

廉政政策评估

LIANZHENG ZHENGCE PINGGU

YANJIU

研究

■ 庄德水 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书为2011年教育部人文社会科学研究专项任务项目（11JDJYLZ05）
和2011年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（11JZD045）
的阶段性成果

廉政政策评估

LIANZHENG ZHENGCE PINGGU

YANJIU

研究

■ 庄德水 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

廉政政策评估研究 / 庄德水著. —北京: 知识产权出版社, 2015.8

ISBN 978-7-5130-3517-0

I. ①廉… II. ①庄… III. ①廉政建设—政策—评估—中国 IV. ①D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第149295号

内容提要

廉政政策评估是一个新的廉政理论研究领域。本书以廉政政策评估为研究对象, 基于国内外廉政评估的理论成果和实践经验, 结合各类评估理论的研究思路, 深入分析了廉政政策评估的类型、过程、体系及其应用, 重点对廉政政策质量评估和绩效评估进行了探索性研究, 并有针对性地探讨了廉政政策评估机制建设。同时, 延伸研究了廉政预警的理论问题、运行过程和运行机制, 探讨了廉政预警管理机制的应用性。本书明确了廉政政策评估的工作思路和操作框架, 为廉政理论研究者、纪检监察干部及相关反腐人士作进一步的研究和实践提供了方向。

责任编辑: 张 珑

廉政政策评估研究

庄德水 著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司

电 话: 010-82004826

社 址: 北京市海淀区马甸南村1号

责编电话: 010-82000860转8540

发行电话: 010-82000860转8101 / 8029

印 刷: 三河市国英印务有限公司

开 本: 720mm×1000mm 1/16

版 次: 2015年8月第1版

字 数: 265千字

ISBN 978-7-5130-3517-0

网 址: <http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编: 100088

责编邮箱: riantjade@sina.com

发行传真: 010-82000893 / 82003279

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张: 17

印 次: 2015年8月第1次印刷

定 价: 49.80元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

第1章 导 论	1
1.1 评估:廉政建设的重要命题	1
1.2 研究的主要内容	8
第2章 廉政评估的理论与实践应用综述	10
2.1 廉政状况评估	10
2.2 廉政工作评估	22
2.3 廉政政策评估	29
2.4 高校系统廉政评估	32
第3章 廉政政策及其评估的理论问题	44
3.1 廉政政策	44
3.2 廉政政策评估	63
第4章 廉政政策评估的理论基础	89
4.1 绩效评估理论	89
4.2 政策分析理论	104
4.3 立法后评估理论	114
4.4 可评估性分析理论	126
第5章 廉政政策质量评估	132
5.1 廉政政策质量评估指标体系的内涵和实现目标	132
5.2 廉政政策质量评估指标体系的设计原则	134
5.3 廉政政策质量评估指标体系的建构	137
5.4 实证分析:以教育部廉政政策为分析对象	148
第6章 廉政政策绩效评估	160
6.1 适应性绩效	160
6.2 执行性绩效	166

6.3 发展性绩效	170
6.4 作风绩效管理	173
第7章 廉政预警的系统建构	179
7.1 廉政预警的理论问题	179
7.2 廉政预警的运行过程	189
7.3 廉政预警的运行机制	211
第8章 廉政政策评估的机制建设	225
8.1 战略导向机制	225
8.2 组织保障机制	231
8.3 评估信息机制	236
8.4 公民参与机制	241
8.5 结果运用机制	248
附录一：廉政政策质量评估指标权重判断专家调查问卷.....	253
附录二：廉政政策质量专家组评估表.....	256
参考文献	258
后 记	263

第1章 导 论

1.1 评估：廉政建设的重要命题

这是一个“评估”的时代。现代评估起始于20世纪30年代，伴随着社会科学方法的改进和政治社会的进步而不断取得发展。“政策评估已成为一个世界性的潮流，社会的经济发展所面临的种种问题与挑战，变幻莫测的世界风云，以及错综复杂的国际关系，都使政策评估越来越成为各国政府和社会公众的一种迫切需要。”^①廉政问题是一个重要的社会问题，既涉及国家的经济发展，也涉及国家的政治发展。评估不仅是一项技术性的工作，更是一项政治性和社会性的工作，说到底，是一项廉政工程。

