



联合国反腐败公约
缔约国会议

Distr.: General
8 October 2010
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组
2010年12月13日至15日，维也纳

评估公共和私营部门特别易发生腐败领域的方法，包括循证做法

秘书处编写的背景文件*

目录

	页次
一. 导言	2
二. 对腐败的定量评估问题	2
三. 评估腐败的间接方法	3
四. 评估腐败的循证方法	4
A. 家庭调查	5
B. 企业调查	6
C. 对公务员的调查	7
五. 结论和建议	8

* 本文件未经正式编辑。



一. 导言

1. 《联合国反腐败公约》缔约国会议于 2009 年 11 月 9 日至 13 日在多哈举行的第三届会议通过了关于预防腐败措施的第 3/2 号决议。在该决议中，缔约国会议决定设立一个不限成员名额的政府间临时工作组，就缔约国会议履行有关预防腐败的任务授权向其提供建议和协助。按照《联合国反腐败公约》¹第 63 条设立了该工作组。
2. 在该决议中，缔约国会议决定该工作组应履行下列职能：
 - (a) 协助缔约国会议发展和积累预防腐败方面的知识；
 - (b) 便利各国交流有关预防措施和做法的信息和经验；
 - (c) 便利收集、传播和促进预防腐败方面的最佳做法；
 - (d) 协助缔约国会议鼓励社会所有利益相关者和部门为预防腐败相互合作。
3. 在该决议中，缔约国会议还回顾《公约》第 61 条第 2 款，其中要求缔约国考虑编写、相互共享并通过国际和区域组织共享统计数字、有关腐败的分析性专门知识和资料，以便尽可能拟订共同的定义、标准和方法，以及有关预防和打击腐败的最佳做法的资料。缔约国会议还请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）收集和传播有关各种方法的信息，包括用于评估公共和私营部门可能或反复易发生腐败现象的特别脆弱领域的各种循证方法，并向工作组报告这些努力的情况。
4. 依照第 3/2 号决议，本背景文件概述了对公共和私营部门易发生腐败的脆弱之处进行评估的现有知识和办法。本文件侧重于定量评估的方法，而不考虑立法评述或制度分析等定性方法。本文力求介绍现有的各种方法，但不讨论其结果，只强调其异同。因此，本文可视为向缔约国会议第三届会议提交的分析报告（CAC/COSP/2009/CRP.2）的概念拓展。

二. 对腐败的定量评估问题

5. 在过去 20 年中，已经多次试图对腐败进行定量评估。研究人员和统计人员已经探索了多种方法以生成确定的数据，为关于腐败问题的公共辩论和政策制定提供信息。但这些努力在方法上和操作上遇到了一些难题。腐败是一种犯罪，要收集关于腐败的准确数据，其难度不亚于收集其他形式犯罪的证据。非法行为是掩盖起来的，而且受害人有时不愿或无法向主管当局报告。对于腐败问题，以下三种因素使统计证据收集工作更为复杂：
 - 若国内立法不完全符合《反腐败公约》，则合法与非法之间的界限，或适当行为和不当行为之间的界限往往会很模糊；

¹ 联合国，《条约汇编》，第 2349 卷，第 42146 号。

- 《公约》第三章呼吁将一系列腐败罪定为刑事犯罪，因此要进行准确评估就需要收集关于每种腐败罪的数据，这是一项令人望而却步的任务；
 - 与其他犯罪相比，腐败的受害人比较不愿向主管当局报告，原因有：害怕报复、不愿与既定的做法对抗，或者他们自己在某种程度上也对犯罪负有责任。
6. 收集以证据或经验为基础的数据很困难，因此要采用间接办法衡量腐败情况，例如以专家评估为依据的方法，以及重新编排现有数据（即综合指数）。

三. 评估腐败的间接方法

7. 在评估国内和国际层面的腐败时，通常使用以下两种间接办法：

(a) 专家评估：这种办法是，请经挑选组成的专家组对某一国或某一国家组的腐败趋势和模式进行评估。专家评估所依据的基本理念是，向一组假定熟悉所需信息的特定人员收集概要信息。

(b) 综合指数：综合指数所体现的方法是，将各种统计数据结合成单一的指标。这一办法通常用于以简练的方式量化多方面的概念，或汇集各种来源所生成的数据。

8. 在过去 20 年中，产生了一些对腐败进行间接评估的实例²。这类评估所产生的结果往往吸引了媒体、决策者和广大公众的巨大关注。此外，生成排名或指数形式的腐败定量评估已经传达出一种信息，即衡量腐败程度是可能的，也是必要的。

