

政府的性质:新制度经济学的视角

吴金群¹ 耿依娜²

(1. 浙江大学 经济学院, 浙江 杭州 310027; 2. 浙江工业大学 政治与公共管理学院, 浙江 杭州 310023)

[摘要] 政府起源于一系列有形或无形契约的签订。在这一契约网络中,公民与政府之间形成了政治委托代理关系,其委托代理链条可以描述为公民—立法者与政治家—行政官僚。因为政治代理问题的广泛存在,所以需要一整套制度安排来协调公民、立法者与政治家、行政官僚之间的关系,这套制度安排就是政府治理结构。然而,政府治理结构并不能完全解决政治代理问题,这就迫使人们对政府的规模与范围作出合理的选择。

[关键词] 政府起源; 政治委托代理关系; 政府治理结构; 政府边界

Nature of the Government in the Perspective of New Institutional Economics

Wu Jinqun¹ Geng Yina²

(1. College of Economics, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China; 2. College of Politics and Public Administration, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023, China)

Abstract: There are many similar institutional characteristics between government and firm. We try to review the nature of the government, which can be seen as a super-firm in the perspective of institutional economics, especially in the modern corporate theory. Government is a result of rational selection of mankind. In this procession, a series of tangible or intangible contracts were signed or an institutional network was formed. In this institutional network, there is a political principal-agent relationship between the people and the government. The principal-agent chain can be described as people—lawmakers and politicians—administrative bureaucrats. In contrast with the economic principal-agent relationship, political principal-agent relationship is more complex. First, the practical principal-agent chain may not be very clear. Second, the government has plenty of goals, which will confront with each other. Third, incentive for political agents will not be much enough because of the phenomenon of multitask or multi-principal agency. Fourth, there are more adverse selections and moral hazards in political principal-agent relationship than in economic principal-agent relationship. Fifth, political contracts are more incomplete than economic contracts, because the uncertainty of politics is stronger. Sixth, there is little exit mechanism for political principles. Meanwhile, there is little effective competition mechanism

[收稿日期] 2007-04-16

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 国家社会科学基金资助项目(06BZZ028)

[作者简介] 1. 吴金群,男,浙江大学经济学院博士研究生,主要从事新制度经济学方面的研究; 2. 耿依娜,女,浙江工业大学政治与公共管理学院教师,主要从事政府理论方面的研究。

among political agents. Therefore, political principal-agent problems are more serious than economic principal-agent problems. In order to solve political principal-agent problems, people need a complete set of institutions to coordinate the relationship of people, lawmakers, politicians, and administrative bureaucrats. These institutions, such as referendum, agent selection, contract design, power balance, supervision, and ideological restriction, can be named governmental governance structure. However, the governmental governance structure can not solve political principal-agent problems completely. People will have to select a rational scale and scope of the government. Generally speaking, people hope to keep the optimal scale of the government. But this optimal scale is bigger than the scale that lawmakers and politicians hope for, and smaller than the scale that administrative bureaucrats hope for. In fact, the scale of the government in one country or district is decided by public choices. Namely, the game equilibrium of people, lawmakers, politicians, and administrative bureaucrats will decide the scale of the government. For the optimal scope of the government, it will be affected by the transaction cost within and among governments, economies of scale and scope.

Key words: governmental origin; political principal-agent relationship; governmental governance structure; governmental bounds

长期以来,有关政府性质的研究一直被视为政治学的专利。兴起于 20 世纪 40 年代末的公共选择理论打破了政治学的“垄断”,带着“经济人”分析范式的利器,将经济学的理论视角渗透到了政治领域。然而,公共选择理论主要侧重于探讨公共决策与宪政规则,对作为一种社会组织形式的政府的制度性质鲜有提及。发端于 20 世纪 80 年代的交易费用政治学,创造性地利用交易费用的方法来研究政治问题,其中的很多发现弥补了公共选择理论的缺陷。不过,起步较晚的交易费用政治学对政府性质的研究仍有待进一步展开。鉴于政府与企业有着非常相似的制度特点,本文尝试利用新制度经济学的方法来重新审视政府这个“超级企业”的经济性质。

一、政府的起源

有关政府起源的研究与争论源远流长,其中影响最为深远的两类理论就是契约论与掠夺论。契约论的典型代表是霍布斯、洛克、卢梭与罗尔斯等。他们的主要观点是,在政府产生以前的自然状态中,人们之间有战争或许多生活的不便。于是,人们通过契约的签订,把原本属于自己的部分权利让渡给政府,由政府承担保护每个结合者的人身和财富的义务。掠夺论的典型代表是马克思主义者和一些新古典经济学者,其主要观点是政府作为某一集团或阶级的代理者,它的作用是代表该集团或阶级的利益向其他集团或阶级的成员榨取收入。政府会利用公共权力来界定一套有利于统治集团利益最大化的产权体系,而无视其对立集团及其整个社会的福利。契约论解释了最初签订契约的得利,但未说明不同利益成员背后的最大化行为;掠夺论则忽略了契约最初签订的得利而着眼于掌握国家控制权的人从其选民中榨取租金。因此,诺斯提出了“暴力潜能”分配理论来统一

