

江蘇吳瓊編

比較預算制度論

上海商務印書館印行

商 務 印 書 館 發 行

洋 冊 裝

統 計 通 論

一 元 四 角

日 本 橫 山 雅 男 著 孟 森 譯

統計之爲科學起於近世丁未九月諭旨飭令京外創辦統計所本館特譯是書書中言統計之學至精至詳且徵引新異導人入勝摘其異聞並助雅談令人忘其爲沈悶之科學譯筆雅潔足以達之有志斯學者一讀自知其妙也

第九百十四號

本館圖書彙報函索即寄贈
內地購書可用郵票代錢另章有載彙報中

宣統三年七月初版

(比較預算制度論一冊)
(每冊定價大洋捌角)

編輯者 江蘇吳瓊

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路 商務印書館

總發行所 上海四馬路中市 商務印書館

分售處 京師 奉天 龍江 天津 濟南 開封 太原 西安 成都 重慶 商 務 印 書 館 分 館

※ 翻 印 必 究 ※

蕪湖 杭州 福州 廣州 潮州 濠州 長沙 常德 漢口 南昌

七四四三

比較豫算制度論目錄

總論

第一編 豫算準備上之問題

第一章 大藏大臣之地位

第二章 豫算準備之時期

第三章 會計年度

第四章 豫算之科目

第二編 豫算提出上之問題

第一章 豫算之提出者

第二章 豫算提出之時期

第三章 追加豫算之提出及事後承諾

第三編 豫算議定上之問題

第一章 關於豫算之兩院

第二章 豫算議定之時期

目錄

第三章

豫算議定之範圍

比較豫算制度論

江蘇 吳瓊 編

總論

豫算之名稱。始於古代法蘭西語之 *Bongette*。譯意即革囊。及由諾耳曼人傳入英國。變爲 *Budgete*。又爲英國國會之用語。蓋由於下院之承諾租稅也。大藏大臣。必先於會期之終。開其包有議案之革囊。故此革囊。又含有王國財庫之意。大藏大臣行此開囊式。一般名之曰財庫之開示。後至十八世紀之末葉。此語再傳入法國。始生有新法語 *Budgete*。然在當時。豫算之意義。已非作財庫解。若以相當之語述之。豫算猶言計算。即籠括夫將來之財政期限。及一切支出收入是也。當此時期。以形式的表示之書面。亦統稱豫算。故近代豫算 *Budget* 之名稱。謂爲出自十八世紀之末葉。正無不可也。

豫算無論何國。苟爲採用立憲政體之國家。無不視此爲最要之問題。亦爲最難解決之問題。試繙西洋諸國之歷史。凡在專制政體之下。促起議會之召集。使有制定憲法之適當時機。即不外乎國家之歲計。政府先編將來之豫算。求得議會之同意。實爲國家主要目的。然隨立憲政體之實行。或當實行未久之時。此豫算問題。常爲輿論之中心。爲一般國民所注

重。驗既往而測方來。殆如出一途而未嘗或渝。及隨國運之進步。與財政之膨脹。人民智識之發達。則其重要之程度。且益見增進。東西各國。或起政治上之風雲。內閣交迭。議會解散等事。試一考其原因。其與豫算問題不相關涉者。殆屈指可數。然則豫算問題。非但為準備立憲之國所急須研究。即在憲政成立之國。亦不可不深加討論者也。

然言乎豫算問題。其範圍特廣。掩有國家財政之全部。非但與行政上之各種設備。互為聯屬。且與國民之經濟。亦各有關係。故豫算問題之本體。實由於財政上行政上經濟上種種質點所組成。此問題之條理繁密。即謂為描出一國國勢現在及將來之縮本亦可。吾人對於豫算問題之研究。苟非於平時養成專門之學識。殆未可輕言也。

茲編所論述者。為比較豫算制度。其範圍固非如以上之廣大。惟就豫算之準備編製。及提出議定等。闡明其原理原則。以論斷各種之利害得失耳。

立憲之國。最先措意者。即在於有完善之豫算制度。假令豫算制度未得其宜。則為豫算之溢分。經費之濫支。非但妨礙行政之運用。損失議會之權能。結果不能達豫算之目的。且釀出政界之紛爭。亦必時有所聞。故一國財政。欲得良好之結果。必先於豫算彙核之時。求其內容適當。不愆緩急之度。同時關於豫算之編製議定各方法。求其整齊完美。令各項內容。

皆有適當之條理。以次成立。尤關重要。夫豫算之內容。非可以輕率定之。自無待言。然若豫算制度失其宜。則施諸實地。失其應用之能事。恰如器具之不完全者。雖有良工。末由運其巧也。不第此也。豫算制度之不完全。且可害及本體。顯言之。卽關於一國存立之重大問題。亦視乎豫算制度之良窳。以決之而已。

故豫算制度之原則。無論何國。憲法上皆有其規定。如我國之憲法大綱中。及日本憲法中。亦各有豫算之規定。特如日本。其規定之大部分。爲關於豫算之條規。卽每年議定豫算表。衆議院有先議權。如議定之制限。及豫算未能成立等時。皆先定豫算之制度。且如西洋各國。尙不以憲法爲滿足。或以會計法中之一部分。或以關於預算之法規。特設詳細之規定。此外就豫算之議定。又以議院內部所規定的議事規則。定其手續方法爲多。如是之成文法。除被揭於明文者。更有多年之慣例。有重大的效力者。爲不文法。依是等之明文與不文法。而成豫算制度。要皆視乎一國之政體國勢。及國民之風氣等。各國俱有特殊之制度也。豫算依國別而有特殊之制度。自無待論。然同時各國有共通之原則。吾人不可不知。蓋豫算有立憲的豫算之特質者。在立憲國共通憲法上之原則。皆不可不具備。例如豫算每年議定。衆議院有先議權。政府有編製權。除二三之例外。要皆一般定爲原則。而此憲法上原

則之外。尚有爲財政上之原則。共通於諸國者不少。其見行與否暫爲別問題例如避豫算科目之細分。防豫算之膨脹。及如會計年度之開始期。特擇歲入饒多之時。制限議院歲出增加之發案權等皆是。畢竟豫算制度。由一方見之。則各國皆有特殊之制度。然由他一方見之。則有永久不變之原理原則。是卽豫算制度必當比較研究之所以也。

於豫算制度上之比較研究。視爲重要而多興味者。研究時又必見爲困難。而要皆有精細之注意。何則。此研究之困難。則以西洋各國雖有學者之著書。然可資爲比較研究之方法者極少。蓋如豫算制度。除各國法規以外。尚有浩瀚之公文書。及逐年發生之事實與慣習等。苟非精心注意。恐雖欲研究。亦無從著手也。

現今西洋諸國中。研究豫算比較。的見爲熱心者。以法蘭西爲第一。德國次之。而其資料。大概皆採自各國。至於研究時。要有精細的注意者。因一國制度。爲一般之原則。足爲他國之模範者。究不可適用於其他諸國。此由於一國之豫算制度。往往以租稅制度。行政組織。爲其基礎。及依民族特殊之感情。法律上特別之觀念。而見爲各異故也。

本書卽探本於以上理由。採例於英法德美四國。兼及意比二國之制度。又日本之制度。略解釋以爲批評。但其比較研究。與特殊研究。果得正鵠與否。雖編者亦未敢自信也。

竊思豫算制度。在一國財政上最爲重要者。同時與實際之政治。尤有密接之關係。故爲學理上之眞理所在。政治家由其利害關係上視之。以爲不便者。恆未見諸實行。然學理上以爲是者。由吾人論之。本無所顧忌。苟非直言。則制度之改善。終無可望。蓋盤脫氏曾爲關於豫算制度。論學者之本分曰。爲學者下斷語。惟努力於發見眞理。依據之爲足。如政黨之希望傾向主義。別無顧慮。直行吾心之所安而已。蓋人欲解決學理上之問題。則專以學術名義爲主。斷不可拘牽於他方關係。若出於思索的結果所成立之原理。與政治界之意見或希望。互相一致乎。是固可賀。然若反是而爲學者之正理。與政治家之希望。扞格不通。則此政論之不一致。視之如雲煙之過眼。不留一痕迹亦可。是實可爲論豫算者之模範也。

西洋諸國豫算制度之概要。西洋諸國之豫算制度。發源於人民對於國王之權利主張。而與國會之開設。並立憲政體之創始。皆有密接之關係。所謂『支配國家之財政者。左右一國之政治。』爲古來之格言。原來『立憲政體爲理想。而現實此理想者即豫算。』是即豫算以最簡明的顯出此思想者也。今試就英法德美豫算制度之起源。並其特質。略述如左。英國在西洋諸國中。最先開設國會。採用立憲政體。編成立憲的豫算。而其爲豫算之起源。由於人民之租稅承諾權。先被確認於一二一五年約翰王第十七年之大憲章中。略曰。凡

總論

租稅或補助金非依王國之國會則不得課之於王國其後至查爾斯第一世之第三年即一六二八年。又確認此權利。即權利請願第十條之規定是也。然王自一六三一年解散國會之後。不再召集。其後至一六四〇年。雖又召集國會一次。然至一六四九年。王已橫死於斷頭臺下。此事可為吾人記憶者。即惹起一六八八年之革命。依此革命之結果。英國之豫算制度。始見大成。其略如左。

(一) 凡租稅。非得納稅者之同意。不得徵收。

(二) 從而國會監督一國之經費。確保承認之權。但於力查第二世一三七七年一三九九年。又要求經費豫算之權。出後至一六八八年。更見規定。

(三) 議決豫算。每年可開設國會。蓋從來國王即位之始。國會認其在位間。有徵收一定之稅。一則為永久費之性質。由固定資金內支出。一則為每年可受同意之經費。須付國會議定者。是也。

然觀現今英國之豫算制度。其大體尙墨守舊來之慣例。即豫算之編製權。歸於政府。大臣

可以取捨各省大臣提出之概算書。但除陸軍省。編製總豫算。其總豫算大別之為(一)陸軍豫算(二)海軍豫算

(三)陸軍工廠豫算(四)各省豫算(五)收入各廳豫算五種。並依固定資金。前五種即為支給費豫算。每年必經議會之議決者也。至於豫算分科之方法。尤極繁夥。且於陸海軍省

豫算各項間並於某時許可流用。而此豫算每年二月提出下院。『開支給委員會』之全院委員會。本委員會議定歲出之後。又開『財源委員會』之全院委員會。本委員會每年於四月上旬。即年度開始前後。大藏大臣先爲財政上之演說。即膾炙於人口之英國『豫算演說』是也。英國上院無豫算之修正權。其豫算定每年八月。裁可之後公布爲常。即豫算每於年度開始後。約閱五月始見成立。實爲英國豫算制度之特色。而此豫算未成立前。所謂依假支出案。Ways and Means Act or Consolidated Fund 以爲支出者也。

要之英國之豫算制度。墨守從來之慣習。以英國風之秩序的精神行之。其成績極佳。初無顯著之弊害。然其制度。非可云爲合理的。且在他國。不得採而倣之者爲多。但如豫算議定之時期。分固定費豫算與支給費豫算。絕對禁止議院歲出增加之發案。洵屬完善之制度。雖在他國。亦不先爲他山之石也。

法國人民之租稅承諾權。始自大革命之時。即一七八九年所確認者是。爾後有十八條之憲法。行至今日。溯自一七八九年六月十七日開憲法議會。決議曰。凡租稅之徵收。非於國會有自由之同意。則不得爲之。而同年八月二十六日之人權布告。亦於第十四條規定其旨。又一七九一年之憲法。規定議會每年開會。可行議決。如是而立憲的豫算制度。亦可謂

從形式的。先經創設於當時也。更進觀之。則當時最置重者。在於歲入稅租之議決。不涉歲出。而就革命當時之憲法觀之。雖經費亦須得國會之同意。然此時代。財政上之秩序。混淆莫名。豫算上之原則。未能確守。至如歲出。亦僅就總額付之議決。尙未設分科以議決也。若夫就歲出亦注意議決。則在此後之進步始有之。試觀一八一四年之欽定憲法。亦僅議決租稅。而不及歲出。王黨在國會雖有歲入議定權。然自國民所承諾之歲入。如何可使用。屢屬於爲行政首長之君主。自由黨反對之。言歲出議定之事。全包含於歲入議定權之內。爲當然之結果。雖然。此後公布之法律或勅令。先於隱默時。而得鎮服此爭論之效績也。卽如一八一七年三月二十五日之法律。及一八二七年九月一日之勅令。認歲入各項。亦與議定歲出科目之方法相等也。至如一八三八年五月三十一日之會計規則。又如一八六二年五月三十一日之會計規則。是就豫算制度。更設詳細的規定也。

試述法國現行豫算制度之大略。則豫算之編製權。屬於政府。然大藏大臣對於各省大臣編製之豫算。無修正之權。其提出於議會。限在前年度之始。卽自某年一月可執行之豫算。當於前年一月。提出於下院。而下院之豫算議決期間。比較的略爲延長。斯爲常例。兩院之議決權。與英國異。以其皆爲同等故。雖上院亦有自由修正之權。然實際常讓下院爲之。其

豫算全部。不問歲入歲出。皆自由議決。非如英國。別有制限。又從來議員。有自由行使經費。增加之發案權。然豫算案別定爲法律案之一種。其豫算委員會之組織。採制限委員制。日本亦仿之。

法國之豫算制度。因國會常爲下院之權力過強。而見種種弊害。可取之點甚少。不甯惟是。法國制度。尙有幾多之缺點。如會計年度之開始期。尤其著者。是民主國之通病也。要之法國制度。除民主國外。不足爲模範。然或借作殷鑑。反照自國之制度。亦未始無益也。

普魯士國。立憲的豫算制度之發生。與前述之英法二國。全異其趣。蓋在該國人民無租稅承諾權。一八四八年十二月五日之憲法。成自腓立維廉帝之欽定。國會享有豫算議定權。卽依此規定者也。蓋在普魯士。前此類似於豫算者。非無其例。卽一六八八年腓立第三世之下首相柯好泉所編製者。僅爲行政內部之規定。非今日所謂立憲的豫算。又一八二一年之豫定表。雖已公布。然尙未得議會之協贊。皆非今日應行之豫算。然在一八四八年之憲法。以一八五〇年一月三十一日改正之見爲公布者。卽現行憲法。其第九十九條。規定國家之歲入歲出。每年豫定之。調製歲計豫算。其歲計預算。每年以法律定之。是可爲德國豫算制度之發源也。

普魯士豫算制度沿革上。更有顯著之事。即爲一八六二年。至一八六六年憲法上之爭議。試述其大畧於下。當一八六二年。普魯士國王維廉第一世。聞首相俾斯麥之助言。要求軍備擴張之經費於下院也。下院否決之。俾斯麥由下院之手撤回豫算案。經上院之議。即時施行。於是乎生出右之行爲。爲違反憲法第六十二條之「法律必經國王及兩議院承認」規定之問題。關於右問題。俾斯麥於一八六三年一月二十七日。演述於下院曰。凡法律無君王及兩議院之同意。不可成立。故豫算法亦必有此三者之同意。然若三者之中。概欲以絕對的理論。貫徹自己之意見。則當和衷協議時。急變而爲衝突。更一變而爲權力問題。則在掌握現時權力者。不可不先行其意見。何則。因國家之活動。雖須臾不能停止故也。惟其如是。該國自一八六二年至一八六六年。雖無下院之同意。亦見豫算之執行。及至同年八

年六六 兩院和解。始爲事後之承認。是在他國所未見之創例也。

現行普魯士之豫算制度。規定於現行憲法。而一八九八年五月三日之「會計法律」。其大體與日本之制度。類似者不少。即豫算之編製權在大藏大臣。每年一月之始。提出於下院。會計年度之始期。亦與日本同。爲四月一日。下院對於豫算。不僅有先議權。又有優越之權利。各院經豫算委員之議通過之。其豫算爲一法律。名曰 *Statshaushaltsetat für das Eta-*

War 19. 但普魯士之議會。又非如日本。有自由議決豫算全部之權能。其基於法律上或私法上義務之歲出。不得否定。又其歲入。不問豫算之成立與否。皆得收入爲常。

普魯士之豫算制度。就大體議會論。無過度之權力。如歲出之某部分。豫算上不認議會之自由權。關於此點。卽與法國制度全異其趣。是普魯士立國之國體使然也。今就其實蹟見之。尙無大弊。如美國之學者。目此狀態。謂議會之豫算監督權。尙未脫初步之境遇。此究屬一偏之論。況較之美國之弊害。其優勝尙萬萬耶。但普魯士制度。猶未可謂爲盡善。如豫算之議定科目。失於瑣屑。卽其一例也。

西洋諸國之豫算。以視普魯士。其沿革與制度。有互相反者。爲北美合衆國之豫算制度。蓋合衆國之爲獨立國。宣布憲法。原爲獨立戰爭之結果。而獨立戰爭之動機。在於爲本國之英國。不諮於美國之會議。而爲租稅之課賦。因之樊齊尼亞先倡反對之決議。次於紐約爲委員之會集。五年八六一七七四年。又爲腓拉迭爾會議權利之宣言。遂至一七七六年六月四日。宣告獨立。迨一七八三年。締結和平條約。公認合衆國之自主權以後。未幾。卽於一七八七年制定合衆國憲法。此其結果爲民主的憲法。雖在合衆國。亦見立憲的豫算也。今考合衆國之豫算制度。其特色。尤在下院就豫算有全責任。爲他國所不及。

夫豫算之議定無論矣。即豫算編製亦屬議會_{院下}之權限內。合衆國雖亦有大藏大臣之位。置。然大藏大臣對於豫算。惟於下院爲豫算編製之資料。就其財政報告書之一部中。有記載之責而已。合衆國審定豫算之委員會。非如法德諸國。令一個之委員會當之。其歲入歲出。不僅委員會各異。且就歲出亦各從其事項。而分數個之委員會。其歲出豫算。分爲三個。即 Annual Appropriations, Permanent Appropriations, Permanent Specific Appropriations 是也。至關於豫算兩院之職分。從憲法所規定。上院得以修正議決之。

惟合衆國之豫算制度。最帶民主的色彩者。不免有議會專權之譏。然其立國之沿革。如前所述。究非他國可比。故豫算制度上雖有弊害。然其弊害即依憲法之規定而生者。即欲施根本的匡正法。亦屬於不可能之事。所能爲者。惟有變劇烈爲緩和之一法而已。

要之豫算制度。在人民權力旺盛的國家。其弊較多。是由於人民恃其勢力。而多專恣之事。故也。假令人人相戒。而力爲節制。如英國則此等弊害可少。然而一國之制度。見爲完善與否。又依於民心之如何而定。且豫算制度對於政治上。尙有重大之關係。非特美國。即其餘各國。亦罔不然也。

日本豫算制度之概要 日本豫算制度之發達。可分之爲立憲的豫算以前。與立憲的豫

算以後之二期。試略述其大體。則當明治初年。百事屬於草創之際。兵馬之騷擾。亦多未靖。故如會計法規無制定之暇時外。卽如歲計豫定。當時亦無存立之理。後此而萌芽挺生。實在明治五年九十月之交。頒各省之歲費定額一事。次於明治六年六月。公布政府之見込會計表。按當時政府調製見込會計表公布之動機。原爲披示政府之財政狀態於內外。欲令舉國人民。去其疑慮。政府財政之不足而出之權宜政策。主任調查財政者。爲大隈重信。然一經公布此會計表。政府據之處理監督會計事務。頓覺便宜。且悟其效果亦大。此後有每年調製公布之習慣。次至同年十二月。就豫算之準備。特設規定。卽金穀出納順序第八條。規定『每年十一月。區分翌年該廳所管一切費用。爲經常費與臨時費。製成明細之概算帳。交出於大藏省。由大藏省集計概算。繕成一表。上申於正院。』後至明治八年。又改見込會計表之名稱。爲歲入歲出豫算表。且其體裁亦加改正。例如新設非常豫備之一款。計上五百萬圓。是對於歲出總額六千八百萬圓。殆占十四分之一也。

明治十三年頃。豫算之制度。更加一變革。卽從前之公布中。有『爲心得』者字樣。改爲有命令的意味。同年有會計檢查院之設立。定其取扱事務之規定以內。且有審查歲入出豫算表之事。又十四年四月之會計檢查院章程中。其第一條及第二條。皆規定『會計檢查院。

有審查監督政府之歲計。及爲統一會計法規之事。』次如『審查歲入出豫算之當否。可具申其意見於內閣』云云。是皆特許會計檢查院。而與以豫算之事前審查權。可稱爲日本豫算制度之沿革上異常之一例。然此制度施行未久。卽於明治十五年一月廢止之。

迨至明治十八年。豫算制度。可謂爲見一進步之時代。卽有歲入出豫算條規二十一條之公布。不特詳定豫算編製方法。且分國庫豫備金。而設第一豫備第二豫備。又從來豫算之科目。其公示豫算。非但粗末而不能知其內容。且實際上制爲定額禁止流用之科目。亦不表出於公示豫算中。然隨歲入出豫算條規。同時公布之歲入出科目條規。皆設關於此之規定。歲入出科目。分爲款項節目之四段。以禁止流用各款項之定額爲原則。於是乎公示豫算。雖在日本。亦整然具其體裁也。

以上卽日本立憲的豫算施行以前之沿革大略。更進觀其以後之沿革。則於明治二十三年。召集帝國議會。爲憲法實施之時期。先於明治二十二年爲之準備。帝國憲法以紀元節發布。同時見會計法會計規則之公布。而帝國憲法中。又特設一章。曰會計主規定豫算之事。又會計法及會計規則。亦各設一章。關於憲法之條規。設有詳細的規定。且與憲法同時公布之議院法。亦就豫算議定之手續。有所規定。又與議院法共定議院議事規則之貴族

院規則。及衆議院規則。隨議會之開會。同時二十三年十一月議定。其中亦就豫算之議定。定詳細之手續。特在貴族院。除以上貴族院規則之外。以二十四年七月。議決豫算案。議定細則十五條。又豫算之秤價法。於二十二年。以閣令第十九號。公布豫定經費算出概則。又就豫算之編製手續。同年以閣令第十二號。公布歲入歲出豫算概定次序。但此概定次序。其後二十六年。以閣令第二號修正之。自此以後。凡關於豫算制度之法規。依然有效。不得廢止變更。惟至三十五年。會計法第五條。追加第二項。制限追加豫算提出之時。同年又改正衆議院規則。增加豫算委員之數。又三十九年改正議院法第四十條。增加衆議院豫算委員會審查之日數。又四十年改正貴族院規則。增加豫算委員之數等。今綜合此等之規定。述日本現行豫算制度之大體則如左。

豫算爲立憲國之原則。每年經議會之協贊。自勿待論。帝國憲法第六十四條。規定國家之歲出歲入。以每年豫算。可經帝國議會之協贊。然觀西洋諸國之例。豫算不成一法律。雖憲法中。亦規定可經議會之協贊。故此爲日本之一特色。并可謂爲適合於豫算學理上之性質者也。

調製豫算之權。在於政府。據會計法第二條。則租稅及其他一切之收納。是爲歲入。一切經

費。是爲歲出。歲入。不可不編入總豫算。然特別會計之設置。與追加豫算之提出。爲會計法所規定。故此二者。立於總豫算之外。而如特別會計。今其數達三十則以上。要皆各成一豫算也。

豫算編製之手續。先由各省大臣。送陳歲入歲出之概算書於大藏大臣。大藏大臣對照調理之下。調製歲出入總概算書。提出於閣議。閣員就此爲協議。決定其數額。而閣議決定之時。各省大臣基於其結果。作各省豫定經費要求書。大藏大臣作歲入歲出總豫算。經閣議後。提出於帝國議會。其於閣議見總概算書之決定。多在十月十一月之交爲常。又就豫算之見積方法。其經費中。例如屬於給與者。由一人相當之給額積算。有定員者。以定員爲限度。無定員者。以前年四月一日之現員爲標準。抑凡關於物件者。亦與同樣。必由其一端相當之費用積算。有規定之個數者。以個數爲限度。無規定之個數者。以前年再前三年間。實際應用個數之平均爲標準。其他屬於法令契約之結果者。就旅費國債償還金額等。亦有所規定也。

至於豫算之形式。先大別之爲歲入及歲出。更分而爲各經常部及臨時部。而歲入則直分款項。至歲出更分各省所管。而後分款項。款項屬於議會之議決科目。不能爲彼此金額之

流用。但此項爲行政上之便宜。有分目分節者。然豫算無如是之區別。款之分類。每依官廳爲別。項之分類。依事項而別者爲多。此豫算中。依憲法六十九條。須設豫備費。豫備費分第一第二。前者一百萬圓。後者二百萬圓。爲從來之慣例。但豫備費尙告不足之時。可由歲計剩餘金中支出。是亦政府之慣例也。

日本之會計年度。以四月一日爲開始期。議會之開期。定三個月。帝國議會於十二月中召集。舊例然也。而豫算當議會開始之時。提出於衆議院。該豫算首附說明書。且可添附各省豫定經費要求書。歲入歲出現計書。其他慣例上。如歲入豫算明細書。各款項金額前年度比較表。亦一律添附爲常。

豫算議定權之範圍。憲法上皆有明文。皇室費、繼續費、並憲法六十七條之經費。在自由議決範圍以外。而憲法六十七條之經費。包含既定費、法律費、義務費之三者。其範圍廣汎。其金額占歲出之大部分。凡議院有豫算提出之時。每由大藏大臣辯明演說。衆議院期二十一日。委審查之事於豫算委員。豫算委員之數。衆議院六十三名。貴族院五十四名。兩院議決權爲對等。所異者。惟衆議院有先議權而已。豫算經兩院集議後。裁可公布。豫算不成立時。可仿前年度之豫算施行。

以上爲日本現行制度之概要。而其得失長短。茲不贅論。姑俟比較西洋諸國制度以後。再於第一編以下述之。

第一編 豫算準備上之問題

第一章 大藏大臣之地位

凡涉財政之全局。而於豫算準備上。述大藏大臣之地位。如法蘭西北美合衆國及合衆國各州。皆各有所議論。卽就日本。亦於大藏大臣。有論及之要點。今試略述如左。

豫算與大藏大臣 一國之存立。以經費及可支之收入爲必要。故於政府部內。須有統轄此經費及收入之機關。各國採用大藏大臣或大藏省之名稱。雖屬於輓近之事。然就往時考之。已有相當之官職。例如在法國。據一七九一年五月二十三日之法律。始置大藏大臣。然在以前。已有所謂『財政長官』或『財政監督者』之名稱之長官。可知其由來已久也。

然在立憲政體之下。大藏大臣之地位。於一方依議會之議定權。有大受制限之感。然隨國家之進運。財政之膨脹與變理財政變態之不易。卽於他一方益高大藏大臣之地位。而於政府部內。僅由官制法規之上觀之。則各省大臣皆保同一之地位。似不認大藏大臣別有優越之地位。諸國皆一其軌。然大藏大臣實力所在。卽其權所到。亦可云爲出於自然之趨。

勢。盧西爾曰：大藏大臣調製豫算，方有重要之發言權。又對於君主及議會，皆不可不身當其衝。依是之故，巨國家行政之全般，可及監督的勢力者，亦惟大藏大臣也。

又據華古那氏言，則凡立憲國之大藏大臣，其職務可分爲五。即對於未來之會計年度，編製豫算，是其一。依律施行，是其二。立案關於財政之法律，是其三。依律施行，是其四。行使財政上之最高監督權，是其五也。以上五種職務內，吾人所欲論及者，惟限關於豫算編製之一事。他則無暇論及也。

關於豫算之準備，論大藏大臣之職務，最得其要領者，有近刊亞里克士教授之新著 *Précis de Science des Finances et de Legislation financière*。其畧曰：大藏大臣關於豫算，有二種職務。第一，集中各省之經費豫算。雖大藏省之經費豫算，亦不可不編製而附加之。第二，編製關於收入總體之豫算。各省絕對爲支出之省，大藏省僅爲收入之省，實根本之原則。至於作業、軍事、教育及其他事務，分屬各省，從而所需之經費，亦不得不分別支出。然至收入，全然爲財務行政之代表者之權所割與，故不可不負擔集中之義務。以是各省大臣，應編製各本省之經費豫算。大藏大臣，應編製關於一切收入之豫算。自不待論。第三，大藏大臣附加說明於總豫算，任有記述之義務。試換言之，即總豫算換加序文，提出於議會之支

出豫算及收入豫算之全體。皆不可不加以說明也。

法律案之準備并提出。不限政府。即議會兩院亦有之。立憲諸國皆然。然關於豫算。以豫算採為法律之制度與否。皆非所問。一般任其準備調製於政府。除少數之例外。諸國皆一其軌。是以豫算之準備。政府當財務之衝。以大藏當局者為最適當。即此可見一斑。今試列舉其理由如左。

第一、理論上政府大藏為財政上之責任者。凡事物依其計畫者。當執行之任。最為正當。不然。則計畫施行。俱不免流於無責任之弊病。豫算亦然。大藏大臣為豫算之施行者。負擔財政上之責任。即當令其同時為之準備也。

第二、實際財政上之責任者。亦可為準備者。是由施行豫算者。精通財政之狀況故也。然而國家組織及財政。錯綜複雜。殆難名狀。要非二三局外者所得測知。不第此也。關於特殊之事項。在政府以外者。雖亦能通曉。然就全般之事項。究其原理。要以政府為最適任者也。

第三、監督關係上。要分擔其任。原來政府為當豫算施行之局者。議會即有豫算施行之監督權。兩者固各有局限而不可混同。然既如第一及第二說。當豫算施行之局者。自任其準備。既正當且便利。則豫算之準備者與監督者。亦宜分別而不可使之混同也。

以上爲政府對議會之關係。次可論者。如前所述。政府當豫算準備之責爲要。大藏大臣於豫算準備上爲其職司。大藏大臣卽巨收入支出之兩方面。集中各省之支出豫算。不第此也。卽關於收入豫算。亦應編製。從考察豫算之收支。要併有保持均衡之職權。更暢言之。卽就支出。要求節約。比照事之緩急輕重。決定其可存置者。可節減者。可刪除者。或存置或節減或刪除。總求適應於收入爲最要。若不然。而使大藏大臣缺此權力乎。則支出豫算。不僅膨脹而莫知其所底止。且於收入亦壞其權衡。是一國財政上之危象。終不可免也。法國之學者。往往指大藏大臣爲秉衡大臣。原語曰 *Le Ministre de l'équilibre* 卽以此也。要之大藏大臣對於政府之外。特負其身當豫算準備之衝之責任。又對於政府部內。併有保持豫算均衡之權力。皆大藏大臣分內之職權也。

英吉利及普魯士之制度。大藏大臣於豫算準備上。具備以上二原則者。惟有英國及普魯國。今試說明大略於下。

英國如世人所週知者。所謂議院政治之國是。而其議院。特係於一般人民公選之代議院。關於一般之國務。皆有全權。杜耳謨謂英國之下院。除男爲女女爲男之外。無事不可爲。卽此一言。已可想見其權力之大。然而組織內閣之各大臣。屬於下院有大多數黨派之領袖所

成。試據愛達姆之語述之。則謂爲行政首長之內閣。實不過爲代議員之一委員會。以是就豫算準備畧爲考核。如北美合衆國所見。權力集中於議院之結果。一如議院_{院下}當其任。然於實際觀之。英國以豫算之準備。屬於政府。卽隸於大藏省之權限。是爲議院政治之常。以責任之觀念爲第一義故也。又以內閣依多數之意見。運用一國之行政。其爲行政主要的一部分。卽就財政爲其豫測者。其責任亦在於行政政府。又大藏省就豫算之準備。在政府部內果占如何之位置乎。如欲說明。當先觀其組織。其詳如左。

英國大藏省之組織。經古來種種之沿革。始由左之分子組織而成。(一)大藏總裁。(The First Lord of the Treasury)通常爲首相所兼攝。任名義上之會長。不當財政上之實務。大藏總裁在議會代表政府財政上政治的方面。(二)大藏大臣。(The Chancellor of the Exchequer)與總裁異。實事上統轄財政實務。英國憲法學者。論爲大藏總裁。對於爲財政之政治的方面代表者之原則。大藏大臣。卽爲財政之實務的方面之責任者。故其職司。普及於國家歲入歲出之處理監督。如豫算準備。亦屬其一。(三)大藏政務官。(The Parliamentary Staff)入則列於大藏省之會議。出則當議會之討論。於議會占有議席爲常。而此政務官。由大藏次官 (Secretary) 二名與大藏委員 (Junior Lords) 三名而成。(四)大藏

事務官。(The Permanent Staff) 爲相對於大藏政務官之事務官。彼等不與內閣之交迭同時更代。總與內閣變動如何不相關涉。故設大藏事務官之名。是由於內閣雖更迭。欲使財政之實務。不生障礙而設。故自一八〇五年以來。已爲常置之官。而此常設的事務官。分有三級。定員六名。卽大藏次官 (Permanent Secretary) 一名。大藏少輔 (Assistant Secretary) 及大藏書記官 (Principal clerics) 共五名是也。而大藏省之事務。以三名之次官。各爲部長。統率其部。第一部長。首席政務次官當之。掌收入事務。第二部長。常任次官當之。掌支出事務。第三部長。爲政務次官。從事庶務。少輔及書記官在其下。爲各局之局長。各當實務。如上所述。現時之大藏省。由大藏總裁、大藏大臣、大藏政務官、並事務官之四種而成。而首相兼攝大藏總裁。略有例外。如查謨伯彼得任內。歷官而爲首相。腓克士及桑里斯彼黎侯任外務大臣而爲首相。然於大體皆爲其恆例也。

大藏省之組織。由前所述。則於英國。在政府部內。如何置重於大藏省可知。又實際上大藏省在政府部內。如何振刷其勢力。亦可推知。而大藏總裁。在行政上雖不與大藏省之事務。然大藏大臣就豫算之準備。亦通政府部內。掌有全權。實自一八一八以來。未嘗或渝也。卽大藏大臣。不僅就收入豫算。基於下級收入廳之報告。得以自由決定收入之秤價。且就支

