



董少林 著

公共选择理论视角下的地方政府利益研究

Research Interests of Local Governments under the Public Choice Theory

Public
Choice Theory
Public

中国科学技术大学出版社

公共选择理论视角下的 地方政府利益研究

董少林 著

中国科学技术大学出版社
·合 肥·

内 容 简 介

地方政府由于担任角色的多重性,致使其在行使权力的过程中体现出多元化的利益诉求,具体表现为地方公共利益、地方政府部门利益和地方政府官员利益。本书运用公共选择理论的研究范式来分析地方政府利益,有助于人们深入理解地方政府制定政策的本质、造成地方政府失灵的原因,以及地方政府在政策制定和实施过程中的行为倾向。地方政府作为特殊利益主体,要不断强化公共服务职能,提高地方利益整体水平,为地方居民参与社会、经济、政治和文化活动提供保障和创造条件。

图书在版编目(CIP)数据

公共选择理论视角下的地方政府利益研究/董少林著. —合肥:中国科学技术大学出版社,2015.

ISBN 978-7-312-03491-6

I. 公… II. 董… III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 223481 号

- 出版 中国科学技术大学出版社
安徽省合肥市金寨路 96 号,邮编:230026
网址: <http://press.ustc.edu.cn>
印刷 合肥市宏基印刷有限公司
发行 中国科学技术大学出版社
经销 全国新华书店
开本 710 mm×1000 mm 1/16
印张 12.5
字数 259 千
版次 2015 年 2 月第 1 版
印次 2015 年 2 月第 1 次印刷
定价 36.00 元

前 言

我国社会和经济转型经过三十多年的积累、深化,已经逐步触及经济制度的本质。不管是从改革攻坚还是从制度创新的角度看,社会和经济转型都已进入关键阶段,其中的一个重要标志就是我国地方政府的利益取向正在引起普遍的关注和讨论。因为伴随着经济和社会转型,地方政府作为社会系统的重要组成部分,总体上可以与地方利益协调一致,互相促进,但是也存在一些不和谐因素。这就意味着地方政府的利益取向在转型期间需要不断地做出调整,不仅要考虑与上级政府和其他地方政府之间的关系,还要考虑与所辖地区企业和居民之间的关系。地方政府的利益取向究竟按照什么样的原则做出调整,如何最大程度地提高整个社会的福利水平,如何摆正与其他利益主体之间的关系,所有这些问题一直困扰着地方经济和社会发展。

本书的研究目标非常简单,就是运用公共选择理论的基本观点来分析我国地方政府的各个利益层次,运用系统分析方法、博弈分析方法和数据分析方法,最终得到这样一个结论:地方政府部门利益和地方政府官员利益必须服从和服务于地方利益这个大局。本书主要内容如下:

第一章是导论。

第二章到第五章主要运用公共选择理论的研究范式来分析地方政府的利益构成,并就每一个利益构成进行具体的理论上的阐述,有助于人们深入理解地方政府制定政策的本质。在对地方利益的阐述上,认为地方福利的最大化是整个地方利益的核心,并从地方性公共产品和公共服务型地方政府两个角度加以深层次分析,这就要求地方政府做出种种努力去实现地方福利的最大化,否则地方居民有可能采取“用脚投票”的方法。在对地方政府部门利益的阐述上,认为地方政府部门利益应该与地方利益保持一致,否则可能会产生地方政府部门的 X-低效率、越位和缺位、自我扩张和膨胀以及大量的设租和寻租行为,然而这并不符合地方政府部门的长远利益。在对地方政府官员利益的阐述上,认为理性的地方政府官员在提供公共产品时可能会采取搭便车行为和寻租行为,这就有必要在正式制度约束和非正式制度安排下规范地方政府官员的行为,并运用标尺竞争机制为规范地方政府官员的行为指引合理的方向。

第六章从理论上对地方政府的经济活动进行分析,有助于人们理解究竟是什么原因造成了地方政府的失灵。在公共选择理论的视角下,认为市场的缺陷并不

是将问题全部交给地方政府处理的充分理由,必须尽可能缩小地方政府的干预范围,提倡非政治化,将一部分公共服务生产移交给私营部门。即使最终需要地方政府的干预,也要严格规范地方政府的行为,将其行为集中指向改进和完善各种约束规则方面,通过完善规则来改进政治和经济绩效。

第七章通过具体的地方政府活动对地方政府利益取向进行博弈分析,有助于人们深刻理解地方政府在政策制定和实施过程中的行为倾向。通过四方当事人三层委托-代理关系的博弈模型,不仅明确了地方政府官员与供应商的总体寻租规模和双方对租金的分配比例,而且规定了双方的寻租收益与风险;不仅肯定了寻租行为会给地方政府部门和地方居民带来相应的揭发成本和监督成本,而且给出了在给定监管力度与惩罚力度时各方的最优选择及均衡支付。而要对寻租行为形成有效威慑,并降低寻租行为的发生概率,要么地方政府部门和地方居民增加对寻租行为的监管力度,要么地方政府部门增加对地方政府官员与供应商寻租行为的惩罚力度。对地方政府有关活动进行博弈分析,特别是对地方政府部门与地方政府官员之间在信息对称或者信息不对称两种情况下的具体分析,有助于人们明白为什么地方政府引领地方经济发展必须依赖正确的利益取向。

