

第22章 公共建設

小徑的形成
鄉土的建設
市場的提供
「公共財」
「外部性」與管制

在上一篇中，我們討論到市集的出現可以降低個人挨家挨戶尋找交易對象的成本。市集不是大自然送予人類的，它是由許多個人聚集所形成的。與市集性質相近的例子還有許多，如大榕樹下的土地公廟、村落的大廟、街口的深水井、穿過樹林的小徑、網佈在整個屯墾區的灌溉溝渠等。這些都是與鄉里居民平日生活息息相關的設施。再者，規模更大的縣立文化中心、省道、高速公路、城隍廟等，則供更多的縣民共同使用。這些設施，我們通稱之為公共設施，或公共建設。「公共」兩字在這裡意指多數居民都會使用到，而非政府。

公共建設是人們由無中所創造出來的。創造過程需要花費個人的時間與勞累、及物質資源等各種成本。如果公共建設是糾結居民合力興建的，則它更涉及到第二篇所討論的人與人合作的交易成本。當交易成本過大時，個人會想獨力興建；當獨立興建的成本大過利益時，個人會放棄興建的念頭。個人獨資興建、或結合群力興建、或形成政府並委託興建等，都是人們可以選擇的不同興建方式。如同購買一般的消費財，人們也必然事先經過主觀的評估後，再決定投入公共建設的時間、資金、興建方式、以及提供方式。本章將討論環繞於與這些公共建設過程相關的一些問題。

小徑的形成

每逢假日，我們都喜歡走向陽光山林，穿梭於密林小道。往往，我們會不自覺地驚嘆：「這些樹林小徑是誰開闢出來的？」連橫曾經在《台灣通史》中說過「蔽路襜

樓，以啟山林」，但這句話也並沒有告訴我們小徑是誰興建的。待爬上山頂，放眼眺望四方開曠的田野時，又見到宛延曲折的穿腸小徑，交錯在稻田、菜畦、農舍之間。這又是誰開築出來的？如果好奇地請教當地的老者，得到的不外是通篇一律的回答：「年輕人，路是人走出來的。」

這個聽來平淡無奇的答案卻是發人深省的。底下，讓我們編一個故事來瞭解這個「路是人走出來的」的形成過程。

某日，某村落有人登高眺望時，發現在村落附近有一處清泉。第二天，他橫過該清泉與村落之間的一片樹林，到清泉提了一桶水回村落。他折斷了些樹枝，也踏扁了一些草。第三天，他的一些鄰人選擇跟隨他的足跡去提水，因為鄰人認為走這條路較另行找條新路可以少折一些樹枝，儘管少折的數量並不太多。取水途中，鄰人也折斷了些樹枝，也踏扁了一些草。於是，選擇此小徑與另行找條新路間的利益差距，逐漸因走過的人數增加而擴大。經過一段時日，樹林終於被走出一條成形的小徑。

小徑不必是村落居民有意地集體開闢出來的。許多獨立判斷的個人，在自利的計算下，選擇同一條小徑，也加入他些微的貢獻。小徑於是逐漸形成，也繼續改變。小徑的形成與市集的形成過程並無不同。

然而，小徑與市集在性質上有個重要的差異。市集需要多人聚集，而且人愈多愈昌盛。小徑則未必如此，第一個踏出小徑雛形的人並不一定要將「小徑」或清泉的位置公開讓大家知道。如果他擔心其他人會隨地丟垃圾、吐痰，他可能寧願保持一條將不是那麼開闊、走起來還有些困難、但依然清新的小徑。換言之，當一個人決定是否要和他人共同使用像小徑之類的財貨時，他會比較三方面的計算：（一）不消費此財貨時之效用，（二）自己一個人使用此財貨時所能享受到的效用，（三）與他人共同使用此財貨時自己還能享受到的效用。於是，此類財貨也就有三種不同的使用情形：不被使用、一人獨用、或多人共同使用。因此我們可以看到：即使此類財貨可以供多人使用，且供多人使用也的確會減輕每一個使用者的成本分擔，但一個人卻未必會將它與他人分享使用，更有可能根本就不被使用。因此，每當中央山脈的某一神木群被公諸於世時，不少的山岳會朋友都會表示他們早已去過，只是怕神木群遭到破壞而不願公開。

在個人的主觀考量下，神木群的地點可能繼續被保密，也可能被公諸於世。這也就是說，經個人的主觀評價後，許多可以供多人使用的財貨未必會供多人共同使用。讓我們看下面的例子：



許多到過大陸觀光回來的人都有一個共同的印象：在大陸，大部份的居家都沒有私家廁所，而常是一條街共用一座公共廁所。臺灣在三十年前的情況也類似。但現在，除了家家都有廁所外，套房更有專用廁所。

顯然地，是所得的提升改變了臺灣的家居生活不再使用公共廁所。同樣地，所得的提升也使許多人家購買第二台電視與臥房小冰箱。如果我們把視野放大到整個社會，我們又會發現花園、游泳池、網球場也一項項地成為一些私人獨用的財貨。若論性質，這些都是「可以供多人使用，而供多人使用也的確會減輕每一個使用者的成本分擔」的財貨。但由於所得的提升，人們獨自使用這些財貨的機會成本降低了，而使原來獨自使用不划算的財貨也變得划算。

概括地說，不論一項財貨是否可供多人使用，首先它決定於第一個發現它或興建它的個人是否願將它公開。若決定公開使用，他可以因而降低個人興建與維護的成本，也可能因而遭致一些不便利。就使用者而言，成本分攤只是考量的一面因素，另一面是主觀的效用。以興建游泳池為例，興建者可能會考慮到擁擠、看不順眼的泳客、疾病感染的可能性、個人擁有的炫耀心理等因素而獨自興建與享用。