出豫算亦以各省大臣之豫定。大藏大臣得以自由削除或變更之。保收入豫算之權衡。卽此權利。實際非由憲法上所授與。但以各個之豫算爲一體。付議會之討議。有當說明之責任。自令大藏大臣就豫算總額。及支配其總額於各部局。享有決定的勢力。有由來也。雖在政府部內。所謂文治費。或各省經費 (Civil Services) 之全體。皆從以上之原則。然在陸軍並海軍等之軍事費。除所管大臣對於大藏大臣有多少之自由外。其要求屬於必要之事項。經閣議之決議後。於例不能減額。但於此時。所管大臣自於議會當說明之任。次觀於普魯士。其於豫算準備。亦全任於行政部內。特如大藏大臣有其全權。恰與英國無異。惟英與普國體有不同。英國主權所在爲下院。而普國權力之中心。卽爲皇帝。此國體上相異之兩國。關於豫算之準備。全同其制度。彼美國又與法國等相互對立。亦可云一奇。雖然。普魯士略如前述。以其權力之中心。常屬於皇帝。故直隸於皇帝之政府。爲豫算施行之責任者。當豫算編製之任。論理上自屬當然之事也。

如普國之大藏大臣盧西爾說明「總豫算並爲國庫之中心。」卽就國家之財政或豫算。包有一切之權限也。但由各省所管論之。則農務大臣。自一八七八年以來。管理官有地及森林。作業大臣。修理鑛山。熔鑛。製鹽。及官有鐵道。然關於此等所生之收入。其豫算編製上決

定的權能。依然在大藏大臣。

要之英國與普國。其豫算準備之主體。並賦與之權力。皆可謂兩得其宜。然反之而如法國與北美合衆國。其豫算準備之主體。卽未能得當。或大藏大臣之權力。不與其地位相侔者。亦恆有之。試再述如左。

法蘭西大藏大臣之地位 據華古那氏於其著書『財政學』中稱法國曰。『佛國之財政。每年豫算額達三十億乃至四十億佛郎。現今占世界中第一位。雖然。法國不但於計數上稱首。且於財政上之組織整頓。命令普行。特於形式的方面。尤見其然。』財政學第一卷二一六頁而華氏更舉自古王朝大革命以來。爲大藏大臣名士輩出之實例。說其財政技術之優秀。并謂現今佛國之大藏省。比爲他國。更可完全統一其財政。云云。按氏之說。於一面則爲吾人所同認。然由他一面察之。僅就豫算制度一覽。吾人卽不能首肯氏說也。

法國權力之中心。在於議會。特屬於下院不僅與北美合衆國同。且於其建國之體制。兩者亦俱採共和政治。然在合衆國。則舉豫算準備之全權。爲議會所掌握。法國不然。賦畀於政府。是與普魯士英吉利等無異。就此點觀之。吾人不得不隨華氏。同贊法國有思慮之制度。然更進一步。觀察大藏大臣與各省大臣之關係。則吾人又不得不變此稱揚之聲。而爲嘆惜之。

聲也。

法國關於豫算之準備或編製。大藏大臣無特殊之權力。其法律不拘何條。皆不認大藏大臣有優越權。即大藏大臣就其支出豫算。由各省大臣回繳之時。無修正或變更之權限。更考法國會計法第三十一條曰。

『每年各省大臣編製其所管省之豫算。大藏大臣集之。附加收入豫算書。而爲總豫算。』然則大藏大臣。如前章所述者。以其編製之收入豫算。得與支出豫算。保其權衡。不可不賦與特殊之權力。然法國制度。若如上言。無此權能。恐大藏大臣非以其財政之手腕。按出巧妙之良策。則財政之紊亂與內閣之破壞。終屬難免之數也。在法國之學者。特與大藏大臣以秉衡大臣之別名。警醒社會。卽爲此意。又法國每就大藏大臣之選任。特別注意。亦卽爲此。夫爲大藏大臣而無修正豫算之權力。止蒐集同僚編製之豫算。則爲大藏大臣。不將降而爲一介輕微之吏員乎。『Simple Commissaire』。不僅然也。卽因是發見豫算之膨脹。爲自然之結果。終無術以解免也。

甘古蘭論曰。大藏大臣欲從同僚間之分捕戰爭中。而行救護之術。則宜於大藏大臣之後方。組織獨立之財政委員會。卽斷言內閣。亦終不勝以上之責任也。又如亞里克士氏。於其

著書中論「此種困難。苟不由於閣員有思慮之互讓。則終不可開解。」觀於此而法國豫算制度之適否。蓋可想而知矣。

合衆國豫算編製之主體。北美合衆國憲法第一章第九條第七項。規定「關於一切公金之收入與支出之正格的陳述。並決算。可時時公布。」然揣其意旨。尙未明言命令於大藏大臣。迨依一八〇〇年五月十日之法律。則謂以上之報告。可提出於議會。並就財政事項。規定此報告。可附加關於收入支出之豫定書。及收入之改良或增加之計畫書。而此報告。即稱(Reports)「以是爲議會報道之目的。」既有所明言。即據此規定。在政府或大藏大臣。惟關於財政或豫算。應任報告之義務。可知其對於豫算。尙無提出爲豫算法案之權限也。

合衆國對於豫算準備。非如一般之國家。歸政府之權限。而可爲豫算材料之報道。總令行政府爲之。然則編製豫算者。由議會正當之理由。果在何處乎。姑就該國學者之見解言之。即由於憲法上之立法權及行政權。對峙其權限。原來合衆國。無爲權力之中心點。非如英國以下院爲主權所在也。普國以皇帝爲權力之中心。故合衆國之主權。實分屬於立法府及行政府。以是而言。雖就豫算之準備。亦由行政府立法府各自分掌。如爲報告。則政府起

草。如爲法律案。則由議會_院立案。是實與他國不同之要點也。

然以吾人度之。如上說明。出自美國人之口吻。稍有修飾自國制度之嫌。猶未可信其直截說明其制度之精神。按合衆國之國體。無論由其建國之歷史上觀。與由現今之事實上觀。要皆爲主權在民之純全的共和政體。從而下院爲權力之中心。亦自不可掩。卽就豫算之準備編製言之。下院亦依其固有之權力。以與人民有至大之關係者。編製此豫算。而行政府就此編製。要不過供給其材料而已。彼爲行政府之起草者。與爲立法府之立案者。其效力之大小。有霄壤之異。如欲明此相異之事實。恐非依主權在下院之原則說明之。卽有所不能也。

吾人更進而觀大藏大臣。每年提出於下院之報告書。則第一先於過去之年度。陳述收入支出之狀態。第二於其各科目。述增減之比較。最後於將來之年度。添附收入及支出之豫測表。此外爲豫測書之附錄。附加由下級財務官送於大藏大臣之報告書。而此報告書。自一二〇〇頁至一五〇〇頁爲常。

而此大藏大臣之報告書。如前所述。不過爲編製豫算之一手段一階級。而報告書依然爲一報告書。大藏大臣爲說明其報告書於下院。無出席之權利。何則。報告書止供參考。其效

力不及爲議題故也。卽大藏大臣之出席於下院或上院。是爲禮讓。而非權利或義務。惟以是故。豫算全依下院。卽依下院中之委員會編製而成。始至提出於本會議也。

次觀大藏大臣對於行政各部之狀態。其勢力之微弱。不得不令人一驚。泛論大藏大臣之名義。固如前述。然其對於議會。有作成報告書之權限。但觀其調製報告書之實際。則大藏大臣對於行政各部。不過執行手代的 (Clerical) 事務。大藏大臣之所爲。僅由行政府之各部局。受領各個之豫測書。區分或綜合之。作成豫算報告書而已。彼就豫算報告書中所包含之事項。非有何等之責任。從而其秤價。果得爲經濟的與否。及對於行政各部局。果能保其權衡與否。皆非所問也。大藏大臣以個人的名望。或閣員之資格。或以懇談的態度。對於各部局。就其秤價。固可得多少之勢力。又大藏大臣一面以檢查官之資格。不濫支經費。及可從節約之注意。亦得喚起。然是究非法律上所規定之權限。因就其豫算之準備。有主動的權力者。在下院之委員會。從而大藏大臣。非但不感如是之責任。且雖欲行之。亦勢有所不能。其結果來豫算之膨脹。亦不得不云爲自然之勢也。

矧夫大藏大臣權力之微弱。卽於議會之委員會開會之時。亦見有弊害之發生。卽於支出委員會 (Committee on Appropriations) 分析經費而當審議也。不諮問之於大藏大臣。任

意謀於各省大臣。甚至引見各省之屬僚。而問其意見。於是乎大藏大臣僅擁虛器。各省大臣或屬僚。述其欲望。而爲所屬官廳或爲個人的利益。皆可振其手腕也。卽膨脹之豫算。更馴致順流膨脹之勢。釀成種種之弊害。更無待論矣。

夫合衆國豫算準備之弊害。既如上述。故近來有改良論之沸騰也。然美國今猶未改從來之制度。何耶。據安楷氏推定理由。謂有二種。其一在於憲法上立法行政兩府對立之原則。此原則已如前說明。美國人自信爲立法之基礎。既於在來議會院下有爲豫算編製準備之權利。今更分割之於行政部。則不僅悖憲法之趣旨。且可來行政政府權力之增長。故吝而不與也。其二在於合衆國之財政豐裕。如其窘於財源。從未聞爲議會之問題。其煩惱政治家之胸臆者。不在如何而得財源。在於如何而得減少此剩餘之國庫金。以是政府之支出豫算。雖見膨脹。然其議會之豫算編製法。不得其當。決不爲政治上之問題也。安楷氏曰。爲財政上相當之注意。以經濟的處理之。非爲其急務。從而俟財政當局者之助言。亦從未嘗認其爲要論也。

果如是。則該國之有識者。對於大藏大臣之地位。有如何之改良案乎。其豫算編製權。賦與於行政政府。爲憲法上之根本問題。未聞有唱道之者。又就大藏大臣之豫算削減權。亦爲大

藏大臣所調製。但非豫算案自身。不過爲豫算之資料。惟於下院之支出委員會。舍大藏大臣。而由各省大臣或屬僚。分別諮詢之。似未得其體。故議會詰問財政上政府之意向。必經由大藏大臣。又爲行政官而欲發表意見於議會。亦不可不經由大藏大臣。其說漸見爲有勢力也。

合衆國各州財政當局者之地位。合衆國大藏大臣之地位。略如上述。更於合衆國各州。見豫算準備上財政當局者之地位。現今盛唱改正論。蓋於各州。莫不與合衆國同。豫算案之編製權。在於下院。財務當局者。惟蒐集行政各部之豫測表。作成報告書。送付之於下院而已。加之各州非有大藏大臣之名譽實力。其權限狹隘。責任亦輕。如前述之弊害。不得不見爲更甚。然於各州。今尙未得決行改良。由於合衆國條下所述之二種原因。憲法上井外。財務上在各州之收入。以一般財產稅占大部分。一般財產稅。其性質係確實而無變動。蓋於各州。則其財政不僅豐裕。且於一面見其財源確實而鞏固。從而需求巧於調和之財政當局者之傾向。亦不得不淡薄也。而於各州觀豫算準備上之概況。大凡如左。

先就財務當局者報告書之豫測表見之。而通各州列論。其收入。不舉總收入。僅計純收入。至其收入。或止以一二頁計上必要之費途與其總額。或支出經費。分款項而記其目的。以

明其費途。至其秤價之方法。與其稱爲憑依於某原則。不如謂爲不備何等之原則爲適當。準是以譚。欲略明大藏大臣之權限。於法律上有相當之規定者。四十五州中獨有哥內的吉 (Connecticut) 州而已。該州之財務主任官 (Treasurer) 設關於豫算秤價之規定。各官廳各指定特別之官吏。令某者爲支出之秤價。從一定之形式記載之。必送付於財務主任官。又如前年度之經費偶有增加或變動。有責任之官吏。必對之有陳述其理由之義務也。如是之財政當局者。所造之豫測表。實際上無價值。已爲一般所公認。而在採用要制之各州。亦僅據歷來之慣例而已。而於某州。則於財政當局者之報告書中。純然有免除此豫測表添附之義務者。如紐育則於一九〇四年。財政主任官。依自身之發議。改其規定權限之法律。爾後收入支出之豫測。添附於其報告書爲常。

又於議會財政當局者。無豫測案辯護之權限。依前文略可推知。卽財政當局者。一度送出其報告書於議會也。同時消滅其責任。而彼出席於議會或其委員會。是非依法律所與之權利。僅止好意而已。例如在哥內的吉州。財政主任官。出席於議會之委員會。謂爲「依於慣例而行」。

樊尼亞尼亞州之財務主任官。由委員會求其說明時。謂爲「予於立法府無發言權。從而予不自述其意見」。卽爲其一例。以是爲行政官而舍財務主任官。出席於委員

會。或請託之議員。只計自己地位之便宜。比之於合衆國。尤見其甚也。

今於合衆國。聞對於以上弊害之救治策。則第一在於增加知事之權力。與以統一財政上行政各部之權。此方策較之賦與此權力於財務主任官。尤屬有效。其理由以財務主任官。當以上之任。事務過多。於各州則行政組織簡易。知事當此任爲適當。又第二爲以上之結果。凡官吏未經知事之許可。不得任意與議會交通。彼等常從知事之指示。而爲行動云云。惟此等救治策。漸次得其勢力。將來現於諸州之立法中。或有救其弊害之一日。今尙未敢遽信也。

日本國之制度並大藏大臣之人物。日本憲法第六十四條。言國家之歲出歲入。每年以豫算經帝國議會之協贊。豫算之準備編製。在於行政政府。又就大藏大臣之地位。憲法上或官制上。與各省大臣無異。然關於豫算之準備編製。會計規則。明治二二年 勅令第六號及歲入歲出豫算概定順序。明治二二年 閣令第一二號見大藏大臣有特殊之權限。即依會計規則。則大藏大臣調查歲入之概況。基於各省之豫定經費要求書。調製歲入歲出總豫算。而其款項之區分。亦由大藏大臣定之。條目之區分。亦以各省大臣與大藏大臣協議定之。又依豫算概定順序。則各省大臣調製每年歲入及歲出概算書。送付於大藏大臣。大藏大臣檢案各廳之歲入歲

出概算書。對照調理歲入出。調製歲入出總概算書。提出於閣議。各省大臣。於內閣所決定之各省所管經費每項之概算額以內。總以節約爲本旨。調製每年度之各省豫定經費要求書。送付之於大藏大臣。

依以上之規定觀之。日本國之大藏大臣。在豫省編製上。於歲入有全權。又就歲出亦得調理變更。各省大臣提出之概算書。編製總概算書。待閣議之決定。得以是假設其最終之決定。依於閣議。大藏大臣之意見。亦得表現於豫算中。各省大臣更有進一步之地位。故此點觀之。日本國之制度。非如法國所生之弊害。可斷言也。

然在日本。自議會開設以來。豫算問題。在政治上爲最重要。方衆議院之解散也。其原因多在豫算。又促內閣之交迭也。其直接間接之動機。亦關於豫算。以閣員特如大藏大臣與他省大臣之不合爲多。論者每以大藏大臣之地位。而有所論述也。卽令大藏大臣之權力。更形強大。是一說也。又如取英國實例之模範供參考者。是二說也。現行制度不加變更。然關於大藏大臣之人物。排一介之財政技術者。擇其氣局之可任重者。是其三說也。惟大藏大臣之地位。常於政治上有重大之關係。不問洋之東西。皆同此感情。史太因氏曾謂大藏大臣與各省大臣激烈之爭鬪。屬於不可免之數。此爭鬪也。各省大臣每分捕意中較大之支

出豫算供自己之便。益反之而在大藏大臣。每欲依歲入所制限之國家實力得其權衡。此言也。在日本尤見爲適切。何則。因日本近來之政變。最足證明其事實故也。

然而以上三說中。如第一說第二說。亦有一理論者。或謂大藏省之事務。隨國力之發展。財政之膨脹。益增其範圍。然終不許永久兼任。果然。則如彼伊太利之制度。非無可供參考之價值。在該國則自一八七七年。除從來之大藏大臣之外。設有國庫大臣。(Ministre des finances) 今試見其於改正當時之大藏大臣迭布來氏之說明。(Bulletin de statistique et

législation comparée 1877.P.273. et suiv) 則謂從來大藏大臣之責任。未免過度。宜新設一省。掌關於豫算編製之事項。及關於國庫及會計之事項。與關於國際之事項等。而其關於國庫省設置之法案。經兩院之議決。邇來該國掌租稅之大藏省外。卽見有當豫算及國庫事務之衝之國庫省之成立也。然如此之制度改革。事頗重大。吾人惟爲理想的希望而已。若現行制度不加變更。史太因氏所謂欲救閣僚間永久的爭鬪。(Beständiger Kampf) 則除精選大藏大臣之外。無他法也。

大藏大臣究以如何之人物可充乎。則如從來法德之財政學大家。每不期而盡其論議。今試紹介其一二。則如史太因說大藏大臣地位之重大曰。『大藏大臣要行政的手腕。自勿

必論。然同時要知其個人的性格。尤極重大。大藏大臣博尊敬之一半素因。實在其正義之性格。又盧細爾曰『大藏大臣要具有天性之材幹。文明之性格。與高尚之人格。且要有互於多方面之智識。不但智足以周大局。且於各局部不可怠其注意。并於國民經濟之組織。要有精確理解之力』。又如彼有名之納開爾佛國之大藏大臣。則謂大藏大臣備必要之資格。要有良智、正義、質素、熱心、知大局。不忽小事之注意。博識聰明、節制等。又彼之智而嘗評為大藏大臣之馬辯氏曰『氏為大藏大臣。有必要的善良之性格。與聰明之良智。然附加此賞。別有一非難之語。謂氏無威服人之威力(Ferocity)是也。而此特質。屬於大藏大臣不可缺之資格』。按以上所舉。則為大藏大臣者。畢竟要兼備性格材幹與才能之三。然觀日本國近時之大藏大臣。其選任時。未免偏於財政技術上之知識。而缺此更大之要件。急於顧個人的關係。而於有重大責任之大藏大臣之資格。似少致意。史太因所謂次於爭鬪。見內閣之破壞。恐即指此也。

第二章 豫算準備之時期

豫算準備與時期之關係 就豫算準備之時期論之。現今惟於法國議論最盛。試於以下逐次述之。

法國學者蘇而麻就豫算之準備或秤價而論曰。『適當的豫算之秤價。要有二個根本的資格。卽爛眼及誠實是也。爛眼也者。言豫算之準備者。能察及未來。誠實也者。言判定一事。能表現其真實。此二資格。缺一不可。人若缺於爛眼而爲誠實。卽無所用。又若缺於誠實而隱蔽事實。則爛眼亦無價值。蓋以不能看破事實之真相。欺人或自欺。俱無所採也。要而言之。具備此二資格。始得爲正當之秤價。而氏尙進述曰。爛眼也者。爲經驗所賜。卽具於一身者。非待法規而始生。而誠實也者。遇誘惑物。雖似可恐。然以嚴守法規之故。卽得貫達其目的也。』

由是而觀。以上之二資格。凡當豫算秤價之任者。皆爲必要。而爛眼之於豫算秤價上。尤爲要用可知。何則。誠實也者。依法規之規定。雖有違由之途。然爛眼專屬於一身。非能以他力捐益其寸毫故也。以是可知準備編製豫算之際。最可注意者。先除去妨礙爛眼之效力。努力發揮其性能。然使選定豫算準備之時期。先適其宜。尤爲最重要的事項之一也。

更就豫算準備之時期而論。如以精密之意言之。凡有三階級。卽調查時期、編製時期、決定時期是也。此調查時期。爲屬於最初之時期。卽關於豫算之構成。蒐集一切材料。從事調查之時代也。譬如建設一家屋。蒐集木材。方可爲使用之設計。次來者。爲編查時期。卽以蒐集

之材料爲基礎。建築一家屋。最後爲決定時期。就既編製之豫算。始與決定。恰如對於建築之家屋。行上棟式。表示爲已成一家。依此決定。豫算之形體畢具。卽有提出於議會之資格。欲令豫算準備之時期適宜。以達正當的豫算秤價之目的。則第一要令準備時期。恰好接近於執行時期。而此準備時期與執行時期之間。須於議會先與議定豫算之一定期間。以是令準備時期。接近於執行時期。卽會計年度之始期。可了豫算之準備。然後直提出議會。俟議會之會期一了。直可爲會計年度之開始期。若豫算準備之時期。與執行時期。其相距爲過甚乎。則在豫算編製者。無論如何具備爛眼。與有熟練之手腕。亦以人力不能洞見天時人事。未來之變動無常。彼愛達姆氏言曰。豫算非爲豫測。止爲一盲斷。卽謂此也。要之使準備時期。接近執行時期。卽在豫算上爲不可爭之一原則也。

更就歲入歲出之內容觀之。則在收入中如地租。其課稅之物體。有一定不變之性質。則於秤價時期之遠近。不起大影響。如西洋諸國所行之人頭稅亦然。然於直接稅中。如所得稅。則隨經濟社會之好況與否。每影響於從事商工業之法人或個人之所得不少。從而稅額有增減。亦所不免。以是秤價之時期。對於執行時期。若相距爲甚乎。則其秤價。實際不能的。中。況乎如營業稅。其課稅標準。如取引金額。爲要件之一耶。故依經濟社會之狀況如何。而

有絕大增減。爲不可爭之事實也。

更就間接稅觀之。凡從事此等營業者。其爲標的點。一在於消費者。故遇經濟界不振之時。每受刺擊。然若遇經濟界好況之時。其收益之大。尤不俟言。其伸縮之無定。呈神經作用之過敏。畢竟對於此等間接稅。不能下將來之豫則。他如關稅。其性質亦不外一種消費稅。每爲外國及內國之經濟狀況所左右爲多。至於其他官業。卽如鐵道業、專賣、製造業等。亦常注意於經濟界之動靜。可依此而爲豫算秤價之加減也。要而言之。收入之大部分。終不許有不動的秤價也。

次就歲出觀察之。吾更信爲歲出之性質。比於收入。可下精確之秤價。蓋歲出有自動的性質。比於歲入爲他動的。歲出得以政府之意思制限故也。特如歲出豫算中屬於經常費者。其必要額。每年無大異動。而如皇室費及契約之結果之義務費等。更不易生變動。然由一方面見之。則屬於臨時費之部分。亦每爲種種事實。增加費額。或要新設者不少。不僅此也。雖如經常費。亦有於後日要求增額。或於增額之程度。別生變動。要而言之。在歲出豫算。依秤價時期與執行時期之關係。影響於豫算與實際之結合。雖不如歲入豫算之甚。然其影響亦決非鮮少。可得斷言也。

由是觀之。豫算準備時期。左右豫算之效力頗大。從而注意其選定。總宜令與會計年度開
始期之距離短縮。為國家財政上重要之點也。

法國之豫算準備時期。法國豫算之準備。限每年十月或十一月之交行之為常。遲延者
不過例外而已。然此十月或十一月準備之豫算。非關於其翌年。却關於翌年之翌年。即在
法國。如定每年度豫算。恆於前年度有所準備。其執行期。即年度開始之期。與準備編製之
時期。約隔十四月或十五月。而兩者之間。比此為短間隔者。惟例外而已。例如一九〇六年
度之豫算。大藏大臣為政治上之變動。反於常例。當一九〇五年之終。有提出之於議會者。
然至其豫算秤價。即實行於一九〇四年十月或十一月之交。然在一八九五年、一九〇〇
年、一九〇一年度之豫算。其為例外。準備豫算。要有長時期。故其編製。不得不遲延。是實由
於內閣之變動。及於議會有別種事項故也。

然而於法國證明豫算之準備。與執行時期如何隔絕乎。莫如先知法國豫算。提出於議會
之時期。茲試示其提出時期之一例於左。

一八八〇年度豫算

一八七九年一月二十三日

一八八一年度豫算

一八八〇年一月三十一日

而爲以上之例外者。最近之例如左。

一八八二年度豫算	一八八一年一月二十一日
一八八三年度豫算	一八八二年一月二十三日
一八九〇年度豫算	一八八九年二月九日
一八九二年度豫算	一八九一年二月十七日
一八九七年度豫算	一八九六年二月一日

一八九九年度豫算	一八九八年十月二十五日
一九〇〇年度豫算	一八九九年七月四日
一九〇五年度豫算	一九〇四年三月三十日
一九〇七年度豫算	一九〇六年六月六日
一九〇八年度豫算	一九〇七年五月十一日
一九〇九年度豫算	一九〇八年五月十九日

如是反於常例見提出之遲延者。一八九八年爲總選舉。一八九九年爲內閣變動。一九〇五年爲大統領選舉。一九〇七年及一九〇八年爲租稅問題。其無如是之事故。常於每年

一月又二提出爲原則。以故豫算之準備編製亦實行於前年度之十月或十一月爲常。假令爲事變而豫算之提出雖後。然其準備編製。至於遲延。亦屬稀有之例外也。

法國豫算之準備。略如前述。不僅於年度開始前十四五月以前爲常。且時時政府。尙奮於此比時期早日編製之事亦有。例如據一八八九年八月二十日之公文。則見有如下式者。『豫算案。當於來會期之初日。提出於代議院。遲至九月二十日止。一律提出各廳之計算書。』

從可知法國之豫算。因其準備期間過遠。難於秤價。亦爲當然之結果。彼於會計年度之始。爲改正提唱者著名之下院議員里波氏。曾於一八八二年七月一日之一八八三年度豫算報告中。曰『其執行前經過十四五兩月之支出豫算。如何可得確實。與其費涂如何見爲必要。恐經如是之長期。終不得爲豫測。』而吾人尙欲進一步論之。支出豫算既如是。較之經濟界最變動之支入豫算。則其豫測之困難。當更甚也。

惟於法國豫算準備編製期。接近於會計年度。使十四五月距離更見短縮。於豫算秤價上。爲必要之事。已爲一般所同認。然有正當之理由而不從。依然墨守舊習而不改。無怪乎研究該國之豫算制度者。均爲所惑矣。夫彼等墨守舊習之原因。無非防豫算提出期。比於現

在爲更遲。故豫算提出期之常例。每年爲前年度一二月之交。則其編製期。在前年之十一月前後。爲自然之結果。然則此豫算提出期。何故固定於一二月之交。更不許遲延乎。此會計年度之始期與豫算提出之期。有十一月之間隔。此間隔即再減少而爲五六個月。亦未始不可。然若其間隔以五六個月爲已足。則豫算準備之期。亦應順次引下。方爲正當也。然置此易睹之利害於度外。依然欲安舊態而不移。據該國之學者蘇而麻氏說。則謂原因有二。一於議會院下開會後。每熱望豫算之早日送附。試以最近之實例證之。如一九〇九年之豫算案。下院於一九〇八年一月十六日。對於大藏大臣。要求豫算案早日提出。限三月一日止。又如一九〇八年度之豫算案。上院下院俱希望豫算案之提出。愈速一日爲佳。特如上院議員考藍特於一九〇七年十二月二十三日之會議。有所要求曰。

『豫算案提出於下院。當比現在爲早。而受領之下院。爲其審議與議決。可利用春期議會。上院於秋期議會之初。即可開始此論議。』

由是可知法國議會之風潮矣。惟於該國議會急於望提出豫算之理由。一爲民主國之常。誇稱議會之權力。一爲該國議會之議論多歧。少秩序之觀念。其議定必費許多之時日故也。亞里斯教授嘗嘆此弊。曰『吾人信豫算之議定遲滯。每至年度之際。急遽行之者。非現

行豫算案之提出時期未得其當。甯於議會依討論之惡慣例爲多。而此豫算議決之遲延。動致妨害豫算準備之時期。令政府行於困難之地位。『要而言之。豫算準備期。每與執行時期之間隔如現在。其秤價之爲不精確。蓋可云爲自然之結果矣。』

次爲急於提出豫算之第二原因。當在政府自身。然於實際上恰與第一原因相扶而維持現行制。卽（一）爲大藏大臣對於中外之名譽心。（二）爲提出豫算若早。欲博議會贊賞之浮夸心是也。然此二原因之外。對於豫算提出之時期。豫算準備時期之改正。無反對之理由。亦爲法國財政學者所同唱也。

然而爲以上之結果。又有顯著之二例。一爲追加豫算之提出。一爲自然增加之無謀依賴是也。蓋於支出豫算。其秤價之齟齬。至提出追加豫算。爲自然之結果。又於收入豫算。與執行期間之距離。失之過長。則憑依其間之自然增收。至決算期。始悔其豫測之過大。亦自難免。而對此收入與支出之惡結果。及於一國財政上之影響。決非鮮少。自不俟識者而後知之。蘇而麻氏曾嘆此弊風曰。如現行制。則在豫算準備者。雖有聰明。亦未由施。雖爲誠實。亦不得不爲所蔽。故睹法國之事例。凡爲財政家。皆可引爲殷鑑也。

西洋諸國之制度。先觀英國。當每年十月間。由大藏大臣對各省大臣。通牒調製其豫定

計算書。但此通牒。所謂及於文治費所管之各省。而陸海兩省。立於此以外。保獨立之地位。但陸海兩省。其準備編製之時期。亦在十月之交。一般經費。別無所異。而於該國會計年度。以四月一日開始。故距其準備期。約有六七個月之差異。其提出於議會者。通例限每年二月。

次觀普魯士。其豫算編製之終局。在十一月間。其提出於議會。以翌年一月爲通則。而年度之開始在四月。編製期與英國同樣。約費六閱月。德意志帝國略同。惟其豫算之議定。帝國內比於各國爲早。其提出在十一月之交。故其準備亦略早爲常。

合衆國大藏大臣之財政報告。每年以十二月提出於下院爲例。下院之歲入及歲出委員會。取爲材料。自行編製豫算。三十日以內。提出於下院之本會議。而美國真正的豫算之調製。在於下院之委員會。大藏大臣之報告。僅可見爲準備行爲。雖然。事實上以大藏大臣之報告。爲其基礎者。亦無所疑。其報告每編製於十月間。其執行始期。七月七每隔八月爲常。次於伊太利。豫算之準備編製。在前年九月十月之交。是於該國。依一八八四年二月十七日之會計法第二十七條。限每年十一月。大藏大臣不可不提出次年度之豫算案故也。雖然。該國當豫算之議定開始。大藏大臣之報告。依同第七十三條。可於十二月中爲之。然徵從

來之例。或有略遲者。

一八八七年度	麥克里尼之報告	一八八七年一月
一八八九年度	俾刺的之報告	一八八九年二月三日
一八九〇年度	議哇列樞之報告	一八八九年十二月十六日
一八九一年度	格利孟而之報告	一八九一年一月
一八九三年度	未詳	一八九三年二月十一日
一八九四年度	宋尼諾之報告	一八九三年十二月十日
一九〇〇年度	波塞里之報告	一八九九年十一月二十八日
一九〇四年度	盧沙知之報告	一九〇三年十二月九日
一九〇八年度	加而拿之報告	一九〇七年十二月七日

以是可知伊太利者。其準備與施行期間。約需九閱月或十閱月。會計年度以六月一日開始而就上表觀之。大藏大臣之演說。不關法律之明文。行於一二月之交者不少。故改正會計法第二十七條與第七十三條。如英普諸國。可短縮其期間矣。現行制度。略仿法國。故尙有改正之餘地也。

最後可特筆者。爲比利士之制度。該國據會計法月一八四六年五第一條。則豫算案極遲。須於年度開始之十個月前。提出於議院。而該國之會計年度。自一月一日開始。故在前年之二月。已不可不提出豫算案。而由其準備編製之時期。與其年度開始之期。約距一年以上。其爲不利。視法國之制度無大異也。然該國從來依此舊規。爲豫算案之提出者。亦惟於形式上實行而已。其次年度爲豫算確定的基礎者。當年度開始前十一二月之交。在議會開會中。大藏大臣所爲之豫算演說。而至一九〇〇年七月二十四日。遂以法律改正此豫算提出之日。極遲至前年度十月三十一日止。於是實際之慣例。與法律之規定。相互一致。準備編製之時期。亦近於年度之始期。至豫算之議定。每及年度開始之後爲常。但就此豫算議定法。尙可參照後所說明。

日本之制度。日本最初調製公布豫算。爲明治六年六月。當時事屬草創。豫算準備之時期。無一定之規定。迨至明治八年三月。以太政官達設規定爲始。明治九年九月。制定大藏省出納條例。同年十月制定檢查條例。明治十四年四月制定會計法。於十五年一月。更改正會計法。皆就豫算準備時期而設規定。今試略記如左。當時一般會計年度。以七月一日開始。宜注意及此。

明治九年大藏省出納條例及檢查條例

調製者	決定者	受送者	書名	期限
-----	-----	-----	----	----

各官廳		大藏卿	歲入出豫算內譯明細簿	二月二日限
-----	--	-----	------------	-------

大藏卿		檢查頭	局長	即時
-----	--	-----	----	----

檢查頭		大藏卿	同上	六月五日限
-----	--	-----	----	-------

大藏卿		正院	歲入出豫算會計表	六月二十日限
-----	--	----	----------	--------

正院				六月三十日限
----	--	--	--	--------

明治十四年四月(甲)及十五年一月(乙)會計法

調製者	決定者	受送者	書名	甲期限	乙期限
-----	-----	-----	----	-----	-----

各官廳		大藏卿	豫算調書	十二月二十日限	十二月二十日限
-----	--	-----	------	---------	---------

大藏卿		太政官	統計豫算書	四月十日限	五月五日限
-----	--	-----	-------	-------	-------

太政官		會計検査院	同上	欠	欠
-----	--	-------	----	---	---

會計検査院		太政官	同上	五月二十日限議畢	欠
-------	--	-----	----	----------	---

太政官				六月五日限決定	六月五日限決定
-----	--	--	--	---------	---------

然至明治十七年十月。改正年度之始期。而採現行制。十八年三月。以太政官達。制定歲入出豫算條規。繼以二十二年三月閣令第十二號。於現行會計法之下。制定歲入歲出豫算概定順序。而爲立憲的豫算之準備。更以二十六年閣令第二號。改正其時日。卽現行制度是也。

