

■公共管理学

政府官员的“经济人”角色及其行为模式分析

倪秋菊¹, 倪 星¹

(1. 华中科技大学 经济学院, 湖北 武汉 430074;

2. 武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 倪秋菊(1973-), 女, 湖北随州人, 华中科技大学经济学院博士生, 主要从事政府经济学研究; 倪 星(1969-), 男, 湖北随州人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系副教授, 法学博士, 主要从事行政学原理、组织与人事理论、政府经济学等研究。

[摘 要] 经济人假设是西方经济学的理论基石之一, 具有重大的理论价值, 可以用来分析人类行为的基本方面。在政治生活中, 政府官员同样扮演着经济人的角色, 根据自身的成本——收益比较来选择个人行为, 其行为的成本函数包括生产成本、交易成本和心理成本, 收益函数则包括物质因素和精神因素等。理性的政府官员在特定制度约束下寻求自身利益最大化的行为, 容易导致政府预算的最大化、机构膨胀、效率低下和官僚主义等弊端。

[关键词] 经济人; 公共选择; 成本——收益分析

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)02-0260-08

一、经济人假设的演进与理论价值

经济学是一门研究人们如何运用稀缺资源满足自身需要的经世致用之学, 其研究对象就是生产、分配、交换、消费诸经济环节中的人以及由此涉及到的人与自然、人与人、人与社会之间的关系^[1] (第 20 页)。经济人假设是西方经济学大厦的理论基石。这一理论认为, 人类存在着尽可能增加自身利益的意愿, 经济人就是理性的、自利的、寻求自身利益最大化的人。人类种种不同的愿望和行动, 集中体现于经济人假设之上: 即消费者追求效用最大化, 生产者追求利润最大化, 生产要素所有者追求收入最大化。

从亚当·斯密开始, 经过“古典经济人”、“新古典经济人”和“新经济人”三大发展阶段, 经济人假设的内涵和外延日益成熟。经济人在成为经济学中最经典的基本假设之后, 主要包含了这样一些内涵: 一是人的自利性, 即每个人都都要为自己打算, 总是在追求自己认为有价值的东西。经济人内在的偏好结构, 决定了他对不同目标的价值评价。而意识形态和制度环境, 可以通过改变人们的偏好体系, 从而影响个人的自利选择。这种价值物, 既可以是物质利益, 也可以是非物质利益; 既包括利己的因素, 也包括利他的因素。只要个人觉得值得追求, 或者是自己希望实现的目标, 就可以纳入经济人的自利范畴。二是利益最大化原则, 即人们总是寻求对自身利益的最大程度满足。两害相权取其轻, 两利相权取其重。经济人能够通过成本—收益分析, 权衡比较每种方案的利弊得失, 采取最有利的行动, 从而最大化自身利益。具体环境和制度条件, 直接决定着某一方案的成本和收益核算。在一种环境中最有利的方案, 换到另一种环境中就可能变得不可接受了。因此, 经济人的利益最大化行为, 必须将环境变量纳入考虑的范围,

就是一种在外在条件约束下求极大值的行为。三是人的理性假定,即人具有理性的知识和计算能力,能够收集必要的信息,对备选方案进行比较,会做出能更好地满足自身偏好的选择。人可能不是完全理性,而是有限理性的;面对的可能不是完全信息,而是有限信息;可能追求的不是最优解,而是满意解。但是,这些都不排斥经济人的理性特征,不妨碍经济人对个人利益的理性追求。

