



本书系2011年度国家社会科学基金重大招标项目  
《地方政府党风廉政建设责任制考核评价体系研究》  
(批准号: 11&ZD056) 的基本研究成果

# 地方政府党风廉政建设 评价案例研究

2012

主 编 李和中

副主编 杜建伟

中国社会科学出版社



本书系2011年度国家社会科学基金重大招标项目

《地方政府党风廉政建设责任制考核评价体系研究》

（批准号：11&ZD056）的基本研究成果

# 地方政府党风廉政建设 评价案例研究

2012

主 编 李和中

副主编 杜建伟



中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

地方政府党风廉政建设评价案例研究: 2012 / 李和中主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3771 - 0

I. ①地… II. ①李… III. ①中国共产党 - 地方组织 - 党风建设 - 案例  
IV. ①D261.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 302561 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 周慧敏  
责任校对 李 莉  
责任印制 李 建

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京奥隆印刷厂  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2013 年 12 月第 1 版  
印 次 2013 年 12 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 27.5  
插 页 2  
字 数 469 千字  
定 价 85.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

# 目 录

|                                |      |
|--------------------------------|------|
| 导论 .....                       | (1)  |
| 一 案例研究背景 .....                 | (1)  |
| 二 案例关键问题 .....                 | (3)  |
| (一) 党风廉政建设责任制的内涵与主要内容 .....    | (3)  |
| (二) 廉政评估体系的界定 .....            | (4)  |
| (三) 国内党风廉政评估指标体系的设计与实践 .....   | (4)  |
| (四) 国外的廉政评价体系 .....            | (7)  |
| 三 地方政府党风廉政责任制考评指标设计的实践 .....   | (9)  |
| 四 构建地方政府党风廉政责任制考评指标体系的思路 ..... | (10) |
| (一) 坚持正确的指导思想, 确定科学的构建思路 ..... | (11) |
| (二) 完善科学的体系框架, 设定科学的指标权重 ..... | (12) |
| (三) 借鉴先进的理论经验, 形成合理的研究方法 ..... | (13) |
| (四) 强化健全的监督机制, 保证有效的贯彻实施 ..... | (14) |

## 第一篇 案例评价框架

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 第一章 厘清对象: 地方政府廉政建设及其评价的理论基础 ..... | (19) |
| 一 腐败、反腐败与廉政 .....                 | (19) |
| 二 地方政府廉政建设生态——开放、参与、公开 .....      | (23) |
| 三 地方政府廉政建设路径——制度安排 .....          | (27) |
| (一) 制度与制度安排 .....                 | (27) |
| (二) 制度“三性”的沦陷是腐败滋生的根源 .....       | (31) |
| (三) 从制度“三性”推进制度改革, 实现党风廉政的根本      |      |

