

公共选择理论的评价及运用局限

杜 选

(莆田学院,福建 莆田 351100)

摘 要:公共选择理论研究三个基本问题:利益集团追求自身利益导致政府失灵的必然性,在公共政策中的评价,在立宪民主中的运用。公共选择理论在中国运用受到局限是因为:中外政治环境不同,中外研究基础存在差异;中国的政治阶层的模糊性和利益集团的不明显化;国内还没有形成这一理论研究和发展的学派和大家;缺少研究这一理论的学术氛围。

关键词:公共选择理论;个人主义;经济人假定;交易政治;立宪民主

中图分类号: D0-05

文献标志码: A

文章编号: 1674-2494(2015)03-0019-05

一、公共选择理论的内容与研究方法

公共选择理论在经济学和政治学界算作人尽皆知和耳熟能详的理论。从1938年柏格森在其《福利经济学可能前景的重述》中被提出来,到英国经济学家邓肯·布莱克1848年发表《论集体决策原理》为公共选择理论奠定基础,再到布坎南运用公共选择理论论证经济学和政治决策理论的契约和宪法基础而获得1986年度诺贝尔经济学奖,公共选择理论的研究与运用日趋繁荣。

公共选择理论的基本内容可以概括为把传统的经济理论的分析方法运用到政治领域进行分析,也可以认为是选民、政治人物以及政府官员的一种政治、行政领域的经济行为,即假设他们是如同市场上出于私利而采取行动的个体,在政治与行政领域追求个人或集体利益的最大化。用丹尼斯·缪勒的话说“可以定义为非市场决策的经济学研究”。公共选择理论从被发现的那天起就注定了不单是研究经济的理论,是介于经济与政治之间,主要用经济分析方法研究国家在干预经济中的作用,可以称之为政治经济学。

公共选择理论研究主题从最初的直接民主中的公共选择问题到高级阶段的宪政经济分析,涉及到社会选择规则、投票规则与投票行为、代议制民主中的政党竞争与选举、官僚机构的动机与行为、寻租问题、搭便车行为、宪政改革等等。但其研究方法上永远围绕公共选择的方法论,被布坎南称之为公共选择的“hard core”,即用方法论的个人主义、经济人假定和交易政治三个基本分析方法进行政治领域的分析。

方法论的个人主义认为人类的一切活动应该从个体角度理解和出发,社会是个人追求总量的效果,国家和政治也是个人寻求自身利益的机构,集体行动是个人为了自身利益而承诺遵守相应规则的行动,集体行动是个人利益得以实现的工具。

经济人假定认为对于在经济和政治市场上活动的同一个人来说,不可能按照两套价值标准和行动动机进行活动,即假设在经济市场上的个人是典型的经济人,他受到利己主义的影响,去追求效用的最大化。而政治市场上,政治家和政府官员是高尚的利他主义者,能够为社会或者集体的利益最大

收稿日期:2015-03-27

作者简介:杜 选(1979-),女,山东烟台人,讲师,管理学博士,主要研究方向为社会政策、社会保障。

化而损害或忽视自身的利益。这在逻辑上是矛盾的^[1]。不过,按照布坎南的说法,虽然集体活动中个人行为是受效用最大化动机的驱使,但是只要个人与群体的最终决定达不到让所有个人的效用函数相同,则政治活动中的经济人的假设是有积极意义的^[2]。或者说集体行动中的协同一致,存在利己主义和利他主义,并且能够在集体中促进个人效用达到最大化。

交易政治类似于经济市场上的商品交换模式。在政治中,不是国家、团体和党派之争而是团体之间与组成团体的个人之间的,出于自利而进行的交易过程^[2]。布坎南认为,在“经济”与“政治”之间,“市场”与“政府”之间,“私营部门”与“共营部门”之间很难划出界限。“公共选择交换范例最后制造模式政治,但它不一定提供一组凭经验可驳倒的假设,政治和政治制度唯一或主要地可归因于复杂交换、契约和协议”^[3]。

公共选择理论的研究方法或者说方法论是公共选择理论形成与发展的核心,如同经济学中经济人假设前提,物理学中万有引力的假设一样,没有方法论就不存在公共选择理论。因此,很多学者对公共选择理论的研究与深入是从方法论入手的,比如阿罗的不可能定理从经济人假定说明在民主的制度下不可能得到令所有人都满意的结果。皮考克从交易政治方法入手分析了政治三大市场上选票、选民、政策执行的过程。Amartya Sen 在阿罗的基础上解决了“投票悖论”,引入了“个人选择”,并且发展方法论上的个人主义,认为个人的满足感可以比较和度量,间接地丰富了公共选择理论的内容。

