

第一篇

政府收入篇

第一章

公共經濟與政府角色

學習目標

——研讀本章內容之後，學習者應能：

- 1.了解公共經濟的內涵。
- 2.了解政府角色與公共服務的型態。
- 3.了解市場失靈與政府介入。
- 4.了解政府失靈的現象。
- 5.了解公共支出的主要決定因素。

摘要

本章的內容，首先對公共經濟的主要內涵做一了解；並且從公共財、外部性、自然獨占、資訊不完全、所得分配等造成市場失靈的角度，來詮釋政府職能或角色的演進。但也因為政府介入市場活動而產生官僚循私、財政幻覺、競租行為等，造成政府失靈的問題。進而從需求面與供給面，市場失靈與政府失靈的角度，綜合說明影響政府的收支活動與政府規模大小或成長的現象。

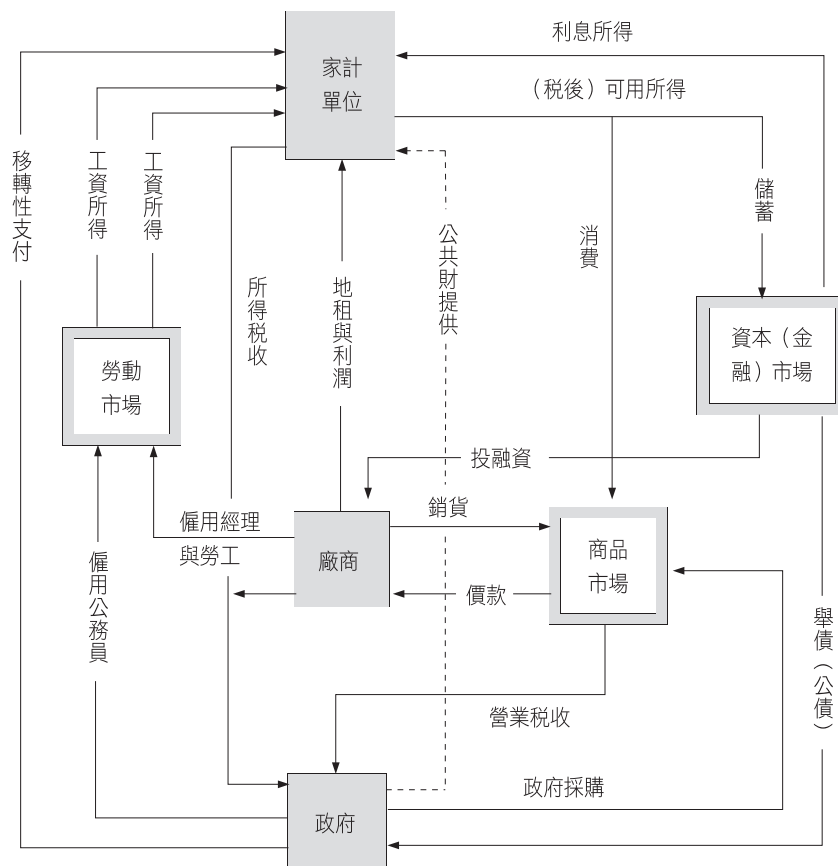
第一節 公共經濟的內涵

公共經濟係指公共部門的經濟行為；公共部門則主要包括政府部門與公營事業。而其經濟行為包括如何公平、有效率的取得政府各項收入，例如，租稅收入、規費收入、公共造產收入等；如何從事各項支出並提供公共服務，例如，國防、治安、教育、基礎建設、社會福利等；如何

進行預算籌編、財務規劃與資金調度，以及中央與地方政府間的合理關係。

在健全的市場價格機能，以及消費者主權（偏好）引導下，消費者追求效用極大化，生產者追求利潤極大化；所生產的財貨往往為私有財，在消費上具競用性，在技術上具排他性、可分性，市場價格機能即能有效運作。但是在現實經濟社會中，因為一些原因的存在，使得市場價格機能有時無法有效運作，產生市場失靈（market failure）現象；政府主要經由支出與稅收等財政工具，對家計、廠商等經濟活動者的行為造成影響，並且產生互動關係（見圖 1-1），以達成經濟效率、所得分配公平、物價穩定、經濟成長等目標，進而增進社會福利。而公共經濟學則是探討政府如何參與經濟活動，如何取得財源，如何有效提供公共服務，以及避免政府失靈（government failure）問題的一門學問。

