

宪制经济学

文建东 王绍军

宪制经济学主要是用经济学方法研究约束经济运行的宪法环境,从更根本的层次上强调个人经济自由,推崇自由放任思想。该学派的代表们认为,宪法秩序是影响经济运行的重要内生变量,现实经济问题根源不在于经济政策的失误,而在于约束政策选择的政治过程的不当,即政府未受到有效的宪法制约,有更多的自主权。因此,他们主张,应在一致同意的基础上改革宪法,完善宪法对政策的制约,让经济运行建立在明晰产权和自愿交换的基础上和宪制秩序的环境中。

宪制经济学(Constitutional economics)是公共选择理论的一个重要组成部分。在同样是分析政治过程对经济运行的影响的前提下,宪制经济学的研究对象要比其他公共选择理论高一个层次,它要分析的是立宪过程与对经济的宪法约束,并从根本上为经济运行所需要的良好制度环境提出规范性建议。公共选择的一般理论在我国经济学界与决策层中已广为人知,但宪制经济理论尚不为我们熟悉,而它对我国经济体制的改革同样是有借鉴意义的。

一、宪制经济学的研究对象与方法

宪制经济学形成于60年代的美国,标志其形成的经典性著作是布坎南与图洛克于1962年发表的《同意的计算》,其奠基人与主要代表是詹姆斯·布坎南,从某种意义上说,弗里德曼与哈耶克也是宪制经济学的重要代表。历史上对宪制经济学的形成、理论与观点影响最大的思想有三支:美国开国元勋的联邦主义观点,斯密的自由放任思想,维克塞尔的一致同意标准的财政理论。对于布坎南而言,尤为推崇的是维克塞尔的理论,他把维克塞尔看成是宪制经济学的先驱。

宪制经济学从属于公共选择理论。近30年来,西方经济学在一些根本问题上常常要探讨政治过程与经济运行或政府与市场的关系。公共选择理论明确地把政治过程作为影响经济运行的内生变量纳入到经济学体系中加以研究,研究经济政策——财政政策、货币政策和经济管制政策——是如何制定出来的。经济政策的制定与实施是一个由政府与个人共同参与的政治过程,因而政治过程决定着政策的好坏,从而影响着经济的运行。政治决策过程分为立宪、

立法与行政和司法三个层次,其中立宪阶段又对后两个阶段的政治决策起着宪法约束作用,对它的分析正是宪制经济学的内容。这就是说,宪制经济学是关于约束个人或集体追求其理想目标的政治经济制度结构,或关于约束政治经济过程长期运行的根本规则的理论。

宪制经济学虽然有实证性的分析,但主要还是规范理论。它是规范的公共选择理论,是后者的组成部分,但近来越来越表现出独立发展的趋势,例如布坎南便把它看成是从公共选择理论中发展出来的一种理论。二者的区别是:一般的非宪制的公共选择理论研究的是特定的政治决策结构或过程或规则下的政治经济当事人的行为,从中建立一种可预期的政治经济行为模式;而宪制经济学要研究的是政治决策结构与规则的制定过程及其对后立宪阶段(即议会阶段与行政、司法阶段)之当事人的约束。

宪制经济学在研究宪法秩序时应用了经济学的基本方法:强调方法论个人主义、经济人理性原则与政治的交换性质。方法论个人主义是指虽然宪法秩序属于集体选择,但宪制经济学却是要把在制宪中进行评价、选择与活动的个人作为基本的分析单位。这是因为,是个人在选择与行动,集体既不选择也不行动,集体行动由一系列个人行动组成,集体行动的结果也由个人承担,总体状况的改善与否取决于个人评价。当然,方法论个人主义并不意味着享乐主义或利己主义,后者属于哲学伦理学范畴。作为基本分析单位的个人在政治活动中被假定同在经济活动中一样是理性的,是谋求个人效用最大的利己主义者,这就是理性原则。但理性原则并不否定利他主义的存在,而只是说个人利益是一个值得争取的正值商品。在同样的理性行为下,宪制经济学可以比较出政治过程与经济过程的差异,比较出不同制度结构的差异。至于把个人组织起来的政治,宪制经济学主张把它理解为在解决利益冲突时进行交换达成协议的过程。政治过程具有交换的性质,这正如布坎南所说,“政治是一个个人之间复杂交换的结构,一个人们在其中寻求通过集体实现他们自己私自确定的目标的结构,这种目标通过简单的市场交换不能有效地保证。……在市场中,个人用苹果换桔子;在政治中,个人交换着(公共)产品成本的商定负担份额。”^①