鄉土的建設

小徑是人踏荒成道走出來的，市集也是因人群逐漸聚集而形成的。我們稱這類秩序的形成過程為**文化演進**，並稱此秩序為**自發性長成**的秩序。文化演進論者認為公共設施的形成不必依賴任何集體的刻意規劃。個人可在計算自己利益的前提下選擇是否興建、是否開放、是否參與使用等決策。該財貨不僅在個人決定參與使用時提供消費服務；個人的消費過程也同時對該財貨的生產有所貢獻。個人的生產貢獻雖然微小，但累積許多人的貢獻之後，其數量便相當可觀。當財貨剛開始被生產時，由於所累積的個人貢獻不多，個人在選擇使用與不使用的效用差異不大；經過一段時日，當它累積多人的貢獻之後，新參與者選擇使用與不使用的效用便有明顯差異。

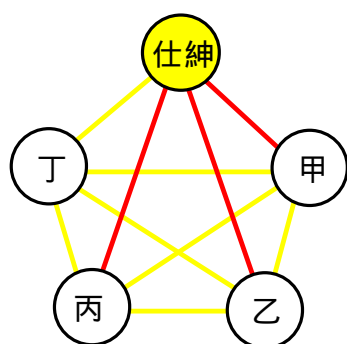
「**自發性長成**」一辭強調個人的參與是自主的，而不是在集體、或政府的壓力、威脅、或恐嚇下的選擇。反過來說，只要參與是情願的，個人可以自己去發現那些值得參與消費的財貨，也可以接受傳言或有心人士的推薦去參與消費。然而，並非所有的鄉土建設都像樹林小徑或田埂道路般在經年累月中累積許多個人的貢獻而形成。例如，搭一座小木橋便需要四、五人合力，才抬得起厚重的橋板木塊。的確，有許多可供公眾使用之財貨，除了靠逐日累積個人的貢獻外，還可以適度地加以催生。譬如，當一座橋已過度擁擠時，我們可以在橋頭放個「擴橋工程基金捐獻箱」，也可以請人挨家挨戶去募捐。



再以小徑的興建為例。如果我們挨家挨戶請人明早到樹林集合以合力開闢小徑，則我們會預期到什麼結果？假設人與人之間無其它的人際關係。那麼，就追求效用最大的個人言，他的最佳選擇將會是：等待別人闢出小路後，再去取水。於是，人人都「爭後恐先」地等別人去闢路；沒人願抽空去闢路，因而也沒人能取到水喝。這是囚犯困境賽局的另一例子。

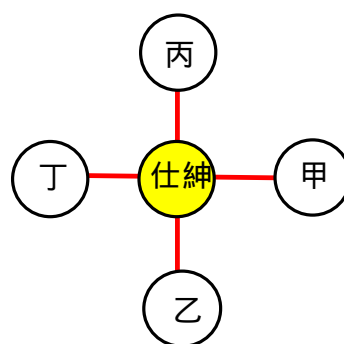
在實際社會裡，任一人群內部都可能存在一些**人際關係**，而使人們不致於陷入此困境。如果小徑的興修計劃須先由社區協調會議通過，則通常會有部份的人藉故不克出席此協調會議。除非一個社區能強制每一成員出錢或出力，否則出席者的決議並不具多大意義。相反地，如果這時有位地方仕紳帶頭發起，則人們會看在地方仕紳的面子與關係而群起效尤。那麼小徑便容易闢成，人人也都能挑到水喝。

仕紳在傳統社會裡擔當一些解決囚犯困境賽局的重要角色。仕紳出面並不違反自然長成的觀點。理由是，出力的居民是**被說服**而不是被威脅去參與。但，居民會何要接受仕紳的說服？為何仕紳願意出面去說服居民參與？在居民與公共建設的需求不變下，為何仕紳的出面能解決囚犯困境？



圖一 共議的人際網路

仕紳雖獲得其他四位村民的信任，但僅是個人對他人關係的四分之一。在共議下，每一個人都得考慮到其他四人間的信任關係。



圖二 仕紳出面的單線網路

在仕紳主動出面的情況下，原本複雜的、缺乏互信的人際網路可以簡化為個別村民與仕紳間的單線關係。

讓我們回想，囚犯困境可能起因於人與人之間的不信任，以至個人寧願選擇放棄合作下的得。然而，仕紳的出面改變了個人對人際關係的計算範圍，並因而使社區脫離囚犯的困境。

為易於說明起見，讓我們假設一個村落住有五人，其中有一人為仕紳。平日，村民與遠地親友的書信往返都委託仕紳代筆；若有紛爭，也請仕紳仲裁。換言之，我



們假設其他四人之間互不信任，但個別都信任仕紳。假設該村對外橋樑年久失修，搖搖晃晃。在不考慮政府介入的情況下，他們可有三種方式來重修橋樑。第一種方式是由其中一人獨自出資重修，然後再向使用者收取過橋費。下一節我們再討論此一辦法。第二種方式是聚集村民，共議重修事宜。第三種方式為仕紳出面規劃，再個別拜訪村民，邀其參與。圖一與圖二分別表示第二種與第三種方式下的人際關係。我們看到，在圖一的共議方式下，每一個人都得考慮到他與其他四人間的信任關係。雖然其中一人是他所能信任的仕紳，但僅是其中的四分之一。大體而言，他仍無法說服自己相信村民會誠意地出席並共同來完成橋樑的重修工作。

