

区域廉政风险评价指标体系构建研究

熊尉宏, 廖晓明

(南昌大学 管理学院, 江西 南昌 330031)

摘要: 区域廉政风险评价指标体系构建是对区域廉政风险进行综合评价的关键环节,也是当前廉政建设研究的重点和难点。本文从已有研究出发,确定了区域廉政风险指标体系的构建原则,设计和筛选出了一套主客观指标综合的区域廉政风险评价指标体系,并以江西为例进行了实证检验。

关键词: 区域廉政风险; 评价指标体系构建

中图分类号: D616 文献标识码: A 文章编号: 1000 - 579(2016) 03 - 0036 - 06

The Construction of the Risk Evaluation Index System of Regional Incorrupt Government

XIONG Weihong, LIAO Xiaoming

(School of Management, Nanchang University, Nanchang, Jiangxi 330031, China)

Abstract: To construct the risk evaluation index system of regional incorrupt government is a key link in the process of comprehensive assessment of the regional governments. It is also an important and difficult point of the research on the construction of incorrupt governments. Taking the Jiangxi province as an example, this article starts with existing research results, determines the principles and logic of constructing the risk evaluation index system of regional incorrupt government, designs and filters out a set of comprehensive assessment index, and carries on the empirical examination.

Key words: regional clean government risk; construction of the evaluation index system

1. 问题的提出

治理与预防腐败,建设廉洁政治,是各国发展的共同课题,其中一个重点和难点就是对一定区域内廉政风险状况进行科学客观的综合评价,预测其发展变化趋势,提出有针对性的对策。目前,比较成熟的系统综合评价方法有几十种之多,但要保证评价结果的真实性、公正性、有效性,其核心还是科学构建评价指标体系。本文研究的对象就是区域廉政风险评价指标体系构建问题。

在概念界定上,本文所称区域廉政风险是指区域廉政建设面临的和潜在的综合风险,既包括公职人员和公共组织履职过程中发生不廉洁行为的可能性,也包括廉政工作未能达到预期效果带来的风险。区域廉政风险评价指标体系是指能够客观动态反映某一区域廉政风险状况和发展变化规律的一系列指标,这些指标既相互区别又紧密联系,构成了综合评判区域廉政风险的有机系统。

收稿日期: 2016 - 01 - 15

作者简介: 熊尉宏(1977 -),男,江西南昌人,南昌大学博士研究生。研究方向为社会治理和廉政建设。

廖晓明(1957 -),男,江西南丰人,南昌大学教授、博士生导师。研究方向为社会治理和廉政建设。

2. 已有研究综述

国外较早开展关于区域“腐败指数”的研究,比较著名的有透明国际组织的清廉指数(CPI)和行贿指数(BPI),以及全球竞争力报告(GCR)指标、世界银行的腐败控制指数(CC)和商业国际组织的(BI)指标。根据徐静的研究,国外腐败指数大致分为主观衡量指数、客观衡量指数和主客观综合指数三类。^[1]一般而言,建立在调查报告、专家评估上的主观指数是主流。一些国家和地区也结合自身实际,建立了一些“反腐败”指标,比如韩国首尔市的ACI指数包括反腐败认知和反腐败努力两类共23个指标。而台北市的廉政指标体系,以政府绩效评估的模式,即投入、过程、产出、影响4个维度12项指标构成。^[2]

上世纪90年代开始,国内也开展了廉政评价指标或者腐败评价指标研究。如南开大学研制的廉政指标体系,包括政治结构、公职人员素质、官民关系和社会环境关系等4个指数12项指标。^[3]郑州大学设计的“社会廉政评价体系”,包括“干部作风”、“依法行政”、“廉洁从政”、“廉政效能”等4个维度。^[4]何增科构建的腐败预警指标体系,包括“激励机制扭曲度”、“机会结构扭曲度”、“约束机制扭曲度”3个维度50个指标。^[5]倪星、郜琳借鉴国内外经验,构建了包括反腐败认知和反腐败努力2个维度的廉政工作绩效评估指标体系。^[6]江苏省制定的《反腐败目标进程客观评价体系》包括廉洁指标、案件指标、公务行为指标等5类20项定量指标,中央纪委还专门在全国进行了转发。^①

