

財政學

第一篇 概論

第一章 財政

第一節 財政之意義

財政學爲研究財政之科學，故欲明財政學之意義，當先了解財政二字之意義，財政者何？即國家或地方政府（*pouvoirs locaux*），當其欲滿足共同需要時，關於所需經濟的財貨之取得管理及使用等各種行爲之總稱也。

國家之存在，與其種種行政上之組織，均爲社會共同之需要，由初民以來，人事逐漸進步，慾望日益增加，一人之需，非一己所能供給，於是通工易事，而羣居聯絡之要生。英小說家笛福描流孤島，必於颶風船覆之後，猶得衣服食料武器等物，以資生存，然此非魯氏一人所手製也，其後荒島耕種之經營，其方法乃由數千代人之經驗得來，非魯氏一人所發明也，假使魯氏身無一物，不知耕種，必不能延其生命矣，於此可見羣居互助之要，刻不可離。至

於保護生存，策財產之安全，更非衆人之力不爲功。此種羣的需要，遂形成各部社會生活之發達，於是家族而部落，由部落而國家。國家之興，其職務隨文明之進步而日益繁複，近代人口增加，工商進展，國家之職權，不僅在保障安寧，維持秩序。其對內如社會救濟事業之發達，文化教育之增進，公營企業之開展。其對外如開闢國外市場，發展國民經濟，以及厚蓄兵備，保持獨立等等，皆足使國家支出，日趨繁鉅。此時政府，究如何搜集財富，以應其生存發達之需，亦愈覺困難繁複，此理財一科，所以見重於今日也。

財政 (finances) 一字，源出於拉丁文之 finis，與 finatio，financias，pecuniarie 等字在十三與十四兩世紀，同有支付期限之意。後轉爲 financé，有支款及裁判上確定款項之支付及罰金之支付等義。後轉成法語，遂一變而爲 finances，始兼有公共收支之意。其後愈用愈泛，遂概指一般團體之財政。故近代英美學者，皆用 public finance 指公家財政，而以 business finance，corporation finance 指商務理財或公司理財，另加形容詞以示區別。美之授維納博士 (Dr. Jacob Viner) 以 government finance 指公家財政，其意義更明顯。至在法國，則 finances 必爲多數，始代表公家財政。如係單數，則泛指一般財貨之出入事項而已。

Finance 一字，有譯爲國計者，其意義不甚符合，因財政二字，係從收入及管理上着眼，至國計二字，則僅在比較收支而求兩者適合，故財政二字，屬於動的方面，表公共財政之整理及預防行爲，國計二字，屬於靜的方面，表一時代之財政狀況而已。審度輕重，仍以用財政二字爲宜。

第二節 財政之特質

第一款 財政與私經濟不同之點

財政爲公共團體之經濟處理，此外尚有個人經濟，企業經濟，如公司社團之組織等。前者以國利民福爲前提，爲公經濟。後者以少數人之利益爲宗旨，爲私經濟。語其不同，約有下列數點：

1. 收入上之區別 私經濟之收入，大抵由交換或契約手段得來。基於特殊報償之原則，即偶有賄賂之收入，亦係投桃報李，彼往此來。至於公經濟之收入，則根據國家之無上主權，強迫割取人民財產之一部，以爲收入，無特殊交換主義，存於其間。職是之故，私經濟之處理，在平時以增殖貨財爲目的，以收入有餘爲良好，非如此不足以策私人衰老，失業，疾病等不幸事件時之安全。至於公經濟，既能以合法手段，予取予求，則其處理，當以收支適合爲原則，以增殖資金爲切戒。蓋非如是又不足以防官吏之浪費，與吸收社會資本，妨害國民生產之虞也。

2. 支出上之區別 基於上述之理由，私經濟團體之收入，以交易手段得來，全係自致勤勞之所得，一旦勤勞止，則報酬斷，故平時以蓄積資產爲最要，而每月支出，不能不視其收入之多寡以爲斷。於是量入爲出，在個人經濟及企業經濟上，爲不易之原則。至於國家，既以強制獲得爲主，自無蓄積資財之必要，故其財政計算，在先計支出，而後謀同額之收入，量出爲入之原則尙焉。雖然，近代支出大增，執政者充分應用此原則，遂使舉世之民，憔悴於苛稅之下，民力既傷，公私交困，此量出爲人一語，似又不能無若干之限制也。

