

# 林德布洛姆的制度比较思想及其启示

费广胜

(山东科技大学 文法学院, 山东 青岛 266590)

**摘 要:** 林德布洛姆比较制度分析不仅分析视角独特, 而且对于当代世界政治、经济制度的见解与主张, 客观而又不乏思想深邃。他以独特的视角, 较为客观地、经验性地研究了上世纪 50 年代以后世界的有关政治、经济与市场制度, 以及相互搭配的有关问题。其中, 关于经济与政治、计划与市场、共产党与创新以及多头政治与民主制等方面的思想, 对于当今经济转型国家的政府及其执政党, 尤其对于中国政府和中国共产党的制度完善与创新, 具有重要的启迪和参考价值。

**关键词:** 林德布洛姆; 比较制度分析; 多头政治; 市场; 创新

中图分类号: F014.1

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2013)04-0077-06

美国著名的政治经济学家查尔斯·林德布洛姆(Charles Edward Lindblom)在他的名著《政治与市场:世界的政治——经济制度》一书中,将制度看作是一种社会控制方式、实现人的目的的一种工具。在此基础上,他以控制人的要素(权威、交换和说服)作为制度分析的逻辑起点,从而超越了上世纪中后期东西方世界在意识形态上的对立,在分析当时世界政治、经济制度时成功地摆脱了冷战思维的束缚,以独特的视角,较为客观地、经验性地研究了 20 世纪 50 年代以后世界有关政治与经济的制度以及它们相互搭配的相关问题。特别值得一提的是,林德布洛姆对于一些具体政治、经济制度方面有见地的思想,如政治与经济、计划与市场以及共产党的创新任务等,对于当代社会发展无不具有重要的启迪意义。

## 一、关于政治与经济

林德布洛姆认为制度(主要是经济的和政治的)的功能,在于可以提高人们的生活质量。而政治制度与经济制度却是密不可分的。“在世界所有的政治制度中,大部分政治是经济性的,而大部分经济亦是政治的。”<sup>[1]</sup>对于政治与经济的关系问题,马克思主义曾从哲学层面,从唯物论和世界观的高度做过科学的论断。林德布洛姆却从经验的、可观察的层面告诉人们如何对待政治与经济的关系。当今世界环境的不确定性越发增强,复杂的环境使得世界的不可治理性也日益提高。我们在应对各种社会问题时,如果只有单向度思维模式,那么结果可能是首尾难顾,正如米切尔·托达罗所说的那样“在许多情况下,为解决某一问题所制定的政策,结果都会使另一问题恶化。”<sup>[2]</sup>任何一个国家都会面临众多问题,有经济发展的问题,也有贫困、不平等、社会稳定、人口、资源环境、公共安全等问题。任何一个问题的解决,都可能涉及到一系列其他问题,如果仅有经济上的成本效益或理性预期的考虑是远远不够的,制定一项经济政策,不仅要考虑它有什么样的经济成本或经济收益,更要考虑它的政治成本和后果。否则会出现意想不到的局面。当代以来,有些发展中国家,建国以后照搬西方工业化模式,全力发展工业,经济是有了一定的增长,但是,有增长而无发展,社会公平问题和社会二元化结构问题突出,“马太效应”明显,社会矛盾尖锐,甚至

