

国家社会科学基金重大项目

管理学精品学术著作丛书

Excellent Academic Works
Series of Management



中国地方政府党风廉政建设 责任制考核评价体系研究

李和中◎著



科学出版社

管理学精品学术著作丛书

Excellent Academic Works Series of Management

中国地方政府党风廉政建设 责任制考核评价体系研究

李和中 著

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) 的最终研究成果

科学出版社

北 京

内 容 简 介

对政府党风廉政建设责任制的评价及其管理机制的研究,是当前国内学术研究的热点和前沿课题,本书因应这一热点,有针对性地围绕着地方政府“党风廉政建设评价指标体系的建构”这一主题,从历史与逻辑两个向位上建构篇章,借助从个别到一般的分析方法,全景式地呈现地方政府党风廉政建设评价指标体系的现状。由理论分析入手,纵向阐释历史逻辑,横向进行实践解剖,以“理论框架—历史殷鉴—境外经验—实践案例”的逻辑架构贯通全书,实现了理论上的宏大叙事与实践中的剖析典型案例的有机结合,以此为建立理论与实践相结合的评价范式提供有益的借鉴。

本书既可以作为理论工作者的案头参考,也可以为地方政府各部门,尤其是各级纪律检查委员会、监察部门的工作人员提供党风廉政建设的理论指引与实践范例。

图书在版编目(CIP)数据

中国地方政府党风廉政建设责任制考核评价体系研究 / 李和中著. —北京: 科学出版社, 2015

(管理学精品学术著作丛书)

ISBN 978-7-03-045140-8

I. 中… II. ①李… III. ①中国共产党—地方政府—廉政建设—责任制—考核—评价—体系—研究 IV. ①D262.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 146370 号

责任编辑: 马 跃 李 莉 / 责任校对: 葛小双
责任印制: 肖 兴 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京盛源印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015 年 6 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2015 年 6 月第一次印刷 印张: 28

字数: 570 000

定价: 126.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

目 录

导 论	1
-----	---

第一篇 理论框架

第一章 政府腐败的动因分析	21
第一节 “官僚制”理论下的组织腐败解析	23
第二节 “寻租理论”下的群体腐败解析	29
第三节 “成本—收益”理论下的个体腐败心理解析	34
第二章 政府廉政的外在要素：廉政生态与制度安排	40
第一节 政府廉政建设生态——开放、参与、公开	41
第二节 政府廉政建设路径——制度安排	45
第三章 政府廉政评价平台：清单制度	56
第一节 法治政府与权力清单	56
第二节 从权力清单到廉政清单	61
第三节 廉政评价反向指标——负面清单	67
第四章 地方政府廉政评价中的合作治理	75
第一节 政府廉政评价中的公民参与	75
第二节 政府廉政评价中的伙伴关系	83
第三节 政府廉政评价中的第三方评价	91
第五章 地方政府党风廉政建设评价指标体系分析	99
第一节 地方政府党风廉政建设评价指标体系构建的总体情况与类型分析	100
第二节 地方政府党风廉政建设评价指标体系构建的基本原则与维度	108
第三节 地方政府党风廉政建设评价指标体系构建的总体评价	119
第四节 地方政府党风廉政建设策略——构建评价指标体系	130

第二篇 历史殷鉴

第六章 中国封建社会的廉政价值体系·····	147
第一节 中国封建社会的行政监督理论·····	147
第二节 中国封建社会的廉政文化·····	150
第三节 中国封建社会的反腐倡廉思想·····	153
第七章 中国封建社会监察制度的历史沿革·····	159
第一节 秦汉时期初具规模的监察制度·····	159
第二节 唐宋时期日趋制度化的监察制度·····	164
第三节 明清时期走向成熟的监察制度·····	170
第八章 中国封建社会监察制度述评·····	176
第一节 中国封建社会监察制度的特点·····	176
第二节 中国封建社会监察制度的根本问题与规因分析·····	184

