

廉政治理现代化专题研究

主持人：何增科（北京大学教授）

【主持人语】建设廉洁中国是党风廉政建设和反腐败的重大战略目标，是实现中华民族伟大复兴的重要保证。推进廉政治理现代化则是建设廉洁中国的必由之路。廉政治理现代化意味着廉政治理的民主化、法治化、智能化和科学化。具体来说，廉政治理民主化意味着廉政治理结构的优化，在健全党的监督体系的同时积极发展社会监督体系，实现廉政治理过程的透明化和公民的更广泛的参与；廉政治理法治化意味着决策、执行、监督权的彼此分离和相互制约的权力结构的形成，意味着将权力的运行纳入法治的轨道，以宪法和法律约束公权力的行使保障公民的自由和权利；廉政治理智能化意味着廉政治理工具和治理技术的现代化，智慧纪检、智慧审计、大数据监督、公共信息共享、区块链技术等都充分运用于廉政治理各个环节之中，依靠先进的技术和标准化的操作流程约束权力的运行；廉政治理的科学化意味着反腐败作为一个系统工程需要协调推进，同时根据不同阶段腐败的特点和反腐败的进展做到重点突出、精准施策。廉政治理现代化的目的是健全完善现代国家廉政体系，使廉洁中国的目标建立在现代国家廉政大厦的坚实基础之上。廉政治理现代化意义重大，值得深入研究。

廉政治理的技术应用及超越：系统集成的智慧纪检监察模式研究

吴金群 曾智洪 游 晨

（摘要）智慧纪检监察是信息技术和纪检监察业务的深度融合，可以助力廉政治理体系和治理能力的现代化。地方实践中，虽出现了大数据监督、工作流程优化和智慧化平台等三种

（基金项目）国家社科基金项目“地方政府权力制约监督的数字化转型研究”（19BGL213）；深圳市哲学社会科学规划重点项目“深圳纪检监察改革创新研究”（SZ2019A008）

（作者简介）吴金群，浙江大学公共管理学院副教授，博士生导师；

曾智洪，杭州师范大学公共管理学院副教授，博士；

游晨，浙江大学公共管理学院博士研究生，浙江 杭州 310058。

模式，但总体上还较为谨慎。系统集成的智慧纪检监察由大数据中心、云计算平台、业务应用模块、协同治理机制、基础设施、技术保障和法律制度等共同构成，其关键是治理而不仅仅是技术。智慧纪检监察可以解决我国廉政治理中的诸多短板，但需要平衡好公民权利和技术监督、政治安全与技术反腐、循数治理和数据安全、顶层设计和地方探索之间的张力，实现基于技术但又超越技术的廉政治理。

〔关键词〕 廉政治理； 技术治理； 智慧纪检监察； 系统集成

〔中图分类号〕 D630.9 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 2095 - 8048 - (2020) 06 - 0015 - 11

DOI:10.13903/j.cnki.cn51-1575/d.20201208.005

人类社会的发展史，就是从弱连接到强连接、从低度信息化向高度信息化逐步演变的过程，未来更是一个以人机互动、高度智能化为主导特征的崭新时代。^{〔1〕}在2018年4月召开的全国网络安全和信息化工作会议上，习近平总书记明确指出“信息化为中华民族带来了千载难逢的机遇。我们必须敏锐抓住信息化发展的历史机遇。”在网络强国战略思想的指引下，《中央纪委国家监委信息化工作规划（2018 - 2022年）》为纪检监察工作的信息化提供了基本遵循。然而，在当前的地方实践中，廉政治理的“敏感化”、应用系统的“零碎化”、业务数据的“孤岛化”、信息资源的“沉默化”、安全保障的“短板化”，已成为制约智慧纪检监察工作的主要问题。因此，推动信息技术和纪检监察业务的深度融合，探索系统集成、统一门户和平台整合的智慧纪检监察模式，对助力新时代纪检监察工作高质量发展具有重要意义。其中，实现基于技术但又超越技术的廉政治理，是对智慧纪检监察的特殊考验。

一、智慧纪检监察的内涵与地方实践

无论是从立案数量、还是受处分人数特别是县处级以上领导干部受处分人数来看，十八大以来的反腐败力度都是最大的。^{〔2〕}其中，作为我国权力制约监督体系的重要组成部分，纪检监察机关发挥了特别关键的作用。一般认为，中国特色的腐败治理体系包括硬件和软件：硬件分为反腐机构体系和社会监督体系；软件包括反腐法制体系与廉政文化体系。^{〔3〕}然而，这一传统认知忽视了科技手段特别是信息技术在廉政建设和腐败治理中的巨大作用。事实上，信息技术与权力结构是不断互相构建的关系。信息技术的发展为权力边界和纵横结构的调整提供了动力和约束力，而权力结构及时转变为协同网络，能够为数据整合与共享扫清障碍，充分释放信息技术对治理绩效的正效应。^{〔4〕}近几年来，各级纪检监察机关在信息化和大数据的创新浪潮中，逐步发挥科学技术的支撑作用，不断探索纪检监察工作的信息化、数据化、精细化和智慧化。

