

经济学视域下的公共政策分析: 批判与反思

丁晓安*

摘要: 当前主流经济理论对公共政策的分析主要是基于其“广泛适用”的规则和假设, 在进行演绎式分析推理过程中, 其所使用的抽象效率标准将公平分析几乎完全排除在外, 从而使公共政策在很大程度上失去了其应有的价值判断。现实中, 社会性个体基于契约理性追求角色意义上的目标及其协调, 因此, 公共政策首先应考虑的是目标定位与一致认可, 这必然要兼顾公平与效率, 并全面考虑人类行为的伦理、经济和法律方面, 这是人作为一切社会关系的总和的必然产物和要求。政府公共政策及其引导下的集体行动是对个体角色目标的协调一致的表现和结果, 因此公共政策只有能够满足诸多个体实现不同的个人目标, 才有被认可并得到执行的可能。由此可见, 公共政策首先应当有其价值判断, 该价值判断建立在共识判断的基础之上。

关键词: 公共政策 分析方法 技术路径

一、导言

随着市场经济的发展, 导致市场失灵的因素越来越多, 要求政府干预的广度和深度不断增强, 政府活动的范围也随之不断扩大。经济和社会的发展使国家不再是亚当·斯密“最小政府”并仅仅充当“守夜人”角色。越来越多的公共政策经由政府实施, 以弥补和修正市场失灵带来的种种负面影响。对此, 经济学开始日益步入对公共政策的分析。具体地, 经济学基于其在微观领域的“成就”, 以福利经济学的两大定理为出发点, 以效率为标准, 将“看不见的手”拓展和移植到了宏观领域。不仅如此, 力图对主流经济学理论进行改造和拓展的公共选择学派及新制度主义学派也都不自觉地步入了主流的逻辑和模式, 数理统计与计量回归分析则更是将众多与公共政策相关的变量都纳入到主流的框架来进行定量处理。

然而, 上述种种对公共政策的分析, 虽然都有着自己严密的框架体系, 但是既存在对问题解释的不充分, 也存在预测力的缺乏, 在实践上更少有可操作性, 从而使得经济学失去了作为一门研究人类选择行为学科的科学性。本文尝试把分析的基点从经济学对物的关注以及对人的原子式分析转换到对人及人与人之间现实关系(束)的关注, 将人作为“一切社会关系的总和”, 并就个体角色目标和公共政策的本质来探讨公共政策分析的应有方法与技术路径。

二、经济学公共政策分析方法与技术路径的局限性

主流经济学理论将政府公共政策产生的逻辑一般化为: 同质的、原子式的个人对自身利益的追逐, 将会导致“一切人对一切人的战争”的“霍布斯丛林”, 这种格局下的结果偏离了完全竞争市场所要求的目标, 或者说, 偏离了“看不见的手”所导向的美好图景, 因而需要政府出面来解决相应的问题。

主流经济理论对于公共政策的分析, 一般可以归纳为以下几种方法和路径:

(一) 帕累托改进路径及效率优先标准

这种路径和标准认为, 若公共政策能够使资源的配置达到这样一种状态: 如果改变这种状态, 不可能使这种状态中的任何一个人的利益有所增加的同时而不影响任何其他人的利益, 或公共政策实施的结果能够使得因为公共政策的实施而产生的收益在补偿其带来的损失后仍然有剩余, 这样的公共政策就是可行的和

* 丁晓安, 广西财经学院财政与公共管理学院, 邮政编码: 530003, 电子信箱: andieding@sohu.com。

有效的。

但是,这种路径和方法非常值得我们深思。首先,所谓的帕累托标准是一个完整的契约集合,并且由于人际效用的不可比性,每一个帕累托标准之间都是不可比较的。^①但是,对于公共政策而言,如果离开了最起码的价值判断,也就失去了其存在的合理性,因为这与经济学本身对公共政策产生的逻辑假定是相矛盾的。不仅如此,微观市场领域下的帕累托改进和效率标准,事实上与实践中的种种“市场失灵”现象是不一致的。如果按照同样的逻辑来设定标准并指导政府的公共政策,而无视其与这些“市场失灵”的背离,显然是不足取的。这必然要求诉诸新的方法和路径。

(二) 公共选择下的政治市场博弈分析

遵循主流经济理论的效率观和市场竞争理念并将之放大,公共选择学派将“经济人”理性延伸到政治领域:政治舞台被喻为“市场”,选票被喻为“货币”,而选民、官僚和政治家也都被视为政治市场里的博弈者,并且他们的博弈动机也都是为了在约束条件下实现他们自身利益的最大化,包括“声誉、权力、友谊、爱情、尊敬、自我表现、才能、自由、知识、美容、闲暇……其他人的福利”^②。在公共选择学派那里,政府直接被视为一群理性“经济人”的组合,其成员之间总是进行着自利的、对选票争夺的博弈,并与同样是理性“经济人”的选民展开博弈。在这个框架下,公共政策成为由院外游说、利益集团、投票和寻租等因素共同作用的产物。如同微观市场领域的“市场失灵”,这些因素恰恰又产生了难以完全消除的“政府失灵”。“政府失灵”的存在成为了该理论分析框架难以克服的一个痼疾。

(三) 新制度主义学派的交易费用分析

新制度主义认为,公共政策的主要目标是减少微观市场领域的交易成本并使社会福利最大化。这种分析的初衷是要对新古典经济理论进行批判,并试图在新古典的基础上加以改造和发展,然而却因为创新不足而不自觉地走进了新古典的分析框架。

