

政府失灵的原因及其治理探析

李东方

(昆明学院 政法系, 云南 昆明 650031)

摘要: 在公共政策制定、执行过程中自始至终都存在政府失灵。由于委托代理的道德风险、民众的“搭便车”行为、多重委托代理制约的失效及民主决策制度的内在缺陷, 加上政府运作过程不确定因素使公共政策先天不足, 导致政府失灵; 由于公共政策本身的低效率、公共政策执行机构的低效率、政府本身不断扩张、利益集团博弈以及寻租使公共政策后天失调, 导致政府失灵。解决政府失灵的关键是对症下药, 尽可能地减少政府失灵。

关键词: 政府失灵; 公共政策; 政策执行; 政府利益; 经济人; 寻租

中图分类号: D035 R062.6 文献标识码: A 文章编号: 1674-5639(2010)01-0095-05

Analyzing the Reason of Government Failure and the Improvement

LIDongfang

(Department of Politics & Law Kunming University Yunnan Kunming 650031 China)

Abstract: Government failure always exists in the process of public policymaking and policy enforcement. It is the following reasons that lead to government failure: moral hazard of Principal-Agent relation, the masses act of free riding, the failure of multi-Principal-Agent relation, the irresistible defect of democratic process and some uncertainty factors in the government operation. It is these reasons that cause the congenital defect of the public policy; also the factors such as the inefficiency of public policy, the inefficiency of the policy enforcement organs and overstaffing, the interest group's game playing and rent seeking. The key to solve the problems is to find out the remedy to the cases.

Key words: government failure; public policy; policy enforcement; governmental interest; economic man; rent seeking

一、政府失灵理论的产生

亚当·斯密《国富论》中论述了追求自我利益的个人被“看不见的手”引导着, 不自觉地增进了整个社会的福利。个人利益和社会利益是一致的, 市场在“无形的手”的调节下运行顺畅。政府做好“守夜人”的工作就足够了。随后几乎所有的古典经济学家和新古典经济学家都力图使他的理论精确化、规范化。但从西方市场经济发展的历史来看, 仅靠市场的力量无法解决公共物品、外部性、垄断和信息不对称等问题, 周期性的经济危机导致经济效率和社会福利损失表明市场失灵了。1929~1933年世界性经济危机爆发了, 凯恩斯主义应运而生。二战后西方国家广泛采取凯恩斯主义干预政策的确在一定程度上纠正了市场失灵, 国家干预政策从此成了西方国家重要经济政策, 用来克服市场失灵, 恢复市场的功能, 实现社会福利最大化。即由于“市场失灵”的存在, 才有政府干预调节的必要性。

竞争有序的市场建立, 大量基础设施的提供, 科技发展的推动, 经济社会的可持续发展计划制定, 这一切都有赖于政府有效的公共政策的干预和调节。

现代市场经济不是市场与政府之间非此即彼的选择, 而是一种混合经济, 是在两者不同程度的结合之间选择。政府在市场配置资源的过程中总是要发挥其作用的。现代市场经济的发展必然以高效的政府管理为依托, 政府作用的加强是现代经济的显著特征。

但是, 政府也不是万能的。在力图弥补市场失灵的过程中, 政府干预行为本身局限性导致另一种非市场失灵——政府失灵。即政府采取的立法司法、行政管理及经济等各种手段, 在实施过程中出现各种事与愿违的问题和结果, 如干预不足或干预过度等, 并最终不可避免地导致经济效率和社会福利的损失。战后凯恩斯主义政府干预政策在西方盛行二十余年, 带来了政府规模膨胀过度、巨额财政赤字、寻租、交易成本增大、社会经济效率低下等问题。上世纪70年代西方国家的滞胀是政府失灵的典型现象。在这一背景下, 西方学者在分析政府与市场的关系问题时, 改变了重视市场失灵而忽视政府失灵的局面。

现代经济中, 市场失灵是不可避免的, 政府干预又必不可少, 问题的要害在于政府干预为什么会无效? 或政府失效是如何产生的?