中央《关于建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》明确指出：“做到制度建设与反腐倡廉决策相统一，制度建设进程与反腐倡廉进程相适应，制度建设与从政道德建设相结合，党内制度建设与国家法制建设相协调。对现行反腐倡廉法规，已经过时的要及时废止，有明显缺陷的要适时修订完善，需要细化的要尽快制定实施细则，需要制定配套制度的要抓紧制定，实现制度建设的与时俱进。”《中国的反腐败和廉政建设》白皮书也强调：“中国今后将更加注重法律法规制度的贯彻实施，并根据形势发展的需要继续制定新的、修订原有的反腐败和廉政建设法律法规制度，使之不断发展和完善。”《建立健全惩治和预防腐败体系

① 贞杰,杨诚虎. 公共政策评估: 理论与方法. 北京: 中国社会科学出版社, 2006:8.

2013—2017年工作规划》进一步强调：要“把贯彻落实《工作规划》列入议事日程，认真组织实施，与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设一起部署、一起落实、一起检查。”“完善督查考核机制，每年对工作进展情况进行检查，总结评估，查找不足，督促任务落实。”要实现这些要求，离不开廉政政策评估。这些要求也为廉政政策评估提供了工作依据。

改革开放以来，我国制定出台了一系列廉政制度、措施和规定，建构起一个相对完整的廉政政策体系。据有关部门不完全统计，自党的十五大以来，我国省部级以上机关共制定纪检监察和党风廉政建设方面法规、规章及规范性文件3800余件。^①据统计，截至2012年7月，党和国家机关及其有关部委制定涉及反腐倡廉的重要法律法规制度616项，各省级政府制定涉及反腐倡廉的地方性法规和文件规定1538件。该廉政制度政策体系有十大法规制度，包括：党风廉政和反腐败法规制度总类；党员领导干部廉洁自律工作和其他行为规范方面的法规制度；查办违犯党纪政纪案件及其他工作程序方面的法规制度；处理违犯党纪政纪的党员和国家公职人员方面的法规制度；纠正部门和行业不正之风工作方面的法规制度；监督制约和从源头上预防、治理腐败工作方面的法规制度；反腐倡廉宣传教育工作方面的法规制度；纪检监察职能、组织机构建设、内部监督方面的法规制度；与国（境）外有关机构进行反腐败协作方面的法规制度；中央和国家机关各部门以及地方各级党的组织、行政机关的有关法规制度。^②这些廉政制度、措施和规定的执行成效如何呢？关于这个问题，我们只有感观方面的认识和总体评价，并没有全面的分析报告，甚至有人还认为做一个全面的分析报告本身也没有必要。可以说，很长一段时间以来，我们重视廉政政策的制定，期望通过新的政策措施的出台来推进廉政工作，但对廉政政策

① 夏赞忠. 中国廉政法律制度研究. 北京:中国方正出版社, 2007:8. 现在, 这个数据无疑有了新的增长。

② 夏赞忠. 中国廉政法律制度研究. 北京:中国方正出版社, 2007:31-32.

实施效果以及政策本身是否有效则关注不够。^①经济合作与发展组织(OECD)成员国也存在类似问题, OECD曾指出:“OECD成员国越来越重视法律方面、制度方面和程序方面的框架建设,但仅有一部分成员国真正评估这些已生效的措施的执行情况和影响结果。”^②这固然与现行廉政工作体制有关,但也与廉政政策评估本身处于初始阶段、评估缺乏科学性、形式主义严重等问题有关。无效的伪评估最终都会流于形式。这说明,廉政政策评估工作面临着现实挑战。

廉政政策评估属于廉政评估的一种形式,^③是一个国际性问题。澳大利亚建立国家廉政体系评估项目(National Integrity System Assessment Project)对国家廉政体系进行全面评估,包括对体系的能力、一致性以及结果的评估。这项评估的目的主要有六个方面:比较分析不同地区间相似的廉政体系的本质;确定国家廉政体系不同要素之间相互联系、相互区别以及相互交叠的方式;评估当前澳大利亚廉政制度的优点和不足之处,并提出改进建议;提供一个基准水平,对不同地区情况进行比较,并对廉政制度的成效变化进行测量;提供政府部门和包括透明国际在内的非政府组织采取行动的基础;为发达国家和发展中国家开展廉政政策评估提供个案研究。^④这项评估为认识澳大利亚国家廉政体系执行情况并寻求解决问题提供了条件。