通过分析我们可以发现,新制度主义的理论体系最终是严格根据新古典的认识论而构建的,如:实证主义、个人主义方法论、理性“经济人”、稀缺性、内生的制度,以及效用、偏好、选择、最大化和均衡等概念的直接运用,并且在价格分析上也直接套用了新古典的价格理论。新制度主义交易费用最小化的逻辑基本上是新古典收益最大化的变体,而用来分析制度安排的博弈模型则更是要求博弈主体具有无穷递归的完全推理和演绎理性。^③

更为重要的是,以科斯为始的交易成本分析所给出的讨价还价模型极端到将所有的伦理和道德置之度外。对此,鲍尔斯极具讽刺意味地给了科斯定理“两次半喝彩”^④,宾默尔也因此而发出了“市场是道德无涉区”^⑤之叹,布罗姆利则更是批驳这种做法“与其说是对自由市场的维护,毋宁说是对那些在既有制度中生活得很舒适的人服务的战斗口号”^⑥。

(四) 数理统计和计量回归分析

主流经济学发展到目前,其理论假定下的范式已近完美,因而走上了一条对包括公共政策分析在内的实证分析之路,以推广其公理、假设和模型在现实中的影响力。对此,主流经济学者们充分相信,其模型可以得到他们相信的、可利用的二手资料的支持和验证。

但是,从众多的模型中我们发现:主流学者对数据的选择预先决定了模型的结构,也就是说,他们为数据预先附上了自己所希望得到的结果,从而也就心照不宣地指明了出现在实践工作中的“解释”要素。不仅如此,对与解释变量相关的数据的选取和设定,往往使学者们把注意力过早地集中在所能想象到的事件发生的先决条件之上,同时对有些因素过早地、武断地予以了拒绝。所以,这些研究结果读来似乎对问题的解释言之成理,但是应用到实际问题的解决,效果却大打折扣。世界银行前任副行长和首席经济学家劳伦斯·萨默斯认为,漂亮的统计检验仅仅是研究技巧的显示,就连经济学家共同体也几乎没有对此达成共识^⑦。德布鲁则更进一步地认为,“数理经济理论的传播甚至受益于其秘传的特征。由于信息不能被那种没有合适的解

①丁晓安 2007《个人财产权与国家财政权均衡的契约分析》,《山西财经大学学报》第9期。

②丁晓安 2009《个体动机与集体选择——一个分析“经济人”理性悖论的框架》,《当代财经》第3期。

③丁晓安 2009《个体动机与集体选择——一个分析“经济人”理性悖论的框架》,《当代财经》第3期。

④萨缪·鲍尔斯 2006《微观经济学:行为、制度和演化》,中译本,中国人民大学出版社,第169-170页。

⑤肯·宾默尔 2003《博弈论与社会契约》,中译本,第1卷,上海财经大学出版社,第402-404页。

⑥布罗姆利 2008《充分理由:能动的实用主义和经济制度的含义》,中译本,上海人民出版社,第35-36页。

⑦引自迈克尔·佩雷斯 2000《经济学的终结》,中译本,经济科学出版社,第9页。

释手段的经济学家所传译,对它们的评价就交托给那些精通符号的人,但是对这些技巧专家的接受也同时意味着对其价值观的接受。”^①罗伯特·索洛极具讽刺地评论道,数理回归分析最好的和最聪明的做法是把经济学作为社会物理学加以研究,即假设社会领域存在一个独一无二的统一模型,并把这个模型应用于现实世界。因此经济学家只需要一台个人电脑,就可以在不必费心关注其所处时空位置的情况下,使那些看起来再熟悉不过的现有价值组合达到最大化,做出一些我们并不感到陌生的先行对数近似值并对其进行回归分析。虽然计算中所涉及到的系数值很难确定,但对此问题的解决只需在各处做一些审慎的选择,使得已有的假说与数据之间构成某种信息对称。^②

综上所述,主流经济学的这些关于公共政策的分析方法与技术路径基本上都是对其理论普适性规则和假设的运用。但是,由于这些普适性规则和假设已经预设了所能推导出的理论命题或结论,因而所有这些分析在很大程度上就成为一种循环论证,或者如张五常所说,只不过是一个“套套逻辑”^③。除了为存在的现象寻求可能的辩护,根本不具有对问题和现象的解释力。

因此,要对现实的公共政策做出合理的分析和解释,就必须改变上述方法和路径,特别是要突破内生的经济模型中只有相对价格和效用最大化的逻辑。这是因为,对于解释一个特殊的行为而言,效用最大化逻辑既不充分也不必要:一方面,如果用效用最大化理论来解释行为本身,对人的“无穷递归推理能力”的理性^④的要求是过分的;另一方面,效用的增加是一种结果,而在事前则只能是一种追求或对未来某种目的的向往,其中就有可能增加也有可能不增加,甚至于还有可能会出现减少效用的结果。进一步地,因为效用的人际比较不可能,帕累托改进的分析路径也就失去了价值判断,没有了目标感也就成为不可取的。^⑤

三、对经济学公共政策分析逻辑的再思考

目前,主流经济理论关于公共政策的分析在逻辑上存在着矛盾和难以自洽之处。如前所述,在主流经济学的理念中,政府公共政策是为了纠正“市场失灵”,以使“看不见的手”能够正常地发挥其协调功能。但是,主流经济理论却将微观领域的效率标准及其赖以实现的路径和分析方法引入到政府行为中,对公共政策进行了同样逻辑的最大化论证。该逻辑已然导致了现实中各个领域市场的失灵。而现实中诸如环境问题、生态问题、地区差距问题、贫富差距问题,特别是当前全球性的金融危机,都毫不客气地对公共政策领域里的这一逻辑给予了否定性的回击。