|                                          |      |
|------------------------------------------|------|
| 好转 .....                                 | (33) |
| 四 地方政府廉政建设策略——构建评价指标体系 .....             | (38) |
| (一) 地方政府廉政建设评价的意义 .....                  | (38) |
| (二) 地方政府廉政建设评价的困境 .....                  | (40) |
| (三) 完善地方政府廉政建设评价的思路 .....                | (41) |
| 第二章 分析架构：典型案例的来源与研究设计 .....              | (47) |
| 一 案例来源 .....                             | (47) |
| (一) 各地现行评价指标体系案例 .....                   | (48) |
| (二) 整体性评价案例 .....                        | (49) |
| (三) 具有地方特色的评价案例 .....                    | (49) |
| (四) 第三方评价案例 .....                        | (50) |
| (五) 动态化评价案例 .....                        | (52) |
| (六) 廉政预警机制案例 .....                       | (53) |
| 二 分析维度 .....                             | (54) |
| (一) 背景分析 .....                           | (54) |
| (二) 主要做法评介 .....                         | (55) |
| (三) 成效及特色分析 .....                        | (57) |
| (四) 现存问题分析 .....                         | (60) |
| (五) 改革对策 .....                           | (62) |
| 三 技术路线 .....                             | (64) |
| (一) “总—分—总”的分析思路 .....                   | (65) |
| (二) “解剖麻雀”的分析方法 .....                    | (65) |
| 第三章 现行指标：各地党风廉政建设评价指标体系分析 .....          | (67) |
| 一 地方政府党风廉政建设评价指标体系构建的总体情况与<br>类型分析 ..... | (68) |
| (一) 量化型党风廉政建设指标体系 .....                  | (68) |
| (二) 制度型党风廉政建设指标体系 .....                  | (71) |
| (三) 风险控制型党风廉政建设指标体系 .....                | (73) |
| (四) “廉政指数”预警型党风廉政建设指标体系 .....            | (74) |
| (五) 绩效评估附属型党风廉政建设指标体系 .....              | (76) |
| 二 地方政府党风廉政建设评价指标体系构建的基本原则与<br>维度 .....   | (76) |
| (一) 地方政府党风廉政建设评价指标体系构建的基本原则 .....        | (77) |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| (二) 地方政府党风廉政建设评价指标体系构建的维度分析 ..... | (80)  |
| 三 地方政府党风廉政建设指标体系构建的总体评价 .....     | (88)  |
| (一) 地方政府党风廉政建设指标体系构建的共性特征 .....   | (88)  |
| (二) 党风廉政建设评价指标体系设置中的问题分析 .....    | (94)  |
| (三) 地方政府党风廉政建设评价指标体系构建优化的设想 ..... | (97)  |
| (四) 地方政府党风廉政建设评价指标体系的设计路径 .....   | (100) |

## 第二篇 典型案例分析

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 第四章 整体性评价：广东佛山党风廉政建设评价的案例分析 ..... | (109) |
| 一 “廉洁佛山”建设概述 .....                | (109) |
| (一) “廉洁佛山”的建设背景 .....             | (109) |
| (二) “廉洁佛山”建设路线及其成效 .....          | (113) |
| 二 佛山“整体性评价”体系的构成 .....            | (118) |
| (一) 评价理念 .....                    | (118) |
| (二) 评价内容 .....                    | (119) |
| (三) 评价方法与程序 .....                 | (124) |
| (四) 评价结果运用 .....                  | (126) |
| 三 “廉洁佛山”评价中存在的主要问题 .....          | (127) |
| (一) 廉洁城市考核评价理念缺乏战略性 .....         | (127) |
| (二) 廉洁城市考核技术缺乏规范性 .....           | (129) |
| (三) 廉洁城市考核配套制度不健全 .....           | (131) |
| 四 “廉洁佛山”评价体系优化的对策分析 .....         | (134) |
| (一) 注重廉洁城市评价的顶层设计 .....           | (134) |
| (二) 优化廉洁城市评价体系的操作程序 .....         | (136) |
| (三) 编织廉洁城市评价的制度保障网 .....          | (138) |
| (四) 塑造“廉洁城市”建设的文化支撑 .....         | (139) |
| 第五章 个性化评价：湖北襄阳党风廉政建设评价的案例分析 ..... | (142) |
| 一 襄阳市概况与廉政工作考评基本情况 .....          | (142) |
| (一) 襄阳市基本情况介绍 .....               | (142) |
| (二) 襄阳市党风廉政建设考评工作的基本情况 .....      | (143) |
| 二 襄阳市党风廉政建设责任制考核评价机制分析 .....      | (148) |
| (一) 廉政风险识别应对机制 .....              | (148) |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| (二) 廉政风险预警纠错机制 .....              | (149) |
| (三) 廉政风险防控工作长效机制 .....            | (151) |
| 三 襄阳市廉政评价个性化特征分析 .....            | (152) |
| (一) 襄阳市廉政考评的个性化特征总体分析 .....       | (152) |
| (二) 襄阳市廉政考评内容及权重的个性化分析 .....      | (157) |
| 四 襄阳市个性化廉政评价存在的问题 .....           | (165) |
| (一) 对责任的认识与分解的问题 .....            | (165) |
| (二) 评价指标的问题 .....                 | (165) |
| (三) 考核评价过程的形式化 .....              | (166) |
| (四) 考核结果及运用的问题 .....              | (167) |
| 五 襄阳市个性化廉政评价体系优化思路 .....          | (167) |
| (一) 提升廉政建设思想意识 .....              | (168) |
| (二) 进一步分解与落实考核评价责任 .....          | (168) |
| (三) 评价体系的优化与改进 .....              | (169) |
| (四) 考核评价手段与方法的升级 .....            | (171) |
| (五) 注重考核评价结果运用 .....              | (171) |
| 第六章 第三方评价: 江苏淮安党风廉政建设的案例分析 .....  | (172) |
| 一 淮安市基本情况简介 .....                 | (172) |
| 二 淮安市党风廉政建设考核评价体系研究 .....         | (173) |
| (一) 几种典型的党风廉政建设第三方评价模式 .....      | (174) |
| (二) 淮安市: “独立第三方” 党风廉政建设评价模式 ..... | (177) |
| (三) 淮安市党风廉政建设第三方评价运行机制 .....      | (181) |
| (四) 淮安市党风廉政建设第三方评价模式的特点 .....     | (183) |
| (五) 淮安市党风廉政建设第三方评价的基本程序 .....     | (187) |
| (六) 淮安市党风廉政建设第三方评价结果应用 .....      | (191) |
| 三 淮安市党风廉政建设第三方评价意义及问题分析 .....     | (192) |
| (一) 淮安市党风廉政建设第三方评价意义 .....        | (192) |
| (二) 淮安市第三方廉政评价面临的问题 .....         | (194) |
| 四 淮安市第三方参与廉政评价的完善路径 .....         | (195) |
| (一) 保持第三方独立自主的特性 .....            | (195) |
| (二) 明确第三方参与的主体地位 .....            | (196) |
| (三) 探索官方与第三方在廉政建设中的合作机制 .....     | (196) |
| 第七章 动态化评价: 湖北沙洋党风廉政建设的案例分析 .....  | (197) |

