



## 统计委员会

## 第五十四届会议

2023年2月28日至3月3日

临时议程\* 项目4(d)

供决定的项目：犯罪与刑事司法统计

## 联合国毒品和犯罪问题办公室和墨西哥国家统计和地理研究所关于腐败衡量的报告

## 秘书长的说明

根据经济及社会理事会第2022/324号决定和以往惯例，秘书长谨转递联合国毒品和犯罪问题办公室和墨西哥国家统计和地理研究所(统计地理所)关于腐败衡量的报告，该报告已提交统计委员会审议。本报告详细介绍腐败衡量的背景，并提供作为背景文件的一个统计框架，用于衡量腐败的不同层面和影响以及旨在预防和打击腐败的政策的效果。各国统计局可以发挥关键作用，促进相关国家机构的参与和协调，以执行关于腐败衡量的统计标准，并确保数据的一致性和透明度。

统计委员会不妨与联合国反腐败公约缔约国会议协调，欢迎衡量腐败的统计框架。

---

\* E/CN.3/2023/1。



# 联合国毒品和犯罪问题办公室和墨西哥国家统计和地理研究所关于腐败衡量的报告

## 一. 引言

1. 2022年,在统计委员会第五十三届会议上,联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和墨西哥国家统计和地理研究所(统计地理所)提交了关于犯罪和刑事司法活动的联合报告(E/CN.3/2022/14),其中介绍了自其上次报告(E/CN.3/2013/11)以来在实施路线图以改进国家和国际两级犯罪和刑事司法统计数据质量和可得性方面取得的进展。根据路线图,优先活动围绕三大支柱展开:

- (a) 制定新的方法工具;
- (b) 促进能力建设活动;
- (c) 加强国际数据收集和分析。

2. 统计委员会在第53/113号决定(见E/2022/24)中表示赞赏在提高犯罪和刑事司法统计数据的质量和可得性方面取得的进展,强调需要监测在落实可持续发展目标方面取得的进展,核可了非法资金流动统计计量概念框架,以及衡量与性别有关的杀害妇女和女童(又称“杀害女性”)行为的统计框架,并欢迎标准化的可持续发展目标16调查。

3. 统计委员会第五十届会议欢迎《2018年腐败调查手册:关于通过抽样调查计量贿赂和其他形式腐败的方法准则》,并请毒品和犯罪问题办公室广泛传播该准则。

## 二. 衡量腐败的必要性

4. 腐败有多种形式,影响到社会各个部门,有不同的推动因素和后果。因此,要有效地监测腐败,单一的指标或单一的定义仍然不够。

5. 在过去几十年里,在国家和国际层面都编制了对腐败程度的评估,其中大部分是基于认识的关于腐败的指标。世界银行的腐败控制指标或透明国际的清廉指数等指标有助于查明对腐败的认知和腐败的驱动因素,并提高了对腐败负面影响可持续发展的认识。

6. 然而,这些衡量结果并没有提供决策者监测不同类型的腐败相关行为,或确定更容易出现腐败的部门、政府程序和手续所需的那类信息。尽管通过可持续发展目标的指标16.5.1和16.5.2的方法,在衡量个人和企业的贿赂方面取得了重要进展,但仍缺乏综合方法,无法对贿赂以外的不同类型腐败的规模、腐败相关风险以及预防和应对这一腐败现象的政策的有效性进行可靠的衡量。

### 三. 制定衡量腐败的统计框架的任务和程序

7. 衡量的重要性载于《联合国反腐败公约》关于收集、交流和分析有关腐败的信息的第 61 条。该条呼吁各会员国考虑在同专家协商的情况下，分析其境内腐败方面的趋势以及腐败犯罪实施的环境；为尽可能拟订共同的定义、标准和方法而相互并通过国际和区域组织开发和共享统计数据、有关腐败的分析性专门知识和资料，以及有关预防和打击腐败的最佳做法的资料。各缔约国均应当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。

8. 2019 年，联合国反腐败公约缔约国会议第八届会议通过了第 8/10 号决议，请毒品和犯罪问题办公室“继续就确定和完善衡量腐败问题的方法进行专家级磋商，以便就一个全面、科学合理和客观的框架提出建议，以便根据缔约国的要求协助其按照《公约》的规定衡量腐败”。

9. 在 2021 年举行的反腐败特别会议上，大会通过了题为“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。该宣言鼓励毒品和犯罪问题办公室与统计委员会协调，并在整个联合国系统的广泛合作下，以方法研究工作和可靠的数据来源为基础，制定并共享一个全面、科学合理、客观的统计框架，以协助各国根据《联合国反腐败公约》努力衡量腐败、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。

10. 毒品和犯罪问题办公室为制定统计框架而实施的进程包括这些活动：

(a) 汇编政府和非政府机构在国际、区域和国家各级进行的腐败衡量的现行标准，包括方法和指标；

(b) 与学术界和国际组织的专家进行内部磋商，以审查关于腐败衡量的现有研究成果和国际惯例，评估其有效性、相关性和可行性；

(c) 与会员国任命的国家专家进行混合磋商(当面和在线)，审查国家一级衡量腐败的现有做法；

(d) 制定第一版统计框架，包括对主要腐败类型进行定义，以界定描述腐败的分析组成部分、促成腐败的因素和阻止腐败的能力；

(e) 就统计框架草稿进行国际协商，参与方有各国统计局、联合国反腐败公约缔约国会议任命的国家专家、学术专家、国际组织(世界银行、经济合作与发展组织和国际反腐败学院)以及非政府组织的专家；

