

漫談『政府干預』對市場機制之影響

羅慶瑞

台灣省水利技師公會	常務理事
國際工程師、亞太工程師	
心理諮商師、健康管理師	
宏華營造股份有限公司	主任技師
行政院公共工程委員會	調解委員、仲裁人
國立暨南國際大學	兼任助理教授
哥斯大黎加南基督教大學	特聘教授
巴拿馬帕拉第大學	特聘教授
尼加拉瓜中央大學	特聘教授
亞洲理工學院	工學博士
巴拿馬帕拉第大學	管理學博士
尼加拉瓜中央大學	心理學博士

e-mail : edward.luo@msa.hinet.net

一、前言：

市場的最佳機制是不去干預，全然的由自由市場的供需平衡來運作，然而，消費者是人，人是有自由選擇意識的動物，人是有好惡的動物，由於成長環境的不同，接觸與受教育的專業也不同，造就每個人有不同的價值觀，而此一價值觀就成為個人行為的指導原則，這也就會使市場具有流動性；再加上時尚之風潮與社會文化等外部因素之驅動，其變化就更是不易捉摸。

政府為了使某些不是很正常的現象降低其影響，不得已就必需插手干預，雖然干預的長遠影響一般是負面的，縱然干預的結果不會即刻生效，但是，採取行動總是在所難免。以下將首先針對價格上限干預與價格下限干預之現象提出圖示來說明其原理，接著，加以闡述干預之影響分析，最後，將以經濟學之觀點來評論政府干預之態度來作為結論。

二、價格之干預：

- (一)價格上限干預之有效情形：如附圖一與附圖二；
- (二)價格下限干預之有效情形：如附圖三與附圖四；

三、政府政策干預之影響：

經濟學家可以「科學家」的身分來發展與驗證理論，當然，也可以成為一位「政策建議者」來一具理論提出建議，以供決策者制定國家政策。在政策效果分析上，可以發現『政府政策常會出現政策制訂者沒有意想不到或非他們本意之效果』。

當政府政策之制定多以『價格管制政策』為手段，而該手段常會製造一些不公平的現象。

一般而言，若無干預因素之存在，在自由競爭市場上，最終合理之價格當以達『供需平衡』之條件時的水準，在這個價格下之市場供給量就是市場需求量。這時，這個平衡價格未必是供應商與消費者未必是兩者都可以接受的，因為，市場雖可以有自由化的假定，但是人是自我意識之動物，消費者有消費者的購買習慣與消費心理，相同的，供應商也有其目標：『成本越低越好，也就是最大獲利目標之追求』。這兩方的遊說都將會影響政府的決策，也就是會決定價格政策之取向。

就消費者而言，他們希望政府訂出一個價格上限，這樣消費者才不會多花冤枉錢；相對的，供應商會要求政府訂出一個價格下限，這樣供應商才會有一可靠的利潤來維持。

價格上限：這是政府容許某件商品的最高價格。價格上限應定低於均衡價格，才能有效。當實施價格上限，市場上出現超額需求。市場價格減少，交易數量亦減

少。如下圖一與二。

價格下限：這是政府容許某件商品的最低價格。價格下限應定高於均衡價格，才能有效。當實施價格下限，市場上出現超額供應。市場價格增加，但交易數量減少。如下圖三與四。

由上述的圖中可以看出：所有的干預手段是不會即刻奏效，因為：

1. 干預的最終價格事變動的，其最終價格必須是在接近供需平衡時的那個價位，才會有效。
2. 供需平衡的價格也是變動的，因為那是由自由經濟的市場機制來決定的。
3. 外部因素雖然也會是一種趨勢得參考，但是干預的手何時介入，取決於決策者。
4. 因此，干預的時機點是否恰當，就是一個重要因素。因為，在那當下的供需平衡情況之掌握與趨勢之演變，將決定干預之成效，干預有效發生的時機與對日後經濟發展之影響。
5. 價格下限價格若是低於供需平衡之價格，此時供應商的利潤已不復存在，自然就會減產。若價格上限訂得太低，就會產生超額需求，此時市場機制便會牽引價格的抬昇，使之接近供需平衡之價格。
6. 價格上限價格若是高於供需平衡之價格，此時消費者的購買慾望會降低，因為他們的支出要增加，自然就會少採購。若價格下限訂得太高，就會產生超額供應，

