

# 关于西方公共选择理论

## 若干问题的研究

潘贤掌

[ 内容提要] 西方公共选择理论对于我国正在进行的政治经济体制改革所遇到的问题具有重要的借鉴意义。我国应注重政治体制对经济领域的影响, 政治体制应随着经济体制的变化而相应变化, 使两者相适应; 注重政府机构的改革, 提高办事效率, 注重各种特殊利益集团对政治决策过程的影响。

[ 关键词] 公共选择理论 政治决策过程 借鉴

### 一、引言

西方公共选择理论 (Public choice) 是在 18 和 19 世纪一些专家对投票表决过程数学方面的研究和威克塞尔对公共财政问题的研究的基础上, 运用经济学的方法对政治决策过程进行分析的一种新自由主义经济理论。其主要代表人物和代表著作有邓肯·布莱克的《委员会与选举理论》、布坎南和塔洛克合著的《一致的计算》、丹尼斯·缪勒的《公共选择》、布坎南的《民主过程中的财政》等。由于布坎南在与其同事塔洛克合著的《一致的计算》一书中首次对公共选择理论的基本问题进行全面的探讨, 并对该理论的发展和壮大作出了重大的贡献, 他被称为公共选择理论之父, 并于 1986 年荣获诺贝尔经济学奖。由于公共选择理论对政治决策过程独特的分析, 揭开了政治决策过程的“神秘的面纱”, 展现了政治决策过程的真面目, 为人们了解民主政治决策过程提供了一个全新的视角, 故该理论一经提出就引起了人们的广泛注意和兴趣。公共选择理论对我国的影响是从 1986 年布坎南获得诺贝尔经济学奖之后开始的, 一传到我国, 就引起广大经济学者的兴趣。公共选择理论涉及的内容很多, 本文拟对公共选择理论的分析思路、研究方法和主要内容进行分析和介绍, 并在此基础上谈谈我国对公共选择理论的借鉴。

### 二、公共选择理论的分析思路

以亚当·斯密为代表的古典政治经济学, 在假定个人是利己主义的前提下, 比较了政治干预的市场和无政治干预的市场, 从而得出后者优于前者, 主张减

少政府对市场的干预, 鼓吹市场机制和“廉价政府”, 强调自由放任。但在现实的经济运行中, 市场机制的自由运转并没有达到传统经济学所吹嘘的那样理想和完美的程度, 相反, 却不断地产生周期性的经济危机, 特别是本世纪 20 年代末 30 年代初产生了世界性大危机。这不能不促使人们开始对市场机制的缺陷和不足进行研究。对市场缺陷研究的结果就是主张通过国家干预来纠正市场缺陷, 这集中表现在福利经济学和凯恩斯主义的政策主张上。通过国家干预纠正市场缺陷一下子成为人们解决一切经济问题的“灵丹妙药”, 政府作为调节和干预经济的重要力量直接地参与了整个社会经济活动, 政府部门和公共活动逐渐扩大, 深入到社会经济的各个领域。然而, 战后西方社会经济发展的实践表明, 国家对整个社会经济的干预也没有所设想的那样有效, 出现了诸如财政赤字不断增加、大量政府开支落入特殊利益集团的私囊、经济停滞膨胀等难以解决的问题。国家干预所出现的问题引起人们对国家干预政策有效性的怀疑。公共选择论者就是在对国家干预政策的有效性深表怀疑的基础上, 开始运用经济学的方法对国家干预的各种政策的决策过程进行探讨, 以期检验和改善国家机构的作用。在公共选择论者看来, 国家干预政策的失误在于政治决策过程, 在于人们未抛弃政府为公的设想, 未把政治过程或政策制定过程视为决定经济活动的内在因素。因此, 公共选择理论的分析思路也就从对政治决策过程的分析开始。

