

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样的反腐败运动，但在改革期间腐败现象还是没有得到完全控制。国务院总理温家宝（2008）指出，“腐败现象还比较严重，反腐倡廉的任务仍然艰巨”。

从我国反腐败的经验中我们能学到什么呢？本文讨论的是我国建国以来反腐败战略的演进，尤为侧重于考察品格伦理（道德教育）和法律战略的关系，以及它们的政策有效性。本文将60年粗略地分为4个历史阶段，并将围绕每个阶段腐败的原因和定义、采取的措施、建立的制度、使用的话语，以及政策有效性展开讨论。本文

* 杨开峰，美国佛罗里达州立大学，副教授。感谢匿名评审人的意见。

的重点并非从腐败案例的类型和数量上讨论腐败的程度,而在于讨论政府采取了哪些策略来抑制腐败。有关我国腐败问题已有很多文献(Gong,1994,2000;Kwong,2000)。本文关于20世纪90年代中期以前的反腐败运动的讨论借鉴了许多此类文献,而对于近年来的讨论,则更多使用了正式的政策资料、领导人的讲话和一些新闻报道。

一、行政伦理的道路之争

在一定意义上,某社会当中执政理念的核心是如何实现行政伦理,其答案由此也因人而异。迄今为止,关于达到伦理标准的道路之争议主要存在于以下两者之间,一种主张法治(体现在韦伯的观点中),一种主张德治。在美国公共管理相关文献中,这一分歧在“芬纳-弗雷德里克争论”(Finer-Friderick Debate)中、道德“低道路”和“高道路”之间、“遵循伦理条文”(compliance ethics)和“追寻伦理理想”(aspirational ethics)之间的紧张关系中(Hejka-Ekins,1994)都有所体现。一般说来,第一条道路(法律战略)倾向于用已经建立的法律、制度、规定来阻止和惩罚腐败行为;而第二条道路(文化战略)则重在通过各种形式的教育来培养个人的道德品格。

其中,法律道路典型地体现在美国的宪法当中,它强调设计一种合理的制度以使人们在追求个人利益的同时也实现公共利益——其初始假定为人不是天使,因而制度建设的前提是承认这一点,而不是试图依赖于改变个人的道德品质的或然性。与此相反,体现在儒学与亚里士多德学派中的文化道路,则强调道德教育和培养良好品格。弗雷德里克森(Frederickson,2002)提出,西方官僚制度建立在法治的基础上,而东亚官僚制度建基于人治(即德治)。他认为,人治或者说德治应该融入到西方的思想中,从而为官僚制度形成一种更好的伦理基础。我们姑且称之为第三条道路——一种综合性道路。这种综合性道路是否能在现代社会取得成功呢?作为儒学的起源地,我国则是一个很好的可供研究的案例所在。从

我国的政策文件来看,前两条道路似乎都同样得到强调。尽管以依法治国是中国改革开放以来的一个指导性原则,道德教育始终没有放松。

至少在大部分的西方国家中,整合法治与德治的综合性道路还未能取得成功(也许除了荷兰以外,见 Blijswijk et al., 2004)。以美国为例,法律战略在过去的几十年中都在占据着主导地位。1978年,《美国政府伦理法》(The Ethics in Government Act)建立了政府伦理办公室(Office of Government Ethics, OGE)来监控公私利益冲突和实行官员收入公开,1989年的《美国政府伦理改革法》(The Ethics Reform Act)又对此加以强化,许多州政府和地方政府也予以效法。为确保基于规则的伦理行为,美国的官僚制度设计出了精密复杂的正式问责系统。然而,OGE的要求往往给员工造成了沉重的负担,给业绩带来不利的影响,而且并没有提升公众对于公务员操守的信心(Mackenzie, 2002; Mackey, 1996)。很多人认为,过度的反腐败控制反而使一直困扰着官僚制度的基本病状——繁文缛节,缺乏创新,没有能动性等等恶化,并造成政府的无效性(Anechiarico & Jacobs, 1996: 173)。有学者(Thompson, 1992)指出,伦理改革运动被寄予了很高的期望,但是在具体实施过程中它却往往条文化和琐碎化,并不能解决腐败的根本问题。

