

政府失靈

公共選擇的初探

Government: Whose Obedient Servant?
A Primer in Public Choice

智勝
BEST-WISE
First Edition

原著 Gordon Tullock · Arthur Seldon ·
Gordon L. Brady

翻譯 徐仁輝 · 陳敦源 · 黃光雄



政府失靈

公共選擇的初探

Government: Whose Obedient Servant?

A Primer in Public Choice

First Edition

原著 Gordon Tullock • Arthur Seldon • Gordon L. Brady

翻譯 徐仁輝 • 陳敦源 • 黃光雄

智勝文化

The Institute of Economic Affairs

政府失靈：公共選擇的初探 / Gordon Tullock,
Arthur Seldon, Gordon L. Brady 作；徐仁輝，
陳敦源，黃光雄譯。——初版——臺北市：
智勝文化，2005[民 94]

面；公分

參考書目：面

含索引

譯自：Government: Whose Obedient Servant?

A Primer in Public Choice, 1st ed.

ISBN 957-729-498-7

1. 公共選擇

550.189

94003653

Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice

譯名：**政府失靈——公共選擇的初探**

作 者/ Gordon Tullock, Arthur Seldon, Gordon L. Brady

譯 者/徐仁輝、陳敦源、黃光雄

發行人/紀秋鳳

出 版/智勝文化事業有限公司

地 址/台北市 100 館前路 26 號 6 樓

電 話/(02)2388-6368

傳 真/(02)2388-0877

郵 撥/16957009 智勝文化事業有限公司

登記證/局版臺業字第 5177 號

總 經 銷/知識達股份有限公司

傳 真/(02)2312-2288

出版日期/2005 年 4 月初版

定 價/280 元

Translation copyright © 2005 by BestWise Publishing Co., Ltd.

First published by the Institute of Economic Affairs, London, 1st September 2000.

All Rights Reserved.

ISBN : 957-729-498-7

(英文版 ISBN : 0-255 36482-2)

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。

如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

推薦序

公共選擇研究法屬於理性型模在公共行政研究上的應用，是 1940 年代由經濟學者所發展起來的，1960 年代初期已有一些行政學者運用此法來研究公共行政，一時尚無適當名稱。

1971 年 Vincent Ostrom 和 Elinor Ostrom 兩人在美國《公共行政評論》(Public Administrative Review)發表〈公共選擇：公共行政研究的不同途徑〉(“Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration”)(31, March-April)一文後，公共選擇和政治經濟學(Political Economy)才逐漸流行起來，其成果亦有其限制性。

公共選擇不是一門學科的主題(subject)，而是研究某一學科的方法。D. Mueller 在 1979 年《公共選擇》的大著中曾經界定：「以經濟學研究非市場的決策，或將經濟學運用到政治科學的研究。」經濟學者運用邏輯的、演繹的推理，試圖探討一個理性的行動者，無論是消費者或企業家，因而建構其經濟理論以預測政策變動的後果。

公共選擇研究法大致有五個主要特徵：1.強調效率與理性的型模。2.注重公共財或公共服務。3.方法論上的個體論。4.強調法律與秩序。5.以市場規則做為決策規則。因此，公共選擇研究法也有它的限制，讀者亦應予以注意。例如直線的因果分析、偏重公共財消費面多於供給面的探討、忽略直觀的決策途徑，以及當前社會「衝突管理」比「目標管理」更為重要等問題，都值得行政學者進一步深入發揮研究。

本書探討「政府失靈」問題，無論是理論或實務的分析均相當精采，頗有啟發。譯者三人均為此一領域中的專業學者，尤其是徐仁輝教授和陳敦源教授，他們兩位更與筆者有長期的交往，深知彼等治學

嚴謹，頗有成就。本人樂於將所知所感，略陳於上，謹供讀者卓參，
尚請不吝賜教。

吳瓊恩

政治大學公共行政系教授

2005 年 4 月

譯者序

公共選擇(public choice)是經濟學者利用經濟學的假設與分析方法，來解釋人類政治行為與結果所發展出來的理論（或稱學派），過去數十年來，已儼然是研究政治問題與現象的有力工具，並成為政治學門與經濟學門學生必修的課程。

