

廉
政
研
究
文
库



廉洁生态论

郑洁 卢汉桥 / 主编

L i a n J i e S h e n g T a i L u n



廉政研究文库

廉洁生态论

L i a n J i e S h e n g T a i L u n

郑 洁 卢汉桥 / 主编

图书在版编目(CIP)数据

廉洁生态论/郑洁, 卢汉桥主编. —北京: 社会科学文献出版社,
2015. 8

(廉政研究文库)

ISBN 978-7-5097-7607-0

I. ①廉… II. ①郑… ②卢… 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 (2015) 第 123400 号



主 编 / 郑洁 卢汉桥
出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 桂 芳
责任编辑 / 桂 芳

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090
读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 22.5 字 数: 286 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7607-0

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

出版说明

党的十八大以来，在以习近平同志为总书记的党中央的坚强领导下，党风廉政建设和反腐败工作，不断与时俱进、真抓实干、开拓创新，取得了举世瞩目的成就。

与此同时，我们也清醒地看到，党风廉政建设和反腐败斗争形势依然严峻复杂。作为长期、艰巨的系统工程，党风廉政建设和反腐败工作实践，一方面，迫切要求我们在坚持和发展中国特色社会主义事业的进程中，站在完善、创新有中国特色社会主义理论体系中关于党的建设、政权建设理论的高度，进一步加大力度探索创新党风廉政建设和反腐败理论，进而推动党风廉政建设和反腐败制度创新；另一方面，迫切要求我们高度重视，针对不同时期党风廉政建设和反腐败斗争面临的不同形势、任务、特点和问题，从重点领域、重点环节、重点对象着眼，以人民群众集中反映的难题为抓手，求真务实、充分调研、一步一个脚印，具体问题具体分析，找准解决矛盾的关键，深入探究在依法治国条件下，实化、细化、强化党风廉政建设和反腐败工作体制机制的方略和措施，以期为新时期党风廉政建设和反腐败工作提供理论与实践辩证统一的有力支撑。

对此我们应当有所作为。这既是我们必然的责任，也是我们必需的担当。

《廉政研究文库》就是相关理论工作者和实际工作者，紧密围绕党风廉政建设和反腐败工作，坚持不懈，努力坚持正确方向，努力坚持与时俱进，努力坚持问题导向，协同创新的专题性系列研究成果；是广州大学廉政研究中心（广州廉政建设研究中心）和《广州



大学学报（社会科学版）》合作，通过创办“廉政论坛”栏目（该栏目2012年入选“教育部高校哲学社会科学名栏建设工程”），汇聚国内外多方面同道的力量和智慧，多年深入系统进行相关理论研讨与实践的结晶；也是“教育部高校哲学社会科学名栏建设工程”第二批入选栏目“廉政论坛”建设的阶段性系统总结。从中可以看到，多年来我们始终如一坚持的主旨追求，也可以体会不同阶段我们围绕中心聚焦重大题材和苦心保持调研连续性的坚守。

广州大学廉政研究中心（广州廉政建设研究中心）2005年成立，2006年被确定为全国高校廉政研究机构联席会议首批成员单位，2007年被确定为中央纪委监察部纪检监察理论研究联系点（同时获批的联系点还有北京大学、清华大学、西安交通大学等有关研究机构），2008年被广州市纪委监察局确定为广州廉政研究基地，2008~2015年连续三届被广州市哲学社会科学规划领导小组评选为广州市人文社会科学重点研究基地并连续两届考核为优秀；2014年被广东省纪委监察厅遴选为广东省反腐倡廉教育基地（广东省省级反腐倡廉理论教育基地）。多年来，我们的工作不仅受到了广州大学党政领导高度重视，在整体发展中，还得到了中央纪委监察部廉政理论研究中心、研究室等有关部门及中国监察学会、教育部纪检组、广东省纪委监察厅、广东省教育纪工委、广东省纪检监察学会、广州市纪委监察局、广州市委宣传部、广州市社科规划办、广州市教育局、广州市社科联、广州市纪检监察学会等单位 and 领导的热情鼓励和大力支持。全国高等学校廉政研究机构联席会议兄弟成员单位，特别是清华大学、北京大学、中国人民大学、北京航空航天大学、西安交通大学、武汉大学、中山大学、湖南大学等数十所设有廉政研究专门机构的高校同仁以不同形式一直给予我们积极肯定和切实帮助。王素琴、罗海丰同志付出了辛勤劳动，在此谨一并致以衷心谢忱！