有西方学者提出了两个替代方案:一是新公共管理(NPM)哲学的修正主义方法,即通过强调再造官僚制、绩效管理、问责、创新、外包与私有化来解决伦理问题(Barzelay, 1992);二是品格伦理的方法,它强调公共组织内部的伦理文化建设和道德水准的培养和发展(Lynch & Lynch, 2003)。然而,许多学者对新公共管理学模式背后的政治信条、工具理性及其真正的伦理后果提出了疑问,认为新公共管理可能对诸如程序民主、正义、公平的价值和规范等带来负面影响(Denhardt & Denhardt, 2000; Frederickson, 1999; Terry, 1998)。同样,也有不少学者怀疑品格伦理方法的实际操作性:如果不将这些规范制定成法律条文,我们如何确保其实施和效果(Moore &

Sparrow, 1990)? 一些学者(Maletz & Herbel, 2000)在回顾美国伦理改革的历史时总结道,美国伦理改革运动有许多值得称道的地方,并在一定程度上改善了政府工作人员的行为,但是,对于它的机理、效果和意义的认识还远远没有明确。

本文认为,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,所以第三条道路(整合道德和法律)还不足以产生具有高伦理水准的官僚制。因为目前大多数关于腐败的研究都将个体看作是理性的“原子”,无论他们提出的是外部控制战略,还是有关内部价值观的战略,都旨在孤立地影响个人的偏好或成本收益分析。然而,在有关腐败的行为决策中,更重要的是人群的“互动理性”或“适应性理性”(即基于他人行为的理性)。在分析人际之间的战略互动时,我们不仅要顾及所有的行动者是理性的,而且要考虑到他们的理性是存在于他们所处的社会关系网络中,因此,他们在决定自己的行为之前,先会推测其他行动者最有可能采取的战略。也就是说,即使一个人充分了解法律并且知道腐败是不道德的,他(她)可能依然选择腐败,仅仅是因为他(她)想像其他人会选择同样的行为。

吉登斯(Giddens, 1984)强调,所有人都是自治的、有知识的行动者,他们对自己在日常生活中的决策的背景和后果都有着充分的了解。行动者并不是被动的,他们的行为不是完全由体制或结构安排所决定的。一方面,行为者可以改变现状或是选择其他行为。另一方面,又因为行为者受到一些未注意到的条件(比如无意识的动机来源)和无意识的行为结果所限,行为者不能随心所欲地创造结构或社会现实。譬如说,行动者不能随意改变问责系统,但他们一定能影响这一系统。吉登斯把我们的注意力集中在社会结构是如何被再生的,亦即结构化的行动者的行为维持和再生着社会结构。吉登斯(Giddens, 1984)提出了社会系统中结构的三种类型:(1)含义规则:它涉及编码理论并通过话语或有组织的语言网络来确定行为的意义。这些规则限制或支持行动者理解其自身所处的环境,并

与其他人交流各自的理解及其对当前正在进行的活动的看法。(2)合法化规则:它涉及规范性的合法性理论,并通过社会规范、价值观念和标准来形成道德秩序。行为者在相互作用时通过这种规范化准则对各种行为进行仲裁和惩判。(3)支配(或统治)规则:它涉及资源授权/分配的理论,并通过对资源的控制而拥有权力。为了获得特定的结果,行动者利用他们以资源为基础的权力来影响他人的行为。这三种类型是相互关联的,他们在思辨分析上各不相同,但是又相辅相成。比如,在把意思传达给他人时,其过程必然与惩判和权力的应用密不可分,反之亦然。

现在,我们来比较一下结构二重性和上面提到的两种典型的伦理路径。规范这一模式提供的合法性来源是互动中惩判的基础,法律和规则就属于这一模式。诠释体系提供的含义来源则是互动中交流的基础,文化和价值更多是属于这一模式。然而,第三种模式,包括权力、支配(统治)和资源,不在典型的伦理路径的考虑范围内。但我们怎么能在不考虑权力和支配(统治)的情况下理解伦理行为呢?基于资源的权力使得特定形式的问责与伦理关系成为可能,并导致特定的伦理行为。现行体制下的权力关系决定了何种行为是伦理的和可取的。这一权力视角反映了资源依赖理论,并指出,那些在政治影响力上占据主导地位的行为者更有可能对伦理的内涵、互动的场域和期望的结果下定义。

