

我国政府供给偏好决定的一个经济学解释

——政治均衡与经济效率

汤玉刚

(复旦大学 中国经济研究中心, 上海 200433)

摘要:政府供给偏好包括政府供给的规模偏好与结构偏好, 它们是社会各方政治影响力相互冲突和竞争的结果。我们通过构建“执政能力函数”, 从最简单的消费者集团与纳税人集团政治影响力制衡模型, 到多集团、多政府供给项目下的政府供给结构决定模型, 再到官僚控制下的政府供给偏好决定模型, 逐步阐释了政治均衡决定资源配置的低效率属性, 进而说明, 相对于市场, 政府供给规模和范围边界的收敛趋势会促进社会资源配置效率的改进。在我国当前社会经济转型过程中, 政府供给偏好的形成具有更多的动态特征, 从提高整个社会资源配置效率和建设和谐社会的目标来看, 公共决策的民主化虽然能够在一定程度上缓解政治均衡的低效率, 但无法从根本上消除政治均衡决定资源配置的低效率属性, 因此我国当前政府职能转型的核心重点不在于公共决策的完全民主化, 而在于协调政府供给范围调整与市场经济深化的进程和路径。公平竞争、自发扩展的市场经济秩序是市场“内生型”政府供给偏好形成的基础。

关键词:政府供给偏好; 政治价格; 政治均衡; 经济效率

中图分类号: F062.6; F224.0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2006)05-0080-14

一、引言

政府供给偏好包括政府供给的规模偏好与结构偏好, 它们是社会各方政治影响力相互冲突和竞争的结果。我们这里将“政治”一词狭义地界定为人们通过一定的公共决策程序来实现市场自愿交换所不能有效提供的商品或劳务的过程。因此, 本文的目的在于以简单的经济学分析工具解释我国的政府供给偏好——政府供给的规模和供给的结构是如何在“政治市场”中被内生决定的, 并说明由政治均衡而非市场均衡所形成的政府供给偏好的效率特征。

对政府供给偏好的研究在西方政治经济学文献中并不罕见, 但这些研究都具有强烈的社会政治背景。无论是阿罗 (Arrow, 1951) 从规范经济学意义上倡导的“社会选择”理论, 还是布坎南等 (Buchanan, 1962) 从实证经济学意

收稿日期: 2006-02-28

作者简介: 汤玉刚 (1976—), 男, 山东兖州人, 复旦大学中国经济研究中心博士生。

义上论证的“公共选择”理论,他们对政府供给偏好的研究都是以政治上的直接民主制或代议制民主为研究背景,“多数原则”、“中间投票人定理”等等都已成为西方政治经济学家的基本研究工具。这些分析工具、分析方法以及基本结论均脱胎于当今西方相对稳态的政治制度,对我国政府偏好决定问题的研究具有一定的借鉴价值,但是很难将其直接应用于我国市场经济秩序正在不断拓展,社会主义民主政治制度正在不断完善的情形。

国内对政府供给规模和结构偏好的政治经济学分析鲜有探讨,虽然在财政支出研究文献中充斥着大量关于财政支出规模和结构的经验分析,但这类文献的主要缺陷在于它们大多是对历史经验数据的描述,并由此简单地推出其规范性政策主张,而没有给出一个相对完整的经济学逻辑体系来解释这样一些问题,即政府供给的规模和结构偏好为什么如此?政府供给偏好短期转变和长期演化的机制是什么?以及如何对政府供给偏好进行经济效率的评价?本文尝试着对这些被忽略的东西进行探索性的研究。

本文结构安排如下:第二部分将给出一个反映我国政治经济基本面的“执政能力函数”,说明该函数的相关假定和构建过程。第三部分将利用“执政能力函数”推导出政治均衡状态的条件,以此来解释政府供给规模决定的基本机制和效率特征。第四部分我们利用政府供给的多产品模型说明政府供给结构的政治决定机制和效率特征。第五部分考察具有特殊政治影响力的官僚系统控制政府供给过程的情形。第六部分是结论及有待探讨的问题。

二、条件设定与模型构建

本文模型的最初思想来源于贝克尔(Becker,1983)对利益集团经济分析的开创性研究和古德曼,伯特(Goodman,Porter,1988、2004)对公共物品提供的政治经济学分析逻辑。前者对于理解当前我国社会的利益群体分化现象具有启示意义,后者则有助于从经济学角度理解执政党通过供给偏好调整加强执政能力的现象。古德曼和伯特讨论的是两党竞争执政情形下的公共品供给,公共品供给的规模和结构内生于不同政党为争取政治选票的竞争过程。而本文则讨论一党长期执政,并且是在谋求政治稳定的前提下促进经济发展的情形,因此,我国政府供给偏好决定和转变的过程可以理解为政府谋求最大执政能力的表现。

公共品是一个容易令人误解的名词,萨缪尔森意义上的纯公共品(Samuelson,1954)在现实世界中几乎不存在,经济学家讨论的公共品大多是以准公共品(如基础教育)或地方性公共品(如高速公路)的形式出现的。显然,在公共品与政府提供之间划等号是不明智的。一方面政府不是公共物品的惟一提供者;另一方面现实中的政府提供大量的私人品以及大量的收入再分配项目,马斯格雷夫称之为“有益品”(Musgrave,1959)。为尽量避免词语上的含