^① 此工作状态自十八大以来已有新的改观。据报道,2012年5月,中共中央印发《中国共产党党内法规制定条例》,要求党内法规制定机关适时对党内法规进行清理。2012年6月,中央批准印发《中共中央办公厅关于开展党内法规和规范性文件清理工作的意见》,启动了我们党历史上第一次党内法规和规范性文件集中清理工作。2013年7月,《中共中央关于废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》发布,1978年以来中共中央制定的党内法规和规范性文件,有300件被废止和宣布失效,467件继续有效,其中42件将作出修改。2014年11月,《中共中央关于再废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件的决定》发布,自新中国成立至1977年期间中共中央制定的411件党内法规和规范性文件中,160件被废止,231件宣布失效,20件继续有效。参见盛若蔚.中央党内法规制度完成全面“体检”.人民日报,2014-11-18(17).

^② OECD. Public Sector Integrity: A Framework for Assessment. OECD Publications, 2005:20.

^③ 在本书中,为了研究需要,笔者把廉政评估分成廉政状况评估、廉政工作评估和廉政政策评估三种形式,具体内容可参见理论综述。

^④ Key Centre for Ethics, Law, Justice, Governance, Transparency International Australia. Chaos or Coherence? Strengths, Opportunities and Challenges for Australia's Integrity Systems. 2005:2.

近年来,一些地方政府及职能部门把廉政政策评估作为一项廉政创新活动。例如,海南省探索制度廉洁性评估,截至2011年2月底,已评估各类规范性文件18742件,发现和纠正了一批可能导致损害群众利益和腐败问题的制度漏洞和缺陷。广东省肇庆市纪委将《肇庆市建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施办法》具体量化为可操作性的评价指标,联合设计完成惩防体系综合效果评价指标体系。近年来,地方政府着力开展廉政风险防控机制建设,对廉政制度机制方面可能存在的风险及其等级进行评估,为廉政风险防控措施制定提供基础。这些廉政政策评估工作的探索为本书研究提供了实践借鉴。但受理论支持和实践水平限制,这些探索虽然取得了一定成效,但如何实现评估本身的科学性和规范性仍是一个现实问题。

廉政政策评估是廉政发展的现实需要。当政府出台或试行某项廉政政策时,总会在社会范围内引起一定争议,这是民主社会的正常现象,官方政策主体不能把这些争议视为政策执行障碍,而应视为政策执行的动力。因为越有争议,越能说明这项廉政政策的影响范围广,涉及利益群体多,这是开启廉政政策评估的政策时机。一个好的廉政制度,不仅应该符合社会的基本价值观念,与政治社会经济的发展趋势相适应,而且应该具有可行性和绩效性,与其他法规制度不存在冲突,在具体实践中能够经得起社会矛盾的考验。廉政保证金制度是一个典型。自20世纪90年代以来,一些地方政府试行或准备试行廉政保证金制度,其中湖南浏阳市、浙江慈溪市、江苏苏州市已经试行,在社会上影响较大。除了这些地方政府之外,正在试行这一制度的地方政府部门主要是公安、税务、工商等部门。^①在全国政协十届二次会议上,有代表还提交了《关于建立在职干部廉政保证金制度的建议》,主张借鉴国外反腐败的成功经验,建立一种与在职干部经济利益挂钩、使其不愿意违法违纪的机制。^②廉政保证金制度的实施一直存在社会争议,有人持肯定态度,认为这是一种运用经济学方法反腐的有效办

① 陈豫浩.廉政保证金制度的实践与观点综述.发展研究,2005,(7):49.

② “廉政保证金”缓行为好.中国工商报,2004-3-17.

