

7 價格管制



排隊買口罩
蛋荒
油電凍漲

2020年初的春節期間，台灣的新冠疫情爆發，民眾的警覺心上升，口罩的需求也上升。2020年3月12日，世界衛生組織(WHO)宣告新冠肺炎為全球大流行(pandemic)，同一天，行政院衛福部推出「口罩實名制2.0」，口罩實名制的意思是，買口罩必需出示身分證明(健保卡)。

從1月底起，衛福部已開始徵用民間生產的口罩，並禁止出口；口罩實名制是把徵收而來的口罩分配給消費者。在二戰末期，台灣總督府也全面徵購農家生產的稻米，再配銷給民間家庭，家庭可以買到的稻米數量依成人與小孩的人數而有不同。在非戰爭期間，全面性地徵收與配銷民間生產的商品，應該是台灣有史以來的第一次。

民間工廠生產的口罩配銷到消費者手上，本來就有行之多年的管道。

在疫情之前，民眾可以在藥局，便利商店，或者超商買口罩，當然也可以網購。口罩實名制是要創造一條新的行銷管道，以替代原來的管道。一開始，衛福部徵收的口罩只提供給藥局與衛生所，便利商店與超商並無口罩可賣，購物網站上也買不到。

口罩的生產與銷售是資源配置的問題，也是經濟學最古老的研究課題，而經濟學長久以來的結論是，價格機能會創造最好的結果。口罩實名制之前的配銷方法，就是價格機制下的制度。如果兩百多年來經濟學的研究都認為，由價格機能來分配口罩的方法最佳，為何衛福部要創造口罩實名制？

7.1 排隊買口罩

疫情期間，媒體上每天都有許多關於國內外疫情的報導；有一些國家出現排隊買口罩的情況，台灣是其中之一。圖 7.1 是 2020 年 3 月 11 日，台北市的民眾排隊買口罩的景象。3 月 12 日的口罩實名制是第 2 版，第 1 版是 40 天前推出的 (2 月 2 日)。第 1 版的口罩實名制只能在健保特約藥局與衛生所購買，2.0 版則增加線上預購通路。但是，2.0 版之後，排隊的現象並未消失。

為什麼買口罩要排隊？而且只能在藥局門口排隊？第 2 個問題比較容易回答，原因是衛福部所徵用的口罩，一開始只提供給藥局與衛生所。

回到第一個問題，買口罩為何要排隊？答案似乎很簡單：供給不足。如果供給充裕，民眾在任何時間前往藥局都可以買到口罩，他們會挑自己方便的時間前往，不需要一早去排隊。不幸的是，藥局每天口罩的到貨量有限，數量多少也不清楚，想要買口罩的人只好一早去排隊。但是，排隊也不一定買得到口罩。老吳有一個學生，在 2020 年 3 月 8 日前往住家附近的藥局買口罩，前後花了 50 分鐘排隊，但一個也沒買到 (ETHINK: (排隊，但買不到口罩)，頁 166)。

新冠疫情出現後，各國積極投入人力與物力進行研究，重要的結論是，戴口罩是防範冠狀病毒有效的方法，因此，各國政府都鼓勵或強制戴口罩，這也造成口罩的需求大增。圖 7.2 說明口罩需求短期內劇增之影

圖 7.1

排隊買口罩 (2020/3/11)

新冠疫情期間，政府管制口罩價格，台北市民排隊買口罩。張馨云拍攝。



響，圖中左邊的 S 與 D 分別代表疫情之前的供給與需求； e 點為供需均衡點，本圖假設價格為 4 元，數量為 250 萬片。

疫情發生之後，口罩的需求大增，需求線由 D 右移至 D' ，供給則由 S 右移至 S' 。口罩的需求增加是在一夕之間出現，但是，產量的調整增加則需要時間。口罩工廠要在短期內增加產量並不容易，方法之一是加開夜班產線，但夜班的工資比白天班高。另外，要臨時找工人與購入大批原料也不容易。假設原先的口罩原料是海運進口，現在為了快速取得，可以改採空運，但成本會上升。¹

在疫情期間，各國政府都補貼口罩的生產與鼓勵進口，台灣也不例外。這些政策最終使供給線由 S 右移至 S' ，但是，在 2 至 3 月時，生產量的增加仍然有限。

根據 Statista 公司的估計，疫情期間，全球口罩的銷售量增加了 30 倍。² 若以單價為言，2019 年全球的平均單價是每片 0.11 美元，2020 年上升為 0.59 美元，2021 年回跌至 0.32 美元。在疫情期間，全世界管制口罩價格的國家並不多，因此，以上的價格變動反映市場運作下的情況：疫情初期 (2020 年)，口罩價格大約上漲為 5-6 倍。

依據衛福部的說明，到了 2020 年 6 月底，台灣口罩每天用量約 839 萬

¹陳莉雅 (2020)。

²Richter (2023)。

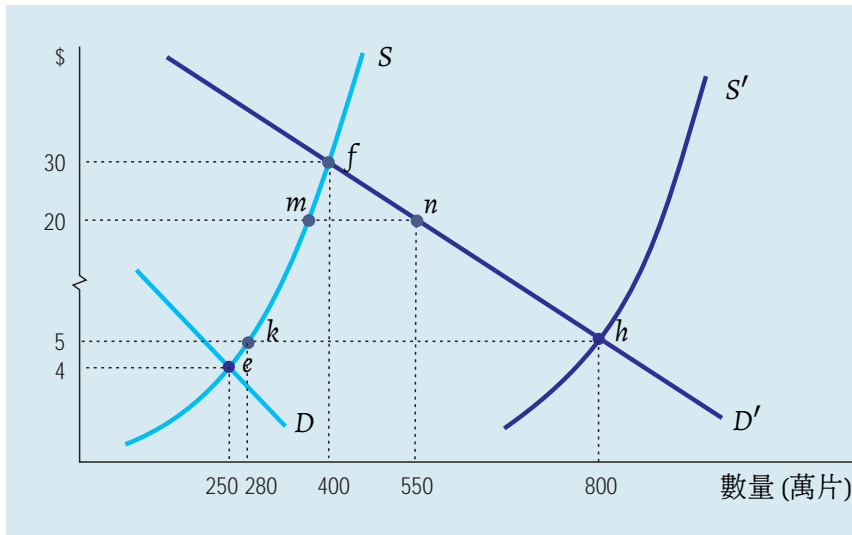


圖 7.2

口罩需求增加

S 與 D 分別為疫情之前的供給與需求; D' 為疫情之後的需求線, 而 S' 代表工廠增加與開放進口後之供給線。疫情之前的均衡點為 e , 疫情之後, 短期的均衡點為 f 點。

片, 而衛福部每天徵用的數量是 800 萬片。因此, 大約到了 2020 年 6 月底, 口罩不足的問題已經解決, 圖 7.2 的 S' 可代表 6 月底的情況。相對的, 圖中的 S 線則是產能尚未大幅調升之前的供給線。本圖假設, 如果沒有價格管制, 在 2-3 月時, 口罩會上升至 30 元。