9. 然而，以间接方法为基础的评估，在其有效性和所产生的指标的相关性方面，表现出一些重要缺陷。统计学家怀疑这种评估是否能衡量其所要衡量的并满足使用者的需要。

10. 这类评估的有效性之所以受到质疑，是因为它们实际上通常以观点或感知为基础，而不以经验或证据为基础。使用感知数据时要特别谨慎，因为个人对腐败的观点是一种复杂过程的最终结果。人们可以获得的信息类型是影响他们观点的第一要素。大众媒体通常在形成公众感知方面发挥着重要作用，例如在其侧重于具体的腐败事件而忽略其他时。此外，不同的人对相同的信息有不同的解释方式，这取决于其文化、价值观、社会经济地位、职业和其他可变因素。因此，以感知为依据的数据可能十分有用，但不能用作腐败趋势的代用指标，因为它们与主观因素是相互影响的。

11. 这种办法的另一大缺点是，无法产生腐败的详细信息。这些办法无法产生有实用价值的指标，用于确定易于发生腐败的领域、程序或有风险的职位，并

² 主要举措概览见“Quantitative approaches to assess and describe corruption and the role of UNODC in supporting countries in performing such assessments”，向《联合国反腐败公约》缔约国会议第三届会议提交的背景文件，CAC/COSP/2009/CRP.2。

随时监测各种趋势。例如，综合指数的最后结果是以国家排名来表示的，这不是对腐败程度的实际衡量，也不能提供直接用于决策的信息。

12. 间接评估腐败的方法有一些缺陷是可以采用不同办法解决的，这些办法的目的是，通过统计程序和标准化程序，收集关于腐败的循证信息。

四. 评估腐败的循证方法

13. 与以观点为基础的方法不同的是，循证方法在评估腐败和易受腐败影响的程度时，收集所研究的现象的证据或经验的有关资料，并通过科学、非主观的程序对这类信息进行分析。更具体地说，使用了统计工具，以确保所收集的信息尽可能准确客观。收集关于腐败的循证统计信息有两种主要途径：

1. 从各种来源（警方、检察官、法院、反腐败机构）收集并使用关于所报告的腐败案件的官方数据；
2. 就腐败和廉正问题进行抽样调查。通过随机抽样调查，可直接收集某一人群的代表性抽样作为家庭或企业的经验的有关数据。

14. 关于所报告的犯罪的官方数据可以成为评估腐败、腐败程度和易发生腐败之处的第一步。鉴于通常报告率很低，这些数据较多描述的是执法机关和刑事司法系统的反应，而非关于犯罪本身真正程度的信息。不过，关于所实施的犯罪和所牵涉的官员的详细数据是否可供查阅，也能显示出易发生腐败的具体领域中一些耐人寻味的问题。

15. 通过抽样调查可以收集关于对腐败的直接经历的信息。这类调查所采取的战略是，询问受访者他们是否是腐败事件的受害人。如果按照严格的方法标准进行（适当的抽样设计和规模、随机选择受访者、采访者安全而专业的举止），抽样调查可以产生重要的指标，显示腐败做法的规模和流行程度。更重要的是，通过抽样问卷所收集的大量信息可显明腐败的方式和风险较大的部门、职位和行政程序。寻找较易发生腐败的领域的有关信息，便可从关于对腐败的经历的抽样调查中取得明确的证据。

