

邓小平行政理论中的廉政思想*

李 辉

[摘 要] 廉政思想是邓小平理论的重要组成部分,它贯穿于邓小平同志对改革开放以来中国整体政治和经济形势的判断之中,为我国进行廉政建设和反腐败斗争指明了方向。本文选择邓小平行政理论中的廉政思想加以阐述,公共行政理论中解决腐败问题最为关键的三个环节为:对领导者权力的监督,对代理人自由裁量权的约束,以及对整个官僚系统官僚主义和特权化的遏制。而邓小平同志行政理论中关于领导权力如何监督,关于干部人事管理制度的强化与改革,以及关于依靠法治进行行政管理方面的论述,正好与行政理论中解决腐败问题最关键的三个环节相契合,体现了深刻的廉政思想。

[关键词] 反腐败;公共行政理论;邓小平

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863(2014)08-0006-04

廉政思想是邓小平理论的重要组成部分,它丰富和发展了马克思主义廉政理论在中国的实践,贯穿于邓小平同志对改革开放以来中国整体政治和经济形势的判断之中,为我国进行廉政建设和反腐败斗争指明了方向。邓小平同志对中国腐败形式的判断极为准确,且富有远见。早在改革开放伊始,邓小平同志就提出:“现在是什么形势呢?我们自从实行对外开放和对内搞活经济两个方面的改革,不过一两年时间,就有相当多的干部被腐蚀了。”^[1]邓小平同志认为腐败问题非常严重,不是不痛不痒、可有可无的问题,不是一般性质的问题,他号召全党同志都要认识到问题的严重性,要把反对腐败当做重要工作来抓,“这个问题要认真地搞,而且在近期要抓紧,处理要及时,一般地要严,不能松松垮垮,不能处理太轻了。”^[2]

虽然邓小平同志对廉政建设和反腐败问题的看法没有专门系统的论述,但是在多个场合和形势下都提到如何在中国进行反腐败和廉政建设工作,思想内涵极其丰富,所触及的领域纷繁复杂,涉及到政治、经济、文化、法律、行政管理等各个领域的内容。这些真知灼见,在今天看来,对于我们下一步的廉政建设和反腐败斗争依然有着重大的指导意义。

本文拟选择邓小平行政理论中的廉政思想加以阐述,特别是其中关于领导权力如何监督,关于干部人事管理制度的强化与改革,以及关于依靠法治进行行政管理方面的论述,都体现了深刻的廉政思想。同时这三个方面也是公

共行政理论中解决腐败问题最为关键的三个环节。

一、腐败的根源:公共行政的视角

腐败一般被定义为:“利用公共权力谋取私利。”从上世纪 60 年代兴起的关于腐败的功能主义争论开始^[3],就已经被纳入现代科学视野,发展到今天,已经可以确定,一个国家的腐败程度与经济、政治、文化、社会形态乃至地理因素都有一定的关系。但是从公共行政学的视角来说,其中对腐败根源进行解释被使用最多的理论为“负责人—代理人—顾客”(principal-agent-client)理论,也就是经常被成为 PAC 的解释框架。这一理论认为,一个典型的公共行政过程发生在三个行动主体之间的互动中,其中负责人(principal)是一个部门的主管,负责本部门的各项工作与本部门职能的发挥,也是有关本部门事务的各项政策的制定者;而代理人(agent)则是部门中的一般行政人员,只负责处理日常行政事务,执行由负责人发出的各项命令或者新制定出来的决策。代理人是直接和顾客打交道的,负责人必须要通过代理人来与顾客进行互动,要通过代理人把自己制定的政策真正执行下去,产生政策后果。因此,代理人就成为了沟通负责人和顾客的桥梁,而在这一过程中就会产生腐败问题。^[4]这主要来自于以下三个原因:

一是负责人手中的权力过分集中。在一个理想的 PAC 理论中,由于所有的行政命令都是由负责人发出的,因此负责人所发出的行政命令一定是要符合顾客的要求的,这就要求顾客要对负责人手中制定决策的权力有所约

* 项目基金:国家社会科学基金青年项目:“东亚儒家文化圈预防腐败制度研究及对中国的启示研究”(11CZZ015);复旦大学青年教师科研能力提升项目“中国城市公民的反腐败效能感研究”(20520132026)

