



天平的機械原理

熊秉元 著



元照出版

天平的機械原理

—法律及制度經濟學論文集(二)



熊秉元 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

天平的機械原理：法律及制度經濟學論文集.
二 / 熊秉元著.－初版.－臺北市：元照，
2002[民 91]
面；公分

ISBN 957-2022-53-9 (平裝)

1. 經濟－論文，講詞等
550.7

91003225

天平的機械原理

—法律及制度經濟學論文集(二)

1L02PA

2002 年 5 月 初版第 1 刷

作 者	熊秉元
出 版 者	元照出版有限公司 100 台北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新臺幣 250 元
訂閱專線	(02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890
訂閱傳真	(02)2331-8496
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 957-2022-53-9

從拾人牙慧開始 ——

自序

在經濟學裡，個體經濟學主要是研究消費者、廠商、市場等主題，而總體經濟學則是研究整個經濟體系的就業、物價水準等主題。

我一直覺得，以台灣的環境和條件，不太容易培養出在國際經濟學界、有影響力的總體經濟學者。原因很簡單，台灣經濟的規模和結構，跟歐美經濟的規模和結構有相當的距離；因此，在台灣從事總體經濟的研究，所思所見，和歐美的經濟學者有一段差距；因此，不容易有身處其中的感受，也就不容易加入以他們為主，由他們決定高下的學術對話。

其實，同樣的現象不只見諸於總體經濟學，在其他學科上也有類似的情形。不過，對華人社會來說，雖然自然科學和社會科學都是源自於西方，但是自然科學比較不受文化歷史等因素的影響。因此，來自於其他文化背景的學者，容易在自然科學裡參與對話、貢獻聰明才智，乃至於發光發熱。

相形之下，社會科學有濃厚的文化歷史成分，非西方的學者也就面臨較多的挑戰。在社會科學裡，因為經濟學著重數學和統計，因此非西方學者比較容易不受文化背景因素的束縛、而有較大的成就。在政治學、社會學、和法學裡，主要的還是西方學者的天下。

這種現象的意義如何、未來走向如何，都有很大的討論空間；不過，這是不爭的事實，對非西方的學者而言，與其排斥抗拒，不如從容以對。這種感受，是我在編輯這兩本論文集、回顧近十年學術研究時，得出來的一點後見之明；而且，也算不上是什麼新見，最多只能說是用來提醒自己而已。拾人牙慧聽起來令人難過，其實有正面而積極的涵義。因為，要參與論對，總要有個起點。當然，如果只停留在拾人牙慧的狀態，不能加入學術對話，而且有所增益，那就十分可惜了！

這兩本論文集裡的論文，涵蓋十年左右（最早的是 1989 年，最晚的是 2000 年）；在主題上，則是偏重法律經濟學和制度經濟學。第一本《約法哪三章？》，比較著重個案研究；第二本《天平的機械原理》，則是以理論思維為主。這兩本書裡的論文，有些純粹是探討台灣的問題，有些則是處理方法論上的問題。這些論文，大都在中文期刊裡刊載過；有幾篇論文的英文稿，則是發表在歐美重要的制度經濟學和法律經濟學的期刊裡。

回顧這些論文，我自覺有一點特色值得稍作強調：不論處理的問題為何，我在撰寫時，一直希望能兼顧「是什麼」和「如何分析」這兩方面。以譬喻來說，社會科學研究者像是一位攝影師，面對一座雕像，希望能由不同的角度來打光，烘托出這座雕像的各個面向。照出的雕像回答了「是什麼」的問題，也就是處理了問題的本身；打光的方式，就是「如何分析」的考慮。

為了便於讀者閱讀，我重新潤飾所有的文稿，並且刪去大部分的註腳。有興趣看全文的讀者，歡迎透過我的電子郵件信箱(hsiung@ccms.ntu.edu.tw)和我聯繫。在每篇論文

的最後，我都加了一段「補遺」，補充各篇論文的撰寫背景。這麼做，是希望能為論文本身補上一盞鎂光燈。

最後，我要特別感謝王文字教授；在他的大力推動之下，才促成元照出版公司出版這兩本論文集。我也感謝經社法制論叢、財稅研究等期刊，慷慨同意讓我的論文集收錄他們曾刊載的論文。元照出版公司所提供的各項支援，我也同樣感念。

