

# 公共选择理论的学习与思考

刘细良, 王娟

湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082

**摘要:** 公共选择理论被誉为当代十大经济学派之一, 作为西方新自由经济学的重要理论学派, 它是运用经济学的方法来研究政府行为和决策过程的“新政治经济学”。本文主要阐述了公共选择理论的理论渊源、方法论基础、政策主张和理论缺陷, 在文献综述和所学知识的基础上对公共选择理论进行了思考。

**关键词:** 公共选择理论; 个人主义; 经济人假设

**中图分类号:** D0

**文献标识码:** A

## 一 引言

公共选择理论产生于西方, 它的产生源于经济学家对政治现象的思考。20 世纪 30 年代爆发了经济大危机, 西方各国设法纠正市场缺陷, 凯恩斯主义国家干预的政策主张成为解决这一问题的良策。英、美等国政府纷纷作为调节和干预社会经济发展的力量, 扩大到社会生产的各方面。但实践中, 这只“看得见的手”并没有那么有效, 各国出现了经济滞涨、财政赤字剧增等难题, 政府干预的有效性不由得让人怀疑。在这种背景下, 公共选择理论开辟了一个“新的窗口”, 它运用经济学的方法, 基于方法论上的个人主义、经济人的理性假设和经济学的交易范式, 对政府决策过程进行分析。他们重新定义了政治舞台上活动的人的形象, 由此开拓了诸如投票、选举、利益集团、中位选民、政治行为等一系列政治现象的新的观察视野。<sup>[1]</sup>

公共选择理论为政治科学研究提供了新的方法论, 给我们提供了全新的思路来对政治决策过程进行分析。该学派比较有代表性的学者和代表作有布莱克的《委员会与选举理论》、布坎南和塔洛克合著的《一致的同意》、缪勒的《公共选择》、唐斯的《民主的经济理论》及奥尔森的《集体行动的逻辑》等。它一经出现就引起了经济学家的广泛兴趣和研究, 当今已成为西方新自由经济学的重要理论学派。而我国开始关注该理论源于 1986 年布坎南获得诺贝尔经济学奖。我国处于改革开放的深水期, 对公共选择理论予以梳理, 不论对理论探索还是当今政府的管理和改革, 都有着重要意义。本文从理论渊源、主体思想、缺陷和思考几个角度对公共选择理论进行了系统分析, 最后探讨了该理论对我国的借鉴意义。

## 二 公共选择理论的渊源: 社会契约理论和公共财政学

公共选择理论产生于西方, 通过对政治制度失败的经济学分析, 它架起了经济学和政治学的桥梁。它的产生不是偶然的, 有着深厚的理论渊源。

在思想渊源和历史基础方面, 以洛克、霍布斯、卢梭等人奠基, 19 世纪在欧洲大陆流行的争取个人自由、反对政府权力集中的现代自由主义思想, 尤其是社会契约理论, 成为公共选择理论的重要来源之一。这一思想认为, 人们生而自由, 一切都是上天赋予的, 没有政府和法律的限制。但这种状态下人们之间会缺乏沟通, 相对而言处于对立的状态。这就需要国家制定相应的法律法规和公正的社会规则。权力是具有腐蚀性, 权力过大会导致公民失去自由, 故政府行为受社会契约制约。人民和政府的契约是现代政府的合法性基础。政府权利是有限的, 这成为公共选择理论国家学说的基础。

公共财政理论也是公共选择理论的重要来源之一。公共选择理论大多研究的都是政府失败带来的巨额财政赤字, 其中关于财政收支的理论涉及的都是公共产品的供给和消费, 而这些可以说和财政学几乎是“同宗同源”。瑞典学家维克塞尔和林达尔因研究财政问题而声名

卓著，更被视为公共选择理论的鼻祖。

1896年，维克塞尔的《公共税收新原理》中，维克塞尔认为公共选择理论的三个重要因素是方法论的个人主义、经济人假设和看作交易范式的政治，之后这成为公共选择理论的三大方法论。他还认为决策的规则是必须遵守的，也是至关重要的，法律面前人人平等，制定公平的规则是政府改革的重点。由于时代的局限性，它的主张仅限于对资源配置决策的评论。在此基础上，之后的布坎南等公共选择学派的经济学家则深入到了宪法的民主改革的层次，这无疑是对维克塞尔理论的重大发展。<sup>[2]</sup>在其主张的“自愿交易学说”中，他认为个人依据成本——收益进行决策。20世纪初，维克塞尔和林达尔曾试图用边际价值理论来对公共选择行为的决定方面进行论证。1919年林达尔在《公平的赋税》中提出了公共产品理论，并提出政府提供公共产品来实现公民相互交易的均衡，由此奠定了公共产品市场均衡的理论基础。

