

我国干部人事管理人性假设的制度变迁与思想渊源

秦晓蕾¹, 魏 姝²

(1. 南京师范大学, 江苏 南京 210023; 2. 南京大学, 江苏 南京 210023)

摘 要:我国的干部人事制度改革历经了 66 年的政府管理体制锤炼、转型与升华, 从新中国成立初期简单的分级分部管理体制到党的十八大报告、十八届三中全会关于干部人事制度改革战略, 展示了干部人事制度中标准人性假设与特定时代背景下干部实际人性特征从适应、冲突到不适应的发展脉络, 推动着干部人事管理的改革, 反映了从非人格化的理性管理提升到人性化管理模式的制度转型。未来我国干部人事制度改革将致力于建立一个以公平公正、灵活有弹性、人性化为价值体系的现代型干部人事制度, 它将会使公务员职业化规范越来越严格、人才激励制度越来越灵活, 并成为人性自利性和公共精神的制度博弈与平衡的过程。

关键词:干部人事制度改革; 人性假设; 制度变迁

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7168(2015)02-0037-08

我国干部人事制度是政治、经济、文化等多种复杂的社会因素作用的产物, 其形成带有鲜明的时代特征, 这种时代背景存在于制度表象背后, 规定着行政人员某些标准化的人性特征, 并成为干部人事制度的逻辑前提。虽然干部人事制度规定的标准化人性特征主导着当时的干部管理制度设计, 但人事制度践行时, 实际的干部人性表现可能会出现与制度设计的标准化人性相背离的现象, 造成有些干部权力寻租、以权谋私, 带来民众的不满, 形成治理的困境, 于是原有干部人事制度中的标准人性假设与社会发展过程中干部表现的实际人性特征的高度不适应, 成为干部人事制度改革的最直接动力。干部人事制度人性假设应然与实然之间的矛盾随着时代的变迁而发生改变, 并牵引着干部人事制度的不断改革, 成为我国干部人事制度改革的内在驱动因素。

一、我国干部人事制度人性假设与干部行为动机的冲突推动制度演变

(一) 新中国成立后到“文革”前(1949 年~1966 年)基于道德人假设的干部人事制度

新中国成立后, 我国开始从新民主主义社会向社会主义社会过渡, 国家经济崩溃, 通货膨胀严重, 严峻的现实要求中国共产党和各级人民政府把生产建设作为自己的中心任务, 认真抓好国民经济的恢复和发展工作。1952 年, 国内的经济形势基本恢复平稳。在这样的时代背景下, 我国中央政府根

收稿日期: 2014-10-25

基金项目: 国家社科基金项目“党政干部分类管理制度研究”(10BZZ018); 江苏省社科基金课题“地方政府领导班子与领导干部绩效考核创新机制研究”(14ZZB002); 江苏省高校优势学科建设工程项目; 南京师范大学国家“211 工程”项目。

作者简介: 1. 秦晓蕾(1974—), 女, 江苏盐城人, 南京师范大学公共管理学院副教授;