二、宪制经济学的基本理论观点

宪制经济学的分析对象是政治、经济过程的根本约束——宪法约束。这涉及到为什么需要宪法约束,应该有什么样的宪法秩序,如何选择宪法规则,目前西方宪法体制中存在的问题是什么,今后应怎样改革完善宪法等问题,对这些问题的分析构成了宪制经济学的基本理论——宪制秩序理论。

1. 宪制秩序的性质。任何政治、经济活动都是在特定的制度环境中展开的,在宪制经济学看来,这一制度环境应是宪制秩序。宪制秩序意味着建立规则对个人参与政治、经济活动的行为施以根本约束。这些根本规则应由有关个人在一致同意的基础上经协商而达成,表现为个人间的互利协定或契约。宪法规则的主旨是:以明晰产权、自愿交换为原则,促进交易,戒绝掠夺,以提高经济效率。于是,“这样一个宪法秩序中的经济生活是一个建立在同意基础上的复杂交易网络。”^②

宪法秩序必须借助于政府维护。但宪制经济学强调,不仅个人行为要受到宪法约束,政府活动更应受到宪法制约。政府应是宪制政府,“重要的是要注意到,宪制政府的中心思想是,制宪本身并非政府行为,相反,宪法代表了不同阶层人民之间组建政府的协定。人民的人身

与财产的自然权利，正像例如洛克的个人自我所有概念所表示的，是先于政府的。”³

由此我们看到，宪制秩序的核心是一致同意。一致同意意味着明确与保护产权并在此基础上进行自愿交换而不是相互掠夺，这也就是个人经济自由。

2. 宪制秩序的必要性。宪制经济学以经济效率为标准说明了宪制秩序的必要性。在个人从事政治、经济活动的制度环境中，有两种秩序可供选择：无政府状态与宪制秩序。在无政府状态中，存在着掠夺与交易两种可能性。自愿交易则双方互利，相互掠夺则共受其害，一方掠夺而另一方交易则前者得利后者受害。无政府状态下缺乏约束，迫使所有的人都进行掠夺和防范掠夺，造成囚犯困境式的结局。这种结局浪费了资源，未达到最优状态。走出这一困境对所有的人都有利，于是个人有了建立宪法秩序的动机。

3. 如何选择宪法规则。政治过程必须遵循一定的根本规则的约束，对于民主政治而言，这种规则就是选举与投票规则。那么，一项政治决策须经全体成员的多少人同意才能予以通过呢？这种对决策规则的选择是在立宪阶段进行的，在制宪选定规则时，要根据不同性质的决策所产生的成本最低来确定一个最优多数规则。因此，必须考虑决策的各种成本。

一项集体决策总是要招致两种成本：外在成本与决策成本。决策成本指的是进行决策需要花费的时间成本和修改协议、调和冲突、讨价还价、解释决策的成本。很明显，这类成本随着参与决策的成员的增加而递增。外在成本是指决策的实施给人们带来的损失或负效用，同样明显的是，它随着决策所需赞成票的增加而递减。若决策时一个人说了算，那么决策成本最小为零而外在成本可大致无限；若采用全体一致规则，就不会有任何外在成本，但决策成本又最大。由此可见，外在成本与决策成本及其和的大小都与决策规则，即通过决策所需赞成票的比例有关。显然，只有按照使总成本最低所要求的赞成票比例来决定某项决策的通过，这种投票规则才是最优多数规则，此即规则的选择标准或制宪标准。

