

中華民國十八年

地方財政學講義

河南書局印行

中華民國十八年一月發行

地方財政學講義

全 一 冊

定價大洋五分四厘

編輯者 訓政學院

印刷者 河南印刷局

發行者 河南書局

地方財政學講義

緒論

第一章 公共團體與財政

原始人類。不問居何地。隸何種。苟脫離最低程度而為意識的行動時。必組織團體。營共同之生活。無可疑也。此團體組織發達之順序。得分為三期如左。

第一期、為團體發生時期。此時期之團體。純為一種血族團體。其組織純出之自然。換言之即為一種之天然結合體。毫未加人力之組織者也。

第二期、為團體發展時期。此時期之團體。因防外敵之侵陵。由自然之團聚狀態。加以人為之組織。而上下服從之關係漸以發生。因公費用亦漸加廣。

第三期、為團體成熟時期。此時期之團體。與第一二期之團體情

形大異。自其性質言。已脫離血族關係而成爲地域團體。自其經濟言。已脫離漁牧程度。而漸進於農工商之地位。自其政治言。又脫離父子關係而成爲君臣關係。團體至是遂具有顛仆不破之基礎。而形成國家之狀態矣。

團體之發展。必經上述之三時期。其需要經濟上之財貨。亦因經過各時期而生差異。在第一時期之經濟私有制度。並未發生。公中府中毫無區別。以故在斯時期有財而已。無所謂財政也。至第二時期之經濟因生齒日繁。賢愚各別。共有制度漸不適用。一方面因團體費用增加。不得不於共有制度之下。別生一取財之徑。而公經濟遂於是萌芽矣。然此時期之公經濟。因勤勞制度之強制。取給甚易。故所謂公經濟之經理者。亦僅具雛形而已。迨夫團體而入於第三時期。則一方面公共支出。日以益繁。而他方面取民之制大受限制。于是團體所需要之財貨。如何取得。如何處分。以及如何利用。遂爲當局者苦心焦慮之

點。得之強。失之則弱。公經濟之經理。至是遂與私經濟完全脫離。而占團體中重要位置矣。

如上所述。可見團體之成立。不可無特別經濟之經理。此特別經濟之經理。即名之曰財政。故夫財政云者。即不外公經濟經理之謂。而此公經濟之經理。不獨限于國家。即國家下之地方團體。當其獨立經理其團體之經濟時。亦得名之曰財政。惟冠以地方二字。以視與國家財政作區別耳。

第二章 地方團體

國家與地方團體之區別何在。自來學者主張不同。而我人則認主權有無說。蓋此種學說。雖屬稍舊。然最能說明國家與地方團體之區別故也。要之主權一語。不外對外之一種消極的獨立權。而此消極的獨立權能。惟國家于國際法上始享有之。若夫地方團體。不僅在國際法上無對外之獨立權。即在一國之內。其對於中央國家也。亦不能不受相

當之指揮命令。則地方團體。其無獨立之主權。豈非彰明昭著者乎。地方團體。依其之目的廣狹。事實分量。得分爲三大類別如左。

(一)一般之地方團體。亦名狹義之地方團體。此種團體。對於該地方之一般領域。有行使一般公共事務之權能。及保有一定自主權者也。如各國之府州縣鄉市是已。

(二)特別自治團體。此種團體。對地方團體之全領域，僅得直接或間接行使公共事務一部之權能。例如水利、道路、救貧學校，等組合是已。

(三)特種自治團體。此種團體。爲達國民經濟及社會上之特種目的。而對於地方人民之一定範圍。有相對的強制權能。例如商農會。及同業組合是已。

由廣義論。上三種均得名爲地方自治團體。然通常所謂地方自治團體者。即指狹義之地方自治團體而言。我人現時研究之地方財政。亦指

此種之地方團體之財政而言也。至特別自治團體。及特種之自治團體之經濟經理。雖亦有名爲財政者。然非本編所能包括者也。

一般地方團體。無論上中下各級。其職分均得分爲兩種。一、爲固有事務。二、爲委任事務。此固有及委任事務。均以團體行政者之資格而施行之爲當。此外則地方團體。又得以獨立之經濟主體資格。經理獨立之經濟。故地方自治團體。爲實行其行政者資格。與獨立之經濟主體資格。必組織團體之機關。(一)決定及監督之機關。如議會。(二)行政及執行機關。如行政首長。及參事會是已。決定機關。以多數合議制行之。行政機關。有時以單獨制。有時以合議制。此現今各國地方自治現制之大概也。

