

# 社會福利動搖經濟成長？

## ——以英國為例（中）

■劉淑瓊譯■

### 賦稅與工作、儲蓄和投資意願

當我們討論到社會政策對經濟成長的影響時，幾乎毫無例外地會將賦稅體制納入考慮，因為以今日而言社會政策的支出大約佔整個公共支出的一半左右，因此它對稅率具有實質性的影響。Hogg 在一九四七年的文章中指出：保守黨反對由工黨政府所提出的改革方案，認為所得稅率雖是政府歲入的來源，但却也是社會損害的主因。廿年後，在泰晤士報上的一篇專論中，財政大臣甚至明白地指陳：我確信在我們的經濟體系中，賦稅體制是導致人們缺乏提高效率意願的唯一重要原因。整整十年之後，保守黨政府的財務大臣，Geoffrey Howe 爵士在一九七九年六月十二日對下院提出的一項有關政府預算之演說中重申：超額的所得稅率致使英國經濟的表現乏善可陳。

任何一個國家的賦稅體制都必須執行若干未必合宜的功能。首先它們要為最起碼的服務項目提供經費支應——如：國防、交通、教育、所得補貼等——而這些都是任何現代社會運作所不可或缺。再者，大多數的政府也一直在利用賦稅體制作為調節經濟成長的工具——或抑制通貨膨脹，或鼓勵消費；此外，一個講究平等主義的政府還可能將賦稅體制作為該社會由富至貧達成資源再分配效果的一個手段。但無論如何，幾乎每一個政府都或多或少對於「賦稅削弱工作意願」一事表現出相當程度的焦慮。

無可避免地，在這些賦稅必須承擔的各種不同功能之間存在某些衝突：一個高額累進的賦稅體制可能嚴重地影響到那些極少數鉅富的工作努力；一項強硬的反通貨膨脹政策可能充分顯示高額的稅收對工作意願的影響力——不論是正向或負向等等。最後，政府在形成其政策時，也應該對其他國家的稅率保持

密切的關注。

在經濟學者的術語中，稅收有所謂的「所得效果」(income effect)與「替代效果」(substitution effect)。在以下兩項假設：1. 工人依理性行動；2. 時間二分為工作與休閒，同時成立的基礎上，如果賦稅鼓勵更多的休閒，那麼它將相對地降低工作的時數，反之亦然。因此，當直接稅增加，人們的淨所得就隨之減少——亦即所得效果——其結果是姑不論改善，僅是為維持原有的生活水準，他們就必須加倍辛勤地工作。但是，從另一個角度來看，所得稅的增加意味著人們平均每小時從工作上獲得的收入減少了，這可能使他因而寧可投閒置散而不願意投入生產，換句話說，就是減少工作時間——此即所謂的替代效果。由此觀之，我們確實沒有理由輕率地認定稅收對工作努力只有負面的效果。

很顯然地，有諸多因素雖然會影響個人的工作努力，但却與稅率無關，例如：個人的環境、經濟市場上對勞動力的需求以及由僱用者所提供的工作機會等等均是。其中有部份因素是個別的工人所無法控制的，有些是他可以自行決定，又有一些則僅能產生些微的影響力不一而足。從這個角度來看，我們不得不同意 Brown 的結論：「賦稅對勞動力的供應或工作努力的衝擊，應該是微乎其微的。」此外，還有一點值得注意的是，無論我們採用何種研究方法，都很難將稅收對工作努力的影響與其他因素對工作努力的影響截然分開。

賦稅對工作努力的激勵或抑制效果可以是直接的，也可以是間接的，它還可以從廣義或狹義兩層意義來看。從廣義的角度來看，是指整個勞動力供應的問題：比方說賦稅是否影響到職業的選擇、個人追求升遷的趨策力、工作的時數、生產率、勞動力流動以及個人退休、移民的決定等等。而狹義的界定則是

指工作努力，亦即工作時數和平均每小時所投入的努力。這些是稅收的直接效果；至於間接的效果則遠在可測量的範圍之上，屬於一種純粹的思考形式，例如，一個工人困於高額的稅金不得不加倍努力工作（直接效果），然後再用多出來的收入去購買消費品，並且因為使用這些消費品而製造更多的環境污染（間接效果）。本節我們關心的是直接效果與廣義的意義。

