

贤能制与选任制之争的误区辨析*

张明军 赵友华

内容提要:当前,学界兴起一场关于贤能制与选任制何者更优的理论之争,并在持续的学人对话过程中陷入歧见不可调和的争辩误区。通过对两种制度的缕析,发现二者具有一定的共性逻辑,即均会因法治不彰而落入人治主义的窠臼,在本质上都是治理能人选拔机制,且均服膺于实现治理绩效最大化的目标,而其制度分歧主要体现在能人产生方式、理论依据、实践效应以及适用情形等方面。在推进中国特色社会主义民主政治发展的进程中,不能将贤能制与选任制决然对立化,应当有效确立统一的贤能标准,坚持以民主方式选任贤良,积极培育“能”与“选”相结合的文化,并不断促进能人治理的法治化,从而实现两种选贤方式的功能互补与制度耦合。

关键词:贤能制 选任制 法治 民主政治

一、问题的提出

近年来,国内学界关于贤能政治的研究持续炽热,其支持者认为贤能政治是自由选举式民主政治的替代性选择,是契合中国政治现实的理想模式。而持异见者则认为贤能政治的返魅既与民主法治等主流政治思潮相抵牾,也与发展中国特色社会主义民主政治的现实要求相背离^①。由此,学界兴起一场关于贤能政治与民主政治何者更优的理论之争。在这场不断发酵的学人共话过程中,激烈的理论交锋并没有使真理越辩越明,反而造成了严重的思想羁绊并将双方带入歧见不可调和的理论误区。那么贤能制与选任制是否真的是截然对立的两种政治范式?二元主义理论之争背后的实质逻辑何在?当代中国特色社会主义制度是否内蕴贤能政治的制度基因?今后中国民主政治的发展应当如何调和尚贤与选举之间的制度张力并实现二者的有机统一?有鉴于此,笔者认为有必要对理论争议的历史缘起、双方论战的理论焦点以及误解生成的本质根源等问题予以厘清,并在此基础上推展出对贤能制与选任制的对比分析。

(一) 贤能政治的历史登场

当前,西方选举民主政治范式在治理实践中不断遭遇危机,开始受到越来越多的质疑甚至否定,选举民主制被认为不再是“最好的政治制度”,福山所言之“历史的终结”进程出现了停滞。与此同时,反观中国却在西方主导民主话语的背景下实现了经济社会的整体性稳定与持续性发

* 本文为国家社会科学基金重大项目“坚持党的领导与依法治国相统一的互动关系研究”(14ZDC004)的研究成果。

① 刘京希:《构建现代政治生态必须祛魅贤能政治》,《探索与争鸣》,2015年第8期。

展,逐步迈进中国特色社会主义新时代,充分彰显了中国特色社会主义制度优越性。因此,诸多国外学者开始将目光聚焦中国模式,试图解密中国有效治理背后的制度逻辑与文化根柢。其中,加拿大学者贝淡宁(Daniel A. Bell)基于对中国治理实践长期的政治哲学思考和儒家文化的现代性解读,认为中国创立了一种融合儒家精神并且超越自由民主制的政治治理模式——尚贤制(亦称“贤能政治”),提出用贤能政治作为衡量政治进步判断标准的理论创见,并在《贤能政治》一书中详述“为什么尚贤制比选举民主制更合适中国”^①。这种极具价值偏向性的政治建制主张一经提出便引起全球热议,不仅被西方世界视为对民主制的攻讦和对新权威主义政治体制的辩护;同时,中国学术界也掀起了倡导贤能制与捍卫选举制的学理争论,导致贤能政治与民主政治的比较在儒学复兴与民主受挫的时代节点上渐成学术市场对话的焦点^②。

(二) 贤能制与选任制的实质意蕴

从本质而言,无论是贤能制还是选任制,都是为了选任德行与能力兼备的治理能人。正如贤能政治的代表人物贝淡宁所言,“政治体制的目的应该是选拔能力超群、品德高尚的人作为领袖,这个观点无论在中国还是西方的政治理论和实践中都是核心内容”^③。贤能制的基本理念就是:虽然每个人在受教育和政治参与方面具有平等的权利,但是在作出符合道义原则的政治决策方面存在能力差异,所以,政制建构的任务便是通过程序机制设置来吸纳具备智识能力、社交技能和美德的人才参政^④。选任制是指由公民在了解候选人既往政绩、人品官德和治理能力的基础上,采用一人一票式的选举民主程序来公平透明地选任贤良为公众代言。由此可以发现,贤能制与选任制的核心意蕴是一致的,即都是根据一定的制度安排设计来选拔治理精英,实质上都是国家治理所必须的干部选拔制度,其中贤能制强调德行与才能并举,在非公开竞争的前提下,通过有组织的自上而下或自下而上,发现和推举出德才兼备的贤能之人。选举制则要求形式公正与官员才德并重,在苛求固定选拔形式的基础上,通过既定程序选拔出才德兼备的贤能之才。目前理论之争的根源即在于两种能人选拔方式的操作程序存在差异。具体来看,贤能制在政治实践中更多地凸显组织意图,干部任免权集中在上级部门,一般通过组织任命的方式产生治理精英;选任制强调民意集聚基础上的形式合法性,注重选举过程中的公众参与和公开透明,根据法规政策的要求设定选举程序并按照投票方式选任治理能人。