科斯在 1960 年发表的《社会成本问题》一文中也曾明确提出,政府实际上是一家超级企业。当然,我们也注意到,政府与企业在某些方面(如追求的目标)可能存在着差异。这些差异提醒我们在借鉴新制度经济学的方法来研究政府的性质时,需保持一定的谨慎。

两者^{[1]22}。如果暴力潜在在公民之间平等分配,就出现契约性质的政府;如果暴力潜在在公民之间的分配不平等,产生的就是掠夺性质的政府。

假设在人类社会产生政府之前存在一个自然状态,这一自然状态到底是像霍布斯所说的“狼对狼”的战争状态,还是卢梭所说的“黄金时期”并不重要,重要的是,在这样的自然状态下,每个人都追求自身效用的最大化,不过在智力与暴力潜能的分配上可能并不一样。一开始,人们之间相互独立,当人们认识到可以从相互作用中获利时,就会进行合作或者是攫取他人资产。人们最终认识到合作关系的总产出要高于攫取关系,为保证协议各方之间进行有效合作,就需要有一种自我实施或第三方实施机制。但自我实施只适用于某些协议,第三方实施可以更好,因为“第三方向委托人提供一组激励措施,使其从中获得的净收益超出他们在自我实施条件下所能获得的净收益”^{[2]49}。于是,在理性的指导下,人们建立了诸多的第三方实施机制,比如氏族首领、原始宗教、犯罪组织等,它们往往通过暴力或者长期关系来对协议各方施加影响。但是由于没有合法使用暴力的单一的终极第三方,社会运作的交易费用依然很高。此时,在使用暴力方面拥有规模经济和比较优势的政府的产生,就符合了多方面利益的需要。于是,人们自愿或被迫地让渡了部分原本属于个体的权力。作为节约交易费用的终极第三方组织,政府负有保护民众人身和财产安全、提供舒适生活和自由保障的义务,民众则以交纳一定的税收作交换。此时,国家就成了各类契约的联合体或者是制度的网络。在这一联合体中,政府为获取收入,以一系列的公共服务作为交换。由于在一个广大的范围内提供公共服务存在着规模经济,所以政府的产生使得社会的总收入要高于无政府状态下每一个社会个体可能拥有的收入之和。因此,“当人们需要在国家(可能具有掠夺性)与无政府之间作出选择时,均选择了前者”^{[1]24}。

也就是说,我们认为政府的起源是人类理性选择的结果,它是一系列有形或无形契约的签订或者是制度网络的形成过程。但这是一种特殊的契约或制度网络,它不应该被看做是在完全自由、共同参与的基础上签订的。因为存在集体行动的困难,指望通过全体社会成员一致同意的形式来形成社会契约是不现实的。而且,它也不应该被看做是在完全平等、自愿的基础上签订的。当权力的分配不均等时,我们就不能期望通过自愿性的社会契约达成最优结果^[3]。因为个体或组织的暴力潜能不同,会在契约谈判中居于完全不同的地位,从而一些拥有更大暴力潜能的“流寇”就会主动地成为“坐寇”,而不是被动地由社会成员根据契约推行出来作为国家的代理人。

张五常曾认为,政府是降低交易费用的组织,即使民主政府并不存在,只要它对社会的价值超过建立并运作民主政府的交易费用,那么它就将从科斯谈判中产生^[4]。实际上,这一逻辑暗含着政治科斯定理的存在,即政治领域中的理性参与人会进行政治谈判直到所有互利交易都穷尽为止^[5]。这意味着,如果交易费用为零,一旦存在互惠的机会,人们就会进行自愿谈判。即使交易费用为正,只要交易费用没有超过双方通过交易后可能取得的净收益,人的理性依然可以导致资源配置效率的提高。然而,政治科斯定理对政治市场与经济市场的同质性和主体间的自愿交易假定一直广受批评。因自愿参与问题、政治承诺能力的缺乏、政治失败者的阻挠、再分配冲突以及历史偶然性等多种因素的影响,政治科斯定理经常会出现失败的情形^[6]。所以,张五常的结论是过于乐观了。

事实上,一个民主法治政府的产生并非那么容易。诺斯曾提出国家理论的两难困境,即第三方实施表示国家发展为一个强制性力量,“如果国家有强制力,使国家运作的人会为了他们自己的利益来利用这一权力,而这又以社会其他人的利益为代价”^{[7]81}。这一困境在漫长的人类历史中曾经困扰着世界上的绝大多数国家。巴泽尔认为这一困境其实有解,因为人们只有在建立相应机制,并能有效制约暴力实施者时,才会授权给政府,从而出现法治^{[2]36}。然而,巴泽尔先验地假定人们有能力控制统治者,并认为国家从本质上说应当是民主法治的,而且历史上的大多数国家是民主法治的,专制独裁只是少数,这一观点显然难以得到历史的证实。直到当今世界,依然有许多非民主国家的公民没有能力捆住政府的掠夺之手。因此,只有公民有权力平等参与政治博弈,并有能力在

