

書評：陳師孟著《政治經濟：現代理論與台灣應用》  
(台北：翰蘆，2006，平裝，298頁，ISBN 9574134296)

## 評介陳師孟著《政治經濟：現代理論與台灣應用》

林健次

淡江大學國際企業經營系副教授

政治經濟 (political economy) 到底是什麼，至少有三種不同的看法。第一種看法認為政治經濟是研究、分析政治事務與經濟事務互動現象與問題的學問。第二種看法認為政治經濟是應用經濟理論去解釋社會與政治行為與現象的學問。第三種看法則把基於理性個人自利的假設，應用傳統經濟學的方法去分析所有人類個體與組織的行為，特別是傳統經濟學領域以外的人類行為的科學，稱之為政治經濟學。陳師孟（以下有時以「作者」稱之）的「政治經濟」屬於第三種。這與前兩種、尤其是大部分政治學出身的與非經濟學界出身學者認識的政治經濟非常的不同的。使用這第三種說法的學者，可以經濟學界的芝加哥學派 (Chicago School) 為代表。芝加哥大學經濟系的代表刊物就叫做 *Journal of Political Economy*。雖然作者並不一定同意，不過為了方便，這第三種意義的政治經濟學，可以「經濟理性的政治經濟學」或「自利理性的政治經濟學」稱之。

事實上，「自利理性的政治經濟學」，也有人以「政治學中的經濟學」 (economics of politics) 稱之。這種意義下的政治經濟，在國際領域的發展與引申並不多。不過本書分章介紹的九個章節之中，有三個章節，即第二章、第九章、第十章，是直接、間接與國際關係或國際研究有關的。台灣國際研究季刊邀請本人評介本書，到底是基於這種原因，或是基於前一段所述、因定義分歧而產生的「美麗的誤解」，本人不得而知。不過，本書不管是基於國際觀點或台灣觀點，都是值得推介的。

本評介擬先就各章節的內容做簡單的介紹。評介人有補充的看法時，一併列入。之後，再就全書的安排與內容，作整體的觀察與介紹。

第一章介紹政治經濟學的沿革與內涵以及本書內容的大要。本章精要又完整的介紹「自利理性的政治經濟學」的源流以及其與經濟學的關係，頗值稱道。不過，本書既屬教科書，可能有必要向讀者介紹政治經濟學其他的可能方法與內涵。假如作者能在本章或自序裡這樣做，對於初學者瞭解本書的學術座標可能更有幫助。

第二至第九章著重介紹政治經濟學的「熱門」理論（作者用語），從國家、族群、政府、政黨的成因與功能，到民主失靈、政府失靈、市場失靈。每一章都儘可能在理論的介紹之後，提供有關的台灣材料或作者的看法。

第二章討論國家、族群與民族。本章理論部分主要介紹 Schotter (1981) 以成本效益與自利觀點解釋國家形成的模型，並且利用 Weingast (1997a、1997b) 的賽局模型說明不當的族群意識如何造就邪惡政權。本章以討論中華民族、台灣民族與台灣族群政策結束。作者認為中華民族對台灣而言是一個毫不相干的虛構，台灣民族也尚待建立。作者對於台灣族群的看法可以視為對前述 Weingast 模型的應用。末了，作者參考 Horowitz (1985) 看法，發表他對於台灣原住民政策的建議。

第三章，以民主國家為討論對象，討論政府架構的水平分工與垂直分工。本章分析重點在闡明權力的水平與垂直切割劃分，只不過是落實專業分工的比較利益原理，防弊效果有限。因此，政府架構除了水平分工與垂直分工以外，必須進一步在對立的權力間容許某種程度的相互滲透，在權力結構中製造矛盾與衝突，才足以發揮制衡與共治的效果，達到保障主權在民的終極目標。本章理論部份介紹權力劃分與比較利益原理的關係；介紹 Tirole (1994) 的簡化模型說明資訊上權力制衡的公共利益以外；介紹 Persson、Roland、以及 Tabellini (1997) 的簡化模型說明政府支出上權力制衡的公共利益。此外，對於司法權，作者認為：「司法做為獨立的第三權，與其說是讓水平分工更為徹底、各部門要達成聯合壟斷更困難，不如說是