公共選擇學派鼻祖級大師 **Gordon Tullock** 與另兩位學者合撰本書，《政府失靈——公共選擇的初探》，目的即在將公共選擇的基本理論首先做概要性的介紹，再利用公共選擇理論來解釋美國與英國的許多公共事務個案，讓讀者可以從中瞭解公共政策的制定與形成過程，以及為何其結果總是無法達到公共利益極大化。全書分成三篇：第一篇〈公共選擇的理論〉，由 **Tullock** 教授親自執筆，其中包括「人就是人：公共選擇的要素」、「票決矛盾」、「滾木立法」、「尋租的成本」、「官僚體系」、「稅之避逃」、「聯邦制」等章節。第二篇介紹〈美國的應用〉，由 **Brady** 博士執筆，其中包括「國際貿易保護」、「網路治理」、「在電訊市場上應用公共選擇」、「在環保政策上應用公共選擇」等章節。第三篇介紹〈英國的公共選擇〉，由 **Seldon** 教授執筆，內容包括「公共選擇或政治主權」、「政府介入及其後果」、「對福利國家的過分倚賴」、「家庭組織的削弱」、「選民 vs. 消費者」、「經濟聯邦主義的政治命運」、「逃避過度政府：政治權力受制於經濟法則」等章節。

筆者猶記得初閱此書時如獲至寶，不僅發現其有助於澄清筆者多年來一些有關公共選擇學派的觀念，更因透過案例的分析，讓筆者更能掌握公共選擇理論的解釋力。因此決心將之中譯，使之普及，以嘉惠更多學子。然因教學研究與行政工作繁忙，雖智勝文化早已接洽妥中譯事宜，仍多所蹉跎。直至 2003 年畢業於喬治梅森大學(George

Mason University)、師承 Tullock 教授的黃光雄先生回國至世新大學經濟系服務，獲其同意負責第一篇的翻譯，全書翻譯工作的進展始見端倪。最後，由筆者負責第二篇的翻譯，第三篇則由陳敦源教授負責。

三位譯者皆是在教學研究之餘進行是項翻譯，已力求忠實表達原意，並藉多年教學與寫作經驗，儘量讓詞句的表達流暢易懂，如仍有詞不達意之處，尚祈見諒。

徐仁輝

世新大學行政管理系教授

2005 年 3 月

目錄

Contents

推薦序

譯者序

導論：關於公共選擇 1

Part I 公共選擇的理論 9

Chapter 1 人就是人：公共選擇的要素 11

Chapter 2 票決矛盾 27

Chapter 3 滾木立法 39

Chapter 4 尋租的成本 55

Chapter 5 官僚體系 65

Chapter 6 稅之避逃 75

Chapter 7 聯邦制 83

Part II 美國的應用 93

- Chapter 8 國際貿易保護 95
- Chapter 9 網路治理 105
- Chapter 10 在電訊市場上應用公共選擇 115
- Chapter 11 在環保政策上應用公共選擇 129

Part III 英國的公共選擇 139

- Chapter 12 公共選擇或政治主權 141
- Chapter 13 政府介入及其後果 149
- Chapter 14 對福利國家的過分倚賴 155
- Chapter 15 家庭組織的削弱 169
- Chapter 16 選民 vs. 消費者 173
- Chapter 17 經濟聯邦主義的政治命運 177
- Chapter 18 逃避過度政府：政治權力受制於經濟法則 187

參考文獻 193

英中文索引 199

Introduction

Government: Whose Obedient Servant?
A Primer in Public Choice

導論：關於公共選擇

Arthur Seldon

很多經濟學的作家與教師仍然把私人或廠商之間交換的經濟系統視為「不完美」及需要政府的「矯正」(correction)。大部分的政治學教師、政客(politicians)與政治新聞記者仍把政府塑造成具有良好的意義(well-meaning)，並有能力移除那些「不完美」。在日常對話與讀者投書中，經常可以見到對財貨與服務不完美的重複抱怨，而其後總是跟隨著「政府應該把它停止」的結論。