收稿日期:2013-06-30

作者简介:费广胜(1965-),男,安徽肥西人,山东科技大学文法学院讲师,管理学博士。

影响社会稳定。其原因之一就是这些国家的政府在进行经济决策时缺少政治上的考虑或者说缺少政治眼光。

另一方面,如果离开经济内容,政治又会变得空洞无物。政治问题的解决离不开对经济的考量,政治的背后往往有着深刻的经济原因。如果离开对经济利益的考虑,恐怕就无法解释一些政治问题,例如腐败问题,如果仅仅认为某官员贪污腐败行为是因为他在位期间放松了对自己主观世界的改造,或者说是我们在教育上出现了问题的话,顺着这条思路来治理腐败,恐怕效果不会太明显。在一个还没有实现按需分配的社会里,人的自利心理是合乎理性的,机会主义倾向也是可以理解的,但问题是如何使他的这种机会主义倾向不变成机会主义行为,恐怕才是问题的关键。如果从这个角度考虑就会促使我们思考如何用制度来治理腐败,其效果就会大不相同。也就是说,如果只是将腐败问题看作政治问题,而不从经济上寻找根源,很难抓住问题的关键。寻租理论对腐败问题有很好的解释力,政治家、官僚也像普通人一样都是“经济人”,都追求个人效用最大化,只不过政治家追求选票最大化,而官僚追求预算最大化,与普通人追求经济效用最大化只是在形式上不同而已。这就很好地解释了为什么政治家的偏好并不总是能够反映选民的偏好。

建立中国特色的社会主义市场经济体制,政治和经济制度的改革与创新是不可避免的,如何正确处理经济制度改革与政治制度改革的关系问题,是我们必须解决的基本问题。面对不确定的环境和纷繁复杂的社会问题,如果仅从经济方面或仅从政治方面考虑问题都是不可取的。改革开放之初,我国为了尽快改变经济落后的局面,重视经济建设,是符合当时的中国现实需要和社会发展规律的,但是过多重视 GDP 的增长,却忽视了社会其他方面的发展,结果社会公平和社会二元结构等问题日益受到人们的关注。公平与社会稳定关系紧密,社会不稳定会破坏经济增长的社会环境,从这个方面来看,社会不公不仅是经济问题,也是政治问题。正因为如此,我国政府提出了建设和谐社会,目的正是为了解决社会差距和两极分化问题,使全体人民共享改革开放带来的成果。总之,林德布洛姆的政治、经济思想给我们的启示在于,在经济决策时要有政治上的思考,而在制定政治制度时也要加上经济的考量。

## 二、关于计划与市场

计划与市场是一个令人感兴趣而又使人困惑的领域。无数人为之倾注了大量的精力,但多数还是盲人摸象,不得要领。一度,市场被认为是与资本主义联系在一起,而计划与社会主义相联系,两者是不相容的。这种从意识形态上来理解市场与计划,不仅在西方世界非常流行,而且在社会主义国家也是主流观点,以至于这种观点曾经成为束缚中国改革开放进程中的沉重包袱。邓小平同志南巡讲话后,问题基本得到解决,但是直到今天,人们对市场与计划的认识还是不充分的,许多深层次问题仍没有彻底解决。林德布洛姆关于市场与计划的相关理论对我们有着重要的启示。林德布洛姆认为,市场与计划是社会控制的基本方法,作为一种工具或机制,市场机制的某些用途即使在计划经济中也是必不可少的。他认为“世界上所有国家的制度从各种设计中选用了市场,以征募和分配劳动者从事各种工作。所有国家的制度均通过市场,把消费品分配给有意购买者。所有国家的制度都使用着货币和价格。”<sup>[1]13</sup> 同样,计划即使在资本主义制度中也是广泛存在的,“在所有工业制度中,生产不是由市场,而是由行政权威(或者是私人权威,或者是政府权威)直接组织的:尤尼莱佛、通用汽车公司、亨得斯达机械公司、美国邮政部、英国交通委员会……,都是一种官僚行政制度。”<sup>[1]13</sup> 林德布洛姆成功地将政治与意识形态分开,用工具主义态度看待计划和市场,他认为,计划并不能等同于社会主义,“计划是一种使公司有效地参与市场的方法。”<sup>[1]3</sup> 在资本主义制度下,计划可以促进市场的发展。他还指出,市场制度尽管到目前为止(上世纪 70 年代),通常是与私有企业相联系,但是市场制度并不总是私有企业制度,当时的南斯拉夫就是一种类型的社会主

