

第23章

政府組織

組織的結合原理

政府的組織原則

分工的五院

地方分權原理

總統與制衡的迷思

上章曾討論到，公共建設（或公共設施）的提供方式並沒有一定的原則。個人與社會其他人對它的需求、生產技術的規模經濟特性、以及提供者所考慮的交易成本等都是影響決定提供方式的因素。規模經濟與生產或提供公共建設所採用的技術有關，因為不同的生產技術有不同的規模經濟範圍；但是，它與誰是提供者則毫無關係。在不同時間或地區，人們對公共建設的需求亦有所不同。這些需求會隨著人們的消費習性、消費知識、與所得的變化而改變；其中，所得的變化可能會影響到誰來提供公共設施，例如上章所提的廁所。除此外，由民間私人或政府提供公共建設的差別就出於交易成本的考慮。更明確地說，此項交易成本是指提供者與所有消費者完成交易所牽涉的種種成本。這些交易成本顯然地包括如何適度減少有人逃避付費與蓄意破壞的收費與檢查成本，但並不包括與生產有關的人工、材料及運輸成本。私人投資公共設施的交易成本與其所建立的社會聲望有關；當聲望能說服其他人的合作時，交易成本就比較低。即使由政府提供公共建設，與居民協調的交易成本也免不了；此外，政客間要能達成妥協也並非不必交易成本的。因此，私人與政客各自預期的主觀交易成本便決定兩者在公共建設項目上的選擇。當兩者對某一公共建設的評估都顯示於己有利時，他們之間便會顯示出競爭的現象。

在我們的社會裡，中央政府是國防與中央法律條款的單一提供者；但法律的執行則分別由政府的警察人員與私人的徵信社和保全人員同時提供。教育、保險、與運輸等服務的提供，則幾乎是公私部門平分秋色。至於像旅行團、流行歌星演唱會、電影院等則多由私人經營。此一公私並行或分項經營的現象正說明了：相對於私人企業可以發揮經營誘因的優勢，政府亦具有在組織上的潛在優勢可加以運用。換言之，除非政府能有效運用其組織上的潛在優勢以降低交易成本，否則消費者會寧願選擇私人企業提供的公共建設並經由市場完成交易。

本章裡，我們先將就**交易成本**的觀點說明組織的結合理論。接著，我們將政府這個特別組織視為一個**超級廠商**，並從**分工與協調**的角度推導出政府的組織原則。然後，我們應用此推得的原則，更深入地討論具體的政府組織。其中所討論的主題包括中央政府的組織與地方分權。最後，我們解釋為什麼一般人對總統功能與制衡設計的堅持不過是迷思而已。

組織的結合理論

每個人都有多重的欲望，如食衣住行、愛慾、後嗣、安全等，而個人福祉的提升便來自這些欲望的實現。儘管有些欲望可以憑個人一己之力去實現；但是，若能結合數人之力去實現，則產出會更大，福祉也能更高。相反的，若非結合數人之力，則有一些欲望根本無法實現。數人的結合可以發揮經濟規模或規模報酬遞增階段的生產特性，以獲取生產合作的利得。在第15章，我們曾從此觀點討論初民如何結合數人之力以打退侵略者。然而，這類的解釋並不充分。在自為的行為動機假設下，當機詐巧作能增加個人的福祉時，彼此反可能因各自追求短視的利益而造成相互的傷害。換言之，儘管合作帶來的效益大於個人所能獨立完成的利益，它並不能保證人們會自願地合作。只有當機詐巧作可能遭致的損失可以被適度地排除時，個人才會自願地與他人成立組織完成合作並獲取利得。合作不僅要以能**產生利得**為前提，更要有一套能使各成員都接受的**利得保障協議**。任何形式的組織都得有一套此類的協議才能順利運作。這些協議規範著成員的加入與退出、生產角色、利得分享、意見表達、與修正程序等等。

在第21章，我們曾稱這些協議為該組織成員間的契約，並且定義**廠商**為一連串契約的結合體。由於沒有執行能力的協議不能產生效果，而且契約的執行必然有其成本；因此，廠商的運作必然牽涉一定程度的交易成本。換言之，這是個人為取得合作利得而參與組織時所必須負擔的**成本**。所以，除非個人從合作中分享到的利得大過這些成本，否則他將不會參與廠商。同樣地，個人對於家庭、旅行團、俱樂部、政黨的參與亦然。

當合作利得可以直接表現在成員身上而不必再進行分配的協議時，如兩人下棋、參加旅行團等休閒活動，其成員取得合作利得所需的交易成本較低。故而，即使這類活動的組織只提供一種產出，個人亦會樂於參與。相對地，若合作生產某單一財貨的利得並不直接表現在參與者身上，則他們形成組織所需的成本就高得多，例如小魯與小黑僅在摘水梨上進行生產合作。只要個人所預期的組織成本高過預期最後分享到的利得，該組織就不會形成。

讓我們再詳細的說明。與兩人下棋之合作比較，兩人合作準備晚餐所涉及的問題顯得較為複雜，如：誰去買菜？誰下廚？煮什麼菜？食物量如何分配？誰收拾殘渣與洗碗？可以想像地，若要在這些「細節」上都得到協議，則準備一頓晚餐是要花掉甚多協調時間的。計算一下，各人自己開伙或各自到市場（即餐館）購買可能還比較划算。住過校外的同學大都也有過這類與室友合夥開伙不多久便拆夥的經驗，其原因不外乎無法就上述諸工作項目達成協調。然而，晚餐卻又幾乎是每個家庭的日常產出，這又是由於什麼緣故呢？

我們的解釋是：夫妻兩人並非只為一頓晚餐，而還為了早餐、洗衣服、性愛、小孩等多種需要，才結合成一個能提供這些多樣產品的**家庭**。當同一張契約涵蓋多種需要時，總的契約簽定與執行成本便容易低過分享到的利得。何以人們在此類多樣產品的契約中容易找到較低成本的合作方式？理由是：在多樣產品的契約中，個人對某一產品的合作利得分配或工作分配有所不滿時，他可以要求在其他產品的合作過程或利得分配中得到補償。即，當這些產品帶來的利得對於雙方而言都存在著替代關係時，尋找一種能讓雙方都滿意的組合就不再那麼困難。譬如在立法院裡，若執政黨與在野黨僅就個別議案加以攻防，則每一議案可能都要曠費時日，甚至於可能無法出爐。如果能夠成立一個「**兩黨協調中心**」，把兩黨在各個議案上的吃虧與利益大小像會計帳式地加以記錄，則兩黨便只剩下盈虧多寡或盈虧時機的協議問題，以至於節省下分別在各個案子都同時達成協議所須的成本。再以家庭為例，若兩人是為了準備晚餐與洗衣服兩產品而結成家庭時，則他們可以不必陷在如：誰去買菜、誰下廚、煮什麼菜、食物量如何分配、誰收拾殘渣與洗碗、誰收髒衣服、誰買洗衣粉、以至於誰晒衣服等瑣碎的爭議上。相反的，他們可以選擇一人準備晚餐，另一人洗衣服的**分職式契約**。採用分職式契約不僅能減少各細項的談判成本，還具有另一種在單一產品契約中所缺的優點：**專職後的熟能生巧**。這類議案或職掌的交換不啻是類似於市場交易的另一種運作；只要出於自願，它自然對參與的雙方都會有益。不過，在政黨的議案交換裡，選民未必得益，反而往往因而受害；這點留待下一章再討論。相反的，在家庭或廠商裡，受協議影響的必然是參與者，而沒有類似於選民受害的問題。

