

北京大学廉政建设研究中心丛书

LIANZHENG GONGCHENG

廉政工程： 制度、政策与技术

Lianzheng Gongcheng: Zhidu Zhengce yu Jishu

李成言 ©主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

国家哲学社会科学重点项目

廉政工程： 制度、政策与技术

李成言 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

廉政工程：制度、政策与技术/李成言主编. —北京：北京大学出版社，2006. 6

(北京大学廉政建设研究中心丛书)

ISBN 7-301-10752-8

I. 廉… II. 李… III. 廉政建设—研究—中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 055973 号

书 名：廉政工程：制度、政策与技术

著作责任者：李成言 主编

责任编辑：诸葛蔚东

标准书号：ISBN 7-301-10752-8/D·1507

出版发行：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址：<http://cbs.pku.edu.cn>

电 话：邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

电子信箱：zpup@pup.pku.edu.cn

排版者：文辉伟业打字服务社 82715400

印刷者：世界知识印刷厂

经 销 者：新华书店

890 毫米×1240 毫米 A5 15.125 印张 435 千字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

定 价：40.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，翻版必究

举报电话：(010)62752024 电子邮箱：fd@pup.pku.edu.cn

序 言

李金华

“廉者，政之本也”。我国是社会主义国家，廉洁施政更是各地各级党和政府应当始终秉持的一个根本原则。改革开放推动了社会经济体制的转型，由于政府管理体制的尚未完善，使得以权谋私等腐败违规行为在目前出现了一定程度的滋生蔓延，反腐倡廉工作也由此变得任重道远。党中央提出建设社会主义物质文明、精神文明和政治文明的发展目标，政府廉政体系建设正是社会主义政治文明的核心组成和重要表现。

在廉政体系的构建过程中，既需要政府各级各类部门的主导努力，也离不开社会方方面面的大力配合，其中学术界针对反腐倡廉课题的各项理论研究更将会提供十分重要的帮助。各地各级政府的领导同志和工作人员，尤其是那些直接从事廉政建设的实务人员，都应该拿出一些时间来，学习和了解一下目前学术界已有的廉政理论知识。很多时候，这种理论的学习能够发挥开拓视野、转变思路、深化认识和交流经验的良好作用。

另一方面，反腐倡廉工作关系着经济发展和政治进步，关系着党的执政能力的增强和政府行政管理效能的提高，面对如此意义攸关的重大课题，理论工作者更应密切结合我国现实国情，加大研究力度，争取多出成果，尤其要多出精品，努力为廉政建设提供强有力的理论武器。北京大学廉政研究中心历年来针对廉政建设问题开展了广泛深入的研究，取得了十分令人欣喜的成果，现在展现在各位读者面前的《廉政工程》一书正是上述成果的一个体现。

一个总体感觉是，运用系统工程思维审视廉政建设工作是本书的一大特色。按照我的理解，“系统性”应该具有两方面的特点，一个是联系广泛，一个是层次多样。“联系广泛”，是指廉政建设绝非仅仅是纪检监察、审计司法这些廉政实务部门一家的事情，要搞好廉政建

设,绝对离不开各级领导的高度重视,离不开其他职能部门的鼎力配合,更离不开广大人民群众的支持。如何群策群力、群防群治,整合政府和社会各方面的资源构建现代廉政监督体系,是廉政建设系统思维的一个重要体现。“层次多样”,是指廉政建设不是一个手段单一的工作,它实际上包含了从宏观体制到微观技术等各个层面的内容。廉政体系的这种“层次性”在本书中有充分体现,本书副标题名为“制度、政策与技术”,这一排列关系内在就隐含了一个从宏观到中观、再从中观到微观的逻辑结构在里面。这种“层次性”的视角是很具有启发性的,它实际上体现了一个很重要的建设思路和工作方法,那就是“大处着眼,小处着手”。

