



LIANZHENGPINGJIA YU ZHIDUCHUANGXIN



廉政评价 与制度创新

许连纯◎著

创新廉政评价体系 破解廉政考核难题
社会廉政评价的国际经验与国内实践
科学性 客观性 公正性 操作性
强化监督制约机制与评价机制
社会廉政评价操作与实施程序
社会廉政评价问卷调查操作细则
社会廉政评价效果综合分析与运用
内部廉政评价体系构建

中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

廉政评价

与制度创新

许连纯◎著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

廉政评价与制度创新/许连纯著. —北京: 中共中央党校出版社, 2011. 7

ISBN 978-7-5035-4574-0

I. 廉… II. 许… III. ①廉政建设—制度创新—研究—中国②干部—考核—研究—中国 IV. ①D630.9
②D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 145732 号

廉政评价与制度创新

责任编辑 冯 研

版式设计 李 灵

责任校对 马 晶

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

字 数 367 千字

版 次 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 15.25

定 价 39.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

序 言

许连纯同志的新书《廉政评价与制度创新》将要与读者见面了，我很高兴接受他的邀请为他的书写序。看到厚厚的一摞书稿和他已经出版的几本著作放在我的案头，我非常的感动和欣慰。

感动的是，这些年来，连纯同志一直致力于权力监督理论和反腐败制度建设的研究与探索，在这之前，他已经出版过几本理论专著。从这些丰厚的研究成果，我看到了他勤奋执着、吃苦耐劳的钻研精神；从字里行间，我看到了他勤于思考、忧国忧民的社会责任感。可以想象，他在研究和创作的过程中，付出过多少心血，熬过多少个不眠之夜。我为有这样的纪检监察干部感到无比的欣慰。

我从头到尾详细阅读了这部作品，我以一个读者的角度向大家介绍这本书。应该说，这是一部精心结撰之作。我甚至觉得，单用“精心结撰”都不足以表达我对这本书的真实感受，因为这个评价过于侧重技艺和技巧的层面。其实，本书的真正价值，不在于技巧和理论本身，而在于它的实践应用价值，在于它是一项重大的制度创新，并且已经运用到了实践中去。

众所周知，如何增强党风廉政建设和领导干部廉政考核的科学性、客观性、公正性，是近年来党风廉政建设领域理论研究的重点和难点问题之一。由于腐败形式的多样性、腐败手段的隐蔽性、腐败范围的广泛性、腐败成因的复杂性以及腐败评价的艰难性等原因，到目前为止，中央及各省区市都还没有形成一个统一的、科学的廉政评价标准。

本书从当前我国廉政考核评价的现状和存在的突出问题入手，深入研究了国际国内廉政评价的理论研究成果，系统总结了国际国内经验与启示；深刻阐述了构建廉政评价体系的重要意义和基本原则；明确提出了“创新廉政评价体系，破解廉政考核难题”的研究目标；根据政治学、社会学、管理学、系统论、控制论等学科的理论，设计构建了具有系统性、可操作性的内部考评和社会评价两套指标体系，这两套指标体系分开设计，分开评价，进行综合运用，内外有机结合，实现了考核机制的创新。此外，增加社会元素参与评价，是本书的最大创新点，使廉政评价走出了“自己评价自己、自我感觉良好”的怪圈，实现了评价主体的突破。在考核结果运用方面，本书设计了廉政评价“排行榜”，把考核结果在一定范围通报或在新闻媒体公布，充分体现了党委政府自觉接受社会监督的态度，实现了考核结果运用的突破。

总之，《廉政评价与制度创新》是一部专题研究党风廉政建设的考核制度创新的好书，它的理论价值、文献价值和实践价值是毋庸置疑的。本书的出版发行，必将对我国的反腐倡廉制度建设产生积极的影响。我相信，凡是关心国家富强、民族振兴，关心党和国家前途、命运的有识之士，都不可不读此书。相信本书的内容一定会赢得千万读者的心。这本书是连纯同志的第六部专著，读者可从阅读此书的过程中领略到他的思想风采。

尹晋华

（中共河南省委常委、省纪委书记）

2011年4月16日于郑州

前言

探索与尝试

一、研究意义及实践价值

如何增强党风廉政建设责任制和领导干部廉政考核的科学性、客观性、公正性，是近年来党风廉政建设领域理论研究的重点和难点问题之一。

多年来，全国各地区都在积极研究和探索，期望能够制定出一套科学的、客观的、实用的、具有可操作性的党风廉政建设评价体系。然而，由于腐败形式的多样性、腐败手段的隐蔽性、腐败范围的广泛性、腐败成因的复杂性以及腐败评价的艰难性等原因，到目前为止，中央及各省、区、市都还没有形成一个统一的、科学的廉政考核评价标准。

