

经济政策立宪

——论新自由主义的政策观

徐名社

经济政策立宪是布坎南提出来的,它是对新自由主义各派共同尊奉的政策规则的强调。新自由主义在经济政策上强烈反对凯恩斯主义的相机抉择,主张按规则办事,布坎南把这一规则上升到宪法高度,以保证其强制约束力。本文拟论述经济政策立宪的必要性和内容,最后指出其优缺点及其对我国的意义。

一、经济政策立宪的必要性

1. 新自由主义的基本论据

新自由主义强调市场机制的作用,主张尽量限制政府在经济中的作用,因而主张建立合适的政策规划或政策宪法,据此制定政策,以约束与限制政府活动,消除其在政策制定上的能动性。他们提出这一政策原则的最基本依据是,资本主义制度是完善的,在市场机制的作用下,经济能够自动地趋向于实现充分就业和经济稳定,有了波动也能自行消除,所以不需要政府的干预。新古典主义甚至认为,即使政府想干预经济,也不可能如愿。发生经济波动的原因在于个人因缺乏信息未预期到干扰,从而不能事先采取措施所致。而当个人未预期到时,政府也同样预期不到、认识不到波动的原因、程度、开始时间与持续长度,故无法采取合适的政策。这表明干预政策是不可能的。当政府预期到时,个人也会预期

到,从而会自行采取措施消除波动,而这比政府干预要成本低一些。所以,政府的作用在于为经济运行提供一个稳定的环境,稳定的环境由一套规则保证,其中包括政策规则甚至是政策宪法。

2. 布坎南的论证

布坎南更具体地从评价的个人主义、人的经济人属性和政治的交换过程性质三个方面论证了政策规则存在的必要性。

第一,评价的个人主义是指个人效用与福利只能由个人估价。布坎南认为,经济政策的目的在于改善经济运行状态,改善人们的境况。但是,个人的境况只有个人才感受到,不存在一个外在客观标准去判断,也不能从结果的好坏去判断。实施相机抉择的政策等同于一部分人(经济学家与政治决策人)把自己对他人的判断与据此所采取的行动施加于他人,这当然不能保证他人的境况可以因此而改善。就个人而言,他自己的偏好是在行动的过程中显示出来的,而不是表现为对结果的偏爱,当他选择了哪一过程,他也就选择了这一过程将产生的结果,而不管这结果是否完全如愿。因此,“改善”必须从过程的改革中寻求,从制度变化中寻求,它们将使政治活动的运行更准确地反映那些参与者所偏爱的一系列结果。

第二,人的经济人属性表明,政治家也是追求个人利益的,因此,即使经济政策建议总

是正确的,要求实施经济政策干预经济的理论都无一例外地假定政府及其代理人政治家是一心为公、全无私心的,事实却正好相反。当政治家的利益与选民的利益有冲突时,若不加约束,他不可能采纳好的政策建议。而且考虑到任期的限制,他也存在短见,不会从长远角度制定政策。结果是“政治当事人的决策将倾向于偏向需求方的调整而不是供给方的调整。更具体地说,代理人的决策将反映对公共支出增加而不是税收减少,对赤字而不是盈余筹资,对货币扩张而不是货币收缩的偏爱”。总之,政治代理人总会拒绝一个人以短期损失为代价确保长期利益的政策建议。

只要政治代理人心目中不存在公共利益,同时缺乏宪法约束,则无论是哪种政治过程都会产生不好的经济政策。布坎南分析了五种决策结构的结果,以表明能动的经济政策不可能成功。(1)如果决策独断专行无任何约束,则专制君主总能以经济政策实现个人利益牺牲大众利益,(2)政治决策人受到选举的约束,从而屈从于选民的压力。但是,因为选民的一票不能左右结果,所以他很可能不投票;即使投票,他很可能不去收集有关信息;即使有足够信息,他也不一定认真地按自己的利益投票而不是按突发奇想投票。因而选民不可能真正约束政治家。即使不存在这些问题,又会出现中间投票人定理以及利益集团引发的问题,同样会导致制定政策中的短期行为。(3)决策单位是多重的,约束他们的选举是变化的,这种情况更容易产生短期行为。(4)政治决策人受到宪法规则对其个人增加财富的约束,在这种体制下,决策人根据自己对经济形势的理解与判断来为他人作政策决策,但因缺乏个人利益而缺乏责任心,所以不可能实施成功的能动政策。(5)政治政策人受到宪法规则的约束,这些宪法规则指导着政策的制定。在这种情况下,政治决策人的作用减弱,既消除了政策决策人利己主人动机对政策制定的不利影响,又保证了这种政

