

提案權、道德成本、與不參與的權利

黃春興 2002/5/19 (粗稿)

清華大學經濟學系 (台灣·新竹)

cshwang@mx.nthu.edu.tw

摘要

不參與的權利不僅是個人追求生命過程平安寧靜的最終保障，也是促使社會進步的唯一誘因。遺憾地，不參與的權利一再被侵蝕。因此，除了強調它的憲法地位外，我們也得開始思考新的保障。本文提出的前憲政辦法是界定議案的提案權。在考慮市場機能的發現程序後，本文發現最好的界定對象是不參與者，而其內容也等於禁止議案的提出。然而，爲了補救市場機制有時過久的反應，本文另提出有限否決權的後憲政辦法。

一、前言

不斷的分工創造了報酬遞增的當代社會，也大幅提升個人的邊際產出和所得。然而，布坎南(Buchanan, 1992)則指出：分工與專業化加深個人對社會的依賴，逐漸削弱個人獨立生存的能力。這位以經濟理論闡釋社會契約論並以捍衛市場經濟爲志業的憲法經濟學家，卻在盛年時跑到山村購買農地，從耕田種菜到採桑織布，樣樣自己來，並在自傳中寫下「平安寧靜」(tranquility of mind)的字句。自耕就像一道消波堤，將來自市場的盲目力量、壟斷的威脅、以及政府蠻橫干預的種種波濤駭浪的傷害降至最低。他從自耕經驗中發展出如下的理論：不參與(not-joining)的權利不僅是維繫市場自由競爭的力量，同時也是保障個人免於在強大的市場力量下慘遭滅頂的最基本權利。個人透過市場可以進行最多數的經濟合作，但絕不能忽視個人在面對市場力量時的輕微渺小。不同於遺世獨立的隱居生活，布坎南只是將不參與視爲一種選擇的權利。他認爲個人參與市場活動的最適選擇也應是一個內部解，也就是不要將自己完全暴露在市場力量之下。

布坎南的觀點可以視爲洛克(John Locke)之政府論的延伸。洛克認爲個人的身體和生命來自上帝，個人對這部份保有不可也不能讓渡的權利。一個經由人民同意並授權成立的政府，也就無法擁有這部份個人不可也不能讓渡的權利。因此，政府的強制力量就不能侵犯到個人的身體和生命。如果政府的形成代表著個

人與眾人的合作機會，個人的確可以經由政府去進行最多數的合作；但是，絕不能忽視個人在面對政府強制力量時的輕微渺小。因此，不可讓渡的權利也就成爲個人同意成立政府之後的最終保障。依相同的邏輯，當規模遞增的生產活動不斷擴大，市場力量也就逐漸接近政府的強制權力，而成爲另一個對個人具有潛在威脅的利維坦(Leviathan)。個人爲了尋求生命過程的平安寧靜，不僅在面對政府權力時得堅持有不可讓渡的權利，也要在面對市場權力時堅持有不參與的權利。

的確，不參與的權利是個人的最後保障。然而，在現實生活中，我們是否有能力隨時捍衛自己的不參與權利？或更明確地問：我們是否可能成爲某些人所設計的賽局中的一個沒有機會表達不參與權利的角色？在政治場景中，想要堅持不參與權利並不是一件容易的事。當美國發生九一一事件之後，布希總統立即要求世界各國「選邊站」。回憶一下，當時有多少國家有能力宣稱自己可以不參與由美國領導的「反恐戰爭」？國際政治如此，國內政治亦然。中國國民黨知道他的支持者在大選中的缺席率遠高於民進黨的支持者，便提出強制選民必須出席投票的立法草案，草擬對在大選中的缺席者處以重罰。如果這法案通過，台灣人民便喪失對政治事務的不參與權利，將被迫在贊成、反對、或廢票中選擇其一。其實，個人不僅在政治事務中逐漸喪失不參與的權利，在社區生活中也一樣。因此，除了堅持有不參與的權利之外，我們也必須退一步思考在無法表達不參與權利下如何重建個人最後保障的問題。

