

西方国家的“结构性失灵”

周志成

在西方国家公共选择过程中，充满政治家-官员-政党-利益集团-选民之间的利益和力量博弈，存在着大量投票操纵和投票交易。有关各方的“经济人理性”导致实际公共福利目标(即，公共部门预定目标)选择通常有利于利益集团，导致社会所需要公共品提供不足，而社会不需要的特殊利益“俱乐部品”提供过多。

在西方历史现实中，市场本身存在结构性失灵，国家也存在结构性失灵，市场-国家边界冲突又从未停歇，或者是自由放任市场边界大踏步入侵社会生活一切领域，货币拜物教泛滥，资本力量吞噬一切；或者是国家干预有形之手伸得太长、太深，“生活世界”被国家“公共意志”化。

现实经济社会也好，政治-经济哲学也罢，都始终没有找到市场-国家最优或现实最优的边界，始终处于——市场自由放任和国家干预主义——两种思潮的对立对抗中。西方政治国家存在的根本理由依据和充分条件是：能够有效校正或降低市场结构性规则制度失灵；能够有效提供——整体资源配置社会福利效率增进所必需而市场无法提供的——公共品。公共品缺失，是市场失灵一部分；而改善市场结构性失灵，就是政府提供的最基本的制度公共品。但这样的政治国家，并非黑格尔“神自身在地上的行进”，并非完全无缺，同样存在着结构性失灵——西方政治国家专效制度交易资本不足，或国家无效交易成本过大。

笔者将在此探讨西方国家失灵的各类成因。其客观成因，统言之，是公共性内含的结构制度性的低效率；主观成因，是代理人自利最优理性。

首先，西方国家的公共产权并非严格意义上独立、排他性的产权。

公共产权，作为一种特殊的共有产权，不具有私人产权排他性、清晰性、权责利对称性、独立性等有效产权所必需的属性特征。有效产权意味着成本收益的内部化。即，产权主体拥有全部的用益权，也拥有承担全部成本的义务，产权主体能够本着净收益最大化原则，自主进行产权运用，产权主体能够对其行为进行合理预期。

西方国家公共产权因为不具有上述基本特征，无法完全实现成本收益的内部化(成本可以外部化，即由纳税人买单)，无法产生剩余最大化激励



西方国家结构性制度失灵，日益体现为——西方民主政治(公共选择)过程——资本寡头(大利益集团)租金交易政治的失败。

和履行相应产权义务约束，无法建立有效竞争激励机制和惩罚机制。人人拥有权利、人人又没有权利。人人可以通过公共产权得到最大化个人利益，而又无需承担相应成本义务，存在严重免费乘车负外部性(倾向于浪费、高成本、偷懒、墨守陈规，等)。因此，西方国家公共部门(包括政府、公益财团组织和公共企业)作为公共产权部门，其效率低下是由其产权制度属性根本决定的。

我们知道，公共产权决定了公共财政的软预算性。在私人产权下，产权主体为追求净收益最大化，必须实行收益最大化-成本最小化会计硬约束。但在公共产权下，产权主体无需追求公共净收益最大化，可以用高得多的成本(公共产权使得可以实行成本外部化)提供既定公共产品(公共收益)。

正如尼斯凯南所说的，西方公共部门存在成本(是私人成本)2倍法则，无需严格实施平衡预算，这就使得实施大规模赤字财政、公债经济，具有了客观制度条件，公共部门迅速膨胀，公共品提供效率低下。西方公共财政预算制度的不合理性，刺激了浪费、挥霍、高报、虚报等行为。传统公共部门财政预算是年度的和渐进的(在上一年技术基础上进行边际调整)。(伸头一刀、缩头一刀)渐进主

义的预算制度，与公共品提供真实成本效率没有多大关系，它使得公共部门财政预算得以逐年增长。而零基预算制度，又使得公共部门没有任何预算节约的激励，预算结余部门还具有强烈动机将预算结余挥霍掉或者将预算结余进行浪费性无效使用(如果不用，形成结余，下一年度预算不会增加反而可能减少)。而浪费挥霍的预算资金是由纳税人买单的，因此，西方国家公共成本外部化的负外部性免费乘车现象十分严重。