策的预期性,因而这种政策规则最好。

第三,政治的交换过程性质是指,政治是配置资源的一种机制或过程,并且这种机能或过程类似于市场,在政治过程与在市场过程中一样,人们作为政治活动者与经济活动者都是在自愿地相互交易,只是政治中的交易是通过选举进行的。从这一观点出发,只要政策规则事先经过了选民的投票赞成,由此制定的政策就是合适的。

上述分析无非表明,宏观经济政策的成功取决于制度变革与宪法变革,而不在于政治决策人是否有更多的信息,更有公心,是否有掌握先进经济科学的经济顾问,这就要求有合理的宪法规则约束经济政策的制定。

3. 新古典主义的分析

新古典主义(理性预期学派)强调政策规则,强调政策规则对政策制定下政策决策者的约束,这里的政策规则与布坎南的政策宪法是相通的。但新古典主义从另一个角度,即从批评凯斯主义相机抉择政策的角度,论证了政策规划或政策宪法的必要性,他们提出的依据是动态不一致性。

动态不一致性是针对凯恩斯主义的相机抉择而言的。相机抉择的政策是力争每一期政策都是优的,但问题是,随着时间的推移,一项起初适合于今天的政策可能不再适合于明天,或者说今天为明天选择的政策,到了明天就不再是最优的,这就是最优计划的动态不一致性。如果缺乏规则约束,那么政府不一定局限于原定的政策,而会根据现实特点随时确定目前看来最好的政策,此即相机抉择。然而问题在于,经济主体如厂商和个人都是理性的,他们能意识到政府的这种决策特点,预测政策的变化,采取相应的对策,使政府的原定最优计划成为非最优的,从而迫使政府改变政策,使原定政策落空,阻碍决策者目的的实现。

动态不一致性是任何一个决策者都会遇到的问题,无论是政府首脑还是父母,也许一

一个非经济的例子能更好地说明这个问题。一对夫妇不希望小孩调皮,因而宣布倘若调皮就予以惩罚。这就是最优政策,但从动态的角度看它不是最优的;如果小孩委屈、大人心疼。因此,父母很可能舍不得惩罚,顶多一句“下不为例”,这就是所谓相机抉择。然而,时间长了,小孩就能预期到父母并不信守诺言这一“施政”特点,所以以后的行动更是有恃无恐,致使大人的目的彻底落空。

显然,解决这一问题的出路是信守诺言,坚持规则,示人以政策既定则不可更改之决心。大人坚持调皮必惩罚,则多次反复之后,小孩就会慢慢乖顺听话,不再胡来。同样,在一个相对稳定的政策规则之下,经济主体拥有一个稳定可预期的经济环境,从而能更好地开展各种经济活动。

二、政策规则或政策宪法的内容

新自由主义各派都一致宣扬政策规则,反对相机抉择,但在规则的具体内容上则各有不同。

1. 财政立宪

在财政政策上,新自由主义都支持同一个目标:财政预算平衡且是平衡在合意的收支水平上,甚至是平衡在尽可能低的收支水平上。至于如何平衡与限制收支,则以公共选择学派的建议最为详尽,他们提出了具体的细则。

为了保证预算平衡的目标的实现,布坎南建议:首先,必须设立一个具体细致的规则,这个规则可以起到一个特殊的调节机制的作用,一旦支出和税收的变化超出了平衡的界限,这个机制就会自动地作出反应,促使失衡的预算恢复平衡,以防止出现现期预算决策的失误。更具体地说来,这个规则包括调节税率、调节支出或者同时调节支出与税率。但是调节税率以适应支出的方法只是有利于公共经济而对私人经济不利,有助于公共部

门的扩大。因而较为可取的方法应该是,调节支出以适应既定的税收结构。这样,在预算支出超过了收入一定界限时,支出就会自动地削减,以控制赤字,这种方法可以有效地抑制公共部门的扩张,同时也产生有利于私人部门的资源配置。如果选定调节支出作为杠杆,则最简单的办法就是,一旦预算缺口超过某一预定限额时,就全面缩减预算支出项目。复杂一点的办法是,以平衡为原则,逐一设置各支出项目限额,视其超过与否而决定是否缩减。