築起另一道防線，讓其他兩部門即使形成勾結，也動彈不得。」(頁 76)

本章在台灣題材方面包含關於內閣制與總統制的討論。在總統制裡，行政權與立法權分別由總統與國會獨立主掌，但在內閣制裡，行政部門基本上是立法部門的派遣軍，因此作者認為總統制較符合水平分工與結構性制衡。他認為台灣若貿然採行內閣制，使民意代表包攬立法與行政兩權，恐怕發生在地方議會的「黑金治縣」也將在國會上演。衡諸台灣政治的歷史與實情，陳師孟的看法不無根據。

第四章：「政黨政治與黨營事業」，介紹政黨政治理論並探討國民黨的黨營事業問題。本章除了用相當篇幅說明政黨的功能外，也介紹 Downs (1957) 等人的兩黨政治模型與其他學者的多黨結盟形態。最後一節討論國民黨的黨營事業。作者對於黨營事業對政黨政治與企業競爭的影響分析非常深刻、擲地有聲。可惜與其政黨理論介紹並無任何關聯。

第五章：「民主失靈——民意難產與民意型塑」，討論在資本主義的民主體制裡，民意展現的困難。本章介紹投票的矛盾性、各種投票制度的互斥性與與極限性，最後以介紹「參與式民主」(participatory democracy) 與「思辯式民主」(deliberative democracy) 的概念結束。除了在本章之末加上一段作者對台灣的期望之外，是各章之中唯一沒有台灣材料的章節。

第六至第九各章分別以「政府失靈」與「市場失靈」為主題。基於經濟學的傳統，所謂的失靈是指經濟資源的使用欠缺效率，造成社會福祉不必要的減損。

經濟學的公共選擇理論對於政府失靈有三個主要焦點：一為公共政策立法者與利益團體結為「競租」(rent-seeking) 共犯，買賣「影響力」；二為執政政客為求勝選，操弄政府政策與預算影響景氣；三為官僚的本位主義與貪瀆。第六章介紹與前兩個焦點有關的競租理論與政治性景氣循環中的「選舉循環」理論。作者強調，後者與政治性景氣循環中的「政黨循環」不同。「政黨循環」是由於選舉結果發生政黨輪替、政策不同而自然產生，而「選舉循環」則是在位者為了選舉操控景氣而產生。

第六章在與台灣有關的討論裡，作者認為「政策買票」本是民主政治中政綱、政策不同的必然結果，與政府失靈無關。作者以2002花蓮縣長補選時有候選人提出原住民部落「頭目津貼」為例，指出台灣各式選舉的「政策承諾」，被污名化為「買票」，甚至被檢調機構以「期約賄選」或「圖利他人」的荒謬現象。作者指出，選舉資訊，只要公開越多越好。鼓勵候選人公開宣示政見，不僅是尊重其本人的權利，更是尊重選民之的權利，至於其政見是好是壞是正是偏，自有選民的檢驗。

第七章介紹由官僚體制導致的政府失靈。作者將這一方面的失靈分成三方面。一為機關或主管的本位主義作祟，努力爭取本單位在政府預算的比重，以謀求心理的滿足與實質的報償。二為官僚體制的僵化與退化造成的資源誤置與浪費。三為官僚成員濫用職權貪污瀆職，也就是公務員將其所執掌的行政環節商品化，收取紅包，通關費等等。本章第二節介紹Niskanen（1971）、Mueller（2003）的模型，以解釋官僚本位與預算膨脹的關係。第三節介紹Breton（1974）的模型以解釋官僚體制為何必須擴大編制，否則必然阻塞更適任替代者；而類似的效率損失也發生在業務配備與辦公設施上。

作者對於官僚體制的編制過大的編制，針對台灣獨有的現象，有獨到的看法。他認為台灣的官僚體系裡有一些純粹是以防弊為目的的設計。戒嚴時期「人二」部門的存在，乃至現今考試、監察兩院的存在，都是負面思考不當下的資源浪費。另外，作者也批評台灣政府的科技組織體系疊床架屋，重複投資與人力分散的怪像。

