

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.02.002

“道德人”还是“经济人”： 中国扶贫制度中的人性困惑^{*}

许源源

(中南大学 公共管理学院,长沙 410083)

摘要:新中国成立以来,我国反贫困取得了辉煌的胜利,为世界反贫困作出了巨大贡献。我国的扶贫制度设计主要是建立在“道德人”的人性假设基础上的,从而导致了扶贫过程中的权力不受监督以及民主的缺失,进而降低了扶贫绩效。在市场经济的冲击下,基于“道德人”的制度安排因扶贫实践中出现的各种不端以及腐败行为而失去解释力,使得以“经济人”的属性来看待政府扶贫行为成为必要。当前,重要的工作是建立和完善扶贫绩效评估制度、扶贫参与制度和扶贫权力约束制度,以进一步规范扶贫行动。

关键词:道德人;经济人;扶贫制度;扶贫行为;制度安排;扶贫绩效评估制度;扶贫参与制度;扶贫权力约束制度

中图分类号:F20;C913

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2011)02-0007-05

“Moral Man” or “Economic Man”: Humanity Puzzle in Anti-poverty System of Rural China

XU Yuan-yuan

(Public Administration School, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: Since the founding of new China, anti-poverty in China has made great success and made great contribution to anti-poverty program of the world. In China, the institutional design of anti-poverty is based on the assumption of “moral man”, which cause that the administrative behaviors in the process of anti-poverty are not supervised, which lead to the lack of democracy and which decrease the performance of anti-poverty. Under the impact of market economy, the institutional design based on “moral man” has chucked away the explaining function because of all kinds of improper and corruption behaviors in the process of anti-poverty, so introducing the attribute of “economic man” assumption into governmental anti-poverty becomes necessary. Currently, it is important to establish and complete anti-poverty performance evaluation system, anti-poverty participation system and anti-poverty power restriction in order to further normalize anti-poverty behaviors.

Key words: moral man; economic man; anti-poverty system; anti-poverty behaviors; institutional design; anti-poverty performance evaluation system; anti-poverty participation system; anti-poverty power restriction system

* 收稿日期:2011-01-15;修回日期:2011-02-23

基金项目:国家社会科学基金项目(07CZZ002)“中国农村扶贫瞄准问题研究”

湖南省软科学重点项目(2007ZK2011)“湖南省农村扶贫资金投入模式研究”

作者简介:许源源(1974—),男,湖北黄梅人;副教授,博士,在中南大学公共管理学院任教,2010—2011年赴美国印第安纳大学(印第安纳波利斯)访问,主要从事地方政府与区域公共管理研究。

一、引言

扶贫是提升公共福利和公共利益的重要举措，是政府职能的重要内容。但是，政府的实际行为往往偏离其职能内容。因此，不能因为扶贫职能的高度道德性，就简单地判断在扶贫过程中不可能出现违反道德的现象，更不能想当然地把承担扶贫职能的个体预设为道德的化身。然而，在改革开放以前，我国的扶贫政策和扶贫活动几乎完全是依据这种不科学和不现实的想象和假设而展开的，政策的制定者和执行者通常也以“道德人”的形象来履行其职能。改革开放之后，经过多年的探索和试验，完全“道德人”的人性预设已经有所松动。如国家的扶贫方式已经从单纯的“输血”式扶贫转变为以“造血”式扶贫为主。三项财政扶贫资金中，以工代赈资金和贴息贷款都属于“造血”式，带有无偿性质的“输血”式扶贫资金——财政资金也从无偿救济转变为通过项目申请。但是，从“道德人”假设出发制定扶贫政策和开展扶贫活动在扶贫领域依然占据重要的地位。

在人性判断上，“经济人”与“道德人”是一对矛盾，统一于现实中的个体存在。“经济人”假设本来是经济学研究的逻辑起点，而公共选择理论出现之后，运用“经济人”假设来研究政治领域中的政府行为已屡见不鲜。虽然以谋求公共福利和公共利益最大化为己任的政府及其行为，能否以“经济人”为逻辑起点来开展研究，尚存在很多争论。但是，在扶贫领域存在的诸如挪用公款、贪污受贿等腐败现象，在扶贫政策制定和执行过程中地方政府和中央政府的利益博弈、地方政府之间的利益博弈、地方政府与贫困户和非贫困户的利益博弈等现象都使得引入“经济人”人性假设成为可能，也非常需要（许源源等，2010）。本文通过分析“道德人”人性假设在现阶段扶贫领域中存在的问题，来论证引入“经济人”假设的必要性，进而提出限制具有“经济人”特征的政府行为的几种制度安排。

