

经济人”理念下的中国行政伦理建设^{***}

□孔德甲 [电子科技大学 成都 610054]

[摘要] 追求利益最大化是“经济人”的特征。这种“经济人”理念的植入并内化是我国改革开放、建立社会主义市场经济的必然结果,是现代社会的表现。但基于“经济人”追求最大化利益的倾向,其在行政领域的适用,引发了行政人格守行政伦理的困厄,追求自身利益与代表公共利益的矛盾,对上负责与回应民众的矛盾,为政绩而政绩的“政治作秀”。笔者以为,“经济人”理念下的行政伦理建设必须从转变观念、引入市场竞争机制、制度伦理等层面入手。

[关键词] 行政伦理;“经济人”;行政人

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-8105(2004)02-0069-05

中国在改革开放并建立社会主义市场经济的过程中,植入了西方的“经济人”理念,极大地促进了社会经济、政治、思想文化的发展。但是,“经济人”理念在政治、公共行政领域的适用,却极其强烈地动摇着传统的行政伦理道德,使行政伦理建设发生诸多困厄。当前,行政实践的真实状况是道德失范、伦理滑坡甚之又甚,已到了非常令人堪忧的地步,诸如钱权交易、权色交易、欺压百姓、搜刮地皮、“政治作秀”、渎职失责等等,不一而足。所有这些,无不与社会主义应有的政治文明格格不入,严重妨碍着社会的正常、健康发展。造成上述状况的具体原因复杂多变,难以尽述。但笔者以为,在我国面临社会转型、“经济人”理念回归并张扬的背景下,基于官僚体制本身的诸多弊端、政府权力扩大膨胀而又缺乏有效监督的情况,来自于政府的大量的“灰色”行为、腐败行为等是不可避免的,而我们相关行政伦理建设的指导思想、方法对策与现行市场经济背景不相吻合,则是造成行政伦理灾难的症结所在。很大程度上我们仍在抱守残缺,固守着传统的伦理思想而进行所谓伦理建设,这无异于“刻舟求剑”、“缘木求鱼”,其结果当然是愈号召、愈建设而与理想目标相去愈远,正可谓“南辕北辙”。当前,要走出行政伦理建设的困境误区,非要转变观念,更新路子,切实从市场经济的大背景出发,从“经济

人”理念出发,认真总结以往经验教训,特别是摒弃虚幻、苍白、大而空的抽象伦理概念,建立硬性的制度伦理、法制伦理等应用伦理体系不可。

一、“经济人”理念及其在我国的植入、确认

“经济人”一词原本是经济学领域内的概念,是伴随着古典经济学的兴起而兴起的。英国古典经济学家亚当·斯密在其著名的经济学论著《国富论》一书中曾这样说:“我们每天所需食料和饮料,不是出自屠户、酿酒家和面包师的恩惠,而是出于他们自利的打算^[1]。”“经济人”的特征主要是其自利性。即一个人无论处于什么地位,其人的本性都是一样的,都以追求个人利益,使个人的满足程度最大化为基本动机。而且经济人这种追求个人利益最大化的行为又可以实现社会利益的最大化,也就是所谓“主观为自己,客观为别人”。

“经济人”假设不但是经济学研究的锁钥和理论基石,而且从上个世纪后半期开始,“经济人”理论还被推广适用于政治、行政领域之中。这方面特别是以布坎南为代表的公共选择学派的学说理论。公共选择理论认为,政治家和官僚与一般人比较起来,他们

* [收稿日期] 2003-12-17

** [作者简介] 孔德甲(1968—)男,电子科技大学人文社科学院硕士研究生。

既不更好,也不更坏,他们也是追求个人利益或效用最大化的“经济人”。布坎南说:“简单而直接的观察表明,政治家和官僚……的行动与经济学家研究的其他人的行动并无不同。”^[2]当个人由市场中的买者或卖者转变为政治过程中的投票者、纳税人、受益者、或官员时,他们的品性不会发生变化,他们都会按照成本收益的原则追求效用或利益的最大化。作为选民个人,他总是趋向选择那些预期能给自己带来更大利益的政治家或政治选择方案;同样,作为政治家或官员个体,他在政治市场上追求着自己的最大效用,如权利、地位、待遇、名誉等等,而把公共利益放在次要地位。^[3]所以布坎南又明确说:“政治中的个人参加者的地位非常接近市场中商人的作用,他通过可以得到的工具表达自己的利益,他接受从过程中产生的结果。政治是利益或价值的市场,很像一般的交换过程。它与市场不同之处在于他的范围更广。”^[2]

