

現代財政學

周玉津編著

大中國圖書公司印行

周王津著

現代財政學

大中國圖書公司印行

序 言

本書是爲五年制商專而寫的，同時三年制專科暨大學法商各系亦可適用。故在寫作過程中，特別重視結構簡單，敘述平易，並利用圖表，解說各項理論與制度，藉以切合初學者的程度。

本書的體系，仍循一般教科書的安排，惟其重點略有改進：第一、致力於實證的研究，及問題之探討，以求理論與實際打成一片。第二、採用「承先啓後」的寫法，既不完全放棄歷史的遺產，亦不忽視當代新興的思潮，即按財政思想的發展，作有系統的介紹，藉以融會貫通。第三、盡量引證我國財稅制度與法規，因為我們不瞭解自己，便失去研讀社會科學的原旨。

筆者執教財政學，至今已達二十年，但在此項科學領域中依然是一老學生，「學無止境」是非常正確的。故本書缺漏之處，自知難免，尙希國內賢達，進而教之，是所拜禱。

又本書於每章之末，附習題若干則，以備研讀之後，即時複習之用。

周 玉

津

民國五十七年一月十六日
於臺大夜間部。

目次

目次

第二節	公共支出的性質	三三
第三節	公共支出的分類	三五
第二章	公共支出的原則及其經濟性質	四〇
第一節	收支決定原則	四〇
第二節	經費的決定原則	四三
第三節	支出的經濟性質	四五
第四節	支出對生產的影響	四七
第五節	支出對分配的影響	五一
第三章	公共支出的膨脹	五六
第一節	公共支出的膨脹法則	五六
第二節	膨脹性質的分析	五八
第三節	支出膨脹的原因	六〇
第四節	有無控制的方法	六四
第四章	公共支出的效率問題	六九
第一節	邊際利益與邊際費用相等問題	六九
第二節	選擇最低費用的方法	七一

第三節	公共勞務的估價	七三
第四節	決策構成程序的改善	七五
第五章	中央支出與地方支出	八〇
第一節	中央支出與地方支出的劃分	八〇
第二節	中央支出與地方支出的比較	八一
第三節	戰後地方財政的情形	八五
第三篇	公共收入	九一
第一章	公共收入的性質、發展及其分類	九一
第一節	公共收入的性質	九一
第二節	公共收入的發展	九三
第三節	公共收入的分類	九四
第二章	租稅收入	九八
第一節	租稅收入的性質	九八
第二節	租稅的原則	一〇三
第三節	租稅的組織	一一三
第四節	租稅的轉嫁與歸宿	一二一

第五節 租稅對生產與分配的影響

一三八

第三章 分論租稅

一四〇

第一節 所得稅

一四〇

第二節 遺產稅

一四四

第三節 營業稅

一四七

第四節 土地稅

一五二

第五節 資本利得稅

一五八

第六節 消費稅概論

一六一

第七節 關稅

一六七

第八節 貨物稅

一七一

第九節 支出稅

一七五

第十節 價值增值稅

一七八

第十一節 流通稅

一八二

第四章 非租稅收入

一九二

第一節 公產收入

一九二

第二節 公業收入

一九五

第三節 行政收入

一九九

第四篇 公債論.....二二三

第一章 公債的本質與類別.....二二三

第一節 公債與租稅.....二二三

第二節 公債的本質.....二一九

第三節 公債的種類.....二二四

第二章 公債的負擔.....二三一

第一節 公債的直接負擔.....二三一

第二節 公債的間接負擔.....二二三

第三節 公債是否遺留給後代償還.....二三五

第三章 公債的發行與調換.....二三八

第一節 公債發行的方法.....二三八

第二節 公債發行的條件.....二四一

第三節 公債的調換.....二四六

第四章 公債的償還.....二五一

第一節 違約取消.....二五一

第二節 依約償還.....二五三

第五篇 預算與財政政策 二六一

第一章 預算的本質及其程序 二六一

第一節 預算的基本概念 二六一

第二節 預算的種類與時期 二六七

第三節 預算的編製與議定 二七二

第四節 預算的執行與決算 二七八

第二章 預算平衡與不平衡 二九三

第一節 預算平衡與收支的相關性 二九三

第二節 預算不平衡之產生 二九五

第三節 平衡整個經濟預算的抬頭 二九八

第三章 經濟穩定的財政政策 三〇三

第一節 財政政策的理論 三〇三

第二節 預算赤字與盈餘 三〇六

第三節 若干問題的檢討 三〇九

第四節 財政政策的改善 三一五

現代財政學

周玉津著

第一篇 緒論

第一章 財政的基本概念

第一節 財政的領域

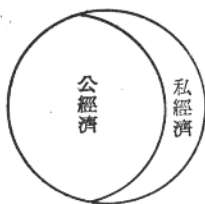
財政是經濟的一環，亦為國家的經濟現象。凡有國家政府組織之存在，就有財政的產生，不過今日與往古之財政形式有所不同而已。