明治十八年歲入出豫算條規

調製者 決定者

受送者

書名

期限

各廳長官

大藏卿

歲計豫算書

六月三十日限

大藏卿

太政官

同上

十二月二十日限

太政官

三月五日限公布

明治二十二年(甲)及二十六年(乙)豫算概定順序

調製者 決定者

受送者

書名

甲期限

乙期限

各省大臣

大藏大臣

歲入出概算書

三月三十一日限

五月三十一日限

大藏大臣

內閣

歲入出總概算表

四月十五日限

六月三十日限

內閣 決定

四月三十日限

七月十五日限

各省大臣

大藏大臣

各省豫定經費要求書

六月三十日限

八月三十日限

大藏大臣

內閣

歲入歲出總豫算

內閣
決定

觀以上諸表。第一可注意者。爲無帝國議會之開設。卽在立憲的豫算未成立以前。其準備編製時期。比於現行制度。却得接近於年度是也。爲省畧經由帝國議會協贊之時日。僅由此點觀之。當時之豫算。頗得便宜。卽於明治九年之制度。大藏卿之豫算調製。與年度開始。僅需一閱月而已。又在明治十四年之制定。依三個月以內。十五年之改正。僅二個月以內而已。當時經費之豫測。非如今日之精確。由其實質言之。缺點之多。在所不免。然由其形式言之。非難之點却少。明治十四年之制定。比於明治九年之制定。却延長年度之期間。整備豫算之科目。與財政之漸趨複雜。皆可爲其一原因。然令會計檢查院。爲事前檢查。尤可爲其主要之原因。就此點言之。固爲當時制度之一瑕疵。由各官廳之調書提出期。至大藏卿之豫算調製劑。卽於大藏省豫算之編製期。互四閱月之長。現行制由各大大臣之概算書提出期至大藏大臣之總概算書而十五年之改正。亦蹈襲此缺點。要之當時之制度。謂爲長短參半。正無不可也。書調製一而十五年之改正。亦蹈襲此缺點。要之當時之制度。謂爲長短參半。正無不可也。

吾人更進觀明治二十二年之規定。與明治二十六年之改正。即現行制前者以大藏大臣之豫

算調製著手之期。爲前年度之始。^四由是至年度之開始期。置十二個月之距離。後者引下二個月。由六月一日始。約一個月間。充大藏大臣之概算書調製期。由調製著手至年度開始。約短縮十個月。洵可謂一進步。然現行制。依目前之現狀觀之。未可云爲適當也。

惟豫算準備之手續中。最重要者。在於大藏大臣。取舍各個之概算書。決定於閣議。此二者若結局。其他不過爲形式的手續而已。然於現制。此重要的決定期。距年度開始期。及八個月半。決未可云適當。蓋於當時制定之意旨。以帝國議會之開會。及於十日。如欲豫備之。自可採此順序。雖然。帝國議會之開會。由豫算決定之點觀之。又從議員之便宜度之。亦以十二月末日爲適當。而於最近日本之慣例。其事情亦如出一轍也。

更證之於事實。則現行概定順序。殆不過一空文。卽據從來之經驗。由各省送概算書於政府。爲八月晚至九月。而其於閣議聞決定之報告。在十月中旬以後。故此猶不得不謂爲失當之顯象。如欲促豫算編製之早成。在豫算學理上。全無根據。故現行之概定順序。尙不得謂之未當也。

第三章 會計年度

就會計年度言之。會計年度之開始期。究以何月爲適宜。迄無定論。要之會計年度之期間。

不拘短長。皆有可取之二問題。第一問題。特在法國有所論議。而在日本國。亦稱現行制之不便者不少。第二問題。在德國及德國內之各國。合衆國之各州。各成爲一問題。以下可先述第一問題。次及第二問題。

法國會計年度之始期。法國制定憲法。至立憲的豫算 *Etats an Vra* 之公示。爲一七八九年以來之事。在此以前。亦常有爲國王或爲其金庫出納役之計算書 *Comptes*。因是會計年度之區劃。自昔已有存在。而其始也。仿羅馬之政治歷。以一月一日爲會計年度之始期。然其後至墨羅彬 *Merovingians* 朝。由五月起算。其後由三月起算。夏來門帝。以基督祭日爲始期。第十世紀頃。以拔克祭日代之。其日期。每年無一定。甚形不便。然至十六世紀中葉。皆依此祭日行之。迨至一五六三年有盧細郎 *Roussillon* 之布告。再以一月一日爲始期。降至一七八九年。見立憲的豫算。亦沿襲此制度而來也。

以上所記。據巴脫氏之說。然按馬爾波亞之說。則又不同。究竟孰爲正確。末由論定。茲不過示其大略而已。

然在法國。其後於一八一九年、一八八二年、及一八八八年之三回。無端就會計年度之開始期。湧出議論於議會。迄今尙未絕。試於以下略述之。

一八一九年間之內閣。有名的路易男爲大藏大臣。賽而爲司法大臣。占其地位。內閣當議會之開會也。提議欲改前制。以一月一日爲會計年度之始期。以十二月三十一日爲終期之制。代之以七月一日爲會計年度之開始期。以六月三十日爲終期之制度。至其命意所存。可引照大臣之說明如左。

路易男曰『以七月一日爲年度之始期。在於短縮豫算提出期與執行期。』一八一九年一月十一日在下院之演說。至其詳細之理由。別見賽而之演說。

賽而於一八一九年二月十五日之會議。辯護政府案。先就豫算準備期間發議曰。『豫算準備時期。距其執行時期過遠。則起種種障礙。其豫定爲無益。即近於實際之秤價。爲不能之事。加之行政各部。爲預防不足地步。每多其要求。此自然之勢也。』又關於議會開會期而爲說曰。『然則此會計年度。爲誰定之乎。此無他。即諸君爲計政府之便宜。又不可不與諸君之便利。相互一致。而遂臆定此時期也。故當議會開會之期。以冬期爲最適當。自無容疑矣。』

蓋在法國。豫算準備之時期。經其執行之時期頗遠。從而其豫算不適於實際。已如前章所述。其年度以一月一日爲始期之豫算。編製於其再前年度之十月或十一月間。提出於前年度之議

會。公布於兩院議決之年度開始以前。故由豫算之編製。至年度開始。凡經十五個月。今欲去此不便。使兩者之距離接近。則除變更會計年度之始期之外無他法。何則。豫算準備之時期。與豫算議定之時期即議會開會時期相連續。議會之開始。無論何國。皆不可不選擇一年中產業最閑散之候。而此閑散之時期。莫如冬期。為議員者。雖常時亦皆有一職業。特其多數。為從事於農業或工商業者。故如開會於職業繁冗之時。屬於不可能之事也。然而如政府案。以七月一日為年度之始期。豫算成立於其前。則自豫算準備至執行期間。約八九個月。即比於從來。可得短縮六個月也。

然持反對論者。以憲法為基礎。以政府案為違憲。蓋憲法第四十九條。規定『地租限一年間承諾。故年度改正之過渡期。為十八個月間之承諾。』可云為違憲。賽而氏稱之曰 (Principiens da la legalite) 其他政府案加修正。有以十月一日為開始期者。採決之結果。政府案以對於百之百三十票。通過下院。然至上院。此法案仍不免否決之運命也。然至一八八二年。為議其翌年之豫算。於下院任報告委員之里奔氏。曾於七月一日報告曰。『豫算執行。編製於十四五個月以前之經費豫算。為不精確。屬於不可爭之事實。某項經費。縱有如何之必要。而欲先期洞測之。終非人力所可及。』故氏亦陳述七月一日制之

採用。然當時大藏大臣梭賽伊氏。越至二十六日。徐答曰。據此提案。則非如從來之豫算準備與議定間。所費時日過多。即吾人甯不知之。故變更會計年度開始期。事之能否。研究之誠非無益。然因此而得格別之大改良。吾人猶未敢遽信也。

此問題發於一八八八年之議會。三度現出爲議案。當時之內閣。爲自由黨。俾脫拉而氏爲大藏大臣。此議案。(Project loi relatif an changement de depart lannee financiere) 爲關於「會計年度始期變更之法律案」。先提出於下院。而其理由。恰與一八一九年之事同一。在於令豫算之準備時期。可及的接近執行時期而已。而因此編製之豫算。每年一月提出於議會。與現行制度。無何等之差異。當年度開始以前。在冬春之季期。可了其議定。又同年六月一日。大藏大臣在下院演說之一節曰。『吾人信此議案之結果。一方可令豫算之準備。接近於執行期間。一方可令秤價稍得其真實。』未知當否。

而此法案。在下院以對於二百二十八票之二百八十七票通過。然在上院。如一八一九年。先於財政委員會。爲反對此改正案之議決。次於六月十二日之本會議。有梭賽伊之反對。直至否決之。

其否決之實狀。據蘇而麻之說明曰。『一八八八年。如一八一九年。政略對於此問題之議

論。爲主要之基礎。既爲議案。由自由黨之大臣提出者。反對黨不理會其如何必要。而反對之爲自然之勢。『觀當時盧丹之記事。亦足取證。』同年三月二日社說雖然。既反對法案。不可無相當之理由。試大別之。約如左之三則。

第一改正案。爲破國家之會計年度。與地方團體會計年度之一致者也。法國府縣郡市町村等之會計年度。同以一月一日開始。而其議定豫算之府縣會等。亦於其權衡上。以八月開會。然改正國家之會計年度。以七月一日爲始期。則兩者之年度。必相扞格。實際上可引起許多之困難。蓋地方團體。以對於國家之直接稅。有百分一之附加稅。爲主要的稅源。而八月開會之地方議會。爲議決自次年度一月一日至十二月三十一日之地方豫算。其爲國稅之直接稅。若至翌年度六月三十日止。而有效力。則七月一日爲始期 六月三十日爲終期地方議會。又如何而得令其百分一附加稅之數額。有滿足之狀態乎。是可爲第一理由。

第二改正案。政府之作業及賣買契約。蒙不便爲大。蓋現在會計年度。以一月一日開始。故各該官吏。利用冬期之終。並春期之始。以作業於夏期。而得施行有利之目的。與企業者締結契約者也。今若改會計年度爲七月一日。則爲契約締結。須費夏期。而政府之作業。非至不良之季節。則不得開始。是第二理由也。

第三改正案。法國現行之豫算秤價法。苟非全體改正。則猶無益。蓋就支出豫算。有年度之改正。時需增額。可爲豫算之增加。然在收入豫算。殆對於全體。而於法國依特有之自動式秤價法。可爲豫測。其所取爲基準者。在前前年度之收入。果如是。則豫算之編製者。就收入豫算。無妄更其數額之權限。雖改正年度。亦無寸益。是第三理由也。

關於會計年度當時之議論。略如上述。然觀學者之說。必非一致。蘇而麻氏對於會計年度之改正。爲最熱心的學者之一人。其於改正論者。深表同情。躍現於其著書之紙上。氏曰。依準備時期之適否。豫算於其真正之意味。或可云存在。又可云不存在。倘編製於距實際過遠時期之豫算。直粗布而已。洛亞波溜氏亦贊成改正說。嘗曰。施行會計年度之改正。尙可代法國直稅法上之原則之配賦法。(Repartition)而用定率法。(Quote)則其利益更顯著。然亞里克氏曰。法國會計年度之改正。其爲有益。自不必論。然缺點亦相附而存。試比較兩者。則其利却如不及。以是將來可得實行之改良案。在於使豫算案提出之時期稍後。卽五六月之交。提出於下院。至秋期開會之時止。與委員以講究之餘地。至秋期止。履行議定之手續。蓋氏之意。謂依是而令政府多與豫算修正之期間。卽在事實上。有等於縮短編製與執行期間之效果。巴脫氏亦爲不贊成改正案之一人。有曰。由年度始期之改正案。未始

不可。然改正議院議事規則。要議決不空費時間。蓋氏於改正年度始期之時。議院之議決若遲滯。可惹起大困難。倘議決迅速。則提出豫算。雖遲亦無不可。結局其論旨。與亞里克士之言同。

要之法國年度開始之過遲。將來尙不失爲一問題。要俟學者之攻究也。

諸國會計年度之始期。關於會計年度之開始。文明諸國之制度。大別之可爲三種。卽一倣法國之制度。而採歷年制。二如英國以四月一日開始。三如北美合衆國。以七月一日開始是也。

第一、採歷年制者。除法國外。有比利士和蘭。奧大利。匈牙利。露西亞。瑞西。瑞典。希臘。及南美諸國。德意志帝國中之比哀耶。薩克遜。巴丁等。又西班牙以前用七月一日制。然以一八九九年十一月二十八日之法律。卽自一九〇〇年以來。採歷年制。是就吾人所知者。改正會計年度開始期之最新之立法例也。

第二、採四月一日制者。英國爲始。此外有德國。普魯士。丁抹羅。馬尼亞。瓦敦堡等。就英國會計年度始期之沿革論之。學者之所見。紛紜不定。據巴脫氏說。則謂第十八世紀之始。以基督祭日十二月二日爲始期。其後以十一月五日或十月五日開始。迨至一八五四年。始布現

行制度。然據蘇而麻氏說。則謂英國自第十九世紀之始。以「聖米開爾」祭日十九月二日開始。其後改正於一月五日。至一八三二年。又以四月四日爲始期也。然不拘以上何說。皆知一八五四年以來。以四月一日爲始期。迄今無所異也。又在普魯士。則以一八七六年二月九日之法律。自一八七七年四月一日。改正年度之始期。代從來之歷年制。而用英國制。其改正之理由。據顯夫而特氏說。則謂出於全德意志帝國之會計年度。與期日相互一致之便宜云。

第三、採七月一日之制度者。如北美合衆國外。有伊太利葡萄牙那威墨士哥加拿大巴西等。就合衆國會期年度始期之沿革論之。學者之說。亦各不一。據巴脫氏說。謂該國據一七八七年制定之憲法。則於十二月第一日曜日。招集國會。因不暇自翌年一月一日。定開始之豫算。故其獨立宣告之祝日。卽以近於一七七六年之七月四日之七月一日。作開始豫算。實爲自然之結果。然據蘇而麻氏說。則謂該國至一八四四年止。雖採歷年制。然自該年以後。卽採現制云。又伊太利原與法國同。採用歷年制。然至一八七七年。有以四月一日爲開始期之說者。其說曰。下院之豫算委員會。如於他國。取休暇於夏期。卽於秋期之始。未免蹈急遽之弊。欲去此弊。宜仿英國。以四月一日爲年度改正。延長審議之時日。雖然。此說未

經實行。直至一八八三年。大藏大臣麥克里尼提議以四月一日爲始期。兩院委員會特加修正於七月一日制。卽以一八八三年六月八日之法律公布。次於一八八四年二月十七日之伊國會計法第二十三條。又有所規定。

最後於合衆國內之各州觀之。合衆國雖採七月一日制。然其制度又各不同。卽採一月一日制者。如辯而乾。採三月一日制者。如樊齊尼亞。採三月三十一日制者。如夏明克。採四月一日制者。如華盛頓。亞而堪撒斯。採六月一日制者。如綉雪。而文尼亞。新哈謨布細亞。採八月一日制者。如密奈瑣達。採九月一日制者。如迭克撒斯。採十月一日制者。如紐育哥內的吉伊里諾斯。馬利蘭。米西比。採十一月一日制者。如印第安新查爾。採十二月一日制者。如南加盧利那。其餘皆與合衆國同。採用七月一日制也。

日本會計年度之始期。日本會計年度之始期。自明治維新以來。屢經變更。以至今日。卽第一、於明治元年及二年。不明言會計年度。又其始期。亦不明言於法規之上。故依自然歷年而爲計算也。然至第二、卽於明治二年九月。已有大藏省之布達。頒之於公衆。定十月爲會計年度之始期。翌年九月止。此爲一會計年度也。

其第三、至明治五年十一月。廢此布達。復活從前之歷年。自一月一日至十二月三十一日。

爲一周年度。各官廳金穀出納之取扱決算等。皆以此制而整理之。然明治六年六月。改同年度之見込會計表。第四、翌七年十月。更改會計年度之方法。仿美國政府之例。自甲年七月。至乙年六月。爲會計上之一周年度。實行於明治八年。蓋以租稅納入之期。多繼續於甲乙二年。故若依歷年定會計年度。終不免有交互錯雜之虞云。至明治八年之豫算會計表。由大藏卿致太政大臣之書曰。大藏卿大隈重信謹製別冊。明治八年前半歲歲入出豫算會計表上之。抑本省所上之會計表。當有兩回。是皆以周年爲一期。以立計算之順序。詳收支之額數。然質之於實際。稍有所未盡者。何則。因租稅輸畢之期。多互甲乙二年。每至乙年夏秋之交。始得甲年之完結。以是結算各年之收支。動輒交互錯雜。失於精覈。故欲遵用歲秒收束之法。不如以甲年七月乙年六月。定計算之始終期爲當云云。

又據同年豫算會計表之例言。則謂『從前會計之事。自一月至十二月。爲會計一周年度。如地租。於甲年既收入若干。至乙年其收納又有若干。爲實地之景況。故如欲令前後彼此之豫算。於一個年內。收拾統括。斷乎不能。以是租稅之主計。每與歲入總計。不相脗合。竟令量度之目算。亦生多少之扞格。是豈可謂理財之方法已得其宜耶。故改此慣用法。更以每年六月爲收束之期。則諸稅之收入。既無涉前後二期之患。而歲入出之計算。亦得截然明

確云云。』以是可知當時之改正理由矣。第五、以明治十七年十月太政官達第八十九號。改正年度之始期。以自每年四月一日至翌年三月三十一日之一周年。爲一年度。由十九年度施行。其結果十八年度。以十八年七月一日。至十九年三月三十一日之九個月。爲年度。蓋會計年度。如前所述。至是始定七月至翌年六月之一周年。及後因有數多之租稅法改正。

年度之所屬。又漸生混雜。例如造酒稅。其納期雖在後年度。然其執行。已爲前年度之所屬是也。今若欲正年度之所屬。一時歲入。生巨額之不足。故政府爲改年度之分界。正歲入之所屬。始以四月至翌年三月之一年。爲會計年度。計與租稅納期之互相調和。是爲年度始期改正之理由。然至十八年。爲紙幣價格回復之影響。全國一般農工商業。皆呈危殆之狀。就中農民之困難尤甚。政府爲救其困難。不得不弛地租之納期。故依同年六月十五日第十四號布告。地租納期。從來分四期者。改爲六期。第六期之納租。定四月一日者。改爲同月二十日止。於是年度始期改正當初之理由。漸被沒却。會計年度與租稅法上之年度所屬。再缺一致。雖然。此四月一日制。爾後於歲入歲出金出納規則十九年三月中。規定如左。

『屬於會計年度之歲入歲出之出納。除第十條第十二條規定者外。總以每年四月一日

開始。』

次爲帝國憲法之附屬法。卽同時公布之會計法。亦倣之。其於第一條規定如左。

『政府之會計年度。始於每年四月一日。終於翌年三月三十一日。』
此例沿至今日。猶襲用之。

然此始期。其後又經年而感不便。嗣於第十回帝國議會。又有建議案。由議員提出於議院者如左。

關於會計年度改正之建議案

據現行會計年度之規定。則會計年度始於每年四月一日。終於翌年三月三十一日。抑政府先設該法之規定者。主出於當時財政上之便宜。然爲此規定。從來政府之會計年度。與民間之決算節季。不相一致。實際上之不便殊多。又豫算之關係上。議會開會於十一月或十二月。閉會於翌年二月或三月。亦殊不便。因此間恰當新歷之節季。舊歷之節季。值日本慣例上一歲中之時期。不僅縮短憲法規定之會期。且令業務者不能盡議員之責。故改正該會計年度。以七月一日爲其始。以翌年六月三十日爲其終。則既與從來之慣例相一致。且可因之除去諸般之不便也。而議會開會於三月。無會期局促之憂。儘可鄭重審議國事。

且政府亦可因之享豫算調製之便宜云。

依此建議案。即第一、爲現行會計年度之終期。與民間之決算期不相一致。第二、爲與議會開期之關係上。以四月之年度開始期。尙有失於過早者。故宜延四、五、六之三個月。由七月一日開始爲正當云。

由上觀之。如此建議案。吾人猶不易贊成其建議之意趣。何則。因與民間之決算期不一致之點。如後說明。固有一理。然其置重與議會開期之關係。一見則如前述之法國伊太利所生之議論。相互合同。然其類似點。僅止皮相。而異其根本之旨趣故也。蓋於法國及伊國。生年度始期改正之論說。主爲豫算編製期與年度開始期。相距過遠。豫算上有不精確之事。特如爲豫算膨脹之原因。在於排上年度之開始期。短縮其距離。以救濟一切弊害也。即其主張之趣意。全出於財政上之目的。然如以上建議案。決非出於財政上之目的。似非欲期豫算之確實。或緊縮。不過爲與議員各個之利益相矛盾。以期改正之而已。而建議案所云議員之不便。決非依年度之改正。即得除去。據日本帝國議會之慣例。其會期定三個月。然從來年末年始之間。殆有一個月之休會。雖在現今。亦尙有二十有餘日之休會。如是。則實於必要之外。中止會議。亦無不可也。年末年始之際。相當之休會。雖不得已。然過於放縱。宜

自知所拘束。若就此點亦有所省慮乎。即不可以建議案之理由。驟行改正一國財政上之重要的會計年度也。要之、建議案之論者。其旨趣在以己律他。以小限大。可以一言斷之。惟如是故。建議案之意趣。不足置重。然在日本會計年度之始期。非無改正之必要。如法國或伊太利之慣例。在日本亦可爲反省之資料。日本之豫算編製。行於每年十月十一月之交。而年度之開始。爲翌年四月。故由豫算編製至執行。約需五六個月。今以是比英國於年度開始一二月前。提出豫算案。比比利士於二月前提出。則其期間稍巨於久長。吾人可認之。雖然。比於法國自豫算編製起。要十四十五個月。一八八三年以前之伊國亦然。要同樣之期間。更比較其他諸國。則日本之制度。亦決不可謂爲過長。以是爲豫算準備編製上之問題。在會計年度之開始期。尙無變更之必要。是日本與法國。就同一問題。有所議論。皆各異其根據。故欲論此問題。宜就下述諸點注意之。

然則於日本。言會計年度始期改正問題之趣意。果何在乎。恐其根本之理由。不在豫算之準備編製上。而在豫算執行上。更換言之。則於豫算執行上年度之始。歲入與歲出。皆失權衡。蓋日本之歲入。特如租稅之納期。財政上不得其宜。而於年度開始之數個月。其收入通一年間爲最少。夫於年度開始之時。就當該年度之經費。要支出者多。是於前年度要支出

之數。因豫算定額無餘裕。暫忍缺乏。待至次年度。開始支出者爲多也。然日本現狀。如前所述。勢不得不依他項財源。填補此不足。而欲證明之。其爲最有力之佐證者。卽在於大藏省證券之發行額。

大藏省證券者。爲出納上會計年度間一時通融之必要。由大藏省發行之短期國債是。其支拂期限。極遲不許經過金庫出納閉鎖期限。翌年度六月三十日其利息。在日本國依日步支拂。爲一般之慣習。而此大藏省證券。大別之爲補一般會計一時之不足。與補特別會計一時之不足爲例。其對於一般會計之大藏省證券。爲明治十七年九月太政官布告第二十四號。大藏省證券條例所定。而其發行最高額。待每年議會之協贊定之。又對於特別會計之大藏省證券。爲屬於臨時軍事費特別會計之融通證券。明治三十八年一月法律第十二號及三十九年六月法律第一號與夫專賣局特別會計。並製鐵所特別會計之据置運轉資本。生有不足時發行之融通證券。「明治二十八年二月法律第十七號」之二者前者現已廢止。後者於其償還期限。特延長至翌年度止。是與普通之大藏省證券。略有不同而已。而吾人茲欲參照者。主爲對於一般會計之普通之大藏省證券。今試表示其明治三十五年以來所發行者如左。

發行年月日

支拂期日

發行金額

割引日步

明治三十五年四月十五日	同年八月十五日	八百萬圓	自一錢九釐至一錢四釐
同	五月十五日	同年九月十五日	自一錢九釐至一錢八釐
同	七月三十日	同年十一月二十八日	自一錢八釐至一錢七釐
同	九月三十日	三十六年三月十三日	一錢八釐
同	十一月二十八日	三十六年四月三十日	自一錢七釐至一錢六釐
明治三十六年四月三十日	三十七年二月二十九日	一千萬圓	一錢五釐
明治三十七年八月四日	同年十二月十五日	一千萬圓	一錢七釐
同	九月七日	同年十二月十日	一錢七釐
同	同月同日	三十八年一月三十一日	一錢七釐
同	十月四日	同年同月同日	一錢七釐
同	十二月十日	同年三月三十一日	一錢七釐
同	同月十五日	同年四月二十九日	一錢七釐
明治三十八年一月三十一日	同年同月同日	一千五百萬圓	一錢七釐
明治三十九年十二月二十一日	四十年三月二十一日	一千五百萬圓	一錢五釐

同	同月二十八日	同年三月二十七日	一千五百萬圓	一錢五釐
同	明治四十年一月二十五日	同年四月二十四日	一千五百二十萬圓	一錢五釐
同	三月二十日	同年六月二十五日	一千五百萬圓	一錢六釐
同	同月二十七日	同年五月二十七日	一千五百萬圓	一錢六釐
同	四月二十四日	同年七月二十五日	一千五百二十萬圓	一錢六釐
同	六月二十一日	同年九月二十五日	二千萬圓	一錢六釐
同	七月二十五日	同年十月二十四日	一千五百二十萬圓	一錢六釐
同	九月二十五日	同年十二月二十一日	五百萬圓	一錢六釐
同	同月二十七日	同年同月同日	一千五百萬圓	一錢六釐
同	十月二十四日	同年同月二十五日	一千四百四十萬圓	一錢六釐
同	十一月二十六日	四十一年一月二十五日	五百萬圓	一錢六釐
同	十二月二十一日	同年三月二十五日	八百五十萬圓	一錢八釐
同	同月二十五日	同年同月同日	一千四百萬圓	一錢八釐
同	明治四十一年一月二十五日	同年三月二十日	五百萬圓	一錢八釐

同 三月二十五日 同年六月二十日 一千萬圓 一錢八釐

同 六月二十日 同年八月二十五日 七百九十萬圓 一錢八釐

同 十一月十八日 四十二年一月二十三日 二千萬圓 一錢七釐

同 同月二十五日 四十二年二月二十五日 一千萬圓 一錢七釐

明治四十二年一月二十三日 同年三月二十三日 二千萬圓 一錢七釐

同 二月二十五日 同年五月二十五日 八百萬圓 一錢五釐

同 三月二十二日 同年六月二十三日 二千萬圓 一錢四釐

同 五月二十五日 同年八月二十五日 八百萬圓 一錢三釐

同 六月二十三日 同年九月二十三日 三千萬圓 一錢三釐

同 九月二十三日 同年十二月二十日 三千一百七十萬圓 一錢一釐

據上表。則於每年度之始。有多額之發行爲常。而至其期限。更採借換之方法爲多。故每一年度大藏省證券。不絕存在。從每年爲割引上所失者。又如左表。

明治三十五年度 一、二二七、六九九、一六四

明治三十六年度 四五九、〇〇〇、〇〇〇

明治三十七年度	一、四三九、〇五〇、〇〇〇
明治三十八年度	五、二七九、三七〇、〇〇〇
明治三十九年度	五、五〇三、四五四、〇〇〇
明治四十年度	三、〇三六、三九六、〇〇〇
明治四十一年度	二、一八二、五九六、〇〇〇

〔注意〕以上表中。除普通之大藏省證券外。如融通證券。臨時軍事費。大藏省證券亦合算之。

惟其如是。而於年度之初。收支上生不均衡。而來大藏省證券之增發。然爲支拂國債利息。國債整理基金。逐次算上特別會計之金額。亦爲其一原因也。今試示四十年度及四十一年度之每月逐次算上額。大畧如左。

四十年四月	一〇、四七二、七〇四	五月	一七、四九二、七〇九	六月	六、八三四、一〇〇
七月	六、五九〇、〇二五	八月	一四、四六五、七六一	九月	五、六一三、七二五
十月	二〇、七四三、二	十一月	二一、四八五、七九八	十二月	六、八三四、一〇〇
四十一年一月	六、五九〇、〇二五	二月	一四、九二八、二六三	三月	五、六一三、七二五

四月	二〇七、四三二	五月	一七、八二〇、〇〇五	六月	六、八四二、八五〇
七月	六、五九〇、〇二五	八月	一六、三二七、七〇六	九月	五、六一三、七二五
十月	二〇七、四三二	十一月	一九、六〇三、五一七	十二月	六、八三四、一〇〇

四十二年一月 六、五九〇、〇二五 二月 一七、二三三、八三八 三月 五、六一三、七二五

即於日本。現在爲支拂利息。逐次算上金額之多。惟五月、八月、十一月、及二月。而支拂此利息。雖定年度之始期。然採每年二回拂之方法。結果於年度之始。算上巨額。亦出於不得已之舉。吾人惟於年度之始。考支出多之原因。此亦其一也。

其他尙有四月制不便之一理由。即依現行制。則年度末恰當嚴寒之候。如日本地勢蜿蜒於南北。冬期多積雪之國。雖欲望年度內終了工事。亦往往因之過竣工期者爲多。從而依會計法第二十二條。金額之多。可遷延於翌年度。爲會計年度之終期。故始期不得其宜。亦其一也。

又年度開始之期。須顧民間之經濟狀態。試觀人民產業之繁閑。市場之狀況等。徵收歲入。固無不可。然尤宜擇其負擔不甚困難。市場之狀態。不因之而受影響之時期爲要也。然政府之會計年度。與民間之決算期。及通例六月異。納稅者不免感其不利。又若於春期金融活

撥之時。開始年度。則定納稅之時期於年度之始爲不便。亦不俟言也。

而就年度之開始期言之。或有以七月一日爲始者。或有以九月一日爲始者。或有以十月一日爲始者。蓋在日本國收入最多之時期。在十月十一月以後。單就此點觀之。則似以九月一日說爲最適。然由豫算之準備及議定之便宜上觀之。其準備時期與執行時期之距離。比於現制度可至延長。又爲年度改正所需之金額。亦有補足四月至八九月約半年之收入不足之必要。然據七月說。則議會議定之期。開始於春期。非甚困難。因之編製與執行兩時期之距離。於現行制度以上。不生延長。又由年度改正。要補足之金額。以四、五、六之三個月之收入不足。補之已足。又由與民間決算期取同一之步調之點言之。亦可云爲適當。以是於大體論之。惟七月說最得實行。且無上述之諸缺點。可斷言也。

更進考之。會計年度之變更。不僅其所及之影響頗大。且於過渡期間之收入不足。要巨額之臨時收入。亦不待論。故實行爲難。然而於現行制。如年度開始當時之收入不足。非改會計年度之始期。終無他望。例如改正租稅之納期。依某方法限某程度止。可得補足以上之缺點。卽如租稅之納期。固要斟酌人民之便益。如欲提前。則與稅源之關係上。非可妄行。自不待論。然若改後。卽無反對。如彼田租及造酒稅。在租稅中之納額爲最多。據四十二年度

之豫算額。則一期之納額。前者達千四百萬圓。後者殆達二千萬元。而田租之第三期與造酒稅之第四期。共限納期至三月末日止。今試改之爲四月一日以後。由甲年度之所屬。移至乙年度之所屬。則於年度之開始期。得三千餘萬圓之收入。設令不能全補收入之不足。然得因之大減不足額。已可明晰。又就以上年度所屬之變更。一時非有代之之財源不可。然爲一度得此財源。其餘澤可永及於將來。亦甚善也。

要之日本改正會計年度之始期。恰與外國互異。其實情。非豫算準備上之問題。而爲現計收支上之問題。其收支上之問題。非以年度之改正爲要件。故欲解決此問題。尙須鄭重之攻究。自不待論也。

德國會計年度期間。次就會計年度之期間言之。文明諸國。恆採用一年制度。然在德國。近時有變數年制度。而爲一年制度。與變一年制度。而爲二年制度之論說。試於下述其事之大略。

元來豫算之秤價並議定。採用一年制度。一豫算爲一個年間之豫定。每年附議會之議。而見決定者。屬於文明國一般之通則。試舉其一例。則如法國會計法月一八六二年五月第五條。豫算之定義曰。『豫算也者。豫定國家之收入支出所承認之文書。』然在德國內之某邦。並

北美合衆國中之某州。今尙采數年制度者不少。例如比哀郎薩克遜巴丁威丁堡等。採二年制度。海遜奧丁堡等。採三年制度。威丁堡一八七一年依之薩克遜古巴爾戈丹西威爾士堡等。採四年制度。一八六八年止。比哀郎採六年制度。又在合衆國。各州採二年制度者占多數。惟亞拉巴孟採四年制度。紐育馬賽諸州路特愛蘭新查爾北加盧利那查而乾之六州。採一年制度。此爲例外而已。而其採數年制度之理由。因爲一國一州活動之範圍狹隘。且爲變化之少所致。卽在如是狀態之國家。每年編製豫算。附議會之議。未免多費無用之手續。且爲議會開會。消費一定之時日與勞力及金額。尤屬無謂。然隨世運之進步。雖如此等國家。亦有漸減其年數。而採一年制度者。卽如德國之奧丁堡海遜薩克遜古巴爾戈丹各。欲變其三年或四年制度。而爲一年制度。亦有漸次現實此趨勢。無容疑也。

然反之而在德國。又欲變其從來採用之一年制度。而爲二年制度者。今爲參考。試述其大體。列於下方。蓋此問題。據海培而門氏之說。則謂 (Hövermann, Zur Reform des Etats-Kassen- und Rechnungswesens) 原因於現行普魯士憲法之制定會議。欲設置永久豫算制於總豫算中而起。其後一八五二年。由上院提起同樣之議於下院。又一八五六年。上院議員亦發議及之。而於一八八一年。德意志帝國議會之議題。爲一年制度論。亦卽胚胎此

