

● 公共管理

公共权力、个人理性与制度制衡

——关于当代中国政治文明建设的一种思考

黎 民, 崔 璐

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 黎 民(1952-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系教授, 主要从事公共管理与社会保障研究; 崔 璐(1981-), 男, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系硕士生, 主要从事公共管理与社会保障研究。

[摘 要] 人的自利性、公共权力掌管者的信息优势及其在“利己”活动中的便捷性和危害性, 使防范公共权力掌管者行动可能造成的破坏性成为公共领域制度设计的中中之重。因此, 必须用制度制衡公共权力。

[关键词] 公共权力; 个人理性; 制度制衡

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2004)05-0609-04

政治活动的核心是公共权力及其运用, 而社会主义政治文明的基本内容, 则是公共权力如何以最低的运作成本, 民众最乐于接受的方式, 来最大限度地实现最广大人民群众的利益。在代议制是社会主义民主的主要实现形式的条件下, 掌握公共权力的各级政府官员作为接受人民委托的代理人, 能否忠实于委托人的利益而不滥用公共权力, 成为社会主义政治文明能否实现的关键之一。基于这一认识, 我们试图从社会主义政治文明建设的高度, 分析公共权力运行的内在矛盾, 并就如何加强我国政治文明的制度建设提出自己的思考。

(一) 公共权力

公共权力是人类社会需要或者说公共理性的产物。在人类发展的各个阶段, 从氏族社会、传统社会到现代社会, 在人们不同程度的认可下, 公共权力都以不同的形式在干预人们的社会生活。人们之所以普遍地承认公共权力存在的必要性, 甚至愿意让渡一部分个人权利并付出其他代价为公共权力提供运行空间, 是因为相信有公共权力比没有公共权力更符合自身的利益。当然, 在人类社会发展的漫长过程中, 尤其是在阶级严重对立的时代, 公共权力(通常集中地表现为国家权力)在更大的程度上不是多数社会成员主动让渡的, 而是占据社会统治地位的社会集团强加给其他社会成员的一种社会事实, 这时, 公共权力采取的主要是阶级统治这种特殊的形式, 并通常伴以通过损害多数人利益的方式来维护少数人的利益。不过, 即使在这种情况下, 国家权力也在不同程度上进行旨在满足社会全体成员某些公共性需求的一般社会管理。至于国家权力为什么总是或多或少地会顾及到公共利益, 马克思一语道破了其中的奥秘, “政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”^[1] (第 523 页)。到了现代社会, 随着经济的发展、教育的普及、社会对立的缓解, 公共权力中阶级统治的成份在缩小并越来越隐蔽, 一般社会管理的职能则越来越彰显。在这种背景下, 公共权力所实施的社会管理尽管在形式上与政治统治类似, 仍然具有明显的强制性, 但已越来越指向公共权力的真正基础——公共利益, 越来越多地采用民

主和参与的方式。这意味着,民众不再是被动地接受公共权力的管理,而是对公共权力从让渡到监控、从内容到形式上都具有了越来越大的选择权利。

在人民有了更多的选择权利的条件下,如何通过制度选择,使公共权力不会因行使者个人的原因而变质,成为一个越来越突出的时代课题。

事实上,公共权力的存在,是以一个潜在假设为前提的:公共权力可以用来实现个人努力所不能达到的社会目的,其中包括,公共权力的行使者会按照自己公共利益代理人的角色要求来运用公共权力。在现实中,这一假设的实现需要三个条件:公共权力具有合法性和强制力;公共权力行使者具有相应的能力;公共权力行使者能够秉公办事,不会滥用公共权力。显然,一个社会的公共权力是否能服务于公共利益,这三个条件是至关重要的。

这里我们不妨对这三个条件实现的可能性作一点分析。

首先,是公共权力的合法性和强制力。这是对公共权力发挥作用的社会前提层面提出的要求。公共权力的合法性是指人们对享有公共权力权威之人地位的认同,以及对其依法进行的管理活动的服从;公共权力的强制性则是指公共权力具有遇到反对的情况下贯彻自己意志的能力。由于公共权力的存在与发挥作用建立在公众需要的基础上,是公共选择的结果,公共权力应该具有合法性并拥有相应的强制力便成为题中应有之义。在现实中,人们质疑和抨击的往往只是某些具体公共权力行使者的合法性和强制力,而不会质疑公共权力本身是否应该具有合法性和强制力。这说明,公共权力应该具有合法性和强制力这一点是毋庸置疑的。世界近代史表明,在民主体制下,使具体的公共权力保持合法性和强制力也是不难做到的。其次,是公共权力行使者具有相应的能力。这是对担任公职者在技术层面提出的要求。一般而言,此种能力应包括政治敏感、判断能力、决策能力、专业知识、心理素质诸方面。现代社会日趋复杂的公共管理对公共权力行使者的能力也在不断提出新的要求。对于公共权力行使能力的要求,通过建立和完善公共部门以竞争为核心的人力资源的遴选、考核、晋升和淘汰机制,也是可以做到的。第三,公共权力行使者能够秉公办事,不滥用公权。这是对担任公职者在道德层面提出的要求。可以说,这是最难满足的一个条件。因为在委托代理关系中,担任公共职务的人是公共权力具有排他性的合法行使者,这使得公职人员一方面占有可以用来换取个人“效用”的重要稀缺资源(公共权力),另一方面具有很大的信息优势。信息的不对称,使得公共权力行使者永远存在或大或小的假公济私的空间。对于这一空间,很难通过外部的正式制度设计加以根除,惟有通过权力行使者的自我约束才能化解。而公共权力行使者能否自我约束,从根本上说,不是个人“觉悟”的问题,而是涉及到人性的问题。当然,这里所说的是普遍的、一般的人性,而不包括个别极端的例子。