第三章 地方財政

財政云者。爲公經濟之經理。已如上述。然與私經濟之區別。究有若何之特質乎。關於此之區別。學說甚繁。有以性質作區別者。有以形

態作區別者。又有以處理手段作區別者。惟以余觀之。此種學說。均有瑕疵。茲姑舉近時最普通所舉特質如左。

第一、私人經濟。以取得有形之利益爲最終目的。財政則以取得無形之利益爲最終目的。

第二、私人經濟。取特殊報償主義。財政則取一般報償主義。

第三、私人經濟之交換。兩方均爲權利主體。財政之收入。惟團體一方爲權利主體。

第四、私人經濟之主體。其生命爲有限。而財政之主體。其生命爲無窮期。以故私經濟無久遠之投資。而財政則反是。

第五、私人經濟。以收入超過支出爲目的。而財政則以收支適合爲目的。

據上所言。可知財政與私經濟性質完全相異。不特研究財政者。不可與研究經濟者相混同。而自此發生之原理原則。亦當然獨立而自成一

種有系統之科學。惟國家與地方團體。既因主義之有無。其組織目的、及行爲、有相當之異同。則其財政上計劃及原則。亦自當然不能完全一致。此又國家財政與地方財政。必須分科研究之所以也。

如上所述。地方財政與國家財政。不能完全相同。然因地方團體在國家監督之下。其行動與國家亦自有密切之關係。茲但列舉財政上與國家之關係如左。

(一) 由財政上支出方面觀之。地方團體之義務經費。及自由經費。皆不得受國家法令之限制。其在義務經費。則應受國家法令之制限固已。至自由經費。似與國家財政無關。然當積極的行使職分時。此自由經費亦當受三種限制。即(1)不能與一般之國家法令衝突。(2)自由職分。因指定義務之推廣。而日漸狹隘。(3)住民負擔。常因國家而受自然之限制。由此以觀。自由事務既不得受國家之制限。則自由經費。亦自不得受國家行政、及財政之制限也。

(二) 由財政上收入方面觀之。地方財政對於國家財政。亦立於從屬之關係。地方團體之收入。分類雖與國家相同。然非有絕對自主之權。蓋國家爲維持其人民之負擔力。對於地方。恒取干涉主義。而不容地方團體之自私自便也。茲再分述如下。(1) 財產管理。及公債事務。國家往往加以干涉。使其不得但顧現時之利益。而處分財產或荒廢。並使其不得多募公債。而貽將來過重之負擔。(2) 收益企業。國家亦因其性質而加以干涉。若其企業有獨占性者。其干涉尤爲嚴重。(3) 公經濟中之租稅收入。國家限制尤嚴。蓋以兩種租稅。往往同一稅源。國家爲平衡負擔計。不能不加相當之制限。如獨立稅限定科目。及附加稅之限定程度是也。(4) 此外如特別賦金。手數料。使用費。過怠金等。雖與國家財政無大關係。然往往因特種原因。而受國家限制者。亦復不少。尙有地方補助金之收入。大抵由國家或地方上級團體之補助而來。其受國家之限制。自更不待言矣。

第二編 地方經費論

第一章 經費之意義

地方經費者。地方團體爲履行職務所需要之經濟物件。(貨物與勤勞)而以貨幣表示其額數之謂也。先以貨物論。在往昔經濟不發達時代。財政上所需要者。大半用直接強制征收方法。而支用之爲常。然在今日貨幣經濟時代。團體支出。不以實物而以金錢。其所以有是變遷者。(一)因于計算之便利。(二)因于負擔之不平。以故今日之租稅。除少數必要外。無所謂實物租稅也。不但此也。即自勤勞之點言之亦然。在強制勤勞制度下之昔日。其取于民也甚易。而在自由勤勞制度發達之今日。強制勤勞。不特可發生不公平現象。且可減少辦事者熱誠之觀念。以故團體使役勤勞。亦應給予相當之報酬。而此購置貨物。與報酬勤勞。自可構成經費之全部矣。由上以言。可知地方團體所需要之經濟物件。無論何種。均不可不支付貨幣。故其結果。凡地方團

體之職分。均可以貨幣額表示之。從而所謂經費者。即指貨幣需要額而言也。

第二章 經費之原則

經費論可爲原理原則者。頗屬少。數故學者有唱財政學。應廢經費論者。然以余觀之。財政學上之經費。亦自有一定不之易原則。不過較之收入論。畧居于少數耳。茲將經費之原則列左。

(一) 經費之效果。當及于地方團體。一般團體供經費支出之租稅。皆強制征收之于一般公民。以故依一般報償之原則。經費效果。自當使公共團體全體均霑。決不可對於一個人或一階級地方。特爲注意。與此原則有最切關係者。即地方全體。與特別地方間之分配經費負擔之問題也。

