

布坎南关于民主制度的政治经济学解读和理想建构

王永光

(天津商业大学企业社会责任研究中心,天津 300134)

〔摘要〕 从四个方面考察了布坎南对作为社会共同体的国家的公共选择理论解析和立宪构想的政治哲学逻辑:国家是社会成员个体目标实现的公共手段;宪制及其一致同意准则的贯彻;对国家权力立宪限制的改革建议;将一致同意原则进行到底。这对我们澄清业已存在于民主问题上的模糊逻辑,深化对民主政治的认识,具有重要的借鉴意义,从而使我们能够更好地去推进我国的政治体制改革和社会主义民主政治建设。

〔关键词〕 布坎南;公共选择理论;立宪;一致同意

〔中图分类号〕F062.6 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-3410(2014)03-0034-10

布坎南是公共选择理论学派首领,1986年诺贝尔经济学奖得主。他以个人价值作为唯一实体利益单位为根本分析方法论的元个体主义,以个人利益最大化的经济人假设和以市场交换所蕴含的各方自愿同意的契约逻辑为分析范式的个人主义和契约主义,构筑了公共选择理论的基本政治思维构架,这个思维构架也被布坎南称作根本的政治经济学观点。它既是布坎南批判国家干预主义、分析政府失灵的有力武器,又是布坎南解释政府失灵、重建其政治理想的可靠工具。当主流经济学家在纯粹经济视野之内讨论长期困扰人们的政府赤字和通货膨胀等问题的时候,布坎南以及以他为代表的公共选择学派却关注着一个更加严峻的事实,这就是以个人价值为核心、以尊重和保障每一个人的个人利益为基础的宪制原则正遭受着严重的侵蚀和破坏,而这些宪制原则,在布坎南看来恰恰是保持一个自由良好的社会秩序所必需的。笔者认为,布坎南对作为社会政治共同体的国家的公共选择理论解析和立宪构想,对于我们澄清业已存在于民主问题上的逻辑模糊,深化对民主政治的正确认识,具有重要的借鉴意义,从而使我们能够更好地去推进政治体制改革和社会

主义民主政治建设。

一、国家是社会成员个体目标实现的手段

国家是每一社会成员以集体决定的形式实现各自利益或个体目标的手段。然而,政治通常被理解为一种零和对策,即参加政治过程的当事人之间的利益分配是此消彼长的冲突关系,一方所得正是另一方所失,一方所失正是另一方所得。直接源引于维克塞尔的布坎南政治哲学方法论既然把政治过程作为像市场活动的交换过程,那么就逻辑地包含着来自自愿交换的互惠性,从而将政治理解作为一种正和对策。在这一过程中,它使每个人都有所得的同时,能够协调利益的分歧和冲突。每个具有独立价值和利益的个人,带着自身的利益要求参加政治决策,以谋求实现自己利益最大化目标。从这个意义上说,国家应该是个体自愿选择的结果,它应该是每一社会成员以集体决定的形式实现自身利益或个体目标的手段,即国家存在的唯一根据是促进社会共同体每个成员的利益。因此,布坎南将他的这种政治学模型的本质概括为个体主义和契约主义的结合。由此说来,对政治过程的互惠性质的强调构成了布坎南为代表的公共选择理论对国家理想定位的

〔作者简介〕王永光(1959-),男,山东胶州人,天津商业大学企业社会责任研究中心研究员,博士。主要研究方向:制度经济学、公共选择理论。

最重要特征之一。

(一)政治不是寻求真理和发现真理的“科学探索”,它的目标也不是达到独立于个人价值取向之外而存在的所谓“客观真理”,而是实现追求各自不同利益的社会成员在普遍认可的制度规则下的相互协调

布坎南认为,追求不同利益的个人就像目标不同的车辆,政治就像协调运行避免冲突的道路规则。所以,政治不是去发现某个目标是否正确,而是使所有车辆的目标得到尊重,又避免发生冲突的“道路规则”。因此,社会成员之间的不同价值取向和利益目标不存在哪个正确与否的问题,社会也不存在一个既定的独立于每一个社会成员之外所谓的客观真理性的正确目标,而这个目标要求每一个社会成员去接近或服从它。“如果政治学事业被解释为类似科学事业的话,就有出现暴政的潜在可能性”;^①“当政治学错误地被解释为等同于科学,解释为发现真理的过程时,那些自称对问题有杰出见解的人就会把高压政策看作在道德上是合理的。相反,把政治学正确地解释为解决各种(公认为个别获得的)利益之间冲突的方法,如果有人希望依照自己喜爱的解决办法行事,他也不会自称具有道德上的优越性”;^②“我们把那个声明2加2等于5的人视为傻子;我们认为那个爱喝咖啡不爱喝茶的人有权利作自己的选择”;^③“政治应限于那样的一组相互作用,在那里‘私人的价值(或利益)的不同空间’发生潜在的冲突。……当这样的冲突发生时,它与科学事业毫无共同之处,但可以请求科学事业提出解决冲突的办法。因为我成功地使你接受新的对世界的见解,你不要因此成为我的奴隶。……在最一般的意义上,政治学的机能之一是建立起‘道路规则’,有了它使怀有各种不同利益的个人和团体能追求差异极大的目标而不会出现公然的冲突。”^④那种认为政治生活中存在客观真理性目标的观点,必然会导致对个人价值的轻蔑和抹杀,为个别或部分社会成员强迫其他社会成员服从他们所谓“真理性”的意志目标提供政治的逻辑依据。所以,在布坎南看来,只有承认评价的相对性和个人价值观的独立,把政治看成是调整价值冲突的手段,讨论政治秩序和由此调整的利益关系才有意义。因此,布坎

