

世界租稅著作翻譯叢書 37

財政與價格體系

Edgar K. Browning
Jacqueline M. Browning 著

吳家聲 譯



TAXATION
TAXATION
TAXATION
TAXATION

財政部財稅人員訓練所

中華民國76年6月

序

世界租稅名著翻譯叢書，在大家共同努力與企盼下，終於與讀者見面了。我們着手此項譯述，主要是基於以下幾點認識：

(1)租稅課徵的影響已深入我們生活的每一領域，大家渴望對租稅能有更多的瞭解。

(2)租稅課徵在在涉及儲蓄、投資及經濟發展，為使租稅在促進經濟成長過程中能扮演更積極的角色，而不致成為絆腳石，我們必須加強對租稅理論及實務的研究。

(3)租稅名著譯述的出版，欠缺市場價值，少有人願意從事此類虧累工作，久之臺灣將成為租稅理論的文化沙漠。

(4)坊間有關租稅的外文書籍不多，譯著更屬闕如，稅務工作者及青年學子時感不便，研究每不易深入，稅務機關幕僚層次亦難提昇。

(5)邀約志同道合者，共同參與譯述，交換經驗與心得以培養翻譯人才，形成力量，藉以提高譯述水準。

本所目前進行之譯著就性質分，有理論及制度實務二大部分；就語文分，計有英、日、德及韓文等四種，並希望能日益擴大之。初期每年的翻譯量以二十冊為原則，以四十冊為理想，其後則視需要以作增減。

譯述工作本非易事，而租稅書刊的翻譯尤難，參與譯述的專家學者們，皆本諸為國奉獻，為租稅研究盡心竭力的赤忱，在非薄的公定稿費下，百忙公務的有限餘暇中，進行譯述，隆情盛意，感佩五衷。再者本所因譯書而增加工作量甚多，但並未因此增加工作人員，大小事務悉由現有同仁分擔。且依政府規定，此係本所當然工作，故舉凡校對整編等均一無酬報，負責同仁備極辛勞，一併在此致謝。

譯述工作並非易事，而租稅書刊之翻譯尤難，前已述及，因此錯誤在所難免，為使譯述能更臻完善，敬祈學者專家及先進，不吝賜予斧正。

財政部財稅人員訓練所

王 建 煊 謹 誌

民國 72 年 月 6

序 言

「財政與價格體系」為一本強調政策分析之財政學教科書，它主要目的在於運用經濟原則，以檢驗政府在經濟社會中所扮演的角色，特別注重於如何將這些經濟原則，有效地運用於租稅與支出政策之個體經濟分析上。此外，本書特色之一是將許多重要的支出計畫，諸如社會安全、失業保險、食物券，及醫療照護等，配合著若干改革方案諸如國家健康保險、負所得稅等，詳細的將其分列於第三章至第八章中予以說明。

書中除運用有關之理論原則於各種實際與預擬的政策外，尚希望能夠培養讀者經濟學的素養，以認定及評估各種租稅與支出計畫的主要效果。

另值得注意的是，本書支出政策分析，主要係運用於社會福利支出方面，亦即運用於提供現金或勞務，而與個人直接有關之計畫方面（譬如醫療照護及公共住宅）（參見第七章中有關社會福利支出計畫之分類）。至於其原因，除了係個人研究興趣所在，及認為經濟分析若能運用於大眾所關切之問題上，則其所發揮的功能會更為大些外，由於美國社會福利支出佔政府總支出之比例，已由二十年前的 $\frac{1}{3}$ ，演變為目前之 $\frac{2}{3}$ ，不僅在金額上比重最大，同時其成長速度亦最為快速，因此我們認為在財政學教科書中，應該特別強調這一方面的政策分析工作。

除了支出計畫方面的分析外，其餘的內容大體上與傳統財政學的內容一致，公共財與外部性理論（參見第二章）及公共選擇理論（參見第九章）在政策分析上均有特別重大的涵意，其他的內容諸如聯邦主義制度、租稅分析則分別詳列於第十章至第十四章中。至於聯邦個

人所得稅，雖然於第十一章及第十二章中作了相當廣泛的說明，但是對其他各種租稅，則限於篇幅而無法作較詳細的解說，讀者若希望深入了解其他各種租稅分析，在本書相關章節的尾端中，有許多進一步研究之讀物可供參考。

