

公职人员

岗位风险管理研究

GONG ZHI REN YUAN

GANG WEI FENG XIAN GUAN LI YAN JIU

王枫云 / 主编

反腐倡廉理论教育丛书

丛书主编 / 卢汉桥

SSAP
社会科学
SOCIAL SCIENCES

反腐倡廉理论教育丛书 丛书主编 / 卢汉桥

公职人员

岗位风险管理研究

GONG ZHI REN YUAN
GANG WEI FENG XIAN GUAN LI YAN JIU

王枫云 / 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公职人员岗位风险管理研究/王枫云主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 5

(反腐倡廉理论教育丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8882 - 0

I. ①公… II. ①王… III. ①国家机关工作人员 - 岗位责任制 - 风险管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 053497 号

· 反腐倡廉理论教育丛书 ·

公职人员岗位风险管理研究

主 编 / 王枫云

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 陈晴钰

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 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.75 字 数: 263 千字

版 次 / 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8882 - 0

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

广州大学广州廉政建设研究中心出版项目

广州市哲学社会科学重大招标项目（穗社规办〔2009〕7号）成果

目 录

第一章 导论	1
第一节 写作背景与写作意义	1
一 写作背景	1
二 写作意义	6
第二节 国内外研究现状述评	9
一 国外研究现状	9
二 国内研究现状	13
三 国内外研究现状评析	18
第三节 研究方法	19
一 文献研究方法	19
二 理论联系实际的研究方法	20
三 多学科的融合的研究方法	20
四 小组访谈和专家访谈的研究方法	20
延展阅读	21
阅读材料（一） 总结 2013 年反腐：腐败案件“59 岁现象” 仍显著	21
阅读材料（二） 不信腐败不除 95.8% 的网友愿与腐败 持久战	24
案例分析	27
由请托人垫资获取收益问题的认定	27



第二章 公职人员岗位风险管理的基本问题	30
第一节 公职人员岗位分类概述	30
一 西方国家公职人员岗位分类	30
二 中国公职人员岗位分类的基本情况	34
第二节 公职人员岗位风险的内涵、特征与类别	37
一 风险概念的历史考察	37
二 风险概念的内涵解析	39
三 公职人员岗位风险的内涵与特征	44
第三节 风险管理的基本理论	48
一 传统风险观与传统风险管理理论	48
二 现代风险观与现代风险管理理论	50
三 现代风险管理理论的特征	52
延伸阅读	55
阅读材料(一) 如何看待官场风险?	55
阅读材料(二) 官员应树立正确的风险观	61
案例分析	63
韦某的行为应如何处理	63
第三章 公职人员岗位风险的成因分析	66
第一节 公职人员岗位风险成因的经济学分析	66
一 公职人员岗位风险产生的经济学基础	66
二 公职人员岗位风险行为的动机和条件	67
三 公职人员岗位风险行为的成本分析	68
四 公职人员岗位风险行为的收益分析	68
五 公职人员岗位风险行为的成本收益关系	69
六 公职人员岗位风险管理的成本收益关系	69

七 岗位风险行为与岗位风险管理的成本收益关系	70
八 公职人员岗位风险行为与公职人员岗位风险管理博弈 的三个阶段	71
第二节 公职人员岗位风险成因的政治学分析	72
一 公职人员的岗位风险行为在本质上是一种公职岗位的 权力滥用	73
二 公职人员的岗位风险行为危害的政治学解析	75
第三节 公职人员岗位风险成因的文化学分析	76
一 公职人员岗位风险行为与文化间的逻辑关系	77
二 公职人员岗位风险事故的社会文化根源剖析	83
第四节 公职人员岗位风险成因的心理学分析	91
一 从本能欲望、现实环境和不良意识谈起	91
二 公职人员岗位风险行为心理动态分析	93
三 诱发公职人员岗位风险行为的不良意识类群与心理 类群	96
延伸阅读	106
阅读材料（一） 公职人员权钱交易岗位风险案例分析	106
阅读材料（二） 68.5%的受调查者是“官迷”	108
案例分析	111
某市城管局副局长陈某的行为应如何定性	111
第四章 公职人员岗位风险识别研究	114
第一节 公职人员岗位风险识别的意义、目标	114
第二节 公职人员岗位风险识别的方法体系	115
一 岗位风险历史调查法	115
二 岗位风险流程调查法	119



