

◀ (上接14版)

义、公文旅行、文山会海)和政策目标无效率,偷懒懈怠、墨守陈规、风险回避、不负责任等机会主义免费乘车负外部性,权力私利化、权力租金化、权力资本化、权利利益集团化,公共部门规模无法抑制的内在性膨胀,内部严格有效制度管理的缺失等等。

西方国家“父爱主义”的干预,一方面是由于受到新自由主义、社会民主主义和凯恩斯主义影响,客观上为稳定经济和社会发展所必需;另一方面,实际上,在很大程度上是在政治家自利动机的强烈刺激下得到扩张。政治家为了选票、赢得选举,必须迎合对自己选情有利的选民尤其是利益集团的需要,提出过度扩张的财政、货币和福利政策。所谓政治经济周期(经济周期的政治周期化)充分显示了政治家的经济人理性。社会稳定也是政治家基本的自利动机需要。

任何公共选择过程都需要大量信息。由于公共选择不同于市场选择的是,市场选择是分散决策,公共选择是集中、集体决策,因此,公共部门面临着比私人部门更为严重的不确定性和信息不完全问题。

这就是完全实行公共选择的计划资源配置体系崩溃的主要客观原因之一。由于未来是不确定的,现状总是处于不断变动中,当外部客观环境剧烈变化后,要使得公共选择符合这一变化,就需要大量的信息。而搜集信息需要付出额外的交易成本(时间、精力、人员、货币、其他资源)。公共部门存在巨大的信息交易成本问题。计划项目预算制度和零基预算制度改革,之所以失败,根本原因就在于——无穷巨大的信息成本约束。

基于“理性疏忽”或者“理性无知”,公共部门只能根据有限的信息进行公共选择,因此,公共选择过程是有限理性的。这就使得公共部门即便大公无私,也难以完全充分预料其政策后果,政策失误、政策效果相反等,在所难免。公共部门存在严重的信息不完全导致的政策失灵、政策走样现象。西方国家公共部门为了解决严重的信息不完全问题,具有使公共选择结果规模化、同一化、平均化、简单化的内生倾向,这就使得选民、市场无法充分体现多样化偏好选择,存在严重的福利损失。

更为严重的问题是信息不对称、以及外部环境变动客观自然风险、信息不对称有限理

性、经济人理性共同引发的无所不在的委托代理机会主义扭曲。所谓信息不对称,是指由于双方拥有的信息量不相同,一方拥有另一方所不知道的信息,也即所谓私人信息。在不对称信息双方中,拥有私人信息、处于信息优势的一方被称为代理方,不拥有私人信息、处于信息劣势的一方称为委托方。因此,只要存在着信息不对称,一方拥有私人信息,就存在所谓的委托代理关系。

西方国家公共部门是垄断性的权力垂直管理组织体系,存在着多层次信息不对称和委托代理链,也即,通常存在着比私人部门更为严重的委托代理机会主义问题。比如,(能力私人信息)事前信息不对称导致公共部门人力资源管理的逆向选择困境。至于(价值、态度、努力等)事后信息不对称,则导致了更为多样化、更为普遍、极其严重的道德故障(免费乘车负外部性)。比如,偷懒、墨守陈规、不作为、浪费、挥霍、虚报或高报成本预算、假公共利益之名行个人自利之实(比如,以公共品提供之名要求增加机构、人员和预算,扩大部门规模)权力寻租等等,这一切的一切都与事后信息不对称引起的道德故障有关。

公共部门有限理性的另一个表现是有限知识和能力。外部环境在不断变动中,要求公共部门与时俱进,具备相应的判断、预期、适应、调整、决策、执行、反馈、创新能力尤其是制度创新能力。但西方国家公共部门代理人由于其知识和能力的有限,无法适应外部环境变动的客观要求,无法即时、准确地回应社会公众福利需求变动。这就是凯恩斯主义干预药方盛行不衰、大行其道的重要原因。西方政治国家,包括主流经济学本身,迄今为止,缺乏对总量干预药方长期失效、副效应日益巨大的足够理性判断。而西方国家政策立法过程,建立在无所不在的经济和社会预测基础上。但随着时间的延长,有关经济预测,通常是不准确的,甚至一项基于预测的政策立法未及通过,即已失效。

私人部门的目标函数是对比较容易确定的,就是根据私人企业的核心竞争力,确定相应的经营战略目标,通过成本-收益会计硬约束,实现利润最大化。但公共部门整体目标的确定是一个极为复杂、艰难的过程。

首先,公共选择目标,不是单一性的,而是大量的、极为多样化的,社会福利函数由一系列大量的社会子目标加总而成: $W=f(X_1, X_2, \dots, X_n)$ 。在总资

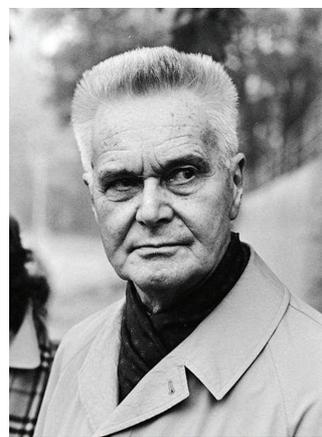
源稀缺性限制下,哪些社会子目标是社会优先需要的,子目标之间优先位序如何排序,如何对优先位序不同的子目标进行权数加总以确定社会总福利,这是一个极为复杂、艰难的过程。由于这里面存在大量信息、知识、能力问题,要对多样化的公共目标进行寻找-厘清-锁定-排序-加权,以确立相应的目标政策方案,是一个成本巨大的过程。

