

經濟學名著翻譯叢書第一七七種

財 政 學

—公共部門經濟學—

(上冊)

John F. Due
Ann F. Friedlaender 著

劉 永 憲 譯

臺灣銀行經濟研究室編印

港台書室

606307

F810
893
1

財 政 學

—公共部門經濟學—

Government Finance

Economics of the Public Sector



John F. Due

Ann F. Friedlaender

著

劉

永

憲

譯



90054791

經濟學名著翻譯叢書第一七七種

財 政 學 (上册)

— 公 共 部 門 經 濟 學 —

中 華 民 國 七 十 六 年 五 月 出 版

原著者 **John F. Due**
 Ann F. Friedlaender

翻譯者 劉 永 憲

編印者 臺灣銀行經濟研究室
 臺北市重慶南路一段120號

發行者 臺 灣 銀 行
 臺北市重慶南路一段120號

經售者 中 央 文 物 供 應 社
 臺北市重慶南路一段106號

中 華 書 局
 臺北市重慶南路一段九十四號

印刷者 臺灣省政府印刷廠
 臺 中 縣 大 里 鄉 中 興 路

序

本版的內容約有一半係屬新增，其他部分也經過了改寫。新增的章節為第一篇中的政府活動與支出，及第四篇中的財政學的總體觀，其中尤其強調財政政策的重要性。本書特別以福利理論為基礎，來加重政府活動的討論，此為在以前各版中所未曾有的現象。在第四版中，有關政府決策擬訂過程的討論，在本版中仍然保留，但卻採取較有系統的分析方法。第四篇係基於國民所得與成長理論，對財政政策作理論性的探討，此一部分為傅蘭德教授所撰寫。

第二篇討論租稅，其中大部分均已改寫。一方面是為了更適宜於教育，另一方面是為了加入有關租稅方面的新發展，因此在結構上與第四版採取馬葛雷式的結構不同。這一版對每一種租稅設一章或數章來加討論。由於事實的證明，此種結構更有利於教學。

特別在第一與第四篇中，對分析性的說明大為增加，目的在增強大學部修習財政學學生的分析能力。通常是先作一般性的分析，以便能進一步對有關的實際問題加以討論。授課先生可省略一些較純理論性的分析，以加重政策性問題的介紹，可酌情省略以下的章節：

第二章 第一、二、三節

第三章 第一節

第二十章 如學生對總體理論有相當基礎，則可保留。

第二十四章 第一、二節

第二十五章 如課程專為研究生開設則可保留。

這一版加入了近二十年來財政學方面的研究成果，此應歸功於沙繆森 (Paul A. Samuelson)、馬葛雷 (Richard A. Musgrave) 二氏的研究，尤肯南 (James M. Buchanan) 在政府決策擬訂方面的貢獻，布魯金斯研究中心 (The Brookings Institution) 的

各項很有價值的研究。布瑞克 (George F. Break)、歐斯 (Wallace E. Oates) 以及府際關係顧問委員會 (The Advisory Commission on Intergovernmental Relations) 等在聯邦財政方面的成就，以及剛從哥倫比亞在學退休的蕭普 (Carl S. Shoup) 教授在此方面的很多貢獻。

本書的出版曾得力於很多人士的協助，謹在此表示我們由衷的謝忱：加州大學柏克萊分校的 Malcolm Davisson 教授，他對本書初版的撰寫與以後的各版的修訂，均鼓勵有加；加州大學洛杉磯分校的 Dr. Alice Vandermeulen，她對本書的第四版提供了很多寶貴的意見；賴斯大學的 Charles E. McLure Jr. 教授對本書第四版也提供了一些有價值的批評。伊利諾大學的 Jane Lerthold 教授；愛我華州立大學的 Edward J. Kane 教授；波斯頓學院的 Richard Tresch 教授、David Belsley 教授、Alice Bourneuf 教授，以及麻省技術學院 (MIT) 的 Peter A. Diamond 教授等，他們都曾對本書手稿的各部分提供了寶貴的意見。

