

西方政治运行面临选人用人难题

对任何一个国家来说,选择合适的领导人和政府官员都意义重大。能力强、孚众望的领导人和政府官员是国家平稳有序发展的保障。对此,不同国家设计了自己的人事选任制度。西方国家一向标榜其竞选制度,权力制衡机制高明有效,但在选人用人上却常常可以看到一些乱象,比如没有治理经验的人被任命为政府官员,被提名的官员无法获得国会通过,甚至滋生权钱交易。本期观察版约请学者对西方政治运行中选人用人问题进行探讨。

—编者

思想纵横

自由的不是个人而是资本

杨雪冬

近年来,在西方国家的选举过程中,令人意外的结果时常爆出。比如在美国,作为一个无视“政治正确”的亿万富翁,特朗普的当选给美国政坛带来不小的冲击。如今,特朗普执政已逾一年,美国社会分化、党派斗争问题不断加剧,各方面对他的批评从未停止过。其中,特朗普选人用人的方式颇受质疑,也让人们对美国政府官员选任制度进行反思。

在特朗普的内阁成员中,除了白人男性占据多数以及多名成员军方背景、鹰派取向明显,更为人们指摘的有三点:一是名单中很多人没有多少从政经验,只是与特朗普意气相投,属于“政治票友”;二是有任人唯亲之嫌,将家人任命为自己的高级顾问;三是富人当政。据有关机构估算,内阁成员的财富远远超过美国1/3家庭的财富总和。

这种大胆任性的选人用人方式,不仅打破了美国教科书中塑造的政治家形象,动摇了中低层家庭出身的青年人也能成为政治家的梦想,也让许多人对美国政治模式开始怀疑、失望。对此,特朗普本人说:“我想要那些已发家成功的人!”

这种让发家成功的人治国理政的论调,也许像一些人所抱有的希望那样,能将这类人经商的成功经验转化为从政的有效措施,打破华盛顿的官僚主义。但事实早就证明,这是二战后西方制度自我调整过程中陷入的一种认识误区,也就是将政治简单地等同于市场,用效率原则衡量一切,试图用市场方法解决所有问题。在这种认识下,就会有部分人希望通过选一个成功商人来领导国家,解决传统政客们无法解决的问题。但是,近年来经济学领域对新自由主义的批评,公共管理学中对新公共管理运动的反思,揭示了这种认识的内在缺陷。各国实践也证明国家治理远比公司管理复杂,效率只是国家治理追求的目标之一,而且还不是首要目标。国内关系平衡、国际关系调整,不能寄希望于一次选举、一个人转型就能实现。

进一步说,美国政府的组阁方式充分显示了“谁在统治美国”的制度困境。马克思早就精辟地指出,国家本质上是阶级统治工具。自从资产阶级掌握政权后,就一直通过制度设计、意识形态建构、思想观念训化等多种方式掩盖国家的阶级本质,伪装其政权具有人民性、政治具有公平性。定期选举就是这样一种制度设计,以选举授权的方式,将人民的权力转变为少数代理者的权力,实现后者统治的合法化,并以形式上的平等自由参与掩盖选举过程的不公平和结果的不公正。并且,选举之后的治理问题并没有随之解决。

在美国,多党制带来的一个后果是政党分赃,也就是根据政治效忠而非能力来任命公职人员。尽管职业文官的出现确保了政府基本运行不受选举影响,但是总统依然掌握着重要职位的委任权。总统会用一些职位来回报竞选“金主”或关系密切者。随着竞选支出的不断增加,资本力量对于政治的影响更为深刻,干预政治的方式更为直接明显。有研究显示,从1953年到1980年的九届政府中,担任过国务卿、财政部长、国防部长等重要职务的有23人,其中10人曾是大公司董事或高级合伙人,8人曾是大公司董事长或总经理,5人曾在华盛顿或纽约做过高级律师。除了核心职务,其他要职也是一样。比如,杜鲁门两任内任命了120名官员,49位是银行家或实业家,其他人也都与财团有关。在奥巴马第一届政府中,1/3的成员来自游说团体。

因此,特朗普的内阁成员名单中富翁云集并非特例,只不过是资本在国家统治中力量日益明显的体现。美国政治学者自己也认识到,美国的民主制度可能正在倒退。对此,马克思曾一针见血地指出,在自由竞争的情况下,自由的并不是个人,而是资本。

(作者为中央编译局研究员)