编者

2015年6月

目 录

1	1
“合作生产”与廉政建设：合作治理逻辑的延伸	3
论行动研究方法在反腐败领域的运用	18
2	27
廉政学的学科定位与理论体系	
——兼论纪检监察学科建设何以可能	29
行政化：高校学术诚信问题生成的	
制度根源	44
3	57
当政府公信力遭遇塔西佗陷阱：当下中国网络	
社会的公信力反思	59
政治信任、政治效能与政治参与	
——以澳门为例	69
4	83
高校纪检监察机构履职状况调查及影响	
因素探析	85
我国国有企业廉政建设：解读与建构	103



5	.....	115	
群众路线教育与党内“特权”思想的清除			117
农村基层组织人员腐败演变实证分析			131
6	.....	151	
论廉政政策执行力的含义、构成及			
影响因素			153
廉政政策传播模式的缺陷与突破			169
7	.....	185	
论政府权力界限			
——以行政法治为视角			187
政府干预民办高等教育的动因分析			198
8	.....	209	
中共十一届三中全会后党内监督制度的			
重建和发展			211
高校腐败的变化趋势及其预防机制研究			226
9	.....	237	
公共服务廉洁化：广州的实践与思考			239
建立和完善行政权力清单制度探析			250
10	.....	261	
我国腐败治理体系转变发展趋势与			
动力探讨			263
契约式责任政府与麦克尼尔的新社会契约论			275

11	.....	287
加强反洗钱情报机制的法制建设		
——以我国金融情报机构为例	.....	289
腐败零容忍：理念、制度与行为	.....	307
12	.....	321
廉政风险及其形成演化机理		
期权腐败生成的传统文化因素探析	.....	336

编者按：当代中国的反腐倡廉建设实践，对深化反腐倡廉理论研究工作，加快反腐倡廉体制机制创新，提出了越来越明晰、越来越紧迫的新要求。着眼实际，突出问题导向，下大气力提升反腐倡廉建设理念理论的成熟性、方法手段的实用性、资源力量的协同性，进而提升反腐倡廉建设的持久性和长效性，需要我们更进一步增强反腐倡廉建设的全球化眼光，增强对“他山之石”借鉴比较和吸收扬弃的本领，促进具有自身特色的反腐倡廉治理体系和治理能力的不断增强和完善。

“合作生产”与廉政建设： 合作治理逻辑的延伸*

戴维·H. 罗森布鲁姆 (David H. Rosenbloom)

公婷 (Gong Ting)

摘 要：20 世纪 90 年代，合作治理已经成为提供社会公共服务的主要手段。合作治理的局限性在于其可能导致腐败新形式的产生以及旧形式的扩大。合作生产则可以通过激励个人反腐来提升廉洁合作治理的公共价值。美国的 Qui Tam 诉讼是以合作治理的逻辑来激励全民参与反腐的一种尝试。

关键词：合作生产；Qui Tam；合作治理；腐败

“承包制度不仅解决问题，同时也制造问题。”^①

——Cohen & Eimicke

一 引言

20 世纪 90 年代，合作治理已经成为提供社会公共服务的主要手段。世界上越来越多的政府采纳合作治理模式。合作治理的普及

* 本文为国家社会科学基金重大项目 (13&ZD011) 成果。

作者简介：戴维·H. 罗森布鲁姆，美国美利坚大学公共行政杰出教授，世界知名学者，从事公共行政研究；公婷，香港城市大学教授，从事廉政研究。

① Cohen S., W. Eimicke. *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World* [M]. Washington, U. S. A.: Georgetown University Press, 2008: 125.



一般基于三个方面的考虑：（1）依靠市场导向及专业化的非政府组织的作用，可达到政府服务的最优化；（2）政府可以通过由非政府组织和政府机构组成的网络来实现其目标，从而增强行政能力；（3）通过精简政府人员，并与不同地区、不同部门合作，甚至还可能有潜在的政治利益。^① 尽管如此，合作治理仍然存在局限性。在公共资金以承包和拨款的形式流向私人机构的过程中，可能出现腐败问题。对于这个问题的通常解决办法是：在合约中明确绩效标准和对透明度的要求，以及投入大量的人力和财力强化对合同的监管。仅有这些传统措施无疑是不够的。本文以美国为例，讨论如何在合作治理中有效地防治腐败。本文首先概述什么是合作治理，腐败为什么及如何在合作治理过程中发生。其次，分析应对腐败问题的一般措施对解决合作治理中的腐败问题的局限性，由此引出治理中的“合作生产”这一概念对于反腐败的重要意义。文章将以具体案例来说明什么是“合作生产”。在结论部分，进一步分析评价在反腐中推广“合作生产”的可能及其局限性。

二 合作治理的逻辑及其存在的问责问题

合作治理受到美国的“再造政府”（Reinventing Government）理论以及“新公共管理”（New Public Management）运动的推动。它与传统的公共行政至少在两个方面不一样。^② 首先，合作治理的前

① Van Slyke, David. The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services [J]. *Public Administration Review*, 2003, 63 (3): 296 - 315.