南进一步认为,政治上的民主是基于不同利益的表达和协调所要求的制度形式,而不是寻求离开具体的每个个人的利益而独立的,类似于客观真理的不涉及个人利益取向和价值判断的独立目标。“为真正民主理论提供基础的最重要的前提是把个人看做价值的唯一来源。假如存在或根据推测存在非个人主义的价值来源,民主政治秩序最多只能成为探明此种独立价值的一组可能有用的工具,而不比其他几个可供选择的工具更有效率。”^⑤换句话说,政治民主不是发现真理性的独立于个人价值选择的社会目标的最有效的手段,因为真理性的科学发现多数不是通过民主讨论集思广益的结果,而民主恰恰是表达个人利益诉求并取得相互协调的唯一途径。正如布坎南指出,“倘若含蓄地假定存在独立的政治目标的话(不管叫‘真理’也好,叫‘共同利益’也好),倘若政治被理智地想象或寻找这个目标的话,那么被广泛解释为‘民主’的寻常表决过程就不必判断它是必要的还是值得向往的了。有效的政治决策权可交给由专家组成的委员会、一批哲学王、一党制的统治集团、一个军事集团或一个君主,人们可以认为,这些结构中的任何一个比实行普遍表决权的寻常的过程更能使‘全社会成员得益’。在这种情况下,统治的制度形式或结构与寻常的表决过程相分离。而‘民主’根本不能作为方法再次使用,只能作为充满感情的名词,意在用以区分供选择的最后的政治目标。因此,如果统治委员会‘为人民需要的福利’工作,反对‘为统治阶级利益’而工作,它能够自称是‘民主’的,当然还有附加条件:什么叫‘人民的利益’的定义是由统治的委员会决定的。”^⑥但如此一来,则又怎么能保证这样的定义不是强奸民意的代名词呢?因此,布坎南一再告诫:“如果政治事业被解释为类似科学事业的话,就有出现暴政的潜在可能性。”^⑦

(二)国家以每个人的利益要求得到尊重和体现的社会契约为合法性基础

布坎南坚持认为,政治既然也是一种交换,就应该是个体间为维护和促进各自利益而自愿签约的过程,因而国家应该是作为一种社会契约的产物而出现的,它的职责、权力都要严格受到社会契约所规定的条款制约。在签约时,每个社会成员天赋的平等

权利必须得到保证,其利益要求必须得到尊重和体现,否则,违背契约自愿原则,契约将失去其本身的真正含义。因此,布坎南说:“契约的意义在于我们能够赞同。要每个人有关的各方都赞同。……一些人为主,一些人为仆的世界并非契约约定而产生的。”^⑧布坎南还写道:“任何契约论的观点的一个重要成分,不论从哪个标准看,都是政治上的平等,尤其从主观的想象来说更是如此。”^⑨关于国家的契约主义解释并非布坎南首创,早在17、18世纪即已在古典政治学那里得到认同,成为西方近代哲学的一种重要思潮,其中托马斯·霍布斯(Thomas Hobbes)的“利维坦”(Leviathan)较为著名。霍布斯假想了一种人类最初的无政府的自然状态,人与人之间为了各自的利益经常发生战争和暴力对抗,结果是得不偿失、永无宁日。为了满足人身最基本的安全和生活秩序的需要,人们通过相互契约,以个人自由的部分丧失为条件将权利交给第三者,以提供人们安全和秩序的保障。这种不是根据历史实际而是根据人类理性的要求重新探求国家存在根据的契约主义思想在布坎南的政治哲学中又一次得到运用和发挥。

需要强调的是,第一,布坎南理论中的契约是作为一个经济学家从研究交换行为的规则形成而引发出来,其一致同意原则具有考量社会政治一切方面的方法论意义,也为政治上的任何改革提供了一个理想主义的标准。因此,布坎南的契约主义毕竟是现代政治哲学,并以深湛的经济理论为基础,所以它比古典政治哲学的契约主义在规范性上更严谨,在实证性上更有力。第二,布坎南意义上的国家与霍布斯的“利维坦”也存在重要区别。后者除了最初的约定以外不再给国家施加任何别的限制,国家实际上演变成了独裁统治者,这是与布坎南的个人主义观点完全抵触的。布坎南在阐释自己的国家观时写道:“我们拒绝霍布斯有关君主不能受到宪法约束的控制的预设。……我们整个建构是基于这样一个信仰或信念,即宪法可以发挥作用,宪法构架内所强加的征税规则可以成功推行。”^⑩因为“‘政府的本性’包含着利维坦属性。……我们利用这一模式,提出一系列‘可能最糟糕的’后果的预期,这种预期有助于我们分析那些用来保证不让这种‘可能最糟

糕的’后果变成现实的手段。确切地说,我们的整个努力非常类似于罗尔斯(John Rawls)的最大最小(mini-max)战略。”^⑪可见,布坎南意义上的国家不仅是契约的产物,而且也是契约的贯彻和体现,从历时性上说,它是动态的可以改变的。因此,它是一种可以不断调整 and 改变“约定”的过程,并始终以达到全体成员的一致同意为基本准则,“最好把社会契约想象的是容易被不断修正或改变的,并且必须把人们给予的同意看成是持续的。”^⑫

