

## 布坎南公共选择理论及其对我国廉政建设的启示

谷颖华 刘 宁

(辽宁大学哲学与公共管理学院, 辽宁 沈阳 110036)

**摘 要** :布坎南公共选择理论将“经济人”假设的分析引入到政治领域,揭示了政府行为的局限性及其政府失灵问题。公共选择理论对我国政府廉政建设的启示是:转变廉政建设观念,摒弃预设官员“性本善”的思想;转变政府职能,加大市场化取向的政府行政体制改革力度;加强廉政法制建设,确保司法部门能够独立行使权力惩治腐败。

**关键词** :公共选择理论;渊源;内在逻辑与核心观点;对廉政建设的启示

**中图分类号** :C939/D262.6 **文献标识码** :A **文章编号** :1672-5646 (2016)01-0030-03

公共选择理论是现代西方经济学的最新分支之一,属于经济学和政治学的交叉学科。作为20世纪末期最具影响的“新政治经济学”和“政治的经济学”理论,公共选择理论将经济学的研究途径和方法应用于政治学领域,即运用经济学的理论假定和分析方法来研究非市场决策和公共决策问题。公共选择理论的核心问题是基于市场经济人性的自利假设,预设了“政府天然的局限性”即市场经济条件下的“政府失灵”问题,以此分析政府行为的效率,并在既定的条件下寻找和制定提高政府行为效率和效果的政府部门政治、经济、文化决策规制体系,从而更好地服务于公共利益。<sup>[1]</sup>上述公共选择理论的核心思想无疑对我国廉政建设具有重要的启示。

### 一、布坎南公共选择理论的渊源

布坎南1946年进入芝加哥大学深造,期间深受芝加哥学派创始人之一的自由派经济学家F.H.奈特的影响。1957年布坎南任教于弗吉尼亚大学,和其他学者共同创立了公共选择研究中心,并作为其公共选择理论学术研究的基地。布坎南撰写的主要著作有:与图洛克合著的《赞同的计算》(1962年)、与R.托尼逊合著的《公共选择理论:经济学在政治方面的应用》(1972年)、以及自己独立撰写的《自由、市场和国家:八十年代的政治经济

学》(1986年)等。布坎南另辟蹊径,开创性的研究为公共选择理论赢得了举世公认的学术地位,于1986年获得诺贝尔经济学奖。

公共选择理论是布坎南在深入挖掘和大量吸收早期经济学家思想的基础上产生的,它主要受到以下经济思想和理论的影响:一是斯密的经济理论。布坎南公共选择理论的形成受到了斯密关于市场自发秩序的原理及倡导经济自由主义观点的启发。布坎南认为,斯密的经济自发秩序的原理是政治经济学唯一确切的原理,对于市场运行过程的理解是自由社会赖以存在的充要条件。如果这些基本原理被忽视,那么,永葆个人自由的社会就不可能维持下去。<sup>[2]</sup>二是威克塞尔的经济思想。瑞典经济学家纳特·威克塞尔:“个人主义的方法论、有限理性的个人行为、经济的发展与政治和社会的作用”后来成为现代公共选择理论的三个基本要素。纳特·威克塞尔的经济学术观点引起了布坎南的高度重视,并将其思想运用到政府公共决策、财政管理等理论与实践问题的研究。正是受到威克塞尔的学说的启发,布坎南才创造性地将其学术内核作为公共选择理论最重要的思想渊源。布坎南后来的研究,正是以纳特·威克塞尔“个人主义方法论、有限理性的个人行为、政治对经济的影响”三个基本要素作为其公共选择理论研究的

**作者简介** :谷颖华 (1988-),女,内蒙古赤峰人,硕士研究生,主要从事公共管理学研究;刘宁 (1972-),男,河北乐亭人,副教授,博士,主要从事公共经济学研究。

出发点,并以此形成了自己的学术研究框架。三是意大利学者麦奇维里公共财政学派的理论。麦奇维里设计了关于国家运行的模型。他认为,社会由统治阶级和被统治阶级两大群体构成,统治阶级在实行政管理时,总是朝着有利于自己利益的方向进行决策,行为上不可避免是自私的,而不是在追求公共利益的最大化。他们打着为公共利益的旗号所做出的公共决策,实际大多是为与自己利益有关的“利益集团”服务的。布坎南深受麦奇维里思想的影响,从政府的崇拜者变为政府的批判者,对政府行为的认识发生了本质性的变化,并最终得出了“政府失败”的结论。这正是公共选择理论的核心思想。布坎南正是在上述经济学思想和理论的基础上,创立了公共选择理论。