二、公共选择理论的研究问题

从诸多的基于公共选择理论的研究的问题来看,理论的核心是运用经济学的思维方式分析政府管理与集体决策过程所涉及的诸多问题。大致的角度分为以下几个方面。

1. 利益集团追求自身利益导致的政府失灵的必然性与问题分析

在公共选择理论学者看来,同市场失灵一样,政府也会失灵,而且政府失灵可能造成社会更大的资源浪费。政府失灵是指政府在力图弥补市场缺陷的过程中,采取立法、行政管理以及各种经济政策手段,最终导致由于政府干预,经济的效率低下,社会福利损失。政府失灵可以由政府的寻租行为、官僚制本身、府际间的竞争、权力的过度扩张以及追逐高层福利等所导致。本文仅对前两个原因进行说明。对寻租问题进行系统探讨的是戈登·塔洛克,他在《寻租——对寻租活动的经济学分析》中精确地讲到寻租是指“那种利用资源并通过政治过程获得特权从而构成对他人利益损害大于租金获得者收益的行为”^[4]。简单地说就是资源垄断者的新一轮利益分配。寻租的存在同政府在经济中的活动范围和领域有关。公共选择理论者对寻租现象的分析和研究,提出了遏制寻租行为的方法:一是政府要从某些公共产品提供领域中退出,避免在这些领域中存在寻租现象。二是法律在监督公共产品提供方向时,也要对政府部门进行监督^[5]。官僚体制本身导致的政府失灵问题主要源于五个方面:组织内的公共物品供给不足、组织内的外部性问题、组织内的信息不对称、垄断供给和不确定性导致公共组织内部的市场失灵,其直接后果是组织内部市场的不完全性^[6]。具体表现为:一是官僚机构垄断公共物品的供给,缺乏竞争,例如软政权化的局面,无效率状态。二是政府官员缺乏追求公共利益的动机,只是注重自己官位升迁,扩大自己的势力范围。三是类似于寻租行为,公众对政府监督不够,信息不完全或者反向行为导致监督失败。四是官僚制阻止创新。五是政府间的竞争,地方政府之间关于资源和权力的讨价还价。

2. 对公共政策进行评价

公共选择理论的运用者在对政府失灵分析的基础上,进而对民主政治过程中公共政策制定、实施进行评价,探讨导致公共政策失败的深层次原因。公共选择理论学者认为,决策过程比结果更重要,规则决定政策,应重视制定政策过程的约束规则建设,公共政策过程是决策参与者行为的选择过程^[7]。

公共选择理论把政府当作是一个有自身利益的实体,政府失败是不可避免的。经过公共选择学者

的分析,政策失败的原因在于决策制定中的监督机制不健全以及缺乏竞争与激励机制等。因此,公共选择理论学者认为,要防止公共政策的失败,更多的是从政策制定的源头上去补救。如布坎南认为要在提供公共物品的公共部门恢复自由竞争秩序,改善政府官僚体制的运转效率。具体可以采用两种方法:一是在行政管理体制内部建立健全竞争的组织结构,营造竞争的氛围,促使不同的部门提高本身的工作效率,并且可以对其各个行政部门的实际费用加以控制,从而能够降低政府行政部门的管理成本。二是在行政部门当中,建立并实施一种能够发挥个人积极性的激励制度,尤其是要充分调动高级行政主管的主观能动性,使其最大可能、最大限度地挖掘自己的潜力^[9]。同时,在政策制定时期要加强居民参与民主机制,适当对政府官员行为进行法律约束和限制,这也就引申到公共选择理论对立宪民主的分析。

3. 在立宪民主中的运用

用公共选择理论对立宪民主进行分析最具代表性的是布坎南,立宪民主可以说是布坎南在探讨国家理性过程中发展了公共选择理论。公共选择理论在非立宪研究阶段集中分析各种政治选择结构,以及这些政治选择的内在行为,为一般立宪研究初步必要的阶段。布坎南指出,公共选择视角包括两个重要的要素,一是把“政治活动”概念化为“交换”,另一个是把经济学家效用最大化行为模式扩大到政治选择。“一致同意的原则”成为判断立宪中公共选择是否有效率的标准^[9]。《同意的计算》是立宪民主理论的经典,在书中,布坎南论述了通过宪法限制政府机构行使权力的可能^[10]。布坎南对政府失灵的几种主要表现形式及其根源进行了较为深入的剖析。同时,“市场失灵”是公共选择研究的核心内容,政府的失败与资本主义政府干预行为的局限性也是西方社会面临的困境^[11],而救治的途径就是“立宪改革”。立宪和修宪是一种公共选择过程。但是这里的“宪”不单是我们传统意义上的“宪法”,它更多地表示为规则,即规则制度的选择过程与产生过程。布坎南强调,立宪过程必须构造和设计出最大限度地限制以剥削方式追求个人利益的规则,只有这样,才能引导个人利益促进整个社会利益的规范化和制度化。制度规则的形成要通过一致同意的检验,如果给定任何非全体一致的决策规则,则集体行动往往会造成外部成本。经一致同意的决定最为公平,不会对任何人的利益造成伤害。布坎南对政治中政府失灵的分析以及对立宪改革的主张,促成了西方国家考虑削减预算和减少公共部门规模,推动了公共部门的改革,以及公共服务和产品的民营化与市场化。

