

文章编号:1005-0523(2012)01-0108-05

# 制度人还是道德人?

——公权人员角色定位的制度经济学视角

李永安

(华东交通大学人文社会科学学院,江西南昌 330013)

**摘要:**对于公共权力执行者(公权人员)的角色,在不同的历史时期和不同的文化背景下,会有不同的理解。长期以来,我国执行公共权力者角色定位不明晰,导致“官”民关系不清,权力缺位和越位。研究认为,对公权人员要从理性人和制度人的假设出发去定位。在我国道德政治色彩很浓的现实情况下,公权人员要以制度人角色超越道德人角色;以清晰角色定位理解契约责权;以公共权力“产权”明晰界定公权人员与民众合约关系中的权利与义务,以公权人员个人人力资源而不是权力的属性获得其合理合法收益。

**关键词:**公权人员;角色定位;道德人;制度人

**中图分类号:**F062.2      **文献标志码:**A

## 1 问题的提出

“角色”一词最早源于舞台剧目中,演员通过分工塑造不同的人物形象,谓之扮不同的角色。而戏剧是模拟的社会生活,因而“角色”被广泛借用于社会生活大舞台中,成为描述与职业或身份相符合的特定的人物属性的范畴。舞台上为了符合剧情需要,而设定的人物之间的关系“角色”,其理亦同于在真实的社会生活领域所体现的社会关系的“角色”。有些角色之间有交叉之处,因而代表不同“关系状态”的不同角色比较复杂,如“母亲”角色所体现的“爱心”这一品格,也同样为“教师”角色所要求。然而作为母亲角色却不能完全替代作为教师角色所要求的行为规范。明确角色定位,对角色主体行为方式的正确评价,以及对角色主体行为的约束和规范,均有重要意义。公权人员是行使公共权力的人员,处于复杂社会关系网络的“纽结”上,并且与公共权力相联系的是盘根错节的利益关系。因而,对公权人员,明确其身份定位,有利于规范权力运行,导向清明政治。

目前学界从制度的角度研究公共权力人员的角色定位,这样的文献所见不多。无论是从日常媒体的宣传,还是从学术文献中,从道德层面探讨公共权力人员的行为规范,有较多的关注,而只是当公权人员特别是领导干部“出了事”,然后才想到法律和制度的问题。马哲军(2011)从“我是谁”的发问开始,从公仆定位的角度,论述了领导干部应该为民服务,不谋私;为民担当,不避责任;为民解忧,不作秀<sup>[1]</sup>。这与平常所宣传的语境一致,是从道德自律的角度的诉求。卢岳华(2006)指出:“健全完善领导干部道德建设的长效机制,使之履行好自己的角色义务,需要多元联动、系统推进,是常抓常新的永恒的实践课题。”<sup>[2]</sup>但是,如果形成了一个制度的框架,领导干部作为“制度人”而存在,那就不存在“常抓常新”的问题了,因为常抓常新就意味着问题层出不穷。当然,这里要探讨的不仅仅是作为领导干部的公权人员。本文认为,我国公权人员无论是其个人,还是这一群体,角色定位均不明晰,或是名不符实,导致“官”民关系不清,这不利于我国政治体制改革的顺利进行。因而,对公权人员角色定位作进一步探讨,非常有必要。

**收稿日期:**2011-11-09

**作者简介:**李永安(1977-)男,讲师,博士研究生,主要研究方向为政治经济学,高等教育经济与管理。

## 2 公权人员角色定位的几种认识概述

对于公权人员的角色属性,在不同的历史时期、不同的文化背景、不同的政治理念或是不同的认识角度的情况下,会有不同的理解,甚至同一身份的公权人员,在特定时期有特定的角色内容。如抵制外敌入侵、应对突发事件之时,公权人员特别是负责人,可能要更多承担起“领导”的责任,要体现号召力和凝聚力;而在平时时期,常规性事务性的管理事务为多,公权人员应当更多地是作为管理者甚至服务者的身份存在,实施着治理公共事务的职能。具体说来,对于公权人员角色的理解,可概括为4种。