正是借助于“经济人”理论并相应地作为自己的理论基点,公共选择学派构建了政治的和行政管理等公共领域的理论模型,勾画出了经济人行为是怎样决定和支配集体行为的图式,特别是经济人行为如何对政府整体行为的集体选择所起到的制约作用。^[3]

在我国,“经济人”理念的植入并确认是伴随着改革开放、社会转型实现的。当我国还处于计划经济的时候,只承认社会的整体利益,否认个人利益,至多只是承认绝对均平化的个人利益,但经过二十多年的改革发展,市场经济的初步建立,原有的整体均平化利益体系被打破,人们的利益观念已经发生根本性变化。现在,人们已不再认为只有整体利益、公共利益是合法的,除此以外,个人利益、个体利益、组织利益、部门利益等的存在,一样合理合法。只要是通过正当手段谋求个人利益或部门利益,一样得到承认和保护。而且即使是对于政府组织及行政人员,“经济人”理念也一样适用,行政官员和政府组织一样具有合法的个人利益或部门利益。

总之,我国的社会转型是社会经济、政治、思想文化、意识观念等方面全方位的、脱胎换骨的根本性转变,尽管这一转变是渐进发生而不是一蹴而就的,但现今,我们无不感受到我国经济的由一元到多元,政治的由统治行政到民主管理行政、服务行政,思想的由盲从、一统、僵化到理性、科学、求变等等方面的变化。正是在这种变化中,“经济人”理论在我国已不只是一个概念、假设,它已经被植入内化而成为一种理念、认识和文化。

然而,笔者并不苟同公共选择学派的把“经济人”假设完全泛化适用到政治、公共行政领域之中去的观点。事实上,公共选择学派理论从一开始也就与不同的批评声音相伴随。固然行政人存在着“经济人”利己的特性,但也并不是所有政治现象、行政行为就完全等同于市场及市场行为,更不是政治人、社会人就只有经济人本性,公共选择学派显然是将“经济人”本性无限地扩大化了。而且从方法论的角度讲,公共选择理论只是为了寻找一个分析问题的切入口和研究方法而把经济学的研究方法照搬到政治、行政(学)领域,但这样做的结果必将导致把政治制度的因素看作是经济过程的内生变量,把政府行为和制度因素纳入到经济学的分析框架之中去。这显然也与复杂多变的政治现象、行政行为是不一致的。它只是一种简单化的研究分析方法。^[3]

尽管我们不能完全赞同公共选择学派的理论观点,但从当前我国行政实践的实际状况看,来自于政府或行政人个人的大量的伦理失范现象又无不与行政人的“经济人”化有关。正是基于“经济人”理念的回归并充分张扬,当政府权力膨胀又缺乏有效监督机制时,行政伦理便只能成为牧师的布道说教而毫无实际意义。

二、中国“经济人”背景下的行政伦理困厄

行政人的极端“经济人”化,主要在以下三个方面将产生有碍政治美德即行政伦理的困厄。

第一、行政人追求个体利益最大化与维护公共利益的矛盾冲突。

首先,主体作为个人的行政人,均具有双重人格特性,即个人人格和行政人人格。主体具有个人人格,也就是具有“经济人”的属性,具有通过行政供职追求自身经济利益最大化的正当要求;主体的行政人人格,从其掌握着凌驾于一般人之上、代表公共意志、公共利益的权力层面来说,所以又特别要求行政人具有合乎行政行为准则所要求的行为能力,同时还必须具有为自己的行为承担后果的责任能力,最大化地代表公共意志、维护公共利益。在这里,显然即存在着谋求自身利益与维护公共利益的矛盾冲突,而这种冲突实质是在个人利益与公共利益之间,孰先孰后、孰重孰轻的问题。按特里·L·库珀的观点,无疑公共利益具有价值优先性^[4]。但是,按公共选择学派的观点,作为自利的、理性的效用最大化者,行政人个人在

其行为选择中,经常不是按照集体逻辑形式,而是与市场中追求个人利益最大化的个体一样,将个人利益凌驾于公共利益之上,维护公共利益只是被当作实现自身利益的手段或途径。

其次,再有一种角色冲突就是作为政府组织的行政主体和行政人个人与其所代表的公共利益之间的矛盾冲突^[4]。政府一方面一样具有特殊的部门利益或行政人的个人利益,具有个体性,另一方面,政府又具有代表公共利益、提供公共服务的公共品质。但通常由于政府与公众之间存在着信息等方面的不对称性,且拥有至高无上的权利,所以政府很容易假借公共名义出台一些实际上仅代表政府部门自身利益的“公共政策”而损害公共利益。“政府并非天然地永远代表公共利益,它只是其组成成员实现偏好的工具,会在宪法实际准许的任何约束之内,行走在公民控制的波涛之间,追求它的收入最大化。”^[5]