16. 但抽样调查也不无缺点。在使用关于腐败和廉正情况的抽样调查所提供的的数据时，应当牢记以下两点：

(a) 并非所有腐败罪行都会有个人受害者。例如，在贪污、滥用职权和非法致富案件中，往往不可能确定直接受害人，因此也无法通过抽样调查对这些犯罪进行侦查；

(b) 在腐败罪中，受害人的概念可能含义模糊。在许多情况下，由于行贿人和受贿人之间暗地的约定，受访者不愿意披露这些案件。

17. 为了收集关于参与腐败图谋的不同行动方的信息，已经制定了各种类型的调查。其中每一类所针对的人群不同，他们的角色和对腐败的经历也各不相同：

- 对个人或家庭的调查；

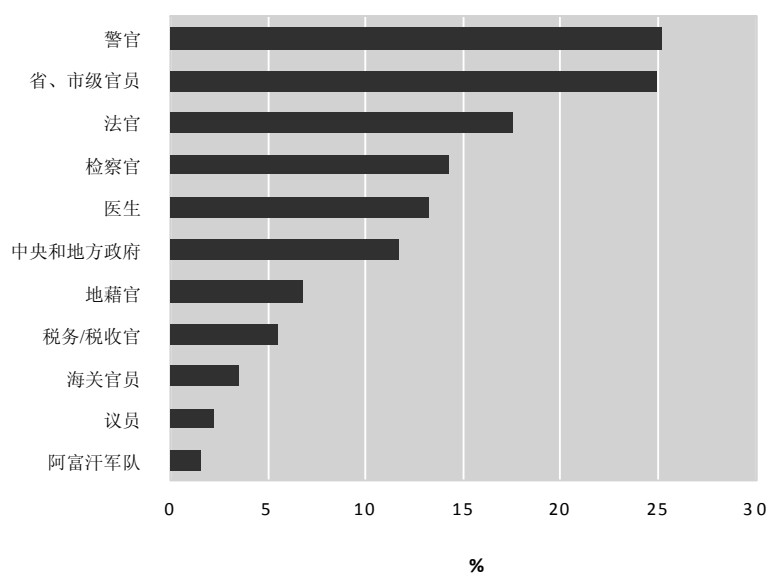
- 对广大私营部门或具体行业的调查；
- 对公务员或具体部门（即警方和司法部门）的调查。

A. 家庭调查

18. 在家庭抽样调查中，主要询问受访者其作为受害人对腐败的经历。可能会对腐败事件的一些方面进行充分调查，也可能详细分析公职人员、所提供的服务和私人公民之间的关系。除了腐败做法的流行程度外，还可能探究腐败是如何发生的、有何目的、在哪一个部门、与提供哪种公共服务的工作有关。调查结果为监测和评价提供了基本数据，可有助于确定纠正措施并衡量其影响程度。

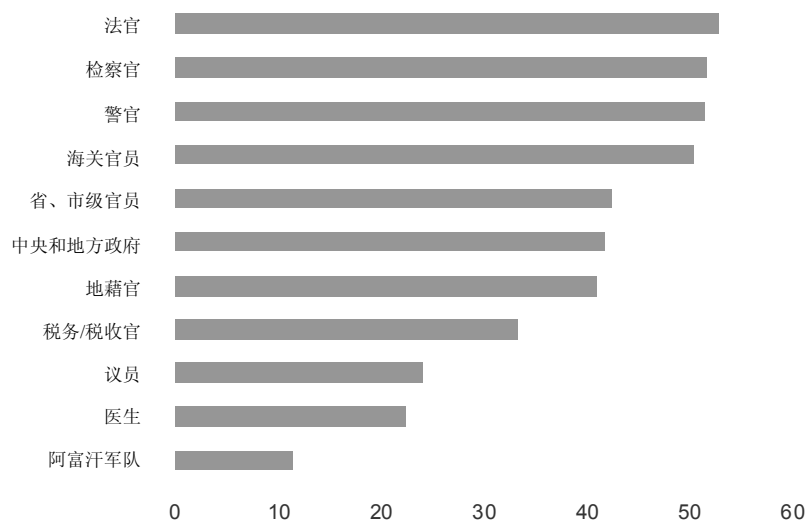
19. 抽样调查所生成的信息类型的一个实例是毒品和犯罪问题办公室最近在阿富汗进行的一次评估。³该项研究显示了全部人口在与公职人员打交道时发生贿赂的比率。

图 1
过去 12 个月中至少行贿一次的人在人口中所占的百分比，
按索贿官员的类别分列（2009 年，阿富汗）



³ “Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims”（毒品和犯罪问题办公室，2010 年）（<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/corruption-in-Afghanistan.html>）。

图 2
与特定公职人员打交道后行贿的人在人口中所占的百分比（2009 年，阿富汗）



20. 在这类调查中，对上文图 1 和图 2 进行分析后，便可发现易发生腐败的具体领域。图 1 显示了过去 12 个月中不得不向公职人员行贿的人在人口中所占的百分比。这些数据表明，普通公民经常向警察和地方当局官员行贿。但是，如果分析侧重于确定较易发生腐败做法的部门，便应考虑到只有在公民和公务员实际打交道的情况下才能行贿。图 2 统计的只有与各类公务员接触过的个人，显示了不得不向有关公职人员行贿的公民的百分比。由此图可以看出，阿富汗公民与司法、警察和海关管理部门的代表打交道时，在 50%左右的情况下会被索贿。

21. 此外，抽样调查还会通过得出关于所付贿赂的补充信息，生成对易发生腐败之处的补充知识。这类信息涉及与所付贿赂有关的行政程序、贿赂的具体目的、支付方式和数额。家庭调查还可有助于收集关于其他不当行为的信息，如在公民申请公务职位时发生的不当行为。