这就是布坎南与图洛克所称的宪法的一般经济理论。他们还强调，在选择规则之前，人们是在一致同意的基础上确定上述标准的；在选择规则时，个人应处在无知的面纱之中，不能确知自己的未来地位，这样才能保证所定规则的公正性。

4. 对西方现行宪制秩序的批评。在宪制经济学看来，近年来西方国家出现的种种经济问题的根源不在于政策的失误，而在于制定政策的政治过程。在现实中，政府并未受到有效的宪法约束，对个人经济活动干预过多，本来是为了防止掠夺而组建的政府反过来成了进行掠夺的工具，财政赤字、通货膨胀、干预私人经济自由等等都是掠夺的表现。

那么为什么政府缺乏约束呢？其原因在于个人与政府两方面。就个人而言，“在个人有强烈动机设计一个禁绝掠夺的宪制秩序的同时，一旦政府建立后又存在着强烈动机欺骗立宪契约和利用政府作为工具从他人那里获益。”⁴就政府而言，“除非政府设计有能够保持把自己限制在宪法界限内活动的内在动机，是不存在固有理由让现实中的政府以立宪契约所想象的方式行动的。”⁵普通的立法过程不能自然地防止政府变成掠夺行为的工具。于是，在无政府状态中，人们使用暴力公开地掠夺；在存在政府时，政治技巧取代了肉体暴力成为掠夺的基本武器。当前政治的特点正是特殊利益集团使政府事务变成是利用税收、支出和管制权力去重新安排产权以获取经济收益的活动，结果是浪费了资源，减少了产出。

实际上，西方政体中的宪法对政府的经济决策活动设计有两种约束：明文约束与程序约束。明文约束指的是明确限定政府可做什么、不可做什么。这是一种外在约束。程序约束是选定决策规则来限制掠夺一些人以有利于另一些人的政策通过。但问题是，西方政治是明文

约束无效而程序约束不足。

那么,明文约束不能奏效的原因何在呢?瓦格纳与詹姆士·瓜尼指出了其中的三个原因:“1)既然法官是由政治过程选举出来的,并且有可能作出对宪法规则的二者挑一的解释,那就没什么能防止司法过程的政治化。”^⑥这就是说,宪法中的明文约束条款可以有两种互为替代的解释,取哪一种要由作为第三者局外人的最高法院或法官通过司法程序判定。但法官又要由立法机构批准任命,在某种程度上与立法机构的观点和利益一致,不可能不偏不倚,也就难以限制很多立法上的违宪行为。“2)最高法院能否对抗国会的权力值得怀疑”^⑦。在美国共和制中,国会控制着最高法院的管辖权与预算,有权取消所有的中下等法院。虽然大法官由总统提名,但必须经参议院批准,而且总统与行政机构都不可能不要国会拨款而正常运转,国会还可以弹劾总统。“3)立法常常能智胜明文限制。”^⑧这就是说,当明文约束限制了某种立法行动时,立法机构还可找到另一种变通方法满足同样的或近似的目的。

5. 强化政府的宪法约束。由于对政府的明文约束难以奏效,因而宪制经济学主张改革宪法规则,为此他们提出了很多设想,但万变不离其宗,归纳起来,其基本原则是:真正分权,程序约束,自行护宪。

一种设想是改革立法体制。奥斯特洛姆指出,对政府的宪法控制与其说是把政府权力分归立法、行政、司法三个方面,不如说是在既定的多数下按多中心的方式安排立法机构。例如,像瓦格纳等人所建议的,改革议员的获利方式,让议员同时分享立法的全部利益与损失,这样就能防止寻租行为,防止负担分散而利益集中的议案顺利通过,或者是增加决策所需赞成票数,如2/3多数或3/4多数。

另一种设想是改革政府权力结构,强化地方政府权力,分散中央政府权力,鼓励政府间的竞争。这样做是因为,地方政府比中央政府更容易受到公民的控制,难以利用权力来满足少数人利益。例如,可以规定政府级别越高则立法所需多数比例相应越高;还可以规定赋予一定数量的少数州联合立法对抗联邦立法并使之无效的权力,避免多数州强制少数州的现象发生。