接着, 公共选择论者分析了个人在其资源配置活动中的选择行为, 并把个人选择分为私人选择和公共选择。私人选择是要通过市场决策过程选择资源在私

人物品间的配置,公共选择是通过政治决策过程决定资源在公共物品间的配置。这里,私人选择对应市场决策过程,公共选择对应政治决策过程。研究表明,通过市场决策过程的私人物品选择是有效率的。但公共物品的市场选择却是无效的,也就是存在公共物品的市场选择失灵。因此,弥补公共物品提供的市场选择失灵就只能借助于通过政治决策过程的公共选择,也就是通过非市场决策来配置公共物品的资源。这一点同时也就是公共选择存在的成因。由于私人选择和公共选择都是个人选择,从而建立在个人自由选择的经济分析学方法既可以用来分析私人选择的市场经济过程,也理所当然地可以用来分析公共选择的政治决策过程。

至此,公共选择论者就从市场决策过程的特点去理解政治决策过程,认为政治制度象市场制度,政治家就象企业家,选民就象消费者,选举制度就象交易制度,选票就象货币,并且用经济学的分析方法对政治决策过程中的政治家、选民、投票决策规则、官僚、特殊利益集团等进行全面分析。对政治决策过程的这种实证性分析,结果表明:现代西方社会面临的重重困难,与其说是市场制度的破产,不如说是政治制度的失败,政治干预与市场制度一样,是有局限性和缺陷的,过份依赖政治干预也会产生不尽人意的后果。于是,公共选择论者据此主张减少政治干预,强调市场机制和自由放任。

此外,公共选择论者在对政府如何在实际上起作用的实证信息基础上提出一些规范性的教训。在如何改进和完善政府管理方法的设计方面,提出宪法改革,注重宪制建设。公共选择论者对政治决策过程的规范性研究,集中体现在布坎南等人的宪制理论中。

### 三、公共选择理论的研究方法

前面讲过,公共选择理论是研究传统政治问题的,但其研究方法不同于传统的政治学的研究方法。一般地说,传统的政治学用的是公共利益分析方法,认为在群体中存在着公共利益,个人只不过是群体这个有机整体中的一个不可缺少的组成部分,只存在着群体目的,群体选择和群体行为,把群体行为看成是公共利益中的基本行为,似乎与独立的个人决定着自己的行为一样。因此,传统的政治学强调的是公共利益、集体(群体)利益,分析的单位是群体而非个人,个人在传统政治理论中退居到微不足道的地位。

相反,公共选择理论是用经济学的方法来研究政治问题,即用私人利益分析方法。在公共选择论者看来,不存在什么抽象的“公共利益”,有的只是实实在在的私人利益。他们建议人们从政治家和官僚们所追求的肯定是公共利益的虚构中摆脱出来。在具体分析政治决策过程中,公共选择论者又把这种私人利益的分析方法归结为三个方面,即方法论上的个人主

义、经济人的理性假设和政治是一种交易过程。

#### 1. 方法论上的个人主义

公共选择论者认为,无论是在集体活动还是在私人活动中、在市场过程还是政治过程中,个人都是最终的决策者、选择者和行动者。“集体行动被看成是个人在选择通过集体而不是经由个人来实现目的时的个人活动”(布坎南,1967)。他们认为,市场过程和政治过程有着相似性。在市场中,个人行动通过市场而发生相互交换和相互作用,并由此产生宏观经济结果;在政治中,同样是一个个人行动导致了一系列政治结果。两者区别只在于,市场中的个人既直接承担个人行动的后果,又承担宏观后果;政治中的个人不承担其活动的直接后果,而承担集体行动的后果,且这种集体行动后果的好坏只能由个人评价,他人不能越俎代庖,妄加评价。

对于公共选择理论中的个人主义方法,布坎南又作出进一步解释,认为:第一,个人在选择与决策时不是孤立的,其选择行为会随着制度环境的不同而不同;第二,方法论上的个人主义并不限定个人选择所追求的目标是什么,它既可以是利己主义,也可以是利他主义;第三,个人选择方案与选择结果是有区别的,你可以作出个人选择,但不能选择总体结果,总体结果是个人选择不经意的结果。