以上，我們以家庭為例說明了組織的存在本質不僅在於取得合作利得，更在於聚合數種合作生產以期降低總的合作成本。我們要注意：家庭生產的各種產出，如晚餐、洗衣服、性愛、小孩等，個人也都可以自**市場**中購得。如果個人自市場購入某種產品的價格低於家庭生產的成本，個人將會自市場購入而不在家庭生產。但家庭若能以較低的總的生產成本一併生產數種產品，則個人便會在家庭中生產這些產品，而不自市場購入。家庭的存在讓我們以較自市場中購入為低的成本取得這些產品。我們藉著家庭這一組織降低了我們取得晚餐、洗衣服、性愛、小孩等多種產品的總

成本；而不是晚餐、洗衣服、性愛、小孩等產品必需要感情、親情、血緣等要素的加入才使我們組織家庭去生產。

布坎南 (James Buchanan, 生於 1919)

1987年的諾貝爾經濟獎得主布坎南畢業於芝加哥大學，並是他的老師耐特的忠實追隨者。從撰寫博士論文開始，他即折服於瑞典學派的魏克索(J. G. Knut Wicksell)的政治經濟學，並決定以探討民主政治為終生的研究工作。要不是他的這種專一精神，以及幸運的碰到同好杜立克，政治學研究將停滯在傳統的範疇與方法。他們倆人的「公共選擇」學派對政治學是否能夠成為一門獨立的科學，提出了不能再嚴厲的挑戰。少為人知的是，他曾經明確的指出新古典經濟學的客觀成本概念是有瑕疵的。不過，經濟學界還未認真的面對主觀成本的問題。

同樣地，政府也是一種提供許多財貨的組織，如港口、燈塔、高速公路、衛星、救火、治安、與國防等。這些產品，就如家庭所提供的晚餐、洗衣服、性愛、小孩等，也都可以交由市場提供。傳統財政學稱這些產品為「公共財」，並提出一些如非排他性、非敵對性、零的邊際使用成本等概念以說明它們本質上就應是政府生產的財貨。然而，依我們在第22章的分析，這些產出具有那些特質或稱謂都不是重點，真正的實質問題在於：在民間組織與政府組織的兩種不同提供方式中，何者的總成本較小。當然，總成本在這裡意指生產成本與交易成本的和。

政府的組織原則

組織既是許多契約的連結體，它便必然地牽涉參與者在組織內的各項工作內容、態度、以及利得的分享等界定。個人分享到的利得、工作之餘的休閒、以及受同僚與親友的尊重程度等，都會影響到他在生活上的喜悅。於是，一個較佳的組織便是一個能使所有參與者都獲得更大的生活滿足的組織。由於個人的喜好與才能不同，「較佳」一詞顯然是主觀的，即會隨人而異。一位在武術擂臺上的冠軍是否會認為沒有警察組織的政府才是最佳的政府？許多因超速被罰的飆車青少年總會背地偷罵交通警察幾句三字經；好像一個允許他瘋狂飆車的政府才是好政府。

無疑地，在每個人都具有不同的主觀評價標準時，要提出一個政府組織的架構並宣揚它的優越面，設計者就必須先說明其評量的參考點。本章擬採用羅爾斯 (J.

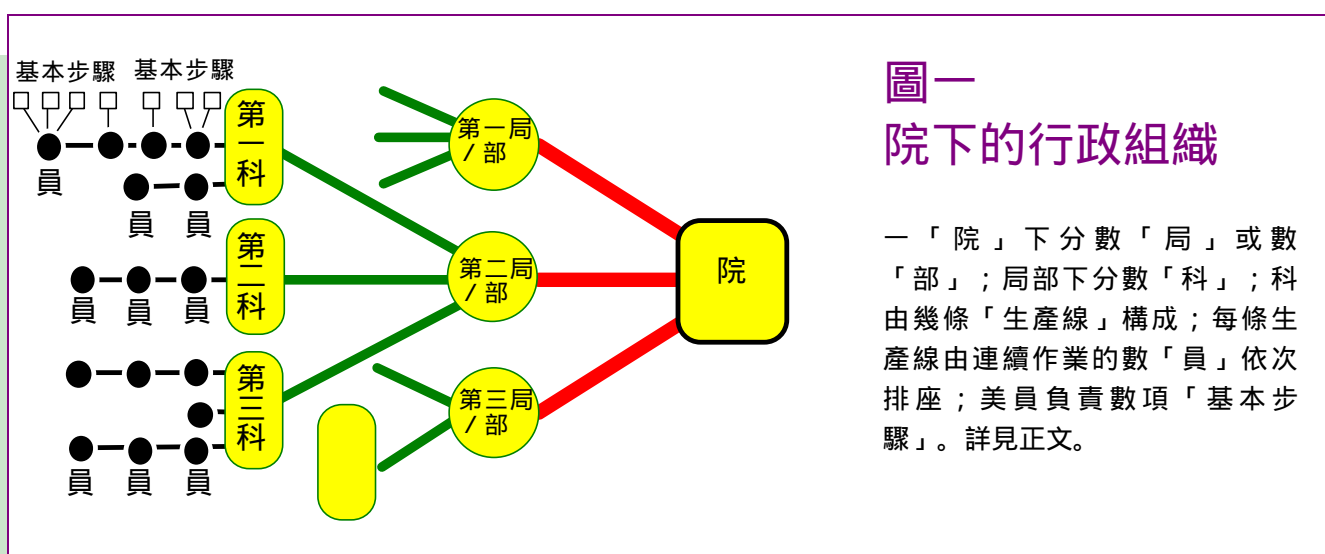
Rawls) 的**原初境地**觀點，即在尚未知曉自己相對於他人之長處前，來考慮人們對不同組織設計的評估。以上面的例子而言，我們所要考慮的是，當武術選手不知道自己的功力或青少年尚未認定飆車是他的最愛之前，他們會接受什麼樣的政府組織？換言之，我們不考慮那一位現實世界的人會當上政府官員，而關心是否人們會接受一政府組織所界定的官員職權。究竟那一個人坐上那一個官位是政治問題，官位的職權以及官位與官位間的關係是經濟組織問題。本節我們據此觀點來討論政府的組織原則。

