



联合国反腐败公约

缔约国会议

Distr.: General
9 July 2024
Chinese
Original: English

预防腐败问题不限成员名额政府间工作组

2024年9月3日至6日，维也纳

临时议程*项目2(a)(五)

缔约国会议有关决议的执行情况：关于预防腐败的良好做法和举措的专题讨论——衡量腐败情况和反腐败框架有效性的方法和指标

衡量腐败情况和反腐败框架有效性的方法和指标

秘书处的说明

一. 导言

- 衡量腐败情况和评估反腐败框架有效性的方法有助于查明和监测某个国家、区域、部门或机构的腐败风险、腐败普遍程度、腐败类型和腐败趋势。衡量工作能够提供数据，以发现监管和机构差距，并为循证决策提供信息，从而确保各项资源和工作能够更有效地用于解决脆弱机构或部门的问题并将此类问题列为优先事项。此外，数据能够帮助指导外国投资者的决策过程，并为技术援助的设计提供信息。
- 《联合国反腐败公约》第五条第三款要求缔约国努力定期评估有关法律文书和行政措施，以确定其能否有效预防和打击腐败。《公约》第六十一条第三款同样要求缔约国考虑对其反腐败政策和措施进行监测，并评估其效力和效率。
- 《公约》第六十一条承认衡量腐败情况的重要性，要求缔约国考虑在同专家协商的情况下分析腐败趋势以及腐败犯罪实施的环境，监测国内为打击腐败而作出的努力，并为尽可能拟定共同的定义、标准和方法而共享统计数字以及有关腐败的分析性专门知识。
- 在联合国反腐败公约实施情况审议机制第二周期，超过三分之一的国家收到了关于根据《公约》第五条第三款定期评估有关法律文书的建议。在第一周

* CAC/COSP/WG.4/2024/1。



期，许多审议意见都指出了缺乏系统性数据收集和统计数据的问题，鼓励各缔约国将执法和国际合作方面的统计数据收集、处理和传播系统化，并将这些工作作为审议专题。

5. 联合国反腐败公约缔约国会议在其第 10/4 号决议中鼓励各缔约国考虑利用客观方法和指标，衡量本国境内的腐败风险，评估打击腐败的政策和实际措施的有效性。会议还请联合国毒品和犯罪问题办公室（毒罪办）收集缔约国自愿提供的资料，并向缔约国会议今后的届会及其相关附属机构报告在执行该决议方面取得的进展和遇到的挑战。此外，缔约国会议在其第 8/10 号决议中鼓励缔约国自愿分享信息，说明本国如何利用自身选择应用的腐败情况衡量方法所产生的信息来加强打击腐败的政策、法律办法或体制办法。

6. 题为“我们共同承诺有效应对挑战和采取措施，预防和打击腐败，加强国际合作”的政治宣言还指出，必须衡量腐败情况、腐败的影响及预防和打击腐败的所有相关方面，以便提供信息并加强以证据为基础的反腐败政策和战略。在缔约国会议各附属机构关于大会反腐败问题特别会议后续行动的工作计划中，衡量腐败情况被确定为预防腐败问题不限成员名额政府间工作组第十五次会议的一个讨论议题。

7. 根据上述内容，各缔约国为答复秘书处 2024 年 5 月 13 日普通照会和调查问卷所提供信息的基础上编写了本说明。截至 2024 年 6 月 28 日，已收到《公约》27 个缔约方提交的材料。¹

8. 本说明载有所收到的在评价反腐败框架有效性和衡量腐败情况方面的方法、挑战和良好做法的提交材料的摘要。

9. 提交材料的全文已在毒罪办网站上公布，并已纳入秘书处开发的专题网站。

二. 反腐败框架的有效性

10. 一些国家介绍了其为评估本国反腐败框架有效性而制定的方法。大多数方法都以指标为基础，有时也通过开展民意调查、调查和研究，将定量和定性评估相结合。

11. 大多数国家都报告了为加强反腐败框架有效性或评估其实施水平而采取的措施。其中一些国家指出，它们还正在制定用以评估其措施有效性的方法。这与实施情况审议机制下得出的结论相一致——该机制经常会发现缺乏政策有效性评价方法的情况；这也与秘书处之前进行的分析相一致，例如，关于在定期评价反腐败措施和政策的效率和效力方面的良好做法、经验教训和挑战的 [CAC/COSP/WG.4/2023/2](#) 号文件指出，各国主要报告了利用控制和审计职能来评估实施情况，但对效力和影响的评估报告较少。

¹ 阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、博茨瓦纳、布基纳法索、智利、厄瓜多尔、埃及、欧洲联盟、芬兰、危地马拉、意大利、肯尼亚、马来西亚、毛里求斯、黑山、北马其顿、阿曼、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、塞内加尔、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛伐克、斯洛文尼亚和乌克兰。

12. 许多国家提到了定期审计作为评估反腐败框架实施情况的一种手段所发挥的作用。例如，智利针对审计建议制定了一种用于改善实施效率较低问题的方法。该国在文献研究和调查访谈的基础上进行了定性分析，并与在审计过程中发挥不同关键作用的人员进行了讨论，同时对审计报告中的意见进行了定量分析，从而得以了解问题的严重程度，并为今后的衡量工作确立基线。

A. 衡量反腐败框架有效性的方法

博茨瓦纳

13. 博茨瓦纳根据国家监测和评价政策制定了一种业绩管理工具，通过评价战略层面和业务层面的业务绩效指标来评估机构反腐败框架。这一工具适用于所有公共机构，包括国有企业和半国营企业。评估采用循证评价办法，由各机构提交其反腐败方案，供业绩审查小组开展年度审查。一个包括博茨瓦纳统计局在内的多机构小组为基于核心任务指标及关键绩效指标的年度报告的编写做出了贡献。