法；有人则持反对态度，认为在当前廉政生态条件下，该制度会蜕化为额外福利，无法发挥应有的反腐功能。若从廉政政策发展角度来看，我们为了澄清认识，获知制度效果，不能只依据试行单位的工作总结或经验介绍，而应运用科学方法对各地廉政保证金制度进行统一评估，用评估来检验廉政保证金制度的成败。但至今仍看不到令人信服的评估报告。

廉政政策评估是推动廉政政策发展的动力机制。当前，具有中国特色社会主义廉政政策体系正在形成，廉政政策法规的制定正从片面重视数量转向重视质量，从单纯重视制定出台转向重视修订完善。廉政政策评估是完善廉政政策体系的一条重要途径。廉政政策执行绩效及政策质量都可以通过廉政政策评估检验，获得相关数据并采取相应措施。“事实上，在政策制定的过程中，决策者规划得再完善，也难免会有瑕疵或预料之外的结果出现，更何况几乎没有决策者能做到全面理性的规划。因此，政策评估可提供具有信度与效度的信息，以作为决策者日后修正或改善政策方向的依据，其正面影响便是逐渐提升政策品质。”^①因此，借助廉政政策评估，官方政策主体可以发现决策问题，不断修正决策方式，进而提高决策质量。虽然政策评估重视事后的影响评估和效果评估，但这并不意味着廉政政策评估不重视事前方面的决策评估。廉政政策评估对廉政决策同样具有重要意义。

廉政政策评估是一种回应性评估，可以增强廉政政策决策的民主性和科学性。回应性体现对社会公众的责任，“它的基本意义是，公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应，不得无故拖延或没有下文。在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。”^②廉政政策评估能够在官方政策主体与社会公众之间发挥沟通作用，一方面，让社会公众参与廉政政策评估工作，表达廉政利益需求以及对不合格廉政政策的意见，官方政策主体通过信息收集和处理，可以全面了解社会公众的意见表达，提高回应程度；另一方面，官方政策主体可

① 李允杰, 丘昌泰. 政策执行与评估. 北京: 北京大学出版社, 2008: 161.

② 俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 10.

以借助政策参与平台,把廉政政策的立法初衷、价值目标、执行标准以及相关政策信息传达给社会公众,让社会公众评价和检验廉政政策的合理性和实效性,不合理的、无效的廉政政策将会受到社会公众的质疑和批评,官方政策主体可以据此提高回应能力,把政策目标调适至与社会回应方向相一致并作出政策处理。可以看出,廉政政策评估也是政策参与和利益表达的过程,评估工作不单纯是着眼于政策过程,而且也着眼于政治过程。回应性的提高,将有利于保证廉政政策决策的质量,避免决策失误与无效。

很长时间以来,我国的政治生活事实上存在着“政策面子”现象,即一项廉政政策已经被实践证明是低绩效的,或者实现政策目标的客观条件已经不存在,但官方政策主体并不会主动公开宣告这项廉政政策已经失效,而是保持沉默和模糊性,既不说这项廉政政策无效,也不说这项廉政政策有效,而是由具体执行人员在实际工作中加以把握。出现这种现象,与官方政策主体的“面子”心理不无关系,他们生怕宣告某项廉政政策失效会使其失去威信,故即使明知某项廉政政策已失效且在实际工作中已不再援用,也不会明确宣告之。由此,我们不是轻视就是有意回避廉政政策评估,一项廉政政策执行结束就算了事,对廉政政策的绩效水平、资源配置、执行策略关注不够。“没有政策评估,政策运行就有可能陷入‘盲人骑瞎马,夜半临深池’的盲目状态。”^①针对于此,我们有必要开展廉政政策评估来破除“政策面子”,让一切廉政政策绩效信息公布于众,让廉政政策评估主体作出客观评判,批判性地审视廉政政策的现实状态和理想状态之间的差距。这样既可以让官方政策主体减轻“面子”压力,回归政策的立法初衷,也可以让失效的廉政政策真正退出廉政领域,起到正本清源的作用。官方政策主体必须明白,廉政政策失败是一项正常的政策终结方式,廉政政策失败并不代表整个廉政工作的失败,与其耻于向社会公众表明态度,让廉政政策体系运转陷入困境,不如让廉政政策回归其本来状态,遵从其生命周期。

① 曾纪茂,周晶.公共政策导论.成都:四川人民出版社,2001:167.