综观主流经济学分析的理论假定,诸如完全(信息、理性)、一般(均衡)、(效用、利润、利益)最大或最优、零(交易费用)等等,在方法论上基本都属于原子式的个人主义,并且是同质性的个人主义,因为在主流经济学里,人际效用是不可比较的,从而要得到社会福利函数就面临着简约求和的问题,因此只能用完全相同的个人来达到这一点。而“完全”、“零”和“一般”所指的就是单一个人的简单求和。这种分析相当于了解了某一个市场行为个体就知道了所有的市场行为主体,包括所有由理性“经济人”构成的任何组织。从而,就理所当然地有了一般均衡和最大(优化)。这种简约的普适人性,是西方普世价值理念的产物,表现在经济学分析上,则是对数学分析便利和形式化完美的苦心孤诣。但最终,却使经济学失去了作为一门社会科学的现实性,并陷入了一个永恒的困境。这是因为,一般均衡下的“瓦尔拉斯拍卖人”使得其分析框架里没有给市场留下任何空间,而阿罗-德布鲁模型里的“或有商品”^⑥则更是消除了偶发事件,从而使得不确定性在经济学的模型中销声匿迹。更有甚者,形式化的数学公式还将整个社会视为孤立个人的简单叠加,却忘记了即便是同质的个人构成的组织也是互动的,这种互动下的“整体大于部分之和”使得 $1+1=2$ 不再成立。事实也证明,这套理论没能够给自己一个满意的答案,理性“经济人”的假定非但没有能实现“看不见的手”的美好图景,却使“囚徒困境”或“阿罗不可能”时时处处显现。阿玛蒂亚·森因此嘲讽地认为,这种通过一个精心设计的工具理性模式来取代我们的各种价值和优先性的研究纲领只不过是一个令人兴奋的智力上的

①引自迈克尔·佩雷斯 2000《经济学的终结》,中译本,经济科学出版社,第10页。

②引自迈克尔·佩雷斯 2000《经济学的终结》,中译本,经济科学出版社,第11页。

③张五常 2010《经济解释卷一:科学说需求》,中信出版社,第13页。

④丁晓安 2009《个体动机与集体选择——一个分析“经济人”理性悖论的框架》,《当代财经》第3期。

⑤丁晓安 2010《一种公平效率观:基于契约理性的尝试性探讨》,《经济评论》第4期。

⑥“或有商品”是阿罗-德布鲁范式中的基本概念,是指一种不能对其物质形态做出准确的描述、无法对其做出明确的划分,但通过交换能够提高当事人的满足感或效用的商品。“或有商品”无疑仿佛“上帝之手”来解决所有一般均衡模型中可能遇到的问题。

挑战!^①

从本源上来讲,主流经济理论“它的模式大都是逐个术语逐个符号地仿照物理学的说法”^②,其本质是笛卡尔的机械论哲学与牛顿的万有引力定律^③。为得到假定下的最大化或最优化结果,其极端地采用了世界拒绝不连续性和非凸面性的假定,从而无视于最起码是基于人类情感与理智的绝大多数非连续性和多峰偏好现实。按照主流经济理论的“用有限的资源满足无限的需求”和理性“经济人”的逻辑,摩擦将是不可避免的,但是主流经济学的社会物理学化路径却恰恰忘记了每个人同质所导致的“一切人对一切人的战争”的“霍布斯丛林”市民社会!^④

总而言之,主流经济理论的普适人性假定是自相矛盾的,从中根本得不出其预定假设下的公共政策及其结果。斯密认为,社会是显现我们自身的镜子,我们从他人的情感中立即看到了美德与邪念的全部参照,我们关于自己行为的判断来源于他人对我们的判断。^⑤莫罗也认为,自我从来都不是封闭的,自我是社会交往每天每时不断被建构和重塑的自我。^⑥而哈贝马斯则直截了当地指出,一切活着的人在进行交往和对话之前根本不存在所谓的“理性”,“理性”是在语言交流的环境中长期演变的结果。因此,哈贝马斯提倡“微小叙事”的方式和“交往理性”,这相当于西蒙所说的“情景理性”。如果用马克思主义的话来讲,就更直接,亦即“人是一切现实社会关系的总和”^⑦。

四、个体角色与政府职能:公共政策的产生及其目标

人作为非鲁宾逊世界的社会性个体,所追求的不应该仅仅是孤立的效用最大化目标,而应该是角色意义上的目标及其协调。角色目标的达成基于个体间从而社会性的契约理性,并且角色之间可能具有的固定比例关系模式和互动方式组成了社会整体及其组成部分的结构,包括政府^⑧进而公共政策。