不論經由立法或經由誘因相容機制，當人們的不參與權利被剝奪之後，要如何重建個人的最後保障？基本上，作法有四：第一、個人加入控制議案設計的政團，第二、個人避免在議員選舉時缺席，第三、個人積極參與利益團體以影響議案內容，第四、界定議案的提案權。在這四項作法中，前三項屬於個人的行動，而其影響只及於布坎南所說的後憲法(post-constitutional)政策。後憲法政策的制定取決於利益團體的折衝樽俎以及成本效益分析的說服力，而這些影響的效力都不穩定。相對地，第四項作法屬於前憲法(pre-constitutional)的憲政限制，它的效力不受利益團體間勢力的相對消長的影響，其效率不以成本效益來評估。不參與權利本來就屬於前憲法的憲政限制，因此，本文探討的問題就在於：在人民的不參與權利被逐漸侵蝕後，我們將如何以界定議案的提案權來重建個人的最後保障？

在結構上，除了本節的前言外，第二節將從一個作者親身經歷的故事來敘

述問題的本質，同時也探討個人在社區生活中的不參與權利遭受誘因相容機制(Incentive Compatible Mechanism, 以下簡稱 ICM)的侵蝕過程；然後，第三節將從社群成立的過程，分析個人之所以會被逼入賽局從而喪失不參與權利的原因；在第四節，我們改從政治事務的角度來觀察，同樣地發現侵蝕個人不參與權利的威脅。接著，本文將探索在不參與權利被逐漸侵蝕後，如何重建個人的最後保障的方式。第五節提出一項屬於前憲政的辦法：界定議案的提案權，並將之界定給不參與者。爲了降低該辦法的運作成本，第六節提出輔助性的後憲政辦法：有限的提案權和否決權。最後一節是本文的簡短結論。

二、誘因相容機制

一九八八年韓國漢城舉辦奧運，日本 NHK 衛星電視全程轉播。我居住的大樓有位「郝教授」，在得知該消息後，發函邀請全樓住戶合資架設衛星接收天線。從天線接收到的節目，將借由大樓現有的共同視訊線路，傳送到各戶的視訊插座。若另行拉線，架設費用不但倍增，也會破壞大樓外觀。「郝教授」在信函中說明這是自由參與的計畫，參與者將共同分攤架設費用。由於奧運開幕在即，他請願意參與者迅速向他登記。由於節目是借用大樓的共同視訊線路傳送，沒有登記者依然可以將臥房的電視接上視訊插座收看奧運節目。這裡存在著公共經濟學中典型的「白搭便車者問題」(Free Rider Problem)。

一如理論的預期，自動登記的住戶不多。次日清晨，他將全樓的住戶名單張貼在公佈欄上，並在已向他登記的戶名之前加註「已繳費」三字。在全樓 32 戶中，共有 16 戶「已繳費」。有趣地，到了下午，有 10 戶的戶名也出現「已繳費」三字，筆跡與顏色都不同，因爲是各戶自己加補上去的。兩天之後，「郝教授」收回名單。至今，我們還清楚地記得沒有標示「已繳費」的 6 戶是誰，也知道其中有三戶的小孩都是國中男生。

從這個故事，我獲得不少經驗。首先，當成員對某種公共財的需求不是很低時，社群中常會有人主動發起，也會有人情願參與。這些人可稱爲主動參與者。其次，時間急迫性愈高的公共財，愈容易出現主動參與者。第三，如果上兩情況都發生而主動參與者所分攤的費用還相當高時，發起者時常會設計某種 ICM 去提高分攤費用的人數。那些在 ICM 設計之後才參與者，稱爲被迫參與者。

我們不妨考慮一個愛面子卻不愛看體育節目的住戶「尹教授」。在住戶名單未張貼之前，「尹教授」可以自由決定是否要成為主動參與者、白搭便車者、還是沒興趣者（也就是不參與者）。當然，沒人知道他的心思。當名單張貼之後，「已繳費」頓時成為判斷住戶是否為主動參與者的公開資訊。「尹教授」若非「已繳費」，在他人眼中他便只剩下兩種可能的選擇：白搭便車者或沒興趣者。如果他家中剛好有兩位讀國中的男孩，當其他住戶知道他並非「已繳費」後，要相信他只是一位沒興趣者的困難度將大為提升。

在名單張貼之前，「郝教授」的發函行動是中性的，也就是說，成員的選擇完全根據他對該公共財的態度，而不涉及其他財貨的消費或生產。就如同一般私有財的上市，該項計畫也僅提供成員一項新的消費選擇，並不影響成員消費其他財貨的效用，也不影響成員創造其他合作利得的機會。如果「尹教授」對該項公共財只是一位沒興趣者後，不論其他住戶相不相信，他依然能我行我素。