公共选择理论的研究主题是政府决策，对公共选择理论产生重大影响的理论还有意大利的公债理论和国家学说。意大利财政学派对当时的民主秩序进行了猛烈抨击，认为必须要由一个小集团来代表整个集体做出各种选择；在公共行为结构方面，意大利学者运用古典边际价值论的分析模式进行了尝试性的探讨，取得了一定的研究成果。<sup>[3]</sup>这些理论成果促进了布坎南等学者公共选择观点的形成。

### 三 公共选择理论的主体思想

不同于传统的政治学研究方法，公共选择理论是用经济学的方法来研究政治问题。用布坎南的话说：“公共选择是政治上的观点，它从经济学家的工具和方法大量应用于集体或非市场决策而产生。”<sup>[4]</sup>各学者对公共选择理论作出贡献的角度各有特色，由此推动公共选择理论的发展与完善。公共选择学派针对政府政策失败的补救，也提出了颇有启发性的政策主张。

#### （一）公共选择理论主张的研究方法

在具体分析政治决策过程中，公共选择论者把私人利益的分析方法归结为三个方面，即方法论上的个人主义、经济人的理性假设和经济学的交易范式。

##### 1. 方法论上的个人主义

方法论个人主义首次出现在奥地利学派的创始人门格尔在1883年所著的《关于社会科学尤其是经济学方法的调查研究》一书中，他认为个人作为经济生活的基本单位，是复杂经济关系的出发点。布坎南等公共选择学者认为，集体行动是用来实现个人活动目的的产物，而以往政治学家却没有用个人主义的方法论用于分析国家政治问题。传统政治学的方法论是集体主义，他们忽略个体主义，往往把社会看成一个不可分的整体，把国家看成是凌驾于集体利益之上的唯一决策单位，没有用经济人假设为基础的个人主义方法论来分析集体行为，这显然是有失偏颇的。市场过程与政治过程是相似的，政治决策过程和经济运行过程是一致的，同样可以采用个人主义的分析方法。将经济学研究途径方法论的个人主义扩大运用于集体相互作用的制度环境，等于创立了一种新型的“政治的经济理论”，为我们提供了一个观察政治和政府制度的“不同的窗口”。

##### 2. 经济人的理性假设

方法论上的个人主义，基本出发点是关于个人行为动机及行为模式的假设，即经济人的理性假设。布坎南说：“公共选择观点中体现的第二个要素或方面就是行为假设，人们熟练地称为经济人假设。个人的行为天生地要使效用最大化一直到受他们遇到的抑制为止”。<sup>[5]</sup>经济人假设，把个人看成是理性的利己主义者，个人无论处于什么地位，都已追求个人的利益或效用最大化为基本动机。

在公共选择学者看来，经济人的理性假设是经济学理论的重大发现，只要有适当的法律和制度框架，个人追逐利益效用最大化可以无意识地促使整个社会的效用最大化。在经济领

域适用的假设在政治领域同样适用, 据此, 公共选择学派将这种关于理性经济人的假设引入政治领域和集体选择过程。依照这种假设, 个人在政治活动中, 同样追求效用的最大化(这种效用包括财富、收入、地位、权力、荣誉, 甚至是友谊、和平等)。公共选择理论以经济人的理性假设来说明政府及其官员的行为动机: 他们所追求的并不是公共利益, 是自身的利益或效用最大化。

### 3. 经济学的交易范式

由上述经济人的理性假定可知在市场活动和政治活动中, 人都是追求效用最大化的人。然而这种方法并非要求个体牺牲他人以增强自我效用, 而是把政治活动表现为一个特殊形式的交换, 像市场关系中一样, 在解决利益冲突过程中达成协议。布坎南把经济学的交换范式视为公共选择理论的第一方法论, 他曾说: “广泛范围的公共选择观点的第一个要素或方面就是经济学的交换科学方法, 即作为交换科学的经济学范例”。<sup>[6]</sup>