14. 博茨瓦纳报告称，通过初步调查发现了诸多腐败趋势，包括医疗设备和药品采购等领域的采购欺诈、土地问题、在获得许可证方面可能存在的腐败情况、与教育部门有关的问题，以及向旅游企业发放许可证方面的违规行为。

危地马拉

15. 危地马拉报告称，该国正在制定打击腐败的综合办法，相关工作由国家反腐败委员会牵头。这一综合办法包括建立国家反腐败制度，制定国家反腐败政策，配备衡量腐败情况和反腐败框架有效性的方法。负责预防和侦查腐败行为的各机构以及民间社会将开展合作，确定能够生成内部指数以评估腐败程度的有效机制。国家委员会将率先对其自身行动的范围和结果进行内部分析，并分析国际指标，以便对危地马拉人对腐败的看法产生积极影响。

毛里求斯

16. 鉴于在打击腐败中遇到的各种挑战，毛里求斯对该国法律框架和体制框架进行了审查/评估，以查明差距并提出建议。负责此项工作的委员会由各执法机构的代表组成，由金融犯罪委员会（前反腐败独立委员会）主任担任主席。

17. 在此次审查的作用下，毛里求斯对打击金融犯罪的法律框架和体制框架进行了重大改革，并于 2023 年颁布了《金融犯罪委员会法》。反腐败独立委员会、廉政报告服务局和金融情报机构资产追回调查司被并入金融犯罪委员会，该委员会是毛里求斯侦查、调查和起诉金融犯罪及与此相关的任何其他从属犯罪的最高机构。2023 年《金融犯罪委员会法》授权金融犯罪委员会定期进行影响评估，以监测其成果和业绩，并规定议会委员会负责监测和审查金融犯罪委员会的运作情况。

北马其顿

18. 北马其顿通过其“实施情况评估方法”开展监管影响评估，对通过的每项法律都规定了具体的指标。此外，该国在年度报告中提供腐败案件的统计数据，并公布部门风险评估报告。该评估方法包括持续追踪刑事案件和轻罪案件、纪律程序以及个人培训需求等。评估结果与其他来源，如学术界、民间社会和私营部门发布的调查和报告进行交叉核对。

19. 这些评估有助于确定脆弱部门、法律空白和资源需求，进而促进修订立法以及颁布关于游说和举报人保护的新法律。所公布的报告还载有一些建议，如需要采取监管和非监管措施，包括：提升能力；积极主动开展调查（特别是金融调查）；适用没收和资产追回措施，并克服有效适用此类措施的障碍；以及管理存在于司法部门、可能影响腐败案件法院审理程序成功执行的风险。

阿曼

20. 在阿曼，国家审计机构为公民编制了一份调查问卷，让公民提供信息说明其对反腐败工作的印象以及对国家审计机构在此方面所作努力的满意度。阿曼报告称，对调查问卷的答复表明，公众对该机构所作的努力有充分的了解和信任，并认为该机构能够胜任受理关于政府部门和国有企业失职的投诉和报告。

21. 国家审计机构还负责监测公众对政府反腐败工作宣传网站的意见。利用这些工作的成果，可分析风险并确定要审查的方面和重点审查机构的相对重要性，从而可编制年度审查计划。通过这些工作成果，还可以确定哪些群体应当更加了解腐败风险、哪些方式对传播与国家审计机构职责有关的知识最为有效，从而为编写国家审计机构的媒体计划提供信息。阿曼报告称，该国正在根据数据分析结果对《保护公共资金和避免利益冲突法》进行修订。

罗马尼亚

22. 罗马尼亚国家反腐败战略技术秘书处设在司法部内，负责评估国家一级反腐败框架的有效性，并利用评估结果为反腐败战略提供信息。所有公共机构和主管机关每年向技术秘书处报告已出台的廉正标准的实施情况，以及与反腐败战略目标和措施有关的成套业绩指标和风险。此外，技术秘书处还就反腐败政策实施领域的各种专题组织同行审议。评价小组由来自独立机关和反腐败机构、中央和地方公共行政部门、企业和民间社会的专家组成。

23. 隶属内政部的反腐败总局负责开展腐败问题研究，并就该部工作人员对腐败的看法进行调查和民意测验。

塞尔维亚

24. 在欧洲安全与合作组织及毒罪办的支持下，塞尔维亚预防腐败局设计了一种基于指标的方法来评估《预防腐败法》的影响，并正在予以施行。该方法包括主要指标和辅助指标，数据来自民意调查、公共采购记录和透明塞尔维亚组织制定的地方自治透明度指数。

25. 主要指标衡量的是适用法定条款对反腐败目标的直接影响，辅助指标则评价公众对腐败的看法和态度的变化。主观指标的使用基于以下假设：预防腐败局工作所取得成果的差异（表现为主要指标的变化）同时也反映在公共行政部门雇员、公民和商业部门对腐败的态度和看法上，这意味着《预防腐败法》实施所引发的公职人员行为变化与目标调查对象群体对腐败的看法和态度的变化之间存在关联。

26. 在制定指标的过程中，该局对普通民众、公职人员和私营部门代表进行了咨询和调查，以评估对腐败的态度和看法。

B. 追踪反腐败政策和战略实施水平的方法

27. 大多数国家都报告了监测和评价国家反腐败战略实施情况（而非有效性）或在国家一级进行腐败风险摸底调查或评估的办法。各国所采取的方法各有不同，其中一些方法以指标为基础，另一些则主要依靠定性评估，例如基于看法的调查。