說。變更其形而已。

一八八〇年十二月。當時之首相俾士麥克。提出憲法之改正案於帝國議會。

豫算對於一年之期間。可以一法律規定之。但其豫算。各分割於一年。

而據俾士麥克之演說。其趣旨。爲議會之手續簡單。同時德國議會與各邦議會開會不便。及帝國國務大臣並聯邦參議院議員。負擔之事務過多。倘有以二個豫算。規定於單一之法律。則由豫算秤價精確之點見之。一方豫算秤價之不定。可以他方之豫算定額償之。擴張其秤價期間。實際上利益不少。一八八一年五月五日及六日演說雖然。是不過表面之口實。首相所欲者。在於離議會之繫累。振其爲政家自由的手腕而已。

而議會對於此議。因其權利漸被剝奪。反對之意氣頗熾。國法學者知名之海納而氏。於其三月八日之會議演說曰。『人智不能豫見將來之事。則當豫算之議會。一年制度較勝數年制度。洵爲事理之易明者也。』又拉斯加氏。亦於同日之會議。反駁以比哀郎爲例證之說曰。『比哀郎豫算。現在採二年制度。雖然。此不外於減少以前五年制度。恐係六之結果。

而非變更一年制度爲二年制度云云。越至十二日。一度附委員之審查。至同年五月。終被否決。然於政府。至翌一八八二年。變更其形式。更提出同一議案。即於同年。議會由政府受

領二個豫算案。其一爲一八八三年一八八四年度之豫算。他二爲一八八四及一八八五年度之豫算案。然於議會同年十二月十一日。僅一八八三及一八八四年度之豫算案。附託於委員會。卽陰爲拒絕。一八八四及一八八五年度豫算案之受領也。然首相俾士麥克對之毫無失望。未幾於一八八三年二月九日之會議。提出一八八四及一八八五年度之豫算案。於是乎議會互各款項。正式否決之。以表反對之意思。然於德國。爾後對於豫算全體。採數年制度之議案。不聞異說。惟至今日。別有論說。就豫算之一部分。究可施永久豫算 (Ordinarii) 與否。有所評議而已。此點可至第三編再述之。

第四章 豫算之科目

豫算分科之目的及原則 豫算以分科定之。現今在豫算編製上。無論何國。皆一律採用。然其分科之適否如何。有重大之關係。現今於普魯士。議論最熾。然日本國之制度。亦可略述於後。

凡屬豫算。皆備分科之體裁。乃一般之原則。而其目的所在。便於豫算之議定。使執行有所規準。華古那氏曾就此點論曰。『如是之豫算。最足以盡報道之任。卽對於議會之內外。可與適當的對象。政府可因之而得利益。且此豫算。在財政統計上。尤爲必要。據吾人所見。依

豫算之分科。有三個之目的。(一)行政上之目的。(二)憲法上之目的。(三)政治上之目的。是也。

行政上之目的。在於令行政官廳各有所遵守。無國庫金濫費之虞。蓋爲豫算而無分科。或雖有分科而形爲粗略之時。行政官廳之長官。可於其範圍內。自由支出。從而費金錯亂。紊緩急輕重之序。勢必不免。然若分科之款項。秩然而立。則行政官不能出放恣專斷之舉。自不待論。且其分類之各款項間。不得流用。是亦諸國會計法中所常有此規定也。

憲法上之目的。謂議會據憲法上之規定。行屬於其權限內之參政權。若爲豫算而於分科之設有不足乎。則議會爲求豫算之詳備。將不得謂爲行使參政權。又若議定全無分科之豫算。則此參政權。所謂屬於格尼斯脫氏皮相的立憲主義。(Schein-Constitutionalismus)與專制主義。僅毫釐之差耳。要之分科之設。爲完全憲法上議會之權能。哥拉而氏謂「每一區分爲一需要。每一需要爲一契約。每一契約爲一義務。(Chaque division est une demande chaque est un engagement, chaque engagement est un devoir special) 卽此之謂也。

最後言政治上之目的。以政府對於豫算設分科。命提出於議會。是爲豫算通過之最上手段也。蓋豫算爲一國財政之反影。其內容多歧。須示其必要的原理爲碁重。而採豫算分科

之制。即可謂於豫算本體明示其理由。從而爲豫算成立上之一手段。亦自重要也。

豫算分科之目的。如上所述。在於絕會計紊亂之途。舉財政監督之實。併使其成立容易。故科目之編製。無論依如何主義。皆須示其原則。而就此科目之編製。如華古那氏亦嘗謂爲『科目適當的編製。爲豫算之基礎。卽爲卓越的財政上之一事業。』決非易事。吾人於此先揭大體之原則。然後再就諸國之制度觀察之。

第一、欲達政治上之目的。則豫算之分科。須明晰而保統一。且須以持續的爲要。然豫算之編製。政府之無心與故意。皆有不易明瞭之虞。蓋豫算中包含財政上缺點之部分。每多曖昧。而爲凡庸的政治家之常習故也。又豫算之編製。通行行政各部。難保統一。蓋隨行政局部之各異。而其組織之差異。與勢力之不均。皆不易歸於統一也。又豫算之編製。往往變遷無常之失。是固依行政組織之變更。或法律命令之改正等。而至不得不變更。然若無特殊之正當理由。而妄事變更。最非所宜。又若變更要有相當之注意。亦不可不明示此旨。要之以上三個之原則。初見極似易易。然在實際上能備此條件者。蓋甚尠也。

第二、欲達憲法上之目的。豫算之分科。宜求精密。蓋若令豫算之分科粗略。可以免議會之掣肘。爲古來專制政治家所恆有之例。如拿破崙第一世。僅示歲出入之總額。要請議會之

議決。如拿破崙之世。亦祇示各省之經費總額。而不及其分類。如是則謂於憲法上、減汰豫算議定權之效力。裁抑財政監督之權利。至此科目分類之程度。如後說明。必不得僅以憲法上之目的爲主眼。倘更有重大者。甯有勉強之必要。然此憲法上之目的。限至某程度止。不得蔑視之。是爲不可違之原則。

第三、欲達行政上之目的。先令豫算之分科。過於粗略。亦甚不可。此於憲法上所述同一。已無贅述。然由他一方見之。促行政上無名之耗費。豫算分科過於緻密。豫算之各款項。無流用之途。爲各自依備之結果。而因是來豫算之膨脹。不可不謂爲自然之趨勢。以是於行政上。就中欲達財政上之目的。豫算分科。即可生出寬大之結論。於是乎就豫算科目之編製。可知有二個反對之原則。卽欲行憲法上之原則。而於財政上之原則。有所不便。又若欲貫徹財政上之原則。則於憲法上之原則。不可不讓一步。此二種原則。果以何者爲重乎。又若調和之。果以何者爲主何者爲賓乎。頗爲未易解決之問題。

惟此問題。爲理論上之問題。依各人之見解。而有異說。然爲實際上之問題。特於現今。爲對於文明各國之弊害之改良手段。在財政上之原則。更有擴張之必要。何則。如後說明。普魯士及德意志爲始外。其餘各國。皆以爲科目之粗略。不如其緻密。可少受其弊故也。蓋對於

行政官。而與以過大之豫算使用權。爲最不當。雖然。爲掣行政官之肘。束縛其行動。而及細微之點。亦屬不可。洛亞波溜曰。『凡議會與政府。要互有信用。苟不爾者。不能望行政之節儉。』知威氏曰。『凡令政府爲諸般之行爲。議院嚴行監督。不可不先有信用於前。』亦卽此意也。

普魯士豫算之科目。文明諸國中。豫算科目之過於細微。莫如普魯士。該國在今日之狀態。由於有沿革上之理由。據華古那氏謂。彼在有等族勢力之時代。租稅俱含契約的性質。限一定期間徵收。因之政府對於一定之租稅。必爲一定之支出。公示於豫算上。以待彼等之議決。卽所謂目的稅 (Zwecksteuer) 是也。此等事實。卽令豫算之歲出入科目。不得不涉及細微也。財政學第一卷 二五—二頁 又格尼斯脫曰。普國制度。在財政上稍形不利。氏曾比較一八七八年英法普三國之豫算。英國海軍豫算分十七項。陸軍豫算分二十五項。他七部之行政豫算。有二十一、四十一、三十七、十九、八、三項。稅務行政僅分五項。又法國之豫算。不過有司法省十六項。外務省十五項。內務省四十項。大藏省十四項。稅務行政四十七項。陸軍二十七項。海軍及殖民二十二項。文部三十八項。美術十五項。教務二十項。農商務二十七項。工務六十五項。而於普魯士。則歲入分二百六十四項。歲出有千四百六十項。臨時歲出有

二百六十四項之多殊可浩嘆也

格氏曰。『議會極度利用政權之結果。不僅誤其目的。却與其目的生反對之結果。如是之豫算。非但不適合於節約之獎語。或行政整理之目的。且見有反對之結果。爲可慨也。』氏更進論曰。細分豫算。甚至作千馬克。或七十五馬克之項。以達豫算節約之目的。全屬誤謬。蓋細分豫算之科目。當議定之際。忙於局部之解剖。却忘却大局之結果。又對於財政之失誤。何人爲責任者。亦將茫然無以爲對也。

今試觀一九〇九年度普魯士之豫算。其經常費項之數如左。

(A) 爲收入所要之經費	三十六款	三百十項
(B) 義務經費各種	十一款	六十七項
(C) 行政上之經費	九十六款	九百〇六項
(1) 內閣	十三款	九十二項
(2) 外務省	二款	九項
(3) 大藏省	八款	七十一項
(4) 業務省	五款	五十五項

(5) 商工務省 九款 六十六項

(6) 司法省 十二款 九十六項

(7) 內務省 十六款 百二十七項

(8) 農務省 十一款 百三十六項

(9) 文部省 十九款 二百四十五項

(10) 軍務省 一款 九項

合計 百四十三款 千二百八十三項

次爲參照英國一九〇七年度之豫算中文治費。舉其數項如左。

第一、工事及建築費 十六項

第二、各省俸給各類 三十九項

第三、司法費 二十三項

第四、教育費各類 十三項

第五、外國及殖民費 五項

第六、慈善費 四項

合計

百十五項

吾人於此舉英國之豫算科目。所以示文明國兩極端之實例。華古那氏謂。就此點觀之。普魯士可仿英國之制度。氏曰。分豫算之科目。巨細不遺。未免徒苦於政府之愚。議會之豫算票決。爲對於政府之信任投票。然對於政府之不信任。以具體言之。則似對於某某大臣。否決豫算。其豫算科目。區分過細。束縛政府之行動。則關於國民及國家。兩方之利益。皆有損故也。氏之意見。專言普魯士德意志之豫算。分各省所管與其要款。無庸分項。藉以擴大其範圍爲當也。故該國將來。可爲科目之改正。現已爲一般所同認。

法國豫算之分科。普魯士如上所述。由沿革上觀之。今尙苦於科目之微細。然法蘭西則反是。往時之豫算。行總額議定法。勿庸縷分條列。而附入於議會。然至其後。苦於積弊。遂至如今日採用分科式。而其制度。不若英國之寬大。然比於普魯士則頗形優點。法國豫算分科之沿革。現立憲政體之趨勢者。可於次章述之。

蓋在法國。可稱立憲的制度者。在一七八九年以後。當時附豫算用番號。然是僅分次順序而止。非可見爲豫算之區分。又於拿破崙第一世之帝政時代。豫算以總額議決。其番號不

過爲一符節。當時土利比那議員中。或有反對之者。然概懾服皇帝之威望。豫算依然用總額議決法。而至豫算上正式採分科制度。實在復古政府之時代。

法國豫算分科之沿革。大別之可爲三期。即第一期由復古政府。至第二帝政時代。第二期爲第二帝政時代。第三期即現在之時代。

第一期。復古政府之始。議定歲出。議會之權能。各有議論。然此議論。依一八一七年三月二十五日法律之規定。而見決行。蓋該法律爲定關於歲出議定之下院之權利。而豫算總依各省別議決。即其第一五一條曰。

凡經費不得超過各省自定之總額。各省大臣。皆負有不可支出於其定額外之責任。

此規定即爲歲出之議定。採用分科式最初之法律。依此法律。各省大臣不得費消他省所管之歲出定額。同時於其所管內。其定額得自由配當之於種種事務。又此配當。每年自由變更。亦屬無妨。

然當復古政府之初期。自由黨反對此制度。非難各省大臣。關於其所管部局之行政事務。立於下院之地位。而非難。依一八二七年九月一日之勅令。得達其志望之一部。無他。即據該勅令。令分科之制度。更進一步故也。

第一條 一八二九年度起。國家之總豫算案。依行政之主要部局。明了記載歲出之豫算。

第二條 歲出豫算中之區分。特附「款」之名稱。豫算中依此「款」以外所設區分。僅爲可動的細分而止。

依此勅令。則豫算之分科。比從來進一步。卽由各省分科制也。故議會可就各省中之主要部局。議定其額。在各省大臣。雖屬於其所管省之定額。亦不能如從前之自由處分。至一八二九年度之豫算。進七省之議定。爲五十二款。又豫算上細分。卽限「可動的細分」。得以自由流用也。

然一八三〇年之革命。更來一層之進步。卽一八三一年一月二十九日之法律。又設「項」而爲「款」之細分。卽依項議決之事如左。

第十一條 各省歲出豫算可分項。但各項包含同性質之事項。

第十二條 依此法律豫算各項所定之金額。不得流用於他項。

第二期。第二帝政。卽拿破崙第三世之時代。試精密言之。可分爲三期。卽於其始期。一八五二年十二月二十五日之憲法。更復舊各省分科制。然據一八六一年十二月三十一日之

上院決議錄。則改之以「款」而爲議定。後據一八六九年九月八日之上院決議錄。則又改爲各項分科制。以爲議定也。

此三階級之改正。一見分科上似有進步。然雖事實上通第二帝政時代。豫算皆可云爲據各省分科制度而設。何則。依款或項之分科。依科目流用。實際爲無效故也。

蓋真正之豫算分科。以二個要件爲必要。一、議會從其分科。而爲明白之議定。二、此議定各爲一定額。制限政府是也。然則第二帝政之下。豫算之分科。可謂爲僅有各省分科。一八六一年。又一八六九年起。議會雖依款或項而爲議定。然此議定。決非爲各款各項定額。制限政府者也。蓋於一八六一年上院之決議。即明許各款金額之流用故也。

第三期。爲各項分科制名實具備之時代。以一八七一年九月十六日之法律決之。

第三十條 豫算以項爲議決科目。各項之間。不得爲金額之流用。

此規定頗有效力。

於最後可說明者。爲項之細分。即僅視豫算案。項更分而爲目。又細分而爲節。此目與節。果有如何之性質乎。原則非有命令的資格。各省大臣一度經豫算定額之議定也。其定額內之使用。可得自由爲之。雖然。法國議會就各項細分。關於其使用者。表示一定之意嚮。各省

大臣爲道德上之責任。不得違背也。

又在法國。屬於議會論豫算分科。尙宜求其緻密。至有議定分目。爲議決科目者。然此發議。常虞失敗。不過增加從來之項。或得依之爲間接議決科目之效果。以故項之增加。與年俱進。現今之項。比於三十年前。已達二倍之多。

卽於法國。論科目之增加。自一八三一年始。各省所管中設項。其數不過百六十四項。然於一八四七年度之豫算。爲三百三十八項。一八五二年度之豫算。爲三百六十二項。一八七七年度之豫算。爲三百八十八項。一八八二年度之豫算。爲四百八十二項。次於一八八四年度之豫算。俄增百五十六項。爲六百三十七項。而一九〇六年度之豫算。其數算九百八十四。以之比較一八三一年度之豫算。約達六倍。而分項爲目者。非議決科目。許自由流用。在豫算上不過示其內容。揭之於衆。要之法國之科目制度。依沿革上之理由。比於德國及普魯士。可云爲科目之分類寬大。及行政官得與相當之自由者也。

日本豫算之分科。日本豫算之起因。始於明治六年六月九日。公布「爲心得」之明治六年歲入出見込會計表。當時豫算編製之目的。在於公示國家財政之安固。非欲以豫算羈束行政官之行爲。觀大藏卿之追述。自可知之。而如歲出科目。極形粗畧。非亘各省之部局

以計上之。後以明治八年三月之太政官達第三十六號。及同年九月太政官達第百六十一號。立定設科目之法。即限流用其費額之時。須受大藏卿之許可。然此亦非公布之豫算。有一定科目之謂也。以此科目。不過示豫算行政部內容而止。迨明治九年九月。大藏省定出納條例。規定大科目、小科目、細科目。於第一款第二十一條。是亦祇爲行政部之內容。而非計上公示豫算。繼於明治十二年十二月太政官達第五十號。定經費科目條例。其經費科目。爲大中小細之四科目。小科目以上之費額。非依一定之手續而得許可。則不許彼此流用。其大科目係在各省。中科目當各省中之部局。小科目如俸給雜費雜給等。明治十四年四月。及明治十五年一月之會計法。亦認之。而其爲科目。非公示科目。又非明細表。亦同於前之約計分類。要之當時之公布豫算。其分類粗略。非所謂採科目之制度。可決言也。至公示豫算。採分科之制度。實基於明治十八年三日。歲出入豫算條規之規定。所編製之明治十九年度豫算也。依此豫算。歲出分各省所管。各省所管更分款項。與現行之豫算無異。又於添附文書之歲計豫算明細表。項更分目。是爲現今豫算之基礎。所不同者。在於項之流用。得太政官之許可。目之流用。受大藏省之承認。同時又公布歲入出科目表。一定其分科。更就十九年度之豫算見之。內務省所管內。府縣如各爲一款。內閣元老院會計檢查

法等。對於各省。如爲一所管。一般廢經常臨時之區別。廢止臨時之區別曾於明治八年一度廢止。亦於十九年度之豫算。再廢止之。次於二十二年。度再行。由今觀之。未免無益有損。然由一方見之。可謂款項配置之極巧。就大體言。現今之豫算分科。先定基礎於十九年度之豫算。爲最明之事實。然至二十二年。同年度之豫算科目。加以改正。復經常臨時之區別。實行減少款項之數。以備近來立憲的豫算。明治二十四年度之豫算。實爲其嚆矢。至依會計現行法。款項之流用。全禁止之。爾後就財政上諸般之問題。不關於幾經辯駁。幾經改正。總就豫算分科之制度。引起世人之注意者爲少。惟於第十三、十四、十五、二十五、帝國議會。關於豫算之款項。衆議院見有建議案之發議而已。而前後四回之建議案。其內容全同。今試舉第二十五議會所現之議案如左。

- 一、陸軍省所管軍事費。軍隊費、軍衙費、學校費、工廠費、病院費、監獄費、廢兵院費、特務機關費、守備費、駐屯費。
- 一、海軍省所管軍事費。鎮守府費、監獄費、艦隊費、軍衙費、學校費、工廠費、病院費、監獄費、特務機關費、滿韓防備費。
- 一、司法省所管裁判所費。大審院費、控訴院費、地方裁判所費、區裁判所費。

(理由)從來歲出豫算之一部。以款項設立之範圍過廣。支途之流用過寬。且各省間闕於統一。編成審查之不便殊多。故爲明確歲出之費途。且欲期流用之緊飭。特提

出本案。

然觀日本豫算分科之方法。各持論議者。數見不鮮。試歷舉如左。

第一、集中主義之不洽。蓋以豫算分割之時。其各款項。各欲於實際上演成通行之樣本。爲自然之情。故其豫算合計。不得不虛加總額也。然實行其同性質之豫算。而採集中主義。則能有無相通。彼此互劑。豫算額雖不多。實際可達支出之目的。然而日本之現行分科制。如恩給及豫備金。非分佈於各省。能舉中央集權之實。而於他一方。依然採分佈制者不少。例如退官賜金、死亡賜金、賠償及訴訟費、死傷手當、官吏療治料。計上於各款。其例固多也。方其支出也。第一、爲豫備金之補充科目。得不向大藏省請求。果如是。則自始集中於大藏省。其手數畢竟爲五十步與百步之差而已。

第二、官制與款之關係。據日本現行制度。凡設一官制。豫算上亦設一款爲常。又隨官制之異。而於實際有從屬的關係。此類亦適用之。此小款亦各依尋常之分類。而更分項。例如內務省之衛生試驗所、傳染病研究所、農商務省之特許局、水產講習所、蠶業講習所、工業試驗所、花筵檢查所是。其少者不過五萬圓。彼華古那氏曾分析普魯士國之豫算科目。而驚其金額一項。平均二十八萬麻者。合數款於一款。關於經常費可併之性質。猶且如是。更可令吾人

一驚。若欲貫徹一官制設一款之主義。則如陸軍省、海軍省所管。非設立數十款不可。陸軍省中軍事費之一款。計上七千萬圓。海軍省中軍事費一款。亦近四千萬圓。如是之分科法。吾人不知其可也。

第三款項無變更之表示。日本從來行慣用款項之分合改刪法。或有某款項之新設。政府議會皆就其分科方法。輕易閱過。即在政府無報告。議會亦不追究。如下項於目。上目於項。以數項爲一項。一項爲數項。在財政監督上。頗屬注意之點。豫算之濫用或膨脹。起因於此者。爲事不少。政府宜於今後豫算上。設備考欄。詳細記載。備考欄可記之事項如後。既定費。元來日本之豫算。其所記僅款項之名稱及金額。比於諸國之豫算。其形式尙不免幼稚。非加改正不可也。

第四款項之意義欠明晰。豫算必設款項者。在禁制定額之流用。及計議會議定之便宜。然乘款項之名稱簡單。不問出於其故意與否。對於一定之經費。不拘有一定之款項。苟由他款項支出。卽於實際上許豫算之流用。沒却款項設置之趣旨。例如陸軍省所管軍事費中修繕費。可支出關於修繕之一切經費。然如改築某演習地之建物。由演習費項下支出。卽是金額之流用。此類在實際上頗多。蓋款項之名稱。止於稱謂求其簡單也。然如以上諸

例終不能明其區劃。故對於此之疑竇。或別有不解者。政府宜以某形式明示之。議會亦宜對之注意豫算之議定也。

更進一步言之。則款項之名稱。終不得以名稱爲理解。而於此點。見豫定經費要求書之各種。不可解處已不少。況乎互一款一項耶。例如海軍省所管臨時歲出。有艦艇補足費與補充艦艇費之二款。兩者各分造船費造兵費二項。此區別非有明瞭之解說。則除豫算專家之外。殆難知之。又如豫算說明書。豫定經費要求書中之各種。其名稱之淆雜。皆宜添說明書於備考欄。例如遞信省所管遞信專業費中之「共通費」名稱是也。若爲說明書而脫略此點。則說明書殆已失其固有之價值。觀明治五六年頃之經費要求書。備考欄之說明。各有用意。然今無何等之說明者。不得不謂爲一退步也。

第五、細分巨款。吾人以爲區別款項。詳密過甚。有使豫算膨脹之弊。同時過於粗略。其支出過於自由。亦易生濫費之虞。雖有豫算之議定。亦不能達財政監督之目的。例如於衆議院。屢次建議之陸海軍省軍事費。或如司法省之裁判所費。定爲一款。遠在現行法律及會計法實施以前。而以襲舊言之。似以區別數款爲適當。

明治四十二年度之豫算。陸軍省所管第二款軍事費。七千十四萬餘圓。海軍省所管第二款軍事費。三千五百六十五萬餘圓。司法省所管第二款裁判所費。五百六十六萬餘圓。要之。或云軍事費。或云裁判所費。皆屬

於國權之固定費。議會至今不能迫其減額。即使分之爲數款。亦將不見有所裨益也。以上不過就大體言之。至於具體的詳解。非茲編所能揭載。姑俟後篇再敘可也。

第二編 豫算提出上之問題

第一章 豫算之提出者

豫算之提出者爲何。質言之。卽爲關於議院豫算發案權之問題。英法兩國。每爲實際上之研究。各抒意議。日本亦有異論。試畧述如左。

任豫算之準備者。舍行政府外不可他求。已如前述。從而豫算之提出。亦屬於當準備之任者之權限。自不俟贅言。學者或就豫算之準備提出。說明有責任之政府曰。『指導船舶之舵人。關於其位置。卽爲最良之判官。何也。以其於妨礙進路時。如水力之阻滯。水流之方向。皆立於熟諳之地位故也。』法國之學者蘇而麻氏。亦於法國論政府之位置曰。『如欲以通俗語說明之。譬諸新築家屋。家主必先招技師。委任之以一切工事。使之代爲審計。但就此建築熟慮設計。留保修正及可否之權。爲當然之事。而與此相同者。如議會對於政府。委任次年度收支之豫計。亦應有之義也。』氏之說明。以民主國之思想。行其議論。不適用於他國。固不待論。然議會之與政府。各有所分任。豫算之準備及提出。可屬於政府。翻觀之應作

如是解也。

然吾人所欲深論者。非政府固有之豫算提出權。而為議會。特如下院離其固有之畛域。關於豫算之發案權。換言之。即欲支出豫算之新增額。或行收入豫算之刪減等是也。如彼北美合衆國。議會院下在於為豫算之準備編製。以上問題。全屬無用。何則。因議會之發案權。行使正當之權利。職是故也。故當此問題之發生。從普通原則觀之。豫算之準備提出權。為屬於行政府之國。而關於豫算之發案權。議員可得行使與否之問題。與議員自己行使此權利。為適法與否之問題不同。發案權之行使為違法。則不當行使。固不待論。然若發案權之行使為適法。不能直斷其行使為當。雖然。在財政學或豫算論上之問題。無置重於此點者。至其行使時。於一國財政上。及如何之影響。所宜注意也。據吾人所信。若以法理論。則議員之有豫算發案權。不能謂為不法。蓋為某國之法律。有禁止之明文存在。假令此明文不存。僅於憲法上。有豫算之議定權。行用於議會。則議院從議事一般之通則。就某事項。得與可否之決議。或得隨意修正。論者或為豫算增加之議決。是議會有豫算提出權也。雖然。理論上豫算為不可分之一體。倘一部分為增加。亦不得云議會有豫算提出權。要之。依法理論。正否之兩說。各有一理。必不可斷言違法也。然由財政上論其是非。則其有害。不俟識者而後知。

也

蓋與議院以關於豫算之發案權。可令支出豫算。爲之膨脹。因使全體之豫算或財政。皆見膨脹。而屬於此之權利。每爲個人之利益。或便他人之請託。爲黨派之利害關係。何則。在執行者爲政府。而責任所歸。不但曖昧。且爲成自合體之議決。故由責任上言之。議員發議。絕無所難。以是在議院之節制不行。法規不設何等制限之國。古來有不堪其弊者。如日本之法律或議院規則。無制限之結果。固可寒心。茲特引照諸國事例。以論結本章。

英國下院之發案權 英國夙稱議會政治模範之國。由一方考之。議院之權力強。從而豫算發案權之行使。亦甚自由。然於實際決不然。蓋議院政治之特色。在於重責任。而豫算執行之責任。在於政府。而與準繩於執行者之豫算。政府亦專有其發案權。所謂『國王要求金錢。下院許諾之。上院必表同意。』是英國憲法上之原則。以是國王非有國會之許諾。則雖一「辨士」亦不能支出。同時國會特如下院。雖一「辨士」之微數。在政府之要求以外。亦不能望添設。然此原則。先規定於一七〇六年十二月十日之下院常令曰。『本院依國王之要求外。不問其由固定基金支出。與依議會供給之金錢支出。總不受理。關於公務之費額之請願。及不議決可爲補助及歲入負擔之動議。』至一八五二年六月二十五日之常

令亦規定之。

然至一八六三年。不關於以上之原則。如除隊民兵 Disembodied Militia 之經費。即爲一例外。其評定以下院當之。議定後經國王之裁可爲例。然至同年二月九日。決破以上之慣例。即關於此例之秤價。亦一任政府。而至一八六六年五月二十日。下院以常令改定以前常令之文字。而設規定。且此規定。直接雖非可爲歲入負擔之動議。然對於可增加國庫之歲出者。皆得適用之。而此規定。至今尙有效力。現行『關於公務之常令』第六十六條所規定者如左。

This house will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund, or out of monies to be provided by Parliament, but what is recommended from the Crown

而舉此規定所發生之事實。則如一八五七年十二月八日。海文洛克對於支給年金一千鎊之原案。一議員發議。其年金於死後可及其子。然當時議長。以在政府之要求以外。爲增加案之修正。無適當之理由。特拒絕之。又於一八五八年。新內閣對於前內閣陸海軍費之

計畫提議刪減。供給委員會忽復加政府提出案於原案。議決增減之權能。別生議論。因此政府有編製新豫算之發案也。

更觀英國。從來禁制常令之豫算發案權。按之慣例則有然。然其議院中。尚不絕此弊風。每爲該國著名政治家所痛斥。辯拉特史登曾曰。『近時大藏大臣。每令我議院政治。信無制裁過失之事。欣悅而從下院委員會叢中伏盜之要求。毫不之惜。』又一八八七年五月十七日。一代議士。爲維持自身權限。發議經費之增額。當時首相辯拉特史登對此議案。竭力攻擊。且利用此機會。氏爲演說曰。『往時之政治家。於議會憲法上之職務。不得爲支出增加。僅得爲減少。吾人固聞之矣。〔中略〕夫拋棄善良的財政策。固自易易。然其爲反動也。發端雖不表現。早晚必生非常之災厄。無容疑也。又弊害之矯正爲不可能。每至陷於絕望之境遇。爲政府者。皆不可不注意於此點。就中注意於財政監督者。議會之討議。尤爲必要。今世之人。動言徵稅之責任。政府負之。其支出之權利。附與於議會。無如執行權與立法權相混淆。最可憂者。莫如財政問題是也。他如智魯台。亦於一八八三年度之豫算演說中切言之。曰。『大藏大臣。關於經費之增加。疇昔每多戒心。何者。因在往時。則議院就經費之節約。無甚注意。近時之趨勢。則全異矣。三年以來。對於經費之議案。議院發生五百七十六件。其

中以減少爲目的者。僅二十件。餘五百六十件。凡以增加爲目的。五月八日。考仁氏亦於一八八七年五月二十日之演說中有曰。『十七年來。行政費之增加。達八千六百餘萬鎊。此增額之強半。基於議院之請求。我財政之狀況。雖不得謂之不良。然議員爲切己之利害。要求於國務大臣者。不得不希望洗除此弊風也。赫考德氏亦嘗力斥之曰。『國家之經濟。與國民之經濟。有同一之運命。今大藏大臣講說經濟。恰如說法沙漠中。人皆指大藏省爲吝嗇。今使有人發見一新費途。則以爲一快事而歡迎之。』氏又於一八九三年五月二十日之演說中述曰。『寬大的議院之發案權。惟無責任故。自由行使。不受何等之檢束。議院內巧妙之運動。以一舉而決數百千之巨額。經費增加之議。實在於此。』又於一八九五年五月二日之演說中述曰。『每年各議員。由諸方要求新經費。而隨此經費增加之發議。同時又欲減縮收入之財源。不亦奇乎。十九世紀之末葉。經濟之術。爲一骨董品。人皆目之爲賤事。不適於時勢。又曰。『予希望減少經費者。無他。卽以予所見。其經費之大部分。屬於無用故也。』

以上爲英國大政治家之說。不問其屬何黨派。有如互合符節。英國爲尊秩序重習慣之國。尙有此弊風。殊可浩歎。設令以上所舉。皆爲一場之演說。或有失於誇大之虞。然其豫算發

案權下院不能一掃弊風蓋無可疑雖然英國以從來規則有制限之設其弊害比於他國可云輕微。而人若欲知其弊之最甚者。可觀次述之法國。

法國下院之豫算發案權 英國如前所述。以下院之常分。豫算發案權。全然留保於政府。然北美合衆國。議會_{院下}全負豫算編製之責。是實獨占發案權也。而法國則屬於他部類。何則。法國之政府議會。俱就豫算有發案權。故與英美異也。蓋在法國。豫算案依各省大臣所準備。而至提出於議會。與他國初無所異。然其於下院之豫算委員會。先對政府案。得行歲入出之設除增減。更報告於本會議。至其附入議案也。各議員皆得發議歲入出之設除增減。於是以政府之豫算案。與經會議之豫算。比較對勘。則於大體可見其不同。而於歲出中。爲經費之插入或增額。來豫算之膨脹。而歲入則反是。每被刪革或減額者不少。於是豫算雖力求其均衡。亦有所不能。蓋於法國古來之憲法。皆關於法律。而與無制限之修正權於下院。豫算案亦爲一種法律案。故其實體的性質。不拘何種。在下院依一般之原則。有廢除刪減增額新設等自由之權。爲自然之顯象。以是議員利用斯權。據議會全能之鐵壁。或關於選舉利害上。或計一身之私益。借公益爲口實。要求經費之增加。或謀歲入之減少。不但此也。其黠者。不直接於豫算會議時發議。每依法律案建議案。或人民之請願。強制政府。威

迫哀訴。以期間接達其目的。是以法國財政之膨脹。屬於不可掩之事實。早爲該國學者所同唱。自一八九三年至一八九五年。議員發議之條件。總計六百〇一件。其中直接間接關於歲計者。二百十六件。自一八九三年至一八九八年。議員發議之條件。總計千百二十八件。其中直接間接關於歲計者。實及五百八十五件云。又據弗路黎言。則關於法國經費之議會。其發案權。依法律案或豫算修正之決議。可令其豫算於一年中增加三千萬弗。代議士增加之金額。三十年來。殆達九億之鉅額。其故可想也。

法國豫算發案權之制限。如以概括的觀之。凡有左列之次序。

第一 以豫算委員會之決議。對於議員經費增加之發案。必致反對。然不幸而此決議不成立。或成立而無永久之效力者。

第二 以憲法之明文。制限此發案權。然其不能永存。亦如前例。

第三 一八九五年及九六年。樓乃古及鮑特奴二議員所主張者。在依左之規定。而設法律。

Aucune motion tendant a imposer une nouvelle charge budgetaire ne serait examinee que si elle etait appuyee par le government.

凡豫算上可命新規負擔之議題。係政府所主張者。不得審議。

然於此提案。憲法上保障之議員權利。以普通法律爲之制限。其不正當之反對。終歸失敗。第四 如是數次之改正案。爲決議則其效力薄。又爲憲法或爲法律。則其通過困難。鑑於此等之經驗。一九〇〇年之下院。欲以其議員規則。特設規定。而遂上述之目的。是卽路範與貝爾士之議院修正案也。

Art 51—En ce qui touch la loi budget, aucun amendement ou article additionnel tendant a augmenter les depenses ne peut être depose apres les trois seances qui suivent la distribution durapport dans lequel figure le chapitre vise.

