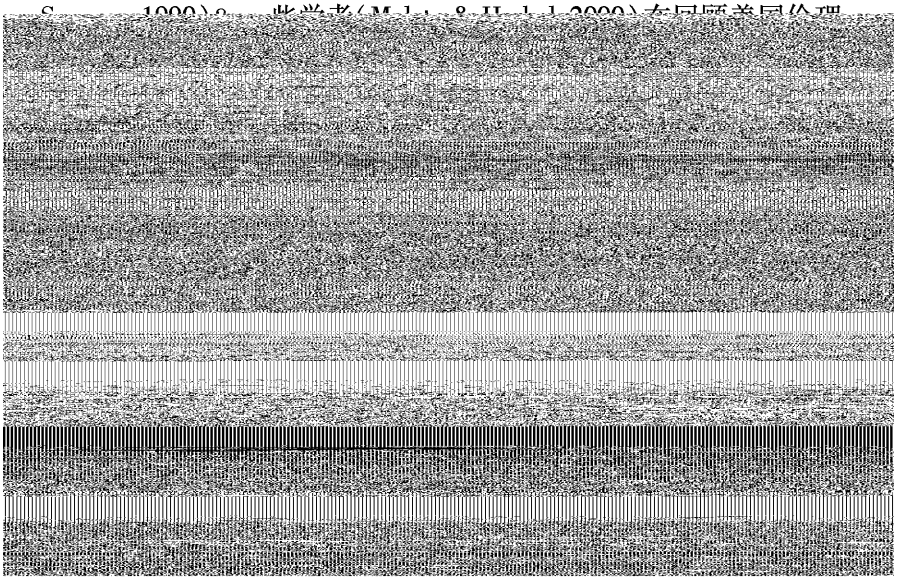
中国行政伦理改革的反思：道德、法律及其他

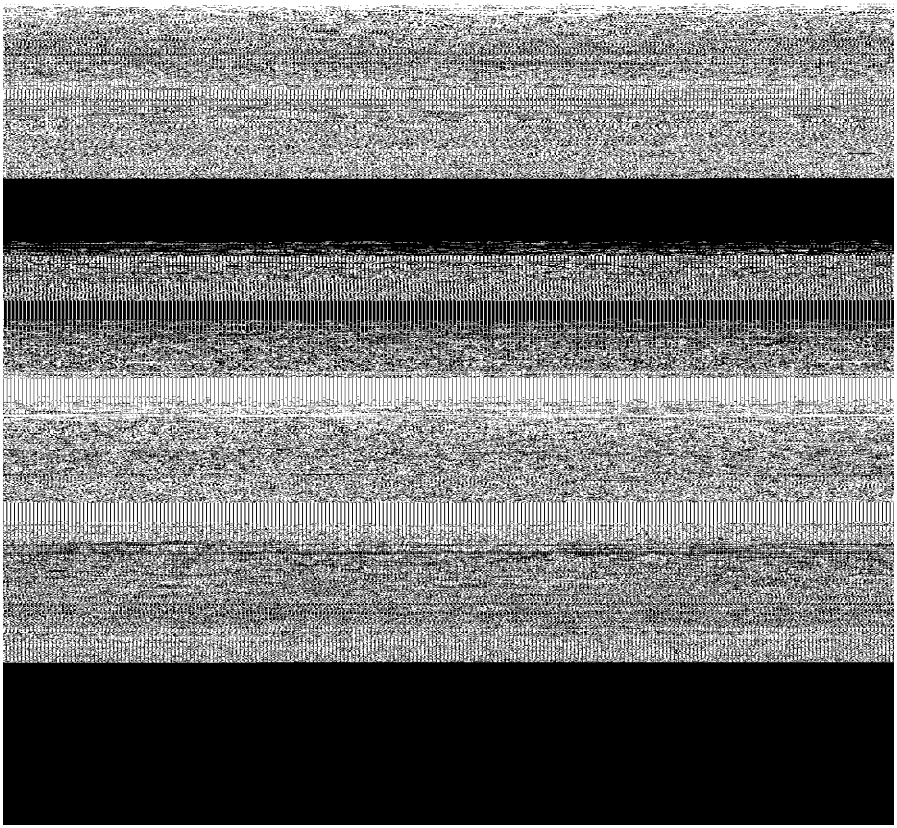
杨开峰 *

【摘　要】论文将我国建国以来反腐败战略的演进大致划分为4个阶段，进而在各阶段考察了品格伦理（道德教育）和法律战略的关系，以及它们的政策有效性。同时还发现，在道德和法律这两个因素之外，还存在其他一些因素——权力、统治、资源和文化，仅仅着力于道德教育和反腐法令是不够的。

【关键词】行政伦理　腐败　法治　德治　改革
【DOI】10.3969/j.issn.1674－2486.2009.03.005
【中图分类号】D63　　【文献标识码】A
【文章编号】1674－2486(2009)03－0127－23

对于现代国家的合法性和有效性而言，行政伦理必须达到一个较高的标准，但尽管经过了大量研究和长达几个世纪的试验，众说纷纭之下，通往一个具有高水准的伦理政府的路径却仍然模糊不清。我国也不例外——1978年以来，尽管政府已经开展了各种各





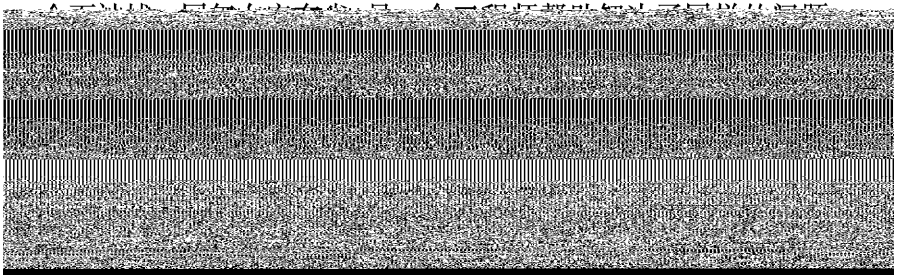
(反行贿、反偷税漏税、反盗骗国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报)。