(三) 理论之争的误区所在

在诠释贤能制与选任制实质意蕴的基础上,综观学界关于两种治理能人选拔方式的争议,可以发现论战双方在以下两个方面存在理论误区。

第一,从政治建制层面探讨贤能政治与民主政治的优劣问题,并将二者断定为两种截然对立的政治范式。无论是贝淡宁积极建构并倡言所谓的政治尚贤制,还是反对者对其“否定人民主权”、“是反民主的政治纲领”^⑤的理论贬抑,均表明学界在议题范畴的定位上出现了谬误,将政治治理中的贤能选任制度释义为政权体制设计方案,这就不可避免地引出贤能政治与民主政治孰优孰劣的问题。贤能政治被其支持者推崇为政治改革的理想范式和避免民主滥觞的良药,而民主政治的追随者则谨守“要民主必选举”固执偏见,沉湎于选举民主的普世话语叙事并拒斥贤能政治的理论上扬。对此必须予以明确的是:一方面,民主政治与贤能政治不是对立的两种政治范

① 参见贝淡宁:《贤能政治——为什么尚贤制比选举制更适合中国》,中信出版社,2016年版。

② 刘京希:《尚贤制抑或民主制——“贤能政治”论争述评》,《文史哲》,2018年第3期。

③ 贝淡宁:《为什么民主尚贤制适合中国》,《中央社会主义学院学报》,2017年第3期。

④ 贝淡宁、李扬眉:《从“亚洲价值观”到“贤能政治”》,《文史哲》,2013年第3期。

⑤ 黄玉顺:《贤能政治将走向何方——与贝淡宁教授商榷》,《文史哲》,2017年第5期。

式,并不存在价值位阶上的对等性,“二者一为政道,一为治道”^①;另一方面,民主政治并不完全等同于选举民主,尚贤任能也不意味着一定反民主,贤能制和选任制都应定位为民主政治体制框架下的干部选任制度,均须不断优化和调试以适应现代民主政治的发展。

第二,忽视贤能制与民主制的本质共通性。贤能制的倡导者认为由于选民存在非理性、自利倾向以及利益冲突等缺陷,选举民主面临“多数派暴政、少数派暴政、选民共同体暴政和竞争性个人主义者暴政”^②等困境,不能将挑选政治精英的重任寄托于形式民主的选举程序,而应当通过尚贤制的建构由组织来选拔德才兼备的治理能人。而选任制的捍卫者主张抵制其理论魅惑并恪守选举民主规范,他们指责贤能制难以纾解选贤过程公平透明、选贤程序公正民主、选才范围足够广泛、贤者恒贤、特权勾连和衔接民主等问题^③,强调只有选举才可真正最大限度地做到选贤任能并限制权力越轨。由此可见,贤能制和选任制的本质属性是一致的,即都是为了选拔才德出众的治理能人,均是为了选拔德行高尚、才智优秀的治理能人来行使公共权力,体现了目的的同质性。尽管两种治理能人选拔方式各有利弊,但不存在必然的制度冲突和排斥效应,不能因为选贤程序机制上的不同将二者完全对立化。

检视贤能制与选任制的理论之争,双方因论域定位偏差和方式偏好差异逐步走向决然对立化的争辩误区。因而,应该对贤能制和选任制展开周密的对比分析,集中呈现两种选贤程式的共性逻辑与特性差异,从而更好地厘清学术对话中的理论误区,不断推进中国特色社会主义民主政治视域中贤能制与选任制的有机统一。

二、贤能制与选任制的本质契合

作为两种不同的能人选任制度,贤能制和选任制在本质逻辑上具有契合性。贤能制与选任制在政治实践中都注重人在治理活动中的价值和意义,往往都会因忽视法治而出现能人在治理进程中骄恣擅权的现象,从而使其都浸染人治主义的色彩。从制度功能来看,二者均是遵循既定的程序规范来选贤与能,产生满足治理诉求的能人,从而服务于实现地方治理绩效最大化的终极目标。