2002 春

目 錄

從拾人牙慧開始——自序

1. 「使用者付費」觀念的探討	1
2. 賦稅原則、公民責任和社會變遷	15
3. 「專款專用」與經濟理論	35
4. 保險與個人	57
5. 全民健保、寇斯定理、預算程序	81
6. 「市場之尺」和「心中之尺」 ——論釋寇斯定理和布坎楠對寇斯定理的質疑	105
7. 寇斯和貝克——方法論上的比較	131
8. 論布坎楠和寇斯的異同	145
9. 航向沒有交易成本的美麗新世界！？	165
10. 寇斯定理與我	191

出 處

- (1) 「使用者付費」觀念的探討，財稅研究，第 23 卷，第 3 期，p99-106, 1991。
- (2) 賦稅原則，公民責任，社會變遷，經社法制論叢，第 19 期，p267-286, 1997。
- (3) 「專款專用」與經濟理論，經社法制論叢，第 23 期，p199-218, 1999。（“A Note on Earmarked Taxes,” Public Finance Review, Vol.29, No.3, p223-232, 2001.）
- (4) 保險與個人，全民健保問題研討會論文集，中研院經濟所，1993。
- (5) 全民健保、寇斯定理、預算程序，經社法制論叢，15 期，p219 -240, 1995。
- (6) 「心中之尺」和「市場之尺」——論釋寇斯定理和布坎楠對寇斯定理的質疑，經濟論文，21 卷 2 期，p331-356, 1993。
- (7) 寇斯和貝克：方法論上的比較，公共經濟評論，第 2 卷，第 1 期，p126-137, 1997。（“A Methodological Comparison of Ronald Coase and Gary Becker,” American Law and Economics Review, Vol.3, No.1, p186-198, 2001.）

- (8) 論布坎楠和寇斯的異同，經社法制論叢，第 27 期，p191-214,2001。(“On The Equivalence and Non-equivalence of James Buchanan and Ronald Coase,” Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol.156, No.4, p715-736, 2000.)
- (9) 航向沒有交易成本的美麗新世界，手稿，1995。(“Sailing Towards the Brave New World of Zero Transaction Costs,” European Journal of Law and Economics, Vol.8, No.2, p153-69, 1999.)
- (10) 寇斯定理與我，信報月刊，第 282 期，p37-51, 2000。

「使用者付費」觀念的探討

惟江上之清風與山間之明月，耳得之而為聲，目遇之而成色。取之不盡，用之不竭。是造物者之無盡藏也，而吾與子之所共通。

——蘇軾，前赤壁賦

摘 要

「使用」公共勞務和「付費」關係的建立，除了使資源運用較有效率之外，還可以培養社會成員參與公共事務的責任感。社會成員將更清楚公共勞務和自己稅負之間的關聯，因此較願意表達對公共財的偏好。由於自己是付費者，社會成員也會更願意去關心、監督公共勞務的品質。費用的訂定，應儘可能的接近「市場」裡的價格。

「使用者付費」的觀念也應該用在公部門的支出上。當公部門本身是資源的使用者時，也應該支付適當的費用，這才不會產生行政力量扭曲資源利用的結果。

0. 前 言

「使用者付費」這個名詞常見諸於各種場合的討論，並且往往和「天下沒有白吃的午餐」相提並論。將要開徵的垃圾費和下水道使用費，也以「使用者付費」為立法依據。但是，「使用者付費」這個觀念真正的涵義為何，卻晦而不

明。¹本文的目的在闡明「使用者付費」的涵義，尤其是探討這個觀念對我們這個社會的特殊意義。全文的主要內容如下：在第二段裡，我們先分析「使用者付費」這個觀念的基本涵義；然後，第三段是檢討實際作法上收入面的問題。「使用者付費」在支出面的涵義是第四段的重點。最後一段，是結論。

