1 導論

> 財政學就是深入探討個人與政府之間關係的議題；沒有任何學派的訓練比財政學更適於此議題。
>
> ——前捷克總理／第二任捷克共和國總統 Vaclav Klaus

在西元前1030年，許多色列部落曾經過著數十年沒有中央政府的日子。聖經裡記載著當時部落的人民向其先知Samuel要求「為我們立一個王來治理我們，如諸國一般」（1 Samuel 8:5）。然而，Samuel卻試圖藉由描述君主政治制度下的生活樣貌，來打消以色列人民的念頭：

> 管轄你們的君王一定會這樣做：你們的兒子將會被強徵為君主駕馭戰車，或者成為他的馬伕。因此，你的兒孫必須跑在君王的馬車前……而你的女兒要為他製造香水、煮飯、烤餅。同時，這位君王也將奪走你們最好的牧場、葡萄園、橄欖園，並賜予他的臣僕……而你們十分之一的羊群也會被他奪走；而你們將成為他的僕人。屆時，你們將因自己選出的君王而哀求耶和華（1 Samuel 8:11-18）。

以色列人民的念頭並未因Samuel的負面描述而受到阻撓：「以色列人民拒絕傾聽Samuel的說詞：『不行，我們一定要如同其他國家那般，我們一定要有一位君主治理我們、統理我們、且為我們而征戰。』」（1 Samuel 8:19-20）。

上述聖經中的情境描繪出一個長久以來有關政府的矛盾；政府是一種必需品，畢竟所有國家都有政府；但政府卻存在不受人民歡迎的一面。這種對政府的複雜情感與政府課稅及支出的活動緊密相關。君王提供人民的需求（例如：軍隊）必須付出代價，而所有政府支出的資源終將來自於人民。如同Samuel所述，人民的稅賦可能會相當的沉重。

經過數個世紀，這種對於政府的矛盾感受依然存在，許多的爭論依然圍繞在政府的財政行為。這本書是有關於政府的課稅與支出的活動，而這一類的課題通常稱為**財政學（public finance）**。

財政學
經濟學中分析政府課稅與支出的領域。

然而，財政學確是個使用不當的名詞，因其基本議題並非財務金融議題

（也就是與金錢有關）；而其核心問題反而是有關如何運用實物的資源。因此，部分學者更喜好稱之為**公部門經濟學（public sector economics）**或簡稱為**公共經濟學（public economics）**。

公部門經濟學
參見財政學。

公共經濟學
參見財政學。

我們專注於政府在個體經濟方面的功能——即政府會影響資源配置與所得分配的作法。現今，政府在總體經濟方面的功能——即利用課稅、支出、與貨幣政策來影響整體失業率與物價水準——通常會在不同的課程中教授。

財政學的範疇有時會顯得模糊不清。有些藉由政府支出或課稅而達成之政策目的，其實也可以透過法律條文來達成。舉例而言，若政府想限制企業規模，一個可能的政策就是對大企業課重稅。另一個方式則是頒布管制條例直接限制，讓超過特定規模的企業變成非法。對企業課稅在財政學中是一個被密集研究的課題；但是，反托拉斯議題在財政學教科書中卻僅稍微提及，此議題反而是包含在產業組織的課程之中。雖然這個的作法看起來武斷，但限制財政學的範疇還是有其必要。本書遵循傳統的作法，將政府支出與課稅視為本書的重點，只有偶爾觸及到政府管制的政策。

1-1 財政學及其意識形態

財政學家所分析的，不僅是政府實際的課稅與支出所產生的效果，同時也分析這些活動應如何施行。而政府在經濟領域中應如何運作的看法，則是受到有關個人與國家之間關係的意識形態影響。對此，政治哲學家則歸類出兩個主要的面向。