三 风险点查找法	121
四 岗位风险事故树编制法	122
延展阅读	124
阅读资料（一） 岗位个人廉政风险识别和自我防控表	124
阅读资料（二） 北京铁检建廉政风险防范岗 227 个、 风险点 1404 个	125
案例分析	126
陆某利用职务便利获取房产利益的行为应如何定性	126
第五章 公职人员岗位风险评估研究	129
第一节 公职人员岗位风险评估的内涵、意义	129
一 公职人员岗位风险评估的内涵	129
二 公职人员岗位风险评估的意义	130
第二节 公职人员岗位风险评估的程序	131
一 确立岗位风险评估的目标	132
二 评估岗位风险发生的概率和可能带来的负面影响	132
三 确定风险控制的优先等级，初步提出风险应对的 策略建议	132
第三节 公职人员岗位风险评估的常用方法	133
一 定量风险评估方法	133
二 定性风险评估方法	134
三 定性风险分析与定量风险分析相结合的综合评估 方法	135
延展阅读	136
阅读材料（一） 内江市市中区畜牧食品局廉政风险等级 评估办法	136

阅读材料（二） 乌审旗国土资源局岗位廉政风险评估 制度	137
案例分析	139
案例（一） 镇民政办主任王某的行为该如何定性	139
案例（二） 万某的行为应如何定性	141
第六章 公职人员岗位风险控制研究	144
第一节 公职人员岗位风险控制的内涵及其模式	144
一 公职人员岗位风险控制的内涵	144
二 公职人员岗位风险控制的模式——集成控制模式	144
第二节 公职人员岗位风险控制的主要方法	151
一 公职人员岗位风险控制的前置性方法	151
二 公职人员岗位风险控制的后起性方法	158
第三节 国外公职人员岗位风险控制的经验与启示	159
一 国外公职人员岗位风险控制的经验	160
二 国外公职人员岗位风险控制的经验启示	179
延展阅读	183
阅读材料（一） “叮死”与“死叮”	183
阅读材料（二） 解读香港反腐倡廉之路	185
案例分析	186
案例（一） 季某的行为应如何定性	186
案例（二） 李某和张某的行为如何定性	189
第七章 公职人员岗位风险管理的新趋势	192
第一节 国际反腐趋势	192
一 腐败的定义进一步扩展，反腐败的范围进一步扩大	192



二 各国普遍接受“防病胜于治病”的观念，更加重视腐败 犯罪的预防	193
三 国际社会开始关注跨国贿赂、海外行贿等腐败行为	198
四 通过道德立法和道德管理来防范利益冲突	198
五 “轻刑化”和“有罪必罚”原则相结合的趋势	198
六 将法人责任纳入处罚范围，实行“双重责任”处罚 原则的新趋势	199
七 以治理改革的视角推进反腐制度的构建	199
八 腐败问题的全球化推动着全球腐败治理机制的形成	201
九 “打老虎”成为国外执政党反腐主流	201
第二节 世界主要国家和地区关于公职人员岗位风险管理 新制度	202
一 韩国	202
二 丹麦	209
三 意大利	211
四 西班牙	212
五 巴西	214
第三节 世界主要国家和地区关于公职人员岗位风险管理的 新实践	219
一 委内瑞拉“运动式”反腐力度大	219
二 印度铁路系统万项预检反腐	222
三 加拿大反腐三式	223
四 荷兰反腐新举措：官员每月必须公开公务消费清单	225
第四节 中国公职人员岗位风险管理的最新态势	226
一 打虎拍蝇——反腐无禁区不设限	226
二 舆论监督——凝聚反腐正能量	228

