

中图分类号: B822.9 文献标识码: A 文章编号: 1004-8634(2018)02-0085-(08)
DOI: 10.13852/J.CNKI.JSHNU.2018.02.011

论吏治的伦理基础与道德引领

桑玉成, 梁海森

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要: 吏治是理解中国历代王朝更替和社会兴衰的重要视角,在当代就表现为一套严整的干部管理制度。对于吏治的评价主要集中在对官员廉政情况和社会发展的影响上。除此之外,吏治还具有社会道德的引领功能。吏治之所以具有这个功能,就在于官吏是社会道德体系的核心,官职的稀缺性则强化了吏治的道德示范作用,而先锋队政党的性质使得干部制度成为引领社会道德发展的重要手段。吏治引领社会道德主要是通过提升官员道德来实现的,以“官德”引领“民德”。这种引领作用的效果有赖于官员道德的制度化程度。

关键词: 吏治;干部制度;社会道德;先锋队政党;官德

一、引言

自十八大以来,高压反腐已经成为政治生态的新常态,官员落马的现象时有发生,落马的原因更是层出不穷,其中“道德败坏”“生活腐化”“生活糜烂”等描述时常能出现在官员落马的通报中。为什么官员的私生活和道德问题会引起众多的关注?一个直观的回答就是,干部的道德问题不仅仅是个人私德问题,也具有社会公共性质。道德要求是国家和执政党对于官员素质的基本要求。古往今来,官员的道德问题一直是中国历史各阶段中政治生活的核心问题,官员除了社会管理的职能外,更具有道德楷模的作用。影响官员道德素养水平的因素有很多,除了自身的教育、内在品性之外,吏治是影响官员道德素养的外在因素。

吏治就是各个历史时期统治者和社会民众对官吏提出的一套规章制度和行为规范。吏治既包括统治者驾驭群臣的谋术和典律,也包含社会本

身和儒家圣贤对于官吏的道德期许,在当代,吏治就表现为一套结构严密的干部管理制度。传统中国政治的一个特色就是官和吏的区分。在先秦时期,官吏混为一体,直到春秋战国时才有所区别。汉代以后,吏作为一个独立的阶层才逐渐形成。^[1]通常意义上的吏治是包括官和吏的统称,两者都是统治者治国理政的具体实践者。吏治对于官员道德的重要性就在于,既能在源头上筛选出道德素养良好的官员,又能在常规管理中对于官员行为提出道德要求,更能以道德败坏、造成恶劣的社会影响等理由清理官员队伍中的不合格者。因此,吏治是影响官员整体道德素养的制度基础。

吏治作为政治生活中的核心命题,长期以来,都是用来解释社会发展和官员贪腐行为的重要视角。在社会发展方面,统治者可以用吏治来打压地方豪族势力,维护统治稳定;^[2]吏治也会影响统治者在灾荒之际的救荒效果;^[3]吏治中的科举制度还会影响社会风俗;^[4]吏治清明是“康乾盛世”的保障。^[5]正如《后汉书》所言,“治乱之要,其本在

作者简介:桑玉成,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士生导师,主要从事中国政治研究。

梁海森,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生,主要从事中国政治和比较政治研究。

吏”,吏治是社会秩序和发展的根本。官员廉政方面,统治者用严刑酷法等严苛的吏治手段可以抑制官场贪腐风气;^[6]科举制度使得大量的没有任何家族背景的中下层士人进入政府机构,有效地遏制了买官卖爵的风气,官员的廉政素质有所提高。^[7]中华人民共和国成立以后,政权的性质发展了翻天覆地的变化。但是理解干部制度的视角依然相似,依然关注干部制度对干部队伍和社会发展的影响。在干部队伍的影响上,干部制度是保障干部队伍整体素质和能力的重要因素,也是干部廉政建设的重要手段。在社会发展方面,干部制度导致了高速增长和低效的治理,^[8]促进经济发展的同时还能保持对地方的政治控制,^[9]还可以通过对干部的控制提高国家能力。^[10]这些效果评价对于我们充分认识吏治的重要性大有裨益。但是吏治的影响绝非仅限于此,除了这些效果之外,还具有社会道德引领的作用。