混,我们将我们的研究对象明确规定为政府提供的所有产品和劳务,并称之为政府供给^①。

假定:(1)在基本模型中将政府供给抽象为一种产品,数量为 Q ,在扩展模型中我们将考察不同类型的政府供给 Q_i 。

(2)在基本模型中假定社会中存在消费者集团和纳税人集团,消费者集团是政府供给的消费者,纳税人集团是政府供给的资金支持者,由于大部分政府供给不可能按照税收负担在消费者之间消费,否则就成了市场上自由交易的私人品了,所以虽然消费者和纳税人可能是同一个人,但总会出现“净”消费者和“净”纳税人。利用这种设定,我们规避了在西方公共选择理论文献中广为应用但仍有待检验的中间投票人定理,而且这种设定可能更加符合我国的实际。扩展模型中我们还将考察官僚体系这一特殊的消费者子集团以及多产品、多集团的情况。

(3)假定执政党(政府)的目标函数是获取最大的政治支持,而获取政治支持的手段只有一种:向全社会或社会中的某些集团提供商品或劳务,即政府供给。税收是政府供给融资的惟一方式,同时,故意省略了税收征收方式的选择,以使分析更具普遍性。

(4)假定一党执政,政党的效用函数与政府的效用函数没有差异。

(5)假定不存在利益集团针对政府供给的寻租活动,所以我们忽略寻租活动可能给公共决策带来的效率损失。

我们有以下(1)式基本模型:

$$\Phi(Q) = \Phi[V(Q), C(Q)] \quad (1)$$

其中: Q 为政府供给的数量, $V(Q)$ 为消费者消费(或作为中间品投入,此备注下文略)政府供给 Q 所产生的总效用, $C(Q)$ 为生产政府供给 Q 给纳税人带来的税收负担。我们称函数 $\Phi(Q)$ 为“执政能力函数”或“政治支持度函数”,(政党)政府通过向社会供给产品和劳务寻求最大程度的政治支持。政府供给量 Q 越大,消费者集团对政府的支持越大,而与此同时纳税人集团对政府的反对却越大。因此,政府为获得最佳的政治支持需要在消费者集团与纳税人集团之间权衡以选择一个最优的政府供给量 Q^* 。技术上,我们假定函数 Φ 、 V 、 C 都是连续的和二阶可微的。那么,一般地,我们有:

$$\frac{\partial V}{\partial Q} > 0, \frac{\partial^2 V}{\partial Q^2} < 0 \quad (2)$$

消费者的效用随政府供给量的增大而增加,即消费者消费政府供给的边际效用大于零;同时满足边际效用递减。

$$\frac{\partial C}{\partial Q} > 0, \frac{\partial^2 C}{\partial Q^2} > 0 \quad (3)$$

纳税人承担的成本随政府供给量的增大而增加,即纳税人承担的边际成

本大于零;同时满足边际成本递增。

$$\frac{\partial \Phi}{\partial V} > 0, \frac{\partial^2 \Phi}{\partial V^2} < 0 \quad (4)$$

消费者从政府供给中获得效用越大对政府的政治支持就越强,但政府从消费者集团获得的边际政治支持递减。

$$\frac{\partial \Phi}{\partial C} < 0, \frac{\partial^2 \Phi}{\partial C^2} > 0 \quad (5)$$

纳税人为政府供给支付的成本越高,纳税人对政府的支持就越弱,反对的声音就越大,而且政府受到纳税人集团的边际反对递增,也就是说税收负担的不断加重会加速降低纳税人对政府的政治支持。

三、政府供给规模的政治决定和效率特征

由“执政能力函数”(1)式,在给定的最优化技术前提下,我们可以得到最优化的一阶条件即(6)式:

$$\frac{\partial \Phi}{\partial Q} = \frac{\partial \Phi}{\partial V} \left(\frac{\partial V}{\partial Q} \right) + \frac{\partial \Phi}{\partial C} \left(\frac{\partial C}{\partial Q} \right) = 0 \quad (6)$$

令 $\frac{\partial \Phi}{\partial V} = \lambda_c > 0$, 因为 $\frac{\partial \Phi}{\partial C} < 0$, 故令 $\left| \frac{\partial \Phi}{\partial C} \right| = \lambda_t > 0$, 下标 c 表示消费者, 下标 t 表示纳税人, 与 Goodman 和 Porter(2004) 相类似, 我们称 λ_c 为政府从消费者集团获取支持的“政治价格”, 即政府供给增加消费者效用一个单位, 则消费者对政府的支持增加 λ_c 个单位。我们称 λ_t 为政府因增加税收而遭致反对的“政治价格”或政府因减轻税负而获得支持的“政治价格”, 即为增加政府供给而对应增加纳税人一个单位的税收负效用, 则纳税人对政府的支持减少 λ_t 个单位, 或者说政府减少纳税人一个单位的税收负效用, 纳税人对政府的支持增加 λ_t 个单位。于是我们有了政治均衡状态的另一种表述, 如(7)式:

$$\lambda_c \frac{\partial V}{\partial Q} - \lambda_t \frac{\partial C}{\partial Q} = 0 \text{ 或 } \lambda_c \frac{\partial V}{\partial Q} = \lambda_t \frac{\partial C}{\partial Q} \quad (7)$$

$$\text{令 } \frac{\partial V}{\partial Q} = P(Q), \frac{\partial C}{\partial Q} = MC(Q), \text{ 则}$$

$$\frac{\partial V}{\partial Q} / \frac{\partial C}{\partial Q} = P(Q) / MC(Q) = \lambda_t / \lambda_c \quad (8)$$

