

第七章 政府論

第一節 古典自由主義的政府理論

洛克的政府起源論、諾齊克的權利論

第二節 當代自由主義的政府論

公共財、租稅、管制

上一章討論了當今人人朗朗上口的市場失靈論。主觀經濟學從創新與演進的視野看市場機制，不僅關注市場如何協調人際的合作，更重視它如何創造新的個人需要和新的合作方式。在這過程中，個人是以其個人企業精神去改變市場，或參與市場與其新規則或新交易模式的發展。好比一個吃膩了滑口甜蜜的傳統鳳梨酥消費者，就決定自己製作土鳳梨酥來賣。她若成功，不僅滿足了自己更豐富的需要，也改變了市場的商品結構和其他人的需要結構。然而，市場失靈論者在抱怨市場機能無法滿足其預期時，就企圖藉各種政治權力去強迫供應商改變，而不是以自身投入的方式去改變市場。

市場是一個演進的概念，不僅個人需要的內容在其中發展，社會公益的內容也在其中逐漸形成。對於個人警覺到的新的個人需要，以及他相信這新的個人需要終將發展成出來的新的社會公益，市場機制是否能很快地提供出來？這雖然不是市場失靈，但的確是一個值得討論的問題。對於市場機制的支持者言，只要個人需要或個人對社會公益的需要夠大，相關的市場便會出現，因為利潤會驅使創業家去提供，而往往創業家提供的商品種類是過多而非過少。

但是，市場機制的質疑者並不領情，他們爭論的是創業家不容易獲取利潤的一些個人需要與社會公益，如上一章提到的公共財等。他們認為，社會公益若無法在市場機制下實現，就無法仰賴創業家的自主決策和行動去實現。於是，實現社會公益的可能選擇，便是經由規模和強制權力（Coercive Power）大小不一的各種組織去實現。於是，當代的政治經濟學便陷入探索和爭論，從不存在強制權力的市場到強制權力極大的政府，何者能最有效地實現社會公益？

捍衛市場機制僅是抗拒非經個人同意之公權力的強制介入，並非對於所有組

織和公權力的徹底排斥，因此經濟自由主義對不同組織型態參與市場機制的方式與限制也都有了一套論述。這一章將僅討論政府，而將其他的組織型態保留到後幾章。第一節和第二節分別陳述古典自由主義和當代自由主義的政府論。¹

第一節 古典自由主義的政府論

本節將先討論洛克對於私有產權與有限政府的論述，因他的論述被視為（西方）古典自由主義的基本理念。接著，我們討論當代學者諾齊克（Robert Nozick, 1938-2002）對洛克理論的修正。

洛克的政府起源論

洛克生在蘇格蘭啓蒙時代之前，在那時空下創建的理論雖相對地簡單，卻也概括了古典自由主義的基本概念。² 1688年，英國發生「光榮革命」（The Glorious Revolution），才繼任王位不久的詹姆士二世逃往法國。1689年，洛克發表《政府論二講》（*Two Treatises on Government*），給光榮革命加上理論性的註解。他在書中所傳達的有限政府和憲法思想，都是可以上溯到1215年《大憲章》（*Magna Carta*）

¹ 自由主義、古典自由主義、當代自由主義等都是不容易定義且容易引起爭議的詞彙。由於本書不是政治思想史，因此不擬在這方面過度討論。這兩節所稱的古典自由主義或當代自由主義，僅指該節所引用到的學者的自由主義觀點。

² 1632年，洛克出生在英國西南部的桑莫賽特郡（Somerset）。在他34歲之前，歐洲正告別中世紀，科學理論和實驗逐漸取代神學。洛克在牛津大學度過這段期間：他參加波義爾（Robert Boyle）和胡克（Robert Hooke）的科學研究、結識牛頓（Isaac Newton）、研讀伽桑狄（Pierre Gassendi）和笛卡兒（René Descartes）的哲學著作。1660-1662年間，他寫了《關於政府的兩篇論文》，試圖解決當時基督教各派系在宗教實踐上的儀式分歧。他在書中指出：宗教儀式只是一些人類自行決定的「無關緊要的事務」，它們無法否認個人的信仰。既然是無關緊要的事務，宗教儀式就可以交由政府來管理，因為政府之設立目的是為了避免個人片面性的判斷所引起的社會紛亂。Dunn（2003）認為洛克這論點不能解釋成政府可以適當角色介入個人的信仰，而是政府對宗教事務可以擁有獨立的職能，且教廷不必然是個人信仰事務上的壟斷者。1667年，他遇見謝夫茲伯里伯爵一世（The first Earl of Shaftsbury），就一直跟隨他。謝夫茲伯里伯爵是英國國王查理二世的重臣，於1672年擔任國會議長並領導輝格黨（Whigs）議員反對信仰天主教的約克公爵繼承王位（後為詹姆士二世）。輝格黨是一個成員信念接近但組織鬆散的政治團體，主張有限政府和國會權力的優越性，並對宗教信仰抱持著寬容的態度。1667年，洛克寫了《論寬容》（*Essay Concerning Toleration*），認為信仰自由可以緩和基督教各派之間的緊張關係。此時，洛克已接受了輝格黨理念。1675年，謝夫茲伯里伯爵失去權力，洛克避往法國；1679年，伯爵重獲權力，洛克再回英國。在跟隨伯爵期間，洛克在實際的政治運作中理解到政府管理能力的有限性，也認識到政府作為未必能符合百姓的期待。1683年，伯爵去世，洛克避往荷蘭。

