



中国政治学人
Academics of Chinese Politics

廉洁政治 与国家治理

Cleanness-Competence Politics and
State Governance

何增科 著



中央编译出版社
Central Computation & Translation Press



中国政治学人
Academics of Chinese Politics

廉洁政治 与国家治理

Cleanness-Competence Politics and
State Governance

何增科 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

廉洁政治与国家治理/何增科著. —北京:中央编译出版社, 2017.6

ISBN 978-7-5117-3331-3

I. ①廉…

II. ①何…

III. ①廉政建设—研究—中国

IV. ①D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第101433号

廉洁政治与国家治理

出版人:葛海彦

出版统筹:贾宇琰

责任编辑:侯天保

责任印制:尹珺

出版发行:中央编译出版社

地址:北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电话:(010)52612345(总编室) (010)52612339(编辑室)

(010)52612316(发行部) (010)52612346(馆配部)

传真:(010)66515838

经销:全国新华书店

印刷:北京紫瑞利印刷有限公司

开本:787毫米×1092毫米 1/16

字数:310千字

印张:21.75

版次:2017年6月第1版印刷

印次:2017年6月第1次印刷

定价:85.00元

网 址:www.cctphome.com 邮 箱:cctp@cctphome.com

新浪微博:@中央编译出版社 微 信:中央编译出版社(ID:cctphome)

淘宝店铺:中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010)55626985

本社常年法律顾问:北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)55626985



第一部分 国家治理与廉能政治：理论探索

理解国家治理及其现代化 / 3

制度化反腐：从廉洁政治到廉能政治 / 16

建设廉洁政治：内涵、意义与实现途径 / 28

建构现代国家廉政制度体系：有效惩治和预防腐败的体制机制问题研究 / 33

第二部分 历史和比较视野中的中国反腐败

中国的反腐败与权力监督：历史、现状与未来 / 75

比较视野中的当代中国行政监察 / 99

国际社会反腐败的新进展：以《联合国反腐败公约》及其实施
评估为视角 / 105

目
录

C
o
n
t
e
n
t
s



第三部分 腐败防治的中观研究

HZ 市腐败与治理状况的诊断性分析 / 129

附录一：HZ 市居民问卷调查 / 166

附录二：HZ 市企业调查问卷 / 187

附录三：HZ 市公职人员调查问卷 / 215

HZ 市廉政风险的预警与防范 / 249

高校腐败及其治理状况的调查与研究 / 280

附录一：高校廉政建设调查问卷 / 310

附录二：三个受访群体的基本情况说明 / 325

后 记 / 338

第一部分

国家治理与廉能政治：理论探索

- 一 理解国家治理及其现代化
- 二 制度化反腐：从廉洁政治到廉能政治
- 三 建设廉洁政治：内涵、意义与实现途径
- 四 建构现代国家廉政制度体系：有效惩治和预防腐败的体制机制问题研究



理解国家治理及其现代化

中共十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。那么，什么是国家治理及其现代化？为什么要推进国家治理现代化？又该如何推进国家治理体系和治理能力现代化呢？

一、什么是国家治理及其现代化？

可以从三组概念的辨析中理解国家治理概念的含义。

第一组概念是治理、公司治理与国家治理。

治理和公司治理等新概念都是在 20 世纪 90 年代以前提出的。治理是多元行动者的合作管理，强调多中心、网络化与合作管理。在此概念基础上发展起来的公共治理、国别治理概念比较流行。公司治理是研究在公司所有权与经营权分离情况下实现委托人对代理人的激励兼容问题，既要提高公司管理效率，更要使管理者对股东及其代表负责。核心是实现公司管理层向公司所有者负责并保证后者

利益最大化。国家治理概念是具有中国特色的独创性概念，它吸收了治理概念的合理内核，又吸收了公司治理的关切。国家治理概念避免了单纯讲治理概念给人造成的去国家化、去政府化、去执政党化的印象，凸显了国家、政府、执政党在治理中的主导地位，同时又对市场和企业、公民和社会组织等政府以外的各类行动者开放公共空间，提供了发挥作用的舞台。