衛福部的口罩實名制把口罩價格管控為 5 元, 因此, 供給量是圖中的 k 點, 本圖假設是 280 萬片, 而需求量是 800 萬片, 故口罩短缺 520 萬片。從圖 7.2 也可以看出來, 價格上升時, 短缺會縮小。例如, 價格是 20 元時, 口罩短缺減為圖中的 mn 之大小。價格上升為 30 元, 供給量與需求量都是 400 萬片, 口罩市場達成供需均衡 (圖中的 f 點), 沒有短缺。

口罩如果沒有短缺, 買口罩就不需要排隊, 但要付高一點的價格。因此, 前面對於「買口罩為何要排隊」的答案是錯的。買口罩要排隊的原因不是因為供給不足, 而是因為價格管制。

7.1.1 全面徵收與價格管制

2020 年 2 月 4 日, 新冠疫情的消息在西班牙的媒體上出現, 西班牙西南邊加納利群島 (Canary Islands) 之一的特內里費島 (Tenerife) 的衛生當局立刻下訂 1,004 個 FFP2 規格的口罩, 每一個單價是 1.40 歐元。另外, 從 2 月底到 3 月初, 西班牙北部的坎塔布里亞 (Cantabria) 自治區的衛生當局分 3 批買入口罩, 每一個價格是 0.8 歐元。之後由於疫情迅速擴散, 到了 3

Erhink: 排隊, 但買不到口罩

2020年3月8日的下午1點, 我以步行10分鐘內能抵達為標準, 前往我家附近的5家藥局購買口罩, 其中A、B、C藥局於星期日皆未營業, D藥局大門貼著斗大的字條「本日口罩已售完, 明天請早」等字樣, 而E藥局門口則註明「口罩於下午5點30分開始販售」。

下午5點25分我抵達E藥局, 排隊人龍已蔓延將近1個街區, 而我並沒有估算人數, 只想說趕緊先排隊。人潮前進十分緩慢, 我認為是因為需要過卡、查詢、上傳等手續(根據新聞報導, 每人約需1分鐘)。下午6點15分, 藥局人員出面告知只能販售到約我前方第30人, 我後方大概還有40人在排隊。本日總排隊時間50分鐘(不包含搜尋、交通時間), 沒有購買到口罩。

以一個正常工時的上班族或學生而言, 假日幾乎是購買口罩的唯一方式, 況且很不幸地我的身分證尾數是奇數, 只能於星期一、三、五、日購買。如果徵召並限

購口罩的目的是為了讓所有的人都能買到口罩, 實測證明我或許在未來一周內並沒有口罩能使用。後來, 我前往口罩供需資訊平台查詢, 發覺多數藥局成人口罩皆已售完, 但是兒童口罩卻都有數百片乃至於數千片的庫存, 顯而易見地, 兒童口罩供過於求, 成人口罩卻供不應求。在政府徵召口罩政策下, 到底有沒有辦法迅速反應市場的需求呢?

以現行基本工資時薪新台幣158元、休息日加班費另再加給 $1\frac{1}{3}$ 計算, 購買3個口罩(3月5日起成人口罩購買量增加為7天3片)的隱含成本約 $158 \times (1 + 1.33) = 368$ 元(不含搜尋、交通成本), 再加上3個口罩售價15元, 平均購買1個口罩的機會成本約為128元。新聞媒體經常報導有所謂「不肖商人」藉機發「國難財」, 1個口罩售價8元、10元、甚至30元不等。有趣的是, 現行的128元的口罩政策卻頗受好評。 作者: 莊裕仁

月底西班牙第三大口罩供應商的售價已飆漲至5歐元。

圖7.3是2020年西班牙各醫療機構購買口罩的記錄, 每一圓點代表一次的交易, 圓點的大小代表交易數量。口罩的價格在4月上旬曾上升至8歐元, 但到了8月, 已回到疫情前的水準。³ 口罩價格在11月底又回升, 原因是疫情又變得嚴重一些。

美國也有類似的情況, 疫情開始出現時, 民眾很難買到口罩。但隨著口罩供給量增加, 情況好轉。2020年底, 美國的疫情再度升溫, 口罩的需求也上升, 《華爾街日報》的記者報導, 美國各州的醫院面臨口罩存量可能不足的問題。新墨西哥州政府說, 90%的醫院改變原先N95口罩使用一次即拋棄的政策, 改成重覆使用。⁴

疫情期間, 歐美國家的政府都沒有徵收民間工廠的口罩, 沒有管制口罩的價格, 也沒有人排隊買口罩, 而醫院也要付較高的價格買口罩。《華爾街日報》在2020年11月4日的報導中說, 美國國內最大的N95口罩製

³Belmonte (2021)。

⁴Hufford (2020)。

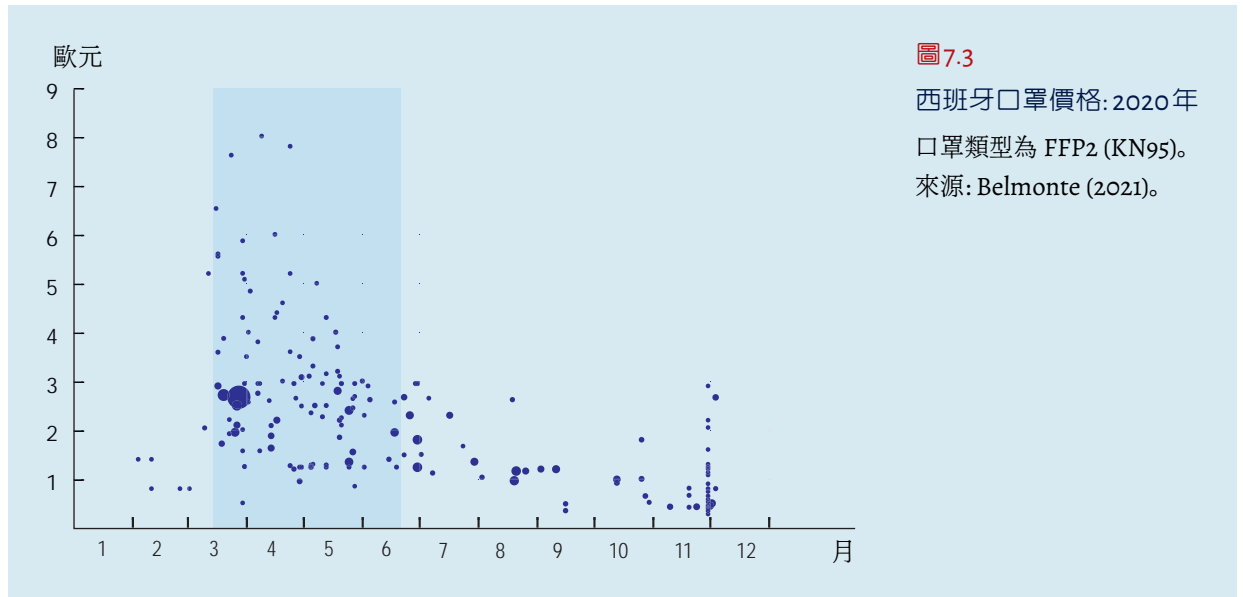


圖7.3

西班牙口罩價格: 2020年
 口罩類型為 FFP2 (KN95)。
 來源: Belmonte (2021)。

造商 3M 公司, 產能已上升為每月生產 1 億片, 超過疫情之前產量的 4 倍。由此看來, 即使沒有政府介入, 在市場運作下, 民間工廠會全力增產。事實上, 經濟學的研究顯示, 政府介入生產活動, 效率只會下降, 不會提升。