尽管经济人假设经过长期的发展和修正,解释力日益增强,但经济学家并没有把人类全部本性简化为经济人的奢望。经济人是一个相当有效的分析工具,可以合理地解释人类社会中的一系列问题,但这并不否认存在着衡量人性的其它尺度。经济人是在经济分析中使用科学的抽象分析方法,对现实复杂的经济现象进行简化而提出的一个理论假设和分析前提,其目的是为了在影响人类经济行为的众多复杂因素中,抽出主要的基本因素,在此基础上推导出一些重要的理论结论,并据此对人们的经济行为作出解释和预测,提供行为方针和政策建议。经济人在发展中逐渐成为一种建立数学模式的工具,在某种意义上,正是因为有了这种确切的、模式化的理性经济人假设,才能够使经济学向数学化、精确化的成熟学科体系迈进。任何理论都是建立在给定前提假设基础之上的,一种科学工具的价值不能以其假设的现实程度来衡量,重要的是这些假设是否简单明了,是否行之有效。正如弗里德曼所言,最好的假设并不一定是最接近复杂现实的假设,而是那种尽可能简单明了,并且有尽可能大的解释与预见能力的假设。重要的不是假设的现实性,而是运用该工具作出的预测的有效性。“经济人可能是一个虚构的人物,是由经济学家杜撰出来的,但是他并不比许多涉及原子或电子行为的物理定律更神奇。与经济人模式一样,这些物理法则往往只是以一般行为为对象的统计法则,而并不企图说明每个粒子的实际行为。”^[2] (第48页)

物竞天择,适者生存。诚然,人类作为万物之灵,在客观环境约束下选择最有利于自身的行为,这是人类能够维持自身生存和族群延续的基本前提。经济人假设,就是一种于外在条件约束下求极大值的行为,它准确地描述了人类活动的最基本规律之一,揭示了人类生存的基本智慧。经济、政治、法律、道德、文化、社会等领域,都是人类活动的场所。在不同活动领域中,人类行为的具体特点可能各有不同,但其基本规律是一致的,即利用一切条件谋求有利于自身与种群的结果。因而,经济人假设具有重大的理论价值,可以用来分析人类行为的基本方面。

二、传统经济学的缺憾与公共选择学派的诞生

马歇尔指出:“经济学是一门研究财富的学问,同时也是一门研究人的学问。”^[3] (第23页)但在传统上,经济学主要局限于对物质财富与商品、货币的研究,只研究所谓的“纯经济”问题。特别是,经济学中一直缺乏独立的政治决策分析。在遇到政治问题时,一般是将之推诿给政治学家,简单地加以回避了事。虽然早前的政治经济学和宏观经济学经常涉及政府关于经济事务的政策选择及其效果,但这些传统的、正统的经济理论却独独忽视了经济政策的制定过程——政治决策过程。在传统经济学中,政治过程与经济过程是截然分开的。作为公共政策制定者和实施者的政府,被视作是经济体系的一个外生变量,并且是以促进公共利益为惟一目的。在很长时间里,经济学在分析私人活动与公共活动时使用着两套截然不同的假定:在私人经济领域里,驱使个人行为的动机是追求自身利益最大化;而在公共领域里,政府却是超越一切私利之上、专求社会福利的超然组织,政治家和政府官员都是大公无私的圣人。正是根据这一思路,凯恩斯主张,为了矫正市场缺陷所导致的经济衰退和失业问题,国家干预是惟一的选择。当国家在经济活动中的作用有限时,这种观点不会带来太多问题。但二战以后,随着政府对市场干预的增强,国家在现代经济生活中逐渐占据支配地位,政府干预的局限性和问题也日益暴露出来。政府财政赤字与日俱增,大量政府开支被特殊利益集团侵吞,政府福利项目相继失败,出现经济停滞与通货膨胀并存的局面。在这种情况下,公共选择学派应运而生。

公共选择学派试图将人们研究经济问题的方法移植于对国家和公共领域的研究,即“用一种相似的

和尽可能合适的政治市场运转理论来弥补商品资料或商业服务之生产与交换的理论”,目的是将人类在经济领域和政治领域两方面的行为重新纳入统一的模式之中,并对政治决策进行经济分析,剖析政治结构的经济涵义。从 20 世纪 60 年代开始,布坎南、塔洛克等人将经济人假定引入对政治行为的分析之中,认为政府并非神造物,而是由政党、政治家和政府官员组成的一种社会组织,支配人们在经济领域中的活动规则同样也适用于政治领域。个人在政治领域中的行为与在市场领域中的行为相比,除了具体环境有所不同之外,基本人性并无本质的区别,也是在追求着自身利益的最大化。

