

S
001690

會員委展發作合濟經際國

九十二之刊叢濟經

融金與政財的家國後落



版再月二十年九十五國民華中

811
331

S 001690

融金與政財的家國後落



S9000880



者

譯

回

方

王

中華民國五十九年十二月再版

定價：新台幣拾伍元

譯者 王 方 回

發行者 國際經濟合作發展委員會

台北市懷寧街一一八號

印刷所 其昌印刷有限公司

台北市克難街二六六巷二六弄二號
電話：三六六一二六號

落後國家的財政與金融

目 錄

一、經濟發展國家的財政政策·····	一
二、經濟發展國家的可稅能力·····	三四
三、落後國家的貨幣政策·····	八三
四、中央銀行的獨立性及政府——中央銀行之間關係·····	一一七

一、經濟發展國家的財政政策

本文譯自 John H. Adler 作：Fiscal Policy In a Developing Country

(Paper, Round Table, International Economic Association, April 2-9, 1960)

一、導論

在路易士 (W. A. Lewis) 經濟成長理論一書的後頁，附有書目說明，其結句如下：「頗為遺憾的是有關落後國家的財政問題，理論上的討論很少」(註一)。這一缺憾自從路易士的書第一次出版後，迄無改善，這是深有理由的。任何一個國家的財政制度與財政政策，都反應其國民的一般經濟觀點與想法，這些觀點與想法可以與其他國家一樣，也可有其獨特之點；他們是一個國家的社會與文化制度、資源賦與、經濟結構、所得分配，以及政治權力的結果，於是不可避免的會形成獨特之點。任何一般性的財政問題的討論，其用處都有限，因為就在這一般性的結論之下，便隱伏有無數的例外。不過對於那些尋求加速經濟進步的低所得國家，也可從觀察與推測當中，尋求一些政策上的共同原則。本文將在四個題目之下，對財政政策的各方面作一討論。在對若干實例作一說明後，將對經濟發展國家的政府財政提出一些一般性的原則。再下兩章則討論財政收入結構問題及公共資本支出的財源問題，最後一章則分析低所得國家赤字財政的作用。

二、實例說明

把許多國家的財政資料，以統一方式表達出來的任何企圖，都將遭遇觀念上與統計上的困難，需要花很多的時間與努力去克服（註二）。而即令有最完善的國際比較，也並沒有多大用處，因為對某一個國家最妥善的財政安排，對另一個國家不一定可行。何況我們所觀察到的實際收支型態，與基於某些標準所認為最適當的收支型態之間，還有距離；資料本身對於實際型態與適當型態之間有距離的理由何在，不能作任何說明。

但無論如何，在本文附錄裏面所收集的一些財政資料，對於低所得國家財政結構的主要特點，以之與進步國家比較，仍可得到一些一般性的結論，雖然在資料所包括的範圍和分類各方面有差異。

（一）財政收支水準

經濟進步國家的公共收入與支出對國民生產毛額的比例，遠較低所得的國家為高。在表一所顯示的「低所得」與「高所得」兩類國家，自然有很大的差別；這些差別將在下面評述。但是縱然各個國家有很大的差別，資料的比較性有限，低所得國家公共收入對國民生產毛額的比例未加權平均數為一四·七%，而高所得國家則為二二·〇%，這一事實，仍是有很大的意義的。他們公共支出的比例各為一六·一%與二二·三%。這些平均數有的包括州政府與地方政府，表上曾予分列。因為州與地方政府的支出在高所得國家要遠較低所得國家為重要，如果把州及地方政府的收支更完善的包括進去的話，則其結果差別更大（註三）。