(一)从制度底蕴来看,均会因法治不彰而浸染人治主义的色彩

在公共治理实践中,任何权力主体都有着崇尚自我主观意志和抗拒外在制度束缚的天性,客观上需要具有强制力的法律约束,因为“法律应该是社会共同的、由一定物质生产方式所产生的利益和需要的表现,而不是单个的个人恣意横行”^④。如若国家法度松弛,就会潜藏着公共权力被个体所裹挟的风险,掌权者的个人意志容易被发挥到极致,主观随意性与决策专断倾向将会成为权力运作的典型样态,由此,不管是采纳贤能制还是选任制,都会浸染人治主义的色彩。就贤能制而言,其一,这种制度在能人选拔过程中就被指责为公开性与透明度不足,上级领导的个人偏好有时会凌驾于组织或人民的意志之上,甚至成为候选人能否获任的决定性因素。尤其是当组织提名程序成为少数独断专行的领导干部操纵人选的工具时,权力私相授受与政治交易、公共

① 邹晓东:《儒学研究者与自由主义学人共话:“贤能政治的可行性及其限度”》,《文史哲》,2017年第3期。

② 贝淡宁:《贤能政治——为什么尚贤制比选举民主制更适合中国》,第9页,中信出版社,2016年版。

③ 刘京希:《构建现代政治生态必须祛魅贤能政治》,《探索与争鸣》,2015年第8期。

④ 《马克思恩格斯全集》,第6卷,第292页,人民出版社,1961年版。(这段引文是1849年马克思在《对民主主义者莱茵区域委员会的审判》中所写,这篇文章只在1961年的版本中出现过,后来新出的版本中没有收录这篇文章。因此,1961年的版本是唯一收录这段引文的版本)。

权力人情化与私有化、下级对上级的个人依附与个人效忠等现象则会滋生蔓延,故而贤能制被诟病为内在地暗含人治主义的基质。其二,贤能制本身对治理能人的品行操守予以过高期待,在政治实践中缺乏有效的权力制衡举措和外在刚性规约机制,希冀获任者能够做到人格心性上的自我修持与权力行使中的自我克制,这种对于政治精英人物的道德迷幻正是人治主义的典型特征。其三,贤能制中权力主体的行为极易脱逸于法律制度约束之外,各项政策制定与决策部署全系于掌权者的一己好恶与即席意见,公共治理过程充满不确定性、偶然性和风险性,人治主义的流弊暴露无遗,这也是贤能制被诟病较多的主要原因。

同样,在法治不彰的治理情状下,当人性邂逅权力,选任制也无法完全摆脱人治主义的窠臼。无论是能人的选任还是其权力行使,都不能彻底消除与人性相勾连的魅影,进而呈现出一种隐形人治的特征,即假借“法治”之名行“人治”之实^①,表面上看是遵循法定程序推进民主选举和规范化治理,但实质上依然是由领导干部的意志所操纵。一方面,在以选任制甄拔贤能的程序运作中,由于法治意识薄弱和实践不足,候选者的人选设置有时过度迎合组织意图或领导意志,上级介入并干预选举结果的情况也时有发生,选举过程中的“陪选”现象较为突出,选民意志得不到充分尊重和体现。另一方面,在法治信仰未能根植的情况下,即使存在健全的法规制度也会沦为实现人治主张的技术工具。选任制产生的治理能人作为执掌公共权力的政治精英,特别是主要领导干部,往往能够利用自身的权力位格优势,通过合法化的程序机制和正当性的制度安排,将个人的意志、偏好和诉求融入权力过程,进而披裹着公共政策、集体决议和公共利益等形式外衣来予以实现。此时,选任制领导干部权力行使过程中的人治色彩具有隐蔽性并呈现“依法行政与规范用权”的法治表象。