第三篇 境外经验

第九章 构建清廉指数：透明国际的反腐评价·····	191
第一节 透明国际概况·····	191
第二节 透明国际的反腐使命·····	197
第三节 北欧五国廉政建设及对我国的启示·····	216
第十章 社会廉政认知与评价：香港廉政公署的民意调查·····	224
第一节 香港廉政公署的基本概况·····	224
第二节 香港廉政公署的社会评价与对民意调查的数据分析·····	230
第三节 香港廉政公署社会评价的借鉴意义·····	245
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评估·····	252
第一节 研究背景、研究思路与方法·····	252
第二节 台湾地区廉政研究的文献回顾·····	254
第三节 台湾地区廉政测评与民意评估分析·····	257
第四节 台湾地区廉政民意调查结果特色分析·····	276

第四篇 实践案例

第十二章 分析架构：典型案例的来源与研究设计·····	283
第一节 案例来源·····	283
第二节 分析维度·····	288
第三节 技术路线·····	297

第十三章 整体性评价：广东省佛山市党风廉政建设评价的案例分析 ·····	299
第一节 “廉洁佛山”建设概述·····	299
第二节 佛山市“整体性评价”体系的构成·····	307
第三节 “廉洁佛山”评价中存在的主要问题·····	315
第四节 “廉洁佛山”评价体系优化的对策分析·····	322
第十四章 个性化评价：湖北省襄阳市党风廉政建设评价的案例分析 ·····	330
第一节 襄阳市廉政评价运行概况·····	330
第二节 襄阳市廉政评价个性化特征分析·····	339
第三节 襄阳市个性化廉政评价存在的问题·····	350
第四节 襄阳市个性化廉政评价体系优化思路·····	352
第十五章 第三方评价：江苏省淮安市党风廉政建设评价的案例分析 ·····	357
第一节 淮安市党风廉政建设评价模式概述·····	357
第二节 淮安市党风廉政建设第三方评价模式的运行分析·····	364
第三节 淮安市党风廉政建设第三方评价面临的问题及完善路径·····	373
第十六章 动态化评价：湖北省沙洋县党风廉政建设评价的案例分析 ·····	378
第一节 沙洋县基本情况介绍·····	378
第二节 沙洋县党风廉政建设考核评价体系研究·····	380
第三节 沙洋县党风廉政建设评价体系的成效及问题分析·····	399
第四节 完善沙洋县电子监管平台的对策分析·····	404
第十七章 预警机制：深圳市盐田区党风廉政建设评价的案例分析 ·····	408
第一节 盐田区廉政风险防控系统建设思路·····	408
第二节 盐田区廉政风险防控系统运行的制度与组织保障·····	413
第三节 盐田区廉政风险防控系统的特点·····	416
第四节 盐田区廉政风险防控系统优化的新趋势·····	419
结束语 ·····	427
参考文献 ·····	433
后 记 ·····	442

导 论

本书《中国地方政府党风廉政建设责任制考核评价体系研究》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)的最终研究成果。

一、本书缘起

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》以来,地方政府在中央纪律检查委员会(以下简称纪委)、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。这就要求对政府党风廉政建设责任制考核评价体系的值取向、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责任制考核评价体系奠定理论基础。

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,本书《中国地方政府党风廉政建设责任制考核评价体系研究》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,建构一种适合中国国情的地方政府党风廉政建设责任制评价的运行体系,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。

本书研究对地方政府党风廉政建设责任制考核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,从而把党风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,本书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党风廉政建设责任制考核评价体系为研究目标,通过客观地描述反腐败与党风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责任制考核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党风廉政建设评价,真正使公众切切实实地感受到主人翁的主体地位,增强公众的参与热情,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,有助于提升我国地方政府的形象和公信力,有利于建设诚信政府。

从研究成果的应用来看,本书迎合了我国地方政府党风廉政建设责任制考核评价体系建构的实际需要。受传统农业社会的生活伦理影响,我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,本书研究的应用价值的核心正在于此,为地方政府提供一套科学、客观、操作性强,并通过实践验证的党风廉政建设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、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责任制考核评价指标体系,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,作出准确的评判。从而揭示出当前地方政府在进行党风廉政建设过程中所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、关键问题