|                                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| 一 湖北沙洋县基本情况介绍 .....                 | (197) |
| (一) 经济发展 .....                      | (198) |
| (二) 农业 .....                        | (198) |
| (三) 工业 .....                        | (198) |
| (四) 第三产业 .....                      | (199) |
| 二 湖北沙洋县党风廉政建设考核评价体系研究 .....         | (199) |
| (一) 沙洋县党风廉政建设考核评价体系构成 .....         | (199) |
| (二) 沙洋县党风廉政建设考核网络平台的运行 .....        | (208) |
| (三) 湖北沙洋县党风廉政建设评价体系的特点分析 .....      | (209) |
| (四) 沙洋县廉政防腐动态电子监控的基本程序及方法 .....     | (212) |
| (五) 沙洋县考核的评定标准及结果应用 .....           | (216) |
| 三 沙洋县党风廉政建设评价体系的成效及问题分析 .....       | (221) |
| (一) 沙洋县廉政防腐电子监控平台的初步成效 .....        | (221) |
| (二) 沙洋县廉政防腐电子监管平台建设面临的问题 .....      | (223) |
| 四 完善电子监管平台的对策分析 .....               | (226) |
| (一) 健全机构, 完善工作推进机制 .....            | (226) |
| (二) 拓展监督空间, 注重人财物的监管 .....          | (227) |
| (三) 注重实效, 优化评估考核机制 .....            | (228) |
| (四) 科技防腐, 人才是基础 .....               | (229) |
| 第八章 预警机制: 深圳市盐田区党风廉政建设评价的案例分析 ..... | (230) |
| 一 深圳市盐田区廉政风险防控系统建设思路 .....          | (230) |
| (一) 廉政风险防控系统建设的理念逻辑 .....           | (231) |
| (二) 廉政风险防控系统的模块构成 .....             | (231) |
| (三) 廉政风险防控系统的总体流程 .....             | (233) |
| (四) 廉政风险防控的基本步骤 .....               | (233) |
| (五) 廉政风险防控的操作流程 .....               | (234) |
| 二 廉政风险防控系统运行的制度与组织保障 .....          | (235) |
| (一) 廉情形势分析和廉情季报制度 .....             | (235) |
| (二) 廉政风险防控工作考核评估制度 .....            | (236) |
| (三) 推行“行政执法五公开”, 发挥网络监督平台的作用 .....  | (236) |
| (四) 建立“廉政网校”, 将廉政教育与制度建设结合起来 .....  | (237) |
| (五) 推进“社区党风廉政信息公开平台”建设 .....        | (238) |
| (六) 机构性保障 .....                     | (239) |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 三 盐田区廉政风险防控系统的特点 .....          | (239) |
| (一) 防控工作中的两个“同步抓”理念 .....       | (239) |
| (二) 防控系统运行的“三全”特征 .....         | (239) |
| (三) 防控落实中的四个“重点防” .....         | (240) |
| (四) 将防腐与治庸相结合 .....             | (241) |
| (五) 将深化制度建设作为系统建设的落脚点 .....     | (241) |
| 四 盐田区廉政风险防控系统优化的新趋势 .....       | (242) |
| (一) 结合廉政满意度调查:从干部自律到群众满意 .....  | (243) |
| (二) 推行“两代一委”制度:从政府中心到社会中心 ..... | (243) |
| (三) 结合廉洁城区建设“开门反腐” .....        | (245) |
| (四) 新契机一:“无线城区 数字盐田”建设 .....    | (246) |
| (五) 新契机二:“12349”社情民意系统建设 .....  | (247) |
| 五 简要的评价 .....                   | (247) |
| (一) 通过明确理念夯实思想基础 .....          | (247) |
| (二) 由内向外逐步拓展的防腐反腐思路 .....       | (248) |
| (三) 以技术革新促制度建设的路径 .....         | (248) |
| (四) 双向互动的预防腐败模式 .....           | (249) |
| (五) 整合既有信息资源实现廉政治理的持续性 .....    | (250) |