圖 1-1 中，家計單位的所得來自工資、利息、地租、利潤四大項，以及政府的移轉性支付。所得經過課稅後，可至商品市場購買消費財，沒有消費掉的所得則為儲蓄，成為資本市場的資金來源，而其報酬則為利息所得。在廠商的經濟活動方面，廠商僱用經理人與勞工，並且向資本市場籌集資金，購買廠房與設備投資，從事生產活動，並將產品在商品市場出售，以賺取利潤。而在政府的經濟活動方面，政府的收入來自所得稅與增值營業稅等。稅收不足以支應支出時，則可向資本市場舉借（發行公債）；其支出則為僱用公務人員的人事費用及商品、設備的採購，進而向家計與廠商提供公共服務。政府另一項重要的支出項目為移轉性支付，目的在平均社會財富與所得重分配。



資料來源：Musgrave and Musgrave(1980), p. 21 之圖加以修改而成。

圖 1-1 公私部門間的互動關係

第二節 政府角色的定位及其演進

一、政府角色與市場失靈

政府職能或角色的定位為一項重大且複雜的問題。大致上受意識型態、政治組織、經濟制度、社會思潮的影響，政府所扮演的角色也就時有更張。

本節僅從經濟制度的角度及市場失靈的現象來探討政府角色的問題。

就經濟制度言，完全的市場經濟（market economy）與計畫經濟（planned economy）對政府的角色產生兩極化的看法。

在市場經濟制度下，主要是依據 Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill 以來的古典學派的精神，在私有財產制度及自由選擇的基礎上，消費者追求效用極大，生產者追求利潤極大，經由自利動機的引導及市場價格機能這隻看不見的手（invisible hand）的發揮，自然使得資源達到有效率的配置；而政府所扮演的角色愈少愈好，主要侷限在國防安全、法律秩序、基本建設與基礎教育上。

然而市場競爭機能發揮的極致，很可能造成財富過度集中的現象，進而阻礙小市民、小企業的發展。而經濟循環一旦大幅波動，產生嚴重的失業問題，市場價格機能有時也欠缺自動調節的能力，使得政府必須出面挽救經濟危機。19 世紀及 20 世紀初的社會改革運動，以及 1930 年代的經濟大恐慌，基於現實的要求，造成政府職能有擴張的現象。

反觀極端的計畫經濟制度，乃以中央計畫單位的指令取代市場價格機能的運作。政府掌握所有的生產工具，一切的事務均在政府周詳的目標設定及有次序的計畫安排下，從事生產，分配、消費的工作。人民沒有私有財產，也沒有生產、消費、就業、遷徙的選擇自由。

在極度的計畫經濟制度下，由於不允許有私人財產的存在，使得每個人缺乏誘因去努力工作與生產，復加上官員並非全知全能，為欲達成所得分配公平的目的，卻犧牲經濟效率與經濟成長為其代價。

由於市場經濟與計畫經濟各有其優缺點，因此世界上幾乎所有的國家，都是在市場機能與政府指令間做某種程度的搭配，也就是所謂的混合經濟制度（mixed economy），以期達成公平、效率、穩定、成長的目標。儘管是混合經濟制度，但在程度上仍然有很大的差別，例如，美國、西歐國家比較傾向市場經濟；中共、前蘇聯傾向計畫經濟，然而在全球展開「民營

化」(privatization)運動下，蘇聯及東歐共產制度已完全解體，中共的市場經濟的比重已大幅提高。

在混合經濟制度下，強調市場機能與政府指令做適當的分工，以期增進全民的福祉。然而哪些活動應由市場價格機能來引導？哪些活動應由政府來協助提供？理論上要比較由市場或政府執行何者較具效率，也就是要看使用市場組織或政府組織之交易成本(transaction cost)的大小，或成本效益的高低來判斷，進而形成政府介入的規模或限度。以防止政府職能過度膨脹。目前學術界所流行的方式，主要是從市場失靈的角度，探討政府角色(職能)的定位問題，以提供政府介人民間活動，進而形成政府規模大小的理論基礎。