但是,因为基于干部本性都是好的,是阶级敌人在试图引诱他们这一假设,这些运动很快就演变成了阶级斗争,其重点也从干部转移到了资产阶级和小企业主的行贿受贿、偷税漏税、盗窃国有资产和在劳动力或材料上作弊的问题上。政府官员被要求调查、抵制,并与资产阶级、小企业主、封建地主等残余势力的"糖衣炮弹"做斗争。

在"三反运动"中,有一个反腐败的例子被广泛报道,并从那时起被看作是建国初期最主要的反腐败案例。原天津地区党委书记刘青山和张子善因 1950 - 1951 年间贪污 150 万元被判处死刑。这两个人都是在 20 世纪 30 年代初入党,对革命有过贡献,并在地方具有一定的影响力,对二人判决死刑引起了一些在革命年代与之共事过的领导人的质疑。毛泽东将此看作是一次与资产阶级"糖衣炮弹"的斗争,因此坚持原判。这一案例表露出毛泽东反腐的决心、司法体系的政治性质,以及基于阶级斗争和反资本主义影响的反腐败叙事文本。

从 1954 年开始,伴随着国家干部和官僚机构的迅速增长,党的核心任务转变为经济发展和组织整合①。干部专业化也被提出,尽管从今天的眼光来看,那时的专业化程度还比较低,但它已经违反了人们对等级制度和官僚繁文缛节的厌恶思想。不正之风开始增长,譬如地方干部参与"黑市"的投机活动,无节制地吃喝,并与旧地主和富农之间相互串通等。这些倾向可概括为"道德败坏"(Teiwes,1979)。相应地,社会主义教育运动被提出来,反腐败成为其中心议题。"四清"运动旨在通过抑制在会计、公共粮仓、集体财产和工分评估中的腐败现象来提高农民满意度。但是,"四清"运