Art.51 bis—Aucune proposition tendant soit a des augmentations de traitements, din jennites et de pensions, soit a des creations de services, d'emplois, de pensions ou a leur extension en dehors des limites prevues par les lois en vigueur ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget.

第五十一條第四項、關於豫算。可增加經費之金額修正。或新設之項。可就款之報告。配付之後。於開會之第三日止提出。

第五十一條之二、關於俸級手當、或年金之增加、與官職並年金新設等事項、不問爲現行範圍之擴張、總之關於此之發議、不得爲豫算金額之修正、或項之新設。

然一二議員、對此修正案、又有議其當廢者、彼謂以此發議、欲剝議會之特權、然此動議、於五月十五日、以對於二五八票之二六八票否決、翌日即五月十六日、更就原案修正討論、法規委員會議長黎巴、此際爲最有力之演說、支持原案、曰「吁、諸君、議會之發案權、予就其缺點不欲多辯、余欲判斷其結果、而知其價值、若議會之發案權、代行政府、議院內之運動熾行、恐諸君除分捕爲利之外、無何等之效驗、」而採決之結果、該修正案、以對於二百二十一票之三百〇九票可決、後於一九〇六年十二月四日、有廢此改正之動機、然未能成立、故此改正、至今尙有效力。

今觀上設之二新例、前者依時日爲之制限、而限於「報告書配付後三日間」、是欲於豫算會議之場、防止發議、利用議員、不加意警備、希冀通過者也、後者就豫算之修正、明言一定之事項、絕對不能爲增額之發議、而此規定、於一方設一定之制限、同時於他一方、關於此事項、不問時日之如何、絕對禁制之、更可注意者、是等事項、爲俸給手當、年金等、所謂個人的經費、蓋個人的經費、最易生弊害、又於理論上、無關公益之增進故也、而於法國、則以上

之改正。未爲滿足。尙於一九〇二年五月四日下院之會議。更進一步。提出『凡可爲財源之收入。非豫先議定。不得爲經費增加之發議』之議案。然以對於二百四十一票之二百六十一票否決。

就以上之改正。吾人尙感不滿者。爲一方設經費增加之制限。一方減少歲入之發議。不設何等規定是也。又『五十一條之二』就規定之事項外。僅有時日之制限。效果亦必不善。改正案。惟變從來無制限而設一範圍。然如一九〇七年十一月十八日之議。場町村中看守森林者之給料。可爲國庫支辨之動議。議長得以經過議事規則第五十一條之日數拒絕之。故該國以此規則改正。來幾分之效果。似已無可疑也。

其他諸國豫算發議權之制限。先述德國及普魯士。如前之弊絕少。藍而[△]曰『使普魯士之議院。濫用其權。由於德國公法學者之勢力。與議院內黨派之組織』雖然。對此制限。如普魯士下院議事規則。又設規定如左。

§ 27. Anträge von Mitgliedern welche eine Geldbewilligung in sich beschliessen oder in Zukunft herbeizuführen bestimmt sind zur Abstimmung nur Gelangen, wenn eine Commission mit ihr er Vorberathung betraut worden ist und dies eine Bericht

第二編 豫算提出上之問題 第一章 豫算之提出者

darüber erstattet hat.

第二十七條包含金錢上之要求。或將來有議員發議。非經委員會審查。據其報告後。則不得議決。

又徵之威丁堡。其憲法第一百七十二條。亦有規定如左。

Das Recht Gesetze verzuschlagen, steht dem Konige wie jeder der beiden Kammern zu Gesetzesentwürfe über Auflegung von Steuern, über die Aufnahme von Anlenen, über die Feststellung des Staatshaushalts ober über ausserordentliche, im Etat nicht vorgesehene ausgaben können nur vom König ausgehen. Auch können Ausgabeposten nicht über den Betrag der von der Regierung vorgeschlagenen Summe erhöht werden. 國王及各議員。有提出法律之權。租稅之賦課。國債之募集。豫算並豫算外臨時支出之法律案。國王提出之。歲出總額。不得比政府提出案之額增加。

又在意大利比利士等。亦略有以上之弊害。即一八九五年十一月五日。意國國庫大臣宋尼諾於議會一九九六年度豫算之演說。亦言及『依議會之中介。爲多數之要請或哀願。』

又比國大藏大臣納哀爾亦於一八九六年度之豫算演說中述及『豫算均衡上所見者。以租稅之減少。或經費之增加爲目的之發議。』能認爲有效也。』雖然其流弊不若法國之甚。爲學者所立證。從而豫算之發議權。未見有特設之制限也。

日本規定之必要。觀於以上諸國現狀。其程度各有大小輕重之別。然議院有潛伏之弊害。各國皆然。議院之豫算發案。通文明各國。不失爲豫算制度上之一問題。而於日本。亦不能脫卻此一般之通病。自不待論。然究依如何立法。如何用力。可以防遏之。今尙未有所聞。原來西洋諸國與日本。豫算之性質組織。及其他諸點。皆有不同。故欲採用西洋諸國之規定。而求適合於日本。斷乎不能。今試略述所見如左。

第一、豫算上議定歲入之減少如何。就此點言之。日本無何等之影響。至於法國。則歲出之增加。特設制限。及就歲入之減少。不設規定。斯爲缺點。行諸法國已久。日本卽不能適用。蓋在法國。豫算法之一法律。一個年間有效力。而於豫算上收入之決定。卽於實際上爲收入之基。然在日本。則依憲法第六十四條。規定國家之歲出歲入。以每年豫算。經帝國議會協贊。未聞以法律規定。然租稅之賦課徵收。依憲法第六十二條。常以法律定之。從而豫算上設令減少租稅。政府亦限法律之存在。可據之賦課徵收。從而實際上豫算之減額。非及何

等之效力。而至其他歲入。亦或依法律命令之規定。或置重於實際收入之結果。豫算縱能訂正。亦僅爲豫測之變相。而與現實之收入。毫無關繫也。

第二、決定豫算上歲出之增額。卽反之實際上之支出。因是受影響者不少。何則。歲出各款項之全額。爲示實際支出之最高定額故也。而憲法上如皇室費、大權固定費、法律費、義務費等。其廢除刪減。雖有一定之制限規定。然就豫算之增設。無何等規定。議會依固有之豫算議定權。或依議事法上之原則。其修正權。可云不受法律上何等之拘束。又或言歲出豫算增加之發議。有如與豫算提出權於議員。然此爲事實論。而非法律上所承認也。

以如是之法律。否定議員之豫算發議權。固爲吾人所不與。然由財政上觀察之。宜就此點別設制限爲要。何則。是強執行者不認必要金額之支出。而促豫算之膨脹。其結果不僅延於將來。且其內容。亦不免於濫用也。

第三、對於歲出總額上之增加。可加制限否。或謂不關於總額之增減如何。對於各事項。俱可制限增額。如前述之威丁堡憲法規定歲出總額。不可比政府提出案增加。是恐失豫算歲出入之均衡。雖然。就此點觀之。姑勿論總額上之增加。卽於各個款項。亦希望就其增額置一定之制限。日本豫算之議定。在兩院有對等之權利。非諸國之上院。僅擁虛器之比。從

而一院之修正，亦爲他院所阻止，不易達其初志，而豫算發案權之行使，亦不至陷此弊害。雖然，貴族院之決議，有時於急遽之間，要議決，又或顧慮豫算之不成立，曲從其意者，亦有要之歲出增額之制限，非依各款項，則其效果終未全也。

第四、以上所述，爲直接變更豫算之時，然又有直接強請或迫害豫算之變更者，是即依法律案建議案，或請願形式規定，或陳述某事項，依其通過，直接令政府呈明增額歲出，或減額歲入之結果也。

今先觀法律案之形式所規定者，倘於此時，爲法律而成立，則其效力爲強制的，政府爲法律費，依憲法第六十七條，固不可不計上之於豫算，且依同條之規定，不能妄爲削減廢除，故其效力，更可爲固定的，而於日本，豫算非法律，不過一豫測，其效力，不過行於一年間，然至法律爲如是之強制的，又爲有固定的性質，故期豫算上歲出之增額，或歲入減額，可爲最良之武器，又由一方言之，欲防止其弊害，尤不可不深長思也。

第五、建議案及請願，由一方見之，則其效力弱於法律，政府無必從之義務，然由他方見之，則建議案並請願，最有涉於濫用之性質，何則，法律皆不可不通過兩院，建議並請願，所謂屬於一院權者，即以一院之議爲已足，不僅此也，法律之事象較重，發議與議定者，俱知責

任之非輕。而特別注意。然至建議請願。發議者與議定者。未免輕視其責任。故怠於注意者。是以建議請願之形式。計及將來費額之增加。或負擔之輕減。繼續提出。乃自然之勢也。今試示第二十五回帝國議會開會中。由衆議院所發議之件如左。

〔注意〕

(一) 本表僅舉依衆議院議員之發議。

(二) 本表僅舉直接來經費之增加。或期收入減少之事。

(三) 同上較輕者或不明者不贅。

法律案、通過兩院者九

〔計歲出之增加者二〕

〔計歲入之減少者二〕

未通過兩院者五十四

〔計歲出之增加者六〕

〔計歲入之減少者七〕

建議案、可決者三十八

計歲出之增加者二十六

未經可決者十三

計歲出之增加者五

計歲入之減少者四

請願、起草於法律案者三

計歲出之增加者二

被採擇者百四十五

計歲出增加者九十

計歲入減少者十

準採擇者三十七

計歲出之增加者十四

計歲入之減少者二

依右表見之。關於建議請願。殆無「國費要求案」之別名。論者或曰。如建議請願。其效力非必然的。採否之權。全在政府之心理。故依建議請願。設令有經費之膨脹。此責任不得不云

全在於政府論者之言。非無一理。然吾人所欲攻究者。非欲知經費膨脹之責任。何人可擔任。在討究財政上或豫算制度上經費膨脹之原因。果在於何地而已。苟明晰其原因。則責任論亦全非所顧矣。而其原因。在於建議或請願之間接射擊。無論何人。皆不能否定也。日本之現狀。如上述。然則究依何法可制之乎。是爲後述之問題。

第一、爲貫徹以上之趣旨。對於議員之規定。果當依何法令乎。據威丁堡現行憲法之規定。其事非常困難。且莫測其真相。又依普通法律。亦與憲法規定之關係上。未可謂之適當。畢竟此種規定。倘僅對於議員。則仿英法普諸國之例。當以議院之自主權所規定的議事規則。爲最妥協也。或恐以議事規則規定之時。未免有易於改廢之嫌。然在實際上可無慮。更進言之。則如依自主權。改廢議事規則。凡代過半數。以三分二以上議決爲當。乃吾人所共信也。

第二、歲出之增加。或歲入之減少。不問於豫算之討論上直接行之。或依法律建議請願等間接之手段行之。如英國絕對禁止之。普魯士僅設一制限。可爲重大之問題。英國之採用絕對的禁止主義。據華古那氏說。則謂『此事爲一般豫算權之原則。或已越適當之範圍。然爲豫算而使變動較少。卽有少用補充公債之利益。』吾人所見亦同。蓋言歲出之膨脹。

言歲入之減額。濫用之則流弊甚大。又通常易涉於濫用。雖然。由他一方見之。則無論何種政策。苟期其改良進步。經費無不相伴而加。又國民經濟與國家財政之關係上。雖歲入亦有不得不縮減之時。故如忌其濫用之結果。對於一切。概予禁止。究未得其正鵠也。何言之。一方防止濫用。一方欲依正當之發議而進行。則當稍設防閑。不必以酷法制限也。故於此點。吾人願取普魯士之主義者也。

第三、制限固不得不設。然其可爲制限之事項。如法國下院議事規則第五十一條之二。就一定之事項。而定其限界乎。抑普及一般之歲出入乎。惟於其釀生弊害者。或地方關係之事項。或個人並一會社關係之事項。在於補助金之交付。救濟金之支給。官署之新設。地方事業。港鐵道之經營是也。個人關係與選舉關係。其爲動機無異。至欲一一臚舉其事項。則大不易。姑爲理論以設事項之制限。雖似可行。然吾人暫仿一般之立法例。不以事項制限。而就歲出入之增減。發爲條議。加之制限。固非違理也。

第四、然則制限方法。究如何而施種種手段。卽如法國。制限於發議之時日。然以時日而決其成否。未免流於機械的作用。其次規定發議者之數。或委員數。然依是行之。決無實際之效果。又次則爲此種審查。特設常任委員會。然亦不認有此程度之必要。據吾人所見。則制

限之方法。可參酌普魯士之立法例。加之議決適用特別多數票。爲最近理。蓋其議決必附託於委員。勢必不能利用俄頃之機會。且議決要三分之二之多數。則雖有團黨。亦末如之何也。

要之日本議院法。僅有『就豫算案發修正之議者。要有二十人以上贊成』之規定。而關於以上之點。無何等之規定。在豫算制度上。不可不謂爲一缺點。故吾人深望將來有制定之一日也。雖然。法制之力。有時而窮。是在議會之道義與國民之公論。二者實爲改善制度之根底也。

第二章 豫算提出之時期

豫算之議定。不僅爲議會制度之起源。且於現今。亦爲議會開會主要目的之一。無論何國。莫不皆然。故關於豫算可提出於議會之時期。亦多以憲法爲規定。卽不然。亦必以會計法規定。爲諸國之常。又或雖不別設明文。然以提出期有慣例可循。亦似一定也。

然而豫算提出之時期。諸國不一。要皆有特殊之規定。蓋豫算提出時期。先依其國會計年度之始期。而不得不異。又有依議會之召集及開會期而定。其他依豫算議定之主義若何。互有遲速。通觀諸國。可爲惟一之原則者。大抵提出於年度開始前。蓋豫算之議定期。必不

限於年度開始以前。英法及比利士等之制度固有明示者。然若豫算提出。在年度開始以後。則豫算將不成其爲豫算。全失其效力。是固可慮。不甯惟是。諸國之規定或慣例。豫算提出於議會開會之始爲常。例如英國議會開會爲二月。大藏大臣之豫算演說。在三月中旬以後。即當年度開始以後。然其歲出豫算。每提出於開會之始。而其遲延者。屬於歲入豫算。又如法國。就議會之開始期。在憲法上。有以每年一月第二火曜日集會之明文。至於豫算案。在會計規則中。僅規定於各年度開始以前。向下院提出。然實際上之必要。每提出於開會之始。即提出於一月下旬。或二月上旬。爲從來慣例。惟近來一九〇九年度之豫算。提出於前年度五月十九日。一九〇八年度之豫算。提出於前年度五月十一日。一九〇七年度之豫算。提出於前年度六月六日。一九〇五年度之豫算。提出於前年度三月三十日。一九〇〇年度之豫算。提出於前年度七月四日。表面上連年豫算之提出期。似各有遲延。然實爲總選舉及內閣變故。或爲大統領選舉及其他不得已事項。而始遲延。實對於原則之例外也。

雖然。法令上諸國之豫算提出期。決非一致。其明記可提出於議會開會之始者。卻少。即如合衆國。大藏大臣對於議會之報告。要在議會開會後。該國議會憲法上規定二月第一月曜日開會。十日間提

出。索遜憲法第九十八條。規定次年度二個年間之豫算案。可提出於各通常會開會之始。爲其慣例。然如比利士。則事實上提出於開會之始。然法規上『歲出入豫算書。遲至每年十月三十一日止。提出於議院。』一九〇〇年會計法改正之法律 倘年度開始爲一月一日。則要提出於二個月以前。又比哀郎憲法第七章第六條。規定『國王於二個年所豫計經費期限告盡之前。縱遲亦須三個月前。提出次後二個年分之歲入出豫算於議會。』

惟當議會開會之始。提出豫算。理論上必非當然之事。畢竟由與會計年度之距離。及議會開期之長短。或爲必要。或非必要。而在諸國。不問其爲必要與否。不按法規之意義。概提出於議會開會之始。是蓋政治上之趨勢使然耳。蘇而麻曰『人或疑政府之汲汲提出豫算。是何故耶。此已相沿而爲常例。然議會苟至年度終期止議。亦非不足。究因如何之動機。令大藏大臣於開會之劈頭。匆遽提出之。惟恐後乎。吾人一言以答之曰。是議會對於其取得權。常有餘望。議會對於滿意之大藏大臣。每以熱忱歡迎之故也。』雖然。由豫算制度上消極論之。則豫算案之議定。總宜近於實行年度。從而其提出亦相距不遠。倘爲議會之開期。而接近年度之始期乎。即提出於開會之始。亦無不可。然其與事象全然相反。故其結論亦不得不異。如前述之法國制度。即此適例也。要之豫算提出期。當會議開始時行之。其爲必

要與否。在理論上究非重視也。

日本豫算提出期。日本豫算提出之時期。定於會計法第五條。該條言『歲入歲出之總豫算。可於前年帝國議會集會之始提出之。』此與索遜憲法。同其理趣。然在索遜憲法。別定議會開會之時期。可提出於其始。畢竟同於意大利。一定豫算提出之時日。如在日本議會之集會。比於西洋各國。集會於當然一定之時期不同。一依勅命規定之故。豫算提出之時期。不免有參差也。

然而實際上豫算之提出。總在十二月下旬。或一月中。特在近年。提出於一月下旬者居多。

會期

開院式

豫算案提出

第一回	二十三年十一月二十九日	同年十二月三日
第二回	二十四年十一月二十六日	同年同月二十八日
第四回	二十五年十一月二十九日	同年同月同日
第五回	二十六年十一月二十八日	同年同月二十九日
第八回	二十七年十二月二十四日	二十八年一月八日
第九回	二十八年十二月二十八日	二十九年一月九日

第二編 豫算提出上之問題 第二章 豫算提出之時期

第十回	二十九年十二月二十五日	三十年一月八日
第十一回	三十年十二月二十四日	同年同月二十五日
第十三回	三十一年十二月三日	同年同月五日
第十四回	三十二年十二月二十二日	同年同月二十四日
第十五回	三十三年十二月二十五日	三十四年一月二十二日
第十六回	三十四年十二月十日	同年同月同日
第十七回	三十五年十二月九日	同年同月十一日
第二十一回	三十七年十一月三十日	同年同月同日
第二十二回	三十八年十二月二十八日	三十九年一月二十五日
第二十三回	三十九年十二月二十八日	四十年一月二十二日
第二十四回	四十年十二月二十八日	四十一年一月二十二日
第二十五回	四十一年十二月二十五日	四十二年一月二十二日

蓋在日本議會之開期。非如英法等之長期。憲法上以三個月爲限。而議會之開期。以前會計年度之終期爲止。乃從來慣例。以是豫算案之提出。與會計年度之始期。不能如英國之

接近亦非如法國及他國之失之過遠恰與德意志帝國及普魯士相似即在英國對於四月一日爲年度始期。豫算提出於二月爲常。反之而在法國對於一月一日爲年度之始期。豫算概提出於前年度一月中。其間及一個年。然在德國每於十二月。普魯士每在一月。提出豫算。其會計年度同於日本。開始於四月一日。今試由豫算制度上見之。則豫算之準備。提出。議定。總宜近於會計年度。以與實際適合爲本旨。觀於此點。日本之制度似優於法國。而比英國之制度略遜一籌。雖然英國制度如後第三編所說明。固別有一種特別之系統。非若日本於年度開始前。採成立主義。每於現會計年度始之數月間。從事於當該年度之豫算議定。故英國與日本豫算提出時期。互有差異。爲因於前述之主義各殊所呈之結果。若日本而不能移入英國主義乎。則其豫算提出時期。直可謂爲必然之結果。故不得以兩國期間之長短爲尺度。評爲此劣於彼。要之日本豫算提出之時期。於年度開始前。成立主義之範圍。尙非大謬也。然吾人進一步論之。則現行制度。決不可謂完全。顯有優劣之分。優者何。卽豫算提出於議會開會之始。議案尙未輻湊。衆議院能盡力於豫算之查訂。此外不能發見別種利益。立法之趣旨。蓋在於此。劣者何在。缺乏財政學上之基礎。惟如比利士

○前
○年

或以哀郎定豫算提出之時期。爲年度開始前之某月某日。而設制限。是最適於財

九一

政上之趣旨。至其期間。議限於必要之時。即爲豫算與施行。保最短距離之理由也。

論者或曰。如是僅理論上之空言而已。若以日本實際論之。雖經議定之最短期限。亦不能踰五十日。雖如現行制度。亦不出九十日。畢竟五十步百步之比例而已。夫苟豫算議定後。餘日過多。是即令政府追加豫算之一原因。取往事可爲明證也。吾人於理論上。信比哀郎等之制度爲得當。即於實際上。亦信其效果非鮮少。要而言之。吾人必非唱導現行制度之改正。惟現行制度。亦分優劣。吾人未可信爲完璧也。

尙就此豫算提出之時期。亦已自成一問題。即如前揭之表。第八回之議會。其開會如從前行於年內。然其豫算反於曩例。至翌年一月而提出。又第十五議會。第二十二議會。亦然。觀於以上之事實。令人疑其與憲法第六十四條。規定『國家之歲入歲出。以每年豫算經帝國議會協贊』之明文。嫌其抵觸。然此由於論者觀憲法之每年二字。僅從歷年而言。即與各年二字。同一意義。然以吾人所見。則信於一月之豫算提出。對於憲法之規定。別無齟齬。何則。茲云每年。不外於每會計年度之意義而已。更詳言之。則如左。

(一) 憲法第六十四條之解釋。倘如論者所言『可經協贊』之文字。應改提出。然論者解釋文字。僅就表面主張。未見其當也。

(二) 憲法第六十六條之皇室經費。每年支出。並第六十八條繼續費年限之限定。亦足證明之。倘如論者之言。則於此等事實。亦不可不從歷年。是求通其說。反致自窮。以違於常例故也。

(三) 就實際之必要上見之。豫算亦非限定十二月中提出。爲必要之理由。豫算即遲至年度開始前。而始議竣。未嘗不可。而此事不限於十二月中提出者。正爲日本常例之所明示也。

(四) 論者又依憲法第四十二條。及會計法第五條。謂議會每年可召集。即言豫算可提出於議會集會之始。故豫算須於年內十二月中提出。是又論者混同議會之召集與開會也。召集勿拘定於年內。雖至明年一月開會。亦於憲法不見爲背馳也。

要之憲法言每年豫算。可經議會之協贊云者。必非至十二月末日止。可斷言也。然茲對於上述憲法六十四條。尚有一問題。即『國家之歲出歲入。謂以每年豫算。可經帝國議會之協贊等語。』此言每年豫算。調製於十二個月間者。可提出於議會。意果若是乎。抑言每年爲定可經議會協贊之時期。而豫算僅一年度一回乎。若從前說。則豫算必爲十二個月間之豫算。倘調製比此爲長或短期間之豫算。不可不目之爲違憲。然依此說。解釋

條文。每年二字。不僅與歲入歲出之文字。有重複之嫌。且依曩例。軍事特別會計。亦將與此明文相背。何也。中日及日俄兩戰役之際之特別會計。由開戰以至媾和。爲一會計年度。其爲期亘於久長故也。其他依每年豫算說。則將來爲某事故。迫於變更會計事務之必要。則當其過渡期。提出十二個月之長期或較短期之豫算。斯爲違憲。苟非改正憲法。則會計年度之改正。殆不能行。是豈可謂解釋之正鵠耶。要之。憲法規定每年豫算。可經議會之協贊。一如德意志帝國。或合衆國內之某邦某州。禁止二年三年或四年。提出各一回之豫算也。其他關涉豫算之提出。可進一言者。在近今議論家所言豫算內示會之必要如何。曷爲豫算內示會也。蓋始於日俄戰役時。其開催之趣意。爲提出正式豫算於議會之前。先令兩院議員悉其內容。依是圖感情之調和。易於通過而已。雖然。此議論之基礎。非置重於財政論或豫算制度。不過爲議員間之勢力問題。果如是。則開設之趣旨。屬於純然的政略問題之範圍。初無論述之必要。然吾人希望由豫算制度之上。於豫算案正式提出以前。完竣其編製。同時希望公表其內容。著爲慣例是幸。而其所謂內示會之形式若何。非吾人所注意。蓋日本之議會開會期。爲比較的短期。從而豫算之審查。及議決之時日。亦頗局促。終不能如西洋諸國。互於長期。而盡精確之審議也。又於一方。則日本豫算編製之形式。缺陷頗多。於

財政之運用。不免形爲複雜。以是政府毅然整頓豫算之形式。庶幾便於議定。議員俱非常注意。從事審查。同時如其豫算案正式提出之前。總求詳細公表。以便立法府研究的準備。是實可救日本豫算議定時期限局之一手段也。

第三章 追加豫算之提出及事後承諾

豫算原爲收支之豫測。其範圍直包括一國財政全體。從而每年編製議定之歲計豫算。其年度內。網羅國家必要之經費。與可爲財源之一切收入爲原則。然由一方察之。豫算終不免類於豫測。豫算自編製後或議定後。內外種種事象。曾有未經豫測之經費爲必要。又已經計上豫算。其定額見爲不足者亦有。此時國家不得以未計上豫算之理由而忽視之。是即追加定額。Credits additionnels 無論何國。皆不得不然也。

追加定額者。非追加豫算之謂。其範圍頗廣。即於每年充當一定費途。從豫算編製成立後。更認此爲定額之謂也。其時期。必不限豫算成立以後。或在編製後亦宜。又爲追加豫算。非僅指將來之支出。可豫經議定。即於議會閉會之時爲支出。或更至議會開會時。求事後承諾。亦皆包含之。今試對照日本制度。所謂追加定額者。即包含追加豫算。並事後承諾。豫備金及儲蓄金支出斯二者是已。

追加豫算之必要。無論何國皆認之。從而關於此豫算之規定。自屬當然之事。然此亦如前述。爲豫算之例外而設。蓋追加豫算。其性質上妨財政之總覽。不覺流於財政之膨脹。自不待論。且其釀生他種弊害。亦甚易也。卽追加豫算之提出。初無何等之制限。及其通過。亦無何等困難之國。當總豫算之編製。概不置重。爲自然之結果。從而總豫算不免杜撰孟浪之譏。因此妨及一國財政之整理。亦自不少。

且夫追加豫算之提出過易。當豫算編製之際。各省大臣。以其請願無充分之理由。故爲抑制其要求。或其後於追加豫算名義之下提出之。乘議院不拂衆意。以支出必要之需爲口實。往往計上於總豫算中。難保不受刪除於末運。以是追加豫算者。在豫算制度上。亦以略加制限爲要也。

當事後承諾之時。亦屬同式。其來財政之膨脹。釀生種種弊害。直一而已。特於此時。至爲其支出之後。不過求議會之承諾。議院之財政監督權。尤虞減殺其效力。在議院以往事不可追。往往有易視之者。不第此也。內閣之更迭。於憲法政治之國。爲最頻繁。每不得追究其責任。是亦吾人常睹之事也。

要而言之。或云追加豫算之制度。或云事後承諾之制度。其爲規定。皆出於不得已。而其濫

用。不可不慎重。總之追加豫算之提出可抑制。其審議必周詳。事後承諾之時。須一定其時期。以早爲貴。彼爛眼之財政學者。以測定一國財政整備之程度爲目的。不得不置重此點者。卽此意也。

英國之追加豫算制 英國之事後承諾。爲稀見之事。追加豫算。亦不恆有。今先述事後承諾。次及追加豫算。

英國爲立憲的豫算最古之國。卽於議會之豫算議定權。今尙勵行極堅。夫如英國議會。就一國收支之許否有最高權。而其權利。無例外。皆得實行。是以該國之事後承諾。殆不存在。一切收入及經費。俱先以豫算。得議會之同意。斯其所注意也。

彼曾爲大藏大臣。擅有令名之諾斯考脫氏。其著述中有曰。『於英國爲經費充當法律基本之原則。在於對特別之費途。不得由非充當於其費途之定額中支出。雖然。至一八六二年止。各款之流用。於某一定之範圍所認有。然於同年全然禁止之。』卽言豫算止於議會議決之範圍爲原則。然限必要不獲已之時。得互於議決之外。而爲一時支出。於此則議會之豫算許可權。又爲一例外。然於一八六二年以後。據氏之說。則此科目流用已被禁止。從而事後承諾之事。如全不存在。但就英國之現狀見之。尙於必要不得已之時。陸海軍之豫

算。爲支辦不能豫定之經費。其於所管省內。得流用科目之豫算之殘額。是即對於議會豫算許可權之例外。而爲大臣之責任支出。須於議會提出責任解除之法律案。 Bill of indemnity 而求承認之。例如一八八五年。政府於四月。爲蘇丹遠征費。對於俄國之開戰準備費及其他項。要求追加定額。且大藏大臣智魯台於討論進行時。明言此等要求額。爲緊急需要。現經支出者。占大部分。即於此時。政府互議會定額之外。而爲支出。要責任之解除。在英國雖有豫算金。然其額極少。總額僅十二萬鎊。且不計上每年之豫算。而屬於大藏大臣之管轄。稱之曰。各省豫備資金。雖一旦使用。至將來亦須補充之。使回復原狀。此豫備資金。除陸海軍外。充各省經費之不足。然其額既少。終不能充大規模之經費。又陸海軍省依其流用。而得所需之金額。已如前述。但議會開會中。要多額之金。須召集臨時議會。何則。以英國尊視豫算之議權。嫌其無豫算議定之許可。而即支出故也。然於實際上英國之議會。開會互半載。雖循以上之慣例。亦非感不便也。

次就追加豫算論之。元來英國尊重豫算之議權。同時於其秤價或議定。亦弗復駁詰爲常。而其對於豫算。至後日變更。是其最忌。即使豫算編製之權。專屬於大藏大臣。豫算之議定。特互現年度之半。英國如何而期豫算之確實周到。就此一事。已可概知。又就追加豫算之

提出。每欲抑制之。其如何嫌忌豫算之變更。亦可明瞭。然如追加豫算。終不能全避。果如何而得限制追加豫算乎。吾人可進述其故也。

英國古來大別追加豫算爲二。一曰補充豫算。(Supplementary Estimates) 一曰信任豫算。(Votes of Credit or Votes of Confidence) 所謂補充豫算者。謂關於發生事之豫測。距事實不遠。而其秤價。得分類各科目。指示其必要之原因。反之而如豫測時期與執行時期。相距遠甚。則不能細分科目。一一明示其費途。所謂依於信任豫算之方法。僅爲其總額之議決而止。至其費途之詳實。一任之於當軸者。一八八八年。決算委員會之報告。亦明認此二者之區別。『凡要特別費用之時。若政府眞成爲確實豫算之秤價。得以分科目公示者。可望依補充豫算之方法。然豫測之需要。在不能爲十分信用之秤價。及限於不可能之時。則除信任豫算方法外。無他道也。信任豫算。既不分科目。且於所管省別。亦有時不分。然至補充豫算。不僅剖分科目。并對議會而爲精細之說明。又大藏省關於其所管官廳之執行。要爲盡分之監督。而如各科目間。禁止流用。更不俟言矣。』以是可知前者之差異也。

然此信任豫算。其性質上總以制限爲宜。前述之諾斯考脫氏。亦謂『軍事上非常嚴急時。所需經費。可達數百萬鎊。關於此之信任議決。不得移用之於他之目的。而此信任豫算之

金額。若告缺乏。尙知其爲必不可少。要更議會之集議。而於一八七二年。亞比西尼亞戰爭費。及於歐羅巴戰爭準備費之決算。決算委員會認將來信任豫算。僅對其現年度決定爲有效力之要用。此方案。遂於一八七三年度。實行於亞山的軍事費。其他於一八七九年之決算委員會。信定豫算之定額。決議對於其議定之目的。於所管省直接有效。且大藏省亦認之。但海陸軍省。却比曩時少束縛其自由也。

如是而於信任豫算。欲制限其使用。或屢求廢止之。亦以一旦有戰爭之開始。軍事費終不得不於此求之。遠之如克里米亞戰爭、印度畔亂、亞比西尼亞戰爭、南亞弗利加遠征、阿富汗斯坦事件、埃及占領。近之如一八九九年以後之脫蘭斯窪戰爭。要皆依於信任豫算之方法也。雖然。此僅限於稀有之時。於每年豫算中。有彼補充豫算之存在已耳。

由學理上言之。補充豫算。信任豫算。俱不失爲追加豫算之一種。但如上述之信任豫算。特於戰爭時有之。比於日本慣用之追加豫算。稍有不同。雖然。補充豫算。不限於軍事。每就各省一般之費途支出。殆每年不少提出也。而此補充豫算。可分爲夏期春期之二。夏期補充豫算者。通常要求於議會之閉會前。約在八月之交。春期補充豫算者。每於會計年度之終期。卽二月或三月之交。議給必要之費用。換言之。則夏期之補充豫算。爲生於本豫算編製

後決定以前之費用。而春期之補充豫算。爲本豫算決定施行。將及告竣之時。所生之費用。於英國則明定區劃。卽以第一補充豫算。第二補充豫算之名名之。

補充豫算。既於每年提出。若英國於本豫算之編製及議定。雖極注意。亦以遭遇不能豫見之必要事故。爲不可避。然英國爲求本豫算之正確。同時尙嫌補充豫算之濫用。而於近年。英國之追加豫算。〔括補充信任兩者〕。每年平均額。於各省所管〔除陸海軍省〕爲五十萬鎊。陸海軍省所管。爲六十萬鎊。合計百十萬鎊云。今就最近二十年間見之。一八八七年度。豫算在適當之狀況。無補充之必要。一八八八年三月二十六日。大藏大臣拷仁之豫算演說中一節曰。『陸海軍省。屬於權內之定額。生有殘額。無用補充豫算之必要。彼案各省之豫測。反於節約之補充豫算。自一八七〇年以來。始得避之。』然至一八八八年。各省所管。約有二十五萬鎊之補充定額。一八九〇年。有三十萬鎊。一八九一年。有百十萬鎊。而在脫蘭斯窪戰爭中。信認豫算之額。尤屬可驚。追加豫算。對於其平均額百萬鎊。達至千五百萬鎊。乃至二千萬鎊。然至一九〇四年度。財政狀態復舊。故如同年度。補充豫算額極少。於此期間。觀於追加豫算之歲計剩餘之狀況。當一八九〇年度。有二十五萬鎊之補充定額。然因有剩餘金。而餘二十萬鎊。一八九二年度。亦餘二十餘萬鎊。至一九〇四年度。其差引