所谓智慧纪检监察，主要是指通过大数据、物联网、云计算、移动互联网、人工智能等科技手段与纪检监察业务的深度融合，坚持“无禁区、全覆盖、零容忍”和“重遏制、强高压、长震慑”的工作方针，推动监督、执纪（调查）、问责（处置）等纪检监察工作的高效化、精准化和智慧化，并进而实现中国特色廉政治理体系和治理能力的现代化。为准确理解智慧纪检监察的内涵，有必要说明几点：一是智慧纪检监察需要广泛利用高科技手段。在词典中，“智慧”一般被定义为“个体以知识、经验、理解力等为基础，正确判断并采取最佳行动的能力”（《韦氏大词典》），或“对事物能认识、辨析、判断、处理和发明创造的能力”（《辞海》）。但在智慧纪检监察中，则更强调借助新一代信息技术和人工智能等科技手段的创造性运用，纪检监察工作变得更高效、更精准和更智能。二是智慧纪检监察聚焦纪检监察的核心业务。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革

若干重大问题的决定》指出，要加强反腐败体制机制创新和制度保障。十九大修订的新党章明确了纪检机关的主要职责是监督、执纪、问责。2018年通过的《监察法》则规定监察委员会的主要职责是监督、调查、处置。因而，无论如何使用科学技术，智慧纪检监察的核心工作仍然是监督、执纪（调查）和问责（处置）。三是智慧纪检监察也应遵循反腐败工作方针。十九大报告明确提出，反腐败要坚持“无禁区、全覆盖、零容忍”和“重遏制、强高压、长震慑”。其中，“无禁区”和“全覆盖”强调的是反腐败的广度，“零容忍”表达的是反腐败的态度，而“重遏制”“强高压”和“长震慑”表明的是反腐败的深度、力度和长度。智慧纪检监察也应遵循这十八字方针，在众多维度上合力推动，最终夺取反腐败工作的压倒性胜利。四是智慧纪检监察是廉政治理现代化的重要抓手。廉政治理是国家治理的重要组成部分。智慧纪检监察必须以实现国家治理目标为指引，从推进国家治理体系和治理能力现代化的角度，积极地探索实践，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。

就像谈科技在政府或城市治理中的运用时有众多概念的丛林一样，比如电子政务、数字政府、智慧政府、数字城市、智慧城市、数字治理、智慧治理等，智慧纪检监察也是一个崭新而且很难与数字纪检、纪检监察信息化等概念简单区分的新事物。在世界各国构建电子政务的实践过程中，虚拟政府、一站式政府、数字政府、互联网+政府、智慧政府等一系列相关概念陆续涌现，代表了电子政务不同发展阶段的工作重点。如果将信息比作物质，那么数据就比作物（质）体，知识就比作生产工具；如果将信息比作能量，那么数据就比作能源，知识就比作电能。但是，引入“先进”的现代技术并不代表产生“可用”的数据资源，拥有“庞大”的数据资源并不代表具备“强大”的信息能力，掌握“充分”的信息渠道并不代表取得“良善”的决策效果。⁽⁵⁾事实上，技术、数据甚至信息本身的作用发挥，最终都取决于人的知识指引和智慧运用。智慧（Smartness）与智能（Intelligence）有所不同。智慧拥有情商，可以调整智能的智商和能商的正确发挥或控制智商和能商恰到好处地发挥作用；智慧必须是人性化的，是以人为本的，所以要由积极的公共参与来保障。⁽⁶⁾同样的道理，作为纪检监察信息化的不同阶段，纪检监察办公自动化、数字纪检监察、智慧纪检监察也代表了不同发展阶段的不同工作重点。

然而，智慧纪检监察仍然是一个没有达成共识的概念，有多少个地方实践，就会有多少种不同的理解。目前，较为典型的做法主要有：

第一，以贵州贵阳、辽宁沈阳为代表的大数据监督模式。所谓大数据，是指大小超过了传统数据库软件工具的抓取、存储、管理和分析能力的数据集。⁽⁷⁾其特征主要表现为“5V+1C”，即数量规模大（Volume）、增长速度快（Velocity）、类型多元化（Variety）、价值密度疏（Value）、真实准确（Veracity）、分析处理较复杂（Complexity）。近年来，大数据反腐已成了地方政府权力制约监督的新动向。2015年1月，贵州省贵阳市开始实施“数据铁笼”计划，开启了借助大数据进行权力监督和腐败防治的创新探索。目前，此项计划已覆盖贵阳市的所有政府组成部门。面对“问题在哪里、数据在哪里、办法在哪里”这三个关键，认真梳理权力清单、负面清单、风险清单和业务流程，以权力运行制约的信息化、数据化、自流程化、融合化为核心，利用数据编织制约权力的“笼子”，加强对重大决策、行政审批、行政执法和党风廉政风险的预警控制，切实解决了权力不能有效监督和履行职责不到位等问题。⁽⁸⁾类似地，自2018年2月起，辽宁省沈阳市纪委监委与中科院计算所合作，研发建立包括“一库”“四系统”的正风肃纪监督平台。“一库”是指正风肃纪监督大数据库，采集2016年以来，市大数据局、市公共资源交易中心等市县两级各职能部门的基础数据、业务数据和政府投资项目数据，实现政务和社会数据采集的全覆

盖，打通了长期存在的数据壁垒。“四系统”是指正风肃纪监督公示系统、数据采集系统、问题管理系统、综合分析系统。其中的公示系统面向公众，涵盖了13个区县（市）、97家市直单位、4所市属高校可公示的所有资金、项目数据，从而解决政府和公众之间的信息不对称问题。^①通过正风肃纪监督平台的大数据比对，许多原本很难发现的隐形贪腐，比如招投标中的围标卖标、公职人员违规领低保等问题，很快就会现形并发出预警。

