

● 中国政治

道德本位与人事行政制度改革^{*}

刘 重 春

(武汉大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 刘重春(1966-), 男, 湖北黄梅人, 武汉大学公共管理学院行政管理学系博士生, 主要从事人事行政学、组织理论研究。

[摘 要] 把道德视为人生与社会的出发点及归宿的道德本位观念是中国传统文化核心观念, 它对我国人事管理中用人标准、用人方法及人事制度改革均有着直接的影响, 是导致任人唯亲、人治及人事工作中的保守倾向的重要原因。改革人事管理制度, 关键是从以德为本的管理过渡到以人为本的管理, 实行人才主义, 实现人事工作的法制化、民主化。

[关键词] 人事行政; 道德本位; 传统文化; 体制改革

[中图分类号] D 63 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)03-0356-05

一

一定国家或民族的价值观念及思维方式, 构成其人事行政制度的文化环境, 并通过人们的行为直接影响到人事行政制度效能。改革人事行政制度, 不仅要适应经济、政治体制改革要求, 进行结构变革, 还应认真细致地分析其文化环境, 变革人们的价值观念和思维方式, 使外在的结构变革与内在的观念变革相一致。结构变革易, 观念变革难, 某种意义上说, 观念变革状况是衡量改革成功与否的标志。我国历史悠久, 继承了极为丰富的传统文化遗产, 而道德本位是构成中国传统文化的核心价值。

所谓道德本位, 主要有三层含义, 一是强调道德的普遍性, 把伦理道德泛化到社会生活各个领域, 认为道德是支配社会、人生的普遍性规律, 政治、经济、文化等没有自主性, 都是道德的附庸, 或者就是道德活动。二是强调道德的目的性。中国传统文化认为, 道德不是作为工具性而是作为目的性的价值而存在, 人是天生的道德动物, 道德的完善是人们追求的终极目标, 社会制度根据道德的目标设置, 个人因道德的目标而存在, 道德是衡量社会一切活动的准则和标准, 其他进步如不同步带来道德水平的提高, 则是没有价值的。三是强调道德的本体性。道德是宇宙之大根本, 是其他事物发生的原因, 道德问题解决了, 其他问题皆可迎刃而解。在调节人们的行为规范中, 道德是维持社会存在和社会秩序的基本途径和手段, “为政以德, 比如北辰, 居其所而众星共之”(《论语·为政》)。其他如法律、制度, 等不过是辅助性的治标之术。

二

我国目前正在运行的人事行政制度, 是根据马克思主义国家学说建立、在革命建设年代中不断发展和完善起来的。由于我国经历了漫长的封建社会, 传统的政治文化观念并没有随着旧的制度的崩溃而销

^{*} 收稿日期: 2002-09-02

声匿迹,相反,在新的时期不断地变换面目,顽强地影响人们的行为。其中,道德本位对我们目前用人标准、用人方法及人事制度变革等方面仍有着重大的影响,成为我们在推进人事行政制度现代化过程中不得不认真对待的问题。

(一)对用人标准的影响

用什么样的人,以什么标准取人,是人事行政制度首先要解决的问题,直接关系到人事行政工作的方向及统治阶级地位的巩固。在道德本位论者看来,“才者,德之资也;德者,才之帅也”^[1](第3页)。道德是用人的最根本、最重要的标准,其他标准皆依附于道德标准,为道德标准服务。道德标准优先导致以下结果:

1. 任人唯亲。人事工作中以道德作为首要的用人标准,在某种程度上说是造成任人唯亲的重要原因。中国人的伦理道德是以基于血缘关系的家族为出发点,用人情的法则建立起人们间的伦理政治关系,使人情成为社会深层人际结构原理与社会结构原理^[2](第32-40页)。虽然儒家提倡仁爱,但这种仁爱以血缘关系之远近进行区别,是一种等差之爱。血缘关系是用人的十分重要的依据,皇位世袭、子承父业、以亲疏用人,为大多数人所认可和接受。人事工作中的道德标准,“道”结果变成与领导同路之人,“德”成为与领导同心之人,为任人唯亲大开方便之门。我们党历来强调任人唯贤,应该说在正式干部人事制度中,任人唯亲的标准是没有立足之地的。但是,由于数千年道德本位观念的影响,信任与自己有血缘关系及身边的人已成为人们的思维定式,正式制度与人们观念之间有一定的差距,任人唯亲的现象仍然严重存在。其表现之一是直接任用与领导有血缘关系的人,有的领导干部的亲属子女尽管德才表现平庸,但却比平民子女有着更多的录用晋升机会;二是任用与领导关系亲近的人,如秘书、同学、同乡、战友等,“宰相家人七品官”。由于个人的升迁与领导关系亲疏有直接联系,一些投机钻营分子不是想方设法提高自己的素质,干出工作成绩,而是千方百计跟领导攀亲戚,攀不上亲戚就与领导套近乎,打入领导圈子。