每一個工作都可以分割到最小的基本步驟。譬如洗碗，其最小的基本步驟包括倒洗碗精、自水槽拿起個別的碗、擦拭、打開水龍頭、沖洗、放回碗籃、關水龍頭等。這些步驟裡的運作技巧並不相同。再如亞當史密斯所舉例的製針廠裡的工作，其基本步驟包括購買鐵絲、拉直、割斷、磨光、磨針尖、捶扁針頭、針頭打洞、包裝等。亞當史密斯告訴我們，針廠裡若採行分工，則產出可以增加百千倍。於是，我們自然地會問道：在家裡的洗碗工作是否也要加以分工？譬如，夫負責倒洗碗精、打開水龍頭、放回碗籃、關水龍頭，而妻負責從水槽拿起個別的碗、擦拭、沖洗等基本步驟的分工。很明顯地，我們並不會做這樣的分工，理由是兩人花費在變換工作的時間與體力已足以讓一個人完成整個工作。但在較大的餐廳或部隊的廚房裡，這些工作卻分由不同的人負責。其中的原因何在？簡單地說，分工必須以有足夠的工作量為前提。當工作量不夠大時，儘管分工下的專精生產可以促進生產效率，但個人卻如龍困淺灘地無所發揮潛能。相對地，不斷變換工作所浪費掉的時間與力氣可能超過因分工而節省的。因此，亞當史密斯曾明確地說道，市場是分工的前提。在台灣的小工廠裡，我們也時常會看到這樣的現象：會計小姐不但要記帳、做出納，甚至於要跑銀行、倒茶水。不同於大公司裡有專人負責這些工作，小工廠的工作量並沒有大到讓會計小姐專於記帳。

因此，在分工利得與變換工作場所的成本計算之下，如果工作量不夠大，則一個人往往要承擔起幾項過程連續的**基本工作步驟**。在下頁圖一中，我們稱這些個人為「員」。循此推理，如果一個組織的工作量愈大，則各員所承擔基本工作步驟的項目就愈少；在充份的工作量之下，一個人只要承擔一項基本步驟。甚且，如果工作量再大數倍，則一項基本步驟往往有數員承擔。由上所述，生廠同樣產品的工廠，其員工的工作分配會隨工廠規模而異。同樣地，在人口較多的國家裡政府職員的分工程度也就高於人口較少國家的情況。

在工廠裡，一項完整的零件的生產通常牽涉數個基本工作步驟。負責不同基本步驟的藍領各員（或稱黑手）之間的工作是相接序的；他們共同連成一條完整零件的生產線。公司裡的白領文職又何嘗不是如此呢？以會計師事務所為例，支出帳、收入帳、以及利潤與應繳稅款都可以視為年度會計報告的不同完整零件。帳單收集、登

錄、複查、與計算等，則是這些與會計相關的完整零件所牽涉的基本工作步驟。寇斯認為單一的零組件生產才是純粹發揮專業化的工廠生產。但是，若社會只有這些小型工廠提供各種產品的零件而無人提供成品，則人們維持正常生活的成本仍是相當高的。當人們購買的產品如書桌、電視、冷氣等都是需要自己動手作的零件包時，人們可能會因無法充份運用時間或因裝配錯誤而發生損失。於是，生產完整的成品而非單一零件之綜合工廠的出現大大地降低了人們的生活成本。上例中的年度會計報告便是一種以文書形式展現的完整成品。

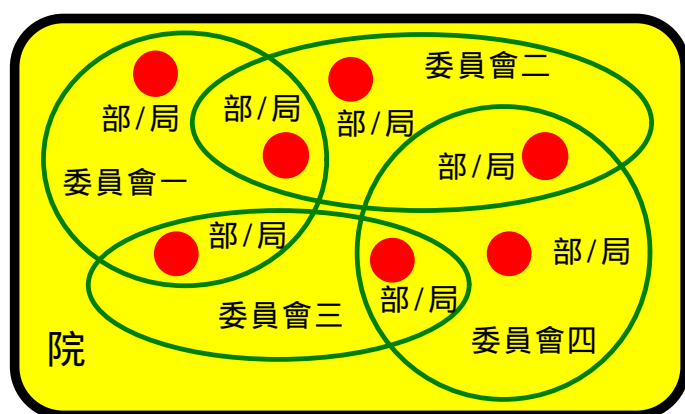


由此觀之，不論政府組織裡的工作是藍領或白領的，基本上一個「科」便在製造一項完整的零件；它至少擁有串聯基本工作步驟的一條生產線。有時，數條生產線可能在性質與技術上甚為接近，而可歸屬於同一科，以發揮管理與設備的規模經濟。各科所生產的零件在各「局」裡裝配成一項完整的成品。局的主要工作是各科之間的協調、整合，以求各零件能匹配無瑕。局可以改稱為「廠」、「處」、或是「部」，其差別只在於所負責生產之完整產品的種類或數量不同。一個局或部或廠要負責多少種完整產品則決定於這些產品生產程序的相似性，以便發揮管理與設備的規模經濟。一個局或部已是一個完整產品的生產單位。各局都是可以獨立運作的生產單位，如電力局、自來水局、高速公路局、度量衡局、新聞局等。這些局與私人部門中專門生產單一完整產品的綜合工廠相似。

在市場裡，不同的綜合工廠提供不同的完整產品。這些綜合工廠是否會再進一步結合成一個大型企業體？經濟學家對此提出了一些可能的理由，如靈活資金的運用、降低稅金、發揮管理者的能力、打開市場的知名度等。另一方面，巨大的組織也往往會因其內部各成員間的交易成本增加而出現行政僵硬的弊病。在政府開放民間經

營銀行之際，台灣的大型工業財團紛紛推出新銀行加入市場；其目的固然在求經營的多角化，但也可能在便利其各關係工廠的資金調度。在政府組織裡，我們也可以觀察到類似的現象。不同的是，在財團裡所有的計劃都以追求整個財團的最高利潤為目標；但在政府組織中，我們無法做類似的比擬去假設政府會以「全民利益」為追求目標。除了「全民利益」是個空洞的概念外，政府組織裡的各局或各部之間也缺乏像私人企業的共同利潤來誘導他們合作。「生命共同體」的呼籲必須以改變參與者的情操或認識為前提，此不同於分享共同利潤的性質，故不在此多加討論。因此，以下我們從各局與各部出發，探討各局各部為何要與它局或它部協調或結合的理由。

既然各局已是完整產品的生產者，它為何還需要與其它的局協調呢？在一九九三年以色列與巴勒斯坦互相承認的歷史性簽約儀式裡，代表雙方簽字的都只是負責外交的首長而非行政部門的最高首長。當然，這例子涉及到雙方內部的政治整合狀況；但無可否認地，如果外交事務與其它部會的生產程序無關，則他們為何不能以外交事務首長的身份簽署對外條款？不過，我們知道這個協定裡，包括了以色列從佔領區的撤軍與巴勒斯坦隨後在該地區的有限自治事項，而必然會涉及到內政與軍事等部門的工作。