1. 一般性的考慮

政府提供社會大眾各種公共服務，而社會大眾則支付各樣的稅捐、規費等等使政府有錢提供這些勞務。因此，就最廣泛的意義來說，所有的稅負都是反映「使用者付費」這個觀念。雖然這是淺顯的道理，但卻常常受到忽視，而且這個觀念還有更深一層的涵義值得澄清。

當一個人到理髮廳理髮，他享受了理髮的服務，因此付理髮費。這是市場裡「使用者付費」的例子。去理髮的人和理髮廳的老闆雙方都是基於自願而進行一種「交換」（或「交易」）。交換的東西是理髮這種勞務，而交換的媒介是貨幣。政治過程裡的「交換」在本質上也是一樣的。社會大眾透過政治過程，一方面決定公部門提供哪些勞務，另一方面也決定要怎麼分擔提供這些勞務的成本。對每一個成員而言，這就是一種「交換」：付出某些東西（稅捐），得到某些東西（國防、治安等等）。參與交換的主體是每一個個人，而影響交換的結果的是個人的偏好、協商、表決的方式等等。追根究底，「使用者付費」背後的主角是這些個人，而不是一個超然崇高的機構（政府），再由這個機構來決定要提供

¹ 一般教科書裡在提到「使用者付費」時所舉的例子是：美國興建國內高速公路的經費主要來自於車輛駕駛人所付的汽油稅和通行費。

什麼勞務，要怎麼收錢。這是最基本的認識，也是所有討論的出發點。²

一般而言，設計稅負主要是根據「能力原則」和「利益原則」。這兩個原則在概念上和實際作法上，都有相當多的爭議。但這不是本文討論的重點，我們希望分析的是「使用者付費」和這兩個原則的關係。「利益原則」的本意是指享受了多少公共勞務的好處，就負擔多少的成本。但是，一個人真正享受了多少的好處只有他自己比較清楚，在實際作法上並沒有客觀簡單的辦法來衡量。因此，為了實現「利益原則」只好採取一些退而求其次的作法，「使用者付費」就是其中之一。

根據「使用者付費」所設計的稅負（譬如高速公路通行費），是針對某種行為而徵收，而不問這種行為是不是真正帶給個人什麼好處，好處又有多少。³這種作法背後的理由當然是假設在正常的情形下，採取這種行為的人確實是享受到公共勞務的好處。此外，既然徵收費用是針對特定行為而不是特定的人，「使用者付費」在觀念上是和「能力原則」彼此獨立，甚至是對立的。根據「使用者付費」的要求，通過高速公路收費站就交錢，不管通過的人是富商巨賈還是赤貧之人。因此，根據「使用者付費」課徵的稅負，基本上不具有調整所得分配的功能。這是值得澄清的第二點觀念。當然，在實際的作法上也可以考慮對所得分配的影響而有所因應，這點下面會再作引申。

² 把政治過程可以看成是一種「交換」的觀點請參考 Buchanan & Tullock (1965)。

³ 這也點出了「使用者付費」和「受益者付費」的差別。界定「使用」的行為比較容易（通過收費，使用牌照等等）；但認定「受益」並不容易（工程受益費備受爭議原因在此）。

雖然廣義的說所有的稅捐都可以看成是「使用者付費」，但一般使用上是採狹義的解釋，也就是指針對特定公共勞務所課徵的費用。屬於這一類的收費名目繁多，譬如過橋費、垃圾費、地政事務所和戶政事務所的各種規費等等。狹義的「使用者付費」在「使用」公共勞務和「付費」之間的關係直接而明確。如前所述，這類似於市場裡的交易。市場裡交易的特性是買賣雙方的權利義務很清楚，這一點特性對「使用者付費」的啟示值得稍作發揮。

在傳統的華人社會裡，個人和政府的關係基本上是統治和被治的從屬關係。個人按時納稅、服兵役，並不期望從政府那裡得到什麼公共勞務；相對的，政府提供的主要是法律秩序，很少及於其他。這當然是因為傳統農業社會裡，生產關係和社會關係都較單純。在政府不提供各種「公共財」的情形下，造橋、鋪路、賑濟、巡防等等公共財，就由鄉里或宗黨自己設法解決。粗略的說，傳統社會對公共財的供給有兩點特徵：第一、範圍和數量都很有限，而且政府不是主要的提供者；第二、村里宗族提供大部分的公共財。公共財數量和種類以及成本的分擔都是由彼此認識的個人，依傳統的規範習慣而決定。