明晰吏治的社会道德引领功能既能为推进中国现代干部人事制度改革增加新的理解,也能为推进社会主义核心价值观提供新思路。现有研究比较重视吏治对于官员队伍和社会发展产生的作用,但是对于社会道德塑造功能重视不够。而这种社会道德塑造的功能会通过代际传统,产生更为深远的影响。明确了吏治的道德引领功能,可以为现代干部人事制度改革增加新的视角。同时,社会主义核心价值观的践行也可以通过加强干部队伍作风建设,以“官德”引领“民德”。

本文所关注的问题是吏治的社会道德效果,提出的核心命题是,相较于已有研究对官员队伍和社会秩序的效果评价而言,吏治更为根本的功能还是社会道德引领功能。

二、吏治的伦理基础

吏治能够引领社会道德,首先在于官吏本身就是道德的载体。其次,吏治分配的是官职这一稀缺资源,使得官吏的示范作用更加明显。最后,新时期中国共产党使命型政党的性质和先锋队的作用决定了干部制度需要担负引导社会道德的使命。

1. 作为道德载体的官吏

在中国传统政治生活中,为政以德是儒家思想中的基本观点,这种观念贯穿在历史上的各朝各代中。传统社会中的官僚体系是与社会道德体

系相互对应的。皇帝作为“天子”,承应天命,是社会道德的最高楷模。官吏是君主敬天保民的具体执行者,是连接君主和社会的桥梁,也是向民众示范君主美德的载体。作为官员的选拔、任用和管理的规则和管理形式,吏治决定了什么样的人才有资格担任君主在社会中的代理人,替君主教化民众。官吏除了社会管理的职能外,更是社会道德的载体。

首先,吏治本身就包括道德。吏治除了表达传统社会中的帝王或者当下的执政党和国家对于官员的要求外,也包括社会对于官员行为的期许。在传统社会中,儒家先贤的著述论说成为社会道德的基本道德规范。现代社会中的荣辱观和社会主义核心价值观也都是公民道德的基本要求。这些道德规范适用于社会所有成员,官员作为社会成员的一部分,也有遵守这些道德规范义务。这些道德规范的约束力在于所有社会成员共同接受这些规范,并以此对官员的行为做出评价。因此,道德本身也是吏治的组成部分之一。

其次,吏治所强化的是符合社会道德的行为规范。社会道德本身就是一种行为规则,可以约束个体的行为选择,解决集体决策问题,避免社会陷入人与人之间的战争状态。随着社会的发展,社会管理中法典和制度就是把符合社会道德的行为固定下来、成为具有强制力的社会准则。邓小平曾指出,“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,甚至会走向反面”。^{[11](P333)}这里的“好”与“坏”就是对制度做的道德评价。^[12]从这个意义上来看,制度产生之初都有其合理的一面,是把符合特定环境中的道德要求固定下来,形成有普遍约束力的行为规范。

最后,制度化的道德更具有普遍性和约束力,制度强化了社会道德。道德是社会长期发展过程中形成的风俗和准则,对于社会成员的约束有赖于社会成员对于道德的接受程度和遵守,不具有强制性。制度通常是以国家权力作为基础,制度对于成员具有强制性。因此,道德一经转化为制度,就会具有更强的约束力。从这个意义来看,吏治的两种形式,也就是道德和法治,都会强化道德对社会成员的要求,对社会道德的发展具有推动作用。

2. 官职的稀缺性

吏治引领社会道德的第二个原因就在于,吏治控制了官职的分配。从本义上看,官职首先是

一个社会管理的岗位和相应的责任。但是,长期以来,我们视官职为地位和待遇甚于岗位和责任。^[13]这种认识势必造成官职成为一种稀缺的社会资源,只有社会上优秀的精英才会拥有这种资源。就世界范围来看,各国政府要职多是由出身“名门”的社会精英主导。法国行政学院、英国牛津和剑桥等都是各自国家政府公务员的摇篮。吏治对于官职的分配功能扩大了其社会道德的塑造功能。

