

《公共經濟與財政》¹

(第一部份)

João Ruiz de Almeida Garrett
澳門大學法學院訪問教授

第一章 公共經濟之意義 (SIGNIFICADO DA ECONOMIA PÚBLICA)

1. 公共經濟之各個方面

1.1. 概括言之，公共經濟指國家在經濟活動範疇之整體現象，從廣義上理解，不單包括國家之官僚架構(*estrutura burocratizada*)，亦包括公共實體及其他被要求履行公共職務之實體，其性質為何則在所不問。這些活動基本上產生三個結果：

- (1) 財貨(*bens*)之(公共)消費；
- (2) 財貨(*bens*)之(公共)生產；
- (3) 生產資料(*factores de produção*)之(公共)使用。

國家是以使用財貨方式在經濟內出現：使用消費品，一如公共部門內之文書物料，或機動車輛之電油，消耗之水電能源；屬於耐用用品(*bens de consumo* 的 *duradouro*)有：車輛、打字機、電腦；屬資本(*bens capitais*)的則有：公產內之建築物及土地。

國家使用這些財貨等同於回應國家存續之要求，其最終透過履行某些職務(*funções*)而加以確定。這種履行體現在生產某些財貨：由國家向普通市民概括性地提供之服務，該群市民組成一個國家集合體，並與國家

¹ 葡萄牙波爾圖大學1988/89年度法律課程教程。

共存，透過相應之公共部門或架構，個別地向需要這些服務之人提供服務，由國家透過多個及具不同特性之程序而生產物質財貨。

1.2.由國家消費或使用的財貨須生產，可由國家自己本身生產或由私人生產。產品之生產必使用資源。公共活動最終相當於使用生產資料：倘由國家自己生產，則直接使用；倘由私人經濟生產，則間接使用。

2. 作為公共經濟（或簡稱為：公經濟）主體之國家

誰人及國家如何成為這些經濟活動之主角？這個主角(*protagonismo*)意義何在？

不論對國家之誕生、演進及特徵持何種觀念²，該角色之最直接體現模式是一個民族集體之政法建制模式。該集體是一個活生生實體(*ente vivo*)，具有本身之構造(*anatomia*)，亦有其本身之機能(*fisiologia*)。

這樣，國家最終由兩個層面之結合而界定：

- a) 一方面，建制（組織）層面(*plano institucional*) —— 作為共同價值之體現，群體之身份就建基於對這些價值之廣泛參與，借此途徑，作為社會實體之民族之存續就建立一個政治性組織體(*grupo politicamente organizado*)。
- b) 另一方面，這些價值之動性及功能層面，其實踐歸國家，由其（國家）履行特定之職務。

這樣，不應將國家同社會及個人間之關係用同一方式理解（尤其是在經濟層面），僅限於面對建制層面 —— 最終是結果(*resultado*)多於原因(*causal*)，故須跨越此層面，須在政策動態層面上提出公共問題，即指一個經濟決定，有計劃及傾向於全面作為之層面，藉某些資源之選擇及使用，以實踐某些預定之目的。

這個政策要為主要之目的服務 —— 確定相應目標，列出可動用之資源及所作之抉擇，使方法更配合目標，將這些職務關係列入一個整體，成為一個具邏輯連貫性之體系，同時採取具體措施，在草擬及執行過程中，這個政策須有一特定架構(*estructura*)，一特定建制（組織）系統。

² 在該文中所述之關於這個問題之有趣作品可見於Blandine Barret-kriedel著之《Calmon-Lévy. 1988.》名著內。

為此，上文促請各人留意公共實況(realidade pública)所體現之兩個基本層面（現在可知兩者不可分割地聯繫在一起）：一個是以目的為基礎，另一則以建制為基礎，兩者最終形成一個有計劃之作為，繼而構成政權之精華(essência do próprio poder político)。

不認識上述兩個層面及政治層面，將不能完滿地認識公共活動。正是在公共活動層面上出現本課程須研究之各種現象，捕捉及分析這些現象須緊記上文所述之論點。

3. 國家在經濟內作為之途徑

3.1. 建制框架

將國家界定為一個群體建制化後³，國家先在群體生活內作為，特別係透過其建制模式、架構、法律及其系統而作為，藉此希望將社會及個人歸納，構成兩者活動之基本標準，此為公共作為(actuação pública)之行為模式。

3.2. 特殊經濟活動之介入

3.2.1. 訂定這個架構性準則後，國家在多方面開展一種特殊活動(actividade específica)，而且皆反映在經濟層面上。除這些反映外，以大經濟規模為標的（客體）之國家作為並具有較重要之特殊性。

這是履行民族賦予國家之職務之活動，基於其性質，廣泛地取決於關於國家之主流觀念（管制人類世界之價值）。自然地指由實現某些目的之主流觀念所主宰。一如有人強調般，這些價值觀大幅度設定國家之組織模式，及其與社會及個人之間之關係，故亦成為經濟活動制度框架之決定性因素，最重要的是其工具角色(papel instrumental)。

3.2.2. 作為其中的例子就是將履行國家經濟職能交予一個或多個公共架構（負責）之選擇，即：

一方面，交予一個等級化之官僚公共服務網；

另一方面，在市場內公共機構作為之企業單位。

³ 這裏無特別關於國家精華（本質）之問題，此成為另一個更重要之問題。關於這個課題（除了在第3頁條目所述之作品外）可參閱——A. Ambrodetti, *L'essence de l'Etat* (Brasseis, 1973)；B. Burdeau, *L'Etat* (Le Beul, 1978)；A. Passerin D'entreven, *la nation de l'Etat* (Sirey, 1889)，此外，還有Jellinek, *La Doctrine Onorale de l'Etat* (trad. ital., 1921) 及 Herman Heller 之理論 (trad. esp. México, 1942)。

在第一種情況下，是指國家將發展其經濟活動交由經濟部門負責之程序。

第二種情況下，較大自治性地由國家生產部門領導（公營企業 *empresas públicas*）作為典型之組織部份。

3.2.3.關於這點，須留意：在任何一種情況下，我們皆面對公共職能之行使——必定是實踐某些政策，為維護利益而要求履行特定工作，該利益之實踐正交予國家負責（原則上屬其專利），為此必是公共利益（*interesses públicos*）。依此意思上，可合法地指出：當考慮問題及找尋解決方案時，國家終歸是國家，絕不會放棄這個特性而不是國家，否則是一種違反自然之無稽情況，引致其（國家）無正當性。

按照特定程序及在某些特定條件下，要求國家向民族群體提供某類財貨，以回應財富（*riqueza*）及收入（*rendimento*）最佳分配之目的，可從國家資源中獲得最佳結果，盡可能促進經濟之穩定化，尤其是就業、價格、國家之對外狀況。一言蔽之，借助各種途徑，嘗試將個人、團體及（民族）社會之實質性共同利益發揮至極限。

為了回應所有這些要求，國家擁有廣泛、與其建制形式有關而可支配之資源。對各種資源及所作之選擇列入行為範圍內——基於其本身之性質、主體、客體及程序，基本上亦屬於公共作為範圍之內容。

4. 國家經濟活動及公共財政問題

4.1.一如發生在任何其他實體上般，不論是否屬公共實體，其中職責之行使及職務之履行涉及開展某些財政程序。

如此，關於國家，其開展之所有活動必引致開支（*realização de despesas*），花費金錢，必引起透過收入（*receitas*）而填補這些花費之問題，同時要將收入與國家準備履行之職務所需之開支相配合——透過人們所稱之公共預算（*orçamento público*）而進行。因國家使用開支、收取收入、組織（編制）及管理預算（*orçamento*），而發生在該程序內之現象稱為公共財政（現象）。

4.2.簡單地說，當將這些現象同私（人）經濟活動作一比較，會發現上文所述之現象有許多特殊之處⁴。

⁴ 亦同國家之企業活動有關：這種活動之趨勢是同公共財政活動維持一種比公共財政活動與私經濟更為密切之聯繫。

關於收入，可以指出：私（人）經濟透過價格之收取而作為財政支柱，因提供生產資料（其中包括：薪金、利息、租金及利潤）而收取價格(preços)；透過產品(produzidos)出售而收取價格。但在國家之層面上則不同，我們將有機會知道，最低限度自某個時代（自由主義）起，幾乎近兩個世紀以來，根本上國家無生產資料。為此，由國家收取之“真正”價格不可能構成其所需之財政資源之重要部份。

