

第2章 政府的角色與功能



前言

第一節 市場經濟與政府角色

第二節 市場失靈與政府角色

前言



- 傳統自由主義主張政府不干涉市場經濟，對於政府的功能與角色多所限制。然而自1930年代經濟大恐慌與凱因斯理論出現後，穩定經濟成為政府的重要責任。
- 社會保險與救助措施等消滅貧窮與所得重分配政策實施，成為「大社會」運動時代各國的重要施政目標。
- 二十世紀是人類生活型態都市化的時代，隨著都市化與經濟繁榮以及產生的環境污染，各種公共財的提供與管制政策更擴大了政府的職能。
- 上述經濟穩定、所得重分配與資源配置三項功能，大幅提升政府的角色功能並擴大其規模。

第一節 市場經濟與政府角色



- **市場經濟**透過市場價格機能，可有效率配置資源，市場價格機能就像一**看不見的手**，在配置著資源，讓每一個人都獲得利益，進而國家可以富強。
- 經濟學者假設每個人皆是理性自利的，透過**市場自願交易**的行為，買賣雙方互惠互利，這就是最有效率地配置資源的方式。

第一節 市場經濟與政府角色



一、競爭市場供需

- 經濟學基本上假設的市場為**完全競爭**的市場，所謂完全競爭的市場就是買賣雙方數量眾多、消息靈通、產品的品質一致、進出市場無障礙，因此買賣雙方都是市場供需所決定的接受者，沒有人可左右市場。
- 透過市場供需的調整，就是市場價格自由波動，達成市場的均衡，此時資源的配置就是最有效率的。

第一節 市場經濟與政府角色



- 一、競爭市場供需
- 圖2-1

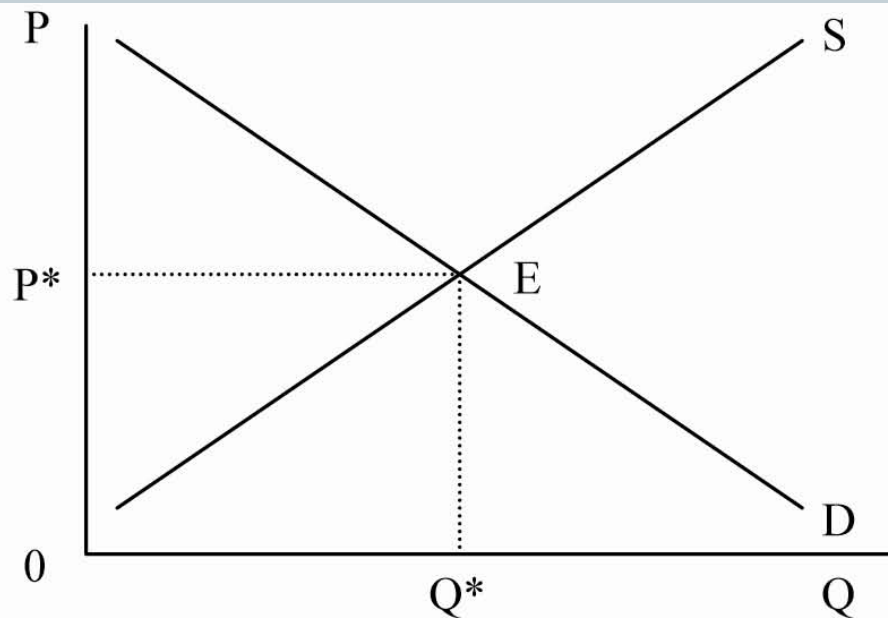


圖2-1 市場供需曲線圖

第一節 市場經濟與政府角色



二、政府的功能在於保障市場運作

- 市場價格機能要能夠有效率地運作，其先決條件就是財產權的清楚，也就是**私有財產權制度**的建立。每一個人都是私有財產權的主人，包括所有權、使用權、收益權及處分權。
- 在市場的經濟體制下，政府最重要的角色是**確定及保護私有財產權**。由於私有財產權係透過政府以強制的力量、公權力來予以界定、保護，為政府最基本的功能。