經濟範圍，概括甚廣。如就其領域或組織言之，則不妨分為公經濟與私經濟，前者係指政府的經濟行為，亦即所謂財政；後者乃指個人、家庭及企業的經濟行為，亦即所謂市場經濟。

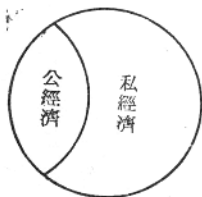
公經濟與私經濟，或財政與市場經濟，在整個經濟範圍內，有無適當的劃分界線？此已不是單純的經濟問題，而且牽涉到哲學上的問題。一般言之，凡是獨裁專制的國家，公經濟的領域大抵是超過私經濟的領域，如圖一（甲）所示之。反之，凡是民主自由的國家，私經濟的領域很顯明的超過公經濟的領域，如圖一（乙）所示之。

：一圖

家國制專裁獨（甲）
型模分劃的濟經私公



家國由自主民（乙）
型模分劃的濟經私公



不過時至今日，似乎沒有單純的民主與自由體制，也沒有單純的專制與獨裁體制。換言之，接近混合體制之傾向，比較佔多數。試想：如將政府看為「包羅萬象」的組織，一切由政府去做，或做得過多，則私人作為勢將日益縮小，甚至變質退化，個人、家庭與企業皆無法努力展開他們創造的精神，且亦不能有效的完成對整個經濟作合理分配的決策，其影響經濟發展甚大。反之，假如將政府視為「無足輕重」的組織，一切由私人去做，或政府做得太少，則私經濟權力日益擴大，其結果可能危害整個經濟的活動，使所得與財富之分配懸殊過鉅，將帶給人類的，可能不是幸福，而是禍害（註一）。

基於此，我們一方面要認識私經濟或市場經濟具有「天賦」的自由創造性；另一方面亦要重視公經濟或財政管制之不可或缺性。誠然至今日我們尚無法用科學的線條，將此兩大領域劃分得非常合理。但是由於公經濟與私經濟的關係是相輔相成的，而不是對立的，則要保持適度的或相對的「均衡」，是可以預期達成的。

第二節 財政的本質

財政就其本質言之，係屬於經濟的範疇，即與一般經濟相同。但其本身具有獨特的性質，分述如下：

第一、強制性 政府為執行各種職務，必須獲得人民的貨物與勞務，而普通獲得貨物與勞務的方法有三：一為任意的獻納，即由個人隨意的無報酬的提供政府，如獻金等；二為依據契約之獲得，即給予報償而取得之，如募兵等；三為強制的征收，乃以掌握權力的政治團體為主體，向人民強制征收之，如征工、征稅等。在此三者中，隨意的提供，今已罕見。按諸現代各國，祇有依據契約之獲得及強制征收兩種，前者為交換經濟或市場經濟上所常見，即買賣雙方自由選擇與自由流通；後者則唯財政上有之，此種強制征收之權力，亦唯有國家政府所獨有，故財政可稱為強制經濟。換言之，即人民對國家勞務之提供和費用之分攤，係單面流通，都帶有強制性。

第二、集體性 政府為滿足人民共同需要或慾望，有些貨物與勞務具有集體性質，即無法由市場提供之。例如國防事務，國家安全係全體國民的安全，由軍事力量組織去負責執行之，其性質是整個的，不可分割的，而全體國民所接受的安全保護，是同一程度，不論你願意支應與否，我們無法抑制或不給，且亦無法建立一市場分別自由買賣。這就是集體貨物的基本特性。此外如外交事務、對外援助乃至太空發展等，皆有同樣性質（註二）。

第三、服務性 財政的一切措施皆以整個國家或社會利益為前提，即經由政治程序的決策而以服務為目的。如政府投資公共工程，改變消費模型，乃至重分配國民所得等，雖然就某種程度言之，帶有管