其含义是: 政府增加最后一个单位的公共供给, 从消费者集团获得的新增政治支持正好等于来自于纳税人集团增加的政治抵触。换言之, 政府减少最后一个单位的公共供给, 从消费者集团失去的政治支持正好等于从纳税人集团获得的政治支持。这种表述形式与市场均衡中的一阶条件(边际收益等于边际成本或竞争性市场中价格等于边际成本)颇为相像, 只不过在政治均衡中 $\lambda_t / \lambda_c = 1$ 仅是非常特殊的情况, $\lambda_t / \lambda_c \neq 1$ 才是正常的情况。因此, 总体而言, 政治均衡中对资源的配置效率通常低于理想的竞争性市场中的资源配置效

率,但我们并不能排除下述情况:当不存在相应产品和劳务的市场供给或市场结构高度垄断的时候,政治均衡所决定的配置效率与现实市场结构下资源配置效率之间的差距可能就不像上述理论预测的那么大^②。我国当前社会转型阶段面临两个低效率:一个是上述政治均衡所固有的低效率,另一个是市场缺失或市场不完善所引起的低效率。我们改革的总体目标不在于缩小政治均衡和市场均衡之间的效率差距,而是通过市场的逐步完善最大限度地提高市场配置的效率,通过政府供给范围的相对缩小最大限度地减少政治性资源配置的低效率。

20世纪70年代末以来,我国经济由完全计划导向走向市场导向,财政由无所不能走向有所侧重,以我们上面的模型来看待这一资源配置“去政治化”的过程,对私人产品、劳务或要素的配置而言,这显然是一个效率不断增进的过程。政府放开,市场形成,市场均衡决定替代政治均衡决定,私人资产配置效率提高。与此同时,市场化过程分离出了经济学家所称的“私人品”和“公共品”,市场化过程越深入,市场经济越成熟,这一分离过程就越清晰,政府供给所包含的私人品成分就越少,就有越多的社会资源通过更有效率的市场机制(相对政治机制而言)来配置。当然,对于萨缪尔森意义上的“纯公共品”而言,如果政治机制无法被市场机制所替代的话,政治机制就是现实世界中资源配置的最优方式,那么我们的主要问题就转向了细节性政治传导机制的设计。所幸的是,政府供给的公共品属性越强, λ_1/λ_c 就越趋近于1,这是因为,纯粹公共品的生产、消费中不存在明显的再分配,也就难以形成直接影响政府决策的利益集团,消费者集团与纳税人集团的边际政治影响力基本上是对等的。相反,如果政府供给具有强烈的再分配性质^③,例如,某个消费者集团是政府供给的主要受益对象,那么 λ_1/λ_c 就倾向于偏离1。

具体而言,有如下三种情况:

(1)消费者集团的“政治价格” λ_c 等于纳税人集团的“政治价格” λ_1 ,即 $\lambda_1/\lambda_c=1$,消费者和纳税人的边际政治影响力是对等的,那么,政治均衡中的资源配置效率等同于经济均衡中的配置效率。但这种可能性只是一种理论上的偶然,一般情况下,我们不能发现两者 $\lambda_1/\lambda_c=1$ 的内在机制。^④

(2) $\lambda_1/\lambda_c>1$,纳税人集团的边际政治影响力大于消费者集团的边际政治影响力,那么,政府供给规模必然受到来自纳税人集团的更大的制约,因此,此时的政府供给规模低于市场决定的最优规模。

(3) $\lambda_1/\lambda_c<1$,消费者集团的边际政治影响力大于纳税人集团的边际政治影响力,那么,纳税人对政府供给规模的约束相对较弱,而消费者对政府供给的需求相对较强,政治均衡中的政府规模倾向于高于市场决定的最优规模。

我国计划经济条件下存在市场价格和政治价格的双重扭曲,中央计划当局希望通过理性的计算来替代市场的自发配置,希望通过不断的政治运动避

免利益集团边际政治影响力的强弱分化,历史经验证明对自然社会秩序的人为扭曲,尤其是对经济基础自发秩序的抑制不是一种长期可持续发展模式。纳税人观念和消费者意识是随着市场经济秩序的扩展而逐步形成的。纳税人方面,在计划经济下国有企业以利润的形式上缴财政,税收的作用范围极其有限,也就谈不上一个明确的纳税人群体。向市场转轨的初期阶段,当时的经济基础决定了以间接税为主体的税收体系,纳税人的作用开始浮现出来,但税收转嫁模糊了直接纳税人和最终纳税人的区别。当企业所得税和个人所得税等直接税在整个税收中的地位越来越重要的时候,纳税人的独立地位就彻底体现出来,纳税人的义务和权利意识自然得到提高。消费者方面,不论是计划经济还是市场经济中都存在消费者的集团化,只不过构成集团的主体有所差异。计划经济下的主要消费者集团是地方政府、行业部门、特大国有企业等等,市场经济下人们收入水平和消费偏好的差异化导致了利益集团的“市场细分”。随着我国经济市场化程度的加深,纳税人与消费者都呈现集团化的趋势,两者在政府供给公共决策的过程中将表达更多的声音,但总体上消费者集团处于优势的地位,而纳税人集团则相对松散,按照上述理论模型预测,政府供给一般情况下会高于社会最优的规模,消费者集团相对于纳税人集团边际政治影响力的加强将推动政府供给规模的上涨,这一点似乎正拟合了近年来我国政府规模的变化趋势。