作者:李辉,复旦大学国际关系与公共事务学院讲师,上海 200433

束。但是在实际的行政过程中,事情的发展却刚好相反。由于负责人也是一个理性人,他常常不会使用手中的权力仅仅为顾客服务,而是为自己服务。因此顾客常常为了实现自己的意图,需要支付大量的额外费用来购买负责人的服务,这也就是在西方民主政治中经常会发生的所谓“游说”现象。政客和议员虽然是由民选产生的,但是他们并不会自动为自己的投票人服务,于是各大利益集团就需要组织庞大的游说集团,甚至不惜花高价贿赂议员和政客,以使得议会作出有利于本集团的决策。

二是代理人手中的自由裁量权。在一个理想的 PAC 理论下,代理人仅仅执行负责人的行政命令,按照各项规章制度根据负责人的要求为顾客服务。但现实是,代理人与负责人一样是一个理性人,上级的行政命令并不会自动得到百分之百地执行,代理人可以通过违抗、扭曲、不作为等方式来按照自己的意志执行负责人的行政命令,这也就是通常所说的“上有政策,下有对策”。这些所谓的“对策”从理论上来说其实就是代理人手中所握有的“自由裁量权”,自由裁量权越大,产生腐败的可能性就越高。比如中国经常会发生的公路乱罚款问题,交通管理部门拥有一定的罚款权力,其本意是为了解决公路上的违法行为,比如超载和违反交通规则。但是作为政府代理人的交通管理人员,在罚款的过程中可以与司机合谋,司机支付管理人员低于罚款的费用,管理人员纵容司机的超载行为,这也是典型的自由裁量权腐败问题。

三是整个行政系统的官僚主义与特权化。按照马克思·韦伯的理论,行政系统或者官僚系统应该是法理型权威的集中体现,即其应该是一个完全非人格化的理性的行政体系,其所遵守的规则仅仅是各种相关的法律和规章制度。但是实际上许多国家在建立现代行政管理体系的过程中,碰到的一个重要问题是整个行政系统的人格化,官僚行政人员无法把手中的公共权力与私人利益区分开来,他们大肆滥用手中的公共权力为自己或者家人和朋友谋求好处,把民众赋予的公共权力看做是自己手中的权力,用这些权力为自己和家族建立起特权化的社会地位,并且想尽办法把这些优势传递给自己的后代。

以上三点即是从公共行政学的视角对腐败根源的揭示,邓小平同志对于中国廉政建设和反腐败斗争提出的各种思想,从公共行政的视角来看,实际上对解决这三大问题都提出了非常重要和具体的方法。具体来说,对于第一个问题,也即是领导者手中权力过分集中的问题,邓小平提出要通过各种方式监督领导手中的权力;对于第二个问题,也即是行政人员的自由裁量权问题,邓小平提出要进行干部人事管理制度改革,同时要加强对公务员队伍的廉政教育;对于第三个问题,邓小平提出要在中国加强法制建设,要依靠法制来反腐败,克服行政系统的官僚主义和特权化。

二、对领导权力的监督

权力是腐败的根源,反腐败问题落到根子上其实就是如何对权力进行约束,如何把“权力关进制度笼子里”的问题。其中最有效的办法就是要对权力进行监督,尤其是对领导干部手中的公共权力更要通过各种方式严格加以监督,否则就有被滥用的可能。大体来说,邓小平同志提出

要通过以下几种方式来监督领导干部手中的权力:一是通过党委和党的生活的监督;二是通过民主集中制进行监督;三是依靠群众进行监督;四是依靠监察机关进行监督。今天看来,民主监督、党委监督、群众监督和监察机关监督已经构成中国目前监督体系中的重要环节,对于约束领导干部手中的权力,防止权力滥用起到了举足轻重的作用。

首先,党委和党的生活的监督是最重要的监督。党委自身的监督是党要管党、从严治党的体现,是党解决自身问题的重要方式。邓小平同志曾经非常深入地思考过领导干部的权力监督问题,在多个场合谈到过如何监督领导干部。早在 1962 年,邓小平同志在“扩大的中央工作会议上的讲话”中明确提出:“我觉得,对领导人最重要的监督是来自党委本身,或者书记处本身,或者常委会本身。……在党委里面,应该有那么一段时间交交心,真正造成一个好的批评和自我批评的空气。同等水平、共同工作的同志在一起交心,这个监督作用可能更好一些。”^[5]在接见参加组织工作会议和全国监察工作会议的同志时,又重新强调以党的生活的方式进行监督的思想:“对干部的监督,无非是这样几个方面:首先是党的生活的监督,党员干部要过党的生活。……许多高级干部完全在支部里面过党的生活,监督比较困难。这是多少年的经验了。那个时候提出,一个季度或者半年,可以在一个党委,一个党组,结合讨论工作,过一次党的生活,……这不只是个人修养问题,也是一种监督。”^[6]