制性質，但其出發點乃在對全體人民利益之服務。縱使此舉在政府立場觀之，沒有收益，甚至損失，但亦得爲之。換言之，政府爲了整個國家利益或社會利益，不能以「成本效果」的觀念去束縛其發展，如美國 T. V. A. 之開發，即屬顯例。要之，唯有提高服務觀念，不斷的改善或創造有利於個人、家庭及企業發展之環境或條件，方能獲得人民積極的支持。

第四、時代性 財政是時代的產物，即隨經濟的發展而發展。在自然經濟社會中，財政當以直接獲得必要的人力或物力爲中心，如物納租稅、徭役等。嗣後至貨幣經濟社會中，則以間接獲得必要的人力或物力爲原則，所謂財政問題即爲金錢問題，如金錢之獲得（收入），金錢之使用（支出）及金錢之管理（預算）等，乃成爲財政上之主要內容。時至今日，國家財政又着重其所謂經濟效果，即將財政收支充作經濟平衡的要素，如彌補通貨緊縮或膨脹之裂口等。換言之，即運用財政手段，以實現經濟穩定與成長。基於此，財政非一成不變之物，因時代而演進，因環境而改變。故合乎時代，適於國情，此爲理財之基本認識。

第三節 財政與經濟的比較

財政（公經濟）與私經濟，既同屬於經濟的範疇，則兩者皆有其收入與支出的兩面，惟私經濟爲自然人或私法人之經濟，而財政爲公法人之經濟。同時此兩者皆欲滿足其主體之生存慾望的經濟行爲（財政之主體爲國家政府，私經濟之主體爲自然人或私法人之營利團體，包括個人、家庭與企業等）；且同受經濟原則所支配。語其不同，約有下列數點：

第一、目的不同 財政係以公共利益或滿足共同需要爲目的，如鞏固國防，維持治安，促進經濟發

展，及提高文化水準等，皆爲財政措施的基本目的。至於私經濟則爲發展個人企業，增加私人財富，雖然間接的亦有利於公共社會，但其主要動機則在利己。個人向私人企業購買或銷售貨物及勞務，其數量多寡，可自由選擇，但以最有利於個人或企業者爲前提。

第二、方法不同 財政收支的方法，向以收支平衡爲原則，稍盈稍虧爲常事，大盈大虧爲變例，但不以積蓄爲主旨。此觀點或許不合於今日經濟的要求，蓋爲謀求經濟穩定，預算赤字或盈餘，各國皆然，然而在一正常狀態之下，財政收支平衡仍爲政府職責之所在，我們不能因不受財政成本之限制，而放棄平衡之責任。至於私經濟乃以收入超過支出爲原則，以收支適合爲例外，以虧損爲不幸，而重在增殖資產，以求盈餘（註三）。

第三、處理原則不同 財政一般係以量出爲入爲原則，而私經濟則以量入爲出爲原則。換言之，即政府係由支出決定收入，而個人則爲收入決定支出。因爲私經濟的支出，源於個人勤勞之所入，即使有時能向他人借款，然其程度有限，當亦在其收入範圍以內。換言之，即其支出不能不視其收入之多寡以爲斷，故非量入爲出不可。至國家財政則反之，其支出本於政務設施之必要，即其財政計算，首先預計支出，而後謀同額之收入，且其收入之獲得又爲強制性者，故可量出爲入。但亦不能超出國民負擔能力範圍以外，若竭澤而漁，民不聊生，則國家財政勢必隨之而破產矣。

第四、效果不同 財政支出之效果，多屬於無形的利益或效果，如國防支出、太空研究、援助外國、警察保護以及司法行政等所給予人民利益，皆不能用金錢尺度估量。至於教育、房屋供應及公路等，固有部份可以用金錢尺度衡量其利益，但是至今其估量依然不可靠。此類利益是非常廣泛，分散的，且有部份是非經濟性質者。至於私經濟則多屬於有形的利益，即其效果是可以估量的，如資產日增者謂之