收稿日期: 2009-09-11

作者简介: 李东方(1966-)男, 陕西铜川人, 副教授, 主要从事理论经济学研究。

二、政府失灵原因分析

人类的行为受到经济、政治、社会、文化等诸多因素影响。如果仅局限在经济领域内对政府失灵进行思考,很难得出正确的结论和解决办法。政府干预经济的公共政策(公共选择或集体选择)作为非市场决策有着不同于市场决策(市场选择)的特点。市场决策是以个体作为决策主体,以私人物品为决策对象,通过市场来实现;而公共政策是公共选择,以集体作为决策主体,以公共物品作为政策对象,通过政治秩序来实现的。公共政策牵涉面广、制约因素多,政府在制定、实施公共政策过程中可能偏离公众目标,造成政府失灵。因此,对“政府失灵”原因仅从政治传统、政治家道德品质是否正直上去找原因是不够的,必须深入分析选拔与制约政治家的程序与规则。公共政策在制定和执行的过程中利益集团博弈如何使公共政策偏离公共目标,以及政府运作过程中哪些不确定客观因素导致了政府失灵。

(一)公共决策过程中的缺陷导致公共政策的低效甚至偏离公共目标

第一,民众与政府的委托代理中存在道德风险。现代民族国家宪法一般都规定一切权力属于人民,并规定人民行使权力的方式和途径,并按照一定的程序将权力授予政府,所以政府只是全体社会成员——人民的代理人。国家是全体人民的组织,政府只是立宪意义上的代理人,立宪性制度赋予政府机构决策权——组织中最重要 的权能。在现实政治体制中,民众直接选举或间接选举议员或政府首长,通过议会或政府首长向具体的行政机构授权,是民众授权模式。不论直接民主制,还是代议制政府,民众与政府之间是一种委托与代理的关系。凯恩斯经济学中隐含着政府是“道德人”假设,即政府永远是大公无私的,市场失灵时,政府代表公众利益恢复市场功能,使社会福利最大化。“政治人和经济人能够是同一人吗?在公共选择领域中,假设他们就是同一人”^[1]。

但是实际上假定政治家和官员是毫无私利的社会利益的代表是靠不住的,存在道德风险。如同消费者和生产者追求自身利益最大化一样,政府部门及官员也是追求自身利益最大化的经济人。例如,获取更大的权利和更高的威望,争取本部门预算和规模的最大化,减轻工作负担,获得更多的报酬,争取更长的任期等等。

代理人(政府官员)在任期届满前利用委托人(民众)的“理性无知”故意隐瞒相关信息,采取“逆向选择”行为使自身利益最大化,会严重降低市场运行效率,使得整个市场在低于信息较完备的均衡状态下运行,偏离帕累托最优状态,在极端情况下甚至会导致市场的萎缩和失灵。因此,通过政府这个

代理人来克服市场失灵,并不能避免官员个人私利及官员集团利益同其代理的公共利益之间的冲突,从而导致公共政策偏离预定的公共利益目标,导致政府干预缺乏效率。在可能的条件下,政府官员甚至比一个商人更有条件谋求自身利益,更无所顾及地追求私利,而不管其结果是否符合社会利益。他们的利益同公众利益之间是一种此消彼长的关系,代理人(政府官员集团)的这种追求自身利益最大化的“腐败行为”损害了委托人利益。譬如:政府主导的公共政策在制定过程中偏离长远性、基础性公共目标引起公共政策失效;官员在其任期内热衷立竿见影的“形象工程、面子工程”,而公众真正需要的教育、医疗、环保、社会保障等公共产品在政府官员短短的任期内一般很难实现,不容易出政绩,造成这些领域投入不足,导致政府失灵。

第二,民众的“搭便车”行为和利益集团的操纵使公共政策偏离社会利益,导致政府失灵。委托代理理论假定选民以投票的形式参与政治决策过程,强调了选民对政府行为制约的必要性与制约的方法。政府的公共政策即使并非全体公民直接投票选择的,也是由民众选出的代表投票决定的,这些代表为了能再次当选,在很大程度上受选民意愿的约束。但在现实中,选民的“搭便车”行为导致公共政策偏离社会利益。

奥尔森在《集体行动的逻辑》中提出:集团的利益属于所有的人,集团越大,成员就越想坐享其成。由于集体行动的成果具有公共性,所有集体成员都可能从中获益,包括那些没有分担集体行动成本的成员,这时容易出现“搭便车”行为。因为正确的投票,要花大量的时间、精力、金钱去搜集有关选举对象的各个方面的信息,这种信息成本很高却要完全自己承担。作为理性的选民,通常更注重眼前的利益,为了使自身的利益最大化,就会尽量减少自己的成本支出,并不关心选举,选择放弃或随大流,采取“理性的无知状态”。由于政府活动的委托代理特性,从而使利益集团真正控制了选举,这样政府公共政策在制定过程中,不同利益集团利益博弈使“民主的”公共选择投票无法保证资源的有效配置,偏离了公众的利益,导致公共政策失误,政府失灵。