然而，張貼名單的 ICM 設計破壞了該計畫的中立性，「尹教授」便可能因選擇不參與而在被認定是一位白搭便車者。由於公共財的興建費用係由「已繳費」者共同分攤，分攤者多少會不滿或鄙視白搭便車者的免費享用行為，從而影響與他的人際往來和合作關係。若被貼上標籤後，「尹教授」的合作關係會惡化，也會失去一些與他人合作創造利得的機會，甚至連個人消費其他財貨的效用都會降低。換言之，ICM 的設計將對他產生負的外部效果，而迫使他必須在共同分攤以避免被貼標籤和在往後的行為中承受傷害之間抉擇。他最後選擇成為被迫動參者中的一位，無緣無故地被迫分攤天線的架設費用。由於 ICM 產生強大的外部效果，「尹教授」無法因自己對奧運節目沒興趣而選擇不參與。可以這樣說：他本來是獨立於該項公共財的興建計畫，但 ICM 產生的外部效果將他**逼入賽局**。

三、道德成本與倫理義務

被逼入賽局之後，個人選擇的機會成本改變了。選擇參與的機會成本，不僅包括往後他必須在他人異樣眼光下消費的效用外，也包括往後可能喪失與他人合作的機會及分享的利得。這兩項「往後」將會發生的可能內容都取決於選擇者當時的預期，不過，其意義略有些不同。在消費效用方面，只要

選擇者不將他人的異樣眼光放在心裡，就不需調整他的消費行爲。雖然他人異樣的眼光依然投射在他身上，但他只要不予理會，外部效果便無從發生。但在合作機會方面，不論選擇者如何豁達，只要他人減少與他的合作機會，他的分享利得便會減少。我們稱他從合作機會中分享到之利得爲「道德利得」。由於合作機會的預期是主觀的，道德利得也就具有主觀的性質，無從客觀地衡量、計算、轉述。喪失道德利得的可能性即是 ICM 帶給被動參與者的一項新的成本，或稱爲道德成本。

如果社群能像 Tiebout(1956)模型一樣，會爲了取得成員的認同，而在成員加入之前明確地公開表明它計畫提供之公共財的類型、數量、與分攤費用。這些明確而公開的資訊，不僅是個人選擇是否加入的考慮，也形成個人與其他成員之間未來合作的基礎。然而，個人與社群之關係是長期的。爲了顧及未來情勢的變動，社群往往僅羅列最基本的公共財，然後再以決策的程序規則明定未來新增公共財的過程。同樣地，個人也會顧及未來的不確定性而接受這些程序規則，而不是未來公共財的明確種類和數量。於是，當有人提出新增公共財時，便會出現布坎南 (Buchanan, 1991a) 所稱的倫理義務問題。他認爲：既然個人是爲了實現一些他無法獨自生產的公共財而參加社群，而這些公共財及其決策的程序規則又是在參與之前便已明確公開，他就不應該違背自己的早先的選擇。換言之，個人早先的選擇，應是他對未來的承諾。如果一個人連自己的承諾都會違背，他的選擇便失去意義。無法履行其承諾的選擇，就不能算是真正出於情願的選擇；而非出於情願選擇的結合，就不是道德社群。¹ 因此布坎南認爲眾人在結合成道德社群時，不僅持有個人對未來的期盼，也持有要求其他成員履行承諾的權利。履行承諾是個別成員表明自己仍願意繼續結合的行爲限制，他成爲倫理義務(Ethical Obligation)。²

因此，當一個人決定參與社群時，他不僅同意了該社群所羅列的明確資

¹ 布坎南(Buchanan, 1987)區分兩種眾人結合的不同方式：眾人因認同某些公共財而結合在一起的(道德)社群，與眾人因能從對方的立場去反思自己的行爲而逐漸結合在一起的(道德)秩序群(Moral Order)。兩種結合群的結合力量也不同，前者仰賴個人對結合群的忠誠，而後者建基於個人彼此的相互尊重。布坎南認爲任何一個社會都是由許多大小不同的這兩類結合群所構成，個人對不同社群的忠誠程度有所不同，也同樣地在而不同秩序群中表現的相互尊重程度也不同。