第一節 市場經濟與政府角色



三、政府的特性與角色

- 將社會視為自然生物，**政府扮演心臟的角色**，社會的目標由國家決定，不同的國家有不同的目標。
- 採用機器論觀點，認為政府僅是人民為了更有效達成共同目標所創造出來的人造物，個人才是主角而非群體。**政府的存在只是為了人民的利益**。此種將政府視為機器而非生物的看法，成為英、美政治思想之主流。

第一節 市場經濟與政府角色



- 在一個自由民主的資本主義制度下，人民是自主、道德、自利的，社會互動是建立在互惠的原則上，政府的角色在於**保障互惠行為與集體道德**。
- 傳統自由主義的民主制度目標為：民粹主義、互惠的執行與保守主義
- 政府的主要功能在於**建立與保障財產權等制度，讓市場經濟能自由運作**。除非市場經濟失敗，否則政府應盡可能減少介入，即使介入，各項政策反映的是一般民眾對**公共利益**的觀點，而非特定利益團體或個人之私利。

第二節 市場失靈與政府角色



一、獨占力量

- 在實際市場中，廠商產品與特定需求者多少擁有一些市場力量，可以決定產品價格。廠商依最大利潤原則來訂價，資源無法有效配置。自由主義學者相信，**管制**是造成獨占力量的主因。廠商會尋求政府管制政策的保障其市場力量與超額利潤，此稱為競租。
- 因技術因素造成之**自然獨占**，政府在訂價策略上出現**管制的兩難**，即需在效率與公平目標上作抉擇，一般常見作法是以公營方式進行，亦有政府對其進行價格及數量管制。

第二節 市場失靈與政府角色



二、外部性

- **外部性**是指市場買賣雙方的交易行為造成第三者的成本負擔或獲得利益。第三者所受到的傷害或利益，並沒有反映在市場的交易價格上，亦即外部性導致市場價格無法反映真實的成本或效益。外部性的重要特性是具有「**相互性**」。
- **外部成本**(負的外部性)：工廠排放廢氣、廢水，環境污染、室內抽菸等。
- **外部利益**(正的外部性)：大專教育、花園與養蜂場、美麗衣裳等。

第二節 市場失靈與政府角色



- 有外部性問題存在時，市場價格無法反映真實社會成本或利益，無法讓資源有效配置。有外部成本時，產量會超過最適水準；有外部利益時，產量會低於最適水準。
- 糾正上述資源配置的缺失，經濟學者主張政府的介入，可採取**租稅**、**補貼**或**管制**的方式。
- Coase(1960)認為許多外部性問題是因**私有財產權的界定不清楚**，因此主張在交易成本很低，不致因財產權移轉造成所得效果很大的情況下，當事人間可透過談判交易方式來解決。

第二節 市場失靈與政府角色



三、公共財

- 當某種財貨同時具有**非競爭性(non-rival)**與**非排他性(non-excludable)**時，我們稱為純公共財(pure public goods)，典型的例子如國防、治安、無線電視或廣播、燈塔、煙火等。
- 非競爭性：集體消費性，多增加一個人消費，不會造成其他消費者效用減少，具競爭性之財貨會出現「**共同財的悲劇**」(tragedy of the commons)的現象。
- 非排他性：無法利用收費或其他方式排斥他人使用，會引發「**免費搭車者**」(free-rider)。

第二節 市場失靈與政府角色



表2-1 財貨的劃分

	競爭性		
		有	無
排他性	有	純私人財	俱樂部財
	無	共同財	純公共財

第二節 市場失靈與政府角色



- 政府的公共選擇過程，因投票法則常採行的是「多數決」方式，因此少數人利益經常被忽略，所決議提供的公共財，反對者仍須負擔成本，因此公共財之提供不是資源配置最有效的水準。
- 目前世界各國許多公共工程，採取「BOT」(Build, Operate and Transfer)方式，即由私人興建及營運，約定經過多少年後再移轉給政府，在其營運期間政府保障其財產權。因此許多公共財可由民間投資興建營運。類似Coase燈塔想法的實現。