### 2.1 父性或母性角色

“父母官”的角色意识,在我国传统社会深入人心,并影响到现在,以至于“父母官”的称谓一直沿续至今。这种认识本质上体现了权威政治的模式,有其深刻的历史文化根源。这是因为,首先,中国古代通过科举选拔官员的制度安排,以及“内圣外王”的教育目标,使官员不仅承担着要为一方作“主”的责任,而且还有教化百姓的义务。以科举考试对接的教育,内容为四书五经等儒家经典,教育目的是培养能够修身、齐家、治国、平天下的人才。这种情况下,教育和官员选拔就二合为一了。用钱穆先生的话说,中国古代的教育,一言蔽之,就是教人做人。这样,在教育极不发达的中国传统社会,接受过系统道德训练的地方官,自然也就成为一方的“传道”者,并表现为父母般的道德人格化身而存在。事实证明,中国封建王朝以掌握公共权力的官员作为道德楷模,也有一定的效果。这是因为官员公务活动有很强的社会公共属性,其影响辐射面宽。并且,中国古代官员告老还乡后,仍然常以地方精英的身份主持乡里之事,具有相当的话语权,成为不当家的“家长”。

这种角色定位的原因,也与我国传统的宗法制和家庭为本位的文化,有渊源关系。作为中国封建社会文化核心的“三纲五常”,是与家庭同构的,君臣关系与父子关系类同,父子、夫妻、兄弟这三伦都是家庭关系,而朋友关系常比作兄弟关系,所以朋友之间称兄道弟者多见。邻里、熟人之间,也往往根据长幼次序,以家庭亲缘关系称谓相呼,如大爷、伯伯、叔叔等等,这些现象体现了中国传统社会中家族文化向社会的延伸。在这种文化背景下,作为“作主”一方的官员,在当地百姓中,很自然地竖立起类似于父母的权威,这也是符合社会历史文化逻辑的。

此外,从地缘关系来解释,中国的地形复杂,气候多样化,水旱灾害频繁发生,而在传统的分散的小农生产方式之背景下,如果不组织起来,举一个“作主”之人,人们在自然灾害面前将相当无力,掌握公共权力的官员自然就成为这个作主的“家长”,即相当于“父母”的角色。

### 2.2 公仆角色

公仆,顾名思义,是指为公众服务者。公仆思想来源于近代西方政治思潮,“公仆”说是从公权人员权力的来源,以及公权人员与民众的关系而言的。洛克认为,人的自由平等是一种自然而然的权利,但“自然而然”状态又有缺陷,必须有一致行动的规则,政治社会即源于此因<sup>[3]</sup>。西方自由主义启蒙思想家的思想,可以大致看着是“公仆”说的启蒙。如果没有“人本”的前提条件,就谈不上公仆说。因而公仆角色论的前提是主权在民,它突出了公权人员手中所握的公共权力,是为民众服务的,就象是仆人为主人服务一样。历史唯物主义认为,人民群众是历史的创造者,基于这点,马克思对于公仆思想,也有过阐述。他在《法兰西内战》一文中,首先提到社会公仆的概念,并且指出巴黎公社是为人民服务的机关,社会公职不再是谋求个人私利的手段,公职人员处在公社和人民群众的监督下,不再是社会的主人,而是社会的公仆。马克思主义认为,人类历史在产生国家以前的原始社会,不存在阶级对立,管理公共事务的人员(酋长)由部落推举,它的职责纯粹是为部落服务的。只是随着阶级社会的出现,统治阶级掌握国家机器,享有特权,异化为人民的对立面,公仆成为国家的主人。马克思设想的“自由人联合体”时代的共产主义社会,作为公民社会,自然也有掌握公共权力的人,但他们纯粹是为公众服务的。毛泽东等党和国家领导人,继承了马克思的思想,在革命年代,坚持官民平等的原则,并提出未来的新生政权属于人民。新中国成立后,我国宪法明确规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。强调全心全意为人民服务的宗旨,并写进了国家公务员