中国传统文化中的“学而优则仕”思想更加凸显了官职的稀缺性。在不少西方国家,“官”和“民”的角色分化和社会地位差异并非像儒家传统国家那样明显,但是公职依然是社会精英的象征。而中国儒家传统中“学而优则仕”使得对于官职的渴求更加强烈,“万般皆下品,唯有读书高”成为科举制度下社会中一种普遍的心态。“修身齐家治国平天下”的理想信念,强化了官职标准对于每个读书人的影响。

官职的稀缺性使得官职的标准具有很强的示范作用,这种作用取决于官僚系统的开放性。如果官僚系统保持开放性,民众就会按照官僚系统的价值去塑造自己,争取获得进入官僚系统的机会。对于整个社会而言,官僚系统的开放会促进精英群体的更替和流动,提升民众公平感。对于个人而言,官僚系统的开放是很好的激励机制,可以提供阶层流动的机会。

影响官僚系统开放与否的重要因素就是官员选任制度。在美国两党制之初,公共职务都是获胜政党分肥的战利品,但是公务员制度的出台使得政务官和事务官分离,使得一部分没有政治资源的人也有机会进入官僚系统。中国官员选任制度也经历了由封闭向开放的发展过程。从门阀政治中的名门望族,到科举制下的布衣入仕,再到现代公务员制度下的择优录取。这种变化都伴随着干部选任制度的变化。

3. 先锋队政党的领导地位

新时期,吏治就表现为干部管理体系,干部制度能够引导社会道德的第三个原因在于中国共产党的先锋队性质。中国共产党是工人阶级的先锋队,也是社会主义事业建设的先锋队,需要通过政治领导、组织领导和思想领导来引领社会的发展。中国共产党的先锋队作用就需要由党的骨干力量,也就是干部队伍来实现,而管理干部队伍是干部制度的基本功能。因此,干部制度可以通过先

锋队的示范作用来实现社会道德塑造功能。

在传统中国,道德是统治者执政合法性的根基。早在西周时期,就有“敬德保民”的思想。《论语·为政》中就有“为政以德,譬如北辰,居其所而众星拱之”的表述。这里描述的就是,君主用道德来管理国家和民众,就像北极星一样居于天空的中心位置,而民众就像群星一样环绕其周围。这是传统儒家“为政以德”的直接表述。德政思想的另一个表现就是,传统中国把社会治乱状况归结于道德因素。《尚书·太甲下》就有“德惟治,否德乱”的论述。这种道德秩序观的典型例子就是,自然灾害往往被认为是君主失德的结果,皇帝也往往通过发布罪己诏来向社会臣民表示过错。

中华人民共和国建立之后,中国共产党从革命党转变为执政党。但是与西方国家执政党不同的是,中国共产党除了要执政,还担负了更多的历史使命,是“使命-责任型”政党。所谓“使命-责任型体制”,是指中国共产党已转型成为融性质、作用、角色、地位、使命、责任于一体的使命型政党,通过以德治党与依法治国相互促进机制来推动国家和社会的发展。^[14]中国共产党的政治使命决定了党本身还是一个道德主体,^[15]这与传统中国“为政以德”的思想是一脉相承的。中国共产党的道德主体作用就体现为引导社会价值和塑造社会道德,以道德建设来增强统治的合法性。道德模范的评选和宣传、“八荣八耻”社会荣辱观的建设和社会主义核心价值观的推行都是这种道德使命的说明。

中国共产党的使命是由其先锋队的性质所规定的。根据马克思主义经典理论和俄国革命的实践,列宁总结出,共产党是工人阶级的最高政治组织形式。^{[16](P393-406)}这里之所以说最高组织形式,是因为共产党是无产阶级整体的政治代表,是阶级意识的提供者,^[17]共产党担负了进行阶级意识灌输的使命。对于整个社会来说,中国共产党也是社会主义事业建设的领导核心和先锋队,通过组织领导、政治领导和思想领导来引领社会的发展。先锋队的性质决定了中国共产党担负了社会价值引领和道德塑造的职责。