② Osborne D., T. Gaebler. Reinventing Government [J]. Reading, Massachusetts, U. S. A.: Addison-Wesley, 1992.

Hood C., A Public Management for All Seasons? [J]. *Public Administration*, 1991, 69: 3 - 19.

Research Division. *Joined-up Government* [M]. Dublin, Ireland: Institute of Public Administration, 2009.

提在于“政府的角色是掌舵而不是划桨”，政府和营利性的、非营利性的及志愿性的组织之间的合作“划桨”有助于实现政府的根本目的。^①其次，这种合作要求政府与其他通常被称作“第三部门”的“划桨者”分享权力，而不是依靠命令和行政手段来控制其他组织。

合作治理一般被认为是一种利用非政府组织的专业性、规模经济性、灵活性和创造性来实现更大的公共行政成本效益的方法。政府如果能够获得第三方的服务，而且成本比自己去做更低，那么政府就不需要去复制第三方的专业技能。社会上的非营利性的及志愿性的机构在社会服务方面拥有政府不一定具备的专业技能。即便是营利性组织，它们在进行市场活动的同时向政府承包，它们的营利活动能通过规模经济降低成本。而这些都是政府机构做不到的。这也就是为什么许多政府外包了机关内部的伙食供应。有些政府也外包了车辆和办公楼的维修等。此外，非政府组织（无论是营利性还是非营利性）通常都在人力资源尤其是其季节性调整、纪律和遣散方面比政府拥有更多的灵活性，在运行上也比政府成本更低。它们在某些方面甚至可能会比政府机构更加有创造性。

许多政府的行政改革表明，在向合作治理转变的过程中会遇到一些棘手的问题。因为合作治理会极大程度地模糊国家和社会、公共部门和私营部门、政府和商业之间的界限，它如何能保持足够的监督和问责机制从而防止腐败？^②在《负责任的承包管理者》一书中，公共管理专家 Steven Cohen and William Eimicke 提到：

① Savas E. S., *Privatization: The Key to Better Government* [M]. Chatham, New Jersey, U. S. A.: Chatham House, 1987.

② Rosenbloom D. H., S. Piotrowski. Outsourcing the Constitution and Administrative Law Norms [J]. *American Review of Public Administration*, 2005, 35 (2): 103 - 121.



政府合同是把公款分配到私人机构的一个合法渠道。但是,有时这些合同很笼统,而在绩效和问责措施方面又很薄弱。当你把大量资金和很差的审计与控制放在一起,那么你就会引来腐败。大规模的合约和低透明度可以导致腐败。有时腐败不是公权滥用,而是政府官员被某些私营企业所利用。……这些企业很多是以利润最大化为目标,当他们接触到以价值为导向的公共部门时,目标不一致的可能性是很高的;同样也很可能出现政府官员被误导和蒙骗的情况……^①

也许,在合作治理中,可以通过加强问责来对承包过程加以控制,监督合约的履行乃至承包者的行为,强调他们的社会责任。然而,在合作治理中,可能往往不仅仅是单一的委托—代理关系。政府的某个执行单位可以是一个委托者,但提供资金来源的机构也是一个委托者。两者并非完全统一的,与此同时,合作治理的绩效又在很大程度上取决于分包商甚至是层层分包后的转包商。因此,合作治理常常是一个由多重委托者与众多转包商交互作用的多重委托—代理关系。Paul Light 说过,这种影子(承包商)人力安排削弱政府和生产商之间的问责链,甚至可以使问责弱化到难以修复的程度。

三 合作治理中的腐败风险

腐败是一个变化无常的现象,在不同的社会、政治和经济环境里,它会呈现不同的形式和特征。在合作治理中,腐败方式会变得更加复杂并且会发展出新的特征,因此会进一步削弱问责机制。过去,腐败一直被认为是隐蔽和违法的个人行为(比如,某财政官

^① Cohen S., W. Eimicke. *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World* [M]. Washington, U. S. A.: Georgetown University Press, 2008: 18.

员偷偷挪用公款)或两个当事人之间的不法交易(比如,政府官员在接受私营企业行贿后提供政策便利)。Susan Rose-Ackerman^①提醒说,要提防在政府外包行为中可能发生的“腐败和假公济私在形式上的变化”。“旋转门”式的利益冲突就是其中之一,指的是退休政府官员在退休后利用在任时的工作关系为私人企业谋划。外包可能引发的其他腐败行为,也包括裙带关系、偏袒、回扣等等。概括来看,合作治理可能会给预防腐败带来两方面的挑战。