综合来看,国外有关指标侧重于基于调查的主观指标,国内的有关指标侧重于基于绩效的客观指标。单纯的主观或客观指标都存在缺陷,主观指标依赖感觉,调查对象片面,容易受文化和心理等因素影响;客观指标的测量可能存在系统误差。有些主客观综合指标,又存在主客观指标比重畸轻畸重、指标选取存在争议等弊端。如以腐败案件发生数作为指标,容易导致查处腐败案件越多,本来意味着成绩越大,但却证明了腐败越严重的悖论。

3. 区域廉政风险评价指标体系构建的原则和逻辑

评价指标体系是由表征评价对象各方面特性及其相互联系的多个指标所构成的具有内在结构的有机整体。构建一套科学的区域廉政风险评价指标体系,应该遵循系统性、科学性、代表性、动态性、可比性和可操作性等基本原则。

从逻辑上来说,构建区域廉政风险评价指标体系是一个系统思考的过程。从腐败或者不廉洁行为发生机制来看,理性的腐败行为人往往根据其私人收益和成本来决定其行为。设腐败活动收益为 R ,被查处风险记为 P ;腐败行为被发现后受到的损失为 C ,腐败行为被发现的概率为 P 。则其个人收益函数为 $E = R * (1 - P)$;个人成本函数为 $F = C * P$,若 $E \geq F$,则经济人会选择腐败。假设区域腐败防治能力 P 一定,则腐败行为人所处的环境可能增加腐败收益,即增大 R ;腐败行为人可利用的制度漏洞,会降低腐败成本,即减小 C 。在上述因素作用下, E 和 F 的差距可能进一步加大。基于此,常规的腐败研究认为,腐败产生取决于两个因素,腐败动机和腐败机会(如图1所示)。

从廉政风险防控主体的角度来分析,严厉的防治腐败手段,即加大 P ,或者增加 C ,同样能降低腐败可能性。在打击现有腐败行为的同时,还可以对潜在的腐败行为形成威慑,使廉者律己,贪者知止。另外,区域环境因素也是影响廉政风险的重要因素,Aultman(1976)使用符号互动论,角色理论和社会学习理论,提出社会反常状态和亚文化压力,比如参照群体的加强可能激发官员为适应角色而卷入腐败。^[7]

相对国外的廉政评价指标而言,对社会公众评价的忽视,公众对政治生活的参与度不足,社会对腐败行为容忍度较高等是我国廉政建设工作中不容忽视的问题。公众评价不仅是区域廉政风险评价的一种主观方法,公众评价本身也成为影响区域廉政风险的重要因素,如腐败容忍度高的区域,廉政风险相

^① 中共中央纪委办公厅《关于转发江苏省纪委〈关于应用指标分析法对反腐败五年目标实现程度作出测评的报告〉的通知》,2001,10,P18

对比较高。

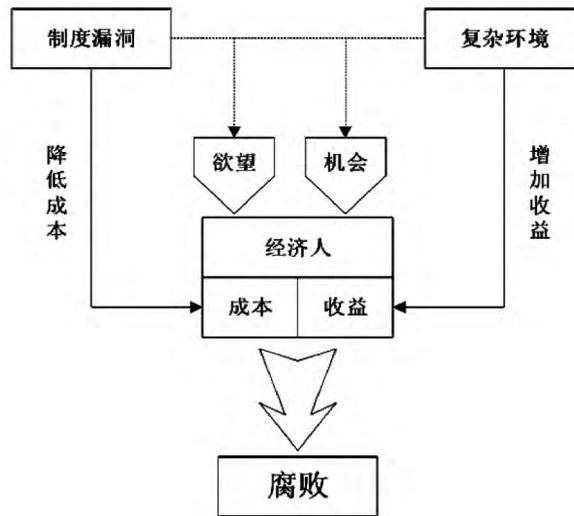


图1 腐败行为人为决策模型

基于以上分析,区域廉政风险指标体系应该包括以下因素:

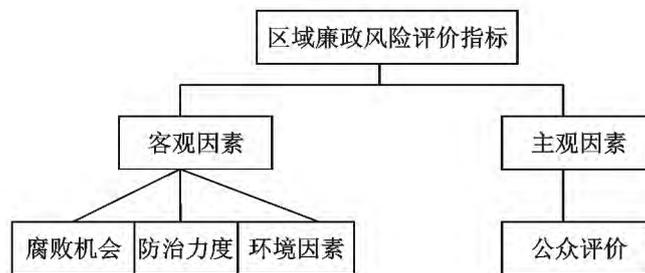


图2 区域廉政风险指标体系框架

4. 区域廉政风险评价指标的设计和筛选

根据对区域廉政风险影响因素的分析,笔者开展了多次深度访谈,对象包括中央纪委、北京市纪委、广东省纪委、云南省纪委、江西省纪委、江西省部分地市纪委机关工作20年以上的领导同志,以及北京航空航天大学、中山大学、南昌大学等多所高校廉政建设领域的专家学者。通过访谈,获得了大量有效信息,开拓了设计思路。经过反复推敲斟酌,设计出“区域廉政风险评价指标体系(草案)”。包括一级指标4个(前3个是客观指标,第4个是主观指标)。二级指标14个,三级指标63个。

指标设计出来后还需要进行认真筛选。指标体系的筛选方法,常用的区分度法、相关性法、主成份法、层次分析法和德尔菲法。前四种是客观法,第五种是主观法。本文采用改进的德尔菲法进行筛选,同时对专家意见进行统计分析,通过主客观相结合的方法筛选出最终区域廉政风险评价指标。具体步骤如下:

第一步,确定专家小组。在专家人数的确定上,根据数理统计理论,随机抽样条件下,专家数为 m ,抽样平均标准差与总体标准差应满足: $\delta/\delta = \sqrt{\frac{1}{m}}$ 。其关系曲线如下图,专家人数超过20人,误差趋于一致。

根据课题所需要知识范围,确定专家既要包括从事廉政评价研究的专家学者,又要包括从事具体廉政建设工作的实践工作者。本文选定清华大学、北京航空航天大学、中山大学、南昌大学、江西师范大学、江西省委党校、中国社会科学院、江西社会科学院等10所高校和科研机构的15位专家,以及中央纪

委党风政风室、北京市纪委、广东省纪委、河南省纪委、湖北省纪委、福建省纪委、云南省纪委等8个单位的9位纪检监察专家共计24位专家。

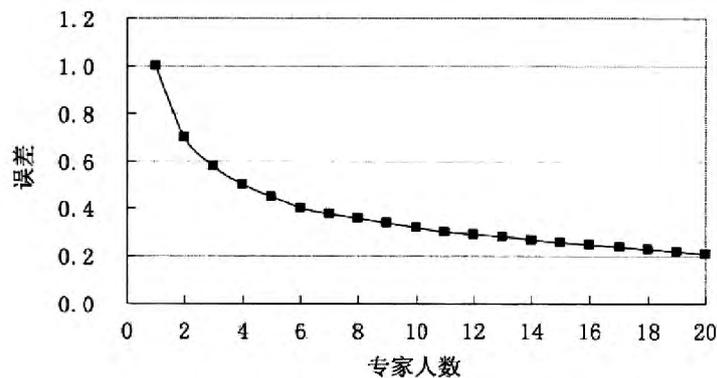


图3 专家人数与误差关系图

第二步,设计并发放第一轮问卷。根据设计的区域廉政风险评价指标体系(草案),问卷对每项指标均设计“适合”“比较适合”“不太适合”和“不适合”四类选项,并设修订意见栏,请被访专家提出增删和修改意见。问卷采取电子和纸质邮件结合的方式进行,随邮件附上有关背景材料,请专家进行书面答复。第一轮收回22位专家答复,回收率91.67%。