“大处着眼”,讲的是制度、政策这些体制性问题。反腐倡廉首先要靠制度,这已经越来越成为社会各界的共识。搞好廉政制度建设,其内在动因应该是坚决贯彻落实“三个代表”重要思想的强烈责任感。作为一个政府部门,一切管理工作的重心都必须围绕维护最广大人民的根本利益来进行,政府工作做得好不好,最根本的一条衡量标准就是人民群众满意不满意、赞成不赞成、拥护不拥护、高兴不高兴。所以谈到制度反腐,必须紧密围绕两个关键词来进行,这两个关键词一个是“公开”,一个是“责任”。

制度反腐首先要讲“公开”。要衡量政府工作成效,做到让广大人民群众满意,必须要让人民群众对政府各项工作具有比较清楚的了解。除了涉及国家秘密、商业秘密以及其他不宜公开的内容之外,其他政府施政信息都应该向社会公众进行披露,欢迎社会舆论进行监督。我们总讲政府要向纳税人负责,不披露政府信息,纳税人怎么监督,政府怎么负责?仅就我国的审计工作而言,政府执行预算的审计报告不仅要向全国人大汇报,而且全文向社会公开,这对于报告中涉及的各个部门既是一个提醒和督促,同时也是对以后工作改善的一个推动和促进。对于那些比较重大的违纪违规问题,向社会公开引起各方面的关注,往往能够起到披露一个、教育一片的良好作用。我们说“阳光是最好的防腐剂”,廉政建设要获得广大人民群众的理解和支持,最为关键的一条就是要做到信息公开,“公开”是“公平”与“公正”的前提。

信息公开之后,随之而来就应该是责任机制的建立。中国社会和经济的良好发展,离不开廉洁高效的政府治理结构。政府治理和公司治理一样都需要责任机制,公司出现了亏损和倒闭管理人员要负责任,而政府出现了腐败和浪费难道管理人员就不需要负责任吗?建立政府的责任机制,一方面要勇于承担责任,另一方面要切实落实责任,这就需要将政府责任机制实现制度化、法制化。只要解决了这一深层次的责任机制问题,很多长期久拖不决的表面问题都可以迎刃而解。

廉政体系建设“大处着眼”的同时还不能忽视“小处着手”,“大”和“小”并不代表两者重要性的高低。这里讲“小处着手”,着眼点集中在各项廉政方法以及廉政技术之上,以往很多论述和实践对于技术问题比较忽视,认为那是“小道”,我认为技术虽“小”但却十分重要。随着社会经济形势的发展,廉政建设所要面临的工作环境也会日益复杂多变,这就提出了一个廉政建设“现代化”和“科学化”的新课题。

从实践经验来看,廉政建设不仅具有较强的政治性和政策性,同时还具有很强的专业性和技术性。面对着花样翻新的腐败和违规行为,廉政工作者也必须作到“与时俱进”,及时更新知识结构和提升技术水平,让腐败分子无处遁形。廉政技术发展目前已经取得了很多的成果,本书中重点介绍的廉政预警机制就是其中的一例。除此之外,我觉得像行政管理学中的质量控制技术、目标管理技术、绩效管理技术等等,都可以吸收运用到廉政建设工作中来。除了工作流程的规划和硬件设备的建设之外,廉政建设从业人员的知识和技能培训显得尤为重要,再先进的技术也要人去掌握和使用,这里的“人”和“技”应该结合成为一个相互提高促进的有机整体。

以上是我翻阅本书之后产生的一些想法,概括起来就是:廉政建设是一个系统工程,需要政府和社会各界相互的密切配合和共同的不懈努力。最后,我在此祝愿北京大学廉政建设研究中心在理论研究方面不断取得新的成果,同时也祝愿我国的廉政建设工作在未来不断实现进步与完善。