这两种设想都着眼于强化程序约束。此外,宪制经济学也强调了明文约束。例如布坎南主张财政立宪与货币立宪,以宪法的形式保证平衡财政收支、减少公债与赤字、稳定币值与物价。

种种设想,归根结底其经济含义是:自由放任,尽量限制政府对经济的干预,政府的作用只在于按个人意愿为私人活动提供一个稳定的外在环境,一切经济事务由个人与市场去完成,这样才能维护个人经济自由,提高经济效率。

三、宪制经济学与当代西方经济学

当代西方经济学就大的研究对象而言有两个互为补充的倾向:一个倾向是把制度因素看成是外生变量,仅仅分析既定的资本主义制度约束下的纯粹经济问题,毫不怀疑制度的正确性与永恒性,这种倾向以新古典主义微观经济理论(或者还可加上凯恩斯主义的宏观经济理论)为代表;另一种倾向是对资本主义具体制度(不是根本制度)的正确性提出置疑,把制度因素看成是影响经济运行的内生变量加以研究,研究政治过程的经济后果,以期从中找出经济失误的深层根源,这一倾向以“新政治经济学”为代表,“新政治经济学”包括公共选择

理论(包含宪制经济学)、法与经济学、产权经济学、新制度经济学、新经济史学与经济管制理论六个分支学科。两种倾向中,第一种是当然的主流正统理论,也就是教科书中介绍的标准经济理论,第二种倾向次要一些,发端晚一些,但其影响也不容忽视。

两种倾向都与古典政治经济学有密切的关系。事实上,以亚当·斯密为代表的古典政治经济学同时具备了现代经济学两种倾向的特点:一方面,它分析、解释与理解无政治干预时的市场性质与市场运行过程;另一方面,它要比较分析各种可能的制度结构及其对经济当事人行为与经济运行的制约,探讨政治与经济、政府与市场的关系,以证明市场机制的优越性。因而,那时明确地称经济学为“政治经济学”。但自此以后,经济理论的演变基本上将古典思想的两个传统分开,使经济学沿着两个传统方向分别延续下来:以马歇尔为代表的新古典经济学继承了第一个传统,并将政治因素撇在一边作为外生变量处理,视资本主义为永恒,只分析纯粹的经济问题,还将“政治经济学”名称更名为沿用至今的“经济学”;截然相反的是,马克思的政治经济学与凡勃伦等人的制度经济学继承了第二个传统,以批判的精神分析了资本主义制度。相比较而言,前者在西方世界的影响要远远大于后者,成为主流理论。可是好景不长,资本主义经济经常陷入种种困境,尤其是到60年代,更是在国家干预的时代再次遭遇经济危机,这表明经济困境有其制度根源,而视制度为外生变量的标准经济理论是难以找到问题的正确解释方法与解决途径的。在此背景下,一些经济学家重新恢复制度因素的分析,继承了古典政治经济学的第二个传统,由此产生了“新政治经济学”,“新政治经济学”的名称也正来源于此。

作为新政治经济学分支中的分支,宪制经济学同样具有上述特点。

当然还可以更明确宪制经济学与标准经济理论的区别。标准经济理论要在既定政体之法律——制度——宪法结构下分析经济当事人的行为——他们的选择、相互作用及其结果——宏观经济运行、评价经济运行与政策选择的效率,直接或间接提出政策建议。相反,宪制经济学要研究经济与政治当事人进行普通选择与活动时所处的法律——制度——宪法约束环境,主要是分析约束政府的财政、货币与管制权力的宪法。宪制经济学在规范方面评价各种规则时所根据的标准,远比标准经济理论评价政策时所用的效率标准复杂。就最终目标而言,标准经济理论与宪制经济学都要分析政策问题,区别只在于水平与层次不同;标准经济理论直接给政治决策者随时提出具体的政策建议;宪制经济学不提直接的具体的建议,而是对约束政策决策的宪法规则的改革提出方案,对讨论规则变革的立宪或修宪会议的成员提供建议,以保证在所确定的规则下形成的政策总是最好的。宪制经济学认为,经济政策的好坏不在于经济学家的建议与政治家的行为,而在于约束他们的政治过程与规则。因此,“规则不好,好人也干坏事;规则适当,坏人也干好事”。简言之,标准经济学与宪制经济学的区别在于:前者分析约束下的选择,后者分析对选择的约束和对约束的选择;前者讨论制定一个什么样的政策,后者讨论如何制定好的政策,制定政策的机制与过程应该是什么。

