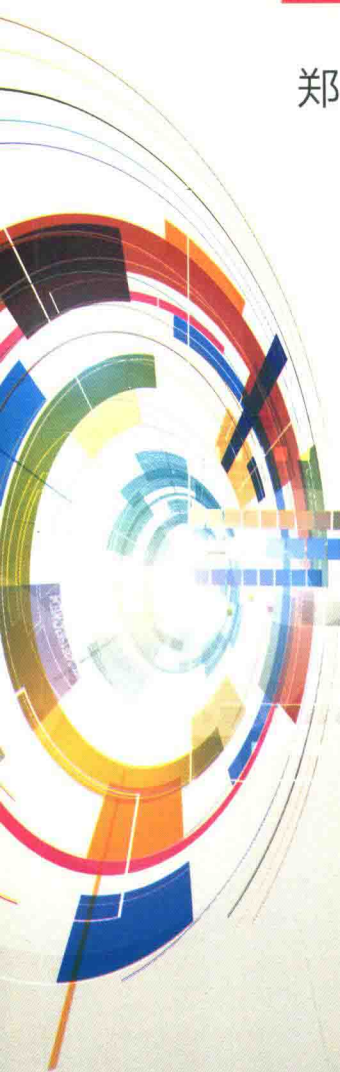


ANTI CORRUPTION THEORY AND
INFORMATIZATION PRACTICE

廉政反腐理论 与信息化实践

郑宇 孙茂腾◎编著



中国工信出版集团



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

廉政反腐理论与 信息化实践

郑 宇 孙茂腾◎编著



电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

内容简介

信息化作为新的反腐手段，以其高效性、便捷性逐渐成为反腐的重要方法。随着网络信息技术和“大数据”深刻影响着社会生活的方方面面，运用信息技术和“大数据”分析等手段来发现“线索”、固定“证据”，成为“让监督插上科技的翅膀”最有力的手段。本书就是基于廉政反腐的信息化视角讨论廉政反腐的理论与信息化实践问题，通过对廉政反腐理论和信息化实践的研究，找到解决问题的方法。

本书既可以为各级纪检监察部门和各级政府部门实施廉政反腐的信息化实践提供借鉴和参考，又可以作为各级纪检监察部门工作人员、政府机关工作人员，以及相关专业硕士生和本科生的培训教材，还可以作为各级纪检监察部门和政府机关实施廉政反腐信息化的参考工具。

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目（CIP）数据

廉政反腐理论与信息化实践 / 郑宇，孙茂腾编著. —北京：电子工业出版社，2017.2

ISBN 978-7-121-30783-6

I. ①廉… II. ①郑… ②孙… III. ①反腐倡廉—信息化—研究—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 004291 号

责任编辑：董亚峰

特约编辑：罗树利 彭 瑛等

印 刷：涿州市京南印刷厂

装 订：涿州市京南印刷厂

出版发行：电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱

邮编：100036

开 本：787×1092 1/16 印张：18.25 字数：438 千字

版 次：2017 年 2 月第 1 版

印 次：2017 年 2 月第 1 次印刷

定 价：68.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：（010）88254888，88258888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

本书咨询联系方式：（010）88254750。

前言

2013年1月12日，在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上，习近平总书记发表重要讲话时强调：“从严治党，惩治这一手决不能放松。要坚持‘老虎’、‘苍蝇’一起打，既坚决查处领导干部违纪违法案件，又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。”十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央的领导下，通过强劲反腐将一大批腐败分子绳之以法，彰显了中国共产党从严治党的决心和勇气，从而塑造了风清气正的政治生态。

习近平总书记指出：“当今世界，信息技术革命日新月异，对国际政治、经济、文化、社会、军事等领域的发展产生了深刻影响。互联网已经融入社会生活的方方面面，深刻改变了人们的生产和生活方式。”与传统反腐相比，信息化作为新的反腐手段以其高效性、便捷性逐渐成为反腐的重要方法。信息化在反腐败斗争中意义重大，它既是纪检监察部门适应新形势发展需求、创新工作思路和方法、更好地履行监督和执纪职责的必然选择；也是适应社会发展潮流，在信息时代贯彻好党的群众路线、扎实深入改进作风的有力抓手。