2. 魏 姝(1970—), 女, 山东郓城人, 南京大学政府管理学院教授, 博士生导师。

据新中国成立前根据地的人事工作经验,以及在学习苏联模式的基础上,逐步建立了人事管理的一系列制度,建立了分级分部管理体制,对干部人事管理的具体环节如录用调配、培训、工资、离退休、转业干部安置以及大中专毕业生分配都进行了制度规定。1953年,中央颁布了关于《加强干部管理工作》的决定,建立了分部分级的干部管理体制,对机关干部进行了简单的分类分级管理,“避免或减少了在执行党的干部政策中的不统一的现象和在干部问题上的本位主义现象”。分部分级的干部人事管理体制与当时计划经济体制是完全适应的。1957年《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》中规定“国家行政机关工作人员必须坚决地执行国家的各项政策、法律、法令,遵守政府的决议、命令和规章制度,切实地完成国家交给的各项工作任务,爱护和保卫公共财产,保守国家机密,树立勤俭朴素、谦虚谨慎、密切联系群众的优良作风”。1964年毛泽东在召开中央政治局常委和各中央局第一书记会议上提出了选拔干部五条标准:懂得一些马列主义、要为大多数人民谋利益、要能够团结大多数人、有事要跟同志们商量、自己有了错误,要作自我批评。把违反民主集中制,不服从上级决议与命令、压制批评等行为视为严重失职行为。工资制度则由“包干制”、“工资分”发展到1956年实行统一的职务等级工资制。这个时期的干部人事制度简单规范,人性假设强调干部绝对服从上级、服从集体和奉献集体,要求干部要利他、无私,完全否定了个人利益的存在,符合道德人假设的标准人格^[1]。道德人基本假设在西方源起于斯密的《道德情操论》,这本名著开篇就对人的利他性进行了论述,“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,把别人的幸福看成自己的事情,虽然他除了看到别人的幸福而感到高兴外,一无所得”^{[2](p.1)}。而我国古代儒家思想也对道德人做了经典的诠释,如《论语》中提到的“苟志于仁矣,无恶也”,“君子喻于义,小人喻于利”。新中国成立初期道德人假设的干部人事制度虽然不完善,但让干部的思想与行为迅速统一到社会经济建设中,契合了计划经济的基本特征。

然而,在阶级斗争的政治氛围中,道德人假设的干部人事制度实施得并不顺利。1950年后,全国掀起了思想文化战线上的批判、“反右”、“大跃进”等一系列政治运动,广泛宣传了马克思主义的唯物主义思想,但这些运动背离了中共八大扩大社会主义民主的要求,脱离了社会经济与民主发展实际,无限上纲,伤害了一些愿意从事有益于人民工作的知识分子,而且迫使人们说违心的话^{[3](p.139)}。这一时期的价值观变得固定与僵化,不允许存在任何多元化的价值观念,在阶级斗争氛围浓烈的政府机关氛围中,干部人事制度的实施嵌套于阶段斗争的政治氛围中,干部人事制度中规定干部要无私奉献于国家经济与社会建设事业,在实施运行中却偏离了方向,转变为阶级斗争和国家建设服务,为了避免划入阶级敌人,干部行为谨慎,不敢发出任何个人的声音。干部的实际人性假设变为阶级人,阶级人假设是马克思主义基于阶级分析的基础上提出的人性理论假设,即阶级社会中人的阶级本性作为人的行为动机的基本出发点,作为阶级关系的物质承担者和阶级范畴的人格化,个人并不仅仅代表他个人本人,他是阶级的化身,有着阶级的灵魂^[4]。当然,干部人事制度中道德人假设与实际运行过程中体现出的阶级人假设有相通之处,即都强调为国家建设服务、为国家利益和阶级利益牺牲个人利益。然而道德人和阶级人之间也存在着明显的差异和冲突,阶级人突出的是把本阶级利益放在第一位,当本阶级利益与其他阶级的利益发生冲突时,要通过阶级斗争实现本阶级的利益最大化;道德人假设则要求每个人不仅不能有个人的利益,而且也不应过分追求本阶级的利益,而应全心全意为国家利益和公共利益服务。这种关于人性的应然假设与实然假设之间既相互融合又相互冲突的状态,使得该时期的干部制度虽在总体上适应了当时的社会经济发展要求,但也蕴含了驱使其变革的内在张力。

(二)“文革”期间(1966年~1977年)干部人事制度受到破坏

“文化大革命”掀起了全国范围内的混乱。从1968年起,中央和地方各级人事部门陆续被撤销,新中国成立以来初步建立的各项人事管理制度遭到全盘否定,新中国成立初期建立的干部分级分部管理体制受到肆意践踏,政府干部任命的标准表现为极端的阶级标准。这某种程度上也可以看作是“阶级人假设”成为干部人事制度的基础。