三 巡视升级——提高反腐精准度	230
四 权力清单——让权力在阳光下运行	231
五 清理裸官——清除腐败的土壤	233
六 海外追逃——编织全球反腐天网	235
七 网络反腐——汇集社会反腐力量	238
第五节 中国公职人员岗位风险管理的未来走向	241
一 从治标走向治本	241
二 智能化预防	248
三 反腐需加强制度顶层设计	251
延展阅读	257
阅读材料（一） 为世界各国培养反腐人才——探访国际 反腐败学院	257
阅读材料（二） 习近平一个月内七次谈及反腐败国际 合作	261
案例分析	266
案例（一） 如何看待微博反腐这一新反腐趋势	266
案例（二） 如何有效预防“边缘腐败”	270
参考文献	279
附录一 《公职人员职业风险心理评估手册》	288
附录二 联合国反腐败公约（节选）	292
后 记	303

第一章

导论

第一节 写作背景与写作意义

一 写作背景

1978年改革开放以来，中国的经济日益发展，社会各方面也不断进步。然而，在经济转轨与社会转型的过程中，中国的发展存在隐患，仍然不可避免地面临着一定的社会问题和政治问题，其中一个分外突出的问题便是——公职人员岗位风险的存在及岗位风险事故的频繁高发。

公职人员的岗位风险一般是指，与特定的国家公共职位紧密相连的，居于该职位的公职人员在行使国家公共权力的过程中，可能会出现诱发公职人员对社会公共利益或其所在部门利益带来危害的一系列潜在的不确定因素。^①

对于公职人员的岗位风险，如果我们不能及时地加以识别、评估和控制，往往会酿成不同程度的岗位风险事故。从转型期中国公职人员岗位风险事故产生、发展以及类型的转变可以看出，转型期中岗位风险事故的发展演变的多样性特征日益突出，这些特征的出现逐渐明显化^②，这构成了本书的写作背景。

① 王枫云、卢汉桥：《公职人员岗位风险管理的方法体系》，《中国行政管理》2009年第8期。

② 郭学德、何曾科：《中国社会转型期腐败类型和腐败领域的发展演变及其启示》，《学习论坛》2007年第11期。



（一）单体岗位风险事故和集群岗位风险事故并存，集群岗位风险事故呈上升趋势

湖北襄樊市委书记孙楚寅岗位风险事故牵涉领导干部多达 70 余人；湖南省郴州市委原书记李大伦落马，牵出人员有 160 人左右；涉嫌“慕马岗位风险事故大案”的人员多达 142 人；2009 年 8 月原巢湖市委书记周光全被判处无期徒刑，随之向周光全行贿的 14 名党政官员也先后受到免职处分或被判刑。从这些案例可以总结出，岗位风险事故往往会导致所辖地区官场的“大范围瘫痪”。岗位风险行为者在政治上结党营私，经济上形成共生关系，群体性特征日益突出，即所谓的“窝案”“串案”。其主要特征首先是涉案人员的数量大；其次是涉案人彼此结党营私，形成了相互共生、彼此依赖的关系网；最后是他们彼此互相利用，结成了利益共同体。^①除此之外，集群性岗位风险事故有上升的趋势，单位犯罪（包括法人犯罪和非法人单位犯罪）案件在不断增多，部门或行业性以权谋私和奢侈浪费等不正之风也在日益猖獗。

（二）岗位风险事故主体从下往上逐渐推移

近年来，随着中央权力下放，基层的权力逐渐膨胀，在相关约束机制还不完善的情况下，基层官员岗位风险事故频发。

2007 年以来，海南省纪检监察机关共查办案件 1587 件，其中，查办损害人民群众利益的案件有 305 件，占查办案件总数的 19%，涉及 449 人，给予党政纪处分 447 人，移送司法机关处理 39 人。全省检察机关共立案 856 件，其中，查办发生在群众身边的岗位风险案件有 541 件，查处 820 人，占查办案件总数的 63.2%。^②

① 国家预防腐败局：《当前我国腐败现象的新特点与反腐败的对策》，<http://www.nbcp.gov.cn/article/lltt/201106/20110600013649.shtml>。

