

0014965

高級商業學校教科書

財 政 學

壽 景 偉 編

商務印書館發行

壽景偉編

高級商業
學校教科書

財

政

學

商務印書館發行

中華民國十四年一月初版
中華民國二十四年五月
第一版

(36172.1)

高級商業
學校教科書
財政學 一冊

每冊定價大洋捌角

外埠酌加運費匯費

版權所有
翻印必究

編纂者 壽景偉

發行者兼
印刷者 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

財政學目次

第一編 總論

第一章 財政學之定義.....一

第二章 財政之特質.....四

第三章 財政學之範圍.....九

第四章 財政學與他科學之關係.....一一

第五章 財政學之研究法.....一五

第六章 財政學之歷史.....一七

第二編 經費論

第一章 國家職務之範圍.....二五

第二章 國家經費之範圍.....二八

第三章 國家經費之原則.....三一

第四章	國家經費之種類·····	三九
-----	--------------	----

第三編 收入論

第一章	國家收入之性質·····	五八
-----	--------------	----

第二章	國家收入之分類·····	六〇
-----	--------------	----

第三章	賦稅收入·····	六五
-----	-----------	----

第四章	非賦稅收入·····	一一八
-----	------------	-----

第四編 公債論

第一章	公債之性質及其種類·····	一二五
-----	----------------	-----

第二章	公債之募集發行及其償還·····	一四四
-----	------------------	-----

第五編 財務行政論

第一章	預算之編製及其監督·····	一五〇
-----	----------------	-----

第二章	決算之整理及其審核·····	一五五
-----	----------------	-----

財政學

第一編 總論

第一章 財政學之定義

凡政治團體，不問其爲國家，爲地方，爲單一國，爲聯合國，苟欲維持其生存，勢不能無經費；欲擴充其職務，尤不能無經費。財政學者，卽研究政治團體施行職務所需經費之收支管理，而講明其原理及政策之科學也。茲本此義，析述如左：

(一) 財政學者，關於政治團體之科學也。政治團體中，其組織最完備而地位又最重要者，莫國家若。故國家財政，範圍最廣，人民之關切亦最甚。一言財政，卽若專指國家財政而言，不知財政主體，其在聯合國家，則有聯邦之財政焉；有各邦之財政焉；在單一國家，則有中央政府之財政焉；有地方政府之財政焉。中央政府

雖爲單一國家最重要之機關，然爲機關之一部，不能指爲機關之全體。地方政府，既與中央政府同爲國家機關之組成部分，則地方財政，固亦有不容或忽者。況自十九世紀中葉以降，都市制度，日益盛行，而所謂都市社會政策者，亦遂應運而興。地方財政，大增異彩，職由此耳。歐戰以後，平民政治，又爲更進一步之發展，而『社會主義之財政』與『國家財政社會化』等論議，亦遂益爲學者之所唱道。敍而論之，亦當世得失之林也。

(二)財政學者，關於政團職務之科學也。政團（指國家及其他政治團體而

言）職務，大別有二：一曰維持公安之職務，如外交軍備警察司法數端是；二曰增進幸福之職務，如農林工商教育交通等行政是。夫政務範圍，雖隨民智之高下，政教之優劣，幅員之大小而異；要其逐漸擴張，古嘗簡而今嘗繁，則進化之公例然也。

(三)財政學者，關於政費之科學也。政治團體之施行職務也，自不能不需貨財。而貨財實有勞力（無形貨財）貨物（有形貨財）之分。勞力之供給也；或

出於人民之志願，或由於法令之強制，或酬以薪俸，或支以實費。貨物之取得也，或有償，或無償，或依互換之方法而相交易，或以國權之作用而爲沒收。立法雖殊，其期政務之實施則一也。

(四)財政學者，關於政費之收入，支出，及收支管理之科學也。政治團體，既有必要之支出，自應有相當之收入。收入支出二者，乃財政學中最重要之論題，亦最費研究之論題也。至管理收支之法，若預算，決算，金庫，會計數端，亦皆極有討論之價值。觀夫日本意大利諸國，其整理財政，莫不自確立預算制度，刷新財務行政入手，則其所繫之鉅，從可知矣。

(五)財政學者，關於財政上之原理，及政策之科學也。財政現象，繁賾綦甚。研究之方：一當詳考事實，綜合比較以明其變遷，探其因果而求其通則，此即所謂財政原理之研究，而應以經濟原則爲準繩，就歷史統計爲依據者也；一當注重民生，斟酌時宜，以解決各種實際上之財政問題，而使款不虛糜，財無妄取，此即所謂