任何政权体系都需要精英的积极行为才能够维持,中国共产党要实现自身的道德使命,就需要干部队伍的积极作为,这是由党管干部原则所规定的。干部队伍要能够发挥作用就需要与时俱进,不断进取,适应社会的快速发展。整个干部精

英的选拔,调控和更新都是干部制度的主要功能,^[18]因而干部制度是中国共产党实现政治使命的制度基础,也是发挥其先锋队的社会价值引领功能的制度保障。

三、吏治的道德引领

吏治能够塑造社会道德是与古代官员在社会道德体系中的特性地位和当代执政党在政权体系中的地位紧密相关的。吏治对于社会道德的引领作用主要是通过官员道德的示范作用来实现的。邓小平指出,“为了促进社会风气的进步,首先必须抓好党风,特别是要求党的各级领导同志以身作则。党是整个社会的表率,党的各级领导同志又是全党的表率”。^{[11](P177)}规定官员道德标准是吏治最基本的功能,是最直接和有效的形式。通过明确什么样的人才有资格掌握官职这一稀缺资源,个体就会强化相应的价值导向,社会价值也就随之变化。这也就是“官德如风,民德如草,风行则草偃”,官德引领民德。

官德本质上是一种“制度伦理”,^[19]体现的是吏治的道德要求。官德是与普通道德体系不同的特殊道德体系,其特殊之处就在于官德具有很强的公共性。官员掌握着权力资源,管理社会公共事务,在此过程中表现出来的官德不仅仅是伦理道德,而且还是职业规范。官德背后是一整套权力运行规范和社会伦理要求,^[20]是吏治要求的价值体现。以科举制度为例,它是中国历史上选拔官吏的重要创举,延续了1300多年,为帝国延续和文化传播发挥了重要作用。科举本义就是分科而举,在众多的科目中就有道德的相关科目,这些道德内容是修身为官的基本要求。科举制度产生的结果就是,社会上的读书人会修读这些内容。虽然中举入仕的人数有限,但是科举为社会培养了一大批道德的实践者和传播者。

古代官德的内涵有一个发展的过程。从历史进程来看,不同的朝代对于官员道德的要求有所不同。西周时期,官员道德要求“六德”(知、仁、圣、义、中、和)和“六行”(孝、友、睦、姻、任、恤),《周礼·天官》中也提出了为官的“六廉”,即“一曰廉善,二曰廉能,三曰廉敬,四曰廉正,五曰廉洁,六曰廉辨”。秦代的《为吏之道》中提出了“五善”,即“中(忠)信敬上、精(清)廉毋谤、举事审当、喜为善行、龚(恭)敬多让”。明代《从政录》中提出了

“居官七要”,即“正以处心,廉以律己,忠以事君,恭以事长,信以接物,宽以待下,敬以处事”。^[21]尽管这些具体要求有所不同,但不同朝代官德的内核基本变化不大。有学者把这些传统的官德总结为以德配天、忠君爱国、以民为本、清廉勤勉、修身正己的思想,^[22]也有学者总结为忠君孝亲、以民为本、廉为政本和克己奉公。^[23]可以看出,其内容大同小异。这些官德的内容是与当时的时代特征相吻合的,以当下的“时代意见”去替代“历史意见”而对这些制度做评价总是略显偏颇。^[24]但是社会的快速发展必然促进官德内容的不断更新。

新时期干部道德是古代官德的继承和发展。中国共产党成立之后,道德建设一直是干部工作的重点内容。革命时期,中国共产党通过理论学习、开展整风运动,以批评和自我批评的形式不断地提高党员干部的道德水平,产生了大量的道德教育著述,例如《纪念白求恩》《改造我们的学习》《整顿党的作风》《反对党八股》《在延安文艺座谈会上的讲话》《为人民服务》《论共产党员的修养》等。这个阶段中国共产党对干部道德的要求主要集中在团结群众,为人民服务,培养坚定的革命信仰和无产阶级的世界观,干部道德建设主要是服务于革命实践。中华人民共和国成立后,官僚主义作风和贪腐行为成为干部道德建设中特别注意的问题,中国共产党通过开展“三反”运动遏制了干部道德的腐化现象。改革开放后,中国共产党一方面继续加大对干部贪腐行为的打击,颁布了《关于党内政治生活的若干准则》,反对党员干部搞特殊化,继续强化党员干部道德修养。另一方面,开展“三讲”运动,确立“八荣八耻”社会主义荣辱观和社会主义核心价值观,提升社会整体的道德水平,而这些社会道德观同样也是干部需要恪守的基本规范。

