

软治理模式：

网络情境下“桥”式反腐机制建立的研究

张 秦 著



中国言实出版社

软治理模式之精要

在互联网快速发展的今天，人们未来的生活将不可避免地被“一网打尽”。无论你是否愿意，网络都会深入我们社会生活的方方面面，并且深深地影响着我们未来的发展。

如今，我国各级政府也陆陆续续地建立起各种政府网站，如何充分利用好这些网络平台，拓展它们的空间维度，让其发挥出更大功效，是一个值得深思的问题。

软治理模式是一个大概念。例如，政府行政的软治理模式，就是假设某某市政府为了更“接地气”，号召全市人民在市政府网站上给市政府的办事机构、执法单位和直接和群众打交道的基层单位提意见，以改进工作作风和提高工作效率；征得大量群众意见和建议后，某某市政府在整理、归纳、分类、分析和讨论研究的基础上，就群众反映的各种问题分门别类地提出解决办法和采取具体措施解决问题，并欢迎人民群众、社会各界人士和新闻媒体进行监督。也就是说，政府承诺改进工作作风和提高工作效率，并且用信誉来担保会兑现承诺，而且也提出了解决办法和具体措施，在这种情况下就产生了一个政府与人民群众、社会各界人士、新闻媒体的契约，形成了一个社会对政府的契约式制约手段和监督抓手。在遇到问题时，社会和媒体会依照政府的承诺来判断是非曲直。如果政府说话不算数，不兑现承诺，将不可避免会受到各方的，包括其上级领导的问责，问题严重时，甚至其负责人都会保不住乌纱帽。在政府与人民群众反复“接地气”的推动下，政府执政会更文明、进步和现代。社会的公平正义无疑也会逐步得以伸张，各级官员们的想法慢慢也会更贴近民意，更愿意为人民服务，从而形成某某市社会对市政府行政的软治理模式，完成了软治理模式的治理目标。与此同时，也生成了一个全新的政府与百姓之间相互表达各自想法、意见和建议的“直通车”式的信息沟

通通道，让百姓觉得有了一个讲理的地方，从而释放社会压力，也促使各级政府更了解民意、更“接地气”。

软治理模式是一种机制，它的形成必须严格按照机制的原理来生成，以确保其能积极有效地实现治理目标。在机制中，对各种可能出现的问题进行纠偏是必不可少的，如果纠偏问题考虑不周，机制链的接口处将会被各种问题所堵塞。例如，在政府行政的软治理模式中，政府的承诺与社会的监督抓手就是一种“博弈”，如果处理不好，政府的承诺将会越来越少，机制的有效性也会越来越弱。当然，这些问题都有解决的办法，重要的是要找出行之有效的最佳解决方案。本书所研究的反贪腐机制就是反贪腐领域软治理模式的现实样本。

在软治理模式的大概念之下，其他类型的软治理模式也可以依此类推。例如，公安执法的软治理模式和城管执法的软治理模式等。如果有一天我们的权力机构都被软治理模式化了，释放社会不满情绪的通道更加完善了，那么，我们的社会就一定会更加文明进步，更加安定祥和。

软治理模式是在创新思维模式动力的推动下产生的一种全新的社会治理模式，它的成功离不开政府的大力推动、倡导和人民群众的积极参与，其中政府的决心与恒心起着决定性的作用。

我国作为世界上网络系统规模最大、网民人数最多、网络实际应用最发达的大国，对软治理模式的预研与深入研究已经刻不容缓。

张 秦

2016年9月26日

软治理模式相对应的是刚性治理模式。我们人类社会历经数千年的艰辛发展，人类社会对“体制内”的治理仅仅产生了政权更迭的单一刚性模式，而与之相对应的软治理模式，由于技术条件的限制，一直未能形成。软治理模式的核心内涵就是在现有政治体制条件下，通过网络等技术手段构建“体制外”与“体制内”之间的“桥梁”，在融入社会学原理和现代管理科学相关理论之后，形成“网络情境下”“体制外”对“体制内”的契约式制约手段和监督抓手，让“体制内”更顺应民意，从而产生内部治理的驱动力，使社会的不满情绪得以释放。