因为公共选择最常用的方式是民主投票的“多数票”,不幸的是多数投票法则并不是最佳的,它只有利于积极性最高和组织得最好的少数人。而组织起来的利益集团有着明确的集中的利益诉求,它们有足够的动力和资源来游说,利用他们占有信息的优势和他们之间的合作,提出符合他们自身利益的提案,然后劝说选民投票,操纵选举,从中获利。这样选出的代理人通常是某利益集团的代表而非民意的代表,导致公共政策不能代表大多数人的最大利益。这样民主投票的公共选择便被少数人或既得利益集团操纵,导致公共政策失灵。

第三, 多重委托代理制约失效。民众与政府的委托代理关系是多重的。一重是公民及其代理机构(立法机关)作为委托人与政府行政系统作为公民及其代理机构的代理人之间的委托代理; 二重是政府行政系统作为委托人与具体的各级政府组织作为代理人之间的委托代理; 三重是具体的各级政府组织作为委托人与政府组织工作人员作为代理人的委托代理关系。根据组织管理的权责对等原则, 立宪性制度一般同时规定了对政府权力的限制, 各级政府(代理人)都是以维护公共利益即民众的利益(委托人的利益)为目标, 但是“多重委托代理”缺点造成对代理人制约失效。其原因在于: 一是政府作为公共产品惟一的提供者处于垄断地位, 缺乏竞争压力, 民众对公共政策制定、执行无决定权; 二是委托代理模式的民意传递, 经过代理人的过滤会发生民意损失, 因为代理人的价值取向、偏好与民意可能存在偏差; 三是在代理活动中代理人都在寻求最有利于自己的行为方式和规则, 如故意把决策程序复杂化、模糊和减轻责任, 降低职业风险; 四是有理性、不知情的选民对特殊利益没有制约。对代理人监督乏力和成本过高, 加上监督信息的不对称, 使民众难以获取政府及官员真实的信息, 选民对政府及官员的监督是无效的。这些因素使得委托人与代理人之间缺乏有效的良性的互动, 使监督流于形式, 导致政府失灵。

第四, 现有民主决策制度的缺陷。直接民主制中存在的问题有循环投票或投票悖论和偏好显示是否真实等问题; 间接民主制中固有的问题主要是被选出的代表由于其“经济人”特性而往往追求自身利益的最大化, 而不是选民或公共利益的最大化, 选民却难以对其实施有效的监督。现有的投票规则或表决方式主要有一致通过和过半数等, 然而一致同意原则的决策成本太高, 且容易贻误决策时机, 更严重的是, “一致同意的选票制度将盛行于讨价还价和敲诈以及达不成任何实质性决议的拖延”。多数原则不可能是完全民主的, 它可能出现多数人对少数人的强制。^[2]当代经济学家德姆塞茨指出, 企图用一个完善的政府取代一个不完善市场的想法是荒谬的。政府失效至少和市场失效一样严重。

(二) 公共政策执行的低效率引起了政策失灵

政府机构制定的公共政策对经济的调控行为, 没有使社会资源配置状况变得更好, 或者相对资源配置状况的改善而付出的实际代价过高造成资源浪费, 引起效率和社会福利的损失。

第一, 从成本收益角度来看, 只有政府干预收益超过其干预成本时才有干预必要, 否则公共政策是低效的或无效的。任何一项公共政策的制定和实施都需要相当的行政成本, 都需与此项政策相关的运行费用, 社会或社会的某一阶层、某一部分人必然要

为此付出成本或代价。如维持社会经济秩序, 需要履行这一职能的相应机构和人员的工资福利支出、行政设施和办公费用, 同时, 给社会成员带来公共安全, 降低了交易成本等。