此外，這些由國家生產之財貨而收取之價格，並非僅考慮（亦非率先考慮）這些財貨之生產成本而產生經濟標準加以設定，而生產成本乃市場之基本標準：

趨向作為在私（人）經濟內設定價格之標準。

再者，相對於公共開支(despesas públicas)所要求之財政資源，這些公共“價格”(preços)之重要性很小。為此，國家須採用另一類其可徵收（正是因為是國家）及具有公共性質之收入(receitas)——稅(os impostos)。國家須向由私人經濟活動所產生之收入(rendimentos)強行徵收收入(receitas)，或徵收其部份財產(património)。

4.3.收入之金額(montante das receitas)大部分為稅之收入——國家須透過向私人實施強制捐稅而收取，這些收入之數額視乎國家在某個期間準備作出之公共開支之金額而定：這些開支體現出國家被視為公民集體要求國家履行之職務。

如此，基於國家之性質，國家趨向於顛倒只對私人有效適用之開支與收入之關係。因私人通常以預計會收取之某特定收入為出發點，然後按其有意或必須所作之開支之優先順序將收入之數額進行分配。相反，國家以其履行之職務而須承擔之開支作為出發點，繼而設定一定金額，之後採用各種財政資源適當地填補開支，尤其是透過稅收(impostos)。

倘國家並無需考慮經濟、社會及政治性質之各種限制條件，可以指出：當私人擁有收入(rendimentos)時（他們在國內有生產時必擁有收入），國家必定向其徵稅(cobrar-lhes impostos)，借助這些稅收填補其開支之負擔。

在這種極端情況下，開支金額(montante das despesas)僅源自對由國家履行之職務之考慮。對這些條件限制之考慮決定了各種限制及模式，往往流動性十分大及屬臨時性（國家強制地借助稅收而資助公共職務）。

考慮到所有這些保留後，可以指出：在公共財政上，原則上是由開支(despesas)決定收入(receitas)。

4.4.將開支配合收入是人們所稱之國家預算(Orçamento do Estado)之功能。這裏我們面對公共財政問題之一個特殊及自主範疇。

依此論據，如上所說，基本上所出現之問題為將收入配合開支，其執行模式及相應之效果。這種配合結構及使預算具生命之預算管理面對一些並非僅由作出開支或收入所引起之問題。在開支的整體問題上，必須考究（除其他東西外）國家在某一年內應作哪些花費(gastos)，以哪些程序作出決定（關於這些花費），在執行公共開支時預期會產生甚麼效果。關於收入，亦需提問：國家預計有哪些財政來源(fontes de financiamento)，以何種程序及如何採用每一種來源，這種採用會產生甚麼效果。

這一切，專屬或分開地（涉及）關於開支及收入。另一方面在國家預算內，倘問題是將某些收入配合開支，這個配合之效果並非關於開支與收入這兩個名詞，而是關於收入／開支之關係；當我們分別地作出考慮時，基於其性質，在該程序內所涉及之開支及收入之特殊效果或會不同，作為例子，只要考慮所稱“預算平衡”(equilibrio orçamental)之複雜問題則可知。

為此，可申明：預算(Orçamento)是公共財政現象（範疇）之一個特殊層面。

4.5.至此我們見到公共經濟基本方面之三個層面，而此方面皆為國家之財政活動：開支、收入、預算。有關書籍慣常將其稱為“公共財政”（在中文上亦可稱為：公財政）(finanças públicas)。需考慮之另一個面（我們已知道）就是：由國家透過其在市場之生產單位而發展之經濟活動，尤其是（主要是）公共（公營）企業(empresas públicas)。在本序言一章內我們將探討這一整套問題。

5. 公共經濟與主流之經濟／政治觀念

5.1. 問題

我們一直堅持：公共經濟之整套問題同社會與國家及兩者存在之觀念有密切聯繫，以及最終體現在經濟活動之層面上。

現在是深入了解這些聯繫之意義及範圍之時刻。這種深入認識非常重要，觀察由該種關係所展示出之演進之意義。然而，為了理解我們視為重要之內容，在時間上不必追溯過久，只要以自由主義時期為起點，再了解其近因，之後看看政治／經濟史之最重要時刻，以至今日之情況則可。

當時關於社會，個人及國家之觀念以哪一種為優先？這些觀念突出了如何理解演變的思維及如何理解對經濟所產生之作用。

5.2. 自由主義時期之近因

主宰自由主義時期之思想是在一個為人熟悉之政治 / 經濟實踐中顯現出來：重商主義(o mercantilismo)。

眾所週知，現代國家是在一個標榜民族價值及政權集中之氣候下鞏固起來，兩者皆在重要之社會轉變環境下進行⁵。

這一切相當於：一方面，強調民族組織性觀念；另一方面，國家應為民族服務及確定可界定“共同利益”(bem comum)之各個標準，亦相當於逐漸地將政權人格化及逐步地加以鞏固。

民族(Nação)，作為在某個時間內組成社會之個人及團體之自治實體，有其本身價值(valores)、宗旨(fins)及目的(objectivos)；要求各人適當地融入這一套價值內，以及要求國家實行相應之政策。這一切引致要求建立一個強國(Estado forte) —— 擁有救世及人性之意義，以強權方式(autoritariamente)界定群體價值(valores colectivos)，以便使其高於個人價值(valores individuais)，並以具明顯之侵害性而作為 —— 此為本質上之一個重點⁶。

5.3. 自由主義之古典主義

在18世紀後期之演變體現出一個逐步之修正，甚至顛覆這些現代時

⁵ 關於這個內容，建議參閱由J. R. Almeida Garrett著之《國際付款》(科英布拉，1988)，第18至30頁，以及《經濟史》(教材，1959年，波爾濤，第二章)。關於前期及商業資本主義，參閱由J. J. Teixeira Ribeiro著之《專業團體法》(科英布拉，1938年)，第8至11頁及第34至40頁。

⁶ 現代國家固有之政治經濟思想同重商主義制度有關。一如在文中所述般，其特點在於一個組織性社會觀念 —— 保護一個極權化及中央化之人物，除了對國家利益擔當一個工具之角色外，還成為其所屬之一部份。但在政治上統一，國家權力作為一個權力而出現，成為整個政治之一個客體，不能受到個別團體之限制，無論是由國內之力量或外國之權力亦一樣(參閱註釋4所述之J. R. Almeida Garrett之作品，第9頁)。關於重商主義之最具代表性之研究仍是Heckscher之作品：《重商主義》(英文譯本，1955年)。其他值得推介之作品有(除了經濟思想史之大量作品外)：Herbert Heaton, Histoire Économique de d'Eruope (trad. Franc. Paris 1980) vol. I e Schmpeter. History of Economic Analysis, 第147頁及續後。

期之具特性之思維。

民族（國家）之組織性概念很快被“原子性概念”代替——民族團體只不過是人之原子集合體。為此，原本應界定一個基本、本位及自治之意思，取而代之的是為民族國家趨向於具有一種工具意義（作用）：由個人組成個人而存在；其本質上此為最佳實現個人價值之一個方法，相信此亦是為了所有的人，而非這人或那人之一個方法⁷。

如是者，依民族團體而建立之國家須履行依這些基本標準界定之一項活動：為個人服務，令各人實踐其目的之作為成為可能或變得較易，而單獨則不能實現這些目的（最低限度十分困難，使各人在實踐上一如由國家服務般容易及完整）。

這些活動之內容為何？有何限制？一切取決於個人可否實現其價值，而且無需公共介入。

在實質方面，這些價值變成共同利益(bem-estar)——倘符合特定條件，可以適當經濟財貨(bens)之可支配性作量度，為使這些財貨(bens)成為可支配（動用）之財貨，必須用既存之資源生產，並依照特定條件生產個人實際需求之財貨。

自由古典主義所主張者為：原則上個人（透過其生產、交換及使用產品之活動）有能力從可動用資源中獲得能滿足其需要之適當財貨，即透過純個人之活動能獲得最大之利益。

此目的透過市場運作而達至；如眾週知，在經濟上，市場上是即時及雙互行為、供求行為之場所對能自發性及自動地達至經濟平衡之市場能力之信念，包括在經濟上較利之地位（無論從個人觀點言之，或從群體觀點言之），這種信念是古典自由主義經濟思想之主要信念；憑此信念建立起其理論及政治主張⁸。

⁷ 倘我們細心思考，應用這種方式解釋該事實（最低限度在表面上同激進之個人主義自由觀念有矛盾），在法國革命後之制憲議會上，議員強施一個僅由其代表國家之規則；為此常涉及國家意志。Bimone Goyard Fabri, *Philosophie Politique*, pág 242-3.

