

公共选择理论 对我国公共领域治道变革的启示^{*}

□束顺民 [浙江大学 公共管理学院 浙江 杭州 310035]

摘要 :公共选择是当代西方新兴的一种理论 ,它强调用经济的方法来分析政治问题 ,对公共领域的各种复杂现象具有较强的解释力。试图借助于这一分析工具提出当今中国的公共领域治道变革进程中应当提倡多元化决策和开放性文化。

关键词 :公共选择理论 ;“公仆”人格 ;决策权力中心 ;开放性文化

Abstract : Public choice is a new and developing theory of the West. It lays stress on analyzing political problems with economic methods ,has great explanatory ability to all kinds of profound phenomena in the public area. This article tried to point out that economic plural strategies and exoteric culture should be advocated in the process of management and reform of China's public area.

Key words : public choice theory ;civil servant personality ;center of strategy and power , exoteric culture

中图分类号 :D623

文献标识码 :A

文章编号 :1009-128X(2005)05-0645-02

公共选择理论是一门将经济学研究方法应用于政治领域的新的治理理论。政府职能、公共产品供给、制度的生成与演化、官员政治等公共性问题在这一理论体系中都得到了颇具说服力的界定和说明。这一新的理论范式对我国公共领域的改革具有重要的启发意义。

一、公共选择视野下的经济人

由于公共经济具有其自身的特点 ,因此它在考虑经济运行效率的同时 ,还必须考虑大量的诸如社会公平之类的非经济因素。其非市场决策的一面同私人经济相比更为突出 ,因而不可能将它与私人经济完全等同对待。在公共经济运行过程中 ,必然有代表“公家人”利益的政府公务人员的参与。在我国 ,“公仆”原则将我国的政府公务人员看作是无私和超世俗的 ,认为他们始终代表公共利益 ,努力谋求社会福利最大化。在理想的“公仆”原则规治之下 ,公共经济领域之中是不可能出现违背公众利益的寻租现象的。但事实并非如此 ,公共工程招标过程中出现的不少寻租现象便是佐证。作为一门介于经济学与政治学之间的综合性学科 ,公共选择理论(public choice theory)的经济人假定为此提供了一个较好的解释。这一理论认为 ,人类社会由两个市场组成 ,即经济市场与政治市场。在经济市场上 ,活跃着的是消费者和供给者 ;在政治市场上 ,活跃着的是选民、利益集

团、政治家和官员。传统的公共行政理论认为 ,在这两个市场上活跃着两种不同类型的人 :在经济市场上 ,人们追求自身利益最大化 ,因而是利己的 ;在政治市场上 ,人们追求社会价值最大化 ,因而是利他的。但公共选择理论对此采取否定态度 ,它认为 ,在经济市场和政治市场上活跃着的是同一类人 ,没有根据表明同一个人在两种不同的场合中会为自己设立完全不同的两种目标并努力去实现。这样 ,公共选择理论将竖立在经济领域与政治领域之间的隔墙拆除了。“市场与政治之间的重要差异并不在于人们追求的价值或利益的不同 ,而在于人们追求他们的不同利益时所处的条件。”^[1]公共选择理论中的经济人范式认为每个人都追求自身利益 ,都是一个有理智、会计算、有创造性并能获取最大利益的经济人。“在公共选择中政治人和经济人就是同一个人 ,公共选择理论的宗旨就是把政治和市场两方面的人类行为纳入单一的模式领域中。”^[2]

中国在 20 多年的市场经济体制改革历程中 ,“经济”的概念已经深入人心 ,政府公务人员也概莫能外。“公仆范式”与“经济人范式”在我国的政府公务人员身上形成了一对突出的矛盾统一体。虽然社会福利最大化是矛盾的主要方面 ,应当首先把握好 ,但在实践中 ,往往会使他们面临抉择的矛盾 ,是追求个人福利的最大化还是社会福利的最大化 ?毫无疑问 ,仅仅是借助于观念的约束驱

* 收稿日期 2004-11-02

作者简介 :束顺民(1974-)男 ,讲师 ,硕士 ,主要从事公共管理理论研究。

使他们努力去实现社会福利最大化是难以完全行得通的。因为追求个人权利最大化是人的本性特征,更是社会主义社会按劳分配为主体的消费品分配制度所要求。所以根据公共选择的经济人假定,将政府公务人员当作经济人看待是谋求公共经济良性运行的一个前提。这样看来,在公共经济项目上,建立成本——收益预算制度、基本薪酬——绩效奖励制度以及经济责任落实到人头的制度是非常必要的。这意味着,在公共经济项目中,对完成预期经济目标的政府公务人员除正常获酬外,要给以一定形式的奖惩,超目标完成的给以超目标奖励,而达不到目标的给以一定程度的处罚。无论是奖励还是惩罚,都要在经济上有所体现,而不能仅仅是体现在精神上的鼓励,以避免挫伤人们的工作积极性。因此我国的公务员不应当是“公仆”,而应当是理性的“经济人”。

