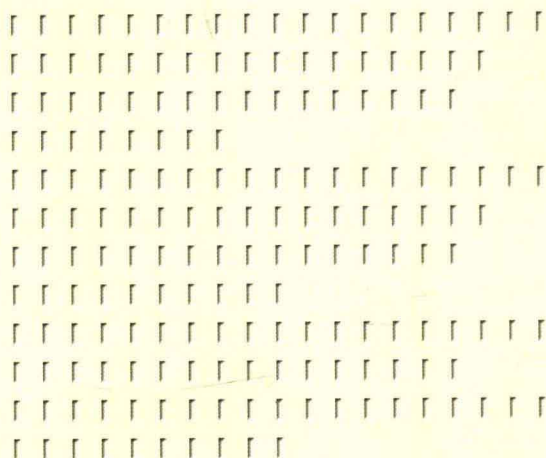


CULTURAL ANALYSIS ON
CONTEMPORARY CHINESE
PERSONNEL ADMINISTRATION
S Y S T E M

中国当代人事行政制度的文化分析

刘重春 著



河北人民出版社

CULTURAL ANALYSIS ON
CONTEMPORARY CHINESE
PERSONNEL ADMINISTRATION
S Y S T E M

中国当代人事行政制度的文化分析

刘重春 著

河北人民出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

中国当代人事行政制度的文化分析 / 刘重春著. --
石家庄: 河北人民出版社, 2012.11

ISBN 978-7-202-07078-9

I. ①中… II. ①刘… III. ①人事制度—研究—中
国—现代 IV. ①D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第263982号

书 名	中国当代人事行政制度的文化分析
著 者	刘重春

责任编辑	杨永林
美术编辑	于艳红
责任校对	付敬华

出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街330号)
印 刷	石家庄荣祥印刷有限公司
开 本	787毫米 × 1092毫米 1/16
印 张	14.5
字 数	203 000
版 次	2012年11月第1版 2012年11月第1次印刷
书 号	ISBN 978-7-202-07078-9 / C · 255
定 价	40.00元

版权所有	翻印必究
------	------

内容摘要

本书主要从文化的角度研究当代中国人事行政制度，力图发掘出隐藏在人事行政制度运行现状背后的观念原因。作者无力也无意提出中国人事行政制度变革的方向、内容和途径，唯希冀此书能促进深入地理解中国人事行政制度，反思中国人事行政制度的深层结构。文化之进步依赖于理性的反思，反思本身就有价值。

文化研究的困难莫过于定义不好把握，缺乏操作性。为克服此困难，本书借鉴美国著名的研究组织文化的学者埃德加·沙因的定义，将文化界定为一定群体中人们在长期的实践活动中形成的并共同分享的一整套传统的、模式化的、深层的、隐含的基本假设。从中国文化来看，这些基本假设主要从五个方面展开，并与人事行政制度发生关联。其一是关于人性的本质的假设。中国传统文化总体来看是主张人性善和人性可臻于完美的，这是目前中国人事行政管理权力过分集中、权力不受制约的观念基础。因为人性的完美，只需要加强个人德性修养，向内用力，不需要侮辱人性的外部权力制约。其二是关于人类关系的本质的假设。中国传统文化受宗法血缘关系的影响，持情感人际观，认为人与人之间的关系主要以情感维系，血缘关系或拟血缘关系是人际关系的主要表现方式。在人事任用中很容易以私情处理公务，任人唯亲。其三是关于真理的本质的假设。中国传统文化持权威真理观，一个人只要登上权威宝座，

就把握了真理的标准，说出来的话就成了真理。此种观念造成在干部考核中只唯上、不唯是，只唯尊、不唯真，各种形象工程、政绩工程的出现也就不奇怪了。其四是关于行政活动本质的假设。中国传统文化是存在取向的行政活动观，即将行政活动看作追求现世幸福的手段，现世的幸福更多地表现为个人及家庭感官的满足。由于把公职作为一种职业看得过于实际，没有超越精神，没有崇高感和神圣感，公务员职业伦理很难建立起来，这也是中国官员贪污腐败，过于沉溺于物质享受的原因。其五是关于时间本质的假设。中国传统文化持一种过去取向的时间观，认为时间是静止的、循环的，一切唯古是尚，顺其自然，安于现状，不求进取，得过且过。中国人事行政制度改革之所以在关键的环节上进展缓慢，难以突破，与这种过去取向的时间观密不可分。

