

亞當士財政學大綱

附中國租稅史畧

劉秉麟譯

財政學大綱

總論

第一節 財政學之定義

財政學者。研究國家所收入及支出之事。並與此等事相關係之事情者也。故財政學爲經濟學之一部份。抑亦政治學之一部份。質而言之。卽支配國家之財政。爲財政學者所應研究之事而已。自經濟學一方面而言。財政學爲供給國家需用之經濟學。其範圍所包括。不外二問題。一研究國家每種需要之輕重。（正當不正當）一研究國家供給最好及最省之法。

第二節 財政學之原則

財政學有三大原則。The three fiscal axioms 皆與國家有重要關係者也。

原則一 財政家宜注重一國之富源。凡具遠識之財政家。不應圖目前之近利。致減少將來之收入。此就政治一方面言之也。至由行政一方面而觀。在行政官之眼光。

宜以國家爲永久不移之性質。不宜以國家之實質。如死體然。故一國之富源。有保護之責。何謂一國富源。欲研究此問題。非調查一國之經濟程度不可。在歐洲上古時代。王室之產業。卽一國之富源。欲保存將來之富源。卽不使王室之收入。逐日減少而已。至若近世國家之富源。純在實業及個人之私產。故欲保存將來之富源。必須保存個人之私產。及圖實業之發達。近世國家多主張國有產業政策。如欲用此政策。必須保護國家將來之富源。必使國家所有產業日形發達。例如國有鐵路。必使鐵路收入。逐漸加增。不可令其減少。

原則二 財政必須政治監督 接近世政治學理而言。國家者集人而成。雖匹夫亦負興亡之責。但應辦之事。不能人人皆辦。所以辦事之權。交於少數人之手。少數人卽政府是也。由是一國之財政。操諸政府之手。政府之支配財政。是否適宜。不得不爲監督者是賴。所謂政治監督。換而言之。卽憲法上之監督。亦卽國會之監督是也。

原則三 管理一國之財政。不宜背一國財政之情形。歐洲上古時代。以戰勝攻取立國。凡戰勝之人。其權力之下。必有被戰勝被攻取爲勢所懾伏者。近世法律家之所

謂權利義務者。不過施之於戰勝國民之種族而已。至若被戰勝之人。其地位等於奴隸。固無所謂權利也。所以當時國家之收入。並非自租稅而來。全由被戰勝者之供給而已。卽戰爭時所搶奪而來者。在戰爭時代。武備之組織爲最重要。當羅馬帝國之末年。戰爭時代所擄掠者。半歸陸軍。半歸政府。在希臘雅典最盛時代。所有國家之收入。五分之三。從供給之中而來。此上古時代之情形也。居中古時代。情形又有不同者。中古時實行封建制。依封建制度。王公必積蓄膏腴之地。萬鍾之業。以供一人之揮霍。揮霍之餘。以之分給有功之臣。以結其心。卽諸侯是也。諸侯自奉之餘。亦分之於附庸。故當時一國之產業。成爲王與諸侯之私產。諸侯受王之益。附庸受諸侯之益。一旦干戈四起。必相率而行。以盡厥職。此中古時代之情形也。世至今日。乃工商業與個人之時代。抑亦民政與憲法之時代。舉凡財政政治之權。悉由國民委之政府。另舉國會議員監督其後。此近日情形也。同一時代。地方不同。國情亦有不同者。試以德美二國相比較。當美國獨立時。十三州皆不願中央政府握大權。故最初中央之權最小。中央之行政費。專恃十三州之解款。而自己無征稅之權。但十三州有不解之權。此種政治之弊。