(三)改革开放初期(1978年~2005年)由道德人向理性经济人假设变迁的干部人事制度重建

1. 改革开放初期干部人事管理制度的初步恢复

十一届三中全会以后,党和国家把工作重点转移到现代化建设上来,通过拨乱反正,人事管理工作进入一个恢复、发展和改革的新阶段。改革开放之初,恢复了“文革”之前的一系列以道德人假设为基础的干部人事制度。1982年,劳动人事部在《吸收录用干部问题的若干规定》中提出了“要建设一支革命化、年轻化、知识化、专业化的干部队伍”,并进一步废除了领导职务终身制、下放干部管理权限,把过去管理下两级改为原则上只管一级,改革国家机关工作人员的工资制度。1985年的《国家机关和事业单位工作人员工资制度改革方案》废除了1956年的等级工资制,实行以基本工资、职务工资为主的结构工资制,明确了按劳分配原则、工资与业绩挂钩、正常和晋级增资制度等原则。可以看出,改革开放以后的干部人事制度开始关注个体的物质需求与激励,以前单一的道德人假设的干部人事制度逐渐纳入以经济人假设为基础的制度元素。

改革开放释放了我国经济发展的巨大能量,改革开放初期人们物质生活的匮乏与改革开放给我国带来的巨大物质财富之间的强烈反差对我国政府干部的思想造成了前所未有的冲击,许多政府干部内在心理需求中对物质、安全的强烈渴望成为行为动机的主要内在动力,人性中自利性的一面因为改革开放初期制度的不健全而转变为寻租行为,一些干部利用职权谋取私利,而党的纪律检查、行政监察及司法工作执行不严,有的甚至徇私枉法,使得有些地方的党风有所败坏,不少地方社会秩序不安定,引起人民群众的不满。新中国成立后单一的道德人假设干部人事制度与实际干部体现出来的经济人假设发生了冲突,并成为推动我国干部人事制度改革的直接原因,于是,以理性经济人为人性假设的干部人事制度相继出台:1979年中央组织部颁布了《关于实行干部考核制的意见》;1986年中共中央颁布的《关于严格按照党的原则选拔任用干部的通知》中规定选拔任用干部要“遵守党的原则,维护组织人事工作纪律,严格按照规定的程序办事,必须充分走群众路线”;1984年、1986年中共中央办公室、国务院颁布的《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》以及《关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的决定》中规定,“党政机关不得使用公款、贷款以及在职干部自筹资金,自办企业或与群众合办企业”,“在职干部、职工一律不许停薪留职去经商、办企业”。这些规定对政府部门干部人事管理、干部工作行为进行了制度约束与规范,其背后隐含的理性经济人性假设跃然纸上。

理性经济人假设源起于英国古典经济学家亚当·斯密,他在《国富论》中写下了关于理性经济人的名句:“我们每天所需要的食物和饮料,不是出自屠户、酿酒家和面包师的恩惠,而是出于他们自利的打算。”^{[5](p.4)}自利的本性让人主动追求经济利益,工作的目的是为了得到经济报酬,其行为是为了最大限度满足自己的经济利益。在1915年英国政治家沃拉斯在《政治中的人性》中深刻地指出,人总是按照对本身利益的明智见解行事的假设,是与我们的政治和经济思维习惯紧密交织在一起的^{[6](p.63)}。这个工业化大生产时产生的理性经济人性假设作为我国改革开放初期人事管理的人性假设具有特定的时代意义。政府干部是拥有公权力的行政人,代表政府履行公共管理职能,为民众提供公共服务,所以对公务员自利性的边界进行严格规范成为初期政府干部人事制度的主要任务。同时,

为了满足干部作为经济人对经济利益的追求,我国政府进一步启动了提高干部工作稳定与保障性、提高干部薪资待遇的公务员制度改革。

2. 改革开放中期干部人事制度的初步完善

1988年3月至4月召开的七届人大一次会议,原则上批准了国务院机构改革方案,按照转变职能、下放权力,调整结构、精简人员、减少政府机构干预企业经营活动的职能,增强宏观调控职能,初步改变机构设置不合理和行政效率低下的状况的基本要求,这次改革为政府内部公务员制度的建立厘清了道路。在公务员制度建立的准备阶段,竞争机制被引入包括党政机关在内的各行各业,许多地方采取招标、选举、考试、聘任等方式录用和选拔人才,收到了较好的效果,人事工作中的民主化、公开化有所发展,透明度有所提高,群众参与干部考核和选拔的程度有所加强。