由于政府处于垄断地位, 其收益源于企业、居民提供的税收, 支出属公共开支, 运行的成本和收益是分离的, 没有企业那样的硬预算约束, 使得政府没有提高效率、降低成本的激励。政府干预活动大多不计成本, 倾向于使用过多的资源, 即使计算成本, 也很难做到精确。在干预收益方面, 政府作为垄断组织提供的服务往往是垄断的、惟一的, 而确定评价政府机构的绩效标准十分困难。对一些政府产品的质量和数量的度量很难, 难以对政府进行有效监督。而且当政府活动不成功时, 缺乏一种可靠的终止这种活动的机制。政府干预的垄断性和排他性, 往往造成干预活动的低效, 甚至无效。

第二, 公共产品市场是完全垄断市场, 缺乏竞争导致的低效率, 常常使政府的干预、调控行为滞后, 丧失时机, 导致政府失灵。在无竞争的市场条件下, 不可能有两个政府或政府中两相同职能部门同时活动, 政府部门存在任意扩大自己的职能范围, 滥用政府权力, 过度干预的倾向, 导致政府的行为效率低下。同样, 不同的政府部门所提供的公共服务是单一的、垄断的, 因而部门之间也不存在竞争压力, 一个部门效率的提高不会对其它部门形成激励。明哲保身的官员为避免犯错, 故意把决策程序复杂化, 只要符合程序, 一旦错误发生, 责任不是个人承担, 表面上看是官员集体承担, 实质是由社会承担, 这样就没必要追求高效率。

第三, 从公共政策的供求来看, 干预供给超过干预的需求, 造成公共政策效率低下或无效。一方面, 在市场机制下, 经济主体要想获得一定的收益, 必须付出一定的成本, 利益与负担是结合在一起的。但政府干预下, 收益者和负担者产生分离, 获益者可能是全社会或者特定的集体, 它们无需考虑谁是支付者, 这样受益者就有很大的积极性, 进行政治上有效的努力, 去发起、支持和扩大一个特定的低效的项目或政策。这种积极性要比支付者反对这一项目或政策的动力大得多, 其结果可能造成政府过度、持久的干预。^[3]另一方面, 政府官员及政府本身的利益使政府自身具有不断扩张和膨胀的本性。公共选择理论认为, 官僚机构和立法部门都追求预算的最大化, 他们与利益集团结成“铁三角”, 导致政府预算有不断扩大的趋势。庞大的不断膨胀的政府机构, 层次繁多, 冗员太多, 人浮于事, 导致公共产品供给的低效率。随着社会对公共产品日益增长的需求, 极易导致政府干预职能扩展和强化及其机构和人员的增长。由于缺乏竞争对手, 就可能导致政府部门过分投资, 由此而造成越来越大的预算规模和财政赤字, 成为政府干预的昂贵成本。当政策运行的直接成本和政策

运行的机会成本大于政策实施所带给企业的收益时,就会导致政策失效。此外,政府干预越多,官员就越有机会追求自身利益。这在一定程度上鼓励了政府部门对公共物品的供给超出社会资源最优配置所需数量,结果造成政府的过度干预,导致资源浪费呈上升趋势。

第四,缺乏对政府、官员严格和科学的制约、监督和考核机制。从理论上讲,政府、官员必须服从民众的监督以保证政府部门运行的效率,切实为民众服务。但在现实中,这种监督因为多重委托代理制度的缺陷和信息的不完备而效力有限甚至无效。因为选民所了解的信息是由被监督者提供的,监督者对被监督者的工作知之甚少,结果监督者可能受被监督者操纵,从而使被监督者实现自身利益最大化的政策得以实施。例如,我国政府官员的升降实行上级任命制,造成了极少数官员只对上级(往往是上级个人而非上级集体)负责而不对下级负责。政府官员的工作缺乏责任制的约束,对其工作状况和实绩缺乏公平合理的考核和评价标准,造成一小部分官员欺上瞒下,做表面文章,搞形式主义。在政府的组织制度存在种种缺陷和问题的情况下,势必导致政府做出不合理的和错误的决策,或者即使做出了正确决策也不能得到有效贯彻和实施,这又必然导致社会经济资源配置低效,社会福利减少,经济发展失衡。