二、1949 - 1978:政治美德的胜利

从建国到改革开放的这段时期可以粗略地划分为两个阶段。在重建年代(1949 - 1953),国家的主要任务就是破坏旧的社会经济结构,并建立新的社会经济系统。这一目标——使我国从新民主主义国家转变为一个社会主义国家——却遭遇到有限的组织能力,并最终导致了官僚主义、浪费和命令主义(Harding, 1981)。其回应就是发起了“三反运动”(反贪污、反浪费、反官僚主义)和“五反运动”

(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。毛泽东要求全党从四个方面去抓党的建设和拒腐防变:认真学习马列主义,干部参加集体生产劳动,紧密联系群众,用纪律约束党员个人的思想、行为。

动的内容又很快再次演变到政治、经济、思想和组织上去了。农村的反腐败运动演变成了全国性的社会主义教育运动。

这一政策的转变植根于马克思列宁主义话语中。新中国成立以后,我们试图以马克思列宁主义基础上的元话语——基于毛泽东式的解读——来取代儒家思想。因此,腐败行为被定义为政治错误并被谴责为“封建”、“修正主义”或“反革命”。反腐败的叙事文本是,革命的工人阶级或农民英雄与那些剥削人民和造成中国落后的封建或资产阶级坏蛋做斗争(Hsu, 2001)。反腐败措施包括:强化宣传,政治运动,批斗大会和检举揭发供认等等。在此过程中,我们试图教导人们通过一个新的社会主义的视角来看世界。儒家学说视为封建意识,并因此遭到了强烈的批评和禁止,这突出反映在文化大革命时期。有学者(Goldman, 1981)提出,我们实际上是用“党国”(Party-State)的意识形态监督替代了儒家思想的道德监督。然而,因为这两种监督模式都强调道德、教育、品格和思想控制,所以二者的区别不应被过分夸大。人治的思想为二者所共有。历朝历代的儒学已成为封建意识形态,而改革开放前中国对思想的控制则继承了很多儒家的特点。对于儒学而言,政治美德反映在个人道德上;至于改革开放前的中国,个人道德必须以政治美德为中心。在那个年代,政治标签和话语闯入了人们的日常生活和人际关系,在公私之间、政治和社会之间,并不存在差异或距离。

虽然官僚的繁文缛节被认为是腐败的来源之一,但法律、组织和制度在改革开放前从未在反腐败中占主导作用。法律被看作是资产阶级进行阶级剥削和阶级统治的工具,也没有精心设立反腐败机构。比如,建国初期的纪律检查委员会的主要职责是对下级党组织和党员个人进行纪律监督、检查、教育和处理。各级地方纪律检查委员会在各级党委指导之下进行工作,并且规定上级党的纪律检查委员会,有权改变或取消下级党的纪律检查委员会的决定。因此,这一时期党的纪律检查委员会是同级党的委员会的一个工作部门,在同级党委领导下进行工作,职权限制比较大,对同级党委和政

府的监督实际上往往是低效甚至无效的。此外,在“文化大革命”期间,纪委的工作也中断了。

在改革开放前的中国,人们普遍认为腐败程度还相对较轻,还不是党的首要政治问题。在一定程度上,人治和运动战略发挥了作用,毛泽东的信誉,以及其与包括周恩来总理在内的一些国家领导人的个人道德和反腐的决心无疑成为其中的一个原因。从1978年起,每当人们对政府的反腐决心失望时,就会对改革开放前的中国进行重新审视。刘青山和张子善的案例已成为公众缅怀毛泽东“理想化”时代的一个代表性叙事,但是当时的历史背景是不应该被忽视的。改革开放前的中国反腐战略成功的原因远远不只是毛泽东对个人道德的强调,更重要的原因是,在当时的计划经济体制下,几乎没有机会腐败,而且由于教条式的共产主义话语渗透贯穿了整个社会,对个人利益的追求极度受到抑制。与此同时,对西方国家采取闭关自守的策略。从结构化理论来看,在中层和基层政府工作人员中,在民众和政府工作人员之间,权力和资源形成了较高程度的均等和公平,这保证了法律、文化和价值以一个相对可靠、公平的方式来应用。