⁸ 事實上，這些課本指出：在條件完滿之前提下，市場機制會決定生產資源之運用，例如生產量，其組成及如何由經濟人員分配。在市場上或借助市場機制去找尋四大問題（體現出經濟之基本問題）之答案：如何生產？生產多少？生產甚麼？為誰生產？市場擔當這些重要角色，因為其中包括各人之利益，以致互相影響，為找尋最大利益，獲得一個和諧結果——整體言之，這相當於最佳解決方案。除了任一本經濟用書外（例Samuelson, *Economics*, vol. I），亦可參閱Lionel Robbins, *The Theory of Economics Policy in English Classical Political Economy*。

5.4. 自由主義思想與國家之定位

在這類型之觀念裏（屬於極端自由主義觀念），給國家保留了哪種角色？公共活動(actividade pública)應有何種內容及限制？

首先，有確保市場適當運作之任務，即盡可能令市場更自由。完全及透明化之市場是經濟力量自發性所在，對各個經濟力量追求所發展之活動之最大淨值結果(resultado líquido)，即追求最大利潤及付出最少之成本。

所稱之國家就是確保市場如此運作，亦是指保證社會適當地運作，目的是為了奉行所主張之原子、個人主義及中立之觀念。

除了保證市場經濟及自由主義社會模式之前提外，國家不發展亦不打擊所有及任何使作為團體社會之自主化形式（與組成團體之個人力量及利益相反或抬高這些利益）；關於這些利益，以避免或削減某些權力集合之形式而作為，這些權力形式可變更源自自由競爭之機制運作而所產生“自然”平衡，個人藉這些機制實現個人及群體之最佳目的。

第二方面，由國家負責生產那些依市場邏輯，私人不能或不願生產之財貨；雖然如此，普遍認為應生產之財貨；以及為這種生產所需之其他財貨。

最後，由國家生產那些依此時此地之觀念、其生產由公共部門以專屬或競爭方式生產之財貨，至於其經濟特性是否規避市場邏輯則在所不問。

6. 市場邏輯與公共經濟

6.1. 個人主義至上相當於各個市場原則中最優之一個；除了個人在建制框架內之責任外，相應者是公共活動基本上是一項補充性活動。

但這些財貨為何物？是否依照普遍或廣泛共識，可推定為私人不能或不欲生產之財貨？一如我們在上文指出般，是否不受市場基本規則約束，但具有一定的內在經濟特點之財貨？

事實上：一方面，一般財貨之使用受消耗非敵對性原則(princípio da rivalidade do consumo)約束（或更概括言之，指產品之使用）：基於一定量之產品，某些人之消耗（使用）與其他人偶然有意之消耗或使用產生敵對。鑒於所生產之產品在量方面為相對有限，故受制於財貨缺乏定律(lei da escassez)；在定義上不能滿足所有之消耗（使用）（對所有潛在之追求而言），故一些人之消耗阻止其他人之消耗。

人們亦知道此敵對性問題透過價格解決之：在市場上，價格之作用

為將財貨在可能使用者之間按比例分配，排除那些不能或不願支付價金之人士（而只是為有意支付財貨價金之人士）。這樣，因應各人對這些財貨之每一單位之利益（各人對每一種可支配之財貨之每一個單位利益作比較），量度利益模式及強度而定。

為此，除了這個敵對性原則適用於普遍產品外，排他性原則 (princípio da exclusão pelo preço) 亦適用為了使用這些財貨，為了避免他人使用需要先而佔有這些財貨，故透過價格之支付而佔有。不願支付有關價格者則（從佔有中）被排除。

由此產生出四個重要之後果：

- a) 關於覆蓋生產成本之形式；
- b) 關於產品之數量及組成；
- c) 關於如何動用生產資源之模式；
- d) 關於在各經濟從業員間產品之分配。

倘只有支付特定價格之人士方可取得財貨，則透過這些價格之收取，財貨生產商人可覆蓋在生產及供應產品方面之生產成本。由於生產之決定係以覆蓋所承擔之成本及容許獲得利潤（在激勵其生產方面），故以特定價格出售這些財貨為基礎，這種可能性及所涉及之價格須考慮需求之變化：在市場上之需求、供應，價格及成本結合一起，在市場內結合各種標準及因素——在每個時刻使所生產之財貨之數量及類型及出售之價格成為現實。

此表示：

a) 生產成本由市場機制所定之價格而覆蓋，原理是因應供求（定律）之變化；

b) 生產商趨向於生產由經濟從業員追求之產品，按照市場機制之運作而體現之實際需求；趨向於生產實際需求之數量之產品：由市場決定產品之組成及數量；

c) 如是者，生產商趨向於使用生產資源，遵守需求決定之需要，同時考慮市場運作機制，無論關於產品、生產因素之市場（勞動、資金、財產服務及企業職務之履行：市場決定了資源之調配）；

d) 將因生產因素（工資、利息、租金及利潤）而支付價格同出售產品之價格相結合，市場容許每一因素擁有人支配一特定數量之產品，一切仿如用所追求之產品交換其（生產）因素，即由市場分配產品。

一言蔽之：重大經濟決定（開始生產及生產多少，如何分配生產資源及如何分配產品）皆由市場本身之機制落實。

6.2.相反，關於某些產品，並不見敵對性原則(princípio da rivalidade)，因價格之排他性(exclusão pelo preço)亦不適用。關於這一方面，古典之例子就是：國防(defesa nacional)：一國家領土之所有居民皆可享用該財貨，某種程度不阻止其他人享用；關於這個財貨，並不適用“消耗”敵對性原則。在此情況下，排他性亦不適用，因消費並不具排他性，無需由可能性消費者按比例分配財貨之數量，這個財貨可由全部人使用，部分人使用並不影響其他人使用；價格失去其在解決此問題時擔當之主要功能，皆因現在不存在消費之敵對性。只要國家建立防衛服務、組織及裝備軍隊及使其運作，以便所有人皆可使用（這個財貨），無需透過真正之需求而求諸於一個具有經濟意義之市場，故無需支付價格。

倘如此，關於其他類型之財貨，市場不再以覆蓋生產成本之模式及限制需求之確定標準而出現⁹；亦不再由其決定將生產之財貨之類型及數量，結果是亦不再由其決定使用因生產所需之資源之相對使用，亦非由其決定財貨之分配模式。關於第二類財貨，重大之經濟決定不再按市場之指示而進行，亦非透過其本身機制而實踐，而是遵守不同性質之標準，尤其是政治性質及透過按公共性質之程序而可以落實（借國家當局之保護）。

這些財貨（其內在特點排除敵對性及價格排他性原則之適用），稱為內在公共財貨(bens intrinsecamente públicos)。

首先，我們這樣稱呼這些財貨，因為須由國家負責生產，因對生產這些財貨之需要存有群體共識，不能預計所收取之價格能滿足生產成本，生產成本須由國家整體負責，由其決定財貨之生產；須透過群體貢獻而覆蓋其生產成本，其要求須有當局（強權）作支持，而只有國家才擁有該強權：強制支付稅之強權——定義上與財貨之使用無特殊聯繫，強制有意使用這些財貨之人對生產之財政負擔作出承擔，我們稱為公共財貨；第二方面，因為並非重大經濟決定，透過市場而決定，透過關於群體生活之重要方面之政治程序而決定，這些程序之中心自然是國家——在法律及政治上將民族群體建制化，所有涉及這些產品財貨之經濟之原理皆具公共性，故為公共財貨。

⁹ 將出售人財貨之成本移轉予消費者，以及限制有關之需求（此為價格之功能）參閱由 J. J. Teixeira Ribeiro 著之《公共財政教程》（第二版，1984年），第206至207頁，註釋 1 及該處所述之參考書目。

6.3.但有許多產品，關於這些產品可指出：他們受“消費”敵對性原則及價格排他性原則管制，但並不因此不屬於公共財貨。

實際上，是擔任一種功能之財貨，具有工具功能(*função instrumental*)，相對於內在公共財貨之供應及使用而言。

我們可更清楚地解釋：可以說一致意見皆認為需有醫院、學校或司法服務之存在；關於這些財貨之存在，可知有上述之內在公共財貨之特點。但滿足這些由群體一致感到之需要，不論誰人生病或受傷皆可求諸醫院；有意學習者皆入校讀書；感到受損之人可訴諸法院。這些資源涉及個人化之需求：醫院服務、學校服務、司法服務，故屬於個人化之供應，治療疾病，學生之課堂及考試，案件之審理及審判。這屬於個人化之需求及供應，故有一個市場及存在一個價格。