圖二 院內的協調

圖中的彩色點代表不同的「部」或「局」。部門間的協調工作可以靠成立跨部的「委員會」來完成，但其結構看來是相當的複雜。

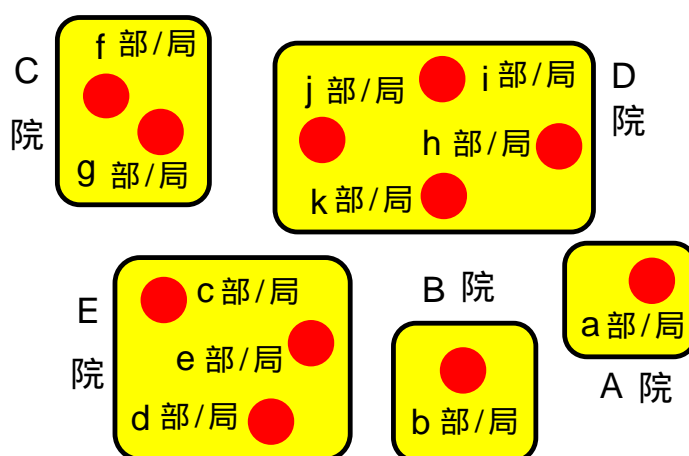
換言之，外交部門在此事上需要其他部門的配合；如果其他部門不願配合，則外交工作便困難重重。人的知識與能力是相當有限的，在缺乏其他部門配合下，個別部門有時即使花費甚大的努力與成本都未必能有成就。

記得，本節是站在原初境地來探討組織結構的。儘管不知道自己是否會成為外交部門的人員或是內政部們的人員，他總希望一旦自己被「分派」到這工作時一切都

能如願，包括別部門的可能配合。再者，就一般的國民而論，如果他已經同意委託政府去處理某些事務，那麼，在不影響個人生活的前提下，他總會希望政府能順利運作以完成委託的任務，而這可能包括了幾個部門間的協調工作。於是，在政府組織的設計上便需要有跨部的委員會存在，以協調各部的配合。由許多委員會所交織起來的關係，如圖二所示，是相當的複雜。因此，一個專責於協調各部的院的成立可以減少委員會的數目以及所花費的成本。

圖三 各院間的獨立關係

如圖二，若改以專責於協調各部的「院」，則可以減少委員會的數目以及所花費的成本。



如前所論，政府可應人民的要求來提供各種不同的財貨。於是，政府的組織便可依其提供的產品劃分成數個獨立的院。這些院各含多少局（或部）並無定數。如圖三所示，有些院可能也僅含一局而已。圖中以小寫英文字母標示的小黑點代表一個「局」；以大寫英文字母標示的大圓圈代表一個「院」。由於一個局即代表一項政府職能，故此圖清楚地指出政府各單位間的獨立與結合關係。就 a 局與 b 局而言，它們分別隸屬於兩個獨立的 A 院與 B 院，兩院間無任何關係存在；而 E 院則包括 c, d, e 三局，但與其他的院仍然各自獨立。「獨立」是指各院可以獨立經營，它們可以擁有各自的人事、財務、管理系統等，甚至可以分別在不同的政黨掌理下運作。甚者，各院不必在一個共同目標下經營。譬如，a 局本來就是因其產品特性而未使它與 b 局合併；兩局既未合併而各自形成一個獨立的院，便已說明它們並不需要有一個共同的經營目標。於是，兩院的經營者都可以有其自己的經營目標，其經營的成果也不必向其它院負責。即使兩院因利益不同而時有衝突，也不可因此要求它們去妥協。如果妥協真能增加成立組織者的利益，則兩局就不應各自獨立成兩院。當兩局獨立而不能配合所產生的衝突會妨礙成立組織者的特定目標時，它們便需要被合併在一個院之下，如 f 局與 g 局歸屬在同一個 C 院。院下的各局自然必須接受院管理者的協

調與指揮；否則，各行其是仍然會妨礙特定目的的達成。換句話說，院對兩局的協調與指揮的必要性，是源自於存在一個超越兩局的更高共同目的。

依我們的類比，政府組織中的局就像一家生產完整產品的綜合工廠。此外，政府組織中的院就像一家生產多種完整產品的大型綜合工廠，或一個大企業集團。市場裡混合著各個小型的或大型的綜合工廠；它們都是獨立的組織，並在市場中依照分工合作的經濟原理進行生產。換言之，政府組織中各自獨立的院就如各個在市場上分工的獨立廠商。就廠商而言，其內部組織裡的各個人員依上節所述的分職契約而各盡專長。分工與專精是一體的兩面；由此看來，廠商的內部也是依照分工合作的原理組織起來的。因此，在市場內，不論廠商與廠商之間或廠商的內部組織都不能脫離分工合作的經濟原則。如第16章裡的定義，市場是交易的總稱。交易並不侷限在商業活動；要能夠互利就必須交易。分工合作是人在生產與消費上獲取利得的一種辦法；因此，除了廠商之外，它也能為其它組織所利用。合作社、文教基金會、宗教團體、甚至學生組織不都採取分工合作嗎？如前所述，人類組成的政府不過是市場中的一種組織，且其目的在減少提供財貨所牽涉的**交易成本**。政府組織也不能自外於**分工合作**的經濟原則。

摘要說來，在考慮政府組織的設計時，本節強調各個成員必須充份瞭解、利用、發揮分工原則的經濟效益。不過，截至目前為止，我們僅以分工原則論述院與院以下的政府組織原則。至於院與院之間是否需要協調以及由誰協調的問題，則尚須留待我們更具體的說明院的實際分工設計後才能詳細討論。

分工的五院

那些產品會被獨立的院生產？那些產品會結合在同一院下生產？本節就具全國性需求之個別產品加以說明。

讓我們先以**國防**為例。國防提供的產品是國防保護；但是，政府得提供多少國防保護則必須視人民的需求而定。然而，人民只可能表達出對國防保護的需求程度，而不可能知道要生產那些零件才可滿足此保護程度。這些攸關生產的知識只有專家才知道，也只有專家才知道對應於此生產所必須的經費。這個例子顯示出政府組織必須完成的兩項工作：(1)搜集、彙總人民願意付多少錢來需求什麼程度的國防保護，以及(2)雇用專家與物料以執行國防保護的生產。這兩項工作是獨立的，而且完成此兩工作所需的知識也是獨立的。我們將完成此兩工作的機關分別稱為**預算院**與**生產院**。

這裡我們有必要對「政府生產」與「政府提供」兩詞加以區分說明。傳統的財政學者通常會以國防裡的軍需品向民間廠商採購的例子來說明國防可以採用「民間生產、政府採購、政府提供」的供給方式。但在本書裡，我們並不區分生產與提供的差別，原因在於消費者（即人民）並不直接消費飛機、大砲。我們一再地提到，天上的飛鳥或海中的魚若不被轉變成桌上的菜，則不能視為可供消費的食物。由「海中的魚」轉變到「桌上的魚」要經過多層程序，如成為「漁撈船上的魚」、「漁貨批發市場上的魚」、「菜市場中魚攤上的魚」、「冰箱冷凍庫裡的魚」等中間過程。這些過程都可稱為生產。但在進一步的區分裡，除了最後一階段的由「冰箱冷凍庫裡的魚」到「桌上的魚」屬於供直接消費的最後生產階段外，其餘的都只是在生產零件、中間產品、與半成品的生產階段。若為了簡化討論而需要二分，我們可稱後項為零件生產，而稱前項為裝配生產。根據此二分，大致上，工廠除了執行零件生產外，也執行裝配過程較為複雜、需要專精技術、成品較能長久保存之產品的裝配生產。反之，消費者或家庭通常只執行有立即消費需要、裝配過程簡單、值得表現特殊個人性格等產品的裝配生產。就國防而言，飛機大砲只是零件；即使這些零件都購自私人企業，政府還得執行這些零件、科技、軍事人員的裝配生產才能得到可供直接消費之「國家安全」。這就是為什麼本書並不區分「生產」與「提供」的原因。