三、1978 - 1989:道德与法律之间

1978年之后的改革开放政策取得了经济上的巨大成功,但它也同时打开了蕴藏腐败动机与机会的“潘朵拉的盒子”:计划经济体制被打破,私人利益被解放,人们的道德信仰受到质疑。在最初的三年里,改革把重点放在农村,腐败还未成为一个重要问题。继而,当改革延伸到城市的生产企业时,寻租行为开始出现。最根本的原因是,在渐进式改革模式中,并非所有的改革都是同时的或协调的,于是那些容易被利用以实现私利的漏洞便产生了。特别是当时的“双轨制”(部分由计划控制,部分由市场调节)也引发了腐败:官方(计划)和市场之间的价格差额在1981 - 1988年间每年都在100 - 300亿元之间浮动(Sun, 2001)。基于价格差异产生的寻租成

了一个简单的敛财方法。在计划经济年代,腐败问题主要集中于等级制度中的高层,往往是发生在高级官员和他们的亲属中。然而,到了20世纪80年代,权力下放改变了这个局面,中低级别官员也可以滥用权力了。在诸如户口登记,发放护照、车辆牌照等职能部门中,政府官员可以用各种各样的形式聚敛钱财。

总的来说,我们意识到腐败现象有结构和文化两方面的来源。结构来源包括经济转型、市场化、官僚权力和薄弱的反腐制度设计。文化来源包括意识形态和思想道德的崩溃,以及变化中的价值观的混淆(Sun,2001)。结果,在表面上,大多数20世纪80年代以后政府的官方分析将腐败现象归咎于改革的不充分,比如双轨制经济、政府和企业的不完全分离,以及落后的法律体系。中央的政策文件似乎希望发展一个平衡的反腐战略,而这个战略包括深化改革,通过共产主义教育培养道德,提高法治,加强法律制度建设,以及改变干部招聘和管理制度等组成部分。

在实践中,虽然运动方式不再像以前那样得以强调,但领导层仍然一次又一次地采取这种战略,比如1980-1981年纠正党内不正之风的运动、1982年坚决打击经济犯罪的运动、1983年消除住房违规行为的运动、1984-1985年严惩贿赂犯罪和禁止官员从商的运动等等。运动方式依然不时被采用的一个主要原因是,到20世纪80年代末,尽管在表面上,现代化建设和经济自由化导致了以规则为导向的技术治国(Whyte,1989),但政治体制的结构和运作模式上的变化是有限的(Lee,1991),中国依然是一个“动员型体制”(mobilization regime)(White,1990)。与此同时,思想上的控制并没有放松,人们认为只有很小一部分官员腐败,这些人被传统意识形态所侵蚀,如封建主义、资本主义腐朽思想,资产阶级的生活方式,个人的贪婪和个人主义。

反腐败机构的发展取得了一些进步,但仍然落后于实践的要求。1978年中共十一届三中全会决定重建党的纪律检查委员会,并选举产生了中央纪律检查委员会。随后,地方和中央国家机关各

级党的纪律检查机构也相继建立。与改革开放前纪委由同级党委领导不同的是,新的纪委有同级党委和上级纪委两个领导机构。1982年党的“十二大”通过的党章规定,纪律检查委员会由同级党的代表大会选举产生、各级纪律检查委员会接受“双重领导”;纪律检查委员会在同级党委和上级纪律检查委员会的双重领导下开展工作。这一改变旨在强化纪委的监管作用。然而,在缺少上级纪委介入这一总体情况下,除非一个大丑闻被偶然披露出来,纪委在监管同级领导中都显示出了相对的无效。1985年,税收、财务大检查办公室成立,开始组织年度检查活动,然而,这种运动式的设计限制了它的有效性。1987年,监察部也重新建立,它的一个重要任务是遏制公务员队伍中的腐败现象,但它没有处理高职位党员干部腐败问题的职能。及至20世纪80年代末,为了协助政府监管部门,面向公众的指控和举报中心广泛设立,但是,其有效性还是取决于政治领导者对反腐的决心(Gong,2000)。

反腐败的法律的颁布同样也取得了进步,但因为法律的规定很模糊,所以执行起来很难。比如,腐败是指为了个人利益而滥用“公职”,但在转型经济下,公职是一个很模糊的概念。在20世纪80年代的中国,公职远非局限于党和国家机关,而是延伸到各种文化、教育、科学和拥有一定决策权的生产组织。那些承包或租赁给私人团体的国有企业、农村集体和合资企业甚至更让人困惑。另一方面,有很多边缘行为不是为个人谋利,而是替某个企业或区域谋利。在国家和社会之间,公与私之间,市场与计划之间,政治与行政之间,集体与个人的权力和利益之间,它都没有一个明确的界定。这种含糊不清增加了法律和法规的执行难度。