此時市場機制便會牽引價格的下降，使之接近供需平衡之價格。

7. 不管上述干預的狀況為何，其結果都會影響到分配之機制，其結果都是不好的，

因為這些干預都會造成總剩餘的狀況發生，這種剩餘要如何有效率又公平的分配，都將牽扯出社會價值判斷的問題。

四、經濟學家對政府政策干預態度之轉變：

經濟學家對政府的態度歷經了幾個世紀的轉折，從希望政府放任不干預，到期許政府干預市場機能的運作，達到追求公利的目的，最後又懷疑政府干預市場的正當性。

在 Adam Smith 的時代，認為政府只要做到對「司法」的維護即可。至於對「貧窮」的看法，十八世紀時的經濟學家認為貧窮問題是導因於個人不努力或能力不足，不須由政府來解決，當時「救貧院」的設立是為強迫貧窮者工作謀生，到了十九世紀，救貧院解體，政府只留下無工作能力者由政府提供最低生活水準的滿足。1929 年的經濟大恐慌及二次大戰後社會福利思潮勃興，貧窮不再被認為是個人不努力或能力不足的結果，而是社會結構因素導致百姓貧窮。因此，政府被期許建立社會安全體系，以達風險分擔。

凱恩斯革命更為政府干預經濟提供了理論基礎。凱恩斯認為政府應透過財政和貨幣政策，匡正「非自願性失業」的情況。他的想法為政府採行干預立下基礎。羅斯福總統於 1933 年至 1939 年所推行的「新政」，追求 3R 的目標(Relief、Recovery、Reform)即是政府透過公共政策，提昇投資

創造就業以謀經濟現象改善的落實。

除了凱恩斯的想法之外，政府干預還有其他的理由。例如當「市場失靈」(market failure)無法妥善運作時，政府需進行干預。市場何時失靈呢？

1. 自然壟斷(natural monopoly)

所謂自然壟斷，指的是一種產業，因生產的「規模經濟」特別顯著，以致長期平均成本線 LAC 隨產量不斷下降；或者雖然此產業的「經濟規模」並不顯著，廠商的 LAC 線呈先下降後上升之 U 形，但因社會上對此產品需求太小，以致市場需求線 D 與廠商的 LAC 線相交在 LAC 線的下降階段，如此所形成的壟斷即是。

針對自然壟斷的經營管理問題，有兩種解決方法。一種是由政府對自然壟斷的企業做某種程度的干預，另一種方式則是將有自然壟斷性質的企業由政府自行經營。後一種方式即是公營事業，例如郵政、電力、自來水、交通等公用事業皆具有此特性。

2. 外部經濟或外部不經濟

所謂「外部經濟」是指人們的經濟行為有一部份的利益不能歸自己享受，也就是說個人或廠商行為對其他個人或

廠商可能成為 Free Rider，坐享別人的成果。反之，「外部不經濟」是指人們的經濟行為中有部份成本不必自行負擔者，也就是說個人或廠商的行為對其他個人或廠商有壞處。如工業生產對環境造成的污染及破壞，這些行為對環境造成的傷害，都未由污染製造者與環境破壞者本身來負擔，這就導致外部不經濟的情形發生。對這些產生外部效果的經濟行為，政府可採公權力介入干預。干預的原則，就是將外部效應內部化。如何內部化呢？即對產生「外部不經濟」的行為者課稅，並對提供「外部經濟」的行為者加以補貼，可使外部效果讓產生者自行負擔或享受，此即將外部效果內部化(internalization)。

3. 不確定性 (資訊不足)

廠商做投資時，可能會有需求(如消費者需求)或供給的不確定性(如天氣變化、技術變動等)之不確定性。需求與供給之不確定性可能使成本無法回收，導致投資不足。為彌補私人可能投資不足的情形，政府可能採行的干預措施如自行投資或擔任風險較大的投資主體。