本書之主要讀者，應為主修經濟且已完成中級個體經濟理論之學生，但由於許多人對本書中各項子題目感興趣，為使本書能夠為大眾所普遍接受，我們已將無異曲線分析列於附錄中，俾利於修過經濟學原理的人，亦能毫無困難的閱讀它。在整本書中，大都利用無異曲線作為分析之工具，如果對其尚不熟悉（或希望很快的能溫故而知新），希望您能先閱讀這一部分，如果能夠這樣的話，即使您缺乏堅強而紮實的經濟理論背景，亦將能毫無困難地了解本書的內容。

希望能藉這個機會，對許多曾幫助我們完成這本教科書的人致最大謝意。在撰寫本書手稿中，維吉尼亞大學 (University of Virginia) 同事 William Bereit 與 Roland N. Mckean 教授給予我許多精神的鼓勵與建議，達加斯學院 (Dartmouth) 的 Colin D. Campbell 教授及加州大學洛杉磯分校 (U.C.L.A) 的 C.M. Lindsay 教授亦對本書手稿給予許多的指正。此外，我們要特別感謝普林斯頓大學 (R-Princeton University) Wallace Oates 教授，詳細閱讀整個手稿，並提供許多批評與建議。最後，我們也要感謝 June Morris 及 Barbara Lowe 她們的協助，他們快速而有效的打字，使本書得以很快地付梓出版。

E.K.B.

J.M.B.

財政與價格體系

目 錄

第一章 導 論.....	1
政策所產生經濟效果本質.....	2
實證分析及價值判斷 (Positive ANALYSIS and Value Judgement)	5
政策評估之標準(Riteria for Policy Evaluation) ...	6
政府扮演何種角色.....	20
補充讀物.....	21
第二章 市場失敗：公共財及外部性.....	22
公共財之本質.....	22
公共財及坐享其成的問題.....	25
公共財之有效產出.....	29
外部性 (Extenalities)	34
應用外部性及公共財分析.....	40
公共財及外部性：摘要.....	51
附 錄.....	51
補充讀物.....	59
第三章 支出分析的原則.....	60
在市場財之支出.....	61
對於市場財之固定數量津貼.....	68
變動數量津貼：貨物稅津貼 (Excise Subsidy)	80
摘要：成本利(效)益分析.....	91
補充讀物	106

第四章	支出分析之應用：食物券及失業保險 ……	107
	食物券計畫 ……	107
	失業保險 ……	128
	補充讀物 ……	146
第五章	醫療保健的融資 ……	147
	醫療保健上之公共及私人支出 ……	147
	醫療保健及健康 ……	148
	醫療保健具有「特殊」的性質嗎 ……	151
	醫療支出及保險 ……	153
	道德危機之問題 ……	157
	醫療保障方案及醫療補助計畫 (Medicare and Medicaid) ……	161
	概括性的國民健康保險 ……	170
	補充讀物 ……	177
第六章	社會安全 ……	178
	量入為出支出法 (Pay-As-You-Go Financing) ……	180
	社會安全、退休與工作誘因 ……	185
	社會安全與儲蓄 ……	187
	儲蓄減少的效果 ……	192
	關於社會安全的其他爭論 ……	196
	改革的建議 (Proposals for Reform) ……	204
	補充讀物 ……	210
第七章	政府及所得分配 ……	211
	贊成由政府重分配所得的理由 ……	211
	反對由政府重分配所得的理由 ……	216
	貨幣所得的分配 ……	223

	淨「實質」所得分配	228
	衡量所得不均等程度的其他問題	237
	補充讀物	241
第八章	所得重分配的其他政策	242
	現金移轉政策	242
	現金移轉與實物移轉	266
	公共就業計畫 (Public Employment Programs) ...	270
	重分配與邊際稅率	274
	改革提案：負所得稅 (NIT)	285
	補充讀物	286
第九章	公共選擇理論	286
	票決與資源配置	287
	政治決策程序的參與者	299
	政府權力過份膨脹嗎？	313
	「政府機能喪失」的意義 (Significance of "Government Failure")	315
	補充讀物	318
第十章	租稅分析的原則	320
	租稅的歸宿 (Tax Incidence)	320
	貨物稅的歸宿 (Incidence of Excise Taxes)	324
	部分與一般均衡分析 (Partial Versus General Equilibrium Analysis)	331
	簡介幾個稅基較廣泛租稅的共同點 (Equivalence of Major Broad-Based Taxes)	335
	課稅的福利成本 (The Welfare Cost of Taxation)	338
	福利成本的多寡 (The Magnitude of Welfare Costs)	344

