

淺論利益團體與政策制訂

賴育邦*

一、前言

鐵血宰相俾斯麥曾說過：「法律（政策）就好比臘腸，還是別知道是怎麼做出來的好。」(Laws are like sausages, it is better not to see them being made) 老政治家在官場中闖蕩多年，一語道破了公共政策制訂的複雜面與黑暗面(?!)。經濟學通常假設，政府以極大化民眾之福祉為目標；此外，多數文獻也將政策制訂的過程視為黑箱子，並未去細究政策如何形成。然而，政策制訂的過程牽涉極廣，實不能一筆帶過，況且了解政策的制訂過程，對政策的品質亦有所助益。因此，有越來越多學者試圖更仔細的去檢驗政策形成的過程。

政策制訂過程牽涉的對象極廣，除了選民、民意代表、民選首長、官僚、媒體、司法體系之外，更少不了利益團體。囿於篇幅，本文只側重利益團體在政策制訂過程中所扮演的角色。

為何要探討利益團體？當然是因為利益團體在政策形成中扮演著重要的角色。以我國為例，君不見各種保護關稅、懲罰關稅、證券交易所得稅，以及特種貨物稅條例……等，在制訂過程中，處處可見利益團體的身影。研究指出，倘若忽略利益團體的影響，許多政策建議將有誤導之虞。

以下分為三節。第二節將簡單介紹若干重要的利益團體模型，特別是晚近才興起的「共同代理」(common agency)模型；第三節則是共同代理模型的一些應用；最後一節是結論。

二、利益團體模型

在有關利益團體模型的文獻中，首先做出重大貢獻的應屬 Stigler (1971)。傳統上認為政府之所以干預市場，乃是因為「市場失靈」(market

* 國立政治大學財政學系教授



failure) 之故，也就是市場的價格機能無法順利運作，因此須藉由政府那隻看得見的手來矯正；但 Stigler 一反傳統的觀點，認為政府干預是受到利益團體的左右。

在 Stigler 眼中，公共政策淪為利益團體移轉財富的工具。Stigler (1971) 的模型隨後為 Peltzman (1976) 所推廣，得到更為一般化的結論。此外，其他學者如 Hillman (1982) 與 Hahn (1990) 亦分別應用此方法到貿易及環境政策的決定。

在 Stigler-Peltzman 模型中，政策決定者利用政策以極大化其政治支持。以獨占廠商價格管制為例，若將獨占價格訂得較高，管制者可由廠商得到好處，但卻與民意相違，造成選票流失；因此，管制者在決定獨占價格時，須權衡兩者間的利弊得失。

Stigler-Peltzman 模型雖可刻劃政策制訂者與利益團體間互動，卻忽略了利益團體間的競爭。Becker (1983) 則改善此項缺失，該模型將重點置於利益團體的彼此競爭上，並利用賽局理論，分析兩個利益相互衝突的團體，如何對政策決定者施加壓力，進而達成政治均衡的政策。

在 Becker 的模型中，政策決定者被簡化成一條「政策形成函數」(policy formation function)，此意謂著政府不再扮演主動的角色，僅被動的接受利益團體競爭之結果，這無疑是一項缺失。

近年來，學者開始利用新的賽局理論來處理政府與利益團體間的互動。此類理論將政策決定者與利益團體間的關係，視為一種「委託人與代理人」(principal and agent) 的關係。利益團體藉由提供政治獻金，企圖左右政策制定，以期能從中得到好處。因此，利益團體扮演著「委託人」的角色，而政策決定者則是其「代理人」。

一般的「委託人與代理人」模型中只有一個委託人存在，然而在分析利益團體與政府的互動時，利益團體往往不只一個，通常有數個利益團體都試圖影響政府決策，因此政策決定者變成是這些利益團體的「共同代理人」(common agent)。這一類的模型也因此被稱為「共同代理」模型 (common agency model)。

共同代理模型係由 Bernheim and Whinston (1986) 所提出，而 Grossman and Helpmann (1994) 將其應用至貿易政策的決定。之後有更多的學者應用此一方法到其他政策的決定，以下將簡單介紹共同代理模型。