博弈中占优时,民主法治政府才可能产生。

坚持政府起源的制度主义解释具有非常重要的方法论意义。正如卢梭所指出的,这些主题的研究是一些假定的和有条件的推理,这些推理与其说适于说明事物的真实来源,不如说是适于阐明事物的性质^{[8]71}。同样,我们对政府起源的制度主义解释主要也是为了阐明政府的经济性质。正是因为政府起源于一系列特殊的契约或制度网络,所以就产生了政治委托代理关系;正是因为政治代理问题的大量存在,所以需要构建适当的政府治理结构来保障委托人的权益;正是因为政府以其节约交易费用的优势获得了委托人的认可,所以需要控制政府的规模与范围来确保节约的交易费用不高于政府的行政成本。

二、政治委托代理关系

政府起源的过程也就是公民与政府间政治委托代理关系的产生过程。在这一委托代理关系中,公民是委托人,代表政府的立法者与政治家、行政官僚等是代理人。更进一步,在政府内部,则是由立法者与政治家充当委托人,行政官僚作为代理人。由此就形成了公民—立法者与政治家—行政官僚这样一个委托代理链条。与一般委托代理问题的关键特征相似,政治委托人与其代理人之间的关系不是外生的,而是由委托人选择的,其目的是使委托人预期的效用最大化。然而,由于人的自利性、有限理性、未来的不确定、信息不对称以及契约的不完备等多种因素存在,政府以权谋私、寻租设租、政治机会主义等代理问题广泛存在,使得政治代理人的目标追求常常偏离委托人的预期。强大到足以保护产权和实施合同的政府也同样强大到足以剥夺公民的财产^[9]。因此,如果代理关系双方都是效用最大化者,就有充分的理由相信代理人不会总为委托人的最佳利益行动,从而导致委托人的监督支出、代理人的保证支出以及剩余损失等三种代理成本的产生^[10]。

与经济契约中的委托代理关系相比,政治委托代理关系具有以下几个明显的特征:

第一,政治代理关系中对于谁是谁的代理人往往是模糊的,现实中的权力链并不非常清楚^{[11]52}。在简化的理论模型中,相对于立法者与政治家,公民(或选民)是委托人;相对于行政官僚,立法者与政治家则是委托人。但政治家、立法者以及行政官僚作为国家公民,又都是最终委托人之一。如果在民主国家,作为政府的各种代理机关之间有着复杂的权力制衡关系,其权力链并不非常清楚;如果是在专制国家,虽然其权力链可能会有所简化,但是专制者将会取代广大选民成为事实上的最终委托人,这些运用公共权力并为国家警力所支持的代理人,却总是叫他们的委托人应该如何如何^[12]。

第二,政府的效用函数比企业更为复杂,其目标的多元性使得公民与政府间的委托代理关系成了目标利益间的相互博弈。与一般企业追求单纯的利润最大化目标不同,政府既要使自身的垄断租金最大化,又要在这一目的下努力降低交易费用以使社会产出最大化^[124]。因此,在政府的效用函数中,其目标是多元的,既有立法者与政治家追求的选票最大化,又有行政官僚追求的预算最大化。同时,公民又按公共利益最大化的原则对政府提出许多经济、政治、社会与文化目标。如此多维度的目标体系很难激励兼容,政府舍弃公共利益而去追求自身利益的最大化也就不足为奇了。正是在目标利益的相互博弈过程中,出现了多种稳定均衡,即掠夺型政府、合谋型政府和民主型政府^[9,13-14]。

第三,政府治理中多重任务代理与多委托人代理现象的存在,使得对政治代理人的激励不足或是效能低下。政治代理人往往要履行多重代理业务,而代理人完成这些任务的次序可能与委托人期望的次序并不一致。因此,委托人就必须制定相应的激励机制来协调代理人的选择。但是,许多政府代理业务的结果实际上很难被准确地观测到。为了避免将投入过度转移到更易观测到的代理业务上,所设计的激励机制就必定是低强度的^[15]。同时,作为代理人的政府,它面对的是数量众多的委托人。因为部分委托人会免费搭乘其他委托人所提供的激励便车,以及委托人之间利益冲突