租稅之福利成本的重要性 (Importance of the Welfare Cost of taxation)	351
補充讀物	355
第十一章 聯邦個人所得稅	356
何謂所得	356
可課稅所得實務上之定義	358
稅率結構	360
歸宿及福利成本	365
所得稅的其他效果	379
所得稅扭曲勞動供給之估計	387
補充讀物	393
第十二章 聯邦稅制改革	394
租稅漏洞	395
租稅優惠之經濟效果	403
納稅優惠之理由	415
稅率結構之累進	421
所得稅改革	428
結論	434
補充讀物	436
第十三章 其他的主要收入來源	438
公司所得稅 (Corporation Income Tax)	438
社會安全薪資稅 (Social Security Payroll Tax).....	449
財產稅 (Property Taxation)	458
負債融通 (Debt Finance)	464
資本所得稅的累積衝擊 (Cumulative Impact of Capital Income Taxes)	472

附錄：租稅負擔在所得級距間之分配 (The Dis- tribution of tax Burdens by Income)	476
補充讀物	481
第十四章 聯邦主義制度	428
州與地方政府支出和租稅概觀	482
次級政府之經濟缺失	492
租稅與支出分析	490
政府間補助金	502
補充讀物	512
附 錄：無異曲線分析	513
消費者偏好	513
消費者均衡	521

第一章 導論

財政學旨在探究如何透過政府政策（特別是租稅及支出政策），以影響經濟之運行及人民之福祉。無庸置疑的，對經濟運作有重大的影響力，譬如於 1977 年時，美國平均每戶家庭，一方面透過各種租稅之課徵，向政府（聯邦、州及地方政府）繳交約 7,000 美元的所得；另一方面，其亦透過數千個經由稅收融通之支出計畫，享受了各種程度不一的服務。

政府支出及租稅顯然已成為今日日常生活之重要部分。近年來，其愈形重要，如表 1-1 所示。在 1929 年政府總支出為 10.3 億美元，或為國民淨生產（NNP）之 11%。那時，州及地方政府支出

表 1-1 政府支出，選擇年度（單位：十億）

年 度	聯 邦 政 府 支 出	州 及 地 方 政 府 支 出	總 政 府 支 出	支 出 佔 NNP 之 比 例
1929	\$ 2.6	\$ 7.8	\$ 10.3	11.0%
1950	40.8	22.5	61.0	23.3
1960	93.1	49.8	136.4	29.8
1970	204.2	132.2	311.9	35.0
1977	423.5	265.3	621.2	36.7

注意：聯邦援助州及地方政府之金額，已包含在聯邦、州及地方政府支出中，但總支出已經調解，以避免此種重覆性。

資料來源：Economic Repor of the President, 1978, Tables B-73 and B-17。

2 財政與價格體系

幾乎是聯邦政府支出的三倍。在 1977 年時，所有狀況都呈戲劇性的改變。政府總支出為 621.1 億美元、或是國民淨生產之 36.7%，其中聯邦政府支出佔 60%，較州及地方政府支出為多。

我們的主題是在研究這些支出以及融通這些支出之租稅。少數今日最急切的社會問題都與此主題有關。財政學提供了研究各種政策及問題的架構，這些政策及問題諸如所得稅改革、國民健康保險、社會安全、福利改革及歲入分享 (Revenue Sharing)。所有的這些及其他有關之問題，均將在以下各章中分別論及。本章僅將討論在分析中所使用的分析架構。

政策所產生經濟效果本質

先行解釋租稅及支出政策所產生三種不同類型之效果，對分析工作上，將甚有助益^①。

配置 (Allocation)