第二组概念是国家统治、国家管理、国家治理。

国家统治的概念强调国家是阶级统治的工具，关注的是国家利用合法的暴力手段对社会实现的专政、镇压、控制或管制，其目的是实现国家内外部安全与秩序。在国家统治的概念中国家是一种“守夜人”国家。国家管理的概念强调国家是社会公共利益的代表，通过各种投入要素的优化组合来增进社会公共利益。它与自由民主国家和福利国家的概念有着密切的关系，凸显了国家保障公民自由和权利与提供福利服务的职能。国家治理的概念在强调国家维护社会秩序增进公共利益两大基本职能的同时，强调了国家向社会、政府向公民负责任的问题的重要性，强调了在公共政策决策和公共服务提供方面多元行动者参与的重要性。

第三组概念是国家政体与国家治理。

国家政体是指国家政权的类型，具体体现为国家政权的组织原则和组织形式。国家治理则是指各种类型国家政权所共有的实际运行过程及其具体成效。治与乱、兴与亡、强与弱都是国家治理绩效的可能结果。国家治理的概念是现代国家所特有的一个概念，它是在扬弃治理、公司治理、国家统治和国家管理等概念基础上形成的一个新概念。国家治理是国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家的范围内对社会公共事务的合作管理，其目的是增进公共利益维护公共秩序。国家治理的概念吸收了治理、公司治理、国家统治和国家管理等概念的某些要素，如强调多元行动者的合作管理，凸显国家政权的所有者或主权者的重要性，以维护公共秩序增进公共利益为目的，以国家对暴力的合法垄断为后盾并将强制性力量的使用作为最后的手段，强调合作管理中专业性和职业化的重要性等。

国家治理的概念又有其独特性。首先，它凸显了国家政权的管理者向国家政权的所有者负责并可以被后者问责这一问题的重要性。其次，它强调国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者与政府、市场、社会等多种力量合作管理的重要性。最后，它把增进公共利益同维护公共秩序放在了同等重要的地位，实现这两个目的的能力是国家治理能力最重要的体现。

国家治理水平有高低优劣和有效与失效之分。高水平的、优质的、有效的国家治理，应该是国家的管理者向所有者负责的国家治理、多元行动者协商协议协同基础上的国家治理、公共利益得到增进、公共秩序得到维护的国家治理；反之，则为低水平的、劣质的甚至是失败的国家治理。

国家治理体系及其运行过程的发达顺畅程度直接影响着国家治理的水平。

国家治理体系（SGS, State Governance System）是一个以目标体系为追求，以制度体系为支撑，以价值体系为基础的结构性功能系统。国家治理体系可以图示如下。