的英國政治傳統。長期以來，輝格黨便持此政治傳統對抗王權的不斷擴張。在輝格黨的論述裡，國家和憲法都屬於隨歷史演變的普通法範疇，故常以歷史發展論述其理論；但洛克看到科學時代的來臨，改以科學式的邏輯推演去詮釋國家和憲法的理論。在他之前，霍布斯（Thomas Hobbes，1588-1679）。就曾以個人理性去建構政治理論，並以契約論推演出政府集權的必要性。洛克小心地區分**原初約定**（Original Compact）與**契約**（Contract）。他認為：原初約定是雙方在相互信任的默契下交換彼此的期待，故雙方只有義務而無權利；而契約則必須明載統治者和被統治者在簽署時所承諾的交換條件，因此雙方都有明確的權利和義務。³ 在原初約定的論述下，若一方無法再信任對方，約定便隨風而逝。他視原初約定與原初社會是同時形成的，這是輝格黨關於普通法的傳統觀點。

不同於近代的實證主義，洛克並不想把理論前提建立在待檢證的假設上。他尋找一組可以為每個人都接受的基本假設為前提，也就是**公設**（Axioms），然後再根據公設推演整個體系。⁴ 在他的年代，《聖經》所敘述的上帝創造世界的過程就是人人都可以接受的公設。

底下是根據《政府論第二講》整理出來的四條公設：

公設一（產權來源公設）上帝創造了人類、世界和自然法，並擁有他們。

公設二（產權移轉公設）上帝將世界交給了人類，並要求人類遵循自然法去管理，以實現生養眾多的目標。

公設三（人性公設）上帝賦予人類感情與理性，好讓他們生活富裕與美好。

公設四（認知公設）上帝將自然法清楚地寫在所有人的心坎。

根據這些公設，上帝因為創造了人類、世界和自然法，所以才有權擁有他們。所有權來自於創造者，人類不是自己創造的，故無權擁有自己。世界也不是人類創造的，人類也無權擁有。

當上帝將世界交與人類時，是否轉移了祂的所有權？我們可以假設祂並沒有轉移，也可以假設祂有，但為了簡化分析，我們假設祂轉移了所有權給人類。這

³ Miller（1983）第 25 頁。

⁴ 石元康（1995）便曾以公設方式陳述洛克的理論。本章承其方法，但改變其公設內容。

假設如果要合理，則人類在接受移轉時，就得承諾去實現上帝的創世目標——**生養眾多、富裕美好**，因為上帝是爲了這目標而創造人類。上帝將世界的所有權移轉給人類，同時要求人類依照自然法去管理。洛克人認爲這是人類與上帝的契約，而不是原初約定。

公設四雖然承認自然法存在於人類的內心，並沒說明個人懷有的是完全的拷貝版，或僅是自然法的片段。再者，上帝轉移的對象是人類，而人類只是一個通稱。如洛克的論述，只要是人來管理這世界，不論是由一個人、一群人或全體人類來管理，都不算違背上帝的旨意。上帝並沒有預設管理世界的產權制度，也沒有設定評估產權制度的比較標準。

除了世界，上帝也將人類的所有權交給了人類，這也同樣地衍生出個人是否擁有自己所有權的問題。上帝一個一個地創造人類，我們自然沒有理由不從個人角度接受所有權的移轉。既然上帝可以轉移祂對人類的所有權，即使上帝是把人類的所有權轉移給人類，人類仍可以轉移個人的所有權給個人自己。於是，我們就可以假設上帝是將個人的所有權交給了個人自己，而個人也可以再將自己的所有權轉移給他人。但是，這轉移是帶有限制條件的：新的所有權者必須要有能力去實現生養眾多、富裕美好的創世目標。因此，所有權者對於個人的傷害、奴隸、禁錮等都是不允許的，因為這些行爲明顯地違背上帝與人類的契約。據此，我們獲得以下的推論：

推論一（人身自由原則）人類擁有處理自身的權利，但沒有毀滅自身的權利；個人擁有處理自身的權利，但也沒有毀滅自身的權利。⁵

在自然法下，管理的意義就是遵循自然法去操作。在《聖經》的系統裡，人因沒遵守上帝的規則而墮落，這無異是宣示人類未必會服從自然法。上帝對不服從者的懲罰是驅逐出伊甸園。同樣地，在管理時，人類對於不服從自然法的人也是要執行懲罰手段。個人在管理自己時，除需自我保護外，也得懲罰侵害他的人，而這就是報復。**報復**屬於懲罰的執行，是個人在管理世界和他自己時的權利。底下是根據上述公設推演出來的幾條關於報復與懲罰的推論：

