

民主政治與經濟效率

施建生

政府介入補救「市場失靈」

自三十年代以來，由於市場機能對於經濟資源的調配不能使之更增效率，對於國民所得的分配不能使之更臻公平，對於經濟情勢的波動不能使之更趨穩定，而表露出所謂「市場失靈」(market failure)的情景，於是政府就行介入，採取各種措施，以期有所補救。許多年來，一般人士總認為政府如此介入一定會產生美滿後果，而且就是政府有時也會有不盡如人意的表現，也總比它不採任何行動，實行無為而治要好。但是，事實的發展果真如此嗎？政府運用它這隻「看得見的手」的結果確可創造出一個更公平、更有效率、更穩定的經濟社會嗎？最近三十年來就有許多經濟學家對此加以探究，結果乃有所謂「公共選擇理論」(theory of public choice)的創立。到了一九八六年對這理論之形成貢獻很大的布肯南(J. Buchanan)且得到了諾貝爾獎，可見它已成為經濟學中一個相當成熟的研究部門了。

簡單地說，這種理論就是要從經濟的觀點，利用經濟學的工具，對政府的運作作客觀的實證分析，看看它對於解決各種問題的對策是如何產生的？它將採取何種方法去推行？推行之後又產生何種後果？如果所產生的後果不很美滿，則又如何補救，以期不致繼「市場失靈」之後又有「政府失靈」(government failure)事象的出現。

參與政治市場的三群人

現在我們就可將這種理論的要旨略加說明。

首先要指出的是這種理論乃將一般從事政治活動的場合視作「政治市場」。在民主政治之下，這種市場亦如普通市場從事貨物交易一樣，是在從事「政治貨物」的交易；而所謂「政治貨物」就是一些解決公眾問題的政策、方案或措施。這些交易之能否成立也與普通市場中的一樣，最後還是要受到經濟資源之供應的限制。那麼，這些政治市場中的參與者又是誰呢？這主要的就有下列三群人。

(一)選民：他們就相當於普通市場中的消費者，是政治貨物的需要者。我們知道，在普通市場中，消費者是以購買意願與行為來表示他們對於各種貨品的需要。在政治市場中，選民就以投票、捐獻與遊說等方式來表示他們對於政治貨物的需要。正如一般市場是要滿足消費者之需要的，政治市場也是要滿足選民之需要。

(二)政治人物：這是指由人民選出的處理政務的人士，如各種代表、各類議員、各級政府首長等等。他們就像市場經濟中的企業家一樣，要體察選民的需要，而提出各種政治貨物，以供他們採擇。所以可稱之為「政治企業家」。

(三)行政官員：他們就像產業界的管理人員，是各項政策的推行者。我們知道，今天政府用來推行政策的方法有三，一為課稅，二為支出，三為管制。不論採取何種方法，最後都要由各級行政官員或整個「官僚系統」去實施，其成敗就要取決於他們的才識與經驗。在這些行政官員中，高級的是由政治人物任命的，低級的則由高級官員委派。

參與者各有動機與目的