(二)个人理性

众所周知,经济活动是人类的基本活动,市场制度是当今经济活动的主导制度。因此,我们不妨从主流经济学关于理性经济人的假设开始我们的分析。

在以个人为基本分析单位时,经济学假定个人在市场中的活动是自利的和理性的^[2](第 47-78 页),也就是说,一方面,在行为动机上,每个人是自利的,都以自身利益的最大满足作为行动目标;另一方面,在行为方式上,他又是理性的,是在环境和自身条件的约束下,选择实现自身利益的最合理的方案。这就是所谓的“理性经济人”假设。

从历史的角度考察,“理性经济人”假设经历了一个不断被补充和修正的过程。借助于理性经济人假说,亚当·斯密和约翰·穆勒为代表的古典经济学家将追求财富最大化的人类行为确定为基本的人类行为,新古典经济学又将理性经济人假设精密化,将其归结为在约束条件下求极值的问题;同时,他们认为,每个人凭借着与生俱来的、精细的信息处理能力,就可以实现自身利益的最大化;进一步,个体最优的集合,就自然成为整体的最优。面对古典经济学对真实世界有基本的解释力同时又存在重要局限的实际,新制度经济学对其作了三点重要修正:第一,进一步完善了部分新古典经济学家将“经济人”假设一般化的努力,用“效用最大化”来取代“经济利益最大化”,这样,就将非经济的荣誉、地位、爱情和成就

感因素,甚至施行了利他行为后的满足感,都纳入到个人效用或者说“自利”的范围,这就使得拓展后的“自利”范畴,能更好地解释真实的人类行为;第二,指出了每个人追逐私利并不是促进公共利益必要且充分的条件,即人们的逐利行为常常是相互牵制和相互冲突的,因此需要用法律、法规等正式制度和道德、信仰等非正式制度去规范个体行为,为个体行为设立边界并在越界时进行干预;第三,人们从外部环境所得到的信息是不完备的,人们处理信息和决策的能力也是有限的;在委托代理关系中,受托人比委托人具有信息优势。

在上述基础上,公共选择理论对公共领域中人性作出了新的诠释。公共选择理论从自利是人类固有的本性、利益约束是对人类行为的最终约束这一基本立场出发,认为市场经济下私人选择活动中适用的理性原则,同样适用于公共选择活动。该理论认为,在公共管理的环境中,个人也同样扮演着“经济人”的角色,也在不断追求个人效用的最大化。这里的效用内容,可以是个人收入、权力、社会地位等利己因素或物质利益,也可以是社会责任、正义、奉献等利他因素或精神因素。但公共选择理论强调指出,在公共活动领域中,个人首先也是在追求个人利益。个人在公共领域中的追求与市场追求的区别,不是像传统经济学理论认为的那样,前者只追求公共利益而不考虑个人利益,而在于对个人利益的追求比较隐蔽和复杂一些罢了。

提及以上的理论,我们的目的在于强调这样的看法:第一,在公共领域中活动的人与在市场中活动的人一样,在本质上都是自利的;而且,为了自利,他们往往具有摆脱规则约束的强烈倾向,只是在违反规则时会损及自身利益的前提下他们才会遵守规则;第二,公共权力掌管者特殊的角色要求,或许会使掌管公共权力的人多一点利他的考虑,但公共权力掌管者特殊的角色地位,又使掌管公共权力的人在“利己”的活动中有更多的便捷性和危害性,而对后者如果缺乏有效的制度防范,对公共权力产生的将是颠覆性的后果。因此,如何防范公共权力掌管者行动的破坏性,是公共领域制度设计的中中之重。这种情况,正如美国学者汉娜·阿伦特(Hannah Arendt)所说的那样,“政治的任务就是要努力为行动的破坏性设定一个边界。国家、法律以及制度的作用就在于此”^[3](第357页)。