阿根廷

28. 阿根廷介绍了分析《国家反腐败计划》及随后制定《国家廉正战略》所使用的方法。反腐败办公室和加强体制建设秘书处对《反腐败计划》以及该计划下来自国家公共行政机构、国有企业和其他国家实体的 260 项举措进行了分析。它们开发了多项方法工具，根据相关性分析各项举措并确定其优先顺序，确保该计划的战略性全面愿景得到实现。

29. 《国家廉正战略》目前包括 51 个机构以及 90 项廉正和透明度举措，涵盖 400 多项活动和近 1,100 项监测指标。为进行监测和评价，阿根廷通过一个用于公布、系统化和监测公共部门所制定举措的平台来收集数据，将该平台作为数据来源。截至 2023 年底，进度指标显示超过 80% 的措施已完全得到落实或正在实施当中。

亚美尼亚

30. 在亚美尼亚，司法部通过半年度报告、年度报告和最终报告对反腐败战略和活动进行监测和评价，这些报告旨在评估所取得的进展，查明行动方案实施过程中存在的差距和障碍，并对发现的问题提出解决方案。按照基于指标、注重成果的监测以及要素监测流程，监测结果分为从“完全实施”到“未实施”共四个实施级别。

31. 司法部可进行民意调查来衡量反腐败改革的影响，调查结果将得到公布。而且为确保进行更为全面和多方面的评价，上述报告还包含非政府组织的意见，这些组织可进行独立评价。这些利益攸关方可将其评价结果提交司法部，以便将这些内容纳入司法部编制的监测和评价报告。

博茨瓦纳

32. 博茨瓦纳使用业务绩效指标评估其反腐败框架的实施情况。这些指标包括反腐败措施和腐败审计建议得到落实的百分比，以及腐败和经济犯罪局移交事项的处理率，以此可衡量已付诸行动的事项数量和已履行的法院命令数量。

33. 这些评估的结果用于政策咨询和新方案制定。根据评估结果，开展了新的审计，审计对象包括合同管理、中学的维护、旅馆旅游许可证的获取、社区自然资源管理以及人力资源。目前正在根据已完成的评估对《腐败和经济犯罪法》进行审查。

黑山

34. 黑山预防腐败局与联合国开发计划署合作，根据大韩民国的反腐败举措评估制定了评估反腐败措施实施情况的方法。该方法包括相关标准和指标，用以对各部门（起初重点关注的是国家行政管理、社会和儿童保护以及司法部门）执行廉正计划的主管机关进行评分和排名，并由两名专家（一名来自黑山非政府组织，另一名来自该区域的一个国家）提供协助。今后要重点评估的部门包括地方自治政府、教育、卫生保健、国有企业、市属企业、独立监管机关以及文化部门。

35. 数据来自多达 750 个主管机关填写的问卷。调查问卷处于持续修订之中，目前包含 164 个一般性问题和针对某些部门的补充问题。

36. 这些指标包括：违规行为、举报、投诉、处罚和提起诉讼的数量；内部程序的制定和实施；道德操守、廉正和反腐败措施方面的培训；管理部门工作的透明度；以及对反腐败法律的遵守情况。所有指标都根据其重要性加权。

37. 黑山对各项建议的执行率进行监测，并报告称，评估进程促使主管机关采取了一些新做法，从而通过了许多旨在预防腐败的内部程序和文件。反腐败局注意到腐败风险有所减少，但确定了需要进一步提供支持的领域，特别是在地方自治政府和卫生保健这两个部门。

巴拉圭

38. 巴拉圭设立了一个全国多机构廉正和透明度小组，目标是在公共行政部门实施促进廉正、透明度和反腐败的计划与战略，以期对各种腐败相关指数的得分产生积极影响，并支持各行为者进行诊断并采取具体行动，以此作为开展具体改革的工具。

39. 巴拉圭还通过其透明度积极控制面板来监测若干主管机关遵守信息获取相关法律和提供公共资源使用情况信息相关法律的情况，该面板是一个标准化的综合公共信息计算机工具，旨在便利获取公共信息和衡量各机构的守法程度。

摩尔多瓦共和国

40. 摩尔多瓦共和国的机构廉正评估涉及对公共实体内部腐败风险开展外部评价。这一过程使用分析性方法和实用方法来查明、描述和减轻腐败风险。

41. 《摩尔多瓦反腐败战略》包含一个监测机制，各监测小组通过该机制分析该《战略》下各项行动的实施进展和实施期间遇到的困难。国家反腐败中心负责协调战略行动，接收该《战略》实施情况的报告，并每半年和每年监测其实施情况。该《战略》所附《行动计划》所列各项行动依照为其确定的进展指标接受评估。所有监测小组都有民间社会代表，这些代表由非政府组织全国委员会根据《战略》规定的标准提名。此外，还鼓励民间社会采取行动起草关于《战略》实施情况的补充评价报告。

塞内加尔

42. 作为制定《塞内加尔国家反腐败战略（2020–2024 年）》工作的一部分，塞内加尔主管机关根据受《反腐败公约》条款启发而制定的网格，对立法框架和体制框架进行了情况评估。该网格以预防措施、刑事定罪和执法、国际合作、资产追回、信息管理和反腐败治理这六大支柱为基础，每个支柱都包含诸多层面，各层面依照有关标准接受评估，以确定得分。对每个层面的评估都由一系列问题组成。

