

書用試考 材教專大

要概學政財

著 津 玉 周



行印 司公版出 書圖南五

社會科學概要叢書 編刊導言

目前坊間社會科學方面的著作，浩如煙海，衆書雜陳，其間佳作固亦不少，惟用之於三專、五專、大學一、二年級學生等一般初學者，總覺浩帙盈尺，洋洋巨著，使人望而生畏，勉強讀之，亦不覺重點所在。尤以參加普通考試及特種考試人士，短短數月間，必須遍覽各科，更不知從何讀起。本公司有鑒於此，乃斥巨資，敦請各大學權威學者教授，分別撰著各科概要，匯為叢書，刊印問世，用饗讀者。

本叢書各科內容，均以簡捷扼要、深入淺出之文字，作提綱挈領之敘述，以介紹該科全般理論之大要，使初學者獲得一整體鳥瞰之概念，作進一步深入研究之基礎；同時各章（節）後並附習題，題目盡量取自歷屆高普考以及各類特考試題，以使讀者明悉該章之重點及國家考試之出題趨向，俾便加強研習，作應試之指針。

本叢書刊行伊始，尚希海內外專家、學者、教授惠予教益，亦祈讀者廣為支持，使本叢書益臻完美。如能對初學者有所助益，應試者有所指引，則為本公司出版本叢書之最大願望！

五南圖書出版公司

社會科學概要叢書編輯委員會 敬啓

序 言

本書編寫的主旨，係在提供初學者有關財政理論的基本知識，故其結構務求簡要，敘述務求平易，舉例務求新穎，以便獲得明確的概念。

本書所撮述的理論，既不放棄歷史遺產，亦不忽略當代思潮，乃按財政經濟之發展，作有系統的介紹，藉以承先啓後，融會貫通。其次，財政學雖已為獨立科學，但其本質仍難離開政治與經濟的關係，故除注意經濟動態的分析外，尚致力於國家影響下的實證研究，尤着重我國財稅制度之引證，藉以達到「學以致用」之目的。

本書計分八章：第一章緒論，敘述財政的基本概念與財政學的性質及其發展。第二章公共支出，說明國家支出的原則、效率及其對經濟的影響。第三章公共收入，除說明公共收入的一般性外，並將非租稅收入部份，分述其概略。第四章與第五章均為租稅收入，前者敘述租稅的一般理論，後者分論

租稅，將當前各國最主要的稅課，分別說明之。第六章公債論，除介紹新舊看法外，並着重公債負擔的分析。第七章財務行政，說明國家預算的編製、議定、執行、決算及審計等。第八章財政政策，係「總體財政學」的重心，討論預算平衡與經濟穩定諸問題。本書於每章之末，附習題若干則，以備研讀之後，即時複習之用。

本書在編寫中，承台大商學系同學歐靄娟小姐協助整理資料，特此致謝。本書缺漏之處，在所難免，尚希國內賢達，進而教之，是所拜禱。

周玉津

民國六十四年八月
於國立臺灣大學

財政學概要 目次

序言	一
第一章 緒論	一
第一節 財政的基本概念	一
第二節 財政學的性质及其發展	五
第二章 公共支出	一五
第一節 公共支出的地位和性質	一五
第二節 公共支出的原則及其影響	一八
第三節 公共支出的膨脹趨勢	二九
第四節 公共支出的效率問題	三六
第三章 公共收入（包括稅外收入部分）	四五
第一節 公共收入的性质、發展及分類	四五
第二節 公產收入	四八
第三節 公業收入	五一

第四節 行政收入	五四
----------	----

第四章 租稅收入	六三
----------	----

第一節 租稅的意義及本質	六五
--------------	----

第二節 租稅的原則	六七
-----------	----

第三節 租稅的組織	七四
-----------	----

第四節 租稅的轉嫁與歸宿	八四
--------------	----

第五節 租稅對生產與分配的影響	九一
-----------------	----

第五章 分論租稅	一〇一
----------	-----

第一節 所得稅	一〇一
---------	-----

第二節 薪給稅(社會保險稅)	一一一
----------------	-----

第三節 資本利得稅	一一三
-----------	-----

第四節 遺產及贈與稅	一一八
------------	-----

第五節 營業稅與營業加值稅	一二一
---------------	-----

第六節 土地稅	一三三
---------	-----

第七節 支出稅	一三八
---------	-----

第八節 關稅	一四一
--------	-----

第九節 貨物稅·····	一四七
第十節 印花稅·····	一五九
第六章 公債論·····	一五三
第一節 公債的性質與類別·····	一五三
第二節 公債的負擔·····	一六八
第三節 公債的發行與調換·····	一八〇
第四節 公債的償還·····	一八八
第七章 財務行政·····	一九三
第一節 預算的結構與本質·····	一九三
第二節 預算的編製、議定和執行·····	二〇一
第三節 審計事務概述·····	二一七
第八章 財政政策·····	二二五
第一節 現代財政政策的理論·····	二二六
第二節 充分就業預算的產生·····	二二九
第三節 若干理論與實際問題的檢討·····	二三一
第四節 平衡預算原則之存在與發展·····	二三七