3. 目的上之區別 國家及地方團體，爲執行職務，需要經費，乃有財政，是財政爲國家執行種種職務之手段，而非本身之目的。近代國家之主要職務，不外乎增進人民福利，維持社會治安，及發展文化實業等等，故其公經濟之行爲，必以公共的需要，及正義公平爲標準，不容分毫私利之見，參雜其間。例如累進稅制之實施，加重富人負擔，救貧經費之增加減少窮人痛苦，皆係直接以公共之利益爲標準。至於私企業團體之行爲，雖間接亦有利於公共社會，然其動機，則全在利己，惟於人情法律之中，不能不求所以利人者，以爲利己之交換，此又其目的上之區別也。

4. 效果上之區別 國家及地方團體，在支出經費後，所產生之效果，不能以貨幣價格測量，例如文化教育之支出，其效果在養成若干致用人材，國防軍備之支出，其效果在消極保障安寧，積極擴張領土，然欲問此類效果之收穫，究合金錢若干，殆不可能。蓋公經濟團體之行爲，其效果大抵無形，有數十年後始能見者，有即見亦不能估計價值者。至於私經濟團體，其行爲既根據於交換手段，而以特殊報價爲原則，則其作一事支一款，其獲得之效果，皆爲有形（即以金錢計算），皆得而估計之。因此之故，私經濟行爲之利害得失，目前或不久即可判明，而公經濟行爲之得失，則一時難於判別。

5. 主體性質上之區別 公經濟之主體爲國家或地方政府，其生命悠久，政府可易，國體可改，而代表此一定土地與一定民族之國家，則永無消滅之理（事實上仍有極少之例外）。故其經濟原理，須有永久計畫，不能竭澤而漁，祇顧目前之豐收。他方面人民對國家，亦以其生命悠久之故，對之能作長久之信用放款。（例如國家能發年令公債，永久付息不還本，而私經濟團體不能。）至於私經濟團體，則以各人生命有限之故，其經濟行爲，遂一切皆

受其限制即近代之公司企業，其生命亦有甚長者，然其營業期間，終有限制，斷不能如國家生命之悠久也。

8. 當事人責任上之區別 公共經濟之當事人，盡係對公家事業，無直接利害關係之官吏，其任事之責任心較輕，因此浪費迂緩中飽，遂為官場中常有之現象，至於私人企業，或係獨資，或係股份，而企業之成敗，與當事者私人，有直接利害關係，故其計算較為節省，運用較為敏捷，此公私兩經濟團體，當事人責任上與心理上不同之點，抑亦公經濟之處，理不若私經濟之易收功效者也。

第一款 財政之內容

財政之內容，隨時代進化而日趨繁複，在最初財政之目的，僅在分割人民之貨財，以應國家之需，其內容僅屬經濟的及政事日漸進步，關係日見繁複，財政之運用，遂與經濟政治社會法律等，發生密切關係，而其內容，遂可分以下之要素：

1. 經濟的要素 (éléments économiques) 財政起源，既在取民財以濟國用，其重要點，純係公私兩方面一種經濟關係的研究，換言之即在研究如何改良租稅制度，使國用足而民不傷，學者稱此為純財政學 (la science des finances pures) 抑即專門討論經濟問題也。從前法義學者如 Leroy-Beaulieu, Bauesio Giziotti 等排斥財政之支出不談，而專討論租稅收入等事，即側重財政的經濟要素者也 (說詳後節)。

2. 政治的要素 (éléments politiques) 財政本身無目的，其目的在應各項政治之支出，忽略支出，而競競於收入，本不足以策財政之安全，欲論支出，則政治制度，行政程序，以及一切屬於行政方面問題，均變成財政之要素。

從前法國學者 Jean Bodin 等明認財政學爲政治法學之一部，又祇見其政治的要素者也。

3. 社會的要素 (*éléments sociaux*) 依財政的經濟方面之研究，公家用度，應由人民公共擔負（公平普及之原則）。惟人民之資產能力本不平，故財政之運用，不獨應謀負擔公平，且有促進資產分配公平之使命。至是社會政策遂成財政的重要因素。所謂累進稅，免稅制，救貧支出等，在財政學中，日佔重要地位。美教授 Seligman 著 財政的社會學理 (*La Théorie Sociale de Sciences des Finances*) 及從前德儒 Böhm, Wagner 等皆側重社會政策論之研究者也。