7.1.2 口罩平均分配

如果歐美國家都是讓市場來解決口罩生產與配銷的問題, 為何台灣的衛福部要推出口罩實名制? 衛福部的官網說, 推出 2.0 版的目的是「為了改善口罩分配不均的問題」。換言之, 衛福部認為, 市場運作下, 口罩的分配會不平均, 而口罩實名制會讓口罩的分配較平均。那麼, 口罩分配較平均有何好處? 以下以圖 7.4 來分析。

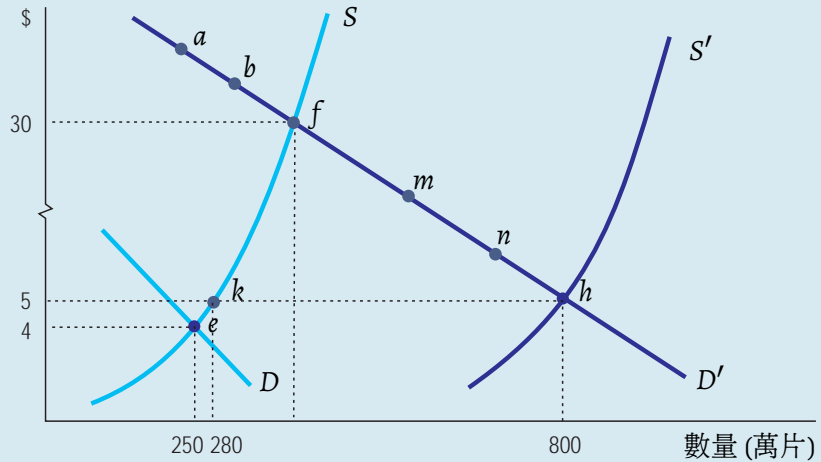
為了簡化說明, 以下假設疫情出現後, 有 a, b, m, n 等 4 個人要買口罩, 前兩人的願付價格都高於 30 元, 後兩人的願付價格低於 30 元, 但高於 5 元。哪些人的願付價格較低? 住在屏東與台東郊區的人, 人口稀少, 容易保持社交距離, 他們的願付價格較低。哪些人的願付價格較高? 台北與高雄的上班族, 不容易保持社交距離, 對口罩的願付價格較高。

假設某一天口罩工廠只生產 2 片口罩, 每片價格 30 元。在市場運作下, a 與 b 兩人都會買口罩, 而 m 與 n 不買。相對的, 在口罩實名制下, 因為管制的價格是 5 元, 而以上 4 個人的願付價格都高於 5 元, 因此每一個

圖7.4

市場機制與口罩實名制

S 與 D' 分別為疫情之後短期的供給與需求線；短期的均衡點為 f 點。 a, b, m, n 代表想要買口罩的消費者。



人都想要買口罩，口罩市場出現超額需求。誰能夠買到口罩？答案是，一清早到藥局排隊的人可以買到口罩。

上班族一早要去上班，無法去排隊，但退休的人可以去。2020上半年，在藥局門口排隊的主要是退休者，家庭主婦，與時間運用彈性較高的大學生。一般而言，退休者，家庭主婦，與大學生比較能維持「社交距離」，染疫的機率較低。相對的，大部分的上班族，特別是搭乘大眾交通工具者，較難保持社交距離，染疫的機率較高；但是，他們沒有時間去排隊買口罩。

因此，口罩實名制出現一個結果，染疫機率較低者容易買口罩，而染疫機率較高者不容易獲得口罩。此外，前面圖 7.1 顯示，排隊買口罩時也不容易保持社交距離。衛福部對付新冠疫情的目標是要降低染疫人數，但口罩實名制的政策與此目標背道而馳。

相對的，如果口罩的生產與分配維持市場機制，染疫人數會比較低嗎？我們仍用圖 7.4 來說明。圖中，4 個人的願付價格不同，哪一個人的願付價格比較高？答案是，自認為染疫機率較高者與所得較高者。在疫情之前，口罩一個大約新台幣 4 元。疫情之後，依圖 7.4 所示，可能在 2 月到 4 月之間，價格最高會漲到 30 元。

價格上漲後，民眾會節省使用。上面說明美國新墨西哥州醫院在面臨口罩不足（價格上漲）時，改變口罩使用政策，由使用一次即拋棄，變成重覆使用。美國的醫院做得到，台灣的民眾也做得到。在節省使用的情

況下，假設平均下來，4口之家每天的口罩支出是100元。對一般家庭而言，要負擔100元的額外支出不是問題。因此，以下的分析不考慮是否負擔得起的問題，而把重點放在自認為染疫機率較高或較低的考慮。

依據以上的說明，圖7.4裡的 a 與 b 比較可能是上班族，而 m 與 n 可能是退休族與家庭主婦。在市場運作下， a 與 b 因為自認為染疫的機率高，因此，願付價格較高。相對的，退休族與家庭主婦染疫的機率較低，故願付價格較低。因此，如果讓市場運作，口罩價格會上升，但染疫的機率較高者有口罩可用，而染疫機率較低者不買口罩。

在疫情期間，大部分歐美國家的政府並未管制口罩價格，可能有人認為，這些國家的政府不關心人民死活。事實上剛好相反，相對於口罩實名制與價格管制，讓口罩市場運作才會減少染疫的人數。

7.1.3 哄抬

2020年2月，美國聖路易市有一位經理人想要買口罩，他首先上亞馬遜(Amazon)購物網站，發現已缺貨。如果是預購，最快要一個月後才會寄達。幾經折騰，他最後在eBay拍賣網站上買到一盒，但價格大約上漲為疫情之前的4倍。⁵

台灣的媒體常把價格大幅上漲，認定為廠商哄抬價格(price gouging)，口罩價格上漲是廠商哄抬，雞蛋價格上漲是哄抬，房價上漲也是哄抬。從字面上來說，哄抬是把商品或服務的價格提高到遠高於合理的水準。但什麼是「合理的水準」，並沒有明確的定義。例如，2020年2月時，合理的口罩價格是多少？沒有人能夠回答。

哄抬價格

把商品或服務的價格提升到遠高於合理的水準。

美國大部分的州都有立法禁止哄抬價格。以加州為例，若州長宣布緊急狀態(emergency)，則依法商品的價格上漲不得超過10%。不過，在新冠疫情期間，美國並沒有任何一個州動用以上的法律。