的大量存在,大致来说,“ n 个委托人的纳什均衡激励机制的激励强度就只有由一个真正统一委托人所提供的次优激励机制激励强度的 $1/n$ ”^{[11]100}。

第四,政治代理关系中的信息不对称更为严重,导致逆向选择与道德风险更为常见。跟企业相比,政府的内部运行以及公共产品的供给信息更不透明,政府享有绝对的信息优势,并且常常还以保密为由刻意隐瞒真实信息。正是因为政府对信息的垄断与经常是有意的筛选,使得公民对政治代理人的真实信息难以观测,导致逆向选择与道德风险的大量发生。简单地说,逆向选择是指委托人可能不知道雇用哪个代理人是最优选择,不知道如何规定契约条款或职权范围。当一个代理人被雇用后,他改变了行为因而损害了委托人的利益,道德风险就产生了。对于逆向选择,普通公民无力消解。而对于政府大量的寻租腐败与机会主义行为,又难以建立有效的监督约束机制进行规范。

第五,政治的不确定性更强,政治契约比经济契约更不完备。不确定性是指事物的属性与状态的不稳定性或不可知性,其存在的主要原因是人的有限理性与机会主义行为以及资源和技术等外部环境的刚性约束。因为要在信息更不对称、“理性的无知”广泛存在、利益集团的争斗日益激烈的条件下对社会价值作出权威性分配,政治市场的竞争就带有更大的不确定性。在纷繁复杂、无法准确预测的政治市场中,委托人很难对代理人未来的一切行动作出详细的计划,签订事前契约需要巨大的交易成本迫使委托人对代理人进行广泛的授权。因此,政治契约的不完备就具有必然性,并给政治代理人的滥用职权提供了可能。从这个意义上说,政治契约在抵制代理人对委托人自由与权利的侵犯方面就只能是一个“虚弱的堡垒”^{[16]410}。

第六,政治委托人缺乏退出机制,而代理人之间又缺乏有效竞争。在公司治理中,投资者“以脚投票”的退出机制,对管理人员施加了强有力的约束。然而,在政府治理中,公民在某一国家有着很大的专用性投资,如已掌握的该国语言、行为规则、宗教与文化,已投入到其家庭、朋友和业务关系中的成本。公民在一个国家的这类专用性投资比员工在一个企业内的专用性投资更多,从而使得公民很容易被自己的祖国锁定。这意味着政治委托人缺乏有效的退出机制,而这又诱发了政府的机会主义^{[17]536}。另外,虽然总是存在着可以提供同样服务的潜在竞争对手(其他国家或可能成为统治者的个人),但是相对于公司治理中的职业经理人市场给企业管理者带来的有效约束,政治市场中的代理权争夺很不充分(在非民主国家这一问题尤其突出)。竞争的缺乏不仅使得对代理人的约束大大减弱,而且很难形成绩效比较基础上的激励机制。

三、政府治理结构

面对政府治理中严重的代理问题,契约的事后支持制度是至关重要的。这些协调政治委托人与代理人之间的责、权、利关系的一整套制度安排,就可以被称做是政府治理结构。高效率的政府治理结构对任何国家都是非常稀缺的资源。几百年来,人类一直在积极探索如何解决政治代理问题,到如今依然还没有完美无缺的方案来协调政治委托人与代理人之间的关系,我们正在朝向更好的政府治理结构迈进,但进展缓慢且任务艰巨。综合各国的政治实践,大体上有如下几种主要的政府治理结构:

第一,全民公决。一般来说,求诸于全民公决的内容大多是关系国家前途命运和国计民生的重大问题,比如:大选公决,包括直接选举总统、议员和对是否提前进行总统或议会大选进行全民公决;宪法和改革公决,即以全民公决的方式决定是否通过新宪法,是否赞同经济、政治、文化等重大改革措施等;国际问题公决,包括就是否参加国际组织、签订国际条约、加入国际行动等进行公民投票。根据倡议者的不同,全民公决大致可以分为两种:一种由政治家提出倡议,另一种则是由普通公民提出倡议。前者的全民公决程序是自上而下的,后者的程序则是自下而上的。如果作个近似

的比喻,全民公决相当于公司治理中的股东大会,它使委托人有权直接决定政府治理中的重大事项,并可以推翻由董事会(立法者与政治家)提出的政治方案。因为“国籍是一种产权”^{[17]537},全民公决的形式恰如其分地体现了公民的这一产权所有者身份。

第二,筛选代理人。在现代国家,公民不太可能对国家事务进行完全的直接管理,必定要甄别、遴选合意的政治代理人来从事各项公务活动。沿着政治委托代理关系的链条,委托人筛选代理人实际上也是由一系列的过程组成的。在总统制国家,一般是先由选民直接或间接选举产生立法机关与国家总统,然后由总统任命并由立法机关批准行政机关的负责人。在议会制国家,则一般是先由选民选举产生立法机关,然后由立法机关产生政府首脑,而后由政府首脑任命内阁成员。国家元首或者世袭(君主制国家),或者也由立法机关产生(共和制国家)。在政治代理人的层层筛选过程中,代理人之间的竞争机制设计是颇为重要的。一般来说,民主国家代理人之间的竞争主要是通过政党来进行的。此时,政党就像政治市场中的“政治企业”^[18],竭力地向政治委托人推荐其生产的产品(候选人与竞选纲领)。而委托人也可以通过候选人的政党身份,观测到其政策取向的信息,从而降低了政治市场中的交易成本。