43. 一名独立顾问在一个由行政部门、管制机构、民间社会和私营部门组成的多学科小组的陪同下，对反腐败制度进行了评价。评价指标包括：

- (a) 拟议的反腐败法律和条例的数量及其获得通过的百分比；
- (b) 设有专门反腐败机构的公共行政部门的数量；
- (c) 收到申诉、指控的数量和已就此展开调查的百分比，以及处理申诉和指控的平均所用时间；
- (d) 送交检察官的调查报告数量；
- (e) 监管机构及其他机构和行政部门的报告中提到的腐败指控案件的数量。

44. 塞内加尔根据有效性评价结果修订了其反腐败框架，除其他外，通过了关于打击洗钱和资助恐怖主义、资产申报、实益所有权透明度和资产追回的法律。

塞拉利昂

45. 国家反腐败战略秘书处是塞拉利昂反腐败委员会的一部分，负责监测各部委、部门和机构以及地方理事会和部门实施该战略的情况。评估指标包括：

- (a) 各部委、部门和机构为有效提供服务而制定的反腐败相关政策的数量；
- (b) 已设立的廉正管理委员会数量；

- (c) 正常运作的廉正管理委员会数量；
- (d) 从腐败公职人员处追回的资金所占百分比的变化；
- (e) 公众对腐败的看法；
- (f) 由反腐败委员会调查的案件数量；
- (g) 被起诉的腐败案件所占百分比。

46. 塞拉利昂还报告称，根据一个民间社会组织进行的腐败观念调查，90%的民众对塞拉利昂打击腐败持有信心。

正在制定的措施

47. 有三个国家报告称，目前正在制定与本说明有关的措施。
48. 埃及报告称，正在编写一份关于该国法律之立法影响的研究报告，还正在进行一项关于拟议法律对社会潜在影响的预先研究。
49. 作为制定预防腐败新行动计划的一部分，斯洛文尼亚正计划纳入评估行动计划有效性的指标。
50. 厄瓜多尔主计长办公室报告称其正在设立一个数据分析部门，负责分析和处理与公共财政管理有关的信息，以查明国家资源使用的模式、趋势和可能不合规定之处。
51. 厄瓜多尔还报告了《体制战略计划》和《减轻风险计划》下的一项业务管理指标，以评估国家总检察长办公室效率低下相关投诉的百分比。设立这一指标的目的在于追踪国家总检察长办公室工作人员涉嫌危害公共行政效率的犯罪行为的投诉数量，并分析和提出内部透明度政策，以减少上述类型犯罪。该指标是《体制战略计划》和《减轻风险计划》合规汇总表的一部分，在统计和信息系统的技术支持和方法支持下，每季度对该指标进行计算、报告和评价。

C. 反腐败风险摸底调查或评估

52. 一些国家报告称，已采取措施评估或监测不同机构或部门的腐败风险。
53. 例如，斯洛伐克采用了腐败风险管理工具年度匿名电子调查问卷，并在此基础上建立了公共机关腐败风险数据库。该数据库为追踪进展的循证方法提供了依据。为加强腐败风险分析和管理的整体办法，预防腐败处于 2022 年更新调整了电子调查问卷的问题集，原有的 102 个问题经重新评估、调整、更新后缩减至 32 个。该处仍在继续对调查予以精简，将其作为查明腐败风险的补充工具，并纳入中央管理一级。针对调查结果组织了讲习班，例如开展关于反腐败措施和廉正的交流。
54. 斯洛文尼亚报告了一个风险管理机制（廉正计划），这是风险评估的另一个实例，其目的是评估反腐败体制框架的有效性，并间接评估机构运作立法框架的有效性。廉正计划是所有公共机构的一项强制性机制。

55. 斯洛文尼亚政府还制定并通过了本国的《廉正和透明度方案》，其中列出了已查明的立法缺陷和实际缺陷以及弥补缺陷的措施。监测以指标为基础，实施机构迄今为止已发布两份报告。主管机关必须每半年报告一次实施情况。

56. 黑山介绍了通过评估条例草案中规定的腐败风险来制定“反腐败”立法的方法。通过这一过程查明的风险包括：有关规范模糊、不准确、不可理解，给各种自由裁量解释留下了余地；决策者拥有很大的自由裁量权；条例中使用的词汇和短语含糊不清；程序时限不明确；以及缺乏透明度或对执法机构的监督不明确。摩尔多瓦共和国采用了类似的方法，并利用反腐败专门知识评估了近98%的法律草案。

三. 衡量腐败情况

57. 共有14个国家报告了在国家一级实施衡量腐败情况的制度或措施。其中12个国家介绍了调查的使用情况，在大多数情况下，调查评估了对腐败的看法，少数情况下还评估了公民或其他利益攸关方的经历。

A. 定量方法和基于指标的评估

58. 欧洲联盟、芬兰和马来西亚报告了衡量腐败情况的定量方法。

欧洲联盟

59. 欧洲联盟报告了评估采购腐败行为的措施。为了评价和评估公共采购程序以及预防腐败措施的有效性，欧洲联盟委员会使用将定性和定量方法相结合的工具和指标，全面了解腐败的程度和风险。这些指标包括查出的腐败案件数量、实施的处罚、投标过程中竞争是否加剧、公共采购透明度是否提高，以及效率是否提升。

60. 虽然这些指标提供了一些关于公共采购中腐败程度和风险的信息，但欧洲联盟报告称，这些指标不能用于就腐败对公共采购效率的具体影响得出结论。为了确保这些方面都能得到涵盖，欧洲联盟会基于个案进行实证分析。

