

Capital Tax: Equality vs. Efficiency

De-Xing Guan (官德星, 國立台北大學經濟學系)

June 8, 2012

最近證所稅的問題引起許多討論, 也有不少同學詢問我對這個議題的意見, 雖然我都做了簡短的答覆, 但是因為仍有同學繼續發問, 所以我決定把我的想法寫下來, 提供給有興趣的同學們參考。我們在討論任何問題之前, 一定要先把事實和理論弄清楚, 才不會模糊焦點, 而我認為對租稅問題說得最清楚的還是經濟學之父 Adam Smith, 當然後來的經濟學家不是沒有貢獻, 譬如 Milton Friedman 的論點也和 Smith 十分接近, 但由於許多教科書在討論最適租稅時, 常把公平與效率是對立的錯誤觀念扯進來, 反而使許多人的想法更加混亂, 這些都將在本文中一一釐清。

課稅即佃農分成: Smith 課稅四箴言

Smith 認為課稅有四個原則或是箴言 (*four maxims*): 公平, 明確, 繳稅方便, 稽徵成本低 (*Wealth of Nations*, Bk. V, Ch. II, Pt. II), 在證所稅的論戰中, 我們常常聽到“量能課稅”以及“有所得就要繳稅”, 其中後者應修正為“有一定以上所得才要繳稅”, 因為 Smith 和 Friedman 都認為比較好的租稅是在一個免稅額 (*exempt*) 之上, 用固定比率課稅;¹ 而量能課稅在國富論中就已出現, 但一般教

¹ Smith 舉了威尼斯的稅制以及英國 1692 年的土地稅 (*land-tax*) 為例說明這個想法 (*Wealth of Nations*, Bk. V, Ch. II, Pt. II, Art. I), 威尼斯是課 10% 的土地稅, 而如果地主是自己耕種, 可以得到 20% 的減免 (*deduction*, 即稅率變成 8%), 而英國的土地稅是光榮革命後最重要的稅制改革, 它是 20% 全國均一的土地稅, 但沒有威尼斯式的租稅減免, 而 Smith 認為兩者都不錯, 但比較稱許威尼斯的稅制, 因為適度的免稅額可以減少租稅對生產誘因的負面影響。Friedman 的想法和 Smith 十分類似, 他說: “All things considered, the personal income tax structure that seems to me best is a flat-rate tax on income above an exemption, with income defined very broadly and deductions allowed only for strictly defined expenses of earning income.” (*Capitalism and Freedom*, p. 174), 所以一個好的稅制必須要有一個適當的免稅額, 然後用固定比率課稅, 但是免稅額不能太高或浮濫, 以免稅基流失。Smith 認為重農學派主張的因人因時因地改變的變動比率稅固然立意甚佳, 但由於稽徵成本 (即執行合約成本, 也就是 Ronald Coase 所謂的交易成本) 較高, 所以不易執行。他也提出一些降低稽徵成本的方法來合理化重農學派的主張, 因此如果稽徵成本較高的問題能夠解決, 那麼變動比率稅還是最適租稅, 否則只好退而求其次, 選擇固定比率稅加免稅額。

科書對這個重要概念的描述只說對了一半，理由是 Smith 認為政府向人民收稅就像地主向佃農收租一樣，能力強的人固然應該要多繳一些稅，但也要看人民從政府那裡得到多少收益，如果我的生產所得絕大部分都是憑一己之力，與政府無關，那麼政府就沒有正當理由跟我多課稅；反之，若是所得絕大部分都是因大環境變好而增加，和自己的努力沒什麼關係，那麼政府就有正當理由多課稅。²

