

ZHEJIANGSHENGXIAN SHI QU ZHENGFU LIANJIE
FANFUBAI DE GONGMIN GANZHI PINGGU BAOGAO

浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的 公民感知评估报告(2015年度)

郭剑鸣 裴志军等◎著

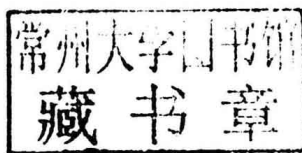


红旗出版社

ZHEJIANGSHENGXIAN SHI QU ZHENGFU LIANJIE
FANFUBAI DE GONGMIN GANZHI PINGGU BAOGAO

浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的 公民感知评估报告(2015年度)

郭剑鸣 裴志军等◎著



红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公民感知评估
报告. 2015 年度 / 郭剑鸣等著.

-- 北京: 红旗出版社, 2015. 9

ISBN 978-7-5051-3566-6

I. ①浙… II. ①郭… III. ①地方政府—廉政建设—
研究报告—浙江省 IV. ①D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 238434 号

书 名 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公民感知评估报告. 2015 年度
著 者 郭剑鸣 裴志军等

出品人 高海浩 总 监 制 徐永新
责任编辑 董良敏

出版发行 红旗出版社 地 址 北京市沙滩北街 2 号
邮政编码 100727 编 辑 部 010-64038529
E - mail hongqi1608@126.com 发 行 部 010-64024637
欢迎品牌畅销图书项目合作 项 目 部 010-84026619
印 刷 北京天正元印务有限公司

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16
字 数 320 千字 印 张 14.5
版 次 2016 年 1 月北京第 1 版 2016 年 1 月北京第 1 次印刷

ISBN 978-7-5051-3566-6 定 价 45.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

前 言

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央高度重视、全面推进党风廉政建设。特别是以2012年12月4日中央政治局会议提出《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》为标杆,党中央、国务院、中央纪委采取了一系列关于加强党风廉政建设的举措。浙江省委、省政府和省纪委在中央的统一部署下,全面推进从严治党 and 反腐倡廉建设。在中央“八项规定”基础上,浙江省又严厉推行“六项禁令”、“28条办法”。浙江各地区、各部门也纷纷结合党风廉政建设的实际情况,公布实施了严字当头、真行管用的新制新规。这些规定和措施具有极强的指导性、针对性、示范性和可操作性,为从根本上改善党风、政风和社会风气提供了制度保障。

反腐败工作是一项长期、系统的工程,需要环境净化——制度践行——监督评价三位一体有机结合。为切实把握反腐倡廉新形势下,民众对党风廉政制度建设落实情况和反腐倡廉实际成效的真切感受,我们决定从公众感知的角度做一项长期的清廉反腐败监测评估计划。为了把工作做得更扎实、具体和可信,我们没有像许多评估报告那样做全国乃至全球范围的调查,而是定位于为浙江省的反腐倡廉工作服务,以小窥大。同时,评价过程和结果发布完全采取学术研究和民间评价的方式进行,其目的不是给各县(市、区)做一个廉政建设的排名,而是希望能建立浙江省县(市、区)政府廉政建设公众感知数据库,对我省县(市、区)政府廉政建设起到预警查遗、咨询服务作用。同时,本项研究旨在探索有中国特色的廉政评价体系,形成自主的政府清廉评价话语权。

经过一年多的策划和准备,我们将计划取名为“浙江省县(市、区)政府清廉反腐败的公民感知评价”。为此,我们精心筛选了制度完备、程序公正、结果公平、业务规范、作风正派、行为正义、文化清明、成效显著共8个一级指标和40项二级指标,在2014年7月至2015年6月间,对浙江省11个地市、90个县(市、区)开展了所在地居民对所在县(市、区)政府清廉反腐败情况的感知调查。

感知调查是主观评价的一种。我们选择用公众感知调查的方式来观察各县(市、区)的反腐倡廉工作状况,是因为一个地方的风清气正与否、反腐倡廉成效的高低不仅仅要看各级政府做了什么,更要看当地民众是否真正感受到政府办事更公道、公正了,是否得到更多实惠。但同时也就难免会出现即便某地的政府有反腐倡廉的切实作为,如果没有被民众真切体会到,该地政府的努力也不能真实地反映到报告中的情况。就此而言,本评价报告和所有主观评价报告一样,都只是不全面评价。