公共选择理论指出,个人不是孤立存在,而是相互交往、相互作用的,其个人活动在市场与政治两种环境里进行。在市场中,个人的活动具有自愿交换的性质,通过交换,各人都得到自己所需要的东西,从而促进双方利益乃至社会利益的增加。而在民主政治生活中,个人活动同样具有交换的性质,人们通过政治来协调冲突、制定规则、达成协议,这些都建立在自愿基础上,因而类似于市场上的交换。在此基础上,公共选择理论提出了“政治市场”的概念。所谓政治市场,是指人们参与政治活动时,与其他政治个体和组织发生关系的场所。而且,经济市场与政治市场在交易结构上有类似之处。经济市场是由商品的供需双方组成的交易场所。在经济生活中,作为供给方的生产者向市场提供商品,作为需求方的消费者利用手中的货币在市场上购买所需要的商品,供需双方经过讨价还价,最后在彼此满意的价格水平成交。政治市场也是由公共产品的供需双方组成的,其中供给者是政府官员,需求者是选民。在政治生活中,政府官员负责生产和向社会提供公共产品,选民消费公共产品并以税收形式交纳一定的费用;有关公共产品的生产种类、数量、质量以及税收数额等具体问题,则是通过投票选举过程来“讨价还价”完成的。

对政治市场与经济市场交易结构相似性的推理,根植于共同的经济人假设之上,这种相似性本质上取决于人的自利本性。由于利益约束是对人类行为的最终约束方式,政治生活中的人必然表现出与经济活动中的人相一致的地方,都以理性的经济人的特征出现。每一个政治生活的主体,包括选民和政府官员,在进行选择之前都要进行成本—收益计算。只有一项政策带给个人的收益大于其所需负担的实际成本时,他才会支持这项政策;否则,就不予支持甚而会坚决反对。政治家和政府官员并非通常假定的那样是公共利益的代表,他们本能地追求权力、地位、选票和预算拨款,其结果必然导致财政赤字的扩大化等后果。因此,必须从根本上改变政治活动的规则,从而克服政府干预的局限性。

将经济人假定引入政治行为的分析之中,对传统政治学 and 经济学都带来了革命性的冲击。在现代社会中,政府直接支配的国民收入超过 30%,政府决策对利益分配产生着重大影响,特殊利益集团往往通过政治活动来捞取利益。在这种情况下,把经济人假定引入政治领域,能够更好地说明选民与官员的行为规则,并据此作出更为有效的制度安排,不断克服政治制度中的漏洞。正是由于公共选择理论“弥补了传统经济理论缺乏独立的政治决策分析的缺陷”,其主要代表人物布坎南“因为在公共选择理论方面作出卓越的贡献”而获得了 1986 年诺贝尔经济学奖。

三、政府官员的经济人角色

在以个人为基本分析单位时,经济学假定他在市场中的私人经济活动是理性的,即经济活动中的个人在决策之前要经过仔细计算,力求一个于己最有利的结果,或者是追求他希望实现的目标,或者是追求他认为有价值的东西。具体到消费者身上,理性行为就是追求效用最大化;具体到生产者身上,理性行为就是追求利润最大化。

公共选择学派把这种在市场经济下私人选择活动中适用的理性原则,应用到政治领域的公共选择活动之中。它认为,在政治环境中,个人同样是追求某种最大化个人利益,即某种个人认为值得追求的目标或有价值的东西。简而言之,人们追求的是最大化效用。影响效用的因素是多种多样的,可以是商品、收入、财富、社会地位、权力等利己主义因素或个人物质利益,也可以是慈善、友谊、和平、社会进步等精神因素和利他主义因素。必须强调的是,个人即便在公共选择活动中也首先是在追求个人利益,只是