感謝下列各出版機構准予引用各書中的資料：Brookings Institution，出版的 Joseph A. Pechman, *Federal Tax Policy* (1971) 與 Joseph A. Kershaw, *Government Against Poverty* (1970)；W. W. Norton Co. 出版的 Edward D. Budd, ed., *Inequality and Poverty* (1967)；Canadian Tax Foundation，出版的 *Canadian Tax Journal*；Praeger Publishers, Inc. 出版的 L. C. Thurow, *The Impact of Taxes on the American Economy* (1971) 與 Gabriel Kolko, *Wealth and Power in America* (1962)；以及 Johns Hopkins Press 出版的 John F. Due, *Indirect Taxation in Developing Economies* (1970)。

1972年12月

約翰·杜
安傅蘭德

財 政 學

目 錄

第一章 導論.....	(1)
-------------	-------

第 一 篇

第二章 無政府狀態下的經濟分析.....	(7)
第三章 公共財.....	(39)
第四章 外部性與政府.....	(93)
第五章 自然獨佔、使用者付費及不完全競爭.....	(107)
第六章 所得分配問題.....	(133)
第七章 預算制度及成本效益分析.....	(173)
第八章 政府支出類型與租稅結構.....	(197)

第 二 篇

第九章 收入結構決策之擬訂.....	(245)
第十章 所得稅結構(一)：所得的觀念.....	(267)
第十一章 所得稅結構(二)：所得調整與改革.....	(293)
第十二章 所得稅之經濟效果.....	(319)
第十三章 公司所得稅.....	(347)
第十四章 消費稅研究.....	(379)
第十五章 特產稅與銷售稅.....	(405)
第十六章 營業增值稅.....	(447)
第十七章 死亡稅、薪資稅及營業稅.....	(467)
第十八章 財富稅.....	(485)

第三篇

- 第十九章 地方財政…………… (519)

第四篇

- 第二十章 所得決定理論…………… (559)
 第二十一章 所得穩定理論…………… (593)
 第二十二章 經濟穩定及預測…………… (621)
 第二十三章 戰後期間的經濟穩定…………… (639)
 第二十四章 財政政策與經濟成長…………… (669)

第五篇

- 第二十五章 開發中國家的公共財政…………… (701)

第一章 導 論

由於政府在經濟社會中所扮演角色的不斷加重，故政府從事活動所使用的資源數量也在不斷的增加，而稅收佔國民所得的比重也隨之提高。近年來，美國各級政府大約取用了總所得的百分之三十左右。或以直接，或以間接方式，各級政府提供了大部分的教育，並且也負擔了大部分的醫療費用。政府提供國防、治安及消防，並且提供或支援相當數量的住宅、以及休閒設施、公園綠地等。政府爲了維護國民的健康標準以及保證充分的供水、交通及其他公共設施之提供等。除此以外，政府也謀求合理公平的所得分配，在過度膨脹或失業時力求穩定經濟，並保持適度的經濟成長。爲了要籌措以上種種活動所需的財源，政府必須從國民所得中徵收大量的租稅，凡此政府的收支活動，均將影響無數經濟個體的決策擬訂。

各國政府活動之範疇及任務有明顯的差異。西歐各國政府比美國政府承擔了更多的活動，而在社會主義的國家，政府則從事了大多數的生產活動，低度開發國家，政府的活動範圍也很大，至少相對於經濟社會中非生活必需費用而言是如此。

在不同經濟制度下政府之任務究應如何，應因其本身環境加以決定^①，本書研討的問題雖有時不免觸及其他經濟制度及其他國家，但重點將集中討論美國經濟中之政府任務，以及加拿大的一些情況，其中最基本的有以下四個重點：

- 第一：在市場經濟裡爲何需要政府？
- 第二：政府活動的最適範圍及水準怎麼決定？
- 第三：在籌措此等活動的財源時其標準應如何訂定？
- 第四：政府活動及其理財行爲對經濟的影響如何？

在當前經濟情況下，政府擔負任務的繁重，主要是現代社會之複雜性及相互依存性的不斷增加所致。若以現代眼光來看，原始的

政府活動真是不可思議。在那個時候，可說是一個典型的教職政治組織，雖然實際上他們有一個首領或其他統治者，但是統治者在引導整個經濟時僅施以少許的影響力而已。但在中世紀晚期的某一段時期，政府確曾對經濟作相當程度的控制，在戰爭期間也耗用了相當多的資源。然而政府的控制及任務總是在自由放任主義，反對政府過度干涉之潮流下逐漸式微，美國之獨立，也是導源於反對英國之經濟控制，故美國早期的歷史可謂籠罩在極端自由放任之信仰中。十九世紀時的英國即曾有這麼一句話：「最好的政府就是做得最少的政府」（The best government is the government that does the least）。