疫情期間，亞馬遜網站上的口罩價格也大幅上升，但是，美國政府並未介入，反而是亞馬遜購物網站公司自己出面，規範在網站上出售的口罩，價格不得高得太離譜。為什麼公司要出面管制價格？原因是公司擔心若口罩價格太高，有些消費者可能因此不滿，不再前來購物，公司的整

⁵Rosalsky (2020)。

體利潤會受影響。⁶

台灣人也已經習慣網購。如果沒有口罩實名制，許多民眾也會從購物網站上買口罩。購物網站上會出現「哄抬價格」嗎？如果亞馬遜購物網站公司會出面管制價格的漲幅，台灣的購物網站也一定會。不過，上面已經說明，在疫情初期，沒有人知道合理的價格是多少。購物網站管制價格之後，賣口罩的人若改由其他的管道出售，結果可能造成網站上買不到口罩。

前面第4章討論台北市果菜市場的競標制度，颱風之後，果菜價格上漲是競標的結果。為何中間商販願意出高價？原因是他判斷零售市場的消費者願意出高價購買果菜。因此，真正使價格上升的不是中間商販，而是最終的消費者。換言之，哄抬價格的是消費者，而不是廠商。

7.2 蛋荒

2023年3月27日的《自由時報》有一篇報導說：「本週雞蛋價格不漲了！台北市蛋商公會表示，本週蛋價確定維持產地價45.5元、批發價55元。」蛋商公會原本打算採取「不漲價就休市（拒絕報價）的策略也暫緩。」為何暫緩？另一項報導講出原因：「蛋價委員會上週原預計要調漲蛋價，但傳出官方透過產業界代表施壓凍漲，要求先觀望一週再決定，最後決議暫不調漲。」⁷

本章標題下的照片是2023年3月31日在新北市一家超市所拍的，超市內貨架上的商品都是滿滿的，唯獨雞蛋的這一區，架子上空空如也。大約三個星期之後，老吳於4月23日的中午到全聯超市，雞蛋貨架上還是空空。繞到附近的便利商店A，問店員有沒有蛋？店員張望了架子一下，說沒有。請問他，大約什麼時候會進貨，他說下午三到四點。

老吳繞到便利商店B，貨架上也沒蛋。問了店員，她問我要幾顆？我說一盒。她進到門後面，東抓西抓，拿出一個紙袋，裡面有10顆蛋。我問她說，原來要問才有？她回答說，「這些蛋本來是煮茶葉蛋用的。」10顆95元，雖然有點貴，但我開心地離開。回家途中又繞到另一家便利商店，也沒有

⁶相關的研究，請見 Kahneman, Knetsch, and Thaler (1986)。

⁷陳嘉怡 (2023)。

蛋；問店員何時會進貨，他說通常是下午三到四點。但很快加一句話，說每次只會進一盒，而且很快被搶光。

民眾買不到雞蛋的現象，媒體稱之為「蛋荒」。事實上，蛋荒在2022年初的春節期間也出現過，但後來情況略有好轉。意外的是，一年之後又出現，而且情況更為嚴重。

「蛋荒」是指民眾買不到雞蛋。上面圖7.2已經說明「短缺」的概念，它指的是，在某一價格水準下，供給量少於需求量。在短時間內，市場上可能出現短缺，但若價格機能能自由運作，價格會調漲，到最後供需會達成均衡。換言之，短期內可能出現短缺，但價格上升後，短缺現象即會消失。由此可知，2023年持續的蛋荒是因為價格機能無法運作。為何價格機能無法運作？原因是，「官方透過產業界代表施壓凍漲」。

依中華民國養雞協會之統計，2022年1月，全台灣的蛋農平均每日生產蛋114,774箱，比前一月減少8,125箱，相當於平均每日短少160萬顆雞蛋。若2021年12月的產蛋數代表正常的水準，則正常的產蛋數量是2,420萬顆，而2022年1月的數量大約是2,260萬顆，少了6.6%。

雞蛋產量為何減少？主要原因是受到禽流感的影響。不過，媒體的報導指出，蛋農通報的禽流感件數，比實際的案件少，「很多蛋農不敢通報（禽流感），因為通報（之後）不只會全部撲殺，還要禁養半年。」換言之，若全部通報，雞蛋產量會減少更多。另外一個原因是農委會管制蛋價。因為烏俄戰爭的影響，台灣進口玉米的價格大幅上升。玉米是蛋雞飼料最主要的原料之一，玉米價格上升後，蛋農的成本也增加。⁸因此，雞蛋價格受到管制之後，蛋農的生產意願即下降。

圖7.5畫出禽流感與價格管制之影響。原均衡點為 e ，蛋產量為2,420萬顆。禽流感使供給減少，若無價格管制，均衡點變成 e' ，價格每萬顆由40,000元上升為45,000元。若農委會管制蛋價為40,000元，則雞蛋短缺數量為 he 的大小，本例為 $2,420 - 2,260 = 160$ 萬顆。

7.2.1 「包銷制」

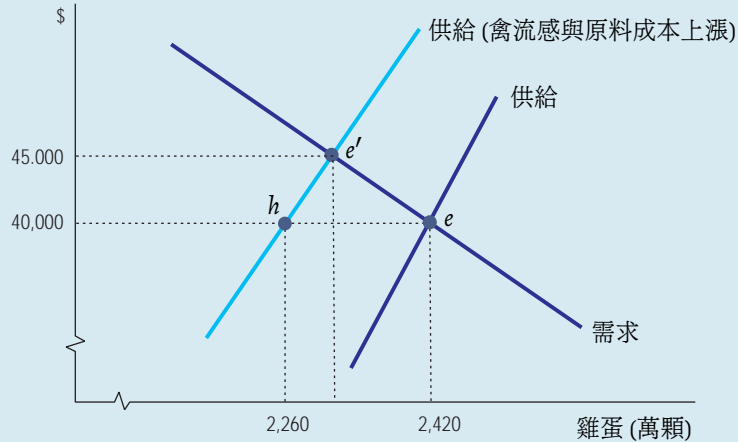
農委會為什麼要管制雞蛋的價格？如何管制？要回答以上的問題，我們先要了解，產地的雞蛋是經由什麼管道配送到消費者的手中。

⁸李易安與王怡蓁(2022)。

圖7.5

禽流感與蛋荒

雞蛋1斤約7-10顆，本圖假設10顆重量為1斤。原均衡點為 e ，若蛋價無管制，禽流感與原料成本上漲使均衡點變成 e' 。若政府管制蛋價為40,000元/萬顆，雞蛋短缺數量為 eh 的大小，本例為160萬顆。



台灣雞蛋市場的消費端包括食品加工廠，早餐店，餐廳，超市，與傳統市場；生產端的廠商則可分為3類：品牌蛋農，大型蛋場，與小型蛋農。品牌蛋農創造自有品牌，可能在超市出售，也可能採直銷方式賣給消費者。大型蛋場產量大，直接供應超市與傳統市場。最後，小型蛋農每家之產蛋數量不如大型蛋場與品牌蛋農，但因為家數多，是雞蛋的主要供給者。以下的分析主要是針對小型蛋農。

