



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
17 November 2016
Chinese
Original: English

2017 年第一届常会

2017 年 1 月 30 日至 2 月 3 日，纽约

临时议程项目 3

评价

评价开发署对反腐败和解决腐败动因的贡献

执行摘要

目录

	页次
一. 导言	2
二. 背景	2
三. 方法	3
四. 关键调查结果	4
五. 结论	14
六. 建议	18



一. 引言

1. 本评价由开发署独立评价办公室实施，以评估开发署在国家一级对反腐败能力发展的贡献。本评价是执行局2014年1月批准的中期计划（DP/2014/5）的一部分。通过批准该评价，执行局承认支持反腐败、问责制和透明度措施对于公平治理的重要性。考虑到可持续发展目标对反腐败、公开问责和透明度的推进，评价将有助于开发署的反腐败方案战略。

2. 评价的宗旨包括：加强开发署对包括执行局在内的全球和国家发展伙伴的问责；为制定开发署反腐败方案战略做出贡献；以及推进有组织的学习。评价将于2017年1月第一届常会时提交执行局。具体来说，评价的目标是：

- (a) 评估开发署对加强国家反腐败能力和解决腐败动因的贡献；
- (b) 评估开发署对全球和区域反腐败政策辩论和宣传的贡献；以及
- (c) 确认能够说明开发署贡献的因素。

3. 评价对2008-2016年开发署在发展和过渡背景下为各国做出的贡献进行了评估，涵盖2008-2011年（延长至2013年）战略计划以及当前的2014-2017年战略计划。评估了开发署关于反腐败和腐败动因的全球、区域和国家方案的贡献。评价根据战略计划预期，从(a)宏观政策和认识的变化；(b)国家和非国家行为方能力的变化；以及(c)治理质量改善这几方面审议了开发署国家一级支持的相关性、效力、效率和可持续性。

二. 背景

4. 国家反腐败领域的进展与加强治理以及其他改进政府问责制和透明度的措施紧密交织在一起。国家当局努力通过与反腐败直接或间接相关的改革来改进治理。腐败作为一个发展问题一直是全球和区域高级别政府间论坛的一个审议主题；2003年《联合国反腐败公约》是从各个方面解决腐败问题的具有重要意义的政府间努力。不同于千年发展目标，可持续发展目标16（和平、正义与强大机构）明确认识到腐败和贿赂能够影响发展和稳定的程度，以及有必要通过全球努力消除腐败。在解决治理问题的同时，腐败与发展之间的联系一直被认为是实现发展成果的关键，取得进展仍面临挑战。

5. 在应对腐败挑战方面，开发署战略计划承认应当支持公共行政部门有针对性的反腐败举措和多部门问责机制，以解决腐败的体制性动因。在两个战略计划期间，国家方案支持在公共部门提供服务方面完善质量、反应能力和问责制的举措。开发署为广泛的活动提供直接支持，以加强反腐败政策和机构并推动执行《联合国反腐败公约》。

6. 2008-2013年战略规划期间，开发署援助各国制定、执行和监测国家发展和减贫战略，反腐败、问责制和透明度措施亦包含其中。治理质量被认为是千年发展目标成就和治理支持的一个关键领域，腐败则被确定是扶贫发展的主要障碍之一。开发署所有国家方案都强调根据实现千年发展目标的总体目标，加强公共行政部门，以促进负责、高效的公共服务。

7. 在2014-2017年战略计划中，关于2015年后优先重点领域，开发署进一步强调有利于增加透明度、扩大信息获取途径、坚持遵守法治、在国家与民间社会之间建立信任以及解决腐败的机构和法律对策。具体部门信息获取途径被确认为反腐败支持的一个领域。在一些特定部门和发展领域，开发署支持查明和解决廉正风险的努力。

三. 方法

8. 评价承认反腐败和腐败动因举措涉及到政策和机构程序与行为者之间复杂的相互作用，将反腐败的有效性、公共问责制和透明度政策分隔开来的做法存在逻辑和方法上的内在局限性。在大多数情况下，它们被融入到述及更广泛的公共行政部门方案和治理改革进程中，并且可能无法清晰地辨别因果联系。本评价使用的变化理论考虑到了这些局限性。

9. 考虑到反腐败成果的复杂性以及开发署方案规模和范围的变化，评价在不同层级上对开发署的贡献进行了区分（直接成果、中间成果和长期成果），并承认某些部分是迭接的。虽然并不总是显而易见，但单分类有益于使开发署方案预期与其支持范围相称。

10. 变化理论概述了反腐败与解决动因的因果关系和互惠途径（“开发署做了些什么？”）；做出贡献的方式（“开发署方案是否适合于实现国家成果？”）；做出贡献的过程（“贡献是如何实现的？”）；以及开发署所做贡献及其意义（“贡献是什么？开发署是否实现了计划的目标？”）。