今天,通过党的生活的方式进行监督最集中的体现形式为“民主生活会”。通过民主生活会开展批评与自我批评是我们党在长期的革命和建设实践中形成的优良作风,是我们党的一项光荣传统,是坚持和健全民主集中制,增强领导班子凝聚力和战斗力的一大法宝,也是加强党内监督的重要途径。2013 年 9 月份,习近平总书记用 4 个半天的时间参加了河北省委民主生活会,强调要把批评和自我批评摆在重要位置。要教育广大党员、干部自觉‘照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病’,对作风之弊、行为之垢来一次大排查、大检修、大扫除。

其次,邓小平同志还提出:“民主集中制的贯彻执行,这也是一种监督。”^[7]从行政学的理论来说,在组织内部一定程度的权力集中可以提高组织效率,但是过分集中的权力就会导致腐败。因此,一个运转良好的高效率组织,一定是要在集中和民主之间有精妙平衡的体系。邓小平同志非常重视这一制度的作用,甚至认为“民主集中制是党和国家的最根本的制度,也是我们的传统制度。坚持这个制度,并且使它更加完善起来,是十分重要的事情,是关系我们党和国家命运的事情。”^[8]要实现民主集中制,就要做到集体领导,分工负责,在集中的过程中强调民主,在民主的过程中强调集中,做到民主和集中的辩证结合。在集体领导的情况下,组织内部的决策权分散到多元化的领导者身上,可以在一定程度上克服一元化领导带来的权力过分集中的问题。

再次,来自群众的监督是克服领导权力腐败的有力武器。党委的监督 and 民主集中制的监督在一定程度上是来自上面或者是平级的相互监督,是一种党内监督,但是

监督可以来自党内,也可以来自党外,那就是我们党一直强调的群众监督。邓小平曾经多次强调群众监督的重要性:“要有群众的监督制度,让群众和党员监督干部,特别是领导干部。凡是搞特权化、特殊化,经过批评教育而又不改的,人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免,要求他们在经济上退赔,并使他们受到法律纪律处分。”^[9]实际上毛泽东同志也强调过这一观点,毛泽东同志1945年在回答黄炎培提出的历史兴亡周期率问题时指出:“只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈;只有人人起来负责,才不会人亡政息。”党的十八届三中全会中提出要推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程,最近各级政府和部门纷纷进行“清权”、“晒权”运动,都是要赋予人民群众监督政府权力的制度和渠道。

最后是来自纪检监察机构的专门机关监督。除了以上监督方法之外,邓小平同志认为,要有专门机构对党员领导干部进行监督:“对各级干部的职权范围和政治生活待遇,要制定各种条例,最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督和检查。”^[10]这实际上就是我们今天的党的纪律检查和政府的行政监察机关、审计机关所进行的监督。事实证明,专门机关的监督是最有效的监督。我们党从成立的第一天起,就非常重视党的纪律和监督工作。1921年,党的“一大”制定的党纲明确规定:“党的领导原则是:苏维埃管理制度”,“地方执行委员会的财政活动和政策,必须受中央委员会的监督。”革命根据地时期,1931年6月,成立了党内最高监察和纪律检查机关——中共中央特别工作委员会。新中国成立之后,1949年11月,中共中央发出了《关于成立中央及各级党的纪律检查委员会的决定》。在“文革”期间,由于党的各级组织都受到冲击,党的纪律检查委员会也被取消。1978年12月召开的中共十一届三中全会上,决定恢复成立中共中央纪律检查委员会。改革开放至今,纪检监察机构查处了大量腐败案件,为党内清除了大批蛀虫,净化了党的组织,纠正了党的作风,还出台了大量纪律规定、党内法规等制度,为保障中国特色社会主义事业的顺利开展提供了坚实的保障。

三、加强廉政教育与干部人事管理制度改革

除了对领导干部手中的公共权力要进行有效约束和监督之外,在每天的日常行政工作中,直接面对广大人民群众的是各级普通公职人员。根据行政学理论对腐败问题的解释,如果不能对这些人进行有效管理和监督,他们利用自由裁量权和信息不对称进行贪污腐败的机会非常多。而且,由于是直接与人民群众和老百姓打交道,会严重损害党和国家在人民心目中的形象,造成难以挽回的恶劣影响。因此,邓小平同志在约束普通公职人员权力滥用的问题上也提出了大量设想,其中最重要的是干部人事管理制度改革和廉政教育。