目 录

图表目录.....	(9)
-----------	-----

第一编 廉政系统工程制度分析

第一章 制度层面的民主监督.....	(2)
第一节 腐败的诸因素分析.....	(2)
一、腐败的内涵分析	(2)
二、腐败的作用和功能分析	(7)
三、腐败与反腐败的经济学分析	(12)
第二节 转型时期的腐败问题	(18)
一、“赶超型”经济发展战略及其政治后果	(18)
二、经济转型与腐败问题	(22)
三、腐败问题的动向与发展	(28)
第三节 廉政系统工程的一道防线	(33)
一、廉政可行性评估机制	(35)
二、民主监督制约机制	(37)
三、腐败行为的揭露惩处机制	(38)
第二章 政治民主监督	(44)
第一节 党内民主监督	(44)
一、党内民主诸因素分析	(44)
二、党内民主与党内监督	(53)
三、党内民主监督与廉政建设	(59)
第二节 人大监督	(65)
一、人大监督的思想渊源	(65)
二、我国人大监督的理论总结	(70)
三、我国人大监督的实践探索	(80)

第三节	民主党派监督	(88)
一、	我国民主党派监督的历史与现状	(88)
二、	我国民主党派监督的理论总结	(94)
第三章	社会民主监督	(103)
第一节	民主监督的本质是公民的政治参与	(103)
第二节	影响社会民主监督的相关因素	(106)
一、	影响政治参与的宏观因素: 政治文化和 制度环境	(106)
二、	影响政治参与的微观因素: 网络时代的 成本—收益分析	(114)
第三节	社会民主监督实践(I): 基层民主自治	(119)
一、	农村村民自治	(120)
二、	城市社区自治	(123)
第四节	社会民主监督实践(II): 公民利益表达	(128)
一、	信访制度	(129)
二、	行政诉讼	(135)
三、	价格听证	(139)
第四章	舆论监督	(144)
第一节	舆论监督的理性分析	(145)
一、	舆论监督的来源分析	(145)
二、	舆论监督相关概念解析	(148)
三、	舆论监督与廉政建设	(152)
四、	建国以来舆论监督的发展历程	(154)
第二节	舆论在政治领域的监督职能	(157)
一、	舆论监督的互动性架构在政治领域的应用	(157)
二、	舆论监督在政治领域的职能体现	(165)
第三节	对舆论监督现状及前景的探讨	(171)
一、	中国舆论监督现状	(171)
二、	舆论监督的发展前景	(173)

第二编 廉政系统工程政策分析

第五章 民主监督机制引入的必要性分析	(181)
第一节 廉政政策与民主监督机制——价值层面分析.....	(183)
一、廉政系统工程与民主监督机制	(183)
二、廉政与廉政建设	(184)
三、廉政政策	(187)
四、廉政政策与民主监督机制	(189)
第二节 廉政政策规范性与民主监督机制——技术 层面分析.....	(201)
一、廉政政策主体的规范性	(205)
二、廉政政策执行过程的规范性	(206)
第六章 廉政决策结构与民主监督效力	(218)
第一节 廉政决策结构与廉政决策过程分析.....	(219)
一、廉政决策结构与廉政决策过程	(219)
二、廉政决策主体	(221)
三、廉政决策权力与权力归属	(224)
四、廉政决策环境	(227)
第二节 廉政政策议程开启中的民主监督机制.....	(229)
一、发现廉政问题开启政策议程	(229)
二、廉政政策备选方案的制定	(232)
三、廉政决策主体的决策参与限度	(234)
四、当代中国廉政决策的困境	(235)
第三节 廉政政策产出中的民主监督机制.....	(236)
一、廉政决策的互动过程	(237)
二、廉政政策方案规划反馈的闭合回路	(240)
三、廉政决策的过程或产品	(241)
四、廉政政策出台中的民主监督机制	(244)
第七章 廉政政策执行监督	(248)
第一节 政策执行中的监督问题.....	(248)

