

# 论公共选择理论的方法论基础及其规范意义

陈招顺 汪翔

公共选择理论用现代经济学所发展出的一套严格、复杂的分析体系,来考察过去一直由政治经济学研究而往往为政治学所忽视的问题。与经济理论的分析思路相类似,其任务在于考察在政府部门中个人的行为——作为公职人员候选人的投票者、选民代表、政治团体的领导者等个体的行为。公共选择理论就是要为政治部门中各机构之间复杂的相互作用机制提供一套完整的解释。这是一个发端于本世纪50年代而在最近30年中得到迅速发展的新理论分支。<sup>①</sup>该分支的发展基于三个基本思路,即:首先,它认为人类的一切行为,不论是政治行为还是经济行为,其结果都应从人类个体的角度去寻找原因,因为个体是组成群体与各类人员的基本细胞,是个体行为的集合构成了集体行为;其次,它认为人的本性是一样的,无论处于什么位置,追求私利与个人效用的最大化都是最基本的动机;第三,它认为政治市场与经济市场一样,其行为的基础仍然是交换行为,是利益的互换。公共选择学派创始人和领袖詹姆斯·布坎南(James M. Buchanan)将此归结为三大要素:个人主义的方法论、人的经济学和交易政治学。本文拟对这三要素及其规范意义作一较为全面的考察。

一种从个体到集体的分析思路。这种分析方法是对西方长期以来所奉行的个人至上主义哲学的方法论的反映。公共选择理论、理性预期理论及对宏观经济学微观基础研究的兴起与研究热潮,又使这一反映得以在更高层次上深化。公共选择理论所强调的正是这种个人主义的分析方法,认为个人行为是所有分析的起点。布坎南就曾说过,公共选择理论就是方法论上的个人主义,这种个人主义与经济学中所用的概念是完全一致的;在这里的基本分析单位是进行选择与行动的个体,而不是诸如政党、国家等组织机构。也正是在这一意义上,布坎南认为公共选择理论可以称为个人主义的政治理论。<sup>②</sup>

按照个人主义分析方法的逻辑:个人是决策的基本单位,是决定集体行动与私人行动的唯一最终决策者;集体行动只不过是每个人选择但由集体地而非个人地去完成某些既定目标的个人行动所组成。显然,相对于传统政治学中视集体为一整体分析对象的考察而言,从个人或主要着眼于个人行为的个人主义分析方法有利于研究的进一步深入。传统理论单纯地视集体为一不可分割的有机体而从整体的角度去考察政治与社会行为,把国家看成是代表整个社会的唯一决策单位。在那里,国家不仅是作为一个超个人的单位而存在,而且国家利益或公共利益也是被视为完全独立于个人利益的。“个人”这个词在有机体的分析观念中几乎已找不到其应有的位置,成为了一个更大决策单位的不可分割的组成部分,成为了有机体的附

个人主义的分析方法,正是现代西方经济学中所惯用的。它实际上是相对于整体分析法而言的个体分析方法,强调的是分析个体的动机与选择模式对整体行为的影响,是

庸。这种观念无疑与西方目前那个自由社会的哲学传统格格不入。

应该指出，西方学者强调个人主义的分析方法并不意味着应从阶级对立的立场来考察人与人之间的关系。阶级分析方法实际上是另一种形式的整体分析方法，它与西方学者传统使用的集体分析方法不同，前者将后者认为有机联系在一起而不可分割的社会整体分解为对立的两大阶级。这样做本身是一种进步，但并不能完全克服整体分析方法所固有的过于粗略和不足。而且，阶级分析的意义在很大程度上依赖于两大阶级之间对立关系的紧张程度，越紧张、越对立，其意义就越大，其分析结论就越有启发和指导意义。在公共选择理论家看来，个人主义分析方法的核心永远只能是强调个人选择与决策的至关重要意义，“无论个人在实际的社会选择结构中充当何种角色，即不论他是统治者还是被统治者，该分析归根到底是考察他选择问题和他解决这种问题的途径和机会”。<sup>②</sup>

与现代经济理论一样，公共选择理论也由实证与规范两大部分组成：实证的公共选择理论着重考察政治或公共市场的构成、公共选择者的偏好与实现途径、各种可选择集体决策规划的一般运行特征，以及在不同的制度与规则下所可能产生的结果、代议制政府的运行逻辑和凯恩斯主义经济政策的政治偏向等；而规范的公共选择理论则致力于估价和改善现实民主决策过程的效率，提出理想政治秩序所赖以建立的规范和原则。与此相对应，可以将两种类型的个人主义加以区别，即从实证角度与从规范角度看个体之间的差别，亦即作为一种分析方法的个人主义和作为组织社会的一种规范的个人主义之间的差别。这具体表现在：一方面，作为一种分析方法的个人主义仅仅表明所有政治组织问题最终都归结为个人面临着一系列可选择方案以及个人在这些方案之间将如何进行选