契约理性将所有人类关系的本质视为契约性的,或与契约相关的。特别是在霍布斯看来,人类只有两种关系存在:一种是敌对状态的关系,这种关系形成于自然状态之中并构成了自然状态本身;另一种是契约关系,形成于社会状态之中并构成了社会状态本身。而第一种关系导致了第二种关系,后者是前者的直接结果:在自然状态中,没有大家认同的“我和我的”东西,没有大家一致接受的人与人之间的界限,也没有法律和公约,这种状态在霍布斯看来,是“贫穷的、孤独的、污秽的、粗野的、低于标准的”^⑨;不仅如此,在该状态下人们还都是自身的法官,这样就引致了三种缺陷——有偏见的裁判、执行裁判的力量不够、在相同条件下不同人做出的判决各不相同。特别是理性“经济人”个体为了自保或追求自我的利益,在每个人都有权做自己想做的事情的状态下,其结果将必然处处是“一切人对一切人的战争”的“霍布斯丛林”。基于此,霍布斯相当自信地断言:所有人为了结束这种自相残杀的状态,为了自身安全的需要,都与其同伴订立契约,“甘愿放弃他们各自单独行使惩罚的权力,交由他们中间被指定的人来专门加以行使;而且,要按照社会一致同意的或他们为此目的而授权的代表所一致同意的规定来行使”^⑩。这样,一个由单一的拥有无限权力的主权者所统治的国家(政府)^⑪便由此形成并通过履行相应的职能使人类从此进入社会状态并进入正常交往。

从中我们可以看出,个体的角色和政府的产生都是基于对相互冲突的“经济人”目标的协调,而政府公共政策下的集体行动则恰恰是对目标协调的表现和结果。可见,公共政策最重要的首先是目标的选择与一

①阿玛蒂亚·森 2006《理性与自由》,中译本,中国人民大学出版社,第17页。

②引自马克斯·H.布瓦索 2000《信息空间:认识组织、制度和文化的一种框架》,中译本,上海译文出版社,第10页。

③笛卡尔将所有想象归结为物质,加上牛顿的远距离作用的概念,就可以将宇宙看做是一座按照永远不变的规律运行的巨大的机械时钟装置,在没有摩擦力的条件下可以永远地运转下去。

④恩格斯,1957《英国工人阶级状况》,载于《马克思恩格斯全集》,中译本,第2卷,人民出版社,第359页。

⑤亚当·斯密,1998《道德情操论》,中译本,商务印书馆,第1-6页。

⑥Morrow R. Glenn. 1923. "The Significance of the Doctrine of Sympathy in Hume and Adam Smith." *The Philosophical Review*, 32(1): 60-78.

⑦马克思,1974《马克思恩格斯选集》,中译本,第1卷,人民出版社,第18页。

⑧政府的观念不仅仅指那些工业社会里的权力结构及权力的代理者,在宽泛的意义上“政府”指代每一种代表了集体权威的权威体系,其存在于一位领导人、一个议会、某种法律体系或是它们的组合之中。

⑨霍布斯,1982《利维坦》,中译本,商务印书馆,第192-193页。

⑩霍布斯,1982《利维坦》,中译本,商务印书馆,第192-193页。

⑪这里的国家是一个广义的概念,包括诸如家庭在内的所有通过制度组织起来的公共事务领域,相当于我们现代意义上的政府及其部门。

致认可,然后才有对达成该目标的技术、手段和工具的选择,即主流经济学意义上的理性计算及其“效率”。所以,公共政策要考虑的第一步并不是人们发现现时和未来的结果在经济上是低效的^①,而是现时的制度安排和结果引起了这样的问题:为什么某些特定的情形会存在?我们是否希望某种(些)特定的结果在未来出现或继续保持?与之相关的是:在现有条件下,基于人的主观能动性,未来可能有哪些情形会因之而发生?其中有哪些是我们所向往和追求的?有哪些可以通过在现有的环境下经由个人的努力达到,而有哪些是个人无能为力和必须经由公共政策来实现的?如果必须由公共政策来实现,又当怎样来形成集体行动的路径并实施?这才是公共政策真正的目的所在,为此目的我们才有行动的切实理由。在实现目的的过程中必然会有系列有针对性的行动,这些行动也正是目前被模型化了的数理回归模型的相关变量。

但是,我们的逻辑分析表明,这些行动是为某一目的而实施的,焦点应在目的而不在行动,因为这些行动会因为特定的目的而进行特定的次序组合被赋予不同的权重。如果目的不同,相关的行动集合虽然是一样的,但是会因为组合的次序不同和权重不同而得到不同的分析模型。但是,目前的数理回归模型则没法设定行动的次序与目的变量,从而仅仅是针对行动的机械演绎推理。对这一点,虽然动态博弈模型考虑了参与人行动的次序,但是却没有对行动次序中以及博弈进展中参与人的目的及其变量的次序变化进行有效的分析,因为即便是同样的目的变量,也会基于情景理性而调整排列次序,从而表现为事实上的不同的最大化。更进一步地讲,所有的行动是为了实现某一目的,要说最大化的话,也只是针对该目的的最大化,参与者的效用、偏好和理性会针对该具体目的的适应性调整与策略互动,而具体的每一个行动是否都能最大化并与该效用、偏好和理性相符则不是必然的,除非行动与目的是一一映射的!

从政府产生的逻辑看,公共政策更是一个公平的问题。因为“霍布斯丛林”里一切人对一切人的战争”的背后所表现出来的虽然是效率的损失,但是要避免这些战争以走出“霍布斯丛林”就不再仅仅是、也不首先是一个效率的问题。走出“霍布斯丛林”必然会产生合作净收益或者组织租金,对于这类净收益或租金如何分配将是至关重要的,这将直接牵涉到是走出“霍布斯丛林”还是继续战争。只有当存在能够保证契约切实得到履行的机制时,当事人对联合净收益或组织租金的分配问题通过讨价还价在合意的基础上在事前达成一致,进而对彼此即将投入的资源达成协议,才可能在现有的技术条件下进行最佳的配置,从而得到最佳的产出效率。^②公共政策必然是公平与效率的统一体,这是公共政策的本质。