1993年的《国家公务员暂行条例》正是在这样的时代背景下产生的,《国家公务员暂行条例》规定本制度的目的是“为了实现对国家公务员的科学管理,保障国家公务员的优化、廉洁,提高行政效能”,要求国家公务员履行“遵守宪法、法律和法规,依照国家法律、法规和政策执行公务等义务”。可以看出,这是对我国公务员理性经济人自利性边界的规范,通过对公务员义务与权利清晰的界定,界定了公务员的行为边界,反映了制度体制对公务员行为的约束,尤其是对于廉洁的强调。同时,《国家公务员暂行条例》还强调提高行政效能,这些都是基于理性经济人性假设的管理模式,也是计划经济渐渐转变为市场经济的时代大背景的必然产物。

(四)改革纵深发展期(2006年至今)由理性经济人向自我实现人性提升的干部人事制度变迁

2005年,我国第一部关于干部人事制度的法律《国家公务员法》颁布,标志着我国干部人事制度走上了法治化的历程。这部关于政府干部人事制度的法律法规,既适应了我国干部人事制度改革的发展,同时更顺应了我国改革向纵深发展的诉求。这时,经济发展的核心价值观也随之发生转变,由前改革时代单纯促发展向内涵更为全面、更具针对性地促和谐转变,由以物为本的发展模式向以人为本的发展模式转变。理性经济人假设的干部人事制度已经不能适应我国目前的行政人事体制发展,改革纵深发展时代的政府干部人事制度要求公务员对外实行基于群众导向的服务与管理职能,对内则在要求公务员遵守刚性规制的基础上,实行公平、公正、竞争性的功绩制度,尊重公务员的个性化、差异性,这在《国家公务员法》中初见端倪,《国家公务员法》规定将公务员的职位划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类。设置了不同的职务序列,为公务员提供了清晰的职业发展路径,激励公务员不断提升自身价值。中共中央办公厅2009年颁布的《2010—2020年深化干部人事制度改革纲要》充分考虑与重视公务员自我实现的需求与公务员职业发展通道狭窄的矛盾,制定了干部职务与职级并行的制度,深化分级分类制度,缓解公务员职业发展通道狭窄与公务员自我实现需求的矛盾,体现了顶层设计对于公务员的人文关怀。此外,政府也充分重视公务员能力提升的需求,2008年《公务员培训规定(试行)》和2011年《2011—2015年行政机关公务员培训纲要》支持了公务员的道德水平、能力素质和作风修养提升。党的十八大报告中指出,“要全面准确贯彻民主、公开、竞争、择优方针,扩大干部工作民主,提高民主质量,完善竞争性选拔干部方式,提高选人用人公信度,不让老实人吃亏”。这些干部人事制度充分体现了其内在人性假设的转变,由理性经济人假设提升到了自我实现人,这就是现代性人事管理的特征,当知识与能力成为组织发展的关键要素,人的因素逐步被政府部门所重视,所以改革纵深发展时期的干部人事管理制度以人为本,着重点是重视公务员的价值与尊严,重视教育与培训,不论是党的十八大报告,还是国家公务员法,都试图创造一种能让公务员不断学习、施展才能、民主竞争的自我实现型行政人事内部环境。

马斯洛在《动机与人格》中提到自我实现这一术语是由戈尔德斯坦首创的,它可以归入人对于自我发挥和完成的欲望,也就是一种使它的潜力得以实现的倾向。自我实现者实干、奋斗、雄心勃勃,他们的动机就是发展个性、表现个性、成熟、发展,一句话,就是自我实现^{[7](p.2)}。麦克雷戈在管理学意义上把自我实现人放在组织情境中,认为工作对于自我实现人来说是种满足的来源,自我实现人为了达成本身已承诺的目标,将“自我督导”和“自我控制”,并勇于承担责任^{[8](p.75)}。