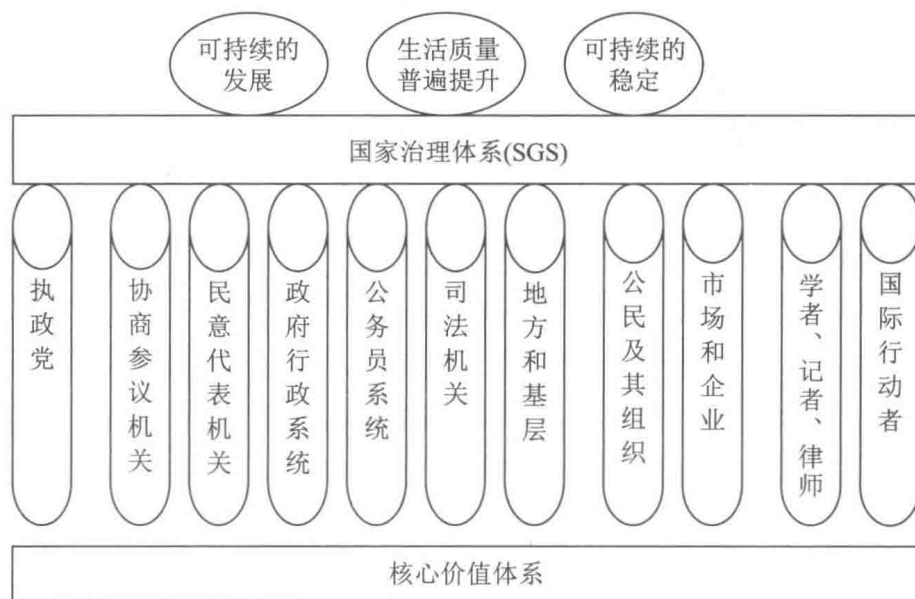


图1 国家治理体系框架图

国家治理体系的目标体系由三大目标组成，即可持续发展、生活质量和可持续的稳定。国家实现这三大目标的绩效，即实现可持续发展的绩效、普遍提高国民生活质量的绩效和实现可持续的稳定的绩效，构成国家治理绩效的主要内容。国家治理能力主要表现为实现这三大目标的能力。国家治理的制度体系，主要由 11 类机构或个人行动者等治理主体以及形塑他们互动行为的规则和程序等 11 根制度支柱组成，他们共同支撑着国家治理目标体系，共同完成着国家治理的目标任务，应当均衡发展。国家治理的核心价值体系则构成国家治理制度体系的基础，核心价值体系在各类机构和个人行动者和规范其行为的规则和程序体系中内化和普及化的程度，直接影响着这些行动者的行为选择和行为方式，影响着规则和程序的执行力度。现代善治的基本价值构成国家治理的核心价值体系，它们是：合法性、透明、参与、法治、回应、责任、效益、廉洁、公正、和谐。

国家治理过程是国家治理体系不断顺利运转的一个动态的过程，是各类国家治理主体在国家治理过程中有效履行自身功能的过程。可以从主体结构 with 功能的角度，将国家治理体系运行流程图示如下：

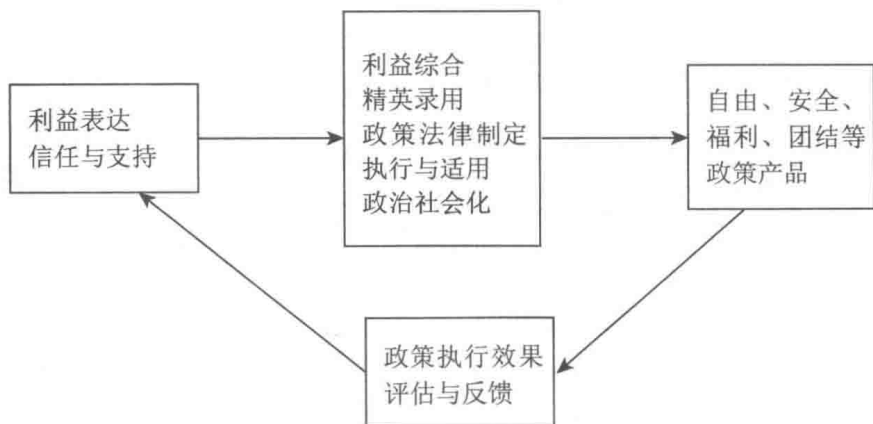


图 2 国家治理体系运行流程图

国家治理过程的流程是国家政权的所有者和利益相关者向国家政权的管理者提出利益诉求并提供必要的支持如投票、服兵役、纳税、守法、参与政

治等，执政党和国家官员等管理者在接收上述输入后通过利益综合、精英录用、政策制定与执行、信息沟通、政治社会化等过程转换为公共政策产品，这些公共政策产品包括资源提取、分配与再分配、行为监管、象征性符号输出等类型以满足自由、安全、福利、团结等社会公共需求。政策执行效果在多大程度上满足了社会公共需求达到了政策目标，需要通过相对独立的评估评价反馈给决策当局影响其下一波的政策调整或政策延续，同时也影响着输入端的治理主体的信任与支持及利益诉求的表达。