這種財政收支與國民生產毛額比例有差別的原因，必須分別從收入與支出兩方面去說明。從收入方面

來說，這是十分清楚的，因為低所得的國家課稅的範圍要較進步的國家為小；這一點我們在後面將作更詳盡的說明。至於支出方面，僅有一部份可從國防支出來說明，這種支出進步國家遠較低所得國家為大（表一）。但除了美國是例外，進步國家的國防支出沒有超過國民生產毛額的七%，而低所得國家則平均為二·九%（註四）。除了國防支出外，另一個使進步國家與低所得國家支出有差別的原因是移轉支出，主要為福利性支出。包括在高所得國家公共支出中的大量移轉支出，正是這些國家高所得的一種反映，這些支出在低度開發的國家祇有儘量忍住，而他們之所以能夠忍住的原因，是因為這類國家的家庭關係與社會安排等等，使得公共福利支出的需要減少。

但是即令把移轉支付與國防支出，算作是進步國家公共支出與國民生產毛額比例與落後國家的比例相差很大的重要原因，落後國家的政府支出仍然太小，而應予以增加。其理由是對許多政府的勞務，低所得國家政府的單位成本却要較進步國家高。舉例來說，在一個識字率很低的國家，一個有資格擔任學校教員或政府公務員的人，其所得到的報酬與平均國民所得的比例，便要較進步國家高些——即使以高所得國家的標準來說，低所得國家教員與公務員的薪水仍然奇低。其他有些類的支出，其單位成本也較高——例如軍事及警察人員的制服、醫院的設備、政府辦公室、技術服務場所等的成本，在低所得國家與高所得國家大致相同，但比較起來，低所得國家的比重便顯得高了。

從這些觀察可以得到三個結論。第一、低所得國家有增加公共收入的需要，不一定反應經濟發展支出的增加，而祇是由於部份公共支出的單位成本較高。第二、因為這個原因，也因為增加收入的能力有限，必須要儘量避免公共支出的「浪費」。第三、雖然許多低所得國家的政府，經常在需要擴充其活動範圍的壓力之下，但由於許多高單位成本的任務非由政府執行不可，所以政府活動範圍仍不能不有所限制；這些

非由政府執行不可的任務包括法律與秩序的維持、教育設施、公共衛生與健康等等。

在對低所得國家與高所得國家的公共收支作一比較後，不可避免的引起了一個問題，那便是什麼構成政府收入的「適當」水準。有些專家指出增加公共收支在國民所得中的比例，祇是近來的發展，雖然有些國家的公共收支佔國民生產的比例很低，但與現在是進步國家一百年以前的情形比較，仍要高得多（註五）。不過我們却很難下個結論說，現在的低所得國家就這樣下去，或者說其收入水準應該與一百年以前的英國或美國相當。相反的，凡公共收支少於國民生產毛額一〇%的，都不甚適當，應當大量增加，即令許多低所得國家政府的組織與行政能力有限，對於財政收入不能作有效運用，仍是如此。

（二）財政收入與外人投資

附表所列舉的數字很清楚的指出來，從財政的觀點看，凡屬能吸引外人投資於大規模企業的國家，都得到很大的財政利益。這些國家公共收入佔國民生產的比例都較大多數其他低所得國家為高。例如有大量外人石油投資的伊拉克與委內瑞拉，礦業投資的智利與秘魯，農業投資的錫蘭、哥斯達黎加、瓜達馬拉、巴拉馬等，稅收與這些外國公司收入的比率，是整個國家平均數的多少倍；所以其他收入的稅負相對之下便小的多。如此，從財政的觀點看，外人投資對於接收投資國是有利的，除非是這些外人投資需要政府的大量支出。

（三）直接稅的限制

低所得國家與高所得國家財政收入的差別之一，是低所得國家直接稅收入佔總收入的比例要低得多，這可從表二的數字很清晰的看出來。低所得國家不能大量依賴直接稅的理由，是一般的直接稅，特別是個

人所得稅，適合於經濟進步的國家；在本文的第四節將作更詳細的說明。假如將課征於外國公司的稅除開，則直接稅在低所得國家不重要的事實將更明顯。

(四) 對國際貿易的課稅

低所得國家對於直接稅的利用受到限制的情形，因大量仰賴進出口稅而受到補償。從表二所顯示的數字，低所得國家從進出口稅所得到的收入，大約佔到總收入的三〇%，而在進步的國家則僅佔到一一·五%（註六）。許多財政專家都對以進出口稅作為主要課稅工具表示憂慮。實際上，無論進口稅或出口稅都可作更深入的運用（註七）。