預算院負責反映選民願意付出多少金額來要求政府生產的產品種類、品質與數量等工作，並編列成冊。它只負責把編列成冊的預算交由生產院執行，此外就與生產院再無任何關聯。此外，預算院不立法、不質詢、不行使同意權，因為這些工作所需要的知識與編列預算所需要的知識無關。在此專業分工下，預算院的公務員即使有私利目標也無從將它實現。譬如，一位公務員可能想利用政府預算在自己的土地附近開一條公路以謀增值之利；但是，他的權限僅及於顯示出民間需要造一條由甲鎮到乙市的道路，而無權過問道路經過之地。於是，預算院的公務員便不能利用質詢或行使同意權等工具去勒索生產院的公務員。這樣的預算院是與一般政府組織的現況不同的。我國現行各院主計處的工作只在反映該院官員的生產與預算目標；它是官員的幕僚機構，而不是反映人民需求的機構。另外，我國各級民意機關中也不乏要脅行政官員圖利自己產業的民意代表。

生產院負責執行預算院交付的**預算案**。它在預算院給定的經費限制下執行預算案內的生產項目，並自行決定如何生產與投入因素的組合。儘管可以依法僱用必要的人員與器材，它並沒有借款、發行公債、或改變稅率的權力；這些權力會改變預算案，故屬於預算院的職權。雖然生產院的公務員也是自為的，但其可能圖得私利的機會已大為降低。延續上例，他雖有權決定新闢道路的經過路線，但也只有在預算院決定要建之後才有下手的機會。如同賈誼所主張防堵犯罪於「將然之前」的禮制

理想，依照分工原則所設立的生產院可以有效的在事前減少官員犯法謀利的機會。再者，由於它並無擴大預算規模的權力，故可避免政府預算規模不斷膨脹的弊端。不過，這種專業分工的生產院也與現況大相逕庭。目前，行政院在道路的興建方面，不但擁有決策權，又負責實際的執行。這也難怪輿論經常嚴厲批評政府官吏的收賄、貪污。

其次，讓我們討論百姓對義務教育量的需求。義務教育量以前在我國是六年，現在是九年；不過，已有人在鼓吹十二年，但這都是官員或一些學者的想法。如上章所論，我們不必顧慮義務教育是否具有外部效果，只需探討是否在政府未提供之前市場裡已經提供教育服務。明清之際，民間不僅已有「企業家」開辦學館並延聘秀才授課，更有許多因秀才供過於求而不時發生秀才爭館、搶學生等的記載。既然已有廠商形式的學館提供教育，而且又供過於求，政府還需要提供此服務嗎？對此，我們並無成見。如果政府能發揮規模經濟的好處且以較學館更低的成本提供教育，則又何必加以反對。問題只在於，百姓的教育需求究竟有多高？如果百姓的需求不高，由政府提供的規模經濟效益就難以發揮。反之，同國防一樣，如果政府要提供義務教育，便得有一個相關的預算機關與生產機關。就個人而言，國防與義務教育是替代性的財貨，而且其支付又都與其他消費的支付具替代性。因此，國防與義務教育的預算機關應該合一。由類似的推理，所有關於政府職能的預算機關都應是同一個，即只有一個預算院。

國防與義務教育的生產機關是否也必須是同一個呢？又，如果政府決定要建高速鐵路，則是否須要另行成立一個獨立的高速鐵路生產院，還是可以與國防和義務教育的生產院合併？假設整個高速鐵路服務的提供由政府轉包給私人企業經營，則除了須要遵循外包契約、繳納權利金外，該私人企業是完全獨立的組織。如是，獨立的高速鐵路生產院與私營的高速鐵路公司並沒有任何不同。然而，在我國的現況裡，國防、義務教育、與高速鐵路的生產都統合在行政院職掌下。這樣的組織是否更能降低高速鐵路的興建成本，還是只在於把高速鐵路的興建成本更加模糊化而已？這只能經由個案再深究才能知道。百姓對其它經濟建設、社會福利等的需求也都類似，亦即：若欲政府提供這些產品，便得有對應的預算組織與生產組織。該預算組織即是前述的預算院；而該生產組織是否要與現有的其它生產院合併，則得就合併與否的利得加以評估才能決定。不過，有兩個理由傾向於使這類的生產合併到一個生產院。第一，這類的生產計劃往往須要一些協調才能減少生產成本。例如，學校、道路、與軍事設施都必須暫用土地；於是，缺乏協調下可能發生三者都計劃在同一塊地而須重新規劃的浪費情形。第二，執行生產的支出總會與預算有些出入。因此，如果將各生產院合併為一，則各生產支出間的出入就比較容易以類似

保險的方式互濟有無而軋平。否則，個別向預算院追加預算或退回預算就必然的牽涉到可觀的行政與決策成本。

在百姓的諸需求中，治安則較特殊。在一定的法律之下，執行法律也需要付出警察、司法的費用；這些經費必然要由人民支付的。顯然的，治安需求的反映與治安的生產正如國防一般也必須有相關的預算與生產組織。由於治安亦是個人諸需求之一，故該預算組織亦即是前述的預算院。但是，治安的生產要如何組織呢？治安的生產不同於一般經濟建設的生產，它除了需要生產的專業技術外，還需要先行決定人民需要什麼法律。對治安的需要只是個人的偏好與欲望；然而，對法律的需要則出自於與他人合作的顧慮。

如海耶克所說，法律是規範適當行為的**普遍性規則**。除了界定財產權以外，法律限制濫用權利侵害他人的行為。因此，法律必須規範出侵害的界限以及對越界行為的處罰。此外，法律的普遍性意指它必須一致的應用在每一個人。故，適用於每個人的法律必然是為求兼利而設的。相反的，一項公共建設或治安的生產經常是特殊的；受益的人與受害的人不會是每個人，而是特殊的一些人。在貨幣經濟裡，利益或損害大致可以藉市場價格略微估算，或經由直接談判完成交易。因此，預算院能藉著統計與交易談判反映百姓對公共建設的需要與取捨，也能以類似的方法反映百姓對治安程度的需要與取捨。但是，預算院並不能估算或交易法律，因為它是每一個人必須遵守的規則，而不是可以取捨的有形財貨。個人對法律內容的需求反映在社會中已長成的規則、判例、習慣等等，以及對它們的不滿。因此，法律是從錯誤與更正中成長出來的，它無法來自中央計劃。這類對行為規範的不滿及其修正所必須的人的結合的知識是與預算院的知識是獨立的，因而沒有理由要把它併入預算院。在此前題下，政府組織中就須包括制定法律的機關，讓我們稱此機關為**立法院**。值得注意的是，我們所稱的立法院與目前的立法院完全不同。第一，現在的立法院除了法律案外，還負責審查行政院提出的預算案。換言之，現行的政府組織設計並沒有注意到這兩種案件的截然不同性質，而不符合分工的基本組織原則。第二，更重要的，法律一詞已經完全被誤解了。現在的「法律」一詞完全混淆特殊性與普遍性的區分，而成了立法院的產品的代名詞。換言之，圖利立法委員自己的預算案也就成了「法律」。這個禍害是嚴重的；魚目混珠不但使僥倖者藉正義之名行偏私的勾當，更使百姓不能得到正義的法律而反成刀俎魚肉。這也就是為什麼海耶克主張立法機關必須與預算機關**獨立開來**的理由。