而公共部门的终极特征是公权力部门。尽管西方国家公权力是所谓人民主权委托授权的契约化权利，但这种权利是一种不平等、垄断性、支配性超级权利。这种权利一旦获得，它就获得了对社会的强制性，而公众对公权力主体却没有强制约束力(代理者公权力对委托授权者的相对自主性)。

西方政治国家“依法”凭藉其公权力而对社会强制纳税，公共财政税收构成了公共产权的源泉。因此，公权力是公共财政、公共产权的最终源泉。正因为西方国家公权力是一种不平等、垄断性、支配性、强制性超级权利，它获得了对社会资源配置权利实施配置的超级权利，以占据高得多的资源比例，提供较少的公共品。同时，西方国家的公权力能够造租(设租)。

围绕着公权力，利益关联者就会寻租，有关官员就可能索租或分租。因此，西方国家公共部门代理人具有扩张机构-人员-财政预算、寻求更大资源配置权力(审批权)的内生、天然的倾向，其官员总是希望自己部门更大、拥有下属更多、掌握的预算更大，从而拥有更多的权力和影响力，以更大程度实现权力私利化、权力租金化、权力资本化、权利利益集团化。

西方国家公共部门公共品的提供也是垄断性的，实际上表现为双重垄断，即，政治家-官员双垄断。政治家(民意代表和民选官员)垄断了公共财政预算，是公共品买方垄断，而行政部门官员则垄断了公共品生产提供过程，是公共品卖方垄断。没有竞争，决定了其公共品提供必然是较高的价格(因而较高的成本、较高的公共支出、较高的公共税收或公债)和较少的公共品提供，日常运转浪费也比较严重。

公共部门在提供生产公共品的过程中具有的联合作业、联合生产的本质属性，即公共作业过程。特定公共品的提供由多个层级、多个部门、多个官员共同参与组织生产。而提供什么、提供多少公共品、怎样提供公共品，因而需要多少公共支出、征收多少税，公共经济资源配置决策都是在政治公共选

择过程中完成的。但在西方国家公共选择过程中，充满政治家-官员-政党-利益集团-选民之间的利益和力量博弈，存在着大量投票操纵和投票交易，公共选择的时间、社会资源耗费等的交易费用巨大，导致认识、决策、执行和效果的时滞。在公共选择过程中，有关各方的“经济人理性”导致实际公共福利目标(即，公共部门预定目标)选择通常有利于利益集团，导致社会所需要公共品提供不足，而社会不需要的特殊利益“俱乐部品”提供过多。

西方国家结构性制度失灵，日益体现为——西方民主政治(公共选择)过程——资本寡头(大利益集团)租金交易政治的失败。鉴于西方国家公共部门存在公共产权、公共财政、公共权力、公共垄断、公共作业、公共选择六大公共制度结构内在属性，政府-公共部门失灵(效率低下)是在制度上、根本上难以避免的必然现象。

我们再来看看西方国家结构性制度失灵的主观成因：代理人自利最优理性。所谓自利理性，即指西方国家政治家、官员归根到底追求的是个人净利益(净收益、净效用)最大化，并基于此最大化进行行为成本-收益计算。

西方国家政治代理人自利理性最集中的体现，就是1970年代晚期以来，美国等国家资本代理政策租金交易政党政治根本动力机制的形成。由于政治家、代理人都首先或者最终考虑的是个人自利行为最优化，再加上上述六大制度结构性特征所提供的自利行为制度可能性，主客观条件的结合，必然导致严重的政府-公共部门失灵。

这种公共部门代理人自利理性造成的公共失灵，包括公共部门目标函数的偏离(不需要的公共品提供多了，需要的公共品提高少了)，浪费、挥霍、高福利、寻租、虚报、高报等公共品提供成本的倍加扩张、公共品提供无效率(包括形式主