一、政策执行: 执行行动的动态演化	(248)
二、互动与监督	(251)
三、执行异化与政策失真	(253)
第二节 我国廉政政策的执行监督	(257)
一、以党委为核心的多元机构互动	(257)
二、廉政政策的执行特性	(260)
三、我国廉政政策的执行监督框架	(263)
第三节 北京市东城区廉政政策执行监督的个案研究	(267)
一、廉政责任的设立	(268)
二、廉政(责任)监督机制的构建	(269)
三、廉政监督机制的实现方式	(270)
第四节 执行监督,“路”在何方	(275)
第八章 廉政政策失败与廉政政策终止	(277)
第一节 概念界定	(277)
一、廉政政策失败	(277)
二、廉政政策终止	(279)
第二节 廉政政策失败与廉政政策终止的关系	(283)
一、中国背景下的影响因素	(283)
二、不同政策路径的影响因素	(287)
三、引入民主监督机制的廉政政策路径	(295)

第三编 廉政系统工程技术分析

第九章 社会廉政系统工程	(303)
第一节 民主监督、公共政策和廉政建设	(304)
一、我国当前的廉政建设状况	(304)
二、民主监督与廉政建设	(305)
第二节 廉政政策问题	(307)
一、廉政政策问题的涵义	(307)
二、廉政政策问题的确认原则及过程	(311)
三、廉政政策问题的基本特征及影响认定	

的因素	(314)
第三节 廉政系统工程	(316)
一、社会工程思维与方法	(316)
二、廉政建设工程化的必要性	(317)
三、廉政系统工程学	(321)
第十章 廉政预警基本理论	(325)
第一节 基本概念范畴	(325)
一、预警	(325)
二、社会预警	(329)
三、廉政预警	(332)
第二节 廉政预警基本理路与研究方法	(334)
一、廉政预警的基本研究方法	(334)
第三节 廉政预警基本实现途径	(337)
一、廉政预警指标法	(338)
二、既有廉政预警研究	(339)
三、既有廉政预警模式	(341)
四、廉政预警与廉政谈话	(342)
五、廉政巡视制度	(345)
第四节 廉政谈话制度	(346)
一、廉政谈话制度的实施	(346)
二、廉政谈话与制度养廉	(348)
三、从根本性制度建设看廉政谈话	(349)
第十一章 廉政预警系统工程化设计	(353)
第一节 廉政预警的逻辑结构	(353)
一、明确警义	(354)
二、寻找警源	(354)
三、分析警兆	(354)
四、预报警度	(355)
第二节 廉政预警的概念体系与功能模块	(356)
一、廉政预警的主体	(357)

	二、廉政预警的客体	(358)
	三、廉政预警主客体关系说明	(360)
	四、廉政预警资源	(361)
	五、廉政预警信息支持系统	(363)
	六、廉政预警工具	(364)
	七、廉政预警环境	(364)
第三节	廉政预警的作用机理	(368)
	一、利益分配与再分配的动态性	(369)
	二、角色群的分化、互动与异变	(370)
	三、成本核算与效益评估	(371)
	四、资源共享与“死锁”避免	(372)
	五、信息支持系统的优化	(373)
	六、实体意义与程序性保障	(374)
	七、环境相对性与反馈的闭合回路	(375)
第十二章	廉政预警指标体系的建构	(377)
第一节	廉政预警指标体系构建	(377)
	一、指标体系构建的原则	(377)
	二、预警指标性质类型划分	(378)
	三、预警指标的层次逻辑设计	(379)
	四、预警指标权重划分	(386)
第二节	社会民众政府廉政状况感知测评指标体系	(388)
	一、维度一：政务公开度	(389)
	二、维度二：政府公共服务意识与办事效能	(390)
	三、维度三：政府行政执法的规范程度	(391)
	四、维度四：社会公众对公职系统的投诉 与举报	(392)
	五、维度五：公职系统行业风气廉洁度	(393)
第三节	企事业单位政府廉政状况感知测评指标体系	(394)
	一、维度一：政府公共资源提供能力	(395)
	二、维度二：政府寻租行为发生率	