政府具有機性觀點

這個觀點將社會視為是一個自然的有機體，每一個體都是這個有機體的一部分，而政府則是這個有機體的心臟。楊昌濟（毛澤東在北京的倫理學老師）提出這樣的見解：國家是一個完整的有機體，就如同每個人都是完整的有機個體一樣。國家不像機器可以重新拆裝（引自Johnson, 1983, p. 197）。個人只有在成為社會的一部分後才具有其重要性，而個人利益總是與社會整體利益有關。因此，社會的重要性高於個人。例如，在柏拉圖的《理想國》（*Republic*）一書中提到，一個公民的活動只有在將社會導向公正的時才有需要。而最惡名昭彰的政府有機性概念的例子，莫過於納粹主義（Nazism）所言：「國家社會主義認為，一個與群體分離的個體，不須要費心保護其免於任何來自國家的干

涉……日常生活中的每一項活動，只有在為整體社會提供服務時才具有其意義與價值。」[1]

國家設定了一個社會的目標，並試著引導社會來現實這些目標。當然，目標的選擇有相當大的不同。在柏拉圖所構思的理想國中，國家的目標是達到鼎盛時期，人類所有的活動都受到完美理性所引導。從另一個角度來看，Adolf Hitler（1971/1925, p. 393）則把達成種族淨化視為國家的目標：「國家到底是一種手段，其目標是將由身心相同的同種族人類所構成的社會能給予保存與進化」。近代中，伊朗的Ayatollah Khomeini提出：「只有優秀的社會才能創造出優良的信仰者。」他寫道：「人是半個天使也是半個惡魔」，而政府的目標應「透過法律與適當的懲罰來對抗（人心中屬於惡魔的部分）」（引文自Taheri, 2003）。

一個極為重要的問題是，如何選擇社會的目標。有機性觀點的倡議者通常主張，具有明確的目標對於社會有機主義而言是很自然的。一個代表此種自然目標的例子，就是在一特定地理區域內追求主權（想想納粹統治歐洲的情況）。話雖如此，哲學家為了解釋「自然」的定義努力了數個世紀，至今仍未有清楚的答案。

政府具機械性觀點

在這個觀點中，政府不是社會有機體的一部分；政府反而是人們為了達成其個人目標而創造出的一種發明。如同美國政治家Henry Clay在1829年所說的：「政府就是一個信託機構，政府官員是受託人；而此信託機構與受託人都是為了促進人民的福祉而創設的。」所以在此觀點中，個人比群體更為重要。

即便我們接受政府因人民利益而存在的說法，我們仍須探討利益的定義，及政府該如何達成其目標。事實上，每個人皆同意，當政府保護人民免於暴力時對人民是有益的。而政府必須是唯一具有強制力量者，才得以完成此項使命。否則，社會將發展成為無政府狀態，就如同17世紀的哲學家Thomas Hobbes（1963/1651, p. 143）所言：「人們的生命將（變成）孤獨、貧窮、骯髒、野蠻且短暫。」Thomas Hobbes的觀察於2011年初在突尼西亞得到證實，當時的革命運動迫使總統與其他政治領袖潛逃出境；在缺乏政府與警察的狀態下出現接踵而來的混亂。相仿地，Adam Smith在《國富論》（*The Wealth of Nations*）中指出，政府應該保護「社會免於其他獨立社會的暴力與侵略」與

1 Stuckart與Globke (1968, p. 330)。Wilhelm Stuckart與Hans Globke兩位都曾是納粹高階成員。

「社會上的每一個成員應儘可能地免於對其他成員的不公與壓迫」（1977/1776, Book V, pp. 182, 198）。

對於最為受限的政府而言，其首要的功能就是保護其成員免於受到肉體的迫害。除此之外，Adam Smith認為，政府有責任「創造與維持特定公共事務或特定公共機構，但並不會針對特定個人或少數群體的利益而為之」（1977/1776, Book V, pp. 210-211）。我們可以將這些項目想成像包含了道路、橋樑、下水道工程等社會運作所需要的基礎設施。[2]