推論二（過度報復原則）人類在感情衝動下進行的報復不容易適可而止，

⁵ Locke (1988 [1690])，葉啓芳（1987）中譯本，第 6 頁。

以致違背自然法。

推論三（執法權的普遍性原則）在自然狀態下，每個人都得遵循自然法管理世界，有權懲罰違背自然法的人，也有權懲罰侵犯他的人。

感情容易衝動，出於感情的報復更容易過度。遭到過度報復的人，會再報復，而再報復同樣是容易衝動和過度。冤冤相報只會讓人類社會遠離上帝的創世目標。

除了情感，上帝也賦予人類**理性**。久而久之，人們將發現某個人處理報復的方式很令人滿意。當再度發生遇到類似問題時，人們會先諮詢他的意見，甚至邀請他來處理爭執。我們不知道**公正裁判者**或**仲裁人**是如何出現的，但他出現後，過度報復的現象就減輕了。在他的判決下，懲罰不會高過受害者的損失，否則加害者就沒必要接受仲裁人的判決。⁶於是：

推論四（不過量懲罰原則）當仲裁人存在時，最高判決的懲罰將接近受害者的實際損失。

如同語言與貨幣，仲裁人也必須具有**普遍之可接受性**。普遍之可接受性是爲了有效地解決下一次發生的類似事件。事實上，凡具有普遍之可接受性的事務、規則、組織等均可稱爲制度。仲裁人的出現是人們走向初期社會的發展，我們稱此社會爲**公民社會（Civic Society）**。

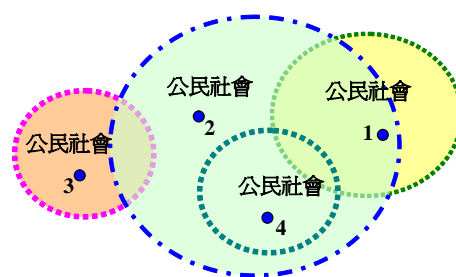


圖 7.1.1 公民社會的結構

四個虛線圓圈表示四個並存的公民社會，圈內黑點表示該社會的仲裁人。個人選擇所信任的仲裁人，參與其社會，也可以同時參與幾個社會。

⁶這是在原初社會裡的懲罰原則，此時可以假設加害者無從逃跑，故不考慮到逮捕機率。

公民社會的公正仲裁人未必只存在一位，可能是多位並存。如圖 7.1.1 所示，圖中的四個虛線圓圈表示四個並存的公民社會，每個社會以圈內黑點表示該社會的仲裁人。個人可以選擇他所信任的仲裁人，參與以其為中心的社會，也可以同時參與幾個不同的社會，如圖中的重疊區。由於還沒有出現強權政府，個人的選擇自然包含退出的權利。因此，

推論五（脫離社會的權利） 人們加入社會必須是自願的，但只要不脫離便得順從；加入社會後，就必須放棄個人報復的權利。⁷

隸屬不同的社會的個人也會發生爭執，此時，他們可以尋找一位雙方都接受的仲裁人，或者委託自己所屬社會的仲裁人去和對方的仲裁人協議，而雙方的仲裁人也可能會去尋找他們都可接受的第三方仲裁人。只要第三方仲裁人具有足夠的聲望與公信力，仲裁人之間也就逐漸形成階層，各層級之仲裁人各有轄區。洛克視這種由仲裁人形成的階層組織為**公民政府（Civic Government）**。

洛克的原初政府不是以行政或立法為職責，而是以司法仲裁為職責。公民政府和公民社會都是經由人們的情願選擇，因此，公民政府可能幾個同時並存，而人們遊走於其間。一位有能力處理大規模衝突的仲裁者會不斷吸引其他的仲裁者來參與他的政府；相反地，失去聲望的仲裁者會逐漸失去他的支持者。換言之：

推論六（選擇政府權利） 公民政府不能是專制政府；當人們不願繼續服從該政府時，可選擇別地方的政府。⁸

至此，我們僅關注到人們對於政府的自由選擇，並未觸及洛克提出的推翻政府的問題。事實上，如果個人繼續支持他選擇的政府，他就不會推翻這個政府。如果個人還有其他政府可選擇，他也不必推翻這個政府。推翻政府是個人的權利問題，而不是能力問題。

權利來自於上帝，而能力來自於人類的奮鬥。當上帝賦予人類管理世界的權利時，並未清楚地賦予人類管理世界的能力。於是，人類的工作就是去發展一套有效率管理世界的制度。

⁷ 同上書，第 27 頁。

⁸ 同上書，第 115 頁。

洛克在提出政府起源論之後，接著就討論產權制度。根據前述三項公設，我們可推導出：

推論七（資源不可損壞原則） 人類不能任意損壞、糟蹋自然財物。

要增進人類福利，就得避免自然財物被糟蹋。但要如何管理資源，才不至於被糟蹋？公有產權制較好，還是私有產權制較好？洛克的說法是：「如果要得到全人類的同意才能享用自然財物，那麼，儘管上帝給于人很豐富的東西，人類還是早已餓死了。」⁹ 上帝要人類幸福，只要是不浪費資源的制度，就不算牴觸上帝的意旨。如果私有產權制能較公有產權制帶來更大的幸福，就更接近上帝的旨意。因此，即使人類以私有方式瓜分了世界，仍不算牴觸上帝的意旨。因此：