总之,正是布坎南基于国家是每一社会成员以集体决定的形式实现各自利益或个体目标的手段这一政治哲学立场看到当今的政治现实,在国家干预主义的影响下,政府对公民生活的侵蚀和威胁变得越来越严重,若不施加并履行一定的立宪限制,民主政府也将有成为“利维坦”的危险。因此,在个体主义和契约主义的基础上进行国家理性重建的努力必然包含立宪限制和立宪改革的重要内容。

二、宪制及其一致同意准则的贯彻

“宪制”(constitution)在布坎南政治哲学理论中是一个核心概念,它是指“一套事先同意的规则,后续行动将在这些规则范围内产生。”^⑬布坎南多次以扑克游戏为例来予以说明。“晚上,人们——比如七个人,围绕成一圈来玩牌。开始玩牌之前,他们首先要就玩牌的规则达成一致。我们有许多的纸牌玩法。因此,在玩牌之前,他们讨论一下,一个人提议说我们来玩这一种玩法,得到其他人的同意。这样,他们就一套规则达成一致,纸牌游戏的规则就被确定了下来。于是,他们就按照所确定的规则来玩纸牌。实际上他们是对这一套规则做出了决策,做出了选择。”^⑭这种在打牌之前参加者必须商定一系列竞赛游戏的基本规则,便可以成为扑克游戏的“宪制”。

人们对规则或宪制的需要主要基于这样的考虑:只有建设性的社会合作,即人人遵从一定的行为规范,在自己谋求自身利益最大化的时候,也同时尊重其他当事人的利益要求,才能给所有当事人带来利益,否则,像霍布斯自然状态那样人人为敌,对任何一方都将是有害的。正因为规则下的社会秩序本身对每一社会成员都是有利的,所以建立宪制完全是出于人们的理性选择。

因此,行为主体在决定是否参与交易时,最关心的是交易规则是否令人满意,因而行为主体(团体中的每一个人)在选择参与交易之前,必须对制度规则进行选择。当行为主体不满意既定的交易规则时,只能允许行为主体具有对规则进行选择的自由,才能保证行为主体选择参与交易的自愿性。也只有交易规则是大家共同的选择,为大家一致赞同,才能被每一个行为主体认为是公正的,在它之下大家进行的交易及其结果才是人人愿意接受的。正是人们关于这种规则选择及宪制选择如此重要,它是规则下的行为选择或后制宪选择是否公正并为大家自愿接受的保证,所以成为布坎南公共选择政治哲学所关注的核心。在布坎南看来,一项好的竞赛,不仅在于有好的运动员,最根本的在于要有好的竞赛规则。

在布坎南公共选择学派之前,现代社会科学家在研究政治社会问题时并没有充分认识到宪制的极端重要性,他们一般只局限于对具体政策(即后宪制选择,post constitutional)的研究和讨论。在布坎南看来,比后宪制选择更为根本和重要的是那些决定具体政策及其效果的基本制度和规则(宪制,constitutional)。其实,一场游戏如果说存在缺陷,那么缺陷恐怕首先来自游戏规则本身的不健全、不合理。同理,当今西方经济面临的一系列难以驾驭的财政赤字和通货膨胀等问题,不可能靠更换一些更精干、更仁慈的政治家或改变某种具体的政策抉择来克服,而必须首先从决定政治经济秩序的宪制规则上寻求解决的突破口。包括经济学家在内的社会科学家仅仅满足于针对具体社会问题向政府提出一些政策建议是不够的,而必须对具体政策所赖以选择的宪制规则进行考察,看其是否得到全体社会成员的认可,能够保证具体政策选择符合社会全体成员的意愿,而不至于使之成为以解决社会问题之名,为部分人谋取自己的偏私之利而损害他人利益的具体政策所利用。如,已实行的预算赤字政策、货币扩张政策、对某些产业的支持政策等等,造成了一些人在政策的关照下大获其利,而另一部分人则屡屡受损。因此,布坎南认为,当今时代所面临的不是经济方面的挑战,而是制度和政治方面的挑战。

在立宪阶段,众多自由和平等的个体就未来行动和决策的基本规则达成社会协议。由于契约的自

愿性和互惠性,除非自愿参加签约的所有成员对立宪的内容表示一致的赞同,否则便没有真正意义上的契约和宪制得以建立。因此,布坎南指出:“契约的意义全在于我们能够赞同。要每个人、有关的各方都赞同。当然,这样就又回到了一致同意的原则,在双方或多方进行交易时,他们就自己所需的条件达成一致,于是就进入了政治上的统一。但是,鉴于各方的基准不同,一致的标准是这样一套规则,或者说这样一种政策,随便你把它称做什么,它指的都是人们能够普遍接受的东西。”^⑮假若一致赞同准则不被遵从,就意味着必然会给那些利用政治程序掠夺别人财产的人,以及那些要逃避公共准则所规定的约束的人提供了机会。基于这一考虑,布坎南主张采用一致赞同准则作为初始立宪讨论和现存宪制改革唯一合理的鉴别标准。集体决策中的一致赞同准则意味着每一成员的利益都未受损,这类似于市场个人决策中的帕累托准则。在避免了不同人之间效用比较不可进行的条件下,它不必借助于很强的价值判断就可以无可争议地判断一种状态的“好”与“坏”以及是否比以前的状态有所改进等问题,同时保证每一种一致性检验的政治过程都符合帕累托最优准则。因此可以说一致同意准则包含了两层意义,一是一致同意是所有当事人福利的最有意义的度量,因为同意意味着同意者认为他所同意的决策至少不损害自己;这种判断只能由他自己做出,而绝不是当事人之外别的什么人越俎代庖所能够做出。因为个人是价值的唯一源泉,每一个人是他自身利益的最佳裁断人。一是一致同意是利益相互冲突的个人能够相妥协的结果,它通过一方的利益去制约其他方的过度要求。由于任何一个受决策影响的人都可以否决该决策,所以没有人能够在损害他人的情况下通过公共选择即政治决策来增加自己的利益,如果一旦某人要求的利益超出各方一致同意准则所允许的的利益范围或界限,其他任何一方都将退出该协议,从而使一致同意准则下的决策被否决。可见,一致同意准则可以直接从个人主义契约主义的方法观点中推出。

