

# 政治生态变化中官员的公民身份认知回归

□ 竺乾威

**内容摘要** 官员通常集职业身份和公民身份于一身。我们以往对官员身份的认识更多的是看重他的职业身份，强调对官员的道德制约，这与中国传统的“好人当官”的意识相关，也与官民双方对官员身份的认知相关。在加强对官员进行监督的今天，我们需要从两个方面来认识官员的身份。官员的公民身份表明了他的理性经济人的一面，而官员的职业身份则表明了他的社会性的一面。对这两种身份的全面认知和理解有助于对官员的监督和管理，也有助于官民关系的改善。

**关键词** 公民身份 职业身份 理性经济人 行政道德

**作者** 竺乾威，宁波大学法学院包玉刚讲座教授，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师。（上海 200433）

中共十八大以来，中国政治领域发生了一系列显著变化，目前表现出来的基本特征是通过高压反腐确保官员清廉，通过政务公开保证政治清明，以及通过权力集中强化政治清明。这些行动带来了政治生态和社会心态的重大变化。就政治生态而言，官员觉得官不好做了；从社会心态来看，民众对官员持有一种不信任的心理。简而言之，政治生态和社会心态变化的一个重要特征是官员被前所未有的置放在了社会和公众面前，由此也引发了一个对官员的公民身份的认知问题，也就是从以往对官员的职业身份的注重，回归到注重官员的公民身份和职业身份的双重身份。这种新的认知回归不仅关系到对政府官员的监督和管理，而且也关系到改善官民之间关系的问题。

—

社会中有官有民，这既可以从管理的意义上说（官是管理者，民是被管理者——尽管从现代政治学的意义上说，民是终极的管理者，官只是民的仆人）；也可以从社会分工的意义上说（社会总是需要一部分人来管理社会公共事务，这些人就成了通常意义上的官）；也可以从职业意义上说（官是一种职业，正如民也有各种职业一样，有人当工人，有人当农民，有人当教师，如此等等）。不管官和民在职业身份上有什么区别，实际上他们有一种身份是一样的，即他们都是公民。从这个意义上说，官和民都有两种身份，一是职业身份，二是公民身份。

但是，我们以往对官员身份的认识主要停留在职业身份上。职业身份要求官员表现出“公”的一面，表现出为

人表率的一面。这一职业要求往往也成了人们对官员的一种期待。因此，官员的举动也常常为社会所注目，其行为也常常被监督。落实八项规定、反四风 and 反腐败以来，官员的一举一动在更大程度上进入了人们的视野，网络的日益发达更是将人们对官员的监督提到了一个新的高度。我们不时看到对官员的举报，官员吃饭被曝，戴表被曝，生活作风被曝，等等。最终的结果，公款吃喝受到处罚，戴表因涉嫌贪污腐败而被抓，生活作风不良则名声扫地。然后，就产生了两个方面的发展：一方面是民众对官员的监督的热情更高，以至于在某些场合走到了偏激的地步，只要是官员吃饭就认为是公款吃喝；甚至是穿衣，一旦感觉衣价太高，与公务员收入不符，马上上网曝光。前不久提出要给公务员加工资，又引来网上一片骂声。另一方面则是官员的退守，本来可以正大光明进行的公款消费也转入了地下，甚至私人的吃喝也取消了，原因是怕惹麻烦，一旦被曝光就是没事找事。官员隐私受到了侵犯，但据说官员作为公共人物无隐私可言，因而只能隐忍但又感到憋屈和郁闷。工资加得不多，尽管心有不满也不敢表达，怕辱没了“公务员”这一崇高的名声，也怕一旦表达会受到来自四面的攻击，多一事不如少一事，如此等等。目睹此类现象，使人感觉这个社会似有一股戾气，官民阵垒分明；一旦对决，便以零和为结局；也使人感觉生活的色彩开始变得单一，锦衣美食，豪车美酒再也不敢招摇过市，哪怕是正常收入所得。总之，使人感觉社会缺少了一种祥和友善的氛围，与和谐社会有点格格不入。问题出在哪里？