近年来，在党风廉政建设责任制考核过程中，我们一直在进行积极的研究和探索，并结合河南的实际，建立一些较有成效的制度。如省委常委带队考核制度、述职述廉制度等。但我们也遇到一些困扰和挑战，如廉政考核中形式主义的问题，“自己考核自己”缺乏公信力的问题，考核结果的“客观性”和“真实性”受到质疑的问题等。不少同志反映：我们现行的考核办法，已经走进了“死胡同”，已经不能适应新形势、新任务的需要。在微观方面，也存在一些急需破解的难题，如考核内容不够全面，考核方法不够科学，社会评价无法参与，考核结果运用不够到位等。党风廉政建设工作实践，迫切需要制定一套科学的廉政评价体系。

因此，开展廉政评价体系研究，对于增强党风廉政建设责任制和廉政考核的科学性、客观性、可行性，对于推动党风廉政建设和反腐败工作，具有重要的现实意义和实践价值。

二、研究目标及思路架构

（一）研究目标

课题研究总的目标是：破解党风廉政建设责任制及廉政考核的理论

和实践难题，创新廉政考核新机制。

1. 构建具有系统性、可操作性的内部考评和社会评价两套指标体系，这两套指标体系的学术水平和实践价值，要达到国内领先水平。

2. 建立和完善具体的内部考核和外部评价的实施机制，将本课题研究的相关评价体系向全省推广使用，以解决当前我省党风廉政建设责任制和廉政考核的实践难题。

3. 以课题研究为依托，建立省廉政评价研究中心（国内第一家民间廉政评价研究机构），委托该中心研究当前党风廉政建设和反腐败工作的热点、难点问题，并承担每年全省的社会廉政评价任务。

（二）思路架构

在借鉴国际国内相关经验教训的基础上，我们把廉政评价体系分为内部廉政评价和社会廉政评价（外部）两个部分。内部评价指标体系设计5个一级指标、20个二级指标和若干个三级观测点；社会（外部）评价指标体系设计4个一级指标、20个二级指标和若干个三级观测点。两个指标体系分开设计、分开评价、综合运用。两个体系有分有合、有机结合，体现了三点好处：

一是有利于社会群众参与评价。过去党委、政府的内部考核，实际上就是“自己评价自己”。而根据社会评价指标体系设计的内容，通过调查问卷的形式，让社会各个阶层的群众都能有机会参与党风廉政建设的评估，既扩大了群众对党和政府的监督，又符合中央关于依靠群众参与反腐败斗争的一贯精神。中央颁布的惩治和预防腐败体系5年工作规划，把提高人民群众的满意度作为一个重要的工作目标，而我们启动的社会廉政评价机制，不仅为社会各界群众有序参与评估党风廉政建设提供了平台，又为落实中央惩防体系5年规划创建了载体。因此可以说，我们的研究思路和中央的精神是一致的。

二是有利于考核机关考核评价。根据各地的经验教训，把内部评价和社会评价混合在一起进行，操作起来非常复杂繁琐。我们把社会评价部分交给专门的社会评价机构（民间性质）来评价，既增加了社会的可信度，又减少了内部考核机关的工作量。

三是有利于接受群众监督。两个体系所设计的指标内容具有较强的

系统性,涵盖了党风廉政建设的各个方面,评价主体涵盖了内部外部各个阶层,体现了全方位监督,有利于促进党政机关改进工作、促进领导干部廉洁从政。

三、课题组织及研究过程

本课题于2006年3月正式启动。课题研究历时两年多,经历了“课题前期调研、基础理论研究、指标体系设计、专家研讨论证、廉政评价试点、《暂行办法》起草”等几个阶段。

在课题调研阶段,课题组曾到北京市纪委、北京市东城区纪委、北京大学、清华大学等地进行课题调研,之后又多次召开了18个省辖市党风室主任和省直有关部门监察室主任参加的研讨会,吸取了省内外廉政评价的相关经验。

在基础理论研究阶段,深入研究了透明国际、世界银行、商业国际等国际组织的相关理论和经验。深入研究了天津市纪委与天津市社科院、北京市纪委与首都经贸大学、北京市东城区纪委与北京大学等地的理论研究成果。

在指标设计阶段,深入研究了近年来党和国家关于党风廉政建设的有关方针政策、中央和省委省政府的各项反腐败工作任务,以及《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党党内监督条例(试行)》、《关于实行党风廉政建设责任制的规定》、《建立健全惩治和预防腐败体系2008—2012年工作规划》等有关法律法规,使课题研究始终在科学理论的指导下进行,在吸取前人经验的基础上设计。