第三步,专家意见汇总并进行第二轮征求意见。对专家第一轮意见进行梳理对比,制成图表,再次分发给各位专家比较修改。分发其他专家修改意见时采取不具名方式,以避免权威人士的意见影响其他人的判断。第二轮问题共收回21位专家的答复,总体回收率87.5%。

逐轮收集意见,并反馈给专家是德尔菲法的主要环节。由于第二轮征求意见后,有效反馈的专家的意见比较一致,因此,本文研究共进行了二轮意见征集和反馈过程。

第四步,对专家反馈意见综合处理,确定最终的区域廉政风险评价指标体系。专家们的反馈意见集中如下:一是普遍对本文区域廉政风险评价指标体系设计的思路、框架和主要指标表示认可;二是对具体的三级指标设置提出了很多建设性的意见和看法。

根据专家反馈意见,本文对评价指标进行了Ridit分析。^①其基本步骤:一是设立标准组。本文将“适合”“比较适合”“不太适合”和“不适合”四类选项有关数值合为标准组。二是计算标准组各指标的R值,从而计算各组平均R值和合并方差。三是计算标准误差,求标准组以外各组R的95%可信限。四是判断结论。以各组的95%可信限与标准组R=0.5比较。R值越大,表明被调查者认为该项指标越重要。通过Ridit分析,筛除R值低于0.5的指标。

表1 专家对三级指标的选择统计

不适合	19
不太适合	98
比较适合	401
适合	805
小计	N = 1323(21X63)

^① Ridit是Relative to an identified distribution的缩写,是“与特定分布相对的单位”的意思。这是一种非参量的统计方法,适用于多组比较,多用于医学研究中的统计分析。

表2 专家对三级指标的选择统计

等级 1	数量 n 2	$f/2$ 3	下移一行累计数 4	$3+4$ 5	$R=5/N$ 6
不适合	19	9.5	0	9.5	0.0071
不太适合	98	49	19	68	0.0741
比较适合	401	200.5	117	317.5	0.2400
适合	805	402.5	518	920.5	0.6958

根据专家对各三级指标评价的选择结果可计算得出各三级指标的 R 值。计算公式如下: $R = (\text{不适合选项数} * 0.0071 + \text{不太适合选项数} * 0.074 + \text{比较适合选项数} * 0.24 + \text{适合选项数} * 0.6958) / 21$ 。其中 R 值低于 0.5 的三级指标有 15 个,予以剔除。同时,根据专家反馈的具体意见,对保留的指标进行相应调整,如尽量以相对值为主,便于同向比较等。最后,确定的评价指标体系包括 4 个一级指标、14 个二级指标和 48 个三级指标。