问题出在我们对官员的身份的认识上。我们关注了官员职业身份的一面，却忽略了官员公民身份的一面。而在

中国的文化中，官有它的特殊性，它往往被赋予了很高的道德含义。“好人做官”从孔子以来一直是一种传统，以至于人们对官员的要求高于对其他人的要求。在我们的意识形态中，他们是特殊材料做成的，同一般民众是不一样的，是要高于一般民众的。即便官作为一种职业，它也被认为是高于其他职业的。中国传统社会有“一官二吏三僧四道五医六农七工八商九儒十丐”之说，有“学而优则仕”之说，官是顶点，官是最高的，是人们追求的最高境界，范进中举几乎是人所共知的一个故事。即便在今天，我们还难以完全摆脱这种官高民低（这当然与我们社会的现代化程度有关，也与我们的选官制度有关）的现象，这使得官在一些人眼里应该是完人，容不得官员犯错，因此动不动就对官员进行道德上的绑架。另一方面，官方的体制和学说也助长了官员的道德责任感，使他们自己感觉不同于民，要优于民（至少在道德上）。“特殊材料制成”说更是将官员和民众做了一个切割。而官民双方的一个共同缺陷在于都关注了官的职业身份而忽略了他的公民身份。

## 二

以公民身份而言，我们可能对官员的要求就不一样。现代的职业身份与公民身份在某种程度上可以对应一个人的社会人和自然人的两种角色。我们对作为社会人的具有官员身份的人的要求肯定会高于一般的人，因为官员就职于一个影响社会的公共部门，他的言行举止具有公共性，因此官员应该是社会的表率。比如，同样一个绯闻，人们会抓住官员不放，而对其他的人可能就轻轻放过，最多把它看做是一个花边新闻而不是一个严重的道德事件。其原因在于作为公共人物的官员的行为具有很强的传导性，具有对社会的一种引领性。官员清廉，社会清廉；官员崇高，社会崇高；官员奢靡，社会奢靡；官员腐败，社会腐败。这也是为什么公众往往会对官员的过错（更不用说犯罪）揪住不放的道理所在，因为他们对官员寄托了一种期望（尽管有时这一期望太高）。但是，另一方面，官员也是一个自然人，有他的公民身份。而在这一点上，官员同其他人是一样的，他也有自身的需求。马斯洛著名的“人类需要层次”理论并非不适用于官员。官员也有生理需要、安全需要、社交需要、尊敬需要和自我实现的需要，他需要满足这些需要。他也享有与其他人一样的不能被剥夺的公民权利，比如个人隐私得到保护，言论的自由，行动的自由等。此外，官员也像其他人一样要柴米油盐居家过日子，他们也有自身的利益，无论是物质的还是精神的。官员和其他人一样，也想钱多一点（当然是正当的钱），日子过得好一点。他也要追求自身的利益，比如得到晋升或受到尊重。

可能是在这一身份认定上导致了中国文化与西方文化

的不一样。西方文化对官员的假定在于他首先是个理性的经济人，他想达到的是自我利益的最大化。在公共选择理论看来，企业家想达到的是钞票最大化，政治家想达到的是选票最大化。因此对官员的假定是坏人，会做坏事，会伤害公共利益。因此，解决的方法是法制，建立法律和规章制度来制约官员的行为，不让官员作恶，因为官员掌握着公共权力，一旦作恶，会对社会造成巨大的危害。