「徒法不足以自行」，規範行為的規則或法律必須有監督、偵察、與強制執行等連貫的秩序維持程序才能落實。這些任務的執行須要專門的知識，也需要相當的經費。顯然的，人民對執法程度的需求與經費必須在預算院內決定。此外，維持法律執行的產品就是安寧的社會合作秩序，即治安。因此，治安的生產也需要一個治安

生產院。既然治安的生產牽涉到完全不同於其它公共建設的知識，依分工的組織原則它就需要獨立。我們稱此獨立的治安生產院為**執法院**。然而，現行的政府組織設計並不符合上述的分工原則。除了接受立法院所定的法律與預算院決定的預算外，公共建設的生產還必須接受執法機關的監督、偵察、與強制執行才不致違法非為。這個明顯的道理卻被忽略了；幾乎各國的法務部都附屬於行政部門的一環。執法的意義遂變成了取締刁民；貪官汙吏卻可藉此組織設計而得到庇蔭。只有將執法與公共建設的生產依分工原則獨立開來，才能治理「刑不上大夫」所造成的腐敗。另外，執法院與立法院依分工原則的分開獨立，可以使立法院的公務員因自為而陷害固定對象的偏私立法不得執行。

在既定法律之下，違法行為的認定並不是完全沒有爭議的。對於此爭議的仲裁，其所需的知識不但與立法相異，也與執法不同。負責此仲裁任務的政府機關一般稱為**司法院**。由於三權分立的西方民主政府組織早就已經將司法院獨立出來，所以我們就不再多做說明。摘要本節的討論，依照分工的組織原則，政府組織必須至少包括五個獨立的院，即立法院、執法院、預算院、生產院、與司法院。簡而言之，這五院的分工是依其產品所需的不同專業知識而劃分的。至於我國憲法中所設的考試院與監察院，我們以為它們的功能已經能由分工的五院來完成。篩檢公職人員資格的考試制度其實只須由立法院制定相關法律即可。掄才的考試並不需要一個獨立的院，而可由各院經辦。糾舉、彈劾公職人員的功能也可由執法院取代。尤其，賄賂、貪污往往牽涉官民兩方，而現行的監察制度非但不尊重專業知識，更不能同時對兩造做交互檢驗。所以，它們已到了被淘汰的時候。

杜立克 (Gordon Tullock, 生於1922)

沒有任何經濟學位，杜立克的經濟學知識大致上完全是自修的。二次世界大戰服役回來後，他從芝加哥大學法學院畢業。他曾服務於美國國務院（外交部）並接受中文訓練。天津淪陷時，杜立克正巧是當時的領事；後來又被調往香港、韓國。1959年以後，他才步上政治經濟學的教學研究。他對中國、韓國的政治經濟發展特別有興趣，並從中得到許多的啟示。杜立克執著的以經濟人的自立動機為出發點，提出相當多為一般人所忽略的問題。除了「競租行為」外，他在「公共選擇」上與布坎南齊名。

地方分權原理

中華民國建立之初，孫中山先生曾主張以「全國一致」與「因地制宜」兩項標準來劃分中央與地方政府的權限。他的主張或許曾對民國初年的派系、軍閥間有一些化解傾軋的貢獻，但在做為政府組織的理論上則有倒果為因之弊。

在中國傳統的君權政體之下，整個政府就如同一個家族所控制的大財團。財團的階層裡設有一個總管理處，負責調度各企業的資金、人事，也規劃財團底下各企業的經營目標。家族之長可能身兼其中幾個較重要企業的經營，其它的企業則分別交由他的兒女或兄弟負責經營。這樣的設計具有兩個特色：一、各企業經營不同的業務，各有營運上的自主權，但經營方向與企業的存亡則決定於一個共同的決策中心；二、各企業的經營業務不會重疊，以避免企業間的紛爭。換言之，這種家族控制的財團組織裡的企業間分職，與孫中山在主張中央與地方權限上所依據的兩原則是一致的。我國歷代學者對地方分權的觀點，也都同樣地只落筆到政府行政工作上的這類分職式設計，而未能進一步探討人民何以要接受這種政府組織形式。儘管中央與地方政府的分工可能也呈現出「全國一致」與「因地制宜」的結果，但其之所以分工則不是為了達到此兩標準而進行的。讓我們深入討論其中所涉及的政府與人民的財產權問題。

在承認私人財產的民主政體下，人們為了消費更多的財貨而工作，也為了追求更好的生產效益而與他人合作。上章已指出，公共建設可能是來自私人企業的提供，也可能是由幾個人結合而共同生產出來的。這類由一些人結合成的生產組織都可稱為政府。若其成員僅涵蓋居住的社區時，這種組織稱為社區政府；當成員逐漸擴大到較廣的地理區域時，則可依序稱為地方政府、縣政府、省政府，以至於擴及一國之邊界的全國性中央政府。各級政府可與私人企業在市場上競爭其產品；自然地，各級政府也可以在市場上彼此競爭其產品。只要政府能發揮其潛在優勢，便可能在某類產品打敗私人企業；同樣地，各級政府在不同產品上的相對生產優勢與競爭能力，也決定了其間的「分工」。

當我們以獨立而相互競爭的廠商來類比各級政府時，它們之間自然地就不再有上下的等級之差，而是各自獨立運作的機構。又，它們承擔不同的公共建設，也就因而分別負責不同的「權力執行」業務。我們稱此種獨立行使不同權力的政府結構為分權政府。因此，分權政府是市場機能的延伸，而不是市場機能的替代。是人民對其財產的經營以及其自願地與他人的合作，促成了各類產品由私人企業、地方政府、與中央政府分別擔任生產者的廣義的市場結構。各個組織在此廣義的市場競爭中各顯本事並以最低的成本滿足消費者的需要與選擇。這也就是海耶克所說的：市場競爭的意義在於讓各組織嘗試以它認為最低的生產成本提供消費者需要的滿足。

在競爭下，技術或制度性的突破是無法預期的；也因此，由消費者所決定的私人企業、地方政府、與中央政府的生產結構也不是固定不變，而其長期的變化趨勢也無法事先預測。市場的競爭帶動了這些變化。

