

人民與國家

管制經濟學論文集

自由主義名著譯叢⑥

人民與國家——管制經濟學論文集

原書名/*The Citizen and the State*——

Essays on Regulation

作者/*George J. Stigler*

譯者/吳惠林·鍾琴·黃美齡

責任編輯/彭春美

發行人/王榮文

出版者/遠流出版事業股份有限公司

台北市汀州路三段184號7樓之5

郵撥/0189456-1 電話/(02)365-3707

傳真號碼/(02)365-8989

發行代理/信報股份有限公司

電話/(02)365-4747 傳真號碼/(02)365-7979

印刷/優文印刷股份有限公司

排版/正豐電腦排版有限公司

☐ 1991(民80)年10月16日 初版一刷

行政院新聞局局版臺業字第1295號

售價200元(缺頁或破損的書，請寄回更換)

版權所有·翻印必究

ISBN 957-32-1413-X

史帝格勒／著
吳惠林、鍾琴、黃美齡／譯

人民與國家

管制經濟學論文集

史蒂格勒／著
吳惠林、鍾琴、黃美齡／譯

原书缺页

原书缺页

獻 給

阿隆·達瑞克特

目 錄

譯者序

導 論

第一部 關於自由的論戰

第一章 沒有焦點的辯論17

第二章 論自由31

第二部 傳統的管制研究法：缺乏實證

第三章 經濟改革的策略41

第四章 經濟學家和國家59

第三部 傳統的管制研究法：某些實證

第五章 管制者能管制什麼呢：電力的案例85

第六章 政府對證券市場的管制101

第四部 舊和新的管制經濟理論

第七章 經濟學家對於政府經濟功能的傳統理論131

第八章 經濟管制理論145

第五部 其他領域和應用

第九章 經濟管制的過程175

第十章 管制：手段與目的之混淆199

第十一章 管制機構能保護消費者嗎？213

第三章 真理教學概述	227
附錄：史蒂格勒這位教授	

譯者序

這兩年來，公共政策在臺灣已變得異常熱門，各方都極為矚目。這也難怪，因為公共政策的制定和施行，其影響遍及全民，而且一定是有利有弊。得利者自然想要得到更多、起碼也要保住已有的利益；受害者更是設法去除，或是爭取另一種對己有利的政策來彌補不利。事情之所以如此，是由於政府的必然存在，而政府的每一種作為就是一種公共政策。既然如此，追求「自利」的人，也就亟思如何爭取於己有利的政策了。

關於政府應如何作為，或者說，什麼該做，什麼不該做的這個課題，在經濟學上已是非常古老了，但迄今仍然爭論不休。理論之無法完備是重要原因，更重要的則在「證據」的缺乏。衆所週知，經濟學是門社會科學，無法像自然科學得以在實驗室裏作實證。不過，自一九四〇年代經濟計量學出現以來，在經濟學的領域裏，也能夠蒐集資料，經由統計分析技巧，來驗證理論的是否合乎現實，也就因為如此，經濟學才與現實人生密切關聯，也對人類有更大貢獻，更要緊的，是使經濟學走向「嚴謹」科學的領域，從此也獲得驚人的進展。不過，卻也由於經濟學的走向實證之路，受到了傳統經濟學者及其他社會學科的學者強烈質疑，因為許多「主觀」的事物是無法作「客觀」數據衡量的，何況還要去「評判」對錯。

儘管有這樣的批評，只要承認公共政策的不可或缺及其影響深遠，

我們就非得拿出「實據」來不可。自一九六〇年代開始，史蒂格勒教授是體驗到此課題重要性的先驅者，他在研讀經濟學思想史的生涯中，既驚訝經濟學家對於公共政策理論（或政府管制理論）的停滯不前，更對經濟學者不去努力尋求證據以說服決策者和大眾而感到痛心。痛心之餘，史蒂格勒乃以身作則，不但有系統的整理及鑽研有關政府功能的理論，更對許多重要的公共政策作實證研究，使得一些看似「正確」、「有效」的政策現出圖利特定利益團體的原形，更重要的是，在「個人自由」的爭取上，提供了觀念和「實證」的雙重基礎，讓我們得以更深一層的思考和多了解問題的真相。

目前的臺灣，刻正充滿著矛盾的現象，一方面要求經濟自由化，一方面又要求政府提供許多管制政策，諸如勞基法、公平交易法、消費者保護法、衛生安全法等等。到底其間呈現矛盾或相輔相成，而且是否得以保障每個人的幸福、自由，史蒂格勒在一九六〇年和一九七〇年代的作品正可提供我們思考。這本文集也正是這個領域的精華作品之集結。

