

# 论官僚的经济人性质、危害及其治理

## ——公共选择理论的官僚经济理论述评

黄新华

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**【摘要】**公共选择理论在分析政治市场中官僚的行为动机时, 引入了经济学中的“经济人”假设, 并以此为基础, 对官僚的经济人性质及其危害和治理进行了系统的剖析, 从而形成了颇具特色的官僚经济理论。这一理论撕开了传统政治理论覆盖在政府官员身上的理想化面纱, 触及了官僚关注自身利益的本质动机, 有助于理性地认识政府机构及其工作人员。但是, 公共选择理论用“追求个人利益最大化”的经济人倾向来解释官僚在政治过程中的一切行为, 则存在明显的局限性。

**【关键词】**公共选择理论; 经济人假设; 官僚经济理论

**【中图分类号】**D07 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1009-4997(2008)04-0026-06

### 引言

公共选择理论是新政治经济学中用经济学分析方法研究政治问题的一个重要理论流派。公共选择理论“可以定义为对非市场决策的经济学研究, 或者简单地定义为把经济学运用于政治科学的分析。就研究对象而言, 公共选择无异于政治科学: 国家理论, 投票规则, 选民行为, 党派, 官僚体制等。”<sup>[1] (P1)</sup>公共选择理论通过把经济学中的“经济人”假设引入官僚行为的分析, 对参与公共选择的主体之一——官僚的“经济人”性质及其危害和治理进行了系统的剖析, 从而形成了公共选择理论的官僚经济理论。

#### 一、官僚与官僚的经济人性质

在公共选择理论看来, 官僚是参与公共选择的主体之一, 通称为政府行政官员或公共雇员, 在西方文官制度建立以后, 它一般指非经政治选举、经考试进入政府、不受选举更迭影响的政府官员。“官僚一词经常在一般的意义上被用来定义官僚机构的全职雇员; 在这个意义上, 官僚几为公务员的同义词。”<sup>[2] (P22)</sup>作为公共政策的执行者, 官僚通常由选民选出的公共机构任命, 因而他们通常并不直接对选民负责, 而是首先要对任命他们的公共机构及领导这些机构的政治家负责。政治家和官僚按照政权与治权两权分离的原则实行职能上的分工, 这种政权与治权分离的格局使得官僚在处理公共事物中具有相对的独立性。另一方面, 选民作为个人虽不能对官僚产生直接的影响, 但却可以通过组织利益集团对官僚施加影

响, 使得官僚在执行公共政策时作出有利于集团利益的安排。因此, 在现实的政治舞台上, 除了选民与政治家(政党)之外, 还存在着官僚集团这个特殊的政治角色, 他们对于公共政策的制定, 尤其是执行具有十分重大的影响。<sup>[3] (P103)</sup>

西方传统的(以马克斯·韦伯为代表)官僚政治理论认为, 官僚是服务于公众利益的, 没有自己的特殊利益, 他们提供的公共服务是不偏不倚的, 是有效率的。<sup>[4] (P122)</sup>公共选择理论则在分析官僚行为动机时, 引入了经济学中的“经济人”假设。经济学中的经济人假设是指, 当一个人在经济活动中面临若干不同的选择机会时, 总是倾向于选择能给自己带来更大经济利益的那种机会。换句话说, 人是理性的利己主义者。由于人们不会因为占有一个总经理的位置或拥有一个部长头衔, 人性就会发生变化。人性在本质上是一致的, 人们在进行政治活动时, 也是以个人的成本——收益计算为基础的。因此没有理由认为政府官员(官僚)在政治过程中的行为和其他人在经济领域中的行为有本质区别。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。因此“公共选择的基本行为假设是, 人是自利的、理性的效用(利益)最大化者。”<sup>[5] (P4)</sup>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、政府官员时, 他们的品性不会发生变化。”<sup>[6] (P147)</sup>他们都会按照成本——收益原则追求最大化效用或利益。由此, 公共选择理论认为, 个人决策和选