圖二是仕紳主動出面的情況。通常仕紳會擔任如總幹事等職，並由他分別向村民募資金錢與人手。於是，原本複雜的、缺乏互信的人際網路可以簡化為個別村民與仕紳間的單線關係。在圖二裡，前圖中的交織人際網路轉成了每一為村民與仕紳間的信任關係。這種相互信任的單線網路降低了村民達成結合的交易成本，進而化解了囚犯困境。

為何仕紳會願意出面擔任這類總幹事的工作？經濟人不會選擇沒有淨效用的行為。一般而言，仕紳常是地方上有錢、有勢、或普受尊敬的人。因此，收受回扣或其他金錢上的利益可能不是他們直接的行為動機。如果要假設他們所追求的是非金錢方面的利益，我們不妨假設他們具有類似於美國經濟家韋伯倫 (T. Veblen) 所稱的有閒階級的身份。韋伯倫相信有閒階級是眾人都嚮往的生活方式。為了具體表現出自己具有這一傲人的身分或地位，有閒階級常會從事一些易為他人所觀察到的非生產性行為，諸如：興建華廈、捐建公共設施、收藏名畫、從事藝術活動、參與慈善活動、溜狗等。居中協調也可以是其中的一種行為。也就是說，仕紳在居中協調之中獲得居民對其身分地位的崇敬，從而獲得效用。除了能得到村民尊敬的直接效用外，仕紳更可藉居中協調來穩固他們在村民中的地位，或進而取得新的政治職位。社會不斷地在演進，要在此不斷變化的環境中穩固仕紳身份的最好辦法，便是不斷地保持村民對他的認同，同時設法摒除可能的進入者。如果仕紳能將圖一的人際關係簡化成圖二，那麼他便能減少個別村民發展出與他人的長期信任關係，即減低他人成為仕紳的機會。如是，仕紳便能在變局中穩固其身份。

仕紳的居中協調並非以直接的金錢利益為目標；相反的，在鄉土社會裡，民間標會的會首則是以金錢利益為目的在居中協調。民間標會是由一群村民集資形成的金融組織。由其可為多數村民參與使用，以及必須多人才能組成的特性來看，民間標會組織提供我們另一個鄉土公共建設的例子。一如非物質而可帶來效用的東西亦稱為財貨，儘管民間標會是組織而並不需要實體的鋼筋、水泥，它也是公共建設的一種。在民間標會中，除了會首可以借到一筆無息的金錢外，參與的「會腳」（即會員）也可因會首的成功組織而分享合作利得。與重修橋樑同樣地，會首利用村民對他

的信任，將複雜的信任網路簡化成他與個別村民的單線關係。此簡化使得村民乙在加入民間標會時，不必考慮到他是否相信村民丁。或者，村民甲主觀上認定村民丙是個缺乏欠信用的人，而不願意與他有財務上的往來；但是，在會首居中承擔風險的保證下，他與村民丙同時參與了同一組民間標會。

會首除了簡化村民之間的信任網路外，也因而降低了村民尋找合作對象的交易成本。我們提過，尋找交易或合作對象是合作前所遭遇到的最大問題。如果說橋樑是每一位村民都會使用到的公共建設，則略微不同的，民間標會不必是每位村民都需要參與的金融組織。若無會首存在，個人必須在全體村民中搜尋願意參與而又值得信賴的對象。會首的家就如已形成的市集；每當有個人對民間標會有參與需要時，他只要走到會首家中留下信息即可。在累積足夠的名字後，經過篩選，會首便能輕易組成新的民間標會。實體的橋樑、道路是空間上的物質性公共設施，民間標會則是時間上的借貸橋樑、道路；這些公共設施都不必依靠具強制性的政府，而可經由仕紳或會首的人際關係興建成功。

此外，鄉土社會有時也會利用當地的文化因素，去建構一些能克服囚犯困境的機制。譬如，許多鄉村在籌措地方廟宇的慶典或翻修資金時，常採行**爐主-頭家制**的方式。由當地仕紳擔任的爐主，其功能在號召居民的參與；頭家則負責挨家挨戶的募款工作。在鄉土的建廟過程中，頭家雖不是難堪的職務，且擔任者也相信會得到服務神明的信仰報酬，但其工作的吃力不討好也是眾所週知的。故，一般村民多不願擔任頭家職。解決此缺乏募捐人手的鄉土辦法是：以在神堂前擲筊的方式，自上一次捐獻金額較少的村民中抽出數名擔任頭家。由於宗教的神秘力量，被抽中者也不敢在神明面前推卸募款工作。在此機制下，募款工作可以被視為是對這些新頭家上次捐獻金額過少的變相處罰。不過我們得注意到，當村民捐獻過少時，他自然知道自己可能成為下次修廟的頭家。在出錢與出力間的取捨下，每個人都會視自己的財務狀況決定奉獻金額。儘管可能耗時、費力，地方廟宇通常因此而籌足修廟所需的金錢與人力。

市場的提供

在上一節裡，仕紳藉著修橋活動取得非金錢的利得，會首藉著組織民間標會取得金錢利益。就此而論，兩者對公共設施的經營目標並無異於以賺錢為目的之私人企業。所差別的是，兩者在提供公共設施時，並不是以使用費或通行費方式向使用者收取費用。其實，在上一節我們也提過，橋樑、廟宇、甚至民間標會，都可以改用私人企業的方式經營。不過，由於仕紳所欲取得的利得是非金錢性的頭銜、聲譽、



地位、或政治職務，他若採行市場方式獨資修橋再收取過橋費，決達不到其所欲求的目的。至於會首，他可以開辦一家小型的區域性金融公司，經營存款與放款業務。但經營這類的公司，除了要獲得村民的信任外，還需要足夠的資本與投資知識。然而，一般的會首未必具有充分的投資知識。大致而言，具有村民的信任與投資知識之雙重能力的人，可以開辦金融公司；而只具備村民信任的人，只能經營民間標會。