4. 動態效率考量

某種生產剛開始可能無效率，但後來透過學習的效果逐漸改善。通常幼稚工業(infant industry)極可能發生此種情形，即起初並無法與外國廠商競爭，後來透過學習使生產成本降低。政府為保

護國內幼稚工業可能採取提高關稅、限制進口等干預措施，待假以時日擁有相當的競爭能力後，政府再將保護撤除。以上四點是以往經濟學家認為「市場失靈」時政府干預的理由。其假設前提是政府是大公無私的善良管理人，不為私利著想，不會濫用公權力追求私利。然而，現實情況，執行政策的官僚卻可能徇私追求私利。因此，現代經濟思潮中亦出現「政府失靈」的理論，來說明政府干預的結果未必能符合理想。

所謂「政府失靈」(government failure)乃意旨政府雖可採取各種措施彌補市場機能之不足，但在實際執行上，由於公共政策之公共財性質、民主政治運作本身之缺陷、官員與民意代表之私心、以及利益團體之影響等因素作祟，政府干預未能帶來理想結果的現象即稱之。導致政府失靈的因素有以下幾種理論：

1. 官僚被掠奪(bureaucratic capture)

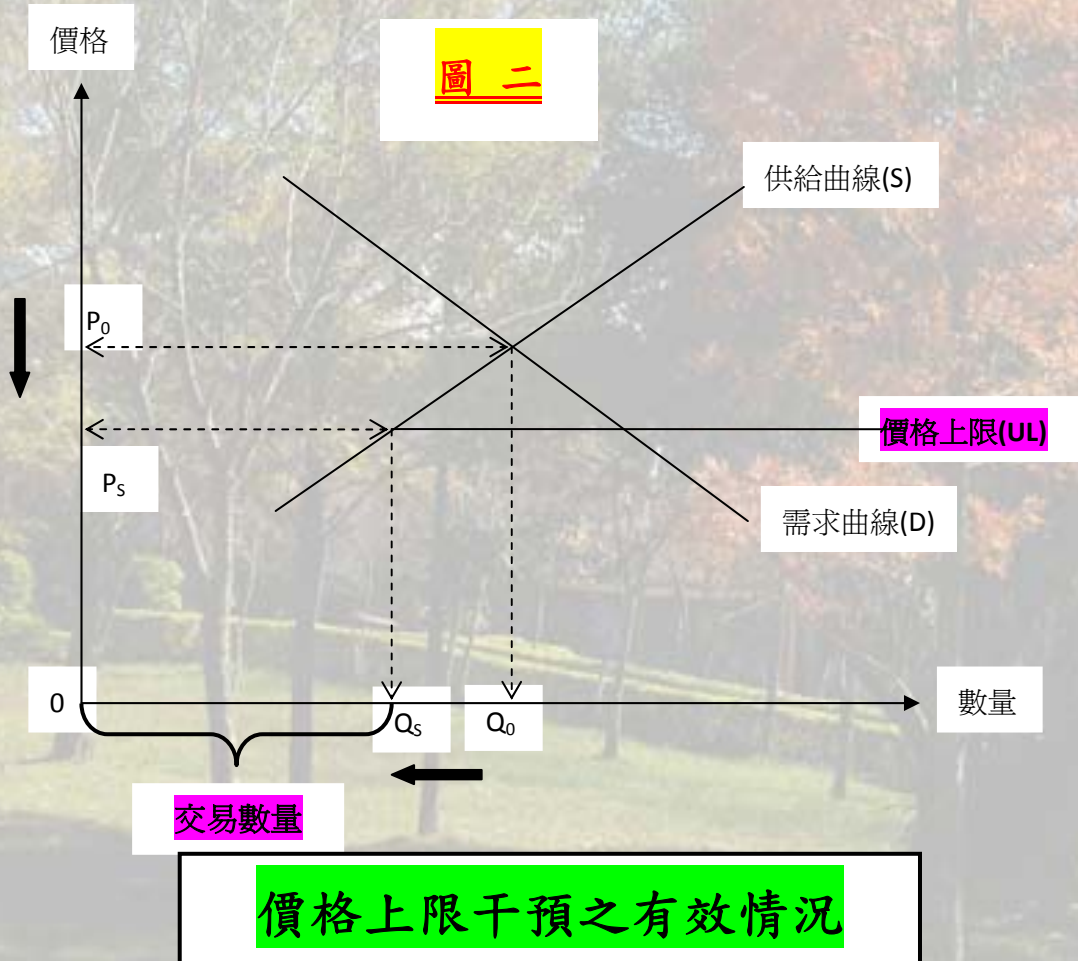
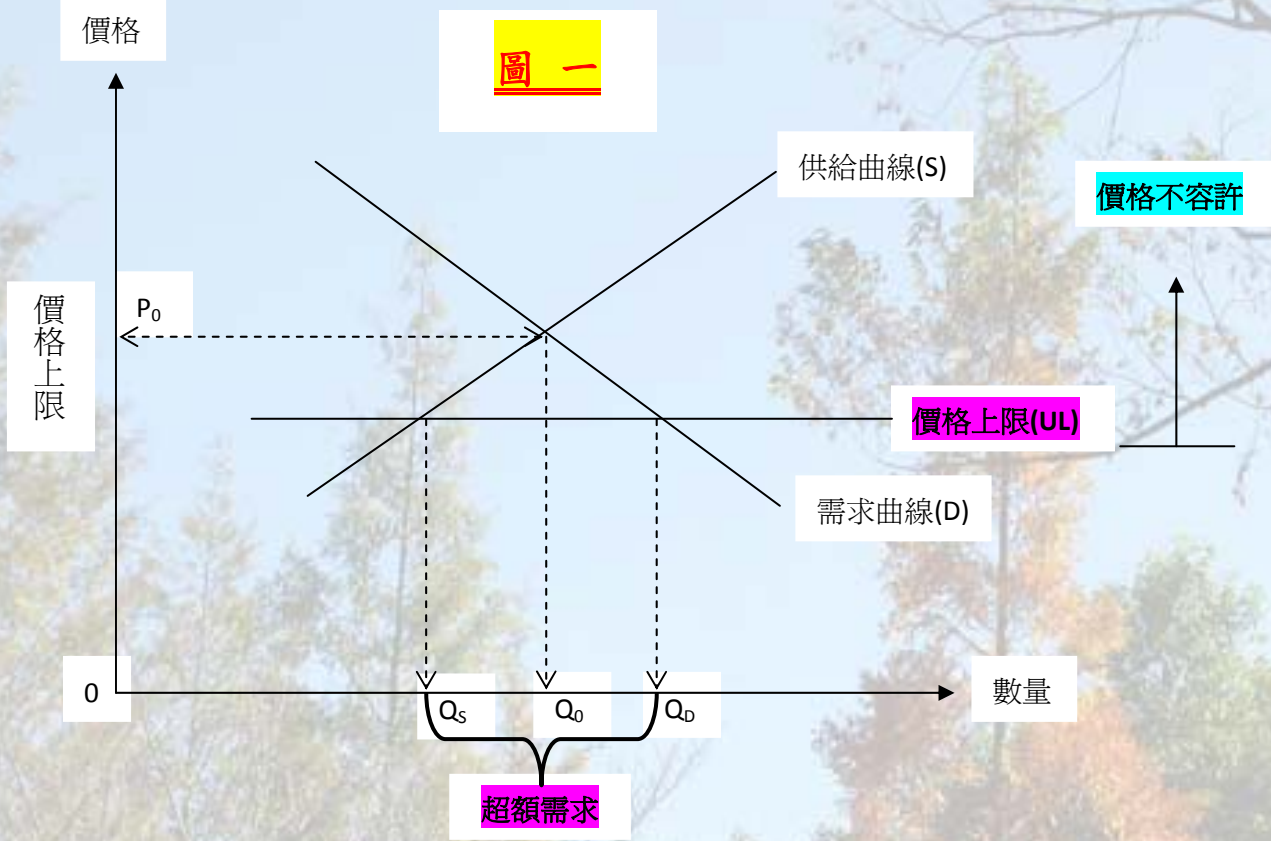
政府為維護完全競爭防止廠商勾結乃進行管制的工作，若從事管制的官員大公無私不追求私利，則此種措施可對國家經濟促成正面影響。然而，根據 Stigler 的研究發現，管制廠商之官僚可能被掠奪，原本為追求公益以管制之，在現實運作的情形中卻形成官員藉由對某些運作程序的熟悉，退休後進入原本由其管制的行業，與廠商共盟追求共同利益。