除了很少數的例外，經濟學者與政治評論者都錯了，而且也誤導了別人。基於個人之間的交換與廠商之間的買賣的經濟系統——如果可以自由地因應供給與需求的狀況而調整——通常會及時自我更正。從長遠的觀點來看，政府的「矯治」(cures)所造成的傷害通常比所帶來的好處更多，其理由是三個很頑固且久被忽視的政府過多

(excesses)：它們的「矯治」太早開始、做了太多、延續太久。一個政府的矯治一旦被引進，它通常會被延續數年或數十年。以預防或結束壟斷為目的之反托拉斯法(anti-trust law)，在壟斷已經被技術發明或其他矯治所終結之後，還是存在了很久。

這是本書對於經濟與政治之關聯的啓示。

政治學者與實務人士已經錯得夠久了，而經濟學者在把經濟學應用到政府的政治上的速度則太慢了。

Abraham Lincoln 的願景——「民有、民治、民享的政府」(government of the people, by the people, for the people)——雖然令人振奮，卻提出了未曾被實現的希望。但他的盛名也不能被用來合理化他在 1863 年未能預見的錯誤；他不能預見在他被暗殺後，經過了一個世紀，政府將主宰美國的經濟生活（而在英國與歐洲則更嚴重）。如果他活到現在，他將不贊同民主所產生的主宰性政府，因為這樣的政府已不再是民「有」、民「治」、民「享」的政府了。

把經濟學應用到政治上，展現了一種 Lincoln 在 1900 年、1945 年或 2000 年都不會推崇的政府形式。現在的政府已經不同於 Lincoln 所期望的那種基於普通人民的政府，雖然他的願景仍然是「民主」最常見的百科全書定義，但他現在已不能被稱為是我們 20~21 世紀的「民主之父」了。

Lincoln 若還在世，現在的他將不會視政府為全民所「有」、所「治」、所「享」，而是某種人所「有」、所「治」、所「享」。他將不會視政府為全民所「有」，而是政壇活躍人士所有；他將不會視政府為全民所「治」，而是政客與其官員所管理；他將不會視政府為一般人所「享」，而是組織與財務運作良好的有力企業組織、職業協會、商會所享。這是一個「忙碌(busy)（政壇活躍人士）所有、跋扈(bossy)（政府的管理者）所治、欺凌(bully)（遊說活躍人士）所享」的政府。

本書的目的是提供新來的學生與一般公眾(the general public)一個

對於支配他們大部分生活的政府近來發展研究的介紹（或「初探」）。它使用經濟的工具以評判「政治」——被人民以選民的身分選出的「代表」（而選出這些代表的結果卻是：提供身為使用者或消費者的人民可能最不喜歡的財貨與服務）所做的集體行動的能力或失敗。因此，它檢驗大約 100~500 位由集體公眾(the collective public)選出來提供「公共選擇」的「代表」所組成的政府如何滿足這些人民的數百萬種不同的個人選擇，抑或是其使人民滿足的程度好壞。

人民做為選民以「公共選擇」選出 500 位政治集會的代表，能不能滿足上百萬人的個人選擇？

上述這個主題也被以抽象推理與進階數學的方式教授給學生。在這裡，作者用了一些日常用語和簡單的算術。這樣的簡介可以由「參考文獻」裡比較進階的讀物來補充。

這個嶄新的研究途徑是由兩位美國的經濟學者在 40 年前所發展出來的，且目前在美國的大學裡也被普遍地講授。相對而言，在英國的其他社會科學的教師、學生及政治事件評論家，則很少認識這個研究途徑。

經濟事務研究所 (Institute of Economic Affairs, 簡稱 IEA) 在公共選擇發展的早期就看見了其重要性。關於人們以個人身分或在家庭中，以及各種自願團體所做的「私人」選擇，總有著尖銳的討論、批評及責難。但是，對於「公共」選擇——那些擁有操控他人生活之權力的政治人所做的選擇——的討論並不多見。

