

廉政理论与实践丛书 黄先耀 郑德涛 主编
廉政研究学术系列 倪星 主编

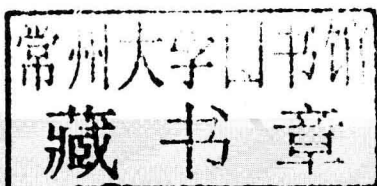


惩治与预防腐败体系的评价机制研究

倪星 著

中山大学出版社

廉政理论与实践丛书 黄先耀 郑德涛 主编
廉政研究学术系列 倪星 主编



惩治与预防腐败体系的评价机制研究

倪星 著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

惩治与预防腐败体系的评价机制研究/倪星著. —广州: 中山大学出版社, 2012. 9

(廉政理论与实践丛书/黄先耀, 郑德涛主编. 廉政研究学术系列)

ISBN 978 - 7 - 306 - 04298 - 9

I. ①惩… II. ①倪… 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 (2012) 第 212904 号

出 版 人: 祁 军

策划编辑: 嵇春霞

责任编辑: 嵇春霞

封面设计: 林绵华

责任校对: 凌文娟

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州市怡升印刷有限公司

规 格: 787mm × 960mm 1/16 16.25 印张 301 千字

版次印次: 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

中山大学“985工程”三期建设项目
中共广东省纪律检查委员会委托项目
广东省人文社会科学重点研究基地重大项目

“廉政理论与实践丛书”编委会

主 编 黄先耀 郑德涛

执行主编 喻世友 曾庆荣

编 委 (按姓氏拼音排)

曾庆荣 曾凡瑞 公 婷 黄先耀 李成言 刘连生
马国泉 马 骏 倪 星 任建明 王兴宁 肖 滨
杨 凡 喻世友 郑德涛

“廉政研究学术系列”编委会

主 编 倪 星

编 委 (按姓氏拼音排)

陈国权 杜创国 杜治洲 公 婷 过 勇 何增科
李成言 李胜兰 刘 恒 马国泉 马 骏 毛昭晖
倪 星 肖 滨 张增田

前 言

腐败被称为“政治之癌”，是人类社会健康肌体上的毒瘤。在任何社会中，如何有效地遏制腐败都是一个重大的理论和现实课题。国内外实践证明，如果缺乏有效的反腐倡廉工作，就不可能有一个廉洁的政府，也不可能有一个高效的政府，人民甚至会因此丧失对政府的信任，从而引发各种危机。建设廉洁高效的政府意义重大，这直接关系到政府的公信力和权威性，最终将直接影响到国家政权的稳定和社会的发展。改革开放以来，我国各级党委和政府都高度重视廉政建设，在反腐倡廉工作中积累了丰富的经验，取得了丰硕的成果，并找到了新的努力方向。然而，通过对当前腐败状况的测量与估算，以及对反腐败态度与力度的文本分析发现，尽管我国反腐败的防控力度不断增强，但现阶段腐败形势依然严峻，社会公众对廉政工作的满意度有走低趋势，反腐败推进力度亟待加强。

在此背景下，建设廉洁高效的政府自然成为当前乃至今后相当长时期内国家治理的工作重点之一。测量现实中腐败的程度，科学评估各级政府廉政工作的真实绩效，了解和预测其变化趋势，是建设廉洁高效政府的基础。通过文献评估发现，近年来政治学、经济学、行政学等不同学科背景的学者们纷纷介入腐败研究中，各类研究成果日益丰富。但是，如何建立一套客观有效的“廉政工作评估指标体系”，对各级政府廉政工作进行绩效评估，正确认识和了解腐败的程度与反腐败工作的真实绩效，从而为廉政体系建设提出针对性和科学性的政策建议，当前此类研究仍然比较缺乏。因此，加强此方面的研究，具有重要的理论和现实意义。