### 第三篇 廉政评价的境外经验

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 第九章 构建清廉指数:透明国际的反腐评价 .....     | (253) |
| 一 透明国际概况 .....                 | (254) |
| (一) 透明国际的成立背景及其宗旨原则 .....      | (254) |
| (二) 运作管理和资金来源 .....            | (255) |
| (三) 发展壮大和国际地位 .....            | (258) |
| 二 透明国际的反腐使命 .....              | (260) |
| 三 透明国际的腐败评估体系 .....            | (264) |
| (一) 清廉指数指标 .....               | (265) |
| (二) 行贿指数指标 .....               | (276) |
| (三) 历年清廉指数排行榜分析 .....          | (278) |
| 四 清廉指数排行榜北欧五国廉政建设及对我国的启示 ..... | (280) |
| (一) 北欧五国廉政建设的主要举措 .....        | (281) |

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| (二) 从清廉指数看中国廉政建设 .....                    | (285) |
| (三) 北欧五国廉政建设经验对中国的启示 .....                | (287) |
| 第十章 社会廉政认知与评价: 香港廉政公署的民意调查 .....          | (290) |
| 一 香港廉政公署的基本概况 .....                       | (290) |
| (一) 廉政公署成立的背景 .....                       | (291) |
| (二) 廉政公署在反贪倡廉方面的特色 .....                  | (293) |
| 二 香港廉政公署的社会评价与对民意调查的数据分析 .....            | (296) |
| (一) 香港廉政公署社会评价的载体——民意调查 .....             | (297) |
| (二) 公众对于贪污的态度分析 .....                     | (297) |
| (三) 公众对贪污问题的注焦分析 .....                    | (302) |
| (四) 公众对廉署工作的意见分析 .....                    | (305) |
| (五) 廉政公署对民意调查结果的运用 .....                  | (307) |
| 三 香港廉政公署社会评价的借鉴意义 .....                   | (311) |
| (一) 香港廉政公署社会评价的有益启示 .....                 | (311) |
| (二) 借鉴香港廉政公署工作经验, 促进反腐倡廉 .....            | (314) |
| 第十一章 指标发展与民意变化: 台湾地区廉政测评指标与民意<br>评估 ..... | (318) |
| 一 前言 .....                                | (318) |
| (一) 研究背景 .....                            | (318) |
| (二) 研究方法与思路 .....                         | (320) |
| 二 台湾地区廉政研究的文献回顾 .....                     | (321) |
| (一) 国外经验的介绍借鉴 .....                       | (321) |
| (二) 华人社会的制度情况 .....                       | (322) |
| (三) 政府组织的相关研究 .....                       | (322) |
| (四) 伦理法制的相关研究 .....                       | (322) |
| (五) 治理能力观点的相关研究 .....                     | (322) |
| (六) 贪腐原因探讨与防治对策之研究 .....                  | (323) |
| (七) 政府部门人员的实证性研究 .....                    | (323) |
| (八) 探讨廉政伦理与其他变项之间关系的研究 .....              | (323) |
| 三 台湾地区廉政民意调查发展历程与抽样方法 .....               | (323) |
| 四 历年台湾地区廉政民意调查中的访谈题目类型 .....              | (325) |
| 五 台湾地区廉政民意问卷调查测量指标类型 .....                | (327) |
| 六 历年来台湾地区廉政民意调查中的民意变化 .....               | (331) |