4. 法律的要素 (*éléments juridiques*) 近代民治思想發達之國家，其運用財政，非復如專制時代，予取予求，一仍執政之私意，設一稅，課一捐，皆須經正當程序，而以法律行之，乃能無礙。於是財政立法，如預算決算等，皆爲財政中之重要問題，而不容忽視。法教授蔡司 (Gaston Jeze) 以名法學家，任財政講席，即兢兢於財政之法律的要素者也。

第三款 財政與各種經濟之關係

財政爲公共團體之經濟處理，稱爲公經濟，其下有個人經濟，與企業經濟。上有國民經濟與世界經濟，互爲倚，息息相關。個人經濟與企業經濟，皆處於國權之下，賴國家之保障以達其目的。故二者與公共經濟有密切之關係。公共經濟之財源，惟個人經濟與企業經濟是賴，未有民貧而國能久富，亦未有民富而國反久貧者。至於國民經濟，爲合個人經濟，企業經濟，公共經濟三者，以行對外競爭。對外競爭勝，則三者皆受其利，對外競爭敗，則三者皆蒙

其禍。故當此經濟戰爭劇烈之秋，個人經濟，企業經濟及公共經濟之運用，皆當以國民經濟上有利與否為前提，而國民經濟制勝之方法，在使國內各種經濟主體，各盡量發揮其最大能力，各減少其因利害衝突而來之損失至最少程度，以謀增進國民經濟之全體福利。此四者息息相關，一種經濟主體之盈絀，往往影響於其他數者，就中公共經濟——財政——對於一切之影響，尤為強大。蓋公共團體有絕對的強制權，其意思之發動，絕對堅強，足以扶助或壓迫其他之經濟主體而有餘。故財政一事，善為之直接足以致公共團體之繁榮，間接足以增國內及國際之福利。不善為之，則直接壓抑國內經濟之發達，增加國際經濟之危機間接使公共團體自身，陷於財政絕望之境，以底於滅亡。是財政與各種經濟之關係，殊不容忽視也。

第三節 現代財政應守之原則

公共經濟與一般經濟之關係，既如此深切與重大，而經濟界之現象，又與時俱進，月異而歲不同，故財政之運用，不能不適應時代，而恪守下列之原則：

1. 正義之原則 古代階級森嚴，貴族專政，財政上之措施，往往使平民加重負擔，供少數人之享受。近代階級之形式，雖逐漸掃除，然財富之分配不均，勞資之衝突日甚，財政之運用，當本正義公平之原則，謀負擔之普及，抑富救貧，求分配之平均。在稅收方面，如累進稅制之施行，生活必需費之免稅，皆宜早求實現。其在支出方面，則養老卹貧，社會救濟之支出，不妨其多。蓋財政之本意，并非以斂財為目的，若過事誅求，殊不足以滿足現代社會之正義要

求也。

2. 節約之原則 量出爲入，本爲運用財政之原則。然近代國家，職務日益擴張，支出愈益浩繁。舉凡軍備、政費之措施，文化社會之設備，靡不繼續增高，人民之富力有限，國家之支出無窮。於此欲求有益於國，無損於民，不得不節省浪費，注意效率。況自社會主義之說興，國家經營私企業，日益發達，關於管理業務，支付用款，更不能不採私經濟之量入爲出，實行節約之原則也。

3. 公開之原則 近代民權思想，日益發達，人民對國家既負支出之經費，對財務斯有監督之權衡。在政府方面，欲人民樂於輸將，而無負擔不均，用途不明之謗，舍財政公開，殆無他法。此預決算制度，與財政監督之組織，爲理財家所不可忽略，非僅在自明責任，亦所以維政府與人民之經濟關係於不敵也。

4. 國民經濟之原則 近世國際經濟競爭，愈演愈烈，個人企業與私經濟團體之力量，絕不能單獨與外國經濟勢力角逐於世界市場，而有賴於國家之保護。此時國家之責任，即在糾合國內各種經濟力量，調節而發揚之，以成一完整有力之國民經濟，而行對外競爭。故財政之運用，當適合於國民經濟之狀況，如關稅政策之決定，國內稅制之配施，以及財政之用途等，均當外視經濟趨勢，內顧國家狀況，定一適合國民經濟之原則，方足以期國強民富，躋財政於優裕之境。

此外如財政計劃之宜確立，財務官吏之宜清廉，以及財務行政之不容苟且等，均理財家所不可不注意者也。

參考書

Fraticelli Nitti: Le Principes de Science des Finances. Trad. fran., cais Chap. I-III. PP 1-52.