第三,契约设计。当委托人选出代理人之后,代理人就拥有了运用公共权威的“政治产权”^[12]。为确保代理人的行为符合委托人的愿望,并促使代理人的竞选承诺能得到有效兑现,委托人就需要设计一套合理的政治契约来激励并约束代理人的行为。在世界各国,这一套契约主要都体现在宪法与行政法当中。对于立法者与政治家,一方面给予他们一个相对固定的任期,授予其在国家立法与内政外交上的广泛权利。如果政绩显著,他们将有机会获得连任或获取更高的声望与地位。另一方面又严格规定他们必须肩负的公共责任与义务,以及如果违规运用职权所应承担的政治甚至法律后果。对于行政官僚,各国基本上都遵循公务员的职业化发展方向,通过完善官僚制与行政程序来对其进行约束。政治家为了保护他们的政治产权,一般都是通过写入法律的详尽要求来限制官僚的自主权。伴随着“新公共管理”运动与政府改革浪潮,许多国家已在行政体系中引入了竞争机制与结果导向,以试图激活僵化的官僚制度。休斯甚至主张,为减少公共部门的代理问题,可以构建新的契约形式(如合同),把公共部门的代理关系转变为私营部门的代理关系^{[19]15}。

第四,权力制衡。在政治契约中,权力制衡机制的设计能有效地降低选民在“四处游荡”时,政治代理人的机会主义行为。由孟德斯鸠提出,并在美国宪法中得到尊崇的三权分立体制就是一个著名的例子。行政、立法与司法三权之间互不统属、彼此牵制、相互制约,使得政治代理人没有超越一切的权力而不能为所欲为。同时,某些国家还通过设立两院制议会的方法来进一步分解立法者的权力,以抑制其同时作为公民代理人与行政官僚委托人身份而可能带来的代理问题。除了横向上的分权以外,许多国家还进行了纵向政府之间的联邦制分权。这就是通过宪法安排,在政府中建立若干有着高度自治权的层次(如州政府或加盟共和国)。其好处主要在于:从过于强调上下级政府之间的委托代理关系,转到强调横向的政治委托代理关系,由于时空因素、人际因素、信息搜索及传递的通道便利和成本降低等因素,横向要比纵向的委托代理关系具有不可忽视的成本优势^[20]。当然,有些国家(如中国)虽然没有实行政治上的联邦制,但是其经济联邦主义已给政治委托人带来了实实在在的实惠。

第五,监督控制。在政府治理中,之所以会产生道德风险,是因为政治代理人在契约签订以后改变了先前承诺的行为。当公民授予立法者与政治家或立法者与政治家授予行政官僚较大的自由裁量权时,道德风险就更容易发生。虽然对代理人的监督控制必然会给委托人带来成本,但如果由此而带来的收益高于成本,就应该加强这方面的投入。关于如何监控的问题,马寇宾斯与施瓦茨研究了两种非常重要的方式:警察巡逻与火警^[21]。警察巡逻的监督方式涉及具体的、经常性的巡视、

任期只是相对固定的,如果政治纷争僵持不下,会触发议会的提前大选;一个国家的总统也会因腐败、犯罪等原因受到弹劾。

探查和汇报等直接监督方式。然而,这种监督方式的成本是非常高的,因此,在实践中很少实行这样的监督。而所谓的火警机制是指当选民和利益集团感到他们的利益被官僚机构伤害时,他们就会向立法者或政治家大声呼吁。此时,立法者与政治家就可以很容易地获得关于官僚行为的信息。火警机制是一种非常重要的将道德风险引起的交易成本最小化的机制。一旦行政官僚认识到这种火警机制的存在,他们就会考虑和执行政治委托人的意志。因为公开透明的政府信息方便了委托人的监督,因此,为了实现有效的监控,民主国家大都要求实行政务公开。而在专制国家,政府对信息的控制却格外严格。可以说,政府对信息的垄断与控制程度基本上是与民主程度成反比的。

第六,意识形态约束。意识形态是人们对于世界看法的一套信念,不可避免地与个人在观察世界时对公正所持的道德、伦理评价相互交织在一起^{[1]53[22]}。作为长期人力资本投资的结果,意识形态会强烈地影响到人们的个人偏好、价值取向与行为选择。对于政府治理而言,意识形态是一种非常重要的节约交易费用的工具,它会在一定程度上改变政治代理人的效用函数构成,使得他们在作出有利于政治委托人的决策时,在内心产生一种心理满足感,反之则产生一种强烈的负疚感。这也正是世界各国都非常重视对政治代理人进行利他主义与自我约束教育的关键原因。在许多非民主国家,因为其他政府治理结构基本失灵,所以长期坚持的主流意识形态就成了避免整个政治体制陷于崩溃的最后一根救命稻草。

