

经管理论与实践探索

行政文化嬗变下的腐败 心理及治理*

刘爱卿 许欢

【提要】本文从行政心理的视角研究行政文化嬗变如何影响国家公职人员的心理以及腐败心理滋生的若干方面表现,分析在行政文化嬗变条件下腐败心理的内生机制、机理和规律,探寻重塑行政文化对遏制腐败心理并弥补刚性制度的缝隙的重要作用,提出通过提供专业的心理辅导、强化廉政的价值认同、建构合理的需要结构等措施,形成结构化、机制化的反腐心理防线,遏制腐败动机,以实现有效治理腐败心理的目标。

【关键词】行政文化 腐败心理 腐败治理

〔中图分类号〕D630.9 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2017)01-0032-06

中国改革开放三十多年来行政管理体制改革的实践,改变了人们的国家功能观和政府职能观,丰富了中国特色社会主义政治文化、经济文化和行政文化。与此同时,经济的快速发展使得政治文化、经济文化和行政文化出现了某种程度的嬗变,带来了一些负面影响。本文就社会转型期行政文化嬗变中出现的认知与价值偏差导致大量腐败案件发生的现象,深入心理层面进行解析,并提出有效治理腐败心理的思路与对策。

一、国家公职人员腐败心理的 发生机制

20世纪80年代以来,我国把工作重心从阶级斗争转向经济建设,大刀阔斧地改革行政机构,集中大量资源进行现代化建设,政府的行政效能获得快速提高。但假如政府的体制机制和公务员的思想观念不能相应地转型升级,行政文化无法匹配政治经济的高速运转,那么政

府就可能无法承载超强负荷,甚至会面临系统崩溃的风险。就近年来频频出现的腐败案件来看,政府的行政文化尚未得到全面升级和完善,甚至出现了明显嬗变,并直接反映在部分国家公职人员的心理和行为上。

(一) 国家公职人员腐败心理发生的社会机理

行政管理体制改革的核心命题就是正确划分政府、市场、社会的边界,既要简政放权,大力破除计划经济时期政府独大的格局;又要加强管理,以适当集中的行政资源推动各方面建设。在这一过程中,主要有三个方面的转变对公共管理的思想观念和行政价值观产生了深刻的影响。

* 本文系国家社会科学基金重大招标项目“地方政府党风廉政建设建设责任制考核评价体系研究”(11&ZD056)的后期研究成果。

1. 国家功能观从单一型向综合型转变

党的十一届三中全会以后，传统的单一国家功能观发生了改变。随着现代化建设事业的发展，国家的综合功能观逐渐成为大部分国家公职人员认识和评价国家机器作用的重要依据。同时，也使部分公职人员产生了“权力膨胀”意识，失去了自我监控的能力，一旦有机会就在市场中将手中的权力“变现”。从改革开放以来国家公职人员的腐败情况，可直观地看到在国家功能转变过程中国家公职人员行为异化的程度（见图1）。

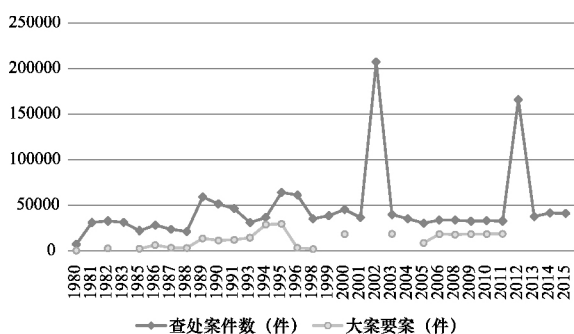


图1 1980~2015年国家公职人员贪污受贿等职务犯罪数量

数据来源：1980~2015年《最高人民法院工作报告》。

2. 政府职能观从指挥命令型向公共服务型转变

与国家功能观转变相对应，改革开放后经济体制改革的实践推动了政府职能的转变，新的政府职能模式逐步得到认同。特别是在政企分开、市场经济体制发展完善过程中，政府管理的传统方式受到根本性触动。大多数国家公职人员都能够正确认识这种转变的必要性，积极投身改革、转换角色、优化服务，简化行政审批事项和手续，降低行政成本，强化行政责任。但政府职能转变也遇到很大阻力，一些官员仍然越权、越位，并以各种方式反对和抵制改革，因为改革使他们产生了“失落感”。从权力中获取“好处”的私利主义心理及在改革进程中面临的“末班车”心理导致这些官员在以权谋私、贪污腐败的道路上越走越远，最终锒铛入狱。^① 2015年，党中央加大“打虎”力度，令计划、苏荣、白恩培、朱明国、周本顺、杨