根據這課稅四箴言，Smith 認為哪些所得比較適合被課稅的答案就很明顯了，那就是所得中租值 (*rent*) 比例愈大者，就愈適合當作課稅標的。³ 在國富論中價格是由工資，利潤，和地租等三部份組成，⁴ 地租比例愈大的收入來源愈適合被政府課稅，理由是地租的產生，尤其是和生產成本無關的純粹地租 (*pure rent*，此時供給曲線會是垂直線) 的增加，通常是因為整個社會經濟情況好轉所造成，譬如景氣變好，政治安定等，此時地主並不需要特別做什麼事，地價就會上漲，⁵ 因此政府對這種地租多課稅，自然是符合課稅原則的；但如果是 Alfred Marshall 所說的準租 (*quasi-rent*，此時供給曲線會是正斜率)，⁶ 地租的上升就和地主付出的辛勞有關，雖然還是有一部分租值是“不勞而獲”，但相較於純粹地租而言，就應該少課一點稅。

² Smith 說：“The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state. The expence of government to the individuals of a great nation is like the expence of management to the joint tenants of a great estate, who are all obliged to contribute in proportion to their respective interests in the estate.” (*Wealth of Nations*, Bk. V, Ch. II, Pt. II), 從文中我們發現他認為能力 (abilities) 和收益 (revenue) 必須同時考慮才是量能課稅的精神所在，而不是像電影蜘蛛人中的班叔 (Uncle Ben) 所說：“能力愈強，責任愈重 (Great power comes with great responsibility.)”，不問國家為你做了什麼，只問自己為國家做了什麼；而是應該同時反過來問政府為人民帶來什麼好處才值得人民納稅？二者必須兼顧，不宜偏廢。

³ 其實租稅這兩個字連在一起是很有趣的，因為早期農業社會政府的稅幾乎都來自地租，因此租就是稅，稅就是租；然而 Smith 的觀點卻給租稅這個名詞一個更深的經濟意涵：課稅應和租值成正比，人民有義務繳稅是因為他得到政府的保護（譬如國防，治安，和財產權的界定等），從而由經濟活動取得租值，而此租值不一定是來自土地，它包含了所有因獨占力而得到的收益。誠如 Smith 所說：“The rent of land...is naturally a monopoly price.” (*Wealth of Nations*, Bk. I, Ch. XI)，地租（或是廣義而言的租值）就是一種獨占價格，而因獨占力得到的好處自然是課稅的適當標的。每個人或多或少都會在生產中得到租值，這是因為每個人的能力和際遇都不相同，因此都有一些屬於個人的小小獨占力，也就是所謂的比較利益 (*comparative advantage*)，當然有些優勢是與生俱來的，有些則是後天培養的，更有些是從政府錯誤政策中取得的（譬如官商勾結或是特許行業等），而因政策錯誤所獲得的獨占力是 Smith 認為所得分配不公平的最主要來源，這才是政府最應該去限制或是予以課稅的部份 (*Wealth of Nations*, Bk. I, Ch. X, Pt. II)。

⁴ 價格乘上數量便是所得，一般教科書會在所得中再加入利息，但 Smith 認為利息是利潤的一部份，而通常廠商預期利潤應該要高於將錢放在銀行生利息的機會成本才會去生產（儘管每個廠商最後不一定都會獲利，但整體而言利潤通常會大於利息，否則大部分的廠商就消失了），因此不需要額外再在生產要素所得中再增加利息這個項目，否則就有重覆計算的問題。

⁵ 譬如也有人在台北市信義計畫區種菜，可能是在等都更或是和建商或政府的收購價碼沒談攏，待價而沽。這些土地可能是在多年前以現在市價的一小部分取得，而隨著都市重心由西向東移動，這些菜園的地價也隨之水漲船高，不過這些增加的地租其實和地主種菜的努力關係不大，是整個都市發展之後的結果，因此比較接近純粹地租。

⁶ Marshall 在他的名著 *Principles of Economics* 中對準租並沒有一致的定義（此處我們將它視同於生產者剩餘），但無論如何不是純粹地租，亦即它多少和地主的努力有關，不全然是不勞而獲。