四、政府供给结构的政治决定和效率特征

政府供给的结构或范围因时因地而异,因此人们对“公共品”的界定变得扑朔迷离。什么因素决定了国与国之间政府供给范围的差异?什么因素决定了时代与时代之间政府供给范围的演变?我们认为,这一问题要从短期和长期两个角度来看,两个角度并非孤立,而是相互联系,联系的纽带是“市场/政府效率比”。所谓“市场/政府效率比”是指同一件事情由市场程序完成与由政治程序完成两种方式之间的效率之比,对于国防、法庭这类当前市场无法提供的产品或服务,“市场/政府效率比”为零;而对于小区保安、社区垃圾处理之类的产品或服务“市场/政府效率比”大于1。前面分析中我们已经看出政治均衡的低效率属性,但是如果没有对应的市场均衡作为替代,我们只能暂时忍受政治均衡的低效率。所以,我们的判断是政府供给规模及其结构在短期内是政治均衡决定的,当相应或相关的市场已经发生并足以作为政治程序的替代机制时,“市场/政府效率比”从小于1转变为大于1,市场均衡替代政治均衡;当然,也存在另外的可能性,市场秩序的扩展产生了当前市场机制本身不能解决或解决成本太高的新问题,“市场/政府效率比”为零或小于1,那么人类智慧就会将它暂时纳入公共决策范围。于是,在长期内政府供给结构或范围的演变就这样被“内生”了。在上述分析逻辑中起桥梁作用的“市场/政府效率

比”是针对具体的产品或事务而言的,这一比例的改变或是取决于市场秩序的扩展和功能深化,或是取决于公共决策机制本身的改进,从整个社会资源配置的角度看,前者更具根本性,更为关键。短期内或静态地看,政府供给范围是政治均衡决定的产物,政治低效率排斥市场高效率。长期内或动态地看,政府供给范围是市场经济发展阶段和市场发育程度的产物,市场高效率替代政治低效率。

在大致理清了政府供给结构或范围的短期决定与长期演变之间的内在逻辑之后,我们通过扩展的 Goodman-Porter 模型说明短期内政府供给结构是如何被政治过程决定的,以及其效率属性。假定有 n 种政府提供的产品或劳务,由于多数政府供给都有再分配的性质(Brennan, 1976; Meltzer 和 Richard, 1981),我们假定每种政府供给 Q_i 对应一个特定的消费者集团 C_i ,当然这种对应关系不一定是一一对应,但这不会影响模型的基本结论。另外,政府供给的消费在理论上和现实中都是可分的,但政府供给的税收负担一般都是不可分的,除非政府征收具有专项用途的税收,由此我们假定消费者集团之间的“政治价格”是不同的,记作 λ_{c_i} ,而纳税人集团的“政治价格”恒为 λ_t 。最后,模型变量的标示及函数的技术特征均同前文。我们有以下“执政能力函数”。

$$\Phi(Q_1, \dots, Q_n) = \Phi(V(Q_1, \dots, Q_n), C(Q_1, \dots, Q_n)) \quad (9)$$

由最优化一阶条件可得:

$$\lambda_{c_i} \left[\frac{\partial V(Q_1, \dots, Q_n)}{\partial Q_i} \right] = \lambda_t \left[\frac{\partial C(Q_1, \dots, Q_n)}{\partial Q_i} \right] \quad i=1, \dots, n \quad (10)$$

不失一般性,任取两种政府供给 i 和 j ,我们得到:

$$\frac{\frac{\partial V(Q_1, \dots, Q_n)}{\partial Q_i} \div \frac{\partial C(Q_1, \dots, Q_n)}{\partial Q_i}}{\frac{\partial V(Q_1, \dots, Q_n)}{\partial Q_j} \div \frac{\partial C(Q_1, \dots, Q_n)}{\partial Q_j}} = \frac{\lambda_{c_j}}{\lambda_{c_i}} \quad (11)$$

等式(11)左边分子上除式的经济含义是:消费者集团 C_i 从用于 Q_i 的最后一个单位政府支出中获得的效用,即政府的单位货币支出对消费者集团 C_i 产生的边际效用。类似地,分母的经济含义是:消费者集团 C_j 从用于 Q_j 的最后一个单位政府支出中获得的效用,即政府的单位货币支出对消费者集团 C_j 产生的边际效用。整个等式的经济含义就是:政府花费单位货币在两个集团上产生的边际效用之比等于对应两个集团的“政治价格”之比的倒数。

在市场均衡中,单位货币支出给消费者集团 Q_i 带来的效用增加应该等于给消费者集团 Q_j 带来的效用增加,即 $\lambda_{c_j}/\lambda_{c_i} = 1$ 。但在政治均衡中 $\lambda_{c_j}/\lambda_{c_i}$ 一般不等于 1。如果 $\lambda_{c_j}/\lambda_{c_i} > 1$,相对于市场均衡而言,过多的财政资源配置到了 Q_i 的供给中,而过少的财政资源配置到了 Q_j 的供给中。如果 $\lambda_{c_j}/\lambda_{c_i} < 1$,相对于市场均衡而言,过多的财政资源配置到了 Q_j 的供给中,而过少的财政资源配置到了 Q_i 的供给中。 $\lambda_{c_j}/\lambda_{c_i}$ 为两个集团的“政治价格”之比,也即两个集团