为了使所有社会成员能够达成一致赞同的社会协调规则,布坎南像早期的契约论者霍布斯和当代的罗尔斯一样,也假定了一个初始状态。在布坎南

的理想化契约环境的初始状态中,个人被设想为不知道哪个规则的运用会对自己的利益产生什么特殊的具体影响,然后在众多备选的规则中选择一种对任何人都一视同仁,不以特定的人或特定的行为为利益偏向的公正规则,因为每一个人都具有未来的确定性,都不知道自己的具体地位和特殊利益所在。也就是说,未来的不确定性排除了任何特定个人与特定制度和规则发生特殊利益联系的可能性,也就会避免任何个人从自己的具体地位和特殊利益出发来对社会规则进行有利于与别人不同的、自己的选择,从而保证社会规则公正性。

当然,布坎南虽然提出了“无知之幕”初始状态的理想化契约环境,也多次称赞过罗尔斯“无知之幕”初始状态的设想,但他毕竟不是构想现实的哲学家,而是立足现实的经济学家,因此他并没有像罗尔斯那样对其做过于强烈的关注和过于精细的规定,而是更多地立足于现实,对未来提出理想性一致同意规则标准,以导引宪制的不断完善和更加公正,使每个社会成员的处境通过宪制的改革或契约规则的调整矫正而有所改善。“在我们想象任何一个社会的全体成员开始他们的社会契约之时,我们必须有一个出发点,一个假设的起点。我并不认为这个起点上的权利分布是合理的,在这一初始时刻也许有的人是奴隶,有的人是奴隶主,……我虽然与诺齐克一样,从一个既定的权利结构出发来讨论社会契约理论,但我与后者不同,我不认为那个既定的权利结构是道德合理的。我不认为‘继承权’是那么重要。我关心的是从这样一个初始状态出发,人们怎样并且能够多大程度上通过契约关系改善自身的处境,尽管这一改善不一定能够取消他们之间在权力上的基本差异,尽管这一改善并不排除社会革命的可能性。”^⑩可见,布坎南的宪制和一致同意契约准则的理想政治建设是一种更多地从实际出发的理性探求。

三、对国家权力立宪限制的改革建议

在布坎南看来,按照个体主义—契约主义政治哲学原则建立起来的国家,其职能的合理性边界必须被限定在促进每一个社会成员的利益范围内。然而,正如布坎南对政治家行为的实证分析所揭示的那样,政治家具有一种偏离公民利益而实现自身效

用最大化的自然倾向,而现实的决策规则和体制结构又存在着实际上能够使政治家侵害公众利益以追求自身利益的机会和空间。尤其是当凯恩斯主义一再突破原有的制度和法律约束之后,国家滥用权力现象则显得更加严重。因此,以个体主义—契约主义为政治哲学基础重新设计对国家的立宪限制就成为布坎南最为关切的实质性问题。当然,布坎南并不是试图去具体论证和确定哪些活动应属于公共决策的范围,哪些活动应属于私人决策的范围,而是将目光集中在决定政治决策过程的规则和程序上。

能不能对国家进行有效的立宪限制,能不能对现实中已有漏洞或欠缺的当下宪制进行改革,布坎南不像古典契约论者霍布斯那样悲观,而是抱有足够的信心。在霍布斯的“利维坦”那里,个人几乎容忍了统治者几乎无限制的权力,统治者自身的约束或道德自律成了权力的唯一界限。布坎南则认为,美国开国之初,那些立宪的先驱成功地建立了美国的宪章,两个世纪的历史实践基本上证实了那些先驱在立宪思想和确立的宪政体制的有效性。当然,18世纪的宪章在现在的新的历史条件下有些规则已变得不甚适用,有些规则实际已受到这样或那样的侵蚀和破坏,有些其本身所存在的漏洞和欠缺日益显现并使政治家能够进行变通或有机可乘。因此,必须以先驱们的思想原则为指引,对现行制度重新审视和梳理,并以此为逻辑依据进行立宪改革。作为经济学家,布坎南以经济领域的政策制定规则为切入点,^⑪鉴于20世纪七、八十年代美国的具体现实,提出了一些立宪改革建议。

(一) 征税权力的限制

美国宪法规定,国家在缺乏应有的法律程序和适当的补偿条件下不允许征用个人的财产,这些原则同样适用于国家的征税。目前,国家征税的限定主要体现在征税必须满足一致性、普遍性和非歧视性要求,但对国家的征税总量没有施加任何限制。即使国家向公民统一征收90%的比例税,也不违背现有的征税原则,这无疑是当前税制规则的一大缺陷。另一方面,在美国长期的财政理论和实践中,征税和支出从来是两个完全脱离的环节,一项支出的增加完全可以不考虑是否存在相应的税收来源以支持该项增加的支出。布坎南关于赤字财政和民主之

