

浙江省县（市、区）

政府廉洁反腐败的 公众感知评估报告（2016年度）

郭剑鸣 裴志军 等著

红旗出版社

浙江省县（市、区）

政府廉洁反腐败的

公众感知评估报告（2016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众感知评估
报告. 2016 年度 / 郭剑鸣等著. -- 北京: 红旗出版社,
2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5051 - 4174 - 2

I. ①浙… II. ①郭… III. ①地方政府—廉政建设—
研究报告—浙江—2016 IV. ①D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 088469 号

书 名 浙江省县 (市、区) 政府廉洁反腐败的公众感知评估报告. 2016 年度
著 者 郭剑鸣 裴志军等

出 品 人 高海浩 总 监 制 李仁国
责任编辑 朱小玲

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 - 57274497
E - mail hongqi1608@126. com 发 行 部 010 - 57270296
欢迎品牌畅销图书项目合作 项 目 部 010 - 57270327

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 340 千字 印 张 19
版 次 2017 年 6 月北京第 1 版 2017 年 6 月北京第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5051 - 4174 - 2 定 价 57.00 元

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

前 言

《浙江省县（市、区）政府廉洁反腐败的公众感知评估报告（2015）》发布以来，受到浙江省有关部门和领导的重视，人民网、光明网、《中国教育报》《青年时报》等中央和省级主流媒体也给予高度关注，有的作了专版报道，学术界也对探索有中国特色政府清廉评价体系与做法的做法予以鼓励。特别是一些基层纪委、政法机关专门向我们表达了支持和肯定之意，为我们持续做好每一年度的评价报告注入了强劲的动力，同时也使我们增添了无上的责任。

一年来，浙江省和全国的反腐败形势一样又有了新的发展。党的十八届五中全会、中央纪委十八届六次全会和党的十八届六中全会先后召开。习近平总书记指出：“‘锄一害而众苗成，刑一恶而万民悦。’我们坚持有腐必惩、有贪必肃。同时，我们着力解决发生在基层和群众身边的不正之风和腐败问题，让正风反腐给老百姓带来更多获得感。”^①“管党治党不仅关系党的前途命运，而且关系国家和民族的前途命运，必须以更大的决心、更大的气力、更大的勇气抓紧抓好。只有把党建设好，我们才能带领人民成功应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾，不断从胜利走向新的胜利。党的十八大以来，我们把全面从严治党纳入战略布局、着力从严从细抓管党治党，加强和规范党内政治生活、着力净化党内政治生态，严抓中央八项规定精神落实、着力从作风建设这个环节突破，严明党的政治纪律和政治规矩、着力真管真

^① 习近平：《在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》，2016年1月12日。

严、长管长严，坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍，着力遏制腐败滋生蔓延势头，惩治群众身边的不正之风和腐败问题、着力增强人民群众获得感，全面强化党内监督、着力发挥巡视利剑作用，推动全面从严治党不断向纵深发展。”^①反腐败要更多考虑人民的感受，而不是公务机关和公务人员自身的感受，这既是对反腐败工作提出的新要求，也为我们从公众感知的角度把握反腐败重点、评估反腐败成效指明了方向。中共浙江省委十三届八次会议和省纪委十三届六次会议也提出“着力解决群众身边的不正之风和腐败问题，坚决遏制腐败蔓延势头，建设忠诚干净有担当的纪检监察干部队伍，营造政治上的绿水青山”。浙江省委各巡视组扎实工作、积极深挖形形色色的腐败现象。浙江各地区、各部门也纷纷结合党风廉政建设的实际情况，开展自查自纠和巡视整改，为深入建设清廉浙江营造了氛围、夯实了基础、提供了保障。

感知调查虽然是一种主观评价，但也是了解公众获得感的重要且常用的方法。我们之所以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办事更公道、更公正了，是否得到更多实惠了。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，该地政府的努力就不能真实地反映到报告中来的情况。

我们的调查尽可能地克服了当前国际组织清廉调查与评价报告的一些缺点。在2015年度评价报告筛选的制度完备、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项二级指标的基础上，我们按照中央“八项规定”和浙江省“六项禁令”“28条办法”的精神对访谈内容和重点方向做了调整，尽可能体现中国特色、浙江实践。同时，为了更客观、连贯地观察，2016年度报告各项结果由2015年、2016年调查的数据汇总形成。调查访谈对象覆盖浙江省11个地市、90个县（市、区），调查访谈样本比2015年度增加了一倍，达到17934个，占全省常住人口的3.3‰。

^① 习近平：《在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第七次全体会议上的讲话》，2017年1月6日。