二、政府治理视域下干部人事制度特征与人性假设的背后逻辑

在霍布斯的利维坦里,“大家指定一个人或一个由多人组成的集体来代表他们的人格,每个人都承认授权于如此承当本身人格的人在有关公共和平或安全方面所采取的任何行为、或命令他人作出的行为。每个人在承认这个人或集体的同时,放弃管理自己的权利,把它授予这个人或集体”^{[9](p.131)}。我国的政府治理模式正在经历着深刻的变化,其基本的趋向是从统治型、管理型政府走向服务型政府,从动员—监管型政府逐步走向回应—合作型政府,每种政府治理模式都需要以标准化人格体现的制度理性来支撑和完善政府治理结构,以强有力的政治权威获得最大限度的民众认同。

(一)新中国成立初期过渡型政府治理模式下干部人事制度特征与人性假设的背后逻辑

新中国成立初期的政府治理模式是一个从统治型向管理型逐步过渡的时期。在政府治理模式的运行逻辑下,干部人事制度从新中国成立初期强调下属的忠诚与服从、权力控制到改革初期利用激励与控制提高行政效率。新中国成立初期,政府以强势的政策推动着社会主义改造和经济社会的全面建设,颁布了一系列规范管理的干部人事制度,如《中央人民政府任免国家机关工作人员暂行条例》、《国家机关工作人员奖惩暂行条例》等,这些干部人事制度以管理型政府的价值导向为核心,追求科学管理与程序公平,并规定干部具有无私奉献、全心全意为人民服务等道德人的标准人格,希冀道德人假设下的干部人事制度能构建一个科学规范并被民众广泛认同的干部队伍。然而,政府在追求科学管理与公平的途中受到了“左”倾错误思想、“大跃进”运动和阶级斗争扩大化的阻碍,阶级、成份的划分重新构建了社会秩序,权力控制超过了制度控制,干部人事制度的实施也被阶级人假设所统治,干部从思想到行动上的坚决服从与忠诚呈现了统治型政府管理的部分特征。固定单一的道德人假设干部人事制度符合了新中国成立初期计划经济时代背景,但在实施过程中与阶级人的混杂与纠结,体现了我国政府从统治型政府向管理型政府过渡的艰难与博弈。

(二)改革开放后管理型政府治理模式下干部人事制度与人性假设的背后逻辑

改革开放以后政府致力于构建追求效率、公平、科学的管理型政府,并以现代管理科学为指导,在技术层面上不断优化行政管理的技术操作流程。在干部人事制度设计上,以理性经济人为假设,强调功绩制原则、纪律原则与竞争原则。通过竞争性的考试来确保被录用公务员的胜任能力是功绩制原则的主要体现之一,认为“经济人”自利行为的理性特征必须在规范、制度的制约下,要把权力关在制度的笼子里,政府制订严格的法律法规来约束公务员的利己行为。竞争原则认为竞争带来效率,主张把市场机制引入公共服务中,强调在政府人事管理中引入私营企业中采用的激励方法以提高效率,包括竞争、参与式管理等。如2007年中组部颁布的《公务员考核规定(试行)》总则明确规定该制度的目的是“评价公务员工作实绩,提高工作效能”;同年国务院令第495号《行政机关公务员处分条例》总则规定本制度的目的是为了严肃行政机关纪律,规范行政机关公务员的行为;2012年中央政治局会议出台《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》,2013年,约束党政机关工作人员各项行为的“禁令”连续出台。这些规定限制与约束了公务员的某些行为,体现了理性经济人假设下的干部