当然,这并不是说主观评价就是评价者坐在办公室里拍脑袋随意做出的评价。说起感知调查,人们不由得想起透明国际做的努力。他们从1995年就开始发布各国政府清廉度的排名。这个排名现在涉及约180个国家和地区,采取的方法就是公民感知调查。但我们的调查尽可能地克服了该类调查的缺点,有自己的特色。一是不夹带自己的价值标准和感情感受,完全忠实于受访民众的感知;二是不受新闻媒体、政府发布信息的影响,我们对所有县(市、区)都没有典型经验意义上的偏好,也不先验地看待某个地方的党风、政风和社会风气;三是积极慎重,对评价目的地进行深度调查,全省总有效调查样本8974份,接受调查对象占当年全省人口总数的万分之一点六。我们招募培训90名有一定调研经验的研究生和大学生,这些学生都来自其中一个县(市、区)或至少对其中的一个县(市、区)有常住居民的亲朋好友,对所调查的地域有一定程度的了解。他们在教师的带领下,花费两个月左右的时间对每个县(市、区)进行随机访谈。我们对访谈对象有严格的筛选,其身份要符合四个条件,即必须是所在县(市、区)的常住居民;必须是直接接触过县(市、区)、镇或村任意一类的干部,对他们的公务行为或生活方式有直接感知;必须是有社会交往的职业(排除家庭主妇、主男),有切实的住址(我们承诺保密);必须有一定的行业、年龄和镇村区域分布。我们要求每人每天最多

访谈4个对象,以保证调查的全面、深入和完整,不走过场。同时,虽然在每个县(市、区)我们只投放100个调查访谈样本,但允许被调查访谈对象聚集同村、同单位的人共同完成,所以,1份样本也可能代表一个村或一个部门,其代表性有较好的社会基础。另外,为保证评价结果的可逆检验,我们将所有的原始调查问卷都作为档案保存起来。可以说是主观评价中我们做到了尽可能的客观。

本次调查的结果显示,全省11个地市的综合得分都在70分以上,最高分和最低分之差也只有2分多。这说明,一方面,浙江全省各县(市、区)在贯彻执行中央和省委从严治党、严厉反腐败的精神上,步调比较一致,行动整齐有力,对所在地的民众发生了较强的廉政建设感知影响;另一方面,受访民众也比较客观地评价了所在区县党风政风、社会风气的好转。因为,我们的40个调研二级指标都是按很满意、满意、比较满意、不满意和极不满意5个选项设计的,对应的评价分数为85分以上、75-84分、60-74分、40-60分和40分以下,70分以上的评价结果意味着公众总体上都在满意和比较满意的区间里做出了选择。当然,这也说明我们的反腐倡廉工作和成效还有很大的努力空间。

但是,主观评价总归是主观的,其中的缺陷是不容回避的。比如,前面讲的民众感知与所在县(市、区)政府的客观努力可能会不一致;由于每个县(市、区)规模不一,按照一样的样本规模开展调查,每份样本的代表力是不一样的,依此形成的结果也会有差异;不同地区民众的政治文化意识和水平存在差异,他们对政府清廉的要求有高有低,可能某种行为在有些地方被民众认同为是清廉的,在另一些地方的民众看来只能算是比较清廉的,甚至有些行为用党纪国法衡量难以容忍,却在某个地方的长期文化演进中被接纳了;不同县(市、区)接受调查的民众结构存在差异,他们的职业、年龄、政治面貌、学历很难做到整齐划一。诸如此类,不一而足。

本报告是浙江财经大学公共管理学一级重点学科集体智慧和劳作的结晶。评价报告由学科负责人郭剑鸣教授总体策划,在浙江财经大学公共管理学一级重点学科建设经费和国家社会科学规划重点课题“完善我国反腐败的系统机制研究”经费的资助下开展。行政管理学科方向负责人裴志军教授负责调研、报告写作的具体协调。郭剑鸣、裴志军、操世元、冯涛、廖丹子、宋晓清参与了相关章节的

写作,最后由郭剑鸣修改统稿。王晟、潘迎春、张晓蓓、韦晓蓓参与了调研或讨论。另有90名研究生和本科生参与了各县(市、区)的调研。在此一并感谢!