三、学者对公共选择理论的具体评价

公共选择理论经历 50 年的发展,在西方经济学和公共管理学中都占有一席之地,而且在经济学中被称为十大经济学派之一,公共管理学中被认为是重要的支撑性理论。它的独特之处在于用经济学的方法分析研究政治过程。

法国学者亨利勒博日^[12]把公共选择的贡献归纳为三个方面:一是公共选择理论的著作有助于提高经济人范式的科学用途;二是公共选择理论在个人行为与集体选择理论之间重新架起了一座桥梁;三是公共选择理论有助于更好地了解现在国家规模增长的原因。美国经济史学家道格拉斯·C·诺斯认为:公共选择理论在解释政治决策方面其成功是有限的;利益集团的政治学不能有效地解释选举行为;意识形态的考虑似乎可以说明大多数政治决策和司法决策。英国经济学家洛克斯利认为,布坎南的研究方法包含着他的信念,现在还很难断定,布坎南的信念为我们指明了解决当前问题的出路呢还是一种不切实际的幻想。经济学家内尔桑德曼却认为布坎南是我们这个时代最有影响的经济学家,他创造了研究经济学和公共政治学的新方法。布坎南关于经济学和政治学之间关系的见解已经对全体同行有重要的可能是永久的影响^[13]。

中国的学者方福前认为,“如果说用‘经济人’假说来描述经济活动中的人尚有局限性的话,那么,用‘经济人’范式来刻画政治活动中的人就有更大的局限性。”^[14]陈振明认为,公共选择指出的政府失

败现象,决策失误、政府机构膨胀、效率低下、寻租行为在我国目前也存在,而且相当严重,因此公共选择理论对于政府与市场的关系,尤其是政府失败问题的探讨,对于社会主义市场经济发展过程中,处理好政府与市场的关系,合理有效地发挥好政府的职能,避免政府失败具有启发意义^[15]。曾启贤指出:“对于复杂的经济过程,‘经济人’假定是有利于抽象分析的。不在一定程度上作出或利用这个假定,很难设想怎样在理论上把握经济法则。”^[16]张曙光极力反驳他人对经济人假设的指责,强调很多批评者没有区分实证理论的假设与现实规范的判断,并肯定社会科学需要一个统一的人性假设^[17]。

从中国的学者对公共选择理论的评价来看,多从公共选择理论的研究假设进行了理论基础的探讨,而对于经验研究比较少,因此,对公共选择理论的宏观评价也就比较稀少。产生这样结果的原因很多,笔者认为最主要原因有两点:一是公共选择理论属于“舶来品”,与我们的社会基础、政治环境差别较大;二是作为公共选择理论,它源于经济人的假设,经济学和政治学在方法论程序上是根本对立的。这样从根源上分析公共选择理论在我国发展遇到的困境也是有道理的。

四、公共选择理论在中国运用的局限

社会主义要赢得与资本主义相比的优势,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社会生产规律的先进经营方式和管理方法^[18]。纵观当前我国学者利用公共选择理论对社会问题的研究,与西方国家相比还存在着明显的差异。西方学者运用公共选择理论主要集中在:(1)集体选择所进行的公共环境;(2)利益调整中参与者的信息获得(充分的或有倾向性的信息、无偏见或偏见性的信号、无偏见或偏见的期望);(3)政策选择中的其他考虑。

公共选择理论未来将要进行的是对人类基本假设的探讨;对极限分析的探讨;对非稳定性公共团体的探讨;对制宪动力学的研究:即为何一些宪法处于超稳定状态,何种经济政治的状态趋向于增加宪法的稳定性而不是减少宪法的改变;对人类自然属性复合性的探索,即对于独立个体决策的心理学和生物学分析。可见,国外的公共选择理论的发展如布坎南所说,已经发展到向上向前,实证性的研究充斥着整个研究领域。并且发展了许多研究模型,比如布坎南、布莱克、唐斯等人创立的投票均衡、税收理论、智猪困境、群体性均衡、福祉经济等。可是,国内研究却一直停滞不前,基本上还处于对理论的介绍和对方法论的简单引用,能真正利用已有模型进行深入分析的研究不多。笔者认为原因大致有以下几点:

第一,政治环境不同,研究基础有差异。其中心学说“政府失灵”论有着浓厚的西方立宪民主色彩,这个理论不是对于任何国家都可以拿来就用的。尤其在我国,政治行为有可能是因个人的政治信仰、目标、理想、情感而产生的,与“经济人”的行为不一致。

第二,我国的政治阶层的模糊性和利益集团的不明显化。虽然奥尔森、塔洛克、斯泰格勒有关利益群体的模型,中国学者也有运用。但是,我们对国家定义为,中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。这与资本主义国家代表的各种大资本家和集团的利益不同。而且,我们是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,这与国外的两党制、多党制是完全不同的。由于我国政治阶层的模糊性和利益集团的不明显分化,即使有相关的分析,但是不能划分明确的集团或者阶级,就造成了不能理清某个集团应该有的利益。

第三,国内还没有形成这一理论研究和发展的学派和大家。国内基于公共选择理论的模型开发与专业研究寥寥无几。经济学大家如张曙光、林毅夫等往往浅尝则止,政治行政学者研究得也不多,如中国人民大学的毛寿龙建立的 IAPP 中心,虽然主要是关于制度分析与公共政策领域的研究与交流,但与西方学术研究中心相比势单力薄。

第四,缺少学术氛围。公共选择理论用的是经济学的方法研究政治和行政领域的问题,作为一种

跨学科的理论,更欢迎多学科背景的研究学者能够投身到其发展中来,甚至创新原来的理论。西方研究已经在以上学科的基础上发展到了环境领域、心理学领域,甚至生物进化领域,在经济学领域中被发展繁荣。多位学者都在这一领域因为建设性的理论而获得了诺贝尔经济学奖,如布坎南、艾利诺·奥斯特罗姆、阿玛蒂亚森等,这给国外公共选择理论发展提供了良好的学术氛围。但是,就当前国内研究学者涉猎的领域来看,仅限于公共管理学、行政学、法学、社会学、经济学,而且并不深入。中国的经济学家有时不屑于研究这一理论致使这一学术发展的环境在中国是一直缺失的。

参考文献:

- [1] 庄超. 公共选择方法论的意义[J]. 扬州大学税务学院学报, 2006(9): 20-23.
- [2] 陈振明. 政治与经济的整合研究[J]. 厦门大学学报, 2003(2): 33-39.
- [3] 布坎南. 自由、市场和国家[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1989.
- [4] 戈登·塔洛克. 寻租[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 1999.
- [5] 李霞, 廖慧. 基于公共选择理论对政府失灵的原因分析[J]. 现代商贸工业, 2008(11): 69-70.
- [6] 戴维·L·维默, 艾丹·R·维宁. 政府分析理论与实践[M]. 上海: 上海译文出版社, 2003.
- [7] 谭晓. 论基于公共选择理论的我国公共政策制定机制[J]. 现代商贸工业, 2010(7): 162-163.
- [8] 冯晓琴, 李晓莉. 布坎南公共选择理论对我国公共政策制定的启示[J]. 齐齐哈尔师范高等专科学校学报, 2010(6): 101-102.
- [9] 高景芳. 布坎南宪法经济学思想: 逻辑与启示[J]. 改革与战略, 2010(7): 26-29.
- [10] 布坎南, 塔洛克. 同意的计算[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000.
- [11] 白静. 立宪改革的理想初衷和现实困境[J]. 湖州师范大学学报, 2005(12): 53-55.
- [12] 方福前. 公共选择理论——政治的经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [13] Agnar Sandmo. Buchanan on Political Economy: A Review Article[J]. The Journal of Economic Literature, 1999, 28(1): 50-65.
- [14] 方福前. 经济人范式在公共选择理论中的得失[J]. 经济学家, 2001(1): 91-95.
- [15] 陈振明. 市场失灵与政府失败[J]. 厦门大学学报, 1996(2): 2-7.
- [16] 曾启贤. 经济分析中的人[J]. 经济研究, 1989(5): 5-10.
- [17] 张曙光. 中国经济学研究三十年: 反思与评论[M]// 邓正来, 郝雨凡. 中国人文社会科学三十年: 回顾与前瞻. 上海: 复旦大学出版社, 2008.
- [18] 李陈筛. 布坎南的公共选择理论对我国政府改革的启示[J]. 佳木斯教育学院学报, 2010(3): 45-46.

Evaluation and Limitations of the Public Choice Theory

Du Xuan

(Putian University, Putian, Fujian 351100, China)

Abstract: The article begins with a brief introduction of public choice theory and its methodology. Then analysis several questions about the public choice theory. The public choice theory has been limited use in China because: different political environment, there are differences at research base in China and foreign country; the ambiguity about political class and obvious interest groups in China; there are no schools formed to research and develop the theory; lacking academic atmosphere about the theory.

Key words: public choice theory; individualism; economic man; trading politics; constitutional democracy

(责任编辑 陈静)