11. 为本评价的目的，开发署关于反腐败的方案被分为两个宽泛的领域：加强反腐败政策和机构，以及解决腐败动因（主要是问责制和透明度相关举措）。变化理论概述了反腐败与助长腐败因素方案所做贡献的因果关系和互惠途径。分析了六十五个国家方案，以确定开发署在这方面做出的贡献。评价涵盖开发署执行方案的所有五个区域（非洲、阿拉伯国家、亚洲和太平洋、欧洲和独立国家联合体，以及拉丁美洲和加勒比）。

四. 关键调查结果

12. 本章介绍了开发署为加强国家反腐败能力和解决腐败动因，以及为全球和区域一级辩论和宣传所做的贡献。

A. 开发署对策的范围和规模

调查结果 1. 支持有针对性的反腐败举措是开发署支持的一个新兴领域。总体来说，解决腐败动因得到了国家方案的更多关注。

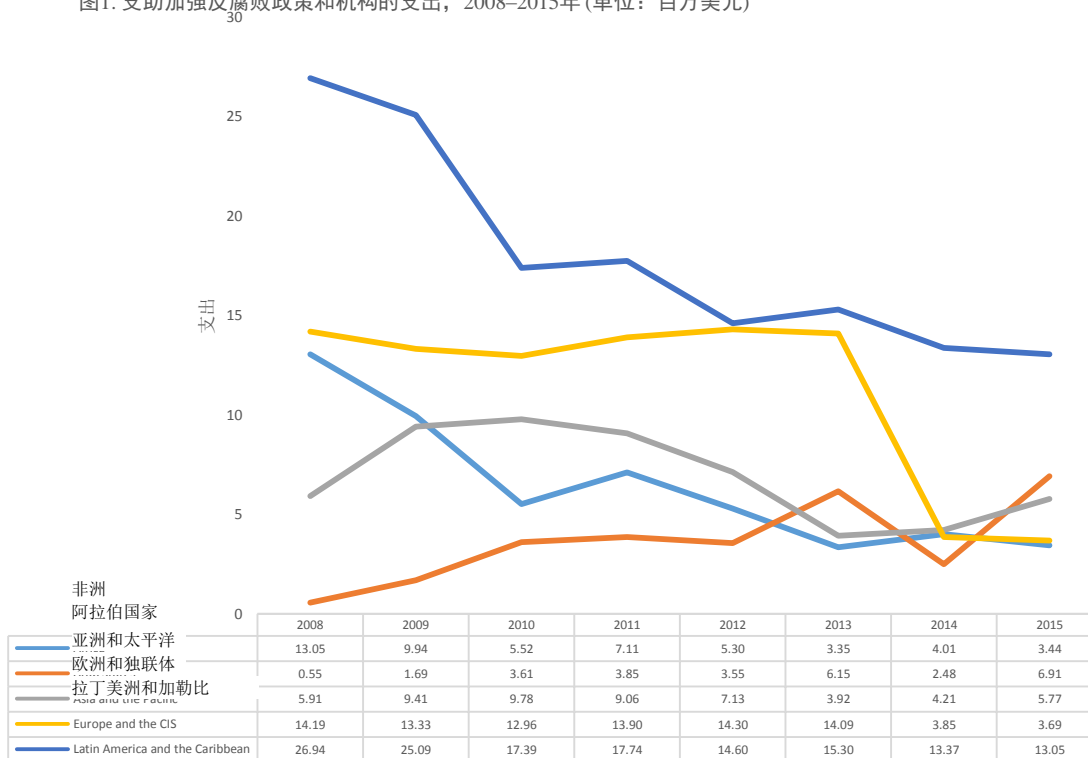
13. 2008年至2015年，开发署与解决腐败动因方案相关的支出达到14.6亿美元，与加强反腐败政策相关的举措和机构支出是3.719亿美元，分布在各个区域。在这两个反腐败支持领域，拉丁美洲和加勒比区域的支出均居首位，其次是非洲、亚洲和太平洋，以及欧洲和独立国家联合体（图1和2）。解决腐败动因相关方案有着类似的支出模式（图2）。在有针对性的反腐败方案相关支出方面，欧洲和协同效应为第二大支出区域，其次是亚洲和太平洋以及非洲（图1）。与其他区域相比，阿拉伯国家的支出最低。相比之下拉丁美洲和加勒比支出较高的原因之一是开发署在支持政府反腐败工作方面承担着信托职责（概括而言，采购和资金管理相关活动），占支出的约40%。

14. 大部分反腐败项目（约70%）由国家办事处调集资源，开发署全球和区域方案提供技术和方案管理支持以及启动方案的种子资金。经常资源比例在2%到18%之间，多数时候处于范围内偏低。