在臺灣，私人開辦的銀行、信託投資公司等與民間標會和公營銀行並行存在。同樣地，受政府保護的三家電視台也無法壟斷整個影視市場。各鄉鎮普遍存在的第四台、共同天線業者，以及大街小巷都可以看到的錄影帶出租店。這些正告訴我們私人不僅有能力提供一般的公共設施，更會在三家電視台的獨占頻道之外，開拓出足以相庭抗禮的替代性服務以供消費者選擇。有一些經濟學者認為，電視、公車、自來水、瓦斯、電話、郵局等在一段規模內，都具有使用者愈多則平均單位提供成本愈低的特性。因而，他們主張這類公共事業，該由一家獨占經營、或由公家經營。其理由是：若這類公共事業交由私人任意開業競爭，則每家都得不到邊際生產成本遞減的利得，以致使消費者必須負擔較高的費用。再者，他們也相信多家存在的結果會導致在質方面不斷惡化的惡性競爭。這樣的觀點其實是混淆了成本與競爭兩概念。讓我們就此點加以澄清。

公共事業也許如所稱的存在著邊際生產成本遞減的特性。然而消費者的利得是得自效用的提升，而非單純的來自對生產成本的考量。當然，在消費品樣數固定不變之下，各項商品生產成本遞減的結果可以讓消費者增加這些消費品的數量。然而，隨著消費數量增加後，邊際效用會遞減。此時，多樣化的消費可能帶給消費者更大的效用。因此，當兩家民營公車合併之後，運輸服務的單位成本可能果真會降低；但同時，消費者的選擇機會也由兩種降成一種。合併的結果，政府提供費用較低的、單一的、無可選擇的商品強迫消費者單純地從事要或不要的選擇。實際上，消費者可能並不在意區區的降低票價，而更關心多一家民營公車所提供的不同服務。

消費者選擇某種財貨的成本是它的機會成本，不是生產者的生產成本。產品的樣式是多樣的。同樣是米，有強調來自蘭陽平原的，也有來自濁水溪的。長程客運的競爭中，有的強調低票價、有的強調與飛機相同的舒適座位、也有強調安全與不誤點的。消費者在不同的時刻會有不同的選擇，如：帶小孩出門時選擇安全不誤點；邀女友出由時選擇舒適；每日通勤選擇低價。多樣的選擇機會，更可能是提升消費者利得的真正來源。社會是許多所得、偏好、環境等都不同的個人所組成，他們都是不同生產者的支持者。人與人之間的差異愈大，他們所支持的商品類別愈多；反之，人與人的差異愈少，他們自然會選擇愈接近單一的商品。因此，遞減的生產成本雖然也是利得的一種可能來源，但消費者也會考慮其他的利得來源。如果生產的

目的是在滿足消費者的需求並從中獲利，則它不但要決定使生產成本降低到何種程度，更要決定所生產的消費品種類。這也是我們會在市場上看到味全公司會上市許多口味的果汁奶粉的原因。

除了禁止消費者的多樣選擇外，單一的提供，尤其是政府計劃下的提供，其成效也令人懷疑。亞當史密斯在《原富》書中曾比較過英、法兩國經營運河的效率。當時，英國的運河由政府經營，而法國的則由私人經營。他發現，由於運河必須隨時保持全線通暢才能吸收到顧客，因此法國運河的經營者不定時在疏濬運河，更美化其兩岸景觀。相對地，英國的運河只維持在能通航的階段。其實，類似的例子在台灣也隨處可見。私人經營的亞哥花園與小叮噹科學遊樂園的設施與環境，都非公營能望其項背。

對消費者的多樣化選擇的考慮，並不至於要排除政府也能加入市場的提供行列。近年來，由於高雄自來水的品質日益惡化，許多家庭只把自來水限於洗滌用途，至於飲用水則買自鄰近山地鄉鎮的泉水供應商、或超級市場的礦泉水、蒸餾水。計程車、市營公車、與私營公車也形成市場的競爭。市場中的競爭是指消費者對不同商品的選擇、取捨。故，當政府進入市場時，並不是政府與私人企業的競爭，更不是政府與消費者的競爭，而是政府所提供之商品與私人企業所提供之商品間的競爭。在競爭下，能夠生存下去的商品在吸引消費者選擇方面必須要具有「幾把刷子」，如：較低的售價、較高的品質、多功能用途、較低的使用成本等。政府是否也具備幾把進入市場競爭的「刷子」？當然，即使是的話，這也不能將對政府對私人企業的管制或限制合理化。管制或限制使政府站在干預、操縱市場的地位，而非市場的參與者。

讓我們以鐵、公路的興建與經營為例來說明。如果鐵路是由民間興建與經營，很可能會被不同公司依縣界劃分。其結果就像中山高速公路，沿途攔路設置收費站；不同的是，鐵路的乘客必須在各站下火車，再重新買票劃位。於是，從台北到高雄，乘客便得上下十數次。在面對高速公路客運的競爭下，這些鐵路客運公司會為了吸收更多的使用者來商議一些不同站之間的一票到底的搭乘方式。為此，他們必須解決分配收入並克服彼此間的信任與監督問題。這些都是合作所需的交易成本。很明顯地，若鐵路由政府或交由一家經營，則這些交易成本都可以降低。在鐵路的興建方面，即使不執行照公告地價征收土地的方式，政府興建還可以降低土地收購時所涉及與各行政單位溝通的成本；因為，不同的行政部門，或不同的縣市之間，他們的行政往來是長期且多樣的。相反的，在目前的行政風氣下，若政府不經營鐵路而交由民間興建，則私人企業得花費不少的資金與時間進行買通工作。換言之，在此條件下，政府興建鐵路並非不如民間興建。但隨著通訊與電腦連線技術的發展，私人企業結合的交易成本會下降；類似地，當政府的行政方式走上正軌後，