推論八（私有產權制基本原則） 界定私有產權不是竊盜行為。

私有產權制度確立後，接著的是資源的劃分問題，也就是產權的初始界定問題。洛克仿效上帝創造天地而擁有天地的公設，提出如下的建議：

公設五（產權初始界定原則） 個人只要使任何東西脫離自然提供的狀態，他就摻入他的勞動，從而排除他人的共同權利。但在界定私有產權過程中，個人至少得留有足夠的、同樣好的東西給其他人。¹⁰

公設的前半段稱為洛克的**產權之勞動理論**(Labor Theory of Property Right)，後半段稱為**洛克前提** (Locke's Proviso)。在原初時代，土地的價值在其地上物，而這些東西都是會腐敗的。人們積蓄任何會腐敗的物品都有其自然界的上限。根據不可損壞原則，人們不能累積果實、鹿肉並任其腐敗。「如果他圈起來範圍內的草在地上腐爛，或者其樹上的果實因未被摘採和儲存而敗壞，這塊土地儘管經他圈劃，還是被看作荒廢的。任何人可以佔用。」¹¹ 人們不是只把勞力加諸於地上物就能宣稱擁有它們。¹² 最好的例子是新開墾的土地。這些土地不但摻入個人的勞動，

⁹ 同上書，第 28 頁。

¹⁰ 這是洛克提出的建議，只是他個人提出的產權界定原則，並不是根據聖經得出的公設。但是，只要所有人都同意這樣的原則，邏輯推演上也可視為公設。

¹¹ 同上書，第 38 頁。

¹² 在洛克前提下，個人是否能任意破壞或折損自然資源？這可分從兩情況來討論。第一，就同一代人而言，只要符合洛克前提，則個人破壞或折損他所擁有的財物是與他人無關的，因為他已經留下足夠好的財物給他人。第二，若對跨代的人而言，上帝的旨意雖是「生生不息、滋養眾多」，但也不否定個人能破壞或折損自然資源的權利。當然，破壞自然資源會影響下一代的使用權利，但上帝

也不影響他人現在擁有的土地。¹³ 洛克說到：「一個人基於他的勞動，把土地劃歸私用，並不減少而是增加人類的共同累積（的勞力）。」¹⁴ 除了土地的開墾，個人經由技術改善和發明也都可以獲得新的產權：

推論九（產權據有原則） 新開墾的土地可以據為己有；同樣地，發明者或改善者可以據有發明及技術改善部份。

但對於已經存在的共有資源，洛克則提出**產權的同意原則**作為資源分割的原則：

公設六（產權移轉原則） 當同一地方不夠供他們一起放牧、飼養羊群時，他們就基於同意，想像亞伯拉罕和羅德那樣，分開他們的牧地。¹⁵

同意可以作為**產權的界定原則**，也可以作為**產權的移轉原則**：基於同意，財產可以移轉。於是，經由交易而取得財產和商品也就符合上帝的旨意。當社會發現金、銀、寶石之後，因為這些寶石必須來自開發，以他們作為貨幣進行交易依然是上帝的祝福。¹⁶ 因此，洛克發現：

洛克的市場經濟定理：市場經濟與貨幣交易乃是上帝祝福的實現。

再回到公民政府。公民政府既然不能是專制政府，百姓若不願繼續服從，就可選擇別地方的政府。依此邏輯，百姓對政府的稅賦要求也就擁有商議與拒絕的權利。政府的運作是需要經費，因此，百姓納稅是為了交換政府的服務。如果政府稅賦超出此原則，百姓可以拒絕。換言之，

推論十（抗稅權利） 百姓沒有納稅的義務，除非政府提供相當的服務。

個人是以他所擁有的財貨與政府交換。若政府的交換對象是個人的身體，根據課稅權利和人身自由的原則，洛克推導出政府權力加之於個人身體的終極限制：

並未親自照顧下一代，而是讓這一代人去生養他們。如果這一代人選擇不要生育，也就不存在下一代的問題。破壞自然資源和生養下一代一樣，都只是這一代的選擇問題。上一代將他一生的經驗和技術以知識方式保留給下一代，又將他的投資和積蓄以資本方式遺贈下一代，這些遺贈的價值決不低於他所破壞的自然資源。

¹³ 同上書，第 33-34 頁。

¹⁴ 同上書，第 24 頁。

¹⁵ 同上書，第 35 頁。

¹⁶ 當人們發現貨幣可以長期持有後，就開始累積成財富。如果家庭制度已經出現，財富就會轉移到下一代，造成下一代間的財富分配不均。財富分配不均並不是起因於市場交易或私有產權制度，而是起因於貨幣的長存性和代代繼承的家庭制度。家庭是演化出來的制度，是扶育下一代的最有效率的制度。由於上帝並未直接幫人們生養下一代，財富分配不均的問題與上帝無關。

推論十一（生命不可剝奪權利） 政府不能以任何藉口剝奪個人生命或身體的部分。

諾齊克的權利論

由於洛克將公設建立在宗教信仰上，到了二十世紀，古典自由主義的說服力也就隨著宗教式微而出現信仰危機。因此，自由主義者在二十世紀的任務，便是以非宗教公設去重建理論論述，尤其是重述洛克的政治經濟理念。其實，第一篇討論過的孟格、米塞斯和海耶克都曾提出各自的非宗教性公設，並發展出各自的政治經濟體系。