收稿日期: 2008-07-20

作者简介: 黄新华(1968—), 男, 福建三明人, 厦门大学公共事务学院教授, 经济学博士, 研究方向: 新政治经济学。

基金项目: 福建省社科规划重点项目(编号: 2007A014)的阶段性成果。

择的变动取决于外部约束条件的变动,个人在经济市场和政治领域中的行为变化只能由他所处的不同制度环来解释,而不能说一个人在经济市场上是一个利己主义者,到了政治领域中就会变成一个利他主义者。“政治中的个人……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。它与市场的不同之处在于它的范围更广。”<sup>[7] (P57)</sup>因此,人们参与政治活动并不是为了追求真、善、美等超个人主义的社会目标,经济市场与政治市场之间的主要差别也并非人们所追求的目标不同,而在于人们追求个人利益时所使用的方法不同。

公共选择理论的代表人物尼斯坎南指出,构成官僚个人利益(效用)的因素主要有权力、地位、金钱、特权等,具体而言,“可以进入官僚的效用函数中的因变量有如下几个:薪金、职务津贴、公共声誉、权力、人事权、较大影响力、轻松的工作负担等。”<sup>[8] (P15)</sup>他通过研究证明,除最后两项外,其他所有目标都与官僚所在机构的预算规模呈单调正相关关系。而政府预算规模又与政府权力的大小正相关。即政府预算越大,该机构权力越大,机构负责人地位越高,该机构所控制的社会资源也就越多。因此为追求个人的地位、权力和收入,政府官员必然千方百计地追求机构预算的最大化,追求对政府权力的有效控制。

尼斯坎南进而指出,官僚的经济人本性是官僚不顾公共利益追求个人利益的主观原因,立法机构(议会)与官僚机构组成的公共物品生产与消费的供需关系所具有的双边垄断性质,则为官僚实现预算最大化愿望、追求私利奠定了坚实的客观基础。<sup>[9] (P126-127)</sup>所谓双边垄断关系是指,议会作为民选机构,代表了全体选民对公共物品的需求,是公共物品的唯一买家;而官僚机构执行立法的过程就是实际生产公共物品的过程,它是公共物品唯一的提供者(卖家)。因此,议会与官僚机构各自垄断了公共物品的生产和消费,形成相当稳定的双边垄断结构。在这种垄断关系中,由于官僚与政治家掌握的公共物品的生产信息的不对称性,使得这种垄断关系是不平衡的。这种不平衡导致了官僚机构占有优势,使其能够获得所希望的最大预算。因为作为公共物品的唯一供应者,官僚了解公共物品真实的生产成本。在与议会就预算(公共物品的需求价格)进行讨价还价的过程中,官僚了解议会的偏好(需求曲线),而议会缺乏手段获取有关生产成本的准确信息,结果是官僚可以提出高于实际生产成本的预算标准。换言之,官僚机构凭借生产公共物品的垄断

地位获取了在公共决策中的优势,从而使公共物品的生产量相对于社会需要过剩,而且在需求约束下,存在的财政节余由于不能据为己有,只能浪费性使用掉,因而缺乏生产效率。

那么,官僚为什么能够在政治市场上实现(追求)自身利益最大化呢?早期的公共选择理论指出,这是因为在政府行政部门(即官僚机构)的制度设计中存在以下一些缺陷:(1)无产权约束。官僚花的是大家(纳税人)的钱,从而不必关心费用问题。(2)高度垄断。政府行政部门不像私营企业那样存在市场竞争。(3)无明确的考核指标。私营企业有利润这个硬指标,而政府行政部门则因其产出都是非赢利性的而不能使用这个指标。(4)由于公共物品的投入与产出之间并不存在清晰的关系,故也难以对政府行政部门的“生产活动”进行有效的成本分析。(5)监督困难。这种困难首先是因为无明确的考核指标所造成,其次也是由于有关信息被官僚垄断所造成的。由此便产生了一种非常反常的结果:“在其他条件不变的情况下,私人企业中的个人活动最有可能符合公众利益,而在政府部门工作中的个人却最有可能恣意追求最大化个人利益,而不管这些个人利益是否符合公共利益。”<sup>[10] (P86)</sup>基于这样的认识,公共选择理论认为,那种一旦发现市场有缺陷就认为任何政府干预都是合理的观点是片面的。应当把调查市场缺陷的方法同样应用于政府和公共经济的各个部门,只有当事实证明市场解决办法确实要付出比政府干预更高的代价时,才应该考虑政府干预。