芬兰

61. 2019年和2020年，芬兰政府委托一个学术机构联盟制定了用于摸底该国腐败情况的定性和定量指标，并确定了相应的方法和数据来源。

62. 一系列广泛的指标涵盖了被政府确定为重要分析领域（特别是结构性腐败和关系网腐败）的七个腐败行为子类别，如不当影响和不道德决策。一些初步结果表明，在15至79岁的人群中，有6%的人完全赞同腐败在芬兰是一个严重问题。在不同的腐败领域中，人们认为问题最大的是“好兄弟网络、选举和政党筹资、土地使用和建设，以及职位选任方面的偏袒徇私”。人们认为腐败具有结构性、难以发现，而且往往发生在商业活动与主管机关的交汇处。建筑、

公共采购和竞标、社区规划、政治决策以及政党和选举筹资被视为高风险领域。对腐败认识不足也被确定为一项挑战。

63. 在这项摸底工作中，可以使用开源信息。在建筑部门，借助公开的合同和竞标信息，可以更加有效地追踪腐败迹象。关于操纵体育竞赛的问题，可从运动员的雇佣关系和工资、比赛行为和各种违规行为的相关信息中探查腐败迹象。

马来西亚

64. 马来西亚政府制定了马来西亚治理指标，涵盖透明度、问责制、效率和有效性等方面，该指标可用于指导对该国治理质量的评估。

65. 此外，反腐败局还与当地大学开展研究合作，以查明和衡量各部门中容易发生腐败、治理薄弱以及违反道德和廉正价值观的领域。例如，马来西亚伊斯兰科学大学 2023 年进行的一项全国性调查发现，41%的受访者非常同意马来西亚的腐败程度仍然高得惊人，69%的受访者认为腐败现象较上年有所增加。马来西亚主管机关得出的结论包括需要打造廉洁的商业环境，并为脆弱部门提供有针对性的解决方案。

B. 定性方法和调查

66. 其余国家介绍了为更好地评估本国腐败程度而采用的定性方法或开展（或委托开展）的调查。有些调查会评估腐败经历，但大多数调查都侧重于对腐败的看法。

阿尔及利亚

67. 阿尔及利亚报告称其依靠各种来源（包括对家庭腐败观念的全国性调查）评估本国腐败情况，并将于 2024 年底根据定量指标首次对机构工作进行评价，因为透明度及预防和打击腐败国家战略要求在公共和私营部门制定监测和评价指标。为此，该国正在建设一个关于衡量腐败情况的研究实验室项目。

博茨瓦纳

68. 除了进行年度审计之外，博茨瓦纳还通过其公共教育司开展调查，以评估腐败的普遍程度和影响。腐败和经济犯罪局开展了全国民意调查，并与统计局合作进行数据收集与分析。该合作利用人工智能技术测试和验证数据，保障了数据的完整性。这项工作所取得的成果为制定新政策提供了信息，并有助于审查现有政策或举措。

布基纳法索

69. 布基纳法索报告称，一个名为“国家反腐败网络”的民间社会组织开发了两种腐败情况衡量工具，并自 2020 年以来定期予以实施。这两种工具分别是综

合清廉指数和公共行政综合清廉指数，其目的是根据易发生腐败的程度对国家各机构进行分类。每年根据大量抽样用户对腐败的看法和经历，对约 20 个部委和机构进行排名。

70. 综合清廉指数评估腐败的频率及其演变情况，公共行政综合清廉指数则根据频率和实际经历衡量特定公共服务部门的腐败程度。

71. 根据包容性标准和区域多样性，向 2,000 名受访者发送抽样调查问卷。布基纳法索对所有公共服务部门进行了调查，并指出，市级警局和国家警局、宪兵队、海关、小学后教育机构、交通和卫生部门以及税务和房地产机构通常是腐败程度较高的部门。

智利

72. 根据《智利国家反腐败战略》，智利于 2020 年开展了一次公民意见征询，围绕对国内腐败情况的看法对 16,000 多人进行了调查。为开展此项调查，智利编写了一份出版物，以向民众介绍该调查，并增加其对这一现象的了解。该出版物还列出了加强廉正方面的良好国际做法，并提出了公共机构可借以加强和巩固国内廉正文化的三条主要途径。

埃及

73. 埃及使用了一种方法来衡量各部门和地域对腐败表现形式的看法。这些调查产生了两个与腐败有关的指数，即埃及认知和打击行政腐败指数以及政府服务评价指数。

74. 埃及认知和打击行政腐败指数是与民间社会组织、学术机构和公民协商制定的。埃及通过在公民中开展实地调查并调查私营部门代表以及法律、行政、治理、统计和经济学专家的意见来获得数据，以了解这些人群对政府机构和机关腐败程度的评估及其对预防和打击行政腐败工作的认识。

75. 这些调查旨在评估公民对埃及行政腐败情况的看法、专家对五个领域（经济、治理、法律、公共政策和公司）行政腐败问题蔓延程度的评估结果，以及公司管理人员对埃及行政腐败问题蔓延程度的看法。这些调查还衡量了公民、专家和私营部门代表对国家反腐败工作的认识程度。

76. 埃及报告称，在其国家风险评估中，评估埃及洗钱和资助恐怖主义威胁情况及其后果的方法便是基于对这些调查中所获定量和定性数据进行的分析。

欧洲联盟

77. 欧洲联盟报告了“欧洲晴雨表”的情况，这是一个用于定期监测欧洲舆论状况的民意调查工具。欧洲联盟委员会每年都会开展其中的两项调查，了解公民和企业对腐败的态度。