(五) 公共支出的型態

雖然對低所得與高所得國家的收入資料作一比較後，可以得到若干一般性的概念，但對支出方面，則無法做到（註八）。一部份原因是統計分類不清晰，缺乏比較性，以致對於支出型態尋求不出重要的相似之點，或有系統的相異之點。但即令把在資料方面所受的限制除外，由於公共支出型態反映資源賦與、經濟結構、社會制度等等各方面的差異，而這些因素在對公共支出作比較研究時，都不能很容易的顧及到，所以仍難得到一般性的結果。所以在討論公共支出的時候，將限於資本支出的幾個一般性的觀察，不過資本支出與總支出結構之間並無相似之點（註九）。

三、幾個財政原則

(一) 對基本原則的挑戰

在最近五十年來，有些基本的觀念已經發展成「財政原則」，不過在近幾年這些觀念漸漸受到挑戰，對於其普遍的適用性已發生懷疑。對於這些已被普遍接受的觀念加以重估價，實在是動態觀念介入（嚴格一點說，是再介入）經濟思想的一個自然結果。有三個原則特別受到嚴重的挑戰，因而不得不加以重大的修改；或者說得更謹慎一點，對於這些原則的普遍適用性的挑戰，已經有相當的成功（註十）。

第一個原則是一個平等的稅或稅制，最低限度應該是溫和的累進，或最好是高度的累進。這個原則實在是所得的邊際效用遞減律觀念在財政上的應用，其所以受到懷疑的理由是因為經濟成長需要某種程度的資本形成率，而至少私人的資本形成大部份靠資金集中於一小部份經濟單位之手。與這個理由有關的另一個理由，是累進課稅對於一般的生產努力，特別是企業家擔負風險的意願，有打擊的作用。

當然贊成累進課稅的人士，也經常瞭解資本形成與經濟鼓勵的需要，對於累進原則所加的限制。但對於資本形成為經濟成長率的基本決定因素之一的重予重視，已經削弱了累進課稅結構的理由，或至少已使累進課稅對所有的國家在所有的情形下都普遍適用一點發生動搖。

第二個原則，也是目前討論最多的一個原則，是所有「正常的」政府支出都是消耗的，至少暗中含義是如此。所謂消耗的是政府的支出，無論為投資或消費，其所產生的利益，都不能與私人同數額的支出相比擬。僅是在自償性計劃的資本支出的情形下，才能希望為整個經濟產生相當的報酬（註十一）。對於公共支出持這種看法的結果，使得削減政府支出至最低限度成了政府政策的目的；政府支出在國民生產中所佔的比例愈小，對於經濟便愈有利。

有兩個理由反對在任何時候都把政府支出減至最低限度的看法。第一個理由是在某些情形之下，增加政府支出對經濟是有利的。舉例來說，即使是「浪費性的」支出，如維持法律與秩序，或進行公共建築，

對於整個經濟的效率也產生有利的影響，因而增加總產量。

第二個理由是即令在某一特定的時間內，某一政府的支出不能產生任何可以測量得出來的利益，但如在將來可以產生利益的話，則為整個經濟着想，仍是值得支出的（註十二）。舉例來說，對於國民教育的支出，因其不能對經濟效率或經濟成長有即刻的貢獻，可以說完全是「浪費的」，但如從長期看，則可產生一羣識字的勞工，或更普遍的說，可以產生一羣識字的選民，由此而產生的利益要遠較增加租賦負擔的不利為大。

第三個基本的財政原則，在最近二十五年來完全加以修改的，是所有的支出，除了自償性的計劃外，都必須由經常收入支付，僅能在非常環境如戰爭或自然災害的情形下例外。平衡預算的尊嚴已經為凱因斯的財政原則所破壞了。依照凱因斯的原則，在國際收支所容許的範圍之內，假如私經濟部門的支出不足的話，政府應該作赤字支出，以補私經濟部門支出的不足，使經濟活動接近於充份就業水準。由凱因斯赤字財政理論可以很自然的誘導出一個推論，即是當私經濟部門的支出，有超過物品與勞務的供給的威脅時，國庫應該累積盈餘，並向銀行系統贖回公債。