除了评价指标和内容的自主性外，在访谈调查过程、对象和方式上，我们也有自己的独特性：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；二是直接访谈调查，所获数据全部为一手，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；三是坚持属地评价，即本地常住居民评价本地政府清廉状况，避免异地评价的肤浅、不负责任和缺乏对属地政府持续一贯的认知等因素的干扰。我们招募并培训 90 名有一定调研经验的研究生和大学生，这些学生都来自所要调查地域的一个县（市、区），或至少在其中的一个县（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，4~5 人一组，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：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 6 个对象，以保证调查的全面、深入和完整，不走过场。同时，我们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 份调查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，在主观评价中我们做到了尽可能地客观。

当然，其中的缺陷是不容回避的。比如，前面讲的公众感知与所在县（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为是很清廉的，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是难以容忍的，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。

本次调查的结果显示，全省 11 个地市的综合得分都在 78 分以上，全

省综合得分79.52分，比2015年（73.48分）提高6.04分。这表明，一年来，浙江省各县（市、区）政府廉洁反腐工作又有了新的发展，公众进一步感知到政府廉洁反腐的坚定性，政府廉洁反腐的公众感知度明显提高。各地市政府廉洁反腐的综合得分也普遍高于2015年，最高分和最低分之差也只有1.22分。这说明，一方面，浙江全省各县（市、区）在贯彻执行中央和省委全面从严治党、严厉反腐败的精神上，步调比较一致，行动整齐有力，对所在地的民众产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明显好转。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，他们对应的评价分数为85分以上、75~84分、60~74分、40~60分和40分以下，78分以上的评价结果意味着公众总体上都在满意的区间里做出了选择，比2015年的评价（比较满意）整体上升了一个等级。

2016年5月17日，全国召开哲学社会科学工作座谈会，习近平总书记向全国哲学社会科学工作者发出“构建中国特色哲学社会科学，在指导思想、学科体系、学术体系、话语体系等方面充分体现中国特色、中国风格、中国气派”的号召^①。本报告正是建设有中国特色清廉评价的学术体系、评价体系和方法的一种探索和尝试。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。要真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，需要开发与运用适合我国政府运行环境、过程和关系的清廉调查、评价模式和方法。为此，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，徐图以小窥大。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）做一个廉政建设的简单排名，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，对浙江省县（市、区）政府廉政建设起到预警查遗、咨询服务作用。同时，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。

^① 习近平：《在全国哲学社会科学工作座谈会上的讲话》，2016年5月17日。

作为国内第一份给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。

本报告是浙江省一流一级重点学科——浙江财经大学公共管理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，在该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、潘迎春参与了相关章节的写作，最后由郭剑鸣修改定稿。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！

郭剑鸣

浙江财经大学廉政研究与评价中心

二〇一七年一月

目 录

CONTENTS

1 反腐败要让公众有获得感	1
1.1 正确把握公众对反腐败的获得感	1
1.2 国际反腐败的公众感知评价及其缺陷	3
1.3 探索有中国特色的清廉评价体系与方法	8
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	11
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	11
2.2 数据收集与样本的描述性统计	16
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度、效度检验	17
2.4 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知综合分值计算说明	20
3 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知评估总报告	22
3.1 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知二级指标评价结果	22
3.2 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败公众感知二级指标地级市比较	26
3.3 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败公众感知一级指标综合评价结果	37
3.4 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败公众感知一级指标地级市比较	38
3.5 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败公众感知的综合评价及地级市比较	43
3.6 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败公众感知的综合评价结果	45

4 浙江省县(市、区)政府廉洁反腐败的公众感知评估分报告 50

4.1 杭州市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 50

4.2 宁波市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 75

4.3 绍兴市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 95

4.4 湖州市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 115

4.5 嘉兴市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 136

4.6 温州市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 161

4.7 台州市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 182

4.8 丽水市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 203

4.9 舟山市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 225

4.10 金华市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 244

4.11 衢州市政府廉洁反腐败的公众感知评估报告 263

5 结论与建议 283

5.1 基本结论 283

5.2 持续提升反腐败公众感知度的建议 285

1 反腐败要让公众有获得感

十八大以来，中国共产党通过强化巡视、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。特别是习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上指出：“我们着力解决发生在基层和群众身边的不正之风和腐败问题，让正风反腐给老百姓带来更多获得感。”^① 我们的反腐败实践和反腐败研究，都需要把民众对反腐败的深切感受、新的期待和新的获得通过尽可能客观科学的方法展现出来。

1.1 正确把握公众对反腐败的获得感

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，而最不愿意见到腐败并在其中受到伤害的是公众。因此，公众对腐败蔓延导致不公平、不公正显然是普遍反对的。从理论上讲，任何惩治腐败的行动都会让公众增加获得感。但实际情况却并不总是如此。在调查访谈中，的确也有民众感叹“生意不比以前好做，事情不比以前好办”。这就需要我们正确全面地把握公众对反腐败的获得感。