第七章最後一節介紹Shleifer與Vishny（1993）的官僚商品獨賣模型。獨賣之外，作者也分析官員以獨買地位進行貪瀆的的後果。在獨買現象中，作者舉出台灣官員為規避台灣採購法規的種種方法包括：化整為零避免公開招標，以「特殊狀況指定議價」為由綁標，默許圍標加上搓圓仔湯，默許借照租牌，壓低價格再配合追加預算等等。

第八章與第九章的主題轉為市場失靈中的「分配不均」與「外部效果」

兩項。

在第八章，作者將經濟正義方面的文獻依其源流，分成三個部份：第一是 Jeremy Bentham、Sidgwick、Edgeworth 及 Mill 等效用主義 (utilitarianism) 論者。作者並介紹 Bentham (1948)、Lerner (1946)、Harsanyi (1955)、Harsanyi (1977) 等的模型。第二是 Rawls (1971) 在「契約主義」(contractarianism) 傳統下的「差異原理」(difference principle)。第三是 Nozick (1974) 在「自由主義」(libertarianism) 傳統下的「權益原理」(entitlement principle)。作者對於差異原理與權益原理均擇要說明並提出其個人見解。本章第四節則介紹包括以「談判理論」(bargaining theories) 為基礎所推導出的一些分配正義模式。

第八章最後一節以經濟正義角度簡要介紹最早由 M. Friedman (1962) 倡議的「負所得稅」制，並討論台灣實施多年的軍公教退休人員「優惠利率存款制度」。作者認為用「信賴保護原則」來支持優利存款，顯然牽強附會。而且以相對所得而言，優利制度已得不到任何版本正義理論的支持。作者認為，是否補貼軍公教人員或補貼多少的基準，應該是退休軍公教人員的個人收入與當前社會平均所得的相對高低，而不是個人收入在退休前後有多少變動。

第九章介紹市場失靈中的外部效果部份，並利用台、中兩國「直接三通」為例，對外部性在經濟與政治領域的應用，做較為詳細的說明。作者首先介紹處理外部成本的四種措施。接著於第三節討論以「台灣對中國直接投資」為核心的外部性。作者認為台灣對中國直接投資的外部性經濟成本有四。第一、投資廠商透過其國內營運規模的改變，影響本國勞工的就業與收入。第二、影響外移廠商在台灣的上游、下游廠商、水平競爭廠商之營運及其相關就業勞工。第三、科技與管理技術外移製造潛在競爭者。第四、產業外移造成產業空洞與財政、金融的弱化。

作者認為，三通不僅必然產生外部性，而且其外部性不僅限於經濟層次，甚至擴及至社會安定與國防安全的層次；而且，政治性的外部成本尤

甚於經濟性的外部成本。作者認為不少學界人士與主管官員以「政經分離說」、「和平演變說」支持三通是欺人或幼稚的想法。前者昧於政治現實，後者昧於政經學理應用的適當性。

評介人支持作者的見解。評介人更進一步認為，即使經濟發展與民主轉型兩者之間有正向的關聯，去推動中國經濟發展而使自己從中國的和平轉變的過程與結果得利，在成本效益上有正當性的是美國，而不是台灣。由於台灣的經濟與幅員太小、與中國不成比例，若經濟上過度投入中國的和平演變，則台灣動盪的幅度會隨者與中國的經濟緊密度加深而擴大，在中國和平演變完成以前，很可能就會因為被中國的混亂、暴力、威嚇所吞噬而消失了。對美國這個與中國幅員相當的國家而言，說要透過交往使中國和平演變還有部分道理。台灣要有相同的志業，就太不自量力了。

第九章第五節討論檢討當前對中國投資政策，並提出對中國投資者課徵「國家安全捐」之議。評介人非常贊成國家安全捐的提出：它是外部成本思考的必然結果。國家安全捐之議被外界視為象牙塔裡學者之見，不是因為它不對，而是台灣的政客與媒體，相對於資本家而言，太弱、太懶、太沒膽識、太沒願景，以至於有價值的概念被糟蹋為象牙塔之見。評介人認為國家安全捐即使不能做為達成對中國投資最適量或最適範疇的主軸工具，在最容易量化的部份，如作者所說的基本安全捐部份，適當融入現行的對中國的投資規範中，是沒有窒礙的。