第八章依据有关具体的统计数字,分析作为一个特殊利益主体的地方政府利益取向的影响和决定机制。随着我国加大对权力寻租行为的打击力度,地方政府部门利益和地方政府官员利益会逐渐走向规范和透明,对地方利益的侵蚀和影响逐步减小,对经济体制和经济规则的破坏力不断缩小,对地方政府行为的决定和影响也会不断缩小。但是各种数据表明,腐败现象仍在一定范围内长期存在,地方利益不断遭到地方政府部门利益和地方政府官员利益的侵蚀。为此,地方政府要不断强化公共服务职能,提高地方利益的整体水平,为地方居民参与社会、经济、政治和文化活动提供保障和创造条件。再次从数据分析的角度证实地方政府部门利益和地方政府官员利益必须服务于并服从于地方利益这个大局。

本书不仅可供公共管理类专业本科生或研究生作为教材使用,而且适合从事公共管理工作的人士阅读。虽然我不断对自己的拙作进行了反复修改,但由于时间、精力以及个人学术修养的局限,书中可能仍然存在许多疏漏和不足,难以令人满意,甚至会有这样或那样的错误和问题,恳请学界前辈、学术同行批评指正。学术研究永无止境,我将继续努力,争取在自己感兴趣的学术领域百尺竿头,更进一步。

目 录

前言	(i)
第一章 导论	(1)
第一节 选题的依据和意义	(1)
第二节 国内外研究现状	(4)
第三节 研究方法和结构安排	(18)
第四节 本书的主要内容及创新点	(19)
第二章 公共选择理论视角下的地方政府利益分析	(23)
第一节 地方政府利益有关基本概念的界定	(23)
第二节 地方政府利益的分解模型	(26)
第三节 地方政府利益的比较分析	(27)
第三章 公共选择理论视角下的地方利益分析	(30)
第一节 地方福利的最大化	(30)
第二节 地方性公共产品的供给	(37)
第三节 公共服务型地方政府的构建	(45)
第四章 公共选择理论视角下的地方政府部门利益分析	(54)
第一节 垄断、X-低效率与绩效考核	(54)
第二节 地方政府部门的规模膨胀	(61)
第三节 预算规模的最大化分析	(67)
第四节 地方政府部门的寻租分析	(71)
第五章 公共选择理论视角下的地方政府官员利益分析	(81)
第一节 地方政府官员的权力寻租	(82)
第二节 搭便车问题的制度分析	(92)
第三节 标尺竞争视角下的官员绩效评估	(99)
第六章 公共选择理论视角下的地方政府失灵分析	(105)
第一节 对政府失灵的分析和评判	(106)
第二节 地方政府失灵的委托-代理分析	(109)
第三节 地方政府失灵的具体表现	(113)

第四节	地方政府失灵的原因	(120)
第七章	地方政府利益的博弈分析	(127)
第一节	总体博弈分析框架	(127)
第二节	地方居民与地方政府部门的利益博弈分析	(128)
第三节	地方政府部门与地方政府官员的利益博弈分析	(134)
第四节	地方政府官员与公共产品供应商的利益博弈分析	(140)
第五节	三者利益间的博弈分析	(146)
第八章	地方政府利益的数据分析	(154)
第一节	地方利益的数据分析	(154)
第二节	地方政府部门利益的数据分析	(167)
第三节	地方政府官员利益的数据分析	(177)
第九章	研究结论和后续研究展望	(185)
第一节	本书研究的结论	(185)
第二节	研究局限与后续研究展望	(188)
后记		(191)

第一章 导 论

第一节 选题的依据和意义

一、问题的提出及选题的依据

我国社会和经济转型经过 30 多年的积累、深化,已经逐步触及我国经济制度的本质,不管是从改革攻坚还是制度创新的角度看,社会和经济转型都已进入关键阶段,其中的一个重要标志就是我国地方政府的利益取向正在引起普遍的关注和讨论。因为伴随着经济和社会转型,地方政府作为社会系统的重要组成部分,总体上可以与地方利益协调一致,互相促进,但是也存在一些不和谐因素。这也意味着地方政府的利益取向在转型期间需要不断作出调整,不仅要考虑本地地方政府与上级政府和其他地方政府之间的关系,还要考虑与所辖地企业和居民的关系。地方政府的利益取向究竟应该按照什么样的原则作出调整,如何摆正与其他利益主体之间的关系,所有这些问题一直困扰着地方经济和社会发展。