(二)从制度功能来看,皆是遴选治理精英的制度程式

为政之要,唯在得人。任何善治导向的政治治理实践都无法回避依靠贤能来施政的问题,都需要借助特定的制度程序来挑选符合标准的治理能人。从贤能制与选任制的本质意蕴来看,两种制度模式不仅都关乎“贤”,而且均涉及“能”^②,二者皆是治理精英遴选机制。不管是观察中国古代贤能政治中的征辟、察举和科举等制度形式,还是分析现如今党政领导干部选拔任用过程中所强调的“任人唯贤、德才兼备、以德为先和注重实绩”等制度原则,都能够发现贤能制的最大特点就是根据贤德素养与能力禀赋来选拔治理精英。贤能制选任的领导干部需要经过长期激烈的同级比较和逐级淘汰过程方可脱颖而出,以此确保当选者的贤能水平。特别是对于高级领导干部而言更是如此,他们一般都有着丰富的地方任职经验和多部门跨领域的履职经历,其必须在基层岗位上展现出良好的个人素质和非凡的治理才能,接受层层业绩考核,才能获得选任资格并进入组织部门的挑选视野。选任制与贤能制虽然存在选贤方式的差异,但制度功能是相同的。正如有学者在理论之争的后期总结阶段所指出的,“将公共权力赋予贤能之人去行使的看法上,民主政治与贤能政治是取得共识的”^③。公众凭借选票挑选治理精英并非完全是盲目随意的,不仅需要候选人的从政履历、既往表现和能力素质等方面进行深入细致的勘查,还会重点审视其作为公共利益代言人的品德修养。在中国一直有着尚贤爱才的选任传统,如果候选人存在道德瑕疵或者行为污点,必然会被淘汰出局;即使是在西方民主国家,也是借助政党选任的方式将贤能人才输送至公共部门。

① 丁士松:《论人治》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2008年第4期。

② 杨国荣:《贤能政治:意义与限度》,《天津社会科学》,2013年第2期。

③ 刘京希:《尚贤抑制或民主制——“贤能政治”论争述评》,《文史哲》,2018年第3期。

(三)就制度归宿而言,都是为了追求治理绩效的最大化

在国家治理中,选贤任能的制度化建构与具体程序设置不是目的本身,贤能制和选任制归根结底都只是治理能人选拔方式,尚贤和选举均是为了挑选治理能人来服务治理实践,两种制度模式建构的终极指向在于促进公共治理绩效的最大化。从贤能制在地方治理中的制度实践来看,“官员贤能的衡量标准出现了从政治忠诚到治理绩效的位移”^①,再到政治忠诚的倾斜。为官一任的政治忠诚和治理绩效往往决定了官员能否获得组织部门青睐和上级领导信任的两个关键变量,职位升迁是激励地方政府官员忠诚并开展“政绩锦标赛”的政治动因。冯军旗通过个案实证分析的方法,揭示中国地方官员的晋升规则是在政治忠诚基础上“以政绩论英雄,凭政绩用干部”,并将其形象地概括为“政绩型体制”,^②应该说,这种理论判断从干部选任视角为改革开放以来中国经济社会快速发展、地方治理绩效极大增长提供了较为科学合理的解释。与之类同的是,投票选举产生的治理能人也必须服膺于实现治理绩效最大化的行动逻辑。一方面,治理能人原有的政绩表现是其能够成功当选的重要原因,理性选民通常不会将选票投给政绩不佳的候选者,因为这不仅关涉公共福祉,也与选民利益紧密相关。同时,当选者在执掌公共权力之后,为了今后继续当选则必须以切实的治理绩效来持续俘获民众的选票,所以在权力行使过程中需要以追求治理绩效最大化为目标。随着国家战略布局的调整和社会主要矛盾的变迁,治理绩效的内涵和外延也在不断发生变化,逐步矫正单纯以经济增速为核心目标的政绩偏向,更多地关注当政者在社会公平正义、民主法治、民生改善、文化发展和生态文明等方面的建树,更加注重人民群众的幸福感和获得感是否得到满足。

三、贤能制与选任制的分歧向度

在明确两种能人选拔方式制度共性的前提下,聚焦二者之间的差异性,才能真正廓清学界关于贤能制与选任制二元理论之争的迷雾。为此,必须围绕治理能人产生的具体模式、两种选任制度各自的理论依据、实践效应以及适用情形等内容,对贤能制与选任制的制度分歧予以辨析。

(一)治理能人登场的具体模式不同

如前文所提及的,正是由于能人出场方式的不同,才引发学界对此议题展开激烈争辩并深陷理论误区,所以对贤能制与选任制在治理能人产生方式上的对比分析具有重要意义。

第一,从权力运行向度来看,贤能制是按照组织委任的形式来选拔治理能人,上级组织部门掌控干部人事的任免权,在选拔任用党政领导干部时,要经过组织人事部门动议、民主推荐人选、考察提名对象和集体讨论决定等程序环节,是自上而下地推选精英。选任制通常依靠大众直接选举来产生治理能人,赢得选票才能获得职位和权力,所以候选人必须体察民生疾苦,了解大众的利益诉求并据此发表竞选演说和施政纲领,权力授受表现为大众与当选者之间的委托代理关系,故而是从下往上地选任贤良。

第二,从民主体现方式来看,贤能制也要遵循民主选拔原则,只不过较之于选任制的直接民主而言,其更多体现为间接民主。根据2019年3月新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》规定,选任领导干部必须坚持“群众公认、民主集中制”等基本原则,民主推荐结果是选人用人的重要参考,对于拟任人选还需征求各方意见,最终由党委集体讨论决定并公示。选任制注重