法<sup>[4]</sup>。强调我国作为社会主义国家,不同于资本主义国家的本质属性。邓小平把自己定位于“我是人民的儿子”,到江泽民时代,提出“三个代表”思想,指出中国共产党要始终代表最广大人民的根本利益,这其实都是“公仆”定位的不同表述方式。

### 2.3 代理人角色

公权人员的代理人角色,源于国家权力的“委托——代理”理论模型。西方主流政治思潮的基本理念是“天赋人权说”、“社会契约论”和“理性法治观”。<sup>[5]</sup>这三个基本的理念,其核心是天赋人权,即主权在民。人民不可能直接管理国家,必须通过代理人的方式,因而有了人民与公权人员的“社会契约”。有契约,就有违约的风险,“理性法治”提供一个履行契约的秩序框架。代理人的角色定位与“公仆”的角色定位的核心理论依据是相同的,均是主权在民。权力的合法性来源于人民,因而,其逻辑结论就是,公权人员得到授权成为代理人,人民通过其代理人行使自己的权力。但与公仆定位不同的是,代理人与公众是平等的契约关系人,这种契约关系比较清晰,而公仆角色却暗含着一种自律性的道德诉求。委托——代理关系的公共权力观认为,如果权力不是人民授予的,或者说权力人的职位是通过上级任命的,亦或是通过世袭而来的,这种权力的行使,并不是代理。在西方现代民主思想看来,这种权力甚至不具合法性。代理人角色定位在西方政治理念中被普遍接受。但它不同于前两种角色定位之处,还在于对公权人员人性的假说前提不同,它是基于理性人和制度人,而不是道德人角色的基础之上。因而它很强调权力制衡和监督。西方核心政治理念——“权力制衡”,正是源于此。

### 2.4 仲裁人角色

旧制度学派的代表人物康芒斯从资源的稀缺性出发,指出:“只有稀少的东西(实际稀少或是预料会稀少),人们才缺乏和向往。因为它们是稀少的,它们的取得就应由集体行动加以管理,集体行动规定财产和自由的权利与义务,否则就会发生无政府状态。”康芒斯从法院仲裁案件来分析,发现法院判决从利益冲突开始,而冲突的利益又具有互相依存性;然后由最高权力机构——最高法院或者劳动和商事仲裁法庭——作出判决,渐次从利益冲突的协调中产生秩序<sup>[6]</sup>。因而,康芒斯认为,交易的冲突,交易双方利益的依存性,是集体行动的逻辑。因而,在康芒斯那里,社会关系包括冲突、依存和秩序。这种形成秩序的仲裁,无疑是一种公共权力,公权机构便是仲裁机构,公权人员无疑就成为仲裁人了。在这种资源稀缺需要公平、合理调配的设定前提下,毫无疑问,仲裁人的仲裁,不能离开规范的秩序,否则权力的天平会导致倾斜。而作为审判机关的公权人员其仲裁职能更直接,行使着诸如婚姻和财产纠纷调解、劳动关系仲裁,甚至涉及到政府与民众之间的关系仲裁等等,司法独立是公平正义的保证,是司法人员清晰角色定位的另一种表述。

## 3 公权人员角色合理定位的制度经济学视角

如前所述,父性或母性的角色定位,与我国传统社会小生产方式、家族为本位的文化、教育和科举制度以及我国灾害频发的地缘有关系,进一步分析,这种角色定位在当时的历史条件下有其存在的合理性,因而是“经济”的。但父性母性的道德人格以个人人格和威信为担保,不易于或不倾向于制度化,因而这种道德人格的主张很难普遍变成现实,在“对父母般”的信任这种关系结构下,公权人员监守自盗之事时有发生,易滋生腐败现象。因而,我国虽然向来不缺乏体恤“子民”的“父母”官,但有典籍可查的鱼肉百姓的贪官也不在少数。

