

大學用書

# 財政學

林華德著

三民書局印行

# 財 政 學

林 華 德 著

學歷：國立臺灣大學經濟研究所畢業

第一位國家經濟學博士

經歷：國立臺灣大學經濟系兼任講師

現職：國立臺灣大學經濟系副教授

三 民 書 局 印 行

中華民國六十七年二月初版

# 財 政 學

基本定價肆元陸角叁分

版權所有  
翻印必究

著者 林 華 德  
發行人 劉 振 强

出版者 三民書局股份有限公司  
印刷所 三民書局股份有限公司

臺北市重慶南路一段六十一號  
郵政劃撥九九九八號

行政院新聞局登記證 版業字第〇二〇號

## 序

這是一本財政學的入門書，旨在介紹現代財政理論的內容及現行臺灣的財政制度。由於本書是一本大學的財政入門教科書，因此內容力求淺顯；奈因財政學在最近的三十年來，可謂日新月異，所使用的分析工具也相當的精深，在本書中，作者為配合精讀過一年經濟學課程的學生，儘力地把這些深奧理論之精髓以平面幾何圖形的方式來表達。

多年來，作者不時鞭策自己早一點完成一本財政學入門的教科書，這個願望今天總算達成了，同時，作者常常想把現行臺灣的財政制度有系統的介紹給大學生們，因此本書花了许多篇幅介紹臺灣的財政制度。大略說來，本書可分成五個部份，第一部份，說明政府部門的功能及其預算理論。第二部份，評價公共支出的各種效果。第三部份，以現代財政的理論來分析現行臺灣的財政制度。第四部份，說明政府部門在總體經濟的地位。第五部份，討論一些特殊且熱門的財政問題。本書的內容可供一學年六學分的財政學授課之用，如果學生之總體經濟學根基不錯的話，可把第四部份予以省略，以節省授課時間，如果限於授課時間，亦可把最後二章予以刪除。

作者於民國六十三年出版「財政理論與政策」（東華書局）之後，朋友們常常鼓勵作者，嘗試撰寫較深入淺出且能適合大學生的入門教科書，這些朋友實在是本書完成的催生者，在這裏作者未能把他們的名字一一列出，然而在此必須一提的是：林振國教授與陳聽安教授的屢次督促確實加速了本書之完成；此外學生中翁明堂兄、楊揚兄、李桐豪兄對

## 2 財 政 學

於本書的若干章節曾經提供了許多有建樹性的意見，賀廣鈴小姐的細心校稿，這些都是我深深要感謝的。當然，本書中任何錯誤之處，應由作者負責。

林 華 德

誌于臺大法學院教員研究室

民國六十七年元旦

# 財 政 學 目 錄

## 序

### 第一章 緒 論

|     |                 |   |
|-----|-----------------|---|
| 第一節 | 財政學的範圍·····     | 1 |
| 第二節 | 市場活動中的政府部門····· | 3 |
| 第三節 | 極待加強的政府功能·····  | 5 |

### 第二章 財政思想與研究方法

|     |                 |    |
|-----|-----------------|----|
| 第一節 | 西洋財政思想·····     | 11 |
| 第二節 | 中國的財政思想·····    | 13 |
| 第三節 | 一般財政學研究的方法····· | 15 |
| 第四節 | 模型的建立·····      | 17 |

### 第三章 公共政策的目標與工具

|     |                 |    |
|-----|-----------------|----|
| 第一節 | 社會目標·····       | 21 |
| 第二節 | 經濟目標·····       | 23 |
| 第三節 | 公共政策的工具·····    | 31 |
| 第四節 | 目標的一致性與矛盾性····· | 33 |

|     |              |    |
|-----|--------------|----|
| 第五節 | 財政的中立性·····  | 35 |
| 第六節 | 財政政策的限制····· | 36 |

## 第四章 經濟效率與經濟福利

|     |                 |    |
|-----|-----------------|----|
| 第一節 | 福利的判斷標準·····    | 42 |
| 第二節 | 一般均衡的最適條件·····  | 43 |
| 第三節 | 福利經濟學的其他發展····· | 46 |

## 第五章 最適公共財的決定

|     |                  |    |
|-----|------------------|----|
| 第一節 | 公共財的性質·····      | 51 |
| 第二節 | 古典的公共財模型·····    | 52 |
| 第三節 | 純粹公共財模型·····     | 54 |
| 第四節 | 預算模型·····        | 57 |
| 第五節 | 負擔能力說·····       | 59 |
| 第六節 | 所得分配與成本分攤模型····· | 62 |