就此觀點而言，政府具機械性的這些傳統觀點具有相當大的分歧。深信有限政府觀點的自由主義者，反對政府扮演任何與經濟有關的角色。Adam Smith曾說道：「任何人只要在不違反公正的法律下，皆可以自己的方式追求自己的利益」（1977/1776, Book V, p. 180）。自由主義者也強烈懷疑政府改善社會福利的能力；就如同Thomas Jefferson曾在其第一次的就職演講時尖銳地點出：

> 有時人們會說，人們自己管理自己是不可靠的。那麼，讓別人去管理他們就能變得可靠嗎？或者，我們曾否見過以國王身分出現的天使來管理人嗎？這個問題讓歷史來答覆吧。

相反地，社會民主主義者相信，大量的政府干預對人民的利益而言是必要的。這些來自政府的干預可以不同形式呈現，例如，制定工作安全管制條例、禁止在家庭或公共所提供的醫療照護中存在性別與種族歧視的法條。但同時，社會民主主義者傾向於相信，個人的自由不只是免於身體上的迫害。一位窮人能自由地如其所願去花費他的所得，但這樣的自由範疇卻是具有相當的侷限性。因此，有關於政府干預的適當程度，在自由主義者與社會民主主義者兩者的立場中仍存在多樣的看法。

本書之觀點

個人重於群體是一個相對新穎的概念。歷史學家Lawrence Stone（1977, pp. 4-5）曾指出，在當代以前：

> 大家普遍贊同家族、村莊、乃至於後來的國家，其團體利益優先於個人願望、及其欲達成之特定目標。在16世紀時，對於一般受過教

2 有些人主張，即使是這些項目也應該由私人企業提供。但可能會因而會招致的許多問題，我們將在第4章加以討論。

> 育的人民而言，必定會拒絕將「生活、自由與追求幸福」等個人理想視為是一個良好社會的首要目標。

從那時之後，政府具機械性的觀點已對英裔美國人的政治思想產生莫大的影響。然而，這絕非是全面性的。不管政治立場是左派或右派皆反對個人主義的觀點。例如：在2011年美國民主黨參議員候選人Elizabeth Warren就提及：「在這個國家中，沒有人是靠自己而致富……在這國家社會的契約中，多少潛藏著照顧後代的行為」。甚至在2012年，Rick Santorum（美國共和黨黨內總統候選人初選競爭者之一）曾聲明：「就如同人們傾向不與上帝同行般的罪惡，個人主義者的意向是在其同儕中獨自行走」。的確，任何人若主張任何事情都應該在考量國家的利益下完成，而不應該考慮特定人士的福利或是團體中的個人福祉，都可將其視為是抱持著有機觀點的人。更廣泛地來說，即使在一個高度個人主義的社會中，人們仍時常可以感受到必須為國家的利益而奮鬥或犧牲。

英裔美國人的經濟思想也順著個人主義的路線發展；個人與其需求是經濟的主流，而本書也將反映出此一觀點。然而，如稍早提到的，在個人主義的傳統中，人們爭論著政府應有的積極程度。因此，採用機械性觀點並無法提供一個能告訴我們是否應該從事特定經濟干預的意識形態。[3]

此一觀點很重要，因為經濟政策不僅是建立在經濟分析上。政府行動與不行動，則不可避免地會部分取決於道德與政治判斷。如同美國持續爭論財政議題時所告訴我們的，理性的人民可以不同意這些議題。在本書中，我們將盡可能公平地反映出各類不同觀點。

1-2 政府的簡述

我們已經證明，意識形態會如何影響人們對於政府角色適當性的看法。然而，對於公共政策形成的合情理觀點，不僅是依靠意識形態而已，我們也應該需要政府如何實際運作的相關資訊。諸如，公共部門受到什麼法律限制？政府把錢花在何處，以及如何籌措這些經費？在鑽研美國財政體系的細節之前，我們先針對下列議題提供簡短的綜述。

---

3 這個問題對政府有機觀點而言是不合理的；因為政府具有機觀點強調，政府在人民之上。該觀點也假設，政府應該在各個層面管理人民的生活。