財政政策之研究，治財政學者，所當悉心掣索者也。之二者明，則財政學之講求，思過半矣。

第二章 財政之特質

公共財政，與私人經濟，互有異同：私人經濟，有生產消費之關係，而公共財政，亦有收入與支出，其同一；以最小勞費，博最大效果，私人經濟之原則也，而公共財政，亦以浪費爲大戒，其同二。然此猶僅以公共財政與個人經濟比較而觀也。若以公共團體中之地方自治團體，與私人經濟中之股分公司，互相比較，則其機關，其信用，其經費，其債務，乃至其會計，幾無一不類似。地方自治團體之成立也，必有財政機關之組織，有所謂財政局者，財政廳者，名稱不一，作用則同；至於股份公司，何獨不然，公司之大者，設立總會會計處，下分出納計核等課，其組織之複雜，正不下於自治團體之財政機關，此機關之相類似一也。地方自治團體欲舉辦地方上之建設事業，有時不得不藉公債之發行，以集鉅款，地方自治團體對於人民立於債務

者之地位，則其對於所發行之公債，遂不得不按期付息還本，以維持其信用，此自治團體對於債務，對於信用，固當如此，即推而至於公司之發行社債，亦固應保持公司之信用，此債務信用之相類似，二也。至若經費一端，無非先之以預算之確定，終之以決算之審核，此在地方自治團體之財政如此，即在股份公司之財政，亦莫不如此，此經費之相類似，三也。曰正確，曰公開，二者皆爲會計應持之方針，要亦公私財政共通之原則，此理至明，無待煩言，此會計之相類似，四也。雖然，有異點在。異點維何？

一曰性質有強制自由之異。私人經濟，無論爲自然人，爲法人，皆不能違反他人之意思，使供自己之便利。惟公共財政，則得依國家在法律上所應有之權力，以強制私人，不問私人之願意與否也，例如賦稅，獨占事業等是。

二曰效果有有形無形之分。私人經濟，以有形之利益爲目的，故其所營求，常在物質欲望之饜足。而公共財政之目的，則常在無形之福利，例如振興教育以

增進文明，普設警察與司法機關以保護人民之生命財產。雖其有益民生，至爲易知，而每人所獲之益，其爲量究有幾何，計值又幾何，則固吾人所不能致答者。此無他，無形之利益，固不可以數計也。

三曰生存期間有久暫之別。私人經濟，其主體爲個人，生存期間，有限者也，卽法人之存立期間，亦未嘗能無限制。惟公共財政，其主體爲國家。國家之生存，非期其繇繇延延者乎？雖亡國之慘，史不絕書，而坐以待亡，則未之或聞。故財政計畫，務求久遠，竭澤而漁，則識者所深譏也。

四曰營業範圍有廣狹之差。私人經濟之行動，凡爲法律所不禁者，皆得自由處理，故其限制寬而範圍廣。公共團體之營業，必爲法律所許者，始得爲之，故其制限嚴而範圍狹。如鐵路電報郵政等事業，其收歸國有也，應經國會之贊同；其管理業務也，應受法令之拘束。其故，蓋防止國權之濫用，保護人民營業之自由也。

五曰收支目的有公私之判。私人經濟，以增進私益爲目的，故凡所經營，類

皆趨利避害。公共財政，則以增進公益爲目的，故嘗有財政上之收益甚鉅，而棄之若敝屣者，如英之廢除鹽稅是也。亦嘗有財政上之損失甚鉅，而其事卒未能遽已者，如軍備經費，最爲財政大蠹，而國界未泯，對外防禦，未容猝廢，卽其例也。

六曰收支數額有多寡之殊。私人經濟之收入爲原始收入，生產之力有限，故其所得嘗小，公共財政之收入爲由來收入，取財之途較廣，故其所入嘗鉅。收入鉅，故凡爲私人財力所不能舉辦者，國家能舉辦之；私人所不能維持久遠者，國家能維持之。巴拿馬運河之開鑿，不成於法國商人所設立之公司，而成於美國之政府，非其明證耶。至收支既鉅，則其行動之影響於物價，利率，生產，消費，分配者，自亦必甚鉅，此又事理之當然者也。

七曰收入準的有有限無限之不同。私人經濟，以收益無限爲準的，故力求贏利之增加。而公共財政，則以收支適合爲依歸，故不求歲入之賸餘。夫入不敷出，固足使財政基礎，立見動搖，而庫有餘財，亦足使國民脂膏，徒供銷糜。二者皆非財

政佳象也。國家制用，宜有準則：一曰徵取收入，當以足供國家行政所必需，且於社會有最大效益者爲限，而不當盡國民納稅力之最高限度。二曰預算上之預備費，其數額宜減至最少，使不肖官吏，少自由流用之便利。凡此皆所以防政費之虛糜，謀收支之均衡者也。

八曰度支方法有量入量出之互殊。私人經濟，多量入以爲出，而公共財政，則當量出以爲入。（但有時應以量入以爲出）私人歲計，若遇虧缺，則減少支費，自是正辦。公共歲計，若有不足，則酌加收入，實爲通例。蓋公共支出，既爲國家生存發展所必需，則出私財以應公家之急，固亦國民之天職也。雖然，國民之納稅力，亦自有其一定之限度，若置此不顧，而暴征苛斂，則民力枯而國亦隨之。德國大弗萊特立（Frederick the Great）有言：『國家收入，若僅以所需經費爲標準，而不顧及國民之納稅力，則自召破產者也。』旨哉斯言。