2015年9月下旬，王岐山同志在福建调研时强调：“要加快信息化步伐，建设从中央纪委贯通到县级纪委的监督执纪信息管理系统，为监督插上科技的翅膀。”当前，随着网络信息技术和“大数据”深刻影响着社会生活的方方面面，运用信息技术和“大数据”分析等手段来发现“线索”、固定“证据”，成为“让监督插上科技的翅膀”最有力的手段。

当前，信息化反腐还处于初级阶段，如何实施信息化反腐，如何让监督插上科技的翅膀，还有待于进一步的探索和研究。本书就是希望基于廉政反腐的信息化视角讨论廉政反腐的理论与信息化实践问题，通过对廉政反腐理论和信息化实践的研究，找到解决问题的方法。

本书的主要结构划分为四个部分：第一篇为理论篇，重点介绍了腐败发生的机理，廉政建设的法制化，廉政制度，廉政监督制度，以及廉政文化建设等。第二篇为现状篇，主要从国内外廉政风险防范的做法和技防经验进行介绍与分析。第三篇为技术篇，主要

对廉政风险技术防控，廉政风险信息化防控关键技术，以及网络反腐和廉政信息系统进行了分析和介绍。第四篇为实施篇，从科技部门的廉政风险防控的角度，对科技部门廉政风险防控模式的构建，以及科技管理部门廉政风险技术防控措施进行了介绍和分析，并结合某市科委科技计划廉政风险信息化综合防控平台的实际案例，对廉政风险信息化综合防控平台的实施方法进行了分析。

本书既可以为各级纪检监察部门和各级政府部门实施廉政反腐的信息化实践提供借鉴和参考，又可以作为各级纪检监察部门人员、政府机关工作人员、公共管理专业的硕士生和本科生，以及信息管理与信息系统专业的硕士生和本科生学习廉政反腐信息化知识的培训教材，还可以作为各级纪检部门和政府部门实施廉政反腐信息化的参考工具。

本书由北京软件产品质量检测检验中心组织编写，郑宇、孙茂腾统稿编著。具体的编写情况如下：第一～三章由周悦、田金英、刘雅妮编写；第四～六章由杨波、王星、杜书彧编写；第七～八章由孙茂腾、邓索、徐亚男、马茜编写；第九～十一章由方芳、陈宇菲、常铭珊编写；第十二～十三章由郑宇、郭泽曦、胡梦可编写。虽然我们已经尽力提高书稿的质量，但是疏漏和不足之处一定还有很多，还望广大同行和专家批评指正。

目 录

理 论 篇

第 1 章 腐败发生的机理	2
1.1 腐败的定义与类型	2
1.2 政治上的委托代理	6
1.3 公权力与寻租	8
1.4 廉政战略的类型与比较	12
【参考文献】	14
第 2 章 廉政建设的法制化	16
2.1 廉政建设立法	16
2.2 廉政建设法律体系	17
2.3 廉政建设法制化的特点	23
【参考文献】	26
第 3 章 廉政制度概述	27
3.1 透明制度	27
3.2 预防性人事行政制度	33
3.3 禁止性人事行政制度	35
3.4 惩戒性人事行政制度	38
3.5 追究性人事行政制度	39
【参考文献】	40
第 4 章 廉政监督制度	41
4.1 内部监督制度	41
4.1.1 行政系统内部专职性监督机构	41
4.1.2 各行政部门内的廉政建设机构	42
4.2 行政监察专员制度	44
4.2.1 行政监察专员制度及其基本特征	44

4.2.2	典型国家和地区的行政监察专员制度	45
4.3	行政法院与司法审查制度	49
4.3.1	大陆法系国家的行政法院制度	49
4.3.2	英美法系国家的司法审查制度	52
4.4	多元化的社会监督	54
4.4.1	公民个人的监督	54
4.4.2	社会团体的监督	55
4.4.3	利益集团的监督	55
4.4.4	新闻舆论监督	57
【参考文献】		57
第5章	廉政文化建设	59
5.1	廉政文化的有效建构	59
5.1.1	廉政制度是廉政文化建设的最好载体之一	59
5.1.2	廉政教育催生廉政文化	60
5.1.3	廉洁风尚是廉政文化建设的根基	61
5.2	面对公职人员的廉政教育	62
5.2.1	廉政教育内容的针对性	63
5.2.2	廉政教育方式的灵活多样	64
5.2.3	高级官员和领袖人物的廉政示范作用	65
5.3	廉洁风尚的培育	66
5.3.1	以青少年为重点的廉洁教育	66
5.3.2	面向公众的廉洁教育	67
5.3.3	廉洁风尚培育的其他方式	68
【参考文献】		68