78. 2023 年关于欧洲联盟公民对腐败所持态度的特别欧洲晴雨表（除其他外）显示：

(a) 70%的公民和 65%的企业认为腐败是本国的普遍现象。共有 74%的公民认为其国家的公共机构存在腐败问题，73%的人认为本国的地方或区域公共机构存在腐败现象；

(b) 67%的受访者认为高级别腐败案件没有得到充分追查；

(c) 78%的企业认为政企之间联系过密是腐败的促因，59%的企业认为贿赂和找关系往往是在本国获得某些公共服务最简单的方式，57%的企业认为在本国获得商业成功的唯一途径是拥有政治关系；

(d) 54%的受访者表示，如果经历或发现腐败事件，不知道要到哪里举报，47%的受访者称，腐败问题举证困难是人们不对其进行举报的一个重要原因；

(e) 十分之三的人表示，举报腐败毫无意义，因为责任人不会受到惩罚，几乎同样多的人（28%）表示，举报腐败者得不到保护；

(f) 只有少数受访者认为：反腐败措施的实施是公正的，没有不可告人的动机（35%）；成功检控的案例数量很多，足以对腐败行为构成威慑（32%）；本国政府的打击腐败工作具有成效（30%），或本国政党筹资具有充分的透明度，并受到充分监督（29%）。

79. 欧洲联盟各成员国正在就欧洲联盟反腐败指令进行谈判，该指令建议要求成员国每年收集统计数据，以监测其反腐败制度的有效性。数据可包括报告和调查的案件数量、起诉数量、法院诉讼程序的平均耗时、受制裁的自然人（具体指公职人员和高级官员）数量、被追究责任和受制裁的法人数量、所实施制裁的类型和程度、法院驳回的案件数量和赦免数量。

危地马拉

80. 危地马拉将对公职人员道德行为的看法研究作为一种机制，量化对公务员廉正的信任程度。

81. 税务管理监督局通过电子邮件向所服务的纳税人通信数据库发送电子调查问卷，以便纳税人能够提供相关信息，说明其对工作人员道德行为的看法。

82. 此外，新成立的国家反腐败委员会已开始推动与衡量腐败情况和有罪不罚现象有关的举措。其中，“腐败档案”看板的第一阶段已经启动，用于追踪对腐败情况的投诉和调查。

83. 此外，“机构透明度诊断”作为一种工具，可以用来指明当前法规、发布信息、对不当行为实施制裁以及减轻腐败风险。

意大利

84. 意大利国家统计研究所在 2015–2016 年和 2022–2023 年期间开展了公民调查，以评估八个公共行政部门的公民和公职人员之间的腐败普遍程度和动态，包括卫生健康、教育、就业（在工作任命和福利方面，如调动、晋升和加薪）、公职获得与利用、司法、与执法部门和军队的互动以及公用事业服务

（电、煤气、水和电话）的获取。2017 年，意大利国家统计局研究所估计，7.9% 的家庭（2022–2023 年为 5.4%）直接被卷入了腐败活动，例如在生活中的某个时期（特别是在求职、参与竞争或开始从事新工作时）被索要金钱、优惠、礼物或其他物品以换取服务或优惠。下一次调查计划于 2027 年进行。

85. 此外，意大利反腐败局正在制定国家一级的公共采购和背景风险指标。除其他外，该项目旨在为决策提供信息，建立信息系统之间的互操作性，提供与公共采购、腐败和管理不善有关的指标和“危险信号”看板，并促进公民参与。一个门户网站负责整理该项目的相关成果，包括数据集看板和关于风险指标的数据、参考书目、信息图表和媒体材料。

肯尼亚

86. 肯尼亚在 2023 年开展了一项全国道德和腐败情况调查，调查发现，现行反腐败法律在打击腐败方面的有效性为 35.9%。73% 的受访者报告称自己曾在 2018 年行贿，但 2023 年行贿者数量只占 7.7%。调查显示，行不道德之举的公职人员占比从 2018 年的 63.3% 下降至 2023 年的 28.3%。

87. 肯尼亚使用三个指标来评估贿赂发生的可能性（被索贿的人数与寻求获得公共服务的人数之比）、贿赂发生的普遍程度（行贿的人数）和影响（行贿后才提供服务的比例）。

88. 此外，检察长办公室报告称其在不断审查关于起诉替代办法的政策，以提高法院和起诉程序的效率。在其提交议会的年度反腐败报告中，检察长办公室指出了反腐败法律的有效性以及在起诉腐败方面面临的挑战。对政策的持续审查促成了准则的制定，并为制定、修订和加强反腐败法律框架提供了信息，例如关于实益所有权的法律框架。

黑山

89. 在黑山，预防腐败局自 2016 年以来一直在进行民意调查，以衡量公民对腐败的认识及其对腐败的态度、对预防腐败局任务的了解程度以及对该局工作的看法。民意调查问卷由该局编制，实地调查和结果分析则由专门的独立民意研究机构进行。这些调查有助于预防腐败局确定公众对腐败问题和该局工作的看法，也有助于该局根据调查所获得的建议来确定和规划通过宣传活动采取行动的方向。

90. 黑山强调，对多年来的调查结果进行比较分析是一个极其重要的工具，可用于确定对腐败的看法，该工具不仅对预防腐败局有价值，对其他具有反腐败职能的国家机关和机构也很有价值。除其他外，该分析为黑山政府于 2024 年 6 月通过的《2024–2028 年反腐败战略》的制定提供了信息。