15. 尽管治理方案一直是开发署方案支出的一个主要组成部分，自2011年以来，用于反腐败以及述及问责制和透明度的相关方案的财政资源不断减少，相应地总体治理支出也出现了类似减少。这种减少与开发署总体方案支出的类似减少以及经常资源减少一致。减少的资源大约占反腐败支出的50%，问责制和透明度相关支出的35%。资源减少在非洲及拉丁美洲和加勒比最显著。

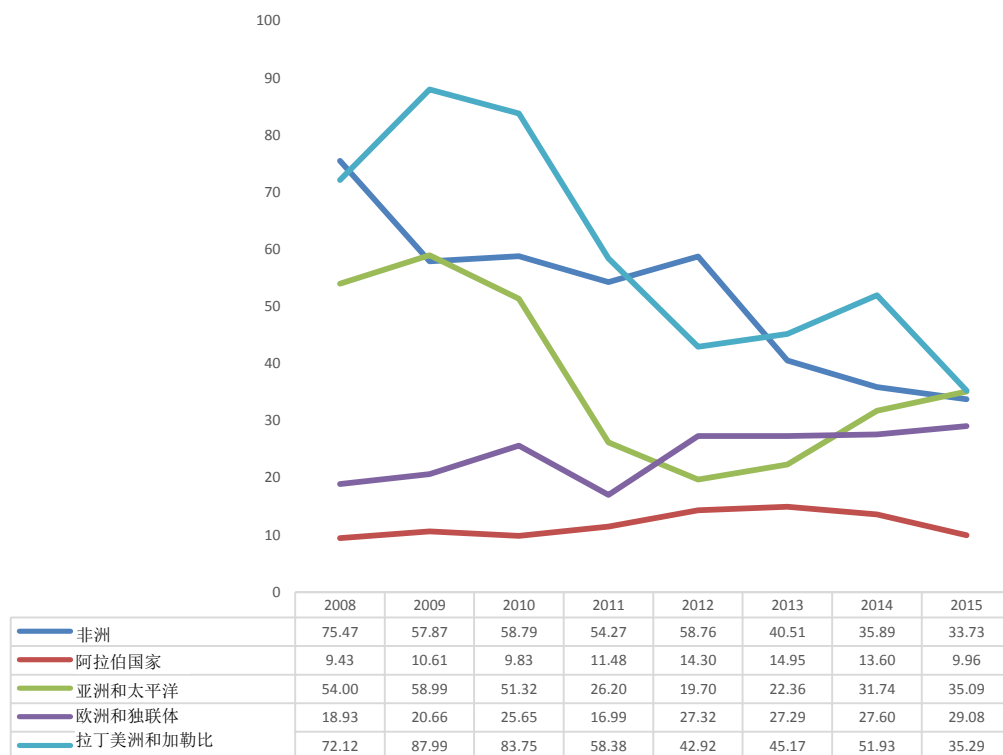
16. 资源调集方面的挑战在机构和国家一级都很明显，严重影响了方案选择。资源挑战在中等和中上等收入国家最为严重，它们只能获得较小比例的经常资源或完全没有。因为捐赠者减少了对这类国家的发展支持或转为双边/预算支持模式，开发署很难调集方案资源。由于多数情况下是由国家办事处调集大部分方案资源，在有可用资金时，会寻求解决治理问题。在某些领域，如反腐败、信息权和其他透明度问题，需要国家办事处提供基本供资以制定方案并调集更多资源。

图1. 支助加强反腐败政策和机构的支出，2008–2015年(单位：百万美元)



资料来源：开发署财务系统（Atlas）和独立评价办公室的分析

图2. 国家层级上解决腐败驱动因素项目的支出，2008-2015年（单位：百万美元）



资料来源：开发署财务系统（Atlas）和独立评价办公室的分析

调查结果 2. 开发署采取了务实的做法来推动反腐败议程。除支持加强问责制和透明度措施，特别是需求方问责的举措外，还支持具体的反腐败举措。

17. 开发署对反腐败采取双管齐下的做法。开发署在两份战略计划中都认可反腐败是一项单独的方案专题，同时其方案战略还强调国家和国家以下级别公共机构的问责制和透明度对于改进治理和减少腐败至关重要。开发署在其方案中明确承认，减少腐败是实现发展成果的关键，包括在千年发展目标加速倡议和随后的部门努力中。在本评估所包括的国家中，反腐败改革进程持续受到外部和内部因素施压。正如国家案例研究所示，当反腐败由政府推动并且拥有政治自主权时，这方面的努力明显更加协调一致。下文表1说明了开发署对解决腐败驱动因以及加强反腐败政策和机构的参与。

