

公共选择理论视野中的 “政府失灵”及其对我国的启示

● 陈振明

被人们称之为“新政治经济学”或“政治的经济学”的公共选择理论 (Public choice theory) 认为,在市场经济体制下,政府必须干预经济生活,调节市场机制,弥补市场缺陷,纠正市场失灵。但是,政府也不是万能的,政府会失灵,而公共决策失误、政府扩张以及寻租是导致政府失灵的主要原因。

1、公共决策失误

公共决策或政府决策是公共选择的一种最基本形式,政府干预经济生活的一个主要内容就是制定和实施公共政策。公共选择理论家们认为,公共决策是一个十分复杂的过程,存在着种种困难、障碍或制约因素,使得政府难以制定并实施好的或合理的公共政策,并往往导致公共决策失误,这不但不能起到补充市场机制的作用,反而加剧了市场失灵,带来巨大的社会灾难和资源浪费。公共决策失误因而成为政府失灵的一个最突出的表现。

公共选择理论家们具体分析了什么原因导致政府决策失误的问题。在政策制定方面的主要原因有:第一,社会上实际上并不存在作为公共政策追求目标的所谓公共利益,各种投票规则并不能达成一致的社会选择。阿罗的不可能定理表明了这一点;布坎南也指出,在公共决策中实际上并不存在根据公共利益进行选择的过程,而只存在各种特殊利益之间的“缔约”过程。第二,即使现实中存在着一些大家利益比较一致的情况,现有的各种决策体制或公共选择方式

(习惯方式、精英方式、民主方式等)因其各自的缺陷而难以达成最优政策。第三,决策信息的获取总是困难而且需要成本的,许多政策实际是在信息不充分的情况下做出的,这就很容易导致决策失误。此外,利益集团的影响也是导致决策失误的一个根源。

在政策执行方面也存在许多困难。政策执行是一个复杂的过程,涉及许多因素,如政策的形成、类型、渊源、范围以及受支持程度,社会对政策的印象,执行机关的结构和人员、主管领导的方式、技巧以及能力与信心,目标群体的组织化程度,社会政治经济环境等都是制约政策有效执行的因素;此外,政策实施的效果具有不可确定性,政策从实施到见效有一个“时滞”问题,政策效果也有逐步减弱的过程。所有这些都制约或影响政策取得预期效果或目标,导致政策失误。

2、政府扩张

政府扩张或政府成长 (Government growth) 是导致政府失灵的又一个重要原因。政府自身具有扩张的本性,这早已被帕金斯定律所证明。近两个世纪以来特别是二战

后,西方国家的政府迅速膨胀。以美国为例,1987年美国政府的总开支占国民生产总值 (GNP) 的 34%,而在1949年占 23%,1929年只占 10%。为什么会出现政府扩张?公共选择理论家们从五个方面来解释,即(1)政府作为公共物品的提供者和外在效应的消除者导致扩张;(2)政府作为收入和财富的再分配者导致扩张;(3)利益团体的存在导致扩张;(4)官僚机构的存在导致扩张;(5)财政幻觉导致扩张。公共选择理论家特别指出,官僚机构和立法部门都追求预算的最大化,它们与利益集团结成“铁三角”,这种“铁三角”导致政府预算具有不断扩大的趋势。政府部门谋求内部私利而非公共利益被称为“内部效应”(Internalities)。有如外部效应成为市场失灵的一个原因一样,“内部效应”被认为是政府失灵的一个重要原因。

政府扩张导致机构臃肿、冗员充塞、互相扯皮、行政效率低下,同时政府预算的扩大一方面导致过多的公共物品的供应,另一方面导致公共物品供给的实际成本大大增加,大量的税款被用于政府人员的工资、福利、会议、旅差费等等,

导致社会资源浪费、经济效益降低、资源配置无效、社会福利减少。此外,政府开支的增长,还是引发通货膨胀的一个诱因。因此,政府扩张就构成政府失灵的重要方面。

3、寻租活动

寻租 (rent seeking) 也导致政府失灵。所谓寻租也就是“用较低的贿赂成本获取较高的收益或超额利润”(缪勒语),而所谓的租或租金,按布坎南的说法,是指支付给生产要素所有者的报酬中,超过要素在任何可替代用途上所能得到的报酬的那一部分。缪勒在《公共选择》一书中将寻租分为三类,即通过政府管制的寻租,通过关税和进出口配额的寻租,以及在政府订货中的寻租。有些公共选择学者还注意到,政府在寻租过程中未必都是被动的角色,而可以充当主动者,这就是所谓的“政治创租”(political rent creation)和“抽租”(rent extraction)问题。