公仆角色的定位,其显著特点是将公权人员理想化、道德化,这一点,与父母的角色定位有相似之处。其不同之处在于把个人定位得较低,因为“父母”是作主的,在“公仆”的话语体系中则强调公民作主。在我国,公仆的角色定位不仅有马克思主义理论依据,而且与古代民本思想有渊源。这种定位的目的在于诉求清廉政治,虽然它也提出干部要自觉接受人民群众的监督,但公仆的定位似乎更诉求道德自律。在这种虚拟的道德光环照耀下,在想当然的道德信任前提下,监督机制并没有完善。因为监督的本来意义是基于人与人之间的不信任,它以“人性本恶”假设为前提。而在缺乏监督的情况下,当理想人格的要求达不到,又不得以理想人格标榜时,不排除有的人会自甘堕落,甚至会出现双重人格。我国当前主流媒体宣传的执

政理念,与事实上各级公务员形成的日益强化的集团利益及私人利益的现状,以及与腐败案件层出不穷的现实很不一致,这充分说明了公权人员身份定位的道德要求,应该在一定的秩序下,基于人的普遍性的理性法则。

无论是父母角色还是公仆角色,其实质上都是道德人角色。道德不能自我设定,道德边界也不容易刚性化,因而道德不能代替制度。即便强行设定一个道德标准,那么它也产生不了硬性规则,而当道德目标无法实现时,在缺乏有效的、刚性的制度规范条件下,形成“大家心里都有数”的普遍感觉,极易形成潜规则。以新制度经济学的交易费用理论审视,在一个潜规则主导下的社会,必将使社会关系复杂化,并大大提高人与人、人与社会之间的交易成本。

新制度经济学虽然并没有完全否认新古典经济学的基本原则,但同时认为,现代人不仅仅是新古典范式的“理性人”,更是“制度人”。在理性经济人的世界里,人们的经济理性与道德理性会产生冲突,而引进制度人的假设,能够更好地解决这个问题。人性里有天使,也有撒旦。“制度”把“人”拉回到现实,意即你可以不是天使,但不能是撒旦。公共权力人员的角色,无论是定位为代理人,还是仲裁人,都是基于制度的框架,以具体到几乎可以触摸的规则和秩序为其得以确立身份的依据。

作为仲裁人,主要是基于经济人主体的活动的外部性而言,外部性问题不好由私人出面干预,因而必定要举代表“公”的人(或是机构——人格化的组织)作为中间人去调停,而这种代表“公”的人(组织),是人们为了更好地获得一种“秩序”,而将个人的权力让渡一部分,否则社会会走向无序与混乱。从这个意义来说,实际上也有委托——代理的关系宜于其中。而作为代理人的角色,从威廉姆森讲的契约的不完全性、人的机会主义、有限理性出发,去分析之,就是“有必要对机会主义进行核查防范,以免我们这个世界被重组得有利于更加机会主义的代言人”。<sup>[7]</sup>代理人角色前提是公民是委托人,因而公权归民,如果将公权人员手中的权力理解为一种资产,理由是权力就象其它资产一样可以带来收益,带来谁的收益?这就要追溯这种权力的所有人是谁,即它的“产权”归属问题。如前所述,公共权力属于公众,公权所带来的收益,理应归“权力的产权”所有人——公众所有,由此逻辑推理,公权人员借助公众给予的权力,在法律制度的框架下,实现公众的福利,此乃天经地义。而公权人员权力的动作资源,来源于公民的纳税,因而其运作理应从公众利益出发去考量<sup>[8]</sup>。由此,公众也未必要用感恩的心去领受这种由公共权力带来的福利。这就比较好地克服了道德人角色定位的弊端,易于制度化。委托——代理关系,用制度经济学的话来说,本身也是一种交易,交易双方的权利和义务必须明确,它预先设定的前提是人们的利益冲突,以及人们从事经济活动的外部性。公众从利益最大化的理性出发,选出自己理想的代理人,公权人员利益和公众的利益总有矛盾的一面,基于冲突的假设,公权人员如不按公众的意志行事,公众手中的选票(委托权状)下次就可能不青睐于他。同时,还必须有监督和规范公权人员行使权力的制度安排。这样,公权人员行为边界很清晰,因而可以减少在权力行使中的摩擦性交易费用。