大多至关重要,因此在参议院举行就职听证时,总统提名人往往会受到非执政党议员广泛而严格的询问。总统提名的一些高官可能被国会再三拖延甚至否决,这客观上对政府执政能力造成损害。

在党派陷入否决政治的情况下,候任官员能否得到任用的首要标准不是素质和能力,而是政治立场以及与总统和其他政要之间的关系。而且,政府高官会随总统变化而无规律变化,无法保证政策的稳定性和连续性,每一次选举后便发生一次人事大变更,高级官员们也无从积累经验,一定程度上影响了政府工作的严肃性与权威性。

这种体制更严重的弊端在于滋生腐败。西方政治学界长期自诩多党轮流执政可以互相制约,防止权力滥用和权力腐败。但从政府官员的委任上可以看出,权钱交易现象相当严重,而且被合法化,这种三权分立模式本身并不能消除制度性腐败。如美国总统对驻外大使的任命一般遵循70:30的潜规则,即约70%的大使从职业外交官中挑选,另有约30%属于利益回报性质的政治任命。但自奥巴马第二任期以来,后者的比例已高达57%。

当权者倾向于任用左右逢源、能够摆平各方关系的密友和亲信,而这些人更易出现贪腐问题。比如,美国前国防部长拉姆斯菲尔德便利用其与小布什总统的亲密关系,从所持有的医药股份中大量获益。在政党分赃模式下,避免资本集团与国家权力之间的利益交换,选出高效廉洁的政府,恐怕是一个无解的难题。

(作者为中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员)

事项辞职。另一名特朗普提名的教育部长德沃斯,在参议院投票时竟然出现50票对50票的僵局,只好请出副总统投下决定票,才助其涉险过关。

总统任命受到阻碍,在政府、国会相互制衡格局下已经成为惯例。这种制衡制度,在设计之初是为了实现各方权力的有效制约,但在后来的实际运行中不断暴露出弊端。在美国当前不同党派对立加剧的背景下,制衡制度中的弊端被放大。

随着政治分化愈演愈烈,参议院对总统政策的批准认可变得更加艰难。这种所谓的制衡极大削弱了政府治理能力,导致政府及国会公信力下降。治理能力减弱,政府回应性变差,矛盾的延续反过来又加剧了社会“求变”的诉求。美国政府能否从根本上弥合社会分歧,解决当下的迫切问题及矛盾,还需在实践中寻找答案。实际上,不仅是任命权,弹劾权及财政权都可能成为府会之争的领域,更加分化的政治对立今后也很可能在美国政治中上演。怎样预防或纠正这种现象,是西方国家政治体制继续发展以及治理能力提升所需要认真解决的问题。

(作者单位:中国社会科学院政治学研究所)

同时,这些竞选活动并不纯粹是能力方面的竞争,其背后需要巨额资金支持,最后变成提供巨额竞选资金的资本集团的竞争,完全扭曲了竞争机制,与设计这种竞争的初衷背道而驰。当然,资本集团不会无故提供巨额竞选资金,必然有其自身利益诉求。很多候选人为了获得持续资金支持,在上台执政后继续采取有利于特定资本集团利益的政策。这样就形成一种奇怪现象,即形式上多数选民选出的入实际上却可能只代表少数资本集团的利益,这样的候选人获胜后也并不会真的为普通民众服务。那种认为通过竞争可以筛选出最优治理者的观点是不能成立的。

除了难以选出合适的政治决策者,将市场竞争机制引入政治领域还存在着一种风险。在竞争机制下,代表不同利益群体的候选人不可避免地强调自身与竞选对手之间的区别,甚至攻击、贬低竞选对手。这就会不断加深其所代表的各个利益群体之间的对立,导致社会分歧扩大,社会共识被撕裂。一个缺乏共识的社会必然存在效率低下、政策难以有效实施等问题,从而会阻碍经济社会发展。

(作者为同济大学法学院副教授)

党派利益下的任命之争

李文

有权把政府机构中的职位分配给本党以及在竞选中为自己出过力的人员与亲信。1800年,杰斐逊就任总统,大批任用民主共和党人,以取代联邦党人所担任的职务,开了政党分赃制之先河。1829年总统杰克逊就职后在联邦政府实行官职轮换制,使政党分赃制得以确立。由于这一制度存在很多问题,1883年以后,美国国会通过彭德尔顿法案等多项立法,确立管理联邦政府官员的考试和功绩制、职务常任以及政治中立等原则,政党分赃制转变为政治任命公职人员制。