政治现代化是与经济现代化、社会现代化、文化现代化、生态现代化并列的“第五个现代化”。

政治现代化包括国家政体的现代化与国家治理的现代化这样两个层面的现代化。国家治理现代化构成政治现代化一个重要的组成部分。

政治现代化的制度成果包括这样一些基本内容：定期举行的自由的、竞争性的选举制度；政党政治体制；代议制机构；立法机关、行政机关与司法机关的分立与制衡；政治与行政的分立；公务员制度；科层制组织；职业政治家和职业文官的形成与分工；公民自由和权利的法治保障；媒体的监督。现代政治和传统政治最大的区别在于，民主、法治的价值追求深入人心，民主、法治的理想转换为具体的政治制度安排。现代政治又被称为民主政治。

国家治理的现代化是在维持特定国家政体基本制度框架不变的前提下，将现代政治和行政的一些技术、程序、机制引入国家治理的实际过程中特别是立法和决策过程中以提高国家治理的质量，同时实现国家治理主体的现代化。国家治理体系现代化和治理能力现代化是国家治理的制度现代化和作为国家治理主体的人（政治人、行政人、公民包括企业公民等）的现代化的有机统一。

国家治理现代化有两个重要的面向：一个是将民主和法治的相关技术、程序、机制引入国家治理过程，实现民主治理，增强国家治理的正当性；一个是将古今中外国家治理的成功经验和做法或优良实践引入国家治理的具体

过程中，实现有效治理，增强国家治理的有效性。民主治理有助于增强国家政权对人民和社会的责任性和回应性，减少官僚集团以权谋私自我服务的腐败和特权现象；有效治理有助于增强国家政权的治理效能，减少出现失败国家和软弱政权的可能性。

现代国家治理体系是一种强有力的、负责任的和受法律约束的国家治理体系。国家治理体系和治理能力现代化的衡量标准有以下四条：

第一，国家治理的民主化。人民成为国家政权的所有者（主权在民），能够通过合法的渠道直接地或者通过自己选举的代表参与决策、执行和监督等国家治理的全过程，并拥有追究国家政权管理者责任的制度化手段。

第二，国家治理的法治化。无论是国家政权的所有者、管理者和利益相关者参与国家治理的行为，都应纳入法治化的轨道，合法理性地进行；国家公共权力的运行也受到宪法和法律的限制和约束。规则和程序之治代替了人治。

第三，国家治理的文明化。国家治理中更少的强制，更多的同意；“寓管理于服务之中”，以服务换服从；更多的对话协商沟通合作，更少的独断专行；“更多地激发权能，更少的排斥和歧视”；更少的他治，更多的自治。

第四，国家治理的科学化。各类治理主体（上述 11 类机构和个人行动者）拥有更多的自主性，他们履行各自功能的专业化和职业化分工程度不断提高，执政党和政府行政机关协调其他治理主体的能力与进行战略和政策规划的能力不断提高，形塑各类治理主体互动行为的规则和程序的有效性不断增强。现代国家治理体系建立在政治与行政、政治与法律、政治与经济、咨询参谋与政治决断、国家与社会的相互分离和各类治理主体专业分工的基础上，同时政党、政府、法律、市场、社会等多元化的治理机制也得到充分的发展，各类治理主体之间对话协商沟通合作的互动网络高度发达，决策咨询系统高度发达。

二、为什么要推进国家治理现代化？

改革开放 30 多年来，中国的现代化建设进入一个高速发展的“黄金时

期”，成就斐然，举世公认。中国已经进入了从现代化的早期阶段向后期阶段迈进的新的历史时期，工业化、城镇化、信息化、市场化、全球化浪潮有力地冲击着现有的国家治理体系并挑战着当下的国家治理能力，社会大转型推动着国家治理的转型和现代化。

