

坚持正确选人用人导向的制度逻辑思考

◇王文成

选人用人导向是党内政治生活的风向标。研究坚持正确选人用人导向的制度逻辑,把坚持正确选人用人导向贯穿于干部工作全过程、嵌入治党治国治军实践,对于推进全面深化改革、全面从严治党具有重要理论意义与现实意义。

一、多元逻辑场域:选人用人问题溯源

将选人用人放置于诸多逻辑场域进行考量,有利于突破传统研究范式的局限性。

(一)社会逻辑:差序格局下的选人用人

社会逻辑是为了规范人与人之间的关系而形成的制度安排与行动机制,它形塑了人际交往中个人或群体的行为方式。费孝通将传统中国社会的人际关系用“差序格局”来描述:人际关系以个人为中心,就像石子投入水中,个体与周边人的关系像水的波纹一样,一圈圈推出去,关系越来越淡薄。即社会关系是由私人联系的线条织构的网络,社会道德也只有关系中才具有意义。

社会逻辑的场域特征。一方面,传统的中国社会在精英个体的意识中塑造了“关系取向”的社会逻辑,即在个体进行行为选择时,规则、标准等都是静态的,这些静态的规则和标准并不发生作用。行为主体首先要确定行为对象是谁,确定了对象之后,寻找到从个体出发的那根关系脉络,然后决定用什么标准、选择什么行为,运用“公”的手段和标准,掩盖“私”的关系色彩。所以会出现选人用人“初心”与选上之后精英行为问题这一“结果”之间的二律背反。另一方面,市场机制的扩展理性化了中国的“差序格局”。改革开放后,市场机制的建立让社会关系经历了一次大变迁:以普遍主义为取向的“同志式关系”被充满工具主义和商业化色彩的“关系”“利益”所取代。此时的社会关系逻辑,在传统以人情关系为网络的基础上,又增加了对“互惠”目的期待。这种

新型的社会关系取向,不仅有助于建立关系实践时人际网络的信任感,还可以为激烈的市场竞争中的个体提供小型保护网。

社会逻辑的功能发挥。一方面,对于选人用人的主体——被选个体来讲,他们是社会精英,社会精英作为社会人,其情绪与行为会受到周围环境尤其是社会关系的影响:关系本位下普遍主义取向的“同志式关系”转向充满工具主义和商业色彩的“关系”;熟人社会的羁绊、人情面子背后精英个体的行为选择,在其行为的“价值理性”背后还有这些传统的价值观成为个体行为失控的诱因。另一方面,对于选人用人管理者和环境来讲,由于选人用人的法制建设尚不健全,加之受传统“官本位”思想的影响,选人用人的法治程序偶尔会受到某些手握重权者的干预。个人和组织都有需要通过“关系”和“培养直系接班人”的运用来破除治理障碍,实现治理目的。

(二)市场逻辑:利益驱动下的选人用人

市场逻辑是为了维系市场经济的存在和发展而自发形成的制度安排和行动机制,它形塑了市场经济中个人和组织的行为方式。市场逻辑着重强调个人与组织的行为是由追逐私人利益的动机诱发的,达到这一目的的主要手段是效率最大化。

市场逻辑的场域特征。在我国,市场体制极大推动了社会经济的发展,但也为社会生活、公共事业等非经济领域带来了负面影响。市场逻辑是建立在市场经济在中国的形成与发展基础之上的,带有深刻的政府烙印。首先,从官员选拔与晋升的衡量标准看,GDP成为一个重要指标。理论上国家只能运用制度规则对市场经济产生影响,而不能作为市场经济的主要参与者。而实际上,行政分权、财政分权等措施在迫使地方政府直接参与到市场经济活动中时,官员的行为也与之难脱干系。其次,从官员的价

值追求看,获得更多资源成为目的。官员作为政府的行为代言人参与到市场经济中,其个体可能获得的利益包括控制更多政治资源和经济资源、获得福利待遇、贪污受贿收益等,甚至会产生利用权力垄断资源实施经营的行为。再次,从选人用人的市场环境看,参与选拔的候选人和选拔人才的管理者,都会对空缺职位的市场效益进行无意识或者潜意识的预估,选拔出的人才要能够创造出预估的价值和收益,其次才是其他能力的考察。