## 二、布坎南公共选择理论内在逻辑与核心观点

布坎南公共选择理论的逻辑起点即是承认“经济人”假设的合理性。所谓“经济人”假设,也就是认为,个人无论出于什么地位或环境,其本性、其最基本的动机都趋向于追求个人利益最大化。<sup>[6]</sup>公共选择理论将“经济人”假设引入到政治行为的分析中,并以此作为考察政治行为的出发点。传统的西方经济学认为,政府的动机和行为与厂商、消费者性质是不同的。厂商和消费者,基于“经济人”假设,显然,一定是理性的经济人,理应追求个人利益最大化,在经济生活中他们会做出最有利于个人的判断和设计。与此相反,政府则是以追求公共利益最大化为目标,行为公正、决策利他,全心全意为人民服务是其固有的天赋。政府以它的公正赢得公众的信任和支持。而公共选择理论则认为,政府官员实际上也是理性的“经济人”,个人利益追求最大化的本性不会改变。他们同样有个人的自利动机和偏好,会算计政治活动中的成本和收益,在交易过程中追求自己利益的最大化,只不过以公共利益代言人的“刻板印象”掩盖了试图谋求私利的真相。布坎南认为,现代西方经济理论其隐含的理论假设,即认为政府是由一群没有个人利益,有着崇高的社会责任与使命的人组成的高尚实体,他们会以整个社会的根本利益为重,并以此为出发治理国家经济和做好民生工作。事实上,同样的人其人性的特质是恒定的,也就是说,一个人在政治市场和经济市场环境中人性的特质是不会改变的。换言之,一个人是不可能由经济市场中的“自利的经济人”在进入政治市场之后就转变成成为大公无私的“利他的社会人”。因此,政府官员的人性依然符合“经济人”理论假设。

政府官员作为个体出台的各种政府决策规则、制度等,往往都隐含着自身的利益诉求。

综上所述,“政府失灵说”即成为公共选择理论的核心问题。政府失灵是指政府公共部门在提供公共物品时易于导致浪费和滥用资源,出于个人政绩的考虑,在加大公共支出规模时,加大成本忽视实际的效益,政府规制与结果效率大大降低,个人对公共物品的需求实际上并不能得到很好的满足,也就是说,政府的活动并不总像理论上所说的那样“有效”。<sup>[4]</sup>实际上,政府往往削弱了国家干预的社会“正效应”。政府失灵具体表现为:

第一,公共决策不当。这里的公共决策实际上即为政府决策,其不当或失误,一是由于决策本身过程复杂、如信息不透明、不对称,有时市场机制变化异常,导致投票人在选择公共物品时出现问题;二是最根本的问题,即决策官员源于“经济人”自利本性,缺少强大的“利他性”动机,具体表现为,政府决策时主观上漠视了公共利益的内在需要,相反,他们关心的却是各种利益集团的特殊需要,以及自身的利益需要,常常导致公共决策低效或失效。更进一步,政府决策不仅没能起到弥补非市场缺陷的作用,反而加剧了市场失灵。

第二,官僚机构效率低下。特别是涉及重大民生或基础设施的公共物品的供给,难以交由私有企业去经营管理,只得由政府部门主导投资,并由国有企业来经营管理。国有企业及其政府行政管理部门的特殊垄断地位,加上缺少强有力的市场竞争机制,势必使这些官僚部门只会追求政绩的最大化,而不是利润的最大化。往往会过分投资生产超过社会需要的公共物品,容易造成大量浪费。政府官员为了提升自己的政绩,为了规模效益、“形象工程”、“面子工程”,不计成本,导致机构臃肿,人浮于事,效率低下。由于作为监督者的公民可能受到被监督者官员的操纵,官员封锁部分关于资源的信息,因此监督实效大打折扣。

第三,寻租、创租和抽租。寻租就是用较低的贿赂成本获取较高的收益或超额利润,而所谓的租或租金,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。<sup>[5]</sup>创租和抽租是指政府官员在寻租过程中未必都是被动的角色,有时充当主动者,主观故意地非法谋取个人私利。政府官员的寻租、创租和抽租主要通过“政府规制即制定公共政策、关税和进出口配额和政府订货”几种途径实现。