## 第六章 財政決策之過程

|     |                   |    |
|-----|-------------------|----|
| 第一節 | 財政決策之政治基礎·····    | 65 |
| 第二節 | 簡單之多數票模型·····     | 68 |
| 第三節 | 簡單大多數票——單峯偏好····· | 71 |
| 第四節 | 大多數票與公共財之需求·····  | 72 |
| 第五節 | 公共財需求與相對所得·····   | 74 |

## 第七章 公共支出的評估

|     |                |    |
|-----|----------------|----|
| 第一節 | 效益成本之測度概念····· | 77 |
|-----|----------------|----|

|     |           |    |
|-----|-----------|----|
| 第二節 | 益本分析的判斷方法 | 80 |
| 第三節 | 分配效果      | 83 |
| 第四節 | 人力投資的評估   | 85 |
| 第五節 | 設計規劃預算的內容 | 89 |
| 第六節 | 台灣十大建設簡介  | 90 |

## 第八章 公共投資的公平與效率

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第一節 | 成本效益分析應用上的一般限制 | 95  |
| 第二節 | 社會福利函數的確認      | 97  |
| 第三節 | 經濟效率與經濟公平之論爭   | 100 |
| 第四節 | 效率與公平同時考慮的理論模型 | 105 |

## 第九章 公共投資與區域發展的公平性

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第一節 | 區域分配公平與效率目標一致的條件 | 117 |
| 第二節 | 區域分配公平與效率的衝突     | 122 |
| 第三節 | 生產技術與生產要素移動      | 130 |

## 第十章 稅務體系

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第一節 | 稅務機構的系統 | 139 |
| 第二節 | 現行租稅制度  | 141 |
| 第三節 | 直接稅與間接稅 | 146 |
| 第四節 | 租稅的規律   | 149 |

## 第十一章 個人綜合所得稅

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第一節 | 個人所得稅的演進   | 153 |
| 第二節 | 現行個人所得稅的特性 | 155 |



|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第三節 | 稽征程序       | 160 |
| 第四節 | 稅率結構       | 162 |
| 第五節 | 個人所得稅的經濟效果 | 167 |
| 第六節 | 負所得稅的概念    | 173 |

## 第十二章 營利事業所得稅

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第一節 | 現行制度的內容      | 176 |
| 第二節 | 稅率結構         | 181 |
| 第三節 | 租稅減免之獎勵措施    | 183 |
| 第四節 | 加速折舊         | 186 |
| 第五節 | 營利事業所得稅的經濟效果 | 189 |

## 第十三章 消費稅

|     |          |     |
|-----|----------|-----|
| 第一節 | 貨物稅之現況檢討 | 200 |
| 第二節 | 營業稅之現況檢討 | 204 |
| 第三節 | 營業增值稅的意義 | 208 |
| 第四節 | 消費稅的經濟效果 | 212 |
| 第五節 | 關稅內容     | 216 |
| 第六節 | 關稅保護     | 218 |

## 第十四章 財產稅

|     |          |     |
|-----|----------|-----|
| 第一節 | 土地稅概述    | 225 |
| 第二節 | 房屋稅概述    | 231 |
| 第三節 | 財產估價     | 234 |
| 第四節 | 土地稅的經濟效果 | 237 |

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第五節 | 現行土地稅的癥結····· | 241 |
| 第六節 | 遺產稅與贈與稅·····  | 243 |

## 第十五章 公用事業資金之籌措

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第一節 | 社會安全制度·····  | 250 |
| 第二節 | 公用事業的訂價····· | 252 |
| 第三節 | 尖峯負荷訂價法····· | 254 |
| 第四節 | 公路訂價·····    | 256 |

## 第十六章 國民所得的意義

|     |                   |     |
|-----|-------------------|-----|
| 第一節 | 總體經濟變數·····       | 259 |
| 第二節 | 國民所得的內容·····      | 262 |
| 第三節 | 國民所得對經濟生活的反映····· | 266 |
| 第四節 | 國民所得測量的一些問題·····  | 269 |

## 第十七章 政府的經濟影響

|     |                 |     |
|-----|-----------------|-----|
| 第一節 | 政府支出的作用·····    | 281 |
| 第二節 | 政府租稅的作用·····    | 282 |
| 第三節 | 自動內在安定措施·····   | 289 |
| 第四節 | 財政政策運作之淨效果····· | 293 |

## 第十八章 總體的財政政策

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第一節 | 古典模型·····    | 299 |
| 第二節 | 凱恩斯模型·····   | 301 |
| 第三節 | 現代的財政策略····· | 304 |