高蒂尔认为,如果非社会的个人对由政治权威强加的社会秩序产生了兴趣,他们必定是极为重视某种特殊的产品,这种产品(a)通过社会合作可以在数量上得到增加——社会秩序由此变得可欲,但是(b)这种可欲产品的分配将会引发他们之间的冲突,强制性权威由此变得必要。^③因此,公共政策所提供的是保障社会化的个人进行合作交易的秩序,这种秩序会产生高蒂尔所称的“可欲产品”或“合作剩余产品”。布坎南称之为“社会租”^④,它是在国家(政府)保证的有序结构中“有限制的幸福和无政府状态的‘霍布斯丛林’生活之间的差异,并在某种意义上反映了国家或政府的‘生产率’”。希尔曼称之为对“囚徒困境”加以解决的“强制利益”^⑤。

因此,政府的职能,进而作为政府履行其行政职能、实施公共管理的重要手段的公共政策,就是在各种交易中协调并解决“可欲产品”或“合作剩余产品”(或“社会租”或“强制利益”)的分配。因此,一切公共政策就是“谁得到什么、何时得到、如何得到”的问题^⑥。也就是说,公共政策首先必须能够满足诸多个体实现其不同的个人目标,才有被认可并得到执行的可能。在此基础上,才能进一步考虑如何有效地实现。前者强调的是公平,后者强调的是不同于主流经济理论抽象效率概念的、针对特定目标的效率。

五、公共政策分析方法与技术路径的新视角

公共政策由于涉及对不同理性“经济人”个体目标的协调,必然涉及到人类行为的三个基本方面:伦理、

^①效率概念事实上是一个自相矛盾的主流经济学悖论,因为完全理性、完全信息、零交易成本及“经济人”假定必然会推导出一般均衡和最大化,即高效。这种高效根本没有为多样性的生成与减少留下任何空间,所以也根本谈不上低效。

^②丁晓安 2010《一种公平效率观:基于契约理性的尝试性探讨》,《经济评论》第4期。

^③高蒂尔 2005《作为社会意识形态的社会契约论》,载于迈克尔·莱斯诺夫等《社会契约论》,中译本,江苏人民出版社,第316-319页。

^④布坎南 2007《财产是自由的保证》,载于查尔斯·罗利《财产权与民主的限度》,中译本,商务印书馆,第31页。

^⑤希尔曼 2006《公共财政与公共政策:政府的责任与局限》,中译本,中国社会科学出版社,第67-69页。

^⑥哈耶克 1997《通往奴役之路》,中译本,中国社会科学出版社,第105页。

经济和法律。作为行为的准则,它们都起因于不可避免的冲突并因为稀缺性而成为必要,但是伦理准则主要是由集体唾弃为特征的道德制裁来执行;经济准则主要是由带来财务损益的集体制裁来执行;而法律准则主要是由有组织的(有国家和政府保障的)集体暴力制裁来执行。^①从一般意义上讲,经济准则代表了伦理和法律准则在普遍存在的经济行为中的应用或者说经济行为本身也具有非经济(即伦理和法律)的含义:伦理准则提供了认知基础、法律准则提供了关于规则的详细说明和最终的执行,而经济准则则是在伦理准则和法律准则被参数化了的行动场域中的行动场域。只有在这样被参数化了的行动场域才有成本收益分析的空间。因而,主流经济理论的偏好、效用、理性、收入等都是具有经济含义的社会构造物。而当前的种种分析——如前所述——却往往只是考虑到了经济因素,这是极为片面的。^②

在任何特定的时刻,一个经济体系中存在的都只不过是千百个先前的集体和个体行动的随机的、从而偶然的整合,它们一起创造了一组有序的体系,从而今天的价格得以出现、今天的选择得以发生。制度构架(包括市场)的原初状态是不存在的,但主流经济理论对包括公共政策在内的分析,不论是在分析方法上还是在技术路径上,都明显地反映了对既有状况的辩护性留恋,从而不自觉地保护了那些在现状中受益的人,因为当公共政策与基于市场“看不见的手”所计算的最优结果不同时,“市场”便往往成为并被用来诅咒公共政策的基础。

如前文所述,公共政策事实上为所要协调的目标集合创造了一个共同的背景,这种共同的背景有助于生成并传递额外的信息,从而将个体进行了角色意义上的组合。也就是说,在公共政策中所表现出来的是,个人(及所属群体)通过其代理人或代理机构进行的共时性与历时性并存的重复博弈,而主流经济理论的分析却将其纳入了一次性的“囚徒困境”架构,从而剔除了个体基于角色的信息交流及对公共政策所传递信息的针对性解读。

本文以为,经济参与主体一般是基于范里安的“无妒忌标准”^③进行决策,从而很少会(也很少能够做到)将决策集中于主流经济学不变的最优点。这也是西蒙所称的“满足”,这是人类基于某一参照点或者参照系而常常表现出来的“知足常乐”与“适可而止”。图1以对“囚徒困境”的改进为例,对公共政策进行基于个体角色目标或现实社会关系总和的分析:

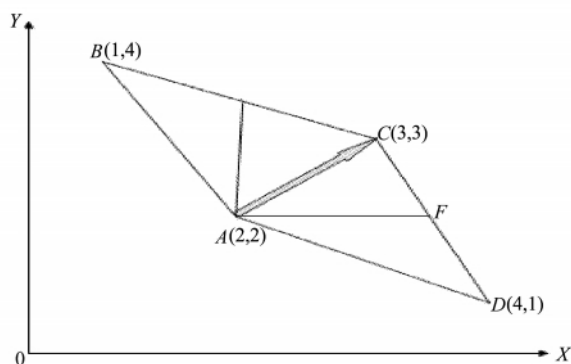


图1 “囚徒困境”的帕累托改进路径^④

图中,点A(2,2)为没有公共政策时的“原初状态”或“自然结果”,假定基于对未来的预期和创造性想象,群体打算实施实现某一未来结果的现时公共政策,那么A点就成为了传统分析的“阿罗不可能点”或“囚徒困境”点。但是,我们也可以看到几条对原初状态进行帕累托^⑤改进的路径:

1. 从A出发,沿着箭头AC所指的方向,公共政策所产生的结果将是强帕累托改进。也就是说,存在着

①康芒斯,1962《制度经济学》(上册),中译本,商务印书馆,第355-359页。

②不能仅仅因为事物或现象具有经济上的含义就将其看作是一个经济问题,更不可以将其仅仅看作是一个纯粹的经济问题——事物和现象总是多重属性的结合体,每一种属性都具有天然的平等性,没有哪种属性可以超越和凌驾于其他的(所有)属性之上,更不能取而代之!

③范里安“无妒忌的帕累托标准”认为,如果没有一个行为人对其他行为人的福利的偏好超过自己福利的偏好,这种福利配置就是公平的;进而如果在帕累托契约曲线上选取符合无妒忌的点,就是既符合公平也符合效率的。参见范里安,1994:《微观经济学:现代的观点》,中译本,上海三联书店,第686-688页。

④图中,X、Y同时表示博弈方及其效用轴,A点为没有公共政策的状态,B(D)点表示实施对Y(X)有利的公共政策的情形,C点表示实施同时对X、Y同等有利的公共政策的情形。

⑤此处本文是在批判意义上对概念的借用。

这样一类公共政策,其实施将会为相应群体中的个人带来(几乎)等额的联合净收益。这种情形相当于戴维·高蒂尔所说的“第一种帕累托改进情形”,即:(1)存在着这样一些结果,它们是(a)稳定的、(b)最理想的、(c)没有比自然结果给任何人带来更多的不利;(2)对于这样一系列满足条件(1)的结果,没有人强烈地喜欢其中的一种而排斥其他结果。^①因此,这类公共政策所带来的任何一种结果都将是博弈参与主体所愿意接受的。对于面临此类公共政策供给的需求群体来说,所需要的仅仅是协调程序,以确保所有的人都遵循同样的行为准则。也就是说,贯彻此类公共政策所要做的就是设立一种协调性的组织机构,向此类公共政策的对象群体传递这一强帕累托改进信号。

2. 从A点出发,在四边形AECF范围除了上述AC所指向的一类公共政策,将会带来如此情形的公共政策:(1)存在着这样一些结果,它们是(a)稳定的、(b)最理想的、(c)没有比自然结果给任何人带来更多的不利;(2)对于这样一系列满足条件(1)的任何一种结果,都可能受到某些人的强烈反对而支持其他满足条件(1)的结果。从而,该群体将会为了从中选择一种共同的行为准则而进行讨价还价。针对此类公共政策情形,所需要的是一些(以公共政策执行机构信用为保障的)讨价还价程序以使他们能在某一时段同意某一种行为准则,不同时期的公共政策在AEC和AFC区域内进行调整,而诸如“针锋相对策略”和“冷酷策略”可以对之发挥较大的作用。

3. 另外还存在这样一类公共政策,其供给将会导致如下情形:(1)存在着这样一些结果,它们是(a)最理想的、(b)(从长期看)没有比自然结果给任何人带来更多的不利;但是(2)对于这样一系列满足条件(1)的结果,没有一个是稳定的。此时,博弈参与主体的任何一方可以通过单方面的背离而得到一种对其更有利的结果。在图中表现为ABE和AFD所在的区域,这基本上属于无共时性共同利益但却存在着历时性互惠的群体之间的博弈。在时间序列里,每一个群体都将会因有利于自己的公共政策而分别获得ABE和AFD所示区域面积的收益。从投票的角度,此类公共政策也无需公共政策执行部门过多的涉入,因为公共政策利益的可分割性会导致群体间互投赞成票,而执行机构所要做的就是赋予不同的利益群体以同等数量和同等权重的“选票”。如表1所示:

表1 不同群体间的公共政策博弈		
群体2 \ 群体1	实施	不实施
	3 3 4 1	1 4 2 2

假定群体1和群体2就某一公共政策进行投票,该公共政策对群体1或群体2来讲是有利的。如果在投票中赋予两个群体同样的票数和权重,囚徒困境中的(1,4)、(4,1)就失去可能。虽然利益双方在某一时点上存在政策冲突,但是历时性利益的相互倚赖使得每一群体都将存在对另一群体的惩罚机会,所以博弈结果有点类似于互投赞成票。因此,面临(3,3)、(2,2)两种选择,两个利益团体的最优策略将无疑都会是(3,3)。

以上分析表明:主流经济理论对公共政策分析的缺陷显然地表现为,人过度地缺乏远见,只是追求孤立的、短期的个人意义上的急功近利式的“最(优)大化”,因而较少考虑合作。现实社会中,由于多重角色的重叠性,人与人往往处于重复博弈中,从而一般地会基于事后合作收益分配的合理程度对合作中的投入进行取舍和抉择。从这个意义上讲,动态博弈分析的贡献是巨大的。这种对合作的关注,是克服效率产生中的“囚徒困境”和“阿罗不可能”的现实途径。可见,“经济人”理性远不足以解释和分析人类社会!而事实上,我们完全可以想象因为“经济人”理性所带来的冲突和摩擦,从而个人短期的“最(优)大化”的不可能,因为制度的重叠性与递归性必然导致“帕累托”的重叠性和递归性。因此,只有在经济活动的价值链上每个环节都是单调的“帕累托”才是主流经济学意义上的“帕累托”,但这种架构将必然“催生永恒失利的一方,那么该签约方将再也没有兴趣去维护该契约”^②,这将使契约互惠性或公平与效率的关系断裂^③,从而这样的架构

