

■ 伦理学

对人性预设与公共行政思路的评述

丁秋 玲

(孝感学院 政法系, 湖北孝感 432100)

[作者简介] 秋玲(1978-),女,湖北武汉人,孝感学院政法系教师,主要从事伦理与价值问题研究。

[摘要] 传统公共行政学借用政治学的观点,对公共行政人员作了性“恶”的预设而强调规制;公共选择学派依据“经济人”假设主张将市场机制引入公共部门。以德行政构想的提出在很大程度上是源于超越官僚制、推动公共行政发展的需要。“公共人”假设是以德行政形成的人性基础。

[关键词] 人性;人性预设;公共行政思路

[中图分类号] B822.9 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2005)05-0546-06

“人性”问题是许多学科涉及的一个重要问题,也是至今仍然存在着歧见的重要问题。早在18世纪的英国著名哲学家休谟曾明确地指出:“一切科学对于人性总是或多或少地有些关系,任何科学不论似乎与人性离得多远,它们总是会通过这样或那样的途径回到人性。即使数学、自然哲学和自然宗教,也都在某种程度上依靠人的科学”;“人性本身”好比是“科学的首都或心脏”^[1](第67页)。由此也表明,对于人文社会科学来说,人性预设是各学科理论分析框架的出发点和逻辑推理的前提。

公共行政学是探究公共行政领域中一般规律的科学,人既是公共行政的主体又是公共行政的客体。对人性的不同的认识,在一定意义上就决定着公共行政的方向与模式。显而易见,欲深化公共行政理论的研究,就必须加强对公共行政视域内“人性”问题的研究。1887年,美国学者W·威尔逊(Woodrow Wilson)发表了著名的《行政学之研究》一书,标志着公共行政学的诞生。在百余年的发展、演变的历程中,作为政府管理研究领域的公共行政学几经研究“范式”的转换,其间人性预设在不同的阶段、从不同的方面深深地影响着公共行政的走向。各种公共行政学派以他们对人性的假设为依托,用不同的方式来组织、领导、控制和协调公共行政人的行为,从而建构一定的公共行政理论、结构和模式。

一、人性恶与规制理论

公共行政学诞生后,曾经历过“政治学”和“管理学”的归属与取向之争的问题。从学科渊源看,公共行政学脱胎于政治学,是从政治学中分离出来的,“公共行政学在政治学的大厦中诞生,在政治学的后院里被抚养长大。”^[2](第33页)由于受到政治——行政二分逻辑的影响,公共行政学一度被认为是纯粹的“行之政”即执行政治政策的领域,可以说公共行政学又成了一门技术性的管理学。政治学中对于人性的认识,古今中外几千年来一直争议颇大。一般可以归纳为:政治学上有人性善、人性恶、人性有善有恶和人性无善无恶之四种说法,每种观点都有其理论依据和现实代表人物,其中以人性善和人性恶两种观点的影响最大。学界的倾向是:在中国历史上一直是“性善论”居于统治地位,而在西方历史上根源于基

督教的“原罪”意识,“性恶论”是他们坚定的信条。在管理学的视域内,是基于人的需要导向而不是人的善恶潜在之质来界定人性。因此在其发展的不同阶段,先后出现了经济人、社会人、自我实现人、复杂人、文化人和学习人等各异的人性说,由此导致了不同的管理模式。政治学与管理学中的人性假设悄然在向公共行政学渗透,传递着各自的影响力。

传统公共行政学主要沿用了政治学中的人性设定:人性恶,主张采用规制的方式管理行政人即官僚,确保其“公而忘私”。性恶论认为,人生而具有利己排他、损人害人的“恶”的本质属性;自利同公共利益是截然冲突的,对私利的追求必将妨碍公共利益的实现。在公共行政领域中,作为公共利益的代理人的官僚由于其属的性恶倾向,有着追逐自身利益最大化的动机和行为冲动,在私与公、个人与整体、个人和公众之间发生利益冲突矛盾时,官僚们往往会选择忠实于自己利益的行为,而损害了公共利益的实现。因此,在规范层面上,必须对官僚实行规范和控制使其驱除对私利的追求,以公共利益作为行为目的,在政治上以利他代替利己,以“公共精神”激励自己为民众服务。传统公共行政描绘的蓝图即是,“行政部门处于政治领导的正式控制之下,建立在官僚制的严格的等级制模式的基础之上,由常任的、中立的和无个性特征的官员任职,只受公共利益的激励,不偏不倚地为任何执政党服务,不是修饰政策,而仅仅是执行被政治官员决定了的政策。”^[3](第26-27页)