目 录

第一章 文化与文化分析	1
一、为什么是文化	1
二、文化的概念	8
三、中国传统文化的基本特征	21
四、研究方法	37
五、研究范围	42
第二章 完美人性观：人事行政权力集中的必然逻辑	44
一、人性与人事行政权力	44
二、中国文化关于人性的假设	47
三、党管干部原则	53
四、人性假设与人事权力的集中	63
五、道德可以制约权力吗	73
第三章 情感人际观：任用制度的观念基础	82
一、血缘关系的重要	82
二、礼治	87
三、任人唯亲还是任人唯贤	90
四、领导选人还是制度选人	106
第四章 权威真理观：考核制度的预设前提	117
一、整全的情理合一的现实观	118
二、权威决定真理	123

三、包罗万象的考核标准	127
四、运动化考核向程序化考核的转变	135
五、领导决定考核结果	141
第五章 存在取向行政活动观：公务员职业伦理为什么难培养	151
一、职业伦理概念及作用	152
二、行政活动的本质：追求现世的幸福	160
三、非职业化还是职业化	166
四、强力反腐及其局限	173
第六章 过去取向时间观：人事行政制度改革艰难的原因	185
一、过去取向的时间观	185
二、中国干部人事制度之变革历程	194
三、改革进展缓慢之表现及原因	206
主要参考文献	216
后记	222

第一章

文化与文化分析

一、为什么是文化

自1949年中华人民共和国成立，迄今已有60多年的时间；自1978年改革开放方针确立以来，也有30多年的时间。在此时间内，我们取得了许多令人夸耀也足以引起自豪的成就。政治上，我们建立了独立自主的民族国家，让中华民族这一古老的民族在世界上屹立起来，并散发出尊严；我们确立了共和国体制，让普通公民在政治和法律意义上享有当家作主权利；我们逐步完成了国家权力的世俗化，国家权力不再是建立在不可预测的神意或上天意志之上，也不是建立在某种传统的或克里斯玛品质之上，而是以大家都理解的以增进公共福利为目的的理论之上，当然世俗化的过程很曲折，可能至今还没有完成，但至少已在向前迈进；我们建立了许多具体的政治制度，符合现代民主国家要求的大的制度设施我们都有，如果有外星人来考察地球国家的政治制度，表面上绝对看不出我们国家的政治制度与其他先进国家会有什么差距，甚至别国没有的许多先进的制度我们也有，中国的政治文明程度在外星人回国的考察报告中绝对会是优越的典型被排在前列。至于经济发展成就，更令人侧目。根据国家统计局的历史资料，1952年中国国内生产总值为679亿元，1978年增长到3645亿元，考虑到这期间还经历过国民经济濒临崩溃的十年“文化大革命”，其成就殊属来之不易。改革开

放以来，我国经济更是高歌猛进，到2011年，国内生产高达471564亿元^①，较之1952年增长了694.5倍，较之1978年增长了129.4倍。在国内的一些大城市，摩天大楼鳞次栉比，街道整齐宽阔，车水马龙，表面上看，其繁华程度不输于任何一个现代化事业搞了数百年的国家。

具体说到人事制度，也与我国政治与经济现代化进程相一致。建国后我们打碎了过去数千年的封建官吏制度，代之以为人民服务为宗旨、以人民公仆为地位的国家干部制度，国家干部从政治法律意义上说，不再是位居公众之上的特权阶层，不再是为统治阶级自身利益服务的封闭群体，他们来自人民群众，为人民群众工作，接受人民群众监督。干部服务人民群众，人民群众管干部，完全将过去封建时代形成的传统颠倒过来。改革开放以来，我国干部制度又作了很大规模的改革，推行了国家公务员制度，将过去在国家党政机关工作的干部改名为公务员，不再与大学教师、科研院所的研究员等事业单位的人员以及国有企业的管理者和工程师等在名称上混为一谈，党政机关人事行政系统成了相对独立体现分类管理要求的管理系统。与公务员制度相配套的一系列人事制度也纷纷建立起来，据统计，从1978年到1998年，共制定各项人事管理法规880件，相当于改革开放前30年的两倍多。^②如果将制度仅仅理解为法律法规数量的多少及覆盖面的大小，我们国家的公务员制度可以说十分完备了，与其他公务员制度开展了一百多年的老牌国家相比，大概也逊色不了多少。