基於公共經濟學或福利經濟學的觀點，自 J. Bentham 和 A. C. Pigou 等人的傳統以來，一般從市場失靈來合理性的解釋政府活動：由於某些原因的存在，使得社會價值與私人價值產生差異，市場價格無法反應出真正的成本與效益，經由市場價格機能所引導資源配置，會產生過與不及的現象，偏離了 Pareto 最適所呈現的資源效率配置條件。至於造成市場失靈的主要原因有：公共財(public goods)、外部性(externalities)、自然獨占(natural monopoly)、資訊不完全、所得分配等。由於有市場失靈現象的存在，造成政府介入各項政經活動的理由，進而提供各項公共服務，例如，防衛性服務(protective services)、經濟性服務(economic services)、社會性服務(social services)、資訊性服務(information services)、協調性服務(coordination services)等，即與市場失靈的各項原因具密切的關係(如表 1-1 所示)。現在分別說明如下：



表 1-1 公共服務型態與政府介入

公共服務型態	市場失靈或政府介入理由
1. 防衛性服務 保障人民生命、財產、自由為政府存在的主要原因，以提供國防、警政、司法等服務。	公共財
2. 經濟性服務 提供基礎建設、成立公營事業，協助工商產業發展，例如，低利貸款、租稅減免、關稅保護、外銷退稅、加工出口區、獎勵研究與發展（research and development; R & D）等。	公共財 外部性 自然獨占
3. 社會性服務或福利性服務 提供全民健保、國民年金、失業保險、社區服務、環境保護等。	殊價財 所得重分配
4. 資訊性服務 政府加強各項資訊提供，協助民間做決策。	公共財 外部性
5. 協調性服務 政府扮演聯絡、協調者的角色。	降低交易成本

資料來源：本文作者整理。

二、市場失靈的原因分析

(一) 公共財

公共財具有兩個主要特性：特性之一為非敵對性（nonrivalness），或共同（common）消費性，即一些人共同享用並不減損個別享用的效用滿足水準。此點主要在於公共財具有整批（lumpness）提供性質，多增加一個人使用的邊際成本為零，故多加利用只會增進社會的福利。例如，國防即為典型的純粹公共財，具有完全的非敵對性。公共財的另一特性為在技術上具有非排他性（nonexclusion or nonprice-exclusion），也就是藉收費以排除他人享用的交易成本非常高。經由此一特性，易於產生坐享其成（free rider）的問題，有些人故意隱藏其偏好，以達成免費享用的目的，可能造成公共財提供數量的不足。其間若欲認定真正的偏好，所付出取得資訊的

成本頗高，且因為無法收費，因此民間部門缺乏提供意願。

有些公共財不具最終消費性質，而具中間投入性質，故稱中間性公共財（**public intermediate goods**），經建與交通建設即如是。例如，工業區內的各種設施，道路與橋樑建設均屬中間性公共財。由於這類公共財往往受產能（**capacity**）上的限制，隨使用人數與頻率的增加而造成擁擠的現象，形成消費上的敵對性，故稱擁擠性公共財（**congested public goods**），已非純粹的公共財。

至於一般政務支出，包括法制規章的健全與有效執行，獨立、公正的司法制度的建立，以及公平、合理的競爭環境的維護，亦具有公共財的性質。而組織機構與制度的設立，可協助市場機能降低價格機能運作的交易成本。例如，財產權若是界定不清，造成經濟或社會上的糾紛，此時透過法律規章來界定與保護財產權，降低彼此間達成協議的交易成本，使得資源的配置更具效率。

（二）外部性

一個經濟個體的行為，非意願產生的副產品（**unintended by product**），會外溢（**spill over**）影響到其他經濟個體的行為而又沒有付出代價時，稱為外部性。此時由於價格機能所表現的私人成本與效益，與社會成本與效益產生差異，使得價格機能無法達成 **Pareto** 最適的效率條件。而外部性問題的產生，主要因為界定或執行財產權，冀使外部成本（利益）內部化的交易成本過高，使得財貨提供的數量產生過與不及的現象，偏離了價格機能引導的每 1 元的邊際價值均相等的 **Pareto** 最適條件，造成資源配置上的浪費。