#### 2. 经济人的理性假设

公共选择论者认为,政治决策过程中的个人同样是经济人,即追求自己的最大效用,他对于集体活动、公共物品等“好的东西”总是力求其多,而对于“坏的东西”则总是力求其少。这里,经济人的理性假设并不总意味着利己主义或一味追求个人经济利益。人们所追求的最大效用,可以是商品、收入、财富、社会地位、权利等利己主义因素或个人物质利益,也可以是慈善、友谊、和平、社会进步等精神因素和利己主义因素。理性假设只是说利己主义因素或个人物质利益是值得追求的,但并没有完全否定利他主义的存在,相反,利己主义和利他主义两个因素都能实现个人效用的最大化。一句话,公共选择论者中的“经济人”是“新经济人”,而不是美国学者凡布伦所指责的那种追求个人最大经济利益的“洁白无暇的经济人”。

#### 3. 政治是一种交易过程

公共选择论者强调政治是一种在解决利益冲突时进行交易而达成协议的过程。他们认为,个人的活动在两个环境里进行,一个是市场,一个是政治。人们通过市场进行的活动只能满足其一部分的目的,而另一部分目的必须通过政治活动而达成。但不论是在政治,还是在市场里活动,两者都是一种交易过程,具有自愿交换的性质,区别仅在于环境不同而已。与市场中的交易过程一样,人们在自愿交换的基础上,在政治活动中达成协议,协调冲突、制定规则。

与此同时,公共选择论者也不否认政治交易过程中存在权力和强制的现象。但他们认为,这种强制和权力的存在是以自愿交换为前提的,是人们在立宪阶段一致同意赋予政治的,其目的也是为了促进自愿交换。

#### 四、公共选择理论的主要内容

公共选择论者从实证和规范两个角度对政治的对策过程进行分析。从实证的角度出发,分析选民、政治家、官僚和利益集团在政治决策过程中的行为,以及连接选民与政治家的选举程序。从规范的角度出发,得出在政治决策过程中应该遵循的规则,以及如何在实证信息基础上如何改进政府管理的设计。在这些集中体现在公共选择理论中的宪制经济理论上。

##### 1. 选民

公共选择论者认为选民是理性的经济人,其投票与否以及投谁的票要建立在己成本—收益计算的基础上。选民投票与否以及投谁的票要去搜集信息,而搜集信息是要成本的,且这成本是明显的。相反,投票所能给选民带来的收益则是潜在的,而且关键的是自己的一票影响选举结果的概率是极低的,不能左右结果。因此,在权衡损益之后,选民的理性行为将使他不去搜集信息,保持对政治、政党和候选人的无知,也就是唐斯所说的“理性无知”(唐斯,1957),并且决定不去参加投票。这也是西方投票率低的原因。当然,由于善行利他主义和参与利他主义的存在(麦克雷,1977),有些选民还是会去投票的。从而一些选民投票是理性,另一些选民不投票也是理性的。

此外,公共选择论者经过研究,发现:选民越多,选民越一边倒,选举越不重要,候选人观点越相近,则投票率越低;而信息越易获得,选民越有参与感与责任心,则投票率越高。同时,还发现,高收入阶层、受过高等教育的阶层、政府雇员以及白领工人参与投票的积极性要大于另一些阶层。

##### 2. 政治家

公共选择论者认为,政治家们不一定会按最大限度地实现公共福利的原则行事,他们在国会投票并表态时所琢磨的是选民们将会如何报答他们,而不是选民们应该如何报答他们。大多数政治家的主要目的是争取选票力争当选,同时也关心公众利益,同情穷者,注意声望,聚敛财富。当然,由于政治活动同市场活动一样也存在竞争,利己主义政治家也会作出利他主义举动,有理想的政治家出于选举的考虑也不得不作出政治决策。此外,与市场竞争一样,政治竞争也是不完全的。这使政治家们可以从强有力的少数集团手中比从松散的大多数选民手中获取更多的选票。结果是他们并不总是持大多数人的观点,而是与任命官员和特殊利益集团形成一个铁三角,联合起来操纵立法,使之有利于少数特殊利益集团,而政治家和官员