以上事实是否可以让我们理直气壮地说，中国政治经济现代化已经实现了，或者说这方面的现代化工作已经完成大半了呢？恐怕极具有民族自豪感、极迷信数据的人都没有这个底气。其实只要

① 数据来自国家统计局网站并整理而成。

② 侯建良：《巨大的成绩：廿年干部人事制度改革的变化》，载《中国公务员》，1998年第5期。

我们稍微睁开眼睛看一下在现代化的名词和现代化的建筑等光鲜外表之下人们的行为，我们仿佛又退回了几百年前的旧时代。台湾媒体在1960年代掀起了关于公德问题的讨论，当时有人列举了缺乏公德心的例子，如做事不排队、考试作弊、在不准吸烟处抽烟、学生在图书馆霸位、在公共场所扔纸屑果皮、随地吐痰、使用公共厕所导致不洁、行人与车辆闯红灯、遛狗对狗不作拘束、家内收音机音量大吵邻居等。这些用来描述目前的中国大陆的情况，一点也不冤枉，甚至有过之而无不及。没有一点现代公民意识的人即使穿着世界名牌的衣冠、住在布满现代化设施的屋子里、开着最新款的豪车、说着充满最时髦名词的话，也与现代人的要求相去十万八千里。现代化如果单纯地沿着物质方向推进不过是让人性中阴暗的一面被充分放大，最后迷失生命的意义。这里并非反对物质的进步，物质的进步是很有意义的，但物质的进步只是人的进步的一个条件，只是现代化的一个方面。旅美著名华人学者余英时先生认为“中国现代的表面变动很大，从科技、制度，以至一部分风俗习惯都与百年前截然异趣。但在精神价值方面则并无根本的突破。”^①

中国政府人事行政制度经过大半个世纪的努力，成绩是不容抹杀的，但是离现代理性的政府人事制度要求相比，差距也不只是一点点。许多制度并没有从理性的目标出发，选择理性的方法，而仍为死旧的教条所缠绕。一些公务员的观念和行为，与专制皇权下的官吏的观念和行为，有着许多相同和相似的地方。阅读现代的官场小说，与阅读一百多年前李伯元的谴责小说《官场现形记》，让人感觉并没有多少时代的差别。高位者目空一切、飞扬跋扈、唯我独尊，卑位者低声下气、唯唯诺诺、满脸媚笑。如果一定要找差别，恐怕只是上级羞辱下级的方式有所改变，直接的人身和尊严上的羞辱少了一点，下级不用再长跪不起，口称奴才罪该万死。一百

^① 余英时著：《中国思想传统的现代诠释》，江苏人民出版社2003年版，第32页。

多年过去了，官员和普通老百姓在观念和行为方面的变化，确实不能让人满意，至少与物质层面的现代化极不相匹配。制度方面的进步，不是看有没有纸面上的法律文件，更重要的是看人们的精神气质，有没有与法律文件要求一致的观念和行为。美国著名的研究发展中国家人的现代化专家英格尔斯说过：“如果一个国家的人民缺乏一种能赋予这些制度以真实生命力的广泛的现代心理基础，如果执行和运用着这些现代制度的人，自身还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变，失败和畸形发展的悲剧结局是不可避免的，再完美的现代制度和管理方式，再先进的技术工艺，也会在一群传统人的手中变成废纸一堆。”^①人事行政制度是否符合现代的要求，不仅仅看各项规章制度是否建立起来，是否严密完整，各项制度名称是否与世界接轨，更重要的是要看人们是否从内心接受这些规章制度，并以此指导自己的行为。