四、政府的边界

因为公共权力能够为政府带来无尽的效用,所以政治代理人时时刻刻都会受到各种机会主义的诱惑。克服意志薄弱的最好办法就是对自身的行为边界进行强制约束。也就是说,要对政府的规模、范围及其边界作出合理的选择。所谓政府规模,主要是指一个国家或地区政府的职能、权力、机构、人员以及财政支出的数量大小。政府职能是政府依法对国家政治、经济与社会等公共事务进行管理时承担的职责和任务,可以通过政府所承担的公务数量来衡量。政府权力是政府依靠国家强制力量而具有的对社会公众的影响力,它体现的主要是政府的能力大小。政府的机构规模是指政府为实现对公共事务的有效管理而设置的各级政府机构的结构与数量。政府的人员规模则可以由政府公务员总数、政府公务员占全国总人口的比例、政府公务员占全国就业人口的比例等指标来衡量。财政支出是衡量政府规模的最常用指标,包括政府总支出、政府支出占 GDP 的比例、政府行政开支占财政总支出的比例等。

政府规模的理论边界可以用图 1 得到简要的说明。图 1 的横轴代表政府规模,纵轴代表成本或收益。假定政府的行政成本 C_g 随着政府规模的增加而增加,且满足边际成本递增规律,即 $\partial C_g / \partial G > 0$, $\partial^2 C_g / \partial G^2 > 0$; 政府收益是社会总产出的线性函数(如征收比例税)。因为管得太少与管得太多的政府都是坏政府,所以政府规模的适度增长将有利于社会总产出的提高,从而提高政府自身收益 R_g 。但到了某一边界(G_0)以后,政府规模的进一步扩展会妨碍社会生产,所以政府的收益将随着政府规模的增加而减少。可以假定,在 G_0 之前, $\partial R_g / \partial G > 0$; 在 G_0 之后, $\partial R_g / \partial G < 0$, 且 $\partial^2 R_g / \partial G^2 < 0$ 。因此,从社会福利最大化的角度看,政府的规模应该保持在 G_0 的位置。但对于追求垄断租金最大化的政府而言,其最优规模是 G_1 , 因为在这个

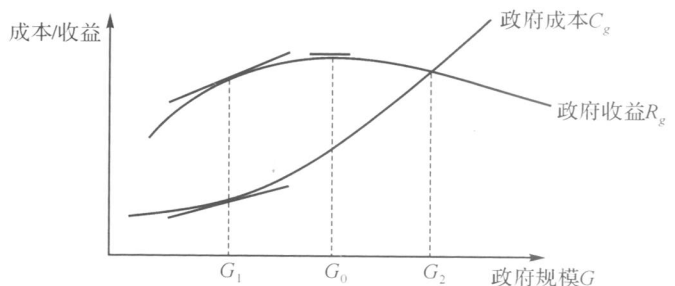


图 1 政府规模的最优边界

规模上,政府的边际成本恰好等于边际收益。这说明了政府在政治市场上的垄断与企业在经济市场上的垄断一样,其产品的供给水平很可能会小于社会的最优需求。不过,政府内部也有一系列委托代理关系的存在。当立法者与政治家不能很好地控制其代理人时,行政官僚们就会有一种本能的冲动,推动政府规模走向 G_0 的位置。此时,所有的剩余租金全部被耗损,而官僚们的自身效用则得到了最大的满足。所以,社会公众希望达到的政府最优规模 G_0 ,往往是在政府中的统治集团与官僚们所偏好的规模之间。在某个国家或地区的政府规模到底会有多大,这实际上是一个公共选择的问题,取决于公民、立法者与政治家、行政官僚在政治市场上的博弈结果。

接下来看政府范围,它主要是指一个政府发挥作用的地域范围。一般来说,政府范围的扩大(或缩小)会伴随着政府规模的增加(或减小)。但反过来并不成立,即政府规模的增加(或减小)并不必然出现政府范围的扩大(或缩小)。在一个完全封闭的独立社会,政府的范围与国家的领土范围是重合的。但是,自古以来,国家之间的相互作用就不曾停止过,因而政府的力量就会出现相互渗透,并在多种场域进行利益博弈。也就是说,政府的范围与国家领土的范围有可能不一致。一般来说,政府拓展其范围可以采取相互间并不排斥的两种形式:一是政府在其国家内部更频繁地使用第三方实施机制;二是更频繁地与其他国家进行相互作用^[2128]。当然,与其他国家的相互作用,既可能是和平的(如通过自由贸易、国际条约、自愿的合并),也可能是暴力的(如武力征服)。显然,如果政府范围过小,就无法达到第三方实施机制的最优规模。所以,为了更好地利用规模经济,理性的政府就会在扩大范围所能带来的收益与将会增加的成本之间进行权衡。扩大政府范围可能带来的收益主要包括:大国政府在对抗或征服小国政府时相对容易、更多的外部交易得到内部化后可以节约交易费用、消除原政府边界以外的外部效应可使资源配置效率得到提高、大国政府在国际上的地位往往更高、扩大政府范围可以取得战利品(包括心理愉悦)等。然而,扩大政府范围也会带来不容忽视的成本,比如:目标政府和公民的抵抗、本国政府行政成本的提高、消耗大量国内资源降低了国民的福利等。当扩大政府范围的收益大于成本,政府就会有扩大其范围的冲动。同样,如果缩小政府范围的收益大于成本,政府也会有缩小其范围的冲动,比如多民族国家因为内部政治协调成本太高而可能分裂为多个单民族国家。