## 第十九章 公債經濟學

|     |                             |     |
|-----|-----------------------------|-----|
| 第一節 | 美國聯邦政府的公債及其管理·····          | 311 |
| 第二節 | 公債管理·····                   | 316 |
| 第三節 | <i>Rolph</i> 教授的公債管理原則····· | 325 |
| 第四節 | 地方公債與公債負擔公平問題·····          | 336 |
| 第五節 | 公債負擔與各代間的公平·····            | 337 |
| 第六節 | 有關我國的公債問題·····              | 341 |

## 第二十章 環境污染對策

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第一節 | 租稅策略·····    | 355 |
| 第二節 | 民間的妥協·····   | 358 |
| 第三節 | 稅率訂定·····    | 361 |
| 第四節 | 生態環境的展望····· | 365 |

## 第二十一章 中央與地方財政支出理論

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第一節 | 財政區域的劃分·····     | 367 |
| 第二節 | 地方支出理論·····      | 373 |
| 第三節 | 都市人口及其財政危機·····  | 376 |
| 第四節 | 各級政府間的財政關聯性····· | 382 |
| 第五節 | 津貼理論·····        | 385 |

## 主要參考文獻

# 第一章 緒 論

人類的慾望無窮，而能滿足這些慾望的資源相對的缺乏；如何合理的調配既定資源以滿足人類慾望遂為一門值得研究的課題，經濟學也因而產生了。蓋括地說，經濟學乃研究「人類如何利用有限的資源以滿足各種不同慾望」的科學。古典經濟學者基於資本主義社會下的自由經濟提出他們的種種理論，在他們看來市場機能的運作，可以使社會資源做最有效的調配，在自由市場的操作下，全體社會的福利也將透過各人福利的提高而達到最高；但是這些論點逐漸地被現實的經濟現象所粉碎，特別是第二次世界大戰以後，政府干預經濟活動以提高社會福利的論調日漸增多，政府參與經濟活動的成份也日益加重。

那麼一個社會中，為甚麼政府應參與經濟活動呢？參與的行業是那些較佳呢？應如何參與較合適呢？參與的程度如何較恰當呢？凡此種種，財經學者不斷提出他們的看法，這些看法也逐漸系統化、科學化。經濟學者站在政府部門的立場以研究上述問題，已構成現代財政學的核心。

## 第一節 財政學的範圍

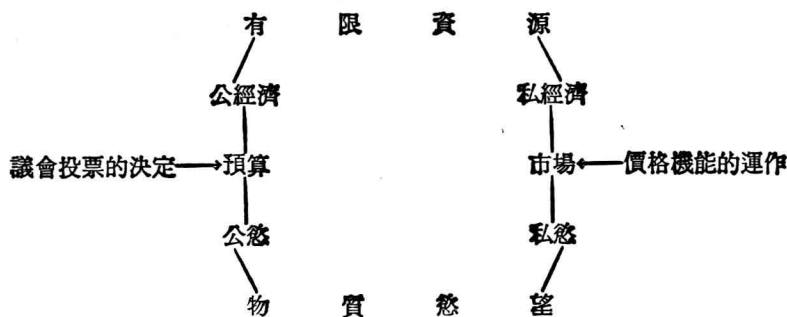
人類的物質慾望固然無窮，不過我們似可粗略的把它分成二大類，一類稱之為私慾 (*private wants*)，另一類稱之為公慾 (*public wants*)。所謂的私慾，乃指個人獨自滿足，而具有排他性的慾望，譬如說某甲到新光百貨公司購買一條領帶，該領帶能滿足某甲的慾望，而且此領帶在

被甲所消費的同時，另一顧客某乙並不能享有該條領帶；這種由個人獨自享受，未能為別人所共同享有之慾望，稱之為私慾，一般經濟學所討論的對象主要乃以私慾的滿足為對象。至於所謂的公慾乃是集體可以共同享有之慾望，譬如說在龍蛇混雜的天母地區，某些為確保居住安全的人士，聯合僱用巡更者從事夜間巡邏的工作，巡更者的存在並不僅僅保護某一位雇主的安全而已，顯然地，他們所保護著某地段的人之中，任何人並未能獨自享有該種的慾望滿足，亦即公慾是指非具排他性的慾望，此乃財政學討論的對象。

財貨中用來滿足人類私慾的財貨，稱之為私人財 (*private goods*)，用來滿足人類公慾的財貨稱之為公共財 (*public goods*)。透過市場機能，研究私人財的生產、消費、分配與成長的問題，乃私經濟 (*private economy*) 的核心，也是經濟學研究的主要範圍。至於如何利用公共財以滿足人類公慾的問題乃公經濟 (*public economy*) 的核心，也是財政學研究的主要範圍。