假定有 n 個利益團體存在，而每個利益團體的福利與政府（或政策制定者）的政策 p 有關。在共同代理模型中，利益團體與政府間的互動可透過兩階段賽局來呈現。在第一階段，各個利益團體選定其政治捐獻函數 $M^i = M^i(P)$ 。我們可以看出，政治捐獻函數為政府政策 p 的函數，該函數說明，在不同政策水準下，各利益團體願意提供的政治獻金數額。如果 p 增加對某個利益團體有利，當政府提高 p 時，該團體將提供更多的政治獻金；反之，如果政府降低 p ，該利益團體將會減少政治獻金的捐輸。藉由此方式，利益團體可達影響政策制定之目的。在第二階段，政府則根據各利益團體的政治捐獻函數及整體社會福利水準，來決定政策。

根據上述，政府的目標函數可設定為政治獻金與整體社會福利水準的加權平均，政府即以極大化其目標函數為職志，倘若政府對於政治獻金的權數為 0，政府的目標變成極大化社會福利函數，此即傳統上經濟學對於政府目標的設定。一旦政府對於政治獻金的權數大於 0，政府決定 p 時，將面臨抉擇：政府的目標是為了繼續執政，為達此目的，執政者可利用利益團體提供的政治獻金，供其下次競選活動之用。在其他條件不變的情況下，越多的競選經費可帶給執政者較高的勝選機率；然而為了尋求選舉的勝利，執政者也必須重視選民的福利。共同代理模型通常以一國的社會福利作為選民福利的指標；換言之，較高的社會福利水準可獲得更多選民的支持。因此，執政者在制定政策時，必須在利益團體的支持與社會福利兩者間，尋求一個平衡點。

共同代理模型在精神上與 Stigler-Peltzman 模型相近，都考慮到利益團體與政府間的互動，不同之處在於，前者將利益團體間的競爭亦納入考量。假設存在 A 與 B 兩個利益團體，而 p 增加可使 A 獲益，卻會減損 B 的利益。因此，當政府提高 p 時，一方面會由 A 得到更高的政治獻金，但另一方面 B 提供的捐獻將會減少。在決定政策時，政府除了考慮對社會福利水準的衝擊外，也必須考量各個利益團體提供的政治獻金的變動。更具體而言，在決定均衡政策時，政府不單選擇 p 以極大化其自身的目標函數，均衡的政策還必須極大化政府與各利益團體的聯合福利。如果政府與某個利益團體的聯合福利未臻最大，則該利益團體將會改變其政治捐獻函數，誘使政府做出進一步的改變。由上述討論應可更清楚理解共同代理模型與 Stigler-Peltzman 模型之間的差異。



三、應用

以下簡略介紹利益團體模型（主要是共同代理模型）的兩個應用。一為「可交易污染許可權」(tradable emission permit)，另一則為「租稅競爭」(tax competition)。

(一) 可交易污染許可權

常見的污染管制方式有好幾種，其一為配額管制(quota)。若無法知曉個別廠商的邊際污染減量成本，採用此方式會使得社會付出高昂的代價，以減少污染。另一方式為課徵污染稅，其課稅優點有二。首先，不須知道廠商的邊際污染減量成本，僅需知道最適污染減量目標，即可在污染減量成本最低的情況下達成目標；第二項優點是，課稅可以取得稅收，而稅收可用以降低其他具有扭曲性的租稅，如所得稅及工資稅等。但由於課稅會增加廠商的成本，採用環境稅往往會遭遇來自污染者極大的政治阻力，不利於政策的推動。