或许是这一不同的假设，引发了中西社会两种不同的取向。由于对官员是好人的假定，产生了中国历史上很发达的道德伦理文化，强调“吾日三省吾身”，“修身齐家治国平天下”，寄希望于官员的自省和做道德模范，道德优良是安身立命的基础。钱穆甚至认为中华文明得以不间断地保留下来的一个重要原因是德制，也就是官员以德垂范，最终成为挽社会狂澜于既倒的稳定力量。而在西方，则发展了强大的法制文化，通过法律和规章制度来制约官员的行为，而不是主要寄希望于官员的自觉和自律。“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”，对付之道就是对权力进行限制，使权力行善而不作恶。此外，西方这种对官员的“理性经济人”假定也产生了非常现实的治官之道。斯蒂芬·贝利在论述保罗·阿普尔的道德思想时指出，一般来讲，仅仅要求道德上的高尚是不够的。只有认识到现实中的利益，公务官员才能够找到那些最强大的行为动力（个人的或是公众的）。通常，只有某项公共利益中包含了作为动力燃料的几项特殊利益时，它才可能进入轨道运转，即被人们纳入议事日程。行政官员的艺术的一个重要部分就是将私人的和个人的利益寓于公共利益之中。从道德品格来说，那些不愿把（合法的）个人和私人利益纳入支持公私兼顾的事业中来的人，是不适宜于担负行政职务的。<sup>[1]</sup>这些话或许会使我们有些人听了大惊失色，但冷静一想则不无道理。官员不是不食人间烟火的神仙，他也是一个有着七情六欲的人。他做事的动力既来自崇高的使命感的驱使，也来自满足个人利益的需要。我们对他们的要求只是在两者发生冲突的时候，个人的利益服从组织的利益，而不是否认或排除他们的个人需要。我们的文化往往忽略了官员“理性经济人”的一面，过分关注和强调了官员的“官员身份”而忽略了他的“公民身份”，忽略了作为一个正常的人所具有的听起来不那么崇高的柴米油盐酱醋茶之类的个人利益的追求。把官员看得太高，其结果是，一旦发现他们事实上没有这么高，我们就变得难以容忍。这是只看官员的一面而不是看他的两面所造成的。

简单来说，西方的做法是更多地从公民身份的角度来认识官员（也就是首先他是个人，他同时具备人所具有的优点以及人所具有的缺点），建立严格的法制和监督体系，并配以现实的激励因素。他们通常把官员的行为分成三类，一是违反刑法的行为，二是不道德的行为，三是不恰当的行为，对三类行为分别采取不同的对待方式。违反刑

法的行为当然会被抓，不道德不恰当的行为可能会导致丢官（比如我们对西方国家里官员因不恰当使用公款而丢官的事时有所闻），但也不一定，比如克林顿在位期间的绯闻事件最终并没有影响到他仍然担任美国总统。罗斯福也有绯闻，但这并不影响美国人始终把他当做一个伟大的总统来敬仰。不恰当使用公款导致丢官，而身缠绯闻的总统依然做总统，其间的一个很重要的区别在于前者涉及了公与私的问题，侵犯公的利益是规章制度所不允许的，因而丢官实属正常。而后者只是涉及私人的事情，这是属于道德层面的有违一般社会伦理的问题，作为公众人物，社会会加以谴责，但不一定加以制裁。一个有道德瑕疵的人可能是一个很有行政才干的人，不用可惜。克林顿竞选美国总统时，已有他的风流韵事的传闻，但美国人还是把他选上了总统宝座（当然克林顿后来也以其亮丽的业绩回报了选民对他的信任）。这里我们也可以看到从公民身份角度出发的认识所具有的一种宽容。

相比之下，我们长期以来（无论是官方还是民间）强调道德的文化，则是更多地从官员身份的角度去认识官员的，更多地强调思想教育，寄希望于官员的自觉、自律和自省，而疏于法治和监督体系的建立和完善（此次反腐败斗争中受到查处的腐败的高级官员有如此之多，充分表明我们的法律制度和监督体系是很不完善的），并在官员的行政行为中完全排除个人利益的考虑，或至少让人感觉在政府组织里谈个人利益是一件不光彩的事，从而放弃对个人利益的追求，尽管这一追求有时并不伤害组织的利益。这导致我们可能以过高的标准去要求官员，并对官员的道德瑕疵或过错采取不宽容的态度，以捍卫道德高地的纯洁性。比如民间对犯错官员的重新启用往往一概采取不理解甚至反对的态度（当然这里也有民众还无法参与官员任用的原因）。其次，由于受到道德正当性的影响，公私无法兼容，官员不能有自己的利益，或者至少不能在大庭广众下公开谈论正当的个人利益，或以谈个人利益为耻，这导致官员的一些正当的利益或好处或福利一旦受到影响，也不敢出来争取，甚至在表面上还要表现得很崇高，不屑于这样的利益或好处，但是在私下里却发泄不满，并在行动上采取消极怠工和不作为的方式来加以抵制，庸政和懒政便应运而生。