诺斯经过对交易费用政治学的开创性研究,曾提醒人们政治市场比经济市场更多地被交易费用所困扰,因此它的运转更没有效率^[23]。就政府范围的边界而言,如果从交易费用的角度讲,政府之间的交往可以被视为某种市场型交易,因而存在政府间的交易费用。政府之间的合并将会降低政府间的交易费用。但是,这种合并又会增加政府内的交易费用。图 2 从交易费用的角度对政府的范围作了规范说明。假定政府内增加的交易费用 ITC 会随着政府范围的增加而增加,而政府间节约的交易费用 BTC 则会随着政府范围的增加而减少。因此,从交易费用的角度讲,政府范围的最优边界就在于这两者相等的地方,即 F_0 的位置。此时,社会的总交易费用 STC 达到最小。需要注意的是,政府不仅可以节约交易费用,而且因为规模经济与范围经济的存在,还可以节约生产公共产品的成本。所以,政府内与政府间这两种交易费用的权衡加上规模经济和范围经济的考虑将决定两个或两个以上的国家是否进行联合,进而决定政府的范围大小^[24]。

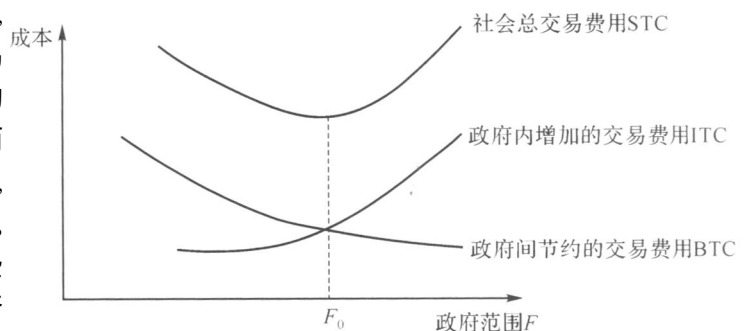


图 2 政府范围的最优边界

五、结论与启示

政府的起源是人类理性选择的结果,它是一系列有形或无形契约的签订或者是制度网络的形成过程。在这一契约网络中,公民与政府之间形成了政治委托代理关系,其委托代理链条可以描述为公民—立法者与政治家—行政官僚。相对于经济契约中的委托代理关系,政治委托代理关系更为复杂,政治代理问题更为严重。因此,政治契约的事后支持制度是至关重要的。这些协调政治委托人与代理人之间的责、权、利关系的一整套制度安排,就可以被称做是政府治理结构,如:全民公决、筛选代理人、契约设计、权力制衡、监督控制与意识形态约束等。然而,政府治理结构并不能完全解决政治代理问题,这就迫使人们对政府的规模与范围作出合理的选择。一般来说,社会公众希望达到的政府最优规模,要大于政府中统治集团的最优选择,而小于行政官僚们所偏好的规模。某个国家或地区的政府规模最终到底会有多大,实际上是一个公共选择的问题,取决于公民、立法者与政治家、行政官僚在政治市场上的博弈结果。对于政府范围而言,其最优边界主要取决于政府内与政府间交易费用的权衡,再加上对规模经济和范围经济的考虑。

本文的主要结论至少给我们提供了以下几个方面的启示:(1)政府的起源对人类社会是一个明显的帕累托改进过程。既然政府的合法性来源于可以节约社会的交易费用,并为公民提供有效的公共服务,那么构建和谐社会与服务型政府就成了题中应有之义。(2)在政府治理中,有一系列委托代理关系的存在。为了使政治委托代理关系更清楚了,并使政治代理人的目标尽量与委托人的利益保持一致,就应该理清政府治理中的权力关系链条,大力促进政务信息的公开,合理设置政府的绩效目标,并引入政治代理人之间的适度竞争。(3)在任何一个社会中,政府都可能承担三种不同的角色,即无为之手、掠夺之手与扶助之手。要让政府走上民主法治的轨道,委托人就得设计各种制度安排来捆住政府的掠夺之手。因此,加强宪政民主制度建设、完善政府治理结构是保障公民权益不受政府肆意侵犯的必然选择。(4)政府的规模存在一个合理的边界。对于公民来说,既要防止政府中的统治集团在追求垄断租金最大化过程中的公共产品供给不足,又要防止行政官僚在追求自身效用最大化过程中使政府的规模过度膨胀。(5)政府的范围也存在一个合理的边界,它要受政府内外的交易费用、规模经济与范围经济等多种因素的影响。所以,政府的范围既不是越大越好,也不是越小越好。