①戴维·高蒂尔 2005 《作为社会意识形态的社会契约论》载于迈克尔·莱斯诺夫等《社会契约论》,中译本,江苏人民出版社,第316-319页。

②克里斯托夫·克拉克 2006 《制度与经济发展:欠发达国家和后社会主义国家的增长和治理》,中译本,法律出版社,第55-58页。

③丁晓安 2010 《一种公平效率观:基于契约理性的尝试性探讨》,《经济评论》第4期。

将不复存在。也就是说,现实中的帕累托是一种历时性的表征,即总体意义上的公平允许暂时不公平,总体意义上的效率也允许暂时的无效——在把握总的方向的前提下,偏差在所难免!

六、总体性评述

新古典学派、公共选择学派以及新制度学派以既定的目标为前提进行的成本收益分析,将公平问题几乎完全排除在了分析的模型之外,仅仅是针对给定目标并在给定的技术、手段和工具集合内利用给定的价格体系进行所谓的理性计算,从而得到机械式的效用或福利最大化结果。对未来的考虑所使用的折旧和贴现等概念也是当前“完全理性”的变体,这完全是从现在直奔将来,人的能动性和社会性没有得到任何体现!可人永远是能动的和社会性的主体,不仅行动是适应性的和策略性的调整,对目标的选择也只能是经由思想的创造。但适应、策略和思想永远不可能是给定的,因此“任何将目标视为既定的学说都注定是空洞的”^①!我们无法想象个体之间没有目标的冲突时,政府存在的可能和意义。这种给定群体目标的宏观分析与对个体的微观孤立分析已经毫无分别,但是要注意的是:整体大于部分的简单叠加之和,因此部分之间不仅相互影响,部分也受整体的影响!

主流经济学关于公共政策的方法同时也是结果主义和福利主义的,是基于人们所关注的制度变化的抽象效率的判断,而现代的计量、数理回归分析则更是建立在对效率机制的机械原因的探讨上、基于现在对未来做出的评价。而本文的分析已经表明,公共政策事实上是对现在的行为及其对未来可能含义的考虑,或者说是基于未来的角度对现实的思考,从而就有了对现有利益格局的主动打破和重新组合而不再是基于“帕累托”的偏见和辩护。此外,我们应当引起重视的是,现实中满足需求的对象,本质上是社会的产物,是各种形式社会关系的凝结。从而,只有基于一定社会目标、遵循相应社会规范、采取适当社会步骤的经济活动才有可能实现经济行为主体利益的最大化。阿兰·斯密德认为,我们不能根据哪一个更有效率来检验制度选择,因为效率是制度安排的产物。^②因此,在公共政策分析中如果用效率作为制度选择的标准,就是循环论证。布罗姆利也认为,效率总是依赖于制度结构的,即特定的制度结构赋予成本和收益以特定的意义并决定这些成本和收益的发生路径和频率。^③否则的话,没有目标针对性的效率概念必然得出福利经济学意义上针对任何初始条件的帕累托最优。^④

目前,主流经济学对公共政策的研究有很大一部分是数理统计和计量回归的实证分析,但是这种分析自我矛盾之处在于:一方面模型所依赖的命题是没有本体论基础的演绎推理结果,另一方面模型仅仅涉及人们之间的机械式的结构关系^⑤,而对于人与人之间适应性的调整和策略性的互动却几乎完全无能为力。此外,众多变量和参数不仅仅自身是先验的,还先验地决定了用来分析的模型,因而这些变量和参数仅仅是与没有目标针对性的“效率”相关联,对于问题的解决往往无能为力。我们可以用一个例子来进一步地论证和结束本文的话题:

如果在某一个地区出现了农民大量砍伐树木,要对此进行分析,数理回归模型就会将诸如该地区农村人口增长率、现行的贴现率、(绝对的和相对于邻近地区的)家庭收入、农业方面的投入和农产品价格、工业品价格、消费指数、物价指数、木材价格、农业技术改善指数、财产制度指数(可能是一个或一些虚拟变量)以及当地政府的土地政策、土地用于种植树木和其他用途的机会成本等作为模型的变量和参数。这样,我们就将注意力集中在了所有可能影响树木砍伐的事件上。^⑥如果我们分析得出了所有这些可能因素的影响权重^⑦,

① Shackle G. L. S. 1961. *Decision, Order and Time in Human Affairs*, 273. Cambridge: Cambridge University Press.