當筆者一九八五年有幸在芝加哥大學旁聽史蒂格勒關於公共政策的課程時，就對《人民與國家》這本文集深深著迷，也進一步希望能將之引介給國人分享。經過三年的醞釀和接洽之後，終於得以如願。除了對遠流出版公司有膽識出版這種「也許市場很小」的「硬」著作外，更對參與本書翻譯的另外兩位小姐致上深忱謝意。

爲了讓本書的譯文通俗、易讀，先請修得英文碩士並對經濟學稍有涉獵的黃美齡小姐作第一次翻譯，目的在顧及非經濟學專業的讀友，接著由本人就譯文作第二次的修正，而後再經鍾琴小姐對照原文作第三次詳細修訂，旨在防止屬於經濟學專業範圍內的錯誤。值得一提的

是，中英文造詣俱佳，且經濟學知識根基深厚的鍾小姐（目前正在撰寫康乃爾大學經濟學博士論文），幾乎對於每篇譯文均大加翻修。最後再由本人作全部的總校訂，以求錯誤最少和可讀性最高。儘管作了這幾層的努力，相信仍然無法盡善盡美，錯誤還是難免，尤其史蒂格勒的幽默個性，喜好使用俚語和反諷手法，更難抓住其精髓，深盼讀者多加指正。

我曾經強調過，翻譯是「吃力不討好」的工作，比自行寫作尚且更難，而所獲的「金錢報酬」卻不成比例，社會上通行的這種「譯作不值錢」的錯誤觀念，對於我們社會中新知的傳佈，不知造成多大的傷害。鑑於強迫自己仔細的閱讀，以及急於將史蒂格勒這種「不同聲音」提供給國人作另一層思考，乃勉力完成此項工作。當然，在將無形的「非金錢報酬」納進後，對我而言，這項工作仍是「值得」去做的，否則怎會將之完成呢？

爲使讀者更了解史蒂格勒教授這位一九八二年諾貝爾經濟學獎得主暨傑出的思想家，本人再另撰〈史蒂格勒這位教授〉乙文作爲附錄。

吳惠林

謹識於台北市

1989年10月22日

導 論

在人類的政治歷史上，政府致力於干預經濟事務，是少數古老的課題之一。在歷史甚短的經濟學中，政府有行動的必要性——或政府應無爲而治的必要性——一直是個時常被論及的基本課題。十八世紀的英國政府致力於導引其經濟政策，不但引發了亞當·史密斯(Adam Smith)嚴厲的譴責，並且促使他寫下第一本、也是最偉大的經濟學傑作。亞當·史密斯的後繼者，繼續在政策領域上耕耘，而此後幾乎每一位重要的經濟學家，也都對經濟政策的問題持有一定的見解。

其實，一般來說，我們對經濟政策會有濃厚的興趣，倒不是因為我們對經濟學家的觀點本身有什麼特殊的重視。這點可以由雖然經濟學家普遍贊同國際自由貿易，但是這種看法卻普遍遭到忽視這一件事，獲得足夠的支持。政治圈裏之所以罔顧專業性的經濟觀點，原因不外乎：(1)經濟學者的理論很難理解，以及(2)在政治過程中，「特殊利益」佔了最大的優勢。第一個理由其實似是而非，因為經濟學理論並不見得那麼困難，此由更爲難解的物理科學家的理論，人們也都能欣然接受可見端倪。第二個原因可以說是個問題而非答案：到底是那些利益團體控制了公共政策？又其原因何在？類似這樣的疑問逐漸引起我的興趣，並且使我對過去經濟學家在討論公共政策時所扮演的傳統角色，產生了不滿之意。這本文集內所蒐集的文章，反映出過去十五年來，我對政府管制這個問題的思路歷程。

讓我們先來看看經濟學家在公共政策上所扮演的傳統角色。傳統上，經濟學家是利用經濟理論，來分析政策中的特定問題。如果經濟學家發現競爭市場未能有效地解決問題，他就建議由政府來擔負解決的責任，但他卻從未將市場和政府的相對效率做一認真的比較。（參見第四章和第七章。）如果競爭市場能妥適地解決問題（本人刊在 1946 年《美國經濟評論》上的〈最低工資法的經濟分析〉一文，即是一個相當典型的例子，該文並未收錄在本書中），則經濟學家又會（恰如其份地）表現出對於政府干預的痛恨。經濟學家並未真切地體認到，最低工資法的訂定其實並非基於一種罔顧是非的善念，而是基於特定區域和某些工人階級實際上的慾望和需索。