|                                                                |       |
|----------------------------------------------------------------|-------|
| 七 民众对各类公务人员与民意代表的评价观感 .....                                    | (333) |
| (一) 民众对政府廉政措施的评价 .....                                         | (334) |
| (二) 台湾地区廉政民意调查指标发展变化分析 .....                                   | (343) |
| 八 台湾地区廉政民意调查结果特色分析 .....                                       | (345) |
| (一) 政府河川砂石业务与公共工程采购等人员清廉印象<br>不佳的原因 .....                      | (345) |
| (二) 司法人员的廉洁形象变化的原因 .....                                       | (346) |
| (三) 民众对廉政署的设立功效持观望态度的原因 .....                                  | (347) |
| (四) 送红包和关说无法杜绝的原因 .....                                        | (347) |
| 九 结论 .....                                                     | (348) |
| 附录 5-1 襄阳市 2011 年度全市落实党风廉政建设责任制检查<br>考核工作方案 .....              | (349) |
| 附录 5-2 市直部门测评个性指标概况统计 .....                                    | (351) |
| 附录 5-3 各县(市)区、开发区年底领导班子考核内容及计分<br>标准 .....                     | (353) |
| 附录 5-4 各县(市)区、开发区、市直单位平时工作考核内容<br>及计分标准 .....                  | (357) |
| 附录 5-5 领导班子民主生活会考评内容及标准 .....                                  | (359) |
| 附录 5-6 市直单位年底领导班子考核内容及计分标准 .....                               | (360) |
| 附录 5-7 实行个性化考核的市直单位年底领导班子考核内容及<br>计分标准(共性目标) .....             | (363) |
| 附录 5-8 实行个性化考核的市直单位年底领导班子考核内容及<br>计分标准(个性目标) .....             | (366) |
| 附录 8-1 深圳市盐田区反腐倡廉工作调查问卷 .....                                  | (369) |
| 附录 8-2 深圳市盐田区 2012 年建设廉洁城区暨党风廉政建设<br>责任制年度工作绩效考核指标(公共任务) ..... | (374) |
| 附录 8-3 盐田区 2012 年建设廉洁城区年度工作绩效考核指标<br>(专项任务) .....              | (376) |
| 附录 8-4 盐田区直单位综合履职考核指标一览表 .....                                 | (387) |
| 附录 8-5 盐田区街道综合履职考核指标一览表 .....                                  | (390) |
| 附录 9-1 2011 年度透明国际腐败指数排行榜 .....                                | (395) |
| 附录 9-2 2011 年透明国际全球腐败指数排行榜前十名国家 .....                          | (396) |

---

|         |                                        |       |
|---------|----------------------------------------|-------|
| 附录 9-3  | 2011 年透明国际全球腐败指数排行榜中亚洲排行前五的国家或地区 ..... | (397) |
| 附录 9-4  | 2011 年透明国际全球腐败指数排行榜中与中国相邻的国家或地区 .....  | (398) |
| 附录 9-5  | 透明国际分会国家及地区分布图 .....                   | (399) |
| 附录 9-6  | 透明国际分会国家及地区分布情况表 .....                 | (400) |
| 附录 10-1 | 廉政公署组织结构图 .....                        | (401) |
| 附录 10-2 | 廉政公署 2010—2011 年调查问卷 (普通话版本) .....     | (402) |
| 参考文献    | .....                                  | (418) |
| 后记      | .....                                  | (428) |