在国内外廉政工作评估的实践探索中，具有代表性的指标包括透明国际的腐败感觉指数（CPI）和行贿指数（BPI）、世界银行的腐败控制指数、韩国首尔市政府的反腐败指数（ACI）、中国台北市政府廉政指标以及河南、杭州、深圳等地的廉政评价指标体系等。通过对这些廉政指标的内容构成、指标设置与权重分配等分析后发现，上述指标均存在一定的不足。它们或是相对单一的主观性评价，只测量主观指标和进行主观权重分配，因而容易受到受访者的个人价值和主观判断的影响；或是不够全面，只是滞后指标，不能做到科学准确测量；或是仅停留在理论层面，指标体系操作难度大，难以运用于实践；或是没有理论的支撑和指引，在理论上站不住脚；或是不切合中国实际，不可以简

单搬用。尤其是国内,虽然也已经开始了对廉政工作评估的理论研究和实践探索,但目前在总体上依然面临着评估体系不系统、评估指标不科学、评估机制不健全等难题。因此,本研究希望在新的理论框架指引之下,将主观指标和客观指标结合起来,构建有中国特色的、系统性和科学性较强和更具操作性的廉政工作评估指标体系,动员各级政府、非政府组织以及社会各界共同参与廉政工作。这也是本研究的突破重点和创新之处。

廉政工作具有自身的复杂性和特殊性,涉及的要素和环节众多。要准确地评估现实中的腐败趋势和各级政府的廉政工作,必须梳理腐败的发生机理,明确廉政建设的关键点,进而构建一套科学、合理、有效并可操作的评估指标体系。构建这样的指标体系,必须坚持系统性、有效性、科学性、操作性、导向性原则。本研究采用公共选择理论和新制度经济学的分析逻辑,将腐败动机和腐败机会视为导致腐败行为产生的两个最重要因素,认为两者之间相互作用、相互影响导致了腐败的泛滥,有效的廉政建设必须控制腐败动机、消除腐败机会。本研究基于此逻辑来选择与设计廉政工作评估指标体系,并借鉴政府绩效评估的通行方法,从投入、过程、产出和影响四个维度来开展指标体系的构建。

在深入分析腐败发生机制、系统梳理国内外廉政评估经验之后,“惩治与预防腐败体系的评价机制研究”课题组进行了三次深度访谈,形成了本研究中的指标体系框架特别是具体指标的设计思路。访谈的各位廉政专家都对本研究拟设计的指标体系框架和维度表示高度认可,并就具体指标取舍提出了建设性的意见和看法。访谈工作结束后,本研究课题组召开了一次小型专家会议,就指标体系的维度、框架和具体指标设计等再次进行了深入研究和讨论,经过反复推敲和斟酌,最终设计出廉政工作评估指标体系草案。紧接着,本研究课题组借鉴德尔菲法的操作流程,将指标体系草案发送给12位相关领导和专家进行筛选,并将删减和增补后的指标体系经过两轮反馈,逐步达成了一致意见,形成了廉政工作评估的最终指标体系。

本书所述的“廉政工作评估指标体系”是一个综合性的指标体系,致力于主观评价与客观评价的有机结合和相互补充,力求使评估工作能够全面、准确、有效地开展。在具体的廉政评估工作实践中,我们还需要在思想上高度重视,在行动上积极推进相关理论研究和实践探索,科学运用评估结果。我们希望,今后能够在理论上不断完善廉政工作评估指标体系,在实践中不断深化廉政评估工作,借此整合社会各方面的反腐败力量和资源,建立廉政工作的统一战线,在全社会中形成反腐倡廉的良好氛围,让腐败无处遁形。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究问题与研究意义	(3)
一、研究问题	(3)
二、研究意义	(5)
第二节 多学科视角下的腐败研究	(6)
一、政治学研究的优点与不足	(7)
二、社会学研究的优点与不足	(8)
三、文化学研究的优点与不足	(10)
四、经济学研究的优点与不足	(12)
第三节 经济学视角下的腐败研究	(15)
一、腐败行为的经济学特征	(16)
二、腐败与反腐败的成本-收益分析	(18)
第四节 研究内容与研究方法	(22)
一、研究思路与内容	(22)
二、研究方法	(23)
第五节 创新点与不足	(24)
第二章 文献评估	(25)
第一节 腐败与反腐败研究文献的数量增长	(27)
一、样本来源及指标设计	(27)
二、样本分析	(30)
三、总结及讨论	(39)
第二节 腐败与反腐败研究中的知识增长	(42)
一、腐败的定义与类型	(43)
二、当代中国腐败现象的表现与影响	(45)
三、当代中国腐败成因的解释与分析	(49)
四、反腐败的方略与对策研究	(56)
五、未来研究的展望	(65)
第三节 廉政工作评估的相关文献	(67)