①尽管"文革"十年是一个比较特殊的历史阶段,其间许多正式的制度被破坏或撤销(比如纪委和检察机关),但是反腐败的基本思路大体是一致的。

企业,就不是腐败(李俊超,1990)。再例如,1985 年,某电气工程教授帮助辽宁省某企业解决了一个技术问题,因为接受了该企业的酬



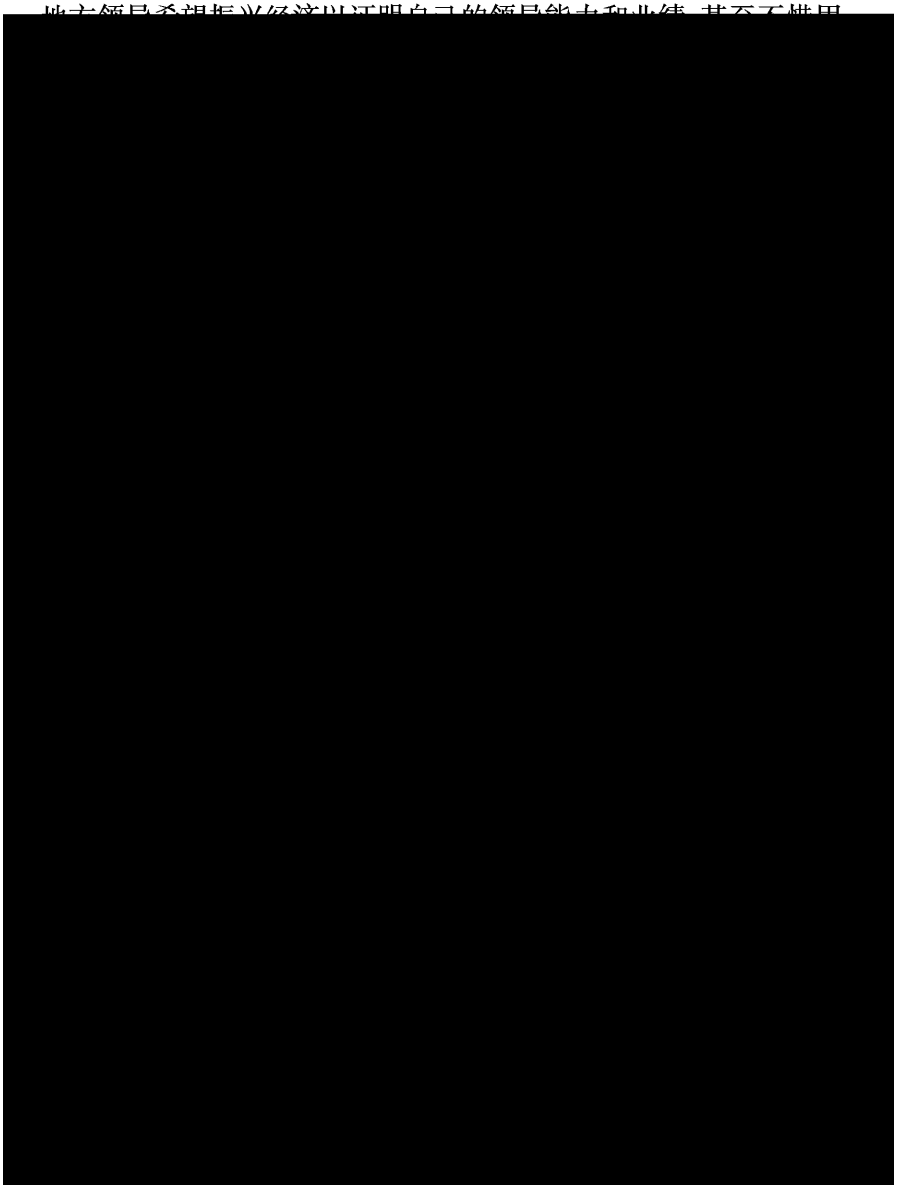
法规，其中涉及行贿受贿、投机倒把、牟取暴利，以及滥用权力等内容，司法机关也加紧了对贪污指控的处理。1992 年，监督机构在全国调查出超过 21.5 万件贪污贿赂案件，1998 年增至 43 万件（Hao & Johnston，2002）。1993 年，国务院开始每年都召开反腐败会议，以确定当年的具体任务。1995 年，国家赔偿法获得通过，这使公民和组织在他们的合法利益和权力受到侵犯时，能要求获得国家的赔偿。仅 1997 年，5 个新的国家反腐败法律和纪律条例被颁布，比如《行政监察法》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》和《党内监督条例》。1995 年以后更加注重制度方法。许多人认为，腐败的根源在于行政权力对经济活动的干预和破坏，以及指令经济遗留下来的政府对企业和经济活动挥之不去的支配。结果，在 1994 年的现代企业建设制度和 1998 年的行政改革中，政府进一步与企业分离。1998 年，中央下令军队从其下属的众多企业撤出，从 1999 年起，所有政府机构都被要求效仿执行。1996 年，最高人民检察院下属的反贪污贿赂总局成立。