本书研究选取了不同层级地方政府建设党风廉政建设责任制评价体系的典型案例,以其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 and 操作规则为主要内容,由此总结出地方政府各项廉政指标的共性特征,为开展科学的地方政府党风廉政建设评价提供理论支撑和技术支持。其关键问题涉及以下四个方面。

(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》,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》(以下简称《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《关于实行党风廉政建设责任制的规定》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、同级党委全委会(以下简称全委会)监督、民主生活会与述职述廉监督以及党员、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《关于实行党风廉政建设责任制的规定》的解释机关和实施时间。

(二)党风廉政建设责任制与政府廉政建设责任制

党风廉政建设责任制,是指各级党委(党组)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委领导班子及其成员,各级党委领导班子中的正职为本地区、本部门、本单位党风廉政建设的第一责任人。

在党风廉政责任制建设上,以习近平同志为总书记的党中央高度重视。自党

的十八大以来,全面推进党风廉政建设,使党风为之一新,得到了全国人民的衷心拥护和高度评价。两年多来,党中央、国务院等部门先后出台了一系列关于廉政建设的重要规定。这些规定具有极强的指导性、针对性和可操作性,是全面改进工作作风的指南。例如,2012年12月中共中央政治局《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》、2013年3月《关于在干部教育培训中进一步加强学员管理的规定》、2013年9月《关于落实中央八项规定精神坚决刹住中秋国庆期间公款送礼等不正之风的通知》等,从规范公务接待、引导示范带头、强化干部监管到提倡厉行节约、严禁公款送礼等,全方位规范了党风廉政责任制度。

政府廉政建设责任制,是指各级政府及其职能部门依据法规与政策在廉洁从政中应当承担责任的制度。政府廉政建设责任制的基础是问责制。上级党政机关和负责具体监督的纪委监察机关对各级政府公务员在行政活动中违规、违法乃至涉及贪腐的行为应严肃追究其失职责任。

关于政府廉政建设责任制,中共中央每年都有重要的部署。仅在2008年前半年,就出台了《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》,明确提出廉政制度建设的任务,并要求健全以行政首长为重点的行政问责制度,要求明确范围,规范程序,加大力度。在国务院政府工作报告中,重申了必须加强领导干部,特别是主要领导干部对人、财、物的管理和使用,加强对关键岗位的监督,实行绩效考核制和行政问责制。这一切,都是推行政府廉政责任制和问责制的政策依据。

党风廉政建设责任制与政府廉政建设责任制既有区别又有联系,二者相互依存。

二者的区别在于以下三点。

首先,二者的法律设置不相同。《中国共产党党章》规定,凡涉及全国性的重大问题,只能由中共中央作出决定、规定、条例、意见、纲要、规划。其同时规定,在党的统一领导下,各级纪委具有监督、检查和处理党组织和党员违反党章和党内法规案件的权力;决定对违规党员处分的权力。《宪法》和《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)对各级国家机关的处罚权、设置权作了明确的规定。“犯罪和刑罚”由全国人民代表大会(以下简称人大)制定法律,并且全国人大立法、国务院行政法规以及地方法规、条例、规章的制定,亦有明确的要求;《行政机关公务员处分条例》第2条规定,“除法律、法规、规章以及国务院决定外,行政机关不得以其他形式设定行政机关公务员的处分事项。”这说明,对公务员的处分设置权在全国人大和国务院及省、地级市政府。

其次,二者的处分主体不相同。党风廉政建设责任制的处分主体是各级党委,各级纪委具体负责调查、办案工作。按照《中国共产党党章》规定,各级纪委办理特别重要或复杂的案件,要向同级党委报告。《中国共产党纪律处分条例》第