就我国当前行政领域的实际情况看,存在的突出问题是政府行政机关及行政人个人不能善于处理好公共利益和个人利益的关系,个体利益经常凌驾于公共利益之上,危害公共利益,行政人的“经济人”自利性严重膨胀,缺乏服务于民众、代表公共利益的意识;另一方面,又缺少有效的权力监督、制约机制,由此引发出大量的、有损公共利益的“灰色”行为或腐败行为,从政道德、行政伦理也就必然地处于一种被践踏的地位。

第二、对上负责与回应民众的矛盾。

行政人不仅追求经济利益的最大化,其他如权利、地位、待遇、名誉等都可能成为被追求的目标。公共选择学派中研究官僚制度理论的代表人物尼斯卡宁就曾指出,可以进入官僚的效用函数中的几个因变量通常有:薪水、职务、津贴、声誉权利、地位等。当前,在我国的行政实践中,当发生对上级负责与回应民众之间的矛盾时,行政人最终总倾向于对上负责而少有“为民请命”、回应民众的情况就是“经济人”本性的又一表现。

在我国,各级政府及政府部门和行政人都是依法经过授权形成的。可以说,某级政府总是上级政府、权力机关、全体公民的代理人。而且在现行政治体制下,各级政府都还要接受中国共产党的领导。这样,政府便存在着对党、上级政府、人大、宪法、法律以及民众负责的情况。同样,各行政人个人也存在着对党委(民主党派和无党派人士无需对党负责,但必须听从、接受党的领导)、政府组织、民众等负责的义务。

在这种错综复杂的关系中,从理论上来说彼此并不矛盾,但实际上,在我国现行政治体制还有待完善、公务人员管理任用体制还存在诸多弊病的情况下,对上负责与回应民众之间通常并不完全一致。尽管从责任行政的时代背景看,积极回应民众已是现代民主行政的题中之义,而真正做到这一点似乎还有待时日。

第三、“政治作秀”

“政治作秀”是行政人“经济人”本性的再一表现。“政治作秀”即行政人不是通过忠诚而负责的行政行为,从而可能建树起自己的真实政绩,相反表现为对于政绩的刻意追求,为政绩而政绩。其表现形式多种多样。但当前,主要表现为在经济发展的大潮中,不择手段地追求所谓经济建设的“政绩”而败坏行政伦理。

十一届三中全会以来,发展经济、以经济建设为中心始终是我国的基本国策。正是在这一基本国策指导下,各级政府均不遗余力致力于发展经济,力求经济的上台阶。现今,人们普遍具有这样一种观念,即发展经济是政府务实的表现,经济发展了,是看得见、摸得着的东西,是谁都无法否认的政绩;至于发展经济采用什么手段、是否符合正当的行政伦理要求、发展经济的社会成本如何,则通常是看不见、摸不着的事情。即使看得见、摸得着,发展经济的过程中存在这样或那样的问题,但经济发展了,将是一好遮百丑的事情;反之,若是经济没有搞上去、不冒尖,抑或是平平的、甚至平稳的,则只能说明该行政人少有行政能力、缺乏形势意识,对发展经济的政策贯彻不力,由此其下一任是升是降、是去是留将是一个未知数。这类似于我们常说的老黄牛和千里马的道理。在理论上尽管我们都承认在我国市场经济建设过程中,千里马和老黄牛一样重要,但实际上老黄牛处于一个被轻视、被排斥的地位,老黄牛即意味着老实平庸无能,是不适应我国现行经济发展要求的。然而我们不能否认的是,并不是所有的千里马都真正值得肯定赞扬。现实中不乏这样的经济能手,他们身为政府高官,三头六臂、撼天动地,任内确实把经济搞得“有声有色”,令人不能不佩服;但另一方面,我们再看其发展经济的手段与后果,则又实难恭维,诸如通过什么拆东补西、欺上瞒下、搜刮地皮、滥开资源、虚报数字、搞泡沫经济等等,所有这些并不符合社会经济健康发展的需要,其行为虽不一定违规违法,但与基本的行政伦理显然都是背道而驰的,而由此造成的外部不经济则毋宁不发展。所以我们应当说,不承认老黄牛的意义实际也就是不承认伦理道德的实际作用,是对于