以上八者，皆爲公共財政與私人經濟互異之點。惟就中自以第一第七兩項，

尤爲公共財政最顯著之特質耳。

第三章 財政學之範圍

財政學之範圍，觀於上述定義，已可概見，茲復折衷羣說，述之如次。夫公共收入與公共支出，其爲討論要目，不待煩言也；而其兩相對峙，正如經濟學中，生產與消費，供給與需要之相對立，皆有其一必有其二，有其負必有其正者也。顧收支二者，雖爲財政學上重要論題，而謂斯學範圍，僅此而止，則又不然。斯密亞丹 (Adam Smith) 爲英國經濟學開山，亦導此學先河，乃觀其所著原富 (Wealth of Nations)，於敘述國家收支而外，復於篇末詳論收入與支出之關係。夫古代君主，多積儲資財，以求支應之不匱。及至近世，則募債以補歲計之不足，已成通例。雖所用方法，今昔迥殊，要之不足或有餘，爲財政上恆有之事，而收支適合，實爲財政之極則。此收入與支出之關係，所由爲本學所必當研究者也。

公共此學研究之範圍，尙有不能盡屬於以上三項者。蓋吾人所論，乃公共收入與

公共支出者。時至近世，議決預算，爲法治國立法機關所俱有之特權，檢查決算，則有獨立之審計院司其事。慎重財政，於此可見。惟會計年度，如何酌定；預算編製，權當安屬；會計審查，究宜取事前監督主義，事後監督主義，抑兼採事前事後而加以折衷；凡此種種，皆治斯學者所當悉心講求。最近財政著述，預算問題，與財務行政問題，俱設爲專編，詳加討論，有以也夫。

此學範圍，法國財政學大家樓樂安濮利安 (M. P. Leroy-Beaulieu) 頗以兼論支出爲非是。其意以爲國用之多寡，視政務之繁簡，制用不當，雖可爲國家痛惜，而財政學者之真正任務，則在指示國家如何而增進收入，如何而國課民生，得以兼顧，如何而分配之道，得以公平，如是而已。何者爲國家職務，國家職務之範圍應何若，則政治學中事，非本學所當論也。不知收支二者，相關甚切。某種支出，在稅輕之國，誠可視爲正當，而在稅重之國，則嘗有詆爲不當者。國家費用過鉅，勢必予人民以重負。而自最近數十年來，列強政費，歲有增加，孰原因是，孰限制是，凡習此學，

能不注意？大政治家，固當以革新賦稅公債等制，爲世豔稱，而宰制國用，若能悉協時宜，則酌盈劑虛，移緩就急，福民之效，亦正相等，二者固無庸過爲軒輊也。國民利益，犧牲過鉅，誠非得計，惟政治家之責任，不僅在分配損失，且減之使至最低限度，要當使國家所入，足供所出，而人民又得以最廉之代價，收最大之效益耳。此則財政學理，所由必兼論（一）支出，（二）收入，（三）收支適合，（四）財務行政四者，而後始可稱爲完璧也。

第四章 財政學與其他科學之關係

財政學與其他政治社會諸科學，其相關最切者，厥爲（甲）經濟學，（乙）政治學，（丙）歷史學，（丁）統計學四者。茲分述之如左：

（甲）財政學與經濟學之關係 國家爲最大之消費者，最大之債務者，有時又可謂爲最大之生產者。故其收入支出，嘗與社會經濟，有莫大之關係。此英德二國之財政學者，所由多以財政學爲經濟學之附屬學科也。惟自社會科學，日臻發

達，分門別類，不厭求詳，經濟學者，遂多注重於私人之財政，而公共財政，不復兼顧，此則財政學所由離經濟學而獨立者也。

財政學固宜獨立成一學科，然其與經濟學之關係，有仍當注意者。蓋（1）國家支出，乃社會消費之一部分，故經濟學上消費之原則，在在皆足爲闡發財政學上經費原則之資料。（2）國有財產之管理，須以經濟原理爲參證。國營事業，固足證明一般獨占之學說，而欲論其利害得失，仍當一以經濟上之原理原則爲依據。（3）論及賦稅，則經濟學之爲助更多。賦稅系統及各種稅制，其是否得當，固宜以經濟學理爲衡，而賦稅之公平與否，若其經濟結果，未經詳考，則欲爲評斷，事殊不易。賦稅歸著，頗多紛爭之點，然財富分配之理既明，則紛紛聚訟不已者，將皆渙然冰釋。國家之稅斂過苛，常足使國民儲蓄心日漸淡薄，則講求財政，尤不能不於國民生計之根源加之意也。（4）公債爲財政學上重要論題，而其性質，其功用，其結果，非明於經濟學中『信用』之原理者，不能了解。若然，則學者欲從事斯學，非先