表 1：开发署参与解决腐败动因以及加强反腐败政策和机构的程度（共评价了 65 项国家方案）			
支持解决腐败动因	采取举措的国家数量	支持加强反腐败政策和机构	采取举措的国家数量
信息获取（权）政策和机制	34	反腐败政策	36
监督机制	31	反腐败机构	23
公共财政管理透明度	26	反腐败宣传和认识/支持民间社会	35
公共管理和行政部门	38	《联合国反腐败公约》审查/执行	17
电子政务	18	反腐败数据管理	23
地方一级问责制和透明度机制	39	反腐败调查	21
支持司法和司法部门改革	25	部门反腐败风险评估	15

注：各领域所示国家总数是基于本评价分析所包括的 65 个国家方案。

调查结果 3. 利用治理项目和其他方案领域的协同效应将为开发署支持国家一级反腐败和问责制议程提供更多切入点。

18. 尽管个别项目与国家重点优先事项一致，但大多数情况下，总体治理方案仍然是碎片化的。开发署没有利用其在减贫、环境或卫生部门的一些支持来整合反腐败问题。有时国家办事处专门努力来探索协同效用，在这些情况下，开发署对反腐败的总体贡献有所提升。

19. 开发署的治理战略提到了开发署将致力于（或打算致力于）某些领域，但是没有区分如何在全球、区域和国家一级实现这些目标。开发署制定了宽泛的治理战略，概述了本组织应列为优先重点的一些治理领域。尽管开发署认为战略计划足以确定机构一级的方案优先重点，但2015年开发署仍制定了内部战略《建设包容社会以及通过民主治理和预防冲突维持和平》。反腐败被确定为贯穿各领域的战略优先重点。但是，关于公共行政的问责制领域没有得到充分的优先处理，或缺乏明确性。战略没有强调发展背景下（未危机影响的国家）的治理工作，没有对开发署对策的不同治理背景加以区分。

B. 加强国家的反腐败能力

调查结果 4. 开发署对加强反腐败机构能力和政策的贡献更加明显，对促成反腐败成果的贡献程度较小。

20. 六十个国家方案已实施了200个支持反腐败执行政策和机构的项目。自2006年以来，开发署通过全球项目在该领域发挥的方案助推力促使支持反腐败方案的国家方案数量增加。

扶持政策和机构能力

21. 在许多情况下，开发署对反腐败政策和实践的支持引导并影响了政府在制定反腐败措施方面的方案和优先事项。获得开发署支持的国家在反腐败政策方面有所改进。在接受评估的国家中，开发署方案通过制定反腐败执行及相关政策（如反腐败政策、财产申报和保护举报人），加强了反腐败立法、政策、机构或监督体系，或加强了审计和调查机构及体制的能力，以及评估风险、管理腐败信息及开展观念和廉正调查的能力。在一些国家，建立信息平台使反腐败机构能够增加其外联推广以及公众参与。

22. 在多个国家，开发署有幸成为最早支持政府加强治理并建设国家机构和能力的组织之一。开发署积极应对复杂背景下不断变化的国家治理问题。国家案例研究中的发展行为方认可这一点，并且为本评价之目的而开展的各项评价的综合集成也非常明显地表明了这一点。

23. 为本评价而开展的国家研究和案头研究表明，尽管反腐败立法和机构非常重要，但其本身并不足以控制腐败，除非同时制定措施以确保政府问责制及健全的司法和检察制度。在公共采购、财政管理、司法和诉讼服务，以及公开报告和信息公开获取等领域，一直缺乏将反腐败努力与治理和公共部门管理改革联系起来的必要环节。虽然不充分的机构改革常常阻碍政府问责措施及其效力，但是显然开发署对伙伴国家的反腐败进程做出了重要贡献。还应当注意的是，在超过一个特定点之后，各国政府对反腐败问责制和透明度举措方面的国际支持态度矛盾。

24. 孤立地为反腐败执行部门提供支持成果有限。一个反腐败机构的有效运行取决于与其他执行机构和体制的协作与合作。反腐败委员会等反腐败执行机构容易受困于缺乏基础设施以及财政和人力资源，限制了它们坚持活动的能力和成果。新成立的反腐败委员会指挥长期存在、资源丰富且强大的机构和部委协调配合的能力仍然是一个挑战。有多个国家机构履行与反腐败相关的职能（审计、经济和金融犯罪组、所得税机构、监察员和其他监督机构）。

25. 虽然开发署举措与国家治理要求相关，并且实现了其所称的帮助改进政府机构政策和能力的目标，但在许多情况下方案的持续性极大弱化了其效力。此外，一些国家的能力建设不足以使机构在开发署支持结束后独立运行。