倘將不久前所述之關於職務之履行任由市場負責（尤其是關於履行模式及財貨價格之訂定及分配），將難以滿足群體之利益：倘部分或許多人不能求諸醫院，因市場價格將其排除出外，如何能談及滿足一般感到之需要，例如如何存有醫院以滿足有需要之人士？同樣可以指出關於教育或司法服務之例子。

為此，這些財貨，雖屬個人供求之財貨，其生產及使用並不受市場機制支配：肯定有一個供應、一個需求及一個價格，但前者並非因由市場之經濟標準決定，價格亦非依共識設定，而是憑強權及專屬地由國家訂定，考慮到生產這些產品之目標，或考慮個人相對於群體價值之相對比重而定。

此第二類財貨稱為半公共財貨(*bens semi-públicos*)：關於生產之數量及類型之條件，是取替市場機制運作之結果，這些條件被列入政治程序內，類似於內在公共財貨之生產及供應之程序。在下文將有機會知道，成本之覆蓋由國家決定，由群體（透過稅）及個人（使用者）分擔負擔，基本上依循政治標準而設定公共價格（收費）(*as taxas*)。

6.4.部分學者舉出其他半公共財貨之例子，其性質（似乎）並非直接源自由其所擔當之工具功能訂定（相對於其於內在公共財貨而言）。

所指的是另一類財貨，原則上有與私人生產之產品具相同經濟性質之產品（基於介紹這類財貨之便利，我們稱此類產品為私人財貨——*bens privados*），但由國家負責之生產遵從某些強制命令——源自某個時間之主流政治觀念。這樣，在某些歷史情況下，會發現某些產品在國家的一

般基本經濟程序內佔一個策略性之地位，可以認為，關於這些程序之重大經濟決定不應交由市場機制決定——有一個專屬經濟邏輯，但取而代之，須將這些決定列入涉及民族活動之政治程序內，或最低限度，與其相符。還需配合按市場指標之原則（以便那些被視為主流之基本政治觀念完滿地體現在群體生活上）。例：能源、鋼鐵、三合土、通訊服務或銀行或保險服務。為此，國家被要求生產這些財貨，並非為了回應其內在特點或其工具功能，而是遵從政治標準，我們稱此為政治財貨(bens públicos)，政治上之公共財貨¹⁰。

6.5.雖然原則上可接受一種情況：在所有國家內，趨向於生產後述類型之財貨，明顯地在一個主流觀念屬自由主義類型之社會內，公共財貨之生產範圍較小。此乃基於三類原因：

因為或認為：生產應盡可能依從一個與市場邏輯相似之邏輯；長期以來，關於依這個邏輯之公共管理累積了不少不利之論據，不利於“行政國家”(Estado Administrador)對私人之管理；

或認為由國家生產這些財貨應遵從一個明顯之公共邏輯；論據是指此引致國家資源最佳支配之轉變，擾亂市場可實行之最優化狀態；

最後，因為相當部分之公共財貨由消耗品組成，其生產依資本之生產成本而進行，因借助稅而資助公共財貨之生產使其成本下降；再加上生產兩類財貨之資源分配並非主要按經濟原理而進行，而僅以政治因素為主。

為此，按自由主義角度，公共開支之凍結及其財政資助之特定形式（稅），僅限於在必須範圍內¹¹，以及在市場經濟方面，在承認公共作為

¹⁰ 在文中舉出一個極端例子：主流之政治觀念及有關標準要求國家以專利方式生產這些財貨，但現實告訴我們在許多情況下皆存在這些財貨。相同現象亦見於工具式公共財貨：工具職能之行使可要求國家以專利方式生產（例由法院提供之公正服務），但亦可能出現國家與私人競爭之方式而生產財貨（例由醫院或學校提供之服務）。

另一方面，留意：在屬政治之公共財貨方面，亦面對一種工具關係，國家透過其中一項政策而實踐某些主流觀念，亦是一種公共財貨，其實踐（透過個人化之需求而進行）將半公共財貨轉成個人需求之財貨。

¹¹ 公共開支之凍結及其資助之特定形式（稅）並未得到古典學者之支援，只是尊重其政治經濟哲學之原則：有需要避免借助稅而使經濟增長下降，尤其是利潤及加重薪稅。亦是因為要考慮公共開支——等於消費開支，無參與資本形成，一如在文中所述般。

具擾亂性質之餘，主張中立原則(princípio da neutralidade)作為該公共作為之基本標準¹²。

7. 關於國家之經濟角色之思想之演變及其對公共經濟分析範圍之影響

7.1. 如上所述，即使依照自由主義極端論之角度，國家必須履行某些活動，因此亦必須作出開支，收取收入，為兩者設定預算，最終需計算其財政(finanças)。

當採用上述角度，因回應社會複雜性不斷增加而出現之公共活動之擴展，在增加開支金額之餘，同時亦需增加收入金額。

變化之走勢基本上趨向於量方面之轉變，而非質之改變。為了回應這個長期性之質的問題，保留一個傳統之意思：國家之經濟介入應僅限於公共財政——應跟隨古典思想所提議之思路：預算之最小規模及其中立性(neutralidade)。

作為理論之對象，公共財政應指以國家作為財貨之生產及使用者之活動為對象之知識，但並非必定列為一般經濟活動（範疇）之活動，相反，在目的、原則、標準及所用之方法方面皆與一般經濟活動相反。

公共財政之傳統理論——作為《經濟學》之自主科學，以這種雙向性為起點，圍繞一個基本及統一之概念而發展：預算(Orçamento)。公共收入與開支及兩者在預算內之財政預測成為財政分析之一個特殊客體。過去人們相信：收入之目的為向國家提供支付開支所需之金錢；為此，該國家之能力取得收入（尤其是稅收）——作為公共開支之計劃及在這方面所作決定之正確之可行性標準¹³。

這些收入及開支——在國家預算之基本層面上，兩者結合而成為一個分析課題並成為研究之特殊客體，因無一般經濟學所分析課題之共同現象；相反作為（該現象所列入之系統）經濟系統之擾亂性元素而出現。

公共作為被古典學派人士廣泛地探討——視這種作為是一個具基本之經濟機制之整體及具邏輯連貫性體系之外在元素(elemento exógeno)

¹² 作為源自中立前提之傳統原則是平衡預算原則，因為國家支出越多，收入亦越多，即越可視此為一個干擾因素。稍後將探討這個對財政政策十分重要之一點內容。

¹³ 見由Gerald Dolm著之Why Public Finance? 原先刊登在National Tax Journal, 1948年9月，第183-200頁，再版見於Essays in Public Finance and Fiscal Policy, 第3-23頁。

——建基於個人利益及行為自由為原則。這樣，解釋了這些現象及市場機製成為經濟分析之主題，而關於（借助預算而結合之）國家收入及開支之其他現象，則構成財政分析之客體（對象）¹⁴。

7.2.但事實是，國家之介入不僅回應履行公共職能之各種要求，亦源自市場機制在運作時之缺點 —— 這些缺點大幅度削弱國家履行其職務（將利益最優化）之尺度，或在某些情況下，甚至顛覆該幅度。

如眾週知，完全競爭市場(mercado de concorrência perfeita)基本上有下述六個特點：

1) 有大量（數目）之生產商及消費者，無一個生產商可藉其影響力大幅度影響供應量，亦不能影響所供應之價格；同樣，無任何消費者可借其消費而大幅度影響需求量，亦不能影響供應之財貨之價格；

2) 消費者之行為受利益最優化指引 —— 這種利益以追求之財貨之可動用性界定，而生產商之行為以利潤最優化為指引。消費者趨向將其利益發揮最大 —— 透過收入及消費品之最有效運用而達至，根據所認同之利益尺度，藉此從用其收入所得之財貨中得出最大之利益。另外，生產商趨向於將利潤發揮極限，生產由消費者追求之財貨及因應支付之價格而支配可動用之因素（關於藉運用而獲得之產品）¹⁵；

