

公共选择理论的政策失败论 及其对我国政府管理的启示

丁煌

(武汉大学政治与行政学院副教授 武汉 430072)

内容提要 本文首先简要地描述了公共选择理论的基本假设,接着对布坎南等公共选择理论家在政府失败及其根源和补救“政府失败”的政策建议上的基本观点进行了系统的概括,最后就该理论对我国政府管理所具有的启示作了分析和阐述。

关键词 公共选择理论 政府失败 政府管理 启示

公共选择理论是美国当代著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者詹姆斯·M·布坎南(James M·Buchanan, 1919—)等人创立的一种新公共经济理论,其宗旨是要把市场制度中的人类行为与政治制度中的政府行为纳入同一分析的轨道,即经济人模式,从而修正传统经济学把政治制度置于经济分析之外的理论缺陷。

一、公共选择理论的基本假设

所谓公共选择是指非市场的集体选择,实际上就是政府选择。公共选择理论的基本特点是以经济人的假定为分析武器,探讨在政治领域中经济人行为是怎样决定和支配集体行为,特别是对政府行为的集体选择所起到的制约作用。所谓经济人假定,即是指:作为一个人,无论他处于什么地位,其人的本性都是一样的,都以追求个人利益,使个人的满足程度极大化为最基本的动机,亦即假定人都具有经济人特点。基于这一假定,布坎南认为,通过类似的行为假设,我们也能够对集体选择的结构特征进行一些基本的预测。他

指出:国家不是神造物,它并不具有无所不在和正确无误的天赋。因为国家仍是一种人类的组织,在这里做决定的人和其他人没有什么差别,既不更好,也不更坏,这些人一样会犯错误。因此,建立在道德神话基础之上的国家政治理论一遇上“经济人”这一现实的问题便陷入难以解决的困境,为此,“我们必须从一方面是利己主义和狭隘个人所驱使的经济人,另一方面是超凡入圣的国家这一逻辑虚构中摆脱出来,将调查市场经济的缺陷和过失的方法应用于国家和公共经济的一切部门。这样便使所有的分析有了一个共同的出发点:经济人——当人们必须在若干取舍面前进行选择时,他们将更愿意选择那种能为自己带来较多好处的方法。

二、政府的失败及其根源

公共选择理论对西方所谓民主社会的政治结构进行了全面的分析,它的中心命题和全部的理论意义可以归结为一点,即政府的失败。所谓“政府的失败”,是指国家或政府的活动并不总是像应该的那样“有效”或像理

论上所说的能够做到的那样“有效”。在布坎南看来,政府作为公共利益的保证人,其作用是弥补市场经济的不足,并使各经济人员所做决定的社会效应比政府干预以前更高,否则,政府的存在就无任何经济意义。但政府决策往往不符合这一目标,有些政府的作用恰恰相反,它们削弱而不是改善了社会福利,于是就提出了一个问题:为什么有些公共行动对社会的作用是“负效应”而不是“正效应”?产生这类问题的原因是什么?哪些是有缺陷的部门?我们应该怎样在制度的确定上弥补这些缺陷?为了对这些问题作出回答,布坎南对政府失败的主要表现形式——政府政策与政府工作机构低效率及其根源进行了较为深入的分析,并就如何补救这种“失败”提出了具体的政策建议。

布坎南认为,所谓政府政策的低效率是指所执行的政策不是最好的政策,换言之,这种政策不能确保资源的最佳配置。一般来说,美国政府的政策在理论上可分为三类:一类是由政府有关部门拟定方案,最后由选民投票确定的政策,像重大税收政策的调整,对国家前途影响较大的对外政策的制定。第二类是由政府的高级领导层拟定方案,如联邦政府或地方州政府拟定的方案。第三类是由政府部门全权独立制定与实施的政策,这种政策的合理性通常是由宪法等法规来保障的,政府部门的职责是照章办事。在此,我们仅以第三类政府政策——由政府主管部门独立的,全权制订与实施的政策——的拟定方式为例来对政府政策的低效率作一简要的考察。就政府的这类政策而言,布坎南等公共选择理论家认为,由于每个政府部门或公用事业部门遵循的政策通常是由该部门领导人根据自己对共同利益的理解来决定的,因而,一方面这些部门政治家的行为具有相当大的自由,他们有意或无意地为自身的经济人动机所左右,因此,他们对共同利益的理解常常