择；另一方面，作为组织社会的个人主义则明显地体现了某种价值尺度的判断。由于在这里个人主义是作为该个体所含其中的组织社会的一部分，因此其选择的最终结果所体现的是该组织社会的价值判断，而且个人与组织社会的关系也主要体现在价值判断方面的矛盾与协调情况。个人的价值判断的统计特点构成了其所在组织社会的价值准则与行为规范。这样，在某种人类行为模式的伦理主张的假设下，政治秩序能够从个人选择的计算中得到合理说明，以致个人主义分析最终能推导出一系列政治组织的原则与规范。

## 二

人的经济学，就是从经济的角度考察不同决策环境中参与者的行为动机与行为逻辑。它所强调的主要有两点：参与者个体的行为动机与行为逻辑，特别是从经济角度看的那种动机与逻辑。

在经济学中，对经济个体的行为动机与行为逻辑的最基本的假设是“经济人”，这是一个最早由亚当·斯密系统阐述的经济学基本范畴，设计此概念的最初目的是为了解决政治经济学研究中一系列亟待解决的基本问题：（1）经济活动的动力问题；（2）经济活动的客观规律性问题；（3）经济范畴的人格化问题。该假设认为任何经济个体都是追求私利的“经济人”，其一切行为都是基于对周围环境的详细计算而后按效用最大化原则行事的。这种源于古典学派经济学家的“经济人”范畴是西方学者为了将经济学建成一个精确的学科而对一般个体代表所作的理论描述。该假设在经济分析中的应用已取得巨大的成功，并且这种基于人性给出的假设也已得到了西方学术界较普遍的认可。正因为如此，现代公共选择理论在建立人类行为模型方面也采用了古典经济学家的这一行为假定，即认为政治领域的参与者也都是效用最大化者。当然，在现实生活中每一个人的行

为具有多面性,在某些方面他可能是一个利己主义者,而在其他方面却可能是一个利他主义者或是利己主义者与利他主义者的组合。但这种多面性在公共选择理论家看来并不会影响他们关于“经济人”假设及基于此假设所推出结果的合理性。原因在于这种假设反映了人们的基本行为特点,是社会中的所有个体(无论是经济个体还是政治个体)行为特点的统计表现。“意识到人实际是一种自相矛盾的动物并不表明集体选择的‘经济’模型就毫无价值了。无论如何,这个模型将有助于解释政治行为的某一个方面”。<sup>④</sup>事实上,既然分析市场运行的经济学家通过“经济人”的行为假设能够推导出一系列有意义的经济学命题,那么,分析政治决策的公共选择理论家通过类似的行为假定也能够对集体选择的结构特征进行一些基本预期。

按照现代公共选择理论家们的观点,把人的自私行为从市场决策领域扩展到政治决策领域,主要基于两点考虑:

#### 1. 保证对人类行为系统分析的一致性。

人类行为所涉及的所有选择领域的参与者实际上是相同的人,在经济市场上他们是消费与生产的决策者,而在政治市场上他们又是公共物品的供给与需求的决策者。虽然所对应的是两个不同的市场情况,但作为相同的人,他们的行为不可能是不同的。换句话说,既然在经济市场上所有的经济个体都是“经济人”,那么,政治市场上他们也同样是追求自身利益最大化的“经济人”,其本质是一致的,不同的可能只是追求私利的手段与方式的差异,用布坎南的话来说,这是人类行为分析系统封闭性的自然要求:

“当我使用这个词时,行为系统的封闭性仅仅意味着分析必须扩展到当人们充当许多不同角色时的行为。”<sup>⑤</sup>过去,经济学家政治学家对人类行为的分析是采用完全相反的标准进行的,即目前人们通称的善恶二元论。该理论认为,在市场选择领域中,人人都是