6条规定：“实施党纪处分，应当按照规定程序经党组织集体讨论决定，不允许任何个人或者少数人决定和批准。上级党组织对违犯党纪的党组织和党员作出的处理决定，下级党组织必须执行”。《中国共产党党章》第40条规定，在特殊情况下，县级或县级以上各级党委、纪委有权直接给予党员处分。这说明，各级党委是决定是否给予当事人处分的主体，各级纪委是具体的执行者。而政府廉政建设责任制的处分主体是各级政府，《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）除对违纪违法的当事人给予处分外，在“法律责任”一章中，对不作为负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法应当给予行政处分。《行政机关公务员处分条例》第34条规定，对行政机关公务员给予处分，由任免机关或者监察机关（统称为处分决定机关）按照管理权限作出决定，并按照法定程序进行。这说明，政府监察机关和按照干部管理权限的任免机关是追究的主体。

最后，二者问责的内容及形式不相同。中国共产党党内法规规定，党纪问责的内容包括违反政治纪律、组织纪律、经济纪律、财经纪律、群众纪律等需要给予处分的行为。党纪处分的形式有警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍。而政府行政问责的内容包括政府公务员失职、违纪、违法，涉及刑事或民事追究的有关行为。其形式包括警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等。

二者又是相互联系，相互依存的。

一方面，党对各级政府居于领导地位。各级政府的主要领导岗位基本是由党员干部组成，这就决定了政府的廉政责任首先要求党员干部必须廉洁自律，以身作则。另一方面，应该以党所形成的优良传统和作风为示范与榜样，并以此为依据和标准去推动、促进政风建设，即政风建设应从党风建设中吸收生长养分并在宏观上纳入党风建设的体系结构之中，从而实现以优良的党风促进政风建设。

党风廉政建设责任制与政府廉政建设责任制在本质上体现了党纪与国法的关系问题，其基点是党纪严于国法。例如，在最近一轮的反腐风暴中，官员落马的原因，屡屡可见“与他人通奸”的表述。对此，中央纪委在官方网站发布文章，称我国刑法和相关法律中，没有对通奸作出定罪规定，但《中国共产党纪律处分条例》却有明确规定。由此可见，在党纪与国法的关系上党纪是严于国法的，党员违法必先违纪。

党纪严于国法，这是由中国共产党的性质所决定的。《中国共产党章程》开宗明义，党是两个先锋队：中国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队。既然是先锋队，理所当然应该接受比普通人更为严格的约束。而法律则是社会底线要求，是社会中的每个人都需要接受的行为准则。

党纪严于国法，并不是说党纪可以凌驾于国法之上。相反，党纪是限制在党内的，适用范围更小。现实中的案例，也体现了党纪与国法的辩证关系。这同样

可以用近两年来最为抓人眼球的反腐举例。

一般而言,“老虎”、“苍蝇”们落马之后,走程序有两个阶段:党内处理和司法程序。虽然很多是“开除党籍、开除公职”、移送司法机关处理,但也有仅做免职、降职处理的,如赵智勇、张田欣、许爱民等,仅是受到开除党籍的“党内处分”。其中原因,就在于他们还未达到违法的标准,但是却已违纪。所以有些人可能会受党纪处分,却不被国法处理。

对于党员而言,这一身份决定了他不能混同于普通群众,不仅要遵守国法,更要遵守党纪。研读一些党内规定也能发现,国家法律所规定的一些可由公民自由选择的任意性规范,在党的纪律中,却被定为命令性、禁止性的义务规范。例如,中央纪委监察部网站通报各地违反“八项规定”精神的各种案例,不乏大操大办各种婚丧嫁娶、乔迁履新者。从法律角度来说,自由消费是公民的权利,但对党员来说,这项公民权利就受到了严格的限制。

其实,党纪与国法的关系,习近平同志在履新之初,就已经明确提出过。2012年12月4日,党的十八大召开不足一月,在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年的大会上,习近平就强调,“任何组织或者个人,都不得有超越宪法和法律的特权”,“组织”所指,当然包括党;“个人”所指,则肯定也包括党员,而“党自身必须在宪法和法律范围内活动”。这样的要求,无疑给出了党纪与国法孰轻孰重的答案。