(f) 根据国际协商期间收到的意见制定统计框架的最后草稿，并将草稿提交给将于 2023 年举行的统计委员会第五十四届会议。

11. 在联合国统计委员会审查之后，毒品和犯罪问题办公室计划将统计框架提交给联合国反腐败公约缔约国会议，供其在第十届会议期间审查并可能通过。

## 四. 建立衡量腐败的统计框架

12. 腐败是一种隐蔽的行为，其受害者和机构并不总是愿意或能够报告和记录腐败发生的情况。由于害怕遭到报复、不愿意抵制既定做法、共同承担责任或直接从腐败行为中获益等原因，经历、目睹或发现腐败行为的人向主管当局报告罪行的可能性远低于其他犯罪行为，因此，可获得的数据可能更加有限。

13. 为了克服这一挑战，衡量腐败的统计框架包括一套最低限度的核心指标，并就不同的数据来源和标准的方法工具提供指导，以产生简单、可比较和可操作的指标，用于衡量各国和不同时期的腐败情况，加强其国家数据收集和编制系统。

14. 制定可用于跟踪腐败现象的腐败衡量标准，是诊断腐败性质、程度和趋势的第一步。统计衡量框架的重点是检测和监测腐败在哪里、腐败程度如何表现和如何随时间变化，以及这些因素可能对具体政策的反应。

15. 许多国家和国际社会已作出实质性努力，通过贿赂盛行程度来衡量腐败。联合国大会第 71/313 号决议通过的监测《2030 年议程》各项可持续发展目标和具体目标的全球指标框架载有衡量可持续发展目标的具体目标 16.5(大幅减少一切形式的腐败和贿赂行为)进展情况的两项指标的定义，具体如下：

(a) 指标 16.5.1 过去 12 个月内至少与公职人员接触过一次、向公职人员行贿或被这些公职人员要求行贿的人所占比例；

(b) 指标 16.5.2 过去 12 个月内至少与公职人员接触过一次、向公职人员行贿或被这些公职人员要求行贿的公司所占比例。

16. 一些国家已采用现有方法来衡量这两项指标，并已在收集和传播关于这两项指标的统计数据，按部门、程序类型和贿赂数额分列。

17. 然而，贿赂只是多种多样的腐败现象的一种表现形式。《联合国反腐败公约》没有对腐败作出的单一定义，但列出了一系列普遍认同的表现形式，其中包括：

- (c) 贿赂本国公职人员；
- (d) 贿赂外国公职人员和国际公共组织官员；
- (e) 公职人员贪污、挪用或以其他类似方式转用财产；
- (f) 以权谋私；
- (g) 滥用职权；
- (h) 非法获益；
- (i) 私营部门的贿赂；
- (j) 私营部门的贪污财产；
- (k) 对犯罪所得的洗钱行为；

(l) 隐瞒；

(m) 妨碍司法。

18. 准确计量的第一步是制定明确和全面的统计定义，并明确界定要获得的信息。为此，应当指出，可被视为腐败的行为既可存在于公共当事方和私人当事方之间，也可存在于私人领域的私人当事方之间。

19. 作为背景文件提交统计委员会的统计框架载有一份按腐败类型和衡量类型(直接腐败衡量以及风险和对策衡量)分列的指标清单。统计框架旨在用于国家一级，以支持各国界定关于腐败的国家统计系统。跨越腐败不同层面的指标可以为解决腐败问题提供全面证据，但没有一个单一的国家腐败衡量标准可以涵盖问题的全部复杂性。不可能在部门指标汇总的基础上编制出一个单一的国家腐败指标。

20. 统计框架是全面的，包括直接和间接指标。对腐败的一些直接衡量方法虽然更容易理解，但费用昂贵，而且并不总是容易实施。间接衡量可能有助于查明不同类型的腐败，并了解这些腐败发生的背景，无论其普遍程度如何。

21. 统计框架承认腐败的多方面复杂性，体现为纳入了多种来源，其中可包括与公共财政和程序有关的行政记录(如公共采购记录和资产申报记录等)、家庭和企业腐败问题抽样调查、其他抽样调查(包括公共服务调查)、专家访谈、匿名的个人腐败犯罪记录、匿名法院案卷和举报档案，以及刑事司法系统和民事诉讼程序在其相应程序所有阶段产生的行政记录。

22. 统计框架还承认，有必要将性别平等视角纳入腐败衡量。在可能的情况下，该框架促进对性别平等视角进行细致入微的分析，而不仅仅是按性别分列数据。

23. 统计框架承认，不同的情况需要不同的应对措施，因此，一些指标可能需要在实施时加以调整。因此，各国之间的可比性需要采取整体方法，仅有一项指标不足以得出明确的比较结果。

24. 同样，框架的通过需要采取跨部门和跨机构的办法。鉴于框架中包括的指标和数据来源多种多样，其实施需要多个相关利益攸关方的有效合作，这些利益攸关方可能已经拥有构建拟议指标所需的数据，可能只是需要一些数据调整和方法指导，就可以产生标准化的可靠统计数据。

25. 衡量腐败的统计框架促进了透明、监督和问责的文化，为编制数据提供了指导，一旦有了这些数据，就可用于评估和监测反腐败工作的成效。

## 五. 有待统计委员会采取的行动

26. 统计委员会不妨：

(a) 欢迎衡量腐败的统计框架，并评论其统计有效性；

(b) 请各国统计局与其他相关国家机构积极合作，实施衡量腐败的统计框架；

(c) 向联合国反腐败公约缔约国会议提供支助, 通过科学合理和客观的统计框架衡量腐败。

---