爲了主張政府的任務應限制在最小範圍內，亞當斯密及其他學者特別強調「看不見的手」（The invisible hand）這一信條：假如放任人們去追求他們自己最大的滿足，則可使整個社會獲得最大的利益。假如有相當多的小生產者，（這是那時代的一般現象），每家廠商爲追求最大利潤，將會生產有關財貨提供到最有利的市場上，以滿足消費者的慾望，同時廠商也將在最低平均成本的情況下經營。由於廠商的加入與退出，將會使價格等於平均成本。當價格等於最低平均成本時，也將等於邊際成本——即社會多生產一個單位商品之真實成本。這種情況不但使消費者得以最低可能的價格獲得財貨，而且因爲獨佔所造成的不公平也可避免，同時也能在既存的所得分配狀態下，引導生產達到消費者慾望之最大滿足狀態。

因此，自由放任主義者均認爲能達到所謂「巴萊圖最適狀態」，此乃因Vilfredo Pareto而得名^②。他是第一位有系統研究經濟效率理論的學者。當資源配置到達最大效率的狀態時，即是所謂巴萊圖最適狀態，也就是：當資源配置不再有任何改變（指在生產各種商品的要素配置言）或不再有任何生產方法可以增加某一人之福利，但又不減少他人福利之時。此種調整過程在本書第二章將有詳細的說明。

自由放任主義雖然帶來了快速的經濟發展，但也產生了若干弊端，例如：對不熟練工人的剝削，令人膽寒的居住環境，因獨佔剝削及土地投機造成的巨額財富等。英國的 Charles Dickens 及美國的 Upton Sinclair 等學者均曾對此詳加描述。

隨着時代的演變，自由放任主義所產生的弊端愈形明顯，各國政府所扮演的角色也日漸加重。何以會發生這樣的轉變呢？首先應是公平的問題。Polanyi 及其他人士^③ 即曾認為，由市場所決定的經濟活動效率狀態，未必即為社會所公認的公平狀態。在一個競爭的社會裡，擁有較稀少生產要素的人將會獲得較高的所得，而擁有較豐富生產要素者其所得則將較低。因此在十九世紀，擁有大量稀少性生產要素——資本——的資本家即相當富有，然而，卻有大多數的工人生活在令人難以相信的髒亂及貧窮之中。當時確實存在這樣的所得分配狀態，因此乃有馬克斯所謂階級鬥爭及資本主義終將崩潰的可怕預言。

如何來定義及達到一個公平的所得分配狀態，將是本書以下幾章的主要課題。一般說來，實施民主政治的經驗已經證明：極端的不公平乃是制度本身可以自行克服的，因此政府最早期的功能之一，乃是設法釐訂一些基準，以限制對窮人的剝削（即為限制勞力的供給），藉助於禁止童工的法律以及從事稅收與支出之重分配，以達成公平的所得分配。

第二，有些財貨——如公共財——是市場經濟所不能提供的，因為此等財貨時有其基本特質，即必須等量的提供給每一個人，沒有人被摒棄於得享利益之外，因此，生產及銷售此種財貨均不能在市場中行之，國防即為最好的例子。

第三，廠商的生產活動及個人的消費活動常不是互相獨立的，如上游的紙廠污染下游城市的水源，即為明顯例子。個人教育自己子女，但也同時增加了社會全體的生產力，因此私人及社會對以上之相互依存性——亦稱外部性——之評價發生分歧時，政府的干預

則有其必要。

第四，某些產品在競爭情況下是無法生產的，因為生產它的有效規模相當龐大，該類產品僅能由一家廠商有效提供，經由政府的限制及（或）補助，以保證能生產有效的產量及防止所得分配的不公平。

第五，市場經濟可能無法在相當穩定的情況下運行，總合需求（或其構成因素）可能會發生不可預期的變動，以致形成經濟之膨脹或衰退，這些經濟變動，需要政府運用財政或貨幣政策來使之穩定。