可能比私人市场活动中要隐蔽和复杂一些,但决不是像传统政治学理论中认为的那样,只追求公共利益不考虑个人利益。而一种良好的政治制度必须达到这样的状态:它不否认政府官员及其他个人存在追求自身利益的动机,但是它能够保证他们追求自身利益的结果是实现国家和集体利益,而且这种非自主性的追求效果要大于自主性的追求效果。

公共选择学派在论证这一点时提出了四个理由^[4](第23页):第一个理由是现实考虑。现实政治活动中的利己主义动机、经济利益动机越来越明显,没有理由断定同一个当事人在市场经济活动中追求个人物质利益,而一旦转向政治活动后就不再如此。第二个理由是基于方法论上的一致性考虑。如果假定人们具有个人利益动机,其利己主义在任何环境中都是一致的,就可以正确地对约束个人活动的不同制度环境进行比较,真正地看到人们行为动机一致时不同制度约束的区别,把个人行为结果的差异归因于不同制度的结构差异,从而将研究的重点转移到制度上来。这种经济学思维,对政治学研究方法具有深刻的启发意义。第三个理由是认为应把道德主张与实证分析区别开。无论是在市场中还是政治活动中,必须把反对人们过分追求私人利益的道德要求与个人的实际行为明确区别开。在考虑个人追求效用的行为受什么因素影响时,不应动辄就首先从道德角度上采取立场,更重要的则是对人们的选择进行客观的实证分析。第四个理由是理论创新意义。承认利己主义或经济利益动机是人类行为的一个方面,并不意味着所有的人都只追求个人利益,或一个人在任何时候都只追求个人利益,但是,只要政治活动中的个人行为有一部分实际上是受效用最大化动机驱使,只要个人与群体的一致达不到让所有的个人效用相同的程度,那么政治活动中的经济个人主义模型应该是有一些积极价值的。这里的积极价值,就在于它可以弥补传统政治学理论的许多不足,让我们用一种更清醒的现实主义目光来看待社会问题。

四、政府官员的成本—收益核算模式

(一)政府官员行为的成本函数

社会生活丰富多彩,人类行为复杂多变,然而在经济学看来,其中存在着基本规律,即人类行为是成本—收益比较的结果。成本是为获得收益而付出的代价,人类在追求效用最大化的过程中,一切给他们带来负效用的因素,都要进入其行为的成本函数。人类行为的成本可以细分为生产成本、交易成本与心理成本三大类。为了达到某一目的,人们需要投入一定的要素、运用特定的技术进行组合从而制成所期望的产品或劳务。这些投入的要素包括资本、劳动、原材料等,其价格总和就构成生产成本。同时,人类是在社会中生存和活动的,整个社会就是由人们交互作用而形成的人际关系网络。个人的行动除了影响自身之外,还经常会给周围的其他人带来影响。因此,在市场交易过程中产生了度量、界定和保护产权、发现交易对象、寻找交易伙伴、订立交易契约和履行契约的成本等,这些构成了交易成本。此外,人类行为中还存在着一种心理成本。例如,采取机会主义行为损人利己的时候冒法律制裁、舆论谴责和名誉扫地的风险,以及良心的责备。这些因素引发了心理成本,它是因人而异的。意识形态对心理成本的高低起着决定性影响。一般而言,拥有意识形态资本越多的人,越是风险厌恶者,机会主义行为的心理成本越高,反之则相反。因而在收益相同的情况下,前者可能认为得不偿失而放弃机会主义行为,后者则认为有利可图而采取该行为^[5](第121页)。

下面,我们将上述理论模式用于分析政府官员的行为成本。我们认为,从政、经商、做学问、或者是其它,都是一种职业选择,而经济人会寻找一个能给自己带来最大利益的职业。经济人一旦选择政府官员作为职业,就要失去其它的职业机会。成为一个政府官员的机会成本,就是因此而放弃的其它职业所带来的收益。具体而言,政府官员的行为成本,可以用为获得和维持该职位所消耗的各种支出来衡量。它包括为获得官职而花费的受教育费用、投入的精力和时间,在官职上的工作努力、人力投入、时间消耗,等等。因此,政府官员行为的成本函数可表示为:

$$C=C_s+C_j+C_x=f_s(k,l)+f_j(r,w,c)+f_x(p,q,d)$$

其中 C_s 为生产成本,它由所消耗的资本量 k 和劳动量 l 所决定; C_j 为交易成本,它由所消耗的人力 r 、物力 w 和财力 c 所决定; C_x 为心理成本,它由机会主义行为被查处的概率 p 、发生次数 q 和惩罚强度 d 所决定。意识形态的影响主要体现在 C_x 上,即具有不同意识形态资本的人,对 p 和 d 的主观评价不同,从而有不同的 C_x 和不同的 C 。