不推进观念变革，引导人们确立与现代社会相适应的观念形态，现代化就无从谈起，至少也是一个跛足的现代化。一个人跛足是不健康的，难以与正常人赛跑竞走；一个民族跛足也是不健康的，难以与其他健全民族同台竞争。从单纯知识的角度来看，价值观念是理解人们行为的一个十分重要的方面。虽然这里反对文化决定论，文化决定论认为文化具有类似于马克思主义理论中经济基础那样的决定性作用，经济与政治现象都是文化因素决定的。在社会科学研究领域，没有什么单一的直线决定因素，文化因素也是一样，但我们无论如何不能轻视文化的作用。利益是决定人们行为的重要因素，观念同样是影响人们行为的重要因素。人们追求的是自己所认为的利益。一些中国人追求口腹之欲，食不厌精，可以花大量的时间在餐桌旁，认为这是享福，人生的意义体现在感官的满足上；可在严肃的清教徒看来，过分追求感官的享受、浪费时间在无

^① [美]英格尔斯：《人的现代化》，四川人民出版社1985年版，第4页。

谓的吃喝上是一种罪恶。不理解人们的观念，就不能理解人们的行为，就不能理解制度运行状况。只有把文化与各种制度和行为结合起来进行思考，许多现象才能得到合理的解释和说明。

文化是理解中国干部人事制度的一个重要维度。建国以来，中国建立了以公有制为特征的社会主义制度，与解放前相比，经济基础发生了翻天覆地的变化，按理说，经济基础变了，上层建筑及意识形态也会相应发生改变，官员会变得更加符合公仆的要求，会以人民的利益为利益，自觉地全心全意地为人民服务。虽然我们也不乏全心全意为人民服务的好公仆，但毕竟人数太少，没有普遍意义。我们可能看到的更多的是官员行为与传统社会的继承性，如果仅从社会主义公有制这一经济基础来认识我国的人事行政制度，不是纸上谈兵，就是书呆子气。从政治制度的角度来看，似乎很多人事行政现象也得不到合理的解释，仅以1990年代开始建立的公务员制度为例，一开始政学各界纷纷为之喝彩，抱以极高的期望，认为中国公务员制度既有择优汰劣机制，又有监督制约机制，还有激励开发机制，总之各种各样的机制让人眼花缭乱，似乎古今中外人事制度之优点皆备于我，可以一扫历史上形成的长期得不到根治的人事管理弊端，让人热血贲张，振奋不已。但是，稍有人事实践经验的人都知道，与公务员制度建立之前，中国政府人事行政制度并没有脱胎换骨的变化，该权力集中依然权力集中，该长官意志依然长官意志，该贪污腐败依然贪污腐败。与公务员制度建立之前，至少从媒体披露的情况看，腐败人数似乎也没有什么减少，不负责任、官僚主义的现象依然存在（这里无意贬低公务员制度建立的意义，也无意否定公务员制度建设所取得的成绩，实际上有些成绩是突破性的，如考试录用）。这些现象，用马列主义、毛泽东思想、邓小平理论解释不了，用“三个代表”重要思想和科学发展观也解释不了，这些政治理论都是反对贪污腐化、反对任人唯亲、反对官僚主义的。能让这些现象得到合理解释的重要途径之一，是隐藏在人们

行为背后的价值观念。

从以上的分析中，我们至少可以得到两个结论：其一，文化问题是一个重要的问题；其二，文化问题是一个大而深的问题。说其重要，乃因为它直接关系到现代化建设的进程，决定现代化建设的质量，没有文化观念的现代化，或者用英格尔斯的话来说，没有人的现代化，物质和制度的现代化基础是不牢靠的，也是没有意义的；说其大而深，乃因为它与人的行为密切相关，与政治、经济、社会等各种现象相互联系，广泛渗透于各个领域，同时处于人们的思维深处，如不静心反思，往往会忽略其存在，因为人们把这些观念视为一种当然来接受。研究这样重要、大而深的问题，无疑是有意义的。

不过，类似于文化这样的问题虽然有意义，至少在行政学界，并没有引起足够的兴趣和重视。其原因大概一是因为其大而重要，对这样的问题人们往往不敏感，就像人身体出了毛病，对皮肤上划一个伤口，立即会感到疼痛，马上要进行消毒止痛和包扎；得了感冒，也会迅速感到发热头痛，要求医生开感冒药治疗；而对心脏、肝、肺等致命器官的病变，感觉多不会像创伤和感冒那样敏锐，等到有了症状，多已经比较严重，治疗起来非常麻烦；至如像癌症，早期患者多蒙在鼓里，等到发现，已经处在中晚期，在目前的医疗条件下，基本上没有治疗的价值。癌症致命，但人们对其并不敏感；感冒易发现，但多不致命。一个国家如果文化深层结构出了问题，仿佛一个人得了癌症，往往会被人们所忽视，而这种忽视的代价，很可能是一个国家的兴衰存亡。二是因为文化涉及面广，努力去研究，努力去改造，费了很大的劲，几十年看不到结果，让人气馁。即使有一点结果，其成就与付出不成比例。特别是在像中国这样的大国，文化梳理极为困难，文化变革谈何容易！三是文化是一个老问题，老问题大家见怪不怪，习以为常，以至把问题看成不是问题。另外，老问题很难出新，不如研究所谓前沿问题、热点

