

財政學的理論與實際

周玉津 編著

大中國圖書公司印行

F810
Z812



財政學的理論與實際

周 玉 津 編著

大中國圖書公司印行

F810
Z812

版權所有
翻印必究

財政學的理論與實際

編著者：周 玉 津

發行人：薛 瑜

出版者：大中國圖書公司
印刷者

台北市重慶南路一段66號

電話：3 1 1 1 4 8 7

郵政劃撥：2 6 1 9 號

登記證：局版台業字第0653號

中華民國七十二年九月再版

精裝基本定價：九元五角

編號：875

序 言

六十九年秋季筆者應哈佛大學聘為 Visiting Scholar，再度赴美做一次老學生，這次所接觸的學者，除部份老教授外，大多數是年輕教授或副教授，如教財政學的 Prof. A. J. Auerbach，主講 Seminar: Fiscal Policy 的幾位教授，都不到四十歲，這顯示哈佛大學似有「反老」的轉變。筆者從他們熱情教學的氣氛中，獲益甚多。返國後即開始重寫教本，並將「財政學原理」改名為「財政學的理論與實際」，計達六十萬餘言。

本書體系，仍未改變，惟着重下列各端：第一、側重於理論與實際互相印證，因為財政學係行為科學，有理論的一般性，亦有應用的特殊性，唯有將此兩者打成一片，始能清除「只見樹木不見森林」的偏見。第二、採取「承先啟後」的寫法，既不放棄歷史遺產，亦不忽略當代思潮，循着財經發展之規跡，作一系列的介紹，藉以融會貫通，擴大財政的基本認識。第三、財政學雖已構成獨立科學，但仍離不開經濟學的母體，即隨經濟理論之發展而發展，如經濟學已進到「個體」與「總體」之分的階段，則財政學亦隨之而有「個體財政學」與「總體財政學」之研究傾向。第四、重視財政學中國化，筆者始終認為任何財經理論，都有其時間與空間的限制，某一時代有某一時代的經濟，某一國家有某一國家的財政，我們應以此時此地的財經活動為分析對象，始能尋到一套適合本國國情的制度與政策。因此，筆者盡量闡述引證我國制度與法規，願在學術中國化中盡一荷戈走卒的任務。

本書計分六篇：第一篇為總論，敘述財政的基本概念，財政學的性質及其發展。第二篇為公共支出，說明公共支出的意義、原則、結構、效率及其對經濟的影響。第三篇為公共收入，除闡述公共收入的

一般性質以外，並分為租稅收入與非租稅收入兩大部份，前者敘述租稅理論及各項租稅的性質、結構等；後者乃對公產、公業及行政收入，亦分別述其概略。第四篇為公債論，除介紹新舊看法外，並着重其負擔之分析。第五篇為財務行政，除介紹各項新型預算制度外，並重視預算的編製、議定、執行及決算審計等。第六篇為財政政策問題，這就是「總體財政學」的研究重心，檢討預算平衡問題，乃至穩定經濟的財稅措施等。

筆者執教財政學，至今已達三十六年，深深地感到「學無止境」，是非常正確的啟示。筆者在財政學領域依然是一名學生，每次赴美回國以後，總感所學有限，貢獻殊少。本書缺漏之處，自知難免，尚希國內賢達，進而教之，是所拜禱。

周玉津

民國七十二年九月於台大

財政學的理論與實際

上册目次

序 言

第一篇 總 論	1
第一章 財政的基本概念	1
第一節 財政的意義	1
第二節 財政的本質	3
第三節 財政與經濟	6
第二章 財政學的意義與性質	13
第一節 財政學的意義	13
第二節 財政學的性質	15
第三節 財政學與其他科學的關係	17
第三章 財政學的發展	25
第一節 古代及中古的財政論	25
第二節 近代的財政論	27
第三節 現代的財政學	35
第四節 中國古昔財政論說	47