特别是改革开放以来,我国 GDP 虽然获得了连续快速增长,但这并没有从根本上消除各地经济和社会发展的不平衡,从某种意义上说,不平衡问题反而加剧了。统计资料显示我国的贫富差距几乎达到了国际公认的警戒线,城乡居民收入差距在逐步扩大,广大内陆地区的发展明显落后于沿海地区。温家宝总理在十一届全国人大一次会议所作的政府工作报告中,列举了我国在实现多年经济快速发展的同时所积累的矛盾和问题,包括固定资产投资增长过快,货币信贷投放过多,国际收支不平衡,长期形成的结构性矛盾和粗放的经济增长方式;包括投资与消费关系不协调,三次产业发展不协调,自主创新能力不强,经济增长的资源环境代价过大;还包括农业基础仍然薄弱,城乡、区域发展差距扩大的趋势尚未扭转。更有甚者,地方政府由于长期充当经济建设主体和投资主体角色,削弱了地方政府能力,降低了行政效率,导致地方政府体制建设上的一些不良后果:一是地方政府权力的异化,公共利益部门化,权力寻租无法避免;二是助长了地方保护主义,市场分割,政出多门;三是这种体制必然会以 GDP 为官员政绩考核的主要指标,造成许多

低效率的投资；四是地方政府的社会服务功能受到抑制，在失业问题、弱势群体的保护方面难以充分发挥作用；五是市场机制发挥作用的空間被压缩，行政垄断和审批事项增多；六是地方政府的社会公信力降低，社会信用体系破坏，容易形成畸形的市场经济。

以人为本，重视社会全面发展、协调发展、可持续发展，越来越成为一种社会共识。这种新发展观对于地方政府改革的要求就是，在社会主义市场经济体制已初步建立的新历史条件下，地方政府必须适时实现角色的转型，由发展型政府转变为公共服务型政府。这从根本上说是由我国的人民政府性质决定的，是完善社会主义市场经济体制的迫切需要，也是构建和谐社会的必然要求。因此，地方政府要不断推进行政管理体制改单，着力实现“两个突破”，即在建设服务型政府和优化结构上实现突破；抓住“一个核心”，即加快转变政府职能；健全“两个机制”，即健全行政运行机制和绩效管理评估机制。

而建设公共服务型政府，对于地方政府来说，是个严峻的挑战，因为它涉及地方政府具体的利益取向。在公共选择理论的视野下，地方政府部门利益和地方政府官员利益的存在具有一定的客观必然性。但是，我们不能忽视它对地方政府经济政策的制定和执行所产生的不良影响，致使降低整个地方政府经济政策的有效性，从而影响到地方利益的实现。因此，对地方政府利益的考察应着眼于如何尽可能减少地方政府部门利益和地方政府官员利益，使之与地方利益协调一致，这便是本书的写作初衷所在。

二、选题的意义

（一）理论意义

在经济转型期间，在市场经济体制还没有完全建立起来，计划体制与市场体制仍然处于相互衔接和磨合的过程中，地方政府行为的特征和规律与完善的市场经济体制环境下的状况有很大的不同，除去公共服务职能外，还具有相当大的资源配置权力和微观、宏观经济管理和调控职能，具体推动和实施地方经济制度的创新和变迁。而在这些方面，相关的研究涉及较少，尤其是对地方政府利益取向决定机制的研究相当缺乏。

公共选择理论和一般政治理论的主要区别在于其研究假设和研究方法的不同，这也就意味着只有准确把握公共选择理论的基本假设和研究方法，才能正确理解运用公共选择理论来分析我国地方政府的利益取向所得出的结论，以及本选题所展示的理论意义：一是运用公共选择理论的研究范式来分析地方政府的利益构成，并就每一个利益构成进行具体的理论上的阐述，有助于人们深入理解地方政府制定政策的本质；二是从理论上对地方政府的经济活动进行分析，有助于人们理解

究竟是什么原因造成了地方政府的失灵和错位;三是通过具体的地方政府活动对地方政府利益取向的博弈分析,有助于人们深刻认识地方政府在政策制定和实施过程中的利益取向和行为倾向;四是根据有关具体的统计数字,分析作为一个特殊利益主体的地方政府利益取向的影响和决定机制。

(二) 现实意义

从大环境来看,我国的经济体制改革已经取得了很大进展,政治体制改革、教育体制改革、文化体制改革已经开始,整个社会正处于急剧的转型时期。我国的市场化改革带来了经济领域的分权,随着中央政府的放权让利和地方政府自主性的增强,地方政府日益成为具有相对独立地位的利益主体,分别在特定的约束条件下追求自身的利益最大化,从而产生了复杂多变的地方政府利益取向模式。