进入20世纪80年代后,公共选择学理论探求从新的视角,分析官僚为什么能在政治市场上追求个人利益最大化问题。麦克卡宾斯、诺尔和温格斯特运用经济学中的委托——代理理论透视了政治家与官僚之间的关系,用代理人的优势地位解释了官僚能够追求最大化个人利益的成因。他们认为政治家和官僚实际上组成了公共物品生产和消费的委托——代理关系,政治家代表选民成为公共物品生产的委托方,决定公共物品的需求量;而官僚则接受政治家的委托直接代理生产公共物品,无权决定生产的规模和利润水平。(1)根据委托——代理理论,委托——代理双方的权利和义务由双方达成的契约加以规定。这一契约在民选政治家与官僚之间体现为议会立法和行政领导的指令。委托方明确自己的利益需求,承诺代理方实现目标后的报偿方式。代理方贯彻执行委托方意愿,除非委托方授予其一定的自由裁量权,否则其行动完全受委托方的意志支配。但在现实中,这种委托——代理关系被扭曲,作为代理人的官僚机构在很大程度上脱离了委托人

的控制,根据自我利益需要自行其事,导致“官僚机构的代理松弛”。(2)根据委托——代理理论,委托——代理双方对生产信息的占有也是不对称的,代理人直接从事具体生产,垄断了相应的生产信息,可以向委托人虚报生产成本,委托人一般缺乏有效手段控制代理人虚报成本的行为。因此,官僚凭借其信息优势弱化了政治家对其的控制,从而肆意追逐个人利益。

如果说官僚机构的制度缺陷和委托代理问题的存在是官僚能够在政治市场上追逐最大化个人利益的内在原因,那么在现行体制下存在的官僚机构控制弱化问题,则为官僚们在政治市场上追求私利提供了外在条件。由于控制弱化,下属可以较随意地追求个人利益而长官难以监督,其原因不外三个:(1)在现行体制下当选政治家或高级官员不能随意解雇或提升其属下、降低属下的职务与工资。在行使这些权限时,长官要颇费斟酌,大受局限,要受到立法和公共关系方面的掣肘,这样就缺乏奖惩机制,即使存在一定的奖惩机制促使下属服从上级旨意,其服从的也不一定是公共利益。(2)长官缺乏必要的信息了解其下属所作所为,离他越远越是如此。(3)虽然长官可以通过审计体制检查其属下的表现,但所审计的目标不像私人企业那样是单一的利润,而是多种目标组合,故显得含糊不清且难以评估。

从官僚的经济人性性质以及他们在政治市场上追求自身利益最大化的行为中,公共选择理论得出了如下的结论:(1)社会中官僚越多,“官僚敛取物”也就有可能增加得越多。因为官僚们有直接的理由和更便利的地位,来进行比其他公民阶层更广泛更有效的政治活动。结果政府开支、官僚机构、官僚人数就越有可能增加。(2)官僚已经成为现代国家的核心,“官僚国家”时代业已来临。<sup>[11][146]</sup>因为民选的政治家只能对政策作出原则的、抽象的决定,政策的解释和执行则完全操纵在官僚手中,而且这种解释和执行往往是发展性的,甚至是曲解性的。官僚日益脱离或超越了议会和行政领导的控制,成为独立的、准行政、准立法和准司法机构。(3)政府是由机构和人(官僚)组成,政府的行为规则是由人制定,政府的政策也需要人去执行,而这些人都不可能地带有经济人的特征。因此,没有理由把政府看作是超凡至圣的超级机器,认为政府总是集体利益的代表。国家制度就像市场制度,政府就是企业,政治家就是企业家,选民就是消费者,选举制度就是交换制度,选票就是货币,政府提供的公共物品就是消费品。因此,完全可以用市场原则来分析政府的政治活动,政治舞台也就可以看成经济学上的交易市场,它既有需求的一面,

也存在供给的一面。需求者或消费者(选民或纳税人)和供给者或生产者(政治家、官僚)都遵循相同的行为准则——个人效用最大化,通过契约交换关系相互发生作用。每一个参与者进行选择时,都以个人的成本——收益计算为基础,不仅注重自己从集体行动中获得收益,而且也关心自己在投票赞成某一行动方案时承担的成本。

## 二、官僚的经济人性性质的危害

官僚的经济人性性质不仅损害了代议民主制的基石,而且危害了政府对公共事务的有效管理,在公共选择理论看来,危害的具体表现形式是:

(一)官僚无节制地追求最大自身利益的消极后果,是官僚主义盛行,效率低下,不能有效为公众提供公共物品和服务。这主要表现为官僚机构内部存在 $X$ ——无效率,外部存在资源配置无效率。配置效率低下的原因主要起因于官僚机构的垄断性质; $X$ ——无效率则起因于公共产出难以从物质形态和价值形态上度量。既然难以度量,也就难以保证提高劳动生产率。

(二)在官僚追求预算最大化的过程中,必然导致政府规模扩大,官僚机构不断扩张,而这种扩张则会带来严重的社会经济问题。这主要表现在:(1)官僚机构的畸形增加不仅会改变整个经济的合理比例,而且政府使用经济资源范围的扩张还会降低整个经济的一般生产力,因为官僚机构使用经济资源的效率通常要比私人部门低;(2)伴随着官僚机构的扩张,官僚势力也会得到进一步的加强。官僚们为了发展使其自身受益的选民,必然会竭尽全力地去提高本部门所提供的物品和服务的需求量,如此一来,不仅会给政府的公共开支施加正面的政治压力,而且公民的正常生活秩序也会受到影响。

(三)官僚的经济人性性质决定了政府的公共物品生产必然缺乏效率。由于对信息的垄断,以及其他机构对官僚机构的监督乏力,官僚机构缺乏提高公共物品生产效率的动力,因此,在提供同种物品的条件下,其效率低于追求利润的企业。

(四)由于官僚的待遇与其任期直接相关,作为个人利益最大化的追求者,他们只关心眼前利益,偏好高消费、方便快捷的生产过程。因此,官僚机构往往比生产同种公共物品的私人企业使用更多的资本密集型生产技术,其结果是政府机构往往享有现代化水平最高的工作条件。

(五)官僚为了追求个人利益,对委托人的委托任务可采取有选择地、区别的对待方式,即官僚机构以“选择性效率”去完成政治家委派的任务,对于己有利的任务高效率完成,而对于己不利或关系不大者,则拖拉、勉强应付。通过“选择性效率”,官僚机构实际上重新编排了政府

政策及服务的轻重缓急,而在这种重排过程中,官僚的意志,即代理人的意志,取代委托人而发挥着决定性作用。

(六) 官僚的自利行为将导致预算规模越来越大,政府支出越来越多。按尼斯坎宁的分析,由于官僚都是预算最大化者,政府预算将大于议会及公民所偏好的公共物品水平。而且官僚机构的垄断权力越大,过度开支的比例就越大。官僚的预算最大化方案之所以能在议会中成功是由公共物品的生产方式特点决定的。从经济学的角度上看,生产者确定产量的方式一般可分为需求约束产量和预算约束产量两种类型。前者指生产者根据消费者的需求确定自己的产品数量;后者则是生产者依据已有预算来确定产品数量。本来,政府公共物品的生产量应是依据社会的需求采取需求约束产量方式,即以销定产,生产者(政府)应该在一定产量的条件下尽量压缩生产成本,节约社会在生产公共物品上的资源消耗。但因为政府提供的公共物品的特殊性,它只能整体而不能以单位价格出售,即议会只能以整笔预算拨付而非单位价格预算方式向官僚机构“订货”,因此,政府公共物品的生产实际上变成了预算约束产量的生产方式。而且,由于政府一般都规定,每个机构每年度的预算节余不能由官僚机构据为己有,必须上交国库,这对官僚机构来说,不仅其降低生产成本的努力得不到回报,而且还会使议会根据降低后的生产成本拨付下一年度的预算,在这种条件下,个人利益最大化的官员,不仅不会主动节约公共物品的生产成本,反而会浪费性开支,最大限度地用尽预算甚至超支。因此,政府预算实际成为公共物品的需求价格,要预算最大化,必然意味着产量最大化,从而公共物品量越来越多,政府在经济活动中所占比重持续上升。

(七) 官僚追求个人利益最大化的动机,导致了官僚机构成为利益集团追求私利的工具。一旦官僚机构取代政治家主导公共决策,它必然成为各个利益集团追逐的目标,通过合法的利益诉求和非法的政治交易,少数利益集团最终都会将官僚机构变成它们追求各自私利的工具。官僚机构被利益集团操纵的结果,就是少数特殊利益集团的利益得到不成比例的满足,政府不再是多数的代表,难以对多数负责,社会不公平、非正义的现象难以遏制。