小型蛋農通常與固定的蛋商（中間商販）合作，蛋農所生產的雞蛋由蛋商收購，再配銷至食品加工廠，早餐店，餐廳，超市，與傳統市場。以上的過程與第5章所講的果菜市場類似，不同的是，以大台北地區而言，果菜的價格是在台北市果菜市場裡競標決定的，相對的，小型蛋農所生產的雞蛋，價格是由位於台北市的「雞蛋報價督導委員會」（以下簡稱為「蛋價委員會」）決定的。

蛋價委員會由養雞協會、蛋商公會與政府三方組成。養雞協會與蛋商公會各有7名代表，政府則有2名代表，分別由農委會畜牧處和中央畜產會派任。

小型蛋農與蛋商合作配銷的制度稱為「包銷制」。此一制度有兩項特點，第一，雙方都接受蛋價委員會所訂出的價格，第二，蛋商以訂定的價格買下蛋農所有的蛋，再配銷出去。蛋價委員會若調整價格，蛋農會收到消息，隔天即以新的價格交易。以2023年2月5日為例，產地價格是40.5元/斤，批發價是50元/斤。若以公斤計算，產地價格為67.5元，批發價為

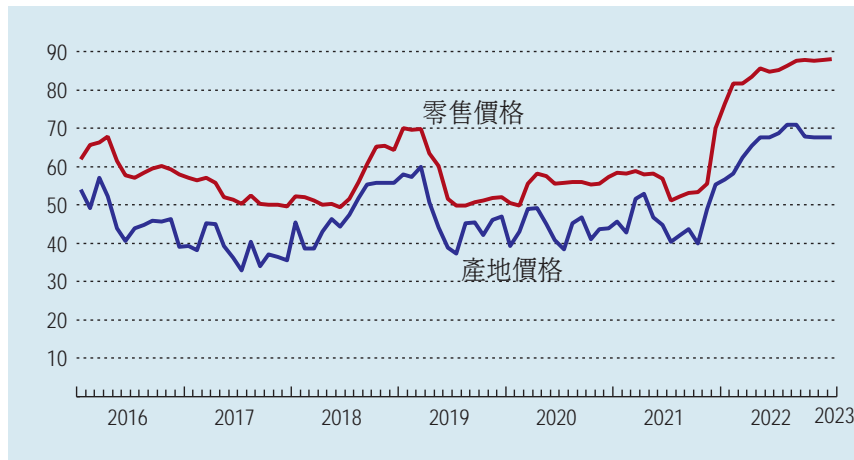


圖7.6

雞蛋價格

單位：元/公斤。零售價格係以台北市、新北市、台中市、台南市及高雄市等區域內零售市場之零售商為訪查對象。來源：畜產品價格查詢系統。

83.3元。圖7.6為2016年以來的零售價格與產地價格。

蛋商與消費端的客戶直接接觸，了解需求的變動。如果在目前的價格下，雞蛋無法全數售出（超額供給），蛋商只能降價求售。若超額供給持續，蛋商會反映給蛋價委員會，後者即宣布調降蛋價。蛋價下跌後，蛋農生產的誘因下降，產蛋減少，到最後，市場回到供需均衡的狀態。

反之，如果在目前的價格下出現超額需求，則同樣的機制會使蛋價調漲。本節最前端所引述的報導，內容是蛋價委員會原訂在2023年3月27日要調漲，但受到農委會的壓力，決議暫不調漲。

事實上，農委會施壓凍漲蛋價的政策，從2月初就開始。2月5日，產地的蛋農收到消息，雞蛋產地價隔天將從每台斤40.5元漲到43.5元。不料消息才傳出不久，卻又臨時取消。台北市蛋商業同業公會理事長林天來後來受訪時說，本次雞蛋價格未隨市況調整，是因為「尊重農委會想穩定物價」而暫時凍漲。⁹

蛋價凍漲在一年前也發生過一次。2022年2月7日，農委會主委陳吉仲宣布雞蛋產地價格每台斤34.5元，凍漲到2月底。不過，這一次的蛋價凍漲只維持了4天；2月11日，農委會宣布自隔日起，蛋價提高2元。

農委會在2月7日除了宣布凍漲蛋價之外，另外宣布補貼蛋農每台斤3元。補貼政策的背景是，因為飼料價格上漲，凍漲蛋價之政策影響蛋農的收入，因此，農委會對蛋農提供補貼。如果無補貼政策，蛋價每公斤可能上漲3元。相對的，在凍漲與補貼政策下，雞蛋維持原先的價格，似乎

⁹林怡均 (2023); 孫維揚 (2023)。

對消費者有利。不過，農委會補貼的錢來自納稅人補貼，因此，農委會的政策是以消費者繳交的稅來補貼消費者。

7.2.2 誰買不到蛋？

價格上限
政府管制商品價格不得高於某一水準。

農委會凍漲蛋價，意思是設定雞蛋的**價格上限** (price ceiling)。管制價格上限使蛋價暫時穩定下來，但創造了蛋荒，民眾買不到雞蛋。前面圖 7.5 的例子裡，2022 年初的蛋荒發生時，產蛋數量比平日少了 160 萬顆，但總量仍有 2,260 萬顆。換言之，多數人仍然可以買到蛋。那麼，買不到蛋的是哪些人？

由媒體的報導來看，蛋荒似乎主要出現在都會區，非都會區的消費者如果願意付較高的價格，仍然買得到蛋。

老吳有一位家住桃園的學生，家裡固定向附近的商家買蛋。從 2021 年初到 2023 年 4 月，蛋價持續上漲，但都買得到。2021 年 1 月之前，蛋每箱 (應該是 30 顆) 200 元，2022 年 1 月漲為 230 元，10 月起，價格上漲至 260 元，2023 年 4 月再上漲至 290 元。¹⁰ 顯然，桃園地區的零售市場，價格機能正常運作。

為何都會地區買不到蛋？在官方管制蛋價的政策下，都會地區的蛋價比較受到關注，一旦價格上漲，政府官員，民意代表，媒體與網紅會攻擊這些店家，認為是「不肖商人哄抬蛋價」。蛋商為了減少困擾，會把雞蛋運往比較不受關注的非都會區的市場去。

以上情況與戰後初期的「米荒」完全相同。1945 年，國民政府接收台灣之後，實施全面性的管制政策。在稻米方面，國民政府以低價徵收農民生產的稻米，目的是要「充裕軍公糧」。1947 年 2 月 13 日，長官公署公布「指定最高米價辦法」，規定白米零售價格的上限，結果造成台北市「無行無市之怪現象」。「無行無市」是指沒有交易，也沒有報價。為什麼？因為政府管制米價，農家不願意把米運到台北來，台北市的米店無米可賣。不過，鄉下地方仍能買到米。¹¹

