

第一節 新政治經濟學

壹、公共選擇理論的出現

傳統政治經濟學，在十八世紀由 A. Smith 的古典經濟學得以發揚光大，資本主義得以合理蓬勃地發展，讓市場取得其主導社會資源配置的地位，而政府只要擔任制定法令規章與提供治安國防等角色。然之後激進派的馬克思主義與保守派的民族主義思潮陸續興起，讓古典經濟學逐漸趨向沒落，以 A. Marshall 為代表，採用邊際分析為主的新古典經濟學登場。政治與經濟學亦正式分道揚鑣，經濟學開始以嚴謹的數量化模型分析生產與消費的價格與數量，以邊際分析解答有限資源的分配問題。

經濟學嚴謹的論理分析奠基於許多假設，例如個人偏好的加總或是市場的完全競爭，雖然經濟學在理論的發展與實證(positive)的研究都有極耀眼的成就，但經濟與政治的分離卻造成經濟理論與政治現實可能脫節的問題。為了促使經濟與政治的關聯與再結合，美國與德國學界在 1960 年代後期，開始積極地推動一個新理論的產生——政治的經濟學理論，此一理論延續「政治經濟學」的名稱，但與過去古典的政治經濟學不同，而是以現代的經濟分析工具去研究政治過程。此一新興理論不把政治當成意理來看待，而是當作過程與制度來解釋，其分析焦點為個人的偏好經由何種機制得以表明與匯聚，而形成公共選擇之問題，即為現今所稱的公共選擇理論。

公共選擇理論的奠立者為美國經濟學家 K. J. Arrow、A. Downs、J. M. Buchanan 等人。公共選擇理論討論的範疇可分為兩種派別：規範(normative)的與實證的公共選擇理論。規範的公共選擇理論討論的是一個政治制度應有哪些性質、怎麼樣的機構設置才是有效率、符合民眾需求與公平的，以及何種選舉規則有助於選民將其偏好轉化成公共政策、怎麼樣的政府結構才能防止權力過度集中等等，規範的公共選擇理論通常涉及價值判斷在內。實證的公共選擇理論則利用經濟學的分析工具去探討政治制度與政府的演進因素，例如分析政府成長的原因與影響。

在私經濟行為中，買方是因為喜愛或需要某種商品而花錢去購買該商品，而賣方則是為了得到金錢而賣出該項商品，這是滿足交易雙方需求的自願交易，買賣雙方皆在此交易中提升本身的滿足感或福利。這種個體的交易有兩個特色，其一是價值(value)不是絕對的，買方認為其買到的商品之價值高於他付出的價格(price)，對賣方則是相反，否則此交易不會成立；其二，交易是自願的，且提升了雙方的滿足感。

涉及公共事務時，與市場的自願交易不同，人民與政府的交易常常是非自願性的，如繳稅、遵守法律規範或接受義務教育等，皆非人民可以自願性選擇的項目。又政府提供的許多財貨具有公共財的性質，即非排他性與非競爭性，自然出現搭便車與隱瞞真實偏好問題。私人財係以市場供給與需求決定價格與數量，而公共財該如何決定呢？例如教育及國防，究竟應該生產多少數量？又應以何種價格提供給人民？由誰來決定這些數量或價格？這些問題便是典型的公共選擇問題。

貳、個體偏好與集體行動

理性自利的消費者每人都有自己的偏好，這樣的偏好會反映在私人財貨的選擇上。例如買全麥吐司或奶油吐司？買國產汽車或進口汽車？買蘋果手機或白牌手機？我們付給不同產品與不同廠商的價格，恰恰反映了我們如何衡量這些財貨帶給我們的價值。所有個別需求者自願在市場購買東西時，等於是用手中的金錢投下贊成票；以投票規則而言，因為市場是自願交易，整個市場的需求是個別需求的加總，集體購買行動代表的就是全體一致決(unanimity)，因為反對者不會去購買。