人所同見。勢必使中央政府坐困。而無活動之餘地。故未幾而有改訂憲法之舉。以間接稅爲中央政府之稅源。除間接稅而外。皆各州稅源。即現今憲法所規定是也。當德意志帝國戰勝法蘭西時代。名雖統一。而各聯邦亦各有各人之意見。但無限制中央政府財政權之意思。所以德意志帝國財政組織。根於學理者多。根於意見者少。德國聯邦中。以普魯士爲最強。戰勝法國。亦普魯士之功。且普魯士之王。在憲法上定爲德意志之皇帝。其餘各邦之地方人民及兵力。均遠不及普魯士。所以帝國政府。在財政上有自由活動之權。憲法亦隨而與之。使各州人民兵力與普魯士相頡頏。則此種自由活動之權。必不可恃。乃普魯士強大自雄。各州均惟命是聽。故德意志帝國。亦採用解款之方法。而且中央之稅源。均由各邦征收。中央無收稅官。今日政治雖革新。帝制雖推翻。而歷史上所遺傳之稅制。與普魯士之特別地位。尙有非一日所能變更者。

第三節 國家需要之性質

國家猶公司也。受股東之託。理股東之事。雖有巧婦。難爲無米之炊。故欲舉一事。興一政。非經費不足以濟事。但國家之需要。自其流而言之。千端萬緒。在在需用。自其凝而

言之。則一物之足以備萬用者。不外財富而已。苟得此則萬物咸備。曩者封建時代。諸侯有私產。且代表國家及政府。欲使萬事活動。經濟發達。必蓄產業而後可。故國家必蓄許多產業。若近世則不同。近世係個人私產時代。國家所需要之地有限。不過修公署。築礮臺。設公園而已。而且國家取得地產之法。與私人相同。公平交易可也。因是國家欲得地產。有財即可。但如有一畝地。爲國家之所必需。如修礮臺等項。國家可以強買。惟此種權。乃例外。非尋常可通用也。除地產而外。國家有時亦須人力。在封建時代。諸侯受王之差遣。而承辦各事。既無報酬。復無薪俸。因諸侯已受封土之恩。現封建制度已廢。國家用人。必須給以相當之報酬。質而言之。國家用人之需要。亦不過經濟上之需要而已。有財即有人。有人即有用。但國家所用之人。非盡由薪俸而來。亦有二種例外。一爲願盡義務之人。一爲被強迫之人。國家以政務交與盡義務之人。非良法也。其故甚繁。一因盡義務之員。皆由一時之興。一鼓作氣。再而衰。三而竭。望其持久。戛戛乎其難矣。例如國有大事。則愛國之心。油然而生。迨鼓動之事漸平。愛國之熱誠亦隨退。實則盡義務者。類皆名譽之心迫之使然。非專心一意於辦事也。名譽既得。則勇氣

漸消。亦有因野心起見者。因圖一己之私利。遂犧牲暫時而不惜。其盡義務也。懷野心也。野心家之目的在地位。當其未得之時。勇往無前。既得之後。雄心漸泯。因是愛國心。名譽心。野心。皆不能與經濟心相較。而經濟心之需要。最爲可恃。所謂公平交易。互相供給。如須人工作。則應之者爲經濟而來。各得其益是也。二因盡義務者之辦事優劣。監督者不能十分責備。三因盡義務者難得專門學識之人。且盡義務者。必具有資產之人。資產由祖遺而來者不多。由自蓄者不少。當其一意積蓄之時。其志必不預備辦國家將來之事。如業商者然。當其經商時。何嘗注意國事。迨資本已充物。而後盡國家之義務。對於其事。必非專門家。則其辦事之能力。必不如專門家之精。且初任事時。必須學習。如此辦法。費時費資。而無益於事。以上就行政方面言之耳。就立法而言。議員無薪俸。則無財之人不能作議員。苟無財者不能作議員。則爲議員者。盡富貴之家。如此情形。一國之政權。盡在富家之手。政權之分布不能平均。曩者英國議員。皆無薪俸。故無財之人。不能作議員。後工黨人亦欲干與政事。但欲干與政事。必作議員。而工黨中之窮者不少。故工黨運動議員有歲費。所以現今英國之議員。每年受數百金之薪。