难以符合公共利益的要求;另一方面,由于部门政治家行为的灵活性与他们自利动机的强刺激性、制约性,他们的行为实际上也不倾向于最大限度地增进共同利益而服务,而是依据自己获得的信息和个人效用最大化原则来决策。在布坎南看来,产生这一政府行为的外部原因是缺乏一种约束机制制约政府的行为方式。如果约束机制不能提供一种良性压力,以确保任何人处于某一特权地位时无法过多地牟取私利,那么再高尚的执政官也不能保证公共利益不被他或他的后继者有意或无意地损害。正是在这个意义上,公共选择理论强调,不应该把增加社会福利与保证人人平等的权力随便交给某一特权机构或阶层,然后再虔诚地等待特权机构或阶层的恩赐。理性的做法应该是使这些特权机构或特权人物受制于某一硬约束机制并且由公民真正地而非形式地掌握该约束机制的最终决策权。

接着,布坎南又对政府工作机构低效率的原因进行了分析。他认为,导致政府机构工作低效率的原因有以下几个方面:(1)缺乏竞争机制。在美国,由选民直接选举产生的代表只占政府工作人员总数的很小比例。例如,总统、副总统、州长、副州长等国家和州一级的领导以及监督这些领导的参、众两院的议员是由直接选举产生的,而其他部门领导则由国家和州一级领导人任命并由相应的参、众两院认可。由于部门领导与当选代表之间存在着密切的利害关系,不会因工作低效率而遭到解雇,所以他们也就没有压力去高效率地工作。另外,由于约束政治家个人活动的限制体制不以盈利为目的,提供公共服务的各部门之间也不存在竞争,因此政府官员拥有的自由比私人企业经理要大得多,而过多的自由又使他们没有努力工作的积极性。可见,从纵向(逐级任命)和横向(部门之间)来看都缺乏竞争压力。(2)缺乏降低成本

的激励机制。从客观上看,由于政府部门的活动大多不计成本,而且即使计算成本,也很难做到精确,这样就有形或无形地促使政府部门对公共物品的供给超出社会财富最优分配时所需要的数量,进而导致社会资源的浪费。相对于私人垄断情形,这种过量供给相当于公众支付给某些特权阶层一种变相的集体补贴,集体补贴的成本最终是由纳税人承担的。从主观上看,政府所属各部、局的工作大多具有一定的垄断性,一方面,各部、局可以利用这种垄断地位在供给公共产品与劳务时尽可能降低服务质量,提高服务价格,并在此基础上扩大生产规模,使之所提供的服务数量与范围超过最优的生产水平。另一方面,由于政府部门所承担的任务较为复杂,它们可以利用所处的垄断地位封锁一部分公共产品生产职能及资源成本等信息,从而使承担制约任务的议员和执行管理预算职能的部门无法了解真实成本,不能准确评价运行效率,也就无法充分行使监督权。(3)政府机构自我膨胀。它包括政府部门组成人员的增加和政府部门支出水平的增长。之所以会出现这种情况,在布坎南等公共选择理论家看来,是因为政府官员也是个人利益最大化者,他们总是希望不断扩大机构规模,增加其层次,扩大其权力,以相应地提高其机构的级别和个人待遇,同时也使他们去制订更多的规章制度,增加自己的俸禄和享受。政府机构扩张的直接结果是财政赤字,当赤字压力过大时,便会迫使政府增加货币发行,诱发通货膨胀。(4)监督信息不完备。从理论上讲,政治家并不能为所欲为,而是必须服从公民代表的政治监督,从而保证政府部门运行的效率。然而,在现实的社会政治生活中,这种监督作用将会由于信息的不完备而失去效力。监督机构为了执行监督职能,必须对被监督部门的运行情况了如指掌,但是向它们提供运行情况信息的正是被监督部门,由于前面提到