因为往往会受到意识形态和政治权力的影响,法律在个人、部门和地区中的执行看起来存在一定的灵活性。腐败的标准出现了多元化特点。比如,中纪委有关送礼和礼品的条例允许金额很小的、合理、必要的礼品。这个要求可以有不同的解释:干部接受了同样的小礼物,倘若该礼物来自党政部门,这构成腐败;倘若来自工商

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金而被捕。同年在广东省,另一个工程师帮助解决了同样的问题,却得到了政府的经济奖励(Hao & Johnston,2002)。由于发展水平的不同和经济上的地方主义,法律的执行有所不同。一个流行的说法是,同样的“犯规者”“在广东是劳动模范,但在上海是罪犯;在海南开主席会议,但在北京戴着手铐”;还有另外一个流行的说法就是,“一个人可以在广东去任何地方,在福建做任何业务,在浙江赚任何形式的钱,在江苏聘请任何类型的人”(李俊超,1990:136-137)。总之,具有经济活力的地区往往更自由。

这些混杂的政策似乎并未奏效。1987年后,因为双轨制度和权力下放引起如通货膨胀和腐败猖獗等未预料到的问题(Dittmer,1990)。改革改变了经济和社会体制,但也带来了一些如价格操纵、炫耀性消费、贪污、舞弊、通货膨胀、失业和经济不平等之类未预料到的后果。至于如何解释这些现象,领导层尚未形成一致意见,也未能建立一个公共叙事文本使这些创伤性变化变得可以理解(Hsu,2001:36)。因此,品格伦理的失败在于,它强加马克思列宁主义道德于一个日益市场化的经济基础之上(Holmes,1993)。从结构化理论来看,资源和权力配置的机制在迅速、剧烈地发生变化,但是合法性规则和含义规则的发展没有与之同步。

四、20世纪90年代:制度化反腐的新进展

虽然20世纪80年代和90年代都是以改革、市场化和逐渐增多的腐败现象为特点的,因而将这两个时期分离开来似乎显得武断,但是20世纪90年代见证了一股用法律手段打击腐败的浪潮,反腐的政策似乎发生了一些改变。

经过20世纪80年代多轮反腐败运动后,领导层终于认识到了政治运动反腐的局限性。从1988年开始,人大通过了一系列法律

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 and 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腐败措施满意。1994年该比例下降到了15%。1996-1999年,该比例分别为33%、40%、38%和38%(孙承斌,2004)。同1980年代

相比,腐败的范围和形式不断扩大。首先,寻租的重点转移到了有更多资金参与的资本产品的价格差异上,如股票。其原因是,国家在继续统一分配资金、能源和国有企业进口/出口配额等关键资源,而且金融业本身已在1990年代末成为经济改革的重点。其次,并未直接控制经济资源的官员的腐败也开始增长,这些官员主要从事如非法征收罚款、强制非法收费和非法摊派等违规行为。特别是在地方上,面对越来越重的财政压力,政府机构只能诉诸预算外收入和自筹收入,主要是那些从当地居民和企业取得的,以“筹款”、“收费”和“捐赠”为名义的不定期的收入。另外,腐败愈益达到一个系统化的水平。比如沈阳的“慕马案”,市委书记、市长、副市长、17个局(行政或党政部门)领导,以及众多中层管理人员都被发现腐败行为。“慕马案”暴露出了一个惊人的现实——腐败官员会与“黑社会”相勾结。这种系统化腐败还越来越多地体现在公务员提拔和招聘中。

这种不当的行政行为广泛蔓延,且公众不能直接提出挑战或是诉诸法律。传统的行政弊病(如形式主义和异化)似乎开始自我演变以适应新的情况,不当行为比比皆是:虚假报告、欺骗上级、政绩工程,不当行为的遮掩和不可靠的统计数据。这种行为在改革开放前就受到了惩罚,但现在变得更严重。比如,官员鉴于会因其显著的业绩而得到提拔,同时却缺乏一套系统的执行和责任追究制度,所以,会出于三种目的而准备三套数据的现象并不罕见,他们报告好消息,抱怨恶劣的条件以争夺资源,也应付对实际情况的检查。“官员制造数字,数字产生官员”的说法变得众所周知。虽然公务员制度的实验起始于20世纪80年代且此后在90年代得以制度化,但建立一个制度比改变政府干部的思想、风格、价值观和态度容易得多(Zhu, 2000)。中国的行政体制已变成一个新传统主义体制,其精神处在传统的革命思想和现代官僚制思想之间(Lu, 1999, 2000)。理性的官僚结构建立了,但是运作的常规化和制度化并没有实现。在中国,这一体制具有以地位为导向,精神的异化和形式