(二) 經費支出。應適合於地方團體之目的。團體之目的。無論何時何地。常不出乎公安公益。則經費之支出亦當限於公共目的。否則不

特爲無用之干涉直濫費而已。惟應注意者。公共目的之範圍如何隨時變遷。非有一定之界限也。

(三) 經費支出順序。應依政務之緩急。經費支出。能計量緩急而得其宜。斯爲財政上之善策。而所謂緩急者。要當隨時隨地以權其先後。非有一定之順序也。

(四) 經費支出。須適合於私經濟原則。私人經濟之原則。即以最少之勞費。而得最大之效果也。地方團體支出經費。其所得之效果。雖屬無形。惟從大體推測。以經費與效果。並合而計量之。其爲經濟的與否。自可概見

(五) 經費支出。應以全體負擔爲準。經費之支出。大抵取給於一般負擔。以故經費增加。公民負擔亦必從而增加。此事在富裕之地。人民雖能堪負擔。若財富不增加。而徒加負擔。其結果必致財源枯竭。而財政亦遂不可救矣。量出爲入之原則。所以不能絕對適用者。亦

即在是也。

(六)經費支出。須有嚴格之監督。財政上之經費。近時日以增加。當其支出之時。是否適合上述之原則。不可無嚴格之監督。且以官公吏當財政之局。尤不可無監督以抑止其濫用。或浸盜。是以近世財政上通例。有立法監督。行政監督。司法督監。三種。所以防濫費而惜民財也。

如上所述。經費原則雖有六種。然原則云者。隨事實之演進。而愈益增加其程度者也。財政學上之經費論。於分科中。其發達為較遲。以故發現之原則。亦較他科為少。此亦自然之勢也。

第三章 經費 分類

經費分類。事實上與學理上迥然不同。茲先論學理上之分類。再附我國最近列舉之地方之支出類。以備參考可也。

經費自學理上分類者。有左之種種。

第一、立法費、與行政費。立法上之經費者。即伴團體組織成立。必要不可缺之費用也。地方議會費、參事會費等、屬之。此等經費。不問團體政治之方針。職務之廣狹。而常現於一般會計上者也。行政上之經費者、即伴職務執行上所必需之費用也。司法費、財務費、及一般行政費等、屬之。此等經費依團體行政上所取主義如何、而生左右也。

第二、生產經費、與不生產經費。生產經費者。一方雖有支出之原因。而地方又有收入原因之費用也。地方企業費屬之。不生產經費者。僅有支出之原因。而無收入之原因之費用也。立法費行政費等屬之。自政治原理上言。團體事業。大抵注重公益。故生產經費。欲生絕對收入之原因。實不可望。然自實際上觀之。近時各國以財政膨脹。利用公益事業。或奪占私人企業。以供其收益目的。實屬數見不鮮。致生產經費。遂與不生產經費。有互相對

峙之勢矣。財學政上、所以區分此二種經費者。實因生產經費有損益之計算。故與一般不生產經費。異其會計之制度焉。

第三、經常費、與臨時費。經常費者。依一定之規則。在每一會計年度。反復發生之費用也。如俸給費等屬之。此種費用。有永久之性質。不問財政困難與否。必須支出者也。臨時費者。限于一或數會計年度發生不規則之費用也。如災害費等屬之。此種費用。以其無一定規則。故事前不能預計。必待支出之事實發生而後。始能立支出之計畫也。財政學上所以區分此二種經費者。即可因是選收入之種類性質。以謀填補手段是也。經常費者、以經常收入充之。臨時費者、以臨時收入充之。此爲一定不易之原則。若財政當局因一時之事實、而破壞此原則時。則開財政紊亂之端。非財政學上所應贊許者也。

第四、對人費。與對物費。對人費者、地方團體需要勞力所給予報

酬也。官吏俸給費。雇傭賃銀費等屬之。此種費用之賃銀支出。與一般私人無所區別。至官公吏之俸給。應依若何標準而支出。爲財政學上之重要問題也。對物費者、地方團體需要貨物所支付之價值也。購置費消耗費等屬之。此種經費之支出。依一般私人買賣交換之原則。所可討論者。即需要此種貨物將自生產之乎。抑購入或借入自私人乎。財政計劃上最應注意者也。

事寔上之經費分類。不僅各國現制各有不同。即同一國內。而因上下之團體階級不同。亦有區別。現姑依據國民政府新近頒佈劃分國家支出、地方支出、暫行標準條例。舉地方應支出之分類目錄如左。

(一) 地方黨務費。此項係指各行省特別市縣城鄉各級黨部、所需者而言。

(二) 地方立法及自治職員費。項此係指地方議會、及各自治機關、市長鄉董等之薪水而言。