資本應該課稅但要寬鬆和適度

由以上推論, Smith 認為資本所得乍看之下也應該要多課稅, 因為資本利得 (*capital gain*) 中也有一部分是因為整體環境改善而產生, 和投資者本身的努力沒什麼關係, 譬如國際景氣變好或是歐債問題得到解決使股市大漲, 此時股市投資人會因股價上漲而受惠, 和投資人本身的努力沒有多大關係, 因此這種資本利得就含有比較多的租值, 也就應該多課一點稅。然而 Smith 卻認為基於以下兩個理由, 資本稅應該寬鬆和適度:⁷ (1) 由於資金時常進進出出, 因此它的價值不易估算, 而若要精確計算, 勢必要仔細清查所有資金往來, 這會引起個人隱私被國家過度侵犯的疑慮,⁸ (2) 土地不能移動, 但錢可以, 因此若是資本稅太高, 會引起資金外移, 造成產業失血, 連帶導致本國的工資和地租下降。⁹ 所以當時歐洲各國的資本稅大多傾向寬鬆不是沒有道理的, 當然, 這不表示 Smith 認為資本不應該課稅, 或是要討好有錢人, 而是正好相反, 他認為資本應該課稅, 但要寬鬆和適度, 因為會有以上兩個稽徵成本。因此若是像台灣現在一些政府官員或是學者, 打者公平正義的旗號要來打擊富人, 捉大放小, 那麼不僅稅收會不如預期 (因為資金會逃到國外或是別的資產, 要不然就是想辦法逃漏稅), 而且造成股市動盪, 豈不徒增困擾, 何苦來哉? 政府固然不應終日與富人為伍, 但也沒有必要刻意打擊富人, 以彰顯追求公平正義的形象。政府就像球賽中的裁判, 它的工作是建立制度, 執行法律, 維持秩序, 它應保持中立, 而不是跳進球場, 角色不分, 和球員一起攪和! 它當然不應該特別照顧明星球員, 但也沒必要矯枉過正, 刻意去懲罰球星, 以樹立公正形象。公平正義難以定義, 存乎一心, 但我相信政府只要能建立好的制度, 認真去執行法律並維持秩序, 這就是政府對公平正義能做出的最大貢獻了, 捨此不由, 則追求公平正義猶如緣木求魚, 終不可得!

⁷ Smith 說: “The nations...who have attempted to tax the revenue arising from stock...have been obliged to content themselves with some very loose, and, therefore, more or less arbitrary, estimation. The extreme inequality and uncertainty of a tax assessed in this manner can be compensated only by its extreme moderation...” (*Wealth of Nations*, Bk. V, Ch. II, Pt. II, Art. II), 現代經濟學從資源跨期配置的角度, 也提供了另一個資本稅應該寬鬆的理由, 但由於這個理論推到極致時資本稅應該是零, 這表示該理論忽略了資本所得仍有租值的事實, 所以還是不如 Smith 說得清楚, 相關細節會在稍後說明。

⁸ Smith 是十八世紀的人, 當時個人資料的建立和存取遠不如現在方便, 但是防範個資洩漏和儘量減少政府過度介入私人資金調度狀況的想法, 則古今中外都是一樣。

⁹ Smith 說: “...land is a subject which cannot be removed; whereas stock easily may... The proprietor of stock is properly a citizen of the world, and is not necessarily attached to any particular country. He would be apt to abandon the country in which he was exposed to a vexatious inquisition, in order to be assessed to a burdensome tax, and would remove his stock to some other country... By removing his stock he would put an end to all the industry which it had maintained in the country which he left. Stock cultivates land; stock employs labour. A tax which tended to drive away stock from any particular country would so far tend to dry up every source of revenue both to the sovereign and to the society. Not only the profits of stock, but the rent of land and the wages of labour would necessarily be more or less diminished by its removal.” (*Wealth of Nations*, Bk. V, Ch. II, Pt. II, Art. II)