### 三

当然，两种身份是集于官员一身的。西方尽管比较盛行的是对官员的理想经济人的假定，但也时常可以看到对这种假定的批评。比如，珍妮特·登哈特和罗伯特·登哈特指出，“在某种意义上，我们在政府中的恰当角色之所以被削弱，其原因不是在于邪恶的目的或者精英分子的阴谋，而是因为对治理和管理的探讨始终都假定了我们只能是自利的”<sup>[1]</sup>，因为这种假定忽略了官员职业身份崇高性

的一面，官员都被看作是追求自身利益的蝇营狗苟的人，而不是既会追求自身的利益，同时也会追求公共利益，甚至会为公共利益这一崇高的目标牺牲自己的利益。在登哈特看来，“人们之所以被吸引去从事公共服务，是因为他们被公共服务的价值观所促使。这些价值观——为他人服务、使世界更加美好和更加安全，以及促使民主发挥作用——体现了在一个社区的服务中作为一个公民的意义的精华。我们需要培育和鼓励这些更高层次的动机和价值观，而不应该把人当做机器上的嵌齿或者认为似乎他们只具有为自己利益服务的行为，就压抑这些动机和价值观”<sup>[1]</sup>。反观我们，尽管我们的文化更多地强调官员的道德自律，更多的是对官员的思想教育，但是事实上我们也有各种法律和规章制度来制约官员的行为，而这些法律和规章制度本身就暗含了官员会犯错，甚至会犯罪的假定，只是我们比较少强调这一点而已。但正如上面所言，对道德伦理的强调可能导致了我们对法治建设的疏忽。而这一疏忽的结果，既导致一些官员或利用法律和规章制度的漏洞大搞腐败或不惜以身试法，同时也导致民众走体制外的道路，尤其是利用网络来进行反腐败或者对官员进行监督，以至于最后出现了本文前面讲到的一些过激的状况。

因此，无论从官方还是民间两个方面来说，都有必要从两种身份的角度去认识我们的官员。如果说我们以往更多考虑的是官员的职业身份的话，那么在走向反腐倡廉和政治清明的今天，我们首先要考虑的是官员的公民身份，考虑官员理性经济人的一面。从这一点出发，来建构和完善相应的法律和规章制度，以对权力进行有效的制约，并规范官员的行为，从而完善对官员的监督。如果我们实施领导干部财产公开制度，老百姓的一些猜忌和疑虑也会随之消失。有钱的官员进行高消费也实属正常，用不着偷鸡摸狗地去做。当我们的报销制度使得公款吃喝（公务接待不在此列）变得不可能时，那么一些民众再也不会也没必要去盯着吃喝的官员，官员自己要吃喝也有了自由，再也不用怕老百姓指责而放弃吃喝。对公民的最低要求是守法，这应该是一个不高的要求，尽管社会对官员会有更高的要求。但是从理性经济人、也即公民身份的角度去考虑，我们就可能不会对官员提出过高的道德要求，因为就这一身份而言，他们是同我们一样的人。这样，对官员的一些过错、瑕疵或缺点（当然不包括涉及刑事违法犯罪的行为）可能会抱有一种宽容而不是一棍子打死的态度，对官员不伤害、不影响公共利益的谋私行为可能也会有有一种理解的态度。