西方政治制度理念的基本分析框架,是建立在人性恶论基础之上的权力分权和制衡思想。其基本的哲学判断是:制度高于人性。政治家们已经确立了这样一条准则,即在设计任何政府制度时,应把每个人都视为无赖——在他的全部行动中,除了谋求一己的私利外,别无其它目的^[4](第27-28页)。美国宪法之父麦迪逊说过:“如果人都是天使,就不需要任何政府了;如果是天使统治人,就不需要对政府的外来的或内在的控制了。”^[5](第264页)制度设计要达到的目的是:通过完善的制度机制的钳制功能使人来为公益服务。这深深影响了早期公共行政学的基础理论和建构思路。

官僚体制的设计沿袭了政治制度设计的理念。对官僚根深蒂固的不信任感导致了控制官僚的传统。亨利认为,约束(Constraint)是公共行政的传统^[2](第1页)。控制官僚是民主政治发展的必然要求,严密的等级官僚制是性恶论发展的逻辑结果。从人性“恶”出发,对官僚体制的规制、约束是实现公共利益的惟一途径。

早期科学管理运动对传统公共行政的形成和发展产生了重大影响。科学管理派对人性的判断被麦格雷戈称为X理论,假定人一般生来厌恶工作,只要有可能就想逃避工作;由于厌恶工作是人类本性,因此必须对大多数人动用惩罚措施进行强迫、控制、指挥和威胁,以鞭策他们努力去实现组织的目标;人一般愿意受人指挥,希望逃避责任,相对而言没有什么进取心,把安全看得重于一切^[6](第480页)。泰勒提出管理的四类责任,强调在工人和管理者之间划分实际的工作职责。法约尔则确定了行政管理活动的五种职能:计划、组织、指挥、协调和控制。科学管理的X理论与政治学的性恶论相呼应——严密的控制是解决问题的主要手段。

韦伯的官僚制度(科层制)理论确立了传统公共行政的范式,并构成了20世纪公共行政理论的主流。他在20世纪初的著作,尤其是《社会组织与经济组织理论》这部论著中对官僚制度作了系统的分析。“官僚制度”(Bureaucracy)被用来表示一种特殊的组织结构安排。韦伯将其看作是一种建立在权威和理性基础上的最有效率的形式,这一制度在指挥和控制现代社会发挥主要作用;它在纪律的精确性、稳定性和严格性,在可靠性效率方面比其它组织形式更优越。官僚制度的三个最主要的特征,即劳动分工、层级结构和对事不对人的关心,体现在具体的模式体系中:(1)权力自上而下形成严格规定的等级层次结构体系;(2)有明确划分的规章制度;(3)有指导一个机关行为的规则;(4)系统化的工作程序与公私分明的界限;(5)严格的公事公办;(6)对官员注重知识和能力。这一理想官僚制对传统公共行政的规制导向起到了重要的推动作用,其内含的人性的设定,与政治学强调的性恶论和管理学的X理论是殊途同归。

二、政治经济人假设与市场机制理论

公共行政学传统由于其内在缺陷,早在20世纪30年代末受到了严厉的批评,其结果是促使该学科发生转变,即新公共行政学出现。随后兴起的新公共管理运动,对传统公共行政以过程规制来约束官僚提出了质疑,强调运用经济学假设、理论和方法研究公共行政,在很大程度上重塑了人们对官僚人性的判断。

二战后,公共选择学派是较早开始关注政府失灵问题的行政学理论,它在探讨政府预算最大化、效率下降、官僚主义等问题的原因时,提出了“经济人”假设。公共选择理论的基本观点是,政治家和官僚也是追求个人利益或效用最大化的“经济人”,其目标既不是公共利益,也不是机构效率,而是个人效用。布坎南认为,“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”^[7](第27页)。根据这种理论,当个人由市场中的买者或卖者转变为政治过程的投票者、纳税人、受益者、政治家或官员时,他们的品性不会发生变化,他们都会按照成本——收益原则追求效用或利益的最大化,政治家、政府官僚和选民都是追求自身效用最大化者。作为选民个体,他们总是趋向选择那些预计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,他们在政治市场上追求着自己的最大效用,如权力、地位、待遇、名誉等等,而把公共利益放在次要地位。公共选择学派尼斯卡宁就曾指出,可以进入官僚的效用函数中的变量不仅有货币收入、物质享受等纯粹的经济利益,而且明确包括了权力、尊严、名誉、社会地位等难于用经济尺度衡量的“利益”。正如布坎南所言“政治中的个人参加者并不从事发现的事业,他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,他接受他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它的范围更广。”^[7](第52页)