经过长期实践,中国确定了“德才兼备,以德为先”的干部选任标准,这个标准也写进了2014年修订的《党政领导干部选拔任用条例》,成为党政干部管理制度的基本准则。但是问题的关键在于,“以德为先”的德具体包括哪些内容,或者说,新时期“官德”的具体内容是什么?2011年出台的《关于加强干部德的考核意见》,成为干部道德考核的指导原则,考核意见突出强调对于干部的政治品质和道德品行的考核。政治品质包括政治方向、政治立场、政治态度、政治纪律、党性原则,而道德品行包括社会公德、职业道德、个人品

德、家庭美德。这些内容也就是新时期“官德”的内涵。

新时期的官德可以总结为政治道德规范、职业道德规范和社会道德规范三个方面。通过对2002至2012年相关制度文件中关键词出现频率的统计,可以发现,政治道德规范上的要求是忠诚和为民,职业道德规范的要求有清廉、勤政、务实、守法、民主、团结、创新、担当和公正,社会道德规范上的要求是诚信。^[25]新时期的“官德”是传统社会官德的继承和发展。政治品质上的要求就是要符合现代政党政治的特征,而个人品德和家庭美德与传统道德中“修身齐家”的理念是一脉相承的。^[26]

官德引领民德主要是通过道德效仿的形式来实现的。道德本身是一个内在的价值认同问题。民众通过对道德楷模的学习和效仿,从而使自身产生内在的道德情感体验,实现深层次的道德认同。^{[27](P170)}而道德楷模就是官员。只有官员具有了良好的道德,获得民众的认可,民众才会模仿和内化相应的道德准则。这个效仿行为的实现对于官员道德本身有很高的要求。这也就是为什么官员道德不只是职业道德,还包括一些私德。古代对于圣贤的要求也不只是知识和才能,而是全方位的。因而,吏治对于官员道德的要求,不是社会道德的底线,而应该高于社会道德的平均水平。

道德模仿效果是决定官德示范效果的重要因素,主要受官员自身道德水平的影响。因此,历朝历代对于官德的落实特别重视。官德的落实除了官员自身内在修养和道德教育外,也需要制度的外在约束。邓小平曾指出:“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,甚至会走向反面。……不是说个人没有责任,而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。^{[11](P333)}因此,从制度建设的角度落实干部道德建设,是发挥官德带动民德的关键环节。

四、“官德”的制度化

历史中各朝代对于官员的要求除了社会道德的教化外,也会有一些制度规范。但是这些制度规范的局限在于,君主的权力是凌驾于这些制度

之上的。但是,这些制度化的要求对于官吏依然具有一定的约束力。在中国当下情境中,官德制度化就表现为干部管理的制度化和规范化。

道德标准在古今中外的官员和公职人员管理制度中一直都存在,但是官员失德的现象也是屡屡发生,这其中的一个原因就是道德标准如何落实到吏治的整个过程中来,也就是吏治的制度化。官德的制度化是对官员道德要求的外在约束,有助于道德要求落到实处,使得“官德”对于“民德”的引领作用更加明显。

官德的制度化需要有完备的干部道德评估体系,干部道德评估的难处在于道德标准的两重性、道德要素的多样性、道德状态的可变性和道德表现的隐蔽性。^[28]这些挑战使得道德评价很难有统一的指标,但是这并不妨碍道德标准制度化的努力。在实践中,干部道德要求的制度化形式有:道德行为立法、选任中的民意测验和常规管理中的道德考核。这些制度化的形式把道德要求落实到干部的选任和常规管理体系中来,试图从各个方面提升干部的道德水平。