首先，现有的党和政府强势主导的发展模式遭遇瓶颈，已难持续，现有的强力维稳、消极管控的维稳模式遭遇困境，难以持续。改革开放之后，党和政府通过政府投资、银行向国有企业注资、发行公债、土地财政、特定产业政策倾斜、行政审批等途径来直接配置资源或操纵资源流向，市场机制在配置资源中的作用难以发挥，私人经济部门在国有经济垄断格局下生存维艰。这种高投入、高消耗、低效益的国家投资拉动型经济增长模式已经难以为继。近年来，随着维稳成为头等大事，依靠国家力量来强力维稳、依靠财政花钱来购买一时的稳定、依靠各级领导接访来平息群众闹事行为的做法日渐流行。强力维稳带来的是民间仇官情绪的积累和群体性事件的层出不穷，花钱买稳定导致要求政府赔钱的“刁民”越来越多，信访不信法导致领导接访越多信访越多的恶性循环。维稳成本的迅速攀升，闹事和上访群众越来越多致使各级领导不堪重负，民间的暴戾之气和暴力行为也愈演愈烈。可持续的稳定似乎也越来越远。实现可持续的发展和可持续的稳定迫切要求国家治理转型。

其次，全能全控的集中化的国家管理模式导致经济社会发展的活力递减，改革创新的动力衰减。各类治理主体只有享有自主权和自由活动空间，权益得到保障，才愿意去竞争，愿意去创新，经济社会发展才有活力。但近些年来，一些党政部门受扩权争利冲动的驱使，不断扩大自己的管辖范围和管辖权力，将越来越多的资源分配权和行政审批权掌握在自己手中，在寻租获利的同时将事权和责任外推下移，全能全控的集中化的国家管理模式再度复兴。扩权争利动机驱使下党政职能部门编织的管控经济社会之网日益严密，地方、基层、企业、民间组织的自主权和自由活动空间都在压缩，自主创新日益艰难，经济社会发展活力明显减少。

第三，腐败现象居高不下，收入分配差距不断拉大，世袭和特权现象再

度出现，贫富阶层出现固化现象，社会流动机会减少，各类治理主体都出现了行政化现象，这些都说明国家管理者向国家所有者即人民负责任的民主责任体制的明显缺失。国家管理者受人民的委托担负着公共管理的重任，他们有权汲取社会资源、进行经济社会行为监管、对社会价值进行权威性的分配。如果国家治理结构中缺少民主责任制的制度安排或相关的制度徒具形式，处于虚置状态，国家管理者群体就会“近水楼台先得月”，成为一个追求自身利益最大化的特权阶层，其中有的成员不满足于已有的特权而公权私用通过腐败犯罪发财致富，有钱人则会通过官商勾结的非法途径获取不义之财而暴富，收入分配差距由此拉大，地位待遇向官员看齐的行政化冲动会向全社会弥散开来，贫富分化的社会阶层就会走向固化，社会流动机会日益减少。这种官本主义体制所映衬的是民主责任制的国家治理结构的缺失。腐败、特权、贫富分化和官本主义的盛行，强化了民众的仇官、仇富心理，削弱了党和政府作为社会公共利益代表形象的公信力，危及党和政府执政的正当性。

最后，经济社会的现代化导致人的现代化，具有现代公民意识的社会群体推动着国家治理制度的现代化。专家学者、媒体记者、律师、工程技术人员、办公室职员等中产阶级是现代化的产儿和载体，他们率先具有现代公民意识，强烈要求参与社会政治生活，并成为活跃的意见领袖或社会政治活动家。农民工已经不同于传统的农民，这部分农民的工人化、市民化的生产生活方式使他们接受了现代工业文明和城市文明的熏陶而具有了强烈的现代意识。随着义务教育的普及和互联网的普及以及中国加入全球化进程，青年人群比起中年人和老年人在政治参与愿望和能力方面都有了很大的提高。经济社会现代化的深入推进导致现代化人群的“政治参与浪潮”和“期望值的革命”。现有的国家治理体制在接纳政治参与方面的制度容量和满足人们对更高水平的社会公共服务期望的能力方面都受到了严峻的挑战。