二、公共选择理论视野下的多元决策机制

政府本身是一个极其危险的机器。政府的存在又是必要的,问题在于怎样对其进行合理的约束,在有效的约束中政府可以专做好事。这里的关键问题是公共决策权力中心的设计。它是由政府控制的命令服从式还是多头博弈制?公共选择理论对此有很好的解释:在公共选择理论把经济人假定、把经济学的成本——收益计算引入政治决策的分析后,政治决策的达成就变得复杂了。在这之前,国家被看作是代表全社会的唯一决策单位,国家将所有个人的利益统一起来,并致力于社会福利的最大化。在这样的假定下,政治决策的作出是相对简单而又容易的,存在着一个社会福利最大化的大众目标,政治家代表大众的利益作出统一的决策。而一旦政治决策的参与者和决策者被设想为自私自利的,是一个恶棍,那么,集体决策的形成自然是一个不同利益群体之间相互较量的过程,要经过反复的讨价还价,达成一致是困难而又复杂的。这时,按照什么规则来作出决策,实际上体现了这一规则在协调人们之间的利益冲突上所具有的功能,并直接影响到决策最终能否作出。于是,这里存在着两种成本之间的比较和权衡:一是达成全体一致所需要的决策成本;一是在少于一致规则下个人所面临的成本。在全体一致规则下,任何损害某个人利益的决策都无法通过,也就是说,在全体一致规则下通过的决策不会对单个人构成损害,对单个人也就没有成本。但是,全体一致规则使决策达成所需要的成本是高昂的,以致在决策规则的选择上人们只能通过两种成本的权衡作出决策。因此,公共选择观点直接导致人们注意和重视规则、宪法、宪法选择和对规则的选择。^[3]在中国的政治领域中,由于政治领域中的约束规则本身不够健全以及“公仆”的

“好人”定位,所以相应的情形是公共领域中对决策者(政治家)的约束机制不够明确。这事实上就造成了一种人为的分化或者说一种人为的不平等——处于强势的政府与处于弱势的民众,并常常出现政府强权忽视甚至背离民众意志的现象。要解决这一难题,设计符合我国社会经济发 展的多元决策机制是必由之路。在决策过程中,引入主要利益相关者,在尊重科学、尊重市场经济的利益机制的原则上通过多元博弈达成决策,而不能仅仅由政府部门根据自身的理解和认识单方面作出决定并强力推行。

三、公共选择理论视野下的开放性文化

纵观人类历史,可以看出,在多元文化争相辉映的时代会出现社会繁荣的景象。这一点,在西方文明和华夏文明的演进过程中都可以找到佐证。古希腊时期的社会繁荣伴随着灿烂辉煌的文明,一个关键因素在于这一时期西方的政治开明。到了中世纪,基督神学思想主宰了欧洲,与此相对应的是中世纪西方文明的衰落和经济发展的停滞不前。到了近代,文艺复兴和宗教改革再一次启发了西方的政治智慧,也释放了西方文明的创造力。在中国,春秋战国时期诸子百家的学说构成了古代中华文明的巅峰。而秦始皇统一中国之后,漫长的封建社会“君权神授”、“三纲五常”将人们的灵感束缚在一个极小的范围内,与此相应的是中华文明的停滞与中华国运的没落。据此看来,人们在思想上的自由选择并不会构成对社会秩序的冲击与破坏反而会带来社会的繁荣与发展。开明政治首先必须给予人们思想上的最大化的选择自由。在世纪之交,就文化领域,中国共产党发出了一个强力呼声:“必须始终代表最先进的文化。”最先进的文化是在开放社会中形成的。因此,在马克思主义思想的旗帜中,必须融入世界文化的精华。这就要求,在当今中国,应当使开明政治的气氛更浓,为各种思想、文化、学说在 中国的自由运转提供更好的制度空间。也只有在多元文化的竞争格局中人们才能进行理性的选择,进而促进社会福利水平的不断提高。

参考文献:

- [1] [美]詹姆斯·M·布坎南,戈登·塔洛克.同意的计算——立宪民主的政治基础[M].北京:中国社会科学出版社,2000.2.
- [2] [美]詹姆斯·M·布坎南 [德]理查德·A·马斯格雷夫.公共财政与公共选择:两种截然不同的国家观[M].北京:中国财政经济出版社,2000,译者的话A.
- [3] [美]詹姆斯·M·布坎南,戈登·塔洛克.同意的计算——立宪民主的政治基础[M].北京:中国社会科学出版社,2000.序言:“公共选择理论:应用还是拓展”2-3.