1947 年的米荒是價格管制造成的，2023 年的蛋荒也是價格管制所造成的。戰後初期的米價管制是二二八事件的原因之一。從 1947 到 2023

¹⁰ 通訊訪問黃品鈞。

¹¹ 吳聰敏 (2023)，頁 294-295。

年,已經過了3/4個世紀,但政府官員價格管制的心態並沒有改變。

7.2.3 「滿足國人雞蛋需求」

禽流感造成蛋價上漲,不只發生在台灣。2023年6月初,美國《華爾街日報》報導,因為禽流感的影響,美國的零售蛋價在2023年1月超過每打4美元。不過,到了6月初,禽流感的影響舒緩,蛋價回歸正常,大超商祭出促銷,每打的價格下降至1.49美元,甚至降到1.29美元。

報導中也提及,美國民眾對於蛋價上漲的反應。蛋價上漲期間,美國的民眾調整消費行為,少買一些蛋,多買一些替代品,包括鷹嘴豆(chick-pea)與酪梨(avocado)。¹²在禽流感期間,美國農業部並未出面凍漲蛋價,民眾也沒有提出要求。美國的消費者似乎很少人認為政府應該出來管制蛋價,可能是他們了解,蛋價上漲是由禽流感所引起,價格管制並無法使蛋的供給增加。

相對的,台灣的雞蛋價格上漲時,農委會很快跳出來,想盡各種辦法把蛋價壓下去。2022年初的政策是管制雞蛋價格加上補貼蛋農。2023年初,管制蛋價的政策不變,但是補貼蛋農的政策變成補貼雞蛋進口。為何要從補貼蛋農改成補貼雞蛋進口?可能是農委會發現,一年前補貼蛋農的政策對於壓低蛋價的效果不大。

2023年3月10日,農委會宣布,「即日起至112年12月31日止實施蛋品專案進口,以滿足國人雞蛋需求。」¹³專案的意思是,以往雞蛋進口是受到管制的,現在由農委會自行進口。不僅專案進口,農委會對於雞蛋進口還提供補貼。

專案進口使國內蛋的供給增加,蛋價下跌,或者,至少不會再上升。如果只是開放進口,而沒有補貼,國內的蛋農與進口蛋商可以說是公平競爭,但是,補貼進口的政策使國內蛋農在競爭上變得不利,他們的不滿可以想見。媒體記者問農委會官員,進口蛋的補貼花了多少錢,農委會官員「僅模糊帶過,不願透露。」¹⁴

¹²Kang and Thomas (2023)。

¹³行政院農委會(2023)。

¹⁴孫維揚與林怡均(2023)。

農委會主委說, 蛋品專案進口的目的是要「滿足國人雞蛋需求」。消費者對於雞蛋的需求可多可少, 價格高一點的時候, 消費量會少一些。因此, 農委會真正的目的是壓抑蛋價。但是, 壓抑蛋價的政策有其成本, 包括出現蛋荒, 以及犧牲蛋農的利益。

2023年4月26日, 農委會主委陳吉仲宣布, 進口時間將延長至明年6月, 仍採專案進口, 不會變成常態性進口。雖然農委會說「不會變成常態性進口」, 但是由兩年來的政策變動, 蛋農的結論可能是, 他們的利益可以隨時被犧牲。這對於蛋農的生產誘因有長久的影響。

上面說明, 美國的蛋價在6月初已回歸正常水準, 台灣的蛋價在7月初也下降。7月4日, 一名蛋商在受訪時說, 農委會進口蛋一箱(約200顆)價格約莫落在1300元, 「但現在國產的產地價格, 一箱200顆已經降至約800元, ... 一旦賠錢就是全民買單!」¹⁵

7.3 油電凍漲

圖7.7是2020年以來, 台灣與美國的汽油零售價格。為了方便比較, 台灣的油價以30元的匯率轉換成美元。在2020與2021年, 台灣的油價高於美國。而2021年初起, 台灣與美國的油價都出現上漲的趨勢。

2022年上半, 國際原油價格飆到高點, 美國國內的汽油價格也上漲, 並在6月中漲到最高點, 每公升1.322美元。相對的, 台灣的油價在2022年維持穩定, 甚至略有下降。不過, 從6月起, 美國的油價下跌; 2023年的前5個月, 美國的油價低於台灣。

美國的油價為何飆漲? 一方面是因為原油價格上漲, 另一方面是美國出現嚴重的**通膨**(inflation)。通膨又稱為物價膨脹, 是指一般家庭日常消費商品與服務的價格持續上漲的現象。汽油是家庭日常消費品之一, 故物價膨脹發生時, 汽油價格也上漲。不過, 汽油價格上漲也可能反過來是物價膨脹的原因。第二次世界大戰之後, 國際間最嚴重的物價膨脹是在1973-1974年的**第一次石油危機**(oil crisis)時, 當時中東國家聯合起來減產石油, 造成國際原油價格上漲, 並進一步引發各國的物價膨脹。

¹⁵葉佳華(2023); 曾以寧(2023)。

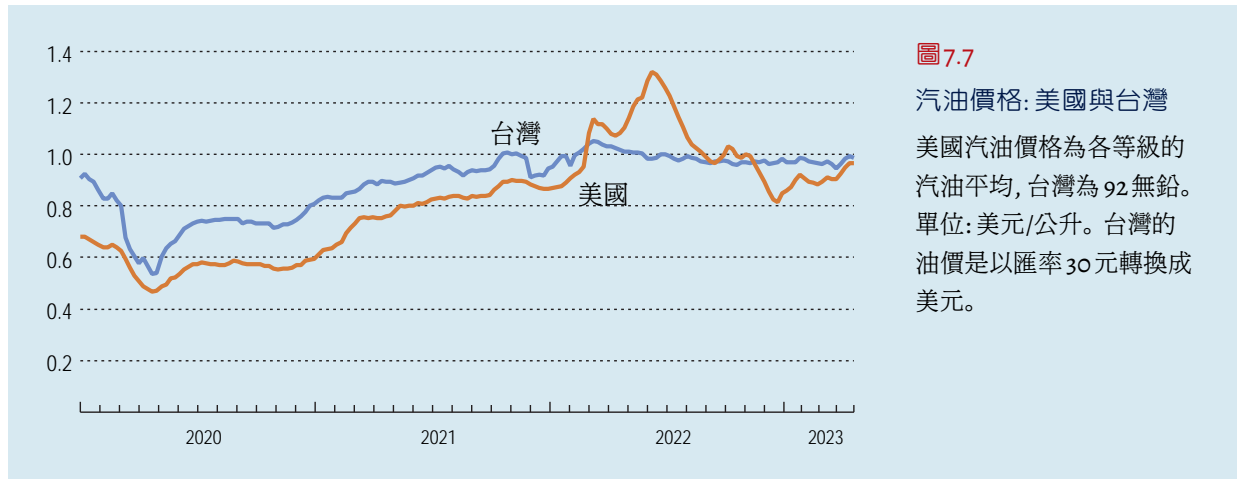


圖 7.7

汽油價格：美國與台灣

美國汽油價格為各等級的汽油平均，台灣為 92 無鉛。單位：美元/公升。台灣的油價是以匯率 30 元轉換成美元。

美國為何在 2022 年會出現物價膨脹？後面的第 24 章會說明，長期持續的寬鬆貨幣政策會造成物價上漲，而寬鬆貨幣政策是指中央銀行的貨幣發行量超過適當的水準。2022 年美國發生物價膨脹，主要的原因就是美國的聯邦準備體系 (Federal Reserve System, 簡稱為聯準會，即美國的中央銀行) 長時間的寬鬆貨幣政策。