2. 尋租行為(rent seeking)

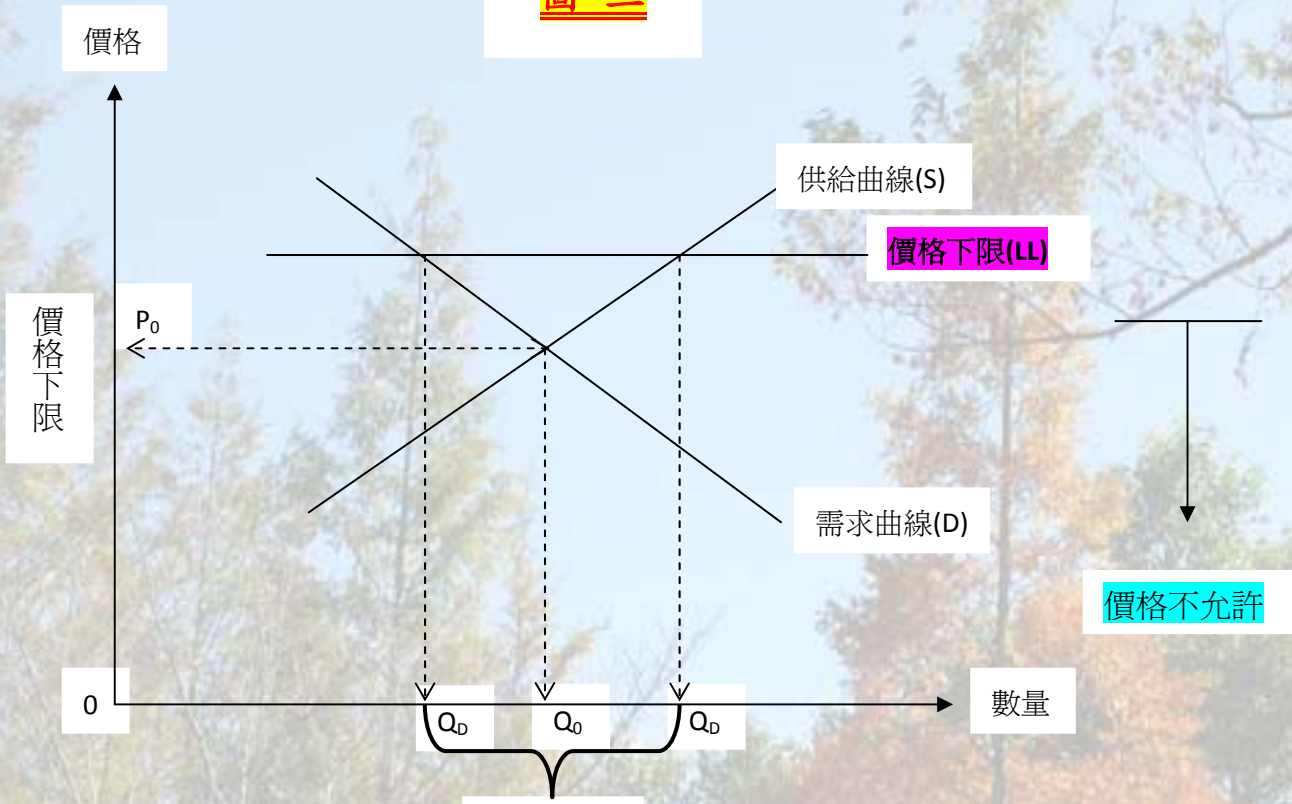
政府任何的管制措施，例如進口限制、貸款限制、消費品配額供給等，可能造成私人以合法或非法的手段來謀取私人利益。所謂尋租行為就是使用稀少資源去營造「人為的」稀少性，以圖獲得人為獨佔利益的行為。它可能以很多種情形出現，如「排隊等候」、「走私」、廠商為爭取配額而進行「遊說」、賄賂政府官員等以達廠商謀利目的。此外，為政府執行公權力的官僚本身也可能貪污，導致社會經濟效率的低落。