(三) 公共政策自身的不确定性引起的干预失灵

第一,政策的时滞引起的市场失灵。从公共政策制定到政府采取行动有一个认识、决策和行动的时间,受政府预见能力、行动的决心和制定政策效率的影响,政策出台后需要一定的时间才能影响政策目标,受客观环境和条件的影响有一个传导时滞;而从经济个体行为的变化到整个社会宏观经济变量的变化又需要一个过程,即生效时滞。同时,根据执行状况调整政策需要一定的信息资料,而与此有关的统计资料需要一定时间才能被提供,这有了资料时滞;政策需要一定时间对资料进行整理、分析、判断,如此就产生了识别时滞。^[4]市场经济的运行有其内在的规律性和周期性,政府政策的滞后性增加了市场运作中的不确定性,导致经济无规则的波动,加剧经济动荡,带来资源浪费。政策时滞的存在导致政策极易在不适当的时候发挥不适当的作用,甚至有人认为政策时滞的存在导致政策的不可信赖。

第二,不完全信息和有限理性造成的公共政策失灵。正确的决策必须以充分可靠的信息为依据,现代市场经济活动复杂多变,增加了政府对信息的掌握和处理的难度。而且,获取决策信息总是需要支付一定甚至很高的成本的,不管是选民还是政治家所获得的信息都不可能是完全的,同时,信息不对称还来自于信息优势方对信息的垄断。在交易中拥

有的信息越多对自己越有利,信息的优势方为了得到最大的经济利益就会隐藏信息或提供虚假信息。而政府对社会经济活动的干预是一个涉及面极广、错综复杂的决策过程。一方面有限理性导致政府的干预、调控能力有限,政府官员并非无所不知、无所不能,同样有人类共有的一些弱点,如知识经验不足、计算能力和决策能力的有限;另一方面大部分公共政策是在信息不完全甚至扭曲的情况下做出的,决策不可能是最优的甚至是错误的,因此导致政府对市场的干预的存在一定的盲目性、滞后性,使经济资源的配置达不到最优,导致政府失灵出现。

第三,政府的公信力不强致使公共政策执行效率降低。公信力是公共政策的基础和灵魂,政府公信力在复杂多变和充满风险的市场环境中是一种确定性的力量,有助于降低风险降低交易成本,提高效率。政府公信力受到质疑有客观方面原因,许多政府行动的后果极为复杂、难以预测和控制,弥补市场缺陷的措施本身可能产生无法预料的副作用,使公共政策受到怀疑,如理性预期导致的干预政策失效,甚至帮倒忙。政策的制定、实施和发生效果的过程实际上是一个博弈的过程,市场主体会对政策进行理性预期,并对可能损害自身利益的政策采取防范措施,即上有政策,下有对策,使公共政策效率降低或落空。但政府公信力降低更主要的是主观因素造成的,如朝令夕改、寻租、与民争利、缺乏民主、不依法行政,以及为民众提供公共物品能力和效率低下,使得公共政策得不到民众信任,妨碍公众与政府的合作效率,增加整个社会的交易成本,导致政府公共政策效率低下。

(四) 寻租造成的政府失灵

垄断导致寻租,寻租导致腐败。政府利用垄断性行政权力和法律手段干预市场,获利的人乐意用较低的贿赂成本获得较高的收益和超额利润。在寻租活动中,政府并非一个被动的被利用的角色,麦克切斯内就提出“政治创租”和“抽租”问题。前者指政府官员利用行政干预的办法来增加私人企业的利润,人为创造租,诱使私人企业向他们行贿作为得到这种租的条件。后者指政府官员故意提出某项会使私人企业利益受损的政策作为威胁,迫使私人企业割舍一部分既得利益与政府官员分享。在垄断的角逐中,一些活动家致力于实施某种限制——寻租,也有一些活动家致力于反对实施这种限制——避租。寻租、设租、避租活动中不仅耗尽人们的才智,而且把费用强加给社会的其他人群,从而阻碍了经济发展。垄断造成一重损失,角逐垄断权又造成另一重损失。非生产性的寻租使个人收益最大化,但却是社会资源的浪费,导致政府官员的行为扭曲。政府官员为了特殊利益争夺权力,破坏公平的竞争秩序,导致整个经济效率、政府效率 and 全社会福利损失,最

终导致政府失败。

总之, 由于政府自身的局限性和外部因素对政府约束无效, 政府在纠正市场失灵时引起了效率和福利损失。用沃尔夫的话说, 在市场“看不见的手”无法使私人的不良行为变为符合公共利益行为的地方, 可能也很难构造“看得见的手”去实现这一任务。那么, 如何尽可能减少政府干预引起的政府失灵呢?