² 這是規範性的敘述，但布坎南並不是從更高的判準提出，而是根據選擇理性的

訊和決策的程序規則，也同時同意他的倫理義務。於是，在加入後，當成員考慮是否參與一項新增公共財時，他不只要考慮效用與費用分攤，也必須考慮參與該項公共財是否屬於該社群的倫理義務。同樣的考慮也發生在其他的成員身上，只是他們之間的判斷未必相同。我們無法將個人的判斷從他對社群的預期分開。當個人加入社群時，必然對社群未來能提供的公共財有所期盼。一旦有新增公共財的機會，他便會設法實現其盼望。我們可以假設這些期盼並不違背他對該社群的認識，但即使如此，這些期盼也都是個人的、主觀的、人與人不相同的。當個人從主觀地認定新增公共財的分攤屬於倫理義務時，常會視不參與者為倫理義務的違背者。不幸地，倫理義務是行為的通則，不是針對特殊公共財。往後，當他再遇見這位「倫理義務的違背者」時，出現在他腦海的不是一位對某項公共財的不參與者，而是一位對該社群之倫理義務的違背者。對這位「倫理義務的違背者」而言，他往後在社群中的所有行動都將面對這一項新的道德成本。

透過倫理義務以增加個人選擇時之道德成本，一直為設計 ICM 之賽局理論者所利用。發起者在設計 ICM 時都會允許成員自由選擇是否參與。然而，這些謹慎的作法依然會傷害到真正的無興趣者。興建衛星天線只是一個縮影的例子。愛心募捐是另一個例子。愛心募捐也可視為一項公共財。如果愛心募款採取信函或電視廣告的方式，便是一項中性的財貨。不幸地，發起者常不滿意以中性方式募得的數目，而採行一些 ICM 設計，譬如先編列名冊再公開地讓成員填上他自願捐獻的金錢數目。有時，我們也發見馬路上的募款人士比較喜歡盯上帶著孩童的大人，或帶著女伴的男士。雖然我相信這些作法只不過是他們得自前輩的經驗，但卻也實實在在地製造出一些道德成本。

無興趣者在新的道德成本下多支出了多少？其數額絕不僅是他參與共同分攤的金額而已。當他付出這筆費用的同時，也傳遞出他也是一位「主動參與者」的錯誤訊息給其他的住戶。該項資訊將成為往後其他住戶用以判斷他是否「繼續」履行倫理義務的判準。倫理義務的判定本存有模糊地帶，而個人加諸於他人的道德成本也帶有寬容空間，但隨著錯誤訊息的累積，這些模糊地帶與寬容的空間都將逐漸窄化，而個人得以不參與的權利也隨之喪失。

一致性推演得出的。

此外，每個人盼望消費多樣的公共財，而多樣的公共財非一個社群能全部提供。因此，個人同時會參加數個社群，在不同的社群中消費不同的公共財，也可能在同一個社群消費不同的公共財。反之，當一個社群提供多種公共財時，他可能只爲了其中的幾項公共財而加入，而不是對該社群所提供的公共財都感興趣。因此，當一個社群有人發起興建某項新公共財時，他可能認爲這不屬於倫理義務而不參與。但在他人評斷中，這項新公共財卻屬於倫理義務。於是，他的選擇就被指責是違背倫理義務。當這種情況發生時，我們實在無法依據任何的客觀證據去指責他是否違背倫理義務。因此，我們可以這樣說：ICM 設計的另一項潛在危機，在於誘導社群成員以社群規範取代倫理義務。當社群規範取代倫理義務後，一個人爲了避免參與不同社群而發生與其他成員在倫理義務的評斷差距，就會減少同時參與兩個提供之公共財出現重疊的社群的選擇。從俱樂部理論看來，這發展將不利於個人的選擇和社會資源的配置。

四、強制投票與公民投票

不同於 ICM 設計是暗地裡將人民納入賽局，在當前許多政治事務中，人們則明確地被告知毫無不參與的權利。剝奪人民不參與權力的方式可分成兩類：第一類是要求有資格的選民都必需在票決時刻出席參與，如強制投票案；第二類並未要求個人在票決時刻必須出席參與，但任何人都擺脫不了票決結果的影響，如設立核電廠案或部分領土要求獨立的公民投票案。