作为国内第一份对政府清廉度进行公众感知评价的报告,虽然我们始终坚持正确的政治方向,努力做到科学公正,但内心促进反腐败的动力和面临的外部压力是并存的。我们真诚恳请各界人士予以批评指正!还好我们做的是连续性评价,我们将在以后逐年的评价调查中不断完善。

郭剑鸣

浙江财经大学廉政研究中心

二〇一五年七月

目 录

CONTENTS

1	反腐败需要公众感知评价	1
1.1	有效反腐败的两手:自主的制度化反腐败与公众感知助推反腐败	1
1.2	反腐败的公众感知评价及其缺陷	5
1.3	做属于公众的感知评价	12
2	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知指标体系与测度方法 ...	16
2.1	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知指标的选取	16
2.2	数据收集与样本的描述性统计	21
2.3	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知指标体系信效、效度检验	22
2.4	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知指标权重的确定	25
2.5	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知综合分值计算模型	37
3	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公民感知评估总报告	39
3.1	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公民感知描述性统计	39
3.2	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败公众感知二级指标均值归整地级市评价结果	43

3.3	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败公众感知的一级指标归整地级市评价结果	48
3.4	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败公众感知的综合评价归整地级市评价结果	51
3.5	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败公众感知的综合评价结果	52
4	浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公民感知评估分报告	57
4.1	杭州市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	57
4.2	宁波市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	72
4.3	绍兴市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	86
4.4	湖州市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	100
4.5	嘉兴市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	114
4.6	温州市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	127
4.7	台州市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	142
4.8	丽水市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	156
4.9	舟山市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	171
4.10	金华市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	185
4.11	衢州市政府廉洁反腐败的公民感知评估报告	199
5	结论与讨论	214
5.1	对结论的简单讨论	214
5.2	提升反腐败公众感知度的建议	216
5.3	下一步的行动	221

1 反腐败需要公众感知评价

腐败被认为是“政治之癌”，是人类社会健康机体上的毒瘤。腐败的直接危害是造成党和政府执政、行政合法性受损，政治生态、经济生态和社会生态全面恶化。十八大以来，中国共产党通过强化中央巡视、践行八项规定、开展群众路线教育实践活动等一系列举措，依法依规严惩党政公职人员的腐败腐化行为，赢得了广泛的民众支持和普遍的国际赞誉。无论是反腐败实践还是反腐败研究，都需要把民众对反腐败的深切感受和新的期待通过尽可能客观科学的方法展现出来。

1.1 有效反腐败的两手：自主的制度化反腐败与公众感知助推反腐败

一般认为，腐败是“运用公共权力来谋取私人利益的行为”，也就是通常所说的以权谋私。显然，从腐败中渔利的是那些寻租的有权部门、人员以及那部分做出行贿行为的公众，而最不乐意见到腐败并在其中受到伤害的是广大公众。表面上看，公共部门与广大公众在腐败与反腐败中是一对矛盾体，似乎反腐败的主动权掌握在公共部门手中，他们可以决定反不反腐败，什么时候反腐败，反到什么程度，广大公众是被动的。但实际上两者又是统一的。因为，公众对腐败的容忍度才是真正决定公共部门采取什么态度和什么措施反腐败的力量。公共部门自主的反腐败制度安排是最基本的，但它起到的效果最终还要由公众说了算，并需要

根据广大公众的意见,对反腐败制度、方式和重点领域进行调整。所以,反腐败需要公众感知评价这另一只手的参与。

腐败是伴随公权力而来的。可以说,自公权力建立时起,各个国度和朝代就不同程度地开始了反腐败制度的设计,但腐败的滋生还是不断地葬送了这些历史朝代,也时刻危及着这些国家的执政安全。什么原因呢?公众没有对这些反腐败的努力照单点赞,公众对反腐败的感知还没有达到满意的程度。

