

389441

書用試考種各 材教校學專大

要概學政財

著 堯 則 張

行印局書民三

F810
802

289441

港台書室

張則堯著

財政學概要



三民書局印行



90054961

中華民國五十二年十二月初版
中華民國六十六年八月六版

財政學概要

基本定價壹元柒角伍分

行政院新聞局登記證 局臺版業字第〇〇二〇號
著作權執照內著者第 一四六二號

版權所有
翻印必究

著者 張 則 堯
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

人文科學概要叢書編刊序言

近年我國學術日趨進步，教育日趨發達，用人行政亦漸步入正軌，諸如大專學校林立，出版事業振興，各種考試經常舉辦，是其明徵，誠屬國家社會發榮滋長之新氣象。

惟一般大專學生及各種應試人員，在修習課業或準備考試之際，常苦乏內容簡明而水準高超之書籍可讀，甚至社會人士之有志研求學問者，亦常感無進修之階梯，故目前對於瞭解全般（概）而又把握重點（要）之概要讀物，實有迫切而普遍之需要。

本書局有鑒於此，爰先就人文科學方面，敦請著名學者教授撰著各科概要，彙為叢書，次第梓行，期能為治學立基礎，為應試作引導，聊盡出版服務之責；尚祈國內宏達賜予匡助，各方讀者廣予支持，出版同業惠予協作，俾本叢書得益見其充實與擴展，無任感幸之至。

三民書局編輯委員會 謹識

中華民國五十二年八月

從理論上談財稅問題（代序）

張則堯

近代國家在財政上的形態是「租稅國家」，這是財政學理上慣用的一個名詞，以示與「債務國家」、「企業國家」等形態有所區別。根據租稅國家的涵義，財政的收入以租稅為主幹，財政的問題亦以租稅為中心，一個國家的財政是否健全，恆以租稅收入能否滿足經費支出、以及國民的租稅負擔是否公平適度為衡量的標準，而國家活動的範圍，除國防安全性及生產建設性的措施外，原則上自應受租稅收入的限制。這個「健全財政」的觀念，或許有點接近傳統的財政理論，但這却正是我們這個國家這個時代一般應有的財政觀念。

談到租稅問題，應先有三個認識：其一為基本的認識，這就是租稅的課徵乃以取得國庫收入為出發點，國家沒有取得收入的必要，便沒有課徵租稅的必要，若干學者因為這是當然的事理，常略而不談；其實這一基本的認識必須普遍深入一般國民的腦海，然後才可使國民瞭解繳納租稅是他們共同維持國家這個組織應盡的義務，同時是他們共同享受國家所予權益應付的代價；因為國家徵稅與國民納稅，乃是一種政治關係，共同的立場與瞭解，是這種政治關係順利進展的基礎，所以國民要求國家服務，國家要求國民納稅，供應國家支出的財政收入，應寄托於租稅收入之，這是不必諱言而應加宣導的事實。德國的華格納（A. Wagner）氏最重視這一點，他是提倡

「社會政策的財政政策」的學者，主張以徵稅爲實現社會正義的手段，但他在提出租稅原則時，却以財政收入的原則列爲第一位；足見取得國庫收入，實爲瞭解租稅問題的基本認識。

其次爲政策的認識，這就是租稅的課徵，除以取得國庫收入爲目的外，應協助推行國家的政策，主要的當然是經濟政策與社會政策。社會問題本來是由經濟問題發生的，這兩種政策似難截然劃分，華格納就曾認爲社會政策的實施，不僅要處理分配問題，同時要涉及生產問題，甚至還要進入消費問題；他如英國的畢固氏 (A. C. Pigou) 及凱因斯 (J. M. Keynes) 亦都有類似的見解。畢固氏提出經濟福利的目標，在於國民所得的增大、均等與安定，固屬顯而易見；凱因斯所提出的實現充分就業的主張，也不僅是要解決經濟問題，同時是要解決社會問題；由此可知經濟政策與社會政策二者是適相關聯而難以劃分的。但在此仍按一般的觀念，將這二者作問題重點的劃分，前者以處理生產問題爲重點，後者以處理分配問題爲重點，也許更適合我們中國當前的情況與要求。就我們當前的國情來說，在以租稅政策配合經濟政策上，毫無疑問應該採取對儲蓄投資減稅或免稅的措施，以促進資本形成，而發展生產事業；在以租稅政策配合社會政策上，則應考慮到採取累進稅率對大額或財產所得加重課稅的措施，以符合社會正義，而預防財富集中；前者可以說是以租稅爲協助達成產業發展的手段，後者可以說是以租稅爲協助防止社會糾紛的手段，二者驟看似乎稍有目的上的衝突，但在社會安全的思潮及民生主義的信仰具有社會影響力的今