第五節 財政政策的新發展……………二四三

附主要參考書目

財政學概要

周玉津著

第一章 緒論

第一節 財政的基本概念

一、財政的意義

財政是經濟的一環，它隨著經濟的發展而發展。在傳統的自由主義經濟社會中，財政的範圍僅限於政府單位經濟的研究，故所謂財政就是政府為執行其職務所需經濟財貨的獲得、使用及管理等各種行為之總稱；同時以財政收支平衡為它的基本原則。但自一九三〇年代開始，世界經濟發生極大變化，由個體轉入總體，由靜態進而動態；至此財政亦脫離「為財政而財政」的樊籠，轉向重視社會的經濟效果，減輕過份重視財政收支平衡的觀念，增強注意國民經濟平衡之原則，而將財政收支充作促進經濟平衡的要素。於是，所謂財政就是政府通過預算關係，而達成下列四個經濟目標：成長、穩定、

平等與效率。

經濟的範圍很廣，可分為公經濟與私經濟兩種：公經濟係指國家或政府的經濟，亦即所謂財政，其經濟行為取決於政府決策；而私經濟乃指個人、家庭及企業的經濟，亦即所謂市場經濟，其經濟行為決定於價格機能的運行。我們一方面需要市場經濟的自由創造性，另一方面也需要政府的財政管制，才能造成一個平衡穩定的經濟社會，故公經濟和私經濟兩者是相輔相成的。

二、財政的本質

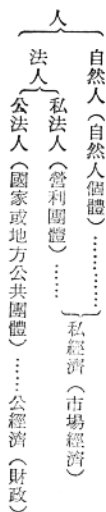
財政之本質，與經濟相同，都是滿足人類生存慾望的經濟行為。人類有些慾望可由個人行動去滿足，如吃飯、穿衣等；然有些慾望非由政府的力量來滿足不可，例如維持和平秩序、舉辦金融、交通事業等。社會經濟愈發展，人民的共同需要亦愈繁複，於是政府要經辦的職務愈多，其支出必趨膨脹，政府一方面需要支出，另一方面必謀有收入，財政於是發生。財政具有以下數項特性：

第一、強制性 政府為經辦各種職務，必須獲得人民的財貨與勞務；而政府對人民有依法強制征收的權力，如征稅、征工等，人民不能拒絕之，故財政又可稱為強制經濟。

第二、集體性 政府滿足人民慾望的財貨與勞務，具有集體性質，它們必須供應群體，而非基於個人需要，且不能因個人拒絕支付或分攤而不給。例如全體國民之受國防安全保護，乃集體的、同一程度的，不能抑制不給或個別買賣的。故此種財貨與勞務被稱為集體或公共財貨與勞務。

第三、服務性 政府一切措施皆以整個國家或社會利益為前提，亦即財政經由政治程序的決策而最後以服務為目的。有時某項服務措施，政府不但沒有收益，反而有損失，政府仍必須去做。

總之，財政之淵源係在滿足共同需要與集體慾望，由共同意向強制支配，不是基於營利的社會關係，而是以服務為主的共同關係。至於市場經濟，是要滿足個別需要與個人慾望，以個別經濟所結合的交換關係為基礎，主要目的是在獲取營利或其他收益，而構成自由選擇自由流通的營利關係。今以法律上所謂「人」的劃分，說明如次：



三、財政與經濟

財政（公經濟）和私經濟，都同受經濟法則的支配，必須遵守以最小勞費獲取最大效果的原則。同時兩者都有收入與支出，惟私經濟是自然人或私法人的經濟，而財政是公法人的經濟。此二者都是為滿足其主體之生存慾望的經濟行為。但有下列數點不同：

第一、收支方法不同 國家財政向以收支平衡為原則，不以蓄積為目的，而私經濟以收入超過支出為原則，重在增殖資產而求盈餘。但今日政府為謀求經濟穩定，有時國家預算亦有運用赤字或盈餘

