

經濟政治叢書之一

財政學概論

鄒敬芳 著

商務印書館
PDC

財政學概論

鄒敬芳著

第一章 緒論

第一節 財政的性質

人類如果離開其他各個人而孤立，和小說家所想像的魯濱孫（Robinson）一樣，飄流荒島，到底是不能求生活之安定與其向上的。爲求生活之安定與其向上，勢必和其他多數人締結團體以營生活。這種團體逐漸發達而複雜，便有釐定規律及勵行這種規律的必要，於是國家的政治組織成立——他

的重要職務，便是在保障社會的安甯秩序和保護人民的生命財產。本來國家的職務和國家活動的範圍，是隨着一國的進步程度而各自不同的。在原始社會，國家的職務，爲數甚微，其性質亦復簡單，在近世的文明國家，職務則紛歧而複雜，因此在履行職務的時候便隨着有各種困難。

現今各國所通行的法制，固然都是在保障國民的生命財產，然而只有這一紙空文的保障是不行的，因此便有設立軍備，司法，警察以及其他行政，立法制度的必要。而這些事體，國家斷不能空拳赤手去行，爲完成這種職務起見，於是國家勢必憑其強制的權能以徵發物資與勞力，關於物資與勞力的供給，要用甚麼方法方能沒有間斷？這也是隨着社會發達的狀況而不同的。在原始時代，物資與勤勞供給的方法，非常簡單，只就人民中間有物資者而

徵發之，堪以服役者而使勤勞之，正是中國古時所謂力役之征，粟米之征，布帛之征，在現今產業社會，貨幣經濟通行，各個人職業都帶有特化的性質，憑各人的長處而生產物資，用以交換各人所長的勞力，以營經濟生活，因此國家所必需的物資與勤勞，便一反舊制，用貨幣形態向國民征課，於是支出其所征收的貨幣而購買其所必需的物資與勤勞。總而言之，國家需要物資勞力或是受購買物資勞力的財力之供給，這是於國家的存在上不可缺的。國家徵收這種財力以及將所收進的支出，便是國家財政，國家以外的公共團體經營這種事體，便是地方財政。

第二節 財政學

關於財政之科學的研究便是財政學，然則財政學研究的範圍怎樣？國家的經費和收入是財政學研究的兩大部門，這固然是明白的事實，然於這兩樣以外，關於收支適合，也有考察的必要。何以故？因為一國的經費和收入，在金額上是常不相符的，經費超過收入的時候，用甚麼方法來填補，收入超過經費的時候，又怎樣來處分這種剩餘收入，這都是重要問題，收支適合論於以成立。再要研究的，便是財務行政秩序，因為國家向國民征收收入而支給經費的時候，在立法上及行政上要經過多少手續——政府編成歲計豫算案提交立法部請求議決，根據立法部所議決的豫算而施行支付經費及收進收入的事務，再將一年的結果編成決算，同時關於財務行政也是要根據一定的法令規則，把這各種問題包括攏來而成為歲計豫算及財務行政的研

究。

第三節 財政學的歷史

關於財政的議論和研究，由來很久，東洋方面，如中國在孔孟的教訓中間，關於現今所謂財政的意見極其豐富，日本在舊幕府時代甚至遠溯古代，關於治國的財政政策，也曾由許多政治家說過。西洋方面如希臘的哲人，羅馬的政治家中間，也曾有過對於財政的認識，真正值得錫以科學的嘉名而令人懷想的偉大學者，從中世紀起到近世紀止，也曾有多少學者發表關於財政的意見。

不過那夥學者們所發表的財政論，都是東露一鱗，西露一爪，沒有系統的，僅

此實不配稱爲學。財政意見能夠認識爲學，是一定要將財政現象用一定方法而統一整理纔行。財政能成爲學字的機運，到十七八世紀纔有一段進境。財政學的最先覺，在英國則爲威廉皮特，(William Petty) 在德國則爲尤斯蒂，(Justi) 在法國則爲重農學派的中心人物挂勒，(Quesnay) 然集財政思想之大成的，則爲亞丹斯密。(Adam Smith) 從此以後，關於財政學的中心概念，大抵都是資本的蓄積和國富的增進，尤其是把資本的蓄積當做財政的重心。站在這種財政原理上面的學者們，因爲研究方法不同，於是生出各種系統。有將財政現象歸之於各個人的心理而分析，用以闡明財政現象的學者，比如沙克斯 (Emil Sax) 便是這一派的代表，有將社會政策當做財政學的附屬原理的學者，比如華格納 (Wagner) 便是這一派的代表。於此