借鉴刘仁文对刑事政策的分析,^①在经过认真的评估之后,对于那些被实践证明是失败了的,或者弊远远大于利的,或者说已经不再适应时代发展要求的过时的廉政政策,要果断地予以废止;相反,对于那些被证明是成功的廉政政策,或者利远远大于弊的廉政政策,就要继续予以推进和贯彻;而对于那些瑕瑜互见并且瑕又在很大程度上可以弥补的廉政政策,则要进行适当的修正与调整,使之在完善的基础上前进。对于那些处于试点阶段的廉政政策,如发现其试点效果好,则应在更大范围内加以推广和扩大;如试点效果不好,则应取消之;如试点效果一时还拿不准或尚不具备全面推广的条件,则可继续试点或在有限的范围内逐步予以推广。

廉政政策评估是推动反腐倡廉建设科学化的重要手段。反腐倡廉建设科学化是廉政理念科学化、廉政制度科学化和廉政技术科学化的统一。这三个方面内容是否达到统一,是否达到科学化水平,都需要评估加以检验。廉政政策评估本身属于廉政理念的实践化,评估系统的各方面都需要廉政理念的论证和支撑。廉政政策评估的实践化有利于廉政理念的科学化发展,一种廉政理念要更加适应特定的社会条件和工作环境,更加符合国家政治发展的内在规律,需要通过廉政政策评估来检验其生命力、解释力和发展力。廉政制度本身属于廉政政策评估的主要对象,也是人们所关注的评估重点。廉政政策评估能够为廉政制度提供科学化信息和发展方向,廉政制度的制定、执行和监督是否达到预期目标,廉政制度是否具有针对性和有效性、是否形成了完整的制度体系等,都可以通过廉政政策评估获得相关依据。没有廉政政策评估,廉政制度科学化就会缺乏支持力量。评估是一种技术,廉政政策评估本身是一种廉政技术。廉政技术面临着廉政政策评估挑战,廉政政策评估面临着廉政技术应用问题,二者是相互促进的。可以说,廉政政策评估是反腐倡廉建设科学化的题中之义和内在要求。

廉政政策评估有利于廉政建设的国际交流。我国于2003年12月加入《联合国反腐败公约》并于2005年10月生效。该公约规定,我国廉政工作应与基本要求相一致,履行国际义务,完成各项必要的廉政建设任务。但

① 刘仁文. 刑事政策初步. 北京:中国人民公安大学出版社, 2004:246.

从实践情况来看,我国的廉政法律制度与该公约规定相比,还存在某些不一致或不吻合的地方,若不及时加以改进,这些不足之处很可能会对我国廉政建设的国际声誉产生一定影响。因此,我们有必要发挥廉政政策评估的作用,对现行廉政政策体系与《联合国反腐败公约》规定之间的差距及其影响程度进行评估,发现差距的现状,探讨原因并寻求解决办法,这样,才能视具体情况对廉政政策进行制定、修订或废除,从而保证我国的廉政政策体系与国际惯例相一致。更重要的是,《联合国反腐败公约》第二章第五条第三款规定,“各缔约国均应当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。”第六章第六十一条第三款规定:“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。”可以说,廉政政策评估是国际社会的反腐共识,也是开展反腐败国际合作的重要内容。廉政政策评估将为我国廉政建设保持开放性提供制度保证。

本书研究无意去建构一个宏观的廉政政策评估体系,而是着眼于具体的廉政政策,运用社会科学研究方法,借助数据统计和分析工具,评估其政策绩效水平,从而为相关决策者提供参考,实现探索性研究和验证性研究的统一。

1.2 研究的主要内容

廉政政策评估研究既不同于廉政评估,后者的范围要大于前者,也不同于政府绩效评估,虽然二者在方法论方面具有相通性。廉政政策评估研究的定位,一是廉政定位,旨在为廉政建设理论研究开辟新的领域,提供新的知识贡献;二是政策定位,不仅要分析文本制度和规范,而且要分析制度执行情况和利益相关者的感知效能;三是评估定位,即要运用现代评估技术和指标对廉政政策进行总体诊断,其关键是指标设计。