在理論上，現代的憲政社會是社會成員為了解決公共財的問題而組成的。經過爭議協商之後，社會成員取得共識而簽訂社會契約。政府是這個社會契約的產物，政府所提供的各種勞務是在根據這個社會契約所設計的政治過程裡決定，當然也就受到這個社會契約的規範所約束。即使在現代社會裡政府管的事愈來愈多，有很多方面甚至侵犯到個人的基本權利；但是，在概念上這還是隱含著社會成員的默許。如果社會成員對政府的措施不滿，總是可以經由適當的程序，藉著修改社會契約的條款來調整政府的權限。

傳統中國社會和現代憲政社會有很顯著的差別。首先，人和政府的相對地位從原來的從屬關係變成契約性關係，政府變成民眾的代理人。其次，原來由鄉黨、宗親所提供的各種公共財，現在變成由政府提供。這意味著原來彼此認識的基礎消失無蹤；現在個人在參與政治過程時只是渺小的個人，他不但不認識政治過程裡大多數其他的成員，他也不很清楚各種公共勞務的支出和他自己的負荷之間的關係。因此，個人在公共事務上的責任減輕，參與的意願也隨之降低。原來親戚舊識之間的交往是由倫常道德來維繫，現在個人和不知名的第三者之間的互動則是由法律來規範。個人對公共事務參與的責任感也就由原來基於倫常道德，變成為基於社會一份子的責任而產生。

我們的社會並沒有從傳統社會轉變為一個憲政社會。雖然社會大眾一方面要求政府解決各樣的社會問題，提供各項的公共財；但另一方面卻還缺少共同處理公共事務的經驗和能力。⁴交通秩序的混亂、公共場所的髒亂固然是大家耳熟能詳的例子；監理所的職員在區公所裡受到慢待、嘔氣而大罵官僚作風，回到自己的工作崗位上卻又不自覺的驕以待人，這也是不能持平善待不知名的第三者的反映。簡單的說，現在社會裡個人很清楚自己在政治過程裡的權利，但缺少對

⁴ 這句話可以看成是一種判斷，這種判斷是不是成立當然很值得作進一步的論述。讀者可以想一想自己的經驗是不是支持文中的觀點，在這裡只提出一個例子作為佐證，在受教育的過程裡（尤其是在國民教育的階段裡），我們的教材、教法是不是培養出學童「共同完成」合作性課業的能力？折筷子這個故事的啟示在於「團結就是力量」還是在於「大家先要琢磨出共同的目標，再共同以赴」？

於參與公共事務所應負擔責任的體會。⁵造成這種現象的原因有很多，也很值得探討。但這不是本文的重點，本文關心的是「使用者付費」的問題。

前面曾經強調過，狹義的來說「使用者付費」最重要的特點是「使用」和「付費」之間的交換關係很明確。在我們這個社會裡擴大，並加強「使用者付費」的範圍，固然有助於改善財政條件，但最重要的意義應該在於：這麼作能使社會成員培養對於公共事務負責任的態度。這有兩層意義：

第一、當公共支出是以「使用者付費」的方式籌集成本時，選民能清楚的認識公共勞務和自己稅負之間的關係，因而能有較周到的判斷和選擇。

第二、因為是使用者付費，公共勞務的成本由使用者負擔，所以使用者更有意願關心公共勞務的數量品質。這種由關心而形成的監督正是對公部門的制衡，使公部門浪費逾矩的程度降低。

以上是對「使用者付費」觀念上的討論，下面則是分析實際作法上的問題。這包括從收入面和從支出面這兩個角度的探討。

2. 收入面的問題

在大多數的情形下，由市場機能來調節資源的流向可以使資源的運用最有效率。因此，根據「使用者付費」的原則來對公共勞務收費時，應該設法使收費標準接近市場裡的價格。⁶這個要求雖然在觀念上很簡單，但作法上並不容易