也许，有人认为有了刚性治理模式就不需要软治理模式了。其实则不然，只有“软硬兼施”、“刚柔并举”、“阴阳相济”，才能趋于完美、自然与和谐。例如，软治理模式在治疗“民主病”方面就大有可为，因为它可以释放社会不满情绪，产生社会压力释放的通道，让不满情绪得以疏解。

在我国数千年的历史进程中，也许，不是我们的先哲们没有想到软治理的方式，而是苦于没有成熟的技术手段来支撑理想的实现。

在互联网时代，一切梦想皆有可能。本书所探讨的就是软治理模式在反腐领域里的现实样本，通过“网络情境下”“体制外”与“体制内”“桥梁”的构建，形成了契约式制约手段和监督抓手，从而产生了一种非常高效的新反腐机制体系，可以使软治理的功效得以充分发挥，达到清除腐败的目的。同时，它还是一个对事不对人的中性反腐机制，可以消除反腐过程中的争议。

这里还需要进一步强调的是，中国数千年来在反贪腐方面的努力为什么绝大多数都以失败而告终，究其根本原因主要是以官僚“体制内”的“小系统”、“小机制”来解决已经溢出“体制内”、溢出“小系统”和反贪腐机制圈的问题所致。例如，明太祖朱元璋抓贪官，杀贪官，都杀到了有些衙门里无人

上班的地步，甚至还让一些犯罪的官员戴着枷锁办公。尽管如此，用朱元璋的话来讲：“早晨刚杀了一批，晚上又有人在贪。杀贪官大家都看到的，为何还怕死，还要贪？”这让朱元璋百思不得其解。其实，问题很简单，就是以官僚“体制内”的“小系统”、“小机制”来解决已经溢出官僚“体制内”反贪腐机制圈的大问题所致。那么，难道说我们的先辈就没有想到过这些问题？我认为，主要是没有成熟的技术手段来跨越体制、跨越系统进行“穿越”，无法形成“大机制”、“大系统”、“大手段”来解决大难题。

如今随着网络技术的高速发展和日趋成熟，这个问题也可以迎刃而解。

本书探讨的“大机制”样本，是理论与实际相结合的理论“落地”之作。它的核心部分就是建立了跨“体制内外”和跨系统的“大机制”、“大系统”，让“大机制”以它特有的稳定、持久和高效的方式来解决当前的反贪腐难题。

那么，用什么能证明“小系统”、“小机制”就解决不了反贪腐问题？除了无数的事实以外，反腐机制成效公式就能很容易地用数据来证明“小机制”的反腐成效很低，根本无法解决反贪腐难题。同时，也可以用数据来说明“体制外”的“异体”监督的建立对反贪腐来说起着决定性的作用。

全世界公认的最廉洁的国家丹麦——“反腐反到无腐可反的地步”，它的监察专员制度从表象上看，也是以少数人监督多数人、应对多数人，但究其根本，它实际上是“体制外”“异体”监督的典范。丹麦的监察专员是独立于执政党、独立于政府，由国会授权的社会监督力量的代表，是“大系统”、“大机制”中的“异体”监督者，他们的背后是千千万万的社会大众，形成了多数人规范有序地监督少数人，多数人对付少数犯罪分子的大格局，其反腐成效自然也就不言而喻。

当然，在我国目前的现实中，完全照搬丹麦的监察专员制度也不可行。但是其原理性的模式我们还是要学习的，也就是要建立适应我国实际的“体制外”监督体系，并且充分发挥好纪检部门的现有优势，形成我们自己的特色。用我们的“大机制”、“大系统”来解决现在还摆在我们面前的反腐败难题，

把我们的治贫思路导入一个正确的轨道。

在这里，还需要指出的是，在我国当前的反贪腐研究中，从事理论研究和阐述其危害性的占了绝大多数，真正能理论“落地”，拿出解决办法的，能以整体式解决方案的形式来解决问题的就寥寥无几了，这说明反贪腐工作内容复杂且任务艰巨，需要大智慧来破题。希望本书的研究能够抛砖引玉，愿后来者能够研究出更有建设性的解决方案，以进一步完善反腐败机制体系。

