



公共 經濟學

PUBLIC ECONOMICS 陳寶瑞 著

本書對政府介入經濟活動的原因、理論依據及其影響，
以及政府干預是否妥適等問題加以探討，
供公共經濟學相關課程及有興趣於此領域的社會人士參考。



PUBLIC ECONOMICS 陳寶瑞 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

公共經濟學／陳寶瑞著。——初版。

——臺北市：五南，2008.07

面：公分

ISBN 978-957-11-5296-7 (平裝)

1. 公共經濟學

551

97012663



1MCJ

公共經濟學

作 者 — 陳寶瑞 (257.5)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 張毓芬

責任編輯 — 吳靜芳 唐坤慧

封面設計 — 盧盈良

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106 台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市中國區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2008年7月初版一刷

定 價 新臺幣450元

江 序

純粹競爭的市場是一個理想的市場，但在現實社會，很難達到此一市場。有關經濟事務，經濟學者大都希望政府干預愈少愈好，唯並不表示政府不能干預。經濟學鼻祖亞當斯密（Adam Smith）倡導自由經濟，其認為有些事民間不願做或沒有能力做，而社會卻有需要，應由政府來做，如：(1)法律架構及司法正義；(2)國防治安；(3)民間不願提供但社會有需要的公共財。這是政府介入公共事務的理由。晚近政府干預事務愈來愈廣，公共經濟學將政府干預的理由擴大為市場失靈（market failure），作為政府介入公共經濟領域的依據。市場失靈的型態有獨占力量、公共財、外部性與資訊不對稱等。

政府的干預影響效率與公平。若政府任意地干預，可能導致政府失靈（government failure）。有些學者研究認為，政府失靈的福利成本遠大於市場失靈的福利成本。因此，政府應該謹慎地干預。政府干預之前首先要證實有嚴重的市場失靈；其次要看是否有能力改善市場績效，降低社會無謂損失；第三要考慮政府須付出多大的代價才能達成目的。換言之，政府的干預要能有效率地分配商品或服務，或能提升效率、降低社會無謂損失。

為使政府有限資源做最適當的使用，政府可以成本效益分析來評估公共財提供的優先順序，政府亦須考慮民之所欲作為分配公共財依據。公共選擇理論即是建立在民眾偏好的基礎來決定公共財的提供。

公共經濟學的領域很廣，本書就八個重要公共經濟議題：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，從理論依據、各國經驗及分析台灣狀況，並提出因應對策。茲僅就老人問題為例：先進國家已呈現人口老化問題，人口老化也漸漸蔓延到開發中國家，未來人口老化將成為世界上重要議題。根據先進國家經驗，人口老化對政治、社會、經濟、財政、教育及家庭均有相當的影響，因而採取如下對策：

(1)鼓勵生育；(2)提高勞動參與率，降低就業人口扶養比；(3)延長退休年齡，降低財政負擔及勞力不足；(4)推動照護保險制度；(5)吸引國外人才，減緩勞力不足及人口結構老化；(6)加強老人身心照顧。台灣在一九九三年，65歲以上老人占總人口比率達7%，邁入人口老化國家之林。根據經建會推估，在二〇一九年台灣總人口將減少，面臨這些問題，可參考先進國家經驗，提出因應對策。

陳寶瑞先生現為經濟建設委員會經濟研究處副處長，在經建會已逾三十年，曾參與經濟政策及重要經濟議題等決策研擬。其將多年從事公職的經驗以及從事教職的心得，以深入淺出、有系統地撰寫本書，可供一般大眾能深入了解公共經濟意涵，並可作為政府機關、公職人員從事公共經濟決策之參考，對公共經濟的貢獻值得肯定，特為作序。

江丙坤

梁 序

我們生活在一個充滿政府活動及經濟管制的社會裡，從眼睛睜開的一剎那開始，刷牙、洗臉及吃早餐的用水、用電及瓦斯，到上班、上學的公車及捷運，無一不在中央或地方政府的管制之下。過去這三十多年來，政府管制及經營公營事業的典範逐漸在台灣社會裡退卻，取而代之的卻是自由化的思想。雖然如此，政府在經濟社會所扮演的角色卻日趨複雜，除傳統上統籌收入及支出的角色外，近年來其扮演經濟活動再管制角色也日益吃重。