现状篇

第6章	国外廉政风险防范的做法及技防经验	72
6.1	美国	72
6.2	英国	75
6.3	北欧	77
6.4	新加坡	78
6.5	新西兰	81

6.6	法国	83
6.7	匈牙利	86
6.8	俄罗斯	88
6.9	德国	89
6.10	韩国	92
6.11	世界银行反欺诈、反腐败合规制度	94
6.12	《联合国反腐败公约》相关规定及其内涵	98
6.13	国际非官方反腐败组织	100
6.13.1	透明国际	100
6.13.2	国际商会	100
6.13.3	反洗钱组织	101
6.14	地区性反腐败行为组织	101
6.14.1	欧洲反腐败集团	101
6.14.2	区域开发银行	103
6.15	国外利用信息科技手段预防腐败的经验借鉴	104
	【参考文献】	106
第 7 章	中国廉政风险防范的做法及技防经验	108
7.1	香港廉政公署	108
7.1.1	香港廉政公署的成立及影响	108
7.1.2	香港廉政公署的运作方式	109
7.1.3	香港廉政公署的反腐经验	113
7.2	澳门廉政制度	114
7.2.1	澳门公职人员财产申报制度的主要内容	114
7.2.2	财产申报制度的启示与经验	117
7.3	中纪委新时期反腐	117
7.3.1	中纪委迈入“互联网+”时代	118
7.3.2	中纪委反腐新思路	119
7.3.3	中纪委监察部网站	120
7.3.4	中纪委反腐的技防经验	121
7.4	北京市廉政风险管理与防控	122
7.4.1	电子监察系统防范廉政风险	123
7.4.2	原崇文区廉政风险防范管理	124
7.4.3	北京市廉政风险防控的技防经验	126

7.5 上海市科技信息技术反腐.....	127
7.5.1 上海市“制度+科技”反腐.....	127
7.5.2 上海市的廉政经验.....	129
7.6 青岛市网络舆情管理反腐.....	130
7.6.1 青岛市舆情监测系统.....	130
7.6.2 青岛市反腐倡廉经验.....	132
【参考文献】	132
第8章 国内外廉政风险防范的发展特点和趋势	134
8.1 国内外廉政风险防范的发展特点.....	134
8.1.1 国外廉政风险防范的发展特点.....	134
8.1.2 国内廉政风险防范的发展特点.....	136
8.2 国内外廉政风险防范的发展趋势.....	140
8.2.1 国外廉政风险防范的发展趋势.....	140
8.2.2 国内廉政风险防范的发展趋势.....	142
【参考文献】	145