本書中有幾個研究是想要跨越正統經濟理論的疆界，而更確切地評估若干已被實施的政策之效果。在這一系列研究中的第一項（第五章），克萊爾·佛里德蘭（Claire Friedland）和我研究了政府公共服務委員會管制電費的功效，第二項研究（第六章）則在探討證券交易委員會（Securities and Exchange Commission，簡稱 SEC）評估新證券的做法之效益，主要是想要知道購買這些新證券的人，是否因 SEC 的評估而受益。對一項管制政策所「標榜」的目的進行研究是相當有用的，現在許多人都對公共政策所造成的實際效果進行探討，這在目前似乎已蔚成風氣，我很高興這些論文對這種發展有所幫助。

雖然不可一概而論，不過公共政策確實時常未能達成其明訂的目標。我們的研究發現，政府對電費或對公用事業股票投資報酬率之管制，效果都不大；在第二項研究中，我們也發現，購買新證券的人也未能從 SEC 的評估中獲得多少好處。如此一來，我們就不能不問：那麼政府為什麼要採用這樣的政策，又為什麼要堅持這樣的政策呢？

在研究過許多公共政策的實際效果後，我深深以為，光說那些效能不彰或導致反效果的公共政策（例如最低工資法）是錯誤的，並未能深入問題的核心。一項政策不但被採用，而且行之有年，甚且流被各州，這樣的政策不可能有效地被描述成一項錯誤：畢竟最後得到好處的團體是知道此種政策的真正效果的。我們說這些政策是錯誤的，只不過因為我們不了解它。比方說，現在我就認為，政府管制電費的主要受益者是工業和商業用電的大戶（而且，在我們的文章中確實有客觀的證據支持這項假說）。

順著這個思路，我們很容易想到一個管制性政策的立法市場——當然是一個充滿了政治意味的市場。某些（產業、職業）團體能從政府優惠（例如補貼、限制新工廠加入，以及價格管制等）中獲得比其他人更多的好處，如同某些產業能自卡特爾（cartel）組織中獲得較其他產業更多的好處一樣。另外，有些團體無論藉著票源或金錢的方式，都比其他團體更能運作其政治力量。一旦高收益加上低成本，我們自可預期很快地就會有強力的政府管制——這是本書第八章探討的重點所在，也是第十一章中隱含的論旨。

針對政府的管制政策進行研究，使得經濟學家搖身從「改革者」的角色一變而為政治經濟學的鑽研者。在我看來，這項改變無寧是有利的。除非我們能了解我們的社會「為何」要採用某些政策，否則很難對如何改變這些政策提出有效的建議。事實上，有些改變（例如自由貿易的推行）很難不牽涉到全盤政治體系的重組，而我們又不知如何描述此一理想的政治體系。經濟學家務實的责任感，以及政治界本身保守的心態，二者皆構成我們在做政策建言時必須知道有所節制的理由。

當然，這不是說我們應該、或必須在解開所有政府管制過程之謎

底前，放棄一切的政策建言。對一項政策的成本效益分析，本身就有它影響輿論和政策的能力。認為經濟學家能以快速、優雅且日益正確的方式，為社會提供各種複雜的資訊，即可對社會有所交待，這種觀點固然無可厚非，但我認為應該更進一步，因此在第十章中提出了如何強制施行法律的問題。我們的基本假設並不是說，傳統經濟學理論對研究管制毫無幫助，剛好相反，如果理論能夠直接應用到對管制過程的了解，則必能使我們獲益良多。

我希望在此表達兩項深沉的謝意。首先要感謝的是芝加哥大學(University of Chicago)全體傑出的同仁，創造出了獨一無二的學術環境。除了本書所呈獻的那位智慧淵博之士以外，我還必須舉出加里·貝克(Gary Becker)，羅納德·寇斯(Ronald Coase)，哈羅德·迪塞茲(Harold Demsetz，目前執教於南加大，UCLA)，米爾頓·弗利曼(Milton Friedman)，魯本·凱塞爾(Reuben Kessel)，威廉斯·蘭德斯(Williams Landes)，比得·帕希金(Peter Pashigian)，山姆·佩爾斯曼(Sam Peltzman)，理查·波斯納(Richard Posner)和萊斯特·特爾塞(Lester Telser)。再者我要向克萊爾·佛里德蘭(Claire Friedland)表達深刻的謝忱。她是本書第五章的共同作者，事實上也是每一章實證研究(第六、八和九章)不可或缺的共同作者，而且在其他各章中，只因她持有不同的經濟哲學，才能使我免於遭受疏漏的責難。

George · J · Stigler

第一部

關於自由的論戰