① 唐皇凤:《新贤能政治:我国干部选拔制度的民主化与现代化》,《复旦学报》(社会科学版),2016年第4期。

② 冯军旗:《中国党政干部晋升的政绩型体制》,《江汉论坛》,2015年第12期。

形式合法性和过程透明度,遵照相关法律制度规定由大众参与投票选举贤能,能够较好地反映广大人民群众的意见与偏好,公民政治权利得以直接实现,在民主体现的程度上要高于贤能制。

第三,从选贤优势与弊端来看,贤能制能够确保符合组织预期的能人顺利当选,避免职位竞选上的过度竞争和“唯票取人”现象,而且操作简单高效,但是存在权力私相授受、过程暗箱操作以及任人唯亲等隐患。选任制能够在充分竞争的基础上遴选政治精英,有助于化解组织选人过程中的信息不足和认知片面等问题,但票选民主对于公民素养、社会法治和程序公正等条件要求较高,且容易将治理经验不足的人推向公共职位,实际运行成本较高。

(二) 理论依据有所区别

从理论线索来看,贤能制与选任制循沿的是两种不同的理论思想,贤能制强调将公共权力交由贤能禀赋优良的能人执掌,所依据的正是孙中山倡导的权能区分论;而选任制要求大众直接选举产生符合多数人满意的治理精英,乃是人民主权论在能人选任上的要义彰显。权能区分论是孙中山民权政治思想的重要体现,他在分析西方代议民主流弊并汲取中国古代政治传统合理因素的基础上提出这一政治建构主张,主要内容是“政权”与“治权”二分,国家主权属于人民,治权则交付贤能之士代为行使。孙中山将人分为“先知先觉者、后知后觉者、不知不觉者”^①,认为普罗大众是不知不觉者,缺乏直接行使“治权”的能力,只能享有主权,应该将管理公共事务的权力托付给少数有本领的专门家,这与贤能制的基本理念是一致的。同时,他将行使治权的政府人员都定位为公仆,要求这些专门家们不仅要有才干和能力,还得具备崇高的道德水准,做到“仁民爱物”“视民如伤”“爱民若子”^②,这与才德兼备的选贤标准也是相同的。而选任制所依据的人民主权论在现代政治实践中并不是主张人民直接参与所有的公共事务治理活动,强调的是政府及其组成人员的产生源自人民的授权,评价政治活动合法性的根本标在于人民是否同意。选任制承袭了人民主权论的核心思想,秉持主权在民的终极价值理念,要求通过一人一票式的民主选举程序来以公意选任人民信任且贤能并重的治理精英,并由这些当选者替民做主、为民服务,旨在解决治权合法性的前提下,挑选治理能人以提高公共治理的效率和质量。在理论之争中,选任制的捍卫者正是依据于此,指责贤能制最致命的软肋就是无法在制度层面解决权力来源合法化问题^③,所以是对“人民主权”原则的否定。

(三) 实践效应迥异

贤能制和选任制在实践过程中都曾出现过成功和失败的典型案例,但总体而言,贤能制能够在短期内实现绩效突破,而选任制的效果则更多地体现为持续性的缓慢递增,且两种选贤制度效应的归宿也大不相同。贤能制选拔的治理能人在组织支持的条件下,比较容易实现对公共权力的集中掌控,资源汲取与整合能力较强,而充分的组织授权与政治保障要求当政者用卓越的治政表现予以反馈。在权力高度集中和外部约束乏力的情况下,地方官员的政绩冲动受到强烈刺激,此时,能人往往会演变为强人,在权力运作过程中为了便宜行事倾向于突破规则界限,并凭借其敏锐的政治眼光、强硬的施政举措和高效的社会动员,能够使所辖治域在特定的历史时期取得显赫的治理成效,迸发出短暂的经济增长奇迹。但是,这种耀眼的政治景观通常都只是昙花一现,缺乏可持续性和复制性,经常是在达到阶段性的绩效顶峰后逐步衰落至凋敝状态甚至一蹶不振。在贤能委任的制度情景中,地方治理绩效高度依赖于克里斯玛型的政治强人并随着其个人命运的沉浮而起伏跌宕,如何始终确保当政者“恒贤”且“恒能”是决定贤能政治成败的关键,倘若治