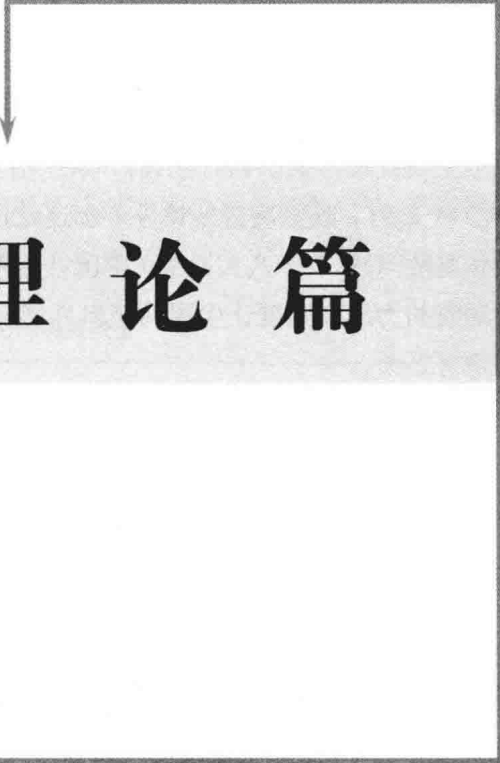
技 术 篇

第9章 廉政风险技术防控	148
9.1 廉政风险技术防控的定义.....	148
9.2 廉政风险技术防范措施归纳.....	149
9.2.1 构建各类相关信息管理平台	149
9.2.2 建立电子监察系统.....	153
9.3 廉政风险技术防控模式.....	157
9.3.1 以监督为核心的廉政技术防控模式.....	157
9.3.2 以服务为核心的廉政技术防控模式.....	158
9.3.3 以管理为核心的廉政技术防控模式.....	158
【参考文献】	158
第10章 廉政风险信息化防控关键技术.....	160
10.1 VPN 技术.....	160
10.2 CA 统一认证技术.....	162
10.3 加密算法.....	167

10.3.1	加密算法发展历史及分类	167
10.3.2	典型加密算法	169
10.4	防篡技术	179
10.4.1	网页篡改及其现状	179
10.4.2	网页防篡技术的历史发展	181
10.5	信息追踪技术	182
10.5.1	DDoS 攻击（分布式拒绝服务攻击）	183
10.5.2	DDoS 攻击源追踪技术	186
10.6	职务犯罪侦查信息的收集和分析	190
10.6.1	职务犯罪侦查信息	190
10.6.2	职务犯罪侦查信息的收集	192
10.7	职务犯罪的大数据分析	193
10.7.1	大数据时代下职务犯罪侦查工作的新视角	193
10.7.2	职务犯罪的大数据分析	194
【参考文献】		196
第 11 章	网络反腐和廉政信息系统	200
11.1	信息化建设与廉政建设	200
11.1.1	信息化建设在反腐败工作中的重要意义	200
11.1.2	反腐败工作中信息化建设存在的主要问题	202
11.1.3	推进反腐败工作中信息化建设的对策	204
11.1.4	“制度+科技”织就反腐“天罗地网”	205
11.1.5	广州“房叔”事件	206
11.2	网络反腐体系构建和策略	207
11.2.1	信息时代的新型反腐败形式——网络反腐	207
11.2.2	网络时代职务犯罪线索收集机制的建设和创新	211
11.2.3	反腐败情报信息系统构建路径	215
11.2.4	纪检监察机关在网络廉政舆情监管中的功能实现	219
11.3	网络反腐信息平台的建设	219
11.3.1	建设网络反腐平台的意义	219
11.3.2	建设网络反腐平台的一些注意事项	220
11.3.3	网络反腐平台的构建现状	221
【参考文献】		222

实施篇

第 12 章 科技部门廉政风险技术防控模式构建	224
12.1 廉政风险技术防范措施	225
12.2 科技管理部门廉政风险来源及风险类型	228
12.3 科技计划项目管理廉政风险技防研究	229
12.4 自然科学基金委廉政风险技防研究	235
12.5 科技奖励工作办公室廉政风险技防研究	244
【参考文献】	253
第 13 章 科技管理部门廉政风险技术防控措施研究	254
13.1 廉政风险技防的基本思路和原则	254
13.1.1 基本思路	254
13.1.2 技防原则	255
13.2 廉政风险技防的制度和流程建设	255
13.3 廉政风险技防的策略	256
13.4 科技管理部门信息化系统存在的风险点及技防手段	257
13.4.1 权限类风险	257
13.4.2 条件类风险	261
13.4.3 时间类风险	263
13.4.4 随机遴选类风险	264
13.5 科技管理部门廉政风险电子监察平台的构建	265
13.5.1 搭建科技管理部门电子监察数据交换平台	265
13.5.2 构建数据实时采集分析系统	266
13.5.3 构建廉政风险实时监控系統	266
13.5.4 构建廉政风险绩效预警纠错系统	267
13.5.5 构建廉政风险辅助决策与统计分析系统	267
13.5.6 构建数据库审计管理系统	267
13.5.7 构建信息化综合防控平台	268
13.5.8 构建纪检监察信息管理平台	268
13.5.9 全面监督平台整体架构设计	269
13.5.10 利用信息技术履行监督责任的管理模式设计	270
13.6 案例：某市科委科技计划廉政风险信息化综合防控平台	271
【参考文献】	281