，來彌補通貨膨脹或緊縮之裂口，而求達到經濟平衡。

第二、目的不同 國家財政措施，以公共需要、社會利益爲目的；而私經濟的主要動機乃在於利己。

第三、處理原則不同 國家財政一般以量入爲原則，而私經濟以量入爲出爲原則。

第四、支出效果不同 國家財政支出，如國防、教育等事業，多屬無形的利益或效果，不能以貨幣估量；而私經濟之支出，則多屬有形的利益或效果，可以金錢估量之。故私經濟之利害得失，不久即可判明，而公經濟之得失，難於短時間內判別。

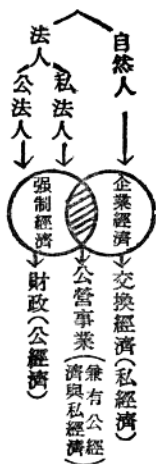
第五、報償原則不同 財政收入大抵是基於一般報償原則，如國家維持治安，保護人民財產，就是國家對納稅人民，給予一般之報償。而私經濟的收入，則是基於特別報償原則，如財貨與勞務的種種交易行爲，都是特別報償原則的使用。

第六、主體性質不同 財政的主體爲國家或地方政府，生命悠久，故須有遠大的眼光和長久的計劃，絕不能因短期的需要而盡毀其收入之源泉。至於私經濟，因各人生命有限，較可儘量消費，但亦只能以現有或最近期內能填補之經濟能力爲限度。

第七、決策方法不同 私經濟的決策必須通過市場機能完成之，而公經濟的決策係經由政治程序來完成。

財政與私經濟雖然有別，但二者關係非常密切，財政的運用，應以國民經濟上有利爲前提。反之

，國民經濟的發展，亦須仰賴國家財政予以有計劃的扶助。同時，財政與私經濟之區別，亦非絕對而是相對的，財政亦有一部份兼有私經濟的性質，例如公營事業雖在政府管理範圍內，但其經營方式兼有私經濟的性質。試以圖解如下：



第二節 財政學的性質及其發展

一、財政學的意義與性質

昔日有謂，財政學為拔最多之鵝毛，聞最少之鵝叫的技術，其意義即謀國家收入最多，國民怨言最少的方法。後來美國財政學家羅滋(Harley Lewis Lutz)謂財政學係討論政府為執行職務所需資財之取得、使用及管理之科學；至此，財政學已包括公共支出、公共收入和財務行政三個部門。到一九三〇年代以後，財政與經濟發生極大變化，關係日益密切，通過財政政策實現經濟穩定，成為政府的重要機能之一。故財政學實為討論政府為滿足公共需要與適應經濟效果所需各種經濟財貨之取得及

使用的學問。

二、財政學與其他社會科學的關係

第一、財政學與經濟學之關係 財政學原為經濟學的一部分，二者關係之密切不難想見。討論公共收入與支出，必須根據生產與消費諸經濟原則；討論租稅轉嫁與負擔問題，則必須利用經濟學上有關價值法則與分配理論；至於公債的研究，更離不開經濟學中之信用與貨幣理論。所以，研究財政學，必須以完備的經濟學學識為基礎。至一九三〇年代，世界經濟發生大恐慌，更促使財政學與新經濟學打成一片，所謂公共政策、財政政策、穩定政策便應運而生了。

第二、財政學與政治學之關係 一國的財政政策，大抵與其國當時的政治學說相合。例如當十八世紀個人主義盛行時，租稅方面以利益說佔優勢，主張按個人在社會上所享受的利益而納稅；而其後國家為有機體之政治學說興起，為國家繁榮計，富者應輸納較貧者為多，於是財政學說上又盛行能力說，按納稅能力徵稅。其次，財政制度又根據各國政治制度而有差異，若中央集權的國家，其財政權必集中於中央，地方分權的國家，其財政權則分散於地方。

第三、財政學與社會學之關係 社會學的範圍極廣，其中特別注重社會經濟問題，如財富之分配、經濟制度的改善，以及社會政策等。而財政學中討論租稅負擔問題，亦著重社會政策，即運用財政手段，以期社會財富獲得公平合理之分配。如今日各國在公共支出方面，極重視慈善事業及教育文化

的發展，俾直接使貧者獲益較大，間接縮減貧富差距，所謂社會安全制度，即源於此。於是我們知道社會學與財政學二者之間，實有密切關係。

此外，財政學與法律學、行政學、管理學、會計學、統計學、歷史學、心理學等種種科學，均有極大關係；我們研究財政學，不能單獨探求財政本身的問題，必須進一步注意財政學與其他科學之聯繫及其相互的影響，才能免除「只見樹木，不見森林」的毛病。