私人企業興建公共設施所須花費在行政業務上的支出也會大福下降。這些改善都將於無形中減低由政府或獨家經營公共設施的相對優勢。

從前述各種例子的討論，我們知道，只要居民的需求夠大，民間都會主動提供公共設施。政府可以加入市場的競爭行列，但不可反過來排斥私人企業的存在。如果公共建設的規模夠大，政府自有規模經濟與行政系統往來上的相對優勢，以較低的提供成本獨占大部分的市場。然而，即使如此，由於人群的多樣化，對消費者價值較高的不同式樣之商品仍有市場空間存在。只要他們的經營行為不被禁止，私人企業仍會找到立足的空間。或許這時的私人企業規模甚小，其商品亦較特殊；然而，由於他們提供消費者另一種新的選擇，以致使他們成為該獨占者的競爭對手，以及潛在的替代者。雖然目前消費者對他提供之商品的需求少，但只要他們尋找到更低的生產成本、或消費風尚改變、或獨占者出了大差錯等，他們便可起而代之。反過來說，由於他們的存在，即使是當前的市場獨占者，也必須為保持自己的優勢而不斷降低生產成本、開發新產品、並慎防自己犯大錯。

概言之，若由一家經營可以產生遞減生產成本的優勢，則政府經營更可以有額外來自行政系統的規模經濟。然而，這些優勢都只是在說明不同提供者在進入市場競爭時的相對優勢而已，並不成為用以排斥其他競爭者的理由。一但無其他的選擇存在，所謂的相對優勢便毫無意義可言。更何況，即使是零成本商品，消費者也未必喜愛。

「公共財」

由於政府也具有生產上的某些相對優勢，故政府可能經由市場競爭而獨占整個市場，國防即是一個例子。就國防而言，其提供的產品不是戰車、飛機、大砲、或軍人等，而是使用這些要素以取得的國防安全，或通俗地說，是打勝戰。在人類歷史中，政府並不是國防安全的唯一提供者；傭兵也是常見的供給來源。在《原富》一書中，亞當史密斯便花了十數頁，以伽太基的國民兵打敗羅馬的傭兵以及羅馬再以常備軍打敗伽太基的國民兵為例，說明國防安全走向由政府生產與提供的歷史演進過程。其中，軍人的專業化、戰爭技術的日益更新、與長期的建軍備戰等因素都有利於政府發揮其生產優勢。

不幸地，亞當史密斯的努力卻為大多數的經濟學家所遺忘，而將政府獨占國防的歷史發展解釋成國防之物質性質的必然性。他們先是用邊際生產成本遞減的理由來解釋，其後又改稱「公共財」而妄加分類。上一節已對前一說辭加以澄清；以下，我們指出使用「公共財」一詞的誤謬。



首先，讓我們檢查一般對「公共財」的定義。通常，學者都會以國防為例，來說明「公共財」具有非敵對與非排他性兩特徵。非敵對性在此例中意指國防提供出來以後的一種特徵：飛機、大炮的威力，在其保護一個人與一百個人都是一樣的。換言之，無論一個人獨享國防保護或一百個人共享，每個人都仍然享受到相同數量的國防保護。相對地，私人財則具有敵對性。以鉛筆為例，一個人使用它時，其他人即不可能使用此鉛筆。因此，學者以為國防是非敵對性而鉛筆是敵對性的。

其次，國防具非排他性的主張是指兩國交戰時，國防的提供者並不容易排除對某些特定的人的國防保護。例如，某甲不交稅，則在敵人來襲時，政府便只保護其他人而不保護某甲。當然，政府可以刻意不保護某甲，但卻可能因而必須付出極大的代價。相反地，私人財則具有排他性，因為私人可以很容易的排除他人的使用，例如鉛筆。

不論是非排他性或非敵對性，都是根據財貨的物理性質來定義的。遺憾地，上述的定義卻是含混不清。譬如，一枝鉛筆雖說是具敵對性的私人財，卻可以供給不同人在不同時點上使用；鉛筆的敵對性只有在一定時點上才發生。當敵人掠奪孤島時，政府是否會立刻指揮陸、海、空三軍從事國防保衛則是有條件的。在我國近代史裡，同樣是孤島，一江山島的軍民幾乎全體陣亡，而大陳島的軍民卻得以幾近全數的撤退台灣。所以，空間上也顯示出國防的排他性。換言之，當我們考慮時間與空間時，敵對性與排他性的意義就模糊了。

讓我們再檢查非敵對性。一個古董瓷器花瓶在只許遠觀而不可褻玩的情形下供人觀賞。第二個人，甚至於到第五、六個人的同時觀賞，可能並不造成相互的不便；這時，每個共賞者消費到的財貨「數量」與一人獨賞時並沒有不同。但是，花瓶的大小是固定的，在觀賞者愈多的情形下，許多觀賞者就必須在距離較遠的地方才可能欣賞到此花瓶。雖然，非敵對性允許每個觀賞者的效用不必相同，但他們都是付同樣票價的入場券。然而，我們知道的國家音樂廳、芭蕾舞的表演等也都有類似的性質，但票價卻是採取區段征收的方式。在高速公路上，當汽車較少時，每輛汽車的間距較大而不具對道路使用的敵對性；但當長假時，塞車的擁擠卻對每輛車都造成不便。於是，在學界中便衍生放長假時是否要開放免收高速公路過路費的爭議。這些例子都說明了一般先根據財貨的物理性質得到定義，然後再依定義劃分財貨的作法。然而，它卻無法回答人們要如何生產、如何消費等問題。