义市场制度,未来还可能出现其他类型的市场制度。也就是说,市场经济道路并非只有资本主义道路这一条,走社会主义市场经济道路也不是不可能的。这一结论被有中国特色的社会主义市场经济道路所证实。不过,林德布洛姆认为,市场在共产主义模式和在市场取向的多头政治社会中的功能是有根本区别的,传统社会主义社会大量地使用市场和计划来分配消费品和劳务以及配置劳动力,但是没有使用市场来决定生产什么和把资源配置到各种选定的生产线上,而是靠权威安排。产品的价格也是一样。而资本主义社会消费者实际上是充当主权者,即生产主要是由成千上万消费者的市场需求所控制的。林德布洛姆这种工具主义态度对于打破当时资本主义和社会主义两大阵营对立态势的意义是不言自明的,而且对于后来人们探索如何更好的利用计划和市场这两种工具来为发展经济服务是有一定价值的。

林德布洛姆的政府与市场理论,现在看来并不是什么新话题,很多学者对此作了不同程度的研究,并有相当可观的研究成果,现在几乎没有人再坚持认为市场万能或政府全能了。在实践中,原来实行中央计划经济的国家也纷纷开始转型,由计划经济向市场经济转变,并取得不同程度的成功。尽管如此,无论是在理论界还是实务界,在如何处理好政府和市场的关系,或者说在政府与市场边界的问题上,至今仍是令人感兴趣而又使人困惑的问题,即使在西方发达的市场经济国家也是如此,从亚当·斯密的自由放任主张,到凯恩斯的国家干预政策,到上世纪70年代以后的各种新自由主义主张,再到克林顿政府时期一系列政策,可以看出政府与市场定位的此消彼长,无一定论,更不用说在后发国家或转型国家了,政府和市场的关系仍是一个未解之谜。林德布洛姆对此分析的价值不在于他提出解决问题的最终答案,他没有也不可能提供最终答案,而是在于他为人们解决问题提供了一种分析工具、一个视角、一种工具主义态度,他主张处理政府与市场关系的问题不是根据人们的偏好,而是要看政府和市场的,它们到底能够做什么,它们的限度是什么。有了这种衡量标准,人们在具体处理政府与市场关系时,就有了最大限度的灵活性,也就是说,在不同国度里或不同的地区,由于政治、经济、社会及文化等方面的差异,其政府的能力和市场的发育程度是不完全相同的。因此,是多一点政府还是多一些市场的答案也就不是唯一的,这就要视这个地区或国度的政府和市场的力量而定。市场的具体模式在世界上不可能是整体化一的,每个国家都要根据具体的国情,处理本国的政府与市场关系,探索适合自己国情的经济模式,不要指望照搬别国现成的模式,那注定是要碰壁的。中国改革开放三十年所取得的巨大成功,也证明了发展经济、处理政府与市场关系,只能根据中国现有的国情,只能采用强政府与强市场的经济发展模式。

### 三、关于社会主义政党

林德布洛姆的比较制度分析,还对共产主义制度下的政党进行了深入细致的分析。他认为,共产主义制度下的政党有着特殊地位和属性,这决定了它肩负着特殊任务。共产党特殊地位在于它与西方政党不同,共产主义制度下的政党,不是党派,而是一个机构,与国家是一体的。首先,党的组织遍布社会的各个层面,党像一个复制的政府。“从某种意义上讲,它统治着国家,统治着政府。有时候它看上去像一个复制的政府。”<sup>[1]353-354</sup>其次,党是最高权威的后援组织。这个后援组织必须十分庞大,且要有众多技巧,以说服民众自愿授出权威。这种任务只能由政党而不能由公职人员来完成,因为需要后援组织对领导人的忠诚。第三,党的任务是双重的,它包括使民众支持政治领导人和官员服从政治领导。为此党通过使用监督、灌输和特殊控制等工具,塑造公民举止,使他们支持党的领导,使官员对最高领导者服从。第四,党管干部,人事权由党来控制。

由此看来,共产党的这种特殊地位和属性,意味着党肩负着特殊任务,那就是创新。共产主义制度下的政党对国家的领导是通过“双重官僚制”来实现的。所谓双重官僚制,包括党的官员被派到各级政府,以及党在各级政府中参与决策。“政府官员在非政策性问题上可以行使自己的权威,但在政策性问题上