所以證所稅的問題不在於資本利得該不該課稅，而是應該如何課以及課多少的問題，而且最重要的是在選擇課稅方式的過程中，執行合約成本必須納入考慮。證所稅是一種政府和人民的佃農分成合約，任何一個版本的證所稅，若是其執行合約成本（即一種交易成本）大於因此而得到的好處（包括政府稅收和人民所得的改變，亦即社會總產值的變動），那就不是一個應該執行的政策，反之則可考慮，而最好的政策就是能使社會總產值最大的政策，也就是要把整個社會的餅做大。請記得我們在判斷任何一個政策的好壞時，最好是用社會總產值的大小當作標準，而應儘量避免主觀或是難以度量的標的，譬如一般教科書常用的社會福利函數之類的東西，這是因為所謂的社會福利函數，無非是所有人民效用水準的加權平均，但是這種計算方式有兩個缺點：一是效用是一個無法度量，在真實世界觀察不到的東西，因此即便言之有理，也無從驗證，無法被證明是錯的事情，從科學的角度而言自然是能免則免了；其次，社會福利函數是人民效用的加權平均，但此權數該如何選取是個極大的問題，若權數無法合理決定，則社會福利函數便無從定義，這個理論的整個架構便會崩塌。¹⁰

資本不宜分離和重複課稅

在證所稅的爭論中，我們也常看到分離課稅 (*separate taxation*) 和重複課稅 (*double taxation*) 等名詞，而此處我要說的是，資本稅應該儘量和個人綜合所得稅（如果是自然人）或是公司營利事業所得稅（如果是法人）一起合併申報，不要分離課稅，因為這會影響人民資金跨期和跨資產的配置，產生重複課稅的問題，從而降低納稅人繳稅的意願。譬如美國的稅法規定各種資本利得是放在一起合併申報，所以不管是股票或房地產，或是其它資產，只要有資本利得就跟著個人綜所稅或是公司營所稅一起合併申報，而為了鼓勵人民長期持有資產，而不是短線炒作，它還規定持有資產超過一年視為長期，稅率立刻減半甚至更多，而為了照顧窮人，富人和窮人適用的稅率也有所不同，一般而言，窮人的稅率是富人之半或更低。¹¹

美國這樣的作法有幾個好處，首先，合併申報有免稅額，這對小額投資人比較有保障，而且不同的資本利得合併申報可以使人們自行斟酌自己的資產配置，比台灣某些證所稅版本採分離課稅好，因為在這些版本下，股票的資本利得被獨立出來課稅，這只會使人們減少持有股票，或是用人頭戶避稅，又或是用質借的

¹⁰ 本文稍後會有專節討論社會福利函數，以及相關的公平與效率的問題。追求總產值最大是 Coase 一貫的主張，他也反對效用這個概念，詳情請分別參考他論文集 (*The Firm, the Market, and the Law*, University of Chicago Press, 1988) 的第五章和第一章。

¹¹ 有關美國稅制請參考美國國稅局 (Internal Revenue Service, IRS: <http://www.irs.gov/index.html>), 或是維基百科 (http://en.wikipedia.org/wiki/Capital_gains_tax_in_the_United_States)。

方式將股票抵押取得資金，不賣就不用繳證所稅，而仍然維持資金的流動性，這些對上市公司取得資金和股市本身都有不良的影響，也難怪股民間之色變，股市因而大跌。有些同學好奇為什麼台灣只要一提到證所稅，股市就會重挫，就像二十多年前一樣？其中原因其實不難理解，課稅本身的影響固然存在，但是台灣股市結構和課稅的方式也擴大了證所稅的負面效果，這是因為台灣股市散戶佔大多數，散戶因為資訊不足（所以是散戶，資訊多的多半是大戶或是法人），所以很容易被消息面影響，而台灣證所稅總是以分離課稅和抓大戶為主軸，抓大戶會使資金主力抽手，大多數散戶自然望風而逃；而更重要的是分離課稅給法人一個絕佳的放空題材，空頭可以繪聲繪影誇大證所稅的負面效應，這是因為分離課稅給人們一個政府不喜歡人民炒作股票的印象，而又因人們無法透過合併課稅來分散風險（免稅額和轉移資金到其它資產可以減少稅金，而合併課稅的稅率通常較分離課稅低，譬如美國），因此空頭的消息很容易被散戶信以為真，以為股市真的要崩盤了，在這種心理蔓延下，股市不重挫才怪！若是合併課稅，且稅率較低，再加上適度的免稅額，那麼即使法人想放空，散戶還是有管道避險，此時證所稅的負面影響自會降低。所以台灣若真的要推證所稅，那它的內容就一定不能成為空頭法人或大戶的放空題材，否則稅日本身的影響不大，但作球給空頭殺的放空效果反倒成了股市的最大殺手！最近許多版本，尤其是一些學者和政黨提出的指數型證所稅版本，正是犯了這個錯誤，細節我們會在稍後說明。