由于工作环境和职业特征与其它行业有很大的出入,政府官员的成本函数表现出以下特色:

第一,政府是拥有公共权力的垄断组织,负责为社会提供公共产品,与在竞争市场中生产私人产品的企业截然不同。政府管理与企业管理的知识背景不同,现代政府日益强调公务员队伍的职业化和知识、技能的专业化,政府官员需要花费大量的时间和精力学习、掌握政府运作知识。而这些知识很多是只适用于政府管理的,知识专用性程度很高,导致政府官员这一职业中的沉淀成本居高不下。沉淀成本是无法变现、不能收回的,政府官员在职越久,职业沉淀成本越高,越不可能流动到其它行业中去。

第二,政府的生产过程具有劳动密集性特征,其中消耗的劳动量远远超过资本量。这意味着在政府生产过程中,劳动力所占比例相当大,资本对劳动的替代弹性很小,资本对劳动力的替代能力有限。在政府官员的生产成本 C_s 中,资本量 k 的重要性相对较小,劳动量 l 所占权重较大。这样,一方面政府的扩张首先表现为人员扩张;另一方面,同时还要求在职官员倾注更多的工作努力,花费更多的脑力和时间,主要表现为经常延长工作时间、加班加点,极为强调敬业精神和勤政。

第三,政府是社会中最最为重要的组织,其功能发挥情况直接影响着全体社会成员的福利,政府对官员的任职资格要求很高。现在各国都推行了“公开考试、择优录用”的文官制度,所有有志于政府公职的人都要花费大量的前期教育成本,经过层层竞争才能脱颖而出。与其它很多职业相比,政府官员的教育水平和综合素质较高,因此其成本函数公式中的 C_s 也相对较大。

第四,政府是一个层级制官僚体系,上下等级森严,分工协作严谨,纪律规范严密,官员的工资待遇等都取决于级别的攀升。但由于政府生产出来的是公共产品,无法在市场交易系统中定价,政府官员的劳动投入“对最终产品贡献的程度都是难以捉摸和难以度量的”^[6] (第 45 页),在技术上就很难进行定量的度量和定性的评价。因此,在官僚体系中不存在客观可靠的绩效评价标准,难以进行公正、公开的竞争,官阶的升迁等一切由上级决定,政府官员需要在人际关系方面进行很多投资。这表现为交易成本 C_j 居高不下。

第五,现代文官制度强调政治中立和职务常任,政府官员享有充足的职业保障,社会地位高,往往拥有较多的意识形态资本,多是风险厌恶者。在一般情况下,政府官员表现出循规蹈矩、墨守成规的特征,不愿冒风险,开拓进取精神不足。在遇到新问题时,以求稳为主,保住“乌纱帽”是第一要务,互相推诿,官僚主义严重。这体现于心理成本 C_x ,在查处概率 p 和惩罚强度 d 一定的情况下,政府官员机会主义行为的发生次数 q 一般较之其他人群偏少。

第六,政府掌控着重要的稀缺资源,其内部自成一个相对封闭的体系,政府官员也具有信息优势,这容易诱导他们采取机会主义行动。在现代社会中,政府全面干预了社会经济生活,政府直接进行着资源配置和社会利益的再分配,成为许多利益集团竞相追逐的对象。同时,政府内部是一个严格的官僚制体系,与外界社会相对隔离,政府官员直接操控着政府运作,具有一般公众远远不及的内部信息。这样,如果制度存在缺陷,对机会主义行为的查处概率 p 和惩罚强度 d 不够,政府官员的机会主义倾向会增强,发生次数 q 可能大大上升,使 C_x 增加。