公共选择理论提出的“政府失灵”的观点警示

我们政府并不是神的造物,它并没有全心全意为人民服务的神圣动机和正确无误的天性。人们必须要打破“政府万能”的神话。当然,公共选择理论的意旨,并不是绝对取消适度的国家干预,以及市场失灵时必要的宏观调控,主要提醒人们,要有防范政府规制者因追求个人利益不当规制甚至主观腐败的意识。我们要充分意识到,尽可能少的国家干预会有利于建立良好的经济体制,充分发挥市场机制的作用,更好地激发市场主体的创造力,从而让人们走上“大众创业、万众创新”的轨道上来。所以必须尽可能发挥市场的功能,永远把政府干预放在第二位。

### 三、布坎南公共选择理论对我国廉政建设的启示

我国学者胡鞍钢研究表明,我国腐败案件曝光率和受惩处比例均较低。因此,我国的廉政建设应借鉴公共选择理论的启示采取新的举措。

第一,转变廉政建设观念,正视官员的自利性,摒弃预设官员“性本善”的思想。现行的廉政反腐,尤其是从道德层面要求党员干部一心为公、廉洁自律,通过加大反腐的力度让官员们做到“不能腐、不敢腐”是可能的,但是要他们做到“不想腐”是很难的。借鉴公共选择理论,政府官员的行为依然符合经济人的假设,因此,我们要清醒地认识到,同一个人其自利的人性,无论他是在市场中作为一名企业主,还是到了政府部门变成了官员,都是不容易发生改变的。毫无疑问,我们的党和政府受人民委托行使权力,应以人民的根本利益为重,官员理应廉洁奉公,但是过度地寄希望于“无私奉献”往往既不现实,也是难以能做到的。公共选择理论对廉政建设的最大启发应是不过度迷信“道德约束”在廉政反腐中的作用,而是要坚持“制度治理第一”的新理念。

第二,加快转变政府职能,加大市场化取向的政府行政体制改革力度。公共选择理论的核心观点是“政府失灵”,具体表现为“公共决策失误、官僚机构的低效率和寻租、创租和抽租等”。这对我们的启示是:引入市场竞争机制,打破公共物品的垄断生产与提供,提高政府行政效率,发挥市场机制的主导作用,尽可能转变政府职能,把凡是市场能够解决的事情交给市场,政府多做服务,摆脱多余无效的管理。

第三,加强廉政法制建设,确保司法部门能够

独立行使权力惩治腐败。公共选择理论认为,要克服政府失灵、避免政府干预行为的低效、失效,防止某些政府官员寻租、创租和抽租,最关键的是要在制度上做文章。因此,公共选择理论对我国廉政建设的最大启示在于提醒执政者在经济转型的时刻,不可忽视政治的转型,即除了从严治党,更要加强制度改革,注重硬性、刚性的制度和规则建设和选择。正如诺贝尔经济学奖得主、市场经济自由主义的旗手哈耶克所倡导的:“制度设计关键在于假定,从好人的假定出发,必定设计出坏的制度,导出坏结果;从坏人的假定出发,则能设计出好的制度,得出好的结果”。<sup>[6]</sup>我们要信仰制度,不要过于迷信道德。当今美国腐败水平较低的奥秘就是法制建设。1925年,美国国会通过的《联邦贪污对策法》规定总统和国会议员得到100美元以上的捐款必须登记。1970年实施《有组织勒索、贿赂和贪污法》。1978年,美国通过了《政府操守法》:“小至行政、立法和司法一般官员,大到总统、国会议员、联邦大法官,他们在任职前都必须财产公示,包括公布配偶的财产情况,以后还必须每月申报”。此外,秉承自由、独立、客观的新闻媒体必须以“监督者”的身份,扮演“政治牛虻”的角色,随时有勇气对政府的不当行为进行直接的批评。因此,廉政建设要从根本上取得突破,必须强化制度建设,如官员及其配偶财产公示,发挥新闻自由监督的作用,发挥司法独立行使权力的作用,确保法律面前人人平等。

### 参考文献:

- [1][6][美]布坎南.自由、市场和国家[M].北京:北京经济学院出版社,1988:280,22.
- [2]张健.布坎南与公共选择理论[J].经济科学,1992,(2):71.
- [3]陈振明.政治与经济的整合研究——公共选择理论的方法论及其启示[J].厦门大学学报,2003,(2):32.
- [4]韩俊梅,鞠鑫.公共选择理论的政府失灵说及其矫正[J].特区经济,2006,(2):319.
- [5]陈振明.市场失灵与政府失败——公共选择理论对政府与市场关系的思考及其启示[J].厦门大学学报,1996,(2):5.

(责任编辑 煜 畅)