间内在关系的分析清楚地表明,民主制度决定了政治家喜爱支出不喜爱征税的偏好。在布坎南看来,凯恩斯主义赤字财政理论与美国财政制度中收支分离的缺陷、民主政治固有的偏向相结合,导致了国家部门的急剧膨胀和财政赤字的不断增大。针对当时美国税制所存在的权利约束松弛的事实,布坎南提出两点关于税制的立宪改革建议:一是倡导联合预算原则,要求联邦政府的收入和支出实行联结,即每一项支出决策必须同时确定相应的税收来源。这样做虽然不一定完全确保预算平衡,但基本上可以杜绝通过发行公债和印发钞票来筹集支出资金的可能性,以便使政府官员清楚意识到每一笔支出所伴随的实际成本。二是对税收和支出施加数量限定,比如将联邦支出的增长率直接与国民收入增长率挂钩,并对征税总量也规定一个合理的上限。这些建议实际上是向古典预算平衡财政准则的复归。当然,鉴于美国业已存在的预算赤字数目庞大,在一个财政年度不可能完全清除,布坎南提出预算平衡的目标可以在几年中分阶段循序进行。

(二) 货币供应的限制

一般地,当权政治家有三种方式筹集财政支出的来源:征税、发行债券和增发货币。前两种往往不受欢迎,因为在政治家看来,征税会直接降低私人部门的购买力,发行债券会由于挤出效应抬高利率,它们作为政治行为又表现得直接和明显,容易立刻引起选民的不满。而增发货币相对来说比较隐蔽,不容易被社会立刻认识到是一种政治现象。虽然增发货币存在一定的限度,但政治家总是有相当的机会和激励通过扩大货币供应量来支撑日益膨胀的预算规模。虽然名义上联邦储备系统独立负责货币政策,其决策的独立性却是一个值得怀疑的问题。政治家经常利用选民的呼声或其他方式向货币当局施加影响。为了克服来自货币方面的较大随意性空间和不稳定因素,布坎南建议确立一个公开的具有法律效力的货币供应规则,一方面为公众提供稳定的价格预期,另一方面也可以限制政治家在货币方面的随意处置权。具体地说,货币当局应该大致上按照最近 10 年国民生产总值的平均增长率来确定基础货币的增长率。

(三) 预算方案投票通过规则的限制

现实中,大多通行的投票规则是简单多数制。布坎南看到了这一规则的弊端。事实也证明立法中的简单多数制在助长支出的过度增长方面的作用不可忽略,这就有必要在通过财政预算方案时,提高投票赞成通过比例,实行高于简单多数的投票制度。因为决策规则越接近于全票通过也就是一致赞成规则,一种获准通过的方案覆盖的受益者也就越多,而受损者也就越少,社会公正程度就越高。因此,布坎南等人建议在国会两院通过预算方案时必须达到 2/3 的多数才能通过。这虽然还不是全体一致赞同通过的理想状态,但它比简单多数制使政治家被引向满足更多选民利益的压力更大了,它所通过的决策方案会使更多的选民受益,从而也就能提高社会公正的程度。

以上有关财政货币的几项立法改革建议,作为经济学家,是针对 20 世纪七、八十年代美国出现的经济问题而提出的,初看似乎是对具体政策的限制,但实质上布坎南试图以个体主义—契约主义的政治哲学理念来构建对国家权力的立宪限制,从而使其尽可能满足于“一致同意”的准则要求,在规则程序上以保证社会的公平或公正。

四、将一致同意原则进行到底

“一致同意”虽然是理想政治模式,在现实中几乎不曾存在,但人们在改革中可以将其设想为标准或目标,来判定现行政程序结构的“好”与“坏”,并作为改革努力的方向,以不断听取采纳各种不同意见和诉求,使改革更慎重更稳妥,从而更普遍地为全体社会成员所接受,实现每一个社会成员利益的最大化。既然规则、国家、制度等说到底应被看成是社会成员契约的结果,而且在契约的基础上,它们才具有现代的民主社会的合法性。那么,这就需要“将(康德式的)‘普遍主义’原则尽量推广,一直到我认为不能再推广的地步。……让每个人都明白,这个社会的基本契约将一视同仁地应用于每一个人身上,而不允许一部分人借着(人与人之间的)差异来剥削另一部分人。”在布坎南看来,按照公共选择或集体决策的外部性形成原理,只有“一致同意”,才能消除一部分人歧视另一部分人,一部分人借着(人与人之间)差异剥削另一部分人;反过来说也就是,要避免和消除一部分人歧视另一部分人,一部分人

借着(人与人之间的)差异剥削另一部分人,必须坚决将“一致同意”原则进行到底。只有这样,“国会里的那些特殊利益集团的院外活动将完全被取消。”^⑧因为,在一致同意的原则下,谁也不会接受对自己不利的集体决策的作出和通过;要通过和推行,必须是对所有成员都有利,起码不使任何人受损。

然而,现实中总存在着不能完全实现“一致同意”的种种障碍,于是这就为人们利用“非完全一致同意”规则,在政治上为谋取一部分人的利益,从而牺牲另一部分人的利益,提供了看似合法实际是违背社会正义的花样翻新的策略机会。且看^⑨——

例1:在选举权的规定或确认上,设置缴税(当然是直接税)要求甚至文化测检要求。在美国,这使黑人长期被排除在议会之外,这是因为由于这样的要求设置,美国黑人就没有资格投票,自然也就不能选出他们的代表进入议会,黑人的诉求得不到表达,其权利自然也就难以得到保障,在美国南部一些州区,这种状况一直延续到20世纪末。