從 1960 年代初期以來，經濟事務研究所出版了「公共」選擇的 2 位創立者——James Buchanan 教授和 Gordon Tullock 教授——的很多著作。他們兩人都有非常蘇格蘭的姓氏，而這似乎彰顯了他們與 18 世紀蘇格蘭的哲學與經濟學巨人 David Hume 和 Adam Smith 的密切關係。這兩位 20 世紀的蘇格蘭裔美國人，最近在 Virginia 州 (Commonwealth of Virginia) 的喬治梅森大學 (George Mason University)

發展他們革命性的公共選擇思想，而 Virginia 州的名字則來自於英國的 Elizabeth 一世女王(Queen Elizabeth I) (「處女女王」(virgin queen))。

以下所介紹的四篇經濟事務研究所的論文，代表了他們對原創性經濟思考的貢獻。第一個出版品（在 1965 年發行）源於 Buchanan 教授在討論全國健康服務(National Health Service)時所提出的一個觀察：全國健康服務無藥可救的困境是，人們不願意支付他們所想要或預期可以「免費」從政府那兒獲得的醫療。在那個時候（現在依然如此），社會學者與政治學者所提出的解釋——困境的原因在於「出資不足」(under-funding)——是根據持續的總體經濟成見，而非個體經濟的思考^①。

這四部公共選擇的代表性著作的第二部來自於 Tullock 教授在 1976 年出版的侯勃平裝書(Hobart Paperback)，書名是《投票動機》(*The Vote Motive*)^②。此一書名與不滿個人和私人團體之間「商業」買賣的批評者對「利潤動機」(the profit motive)的偏見針鋒相對。倫敦經濟學院 (the London School of Economics, 簡稱 LSE) ——戰後社會學混淆之家——的 Morris Perlman 在一個評論中強調「政府結構中的投票動機經常產生錯誤的結果」這個論點的基本重要性，而這個評論使《公共選擇》期刊出版商所出版的另一個期刊《都會期刊》(*Municipal Journal*)承認「Tullock 教授那本令人不安的小冊子，值得我們加以注意。」

第三個公共選擇的事件（經濟事務研究所提出的名稱「政治的經濟學」(*The Economics of Politics*)是個很好的描述）是一個在 1978 年召開為期兩天的研討會，由 Buchanan 教授揭開序幕，而參加者包括來自加拿大、美國和瑞士的經濟學者。研討會的議題非常具有挑戰性，

① J. M. Buchanan, *The Inconsistencies of the National Health Service*, IEA Occasional Paper No. 7, London: Institute of Economic Affairs, 1965.

② Gordon Tullock, *The Vote Motive*, Hobart Paperback No. 9, 1976.

包括「多數決能否表達公共利益？」、「公務員是否為經濟宦官？」，以及「憲法能否控制政府？」^③

而第四部著作就是這本《政府失靈——公共選擇初探》。本書提出了上述這些與其他民主政治重要的議題——除了對於基本原則的重述以外，並詳細論述了在實際上、在每天的政府、在英國和美國（以及其他各洲、各國）的「公共選擇」會如何違反人民的「公共選擇」而運作。

Buchanan 教授和 Tullock 教授都還繼續對經濟事務研究所的討論提出貢獻。Buchanan 教授和美國的 R. E. Wagner 教授，以及英國的 John Burton 教授，在 1978 年合寫了一個對於 Keynes 思想在政府預算政策上的決定性駁斥^④。在 1981 年，Buchanan 教授和澳洲的 Geoffrey Brennan 教授合寫了第 88 號侯勃論文(Hobart Paper)，內容則是關於政府貶低硬幣幣值與製造通貨膨脹以維持其收入的致命傾向^⑤。

而 Tullock 教授的進一步貢獻，則是一篇發表於經濟事務研究所 1979 年所舉辦、由 Lord Robbins 教授所主持的「馴服政府」(The Taming of Government)^⑥研討會的論文，以及其提供給在 1974 年所舉辦的「慈善的經濟學」(The Economics of Charity)^⑦研討會的論文與 1981 年一系列關於「新興的共識」(The Emerging Consensus)^⑧的論文集的論文。

③ J. M. Buchanan et al., *The Economics of Politics*, IEA Readings No. 18, 1978.