作者把國家安全捐分成基本安全捐與加碼安全捐兩部份。基本安全捐是以投資金額的某一固定比率為準，對所有案件一體適用。加碼安全捐是附加於基本稅率之上的額外稅率，依每一投資案的不同屬性作不等的加碼。這些不同屬性可分為產業特性、產品特性、個案特性等三大項。凡是對台灣整體經貿利益產生負面影響的可能性愈高，加碼也愈高。

評介人認為，作者既然認為就源課稅最為可行，則制度的設計內涵與解釋，應可與第二節介紹的就源課稅的方法扣得更為緊密。據評介人所知，傳統的就源課稅可分為就產品產量課稅，就生產投入課稅，就污染量課稅，

就損害規模課稅。這四種方法的誘因機制與經濟行為後果，有相程度的歧異。由這四種就源課稅的方法去對照思考作者提出的基本安全捐與加碼安全捐，或許更能了解作者的兩種安全捐的屬性與政策後果，甚至產生更豐富、有意義的政策內涵。另外，評介人認為對於外部性太大以致量化並無意義的投資，直接訂定上限為零，應是一可行的方法。評介人也認為「投資憑證」與交易制度也不是完全不能使用，至少基本安全捐部分應該是行得通的。

第十章以「台灣的國際化」與「國際化的台灣」來做為本書的完結，據作者說是要對台灣整體的政治經濟前景提出一些見解，以代替一般教科書的綜合結論。不過這一章的提出倒是有點突兀。本書前面九章除了第一章因屬序論性質，沒有理論介紹以外，其他每一章都有理論介紹，而且理論介紹之後或介紹當中，都有或多或少的台灣材料，供讀者思考。惟獨這最後一章，在全書完全沒有國際政治經濟概念的介紹之下，一下子以台灣的國際政治角色來討論台灣的政治經濟前景，其恰當性是有待商榷的。

整體而言，我對本書有以下的看法：

第一、它是第一本由台灣學者用正體漢文出版，純粹以台灣為題材、企圖周延的、有系統的介紹「政治經濟」理論的教科書。台灣題材是本書的特色。在台灣已經出版的介紹性或教科書性質的政治經濟學書籍當中，內容多著重各自認為的「正當性」的政治經濟理論的介紹，本書也不例外。不過本書純以台灣為題材絕對是一個重要的突破。過去國民黨為了統治的方便，大學科系的安排、尤其是政治系與經濟系的區隔是鐵板一塊，台灣的經濟學界與政治學界相當隔閡，甚至到老死不相往來的程度。所以，政治經濟是敏感的話題，連理論的介紹都很有有限。解嚴以後，理論介紹的心障是突破了。不過，所謂政治經濟，不管做為工具也好，或者做為內涵也好，都停留在理論介紹的階段。因此，把台灣的情況和抽象的理論連在一起、把象牙塔裡的理論帶入有血有肉的台灣，作者的「政治經濟」無疑的是一個開疆闢土的工作，他的企圖、努力與貢獻值得稱讚與鼓勵。

第二、如書名副題所示，作者的企圖是「台灣應用」。不過作者所納入的台灣題材，是不是作者所介紹的理論的台灣應用，則要看「應用」二字如何定義。應用（application），就實然（positive）而言，就是現象的解釋；就應然（normative）而言，就是做為政策或制度設計的指引。各章之中，理論與「台灣應用」的關聯程度不一。有的章節有台灣現象的解釋也有制度設計的指引，如第八章的經濟正義與「優利退休制度」和第九章的對中國投資的外部效果與「國家安全捐」。有的指出對照理論的台灣現象，如第二章用 Weingast（1997a、1997b）模型解釋不當的族群意識造就邪惡政權，與第七章台灣官僚與獨買市場的貪腐技巧。有的章節用理論指出台灣應有的制度設計，如第三章以總統制較符合水平分工與結構性的制衡，建議台灣應該採用總統制。

