

大 學 用 書

財 政 學

李 厚 高 著

三 民 書 局 印 行

F810
834

S002741

財 政 學

李 厚 高 著

歷學：國立中央大學畢業
美國美利堅大學學究研究院
任主系、授教、授教副校院專大：歷經
長局局務稅省灣台
長廳副廳政財省灣台：職現



石 景 宜 先 生



S9001338

三 民 書 局 印 行

序言

財政學為研究政府因執行公共職務活動所需資財之取得，使用，以及管理之科學。本書之內容重點，即為本此範圍討論分析。全書計分六編，凡三十四章，約二十餘萬言，除第一編敘述財政學之基本概念與發展淵源外，其餘之公共支出、公共收入、租稅、公債、預算各編，均為研討政府財政之收支管理。內容方面，由於學理係為實務運用之基礎，故置重於學理上之原理原則分析；取材方面，則對新舊之財政理論學說，予以兼容並顧，並力求精簡適要；組合方面，採用財政學一般之通行結構，惟力求層次清晰，段落分明。又對各重要之理論學說引用，均有註明其取材之來源，以供讀者之參考。

筆者服務財政界有年，復於大專學校授此課程，而心得仍屬有限，其掛漏疏誤之處，當所難免，尚祈學者先進，不吝正之。

李厚高

五十六年四月於臺中

第二節	公共支出的性質·····	三六
第三節	公共支出的運用·····	四〇
第四節	公共支出的政策·····	四三
第二章	公共支出的分配與原則·····	四七
第一節	公共支出的分配·····	四七
第二節	公共支出的原則·····	四九
第三章	公共支出的分類·····	五三
第一節	分類的功能·····	五三
第二節	分類的方式·····	五四
第三節	分類的分析·····	六〇
第四節	我國支出的分類·····	六六
第四章	公共支出的膨脹·····	七〇
第一節	膨脹的趨勢·····	七〇
第二節	膨脹的原因·····	七一
第三節	膨脹因素的分析·····	七三
第四節	膨脹的節制·····	七五
第五章	公共支出的影響·····	七八

第一節	公共支出對生產與分配的影響	七八
第二節	公共支出對就業與投資的影響	七九
第三節	公共支出對消費與物價的影響	八一
第四節	公共支出對國民所得的影響	八三
第三編	公共收入論	八六
第一章	概論	八六
第一節	公共收入的意義與演進	八六
第二節	公共收入的分類	八七
第二章	行政收入	九三
第一節	規費	九三
第二節	特別賦課	九五
第三節	特許金	九七
第四節	罰款	九八
第三章	公產收入	一〇一
第一節	公產收入的範圍	一〇一
第二節	國有土地	一〇二
第三節	林地與礦產	一〇四

第四節	公產的分析	一〇七
-----	-------	-----

第四章	企業收入	一〇
-----	------	----

第一節	公營企業的原則	一〇
-----	---------	----

第二節	公營企業的範圍	一一
-----	---------	----

第三節	公營企業的分析	一三
-----	---------	----

第四節	專賣事業的分析	一五
-----	---------	----

第四編	租稅論	一九
-----	-----	----

第一篇	租稅概論	一九
-----	------	----

第一章	概論	一九
-----	----	----

第一節	租稅的意義與特性	一九
-----	----------	----

第二節	租稅的發展淵源	二一
-----	---------	----

第三節	租稅術語	二四
-----	------	----

第二章	租稅原則	二八
-----	------	----

第一節	史密斯的租稅原則	二八
-----	----------	----

第二節	冉克萊的租稅原則	三〇
-----	----------	----

第三節	卜蘭克的租稅原則	三一
-----	----------	----

第三章 租稅分類	一三四
第一節 依租稅性質的分類	一三四
第二節 依課征標準的分類	一三七
第三節 依課征內容的分類	一三九
第四章 租稅的轉嫁與歸宿	一四一
第一節 轉嫁與歸宿的意義	一四一
第二節 轉嫁的方式	一四二
第三節 轉嫁與歸宿的理論	一四四
第四節 轉嫁與歸宿的支配	一四六
第五章 租稅負擔的分配	一四九
第一節 租稅分配的原則	一四九
第二節 租稅分配的方法	一五三
第六章 租稅的制度	一五六
第一節 單一稅制	一五六
第二節 複稅制	一五八
第三節 稅制的功能	一六〇
第七章 租稅的影響	一六三

第一節	租稅對生產與資源分配的影響	一六三
第二節	租稅對國民所得支出與儲蓄的影響	一六四
第三節	租稅對投資與消費的影響	一六六
第四節	租稅對物價與就業的影響	一六七
第八章	中央稅與地方稅的劃分	一六九
第一節	中央稅與地方稅劃分的原則	一六九
第二節	中央稅與地方稅劃分的方式	一七〇
第三節	我國的劃分方式	一七二
第二篇	租稅分論	一七六
第一章	所得稅	一七六
第一節	各國所得稅制度	一七七
第二節	所得稅課征方法	一八八
第三節	所得稅課征範圍	一九〇
第二章	財產稅	一九四
第一節	土地稅	一九五
第二節	房屋稅	一九八
第三節	資本稅	一九九

