

日本工藤重義著
善化李猶龍譯

各國豫算制度論

上海

羣益書社藏版

民國元年九月二十日印刷
民國元年九月二十五日發行

各國豫算制度論

定價大洋一元八角



著者 日本工藤重義

譯者 善化李猶龍

印刷所 羣益書社印刷部

總發行所

上海棋盤街

羣益書社

分發行所

長沙府正街

羣益圖書公司

目次

緒論

一一—一九

第一編 豫算準備上之問題

第一章 度支大臣之地位

二〇—四一

第二章 豫算準備之時期

四一—五八

第三章 會計年度

五八—八五

第四章 豫算之科目

八六—一二三

第二編 豫算提出上之問題

第一章 豫算之提出者

一二四—一四九

第二章 豫算提出之時期

一四九—一五九

第三章 追加豫算之提出及事後承諾

一五九—一九一

第三編 豫算義定上之問題

第一章 關於豫算之兩院關係

一九二——二二

第二章 豫算議定之時期

二二——二二七

第三章 豫算議定之範圍

二二七——二五六

各國豫算制度論

日本法學士 工藤重義著

善化李猶龍譯

緒論

凡國於大地之上。而採用立憲政體。則其最喧囂之問題。未有如豫算者。其最重要之問題。亦未有如豫算者。徵之泰西之歷史。變專制獨裁之治。而行公民議會之政。其第一動機。即爲國家之歲計。政府編製將來之豫算。以得國會共同之議決。實爲其主要之目的焉。近世紀以來。憲政施行。爲時已久。而英君首相。率皆注重於此問題。無敢或怠。且因國運之進步。財政之膨脹。與民智之發達。其重要之程度。且益增進而未有已。其間風波疊起。變故橫生。以至更迭內閣。解散議會者。比比皆是。究其所以。無不與此問題相關。此亦近代政界得失之林也。世之君子。盍考覽焉。然僅汎言豫算問題。則其範圍頗大。殆包舉國家財政之全部。行政上之設備。無不

與之牽連者國民之經濟，無不與之關係者，故其實體，實普及於財政行政經濟各方面，其種類之繁多，又一國現勢之真相，將來之縮影也。

茲所欲陳述之豫算制度論，固非有如上所述廣汎之範圍，但於豫算之準備編製，而經提出議定者，闡明其原理原則，論斷其得失利害而已，蓋豫算制度論者，非論究關於豫算問題各種之內容，乃通其全體而論其成立實施之方法次序也，其在立憲國家，必需有善良之豫算制度，否則必至豫算膨脹，經費濫用，妨行政之運用，損議會之權能，其結果非特不能發揮豫算之精神，且多釀成政爭之紛擾，所以財政家必兢兢焉求其內容之得，不愆緩急，輕重之期，編製之法，務欲其整齊，議定之力期其完美，夫然後可以益民生而裨國計，然若制度未能盡善，則內容必不佳良，而豫算亦重蒙其害，工欲善其事，必先利其器，而況如豫算制度於國家存立有重大之關係者乎。

故豫算制度之原則，無論何國之憲法，未有不設此規定者，日本憲法中亦特置會計一章，其所規定，泰半皆關於豫算之條規，如豫算之每年議定也，衆議院之有先

議權也。議定之制限也。豫算不成立之時也。皆所以定豫算之制度者也。且各國皆以憲法爲未足。常有於會計法中之一部。或關於豫算之法。規而特設詳密之規定者。又於豫算之議定。亦多以議院內部所定之議事規則。而定其次序方法者。於此等明文以外。又有依多年之慣例。作爲不成典之法。而有重大之效力者。蓋合多種之明文與慣例。而各國之豫算制度以成。又因其國之政體國勢。及人民之風氣。而各有特殊之制度也。

豫算制度。固因國勢而有特殊之條規。然亦有通各國共同之原則。蓋其豫算苟有立憲的特質。所謂憲法上原則。爲立憲國所通有者。皆當具備之。如前所云豫算每年議定。衆議院先議權。政府編製權者。除一二例外。皆爲一般之原則。且尙有財政上之原則。爲各國所共通者。其現行與否。此別一問題。如避科目之細分。防豫算之膨脹。於會計年度之開始期。特擇歲入饒多之時。又恐議院之增加歲出。而立發案權之制限。皆是也。蓋豫算制度。雖各國有特殊之制。而其中有原理原則。通古今中外而不稍變易者。不可不比較以求之也。