另外，古典自由主義在二十世紀所面對項挑戰，除了計劃經濟和凱因斯政策外，就是福利國家的興起和其所得重分配的政策主張。洛克雖然主張私有產權制，也抗拒非百姓同意下的稅收，但其理論是否有足夠的能力反駁建基於正義訴求的所得重分配政策？底下，我們簡介諾齊克對洛克理論在這方面的修正。

洛克的理論是從司法仲裁者作為政府起源開始的，因此，修正的理論同樣從論述政府起源開始。從政府尚未出現的**安那琪（Anarchy）**開始，仲裁者是可能出現的，小型的公民社會也可能出現。這些公民社會的內部秩序井然，市場也提供各種日常公共財。市場裡的廠商，不僅提供實體公共財，也包括處理契約和外部性的司法紛爭。同時，個人也參與各種市場交易。

當代經濟學家對於公民社會在公共財方面的自治已有清楚的論述，如**泰堡模型（Tiebout Model）**和布坎南的**俱樂部理論（Club Theory）**。前者假設公民社會是由許多的自治社區組成，各社區自行徵稅並提供所有公共財，百姓自由選擇他偏愛的社區居住。後者假設公民社會是由許多提供不同之公共財的專業廠商組成，百姓就不同的公共財自由選擇不同的專業廠商。這兩理論都假設自治社區或廠商已處於完全競爭。一旦廠商間出現生存競爭，提供不同公共財的專業廠商是否會合併成泰堡模型下的自治社區？或者自治社區是否會合併成更大的公民社會？譬如當前台灣各住宅社區為了保護社區居民的財產與人身安全，雇用專業保全公司提供保護服務。這些市場競爭的保全公司是否會逐漸合併，出現自然壟斷現象，並形成壟斷武力的保全集團？在政府還未形成之前，這保全集團是否會成為百姓

財產與人身安全的新威脅？是否會發展成專制政權？

從歷史上看，各獨立的公民社會中並不乏懷有對外擴張土地、吞併其他社會的野心者。他們會組織有效率的武裝部隊，以武力合併鄰近的社會。各國百姓爲了保護其財產與人身安全，也會組織武裝部隊政府去抵抗。¹⁷ 修正的理論以人類的歷史發展取代洛克的假設性推演，並沒否定市場提供公共財的機能，但認定政府起源於抵抗外侮。更重要地，它否定政府起源過程與（所得）重分配的關連。

這時租稅是存在的，但稅收並不是用於所得重分配。在兼併過程，由於武力發展傾向於自然壟斷，各小國遲早會遭吞併。因此，帶槍投靠、請求保護等「以腳投票」過程都會發展出君主與百姓之間的權利義務關係。而這關係要求百姓納稅和服役以交換君王對其財產與人身安全之保護。¹⁸

接著，便是關於財產權的論述。私有產權是洛克理論的核心，但在脫離宗教後，要以什麼公設去代替上帝因創造而擁有的前提？諾齊克提出的前提公設是**自我擁有的權利**(Right of Self-Ownership)的公設，也就是：人自身就是獨立的個體，因此也就擁有一些免於外人干涉的基本權利。這些基本權利一旦受到干涉，個人就不再是獨立的個體。他認爲除了人身自由外，就是財產權，因爲那是人身的延伸。最簡單的範例是，人一旦無權自由選擇食物，就不存在人身自由。

初始產權的界定是產權理論的起點。諾齊克在這裡完全接受洛克的說法，並稱之**佔有的公正原則**(The Principle of Justice in Acquisition)：對於尚未界定的財產，個人只要不會讓他人的處境變壞，就可以佔有。這裡，他接受了洛克前提，只不過將洛克的說法改以柏瑞圖增益的說法。在這新的說法下，沒主的財產就可轉變成私人佔有的財產，這佔有本身已經是一種使社會增益的行動。其次，諾齊克不提佔有的合法方式。在洛克裡，佔有的方式是摻入個人的勞動力。換言之，他排除了勞動的產權理論，不再討論財貨是否內嵌現代的或古代的勞動力。

其次，他提出**財產權轉讓的公正原則**(The Principle of Justice in Transfer)：只要最初的佔有符合公正原則，而且轉讓過程又爲雙方同意，個人便有權利將其私

¹⁷ 譬如古代中國，在周初還有一千八百多個小國，兼併到春秋之初，僅剩 140 國。到了戰國時期，就只有楚國、齊國、晉國、吳國、越國、秦國等大國和一些在夾縫下生存的小國。但不久，秦滅六國，置郡縣，也就建立了中央集權的君主統治制度。

¹⁸ 《異義·第五田稅》：今《春秋》公羊說，十一而稅，過於十一，大桀小桀；減於十一，大貉小貉。十一稅，天子之正。

人持有的財產轉讓給對方。當然，這也是來自於洛克的產權移轉原則，而這原則的背後是視個人對財產之轉讓或接受的同意權利為個人的基本權利。在這原則下，對於私人財產只能在個人同意下轉讓。這原則也就排除了政府以社會公義、或社會最大福利等任何藉口要求各人轉讓私有產權的權利。