①② 《孙中山全集》,第9卷,第323页,中华书局,2011年版。

③ 刘京希:《构建现代政治生态必须祛魅贤能政治》,《探索与争鸣》,2015年第8期。

理能人离退而继任者改弦易张,抑或英雄迟暮而旧模式难以为继,那么地方治理就会因精英人物的凋零而陷入人亡政息的困顿之中^①。

与贤能制相迥异,选任制下的地方治理较少能够在短期内取得令人瞩目的成就,无论是绩效规模还是发展速度均具有一定程度的稳定性,其优点在于能够避免出现大起大落的绩效陡转,并在持续发展的过程中呈现出渐进趋好的良性态势。选任制产生的治理能人在权力执掌上远逊于贤能制,其往往难以实现对地方治权的绝对掌控,更无法做到以一己之力主导地方盛衰,使得地方治理绩效对于具体当政者个人的依存度大为降低。故而,无论掌握权力的治理能人如何因选举而轮番更替,其都难以对地方治理格局造成致命性的冲击。同时,选任制中的民主法治环境要优于贤能制,治理能人的规则意识也相对较强,在事关区域发展大局的重大决策过程中,经常需要反复争论、多方博弈并最终达成较为慎重稳妥的折中方案,虽然这种制度模式中的决策效率不如贤能制,但却能够避免出现重大失误并不断获致实质性的绩效递增,亦不至于在激进式的改革风暴中湮没破产。

(四) 适用情形不同

根据贤能制与选任制的功能特性,从多重维度辨析两种选贤方式的适用情形,有助于更好地发挥各自的制度优势。

第一,适用的政治生态不同。能人选任模式的确立必须符合政治生态状况才具有实践可行性,适用贤能制的政治生态具有如下特点:伦理道德成为维系政治秩序的主线而制度规约的价值相对旁落,人治倾向在各项公共政策安排中得到更为显性的表达,政治体系的运转主要通过威权意志来推动;同时,整个社会的规则意识与法治文化未能有效建构,社会的自主性孱弱且对体制依附性较强,拥有良好禀赋与超凡魅力的治理精英得到极大推崇和普遍向往。与贤能制不同,选任制适用的政治生态则体现出如下特征:制度成为国家治理主导性的依持力量与常规性的方式手段,道德与政治的联袂让位于理性化的法治建设,公共权力运作受到体制内部的严格规控和社会力量的制衡作用;并且,“制度中轴”^②构成了政治文化的基本面向与典型样态,尊崇规则成了社会共识,法治信仰得以深耕厚植,“吏德”期待嬗变为“善制”主张。

第二,适用的治理内容不同。治理能人甄拔方式的选择只有针对特定的治理任务和内容方可提升实践绩效,从经验上来看,领导专项治理活动的政治精英普遍通过贤能制委任,而主持综合事务治理工作的能人则适合选举产生。专项治理是针对现实突出矛盾和沉痾性顽疾所开展的迅疾治理活动,是为了填补常规化治理的功能短板,坚持问题导向和效率追求,能够在短期内达到“立竿见影”的治理效果,通常以领导小组、议事协调机构、专门委员会等作为组织模式,其运作过程需要依托领导者的政治地位、权力权威来高位推动,所以负责人大多由同级党政领导班子成员兼任抑或组织部门根据实际工作需要来调配。综合治理是对公共事务的常态化治理,主要依靠正式的序列机构、人事网络和制度体系对既定的政策目标按部就班地执行和稳健性地推进,注重治理方式的规范性、治理格局的稳定性与治理过程的系统性,一般由地方国家机关官员来领导,在满足基本任职条件的前提下,领导职务的可替代性强,能人选任的弹性空间较大,通过公开选举的方式甄拔贤能有利于拓宽选贤范围。

第三,适用的领导方式不同。选贤与能的程序设定还应当与具体的领导方式相匹配,当组织领导方式要求治理精英能够快速作出决策时,适合采用贤能制。这种领导方式的特点是权力高

① 张文波:《贤能政治的诱惑及其不可欲——兼与唐皇凤、赵吉先生商榷》,《探索与争鸣》,2017年第2期。

② 郑济洲:《从“文化中轴”到“制度中轴”:党内政治文化嬗变研究》,《湖北行政学院学报》,2018年第5期。

度集中,层级之间衔接紧密,指令传达畅通高效,各项方针、政策和目标能够自上而下地得到统一性的贯彻执行,一旦面临重大突发事件或者处于非正常状态,领导者都能够迅速响应并及时展开决策部署,这与贤能制领导干部的决策风格相吻合。与贤能制相比,选任制更适合需要政治精英吸收多元诉求进行决策的领导方式。在多元协同共治的领导模式中,决策制定的民主性和开放性显著增强,政策话语主体增多,政府行政首长需要倾听外部主体的利益诉求与意见主张,公共决议的达成凝结了集体智慧,而且各方主体都必须遵守公共决策程序规范和规则要求,整个决策过程被纳入法治化轨道,这与选任制能人所遵循的民主法治原则具有高度契合性。