⁵ 現代社會裡個人和其他的個人之間的關係可以有很多種，對社會整體的影響當然也不一樣。

⁶ 有人認為公部門提供的勞務往往具有特殊的價值，所以收費應該低廉以鼓勵大眾使用。

實現。這可以從兩個例子裡看出來。第一個例子是收垃圾費。垃圾清理一般由地方政府負責，但可以有不同的作法。一種是由民間公司承包而擔任實際的清運工作；費用則由地方政府向民眾徵收。另一種作法是由地方政府本身負責清運的工作，同時向民眾收費。不管是哪一種作法，個別用戶所繳的費用都很難剛好和所享受的服務完全相等。但是，前面的作法比較容易以專款專用的方式讓收支平衡；後面的作法會因為預算編列上的問題而比較不容易達到自給自足的地步。除此之外，因為承包的清運公司不一定固定是那一家，潛在的競爭可以使服務品質較高，收費較低。因此，第一種作法比較接近市場裡的交易行為。在這個例子裡，雖然垃圾清理這項公共勞務是由公部門提供，但私部門的潛在競爭提供了一個參考指標，使得「使用者付費」的作法可以接近市場裡的交易。

第二個例子是公部門提供的高等教育。雖然私部門也有私立大學作為參考指標，但高等教育這種公共勞務和垃圾清理之間有一個明顯而且重要的差異。享受垃圾清理的勞務主要的是個人家庭，沒有累積的效果；相反的，高等教育有濃厚的外部性。得到高等教育好處的不只是受教育的個人，其他的人也因為受過高等教育人數增加，提升文化水準，而間接的享受到好處。除此之外，在我們這個社會裡教育（尤其是高等教育）有促進社會層級之間流通，和調整所得分配的重要功能。

因此，在考慮公立大學的學生應該「使用者付費」的同時，還必須配合其他政策上的目標。可是，在作法上還是可以像收垃圾費一樣，設法接近「市場」裡的交易。譬如，公立大學學雜費可以調昇到和私立大學相近或相同的水準，然後再以助學貸款或工讀的機會，以及獎學金等等的方式幫

助中低收入家庭的子弟完成學業。這麼做的好處是高中畢業生在決定要不要繼續學業時，他們自己（或他們的家長）會比較認真的考慮受大學教育的成本和效益，不致於像現在因為受教育的成本過低（價格過低）而導致過度的需求。使公立大學收費的標準接近私立學校，就可以使社會裡資源（包括提供教育的資源和受教育者的人力資源）流向價值比較高的地方，因而提高資源運用的效率。讓公立大學和私立大學一樣自給自足並不是做不到的事。

垃圾清理的外部性較小，受高等教育的外部性較高。但是在這兩種情形裡使用公共勞務的個人身分都很清楚，也就是「使用」和「付費」之間的關係比較直接了當。但是，在有些情形下這種關係並不明確，因此要以「使用者付費」的方式使公部門提供的勞務自給自足並不容易。戶政事務所和地政事務所是兩個很好的例子。使用這兩個機構勞務的不只是申請戶籍謄本、印鑑證明、土地所有權狀、土地丈量等等的這些人，其他的人也享受到這兩個機構提供的勞務。換句話說，這兩個單位完整的檔案紀錄對所有的人而言都是一種保障，因為每一個人都可以在需要的時候利用這些資料紀錄而維護自己的權益。因此，如果讓各種規費的收入剛好維持這兩個機構的年度經費，等於是讓實際申請各種服務的人負擔所有的成本。這並不符合「使用者付費」的精神。⁷

⁷ 大部分的人雖然沒有實際利用到地政、戶政事務所以及類似機構所提供服務，但事實上也因為這些機構的存在而享受到好處。這和前面高等教育的例子有相似的地方。受教育者本身固然受惠，其他的人也享受到間接的好處。因此，如果實際申請地政事務所等等，所提供服務的人不該負擔全部的經費，同樣的道理，當然也不一定要受高等教育者負擔全部的教育經費。多謝楊建成教授指明這一點。當然，這兩種情況之間也有一些差異：受教育的人本身直接受益，