② 阿兰·斯密德 2004 《制度与行为经济学》,中译本,人民出版社,第224-300页。

③ 布罗姆利 2006 《经济利益与经济制度:公共政策的理论基础》,中译本,上海三联书店,第94-96页。

④ 福利经济学第二定理认为,在给定某些产权的初始设定和某些现存的制度安排下,每个帕累托最优状态都可以通过一个竞争性市场均衡达到。

⑤ 霍奇逊 2008 《经济学是如何忘记历史的》,中译本,中国人民大学出版社,第12-14页。

⑥ 如前所述,这些事件几乎可以通过赋予不同权重来解释很多现象。因此,罗默极具讽刺地讲到“什么构成相关的数据,这是内生的。如果我们把数据的标准定得太高,并且把检验设置在狭小的范围内,我们的数据将肯定太少,从而我们可以把经济学正统思想放在神龛里免受任何挑战的威胁。如果我们没有符合数据的模型,那么对合理的证据设定高标准将是诱惑力的,因为我们只能选择不拒绝我们唯一的模型”。Romer, Paul. 1994. “The Origins of Endogenous Growth.” *Journal of Economic Perspectives* 8(1): 3-22.

⑦ 当然,如何得出的我们不得而知,因为概率的赋予只能是主观的,将因不同的分析者而不同。

当要就这么多的因素综合出一个可行的解决方案时,主流经济学就会搬出其杀手锏——帕累托。我们可以简单地设想,如果当地农民只是因为贫穷且没有其他收入来源而被迫砍伐森林,砍伐森林仅仅是服务于农民的收入目标,那么我们的公共政策只需要就如何解决当地农民的贫穷问题就可以了,并且理由也很充分。否则,即便是阻止了农民对森林的砍伐,农民还会因为贫穷而实施其他的可能活动,那样就会因为同样一个农民的贫穷问题而出现很多针对具体现象的实证分析模型,并在不同的模型中对上述的变量和参数赋予不同的权重,从而出现了现实中的众多治标不治本的公共政策。

参考文献:

1. 阿玛蒂亚·森 2006 《理性与自由》,中译本,中国人民大学出版社,第17页。
2. 阿兰·斯密德 2004 《制度与行为经济学》,中译本,人民出版社,第224-300页。
3. 艾里克·拉斯穆森 2003 《博弈与信息》,中译本,北京大学出版社,第139-140页。
4. 布罗姆利 2006 《经济利益与经济制度:公共政策的理论基础》,中译本,上海三联书店,第94-96页。
5. 查尔斯·沃尔夫 2007 《市场还是政府》,中译本,重庆出版社,第117-119页。
6. 查尔斯·罗利 2007 《财产权与民主的限度》,中译本,商务印书馆,第31页。
7. 丁晓安 2010 《一种公平效率观:基于契约理性的尝试性探讨》,《经济评论》,第4期。
8. 丁晓安 2007 《个人财产权与国家财政权均衡的契约分析》,《山西财经大学学报》,第9期。
9. 丁晓安 2009 《个体动机与集体选择——一个分析“经济人”理性悖论的框架》,《当代财经》,第3期。
10. 范里安 1994 《微观经济学:现代的观点》,中译本,上海三联书店,第686-688页。
11. 哈耶克 1997 《通往奴役之路》,中译本,中国社会科学出版社,第105页。
12. 霍奇逊 2008 《经济学是如何忘记历史的》,中译本,中国人民大学出版社,第12-14页。
13. 霍布斯 1982 《利维坦》,中译本,商务印书馆,第192-193页。
14. 肯·宾默尔 2003 《博弈论与社会契约》,中译本,第1卷,上海财经大学出版社,第402-404页。
15. 克里斯托夫·克拉克 2006 《制度与经济发展:欠发达国家和后社会主义国家的增长和治理》,中译本,法律出版社,第55-58页。
16. 康芒斯 1962 《制度经济学》,中译本,上册,商务印书馆,第355-359页。
17. 乔纳森·H. 特纳 2006 《社会学理论的结构》,中译本,华夏出版社,第203-205页。
18. 萨缪·鲍尔斯 2006 《微观经济学:行为、制度和演化》,中译本,中国人民大学出版社,第169-170页。
19. 威廉·M. 杜格·霍华德·J. 谢尔曼 2007 《回到进化》,中译本,中国人民大学出版社,第19-25页。
20. 谢拉·C. 道 2005,《经济学方法论》,中译本,上海财经大学出版社,第187-191页。
21. 亚尼斯·瓦鲁法克斯 2008 《经济学的邀请》,中译本,北京大学出版社,第85-88页。
22. 詹姆斯·布坎南 1989 《自由、市场与国家:80年代的政治经济学》,中译本,上海三联书店,第36页。
23. Morrow, Glenn R. 1923. "The Significance of the Doctrine of Sympathy in Hume and Adam Smith." *The Philosophical Review*, 32(1): 60-78.
24. Romer, Paul. 1994. "The Origins of Endogenous Growth." *Journal of Economic Perspectives* 8(1): 3-22.
25. Shackle, G. L. S. 1961. *Decision, Order and Time in Human Affairs* 273. Cambridge: Cambridge University Press.

Economics Analysis of Public Policy: Critique and Reflection

Ding Xiaolan

(Finance and Public Administration School of Guangxi University of Finance and Economics)

Abstract: The current mainstream economic theories on public policy analysis are largely deductive reasoning based on the "widely used" rules and assumptions. During the process in which abstract efficiency standard is used, they almost completely exclude fair analysis, so that public policies largely lost their due value judgment. In reality, social individuals pursuit role-significance goals and their coordination on the basis of contractual rationality, therefore, the most important ance for public policies is the choice of goals and their consensus, which will surely give consideration to fairness and efficiency, and overall attention to human behavior economically, legally and ethically. Governments' public policies and the collective actions caused by them are the coordinated performance and result of individual role-targets. Public policies are value-judgment oriented first while based on consensus judgment.

Key Words: Public Policy; Analysis Method; Technical Route

JEL Classification: A13

(责任编辑:彭爽)