三、治理政府失灵的对策

作为社会的核心, 政府承担着社会公共利益保护者、公共产品提供者的关键角色, 公共政策失效必将带来严重的社会灾难。关键是政府的干预如何到位, 而不越位、缺位和错位, 提高政府干预的可控性和可观测性, 以增加公共决策的正向选择效应, 减少逆向选择效应。

(一) 公共决策制度设计要保证委托人和代理人的自利追求与社会公共目标一致

从根本上讲, 公共政策是为了谋求公共福利最大化, 问题的核心不在于政府官员利己主义, 而在于政府决策规则和程序是否真正体现民主原则。因此, 公共决策制度的设计, 一是其规则和程序要突出“公共性”宗旨, 避免公众与政府之间的委托代理关系中的损公肥私的道德风险, 使政府决策体现公众意愿、实现公众委托人的利益; 二是针对委托代理的缺陷完善相关公务员法, 确保公务员获得适当的待遇, 使其自利追求与社会公共目标一致, 自律与他律相结合。严格执法, 对损害公共利益的官员严厉处罚, 使其产生自律的心理, 防止和减少“逆向选择”; 三是完善表达民主的方式以及发明新的政治技术, 解决公共选择中的搭便车行为。针对现有的投票规则或公共决策方式的各种缺陷(投票悖论或循环、相互捧场或投赞成票、多数人专制、中间选民定理等), 完善表达民主的方式, 发明新的政治技术, 以便民众做出“更好的决策”或“更好的选择”, 从制度上克服、减少政府在制定公共政策时偏离公共利益的缺陷。

(二) 解决公共政策执行过程中偏离公众利益问题

第一, 对政府的财政过程尤其是公共支出加以约束。政府扩张及浪费集中表现为行政经费支出的扩大, 机构膨胀和人员增加最终也体现为行政经费的增长。要通过财政立宪、税制选择、平衡预算和税收支出的限制等措施来约束政府的财政过程尤其是公共开支, 抑制政府的扩张。第二, 引入市场机制改善政府的功能, 提高政府效率, 用竞争提高公务物品或公共服务的效率, 以克服政府失败。在政府管理中注入一些市场管理因素, 如目标管理、绩效评估、

成本核算、“竞争性招标”等措施, 按选民满意与否而不是官僚政治需要来拨款, 以提高政府干预的效率和数量。

(三) 克服不确定性因素带来的政府失灵

第一, 解决时滞引起的政府失灵。应优化公共政策制定和执行系统, 完善决策体制、规则、程序, 提高政策制定和执行的效率。依赖计算机技术和现代通讯技术, 完善信息网络, 建立电子政府, 形成行政系统、经济系统、社会系统一体化的信息网络结构, 提高政府制定、实施正确经济政策、干预调节经济运行过程的效率。

第二, 减少不完全信息和有限理性造成的政府失灵。首先, 公共政策作为政府干预的核心, 其有效性关键在于博弈双方掌握信息是否充分及时准确。信息的有效传播和充分披露可以有效降低公共政策的逆向选择和道德风险。加强政府与公众正常的信息沟通, 提高公众信息识别与解读能力, 克服信息不对称造成的公众、下级官员在决策过程中的弱势地位, 使决策者保持客观理性的立场, 使公共政策更合理, 减少或避免公共决策的失误。具体来说, 一是依法规范媒体的信息披露。改革、完善公共决策事前信息披露制度及事后公共媒体灵敏的、直接的舆论监督功能, 使信息优势方从自愿披露到强制披露, 防止利益集团通过经济手段拉拢一些新闻媒体发布有利于他们的不对称信息, 破坏社会公平正义。二是增加信息传播渠道, 改进信息传递。信息的传递方式关系到信息不对称程度和信息交流效率, 高效的信息传递有赖于不断创新信息披露方式, 除在指定报刊、广播、电视上发布信息外, 还应充分利用互联网传播信息, 发挥网络时效性强、容量大、节约经费的特点, 提高信息传播效率, 增强信息透明度, 弱化信息不对称。^[5]其次, 成立独立于政府的民间的智库, 集思广益, 使政策方案更合理, 减少和避免决策失误。集中政界、商界、学界等各界力量, 针对重大的公共决策问题, 深入实际进行调研, 从战略性、全局性、前瞻性的角度考虑重大公共决策可能面临的问题, 提出有价值的报告和建议。在公共决策出台之前, 对其针对性和操作性, 征求智库意见, 通过多种形式与公众、与国内外专家学者进行深入广泛的交流互动, 了解各方面的反应, 提高决策的科学化、民主化水平, 尽可能地减少有限理性造成的决策失误。