其次，我们当然也必须考虑官员的职业身份，因为这一身份给了官员荣誉，也给了官员责任。这一荣誉不是个人的地位和名声，不是什么“长”或“主席”、“主任”带来的愉悦或自得，而是服务公众的一种满足。具备了这样的一种认识，官员就会很好地去处理公和私的关系，处理

# 思维创新：“三层架构”的 国有资产管理体制改革

□ 韩朝华

**内容摘要** 中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确了三层架构的国有资产管理体制。组织架构的明确可以清晰界定国有资产管理系统中各组织层面的职能和相互关系，但要确保这样的组织设计取得预期效果，还必须有与之匹配的约束和激励机制。而目前国有企业的改革只注重创设绩效导向的内部激励制度，却回避对经营者的市场化选任，其激励制度往往成效不彰甚至失灵。在新的历史时期，现行的国有企业高管选任方式已难以保证党和国家对国有企业的政治领导，为切实推进国有资产管理体制改革，关键在国企高管的选聘和监督上转换思维方式——从传统的“干部决定一切”转向“规则决定一切”，从依托干部委任制的国企高管选任方式，转向依托市场竞争的职业经理人聘用制。

**关键词** 制度创新 思维创新 国有资产管理体制改革 三层架构 国企高管

**作者** 韩朝华，中国社会科学院经济研究所研究员。（北京 100836）

在国有资产管理体制改革的讨论中，一直存在“三层架构说”和“两层架构说”之争。所谓“三层架构说”是指在国家的国有资产管理机关与国有或国有控股企业之间，设置一个由国有资本运营公司组成的中间层，由它们专司国有资本的运营。所谓“两层架构说”是指在国家和

国有或国有控股企业之间不设这个中间层，由国家的国有资产管理机构直接监管众多国有或国有控股企业。这两种模式在国有资产管理上着眼的角度不同，应该说各有千秋。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，在完善国有资产管理

组织利益和个人利益的关系。从这一认识出发，需要考虑如何去提高官员的道德水准。包括两个方面：一是职业道德，在政府中也可以称为行政道德；二是个人品行。保罗·阿普尔比在谈到政府体制中的道德时，指出了三个最基本的道德品质，即乐观、勇气和仁慈的公正。乐观可以使人尽量看到事物光明的一面，可以使人在各种含混的、自相矛盾的事务中不失去信心，增强行为的目的性而减少被动性。勇气则是抱负、责任感和对于无所事事的痛恨。勇气可以使人坚持原则，在困难面前不退缩，并敢于做出可能会给一些人带来痛苦的决定。再者是与仁慈联系在一起的公正。政府是价值的权威分配者，它所用的不可量化的尺度是正义和社会福利。权力必须在公正和富有同情心的情况下行使。仁慈对于官员在决策中的信息不足和私心介入起到补救作用，否则决策就很难公正。仁慈强调的是劝导而不是强制手段，它激励人们对美好生活的向往，如果没有这种向往，政府便会成为保护现存特权的令人沮丧的防御壁垒。<sup>[4]</sup>阿普尔比在这里指的是行政道德，此外，

道德还包括个人的素质和品质方面的一些内容，比如我们通常强调的诚实、正派、善良、正义感等。我们不仅要求官员恪守行政道德，而且还要具备良好的私人品德。

回归对官员两种身份集于一身的全面认识，尤其是对官员的公民身份的认识，需要一个调整过程，这一过程不仅涉及政治生态的变化，也涉及整个社会生态的变化，涉及政治的清明、经济的进步、文化的改变和道德的提高。但这一认知的回归是必须的，无论是官方还是民间，因为它有助于促进这样一个过程的发展。

## 参考文献：

- [1][4] 理查德·斯蒂尔曼. 公共行政学：概念与案例. 北京：中国社会科学出版社，1988：424、435。  
[2][3] 珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特. 新公共服务：服务，而不是掌舵. 北京：中国人民大学出版社，2006：170、163。

编辑 杜运泉