改变后的制度与原来相比最大区别在于,由总统和政党委任的官员在规模上受到很大限制,对候选人的审核更加严格。如今,美国联邦政府有近4000个政治任命公职人员,其中约1200个高级职位需要得到参议院批准通过。虽然人数不多,但涵盖了联邦政府中重要、最关键的职位,其中包括白宫顾问、幕僚长、新闻发言人以及各部部长、副部长、各独立机构负责人、驻外大使等。

从数量上看,政党分赃制不那么明显了。但在这些关键政府官员的委任过程中,党同伐异、裙带关系并没有发生实质性变化。比如,在小布什的两个任期内,总统任命的政府工作人员多达7000人。奥巴马上台后这些人几乎全部离任。特朗普当选美国

总统后,拿出了相当多的政府高官职位实行公开招聘,应该说这是一个很大的改变。但他当时对内阁成员的提名依旧没有跳出政党分赃模式的窠臼:国务卿是埃克森美孚公司的前董事长,白宫“大管家”即白宫办公厅主任是洛克希德·马丁公司的前董事长,能源部部长是雷神公司的前董事长,财政部部长为摩根士丹利公司的前董事长,等等。不难发现,这些人几乎都是特朗普的商业伙伴或盟友。

权钱交易本色显现

美国政府官员任用难以摆脱政党分赃模式,主要是因为执政的党必然要选用自己的人,这是两党竞争的结果。新任总统只有通过他所任命的官员有效控制国家行政体系,方能在执政过程中落实本党意志。封官许愿是两党吸引支持力量的重要手段。一些人之所以在竞选中尽心尽力,就是希望赢得选举后自己能在新政府中谋取重要职位。

权钱交易是西方选举政治的本色,而为富人服务也是资本主义制度的本质。在美国,选举政治实际上是金钱政治,选举不仅是候选人政策取向的较量,更是金钱的较量。拥有雄厚资金的利益集团、捐款人与政治候

选人之间事实上已经形成一种特殊的债权债务关系。前者通过发动竞选捐款和其他方式帮助后者竞选,后者执政后则须通过政策制定、政府拨款以及封官赏爵等方式予以报偿。据公共廉政中心2011年报告,奥巴马的主要捐助人中,有近200人在政府中获得了令人眼红的职位。

美国政府在向全社会公开招聘低级文官时,也宣称对退伍军人、妇女、黑人和其他少数族裔等群体进行照顾,但那些掌握重要权力的政策制定者或对政府决策有直接影响的官员,其任用权却始终牢牢掌握在总统及其幕僚手中。国会议员、政府高官都是有钱人的代表,保证了国家权力掌握在商界巨贾、资本大鳄手中。比如,特朗普自称代表美国中下阶层的利益,在竞选中也时常抨击华尔街金融巨头,但新政府中的两大重要职务——财政部长和商务部长,均由华尔街大亨担任。

执政能力受到损害

在这种政党分赃模式下,高效廉洁的行政体系实际上很难建立起来。美国宪法赋予总统组建政府团队的权力,同时又赋予参议院同意或否决总统任命的权力。由于总统提名的职位

府会相斗经常上演

制衡机制制约治理能力

孙莹

依据不同的任职方式及任期,美国联邦政府公务员大致可以分为两类:一类是政务官,一类是事务官。政务官需总统提名,且任期会随总统的卸任而结束。事务官则是通过考试录用的职业性公职人员,亦被称为职业文官。虽然总统对政务官有任命权,但这种权力却受制于国会。美国宪法规定,必须征得参议院“建议和同意”之后,总统才可以顺利任命政务官。然而,宪法主要是确立总统与国会相互制衡原则,对于总统任命官员的选择并没有相应的具体标准。

在这种格局下,人事任命成为各方权力斗争的焦点和筹码。一方面,总统与国会相互制衡,一些重要的人事任命往往需要在台前幕后达成妥协

才能推行。另一方面,总统提名仅限于政务官员,庞大的职业文官体系在政府内部会对总统形成某种制衡,而这也可能成为国会制衡总统的抓手。进而,总统、国会和文官形成错综复杂的制衡甚至斗争关系。

根据法律,任命程序分为提名和审批两个过程。在提名阶段,主导权在总统。总统一般会从本党派中选择合适人选,以确保今后政策的一贯性,也便于政策落实。到了审批阶段,制衡权会转移到国会手中。政府与国会之争也主要体现在这一阶段。国会可能通过一些具体手段来制衡总统任命。国会设立相应的委员会,对被提名者进行能力、经历、背景等多方面的审查与听证,然后才交付参议院表