众所周知,腐败发生与其他事物的发生一样有着多重的“生态性”原因,诸如人格修养、文化环境、传统习俗、公务程序、办事场所、法规制度等都对腐败的滋长起着不同的作用,归纳起来,不外乎是人的因素、文化的因素和制度的因素。因此,在防控腐败的策略选择上,就有人格的修炼、文化的改造和制度的完善几条路径。但从防控腐败的成效看,最为关键、最为长效,也最为稳定的因素仍然是制度内容的严密与否和制度实施的严格与否。“把权力关进制度的笼子里”既要求制度本身的设计要足够严密以便关得住权力,解决“牛栏关不住猫”的问题,又要求把所有权力不留死角和情面地置于制度的约束之下,只有如此,才能真正建立起不想腐、不敢腐、不能腐、不易腐的防腐反腐败系统化机制。

但在理论和实践上,不论国内还是国外,也不管是所谓的民主国家还是传统国家,这样的理想机制都还没有完全建立起来。因为,迄今腐败仍是全球性、跨制度的政治异化物。自腐败“毒瘤”生长以来,人们就在思考预防和治疗之策。人们对腐败的认识虽然有许多种,但基本之意是“以公权牟私利”。^①我们知道公权力是“公意的化身”,其竖立并得到认同,自然是为满足公共利益的目的。为什么这样的公权力会经常被异化为牟私利的工具呢?综合学术界的思考,主要有以下几种观点:

1. 政治学的观点:腐败是对权力监督缺位的产物。阿克顿(Lord·Acton)所

^① 2003年10月31日,第58届联合国大会审议通过《联合国反腐败公约》,将腐败界定为:“直接或间接向公职人员许诺、提议给予或给予该公职人员或其他工作人员或实体不应有的好处”或“公职人员为其本人或其他人员或实体直接或间接索取或接受不应有的好处,以作为其在执行公务时作为或不作为的条件”。该定义很好地回答了腐败的行为主体、动机、手段方式和后果等五个要素。

说的“权力导致腐败,绝对权力绝对导致腐败”,^①既包含有权力结构设计不合理,专业化和分化度不高的因素,也有权力监督系统失效的因素。

2. 经济学的观点:腐败是市场经济条件下经济租金的分配。政府强权和市场体制的不规范,使得政治学意义上的公意“委托-代理”模式失效,“设租”和“寻租”不仅有市场,而且有可能。^②

3. 法学的观点:腐败是廉政法制和法治的缺失或滞后的结果。廉政法制缺失或滞后容易使公权力行为的正当性规范模糊,行为主体无所适从或钻空子。而廉政法治不严则会使公权力行为异化所受到的惩处不足以抑制该行为主体对行为异化带来收益的欲望的追求。^③ 亨廷顿早在《变革社会中的政治秩序》一书中就提出,标准变迁对行为的影响,使原先不是腐败范围的行为进入了腐败行为之列,同时,标准变迁过程中,行为与新制度磨合需要一个时期,这当中也常常发生不正当行为。

4. 文化及心理学的观点:腐败是公权力行为主体与各种环境变量博弈的选择。著名心理学家勒温的群体动力理论把个人行为解释为个人与环境相互作用的函数,即 $B = f(P \cdot E)$,其中 E 主要包括人格、文化氛围、法律制度背景、盈利机会等。也就是说,腐败是一种组合因素诱致的行为。有些人有良好的人格修养,在盈利机会面前即便制度存在一定的缺失,也能将其盈利行为控制在良心和制度边界以内;反之,一个人格不健全的人,即便面临好的制度背景,在盈利欲驱使下,也会尽其所能去破坏制度或钻法律制度的空子。也有学者认为腐败是激励机制扭曲度与约束机制扭曲度合成的机会空间。^④

类似的诊断还有很多。依据这些诊断开出的防治腐败的处方主要包括:

1. 完善权力监督系统、强化对公权力行为的监督。各国都着力于建立一个由政党内约、议会审查(含宪法审查)、行政监察、审计、司法检察、肃贪和舆论监督组

① 李泽厚:《应是“绝对权力绝对导致腐败”》,《读书》2001年第6期。

② 吴敬琏:《中国腐败的治理》,《战略与管理》2003年第2期。

③ 屈学武:《刑事廉政法治初探》,载李秋芳、杨海蛟编《反腐败思考与对策》,中国方正出版社2005年版。

④ 何增科教授探索出一套反腐败预警机制,含有50个指标,划分为“激励机制扭曲度指数”“机会结构扭曲度指数”和“约束机制扭曲度指数”三个部分。

合而成的全方位公权力监督体系。而且,监督系统的权威性也不断提升。

2. 健全反腐败的法律及制度建设。这些法律和制度体系基本上是以监督公权力与租金的连接过程为核心建立起来的。如《反贪污贿赂法》和《财产申报制度》等。

3. 强化对选人、用人的管理,防止用人失当衍生腐败及用人过程本身流变为腐败过程。一是越来越多的公共官职采用民主选举的方式产生,二是完善任命制,强化了对候任官员的考查和公示。

4. 增加政务透明度,规范公权力行为过程。随着人权理念的普世化和网络技术的发展,信息对称和知情权受到普遍的重视,也有了有效实现这一权力的手段。因此,各国不同程度地推进了政务公开、政府采购、工程招标等机制。

5. 对官员腐败的警示教育经常化。

6. 加强反腐败工作之间的国际合作。2003年10月31日,第58届联合国大会审议通过了《联合国反腐败公约》,为国际合作反腐败提供了制度基础。许多国家还签订了双边或多边的腐败犯罪人引渡条例。

应该说,上述诊断和开出的处方都是准确、可行的。但同样确切的是,世界性的腐败之风并未出现欲止的迹象。

从世界范围看,根据透明国际(Transparency International)2014年发布的全球175个国家和地区CPI(清廉指数),^①只有12个国家和地区是比较清廉的,40个国家有轻微腐败,82个国家存在比较严重的腐败,其余43个国家处于极端腐败之列。也就是说,超三分之二的国家存在“不可接受水平”的“滥用权力、秘密交易和贿赂”。即便是表现很好的国家也存在内幕交易、竞选筹资和政府合同回扣等问题。与该组织1995年首次发布这一指数时比,全球比较清廉、比较腐败和极端腐败的结构变化不大。

我国的反腐败形势也不容乐观。据《中国经济周刊》根据人民网、新华网等网

^① 透明国际是1993年成立的专门研究全球腐败与反腐败问题的非政府组织,自1995年起发布全球清廉指数(CPI)。该指数以10分为最高分,表示最廉洁;0分表示最腐败;8.0~10.0之间表示比较廉洁;5.0~8.0之间为轻微腐败;2.5~5.0之间腐败比较严重;0~2.5之间则为极端腐败。2012年开始改用百分制。

站从十一届全国两会召开以来(2008—2014年),对每年全国两会召开前夕网友最关注的热点话题排名进行梳理后发现,反腐倡廉、民生和高房价连续6年位列网友关注的前三位。^①

全球腐败的蔓延趋势不仅表现在数量上,更表现在复杂性、高层次、重量级等方面。腐败丑闻已成为政党轮换、首脑下台和政局动荡的最重要因素之一。一些东南亚国家近年来的高层腐败甚至已影响到社会的安定和国家的发展。

那么,看似对症下药式的防治,何以还是“前腐后继”呢?原因很多,但反腐败工作还没有全方位吸引广大公众参与,公众对反腐败的感知评价没有渠道反映出来,他们还没有充分发挥鞭策反腐败制度和行为改进的力量,恐怕也是重要的一条。因为,公众对腐败的感知最能揭示什么样的腐败、什么人的腐败、什么层次的腐败、什么腐败行为最让他们痛恨,最需要遏制,最需要先行遏制;公众的感知也最能给出什么样的机制、方式才是最有反腐败效果的。如果能挖掘并发挥公众感知鞭策反腐败的力量,廉政建设一定会更顺利地推进。从这个意义说,政府自主的反腐败与公众感知鞭策反腐败是有效反腐败的一体两面。