# 导 论

《地方政府党风廉政建设评价案例研究（2012）》是2011年度国家社会科学基金重大招标项目《地方政府党风廉政建设责任制考核评价体系研究》（批准号：11&ZD056）的基本研究成果之一，亦系《中国地方政府党风廉政建设责任制考核年度案例分析报告》的第一本。

## 一 案例研究背景

自中共中央、国务院下发《关于实行党风廉政建设责任制的规定》（以下简称《规定》）以来，地方政府在中央纪委、上级党委的领导下，紧紧围绕中心工作，积极探索，认真贯彻落实党风廉政建设责任制，促进了反腐倡廉建设的深入开展，为本区域的改革、发展和稳定营造了良好的政治环境。

对于政府党风廉政建设责任制的评价及其管理机制的研究，是当前国内外学术研究的热点和前沿课题，为学界多学科所共同关注和倾力投入，然而，这一研究在理论上还缺乏系统的价值取向、科学的方法论原则、严格的程序和详尽的操作规则，用黄仁宇先生的话来说就是达不到以数字来管理的程度。这就要求对于政府党风廉政建设责任制考核及其评价的价值取向、主客体关系、方法论原则、管理程序和操作规则，乃至基本概念和范畴等方面作出系统的厘清和构建。对此进行攻关研究，将在理论上推动该领域研究的深入。就这个意义而言，解剖“地方政府党风廉政建设评价案例”这只麻雀，能为科学建立符合中国实际的政府党风廉政建设评价和管理的理论体系奠定基础。

政府党风廉政建设评价是一项实践性很强的工作，它需要不断通过实际操作层面的经验总结，将实践升华为理论，或者从实践中得到反馈进而修正

和提升原有的理论认识。基于这一认知,《地方政府党风廉政建设评价案例研究(2012)》从不同层面和多个维度收集了一些较为典型的案例,按照设计的框架进行分析研究,通过从个别到一般的归纳概括,建构一种适合我国国情的地方政府党风廉政建设责任制评估的运行体系,并直接应用于各层级、各类别地方政府部门,使地方政府党风廉政建设评价制度能与具体实践和现实社会发展同步,并能推动地方政府党风廉政建设的评价工作不断向前迈进,进而为建立理论与实践相结合的评价范式提供有益的借鉴。

本书对地方政府党风廉政建设评价体系的构建有助于地方政府管理目标的分化和资源的合理配置,促进地方政府各部门形成浓厚的廉政意识,从而把廉政建设努力地贯穿于政府管理活动的各个环节,这将从根本上促进政府行政效率的提高。同时,开展党风廉政建设评价有利于提高政府管理部门的信誉,有助于公众了解、监督和参与政府管理工作,有助于提高中国政府的管理透明度,进而推进社会主义民主政治的建设,增强政府的执政能力。

从研究方法来看,书中的案例评价本着实证研究的路径,以建立结构合理、秩序严密、科学的地方政府廉政评价体系为研究目标,通过客观地描述反腐败与廉政建设的实际状况,在对案例资料及其相应数据资料综合分析的基础上,对政府党风廉政建设的方方面面进行归纳,总结各项廉政指标的特征,科学预测政府党风廉政建设的发展趋势与廉政工作的特点,进而提出有效的政策,从而为地方政府党风廉政建设评价新模式的构建提供理论支撑和技术支持,并以廉政为导向促进地方政府治理效能实现超越和质变。

从研究特色来看,本书将社会公正纳入衡量体系;将第三方评价纳入评价主体,这有利于政府更广泛地实现各阶层的利益,维护社会的和谐与团结;有助于激励社会公众参与政府廉政建设评价,真正使公众切切实实地感受到主人翁的主体地位,增强他们的参与热情,有利于建立良好的互动型关系;地方政府党风廉政建设是向公众展示政府廉洁状况,接受公众对政府公共事务的监督,赢得公众对政府的信任和支持的机会。因此,在我国地方政府信用趋于下降的情况下,开展科学的地方政府党风廉政建设评价,有助于提升中国地方政府的形象和公信力,有利于建设诚信政府。<sup>①</sup>