幾乎所有政府政策都有資源配置效果。換言之，財貨勞務之生產組合，會受政策影響而變動。若政府斥資興建飛彈，則部分的人力及資本資源，將由其他財貨與勞務的生產移轉而出。結果經濟資源將重新配置，致使飛彈之生產更多，其它財貨與勞務之生產更少。一般來說經濟資源是有限的，若資源多用於生產某種財貨，則其它財貨的生產會相對的減少。

財政學最重要的一個問題乃在決定政府各種租稅及支出政策如何影響資源配置。這些政策使得何種財貨獲得更多？而以何種財貨與勞務數量之減少為代價？在某些情形下，對於資源重新配置之影響

①：Richard A. Musgrave 在其著作 *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 1959) 第一章中發展了許多有用的分類。

非常明顯，但在某些情形下則不明顯；正如底下即將見到者，某些政府津貼 (Subsidies) 對於資源重新配置，幾乎完全無效，譬如若政府提供免費食物給人們，則人們便可能減少食物之購買。至於某些政策，在表面直覺上似乎亦有反效果存在，譬如當公共住宅 (Public housing) 的實施，反而可能導致某些收入者降低其對住宅的消費。

欲瞭解政府政策之配置效果 (Allocative Effect)，必須先知道政策是如何運作，以及政策如何影響人們的經濟行爲。譬如福利計畫會侵蝕人們的工作意願嗎？若是，則貧戶在接受援助時，其所得反將下跌；提供社會安全年金 (Social Security Pension)，會導致人們降低爲退休而準備之儲蓄嗎？若是，則經濟成長率將受影響。有關政策配置效果之所有此類問題，雖然從經濟分析上，無法提供明確的答案，但至少給我們一些啓示，這些啓示係一種有助於評估政策效果之一般架構。

分配 (Distribution)

不論任何時期，經濟體系均將生產某種財貨與勞務之組合，以供其人民消費，因此吾人感興趣者不僅是其財貨勞務的總產出，對於其如何在公衆間分配這些產出亦復如此。政府政策不僅影響資源配置——即財貨與勞務的組合——亦影響這些財貨之分配（即實質所得之分配）。通常，我們瞭解特定醫療政策之施行，雖然會增加醫療保健之總量及降低其他事物消費之總量，但這並不表示每個人或每個所得階層，最後都有更多的醫療保健及更少的財貨消費。有些人可能擁有較政策施行前更多之醫療保健及財貨消費，有些人則可能二者均見減少，果如此，則該政策亦以犧牲後者造福前者爲代價，而改變了實質所得之分配。

當我們試著要決定出政策的分配效果時，基本上我們等於在試著解答以下問題：誰由該政策獲利，又誰爲該政策所害呢？此問題經常爲一般之討論所混淆。政策擁護者都強調，“國家”將可受益；然而

4 財政與價格體系

反對者都認為，若無此政策“我們”將會更好。就我們目前所知，沒有一種政策能使所有人都受益，亦無一種政策會使所有人都受害。大都數政策都是以其他人之犧牲為代價，來造福某些人或某團體。在某些情況，這種情形的發生可能是“故意的”（例如，重分配性之福利計畫），但在其他情況，這種情形可能是不經意發生的（例如，防禦性計畫將傷害“溫和派觀點的人”（doves））。在任何事件中，所得重分配之程度及重分配之方向（是否對窮人、年長者、屋主有利等等），都是政府政策之重要效果。

在決定政府政策如何影響實質所得分配方面，經濟分析經常是很重要的工作。至於實質所得分配效果的顯著與否則視個別情況而定，在某些例子中，其效果尤其明顯，譬如許多構成福利制度之福利計畫均將所得重分配，而有利於低所得者。但在某些例子諸如社會安全或失業保險中，由誰受益？由誰受害？由誰真正負擔公司所得稅呢？租稅及支出對所得重分配的總效果為何？類似此種與政策分配效果有關之問題，實在不易解答，但它們顯然是重要的問題，在底下幾章中，我們將加以討論。

穩定 (Stabilization)

若與貨幣政策互相搭配，則租稅及政府支出對於總體性之就業、產出及物價將有重要影響。的確，大多數人在開始研究租稅及支出對經濟社會所產生之影響時，係測度其對總合需求 (Aggregate Demand) 的衝擊。因之若將經濟穩定於高產出及高就業水準，被視為是今日聯邦政府之主要責任。