第三, 奉公守法, 增强政府公信力。以民为本, 推进公共决策的民主化和科学化, 依法行政, 取信于民。

(四) 对症下药, 遏制寻租

遏制“寻租”是一个系统工程, 关键有以下三个方面: 第一, 正视市场经济条件下政府行为的“经济人”特征, 承认政府部门及其工作人员对自身利益

(下转第 104 页)

的“悲剧”，教训不可为不深。其中的经验值得认真总结。对导致这些事件的主要原因也值得再反思和再探讨，这有利于国际共产主义运动和社会主义事业顺利和健康发展。

[参考文献]

[1] 王立新. 苏共兴亡论[M]. 北京: 中央党校出版社, 2007: 73—79.
[2] 中央文献研究室. 关于建国以来党的若干历史问题的决议[M]. 注释本. 北京: 人民出版社, 1983: 30.
[3] 金春明. “文化大革命”史稿[M]. 成都: 四川人民出版社, 1995: 4.
[4] 肖冬连. 求索中国——文革前十年史: 上册[M]. 北京: 红旗出版社, 1999: 3.
[5] 许兴全. 毛泽东与 20 世纪哲学革命[M]. 北京: 当代中国出版

社, 1998: 585.
[6] 曹长盛. 苏联演变过程中的意识形态研究[M]. 北京: 人民出版社, 2004.
[7] 罗亦·麦德维洁夫. 苏联的最后一年[M]. 王晓玉, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
[8] 薛小荣, 王哲. 苏联政要们眼中的戈尔巴乔夫、苏联改革与剧变[J]. 新华文摘, 2005(9): 25—28.
[9] 大卫·科慈. 来自上层的革命——苏联体制的终结[M]. 曹荣湘, 译. 北京: 人民出版社, 2002.
[10] 周新城、张旭. 对世纪性悲剧的思考——苏联演变的性质、原因和教训[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
[11] 陈之骅. 苏联兴亡史纲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 83—790.

(上接第 99 页)

的合理性追求, 把自利与利人结合起来, 抑制寻租及腐败。第二, 从制度上约束政治过程中的“经济人”趋向。从体制创新入手, 加快经济体制、政治体制、行政体制改革, 加强法治建设。市场经济秩序的确立、运行必须靠法律来保证, 政治和社会生活也必须靠法律来规范。依法建立起一个灵活、高效、廉洁的政府管理体制, 才能从根本上消除腐败和寻租产生的土壤和条件。第三, “阳光行政”, 事前防腐。腐败、寻租等丑恶现象运作条件就是暗箱操作, 暗箱操作与现代民主政治背道而驰。列宁指出“广泛民主原则”要包含两个必要条件: 其一, 完全的公开性; 其二, 一切职务经过选举。没有公开性而来谈民主是很可笑的。因此行政机关要向社会公开其除机密以外的文件, 接受社会监督。同时建立财产申报制, 公开公务员及其配偶的财产收入, 增加行政工作透明度, 保证每个公务员时刻处于严密的社会和舆论监督之下。

我国政府运用公共政策在对全社会利益进行调整和分配中起着重要的作用。由于政府利益的客观存在, 公共政策制定者会按照“理性经济人”的思维

方式选择自己的行动方式, 所以还是会出现政府利益的错位和偏离现象, 导致公共政策的失误。有些甚至严重违背了政策的公平、公正原则, 影响公共政策效率和全民福利提高。我国政府与民众的利益在根本上是一致的, 政府的政策取向应基于全社会和整个国家的利益考虑。在我国公共政策科学化、民主化的进程中, 这些发展中的问题会在发展中不断得到解决。

[参考文献]

[1] 丹尼斯·缪勒. 公共选择理论[M]. 杨春学, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1999: 4.
[2] 保罗·萨缪尔逊. 经济学[M]. 第 12 版. 北京: 中国发展出版社, 1992: 182—1186.
[3] 沃尔夫. 市场或政府: 权衡两种不完善的选择[M]. 北京: 中国发展出版社, 1999: 39.
[4] 杨秋宝. 市场经济中的政府失效分析[J]. 经济学家, 1994(6): 9—12.
[5] 夏义堃. 非对称信息环境下政府决策行为分析[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2005(6): 45—47.