二、扶贫制度：基于“道德人”假设的必然性和具体表现

亚当·斯密（《道德情操论》1998年中文版）指出：“无论人们会认为某人怎样自私，这个人的天赋中总是明显地存在着这样一些本性，这些本性使他关心别人的命运，把别人的幸福看成是自己的事情，虽然他除了看到别人幸福而感到高兴以外，一无所

得”。这就是所谓的“道德人”。一般来说，“道德人”具有如下特征（吴育林等，2004）：第一，利他性。在面临利益选择时，道德人会有意识地回避个人的利益，而把集体利益放在第一位，或者优先考虑他人的利益。第二，社会性。道德人的行为一般是依据社会和集体的价值标准而发生，其行为的社会认同度较高。第三，社会价值性。道德人的价值观是集体主义价值观，他一切行为的指向是公共福利的增长和公共利益的最大满足。

以“道德人”为逻辑起点是社会主义国家扶贫制度安排的必然选择。从国家性质上来说，我国是人民民主专政的社会主义国家。全心全意为人民服务是其根本宗旨。政府公务人员是人民的公仆，毫不利己、专门利人是对他们的基本要求。“道德人”特征从任何一个个体进入公共部门之日起就一直伴随着他。扶贫济困是中华民族的传统美德，也是社会主义国家实现共同富裕，从而体现社会主义优越性的重要依据。从经济体制上来说，新中国成立以后实行的是计划经济体制。计划经济体制要求有集体主义的支撑，在极端情况下，它还排除任何的个人私利存在的可能性。简言之，我国特有的政治、经济制度以及传统文化决定了扶贫制度必然是以“道德人”为基点的。以“道德人”为基点而存在的扶贫制度安排有如下表现：

其一，扶贫政策的制定和执行缺少民主性。“道德人”的人性假设会给扶贫政策的制定者和执行者一个心理暗示，即政策的接受者是不会质疑政策制定者和执行者的道德水平的。因为所有拥有政策制定和执行权力的主体都是具有较高道德水准的值得信任的公职人员，他们不会因为自己的私利而做出有损其“道德”标准的事。正是在这种“道德幻想”下，有权者也会自觉不自觉地有了“父母官”和“道德至上者”的情结。这样，无论是政策的制定还是执行都可能不太会考虑接受者的感受。

其二，扶贫形式侧重于“输血”而非“造血”。现在，一般来说，扶贫方式有“产业选择、市场培育、对口扶贫、援助、税费减免、项目注入、低息贷款、以工代赈、基本设施、社会保障、提高能力素质、政策支持”等形式。每一种扶贫方式都离不开政府的主导。这些扶贫方式中，“对口扶贫、援助、税费减免、社会保障”等是彻底的“输血”形式，其他诸如“项目注入、低息贷款、基本设施、政策支持”等形式也存在部

分的“输血”功能。虽然现在这些“输血”方式在某些地方已经不再占主导地位,但还是被很多扶贫工作者津津乐道,被许多贫困人口心悦诚服地接受。在“道德人”假设支配下,扶贫政策和扶贫活动往往被戴上“道德”的光环,似乎“产业选择、以工代赈、提高能力素质”等“造血”形式就是“不道德”。在八七扶贫攻坚刚开始的几年,某些贫困地区出现的“等、靠、要”现象就是证明。

其三,扶贫资金的使用缺少监督。现阶段,我国政府的扶贫资金主要分为三种:财政资金、以工代赈资金和扶贫贷款。正如前所述,三种扶贫资金中,财政资金和扶贫贷款都带有部分的无偿性质,属于“输血”形式。扶贫资金的使用权归属于政府。在“道德人”的人性假设条件下,因为道德人本身的利他性和社会价值性,公共权力部门对于公共资源的使用和分配将会被认为是绝对公平和科学的。从而,就不会有人对扶贫资金的使用进行监督。被赋有“道德人”人性特征的公共权力者,也会把自己想象成真正的“道德人”,从而不接受别人的监督。