¹⁴ 這個由古典學者所作分析之最大利益同這種決定、經濟方面之課題無關：一如在文中多次所述般：徵收公共收入表示引入一個元素（財政元素）—— 一個擾亂經濟（自我及自動）正常運作之財政需要，尤其是其價格、資源分配及收入分配制度方面。所述之課題形成對經濟之分析，因為經濟應以市場經濟之運作為研究對象，藉（自發性及自動之）自然機制而調節。因運用其他邏輯（而非市場邏輯）而產生之干擾現象屬於這個自我調節機制以外，應是專門研究之對象（公共財政之研究）。關於區分經濟與公共財政之其他理由（雖同其有關），參閱J. J. Teixeira Ribeiro教授之作品，第28頁至第29頁，條目一。

¹⁵ 如上所述，古典自由主義之平衡及完全競爭之平衡，由四個基本程序界定：

- (I) 因素無邊際利益 —— 因素價格；
- (II) 因素價格 —— 邊際產品之價格；
- (III) 財貨之邊際成本 —— 其價格；
- (IV)（供消費之需求）財貨之價格 —— 其邊際效益。

第一個程序決定因素供應之平衡，尤其是勞動（欠缺邊際效益 —— 實際薪金）及資本（結算欠缺邊際效益 —— 利率）。第二個程序引致因素平衡地要求。第三個程序決定了財貨之平衡供應會以這些生產因素之和進行（工作平衡）。第四個程序決定了財貨之平衡需求，當運用這些因素及將收入分配。為此，該制度可藉全面使用可支配之因素而達至全面平衡，此為著名之SAY定律之內容，乃是古典思想之一個綜合論。

3) 無論是從地理觀點或純經濟角度言之，皆考慮（生產）因素之價格與其“無利益”（desutilidade）（或內在成本）間之關係；

4) 在所有的市場內，關於市場之經濟演變趨向於存有一套適當、一般及定期之訊息；

5) 欠缺對外效果：即由經濟從業員所得之利益或其成本僅歸於其生產或消費活動；不存在由第三個經濟從業員之活動對利益或成本造成其它影響；

6) 這樣，市場經濟只生產具敵對性之消費品——對其適用價格排他性原則，即純私人財貨。

7.3.這些特點之任何例外，限制或變更皆表示市場之缺點及其機制在運作上之脆弱性，倘市場屬於完整，其運作應是自發及自動。存有缺點即表示對促成最大利益之大市場能力之減弱或否定；為此，成為國家介入之理由。

- a) 在一般範疇內我們已認識一種重要之例外情況：存有一些不受制於消費敵對性原則及因價格排他性原則，例如在公共財貨：無論對成本之財政作出資助，或無對成本作出資助之人士（稱為free riders），皆享有由生產所提供之利益及動用這些產品提供之利益的權利¹⁶。屬於市場不能決定哪些財貨及生產多少財貨，亦不能決定哪些因素及多少因素可用作生產。關於在這種例外方面之財貨，市場不能行使其主要功能（無論是關於決定財貨數量及其組成，或關於資源分配及生產之財貨之分配亦然）；
- b) 在國家經濟空間內因素之絕對價值之前提很成疑問，主要是要考慮大部分實際資金之部分元素之性質（機器、設備、大廈等），以及勞動因素，移民之流動性常受一般性障礙限制，或受多方面之社會文化及政治壓力所限；
- c) 同樣，關於資訊之前提亦很成疑問，以這個資訊為基礎之理論認為：市場可透過最有效之折衷方法自動及自發地達至基本平衡。事實上，這一切皆要求消費者可憑充足及適當的知識作出決定，此要求有一個資訊限制——通常與現實有一段距離。倘在經濟上不存在認識該市場之可能性，則不容許指消費決定為最佳之

¹⁶ 應該同所述之個案相隨，稍後將談及對外效果之發生。

決定，以及將消費者之利益發揮之極限。在細節上作必要之更改後，這種保留亦適用於生產商、主體、或其他相關之情況¹⁷；

- d) 無極端效果是完全競爭市場所展示之另一個特點。顧名思義，上文曾指出：某些人士之經濟活動會對經濟主體產生效力（指同該種活動無直接關係之經濟主體），即某些人之生產或消費對生產功能或其他人士之用益功能產生效果，但這些人並非生產商，亦非所述財貨之消費者，因市場運作及界定平衡之雙互依賴而視之為消費者或生產者¹⁸。這些結果稱為極端結果或外部性(externalidades)，因為不屬於價格制度體內之現象（此為市場之特點及發展以達至平衡），同產品供求所產生之價格無關。

因為市場往往無上述特點，或無明顯地體現出這些特點，市場或多或少偏離完全競爭模式；在此情況下，其運作並非自發及自動地引致經濟生產達至最大之產量，亦非以最佳方式分配最高利益，更非以最有效之方式影響經濟之資源。

市場不完整之存在是要求國家介入經濟之首個理由（除了自由主義之古典主義之框架外）。

¹⁷ 尤其是由邊際主義原理所產生之保留——由經濟從業人員對所需要之每個產品所給予之利益為基礎，關於邊際成本與有關產品之生產者之動機，見由Anibal de Almeida著之《重建一個政治經濟》（複印本，1987年，第80至85頁）。

¹⁸ 在教學導論所介紹之概念是對外效果之內容——作為一個企業之產品或個人之利益對他人一種活動之回應。然而，須考慮：這個概念，一個因果性質之概念難以令人滿足，因包括一個較對外性之範疇更廣泛之一個範圍。事實上，這種產品或某人之利益對另一人活動之回應可以出現，即使無這些對外效果亦然：這種回應是相互依賴關係之組成部份，這種關係確定經濟平衡之一般制度，經濟單位之對外關係可以改變產品與因素價格之平衡價格，故亦包括人之利益水準、企業及工業之產品水準。為此將這些對外效果之範圍縮減至某些人之活動影響其他人之活動之情況，且是直接地影響，改變有關消費功能或生產功能：僅透過財貨及因素之相對價格而產生之間接影響。在後述情況下，一如經濟研究般，有一個以完全競爭為前提，而外因之轉變趨向於達至最佳狀態之平衡解決方案。即某些人之賺取藉他人之付出而達至：無論從個人或集體觀點言之，這種狀態為最佳。倘無一個社會福利功能，似乎這些解決方案不能達至。此外，亦有人認為：此為對外效果之一個基本特性（並非刻意產生這種效果），而僅是針對其他結果而產生之經濟效果之一個副產品，而非所追求之產品。關於這個內容，見E. K. Mibhan, The pretuar literature on externalities: an interpretative essay (Journal of Economic Literature IX. n°. 1, 1971, p.1-2)。

7.4. 然而放棄一個徹底之自由主義模式繼而接受公共介入之逐漸形式及程度（且往往超越接受之程度，要求國家在經濟生活中擔任一個逐步主要之角色），並非我們在上文所述之因為市場不完整，即使這些不完整性在程序之基礎及發展方面十分重要亦然，不能稱為保留某些生產資源之需要或為保留環境及市場機制（自然、自發及自動）運作受到威脅，除了考慮這些弱點外，關於個人、社會及國家之主流觀念之演進亦同這些弱點有關。

如上所述，古典自由主義理論強調國家之有限性功能，傾向實現個人價值，故支持（主張）公共作為之中立性。這一切仿如一個程序之尾聲：在法國，尤其是近代結束極權舊制(Antigo Regime)、專制及干涉主義之組織性遺產，尋求在個人主義、民主及自由主義基礎上重建社會及國家，打著集體組織之旗號，按照個人主義原則，目的是實現平等、自由及博愛之價值——自法國大革命起幾乎成為全球性價值，乃基於這場革命之固有影響力及拿破崙擴張而進行之推廣¹⁹。

不論所經過之路途為何，事實就是這個“三部曲”(trilogia)之不合邏輯連貫性利於以自由主義理論之方式解決問題，甚至以法國革命主張之平等主義原則為代價。

社會是依自由財產及自由市場之模式而組織，優先承認對民事權利之保障，尚需要可犧牲經濟平等、甚至政治平等。並非消滅階級（及特權），出現權力及不平等之移轉，貴族及教士之（政治及經濟）優越性終被自由主義資產階級之（政治及經濟）優越性所取替，整個轉變程序隨著工業化流露出來，體現為無產階級之發展及社會尖銳問題之出現²⁰。

法國約於1815年發展至這種狀況，當結束拿破崙時代及由維也納大會所致力之歐洲政治重建，可以指出亦結束了解放革命。基本上隨後數年之實踐就是以此為基礎進行，即經歷自由主義世紀：古典自由主義之