3. 壓力團體(pressure group)

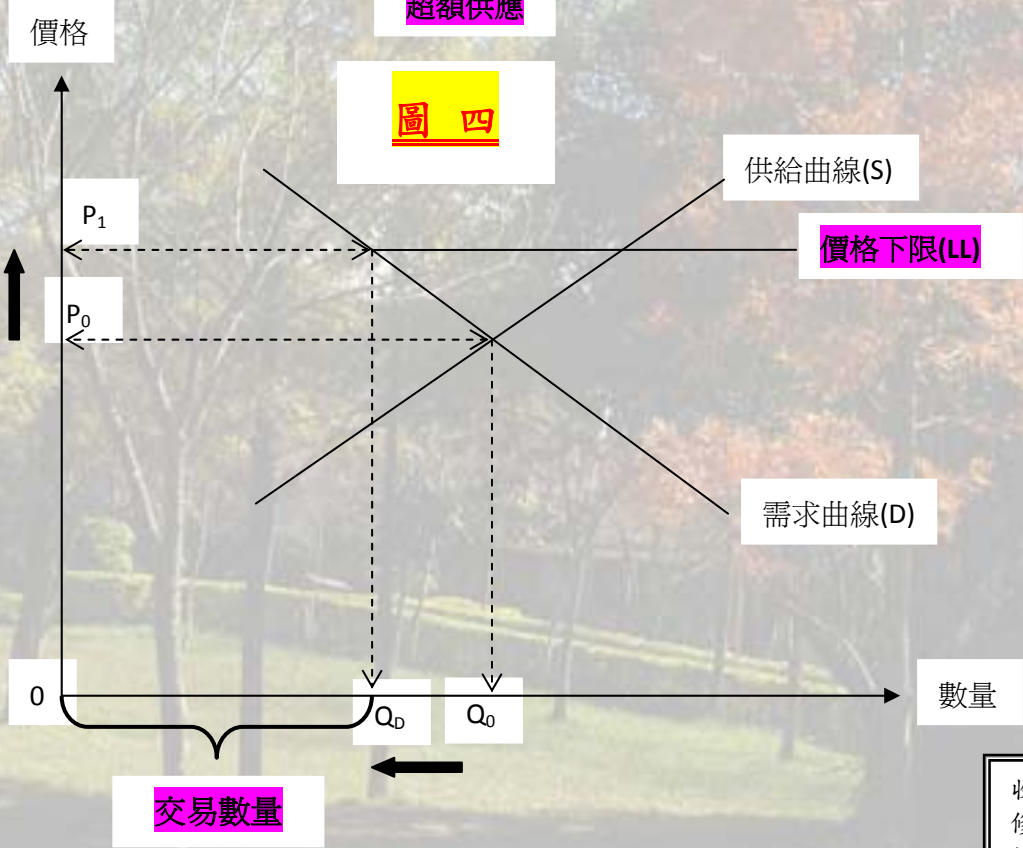
某些政策可能對少數特定人造成巨大損失，但對大多數人獲利不大，意即該政策形成的好處由多人分享，每人所獲有限，因此，大多數人對此政策的影響並不敏感，然而其導致的壞處由於是由少數人平分，每個遭受波及者皆能明顯感受，因此這些特定的少數人便可能組成遊說團體，以期遊說政府制定對其有利的政策方案。由於民主社會中的壓力團體會迫使政府不執行對大多數有小好處的政策，因此，壓力團體的存在與運作對整個國家而言，可能導致經濟的無效率。



圖三



圖四



價格下限干預之有效情況

收稿：100年3月7日
修改：100年4月29日
接受：100年5月5日