在现实生活中,地方政府也是由若干成员组成的,其工作人员既是政策的制定者,又是政策的执行者和操作者,每个成员的利益及他们的总体利益是借助地方政府部门来实现的。按照公共选择理论的观点,地方政府中的每个人也是经济人,都天生地追求自身各种政治利益和经济利益的最大化,一直到这种追求受到抑制为止。在地方政府部门中,领导层或领导人(即公共选择理论中所说的政治家)的个人利益的存在也是一个不争的事实,它也是构成一个部门或单位与地方利益相对立的重要内容。作为一个部门或单位的领导人,他们不仅充当地方利益代表者和部门利益代表者的角色,还充当个人利益代表者的角色。可以这样说,政治家的个人利益和他所代表的集体利益与地方利益有相互协调的一面,但也有相互冲突的一面。

但在以往公共选择理论的研究中,人们往往忽视地方政府部门利益和官员利益对地方政府行为的影响。殊不知,地方政府也有独立的特殊的利益取向,这使地方政府无法超脱社会利益纷争而完全实现地方利益价值取向。主要表现在有时地方政府部门或官员以地方利益的名义,通过创租和抽租的手段以影响政策的效能,降低地方社会的福利,使公共政策偏离地方利益的整体要求。因此必须通过一系列有针对性的制度设计和规范调控,使之维系在良性水平上,以维护和实现地方利益,提高整个社会的福利水平。

理论与现实的落差告诉我们,地方政府绝不是公正无私的化身,拨开政府“公共性的迷雾”,辨认出地方政府利益特殊性的轮廓。改革必然涉及地方政府利益的调整,我们不能指望现实中的每个人都是大公无私的,这就要求我们在体制改革的过程中需要尽可能多的制度创新,通过制度创新对地方政府所拥有的各项权力加以规范和约束。

第二节 国内外研究现状

一、公共选择理论的渊源及演进过程

公共选择理论产生于 20 世纪 70 年代中期,它作为西方当代经济思潮中独具特色的一个流派,率先用经济学的理论和方法去分析非市场的政治问题,即政府行为及其相关的政治行为,主要议题包括以下几个方面:国家理论、选举规则、选民行为、党派政治、官僚体制等等。然而,公共选择的方法却是经济学的方法,有三个基本行为假定:一是理性经济人假设;二是方法论上的个人主义;三是政治的可交易性(图 1.1)。

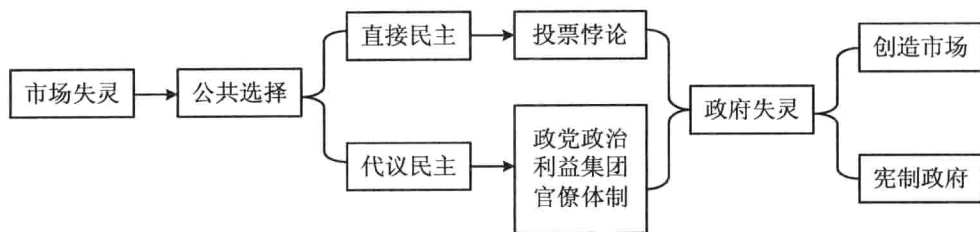


图 1.1 公共选择理论的演化逻辑图

早期公共选择理论研究的重点集中于直接民主中的公共选择问题,代表人物是两位开创性人物:阿罗(Arrow)和布莱克(Black)。公共选择理论在直接民主领域所作的研究,基本上是围绕阿罗(1951)^①和布莱克(1948, 1958)^②的研究展开的。阿罗的社会选择理论研究的理论基础来自两个方面:其一,和布莱克一样,可以追溯到 18 世纪的法国贵族学者孔多塞(de Condorcet, 1785)^③对“投票悖论”的研究,以及博尔达(de Borda, 1781)^④、查尔斯·道奇森(Dodgson, 1876)^⑤等人关于投票

① Arrow K J. Social Choice and Individual Values[M]. New York: Wiley, 1951.

② Black D. On the rationale of group decision making[J]. Journal of Political Economy, 1948, 56: 23-24.
Black D. The Theory of Committees and Elections[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

③ de Condorcet, Marquis. Essai sur l'Application de L'Analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix[M]. Paris, 1785.

④ de Borda, J. C. Mémoire sur les Elections au Scrutin[M]. Paris: Histoire de l'Académie Royale des Sciences, 1781.

⑤ Dodgson C L. A Method of Taking Votes on More than Two Issues[M]// Black. The Theory of Committees and Elections. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.