在课题论证阶段,我们特别邀请了郑州大学、省委党校、省社科院等省内有关专家教授进行了专题论证,并召开了省监察厅厅长办公会。2008年7月10日,省纪委会常委会正式通过了课题研究报告,会议对课题报告给予了高度评价,并决定在2008年全省的党风廉政建设责任制及廉政考核中正式推广应用。2008年8月4日,向中央纪委党风室汇报了我们的研究成果,受到党风室领导的高度评价。2008年8月5日,在北京召开了国内知名反腐理论专家座谈会,受到与会专家的一致好评。

在廉政评价试点阶段，我们选择商丘市作为社会廉政评价的试点，选择鹤壁市作为内部评价和社会评价的综合试点，通过实地操作和评价结果分析证明，我们设计的评价指标体系和操作程序都是可行的，具有较强的客观性、公正性、可操作性，已经具备了在全省推广应用的条件。

在《暂行办法》起草阶段，经过省责任制办公室全体同志十数次讨论研究，多次召开各省辖市党风室主任及省直有关厅局监察室主任座谈会，召开了省监察厅厅长办公会和省纪委会常委会等，可以说是广纳百家之言、博采百家之长。因此，《暂行办法》的形成是集体智慧的结晶。

在课题研究过程中，得到了省纪委领导和郑州大学领导的高度重视，叶青纯书记指示：“要加快研究，搞好试点，在今年的廉政考核中正式推广应用。”由于得到了双方领导的高度重视和大力支持，课题研究顺利进行。

四、课题研究的重点和难点

众所周知，廉政评价研究是一项庞大的系统工程，难度非常之大，是我国反腐倡廉建设中急需破解的难题之一。指标体系的设计和运作运行机制的研究是本课题的核心问题。在课题研究过程中，我们把指标体系的设计和运作运行机制作为研究的重点和难点，集中精力进行研究攻关。设计出了由“落实责任、查案惩处、廉洁从政、预警机制、接受监督”5个一级指标、20个二级指标组成的内部评价指标体系。设计出了由“干部作风、依法行政、廉洁从政、廉政效能”4个一级指标、20个二级指标、若干个三级观测点组成的外部评价指标体系。这两个指标体系涵盖面广，具有较强的系统性，形成了相对科学的廉政评价指标体系。在指标内容的设计上，还体现了稳定性与动态性的统一，既要在一定时期内保持指标内容的相对稳定，又要为今后的发展留下空间，根据任务和形势的变化随时增加新的内容。

在操作运行机制方面，我们专门设计制定了廉政评价暂行办法，建议以省委省政府正式文件的形式下发全省。该办法从指导思想、基本原则、组织领导、考评对象、考评内容、考评方法及操作程序、考核结果运用七个方面进行了明确的规定，使廉政考核有章可循、规范运行。既

保证了廉政考核的权威性，又具有较强的可操作性。

五、课题的创新点和亮点

一项研究成果的生命力关键在于它对实践的指导意义和实践应用价值。本课题从当前我国廉政考核的现实困境分析入手，在全面梳理国内外相关评价理论和实践的基础上，构建了具有系统性、科学性、可操作性的廉政考评体系，设计了推动这一体系运用的实施机制。本课题的最大创新之处，在于将社会公众作为廉政评价的主体，从而拓展了源头反腐的工作范围，创新了反腐倡廉的社会参与机制，对我国的反腐倡廉建设做了有益的探索，具有很大的示范价值。因此，本课题的最大意义在于它的实践应用价值。本课题体现了八个方面的特点：

第一，研究成果具有超前性。在中央即将颁布的《关于实行党风廉政建设责任制的规定（修订稿）》中明确提出：“各级党委政府要建立廉政考核评价机构，制订廉政考核评价标准，建立廉政评价体系。”在中央及各省区市还没有形成统一评价标准的情况下，本课题设计出“廉政评价体系”，走在了全国的前列，因此具有超前性。

第二，评价主体体现了多元性。过去的廉政考核，基本上都是上级机关考核下级机关，属于“自己考核自己”，考核结果的客观性受到质疑，难有“公信力”。而研究成果提出增加社会元素参与评价，设计多元评价的方法，通过社会公众多个评价主体，从不同视角评价党政机关和领导干部的廉政情况，从而走出了“自己评价自己”的困境，破解了廉政考核的难题。这样做既为社会群众参与评价反腐倡廉工作提供了平台，扩大了群众监督的范围，又符合中央关于依靠群众参与反腐败斗争的一贯精神。