的垄断性,监督者可能为被监督者所操纵,从而使被监督者能够实现自身利益最大化的政策得以实施。而由于信息不完备所导致的监督失效则常常会进一步导致政府的寻租行为,因为政府的各项经济决策往往以某种公共利益需要为解释而为某些利益集团服务,特殊的利益集团为谋求政府保护,逃避市场竞争,实现高额垄断利润,往往进行各种“寻租活动”,于是便会产生政府的寻租行为。

三、补救“政府失败”的政策建议

布坎南等公共选择理论家在深入剖析了政府的失败及其根源之后,又就如何对这种失败进行补救提出了一些颇有启发性的具体建议。

1. 创立一种新政治技术,提高社会民主程度。公共选择理论对政府失败的分析,其逻辑的结果是必须通过社会制度的改革,约束和限制政府权力。布坎南设计的社会改造模式是,改革政治结构,创立一种新的政治技术,重建基本宪法规则,并通过新的宪法规则来约束政府的权力。布坎南坚持了他的基本思维逻辑,即重要的是选择产生结果的程序和规则,而不是结果本身。因此,约束政府权力,只能在其形成的过程中,必须要有公共选择的程序和规则来规范政府权力的形成。如果让政府能够自由地改变基本的制度,那么就不可能对政府产生任何约束。布坎南等公共选择理论家认为,在目前已知的选举制度中,多数投票法则并不是最佳的,因为它不考虑个人偏好的强度,实际上,这种多数制对政治权力的分配极不平均,只有利于积极性最高和组织得最好的少数人。于是他们提出要借助于“需求显示法”来完善选举制度,⁽¹⁾因为“需求显示法”可以提供这样一种机制,使所有参与集体选择的个体都有充分的激励,说出他对某一公共物品的真实需求状况,从而使投票者得到公共物品的数量与质量,最大限度地接近投票者的实际偏好结构。因

此,这种方法不仅可以大大提高制定集体决策的社会效率,而且还必须会加强为使政治决策权力分散化而活动的力量,进而制止政府不断扩张的倾向。

2. 在公共部门恢复自由竞争,改善官僚体制的运转效率。具体说来就是:(1)在行政管理体制内部重新建立竞争结构。公共选择理论的另一位代表人物威廉·奈斯凯南认为,政府不应该再像过去那样把各行政部门的活动范围规定得死死的,而是应该允许若干个“办事机构”在某些行政工作的分配问题上彼此展开竞争,这样,政府便可以对其各个行政部门的实际生产费用形成一个更加准确的概念。在他看来,现行制度下的预算主管部门实际上几乎成了各行政部门提出的运转费用估算的俘虏,它不可能了解向它提出的财会计划是否就是保证所需公共产品的最有效办法。假如允许办事机构就完成某些工作提出相互竞争的预算,那么这种竞争机制便可使人们对实际的最低费用有一个更为准确的把握。当然,这样做自然会打破部门间的分工,但是它将使社会获得更有效率的公共生产。(2)在最高行政级别恢复发挥个人积极性的激励制度。例如,在能够做出明细帐目的公共部门中,可以采用最高负责人个人占有本部门节省下来的部分预算费用的方法;在行政部门的中间级别,可把晋级的可能性同每一位官员所负责部门的节约程度联系起来;允许办事机构的负责人把他们的“节约资金”用于“预算外”活动的投资,从而进一步加强各公共事业部门之间的竞争;采用由民营企业承包公用事业的政策,依靠市场经济来生产某些“公益”等等,这样便可以提高公共生产的效率。

3. 改革赋税制度,约束政府权力。此外,布坎南还构想了约束政府权力的赋税制度的选择机制。他认为,政府活动依赖于赋税,赋税制度被看成是表明政治框架的永久性特点

之一。因此,赋税制度的公共选择对于约束政府的无限增长具有关键作用。在这里,改革税制的基本思路不是在某种效率和平等的伦理规范约束下,选择政府最优的赋税量,而是通过公民寻求施加于政府某种制度性约束,把它的征税数量限制在某个既定的水平上,即以税基和税率结构为特征的税赋制度的公共选择先决地提供了对政府无限权力的宪法约束的可能性。在其它条件都不变的情况下,公众对税基形式和税率结构的公共选择,事实上将在公众愿意的效用水平上,限制政府的税收收入,从而限制政府的权力。