掌握政府與經濟活動關係的知識，最簡便的方法是研讀「公共經濟學」及「財政學」。雖然坊間關於這類經濟學的教科書甚多，但大多是以翻譯本為主，而國人所著述者，則多偏重理論。對於前者，雖國外教科書立論嚴謹，但涉及現實案例卻難以與台灣經濟現實相結合。對於後者，因近年來台灣經濟環境變化神速，自亦難捕捉當前經濟全貌。對此，本書作者從「公共經濟學理論」出發，除涵蓋近代公共經濟學所需的理論部分，又在第二篇「公共經濟學專題」輔以民間參與公共建設、民營化、醫療保健、退休金、老人問題、教育、環境及公司治理等八大重要公共經濟議題，再以全球各主要經濟體發展經驗對應當前台灣發展，以簡短而淺顯的方式說明公共經濟學許多重要概念，及當前國際和台灣經濟體系運行的方式，並據此說明當前諸多經濟現象背後的經濟思維。是以，本人以為本書中許多實際上的例子，極具參考價值。

茲以在全球化下的租稅為例：在全球化潮流下，多國公司興起，而這種多國公司在世界各地選擇最有利、稅負較低的地點投資，有些多國公司則選擇在境外租稅天堂設立子公司便於報稅，以減少其稅負。亦即多國公司把所得移轉到低稅地區，把高成本或支出放在高稅負國家作為納稅的減項。這種衝擊使政府課稅時未能課到可移動的課稅對象，致稅負落到無法移動的課

稅對象。對此，近年來先進國家基於誘因考量，已紛紛改變其稅制，調降公司所得稅稅率，並輔以擴大稅基及調升增值稅稅率，以避免財政收入銳減。而這樣的方向也正與政府於九十七年二月底所提出調降營業所得稅率至17.5%的做法相呼應。

綜上，從架構與內容來看，本書是一本架構清晰且可以同時掌握理論及台灣公共經濟實務的好書，適合作為教科書或專業人士自修之用。加以陳寶瑞先生在經建會服務逾三十年的經驗，擅思篤行、審視細膩，其長時間對台灣政府變革的就近觀察所產生的心得，使本書更值得細讀，特為作序。

梁國源

**寶華綜合經濟研究院院長
國立台灣大學經濟學系兼任教授**

自序

筆者於政府機關服務已逾三十年，並在銘傳大學兼教公共經濟學多年。鑑於坊間欠缺理論與實務並重的中文公共經濟學，乃蒐集國內外相關資料、公餘教學心得，加上在政府機關從事經濟事務研究，參與政策研擬之經驗，融合理論與實務。經有系統整理，彙編成書，俾供公共經濟學相關課程，及有興趣於公共經濟領域的社會人士參考。

政府介入經濟事務相當廣泛，舉凡食、衣、住、行、育、樂均與政府活動有關，可說人民生活深受政府經濟活動的影響。政府從事的經濟活動可歸為：(1)管制：政府訂定並執行法規，採取必要的管制措施；(2)影響價格定價：政府直接、間接干預價格，如透過租稅或補貼影響價格；(3)生產：政府生產各種商品與服務，如水電等。這些活動會對商品及服務的需求及生產，以及就業、所得、財富等產生影響。本書即在探討政府介入經濟活動的原因、理論依據及其影響，以及政府干預是否妥適等。另對社會所關注主要公共經濟議題亦加以著墨。

本書分為二篇十八章，第一篇公共經濟理論與實務，從第一章到第十章，內容包括公共經濟學緣起及本書範圍、公平與效率理論探討、政府提供公共財的基礎、外部性及資訊不對稱問題、成本效益分析影響、公共選擇、租稅、管制與促進競爭政策及政府失靈問題。第二篇公共經濟議題，從第十一章到第十八章，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、環境及公司治理等八個主要公共經濟議題加以探討。

本書撰寫期間承蒙立法院江前副院長丙坤、梁院長國源、黃教授仁德、胡副主委仲英、黃教授建森、朱麗慧小姐、吳明蕙小姐、林俊儒先生、

劉筱慧小姐、鄧學修先生、凌玉真小姐、陳惠薇小姐、許秀珊小姐、黃彥斌先生及林春雁小姐等人的鼓勵與指導匡正、提供寶貴的意見與資料，在此衷心感謝。

筆者才淺學疏，本書涉及範圍甚廣，掛一漏萬，顧慮不周之處在所難免，尚祈先進不吝指正。

陳寶瑞

目 錄

江序

梁序

自序

第一篇 公共經濟學理論

Chapter 1 緒 論 3

- 第一節 政府介入範圍 3
- 第二節 市場失靈型態 5
- 第三節 政府支出擴大 7
- 第四節 公共部門與民間部門的差異 9
- 第五節 公共經濟學的演進 9