第二節 市場失靈與政府角色



- 四、資訊分配不對稱
- 買方對產品的資訊較缺乏，產生過於樂觀的需求；而需求較充分資訊時為高，便造成市場決定的數量較最適時多。相反地，買方也可能因為資訊缺乏，而不敢消費，造成需求較充分資訊時為少，市場決定的量較最適時少。無論太多或少，皆造成市場無效率。
- 最常看到的是政府要求廠商必須在產品上標示成分、使用期限、使用方法等，皆是為了讓買方可以獲得更多的資訊，降低其搜尋成本。政府在要求各項產品資訊標示時，可能未必是從效率的角度出發，例如可能是為了食品安全或消費者保護目的。

第二節 市場失靈與政府角色



四、資訊分配不對稱

- 市場交易雙方經常出現**資訊分配不對稱**的問題，而有詐欺行為，因此需要制度與規範，例如各種商業習慣的規範與資訊揭露規定等。
- 資訊不對稱，造成交易雙方經常需要花費於尋找交易對象、告知交易意願、談判交易條件、訂定交易契約及監督履行契約等方面的成本，這些通稱為**交易成本 (transaction cost)**，可能導致市場的交易行為無法順利進行，資源配置亦無法達到社會最適水準。需仰賴**制度設計**來降低交易成本。

第二節 市場失靈與政府角色



- 政府的主要功能之一即在**供給制度**，透過公權力之行使，保證有效財產權制度之建立，以促進市場交易。
- 誠如North所言，沒有國家公權力的介入，就沒有私有財產權的建立，有了國家公權力的介入，卻經常侵害私有財產權利，這是**國家的矛盾**。

第二節 市場失靈與政府角色



五、所得重分配

- 從總體來看，各國的所得分配確實出現少數高所得人口擁有相當大幅度的財富，造成貧富差距懸殊現象，必須依賴政府從事所得重分配的工作。
- 「**效用主義**」主張將富人的所得移轉給窮人，由於富人的邊際效用較低，所得移轉後，富人的效用減少量較少，而窮人的增口量較大，對社會整體而言，出現福利淨增加的現象。

第二節 市場失靈與政府角色



- 學者John Rawls的「**社會正義論**」(Theory of Justice)看所得重分配，認為救助窮人是將社會底層弱勢者之福利提高，對社會其他階層都有幫助，等於讓所有人都買了社會保險，因為我們不知道哪一天可能淪落到成為被救助的人，符合商品平等主義。
- 商品平等主義主張人們有免於餓死、病死與受教育的基本權利。

第二節 市場失靈與政府角色



- 六、社會保險
- 政府之所以興辦社會保險（如醫療、養老），是因為民間保險市場所提供的保險並非社會最適水準，這起因於投保人與保險公司間存在資訊不對稱的問題。即出現所謂的逆向選擇(adverse selection)問題，保險公司招到的投保人是獲理賠機率高者居多；理賠機率低者不會去投保。
- 主張社會保險的另一一些理由是：社會保險可以兼顧所得分配目的；由政府統一辦理可節省個人決策成本；以及政府基於父權主義辦理社會保險，係為人民作較佳的選擇，因為人民經常對未來過度的樂觀。

第二節 市場失靈與政府角色



- 支持政府積極參與各項所得重分配、社會安全與保險、貧窮救助等福利政策之論調，推動了現代福利國家的誕生，結果是政府組織的不斷擴張。

第二節 市場失靈與政府角色



- 總之，以往以**效率**及**公平**為藉口，賦予政府干預的正當性，不但在實務上因執行未達預期效果受到質疑，理論上亦受到傳統自由主義學者及公共選擇學派對政府失靈 (government failure) 的批評。
- 當前政府推動行政革新，期望提升政府績效之際，對政府角色有必要重新認定，讓政府功能**回歸傳統自由主義之中心思想**，其角色在於界定及保護財產權、制訂遊戲規則；其功能在於促進人民的互惠行為及集體繁榮，反對干預市場經濟。

問題討論



- 1、討論對於政府或社會採生物論與機械論的不同觀點？
- 2、說明市場失敗的原因？政府是否亦失敗？
- 3、政府如何糾正外部性問題(如環境污染)？
- 4、何謂公共財？由政府提供出現什麼問題？
- 5、政府為何要進行所得重分配工作？為何要推動社會保險？