其次,必须把既定规则上升到宪法高度,以保证其得到遵循与坚持。他主张以宪法的形式要求:(1)总统每年提交预算草案给国会讨论审议;(2)国会所批准的预算不得超出收支平衡的限度;(3)如发现预算失误,赤字超过法定限额,就必须在一定时期内自动削减支出;若出现结余,则用以偿付国债;(4)上述原则5年内实施完毕,每年削减赤字20%;(5)上述原则只有在国会两院以三分之二票数通过并经总统批准才能予以暂时放弃。

为了保证预算收支水平不至于过大,布坎南提出,政府财政部门的税收与支出必须予以限制,但这种限制不应是具体的逐一限制,而应是立宪限制,其中包括程序限制和数量限制两种方法。程序限制指通过对政治决策的规则和程序结构的调整来控制税收与支出水平,具体包括更多的多数决策规则,税收支出的通行性,以及税收与支出的同时决策等等。税收支出的数量限制则要求以宪法的形式明确限制税收额与支出量——无论是相对量还是绝对量。数量立宪限制与程序立宪限制的区别在于,后者不直接限制税收与支出的结果,而是通过决策过程间接限制,前者则是直接限制财政结果。

总的说来,以布坎南为代表的公共选择学派坚持的财政政策从根本上说是进行财政立宪,即建立财政规则,建立财政宪法,以此指导体系的运行,约束财政政策的形成。在此

情况下,财政政策对经济的作用要通过内在稳定器起自发的调节作用。

2. 货币立宪

在货币政策方面,新自由主义共同的立场是主张给经济主体的行为提供一个稳定的货币环境。而要实现这一目标,需要建立货币规则或货币宪法,以约束货币当局的行为,防止其主观随意性与易变性。但在货币规则或宪法的具体内容上各派之间存在分歧。

除布坎南以外,其它各派新自由主义都主张物价稳定、货币稳定,其依据是认为:货币在经济中长期作用是微弱的甚至不存在的,此即货币中性说;货币在短期内也许有作用,却又加强了经济波动。至于如何实现物价稳定、货币稳定,又有如下几种方案:(1)货币主义提出了“单一规则方案”,即主张货币增长与经济增长保持一致。这一观点受到理性预期学派和一部分供给学派的赞成;(2)供给学派主张恢复某种形式的金本位制,如严格的金本位制、灵活的金本位制与商品本位制等;(3)哈耶克主张实现自由货币制度,即让货币非国有化,废除国家发行货币的垄断权,由私人银行发行竞争性货币。

但对这些建议,布坎南持否定态度,他主张建立货币政策宪法,其目标是货币单位之价值的可预期性,或者说是绝对价格水平的可预期性。对绝对价格水平的预期体现在价格指数上,绝对价格水平的可预期性并不意味着相对价格水平的可预期性,在确保了绝对价格水平的可预期性之后,经济当事人对相对价格水平仍存在不确定性。

布坎南之所以主张保证货币单位之价值的可预期性,是因为他认为可预期性有着货币稳定性所不可比拟的优点;可预期性要比稳定性明确更易于量化从而也更易于操作;可预期性更容易取得更广泛的一致,例如主张通货膨胀的学者会反对货币稳定性,但会和主张稳定物价的人同时支持可预期性;可预期性是静态资源配置效率与动态经济增长

得以实现的必要条件;可预期性使得货币宪法问题与具体的货币变量管理问题得以分开,因而使货币宪法规则更为单一,更好通过。他还指出,把“效率”或“增长”作为货币政策的目标,这也可看成是给货币政策制定规则,这种观点同样有一定代表性。但是“效率”或“增长”的定义极为不明确,不如含义单纯的可预期性那样易于就其内涵取得一致。这就象天气预报与控制气候的关系一样,只要天气情况可预期,就可避免错误增进效率,并且人们会一致认为,改进天气预报,加强预报的准确性,就能增进效率,但改变气候就存在许多争论,例如朝什么方向改善气候呢?

