



# 第一篇

公共經濟學理論



## Chapter 1

# 緒論

## 第一節 政府介入範圍

亞當斯密（Adam Smith）認為透過「一隻看不見的手」（invisible hand）將使市場機能充分發揮達到資源最適分配，惟市場機能並非萬靈丹，有時而窮。因此，政府需要發揮功能，促進市場機能順利運作。

亞當斯密認為事屬社會有需要但民間無法或不願意去作的事，應由中央政府來處理，例如：

- (一)提供法律架構及維護司法正義—若沒有財產權及契約的遵行，將使市場機能無法發揮。
- (二)提供國防治安，以確保人民安全及維護法律秩序。
- (三)民間無法獲利且其無意願提供的公共財，有必要由政府提供，以增進社會的利益。

現代經濟學進一步擴大為市場失靈（market failure）是政府介入經濟領域的依據。所謂市場失靈指未能對消費者及生產者提供價格信號，以致市場不能順利運作。換言之，就是自由市場未能導致資源最適分配，市場不能達到社會上所願望的目標。解決市場失靈之法可由政府介入，透過管制、立法或提供某些商品或服務。

根據上述分析，政府介入經濟事項相當廣泛，如我們早上起床，刷牙洗臉用的水是公營事業所提供。我們去上學、上班乘坐地鐵、公車或騎機

車、開汽車，其中地鐵是公營事業提供服務；地鐵、公車票價格受政府管制；汽油價格含貨物稅，我們用車加油的錢部分交給政府。我們去7-11買早餐，早餐的價格含營業稅。我們去買啤酒，價格含有酒稅。我們就讀大學，不管是公立或私立大學，或多或少都接受政府補助。在一個現實的社會，我們的生活很多受到政府經濟活動的影響。因此，我們把政府從事的經濟活動歸為三類：

### 一、管制（regulation）

政府訂定並執行法律，採取必要的管制措施。如政府訂定反托拉斯法（anti-trust law）或公平交易法，目的在管制獨占行為，促進公平競爭。

### 二、影響價格（price setting）

政府直接、間接干預價格，如透過租稅及補貼影響價格。例如政府對商品課徵營業稅，則商品定價將會提高；又如政府對公私立學校補助，並限制學費的調整。

### 三、生產

政府生產各種商品及服務，從法律與維持社會秩序到教育及國防等。

這三種類型的活動會產生所得與財富效果及誘因效果。以政府對酒增稅為例，酒價提高會降低酒的購買力，減少酒的需要量，導致製酒公司收入的減少，因而減僱員工，降低其股東的股利所得；若政府將增加酒稅的稅收，移轉給低所得者，將使受益者所得增加；另因酒的需求量減少，將增加非酒飲料的需求，促使公司投資生產酒的替代品（見表1-1）。

表1-1 政府政策的效果

政 策	所得與財富效果	誘因效果
增加酒稅	1. 喝酒者減少購買力 2. 製酒公司的股東，減少股利所得 3. 稅收的移轉使受益者的所得增加	1. 減少喝酒人數及酒的需求量 2. 投資生產酒的替代品
降低電廠二氧化碳排放量	1. 提高電廠成本，減少電力公司股東及員工的所得 2. 提高電價	1. 移轉到較乾淨的燃料 2. 降低能源密集的活動
對高科技教育支出的增加	1. 高科技學校老師就業增加 2. 高科技人才薪水降低	1. 吸引更多的老師到高科技學校教書。 2. 吸引高科技產業投資

## 第二節 市場失靈型態

市場失靈的型態有獨占力量（monopoly power）、公共財（public goods）、外部性（externalities）、資訊不對稱（information asymmetry）及經濟不穩定性（見表1-2），茲簡要分析如下：

