

【经济与管理】

公共哲学与经济制度变迁中的政府行为

魏 一虎

(长安大学 经济管理学院, 陕西 西安 710064)

摘 要: 任何经济制度的改革从根本上说, 都不是一个“外生”的、由政策的明智程度所决定的政府行为, 而是一个经济中“内生”的社会过程, 中国的经济制度变迁, 即从计划经济向市场经济的转化, 实质上是一种公共选择的过程。政府决策的过程与结果, 实际上是政府与代表不同利益集团的社会公众之间的动态平衡与适应性选择。

关键词: 公共哲学; 制度; 制度变迁; 政府行为

中图分类号: F121 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-6248(2002) 03-0035-03

The Public Philosophy and Government Behavior in Economic System Changes

WEI Yi-hu

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, China)

Abstract The reform of any economic system by the root says, all is not an outside living from the policy's wise process, but is an inside social process of an economy, economic system changes of China, namely from the planned economy to the market economy, substantially should be a public choice. The process and result of government policy decision in practice is the dynamic equilibrium and adaptability choice between the government and representative different benefit group.

Key words public philosophy; system; system changes; government behavior

公共哲学研究公共整体与私人个体之间的关系及其界定。它的兴起是对时代精神的反映和对现实生活的回应, 特别对处于经济体制转轨的国家来说, 提出了制度选择过程中的理性思考以及对公共生活规则的合理性安排的必要性, 且高度阐释了社会生活发展的轨迹。尤其是李普曼提出的“公共哲学”问题, 将公共性作为政治与社会哲学的研究主题凸现出来, 是对当今世界政治、经济和社会发展的一种参悟。当今社会经济的一体化和全球化日益促动各国社会制度趋于文明化和民主化, 依据这一理论构架, 为分析制度变迁过程中作为公共权力机构的政府行为提供了基本的逻辑起点。

一、制度的内涵和属性

诺斯在其《制度、制度变革与经济绩效》中明确指出, 制度是一个社会中的一些游戏规则, 即人们相互作用, 为争取实现各自的往往是相互冲突的利益目标时结成的一种相互关系; 是人类设计出来调节人类相互关系的一些约束条件。康芒斯把制度看作是“集体行动对个体行动的控制”。郝奇森认为制度是通过传统、习惯或法律约束的作用力来创造出持久的、规范化行为的社会组织等。笔者认为制度有其固有的属性, 概括起来有三个层次: 第一, 社会性。制度总是社会性的, 约束个人行为的根本是调节人际关系, 因此制度是某种社会的行为规则; 第二, 制度

是对个人或团体最大化自身利益的行为(例如行动空间、权利、责任、义务等)的一种约束;第三,作为社会性的制度具有公共物品的属性。

据此,可以把制度界定为一个社会所通行的由习惯、道德、戒律、法律等构成的一组约束个人、社会行为从而调节人们之间社会关系的规则和调节人们利益关系的一种机制^[1]。它关系到整个社会中每一个行为主体的地位、权利、责任和义务;关系到各种社会力量的有效组合;关系到各种经济资源的优化配置;关系到整个社会财富分配的帕累托最优状态。

二、制度变迁与政府决策

中国社会经济的发展正在经历一个制度的变迁过程。长期以来,由于传统体制的惯性及人们对制度的依赖,制度的选择常被看成是政府行为的结果,制度的社会经济效应似乎取决于政府决策的明智程度。理性地思考这一结论,不难发现其中的公共哲学逻辑。问题的核心在于如何理解政府及政府决策本身,如何理解制度选择过程及其它社会主体(公众、企业等)所扮演的角色,只能从计划和市场两种制度的比较中寻求答案。

计划经济体制中,社会关系的逻辑是个体隶属于整体,政府作为全民的代表具有无上的力量,无所不为,无所不知,成为对整个国家的经济、社会和私人生活高度控制的集权体。制度的效益几乎取决于政策水平,公众的行为只不过是政策的执行过程。而事实上科学分析表明,在集权制度下个体与整体的关系扭曲,公共领域与私人领域边界模糊,其结果必然导致“平均主义、寻租、官僚作风、X-非效率”^[2]等种种弊端。