李權時 財政學原理 商務印書館 第一至第三章 一至二十四頁

陳啓修 財政學總論 商務印書館 第一章 一至二十三頁

第二章 財政學

第一節 財政學之定義

財政學爲研究財政問題之科學，財政之意義既明，則財政學定義可知，故歷來學者所下定義，率小異而大同。亞當斯密（Adam Smith）謂財政學爲研究國家的慾望，及滿足此慾望方法。其界說較蠱疏。且亞氏不認財政學爲獨立科學，而爲經濟學之一部。故其生平於財政學之貢獻雖多，而於財政學之影響特少，其定義不足取。

現代法國財政學家亞里克斯（Edward Aelix）謂財政學爲「研究公家人員——國家省，市——取得履行職務上所需要之貨財，及處置此貨財之各種方式之科學。」是說也，僅表明財政學上之收支兩部分，未能概括其餘。又義大利之財政學家里第曰「財政學者爲探討國家或地方團體（pouvoir local）因維持生存，執行職務上所需貨財之取得，以及使用此項貨財之方法之科學也。其範圍至廣，一面研究公共團體之組織，與國家之經濟行爲，一面於人民財產之取得與使用，亦須注意及之。」此項主義，充其範圍之所及，則一面有關國家組織之政治學，憲法學。他面有關經濟之國家經濟學等，均包括在內，似又與現代一般財政學之範圍不符。

吾人茲斟酌財政學範圍之廣狹，勉爲下一定義於後：

財政學爲研究國家或各級地方政府關於執行職務，維持生存上，所必需貨財之取得，保管，與使用，及調節收支之方法，且及於財政立法之監督，與財務行政之程序等類問題之研究的科學也。由此定義，可演繹爲下之數段：

1. 財政學爲研究國家或各級地方政府財政之科學。準此而論，財政學爲研究國家於其管轄範圍內，任何一級政府之財政，爲公共團體之公經濟處理。至於私經濟團體之財政，如公司理財等，不屬於本科學之範圍。此外超國家之國際財政，亦非財政學所能概及。近年國際聯盟之組織，日益完密，將來世界各國，或有廢除關稅領域，共圖財政處理之一日。彼時財政學之研究，必擴大其範圍。然尙非所以語於今日也。

2. 財政學爲研究財貨之取得，使用，及調節收支之科學。由此可分財政學爲三部：（甲）收入 凡根據公經濟行爲，強制取得之收入，如租稅，特別捐，或依據私經濟行爲，交換取得之收入，如公有產業，公營企業，以及國家事務上之收入，如規費等均屬之，爲收入論。（乙）使用 中央或各級地方政府之支出屬之，爲支出論。（丙）調節收支 研究收支不能適合時之補救方法，如公債之募集與償還等屬之，爲收支適合論或公債論。

3. 財政學爲研究財政立法與財務行政之科學。準此定義，凡預決算之編製，國會之議定，以及財務行政方面之各種程式，均屬於討論之範圍，有分爲預決算論及財務行政論者，亦有將財務行政，統括於預算論中者——如法國之財政學家，多以財務行政論，歸納於預算之執行（exécution du budget）一章中以執行預算，即係財務行政也。