第二，以海南省为代表的纪检监察流程优化模式。近年来，海南省纪委监委积极回应大数据、信息化带来的技术变革，通过互联互通打破信息壁垒，通过无缝对接优化工作流程，通过平台整合提高工作效率。其中，党风政风监督系统涵盖全省137个单位，是省纪委监委监测、分析、研判全省党风政风情况的专用平台；中央八项规定精神电子监督系统强化实时监督，建立由发票信息库、监督名单库、企业法人库等组成的大数据库，按照设置的规则自动做出预警；财政资金动态监控系统设置预算执行和资金支付两大类十八个预警规则，监督预算指标管理、预算执行控制和资金支付审核等财政资金管理全过程；省管干部廉政档案系统，实现在线管理省管干部个人、信访举报及问题线索处置、廉政意见回复等情况；监察对象管理信息系统，全面掌握监察对象相关信息，随时可看、可查，为有针对性地开展监察监督提供坚实基础。另外，海南还对外启用了审查调查大数据平台，对内打造了监督检查审查调查信息系统。海南省纪委监委正着力把业务流程嵌入信息系统，通过信息化规范业务操作各个环节，尽快实现在网上办理线索移送、接收处置、初核、谈话函询、立案到审理全流程业务，形成横向到边、纵向到底的案件监督管理综合性业务平台，从而降低行政成本，提高工作效率，规范工作程序，加强对公共权力的制约监督。^②

第三，以湖南宁乡、山东烟台为代表的智慧纪检监察平台模式。2018年1月，湖南省宁乡市依托新型智慧城市建设的智慧纪检平台正式运行，通过收集2013年以来的各类信息并互通共享，实现数据的比对碰撞，十个月就为全市审查调查提供线索703条，立案查处204人，成为宁乡正风反腐的新利器。不同于以往各个部门独立的监管系统，智慧纪检平台致力于联通数据孤岛，打造“3+1+5”综合平台，“3”即党风廉政建设“两个责任”纪实、纪检监察一体化管理、党员干部电子廉政档案等3个业务系统，“5”即政府投资项目、公共资源交易、民生资金、行政审批、为民服务热线等5个重点领域监督系统，“1”即综合分析研判系统，按照不同需求进行归类汇总，多维度进行关联碰撞，分析出问题或风险突出的单位和地区，为权力监督和重点领域治理提供精确指向，提升了监督执纪问责的信息化、科学化和智慧化水平。^③在山东省烟台市，自2017年9月启动建设纪检监察综合业务一体化智能平台。市纪委监委以“一个平台（协同办公平台）、两个中心（数据中心和统一资源中心）、N个业务系统”为总体构架，用信息技术支撑、保障和服务主业主责。目前，综合业务一体化智能平台已建成办文办会、业务审批、宣传报道、综合档案管理、纪检监察干部管理等17个业务系统，基本实现全员应用、全程留痕、全业务覆盖。烟台市福山区在探索建设“智慧纪检”系统过程中，为破解部分重点监督区域取证难、监控难，配合涉法案件调查过程同步追踪、搜查，还专门购置了无人机来提升

① 参见何勇 《沈阳：正风肃纪用上大数据》，载《人民日报》，2019年03月24日，04版。

② 参见尤梦瑜 《海南打造“智慧”纪检，助力正风反腐》，载《海南日报》，2018年8月23日，A04版；海南省纪委监委 《海南：打造“智慧纪检监察”，提升管理效能》，http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201903/t20190318_190771.html，2019-3-19。

③ 参见张英 《宁乡“智慧纪检”平台：大数据转化为监督实效》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1616359096497724339&wfr=spider&for=pc>，2018-11-06；智慧宁乡 《厉害！宁乡智慧纪检平台上央视啦》，http://kuaihao.qq.com/s/20180201G12GKF00?refer=ep_1026，2018-02-01。

监督科技化水平。^①

二、智慧纪检监察的系统集成与总体架构

纵观国内各地实践，无论是大数据监督模式、工作流程优化模式，还是智慧纪检监察平台模式，都在数据的打通共享上遇到一些瓶颈，因而还很难充分发挥数据和信息技术最大效用。总体上，由于纪检监察工作具有高度政治敏感性、数据安全还难以得到充分保障，智慧纪检监察的实践探索还较为谨慎。在部分地区，甚至出现因为 AI 反腐系统过于强大，而被迫暂停运行的情况。^②在应用系统的开发上，大多数地区的实践比较单一，强调某一或某几个方面的业务开发，而忽视了系统集成与平台整合，比如宁波海曙区对纪检监察干部的“廉政画像”、杭州江干区试点的“案件审理辅助信息系统”等。即使在使用智慧纪检监察平台概念的地区，也是各有侧重，比如湖南宁乡侧重强调对投资项目、公共资源和民生资金的监管，山东烟台比较强调大数据+业务流程规范。事实上，智慧纪检监察是一个涉及经济基础、政治建设、社会参与、制度配套和技术保障的完整系统。如果把它看成是智慧海洋中漂浮的冰山，大数据、云计算、物联网、移动互联网和人工智能等科技手段的使用属于比较受关注的显露部分，但其背后的财力支撑、政治决心、社会参与和相关制度则是水面以下虽看不见但却很关键的根基。也就是说，门户统一、平台整合的智慧纪检监察模式，需要回到国家治理的层面，利用系统集成的方法来构建。