日我國，應該是可能畢其功於一役的。我國的租稅課徵，如何於取得國庫收入之際，同時兼籌並顧，力求達成上述政策的任務，這是無可規避的一項考驗。

其三爲技術的認識，這就是租稅的課徵，必須做到簡便的地步，這不僅可以減少稅務行政的阻礙，取得納稅國民的合作，而且是充裕國庫收入的保證；因爲簡便，徵納雙方都可獲得「事簡費輕」的利益。不過，在今日所得稅制之下，課徵及繳納的手續都很繁重，稅務機關固須有精通法律及會計的專門人才辦理徵稅工作，而比較有規模的公司行號，亦須設置辦理納稅工作的單位，聘用這種專門人才，所以在此所謂簡便，應指提高稅務行政效率、革新稅務行政態度而言，而且法定以外的繁雜手續，更應絕對避免與禁止。稅制的不良，固然容易激發逃稅的後果，亞丹斯密 (A. Smith) 曾痛切的將逃稅的責任，歸之於「愚蠢的稅制」，但我們更認爲稅政的不良，同樣容易導致逃稅的事實，而不能辭其咎。這雖然是一個課徵技術的問題，但技術常可影響政策的推行，如何發揮服務的精神，使納稅國民有簡便的感覺，應該是最低限度的要求。

近年來，我國正在積極推行直接稅，主要的直接稅當然是所得稅，財稅當局及財稅人員雖有相當的抱負與努力，其推行的成績亦在逐年進步之中，但與理想的境界相距尙遠，不能與英美等國相媲美。所得稅在理論上是最完美的租稅，既因其有經濟的彈性（國民所得增加而自然增收）及法律的彈性（通例每年調整稅率而適應需要），可以充裕國庫的收入，同時基於政策的選擇，

又可配合經濟的發展或符合社會的正義，而且採取自動申報納稅的方法，更可表現民主政治的納稅精神，這都是公認而無爭辯的優點。不過，租稅究屬歷史的產物，按照經濟發展的階段來觀察租稅歷史的演變，農業國家的租稅，大多以土地收益稅（田賦）爲中心，在農業國到工業國的過渡時期，大多以消費稅爲中心，而工業國家特別是高度發展的國家，大多以所得稅爲中心；由此可知一個國家推行所得稅能否臻致理想的成績，實與其工業發展的程度相關聯。我國的工業化，尙在積極推進的途中，而所採取的所得稅制度，又須兼顧協助促進工業生產及預防財富集中的雙重目的，客觀的條件與主觀的要求之間尙有相當距離，其任務的艱巨，不言而喻；因此，對於我國推行所得稅的現狀，固不能引爲滿足，但以其任重而道遠，我們應當予以充分的合作與支持，而不能存過奢的期望。我們必須認定這是一個長期的多方面的建設性的目標，國家的現代化，租稅的合理化，均將於此觀其進度。在這推行所得稅的過程中，我們中國却也有較英美等國爲優的基礎，這就是由民生主義思想所促進的心理建設，回顧英美等國過去開始推行所得稅經歷的挫折，英國國會曾決議以焚燬有關所得稅的公文書及著作，作爲防止永久不再課徵所得稅的象徵，美國亦曾有以課徵所得稅視爲違反憲法的糾紛，而我們中國，則政府當局與全體國民莫不以推行所得稅爲當前財稅改革的主要課題，這種心理建設的力量，也將是我國所得稅前途必能樂觀的一個重要的因素。