[参 考 文 献]

- [1] [美]道格拉斯·C.诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华平译,上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994年。[D. C. North, *Structure and Change in Economic History*, trans. by Chen Yu & Luo Huaping, Shanghai: Shanghai Joint Publishing Company & Shanghai People's Publishing House, 1994.]
- [2] [美]约拉姆·巴泽尔:《国家理论》,钱勇、曾咏梅译,上海:上海财经大学出版社,2006年。[Yoram Barzel, *A Theory of the State*, trans. by Qian Yong & Zeng Yongmei, Shanghai: Shanghai University of Finance & Economics Press, 2006.]
- [3] 杨瑞龙、邢华:《科斯定理与国家理论》,《学术月刊》2007年第1期,第84-90页。[Yang Ruilong & Xing Hua, The Coase Theorem and the Theory of the State, *Academic Monthly*, No. 1(2007), pp. 84-90.]
- [4] Steven N. S. Cheung, The Structure of a Contract and the Theory of a Non-exclusive Resources, *Journal of Law and Economics*, Vol. 13, No. 1(1970), pp. 49-70.
- [5] Avinash Dixit & Mancur Olson, Does Voluntary Participation Undermine the Coase Theorem, *Journal of Public Economics*, Vol. 76, No. 3(2000), pp. 309-335.

- [6] 杨瑞龙、钟正生:《政治科斯定理述评》,《教学与研究》2007 年第 1 期,第 44-50 页。[Yang Ruilong & Zhong Zhengsheng, A Review of Literature on Political Coase Theorem, *Teaching and Research*, No. 1(2007) ,pp. 44-50.]
- [7] [美]道格拉斯·C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联书店,1994 年。[D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, trans. by Liu Shouying, Shanghai:Shanghai Joint Publishing Company, 1994.]
- [8] [法]让·雅克·卢梭:《论人类不平等的起源与基础》,李常山译,北京:商务印书馆,1962 年。[J. J. Rousseau, *Discourse on Inequality*, trans. by Li Changshan, Beijing: The Commercial Press, 1962.]
- [9] Barry R. Weingast, The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, No. 1 (1995) ,pp. 1-31.
- [10] Michal C. Jensen & William H. Meckling, Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4 (1976) ,pp. 305-360.
- [11] Avinash K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1996.
- [12] Terry M. Moe, Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6, No. 2 (1990) ,pp. 213-253.
- [13] Barry R. Weingast, Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 149 (1993) ,pp. 286-311.
- [14] Barry R. Weingast, The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law, *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 2 (1997) ,pp. 245-263.
- [15] Bengt Holmström & Paul Milgrom, Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 7 (1991) ,pp. 24-52.
- [16] [德]柯武刚、史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,北京:商务印书馆,2000 年。[Wolfgang Kasper & Manfred E. Streit, *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, trans. by Han Chaohua, Beijing: The Commercial Press, 2000.]
- [17] [德]埃里克·弗鲁博顿、鲁道夫·芮切特:《新制度经济学》,姜建强、罗长远译,上海:上海三联书店,上海人民出版社,2006 年。[Eirik G. Furubotn & Rudolf Richter, *Institutions and Economic Theory*, trans. by Jiang Jianqiang & Luo Changyuan, Shanghai: Shanghai Joint Publishing Company & Shanghai People's Publishing House, 2006.]
- [18] Philip Jones & John Hudson, The Role of Political Parties, *Public Choice*, Vol. 94 (1998) ,pp. 178-189.
- [19] [德]欧文·休斯:《公共管理导论》,彭和平、周明德、金竹青等译,北京:中国人民大学出版社,2001 年。[Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*, trans. by Peng Heping, Zhou Mingde & Jin Zhuqing, et al, Beijing: China Renmin University Press, 2001.]
- [20] 陈家泽:《从政府治理结构看服务型政府的建设》,《经济学家》2006 年第 4 期,第 98-103 页。[Chen Jiaye, Observing the Construction of Service Government from the Perspective of Governmental Governance Structure, *Economist*, No. 4 (2006) ,pp. 98-103.]
- [21] Mathew D. McCubbins & Thomas Schwartz, Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1 (1984) ,pp. 165-179.
- [22] 林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载 R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等:《财产权利与制度变迁》,上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994 年,第 371-418 页。[Lin Yifu, An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change, In R. Coase, A. Alchain & D. North, *Property Rights and Institutional Change*, Shanghai: Shanghai Joint Publishing Company & Shanghai People's Publishing House, 1994 ,pp. 371-418.]
- [23] Douglass C. North, A Transaction Cost Theory of Politics, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2 (1990) ,pp. 355-367.
- [24] Donald Wittman, Nations and States: Mergers and Acquisitions, Dissolutions and Divorce, *American Economic Review*, Vol. 81, No. 2 (1991) ,pp. 126-129.