程序的研究;其二,来自于柏格森(Bergson, 1938)^①和萨缪尔森(Samuelson, 1947)^②等人关于社会福利函数的论述。阿罗(1951)的最大贡献在于提出了著名的阿罗不可能性定理,主要讨论加总个人偏好使社会福利函数最大化,或者满足一些规范标准的问题,也就是讨论在已知单个选民偏好的情况下应该选择什么样的社会状态,研究在不同的选举规则下对给定的偏好应该选择什么样的结果这一问题。布莱克(1948, 1958)的研究贡献在于直接民主中的投票问题,他对各种不同的投票规则进行了非常详细的讨论,并在孔多塞和道奇森等人对多数票规则可能导致循环论述的基础上对多数票规则的循环问题进行了研究,证明了著名的“中位数投票人定理”(又称为“布莱克定理”),即当投票人偏好为单峰时,多数票规则会产生一个均衡结果,并且该均衡结果就是中位数投票人的偏好。在阿罗和布莱克研究的基础上, Coleman (1966)^③对互投赞成票进行了实证性的讨论, Riker, Brams (1973)^④提出了一些消除互投赞成票的改革方法。McKelvey (1976)^⑤指出在多数票规则下,个人在诚实投票(投票反映了真实的个人偏好)的情况下会产生潜在的循环,也就是说,能控制投票议程的个人就可以使委员会在他选定的议案空间中得到他所希望的结果。再后来有大量的文献讨论了多数票规则的各种简单形式,如孔多塞准则(Condorcet criterion)、博尔达计票法(Borda count)、赞同投票法、Hare 体系(Hare system)和 Coombs 体系(Coombs system)等。

毕竟,无可争议的事实是现代民主社会大多实行代议制民主,彰显公共选择理论有必要对代议制民主中的公共选择问题进行研究。安东尼·唐斯(Anthony Downs, 1957)^⑥第一次根据理性经济人假设建立代议制民主政府的分析模型,界定了政党动机和选民理性,他认为“政党是为了赢得选举而制定政策,而不是为制定政策去赢得选举”(唐斯, 2005)^⑦,建立了政党竞争的基本模型——投票的空间理论。尼斯卡宁(Niskanen, 1971)^⑧在经济人假设的基础上,对官僚机构和利益集团及其成员的动机和行为进行了分析,形成了影响最大的尼斯卡宁模型,他认为政府

① Bergson A. A reformulation of certain aspects of welfare economics[J]. Quarterly Journal of Economics, 1938, 52(7): 314-344.

② Samuelson P A. Foundations of Economic Analysis[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1947.

③ Coleman J S. The possibility of a social welfare function[J]. American Economic Review, 1966, 56: 1105-1122.

④ Riker W H, Brams S. The paradox of vote trading[J]. American Political Science Review, 1973, 67: 1235-1247.

⑤ McKelvey R D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control[J]. Journal of Economic Theory, 1976, 12(6): 472-482.

⑥ Downs A. An Economic Theory of Democracy[M]. New York: Harper & Row, 1957.

⑦ 安东尼·唐斯. 民主的经济分析[M]. 姚洋, 邢予青, 赖平耀, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2005: 25.

⑧ Niskanen W A. Bureaucracy and Representative Government[M]. Chicago: Aldine-Atherton, Inc., 1971.

官僚机构并不是按照规范性的要求执行公民的显示需求的角色,而是有着自己的目标——预算最大化。

西方学者一般公认塔洛克(Tullock)和克鲁格(Krueger)为寻租理论的开山鼻祖,原因是克鲁格在1974年6月《美国经济评论》第64卷第3期上的一篇题为《寻租社会的政治经济学》的论文中首次提出“寻租”(Rent Seeking)这个术语,塔洛克在1967年的一篇题为《关税、垄断和盗窃的福利成本》的论文中探寻有关寻租的理论和分析寻租的方法。寻租理论主要探讨租金的形成机制和相应的寻租行为特征与影响,已经成为政治分析的重要工具。毫无疑问,现实生活当中租金无处不在,政府对经济活动的管制产生各种形式的租金。只要社会上有租金,就必然会有不同利益集团的寻租行为。大部分文献把政府视为创造和分配租金的主要工具,因此,减少和避免寻租行为(尤其是浪费性的寻租行为)最主要的办法是进行制度改革,避免建立会创造出租金的规制和规制机构(缪勒,1999)^①。

可以这样说,对各种市场失灵的研究促成了公共选择理论研究的第二次发展,主要集中于确立当存在公共产品、外部效应和规模经济时进行有效配置的条件,它直接导致了对显示各种个人偏好的非市场程序的研究。纯粹公共产品的特点是其生产上的不可分性或供给的连带性,导致了公共产品一旦提供给社会的某些成员,就使得排斥他人对它的消费成为不可能或者是缺乏效率。奥尔森(Olson, 1965)^②以一种不同的视角分析利益集团,提出了著名的“搭便车”理论,认为在大的社区或集团中,对自愿服从行为制裁的信赖则导致了搭便车和公共产品供给不足或取消供给,如果存在搭便车的动机,就必须执行个体化的奖励和制裁来达到个人行为与公共利益的合拍。由此他认为小型集团比大型集团更容易组织集体行动,大型集团能够进行集体行动的必要条件是其能够提供选择性的激励。