市场逻辑的功能发挥。市场经济理念在渗透到社会生活、公共事业管理等领域之后,对于各种政治活动、社会活动都会产生一定的影响。在市场逻辑场域中,选人用人这一行政管理活动受到的影响表现为三个方面:一是利益驱动的市场法则影响选人用人标准,在一段时间内,我国官员选拔的一个重要标准是GDP最大化,GDP最大化冲动的激励机制对坚持选人用人正确导向的冲击让其他标准被排在后面。二是“权力寻租”中市场环境的影响,行政分权、财政分权体制下官员谋求自身利益的渴望会对坚持选人用人正确导向进行消解。三是“经济人假设”对官员个体行为的影响。在公共选择理论看来,市场的主体与商品市场的主体一样,都以个人效用的最大化为行为选择的根本原则。因此,官员行为的私利性动机与这种公共性形成的二重性紧张状态,则会对坚持选人用人导向的正确性形成消解,导致选人用人结果偏离政治预期。

(三) 国家逻辑:精英治国下的选人用人

国家逻辑是指在政治领域中稳定存在的制度安排和行动机制,它形塑了政治生活中个人和组织的行为方式。

国家逻辑的场域特征。国家逻辑有赖于国家体制而发生,而国家体制其实就是国家权力的具体分配与安排,国家权力的安排决定了国家能力的强弱。从这一逻辑出发,国家逻辑强调的是国家出于维持权力分配格局的需求,不断尝试用各种方法提高国家能力。国家逻辑的场域特征包括:一是不对称的分权改革,即政府进行了经济上的分权,但不放弃政治控权,在“党管干部”、任期限制等制度中,政府掌握着高级官员的任免权。二是压力性体制及其

有效性的延续。这一体制的主要特征是,下级官员的考核有赖于他们对上级分派的、量化了的各种经济社会发展任务和指标的完成情况。上级政府一般负责制定各种经济社会发展的任务和指标,通过量化后分配给下级官员,责令其在规定时间内完成任务,以此来考核下级官员,将这些指标和任务的完成情况看成官员能否晋升的主要因素。三是官员行为选择“唯上”性彰显。由于特有的政治体制和权力分配格局,官员出于自身晋升和政绩的考虑,在执行上级政策的过程中会呈现选择性执行的情况。

国家逻辑的功能发挥。依据国家逻辑,从精英治国视角看选人用人问题出现的原因。一是政府掌握着高级官员的任免权,这就从社会设置方面为选人用人提供了比较公正和开放的国家环境,选人用人的价值追求和目标是在国家逻辑的作用机制下设置的。然而,此种选人用人设置也存在弊端,如无法直接关注地方官员的作为与业绩,仅凭考察很难全面掌握官员业绩资料,这就为选拔出不适合的官员埋下了隐患。二是“压力型体制”对选人用人正确导向贯彻的离散,在委任制和干部考核自上而下的权威模型中,民众对干部信任容易产生“距离悖论”,即民众总是相信离他们远的官员而不相信离他们近的官员,对离他们近的官员评价和信任度都要低于离他们较远的官员。三是官员“唯上”态度与选择性政策执行,在下级官员心中,会有机会主义动机作祟。他们分析忠实贯彻与策略贯彻的边界线,针对那些能让他们顺利晋升的任务忠实贯彻,而对那些对社会有益却在晋升标准中占比较小的政治任务却采取策略化的贯彻方式。

二、制度逻辑场域:选人用人路径探索

运用制度逻辑这一框架来分析选人用人,并不意味着对其他逻辑的完全排斥。

(一) 厘清选人用人制度逻辑

制度一般由四个系统组成:观念系统,规范系统,履行规范的人、群体和组织,执行规范的机构与设施。具体到选人用人制度,理论上应包括选人用人的价值追求,保证选人用人行为正常进行的法律法规,选人用人法律法规活动的执行者、群体和组织,选人用人顺利进行的实施机构与设施。执行者