虚伪的、自私的,他们所追求的只是自身利益;而在政治选择领域中,人人又都是慈善的、博爱的和大公无私的,他们所追求的首先是他人的利益。这种理论实际上是从目的论的意义上推导人类在两个相互作用领域的行为准则,是在用愿望或主观的伦理要求来描述现实生活中受利益强制的个体行为。这两种推导方法当然都是不可接受的。其原因在于,经济市场的相互作用与政治市场的相互作用预期所产生的结果不同,是源于这两个制度环境的差异,而不是源于当人们在两个制度中所起的作用不同时动机的变化。

当然,对行为系统的封闭性分析可以通过两条途径来分别进行:其一是假定在所有选择环境中的个体都是公共利益的体现者,即假定所有人都是大公无私者;其二是假定在所有选择环境中个体都是私利的追寻者,即“经济人”。理论分析家们究竟应采用哪一种假设,这完全决定于这两个行为系统模型的解释潜力和理论家们的分析目的。如果在政治分析中,采用第一种假设,而且这种假设又是现实的真正体现,那么,我们就既无需担心私人成本与社会成本的偏离,也无需担心政治权力会被滥用。这显然只是一种幻想状态,现实社会中政治权力的普遍滥用已从反面证明了公共选择理论家们的信心。在他们看来,在现代民主政体中,当政府机构直接使用约占三分之一的国民产品时,当特殊利益集团明显地意识到通过政治活动能获得收益时,当很大一部分的立法对不同的集团产生不同的影响时,第二种分析模型显然要比第一种模型更有说服力。事实上,在他们眼中,将没有比这更恰当的行为假设能被用来说明选民、官僚与政治家的行为动机了。

#### 2. 便于进行制度的比较分析。

按照布坎南的观点,公共选择理论采用“经济人”行为假设的目的是为了进行制度比较,而适合制度比较分析的人类行为模型一般是能产生比理想的模型更坏结果的行为

模型。“正是因为它预示着比一般情形在政治环境与市场环境中将可能产生的结果更坏，所以，使用经济人模型是恰当的”。<sup>⑥</sup>而公共选择理论家的贡献首要的正是在对于这一基本假设的坚持。按照布坎南的说法，“在某种意义上讲，公共选择或称政治活动的经济理论的首要内容可以归结为：在所有行为的环境中，人们都应该被看作是理性的效用最大化者这个命题的发现或再发现”。<sup>⑦</sup>

将“经济人”假设引入政治行为的分析，确实获得了很大的成功，给政治学的研究与经济学中涉及公共部门的分析都带来了革命性的变化。然而，由于公共选择理论家们的分析只是一成不变地将经济学中的“经济人”范畴引入，而未对“经济人”本身的行为特点作深入的考察，因此，对于诸如投票人的预期与选择行为对公共物品的供给与管理的影响等重大问题的分析都难以深入。

### 三

所谓交易政治学，就是把经济学的交易范例应用于政治活动与政治决策过程的分析，是基于公共选择理论家们对经济基本范例的独特思考及其独特的移植进行的。在他们看来，经济学的研究应该基于18、19世纪经济学界前辈们关于“经济学是交换科学”的论述，但自本世纪初以来，经济学的研究对象发生了巨大变化，转而着眼于资源的稀缺性，从而只重视对最大化——稀缺——分配——效率范例的分析，而这个范例与古典经济学家们所体现的却完全不同，它使人们的注意力离开了交换契约中的个人行为，去重视在概念上一直与个人选择无关的客观化的分配标准。现今，稀缺资源在可选择目标中间的分配被当作研究的主要对象。公共选择理论家们认为，这种将经济学的主题规定为正在一组特定的需要、资源和技术因素的制约下如何去寻求最优化结果的做法，必然使经济学家们自觉或不自觉地滑入目的论的

陷阱，即似乎某种被称为经济制度的东西只是为价值最大化的目的而存在的。经济学家在这种目的论的观念中实际上充当了社会机械师的作用。他们先验地假定个人的效用函数是可以事先确定的，人们在从事相互的交易之前带着这个明确的效用函数进入市场。因此，这个无所不知的外在观察者似乎只要能够建立个人的效用函数，市场上人们相互交易的结果就可以精确地被复制出来，或者市场机制就可以准确无误地实现人们事先确定的效用最大化。

公共选择理论家们宣称，作为20世纪的经济学家，有义务将经济学还其本来面目；而要做到这一点，就不要以资源的稀缺限制为中心来给经济学下定义，而是要改变这个定义。就是说，不必再为资源分配及其效率过分担忧，不要继续以这种忧虑来代替一整套极有价值的思想，而是要开始把注意力集中在交换的起源、性质与制度上，应该以当初亚当·斯密的癖好——以一种东西交换另一种东西——作为经济学家们进行研究与调查的合适目标。一旦做到了这一点，我们的注意力就会自然而然地转向交易、协议与契约，其结果又必然将我们的分析导致自发秩序的原理或称自动调节的原理，“这个原理也许是经济学本身唯一真实的原理”。<sup>⑧</sup>