理论篇

第 1 章 腐败发生的机理

2013 年 1 月 12 日，在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上，习近平主席发表重要讲话时强调：“从严治党，惩治这一手决不能放松。要坚持‘老虎’、‘苍蝇’一起打，既坚决查处领导干部违纪违法案件，又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。”十八大以来，中国社会不断呈现出新的发展样式和新的进步姿态，其中反腐败的力度和强度让中国乃至世界感到震撼，由此可见，腐败对一个国家发展的影响和危害之大。

那么，究竟什么样的行为可以称为腐败呢？腐败又是如何产生的呢？本章主要探究腐败的基本概念和腐败发生的机理，包括政治上的委托代理、公权力与寻租等，以及廉政战略的相关内容。

1.1 腐败的定义与类型

腐败属于一种政治现象，也是一种社会现象，更是一种文化现象，它存在于历史上各种阶级社会和各种不同社会制度的国家之中。在转型期经济中，腐败表现为具有经济人特征的代理人凭借委托人授予的权力，用非法手段满足自己的私欲，即利用公权谋取私利。中国作为一个有着两千年封建史的古老国家，封建官僚体系已经发展得十分完备，官员们互相勾结，欺上瞒下，中饱私囊的现象十分普遍。

20 世纪 90 年代，透明国际（国际透明组织，简称 TI，是一个非政府、非营利、国际性的民间组织）对腐败的定义解释为“公共部门中的官员，不论是从事政治事务的官员，还是从事行政管理的公务员，他们通过错误地使用公众委托给他们的权力，使他们自己或亲近他们的人不正当地或非法地获得财富的行为。”与广义的腐败不同，这一定义更接近于行政管理的腐败。腐败不一定是接受贿赂的行为，腐败还包括任人唯亲、滥用职权等。目前，透明国际组织对腐败的新定义为：滥用委托权力谋取私人利益。与前者相比，新定义把腐败的外延扩大了，前者的行为主体是公共权力行使者，而后者则是一般代理人。

从这一定义出发，私人部门的活动中也会存在腐败的现象，特别是在一些大型私营企业中。公共权力滥用所产生的收益也不一定归于个人，而是流向个体所属的政党、阶级、部落、集团、朋友或家庭。这里有两类腐败效应：一类是直接效应，官员滥用公共权力谋取了个人权力；另一类是间接效应，其相关利益者谋取了私利，而损害了公共利益，即至少部分地降低或损害了对所有公民有利的共同利益。

腐败的界定极为困难，因此在理论研究中，很多学者从不同角度出发定义这一概念，希望能够概括得更为全面和精确。从权力主体的角度分析，如林喆教授认为：“腐败，也即权力腐败。它特指权力职能的蜕变。从法哲学的角度看，凡是行为主体为其特殊利益而滥用权威或偏离公共职责的现象都可视为权力腐败”。从行为主体的角度分析，何增科对腐败的定义是“公职人员出于私人目的而滥用公共权力和公共资源的行为。”根据这一定义，总结出腐败行为的构成要素有五个，如表 1-1 所示。

表 1-1 腐败行为的构成要素^①

腐败行为主体	公职人员个人	具备或不具备法人资格的、拥有公共权力或资源的单位、部门或行业
腐败行为动机	谋取各种物质的或非物质的私人利益	谋取单位利益、地方利益或部门利益
腐败行为手段	利用职务上的便利实现私人目的	利用法定权力或国家赋予的公共资源实现局部利益
腐败行为方式	违反法律规范滥权谋私，违反公认的道德规范	道德规范但有合法外衣的滥权谋私
腐败行为后果	侵犯公民权利，危害国家正常管理活动	侵害对象相同，但危害性更大，因为它是以法定的机构性权力或资源为后盾，具有一定的“合法性”和强制性力量

人们不仅对腐败的定义各不相同，而且对腐败类型的归纳和划分也不尽相同。这里简要介绍几位国际腐败问题专家对腐败的分类。

Elliott（1997）把腐败分为以下三类。

（1）小腐败：也称下层腐败，主要发生于私人部门与非选举的政府公务员，特别是低层次的行政官僚，通常涉及税收、规章、申请执照、政府税利分配等。

（2）大腐败：也称高层腐败，主要发生于政府最高层，在政治领袖、官僚以及私人

① 何增科. 中国转型期腐败和反腐败问题研究[J]. 经济社会体制比较, 2003（01）.