第二節 財政學是否爲一獨立科學

財政學之意義既明，當進而討論財政學在今日，是否爲一獨立科學。依財政學之內容而論，如預算論，財務行政論，均屬立法與行政問題，似爲憲法行政法之一部。其次如收入支出等篇，其研究之對象與研究之方法皆與經濟學相同，且其發達，又以經濟學之功爲多，不啻爲經濟學之一分支。故從前有主張財政學爲政治憲法學之一部者。亦有主張爲經濟學之一部者。十六世紀中葉，法儒蔣不丹（Jean Bodin 1530—1596）著共和六書（Les six Livres de la République）於討論政治問題之專著，頻頻及於財政，尤專重於財務行政，即係認定財政爲政治學之一部。此種主張，至今已無承認之者。至於以財政學爲經濟學之一部者，當推亞當斯密，原富論中，討論經濟，而於財政之原理原則，多所發明，然未嘗明白承認其爲獨立科學，祇以爲經濟學之一部而附帶研究之。此種認定，至今日猶不乏其人。平心而論，財政學在今日究爲政治學系之科學，抑爲經濟學系之科學，殊難斷定，以財政學實由政治學與經濟學之一部份所混合而成者也。

顧財政學之內容，雖政治經濟，各含一部，然至今已爲獨立科學，殆無疑義。蓋科學之發達，本由簡而繁，一切科學，皆有其互相關連之處，一科學之能否獨立，當問其過去有無相當歷史，研究有無特定範圍，需要有無獨立性，未來有無預測可能……等等以爲斷。今就此以論財政學，則自十六世紀以來，名家輩出，皆能以科學之研究法，闡發財政學理，至於今日，財政學本身，已早具特定研究之範圍與獨立研究的必要，且財政之運用，對於公共團體以外之

經濟主體，關係甚重，又有特別注重之價值。不寧惟是，吾人執財政學上之原理原則，以觀察一國之財政，即能預測將來結果之良否，以此種種理由，財政學為獨立科學，蓋可斷言也。

第三節 研究財政學之困難

財政學之成為獨立科學，雖為時不久，然其內容，既包括經濟政治法律社會等要素，其研究之範圍至廣，欲求巨細不遺，論斷精確，則非從各方面研討不可。而其困難，如蔡司（Zeiss）所述，則有下之數種：

1. 廣泛之事實，難於全知。研究財政，非僅空談理論，須周知有關財政之一切事實，以證明理論是否真確，制度是否良好，此即歸納法之應用也。屬於此方面之研究，可分為兩部：一為研究過去之事實，一為討論目前之狀況。前者為歷史之研究，其中屬於財政史方面者，急應研究，固無待論。即政治史，經濟史，社會史等等，亦莫不與財政有絕大之關係。例如十七世紀中葉之英國革命，十八世紀末之美國革命，法國革命，以及一九一四到一九一八年之大戰，其間影響於財政者何可勝言！良以政治社會變動不常，不詳知其沿革經過，不足以資研究也。屬於後者，為現代各國經濟社會政治各方面事實與制度之探討，例如討論繼承稅必先明各國之家族制度，與法律繼承之規定。研究關稅率，必先明其國之工商業狀況，總之欲明瞭財政之內容，非周知一切事實不為功，而此廣泛之研究，恐皓首窮年，亦不能盡也。

2. 繁雜之統計，難於選擇。研究財政，必先知事實，而各種事實之結晶，所昭示於吾人之目前者，厥為無量數

之統計。統計之研究，本屬專門學問，里第氏（Nietz）謂統計為治財政學之第一步，謂治統計學固難，而辨別統計尤難，蓋統計數目之來源，率皆有所本，有所為，作者之目的不同，其統計殊多差異，治財政學者，必能詳識真偽，庶可免於大錯。（註一）

3. 紛更之法令，難於詳查。各國財政立法之更易，為財政事實之變動，治財政學者，不可不知，更不可不知其原因與利弊。顧各國法令紛更，往往隨其人隨其時而繼續變動，令研究財政學者，難於一律明瞭。（註二）且法令之範圍，不僅限於財政立法，即普通法令，亦與財政有間接之關係也。

4. 關連之科學，過於繁多。財政學雖為一種獨立的科學，然其與各種社會科學之國連，則異常密切而繁複。第一屬於經濟方面者，如歲出之於消費論，歲入之於生產論，租稅制度與轉嫁之於分配論。餘如研究公債與公家貸借，須根據信用，貨幣，金融，匯兌等項原理。欲經營公企業，須適用私經濟方面之種種原則。蓋盡經濟方面之學科，無一不與財政有關連也。第二屬於政治方面者，其關係亦復不淺，例如欲明中央與地方財政之劃分，不能不先知在憲法究採集權主義或採分權主義。欲論支出之效果，不能不看政治上之組織與運用為何如。欲研究財務行政，尤不能不明財政法規，而確知行政法上之一切問題。此外研究過去，有賴於歷史，根據事實，有賴於統計。整理出納，有賴於簿記與會計。總之社會科學皆與財政有關連，研究財政者，非先明瞭一切有關科學不為功，其難蓋可知矣。