寻租活动之所以导致政府失灵,原因就在于:其一,寻租造成经济资源配置扭曲,或者说它是资源无效配置的一个根源;其二,寻租是一种非生产性活动,它并不增加任何新产品或社会财富,只不过是改变生产要素的产权所有关系,把更大一部分国民收入装入私人腰包;其三,寻租导致不同政府部门及官员争权夺利,引起新一轮的寻租竞争,影响政府声誉和增加廉政的成本,并且在政府与企业之间进行寻租与避租的“负和游戏”,结果则是社会资源的极大浪费。

显然,西方公共选择理论及其“政府失灵论”有其局限性,如过分依赖于“经济人”假设,掩盖了政府的阶级实质,没有把政府失灵与资本主义的基本矛盾联系起来考察,把资本主义政府的某些特殊性(如为利益集团服务)加以推广,如此等等。但是,这种理论毕竟是西方

市场经济中政府与市场关系实践在一种理论上的反思,的确也指出了市场经济条件下政府与市场关系的某些共性,指出了政府行为的局限性及政府失灵的种种表现及原因。这些政府失灵现象,如决策失误,政府扩张以及寻租在我国以及其他市场经济不发达的国家中也是存在的。因此,公共选择理论对“政府失灵”问题的讨论对于我们在社会主义市场经济的发展过程中,处理好政府与市场的关系,充分发挥政府经济职能,避免政府失灵具有一定的启发意义。我们着重指出下列三点:

其一,“政府失灵”论提醒我们必须高度重视市场经济条件下政府行为的适度性及局限性问题。它告诉我们,市场是不完善和有缺陷的,它会失灵,需要政府干预或调节,政府必须充当宏观经济的调控者、公共物品的提供者、外在效应的消除者、收入和财富的再分配者、市场秩序的维护者。然而,政府在履行这些经济职能时,并不总能起到弥补市场缺陷或消除市场失灵的作用,市场不能解决的问题,政府不一定能解决得好,政府本身也不是万能的,它会失灵或失败。因此,在建立与发展社会主义市场经济的过程中,我们必须把握好政府行为或政府干预的限度,确定好干预的范围和内容,明确政府应当补充市场机制,而不是取代这种机制。

其二,它提醒我们必须随经济体制的变革,及时地进行政治体制及行政体制的改革,特别是要大力转变政府职能和优化公共政策制订及执行系统。市场经济中政府的职能与计划体制中的政府职能是有质的差别的,必须根据市场运行的内在要求进行机构改革,强化计划、财税、中央银行一类的宏观管理机构以及国有资产管理、工商管理、审计一类的经济监督部门。当

前在由计划体制向市场体制过渡中,要特别避免用计划经济的手段来管理市场经济。同时,政府对经济的调控的主要手段是经济政策特别是财税、货币、产业等方面的宏观政策,政府的宏观管理职能的实现在相当大的程度上依赖能否制定并实施好经济政策。因此,当务之急是必须优化公共政策制定和执行系统,提高政策制定和执行质量,尽快实现决策的科学化、民主化,避免或减少公共决策失误。

第三,必须正视市场经济条件下政府行为的经济人特征,并适当考虑政府行为的经济效益。社会主义的国家政府无疑是代表广大人民群众的根本利益的,而且政府工作人员必须成为人民公仆,全心全意为人民服务。但我们不能因此忽视政府部门及其人员对自身利益的追求,应该承认其合理的自利动机,把理想与利益有机地结合起来,这样可调动其积极性,遏制寻租及腐败。同时,导致政府行为的低效益和低效率的一个方面的原因是没有降低成本的激励因素,缺乏经济效益的审计。根据公共选择理论,可以采取经济方法,对政府的行为特别是公共开支项目进行损益分析,以此评价项目的净收益及政府的绩效。

总之,我国目前正处在由计划体制向市场体制的过渡时期,正确处理好政府与市场的关系是当前急待解决的重大课题。通过研究西方经济学及公共选择理论,借鉴西方发达国家市场经济发展经验教训,包括它们在处理政府与市场关系的经验教训,无疑可以使我国少走弯路,使我国社会主义市场经济健康、顺利发展。(作者:厦门大学政治学与行政学系教授、博士)