④ J. M. Buchanan, R. E. Wagner and John Burton, *The Consequences of Mr. Keynes*, Hobart Paper No. 78, 1978.

⑤ H. Geoffrey Brennan and James M. Buchanan, *Monopoly in Money and Inflation*, Hobart Paper No. 88, 1981.

⑥ *The Taming of Government*, IEA Readings No. 21, 1979.

⑦ *The Economics of Charity*, IEA Readings No. 12, 1974.

⑧ *The Emerging Consensus ...?*, Hobart Paperback No. 14, 1981.

公共選擇初探——主要的命題

這本《政府失靈——公共選擇的初探》的用意在於：提供一個包含三個部分的簡潔選集——由三位作者分別重新提出，並說明公共選擇的一些主要命題。**Tullock** 教授概述基本原理，**Gordon Brady** 博士用美國的情形做說明，本篇導論的作者則說明英國的情形。

這本《政府失靈——公共選擇的初探》是一個原訂篇幅較長的作品之精簡集合，最初的構想是由 **Tullock** 教授和最近從英國新堡大學 (University of Newcastle-upon-Tyne) 抵達喬治梅森大學、之前曾經是經濟事務研究所論文作者的 **Charles Rowley** 教授所提出。1986 年，我們在喬治梅森大學花了一個月的時間來準備這個預計很長的研究，並開始討論與評審初期的草稿以做為更深入研究的準備——從曾經探究過投票系統缺失的早期英國與法國數學家，以及很多其他的資料開始。由於喬治梅森大學與日俱增的工作承諾、《公共選擇》期刊的編務工作，以及其他不能推辭的事務，導致 **Rowley** 教授在眾人的遺憾之下退出，這也使得《政府失靈——公共選擇的初探》的進行因為尋找替換人選而延遲。最後，曾經研究公共選擇的某些觀點——包括編輯一卷 **Tullock** 教授未發表手稿——的經濟學者 **Brady** 博士終於現身。我們很感謝 **Rowley** 教授與我們分享早期的討論，以及對本書所呈現內容的啟發。

Tullock 教授在第一篇中，用簡單的語言和基本的算術呈現公共選擇的一些主要原理。**Brady** 博士的第二篇則釐清了在美國以科學為基礎的產業所用的技術語言，據以說明政府對網際網路及其他繁榮的新產業採取更緊密控制的後果。

本書的第三篇則是評估英國政府對產業及（因為普遍的經濟進步與加速的創新而過時的）福利國家的服務的持續控制與管制的論點與疑點：父母對於教育、病人對於醫療照護、家庭對於住宅，以及退休

員工對於退休金更高標準的新期望。

因為原先的作者預計要討論——並質疑部分——長期以來被接受之「民主」的慈悲的觀念，以及其他未被質疑的關於西方政府的觀點，他們走訪了 1863 年 7 月蓋茨堡戰役(Battle of Gettysbrug)的原址。Abraham Lincoln 曾在那裡以他的聲音表達了具有歷史性承諾意義的情感（這情感長期支撐了人類的希望，但卻使判斷力變得遲鈍）——「民有、民治、民享的政府」。

在這個可能決定戰役的結果與（也許是）美國民主前途的軍事行動地點，Tullock 教授還以驚人的記憶指出一個小斜坡——南方邦聯士兵曾跨越這個小斜坡，衝向具有壓倒性砲火優勢的北軍而與之交戰。

未來的幾年將會顯示出：政府執行其政治法律、規定、管制及其他機制的權力是否將勝過人民正在上升的力量——人民廢除至今尚存的稀少性(scarcities)的力量，以及人民藉著協助他們逃離落伍政府的新自由、遵循著自主交換的經濟「法則」而相互使對方更加富足的力量。