党风廉政建设责任制与政府廉政建设责任制的深层次关系,却不仅止于谁更严、谁更高,而是二者之间的互动。恰如邓小平同志所说:“没有党规党法,国法就很难保障。”党纪不仅用来规范党自身的内部行为,更是为了保障国法得到切实的执行。

(三)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。其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中党风廉政建设发展状况的指向性、组织中党风廉政建设时间上的动态性、组织中党风廉政建设完成情况的可衡量性等特点。

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的一种整体性的方法。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)、大众媒体和劳动者组织组成。另一端的支柱是规则和实践支柱,它为国家廉政建设中的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。

(四)国内党风廉政评估指标体系的设计与实践

有学者将党风廉政评估指标的基本框架分为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标志群组成。一般公职人员廉政考核指标体系也分为一般公职人员总体的廉政考核指标体系和一般公职人员个人的廉政考核指标群。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以及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(李成言等,2002),从廉政政策的视角提出了一套《廉政政策综合测评体系》。这套体系由4个必选指标,即“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”,以及5个或选指标,即“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。

Chen(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、奖励行为三个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、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、群众打分等决定。廉政指标体系应当既体现“治标”又体现“治本”，既重视组织、制度的作用又重视作风、民意的重要性，既反映收钱收物的“硬腐败”又反映接受好处、服务、拉关系、走后门、“三公消费”的“软腐败”。胡星斗还建议国家把廉政指标体系作为干部政绩考核的主要内容。

郭强华(2007)提出了国家公职人员腐败预警指标体系，共分为5类28项指标。其分别是制度腐败指标、群众对个人廉洁的满意度指标、惩治腐败力度指标、个人廉政情况指标、个人腐败影响因素指标。

许连纯(2009)提出，分内部评价体系和外部(社会)评价体系两部分构建廉政评价内容，内部评价体系将党政机关领导班子的廉政评价考核内容，设定为履行职责、执行纪律、接受监督、预警机制、查案惩处5项一级指标，在每项一级指标之下设置了4项二级指标，共20项二级指标；将领导干部的廉政评价考核内容设定为履行职责、勤政廉政、执行纪律、接受监督4项一级指标，在每项一级指标之下设置了3项二级指标，共计12项二级指标。外部(社会)评价体系将领导干部廉政状况分为干部作风、依法行政、廉洁从政、廉政效能4项一级指标，在每项一级指标之下设置了5项二级指标，共计20项二级指标，在每项二级指标之下又设置了若干三级观测点。

各级地方政府对于廉政建设指标体系建设也进行了积极的尝试和实践。其中，安徽省反腐倡廉工作综合评价系统研究课题组(2002)创立了安徽省反腐倡廉工作综合评价系统。该系统分为相互关联的目标测评体系和民意调查体系两个子系统。目标测评体系突出与反腐倡廉基本格局相吻合，设置廉政建设、案件查处、纠风治乱、源头治理4类共计20项目标，并设不同权重。民意调查体系共设17个问题，总体评价方面的问题5项，查处案件方面的问题2项，纠正部门和行业不正之风的问题5项，其他直接相关的调查问题5项。

重庆市商委系统也建立了廉政建设体系，其中的《重庆市商委系统党风廉政建设和反腐败目标考核评价体系》包括总分为100分的4类共计20项指标，分别

是：5项党风廉政责任制和廉洁自律类指标(35分)、6项案件查办类指标(40分)、5项公务行为类指标(15分)、4项经济行为指标(10分)。

浙江省纪委研究室提出建立反腐倡廉绩效评价体系，反腐倡廉绩效评价应包括的内容有落实党风廉政建设责任制、抓职责范围工作情况；整体推进反腐倡廉工作、狠抓制度落实情况；开展惩治和预防、有效降低腐败发生率情况；反腐倡廉工作创新、运用科技手段提高反腐倡廉建设能力和水平情况；加强调查研究、实行科学决策情况；注重成本收益、科学配置反腐倡廉建设资源情况等。评价内容必须通过一些具体评价指标的形式予以反映，形成评价指标体系(叶怀贯等，2010)。