例2:在选民登记制度上,尽管国家要求选民提前登记,而且规定选民登记是选民的责任,选民必须先登记,然后才被准许参加选举,这也使许多穷人,特别是黑人,失去了投票权。因为穷人往往要到处流动,以寻找工作;由于文化水平低,让这些人填写登记表格也存在困难;选举注册的时间是上班时间,他们不愿意由于请假去参加注册而被所在企业扣发工资;还有选举登记地点不方便,给无车家庭带来许多麻烦,等等。美国总统约翰逊在1965年3月15日的一次讲话中,就曾提到这种情况。他说:“每个美国人都必须平等地享有投票权,但是,残酷的事实是,在这个国家的许多地方,大量的男女公民却被阻止参与投票,仅仅因为他们是黑人。各种能想象出来的损招都被用来剥夺他们的投票权。黑人选民进行选民登记时,他们可能被告知,时间搞错了,今天不受理登记,或者今天受理登记时间已过,或受理登记的官员正好不在,或受理登记的官员迟到了。如果选民坚持要登记,他可能还是登记不了,因为他不能在登记表中正确的拼写自己中间名(middle name),或者他们表格中使用了缩写。如果他填的表无可挑剔,登记官可能给他一个测验,并掌握不允许他通过的权利。他也许被要求背诵整部《美国宪

法》,或解释本州法律中最复杂的部分,即使一个大学毕业生文凭也不能用来证明自己可以读写。因此,实际上跨越所有这些人为障碍的唯一途径是展示一张白脸。”^⑩直至1993年,克林顿总统签署了《全国选民登记法》,两年后的1995年生效,才要求各州开放机动车登记中心、残疾人中心、学校图书馆为登记场所,以方便选民登记。

例3:在选区的划分上,不同的方法,会导致不同的选举结果,尽管一人一票的规则并不违背。设有20名选民的某组织,赞成者和反对者都是10名。4人一组,可分为5组。若把赞成者和反对者做这样的组合划分,3:2、3:2、3:2、1:4,赞成者取胜反对者失败。若把赞成者或反对者做这样的组合,2:3、2:3、2:3、4:1,肯定赞成者失败反对者取胜。可见,无论怎样组合规划,只要不是按一致同意规则,无论是多数规则,还是少数规则,都会是一部分人的意愿得到满足,而另一部分的意愿受到废置;一部分人受益,而另一部分人受损。政客们往往会利用选区规划上的不同效果,来设置有利于自己取胜而致使政敌败北的选区划分方式,以获取自己的利益。

例4:运用各种形式的公开的和非公开的买卖选票,这样必然就会造成一部分人对另一部分人的剥削。布坎南认为:“如果经济力量在公民当中的分配是不公平的,那么,可以说,公开买卖选票会赋予群体中较富有的成员以‘不公平’的优势。诚然,那些发现由于出售其政治决策权力而使经济状况得到全面改进的穷人(以乙为例)与富人(以丙为例)都将从选票交换得益。然而,如果是多数表决制度占上风,那么在一个由丙‘拥有’和组织的联盟中,甲可能更容易受到乙与丙的剥削。”^⑪

以上种种,不一而足。根据布坎南的分析,就是因为在一个政治社会中,非一致同意规则使优胜者可以利用他们通过的赞成的决策侵害失败者的利益,使后者来承担决策给他们造成的这一规则下无法避免的“外部成本”,即为集体决策中由于他们参加而造成的由某些(个)人自己承担的成本。^⑫

在以上案例中,人们之所以竭力采取种种组织策略来赢取自己在政治中的优势,就是因为“非一致同意”的规划之下,选举或决策的结果使优势者的意愿得到实现,增进了他们的利益,而相对地

会使失败者的意愿并未得到实现,往往减损了他们的利益。在政治活动中失败者这种利益的减损,实际上就是他们在优势者的利益得到实现而在集体活动中不得不付出的代价。布坎南把它称作政治的外部性或外部成本(external costs)。“如果给定任何非全体一致的决策原则,则集体行动往往会造成外部成本。”^{②③}它是集体活动中“非一致同意”规则强加给不同意决策结果的失败者为同意决策结果的优胜者的利益的实现而承担的成本。也就是说,在政治活动中,优胜者在非一致同意规则下,可以通过非一致同意而通过的选举或决策,来迫使非同意的失败者承受意愿伤害和利益损失来实现他们的意愿和增进他们的利益。在布坎南看来,这是借政治规则的缺陷而形成的人对人的剥削,是非一致同意规则的政治所不可避免的结果。正是这种不可避免性,自利的人们总是想尽一切办法,使出浑身解数去取得自己的获胜地位,从而在政治活动中利用非一致同意规则给失败者造成的外部成本,来实现对他人的剥削。“通过不是全体的一致投票同意规则而做出决定的那些活动的集体组织方式,对于个人而言,必定也包含有一些外部成本。”^{②④}正是这样的分析,使我们从五花八门的政治奇观怪象中找到了令人信服的解释依据。因此,布坎南认为:“解释压力集团在本世纪后半叶的重要性日增的假说,无须依赖公共道德式微的推测。一个远为简单且更可接受的假说是,从组织性成本方面来测量的利益集团的活动,是预期由各职能集团从政治过程中得到的‘利润’的直接函数。在一个政府活动整个地受到鲜明限制的时代,在一个被集团化的政府活动对实质上是所有的个人和群体都发挥着一种普遍性影响的时代,有组织的特殊利益的相对缺位是容易解释的。然而,由于相对于私人部门而言,公共部门的重要性已经增强,并且由于这种扩张已经采取了对总人口中独立可辨的群体施加一种日益有差异的或歧视性的影响的形式,所以增加那种旨在以政治手段确保有差异地组织收益的投入,是一种可以预见的结果。”^{②⑤}因此,“压力集团或利益群体的活动,是外部成本的一种制度性表现。”^{②⑥}