合併課稅的第二個好處是可以減少對跨期資源配置的扭曲，這是因為任何資本稅或多或少都有重複課稅的問題，理由是投資股票或是房地產的錢許多是來自人們自己的儲蓄，因此資本稅其實就是對儲蓄課稅，而打擊儲蓄意願等於鼓勵消費，這會減少資本累積，因而影響未來的經濟成長。¹² 如前所述，從經濟學跨期資源配置的角度來看，既然資本稅會影響儲蓄意願，因此長期而言資本稅應該愈低愈好，甚至應該趨近於零。¹³ 這樣的想法當然也有它的道理，譬如一個人從薪水中省下一筆錢去買股票，他的薪資在綜所稅中已被課過一次，然後在買股票時如果賺了錢，又再被課一次，於是被重複課稅。這個論點並沒有錯，這也是為什麼資本稅應該寬鬆和適度的原因之一，否則一隻羊被剝兩層皮，是不合理的。但誠如 Smith 所言，資本利得之所以被課稅是因為它有租值的成分在內，所以除非這個資本利得沒有任何租值，否則多少還是應該課一點稅，但這個稅要寬鬆，而且應該和它的租值呈正比。¹⁴ 跨期分析似乎忽略了資本利得中會有租值存在

¹² 當然不是所有投資股市的錢都是來自自己的儲蓄，有些是透過融資融券的方式取得，但是資本稅還是會減少融資融券的誘因，因為只要有賺錢還是要課稅，不管錢從哪裡來。

¹³ 參見註 7 的說明。

¹⁴ 事實上台灣的股票目前已經被課了千分之三的證交稅，而現金股利也早已合併在綜所稅中申報。證交稅等於是投資人支付使用股票市場的成本或手續費，就像百分之五的消費稅是消費者支付使用商品市場的成本一樣，不算是重複課稅，因為政府有提供建立制度以及維持法律和市場秩序的服務，使用者當然應該付費。因此若資本利得中無租值存在，那麼證所稅就和證交稅，綜所稅，或營所稅重複了，這是重複課稅，但若資本利得中有租值存在，那麼證所稅的課徵就合情合理了。

這件事，因此他們會得到長期資本稅為零的結論並不奇怪，不過實際社會中，資本利得或多或少都還是有些租值的，理由是除非資本供給曲線是水平線，否則資本所得中必有租值。¹⁵ 經濟解釋是投資人不可能知道資產價格變動的所有訊息，如果他靠自己努力或運氣而擁有完全訊息，那當然所有因價格變動而產生的好處都應該歸他所有，但這是不可能的，尤其是在取得資訊需要成本的情形下更是如此，因此總是有些資本所得是他自己沒算到，純粹撿到的好處，這一部份所得當然就有租值了，也就多少該課點稅了。

指數型課稅成了放空題材

目前檯面上諸多證所稅版本都有些不錯和可議的部份，由於版本眾多，無法一一評論，但只要是符合將包括股票在內的所有資本利得一起和綜所稅或營所稅合併申報，對一年以上長期持有者減稅，以及窮人稅率比富人低，二者稅率都不高於綜所稅或營所稅的版本，基本上都是符合 Smith 課稅四箴言的，也就是都可列入考慮範圍，然後再以何者能產生最大的社會總產值（政府稅收加上人民總所得）為判斷標準選取一個比較合適的方案。當然這件事很複雜，也必須搜集許多資料試算，我們當然不可能在這篇短文中找到答案，事實上我也不知道什麼是最好的方案，因為我對實際的課稅資料所知有限。然而比較令人擔心的是有些學者和政黨提出了指數型課稅的版本，而且還有不小的機會將在立法院這個會期通過，而這是一個有爭議的方案。