既然确定了货币宪法是确保货币单位的价值或绝对价格水平的可预期性,那么如何实现这一目标呢?布坎南指出:“把价格指数变动的预期纳入货币宪法之中,基本上有两种方法。第一,我们可以利用价格指数作为工具性标准指导政策变动;第二个方法是,我们可以这样一个方式组织一个私人决策体制,这种方式可以使合意的货币可预期性自动地从系统的日常运行中产生。这两种方法布坎南分别称之为管理的货币体制与自发的货币体制。前者使用价格的预期性作为工具形成一个指导政策形成的标准,后者则不使用明确的绝对价格水平或其他经济变量指导货币政策。在自发货币体制中,需要设计一个标准商品作为货币单位的可预期性。实际上,这两种办法的主旨就是,货币应按公开宣布有法律保障的规则供给,不能随意变动,这样才能确保货币单位价值的可预期性。

在两种办法中,管理的货币体制是不可取的,它会引起货币价值的预期失误。即使是最理想的管理体制,也不过是预先确定一个或一套规则,以规定货币当局的任务,但是,货币当局很可能在执行任务时出现偏差。反过来,如果赋予货币当局一定的自主权,又可能偏离预定的规则,更可能导致货币的不可预期性。

自动的货币体制往往采取某种本位制，金本位制便是一种，但历史已证明，金本位并非最好，于是布坎南又指出，最理想的自动货币体制是商品本位制。那么实现货币可预期性目标的最理想商品是什么呢？显然，这个商品应代表经济的所有商品与劳务的生产情况，其价格应与绝对价格水平或价格指数同步变化。选定这样一个理想商品之后，为确保货币数量的可预期性，货币当局应随时准备按预先既定的价格买卖该商品，结果，经济就可在货币的可预期基础上运行，就可以利用竞争机制中的分权的与非个人的力量根据经济需要提供或回收货币。当实际绝对价格低于预期水平时，人们就会生产并销售理想商品，流通中的货币就会增加，实际绝对价格就会上涨，直到与预期值吻合，反之则反是。在这样的体制下，根本不需要货币政策，市场机制能自动维护货币的可预期性。布坎南也指出，经济中不一定有最理想的作为本位的商品，但是存在着近似的理想商品与劳务。

三、简要评论

新自由主义各派反对相机抉择，尤其是公共选择学派认为相机抉择的各种政策频频失误，其根源在于政策制定过程，在于决策者未得到有效约束，因而要求改革政策制度制定过程。从这一点看，政策规则或政策立宪是可取的。

但是，政策规则或政策立宪从根本上说是要求自由放任，反对政府干预，这就不大合时宜了。第一，自由放任的弊端已被历次经济危机证实，现代资产阶级政府对经济的干预也确实起过作用，因此，国家干预总的说来是必要的。关键不在于要不要干预，而在于如何干预。第二，总的说来，政府比个人拥有更多信息，表现出更多的理性，因而能较快地了解经济波动的原因、程度和趋势，为采取干预措施提供条件，这说明政府干预是可能的。第

三，从实际情况看，政府干预也是有效的。第四，即使从个人主义角度看，个人为了最大化其个人利益，考虑到个人在某些方面的无能为力，也许会普遍赞成政府干预。第五，认为决策者或政府官员也是谋求个人利益的经济人，因而主张以规则加以约束，这完全必要。但以规则限制政府干预经济的主动性，就有些矫枉过正了。

另一方面，仅仅要求政策规则或政策宪法并不必然与相机抉择的政策相冲突。政策规则或宪法的实施只是要求制定政策时按规则进行，应循规蹈矩照章办事，不能任意改变，但规则内容则可因情况而不同。如果规则极其细致严格，决定者无任何自由处置问题、斟酌使用政策的权力，其结果正是新自由主义的自由放任。规则也可有灵活的内容，为决策者的决策自由主动性提供较大的余地，这样的规则或宪法实际上导致凯恩斯主义的相机抉择，违背了新自由主义之初衷。在这里，问题在于政策规则灵活度之准确难以把握，把握好了，则凯恩斯主义的相机抉择还是正确可取的。

因此，政策规则与相机抉择应有机结合。以此观点考察我国的政策决策是有意义的。一方面我国经济活动处于发展中，市场经济体制处于建设和完善之中，在这个过程中，政府不积极干预经济是不可能的，也是不可取的。另一方面，我国的政策制定又频频失误，原因在于相机抉择式的政策给予决策者更大的权力和较小的责任与约束，当决策者谋求个人利益时，失误就在所难免。故决策者和决策过程都需要加以约束。基于这两方面的考虑，我们在经济政策方面应坚持这样的原则：(1)建立政策规则，对决策者给以严格的约束与限制，给政策形成以有效指导；(2)政策规则中应允许相当大的自由度，以保证实行相机抉择的政策；(3)政策规则应上升到宪法高度，以确保其强制性。

(责任编辑 曾德国)