這原則的前提是轉讓的財產必須是在符合公正原則下佔有的無主財產。問題是，個人如何知道他從轉讓中獲得的財產是否符合佔有與轉讓的公正原則？譬如，中國國民黨在專制統治時期，其黨營事業以不公正方式從社會賺取暴利，並不符合佔有或轉讓的公正原則。如果不符合，那該如何？對此，諾提克提出**對不公正之佔有與轉讓的修正原則**（The Principle of Rectification of Injustice）。由於不公正的發生隨個案而不同，可以理解地，這原則僅是賦予政府的司法部門對現行財產權的修正權力。得注意的，除了司法部門，行政和立法是無權去認定個案的公正性。另外，他也排除了洛克的資源不可損壞原則，這不僅開放了個人對資源的利用方式，也排除了政府以審查之名干預私有產權的利用。

第二節 當代自由主義的政府論

諾齊克要求自由社會只能是**最小政府**（Minimum State），僅提供國防與法律服務。海耶克的觀點不同，除了同意政府的強制權力必須加以限制外，他認為即使市場最有效率，但某些服務也有無法提供或提供不足的時候。這時，人們尋找其他提供方式也是合理的，包括政府。¹⁹ 他說，當國家的財政能力低，政府要做好最小政府的基本職能已經很不容易了；但如果國家的財政能力高些，政府為何不能提供多些服務？

公共財

海耶克強調，政府超過最小政府以上的職能取決於政府在憲政約制下的財政能力，而此能力主要受制於百姓的納稅意願。若百姓情願多繳稅，政府的財政能

¹⁹ Hayek（1982），第三卷，第四章〈政府政策與市場〉。

力就高些；如果百姓不情願多繳稅，政府的財政能力就會低些。百姓的繳稅意願決定於三項條件：百姓的財富或經濟的繁榮情況、人們對於公共財的相對需求、政府提供公共財的效率。這裡，公共財的定義是百姓期待政府提供的財貨與服務，而不是從其他屬性去定義。

財政能力是政府實現百姓期待的能力。²⁰ 百姓富裕時，對租稅的抗拒感會相對輕微些。因此，經濟繁榮與社會富裕應是政府的主要目標，也是百姓對政府職能的期待。又，隨著民主的發展，百姓期待政府的職能會較古典時期為多。再者，隨著科技的廣泛應用、人際往來的密切、都市的擴大等也衍生許多百姓對於公共財的更多期待。在我們對公共財的定義下，政府如果不能有效率地提供，百姓自然不願易將財貨交由政府去提供，即使是治安與司法亦然。

海耶克區分政府職能為**統治性職能**和**服務性職能**。前者指政府配合其權威（特權）而提供的服務，如法律與國防；後者指政府在不具有特權下提供的服務，如交通、電信、金融、油電、鋼鐵等。²¹ 民主體制明文確定政府的統治權威，因此政府不能任意轉移這兩方面的職能，尤其是不能將服務性職能轉變成統治性職能。服務性職能並不是政府專屬的職能，也不是只有政府才能實現，而是人們是在沒有更好的提供方式下才要求政府來提供。

在當代民主體制下，百姓是否能經由同意，而將服務性職能內的財貨轉移到統治性職能？教育與全民健保是兩項爭議較大的財貨。自由主義陣營中的強硬派，如米塞斯及其跟隨者，反對以任何理由將這兩項財貨轉變成公共財；相對地，自由主義陣營中的溫和派，如海耶克及其跟隨者，則只強調「接受強制」需要百姓的同意。他們的爭議並不在公共財的白搭便車問題。他們都明白理性的人會拒絕出資參與公共財的提供，但是，他們也相信：若個人知道所有人都願意接受某一種政府強制時，理性上，他也會同意接受這種政府強制。

在多元民主社會裡，全體一致同意只有在緊急危難的情境才會存在，而那時刻又往往是暫時停止民主運作的動員時期。在一般情況下，百姓的同意只是多數決而非全體一致同意。強硬派認為，只要公共財不是所有人的需要，接受強制的

²⁰ 2012年，台灣以租稅公平和社會正義為口號，再度推動證券交易所所得稅。當時，歐債危機正傷及台灣的出口，而油價和電價劇烈上升也帶動物價上漲，迫使證券交易所所得稅草案一改再改，稅改目的喪失大半。

²¹ Hayek (1982)，同上。

公共財違背私有產權。溫和派則借用洛克的論述道，如果要求所有人都同意，就沒有一項市場尚未提供之財貨有機會可以成爲公共財。洛克當時是說，如果想吃一顆蘋果都要徵得所有人的同意，蘋果未吃前就腐爛了。他以此論述私有產權的主張。類似地，是否也一樣可以借用洛克的論述將少數私有財重新定義爲公共財？