第一,在合作治理的框架内,腐败的主体可能由一个独立的个体或机构扩展到多个,从而使腐败呈现出“合谋”“串谋”等集体行为的特性。传统观念认为,由于腐败具有隐秘的特质,它是高度个人的、特殊的以及体制外的。^②而在合作治理情况下,为了牟取私利,政府官员之间或政府官员与非政府参与者之间会出现各种交易,从而导致腐败的机会大大增加。可能是政府官员为了“寻租”主动拉拢承包商,也可能是私营企业主诱惑或“俘获”了监管人员,也或者是腐败的合作者之间为了共同利益“互为人质”。然而,发生这些情况并不仅仅是因为他们之间互动的增加,还因为合作治理产生的共享权力、资源和好处使参与者之间互相依赖。基于个体的利益可以相互结盟,而后以合作作为牟取私利的手段。当这种情况发生时,腐败就不再是一种孤立的行为,而是一个利益交错和牵涉到腐败个体之间的交换和平衡的关系网络。

第二,合作治理会增加监管与控制腐败的成本。因为在错综复杂的委托—代理链中,往往缺乏有效的机制来实施有效的问责。这

① Rose-Ackerman S., *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* [M]. Cambridge: U. K.: Cambridge University Press, 1999: 85.

② Ekpo M. U., ed. *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences* [M]. Washington, District of Columbia, U. S. A.: University Press of America, 1979.



种情况的发生可能是由于在追踪不法行为时存在的技术困难。当权力变得分散时，腐败行为不仅仅会发生在政府直接管辖范围内，也会发生在私营部门或其他政府一时无法直接介入的领域。但是，监管困难还有更多更为复杂的原因。比如，当合作治理带来了原本独立的政府机构、市场主体和社会组织之间的相互依赖时，就会挑战传统的公共部门和私营部门、政府与非政府领域，以及国家与社会之间的界限。有时，就连法律界限也可能变得含糊不清，而留下一些富有争议性的“灰色地带”。比如，某些政府工程会出于时间紧张和效率为上的原因，绕过公开和竞争性的招标过程而直接外包。很多例子显示，由于难以以公共部门的伦理界限和道德要求去约束私营部门，事情就变得更加复杂。这需要在反腐机制上有所创新。

四 在合作治理中反腐：政府与市民的合作

合作治理对于控制和预防腐败具有双重影响：它给反腐增加了复杂性并带来了新的挑战，但同时也为成功反腐创造了新的机会和愿景。

在合作治理中，加强对承包商和合约的管理是防止腐败的常用方法。Cohen 和 Eimicke 总结了合约管理的如下要点：

有效的合约管理要求使用各种标准工具和创新的管理方法：管理者必须明白怎样管理人力、财务、组织、信息、绩效、策略、政治和媒体。他们也需要拥有管理质量、标准、重组和团队合作的经验。但有效的合约管理者需要做到更多。除了要准备好解决问题的这些工具外，当今的有效公共管理者必须学会如何通过合约标书得到高性价比的产品和服务。他们必须学习如何监督承包商的绩效，在草拟合约时也要写明他们的这些监督职能。合约管理者必须学会如何发展非正式网络，深入承包者的机构（以及网络），就如他们在自己部门所做的一样。

总之，这不是件易事。^①

公共管理所推崇的“绩效合约”，是基于新公共管理运动的基本假设，即，“人是诚实的而且如果你告诉他们要做什么然后放手让他们去做，结果很可能比你告诉他们该怎么做更加节约资金”^②。这就是说，政府主要关注宏观政策目标，也即“掌舵”，而让有关机构和承包商专注“划桨”。由此可见，新公共管理强调的是结果而非程序或过程。

对合约的执行尤其是其效果和效率实行有效管理是合作治理的重要基石。然而，这只是合作治理中防止腐败的必要而非充分条件。而过程和程序对控制腐败却至关重要。单纯强调结果会使权责和透明度问题恶化。

从另一方面来看，由于合作治理涉及多部门和组织之间的合作，要对结果和过程同时进行有效管理以防止腐败是有难度的，依靠政府自己本身的资源难以应对。因此，相同的合作治理逻辑也可以应用到抑制腐败的范畴。也就是说，政府和社会相互配合，在防止权力和资源的错用和滥用上，以及在公共产品和服务的提供中，进行“合作生产”，合作治理腐败。

“合作生产”（co-production）的概念在理论上有不同的阐释。Vincent 和 Elinore Ostrom^③ 在 20 世纪 70 年代创造了这个概念。目

① Cohen S. , W. Eimicke. *The Responsible Contract Manager: Protecting the Public Interest in an Outsourced World* [M]. Washington, U. S. A. : Georgetown University Press, 2008: 213.

② Gore A. , *Common Sense Government Works Better & Costs Less* [M]. Washington, District of Columbia, U. S. A. : U. S. Government Printing Office, 1995: 33.

③ Ostrom E. , Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development [J]. *World Development*, 1996, 24 (6): 1073 - 87.