	(经济腐败发生率)	(396)
	三、维度三：政府宏观经济协调能力	(397)
	四、维度四：政府社会保障统筹能力	(397)
	五、维度五：政府涉外经济协调能力	(398)
第四节	政府职能部门廉政状况自我认定指标体系	(398)
	一、维度一：领导干部廉洁自律与接受 监督状况	(399)
	二、维度二：领导班子民主生活会质量	(400)
	三、维度三：领导班子对本单位的自我认定	(400)
	四、维度四：单位作风的自我评价	(400)
	五、维度五：重大决策的民主化程度	(401)
第五节	廉政主管部门廉政状况认定指标体系	(401)
	一、维度一：中央(上级)政令落实情况	(402)
	二、维度二：领导班子素质与班子建设情况	(402)
	三、维度三：工作绩效及创新情况	(403)
第六节	监督部门考核、评价廉政状况指标体系	(404)
	一、维度一：党风廉政责任制建立健全情况	(404)
	二、维度二：案件查办情况	(404)
	三、维度三：其他监督部门的考核状况	(405)
第十三章	廉政预警指标体系实施	(406)
第一节	廉政预警指标体系与纪检工作实践	(406)
	一、全面反映三项工作格局	(406)
	二、遵循反腐败领导体制和工作机制	(409)
	三、深入学习和贯彻“三个代表”重要思想	(411)
第二节	廉政预警指标使用与采集规范	(413)
	一、指标索引	(413)
	二、指标说明	(416)
第三节	廉政预警评估与警情判断	(416)
	一、撰写廉政预警初步评估报告	(418)
	二、撰写廉政预警总报告	(419)

第四节	廉政预警系统维护与安全保密·····	(425)
	一、廉政预警系统的维护·····	(425)
	二、廉政预警系统的安全保密·····	(427)
第五节	廉政预警系统的发展——主体与地域二维	
	廉政预警分析·····	(430)
	一、二维廉政预警分析的涵义与分类·····	(431)
	二、二维廉政预警分析的重要性与切入点·····	(432)
	三、二维廉政预警分析的运用·····	(433)
	四、二维廉政预警分析的发展	
	(多维廉政预警分析)·····	(434)
第六节	科学预警与破除“预警神话”·····	(435)
附录一	廉政预警指标体系指标说明·····	(438)
附录二	廉政预警指标法问卷·····	(448)
参考文献	·····	(459)
后记	·····	(466)

图 表 目 录

图 1-1	腐败类型与社会公认规范的关系示意图	(5)
图 1-2	最适腐败量示意图	(15)
图 1-3	改进后的最适腐败量示意图	(16)
图 1-4	中国传统赶超型战略的经济发展逻辑	(19)
图 1-5	改革开放以来查处经济罪案数据走势图	(24)
图 1-6	历年司法机关处理的县处级以上干部数据走势图	(29)
图 1-7	历年处理大案要案的绝对数量趋势图	(29)
图 1-8	历年处理大案要案的相对比重趋势图	(30)
图 1-9	经“腐败黑数”调整后的腐败经济损失图	(31)
图 1-10	公共政策廉政可行性评估机制的操作流程图	(37)
图 2-1	党内民主结构要素关系图	(46)
图 2-2	党内政治生活关系流程图	(47)
图 2-3	帕雷托效应最佳决策图	(51)
图 2-4	1982 年至 1996 年全国纪检监察机关处分干部数目柱形图	(61)
图 2-5	人大的监督形式划分图	(77)
图 2-6	权力监督体系示意图	(92)
图 3-1	政治参与的类型框图	(113)
图 4-1	舆论监督三方关系图	(159)
图 5-1	政策的三种流程	(211)
图 6-1	地方廉政决策过程示意图	(238)
图 6-2	廉政政策方案规划反馈的闭合回路	(241)
图 6-3	廉政政策综合测评体系	(243)
图 7-1	公共政策执行的流程框架图	(250)
图 7-2	政策执行监督的逻辑框架图	(252)
图 7-3	不同政治和行政体制下监督形式的强度差异图	(253)
图 7-4	我国当今政策执行的“机构互动”示意图	(259)
图 7-5	东城区党风廉政建设监督制约机制示意图	(270)
图 8-1	主导价值取向未变的廉政政策失败-终止过程示意图	(294)