¹⁹ 在西方文化世界裏，自由主義主張各種不同之道路：17及18世紀因各種原因而出現之自由主義。在法國，藉此革命標榜人民民主及自由混合制度，英國則以一個傳統及貴族式之自由主義為起步，以便在拿破崙戰爭結束後，建立起經濟及政治之管治。就是這兩個經驗，再加上各國本身之特性（例荷蘭、德國及美洲）使19世紀之自由主義成為一個模式。

²⁰ 自17世紀起，資本累積（仿如工業革命之演進部分）——在物質上體現在機器之引入。同時，增加了城市及無產階級之勞動力：所有這些現象皆因團體及手工業之取消而出現之自由化所引發。

經濟分析 —— 以個人行為之理想模式為基礎，逐步忘記及放棄某些原始理論及取向²¹。走向古典人士認為是科學化之路，從某個時代起，以一個精確式機制為基礎。為此，只可討論前提之有效性及現實主義；而公共及私人之經濟實踐（經常受到主流之社會及政治哲理之分析所得出之結論之支持）視為同廣泛接受及經科學表證之自由主義觀點相符²²，雖然這些實踐不一定引致由該理論所預計之結果。

然該時期亦是一個引起極大爭議之時期 —— 這些爭議塑造新世紀演變之模式。這在理論層面上，很早便出現了一些保留，一如在第一代古典學者的圈子內（例馬圖斯Malthus），再加上其他方面的思想所作之重要批評，尤其是社會改革者（例Carlyle）及認為（民族）國家之經濟政治問題之特殊及自治性質支持者（例李斯特Lizt）；明顯地，對於批評資本主義制度之人士，例：馬克思(Marx)而言，他們批評該制度之哲理及依據、以至其運作及“生存”之前景。

在理論層面上如此，在實踐上亦一樣：資本主義之演進體現出經濟實況(Realidade económica)相對於自由競爭之基本模式(modelo básico da livre-concorrência)之強烈分家，掩蓋了各種否定古典理論（認為：無論在各國之內或國際接觸上，有社會和諧及利益自發地達至最優化）精確性之情況。

這一切深深地動搖了透過市場機制自發及自動地自由運作、並借助既存之資源，可達至渴求之經濟（社會）價值之信念，即使仍堅信社會個人主義觀念及其必然結果之信念，一切自然地使人接受國家之介入（越來越少抗拒國家之介入），逐漸將利益平衡仲裁員之責任交予國家，因市場之不完整性，不能自行地產生最低之效率而履行這個責任。

明顯地，這個程序包含有連帶性之腐蝕性元素；雖有新古典主義之改革趨勢 —— 在19世紀後期發展起來²³。對國家在經濟事宜上之中立之

²¹ 例如逐漸放棄利加圖關於勞動價格之理論，另一方面，邊際主義思維之演進。

²² 自由主義學證明之三個最重要時刻體現在其他古典經濟定律上：SAY定律（或市場定律）—— 規定（自然、自發及自動）之經濟體系（以達至平衡）：相對利益之定律 —— 重申多個經濟因素間之和諧原則及將該原則引伸至國與國間之經濟關係上：此為Hume定律 —— 他主張在另外兩條定律上達至真正經濟平衡之可能性，且不會因貨幣方面之考慮而受阻。留意：我們所述的這個課題順序同其年份順序恰巧相反。

²³ 如上所述，對重訂19世紀古典理論起重要貢獻者為第一代之邊際主義，如Javons、Menger及Walres十分重要之內容。Pareto（憑其福利論及最佳經濟論）及劍橋新古典分析（例Marshall及Pigou）—— 留下了古典主義理論。

徹底立場之理由及可能性普遍地營造了一個懷疑的氣氛。由於這種立場為社會個人主義概念之必然結果，這個結果亦受到質疑，但亦因社會學因素，再加上欠缺現實主義觀點，現在越來越多人為（民族）國家設定形態，使其成為特殊及自治實體——有別於組成國家之各個人。

這個程序之尾聲，我們再次見到社會之非個人主義觀念²⁴，以另一種形式面對民族集體，為此，亦是國家；但屬於一種組織性之形式，即使具有有別於自由主義歷史實驗之前之觀念亦然。

這樣，19世紀（延至第一次世界大戰）並無成為一種以法國大革命之遺產為基礎統一及持續之（社會、政治及經濟）實踐，但取而代之，雖是以自由主義之政治及經濟組織之指導思想為基礎，卻形成程度不同、甚至往往矛盾之一個轉變時代。

7.5.基於這些理由，自本世紀20年代起，似乎不應再談及自由主義神話之居先性及國家中立之居先性（指18世紀古典主義學派之人士所主張之形式）。

相反，將體現出群體生活之程序，在幅度及強度上的責任都歸責於國家，尤其在經濟方面。

為此，國家介入經濟不能僅限於財政活動，而是連同這些活動，還逐漸包括公共經濟之其他特殊體現。國家之純財政活動不能僅集中在因生產公共財貨所要求之開支上（尤其是因具備公共性質特性之財貨所致）及找尋覆蓋財政之形式——相對於市場之“正常”運作盡可能中立。取而代之，這些活動基本上以找尋非中立性作為界定，致力於對最重要之經濟規模產生作用，借此設定渴求之平衡（而非市場之平衡）。

這樣，公共開支(*despesas públicas*)（而非因為國家生產這些只可由其生產或應由其生產之財貨而作之開支之結果），這些開支本身是公共作為之形式或模式，不論這些財貨是否在物質上可識別，而其生產構成一定的負擔，致使在經濟預期中出現一些變數之途徑，一言蔽之，屬於某個政策之工具。在此意思上，所作之開支（今日視為生產一公共財貨），指當使用公共開支作為工具時，被識別為是為了謀求（及發生）所主張的一定結果。

關於國家之收入亦一樣：並非僅構成公共負擔之財政資助模式，亦

²⁴ 參閱Ch De Boissieu, *Principes de Politique Economique*, 2.^a ed., Paris, 1980, Cap. I.

有政治工具意義 —— 透過利用這些收入而產生某些重要之經濟效果，財政覆蓋之傳統目的則在所不問。

誰人如此理解開支及收入，亦同樣如此理解同兩者有聯繫之預算，在國家經濟內促成編製預算將成為國家之一種強勁作為方式。

倘公共財政活動之形象如此多變及豐富，即使我們將集中力放在公共財政內國家之傳統行政部門〔作為對在從事該部門（範疇）之活動之現象而研究〕，相對於經濟而言，這些現象仍可視為一門自主的知識，但並非依傳統觀念而界定之自主化。公共財政作為一個新的特殊範疇而存在 —— 源自國家介入之世界：指在這種介入所生之各種現象，以及決定國家介入之邏輯，一套目的及連貫性，屬於公共作為所體現之機制（同市場機制之保留有關），屬於使用財政工具之有效措施²⁵。

此立即帶出一個基本問題：一方面，不能完全及確定地將國家財政作為從其以其他各種途徑在經濟中出現作出區分，尤其是其在企業部門出現，另一方面，不應忘記，除了所有這些作為形式外，還存有一個目的元素(*unidade teológica*)：使這種公共表現成為一個整體，有多少種作為之形式，就有多少種作為工具。這樣，國家之角色需在政治、自由及有計劃作為方面加以上界定，今日公共財政可滿足於現狀，其客體集中對作為國家財政工具之研究：即開支、收入及預算。作為補充的一點：除了分析組織性資源外，還有使用其他可動用之工具之問題，因為國家在社會及經濟內出現這一點亦包含在這個問題內。

8. 公共財政及公共政策

8.1. 收入、開支及公共預算是國家作為擔任職務之財政性質之方法，以履行由國家實踐之職務，落實由其負責之目的：事實上，透過國家謀求公共目的之工作而使其角色正當化。如此，國家之存在是為了行為 —— 不應是短時之行為，亦非局部行為，亦非無聯繫之行為，相反，應視為長久、預定及在目的上統一之活動。正是這些特質使國家或成為民族整體政策之“人”，藉其進行建制化；這些特質與國家之所有活動相通。

²⁵ 關於這些元素和其他政策結構，參閱E. S. KIRSCHEN（及合作者），*La politique économique contemporaine* (Université Libré de Bruxelles)，第一章，關於其邏輯方面，見BOISSIEU, *Principes de politique économique*，（第二版，巴黎，1980），第19頁到55頁。