其四,扶贫方式以政府为主导,具有“经济人”属性的企业等市场组织参与机会较少。在市场领域,市场活动主体往往是依“经济人”本性来开展活动的。具有“经济人”属性的企业等市场组织,追求利润最大化是其存在的目的。如果它们承担了扶贫职能或者参与了扶贫,除了不符合其“经济人”本性外,还有可能被误解为通过扶贫追求利润。其结果是,一方面企业等组织的扶贫积极性不高;另一方面导致政府的扶贫压力过大,扶贫绩效不高。

三、扶贫领域中市场经济对“道德人”观念的冲击：“经济人”假设引入的必要性

在“道德人”的人性假设支撑之下,我国一直以来都是采取政府主导式扶贫的模式。这种模式取得了巨大的成功,但也有学者很早就尖锐地指出,“一系列局部调查显示,目标明确的扶贫行动对于贫困发生率的下降几乎没有发生什么作用,扶贫的成就主要归功于市场化改革及其带的全面经济增长”(康晓光,1995)。虽然还没有足够的准确说明市场化对我国扶贫成效的影响究竟有多大,但是,从我国扶贫开发的四个阶段来看,扶贫效果的取得的确与市场化改革导致的经济增长有密切关系。

从1978年以来,我国的扶贫开发可以划分为四个阶段:

第一阶段是体制改革推动扶贫阶段(1978—1985年)。其主要措施是1978年开始的农村经营制度改革,采取了农产品价格逐步放开、发展乡镇企业等多项措施,极大地激发了农民的劳动热情,解放了农村生产力,提高了土地产出率。

第二阶段是大规模开发式扶贫阶段(1986—1993年)。为进一步加大扶贫力度,政府自1986年起采取了一系列重大措施:成立专门扶贫机构,安排专项资金,制定专门的优惠政策,确定了开发式扶贫方针。自此,政府在全国范围内开展了有计划、有组织和大规模的开发式扶贫,我国的扶贫工作进入了一个新的历史时期。

第三阶段是扶贫攻坚阶段(1994—2000年)。1994年公布的《国家八七扶贫攻坚计划》明确提出,集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,力争用7年左右的时间,基本解决农村贫困人口的温饱问题。

第四个阶段是脱贫致富阶段(2001—2010年)。2001年出台的《中国农村扶贫开发纲要》指出,要集中力量,加快贫困地区脱贫致富的进程,把我国扶贫开发事业推向一个新的阶段。

从以上四个阶段的主要提法来看,市场经济对扶贫定位上“道德人”的影响表现在:首先是扶贫的每一个时段都与市场经济在我国的发展相关。1978年是改革开放刚刚起步;1986年正是“第七个五年计划”的开始,是“从管得过多、统得过死的僵化体制,开始转向适应在公有制基础上有计划发展商品经济要求的、充满生机和活力的新体制”的关键时期;1994年是在“中国共产党十四届三中全会”制定了建立社会主义市场经济体制的总体蓝图后,进一步深化改革的第一年;2001年是“十五规划”的第一年。其次是具体的扶贫方式也在逐渐适应市场经济的要求。比如:开发式扶贫占主导,改变了单纯的救济式扶贫;坚持政府主导、动员全社会参与等。固然有这些宏观的因素,但是引入“经济人”假设的最重要原因还是在于政府在扶贫过程中出现的种种违背“道德人”特质的现象:

1. 地方政府的逐利行为

地方政府的逐利性在扶贫过程中屡见不鲜:

一是通过控制扶贫资金和扶贫项目设租。现在的扶贫资金一般是通过项目形式发放的,项目的审批权控制在政府手中。部分政府官员和政府部门在

逐利思想的影响下,把用于公共服务和公共福利的资金变成了谋私的资本。“仅以广西为例,2004年1月至2005年2月,广西检察机关共立案侦查贪污、挪用和私分救灾款、扶贫款和移民安置款等职务犯罪案件48件,涉案人员56人,占广西检察机关反贪系统立案总数的4%,涉案金额达1100多万元”(常颖,2005)。

二是通过制定有利于实现其政绩的扶贫政策来攫取政治资本。在压力型政府体制之下,政府为寻求政绩,往往做出一些“短平快”的政绩工程,有些地方甚至选择一些非扶贫对象的村给检查者造成观感上的错觉,如在主要干道两边修建实际可能并不存在的扶贫基地等。