晚近，有越來越多國家採用可交易污染許可權。此制度運作方式如下：政府先訂出某一污染減量目標，再按此目標，決定當年度應核發的污染許可權之數量，擁有許可權者方可排放污染物。就經濟效率而言（此處的經濟效率是指，能以最低成本達到既定污染減量目標），污染減量成本較高的廠商，似乎應分配較多的污染許可權；反之，減量成本較低的廠商，應分配較少的許可權。但政府很難取得有關廠商減量成本的訊息；因此，如何有效率的分配許可權看來頗為棘手。然而，利用「高斯定理」(Coase theorem)，卻可以解決這個問題。根據該定理，只要交易成本不是太高，初期的許可權如何分配，與資源配置的效率無關，因為就算是減量成本最低的廠商擁有全部的初期許可權，其他廠商也可以藉由向該廠商購買許可權，來取得污染的權利，而只要出價高於其污染減量成本，擁有初期許可權者會進行減量，然後將許可權售與他人。

研究已指出，只要許可權可自由交易，且許可權市場為完全競爭，則不同的初期許可權分配方式，不會影響污染減量的效率。亦即不論初期許可權如何分配，整體社會的污染減量成本可以達到最低，這也是可交易污染許可權被廣為採用的原因之一；然而不同的初期許可權分配方式，會造成廠商間不同的所得分配，因為許可權可以出售，擁有較多的初期許可權，就等同於擁有較多的收入。

倘若政府的施政目標是極大化整體經濟效率，不同的所得分配僅代表不

同經濟個體間的所得移轉，不致影響到經濟效率。但如果政策制定會受利益團體左右的情況下，初期污染權的不同配置將會影響資源的配置。

茲舉一例說明之。現有兩群污染廠商，分別為 x 與 y ，政府核發的污染許可總量為 M 。假設 x 握有全部的初期許可權，而 y 必須向 x 購買許可權，方可排放污染。此情況下， y 會希望許可權的總量能越多越好，以壓低許可權的交易價格。因此， y 有誘因遊說政府增加許可權的數量，如此一來，將導致政府發放過多的許可權，造成太多污染；反之，由於 x 是許可權的淨供給者，他們會希望許可權總量不要過多，藉以哄抬許可權的價格。所以 x 有誘因遊說政府限制許可權的發放，此將造成許可權發放過少。由上述分析可知，只要利益團體可以左右政策制定，初期許可權的分配方式便攸關許可權的實際發放數，因此初期許可權的發放須格外謹慎。總而言之，不同的初期許可權的分配方式，雖不致影響以最低成本達成污染減量目標的效率性，卻會改變污染減量的總目標，使得實際污染量偏離最適水準。

前述分析乃設定廠商可無償獲得初期許可權。近來有越來越多學者主張，初期許可權應以拍賣方式分配。用拍賣方式分配的好處是，政府可利用拍賣取得收入，降低其他具有扭曲性的租稅，如所得稅或是勞動稅等。此一主張，學界稱為「雙重紅利假說」(double-dividend hypothesis)，亦即可以取得收入的政策工具（如污染稅、以拍賣方式分配的可交易污染許可權等），除了可以減少污染外，亦可以利用收入減少其他租稅所產生的超額負擔，可說是一舉兩得。

然而，如果許可權總量受到利益團體影響，以拍賣方式來分配許可權是否較無償方式來得更有效率，恐怕不無疑問。原因在於，在拍賣方式下，廠商須支付額外的代價，方能取得許可權，為壓低許可權的拍賣價格，廠商有誘因去遊說政府，增加許可權的發行數量。簡單的說，以拍賣方式分配許可權，固然能取得收入，但因政府會發行較多的許可權，此舉會對環境造成較大的傷害。因此，拍賣是否較無償分配可交易污染許可權來得更有效率，恐怕未能如「雙重紅利假說」所預期的那樣樂觀。

(二) 租稅競爭

另一個例子是租稅競爭。何謂租稅競爭？當地區間以租稅減免為手段，吸引資本流入，是為租稅競爭。從學理上來看，地區間的租稅競爭頗類似



「囚犯困境」賽局。如果各地區不競相減稅，彼此都可獲取較多的資本稅稅收。但要維持合作卻非易事。當其他地區維持在高稅率時，若某一地區降低資本稅，該地區將可吸引大量資本流入，刺激當地就業，增加所得。由於各地區都有相同的降稅誘因，所以雖明知合作對彼此都有好處，但合作卻不會是均衡。均衡的局面是所有地區都降稅，大家一起「向下沈淪」(a race to the bottom)。