根据布坎南的分析,“如果给定任何非全体一致的决策规则,则集体行动往往会造成外部成本。

有差异的或集团性的立法,就等于通过普通征收收入来筹备资金的特殊修路计划”,亦即用从全民征收来的税款,来为从特殊修路计划中获益的部分人来买单。因此,“如果现行规则不变,则指望利益群体单方面独立进行充分的自我约束,看起来就是十分愚蠢。指望他们这样做,就等于期望他们采取与其存在理由相反的行动。”^{②⑦}

因此,在例1、例2中,实际上是在赤裸裸地剥夺部分社会成员的平等公民政治权利,这部分被剥夺的平等公民政治权利的社会成员在整个社会的集体决策或行动中的利益受损则是不言而喻的。而在现实生活中,虽然形式上赋予了全体社会成员以平等的公民政治权利,但由于决策规则不是全体成员一致同意,其决策结果都会有利于在决策中占优势的那部分成员,而不利于在决策中居劣势的那部分成员。因为决策结果是体现占优势的那部分成员的利益和意志,居劣势的那部分成员只能服从体现占优势的那部分成员的利益和意志的决策结果,任凭自己的利益和意志在决策结果中受损和落空,这实际上仍然是一种不平等。也就是在这种虽然人人都有选举或表决权的形式上的政治平等之下,如果遵循非一致同意原则,自然就可以导致弱势成员的利益和意志服从优势成员的利益和意志,使优势成员的利益得以增进、意志得以实现,使弱势成员的利益遭受损失、意志被迫落空。所以才使政客们打着政治平等的旗号来利用非一致同意规则千方百计使自己获得决策中的优势地位,从而在获得通过的决策中增进自己的利益和实现自己的意志。布坎南认为,这种人人都有选举权或表决权又遵循非一致同意规则的集体决策制度,虽然形式上看是人人平等的,但由于所通过的决策仅仅体现着优势的支持者的利益和意志,而居弱势的非支持者(反对者)的利益和意志得不到认可和体现,因此实际上这种非一致同意原则下的政治活动的结果,注定是不平等的。占优势的决策支持者通过决策的实施,满足了自己的利益和愿望,而弱势的决策反对者却在通过的决策的实施中违背了自己的利益和愿望。“采取行动的权力和阻止由他人提出的行动的权力之间的这种区别,是一种非常重要的区别;它代表着把外部成本强加给他人的权力与防止被人强加外部成本的权力

之间的差异”,^②“一般地说,个人往往会赞成所有给他们提供净收益的建议”,^③“任何理性的人都不会自愿地同意给他造成预期净损失或净伤害的事情”。^④只要不是一致同意,任何政治实体所通过的或作出的决策都带有歧视性,不可能做到把平等的权利给予其所有成员。正如布坎南所说:“在一个政治实体中的成员,只要人人都有选举权,多数决定规则就能符合事前政治平等的标准。但是,如同上边已经谈到过的,还有其他可选择的办法也能符合这个标准(只要人人都有选举权或表决权,包括多数决定规则的所有决策规则都符合这个标准——引者)。但是除了一致同意之外,所有决策规则,事后都会破坏政治平等。其选择能支配结果的那些人的利益和价值,比起其选择无足轻重的那些人来,最终要得到更多的重视,假使A以60%的多数选票当选,在支持A联盟中的那些人就比支持B的40%少数人得到更多的好处。”^⑤因此,布坎南批评道:“现代政治范围内可以认可的许多行动(作普通解释),如果在市场中实行的话,会被说成是掠夺性”,^⑥因为它们都违背了市场交易原则中的自愿、平等、合作、互利的实质精神。“现实政治若不可能达到一致同意,当然会向那些想利用政治进行掠夺的人提供机会,他们将跳出相互有利范围规定的界限。”^⑦可见,只要集体性决策离开了所有成员一致同意的原则约束,追求自己利益最大化的集体成员必然展开对自己同胞的掠夺。

作为“既主张民主,也主张平等”的强烈的个人主义者,布坎南当然不能容忍现实社会政治生活中所存在的“依据特殊利益和人口数量”来决定“政治权利”,形成人与人之间的“政治差异”,从而导致一部分人与另一部分人之间的差异,一部分人对另一部分人的“强制”和“剥削”。因为在布坎南看来,社会共同体应是其成员通过社会合作实现平等互利的整体。在其中,“任何利益都不比其他利益更占优势。”^⑧若其部分成员的利益受损,这样的社会共同体就失去了建立的必要性理由和持续存在的充分依据。因此,他的理想是,把政治看做复杂的交换的理想化概念。在这样的概念中政治过程是和市场过程相类似的。在每一个过程中,个人投身于社会相互作用以图推进他们的目标(不管目标是什么),^⑨它