支持腐败数据和信息管理

26. 大多数国家面临的一个问题是缺乏在一定时间期限内可比较的时间序列数据和测量做法，以监测所采取行动的进展和腐败管控取得的进步。在一些国家，开发署为调查、腐败数据管理以及风险诊断提供支持。开发署支持反腐败风险评估的一个缺陷是它们是一次性努力，这常常降低了它们作为政策工具的潜力。与政策进程没有关联的研究和调查通常在用途方面有限且可见度较差。

27. 大部分可利用的腐败数据是基于观念而不是基于对机构和部门运行情况的诊断。尽管开发署支持调查，但并没有解决与腐败测量相关的更广泛挑战。

28. 开发署为多个国家的腐败数据门户网站提供支持，以便公民可以通过便捷渠道报告腐败并使当局能够跟踪对所收到申诉的应对措施。腐败数据门户网站引起公民的兴趣，并且在大多数国家促使对腐败和其他不道德做法的报告激增。数据门户网站的成功取决于对报告案件的后续行动，大多数情况下在开发署提供支持的这一点无法得到保证。最成功的平台通过收集与报告案件相关的信息并与相应政府部门分享信息以采取行动，从而确保后续跟进。但是，在其他多数情况下，反腐败机构并没有充足的资源来对腐败案件开展初步调查。经常没有任何处理报告案件的制度，导致公民和反腐败积极人士产生挫败感。

推动执行《联合国反腐败公约》

29. 开发署在《联合国反腐败公约》中对联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）的规范作用进行了补充，推动各项举措以便于进一步执行。开发署对《公约》的支持与其治理工作紧密保持一致，并且通过支持公共行政政策、能力发展和反腐败机构以及与国家和非国家行为者接触，补充毒品和犯罪问题办公室与《公约》有关的规范任务授权。开发署在执行方面的定位还与其在大多数国家存在、与政府机构保持伙伴关系，以及了解实地的实践机会相关。

支持反腐败宣传

30. 开发署支持民间社会和非政府组织在要求负责、透明的治理以及提高关于腐败的认识方面发挥作用。在接受评估的65个国家中，开发署支持了35个国家民间社会组织的提高认识和宣传举措，并推动与它们进行接触的政府战略。值得注意的是，即使是在民间社会参与的政治空间有限的国家，开发署也为这些组织提供支持。

31. 国家研究说明了民间社会组织在致力于反腐败议程方面的制约因素。完善的技术和媒体增加了观念交流和对政府效力的要求，特别是在提供公共服务和公共资金使用透明度方面。除非民间社会组织致力于调查腐败案件或推动便利公民报告案件的平台或吸引媒体注意的活动，否则它们很难保持公民和其他选民的兴趣。

32. 在国家以下一级开展工作的民间社会组织通常能力较弱。和许多国际发展组织一样，开发署的接触很大程度上局限于总部设在首都城市的民间社会组织。

C. 解决腐败动因：支持加强问责制和透明度

调查结果 5. 问责制和透明度举措对各国反腐败努力的贡献程度因举措不同而异。问责制和透明度举措明确以反腐败为重点将提升开发署的贡献。

33. 开发署反腐败工作以更广泛的治理方案为基础，是其组成部分。在治理方案中，支持加强公共行政问责制和地方治理被认为是解决各种腐败动因的关键。开发署承认支持多部门问责制机制非常重要——支持监督机制、公共行政改革、公共部门道德、公务员改革、分权治理和电子政务。在一些国家实施了法治方案，以补充反腐败工作。尽管反腐败并非总是问责制和透明度项目目标的中心，但开发署对这些举措的支持有助于公共管理领域的反腐败进程。

34. 在大多数开发署提供治理支持的国家，加强问责制和透明度的措施构成了支持的主要关注点。此类支持遍及开发署在不同发展背景下的124个国家方案和729个项目的公共行政、地方治理和法治方案。

35. 开发署的支持促使建立制度、强化机构能力并提供可行模式，以加强地方一级问责制和透明度。开发署方案积极响应政府需求和国家治理优先事项。开发署为之做出贡献的变革进程在国家之间差异巨大。开发署在问责制和透明度领域的贡献有可能为公共政策进程和做法提供信息并产生影响，以增加政府问责。但是，做出的贡献不足以在所有情况下确保透明的治理或公共管理问责。政治动力和政府对于治理和机构改革的承诺，以及开发署干预的有限范围破坏了能够加强反腐败的问责制成就和透明度成果。

36. 开发署支持的一个强大领域是融入参与式地方发展和治理等专题的地方一级透明度和问责制措施。尽管反腐败没有被明确地引述为一个关键目标，但它强化了减少公共管理领域机构效率低下的各种举措。作为加强地方一级治理和服务提供的重要措施，开发署支持获取信息权、公民参与和协商，以及公民监测和监督。开发署约60%的国家方案支持地方一级的反腐败及透明度和问责制活动。随着时间推移，这发展成为支持的主流，一些政府和其他机构开始复制由开发署促进的地方发展工具。具体部门的治理综合措施在很大程度上得到地方一级的支持。