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,甚至不惜用违法的方式,他们容忍了走私逃税。走私在20世纪80年代主要是个人行为,且都被界定为经济犯罪,但在20世纪90年代,更多的机构集体参与走私,它被定义成腐败。

在传统的政治体制中,法制之存在受到国家的核心任务和重大改革政策的影响。随着权力的下放,政策通知来自于各级政府。结果,颁布了越来越多的法令、指示、条例,但有效性也变得越来越少,彼此之间及其与法律之间往往是矛盾的。比如,一个人是否是对经济有过贡献的“能人”,在法庭上会因此受到不一样的对待。从“生产力标准”来看,能人也许应该受到较宽松的处理。这个问题在1992年引起了很大争议。上海检察院和法院承诺将“改变不合时宜的观念”和“所有工作都保证经济的优先地位”。检察院甚至宣布,“参与生产、技术和管理的关键人员”在表现出悔改后可以考虑获得宽大处理。上海某中级人民法院随之效法,允许提前释放某有名的冰箱厂前主管,这一举动导致了当地类似人员的上诉潮。有些法律学者甚至支持这种做法,认为是“司法进步”(Sun,2001)。

法治受到了不断变化的社会中改革思维的挑战。比如,国有企业是否适用与政府部门一样的反腐败法律?1996年12月召开的全国人民代表大会常务委员会对该问题展开了争论。一部分立法者主张应该有一个不限于政府机构的总的监管法律。而另外一部分则主张,行政监督法不应该包括国有企业,因为要顾及企业的经济效率和经济目的。他们认为,国有企业的领导如果被视同为政府官员来处理,就会面临腐败罪的最高处罚——死刑,但非国有企业的管理者最高只会面临15年监禁。最终,那些更关心经济效率的人

获得了胜利,《行政监察法》在1997年5月获得通过(Sun,2001)。

当与重要的经济改革计划相冲突时,品格伦理往往很容易被忽略。20世纪90年代,严峻的经济形势迫使以私有化为导向的国有企业改革政策的主流浪潮出现,比如“国有经济战略调整”、“抓大放小”。国有企业和银行系统接近崩溃,政府也不再能支撑它们。在这种环境下,许多地区的腐败行为被默许了。这就提醒我们去注意一些研究的结论:“公共机构有着基本的实质性的职责。毫无疑问,腐败会破坏这些职责的履行,但同时,公共机构通常使反腐败工作成为相比之下更为次要的工作。在实际中,伦理往往被理所当然地视为必要的但是次要的问题,事关记录保持而不是重大的根本问题。这种情况有可能暂时中断,尤其是当丑闻发生并引起公众注意的时候。但是,这些往往都是非比寻常的和特殊的。”(Maletz & Herbel,2000:27)

总之,20世纪90年代出现了更多利用制度和法律遏制腐败的战略,但是其效率却并不总是令人满意。这并不是因为领导层缺乏反腐败的决心,也不是因为政府没有建立起详细的规则条例,而是因为,尽管反腐败措施越来越详细,也有了更好的反腐败培训机构,但新的腐败形式和模式向这些措施提出了挑战,而且人们总是习惯于用一些传统和非正式的方式来应对(Lu,1999)。人们普遍认识到反腐败法令的执行往往受到各种各样因素的制约:党内的派系、地方保护主义、经济发展至上等等。从结构化理论来看,尽管我们在合法性规则(法律法规)上取得了很大进展,并同时强调了含义规则(思想教育),但是它们与支配性规则往往有矛盾。从总体上看,一方面市场成为资源配置的主要机制,效率优先导致了越来越大的贫富差距,从而影响了人们对腐败的理解。另一方面,政府对市场的干预和影响依然很大,为腐败滋生提供了土壤。特别是在官员的权力分配中(升迁与奖惩等),经济发展至上和关系的重要性影响了官员对合法性规则和正式含义规则的诠释与执行。结果对大多数人而言,一种非正式的含义规则或者文化出现了:我有必要借助于合法性之外的途径,因为其他人都会做同样的选择。