2. 非专业化。根据传统文化中的道德本位观念,道德是用人的根本标准,专业标准在价值上低于道德标准,在效用上是为道德标准服务。获得政府职位的基本依据是一般性品德,而非专业知识。“当官职被用来象征高的文化、知识和文明的终极价值时,做官就明显地要优越于其他社会角色,其他任何一种成就(如商业的、军事的、技术的或其他成就),只要被认为是靠某种专业知识而获得的,其荣誉就不能与获得官职的荣誉相比”^[3](第14-15页)。反专业主义是道德本位观念的典型特征。改革开放以来,邓小平同志提出建设革命化、年轻化、知识化、专业化干部队伍,把专业化作为干部队伍四化标准的重要组成部分,是对传统道德本位观念的纠正,也取得了较大的成效。但现行干部人事工作片面强调道德标准,不重视专业知识和专业人才,外行指挥内行现象仍然比较普遍。不少领导认为,干部只要基本素质好,工作能力、专业知识可通过压担子、加强培训来解决,所谓“说你行,你就行,不行也行;说你不行,你就不行,行也不行”。道德品质是天生的,如果不好,便无药可救;而专业知识则是后天学习的,如果不会,没有关系。干部的录用,关键看道德品质;干部培训,重在一般性知识的教育;干部晋升,业务能力并不重要;干部工资待遇,专业能力也不作为依据。在整个人事行政制度中都打上了较深的反专业化烙印,这不能不说是传统道德本位观念的反映。

(二)对用人方法的影响

道德本位论者由于透过道德的视镜观察社会,认为人事管理存在的根本问题是道德的不完善,故应以道德的方式解决之,不需要外在力量的制约,以德治人方是治本之策,其他方式,如法律制度不过是细枝末节,作为德治方式补充和辅助,德体法用,德主刑辅。

1. 过分强调教育的作用。道德本位思想的逻辑前提是性善论。孟子认为人天生有“善端”,“恻隐之心,仁之端也;羞恶之心,义之端也;辞让之心,礼之端也;是非之心,智之端也。人之有四端,犹其有四体也”(《孟子·公孙丑上》)。因此,应加强教育,大力弘扬人性善良的一面,提高人们的道德修养。如对人施加外在的限制,简直是对人性羞辱,自然不能作为政府管理主要方法。“教,政之本也;狱,政之末也。”(《春秋繁露·天辩在人》)在中国古代,整个国家机构差不多就是一台推行道德教育的机器,道德本

位演变为教育本位。受这一传统影响,我国目前的人事管理工作中仍然存在过分强调教育的倾向,无限地夸大教育的作用,认为思想工作一抓就灵,人事管理的首要任务是教育,教育的重点是思想政治品德。人事工作中所有问题,几乎都归结为思想品德问题,用人上的不正之风,是因为个别领导没有树立正确的世界观、人生观、价值观,因此要提高他们的内在素质,从思想上筑牢反腐防腐长城。教育无疑在人事工作中占有一定的地位,起着不可替代的作用,但也有其局限性,并非解决所有问题的根本方法。片面夸大教育的作用,以教代管,以教代罚,其认识论基础是唯心主义,在某种程度上姑息纵容了干部的违法违纪行为。

2. 人治。中国传统伦理道德是一种德性的道德,而非规则的道德,道德实践的目的在于如何培养人的道德品质,提高内在的道德修养,而不以掌握普遍性的道德规范为主^[4](第 114 页)。治国的逻辑顺序是修身、齐家、治国、平天下,个人是构成国家的基本元素,也是治国的基础和切入点,个人道德品质提高了,自然国家太平,天下无事。传统的德治是一种典型的依赖人的德性高下的治国方略。同时,由于伦理道德是以血缘关系为基础展开的,君臣、父子、夫妻、上下之间是一种不平等的关系,前者具有绝对的权力,后者只有服从的义务,对权力持有者除依赖其自身德性之外,不存在任何外在力量的约束,不受外在制约的权力只能是人治。这种人治思路反映在今天的人事行政工作中,一是用人权力高度集中。尽管对个人的人事决策权有一定的限制,但因传统思想的影响,在许多地方和单位仍存在家长式的人物,在用人问题上说一不二,听不进不同意见。二是不重视法律制度建设。目前还没有出现以正式法律颁布的干部人事管理法律文件,实际管理活动主要依据党和政府在各个时期制定的政策规章,而这些规章制度执行中存在形式主义现象。表面上公务员制度等现代人事管理制度框架都已建立,而实际上人事工作与过去并没有太大的差别。干部管理的各项具体规章制度,如干部的录用、晋升、奖惩等制度执行得好坏,很大程度上依赖于领导者的意志及工作人员的态度,没有普遍的约束力。三是法律的权威在领导干部、一般机关工作人员及普通老百姓观念里还没有树立起来,特别是在干部管理任用中,当法规制度与当权者意愿不一致时,往往是权大于法,权大于政策。领导干部对干部人事工作的讲话,尽管因时间场合不同其内容并不具有普遍适用性,但却在很多情况下成为干部人事管理的重要依据,结果导致以言代法,因言废法。在人治状态下,干部人事工作缺乏稳定性、连续性,也难以避免人的欲望、情感、无知等非理性因素的影响,导致人们对领导的尊敬甚于对法律的尊重,对权力的追逐甚于对健全人格的追求。人治是我们目前人事管理工作中许多不正常现象产生的根源。