首先来看廉政教育。邓小平在会见美国时代公司总编辑格隆瓦尔德时,后者提问:“现在经济改革,你们教育人民要致富,出现了少数贪污腐化和滥用权力的现象,你们准备采取什么办法解决这些问题?”邓小平同志回答说:“我们主要通过两个手段来解决,一个是教育,一个是法律。”^[11]反腐败的最高境界是大部分公职人员做到“不想

腐”,如果按照西方理性选择理论来说,要做到“不想腐”是不可能的,因为只要是人,给定一定的机会和激励他就会不择手段最大化自己的利益。但是这并不意味着观念和文化的不是重要的。实际上中国今天面临的“严峻”腐败形式与公职人员乃至整个社会文化观念不无关系,很明显我们没有一个“零容忍”的反腐败文化。“官”和“权”对于今天的中国人来说意味着太多东西,许多人在痛恨腐败现象的同时,也叹息自己没有腐败的机会。尤其是改革开放之后,随着市场化的深入和人民生活水平的提高,物质主义和拜金主义很有市场。官本位的思想加上物质主义观念,使得我们的反腐败面临非常恶劣的文化环境。因此邓小平同志指出:“抓精神文明建设,抓党风、社会风气好转,必须狠狠地抓,一天不放松地抓,从具体事件抓起。”^[12]

邓小平同志廉政教育思想主要包括两个方面的内容,一是理想信念和优良传统作风的教育,二是法制教育。

第一是理想信念和优良传统作风的教育。很多人可能认为理想信念的教育虽然重要,但是与廉政和反腐败无关,事实恰恰相反。许多党员和领导干部滑落到腐败的深渊之中,究其根源是理想信念的消失和退却。邓小平同志指出:“我们过去几十年艰苦奋斗,就是靠用坚定的信念把人民团结起来,为人民自己的利益而奋斗。”^[13]但在市场化改革的进程中,许多公职人员和党员干部,面对金钱和美色的诱惑,理想信念被统统抛之脑后,忘记了自己作为一个党员和公职人员的责任与使命,想到的只是如何满足自己眼前的利益,如何为自己的小家庭、小团体和小圈子牟利益,其后果必然是出卖手中的公共权力,用以换取金钱和美色。习近平总书记也指出,理想信念是共产党人的精神之“钙”。理想信念的丧失,就相当于在精神上缺“钙”。

第二是加强法制教育。邓小平同志认为,改革开放以来之所以形成不正之风,在很大程度上与社会上法制观念淡薄有关。传统的中国社会是一个以人情伦理为本位的社会,长期以来缺乏守法和执法的传统。而改革开放之后大力引入市场主体,市场是一个强调契约精神的领域,强调在法律和法规的保护下进行平等交易,于是伦理本位的传统中国社会开始有些不适应了。走后门、拉关系开始成为中国人做生意的主要方式,给滋生腐败提供了文化土壤。因此,邓小平同志强调:“加强法制重要的是进行教育,根本问题是教育人。法制教育要从娃娃开始,小学、中学都要进行这个教育,社会上也要进行这个教育。”^[14]

其次来看干部人事管理制度改革。除了教育之外,邓小平同志还强调需要从制度上来约束和规范全体党员和领导干部的行为和权力。这主要包括两个方面的内容:一是用人制度不合理与用人腐败问题;二是各级干部利用职权提高办公待遇问题。在用人腐败问题上,邓小平同志提出要以德以才取人,要大胆任用有能力有知识的年轻人:“现在我们的干部不是太多,……问题是干部构成不合理,缺乏专业知识、专业能力的干部太多,具有专业知识、专业能力的干部太少。”^[15]这实际上反映了用人制度不合理,但同时邓小平也发现,许多有能力有专业知识的干部之所以得不到提拔,实际上是在各级政府中都存在一定用人腐败问题,因为干部人事管理制度不改革,用人腐败问题就得

不到彻底解决。

此外,邓小平同志还提出:“对各级干部的职权范围和政治生活待遇,要制定各种条例。”^[16]这一思想后来一直指导着我们的党风廉政建设和反腐败斗争。中国目前的腐败中,有一种重要的形式是官员利用职权提高自己的办公待遇,超标准住房,超标准用车,公车私用,超标准使用办公室,用公款为自己建设豪华楼堂馆所。利用公款大吃大喝,以开会和出差为名赴风景名胜公款旅游,以考察和学习的名义用公款出国旅游,这些问题长期得不到解决,邓小平在 1980 年提出的问题实际上到现在依然是腐败治理的大难题。十八届三中全会以来,对公职人员的办公待遇提出了严格的要求和规范,并且谋求从制度上长期解决这一问题,相应地出台了一系列规章和制度,包括探索实行官邸制,严禁公款出国出境旅游,严禁以任何名义建设楼堂馆所,对三公经费进行了一系列改革,并且出台了《党政机关国内公务接待管理规定》。