B. 企业调查

22. 还可对私营部门进行抽样调查，受访者是随机抽取的企业的管理人员。这些工具的目的是衡量企业界腐败做法的频繁程度和影响。2006 年尼日利亚统计局在毒品和犯罪问题办公室的监督下进行的一项调查⁴结果表明，所有抽样中有近 10%在调查的前一年中不得不行贿。若将调查结果限于在调查前一年中与公职人员至少接触过一次的企业，不得不参与腐败做法的企业的比率便升至

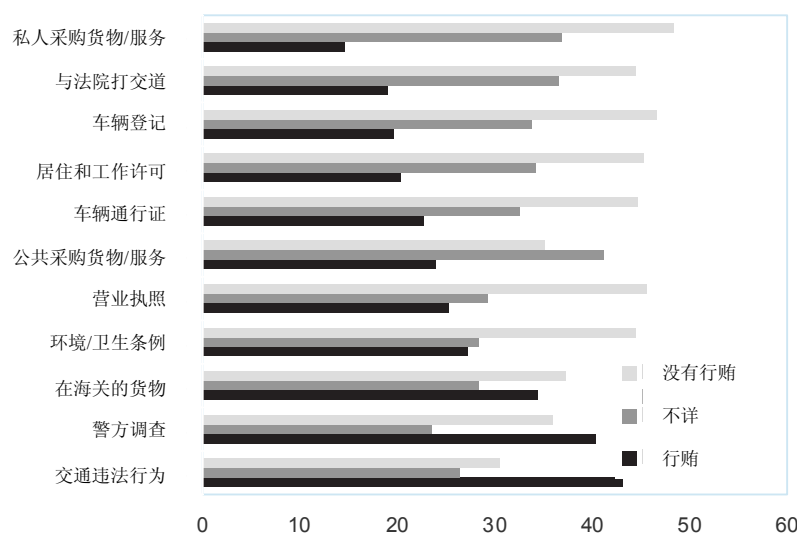
⁴ “Business Survey on Crime and Corruption and Awareness of EFCC in Nigeria, 2007: statistical report”，（国家统计局和经济金融犯罪问题委员会，2010 年）。

34%。受访企业报告说，在应对警方调查或交通违法行为时，被索贿的情况占40%以上（见图3）。另外，在海关办理货物结关手续时，被索贿的企业所占百分比很高（将近35%），而所记录的百分比最低的是法院（19%）。

23. 上述调查和其他类似的调查突出表明了公共和私营部门之间关系中的不当行为。除了私营部门中公司工作人员贪污货物等一些基本腐败形式之外，在公共-私营领域的腐败形式大多仍未得到研究。私营部门中的腐败仍然是一个基本没有得到研究的主题。

图3

进行特定经营的企业中不得不行贿的企业所占百分比



C. 对公务员的调查

24. 还有的抽样调查直接针对公职人员，且常常侧重于特定的群体，如警方或司法部门。这些调查的目的是收集关于公务员工作条件的信息，以便确定薄弱的做法和易发生腐败行为之处。征聘和晋升做法、职务流动、培训的频繁程度、工作奖励措施、对工资和事业的满意程度等方面的信息，对于制定公务部门的政策和措施至关重要，与关于腐败经历的信息结合时尤其如此。

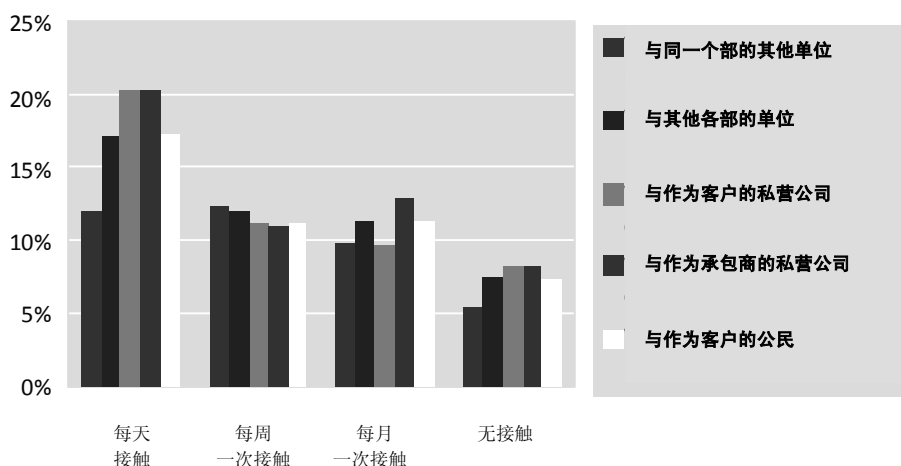
25. 最近伊拉克国家统计局在毒品和犯罪问题办公室的监督下进行的一项试点调查⁵为这类调查可能产生的指标提供了实例。