第二篇 公共支出	53
第一章 公共支出的意義與性質	53
第一節 公共支出的意義	53
第二節 公共支出的地位	54
第三節 公共支出的性質	57
第四節 國家職務的範圍	59
第二章 公共支出的結構	65
第一節 結構或分類的重要	65
第二節 學理上的分類	66
第三節 預算上的分類	72
第三章 公共支出的決定原則及其影響	79
第一節 收支的決定原則	79
第二節 公共支出的決定原則	82
第三節 公共支出的經濟性質	85
第四節 公共支出對生產的影響	90
第五節 公共支出對分配的影響	94
第四章 公共支出的成長	99
第一節 公共支出的增加原則	99
第二節 公共支出的膨脹性質	102
第三節 公共支出的增加因素	104
第四節 公共支出的節制方法	108

第五章	公共支出的效率問題	115
第一節	利益成本的分析	115
第二節	公共勞務的估價	122
第三節	決策構成程序的改善	127
第六章	中央支出與地方支出	133
第一節	中央支出與地方支出的劃分原則	133
第二節	中央支出與地方支出的比較	138
第三節	我國中央與地方收支的劃分	142
第四節	戰後美國地方及都市財政問題	145
第三篇	公共收入	155
第一章	公共收入的意義與發展	155
第一節	公共收入的意義	155
第二節	公共收入的發展	157
第三節	籌劃歲入的原則	159
第二章	公共收入的結構	163
第一節	結構或分類的重要	163
第二節	學理上的分類	164
第三節	預算上的分類	167
第三章	租稅總論	171
第一節	租稅的意義	171
第二節	租稅的本質	174

第三節	租稅的原則·····	180
第四節	租稅的結構·····	194
第五節	租稅的轉嫁與歸宿·····	217
第六節	租稅對生產與分配的影響·····	241
第七節	租稅行政上的問題·····	250
第四章	分論租稅·····	269
第一節	所得稅·····	269
第二節	負所得稅·····	282
第三節	薪給稅（社會保險稅）·····	287
第四節	資本利得稅·····	298
第五節	遺產及贈與稅·····	303
第六節	土地稅·····	313
第七節	營業稅·····	327
第八節	營業加值稅·····	334
第九節	消費稅·····	350
第十節	支出稅·····	358
第十一節	關稅·····	367
第十二節	貨物稅·····	380
第十三節	流通稅·····	387
第十四節	專賣·····	396
第五章	非租稅收入·····	411
第一節	公產收入·····	411
第二節	公業收入·····	419
第三節	行政收入·····	426

財政學的理論與實際

下冊目次

第四篇	公債論	1
第一章	公債的基本概念	1
第一節	關於公債的新舊看法	1
第二節	公債政策的運用	10
第三節	公債與租稅	14
第二章	公債的根據與形式	23
第一節	公債的本質	23
第二節	公債的演變	29
第三節	公債的形式（類別）	32
第三章	公債的負擔	41
第一節	公債負擔的類別	41
第二節	公債的貨幣負擔	42
第三節	公債的真實負擔	44
第四節	內債負擔與外債負擔	49
第五節	公債是否遺留給後代償還	53
第四章	公債的發行與調換	59

第一節	公債發行的方法.....	59
第二節	公債發行的條件.....	64
第三節	公債的調換.....	69
第五章	公債的消滅.....	79
第一節	公債的取消.....	79
第二節	公債的償還.....	84
第六章	我國公債概況.....	93
第一節	我國公債的演變.....	93
第二節	我國公債的特性.....	102
第三節	現行公債的發行.....	111
第五篇	財務行政.....	123
第一章	總 論.....	123
第一節	預算的意義與結構.....	123
第二節	預算的本質.....	128
第三節	預算制度的發展.....	134
第四節	預算的種類.....	141
第二章	預算的編製.....	163
第一節	預算編製的機關.....	163
第二節	預算編製的程序.....	169
第三節	預算的時期.....	176
第四節	預算的估計方法.....	186