一般學者為了克服這些的含混不清與解釋上的困難，便進而將敵對性與排他性解釋成具有多寡程度的概念。在敵對性上，則強調多人使用時的擁擠程度，以及個人效用對擁擠的不悅；在排他性上，則加入排除特定使用者所需花費的成本。於是，把接近完全非敵對性與非排他性的財貨稱為公共財，把接近完全敵對性與排他性的財貨稱為私人財。介於其間，則有接近完全敵對性而不易於排他、非完全敵對卻易排他、以



至於各種不同等級的不完全敵對性與不完全排他性等物品與服務。相對應地，也就出現了許多種不同的分類名詞，如準公共財、準私人財等等。然而，這些分類究竟是使我們對這些公共建設的過程更清晰，還是更加混淆？

個人對擁擠的不悅固然是主觀的感受，排除特定使用對象之成本也同樣是主觀的。在本書中，我們一再強調成本必然是主觀的概念。譬如，當一座花園的主人開始興建圍牆，以便向使用者收費時，他所考慮到的不僅僅是興建圍牆、加裝鐵絲網、派巡邏員等有市場行情的成本，也還包括他在決定是否興建該圍牆時所考慮到的鄰居的反感、未來潛在抗爭之不確定性等主觀的成本。個人是在主觀的評價下決定財貨的提供方式，不是只憑財貨的物理性質決定其提供方式。因此，一輛私人座車，在下班後也可以兼做計程車；孤島的撤退或死守，決定於總司令主觀的最終作戰目標與執行方式。一位衣著暴露的摩登女郎是否會帶來許許多多的遐思與不安，也是決定於路人的心態。相同的個人電腦軟體，生產商在供應美國的版本裡並不加設暗碼保護；但對供應亞洲的版本，除了加上暗碼保護，更有耀眼的法律警語。總之，公共設施的提供方式取決於興建者的主觀考慮，而與該財貨的物理性質不必然有直接關係。如果我們執著於依照財貨的物理性質去分類，自然地會衍生出諸如私人為何要提供「公共財」、或政府怎能提供私人財等問題。其實，政府與私人不過以不同的合作、組織方式來提供不同的財貨。依物理性質去定義客觀的公共財，不但使經濟學者有意圖壟斷公共政策之嫌，更徒然造成學習者對經濟學本質的困惑而已。一個簡單的証據，如果存在著客觀的公共財，則何以僅對是否興建高速鐵路就有那麼多分歧的意見呢？

「外部性」與管制

上節提及，政府也可以成立公營企業直接進入市場與私人企業競爭。雖然公營企業具有在與政府行政往來上的便利，但由於其經營者並不擁有企業的財產權，以致使其經營誘因與效率都比不上私人企業。再者，選擇進入公營企業的職工，在意願上，也多是偏愛職業穩定勝過開創風險，而更加深公營企業在經營上的相對劣勢。這些來自財產權的劃定與職業自我選擇的作用，說明了為何現行公營事業多是在專賣的保護下經營，而很少有與私人企業在市場並行競爭的現象。

因此，若無專賣保障，政府可能不願意進入市場。然而，這並不是意味著政府就會放任私人企業在市場上競爭。在我們的社會裡，政府採用管制方式介入市場的嚴重性，更甚過仰賴專賣保障以進入市場的方式。上節說過，採行管制時，政府是站在高於市場的地位，企圖藉著限制消費者與生產者的選擇範圍或權利，去實現其預

設的目標或理念。人們若不被誤導，則除非在專制政體下，政府的管制措施必定會遭到反對與抗議。因此，本章有必要在說明公共建設的形成之後，對目前流行的一些錯誤觀念加以駁斥。

首先，讓我們就被懷疑會破壞大氣臭氧層的氟氯碳化物的管制說起。根據蒙特婁國際公約，各國對所進口與生產的氟氯碳化物應逐年減半，並於1996年全面禁用。就我國而言，此公約是外加的限制，我們不必去討論它是否對錯；但由於該公約在貿易制裁方面的威力，遵行它可能是最好的對策。公約規定了我國每年能使用的氟氯碳化物的數量，因此，我們必須找出一種能被接受的分配辦法。目前的辦法是將配額依去年銷售比例完全分配給原來的進口商與生產者。由於公約限制了氟氯碳化物的市場供給量，故只要市場的需求狀況與替代品的提供能力未改變，不論分配方式為何，該產品在市場價格的上漲幅度大致是相同的。

由於管制帶來價格的上漲，享有配額者必然獲得超高的利潤。於是，有一些學者認為這些起因於管制的超高利潤應由全民共享。再者，他們以為現行的分配辦法等於特准業者聯合壟斷市場，遂主張將這些配額開放給全民競標，讓人人都有機會分享這些廠商在管制下所能「不勞而獲」的「超額」利潤。根據第20章討論的寇斯定理，如果此兩種分配方式的交易成本都為零，是否重新分配並不會改變社會使用氟氯碳化物的情形。很明顯地，重新分配配額的作法，並無法提升資源使用的效率。從經濟學的角度而言，我們不願隨意主張某種「合理」的分配方式；我們的專長在於分析實施不同分配方式時所牽涉的資源耗費為何。