近代西方民主制度的实践,正是按照这一基本思路展开的。从“必要的恶”、“无赖原则”、“有限理性”、“政治创租”的政府文化理念,到“三权分立”的国家制度设计,莫不是以如何防范公共权力被滥用的消极侧面作为出发点的。这种立足于制衡公共权力的制度安排,证明了用制度制衡公共权力是人类公共生活难以回避的路径选择,是丰富的人类政治生活经验和生存智慧的结晶。

(三)制度制衡

改革开放20多年来,尽管中央和各级政府为遏制公共权力被滥用的问题采取了多种措施,滥用公共权力的现象还是愈演愈烈。为什么会出现这样的局面?从制度运行的层面看,一个制度之所以反复出现不理想的政策结果,其原因要么是现有的政治体制所对应的具体制度存在问题,要么是制度运行没有效率。因此,惟一的和决定性的因素是制度及其运行,关键在于如何建立一个有效的制度去制衡权力。

具体到当前我国的政治文明建设,如何用制度去制衡公共权力,真正做到有效地遏制滥用公共权力的现象?我们认为首先要从以下方面入手。

1. 以理念转变为前提,从“贤人”治理转变为理性人治理。具体地讲,就是尽管在公职人员的选拔上以道德操守作为一个重要标准,但制度的运行不能建立在公职人员具有道德操守的基础上,而应建立在他们可能违反操守、如何及早发现他们违反操守,以及违反操守注定会得不偿失的制度设计上,从制度上确保即便是坏人也难以做什么坏事。

2. 以减少信息不对称为重心,增加公共权力运作的透明度。考虑到监督可分为过程监控与结果监控两种类型,而且从监控成本来看,前者要远高于后者。因此,在增加公共权力运行的透明度、加强过程监控的同时,要将监控的重点放在结果监控上,要把公职人员尤其是重要部门的个人利得状况,包括财产收入、亲属受益、消费水平和方式等,置于严格有效的制度和全社会的监督之下。

3. 以减少垄断、加强竞争为切入点,建立对渎职者的淘汰机制。公共权力需要一定程度的垄断,并不意味着具体个人对公共权力的垄断。大量事实表明,一旦个人垄断了公共权力,即个人与公共权力的联系由有条件的变成无条件的,个人就容易无所顾忌,公共权力就很容易沦为个人谋取私利的工具,这时,公民权利就会受到严重侵害,并最终反过来侵害公共权力本身。因此,在建构有关个人与公共权力关系的制度上,要大力引进竞争机制,使掌管公共权力的人始终面临一种一旦不恪尽职守,便随时会被中止与公共权力关系的强大压力。

4. 以权力制约权力,防止权力膨胀。人类政治生活的历史经验证明,滥用权力是权力活动的普遍现象,权力运作者始终存在跨越公共“界限”去实现权力意志的内在冲动。因此,防止一种权力被滥用的有效办法,就是用其它权力为该种权力设置边界,用权力来制约权力。对当前我国的权力制约而言,除了应加强国家与政府内部的分权制衡的制度设计外,更重要的是推动社会主义民主建设,用社会的力量来制衡权力,从人民当家作主这一终极意义上制衡权力。

5. 限制公共权力的活动范围,减少权力滥用。公共权力是个人力量和市场力量对社会生活调控失灵的产物。同时,公共权力作为弥补个人和市场能力不足的事物,也存在一些内在的局限,其中之一,就是与公共权力的运行如影相随的滥用公共权力现象。当公共权力过度膨胀、挤压了本应属于个人与市场力量的活动空间时,公共权力及滥用这种权力的负面影响便更加明显。因此,作为减少公共权力滥用的一个重要措施,就是应该把公共权力的活动限制在“必要”这个范围之内。公共权力的活动范围缩小了,尤其是对个人和市场不必要的干预减少了,公共权力被滥用的可能性,以及由此造成的危害也就大大减少了。

[参 考 文 献]

- [1] [德] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [2] 胡代光,周安军. 当代国外学者论市场经济[M]. 北京:商务印书馆,1996.
- [3] 俞可平. 西方政治学名著提要[Z]. 南昌:江西人民出版社,2000.

(责任编辑 叶娟丽)

Public Power, Personal Rationality and Institutional Balance

LI Min, CUI Lu

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

Biographies: LI Min(1952-), male, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in public administration and social security; CUI Lu(1981-), male, Graduate, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in public administration and social security.

Abstract: Public power originated in the need of the whole society. Whether the power become a loyal server for the public interests depends on that public administrators never abuse that power and always work for the mass, but this is the hardest to be fulfilled. The article points out that what the most importance to prevent the probable destruction by administration in institution building field is self-seeking, the information advantages of public administrators and the damage in self-seeking. Based on that, the author provides a practical way to control and balance public power by institution.

Key words: public power; personal rationality; institutional balance