第三章 預算的議定	195
第一節 預算的議定權與議定程序	195
第二節 預算議定的範圍及時期	204
第三節 預算議定後的補救方法	209
第四章 預算的執行	215
第一節 預算執行的機構	215
第二節 收入行政	228
第三節 支出行政	234
第四節 公庫制度	240
第五節 財務管理	246
第五章 決算與審計	253
第一節 決算的意義與編造	253
第二節 決算的審核	257
第三節 財務監督與審計制度	260
第四節 審計事務概述	266
第六篇 財政政策	279
第一章 國民所得的概念	279
第一節 國民所得的意義	279
第二節 國民生產毛額的估計及其使用	283
第三節 國民總所得及其若干相關的概念	293
第二章 國民所得的決定	301

第一節	總需求的意義和決定	301
第二節	G N P 如何決定	309
第三節	企業總儲蓄與 G N P 的決定	314
第四節	均衡 G N P 下政府支出與稅課	317
第三章	財政政策的理論及其運用	329
第一節	財政政策的意義	329
第二節	赤字與剩餘：自動和權衡的改變	333
第三節	若干實際問題的探討	340
第四節	平衡預算原則之存在與發展	344
第五節	財政政策與貨幣政策	352
第六節	雷根的財政政策	361
一、	附最近財政學的參考書	367
二、	附本書著者其他編譯著	371

財政學的理論與實際

上 冊

第一篇 總 論

第一章 財政的基本概念

第一節 財政的意義

財政是經濟的一環，隨着經濟的發展而發展，如在傳統的自由主義經濟社會中，一般經濟偏向於「經濟個體」的活動，其分析顯有「爲經濟而經濟」，由是財政亦僅限於政府單位收支的運用，所謂財政就是政府爲執行其職務所需經濟財貨的獲得、使用及管理行爲之總稱，且以收支平衡爲其基本原則。但自一九三〇年代開始，世界經濟發生極大變化，孤立的經濟看法，無法解救世界經濟恐慌，因此經濟視野擴大，由「經濟個體」轉入「經濟總體」，由靜態進而爲動態，至此財政亦隨之脫離「爲財政而財政」的樊籠，乃重視社會經濟效果，即將財政收支充作經濟平衡的要素，換言之，即減輕傳統的重視財政本身平衡之觀念，而增強注意國民經濟平衡原則。基於此，所謂財政就是政府運用收支預算，發揮達成下列四項經濟目標之效果：成長

、穩定、公平與效率。(註一)由此可知，財政與經濟兩者相為表裡，亦相為始終。

經濟範圍很廣，若就經濟領域或組織言之，可分為公經濟(Public economy)與私經濟(Private economy)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治程序的決策；而私經濟乃指個人、家庭及企業的經濟，亦即所謂市場經濟，其經濟行為取決於價格機能(Price mechanism)的運行。此兩者在整個經濟中究有否適當的劃分界線？這是一個很難有定論的課題，因為它不是一單純的經濟問題，而且牽涉到政治、哲學上的問題。我們祇可以說：凡是專制極權的國家，公經濟的領域超過私經濟的領域；反之，凡是民主自由的國家，私經濟的領域超過公經濟的領域。