比較研求之法，雖爲學問上最有興味之事，而非搜尋各國浩瀚之文書，探討每年之事例，則無以得其要領。故西人著述亦少有用此法者。近時法蘭西廣求資料，研究最精，德意志亦頗留意考究。蓋國之制度，有爲一般之原則，足爲他國之模範者，亦有僅爲一國之特例，而絕對不能適用於他國者。因其租稅制度、行政組織之不同，而豫算之基礎異，因民族特殊之感情、法律特別之觀念，而豫算之制度又異。所當分別觀之者也。

是書多採英、美、法、德四國之例，難以意比二國之制，因以解說日本之現制而批評之。於宜加改正之處，頗申己意，其爲比較研究歟，抑爲特殊之研究歟，非著者所敢知也。

惟豫算制度，實爲一國財政上重要之事，而與實際之政治有密接之關係者也。故雖於學理上爲真理，而政治家於其利害關係上以爲不便，則必不能實行。所謂言之匪艱，行之惟艱也。然於學理上真信以爲是，則不可顧慮其他。蓋非直切言之，則制度必無改善之望也。那邦特關於豫算制度，論學者之本分曰：學者之判斷，奚據

乎據吾之努力足以發見真理而矣。如政黨之希望、如傾向之主義、無須顧慮也。苟欲解決學理上之問題、當專以學術爲主、不能爲他之關係所拘束而失其自由。若其思想構成之原理、與政治家之意見希望、相爲一致乎、固可賀也。然當益求其論據之確實焉。

若學者以爲真理、與政治家之希望相歧異、而與政論不一致乎、視之若雲烟之過吾眼焉可也。(Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungs-Urkunde S. 2.) 學者之用心不當如是之耶。

諸國豫算制度之概要 泰西諸國之豫算制度、發源於人民對於國王權利之主張、因與開設國會、及創始立憲、有密接之關係、泰西之格言曰、支配國家之財政者、左右一國之政治者也。又曰、立憲政體者、理想也、而能使此理想實現者、即豫算也。旨哉言乎。何其言之簡括、而能表明其思想也。今略記英美法獨豫算制度之起源、與其特質於左、以待識者詳焉。

英國在歐西諸國中、開國會最早、能採用立憲政體、而編製立憲的豫算者也、而其

豫算之起源，如人民之租稅承諾權者，實於一二一五年（John）約翰王第十七年之大憲章確認之，曰：凡租稅或補助金，非由王國之國會，則不得於王國課之。（第十條）而其後至查理士（Charles）第一之第三年（一六二八年）又確認之，如權利請願第十條所規定也。然王於一六三一年解散國會之後，不爲召集，其後至一六四〇年召集一次，至一六四九年遂至橫死於斷頭臺下，因此事件而致起一六八八年之革命，又因此革命而英國之豫算制度乃至確認也。

（一）凡租稅，非得納稅者之同意，則不得徵收之。

（二）一國經費監督承認之權，國會確保之，但於利察圖 Richard 第二世（一三七七年—一三九九年）之時，議會一面議決租稅，一爲證明其必要，曾有要求提出經費豫算之事，特至一六八八年，更加明確也。

（三）爲議決豫算，每年開設國會，因從來於國王即位之初，國會認承其在位間有徵收一定租稅之權，然至一六八八年，豫算上經費大別爲二種：（一）由有永久費性質之固定資金支出者，（二）爲每年須得國會同意之經費，而交於國會之議