的边际政治影响力之比,边际政治影响力大的集团会获得相对更多的政府供给。由此,以上政治均衡的静态分析可以说明:如果城市人口的边际政治影响力大于农村人口的边际政治影响力,那么城市会出现政府供给的相对过量,而农村会出现政府供给的相对不足;如果东部沿海地区的边际政治影响力大于中西部地区的边际政治影响力,那么沿海地区就会出现政府供给的相对过量,内陆地区就会出现政府供给的相对不足;如果官僚的边际政治影响力大于普通消费者的边际政治影响力,那么符合官僚偏好的政府供给项目就会多于符合普通消费者的政府供给项目;如果寄生部门的边际政治影响力大于生产部门的边际政治影响力,则再分配性质的政府供给就会多于生产性的政府供给。

但是,正如我们前面所分析的,在政府寻求最大政治支持的政治环境设定下,某项政府供给的长期过量(不足)会降低(提高)对应消费者集团的边际政治影响力(政治价格 λ_i)^⑤,从而政治系统本身会有一种不完全的自我矫正机制,而转折点不是出现在绝对政治影响力相对关系的“拐点”,而是出现在边际政治影响力相对关系的“拐点”。由此,边际政治影响力变化的比较静态可以说明:尽管城市人口的绝对政治影响力高于农村,但当农村的边际政治影响力大于城市边际政治影响力的时候,政府供给向农村倾斜会获得更大的政治支持;尽管沿海地区的绝对政治影响力大于内陆地区,但当内陆地区的边际政治影响力大于沿海地区的时候,政府供给向内陆地区倾斜会获得更多的政治支持;尽管官僚的政治影响力远远大于普通消费者的政治影响力,但当普通消费者的边际政治影响力大于官僚的边际政治影响力的时候,政府供给向大众型公共品倾斜就是政府的理性选择;同样,寄生部门的政治影响力可能比生产部门大,但当后者的边际政治影响力超过前者时,政府供给会倾向于投入到促进生产的公共设施而减少纯粹转移性的供给。另有几点值得注意,第一,政治系统本身的自我矫正机制具有严重的不完全性和滞后性,政府供给的规模越大,范围越广,产生的效率损失越多;第二,由于“棘轮效应”的存在,直接削减对政治影响力大的集团的政府供给必然受到更为强烈的政治抵触,当政府财力相对充裕的时候,政府的最优选择就是降低对强势集团的供给增长率,提高弱势集团的政府供给增长率,结果是推动整个政府供给规模的不断增长。但当财力拮据的时候,政府不得不采取“拆东墙补西墙”的方式,“以制造新矛盾的方式解决旧矛盾”;第三,外部冲击(比如近年来频繁发生的公共卫生事件、公共安全事件、气候恶化与自然灾害等等)迅速改变了针对此类政府供给的政治价格,但通过本文中的理论模型我们无法发现阻止其向原有政治均衡路径回归的内在机制,因为政府公共决策的过程就是一个不同利益集团表达政治呼应的过程,没有明确受益对象的纯公共品供给决策背后不存在明确的政治呼声表达者^⑥,政府公共决策的形成过程中同样面临着私人提供公共品过程中所面临的“搭便车”行为,因此,如果没有有效的外在约束或激励,面对其他类型

的公共品供给选择方案时(尤其面对形形色色带有再分配性质的公共品时),政府对这类公共品的提供也往往会是低于社会最优规模的。^⑦

五、政府供给偏好决定中的官僚体系

韦伯(Weber, 1946)指出官僚体系在现代国家中的作用,并提出了约束其权力的原则。尼斯卡宁(Niskanen, 1971)利用一个相当简单但具有说服力的模型证明了预算最大化的官僚总是倾向于生产或提供超过社会最优水平的公共产品或服务。缪勒(Mueller, 1989)则提供了一个在官僚体系操控下政府规模自我加强型增长的模型。作为一种特殊的利益集团,官僚体系对政府供给的需求偏好和偏好强度明显影响着前面定义的“执政能力函数”。

假定一种极端情况,影响“执政能力函数”的需求方只有官僚体系,而其他消费者的政治影响力如此之弱,以至于可以忽略^⑧。令 λ_b 表示政府从官僚体系获取支持的“政治价格”,即政府供给增加官僚的效用一个单位,则官僚对政府的支持增加 λ_b 个单位;政府供给减少官僚的效用一个单位,则官僚对政府的抵触增加 λ_b 个单位。这种对称性的判断对吗?这里浮现出一个问题,官僚体系往往组织良好,官僚效用同样是变化一个单位,如果效用增加一个单位,政府获得支持 λ_b ,那么如果效用减少一个单位,政府失去的支持很可能大于 λ_b ,也就是说,官僚对损害自身效用的改变相对于增加其效用的改变会做出更加敏感的政治反应^⑨。另一方面,政府对官僚一单位效用变化的反应一般强于对纳税人或消费者一单位效用变化,故一般地 $\lambda_b > \lambda_t$, $\lambda_b > \lambda_c$ 。于是我们以不同于传统的方法证明了官僚政治下政府供给规模不仅大于经济均衡所决定的最优规模,而且大于一般消费者与纳税人政治均衡模型所决定的政府供给规模,并且在这种设定下政府供给规模具有向上增长的“棘轮效应”。