殘額。實達六十萬鎊。一九〇七年。依一九〇八年五月七日亞士基氏之演說。亦見有四十餘萬鎊之殘額。

由是觀之。英國補充豫算之提出。雖爲逐年存在之事實。然其金額。比於豫算之總額。止極少額。爲顯著之例。加之其歲出入之豫算。精確計上。猶爲經費節約額。見每年歲計之剩餘。而其金額。特至近年尙有增加。如是現象之所由然。畢竟由於英國國民。節制規律。富於克己之念。以私殉公故也。

要之取事前承認主義。卽爲稀用事後承諾之例外。彼方求總豫算之秤價精確。防止追加豫算之濫失。洵爲合於豫算制度之趣旨者也。

伊太利之修正豫算制 伊太利與日本同。豫算上特設豫備費。又於一方採修正豫算制度。試於以下述之。

伊太利之會計年度。以七月一日爲始。爲會計法（一八八四年二月公布）第二十三條所定。其豫算案並修正豫算案。提出於每年十一月。爲第二十七條所定。而於議會閉會之時。爲臨時必要。互豫算定額以外。要支出時。以計上於豫算之豫備金（Fondo di riserva）充之。豫備金分二種。第一種之豫備金。稱（Fondo di riserva per le spese obbligatorie et d'ordine）。

爲法令上或義務上可支之經費。其支出科目。附記於每年之豫算。第二種之豫備金。爲支辦未經豫定之經費。稱 (Fondo di riserva par le spese impreviste)。而此支出之豫備金。如後說明。與現年度中豫算。包含於同時提出之修正豫算案中。斯爲常例。非別爲一事。後承諸案提出。又第二種豫備金。其支出額。在開會時。必得議會之同意。乃可施行。要之伊太利之豫備金制。其大體與日本之制度有類似者。

次述修正豫算案。據該國會計法第二十七條。則政府每年十一月。要提出次年度之豫算案。(Il bilancio di previsione) 現年度之修正豫算案。(Un progetto di legge per l'assettamento del bilancio) 及前年度之決算報告 (Il rendiconto generale) 於下院。此修正豫算案。於前期議會。既得同意之豫算。其後更訂正之。而提出於現年度之議會。法國學者定義之言曰。『修正豫算。爲豫算之第二版。對於年度開始前成立之豫算。卽於現年度加訂正者也。』而此修正豫算。必每年提出。其款項之內容。包含法令之施行上。新經費之必要上。將來可支出者。與既爲豫備金支出者。依此修正豫算。在使豫算歲入之秤價。及歲出之定額。實際適切之用。併爲事後承諾之代價。少追加豫算之提出。又此修正豫算。由豫算之第二版言之。亦非網羅一切之豫算。僅記載要訂正之款項。并記載可保持其收支均衡。而其

修正。每及於歲入歲出之兩方面。實際上其歲入之訂正增加額。超過歲出之訂正增加額。爲常。例如一九〇四年十二月八日。彼爲國庫大臣。擅有令名之盧惹的氏豫算演說。亦明言同年度收入。非別加人爲的修正。然其修正豫算案之計上額。尙比豫算原案。歲入增加。達千五百萬「犁拉」。又據一九〇七年十二月七日。國庫大臣加而拿氏之豫算演說。謂同年度之修正豫算。超過豫算原額。於歲入可計五千四百萬「犁拉」。雖控除歲出之訂正額。尙可生二千九百萬「犁拉」之剩餘云。

伊太利採如是之修正豫算制。包含豫備金之支出額。又防止追加豫算之提出。然修正豫算案之提出後。新生必要。則別爲追加豫算。提出之於議會。又至議會閉會後。年度之終期止。對於要支出之第二種豫備金。則於次期之議會。可受事後承諾。即伊太利之制度。以修正豫算代一切追加豫算及事後承諾。然尙爲例外而不免續出此等事也。

此修正豫算制。曾行於法國。稱曰 *Budgets rectificatifs* 即一八五二年之憲法。爲原則所認定。更於一八六二年五月三十一日。公布之會計規則。〔是現行法〕亦爲永久之制度。在第三十二條。設有「豫算爲必要時。至其施行年度。得修正之」之規定。自一八六三年起。每年提出。至帝政時代之終期。即一八七〇年止。雖至今日。此規定依然存在。然在實際上已

不適用。即其後於一八八七年。豫算案互前後三回修正。遂令洛亞波溜題有「*Economiste française* 紙上 *Le cinquieme projet de budget pour l'exercice 1887*」【一八八七年度豫算五回目之草案】一書。是僅舉豫算編製之修正。而非提出於議會也。法國修正豫算制。自一八七一年以來。全歸廢止。今日惟見於該國地方團體之豫算中而已。

抑爲修正豫算案者。果有如何之效果乎。則如前述。在令依此修正。適切施行豫算。從而得減追加豫算之提出。故亞里克士謂『若爲議會至施行年度。欲議決追加豫算乎。依之經費膨脹。然收入依然無異。豫算之均衡。遂不得不破。然依修正豫算。隨歲出之修正。同時歲入亦鑑於財政上之實況。得防止此弊。』又法國嘗採用此制。當時之議會。據政府委員維脫里氏說明之曰。修正豫算制。有減少未經豫知之追加豫算之效。更進述曰。『修正豫算制之利益爲何。曰。存於諸君修正經費。同時即得修正收入額。即常由經費與收入之兩方面。有考查之必要。其財政上之許可與否。不至軼出豫算原案範圍以外。』要之修正豫算制。在於抑制追加豫算。蘇而麻氏謂法國遺棄此良制。在今日正宜採用也。

然此修正豫算制。更由一面觀之。尙難云完全。即豫算爲兩本位。爲對於同一年度之二個豫算。而反於前者之巽弱。後者有決定的強力。故前者之編製並議決。常於倉卒之際了之。

其爲不完全。出於自然。但法國之學者。有謂辯而姆之原則。呈反對作用。然有以上缺點。必不可掩。其他修正豫算制。有考察年度之始期與議會開期關係之必要。若議會開期。在近於年度終期之國。則其效果不得云大。況如日本之追加豫算。爲財源指定之制。比於無指定而爲追加豫算提出之國。則其矯正手段。自不得不少異其事情。至於依國是而於此制度有便益者。亦吾人所信也。

法國之追加定額制。法國國體。議會特以下院爲中心。不但一切事項。必經會議。即在議員亦有豫算發案權。因是於每期議會中。苦於追加豫算之提出。亦爲當然之結果。加之如法國當初提出追加豫算也。僅計上其經費。不復爲財源之顧慮。豫算從而失其均衡。弊不勝言。於是一八三六年七月十八日之法律第五條。設有『將來每年之總豫算外。要求定額之時。須指示可充當此定額之財源。』然此規定。實際上無廢止追加豫算之效力。不過一空文。故至一八五一年。感此規定加改正之必要。至設『定額追加之要求。須精切指定可充當經費之財源』之規定。然此精切指定一語。以嚴格解釋之。必有一租稅。殆以不能實行。故又削此精切二字。而設左之規定。『一切追加定額之要求。要指定可充當經費之財源。若不能發見其財源。則其定額依流動公債支辦之。』是爲一八五一年五月十六日

之法律第三條。然此規定。其前段在實際上亦歸於空文。追加豫算之財源。常依流動公債支出也。而一八七六年八月十二日之法律。更進而欲制限其提出。設定『大藏大臣。蒐集各省追加豫算之要求。而爲一法案。縱少亦宜保一個月之間隔提出』之規則。雖然。追加豫算之提出。終不得以如斯之緩和劑治愈也。

次於法國見議會閉會時之支出。其慣行雖久。亦須經議會之事後承諾。而其最初所認者。爲一八一七年三月二十五日之法律。據此法律。則爲非常緊急之時。以勅令得爲其支出。而此支出。於次期議會。以法律承認之。然此非常緊急之解釋。一委之政府之自由。其範圍未免失之過廣。次於一八一九年六月二十七日之法律。限定可提出其議會之時。總宜速求事後承諾。然至一八二七年。以九月一日公布之勅令。規定對於以上之支出。以決算法律承認之。是可云爲豫算制度上退步之規定。然其範圍。就超過豫算定額之支出而言。彼非常定額。卽豫算外之支出。依然可經次期議會之事後承諾。但依此規定。一八一七年及一八一九年法律之一部分。全歸無效。至誘起政府之濫用。自不俟言。是所謂有補足定額 (Credits complémentaires) 之名。今尙未絕其迹。補足定額。可區別之爲補充定額。卽 (Credits supplémentaires) 見後說明。其於補足定額之最近狀況。可於最後敍之。然至一八三三年。此退步的勅令。又見廢止。一如從前。

凡於次期議會可經承諾。而翌三四年五月二十三日之法律。議會閉會之際。政府無議會之同意。指定可得支出之科目之名稱。僅限此範圍內。認政府之權利。此種支出。亦要事後承諾。自不待言。更詳論之。則一八三四年之法律。分豫算中經費之種類爲二。一曰決定經費。(Allocation fixes) 一曰秤價經費。(Credits évaluatifs) 是於豫算論。前者稱(Credits limitatifs) 後者稱(Credits évaluatifs) 是也。卽其豫算上之定額。有決定的性質。爲支出之最高限度者。係指前者。而豫算之定額。有涵蓋的性質。定額畢竟不過秤價豫測。是指後者也。而於議會閉會之時。得爲支出者。豫算中僅屬於秤價經費。不及決定經費。乃其第十一條所規定也。略曰『依勅令對於豫算之不足。可得支出之金額。僅限秤價經費。屬於豫定之範圍。』而其第十一條。更對豫算外之支出設規定。曰『一八一七年三月二十五日之法律。就非常緊急時。所設之規定。適用於豫算上。全然不得豫見或規定之事項。』故就豫算外之支出。同一八一七年之法律。政府以其支出。爲非常緊急之時。得自由行之。然此規定。至一八四〇年。又於議會發見其不完備也。

一八四〇年當時之政府。爲知威全盛時代。多調兵馬。故豫算外之經費亦自增多。然氏常據上述之法律第十二條。每依一片勅令。於非常緊急時支出爲例。特於同年九月二十一

二十八及二十九日之勅令。以步兵十二聯隊、騎兵四聯隊、砲兵四聯隊之創設爲必要。規定支出五千萬佛郎以上之金額。爲永久經費。不僅此也。卽無勅令。亦有爲豫算外之支出。因之僅於若干月間。無議會同意。支出之金額。約達三億佛郎云。氏之措置。曾有反對黨作「拿破翁之狂畫」詈之。言其專擅濫用法律之意。氏於議會中。雖竭力伸其辯解。然於此時代。令法國之財政漸陷於厄境。自爲不可爭之事實也。

第二帝政時代。爲君主專權時代。此問題未免因之冷卻。然至一八七一年。鑑於從來之沿革。而感制限政府行爲之必要。遂以九月二十五日。定一切豫算以外之支出。公示依議會事前的許可之原則。惟於規定之一定範圍內。政府與例外的權利。而至一八七九年十二月十四日之法律。是爲現行法。更明定以上之原則。卽凡經費之支出。可經議會之議。若議會開會。互於永久。此原則爲絕對的有效力。然若議會有不得已閉會之事情。惟於例外認政府之權利。而就「議會閉會中」之範圍。議會解散之時。不在此例。從而至解散後新議會開會止。不得爲豫算定額外之支出。是於一八七七年。政府鑑於解散下院之後。依一八七一年之法律。爲急遽豫算定額外之支出者也。

現行一八七九年之法律。總豫算外。分必要之費途爲二。一爲非常定額。(Credits extraor

dinaires) 一爲補充定額。(Credits supplémentaires) 而非定額之第一種。全然以議會之事前的許可爲必要。僅非常定額之第二種及補充定額。政府爲議會閉會中之支出。得求承諾於次期議會。

據法律以規定。所謂非常定額也者。爲總稱原豫算未認之新經費。及與原豫算已認之事項相關聯的新事項之經費。前者屬第一種。後者屬第二種。又補充定額也者。爲原豫算所定之金額。生有不足時補充之者也。以是非常定額之第二種與補充定額也者。一依事項而定。一依金額而定。實際上非有判然之區別。法國之學者亦認之。而非定額之第一種。自必定以法律。其他於便宜上。得先依勅令。後以法律代之。雖然。依勅令者。政府欲適用之。不僅要一定之手續。且須明示財源。又必在一定之補充科目範圍以內。

一八七九年之法律。如上所述。僅認非常補充之定額。而對於彼之補足定額。固不認之。故就法規上論。可云全不存在。況同年六月十二日。大藏大臣明言此後可廢止耶。然此補足定額。在事實上。今尙行之。例如一八八二年。爲突尼斯遠征所需五百七十四萬餘佛郎。政府始認補充定額。求事後承認於次年度。然爲所拒。政府至三年後。始記載始決算法律。以補足定額之形。更提出於議會。茲試舉其實際如左。

一八九三年度 一〇、五五九、四一七佛郎

一八九七年度 一五、九六二、〇〇〇

一九〇六年度 一四三、二二八

最後觀法國之追加定額。即追加豫算及非常補充補足定額之合計。其金額決非鮮少。例如自一八七九年至一八八五年。略如左記。其額達每年原豫算十分之一。

一八七九年度 二五二、〇〇〇、〇〇〇 一八八〇年度 一四七、〇〇〇、〇〇〇

一八八一年度 二七〇、〇〇〇、〇〇〇 一八八二年度 二三九、〇〇〇、〇〇〇

一八八三年度 二〇二、〇〇〇、〇〇〇 一八八四年度 一七〇、〇〇〇、〇〇〇

一八八五年度 三七六、〇〇〇、〇〇〇

然自一八八七年。至一八九二年間。呈反對之現象。總期抑制其額。即一八八七年度。爲五千八百萬佛郎。一八八八年度。爲九千二百萬佛郎。一八八九年度。爲七千六百萬佛郎。一八九〇年度。爲八千六百萬佛郎。然其後最近期間。更於追加定額。示增加之趨勢。

一九〇〇年度 一六〇、九三九、〇〇〇佛郎 一九〇一年度 一四四、六五四、〇〇〇

一九〇二年度 八九、四四二、〇〇〇 一九〇五年度 一一三、一五一、〇〇〇

一九〇六年度 一九五〇八四〇〇〇

日本之制度 日本初時法律上。不認追加豫算。於帝國憲法。雖有關於豫備費並繼續費之規定。然無追加豫算之例案。即與憲法同時公布之現行會計法亦然。迨至明治二十三年。帝國議會開設。二十四年度總豫算之提出也。同年度追加豫算。與之同時提出。而此先例。每年常爲定例。與豫備金支出之事後承諾。俱爲對於總豫算之例外。每年提出於議會。惟追加豫算。於當時尙未設規定。然亦不以是爲違法者。爲當然之事。豫算縱如何精確。終不免一豫測。故若不能俟至次期總豫算編製之時。有支出之必要。則追加豫算之提出。實有所萬不獲已。是以現今無論何國。皆認此制。英語 *Supplementary Estimates*。普語 *Nachtrags Etats*。皆不外乎此。法之 *Crédits extraordinaires*。亦可認爲一種。惟總豫算爲「一國財政之反影」*Spiegelbild der gesamten Finanzwirtschaft* 每包含一切收支爲原則也。

然在日本之追加豫算。其發起之年。即二十四年度。僅最少數之金額。然至二十五年度以後。經年而見提出之度數與金額。漸次增加。而二十九年度。計上五千萬圓。三十一年度。計上二千五百萬圓。三十二年度。計上三千四百萬圓。至三十四年度。一躍而爲五千四百萬

圓比之總豫算亦示著大之增率又由其數言之如三十二年度見有十七次追加豫算之提出。於是有制限追加豫算提出之先聲。起於衆議院〔第十六議會〕遂至以三十五年法律第四十七號。於會計法第五條中。插入如左之規定。

除必要不可避之經費。及基於法律或契約者。發見不足之時外。不得提出追加豫算。依此規定。雖後有多少矯正之效力。然次期議會。即第十七十八議會。無端而至關於右規定之解釋。令政府當局者。與衆議院議員。惹起意見上之衝突也。

政府當局者曰。可得提出追加豫算者如左。

(1) 必要不可避之經費。

(2) 基於法律或契約。經費生不足之時。

故政府苟認爲必要不可避之時。即得主張追加豫算之提出。而採廣義之解釋。然在衆議員之豫算委員。則曰可提出追加豫算者又如左。

(1) 必要不可避之經費。生有不足之時。

(2) 基於法律或契約。經費見爲不足之時。

其第一項。必要純爲受動的。從而有不依法律或契約之新事業。提出追加豫算。即不免犯

其制限也。

以吾人見之。政府之解釋追加豫算擴張其特設制限之精神。未免失當。蓋一國之經費。皆自有其必要。至其不可避與否。屬於事實問題。每依各人之所見。而各不同。以是僅拘泥文字解之。則無論何種經費。皆得以追加豫算提出。故於設此規定之必要。全不存在。是豈可爲立法之趣旨耶。曾有曲解法國政府 *Dans des extraordinaires et urgents* [非常緊急時] 之文字。爲不當之支出者。已如前述。故吾人於此例外的豫算。欲採狹義之解釋。或曰。若解此規定爲『不可避之經費。生有不足之時』乎。其爲不可避之時。既不可不計上總豫算。不然。則生有不足云云。成何意義。果然。則追加豫算。雖生於豫算外非常緊急之時。亦不能提出。此解釋豈非顯違立法趣旨耶。雖然。如是之議論。皆拘泥於文字。夫豫算明記之經費。生有不足之時。可得提出追加豫算。則如豫算外生必要之時。更不可不承認其提出。其謂不足也者。不僅自始有定額存在。一時適見缺乏。且或自始之定額。全不存在。於此亦可包含。故由追加豫算之性質斷之。綜觀其理。與其漠然規定不可避之經費。不如附加不足之文字。制限其意味之爲得當也。

但三十五年追加豫算之制限規定。除生此疑問之點外。其在形式上。實質上。皆可云無缺

憾。然於其後觀議院對於追加豫算之態度。恰如不執定其重要之解釋。各種之追加豫算。由政府提出。議會絕無異議。逕得通過。是可深省也。

又進一步言之。元來每年政府提出之追加豫算。有二種。一屬於現年度者。一屬於次年度者。而其對於現年度之追加豫算。其議定之時。殆近於年度之末期爲多。是於議會開期之關係上。不得不然。然此種豫算。政府稱其支出切迫。而促其通過。議會亦容其求。往往不多費審議。而可決之。由吾人觀之。此種追加豫算。在法規上。雖非及於豫算之性質。然在實際上。易釀弊害。可以確信。如英國之言。追加豫算。用第一、第二名稱。以區別屬於現年度。與屬於次年度者。審議頗詳。亦可促吾人之省慮也。

要之追加豫算。終不可避。無論何國皆認之。而於日本法規上。設制限。比於他國。非有遜色。惟此無遜色之規定。亦宜求運用得當。方不類於膠執耳。

各年度追加豫算歲出總額表

二十四年度	六三〇、七六六	二十五年度	七、五三八、二二六
二十六年度	七一四、二二五	二十七年度	五、四一六、〇二二
二十八年度	二、四五四、四八五	二十九年度	五、二七〇、七九二

第二編 豫算提出上之問題 第三章 追加豫算之提出及事後承辦

三十年度	九〇四、一三五九	三十一年度	二五八、一六、九一六
三十二年度	三四、七二一、一四四	三十三年度	二三、九九二、七一九
三十四年度	五四、七二〇、二七四	三十五年度	一一、〇九四、八七八
三十六年度	一一、七二八、五九七	三十七年度	八、九五三、七七六
三十八年度	五五、六二三、七九三	三十九年度	一七、〇六三、九一七
四十年度	二八、九六六、四三一	四十一年度	一〇、八三〇、〇八〇
四十二年度	六、〇七九、一〇八	(二十五議會提出)	

〔注意〕本件臨時事件之追加豫算。不算入內。

日本豫算中設豫備金。得遠溯自編製見込會計表之當時。即觀明治六年度之見込會計表。臨時歲出中「一般臨時費豫備」計上二百五十萬圓。又翌七年度之豫算中。亦有四百七十九萬餘圓之豫備費。而至明治八年度之豫算。其豫算表之例言。『設非常豫備一款之理由。爲於收支慮有變災事故而備之。』故改從來名稱曰『非常豫備』。其金額計上五百萬圓。蓋於當時。歲出之總計。祇上六千萬圓。以是豫備金之金額。殆占總歲出之十二分一。可知當時豫算編製。與會計取扱等。尙在幼稚。然至翌九年度。即大感其弊。減少其金額。

爲三百六十七萬圓。豫備金爲百三十三萬圓。而至十年度又變名稱。僅曰豫備增金額爲二百八萬圓。然至十一年度減百五十萬圓。後至十六年度止繼續之。然於十七年度其例言亦明指「豫備金因於本年度多必須之費途。故不設置」。翌十八年度亦同式。然同年三月十六日有歲入出豫算條規之公布。其於第十七條分國庫豫備金爲第一豫備第二豫備之二種。前者「充臨時非常之特別用途」。後者「供年金恩給過誤納下戻等之豫算額生不足時之補充」。於是十九年度之豫算於大藏省所管中特設國庫豫備金之一款。其金額定七十一萬圓。二十年度以降。至二十二年度止計一百萬圓。二十三年度計上二百萬圓。以上即爲日本立憲的豫算發生以前之大略也。

日本帝國憲法之發布也。其於第六十九條明定設豫備費。同時公布之會計法第七條八條亦設規定。以第一豫備金補不可避之豫算之不足。以第二豫備金充豫算外所生必要之費用。而係豫備金支出者不可不於年度經過後提出議會。受事後承諾。二十四年度之豫算。雖依然計上一百萬圓。然漸次增加。中日戰役告終。財政之膨脹顯著。第一豫備爲一百萬圓。第二豫備爲二百萬圓。爾後第一豫備之金額稍有變動。然大體仍踏襲此例。以至今日。

溯議會開設以來。至今日止。就豫備金生問題者。大體可分二種。其一於豫備金以外。政府爲補憲法六十九條所謂『不可避之豫算之不足。又爲得支出充豫算外所生必用之費途。』是否可定。在明治二十四年第二議會。早爲問題。當時政府爲救濟岐阜愛知二縣。以勅令第二百五號。始於支出歲計剩餘金二百二十五萬圓。衆議院曰。『政府得爲豫算外之支出。惟有憲法第六十九條所規定之豫算費而已。此豫備費以外。以歲計剩餘金。爲豫算外支出。則爲反於憲法規定之違法處置。故雖求事後承諾。亦未免見爲不當。』然政府曰。『帝國憲法。苟以非常緊急故。求事後承諾。此條件。許爲豫算外之支出。其財源採自豫備費與豫備費以外。無何等制限。』此爭論。每年行於衆議院與政府之間。而衆議院對之與承諾者。以第九議會爲始。又政府對此支出金。就責任支出之名稱。提出於議會者。在第十議會。而其可爲特筆之一例。在於年度內。以其剩餘見積額。直視爲一種之歲計剩餘金。以之供追加豫算之財源。是爲第十六議會所生之事實。屬於異例。今試關於歲計剩餘金之支出。略舉由衆議院議員。所提出最近之法律案於左。是欲於會計法第十二條。加左一項者也。〔第二十五議會〕

國務大臣。除憲法第七十條之規定外。在豫備費定額以內。不得爲豫算超過。或豫算外

之支出。

〔理由〕政府從來以歲計剩餘金爲豫算外巨額之支出。然爲不可避之豫算之不足。或爲充豫算外所生必要之費用。始有豫備費之設。若例年政府要求之豫備費爲不足。則於歲費膨脹之今日。增額豫備費。非敢謂爲不可。又該當憲法第七十條之時。宜爲必要之處分。不然。而任政府隨意費消歲計剩餘金。則不免背於憲法及會計法之精神。徒令會計複雜。或使財政有紊亂之憂。是以於第十二條第一項之次。有追加本條之一項也。

此法律案。通過衆議院。然未通過貴族院。

次關於豫備金支出之第二問題。在求其事後承諾之時期。蓋依會計法第八條。則以豫備金支辦者。要年度經過後。提出於帝國議會。求其承諾。然其可提出之會議。要在次期之議會與否。亦生議論。是於三十七年之二十一議會。起自求三十五六兩年度豫備金支出之事後承諾。衆議院議員中。爲加制限。有發議會計法第八條之改正案者。而此改正案。屢上議會之議。今於最近第二十五議會。記衆議院之改正案如左。

以豫備金支辦者。可於次會期提出帝國議會。求其承諾。

〔理由〕據會計法第八條。則以豫備金支辦者。不可不於年度經過後。提出帝國議會。求其承諾。從而其提出之日。與支辦之日。相距殊遠。通例距議會之一會期。而求事後承諾。因之決議之際。不免有不問輕重之弊。是以有改正第八條如本案之必要也。

而此亦未通過貴族院。以吾人見之。會計法第八條。僅規定以豫備金支辦者。可經事後承諾。於是經事後承諾者。實際止以豫備金。為某經費支出之金額。或不問其實際支出與否。苟以豫備金充當某款項。此金額可付議會之議。不失為一疑問。僅由文字上見之。則似以前說為足。雖然。從來豫備金支出之時。為有豫算修正之性質。而豫算之修正。即有求事後承諾之必要。從而其範圍不可不求充當款項之金額。就此點言。政府之措置。亦常依之。而非為實際上之問題。

惟議會非時常開會。從而其閉會之時。為必要之支出。後日可經議會之承諾與否。是於議會權力強盛之國家。亦所不免。而通諸國之制度觀之。其期事後承諾。在於可得支出之範圍。或如日本廣含豫算超過。豫算外支出。得自由支出之。或者又限於豫算超過。即限豫算見積。金額生不足之時。不及其他為原則。英國有 Civil Services Contingencies Fund 之設。然至豫算外之支出。為稀有之例外。如許容陸海軍之責任支出。法國認 Edils supple-

mentaires 之制。然 *Credits complementaires* 必豫經議會之議。如於戰時不得已之例外。始認 *Credits complementaires* 是也。而此豫算超過之支出。不過豫算定額制限之原則上。認爲例外不得已之時。其金額極少。例如英國。僅計上十二萬鎊。在普魯士僅計上百二十萬馬克而已。而由性質上言之。與由金額上言之。其爲問題。皆在豫算外支出之時。豫算外支出。於戰爭之時。特爲不得已之例外。固爲諸國所認。然於戰爭以外。非豫得議會之同意。可許容政府與否。今猶不失爲諸國制度上之一問題。然是一依於豫算科目粗密之關係。科目之分類粗時。各種經費。能包容於此內。豫算外之支出極少。如日本豫算之科目上。終不得不認豫算外支出。卽憲法之條規。亦明定之。加之豫算外支出。要必爲議會之同意者之制度止。出於防止議會濫用之目的。然於行政上採機宜之手段。而多不便者。惟於法國之現狀。屢有所聞。又照日本之實狀。每年第二豫備金之支出。殆限受動的不得已之時。其弊害較少。是則與追加豫算。大異其趣之所以。畢竟豫算外之支出。在日本不得不認其存在與便宜也。

次第二豫備金以外之支出。卽歲計剩餘金之責任支出問題。於議會頗不失爲著名之問題。雖然。欲解決此問題。須不混法律上之議論。與財政上之議論。惟爲法文上之解釋。兩說

孰當。固屬疑義。然以之爲違法者。認有多數之眞理。然今欲由財政上觀察之。如歲計剩餘金支出。實可信爲不得已之事。蓋第二豫備金之金額。不僅有一定之制限。其爲豫算外之必要。往往出於豫想外。增加豫備金之金額。然尙不能應之必要。然則如豫算上計上多數之豫備金。却有爲誘引弊害之虞。論者或曰第二豫備金以外之支出。可求之於憲法第七十條之緊急處分。然此規定之適用。其事態稍爲重大者。可得行之。而非可妄用。試徵之於實際。亦以彼剩餘金至支出事項之內容。見非難者甚少。要之剩餘金之支出。其於內容。不見弊害之釀生。今日雖存續之。亦無不可。如以爲可大豫備金之額以代之。則爲法律論固有所聞。而爲財政論卽無價值。雖然。見十六議會。以現年度之豫想的剩餘金。視爲一種之剩餘金而使用之。雖用如何之辯解。亦不免違反會計法。何則。是非會計法第二十條之剩餘金。而以使用年度內之剩餘金於該年度內。款項之流用。多於目的外使用定額也。惟其如是。爲素會計上之原則者。自不可不講禁止之策也。

惟歲計剩餘金可注意者。非爲豫算外之支出使用之點。而在爲追加豫算之財源慣用之點。蓋財政上追加豫算之濫用。最宜謹慎。又徵日本之實際。亦如前述。易釀弊害故也。若爲追加豫算。而於總豫算編製際除外。如爲比較的非重要費目之財源。苟有消費。則是無故

而耗糜國帑也。故對於追加豫算。禁剩餘金之支給。雖不見其必要。然如追加豫算。排除剩餘之金額爲財源。以淺意而表同情者。不可不加慎重之審議也。

最終一言。在關於經費支出財源之諸國制度。日本與意大利或索遜同。每年豫算中。特置豫備費一款。爲明治六年以來之慣例。至於法國。則別求財源。以支出之爲常。英國及普魯士。設一豫備資本。期後日填補之。以爲支出。此豫備資本制。比於豫備科目制。組織自見進步。而達財政上節約與便宜之目的。亦惟此爲適當也。然日本帝國憲法第六十九條之規定。在解釋上尙有餘地。〔會計法第七條規定外〕將來必不失爲研究之一問題也。

第二編 豫算議定上之問題

第一章 關於豫算之兩院

關於豫算之議定。上下兩院之權限問題。在法國尙未經解決。而於英國。近今頗熾其議。自爲豫算制度上。不可不注意之一問題。以下可略述之。

就豫算之議定。觀上下兩院之關係。自含二個問題。卽下院可與先議權否。此特權外。上院與下院可享同樣之權利否。俱可研究。而第一問題。以下院與先議權爲原則。爲一般所公認。而諸國之憲法亦多規定之。蓋此原則。與他憲法上之原則。俱發其源於英國。故在英國

國王必先求下院之承諾。一切租稅之賦課。先於下院議決爲常例。此實始於一六七八年也。今爲一般所採用。豫算先附下院之議。不問豫算之起源。發於租稅承諾權之國家與否。皆據之以行。而文明國中爲此例外。僅德帝國及瑞西聯邦。蓋此二國。元來連合多數之國與州。其一院中。由各國或各州之代表者而成。他一院爲人民直接之代表機關。而於聯邦組織之國家。最重要者。在於圓活各國或各州之關係。從而對於代表之一院。如對於豫算之重大問題。自有認與某種特典之必要。是卽於德國聯邦參議院。先與豫算之審議。瑞西又置兩院於對等之關係。交替而行先議權也。而於日本從一般之原則。衆議院先有豫算先議權。

次論第二問題。卽先議權以外。兩院全然有對等之權與否。諸國制度。皆無一定。如英國、普魯士、比利士。上院不與完全之議決權。反之而如意大利、並合衆國。全然置兩院於對等。日本亦然。而於法國如次說明。憲法上之疑問。今尙未見解決也。

法國兩院之權限爭議。今述法國豫算之權限爭議。當先溯現行憲法制定之當時。蓋現行憲法。公布於一八七五年二月二十八日。此外關於豫算之兩院權限。除下院之先議權外。全爲對等。然以一八七五年制定憲法。其第八條設有左之條文。

Le Sénat a. concurrement avec la Chambre des deutes, l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu presentées à la Chambre des deutes et votées par elle.