四、实现贤能委任制与民主选任制的统一

如今,民主价值已经得到共识,主权在民的基本理念业已融入现代民主国家的政体架构之中并深嵌在政治制度运转过程,现代政治的主要任务可以归结为治权如何行使、由谁行使和如何有效行使的问题,即如何公正地选任贤良来为民服务的问题。贤能制与选任制的理论之争实际上是论战双方基于偏颇的立论视角,为这一核心命题提供了两种对立的方案。综上对这两种治理能人选任方式的缕析,笔者认为二者既有本质属性上的共通性,也存在程式操作上的差异性,且均暴露出单项制度应用上的不足。所以,在现代民主政治的制度框设下,不能将贤能制与选任制简单割裂开来甚至决然对立化,应该深入探寻二者之间的融合理路,着力实现贤能委任制与民主选任制的功能互补与制度耦合。

(一) 确立贤能的统一标准

任何国家的治理绩效与社会发展水平在很大程度上取决于政策制定者的智识水平和道德素养,在选择优秀的治理人才来行使治权的问题上,贤能制与选任制存在重叠共识。故而,选贤与能的首要前提不是考虑由上级组织部门考察委任领导干部,抑或大众民主选举政治精英,而是是否存在统一明晰的“何为贤能”的判断标准。有效确立统一的贤能辨识标准即治权行使者的资质条件,构成了能人遴选制度建构的逻辑起点,贤能制和委任制都应该是在解决好这一根源性设问的前提下展开理性设计与实践建构。从理论上而言,倘若未能设置好贤能与否的甄选要素,采用何种方式去选任贤良根本无从谈起,不管选任的是谁都可以被粉饰为能人,也都可以说不是真正意义上的能人,因为根本没有评判标准。从实践层面来看,在缺乏统一标度的情况下,最终的当选者都是基于模糊片面的主观原则而产生,那么他们很难是普遍公认的治理能人,尚且不论是组织委任还是公众选举,即使是同一种能人选任方式也会产出良莠不齐的治权行使者,整个选贤过程缺乏可测度性,其结果必然是不同贤能标准主张者之间的相互攻讦。同时,确立统一明晰、客观有据和切实可行的贤能标准也是弥合两种能人选任方式理论分歧的关键所在。贤能制和选任制都是为了选拔治理能人,只要都能够严格按照既定的选贤标准来操作,均可以推选出组织满意和公众认同的德才兼备的能人。如果实行贤能制,由组织部门直接在符合标准的人中任命授权;如果采纳选任制,由广大民众在符合标准的人中进行挑选。这样无论是何种制度,都不会突破贤能标准的底线,当选者的贤能水平也就可以得到较好保障。

(二) 以民主手段在“标准”候选人中选择

在设定好统一的贤能标准之后,自然过渡到以何种方式手段具体落实选贤任务的问题。此时,论战双方都标榜各自支持的选贤制度是最佳方案,贤能制的主张者认为应该由组织承担选贤重任,而选任制的捍卫者则坚持大众担当选贤主体。然而,问题的要害不在于到底谁是选贤与能的应然主体,而是在制度实践中能否真正认同并践行民主原则,以民主手段在符合贤能标准的候

选人中进行选拔。因为,“没有民主,意见不是从群众中来,就不可能制定出好的路线、方针、政策和办法”^①,更不可能做到公正选贤。如若在组织选人过程中,能够有效贯彻民主集中制,充分尊重民主推荐与民意测评的结果,注重民意导向与组织意向的综合应用,力戒民主选拔的形式化与走过场,尤其是上级领导做到自觉遵从民主选人的制度规范,不随意干涉干部选拔任用的既定程序,不以个人意志置换组织意图,那么贤能制非但不是拒斥和反对民主,恰恰是民主精神在能人选任上的绝佳脚注。同理,对于选任制而言,不能仅仅驻足于形式民主而不前,止步于选举的民主是“半吊子”民主,所以,更要注重实质民主,始终紧扣民主的根本遵循,牢牢把握民主的精神内核,唯此方可凸显民主选任制度的生命力。近年来,接连爆出的地方官员贿选丑闻,基层民主选举中的拉票买票和篡改选票结果等舞弊行为,以及上级政权组织或者地方宗族势力干预基层选举的乱象,均反映出选任制在具体的选举过程中也存在较大的民主隐患。因而,无论是贤能制还是选任制都应该坚持公开公平公正的民主原则,严格遵守选贤标准和程序,将民主精神贯穿于干部选任的全过程,并设置一系列规范选人用人的制度安排,改善民主选贤的规范化与制度化水平,将民主选拔与民主选举有机结合。这样,无论是任命还是选举,都可以民主地识别和产生符合贤能标准的能人,“选贤与能主体是谁”的逻辑困境也就自然得解。