不過，有些章節的台灣題材與主要理論介紹無關。第二章並沒有介紹 Horowitz（1985）的理論模型，不過有關原住民政策的內涵卻環繞在他提出的觀念上。第四章有關黨營事業的討論與前面的政黨理論介紹沒有基本的關聯；不管是現象解釋或政策指引都談不上。第五章討論選舉投票理論，除了最後一段話，沒有與台灣有關的現象解釋或應用。第六章的台灣應用「政策買票」與作者所介紹的競租與政客圖利自己的理論並無任何明顯的關聯；倒是如作者指出的，與第七章的主題官僚心態關聯較大。第十章「台灣的國際化與國際化的台灣」，在全書完全沒有國際政治經濟學的介紹之下，討論台灣的政治經濟前景，卻沒有理論，至少沒有作者所遵循的政治經濟學理論。

以上本書理論與台灣應用之間的搭配，不管是深是淺，對於台灣，不論就政治經濟學術本身或者就台灣實際的政治經濟發展，都會是很大的貢獻。理論與實際互相關照永遠是有益理論、有利實際的。

第三、本書雖然注重理論的介紹，但是不乏原創觀念。第四章介紹的政黨政治與黨營事業的討論雖然缺乏關聯，但是那是現存理論的匱乏。事實上，作者在討論台灣的黨營事業時，也已隱含政經策略聯盟理論基本雛



型；發展成一具體的模型只是技術上的問題而已。第九章把外部性應用到對中國投資的「國家安全捐」，也是一個原創性的想法。

第四、本書作為教科書，可能必須使初學者清楚的了解作者所遵循的政治經濟學傳統的優點與限制。這個傳統要求高度的抽象性。其優點是簡單、科學；缺點則是抽象程度可能使理論脫離實際太遠，變成與實際無關的理論。以第三章為例。該章以總統制較符合水平分工與結構性的制衡，認為台灣應該採用總統制。雖然評介人也贊成台灣施行總統制，但是評介人還是認為據此就認為總統制優於內閣制，是值得商榷的。另外，由於高度抽象性，使得該傳統在解釋實際國際現象時產生理論的匱乏。這或許是第十章「台灣的國際化與國際化的台灣」，作者發現「難度陡然升高」（頁18），沒有理論、只談政策的原因吧。基於同樣的特性，也使得本書介紹的理論以資本主義制度下的選舉政治體制為主。

評介人對本書的綜合看法是：就政治經濟理論的介紹而言，本書是一本好的入門書；就了解台灣的政治經濟而言，本書提供豐富的材料與精闢的見解。不論就開創性或原創性而言，本書都值得關心台灣政治經濟的人一讀。

## 參考文獻

- Bentham, Jeremy. 1948. *Introduction to the Principle of Morals and Legislation*, (1789). New York: Hafner.
- Breton, Albert. 1974. *The Economic Theory of Representative Government*. Chicago, Ill.: Aldine Publishing.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Harsanyi, John C. 1955. "Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparison of Utility." *Journal of Political Economy*, Vol. 63, No. 4, pp. 309-21.
- Harsanyi, John C. 1977. *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Lerner, Abba. 1946. *The Economics of Control*. New York: Macmillan.
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Ill.: Aldine-Atherton.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Persson, Torsten, Gerald Roland, and Guido Tabellini. 1997. "Separation of Powers and Political Accountability." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, pp. 1163-202.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Schotter, Andrew. 1981. *The Economic Theory of Social Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shleifer, Andrew, and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, pp. 601-17.
- Tirole, Jean. 1994. "The Internal Organization of Government." *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, No. 1, pp. 1-29.
- Weingast, Barry R. 1997a. "The Political Foundations of Democracy and the Role of Law." *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 2, pp. 245-63.

Weingast, Barry R. 1997b. “Democratic Stability as a Self-enforcing Equilibrium,” in Albert Breton, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, and Ronald Wintrobe, eds. *Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives*, pp. 11-46. Cambridge: Cambridge University Press.