管理模式,使用强制性的管理措施,制定严格的工作范围,加强纪律和管制,奖勤罚懒。

管理型社会治理模式在整体上是理性的,从属于制度理性,由于治理者个人需要排除情感意志的干扰,使理性变得没有必要,成为无理性地听从理性安排的被动的棋子。所以我国的管理型政府要求公务员服从组织安排,以考核指标为控制手段,让公务员为实现上级政府布置的目标而全力以赴,这些价值导向清晰地体现在《公务员暂行条例》和《国家公务员法》中,如《国家公务员法》第12条规定“服从和执行上级依法作出的决定和命令”。这些制度要求公务员适应非人格的角色,人的存在价值在于他们奉献于组织的非人格性和功能性存在。要求公务员在一定层级制的规范组织形态中按照既定的规则工作,没有个性显示的空间,服从上级指令是公务员的义务,最大限度地去除公务员个性特征的主观性、差异性而影响组织目标的达成,这虽然与社会心理学派提出的人性假设相背离^[10],但不得不承认的是理想官僚制下非人格化的干部人事制度成为新中国成立后至今干部人事制度的基础,它迅速提高了政府执行力,适应了改革开放后我国管理型政府的客观要求。

(三)当前服务型政府构建过程中干部人事制度与人性假设的背后逻辑

在管理型政府体制下,理性经济人假设的干部人事制度随着行政民主的发展而暴露诸多弊端。理性经济人假设是单一化的人性假设,忽略了员工的心理因素和社会因素对工作效率影响很大,人性的心理因素得不到释放,工作积极性和创造性就发挥不出来,公务员的潜能也无法挖掘出来。我国政府正在构建的服务型政府管理体制下的现代型干部人事制度试图解决这些问题。服务型政府自2004年温总理的《政府工作报告》提出我国政府管理模式改革的愿景,表达了我国政府在改革进入深水区时期以服务、公正为核心价值的执政理念,服务型政府作为适应我国工业化和后工业化政府管理的理想模式,把工具和效用结合起来,包含着合作和信任整合机制,在公务员的行为层面上,是行政自由裁权得到道德制约的政府^[11],这不仅需要社会物质财富和公共财政的支撑,而且需要培育公务员与公民的公共精神,是超越了回应性的前瞻性政府。服务型政府的干部人事制度人性假设从人性的非人格化控制转变为人性的释放与公共管理人格的培养,主要体现为公务员有着一些与围绕为他人和公共利益而服务的公共服务工作的本质有联系的特殊动机。这些动机与诸如忠诚、责任、公民权、公平、机会以及公正这样的价值观有关。我国政府目前正在努力构建服务型政府,干部人事制度开始关注公务员自我实现的需求,加强行政内民主。如《2010—2020年深化干部人事制度改革规划纲要》提出了规范干部选拔提名制度,扩大基层公推直选范围,行政职务与职级并行,职级与待遇相挂钩。党的十八届三中全会决定提出了打破体制壁垒,扫除身份障碍,让人人都有成长成才、脱颖而出的通道,让各类人才都有施展才华的广阔天地。这些顶层的制度设计希望通过充分的民主参与培养公务员的行政精神,并通过激励性的制度设计,选拔出德才兼备的公务员,希望公务员在使命感、公共责任感与职业伦理的基础上,以相互信任和尊重的方式,通过沟通与合作实现回应性与公正,并实现自身价值。虽然我国政府正在努力构建服务型政府,但目前依然呈现出管理型与服务型政府相互交织与混杂的局面,所以我国的干部人事制度不仅要考虑到服务型政府模式下行政人性的自我实现、释放和公共精神的培养,还要应对现实中政府人事管理不断出现的问题和迫切的现实需求。

三、政府人力资源管理范式转换背景下干部人事制度的人性回归与未来走向

政治制度的理性思维总是寻求一种规范性和权变性的始基和本体,这种外向的寻求乃是不自觉地基于一种内在于人性中对于普遍性的渴望,基于人性对于确定性的追求,努力寻求感性世界对人限定的解脱。哈耶克认为有限理性的自由人的制度变迁不是一种完美的设计,而是一种自然演进,正如