那麼指數型課稅的問題究竟在那兒呢？如前所述，任何證所稅方案都不應該成為空頭放空的標的或是題材，因為這等於政府幫空頭背書或是作球，然後給放空者一個合法的機會在股市興風作浪。可惜指數型課稅正好提供了這麼一個機會給空頭，而且還可以合情合理合法地反覆運用。為什麼會這樣呢？舉例來說，當台股指數上升到 8,500 點時，會加徵一個千分之二之的證所稅，而當台股指數上升到 9,500 點時，會加徵一個千分之四的證所稅，依此類推。¹⁶ 指數型課稅的精神似乎建立在“指數愈高，資本利得愈高，於是證所稅愈高”的邏輯上，這當然也有些道理，不過它最大的問題是台股指數本身不是一個適當的課稅指數標的，因為若是大盤來到 8,499 點，股民會想：糟了，再多一點就要課稅，於是會趕快賣掉手中已獲利的股票，以避免被課到稅，每個人都會這麼想（因為是法律規定的，所以沒有不確定性），於是必然有人偷跑，在 8,498 點就先下車，免得等

¹⁵ 如果我們定義租值為： $(P - MC) * Q$ ，則當資本供給曲線為一和資本需求曲線重疊的水平線時，此時 $P = MC$ ，故租值為零。因為市場結清的跨期分析中通常假設資本市場為完全競爭，而在完全競爭長期均衡下， $P = MC$ ，因此跨期分析背後其實隱含了租值為零的假設，這或許可以解釋為什麼有些學者會認為長期時資本利得稅應該為零了。

¹⁶ 此處只是舉例，實際數字要等立法院三讀通過後才有定論（如果是通過這個版本的話）。

下賣不出去，人同此心，心同此理，於是指數會在更低的地方停止不前，因此設了課稅級距後反而會造成一個人為的心理關卡，使得股價每到稅率改變的臨界點時（譬如 8,500 或 9,500 點），就會開始震盪走低。這種因指數型課稅而對股市所產生的負面影響，本來應該是不存在的，因為如果股價像綜所稅，每到下一個級距時就會自動扣除中間的差額，那麼即使有級距存在，空頭也很難放空，因為在跨級距時，股民的證所稅並不會忽然大幅增加，這使得在 8,499 和 8,500 兩個不同級距但點數十分接近的情況下，股民被課走的證所稅是幾乎一模一樣的，此時即使想放空，也沒有題材當做著力點，因為投資人不會認為在靠近臨界關卡時，他所繳交的稅金會有什麼不同。¹⁷

然而股價畢竟不像綜所稅，台股指數的單位是點不是元，而且是指大盤不是個別的投資者，這使得指數型課稅容易成為放空的題材。以前述例子而言，在 8,499 和 8,500 兩個指數之下，會有百分之二的證所稅差距，此時如果能將級距的差額扣掉（應該扣 $8,500 \times 0.2\%$ ），那麼投資人就不會認為從 8,499 跨過 8,500 這個臨界關卡時，他所繳交的稅金會有什麼不同，然而由於 8,500 是點不是元，因此究竟要扣掉多少錢，從指數上完全看不出來，此時只好用設算的方式來補救，譬如用 8,500 點時每個投資人的持股金額乘以百分之二來代替，但一方面這個金額很難計算（譬如 8,500 點可能來回好幾次，要每次都算，還是算平均，還是用第一次計算？），另一方面，要統計成千上萬股民那麼多種股票價值的變動，其實是十分耗費成本的事，又容易引起爭議，所以指數型課稅勢必無法像綜所稅一樣，可以簡單清楚地扣掉級距的差額，使得投資人不會認為在靠近臨界關卡時，他所繳交的稅金會有什麼不同；而正因為如此，所以若此法案通過，則日後每到靠近臨界關卡時，投資人因擔心所繳交的稅金會有較大的差別，於是還是會急著把手中持股賣掉，因此指數型課稅可能變成放空的題材，而且很難避免。