俸。以上統就盡義務者而論。至於強迫之權。近世國家類多取一種強迫之賦役制度。卽古之租庸調中之庸。因國事之重要。較之個人權利。更形重要。如危急之秋。凡屬國民。應犧牲生命以報國。如戰爭時代是也。至於軍制。各國咸有。有用招募之法。有採徵兵之制。雖用招募之國。亦有強迫之權。不過強迫之權。暫時不用。至於徵兵。同屬強迫。凡具有完備之五官四肢者。皆有服兵之義務。歐洲各國。除英而外。大抵皆取徵兵制度。其中以德國爲最完全。人人皆須服兵三年。三年之後。再充十二年後備兵。此亦一租稅也。不過勞力之稅。而非取財之稅。英美用招兵制度。凡充兵士者。與之以金。在美國招兵制度。純取完全主義。但軍機緊急時。國家有強迫民人服兵之權。若以二制相比。德收人工稅。美收銀錢稅。但德爲較重。因壯年之人。每人須服役三年最壯之時代。因是德國軍制。雄於美洲。此德制之長也。世有主張之者。因三年之內。足以磨鍊其身體。使之老而益壯。且服從惟謹。一國之秩序井然。亦有反對之者。言壯年之光陰。最爲寶貴。若使一國之學子。盡棄三年之業。以從事干戈。則一國之學問。受其影響。自一人而計之。每人不過三年。自一國而計之。則所費之時日不少。兩論紛紜。莫衷一是。但立

國者或採美制。或採德制。當按本國之地位。政治之情形而決斷之。例如德國不能不有強大之陸軍。因北有虎視眈眈之俄羅斯。西有不共戴天之法蘭西。美則不然。獨處一隅。勢較雄厚。由是而言。一國陸軍之需人。總須強迫。但陸軍爲特別之制。陸軍而外。非無用強迫權之時。但均可作爲例外。例如美國之強迫工人修路。及刑法上之拘役。是。除此少數例外而外。國家欲得人辦事。要非經濟不可。

第四節 財政學之內容

財政學者。研究國家之需要。及供給國家需要之方法者也。吾人於是分財政學爲兩大部份。第一部。研究國家之支出。次預算。次財政機關。第二部。研究公產及租稅。其次則公債。以上皆羅列之於財政學內者。各有其故。財政學之所以必須研究支出者。一國私人所辦之事。有勝於國家所辦者。例如由國家經理。耗費較大者。則此類支出。可以省去。二因國家應辦之事。國會早經議決。有時應辦之新政。其費用有不妥者。有失之過多者。三因政府籌款方法。有不妥之處。則工商業受無窮之累。關係匪淺。四因政府用款之數。有不符者。有失實者。故欲從而監督之。非治財政學不可。以上四則。爲財

政學包括支出之原因。財政與憲政之關係最切。憲政不舉。財政無由清理。預算之所以必須研究者。實因預算之原理。與預算之手續。不容含混。原理不明。手續不清。則提出之預算案。必不清晰。此預算之所以須研究也。他如財政機關。爲執行財政法規者所必要。法律雖由國會所定。而執行之權。全在機關。至若公產公債租稅之所以應研究者。其理由明而且顯。因國家不可無經費。而此數者。皆與國家以經費者也。

第一部 國家支出

第一編 國家支出之原理

第一章 國家支出之性質

第一節 大旨

吾人所以研究國家支出之目的者。因欲詳悉國家與民生之關係。必得支出之理由。而後知每種支出之適當與否。但此種原理。不可作爲一國財政部之行政規則。亦不可以課本上之所載。遂以爲行之各方面而咸宜。不過此種原理。可以助吾人整理一國之財政。而且可以助一國之財政家。按照一國之國情。辦理財政。有國會議員之責。