对公职人员的道德要求进行立法也是世界不少国家的常规做法。以美国为例,1958年联邦政府出台了《政府机构道德法规》,1978年国内通过了《从政道德法》,随后还有《从政道德改革法》《政府职业道德法案》《行政部门雇员道德行为准则》等法律的出台。韩国1981年颁布了《公职人员道德法》,2003年又出台了《公务员保持清廉行动纲领》。日本则于1999年制定了《国家公务员伦理法》。这些法律对于公务员的道德行为规范做出了明确的规定,例如对于公务员接受礼物的最高价格都有清晰的规定。这些国家以立法的形式把道德要求转化为操作简便、切实可行的行为规范。

吏治的法治化是中国传统吏治的重要手段。在中国传统思想中,法家是除了儒家之外又一大主流的思想来源,法家的一个重要特征就是强调用法律和制度的形式来管理社会,对于官吏的管理也是如此。自秦以来,各个朝代对于官员行为的立法从未停止。夏朝的《尚书·伊训》,西周的《吕刑》,汉代的《傍章》和《左官律》,唐代的《唐律疏议》和《唐六典》,明代的《大明律》和《明大诰》,清朝的《大清律》和《清会典》,都有规范官吏行为的法条,^[29]而且其中很多规定非常细致和全面,具有很强的约束力。

当代中国也有相关的法律规范。《公务员法》

对于公务员的道德要求也有明确的要求:遵守纪律,恪守职业道德,模范遵守社会公德。对于公务员的定期考核内容规定为“德、能、勤、绩、廉”。《国家公务员行为规范》和《公民道德标准》也是公务人员应该遵守的道德准则。但是,中国没有专门的从政道德法规。另外,中国法律中对于干部道德要求的规定多是一些指导原则,不便于实际操作。除了一些相关的法律外,根据党管干部的原则,中国共产党的规章制度和管理文件是干部道德要求中更为重要的制度形式。近些年来,相关的制度文件有《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党党内监督条例(试行)》《党员领导干部廉洁从政若干准则》《关于加强对干部德的考核意见》等。

这些法律和中国共产党的规章制度中的道德要求成为干部管理制度的基本原则,也成为干部选任、日常管理和退出机制中的道德要求。在实际干部管理过程中还会有一些具体的制度和程序设计,可以保障道德要求落实到干部管理整个过程中。这些制度设计关乎干部队伍的选任、日常管理和退出的整个流程。

干部选任中的道德评价是把好干部入门关的重要环节。干部选拔任用一方面需要在考察过程中直接了解干部个人品德问题,另一方面考察过程中还需要听取群众的意见。根据《党政领导干部选拔任用工作有关事项报告办法(试行)》的规定,干部提任过程中需要填报个人事项,干部考察过程中相关组织部门会进行核实,一经发现瞒报、谎报等不诚信行为,拟提任的干部就不得提任,还会受到相应的处罚。而群众的意见中除了干部的能力评价,一般还会有道德品行的评价。群体所反映的不道德行为,会成为影响干部选任的重要因素。

干部任用监督制度上的设计会使干部任用中需要特别关注不道德行为。在制度设计上,《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》建立了干部任用责任倒查机制,规定了“干部任用失察失误,或者用人上存在不正之风”都需要追究主要领导责任。《地方党委常委会向全委会报告干部选拔任用工作并接受民主评议办法(试行)》规定,党委会每年需要向全委会报告当年干部任用情况,并接受群众评议。《市县党委书记履行干部选拔任用工作职责离任检查办法(试行)》强调,对于党委书记的离任检查需要检查任职期间的干部

任用情况。这些规定使得各级党委和组织部门对于干部任用中发现的不道德行为格外注意,一些组织部门宁愿选择能力平庸、作风正派的干部,也不愿冒险任用能力突出但是有道德问题的干部。