行政伦理的背叛与否认。一切唯经济尺度化,不问手段、不问成本,这与追求实效善治、民主行政的理念格格不入。

三、中国行政伦理建设的对策与建议

“经济人”理念的植入和确认并由此引发的行政伦理的普遍失范甚至沦丧是伴随着改革开放和建立市场经济的过程中发生的,但这不是一枚硬币的正反面或者说一个问题的两个方面的问题,绝不可以看作是改革开放的相应的“副产品”而否定改革开放。相反,我们必须在坚持改革开放的过程中来寻找解决问题的思路和对策。

首先,要转变既定思想观念,从市场经济下“经济人”理念出发探索行政伦理建设的新思路、新举措。

我国社会转型、市场经济确立、“经济人”理念植入并张扬的实际状况决定了我们的行政伦理建设必须从这一实际出发,转变观念,积极探索行政伦理建设的新思路、新举措。

纵观长期以来我们的行政伦理建设思想和措施,很清楚可以发现很大程度上我们仍在沿袭旧思路、旧习惯。比如,对行政官员一味强调其人民公仆、无私奉献精神而缺乏现实性,忽视行政人的正当的个体利益,忽视其“经济人”本性;重伦理道德的宣传、号召,而轻相应的规制、规约;重自律轻他律;名实不符,缺乏可操作性;对善举少有激励,对败坏伦理道德的行为缺乏必要及时的惩处、纠治等。一定程度上说,正是这种既定思维习惯和做法造成了我们的行政伦理建设难以真正起效。

当旧的伦理道德体系已然瓦解,新的体系尚未确立的情况下,任何旧思想、旧习惯的继续沿用,都只能收到相反的效果。下一步的伦理建设不管走什么路子、采取什么举措,首先都必须从当前实际出发,真正转变观念。这是关乎行政伦理建设成败的正确思路所系。

其次,借鉴外国行政改革的成功经验,引入市场竞争机制。

“经济人”理念只是行政人的自然本性,它并不是构成腐败等败坏行政伦理的必然要件。实际上,当前我国行政伦理层面的普遍滑坡、失范还与政府地位的不对称性、权力膨胀、缺乏监督、缺乏竞争等原因分不开。所以,要改变目前状况,使行政伦理光大、昌明,还必须针对性地从规范权力、加强监督、引入竞争等

角度入手去改革政府。这当中特别是引入市场竞争机制的思路具有十分重要的现实意义。

市场背景下,市场竞争原则的普遍适用,迫使私人领域如私人企业等必须设法降低运行成本,并尽可能地提高效率、提高商品或服务的质量,对于那些不以最高效率、最优质量、最佳服务等市场原则运行的企业必将被淘汰出局。然而在政府部门却缺乏这种机制。政府作为生产并提供公共产品和服务的机构,具有特权性、垄断性、缺乏竞争性。这种状况决定了政府不具有提高效率和服务质量的冲动和激情,公众只能被动地接受而没有选择的余地。而且政府还可以利用其垄断地位,在施政的过程中,极尽其能地发挥其“经济人”本性,追求个体利益,其结果必然是施政的过程也就是谋取个体利益、部门利益的过程。伦理的普遍滑坡、沦丧成为不可避免。

长期以来,人们只注意政府改善市场的作用,却忽视了相反的做法,即用市场的力量来改善政府,通过在政府管理中注入市场因素,适用市场规则,以此来缩小、克服上述政府非市场化缺陷的影响。

当今,风靡于世界的“师法企业”、“再造政府”等行政改革理论及实践实际就是市场机制、企业精神在公共行政领域的运用。按戴维·奥斯本和特德·盖布勒的“企业型政府”理论,市场机制下理想的政府模式应具有如下十大特征:政府职责在于“掌舵”而不是“划桨”;重授权而不是事必躬亲;注重引入竞争机制;重目标使命而非繁文缛节、照章守旧;重绩效而非投入;具有“顾客意识”;重预防而不是治疗;重参与协作的分权模式而非层级节制的集权模式;重市场导向。^[6]这十大特征是从不同层面对政府职责、权限、运作机制的重新解析建构,其共同之处在于用市场原则、企业精神去再造政府,以解决官僚体制下政府的庞大低效、远离民众、滋生腐化等弊病。引入市场机制,“再造政府”是当今世界范围内的行政改革潮流,虽然我们的改革不可能完全采纳这一理论,但至少从革除我国政府身上所存在的与西方国家政府相同的通病,特别是从减少杜绝腐败、挽救目前行政伦理普遍滑坡方面看,我们也不可能完全置身于世界性的改革潮流之外而另辟蹊径。