首先，我們以一九五二年由皇家賦稅委員會所進行的一項社會調查為例。該研究包括了一、四二九位英格蘭與威爾斯的工人和領班，由超時工作和超量生產的情形，我們可以看出他們工作努力程度的差別。根據研究結果皇家委員會作成以下的結論：「從這個有關生產力的調查中，並無任何證據顯示工人的工作努力受限於現行的所得稅結構。」

其次我們要舉出來的是在一九七〇年代初期由 Brown 和 Levin 所共同完成的一項有關工人態度的研究，其研究對象是由全國抽取的二千個以上領週薪的工人。表五研究結果摘要顯示出約四分之三（七四%）的男性回覆者回答賦稅體制對他們的工作努力沒有影響，百分之十五表示賦稅體制使他們工作得更勤快，另外百分之十一則認為現行稅制使他們倦怠。該樣本中百分之九十以上的女性回覆者覺得稅率的高低並不影響她們的工作行為，其餘持正反意見者則

表五、稅收對工作時數的影響（%）

男性工人團體	時數減少	沒有影響	時數增加
全部 男性	一一	七四	一五
單身 男性	一三	七七	一〇
已婚 男性	一二	七三	一五
已婚有子女男性	九	七二	一九

來源：C. V. Brown, *Taxation and the Incentive to Work*,

Oxford University Press, 1980, Table 4. 1, p. 36.

各佔一半，由表五我們還可以看到一個重要的發現——已婚而且有子女的男性工人中有百分之十九回答：「為了養家活口，賦稅反而激勵他們更賣力的工作」。在經過詳盡與嚴謹的分析後，Brown 和 Levin 歸結指出：「稅收在『超時工作』上的總效果是相當有限的，反而是人們為了平衡所付出的稅金，必須格外努力工作得更久。」

接著我們來探討專業性受僱者對賦稅的看法。第一個研究是 Brown 在一九五六年以三百零六位英格蘭地區自行開業的律師和會計師——兩種在一般人眼中屬於高收入高課稅的專業人員為對象的研究。同樣地，絕大多數（七七%）認為他們的工作投入與稅率無關，百分之十三點二回答稅率有抑制效果，百分之十點一則表示正向的看法。Break 因此歸納認為：「稅率的淨效果（不論是正向或負向）均未大到足以顯示出社會或經濟的顯著性。」如同我們所預期的，有關「個人的環境」對回覆者想法的影響方面，研究發現稅率對單身者、已婚而尚無子女者、居住在都市地區者及那些因繼承財產而擁有豐厚所得的人來說，其抑制效果最為顯著。

事隔十三年之後，Fields 和 Stansbury 以不同的研究方法針對 Break 的研究結果再作一次追蹤調查，研究發現支持「稅率產生抑制效果」說法的比例略有提高：百分之十八點九回答稅率使他們不願多工作，有百分之十一點二則認為高稅率反而有激勵作用。同意抑制效果的比例，從 Break 研究中的百分之十三點一，提高到百分之十八點九，已達到統計上的顯著。但是，令人困惑的是此一增加與一項事實——「一九六八年的邊際稅率比一九五六年底」之間有所出入，這可能是使用不同的研究方法所致。

民意調查的種種缺陷中最主要的就是，它雖反映出意見，但意見却未必能代表行為，畢竟人們的言與行往往缺乏一致性。為進一步探究真象，學者多年來一直採用計量經濟學的方法，這些研究針對許多被認為對工人工作時數之多寡而言其重要性的指標（前提是工人可以自由調節其工作投入程度）——如：工資率、家庭大小、非就業所得、受僱型態等蒐集基本資料，並以各種不同的統計技術來分析這些資料之間的相互關係。當然這種研究方法本身仍存有許多技術上與概念上的問題，因此研究結果的可應用性端視研究者所列舉的因素和

原有的經濟學理論之間契合的程度以及資料本身的代表性而定。在一項對全國領週薪，已婚且可自行決定其工作時數的男性工人的研究中，Brown Levin 和 Ugh 發現「高稅率的稅率對工作時數傾向於具有激勵效果」。