在英国政府数字化转型过程中，有一条重要的经验是“数字政府即平台”。它并不是指政府数字服务组件或任何政府部门开发的一种技术，而是一系列可以供政府多个组成部门共同使用的共享组件、业务流程、技术平台和数据托管中心，平台就是系列标准和通用能力。^③在技术意义上，系统集成是指通过结构化的综合布线系统和计算机网络技术，采用技术整合、功能整合、数据整合、模式整合、业务整合等技术手段，将各个分离的设备、软件和信息数据等要素集成到相互关联的、统一和协调的系统之中，使系统整体的功能、性能符合使用要求，使资源达到充分共享，实现集中、高效、便利的管理。^④然而在治理意义上，系统集成必须摒弃技术万能的谬误，体现以人为本、多元主体参与和网络化治理的原则，因而还包括智慧纪检监察系统与经济基础、政治生态、社会参与和相关制度的相互嵌入和协调整合。正是在系统集成的治理思路下，智慧纪检监察的总体架构需要超越纯技术本身（见图 1）。其主要构成要件如下：

1. 大数据中心。第三次科技革命为人类开启了信息时代，随着信息技术的深化发展，数据呈现几何式爆发增长的态势，人类社会进入大数据时代并逐步向人工智能时代迈进。世界似乎在一夜之间演变成一个人类和技术共存的联合体，它既拥有无与伦比的力量，也具有前所未有的弱点。^⑤在智慧纪检监察的实践中，这无与伦比力量的源泉在于大数据，而前所未有的弱点则要依靠治理的方式解决。大数据中心犹如海量信息的“蓄水池”，汇聚有关公共权力运行和公职人员履职的所有信息，比如：政府权力清单、企业投资负面清

① 参见崔一新，王凯，丛麟 《烟台打造纪检监察综合业务一体化智能平台——协同办公添活力监督执纪更精准》，http://www.sdjj.gov.cn/jyld/mtjj/201807/t20180709_11314396.htm，2018-07-09；杨春娜 《福山区打造“智慧纪检”监督机制》，http://fs.shm.com.cn/2019-02/15/content_4798311.htm，2019-02-15。

② 参见《中科院 ZeroTrust 零信任 AI 反腐系统效率太高被关闭》，<http://www.ctoutiao.com/1710099.html>，2019-05-04。

③ 在诸多研究文献中，系统集成的概念大都是隐藏或默认的，并不明确给出。文中定义参考自 <https://baike.baidu.com/item/系统集成/801986?fr=aladdin>，2019-09-05。

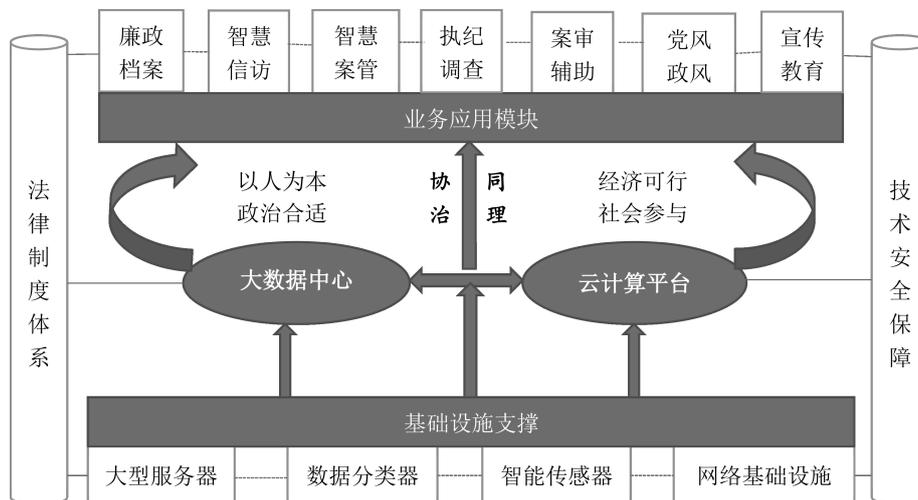


图1 智慧纪检监察的总体架构

单、政府责任清单、专项资金管理清单、权力制约监督清单；公职人员的家庭和亲属关系、金融资产和资金往来、个人和家庭住房、出入境记录、差旅和招待、公务用车、公用事业缴费、违法违纪、信访举报等。这些大数据信息，属于智慧纪检监察系统的“战略性资源”。可用于抓取、储存、管理和分析大数据的技术主要包括 Big Table、MapReduce、R 语言、Hbase、云存储、分布式系统、结构化数据、半结构化数据、非结构化数据、流处理、预测模型、机器学习、建模仿真、可视化技术等。