一、指标的定义和类型	(67)
二、指标的衡量和测量方式	(69)
三、廉政工作的客观测量与主观测量	(69)
第三章 腐败发生机理与廉政战略选择	(71)
第一节 政府官员的理性“经济人”角色	(73)
一、政府官员腐败的成本-收益函数	(73)
二、贿赂型腐败中的政府官员行为	(75)
三、贪污型腐败中的政府官员行为	(78)
四、腐败发生的制度前提	(80)
第二节 政治上的委托-代理关系	(81)
一、公共权力委托-代理运行的制度安排	(81)
二、公共权力委托-代理运行的理论模型	(85)
三、公共权力委托人与代理人的行为取向	(87)
四、公共权力委托-代理失灵	(91)
五、公共权力失控与代理人腐败	(94)
第三节 经济上的政府管制与寻租	(97)
一、寻租活动与腐败的关系	(97)
二、公共权力代理人的寻租取向	(99)
第四节 廉政战略的类型与比较	(102)
一、三种不同的廉政战略类型	(102)
二、不同反腐败战略的成本-收益比较	(106)
第四章 国内外惩治与预防腐败体系评价机制的实践动态	(111)
第一节 透明国际与世界银行的廉政指数	(113)
一、透明国际的腐败感觉指数和行贿指数	(113)
二、世界银行的腐败控制指数	(115)
第二节 韩国首尔市反腐败指数	(116)
第三节 中国台北市政府廉政指标	(119)
第四节 中国内地廉政指标的相关探索	(121)
一、河南省社会廉政评价指标体系	(121)
二、天津市和北京市的廉政评价指标体系	(123)
三、杭州市腐败与治理状况的诊断性调查	(124)
四、深圳市廉政评估指标体系	(125)

第五章 当前腐败与反腐败工作的趋势判断	(129)
第一节 中国当前腐败现状的测量与估算	(131)
一、腐败现状的测量方法	(131)
二、中国腐败现状的客观测量	(132)
三、中国腐败现状的主观测量	(136)
四、中国腐败后果的估算	(139)
第二节 中国反腐败的态度与力度分析	(142)
一、反腐败态度的变化趋势	(142)
二、腐败防控力度的变化趋势	(144)
第三节 广东省腐败与反腐败形势分析	(148)
一、广东省腐败状况的主观评价	(148)
二、广东省反腐败状况的定量数据分析	(151)
第四节 全国及广东省反腐败形势的总结	(155)
一、当前中国反腐败形势依旧严峻	(155)
二、广东省反腐败力度亟待进一步加强	(156)
第六章 中国廉政战略转型及其效果分析	(157)
第一节 不同类型廉政战略的变迁	(159)
一、思想教育类廉政战略	(161)
二、社会运动类廉政战略	(162)
三、制度约束类廉政战略	(163)
四、改革开放后中国廉政战略的演变历程	(166)
第二节 不同类型廉政战略的效果分析	(167)
一、Spearman 秩相关系数的选取	(167)
二、Spearman 秩相关系数的计算结果	(168)
三、主要研究结论与讨论	(170)
第三节 制度约束类廉政战略的作用机制	(172)
一、制度约束环境下的腐败机会不断减少	(173)
二、制度约束环境下的腐败意愿逐渐降低	(177)
三、制度约束战略的实际绩效	(180)
第七章 惩治与预防腐败体系评价指标的构建和筛选	(183)
第一节 惩防体系评价指标的构建原则和逻辑	(185)
一、惩防体系评价指标的构建原则和要求	(185)