(八) 作为追求效用最大化的经济人,官僚为得到更多的预算拨款从而获得更高的薪金,更多的闲暇,更多的津贴,更多的社交活动等,还可能强使投票者选择更高水平的政府支出方案。因为官僚可以利用提出预算的权力,不是公布所有可能的预算水平让投票者自由选择,而仅仅给

出政府官员建议的预算水平让投票者选择,结果选票不得不投向官僚建议的扩大的预算水平。

三、公共选择理论关于治理官僚的经济人性质危害的主张

为避免官僚的经济人性质可能造成的种种危害,公共选择理论提出以下相应的治理主张:

(一) 建立真正的民主宪章政体,规范宪章设计的原则。布坎南指出,要改善政治,必然要改革规则,政治竞争是在规则结构内进行的。因此,要克服官僚与官僚机构中存在的问题,首先要改变政府官员活动赖以存在的制度结构,建立科学的高效管理体制。这种制度的改进在很大程度上取决于民主宪章政体本身的真正确立,即政府部门工作效率的高低,政治活动过程是否使每个人的价值得到实现,都取决于制约活动程序的宪章规则。因此,要改变目前官僚活动存在的种种问题,就必须改革过时的宪章规则,实行“宪章革命”,规范宪章设计的原则。

(二) 建立和强化税收与预算约束机制。因为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源于税收规模,所以加强对对税收和预算拨款的约束,可以有效地遏制公共物品的过量生产和各种浪费现象。这种约束可以从政府建立预算的程序上和数量上两方面入手:前者要求立法机构在批准程序上保持收支平衡,杜绝采用债务和增加货币供应量来提高收入;后者要求政府收支增长直接和国民生产总值增长相联系,不能任意提高税收所占国民生产总值的比例。

(三) 成立独立的专家委员会对官僚机构生产公共物品的情况(如投入、产出、生产方式等)进行评审和监控,使之符合选民的利益和要求。例如通过专家委员会对官僚机构的定期审核,可以掌握其成本效率状况,从而决定官僚机构负责人的升迁奖惩,决定预算资金的增减。为了防止专家委员会与官僚机构形成相同利害关系,专家委员会必须随机组成并经常调整。

(四) 引入竞争机制,提高政府机构的效率。虽然政府是一个非市场组织,其产出具有公共性,因此不可能从根本上消除政府机构的垄断性,但是公共选择理论指出,只要在政府机构内部引入竞争机制,打破公共物品生产的垄断,就可以消除政府低效率的障碍,提高政府机构的效率。公共选择理论提出了建立政府机构内部竞争机制的一些具体设想:可以设置两个或两个以上的机构来提供相同的公共物品和服务,使这些机构之间展开竞争而增进效率(城市供水系统、公交系统就可以采取这种办法);可以将某些公共物品和服务的生产与提供承包给私人生产者(如垃圾清运、消防、邮政等就可以承包给私人企业)以

便更多地依靠市场来生产和提供社会所需的公共物品和服务, 这会比政府机构直接提供更有效率。公共物品的特性并未决定其生产必须由政府承担, 许多私人部门也能有效地生产公共物品和服务, 其全套运行方式与普通的私人物品生产和经营完全一样。政府机构作为公共物品生产的组织者和协调者, 而非唯一的生产者, 不仅可以提高公共物品的供给效率, 也可促使公共机构在与私人机构的竞争中, 改进服务质量, 提高工作效率。

(五) 将成本——收益分析引入政府工作的评价系统, 改进官僚机构的内在运行和组织形式, 以提高公共物品的质量, 降低公共物品的成本。政府机构的运行规则不同于经济市场, 政府不以利润最大化为其工作目标, 政府提供的公共物品通常不以价格形式出售。不以赢利为目的的政府机构, 在向社会提供公共物品时, 由于不计成本, 政府机构提供公共物品的成本往往较社会一般成本(私人机构的平均成本)要高得多, 从而导致社会资源的浪费。同时, 社会成员对政府机构的工作成绩无法精确测量进行评价, 其敏感度低于市场价格, 社会对政府工作进行监督由于缺乏确切的客观指标而难以实现。改革的途径应当是对政府开支项目进行损益分析, 即对每一项目的社会成本与收益进行细致的比较, 杜绝政府项目不计成本的习惯做法。