部门之间产生大的腐败行为，如重大政府工程、高额政府采购、出让特许经营权、关于补贴的政府决策、将巨额财政收益转给私人企业。

(3) 影响介入型腐败：主要发生在被选举官员、非选举公务员与私营部门之间，后者提供贿赂，前两者“分享贿赂”。人们发现，在不发达国家中到底高层腐败有多少是真实的，有多少是谣传的，局外人根本无法断定，但是这已经成为公共舆论的焦点，同时下层腐败更加显而易见，在资金总量上可能比高层腐败有过之而无不及。

美国学者海登海默（Heidenheimer, 1990）有一个经典的“三色腐败”理论，他根据人们主观上对各种腐败行为容忍程度的大小，把腐败分为“黑色腐败”、“白色腐败”、“灰色腐败”三类。

(1) 黑色腐败：明显违背法律，受到人们——不管是公权力拥有者，还是大多数社会成员——谴责的使用公权力谋求私利的腐败行为，如贪污、受贿、挪用公款等。

(2) 灰色腐败：介于黑色和白色之间的、人们具有广泛争议的腐败行为，具体指公权力所有人和行使人内部容忍，而大多数社会成员不认可的使用公权力谋求私利的腐败行为，如公款吃喝、公车私用等。

(3) 白色腐败：基本没有违法，公权力的所有者和社会上大多数人都认为不属于或不应当受到惩罚的使用公权力谋求私利的腐败行为，如裙带关系等。

此外，美国耶鲁大学的 Susan Rose-Acherman（1998）将腐败分为以下四类。

(1) 偷窃式统治：政府领导人使其政治系统组织化，以便使寻租可能最大化，并能依据个人利益重新分配这些租金。

(2) 双边垄断：统治者同黑手党（或黑社会）形成一种联盟，由后者为其提供保护性服务。在这种情况下，统治者同黑手党共同分享保护商业，甚至还共同分享同样的“客户”。

(3) 黑手党统治：这类国家实质上已丧失实际统治权，官员主要致力于以受贿为生。

(4) 竞争性受贿：这意味着在普通公民和企业内部存在大量腐败官员，一些官员的腐败在鼓励另一些官员去收受贿赂，导致腐败呈螺旋形上升趋势。

腐败范围十分广泛，腐败行为纷繁复杂，这就决定了腐败形式的多样化。根据对腐败概念的理解，可以采用二分法，从各种角度对腐败形式加以分类并简要阐释其含义，以期从理论和实践两方面深化对腐败本质及其根源的认识。

1. 权力腐败与非权力腐败

根据腐败的客体是否是公共权力、腐败的主体是否是公职人员，可将腐败区分为权力腐败和非权力腐败。权力腐败是指某些掌握公共权力的公职人员滥用公共权力谋取私利的行为，表现为贪赃枉法、贪污贿赂、敲诈勒索、徇私舞弊、拉票贿选、任人唯亲、玩忽职守、挪用公款、公款吃喝玩乐等行为。非权力腐败则是非公职人员的一般公民利用各种社会失控谋取非法私利的行为，表现为制造假冒伪劣商品、从事欺诈交易、偷税漏税、行贿赌博、吸毒贩毒、卖淫嫖娼等行为。

2. 交互性腐败与非交互性腐败

根据腐败主体间是否有双向的不适当行为，可将腐败区分为交互性腐败与非交互性腐败。交互性腐败是指腐败主体间双向的不适当行为，主要有任人唯亲，这种裙带性腐败旨在结成以权谋私、官官相护的命运共同体；欺上瞒下、虚报数据，其目的是获得更多奖金和提拔重用，或者暗中截留中饱私囊；行贿受贿、敲诈勒索；贪赃枉法、徇私舞弊、官官相护；官商一体、官商勾结。非交互性腐败是腐败主体间非双向的不正当行为，主要有：玩忽职守；阳奉阴违、妨碍司法；挥霍浪费、奢侈铺张；贪污、投机、走私、泄密。