概而言之，按照公共选择理论家的看法，对政治市场上重要交换关系的忽略完全是由于经济学家们的研究目标误入歧途所致。由于着眼于稀缺与最大化范例，而忽视了许多更重要的经济与政治问题的分析，使经济学倒向了数理经济的分析，大大削弱了政治经济分析这一重要的分析领域。公共选择理论家认为，传统经济学家关于市场上个人选择具有客观性和可预期性的观点是极其错误的。这是因为，个人的效用函数不能独立于交易过程来确定，潜在的参与者只有进入交易过程之后，才会知道自己效用的排列，从而进行选择。这种选择的主观性与非事前性

决定了选择的结果本身必须依赖于交易的相互作用过程，即市场秩序。而市场秩序本身又要以产生它的过程的结果来规定，没有这个过程，也就没有并且不可能有任何秩序。

对市场经济秩序的正确理解是正确看待政治制度的前提，只要把作为交易过程的市场秩序这个经济学原理扩展到人们集体地相互发生作用的制度环境，就能够从一个新的侧面去看待政治活动与政治决策过程。由此所带来的变化体现在两个方面：

#### 1. 政治活动目标的不同。

根据公共选择理论的逻辑，对私人偏好的满足应是集体活动存在的首要目标，这一点与传统分析所信奉的“集体活动基本上是没有收益的；国家的任务主要限于那种被称为最低限度的或保护性的机能”观点相反。后者无法解释为什么集体或政府行动会产生许多好处或商品，也无法解释面对许多商品在经济市场上追求自身效用最大化的“经济人”为什么在政治领域又会无动于衷。现实告诉我们，人们不是为了追求真善美而是为了共同地去实现各自的目标才参与政治活动或集体决策，这种看法与目的论的观点相反。对于后者，政治活动只是有助于促进某些诸如真理、社会公正等超个人主义的或交易的社会目标，而这些在公共选择理论的透视中是完全不存在的。在他们看来，市场与政治之间的重要差异并不在于人们追求的价值或利益的不同，而在于追求不同利益所处的条件。政治是个人之间的一种复杂的交换结构，通过这个结构，人们希望集体地获得个人自己私下确定的目标，而这些目标不能通过简单的市场交换来有效地获得。

#### 2. 政治活动的自愿合作性。

这是由政治活动是人们之间的复杂交易制度这一制度特性决定的。经济关系与政治关系都反映两人以上的相互作用，市场与国家都是使人们的合作得以组织和进行的结构。政治活动与市场活动一样，参与者之间

的自愿合作关系是确保相互关系的前提。当然，在政治活动中的自愿合作关系与经济活动中的自愿合作关系相比又有所不同，往往带有某种强制性。而承认这种强制性并不意味着政治活动是一个权力最大化的过程，事实上，权力的最大化还与西方自由社会的哲学传统相抵触。只有在最终的宪章交易能够真正促进交易参与者的利益时，他们才会默认国家与政治活动的强制作法。

## 四

公共选择理论家们认为，上述“经济人”假设和交换经济学观念是公共选择理论的两个最重要的要素。这些要素不仅对政治的作用产生重要的规范意义，而且又反过来产生制度改革的方法。

按照公共选择理论家的观点，政治应限于那样的一组相互作用，在那里，“私人的价值或利益的不同空间”发生着潜在的冲突。政治的范围由相互作用的技术本身来决定，它包括行为的和制度的要素以及较正常考虑的那些要素。而价值或利益发生潜在冲突的情况，只会发生在追逐自己目标的人的行动范围边缘，即当一个人被他自己的利益所驱使的行动影响他人利益的时候才出现冲突。作为提供解决各个个人利益间冲突的方法的政治学，在一般意义上其功能之一是建立起这样一种规则，其作用是使怀有各种不同利益的个人与团体能追求差异极大的目标不会出现公然的冲突。政治学以其宪法或制订规划的机能建立起私人空间的界线，或当界线受到尊重时就能使人们在追逐各自不同的目标时不会出现冲突，而这之中的尊重是通过规则本身向人们信念结构中的因素变化来实现的。从另一个角度看，人们会接受半永久性规则的存在，作为他们生活中现实的一部分，这些规则规定私人的空间以及在空间中个人可以经营而不会发生公开冲突。