(六) 将利润分享机制引进政府, 在行政领导层中建立能够发挥个人积极性的制度。为此, 应允许官僚机构对节省下来的成本形成的财政节余拥有一定的自主处理权: 即将生产公共物品节省下来的部分预算成本返还给官员, 以促进其主动提高效率, 改进服务。为了防止官员制造虚假节省的可能性, 应采取相应的防范方式: 让官僚机构直接分享成本节余; 对表现好的官员给予事后奖励; 对预算盈余, 官僚机构实行有限度的自主权等。从而可以解决公共物品过剩的倾向而产生的诸如机构臃肿和贪图高薪等问题。

(七) 可以强化各地方政府之间的竞争, 降低公共物品的成本和提高公共部门的效率。因为各地方政府的权力一般要受到选民选票和居民在各个地区之间迁移的制约, 假如某个地方政府赋税重, 效率低, 滥用职权, 居民就会移向赋税轻、效率高、作风正的政府所辖地区。这样就会促使政府提高效率, 减轻赋税, 消除浪费。

(八) 加强官僚机构的解说责任, 优化对官僚机构的外在控制。即强化官僚机构向立法机关和选民解释已做、正做、将做事情正当性的义务和责任, 改变监督方和官僚机构与官僚间存在的信息不对称状况, 以便监督方充分掌握有关信息, 进行有效的监督。

#### 四、对公共选择理论的官僚经济理论的评析

公共选择理论是经济学方法与政治学对象的结合, 是对政治问题进行的经济分析, 从个人主义的方法论出发, 公共选择理论把政治活动看作是市场运行方式在政治领域的表现, 因此, 官僚被看成是理性的经济人, 其目的是追求个人利益最大化, 在这种前提下, 政治活动不过是追求个人利益的一种途径。不难看出, 公共选择理论中的经济人范式是一个简化了的个人范式, 这里的经济人是一个有理智、会计算、有创造性并能获取最大利益的人。公共选择理论运用这一范式系统地分析了参与公共选择的主体之一——官僚在政治市场中的行为、危害及其治理。应当肯定, 公共选择理论把官僚看做是一个追求自身利益的经济人, 并据此把经济人范式由经济活动分析推广到政治活动分析, 这是一个大胆的创新, 它突破了主流经济学和正统政治学建立在关于人的动机不同假说之上的局限性。西方经济学的传统是假设人是利己主义的, 西方政治学的传统是假设人是利他主义的。公共选择理论则把人的行为纳入统一的经济人的分析框架, 认为人的政治行为和经济行为一样, 都是受自利动机支配的, 人(官僚)不是为了追求真善美而参与政治, 而是为了自身利益而参与政治的。因此, 公共选择理论撕开了传统政治理论覆盖在政府官员身上的理想化面纱, 触及了官僚关注自身利益的本质动机, 从而打破了笼罩在政府官员身上的神圣光环, 对政治活动给出了与传统政治学不同的解释。如果官僚的行为动机都是纯洁的, 利他的, 就不会存在坏的制度, 就不会产生坏的政策。正是由于把官僚设想为追求自身利益最大化的人, 才需要设计出约束官僚行为的法律和制度。<sup>[12] (P256)</sup>

不仅如此, 更为重要的是, 公共选择理论关于官僚的经济人性及其危害和治理的分析所得出的一系列结论和基本观点, 丰富了政治学理论的研究内容, 为政治学研究政府官员提供了一个新的视角, 有助于政治学走出长期以来运用历史的、伦理的、法律的眼光分析政治问题, 建构官僚理论的巢臼。与此同时, 公共选择理论虽然产生于西方发达国家, 但是它所论及的关于官僚的经济人品性及其危害在我国目前也是存在的, 有的还相当严重, 因此, 公共选择理论关于政府官员(官僚)的剖析对于我们在社会主义市场经济的发展过程中, 理性地认识政府机构及其工作人员, 具有现实的启发意义。它提示我们必须正视市场经济条件下政府官员的经济人性。社会主义国家的政府无疑是代表广大人民群众的根本利益的, 政府工作人员应该是人民的公仆, 必须全心全意为人民服务。但是我们不能因此而忽视政

府部门及其工作人员对自身利益的追求,并由此而产生的危害和影响。因此,对于公共选择理论提出的一系列治理措施,我们完全可以吸收和改造其有益的成分,为建设适应社会主义市场经济要求的政府行政管理体制服务。