就一時點而言，我們倒可以觀察到競爭下所呈現的成本結構與其提供方式。消費者花錢向私人企業購買商品，也同樣以其它的支付形式向政府購買其產品。消費者選擇時的考慮是主觀的，他不僅考慮到產品的支付價格與產品的品質，也考慮到購買的運輸成本以及未來該商品的消費價格。支付價格與產品品質不必再討論，以下僅就後兩項加以討論。

假設在某種產品上私人企業完全自動地退出市場，而由許多的地方政府在競爭生產。如果各地方政府都採取按出售商品收價的方式提供給居民，則它們的提供方式與私人企業的一般銷貨方式並無多大差異。此時，居民會就品質、式樣、價格等選擇較合適的提供者。如果他獲悉在鄰近而非他所居住地之政府所提供的商品較合他的需要時，他會把來往兩地的運輸成本考慮在內，然後決定是否要前往購物。當然，就像許多人在假日開車到萬客隆等大型賣場購物一般，他們可能會一次採購多樣商品以求「划得來」。當地方政府所提供的產品（指公共建設）是依居民的土地、房屋、用水量等附著在居住地的物品計算收費多少，並直接就出售之商品取價時，每個居民會考慮他的整批支出與整批得自該地方政府的許多產出的相對價值，並比較其它地方政府在這方面所提供的價值。如果他發現某地方政府的提供較適合於他，則他便可能遷徙到那而居住。當然，他會把搬家成本、就業機會或每日上班的交通成本、孩子學區的好壞等加以評估。

當居民會比較不同地方政府所提供之居住環境來選擇居住地時，政府之間就要發生競爭；否則，地方的「父母官」不就沒頭路吃了嗎？對於上述地方間可能發生的政府競爭的分析，財政學家以其首創者名之為泰堡 (Charles Tiebout) 模型。政府是人民結合的組織，故地方政府亦必然由當地的居民所組成。那麼，如果所有的居民都像孟母的則良地而遷，則又那來的人在經營這些地方政府呢？對於這種批評，我們大致可以採取如下的解釋：各地方總有一批仕紳或具強烈政治傾向的居民；他們以經營地方政府的經歷為其未來職業發展的踏板。於是，就如我們在上章所討論到的仕紳，他們會主動出面來為當地居民規劃整個社區的發展藍圖。如果他們因政績顯著而轉進中央政務時，其他的人會隨即接替其位。反之，當地方政府的經營者在地方沒有競爭對手，而其本身又未具有向上攀升意向時，該地政務的腐敗便可預期的。此時，如果居民還有其他地區可以選擇，至少會形成對此經營者的一些刺激。如果不幸地居民的遷徙成本太大而各地情況又都相似時，則連此刺激及其對居民的最低生活保障都可能不再存在。



另一個影響人們選擇的因素是對未來商品價格的顧慮。這裡，我們所指的並不是通貨膨脹或未來供給的減少等問題，而是人們對未來享受公共建設所需付出成本的考慮。人的消費有跨期的替代關係，而不會只顧今朝酒醉而已。相對於地方政府，中央政府一般都擁有較多的資源可供運用。故，除了特別具有地方屬性的產品外，中央政府常較地方佔有當期生產上的優勢。然而，過度把權力集中在中央政府，或許在當期可以享受到較低成本消費，但卻可能增加未來消費的成本。權力過度集中於中央政府的結果，會讓人們失去到其他地方政府選擇不同消費樣式的機會，也會增加利益團體在政治上的壟斷及官僚體系腐敗的機會。這些都會增加政府對在未來提供產品的成本。此外，海耶克更進一步強調失去地方政府的競爭將會斷斷政治結構的改革、制度的去蕪存菁、生產公共建設技術的改進、私人企業與政府提供之產品種類的調整等機會，而這些都是構成社會進步的主要因素。

地方政府的組織也必須基於分工的原則。不過，如第二節中所述，分工的前提是足夠的工作量。因此，地方政府組織裡的五院未必要如中央政府一般龐大。實際上，美國有些州或地方的確在聯邦政府的三權之外，還有獨立的執法機關與首長，例如州檢察長、郡警長等是由民眾直接選舉的。總結而言，分工的原則不僅適用於政府內的組織，也適用於廣義市場內的各級政府。中央與地方所分的權不是任何特定的人所指揮、協調的，它是由廣義市場裡的競爭決定的。

總統與制衡的迷思

在分工的原則下，我們曾聲稱五院之間的關係應該是獨立的。這一節裡，我們深入討論為什麼既不宜在五院之上設一位具協調權力的總統，也不宜在其間加上制衡的組織設計。

首先讓我們說明總統與制衡的意義。《中華民國憲法》賦予總統協調五院爭執的權力。由此點來看，總統不只是公佈法律、代表國家的人，還具有解決五院爭執的權力。儘管美國的行政組織首長被翻譯為總統，在三權分立下他卻沒有協調國會與司法機關的權力。同樣是總統一詞，這裡我們看到其異義卻迥然不同。此外，孫中山先生的五權憲法中的總統也不過是行政機關的首長，而不具協調的權力。其次，西方民主制度非常重視制衡。舉例而言，美國的總統可以否決國會通過的法案；甚者，國會更可再以超過三分之二的多數決來強制總統接受國會的最終決定。除此以外，總統提名大法官或其他重要官員必須經過國會同意也是制衡的一例。此外，相對於美國的總統制，被稱為內閣制的英國政府組織也有解散國會或倒閣的制衡設計。由此看來，制衡的組織設計表示三權雖然分立卻並不獨立。我國的憲法中也有

類似美國的制衡設計。除了立法院制衡行政院的質詢工具外，行政院長可以副署權制衡總統頒布法律、命令的權力。所以，制衡是指附加於分立的各院之間的權力牽制關係。

讓我們先討論為什麼民主制度下不宜設立具有協調各院的總統。君權政體的意義不僅指政府的最高決策權力在君王手中，更指政府的目的在為君王之家追求利益。專精、分職是實現利益的手段；因此，它們也可為君權政體採用。古代的君權政府組織中因而也有分職的各院，例如中書省、門下省等；但是，各院都以君王利益為**共同目標**。換言之，君王可以指揮各院並協調解決院與院之間的爭議。如第二篇中所詳述，分工合作的兩人之間並不存在共同的目標；他們都是自為的且其好惡、利害時有衝突。此外，他們之間誰也不可指揮另一人。廠商裡的確有總經理或董事長做最後的協調與裁決。這是因為組成廠商的成員有一共同的創造貨幣利潤的目標。相反的，市場中的各廠商並沒有共同的目標；因此，也沒有人來指揮、協調它們。在市場中，每個人各是其利益的獨立指揮者與協調者。由於此不同，較前節更嚴格些，我們應該說廠商裡有分職，而沒有分工。類似的，君權政體有分職而無分工。