第六，資本形成率可能過高或過低，以致不能達成一般認為可接受的成長率。因此，可能也需要政府來改變成長的變數——儲蓄、投資、生產力、勞動之成長率，及其他等等。

很明顯的，政府活動的範圍相當廣泛，為了完成此等功能，必須有一良好的租稅制度。

對政府活動之研究，基本上即在研究租稅及支出政策以解決上述所提四大問題。即：（1）為何需要政府活動？（2）如何決定其適度的範圍及水準？（3）此等活動如何尋求財源？（4）這些活動之影響如何？

為便於分析，可依照 Richard Musgrave 的作法，將政府的活動區分為三大部分④。

1. 配置：此種活動係指政府提供各種公共服務，亦即將資源配置於生產此等服務，而不用之於私有財的生產。某些公共服務為純公共財（如國防），有些則產生外部性（如教育），有些由政府提供，其目的在避免私人之獨佔並按成本計價（如高速公路）。

2. 分配：此一活動係指所得之重分配；福利計劃、累進稅制等等。

3. 穩定及成長：此種活動係藉降低失業率及膨脹率以求經濟的穩定，並影響所預期的經濟成長率。

以上之概念及方法甚為可取，本書將予相當程度的採用，但我們必須瞭解這些功能間的相互依存性。政府並沒有三個個別的部門來各自處理此三種活動。各類政府服務的提供（如教育）及以租稅為財源均將會影響實值的所得分配狀態，而分配的活動亦無可避免的會影響相對價格及消費需求，因此，也會影響各種財貨生產的資源配置。

此外，穩定政策也同時會影響所得分配及資源配置。

簡言之：本書將分為以下幾個部分。第一、討論政府支出：為何某些活動需由政府來承擔？美國政府是如何配置資源？分配的結果又將是如何？第二、討論這些活動的財源如何籌措，並分析租稅制度在理論及實務上對配置和分配的影響。第三、分析各級政府間的財政關係。第四、討論穩定及成長的問題。我們將討論經濟穩定及成長理論及其在美國實施的經驗。第五、討論政府在經濟發展中所扮演的角色，並討論政府的支出和租稅政策如何能幫助低度開發國家提高所得水準。

我們研討的方式是，先提出一套分析架構以對上列主題作各方面的研析，然後就分析觀點考慮實際政策。唯有在同一分析架構及目標陳述基礎上，才能加以評估各種替代政策。

許多當代重要的政治問題，其在基本上都是財政問題。下面我們將列舉其中一些重要者，在以後各章加以討論：

1. 國防支出的適度水準，其對經濟以及社會上每一個人均有所影響。
2. 預算編製的最佳方式，以保證政府活動能與社會偏好相結合。
3. 政府長程投資計劃：高速公路，河流開發計劃，運輸設施等之評估。
4. 由鑒於一般人認為現行福利計劃無法解決貧窮問題，故以負所得稅作為其代替方案或輔助辦法。

5. 教育之最適水準及計劃，特別是針對大都市之低所得區。
6. 聯邦政府應提供更大的金額以補助較貧窮的各州，地方政府的稅收分成制度。
7. 教育的財源問題。傳統上由地方財產稅來資助，現在因一些法院的判決顯得沒有定制了，此種判例在 1971 年由加州最高法院在 *Serrans V. Priest* 之案件上首創其例。
8. 聯邦加值稅計劃，用以資助州及地方的教育經費，或者用以代替部分所得稅。
9. 聯邦所得稅的缺點以及為達到預期進度所造成的缺失（雖然近年來已有所改變）。
10. 租稅結構對經濟誘因及經濟成長，投資扣抵及其他獎勵投資措施的實際影響。
11. 通貨膨脹和大量失業同時併存的尷尬問題。

註 釋

①詳見 R. A. Musgrave, *"Fiscal Systems"* (New Haven, Conn. Yale University Press, 1969)

②巴萊圖生於1948年，最初在義大利學工程，並從事鐵路及工業管理職務，直到1892年止。在該一期間曾努力研習經濟學，並於1893年著名的經濟學家 Leon Walras 退休時，繼承了他的地位。一直到1923年其去逝為止。Pareto 一直住在瑞典，極力從事經濟學及社會學方面的寫作。