二、惩防体系评价指标的构建逻辑	(186)
第二节 惩防体系评价指标维度的设计	(189)
一、借鉴政府绩效评估方法	(189)
二、惩防体系评价指标维度的选择	(190)
三、惩防体系评价指标的设计	(191)
第三节 惩防体系评价指标的筛选	(199)
一、德尔菲法的运用	(199)
二、指标筛选过程	(200)
三、指标权重的确定	(205)
第四节 惩防体系评价指标的操作化说明	(207)
第八章 惩治与预防腐败体系评价机制的操作建议	(213)
第一节 廉政工作评估的后续思考	(215)
一、廉政工作评估必须构建一套综合性的指标体系	(215)
二、廉政工作应从多维度开展评估	(216)
三、廉政工作评估要持续开展、持续改进	(216)
四、重视廉政工作评估的导向与预测功能	(216)
五、廉政工作评估应贯彻渐进主义策略	(216)
第二节 加强廉政评估工作的政策建议	(217)
一、在思想上高度重视廉政评估工作	(217)
二、在行动上积极推进廉政评估的理论研究和实践探索	(218)
三、科学运用评估结果，以评促建、以评促进、以评促改	(219)
第三节 中国廉政战略的未来选择	(219)
一、中国反腐败战略的系统化设计原则	(219)
二、核心战略：以制度创新根治腐败	(222)
第四节 深化广东省党风廉政工作的对策思考	(228)
一、广东省党风廉政建设的成绩和经验	(228)
二、广东省党风廉政建设面临的形势和主要挑战	(229)
三、深化广东省党风廉政建设的重点举措	(230)
附 录 腐败感觉指数调查问卷	(233)
参考文献	(238)
后 记	(247)

第一章

导 论

第一节 研究问题与研究意义

一、研究问题

随着经济和社会的快速发展，庞大的政府组织需要管理和服务的内容越来越复杂，社会和公众对政府的期待与要求越来越高。对各国政府而言，全球一体化所带来的国际国内双重压力也越来越大。如何有效地管理政府这个庞然大物，使之高效运转并让公众和社会满意，是全世界公共管理实务界和理论界共同面临的难题。各种行政革新、管理革命和政府再造运动都显示，建立一个廉洁、高效的服务型政府已经成为世界各国致力达成的重要目标和完成的使命。因为，只有一个廉洁、高效的政府才能以最低的成本提供最优质的公共服务，从而最终满足人民日益增长的物质和文化需要。从委托—代理关系的角度而言，人民将其部分权利交由政府组织来管理是基于一种信任，期望政府能提供更好的、更有效率的公共服务，而这样的期望从来都是与腐败水火不相容的。国内外的理论和实践都证明，如果缺乏有效的反腐倡廉工作，就不可能有一个廉洁的政府，不可能有一个高效的政府，人民会因此丧失对政府的信任，进而引发各种政治和社会危机。因此，建设廉洁高效的政府事关重大，这直接关系到政府的公信力和权威性，甚至会直接影响到国家政权的稳定和社会的可持续发展。测量社会中实际存在腐败的程度，科学评估各级政府廉政工作的真实绩效，了解和预测其变化趋势，是建设廉洁高效政府的基础，也是各国政府和学者都必须认真面对的重要课题。

当前，世界各国腐败的程度究竟有多深？腐败的危害究竟有多大？这些问题一直是未解之谜。世界银行前行长沃尔芬森曾在国际货币基金组织和世界银行2001年年会上指出：“贪污腐败已成为经济发展的巨大障碍，腐败行为对经济发展和政治稳定所起的恶劣影响众所公认，所有国家都必须正视贪污腐败问题，我们需要对付贪污腐化这一毒瘤。”^①毫无疑问，腐败已经是当今国际社会一个普遍性的问题，无论是发达国家还是发展中国家都不同程度地存在腐败现象。腐败之所以被称为“政治之癌”、“政治顽疾”，是因为它有很强的社会