本书以我在2013年完成的博士论文为主体，经过进一步的修改和完善终于出版了。在写作的过程中，非常感谢我的博导西北大学经济管理学院工商管理系主任安立仁教授的启发与热情指导。同时，也由衷地感谢西北大学多年的培养，以及曾经帮助过我的各位老师、同学和朋友。

张 秦

2016年9月26日

第 1 章 绪 论	1
1.1 研究的背景	1
1.2 研究的意义	2
1.3 研究的目的	3
1.4 研究的范围和限制	4
第 2 章 文献评论	5
2.1 机制的概念	5
2.1.1 管理机制的含义	5
2.1.2 管理机制的特征	5
2.1.3 管理机制的构成	6
2.2 “体制内”和“体制外”的概念	7
2.3 治理的概念和理论概述	7
2.4 格尔的相对剥夺感理论	9
第 3 章 研究方法与设计	11
3.1 研究的对象	11
3.2 研究的方法	11
3.3 研究的实施程式和技术路线图	11
3.3.1 研究的实施程式图	11
3.3.2 技术路线图	12

3.4 研究的工具	12
第 4 章 网络情境下“桥”式反腐机制宏观环境分析	15
4.1 国内反腐败现状.....	15
4.2 国外的反腐方法.....	17
4.2.1 “反腐到无腐可反”——丹麦的监察专员制度	17
4.2.2 亚洲地区廉洁政府排行榜第一位的新加坡的反腐制度	18
4.3 反腐工作的未来发展趋势	23
4.4 网络情境下“桥”式反腐机制的创新点与创新思维	24
4.4.1 创新点	24
4.4.2 创新思维	24
4.4.3 软治理模式的概念	24
4.4.4 反腐软治理模式的概念	25
4.4.5 能量软传递的概念	25
4.4.6 反腐机制成效的公式	25
4.4.7 反腐机制成效公式的论证	27
4.4.8 反腐机制成效的数值算例	30
4.4.9 反腐机制成效公式的重要意义	33
第 5 章 网络情境下“桥”式反腐机制的理论模型与构建	35
5.1 网络情境下“桥”式反腐机制构建的原理	35
5.2 网络情境下“桥”式反腐机制的原理模型图	36
5.3 对纪检部门的监督	40

5.4 举报的动机问题	41
5.5 反腐的动力问题	42
5.5.1 为什么说是机制的问题	43
5.5.2 为什么说是体制的问题	44
5.6 构建“小机制群、大监督环”反腐机制理论模型	44
5.6.1 “小机制群、大监督环”反腐机制理论模型图	45
5.6.2 “小机制群、大监督环”反腐机制理论模型说明	46
5.7 关于“大监督环”	47
5.8 反腐机制理论模型的推导	49
5.8.1 贪（被举报人）——机制动力的源头，也就是驱动源、 发动机	49
5.8.2 举报人——机制中被腐败所推动的动力	51
5.8.3 网——反腐网络	52
5.8.4 专——各级纪检部门网络反腐的专职部门	52
5.9 反腐机制理论模型推导的结论	53
5.10 通过反腐机制成效公式验证网络情境下“桥”式反腐机制的 反腐成效	55
5.11 关于社会监督抓手的问题	57
5.11.1 举报事件的数量	57
5.11.2 过程监督	57
5.11.3 案件结果	57
5.11.4 越级举报	58
5.11.5 纪检部门的工作效率	58

5.12 反腐的“大机制”驱动原理.....	58
5.13 网络情境下“桥”式反腐机制的构建.....	59
5.13.1 被举报人（贪）——机制的驱动源	59
5.13.2 举报人——机制中被腐败驱动的动力	60
5.13.3 举报环节中的核心步骤	60
5.13.4 反腐网络的构建.....	62
5.13.5 纪检网络反腐部门	70
5.13.6 纪检网络反腐部门的内部密码流程	72
5.14 “大监督环”	74
5.14.1 县、市级—省、部级监督环	74
5.14.2 省、部级—中央级监督环	75
5.14.3 县、市级—中央级监督环	76
5.15 网络情境下“桥”式反腐机制构建的结论	77
5.16 关于预防腐败的思考	78