公平與效率對立的迷思

政府在這個國際經濟情勢不好的時候急於推出證所稅，其目的之一應該就是要突顯政府是重視社會的公平正義，這其實也沒錯，然而時間點可能選得不對，因為在不景氣時加稅總是會招來民怨的；不過可能有人會說什麼時間加稅都會有人反對，這也有他的道理。姑且不論時機的問題，在這一小節中我想說的是公

¹⁷ 以綜所稅為例，綜合所得淨額在 500,001~1,130,000 的納稅人的現行稅率是 12%，而綜合所得淨額在 1,130,001~2,260,000 的納稅人的現行稅率是 20%，假設有一個納稅人的綜合所得淨額為 1,130,001，那麼他必須比所得只少他一塊錢的另一個納稅人多繳 8%（= 20% - 12%）的稅，這是多不公平的事啊！所幸這種慘劇不會發生，因為每個不同級距的納稅人，都會被扣掉一個差額，然後每個級距累積上去，在此例中，這個多增加的累進差額等於 90,400（= 1,130,000*8%），所以若所得多的前者在稅額中扣掉 90,400，則這兩個所得只差一元的人所納的稅是幾乎相同的。

平正義是一個主觀的概念，每個人的定義都不同，政府不是不應該注重公平正義，而是因為公平正義沒有客觀標準，所以容易引起不必要的爭議，反而因此耗費社會成本！而經濟學家在這個問題上扮演了一個有點尷尬的角色，因為在大多數的教科書中我們會發現（當然不是全部），經濟學家通常認為公平和效率是互相抵觸的：為了增進生產效率會犧牲公平，而公平的政策卻往往沒有效率。這個似是而非的概念影響了許多經濟學家，也間接影響了決策者，使得許多公共政策變成在公平與效率之間的拔河遊戲！

產生這個公平與效率對立迷思的主要原因，是因為經濟學家喜歡用社會福利函數作為判斷公共政策是否有效率的標的，因此一個好的有效率的政策就是能極大化社會福利函數的政策。由於這個迷思是基於效用這個概念（社會福利函數是每個人效用的加權平均），因此無法擺脫效用便成了經濟學的一個痛處！那為什麼效用或社會福利函數會導致公平與效率對立的迷思呢？這個問題很複雜，細節要專門研究公共經濟學的專家才能說清楚，此處我只打算用一個例子對同學們做簡要的說明，這個例子來自著名的日本經濟學家根岸隆 (Takashi Negishi) 27 歲時寫的一篇論文，¹⁸ 將其簡化後可以表示如下：假設社會有兩種人，富人和窮人，其效用分別為其所得的函數，而政府的目標是要求社會福利函數 (*social welfare function*) 的最大，而此社會福利函數可寫成富人和窮人效用的加權平均，亦即 $W = \lambda U(Y(\text{rich})) + (1-\lambda)U(Y(\text{poor}))$ ，其中 λ 為富人的權數，而 $1-\lambda$ 則為窮人的權數， $0 < \lambda < 1$ 。根岸隆的貢獻在於他證明了當 $\lambda = 1/MU(Y(\text{rich}))$ 且 $1-\lambda = 1/MU(Y(\text{poor}))$ 時會達到 Pareto optimum (P.O.)，其中 $MU(Y)$ 為所得的邊際效用，也就是說若政府是根據人民所得邊際效用的倒數來選取權數，則可以達到 P.O.，而這個最適解也可以在完全競爭市場中實現。