^① 转引自郭正义、宇杰《从“阿根廷事件”透视经济转型国家的腐败问题》，载《党风与廉政》2003年第2期。

危害性,阻碍经济发展,破坏社会稳定和团结,败坏良好风气,影响国际经济合作,等等。中国目前仍然处于社会转型期,制度上的各种缺陷导致腐败在现阶段有更多发生的机会和可能,因此腐败对于现阶段的中国更具有不可忽视的破坏作用。在我国实现经济社会快速发展的同时,腐败就如一颗毒瘤,降低了党的执政能力和政府工作效能,损害了党和广大人民群众的关系,浪费了大量社会资源,侵犯了公共利益,影响了我国的国际形象。总之,腐败问题已经成为制约我国政治经济发展和社会进步的突出问题。

惩治与预防腐败、加强反腐倡廉建设,一直是我党的基本方针,各级党委和政府从未放松过廉政工作。反腐倡廉也是社会各界关注的焦点和学术界研究的重要课题。党的十七大报告指出:“中国共产党的性质和宗旨,决定了党同各种消极腐败现象是水火不相容的。坚决惩治和有效预防腐败,关系人心向背和党的生死存亡,是党必须始终抓好的重大政治任务。”^① 党的十七届四中全会也非常关注加强党的建设和反腐倡廉工作,并提出了新的要求,强调“必须充分认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性,把反腐倡廉建设放在更加突出的位置,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,严格执行党风廉政建设责任制,在坚决惩治腐败的同时加大教育、监督、改革、制度创新力度,更有效地预防腐败,不断取得反腐败斗争新成效”^②。2010年3月23日,国务院召开第三次廉政工作会议,中共中央政治局常委、国务院总理温家宝在会上发表讲话,强调指出:“今年中国改革发展稳定任务繁重,各级政府要认真落实中央关于反腐倡廉的各项部署,标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防,以重点领域和关键环节为突破口,加强制度建设,强化对行政权力运行的监督和制约,推动反腐倡廉取得新成效。”^③ 中共中央纪律检查委员会(简称“中央纪委”、“中纪委”)、监察部对进一步推进廉政建设做出了重要部署,尤其强调指出要加强腐败的预防机制建设。

由此可见,我国各级党委和政府都高度重视廉政建设,并在反腐倡廉工作上取得了丰硕的成果,也找到了新的努力方向。但不可否认的是,我国当前腐败问题仍然严重,廉政建设亦存在不少问题。综观当前的廉政工作现状,如何

① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,新华社,2007年10月15日(见 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm)。

② 《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,新华社,2009年9月27日(见 http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/27/content_12118429.htm)。

③ 《国务院召开第三次廉政工作会议 温家宝发表讲话》,中央政府门户网站,2010年3月23日(见 http://www.gov.cn/ldhd/2010-03/23/content_1562864.htm)。

建立一套客观有效的评估指标体系,对各级地方政府廉政工作进行绩效评估,正确认识和了解腐败的程度和反腐败工作的真实绩效,从而为廉政体系建设提出有针对性的政策建议,就显得极为迫切和必要。这也是本书的核心研究问题。

二、研究意义

现阶段,中国正处于深刻的社会转型时期,市场经济尚不完善,各级政府部门仍然是配置各种资源尤其是稀缺性资源的重要主体。它们拥有大量的市场监管权力和社会控制能力,同时又缺乏有效的监督和制约,导致一些公职人员具有很强的腐败动机和很大的腐败机会。虽然反腐倡廉一直是党和政府高度重视的重要工作,但腐败现象依然层出不穷,腐败日益严重的局面并未根本改变。总结多年的反腐经验和反腐实践,我们认识到反腐败不仅要打击和查处腐败案件,更要科学有效地防范腐败案件的发生。实现这种转变,必须基于对腐败程度的正确认识和把握以及对廉政工作的科学评估。只有了解现状和事实才能有的放矢,采取针对性的措施。因此,建立一套科学的廉政工作评估指标体系,有助于测量腐败现象的演变趋势,评估各级地方政府的廉政工作实效,进而采取有针对性的廉政措施,将腐败的危害降低到最低程度。