3. 黑色腐败与白色腐败

根据腐败的客观结果，可将腐败区分为黑色腐败和白色腐败。黑色腐败是公职人员和民众都认为不合法和不合理，因而具有严重社会危害性的行为，如贪污受贿、贪赃枉法、走私贩毒等腐败现象。白色腐败是或多或少能被公职人员和民众所接受的、介于合法与不合法、合理与不合理的临界状态，因而其社会危害性不确定的行为。在新旧体制交替时期，某些破坏旧体制的行为，虽有利于经济顺利运行，却不利于社会秩序的稳定，这些行为在合法化和合理化改革之前是不合法和不合理的，即违反当时社会的道德观念规范和法纪制度规范的，具有一定程度的社会危害性，但一旦经过改革使旧体制转变为新体制之后，这些行为便获得了合法性和合理性，从而转变为无害于社会的非腐败行为。

4. 官员腐败与非官员腐败

根据作为权力腐败主体的公职人员是否担任官方职位，可将腐败区分为官员腐败与非官员腐败。官员腐败指占据官方机构或企事业单位通过选举或任命产生的职位的公职人员滥用领导职权的腐败。非官员腐败指不占据官方职位但具有“国家干部身份”的公职人员滥用技术职权的腐败，如机关小职员、教师、医师、律师、记者等非官方公职人员，收受或索取不合法或不合理的分外收入的行为。

5. 隐性腐败与显性腐败

根据腐败的显露程度，可将腐败区分为隐性腐败和显性腐败。隐性腐败是普通民众不能察觉的社会高层公职人员的腐败（又称“黑箱”腐败）和不能完全察觉的社会中层公职人员的腐败（又称“灰箱”腐败）。显性腐败则是普通民众随时随处可见的基层公职人员赤裸裸的腐败（又称“白箱”腐败）。

1.2 政治上的委托代理

委托—代理理论是现代重要经济学理论之一。委托—代理理论（the principal-agent theory）就是关于非对称信息下的产权安排和交易的学说，其研究在不完备合约的情况下，如何更有效地激励代理人，并对代理人的行为进行监督和约束。学者张维迎认为“经济上的委托—代理关系泛指任何一种涉及非对称信息的交易，交易中有信息优势的一方称为代理人，另一方称为委托人”。这种信息的不对称分布是契约签订及其产生行为纠纷要解决的重要问题。因此，委托—代理问题的实质就是委托人与代理人之间的博弈，是信息不对称的双方之间产生的契约关系，委托人和代理人基于平等的地位，在自愿的前提下就双方在以后的合作中应该行使的权利和承担的责任进行协商，并在达成一致的基础上形成显性或者隐性的契约关系，因此又称为“契约理论”。委托—代理理论研究的本质就是要设计一套合理的风险分担机制与有效的激励和监督机制，促使代理人采取适当的行动，降低代理成本，最大限度地增进委托人的利益。

自 20 世纪 60 年代开始，委托—代理理论逐步应用到政治领域。随着社会的不断发展，国家的范围也越来越大，由于各种现实与客观因素的制约，全体人民将权力让渡给社会共同体，就不可能再亲自管理各种社会日常事务，所以就将国家的管理权委托给专业的部门，一个专门管理这些事务的机构——政府就这样产生了。由此我们可以知道，政治领域的委托—代理是分两道程序来完成的，一是全体人民将自己的权力委托给国家，其中全体人民是委托人，国家是代理人；二是国家将社会的日常管理工作委托给政府，其中国家是委托人，政府是代理人。这就让民主政治中的委托—代理关系正式产生了，即我们通常所说的代议制民主。在这两层的委托关系中，全体人民和政府其实通过国家这个符号化象征的中介也形成了委托—代理关系，所以政府作为代理人必须执行全体人民意志，维护全体人民利益。

将政治领域中的委托—代理关系进行简单分析后，可以将其带入我国的现实生活中，总结出我国委托—代理关系的链条，如图 1-1 所示。