惟至今日，世界上沒有那一個國家是百分之百民主的，也沒有那一個國家是百分之百專制的；換句話說，大多數國家是傾向於混合經濟體制，即市場力量和政府管制交互作用下所形成的混合體。我們似不應把國家職務視為「包羅萬象」，亦不應看作「無足輕重」。假如一切由政府去做，或政府干涉太多，則會嚴重限制國民選擇及自我決定的自由，因而使國民的福利水準降低，且使天賦才能及創造精神難以發揮，政府每替代國民多做事，猶等於增加一個家庭的支出限制條件，使家庭可自由支配所得減少，並使家庭在一定預算下之最大可能的滿足水準下降，而此類條件限制愈多，家庭滿足水準亦會愈減少。反之，假如一切由私人去做，或政府不管，則私人在追求本身利益時會削減社會利益或增加社會成本，導致經濟效率與公平均受損害，所謂托辣斯(Trust)之抬頭，即源於此。因此，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。雖然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，但是我們可以指出：公經濟與私經濟是相輔相成的，而不是對立的。基於長期經驗的累積，要保持此兩者適度的或彈性的「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，皆在求滿足人類生存慾望的經濟行為。惟滿足人類慾望的方法或途徑有二：一為由個人行動或個人努力（Individual effort）去滿足，如吃飯、穿衣、睡覺等；一為由集體行動或合作努力（Cooperative effort）去滿足，如維持和平與秩序，需要軍隊、警察、以及司法機關等，換言之，此必須由國家政府的力量去滿足個人的慾望。古時保護生命財產者招請「保鑣」，而現在則有警察制度；古時夜間走路攜帶燈籠，而現在則有街燈設備；古時上學進私塾，而現在則有學校制度；古時飲水鑿井，而現在則有自來水供應。由此可知，古時人民生活簡單，多由個人行動滿足慾望，自不經濟；而今日則多採集體行動滿足慾望，較為經濟。同時，有許多事情非由集體行動辦理不可，如司法、軍隊等非由國家統一行動不可，換言之，祇由國家舉辦，而私人不得為之。此外亦有些事業如金融、交通等，私人固可經營，但非由政府管制不可；否則，勢必侵害人民生活的安全。要之，社會經濟愈發展，則人民共同需要愈繁複，即依賴政府力量來滿足個人的慾望亦愈增加。由是政府要經辦的職務甚多，而其支出必日益膨脹，政府一方面需要支出，另一方面必須謀有收入，因此財政乃由發生。財政由於為滿足共同需要或集體慾望，而具有下列幾個特性：

第一、強制性或支配性 政府為執行各種職務，必須獲得人民的財貨（包括勞務與貨物），而普通獲得財貨的方法有三：一為任意的獻納，即由個人隨意的無報償的提供給政府，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，即以

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。在此三個方法中，隨意的提供，在今日已屬罕見，按諸現代各國，祇有依據契約及強制征收兩種，前者為市場經濟或交換經濟上所常見，即買賣當事人自由選擇與自由流通；而後者則唯財政上有之，換言之，此種強制徵收之權力，亦唯有國家政府所獨有，故財政亦可稱為強制經濟（Compulsory economy），即指強制社會體的經濟活動或行為。也就是說，集體勞務之提供及費用之分攤，均帶有強制性。

第二、集體性 政府為滿足人民慾望，其所需要的貨物與勞務，具有某種集體特性，即無法由市場供應之。凡集體貨物（Collective goods）有兩個相關的性質：（一）其供應的對象是一群人，而非可基於個人需要，作個別的供應。（二）不可能因那個人拒絕分攤或支付，就拒絕對之供應。例如國防事務，以軍事力量保障國家安全，舉國上下皆得享受，其性質是整體的，不可分割的，人民不論其是否願意支付代價，都接受相同的保護，沒有方法可以對那不付錢的人扣留此項勞務；也沒有方法可以建立一個特別市場，分別自由買賣。在這種情況下，一個在經濟理論上有理性，完全以自己利益為主的消費者是絕不會付錢的，因為不論付不付錢他總是可以得到利益的。（註二）

一般私人貨物（Private goods）當不會發生此種困難。假如某人喜歡某種食品、衣着或勞務，而另一人不喜歡這些東西，則前者可付金錢而獲得之，而後者可不支付金錢而不獲得之。如果有人拒付金錢而想獲取此物，則銷售者祇須拒絕之。此一決定性的區分，就是一般所謂「排除原則」（Exclusion Principle）：倘若某人不付金錢而被拒使用某種貨物，則此一貨物即為私人貨物；如果某貨物不能對拒絕付款者拒絕供應，意即抵觸排除原則，沒有排他性，也沒有敵對性，則其為一集體貨物，亦有稱為公共或社會貨物與勞務（Public or Social goods and services）。

第三、分歧性 此處所謂分歧性，係指私人成本、利益與社會成