第三，实现了考核评价机制的创新。党政机关和民间机构的有机结合，实现了评价机制的创新，开辟了廉政评价的新路。由民间机构负责社会公众评价的组织实施，由上级党委政府负责对下级党委政府的考核，两者有机结合，考核结果综合运用，沟通了党委政府联系群众的桥梁，构建了一个全新的廉政评价机制。

第四，考核评价内容体现了系统性。内外两个指标体系基本上涵盖

了党风廉政建设和反腐败工作的各个方面。比过去的考核内容更加全面具体，实现了评价内容的突破。设计的指标体系、调查问卷，体现了系统性、客观性、科学性和可观测性的统一。调查问卷中设计的每个问题，都是根据指标体系中的三级观测点而设计的，充分体现了系统性，克服了以往设计问卷的“随意性”。问卷中的每个问题，都是在实践中总结出来的具体问题，具有客观性。在问卷的计算上，采用了李克特量表的测量方法，经 spss2.0 统计软件分析，计算出最后得分，从而体现了科学性。问卷中的每个问题又是可以观测的，经过两次试点调查，被调查的群众普遍认为，问卷中的每个问题都是可以回答的。

第五，研究成果体现了可操作性。分设内部和外部两个指标体系，分开进行评价，所设计的考核办法和程序简便易行，可操作性强，减少了考核机关的工作量，实现了评价方法的突破。指标体系、调查问卷、实施操作程序都进行了试点检验，具有较强的可操作性。研究成果曾得到了中央纪委的充分肯定，认为该项研究成果“是一项重大的制度创新，走在了全国的前列，已经具备了推广应用的条件，可以在实践中逐步推广和完善”。

第六，考核评价结果体现了客观性。运用社会学的相关理论和方法，把一些本来抽象的问题转化成具体的指标数据进行量化计算，根据统计分数进行百分制排序，比过去的“优秀、良好、一般、较差”四个等次排序更加客观准确，实现了评价结果的突破。

第七，考核评价结果的运用体现了公开性。过去党委政府的考核结果，都是在内部小范围通报，而本课题设计建立廉政评价结果公开制度，设立廉政评价“排行榜”，把考核评价结果在全省进行通报，实现了重大突破，充分体现了党委政府自觉接受群众监督的态度。

第八，预警机制体现了导向性。在决策环节设计的“建立和落实领导干部决策失误责任追究机制”，警示领导干部在决策时就考虑到决策失误的后果，从而提高决策的科学性，促进科学发展观的落实。在权力执行环节设计的“建立政府投资项目监控机制”、“建立用人失察失误责任追究机制”，警示领导干部在行使权力时一定要遵纪守法、规范运作，促进依法行政、廉洁从政。在廉政教育环节设计的“建立领导干部廉政警

示教育机制”，通过正反两方面的反腐倡廉教育，促进领导干部廉洁自律。这三个环节，体现了机制制度创新，实现了制度建设的突破。

六、研究成果的应用和社会效果

1. 研究成果被河南省委、省政府采用（河南省委、省政府文件，豫文〔2008〕163号文），并于2008年在全省市厅级领导班子和领导干部党风廉政建设责任制考核中推广使用。全省18个省辖市、140多个厅局采纳了本研究成果，在处以上领导班子和领导干部党风廉政建设责任制考核中推广使用。

2. 研究成果在2009年7月21日《中国纪检监察报》头版头条，以《社会廉政评价助推中原反腐倡廉建设》为题进行了专题报道。中纪委副书记李玉赋在当天的报纸上作了重要批示：“河南省对建立科学的廉政考核评价机制的探索，很有价值，且取得了明显成效，值得肯定和总结，请中纪委体系办研究借鉴并予以推广。”新华社《国内动态清样》2008年12月12日进行了专题介绍。新华网、新华社内参《高管专供》等新闻媒体先后作了报道。

3. 研究成果《2008年度省辖市党风廉政建设情况社会评价问卷调查总结分析报告》，被河南省委常委、纪委书记叶青纯批示：“2008年开展的党风廉政建设情况社会评价问卷调查，全面、客观、准确地反映了我省党风廉政建设的实际。此做法要坚持下去，并针对新情况不断予以完善。向做了这些工作的同志致敬。”