本书旨在研究廉政政策评估的基本理论、指标体系及其实用,探讨如

何评估廉政政策的质量和绩效。本书的研究主要围绕三个问题展开：一是廉政政策评估的理论基础是什么、这些理论是如何为廉政政策评估提供智力支持的；二是廉政政策质量评估和绩效评估的指标体系如何设计，如何在现有研究成果的基础体现其研究特色；三是廉政政策评估指标该如何运用，如何把这些指标运用于特定廉政政策，其评估结果如何。

本书共分八章。

第1章分析廉政政策评估的主要问题和意义，以及本书的总体研究内容，确定廉政政策评估的重要性。

第2章基于国内外理论研究和实践探索，将廉政评估分成廉政状况评估、廉政工作评估和廉政政策评估三类，认为前两类评估类型处于主流地位，而廉政政策评估处于薄弱地位，亟待理论界加以提升。

第3章分析廉政政策的基本内涵、形态、功能，以及廉政政策评估的概念界定、特征和基本要素，厘清廉政政策和廉政政策评估的特定性。

第4章深入分析绩效评估理论、政策分析理论、立法后评估理论和可评估性分析理论的核心内容，认为这些理论是开展廉政政策评估的重要基础。

第5章和第6章属于主体性研究，其中第5章分析廉政政策质量评估指标体系的内涵、设计原则、指标建构，并进行实证分析，选取19个教育系统廉政政策，运用模糊评价法进行评估。第6章分析廉政政策绩效评估，把廉政政策绩效结构分成适应性绩效、执行性绩效、发展性绩效，绩效结构是一个统一整体。

第7章属于延伸性研究，探讨廉政预警的理论内涵、运行模式、运行机制和未来发展，并且以建设工程领域为例来分析预警机制的具体构建。

第8章属于对策性研究，分别从战略导向机制、组织保障机制、评估信息机制、公民参与机制、结果运用机制探讨廉政政策评估的发展之路。

第2章 廉政评估的理论研究与实践应用综述

为了拓展对廉政政策评估理论研究和实践经验的认识,并且考虑到廉政政策评估与其他廉政工作是结合在一起的现实,本书将从整个廉政评估领域来进行理论综述。廉政评估(integrity assessment)是一个多元性概念,既可以指对廉政形势和腐败程度的估算,也可以指对廉政工作成效的测评,以及对廉政制度建设和执行成果、对廉政举措实施后果及廉政政策、制度、举措等本身规范性的评价。根据廉政评估的对象不同,本书认为廉政评估存在三类具体评估,分别是廉政状况评估、廉政工作评估和廉政政策评估。当然,在实际工作中,廉政评估具有综合性,其目的也是多样的,故一项具体的廉政评估工作可能不止包含一种廉政评估类型。

2.1 廉政状况评估

廉政状况评估是目前学术界和实践界研究最多、运用最广、也最为关注的一种廉政评估类型。廉政状况评估旨在分析目前某国、某地区或某部门的腐败发生形势如何;在特定时间内,腐败程度达到了什么水平,是不断好转还是进一步恶化;某种腐败行为发生的可能性是多大;腐败对国家经济发展和社会发展会产生怎样的影响等。这种评估往往采取科学的量化评估方法,有完整的数据来源和资料分析及自成体系的计算过程,故其科学性和可信度较高。政府决策者和社会公众通过廉政状况评估可以对腐败形势和发生程度有一个总体的观感认识,并可作出廉政预警。当前,各国政府和国内各级政府都愈加重视本国和本地区在指标测量结果上的排名,

甚至把得分和排名作为本国政府形象和本级政府廉政政绩的体现。

在国际上,一些国际组织和商业组织为了推动国际或本地区廉政事业,评价投资环境,减少商业风险,各自制定和推出一系列廉政状况评估指标和指数。代表性的如透明国际(Transparency International)的清廉指数(corruption perceptions index, CPI,也称腐败印象指数)和行贿指数(bribe payers index, BPI),世界银行(World Bank)的腐败控制指数(control of corruption)以及国际廉政(Global Integrity's)机构的廉政指标(global integrity indicators)。