我国的干部人事制度背后的人性假设便是跟随时代发展的自然演进^[12]。我国的干部人事制度改革历经了 66 年的政府管理体制锤炼、转型与升华,从新中国成立初期的简单的分级分部管理体制到《国家公务员法》,完成了由道德人向理性经济人人性假设的制度转型,《2010—2020 年深化干部人事制度改革规划纲要》、党的十八大报告和十八届三中全会关于深化干部人事制度改革的决定,让驱动制度设计的人性假设逐步向自我实现人提升,并在制度设计中充分体现了对人性需求的关怀,展示了从忽略人性到回归人性的发展脉络,反映了从非人格化的理性管理提升到人性化的管理模式的制度转型,是政府内部民主体制进程的标志,也是政治文明发展的成果。登哈特夫妇说“如果你不关心公务员,怎么指望公务员去关心和服务民众”^{[13](p.42)}。我国政府干部人事制度的人性回归是祈盼通过推动行政内民主促进公务员建立一种集体的、共同的公共利益观念,促进公务员关注公民并与公民之间建立信任和合作的关系。

党的十八大报告明确了构建公平、公正、民主的服务型政府作为行政体制改革的方向,作为一种前瞻性与引导性的新型政府管理模式要求我国行政人事范式从传统向现代提升,人力资本理论浸蚀到了政府人力资源管理领域引起政府人力资源管理范式向战略型、知识密集型和权变型转变。行政人事将面临一个更加严厉的组织环境^[14],以前公务员确定性的工作因素如工作安全、稳定的职业路径、以年资为基础的薪酬制度将会受到冲击与变革。究其实质,政府人力资源管理范式转换是以公务员的人性发现、人性尊重为出发点,不断向其本质回归的过程,是从控制、约束到尊重、释放。由此,我国政府将致力于建立一个以公平公正、灵活有弹性、人性化为价值体系的现代型干部人事制度,未来的干部人事制度改革具体走向可能表现为以下三个特征。

(一)基于理性经济人假设的公务员职业化规范会越来越严格

孔子在《论语》中曾论述:克己复礼为仁,一日克己复礼,天下归仁焉。为仁由己,而由人乎哉?制度的本身在于通过刚性的规制,建立公务员的“礼”,并让公务员根据制度“克己”。在一个民主政体中,公务员的任何决策、行为最终应向公民负责,所以培养公务员对公民的责任感是职业精神的核心,公民还希望公务员是诚实正直、公平清廉、无私的,以带来一个追求公共利益与公共幸福的政府。加强公务员职业精神培养的前提是抑制人性贪欲的干部人事制度更加严密完善。加强公务员职业道德教育,如 2011 年国家公务员局颁布了《公务员职业道德培训大纲》作为提升公务员职业道德的纲领性文件。在完善公务员工资待遇、升迁路径等干部人事制度基础上,中央政府还出台了一系列的激活公务员职业危机感的干部人事制度,如深圳市已在试点对不涉及国家秘密的专业性较强的职位和辅助性职位实行聘任制,中组部、人社部出台了《公务员辞退规定(试行)》。通过柔性的培训教育与刚性的辞退等制度设计增强公务员队伍的公信力。2012 年,中央政治局会议颁布了改进工作作风、密切联系群众的八项规定,加上中央纪委的强执行力,使得公务员的职业精神从刚性的制度层面上得到规范。现代干部人事管理体制是以培养公务员廉洁、富有责任感的职业精神,营造更加严格的职业规范作为干部人事制度顶层设计的首要目标。

(二)更多考虑自我价值实现的人才激励制度会越来越灵活

十八大报告提出的人本管理力求在政府内部形成一种有利于个体得以创造和发展的环境,其实践从“使用人”提高到“发展人”层次。随着我国政府干部人事制度范式由人事管理向人力资源管理转换,公众对行政效率和政治回应性的要求不断提高,行政内民主从深度和广度上将不断增强以保证政府部门目标的高效实现,基于自我实现人性需求的制度设计将会成为我国政府干部人事管理制度的主角。政府干部人事制度将以破除“官本位”观念,以干部能上能下、能进能出为导向,实行干部的分