三是通过滥用或者虚报扶贫资金来为个人或部门谋取私利。挪用扶贫款、贪污扶贫款等就是证明。

2. 利益主体之间的博弈

扶贫需要有合作,也只有合作才有可能实现扶贫目标。但是,在实际的扶贫过程中,有着不同利益需求的主体之间却存在着严重的不当博弈。主要体现在:

首先是中央政府与地方政府之间的博弈。中央政府与地方政府,特别是与县一级政府,在理解扶贫目标上有明显的差别。中央政府的目标是减少贫困人口,维护社会公平与稳定,而县一级则往往把县级财政收入最大化作为追求目标(张保民,1998)。

其次是地方政府之间的利益博弈。地方政府之间的利益博弈除了贫困地区的地方政府之间为争取或争取更多的扶贫款和扶贫项目而展开竞争外,还包括贫困地区的地方政府与非贫困地区的地方政府之间的资源竞争。再次是参与扶贫的各部门之间的博弈。参与扶贫的各个部门中,既有专门的扶贫部门,也有中央要求的对口扶贫部门。因部门利益的存在使政府反贫困行动难以协调,可能出现削弱甚至抵消工作成果的情况(廖富州,2004)。

最后是地方政府与农民及企业的博弈。政府在扶持公司的同时,往往过多地介入企业的微观管理,甚至直接参与经营,而当政府目标与企业目标出现矛盾时,往往是牺牲一定的社会效益,以达到和企业的妥协(卢淑华,1999)。存在利益博弈并不奇怪,但是因为利益博弈而损害扶贫绩效则不能说正确。利用扶贫谋取个人利益或者部门利益则更不能

容忍。

3. 扶贫目标瞄准对象出现严重偏差

其一,不了解贫困人口的真正需要。政府的资金往往投入到能够带来重大(或较好)经济效益的产业上,却忽视了农村最需要解决的农业项目。这样做既可能缺乏严密的论证,又可能造成重复建设等系列问题。

其二,扶贫目标瞄准对象出现偏差是不可避免的,但是,在当前我国,扶贫瞄准对象出现偏差很多情况下都是非规范操作的。比如,有钱的农户为了得到扶贫项目和扶贫贷款,通过寻租行为可以得到,没有经济和政治资源的农户则不可能得到或者说很少得到;而政府也在有意地扶持那些能够在短时间内利用扶贫款迅速改善生产和生活状况的农户。双方一拍即合,腐败也就此产生。国家统计局农村社会经济调查总队的扶贫监测报告显示:2007年,“贫困户中只有19.5%的农户得到项目,低收入户中只有20%的农户得到项目,分别比其他农户低1.3和0.8个百分点;贫困户中得到扶贫资金的农户占15.8%,低收入户中得到扶贫资金的农户占16.5%,分别比其他农户低1.3和0.6个百分点;在参加项目的农户中,贫困户的户均资金691元,低收入户为880元,其他农户为978元。可见,无论是户均资金还是参加项目机会,其他农户都高于贫困和低收入户,贫困及低收入农户没有在分配扶贫资金时得到优先照顾”(国家统计局农村社会经济调查总队,2009)。

通过以上分析可以看出,政府存在着违背“道德人”本性的事实,而体现出“经济人”的特性。公共选择学派认为,所谓“经济人”是指理性的利益最大化者。它有几个方面的特征:一是自利性。“经济人”的一切行为都以追求自身的利益最大化为目标。这里的利益既包括经济利益,也包括政治利益等一切利益。二是有限理性。“经济人”追求利益要受到它所处的环境和自身条件的影响,故而是在有限范围内的利益最满意,不是绝对的最大化。三是范围广泛。“经济人”不仅仅指人,还包括拥有权力的组织,政府正是其中之一。至此可知,政府的上述表现充分体现了“经济人”的特征,因而从“经济人”视角研究政府扶贫行为就成为必然,也必需要做的工作。

四、通过制度安排限制具有“经济人”特征的政府的扶贫行为

通过制度安排消除政府“经济人”特性的负面影响是公共选择理论的重要内容。就扶贫领域来说,有必要建立或者完善以下几种制度:

1. 扶贫绩效评估制度

扶贫绩效评估的目的是要科学和客观地反映出扶贫项目的实施情况,进而做出保持或调整扶贫政策和扶贫制度的决策,有效的绩效评估是扶贫事业持续健康发展的重要保障。扶贫绩效评估制度首先要确定扶贫绩效评估主体及其组织架构。扶贫绩效的高低既受制于政策制定和执行的水准、政策实施中的环境因素,也取决于政策制定和执行者的道德境界。而对扶贫绩效最有发言权的是政策针对对象,评估主体相应的应该从这些方面产生。具体来说,应该是政府财政(金融)部门、统计部门和扶贫部门及其他相关部门组成一个官方的评估组织,社会组织(包括国内和国外的社会组织)和学术研究机构(或个人)组织一个评估组织,贫困农民组织一个评估组织;然后三个组织合并,以后两个评估组织为中心来开展评估工作。这样既可以避免政府部门评估的形式主义,又可以有效调动全社会参与评估的积极性,获得真实的资料和数据。不同的组织进行绩效评估,其方式和标准就可能不同。通过以上的主体及组织架构的确定,可以有效减少压力型体制之下地方政府追求单一的经济增长目标,进而更科学地确定评估方式和评估指标。一般来说,扶贫绩效评估要做到科学和客观的第一步是要合理选择评估对象和评估范围,第二步是利用各种方式收集真实的资料和数据,第三步是对资料和数据进行理性的分析和整理,第四步是公开经过科学分析和论证的结论。评估的客观和科学还取决于指标的确定是否合理。因为各个地区贫困的程度和造成贫困的原因不同,扶贫政策也有不同的运用方法,产生的效果也不尽相同,所以对于评估主体来说,指标是否具有针对性是他们必须认真思考的问题。确定了评估主体和评估方式及指标后,还必须要求评估主体严格按照既定方针开展评估,对评估的监督由此产生,而监督评估离不开扶贫参与制度与权力约束制度。

2. 扶贫参与制度

虽然《中国农村扶贫纲要》等文件都把“动员和

组织社会各界参与扶贫”作为扶贫开发的重要内容,但是我国扶贫参与的范围主要还是局限于政府内部的参与。社会组织(包括营利性组织)尤其是贫困农户缺少参与的机会和参与的激励。建立完善的扶贫参与制度应该从提供参与的机会和激励开始。参与扶贫是社会的责任也是社会的权利,但要获得这种机会并产生激励还必须做到几件事情:一是公开扶贫工作的各个环节,使社会组织和贫困农户熟悉参与扶贫的信息。二是宣传扶贫的目的和意义,强调社会组织和贫困农户参与的重要性。三是政府权力部门在制定和落实扶贫政策时积极与社会组织和贫困农户沟通和协商,主动要求它们参与。四是为社会组织和贫困农户参与扶贫提供制度保障,使它们能够全心投入。五是给予参与者必要的物质和精神激励。总之,可以把扶贫参与者看作一个“经济人”角色,通过为它们提供机会和激励来满足其必要的利益追求。当然,扶贫参与制度的建立,更主要的是要通过扩大参与范围,尤其是增加社会组织和贫困农户参与的数量和程度,来约束公共权力部门的扶贫行为,规范扶贫政策。

3. 扶贫权力约束制度

“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”。掌握了扶贫资金和扶贫政策的政府扶贫部门,也会出现腐败行为,呈现出“经济人”的特性。要避免和减少腐败现象的产生,必须构建规范权力正当运行的制度。一是扶贫资金的管理和监督制度。我国有专门的《国家扶贫资金管理办法》,现在要做的是落实。首先是落实扶贫资金的发放对象,使真正的贫困人口和贫困地区得到扶贫资金;其次是落实扶贫资金的使用,让扶贫资金真正用于农业、农村和农民身上;再次是落实扶贫资金的监督,对每一笔扶贫资金都要进行严格的审计;最后是落实扶贫资金的管理,使其发挥应有的作用。二是扶贫部门和贫困地区政府的考核制度。考核是指挥棒,它的指向不同,政府部门的努力方向就不同。对贫困地区政府和扶贫部门的考核应该从单纯的经济水平转向可持续发展环境和发展能力方面。通过这种做法,使官员和部门的行为从追求经济效益转向追求社会效益。

(下转第 18 页)