(二)政府官员行为的收益函数

对于经济人而言,凡是能给他带来正效用的一切因素都要进入其收益函数。这些因素是人类行为所追求的对象,可被分为物质因素与精神因素两大类。一般而言,物质需要属于低层次需要,而精神需要则属于高层次需要。意识形态在这里的作用表现为,拥有较多意识形态资本的人不仅偏好物质因素,而且更偏好精神因素。当“熊掌与鱼不可兼得”时,他们往往宁愿牺牲物质因素,而保全精神因素。而对拥有较少意识形态资本的人来说,他们的偏好主要局限于物质因素,即注重低层次需要的满足。意识形态就是这样通过改变人们的偏好体系来影响其收益函数的^[7] (第 5 页)。

作为一个政府官员,能够给他带来收益的因素很多。凡是有助于官员实现预期目标的因素,都可以列入其收益函数。马克斯·韦伯认为,官员的目标是权力,这与企业家的目标是利润一样。尼斯坎南认为,官员追求的目标是效用最大化,如“薪金、职务的特权、公众中的声誉、权力、庇护人的身份、部门的产出、作出改变的自由自在感和管理该部门的自豪之感”^[8](P.38)。这其中除了最后两项之外,其余的都与政府预算规模呈正相关关系。因此,作为效用最大化者的政府官员也必然是预算最大化者。此外,政府官员还追求闲暇时间、与工作相关的社会和物质设施(即工作条件)、其它报酬等^[9](P.18)。因此,政府官员行为的收益函数可表示为: $R=f(m, s)$

其中 m 为物质因素, s 为精神因素。意识形态的影响主要体现为,不同的人对 s 和 m 的主观评价不同,从而有不同的 R 。

具体而言,政府官员的收益函数具有以下特色:

第一,政府官职是一种社会职业,政府官员也是劳动者,他向政府支付了自己的脑力或体力,应该像其它行业中的从业者一样获得正常的薪酬。政府官员的薪酬包括货币形式的工资、津贴、奖金,还包括住房、医疗、养老保险和其它福利。在政府官员的收益函数中,薪酬是最主要的物质性因素。应该认识到,政府官员是一种特殊的劳动者,他们承担着管理国家的重任,付出了辛勤的劳动,必须得到承认和尊重。政府官员的劳动付出是高于一般社会行业的,因此他们领取稍高于社会平均水平的工资,是正当合理的。国家应该依照按劳取酬的原则,对政府官员给予适当的薪酬,保证他们能依靠合法收入来养活家小,并过上体面的生活,以薪养廉。

第二,政府官员是国家权力的代理人,负责运用公共权力管理社会公共事务。公共权力具有强制性,能够支配稀缺资源的配置,任免重要职位,对某些事项进行自由支配。对公共权力的掌握、行使和追求,成为政府官员收益函数中的重要组成部分。在日常工作中,政府官员往往倾向于把玩权力,肆意支配他人,以获得精神上的愉悦。同时,在政府这种官僚制体系中,权力是由上向下授予的,政府官员对权力的追逐,直接体现为对高级职位的竞争,以通过职务晋升获得更多的权力。对权力的追求,还表现为官僚机构的膨胀。政府官员倾向于扩大工作机构的规模,提高机构的级别,增加下属人员的数量,从而使自己掌握的权力随之增加。

第三,优越的工作条件、在职闲暇也能够给政府官员带来收益。优越的工作条件包括豪华的办公楼、高级汽车、舒适的办公环境、与职务相关的特别待遇和特权,等等,这些都可以使政府官员获得实质性的物质好处和精神享受。在职闲暇是指工作时间内的劳动投入强度极低。很多政府机关的工作性质简单,人手富余,分摊到每个官员身上的工作任务很少,他们可以非常轻松地应付日常工作,而将大量时间用于干私人事务。