根據理論模型的預測，若資本在地區間的移動性提高，各地區將有更強的動機降稅。但耐人尋味的是，此項推論並未得到實證資料充分的支持。更有研究指出，隨著資本移動性的提高，不少國家的資本稅不降反升。此結果讓傳統模型陷入窘境，也讓學界開始修改傳統模型，試圖找出原因。

對此，利益團體或可提供一個合理的解釋。讓我們考慮若干個完全相同的國家：各國政府的目標在於極大化該國的社會福利；每個國家都利用資本與勞動，來生產商品；勞動者無法在國際間移動，且勞動與資本在生產上為互補。若資本可在國際間移動，各國政府會有誘因降低資本稅稅率，以吸引資本流入；但如果每個國家都降稅，資本並不會重新配置，徒然造成稅收損失而已。各國降稅的動機，隨著資本在國際間移動性的提高而增加；換言之，各國的資本稅稅率會隨著資本移動性的增加而下降，使得稅收不足的現象更為嚴重。

以上是標準的租稅競爭模型之結論。如前所述，此結論與實證資料不盡相符。現在，如果政府除了追求效率目標外，還會考慮從利益團體得到政治獻金。也就是說，政府在決定政策時，除了效率考量外，另有政治上的考量。為了說明方便，先以資本完全不能在國際間移動為例，此時資本稅形同是定額稅 (lump-sum tax)，不具扭曲性。若由效率考量來看，應對資本課以高稅率；然而，由於無法將資本稅負擔轉嫁給勞工，資本所有者將對政府施加強大壓力，促使其訂定較低的資本稅稅率。綜言之，效率的考量驅使政府訂定高的資本稅稅率，而政治的考量則使得政府選擇較低的稅率，最後的結果，須視這兩種力量的相對大小而定。

倘若資本可以在國際間自由的移動，由效率考量來看，資本稅使得資本家將資本移至境外，故政府應訂定一個較低的稅率。在此同時，由於資本所有者可將資本稅轉嫁予勞動者，故資本稅的高低，與其所得無關，也因此資本家將不會遊說政府。雖然效率的考量會導致較低的資本稅；但另一方面，

資本家不再遊說政府降低稅率。因此，資本市場開放後，資本稅是否會下降，仍在未定之天。

四、結語

不論是證諸於文獻，或是依據日常的觀察，都可發現利益團體在政策形成過程中，扮演著舉足輕重的角色，也因為如此，對利益團體進行更深入的探討，實有其必要。由前文可知，若干傳統模型無法合理解釋的現象，藉由利益團體模型，可以得到合理的解釋。此外，制訂政策時，若忽略利益團體的影響，恐將造成錯誤的政策。

前言提及，在政策形成過程中，牽涉的對象極廣，現有文獻大都側重於某一參與者，如選民、官僚，或是利益團體，已有學者嘗試，將更多的參與者一起納入模型，考量其交互作用。這應是一個頗具前景的發展方向。

參考文獻

- Becker, G. (1983), 'A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence', *Quarterly Journal of Economics* 98: 371-400.
- Bernheim, B.D., and M.D. Whinston (1986), 'Menu Auctions, Resource Allocation, and Economic Influence', *Quarterly Journal of Economics* 101: 1-31.
- Hahn, R. (1990), 'The Political Economy of Environmental Regulation: Towards a Unifying Framework', *Public Choice* 65: 21-47.
- Hillman, A. (1982), 'Declining Industries and Political-Support Protectionist Motives', *American Economic Review* 78: 729-745.
- Grossman, G. M., and E. Helpman (1994), 'Protection for Sale', *American Economic Review* 84: 833-850.
- Peltzman, S. (1976), 'Toward a More General Theory of Regulation', *Journal of Law and Economics* 19: 211-240.
- Stigler, G. (1971), 'The Theory of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics* 2: 3-21.