應更清楚地解釋，並堅持一直所述之一個論點：一如任何在社會上可識別之團體般，民族國家被確定為價值及利益之共同體——習慣稱為團體“目的”，如眾周知，這些價值趨向於列入某個歷史路向——此表示奪去其短暫性或責歸每一代之臨時性：對於每一代人，對參與這個具長久性之歷史路向之價值，以及或基於這些價值或與其相應，有一定數目之其他目的，他們更直接地同組成這個民族團體之人員基礎之價值、理想、期望及感受有關。其他的價值則塑造這個團體之各種目的。這個團體，作為民族群體，在實現這些價值、實踐這些目的時將主要角色交予國家，因認為是由這些價值真正地確定民族——作為活生生及連貫性之團體。一言蔽之，由國家負起實踐群體目的之任務，這些目的相當於界定團體（作為民族群體）之價值。為了回應這個責任，國家嘗試詳述這些目的，實踐這些目的；倘性質容許，指出國家行為欲達之目的，以求實現這些目的：這些目的構成人們所稱之公共作為之目的 (*objectivos da actuação pública*)。

為了達至這些目的，該等人員須具備資源：為了實踐這些目的，廣義之國家行為方法稱為政策工具 (*instrumentos da sua política*)。

這樣，所有之政策只不過是透過使用某些工具而將某些方法配合實現預定之目的。為此，分析任何現象之政策性計劃是由政治人物開展活動所定之計劃，當有效地列出各種目的後，則致力於以適當及連貫性的方法挑選及使用各種工具（方法）。

“政治人”首選是國家，似乎今日必定如此，明天及之後亦一樣，只要民族團體存在——作為社會體系（亦是政治體系），以回應其在某個歷史期間之目的為宗旨。可以說：基於各種現象之互相依賴性（關聯性）——伴隨著上述之政治程序，國家之行為並非短暫，亦非局部及無聯繫性。相反，這種行為屬於長期之活動，因為民族國家及其價值亦是長期性，屬於一種預定 (*pré-ordenada*) 之活動，因為是一套政策之組成部份；在目的上統一，因為所有這些公共作為 (*actuações públicas*) 以某個價值及目的之系統為指引。此引致這種作為須為全面：國家之目的為達至一個目的系統 (*sistema de objectivos*)。除非基於教學利益或方法之需要，或簡單化之需要，或實行有效性及快捷性之需要，不能想像國家忘記或忽視由其所實踐之目的；由這個全面性 (*globalidade*) 中得出需將其作為之各個基本目的列入一個真正之公共政策系統 (*sistema de política pública*) 內，所用之方法及工具則在所不問。這一切源自國家本身之性質及使國

家成為民族國家整體政策之人。

上文之所述對我們學習之內容，即公共經濟及財政十分重要——分析同國家經濟及財政作為有關之一套現象。基於這些目的之全面性，即上文所述之目的系統全面性，為了使國家活動能夠運行，所有由群體交予國家實踐之目的皆涉及其中。由此產生兩個重要之方面：一方面，不應將對公共經濟研究從國家作為之一般政治框架中抽取出來學習；另一方面，需要認識（最低限度基本認識）這些作為如何列入國家之整體經濟範疇內，全部皆互相關聯。

換言之，在經濟及公共財政內，特別重要的一點是國家可以如何作為（及實際作為）之模式(modos)，無論國家作為產品生產者在市場上出現，或作出開支、徵收收入及編制及執行預算，或執行涉及經濟（尤其是金融、兌匯及結構性作為）之政策。亦值得考慮其作為之實際參數，其中有實際參與之形式及制度，還有其他途徑及模式——國家可藉此產生出與所主張之目的相符之機制。這樣，為了適當認識一個公共經濟，值得擁有多方面之知識。這一切，嚴格上皆與非經濟性質之目的及價值有關——可以同所指向的經濟目標相符或不相符。

8.2. 可以指出：為了制定一個政策，社會成員所認同之價值就是群體的利益，這些成員賦予這些價值充足的力量以便催化其意志及行為，形成在群體層面上既定之行為指引（普遍接受）。

這些價值源自政策所述之時代之一般主流觀念，其界定不單要考慮社會及意識形態之條件限制——它們促成伴隨或堅持認同的社會或國家觀念之力量，還要考慮社會及經濟人員應肩負之角色，尤其是個人，私人團體及狹義之國家，還有一般公共人士(agentes públicos)。

無論所用之機制為何（尤其是民主或極權），這些目的是由群體將其獨立出來，藉此體現出一個秩序，體現出其優先順序及因應強度而遞減之順序，以及在實行時之優先順序。

然不久前曾指出，為了形成公共作為之指南，尤其在經濟方面，應適當地落實這些目的，倘可能透過現代經濟實踐之計算方式將其量化。當發生這種事情時，我們有的並非是群體目的之空泛指引，而是政策之目的(metas de políticas)，我們有的是人們所稱之真正的目的(objectivos)。

如上所述，所用之方法或實踐這些目的之方法稱為政策工具。屬於一些系數(grandezas)或經濟（具體）制度框架之元素，或經濟局勢之元

素，其變化可引起某些經濟效果。

通常視為五大工具（手段）：

- a) 財政(financeiros)；
- b) 金融(monetários)；
- c) 匯兌(cambiais)；
- d) 直接監督(controlo directo)；
- e) (具體) 制度框架之改革(reformas de quadro institucional)。

我們已知道首個手段包括國家預算、公共收入及開支之使用，以此（方式）直接地或間接地引發所主張之效果。

金融工具（方法）(instrumentos monetários)係指影響貨幣全面供應之各種作為，尤其是鼓勵或不鼓勵對貨幣之需求，或改變其滿足之方式：例如利息稅率之變化，信貸條件或直接監督（實體）之介入或制度性之介入（可給予之信貸及銀行存款、分期出售之法定制度，或對銀行及私人有說服力之其他形式）。

一如其名稱所指，兌換工具(instrumentos cambiais)指使用兌換率，以實踐某些政策之目的，尤其是透過兌換率之升降進行，改變某些與外國交易或貨幣有關之兌換率，更廣泛言之，改變整個匯兌體系(sistema cambial)。

控制(controlos)或直接介入係指單方設定某些經濟系數數據之形式，將這些數據從市場正常運作中剔除出來：例某些產品之價格，或其可交易量，或一如剛才所見，信貸額(valores do crédito)。在上限及下限之間設定一些數值較為常見，但往往具有絕對禁止之性質（例：禁止資金外調或禁止入口某類產品）。亦可借助一般建議方式而進行，但全部皆具強行性質(carácter imperativo)，以適當的法律懲罰為基礎。

最後，國家可實行真正之體系改革，其中包含所述之多種工具（手段），或者雖不改變該體系，但該改革對經濟運行起決定性影響；又或，國家可引用限制已存在之行為自由之制度或實踐（例：實行國際經濟組織一體化之各種形式）。在所有這些情況下，我們正面對制度框架之改革(reformas do quadro institucional)。

此為關於工具（手段）(instrumentos)之內容。

政策程序之最後時刻是其措施之推行（落實）：稱為政策性措施(medida de política)，將某種工具（方法）應用於一具體狀況上，或達至一個或多個預定之目的。同樣地，加強、緩和或中止一項已預先採取之措施皆為政策性措施。

由於公共經濟研究國家經濟 / 財政活動過程之各種現象，而這些活動某種程度是政策之體現，故需要理解這些政策以便認識我們研究之內容。為此，我們先扼要指出關於刻意介入經濟事宜之結構，尤其是國家之介入。

8.3. 所有上文所述者皆向我們道出一個意思：對公共經濟實況認識之需要：

- a) 認識國家財政參與之效果（透過收入之收取，金錢之開支，預算之結構及管理），以及國家之主要經濟參與（透過在市場產品之生產及分銷之公共責任）對國家經濟最重要之變數及程序可產生之效果。
- b) 認識國家為了參與而運用之機構，以及認識這些機構在作為時所用的機制及認識關於所引發之一些問題之可能性之解決方案（是指這些機構機制列入一個真正及具邏輯連貫性之公共經濟體系而引起之問題）。
- c) 認識國家找尋集體目的之程序，亦認識如何設定某些目的及將某些工具（方法）配合這些目的而進行之實踐。