第 6 章 网络情境下“桥”式反腐机制的主要优势 81

6.1 社会成本低	81
6.2 建网成本低	81
6.3 可操作性强	82
6.4 安全	83
6.4.1 被举报人的安全	83
6.4.2 举报人的安全	84
6.5 有序	85
6.6 便捷	86

6.7 高效86

6.8 分级举报制87

6.9 机制系统的纠偏功能强87

6.10 反腐机制系统稳定90

6.11 主要优势的结论91

第 7 章 结论与建议 93

知识链接 97

参考文献 103

图 目 录

图 3-1 研究的实施程式	11
图 3-2 技术路线	12
图 4-1 反腐机制成效数值算例函数坐标图	30
图 5-1 “桥”式反腐机制的原理.....	37
图 5-2 简化的网络情境下“桥”式反腐机制原理模型	38
图 5-3 “小机制群、大监督环”反腐机制理论模型	45
图 5-4 反腐机制链图	46
图 5-5 简化的反腐机制理论模型推导图	49
图 5-6 反腐网络栏目显示	63
图 5-7 举报邮箱结构图	64
图 5-8 纪检网络反腐部门组织结构	70
图 5-9 内部密码设置流程	72
图 5-10 县、市级—省、部级监督环图	74
图 5-11 省、部级—中央级监督环图	75
图 5-12 县、市级—中央级监督环图	76

表 目 录

表 5-1 “体制内” 人员结构表（含央企、国企）	54
表 5-2 2008 年—2012 年反腐效率表.....	54
表 5-3 网络情境下“桥”式反腐机制运行效能.....	54

第1章 绪 论

1.1 研究的背景

2013年2月，全国“两会”召开前，《人民日报》政治文化部与人民网联合推出两会“十大热点调查”。其中，“反腐倡廉”位居选项热度排行榜第二位。“30年间处理了456名省部级高官”^①。“2008年以来的五年间，因贪污、贿赂、渎职罪犯共判处14.89万人”^②。2013年9月2日中央纪律检查委员会和监察部官方网站正式开通以来，平均每天收到800多份实名举报^③。

腐败，甚至被提升到“腐败恐怖主义”的高度，与“国际恐怖主义”行为相提并论。印度尼西亚总统苏西洛制定法律，将腐败问题视同恐怖主义，“谁腐败谁就像恐怖分子一样罪不可赦”。印度2011年的一份网络调查中，超过九成的参访者认为，在印度，“腐败猛于恐怖主义”。

在中国漫长的历史中，贪污与反贪污力量的无情斗争从来都没有停止过。例如，明太祖朱元璋将贪官的皮剥下来，“内置草芥，置于衙前”，警告官员们，但也无济于事，最后朱元璋叹道：“早晨刚杀了一批，晚上又有人在贪。杀贪官大家都看到的，为何还怕死，还要贪？”朱元璋杀贪官甚至都杀到了有些衙门里无人办公的地步。

纵观我国上下数千年的历史，贪污腐败始终是统治者们头上的达摩克利斯之剑，因为每个头脑清醒的统治者都深深地知道，贪污是毒药，它无时无刻不在毒害着统治集团的机体，使之慢慢中毒，失去生机；贪污是麻醉剂，它会使官僚机构麻木不仁，对人间疾苦不闻不问，而贪腐的官员们却荒淫无

①《南方周末》，2013年5月16日。

②《时隔24年最高人民检察院再向全国人大报告反贪贿工作》，中新社2013年10月22日。

③新华社，2013年11月11日。

度、醉生梦死；贪污是利斧，它会无情地砍向社会的肌肤，使之血肉模糊，而痛苦的百姓只能无助呻吟；贪污是一座沉重的大山，它压迫得百姓喘不过气来，引得全社会发出无尽的怨愤。贪腐的官员们是一个朝代的掘墓人，他们天天贪婪地挖掘不止，疯狂地吸食着社会的脊髓，无时无刻不在把一个朝代推向毁灭。