利，資產日減者謂之損。故私經濟行為之利弊，目前或不久即可判明；而公經濟行為之得失，一時難於判別。

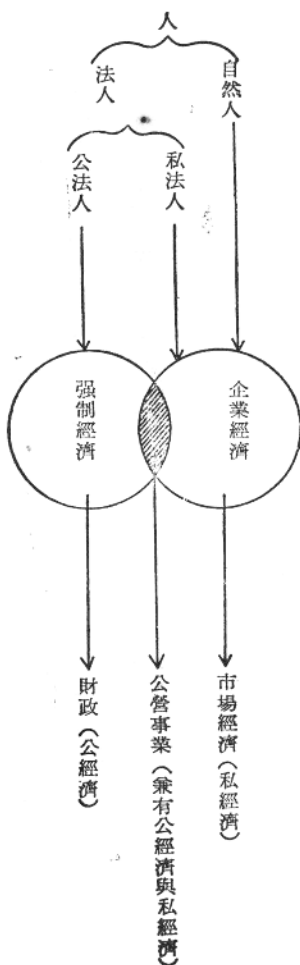
第五、報償原則不同 財政收入大抵係基於一般報償原則，如國家維持治安，保護生命財產，就是國家對納稅人民予以一般之報償。至於私經濟乃基於特殊報償原則，如私人間以財貨易財貨，或以財貨易勞務等之交易行為，皆為特殊報償之例證。

第六、主體性質不同 財政之主體為國家政府，其生命比較悠久，故其經濟處理，須有遠大眼光，永久計劃，決不能因短期之需要而盡毀其稅源。至於私經濟之主體為個人或公司企業，由於生命有限，故其經濟行為遂受其限制。換言之，為將來作長久打算者，究屬少數。

財政與私經濟之區別雖然如此，但非絕對的，而是相對的。如私經濟在某種程度上亦有被迫採用量出為入的原則。例如某人一旦結婚，且有家庭子女之負擔，則其必需支出必形倍增，他勢必由努力工作並犧牲閑暇，而謀求收入增加。從另一方面言之，假如其子女已能自立，則他負擔減輕，勢必減少工作以求更多的閑暇。同樣的，國家財政亦有採用量入為出的原則，如當情況不佳時，一切收入減少，政府不得不掙節其支出；而當情況轉佳時，收入增加，則將極力推行各項政策（註四）。有時地方政府亦以量入為出作為編製預算之準則，藉以減輕地方人民之負擔。

同時，國家財政亦有一部份兼有私經濟之性質。如今日公營事業雖屬於政府管理之範圍，因其創設資金係源自國家政府，但其經營方式離不開商業原則，即兼有私經濟之特質。試以圖二解釋如下（註五）：

：二圖
於介）質性之業事營公
（間之濟經公與濟經私



在前節我們曾指出：財政與私經濟兩者之關係，是相輔相成的，而不是對立的。財政之運用，應以國民經濟上有利與否為前提，因為財政之基礎是在經濟，唯有經濟之進步，始有財政之進步。很顯明的，有美國今日高度發展的經濟，才有美國空前龐大的財政預算。反過來說，國民經濟的發展，亦須仰賴國家之扶植或保護；換言之，如果沒有政府予以有計劃的誘導與扶助，則國民經濟亦不易生存與成長。如低度開發的國家，若沒有政府予以退稅免稅，獎勵投資，則其經濟殊難得以發展。所以掌理國家財政，必須顧到國民經濟之發展；同時，要解決國民經濟問題，亦必顧到國家財政之存在。要之，財政與私經濟可以說是一物的兩面，相輔相成。沒有經濟，固沒有財政，但是沒有財政，亦未必有經濟。

註釋

註一：見拙譯：「財政學」(Otto Eckstein 原著，現代經濟學基礎叢書之二)第一章。

註二：同上註所揭書第二章第一四頁。

註三：參閱李超英著：「比較財政制度」第四頁。

註四：見拙譯「財政學原理」(H. Dalton 原著)第一一頁至一二頁。

註五：關於公營事業與私營事業之區別，略述如下：公營事業之經濟活動，其創始力和終局決定，係來自社會或集體的代表機關，基於提高社會福利水準，且重視非物質誘因，或稱精神誘因，至其所得與財富分配為均等原則。私營事業之經濟活動，其創造力和終局決定，則來自私人企業家，基於利潤極大化原則，並重視物質誘因，至其所得與財富分配不免有差別性質。

習題

- 一、何為財政？
- 二、財政與私經濟有無適當的範圍？
- 三、試述財政的特性。
- 四、財政與私經濟之區別？兩者之關係如何？
- 五、公營事業之性質如何？
- 六、公營事業與私營事業有何不同？