在本文裏面，無需對凱因斯的政策及其與貨幣政策的複雜關係，作詳細的評論。但有一點值得一提的，即是在這三個受懷疑的原則中，第三個挑戰在低所得國家最受注意，而與落後國家的關係却最少，這一點在後面還會提到。

（二）租稅負擔與支出利益：財政的生產原則

前面對古典財政原則及其最近的修正討論，已經為討論低所得國家財政政策問題，奠立了重要的基礎

。經濟落後國家財政方面的難關，可以最普通的方式說明如下：消費稅不能增加，因為平均消費水準太低，甚至暫時的降低消費水準，也非社會上或政治上所能忍受。利用累進課稅的辦法，主要以高收入人民的所得為對象，對儲蓄予以課稅，也非健全辦法，因為這會使私經濟，也許整個經濟的資本形成率減低，因而稅收仍然不能增加。

對於這一難關的解決，可以從兩方面着手：對於那些個人所得正在增加的國家，可以把稅收提高至足以限制個人消費「成長」的程度。假如稅收增加對於私經濟部門的資本形成率沒有不利的影響，同時假如增加的稅收用以提高經濟成長率，則整個經濟便會蒙利。增稅的多少自然受個人所得增加的限制。在總所得的成長率沒有超過人口增加率的那些國家，這種稅收的增加等於零。在有些國家，所得的成長集中於某一部門，或某幾部門，而經濟的其餘部門則陷於停滯，這時增加消費稅也困難。在這種情形之下，以削減一般的消費成長為目標而增加課稅，將不可避免的會削減某些經濟部門的絕對消費額，因而在社會上與政治上行不通。

但如把增加稅收與增加公共支出連繫起來，假定增加的公共支出所產生的利益要大於或至少可以等於增加稅收的負擔，並假定增加稅收的歸宿絕大部份與增加利益的歸宿相當，則增稅的理由便可大為加強。增加租稅的負擔與增加公共支出的利益的關係，並不僅是一個抽象的便利想法，而是有很重大的實際意義的。舉例來說，對農業生產增加課稅，對於農業生產水準將有不利的影響，但如把公共支出用在改善由農田至市場的道路，以減低運輸成本，使農業生產者得以改善，則這種刺激生產的影響，將可抵銷增加稅收的不利影響，有時甚至過之。

前面所舉的例子裏面，增加稅收與增加利益的歸宿屬於經濟的同一部門。假如稅的歸宿與利益的歸宿

屬於不同的集團或部門，則增加稅收與增加支出的關係便不一定。但基本原則不變：即增加政府勞務對於生產（間接對於物質幸福）的有利影響，如果超過增加稅收的不利影響的話，則增稅是值得的。

從以上的討論，對於低所得國家的財政可以得到實際可行的結論如下：公共支出的限制，不僅決定於政府當局在不削減低所得階層的消費水準，和不影響私經濟部門的資本形成的情形下，課取收入的能力，同時也決定於公共支出的「生產力」，即增加生產的效率與改進生產組織。

增加公共支出所產生的「生產力」又大部份決定於政府提供勞務的效率。政府辦事效率問題將在下段內作進一步討論；祇有一點需要在這裏指出。有一個難題圍繞於許多低所得國家，即一方面所有經濟各部份的生產，都由於工作人口缺乏教育而受到打擊，但另一方面，政府又無能力供給這類重要的勞務，如一點點普通和技術教育，或公共衛生和醫療設施等等。假如政府對提供這些勞務的利益（祇有政府最宜於提供），都與增加稅收的經濟成本作一比較權衡，則這個難題便可解決。