Chapter 2 效率與公平 11

- 第一節 效率 11
- 第二節 公平 19
- 第三節 結語 25

Chapter 3 公共財 27

- 第一節 公共財與私有財 27
- 第二節 公共財最適供應 29
- 第三節 租稅與公共財提供 32
- 第四節 可排他的公共財 34
- 第五節 結語 37

Chapter 4	外部性	39
第一節	外部性的意義	39
第二節	外部性與市場失靈	40
第三節	解決外部性問題的方法	43
第四節	結語	52
Chapter 5	資訊不對稱	55
第一節	資訊不對稱的意義	55
第二節	隱藏知識	56
第三節	隱藏行動	59
第四節	結語	67
Chapter 6	成本效益分析	69
第一節	成本效益分析的目的	69
第二節	成本效益分析評估法	70
第三節	潛在柏雷圖改善	76
第四節	機會成本與成本效益分析	79
第五節	計畫的風險	80
第六節	成本效能分析	82
第七節	成本效益分析的限制	85
第八節	結語	87
Chapter 7	公共選擇	89
第一節	公共選擇的意義	89
第二節	投票理論	90
第三節	民主過程	93
第四節	公共選擇機能	96

第五節	結語	102
-----	----	-----

Chapter 8 租 稅 105

第一節	租稅原則	105
第二節	在全球化下的租稅	106
第三節	租稅對經濟的影響	108
第四節	租稅的歸宿	112
第五節	台灣的稅制改革	116
第六節	結語	120

Chapter 9 管制與促進競爭政策 123

第一節	管制與競爭意涵	123
第二節	管制理論	124
第三節	促進競爭政策	128
第四節	台灣的促進競爭政策	134
第五節	結語	139

Chapter 10 政府失靈 141

第一節	政府失靈來源	141
第二節	政府政策失靈	143
第三節	政府代理問題	145
第四節	獨占官僚體系	149
第五節	競租	151
第六節	結語	154

第二篇 公共經濟學專題

<i>Chapter 11</i>	民間參與公共建設	157
第一節	民間參與公共建設理論	157
第二節	PPP採取形式	159
第三節	PPP實施面臨的問題與風險	162
第四節	我國推動民間參與公共建設的歷程與檢討	165
第五節	結語	173
<i>Chapter 12</i>	民營化	175
第一節	國有化與民營化的理由	175
第二節	民營化理論	180
第三節	民營化的方式	182
第四節	民營化的影響	183
第五節	台灣民營化推動情形	184
第六節	結語	190
<i>Chapter 13</i>	醫療保健	193
第一節	醫療服務的特色	193
第二節	醫療保健的經濟理論	194
第三節	醫療保健的成效及面臨問題	197
第四節	醫療保健制度的改革	206
第五節	台灣健保制度改革	210
第六節	結語	220
<i>Chapter 14</i>	退休金	223
第一節	退休金理論基礎	223

第二節	英、美、星的退休金制度	225
第三節	台灣退休金制度	230
第四節	結語	241

Chapter 15 老人問題 243

第一節	人口老化趨勢	243
第二節	人口老化的影響	246
第三節	人口老化的對策	251
第四節	台灣人口高齡化的分析	256
第五節	結語	261

Chapter 16 教 育 263

第一節	教育市場失靈	263
第二節	教育的公平性	265
第三節	教育最適投資	266
第四節	美、英、日的教育改革	269
第五節	台灣教育改革	276
第六節	結語	282

Chapter 17 環 境 285

第一節	環境問題	285
第二節	全球共有資源與跨國污染	287
第三節	京都議定書	291
第四節	英、美、日對溫室氣體排放減量採取的對策	301
第五節	台灣如何因應聯合國氣候變化綱要公約	307
第六節	結語	318

<i>Chapter 18</i>	公司治理	321
第一節	公司治理的意義	321
第二節	公司治理的原則	323
第三節	美、日、德的公司治理	328
第四節	台灣改革公司治理	337
第五節	結語	343
參考文獻		345
索引		361



第一篇

公共經濟學理論