必须向党的官员请教。”<sup>[1]357</sup> 由于对政府这个庞大的官僚制机器进行改革十分困难,政治领导人用党员的创新来推动官僚制改革,因而,政党这个“一种覆盖全社会的用于创新的特殊的机构建制,”变成了一个鞭策、训练和驾驭政府官僚制的工具。但是,他警告说,共产党本身就是一个官僚制,而且是一个比政府更加训练有素的官僚制,它也会陷入保守、僵化,结果可能是“一个追求新社会的伟大抱负变成了最古老的僵化形态。”因此,党的特殊地位和属性决定着创新是共产主义制度下的政党肩负的艰巨任务。

与马克思主义不同的是,林德布洛姆从社会主义国家中的国家与社会、政治与经济、党和政府的基本关系来审视西方政党与共产主义制度下的政党的差异,进而指出共产党安身立命的根本。这对于共产党在执政过程中如何维持其执政地位、认识创新的重要性及其如何创新具有重要启发意义。共产党在缺少“在野党”竞争压力的情况下,如何克服政党组织的官僚主义、不思进取、思想僵化和故步自封等倾向,从而始终保持活力,创新无疑是至关重要的。至于如何创新,林德布洛姆的分析为人们提供了一种新途径。共产党领导地位的维持,主要依靠它的先进性和代表性,而党的组织与政府双重官僚制的特性决定着解决共产党的先进性和代表性的问题,一方面要从党组织内部入手,加大创新力度,解决官僚制本身的问题,保持和发挥党的先进性;另一方面,从党和政府关系入手,解决双重官僚制之间关系问题,使得党在将自己的意志转化为国家意志的过程中,保持和体现其先进性和代表性。

在中国,经过 30 多年改革开放之后,在执政环境发生重大变化的情况下,中国共产党在保持和实现先进性和代表性上,面临前所未有的巨大挑战。林德布洛姆的政党思想给我们的启示是,在执政的条件下,实现和发挥党的先进性,一个首要的前提就是政党自身要具有强大的生机和活力,是党保持先进性的内在基础和先决条件。为此,一要加强党的思想建设,为党的先进性提供思想保证;二要加强党内民主建设,使党内民主制度化、规范化,为党的先进性提供制度保障。其次,有效地处理好党与政府的关系,协调好社会方方面面的利益,也是执政党实现其先进性的重要途径。中国政治的基本关系是党政关系,其他关系是党政关系的展开或具体化。从新中国成立到上世纪 80 年代初,中国共产党对国家生活的领导方式,总的说来,是党政不分,以党代政。中共中央现在已经有意识的引导着党的领导方式由“党政不分”向比较规范化的方向转变。现代国家,包括西方国家在内,无一例外的实行政党政治,在现有条件下,“党”和“政府”不可能完全分开,中国也一样,处理党政关系只能寻求如何建立一种更合理的关系,逐步实现党政关系的规范化。<sup>[3]</sup> 就是要在坚持党的领导地位和改善党的领导方式的前提下,在坚持社会主义民主和法制的原则下,通过有系统、有步骤的调整,缩小党直接领导的范围,扩大党的间接领导范围,使党的领导成为一种政治领导、“总的领导”,充分发挥国家机关在政治生活中的作用。

#### 四、关于民主制度

对于民主制度的讨论也是林德布洛姆比较制度分析的重要内容之一。他对民主制度的讨论是从对政治本质的分析逐渐展开的。林德布洛姆认为,政治的本质是为着权威而斗争。政治过程就是“想要权威的人为它而斗争,另一些人则试图控制掌握权威的人。”<sup>[1]175</sup> 权威构成了所有政府的基石。然而参与争夺权威的人总是要寻找支援者,因为没有人能单枪匹马在一个社会中夺取或掌握最高权威。这个支援者可能是支军队或一个政党或一个利益集团,等等。林德布洛姆将其称为后援组织。在这个争夺权威的游戏里,每个竞争者都有赖于接受他/她的权威的那些人的帮助,结果每个控制他人的人转而受到他/她的支持者的控制。这些控制最高权威的人——后援组织——通常根据规则来控制最高权威。由于掌握最高权威的统治者需要合作,所以,他/她不得不服从规则以期得到这样合作。历史上自由宪章运动可以被看作是试图对最高权威控制的过程。现代民主制度或称为资产阶级民主制就是在此过程逐渐形成和发展起来的。林德布洛姆就是从此独特的分析角度来讨论现代民主制度的。