Godfrey 曾為經濟合作暨開發委員會 (OECD) 作了一項以數個國家的資料為基礎，而在理論或實證文獻上均頗具權威性的研究，他總結指出：不論以何種方法去測量激勵或抑制效果均顯示賦稅對整個工作努力的供應上均無鉅大而顯著的影響，尤其是在男性一家之主的勞動力的供給上，其淨效果更是微乎其微。綜上所述，我們可以看出現行的稅制對個人的工作努力與整體的經濟成長之效果而言——不論是正向或負向的，均屬微不足道。

前述所列舉的研究雖然都相當一致地指向「稅率對工作努力無顯著影響」，但事實上也有例外——高稅率還是會打擊少數極高所得者的工作意願，也因爲如此，英國政府在一九七九年決定將最高的所得稅率從百分之八十三下降到百分之六十；除此而外，高稅率對那羣收入相當微薄的人，也會產生某種程度的抑制效果，因爲對這些人而言，收入上的增加往往爲稅收所抵銷，甚至入不敷出。這種情形除非低收入者有辦法使收入頓時陡升，並從貧窮陷阱中一躍而出，否則期待會有明顯的改善，幾乎是不可能的。造成「貧窮陷阱」的一個重要原因，就是多年來賦稅起徵點的年下降，以及政府對低收入者徵收相當高稅率的直接稅。以賦稅起徵點來說，在一九五〇年代中期，中等收入的四口之家（有兩個子女）可能就必須要開始付所得稅了；一直到一九七〇年代中期之前，起徵點被訂於收入在全國平均所得的一半。對鉅富的稅率予以實質性地降低，這方面政府作得有限，更遑論對低收入團體的體恤了。除此而外，間接稅的日受重視也對工作動機產生若干的影響。

有關「賦稅與勞動力參與」論題的另一個面向，是英國的稅率較之其他工業國家高出甚多，其結果是迫使專業人員與高薪者轉而外移到其他低稅率國家。事實上，要比較不同國家間稅制之異同優劣是頗爲困難的，因爲稅收和免稅額之形式往往因國制宜。儘管如此，還是有不少研究認爲「稅率造成移民」的說法純屬杞人憂天。一項政府最近的研究顯示，在十二個工業先進國家中，就賦稅和社會安全繳費 (Social Security Contributions) 佔全國總生產毛額

(GNP) 的比例而言，英國在一九七一年名列第四，一九七八年則居第七位。再以另外一種算法來看：以家戶所得爲單位的賦稅總額（包括社會安全繳費）之百分比，在十個國家中，英國在一九七一年居第二位，一九七八年排行第五，我們預估最近加重間接稅的趨勢，就相對意義來說，其排名可望降低。雖然米德報告 (The Meade Report) 以具體數據指出，英國所得稅的最高稅率在十個工業先進國家中居首位，不過此種情形隨前述最高稅率之降低（從八三%降到六〇%）將可獲致實質性的改善。

關於專業人員與管理階層的外移問題，在一九六七年的政府研究中已得到檢證，其結論是：一般承認所得稅在決定外移的事件上扮演舉足輕重的角色，事實上，這種說法只對了一半，因爲外移最主要的經濟原因往往是專業人員在某些國家可以賺取更高的薪水——不管是完稅前或完稅後，所以賦稅的效果實際上不太可能去左右移民國外的決定。

本節最後要討論的是賦稅對個人儲蓄的影響。有些人主張高稅率降低了個人的儲蓄意願，而儲蓄本身不但是一國國民美德的表徵，更是投資私人工業的主要資金來源。貝佛里奇報告書 (The Beveridge Report) 在它論及社會安全給付在保障個人最基本的生活水準的前提下，應該可以允許個人透過志願性的保險以獲得更高額的給付，此外，社會安全給付還應透過賦稅免稅額的提供，由政府予以積極的鼓勵時，亦會對前述兩項結果有所引伸。