从中取得各种形式的回报,受到损害的则是普通的分散的选民。

##### 3. 政府官僚

公共物品的供给是由政府官僚机构生产的,专门研究官僚的公共选择论者(如塔洛克、尼斯坎南等)认为,政府官僚们是理性的经济人,追求最大预算规模是他们的目标函数。而官僚机构对公共物品生产的垄断,以及主管人(议员、政治家们)对官僚们缺乏控制使得官僚们的目标得以实现。结果是,官僚机构效率低下,官僚们提供比实际需要更多的公共物品,扩大官僚机构的规模,并从这种扩大中得到更多的权限、薪金和晋升。更为糟糕的是,议员们会从这种扩大预算规模中得到好处,而选民们又总存在财政幻觉,认为这种扩大会带给他们更大的收益(如就业机会和收入等),从而表示赞同。

##### 4. 特殊利益集团

公共选择论者认为,特殊利益集团往往和当选议员,官僚形成一个“铁三角”,即议员批准一既定项目,官僚实施这一项目,他们则从中获益。他们之所以能左右议案的表决,通过有利于自己议案,主要在于:一是向“理性无知”的选民免费提供有利于自己的信息,竭力鼓动选民支持自己;二是向政治家或议员们游说,并提供他们所缺乏的专业技术信息;三是给予政治家或议员们政治资助;四是与其他特殊利益集团相互捧场,互投赞成票等。

##### 5. 投票决策的规则

政治决策过程中的投票规则主要有全体一致规则和过半数规则。全体一致规则是实现帕累托最优的唯一途径,但它的决策成本太高,没有决策效率。而一般认为,过半数规则的决策成本和预期外在成本之和较低,故现实社会生活中比较通行的是过半数规则。在过半数规则下,只要所有成员偏好是单峰值的,则存在中间投票人定理,即中间投票人偏好的议案或公共物品量将被通过。但是,过半数规则也存在缺陷:一是循环,即A提案击败B提案,B提案击败C提案,然后C提案又击败A提案;二是出现循环时操纵议程,即操纵要表决的各提案的次案安排,可以决定出有利于自己的结果;三是当要在A、B两提案之间进行选择时,其表决结果取决于是否新提议案C(该提案本身并无获胜可能)也进入了表决程序;四是互投赞成票,使对少数人有意义而对大多数人没有什么意义或意义不大的提案获得通过,产生多数人压迫少数人的现象和过多的公共支出。

##### 6. 宪制经济理论

针对现存公共选择规则存在的问题,布坎南等宪制学者认为应该改变决策规则,也即进行宪法改革。他们认为,决策规则的选择(即立宪)比决策的选择关键,因此主张立宪和宪法改革应需要一致同意,而对未来“无知的面纱”(罗尔斯,1987)使得一致同

意成为可能。在后立宪阶段的立法和行政决策时，他们主张应以多于简单多数的多数来通过，从而有效地改变互相抬轿子的程序结构。

此外，公共选择论者还提出了改革官僚政治的做法。首先，主张应加强普通选民对政府的控制，使得政府更能按老百姓的爱好办事，更接近群众准则的目标。其次，主张在官僚制度中引进竞争机制，政府部门间的竞争应该受到鼓励，而非压抑。最后，主张让政府的一些活动“承包出去”，或者在真正的意义上全部转让给市场。

## 五、公共选择理论对我国的借鉴意义

西方公共选择理论分析的是具有发达的市场机制和存在多党竞争制的资本主义私有制下的民主政治决策过程，与我国的公有制为主体和市场机制尚很不发达的民主集中制国家的政治决策过程是很不相同的。它能否为我国所借鉴？以及能借鉴些什么内容？这是我们真正关心的问题。