首先，“让正风反腐给老百姓带来更多获得感”是对反腐败总方向的根本要

^① 习近平：《在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》，2016年1月12日。

求。反腐败要把正风肃纪与促进更好更快发展、给民众带来实惠有机结合起来，而不能将两者割裂孤立起来。深入开展反腐败工作将持续改善社会的发展环境，使之更公平、公正，为社会经济各项事业的健康发展保驾护航。因此，公共部门与广大公众在腐败与反腐败斗争中不是一对矛盾体。反腐败的主动权并不简单地掌握在各级党和政府手中，并不只有他们决定反不反腐败，什么时候反腐败，反到什么程度。好像公众是被动的、无关联的。实际上，党的自身纯洁需要和公众对腐败的容忍度共同决定着公共部门采取什么态度和什么措施反腐败。党和政府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，并需要根据公众的意见，对反腐败制度、方式和重点领域进行调整。说到底，公众在正风反腐中的获得感是构筑反腐败坚实社会基础之源。所以，反腐败需要公众感知评价这另一只手的参与。

其次，公众在正风反腐中的获得感是一个普遍性概念。腐败是以权谋私，这就是说，不论采取什么方式，腐败参与双方都会获得制度之外的便利，但对其他利益相关方却是不公平、不便利的。因为，腐败带来的获得感不具有普遍性，而只会是排他性的。与此相反，反腐败虽然会剥夺腐败参与各方的获得感，却保障了更广泛利益相关方的发展机会和发展预期。反腐败给公众带来的获得感是非排他的，因而是普遍的。

再次，公众在正风反腐中的获得感是一个全面性概念。公众获得感可以从多个维度分析其中的增减、位移和变化。从领域维度看，有政治、经济、文化、社会生活、环境等；从属性维度看，有精神、物质、机会、社会地位等；从度量维度看，有从无到有、由少变多等；从阶层人群维度看，有既得利益团体、弱势群体、城镇居民、乡村居民、不同收入阶层等。所以，这种获得感不是固定、单一的，而是综合全面的。在深化反腐败过程中，公众的获得感难免有时在某一类型上减少了或相对以往不那么明显了，但在另一些类型上明显增加了；一些原来不应有的裁撤了，而另一些规范的更加有保障了；某一类型的人感觉少了点什么，但另一阶层的人感觉获得多了许多。比如，上文提到的，原来有些人通过行贿的方式获得比其他人更多的办事、经商的便利，深化反腐后，这些人通过腐败的方式获得的便利自然会减少，但社会因此变得更加公平，更多的人拥有了获得感。

最后，公众在正风反腐中的获得感是一个长效性概念。公众的获得感也不能简单计较一时一事上的得失。正风反腐难免会带来一些阵痛，这是制度、环境转变与磨合过程必须付出的代价。不仅公务人员不适应，公众也会不适应，

在以往办事方式的惯性支配下行不通了，他们擅长或刻意经营起来的关系网不能发挥原有的作用了。这些人是会有失去感的。但正风反腐追求的公众获得感必定是具有高度合法认同的，有持续稳定保障的。

当然，要让公众在正风反腐中有越来越多的获得感，需要持续努力工作，并有创新意识，特别要从整体性治理的高度推进反腐倡廉工作。这不是直接从事正风反腐工作那几个部门所能完全做到的，也不是单靠正风反腐一项工作所能做到的。如果我们把正风反腐看作是“刮骨疗毒”，那也需要与后期的“换药滋补”密切配合。正风反腐把过去没有合法性的潜规则革除了，就需要及时建立新规来规范公务流程，不能简单地停摆，否则，政企、政社、政民各方都会有不知所措之感。比如，访谈调查中，不少民众反映“办事缺钱”与“财政趴窝”现象并存，这就与预算、会计核算方式的多变性有密切关系。另外，“庸政”“懒政”“怠政”现象在深化反腐后也有隐形增加的趋势，这也需要改进公务员的考核、监督、维护和薪酬体系，否则，公众就会有“办事难”的担忧。

总之，让公众有更多的获得感，关键还要让公众对反腐败的感知评价有渠道反映出来。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。公众的感知也最能让人明白什么样的机制、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。一句话，既然要讲公众的获得感就必须从公众感受中分娩而来，需要真实、扎实的调查计量，而不能只是理论推导。这正是我们做政府清廉反腐败的公众感知评价报告的初衷——让确切的事实来保证十八大以来公众在正风反腐中获得感的提升。

1.2 国际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，来计算腐败水平，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，简称CPI）、行贿指数（Bribe Payers Index，简称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，数据主要来自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，简称ACPI）和“反腐败努力指数”（Anti - Corruption Efforts Index，简称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及其缺陷