公共选择理论用来交换范例最后制造政

治模式，该模式认为政治与政治制度唯一或主要地可归因于复杂交换、契约与协议。正由于这种交换关系的复杂性，因此，在现实政治市场中，除了源于纯交换关系的纯租金要素外，还有因权力而产生的潜在与现实的强制要素。在一定程度上人们之间自愿的交换可认为具有正的作用，而强迫则具有负的作用，所以，人们就其本能而言往往期望以交换关系来取代强制关系。而要达到这种取代的目的，从理论上自然就自然要求政治市场采取象看来行得通的市场那样安排，在适宜的形势下分散政治权力，使政治家们在政治市场上所面临的环境逐步接近于经济个体在完全竞争市场中所面临的环境。对于后者而言，由于市场上无数多个卖者与买者，且每个卖者与买者的“经济规模”（买卖规模）又相当小，因此实际上在那里不存在什么“经济权力”，任何人的地位都是平等的，交换与选择完全自由，任何人都不能强制他人进行买卖。

作了上面的分析以后，我们就可以进一步考察应该怎样改进政治市场。显然，这可以通过促进交换过程，通过重新制订契约与交换的规则来达到目的。当然，这种改进是不能通过专断的办法来进行的。具体地讲，要改进政治，就要改进或改革规则、改进或改革作为政治游戏的构架，而不能期望通过选出在道德上优秀的代理人来实现。理由在于人首先是理性人，只要有可能，他们首先会追求自身利益的最大化，而这种追求又只受规则的限制。因此，公共选择的观点实际上告诫人们要注意和重视规则、宪法，重视对宪法的选择和对规则的选择。这一观点早已为瑞典学者维克塞尔所强调。这位被公共选择理论的创始人布坎南视为“公共选择理论的最早先驱者”曾警告人们不要幻想，不要以为当经济学家们向仁慈的专制君主提出忠告时他们就会真的作出努力最大地扩充社会福利的机制。如果希望在经济政策里进行

改革，唯一可行的着眼点只能是作出经济政策决定的规则，只能是宪法本身。在维克塞尔上述观点的基础上，布坎南进一步认为，以公共选择为核心的现行政治经济学的效用在于估价强制的结构规则，其最终目的是重新设计和改革，以确保在利用潜在的互利关系上增加效率。

总之，在公共选择理论家看来，在人数众多的复杂的社会里，有必要把社会成员看作好象他们都不是自愿地将其行为限制在互利的限度内，这是一种典型的“经济人”模式，而其中的制度限制是由统治者从外部强制实施的。对于这种强制予以重视是必要的，但对它以及它所对应的统治者的权力的规模与范围的分析必须基于对所论系统中各方面个体与个体组织的分析。在公共选择理论产生之前，对于政治领域中人们之间相互作用的分析薄弱，而且也正因为这种薄弱，代表统治者行事的人又被含蓄地看成具有预言判断能力的圣人，因而制定能有效制约政府与统治者的宪章自然就成了不必要的东西。现代政治经济学的最后目的正是使人们能够分析在某些可想象的情况下他们自己的行为，同时分析他人的行为，并根据这样的分析来规定适当的各种限制，而这些限制又将体现在指定给统治者实施的法律之中。

#### 注释：

①参阅陈招顺、汪翔：《公共选择理论渊源及其对现代西方经济学的影响》，《上海社会科学院学术季刊》，1990年第1期。

②J·M·布坎南：《缺乏罗曼蒂克的政治学：实证公共选择及其规范意义》，载J·M·布坎南、R·D·托里森主编：《公共选择理论》，密执安大学出版社1984年英文版，第12~13页。

③④J·M·布坎南、G·塔洛克（Tullock）：《一致性的计算：宪章民主的逻辑基础》，密执安大学出版社1969年版，第315、21页。

⑤J·M·布坎南、R·D·托里森：《公共选择理论》，密执安大学出版社1972年版，第12页。

⑥布伦南（Brennan）、J·M·布坎南：《社会制度中的政治权力与选择》，载〔美〕《经济杂志》，1983年3月号。

⑦J·M·布坎南：《从个人偏好到公共哲学：公共选择的发展》，载A·塞尔登（Selden）主编：《政治经济学》，伦敦，经济事务所1978年版。

⑧J·M·布坎南：《公共选择的观点》，载《经济与公共选择》，1983年1月号。

（责任编辑 王冰）