林德布洛姆对西方民主制度并未使用“资产阶级民主制”这个称谓,而使用了“多头政治”这个概念,因为他认为当时的民主理论普遍存在着将理想成分与现实相混淆的情况,包括林肯、边沁等人,甚至密尔的民主理论也不例外。林德布洛姆认为,民主理论的全部内容“它们用于控制权威的社会机制,是一种特殊的、与众不同的种类。”<sup>[1]194</sup>为了与那些和现实不相符的民主理论相区别,他采用了多头政治这个概念,这个概念是美国政治学家达尔在描述美国政治制度时首先提出的。所谓多头政治,意思是“统治将由多种力量完成。”<sup>[4]</sup>多头政治是一种大众控制形式,一套权威主义规则及政治行为模式,这种权威主义规则的核心就是限制争夺权威的规则,这些规则规定了特别的程序与和平的过程,以取代武力的冲突,强力的威胁和其他野蛮的争斗。包括最高权威对选民选票的反应、每张选票的分量等值、公民的知情权和话语权等。因此,多头政治是控制权威的一种机制,在这种机制中,公民决断处于核心位置,领导层和全体公民之间不断互动,使公民能够表达意愿并引导领导层对此做出反应。

林德布洛姆以一种“价值中立”的态度,分析了现代西方民主制度的产生及其功能,去除了有些资产阶级思想家民主理论中的神秘色彩,还以其本来面目。他指出,西方民主制度并不像有些人宣扬的那样是“理想上最好的政府形式”。在他看来,多头政治被以非民主的方式控制着。那些拥有维护财产权的特权的人控制着多头政治,导致大企业在市场制度中享有特权。某些大公司由于规模巨大,其决策对公共领域产生一定的影响,因此,当公司达到一定规模时,企业家手中就掌握着公共职能。“公共决策的一大片领域已经从多头政治的控制下挣脱。”<sup>[1]249</sup>政府和企业共同掌握着公共事务,因此,政府必须与之合作,或者说必须给企业家以“特权”,以便鼓励和引导他们决策时更多地顾及到公共事务。林德布洛姆将西方民主制概括为:市场+多头政治+实业界对政府的控制。这种制度下,大众对政治精英和政治权威有所控制,但实业界特权无法避免。由于实业界占据特权位置,实业界利用各种手段向大众进行灌输,在此过程中还得到政治权威的配合,使得公民决断不仅被塑造,而且受到约束,结果,公民接受主流意识形态,例如私有制与民主不可分、私有财产神圣不可侵犯等,而只在一些次要问题上有争论。这种精英控制被林德布洛姆称之为多头政治中的循环,即大众民主最终导致精英政治的结果。公民变成了企业家的同盟,“人们接受了灌输,通过购买和投票提出要求,这种要求不是别的,正是决策精英已经安排给他们的东西。那些假设用来引导领导人的决策,原来是由他们自己确立的。”<sup>[1]293</sup>这一点可以从美国次贷危机和政府救市中得到验证。

不过,林德布洛姆还是认为,与权威制度相比,多头政治精英对公民的控制,还没能对其选择达到垄断的程度。尽管多头政治有其不足,但在约束权威方面,作用不可替代。多头政治正是由于有了相应的制度安排,才使得政治精英对权威的争夺只能以和平的方式进行。作为一种大众化控制方式,多头政治在限制权威方面是有效的。林德布洛姆没有否定多头政治存在的价值,民主的历史,最重要来源于对自由的追求。人们为了保障自由而构造了多头政治这种民主政体,多头政治成为手段而自由则是目的。他认为,多头政治现有的大致形式是民主抱负的一种可行的妥协。“民主在现有畸形的多头政治中的形式,是我们所能做到的最好的一种,……就民主而言,要想发展出远远超过现有多头政治的畸形的形式是不可能的。”<sup>[1]536-537</sup>林德布洛姆认为,多头政治的基本功能在于对权威的控制,正因如此,它与权威制度不可能相容。相反,多头政治与市场之间却存在着某种必然的联系,由于它们之间有共同的根源。“多头政治的建立是为了赢得和保护一定的自由:私有财产、自由企业、自由契约和职业选择。多头政治也服务于建立它的社会精英们抱有的更加广泛的追求——目标总是个人的自助,不论是对特殊的自由,还是对资助的经历,都需要有市场(选择正是在它中间做出)。”<sup>[1]239</sup>因此,能与多头政治相搭配的制度目前只有市场制度。这一点从世界经济、政治制度发展趋势来看,也得到了证实。