③參閱 Karl Polanyi, *"The Great Transformation"* (New York; Farrar and Rinehart, 1944)

④此種分類創始於 Musgrave 的經典之作 *"The Theory of Public Finance"* (New York: McGraw-Hill, 1959) 該書出版以後，遂將財政學提升到更高的境界。

第一篇

第二章 無政府狀態下的經濟分析

在前一章裡，我們已簡述了為何私經濟市場無法有效而公平的分派各項財貨。在對這個問題作更詳細的討論之前，須先明白自由市場經濟的操作情況，以及分析一下市場如何解答下列問題：（1）生產什麼？（2）如何生產？（3）為誰生產？隨後根據在自由市場下所得到的答案與假設，我們將更能明白為確保財貨得以有效而公平的分派，政府必須參與的原因。本章主要在提供一個競爭模型的情況，並且重溫一下為什麼自由市場所導致的價格與產出間的關係為有效的，或是巴萊圖的最適境界（Pareto Optimal）。為了更進一步的瞭解財政學，我們必須對於競爭模型的基本分析有所瞭解，因為財政學的主要內容為討論政府如何校正遠離最適狀態的偏差。

本章共分五節，第一節說明確保有效生產的必要條件。第二節討論達成有效率消費的必要條件。第三節分析如何同時達成有效的生產與消費，並討論在自由市場下所得到的答案的性質。第四節探討在自由市場下所得答案雖然可以達成資源有效配置，但就民主政治下所顯示的社會公平觀點言，則自由市場的均衡解並不是公平的。最後，我們簡述一些有關競爭模型的問題，以便在下一章詳加討論。

生產效率

茲假定某一經濟社會僅生產兩種財貨，一為必需品（N），一為奢侈品（X）。另外假定僅有兩種生產因素：勞動（L）與土地（T）。而且假設生產因素的供給固定，換言之，可利用的資源數量不受其報酬大小的影響^①。最後，我們對經濟社會的生產程序作下列的假設：

1. 每一種財貨的產量為勞動與土地等投入因素的函數。其生產函數可寫成：

$$N = N(L_N, T_N) \quad (2-1a)$$

$$X = X(L_X, T_X) \quad (2-1b)$$

此二式表示：必需品（N）與奢侈品（X）的產出分別為生產該財貨所投入的勞動（ L_N, L_X ）與土地（ T_N, T_X ）的函數。

2. 每一財貨在規模報酬固定下生產。此表示若投入加倍的土地與勞動，無論用以生產必需品或奢侈品都可以導致加倍的產出，但若想同時增加兩種貨品的產出則不可能，因為我們已經假定土地與勞動的供給固定且充分就業。換言之，增加某一種財貨的產量，必須減少另一種財貨的產量。規模報酬固定的假設，可以一代表性廠商來說明某一產業的生產活動，因為該產業的全部產出為該廠商產量的乘積。

3. 土地與勞動等投入之用以生產必需品與奢侈品時，其生產函數並不相同。因此，每類產品相同數量的產出所需此兩種投入的不同組合。此由於兩個產業的生產函數不同使然，而且生產活動也受報酬遞減的支配，因此，為使其中某一產業的產量增加，必須使另一產業的產量作更大比例的減少不可。例如：為使必需品加倍生產，奢侈品的產量的減少必超過50%。

4. 每一生產者都在追求最大利潤，因此，在生產某一既定的產量下，必須盡其可能使成本降至最低。

5. 在既定的價格下，每一個生產者可以盡其所能出售其產品；同時亦可以盡量僱用所需的生產因素。因為在完全競爭的市場上，任何廠商均不能影響產品與因素的價格。

依據上述假設，我們可以對單一廠商作最有效率的生產的條件，以及對兩個產業間作最有效率生產的條件加以分析。

單一廠商的有效生產

首先討論生產必需品的廠商為實現較有效率生產所需具備的條件。該生產者所面對的既定產品價格為 P_N ，因素價格分別為 w 與 r ， w 代表工資， r 代表地租。於是，所面臨的問題為：如何決定廠商利潤最大的產量，以及在利潤最大時，如何在生產過程中從事勞動與土地的分派使用；進而如何決定對生產因素的需要。