级分类管理,针对不同类别不同级别公务员探索能充分实现公务员自身价值的职业发展模式,突破行政职务束缚、跨越政府机关组织边界,打通政府、企事业单位人才职业发展绿色通道,如2014年深圳市颁布的《深圳市法院工作人员分类管理和法官职业化改革方案》启动了法官去行政化改革,是干部人事制度改革的大胆突破与创新。公务员用工制度将更加灵活有弹性,逐渐打破原有公务员“铁饭碗”,在全面推行公职人员养老保险社会化改革的基础上,探索逐步实行聘任制。对于一些国际化市场化程度高的公务员,采取面向社会招聘的形式公开选拔,薪酬待遇参照市场化水平,充分发挥市场力量在政府人力资源管理中的调节作用,如2014年浙江义乌市试行的高薪聘任公务员就是地方政府干部用工制度的大胆尝试。干部选拔机制将以一种更加公开、透明、公正的形象以提高领导干部选拔的公信力,以法规形式强制推行选拔任用前的财产公示制度,用网络公示等方式实行民主监督。畅通公务员退出机制,以既要创造让退出公务员充分施展才能的空间又要以遏制腐败与不公平竞争为宗旨,探索因聘任期满、引咎辞职、人才流动、行政区划或部门职能调整而退出的公务员的人事关系、创业经商限制、经济补偿、社会保障等一系列法规性政策框架,为打破公务员“铁饭碗”实现政府人才合理流动营造规范通畅的出口。总之,通过一系列灵活具有激励性的干部人事制度设计让公务员在政府实现自身价值。

(三)人性自利性与公共精神的博弈与整合会越来越艰难

制度的选择总是从非优化向优化转变,并总是在自由的个人主义和服从集体权威之间寻求平衡。伴随着我国改革已经进入攻坚期和深水区,我国干部人事制度改革也逐渐进入深水区,改革的压力、潜在的风险日益增大。迫于民意回应性压力及低效政府给经济带来的昂贵成本,中央政府将通过顶层设计的方式继续推进基于民主、公平、择优的干部人事制度改革,希望通过干部人事制度改革建立一个具有公共精神的公务员队伍以提高公信力、巩固党的执政基础。然而,公务员实际上具有的理性经济人自利性特性让政府通过剥夺自身私利的人事制度改革显得步履艰难。因此,我国未来的干部人事制度改革将是人性自利性与公共精神建立的博弈、整合与推进的渐进过程,这需要中央政府披荆斩棘地艰难推进。

参考文献:

- [1]揭秘毛泽东 1964 年谈培养接班人五项标准[DB/OL]. 人民网. <http://book.people.com.cn/n/2013/0614/c69360-21839956.html>,2013-06-14.
- [2][英]亚当·斯密.道德情操论[M].蒋自强,等.北京:商务印书馆,1997.
- [3]孙瑞鸢,滕文藻,席宣,郭德宏.新中国史略[M].西安:陕西人民出版社,1991.
- [4]武建奇.论马克思关于人性假设的三个维度[J].经济学家,2008,(3).
- [5][英]亚当·斯密.国富论[M].郭大力,王亚南.北京:商务印书馆,1974.
- [6][英]格雷厄姆·沃拉斯.政治中的人性[M].朱曾汶.北京:商务印书馆,1996.
- [7][美]A·H·马斯洛.动机与人格[M].许金声,程朝翔.北京:华夏出版社,1987.
- [8][美]Douglas McGregor.企业中的人性面[M].许是祥.台北:中华企业管理发展中心,1982.
- [9][英]霍布斯.利维坦[M].黎思复,黎廷弼.北京:商务印书馆,2010.
- [10]王彩云.政治学视域中价值理性的回归[J].政治学研究,2013,(6).
- [11]张康之.把握服务型政府理论的研究方向[J].人民论坛,2006,(3).
- [12]范炜烽.制度变迁理论中的人性假设分析[J].求索,2006,(3).
- [13][美]珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].丁煌.北京:中国人民大学出版社,2004.
- [14]Eugene B., McGregor, Jr. The Public Sector Human Resource Puzzle: Strategic Management if a Strategic Resource[J]. Public Administration Review,1988,(11-12).

[责任编辑:杨 健]