第四節	遺產稅	二〇二
第三章	消費稅	二〇七
第一節	貨物稅	二〇九
第二節	關稅	二一〇
第三節	享用消費稅	二一七
第四節	支出消費稅	二一七
第四章	流通稅	二二〇
第一節	不動產流通稅	二二一
第二節	動產流通稅	二二二
第三節	商品交易稅	二二三
第四節	憑證印花稅	二四四
第五編	公債論	二二八
第一章	概論	二二八
第一節	公債的意義	二二八
第二節	公債的演進	二三〇
第三節	公債的特質	二三三
第四節	公債的負擔	二三四

第二章 公債的原則·····	二三七
第一節 公債發行的原則·····	二三七
第二節 公債發行的條件·····	二三九
第三節 公債發行的利息·····	二四〇
第四節 公債發行的比較分析·····	二四一
第三章 公債的分類與發行·····	二四五
第一節 公債的分類·····	二四八
第二節 公債的發行·····	二五二
第四章 公債的調換、整理、償還與取消·····	二五二
第一節 公債的調換·····	二五二
第二節 公債的整理·····	二五五
第三節 公債的償還·····	二五六
第四節 公債的取消·····	二六一
第五章 公債政策影響的分析·····	二六五
第一節 公債政策對生產與分配的影響·····	二六六
第二節 公債政策對消費與投資的影響·····	二六八
第三節 公債政策對所得與就業的影響·····	二六九

第四節	公債政策對通貨膨脹與緊縮的影響·····	二七〇
-----	----------------------	-----

第六編	財務行政論·····	二七四
-----	------------	-----

第一章	財務行政的意義與演進·····	二七四
-----	-----------------	-----

第二章	預算概論·····	二七九
-----	-----------	-----

第一節	預算的意義·····	二七九
-----	------------	-----

第二節	預算的演進·····	二八一
-----	------------	-----

第三節	預算的本質·····	二八五
-----	------------	-----

第四節	預算的類別·····	二八六
-----	------------	-----

第三章	預算的原則與政策·····	二八九
-----	---------------	-----

第一節	預算的原則·····	二八九
-----	------------	-----

第二節	預算的政策·····	二九一
-----	------------	-----

第四章	預算的編製·····	二九五
-----	------------	-----

第一節	預算編製的機構·····	二九五
-----	--------------	-----

第二節	預算編製的方式·····	二九七
-----	--------------	-----

第三節	預算編製的程序·····	二九九
-----	--------------	-----

第四節	預算編製的時期·····	三〇一
-----	--------------	-----

第五章	預算的議定·····	三〇五
-----	------------	-----

第一節	預算議定的職權與程序·····	三〇五
第二節	預算的議定範圍與議決調整·····	三〇八
第六章	財務的管理與監督·····	三一五
第一節	公庫制度·····	三一五
第二節	會計制度·····	三一九
第三節	審計制度·····	三二二
第四節	決算制度·····	三二六

第一編 緒論

第一章 財政學的意義

第一節 財政學的性质

人類隨社會物質文明的進步，而增強其生活上的慾望，政府因人民生活慾望的增強，使公務上的活動，亦日趨劇繁。曩昔守望相助、疾病相扶持的簡樸互助生活，今則有警察維持治安，公保醫治疾病；曩昔跋涉負笈，躬耕鑿井的勤勞乏助生涯，今則交通便利，學校林立，機械操作，自來水供應；曩昔畏寒懼暑，映雪鑿壁的艱苦逆旅，茲則調節器控制氣溫，電力用為照明。凡此皆由科學的倡明，社會進步，使昔時需要個人自理的事項，現在成為社會共同福利的服務供應，用以提高其國民生活的水準，滿足其社會共同的慾望。惟人民生活水準的提高，社會共同慾望的滿足，在當前的貨幣經濟時代，自屬非財莫舉，且此共同慾望的滿足，事屬衆人之事，非社會個人單獨能力所及，亦非社會個人所應為之事，故必須仰託政府統籌舉辦，方合經濟效率原則。因此，政府為滿足人民的社會共同慾望（Social Wants），則須研究其因執行公共活動（Government activities）所需資財，故財政學者，係為研究政府因執行公共活動，對所需資財的取得、使用、以及管理的一種科學。（註1）

社會的共同慾望，有別於社會的個別慾望，一般言之，個別的慾望，可於市場上獲得滿足，受價格支付的支配，亦即消費者個人，欲滿足其特種商品或勞務的慾望，必須先滿足其商品或勞務所有者所定的交換條件，否則即被排斥於商品與勞務享受之外，此即所謂：「排斥原理」(Exclusion Principle)。〔註〕同時個別的消費者為滿足其所需商品或勞務的慾望，則必需表示對所需商品或勞務的估價，而由此估價的表示，則又啓示生產者或企業家在其價格給付的條件之下，應生產何種商品與提供何種勞務。