在本書中將不考慮政府財政運作所產生之總體經濟效果。其理由乃基於大多數學生都將另外學習總體經濟分析，若在本書中以一章或二章來討論這些問題，則必然產生重覆，或比其他詳細討論之課程來得不完整。不過有一更大的理由，足以說明何以我們忽略此種總體效果：即在

分析評估個別之租稅及支出計畫時，總體經濟效果並不重要，只有當所有之租稅及支出計畫一齊合併考慮時，這些總體效果才會更為顯著。在後列章節中，於詳細研討支出政策效果時，我們會對其作更詳細的說明。

(Positive Analysis and 實證分析及價值判斷 Value Judgement)

我們猜想，大多數人研習經濟學時，係將其注意力集中於何種經濟政策為人所喜好、何種經濟政策則為人所厭惡。由於財政大都是處理公共政策問題，故最重要的關鍵乃是應瞭解何種經濟分析，能幫助我們決定並選擇好的政策。

邏輯上，一個好的政策是取決於二個步驟：實證分析及價值判斷。第一必須決定政策結果——其對資源配置及所得分配之效果為何。此為實證分析之領域，其乃處理可測定的或可觀測的政策結果。例如我們可考慮最低工資法如何影響失業、或某種特殊租稅漏洞是否使富人受益、抑或全國健康保險如何影響醫療服務之價格等以作為分析對象，因而政策之實證分析是由政策效果之命題所組成。實證分析之特色，若從邏輯及實證資料來看，其所討論之命題是可檢定的。

經濟分析能提供一種實證分析的架構，而透過此一實證分析的架構，使得某一政策的實際效果得以顯現，因而我們了解，經濟分析能幫助吾人決定何種政府政策是可行的。但是光了解政策之結果並不足以判別何者是可行的，因此必須有第二步：即必須認定此種結果本身是受歡迎的。要進行這種評估，則須每人都要做一種主觀的價值判斷，以判別此結果是否受人喜歡。此種判斷，本質上是不科學的：因為無法用事實或證據來證明這種判斷是正確抑或錯誤。例如，更平均的所得分配是受人歡迎之想法，便是此一類型之例子。人們可能同意，某種特殊的政府政策會有更公平的結果產生，但由於價值判斷的差異，有些人會喜歡此種結果，而有些人則會持相反的看法。

雖然實證分析及價值判斷之區別，以及兩者在政策評估上所扮演之角色似不易理解，但在觀念上之澄清則是相當重要的。經濟分析無法顯示何種政策是受歡迎的（其他任何科學知識亦復如此）。要認定某一事物是為人喜好時，須要一種非科學性的判斷，這種判斷是任何分析技巧都無法提供的，只有個人能做此種判斷。雖然如此，經濟分析仍幫助我們決定政策之結果，進而幫助我們做判斷；這是經濟分析的一個重要貢獻。許多人不同意受歡迎的政策，不是因為他們的價值觀不同，而是因為他們對政策效果有不同的看法。

政策評估之標準 (Criteria for Policy Evaluation)

一般而言，我們已了解一種公共政策之評估必須以對政策結果之價值判斷為基礎。有些類型之價值判斷廣受贊同且經常被用來評估公共政策，故對其做更深入的討論，可能有所幫助。雖然下列評估政策之準則，使得價值判斷更具體化，然而無法證實這些準則是受人喜好的，但它們已受到廣泛地應用，因此若能針對每個評估準則之優缺點加以瞭解，是相當重要的。

公平 (Equity)

或許討論政策時最廣泛使用的準則是“公平”或“公正性”。政府政策對於每一個人之影響應該是公平的。此一準則有廣為大眾所接受之優點，因為沒有人認為不公平的政策是好的。然而，表面上對公平性之贊同却淡化了在定義真正“公平性”時之困難，即“公平的定義為何”。雖然大家都贊成公平，但却很少人有相同的解釋。