在目前，我國消費稅的收入在財稅收入上所佔的比重仍然很大，這一方面是我國經濟發展的程度所使然，另一方面也是國家支出的需要，不能不以此爲挹注的財源。即使在美國，消費稅也仍有相當的重要性；美國的學者韓森 (A. Hansen) 氏在其所著「一九六〇年代的經濟問題」一書中，即申論在國用浩繁的今日，所得稅固屬重要，而消費稅亦不可偏廢；他的論證，亦可爲我國目前的財稅現狀進一解。最近法國的學者杜維格氏 (M. Duverger) 對於法國直接稅與間接稅的配合問題，也曾有適當的說明；他說一般的觀念，雖認間接稅違反正義，但今日法國的直接稅，缺乏課稅的基礎，而稽徵技術亦不完備，因而是否較間接稅更爲符合正義，不無疑問，他主張在整個租稅制度之中，應有兩種租稅，一種是雖帶有若干不平等性、但稅收非常多的租稅，一種是稅收雖不甚多、但可實現平等性的租稅，由前者補救後者「收入少」的缺點，由後者補救前者「不平等」的缺點，這樣相互配合，便可使平等（社會正義）與收入（國庫稅收）兩個問題，都可獲得解決的途徑，以建立適合法國財稅要求的租稅制度；他的建議，可稱之爲「雙軌租稅制」，使租稅的理想與現實相調和。法國的情況較接近於我國，其推行所得稅的成績亦類同於我國，杜維格氏的意見，似乎可以提供我國處理目前財稅現實問題的參考；當然，我們不能因此而鬆懈加強推行所得稅的努力。

財政學概要目錄

從理論上談財稅問題（代序）……………一

第一編 基 本 概 念……………一

第一章 引 言……………一

第二章 財政的意義及規模……………二

第三章 財政與一般經濟的區別……………八

第四章 財政與其他各方面的關係……………一七

第二編 財 政 經 費……………二六

第一章 經費論在財政學上的地位……………二六

第二章 國家經費增加的傾向……………二六

第三章 經費的分類……………二六

第四章 經費的原則……………二六

第三編 國 家 收 入……………三三

第一章	國家收入的意義及分類	三
-----	------------	---

第二章	國家的私經濟收入	七
-----	----------	---

第三章	公經濟收入	九
-----	-------	---

第四編	租稅	七
-----	----	---

第一章	租稅的概念	七
-----	-------	---

第二章	租稅的原則	八
-----	-------	---

第三章	租稅的分類	一〇
-----	-------	----

第四章	租稅制度	一三
-----	------	----

第五章	租稅的轉嫁	一七
-----	-------	----

第五編	財政調整	一〇
-----	------	----

第一章	財政調整的意義及方法	一四
-----	------------	----

第二章	公債	一五〇
-----	----	-----

第三章	財政預算	一五
-----	------	----

第四章	地方財政的調整	一七
-----	---------	----

財政學概要

張則堯著

第一編 基本概念

第一章 引言

財政這個名詞，按照文字的意義來解釋，財是錢財或物財，政是衆人之事，財政可以說是管理公共錢財或物財之事，也就是政治團體的經濟活動。近代政治團體的最高形態是國家，而所謂財政，一般都是指國家財政而言。國家爲從事公共活動，必須基於政治權力，向國民要求勞務、實物及貨幣三方面的支持，在貨幣經濟的時代，財政在原則上就是國家向國民所獲得之貨幣方面的支持。故財政的成立，其內容不外三點：其一爲國家如何獲得公共活動上必需之貨幣收入，其二爲國家從事公共活動，如何使用其貨幣的支出，其三爲貨幣的收入與支出，如何調整，使其達於平衡。財政學乃以財政現象爲其研究對象，其內容自須按照上述財政現象分爲下列各部分，加以說明：(一)以財政支出爲對象的財政支出論，(二)以財政收入爲對象的財政收入論，其中因租稅在財政收入上占有特殊重要的地位，又可再分爲收入通論及租稅論，(三)以財政收支的平衡爲主要目