社會共同慾望的滿足，不受價格支付的支配，亦不能由支付價格方式而獲得滿足，換言之，即社會共同慾望的滿足，不能如個人消費者依其個別所提供的代價，而獲得相對等量的滿足，原因為滿足社會共同慾望者，為代表全體人民的政府，而滿足個別慾望者，常為消費市場。個別消費者僅為社會人羣中的一份子，其對政府所為的貢獻，亦僅為政府支付總額中的一部份，政府對其個人分別所為貢獻的報酬，須根據社會大眾福利的需要以及經濟有效利益的原則，予以綜合使用，而不能顧及社會個別人民的貢獻多少，在慾望的滿足方面，有所厚此薄彼的分別。因此，就社會個別消費者對政府的貢獻與所獲得的慾望報酬而言，兩者並不直接發生牽連關係，其所為的貢獻與所獲得的報償，亦不能等量齊觀。諸如政府之防洪計劃，衛生運動，國防設施，司法制度等，其利益非屬普及於全國，即屬於某一特定區域的受惠，在此利益普及之原則下，並不能使每一個別人民的受益相等，其中自有一部份的人民享受利益較大，一部份人民享受的利益較少，而無法一視同仁。但享受利益較大的人民，並非對政府所為的貢獻較大，而享受較少的人民，亦非表示對政府所為的貢獻較微。由此可知政府對社會公共慾望的滿足，非基於其

人民個別的貢獻，同時社會公共慾望的滿足改善，亦遠非國民個別能力所能濟事。所以人民個別代價的提供，常可滿足其個別的財貨勞務慾望，而不能滿足其社會之共同慾望。（註三）

近代美儒馬斯古瑞甫（R. A. Musgrave）於所著「財政學理論」（The Theory of Public finance—1959）中，基於上述原理，曾謂社會公共慾望，涉及聯合消費（Joint Consumption），而聯合消費，則未必包含社會公共慾望，故不論社會分別個人對政府所為貢獻的多寡有無，而政府對社會公共慾望的滿足，雖不能使個別人民等量受益，但應一律以平等立場待之，方符合社會公共慾望之真義。

財政學的基本原則（Fundamental of Public finance），必須建立在「社會最大利益」（The Principle of maximum Social advantage）的上面，國家執政的人士，尤應負起責任，為社會國民謀求經濟上與非經濟上的最大福利。個人有死亡之日，而由個人構成的社會，則廣續長存，國家執政之士所受人民的重託，不僅對當前負有責任，且對未來更有責任，因此不能汲汲於目前的近利，而須爭取未來的更大社會利益。英國財政學者並有實際從政經驗的陶爾敦（H. Dalton），於所著的財政學原理（The Principle of Public finance）中，曾強調闡述，語重心長。並謂財政上的諸凡措施，涉及購買力的移轉與購買力的變動以及經濟資源運用的重大變動，因而所有財政措施的結果，均發生生產財富在數量上與性質上的變動，進而及於社會各階層與國民個人的生產財富，在分配方面發生變動。如此種變動的綜合效果，能產生社會利益，則證明財政上的措施正確，否則即為財政的運用失當，所謂「良好的財政制度」（The best system of Public finance），意即由於財政的措施運用適當，而獲得最大社會利益的績效。（註四）

綜上述陶、馬兩氏(H. Dalton and R. A. Musgrave)的持論，可知近代的民主社會，國家爲人民的團體結合而成，政府係結合人民團體的代表而產生，代表人民的政府，對財政的措施與運用，須達成兩項目的；一爲獲得最大社會利益，一爲滿足社會共同慾望。

第二節 財政學的範圍

財政學的研究範圍，因時代的不同，環境的變遷，其研究的幅度範圍，亦隨之而有消長變動。代表自由主義的古典學派，認爲國家財政職能的範圍，應力求縮小，此一觀點，起源於史密斯(Adam Smith)所著之國富論(The Wealth of Nations—1776)，史氏本於以個人爲中心的自由主義經濟思想，主張國家的財政職能範圍，僅限於國防，治安，以及社會個人所不能舉辦的公益事業。(註五)繼史氏之後，英國學者李嘉圖(D. Ricardo)與穆爾(J. S. Mill)亦符合其說。李氏於所著之「政治經濟與租稅原理」(Principle of Political Economy and Taxation—1817)中，曾謂國家財政經費的支出，純屬消費性質，影響個別國民的生產資源，故以節約爲宜。穆爾於所著之政治經濟原理(Principle of Political Economy—1848)中，亦謂國家的財政，係來自社會個人利益的犧牲，故犧牲務求以最小爲原則。再次則爲法國學者塞伊(J. B. Say)，亦宗史密斯之學，並謂「完善的財政計劃，即爲支出減少；優良的租稅制度，即爲稅額減輕」(The all Plans of finance is to spend little and the best of all taxes is that which is least in amount)。(註六)綜自由主義學派的財政思想，認爲國家財政的職能，係爲消費性質，不能從事生產，故宜縮小職能活動範圍，以利社會個別國民資財的有