以下將舉一些例子來說明判別“公平”之困難。最低工資法公平嗎？其雖然造成某些人工資率升高，但是某些人之失業，以及大眾之消費成本反而上升，這些影響對所有人都是公平的吗？公立學校又如何呢？對於那些沒有小孩，但必須付稅以支持學校的家庭是公平的吗

？對於那些無法依他們喜好的方式來儲存，而被迫透過社會安全撫恤金制度來儲存退休金的人，這樣算是公平嗎？如果嚴格考慮這些問題，則判別“公平”之困難將更為明顯。

就下列敘述而言：「州及地方政府債券免稅，使得富人得以透過免稅的利息所得來逃避稅負。」允許債券免稅公平嗎？由類似上述敘述而言，通常其被認為是不公平的；然而該敘述曲解了租稅減免之效果：持有免稅債券者並非此政策之主要受益者。相反地，州及地方政府能以較之其他借款人更低的利率來銷售債券，他們才是最主要的受益人（事實證明，州及地方政府，而非富有的納稅人，在過去下過很大功夫來促成州及地方政府債券免稅，並打擊一些停止免稅之改革論調）。例如，免稅債券可能需要5%的利率，才能和9%利率之（課稅）公司債競爭。取消此種稅租減免，表示州及地方政府需付出9%利率以和其他債券競爭。於是富有的納稅人便須按較高的利息所得付稅，但這並不保證其淨稅後所得會較低。

給予債券免稅之個案是個很好的例子，其說明了實證分析在做公平判斷時之重要性。大多數人在做判斷時都有種傾向，即他們未仔細探討經濟政策之真正效果。可是公平問題和政策的真正結果息息相關，且實證分析在決定這些政策結果上，是不可或缺的。

顯然地，幾乎沒有人對公平之真正意義有個清楚的概念，即使有，每個人之解釋亦是各不相同。所以，在實務上公平是個不易使用的準則，但這並不表示公平是不重要的。公平這個觀念可能不易解釋明白，但一般而言，其或許仍受到廣大的認同。例如，沒有人認為，向窮人課稅以補貼有錢人玩遊艇是公平的。很不幸地，大多數的現實世界問題並非都是如此清楚的。

經濟學家們，對公平這個問題經常採用很狹隘的意義，而將其歸屬於政策分配效果。若一種政策產生任何重分配，則首要強調的是受益者是否比受害者更糟糕（或某些情形下，更應接受援助）。經濟學被用

來探討政策如何影響所得分配，但那只是公平問題的一個層面而已。雖然經濟學有助於認定政策結果——特別是分配效果——但每個人終究須決定這些結果是否公平。

經濟效率 (Economic Efficiency)

經濟效率（有時亦稱柏拉圖最適化），是經濟學家進行政策評估時經常使用的準則。非經濟學家並不常用它，因為他們常常將經濟效率視爲唯物論論點，如成本極小，利潤極大等等。部分對以效率性做爲標準的排斥，正表示對其意義有誤解。與唯物論觀點大不相同的是，效率是以人們之福利來定義的。大略地說，一種有效的經濟體系是種盡可能令百姓更好的體系，且將經濟體系影響人們福利之所有方法都列入考慮。依此種解釋，經濟效率可能是種能被廣泛接受的準則。

若對效率下個更仔細的定義，則一種有效的資源配置係指無法透過任何資源配置的變動，以促使某些人福利上升，而不損及他人。簡言之，當經濟體系非常有效地運作時，無法改善任一之福利，除非其受益是以他人受害爲代價。由此定義推論，無效率的資源配置，表示可透過資源配置變動以促使一人（或一些人）更好而不損及他人。無效率隱含著浪費，因經濟體系無法滿足人們之需要。

利用圖形表示可使此一概念更爲清楚。爲簡單起見，假設社會是由二人組成，Sam和Oscar，此種分析亦可擴充到二人以上。在圖1-1中，橫軸表示Sam之福利水準，縱軸表示Oscar之福利水準。在圖上，愈靠右邊表Sam愈好（可達到更高的無異曲線），愈靠下方表示Oscar愈好^②。任何資源配置都與二人特定之福利水準相對應，

②：事實上，圖上僅告訴我們，每人如何排列不同的資源配置組合，而並未告訴我們，若把一種情況與另一種情況比較，則Sam或Oscar將會變得更好或更壞。