之外，有站在社會學上面而討究財政學的學者，比如郭德胥（Goldscheid），便是這一派的代表，有站在唯物史觀上面而討究財政學的，比如馬克斯（Karl marx）便是這一派的領袖。中國的財政學說，發達最早，而進步却又頂遲。大禹的任土作貢，則壞成賦，是世界頂早的賦稅制度。周禮太宰的掌九賦，九貢，九式，以制國用，是世界上頂好的財務行政制度。儒家的井田，是世界上頂舊的土地國有主義。法家的官山海，是世界上頂舊的消費單稅主義。可惜後來的學者，不能將他發揮光大，以致關於財政意見，不能夠成爲學字，而現今講到財政學，轉須向外國去求，真可浩嘆。

第二章 經費論

第一節 公共經濟的特徵

公共經濟——財政，有甚麼特徵？無論公共經濟也好；抑或私人經濟也好，同是經濟的一種，因此便有許多相同的地方：第一，兩下都是由於收入、經濟和支出、經濟兩者而成立的；第二，兩下都是以最小之勞費而獲最大之效果的；第三，兩下都是要計算正確而使收支不致於錯誤的。同時這兩下不同的地方也很多，兩下不同的地方，便是財政的特徵，大抵如左：

第一，財政有強制的性質。在現今的社會，私人的某種行為，總是不免要受法律乃至命令的限制。然而國家財政，不但不受法律及命令的限制，反須用法律及命令去限制私人的行動，使財政容易着手進行，這便叫做財

政的強制性質。

第二，財政的目的是在獲得無形的利益。在財政方面如國防、司法、警察等等，其所獲得的利益都是無形的，決不能夠用有形的標準去測定其價值，也不能夠將由於這等職務生出來的利益分給各個人，而又不能夠以各個人得到多少利益爲標準，便要各個人負擔多少錢。於是便憑國家的權力去決定各國民所負擔的金額。

第三，財政活動的領域自有某種限制。在私人經濟方面，經濟主體是私人，其活動的領域非常寬泛，如果自己認爲有利，便毅然決然做去，不過只略受法律與道德的束縛而已。國家的財政，則不相同。國家經營某種事業，就是不受甚麼損失，然而也不能夠當做經營某種事業的理由。爲甚麼？因

爲這種事業。如果由私人經營比國家經營的效果要大些的時候，國家自然不去經營。國家所經營的事業，必定是要私人所不能夠做的。將效用普及到社會全體纔行。

第四，財政是求收支平衡。財政是獲得無形的利益，其所活動的領域也有限制，因此在經營方面當然要求收支平衡，如果收入發生剩餘，便是大錯。何以故？財政的收入，本是取諸於民，要是財政方面將剩餘金蓄積起來，那末，便是使國民負擔無益的金額。

第五，財政存在的期間永久。私人經濟的主體的私人生命是有限的，因爲生命有限，於是私人經濟的存在期間也是有限，所以私人經濟方面，儘管怎樣計畫，都是及身而止，因此也便有發生剩餘收入之必要。然而財政

方面，其主體是國家，他的存在期間是綿延無窮，因此在確定計畫的時候，總是要能夠垂諸久遠的。

第二節 經費的概念

何謂經費？經費便是國家或其他公共團體在履行其團體的職務時候，獲得必要的物資與勤勞的費用。在國家組織簡單，財政幼稚的時代，國家在履行職務的時候所需要的物資與勤勞，都是直接向人民徵發，在這時節，國家的經費和收入，都是物資和勤勞，到了近代，分工普遍流行，各個人的職業都帶有特殊性質，其勤勞的種類也層出不窮，要是和上面所說的一樣直接徵發的話，那末一般國民將不堪其苦。於是除了多少征兵制施行的國家，強制徵