其次,正因为公共部门目标具有多样化系统性特征,难以像私人部门一样清晰界定(比如,销售、市场占有率、利润指标等等),难以有效衡量其目标实现程度。社会福利最大化发展相关的公共子目标群,是一个既有短期相互替代性、又有长期互补性的一个目标关联性系统。公共子目标相互之间存在四种可能的关系:替代性、互补性、一致性、独立性。对目标之间相互关系的认识直接关系到——为了实现n个公共子目标,到底需要多少个目标政策工具——这样一个由对公共目标系统认识的清晰化所引发的政策实践重大问题。

根据丁伯根法则,如果子目标之间关系是相对独立的,那么,n个相对独立的制度目标要求n个相对独立的制度工具。如果目标之间是相互独立的,那么,如果 $n > m$,方程组无解,实际上无法确定、找不到实现目标的制度工具。事实上,复杂独立制度目标需要不同的独立的制度工具组合。如果目标比较复杂,一个独立的目标不可能只通过单一的规则制度实现,而通常需要一个规则制度为主,辅之以其他一二个制度工具,因此,一个较为复杂的独立目标需要一个制度工具组合来实现。不同的目标(x_i)需要不同的制度组合(z_i)。 $x_i = a_{i1}y_1 + a_{i2}y_2 + \dots + a_{im}y_m = F(z_i)$ 。如果目标之间相互关联,实际上所需制度工具数量可以少于制度目标数量,方程组依然有解。

目标之间相关性一致性越强、制度工具之间相关性越强(制度工具相互之间的配套组合兼容),那么,解决同样多的制度目标问题,所需要的制度工具数量就减少。在目标之间具有关联性下,就必须用最少的政策、制度工具 m_{min} 及其最优组合 Z^* ,最大程度实现n个目标,是最有效率的目标政策制度组合安排,符合奥卡姆剃刀简单性、经济性法则。但由于前述各种原因,西方国家公共部门不可能对子目标系统相互关联性有准确清晰的认识,因此,相应的政策工具选择就很难做到准确、简单、经济、有效。

作为公共总目标函数的西



简·丁伯根
(Jan Tinbergen, 1903—1994)



肯尼斯·约瑟夫·阿罗
(Kenneth J. Arrow, 1921—2017)

方国家社会福利函数是通过公共选择过程加总实际确立的,但公共选择下偏好加总中的周期多数现象、投票循环悖论(也与目标方案数、投票先后次序、投票次数轮数等有关)、投票规则议程操纵、个人偏好显示非真实性、策略性投票、投票免费乘车等表明,真实、真正的社会福利目标函数投票加总具有不可获得性,作为唯一解的公共选择真实均衡不存在。

阿罗不可能定理在理论上证明,同时满足5公理(1、目标偏好传递性、一致性、合理性,2、帕累托改善,3、公共选择自由性、备选对象广泛性,4、[无关备选对象的]独立性,5、非独裁性)的目标偏好加总的完善的公共选择是不存在的。或者说,在民主的条件下,其他4个公理条件不可能完全被同时满足;或者说,在西方国家民主条件下,不可能同时实现公共选择目标偏好传递性(因而不存在周期多数和循环悖论)和其他3个条件。

即便公共选择满足单峰偏好要求,公共选择偏好加总的结果是,中间投票者目标函数构成现实的公共目标函数。事实上,前述所有原因导致西方国家公共部门议会、政府、政治家、官员等代理人所宣称的实际公共目标函数与真实的、全体公众的公共目标函数是乖离的、不一致的。范围广大的公众中存在着严重的“免费乘车”,不去显示自己的真实偏好,利益集团可以运用自己的资源(经济、媒体等)影响选票从而影响投票过程,利益集团偏好往往左右公共目标形成过程。而代理人基于选票和自身利益捆绑,因而代理人公共目标函数在很大程度上变成利益集团目标函数。

因此,在西方国家现实公共选择中,由代理人所选择的公共目标函数,往往是特定利益集团目标函数,不是真实的社会福利目标函数,显示了代理人资本租金交易经济人自利

理性。而实际公共目标函数对真实的社会福利函数的偏离,意味着中位选民定理、孔多塞法则失效,社会福利效率的下降,要么,社会所真正需要的公共品提供不足;要么,社会不需要的“特殊利益俱乐部品”提供过多。

在西方国家公共部门六大制度结构因素支撑下,除了信息不对称所引发的严重委托代理问题,也即委托人-代理人目标函数不兼容和利益激励约束不兼容外,公共部门在其内部无法建立有效的激励-严格约束机制。

由于公共产权和联合作业的性质,无法有效区分和鉴别个人业绩,迄今为止,西方各国公共部门基于职位分类、分等的薪酬体系设计,几乎都完全忽略了实际业绩与实际报酬的关系,也就是说公共雇员的实际报酬,既与公共部门目标实现无关,也与个人实际绩效没有太大关联。公共雇员(无论是公务员,还是事业单位公共雇员)的薪酬体系,实际上是职类、职位、职级范围内的平均主义。因此,西方国家公共产权一方面使得很多雇员倾向于少干活、出工不出力,另一方面,由于人力资源制度的反激励特性,又固化了公共部门的平均主义倾向。公共部门的平均主义刚性,成为建立多劳多得、优劳优酬、奖勤罚懒、优胜劣汰的有效竞争激励机制和实现公共事业发展的严重障碍,使得业绩贡献与公平效率的优良组织文化氛围难以形成。

由于上述所有原因,造成了西方国家公共部门无法抑制的支出内生性膨胀必然倾向。公共部门的权力因而其规模过度膨胀,是公共部门人浮于事、效率耗损、政府故障的集中、综合体现。这就是所谓的帕金森定律——官僚主义、“官场传染病”、“组织麻痹病”或者“大企业病”。

(作者为复旦大学国际关系与公共事务学院教授)