在民主政體下，各院可以服從在一種共同目標下嗎？人是自為的，各有各的追求目標。如同君王，總統也是自為的人；各院服從的一種共同目標就是總統自己的目標。民主的含意本不是如此；否則，民主只不過是另一種透過選舉而非家族繼承的君權政體。記得，君權的意義是指君王擁有至高無上的最終決定權力。如果五院不能得到共識，則總統可以如何協調呢？試想一位具有協調五院爭議權力的總統會如何施展他的權力。他能賄賂五院的首長嗎？如果允許他賄賂，則「羊毛出在羊身上」表示人民要付出此賄款。不允許賄賂，即表示爭議不可以交易解決。那麼，不論票決結果是四比一或三比二，爭議都還未解決。唯一的解決方法是總統自行其是。換言之，協調根本是不可能的。即使五院將達到共識，自為的總統也可在千鈞萬髮之際策略性地故意製造矛盾，以遂行自己的目標。除非他是聖人，否則具有協調權的總統必然將是獨裁的。這正是三權分立的民主制度所要防範的。然而，在當前考慮修改中華名國憲法之時，有許多專家、學者、黨工、與官員卻偏向於直選違反民主本意的總統。孫中山曾說民主就是把皇帝顛倒過來而使每一個百姓都成為皇帝。諷刺的是，既然人人皆是皇帝，我國的憲法竟然還要人民再選皇帝中的皇帝。儘管政治學家認識到採取總統制的各國總統職權並不相同，令人疑惑的是，為什麼他們不能察覺到有無協調權的細微，但極重要的區分。

接著，讓我們討論制衡的缺失。西方學者長期以來強調的**制衡設計**其實不過是一種**模擬君權政體**的組織方式。隨著民主政府的發展，制衡逐漸演變出賦予合併立法與預算的國會無上監督、考核生產院的權力。這個發展在海耶克看來，反使國會取代傳統君王而成為民主制度下勒索、獨裁的「共同目標」決策中心。

在現實的民主運作上，人民很少直接參與決策與其執行工作，而將它們授權給**官員與代議士**。上節我們曾用廠商比擬政府，視政府職能為提供產品；如果我們同樣地以廠商的生產過程作比擬，則民主政體下之政府的生產過程如下：選民們先決定了一組所希望擁有之產品（如：公共設施、社會的秩序、人們享有的安全保障等）的種類與數量，以及他們所願繳納的稅款；然後，再選出官員去執行。在此比擬下，選民們如同君王，而官員如同官吏，前述的一切討論都可轉用於此。然而，君王一人所關心的目標是明確的，但民主政體下各選民們目標則差異甚大。如果事事、時時都要經由全民的集會、討論、表決，其成本甚大。代議制的出現降低了此成本，但也衍生了另一問題：代議士的決策是否與我們想得到的產品一致？顯然地，這答案是否定的。現在，扮演君王的選民不僅把**執行工作**交給了官員，更把**控制決策**的權力交給了代議士。這是雙重的委託，故有雙重的風險。對選民而言，代議士與官員對其目標的違背都是構成他們以民主政府去生產該產品的成本。在第18章裡，我們提到過君王以考核、監督等制度去配合分職、授權制度以降低經營其產業的成本。在民主體制下，選民要以何種制度去配合「代議士--官員」的雙重委託以降低產品的生產成本？該採監督？考核？制衡？還是分工？美國的諾貝爾經濟學獎得主**亞羅** (Kenneth J. Arrow) 曾經證明：一個明確合理的集體決策規則是不存在的，所有可行的集體決策規則都可能被代議士策略性地操作。代議士也是有私利目標的人，所有的欺騙、造假、勾結、聚財等行為亦如小人一般。因此，經由代議士所顯示出來的「共同目標」便可能偏離選民個別的需求與支出意願甚遠。在制衡制度下，西方的民主代議士成為新的君王。以此類推，即使我們再製造一個專門制衡或監督預算院的新設計，其後果也僅是把君王**再換一個人**，更何況還增加了運作成本。

現在，讓我們以美國總統的**否決權**為例說明此制衡設計所牽涉的成本。如前所述，國會可以超過三分之二的多數決壓倒總統的否決。於是，我們可以考慮一個沒有總統否決權且所有議案都須經由超過三分之二的多數決才算通過的替代辦法。這個對照辦法中顯然並沒有制衡的設計。所以，兩者間的差異必然來自制衡。在此對照辦法裡，國會議員清楚的知道通過每個議案的票決規則都是一樣的。類似的，總統也知道。其間沒有絲毫的含混；但是，在制衡設計下則完全不同。總統知道那一案可以普通多數決通過，因為他可以使用否決權來控制。相反的，在總統警告施用否決權前，國會議員並不知道何案可能需要超過三分之二的票數。

如第20章所討論，財產權的明確界定可以減少不必要的交易成本。明確的產權界定是指，擁有與沒有產權的雙方同時都清楚此界定。市場中的兔子並不會被人爭奪的原因是：賣方知道兔子是他的；同時，買方也知道兔子不是自己的而是賣方的。至於森林裡的野兔則不然，每個人都知道它不是任何人的。這就是為何慎子說即使是堯舜野會爭相追逐的理由。總統否決權的制衡設計反映出的問題正在於：決定票

決規則的權力界定並不明確。爭逐兔子的成本不小，爭逐票決規則決定權的成本更大。當國會議員在普通多數決的假設下推動預算或法律案時，總統的否決當然會引起對立的態度。畢竟，誰也不喜歡白做虛工、重新來過，更不願意失去面子。要國會議員經由交易去得回這個決定權的成本何其大。這有兩個原因：一、賄賂幾乎不可能，二、可以交換支持的法案仍需要耗時費日的斟酌、談判。美國的總統與國會間的爭執與報復並非不尋常。我國在強人逝去後，總統與行政院長間也因副署權而發生衝突。

廠商的內部組織裡並不會刻意的製造兩個平行的單位以相互制衡。固然廠商之間的競爭可以激勵員工，開除不盡職的員工也可保障股東的利益。制衡並不能增加產出而徒然增加組織運作的成本；重要的是，廠商了解此成本，並在制衡之外尋找、設計保障組織成員的方法。於是，我們可知西方政治思想強調的制衡設計並非必要的。如果制衡的目的在解決上述權力集中的難題，則本章依照分工原則下推導的獨立的五院不但可以避免任何一院成為新的君王，還可以省掉制衡的成本。當然，如同廠商裡的員工，五院的公務員仍然是自為的。既然「執行工作」與「決策控制」的雙重委託會造成雙重的風險，我們又為什麼不能從民間的組織中學習如何解決此問題，而一味自限於對總統與制衡的迷思。孫中山的權能區分原理正是另一種辦法；不過，那是下一章的討論範圍。

分組討論

1. 請舉一非政府組織實例說明其中的分工與協調設計，並討論其中是否存在著制衡的設計。
2. 某甲譏評：「只有那些打混的人才會在找不著成立政府的目的時，模糊地將之訴諸於降低交易成本。」你/妳是否同意？請說明。
3. 我國憲法中規定總統頒布法律必須經過行政院院長的副署。試以財產權界定的角度探討此副署權所牽涉的交易成本。
4. 中國古代裡，縣官既是行政官，又兼檢察官與法官。請討論形成此三權未能獨立的可能經濟因素。
5. 假設地方自治的內容包括自行征收地方稅。請比較由中央政府統一征收國稅與地方政府代收國稅後轉繳中央兩種組織方式的利弊。又，請提供另一種更好的辦法，並說明之。