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自“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。这些数据调查了常驻一个国家的评价，这些数据也经常被同行所引用，而且每年间变化极少，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。这些来源属于商业调查，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。

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要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。由于这是首次在清廉指

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，在对这些不同量纲的数据进行比较时，不能直接对其进行比较，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，它还是以标准差为单位的等距量表，所以经过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。

应该说，透明国际用于测度一国清廉状况的做法是有效度的。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指数随机误差的一个重要来源。一些数据来源因为没有被更新而需停用，而同时最新、可靠的数据来源又不断被纳入。在这些数据来源中，对于不同国家，调查的次数也存在不同，数据来源越少，有关国家的得分则可能存在较大的测量误差。

作为主观评价的一种代表，清廉指数的主要优势在于把诸多无法直观感受和相互比较的抽象概念转化成清晰明了可统计分析的数字概念，通过尽可能权威和广泛的信息采集与分析，确定最终指数与评价级次，从而对廉政状况进行比较客观的反映。但其缺陷也十分明显，在众多民意观察性的测度报告中属于漏洞比较突出的一种。

其一，评价理念和标准的单一性。这些评价主要以西方“宪政”理念和财政运行方式为标尺来评判各国公务行为是否存在“腐败”及其程度，无视各国社会制度与民众文化背景的显著差异，缺乏公正评价的价值观基础。

其二，评价主体和应用的商业性。这些评价征询的对象主要是专家和商业人士，以商界人士的民意调查和商业风险的分析为基础的，而忽略了普通民众对腐败现象的态度，并不能代表公众的意见。特别是一些主要的评价机构，如透明国际的资金主要来自欧美发达国家，透明国际向各国的开发总署申请资金，但绝大部分是向欧美发达国家申请，来自发展中国家的极少。因此，“清廉指数”排行榜的数据主要依据十几个西方独立机构。这就使得清廉指数排名在一定程度上偏向欧美发达国家，而发展中国家的话语权十分微弱。这就使得类似的评价缺乏可信的现实基础。

其三，评价数据和样本的间接性。多数评价机构不是根据自主的原始调查数据编制统计指数，而是采用其他民调机构的调查报告加工合成的，而且，使用的数据极为有限，采集的不同国家清廉状况的数据标本量又差异很大，以此来代言一国的清廉程度，缺乏科学性。例如，在2010年清廉指数所选的所有报

告中样本数量最多的有 13000 份，而亚洲情报通讯报告的调查样本仅为 1750 人^①，这样的调查规模却要对全世界各个国家的腐败状况进行测评，显然缺乏科学性。2014 年透明国际使用了 13 个国际调查报告的相关指标作为数据来源，多数国家只有七八个来源，最少的有 3 个，多的有 9 个，这种差别对国别评价报告来说是不严肃的。此外，清廉指数不是根据原始调查数据编制的统计指数，而是采用国际著名的民调机构的调查报告加工合成的，二手资料的本质必然会影响清廉指数的科学性。

其四，评价过程和方法的主观性。评价机构所采信的调查对象多数并不是被调查国的公众，他们对该国实际清廉情况的了解，主要通过海内外新闻媒体的报道间接形成，容易出现误判而缺乏客观性。清廉指数各来源数据的调查对象都有所差异，同时由于清廉指数所采用的数据所包含的国家数目不同，这就导致清廉指数得分的感知主体存在着较大差异。例如，对 A 国的打分评价有可能是由一类人做的，而对 B 国的打分评价可能是由不同的另一类人做的，这就导致各国清廉指数得分之间不存在可比性。此外，来源数据调查对象的随意性，也使得清廉指数得分的科学性受到一定质疑。

特别是，由于调查对象多数并不是被调查国公众，他们很可能不了解该国的实际情况，只能通过海内外新闻媒体的报道了解该国的腐败案件，因此，在统计分析的过程中不可避免地出现了一个非常严重的错误，即把一国政府打击腐败行为、查处贪官污吏的新闻报道作为评价一国腐败现象的依据。这就犯了主观评价的大忌。以对中国的评价为例，近年来政府的反腐败力度加大、成效显著，如果调查数据直接来源于公众，政府清廉指数肯定是上升的。但由于透明国际调查的对象只看到了中国反腐败的表象，以至于把新闻媒体报道的腐败现象看作是中国腐败严重的表现，因此在反腐败评价的报告中，中国政府的排名非但没有上升反而有所下降。打击腐败只会让中国的腐败现象有所减少，而不会让中国的腐败现象更加严重。从这个角度来说，由于评价主体存在问题，许多接受调查的外国企业家和社会知名人士不了解中国的实际情况，因此，在调查统计的过程中容易出现因果倒置的错误判断。

① 透明国际网站 <http://www.transparency.org>