塞内加尔

91. 2016 年，塞内加尔国家打击欺诈和腐败办公室委托开展了一项研究，以深入了解人们对腐败的看法以及腐败成本，以便为该国制定反腐败战略提供信

息。在全国范围内，从公众、公共行政部门、私营部门、司法机构、国民议会、媒体、民间社会以及技术和金融合作伙伴中随机选取了 2,336 人进行调查。

92. 2023 年，该研究得到更新，扩大了样本，对来自公众和特定专业群体的 5,787 人进行调查。数据收集工作由一家独立公司管理，并由一个负责方法验证和报告批准的科学委员会监督。塞内加尔报告的主要调查结果如下：

(a) 93% 的人报告称其知道一种或多种腐败行为；

(b) 71.7% 的人认为腐败与国家有关；

(c) 53% 的腐败案件是由公民个人提起的；

(d) 安全、卫生、教育、海关、税收和地产、矿业、能源和国防等部门被认为容易出现腐败问题；

(e) 在私营部门，卫生保健、教育、银行和保险以及媒体和服务提供被认为与腐败有关；

(f) 易发生腐败的高风险职业包括财务官和会计、管理人员、检查官员和调查员、交通官员、技术代理人以及卫生、司法和教育领域的工作人员；

(g) 发生腐败的主要原因包括缺乏道德（72.8% 的受访者）、工资低（27.2%）、无知（18.7%）、缺乏公民意识（18.1%）、缺乏透明度（9.1%）、立法不力（5.2%）和官僚主义过度（5%）。

乌克兰

93. 根据标准化腐败调查方法，国家预防腐败局每年进行人口和商业调查，并定期开展专家调查。标准化腐败调查旨在提供相关数据，评估和改进国家反腐败政策，调查结果在年度《战略评价和监测报告》中予以公布。指标包括用于评估公共生活各领域腐败经历和对腐败的看法的指标。

94. 2023 年调查获得的主要结果包括：

(a) 对腐败持负面态度的民众比例从 2017 年的 43.3% 上升到 2023 年的 56%；

(b) 个人经历过腐败的公民比例稳定在 19.5%，但经历过腐败的企业比例上升到 22.2%；

(c) 愿意举报腐败案件的公民占总人口的比例保持在 10.2%，愿意举报的企业占比保持在 26.9%；

(d) 对举报人活动的认可有所增加，67.3% 的公民和 89.6% 的企业支持举报人活动。然而，对举报人所受法律保护的认识仍然很低，为 16.1%。

四. 所涉利益攸关方

95. 几乎所有提交材料都强调了非政府利益攸关方在制定和开展各种衡量工作方面所起到的作用，以及非政府机构开展的平行报告或问卷调查的有用性，这

些报告或问卷调查为公共机关开展的工作提供了资料，或有助于验证或交叉核对其工作结果。私营部门、民间社会和学术界经常被称为此类工作中极其重要的行为者，在制定各项方法时经常对其进行问卷调查或咨询。材料中提到的其他利益攸关方还包括法官、记者、政治家、分析人员、媒体、国际组织、捐助者和贸易协会代表。

96. 一些国家将研究或问卷调查工作外包给非政府利益攸关方，如独立公司、咨询公司、非政府组织或学术界。摩尔多瓦共和国指出，问卷调查应由独立主体（可靠、透明的调查公司）进行，而不是由负责监督反腐败政策的公共实体——国家反腐败中心进行。

五. 数据来源和技术的使用

97. 除了上文各节所述的在公民、企业和公职人员中进行的问卷调查外，大多数国家还提到将刑事司法数据作为评估腐败程度的来源。例如，北马其顿报告称，该国采取了案件追踪方法，并定期编写载有腐败案件统计数据的年度报告。这些年度报告包含统计数据、关于具体案件的叙述性资料以及关于对该国腐败看法的相关报告摘要。

98. 一些国家使用了行政记录或公共采购数据，其他国家则表示，它们从非政府利益攸关方编写的报告中获取信息。例如，摩尔多瓦共和国指出，非政府组织以及国家组织和国际组织进行的问卷调查所反映的数据对确定需要对哪些问题领域采取战略办法做出了重要贡献。

99. 意大利强调，通过使用开放数据和开源编程语言提高了透明度，除其他外，这为使用人工智能进行数据分析铺平了道路。

100. 大多数国家报告称，问卷调查是在网上进行的；一些国家报告称，使用了软件解决方案来收集和分析数据，例如社会科学统计软件包（SPSS）和 R 软件，以及 Tableau Public 等数据可视化工具。

六. 挑战

101. 各国面临着相似的挑战。一开始，各国就提出难以量化腐败现象是主要挑战。正如巴拉圭所总结的那样，“腐败具有复杂性和不透明性，因此很难理解腐败并对其进行衡量。为把握其特点和表现形式，已对各种办法和方法进行了测试。因此，也许只有综合不同研究所体现的所有方面，才有可能对腐败进行定性，并了解它所涉及的机构[和]岌岌可危的公共价值观。”

102. 在实践方面，各国强调的主要挑战包括：缺乏最新、准确、可靠和可获取的数据；需要分析的数据量较大；方法指导不足；数据收集方法耗时且多种多样，数据来源和格式也多种多样。各国指出，它们要么缺乏数据，要么只拥有分散、无结构和非系统性的数据。

103. 有一个国家在需要评估的机构数量方面面临挑战。该国从较小的部门开始，在几年内分阶段进行评估，从而解决了这一挑战。

104. 由于缺乏人力、技术、科技、体制资源，特别是财政资源，因此难以进行全面评价和实施有效的纠正措施。

105. 一些国家强调，缺乏衡量腐败情况或反腐败框架有效性的标准化或定制化方法。有两个国家特别指出，缺乏制定腐败情况衡量方法和程序的监管依据或立法依据，这是衡量腐败情况面临的一个障碍。

