及其目的	六
第三章 財政立法之性質及其範圍	七

第四章	財政立法在法學上之地位·····	九
第五章	財政立法之演進·····	一一
第六章	現代各國之重要財政問題·····	一六
第一節	國家歲出膨脹·····	一七
第二節	戰時財政問題·····	二〇
第七章	公共財政之兩大問題·····	二二
第一節	公共負擔之決定問題·····	二三
第二節	公共負擔之分配問題·····	二九
第八章	財政學說之歷史·····	三二
第二編	預算立法論·····	三七
第一章	預算制度之起源·····	三七

第一節	英國預算制度之沿革·····	三七
第二節	法國預算制度之演進·····	三八
第三節	中國預算制度之起源·····	三九
第二章	預算法之準備及議定·····	四〇
第一節	預算法之準備·····	四二
第一段	預算上估計之方法·····	四四
第二段	預算技術上之法則·····	四六
第二節	預算法之議定·····	四八
第一段	預算議定之原則·····	四九
第二段	預算法議定之程序·····	五三
第三節	預算法之否決·····	五六
第三章	預算法之執行·····	五七