不過，假如一個低所得國家經濟政策最重要的目標，是獲致個人生產與所得的高度成長率，則必須要了解有些政府勞務會較其他政府勞務更宜於增加生產，對於老年人、病人和窮人予以社會福利的支出，在人道立場上雖然很好而且有其必要，對直接受益人也產生了利益，但對於生產的效率，生產的鼓勵，並沒有貢獻，為此而課征的稅不可避免的對生產有不利的影響，所以低所得的國家要避免站在社會正義的立場，擴大社會福利支出的範圍，這類福利支出近年來已成為進步國家公共支出的特色。

更普通的說，鑒於低所得國家成長的目標，租稅負擔與公共支出的利益的歸宿，必須要考慮到財政的生產原則，這個原則便是：假如增加公共支出對於生產努力有刺激的影響，包括資本形成在內，超過了增加稅收的不利影響，則增加公共支出是值得的。這個原則基於一個假定，即增加一個經濟物質幸福與其構

成單位最重要的因素，是總「經濟的」生產量的成長（註十三）；這個原則可用以代替過去靜態的原則，即因為貨幣的邊際效用遞減，所以所得分配愈平均，則福利即愈增加，平均所得包括運用財政政策重分配所得在內。

（三）運用財政制度對所得的重分配

在生產成長的目標與資本形成之間有很密切的關連，這一點是很清楚的。因為在低所得的國家，私人資本形成的水準一般由高所得階層的所得決定，特別是企業家階層，所以運用財政制度對所得予以重分配，使其有利於低所得階層，不利於高所得階層，將違背財政的生產原則。這樣的重分配對於私人儲蓄與私人投資率都有不利的影響，與經濟成長的目標相違背。但運用財政制度對所得予以某種程度的重分配是不可避免的，因為如上所云，為了社會與人道的理由，一部份政府支出必須要用在與最低所得階層利益有關的勞務上，而對他們對生產的貢獻則沒有什麼影響。但是除了上面這一點外，實在再沒有理由說明為什麼低所得國家的公共支出型態，要使所得作有利於低所得階層的重分配。相反的，假如政府支出型態在支持生產成長的目標，則不可避免的應有利於企業家階層。累進的利益歸宿——特別是社會資本支出，但也包括經常「發展」支出——頗可部份的或者完全的抵銷租稅制度的累進歸宿。

如此，租稅制度中某種程度的累進，可以在公共支出利益的歸宿中得到支持。但鑒於私人資本形成在經濟成長過程中的重要性，應將租稅累進的程度減緩。

（四）公共支出的限制：公共活動的加深與擴大

財政的生產原則不僅決定公共收入與支出的最適當水準，而且對於其內容也有直接的影響。關心於純

粹經濟發展方面的經濟學家，時常忽視了一點，即在許多低所得的國家，不僅生產水準落後，行政組織、技術能力、管理知識等等也很落後，無論在公共部門或私人部門都是如此。有許多低所得的國家沒有路，或祇有很壞的路，因為政府沒有錢去建築。但時常也是因為沒有發展一套築路與保養的有效制度。教育設施不當是因為教員訓練不夠，對於學校的課程與國家的特殊需要是否配合也很少注意到。公營事業的財務管理不健全是因為對會計與簿計有訓練的人數不足；公營事業所提供的物品與勞務不好是因為生產技術、品質管理等等不夠。

政府提供勞務的效率自然是決定勞務單位成本的重要因素，或者反轉來說，以一定的公共收入來支應政府勞務，則提供勞務的效率決定勞務的數量與品質。

生產效率低並不限於公共部門，私人部門也一樣。但是由於企業競爭的關係，效率低可以及時改正；最無效率的生產單位，會由國內與國外來的價格與品質的競爭消滅掉。但對於政府所提供的公共勞務，則這一套競爭機構便不存在，因為這些勞務並不在市場出賣，不必接受市場的測驗。所以政府必須要經常不斷的改進其工作效率，如有必要，並應尋求外來的協助，這一點非常重要（註十四）。為了改進政府的效率，政府的活動範圍必須限於私人所不能擔任的或不願擔任的勞務。政府對於經濟成長最有力的貢獻，是使其活動加深，而不是加寬。