与奥尔森的理论相对应,布坎南(Buchanan)将非合作博弈与政府本身的干预程度相联系。他借助某些相当简单的分析模型,像非合作博弈等研究中所使用的那种模型,就可对个人之间关系的特征加以描述,认为政治家和官员有一种“自然的”倾向和动力去扩张政府活动的范围和规模,去追求自身的利益和利益集团的特殊目标,现行的宪法不能有效地控制政治家和官员利用决策程序来对他人进行掠夺。于是,布坎南(2000)^③提出改变这种宪法约束失灵和限制这种超过公共需要的政府扩张的根本途径是宪法改革,通过这种改革来对政府权力施加宪法约束,达到博弈双方跳出霍布斯式的无政府状态。同时,他也预见到政府干预导致了反社会行为的增加,这又要求有更多的政府干预,导致政府支出的不断增长和政府规模

① 缪勒. 公共选择理论[M]. 杨春学,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1999:288-293.

② Olson M. The Logical of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

③ 詹姆斯·M·布坎南,戈登·塔洛克. 同意的计算:立宪民主的逻辑基础[M]. 北京:中国社会科学出版社,2000:309-322.

的不断膨胀(缪勒,1999)^①。

顺带提及的是,对布坎南学术思想影响最大的当属 19 世纪末的瑞典经济学家维克塞尔(Wicksell,1896)^②的未被人们所知和未被翻译的论文《公平赋税的新原理》(*A New Principle of Just Taxation*)(方福前,2000)^③。此外,霍布斯、洛克等人的政治学说尤其是社会契约理论也是布坎南立宪选择理论的重要思想来源。基于此,布坎南创立了立宪经济学,并成为公共选择理论的首推领袖人物。詹姆斯·M·布坎南和戈登·塔洛克的《一致的计算》一书是该领域的奠基之作,把政府看作是公民之间交换的某种补偿过程,并且认为社会选择可以划分为两个层次:规则下的选择和对规则的选择。公民对宪法的选择实际上是对社会制度的选择,立宪选择应该取得公民的普遍同意,一国的宪法应该保护公民的基本权利,限制政府的强权(Buchanan,1991)^④。

缪勒(1996)^⑤对宪政民主(constitutional democracy)也进行了深入的研究,Coote(2000)^⑥运用博弈论模型对立宪选择进行了分析。Coleman(1988)^⑦则从法律角度对立宪经济学进行了深入的讨论。迈克尔·泰勒在一段有关集体选择的文字里非常详尽地讨论了作为囚犯难题的超级博弈的某种出现的合作博弈解的可能性(方福前,2000)^⑧。

二、国外有关地方政府利益文献综述

人们会自愿聚集在一个地方政府的周围,要求这个地方政府为大家提供最大的福利,从而迫切要求从理论上为地方分权找到依据。为此,蒂伯特(Charles Tiebout,1956)^⑨提出了“用脚投票”理论,他在 1956 年发表的《地方支出的纯理论》(*A Pure Theory of Local Expenditures*)一文中指出,人们之所以愿意聚集在某个地方政府周围,是由于他们想在全国寻找地方政府所提供的服务(包括公共产品)与所征收的税收(可看作是支付公共产品和公共服务的价格)之间的一种精巧的组合,以便使自己的效用达到最大化。当他们在某地发现这种组合符合自己的

① 缪勒. 公共选择理论[M]. 杨春学,等,译. 北京:中国社会科学出版社,1999:407-414.

② Wicksell K. A New Principle of Just Taxation[M]// Mgrave R A, Peacock A. Classics in the Theory of Public Finance. New York: St. Marin's Press, 1967:72-118.

③ 方福前. 公共选择理论:政治的经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000:8.

④ Buchanan J M. The Economics and the Ethics of Constitutional Order[M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

⑤ Mueller D C. Constitutional Democracy[M]. New York: Oxford University Press, 1996.

⑥ Cooter R D. The Strategic Constitution[M]. Princeton: Princeton University Press, 2000.

⑦ Coleman J L. Markets, Morals and the Law[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

⑧ 方福前. 公共选择理论:政治的经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000:35-38.

⑨ Tiebout C M. A pure theory of public expenditure[J]. Journal of Political Economy, 1956(64): 416-424.