上述之說明，可知人類利用有限資源以滿足各種慾望時，不論是公慾或私慾，都經過選擇 (*choice*) 的方式來達成，在民主社會中，公經

圖 1-1



濟乃透過投票過程 (*voting process*)，以政府預算來滿足集體的公慾；而私經濟則透過價格過程以市場機能來滿足個人的私慾。今以圖 1-1 表示之。

從圖 1-1 之說明中，可以看出就物質慾望的無窮與資源的相對稀少性而言，本質上經濟學與財政學所探討的基本問題與方法是相通的，因此分析的工具也是一致的，它們唯一不同的所在，在於滿足慾望的方法與過程發生差異而已。

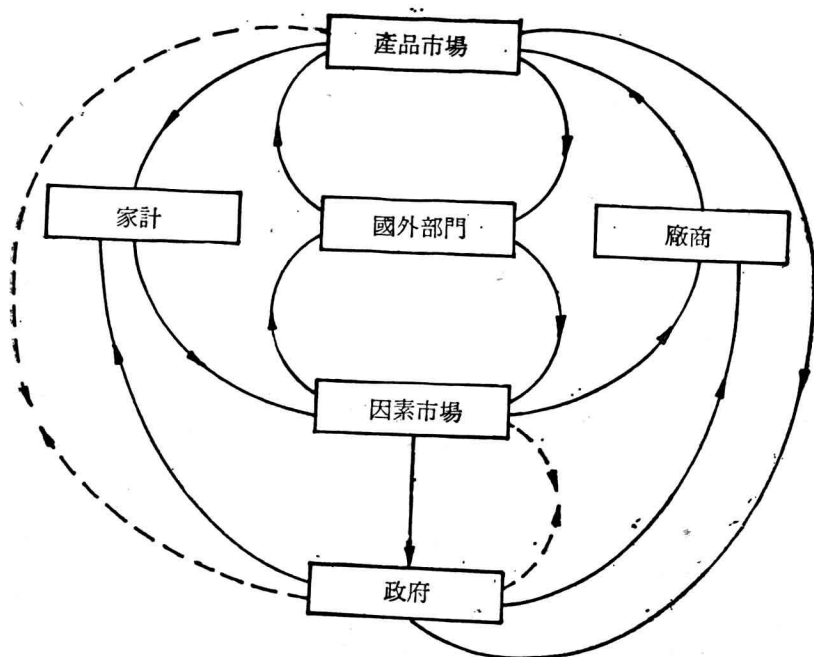
由此可知財政學乃研究政府經濟行為的經濟學；即研究在民主社會裏，政府透過人們的投票過程，以預算政策的方式來處理一國有限之資源，用以滿足全體社會之公慾，從而使該社會之福利達到最高的一門科學。易言之，財政學可視為經濟學的一支，更恰當的稱呼，應稱之為公共經濟學 (*public economics*)，此有別於一般的經濟學，它以政府為其研究的經濟主體，而不以私人為研究的經濟主體，預算政策的訂定以一國福利的提高為目標，而非以獨自個人福利的提高為依歸；政府為達成最大多數人的最大幸福，可透由人們表決，使用預算政策強制執行其策略，而不一定要透過市場的交易行為。

## 第二節 市場活動中的政府部門

市場乃買賣雙方交易之場所，如果我們將國民經濟體系視為一個綜合體，在物物交換的前提下，可分成產品市場 (*product market*) 與因素市場 (*factor market*)。而一國之經濟亦可分成四個簡單部門：家計 (*household*)、廠商 (*firm*)、政府及國外部門。今將市場活動過程中的各部門角色以圖 1-2 說明之。

由於吾人所關心的乃是經濟周轉的狀況，因此暫把貨幣因素予以忽

圖 1-2



略。首先觀察家計單位與廠商單位的經濟關係，在靜態的考慮中，廠商是產品的供給者，而家計則為產品的需求者，透過產品市場的存在，廠商提供產品給家計；從另一個角度來看，廠商是因素市場的需求者，廠商為從事生產，必從因素市場雇用各種生產因素以從事其生產，而因素市場之因素供給乃由家計所提供，圖中箭頭方向正可用來表示經濟周轉的方向。

如果我們把國外部門同時加以考慮時，則一國可透過國際貿易的進行將該國之產品或因素對外國進行交易，亦即國外部門一方面可透過輸入產品或因素，以增加一國之產品（或因素）之數量，另方面亦可透過輸出產品或因素，而減少該國可供利用的數量。進一步再把政府部門