栋梁、何家成等41名原省部级以上干部被立案侦查，周永康、蒋洁敏、李崇禧、李东生、申维辰等22名原省部级以上干部被提起公诉。官员们的腐败带来国家财产的巨大损失，根据《最高人民法院工作报告》公布的部分年度的腐败涉案金额，数额之大令人惊愕（见图2）。

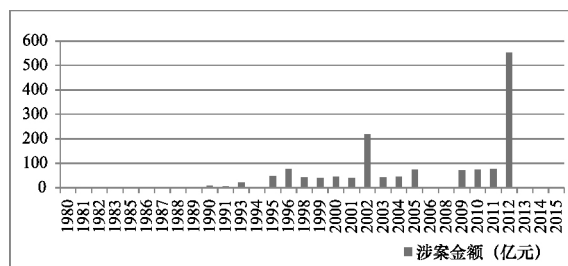


图2 《最高人民法院工作报告》公布的部分年度的腐败涉案金额

数据来源：1980~2015年《最高人民法院工作报告》。

3. 干部人事制度从僵化型向优化型转变

我国传统干部人事制度的一大弊端是领导干部职务的终身制，这不仅导致干部队伍的老化，不利于领导层的更新，不利于人才的成长和年轻人的选拔，而且导致思想僵化、行政效率低下。改革开放以来，我国稳步推进干部人事制度改革，打破了人们多年来形成的干部领导职务观，使干部队伍增强了生机和活力。但也有少数国家公职人员从另一角度看待干部人事制度改革，产生了“有权不用，过期作废”、“为官一任，享受一生”、“末日感”、“天花板效应”、“组织欠了我，我要补回来”等错误思想。

(二) 国家公职人员腐败心理发生的个体机理

德国心理学家勒温提出心理学“场”的理论，并提出行为公式： $B = f(P \cdot E)$ 。其中，B是行为，P是个人，E是环境，f是函数，即人的行为是个人与环境相互作用的结果。心理学研究证明，动机是行为的直接原因，动机一旦产生就必然会带来相应的行为，而动机则源自主体的需要。

心理学研究揭示了这样一条规律：当人们

^① 许欢：《官员群体性腐败的机会——基于“寻租”理论》，《特区实践与理论》2015年第5期。

体内的生理平衡及心理平衡被破坏或失去时,就会导致生理性和心理性的紧张与不安,并由此产生一种内驱力,使个体进行活动以恢复原有平衡。这种内驱力在个体心理和意识中的反映即是需要。当这种需要的强度很高,并具备一定的条件,达到激发人去行动以求满足的强烈程度时,需要就转化为动机,它驱使人选择目标,并进行实现目标的活动。^① 腐败心理的形成是腐败主体内外因素相互作用和转化的结果,是一个由初始的量变到心理结构总体质变的过程。腐败行为是腐败心理的外象,反映了腐败意识,也反映了腐败心理调节并支配主体行为的必然结果。

(三) 国家公职人员腐败的心理异化机理

社会快速发展带来了行政文化价值观的突变,使得部分国家公职人员逐渐丧失了原本的公共性行政文化精神,发展出一种具有“矢量”的心理状态,这种心理状态具有走向腐败的方向性和内在强度,即原来的“为人民服务”的高尚的行政素养和认知被异化的“私利最大化”经济人意识所影响、干扰甚至取代。这些人会通过建立错误认知和不合理需求,为走向腐败营造心理准备。譬如,有的为了实现对亲情的回报,利用权力达到某些目的,其心态虽有“人性化”的一面,但实质却是自我意识的超重;有的不讲政治规矩只讲哥们儿义气,不讲道德法律只讲私人感情,呈现了常见的“前腐败心理”,在制度和法律尚不健全的行政环境中,极易走向腐败。

腐败行为的心理异化是行为主体在腐败行为完成前对腐败行为及其后果所表现出的心理状况,是腐败行为及其结果的一种观念形态。实际上,由于人的需要随着实践的发展不断丰富,个体的动机也是此起彼伏的。^② 腐败人员所形成的消极的反社会的需要结构是社会环境及行政文化中的不良因素、消极条件不断作用的结果。