问题，让人觉得研究者能够与时俱进，掌握了最新动向和最新研究方法。确实对文化这一问题今天人们的认识水平，并不一定比五四运动的精英高出多少，我们现在看鲁迅、胡适、陈寅恪等人写的东西，仍感启发良多。知识的进步在常规时期，是一种累积的，人类几千年思考的问题总是那么几样，离不开如何改善人的境遇、提高人的尊严。只不过在不同的时期，对同样的名词进行不同的解读，充实进新的内涵，进而达成共识，形成推动社会进步的精神力量。因此，老问题往往是大问题，有着十分重要的意义。大概因为以上原因，近年来关于文化方面的问题的研究成果，在行政学界少之又少，大家热衷介绍西方最新的理论成果，对公务员能力建设、对人力资源管理、对绩效考核、对大部制、对市场化政府等研究成果丰硕，而对中国各种行政现象背后的深层价值却鲜有批判。制度和行为如果缺乏配套的观念支撑，这样的制度和行为是扭曲的制度和行为，是没有灵魂的制度和行为。

文化的变革不能靠暴力，暴力方法是行不通的，也不会有什么好的结果。“以暴力反抗不义的最终结果，不是导致更伟大的正义的胜利，而是更强大的势力的胜利或者更精明者的胜利。”^①暴力可以解决政权问题，但解决不了观念问题；即使暂时解决了观念问题，但没有持久性。观念要想有生命力，必须建立在正义和正当的基础之上。批判的武器不能代替武器的批判，但武器的批判也很难代替批判的武器。毛泽东试图通过运动的方式解决文化问题，发动了“文化大革命”，但实践证明这种革命方式破坏性有余，而建设性不足。文化的变革需要的是持之以恒的自觉的反思和批判，这种反思和批判可能从现实来看，不一定会有成果。一个国家之所以与另一个国家处于不同的发展阶段，很大程度上取决于一个国家人们的反思批判能力。个人缺乏反思批判能力不会进步，组织缺乏反

① [德]马克思·韦伯著：《经济与社会》上卷，商务印书馆1997年版，第661页。

思批判能力就要被淘汰，国家缺乏反思批判能力就只能走向愚昧和落后。文化变革唯其艰难，更需要持之以恒的努力，中国自五四运动以来的教训足以为诫。余英时认为，五四以来，中国并没有一个持续不断的文化建设运动，新文化运动不幸质变太早，还来不及在学术思想方面有真实的成就，就卷入政治漩涡了。这与西方的文艺复兴、启蒙运动无法相提并论，多数新文化运动的领导人物摆脱不了传统的学而优则仕的传统，不能严守学术岗位。在他们的潜意识里，政治是第一要义的，学术为第二要义。学术思想本身无自足独立意义，是为政治服务的。“一般倾慕西方文化的人在取舍抑扬之际也缺乏真知灼见；他们往往对自己还没有十分弄清楚的东西，已迫不及待地要用之于中国政治和社会改造上面。这种轻率而又轻薄的态度不但与西方‘为知识而知识’的精神完全背道而驰，而且也和中国人所一向讲究的学须分本末人己的传统大相径庭。”^①行政学界当然需要学以致用，研究政府管理所需要的制度、方法、工具，为现实的政府管理服务，但更要超然物外，保持学术园地的独立性，对政府管理的价值前提进行反思和批判。这其实也是整个行政学存在的意义所在。

二、文化的概念

从文化的视角研究当代中国人事行政制度，首先必须明确文化是什么，把所研究的对象内涵外延界定清楚，否则只能是泛泛而谈，毫无边际，不知所云。由于文化问题的复杂性，概念上的歧义甚多，有必要予以澄清，以为后面的研究提供一致的基础。