在公共事務上則不然，我們雖消費或使用相同的公共財，但它帶給每個人的滿足感或效用是不同的，每個人對其評價也不一；又因為公共財具有非排他性，理性自利的人們自然會想隱瞞真實偏好，因此如何將個人偏好彙總成集體偏好，以採取集體行動，確實是件難事。由於直接民主過於耗時與昂貴，多數國家採用代議民主制度，由被選出的代議士(representatives)代表人民進行政治事務的決策，也就是由代議士決定公共財的生產內容與數量，進而由官僚(bureaucracy)機構來執行代議士的政治決策。又由於在公共選擇時要獲得全體一致決的成本太高且幾乎不可能，一般常見的是採取簡單多數決(majority rule)，結果是反對的少數也必須分攤公共財的成本。

在代議民主制度下，代議士和行政官僚受人民委託行使政治權力與治理權力，他們是否皆能秉持為公共服務的原則呢？任何公共決策是否皆在為人民謀福利呢？其實代議士和官僚也是自然人與經濟人，公共選擇理論認為他們在做公共決策時同時亦理性自利。行政官僚會偏好於對自己職業生涯有利的政策與方案，代議士參與各項法律制定與政治決策，也會從爭取選票獲得連任的角度出發，是故公共選擇最終是所有參與政治決策人物理性自利選擇的結果。

公共選擇理論用經濟學角度研究集體選擇時，分析的方法論主要有：

一、個人為分析的基本單位

公共選擇學派主張做任何公共決策的是個人而非過去所稱的團體，如「選民」(electorate)、「人民」、「社群」或「社會」，因為其實團體不會做決定，做決定的是個人。因此個人理性自利的決策模式，仍是在進行公共決策時的基礎；亦即任何公共選擇的決策結果皆可歸因至個人的決策思考模式。其中最大的挑戰是如何把通常是相異或相衝突的個人偏好匯集成集體的決定。

二、集體偏好不是個別偏好的直接加總

私經濟市場中的需求是個人需求的加總；但公共選擇的結果與個別偏好的加總可能有所不同。公共選擇產生的結果受到投票規則與環境的影響甚巨，在不同的狀況與制度下，原本就有差異的個別偏好，透過政治決策所呈現的可能是不同利益的衝突結果。例如，開發商可能希望在某新開發區蓋平價住宅，吸引新客戶遷入，但公共選擇的結果，多數現有居民可能希望政府提出維持房價計畫。

第二節 直接民主

直接民主指的是在一個國家或團體中，每一位符合資格的成員對公共事務皆有投票權。也就是這些成員可以利用投票來表達自己對於公共事務選項的偏好，如同市場中個人利用金錢購買來傳達自己的偏好一般。

壹、全體一致決

若某公共議案需要所有符合資格的投票者皆投贊成票方能通過，此種決策法則稱為全體一致決，而這種法則如同市場機制決定價格與數量一樣，應是具效率的。Lindahl(1958)的模型即說明為何全體一致決是具經濟效率的法則。如圖 5-1 所示，假設 A 和 B 願意共同享受公共設施的提供，如圖書館的服務，也願意共同負擔成本，A 與 B 的真實需求曲線為 D_A 與 D_B ， D_A 的原點在 O_A ，橫軸為數量，縱軸為成本， O_A 往上表示 A 需負擔的成本； D_B 的原點在 O_B ， O_B 往下為 B 需要負擔的成本。 D_A 與 D_B 的交點 E^* 點為均衡點、 Q^* 為均衡數量，即 A 與 B 願意付出的金額剛好等於政府提供服務的成本，為一具效率水準的均衡解。因為如果政府提供服務的數量小於 Q^* ，A 與 B 願意付出的金額會大於成本，則政府可以多提供服務；但如果政府提供服務的數量大於 Q^* ，A 與 B 願意付出的金額會少於成本，則