上院與下院。同有法律之提出及修正權。但財政之法律。可先提出於下院。經其議決。即憲法如以上之條文。關於財政事項。認對於上院之下院先議權。而就此點。似無何等之疑。然此條文。下院認此特權外。置兩院於全然對等之關係。或尙於他制限上院之權利。即無端發生議論。此點爲實際問題。今尙在未經解決之狀況。

而此議論之爭點。在上記法文中“et votées par elle”之四字。然其關係頗廣。兩院之權限。每及多大之影響。

上院之主張曰。憲法所定。在於認下院之先議權。以是上院議決其受領之財政法案。全爲自由。而有加除修正之權利。何則。憲法於此點。非設有何等之制限規定也。而下院有先議權。不可不云爲一大特權。何則。論豫算之最要。卽爲保持其主的地位故也。一八八四年七月四日之會議。卽現爲上院議員。曾經參與憲法制定之滑登氏。就此點更敷衍立法之趣旨曰。『吾人就憲法言提出及議決。每聯用此二語。是何故歟。無他。慮下院藉爲口實釀生

弊害故也。若爲下院而於豫算受領後曠日彌久。不爲議定。則如何。又其行爲出於惡意。則如何。是皆屬難題。於憲法第八條之規定。實爲解決此困難。特用提出議決之兩語。使下院負擔其義務也。故若有違其義務。而不爲議決乎。吾人宜提出之於上院。俟其議決。提出於下院而已。」

更一言下院之主張。則上院除受下院豫算先議權之制限外。尙依憲法上之解釋。互下院之議決以外。無修正之權利。卽在於言上院。常於下院議決範圍內。可爲議決。而其理由分爲二端。一則政治上之理由。卽上院議員。以間接投票所選舉者。故爲人民之直接。又依一般的投票。不能與選舉之下院議員。賦與同等之權利。二則憲法上之解釋。卽憲法規定財政法律。先提出於下院。經其議決。若此條文。僅認下院之先議權而止。則云先提出於下院已足。豈有更提出而經議決之必要耶。是明示爲文字之重複使用。不得云爲憲法之正當解釋。憲法特加議決之文字。卽爲於下院尙承認某權利也。若上院能修正下院之議決乎。下院之先議權。僅有名無實。何則。爲上院而設新條項。是上院就此點行先議權。而求同意於下院故也。若欲令下院之先議權完全。則如是上院修正權。自不得認之。試思若下院或不署名於豫算之歲出。不與同意於某租稅。更進言之。卽爲拒絕歲出入之某條項。上院先

爲議題。已先失討議之條項。此時如何而定。彼可議決之題目。及憲法定可經下院之議決者。在上院審議決定之財政法案全部。是於他院不可不爲豫先議定之範圍也。

關於此點。據一八七六年十二月二十八日干培達演說中之一節。最足代表下院之說。略曰『財政之事項。不問其名義文辭之如何。惟下院有最初之發言與最後之發言。』(C'est à la Chambre des Députés de laquelle non quelle soit désignée qu'appartient, en matière de finances, le premier et le dernier mot)』而氏更於一八八二年一月。爲首相提出憲法改正案也。尙就此點言上院。惟有忠告下院之權。曰『關於財政之事項。當下院發最初之言語以上。上院依其報告者之代表機關。止有忠告下院之權利。一切議論之根據。不可不確。卽上院對於下院。發見如是之租稅。以此定額爲不適當。可試忠言。然其權利。惟止於此。而此忠告。一度由上院提起於下院乎。上院權利。全行告終。下院對之。可爲最後之決定。上院之忠言。或採用。或拒絕。對之無控訴之途。自不待言也。

如是之兩院。各執其意見而不相下。干培達說明此狀態曰。『下院否決定額。上院復活之。若可決。則豫算更回付於下院。而豫算又可爲減額。卽豫算之轉輾狀態。恰如梭之循環不已。』此顯象每至年度開始之前日。卽十二月三十一日止。繼續不息。其後兩院會合之會

議。即 *Congress*。一八八四年開會於阜賽遊。而此會議。有解決以上憲法疑問之權能。然兩院之議員。慮起紛爭。於先決問題之形式。此會議。除關於上院財政事項之一切議論外。又於一八八五年當時之首相弗路黎究心此問題之解決。其結果提議兩院交互施行「最後之發言」(*Dernier mot*)。即決定權。曰「交互的最終決定之原則。可以如次之方法。適用於各院。即予與汝言宜設新經費於下院時。上院對之爲最後之發言。下院宜就其否決或刪改之定額。爲最後之發言。」一八八五年三月九日下院之演說。雖然。此提議表面上。爲使有交互的權利。其實爲貫徹下院之主張。何則。豫算之在刪減政府原案者。勢必出此也。從而此提議亦歸無效。其他類於此種之仲裁說。爾後屢起。皆無成效。蓋政治上之感情。常纏綿於此間。隨議員之改選。同時更新其感情。乃自然之勢也。

然於實際上。下院常利用其豫算先議權。理論上以此問題。雖未解決。然事實上已採貫徹自己主張之方策。即下院置其豫算於自己之掌握。至年度開始之間際。送附之於上院。令上院無考慮修正下院案之期間也。蓋爲上院而欲遲疑其議決乎。其遲滯之責任。即有執行「假十二分豫算」不得已之罪。加於其身故也。於是上院常以急速力議決豫算。而十數年以來。豫算送附於上院。在十二月十五日以前者極少。現如一九〇六年度三十七億佛

郎之豫算案。送附於年度開始前約二十日。一九〇八年度之豫算。遲至十二月二十三日。上院始受其送附。三十九億一千佛郎之大豫算。僅僅八日間議決。亦不得已也。卽婆爾盆王宮之會議。要十個月之重要議案。劉克山堡之會議。不得不以一二週間處理之也。

關於財政問題。兩院之互爭問題。略如上述。最後尙有一言。卽「財政之法律」爲何。巴德拉氏解之曰。苟爲關係於公共財政之法律案。則其關係程度之大小輕重。皆非所問。凡於下院有先議權。從而不但關於國家財政之法律案。卽如關於自治團體之財政事項。亦可準之。而依一般之解釋。所謂財政之法律。(Lois de finances) 比豫算法律 (lois du budgetaires) 之範圍爲廣。不僅包容豫算。而並決算。(lois du budgets et loi de réglemant) 亦爲法律所認。其直接之目的。苟有租稅之新設或變更。俱涵有之。然若爲法律而於直接無財政上之目的。惟於間接可來反響於財政者。不爲財政之法律。取扱爲常。例如職官經費必件之。固無待言。然以官制規定之時。不入財政之法律中。卽若不爲此直接間接之區別。苟影響於財政之法案。卽爲財政法律。從而凡上院於第二次有議決權者。上院之權能。大被減殺。一切法律案。上院殆可爲有先議權。然專恣的法國之下院。亦至此點止。不擴張權力。是蓋一由於以前之憲法。規定「租稅法律」於現行法政「財政法律」之沿革所致也。

英國兩院之權限爭議 在英國下院於財政之議定上有優越權。自爲明瞭之事實。然就其根本見之。決非憑據於法律規則之某條章。而全出自古來之習慣。其起原以國會距脫離於二院之時期不遠。可溯自查利特二世之治世。蓋於英國已如第二編所說明「國王要求金額。下院許可之。上院亦表同意」(The Crown demands money The Commons grant it and the Lords assent it)之原則。英國之憲法學者。古來所同聲唱導。下院以直接係於人民公選之故。有租稅之承諾權。而爲有此租稅承諾權。卽豫算之議定權亦有。至上院。則以從來非一般人民所選舉。是僅代表特別之利害。租稅之承諾權。或豫算議定權。殆只落於形式。查謨伯彼得曰『課租稅之權。非成行政或立法權之一部。而租稅全爲下院所贈與。凡關於立法部者。國家之三大權。雖共與之。然惟租稅一事。要貴族與國王之一致。是不過裝爲法律之形式。而贈與供給。仍屬下院之專權』。法國之學者。指英國上院爲「名譽職」。亦不外於言此事實。以是下院根據此主義。關於租稅之議案或豫算案。公言上院不能染一指也。而於一六七一年。無端討議此問題。下院主張上院非但不能修正租稅議案。且亦不能否決。然上院對之。不讓一步。遂依然認上院之財政議案否決權。宣言『上院否決議案全體之權利。是誠有之。然不能因之而言國王無拒否之權』。而一六八九年。

下院委員更公言曰：『上院不能削除變更議案，惟可決其全體，或有否決之權而止。』以是當時上院之某君，痛斥此狀態曰：『上院當供給之最要，拒供給於國王，不然，則是與己之判斷及利益相齟齬者，甘心曲從，或不適於人民及政府交益之租稅，二者不可不取其一。但此取舍之權，行之綦難，且無權利之可言。』如是經長期之慣習，爲一種之不文法，遂至上院對於財政法案，公認無修正權。雖然，如前所述，此原則不過爲一慣習，上院只默認之於行爲上，尙未以公然之決議，積極的認是下院之優越權。一八六〇年，及現今之紛爭，要不外於上院欲使用此陳晦不文法上之權利也。

一八六〇年，兩院之權限爭議，在英國史上爲可特筆之事。今試稽其理由。下院爲定當時之財政計畫，增加所得稅及印紙稅，決議廢止紙稅，而紙稅廢止案送附於上院，恰在所得稅及印紙稅增加之議案經王裁可之時。然上院對於該議案，以八十九名之多數，爲延期六個月，第二讀會之決議。於是下院所期成者，竟出意料之外，僅增加案成立，輕減案僅託諸空言。下院對之，激烈抗爭，論爲特權之被侵，即違反憲法。雖然，議案之否決，本屬上院之權內，惟以用永久廢置之權利，果末如之何時，首相潘斯登，遂苦心調停，案出方策。至翌一八六一年，綜合其政府原案，與下院可決之案，包含於豫算案中，提出廢止紙稅之豫算

案。於是上院對此提案。否決豫算全部。成立改正案之二途。不出其一也。而斯時之上院。以意度之。甯擇後者。於是成立紙稅之廢止確定。政府案此方策。乃為對於上院之一便宜法。爾後常利用之。

如是而以豫算經財政改革之議定。由政府或下院見之。頗形其便。然由他一方言。却又對於下院財政法案之優越權益大。而於英國。實際上之三事。稱為緩利劑者。即對於下院之專斷權。有多少調和之效力。即一、財政之發案權。專屬於政府。下院不得與之。二、為英國豫算中。有所謂固定資金者。其收入支出。永久確定。苟非有特別之法律。則不能移動。其三、即為政黨政治之常態。政府原案。於下院受大修正之事甚少。有此三種原因。對於下院。可為一種之抑制。洵可喜也。

尚可牽聯一言者。即關於財政之法律案。例如某公務設罰金或科料之制。雖循用之。然觀其結果。以國庫增收收入。縱非財政法案。然亦有關於兩院之權限。此種法案。兩院概有先議權。依政府之合意定之。雖然對於下院之優越權。又示尊重。所謂採用「赤色條項」(Red in clauses)之方法。一若為此種法律。先提出於上院。則至第三讀會。特關於收入或支出之條項。削除之議決中。送附於下院。下院以上院所削之條項。用赤色印刷。僅此條項。視與白

紙同樣。而當議決之際。赤色印刷之條項。若可採納。恰如爲自作者。插入其條項。如斯而國王要求。下院承諾。上院同意之原則。皆得保持。又於往時。就同種之法案。雖由上院受原案之送附。下院亦不決議。而與別附同一之法律決議後。更送附於上院云。按此趣旨。卽與現今赤色條項之制同一。

更推論英國目今兩院之互爭問題。彼兩院之迭 釁隙。原爲現自由黨內閣組織以來之事。其組織當初之議會。在自由黨議員中。亦有提出如左之議案者。

Bill to restrict the Power of the House of Lords to alter or reject Bill passed by the House of Commons as to secure that within the limits of a signal parliament the final decision of the House of Commons shall prevail

而此議案。既不印刷。亦不議決。是可視爲風雲將起之前兆也。今試觀自由黨內閣。一九〇九年度之豫算案。其歲出總額爲一億六千五百萬磅。依從來稅率之租稅收入。及其他歲入總額。爲一億四千八百萬磅。而生一千七百萬磅之不足。爲右之補充財源。有地價稅之新設所得稅、相續稅、并釀造及酒場免許稅。續增新額。且以對於減債基金繰入之殘額等。不但補前記千七百萬磅之不足。更得生四十萬磅之剩餘。右

地價稅者。非地租之謂。在德國爲市稅徵收之地價差增稅等之總稱。〔地價差增稅者。爲對於土地自然價格之騰貴。可賦課租稅之義。〕而於歲入之全院委員會中。大藏大臣之豫算演說。以四月二十九日爲之。

然此增收計劃。對於從來之制度大加改革。故於下院議論沸騰。議院之內外。贊否之聲不一。內閣遂至撤回。一旦提出之豫算案。再加修正。爾後續行提出也。而當時反對之要旨。畢竟由於以上之財政改革案。爲保護中產或薄產者。失於過分。政府借豫算案。欲實行社會政策之意耳。在地主則曰。土地價格之騰貴。固爲不可掩之事實。然是依於社會人口增加之原因。今僅限於土地。而爲如是之課稅。洵不均平之甚者也。在富豪則曰。所得稅相續稅。施急激之增率。是非令貧富之負擔均平也。若使實行政府之計畫。則薄產之家。受其恩施。而中產以上之階級。將致不耐負擔之結果。關稅論者曰。倘英國一朝變自由貿易主義。而欲賦課輸入稅乎。其收入補之而有餘。果如是。則政府又何苦而固執此不愜洽之稅制改革案。與自由貿易主義之必要耶。一部之財政學者曰。英國稅制之所長。在於輕平時所得稅之負擔。使得充分伸縮。以備非常之事。然今如政府案。則所得稅已無伸縮之餘地。以上皆反對論者所主張也。然於下院。則以政黨固占大多數。一九〇九年度之豫算。於同年十

參照第三
編第二章

一月上旬以對於一四九票之三七九票可決之。送附於上院。英國每屆年度議其年度之豫算通常八月會議結爲常

抑豫算案中包含租稅案。經其議決。已如前說。爲一八六一年所著之成效。議會如欲即決租稅案。勢必否決豫算案全部。從而政府對上院策。常爲所襲用。至今上院尙在此襲擊之中。而下院在野黨之首領巴而芬氏與上院在野黨領袖蘭斯文氏。其策略已相一致。蘭斯文於豫算案會議之席上。提出一動議。非經國民判斷之後。則上院不得承認此豫算案。即以對於七五票之三五〇票之大多數可決。蓋此提案之趣旨。表面上避直接否決之露骨的手段。以國民之信任如何爲口實。其實否決之。而此上院之處置。學者政治家。競發表意見。就中如首相亞士基謂「欲實施民主的政治之邦國。爲第二院之職任。毫無遺憾者。非如現今之上院。宜別以他組織之團體爲之。」又曰「吾人不主張上院廢止。又一院制度亦不倡導。但令上院常爲第二院之權限以外。一步亦越者。宜別以法律規定之。」是即暗主張上院改造論也。雖然。據英國之不文憲法。已如前述。上院有「Negative the Whole,」「全部否決」之權。無發論之餘地。上院依右決議。下院同時解散。蘭斯文所謂問國民之信認。將來之進行如何。想爲學者政治家所當注意也。

日本之制度。日本帝國憲法。仿文明諸國一般之例。以第六十五條。規定豫算可先提出於衆議院。認衆議院之先議權。雖然。其認先議權之理由。與法英等。原由於人民之租稅承認權。異其趣旨。此則依國家財政負擔者一般人民所選出之議員。又爲關於財政。精通民情。而能表明其利害者。始認先議權。於豫算之議定上。恰得其當。除此先議權外。關於帝國憲法。及其他規定之豫算。兩院之權限。不見有何等之差。從而在日本豫算制度上。不得云貴族院與衆議院。同有完全之修正權。蓋日本憲法。取範於普魯士憲法爲多。然該國憲法。以第六十二條。規定『關於財政之法律案及歲計豫算案。別提出於下院。上院惟就其全體決可否而已。』反於認下院之優越權。日本不據此意。關於豫算之國家重要問題。不以一院之討議爲已足。似必待兩院鄭重審議之意。然此事曾於第三回帝國議會。爲兩院之互爭問題。是由於貴族院對於衆議院。送附之豫算案。復活衆議院所削除之軍艦製造費。并震災豫防調查會費。於政府案爲款項之插入。而貴族於右決議。依議院法第五十五條。回付之。衆議院關此豫算款項挾入權。開全院委員會。以移於本會議。右爲不合法之議決。不可回付。直送還貴族院。然貴族院非可受領。更送附豫算案於衆議院。衆議院再拒不受。返還貴族院。遂令豫算案呈迷於中途之奇觀。於是貴族院依上奏之手段。定兩院之權限。

外。無他法也。其上奏如左。

本院爲審議事。由政府提出。經衆議院送付之明治二十五年年度歲入歲出總豫算追加案。認衆議院所削除之海軍省所管第一款軍艦製造費。及文部省所管第二款震災豫防調查會設備費。兩項爲急要之歲出。乃依憲法所與之協贊權。基於政府之原案。修正衆議院修正案。又依憲法第五十五條。移於衆議院。抑豫算案先提出於衆議院。此外在憲法上。對於豫算之協贊職權。兩院間無所輕重。又依此職權而行修正。復立政府提出原案之款項。法律不設何等制限。以是本院爲盡憲法所命之職務。且履行議院法之手續。以要求衆議院同意。然衆議院以插入之案。爲不合法之議決。不受回付。將原案退還。然在本院。以議決爲合法。更回付之於衆議院。乃由衆議院再次返還。遂至兩院意見。不能相合。今爲關於憲法上之疑義。兩院所見。互有齟齬。從而有妨礙憲法進行於現在及將來之懼。本院謹具狀上奏。仰候聖明親裁。示定施行。

批下之勅語如左。

憲法上對於豫算之貴族院及衆議院之協贊權。依我帝國憲法第六十五條。衆議院先於貴族院。由政府承受豫算提出之外。兩院間無分軒輊。故後議之議院。對於前議之議

院。無何等羈束。從而於前議之議院。存留削除之款項。固屬於後議議院之修正權內。但後議之議院。對於前議之議院。依議院法所命。以求同意。爲惟一之手續而已。

即依右之勅裁。兩院之權限。憲法上無懷疑之餘地。而衆議院受領貴族院回付之豫算追加案。於款項復活之修正。表示異趣。要求貴族院。開兩院協議會。始見結局。

如是吾國之衆議院。非於先議權外。別有優越權也。而今衆議院依此先議權。觀議決豫算之期日。固有關於其始期之規定。然關於終期之規定。即付缺如。在會計法第五條。規定歲入歲出之總豫算。於前年帝國議會集會之始。可提出之。在議院法第四十條。又設有『由政府提出豫算案於衆議院之時。豫算委員。自於其院取受之日起。可於二十一日內。終了審查。報告議院。至其定期何日。送附貴族院。別無何等之制限也。然在日本。乘此規定之缺陷。非有如法國條下所述之事實。以是法律之規定。當以現行法爲滿意矣。試再由一方觀察之。法律之過半。爲備萬一之時。倘平素人在德義之範圍中。別無頒法律之制限。果爾。則衆議院不定豫算案議結之終期。亦將不得謂現行法之缺點。議院法第四十條。防豫算委員會。於其審議。多費時日。而特設制限。然則何故以同一之理由。不問衆議院出於其必要上。與出自政策上。不制限遲延之議決乎。慮豫算委員會有意外之遇。獨不慮衆議院亦有

不測之時乎。在議院法第四十條之規定。其結局實顛倒本末。吾人更希望比此設嚴重之規定。凡以此也。

次吾人感外國之立法例。與日本憲法。有顯著之差異。在於其為先議權內容之物體。據日本之規定。則衆議院有先議權而已。諸國之憲法或慣例。一般云財政之法律者。豫算稱豫算法律。為形式上法律之一種。其範圍比於豫算為廣也。吾人就此點言之。不能服日本之制度。何則。

豫算案之內容。非據財政之法律案。則難決其可否者多也。而此事特於歲入即租稅。尤為彰著。例如政府欲為租稅法上之一大改革。其豫算基於稅制改革案。先附衆議院之議。而稅制改革案者。實非豫算。以衆議院不有其先議權也。在兩院間。果向何院提出。屬於政府之自由。故若遐想此兩者共同提出之時。則衆議院之豫算先議權。亦將無盡其審議之途。如上所述。理論上為假想。實際上政府為周知其財政計畫之內容。又為使豫算易於通過。與豫算案同時提出此等諸案於衆議院。然獨豫算認有先議權。不推想為財政特為租稅法之規定。可及影響於豫算之稅率、稅額、及課率之標準。或物體等之新設變更。論理不一。可信為規定而非整美者。而此改革。不必強依憲法之改定。自無俟多言也。

要之關於豫算及財政法之兩院關係。其事態重大。往往易召紛爭。如伊太利之兩院。亦曾

就穀粉稅 (Impôt sur la mouture) 起爭端。又合衆國之兩院。就兵士給與問題、關稅問題等。亦有相閱。是皆較著之事實也。而其使國家之政務無阻障。固必有愛國殉道之精神。交讓和衷之美德。然求制度完備。不生罅隙。亦留心世道者切望也。

第二章 豫算議定之時期

豫算之議定。終結於會計年度開始前。爲普通之原則。然亦有依國而反此常例者。其於執行豫算之年度。開始後經過若干月。始歸結本豫算之議定。又如英國及比利士。每年依此方法爲例。法國及意大利。亦時時仿此。而於此時至年度開始後。本豫算之成立止。若干時日間。所謂見假豫算之實施。此假豫算制度。爲對於豫算制度原則之例外。然亦有相當之理由。倘究察其精神。一考其效果。亦不失爲豫算制度上重要之問題。故可於後方。敘明諸國之制度。

英國之假豫算制 英國豫算案之提出。在議會開會之始。卽英國之議會。每年二月中開會。爲常例。歲出豫算案之提出。亦在此時。一八二一年二月十九日。下院之決議曰。『以本院有監督國庫之職務。議會開會於基督祭日以前。陸海軍豫算及陸軍工廠豫算。要於一月十五日以前提出。又若開會於基督祭日以後。則要於供給委員會開會之後。十日以內

提出之。』而此決議。雖非以常令定之。然政府至今尙準據之爲例。此外各省豫算。並歲入廳豫算。亦不後於此提出。此五種之豫算。(Estimates) 皆關於歲出。若合固定資金豫算。則爲英國之歲出總額。以是知該國之歲出豫算。每提出於年度開始之四五十日以前。有由然也。

歲出之議定。必先經供給委員會全院委之審查。迨供給委員會之審查竣事。報告其結果於議院。議院爲審查充此歲出之財源。特開財源委員會。全院委而此財源委員會之開會。常例在四月中。卽年度開始後。當其開會伊始。大藏大臣爲有名之豫算演說。今試案近年之例。如一九〇八年度。爲同年五月七日。一九〇七年度。爲同年四月十八日。一九〇五年度。爲同年四月十日。一九〇四年度。爲同年四月十九日。皆其一例也。而豫算見全部之決定。恰在八九月之交。

如是於英國。其豫算之確定。不在年度開始以前。而當年度開始後。殆需五六個月。從其豫算未經確定。不得不以假豫算懸定其收支。此假豫算。自年度開始前。數次經議會之議決。其第一回。議決於三月中。卽此議決。約互半年。稱之曰假定議決。(Vote on Accounts) 抑於英國。採用此假定議決之方法。果在何時。今已不得其詳。然實際之必要。遂至釀成一慣例。

即如議會開會以後。不見豫算之決定。而議會被解散。及內閣有交替之時。至新議會之成立。於此時期。爲充一時之需要。假議決歲出之一部分。可爲其起源。一八四一年、一八四八年、一八五七年、一八五八年、一八五九年等。皆其一例也。而會計年度始期之變更。如促進使用此方法。蓋既於第一編述明英國之會計年度。原以聖米開爾祭日。即九月二十九日開始。至第十九世紀之始。尙依此日期行之。自一八三二年。始改四月四日。至一八五四年。直採四月一日制。以至於今。而以此年度開始期。對照於前揭一八二一年二月之決議。則當第十九世紀之始期。議會以基督祭日之前後開會。至年度開始期止。有九閱月或十閱月之期間。故於此時代假豫算制之形爲必要。猶未爲甚也。逮夫一八三二年以後。以年度開始期之期間縮短。屢行假定議決。自可爲當然之結果。而此應急的手段。自前世紀之中葉。早見採用。定每年歲計豫算之永久的制度也。蓋欲令豫算適切於現計。則要令其豫算之成立。接近年度。又爲豫算之施行之年度。經精細之議定。則其適切之度。亦以令無遺憾爲要。法國之學者。評之曰『是不爲將來之豫定。而爲目前之實測。』(Il ne predit pas l'avenir.) 更徵之於實際。英國之豫算。與現實一致。豫算決算之間。無大齟齬者。實足爲諸國之冠云。

然而供給委員會。就其經費之全體。須至審議決定之時。則不開議。而於財源委員會。已如前述。就歲入而下賅括之審議。與歲入之決定同。要充當之於歲出豫算之各項。是稱通常充當法案。(Appropriation Bill) 或固定資金法案。(Consolidated Fund Bill) 詳言之。則

(Bill to apply a sum out of the Consolidated Fund the Service of the year 190— and to appropriate the supplies granted in the Session in the Parliament) 是也。此充當法案中之各項定額。如依假定議決之金額。及追加豫算之金額。亦皆包含。而對於歲出。有一般決定的效力。惟此法案。經上院之議定後。Bill 爲 Act。每經裁可公布。

要之英國之假定議決制度。爲一般之例外。即其國中。亦曾於一八八八年之議會。對假定議決制。見有改正案之提出。即同年五月十七日。下院議員呵拉及奧康納耳之提案是也。對此提案。當時之首相蘇米斯亦表同意。爲審查故。附託委員會。雖然。彼等提案。非欲廢止或變更此假定議決也。僅言其手續方法有不完備之點。而於其委員會之審查。終無何等意見。而默認其結局也。

夫英國以四月一日爲年度之始期。採用二月中議會開會之制度。而行假定議決之方法。斯爲當然之結果。不見有改革之必要也。

比利士之假豫算制。略同英國。反於年度前議定制。依每年正當規則。採用假豫算制。其利用所長者。即爲有名的「假十二分豫算制」*Les douziemes Provisoires* 也。

據一八四六年五月十五日之比利士會計法第一條。則規定歲出入豫算。極遲亦須於年度開始之十個月前。提出於下院。該國之會計年度。依同上第二條之規定。如於一月一日開始。則豫算要於其前年度之二月提出。由是觀之。比利士國。不僅無施行假豫算制之必要。且與法國同樣。豫算提出期。與年度開始期之距離過遠。不免令人非難也。

然在當時之立法者。採年度前議結之制。故此法規。非於其後永久有效力。但此法規雖無遠效。而法文上非可云廢止。此規定至一九〇〇年止。依然存在。然實際上全無其效力。其由何時始見假豫算制之實施。今已不明。然爲歷久之慣例。已無可疑。然則如何而云此規定於實際上無效力乎。因豫算提出於二月。固已成實例。然此不過爲形式而已。其後至十一、二月之交。即年度開始間。議會開會時。以大藏大臣之演說。發表真正之豫算計劃。以前豫算。經訂正後再見提出故也。

比利士下院。自經大藏大臣之財政演說後。乃著手於次年度豫算之審議。至其順序。恰與英制相背馳。即議結歲入後。始及歲出。僅歲出屆實行之年度。爾後徐徐續議。觀其確定在

六七月之交。縱經過其實施年度之半。尙不能知其結束。

然自入此年度之後。半年間即依假豫算制。其有「假十二分豫算」之名。則假支出額。爲規定每月分故也。是以大藏大臣於前年十二月中。提出翌年一月分之假豫算執行法案於議會。不可不得其議定。而此議案。如見本豫算議定之際。無異議。無紛擾。更無不事議決爲常。又此假豫算當執行之時。爲期推行盡利。各費目充當定額。例如對於官業。其事業之運用準備。不見爲差殊。如斯而言。比利士之豫算。非未來之豫測。而以現在事實爲基礎。其合於精確之程度。優於年度前議定制。自不煩言而解矣。

雖然。比利士之制度。先定歲入。後及歲出。保持豫算之均衡。非厚於注意。終難望其合轍。即在議院。總置重於大藏大臣之提案。爲經費之減額。然終力斥經費增額之要求。即此制度之存在。一以議院之輿論。保節制而不涉放恣。以是爲前提無疑。

如前所述。比利士之會計法第二條。與假豫算制。爲互相矛盾。而會計法實際不過一死法。故在一九〇〇年七月二十四日之法律。改正前例。豫算極遲須於每年十月三十一日提出。是名實供採假豫算制也。今試觀其當時政府之趣旨如下。

蓋在二月。則其過年度之結果。末由知之。何則。由於租稅之徵收。經費之支出。俱於會計法

第二條。非至翌年度之十月三十一日。則無從揣知故也。又與之依同樣之理由。政府於二月間。爲現年度之豫想。其結果之能推定與否。亦未易明言。故於此時期。爲屬於將來年度。豫算之歲入秤價。爲歲出之算定。羌無爲其基礎之事實。於是二月提出之豫算案。究非大加訂正不可。卽就歲出言。亦有爲新義務增加定額。或添設科目。又於歲入亦有變更秤價之必要。凡爲過年度之結果。與現年度所生之事實。皆可促之。然此訂正。不僅全然改正豫算。且往往生有豫算膨脹之結果也。

如是於二月之交。豫算案若爲純然的豫想之性質。則下院可受送附。然非卽著手審查。爲當然之事。非至修正案之提出後。卽十月間。則可不必從事也。一八四六年之立法。可爲年度開始前豫算之議定。似已賦與滿足之期間於議會。然如上述。觀從來之經驗。可證明此延長之期間。不過偶爲現實其希望之妨害物而已。以是政府熱心討究此問題。始信豫算提出之時期。令至十月末日纒下爲宜。卽依之而於豫算準備上。可得莫大之便利。自不待言。非僅得參考前年度之確定結果。又如現年度之事實。亦可得加次年度財源與需用之計劃。要之此改正。實能令豫算之秤價。保最確實之狀態也。

法國之假豫算制 法國會計年度之始期。爲一月一日。其豫算不可不確定於前年度之

十二月末日。而從來慣例。亦認此原則。然議會議定之遲延。爲其主要原因。自不得已而特行此假豫算制。卽於該國豫算之提出。在前年度一月之交爲常例。至年度開始期。約有一年之長日月。可得固執年度前議定之制。然亦屢有破此原則之事實。而至近年。此事益見其多。如英國及比利士。採用假豫算制。爲有財政上充分的理由。而依其適用。於豫算之議定及施行。皆受其益。然若法國之假豫算制。其外貌雖相彷彿。至其施行之原因則全異。卽可見該國豫算制度尙未臻於圓滿也。

考法國假豫算制之起源。由來不遠。可溯自第十九世紀之始。蓋當時之法國。以內憂外患並集故。不獲已而設此例。其後一時中絕。則以一八三〇年革命之結果。爾後三年間。施行假豫算制。又至一八四八年之革命。亦不能逃此厄運。一八四九年度之豫算。年度開始後。實施四個月半之假豫算。然至第二帝政時代。拿破崙三世其長時間之假豫算。全滅其跡。於此時代。無假豫算制之施行。似可賞讚。其實決不然。在一八八七年十二月十六日。上院婆蘭乾演說中之一節。亦言『第二帝政時代。爲全廢假豫算制之惟一政府。其理由。由於立法議會。不爲豫算上精密之審查。以急速進行議事故也。』

然普法戰爭。再於一八七二年。施假豫算制。其後又久絕。迨夫一八七七年。爲內閣不信任

之結果。否決豫算。促新內閣成立之事實。又於同年十二月二十七日。議決假豫算。至一八八四年後。假豫算制殆已全變常例。既以時移勢易。藉口於內憂外患。竟代之以兩院間之確執。爲遲延下院之議事之主因。相沿以至於今。一八九二年度。執行一月間之假豫算。一八九三年度。執行四個月之假豫算。一八九五年。亦執行四個月之假豫算。一八九七年。執行三個月之假豫算。特於一八九八年。爲施行五個月之假豫算。雖於一八九九年。亦陷於同樣之運命。然自一八九五年以來。至一九〇八年。十四回之豫算中。施行假豫算者。凡經十一次。延期少則二月。多至四月。但一九〇八年之豫算。幸得免入此類。

試更述一八九一年下院之一場譬喻談。是年十二月十五日會議。一議員忽送其巧喻曰。『大藏大臣閣下。述急促之議定。得自下院爲困難。示於吾人共解此理由。而別示吾人者。爲從未經見之一妖魔。』大藏大臣不解此意。問『妖魔爲何。』則答曰『假十二分案之怪相是也。然吾人非有所恐怖。大臣閣下乎。今由閣僚及屬員之幻說。不可不中止。』然於一九〇六年十一月之會議。下院議員中。亦有發假豫算禁止之動議。雖然。此所謂怪誕。其執心深。而尙未易呈消滅之徵候也。

蓋至不得已施行假豫算制。依於議會議決之遲延。自不待言。而使議會議結之延期者。實

由下院對上院爭拓權限。欲於事實上歸自己之勝利。故意延長議決。故欲如下院所主張。全廢此假豫算制乎。上院之議權。更見縮減。殆無可疑。以是關於假豫算制之廢止。上院常示反對。亦出於事勢之不得已也。要之法國之假豫算制。由理論上可廢止之。自不待多言。然事實上見爲廢止。非先爲根本上之解決。終未見其當也。

日本之制度。觀上所述。於諸國之實際上。見假豫算制之實施。已可明瞭。然似避法律規定。出於便宜的行爲爲多。果爾。則從日本法文之解釋。〔爲財政學上問題。暫置不論。〕能行與否。吾人於此不無疑義。何也。憲法第六十四條。規定國家之歲出歲入。每年以豫算。經帝國議會之協贊。不僅非年度內所可議結也。且憲法第七十條之規定。雖揭示前年度豫算施行之原則。然未議定之豫算。又豫算未至成立時。頗有廣汎之範圍。終難執此明文。否定假豫算制故也。雖然。豫算之性質。爲事前的。而非成立於事前。不能云爲豫算。則如假豫算制。應合於憲法第七十一條之所謂「未定豫算」。在日本不得不云抵觸憲法。究以對於豫算性質之見解如何。假豫算制或可爲有效。或竟至無效。僅由明文上觀之。雖在日本。亦未得最終之評判也。

更離法理論。而觀財政學上假豫算制。究有可採用之價值與否。亞里克斯曾批評法國之

假豫算制曰。『假豫豫者。於年度末可爲編製議定。故有負擔此編製之責任。又有充當科目之義務之政府。非常急促處理其事務。其爲不便。終非學者所可豫想。是一蔽也。且假豫算制。爲剝擊豫算款項之分科者也。何言之。於法國之急迫時。議會無議論。以總額議定之。而其充當於各項者。一依大統領之命令。其蔽二也。經費無定額。可得使用。爲會計上原則。然假豫算制。有抵觸之嫌。以此時豫算之成立。屬於未定。其以前以定額未徵諸實行。諸種之什拂。俟自然豫算之成立。不免遲延。其蔽三也。有此三不便。乃斷言假豫算制者。是無故而使財政之改正。執行遲滯也。何則。本豫算當未確定間。政府惟以現行之法規爲其基礎。而處理一切。從而租稅廢止。雖可斷行。然假豫算執行期間。依然恃現行法規。又歲出雖有經費新設。但此新經費。非至其議決之後。則不能使用。是卽不便之四也。』按氏之論。比於政治家之粗言。而評厥是非。似可云爲善於批評自國制度之弱點。雖然。此批評爲對於法國之制度而發。不能卽爲一般假豫算制之定評。卽論事務之劇繁。莫如法國。故不俟豫定其期。始爲假豫算之執行。若如英與比利士。每年有豫期。卽不蹈此弊。至欲剝擊豫算款項之分科。持此說者。亦可爲一種之批評。第三之非難。在他國亦多見之。至其第四不便。非無一理之可言。但英國之下院。始於年度開始前。議定歲出。在比利士。則以竣歲入之議定。可