4. 研究成果在2010年被河南省政府评为“政府发展研究奖一等奖”。

5. 相关研究成果和经验被中纪委法规室在修订《关于实行党风廉政建设责任制的规定》中采纳。在修订的规定中，专门增加了第18条“建立党风廉政建设社会评价机制”。

许道纯

2011年4月8日

目 录

序 言	尹晋华(1)
-----------	----------

前 言 探索与尝试	(1)
-----------------	-------

第一部分 社会廉政评价体系

第一章 社会廉政评价的国内外经验与启示	(3)
一 社会廉政评价的意义	(3)
二 社会廉政评价的国际经验	(5)
三 社会廉政评价的国内实践	(10)
四 几点启示	(13)

第二章 社会廉政评价指标体系的构建	(16)
一 构建原则	(16)
二 指标类型	(17)
三 指标维度	(18)
四 指标体系	(19)

第三章 社会廉政评价的操作与实施程序	(22)
一 评价主体	(22)
二 评价方法	(22)
三 实施程序	(23)



第四章 社会廉政评价结果分析与运用	(24)
一 有效性分析	(24)
二 综合分析与预警	(24)
三 单因素分析	(25)
四 成果反馈与运用	(26)
第五章 社会廉政评价问卷调查操作细则	(26)
一 总则	(26)
二 调查对象及抽样方法	(27)
三 调查队伍	(29)
四 调查实施	(30)
五 其他事宜	(31)
第六章 社会廉政评价试点调查分析	(31)
一 试点调查操作程序	(32)
二 试点调查统计结果分析	(35)
三 社会廉政评价的可行性分析	(38)
附件：社会廉政评价调查问卷	(40)
一 一般公职人员调查问卷	(40)
二 知识分子调查问卷	(44)
三 企业经营者调查问卷	(48)
四 市民调查问卷	(52)
五 农民调查问卷	(56)

第二部分 内部廉政评价体系

第一章 构建内部廉政评价体系的重要意义	(63)
一 建立内部廉政评价体系，可以破解廉政考核难题，推进考核机制创新	(63)

二 建立内部廉政评价体系，可以破解监督缺位难题，推进 监督机制创新	(64)
三 建立内部廉政评价体系，可以破解源头反腐难题，推进 预警机制创新	(64)
第二章 构建内部廉政评价体系的基本原则	(65)
一 客观性原则	(65)
二 公正性原则	(65)
三 民主性原则	(65)
四 科学性原则	(66)
五 创新性原则	(66)
六 公开性原则	(66)
七 导向性原则	(66)
八 可操作性原则	(66)
第三章 内部廉政评价的主体、对象及组织领导	(67)
一 评价主体	(67)
二 考评对象	(67)
三 组织领导	(67)
第四章 内部廉政评价指标体系的基本架构	(68)
一 指标架构	(68)
二 指标体系	(71)
第五章 内部廉政评价考评方法及操作程序	(77)
一 省辖市考核操作程序及测评方法	(77)
二 省直机关考核操作程序及测评方法	(78)
三 综合排序和等次确定	(78)
四 考核报告	(79)

第六章 考核评价结果的运用	(79)
附件一 河南省市厅级领导班子和领导干部落实党风廉政 建设责任制及惩防体系建设考核评价暂行办法	(80)
附件二 省直机关一般公职人员对本部门(单位)廉政状 况满意度调查问卷	(86)
附件三 领导班子落实党风廉政建设责任制及惩防体系建 设考核评价指标体系	(89)
附件四 领导干部落实党风廉政建设责任制及廉政情况考 核评价指标体系	(92)
附件五 领导班子落实党风廉政建设责任制及惩防体系建 设情况满意度民主测评表	(93)
附件六 领导干部落实党风廉政建设责任制及廉政情况满 意度民主测评表	(94)
附件七 ××年度省辖市落实党风廉政建设责任制及惩防 体系建设考核评价汇总表	(95)
附件八 ××年度省直机关落实党风廉政建设责任制及惩 防体系建设考核评价汇总表	(96)
附件九 市厅级领导干部落实党风廉政建设责任制及廉政 情况考核评价民主测评汇总表	(97)

第三部分 廉政评价效果综合分析

一 全省党风廉政建设社会评价问卷调查的总体状况	(101)
二 当前我省党风廉政建设的问题与成因分析	(113)
三 加强我省党风廉政建设的具体对策建议	(124)
附录：各省辖市分析报告	(128)
附录：社会廉政评价助力中原反腐倡廉建设	(221)
主要参考文献	(225)

第一部分

社会廉政评价体系

20 世纪后半期以来，随着反腐败形势的不断深入，社会廉政评价已经成为国内外反腐倡廉建设的重要机制。本书在分析社会廉政评价意义的基础上，梳理分析了社会廉政评价国内外经验与启示，提出了建立和完善我国社会廉政评价体系与机制的具体对策。