林德布洛姆的民主理论给我们的启示是,一方面西方民主制度是一种独特的大众控制方式,一种限制权威的有效机制,但是它远没有达到理想的民主程度,只不过是退而求次的妥协方案之一。因此,西方

民主制度不是也不可能成为世界上唯一的民主形式,我们完全有可能根据自己的国情发展出适合本民族特点的、符合民主本质要求的民主形式。另一方面,由于民主制度与市场紧密联系,民主的发展离不开高度发达的市场。因此,走市场化道路,大力发展市场经济,是促进民主建设的必然选择。由此可见,建设具有中国特色的民主制度,必须建立在有中国特色的市场经济体系的基础之上。

## 五、结语

总而言之,林德布洛姆的制度分析针对的是 20 世纪 70 年代世界上存在的两种主要政治经济制度:以私有制为主的市场制度,实行多头政治的政治运作方式;以公有制为主的计划经济,实行权威主义制度,辅以训导制度。然后从权威、交换和说服这三种控制方式来分析这两种主要的政治经济制度。总体看来,林德布洛姆更多地倾向于赞同市场制度和多头政治,但也充分肯定了共产主义在致力于人的全面发展方面的尝试。<sup>[5]</sup>这是林德布洛姆独特分析视角而得出的独特结论。林德布洛姆具有独特性的理论主要是关于多头政治、实业界特权、训导制度等理论。他的理论或者成为后来人们分析政治经济制度的重要组成部分,如公共选择理论中政治市场的交换现象;或者被后来政治经济制度发展趋势所证实,如当今西方出现的政治多元主义,与林德布洛姆多头政治中多种力量统治的原则不谋而合,可见林德布洛姆的多元政治的观点具有一定的前瞻性;而他提出的实业界特权理论,更具批判性,实业界特权所具有的非民主性,道出了多头政治的内在困境;林德布洛姆对共产主义的分析,虽然时过境迁,但其中有些观点,如创新的观点、公平的观点和人的发展的观点等,对于我们进一步完善市场条件的社会主义制度还是有借鉴和启发意义的。

### 参考文献:

- [1][美]查尔斯·林德布洛姆. 政治与市场:世界的政治——经济制度[M]. 王逸舟,译. 上海:上海三联书店,1996.  
[2][美]米切尔·托达罗. 第三世界的经济发展:下[M]. 于同申,等译. 北京:中国人民大学出版社,1991:187.  
[3]朱光磊. 当代中国政府过程[M]. 天津:天津人民出版社,1997:487.  
[4]杨龙. 西方新政治经济学的政治观[M]. 天津:天津人民出版社,2004:262.  
[5]杨龙. 独特的政治经济学分析视角——评林德布洛姆的制度分析框架[J]. 天津社会科学,2009(4):40-46.

## On the Enlightenment of Lindblom's Comparative Institutional Analysis

FEI Guangsheng

(College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, Shandong 266590, China)

**Abstract:** Lindblom's comparative institutional analysis offers many objective and incisive views and beliefs on contemporary world political and economic systems. From a sole angle, Lindblom explores objectively and empirically the correlative issues on government and politics, market system and their collocations in the mid- and late 20<sup>th</sup> century. And his ideas on economy and politics, plan and market, the Communist Party and innovation, and polyarchy and democracy have important reference values for restructuring economies, especially China's system perfection and innovation.

**Key words:** Lindblom; comparative institutional analysis; polyarchy; market; innovation

(责任编辑:魏 霄)