者。亦可按照一國之國情。議決一國之財政。

第二節 國家支出及個人支出之異同

近世財政學家。多以國家之支出。與個人之支出。全然不同。其實國家之支出。與個人之支出。有相同之點。亦有不相同之點。

甲 相同之點

財政學中有恆言。個人量入爲出。國家量出爲入。此理固顯而且確。但所論亦有範圍。國家之收入。從何而來。不過由民間徵集而來。國民之收入。不能無窮。如是國家之收入。亦不能無窮。所以富強之國。可以構造壯麗之宮室。可以獎勵優秀之美術。但皆非必須之事。富者能行之。貧者苦不足焉。此國家之支出。與個人之支出所相同者。就個人言之。量己之所有而用之。進款多則出款自可以稍多。就國家言之。國家之收入。亦當以國民之所收入爲限。而國民之收入。亦當以全國之工商業爲標準。研究國家支出者。不可不知此。有一派之議論。謂國家之需要。總須由民供給。德國經濟學家斯特恩 Stein 大不以爲然。由斯氏之說而觀。（全國所需之款。由國家經手者。即公經濟

範圍不由國家經手者。卽私經濟範圍。在此二範圍中。所用之款。須有相當之比例。此種比例。須按照經濟學之原理而定。以上斯氏之言。職此之故。凡觀督國家之需要。不應從個人一方面觀督。亦不應從政治一方面觀督。國家之支出。應以一國之富源爲範圍。并以全國之幸福爲目的。猶之個人之支出。應當以個人收入爲範圍。以個人之幸福爲目的。但以國家之支出。與個人之支出相比較。相同之點尙多。凡進款稀少之人。所收入之大部份。多耗費之於飲食衣服上。奢侈酒饌之費。類不能舉。凡收入不豐之國。亦只能爲所當爲之事。及刻不容緩之圖。如司法警督軍政。皆不可以須臾離者也。人惟富有而後能豪華。立國亦然。必庫有餘蓄。而萬事以興。

乙 不同之點

三。凡個人及公司之營業也。其投資之時。務在獲利而已。國家支出則不同。不同之點有三。

(一)人之壽命有限。如投資之事。其得利爲時過遲。則人多不經營。按理論而言。國家之生命無窮。故投資在今日。而獲利在百年以後者。在國家爲應辦之事。例如教育政

策。應以全國幸福爲標準。而幸福有與支出之時相隔甚遠者。苟在教育上真得幸福。則支出雖大。亦應爲之。不能以目前無效之故。遂謂支出爲不善。

(二) 凡個人投資。不僅百年之後方有效果者不能辦。卽爲時稍久者。類多不能舉。在國家則無此限制。只就事之利弊而言之耳。苟有利則義應爲之。例如森林事業。投資總數。至少須三十年方有利益。但從國家方面而觀。三十年爲期甚短。故國家苟確知其有益。卽應舉辦。

(三) 有利無利之言。在個人有個人之意思。在國家有國家之意思。從個人方面而觀。所謂有利者。質而言之。卽有利可賺。例如公司帳上之餘款紅利等類是。從國家一方面而觀。所謂利者。增進社會之能力。普及衆生之幸福。改良政治之情形。提倡國內之實業。使全國人在政治上社會上實業上皆挾無窮之希望。而蒸蒸日上進於文明者也。故國家用一種費用。有少數國民直接叨其福蔭。但使間接幸福能普及於全國。則國家有支出之必要。設使國家之支出。能使社會與工商均較從前進步。在國家亦收直接之利。因工商進步則國富。國富則稅源日廣。稅源廣則收入必豐。此一定不移之理。

也。

第三節 研究國家支出之方法

凡研究各種問題。均有二種方法。一理論上之研究。一統計上之研究。統計數目。能顯示萬事之現象。其用固大。例如有多年統計。可以知事情之區向。其短處在知其然而不知其所以然。而且各國財政統計。每苦於意思不清。每因一目之內。賅括太多。或失之過少。例如司法經費。有實爲司法費用而不包括之於司法費用內者。有不關乎司法。而包括之於其中者。設使兩弊中其一。則支目之數目。失其效用。以上單指一國而言。例如甲乙二國。甲國之司法費包括太多。乙國之司法費包括太少。則吾人所得甲乙二國之司法經費數目。無從比較。故必按各國支出之情形。與國家支出相關係之事。而後可研究國家之支出。