三、財政學的發展

財政學在社會科學中發展較遲，僅不過一百多年。在亞丹斯密之前，雖亦有討論財政者，但因中古時期經濟活動有限，且君權至上，個人地位低落，政府對人民予取予求；而工商業不發達，稅源缺乏，亦是財政理論不發達的原因。近代使財政學具有科學之性質，則自亞丹斯密之「國富論」始，故亞丹斯密不但是經濟學之父，亦為財政學之父。

近代的財政思想，對於後世有重大影響者，計有下列數派：

第一、重商主義派 重商主義的學說，開始於十六世紀中葉，而極盛於十七世紀。基本思想乃在富國裕民，為達到出超之目的，對國內工商業採干涉保護政策，對外則利用關稅政策，免稅以誘原料品輸入，重稅以阻製成品輸入，於是帝國主義的經濟政策形成，財政思想亦隨之發達。當時對於租稅征收之方法，有消費稅（間接稅）與直接稅之爭，如霍布斯（Hobbes）認為人民所享受國家的便利

，應依其所消費者去觀察，故應課稅於個人所消費的物品，才是公平的；而贊成直接稅者，如洛克（Locke），認為人民由國家享受之便利，應以他在社會上所享受的利益為準，租稅只有課於其所有之財產，才是公平。然我們可發現，無論直接稅或間接稅，重商主義派的租稅觀念，皆屬於「利益說」，認為租稅是國民從國家享受利益的代價。

第二、官房學派 官房學派是德國的重商主義，以充實國庫為目的，而對於國富的增加也同時並重；故可說是由過去王家私人的財政學，轉到以後重農學派與正統學派偏重國民全體的財政學之間的一個階梯。官房學派對於君主之福利與人民之福利未加分別，即所謂「君安則民安，君富則民富」，故特別注意財政之組織與管理，以求充實國庫。又官房學派著重本國內政的充實，領土擴張，併吞鄰邦，最後達到富強，但未著重對外貿易。此與歐洲其他重商主義國家偏重對外貿易，以貿易累積資本而達到富強，二者實作法不一。

第三、重農主義派 重農主義產生於十八世紀的法國，反對重商主義的見解，主張遵守自然法則或自然秩序，對於個人之經濟活動，任其自由，不得加以干涉。在經濟學上，主張純生產論，認為真能生產而增加國富者，唯有農業，而非工商貿易。其財政理論則為國家既採放任政策，則國家行動的範圍必小，其所需經費可以減少，於是在支出方面，主張縮減經費。同時既然農業是唯一的富源，則專課征於土地最為合理，故又主張土地單一稅制。

第四、正統學派 財政理論之粗具科學規模，乃自英國亞丹斯密之「國富論」始，他在經濟學上

爲正統學派，或古典學派之始祖。其基本學說，雖多繼承重農學派，然而在財政學史上，則能修正重農學派之誤點，而成爲財政學之草創者。他的財政理論，關於經費之來源，凡利益及於全體國民者，由全國人民負擔；凡利益及於一地或少數人者，由受益人負擔。關於租稅，他反對單一稅制，主張由直接稅和間接稅合成的租稅系統，租稅負擔應以地租、利潤、工資三種收入爲對象。他反對關稅，認爲國際貿易應自由發展，反對公債，主張變賣公產來償還公債。總之，亞丹斯密之成爲財政學的草創者，其原因有三：(一)集前人財政理論之大成，融會貫通，確示後人以財政科學的研究方向。(二)揭示財政學與經濟原理之密切關係，例如從經濟學上之分配論及交易論，以研究租稅之歸宿。(三)反對重商主義者主張國家干涉個人經濟活動之說，限制國家職務於防衛、司法及私人所不願爲的公衆事業三方面，則經費支出亦可不致有過度的膨脹。

以上所述財政學的思想，由重商主義，經德國的官房學派，法國的重農主義派，至英國的正統學派，這段期間可視爲財政學的草創時期，尚未脫離經濟學的懷抱。至十九世紀上半葉，英國的正統學派輸入德國，與德國固有的官房學派溶合，於是財政學便離開經濟學而成爲一種獨立的科學。當時財政學在德國能成爲獨立科學的原因約有以下三點：(1)因正統學派的思想輸入德國的結果，使官房學派內原有非財政之部分逐漸脫離官房學派，剩下的財政部分，便演化成獨立的科學。(2)當時值拿破崙戰爭之後，歐洲各國力謀復興，公債與租稅均逐年加重，人民負擔日增，乃不得不謀財政學理上的解決，於是財政學便易於發展。(3)當時立憲政治日益擴展，國家財政逐漸公開，引起一般學者對於財政學