然而，即使是在这一阶段，文化道路仍然在发挥作用。江泽民在中纪委 1993 年会议中指出了腐败的四大根源，其中三个涉及文化或动机：封建主义和剥削制度遗留的其他影响，改革开放后资本主义的腐朽影响，思想教育不足造成的货币拜物教、享乐主义和过度个人主义。只有一个与制度有关："不完整的结构转型"。1997 年，江泽民再次批评一些干部"模仿西方的生活方式"和"抄袭西方的价值观"。1998 年和 1999 年，江泽民继续强调了纪律、党的传统和道德教育。江泽民在党的"十五大"报告中提出，"坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键"，其中并没有忽视文化教育的作用。

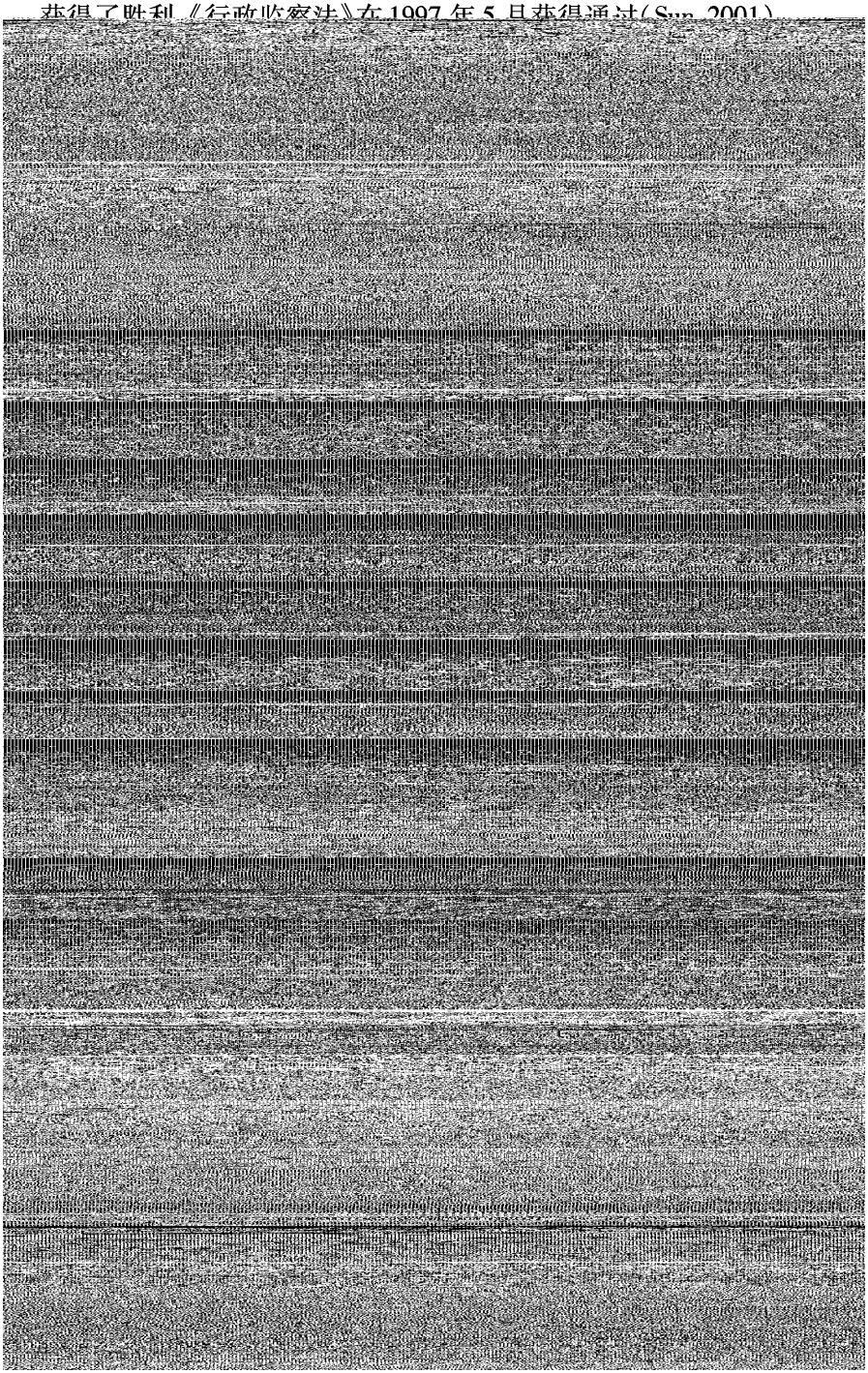
尽管体制和法律战略得到充分重视，但是腐败还是没有得到有效遏制，反而是公民对政府反腐败的决心产生疑虑，信任程度下降。1992 年，中纪委的一项调查发现，只有 33% 的公民表示对政府的反