“经济人”的假设是一种关于人的普遍行为准则和目标追求的人性预设。它是站在经济学的视角来看世界的,它使用的是经济学的方法,其前提就是,人都是自利的和理性的利益或效用最大化者。“经济人”假设是公共选择学派的理论基点,正是借助于这一假设,公共选择理论构建了政治和公共行政领域的理论模型。在这里,我们可以把公共选择理论视角中的政治家、官僚和公共行政人员称之为“政治经济人”。

根据这一假设来理解公共行政领域,就会看到,它作为人类社会的公共组织形式,其成员和其它领域中的人并无不同,既不更好,也不更坏,在若干取舍选择面前,他们往往会倾向于那些够为自己带来较多好处的选择。因而,公共选择学派要求理论从被利己主义和狭隘个人主义驱使的经济人出发,将弥补市场经济的缺陷和过失的方法应用于公共行政的一切部门,尤其是政府机构,从而解决政府失灵、公共行政效率低下等问题。

依据“经济人”的人性设定对公共行政活动及其主体的理解所提出的对策性思路,是强化外在控制和引入市场机制。强化外在控制包含两方面的内容,一是建立和强化税收与预算约束机制。因为行政官僚效用在很大程度上取决于预算拨款,而预算拨款又直接来自于税收规模,所以加强对税收规模和预算拨款的约束,可以有效遏制公共行政活动中各种浪费现象。二是成立独立的专家委员会对政府机构生产公共产品和提供公共服务的活动进行评审和监控,使之符合公众的利益和要求。引入市场机制,目的是要改进政府机构的内在运行方式和组织形式,以提高公共活动的效率和公共服务的质量,降低公共运作的成本。大体而言,新公共管理的市场化举措可分为两类:一是缩减政府规模,减少政府干预,让市场代替政府配置资源,如放松政府对经济、社会的管制,民营化;二是把市场竞争机制引入政府管理和公共服务的提供中,如供给生产的分离、公私竞争、公公竞争、合同外包、绩效评估、公民用投票等等。前者的实质是主张市场、政府各归其位,后者则力图将市场、政府两种制度符合配置,以便使两者优势互补。这是一种以市场为基础的制度设计,打破了传统的市场提供私人物品、政府提供公共物品的思维定势和

活动规则。

三、“公共人”的假设与以德行政

在20世纪后期公共行政学的发展历程中(包括理论研究和改革实践探索),人们开始思索公共行政的本质性问题,追问公共行政的发展出路。其中有关伦理问题的思考是以后公共行政研究中的一个极其重要的问题。

最早意识到公共行政中道德问题的是英国著名学者 Dorman. B. Eaton。1880年他在《英国公务员考试》一文中很明确地把公务员改革作为一个基本的道德行为。在悲叹“长期制造公共权力商品的活动”中,他指出这一活动已污染和麻木了英国关于公共行政这一主题的道德感,以致使公务员的改革比以往困难10倍。其实,自从西方出现“新公共行政”运动以来,关于公共服务中的伦理学已经成为全球范围内的研究热点。虽然由于“新公共管理”运动兴起而使“新公共行政”运动被一些标新立异的学者宣布过时,但在公共行政的学术研究中,关于伦理道德的问题却是一个比较稳定的话题。以往的公共行政研究过于重视科学的向度,事实分析和技术性探讨被看做是真正的解决问题的方式,然而对公共行政中道德问题的探索却开辟了一个新的视界。