公共选择论认为, 个人的活动的两个环境是市场环境 and 政治环境。在环境活动中, 政治市场是个体和组织发生相互关系的环境, 需求的一方是政治官员, 一方是选民和纳税人。双方在选择中都要基于成本与收益来衡量, 具有自愿交换的性质, 在政治活动中达成协议、制定规则、实现均衡。公共选择学派通过对政治过程的观察, 认为党派和国家各要素之间以及组成集团的个体之间, 出于自动动机而进行一系列的交易过程, 据此将政治学看成是一门交换的科学。

#### (二) 公共选择理论的相关观点

在《公共税收新原理》中, 维克塞尔认为方法论的个人主义、经济人假设以及经济学的交换范式是构成公共选择理论的三个重要因素。他还提出决策的规则是至关重要的, 政治改革的重点应放在考虑如何制定公平的规则方面。

1948年, 邓肯·布莱克发表的《论集体决策原理》为公共选择理论的产生奠定了坚实的基础, 邓肯·布莱克由此被尊称为“公共选择之父”。他认为, 简单多数规则可产生唯一均衡解的前提是参与决策人的偏好都是单峰值的, 中间投票者的第一偏好与这个均衡解必然是相同的, 也就是说议案或公共物品如果符合中间投票者的第一偏好, 是很容易被采纳和使用的。这就是后来称之为的单峰偏好理论和中位选民定理。1957年, 唐斯发表了《民主的经济论》, 基于中位选民定理提出了两党制下的政治竞争模型。

1951年, 阿罗在《社会选择与个人价值》中提出了“不可能性定理”: 一切民主要求又能排除循环投票困境的决策机制并不存在<sup>[7]</sup>。他认为, 排除效用人际比较的可能, 个人偏好的总和不可能表达社会偏好最理想的方法, 试图从个人偏好次序推导出一致的共同社会偏好次序是不可能的。

作为公共选择理论的领袖, 布坎南在公共选择领域做出了突出的贡献。在对政治决策的研究中, 他的研究将机制和制度的约束提上日程, 弥补了传统经济理论中缺乏独立的政治决策分析方法这一严重缺陷。他与布坎南和戈登·塔洛克合著的《同意的计算》, 被认为是公共选择学派形成的标志之作。该著作是推演政治宪政理论的第一次尝试, 全面探讨了公共选择理论的基本问题, 深入分析了为促进效用最大化而由市民设计的政治制度, 证实了单纯多数规则必然会降低政府的办事效率, 导致政府开支的无限扩张, 损害人民的根本利益。<sup>[8]</sup>

1965年, 在《集体行动的逻辑》中, 奥尔森认为政治领域里最重要的行为者是特定的利益集团。<sup>[9]</sup>在利益集团内部, 作为理性人的个人是不会采取行动使集团的利益受到损害的, 因为这样做的结果必然会损害个人利益。唐斯在著作《民主的经济理论》中就选举和政治的空间投票问题进行了讨论。一个人的投票影响到选举结果的概率极小, 由于信息是不对称的, 投票也需要成本, 因此个人的合理行动应是不会特意去投票。在公共选择理论中只有代议制政府服务需求理论, 作为对此理论缺陷的弥补, 尼斯坎南在《官员与代议制政府》中提出了官员供给理论。克拉克和格罗维斯提出的“需要显示过程”理论, 蒂伯特的“用脚投票”定理, 哈丁和奥斯特洛姆关于政府为什么会存在以及政府存在形态的有关论述, 豪尔赛和伯切

丁对政府规模的研究等都对公共选择理论产生了重要影响。

### （三）公共选择理论的改革主张

#### 1. 进行宪政改革

宪政经济学是公共选择理论发展的逻辑结果和高级阶段。宪政经济学为治理政府失灵架设了一条以保护公民基本权利、限制政府强权为根本目标的规则和元规则的再造之路，即建立在一致同意的基础之上的宪政改革之路。<sup>[10]</sup>

宪政是公共选择理论研究的重要领域，最重要的代表人物布坎南。布坎南和塔洛克合著的《同意的计算》该领域的奠基之作。布坎南认为此前多数经济学家，包括维克塞尔，仅仅停留在财政制度改革等具体事务性的层面，他主张通过民主立宪来规制政治过程。一国的宪法决定着一国的社会制度，人们对宪法的选择实际上是对社会制度的选择。一部良好的宪法应该保护每一位公民的基本权利，限制政府的强权。社会选择可以划分为两个层次，约束下的选择（后立宪）和对约束的选择（立宪）。对约束的选择更关键，只有通过约束确立规则才能实现公正。布坎南认为设计宪政规则极为重要，在立宪阶段，人们在规则选择上达成一致，是基于概念上的而非利益的争论，使得实现社会公平正义成为可能。而后立宪阶段，即具体的政治行为规范，应该建立在立宪阶段中所确定的准则基础之上。