利潤最大產量 由經濟學原理得知，廠商利潤最大的產量決定於其邊際成本等於邊際收益時。倘若邊際收益大於邊際成本，廠商若增加產量，利潤會隨之增加；而當邊際收益小於邊際成本時，廠商減少產量，利潤會因而增加；而於邊際成本等於邊際收益時，產量的增加或減少均會使利潤降低。因此，廠商的產量僅在邊際收益等於邊際成本時，才能使其利潤最大。

既然廠商依照市場價格 P_N 可出售其全部產量，故邊際收益等於價格。因此，當廠商欲生產到使其利潤最大的產量時，其邊際成本等於邊際收益，同時邊際成本亦必然等於價格。因此，在既定的產品與因素價格下，對於一個完全競爭的廠商言，在達到最適產量時，其邊際成本等於邊際收益，同時也等於產品的價格。

生產決策 第二個有待分析的問題，乃為廠商將運用多少因素去生產最適產量。假設該廠商已決定其最適產量為 $N=\bar{N}$ 。在既定的工資率 w 與地租 r 時，廠商必須決定對土地（ T ）與勞動（ L ）的適當僱用量，以便使生產該一產量時的成本達到最低。在圖 2—1 中，曲線 $N=\bar{N}$ ，代表等產量線能使廠商達到最大利潤時的產量所需的土地與勞動的各種組合。 C_0 ； C_1 ； C_2 各曲線代表等成本曲線，每一曲線表示在一既定的貨幣支出下，所能僱用到的土地與勞動的組合，由此導出下式：

$$C_N = wL_N + rT_N \quad (2-2)$$

上式表示，該生產必需品的廠商，其全部成本 C_N 等於工資 wL_N 加地租 rT_N 。既然假設 w 與 r 固定不變，故總成本 C_N 也為一固定的貨幣支出（例如在圖 2—1 中 $C_N=C_0$ ），由此可導出圖

2—1 中的等成本曲線 C_0 ，用以表示在既定的貨幣支付與工資率及地租水準，廠商所能僱用因素的各種不同的組合。等成本曲線愈接近原點，所代表的總成本愈小。

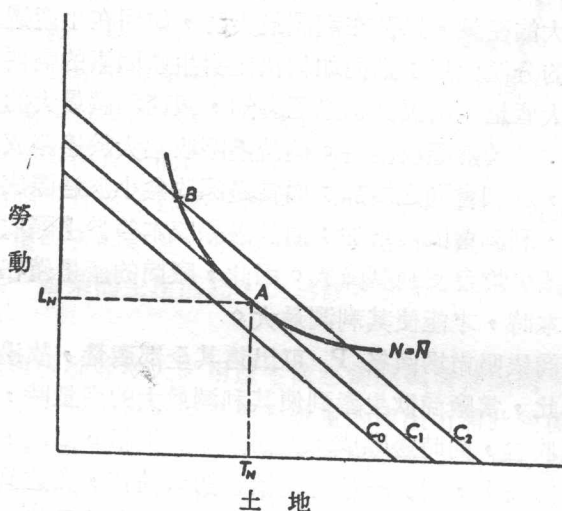


圖 2—1 最適因素組合

因此，等成本曲線 C_0 所表示的總成本較 C_1 所代表者為小，而 C_1 所代表的總成本又較 C_2 所代表者為小。

在產量固定為 $\bar{N}$ 時，廠商為使總成本最小，其對生產因素的僱用必決定於 A 點，因為等成本線 C_1 與等產量線 $N=\bar{N}$ 切於 A 點，此時廠商僱用 T_N 的土地與 L_N 的勞動，所需總成本則為等成本線 C_1 所表示者。當然，廠商為生產相同的產量 $\bar{N}$ ，也可僱用土地與勞動的其他數量組合，但是，任何其他異於 A 點的要素組合，都將使廠商花費更多的總成本。譬如，倘若廠商選擇的要素組合為 B 點來從事生產，則其總成本將為 C_2 所代表者，由於 C_2 位於 C_1 的右上方，故為生產 $\bar{N}$ 的產量， C_2 所代表的總成本較之 C_1 為多，因此在 B 點時的生產總成本一定大於在 A 點時的生產總成本。