五、新黄金时代

2002 年以来,新的领导集体继续加大反腐败的力度。在 2000 年到 2004 年间,中纪委关于公众对反腐败满意度的调查显示了满意度的不断改善,分别为 42%、42%、48%、52% (孙承斌,2004)。承认问题的严重性是新一届政府反腐败决心的一个象征。胡锦涛(2003)总书记指出:“目前,腐败现象仍然比较突出,导致腐败现象易发多发的土壤和条件还存在,反腐败斗争的形势仍然是严峻的,反腐败斗争的任务仍然是繁重的。”一些案例报告显示,腐败已经侵蚀到了党和政府的核心职能部门中,如人事和晋升系统。比如,福州市原政法委书记吴文达公开规定,全市政法系统副科级及以上职位的晋升必须经他审批。他对一个地方派出所所长的职位的开价是 30-35 万元(深圳商报,2004)。辽宁省宽甸县原县委书记商殿举因出卖 30 多个官职在三年内而获利 100 万元以上(赵鹏,2004)。

随着反腐工作的深入,其重点已放在了高层官员的身上。根据中纪委(1997,2002)向党的“十五大”和“十六大”提交的工作报告,1992-2002 年,被查处的党员人数从 669 300 上升到了 846 150,增长了 26.4%;被开除党籍的党员人数从 121 500 上升到 137 711,上升了 13.3%;被查处的县级官员人数从 20 295 增长到 28 996,增长了 42.9%;被查处的地方官员人数从 1 673 上升到 2 422,上升了 44.8%;被查处的省(部)级官员从 78 人增加到 98 人,增加了 25.6%。2003 年,13 个省(部)级官员因腐败行为被查处,且被广泛报道(华商晨报,2003)。除了这 13 例以外,2003 年期间也发生了其他一些反腐败斗争中的历史性进步。比如,党和政府第一次提出建立一个反腐败的制度体系;第一次起草了中国共产党党内监督条例;签署了第一个联合国反腐败协定;首次从特设监管向常规监管转变;第一次将工作的重点放在危害人民直接利益的行为上。公众对反腐工作的满意度第一次超过了 50% (孙承斌,2004)。这些例

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1500万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。条例规定,工作的重点是监督各级党委书记,它强调并使各级纪委的监管功能合法化,且专门设置了包括10个部分的监督体系:集体领导和分工负责、重要情况通报和报告、述职述廉、民主生活会、信访处理、巡视、谈话和诫勉、舆论监督、询问和质询、罢免或撤换。

第三,与反腐败相关的法律建设被强化。比如,《中华人民共和国行政许可法》在2004年7月1日开始实施。该法令的目的之一在于规范和精简中央和地方政府的市场监管权。在这项法令中,许多组织不再行使市场监管权;非法收费被禁止并对其法律后果作出明文规定;法令明确规定,政府只能设定6种事项,而其他事项应由市场、企业和中介机构自行处理;地方保护主义受到限制;许可程序标准化并遵循及时、方便、公开听证和公开信息的原则,公开听证和公众信息得到了保证。其他一些法案也在考虑当中。时任中纪委副书记夏赞忠(瞭望,2004)在2003年的全国纪检监察法规工作会议中提出,政府的目标是建立一个包括一系列与宪法、党章一致的综合条例和细则的廉政和反腐的监管机制,中共中央委员会、全国

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. 党风廉政建设和反腐败法规制度总类,如:《中国共产党党内监督条例(试行)》、《关于实行党风廉政建设责任制的规定》、《行政监察法》等;2. 党员领导干部廉洁自律工作和其他行为规范方面的法规制度;3. 查办违犯党纪政纪案件及其他工作程序方面的法规制度;4. 处理违犯党纪政纪的党员和国家公务员方面的法规制度;5. 纠正部门和行业不正之风工作方面的法规制度;6. 监督制约和从源头上预防、治理腐败工作方面的法规制度;7. 反腐倡廉宣传教育工作方面的法规制度;8. 纪检监察职能、组织机构建设、内部监督方面的法规制度;9. 与国(境)外有关机构进行反腐败协作方面的法规制度以及根据有关国际公约起草制定的国内法规制度;10. 中央和国家机关各部门以及地方各级党的组织、行政机关的有关法规制度。