根岸隆的結論提供了經濟學家一劑渴望已久的藥方，那就是 P.O. 是可以透過政府政策達到的，只要政府能選所得邊際效用的倒數作為權數！可是這個結論卻帶來了一個不幸的結果：公平和效率是對立的！這是因為富人所得較高，所以其所得的邊際效用就較低（邊際效用遞減律），也就是所得邊際效用的倒數較大，於是其福利權數就較大；同理可得窮人的福利權數比較小。這表示政府應該花比較多的心思去照顧富人才能達到生產的效率，可是明顯地這是不公平的，至少對占大多數的窮人而言是如此。於是我們得到了一個公平與效率對立的結果，而後來許多經濟學家便在這個基礎上，想辦法找出一些方案去解決公平與效率抵觸的問題，以達到所謂的分配正義 (*distributive justice*)。

可是這個公平與效率對立的問題真的存在嗎？還是只是個錯誤的迷思？這是個非常複雜和困難的問題，我才疏學淺，自然無力回答這個大哉問，此處我只想

¹⁸ 細節請參見：Takashi Negishi (1960), "Welfare Economics and the Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy," *Metroeconomica*, 12, 92-97.

提出我的想法給各位同學參考，是對是錯，請大家自己判斷。我的想法很簡單：如果政府的目標是追求社會福利函數極大，那麼公平與效率通常是對立的，然而如果政府的目標是追求社會總產值的極大，那麼公平與效率通常是一致的。我的理由也很簡單：如果一個政策是對大多數窮人不利，只對少數有錢人有利，那麼這個不公平社會的總產值怎麼可能會上升呢？社會這張餅怎麼可能做大呢？古往今來，我實在想不出這樣的一個例子！這樣的社會必定紛擾不休，動盪不安，遑論經濟成長了。所以只對少數有錢人有利，卻對大多數窮人不利的社會，通常是既沒效率也不公平，因為大多數人都沒生產誘因，在餅縮小的情形下，必然會你爭我奪，而窮人怎麼爭得過有錢人呢？除非是群起暴動才有可能！所以根岸隆或是其他福利經濟學家如果有錯，那麼錯的不是推論，而是他們的假設，尤其是存在效用和社會福利函數的假設。錯誤的假設自然得不到正確的答案！如果真實世界並不存在效用和社會福利函數，又或是存在但無法觀察和度量，而根據這些概念又推導出公平與效率對立的迷思，造成許多政府盲目追求虛幻的效用和社會福利極大，那麼我實在想不出效用和社會福利函數的概念，究竟能為我們的社會帶來多少效用和福利？

來自蘇格蘭的智慧

Smith 在晚年時出任位於愛丁堡的蘇格蘭海關關長，¹⁹ 此時國富論已出版近兩年，而他後來又不斷修正，我們今天看到的版本是他往生前一年所定下的第五版，也是最後一版。²⁰ 他是少數集理論與實務經驗於一身的經濟學家，而他在國富論第五卷中對政府職能巨細靡遺的描述，想必是受到他在海關任職實務經驗的影響，我們有幸看到他當海關關長十一年後修訂的第五版，其中充滿了他結合理論和實務的真知灼見，使我們在思考證所稅問題時有所依憑。

正確的經濟學不一定能解決實際的問題，但至少能解釋，而錯誤的經濟學卻往往壞事，徒增困擾。據說 Smith 當初寫國富論的目的之一是想透過闡述自由貿易的理念，來化解大西洋兩岸可能發生的劍拔弩張！顯然他的目的並沒有達到，但國富論中字字珠璣的智慧給這個世界帶來的思想貢獻，早已遠遠超過一時一地的政治糾葛，Smith 當初試圖說服大西洋兩岸政府的隻字片語隨著筆墨流傳下來，而同樣的話語，至今依然閃爍著智慧的光芒！

¹⁹ 關長 (commissioner of customs) 是一般的中文翻譯方式，但其實根據 Smith 的權威傳記作者 John Rae 所述 (*Life of Adam Smith*, Ch. XXI)，當時蘇格蘭海關理事會 (Scotch Board of Customs) 一共有五位 “commissioner”，所以或許翻譯成海關理事或是海關委員要比關長來得恰當。

²⁰ 不過他生命最後一年修訂的不是國富論，而是他另外一本大作道德情操論，至於他一直想寫的論法理學與正義的第三部曲，則始終都沒能完成。