从政策立场上看,宪制经济学属于新自由主义范畴。同其他新自由主义流派一样,宪制经济学坚持自由放任,反对国家干预,继承了古典经济学传统,批评凯恩斯主义。除政策立场外,它们更多地强调明确产权,保护私有制的神圣不可侵犯,这方面也与其他新自由主义完全一致。至于区别,正如前面所讲,在于分析对象的层次上的不同,宪制经济学从更高层次更根本的制度上维护了经济自由主义思想。应该说,宪制经济学在研究对象、分析方法与理论政策观点上与古典自由放任学说更为接近,宪制经济学与以新古典主义为主的其他自由

放任学派可以说是沿着两个不同层次继承了以斯密为代表的古典自由主义学说。

四、简评：政治学？经济学？还是政治的经济学？

上面介绍了宪制经济学的基本理论框架及其在当代西方经济学界的地位。除此之外，宪制经济学也有着广泛的应用范围，例如用于分析福利国家与收入分配，分析预算、税收、货币和管制政策的改革等等，这里不再介绍。

通观宪制经济学的理论，我们看到，它是经济学方法与政治学对象尤其是其中的宪法问题的结合，是一门交叉学科，不再是纯粹的经济学或政治学，但在学科分类时，它是归于经济学家族的。从一种意义上看，它是经济理论，因为它在分析宪法约束与制宪过程时既运用了经济学的方法，又着重强调了其经济后果，是从更高更根本的层次上分析经济问题。从另一种意义上说，它又是政治学，因为它毕竟分析的是政治问题尤其是宪法问题。

但是，它又与传统的经济理论和政治理论都不一样。在方法与范围上，它扩充了传统经济理论的研究领域，对传统政治理论提供了另一种互补的理解思路。在观点上，它迥异于传统的经济学与政治学：二者都一致认为政治活动为的是公共目的和公众利益，资本主义政体是永恒的正确，只是传统的政治学明确地论证着这一观点，而传统的经济学毫不怀疑地接受了这一观点并把它暗含在政府分析的假定前提中；与此相反，宪制经济学明确地怀疑、修改甚至是否定了上述观点，认为政治活动中的当事人追求的是个人利益，不存在理想化的公共利益，资本主义制度也不是完全正确的，其宪法体制存在的亟需革除的缺陷。

当然，我们应清楚，宪制经济学对资本主义宪法的理论批评与改革建议同马克思主义的革命性批判与否定是有根本区别的，它甚至与以加尔布雷思为代表的新制度主义（不是以科斯为代表的新制度经济学）和激进政治经济学的观点也是背道而驰的，它与主流经济理论在根本立场上还是一致的，只是更保守一些。这些都在于：它认为资本主义政体与宪法在根本上是美好的，资本主义精神是值得追求与向往的；目前西方政治的缺陷并不在于资本主义精神有问题，而在于现实中的西方政体与宪法还不够资本主义化，因而产生种种经济问题；因此，它把宪法改革的方向定向为进行制度安排，使之更符合资本主义精神。于是我们看到，虽然是在批评现行政体，但宪制经济学不是更激进，而是更保守。

从宪制经济学在西方经济学中的地位看，它确实是受到更多的重视，但与正统经济学相比，这种重视程度是随着资本主义经济形势与经济思潮的变化而变化的，可谓此一时也彼一时也。

最后，我们还要注意到，宪制经济学的观点也许存在疑问与争论，但它的思路对于我国的政治经济体制改革应该是有很大的借鉴意义的。

注 释：

- ①②③④⑤⑥⑦⑧ 格林威治编：《公共选择与宪制经济学》，1991年英文版，第108、31、34、35、35、40、41、42页。

（责任编辑 邹惠卿）