### 一、獨占力量

獨占者或寡占者利用其獨占力量，限制生產及提高商品價格，影響消費者權益。政府採取的措施不外乎禁止獨占，管制獨占或政府直接經營，也就是公營獨占事業，惟公營獨占事業的效率比民營獨占事業效率差，因此有必要改弦易轍朝向民營化（privatization）。

表1-2 市場失靈的主要型態

型 態	定 義	例 子	可能的介入方式
獨占力量	可影響市場價格及產量	自來水、輸電業	管制私人獨占、政府獨占
公共財	無互斥性及無排他性的商品與服務	國防、街燈	政府供應
外部性	個人或廠商的行動會影響他人，但其成本或效益未必反映交易價格	污染、道路壅塞	以租稅或補貼方式使私人及社會成本效益相等
資訊不對稱	買賣雙方資訊不相同的交易	醫療、二手車、保險	品質規範、強制保險
經濟不穩定	經濟未能持續達到均衡	不景氣、景氣過熱	採取財經對策

## 二、公共財

有些商品或服務無法由市場提供，須由政府提供。此種商品具有無排他性的（non-excludable）與無互斥性的（non-rival），如國防、街燈等，這些商品一旦生產任何人不必花錢就能享受。換言之，有很多人可以坐享其成（free rider）。因此，民眾對公共財需求往往多多益善，惟提供公共財需要預算，要看政府收入，政府不可能無限制的提供公共財。因此，解決的方法就是透過政治程序決定政府提供多少的公共財。

## 三、外部性

肇因於私人成本與社會成本之間差異，政府的介入有助於將外部成本內部化，讓污染者能達到社會最適結果。

## 四、資訊不對稱

一方比他方獲得更多的資訊就是資訊不對稱。資訊不對稱會引發逆向選擇（adverse selection），與道德危機（moral hazard）。所謂逆向選擇指參與交易的一方隱藏對自己有利的資訊，藉著提供不實的資訊以增加自己的利益，但同時卻傷害他方的利益。如保險公司出售人壽保單，可是其不

知道投保人的身體狀況，因此，保險公司訂定較高的保費，這種情況只有身體狀況較差的客戶會投保，低風險的客戶知道保費太高而不去投保。道德危機指參與交易的一方，在簽約後改變其行為，如投保汽車保險後，駕駛人開車較粗心，若發生事故則由保險公司理賠。

## 五、經濟不穩定性

市場經濟可達到效率市場的均衡，可是現實的經濟狀況常面臨景氣循環，這種循環不是最適經濟狀況，會產生缺乏效率及經濟不穩定，特別在經濟不景氣、經濟衰退、失業大幅增加，政府常採取各種財經政策，促使經濟復甦。有關經濟不穩定性，政府採取的對策在總體經濟書探討很多，本書限於篇幅，只好割愛。

## 第三節 政府支出擴大

事實上，政府的活動不僅限於經濟方面，也包含許多非經濟方面。人民要求政府提供服務與商品愈來愈多，政府的職能也愈來愈擴大，致政府支出不斷增加。以十五個先進國家政府支出占國內生產毛額的比重而言，從一九六〇年的28.3%增至一九九四年的42.3%，二〇〇四年略降為40.6%（見表1-3）。著名的華格納法則（Wagner law）指政府支出的速度較國內生產毛額增加的速度為快。

華格納將政府支出迅速擴張歸為下列三個理由：

1. 工業化與現代化導致公共活動增加，犧牲民間活動，因為在逐漸複雜社會，對管制活動的支出需要增加。
2. 集合財（collective goods）與準集合財（quasi-collective goods）需求（特別對教育與文化）的所得相對有彈性。
3. 華格納認為民間企業基本上缺乏效率，要求政府接管自然獨占事業的營運與管理。

第一個理由導致行政服務的支出增加，第二個理由使健康、教育、社

會服務等的支出增加。對於第三個理由，很多學者專家有不同的意見。由於政府支出過度膨脹，一九八〇年代有些國家政府支出占國內生產毛額一半以上，民間活動受到壓縮，因此，開始改弦易轍，採取降低政府支出的措施，如民營化等。