2013年初，随着新一届中共中央领导集体的诞生，反腐问题已被纳入今后工作的重点之一，甚至被提升到“生死存亡”的高度来认知。

习总书记的“老虎、苍蝇一起打”，“掷地有声的决心、长期作战的恒心和要坚持标本兼治、综合治理、惩罚并举、注重预防的方针，更加科学有效地防治腐败，坚定不移把党风廉政建设和反腐斗争引向深入”，“我们要坚定决心，有腐必反、有贪必肃，不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤，以实际成效取信于民”，“作风是否确有好转，要以人民满意为标准，要以踏石留印、抓铁有痕的劲头抓下去，善始善终，善做善成，防止虎头蛇尾”，“加强权力运行的制约和把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制，不能腐的防范机制，不易腐的保障机制”等一系列重要讲话都在表明，新一届领导者们已经把反腐问题列入当前最重要的议题之一紧抓不放。

1.2 研究的意义

腐败——这一千年难题，之所以无法解决，从根本上来讲，就是解决不了“体制外”对“体制内”进行有效干预和有效监督的问题。

在现有条件下，只有通过改革与创新才能解决我们所面临的诸多重大难题。在前进的过程中，怎样才能付出社会成本的代价最小，解决难题的成效最大，是值得每一个有识之士深入思考的问题。

网络情境下“桥”式反腐机制的理论基础就是根据机制的原理和社会学的基本原理，为维护社会的稳定与繁荣、促进经济的长期发展，在现有政治体制条件下，以付出社会成本最低为条件，来完成“体制外”对“体制内”反腐的软治理模式。它的核心是形成监督制约机制，使“体制内”的人真正感受到

被监督、被管理，不能为所欲为，更不能无法无天，能够从根本上解决长期困扰我们的反腐动力不足、“体制外”监督无抓手、不实举报等一系列反腐重大难题。

网络情境下“桥”式反腐机制是一套整体式反腐机制解决方案，它以创新思维模式为动力，引入了现代网络科技发展成果，根据机制的原理和社会学原理，并导入现代管理科学，形成了契约式制约手段和监督抓手，从而完成了“体制外”对“体制内”反腐的有效治理和有效干预，并以机制的方式坚决彻底清除腐败，扫除腐败给社会带来的巨大危害。

它的重要意义还体现在以下三个方面：

(1) 在软治理模式下实现了“体制外”对“体制内”的反腐有效治理和有效互动，建立起了一个基于网络技术、机制原理、社会学原理和现代管理科学等融为一体的高效反腐机制。它能够消除腐败的危害和腐败所带来的社会痛苦，以达到社会稳定的目的。

(2) 通过网络情境下“桥”式反腐机制理论模型的建立，可以科学地解释现行体制缺失的原因，说明建立新反腐机制的必要性与紧迫性，以消除人们对腐败的愤怒，平抑社会不满情绪。

(3) 网络情境下“桥”式反腐机制巧妙地运用了机制的原理，形成“小机制群、大监督环”反腐机制理论模型，建立起了“网络情境下”的“体制外”与“体制内”互联互通的“桥梁”，满足了群众监督、社会监督和舆论监督的要求，对“体制内”形成了契约性质的制衡力和治理机理，使反腐的效果事半功倍，并大大减轻了领导机关的工作负担，有效地降低了社会成本。机制运行中只需维护和清理好机制链的接口处，使之畅通。在良好的运行中，机制就会自然而然地严厉打击腐败犯罪，清除腐败分子。

1.3 研究的目的

腐败严重，说明反腐制度和反腐机制的有效性出现了问题，它对制止腐败、预防腐败的发生都没有显现出应有的功效。如果要从根本上解决问题，

我们就必须建立起一整套行之有效的反腐制度和机制体系，必须引入机制，引入社会管理科学，引入现代网络技术，引入创新思维模式，引入最新科技成果，使之形成合力，以达到预防腐败，减少腐败，清除腐败，最终把腐败的影响降到最低程度的目的。

1.4 研究的范围和限制

网络情境下“桥”式反腐机制是通过机制的方法去解决腐败问题，其研究范围仅限于反腐制度与机制体系的创新与改进，不涉及政治制度层面。从根本上来讲，就是站在全局与战略的高度去观察和认识腐败问题，立足于技术与方法的层面去解决腐败问题，其结果是以软治理模式来治理腐败、完善反腐制度与机制。