#### 2. 实行政府提供共用品和服务的部分市场化

公共选择学派认为，政府像独家垄断者一样行事，但只要存在竞争，它就会对效率产生一种有益的影响，这与企业之间竞争的效果是相同的。在政府各部门之间引入竞争，可以提高政府运作的效率、提供服务的效率，形成对政府部门的控制与约束。为此，在政府机构内部建立激励机制也是必要的，允许政府部门对节约成本的财政节余具有一定的自主处置权，使官员们树立利润观念。

## 四 公共选择理论的缺陷

### （一）公共选择理论方法论的不足

#### 1. 方法论逻辑基础的论据不足

假设——演绎模式是公共选择理论的逻辑基础。大多数公共选择理论家坚持基于人的动机的单一的“经济人”假定，推导出政治家、官僚、利益集团等的政治行为或表现。<sup>[11]</sup>但这种模式用抽象的模型来解释和预测人们的政治行为，是难以证明的；从“经济人”假设推导出人们对任何实际情形下的可预期的反应尤其是政治行为（政府的需要，对特定宪法和投票规则等）是做不到的。

#### 2. 方法论经验证据的不充分

公共选择理论家用现实的事例（主要是来自美国的联邦、州和地方政府的事例）来印证其方法论和理论。然而，公共选择的方法论及理论缺少经验研究的有力支持，提供的证据往往是记录下来的个别事例，而不是深入调查研究得来的，缺乏说服力。

#### 3. 对“经济人”假设、经济学交换范式以及方法论个人主义的争议

人们对“经济人”假设有大量批评，认为它忽视了组成国家的不完全是具有经济理性的人，还有非经济理性的。它只是就一种动机建立模型，而实际动机是复杂的；它认为动机是一成不变的，而实际动机是可变的。人们还批评经济学交换范式，认为它将经济过程中的交换关系无条件应用到政治过程，将政治过程与经济过程混为一谈。人们对于方法论个人主义也有很多批评，认为方法论个人主义片面强调个体的作用，将集体看作是个体的累加，试图从个体行为推导出集体行为，这种做法实际上是一种机械论，与整体论相对立。<sup>[12]</sup>这反映了几乎贯穿于近现代社会科学始终的方法论个人主义和集体主义这两种方法论的对立。

### （二）对传统自由主义思想中公共利益的否定

人们选择了集体来保护自身的生命、财产权不受任意侵犯。人们放弃完全自由、不必尊崇任何法律等自然状态，成为社会人。在现代社会，人们已经选择或被迫放弃他在自然状态拥有的绝对的个人利益和自由选择，接受了共同体的保护和法则。他们所能做的就是追求这些法则的公平、公正和有效执行，这就要求维护公共利益。

公共选择理论作为微观管理理论，似乎找到了一个定义清楚、逻辑一贯的衡量组织运行的描述和测量方法，但作为国家理论就找不到国家的核心价值观<sup>[13]</sup>。因为，多数人和少数人的利益、强势集团和弱势集团的利益总是矛盾的。强势集团的利益必然要由弱势群体来作铺垫。传统自由主义国家用资本和市场来管理经济，用道德和理想主义很强的议会政治来管理政治和对市场失灵进行制衡。当道德被腐蚀，政治运作市场化以后，何以制衡利益集团操纵的政治腐败？众多利益集团的存在，可以互相制衡。而现代大规模企业、行业的存在，使利益集团开始集中在少数有影响的大财团手中，多数的小利益集团影响力被围堵。如果私利优先，制衡就应该是一个关键问题，公共选择理论在这方面偏偏是缺项。张康之、张乾友曾指出，“根据公共选择理论进行的理论建构和改革实践，总是把官员与公民、政府与社会看作同一政策市场中的平等主体，这实际上颠覆了由社会契约论所确立的民主原则。”<sup>[14]</sup>把政府运行看作是经济过程而非政治过程时，实际上是对民主价值的否定。