2. 云计算平台。云计算是一种能够通过泛在、便利、按需的网络，访问可配置计算资源（如网络、服务器、存储、应用程序和服务）共享池的模式，这个池可以通过最低成本的管理或与服务商交互来快速供给和释放资源。云计算的简明“543 架构”，即：具有按需自我服务、宽泛的网络接入、资源池化、快速的弹性和被测量的服务等 5 个基本特征；具有私有云、社区云、公共云和混合云等 4 种部署模式；具有软件即服务、平台即服务和基础设施即服务等 3 种服务模式⁽¹¹⁾⁽¹²⁾。对于智慧纪检监察来说，软件即服务（SaaS）意味着云计算服务商或软件企业通过互联网提供软件，纪检监察机关可以付费或免费在线使用；平台即服务（PaaS）意味着云计算服务商提供应用软件开发、测试、运行等环境，纪检监察机关可以自己或委托企业在这平台上开发运行适合自己应用的软件；基础设施即服务（IaaS）意味着云计算服务商把服务器、存储设备、网络设备等打包成服务，纪检监察机关通过付费使用，而不需要自己购买硬件设备。在实践中，智慧纪检监察的云平台可基于政务外网（相对于政务内网或专网）的基础设施，与互联网进行逻辑隔离。采用混合云的部署方式，将数据存储、安全隐私保护等业务功能部署于私有云，以满足数据安全对系统资源的要求；将机器学习、模型训练等业务功能部署于公有云，以满足普通业务功能对硬件资源的需求。为了对云平台进行运营维护，需具备配置管理、运维管理和监控管理等三个功能。

3. 业务应用模块。业务应用模块需要根据纪检监察机关的具体职能、机构设置和业务流程而定。在履行监督、执纪（调查）、问责（处置）等职能的过程中，纪检监察机关一般设置办公室、干部室、信访室、案件监督管理室、纪检室（多个）、案件审理室、党风政风监督室、宣传教育室等内设机构。因而，为深化相关领域的智慧化转型，智慧纪检监察可以从协同办公、廉政档案、智慧信访、智慧案管、执纪调查、案审辅助、党风政风、宣传教育等方面入手，建立相应的业务应用模块。依照智慧纪检监察云平台的统一标准，基于面向服务的架构（Service - Oriented Architecture, SOA）形成独立的组件模块，

并根据具体业务的需求加以组合拼装，嵌入智慧纪检监察的云平台。由云平台统一提供计算、存储、网络等资源的服务和接口，使各类业务功能得以系统集成。为体现智慧纪检监察系统的可扩展性，避免重复建设和资源浪费，需要在业务应用系统中预留模块。在这些预留模块中，既可以结合纪检监察未来工作的新形势和新要求，根据业务需求进行定制化开发，又可以依据中央或上级纪检监察机关的统一规划和部署，完成相应的建设任务。

4. 协同治理机制。释放数据和分析的力量将推动官僚主义时代的瓦解，促使政府从合规模式转变为问题解决模式，从而真正发挥政府官员的智慧和作用，发挥市民的想象力和精神力量。^[13] 智慧纪检监察的协同治理包含三层意思：一是坚持以人为本的基本立场，实现多元主体之间的协同共治。科学技术是中性的，但廉政治理是有温度的，智慧纪检必须体现对人性关怀、服务于人（包括干部）的发展。多元主体的协同共治，则意味着廉政治理不仅要发挥纪委监委、检察院、法院等公共部门的作用，还要积极动员媒体、大众、企业、社会组织等主体对权力的监督。二是借助大数据中心和云计算平台，实现业务系统运行的整体协调。为进一步实现“减存量、遏增量、提质量”的廉政治理目标，在技术意义上也要进行网络协同，确保数据完整、门户统一、平台整合和流程协调。三是优化信息技术应用的场域，实现与经济基础、政治生态、社会参与和相关制度的相互匹配。技术应用的场域不仅包括技术设施的物理空间，而且包括经济、政治、社会和制度的关系网络。相互嵌入和协调匹配的场域需要体现以人为本、经济可行、政治合适、社会参与、制度健全的要求。

5. 基础设施和技术保障。智慧纪检监察需要“大平台”和“共治理”，但无论是大数据中心、云计算平台，还是各个业务应用系统，都需要大型服务器、数据分类器、智能传感器、网络设施、能源供应等基础设施的支撑。在协同共治过程中，各类参与主体虽然更多利用“小前端”和“多渠道”，但各类网站、手机 APP 或自助柜机的背后，依然需要诸多基础设施和技术保障。相对于移动互联网、云计算、物联网而言，大数据和人工智能的发展虽然也很快，但总体的成熟度相对较低。目前，大数据背后的技术，主要还是掌握在发达国家有能力提供大数据产品和解决方案的 IT 企业，比如微软、IBM、Oracle 公司等。而且，我国还没有完全突破操作系统、CPU 等核心技术，如果大量采购国外的硬件和软件，智慧纪检监察的建设将面临潜在的隐患。另外，政府的云安全问题也应引起高度重视，需要避免“把鸡蛋（信息）放在一个篮子（云）里”、而且“这个篮子（云）还不是自己造的”风险。所以，急需加强有关智慧纪检监察的基础设施建设、技术研发和安全保障。

6. 相关法律制度体系。无论是从顶层设计的角度，还是从具体运行的角度，智慧纪检监察都需要法律制度体系的引导、规范，并提供合法性基础和稳定的预期。在实践中，人们既为制度而斗，也为政策结果而斗。在制度问题上展开的斗争是非常重要的，因为在制度选择之后会导出大量的政策路径。^[14] 一般情况下，长期、全面、持续性的制度主要采用法律法规的形式，而短期、试点、规划性的制度主要采用文件的形式。目前，相关的党内法规主要有《中国共产党党内监督条例》《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等；相关的法律法规主要有《监察法》《公务员法》《刑法》《招标投标法》《政府采购法》《行政许可法》《行政机关公务员处分条例》《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》《互联网信息服务管理办法》等；相关的规划和规范性文件主要有《2006—2020 年国家信息化发展战略》《中央纪委国家监委信息化工作规划（2018—2022 年）》《国家电子政务网络技术和运行管理规范》等。然而，