往往与实施机构共同运行,此处合二为一论述,统称为选人用人的管理主体。

1. 坚持正确选人用人理念

坚持正确的选人用人导向是建立在选人用人制度完备的观念系统上的。首先,选人用人制度有其理论基础。“选人”属于人才评价范畴,而“用人”则是一种行政管理。选人用人依据其目标和终极追求建立在人才测评理论、激励理论、结构功能理论等具体的理论基础之上,也依赖于承载选人用人具体活动的文化丛等广义的理论元素。其次,党的十八届六中全会把坚持正确选人用人导向作为严肃党内政治生活的组织保证,强调选人用人要坚持注重品行、科学发展、崇尚实干、重视基层、鼓励创新、群众公认的正确导向。再次,选人用人只有秉承公平公正、人事匹配、科学规范、竞争择优、实践可行的原则,才能保证选人用人制度的内核丰富。此外,选人用人相关的法律程序、规章制度等一系列将抽象的制度具体化的文本,也是选人用人制度观念系统的重要组成部分。

2. 选人用人管理主体各司其职

管理主体即选人用人制度的执行者与社会设置。一方面,执行选人用人这一政治活动需要相应的社会设置,即承担选人用人社会功能的机构和组织。这些机构和组织能够将选人用人活动的政治责任和社会功能稳定下来,也是动态活动得以顺利进行的静态依赖。另一方面,仅仅依靠社会设置承担选人用人的政治责任和社会功能是远远不够的,还需要具体的组织和个人将这一活动从静态维度转化为动态实践。设置是为执行者服务的,从目前选人用人活动的发展态势看,其人事系统的稳定性和开放性稳步发展,而其政治系统和行政系统的关系仍需进一步梳理。

3. 健全选人用人的法治保障

选人用人制度的法治保障,包括规范选人用人这一政治活动的有形和无形的系统。首先,选人用人系列法律法规可以保障选人用人程序公平公开公正进行。对于那些能够遵守相关程序公平和规则的行为主体来说,选人用人系列法规的存在是“定心丸”;而对于妄图投机取巧者来讲,此时的选人用人

系列法规具有震慑作用。其次,选人用人系列法规能够制裁选人用人中的越轨行为。作为社会事实,如果选拔人才的管理者和候选者都能够按照法律程序规范自己的行为,那么这些法律便不会发生作用;一旦有任何不符合法律程序的行为发生,这些法规便会立即显现出它们的存在与威力。再次,选人用人法律法规可以维持正常的选人用人秩序,促进选人用人系统各个要素之间的整合。

(二) 重视选人用人价值诉求

选人用人活动置身于社会逻辑场域、市场逻辑场域、国家逻辑场域,多元场域的共同作用让选人用人的主体和客体具备了多元价值选择和诉求。

1. 管理者的价值诉求

从理论上讲,选人用人执行者的价值诉求应该代表国家意志,代表民众的价值期待。然而,作为身处社会关系中的执行者,他们的价值追求具有多重特点。首先,选人用人执行者肩负政治使命,其选人用人行为也承担了政治责任,即要秉持“严格执行党章规定的干部条件和好干部标准、坚持事业为上、把公道正派作为干部工作核心理念、强化党组织的领导和把关作用、自觉防范和纠正用人上的不正之风和种种偏向等选人用人导向”,选拔出能够承担政治责任并且将其执行下去的人才。其次,选人用人的执行者又同样是身处“差序格局”中的社会人,他们也有解决血缘、地缘等关系的社会需求,因此极易将政治价值诉求和私人价值诉求合二为一。再次,“经济人假设”的市场逻辑也会渗透到执行者的意识中,如此就会出现公益性与私利性在执行者意识中的博弈。