將氟氯碳化物的配額開放競標的第一種後果，是社會在競租行為下將產生**錯誤的投資**。美國經濟學家**杜立克** (Gorden Tullock) 所警惕的**競租行為**，是指當某種資源在管制下出現超高利潤時，個人將因而放棄原有的生產工作來競相爭取管制庇蔭的行為。例如，在交通部管制遊覽車牌照之下，業者就必須分出一些經營運輸業的心神來進行對民意代表或行政官員的關說、影響，以圖己利。在固定牌照數量的情形下，全部經濟利益的大小並不會因為競租行為而改變；然而，各圖己利的競租卻會消耗許多原來可用做生產的資源。競租行為也可能發生於氟氯碳化物配額的競標。假設在蒙特婁公約之前，某甲根本不關心是誰在買賣氟氯碳化物。當蒙特婁管制公約出現之後，某甲獲知從事氟氯碳化物的買賣能享有超高利潤。如果某甲謹慎的計算個人進入此買賣的機會成本，則他不會進入此市場。因為，就商業上的往來關係、所累積的專業知識、對市場早已生成之交易方式與組織的熟悉等，他都不具備比較優勢。相反的，如果某甲錯誤的樂觀以為他可在公開競標下購得氟氯碳化物的進口權並從中獲利，則他會耗費資源投資在即將被禁的行業。記得，某甲對氟氯碳化物的消費需求判斷是主觀的，故我們不能先驗地排除存在一些過度樂觀的某甲。



換言之，採行配額公開分配的作法，可能會吸引許多原本不想進入該市場的人也進入了市場。有些經濟學家誤解自由市場中自由進出的含意，以為愈多人進出市場則愈有利於資源的使用效率。自由進出市場的真正含意是主張政府不應以任何方式干擾個人對於進出市場的決策：不能限制進出，也不能鼓勵進出。限制進出固然會造成資源的不當使用；鼓勵進出也同樣會造成資源的不當使用。

改變配額的分配方式也就是改變現行的財產權結構。毫無疑問地，採行公開分配等於是將原本規劃給當前業者的這些財產權（指配額）充公，再重新分配給全民。政府一旦決定打破原來已確定的財產權，必然會引起原擁有者的防禦行為，以及想爭取者的競租行為。這些都需要大量的資源支出。再者，如何決定新的分配方式？那些部份的財產要充公？這些都是費時費力的爭議。故只有仰賴政府的專制決策或借多數決名義表決等強制的力量，才能獲致結果。也就是說，勝利者必須是擁有對政府或多數人們較強影響力的一方。如果爭取者獲得勝利也分到利潤，則在食髓之後他們便會運用其較強的影響力去繼續尋找可以再充公的新對象。

英國經濟學家、也是諾貝爾獎得主的希克斯 (John R. Hicks) 曾以興建垃圾掩埋場來說明勒索的意義及其成因。假設台中市市政府想蓋一垃圾掩埋場，並且看中某丙住家附近的山谷。某丙於是上街抗議，要求市政府給以足夠的補償金。希克斯說，如果反過來想，某丙可以出錢給市政府作為重新設計與尋找地點的成本，並要求市政府變更地點。明顯地，沒有人會認為後者的辦法是可以接受的。原因是，社會早已不成文地公認某丙對現有居住環境的權利；或者說，政府對居住環境的任意權利界定並不能為個人接受。為何社會會形成這類的觀點？理論上如果政府不尊重現況，它便可以隨意宣稱要在某人住家附近興建垃圾掩埋場。然後，再向該人要求改變計劃的補償金，因而造成不斷的勒索行為。當然，在以民意為基礎的時代，政府是不可能表現類似的行為。但是，在不尊重現況下，他們則可能任意下決策，而帶給居民甚大的困擾，以及財產價值的不安定。反之，如果把財產權界定在現況，政府便不得隨意宣稱要在某人住家附近興建垃圾掩埋場，除非它能補償原來的居民。尊重現況的目的，可以降低居民生活的不安定性，更可以避免發生在任何人身上的、來自政府的勒索行為。

很遺憾的，建議競標的學者忽略對氟氯碳化物替代品的引介與使用考慮。一般學者以為替代品的發明是科學家與科技工業的事，至於生產者與進口商則毫無貢獻。因此，他們誤認為財產權的改變不會影響到替代品的使用。進而，他們更產生另一個誤解，認為他們有能力計算並比較不同配額方式的社會成本。然而，所謂的社會成本是加總個人的機會成本得來的。如我們所堅稱的，個人的主觀機會成本無法為學者、專家客觀的評估；因此，社會成本根本是無法計算的空洞概念。毫無疑問地，氟氯碳化物之替代品是科學家與科技工業的發明；然而，若不經過商人的推

銷，它便難以成為汽車業、冷凍業選擇的原料。海中的魚、山林的木柴都是資源，但還不是我們能消費的財貨，除非我們已經具有那裡有魚可抓、有柴可砍，以及魚要如何吃、柴要怎麼砍等知識。商人的價值不只於在把財貨送到我們的家，而更在於把他人使用後都肯定的財貨、或科學家的新嘗試、或遠地的奇花異果等讓消費者知道，並提供不同財貨的相對價格以便利消費者選擇。換言之，由於商人的存在，我們不但能以較低的成本取得所需的財貨之外，更具有對更多可選擇財貨的知識。想一想，人們逛百貨公司或超級市場，除了購物與打發時間之外，是否還有其他目的？

當配額分配給現行業者時，這些「暴利」也提供他們去熟悉不同替代品的性質、為原有客戶尋找適用之替代品、介紹給新客戶、承擔開發失敗風險等支出的週轉金。這些都是社會在開發出新的冷媒前所需支出的成本。而這些成本及其數額，也都是學者無從計算，甚至無法計算的。在公開標售配額下，全民固然都可以爭取高利潤，卻無人會去分攤上述的成本。公約的從天而降，帶給現有業者短期的暴利，也同時帶給他們未預料到的失業危機。就如亞當史密斯的見解，我們可以說在1996年之後，替代品的使用若能轉換成功，自利的商人才是居首功者。