表1-3 政府支出占GDP的比重

年別 國別	1960	1968	1974	1979	1984	1988	1990	1994	1998	2000	2002	2004
澳大利	22.1	25.1	30.4	33.2	35.4	33.7	36.2	39.3	36.7	35.7	36.3	35.7
加拿大	28.9	33.0	37.4	39.8	45.3	43.4	48.8	49.7	44.4	41.1	40.9	39.4
丹麥	24.8	36.3	39.4	53.2	60.3	55.3	57.0	61.6	57.6	54.9	55.8	55.6
芬蘭	26.7	33.4	32.9	38.5	42.0	44.0	48.7	62.8	52.8	49.1	50.1	50.5
法國	34.6	40.3	43.5	45.5	51.9	50.0	50.7	55.0	53.7	52.5	53.4	54.5
德國	32.5	39.2	44.7	47.7	47.4	46.3	44.5	49.0	48.8	45.7	48.7	47.8
愛爾蘭	28.0	35.2	43.0	49.8	50.1	45.2	43.2	44.3	34.9	32.0	33.8	33.9
義大利	30.1	34.7	37.9	45.2	49.8	50.5	54.4	54.5	49.9	46.9	48.0	48.7
日本	18.3	19.3	24.4	32.0	32.3	31.3	31.7	34.8	36.1	38.2	38.1	36.7
荷蘭	33.7	43.9	51.5	58.0	58.7	56.7	54.8	53.6	47.2	45.3	47.8	48.9
紐西蘭					38.5	54.5	53.3	43.0	42.7	39.8	38.5	38.2
挪威	29.9	37.9	44.6	50.9	42.1	49.5	54.0	54.1	49.6	42.7	47.4	46.7
瑞典	31.1	42.8	48.1	61.1	62.0	58.1	63.5	70.9	60.7	57.3	58.2	57.5
英國	32.6	39.6	45.2	43.4	45.2	38.0	42.2	45.3	40.2	37.5	41.8	44.4
美國	27.6	31.3	33.0	32.9	32.3	32.1	37.0	37.0	34.6	34.0	36.0	35.6
OECD 國家 平均	28.3	32.3	35.2	38.7	38.5	37.7	40.3	42.3	40.3	39.2	40.8	40.6

資料來源：OECD Economic Outlook database.

有關政府支出膨脹方面，Baumol（1967）有精闢的分析，其認為實質政府支出成長與實質國內生產毛額（GDP）成長率的差異，說明了名目政府支出占名目GDP比重的上升，而此一上升反映政府支出相對增加的情況。即使實質政府支出與實質GDP成長率相同，由於公共部門與民間部門



之間生產力增加率不同，民間生產力增加較政府部門生產力快，導致政府名目支出占名目GDP比重上升。

Baumol分析民間部門生產力增加的利益，至少可部分抵銷該部門勞動成本上升。公共部門生產力增加率遠低於民間部門，前者甚至可能為零，即沒有這種利益。若公共部門與民間部門享有同樣幅度的加薪，由於二者的生產力不同，反映價格上漲幅度不同，導致相對價格效果出現，此時，名目政府支出占名目國內生產毛額的比重上升，這就是Baumol效果，也就是相對價格效果（relative price effect）。

## 第四節 公共部門與民間部門的差異

進一步探討，公共部門與民間部門在經濟上區分：

1. 公共部門規模相當龐大，大部分受中央政府的指揮。龐大的政府規模，將對國家整體經濟有相當的影響。公共經濟的焦點在於政府採取行動對整體經濟的影響。相對地，個別民間事業規模遠較公共部門為小。
2. 民間事業以個體為單位，從事生產或交易，其目的在獲取利潤，否則將無法生存。政府可能設定目標，惟非以營利為目標。
3. 政府有權力直接、間接或管制其他部門的行動，諸如課稅；民營事業則否。
4. 政府融資的自由度遠大於民營事業，民營事業的發展往往受到資金的限制。雖然政府預算受到立法機關的審查及限制，惟政府在財政收支不平衡時，仍可透過舉債、增稅或採用印刷鈔票等方式來提供其所需融通的資金。