台灣在 2022 年也出現物價膨脹，但物價上漲的幅度沒有美國那麼高。若由此推論，台灣的貨幣政策可能沒有美國那麼寬鬆。但是，後面的第 25 章會說明，台灣貨幣政策寬鬆的程度比起美國有過之而無不及。若是如此，為何台灣的物價相對穩定？在回答這個問題之前，我們先來看看美國對付物價膨脹的政策。

美國於 2021 年出現持續性的物價膨脹後，聯準會於 2022 年 3 月開始調整貨幣政策，由寬鬆轉為緊縮。緊縮的貨幣政策又稱為升息 (interest rate hike)，美國聯準會藉由調升聯邦基金目標利率 (federal funds target rate)，以減少貨幣發行量。美國聯準會升息的時候，台灣央行也升息，但幅度較小。換言之，台灣央行減少貨幣發行的幅度，小於美國聯準會。不過，行政院同時祭出一項其他國家不會做的政策：物價管制。上一節所講的管制蛋價是其中之一。

不只蛋價，2023 年 6 月 14 日，農委會宣布要補貼豬肉進口，「讓消費者減輕負擔」。但台灣最重要的物價管制並不是來自農委會，而是經濟部，它的政策是油電凍漲，也就是管制油價與電價。上面圖 7.7 裡，2022 年台灣的油價不升反降，即反映油電凍漲的影響。

油電凍漲

政府管制油電價格的上限。

圖7.8

排隊買汽油 (1973年12月)

1973年,美國政府管制汽油價格,加油站大排長龍。來源:
Wikimedia Commons。



油價與電價會影響一般商品的價格,油電凍漲之後,物價膨脹率即被壓低。因此,台灣的物價相對穩定,事實上是假象。亦即,如果沒有油電凍漲政策,物價膨脹率會高於主計總處所宣布的數字。

美國在1973–1974年第一次石油危機期間,也曾經凍結汽油價格,結果造成「油荒」,車主們被迫在加油站大排長龍,等著買汽油。圖7.8是1973年12月某一天的清晨,美國波特蘭 (Portland) 地區汽車排隊等著加油的景象。

為何加油要排隊? 因為原油價格上漲時,油公司生產汽油的成本上升,汽油價格原本要調漲。美國政府凍結汽油的價格之後,油公司以管制的價格出售汽油會虧損,不願意生產汽油出售。加油站可賣的汽油有限,駕駛人只好排隊碰運氣。諾貝爾經濟獎得主傅利曼 (Milton Friedman) 在1977年評論油價管制的問題時說:¹⁶

“經濟學家懂的事情並不多,但我們知道如何創造短缺。如果你想要讓蕃茄短缺,只要下一個命令,商人賣蕃茄的時候每磅不能超過2分錢,立刻就造成蕃茄短缺。石油與汽油也是如此。”

¹⁶Wikipedia (2023c)。

美國凍漲油價時，加油站排滿加不到油的車子。但奇怪的是，經濟部凍漲油價時，台灣的加油站並沒有排隊的車子長龍。為什麼？

7.3.1 「國營事業努力承擔」

台灣的汽油市場上有兩家生產者，台灣中油公司與台塑石化公司；前者是公營事業，後者是民營企業。台灣中油公司的主管單位是經濟部。經濟部宣布油價凍漲時，中油公司仍然繼續生產，虧損在所不計。也因此，加油站仍有汽油可賣。

2023年1月，經濟部能源局副局長李君禮說，「為了從源頭抑制通膨，中油及台電吸收漲幅，台電2022年虧損2,679億，等於每度電的成本，台電吸收40%，中油同樣虧損直逼3,000億，雖然虧很大，但也因為兩大國營事業努力承擔，才能將台灣CPI上漲率控制在3%，遠低於其他國家。」以上的CPI是指消費者物價指數 (consumer price index)，這是各國用來衡量物價膨脹率的指標。

台灣中油公司因為配合凍漲政策而產生虧損怎麼辦？它一點也不用擔心，因為行政院會編列預算補貼其虧損。行政院補貼台灣中油公司的錢從哪裡來？政府的預算是由主計總處負責編列，實際支付的是財政部。財政部的錢從哪裡來？全體納稅人繳交的稅。

由此可知，所謂「兩大國營事業努力承擔」，到最後，真正的承擔者不是國營事業，而是全體納稅人。

台灣中油是公營事業，不得不「努力承擔」，但是台塑石化公司是民營企業，只能砍著頭皮面對油價凍漲。2012年的報導顯示，油價凍漲時，台塑石化的油品內銷會虧錢，但出口仍獲利。¹⁷ 2020年底，台塑石化公司汽柴油產品內銷的市占率大約是20%。

7.3.2 「確保物價穩定」

2023年上半，台灣的物價膨脹率仍高，經濟部長王美花於2023年6月5日受訪時表示，「國內物價都有審慎因應，尤其是中油台電等國營事業都持續吸收，確保物價穩定。」¹⁸ 經濟部長想要「確保物價穩定」，意思是物

¹⁷高嘉和與張慧雯 (2012)。

¹⁸馮建榮 (2023)。



汽油賣光了

美國波特蘭地區，1973年6月。
來源：Wikimedia Commons。

價膨脹率要下降至2%以下。

2022年的油電凍漲並非第一次，而且不分民進黨與國民黨。2007年民進黨執政時，行政院曾於11月2日宣布「油價凍漲」，95無鉛汽油每公升凍結在30.7元。一直到隔年的5月28日，國民黨上台之後，汽油價格才解凍。解除管制之後，國內汽油每公升調漲為34.6元。不過，兩年之後，國民黨執政時也在2010年底管制油價，只是名稱由「凍漲」改為「緩漲」。

物價膨脹率偏高對於經濟運作有不良的影響，因此，維持物價穩定是各國政府重要的目標，也是經濟學研究重要的議題。長期以來經濟學者的共識是，控制貨幣供給才能使物價穩定（物價膨脹率低），物價管制不應該用來對付物價膨脹的問題。2022年起，歐美國家面對物價膨脹的問題，各國央行即啟動升息政策，沒有國家是以物價管制的方法來解決物價膨脹的問題。

但是，台灣則反其道而言，維持物價穩定變成是經濟部的重責大任，方法是物價管制。經濟部組織法第1條規定，「經濟部主管全國經濟行政及經濟建設事務」，法條內並未規定物價穩定是經濟部的責任。相對的，中央銀行法的第2條規定，央行經營的目標之一是「維護對內及對外幣值之穩定」，其中，維護對內幣值之穩定即指物價穩定。但不知從什麼時候開始，物價穩定變成是經濟部的任務，台灣央行則退居第2線。