兵不給勤勞的代價以外，其餘都是由國家支付代價以購入物資，給予報酬以役使勤勞的。因此國家所支付的代價和報酬，便是財政上的經費。

財政上的經費，對於私人經濟方面的費用，到底有甚麼差別？據我看來，大抵如左：

第一，私人經濟的費用以發生利益爲原則，財政方面的經費，是一定要支出，決難求特殊利益之發生的。

第二，私人經濟的費用，和由於費用所生的利益，是以保持價值平衡爲原則，財政方面所支出的經費，是爲履行國家職務而起的，由此所生的效用價值，是決不能夠用貨幣去測定。所以經費要是用之得當，那末，便將許多不可推知的利益給把社會，要是用之不得其當，那末，徒增加國民負擔而

已。

第三，國家的經費，是有永久性質，其金額很大——私人經濟方面的費用，是和經濟主體的私人生命同時消滅的，就是別人代之而起，繼續消費，然而不是隨社會的潮流和時勢的變化，而於消費全體的金額上有急劇的縮減。至於國家經費，雖然有時依着國家職務的種類和範圍的變動，而於金額上發生增減的事體，然而國家職務的某一種，還是於國家的存在上有不可分離的關係，因此有固定的性質。加以國家的經費，要比私人私法人的費用大的多，是量出爲入的。

第三節 經費的範圍原則及利害

經費的範圍，固然是由於國家及由於時代而常常裏有廣狹之差的，但是國家履行那種職務到甚麼程度，便是決定經費範圍的標準。至於經費的原則，大抵如左：

第一，由於經費所做的工作之效用，或是就他本身想來也好，或是和其他的工作比較看來也好，都是很切要的。

第二，經費的支給，必限於必要而普遍的事體。所謂普遍的，是指關於全國以及關於社會多數階級。

第三，國家由於支給經費而去做的¹工作，必定屬於下列四個時地：（甲）在性質上有不能夠聽私人去做的事體，（乙）從公共的秩序或保安上看來，若使私人去做，便不能夠收到圓滿結果的事體，（丙）因為私人方面缺乏

知識、手段以及團體精神，到底不能夠由私人去做的事體（丁）若任私人去做，會發生獨占狀況，既然獨占，與其私人獨占，就毋寧公的獨占的事體。

第四，使國家職務的全體和加諸國民的負擔上面保持適當的關係。在上面所列的原則中間，如第一第二的原則，是財政的本質，和私人經濟不同，不是原始的，是逐漸而來的。國家憑其權力向國民征收賦稅以充經費，關於支出方面固然是要擇利害頂切要的事體，同時還不能不普遍。要是支付經費的時候，只限於必要程度很少的方面，同時是偏在一部的利害方面，那末，便會憑國家強制的權能，對於一部分國民有所偏私；對於其他一部分的國民加以不公平的負擔。

再第三個原則又是怎樣？且待我說明於下。國家的能力，在性質上本是超過

私人，因此國家的職務，便是國防，司法，警察等等。這等職務，不但不能夠發生有形的利益；以及將所生的利益分給各利害關係人，而且在履行這種職務的時候，一定要不偏不倚，不許私人干預的，因為這個理由，這種事體，便當然成了國家的職務。再由私人經營的時候，若從公共秩序或安全上着想，便難得到圓滿結果的，如造幣，郵政，電報，電話，鐵路等等事業，便是這樣的情形，所以要將他收歸國家經營。要是國民的知識，資才以及團體精神都很缺乏，以致計畫某種事業不能夠就緒，而這種事業又是國民生活上必要不可缺的，那末，國家便憑財政上的強制權能，將分散於各個人之間的資本結合攝來，去經營需要大資本的事業。再者有時個人之間對於大規模事業，固然也可以計劃，然而因為私的獨占之故，以致公共的利益被其脅迫，因此將他移歸