## 五 对公共选择理论的思考

公共选择理论作为国际学术界占有独特地位的流派，对学术界和现实政治生活都产生了越来越大的影响。但公共选择理论在取得重大成功的同时也引发了大量的争议。西方公共选择理论的方法论核心在于使用经济学的思维方式去分析政府管理活动中所涉及的诸多问题，这一方法论的独特性是其形成与发展的关键因素和力量源泉，也是它的虚弱所在。本文认为，人不仅是“经济人”，而且是“社会人”。政府和市场各自的职能要清晰，政治生活的市场化要讲究策略，有张有弛，要注重整体有效性和效率并重。本文认可布坎南的观点，应针对政府和私人之间制定均衡的利益博弈制度，以保障各个群体和个体的利益均衡，设计宪政规则。但我们可以看到公共选择理论的瓶颈：虽然认识到较多问题，但是在怎样消除这些问题使得每一种公共选择以利于社会效用最大化和保障个体成员利益的公平方面束手无策。<sup>[15]</sup>无论是对制定元规则的依赖，还是对公共选择系统自我完善的强调，都停留在粗线条层次，需要后来的学者和其它学科知识予以丰满和充实。

公共选择理论的迅速发展和日益扩大的影响足以说明将理性选择模型引入政治分析是一次成功的尝试。我们要以科学的态度对待公共选择理论的分析结论，公共选择理论的所有分析结论都是建立在理性经济人假设之上的，并不是说现实一定会如此；也不能因为现实中有许多情况和公共选择理论的分析结论不一致而否定公共选择理论的科学性。

在讨论公共选择理论的不足之际，不得不说这种分析范式拓展了经济学的研究领域，并为研究政府日常行为提供了新的思考路径。从研究内容上看，公共选择理论深刻地揭示了在开放条件下政府和市场之间存在的共同特征，并考察了政府在经济管理活动中对市场干预失败的根源以及确定实施干预的合理程度。

## 结语

本文对公共选择理论的发展、研究方法、政策主张和理论缺陷进行了梳理和探讨。当前，我国正处于深化改革开放的经济社会转型期，社会主义市场经济体制初步建立但还尚未成熟，通过对公共选择理论的深入研究，对我国社会主义市场经济体制的进一步完善具有重要意义。但是公共选择理论是在西方特定的文化环境中产生的，我国的国情与其有本质的差别，因此它的很多理论内容在我国并不适用。另外，我国政府的宗旨是全心全意为人民服务，政府不会过分关注个人的得失与利益，而是要想方设法促进整个国家的进步与发展，因此用经济人假设分析我国政府制定政策的出发点也是不正确的。在学习和借鉴西方公共选择理论时，不仅要努力实现理论的本土化、促进国内公共选择学派的繁荣，还要和实践结合，要用

发展的眼光,要结合我国的国情和发展阶段对政府职能转变、机构改革和反腐败斗争等现实问题进行研究和思考。

### 参考文献

- [ 1 ] 樊勇明,杜莉.公共经济学(第二版)[M].复旦大学出版社.2006.
- [ 2 ] 卢宝臣,徐秀伟.公共选择基本理论简析[J].北方论丛.1995(03).
- [ 3 ] 岳军.公共选择理论分析框架解析[J].山东财政学院学报(双月刊).2001(05).
- [ 4 ] [美]布坎南.自由、市场和国家[M].北京:北京经济学院出版社,1989.
- [ 5 ] 约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白译.北京:中国社会科学出版社,2009.
- [ 6 ] 王爱琴.西方公共选择理论述评[J].齐鲁学刊.2014(05).
- [ 7 ] 阮守武.公共选择理论的方法与研究框架[J].经济问题探索.2009(11).
- [ 8 ] 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(哲学社会科学版).2003(02).
- [ 9 ] 蓝志勇,陈国权.当代西方公共管理前沿理论述评[J].公共管理学报.2007(03).
- [ 10 ] 张康之,张乾友.民主的没落与公共性的扩散[J].社会科学研究.2011(02).
- [ 11 ] 孔志国.公共选择理论:理解、修正与思考[J].制度经济学研究.2008(01).

## The Research on Public Choice Theory

Liu Xiliang, Wang Juan

(Law School, Hunan University, Changsha 410081, China)

**Abstract:** The public choice theory is known as one of the top ten contemporary school of economics, as an important theoretical schools of Western neo-liberal economics, it is a method to study the economics of the "new political economy" government behavior and decision-making process to use. This paper describes the theoretical origins of public choice theory, methodology basis, Policies and Theoretical Defects, based on the literature review and the knowledge of the public choice theory thinking.

**Keywords:** public choice theory; individualism; economic man