效用最大化目标时,就会在这一区域居住下来,从事工作,维护当地政府的管辖和接受当地的服务。

蒂伯特的“用脚投票”理论是以最优理论为背景的,这个理论只是提出了居民迁徙的原因(寻找公共产品与税收成本的最佳组合之间的差异),而没有提出这种迁移过程达到均衡时的必要条件。麦圭尔(1974)^①对“用脚投票”理论的贡献,不仅在于提出了居民迁徙的原因,而且提出了这种迁徙过程达到均衡的条件;同时也证明了地方政府的存在及分权的理由在于,使公民具备了选择消费与提供与此对应的成本(税收)的自由,从而为其效用的寻优过程创造了条件。Wilson 和 Gordon (2003)^②则是从公共选择的视角出发,不仅仅分析了在一个单独地区中劳动力流动对官员行为的影响,而且解释了流动性对整个地区系统均衡财产的影响。同时, Wilson 和 Gordon 也认为,人口和资源流入或者流出某一地区,不仅仅取决于该地区的税率,而且要看该地区的公共支出状况和社会福利水平,即使税率相对较高,但如果本地的公共服务更好,也可以吸引人才和资源的流入。Li-Chen Hsu (2005)^③主要分析了一个两地区竞争的模型。模型中各地区的重要变量是劳动力税率和地方公共产品的种类,这些都由公众投票决定。结论是在纳什均衡下得到一个最优的劳动课税,公共产品数量也达到最优水平。公共产品的种类还产生两个对称的纳什均衡。如果缺乏流动性的话,会减少公共部门的差别。主要区别是,随着人口的净增加,一个均衡里地区会增加公共产品的相似性以吸引居民,而在另一个均衡里,则会加大它们的区别以防止粗暴的竞争。

在公共选择理论家看来,政府政策主要是通过政治家的个人行为来实现的。如同企业家的经济决策行为一样,政治家的政治决策行为也是以个人利益作为价值取向的。保罗·A·萨缪尔森(1992)^④认为,“政治家被假设为具有能使他们再次当选的机会最大化的行为。他们被假设是选票最大化者——正像厂商被看作是利益最大化者一样”。政治家在制定政策时固然也要考虑其他公民的利益,但这不是因为政治家具有利他动机,而是因为公民是作为选民而存在的。选民行为的价值取向也是个人利益的最大化。因此,无论从政治家制定政策的动机来看还是从选民的投票或参与的动机来看,政府政策行为的价值取向实质上都不是公共利益,而是与政府政策行为有关的政治家或选民的 personal 利益(胡象明,2000)^⑤。

利益集团(Jeffrey,1989)^⑥通常是指“那些有某种共同的目标并试图对公共政策施加影响的个人的有组织的团体”。现实中,政治家作为一名官员,也是具有理

① McGuire M. Group segregation and optimal jurisdictions[J]. J. Polit. Econ., 1974, 82: 112-132.

② Wilson J D, Gordon R H. Expenditure competition[J]. Journal of Public Economic Theory, 2003, 5(2):399-417.

③ Li Chen Hsu. A hotelling model of fiscal competition[J]. Public Finance Review, 2005,33:520-535.

④ 保罗·A·萨缪尔森,威廉·D·诺德豪斯. 经济学[M]. 北京:中国发展出版社,1992:1176.

⑤ 胡象明. 论政府政策行为的价值取向[J]. 政治学研究,2000(2):38-45.

⑥ Berry J M. The Interest Group Society[M]. 2nd ed. Glenview, Ill.: Scott Foresman, 1989:4.

性的经济人,他总是依托某个政府部门施行自己的政策主张,当然政府部门的政策主张也充分反映了政治家所想要代表的政府部门利益的价值取向。特鲁曼和道尔分别在《政府的过程》(1951)和《谁是统治者》(1961)这两本书中认为,集团(或组织)的存在是为了增进其成员的利益,有共同利益的个人或企业组成的集团通常总是具有进一步增进这种共同利益的倾向,个人可以通过代表其利益的集团来实现或增进他的个人利益。官员可以通过纯粹个人的、没有组织的行动来有效地增进他的个人利益;但是,他如果仅仅依靠没有组织的个人行动,可能无法或者有效增进政府部门利益。于是,官员便通过其所在的部门来追求和实现他的政府部门利益要求,进而谋求通过其纯粹个人行动所无法达到的那一部分利益。奥尔森(1995)^①认为,由于“逃票乘车”现象的存在,造成利益集团总是难以达到最优水平;相比而言,小集团提供的集体物品更加接近最优水平。