四、反对官僚主义与反特权

在纯粹理想状态下的“官僚制”中,官僚系统像一个非人格化的机器,精确地按照既定的规则和程序来运转,虽然非常僵化和死板,但由于彻底抛弃了个人利益,因此不会存在腐败问题。但实际情况常常事与愿违,世界上没有哪个国家出现过马克思·韦伯所说的理想类型的官僚制,官僚也即是公职人员都是活生生、有个性的个体。尤其是刚刚改革开放的中国,正处于从传统的行政系统向现代行政系统的过渡之中,在邓小平看来其中存在着几个方面的重要弊端:“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过分集中的现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^[17]由于篇幅有限,这里无法一一介绍邓小平同志对该问题的所有论述,只挑选与今天的反腐败斗争关系最为密切的官僚主义和特权现象做一些粗浅分析。

首先来看官僚主义。邓小平同志认为:“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。”^[18]官僚主义所涵盖的内容非常广泛,并不完全等于腐败,但是其常常与腐败有着非常密切的联系。比如其中的滥用权力、不负责任、徇私行贿、贪赃枉法等都是非常典型的腐败行为,可以说官僚主义在很多情况下必然会导致腐败,不解决官僚主义问题腐败问题是得不到彻底解决的。因此,反对官僚主义,通过一定的方法和策略来解决官僚

主义问题,实际上就是在帮助解决腐败问题,官僚主义消失了,腐败问题也就失去了滋生的土壤。

其次是特权问题。邓小平同志认为:“我们今天所反对的特权,就是政治上经济上在法律和制度之外的权利。”^[19]特权问题是非常典型的腐败问题,腐败的定义就是利用公共权力为自己谋取私利,显然特权是非常重要的私利,甚至比私利还要严重,是超出法律和制度之外的私利,是特殊化的私利,这种私利只能建立在对公共权力的滥用的基础之上。因此,特权现象是众多腐败现象中的一种,到今天也没有得到彻底的解决。

要解决以上两个问题,邓小平同志认为最为重要的是要依靠法制。“对干部和共产党员来说,廉政建设要作为大事来抓。还是要靠法制,搞法制靠得住些。”^[20]只有法制才能解决官僚主义和特权现象,因为官僚主义产生的根本原因在于“我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中,长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制,缺少对每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定。”^[21]而特权问题就更依靠法制来加以解决了,因为特权现象本身就是超出法律和制度约束的权利,只有将这些行为严格纳入到法律和制度的约束范围之内,才能有效遏制特权现象的出现。行

[参考文献]

- [1][2][9][10][15][16][17][18][19]邓小平文选(第二卷)[C]. 北京:人民出版社,1994. 402,403,332,332,263,332,327,327,332.
- [3]李辉. 道德论、功能论与嵌入论——西方腐败研究的范式转换(1960—2000)[J]. 经济社会体制比较,2008(5).
- [4]Johnston, Michael. The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal*, 1996(3).
- [5][6][7][8]《邓小平文选》(第一卷)[C]. 北京:人民出版社,1994. 309,330,331,312
- [11][12][13][14][20][21]邓小平文选(第三卷)[C]. 北京:人民出版社,1994. 148,152,190,163,379,328.
- (责任编辑 方 晋)

The Anti-Corruption Thinking in Deng Xiaoping's Public Administration Thought

Li Hui

[Abstract]The Anti-Corruption thinking is an important component of Deng Xiaoping Theory. It runs through the whole of Deng Xiaoping's judgments of political and economic situation in China since the “reform and open up” policy. It also shows up a clear direction for our government to fight against corruption problems. This paper selects the integrity thought in Deng Xiaoping's public administration theory. The three key points of explaining corruption in public administration theory are: the power supervising of principals; the discretion constraint of clients; and containment of bureaucratism and privilege. The integrity thought of Deng Xiaoping is working on solving these three problems in Chinese marketization reform.

[Key words]Anti-Corruption, public administration theory, Deng Xiaoping

[Author]Li Hui is Lecturer at School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433