一項議案是否要採行第一類的強制投票，其差別僅在於資訊和效率的不同。強制投票要求選民必須親自走到票櫃旁投下他的選票，雖然那可能是一張廢票。不少支持者則認爲強制投票可以凝聚社會的信心力、提升當選人者的代表性、避免激烈分子操縱選局等；反對者則認爲：由於不願參與者被迫出席去投廢票，以致於我們無法區分不滿該項選舉和不满候選人的差別。換言之，這時的爭議是圍繞在後憲政的問題上。

第二類的剝奪則涉及前憲政的爭議，因爲議案一旦票決出來，不論是否採行強制投票，它的效力都將及於社群的每一個人。換言之，任何人都將無法置之度外，也就是毫無不參與的權利。政治本身就具有強制力，任何政治議案不必採取上述的 ICM 設計，其票決之後都會對人民造成第二類的剝奪。

統一或獨立的公民投票案，不論票決結果為何，都將在台灣造成一段為期不會太短的恐慌期或混亂期。在此期間內，不僅經濟活動難以進行，人們甚至坐立難安。我們不願討論統一派和獨立派的福祉變化，僅關心可能佔多數的漠不關心者（或說是不願參與兩岸政治事務者）的福祉變化。毫無疑問地，他們之所以漠不關心，是主觀上不認為自己的生活會在統一或在獨立之後會呈現巨大轉變。然而，隨著議案的提出，一段恐慌期或混亂期勢必來臨，也勢必帶給他們苦難。表決是隨著提案而來的程序，對他們而言，問題不在於表決的結果，而在於議案的提出。只要這個議案不被提出，他們就不必面對苦難。他們希望擁有該提案權的壟斷權利，並在握有該壟斷權利之後永遠不提案。

夫妻之間的離婚議案也類似兩岸統一或獨立的議案。如果相處不好的是一對尚未有孩子的夫妻，不論離婚案由哪一方提出，所造成的後果都只會加諸在雙方身上。如果他們育有兩個小孩，不論離婚案由哪一方提出，所造成的後果並不完全加諸在夫妻雙方，孩子分擔的苦難遠較夫妻都多。對孩子而言，他們希望的是能擁有父母離婚案之提案權的壟斷權利，並在握有該壟斷權利之後永遠不提案。

的確，我們不容易分析兩岸人民在統一或獨立後的相對福利，但是，若存在一群必然遭受苦難的人們時，為何必須把他們強加納入賽局？為何必須剝奪他們不參與這類政治爭議的權利？為何不能進一步將這類政治爭議的提案權界定給他們？

五、界定一——市場的試誤過程

如果我們將政治爭議的提案權界定給對此政治爭議莫不相干的一群人，其結果是否只是不負責任地任由他們無限推延？為能圓滿地回答這個問題，讓我們先回顧一下布坎南(Buchanan, 1991b)對於囚犯困境賽局的詮釋和分析。

在一般的囚犯困境賽局裡，由於雙方無法信守諾言又無法直接溝通，於是，在檢察官的誘導下，雙方得到了一個兩敗俱傷的最差結果。但是，這畢竟只是一個數學上的純粹推理，並不是一個能夠描述人的行為或個人在社會中行為的理論。首先，在這個賽局中，雙方無法溝通。在人類社會中能符合

這個限制的情景不多，不過這卻像極了當前兩岸兩會中斷交流後的情境。賽局中的兩囚犯是被檢察官強迫隔離，而兩岸兩會的中斷交流卻是雙方的自願選擇。其次，在上述的故事裡，除了統一派和獨立派之外，賽局中還存在一批不參與的第三方。那麼，我們如何看待這群不參與的第三方所扮演的角色和功能？

簡單地說，這群第三方不會同意統獨雙方所設賽局的報酬值(Payoff)，因此，他們的行徑也就不同於統獨雙方。這些超出預期的行爲，包括偷渡走私、跨海投資、勾結官員、旅遊探親、兩岸婚姻等。每一項行爲在初期都是一種對現況突破和一種破解囚犯困境賽局的試誤過程。他們的個別成就或許很小，但只要能邊際地改變賽局的報酬值或其支持人數，在積沙成塔的效應下，待賽局報酬值的變動超過質變點，終能讓兩岸關係跳出困境。至於破解賽局的速度，則取決於第三方對新行爲的試誤勇氣；試誤次數愈多，破解速度愈快。