中国古代关于文化的原始提法，有人考证来自《周易》的《彖传》：“观乎人文以化成天下。”西方文化一词主要来源于拉

^① 余英时著：《中国思想传统的现代诠释》，江苏人民出版社2003年版，第37页。

拉丁文的Cultura，有耕作、居住、练习、培养等多重意义。现代人类学专门意义上的文化概念，始于英国人类学家泰勒1871年的用法。德文Kultur则始于1793年。^①长期以来，人们在使用文化概念时其内涵、外延差异甚大。每个人从各自的立场和理解出发，给文化定义也千差万别，莫衷一是，有人统计，文化定义有160多个，^②有的外国学者认为，“文化定义从来众说纷纭，据说有关文化的定义多达260种”。^③

综合各家关于文化的定义，根据其研究的侧重点不同，可以分成不同的类别。衣俊卿教授将林林总总的各类文化概念分为六种类型：

其一将文化视为活生生的有机体，以历史哲学家斯宾格勒为代表，认为文化具有内在的生命力，通过自己的有机生长和盛衰来展示人的丰富的生存，不断超越给定的文化形态，推动历史的演变。

其二将文化视为人类文明的总称，英国人类文化学家泰勒及美国学者C·恩伯和M·恩伯持此观点。后者认为，文化就是生活中数不清的各方面，包括后天获得的，作为一个特定社会或民族所持有的一切行为、观念和态度。我们每个人诞生于某种复杂的文化之中，它将对我们的往后一生的生活和行为产生巨大的影响。

其三将文化视为人的第二自然，德国生物人类学家格伦是此一观点的代表，他通过非特定化或非专门化范畴来确定人在生物学领域中“先验的结构整体”，认为人与动物的最大区别在于人的未特定化或非专门化。这种补偿人的先天的不足，便构成了文化。文化既超越于自然，又补充着人的自然，故为人的第二本性。

① 殷海光著：《中国文化的展望》，上海三联书店2002年版，第26页。

② 庄锡昌等编：《多维视野中的文化理论》，浙江人民出版社1987年版，田汝康《序》第1页。

③ [日]名和太郎著：《经济与文化》，中国经济出版社1987年版，第41页。

其四认为文化是给定的和自在的行为规范体系，此一观点的代表人物是哲学人类学家蓝德曼。此学派从关于文化是人的“第二自然”或“第二天性”出发，认为文化实际是人用以弥补先天本能之不足的一种“后天的”、“人为的”行为规范体系，强调文化对人生存的给定的规范作用，特别重视传统、习惯、习俗等自在的行为规范的作用。

其五将文化视为自觉的精神和价值观念体系。这种观点对文化的理解主要指知识、价值、观念、思想等精神性的存在，塞缪尔·亨廷顿认为，文化主要是指一个社会中的价值观、态度、信念取向以及人们普遍持有的见解。

其六将文化看作人的生活样法或生存方式。这是一种关于文化的本体性把握，倾向于把各种文化特质整合成一种在个体的生存和社会运行中起重要的主导作用的文化模式。美国文化人类学家本尼迪克特认为，文化本质上是趋于整合的，各种文化特质形成一种具有内在统一精神和价值取向的文化模式，这种文化模式把每一个体的行为包容于文化整体之中，赋予它们以意义。^①

根据文化内涵宽窄，另外一种分类方法是将文化分为广义、狭义两种类型。

广义的文化“着眼于人类与一般动物、人类社会与自然界本质区别，着眼于人类卓立于自然的独特生存方式，其涵盖面非常广泛，所以又被称作‘大文化’”。^②这类文化观将文化与文明等同，只要是人力所加，都称之为文化。《辞海》认为文化“广义指人在社会实践过程中所获得的物质、精神的生产能力和创造的物质、精神财富的总和”。^③英国文化人类学家马林诺夫斯基将文化组成要素分解为以下几个方面：一是物质设备，即物质文化。物质设备，包

① 衣俊卿著：《文化哲学十五讲》，北京大学出版社2004年版，第6-13页。

② 张岱年、方克立主编：《中国文化概论》，北京师范大学出版社1994年版，第4页。

③ 《辞海》（缩印本），上海辞书出版社，2000年版，第1858页。