主义,以及寻租等特点。

此外,还存在其他一些腐败的制度来源。比如,20 世纪 90 年代,群体性的经济腐败快速增长。厦门远华案就涉及省、市一级的行政、军事、公安、海关、金融业部门的数百名高级官员。尽管是以国家的经济秩序为代价,但因为可以提高“地方的经济业绩”,少数地方领导希望振兴经济以证明自己的领导能力和业绩,甚至不惜用



获得了胜利。《行政监察法》在1997年5月获得通过(Sun, 2001)。



子和其他活动似乎意味着我们仍然在道德、体制和法律基础上继续努力，而工作上则有了更大的决心和更好的协调机制。

首先，道德伦理仍然得到强调。胡锦涛总书记就职后，立刻到新中国成立前毛泽东同志告诫全体党员“两个务必”的地方——河北省的西柏坡，这显示出新的领导集体反腐的决心。另一个例子就是“公民道德建设”工程。2001 年 9 月，《公民道德建设实施纲要》颁布，旨在通过教育和宣传来弘扬以传统儒家文化和社会主义思想为基础的 10 个道德规范：爱国、守法、明礼、诚信、团结、友善、勤俭、自强、敬业、奉献。2002 年 3 月，约 1 500 万公民参加了公民道德问题的知识竞赛。这一工程的效果虽尚待观察，但很明显品格伦理依然在政府的议程上。

第二，监管制度也被强化了。尽管新的党内监督条例在 1990 年党的十三届六中全会、十四届四中全会和十五届六中全会都已提及，但它最终在历经 13 年的讨论后，于 2004 年获得通过。条例却

人大、国务院、中纪委、监察部，以及其他党组织、地方人大和行政机构都将参与。该机制将包括10个法规制度门类：

1. 党风廉政和反腐败法规制度总类，如：《中国共产党

范方面的法规制度；3. 查办违犯党纪政纪

程序方面的法规制度；4. 处理违犯党纪政

公务员方面的法规制度；5. 纠正部门和行

[illegible]

监察职能、组织机构建设、

国（境）外有关机构进行

及根据有关国际公约起草

和国家机关各部门以及地

关法规制度。

就2003－2007年廉政工作总

提交法律议案39部，制定

括行政许可法、公务员法

范行政行为的重要法律法

政执法程序，全面推行行

处罚权相对集中和综合执

共有1 076个市县开展了相

个市县开展了综合执法工

步推进。各级政府及其工

运用法律手段处理经济社

府建设明显加快。

[illegible]