#### 4 结语

如前所述,父性母性的角色定位,在我国有悠久的历史传统,而公仆的角色定位,与马克思主义意识形态要求相一致。这两种角色的设定,均与我国传统政治诉求的“仁政”文化相契合。但人性中有优点,也有弱点。公共权力人员有行使公共权力的职责,但也有私人利益的内在要求,公权和私权在一定的情势下会发生冲突。制度可以克服人性的一些弱点,将责、权、利明晰化。

在遵循普遍人性法则的基础上,分析公权人员的角色属性,非常有必要。西方政治文明中的代理人角色,以及仲裁人角色(这是从职能的角度考虑)值得我国借鉴。从制度经济学中的合约理论来理解,以合约关系明确公权人员的责任、权利和义务,非常可行。但公众与公权人员“合约”的不完全性,权力信息的偏在性,说明公权人员工作的积极性和创造性,并非完全通过监督就可以得到充分发挥,因而在制度边界的框架内,一定的道德诉求也很有必要。笔者认为,这种诉求应该仅限于从职业道德层面去理解,不必太过于理想化。公共权力来源于人民,民众的授权是公权人员权力的合法性依据,意即公权的“产权”属民,因

而公权带来的收益应该归属于民。按照这关系逻辑设定的角色属性进行分析,公权人员的收入,应该是处于类似于职业经理人的收入,他的合法性收入来源实质上是相当于作为管理者,以自身人力资本投入社会所获得的报酬,此外的一切由公共权力直接带来的个人收益,都是不合法的。

总之,公权人员的角色要从理性人和制度人的属性出发,去合理定位。在目前我国道德政治色彩很浓的现实情况下,公权人员要以制度人角色超越道德人角色;以清晰角色定位理解契约责权;以公共权力“产权”明晰界定公权人员与民众合约中的权利与义务,以公权人员个人人力资源而不是权力的属性获得公权人员合理合法收益。

#### 参考文献:

- [1] 马哲军. 论党员领导干部的角色、职责、立场定位[J]. 党政干部论坛, 2011(9):4-6.
- [2] 卢岳华. 党政领导干部道德建设中的角色目标定位与长效机制初探[J]. 党史与党建, 2006(11):49-51.
- [3] 洛克. 政府论[M]. 下册, 叶启芳, 翟菊农, 译. 北京: 商务印书馆, 1964:5-11.
- [4] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国公务员法[EB/OL]. <http://www.gov.cn/zhiliao/fifg/2005-06/21/content-8249.htm>.
- [5] 匡萃坚. 当代西方政治思潮[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005:1-67.
- [6] 康芒斯. 制度经济学[M]. 上册, 丁树生, 译. 北京: 商务印书馆, 1997:9-13.
- [7] 奥利弗·E·威廉姆森. 治理机制[M]. 王健, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2001:34-36.
- [8] 张林华, 郭瑛. 政府信息公开中公权与私权的相对性[J]. 档案与建设, 2008(9):15-17.

## System People or Moral People?

### ——An Analysis of New Institution Economics on Role Playing of Public Power Executors

Li Yongan

(School of Humanities and Social Sciences, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

**Abstract:** In different historical periods and different cultural backgrounds, there are different understandings to the role playing of the persons who exercise the power of public right. But their role playing in our country is not clear for a long time in our mind, which leads to ambiguous relation between the official and people and results in vacancy and offside of the authority. The public power executors should act as not only moral people but also system people, and clear their role playing based on understanding the contract of liability or rights. We should draw a line between the public right and the private rights by the contracts between public power executors and common people. The public power executors should take advantage of their own human resources rather than the attribute of the public power to gain reasonably legitimate profits for themselves.

**Key words:** public power executors; role playing; moral people; system people.