图 9-1	中国反腐败战略图	(305)
图 9-2	廉政系统工程学基本框架	(322)
图 10-1	中国预警体系金字塔	(327)
图 10-2	模拟社会运行趋向	(331)
图 10-3	廉政预警范畴	(332)
图 11-1	廉政预警主客体关系图	(360)
图 11-2	廉政预警实施过程图	(369)
图 11-3	政策资源共享中的“死锁”	(373)
图 12-1	指标类型权重分配	(382)
图 12-2	功能性指标分布	(387)
图 12-3	结构性指标分布	(387)
图 12-4	关联性指标分布	(387)
图 13-1	廉政预警指标体系实施流程图	(417)
图 13-2	廉政预警评估的两类策略	(420)
图 13-3	廉政预警判断流程明细图	(422)
图 13-4	廉政预警系统维护工作分布	(425)
图 13-5	廉政预警系统可维护性工作的层次图	(426)
图 13-6	廉政预警保密失效补救闭环流程图	(430)
图 13-7	三维廉政预警分析模拟图	(434)
表 1-1	腐败类型与社会公认规范的关系	(5)
表 1-2	对我国腐败造成经济损失的初步估计	(10)
表 1-3	中国改革开放二十年来检察机关查处经济犯罪案件一览表	(23)
表 1-4	经“腐败黑数”调整后的腐败经济损失数	(30)
表 1-5	中国在历年 CPI 排行榜上的绝对名次	(33)
表 1-6	部分腐败案件查处时滞表	(41)
表 1-7	县、厅、省级干部的查处比率表	(43)
表 2-1	新时期党内民主建设和发展的努力方向	(48)
表 2-2	关于党内民主具体操作方案的三种思路	(48)
表 2-3	权力制约的三种类型	(57)
表 2-4	1982 年至 1996 年全国纪检监察机关处分干部统计表(部分)	(61)
表 2-5	法律监督与工作监督内容比较表	(75)
表 2-6	质询案与询问的十项区别	(79)
表 2-7	人大审查批准计划和预算报告中的四大难题	(84)

表 2-8	改进人大审查计划及预算案的质量解决方案	(85)
表 3-1	中国公民的政治责任感	(110)
表 3-2	中国公民的政治信任程度	(110)
表 3-3	中国公民对选举制度的了解程度	(111)
表 3-4	信访内容和信访投向“横向对口”表	(131)
表 7-1	东城区 1—4 届特邀监察员、党风廉政监督人员分类情况表 ...	(273)
表 9-1	廉政维度与区分	(308)
表 10-1	黄书田廉政指标体系	(340)
表 10-2	宋林飞社会风险预警指标政治领域分类	(341)
表 12-1	指标细化一览表	(379)
表 12-2	指标类型一览表	(383)
表 12-3	指标类型权重分配	(386)
表 12-4	子系统指标类型分配	(386)
表 12-5	指标维度权重分配	(388)
表 13-1	廉洁自律指标设置	(407)
表 13-2	查办大要案指标设置	(408)
表 13-3	纠风指标设置	(409)
表 13-4	领导体制与工作机制指标设置	(410)
表 13-5	体现生产力的指标设置	(412)
表 13-6	体现先进文化的指标设置	(412)
表 13-7	廉政预警初步评估报告	(419)
表 13-8	警度警限绝对法判断	(423)
表 13-9	廉政预警分析二维表举例	(431)