国家治理的现代化是政治发展和政治现代化的一个重要组成部分。党和政府主导的现代化模式使得党和政府在现代化过程中处于关键位置，具有特别重要的作用。没有国家治理的转型和现代化，经济社会等方面的现代化就

难以进一步深入推进；不推进国家治理改革，市场化改革也难以走向深入。国家治理现代化是对工业化、城市化、信息化、市场化、全球化浪潮冲击的一种积极的和主动的回应。若无这种积极和主动的回应，则可能出现全面的、系统的国家治理危机甚至导致国家治理失败，现代化进程将因此而中断。

三、如何推进国家治理现代化

国家治理体系作为一个制度体系，包括了经济治理、政治治理、社会治理、文化治理、生态治理、政党治理等多个领域以及基层、地方、全国乃至区域与全球治理中的国家参与等多个层次的国家治理制度体系。国家治理制度体系和治理能力的现代化对于各领域改革发挥着统领作用。全面深化改革是对各个领域、各个层次的国家治理制度的全面改革、系统改革和综合性改革，其目的是发展和完善社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，进而建立现代国家治理体系，提高国家治理水平。

十八届三中全会全面深化改革的《决定》已经就如何推进国家治理现代化作出了总体部署，提出了路线图和时间表。这里我想就推进国家治理现代化的重点任务谈谈自己的观点。

（一）进一步放权和分权，让各类治理主体在国家治理中发挥更大的作用

要实现可持续发展、国民生活质量的普遍提升和可持续稳定等三大国家治理目标，仅靠各级党委和政府是不够的。因为他们所掌握的资源、信息和知识都是有限的，理性和能力也都是有限的。全能全控型的国家治理模式需要转向一核多元、良性互动、合作管理的国家治理模式。为此需要向市场和企业放权，向社会组织放权，向基层自治组织和地方政府放权，同时在党委、人大、政协、政府、司法机关之间实行决策权、执行权、监督权的相互分离和制约，倡行社会参与和监督，做强做大各类治理主体，激发经济社会发展

活力，使得 11 根制度支柱均衡发展，共同支撑国家治理大厦，合力实现国家治理目标。

（二）以民主责任制建设为方向，完善国家治理结构

现代国家是一个由民众授权向民众负责且民众可问责的国家。建立现代国家治理体系需要以民主责任制为方向，优化国家治理结构。人大代表向选民负责、党代会代表向党员负责、人大常委会和党委会向人大和党代会负责、行政首长和党委书记分别向人大及其常委会负责和党委会负责的责任链条应当完整，薄弱环节应当加强。选举改革应当加强选举的自由选择性和竞争性。两次选举之间，人大常委会和党委会作为民意代表机关和党内代表机关其决策权能和监督权能需要进一步加强，同时应保证书记和行政首长执行权的集中和完整。逐步探索党委委员进入人大常委会任职并实现专职化（常委和书记除外），并不再兼任党内和政府内其他职务，同时强化其对政府组成人员提名审查、行政监察和财务审计、预算审议、编制和薪酬审查、行政首长弹劾等职权。条件许可时推进书记经过依法民主选举担任行政首长，党委常委经过政治任命担任相关政府部门首长，并保证行政首长其对政府组成人员的提名权，强化政府的行政执行权能。

（三）健全国家治理过程中的负反馈调节机制，实现可持续的稳定

负反馈调节机制利用系统中信息沟通的多通道和衡平纠偏机制使输出起到与输入相反的作用，消除系统输出与系统目标的误差和偏差，使系统在动态调整中实现长期稳定。政治沟通中如果只有上下级党政机关之间单一的信息沟通渠道，就会出现下级对政策执行效果“报喜不报忧”的正反馈从而使错误的政策得不到及时的纠正最终导致系统的崩溃。在公共权力侵犯私权利の場合中，如果缺少独立于行政权的独立公正的第三方仲裁机构发挥衡平纠