表3 区域廉政风险评价指标体系

一级指标 (4)	二级指标 (3+3+4+4=14)	三级指标 (14+14+8+12=48)
A. 腐败机会	A1. 经济领域腐败机会	A1.1. 国有土地出让公开招投标比率
		A1.2. 政府采购公开招投标比率
		A1.3. 政府投资建设工程招投标比率
		A1.4. 财政透明度指数
		A2.1. 万人公职人员数
	A2. 政治和行政领域腐败机会	A2.2. 三公经费占本级行政经费比率
		A2.3. 当年本级提拔重用人员比
		A2.4. 本级行政审批事项数
		A2.5. 可上诉案件上诉率
		A3.1. 教育人员人均教育资金投入
	A3. 社会和民生领域腐败机会	A3.2. 卫生人员人均卫生资金投入
		A3.3. 财政转移支付占本级财政比率
		A3.4. 农村人均集体三资金额
		A3.5. 人均国有企业净资产
		B. 防治力度
B1.2. 廉政工作经费占本级财政预算比		
B1.3. 电子政务覆盖率		
B1.4. 财政收入占 GDP 比重		
B2.1. 个人有关事项报告抽查比率		
B2. 监督制约力度	B2.2. 主动问责公职人员占全年处分比率	
	B2.3. 人大、政协有关议案和提案比率	
	B2.4. 区域报纸人均发行量	
	B2.5. 实名举报比率	
	B3.1. 纪检监察信访量变动率	
B3. 惩治腐败力度	B3.2. 线索处置数占受理信访数比率	
	B3.3. 非移送司法违纪问题比率	
	B3.4. 公职人员万人纪检监察机关立案数	
	B3.5. 被处分人员中处以上干部比率	

一级指标 (4)	二级指标 (3+3+4+4=14)	三级指标 (14+14+8+12=48)	
C. 区域环境	C1. 人员环境	C1.1. 公职人员大专以上学历比率 C1.2. 公职人员工资与地区平均工资比	
	C2. 经济环境	C2.1. 人均 GDP C2.2. 地区外贸进出口额占 GDP 比率	
	C3. 法治环境	C3.1. 每十万人律师数 C3.2. 公众安全感指数	
	C4. 社会环境	C4.1. 基尼系数 C4.2. 城镇化比率	
D 公众感知	D1. 重视指数	D1.1. 廉政重视程度 D1.2. 腐败遏制程度 D1.3. 公众参与指数	
		D2. 廉洁指数	D2.1. 公职人员廉洁指数 D2.2. 办事便民指数 D2.3. 社会行贿指数
			D3. 绩效指数
	D4. 信心指数		

5. 小结

根据上述区域廉政评价指标体系,笔者以江西省为例进行了实证分析,有关客观数据从《中国统计年鉴》《江西统计年鉴》《中国纪检监察年鉴》《江西纪检监察年鉴》《中国检察年鉴》《中国国土资源年鉴》《中国财政年鉴》,有关官方网站以及江西省纪委收集。主观数据采用江西省民调中心以 CATTI 系统采集的党风廉政建设社会评价数据。通过模糊层次综合分析法^[8]和基于遗传算法的投影寻踪分析法^[9]对 2010-2014 年江西省廉政风险状况进行了综合评价,两种方法得出的结论基本一致,证明了上述区域廉政风险评价指标的合理性。

不可否认,上述构建的区域廉政风险评价指标体系还比较粗糙,其信度和效度还有待进一步检验,指标方向的一致性、数据的标准化等还有待完善,希望本文的研究起到抛砖引玉的作用,为区域廉政风险指标构建和完善提供参考。

参考文献:

- [1]徐静.国内外腐败指数及其对比研究[J].中国行政管理,2012,(5).
- [2]任建明.廉政水平测量方法的研究[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2013,(1).
- [3]阎耀军.社会学应用于廉政建设的一项创举——评天津市“廉政建设社会评价系统”[J].天津社会学,2002,(4).
- [4]胡杨.社会廉政评价:经验与趋势[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2009,(2).
- [5]何增科.腐败与治理状况的测量、评估、诊断和预警初探[J].毛泽东邓小平理论研究,2008,(11).
- [6]倪星,郜琳.廉政工作绩效评估指标体系构建研究[J].理论月刊,2010,(12).
- [7]MG Aultman. A social psychological approach to the study of police corruption[J]. Journal of Criminal Justice, 1976, 4(76).
- [8]王宗军.综合评价的方法、问题及其研究趋势[J].管理科学学报,1998,(1).
- [9]李世玲.基于投影寻踪和遗传算法的一种非线性系统建模方法[J].系统工程理论与实践,2005,(4).

(责任编辑:余小江)