使人们的行为“变得对共同体的所有成员的利益都有益而不是有害”。^⑩

要把社会政治引向这样的理想,布坎南认为可供选择的政治规则或制度只能是在集体决策中使每一个成员一致同意,“确保每一位公民不受到政府的伤害或损害,同时确保政府对所有公民也如此一视同仁,做到这一点的必要条件是,全部政治决策都按照一致同意的规则作出的。”^⑪由于在一致同意的规则下,任何一个受决策影响的社会共同体成员都可以否决该决策,所以没有人能够在损害他人利益的情况下来增加自己的利益。一旦某个或某些成员要求的利益超出成员一致同意决策所允许的利益,其他任何一个或一些成员都将退出该决策,一致同意决策被否决,任何一个或一部分成员企图通过集体决策损害其他成员的利益将遭到制度的制约或制止。因此,一致同意是社会实现政治公正的唯一原则。

当然,布坎南也意识到“一致同意”的规则会使决策成本太高,因为一旦其中一个成员予以否决或不同意,决策将无法达成。因此,他有时又认为也可以采取其他某些权宜的变体规则,“我们已经予以阐发的个体主义立宪理论,赋予一种特别的决策规则即意见普遍一致或全体一致规则以核心地位”,^⑫“其他可能的决策规则,则作为全体的规则的变体予以引入。这些变体之所以被理性的选取,总的来说,并不是因为它们会产生‘更好’的集体决策(它们不会),而是因为,全体一致地达成所涉及的成本的绝对分量,无条件要求稍微偏离这条‘理想’规则。”^⑬但是,稍微偏离“一致同意”的变体规则决不能背离一致同意规则的内在实质。这就是,“让每个人都明白,这个社会的基本契约将一视同仁地应用于每个人身上,而不允许一部分人借着(人与人之间的)差异来剥削另一部分人”,例如“多数规则”。“民主当然可以实行多数规则(而不一定要维克塞尔式的‘全体通过’),但是,为了尽量减少哈耶克(F. A. Hayek)所说的‘多数独裁’的可能性,我们还要限定多数规则适用的范围,你们是‘多数’,好吧,请将你们多数的选择限定在一个范围内,超过这个范围内的选择就是违反宪法的(如哈耶克在《法、立法与自由》里讨论过的例子,多数裁决任何

时候都不应为了多数的利益而夺取少数人的生命权利)。而且一旦多数抉择的(合乎宪法)的选择范围被规范之后,多数人所做的任何抉择都得一视同仁地应用于一切社会成员,而不能对少数人采取歧视。于是当一项赋税被决定征税时,一切人都必须缴纳这项赋税。如果你想要限制一项产品的进口,那么你必须限制一切产品的进口。你不能依据你的特殊利益和你的人口数量来决定你的政治权利。”^⑩

在这里,布坎南似乎意识到,任何违背“一致同意”原则实质的政治决策规则,往往都会被政治强势者所利用,从而使弱势者受到不公正的对待和剥削。因为强势者的地位及其政治操控的优势,往往能够以各种手段来左右任何非一致同意规则下的决策及其实施,以达到他们损害政治弱势群体的利益,使自己占尽社会合作效应所带来的收益或好处,上文提到的案例便是最好的明证。在布坎南看来,它破坏了平等契约互利合作的社会存在基础,也不符合人们参与社会活动的愿望。所以,布坎南一再强调并不遗余力地高举一致同意的大旗,坚守其实质决不允许有丝毫的动摇。总之,一致同意是布坎南理想政治的最高标准,是维护社会每一个成员个人利益的制度保障。如果非要说布坎南偏向于哪个部分社会成员的利益的话,那只能说是弱势群体。因为,在布坎南看来,在现实政治中他们的利益屡屡受损,根本原因在于:或者他们被排斥在政治决策选择之外,他们的公民权利以这样或那样的借口被限制或剥夺;或者他们在政治决策选择中只处于服从或被强制的地位,他们的意愿在政治决策选择中根本得不到反映或实现。因此,全体社会成员的一致同意,也是布坎南力图寻求的克服现实社会中政治资源被部分人垄断、强权政治恣意横行的根本制度路径。

【注】

①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑪⑫⑬⑭[美]布坎南. 自由、市场和
国家[M]. 北京:北京经济学院出版社,1988:40, 41, 48, 48
-50, 253, 254-255, 40, 56, 92, 247, 248, 90, 91-92, 88.
⑮高小勇,汪丁丁. 专访诺贝尔经济学奖得主[M]. 北
京:朝华出版社,2005:104.
⑯⑰⑱[美]布坎南. 宪政经济学[M]. 北京:中国社

科学出版社,2004:11, 221, 7.
⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛[美]布坎南. 同意
的计算[M]. 北京:中国社会科学出版社,2000:286,247,43
-45, 316, 65, 313-314, 316, 318, 284, 285, 274, 276,
311, 102, 102-103.
⑳㉑㉒ <http://book.sina.com.cn/nzt/zhangfangruobeier/39.shtml>.
㉓ <http://book.sina.com.cn/nzt/zhangfangruobeier/62.shtml>.
㉔[美]布坎南. 赤字中的民主[M]. 北京:北京经济学院出版社,1988;宪政经济学[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004;自由的界限[M]. 台北:联经出版事业公司,2002.
㉕㉖ <http://book.sina.com.cn/nzt/zhangfangruobeier/64.shtml>.
㉗这里引用的有王绍光先生曾列举的案例,见王绍光.
民主四讲[M]. 上海:生活·读书·新知三联书店,2008.
㉘Public Papers of the Presidents[M]. Washington: U
SGPO, 1965 :130-131.

(责任编辑:宋 敏)