改革开放以来,我国经历了几次政府机构精简,但每次精简之后必有更大的反弹,机构、人员规模不断膨胀,整个官僚体系在政府供给的公共决策中占据越来越重要的地位^⑩。据统计,近20多年来,政府部门劳动就业年平均增长率为5%,非政府部门劳动就业年均增长率为3.1%。政府部门吸纳劳动就业的年平均增长率超过了非政府部门吸纳劳动就业的增长率。^⑪按照前面“执政能力函数”的逻辑体系,官僚的政治影响力大于一般消费者的政治影响力,则政府供给的规模和范围倾向于官僚偏好,当官僚偏好与一般消费者偏好趋同时,资源配置效率的损失较小;当官僚偏好与一般消费者偏好背离越来越大时,政治性资源配置的效率损失越大。这可以解释我国改革开放以来到20世纪90年代中期政府供给大量集中于“有形公共品”(公路、铁路、码头、机场等基础设施)的现象,此时官僚系统和一般消费者对政府供给的偏好是趋同的,因此资源配置效率处于上升的阶段。但正如前面理论预测的那样,官僚政治下的政府供给规模不仅大于经济均衡所决定的最优规模,而且大于一般消费

者与纳税人政治均衡所决定的供给规模，所以政府规模的无效增长几乎是必然的，这表现为政府供给中越来越多地包含了“形象工程”和“政绩工程”，这些有利于 GDP 增长的无效政府供给不但排在消费者偏好序列的后面，而且还排在官僚偏好序列的前面，由此产生了官僚政治下的双重无效率^⑨。

但是，政府供给规模和范围的无效率增长不会是无止境的，它会受到政治系统内生机制的制约。回到“执政能力函数”，政府为获得最大程度的政治支持，需要在消费者集团与纳税人集团之间权衡以决定政府供给的规模，以及需要在官僚集团和一般消费者集团之间权衡以分配既定的政府供给。当政治无效率偏离经济均衡的效率标准太远的时候，也即政治决定的政府规模远远大于经济均衡决定的政府规模时，由于消费者（官僚）对政府的边际政治支持递减，而纳税人对政府的边际政治抵触递增，政府就有激励控制政府供给的规模以获得最优的政治支持。另一方面，随着“官僚偏好型”政府供给规模的扩大，政府对其增加供给获得的边际政治支持递减，而与此同时，“消费者偏好型”政府供给规模相对缩小，政府对其增加供给获得边际政治支持较高，所以追求最大政治支持的政府必然有动力改变政府供给的结构，从中获得“政治支持剩余”。当前我国政府采取的某些向普通大众倾斜的政策倾向可以从上面的逻辑中得到印证。所需注意的是：理论虽能说明政府供给政策改变的动机和倾向，但却无法准确预测政府供给政策改变的实际效果，因为后者受到更为复杂和动态因素的影响，事实也证明，政府通过提供合理的政府供给规模和结构来追求最大政治支持只是途径之一。另外，如果“追求最大政治支持”这一假定受到破坏，例如，如果官僚体系操控政治决策，他们追求的目标可能是政治稳定底限约束下的个人利益最大化，如果是这样，政治决定资源配置的效率损失就更大，而且上面所讲的“内生制约机制”也趋于衰减。

六、主要结论和有待探讨的问题

根据对文中基本模型、扩展模型以及我国经济市场化和政府职能转变的改革经验，我们从以下五个方面给出我们的基本判断，当然，这些基本判断与其说是结论性的，不如说是还需要更透彻的规范性分析和更严格的实证性分析。如果本文为这一领域的科学性研究开拓了一个方向或者铺平了一段道路，那么我们的目的也就达到了。

1. 关于政府供给规模的决定。在市场经济主导的“稳态”社会中政府供给规模是纳税人集团与消费者集团之间政治影响力相互作用的结果。消费者集团容易被组织起来，容易形成细分的子集团；而纳税人集团则很难被有效组织起来，也不容易形成表达政治呼声的子集团。所以现实中的政府供给规模往往高于理论上市场均衡决定的最优政府规模。长期内，随着两大集团之间政治影响力的此消彼长，政府规模出现缓慢波动。但是，在一个市场经济处于

快速成长阶段的结构性转型社会中,政府供给规模的决定具有更多的动态特征,除了上述社会力量的相互作用之外,政府本身不仅仅是工具,而且在一定程度上控制着转型的步伐,因此这种情况下政府供给规模的演变在某种意义上又是体制性变量的函数(如放权让利、财政分权、私有化等等)。