2. 被选者的价值诉求

作为选人用人的精英主体,被选者的价值诉求也具有多元性。首先,自我价值实现的诉求,很多被选者在基层兢兢业业工作,期望在更大的舞台、更广阔的天地施展自己的才华和政治抱负,这是个体层面都会存在的价值追求。其次,社会认可的现实诉求对于很多人来讲,只有不断升迁才能得到人际交往圈子的认可,才能在“差序格局”的社会关系中掌握更多资源,位居主动。再次,在权力、名望、金钱这三个分层中轴中,社会地位越高,这三个分层中轴的

重合性越强,对名利、金钱等的正当追求也是无可非议的。

3.民众的价值诉求

民众对官员的诉求呈纵深化发展。最高层次的诉求,希望能够选拔出公正无私、为民做主、为民谋福利的清廉官员。在关系民生的各种问题中,既能把社会公众放在首位,急公众之所急,又能克制贪欲。次一层次的需求,希望能够选拔出代表民众意愿的官员,能够帮助社会公众实现公共利益,对其自身的道德要求次于能力的要求。值得注意的是,民众的需求往往具有选拔人才的视野局限,他们关注的更多的是切身利益,与自身生活息息相关的公共事业;而国家选拔人才更多的是从顶层设计出发,考虑更多的是社会发展因素。如此,在选人用人的实践中,就可能出现公众选人与国家选人的微偏差,当然这种情况是极少的。

(三)形塑选人用人实践规则

在制度逻辑框架下,选人用人活动的执行者和被选者在环境场域中的行为互动,要遵循一定的结构和规则。主要体现在对以下几个关系的处理方面:

1.坚持正确选人用人导向的治理思维

要坚持选人用人正确导向、加强选人用人组织能力建设,在体制重构、权力控制和机制保障等层面实现突破;坚持有限、法治、民主、责任四大理念,重点加强选人用人过程治理;统筹多元逻辑下选人用人权力的运行,构建分权体制、多中心模式的选人用人机制。

2.坚持正确选人用人导向的规制再造

在坚持正确选人用人导向的特定逻辑场域内,及时把特别优秀或工作特殊需要的干部破格选拔到领导岗位,为优秀人才脱颖而出设计“快车道”,但破格必须有“格”,防止“破格”变“出格”;还要注重再造破格选拔标准、严格破格规程。

3.坚持正确选人用人导向的逻辑尺度

正确处理党管干部与干部工作民主的关系,是提高选人用人质量的前提。要坚持正确选人用人导

向与党管干部的价值认同;厘清党管干部与发扬民主的内在逻辑;注重形塑干部工作民主在选人用人导向中的逻辑场域;明确选人用人导向、党管干部、干部工作民主的制度逻辑目标。

4.坚持正确选人用人导向的责任配置

《党政领导干部选拔任用工作条例》突出了党对干部选任工作的领导,在原则标准、程序方法等方面,都要体现党组织的主体地位和主导作用,干部选任的权力进一步强化和集中。因此,在选人用人制度内,各结构要素要坚持科学配置责任,加强工作监督,依法强化责任追究,防止选人用人背离正确导向。

三、结语

本文尝试从中观政治学视角出发,构建多元场域下选人用人的制度逻辑分析框架。由于研究对象的纷繁性和研究的复杂性,这一思考尚处于探索阶段,很多问题还有待解决。

一是在选人用人问题溯源方面,除了社会、市场、国家等逻辑之外,是否还有其他逻辑影响着主客体的行为选择?例如在选人用人过程中,很多被选者开始拿起法律武器捍卫自己在人才选拔中的司法权益,这是不是意味着法治逻辑也可以列为影响因素之一?

二是在逻辑场域方面,本研究对选人用人问题溯源的分析是在静态中假设场域互不相交开展的,这在实践中显然是不够的,对于多个逻辑场域是如何共同对行为主体产生影响的动态分析有待进一步细化。

三是制度逻辑场域中对于选人用人规则的形塑。除了上述内容之外,选人用人的价值诉求、规范建立、执行程序、反馈机制、监督形式等如何在互动中实现形塑,这些都是有待进一步思考的问题。

作者简介:王文成,政治学博士,郑州大学公共管理学院副教授。

(摘自《河南社会科学》2017年第10期,原文约8500字)