干部选拔任用只是把好入门关,但是干部道德评估还需要常规的管理和考核。虽然还没有全国统一的干部道德考核标准,但是有些地方已经有相关的试点,目前主要有两种考评方式:标准量化式和反向否定式。^[28]标准量化考核的关键在于考核指标的设定。由于道德评价本身就是一种主观的行为,以客观指标来衡量总是容易遇到各种困境。2006年,浙江宁波市把干部道德的4个一级指标细化为11个二级指标和22个三级指标。2010年,四川省郫县出台《郫县干部“三圈联考联考”实施办法》,加强了对8小时工作外生活圈道德行为的考评。同年,江苏省沭阳县和湖南省邵阳县也推行了类似的干部道德考核。这些考核的要点在于把干部道德细化为具体的指标,然后进行测评。反向否定式评价主要是以举例的方法划定不道德行为的范围,以此来对照干部个人的实际表现。这种评价方式更容易操作,缺点就是干部不道德行为是无法穷举的。2010年,宁夏银川市出台了《关于对干部德进行考察评价的意见(试行)》,就干部道德制定了31项具体指标,列出每项指标中的不良表现,然后对干部进行对照检查。

干部道德制度化中一个关键环节就是对于干部道德评估结果的使用问题,特别是对于不道德行为的惩罚。不少地方干部道德考评的结果最后没有应用到干部管理中来,这导致干部道德评估流于形式。2015年,中共中央办公厅印发的《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》,在一定程度上强化了道德评估的结果使用。该规定提出,“品行不端,违背社会公德、职业道德、家庭伦理道德等,造成不良影响的”领导干部,经组织提醒、劝勉仍没有改正的,应当调整职务。

吏治对于官员道德的要求是一种外在的要求,尽管这些要求要高于一般的社会公民道德,但是对于干部个体来说,这些道德要求都是最基本的。官员要想通过个人德行来促进社会道德,还需要强化自身内在的修为。制度规范尽管不能培养“圣贤”,但至少能尽量减少官员失德现象的发生,这也就是官员道德制度化的意义。

五、结论

在中国这样一个具有德治传统的社会里,吏治清明是政体稳定和社会发展的根基。在当下社会的情景下,干部制度也是理解中国社会发展的重要视角。现有研究分析了吏治对于官员队伍和社会经济发展的影响,本文在此基础上补充提出吏治的社会道德引领作用。这种社会道德结果会通过代际之间的传承,对社会产生更为深远的影响。这也为我们推进当代干部人事制度改革和践行社会主义核心价值观提供了新的思路。

吏治能够引领社会道德是由多方面因素决定的。首先,官吏是社会道德体系的核心。其次,官职的稀缺性放大了吏治的道德示范效应。最后,新时期中国共产党的先锋队性质和在整个政治体制中的作用决定了干部制度需要发挥社会道德塑造的作用。吏治对于社会道德的引领作用是通过官德来实现的,以官德带领民德。一方面,吏治会对官员提出明确的道德要求,另一方面,也会通过制度化的形式落实官员道德要求,使得官员道德的示范作用能够有效发挥。

突出吏治的社会道德效应既是对中国传统文化中“为政以德”思想的回归和发展,也是为深化当代干部制度改革提供新的理解。不同的干部制度会产生什么样的社会道德,依然是需要继续探讨的问题。但毋庸置疑的是,不同制度设计背后的价值取向是不同的。在干部制度的价值取向中,一个常见的价值冲突就是择优和公平的选择问题,从历史发展的过程来看,存在着公平先于择优的偏好,^[30]这就说明了吏治改革的价值取向并不是盲目的。

参考文献:

- [1] 陈新岗. 汉代诸子论吏治与治吏[J]. 山东师范大学学报(人文社会科学版), 2002, (4).
- [2] 陈苏镇. 东汉的豪族与吏治[J]. 文史哲, 2010, (6).
- [3] 李向军. 清代前期的荒政与吏治[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 1993, (3).
- [4] 冯建民. 科举制度对中国传统礼俗的影响及启示[J]. 南京邮电大学学报(社会科学版), 2010, (3).
- [5] 郭弘. “康乾盛世”的吏治理论与实践[J]. 甘肃社会科学, 2003, (4).
- [6] 韦庆远.《明清档案》与顺治朝吏治[J]. 社会科学辑刊, 1994, (6).
- [7] 屈超立. 科举制度与宋代吏治[J]. 齐鲁学刊, 2003, (3).
- [8] Bo Rothstein. The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of government[J]. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 2015, 28(4).
- [9] Pierre F. Landry. Decentralized Authoritarianism in China [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- [10] Maria Edin. State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective [J]. The China Quarterly, 2003, (173).
- [11] 邓小平文选·第2卷[M]. 北京:人民出版社, 1994.
- [12] 周燕军. 合利性、合法性、合道德性——对政治制度的三种评价[J]. 探索, 2000, (6).
- [13] 桑玉成. 以制度变革破解吏治困局[J]. 探索与争鸣, 2015, (10).
- [14] 唐亚林. 使命—责任体制: 中国共产党新型政治形态建构论纲[J]. 南京社会科学, 2017, (7).
- [15] 陈媛. 论反腐败的道德机制建设[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, (2).
- [16] 列宁选集·第1卷[M]. 北京:人民出版社, 1995.
- [17] 汪仕凯. 先锋队政治的治理逻辑[J]. 政治学研究, 2017, (1).
- [18] 刘建军. 新型精英与使命政治: 共产党执政体系的干部制度基础[J]. 探索与争鸣, 2010, (11).
- [19] 陈一舟. “官德”首先是一种“制度伦理”[EB/OL]. 新华网, http://www. qstheory. cn/special/2011dd/gydd/gdmt/201111/t20111122_125426. htm.
- [20] 倪正茂. 法治政府的伦理思想与创新发展[J]. 行政论坛, 2017, (6).
- [21] 周虹. 中国官德建设研究及当代官德模式构建[D]. 西安理工大学, 2005.
- [22] 角云飞, 李妍. 传统官德思想的历史局限与价值[J]. 人民论坛, 2017, (5).
- [23] 何明霞. 新时期中国官德研究[D]. 西北师范大学, 2016.
- [24] 钱穆. 中国历代政治得失[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2001.
- [25] 纪光欣, 刘小利. 政党建设与道德要求——领导干部道德规范体系的构建[J]. 马克思主义与现实, 2015, (2).
- [26] 教军章, 拉塔纳. 行政组织发展的伦理文化解释[J]. 行政论坛, 2016, (3).
- [27] 岳金波. 为政以德——中国德治传[M]. 北京: 华文出版社, 2005.
- [28] 袁忠. 领导干部道德考评的难点探析[J]. 南京社会科学, 2011, (7).
- [29] 田莉妹. 中国古代的法治与吏治[J]. 贵州社会科学, 2005, (5).
- [30] 桑玉成. 干部制度改革: 问题意识与价值取向[N]. 文汇报, 2009-12-27; (8).

On the Ethic Foundation and Moral Guidance of Supervision of Officials

SANG Yucheng, LIANG Haisen

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Supervision of officials is an important perspective to understand the rise and fall of the dynasties and the social changes, and it is equal to a set of strict cadres' management system in the contemporary era. The evaluation of supervision of officials mainly focuses on clean government and its influence on social development. Furthermore, supervision of officials plays the function of moral guidance. Supervision of officials is the key of social moral system, and the scarcity of official position strengthens the moral demonstration role. The nature of an advanced party makes the cadres' system an important device to guide social moral. Moral guidance of supervision of officials is realized by improving officials' moral and "officials' moral" can guide "people's moral". The effect of guidance depends on the degree of systemization of officials' moral.

Key words: supervision of officials, cadres' system, social moral, officials' moral

(责任编辑:知 鱼)

(上接第 25 页)

Reconsideration of Labor and Labor Law

TU Yongqian¹, QIU Ben²

(1. School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. College of Law and Politics, Wenzhou University, Wenzhou 325035, China)

Abstract: Labor, which is of great significance in the human society, not only creates human being itself, but also creates everything. Any society must treat labor seriously and protect the legitimate rights of laborer. Labor is the best measure of social security, and labor right is a human right. Labor laws must be established and implemented effectively. The nature of labor and the protection of human rights of labor right determines that labor law is human rights law, distribution law, the prior law and social security law.

Key words: labor, labor right, human rights, labor law

(责任编辑:何云峰)