的之預算論及公債論，合稱之爲財政調整論。

本書根據上述內容及次序，分爲五編：第一編爲基本概念，說明財政的意義及其特質，並說明財政與經濟及其他各方面的關係，第二編爲財政支出，亦即財政經費，說明經費的分類及其原則，並研究其增加的傾向，第三編爲財政收入，說明財政收入的意義及租稅以外的其他各種收入，第四編爲租稅，說明租稅的概念、原則、分類、制度及轉嫁問題，並討論租稅種類的選擇與發展趨勢，第五編爲財政調整，主要是討論財政收支不平衡的調整問題，說明財政預算及公債的內容與原則。至於說明的內容，乃以財政學上的通說爲主旨，力求平實簡明，對於最新學說的發展，也簡單的略述其趨勢與要義，並且注重財政原理或學理的敘述，不受現行財政法制的約束，以免僅作形式的解釋。在我們看來，財政學理的瞭解，乃是實際運用的基礎，在研究的次序上當然是第一個應該採取的步驟。

第二章 財政的意義及規模

人類是社會的動物，有合羣的天性，人類的生活，不能脫離團體活動而孤立；就人類生活團體化的原因看來，可以提出兩點來說明，一爲人類結合團體的本能，一爲人類滿足慾望的要求。人類不能單獨生活，魯濱遜的飄流孤島，祇是一個寓言或想像的故事，在現實的生活上是不可能

的；因此，人類勢必多數人互相扶助，組成各種的團體，共營各種的生活，或以血統為基礎，組織團體，共營家庭生活、氏族生活、或民族生活，或以地域為基礎，組織團體，共營部落生活、市鎮生活、地方生活或國家生活。關於團體生活的結構，大致可以分為兩種：一為團體構成份子相互之間，本於平等的自由的立場而成立者，一為本於不平等的強制的立場而成立者，後者因其團體或團體代表者與團體構成份子之間，處於強制與服從的關係，故稱為政治的強制的團體生活。在人類滿足慾望之時，雖然有個人可以各別獲取滿足的，但也有非憑藉團體的力量，不能保證其滿足的，尙有必須透過團體共同慾望的滿足，纔能使個人的各別慾望，獲得更完全之滿足的，故組織團體，確保團體慾望的滿足，以求保證個人各別慾望的滿足，實在是人類生活團體化的原因。社會組織的形成，社會生活的發展，就是由此演變的結果。

血統團體生活的範圍，其演變具有漸次縮小的傾向，例如從氏族進展到大家庭，再從大家庭進展到小家庭；另一方面，地域團體生活的範圍，其演變則具有漸次擴大的傾向，例如從部落進展到市鎮，再進展到以市鎮為中心的地方，最後擴大到國家的形態。因此，人類個別生活單位的縮小，以及團體生活範圍的擴大，乃是兩個相反的演變傾向。近代人類的慾望，量的方面既有增加，質的方面亦有提高，因而團體生活的範圍，也就在兼顧個人利益與尊重個人地位的原則下，以求確保個人各別慾望的滿足，便成為社會進步的一般趨勢。按團體生活的最大組織，乃是國家

，國家在一方面，具有廣義的血統關係，因為它常常是同一民族的最大血統團體，而在另一方面，又具有地域性，因為它是由單一的統治主體、所統一治理的最大地域團體；直至今日，人類最大的團體生活範圍、及最大的團體生活組織，仍然沒有超過國家的範圍，這是客觀的事實所證明的，世界大同不過是理想的遠景。