透明国际是一个非政府、非营利性的国际组织,其宗旨是通过加强与有关国际组织和各国反腐败机构之间的联系,制定并推行反腐败计划,帮助各国政府遏制公共领域和国际商务活动中的腐败行为。该组织于1995年开始发布清廉指数报告,调查国家和地区最初为42个,2012年为185个,2013年为177个,2014年为175个。可以说,作为第一代廉政评估指标的典型,^①清廉指数现已成为世界上影响最广、也最受争议的一项廉政评估指标。该指数旨在为各国提供有关腐败的感知数据,帮助各国对腐败的真实水平以及国别之间腐败水平的差异有一个总体认识。清廉指数是一个综合性指数,其结果主要来自于风险机构的评估和对精英商业人士的调查。“尽管感知水平永远不能和现实相混淆,但是从已有的经验来看,该指数与现实是一致的,这使得我们有理由相信,获得的感知是腐败水平的反映。”^②

清廉指数是一个复合指数,即它不直接收集原始数据,而是利用别的研究机构或组织的相关调查研究资料进行分析和处理。正因为此,清廉指数涉及面很广,包括在公共领域的不正当行为(如行贿或腐败),腐败的程度,在公共和私有商业活动中腐败涉及的范围和数量,估计由腐败所造成的损失,各级政府索要特殊和非法报偿的可能性,滥用公共权力谋取私利

^① 谢平,陆磊.中国金融腐败的经济学分析:体制、行为和机制设计.北京:中信出版社,2005:178.

^② 约翰纳·伯爵·兰斯多夫.腐败与改革的制度经济学:理论、证据与政策.北京:中国方正出版社,200:18.

的程度,政治家、官员、警察和法官腐败的案例,与进出口许可证、商业营业执照、税款后数额等相联系的非正常额外支出频率等。在不同年份,清廉指数的数据来源存在一定差异。例如,在2005年,指标分析采用了10个机构的15份调查数据;在2008年采用了11个机构的13份调查报告;在2009年采用了7个机构的10份调查数据;在2011年采用了14个机构的17份调查数据;在2013年采用了12个机构的13份调查数据;在2014年采用了11个机构的12份调查数据,包括非洲发展银行的治理等级、贝特斯曼基金的可持续治理指数、贝特斯曼基金的转型指数、经济学家情报组织的国家风险评估、自由之家的地方转型评估、全球观察的国家风险等级、国际管理发展机构世界竞争力年度报告、政治与经济风险顾问公司的亚洲情报、政治风险服务中心的国际国家风险指南、世界银行的国家政策与制度评估、世界经济论坛的企业领袖意见调查报告、世界正义组织的法治指数。为了保证质量,这些数据必须收集自过去一年,且必须是有效记录,并可以用来衡量腐败的总体程度。

不同机构和组织提供的原始材料在数据方面存在很大差异,“每一种资料都有自己的等级评价体系,这就要求在测定每个国家的平均值前要对数据进行标准化处理。这种标准化分两步进行。”^①第一步是利用百分比配法进行处理,即依据国家在前一年清廉指数中的排名来确定,并获取它们在新的调查资料中的数据,从而使数据标准化。第二步是利用 β 转换方法,提高以前年度的标准偏差,使分数保持在0至10之间。清廉指数排名依据得分高低进行排列,格式为排列名次、国家或地区名称、得分、标准偏差率、所用数据来源数量。指数得分采用10分制,10分为最高分,表示最廉洁;0分表示最腐败;8.0~10.0分之间表示比较廉洁;5.0~8.0分之间为轻微腐败;2.5~5.0分之间腐败比较严重;0~2.5分之间则为极端腐败。

“虽然CPI意义重大,影响深远,但是不能掩饰它在概念和使用上也存在不少缺陷。而且由于透明国际及其CPI逐渐扩大的影响力,CPI的缺陷已

^① 约翰纳·伯爵·兰斯多夫. 腐败与改革的制度经济学: 理论、证据与政策. 北京: 中国方正出版社, 2007: 209.