市场经济体制是一种分权,以民主政治为基础,由市场机制配置资源的制度安排。在这种体制下,个体与整体的关系是一种社会契约关系和委托代理关系。一方面,个体(法人企业、自然人等)与作为整体的政府之间是平等的,通过谈判达成契约共识的关系;另一方面,个体与政府是委托代理关系,主权在民,公众依法通过各种途径和方式管理国家事务,参与国家的政治、经济、文化和社会活动。政府是公众通过自己的代表选举产生的,其受人民之托,代表人民管理国家事务,因而受人民监督,向人民负责。正如公共哲学理论所揭示:政府是由公众推举产生的,代表公共意志、维护公众利益的公共权力机构,是社会公共活动的管理主体。在市场经济体制下,个体与作为整体的政府之间角色定位明确,政府为个体的

经济、社会活动提供了基本的公共服务,个体在这种社会氛围中劳动和创造就会显现出极大的热情和积极性,显示出巨大的活力。在一个国家的社会、经济、政治生活中,政府、企业 and 市场构成了一国国民经济的三个基本支撑。政府决策过程实际上是政府与市场、企业、社会及公民之间的互动过程。一个国家的全面发展需要政府与各种社会力量的密切合作,合作的凝聚力越强,产生的能量就越大。社会能量的充分释放不仅有利于提高政府的治理能力,还会达到政府“机构减肥”之目的,提高政府的行政效率。

由计划体制向市场体制的过渡是社会经济发展过程中公共选择的一种必然。在这种制度变迁过程中,政府行为的角色定位与政府职能的适应性选择,即政府决策机制和决策结果,对于由各种不同利益集团组成的社会公众之间的利益平衡都会产生重要影响。如果政府决策不当,就会导致整个社会利益集团的失衡和社会行为的失范。因此,政府决策必须以民主化、公开化和高效化为原则,能够真正代表公共意志。而这种民主化、公开化、高效化的决策前提是决策信息的完全畅通,即下情上解、上情下达。正如阿马地亚森对饥荒问题的独到研究表明:保证自由交流的民主制度能有效地避免饥荒的经济灾难,古代帝王、集权与独裁政权易受饥荒打击,是因为集权政府缺乏批评,信息被高度垄断,真相作为特权被禁锢在小范围内。而信息的垄断不仅仅是老百姓遭殃,最终受害者必然是政府。

作为一种公共权力或公共服务机构,市场体制下的政府职能实质上是一种服务行为,集中表现在以下三方面:

1. 政治服务行为。即着眼于政治稳定和社会安定,为公众利益不受侵犯提供政治保证。
2. 经济服务行为。即保障经济的有序、持续、健康、稳定地发展,最大限度的维护公众的经济利益。
3. 文化服务行为。即促进文化的繁荣和发展,培养具有较高文化素质的现代人,构建与现代化建设事业相适应的文化价值体系。

三、制度变迁过程中政府行为的失范与规范

理论是一种规范性的逻辑思维。公共哲学所界定的政府与公众之间的契约关系、委托代理关系只是一种理论上的归纳,然而现实中由于政府行为可能发生的“道德风险”、“逆向选择”的结果以及信息的非对称性,却往往导致政府与公众关系的错位。如

果政府的决策背离了公众的意志和利益,偏离了公共管理和公共服务的职能,其行为就会失范。这里所强调的失范主要是指政府行为违背了制度的内在规律性。政府职权的越位、职能的失重、政策结构的失衡等都反映了具有法人行为的政府活动的不规范化。对此,可以做以下分析。