再次,走行政伦理制度化路子。

一般说来,伦理与法律、制度确实不同,但进一步分析,二者又不无关系。可以说,任何制度规范都是建立在一定的伦理道德基础之上,都有着伦理道德的支撑,所有伦理道德又都表现为不言自明的、约定俗

成的规范体系内化生成于人们的观念之中,是不张显的制度规范。伦理要求可能高于或低于制度要求。也就是说,伦理可以看作是最高层面的制度,制度是最底层面的伦理;另一方面,制度也可以看作是最高层面的伦理,伦理是最底层面的制度。二者功能的发挥总是在通过制度伦理化或者伦理制度化而起着调节各种利益矛盾关系、维持正常社会秩序的作用。

以往,我们在行政伦理建设问题上,习惯于从精神层面号召、宣传而忽视从制度规范层面建立伦理的运作、保障机制,强调自律,忽视他律,这样就使得伦理要求只限于软约束,缺乏硬性的强制力,而这也正是市场经济下行政伦理要求不足以发挥效能的原因所系。所以,当一般伦理规范面对“经济人”本性已无法起到规制行政人行为的情况下,我们必须走行政伦理制度化的路子,即把相关行政伦理道德提升规定为刚性的制度,以增强伦理的现实性、可操作性、保障性,规避其空泛性、不确定性、偶然性。^[7]从某种程度上讲,我们宁可依赖伦理制度的低水准的一般约束

性、保障性,而无法寄希望于具有“经济人”本性的行政人的伦理道德的省悟、升华而追求某种虚幻缥缈的理想境界。

参考文献

- [1] [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 北京: 商务印书馆, 1972.
- [2] [美] 布坎南. 自由、市场和国家——20世纪80年代的政治经济学[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1988.
- [3] 张康之. 寻找行政伦理的视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [4] [美] 特里·L·库珀. 行政伦理学: 实现行政责任的途径[M]. 张秀琴译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [5] [美] 丹尼斯·C·缪勒. 公共选择理论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.
- [6] [美] 戴维·奥斯本·特德·盖布勒. 改革政府[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [7] 王贵贵. “经济人”、制度和制度伦理探微[J]. 武汉大学学报, 2003(3): 161-167.

The Establishment of Administrative Ethics under the Concepts of Economic Person

KONG De - jia

(UEST of China Chengdu 610054 China)

Abstract In consequence of our opening - reform and the establishment of socialism market economy ,the notion of economic person that one always pursues his private maximum profits has taken root as well as been transplanted , and it has indicated the development of our modern society . But based on the max - pursuit tendency , when it comes to its applying to the administrative realm , it has also caused the predicament for administrative personnel , who ought to strictly obey the rules of the administrative ethics : the contradiction between pursuing the private benefits and representing public interests ; the contradiction between responding to the top and meeting for the needs of people ; the contradiction between achieving respectful achievement and gaining it with political showing only . The author provides that the establishment of administrative ethics under the concepts of economic person should be based on foundations , such as ideas transforming , bring in the market mechanism , institutional ethics and so on .

Key Words administrative ethics ; economic person ; administrative personnel ; political showing ; responding to people

“经济人”理念下的中国行政伦理建设

作者: [孔德甲](#)
作者单位: [电子科技大学, 成都, 610054](#)
刊名: [电子科技大学学报 \(社会科学版\)](#)
英文刊名: [JOURNAL OF UNIVERSITY OF ELECTRONIC SCIENCE AND TECHNOLOGY OF CHINA \(SOCIAL SCIENCES EDITION\)](#)
年, 卷(期): 2004, 6(2)

参考文献(7条)

1. [亚当·斯密](#) [国民财富的性质和原因的研究](#) 1972
2. [布坎南](#) [自由·市场和国家:20世纪80年代的政治经济学](#) 1988
3. [张康之](#) [寻找行政伦理的视角](#) 2002
4. [特里·L·库珀](#); [张秀琴](#) [行政伦理学—实现行政责任的途径](#) 2001
5. [丹尼斯C·缪勒](#) [公共选择理论](#) 1999
6. [戴维·奥斯本](#); [特德·盖布勒](#) [改革政府](#) 1996
7. [王文贵](#) [“经济人”、制度和制度伦理探微\[期刊论文\]-武汉大学学报\(哲学社会科学版\)](#) 2003(03)

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_dzkjdxsb-shkx200402016.aspx