37. 除石油基金管理等一些领域外，开发署在问责制和透明度支持领域建立了自己的空间。正如许多政府和捐赠者访问中指出的，开发署的一个比较性优势是其跨国经验以及即使是在政治困难形势下也能与政府合作的能力。同样显而易见的是，它在支持公共行政领域较小组成部分上的灵活性有助于开发署在问责制和透

明度支持领域有良好的自我定位。这为参与更广泛的治理改革提供了可借助的力量。

改进信息获取

38. 开发署的贡献对于改进地方一级公共信息的获取非常重要，特别是促进公民利用信息以参与地方规划和治理的举措。信息获取的改进成功地增加了问责，并在一定程度上减少了地方一级的腐败。在接受评估的65个国家中，开发署在34个国家支持加强信息获取的举措，其中一些获得了更多实质性支持。关键活动包括在国家和地方一级支持信息获取政策；为实现信息共享，支持信息和通信技术；通过通信技术、信息门户网站和电子政务，整合国家数据基础；以及提高认识的活动和宣传。鉴于公民获取信息的重要性以及先前信息获取举措的不足，开发署的支持有助于政府更加积极地响应公共运行领域的透明度需求。

39. 在许多情况下，政府扩大了开发署的举措。这些举措对于为政府政策提供信息至关重要，加强了国家立法的执行，并通过促进地方一级透明预算进程形成了增量成果。开发署推动了在反腐败举措中使用信息和通信技术。例如，向反腐败当局发送基于文本信息的腐败警报，产生了相当大的公众热情，尽管在对申诉的后续跟进方面仍然存在挑战。

40. 开发署在信息和通信技术领域取得的成果由于技术使用的领域不同而存在显著差异，四分之一以上接受评估的国家扩大了信息获取途径并改进了公共服务。在许多国家，由于没有适当地整合到政府机构或地方政府运行中，信息门户网站的可持续性不强。不得不说在利用信息和通信技术简化政府工作人员信息方面也是如此。在大多数区域，关于提供互联网接入和保密性以及实施技术解决方案相关的成本方面，还存在着额外挑战。

41. 在重要政府机构实现公共行政现代化的努力提高了政府效力。国家和地方一级的电子政务就是一个例子：在18个接受评估的国家中，开发署在使用电子政务的领域提供支持并实现了切实的改进。在用于服务部门时，这减少了中间商数量和服务提供中的腐败机会。开发署支持一体化财务和工资管理系统的计算机化，以及制定和执行有关人力资源管理的政策和程序。

加强公民的作用

42. 开发署为扩大公民和社区组织在地方发展规划中的作用做出了贡献。在一些国家，开发署支持地方参与机制，在提高公民对公共服务问责制的需求方面取得了很大成功。地方发展空间有许多行为者，开发署在一些国家制定了相当规模的方案。开发署的支持有助于为公民参与加强地方问责制和透明度以及部门治理提供可行模式。

43. 许多实例表明开发署参与民间社会组织和地方社区。国家研究显示分权与问责制之间的联系并不是直接的，国家具体情况和改革方式在很大程度上影响着结果。如果地方具备能力并且参与度高，地方治理可能特别成功。如果社区参与度高，加之预先实施了包括地方政府工作人员能力建设和基础设施，则地方治理战略最为成功。

44. 地方参与措施的成功首先取决于地方和其他各级是否制定了问责制度，以及地方一级的举措是否与更广泛的政策进程相联系。如果缺乏这样的联系，地方一级的努力能够产生增量成果并且仍然是一次性或孤立举措，对问责制和透明度政策及做法的影响有限。考虑到各项举措较短的持续时间和范围，在确保可复制性及影响政府政策和做法方面存在挑战。地方一级的不同机构经常有类似举措。充分利用政府政策或使试点举措制度化是政府和发展机构在更广阔范围内适用的关键。

45. 地方举措与国家级政策之间联系薄弱——这并不是开发署独有的问题，并且经常缺乏建立这种联系的郑重措施。直接的挑战是在这些举措取得很大成功的诸多国家中，使其在地方政府体系中实现制度化。此外，在开发署支持制定地方治理进程的国家，推动需求方问责制措施向前发展有着相对较好的机会。

部门廉正举措

46. 千年发展目标加速框架为提供了在关键发展领域努力降低治理风险的动力。这一动力没能持续下去以解决社会部门的腐败问题，这仍然是开发署支持表现不足的领域。

47. 开发署将教育、保健、水和环境部门，以及危机和采掘业等方案领域确定为全面部门廉政评估的优先重点，以查明治理漏洞。一些积极实例表明开发署的支持对于改进地方一级的部门举措非常重要。开发署部门治理廉正评估的一个缺陷是缺乏周期性。在进行部门评估时，没有充分促进其利用。