从研究成果的应用来看,迎合了中国地方政府党风廉政建设评价体系建构的实际需要。受传统农业社会的生活伦理的影响,中国的具体制度操作更多地强调程序个人化而忽视规则,过于推崇熟能生巧,勤能补拙。这样的文化氛围,既影响到人们评价的客观性,也影响到制度运作的工具性。从这一意义上说,本书的应用价值的核心正在于此,即为地方政府提供一套科学、

客观、操作性强,并通过实践验证的廉政责任制考核评价体系和相应评价机制,使之通过党风廉政评价改进和创新政府管理方法和效能,树立新的政府治理理念,切实地提高地方政府党风廉政水平,并以此引导社会公众主动参与政府廉政建设,科学看待和评价地方政府党风廉政建设,实现政府与社会的和谐互动。

总之,本书的终极目的是着眼于设计一套科学的、客观的、实用的、具有可操作性的地方政府党风廉政建设评价指标体系,以此对地方政府党风廉政建设责任制的实际进程与效果进行科学规范的计量,做出准确的评判,从而揭示出当前地方政府在进行廉政建设过程中存在的不足及深层次问题,进而为制定相应的政策法规与对策建议、更为科学地谋划与推进地方政府党风廉政建设提供科学合理的量化依据,为我国当前地方政府党风廉政工作提供具有较强决策参考价值和可操作性的考核评价方案与制度设计建议。

## 二 案例关键问题

### (一) 党风廉政建设责任制的内涵与主要内容

根据中共中央、国务院发布的《关于实行党风廉政建设责任制的规定》(以下简称《规定》),党风廉政建设责任制是指各级党委(党组)、政府(行政)及其职能部门的领导班子、领导干部在党风廉政建设中应当承担责任的制度。党风廉政建设的责任主体为各级党政领导班子及其成员,各级党政领导班子中的正职为本地区、本部门、本单位党风廉政建设第一责任人。党风廉政建设责任制制定的依据是《中华人民共和国宪法》和《中国共产党章程》;党风廉政建设责任制执行的指导思想是以邓小平理论为指导,坚持“两手抓、两手都要硬”的方针,贯彻执行党中央、国务院关于党风廉政建设和反腐败斗争的一系列指示。

修订后的《规定》分为总则、责任内容、检查考核与监督、责任追究和附则五章。第一章为总则,规定了立法目的、适用范围、指导思想、工作机制和基本原则。第二章为责任内容,规定了领导班子、领导干部在党风廉政建设中的责任分工和应当承担的八项领导责任。第三章为检查考核与监督,规定了检查考核的组织领导、考核方式、成果运用等内容和上级监督、同级党委常委会监督、民主生活会与述职述廉监督和党员、群众监督等监督措施。第四章为责任追究,规定了责任追究的情形、追究方式、办理程序以

及从重从轻情节、集体责任和个人责任划分、追究时效、影响期等方面的内容。第五章为附则，规定了授权制定配套办法的机关，以及《规定》的解释机关和实施时间。

## （二）廉政评估体系的界定

“评估体系”就是一定的组织机构（评估主体）根据一定的法律制度规定（依据），按照一定的标准（指标体系），通过一定的方法，对既定的对象（评估客体），进行评估而形成的相应体系。所谓“廉政评估体系”，就是反腐倡廉建设的相关机构依据相关制度，通过技术性的操作方法，以综合而科学的廉政评估指标体系为衡量内容，以科学严谨的调查研究与分析预测为对策依据对反腐倡廉建设的整体或局部进行评估的系统工程。廉政建设评估指标的构建是以一个组织各项工作在廉政建设中作用的大小为依据，采取分类抽取、按比例加权重的方法，从而达到相对客观全面评价组织内廉政建设状况为目的的一整套评价标准和方法。一般被称为廉政建设综合指数，指数的意义在于评估指标体系能够明确组织党风廉政建设发展状况的指向性、组织党风廉政建设时间上的动态性、组织党风廉政建设完成情况的可衡量性等特点。