油價凍漲確實使消費者以較低的價格買到汽油，但是這項政策有幾個問題。首先，在油電公營的體制下，油價凍漲時消費者仍然能買到汽油，結果造成汽油消費的邊際成本高於邊際價值，資源配置無效率。換言之，油價上漲時，應該要減少用油，但油價凍漲等於是鼓勵大家用油。

其次，油價凍漲是以納稅人的錢補貼使用汽油的人，而用油較多者，獲得較多的補貼。譬如，開車者比起搭公車者使用較多的汽油，因此前者獲得較多的補貼。一般而言，所得高者用油較多，大企業也用油較多，因此，油價凍漲是以納稅人繳交的稅來補貼高所得者與大企業，這使社會的所得分配更不平均。

第三，如果油電不是公營企業，經濟部的油電凍漲政策無法執行。經濟部可能為了油電凍漲政策，繼續維持油電公營企業的體制。但是，公營企業的效率低，這造成整體經濟效率的下降。

最後，上面已經說明，物價膨脹是持續的寬鬆貨幣政策所造成。台灣

的油電凍漲造成物價相對穩定的假象，也使台灣央行繼續維持過度寬鬆的貨幣政策。不幸的是，過度寬鬆的貨幣政策造成嚴重的負面影響，包括房價飆升與財政制度不健全。後面的第25章會檢討這個問題。

2023年6月25日的媒體報導：「油電糖水獎金可望領滿4.4個月」，其中，「油電糖水」是指台灣中油，台電，台糖與台灣自來水公司等4家公營企業。報導中說，中油與台電去年都大虧逾兩千億元，但中油與台電虧損都是配合穩定物價政策，可歸納為「政策性」因素。¹⁹

以上4家公司，電力與自來水屬於公用事業 (public utility)，石油與糖業並不是。但是，1945年國民政府接收台灣時，把日本人的石油公司與糖公司全部收歸國營，一直延續至今，沒有改變。

公用事業具有自然獨占 (natural monopoly) 的性質，經濟學的主張是，公用事業應由民間經營，但其訂價須受到管理 (regulation)。電力與自來水如何訂價，經濟學有很多的分析，後面的第14章會有簡單介紹。以油電的價格而言，經濟部採取所謂的「政策性考量」，與經濟學的建議完全脫節。

台灣已經是一個高所得國家，但一直到今天，一些重要的公共政策，不是依據科學的研究，而仍然是依據想當然耳的觀念，甚至是官員個人的利益考量。

Summary

- 價格管制造成短缺 (超額需求)，消費者可能要排隊才能買到商品。
- 在供給減少時，價格管制使廠商增產的誘因下降，短缺的現象要更久才能解決。
- 價格管制會出現黑市，有些消費者付較高的價格，仍可能買到商品。
- 新冠肺炎初期，衛福部徵收民間生產的口罩，並管制口罩價格，造成口罩市場出現短缺，民眾要排隊才能買到口罩。
- 油電凍漲政策是指政府管制汽油與電價的上限。
- 在第一次石油危機時 (1973–1974)，美國政府管制油價，結果造成車子在加油站前大排長龍。台灣在實施油價凍漲時，因為經濟

¹⁹彭宣雅 (2023a)。

部要求台灣中油公司繼續出售汽油，故加油的車子不需要排隊。

- 油價凍漲時，台灣中油公司繼續出售汽油，因而出現鉅額虧損；台灣中油公司的虧損後來是由財政部補貼，也就是納稅人補貼。

Key Concepts

哄抬價格, 169

價格上限, 174

油電凍漲, 177

Review Questions

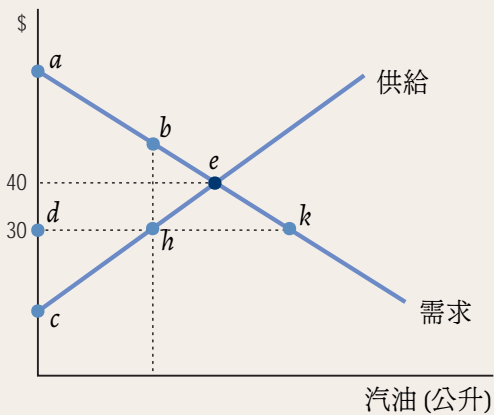
1. 2020年初，新冠疫情出現，台灣的民眾買口罩需要排隊的原因是什麼？
2. 2023年初，台灣曾出現「蛋荒」，民眾買不到雞蛋，原因是什麼？
3. 2022年2月7日，農委會宣布獎勵蛋農雞蛋生產每台斤3元，請畫出雞蛋零售市場的供給線與需求線，說明獎勵政策之影響。
4. 2023上半年，農委會干預台北市蛋價委員會的報價，並補貼雞蛋進口，請畫出雞蛋零售市場的供給線與需求線，說明兩項政策之影響。
5. 在第一次石油危機時（1973–1974），美國政府管制油價，結果造成車子在加油站前大排長龍，等著加油。為何台灣在凍漲油價時，沒有出現車子排隊等加油的景象？

Problems & Applications

6. 2020年上半的新冠疫初期，衛福部推出口罩實名制，並管制口罩價格，以上兩項管制政策對於防止疫情的擴散反而不利，為什麼？
7. 2020年上半的新冠疫初期，歐美國家的口罩價格飆漲，有人認為這是「貪利商人哄抬價格」。美國的亞馬遜網站也出售口罩，但疫情期間，亞馬遜網站出面管制，防止口罩價格飆漲。
 - (a) 亞馬遜網站出面管制，是否表示公司的目標並不是追求利潤？
 - (b) 亞馬遜網站出面管制，對於想要買口罩的人有何負面影響？
8. 台灣對於國外的豬肉只能專案進口。2023年6月14日，農委會要求中央畜產會即日起到9月底，補貼採購進口豬肉每公斤6元。農委會主委陳吉仲說，以上補貼政策讓「豬

農維持穩定收入增加」。²⁰ 請評論農委會主委陳吉仲的說法。

9. 2007年11月到2008年5月之間，政府管制油價，每公升價格30.7元。假設在油價不管制的情況下，每公升價格應該是35元。「政府凍結汽油價格等於是鼓勵浪費資源」，請說明這句話的意義。
10. 下圖為汽油之供需線，若無管制，均衡價格為每公升40元。



- (a) 若政府管制油價，每公升變成30元。請由此圖說明，為何管制油價會造成排隊買汽油的現象？
- (b) 台灣在2022年實施油價凍漲時，並未出現排隊買汽油的現象，請問原因為何。
- (c) 在(b)小題的情況下，請畫圖說明為何油價管制會降低經濟效率？
- (d) 油價凍漲時，汽油消費之邊際價值會高於或低於邊際成本？

11. 如果價格管制有損經濟效率，為何有些國家政府會實施管制？(本題無標準答案。)

²⁰彭宣雅 (2023b)。