48. 虽然对治理风险评估的兴趣不断提高，部门风险管理并没有取得长足进展。国家研究表明社会部门很少进行与腐败和采购做法相关的风险评估。大多数联合国共同国家评估确定治理问题和腐败是减贫和服务提供的阻碍因素；本评价进行的国家研究证实了这一点。体制能力薄弱是最常提到的制约因素，尽管没有对其潜在原因进行适当诊断。就部门风险评估而言，评估公共财务管理信托风险和财务问责制风险的工具并不充分。在开发署执行成规模举措的国家，解决各部门腐败问题没有抓住机会。

49. 在许多国家，开发署在社会和基础设施部门为政府提供采购和信托服务。尽管开发署正在分离采购相关支助，但是许多国家认为开发署的服务高效且符合成本效益。正因为如此，在一些政府努力减少关键社会部门腐败的国家还是能发现

这样的支助。虽然此类支助在加强问责制和透明度以及改进服务方面有“涓滴”效应，但事实证明，就更加系统性地改进机构进程和做法而言，其面临着挑战。

性别与治理的联系

50. 开发署发布出版物，强调腐败对妇女的不相称影响，但是几乎没有证据证明反腐败和治理方案支持从性别平等视角进行过分析或与之相联系。国家方案文件中对性别平等的承诺没有转化为对性别敏感的指标、基线或目标，使开发署能够衡量通过其治理方案在解决性别平等方面所取得的进步。在少数例外情况下，开发署反腐败和公共行政方案缺乏为方案战略提供信息的性别分析。开发署制作了关于将性别方面纳入公共行政的指导文件，这些文件有助于开展更广泛的宣传。但是，国家办事处缺乏将性别平等视角纳入公共行政改革和反腐败方案制定的能力。

D. 推进全球和区域政策辩论和宣传

调查结果6. 开发署积极参与全球反腐败辩论和宣传，积极参加可持续发展目标辩论并推进目标16议程

51. 开发署在其他国际行为方的合作下，推进了全球一级关于反腐败战略的讨论。开发署是税务监察员无国界、国际援助透明度和开放式政府伙伴关系等联合倡议的成员。在两个战略计划期间，全球项目对促进反腐败辩论做出了重要贡献。全球反腐败项目推进了开发署的参与，在国家一级的工作与全球辩论之间建立了一条通道。开发署参加各种会议，产生了知识成果，并且把国家视角引入全球讨论。项目使开发署在各种全球论坛得到展现并使其能够建立全球伙伴关系，从而推动反腐败政策和宣传。

52. 通过同业交流群，开发署为反腐败挑战辩论一级合作寻求解决方案提供了一个全球性平台。反腐败全球同业交流群每年举办一次辩论，以探讨今后加强反腐败议程的途径。出席论坛者众多，促进了各国政府、民间社会行为方和捐助者交流经验和做法。这些论坛做出的决定得到了广泛共识并得到执行，以便展开协调一致的行动。

调查结果7. 开发署区域方案通过将区域行为方和全球网络联系起来以及推动与国际组织合作做出重要贡献。

53. 开发署区域参与涵盖若干治理领域，为区域性文书和机构、知识分享活动和培训提供支持。在区域一级，开发署充分展示了反腐败问题的重要性，包括与信息自由（或信息权）等领域相关的、在国家一级辩论中尚未充分述及的问题。从区域而不是从国家一级的角度展开某些讨论有助于推动政策对话——例如在亚洲和太平洋地区——因为这表示不针对任何国家。另一个实例是开发署在推进建

立阿拉伯反腐倡廉网过程中发挥的作用，这是阿拉伯人第一个致力于知识网络化、能力建设和政策对话的包容性区域反腐平台。

54. 开发署优先考虑与区域政府间机构的伙伴关系，为非洲地区的区域参与提供了一个结构性更强的办法。非洲区域方案具有明显的区域定位，即重点关注提高区域政府间机构能力、建立区域规范性框架和促进知识管理。在支持加强与自然资源开采和资金流有关的监管框架和透明度的背景下，明确考虑了反腐败问题。非洲联盟反腐败委员会运用开发署的技术专门知识举办了首次关于采掘业、非法资金流、被盗资产遣返和《非洲联盟反腐败公约》区域执行工作的大陆会议。

五. 结论

55. 开发署在诸多领域为反腐败做出了重要贡献。结论重点关注背景问题和开发署对国家在推进反腐败方面的能力发展所做的贡献。

结论1.开发署反腐败方案支持是在复杂的政策和执行背景下开展的，面临多种公共行政难题。许多由开发署提供支持的国家在改进问责制和减少腐败方面仍然面临严重的系统性挑战。