這一個結論與下面的一個論點頗有衝突，即低所得國家的政府必須負起責任，提供私人企業在某一定時間內所不能或不願意提供的物品與勞務，私人企業之所以不能或不願提供，或者是由於必需的技術知識與組織能力缺乏，或者是因為係大規模的企業，開始的資本支出很大（如銅廠），缺乏這種資本。認為私人因缺乏技術能力，不能或不願意擔任某種物品與勞務的生產，而必須由政府來擔任的理由，是假定政

府較私人容易獲得這種技術能力。

除了極難想像的特殊情形外，這個假定是沒有根據的。在大多數的情形下，假如政府協助輸入所缺乏的技術經驗以與國內的民營企業合作，並在稅收方面予以優待，如有必要，並對民營企業予以補貼，以克服民營企業不願擔負風險嘗試新生產領域的困難，則其效果要大得多。

假如因為開始時的資本需要很大，超過了民營企業的負擔範圍，因而不願從事重要物品與勞務的生產，和開採若干自然資源，則政府最好以供應資金（例如透過由國庫支持的開發銀行）或保證的方式給與協助，而不必由政府自身去經營。

對於能由私人部門去經營的事業，政府不必去擔任的「拒絕原則」，也許有若干例外，這些例外在公用事業部份尤其重要。由於公用事業的獨佔性或半獨佔性，透過競爭以阻止效率低落的說法不能存在。但是即令在這種情形之下，也必須要了解公營事業發生虧損，並不是經濟發展所要付出的必須代價，相反的，這種虧損可能是發展過程中的一個打擊（註十五）。

四、適於經濟成長的財政收入結構

根據前面的許多討論，現在可以對低所得國家最適當的財政收入結構，和各種租稅所擔當的任務，作幾個一般性的結論。租稅結構自然必須反映經濟結構，和生產與所得分配型態。但是不論低所得國家的制度、自然賦與、與經濟結構有何不同，對於幾個主要的租稅型態，仍可作一些有意義的結論。

（一）所得稅

所得稅的作用，特別是以全部個人所得為基礎的所得稅，在低所得國家要較進步國家必然會受到更多

的限制。第一、個人所得稅的主要利益，即是高度的累進性質，在低所得國家要較高所得國家少的多。第二、正如古德氏 (R. Goode) 在一篇文章裏所指出的，所得稅所包括的所得範圍既廣，納稅人又多，一個有效的稅務行政在低所得國家實在十分困難 (註十六)。祇有在總所得中的大部份却是薪水與工資所得，大部份的所得却以某種方式記錄下來，以及人民普遍識字的情形下，所得稅才能變成一個大衆化的稅，而這些條件在低所得國家則極難具備。相反的，所得稅對於農業生產者與小商業者實是一個不良的課稅工具，而這兩種人在低所得國家却佔去所得的大部份。

但是，在低所得的稅收結構中，所得稅仍有其地位。使所得稅有效的許多條件，在高所得階層仍然存在。對於高所得階層而言，某種程度的累進顯有必要，或者由於他們從政府勞務中所得到的利益，至少不反對 (註十七)。假如對於高所得階層不課以累進稅，則總課稅的歸宿必然更為累退，這顯然是不健全的。在許多低所得的國家，特別是拉丁美洲的國家，曾經企圖採用對工資、薪水、紅利、利息、租金等等課以較為緩和的稅率，以擴大對所得課稅的範圍。這種課稅有一個困難，即是會從所得的接受者轉嫁到所得的來源方面 (例如從接受工資者轉嫁到雇用工人的企業)，因而變成了對生產課稅。一般的說，在進行擴大稅基和增加課稅的對象等更為困難的工作以前，將目標集中於少數納稅人，而對稅務行政予以改進，則對低所得國家可能有利 (註十八)。

(二) 不動產稅與土地稅

有許多證據指出，在很多低所得的國家，對於以不動產稅和土地稅作為收入來源却忽視了 (註十九)。最重要的理由是：(1) 地主與都市財產所有人的政治影響；(2) 由於通貨膨脹，估價過低，使稅基崩潰；(3) 對