### （一）西方公共选择理论能否借鉴

西方公共选择理论把政治决策过程与经济领域统一起来分析，弥补了政治制度分析的空白，为解决一些经济难题（如财政赤字、政府预算流入特殊利益集团、经济滞胀等）提供了新的思路，这本身在财政学就是必要的，对于我国正在紧锣密鼓进行的政治经济体制改革所遇到的问题的分析和解决也是富有意义的。而且经过将近20年的改革和开放，我国已存在众多利益主体，如个人、企业和国家利益，中央与地方利益等等。随着改革开放的进一步深入，这些利益主体势必对政治的要求会越来越多和高，我们不能不考虑他们对我国政治决策过程的影响。此外，当前经济体制改革中所遇到的一些核心问题已集中反映到政治决策过程上，迫切要求对严重滞后的政治体制进行改革和完善。因此，根据我国的国情，有批判地吸收、借鉴西方公共选择理论，把我国政治决策过程和经济领域统一起来分析，这是值得充分肯定的。

当然，我国政治制度与西方存在着根本的区别，一个是民主集中制，一个是多党竞争制。若无视这个根本差别，生搬硬套地将西方公共选择理论应用于我国的政治决策过程，那无疑是没有出路的。认识到这一点是非常重要的。

### （二）借鉴西方公共选择理论的界限

1. 注重政治制度对经济领域的影响，政治制度应该随着经济制度的变化而相应地变化，使两者互相适应

我国在经济制度方面可以说发生了翻天覆地的变化，并以建立完善的市场经济体制作为自己的目标。相反，我国政治制度改革相对滞后得多。许多经济领域的变化强烈地要求束缚其进一步变化或根本变化的

政治制度进行改革，许多经济领域中深层次的问题都有赖于政治制度的改革才能获得解决。比如国家财政陷入困境问题，若仅仅按照原来开源节流的思路，是远远达不到振兴财政的目的，尽管它是必要的手段。问题解决的关键在于统一国家财政，财政收入制度适应市场经济的要求，财政支出制度做到预算安排民主化、科学化、程序化。预算外资金归并困难和预算软约束就是我国当前政治制度下公共选择的结果。

2. 注重政府官僚机构的改革，加强竞争，提高办事效率。我国当前面临着政府机构膨胀厉害，人浮于事，行政经费过快增长，效率低下的问题

在这种情况下，借鉴公共选择理论中对官僚的分析和一些解决办法相信会富有成效的。而且可以认为这些问题的出现与我国某些政府官员为谋求各种利益和晋升而追求预算内外最大化有关。因此，我国应加大政府机构改革的力度，根据市场经济要求组织官僚和官僚机构，把一些可以“承包”或“让渡”给市场的活动切实“承包”和“让渡”出去。同时在政府机构里加强竞争和激励机制，真正为群众办实事。目前有些地方和机构（如福建省国税系统）采用领导岗位职工竞争上岗和公开选拔领导干部的做法值得推广。

3. 注重各种特殊利益集团对政治决策过程的影响  
特殊利益集团采取各种寻租方法和形式，可与政治家和官僚组成“铁三角”，左右议案表决结果，使政府预算落入他们的手中。我国虽还不存在西方那么明显的各种特殊利益集团，但许多特殊利益集团正在形成并逐步成熟，也慢慢地显示出对中央政府各种决策的影响。当前我国的特殊利益集团突出表现为各级地方政府，他们表现为对各种优惠政策的争夺和对中央税收的干预和侵蚀等。当前我们应加强对各种特殊利益集团的分析，判断我国经济政策趋势，并尽量合理地制订各种政策。

### [参考文献]

1. 《新帕尔格雷经济大辞典》，第3卷，第1111页。
2. 布坎南著：《自由、市场和国家》，中译本，北京经济学院出版社，1988。
3. 丹尼斯·缪勒著：《公共选择》，中译本，商务印书馆，1992。
4. 文建东著：《公共选择学派》，武汉出版社，1996。
5. Dennis. Mueller: 《Public Choice II》，Cambridge University Press, 1989.

（作者单位：厦门大学财政科学研究所）

（责任编辑：吴旭东）