1.2 反腐败的公众感知评价及其缺陷

1.2.1 反腐败测度的类型

国际上对腐败发生程度进行评估被称为腐败测度,腐败测度是指以科学的调查、统计方法量化评价一个国家或地区的腐败的严重性、危害性以及反腐败工作的成效。建立科学的腐败测度机制一直是反腐败理论与实践的重大课题。腐败测度方法主要有客观方法、主观方法和主客观综合法。

客观测度方法是通过腐败案的司法起诉数量、腐败造成的经济损失或新闻报道揭露的腐败问题等“硬”数据来测评腐败程度。有学者根据中国国情,采用“三公经费”金额与比例、低质量的公共工程数量与比例、统计数据被浮夸虚报的比

^① 《全国两会热议榜:反腐败民生高房价连续6年居前三》,《中国经济周刊》,2014-3-4。

例、逃税案件数与金额、公共支出的偏斜程度等作为腐败的“替代变量”。

主观测度方法是通过调查人们对腐败现象的主观感知、察觉、印象、评价计算腐败水平,形成对一个地区、一个国家腐败状况的总体认识。20世纪90年代以来,许多国际组织致力于研究测度腐败的主观方法,如透明国际组织的清廉指数(Corruption Perception Index, CPI)、行贿指数(Bribe Payers Index, BPI),世界银行的腐败控制指数,瑞士国际管理发展学院的非法支付、司法腐败、贿赂和回扣指数等。透明国际组织从1995年开始每年发布一次全球的清廉指数。该指数涉及的国家(地区)样本数量较多,应用比较广泛,其覆盖面从1995年的41个国家扩大到目前180多个国家。世界银行的腐败控制指数把腐败放在一个更高层次的框架治理之中,对于与腐败控制指数有关的政策扭曲指数、司法可预见性指数、公务员工资占制造业工人工资的比率、基于个人才干的招聘指数等每一个评价指标都进行标准化处理,数据主要来源于专家投票和一些国际组织和非政府组织所做的跨国调查。主观测度方法的优点是能为人们提供各个国家(地区)腐败水平的总体数据,加强公众对于腐败问题的宏观了解。但这种方法的缺点是数据来源于主观判断,调查中难免存在系统性偏差。

主客观综合测度方法是综合采用主、客观方法各自优点进行腐败测度的方法。韩国的首尔和我国台湾地区的台北市就是各有侧重地运用了这两种方法来建构廉政评价指标体系。首尔市的“反腐败指数”同时包括“反腐败印象指数”(Anti - Corruption Perception Index, ACPI)和“反腐败努力指数”(Anti - Corruption Efforts Index, ACEI)。ACPI是主观的认知评价,包括对腐败感知程度等7个指标,其中大多数通过民意调查完成。ACEI是客观的统计数据,包括受到惩戒与没有受到惩戒的情况、政府解除管制情况及媒介曝光情况,以政府有关部门反腐败努力的事实和统计数据为依据。台北市的廉政指数从投入、过程、产出以及影响等四个方面,共设计了14个一级指标、66个二级指标。其中,60个二级指标为基于客观数据的指标,6个二级指标为主观认知性指标。主客观综合法有助于全面反映当地反腐败的实际状况,但是如何选择具有可操作性的主客观指标,并将两种不同属性的指数结合起来却是十分困难的事情。

其中“透明国际”发布的清廉指数影响最为广泛。它是一种基于主观问卷调

查得出的腐败测评排行榜,反映的是全球各国商人、学者及风险分析人员对世界各国腐败状况的观察和感受。

1.2.2 清廉指数的测度方法

全球清廉指数排名主要是依据世界银行、环球透视、英国经济学人智库组织和世界论坛等机构专家的评估,以及对居民和商业领袖进行调查后制定的。但是,清廉指数使用的测评数据并不是来源于透明国际开展调查后所获得的第一手数据,而是综合了多份经过数据处理的相关调查报告得到的。