破解過程仰賴的力量是那一群對兩岸政治漠不關心的第三方，而不是對兩岸政治積極參與的統獨雙方。的確，要求頑石點頭太難了。目前兩岸的僵局之所以繼續存在，不是這一群漠不關心的第三方成不了氣候，而是他們的試誤行爲遭到雙方政府的強力阻擾。當統獨雙方僵持自己的頑固立場，同時又不允許這一群漠不關心之第三方的試誤行爲，兩岸難題自然無解。

那麼，誰會是這群第三方？誰真正地對兩岸政治漠不關心卻又往來兩岸？這裡的確存在辨識的困難。然而，根據上面的討論，這群第三方或是孩子們在取得提案權後的行爲是不提案。將提案權界定給他們，就等於不允許統獨雙方或夫妻雙方擁有提案權。由於第三方的行動是不提案，將提案權界定給他們也就等於將統獨議案或離婚案無限期擱置。所以，我們不必真的去辨識這群人，只要將議案擱置即可。

如果有人會認爲我過度簡化兩岸關係的錯綜複雜，那麼，就暫回到離婚案來討論。當提案權界定給孩子們之後，他們除了不願提案而快速瓦解自己的家庭外，也會尋找一些解決的方式。只要議案不提出，孩子們就獲得緩衝時間；只有在緩衝時間足夠充裕下，才可能進行各種試誤辦法。由於他們擁有壟斷的提案權，便會儘可能地延長緩衝時間。我們無法保證孩子們提出的試誤辦法一定會奏效，但其成功的概率是隨著緩衝時間的延長而提高。

就如同一般的財產權，提案權也存在租金(Rent)。將提案權界定給孩子們，等於將租金送給他們。孩子們因擁有該「租金」而避免父母離異的苦難，但夫妻則因未擁有該「租金」而繼續僵持。在試誤辦法未奏效之前，夫妻的痛苦是被延長了。產權的不同界定，本就會造成不同的所得重分配。既然我們無法論斷夫妻或孩子誰的福祉較為重要，產權界定的標準就應以波斯納(Posner, 1981)的增進社會財富，或寇斯(Coase, 1960)的降低社會交易成本為考量。在離婚案的例子裡，將提案權界定給孩子們可以創造更長的緩衝期間和較多的試誤辦法，不論就波斯納或就寇斯而言，都應是較佳的界定方式。

孩子們能想到的試誤辦法可能很有限，這限制會讓我們的建議的效果失色。不過，當孩子數增加之後，試誤辦法的次數和品質都會提升，其奏效概率也會提高。如果孩子數目多如攢動在市場中的人頭，結果不就更為樂觀？因此，當我們再回頭看兩岸關係，那群漠不關心政治而往來兩岸的第三方，其人數哪是一個超大市場所能容納？只要兩岸政府撤除對這群第三方之試誤行為的種種管制，則賽局裡不論是統派或獨派的報償值撐不多久都會超過質變點。

六、界定二——提案權與否決權

同樣地，我也主張將採行 ICM 的提案權界定給沒興趣者。如上節的討論，這主張實質上等於是不允許任何人採行 ICM 設計。在本文的例子裡，禁止採行 ICM 設計並未妨害天線的興建，只會影響主動參與者的分攤成本。事實上，他們的處境大有改善之處，畢竟他們可以開發新的辦法吸收新參與者。這純是行為的誘因問題。如果主動參與者擁有採用 ICM 的權利，便能從沒興趣者身上榨取他們的道德成本。既然有此利益，他們又何必自己花成本去開發吸收新參與者的辦法？

如果主動參與者與沒興趣者之間的交易成本為零，依據寇斯觀點，評價較高的一方將會出價取得該權利，而與提案權的初始界定方式無關。也就是說，如果主動參與者的評價較高，即使提案權界定給沒興趣者，他們仍會出價向沒興趣者買取。如果兩者之間轉移提案權的交易成本不為零，很有可能這不為零的交易成本就妨害了公共財的建設，而此時主動參與者的損失也大過沒興趣者所獲得的保障。當然，這不是我們希望見到的結果。但，這也不