政治團體，是地域性的強制性的團體，對其構成份子的住民，實施支配與統治，以滿足政治團體本身公共性的共同慾望，並以此為基礎，進而保證其各個住民的生活及慾望的滿足。政治團體，具有各種形態，過去封建時代，暫且不說，在現代，基層有地方政治的自治體，上層有高級政治團體的國家，就此等政治團體相互的關係說來，有處於同一平等關係的，有處於上下命令服從關係的，地方政治團體相互的關係，屬於前者，國家對地方政治團體的關係，屬於後者。國家及地方自治團體的組織與職責，其決定或變化，是以政治、社會、經濟及文化的發達情形為轉移的。關於國家與地方的關係，大體不外是中央集權式的、地方分權式的、以及中央地方均權式的，無論屬於那一類，國家及地方政治團體的政治組織、與公共活動，對於其財政的內容與規模，都具有重大的決定作用，故各級政治團體的權責劃分，也是財政學上所當注意的問題。

財政現象，是經濟現象的一種，經濟活動有二：一為個別經濟相互之間的經濟活動，一為政治公共團體相互之間、及政治團體與個別經濟相互之間的經濟活動，前者叫做普通經濟或一般經

濟，後者特別稱爲財政。政治團體的職責，在實行公共的活動，也就是以管理衆人之事爲目的，當其實行公共活動之時，當然必須有貨幣的支出，而爲求提供貨幣的支出，又必須設法獲得貨幣的收入。就政治團體的公共活動本身看來，固然是政治現象的發生，而對政治團體的公共活動，從貨幣的收支方面看來，則爲財政現象的發生，也就是公共經濟現象的發生，故財政可以說是政治的經濟，經濟的政治。從貨幣收支方面考察政治團體的活動，講求其一定的組織系統，便可得知財政現象的發生內容，其以此等財政現象作爲研究對象、予以有組織的有系統的說明、以資建立支配財政現象的法則或原理者，這就是財政學。財政的主體，乃是有強制權的政治團體，而財政的目的，在求滿足政治團體的公共需要，故財政的內容，在於獲得政治團體活動上必需的貨幣收入，實行其活動上必需的貨幣支出，並對此等收支，就質的方面及量的方面，作平衡性的調整。擔當財政主體的政治團體，有國家及地方政治團體兩大類，至於國家聯合體，在現狀之下，應不包括在內。因此，財政又可區別爲國家財政，及地方財政，但今日代表性的政治團體，已如前述，仍然是國家，故普通所謂財政，乃指國家財政而言，普通所謂財政學，也是指國家財政學而言，此外則另行特稱爲地方財政及地方財政學，仍多適用國家財政的原理及原則。

基於國家活動在經濟上的性質如何，財政的內容及規模，必然隨着發生變化；在財政學及經濟學中，對於國家的活動，有視爲消費現象者，這是國家消費體說，有視爲生產現象者，這是國

家生產體說，根據這種觀點的歧異，於是前說主張縮小財政規模，後說主張擴大財政規模；前者以古典學派的自由主義爲代表，他們對於國家財政的範圍，無論質的方面或量的方面，都主張盡可能的求其縮小；後者則以歷史學派的國家主義爲代表，他們對於國家財政的範圍，主張應隨公共活動的必要，而不加任何限制。這兩種不同的主張，簡單說來，消費固應節省，生產則可擴大，這是財政本質的分歧點，財政思想的發展與對立，其根源在此。

財政學與一般經濟學相同，其研究的出發點，應自亞丹斯密氏 (A. Smith) 開始，在他以前的財政學，值得提出者，有德國的官房學及重農主義經濟學者的租稅理論；官房學的內容及目的，與現代的國家財政學很有不同，乃以國王財產的管理利用方法爲重點，應認爲是王室財政或王室家政；但在官房學的財政理論之中，也有許多今日尙應重視的財政學說，他曾主張財政應重視人民的福利，同時不能妨碍經濟的發展，這都是值得稱道的。至於重農主義者在財政學上的見解，基於其特有的經濟理論，提倡土地單一稅的學說，以實行財稅改革，直到今日，仍爲若干人所讚揚，但除此以外，並無其他重要的財政理論。到了亞丹斯密，在他的不朽名著國富論第五篇中，暢論君主或國家的收入，對於國家財政，方始具有系統的說明，其留傳後世可作財政學的典範者，有國家職責範圍的界限以及租稅的四大原則諸說。

亞丹斯密本於其以個人爲中心的自由主義經濟思想，對於國家的職責，限定於下列三點：其