在我国,对公共行政人的道德判断进行伦理学研究长期受到忽视,只是近几年公共行政伦理才被提及。中国人民大学张康之教授撰写的《寻找公共行政的伦理视角》一书,理论结合实际地分析了公共行政权力运行中的主体性、公共行政人员道德价值的重要性等问题。在对现代官僚制的批判性研究中,针对行政改革的基本问题,对“超越官僚制”的问题,张康之教授做出了系统的分析和研究。他提出的基本思路是,把公共行政人由目前的所谓“经济人”转变为“公共人”,正确处理公共行政领域中权力与权利的关系。由于公共行政领域的公共性规定,决定了公共行政人员具有“公共人”的特性;公共行政人员被选择为公共领域中的活动主体,他应当是人的“公共人”的特性的集中体现。公共行政人的“公共人”一面表现为行政人的道德特性的一面。公共行政人的完整的道德价值坐标包括三个主要的向量:其一,对公共利益的信仰;其二,对其执掌的公共权力以及自己的定位有着充分的自觉;第三,无私奉献的价值目标^[8](第220页)。对公共行政中人性的道德预设,张康之教授提出了“以德行政”的大胆创想。即通过作为具体的公共行政主体的行政人员的道德化;行政人员以道德主体的面目出现,在他的行政行为中从道德的原则出发,贯穿道德精神,坚持道德的价值取向,处理其与政府的关系、与公众的关系,确立公共行政制度、程序的道德化,提升政府的道德整合能力,实现社会秩序供给的道德化。以德行政是以德治国方略与我国道德建设中的关键问题。对公共行政主体的行政人员的“道德控制”,拒斥、取消公务人员的权利意识,则是实践以德行政的根本方式。张康之教授认为,以德行政是与中国特殊国情相联系的,一党执政、统一的政治信念、政治与道德的合一等,是中国以德行政的要求与实践的基础。

与西方传统公共行政学的“性恶论”、公共选择理论的“经济人”对政治的反思相比,张康之教授提出与论证的以德行政显示出独特的意义和价值,对于公共行政学的理论发展和公共行政的改革实践都是深远的,建构了关于公共行政本质的中国式知识话语。

四、对人性预设论评析

建立在性恶的人性预设基础之上的官僚制度安排,充分实现了对公共行政人及其执掌的权力规范和制约,其制度设计有合理的一面,但却存在缺陷的。由于这种制度设计是建立在预设的人性缺陷的基础上,所以,它背后所隐含的是对人性堕落、道德沦丧的警觉与无奈。官僚制度单纯地强调控制和约束,完全无视人的主体性和主观能动性作用,结果是造成人的机械化、片面化,使人成为“单向度的人”。事实上,官僚制并不像理论阐释的有效,反而会成为官僚消极懈怠、规避责任,甚至以公谋私的盾牌。官

僚制在实践中遭到了诸多困境,如集权与授权、效率与责任、科学与价值的矛盾冲突,官僚追逐个人利益的非理性行为的泛滥(以权谋私、滥用权力以及其它各种各样的腐败行为)导致公共权力的异化等。究其原因,这与其压抑人性、片面实施规制,只把人当做执行意志、政策和命令的工具的理论设定,有着内在的相关性。

经济人假设在公共领域中的运用重塑了人们对官僚人性的认识,并设计了相应的制度安排,这在一定程度上克服了传统规制导向无法解决的难题。经济人假设是官僚制模式和市场模式两种制度安排优劣比较的人性基石,但仍然存在不可能克服的问题:单纯用经济人假设来建立公共行政理论及实践框架的基础是否充分?对所有公共行政人都赋予经济人的人性规定是否现实?重要的不仅在于现实中是否存在廉洁奉公、鞠躬尽瘁的利他主义者,更在于经济人假设所刻画的人性能否真的成为普遍有效的人性设定。回答当然是否定的。我们认为,经济人假设是“对人性认识的偏颇”。自利经济人只是人性的一个方面,完全自利假设抹杀了人性中的利他动机,特别是公共部门和私营部门有着显著的不同,公共精神、利他主义是政治人行为的重要动因。因而,公共选择理论作为一种对政治动机和行为的描述是不真实的。