導入我們的圖形中，由於政府部門預算政策的差異，其對經濟的影響亦將有所不同，粗略地說政府的預算政策有二種，一為平衡預算，另一為不平衡預算；所謂平衡預算乃指政府非公債的收入相等於公共支出，在圖中政府分別從產品市場與因素市場獲得資源，並將這些資源完全如數付給家計與廠商，故知平衡預算的重點不在於影響市場機能的資源調配，它直接反映的是資源獲取、支用之重分配效果。另一為不平衡預算，可能是盈餘預算(*surplus budget*)，也可能是赤字預算(*deficit budget*)，若採取盈餘預算時，政府的公共收入超過了公共支出，表示國庫有了盈餘，這時政府部門的存在不僅僅是具有重分配的效果，而且還將直接影響市場的活動，政府從產品市場或因素市場獲取資源保留於國庫裏；若採取赤字預算時，政府的公共支出超過了非公債的公共收入，政府為彌補歲出之不足，須向外借債，公債(*public debt*)的發行，亦將直接影響市場的活動，這時表示政府部門提供產品或因素於市場內。圖形中虛線的經濟周轉方式乃用來說明不平衡預算的方式，在該圖形中，吾人看出政府部門角色的干擾方向可正可負，有如箭頭方向所示一樣。

根據上面之說明，吾人可知市場活動中政府部門具有相當重要的角色，它不僅可以直接或間接的影響其他部門，尚可透過預算政策干預市場機能的運作，這也就是在市場經濟體系中，政府各種政策工具值得吾人研究的所在。

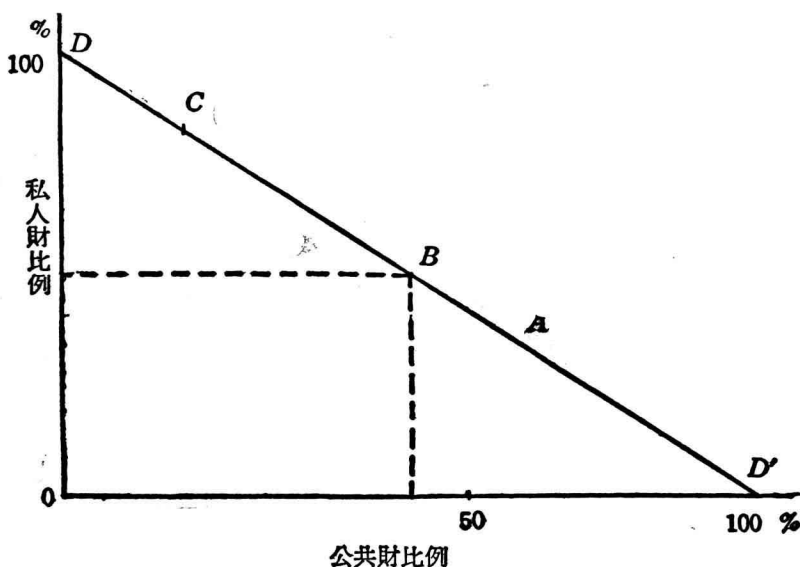
### 第三節 極待加強的政府功能

雖然政府部門在市場活動中佔著極其重要的地位，但是政府的經濟活動是否已相當的被重視了呢？或者已被過度的重視，而不必加強了呢？為回答這個問題，我們必先明白最適的政府公共財之配置的問題。



對於最適預算數額將在第五章討論，此處吾人僅將 *J.K. Galbraith* 的所謂社會平衡 (*social balance*) 一詞加以介紹，在 *Galbraith* 看來，公共財與私人財應有一最適的配置型式，此最適配置點，可視之為社會平衡。今以圖 1-3 說明之。

圖 1-3



在圖 1-3 中，橫座標用來表示公共財佔社會總財貨的百分比，縱座標用來表示私人財佔社會上總財貨的百分比。由於公共財與私人財的總和恰等於社會上總財貨，所以  $DD'$  直線可用來表示社會上總財貨的各種組合，若社會全都是私人財時，則社會上總財貨落在  $D$  點上，相反地，所有財貨都為公共財時，則社會上總財貨剛好為  $D'$  點， $DD'$  綫遂為所有社會上總財貨的各種可能組合，今  $B$  點若為社會平衡點，則  $B$  點的私人財與公共財之組合乃社會福利最高的一種組合，離開了  $B$  點，沿  $A$  點或  $C$  點，其社會福利將低於  $B$  點，此時  $A$  點或  $C$  點的組合稱之為社會不