在驗證各項證據之前，我們有必要在此指出這種主張背後的政治性假設。有關「高稅收減少私人儲蓄流向投資」一事，只有在我們認爲工業所有權應該握在私人手中時方才重要。反之，如果我們認爲工業應該歸政府所有，那麼賦稅的水準就應與政府的其他財政資源一樣，只要政府認爲有必要，就應在適當的時候投下資金。此種推論雖有其立論基礎，但似乎沒有太多的證據來支持它。本節前曾述及，在該研究進行期間，用以投資工業的資金並無任何嚴重的短缺情形。此外，由目前可取得的私人儲蓄資料顯示，在一九七〇年代稅率空前奇高之際，全國儲蓄却依舊持續成長，而不是下降。誠如 Ugh 所指出，造成此現象之個中原因甚多，但賦稅體制並不在其中。表六顯示在一九七〇年代中的十年裏，多數的年份其個人儲蓄率（亦即以私人儲蓄金額去除個人可自由

表六、英國私人儲蓄率，一九六三—八〇（%）

年 份	比 率	年 份	比 率
一九六三	七·五	一九七三	一一·七
一九六四	八·二	一九七四	一三·五
一九六五	八·五	一九七五	一二·七
一九六六	八·五	一九七六	一一·九
一九六七	八·〇	一九七七	一〇·八
一九六八	七·五	一九七八	一二·七
一九六九	七·八	一九七九	一四·一
一九七〇	九·三	一九八〇	一五·一
一九七一	七·六		
一九七二	九·七		

來源：CSO, *Financial Statistics, Annual Returns*

支配的所得）均高於百分之十——遠較一九六〇年代高。私人儲蓄率雖然也有下降的時期，但我們很難將它歸因為稅率所致。基本上，工業先進國家本身就是一個消費取向的社會，各種大眾傳播媒介與財政機構積極地鼓勵人們對財貨作最大程度的消費，而各類商品的設計亦循此一趨勢，重視外觀與包裝却不講究耐用，由此可見，以消費取代儲蓄已經成為現代社會的主要特徵，是故如果我們再堅持稅率是影響儲蓄的最主要原因，顯然極其不智。

（取材自 Georeg, Vic & Wilding, Paul (1984), *The Impact of Social Policy*, London: RKP, chpt. 5)

（譯者畢業於臺大社會學研究所，現任行政院研考會專員）

## 七十四年度建立社區福利服務

### 體系示範觀摩會圓滿成功

臺灣省七十四年度建立社區福利服務體系示範觀摩會業於六月九日上午九時至下午一時假臺中縣豐原市東浦社區活動中心舉行，由省府社會處處長趙守博主持。

參加觀摩人員包括中央及省有關單位代表十五人。各縣市政府選派有關人員各三人參加，計六十三人。各縣市選派鄉鎮市區公所有關人員各三人參加，計六十三人。試辦建立社區福利服務體系計畫之縣市各選派指定試辦社區理事長、理事、社區總幹事各一人參加，計三十九人。未試辦建立社區福利服務體系計畫之縣市各選派社區理事長、理事、社區總幹事各一人參加，計二十四人。臺中縣各鄉鎮公所選派有關人員各三人參加，計六十人，以及每鄉鎮選一社區理事長、總幹事各一人參加，計四十人。豐原市社區理事會暨其他人員計四十四人。參與此一盛會者合計：三十八人。

省府社會處長趙守博指出舉辦此一觀摩會之目的在使本省社區民眾瞭解建立社區福利服務體系之目的乃在以有組織、有計畫的方式照顧社區內兒童、青少年、老人、婦女、殘障者、精神病患、急難及低收入戶等之基本福利，使福利落實社區，真正發揮社區自發、自治、自行解決問題之功能，特舉辦本項觀摩會。

觀摩主要內容及方式：

（一）觀摩內容：依據「建立社區福利服務體系試辦計畫指導規範」所訂工作要求項目，視本社區實際需要及問題研訂觀摩內容。

（二）觀摩方式分1.資料圖片展示2.實地觀摩：針對本社區實際需要及問題（譬如老人居家服務、兒童、殘障者、失業等），如何採取一套有效方法予以照顧與協助，及其預期效果，讓實地觀摩者有所瞭解。

觀摩會中有專題演講：由東吳大學社會學研究所楊所長孝濤擔任，主講題目為「社區建立福利服務體系之前瞻」。

演講完畢並舉行檢討會，就觀摩會之利弊得失，共同進行研討，提供本次示範觀摩之優缺點及改進意見作為今後改進之參考。