案件及其他工作

纪的党员和国家

[illegible]

育工作方面的法规制度；8. 纪检

内部监督方面的法规制度；9. 与

反腐败协作方面的法规制度以

制定的国内法规制度；10. 中央

方各级党的组织、行政机关的有

国务院总理温家宝（2008：3－4）

结说：

五年来国务院向全国人大

或修订行政法规137件，其中包

和政府信息公开条例等一批规

规。改革行政执法体制，完善行

政执法责任制。积极推行行政

法试点。截至2007年底，全国

对集中行政处罚权工作，1 013

作。基层政府依法行政工作稳

作人员依法行政意识不断增强，

会事务的能力不断提高，法治政

2005 年中共中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》。2008 年 6 月，中共中央印发未来 5 年反腐败工作规划，其中包括：(1)推进反腐倡廉教育：加强领导干部党风廉政教育；加强面向全党全社会的反腐倡廉宣传教育；加强廉政文化建设；(2)健全反腐倡廉法规制度：完善党内民主和党内监督制度；完善违纪行为惩处制度；完善反腐败领导体制和工作机制的具体制度；加强反腐倡廉国家立法工作；(3)强化监督制约：加强对领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督；加强对重要领域和关键环节权力行使的监督；发挥各监督主体的作用；(4)深化体制机制制度改革：推进干部人事和司法体制改革；推进行政管理和社会体制改革；推进财税、金融和投资体制改革；推进国有企业改革；推进现代市场体系建设及相关改革[①]。

这些措施的影响正在逐渐展现。但是，过去的经验告诉我们并不能盲目乐观。在品格伦理上的努力也可能像以前教育和意识形态的项目那样陷入形式主义和“走过场”的谬误之中，如“公民道德建设工程”。指望公民能轻易遵循由政府设置的道德模式且改变他们的行为，不太现实。这一困扰着西方民主国家的问题同样出现在中国：品格伦理是很好的，但它不能轻易地变成日常的政府工作。我们几乎对如何可靠地促进这种美德一无所知。缺乏认真的规划和系统的努力，这些项目只会有助于虚假的滋长和信誉的降低。就法律而言，从 1978 年起，我国已制定了有关反腐败和廉洁政府的

法治不可能在一个完全由人控制的威权政体中取得成功。

最后,伦理改革的效果取决于其他改革,如加强国家能力的改革和促进经济发展的改革。这个问题涉及合法性来源。由于经济上的业绩往往被置于政府伦理之前,因而效率和伦理之间的紧张关系似乎已变成了一个普遍事实。总之,我国反腐败的经验表明,为了有效地遏制腐败,政府必须在道德、法治和政治之间取得平衡。同时,这种改革必须与其他类型的改革相协调。所谓的第三条道路,也即整合法治与德治,似乎是不够的,资源与权力配置的结构与制度将直接影响法治与德治的效果。提出一个完善的模型来详细地解释资源与权力配置怎样具体地影响法治与德治超出了本文的范围。本文的目的在于抛砖引玉,用中国的经验来表明,整合法治与德治的方案还忽略了其他一些因素。

参考文献

胡锦涛(2003). 在中央纪律检查委员会第二次全体会议的讲话. 网易:http://news.163.com/ 08/0116/07/42AGDR650001124J.html.

华商晨报(2003).2003 年反腐利剑挑落十三高官. 新浪网: http://news.sina.com.cn/c/2003 - 12 - 26/12171438851s.shtml.

李俊超(1990). 廉洁标准多元化现象试析. 北京社会科学,3:136 - 142.

瞭望(2004). 中国反腐战略转向,民主监督预防高官腐败. 瞭望,1 月 12 日. 搜狐网: http://news.sohu.com/2004/01/12/95/news218419586.shtml.

深圳商报(2004).福州官场反腐大震荡. 深圳组工在线网:http://www.zzb.sz.gov.cn/Include/infoQuery/include% 5Ctree _ readwj.asp? id = 13438&wjlx =.htm.