腐败从宏观上来讲是一种社会综合症,要从根本上铲除需要一个较长的历史进程。如果作为个体行为看待,可以通过行为的前端控制进行预防和遏制。人类区别于动物的基本特征

就是其行为具有意志性和目的性,并可通过自我心理和外部力量进行调控。^③

二、行政文化嬗变与腐败心理滋生

三十多年的改革开放冲垮了阻碍人们思想、阻碍社会发展的堤坝,使中国的发展势不可挡。但同时,也冲击了一些国家公职人员的道德底线和纪律红线,冲淡了红色行政文化。笔者将行政文化嬗变条件下国家公职人员的腐败心理滋生概括为以下五个方面:

(一) 行政道德的沦丧

道德是人们在长期共同生活中形成的共同的认知和处事标准,并通过群体的价值观念体现出来,对个体的行为产生潜移默化的作用。在市场经济条件下,道德认知出现了多元化,一旦国家公职人员的行政道德认知出现偏差,必然导致是非不明、善恶不辨、好坏不分,甚至完全颠倒是非、以恶为善,最后走上腐败道路。

大凡腐败人员在自我道德认知体验中都经历了一个逐步嬗变的过程。行政道德在人群中具有潜移默化的导向和他律作用。导向作用表现为好的道德观念感召人心,给人以向上的示范和引领;坏的道德观念侵害腐蚀人,并产生连锁反应,降低社会集体道德水准。他律作用表现为道德的意志控制,不仅能控制道德主体的行为,而且能对其他主体的行为产生控制,要求别人也和自己一样践行某种道德。如果国家公职人员缺乏坚定正确的行政道德观念,那么自我约束力就会减弱,将自己与他人同流合污视为合理、合群、合规,这种与行政道德明显背离的行为往往成为腐败动机的导火索。

① 王煜民:“官员腐败行为的心理机制及其防范”,中共中央党校硕士学位论文,2006年。

② 许欢、高小平、李和中:《“圈内化”“类型化”:科层制弊端与腐败心理发生机制及对策》,《行政论坛》2016年第1期。

③ 蒋云根:《政治人的心理世界》,学林出版社2002年版,第53页。

（二）行政观念的变质

社会转型造成了社会结构变动，在改变社会元素的同时影响着人们的观念和行为。我国正处于社会转型关键时期，经济结构、政治体制的转变引起了社会结构的改变，原有社会关系在新的形势下有了新变化。

在缺乏完善的社会组织情况下，大政府依然是主要的管理模式，因此大量公共事务的终端处理都由政府部门执行，管理不善让政府充斥着低效率、低效能现象，群众办事“门难进、脸难看、事难办”现象依然存在。当面对办事难而束手无策时，某些群众就希望通过贿赂的方式去解决问题，即通过贿赂、私相授受把事情顺利办好，这比按僵化繁杂的程序办事而言成本可能更低，这样的观念同样催生了腐败行为。

（三）行政心态的扭曲

人的意志行动总是源于内心的心理需要和由需要引发的动机，需要的实质是意识、心态对活动的调节或者制约。对于国家公职人员而言，公职身份要求其应以满足社会整体需要为出发点和目标，在此基础上满足个体需要。但有一部分人却片面强调个体需要，在日益膨胀的不良心理需要支配下，将个体需要凌驾于社会整体需要之上，通过掌握的权力优先满足个体需要。

腐败都具有以物质满足为基本特点的需要结构，腐败行为的内驱力即腐败动机便是在这样一种以物欲满足为特征的不良心理需要和外部不良环境刺激的双重作用下形成的。基于这样的不良心理需要，当事人将一直处于一种强烈的欲望和不安状态中，费尽心思寻找机会获取利益以求满足，随着这种欲望不断膨胀，当事人便触发了腐败犯罪的动机，一旦出现腐败机会，就会将腐败动机转化为腐败行为。

（四）行政角色的错位

心理学认为，构成社会群体的每个个体，都是处在一定社会当中担任一定社会角色的。因此，每个个体对自己所处的社会地位会相应地产生认知和反应，即人的角色知觉。国家公职人员作为担负一定公职的社会个体，对自身