首先,政府行为的失范表现在其政治服务职能的非规范化。从公共哲学原理推理,政府的政治目的不应是维护其统治。政府作为公共领域的利益主体,应该通过提供公共物品(例如创造高效民主的制度)来组织和调节社会关系及社会结构,以实现均衡。这就要求政府的工作必须具有高度的民主化、透明化和效率化,政府本身不能凌驾于民众之上,不能凭借拥有的权力强求民意,更不能非法地进行财富的剥夺。但现实中的政府在大多情况下都表现出了高度集权、机构臃肿和腐败行为。正如布坎南的尖锐批判所指出:政府官员们似乎有一种天然的倾向去扩展其行为的规模和范畴,去超越任何可以想象的公共领域,而不会自动顾及到其行为的适度界限(即侵权行为)。政府对权力的垄断为其权柄者提供了公为私用的机会,具有“经济人”性质的官员利用职务之便进行“设租”贪污受贿,引起腐败泛滥。

其次,政府行为的失范表现在经济服务职能的非规范化和非理性化。具体表现为在经济生活中,政府不是以服务者和裁判者的身份出现,而是以一个无所不知、无所不能、无所不包的“国家企业总裁”的身份出现,政府既是球员又是裁判,更是游戏规则的制定者(因为政府也是一个利益集团——官僚集团)。这种“三位一体”的角色,使得政府对整个国家的经济和社会生活大包大揽。面对市场,政府越俎代庖,直接介入市场的交易关系,使得政府与企业的关系严重错位,导致市场竞争的失衡和市场机制的失灵。市场失灵又进一步引起政府的过度干预,使得政府更加偏离其制定公共政策、从事市场环境建设、提供公共物品、调节公共利益、调控宏观经济、克服社会公害、提供社会保障和社会公平等经济服务行为。政府该管的不管,不该管的插手过多,从而导致政府行为严重缺位,出现市场环境紊乱、竞争无序、公共物品缺位、伪劣产品充斥、缺乏社会保障和社会公平等,社会经济生活就会出现混乱的局面。

再次,政府行为的失范表现在文化服务职能的非规范化。政府作为一个通过公共选择而形成的管理公共事务的机器,其重要职能之一是引导、管理和

培育为经济基础服务的社会文化。然而在体制变迁过程中,政府文化服务行为的失范也十分明显。一方面,政府对文化生产力的作用缺乏必要的认识,文化教育经费投入不能与经济增长同步增加,文化管理落后,文化培养缺乏与全社会健康、持续发展的总体构建,对某些“亚文化”甚至落后愚昧文化生活缺乏正确引导,导致了某些领域、某些地区的文化荒漠和文化的畸形发展。另一方面,对文化及其产品的特殊性缺乏正确的认识,把文化产品混同于一般商品投入市场,以经济效益为唯一原则由市场决定文化及其产品的生存与发展,结果导致了精神产品的商品化、价值观念的复杂化和价值取向的多元化。

政府行为失范对于政府职能的充分发挥、公共利益的有效保护必然产生严重影响,进一步还会导致政府公共权威的丧失和宏观控制能力的弱化。如果不采取有效措施遏制政府的失范行为,则会导致社会结构的失衡和社会生活的混乱。

在一切社会中,政府是必然的存在,是用以做出公共决策的机制,是公众、企业有序竞争的基本保证。正如奥斯本与盖布勒在《改革政府》一书中所言:“我们对政府充满信心,我们相信没有一个有效的政府,文明社会就不能运转”^[3]。“我们相信问题不在于政府中的工作人员,问题在于他们工作所在的体制”^[4]。

政府行为的规范首先是政府体制的规范,建立政府行为合理性的评价机制、监督机制和保证机制是规范政府行为的基本前提;“法制化、民主化和理性化”^[5]是规范政府行为的基本原则。在这样的框架下,政府的决策才能有效合理地理顺与公众、企业、市场之间的关系。惟其如此,才真正符合公共哲学的科学逻辑。

参考文献:

- [1] 樊纲.渐进改革的政治经济学分析[M].上海:上海远东出版社,1997.
- [2] 方世南.公共哲学与作为公共权利机构的政府行为[J].江海学刊,1999,(3).
- [3] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒.改革政府:企业精神如何改革着公营部门[M].上海:上海译文出版社,1996.
- [4] R·科斯,等.财产权利与制度变迁[M].上海:三联书店,1996.
- [5] 左然.以公共行政改革为目标[J].新华文摘,1996,(5).