定者。

然觀今英國之豫算制度，大抵墨守舊來之慣例，即如豫算之編製權，歸於政府，尤歸於度支大臣，度支大臣對於各部大臣提出之概算書（除陸海軍兩部外）得自加去取，而編製於總豫算，其總豫算大別：（一）陸軍豫算，（二）海軍豫算，（三）陸軍工廠豫算，（四）各部豫算，（五）收入各廳豫算五種，及由固定資金者。前五種即為支給費豫算，須每年經國會之議決者，其豫算分科之法，極其粗大，且陸海軍部豫算之各項間，因時宜而許其挪用，而此豫算於每年一月提出於下院，下院開乃全院支給委員會，經此會議定歲出之後，又開全院財源委員會，每年四月上旬年度開始前後，度支大臣常於此會為財政上之演說，即噲矣人口之豫算演說也，然上院無修正豫算之權，至每年八月裁可公布，蓋於年度開始五閱月之後，始見成立，實為英國豫算制度之特色，因此之故，常能與現計一致，而豫算成立以前，則由所謂假支出案（Ways and Means Act or Consolidated Fund (No 1) Act）以支出之。

要之英國豫算墨守從來之慣習，而行之以英國秩序之精神，故其成績頗良，而未

見大弊，然以制度論則未必合理，不足爲他國法也。但特其豫算決定之時期，固定費豫算與支給費豫算之分別，及絕對禁止議院對於歲出增加之發案，則雖在他國，亦不失爲他山之石矣。

其在法國，則人民之租稅承諾權，至一七八九年之大革命始見確認，而其後法國有十八種憲法紛然並出，雖至今日而此主義之根據日深。一七八九年六月十七日憲法議會之決議曰：凡徵收租稅非有國會自由之同意，則不得爲之。其年八月二十六日人權布告之第十四條，亦規定之焉。一七九一年之憲法，於議會每年開會議決之事，又規定之焉。蓋其經歷如此，立憲的豫算制度之形式，當時已創設之矣。然當時所最注重者，在於議決歲入（租稅）而非在於歲出。在革命時代之憲法，其對於經費固亦規定須國會之同意，而此時財政秩序極其混雜，不能實行豫算上之原則，即如歲出一項，僅就其總額付議決已耳。未嘗分科目而議決之也。其注意於歲出之議決，乃由其後之進步發達焉。今觀其一八一四年之欽定憲法，亦僅言議決租稅議定之事，而不及歲出。王黨則謂國會雖有議定歲入之權，至於國民所

承諾之歲入、如何使用、則全屬於行政首長之君主、自由黨反對之、以爲歲出議定之事、全包含於歲入議定權之內、爲當然之結果也、然其後公布之法律與勅令有息此爭端之効、如一八一七年三月二十五日之法律、一八二七年九月一日之勅令、既承認歲出科目議定之方法矣、而其後一八三八年五月三十一日之會計規則、及一八六二年五月三十一日之會計規則（此屬現行法）對於豫算制度、亦設有詳密之規定者也、

法國現行豫算制度、編製豫算之權、雖存於政府、而度支大臣、於各部大臣所編之豫算、無修正之權、其提出於議會、在前年度之始、如某年一月當執行之豫算、於前年一月之交、提出於下院、然下院之豫算議決、期間甚長、至其確定、多至年度開始之際也、兩院之權決權、與英國異、上院雖同有自由修正之權、然其實常讓於下院、其豫算歲入歲出之全部、皆每年自由議決、非如英國之有制限也、且從來議員得自由行使經費增加之發案權、但近年設有制限規定、豫算案亦視爲法律案之一種云、*Project de loi portant fixation budget general de l'exercice 19.....* 其豫算委員

會之組織，亦採用制限委員制，與日本相同也。

法國之豫算制度，乃民主國之常例，國會中下院權力最強，弊端百出，其長處極少，而缺點尙多，如會計年度開始期，其著者也，要之法國制度，不可爲模範，而可爲鑑戒也。

普魯士立憲的豫算制度之發生，與英法異趣，蓋其國之人民，無所謂租稅承諾權，一八四八年十二月五日之憲法實成於非特里或廉皇帝之欽定，國會之享有豫算議定權，由此規定而來也，蓋在普國以前亦有與豫算相類者，一六八八年非特里第三時代首相喀鶴潛所編製者，僅及於行政內部之規定，而非今日所謂立憲的豫算也，又如一八二一年所公示之豫定表，亦尙無議會之協贊，又非如今日之豫算也，然而一八四八年之憲法，於一八五〇年一月三十一日改正而公布之，是即爲現行之憲法，其第九十九條之規定曰：國家之歲入歲出，每年豫定之，以編製歲計豫算，歲計豫算，每年以法律確定，之是爲普國豫算制度之起源。