② 温晓辉：《基层官员缺少监督成就蚁贪 专家称制度反腐是关键》，《法制日报》2012 年 6 月 18 日。

2012年一年间，深圳已有5名街道党工委书记先后落马。2012年3月，罗湖区莲塘街道原党工委书记、办事处主任梁钜坤因涉嫌受贿罪被立案侦查。2012年12月，法院一审以受贿罪、贪污罪数罪并罚判处梁钜坤有期徒刑18年，并没收个人财产20万元。2012年3月，宝安区沙井街道原党工委书记、办事处主任刘少雄因涉嫌受贿罪被立案侦查。2013年1月，法院一审以受贿、纵容黑社会性质组织的罪名判处刘少雄死刑，缓刑两年执行，并没收个人全部财产。2012年5月，龙岗区坪地街道原党工委书记张庆源因涉嫌受贿罪被立案侦查。2012年12月，法院一审以受贿的罪名判处张庆源有期徒刑6年，并没收个人财产10万元。2012年8月，南山区南头街道原党工委书记、办事处主任黄亮因涉嫌受贿罪被立案侦查。2012年12月，法院一审以受贿的罪名判处黄亮有期徒刑10年零6个月，并没收个人财产20万元。此外，还有深圳已有53名街道工作人员被检察机关立案查处。^①

上述案例呈现出党和政府治理岗位风险事故的力度不断加强的趋势，然而也凸显出岗位风险事故的主体逐渐由基层官员向中高层官员扩散的严峻形势。

（三）岗位风险事故所涉及的部门逐渐广泛化

自改革开放以来，岗位风险事故大多发生在企业生产部门、商业流通部门和经济管理部门，但在进入20世纪90年代中期以后，岗位风险事故就逐渐向行政执法机关、司法机关和党政领导机关等重要部门蔓延。因此，出现了多起骇人听闻的行政官员岗位风险事故案、司法岗位风险事故案及买官卖官“吏治腐败”的岗位风险事故案。在21世纪，一向被誉为“清水衙门”和体现社会良知的学术教育部门 and 新闻出版部门，也出现了较大范围的岗位风险事

^① 《深圳一年5名街道书记“落马”》，http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-04/18/c_132318715.htm。



故。更值得关注的是，岗位风险事故多发领域呈现出相互交叉蔓延的趋势，即经济领域里的岗位风险事故往往伴随着政治行政领域和社会领域里的岗位风险事故，经济性岗位风险事故往往交织着“一把手岗位风险事故”“司法岗位风险事故”“用人岗位风险事故”。

（四）从岗位风险事故产生的动机来看，因公型岗位风险事故、徇私型岗位风险事故和逐利型岗位风险事故等多种事故形态同时并存

其中逐利型岗位风险事故的现象十分严峻，有的岗位风险事故主体为了搜刮更多的钱财已经无所不用。2009年涉案的31位国企企业家犯罪涉案金额累计达34.0466亿元的事实已经查明，人均涉案金额高达1.0982亿元；其中涉及贪污、受贿的30位国企企业家贪污、受贿多达9.3273亿元，人均均为3109万元；涉及挪用公款的9位国企企业家累计挪用公款多达12.9387亿元，人均均为1.4376亿元。^①

某外媒报道，中国在2009年6月进行的一场反贪行动中，各地共查出官员贪污公款15亿美元。^②此消息一出，立即激起了民众的强烈不满。

（五）从岗位风险事故的制度性成因来看，传统型岗位风险事故、过渡型岗位风险事故和现代型岗位风险事故同时存在

在经济领域与社会领域，尤其需要特别关注的便是现代型岗位风险事故。商业贿赂就是比较典型的与现代市场经济体制相挂钩的岗位风险事故形式，佣金、回扣几乎已经成了商业交往中彼此心知

① 《中国社科院：腐败现象已成群体化高官化巨额化国际化》，http://club.china.com/data/thread/1011/2727/71/01/4_1.html。