2. 关于政府供给结构的决定。随着我国经济市场化的深入,市场经济体制与传统经济体制的碰撞中出现了市场参与主体之间的分化和集团化,城市与农村之间,沿海与内陆之间,保守部门与开放部门之间,生产部门与寄生部门之间,乃至富人与穷人之间,政府官僚与普通民众之间对政府供给的需求偏好差异化日益呈现出来。因此,寻求政治支持最大化的政府在决定其供给范围或结构之时并不一定按照社会最优的资源配置模式进行,而是受到各个利益集团表达呼声的政治过程影响,边际政治影响力大的集团获得更多的“免费午餐”,这偏离了经济上的最优配置,产生了政治低效率。面对长期的持续的低效率资源配置,政治系统具有内在的自我调整机制,但这种调整只有在矛盾积累到一定程度,相关各方的相对边际政治影响力发生逆转之时才产生作用。对这一自发调整过程的等待本身就是一个放任资源低效配置的过程。

3. 官僚控制与政府供给的效率。追求政治支持最大化的政府如果不受约束的官僚系统控制,这将产生资源配置的双重无效率。如果官僚系统的边际政治影响力远远大于普通消费者集团的边际政治影响力,在政府供给的决策中官僚偏好将取代一般消费者偏好,两者偏好趋同时效率损失减小,两者偏好趋异时效率损失放大。增加预算编制的透明度,公开官僚公共决策的过程等措施将有利于减少官僚控制,让一般消费者或不同的消费者子集团表达不同的声音,从而在一定程度上缓解政治性配置的无效率,但这些做法无法从根本上消除政治均衡的无效率。

4. 市场秩序的扩展与政府供给的效率。政府供给的效率取决于供给的范围,供给的方式和供给决策形成的过程,而前两者最终又取决于市场秩序的发育程度。从供给的范围来看,市场越发达,政府供给向市场转换的可能性就越大,对于像我国这样一个经济转型的国家更是如此,很多情况下政府供给范围调整的最大阻力不是来自于既有利益集团,而是来自于未能有效拓展的市场,因此私人品属性强的政府供给项目在向市场供给转移的过程中必须配以打破原有市场垄断,鼓励市场竞争的政策,这样才有可能同时实现市场配置效率的提高和政府供给范围公共性的增强(政治无效率降低);从供给方式来看,市场越发达,政府供给更有可能以政府采购的形式而非政府生产的形式来进行,从而使政府供给以“半市场化”的方式得以实现。可以说,公平竞争、自发扩展的市场经济秩序是“市场内生型”政府供给偏好形成的物质基础。

5. 民主与政府供给的效率。民主可以防止少数人控制政府供给以图私利,民主可以让更多的社会主体或集团平等地表达自己的呼声,但民主本身不

能从根本上消除政治性资源配置的低效率。我国政府供给的公共化属性虽然在逐步增强,但不容否认的是政府供给中的相当部分仍具有强烈的私人消费(投资)品性质,因此当前的首要任务不在于公共决策的完全民主化,而在于疏通市场经济自由、自主发展的行政性和体制性障碍,让市场配置的高效率对抗政治配置的低效率,让市场主体的自愿合作来替代政府对“集体物品”而非“公共物品”的供给,只有这样,我们才有希望看到一条收敛于我们文中所称的“条件和谐社会”之路。

最后,我们不得不指出本文研究中的缺憾之处。现实世界总是远远复杂于我们在假定中所描述的情形,例如,政府或政党可以通过多种途径来加强执政能力,调节政府供给的规模和结构只是其中的一种方式,尤其是我国经济转型中无论是中央政府还是地方政府都掌握着大量的实际经济资源,政府可以通过国有企业以市场化的方式实现其社会经济目标,从而加强执政能力。所幸的是,这些因素并没有破坏我们文中所描述的政治经济机制,而只是从另一侧面补充了对真实世界的刻画。另外,我们的分析方法和观点可能会受到这样的非议:如果假定政府仅仅是实现公共目的的手段或工具,这就忽视了政府本身在政治性资源配置中的建设性(积极)作用,忽视了政治精英人物的政治智慧。对这一可能的非议,我们既要捍卫本文的观点,又不得不因为新问题的凸现而妥协。我们之所以捍卫是因为政府或政治精英极易被形形色色的利益集团所“俘获”,“建设性”作用的余地如此之小,而“破坏性”作用的空间又是如此之大。另一方面,我们也必须承认,这里浮现出了政府治理结构的问题,好的政府治理结构能够增加政府的建设性作用,激发政治家的政治智慧,而差的政府治理结构起到相反的作用。“好”与“差”的措辞绝非科学经济分析的用语,与对企业或市场的经济分析比较而言,政府治理的经济分析还处在相当幼稚的阶段,但对其研究的社会价值却与日俱增。

注释:

- ①这种界定表明我们对政府供给的分析不是规范性的,而是实证性的,“公共品”一词只有在规范的意义之上才是概念明确的,而在实证的意义之上往往模棱两可。这里,我们以供给程序的不同而论,经政治程序的供给为政府(公共)供给,经市场过程的供给为市场供给。
- ②从理论上讲,我们可以通过比较特定事务(这意味着结果既定)由市场过程解决和政治过程解决的成本来选择资源配置方式,但实际生活中两种预期成本往往都很难量化,比较无从谈起。更需引起关注的是,即使政治程序对某类问题的解决在短期内是有效的,但这往往排斥了随着市场环境变化“市场化”解决方案的自发形成,除非政治程序能够及时有效地退出。
- ③这并不排斥“适度”规模的再分配,但是,关于什么是“适度”规模再分配的争论远没有达成令人满意的共识。
- ④我们似乎可以形象地称这种状态为“和谐政治社会”,从我们的分析角度看,政治均衡与