換言之，在體系上（制度上）認識公共經濟 / 財政實況，即透過一個理論(teoria)，適當地捕捉各參數、現象、機制及程序——並非偶然之作為，但這屬於公共作為之真正前提，並擴展至三個方面：經濟方面、機構方面及政策方面。

考慮到這些意思，在續後幾章內，我們將扼要指出在公共經濟方面之各種問題，我們認為較重要之兩個方面：行政範疇方面(sector administrativo)及企業範疇方面(sector empresarial)。

第二章 國家財政活動

如上所知，國家財政活動在三方面開展：開支、收入及預算。

1. 公共開支(Despesas Públicas)

1.1. 開支：首先，因為公共產品之生產涉及消費(gastos)；消費之本質

體現出正常及長期地履行國家職責，官僚機器之存在及運行，及其服務之存在。此外，除這些開支外，還有其他開支：指國家為了直接實現之獨立、優先或同其他公財貨一併進行之目的（相對於其他產品）而作之開支，而這些其他財貨之成本體現在國家之消費上。如此，公共開支落實國家之活動，作為其財政結果或政策之工具。

換言之，有兩類的公共開支：一方面，僅限於因公共服務之設立、維持及運作之負擔所作之開支（透過國家之官僚機器而進行）：此為結果性開支(*despesas-resultado*)，其對國家經濟之衝擊基本上同由公共部門生產財貨之效果及由其提供服務有關。另一方面，國家亦作出其他開支，首先為考慮這種開支所產生之效果，不論所生產公共財貨之直接利益為何：屬於工具性開支(*despesas instrumentos*)。

這種區分（一如其他一般性之區別般）有其任意性的因素：因為工具性開支本身是提供一種公共服務；或結果性開支，在經濟政策（事宜）上本身並非中立。這種區分帶多少任意性，表面上似乎作用很大；但事實上有一定優點，不單從教學觀點上，在實踐上亦一樣，因有助於澄清公共開支所涉及之政治程序之某些元素(*elementos*)。

但肯定的是，無論是一種或另一種開支，這些開支絕不僅代表貨幣總額之支付：相反是生產資源(*recursos produtivos*)、生產因素(*factores de produção*)之使用模式。

事實上，當國家設立一個服務機關，招聘人員以便使其運作，取得設施、動產及設備，購買服務機關所需之日常消耗品，當國家這樣作為時，正在花費金錢，將貨幣花在薪金、產品價格或支付其他成本上。花費這些開支，將其他在財產之購買及支付，以及直接花在因素之購買及支付，尤其是勞動。此外，由於所取得之產品須由國家生產，為了國家能取得這些產品，國家則直接或間接取得各種要素。

公共開支是使用生產要素：

我們稍後知道，在某些經濟條件下，可提出下列的問題：由於任何國家之資源相對地缺乏，由國家使用這些資源趨向於表現出折衷方法之一個模式——反對由私經濟人員使用公共因素：公共開支之規模對國家經濟結構之演變及特點並非無關重要。

在資源缺乏之情況下，在有許多可使用之因素之情況下情況亦不盡相同：倘國家不作開支，不使用要素，則國家的生產值比國家開支及使用因素時生產值為少。

在此，公共開支之規模對國家經濟之演進（發展）並非無關重要。

不單是開支之規模，即使是開支之類別，尤其是國家所作之開支，同經濟的步伐及資助這些開支之模式的關係有關。

這樣，公共開支之（整套）問題對理解國家在經濟方面之參與及活動十分重要。

1.2. 在這些問題之中，對我們重要的有下述幾點：

- a) 公共開支及其意義之演進；
- b) 公共開支之種類或類別；
- c) 公共開支之經濟效應（效果）；
- d) 將體現在公共開支上之財政作為列入國家之一般政策內；
- e) 在公共開支上之政治決定之程序。

1.3. 第一點為關於長期以來國家開支之模式，及對這些行為可給予何種意義。換言之，考慮下述問題：

鑒於公共花費之演進，廣泛言之，體現出在國家經濟內其重要性之增加，這個演進具有何種意義？可否列出一條以科學方式反映這種行為之定律(lei)？

1.4. 第二點同某些標準有關 —— 通常借此處理公共開支，無論是一個財產標準(critério patrimonial) —— 以開支之前及後之國家財產淨值(valor líquido)為標準；或採用一個純財政(critério puramente financeiro)及應付開支之標準 —— 考慮花費之定期性，徹底言之，將定期收取之收入配合開支；或用一個經濟標準(critério económico) —— 考慮開支之主要性質（消費，投資）。

大家可以想像，這並非一種分類練習，而是對處理財政問題之某些重點，尤其是財政平衡及各種政策 —— 以國家開支、收入及預算為工具。

1.5. 第三點是關於財政理論及財政政策之重要方面，以公共開支為課題。事實上，借助開支，國家趨向於產生重要之經濟效果，國家可利用產生這些效果之機制之運作而達到某些特定之目的，即實踐某些政策：公共開支則作為經濟（及社會）政策之特惠工具，要制定及執行這些政策需要認識某些機制及衡量其相互關聯性（在分析公共開支之效果時將研究此課題）。

1.6.簡單言之：國家之消費僅是實行公共政策之可動用之資源（或者最重要）之一。

由此出現將這些財政資源列入可使用之工具（方法）之問題內：對這些問題之分析形成上述之第四點問題。

1.7.最後，解釋了上文之課題後，須指出如何在公共開支事宜上之採取政策性決定：可否將該程序理論化，或將其轉為實務上之問題。

2. 公共收入(Receitas Públicas)

另外，在公共收入問題上我們突出下述幾個課題：

- 2.1.公共收入之種類或類別及其性質；
- 2.2.課稅(tributação)之分析，尤其是：
 - a) 課稅關係之產生及發展。
 - b) 研究國家可實施之主要稅種，無論是為了應付其負擔，或利用其作為政策工具。
 - c) 學習今日課稅所遵守之一般性原則，認識稅之這種雙目的之各方面之問題，無論是關於課稅之公平及衡平原則，或關於其他之目的。
 - d) 大致認識責歸課稅之經濟效果，產生這些效果之基礎之機制，以便可以在科學層面上將公共財政定位。
- 2.3.分析公共信貸及因而產生之債務，尤其是：
 - a) 信貸類別及其實行程序；
 - b) 關於公共信貸之機構（制度）方面；
 - c) 公共債務之一般性問題（尤其是其制度方面，關於債之真正負擔，其經濟效果及管理）；
 - d) 將公共信貸列入一般財政政策內。

3. 公共預算(Orçamento Público)

最後，應指出預算問題之重點；在本課程之經濟學範圍內，我們認為應考慮：

- 3.1.預算之概念及功能；

- 3.2.預算之制定程序，其合法化及監察；
- 3.3.預算之經濟效果；
- 3.4.將預算政策列入一般性公共政策內。

第三章 國家之經濟活動

1. 公共經濟活動之特點

上文已指出國家對經濟之參與不限於其財政活動，國家還開展特殊經濟活動，生產財貨及透過市場機制而將產品分銷。

一如過去般，經常發生的是：這些活動是透過公共經營而實行，並涉及財政及原理方面之問題，例如管理國家財產資源之服務機關，或大幅度享用稅項專利之服務機關。

然而，國家現代經濟活動最重要之問題是同時現出國家介入市場（以專利或與私人競爭方式）之各個單位有關：雖不屬於國家性質之公共意向，但在運作上遵守市場經濟規則及受制於其機制及條件。

由此產生之其中一個基本理論問題是：衝突（最低限度驟眼觀之是這樣），就是這些生產單位之公共意向與其企業性質間之衝突。這方面之研究需要考慮一些先決問題及指出所建議之各種解決方案。

2. 企業公共部門之問題

2.1.何謂公營企業(*empresa pública*)？具有何類特點？在經濟方面其存在有何理由？在經濟範疇內公營（公共）企業有何類型及有何價值？其組織及管理有何問題？作為政策工具擔當何種角色及可擔當何種角色？如何將公營企業之作為列入國家政策之一般範疇內？

明顯地，並非藉此完全包括國家之所有活動，還有同公營企業問題有關之其他重點，因為國家有進入市場之方法，尤其是注資入私營企業(*empresas privadas*)（混合經濟）及透過向私人單位提供財政資助（直接及間接資助，補助金）而作出之公共參與。

但我們認為上述各點已包括最重要之內容：須認識國家之特殊經濟活動，今日，它逐漸成為公共經濟之基本元素。

碩士生文章