决。在审查程序完成后,委员会主席还可以用推迟听证的方法来拖延对被提名者的投票,使其无法进入最终的参议院表决。即使被提名者成功进入参议院辩论及最终表决阶段,反对者也可以利用“阻挠议事”规则来无限期地拖延辩论时间,达到中止提名的结果。这一套繁琐冗长的审查表决程序让国会拥有大量空间来给总统任命制造麻烦,总统新政府人选的落定有时会步履维艰。

比如,2017年特朗普任职后不久,参议院民主党领袖舒默就以其议题与竞选承诺不符为由,要求参议院进行多轮质询、多日听证,严格审查其提名人选及相关议题。随后,特朗普任命的国家安全事务顾问弗林因争议

候选人的能力并不是获胜的关键因素

竞选方式无法确保选人质量

黄铭

一样。

在经济领域,由于资源具有稀缺性,客观上要求对稀缺资源进行最优配置,充分发挥其价值。市场竞争机制倾向于筛选出具备有效配置稀缺资源能力的决策者,淘汰那些无法有效配置稀缺资源的决策者。在激烈市场竞争中生存下来的决策者,其专长主要在于能够有效利用资源,进而实现经济利益最大化。然而,与经济领域追求经济利益最大化目标不同,政治领域所追求的目标具有多元性,诸如社会公平、民生保障、环境保护、和谐稳定等。这就要求政治领域的决策者必须有能够协调不同利益主体的冲突、关注困难群体的疾苦、凝聚各个阶层的力量、整合多样价值观等等,甚至

具备在必要时牺牲自我利益的担当。具备这些素质和能力的决策者是无法通过简单的竞争性投票机制筛选出来的。

在竞争性投票机制中,选民往往用选票来表达自身诉求,而对候选人的能力素质与国家治理决策需求是否相契合可能不会充分考虑。候选人也会迎合多数选民的需求来获取选票。在不同群体发生利益冲突时,少数选民的利益很可能会被忽略甚至牺牲,不同利益诉求之间的调和难以充分体现。虽然在理论上可以通过制度建构来保护少数选民的利益,但在竞争性投票机制中获胜的候选人,其迎合多数选民的倾向不容易发生实质性改变。

竞争性投票的过程往往是短暂的,一次选举和投票的时间不会太长。而要了解候选人真实全面的信息则没那么容易。对于多数选民而言,并不会为了投出自己一票就去花大量精力搜寻信息,通常会靠竞选期间被灌输的信息来作出选择。于是,候选人的竞选表演能力就显得更重要一些。口才高超、会政治作秀的候选人更容易向选民传递自身优势信息,散播具有诱惑力的竞选诺言,激发起选民支持热情。然而,这样的竞争会流于表面,候选人是否具备实际工作经验和治理能力往往不是胜选的关键因素。这就是为什么在西方国家选举中,没有实际政治经验的候选人也能获胜的原因。



选择什么样的人担任政府官员,对一个国家来说至关重要。西方国家一向标榜其三权分立体制能够实现权力制衡,从而形成高效廉洁政府。但是,考察许多西方国家国内的政治运行,会发现事实并非如此。以美国为例,从其联邦政府选人用人方面就可以看出不少乱象和弊端。

分赃模式难以改变

在美国联邦政府职员中,有通过公务员考试选拔程序得到录用和提拔的,也有由总统、副总统及其下属的部门首长提名任命的,后者被称为政治任命公职人员。美国政治任命公职人员制度与其建国初期形成的政党分赃制关系密切。政党分赃制是指新总统



由于美国参议院未能通过联邦政府临时拨款法案,联邦政府非核心部门不久前曾被迫关门。这是美国联邦政府2013年10月以来再次关门。政府停摆暴露出美国民主制度出现了问题,国家治理能力下降,也说明政治分化正在加剧。

美国政府研究中心主任迪欧尼在接受媒体采访时说,美国现在比以往任何时候都要分裂。美国当前的政治分化在很多领域都有所体现,在选人用人领域体现得尤为明显。



在经济领域,市场竞争机制能够促进生产要素合理配置,推动经济效率大幅提高。于是,有学者认为这种市场竞争机制也可以拿来用于政治领域,在候选人之间形成面向选民的激烈竞争,这样就能推选出合适的政治决策者。这样简单类推而得出的结论有失偏颇,政治领域并不适合引入市场竞争机制来选择决策者。这主要是因为政治领域除了效率,还有多方面价值追求,其所需要的决策者类型与经济领域中的经营决策者类型并不