我国在数据的开放、共享和利用，以及信息安全、个人隐私保护等方面，尚未构建起完备的法律制度，需要加大工作的力度。

三、超越技术应用的廉政治理反思

权力是政治体制及其运行过程中的一个核心要素，其地位类似于市场经济中作为关键生产要素的资本。资本有逐利或贪婪的本性，因而需要有风险和恐惧与之相平衡；同样，公权也有与私欲相勾连的可能，因而需要有权力制约与监督机制使之相隔离。⁽¹⁵⁾党的十九届四中全会明确指出“必须健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，增强监督严肃性、协同性、有效性……构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制。”如今，信息化和智能化的浪潮已席卷全球，人类再次站在科技创新的新潮头。智慧纪检监察具有强大的心理震慑和精准反腐能力，有助于实现“不敢腐”；具有智能的系统预警和协同防控能力，有助于实现“不能腐”；具有卓越的文化建构和自我教育能力，有助于实现“不想腐”。但是，信息化、数字化、智能化时代的廉政治理，其实质仍然是治理，而不只是信息化、数字化、智能化的过程。所以，智慧纪检监察的建设过程，不应盲目追求信息化变革，而应紧紧抓住治理这个关键核心。

第一，智慧纪检监察的愿景到底是什么？信息社会是一种超越了农业社会和工业社会的社会形态，根本原因在于数字化水平和信息流冲破了国家和社会的既有结构。数据和信息不但是公共治理的基础，而且已经成为公共治理本身。⁽¹⁶⁾为实现中国特色廉政治理体系和治理能力的现代化，需要选择和实施适应中国国情、持续有效的纪检监察战略。在战略管理的过程中，愿景是各利益相关者共同的发自内心的意愿，这种意愿不是一种抽象的东西，而是具体的能够激发所有成员为组织而奉献的任务、事业或使命，能够创造巨大的凝聚力。为充分凝聚纪检监察各相关主体的合力，并引领未来纪检监察的改革方向，可以把智慧纪检监察的愿景设定为：基于系统集成的智慧化平台，向信息技术要效率，向廉政治理要效能，实现纪检监察工作高质量发展。在这一战略愿景的指引下，通过优化组织架构、实施目标管理、厘清权责边界、健全治理机制和完善配套措施，建设门户统一、平台整合、系统集成的智慧纪检监察体系，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。⁽¹⁷⁾需要强调的是，以人为本是信息技术和廉政治理的共同灵魂。智慧纪检监察的体系设计基于人性的本质，其操作实施借助于人类的智慧，其高质量治理最终也是为了服务于人的发展。基于人性的本质、借助于人类的智慧，意味着智慧纪检监察将创造一个全新的人机互联的权力制约监督场域。只有做到信息技术给人类发展赋能，并给予人本主义的真切关切，人机互联的世界才会真正有助于人类的美好生活和权力的制约监督。

第二，当前廉政治理实践的短板有哪些？廉政治理不仅是当代中国国家治理越来越重要的组成部分，而且与国家治理体系转型构成一种相互需求的共生关系。⁽¹⁸⁾当前，反腐败斗争正处于关键时期，倒U形曲线的拐点正在出现。反腐败强度显著提高，反腐败斗争的压倒性态势已经形成；腐败程度明显降低，但腐败的形势依然严峻复杂；腐败风险仍处于较高水平，反腐败斗争具有长期性、复杂性和艰巨性。⁽¹⁹⁾具体地说，我国廉政治理存在的主要问题有：一是权力监督的主体很多，但整体性力量不够强大。我国权力监督的主体包括纪委（监委）、人大、政协、法院、检察院、审计机关、新闻媒体、社会公众等多种类型。监察体制改革试图通过“机构合并”和“平台协调”进行整合，⁽²⁰⁾但多元主体的整体性力量还远远不够。二是权力制约虽已被明确提出，但具体机制仍需健全。十六大以来，党的重要会议屡次强调“加强对权力的制约和监督”。十九届四中全会也明确指出“完善权力配置和运行制约机制”。不同于西方的政治性分权，我国强调决策权、执行权、

监督权分离的功能性分权。⁽²¹⁾但是，实践中的权力制约机制很不完善，有时甚至讳莫如深。三是制约与监督需要均衡，但相关制度结构不合理。制约与监督具有不同的权力关系和控权功能，唯有建立并完善“制约—监督”均衡的制度，才能有效提高预防和惩治腐败的水平。然而，我国的“强监督—弱制约”模式使制约制度的功能被削弱，监督制度的固有缺陷被放大。⁽²²⁾四是重视对一把手的监督，但一把手腐败仍然高发。因为缺乏有效的分权和制约监督机制，集中于党委和政府的公共权力，最后又集中于党政一把手。特别是在选人用人、公共投资等重点领域和关键环节，表现尤为严重。五是已高度重视廉政教育，但灰色腐败却依然盛行。党的思想政治和廉政教育一轮一轮地开展，但腐败现象还是广泛存在。特别是，灰色腐败成为一种心照不宣，甚至是集团性的现象。六是官方反腐成本很高，但社会力量却没有充分发挥。在减少腐败存量、遏制腐败增量、重构政治生态的过程中，权力对权力的制约监督成本很高，道德对权力的自我约束成效不彰，而权利对权力的监督作用有待加强。