国务院总理温家宝(2008:3-4)就 2003-2007 年廉政工作总结说:

五年来国务院向全国人大提交法律议案 39 部,制定或修订行政法规 137 件,其中包括行政许可法、公务员法和政府信息公开条例等一批规范行政行为的重要法律法规。改革行政执法体制,完善行政执法程序,全面推行行政执法责任制。积极推行行政处罚权相对集中和综合执法试点。截至 2007 年底,全国共有 1 076 个市县开展了相对集中行政处罚权工作,1 013 个市县开展了综合执法工作。基层政府依法行政工作稳步推进。各级政府及其工作人员依法行政意识不断增强,运用法律手段处理经济社会事务的能力不断提高,法治政府建设明显加快。

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 1500 多项政策、指令、条例和法律。尽管如此,个人和机构的腐败现象一直伴随着法律和行为规范的增长,而且不健全的法制结构、体制、文化和政策因素的负面影响尚未完全消除。首先,中国的反腐败斗争虽然具备清晰的目标、大量的执行措施和后续的惩处办法(Gong, 1994),然而,更重要的是,这些措施是党和国家总体政策的

^①参见新浪网:<http://news.sina.com.cn/c/2008-06-22/213915794540.shtml>。

组成部分,并为更高的政治目标服务。结果,法律系统就等同于“一个由一些具有规范的约束力的法律、法规、条款、措施、指令、通知、决定和解释等等组成的扑朔迷离的、不协调的阵列”(Orts, 2001: 173)。此外,一个重要的因素是在前一时期形成的非正式的强调“关系”的含义规则与文化,以及与之相连的公民对政府反腐的不信任,都会影响到反腐法制和思想教育的实际效果。因此,反腐败的建设将是一个长期的任务。

六、结 论

我国反腐改革的经验表明,尽管我们有着悠久的儒家传统,但我们并未在利用品格伦理方面明显表现出优于西方国家的成效。我国政府面临的两难处境和困难与西方国家有着相同的基本结构,如品格伦理与法治之间的紧张关系,以及政治对反腐败的影响。所不同的是,不同的国家有不同的历史、经济和体制背景,而这些不同又限制了反腐败战略的选择和它们各自的影响。

综上所述,可以得出以下几个结论。第一,如果缺少法治的背景,德治只能在高度计划经济时代的中国发挥作用,在那个时期,善的界定实际上是一种政治意识形态。第二,在改革开放时代,伦理危机并不仅仅是市场化改革本身所造成的,而是因为,在一个伴随着利益日益分化的快速发展的社会中,建立具有合法性的“善”和“德”变得越来越困难。虽然中心问题是从计划经济向社会主义市场经济转变,但腐败的根本问题则存在于多元化的利益和不平等之中。西方国家同样面临着这两大问题,但它们的分析框架通常都放在多元化社会中的自由主义和社群主义的紧张关系上。品格伦理或理想化的伦理与自由主义的传统相冲突,因为自由主义反对政府去界定人的终极目标。自由主义从一开始就要求政府将自己的行为限制在处理最基本的涉及最平常需求的行为内。道德中立的自由主义政府在思想上一直占主导地位。第三,改革开放时代的经验也表明,

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.
- Sun, Y. (2001). The Politics of Conceptualizing Corruption in Reform China. *Crime, Law & Social Change*, 35: 245 – 270.
- Teiwes, F. (1979). *Politics and Purges in China*. New York: M. E. Sharpe.
- Terry, L. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, 58(3): 194 – 200.
- Thompson, D. (1992). Paradoxes of Government Ethics. *Public Administration Review*, 52(3): 254 – 259.
- White, T. (1990). Post-revolutionary Mobilization in China. *World Politics*, 43: 53 – 76.
- Whyte, M. K. (1989). Who Hates Bureaucracy? A Chinese Puzzle. In Stark, D. & Nee, V. Eds. *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Zhu, Q. (2000). The Process of Professionalization and the Rebuilding of Administrative Ethics in Post-Mao China. *International Journal of Public Administration*, 23(11): 1943 – 1965.

(责任编辑: 颜昌武)