除了一些直接测评腐败的数据以外,清廉指数只选取那些把国家或地区按得分高低进行排列或测评腐败某些方面的测评数据。一个数据是否符合条件取决于以下四个标准:一是来源数据必须由具有公信力的研究机构制作,且定期发布;二是来源数据的计算方法必须可靠、有效,以同样的进位给多个国家评分和排行;三是来源数据必须是对国家公共部门总体腐败水平的衡量,并且将其进行量化;四是来源数据所给分数必须给定足够的标准差以区分各国腐败程度的差别。

清廉指数所引用的来源按照类型可分为两种:(1)国情/风险研究专家调查(包括本国和外国的)。下列7个来源提供的数据是以专家分析为基础的:亚洲开发银行、非洲开发银行、贝尔督士改革指数、经济学人智库、自由之家、直接银行和全球观察。这些数据经常被同行所引用,而且每年变化极小,所以通常采用最新的评估即可;(2)管理与发展研究所、政治经济风险分析咨询和世界经济论坛三个来源提供的数据是以商界人士的民意调查和商业风险的分析为基础的,属于商业调查,并且是跨年连续的,清廉指数采用过去两年的数据以保持效果的一致性。2012年清廉指数对于这部分数据决定采用有效期为一年的数据以保持数据的一致性,同时这个变化也使得2012年之后数据之间的跨年比较成为可能。

按照调查对象的不同,清廉指数的数据来源可以分为两种不同类型的样本:一种是对本国居民的调查,偶尔也抽查合资公司,主要包括管理与发展研究所(IMD)、世界银行(WB);另一种主要对外国居民进行调查,这类来源又可分为两类,一类包括经济学人智库(EIU)、自由之家(FH)等,是对发达国家腐败印象的调查,一类包括全球观察(GI)等,主要是对欠发达国家的腐败印象调查。由于收集

的数据来自于人们的印象感知而并不是一国真实情况的反映,透明国际要考虑到腐败印象能否真实反映现实腐败程度。潜在的偏差源自样本所包含的调查对象(包括本国居民和外国居民)所具有的不同文化背景和文化差异。清廉指数为尽力避免这种偏差,部分来源数据调查对象多属本国居民,能够使结果避免受到一国特定文化的干扰;而另外一些来源数据调查对象多属外国居民,他们对于腐败的评判有着相同的认识和较为一致的道德准则。

由于每一来源数据都各自采用不同的测量方法,因此在计算各国清廉指数得分之前对原始数据进行标准化处理。2012年透明国际对合成不同来源数据的方法作了简化,不再使用百分比匹配方法和beta转化来进行数据的标准化,而使用 z -score(标准分数)来进行数据的标准化。由于首次在清廉指数的计算中使用来源数据的原始分值,而这些不同来源数据所使用的测量体系不同,在对不同量纲的数据进行比较时,不能直接进行比较,而需要先将原始分数转换为标准分数,然后进行比较。标准分数不仅能表明原始分数在分布中的地位,还是以标准差为单位的等距量表,所以把原始分数转化为标准分数,可以在不同分布的各原始分数之间进行比较。

1.2.3 清廉指数的效度、信度及缺陷

应该说,透明国际用于测度一国清廉状况的做法是有聚合效度的。聚合效度是指当测量同一概念的多重指标彼此间聚合或有较强的关联性。清廉指数的优点在于每年涉及的国家必须被至少三个机构调查过,这样可以保证某一来源的数据偏差被其他两个数据所抵消,降低一国实际腐败水平被曲解的概率。透明国际从1995年开始提供清廉指数所采用的来源数据,并提供标准方差,由于各数据来源之间存在着高度的相关性,这也印证了清廉指数的聚合效度。即便调查对象(国情/风险分析专家和商界领袖)之间存在极大的差异,但不同调查机构之间的来源数据调查报告的相关指数几乎都高于0.6,这证明所有来源数据都能够有效对腐败程度做出评估,并且它们之间存在着关联。

但是,其信度一直存在质疑。信度被看作是测试的结果受到随机误差所影响的程度。随机误差越大,信度越低,反之亦然。数据来源的变化是造成清廉