(三)对人事制度改革的影响

形成中国传统道德本位观念的经济根源是以自然经济为特点的农耕文化,人们世代代束缚在小块土地上,年复一年地重复着同一模式的简单再生产,天然带有很强的保守性。伦理道德的内容是从几千年前老祖宗那里继承下来的,其间虽然有一些小的调整 and 变化,不过是在专制强权下进一步强调个人之服从整体,强化人们复古崇古的心态。因此,以道德本位为指导的政治是一种保守的政治,“在历史的运动中,把道德看得重于政治,多半要把政治拖向保守。政治是多变的,不断出现新情况,而道德规范一般地说是既成事实的肯定和规定。道德在历史上可以培育出仁人志士,但更多地是教人守成”^[5](第 207 页)。

我国为适应建立社会主义市场经济需要,对人事行政制度正在进行积极的改革,这项工作取得了较大的成绩。但随着改革的深化,也遇到极大的阻力,特别是人们思维方式和价值观念的阻力。一是唯上心理。道德本位强调的是下对上的绝对忠诚与服从,经过几千年专制政权的奴化教育,人们对上级指令不经过反思就本能地全盘被动接受,按道德规范行事就变成按上级要求办事,这使得我国干部人事制度改革动力来源于各层次决策者的高瞻远瞩和不断的强制,广大基层干部群众对人事制度改革总体上说并没有足够自觉的认识,只是被动地卷入和消极地接受,中央文件没有明确规定的不敢改革,上级不明令推行的不去改革。这样的改革方式对领导人推动改革能力及决心提出了极高的要求。从这个角度来说,我国目前的干部人事制度改革的动力是不足的。二是求稳怕乱心理。任何伦理道德都带有极强的继承性,都是对反复实践过的经验的总结和积累。追求秩序是道德的内在要求,以伦理道德规范的秩序

必然是对过去秩序的重复。道德本位实际上是秩序本位,把秩序的价值看得高于任何其他价值,安定团结成为道德本位主义者理想社会状态。人事制度改革核心是对用人权力的重新定位和分配,调整现有的人事管理格局,必然会触及到许多人的既得利益,引起部分人的不满,造成某种无序状态,这应该是正常现象。但是,由于人们过于强调秩序的价值,改革只能采取一种社会普遍都能接受的方式进行,而且只能给人们带来好处,不能带来损失,这样改革才能顺利推行。一项改革措施哪怕只是触动极少数人的利益,引起他们的抵抗,领导人在做出决定的时候都要瞻前顾后,犹豫再三。社会普遍的求稳怕乱心态是造成人事制度改革举步维艰、小打小闹的重要思想根源。

三

道德本位颠倒了人与道德之间的关系,把人的道德等同于人的主体,人是作为道德的工具而存在,而不是把道德看做实现人之目的的工具,使人成为道德的附属品,成为被动的道德机器,抹杀了人的主观能动性。因此,改革人事管理制度,就是把道德本位所颠倒的人与道德的关系重新颠倒过来,还道德与人以本来面目,即道德是工具,人本身才是目的,道德是为人的自由全面发展而设置,其自身不具有目的性,人事制度应围绕如何调动人的积极性、发挥人的作用来设计,使人事管理由以道德为本位的管理过渡到以人为本位的管理。