最后,必须指出的是,公共选择理论用“追求个人利益最大化”来概括官僚(实际上包括一切人)的行为动机,用个人利益这种单一动机来解释官僚在政治过程中的一切行为,存在明显的局限性。“理性经济人的假定并不能涵盖人类行为的全貌;利益最大化可能是构成行为动机的主要层面,可能使公共选择理论更具说服力,但决不是人类行为的唯一动机。”<sup>[13] (19)</sup>把追求自身利益当作官僚的基本动机和不变动机,实际上抹掉了人的动机中的社会属性,抹杀了政治活动和经济活动的差异性、人的行为动机的差异性,而且,过分强调个人利益在支配个人行为中的地位和作用,忽视了人的利他主义和自我牺牲精神。自利显然不是理性人的全部属性,人的需求从结构上看是多元的,不是单一的,个人在某些场合会以增进集体(公共)利益为满足,并不是任何时候都以追求个人利益最大化为目的。正因为如此,美国学者福山明确指出,经济人假设只能解释80%的人的行为,余下的20%的人的行为无法用经济人假设来解释,需要用道德、习俗等文化因素来解释。<sup>[14] (120)</sup>对于政府官员来说也一样,虽然在政治活动中,官僚具有经济人的倾向,但是并不是所有的政府官员在任何时候都以追求个人利益为满足的,理想、信念、归属、道德等因素无疑也会影响到政府官员在政治市场中的行为,因此,完全以追求个人利益最大化的模式来解释官僚的一切行为是不全面的。个人的行为动机是复杂多样的,文化和制度也对人的动机起着塑造作用。即便经济人的“自利强烈而广泛地存在于人们的公共行为的动机中。但是它也会受到许多制度变化的影响,即便在其纯粹的形式上,我们也不相信它能够如此经常地、完全地主宰其他动机,以至于仅仅从物质利益一端就可以预见其行为。

人们即使不信宗教,也能大体上同意在世界主要宗教和文学作品中找到对人类心理的理解:在一个人身上,善与恶、自私与慷慨、爱与恨、自利与自私、同情和冷漠同时存在又相互冲突,并且反映于文化和制度的大背景之中。这种文化与制度是个人继承并塑造的,反过来,这些文化和制度又更多地塑造着人们。”<sup>[15] (123-24)</sup>

#### 参考文献:

- [1] 丹尼斯·缪勒. 公共选择理论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999
- [2] 威廉姆·A·尼斯坎南. 官僚制与公共经济学 [M]. 北京: 中国青年出版社, 2004
- [3] 华民. 公共经济学教程 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 1996
- [4] 文建东. 公共选择学派 [M]. 武汉: 武汉出版社, 1996
- [5] 黄新华. 政府经济学 [M]. 福州: 福建人民出版社, 2000
- [6] 布坎南. 自由、市场与国家 [M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1988
- [7] William A. Niskanen Jr. Bureacracy and Representative Government. Chicago: Aldine—Atherton Inc., 1971.
- [8] 亨利·勒帕日. 美国新自由主义经济学 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1985
- [9] 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
- [10] 帕特里克·敦利威. 民主、官僚制与公共选择 [M]. 北京: 中国青年出版社, 2004
- [11] 福山. 信任: 社会道德与繁荣的创造 [M]. 呼和浩特: 远方出版社, 1998
- [12] 休·史卓顿、莱昂内尔·奥查德. 公共物品、公共企业和公共选择 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2000
- [13] 休·现代西方经济学说 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1995
- [14] 胡代光. 西方经济学说的演变及其影响 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1998
- [15] 傅殷才. 新保守主义经济学 [M]. 北京: 中国经济出版社, 1994

The Nature of Economic Man of Bureaucracy and Its Harm and Governance

— An Analysis on Bureaucracy Economic Theory in Public Choice Theory

Huang Xinhua

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China)

Abstract: In public choice theory, the nature of economic man of bureaucrat is expred and analyzed systematically. This has realistic reference for us to know government officials, but public choice theory uses “seeking personal maximum interest” to summarize every government official’s action, obviously, it has evident limitations.

Key words: Public Choice Theory; Bureaucracy Economic Theory; Economic Man

(责任编辑 罗梁波)