的职业和群体会产生角色认知，从而影响其权力使用的情况。由于中国传统的“官本位”特权思想和观念依然有所遗留，很多国家公职人员内心并不认同自身的公仆本质，从而对于所掌握的权力和扮演的角色产生了错误的心理体验，认为自己是特权阶层，掌握一定的权力就应该享受特殊待遇，具有高人一等的社会角色，牟取个人利益是理所应当的。

这种角色认知错位会支配主体对行为方式的选择，并支配其价值判断的合理性。有的国家公职人员认为虽然人人都痛斥腐败，但人人又都在牟取私利，党内和社会的腐败范围是非常广的，自己应该同流合污。

（五）行政评价的困扰

在社会转型期，特别是在新媒体出现后，公众对国家公职人员的负面评价从一个侧面打击了他们的工作热情，同时，收入增长一度缓慢甚至停滞，也使得国家公职人员心理失衡。

随着改革开放和经济发展，社会结构不断调整，国家公职人员这一群体社会声望较高但经济收入较低，对于经济收入状况的强烈不满导致有人产生了“相对剥夺感”，即认为自己本应获得的利益没有得到、被他人或社会“剥夺”的主观心理感受，而这种否定性的感受带来两种行为方式：一是回避矛盾，发牢骚或者消极怠工；二是将不满通过其他消极途径进行宣泄，如腐败。

三、行政文化嬗变下腐败心理的治理

通过以上对行政文化嬗变与腐败心理滋生之间关系的分析可以看出，从道德沦丧到观念变质、从心态扭曲到角色错位，最后综合性地导致心理认知的误判，体现了行政文化的嬗变所带来的腐败心理异化的系统性特点，因此，治理腐败心理也必须采取系统方法，综合施策。

行政文化包括宏观、微观两个层次，宏观的行政文化是政府公共体制所具有的行政文化氛围，亦即集体的心理认同；微观的行政文化是国家公职人员的品质修养，亦即人的心理素

质。这就要求腐败心理治理一方面要从改变社会风气、政府作风入手，推进制度变迁；另一方面必须在行政文化的建设中关注国家公职人员的主观意识和隐性作用机制，从心理层面遏制和消弭腐败因子。

(一) 提供专业的心理指导，建立系统的评价体系

从积极的心理指导入手，就是要建立公共心理咨询体系，借助专业心理咨询帮助国家公职人员排除认知障碍，建立正确的心理评价体系。纵观很多官员腐败堕落的轨迹，都有一个漫长、痛苦、复杂的心理演变过程，这种心理的蜕变源于主体痛苦的自我否定。假如在他第一次想尝试腐败、内心在激烈斗争的时候，有人给予恰当的疏导和善意的指引，通过心理危机干预帮助其走出矛盾的心理并重新站在阳光下，对其保持廉洁的行为和健康的心理有重要意义。

建立国家公职人员心理体检制度，是建立正确的心理评价体系的前提。要定期对中高级领导干部和处在重要岗位上的国家公职人员进行“体检式”心理辅导。通过在保密状态下进行的诊断和治疗，发现其心理问题，维护其心理健康。这种“心理体检”与纪律检查、司法监察等违纪违法调查没有任何关系，纯粹是从关心爱护的角度出发，为上述人员提供失误忏悔、心理保健和消解情绪的机会，指导他们充分了解和正确把握自己的心理需要变化，学会解决心理问题的方法和技巧。通过“一对一”的方式，为他们提供专业的心理辅导和服务，解开他们的心结，释放他们的压力，强大他们的内心，并植入正确的价值认知和行为认知，使其保持和回归到正常的心理状态，从而遏制腐败心理的产生。

(二) 强化廉政的价值认同，建立正确的观念体系

心理判断，是建立在价值评价基础之上的。行为除了受到心理因素的影响，同时也受到行为主体价值观的驱动，还受到文化的深层制约。廉政是一种政治文化，廉政建设在一定意义上是政治心理塑造。社会主义政治文化是健康政治心理的重要基础，完善社会主义政治文化的

目的在于引导国家公职人员形成正确的廉政价值取向，强化其对人生的价值、奋斗的价值、亲情的价值、自由的价值的认同，让贪婪的人性回归到理性的价值体系中来，使其具有强烈的责任感、使命感，摒弃“官本位”意识，真正地为人民、为国家服务。