第四,政府官员的收益与政府预算规模正相关。政府官员要获得理想的薪酬,扩大对资源配置的支配权,增加机构的规模和下属的人数,改善办公条件,所有这些都离不开政府预算。政府不是一个生产性部门,其收入不可能是自己创造的,而是来源于对社会的征收。政府预算的确定是一个政治过程,其中政府官员、立法机构的议员和选民之间形成了三角博弈^[10](第151页):官员为了自身利益,从议会寻求预算规模最大化;议会的议员为了获得政治支持和选票以再次当选,尽可能扩大预算规模去满足选民的要求;选民只看到用于本地区的预算增加了自身福利,却不顾及这些预算开支最终是由全体选民共同支付的。预算支出是由税收弥补的,但税收增加到一定程度之后会受到选民的抵制。所以,现代政府经常进行赤字预算,通过发行公债的形式,将负担转移给下一任政府,最终是转移给后代^[11](第91页)。

第五,作为社会精英阶层,政府官员拥有较多的意识形态资本,对精神因素的偏好较多。许多人是怀着强烈的使命感和责任感加入政府官员队伍的,立志报效国家,愿意为人民的利益而奉献自身的青春和才华。他们非常注重在社会公众中的声誉,把公众的满意视为精神上的最大满足。他们勤政廉政,兢兢业业,作出了不同的政绩。因此,除了物质因素外,还要注意政府官员的精神收益,尊重其社会地位。

第六,由于职务的便利,政府官员很容易获取一些非法收益。在现实政治中,国家主人——全体人民不可能直接管理国家事务,而是授权于政府及其官员,形成了委托—代理关系。政府官员是人民公

仆,必须维护所有者的利益。但由于他们是国家的实际管理者,具有管理经验和信息优势,很可能滥用授权,损害委托人的利益,产生腐败。

五、成本—收益分析与政府官员的行为选择

如前所述,政府官员也是经济人,在特定制度的约束下寻求着自身利益最大化,政府官员的活动场所是政治市场。然而,尽管自利本性决定了个人在政治市场上和经济市场上的选择行为有很多相似之处,但这两个市场的运行机制及其供给物品还是存在着根本性不同,从而导致其中的个人活动方式产生了较大差异。

首先,从需求的角度来看,社会对公共产品的需求往往被夸大。政府是在政治环境中活动的,随着公民民主意识的觉醒,他们对政治生活的参与日益增加,不断要求政府承担更多的社会责任,提供更多的公共服务。在代议民主制中,公共产品的需求决策是在议会中进行的,其中民选议员扮演着主要角色。议员是通过定期选举产生的,他们也是经济人,追求着选票最大化和再次连任。出于较短的任期和紧迫的再次竞选的压力,政治角色的时间贴现率要高于一般行业,容易产生短期行为。而且,公共产品的获利方与成本支付方往往是分离的,这也导致了公共产品需求的扭曲和膨胀。从公共产品中获益的是特定的利益集团,而付费的是全体公众。“在收益与支付分别由不同的集团承担的地方,政治组织和未来受益者进行游说的动机将会导致政治上有效而经济上低效这样一种需求。”^[12](第 37 页)这些因素的综合作用,通常导致人们热衷于扩大政府项目,对公共产品的需求过度。

其次,从供给的角度来看,政府生产的是公共产品,而且是其垄断性供给者。公共产品是一种“非市场产出”,无法进入市场交换领域,难以用市场价格直接标示其机会成本。与企业不同,政府的管理活动在一国范围内具有独占性,公众没有选择的自由。作为垄断者,政府缺乏竞争的压力,没有提供服务质量、节约和降低成本的激励。同时,公共产品的生产技术具有不确定性,人们难以了解投入与最终产出之间的关系。因此,政府生产过程的绩效不易衡量,其生产成本往往偏高。“公共部门提供服务的成本费用,平均比承包商提供服务的成本费用要高出 35—95%。”^[13](第 59 页)这反过来容易使人们放松对行政成本的要求,淡化对行政成本的约束。