总之,布坎南等公共选择理论家认为,一旦发生公共生产低效率的问题,就应该从现行体制上寻找原因,从制度创新上去寻找对策,以便从根本上减少政府的失败。

四、对我国政府管理的启示

作为一种新的经济学运动,公共选择理论的出现体现了经济自身内在逻辑和外部世界发展的要求,是令人鼓舞的。面对这一新兴的思潮,妄加评说是不足取的。从目前社会发展的趋势来看,资本主义社会和其它形态的社会一样,也存在调整自身结构以适应发展需要的内在力量。公共选择理论的出现和被人们日益接受,正是社会自我调整的结果。一种理论能够顺应产生它的环境,并且能够推动它的发展,就应该被认为是可以接受的理论。自然它应该起比简单的“借鉴”有更重要得多的作用。作为凝结着人类共同智慧的结晶,公共选择理论决非资本主义的专利品,它对于我们社会主义中国的政府管理无疑也具有重要的启示作用,因为组成政治个体的自利动机与理性决定了我国的政府部门也有一种内在的超编、超支倾向,而且政府特许权等所导致的寻租行为在我国的政府管理实践中并没有完全消除掉。因此,正如邓小平所说的那样,“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,就必须大胆吸收和借鉴人

类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”^②而对于公共选择理论来说,其“政府失败论”尤其应该引起我们社会主义中国政府管理的实践者去思考。当前,在我国的政治体制面临改革,现代民主化进程正日益加快的时候,西方人也感到他们自己的代议制的民主政体已经“失败”,而要设计更有效率、更加民主、更加平等并且更受限制的政府结构,这是很有启发性的。在我们加快政治体制改革和经济体制改革,尤其是作为二者结合部的行政管理体制改革步伐的时候,布坎南等公共选择理论家的先驱性工作,无疑给我们在“摸着石头过河”时带来了一些可以借用的光线。

众所周知,当今世界各个国家之间的竞争日益激烈,其中政府作为治理国家的公共机构至关重要。但我国在建立和完善社会主义市场经济体制的过程中,政府职能的转变严重滞后,无论在理论认识上还是在实际进展上,都尚需加速迈开一些关键性的步子。严峻的现实需要我们的政府管理理论有新的突破,公共选择理论中的“经济人”假设对我们正确地审视传统政府管理理论的缺陷,构建既能够有效地解决实际问题、促进经济和社会健康发展,又充满生机和活力的社会主义市场经济体制的政府管理模式的理论基点,有着重要的理论价值和现实意义。历史和现实都告诉我们,即使在我们社会主义国家里,经济人的行为特征依然存在。西方发达国家的经验和我们社会主义建设中的教训都有力地说明,建立社会主义市场经济体制必须承认“经济人”假设,应该以此为前提从以下几个方面来重新确立社会主义市场经济条件下政府管理模式的理论基点:(1)在社会主义市场经济条件下,政府官员与其他社会成员一样都是一个具有效用最大化的追逐

者,在政府官员的效用函数中,包括他自己的利己目标和他的委托人希望他最大化的目标,而这两个目标对政府官员的行为有着不容忽视的影响。承认市场经济就是承认人的个人目标效用最大化的合理性,承认个人具有充分的选择权利的合理性,实际上这也是市场经济的内生要求,因为个人充分的经济选择自由是市场经济充满生机活力的基础保证。(2)政府的认知、行为能力是有限的。我们要清醒地认识到选举规则 and 个人的多元目标追求决定政府行为不一定以社会公众利益为行动目标,加上政府在行使其职能过程中必然存在的信息障碍、认识局限、管理成本及政策时滞等一系列问题,都可使政府行为无效甚至产生负效应。(3)“寻租行为”依然存在。特殊的利益集团谋求政府保护,实现自己利益,往往进行寻租活动,它可能导致政府想方设法干预市场的自然运行,结果降低了市场效率,造成了资源的浪费,这是产生政府腐败的重要原因。而以上这些理论基点决定了转变政府职能的根本指导思想应包括:(1)减少政府干预的范围。凡是市场调节能较好发生作用的领域,政府不应干预,凡是市场力所不及或力不从心的事,则以政府干预为补充;同时,应对政府干预行为进行收益—成本对比分析,选择收益大于成本的干预措施,要尽量少干预,让市场机制充分发挥作用。(2)优化政府的干预行为。市场经济要求某些必要的政府干预行为,而政策又可能失效,因而唯一的出路在于尽力改善决策行为,建立相应的制度,约束政府的不合理行为,保证政策的有效实施,减少或避免寻租活动,优化政府的干预行为。