第二章 國家支出及本國政治情形與實業情形之關係

第一節 國家支出及本國實業情形之關係

甲 一國之內。國家之支出與非國家之支出。相輔而行。兩種支出皆由全國收入而

來。全國之收入。純恃實業之發達。故國家之支出。當以全國實業情形爲斷。至於國家之支出。與非國家之支出。其比例應適當。故實業不發達之國。應從減省。因社會上之收入。時有不足之虞。設使國富民足。則一切壯大觀瞻之費。爲窮國所不能舉者。亦能爲之。故人民負擔之輕重。不在出錢之多少。而在個人之收入若何。財政學理上有一原則。租稅之多少。應以人民納稅之力量爲斷。關於納稅之學說有二。一以 *Beaet* 爲準。一以 *Faculty* 爲準。

乙 社會愈進步。國家支出愈多。邊沁 *Bentham* 之言曰。(需要之供給愈速。則新需要之發生愈多。) 個人地位日高。則需要日多。故國家之進步。亦與需要共增。例如工商發達。則國富日增。但加增之國富。有一部份供給國家加增之支出。

丙 設使吾人將國家支出。作爲有利投資。則國家愈進步者。其支出愈多。因富強之國。凡國家之支出。皆可以助實業之發達。故國家之支出。與有利之投資相同。既屬有利。自願多投。但又有一說。謂人民自有種種團體之辦事性。設使此性日有進步。則政府之範圍。似乎可以不必擴張。故國家支出。似乎可以不必加增。以此證近日之商業。

其發達之速。不可謂不盛。但發生危險之事。亦復不少。由此而觀。則政府之擴張範圍。萬不可少。故國家之支出。勢不得不加增。

以上甲乙丙三種。皆指國家之支出加增。隨實業擴張之故而言。但有數國。迫於時勢。限於地位。雖實業不發達。國富不加增。而國家之支出。不能不增多者。此類加增之道。屬於勉強爲之。國民之負擔。自覺較重。例如日本。其國富加增。未必如此之速。但以擴張海軍之故。不得不加增支出。我民國亦然。

第二節 國家支出與政治情形之關係

政治情形。可分爲兩種論之。

甲 地勢 歐洲各國。無一不界於強鄰之中者。故軍費非常之大。國有強鄰。爲加增兵費之第一原因。其次則國家主義太深之故。The spirit of nationality 凡人之所以能相安無事者。有法制之耳。故無論居留國內。或僑商國外。要皆以一國之法律爲圭臬。如各國法律相同。則其爭論自可斷決。但世界各國之派分不一。且此等問題。尙不易解決。故法律有衝突之時。不得不用武力與手腕。使世界法律之觀念。一日不能

統一。則兵備之費。在所難免。

乙 政治之組織 在歐美地方自治發達之國。地方政府活動之範圍。日漸擴張。此實歐美政尙大同。實業特別發達之效。蓋工商發達。則萬事隨之而生。有不能不辦者。例如電車軌道自來水等事。地方愈大。工商業愈發達。則此等必劃歸地方政府辦理。地方政府所辦之事愈多。則支出自應加增。大凡一國之內。人民政治之能力強者。地方政府活動之範圍。必因此而擴張。在地方自治發達之國。此類情形。數見不鮮。故政府之支出（指地方自治發達之國）亦因此而逐日增加。惟此等國家之人民。必不願中央政府擴張其勢力範圍。因此日求減少其中央政府之支出。而中央活動之範圍。關乎全國之事情。人情見近利而昧於遠益者多。對於地方自治之範圍。其注意最切。對於限制中央政府之範圍。其注意之點。必不相同。故中央政府之支出。仍不能不加增。因此地方自治發達之國。全國支出之總數。經由政府之手者。必日漸加增。近世各國如美利堅。其工商業之發達最速。往時小市小鎮。今成爲全國之大市場。並成世界貿易之中心點。此等發達之事雖盛。而瑣屑之事亦多。且利害相並。有利必有害。而其