任何集团或组织在原则上可以通过两条途径为其成员谋福利:一条是使全社会的生产增加,从而每个成员可以分享更多的利益;另一条是在总产量的基础上,各个成员相互争权夺利,以谋求更大的份额。在奥尔森(1982)^②看来,事情的发展一般来说偏向于第二条选择,因为各种社会组织采取集体行动的目标都无一例外地是争取重新分配财富,这样造成整个社会的经济效率和总产出下降。罗伯特·萨利兹伯里(1969)^③等人提出政治企业家模型,用来弥补奥尔森所认为的大集团获得集体利益相当困难的缺陷。他们把利益集团的组织者看作政治企业家,这种政治企业家一方面愿意为集体行动负担所必要的成本,另一方面期望从集体行动中获得利润和利益,这种利益主要包括三个方面:物质利益、观念利益、团结一致的利益。斯蒂格勒(1974)^④从管制的角度出发提出“俘获理论”(the captured theory of regulation),即拥有社会资源分配权的政府往往成为各种特殊利益集团追逐的对象,通过合法的利益诉求和非法的政治交易,少数利益集团最终将政府俘获,变成他们追求各自私利的工具。政府被少数特殊利益集团“俘获”,必然导致严重的政府腐败。政府的终极目的是最大限度地增进社会的公共福利,而政府被少数利益集团“俘获”所导致的种种腐败现象和社会正义的丧失是政府的最大失灵。佩茨曼(1976)^⑤在俘获理论的基础上,讨论由于利益集团之间的斗争,管制者对被控制的产品如何定价,提出“政治均衡定价”理论,即管制者不是对被管制的产品随意定

① 奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海:上海三联书店,1995:25.

② Olson M, Jr. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities [M]. New Haven: Yale University, 1982.

③ Robert H S. An exchange theory of interest groups[J]. Midwest Journal of Political Science, 1969, 13:1-32.

④ Stigler G J. Free riders and collective action: an appendix to theories of economic regulation[J]. The Bell Journal of Economics and Management Science, 1974, 5(2):359-365.

⑤ Sam P. Towards a more general theory of regulation[J]. The Journal of Law and Economic, 1976, 19(8):211-240.

价,而是按选票最大化的边际条件来定价的。贝克尔(1983)^①认为,集团生产压力的效率由集团规模和控制集团内部成员的“逃票乘车”的成本这两方面因素决定,如果一个集团能更有效地控制其成员的“逃票乘车”行为,就会提高其压力和政治影响力,因而会提高成员所获得的补贴或降低成员所负担的税收,于是集团之间的竞争会有效克服奥尔森模型中的“逃票乘车”问题。

公共选择理论当中所说的“官员”(bureaucracy)并不是特指某一个具体的政府官员,而是泛指政府机构任职的官员,也是一个具有动机和目标的经济主体。尼斯坎宁(1971)^②认为官员和政府的关系可以被看作是一种双边垄断,官员把他的服务“出售”给政府,政府从官员那里“购买”服务,这种“购买”和“出售”便构成了政治交易市场,这个市场的规模便是政府预算的规模。于是,官员、政府和公众之间便形成了三角博弈关系,官员为了自身利益的最大化,将从政府那里寻求预算规模的最大化,而政府为了获得政治支持和选票最大化,将尽可能扩大预算规模以满足选民的需求,只要这种规模不足以导致政府与选民之间的敌对情绪。然而,官员机构的预算最大化与官员的效用最大化之间,以及官员机构所偏好的产出与政府所偏好的产出之间往往出现不一致的情形,该如何解决?为此,尼斯坎宁(1975)^③进一步提出官员(个人)效用最大化模型和立法者选票最大化模型。

此外,公共选择学派探讨了由于政府部门利益及官员利益的存在而使公共政策失效,加剧了政府的失灵,带来了更大的资源浪费,甚至引发社会灾难,这就是非市场缺陷和政府失败的一个基本表现。阿罗^④证明,简单的加法不足以在个人偏好中排出一个一致的共同次序,这些个人偏好本是根据不同的标准而分类的。布坎南(2000)^⑤也指出,这实际上并不是根据公共利益来选择的过程,而是利益缔约的过程。政治家的近视效应:政治家或官员由于受选举周期或任期的影响,他们的时间贴现率要高于社会实践贴现率,其结果是政治家或官员的短期行为和社会公众长远利益之间产生了明显的脱节,为了显示政绩、谋求晋升,他们会迎合选民的短见,制定一些从长远看弊大于利的政策。这一效应最为明显的体现就是政治经济周期的形成。按萨缪尔森(1992)^⑥的观点,由于选民的影响,政府在制定经济政策的过程中,大选刚过就抑制通货膨胀,提高利息率,而使失业率上升。后两年面

① Gary S B. A theory of competition among pressure groups for political influence[J]. Quarterly Journal of Economics, 1983,98:395.

② Niskanen W A, Jr. Bureaucracy and Representative Government[M]. Chicago: Aldine-Atherton, Inc., 1971: 15,38.

③ Niskanen W A, Jr. Bureaucracy and politicians[J]. Journal of Law and Economics, 1975,12:18.

④ 詹姆斯·M·布坎南,戈登·塔洛克. 同意的计算:立宪民主的逻辑基础[M]. 北京:中国社会科学出版社,2000:143-162.

⑤ James B. A contractarian paradigm for applying economics[J]. American Economic Review, 1975(5): 225-230.

⑥ 保罗·A·萨缪尔森,威廉·D·诺德豪斯. 经济学[M]. 北京:中国发展出版社,1992:393-432.