因此,为了更有效地发挥政府管理的作用,预防“政府的失败”,在我们建立和完善社会主义市场经济体制的过程中特别有必要注重法制建设和制度建设。在我国政治生活中,公共选择理论有关政策失误的因素依然存在,

科学决策和决策的有效实施还困难重重,政府干预引起寻租活动依然存在,而且由于经济发展是一个连续函数,不同模式的政府行为也不可能在时间上截然分开,很容易出现将计划经济体制下政府管理经济的行为简单地移植到市场经济体制中,从我国的实际情况看,这种情况还在相当范围内存在,要解决这个问题,基于公共选择理论政府失败的启示,我们需要从以下四个方面去努力:(1)转换观念。即要通过广泛的宣传和学习,逐步消除已经十分明确的与旧体制相关联的政府行为和思想观念,克服传统将自己行为视为完全理性和必要的想法和做法,逐步熟悉适应市场经济要求的行为方式和思想观念。(2)引入竞争机制。在以经济建设为中心的今天,政府的经济职能已成为政府的首要职能,政府对其经济职能的垄断性是导致滥用经济职能的最重要原因。因此我们在确定政府经济职能时,在确定其下属机构的经济职能时,应尽可能引入竞争机制,打破垄断的局面。例如,在需要政府提供产品及服务的场合,应允许其它市场主体进入,与之竞争;在那些确系不宜其它市场主体进入的公共产品供给领域,应尽可能由多家政府企业提供;尽可能减少管理权限,将审批制改为登记制。(3)政府行为法制化。即要求行政机关加强行政法规和规章的制定,使尽可能多的政府行为有具体规则可循,以最大限度地减少政府行为的任意性及任意性导致的不公正和腐败。(4)健全和完善监督机制。监督机制包括自律机制和他律机制。自律机制是指政府内部的自我监督机制;而他律机制则指的是

权力机关、司法机关、舆论机构和人民群众对政府行为实施监督的外部监控机制。相对而言,在我国,他律机制作用更重要、更有效。体制转轨的顺利进行迫切需要抓紧制定有关政府行为监督的法律和法规,使政府的行为更有效、更规范,在社会主义市场经济体系中发挥主导作用。

最后应当强调指出的是,尽管公共选择理论“弥补了传统经济理论缺乏独立的政治决策分析的缺陷,有助于解释预算赤字为何难以消除的原因”^[3],指出了政府行为存在着缺陷,其中的许多思想对于我们进一步完善政府管理体制,提高行政管理效率具有重要的借鉴意义。但是,我们应该清醒地认识到公共选择理论产生于市场经济比较发达的美国,其产生的社会经济环境(背景)与我们的国情毕竟有着本质的区别。因此,盲目地崇拜、照抄照搬、不顾国情,自然是行不通的。我们所说的“借鉴”是在去除该理论糟粕的基础上,吸取对我们有益的东西,绝不是照搬公共选择理论的各种观点和对策。

注:

[1]需求显示法的原则是由公共选择的另一位创始人戈登·图洛克在《政治经济学报》(1976年12月)上发表的《作为社会选择的一种优越的新方法》一文中首次阐明的。

[2]《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年第1版,第373页。

[3][美]丹尼斯·缪勒:《公共选择》,王诚译,商务印书馆1992年版,第2页。

〔责任编辑:宁津〕