最后,从市场环境来看,公共产品的需求决策是一个公共选择过程,存在着个人“理性的无知”和“搭便车”现象,严重影响了行动效率。而公共产品的生产决策是在官僚制政府体系中进行的。官僚制强调政治中立和职业常任,政府官员拥有牢固的地位和专业技术,掌握着第一手信息。所以,在公共产品的供需博弈中,权力重心逐渐向官僚倾斜。难怪有学者感叹:“官僚已成为现代国家的核心”。

公共产品市场的这些特点,容易导致政府预算的最大化、机构膨胀、效率低下和官僚主义,为政府官员追逐自身私利创造了条件。政府官员很容易利用结构缺陷和自身的特殊地位,降低个人生产性投入成本,增加个人收益。作为公共产品的惟一生产者,政府官员垄断了供给与信息,他们不是追求成本极小化,而是要求扩大政府规模、增加预算。政府规模的扩大意味着官员权力和地位的上升,预算的增加意味着官员支配资源的增多,这些都直接增加了其私人收益。更为尴尬的是,为了控制政府官员的行为,必须建立详细的规章制度。而过度的规制又约束了官员的手脚,使他们更关心程序而非结果,形成了对规则负责而不对结果负责的行为哲学,成为效率低下和不负责任的避风港。管理实践中,一般只能考核官员的出勤率和上班时间,官员可以降低投入质量,通过享受在职闲暇来增加自身收益。官僚主义是政府官员追逐自身利益的一种有效方式,它可以使官员以独裁方式决定公共产品的供给,控制社会资源,为腐败活动提供便利。

[参 考 文 献]

[1] 陈惠雄.人本经济学原理[M].上海:上海财经大学出版社,1999.

[2] 贺卫.寻租经济学[M].北京:中国发展出版社,1999.

- [3] [英] 马歇尔. 经济学原理[M]. 北京: 商务印书馆, 1981.
- [4] 文建东. 公共选择学派[M]. 武汉: 武汉出版社, 1996.
- [5] 贺卫. 人类行为的成本——收益分析假说[J]. 昆明理工大学学报, 1997, (5).
- [6] [美] 查尔斯·沃尔夫. 市场或政府[M]. 北京: 中国发展出版社, 1994.
- [7] 贺卫, 王浣尘. 从经济人到效用人——经济学中人性假设的飞跃[J]. 山西财经大学学报, 2000, (3).
- [8] Niskanen, William. Bureaucracy and Representative Government[M]. Chicago: Aldine-Atherton, Inc., 1971.
- [9] Niskanen, William. Bureaucrats and Politicians[J]. Journal of Law and Economics, 1975, (December).
- [10] 方福前. 公共选择理论——政治的经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [11] [美] 布坎南, 瓦格纳. 赤字中的民主[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1988.
- [12] [美] 查尔斯·沃尔夫. 市场或政府[M]. 北京: 中国发展出版社, 1994.
- [13] [美] 戴维·奥斯本, 等. 改造政府[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.

(责任编辑 叶娟丽)

Study on *Economic Man* Role of Public Officials

NI Qiu-ju¹, NI Xing²

(1. School of Economics, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074, Hubei, China;

2. School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: NI Qiu-ju (1973-), female, Doctoral candidate, School of Economics, Huazhong University of Science & Technology, majoring in public sector economics; NI Xing (1969-), male, Doctor, Associate professor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in public administration, organization theories and personnel management, public sector economics.

Abstract: The assumption of economic man is one of theoretic foundations of western economics. This assumption can be applied in analyzing the elementary aspects of human behavior, thus being of important theoretic value. The public officials act as economic men similarly in politic life. They use a function of profit and cost comparison to justify their behavior. The function of cost includes production cost, transaction cost and psychological cost, and the profit function includes material benefit and spiritual benefit. The rational public officials are always seeking maximization of their private profit restrained by particular institutions, whose behavior may result in many malpractices easily such as maximization of public budget, expansion of government, low efficiency and bureaucracy.

Key words: economic man; public choice; cost-profit analysis