经济均衡实现了统一。从模型的直观推理来看,这种“和谐政治社会”出现的可能性之小令人悲观,但从我们前面的分析看出:当经济资源的政治决策仅限于纯公共品时(这等于假定市场经济有足够的深度,以使市场制度成为一般性政府供给的更优替代),“和谐政治社会”出现的可能又是足够之大,我们称之为“条件和諧政治社会”,这一条件实质上就是发达的市场经济,于是我们发现了社会和谐所需的政治、经济勾连,当然这里“政治”一词的界定正如引言中所述。

- ⑤这是因为,政府供给量越大,消费者集团的总效用越大($\partial V/\partial Q$),而消费者总效用越大,由于边际政治影响力递减($\partial \Phi/\partial V > 0, \partial^2 \Phi/\partial V^2 \leq 0$),所以其边际政治影响力或政治价格越小。
- ⑥这正像公有资产一样,人人所有等于人人没有。
- ⑦对纯公共品的政府提供进行立法,并保障其实施可能是一条看似合理的解决之道,但法律无法确定最优的规模,若法律规定与市场利益机制相违背,则法律规定就是不可维持的。竞争可能是一条获致最优均衡的途径,这包括政府与政府横向的竞争和在时间序列上的竞争,而民主和市场要素自由流动是竞争机制发挥作用的前提。
- ⑧尽管这种假定偏离了现实,但这种故意的效应放大有助于我们更清楚地认识政治均衡的决定过程。
- ⑨一般的消费者和纳税人也许会有这种类似的反应,但强度比官僚小得多,因此对于一般消费者和纳税人我们仍坚持原来的行为假定。
- ⑩尽管在西方政治语境中官僚的行为模式不同于政治家,不同于公务员,这里我们在不严重影响分析逻辑的情况下粗略地将我国政府机构的人员规模视为官僚集团的规模。
- ⑪陈东琪:政府规模与机构改革,《经济学家》,1999年第3期。
- ⑫一方面是普通消费者—纳税人政治均衡的低效率,另一方面是官僚控制下的政治均衡无效率。

参考文献:

- [1]查理·马斯格雷夫和皮吉·马斯格雷夫. 美国财政理论与实践(邓子基,邓力平译)[M]. 北京:中国财政经济出版社,1987.
- [2]缪勒·丹尼斯. 公共选择理论Ⅱ(杨春学译)[M]. 北京:中国社会科学出版社,1999.
- [3]陈东琪. 政府规模与机构改革[J]. 经济学家,1999,(3):27~33.
- [4]汤玉刚. 政府供给偏好转变的经济效率分析[J]. 上海经济研究,2003,(8):13~33
- [5]Arrow K J. Social choice and individual values[M]. John Wiley and Sons, Inc., 1951.
- [6]Becker Gary S. A theory of competition among pressure groups for political influence [J]. Quarterly Journal of Economics,1983, 98(3): 371~400.
- [7]Becker Gary S. Public policies, pressure groups, and dead weight costs[J]. Journal of Public Economics,1985, 28(3): 329~347.
- [8]Brennan G. The distributional implications of public goods[J]. Econometrica,1976,44: 391~399.
- [9]Buchanan Tullock. The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy[M]. University. of Michigan Press,1962.
- [10]Goodman J C, Porter P K. Theory of competitive regulatory equilibrium[J]. Public Choice,1988, 59: 51~66.

- [11] Goodman, J C, Porter, P K. Political equilibrium and the provision of public goods [J]. *Public Choice*, 2004, 120: 247~266.
- [12] Meltzer Richard. A rational theory of the size of government [J]. *Journal of Political Economy*, 1981, 89(5): 914~927.
- [13] Niskanen W A. *Bureaucracy and representative government* [M]. Chicago, Aldine, Atherton, 1971.
- [14] Peacock A T, Wiseman, J. *The growth of public expenditure in the United Kingdom* [M]. Princeton University Press, Princeton, 1961.
- [15] Samuelson P A. The pure theory of public expenditure [J]. *The Review of Economics and Statistics*, 1954, 36: 387~389.
- [16] Weber Max. Bureaucracy, chapter 6, part III of *Wirtschaft und Gesellschaft*, in H. Gerch and C. Mills, eds., *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, 1946.
- [17] 鲁品越. 论协理: 社会资源配置的第三机制 [J]. *上海财经大学学报*, 2006, (1): 17~22.

An Economic Explanation of China's Public Provision Preference ——Political Equilibrium vs. Economic Efficiency

TANG Yu-gang

(Research Center for China's Economy, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Public provision preference is the equilibrium of conflict and competition among political influence from multi-lateral interest groups. We establish an administration ability function to demonstrate the optimal behavior of the Party (or government) whose object is to gain maximum political support. Several cases such as consumer-taxpayer tradeoff, multi-group and multi-sources of provision from government; and bureaucracy control are discussed. We find the inefficient characteristic in political equilibrium; meanwhile the actual public provision preference and its change are determined by such political mechanism. China's fiscal transition is a dynamic process, so the co-evolution of market economy is a necessary condition for further efficiency improvement of government activities. We suggest the further reform should mainly emphasize on deepening a fair and competitive market economy but not an overall democracy.

Key words: public provision preference; political price; political equilibrium; economic efficiency

(责任编辑 许 柏)