## 第五節 公共經濟學的演進

最近五十年來公共經濟學經歷兩次重大演變，且都由諾貝爾經濟學獎得主來推動，如亞羅（Kenneth Arrow）、貝克（Gary Becker）、布坎

南（James Buchanan）、斯蒂格勒（George Stigler）、米爾利斯（James Mirrless）及維克里（William Vickrey）等，他們都是公共經濟學重要推動者。公共經濟學是在批判和繼承福利經濟學發展出來的，其研究在資訊不對稱下的最適政策問題，政府如要提供有效率的服務，則須知個人的偏好。如個人面臨錯誤的誘因，導致政府錯誤認知，因而提供非人民所需的公共財。因此，有些學者研究決定偏好的機制，有些學者則設計租稅制度，以極小化稅負。這些學者的理想是讓政府能知民之所需及廠商需求，然後提出公共政策。

亞羅、貝克、布坎南、斯蒂格勒等教授提倡公共選擇理論（public choice theory）。公共選擇理論發展五十年，目前已發展出區分經濟學與政治學間的方法論及理論架構，其發展重點為投票理論及Arrow不可能定理，開拓公共選擇理論新的領域。

本書分為二篇十八章，第一篇公共經濟理論與實務，包括第一章至第十章。第一章緒論介紹公共經濟學緣起、本書探討範圍及內容。第二章探討效率與公平，這是公共經濟基本理論。第三章公共財，探討政府提供公共財的基礎。第四章外部性，探討私人成本與社會成本二者之間有差異，如何加以消除。第五章資訊不對稱，探討資訊不對稱產生的原因及影響，以及如何消除資訊不對稱。第六章成本效益分析，探討如何決定公共投資計畫，以使資源得到最適利用。第七章公共選擇，探討人民透過投票制度來決定公共政策。第八章租稅，分析課稅對經濟的影響。第九章管制與促進競爭政策，探討政府採取對策的原因及其影響。第十章政府失靈，探討政府失靈的原因及解決之道。第二篇公共經濟議題，包括第十一章至第十八章，針對民間參與公共建設、民營化、醫療保健、退休金、老人問題、教育、環境及公司治理等公共經濟議題及政策加以探討。

## Chapter 2

# 效率與公平

效率使社會上稀有的資源能夠獲得最佳的利用。公平使經濟發展的成果能公平地分配，讓社會所有成員共享。效率與公平二者之間會有衝突，因此，我們將面臨抉擇，是效率優先還是公平優先。公共經濟學理論基石之一是福利經濟學，福利經濟學探討效率與公平問題。

## 第一節 效率

完全競爭體系下的一般均衡是所有市場均為完全競爭，且同時達到均衡；也就是說，在完全競爭體系下商品市場及要素市場所有買者與賣者均是價格接受者，亦即沒有一個買者有獨買力量，沒有一個賣者有獨占力量；最後將生產與消費活動連結在一起，以達到資源效率分配。

### 一、消費效率

完全競爭一般均衡（general competitive equilibrium）有兩個特性：

1. 行為是完全競爭的，廠商與消費者做決策時，價格是既定的。
2. 透過價格調整，消除超額需求或供給，以使所有市場達到均衡。

假定完全競爭市場，價格是由市場所決定，透過價格機能，調整供需，使市場達到均衡。

假定市場只有  $A$ 、 $B$  兩人， $X$ 、 $Y$  兩種商品，在無異曲線  $A_i$  與  $B_i$  分別表示  $A$  與  $B$  對  $X$ 、 $Y$  兩種商品各種組合，有同樣偏好毫無差異的曲線，無