新西兰杰瑞米·波普（2003）提出了神庙式宏大的国家廉政体系构成，这是以一种信念为基础的，即国家治理当前所牵扯到的能力发展、结果导向、公众参与以及推进国家廉政所需要通过的一种整体性方法。国家廉政建设的指标成为构建神庙的支柱。支柱的一端是制度支柱，它由行政机关、议会、司法机关、公务员系统、监督机构（公共账目委员会、审计总署、监察特使、警察部门、反腐败机构等）、公民社会（包括第三部门和私人部门）、大众媒体、劳动者组织组成。支柱的另一端是规则和实践支柱，它为国家廉政建设中每一个制度性支柱起辅助作用。主要有公私利益冲突规则，公平选举，质询高级官员的权力，公开发布审计报告，公共服务的道德准则，独立性，能够获取信息，言论自由，档案管理，可执行而且被严格执行的法律，鼓励竞争的政策包括公共采购规则，有效的相互的法律或司法协助。

## （三）国内党风廉政评估指标体系的设计与实践

有学者将党风廉政考评指标的基本框架分为对领导班子廉政考核指标体系和一般公职人员廉政考核指标体系（《廉政考核指标体系和综合评价方

法》课题组, 1999)。领导班子廉政考核指标体系由领导班子集体的廉政考核指标体系和领导班子成员的个人廉政考核指标体系组成。对一般公职人员廉政考核指标体系也分为对一般公职人员总体的廉政考核指标体系和对一般公职人员个人的廉政考核指标体系。并对基本框架的每一个考核范围设置廉政预警、廉政自律和廉政奖惩三个一级指标, 一级指标下设廉洁政治、廉洁勤政、廉洁干群关系、艰苦创业自律、廉政准则自律、廉政组织和廉洁奖惩七个二级指标。

由北京大学政治发展与政府管理研究所和北京市东城区合作进行的《北京市东城区党风廉政政策研究》课题(李成言, 2002), 从廉政政策的视角提出了一套《廉政政策综合测评体系》(IBPA)。这套体系由4个必选指标(廉政政策的规范性、廉政政策的可行性、廉政政策的有效性、廉政政策的公正性)和5个或选指标(廉政政策的可传播性、廉政政策的必要性、廉政政策的强度、廉政政策的协调性和廉政政策的适应性)组成。

陈建新(2004)在建构中国特色廉政建设指标体系的思考中提出了九大指标体系: 分别是绩效指标、政治和社会稳定态势指标、预防腐败指标、惩治腐败力度增减指标、反腐败法制化进程加速指标、源头治腐的效应指标、群众对反腐倡廉的满意度指标、三个文明协调发展指标、廉政建设规划修正动态指标。

谭永生(2004)分显性行为、隐性行为、奖励行为三方面设计其廉政评价指标。其中, 对于显性行为设有政治学习出勤率、办事公开程度、民主生活会自查自纠程度、出勤率、任期内公费用餐次数以及费用金额、月平均工资、公费开支比率、群众来信问题解决率等指标; 对于隐性行为设有个人生活重大事项申报率、收受礼品上缴率、收入申报率、住房用车自律程度, 对子女配偶秘书等身边人员自律程度、子女配偶经商办企业率等指标; 对于奖惩行为设有受组织表彰和批评次数、群众来信表扬次数、被举报和查实次数等指标。

王合伦(2006)使用“指数”作为廉政建设指标的名称, 分别设计了包含党委指数、敏感指数、财物指数、组织指数、制度指数、作风指数、教育指数、案件指数8项“指数”的党风廉政建设评估体系。

胡星斗(2007)认为廉政指标体系应包括: 行贿受贿指标、经济违规违法指标、职务消费指标、预算与监督指标、举报与处理指标、集中采购指标、招标投标指标、不正之风指标、政务公开度、收入公开度、群众满意度等, 而各“指标”、“度”又由被查处的案件数量、涉及人数、涉及金额、