各級學校的教育、人才的培訓、學術與科技的發展，各類藝文活動、文化古蹟的維護，以及一些人倫關係的建立，有些具有外部效益存在，對其他政經活動體的成本降低或效益提高均有幫助；有些則如 **Musgrave**（1959）所言，將類如義務教育等具有特殊價值判斷或社會效益的財貨，

稱為殊價財（merit goods）。由於此類財貨的社會效益大於私人效益，若只由市場價格機能來提供，會產生提供數量不足的現象，善意的政府此時基於大家長主義（paternalism）及人道精神的發揮，往往透過租稅減免（或稅式支出）、金融補貼等方式鼓勵民間提供。政府部門亦可編列預算，直接提供這類財貨。而一個社會的教育普及，降低貧窮線下的人口比例，使得中產階級成為社會的主幹，實有助於社會安定力的提升，亦為一種外部利益的表現。

在由外部成本（或負效益）所呈現的公共劣財（public bads）方面，政府往往透過環境保護措施（例如，課稅、管制等方式），增加污染環境的成本，以減少環境資源的破壞。

政府同時基於產業發展及外部性的理由，透過行政指導、租稅減免、低利貸款，以及其他保護、管制等措施，介人民間企業的決策活動。例如，政府對新興工業的培育，衰退產業的調整，以及特定功能別（例如，研究與發展、人才培訓、污染防治、節約能源、資源取得等）提供適當的協助。

（三）自然獨占

有些事業具有大規模經營的效益，其長期平均成本線隨產量增加而遞減，廠商在市場上競爭的結果，就只允許一家廠商存在，自然而然形成獨占的局面（故叫自然獨占）。此一獨占廠商若基於利潤極大化的動機來定價，所提供的產量少而又價格高，產生市場失靈的現象，並非消費者之福。由於此類事業多屬事關大眾福利的公用事業（例如，水、電、郵政、電信），傳統上可由政府主動來經營，也就構成公營事業存在的經濟理由。當然，有時基於歷史的傳統、財政的目的、政治的因素，公營事業另有存在的背景。然而在全球民營化風潮及科技進步之下，公營事業已漸失「自然獨占」這個護身符。

（四）資訊不完全

市場價格機能期能有效發揮資源配置的效率，基本上需要假定資訊的

完全性。然而現實的社會中，充滿了不確定性（uncertainty）與風險性（riskness），進而影響決策的正確性。資訊的不完全，使得某些經濟活動者往往採取平均方式來收費（定價），造成品質好的不被用，被用的均為品質差的，如此會產生逆選或反淘汰（adverse selection）的現象，造成不適當的選擇；至於交易中之一方擁有較另一方更多資訊之資訊不對稱（asymmetric information）現象的存在，則會產生失德或道德風險（moral hazard）及混水摸魚（shirking）的問題。兩者均會影響資源的配置，顯示資訊提供至為重要。

由於資訊收集需要大量經費，具有規模經濟及公共財的性質。因此，政府各部門將所屬業務建立資料庫，提供服務給民間部門，以協助民間進行正確的決策。

(五) 所得重分配

由歷史的經驗告之，在自由競爭市場經濟下，極易產生所得分配不均的現象，剝奪了一些人的基本生存資源，造成富裕中的貧窮問題。因此，政府提供社會保險、醫療保健、社會救助、就業輔導、國民住宅，以及一般福利服務（例如，老人、兒童、殘障的照顧等），改善所得分配、降低貧富間的差距，以增加社會的安定性。隨著經濟的發展，國民所得水準的提高，政府在社會福利方面的角色日益重要¹。

三、政府失靈的問題

經由上述市場失靈的理論基礎，將可賦予政府角色的理性解釋，此種自 Bentham 福利經濟學傳統以來政府所扮演的「仁慈的社會守護神」（Benvolent Social Guardean），卻成為政府擴張職能的護身符。甚至成為政治哲學家 T. Hobbes（1651）所形容的「海中巨怪」或叫「利維坦」（Levia-

¹ 上述有關市場失靈的各項原因之進一步分析，以及政府失靈的討論，可參見標準的財政學或公共經濟學教科書，例如，Rosen（2005）。