此爭議起源於政府的不可信任。許多今日的服務性公共部門，如學校（教育）、醫院（醫療）、公園（休憩），甚至貨幣（交易媒介），本來都是個人或民間團體的創新提供。後來，政府以強制權力壟斷了這些服務。這是自由主義者的憂慮，海耶克並非不擔憂。因此，他在允許政府擴充最小政府的職能時，同時提出兩點擴充的前提。第一，提防政府對公共財的惡性擴大。政府會誘導百姓陷入財政幻覺，誤以爲自己享受之公共財的財源是由其他人在分攤，引導百姓陷入「不吃白不吃」的機會主義。第二、保留公共財的其他競爭管道，其一是允許地方政府的競爭提供，其二是維持潛在的民間競爭機會。爲了確保這兩種競爭不受壓制，在體制上必須嚴禁政府享有其他特權，除了明確規定的籌資原則外。

租稅

自由社會的**平等原則**是「每個人都必須面對相同的規則」，譬如在司法上的法律之前平等。因此，在稅制上也只有**等比例稅制**是唯一合乎平等原則的稅制。就直接稅而言，譬如以所得爲稅基，其等比例稅制的意義是：每人賺取每一塊錢所支付的稅率應相等。但就間接稅而言，其稅基爲交易而所得，其等比例稅制的意義是每人花用每一塊錢所支付的稅率相等。這樣，在折算成所得稅之後，等比例的交易稅就成了累退的稅制了。因此，在單一的所得稅制國家，課稅實務上採納等比例稅制並不困難。但在同時採用直接稅和間接稅的國家，存在一些計算上的複雜。然而，不論稅制的複雜性，上面的平等原則要求的是：每人的總稅賦應該和所得成等比例。²² 假設某國同時採取所得稅與等比例稅率之交易稅。因爲等比例稅率之交易稅爲累退稅，爲了符合平等原則，所得稅之稅率就必須帶有累進性質，但每人的總稅賦仍須與所得成相等的比例。

在總稅賦必須是等比例稅率之原則下，海耶克提出「**最高所得稅率原則**」，要

²² 此通則的另一種陳述是：相等能力的人應負擔相等的稅賦，而不同能力的人應該負擔不同的稅賦。

求個人的最高所得稅率不得高過政府稅收總額占國內生產毛額（GDP）的比例。譬如社會是有貧富兩人組成，富者所得 1000 萬元而交易支出 600 萬元，貧者所得 500 萬元而交易支出 400 萬元。現假設交易稅率為 10%，交易稅總額為 100 萬元，而 GDP 為 1500 萬。若政府預設的稅收總額為 500 萬，則所得稅總額為 400 萬元。400 萬元可以累進稅率來徵收，但是富者的最高稅率不得超過 0.33（即 500 萬／1500 萬）。假設所得稅率為貧者 20% 而富者為 30%，所得稅總額為 400 萬元。此時，貧者的總稅賦為 140 萬，占其所得比例為 28%；而富者的總稅賦為 360 萬，占其所得為 36%。若所得稅率為貧者 15% 而富者為 35%，所得稅總額為 400 萬元。此時，貧者總稅賦占其所得比例為 11% 而富者為 45%。雖然這仍維持等比例稅，但他反對貧富稅率差距過大。

海耶克認為，微幅的累進稅率可以避免貧者利用租稅去掠奪富者。當稅率累進過大時，貧者會要求降低私有產權的適用範圍，盡可能將所有的財貨公共財化，因為只要公共財化，則負擔大都會流到富者身上。如果這種情況發生，高度累進稅率不僅是在榨取富者而已，而是將整個社會推向社會主義。如果稅率累進不大，貧者若想推動公共財化，從比例言，其負擔並不比富人輕多少，也就會放棄。因此，避免過大的累進稅率，可以有效地遏止自由社會走向社會主義。

相對地，累進稅制指的是總稅賦占所得之比例成累進，不是對單一地對某租稅而言。累進稅制無法滿足的平等原則。因此，累進稅制的倡者就虛構了一個「均等犧牲原則」外，要求個人之總稅賦之負擔應該達到均等之犧牲。該原則假設每個人的效用都相同，而且所得的邊際效用遞減，故而主張富人和窮人所犧牲的效用要相等的話，富人的邊際稅率必須要遠大於窮人。²³邊際效用學派早已說明主觀的效用是無法作人際比較。再者，所得的效用也只是推衍的間接效用，而間接效用並不會遞減。²⁴既然不會遞減，個人不論所得多少，其每一元的邊際犧牲都是相等的，而累進原則完全無關。明顯地，這均等犧牲原則不是根據經濟理論的論述。人文社會科學領域只有經濟理論會論及效用，因此，這是一個錯誤地利用

²³ Hayek (1960) 在第二十章〈租稅和重分配〉中簡述累進稅率的歷史，指出累進稅制在法國大革命時被鼓吹為再分配的手段，而遭 Turgot 反對。1848 年，馬克斯也建議無產階級革命初期可用累進稅，逐漸自資本階級手中奪取生產工具。小密爾稱這種稅制是溫和的劫掠手段。

²⁴ 間接效用的意義是，所得增加時，人們不是繼續消費原類商品，而是尋找更精緻的新商品消費。

經濟理論去討論政策的範例。累進稅制除了潛藏社會主義化的危機外，海耶克也指出：累進稅的稅率無法從任何經濟理論去推演出來，只能依賴政治上的多數決。不幸地，多數決經常不會考慮長期的經濟發展。²⁵