(五)国外的廉政评价体系

国外对于廉政的评价，一般采用“反向”的方法，即通过调查获取“腐败程度”的主观感受评价，并转化为标明廉政建设绩效的反面——腐败程度的评价指数。

1. 透明国际组织的清廉指数和行贿指数

透明国际(Transparency International, TI)成立于1993年，目前已在全球近百个国家先后建立起分支机构。其宗旨主要是通过加强与有关国际组织和各国(地区)反贪机构之间的联系，制定并推行反腐败计划，遏制各国(地区)政府和国际商务活动中的腐败行为。自1995年以来，其每年发表一份年度指数报告，并以其日益扩大的影响力引起各国(地区)政府和国际社会的广泛重视。其发布的清廉指数(corruption perceptions index, CPI)排名试图建立起一种衡量各个国家腐败的计量指标，换言之，就是将各国(地区)政府和公司的腐败程度进行排名。这一被称之为清廉指数的数据样本，是以“问卷调查”方式编制出来的。调查的对象是所选定的商界人士、风险分析师和一般民众针对贪污腐败的情况的个人经验与感受；调查的主要内容覆盖在公共领域的不正当行为(如行贿或腐败)、腐败的程度、在公共和私有商业活动中腐败涉及的范围和数量等领域，其指数为不同领域的调查结果的加权平均，按最腐败的0级到最不腐败的10级排列。行贿指数(bribe payers index, BPI)是透明国际专门评比全球19个主要出口国家和地区企业在海外的行贿情况，主要根据进口商的感受作出评判并委托盖洛普国际机构在14个主要新兴市场国家和地区进行调查，指数的等级与清廉指数的等级相同。清廉指数与行贿指数就好比一个硬币的两面：前者是各国(地区)公职人员贪污受贿的排名，后者是国际间行贿国家(地区)的排名。

2. 世界银行的腐败控制指数

世界银行认为，腐败癌症将摧毁发展的一切努力。世界银行在《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》里，首次列举了与腐败控制(control of corruption, CC)指数有关的四个因素。它们分别是：政策扭曲指数，黑市外汇

率溢价越大,腐败就愈为严重;司法可预见性指数,行贿者和受贿官员的腐败行为能否被揭露和惩罚,会影响到腐败的程度,在政府体制对行贿几乎不加遏制的国家,腐败将是严重的;公务员工资占制造业工人工资的比率指标,如果公务员的工资不能反映出可比的私营部门工资,他们就更容易从事腐败行为;基于个人才干的招聘指数,认为聘任和晋升的机制能限制政治上的任人唯亲,并创造一个更为公正无私的公共服务体系,这种机制能减少腐败。

3. 全球竞争力报告指标

世界经济论坛的全球竞争力报告(Global Competitiveness Report, GCR)指标又称贿赂和回扣指数,其是由哈佛大学管理与发展研究所策划、由世界经济论坛资助的,旨在评估世界各国经济竞争力数据的项目调查。与透明国际的清廉指数和世界银行的CC指数不同的是,GCR指标的调查对象主要是自1996年之后每年参加世界经济论坛的全球著名公司的董事长,具体包括以美国和欧洲国家为主的成员公司中的58个国家的2381个大公司的高级专家和顾问。调查的主要指标及内容集中在以下几个方面:与出口和进口许可、商业许可、交易控制、税收评估、警方保护或贷款申请相联系的额外支付等。其用数字1~7来评价腐败的水平。

4. 商业国际组织(Business International, BI)指标

BI指标是基于《商业国际》杂志所组织的一些专家和顾问调查的结果(通常是一个国家一位专家),调查统计主要是以1980~1983年的总计67个国家的数据为依据,以经济学家智囊团及世界各地的记者所搜集的材料为主要数据,补充和完善腐败的主观评价指标。该指标表明的是“商业贸易中涉及腐败或受到怀疑的支付的发生程度”,即根据商业交易中腐败发生的频率将这些国家从1到10进行排列,数字越大腐败程度越低。