此不便之半也。要之假豫算制之價值如何。可依其實施之原因如何決之。如法國爲議決遲延。至採用不得已之窮策。與英國及比利士。豫算適合於實際。採用永久之制度。兩相比擬。不可不審定其從違也。

對於英國比利士之制度。學者每多服膺。意國納不爾斯大學教授尼知。亦贊美此制之一人也。嘗曰。『假豫算制。由來已遠。其始被採用也。人人皆極度的視爲憲法上財政上之危險。然至其實施之時。非如世人之杞憂。特於英國及比利士。此制度以慣習行之。不釀生何等弊害。已得確認。』又蘇而麻氏。亦爲贊美派之一人。其言曰。『英國之豫算。不立於幽遠的幻影之上。而以現在之事實爲本。立於堅確之地位無疑也。故進論其秤價。無論歲入與歲出。冒未經豫見之危象者絕少。而事實上從來之經驗。可證明英國之豫算。常至年度之終期止。毫無遺憾之留也。』

雖然。人或有試反對者。比利士大藏大臣格盧。提出一八八四年度之豫算案。一八八三年二月二日議其演說云。『本院曾就豫算之提出。事前之審查討議及議定方法。有種種之議論。而如或人之說。以下院之議決。逐年遲延。依此說則互期愈久者。每年政府。依賴假豫算制之結果。其豫算被審查議決之時。卽見歲入之大部分。已至用盡。如是之制度。未免失之正當。是

不外於廢棄下院財政監督權之一部云。」

惟假豫算制之利益。爲令豫算之效力。最適合於實際之應用。理論上雖嘗之爲不副豫算性質。然頗可信爲有益之方法。如欲以此例外的方法。舉顯著之實效。則不可忘有必要之前提。即議會特如下院之議員皆能注意於財政上之問題。其審查得當。是第一要件。若不然。而爲議員者。缺財政上智識。或不留意及此。則其效果之不可見。自不待言。又爲議員而能保節制。捨一己之利害。努力於得歲計豫算之均衡。是爲第二要件。若不然。妄爲經費之要求。破豫算收支之均衡。則假豫算制之設置。卻可爲財政破滅之引線。要之實施假豫算制。令本豫算之議定於現年度。苟非資於政府豫算案編製之便法。而欲令議會之議定。未見其當也。故在其國之現狀。爲一決取舍之標準。不關於其事勢不許採用之時。卻見財政紛亂與事務之錯雜。有百害無一利也。洛亞波溜曾評英國之假豫算制曰。「英國豫算之議決。互於實施年度。不見弊竇之發生者。一由於大臣之權力無所缺。二由於豫算問題。下院無直接行使發案權之良慣習。即關於每年之租稅或經費。議院尊重政府提出之原案。大藏大臣於議院中。確信無實力反對者。故英國制度。自爲完全之發達。然於我法國。全然反之。無規律節制之團黨。常左右議決。互於現年度之豫算之成立。僅令行政府益感混雜而已。」

然在日本。縱非如法國之弊害。而欲見完全之成績。究屬難事。從而在現制度之下。議定豫算。至不得已時。依憲法七十一條之規定。爲安全計。而吾人於本章參論他國制度。要亦爲旁通曲暢之一助已耳。

第三章 豫算議定之範圍

凡豫算委任議會之自由議定也。或設一定之制限。普魯士嘗論及之。茲因日本之豫算形式。亦有推論之必要。故略述之於下方。

國中之豫算制度。不付每年之議會者。或間二年提出之。已如第一編所述。溯自一八八〇年。互一八八三年之際。在德意志帝國。依俾士麥克首相所稱引。近之則在法國之下院。爲一九〇六年議員璞爾登氏所主張。雖然。此等論說。惟欲令豫算之議定。爲二年一舉。非欲使其豫算之效力。互於二年也。以是爲例者。則惟於德帝國內之各國。并合衆國內之各州中。得以發見而已。果然則更進一解。就豫算中之一部。特不使立於每年之自由議定以外。豫算之某部分。使有永久的性質。其爲必要與否。可得而續論也。

間嘗泛論各國之豫算。其歲入特如租稅。皆以特殊之法律。規定爲常例。從而租稅律之存在。及其廢止時。始終繼續。其以豫算每年議定其金額。在實際上則此等不問豫算之成否。

如何。永久有效力者也。惟爲此例外者。有法蘭西之制度。在該國之租稅。不關於特殊之法律所規定。即租稅之賦課徵收。僅依每年之豫算法爲之。曾有雷賽夷氏言「吾國租稅亦爲永久的。但徵收之承認。則在每年。」*Chez nous, les impôts sont permanents, mais l'autorisation de percevoir est annuelle* 是也。而日本之租稅。亦依憲法第六十二條。以法律定之。不問豫算之成否如何。至其廢止時。永久有效力。是以豫算中歲入之大部分。限其法律之存在。不許自由議定。在此點。今已認爲一般之通則。特爲豫算制度上之問題。無論議之必要也。而其主要研究者。實在歲出豫算。

蓋在歲出。亦以法律規定某事項。此規定。比於租稅而異其內容。即以租稅法之稅率或課稅額。沿用之爲常。然至關於歲出之法律。僅規定其目的。因之定所要之金額者極少。於是歲出豫算上。其計上之金額。苟認其目的之存在。即得自由議定之。或受一定制限之問題。況乎法律未規定之事項。可許自由議定與否。自有論究之必要也。

惟國家之經費。由一方見之。須經每年議會之議定。其議定可自由爲之。此何以故。蓋諸國議會之豫算議定權。要在以租稅或歲入可支持之國家經費之上。若對於國家經費。無自由議定之權能。則豫算議定權。終不免爲不完全也。然不問置豫算基礎於人民租稅承諾

權與否。在實際上論諸國。於歲出豫算。附一定制限。不與絕對的自由議定權。此又何也。若由一方觀察。則憲法上議會之權限。似有不輕許之點。雖然。是實國家組織之存立上。國家行政之便宜上。卻不得不認之。且在議會之議定上。亦來多大之便利故也。

現代國家之組織機關。無論何國。皆經幾多之沿革。以至今日。而此長日月之沿革與經驗。遂令國家機關之組織。為秩序的、固定的。以是於所需之經費。亦決非變動無常。而於大體有堅定不移之傾向。雖有時而議增減。其金額亦必無多。附之於每年議會中。惟就其增減之部分。有所論議。至其根本。終不可動也。假令於此而認許議會之自由討議。卻於其基礎。年年動搖。國家存立上。將歷受其弊害。故一定之經費。不可不置於自由議決之外。即為此也。

再由行政之便宜上論。亦與之同樣。政府以所有之責任。將與個人結某種契約。或與地方團體。為某種之協定。於此時也。若豫算每年不確定。議會之自由議決。無論如何費目之廢除削減。亦無不敢為。則是政府全不能為互於將來之計畫。即如募集國債。其利息之準期仕拂。亦不能擔保。又如互期數年之工事。來年度以後之進行。亦不可豫測。雖為與補助於某事業之契約。其補助之為繼續的與否。亦屬疑問。則不僅為國家自身之損失。即相對之

個人或團體亦不免蒙其損失。故於此時。議會之議權。不可無一定之制限也。

更就其他議會之建議考之。經費之性質上。其為固定的者。一一審議之。未免徒費時日。無效果之可見。若於此際。利用此時間於他重要之問題。集注其精神。盡審議之職任。則其結果能酬其勞。於豫算之議定上。得舉其成績。故議會自身。亦依是而感其便益。畢竟置經費之一部於自由議定之外。在適當之範圍中。非與制限於議會之議定權也。乃令議會得為完全之議定也。

以是為實際上之問題。何故可置制限於自由議決乎。其可否究何如。皆可置之不論。今日所當論究者。在令何種經費。立於自由議決之外。及以如何之形式。使之表現於豫算上。茲於下方本此趣旨。先述英德二國之制度。次及日本之現狀。

英國之制度 英國所最著稱者。即謂有固定資金 Consolidated Fund 也。此固定資金之制度。在今日為立於豫算制度原則之上。已如前述矣。其支出之必要。且為正規則者。其相對之財源。為經常的。然此固定資金制度。就其起源。為立於此原則之上。非一言所能明。蓋英國之固定資金。發其源於國王收入。與國庫收入之區別者也。即在往時。國王負擔一般國費。以個人資格。當支出之任。但其經費未達巨額之時。國王以其私財任此負擔。爾後

漸見國費之增加。非依國民之援助。終無術以補充之。至其得此援助。要有國會之同意。國會審查其充當如何之經費。又當支出其費途。更爲嚴密之監督。至論國會之同意。常就暫定之名稱。從而爲之。即國王之收入。分爲二類。

(1) 永久的財源。

(2) 一時得同意之財源。

是其例也。而至一六八八年。英國之革命時代。其主要目的。國王與國會相互之權利。尤見明瞭。於是就其經費。得依以上之分類。亦別爲二則。

(1) 國王之經費。即皇室費。其性質上可永久支給於國王者也。

(2) 國家之經費。是每年可經國會之同意者也。

惟以此革命故。國王失其勢力。僅以一定之經費。支持一身。皇室費與國家費。亦既明白分晰。而對此二大種別之經費。各依一定之收入充之。此收支。各有一定範圍。是即生固定基金名稱之起源。爲例如左。

(1) 固定基金。國王在世之日。實行所議定之收入及支出。

(2) 一般支給費。即 Supply services 每年可議決之收入及支出。

如斯之固定基金。原不過皇室費之別稱。然爾後漸次擴張其範圍。至經費中必要而為永久的。可添附之。此其趣意。如本意所入。每一國之經費。於國家之組織上。或行政之便宜上。有必不可缺之趨向。或要永久支出者。此等事例。從來雖經每年之議定。然互於長時期之經驗。與皇室費同。插入於固定基金中。不必經每年議會之議。〔限在必要增額之時。可經議決。〕使之充當一定之收入。自為適當且便宜也。而為皇室費之固定基金。限於國王在世之日。不事更張。然擴張此範圍之固定基金。殆亦為永久的也。

由今觀之。屬於英國固定基金之經費。不包括於一般的豫算中。其提出於議會。雖循例行之。然除必要增額之時外。不為討議之目的物。今試列舉其種類。則如(1)皇室費。包含內庭費、宮內官吏之俸給、恩給、宮內廳費、工事費、慈善費、雜費。(2)國債費。包含確定流動公債之利子、國債取扱料、新減債基金等。(3)年金及恩給。包含皇族年金、文武官恩給、退官賜金等。(4)俸給及諸給。包含下院議長^{五千磅}、會計檢查總長^{三千五百磅}、會計檢查副長等之外。其他對於某種之僧官、學校教授等之俸給及諸給。亦括其中。(5)裁判所經費。包含中央及地方裁判官俸給。(6)諸支出金。包含或種之補助金、年金、報償金、並國庫債券利子等。又(7)地方稅勘定支出金。為地方費補助之用。蓋以地方稅賦課之範圍。以法律定之。

然以地方財政之膨脹。則可由中央政府。劃付一定之補助金也。今試觀一九〇七年度之諸費。列表如左。

(一) 國債費	二九、五〇〇、〇〇〇
(a) 確定國債	
1、 利子	一五、七七三、五三三
2、 有期年金	三、五九六、九九一
(b) 流動國債利子	一、五八四、〇七三
(c) 國債取扱料	一八〇、一〇七
(d) 新減債基金	八、三六五、二九三
(二) 其他固定基金經費	一、九七一、七一四
(a) 皇室費	四七〇、〇〇〇
(b) 年金及恩給	二八四、三七九
(c) 俸給及諸給	七七、七六四
(d) 裁判所	五一五、五三〇

(e) 諸支出

六二四、〇四〇

(三) 地方稅勘定支出等

一一、一五五、三七九

而其合計達四千二百六十二萬七千餘鎊。更舉對於此項之一般支給費如左。

(一) 陸軍經費

二七、二一四、〇〇〇

(二) 陸軍工廠經費

一〇〇

(三) 海軍經費

三一、一四一、〇〇〇

(四) 各省經費

三〇、一八〇、〇〇〇

(五) 收稅費

三三、三二二、〇〇〇

(六) 郵便費

一七、五二七、〇〇〇

右合計爲一億九百十八萬五千鎊。固定基金費、支給費、總計額。爲一億五千八百八十一萬二千餘鎊。故固定基金費。對於總歲出。約占百分之二十七。

英國之固定基金制。如是爲固定歲出之一部分。德國之學者。贊美此制者不少。如格尼斯脫、華古那其尤著也。彼等不僅歎賞英國之制度。且直欲採用之於自國者也。而對之謂英國之制度。僅行於英國。不可行於他國者。如藍盤脫氏是也。此等界說。可續述於後方。

如是之固定基金制度。爲每年自由議決之例外。更於他一方觀之。雖在英國。亦有如繼續費者。皆可爲其例外。就此點言。英國不認繼續費爲適當。蓋無論何國。欲立互於數年之財政計畫。以完成事業。皆屬同一。然在英國。則於經營事業之初。定其總額。並關於年數見込書。提出豫算。止說明而已。其經議定者。僅最初年所需之金額。而非一度議定經數年之費途也。就此點言。理論上頗不完全。然在實際。重當初之計畫。雖於議會。亦表同意於其要求額爲常例也。

公認此永久的經費之制度。除英國外。則有北美合衆國。亦嘗善用此法。今試說明如下。合衆國分歲出爲左之三種。

- (一) 每年經費 (Annual Appropriations)
- (二) 永久經費 (Permanent Appropriations)
- (三) 永久特別經費 (Permanent Specific Appropriations)

右三項常年經費。爲該當於英國之支給費。而附每年議會之自由議決者也。至於永久經費。恰與英國之固定基金。同其性質。其範圍似更縮小。其永久經費。大略包括左五種。

- (1) 互於永久之要求。依法律條項所規定之經費。如國債之利子、減債基金等。是也。

(2) 政府支出在保護地位之設備之經費。

(3) 不關涉於行政官吏俸給。即裁判所判事之俸給。

(4) 關於徵收關稅之俸給及一切經費。選舉監督俸給及一切經費。

(5) 諸拂辰金等。

最後永久特別經費。可借大藏大臣夏來門之議。以當著蔡。其言曰。『特別經費也者。其金額目的等。特予限定。惟於時期不設限定。就此點言。與每年經費。異其內容。故冠以永久之字。』是恰如鐵道建設費之意義也。議會豫附其年限。卻為不適當。蓋美國之永久特別經費。猶如日本繼續費之一變態也。

普魯士之制度及學說 一八四八年十二月五日。公布之現行普魯士法。其第九十九條規定曰。『凡國家之歲入歲出。以每年議定之。調製歲計豫算。歲計豫算。每年以法律確定之。』而議會就其議定。能全然自由乎。抑必受制限。然亦無何等之規定。故由法規上見之。普魯士憲法不可云明瞭完全。然於今日實際上。普魯士之議會。當議定豫算之際。常從一定之制限。而藍盤脫亦謂此原則。在憲法無其明文。雖然。是不獨由吾人妄想。認為原則。而由立憲政體之大主義。與事物自然之理勢。不可不有此原則云。故當立於自由議決之外。

至歲出豫算之分量。非英美諸國之比。普魯士豫算固定之原則。實依該國法學者之力。而至於成立。得此以償法規之不完全。綽有餘裕也。

雖然。普魯士亦嘗見及此矣。前者唱導豫算絕對的自由議定主義。以某法律加以制限。以爲對於議會之豫算權。與歲出承認權。引爲恥辱。設令既依一八三二年六月二十八日之聯邦決議。聯邦法律上或聯合各國法律上。所規定之歲出。不能否定。以至決議。又一八五〇年十二月十六日之閣議。亦有宣言同樣之趣旨。然當時確信議會之議決權。無何等之規定者。實占多數也。卽如西麻遜於一八五一年二月二十四日下院中。攻擊上述之閣議。目爲違法。特於一八六五年。尤剴切言之。謂「拂出諸費也。消費國庫金也。概屬政府之權利。必基於歲計豫算之法律。而此豫算法律。今果何所附麗乎。又政府究以何理由。而竟爲此支出乎。」迨至一八六二年及六六年。於此年期。政府與下院之衝突正劇。下院每固執以上之見解。以議會之豫算議定權。許可國家一切歲出入。爲絕對無限之權利。以是爲反對政府之軍備擴張案也。

但此絕對的豫算議定主義。實際上有種種之不便。漸爲學者所攻擊。卽國家對於個人或團體。爲結契約負擔義務之時。政府依議會之自由議決。以豫算被削除其定額之理由。不

果爲其義務。此可云爲正當乎。如停止國債之利子支拂。不爲元金之償還。致傷國家之信用。來個人之損害。其弊甚大。而藍盤脫亦切言之。『破滅國家。爲無政府之野蠻社會。莫甚於此。』不僅此也。假如帝國內之各國家。對於帝國。怠其納付之分擔金。則德意志帝國。不轉瞬間。可至瓦解。以是之故。如屬於契約上政府義務之經費。置議會之自由議定外。自不可少也。

又以法律規定之事項。亦爲同樣之結論。裴開爾曰。『今議員參與豫算議定之精神。若欲得與於豫算議定之議員贊成。不許爲一支出一收入。則關於收入支出之一國諸法律。凡爲假設的。令之現存於實際。適用於實際。常要採擇豫算。又或雖被採擇。其效力亦止一會計年度。』即欲令法律之生命。亙於永久。則豫算上基於此之經費。皆不可不置於議會自由議決之範圍外也。

如是而欲尊重政府之義務。使法律之效力。永久有效。則豫算之議定權。應加制限。就計上此等之經費。議會不得自由廢除或削減。是在憲法上。縱無何等之明文。然屬於理論上當然之結果。實普魯士學者之通說也。俾士麥克於一八六三年一月二十七日下院演說時。嘗述一語曰。『令內閣裁量支出之必要與否之尺度。即有一方針耳。不外於保國家之存

立是也。』以是學者於豫算中。設經費之區別。而有種種之論說也。

模爾分歲出爲必要費 (Nothwendige Ausgaben) 與便益費 (Nützliche Ausgaben) 所指爲必要費者。爲實際必不可缺。更由於法律上之義務。不可不支出其費。又云便益費者。言議會若認爲非便益。則得拒其支出。雖然。使用經費。果屬於何途。則在實際上。政府與議會間。不得不生議論。於是生出可裁決此議論之裁判所設置之主張者。

言解決豫算上之問題。可設置裁判所者。爲辯培爾所主張。氏以爲關於歲出之爭論。必當仰裁判官之裁決。若無此裁判所之設置。則除雙方協議外。無調劑之善法。而此說在實際上。亦嘗規定於威丁堡國之憲法第二百九條。又一八六七年四月十七日之德國聯邦憲法第七十六條第二項。亦有如左之規定。

聯邦國依憲法不特設裁判憲法上爭議之官廳者。遇政府與議會互異憲法之見解時。依其一方之依賴。聯邦會議可試調停。若調停無效。則踏聯邦之立法手續裁決之。然以上之方法。非豫算上可注意之點。而吾人於茲。當下特筆者。則在左之諸說。

設永久總額制度 (Pauschsumme des Ordinariums) 其命意在令一定之金額。確定於每年之豫算上。議會無減額之權利。而超此定額。要支出之時。謂之臨時費。可附議會之自由

議決。雖然此說如適用於或一種之經費固無不可。然其內包含多數之金額。將以此總金額充當如何之費目乎。尙不免爲紛擾之議論。卽政府若令議會成爲問題之費目。包含於此。而至必要不得已之經費。置於此外。則設此制度之趣旨不能達。於是乎有多數之學者。咸唱仿效英國固定基金制。宜設永久常規豫算制度 (Normal-Etat des Ordinarius) 也。如格尼斯脫脫拉伊華古那。皆爲其主唱者。原來永久常規豫算制。雖不經每年議會之議決。亦得蒐集當然支出之歲出科目。以之爲永久費。但在此科目之外者。要每年附議會之自由議決。格斯尼脫氏於其所著「豫算及法律」一書中論曰。『將來普魯士宜於豫算中區別計上之部分。與實際上可經協贊之部分。是實必要之改良也。』氏更引證英國之固定基金費與支給費。大可仿效。脫拉伊亦持此論者之一人。尙加附其說曰。『某科目雖依法律確定。然其金額未曾確定之經費。亦爲可動支出。 (Historische und politische Aufsätze. II. Theil. S. 821 fg.) 又如華古那氏。則於其所著「財政學」中及其他著作中。主張同樣之說曰。『每年要議會協贊之總豫算中。區分歲出豫算永續固定之部分。與不定可挪移之部分。爲特殊之一問題。嘗於此點。鑑於爲立憲制度之母國之英國實例。屬於占歲出大部分之法律上之義務經費。或國家組織上必要之經費。是宜履行固定主義。隨必要之

收入同於豫算上詳加釐訂爲要也。

公法學者藍盤脫更以其精緻之論理唱導最有價值之說。氏於所著『豫算權論』(Das Budgetrecht Nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungenes Urkunde)解剖豫算之本質。至畫一新時期於斯學者爲世人同賞。氏就豫算立三種原則。其一、爲行政上之行爲。故豫算不可不以法律爲基礎。其二、政府爲契約要經議會之同意。其三、議會被拘束於議會自身之決議。而氏說明第三之原則。言歲出科目之大部分有永續之性質。附於每年議決之豫算。即爲不可以時劃定之永續之本體。一時描出顯現之狀態。其巨於永久與巨於數年之繼續費。及不定年限繼續者。皆非所問。總不外適用此原則。而氏終述豫算分界上之意見。謂一、宜以前年度之豫算爲基礎。二、集合照以上之原則。有永續之性質者。作一常規豫算。(Normal-Etat)與臨時費區別云。雖然、氏所主張之常規豫算。非如華古那格尼斯脫拉伊諸氏所主張之永久常規豫算制。蒐集巨於永久之科目。氏於此卻存反對之意見。氏言僅巨永久之科目。置於自由議定之範圍外。則如數年爲期之繼續費。或不限年度之繼續事業。必至暴露於自由議決時。其目的之強半。已被毀損云。要之以上二說。於其手段。雖不免有多少之差殊。然爲普通分類法之經常臨時費外。以歲出豫算。其效力

互於一年。與互於長期者。分而割之。改正現時雜糅的豫算之本意則一也。在普魯士之豫算主義。即依此趣旨。苟為經費而關於國家之組織。或屬於法律上、契約上、有為繼續費之性質者。不關於憲法上無何等之根據。皆於議會立於自由議決之範圍外。斯為常例。至其範圍。非英美二國之比。直蔽一國歲出之大半。雖然。其現於豫算之形式上。尙未實行。今試示一九〇九年度歲出豫算之區分如左。

經常費

A 為得歲入之經費。(企業費、徵收費、監督費)

(分之為農務、大藏、商工務、業務等各省之所管。)

B 義務費、及一般財務費。

I、義務費。

國債元金之償還。及利子之仕佛。

議會兩院經費。

II、一般財務費。

聯邦分擔金。

年金、恩給、賠償金、補助金。

C 行政費。

〔分內閣、及外務、大藏、業務、商工務、司法、內務、農務、文部、軍務各省所管。〕
一時及非常支出。

而其立於自由議決之外者。不僅義務費也。即其他之經費亦及之。茲不復贅。

日本之制度。日本帝國憲法。關於以上之點。特設規定。即於第六十四條。規定國家之歲出歲入。每年以豫算經帝國議會之協贊。此爲示明對於議會之豫算議定權之原則。同時以第六十六、六十七、六十八之三條。又爲對於自由議定之制限。即皇室費限一定之金額。當然爲永久費。基於大權之有定歲出。或由於法律結果之歲出。及屬於法律上政府義務之歲出。其廢除削減。皆要政府之同意。繼續費一旦依議會之議決成立者。不能拒其支出。然而就第二第三之規定。尙有議論之餘地也。

憲法第六十八條。因特別之須要。政府豫定年限爲繼續費。得求帝國議會之協贊。而於日本。則自明治二十三年以來。當經繼續費之協贊。一定其年限與總額。自勿待論。即如通其全體之年割額。亦豫設定例。然其提出於第十七議會之豫算。全然廢年割額。僅示年限與

總額。而同議會自開會後。未幾即解散。因是而不成問題。然於次期議會。政府尙以同一之方針。求議會之協贊。衆議院中既立此一問題。遂至豫算委員會。以否認此編製方法。政府改而復活以前之方針也。

惟繼續費不可不定年割額。自不待論。假如年割額無定。不但豫算不副爲財政計畫之性質。且實際上爲各省大臣之交迭。或爲無謀之處置。未免有計畫未決。而發經費已盡之嘆。以是政府當初定年割額。實有便益。倘欲脫却其羈絆。似未可云得當。然現行之慣例。亦不得云爲善良。何言之。以政府當初雖豫定年割額。然依其計畫。畢竟形爲不可能。且因之生浪費之傾向。費盡年割額。遂至後年度再求追加。勢必不免。現如年年豫算提出之際。感改訂年割額之必不可緩。是即可證爲豫定年割額之不適當也。惟繼續費每年定次年度之年割額。此不可少。蓋於一方見之。如當初定年割額。免迂愚之議。又於一方。如僅定年限與總額。不顧其他一切。陷於疏漏之舉亦可免。是即應於一時之狀況。而得爲臨機之計畫也。惟此方法。論者之反對。每在議會解散之時。雖然。如議會解散。究爲偶然之變例。而必不能引爲口實。即於此時。亦以有前年度之豫算施行方法。可以參照。非有所大不便也。

次就憲法第六十七條論之。方議會開設之當初。於衆議院中。又於政府與衆議院間。起有

激烈之爭議。此一事之起因。即爲要求同意於政府之順序。而在衆議院之一部。既求同意於政府。次在兩院合議。確定爲之。又六十七條。亦言無政府之同意。則帝國議會不得徑爲廢除與削減。未獨設規定於議院云者。可爲證據也。然他一部並政府曰。同意之請求。宜於各院之確定議以前爲之。蓋兩院各有獨立之特權。爲兩院制度之原則。議決甲議院議案。移之於乙院。必當表彰確定之意思。然兩院合同求政府之同意時。衆議院不先爲確定之議決。而移豫算案於貴族院。是反於兩院特立之原則。而此意見。遂至制勝而爲爾後之慣例。

其二、政府同意之程度何如。在衆議院一部之意見曰。議會依憲法第六十七條之費目。爲自由廢除削減之議決。得求政府之同意。若政府而果同意。則可得改革官制訂正法律。然政府反對之則曰。憲法六十七條。言於既定之行政組織爲基礎。故對於費額之廢除削減。可求同意。而非言對於行政組織。亦可求同意改革之也。夫豫算係從官制法律之基礎。而爲編製。故論者之說。不免誤會本末。蓋從前說。則以豫算之議定。可動政治上百般之組織。施政之方針。常可依豫算之議定如何。而爲變動。就此討論。後說制勝。遂爲一先例。然於此六十七條所規定。最必要者。在所謂基於憲法之大權之確定。歲出既定由法律結

果之歲出法律及屬於法律上政府義務之歲出義務。此其內容。即分豫算科目上之種類。

關於此點。政府於明治二十三年八月法律第五十七號。公布會計法補則。試列舉其種類。係就二十四年度之豫算。而爲之適用也。此先例遂至對於每年度之豫算。亦得適用。

(一) 既定費(1)文武官之俸給、及文官退官賜金。(2)陸海軍軍事費、憲法費、屯田兵費。(3)賞勳年金及褒賞費。(4)依外國條約、及約束之支出。(5)各廳之廳費、及經常修繕費。

(二) 法律費(1)帝國議會經費。(2)裁判所並會計檢查院經費。(3)恩給扶助科、罷役恤金、及死傷手當。(4)徵兵費。(5)徵稅費。(6)囚徒費。(7)遞信事業、及航路標識費。(8)內外國難破船費。(9)沖繩縣及小笠原島地方費。(10)備荒儲蓄。(11)北海道拂下土地買上代。(12)恩賞及救助費。

(三) 義務費(1)神社費。(2)公債償還利子拂及手數料。(3)依於有既定效力之命令。每年付與於各地方之公共工事費、補助及警察費、聯帶支辦金。(4)沖繩縣諸祿。(5)依於有既定效力之命令。付與於航運、鐵道、製造、殖產、會社、及病院學校之補助又利子保證。(6)雇外國人俸給恩給及手當。(7)法律上之賠償及訴訟費。(8)諸拂戻金。(9)國庫金取扱費。(10)預金利子。(11)既定之地所家屋借料。

以此費目。對照現金之豫算。在一方如屯田兵費。歸於自然消滅。然於他一方。依法令之制定。及其他事故。隨而見財政之膨脹。除以上列舉之科目外。既定費、法律費、義務費、其科目皆來顯著之增加。爲當然之事。但茲未能一一列舉。殊爲憾事。然而以上金額。在豫算中占大部分。覽左表可知。

明治四十一年度確定總豫算歲出內譯表

經常歲出

(一) 既定費(含皇室費)	一一六、五二七、四〇〇
(二) 法律費	七〇、〇六五、七二三
(三) 義務費	一九六、六九二、八八六
(四) 自由費	四三、九一八、七九四
合計	四二七、一九四、七九二
臨時歲出	
(一) 法律費	八九六、四七、一三
(二) 義務費	九五、四六、一四六

(三)繼續費

九七、一四五、三五四

(四)自由費

七六、九四六、六六五

合計

一九二、六〇二、八七八

歲出總額

六一九、七九七、六七一

觀右表。更通算經常臨時則如左。

(一)既定費

一一六、五二七、四〇〇

(二)法律費

七九、〇三〇、四二六

(三)義務費

二〇六、二二九、〇三二

(四)繼續費

九七、一四五、三五四

(五)自由費

一二〇、八六五、四五九

歲出總計約六億二千萬元中。依憲法第六十七條之金額。爲四億百七十八萬元。約占三分之一。更合算繼續費。約五億元。則占六分之五以上。自由費不滿五分之一。本表爲確定豫算上之計算。故比於確定以前之豫算案。則既定費、法律費、義務費、繼續費。其金額俱見增加。然是即於翌年度。立於自由議決範圍外。而成提出於議會總豫算金額之基礎者也。

由是觀之。可知日本與英國法國。其歲出豫算中。屬於自由議決之部分極少。公法學者。往往解剖憲法之法理。而以憲法六十六、七、八條。爲對於自由議決原則之例外。然令吾人言之。則自由議決者。甯目之爲變格也。

然綜觀以上所陳述。對照現行豫算編製之形式。頗感其不完全。今試考日本現行豫算之形式。僅紀款項之名稱與金額。其文字之單純。文明諸國。未見其比類。是蓋由於國俗上因襲之久。人皆不以爲怪。而此單純之豫算。究以某科目爲屬於自由議決乎。此點殊覺費解。又如某科目爲屬於憲法上大權之歲出。然其議定之際。若干額爲屬於既定費。若干額爲新規要求。亦皆未能確知。由後之說。雖經記載於豫定經費要求書。然豫算上無記載者。概觀上究多不便也。又通計全部。與前年之比較不備。不可不一參照豫定經費要求書。要之日本之豫算。過於單純。未免與現行之複雜制度。略形其扞格也。

惟以豫算之膨脹。隨其內容之日趨複雜。而豫算編製之形式如何。於審查議定之上。頗爲重要之事項。然而豫算隨財政之膨脹。互於不可收拾。是亦不可諱之事實也。故當審查議定之際。總宜集中其力於有用一方面。庶幾不陷於恐慌。在普魯士。當豫算之審查。附託於豫算委員會。非其全部。僅舉其中最要之點。使之審查。卽不外此趣旨也。以是可知編製

豫算之形式。必依以上趣旨。其便於攻究者。與無攻究之餘地者。一覽瞭然。形式上可明其區別。故吾人對於現今之豫算編製。更希望爲如左之改正也。

第一、分經常歲出。

(一) 憲法第六十六條之經費。

(二) 依憲法第六十七條要求之經費。

(三) 其他經費。

第二、更分爲大權事項費、法律費、義務費。於此三種之下。更設各省所管。分晰款項。至於臨時歲出。亦屬同式。

(一) 依憲法第六十七條要求之經費。

(二) 依憲法第六十八條要求之經費。

(三) 其他經費。

一、更可分而爲法律費義務費之二種。而各省所管。爲此細分同前。或以爲經常臨時歲出之表題。與各省所管之間。有置二重分類之煩。未免過當。然以吾人見之。如是爲通常一例之事。決非失之煩瑣。現如普魯士。亦於其間爲一重之分類。

二、依以上憲法六十七八條要求之經費中包含既定者與夫增額或新設者。蓋分別此兩種。各別計上。理論上形爲浹洽。然有令豫算涉及浩漭之虞。而使此二者。劃然分明。最當注意。更示左列之記載方法。

三、分各項各額之記載爲三段。上段即現今之要求總額。中段爲新規要求額。

之是即要議於金額屬於

既定繼續費可記載於下段爲前年度豫算額。而至自由議決費目。中段記載對於前年度之增減。

今採用以上之記載方法。豫算中可盡其審理之點。一覽可明。特爲採三段記載法之結果。如其款項之新設。不煩言而明其理由。則議定之際。實感便利。論者或謂豫定經費要求書。以採用此方法。如感滿足云云。然經費要求書。體裁稍緻密。不便於概觀。諸國之豫算。皆取此法。日本豫算。將來亦必採以上方法。可斷言也。

四、諸國之豫算中。往往於豫算各科目。用註釋書。記入此科目之細分。良便搜查。雖有嫌其瑣屑者。然便利却多。

五、吾人對於上述豫算。尙求改正。務令學者之理解。更進一層。同時於豫定經費要求書。更望詳密。包含各科目明細書之各部分。又如備考欄利用之時。宜綜各項。詳記其目的範圍。

內容及其他注意事項。議院爲得豫算根本之理會。置重於此備考欄。觀諸國之豫算。每於備考欄 Bemerkungen, Erläuterungen, Observations 卽割大幅。依是可省略幾許心力。其在質問應對之時間。盡力於實質之審議。吾人於此可無疑也。

要之豫算編製之形式。最宜顯豁。宜令人一覽而得其要領。假使形式不明瞭。則於實體之審查。必有感其不便者。又如形式不完備。終於實質上有所罣漏。吾人尤不可不知焉。