要建立廉政的价值体系，需要廉政教育的有效实施，这既是廉政的重要途径，更是廉政的必要前提。廉政教育是指根据一定的社会政治要求和受教育者的廉政认知水平，通过有目的、有组织的活动，对受教育者施加身心影响，以提高其对于廉洁从政的认识，并将廉洁意识转化为实际行动的过程。^①因此，从本质上来说，廉政教育是政治伦理与行政伦理教育，应该引导国家公职人员树立“执政为民、依法行政、权为民用、利为民谋”的权力观，通过拓展廉政价值的认同途径，消除各种腐败心理。

(三) 改变潜在的不良心态，建立正向的态度体系

态度是价值观的直接体现。社会心理学家认为，要改变某个人的行为，首先要改变他的态度。美国心理学家墨菲通过实验证明，沟通对态度的形成和改变会产生有效影响。遏制潜在的腐败动机，一个重要的途径就是加强对国家公职人员的教育和引导，要不断宣传抗腐拒蚀的先进人物，弘扬廉洁奉公的高尚气节。

态度一旦形成，将在持续的一段时间内保持稳定，并成为个性的一部分。消除潜在的腐败意识，要有“提前量”，应在国家公职人员尚未形成腐败倾向的态度或者这种态度尚未稳定的时期提前对其进行廉政教育，这个阶段态度尚未固化成个性，通过教育和引导，容易促成态度改变。

(四) 搭建合理的需要结构，形成良性的目标体系

人的心理状态是结构化的。针对主体的不良心理需要，通过合理性想象、教育引导、道德提升和完善监督等方式，是完全可以预防腐败动机的形成的。搭建合理的需要结构，首先

^① 乔德福等：《廉政教育论》，中国社会出版社2015年版，第16页。

要强化节俭的意识。中央提出规范领导干部行为的“八项规定”等，突出强调了这方面的要求。如果追求奢靡的生活方式，强调高档的物质消费，自然入不敷出，很容易导致通过非法渠道收敛财物，以满足内心不合理的需要。其次要发扬勤奋的精神。列宁曾说：“政治上有教养的人是不会贪污受贿的。”^①不读书、不看报、不认真学习，是导致很多腐败分子精神空虚、道德滑坡的根源。提倡勤奋工作，闲暇时间多“充电”，对于抵制享乐思想的侵蚀是有一定帮助的。

(五) 打造自律的心理防线，建立完善的机制体系

凡是腐败者，必定是思想防线失守在前，腐败行为出现在后。一个正常人的心理，具有发动机和制动器双重功能，既能够产生动力，也能够产生制动力。有自控力的人，心理健康、人格完整，他的意志、信念、品格、观点、态度等都能够成为产生制动力的重要元素。

廉政心理建设就是要健全制动力，适时自动启动思想上的“刹车”，并控制到位，实现“自律心理”机制化。打造心理制动机制，一是

要树立理性精神。正确看待自身利益，合理行使权力，在诱惑面前运用理性进行审视，这是心理制动机制的基石。二是要保持兴趣爱好的纯洁性。不良心理的出现大都伴随着不良的嗜好。在复杂的社会中，保持一份纯洁就相当于在车轮轴上安装一个可以产生“制动力矩”的轮，保证在高速运行时沿着正确的路线行驶。三是要建立将心理评价、价值认同、心态调节、态度转变、需要优化融为一体的廉政心理控制体系。廉政心理控制体系必须按照整体性、系统性要求，以齿轮式“降档”的方式进行制动，通过连续降档来减轻“欲望”狂奔的力量，让国家公职人员增强心理综合抗拒力，形成自觉抵制腐败的内在动机。

本文作者：刘爱卿是武汉大学公共管理学院2012级博士研究生；许欢是清华大学公共管理学院博士后
责任编辑：任朝旺

^① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第588页。

The Psychology of Corruption and Its Treatment in the Evolution of Administrative Culture

Liu Aiqing Xu Huan

Abstract: From the perspective of administration psychology, this paper first studies how the change of administrative culture influences civil servants' mental and psychological states and what stages of corruption are manifested. Meanwhile, it analyzes the inner mechanism and rules of the psychology of corruption and probes into the vital role of administration psychology on curbing corrupt inclination and on making up for gaps in the rigid system. It suggests constructing a structured and systematic anti-corruption psychological front by such means as providing them professional counseling, strengthening their identification of the value of integrity and helping them form a reasonable scheme of personal needs.

Keywords: administrative culture; public servants' corruption; psychological treatment