此外,国外对腐败程度的量化研究还有一类是定期可比较的数据分析,如美国司法部门定期出版的联邦法院受理的腐败案件数据(Schlesinger和Meier, 2000)。一些机构与刊物进行了各自独立的腐败调查与数量研究。部分调查仅仅针对总体腐败评价,另外一些调查则涉及对贿赂、敲诈等特定行为的判断。一些经济学家则借用计量经济学中的工具变量法来衡量腐败。例如,腐败是无法准确计量的,但是黑市价格是可以观察到的,而黑市是与白市上的腐败密切关联的,因此可以用黑市价格替代地衡量腐败程度(Knack和Keefer, 1995)。Manion(1996)以中国的国家工商行政管理局发放企业执照为案例,以中介公司的发达程度衡量营业执照发放过程中的腐败,中介越发达说明正常渠道申请越难。

三、地方政府党风廉政建设责任制评价指标设计的实践

地方政府党风廉政建设评价都是围绕着“党风廉政建设责任制评价指标”为中心展

开的。因此，各级各类政府部门针对地方政府的工作特点，相应设计了一些地方政府党风廉政建设责任制考核评价的指标。其中，具有代表性的有以下地区。

浙江省苍南县县委、县政府将地方政府党风廉政建设责任制考核评价方案定为以下九类指标：①全面贯彻落实党风廉政建设责任制基础性工作；②强化党性党风党纪和廉政教育，增强拒腐防变能力；③进一步规范党员干部从政行为，强化廉洁自律；④从严治党，确保政令畅通；⑤重视、支持查办案件工作，加强对案件检查工作的领导；⑥坚决纠正损害群众利益的不正之风；⑦源头上预防和治理腐败的力度；⑧全面落实党风廉政建设责任制牵头主抓任务；⑨严格执行责任追究制度。

山西省中阳县政府则根据廉政责任制考核的内容将指标体系设定为两个层面。第一个层面是各级领导班子对职责范围内的党风廉政建设履行全面领导责任的情况，它包括以下四个方面的指标：①认真完成县政府关于党风廉政建设工作部署和要求的情况；②完成县政府确定的当年党风廉政建设和反腐败具体任务的情况；③结合本单位实际，坚持标本兼治，制定、完善廉洁从政和治理、防范腐败现象措施的情况；④针对本单位的实际，进行党风党纪和廉政教育，并严格进行责任追究的情况。第二个层面是各级党政正职对其职责范围内的党风廉政建设负总责的情况，它包括以下两个方面的指标：①认真落实“五个亲自”的执行情况，即亲自组织分解党风廉政建设工作的主要任务；亲自主持召开领导班子党风廉政建设和反腐败工作专题会议；亲自阅批重要信访件，并解决群众反映强烈的党风廉政建设方面的突出问题；亲自检查下属单位执行党风廉政建设责任制的情况；亲自组织召开本级领导班子的民主生活会。②遵守党风廉政法规制度、带头廉洁勤政的情况。

现有的各个层级地方政府“党风廉政建设责任制考核评价指标体系”均存在下列共性问题。

第一，注重指标体系的构建，却对地方政府党风廉政建设责任制评价的整体设计和系统过程考察不够。就研究者所及，亦建构了十几种党风廉政建设责任制考核评价指标体系。党风廉政建设评价的指标体系构建虽是廉政责任制考核评价体系 and 考评运行机制的核心，但并非全部，党风廉政建设责任制考核评价应是以指标体系为核心，整合廉政责任的价值取向、评价方法手段、评价主客体系统、考评体制和机制的巨大系统，涵盖从系统设计到指标遴选与指标体系构建、评价实施，以及评价结果解释、使用、反馈与评价体系自身等多环节、多工序的有序流程，任何环节的缺失和偏差都有可能導致评价误差的出现，甚至评价失真与失败。另外，对于评价的设计、实施、结果的监督、评价和管理同样至关重要。忽视系统整体的科学构建、规范管理及运作，不但有可能使开发出的评价指标体系纸上谈兵，无法发挥实际效用，更有可能将党风廉政建设责任制评价引向走过