第三，这些短板是否可用技术手段解决？在实践中，技术治理存在两种不同的指向：一是公共治理方式的技术化，如项目制、清单制等；二是科学技术在公共治理中的运用，如大数据、云计算等。显然，智慧纪检监察是指第二种意义上的技术治理。目前，人们对技术治理的心态较为复杂，从最初欢呼拥戴到理性冷静反思，当下则处在反思与拥抱之间徘徊。技术治理可能会引发专家权力过大导致极权、整体性治理危机以及反治理等风险⁽²³⁾，但是在“数字治理体系和治理能力现代化”的框架下⁽²⁴⁾，互联网、大数据、云计算、物联网等信息技术和人工智能对解决我国当前存在的廉政治理短板，依然很有价值，比如：借助于大数据中心和云计算平台，可以把包括纪委（监委）、公安、法院、检察院、审计、税务等公共部门的数据打通，再加上新闻媒体和社会公众等外部主体的信息反馈，形成廉政治理的统一平台，从而增强多元主体监督的合力；借助于各业务运用模块，不仅可以调整优化纪检监察业务的工作流程，而且可以通过对公共部门及公职人员决策权和执行权的清单式梳理，防范重点领域和关键环节的廉政风险，从而实现制约与监督的相对平衡；借助于系统集成的全领域、全天候、全业务、全要素、全功能、全流程体系，无论是一把手还是普通公职人员的权力行使过程，都将留痕并经历大数据的分析比对，从而推动纪检监察工作高质量发展；借助于智慧纪检监察的党风政风和宣传教育等业务模块，推动公共部门的文化重塑和自我教育，从而实现清廉文化对公职人员行为的深刻影响；借助于社会力量的广泛参与，不仅可以提供海量的反腐信息，而且因为其自发、便捷、与群众利益密切相关等优势，节约廉政治理的成本，并提高反腐的精准性，从而助力全面从严治党不断向纵深推进。当然，智慧纪检监察并不能解决我国廉政治理面临的所有问题。正因为如此，才会带来治理与技术之间的张力。

第四，治理与技术之间的张力何以平衡？在信息社会，数据和信息不但成为社会关系和社会生活的基础，并已成为社会关系和社会生活本身；不但是公共治理的基础，且已经成为公共治理本身⁽²⁵⁾。然而，技术和治理具有内在张力和冲突。技术强调一致性和标准化原则，追求效率，推崇技术专家治国。治理强调的是多元主体协商共议，追求多样性，推崇的是多数人共同参与。⁽²⁶⁾在一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的过程中，需要发展超越技术的治理，并平衡好如下几个关系：其一，公民权利和技术监督。智慧纪检监察是公民权利和技术监督反复互动、试错与调试出来的成果。民主参与是智慧治理的源泉。只有让民众广泛参与到权力监督当中来，并促使公共部门与民众的协同合作，才能真正实现廉政的“善治”。技术监督是智慧治理的工具。利用技术手段对公权力进行制约监督，既要合理引导民众的有序参与，但同时也要保障公职人员的正当权益。其二，政治安全和技术

反腐。纪检监察工作具有高度的政治敏感性，廉政治理的过程和目标都必须考虑政治安全。但是，技术具有去政治化和泛政治化的双重倾向，技术的单一性和治理的多样化之间存在惊险一跃。^[27]当出现技术迷失时，互联网、大数据、人工智能等技术反腐不仅会深刻改变政治运行模式，而且可能冲击政治的合法性基础。所以，对技术的利用必须放在治理的框架下思考。其三，循数治理和数据安全。所谓循数治理，是指以数据为依据、资源、工具来发现、分析和解决公共问题，以此保证治理更为科学、客观和理性。^[28]研究表明，一个国家的清廉程度与其数据（尤其是政府数据）的开放程度呈正相关关系。^{[29] [30]}然而，伴随着政府部门数据的打通以及对社会的开放共享，数据安全就成为重大挑战。因此，必须在确保数据安全的前提下，开展智慧纪检监察工作。其四，顶层设计和地方探索。智慧纪检监察之所以未在全国范围普遍展开，主要不是技术问题，而是治理问题。相对来说，顶层设计更多考虑治理以及治理与技术的融合问题，而地方探索更多注重技术以及在实践中的运用问题。在顶层设计的条件尚未成熟时，地方探索应该为顶层设计不断积累经验。此时，领导力、拥抱信息技术的心态以及既懂技术又懂治理的人才就成为解决问题的关键。

总之，智慧纪检监察的关键是治理，而不仅仅是技术。数字治理虽然是“改善公共服务和公民参与的新技术”^[31]，但互联网、大数据、云计算、物联网、人工智能等科学技术在智慧纪检监察中的运用，即使没有出现“技术利维坦”^[32]、“机器乌托邦”^[33]或“技术治理幻象”^[34]，也依然充满紧张关系。智慧纪检监察工作需要技术性、集成性、民主性和协同性，但不能忽视其背后的人性和技术伦理。技术的以生产和赋权特征为代表的仁慈面孔有助于增进社会福祉，但技术的以侵入和约束为特征的阴暗面孔使技术治理潜藏着系统的社会风险和政治风险。^[35]因而，智慧纪检监察工作应该更注重人本主义和开放包容，并逐渐建构起动态、多元合作的支撑体系和实践框架。