国际上对廉政评估方面的研究非常重视,并已经取得了一定的成果。而目前中国的相关研究和实践工作尚处于起步阶段。因此,集中精力研究开发具有中国特色的廉政工作评估指标体系非常必要。在构建该评估指标体系的过程中,本研究将充分吸收和借鉴国际上的先进经验,并借鉴政府绩效评估指标设计的理论和方法,力图从理论上进行开拓性研究,为廉政评估和廉政体系的完善提出有针对性的思考和建议。同时,我们更希望今后能通过廉政工作评估指标体系的有效运行,及时发现公共政策制定和政府行政管理过程中的薄弱环节,识别腐败的程度和风险,督促政府部门加大防治腐败的力度。这些努力,对于深化反腐败和廉政评估的理论研究,推动各地区、各部门的廉政体系建设和廉政工作进展,最终从根源上防治腐败都具有重大意义。本书的理论价值和现实作用也体现于此。



第二节 多学科视角下的腐败研究

廉政研究的基本前提在于准确和清晰地认识什么是腐败、如何界定腐败,以及腐败行为具有哪些属性。从字面上看,“腐败”的原意是指物质的一种化学变化,即物质由原始的纯粹状态产生变质和腐烂。在汉语中,“腐败”一般被引申为一切事物由生机、健康的状态向着腐朽、败落状态转变的过程及其表现形态。例如,《辞海》将“腐败”解释为:“腐烂,也泛指败坏、堕落。”^①英语中 corruption (腐败)的意思与此类似。例如《牛津法律大辞典》认为,corruption “指从原本纯洁的状态中发生的堕落,尤其指出自对捐款人有利的考虑接受金钱或其他好处,也指在淫秽出版物的影响下的堕落”^②。

腐败被称为“政治之癌”,是人类社会健康肌体上的毒瘤,是国家公共管理实践中既重要又难以解决的课题,是妨碍社会进步、经济发展和政治稳定的公害。腐败的本质是以公共权力为资本,背离公共利益目标,为个人或小集团谋取私利。腐败现象的产生有着社会经济结构、政治体制、文化背景等各方面的原因,如何清除腐败、保证政治清廉是一个非常复杂的任务。为此,党的十六届三中全会明确提出了建立与健全教育、制度和监督并重的惩治和预防腐败体系的目标,这是我们党对社会主义市场经济条件下深入开展党风廉政建设和反腐败斗争提出的新要求,是加大从源头上防治腐败的根本举措。胡锦涛在第十七届中央纪律检查委员会第三次全体会议上进一步强调指出:“推进反腐倡廉工作,要继续坚持标本兼治、惩防并举,……加强党风廉政制度建设,建设反腐倡廉的制度体系;加强监督制约,形成权力正确行使的有效机制。”^③

反腐倡廉是社会热点问题,也是学术界研究的重要课题。围绕这一课题,国内外政治学、社会学、文化学和经济学的学者们都进行了广泛深入的探讨,取得了相当大的成就,对社会实践产生了重大影响。然而,目前学术界对腐败的研究还存在一些缺陷:①各学科之间相互隔绝,政治学、社会学、文化学 and 经济学都从各自的学科角度独立开展研究,彼此隔离,缺乏相互借鉴与融合,

① 夏征农:《辞海》(缩印本),上海辞书出版社1986年版,第861页。

② (英)戴维·M.沃克:《牛津法律大辞典》,北京社会与科技发展研究所译,光明日报出版社1989年版,第213页。

③ 《胡锦涛在中央纪委第三次全体会议上发表重要讲话》,中央政府网站,2009年1月13日(见 http://www.gov.cn/ldhd/2009-01/13/content_1203705.htm)。