孙承斌(2004).群众对反腐败总体评价升高,满意度 8 年来首超 50%. 新京报,1 月 25 日. 南方网: http:// www.southcn.com/news/CHINA/zgkx/200401260144.htm.

温家宝(2008). 认真贯彻党的十七大精神,大力推进廉政建设和反腐败工作. 求是,9:3 - 8.

赵鹏(2004). 中组部通报 4 起“卖官”案件,要求严整用人腐败. 新华网: http://news.xinhuanet.com/ newscenter/2004 - 02/17/content_1318307.htm.

中纪委(1997). 中共中央纪律检查委员会向党的第十五次全国代表大会的工作报告. 人民网:http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64568/65445/4526295.html.

中纪委(2002). 中共中央纪律检查委员会向党的第十六次全国代表大会的工

作报告. 人民网: http://cpc. people. com. cn/GB/64162/64168/64569/65444/4429113. html.

Anechiarico, F. & Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.

Barzelay, M. (1992). *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. San Francisco: University of California Press.

Blijswijk, J. A. M., van Breukelen, R. C. J., van Franklin, A. L., Raadschelders, J. C. N. & Slump, P. (2004). Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration. *Public Administration Review*, 64(6): 718 - 727.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering, *Public Administration Review*, 60(6): 549 - 559.

Dittmer, L. (1990). China in 1989: the Crisis of Incomplete Reform. *Asian Survey*, 30: 25 - 41

Frederickson, G. (1999). Ethics and the New Managerialism. *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 4(2): 299 - 324.

Frederickson, G. (2002). Confucius and the Moral Basis of Bureaucracy. *Administration & Society*, 33(4): 610 - 628.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.

Goldman, M. (1981). *China's Intellectuals: Advise and Dissent*. Cambridge: Harvard University Press.

Gong, T. (1994). *The Politics of Corruption in Contemporary China: An Analysis of Policy Outcomes*. Westport: Praeger.

Gong, T. (2000). Whistleblowing: What does it Mean in China. *International Journal of Public Administration*, 23(11): 1899 - 1923.

Hao, Y. & Johnston, M. (2002). Corruption and the Future of Economic Reform in China. In Heidenheimer, A. J. & Johnston, M. Eds. *Political Corruption: Concepts and Contexts*: 583 - 599. New Brunswick: Transaction Publishers.

Harding, H. (1981). *Organizing China: The Problem of Bureaucracy, 1949 - 1976*. Stanford: Stanford University Press.

Hejka-Ekins, A. (1994). Ethics in In-service Training. In Cooper, T. Ed. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: M. Dekker.

Holmes, L. (1993). *The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis*. Cambridge: Polity Press.

Hsu, C. L. (2001). Political Narratives and the Production of Legitimacy: The Case of Corruption in Post-Mao China. *Qualitative Sociology*, 24(1): 25 - 54.

Kwong, J. (2000). Organization Ethics and Bureaucratic Corruption in Chinese

School. International Journal of Public Administration, 23(11): 1925 - 1942.

Lee, H. Y. (1991). *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*. Berkeley: University of California Press.

Lu, X. (1999). From Rank-Seeking to Rent-Seeking: Changing Administrative Ethos and Corruption in Reform China. *Crime, Law & Social Change*, 32: 347 - 370.

Lu, X. (2000). *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party*. Stanford: Stanford University Press.

Lynch, T. D. & Lynch, C. E. (2003). Corruption, Reform and Virtue Ethics. *Public Administration Review*, 63(3): 370 - 374.

Mackenzie, G. (2002). *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Mackey, E. S. (1996). Ethics Laws and Legislative Independence. In Bowman, J. Ed. *Public Integrity Annual*: 59 - 63. Lexington: Council of State Governments.

Maletz, D. & Herbel, J. (2000). Beyond Idealism: Democracy and Ethics Reform. *American Review of Public Administration*, 30(1): 19 - 45.

Moore, M. H. & Sparrow, M. K. (1990). *Ethics in Government: The Moral Challenge of Public Leadership*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Orts, E. W. (2001). The Rule of Law in China. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 34(1): 43 - 115.