（参考文献）

- (1) [16] [25] 戴长征，鲍静. 数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察（J）. 中国行政管理，2017，（9）.
- (2) 何增科. 中国政治监督40年来的变迁、成绩与问题（J）. 中国人民大学学报，2018，（4）.
- (3) 杜专家. 中国特色腐败治理体系构成要素探微（J）. 中国地质大学学报（社会科学版），2017，（2）.
- (4) 周盛. 走向智慧政府：信息技术与权力结构的互动机制研究——以浙江省“四张清单一张网”改革为例（J）. 浙江社会科学，2017，（3）.
- (5) 黄璜. 数字政府的概念结构：信息能力、数据流动与知识应用——兼论 DIKW 模型与 IDK 原则（J）. 学海，2018，（4）.
- (6) 张锐昕. 电子政府概念的演进：从虚拟政府到智慧政府（J）. 上海行政学院学报，2016，（6）.
- (7) Bill Franks. 驾驭大数据（M）. 北京：人民邮电出版社，2013：4.
- (8) 谭海波，蒙登干，王应伟. 基于大数据应用的地方政府权力监督创新——以贵阳市“数据铁宠”为例（J）. 中国行政管理，2019，（5）.
- (9) 张晓，鲍静. 数字政府即平台：英国政府数字化转型战略研究及其启示（J）. 中国行政管理，2018，（3）.
- (10) [美] 阿莱克斯·彭特兰. 智慧社会：大数据与社会物理学（M）. 杭州：浙江人民出版社，2015：6.
- (11) 金红军，郭英楼. 智慧城市：大数据、互联网时代的城市治理（M）. 北京：电子工业出版社，

- 2016: 58 - 61.
- (12) Peter M. Mell and Timothy Grance. The NIST Definition of Cloud Computing (R). National Institute of Standards and Technology, No. 800 - 145, 2011.
- (13) [美] 史蒂芬·戈德史密斯, 苏珊·克老福德. 数据驱动的智能城市 (M). 杭州: 浙江人民出版社, 2019: 18.
- (14) [美] 凯瑟琳·西伦, 斯温·斯坦默. 比较政治学中的历史制度主义 (A). 何俊志. 新制度主义政治学译文精选 (C). 天津: 天津人民出版社, 2007: 141 - 173.
- (15) 吴金群. 论我国权力制约与监督机制的改革战略 (J). 江海学刊, 2013, (2).
- (17) 吴金群, 曾智洪等. 智慧纪检监察的 PY 模式研究 (R). 浙江大学中国地方政府创新研究中心, 2019.
- (18) 王希鹏, 胡扬. 中国特色腐败治理体系现代化: 内在逻辑与实践探索 (J). 经济社会体制比较, 2014, (4).
- (19) 过勇. 十八大之后的腐败形势: 三个维度的评价 (J). 政治学研究, 2017, (3).
- (20) 徐法寅. 机构合并和平台协调——监察体制改革中监督力量的整合路径 (J). 河南社会科学, 2018, (7).
- (21) 陈国权, 皇甫鑫. 功能性分权体系的制约与协调机制——基于“结构—过程”的分析 (J). 浙江社会科学, 2020, (1).
- (22) 陈国权, 周鲁耀. 制约与监督: 两种不同的权力逻辑 (J). 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2013, (6).
- (23) [26] 马卫红, 耿旭. 技术治理对现代国家治理基础的解构 (J). 探索与争鸣, 2019, (6).
- (24) 鲍静, 贾开. 数字治理体系和治理能力现代化研究: 原则、框架与要素 (J). 政治学研究, 2019, (3).
- (27) 吕德文. 治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度 (J). 探索与争鸣, 2019, (6).
- (28) 任志锋, 陶立业. 论大数据背景下的政府“循数”治理 (J). 理论探索, 2014, (6).
- (29) Jon Vrushi, Robin Hodess. Connecting the Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption (EB/OL). 2017 - 02 - 23. http://webfoundation.org/docs/2017/04/2017_OpenDataConnecting-Dots_EN-6.pdf
- (30) Máchová Renáta. Measuring the Effects of Open Data on the Level of Corruption (EB/OL). 2017 - 01. https://www.researchgate.net/publication/312918292_Measuring_the_Effects_of_Open_Data_on_the_Level_of_Corruption.
- (31) Michael E. Milakovich. Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation (M). Taylor & Francis, 2012.
- (32) 王小芳, 王磊. “技术利维坦”: 人工智能嵌入社会治理的潜在风险与政府应对 (J). 电子政务, 2019, (5).
- (33) 刘永谋. 试析西方民众对技术治理的成见 (J). 中国人民大学学报, 2019, (5).
- (34) 韩志明. 技术治理的四重幻象——城市治理中的信息技术及其反思 (J). 探索与争鸣, 2019, (6).
- (35) 张丙宣. 技术治理的两幅面孔 (J). 自然辩证法研究, 2017, (9).

【责任编辑: 朱凤霞】