等於可以主張把提案權界定給主動參與者，然後再要求他們補償沒興趣者的損失。因為在現實世界裡，幾乎未曾見到主動參與者補償沒興趣者的例子，因為他們所受的道德成本並非金錢方面的損失。更遺憾地，由於這些損失無法客觀觀察，主動參與者便可能以畫大餅的方式宣傳公共財建設後的美景，然後指責沒興趣者為不願合作的自私人。這不但硬將個人的倫理義務強加於沒興趣者，更將問題轉為社群規範問題。於是，若將提案權界定給主動參與者之後，沒興趣者非但得不到補償，更可能接受到的待遇是懲罰。

就 ICM 而言，提案權的界定對公共財的建設不會構成問題。但就統獨問題而言，一旦提案權界定給不參與者，而兩岸關係也無法明朗化時，是否可有補救方式以緩和統獨兩派可能日益激烈的抗爭？明顯地，這時的問題已不再是前憲法的問題，而屬於後憲法的問題。我們必須將尋找答案的場所由市場轉到集體議決，而我們考慮的是儘可能在保障不參與者的前提下減少各方的抗爭。

由於無法預知不參與者的人數，我們無法採多數決的方式作為保障。因此，否決權(Veto)是必須的手段，但也不能給於過多的否決權而讓問題退回原點。一旦授與不參與者否決權，則等於是將他們原有的提案權轉給統獨雙方。既然不參與者不會提案，這又等於將提案權全面開放，允許任何人都可以提案。關涉到大多數人的議案全面開放，將會因議案過多而無法運作。從運作效率考慮，全面開放的對象就得限制，譬如限於議會成員，也就是允許每位議員都可以提案。再者，由於無法辨識不參與者的身分，一旦授與範圍限於議員，也就得允許每位議員都可以對提案擁有否決權。在不過度授與的前提下，本文建議每位議員僅擁有一次的否決權。當否決權行使次數有限，相對地，否決對象之提案權的行使次數也必須有限。一項較好的修正提議是：允許每位議員都可以有一次的行使權利，但必須就提案權和否決權中擇一行使。

既然這是後憲政的問題，我們關心的問題便在於尋找有限的保障。保障的對象不僅是不參與者，也同時包括統獨人士。因此，不同立場議員的相對人數不應是我們關心的焦點。即使不參與者只有一人，他依然可以行使否決權否決對他最不利的議案。這應是只有一人的他所能獲得的最大保障。

七、結論

不參與的權利不僅是成員追求其生命過程平安寧靜的最終保障，也是促使組織進步的唯一誘因。以市場為例，只有當個人擁有不參與的權利之後，經過自由進出的選擇，真正的市場競爭才會形成。以地方自治區為例，也是成員的自由進出決定了地方自治區所提供的公共設施的種類和最適數量。所以，張五常(1987: 57)明確地說到：「私有產權提供給人們一項不可替代的優勢，就是允許所有權者可以選擇**不參與**任何組織。這項選擇是對一個組織的限制，但它有效地避免該組織陷入過高交易成本的運作。」因此，不參與的權利應是憲法對個人的保障。

遺憾地，在現實世界，個人許多不參與的權利一再被侵蝕。因此，除了一方面強調不參與的憲法權利外，我們也得開始思考新的保障。本文提出的辦法是對提案權的界定。當我們考慮到市場機能下的發現程序後，發現最好的界定對象是不參與者，而其內容也等於是禁止議案的提出。當然，任何的制度都會存在瑕疵。為了補救市場機制有時過久的反應，本文提出有限的否決權辦法。當然，這裡還有許多的問題值得進一步探討，如兩次否決權是否優於一次等。

參考文獻

- Buchanan, James M., "An Economic Theory of Clubs," *Economica* 32, 1965. 1-14.
- _____, "Moral Community, Moral Order, or Moral Anarchy," in *Economics*, Texas A&M University Press. 1987.
- _____, "The Ethics of Constitutional Order," in *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991a.
- _____, "Economic Origins of Ethical Constraints," in *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991b.
- _____, *Better Than Plowing and Other Personal Essays*, University of Chicago Press, 1992.
- Cheung, Steven N. S., "Economic Organization and Transaction Costs," in John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman, eds., *The New Palgrave: a dictionary of economics* volume 2., London: Macmillan Press, 1987.
- Coase, Ronald H., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, October 1960. 1-44.

Hayek, F. A., "Competition as a Discovery Process," 1968. Reprinted in *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London: Routledge & Kegan Paul, 1978.

Posner, Richard A., *The Economics of Justice*, Cambridge: *Harvard University Press*, 1981.

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64, October 1956. 416-24.