(三) 培育“能”与“选”相统一的文化

在民主政治发展的进程中,欲实现两种能人选拔制度的深度融合,不仅需要发现“能”与“选”的共契点,将制度本身的优质基因相嵌套,还必须积极培育“能”与“选”相统一的尚贤文化,为推进干部选任制度的科学化提供柔性支撑。“能”与“选”相统一的文化主要指的是,特定历史阶段和发展时期政治体系内成员在能人选任问题上共同意识、态度与倾向性,即无论是组织内的精英遴选决策者与程序操作者,还是体制外的投票选举人,都牢固树立按照规则来选任治理能人的信念,认为应当通过既定的程序制度来选拔能人,反对逾越制度边界和破坏选任规则,强调选任能人的目标与遵守程序的过程相统一。这种政治文化在贤能制中体现为,从组织部门的动议到民主推荐、委任对象考察以及最后的决定作出,整个选人过程都恪守程序理念来运行,既注重获任者的能力素质和施政业绩,也珍视“选”的重要性。同样,这种尚贤文化映射至选任制就是,社会成员集体性地认同选举程式的设定是为了客观公正地发掘治理能人,重视选举程序的公开透明性,候选者能够自觉遵守选举法的要求和相关制度流程来参与竞选,选民以积极正向的心态参与投票。从“能”与“选”相统一的文化生成型塑而言,它植根于选贤与能的历史传统,形成于不同治理能人选任方式的实践碰撞,成熟于漫长的制度调和过程,对其培育既需要体制内主体的示范引领与带动,同时也依靠共同体成员的观念革新与内在认同,进而在全社会营造一种崇尚规则与公正选贤的文化氛围。

(四) 实现能人治理的规范化

根据历史发展的基本趋向,无论是贤能制还是选任制,最终都是要祛魅人治主义,逐步走向法治,要求当选者执掌的公共权力必须在法律制度的框架下运行,其施政行为应当是依据法规所开展的治理活动,从而实现能人治理的规范化。这是现代政治发展的必然要求,也是人类政治文明的重要体现。首先,注重领导干部的党性修养锤炼与思想作风建设,为能人治理构建激浊扬清的良好政治生态。长期以来,一些领导干部深受封建官本位腐朽观念的侵蚀,特权思想根深蒂固,在治权行使中自命不凡,为了追求政绩无视规则,挑战法纪,导致“工作方法偏离法治轨道,

^① 《毛泽东文集》,第8卷,第294页,人民出版社,1999年版。

行事风格有悖于法治精神”^①。所以,要在源头对这种错误的思想观念加以批判和改造,坚决摒弃“家长制”作风和“一言堂”做派,净化政治生态,“坚持以上率下,巩固拓展落实中央八项规定精神成果,继续整治‘四风’问题,坚决反对特权思想和特权现象”^②。其次,“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”^③,为防止能人蜕化提供刚性保障。历史经验一再表明,“权力过分集中于个人或少数人手里,多数办事的人无权决定,少数有权的人负担过重,必然造成官僚主义,必然要犯各种错误,必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等”^④。迷恋人治、漠视法治以至于权力不受限的发展模式在现代政治实践中难以为继,只有完善的法规制度与控权机制才能从根本上防止权力任性和遏制腐败,并为治理绩效的持续增长提供稳定性的支持力量。最后,建立健全领导干部重大决策失误责任追究制度,实现能人治理的权责统一。在重大决策过程中,充分掌握公共权力的能人违背程序规范,仅凭个人主观意愿作出错误的决策部署,将会给地方治理和发展造成无法估量的损失。此时,如若缺乏相应的责任审计与追究制度,则会助长这种肆意专断的决策倾向。只有通过科学的责任设定、明确的责任划分与严格责任追究,提高违法违规决策的成本,才能避免权责脱节和责任推诿,进而增强治理能人审慎用权、规范用权和依法用权的自觉性。

作者:张明军、赵友华,华东政法大学政治学与公共管理学院(上海市,201620)

(责任编辑:刘杰)

① 牛庭伟:《领导干部用权法治化的现实障碍及破解思路》,《领导科学》,2015年第7期。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第66页,人民出版社,2017年版。

③ 《习近平谈治国理政》,第388页,外文出版社,2014年版。

④ 《邓小平文选》,第2卷,第329页,人民出版社,1994年版。