26. 该项调查发现，受访的公务员约有10%在过去12个月中被行贿。在解释这一数字是，应当考虑到，公务员履行的职务多种多样，在同一个部里也是如此，他们所面临的贿赂风险也各不相同。例如，下文图4显示，与外界行为者

⁵ 关于伊拉克公务员工作条件和廉正情况的试点调查的初步结果（毒品和犯罪问题办公室、开发计划署和COSIT-Iraq，2010年）

打交道的频繁程度可能对公务员受腐败做法的影响程度起到很大作用。每天与外界实体特别是私营公司打交道的官员较常被行贿。每天与私营公司打交道的官员中有大约 20% 在过去 12 个月中至少被行贿一次。每周或每月一次与外界对应方接触或完全不接触的工作人员被行贿的风险较小。

图 4
过去 12 个月中被行贿的公务员，按与特定行为者打交道的频率分列



27. 如上述所有实例所示，以循证办法评估腐败并确定易发生腐败之处，可以提供宝贵的信息，用于制定和监测反腐败政策。但仍需要解决这些办法中重要的方法论难题，才能建立在更坚实的科学基础之上。

五. 结论和建议

28. 科学、详细而清楚的腐败信息对于制定、执行、监测和评价循证的反腐败政策和措施至关重要。反过来说，缺乏准确而科学的信息是打击腐败的一大障碍。正如秘书长潘基文最近所说：“(……) 一个主要的障碍是，我们不知道如何衡量腐败——而衡量腐败是我们与那看不见的敌人的斗争所亟需的。目前我们尽最大努力所能做到的就是评估公众对腐败的感知。但评估感知就像丈量烟雾，却看不到火。在这一缺乏研究、知之甚少的主题上，若能建立精确的知识体系，我们就能更清楚地了解黑暗交易。既然我们能计算通货膨胀和国内总产值，也应当能制定有效而科学的腐败衡量方法。随着知识的加深和扩展，将为变革创造条件，使各国政府和其他利益方能够制定循证政策。”⁶

29. 除了本报告所列举的几项调查之外，还有一些实体已经在国内和国际范围内，在衡量腐败领域积极开展活动。在国内层面，反腐败机构的设立和发展为评估腐败的定量方法提供了新的推动力。在国际层面，各种组织已经进行了评

⁶ 在国际反腐败学院成立大会上的讲话，2010年9月2日，维也纳。

估并整理了方法文件。世界银行所编写的《腐败问题诊断性调查》、毒品和犯罪问题办公室进行的腐败调查，以及开发计划署出版的分析和方法方面的出版物仅是其中的几个例子。

30. 尽管有上述所有举措，但仍没有统一的方法制定出可靠而标准化的办法对腐败和易发生腐败之处进行衡量。迄今为止所采用的办法尚未转化为标准的统计工具（概念、调查方法和工具、指标），由于缺乏标准，可能会产生令人失望的结果。同时在一个国家进行的两项抽样调查可能产生大相径庭的结果，因为所选择的方法不同。

31. 在此背景下，不仅需要而且可以过去和现今吸取的经验教训为基础，统一并改进循证方法，从而在腐败评估方面生成共享的、科学性强的知识体系。实现这一点的办法是，促进国际科学对话，以统一现有的方法，并制定方法文件，包括准则和良好做法。这类对话还将促进进一步研究这些领域和循证评估仍处于初级阶段的腐败类型。其中包括对私营部门中腐败的评估或对传统抽样调查没有涵盖的贪污和大腐败等腐败类型的评估。

32. 为此，工作组似宜审议，是否应当建议毒品和犯罪问题办公室设立一个国际专家组，统一在对腐败进行循证评估并确定易发生腐败之处方面的经验。工作组还似宜建议毒品和犯罪问题办公室草拟国际专家组的职权范围，以供工作组下次会议核准。该职权范围将指明活动、中期和最后结果、时间表、工作方法、专家简介、小组人员构成和资金需要。预计该国际专家组将由在进行腐败评估方面有经验的科学家、统计学家和研究人员组成。另据预计，该小组将与旨在促进和制定循证方法评估腐败的其他国际举措合作并进行协调。