管制

米塞斯定義管制為政府對市場結構的干預，其結果導致市場結構不同於自由市場所決定的狀態。²⁶ 依此定義，價格管制便是政府將貨品、勞務、資金的價格規定在一個不同於自由市場決定的水準。管制者企圖提供百姓其預設的市場結構。他們類似一群工程師，企圖引導電流、洪水、化學反應等朝預設的方向前進。管制者和計畫者出於相同的心態，差別在於：計畫者強制百姓沿著規定的道路行走，管制者限制百姓不能進入他們禁止的道路。²⁷

管制不會沒有效果的，只是政府預設的目標未必會成功，又會讓百姓付出更大的成本。這不只因為管制者從不知道執行管制的成本，也因為他們很少會對消費者負任何責任。在歐戰時期，英國政府就有過管制房屋租金的失敗經驗。當時，由於軍事動員，工業區全天生產，大量的勞動力擁擠到工業區附近尋找住所，房屋租金節節上升。政府為了壓制房屋租金，便採取價格管制。結果就如同經濟學教科書的描述：出租的房屋減少了、變舊了、裝潢簡化了，也出現房客願意承接租房之清潔和維護的現象。這就是經濟學家常提出的疑問：政府強加管制，創業家難道不會尋找出管制政策無法施力的措施？同樣地，當房價太高時，政府常以各種手段去限制房價。限制房價等於強制取消房屋作為投資工具的功能。於是，該投資資金轉到其他的金融工具。在金融發達的社會，投資房屋的預期利潤率僅較利率多出風險貼水，因此，政府真能讓房價下跌的比例並不大。

管制者也常因商品價格狂飆而祭出價格管制。價格管制的結果，商品供給減少，人們必須排隊或等待才能買到商品。雖然人們獲取商品的貨幣價格降低了，

²⁵ 體經濟學家愛說累進稅率具有經濟自動調節機能：景氣好時，所得高，累進稅的降溫效果大。但這效果在等比例稅制有存在，只是效果沒那麼大。

²⁶ Mises (1949/1960)，第六篇。

²⁷ 當前賽局理論正紅，在計畫者與管制者之間出現強調誘因相容機制的賽局論者，他們雖然開放所有道路供百姓選擇，卻在計劃的道路旁提供各種飲料和點心，而在其他道路放養惡犬和毒蛇。

但獲取的時間成本卻增加。若不排除，人們從黑市購得的價格會高過管制前的價格。政府對於勞動薪資的管制則是限制最低薪資率。米塞斯舉例說，如果碼頭工人要求最低工資，經營碼頭的企業主將以資本替代勞動，以維持固定營運量和降低營運成本。由於資本必須來自其他產業部門，勢必延緩該部門的投資和成長，社會的總產出也跟著減少。²⁸

相對於促進其他可以促進經濟活動的政策，價格管制是最便宜的政策。也因此，政府常以各種不同的藉口去推行價格管制。近日，台北故宮博物院因觀光人潮過於擁擠，擬大漲門票 40%，後因反彈聲浪過大而凍議。這波效應衝擊到交通業運輸費用的調整計畫，交通部長立公開保證交通票價將凍漲到九月。²⁹ 同個時間，文化部長爲了拯救在市場競爭中節節敗退的獨立書店與社區書店，要求公平交易委員會修法統一書籍的售價。³⁰ 文化部的說法是：這些小規模的書店不僅是在賣書，也在社區推廣書香文化和閱讀風氣。不論爲了什麼目的，不同的政府部門卻有一個共同的說法，那就是「政府政策不只是考量市場機制。」³¹

管制常是當代發展中國家從市場體制走到計劃經濟的第一步。委內瑞拉在本世紀初還是南美洲經濟狀況較佳的國家，也是世界第五大原油輸出國。憑著石油資源，該國前總統查韋斯（Hugo Rafael Chávez Frías）推動各項社會計畫。他一方面大量向外舉債，另一方面發行大量鈔票，結果令物價高漲。2009 年的通脹率達 30%，2011 年也接近 28%。³² 他卻指責物價上升是貪得無厭的資本主義所造成，便下令管制價格。結果適得其反，許多商品出現短缺，如奶粉、咖啡、衛生紙。三年之前，委內瑞拉還是個咖啡出口國。由於政府控制的咖啡價格過低，種植的農民和烘焙工人停止生產，也不願繼續投資。根據泰晤士報的報導，「出現短缺的一些行業，如奶類和咖啡，政府已經控制其相關的私營企業，接管運營，並聲稱這是國家利益的需要。」³³

²⁸ Mises (1949/1960)，第六篇。

²⁹ 《聯合報》，2013-03-22，〈台、高鐵...凍漲到 9 月〉。

³⁰ 《聯合報》，2013-03-22，〈救獨立書店...文化部倡統一售價〉。

³¹ 《聯合報》，2013-03-22，〈台、高鐵...凍漲到 9 月〉。

³² <http://www.globserver.com/委內瑞拉>。

³³ Douglas French，〈委內瑞拉何以資源如此豐富，供給卻如此緊缺？〉，《基督教科學箴言報》（The Christian Science Monitor），2012-04-24。