

试错改革的宪政结构和政府德性之略论

<http://www.crifs.org.cn> 2008年7月21日 沈岗

近来屡屡在媒体上被议论的一个问题是：怎样的出租车经营模式是最有利于公共利益的？是允许个体出租车的存在还是选择完全的公司化经营？其中，进一步还涉及到原来个体出租车司机从政府那里获得的出租车经营权，政府是否可以因为要统一选择公司化经营而收回并重新分配？看看各方利益主体乃至专家们的讨论，实在是仿佛置身于日本著名导演黑泽明的电影《罗生门》之中，不知该相信谁的说法更在理。

许多地方政府似乎倾向于公司化的经营模式，其提出的理由无非是这种模式更有利于对出租车经营的管理，从而减少出租车司机甩客、拒载、乱收费、对道路不熟、服务质量差等不利于消费者的问题。至于出租车经营权，也被视为是一种具有公共性的社会资源，而不能由一部分人长期霸占，所以，需要改变过去没有明确规定期限的经营权出让方式，根据出租车报废期限来收回个体出租车经营权，并在重新洗牌发牌过程中引入竞争，以提升出租车经营的水准。

这种看上去合理的论证，却受到了来自多方面的质疑。个体出租车司机通常直觉地反诘道：凭什么公司经营比个体经营好？当然，更为关键的是，在政府重新洗牌发牌的过程中，那些本来是下岗职工、失地农民或无正常职业的个体出租车司机的权益，好像完全被冷落和忽略了。也有专家站在他们一边，通过细致的经验研究，得出公司化经营存在诸多弊端的结论：目前有些地方的公司化经营造成政府税收和特许经营权出让收入减少，出租车价位高而使消费者处于不利境地，以及“在公司”的出租车司机受公司“盘剥”而比个体出租车司机少了许多收入。甚至，也有人因为政府在出租车经营权的出让、收回、再转让方面缺少公正，从而怀疑政府与出租车公司或汽车公司存在利益同构或不正当交易，怀疑政府利用对公共资源的垄断权，成了倒买倒卖公共资源的“官商”而不是公共利益的“看护者”。

各方利益主体的声音是如此之多，不可能也没必要在此穷尽。政府、出租车公司、在公司的或者个体的出租车司机、消费者以及专家们的论说，各有其看似成立的理由。消费者利益和市场秩序应该受到保护，出租车司机的管理是必需的，但出租车司机的劳动、休息和正当收入的权益，同样不能忽视。政府直接与上百成千的个体司机打交道，比仅仅同少数几家公司交涉，听起来好像是更少成本、更多效率；可是，现存的公司化经营并非如政府所主张的那般美好，相反却是弊病丛生，也待动手术。其实，问题并不在于改革是采纳公司化经营、个体经营还是二者共存这三种模式的一种，而是在于选择怎样的公司化经营、怎样的个体经营或怎样的二者共存，才是最大限度考虑各方面问题和利益的。

这个问题是复杂的，就此提出的方案设计，也许没有一个可以保证是完美的。因为，所有的方案都是一种事前的人为设计，无论是专家还是普通人，知识的局限甚至利益的偏好，不可能保证事

前的设计能够通过事后的实施，完美地解决其所欲解决的问题。在此意义上，每个方案都是试错的，都需要在“发现问题→设计或调整方案→试错、批评和反思→积累经验、再发现问题”的循环往复模式中，不断地趋于完善。中国的改革实际上一直是在沿着这样的轨迹进行。

然而，任何一种方案的试错性，并不意味着它可以轻率地、仓促地出炉。毕竟，试错方案都是有错误代价的，没有经过细致、认真设计的方案，错误成本的机率会相当之大。银川市出租车经营管理新办法的匆匆颁布、出租车司机的罢工以及新办法旋即停止实行，重庆万州区政府出租车经营指标重新分配先后引起三轮行政诉讼，芜湖市大多数出租车司机对收回经营权的愤慨，都是典型例证。各种意见风起云涌的现象，至少再次重新激起一个话题：中国当代社会，经过20多年的经济和社会变革，已经呈现或凸显利益多元和竞争的格局；面对这样的格局，经常以公共利益的名义作出决策的政府，究竟应该如何运作，才能有效地遏制单纯偏袒一方利益甚至从中谋取自己利益的倾向，从而相对中立地酝酿出一个适当照顾各方正当利益的、真正的“公共利益”？

在当下的制度环境中，最佳的答案是，建构一个开放的、允许各方利益充分表达意见、并进行充分协商的政府决策过程。实际上，在某些地方、在讨论其他的一些问题上，这样的决策过程已经有了范例。如原国家计委举行的铁路春运价格听证会，深圳市人大常委会关于《深圳经济特区人才市场管理条例》的立法听证会，北京市人大法制委员会就《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》的立法听证会，等等。

尽管这些范例还不是十分成熟，有些制度环节还有待完善，但它们无疑昭示了一种具有宪政意义的政府决策结构。宪政，就是要通过各种有效的机制，减少政府拥有的不正当权力或者对权力的不正当行使。政府决策，无论是人大还是行政机关作出的，让决策所涉及的各方利益代表真正参与进来，就会在相当程度上实现决策的公共选择性，减少政府的恣意和试错改革的错误代价。为此，这样的决策结构和过程应该是：经过精心准备的，事先将拟定的方案详细告知各方利益主体的，允许各方利益自我组织和聘请专家的，在时间跨度和会议次数上确保各方充分协商的，有媒体给予公开报道从而促进社会讨论的，最后结果是提供充足理由的。虽然它会造成一定的效率问题，可是，对像出租车经营模式变革这样的涉及众多利益的重大决策而言，它可能是再恰当不过了的。

更为重要的是，这样的决策结构和过程，可以展现出政府在改革进程中应当具备的德性，即审慎和包容。既然任何改革方案都有一定的试错性，审慎的品德就可以保证邓小平先生一直告诫的“少走弯路”；既然重大的决策面对利益多元和竞争的格局，包容的品德就可以兼顾各种正当的利益诉求。审慎，并非犹疑不决、优柔寡断或干脆裹足不前，而是在意识到有限理性、有限知识的基础上，听取并权衡多方面的正反意见，作出最大限度的合理决策。包容，并非自欺欺人地秉持绝对中立或放弃改革现有秩序的追求，而是在坚持解决问题的基础上，选择一种更接近帕累托最优状态的决策，即它在增进一些主体正当利益的同时不给或尽可能少地给其他主体正当利益带去损害。

现代制度经济学告诉我们，政府与凡人一样，也有其利益最大化的诉求，而不能天真地以为他们的所有行为都是从公共利益考虑的。但是，这是一种现实的揭示，而不是规范的期待。恰因政府本身具备这种特性，才需要通过有效的结构和程序设计，最大可能地抑制其自我利益膨胀的一面，展现其应有的德性。惟有如此，其合法性基础才会更加稳固，民众才会更加认同和接受。否则，我们会更加频繁地听到反映政府合法性危机的信号，就像在芜湖市司机中间流行的那种传言一样：“市里打算先把经营权收回去，然后再高价卖掉！”来源：北大公法网

文章来源：中国改革论坛

（责任编辑： ZFY）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码：100142 联系电话：86-10-88191430