106. 一个国家指出，在某些情况下，既得利益行为者可能会抵制对反腐败框架或拟议改革进行评价，导致难以实施有效措施。

107. 一些国家注意到公民对参与调查犹豫不决或参与程度低，有些机关也不愿意成为反腐败措施实施情况评估方法的对象。黑山通过促进最高级别的主管机关的参与以及宣传最佳做法来激励参与。事实证明，排名和竞争因素以及媒体报道对主管机关特别有激励作用，并促使更多机构参与其中。

108. 乌克兰认为以下四个方面能够起到一定作用，包括有助于克服可能的限制：

(a) 重点在打击腐败的最优先领域（经验证据表明腐败风险最大、危害最大的领域）进行数据收集和分析；

(b) 努力解决数据登记册之间的互操作性问题（以确保数据访问和交换）；

(c) 广泛采用先进技术（信息和通信技术、大数据分析和人工智能）来收集和分析腐败数据；

(d) 无论使用哪种来源进行腐败分析，包括举报人报告、财务文件、社交媒体等大型数据集，以及公开来源（如官员生活方式监测），都应基于客观方法。

七. 国际努力

109. 各国提到了一些国际举措，这些举措为其衡量腐败情况或国内框架有效性的努力提供了指导或信息。

110. 所提到的衡量腐败情况的国际举措包括毒罪办“衡量腐败的统计框架”和有 81 个会员国参与的框架制定进程。各国还提到了《腐败情况调查手册：通过抽样调查衡量贿赂和其他形式腐败的方法准则》，以及可持续发展目标元数据储存库和用于监测关于大幅减少一切形式腐败和贿赂行为的具体目标 16.5 的指标。一些国家采用了有关方法来衡量具体目标 16.5 下的两项指标，并正在收集和传播关于这些指标的统计数据，按部门、程序类型和贿赂金额分列。

111. 各国还提到了联合国电子政务和电子参与指数。此外，一些国家强调了非洲联盟腐败问题咨询委员会在创建腐败情况衡量工具方面所做的工作。一些国家提到，透明国际腐败观念指数是帮助它们将其认识到的本国腐败程度与其他国家腐败程度进行比较的一种工具。各国提到的其他工具包括世界银行的全球治理指标和开放数据准备状态评估工具、TRACE International 协会编制的贿赂风险矩阵、经济合作与发展组织（经合组织）的公共廉正指标、非洲晴雨表调查、安永会计师事务所的《全球廉正报告》，以及易卜拉欣非洲治理指数。

112. 许多国家指出了国际同行审议机制的效用，如公约实施情况审议机制以及非洲联盟、欧洲委员会、美洲国家组织、经合组织和金融行动特别工作组的审议机制。一些东欧国家和中亚国家强调了根据经合组织《伊斯坦布尔行动计划》新确立的基于指标的方法。欧洲联盟介绍了其《法治报告》，该报告作为一个监测进程，除其他外，用于评估资产披露规则、游说情况、“旋转门”和公共决策总体透明度，包括公众获取信息的机会；防止公共部门利益冲突的规则；确保保护举报人和鼓励举报腐败行为而采取的措施；预防高风险部门出现腐败的措施；以及刑事定罪和制裁等压制措施。

113. 乌克兰就监测反腐败战略的机制和监测公共政策实施情况的电子信息系统开展了一项研究，并审视了 20 多个国家的系统，以便为乌克兰的方法提供信息。

114. 毛里求斯正在试行区域反腐败工作指数，以衡量南部非洲发展共同体成员国反腐败工作的有效性，并每年报告 17 项反腐败指标，其中包括：

- (a) 设有国家反腐败战略以及相关的监测和评价框架；
- (b) 成功实施的新反腐败法的数量；
- (c) 完成的调查数量与授权调查和实际定罪的腐败案件数量的对比；
- (d) 公共部门腐败案件数量与私营部门腐败案件数量的对比；
- (e) 为公职人员开展的公共教育和提高认识活动以及反腐败培训活动的数量；
- (f) 进行调查的洗钱案件数量和价值以及追回的非法资产总价值；
- (g) 开展的腐败风险和脆弱性评估次数；
- (h) 公民对腐败认识的程度（百分比）；
- (i) 发起的公私反腐败伙伴关系/平台/活动的数量；
- (j) 分配给反腐败工作的国家预算比例。

115. 巴拉圭强调，以下步骤在多边背景下可能有用：

- (a) 制定技术和金融合作方案，以支持建立腐败情况衡量制度；
- (b) 促进各国之间交流良好做法和经验教训，以改进衡量腐败情况的办法和方法；
- (c) 促进各国采用国际标准和公认的方法，以保证所收集数据的可比性和质量；
- (d) 定期评价和审查国家在打击腐败方面所作的努力，以确定需要改进的领域并提出具体建议。

116. 一些国家指出，它们欢迎在衡量腐败情况方面提供技术援助。

八. 展望

117. 为本说明提交信息特别是关于反腐败框架有效性现行评估方法的信息的国家组成的样本较小。鉴于所介绍的许多方法更多地是为了评估框架的实施水平而不是有效性，而且各国提到了它们面临的许多挑战，并认为技术援助和国际努力可能有所帮助，预防腐败问题工作组不妨决定在今后的会议上继续讨论这一议题。此外，工作组不妨考虑请毒罪办在有足够预算外资源的情况下，就如何评价反腐败框架的有效性编制指导意见。