第四節 財政學之分部與研究法

財政之內容，雖如前所述，包括經濟政治法律各種要素，然在研究上，可大別爲二部：

1. 純財政學 (*science des finances pures*) 此部之研究，以經濟方法爲基礎，專門討論實質的財政問題。包括收入論、支出論、公債論三部，亦可稱爲歲入論、歲出論（或名公共經費論）及公債論，或稱收支適合論三者。（註三）

2. 財政立法與財務行政 (*legislation et administration*) 此部之研究，在討論實施純財政學之程序，亦即討論財政之方法是也。國家徵收賦稅，既本於強制權力，不能不有一定之程序，以杜絕種種弊端，於是會計預算金庫制簿記等尙焉，屬於此部者爲預決算論與財務行政論。

以上分類，亦有稱前者爲實質的財政學，後者爲形式的財政學。（註四）

顧財政學之內容，雖僅此數部，然各著述家敘述之先後，則迥不相同。憲政發達之國家，往往注重財政之立法與行政，遂常以預決算冠篇首，良以財政之本身無目的，如其立法行政之程序，有條不紊，監督管理之方法，皆臻良好，則財政自然達於至善之境。況國家經費，出之於民，代表民意之立法機關，不能不有事前監督之權。英國不出代議士，不納租稅之言，即可證明財政之開端，在於形式方面之立法也。但愚以爲財政之立法行政等問題，有待於憲法行政法上之研究，而非財政學本身，所得而解決。況治此學者，如置本身問題不談，而競競於形式程序上之闡發，亦有舍本逐末之嫌，故權衡輕重，當先論實際而後形式。

本書之敘述，即根據此意，先論實質方面之支出論、收入論、公債論三部，次究形式方面之預決算論，最末殿以

戰時財政論。

財政學之研究方法，演繹與歸納，皆可適用。如根據財政學上已發見之原則，以推論一切，是為演繹法。但人事社會，變動不常，所有經濟學財政學上之原理原則，往往因時地不同，而異其效果。若一味根據原則，推論一切，往往有落於空想與不實之弊。至於歸納法則不然，普考一切事實，而歸納於一點，以判別其當否，較前法確實而可靠。例如考察一國之財政，與其謂在財政原則上能合用，遽斷其收效必佳，不如一查其收入支出之數字如何，與國民經濟之種種現象，歸納而總評其當否之為愈也。況財政學上之原理，本存於各種財政現象之中，當初不知經過若干次之歸納研究，然後發見。故予以為財政學之研究方法，當以歸納法為重。歸納研究之資料，不外財政史，與統計學，一究過往之事實，一考現在之現象。惟統計資料之採用，必先詳加審慎，凡性質不同，單位不一者，均不能列為比較（里第〔Nitti〕氏謂各國支出之統計，不能比較即係此故）否則根據之數字錯，其論斷亦必錯也。

參考書

- Gaston Jéze: *Cours des Finances Publiques*, Professe à la Faculté de Droit de Paris 1928-1929. P. 20 a 22.
- A. Smith: *Wealth of Nations*, part V.
- E. Allix: *Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Paris, 1927.
- F. Nitti: *國家第三卷* 四一五至四二二頁

註(一)從前英國某財政部長，將赴國會辯論，因統計主任爲製統計，主任謂「甚好然必先知君之意，否則統計數目，恐與君不愜也。」見一九一三年四月二十八日之英國下院討論報(Parl Debates Chamber des Communes 28. avril 1913)。

(註二)關於世界各大國財政立法之更動，能爲有系統之敘述與批評者，莫過於法國財政部所出之「統計月刊與財政立法比較」(Bulletin de la Statistique et de la Législation Comparée) 研究財政學者可作參考。

(註三)從前學者所指純粹財政學，僅討論收入論中之租稅理論，其後推及支出與信用二者，本節所指，是從前所謂純粹財政學有廣狹之不同。

(註四)參看陳啓修財政學總論，第五款，頁二。