氟氯碳化物的例子讓我們聯想到空氣和水的污染問題，也就是所謂的「外部性」問題。外部意指行為的自然人與法人以外的其他人與法人（底下將不再提法人）；因此，一個行為人之行動所產生的外部效果，是指其行動對其他個人所可能發生的種種影響。個人是活動在社會內的存在，除了極其少數的行為，如在森林中高歌一曲外，幾乎沒有不影響到其他個人的行為。譬如，洗澡時高歌，會增加等候使用浴室者的等待時間；多抽地下水養蝦，會導致地層下陷；不修機車的減音器，會產生噪音干擾路旁的居民等。當然，外部效果未必都如此令人討厭；如，清掃水溝減少蚊蟲孳生、門前種花以令行人心曠神怡、日行一善使社會處處溫馨、接受預防注射減少傳染病的蔓延等，都是提升他人的效用的行為。個人的行動有外部效果，但社會上最大外部效果的製造者卻是政府。強大的國防、腐敗貪污的司法體系、有效率的金融作業、過高的稅率、部會首長出巡時的交通管制、以及開放海峽兩岸學術交流的政策等，其影響層面都甚大。

我們請讀者注意，外部效果究竟為何，並非決定於行為者的評價，而是決定於被影響者的評估。人們對產生噪音、污水、清潔環境、救濟孤兒等行為的評價較為接近，但對政府政策所產生之外部效果的評價則往往相差甚多。當政府添購鎮暴車時，增加了市井商人從事再投資的信心，卻令反對「國家機器」的學者氣憤；交通部積極推動高速鐵路的決心，令薪資階級擔憂稅率將再增高，卻使建設商、地方民意代表、往來南北的生意人雀躍。是否廢除大學入學聯考，是否提高出國觀光的證照收費，是否修改獎勵投資條例等等，都會出現正反意見的支持者。由此，我們知



道：當政府對某些會產生外部效果的行動加以管制時，其實是以一種影響更為全面性、外部效果更廣大、社會評價更為差異的行動去替代。

外部效果是個人的主觀評價，但一般卻錯誤地將被污染的空氣與廢水定義成具有「外部性」的物質，更以為市場裡的生產成本並不考慮社會上其他人受害的損失，以致在邊際上造成私人成本與社會成本的差異和資源配置的扭曲。研究環境問題的經濟學家常會建議政府抽污染稅，或指定污染防護標準來匡正「外部性」造成的扭曲。任意放牧牛群可能會蹂躪鄰家的田地與農作。在鄉村裡，有些地方的牛群被主人圍在柵欄內飼養，而另些地方則由鄰人以柵欄圍住自己的財產以免於牛群的侵入。小偷會對一般善良百姓造成傷害；同樣地，政府除了努力追捕小偷並加以司法制裁外，也勸告人們錢不漏白，以及外出、睡前注意門窗。工廠、牛、小偷都會製造不利於受害一方的「外部性」；然而，我們的社會所採取的相對處理辦法卻有不同。於是，我們可以清楚到從事於「外部性」的定義與分類，並不能增加我們對它的瞭解，也無助於謀求解決之道。

無論如何，我們知道要解決污染問題只有兩類辦法。第一、污染產生後加以圍堵、排除而不使釀成災害。第二、根本上矯正缺失而使污染可以為人接受。這兩種治標或治本的辦法都必須使用資源，而使用的多少並不是「外部性」的概念可以涵蓋的。依照「外部性」的概念，我們固然可以衡量出廠商排放多少的污染物，卻無法衡量受害者對這些污染物的評價、無法得知那些人真正在意、也無法探知要求廠商不得排放或減少排放的機會成本。當然，對於整個社會真正生產這些污染物的所謂「社會成本」，更是無從知曉。換言之，在此概念下所提倡的收稅辦法，只是一意要打壓污染物的生產，而不顧其效果是益是害，也不想真正去尋找替代的可能辦法。完全無外部性的生產是真空而非真實世界的現象；同樣地，只有由全知全能又無私慾的政府官員所組成的萬能又完美的政府才能夠公正地計算到所有外部效果。這些是宗教上所嚮往的樂土。我們的社會並不完美，就如米塞斯在《人的行為》書中所說的：

人，的確不是一個完善的東西。人性的弱點，污染到所有的人類制度。

解決不完美世界的辦法，不在迴避問題去定義無用的概念，而在於積極地去面對問題產生的原因。換言之，我們必須去了解為什麼在衡量各種成本時，能行為的人而非不能行為的物質會選擇去污染。我們還必須從經驗面去了解自然長成的秩序裡如何解決類似的污染問題。了解此兩點後，我們當可明白以司法維護財產權才是治本、治標的解決之道。

分組討論

1. 某生說：「標會也是公共建設，這本書也實在是遜斃了。」想想，本書是如何稱呼公共建設的？在此稱呼下，標會適不適宜視為一項公共建設？你/妳是否同意這樣的歸類？請說明。
2. 由於外國只在一定條件下接受移民，因此，有人便認為政府之間並沒有競爭存在。從本章的公共建設論點，請說明與政府競爭的人是誰？他們在競爭上所表現形式為何？
3. 有人將「公共財」定義為那些具有「邊際生產成本等於零」的特性的財貨，如以路燈的光為例，再多一人經過它也不須付出額外的生產成本。你/妳是否同意此觀點？請討論。
4. 請舉一有趣的實例說明公共建設被提供出來的過程或歷史。
5. 政府的管制實際上是在界定財產權的範圍。請舉一管制實例說明其中的財產權界定情形，並檢討此管制的利弊。