普國豫算制度之沿革史，有一顯著之故事焉，即一八六二年至一八六六年間憲

法上之爭議是也、先是一八六六年、普王威廉第一、從首相畢士馬克之言、以軍備擴張費、要求下院、下院否決之、畢士馬克乃撤回豫算案於下院、但經上院之議而施行之、於是以此等行爲、爲違反憲法。蓋普國憲法六十二條之規定、凡法律必經國王及兩議院之承認一致也、普魯士之豫算形式上以法律待之、於是畢士馬克於一八六三年演述於下院曰、凡法律無君主及兩院之同意、則不能成立、故豫算法亦必須此三者之同意也。若三者之中、有一於此、欲以絕對之理論、貫徹自己之意見者、則和衷協同之意、一變而衝突之意見生、再變而權力之問題起、其結果必至現握實權者、乃得斷行其政策、何者、國家之活動、不可須臾停止也、故普國自一八六二年至一八六六年、無下院之同意、而執行豫算焉、然至一八六六年始漸和解、而爲事後之承認、此他國所未有之例也、(Gneist Die Militarvorlage von 1892. u. der preuss. Verfassungskonflikt von 1862 bis 1866.)

普魯士之現行豫算制度、即以現行憲法及一八九八年五月三日之會計法律規定之者、其大體與日本相類、豫算之編製權、歸於度支大臣、於每年正月之始、提出

於下院會計年度之始期，亦爲四月一日，與日本相同。下院對於豫算，非特有先議之權，且有優越之權利。兩院經豫算委員會之議以決之，其豫算稱爲一法律（*Staatshaushaltsgesetz für das Reichsjahr 19.....*）其議會，非如日本有自由議決豫算全部之權能也。其根據於法律上或私法上之義務歲出，亦不得否定之，且不論豫算成立與否，可得而收歲入也。大抵普國制度不與議會以過度之權力，其歲出一部分之豫算，不認議會之自由權。此與法國制度大異，因普之國體使之然也。今就其實蹟而觀之，亦不見大弊。美國學者，睹此狀態，謂其議會之豫算監督權，尙未免於幼稚。是由國情之差異，未可非難之。況較之美國之弊端百出者，優越萬萬者哉。然普國之制度，亦非能完美者。如豫算之議定科目，過涉細微，其一例也。

泰西諸國之豫算制度，與普國之沿革及制度全相反者，爲美國。蓋美國之爲獨立國家而頒布憲法者，獨立戰爭之結果也。而獨立戰爭之動機，因英吉利不諮詢美國之會議，而爲租稅之課賦也。因此華取亞……首先決議反對，次於紐約會合委員（皆爲一八六五年）至一七七四年費府會議，有權利宣言，遂於一七七六年六

月四日宣告獨立，而一七八三年之平和條約，公認合衆國之自主權，越一七八九年，制定合衆國憲法，於是因民主的憲法之結果，而於其國有立憲的豫算矣。合衆國豫算制度之特色，在下院對於豫算有完全之責任，豫算議定，固不待言，即豫算編製，亦屬於議會（下院）之權限內，雖亦有度支大臣，然其對於豫算，但爲下院編製豫算之資料，於其財政報告書之一部，有記載之責焉耳，其於審議豫算之委員會，非如法德之以一委員會當之，其歲入歲出之委員會各異，即在歲出中，又各因其事項而分爲數委員會，如分歲出豫算爲三種 Annual Appropriations Permanent Specific Appropriations）是也，兩院關係之關於豫算者，據憲法所規定，上院有修正議決之權也。

惟合衆國之豫算制度，最帶民主之色彩，而不免議會專權之譏，然其立國之沿革如此，即其豫算制度有弊，亦因於憲法之規定使然，不能施以根本之匡正，惟宜講求緩和之法，去其太甚已耳，其流弊與憲法上之規定，殊無關係，於立國主義，無有損傷，然匡正之法，不可不講，如關於豫算之分立委員會，其一例也。