把公共行政人定义为“公共人”理论的初衷,是要穿越“政治经济人”的盲点和误区,最终扬弃超越基于人性恶之上的官僚制,实现对公共行政的“人文救治”,把公共行政推向一个新的发展阶段。彰显和提高公务人员的道德素质,实行以德行政,保证公共行政领域真正成就其公共性。对于张康之教授建构行政伦理学的实践导向,我们完全同意,但并不认为其提出的具体实践方案具有真正实现的可行性:(1)以德行政不能通过简单的道德控制获得。公共行政领域职业道德的提高和改善无疑会极大地促进整个社会的进步,对公共行政本身的意义则是不言而喻的。但道德作为意识形态,从根本上是具有惰性的,并不具有自身提高的自觉动力,而需要动力的动力。在马克思、恩格斯看来,道德作为社会发展的动力,是以社会经济发展这个“动力的动力”为基础的。具体而言,道德的进步更多的是一种被动的进步,它以社会生产力提高为前提。单纯在封闭的公共行政领域强调公务人员的道德进步和完善,进而实现以德行政是不可能的。更重要的是,期望仅仅依靠公共行政人自身的道德修养,就能够达到公共行政运作的理想状态,不管是从理论上、还是在实践中,都是一种理想状态。(2)道德的人性理解也不能涵盖公共行政人全部的本质属性。我们并不否认公共行政人员身上包含着道德基质,而只是认为公共行政的理论更应该奠立在实际的人性状况上。现实的公共行政从业人员不可能从真空中产生,他们或多或少带有自己的利益欲求,人性中有着利己的一面。公务人员在本质上是在特殊行业——公共领域工作的社会从业人员,与其它行业相比,公共领域虽具有特殊性,但不具有优越性;行政领域自产生之日起、从源头上就带有“原罪”^[9](第2页)。

严格说来,在现实社会中,人总是善与恶、理性与非理性、利己与利他的矛盾统一,人总是表现为“经济人”与“道德人”的混合体。从人性恶到经济人假设再到公共人的认定,反映出公共行政中人性理论的逻辑变化,目的是要推动公共行政在不同时期的发展。但此几种人性设定片面地强调人性善或人性恶,偏于一极,是一种典型的非此即彼的形而上学的思维方式。与之相对应的公共行政理论某种内在的缺陷,不可能给公共行政的全新发展提出建设性路数。

人性模式是复杂的,不宜简单归结为性善或性恶、自利或利他;人性模式是具体的和多样的,不宜宣称某种模式普遍有效;人性模式是历史的和可变的,不宜附加先验规定。马克思以实践的辩证唯物主义为工具探索人性问题,认为人性表现为人的自然属性、社会属性和精神属性的有机统一,这种科学的结论为我们认识和研究公共行政中的人性问题具有重要的指导意义。公共行政活动所凸现的人性规定也是复杂的、多向度和立体的,应当在特定的条件、情景和问题中具体分析。公共行政学应“直面问题”,进行“事实研究”,全面研究现实人性中“善”和“恶”的特性,道德建设和制度建设并举,在压制行政人人性中最坏的可能的基础上,调动、激励其人性中最好的东西,从而在权力行使中真正做到合乎人的善良本性与愿望。这是现代公共行政孜孜以求的目标。

[参 考 文 献]

- [1] [英] 大卫·休谟. 人性论[M]. 北京: 商务印书馆, 1980.
- [2] [美] 尼古拉斯·亨利. 公共行政学与公共事务[M]. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [3] [澳] 欧文·休斯. 公共管理导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [4] [美] 斯蒂芬·L·埃尔金等. 新宪政论[M]. 上海: 三联书店, 1997.
- [5] [美] 汉密尔顿等. 联邦党人文集[M]. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [6] [美] 丹尼尔·雷恩. 管理思想的演变[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000.
- [7] [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.
- [8] 张康之. 寻找公共行政的伦理视角[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [9] 陈 忠. 也谈公共领域与权利意识——兼与张康之教授商榷[J]. 江海学刊, 2002, (2).
- [10] 张 富. 公共行政的人性基础——兼论公共行政的学科地位[J]. 社会科学家, 2004, (1).
- [11] 秦德君. 制度设计的潜在预设[J]. 云南行政学院学报, 2002, (6).

(责任编辑 严 真)

On Human Nature Postulates and Public Administration Theories

DING Qiu-ling

(School of Politics and Law, Xiaogan College, Xiaogan 432100, Hubei, China)

Biography: DING Qiu-ling (1978-), female, Teacher, School of Politics and Law, Xiaogan College, majoring in theory of ethics and value.

Abstract: Old Public Administration, borrowing political viewpoints, has made the evil supposition on public administrative personnel' human nature, so it emphasizes to restrain administrators. Adopting the economic man postulate, Public Choice Administration suggests that market mechanism can be led into public sector. Putting forward with the virtuous administration speculation is, to a large extent, to come from the demand of surmounting bureaucrat system, and pushing public administration development. It bases on "public person" assumption Professor .

Key words: humanNature; humanity postulate; public administration theory