② 《中国官员贪污公款达15亿美元》，《华尔街日报》2009年12月14日。

肚明的公开的秘密。而在政治领域中，与传统的高度集中的党政领导体制和选拔任用体制相关的岗位风险事故形式，如跑官、要官、买官、卖官的现象仍然屡见不鲜，而与基层民主选举制度相关的贿选现象，近来在许多地方也逐渐猖獗。而更为严重的是徇私枉法、徇私舞弊等传统型岗位风险事故也同时存在于司法和行政执法领域。

（六）从岗位风险事故相关各方主体得利情况来看，互惠型岗位风险事故和勒索型岗位风险事故同时大量存在，但前者有演变为后者的内在趋势

在与行贿受贿相关的岗位风险事故中，双方往往从最初的共同获利演变为最后的勒索型岗位风险事故。这是由于在此类交易中，交易双方地位的不平等造成的。作为公共权力、资源的操纵者——受贿者在提供公共服务方面处于垄断地位，具有主动权，而作为有求于人的被动方——行贿者却处于不利地位。当行贿者和受贿者处于一对一的关系时，行贿者和受贿者是一起获利的正总和博弈关系；然而，当行贿者和受贿者是多方对一方的关系时，交易结果就会出现只有受贿者和出价最高的行贿者获利的场面，而其余的行贿者也就变成了被迫行贿，做了无用功。为了尽可能地聚敛钱财、获取利益，当公共服务提供者或公共资源的掌管者具有话语权，处于主动地位时，便可以从本来的被动地收取租金转变为自主主动地“设租”，即人为地创造出似乎合理的垄断权，迫使被动方支付不必要的费用。这种勒索型岗位风险事故的现象在当前转型期的中国日益突出。

（七）从岗位风险事故的后果来看，轻微岗位风险事故、一般性岗位风险事故和严重的岗位风险事故同时并存

在社会的许多领域、行业 and 部门每天都发生大量的轻微岗位风险事故和一般性岗位风险事故，从而使得大多数民众通过亲身体验或者传闻、见闻感受到岗位风险事故的广泛性与严峻性。而严重的岗位风险事故更是与日俱增，重大岗位风险事故呈现上升趋势，重



大、特大岗位风险事故所涉及的金额从数十万元到数百万元甚至到上千万元乃至数十亿元，其发展态势十分严峻，形势堪忧。

（八）从社会对岗位风险事故的宽容程度来说，出现了对岗位风险事故的不同的认知态度

一般来说，高层领导和普通民众对岗位风险事故均抱着一种“不能宽容”的认知态度。他们倾向于认为，不单是严重的岗位风险事故应当受到广大媒体舆论的谴责和法纪的严惩，一些诸如部门行业性不正之风以及公款吃喝、公款旅游等所谓的“一般性岗位风险事故”，也必须受到相应的惩戒。然而，也有相当一部分公职人员倾向于认为，部门行业性不正之风以及公款吃喝、公款旅游等岗位风险现象，只是一种“准岗位风险事故”，一些岗位风险事故主体在这种认知态度的支配下，往往缺乏一种犯罪感和羞耻感，也因此查处岗位风险事故经常是阻力重重。

二 写作意义

我国正处于并且长期处于社会主义初级阶段。这一阶段所具有的基本特征是：相对落后的社会生产力发展水平、相对较低的科学技术教育发展水平与相对不完善的法律体系及其具体制度。目前，中国社会正处于从计划经济体制向市场经济体制转型、传统社会向现代社会转轨的过程之中，因此社会不断出现各种矛盾纠葛，存在大量的不同利益的冲突，不同的思想文化相互碰撞，再加上封建主义与资本主义的腐朽价值观和生活方式的影响，这为我国公职人员岗位风险事故滋生蔓延提供了肥沃的土壤与充足的条件。改革开放以来，在党和政府的努力下，尽管我国的对公职人员岗位风险事故的治理取得了显著的成效与阶段性成果，但是从上述的事实中——日益多样化的公职人员岗位风险事故类型和日益广泛化的公职人员岗位风险事故领域，可推断出，在当前以及今后相当长的一段时间内，我国将仍然处于公职人员岗位风险事故易发、多发与高发期，