(一)改变用人标准,实行人才主义

人本管理首先要求改变用人标准,把人从道德的奴隶状态下解放出来,用人标准应有利于人的自由全面发展。道德本位思想体现在用人标准上片面强调道德的重要性,而德的评价由于其模糊性,往往成为领导主观臆断,最终极易变成任人唯亲,人们不用后天的努力,只要凭借血亲等自然禀赋因素就可致高位。另一方面,由于对德的片面强调,使生活小节等纳入道德评价范围,结果造成用人标准上的求全责备。道德标准发展到后来,已成为扼杀人的创造力、窒息社会生机的力量,已完全不能适应市场经济的需要。因此,应改变道德标准,树立人才主义思想,真正实现任人唯才,以个人后天努力因素如能力、贡献等作为录用升迁的主要依据。任人唯才并非放弃道德要求,任何一个政府在用人上不可能不对道德有所规范,问题是不能把道德看作惟一标准,也不能把政治立场与生活小节混为一谈。任人唯才标准要求实现政治标准与道德标准的分离,在政治标准及职业规范上应严格把关,但对不影响其执行公务的个人品行应从宽掌握。这样的人事管理制度才是一种理性的制度,这样的用人标准才有利于鼓励人们努力学习和工作,不断提高自身素质,实现人和社会目标。

(二)加强制度建设,实现人事工作的法治

道德本位的逻辑前提是性善论,故极端强调教育的重要性,认为只要教育得法,每个人都可成圣成贤,教育是人事管理工作中的灵丹妙药,因此走上了一条不重视制度建设的路子;愈不重视制度建设,人事工作反过来愈依赖于道德说教,教育的功能越来越强化,而制度建设越来越退居其次。由于人是一种十分复杂的社会动物,有善良的一面,也有丑恶的一面,有利他的一面,也有利己的一面,人事工作不仅要教育引导,也应予以限制与约束,制度是进行限制与约束的有效工具。改革我国人事行政制度,必须改变过去过于依赖人们的觉悟和修养的做法,通过法律制度防范和制约人事管理权力的滥用。邓小平同志讲过,“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事”^[6](第293页)。实现人事管理的法制化,关键是人们要树立法律的普遍权威,改变对领导的迷信和盲从。要健全人事管理法律体系,国家工作人员的录用、考核、晋升、培训、退休等各个环节的工作均有明确的法律法规做依据,而不能以随意性、变动性过强的领导意志代替法律法规,不能通过提高干部的思想道德修养来代替外部力量的制衡。

(三)提倡参与管理,实现人事工作的民主

在传统道德本位观念支配下的人事工作,上级有绝对的权威,人事决策权神秘地集中于长官之手,

其权力是毋庸置疑并不受限制的;下级是实现道德目标(有时即是领导目标)的工具,只有接受上级意志的义务。在这样的人事管理方式下,服从是硬道理,参与是没有地位的。以人为本的管理与道德本位的管理在基本理念上是格格不入的,它主张人的自由全面发展是社会发展的条件,彻底改变重德轻人、重物轻人、上尊下卑的观念,在上下级之间建立一种平等的关系,重视一般“小人物”的作用,改变人事工作神秘化的办法,公开有关信息,建立各种渠道,鼓励广大干部群众的参与,保证社会对领导人员任用进行选择 and 监督,落实群众的知情权、参与权、选择权利和监督权,切实实现人事工作的民主化。由于把人事权从个别领导手里转移到人民群众手中,人民群众有资格并有需要对人事制度的优劣做出评判,人事制度改革的动力资源也就大大增加;由于人民群众直接介入各项改革,人事制度改革成为大家的普遍行动,改革进程会大大加快。因此,推进人事管理的民主化,不仅是我国人事制度改革的目标,也是克服传统观念束缚的现实途径。

[参 考 文 献]

- [1] 司马光. 资治通鉴[M]. 郑州:中州古籍出版社,1996.
- [2] 樊 浩. 中国伦理精神的历史建构[M]. 南京:江苏人民出版社,1992.
- [3] 列文森. 儒教中国及其现代命运[M]. 北京:中国社会科学出版社,2001.
- [4] 石元康. 从中国文化到现代性:典范转移[M]. 北京:三联书店,2000.
- [5] 刘泽华. 中国传统政治思想反思[M]. 北京:三联书店,1987.
- [6] 邓小平. 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.

(责任编辑 叶娟丽)

Personnel Management System: Moral Core & Reform

LIU Chong-chun

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

Biography: LIU Chong-chun (1966-), male, Doctoral candidate, School of Public Administration, Wuhan University, majoring in personnel management and organization theory.

Abstract: The traditional Chinese core perspective is to regard morals as the starting point of life. It has a direct effect on the criteria and ways of personnel assignment, as well as the reform of personnel system, and it is the fundamental factor that results in personnel assignment by the relationship, ruling by man, and conservatism in personnel administration. The key for the reform of personnel management system lies in the transition from the moral-based management to the human-based one, and in legislation and democratization of personnel administration.

Key words: personnel management; moral core; traditional culture; reform of system