56. 伙伴国政府承认腐败对于发展的有害影响，认识到有必要加强治理体系和进程。本评价所含各国均采取了各种措施，以制定反腐败政策、建立机构、解决问责和透明度问题，以及发起能力建设倡议。尽管如此，还是有许多伙伴国家并没有充分重视和巩固这些行动以根除腐败。对于已经建立起来的问责和反腐败执行进程和机构，评价发现存在明显不一致和政府承诺不足的现象。本评价所含各国在不断进行治理改革，但是其关注点往往在于经济增长。对治理改革某些领域的偏好意味着开发署必须以一种现实的态度对待其反腐败支持努力的预期成果。

57. 在大多数伙伴国家，开发署对加强反腐的支持与提升负责、透明的治理措施之间仍然相关。然而鉴于议题敏感性，开发署和国际开发组织总体上通常面临政府抵制综合反腐败措施的情况。因此，开发署方案往往把解决腐败动因作为更为广泛的公共行政支持的一部分，在政府已经制定各自国家反腐败方案并对技术咨询持开放态度的情况下提供更为直接的反腐败支持。开发署对解决腐败动因问题的重视是经过充分考虑的，虽然采取这些举措受到很多限制，并且对治理改革进程腐败相关方面的影响甚微。正如在该领域开展工作的许多组织那样，尽管开发署在解决公共行政驱动因素问题，但是对问责制和透明度的推动力并不足以形成大幅减少腐败所必需的转型变革需要的临界质量。

58. 在地方一级加强问责制和透明度或解决腐败问题的举措遇到的阻力比在国家一级要小。各国政府对开发署在国家以下各级的行动表现出兴趣，特别是帮助使治理中的问责制和透明度与服务提供联系起来。

结论2. 在当前和以往的各战略计划中,反腐败和问责治理是开发署支持的关键领域。虽然所费资源无法与一些国际金融机构相比,但是开发署在努力支持解决腐败助长因素和加强国家反腐败能力方面获得了独特优势。

59. 开发署愿意处理反腐败之类的敏感性专题是其在该领域工作的一个重要方面。在很多国家,开发署是第一个支持反腐败倡议的组织。开发署的长期支持明显使腐败风险增量减少,问责制和透明度得到改进。

60. 同时推行各种反腐败和问责举措使开发署能够在多个层面开展工作。开发署在65个国家支持反腐败举措,在124个国家支持解决公共行政腐败动因的努力。无论个别项目的具体目标如何,这些工作领域是互补的,加强了开发署对反腐败的总体贡献。关于支持伙伴国家的反腐败政策和机构以及支持解决腐败动因的举措,其定义是广泛的,没有限定于某种特殊做法的倾向,因此增加了开发署在回应国家政府优先事项方面的灵活性。

61. 开发署在加强反腐败政策和能力方面做出了重要贡献,但其效力和可持续性取决于更为广泛的治理能力。正如该领域开展工作的许多组织那样,尽管开发署在解决公共行政的驱动因素问题,但是对问责制和透明度的推动力并不足以形成有利于减少腐败的整体治理转型所需要的临界质量。开发署在加强反腐败政策和能力方面做出了重要贡献,但其效力取决于更大范围的治理能力,而后者往往达不到适当水平。这说明政策空间存在更广泛的挑战,即公共行政改革和反腐败措施的联系有限。

62. 虽然开发署方案重点优先事项体现了区域差异,但是在非洲以及亚洲和太平洋等区域,反腐败方案并未得到充分展现。开发署国家办事处在定制各自反腐败方案以及结合国情解决腐败动因问题方面享有很大自主权。

63. 开发署国家办事处主要负责为这些方案调集资源。由于方案拟订是由捐助者和伙伴国政府做出的国家级供资决定驱动的,这使得其在规模和范围上差异巨大。缺少机构反腐败战略促成了开发署反腐败方案拟订的临时性以及开发署参与这一问题的区域性差异。在非洲等区域,方案的范围和规模虽然领先于开发署在其他地区的国家办事处,但是仍然与对反腐败方案支持的需求不相称。

64. 在宣传和认识方面与民间社会组织的伙伴关系是对开发署方案目标的补充。开发署在支持民间社会组织和公民论坛时采取了一种平衡的办法,包括在民间社会积极领导要求问责的宣传努力和减少腐败行动的国家。这项与民间社会共同开展的工作在民间社会参与空间有限的国家尤为引人注目。开发署支持使民间社会行为方与国家行为方和其他反腐败利益攸关方携手合作的区域性平台。对于在地方一级加强民间社会组织能力的关注有限。

结论3. 为全球和区域辩论与宣传做出了重要贡献,特别是引起对可持续发展目标16中反腐败目标的关注。

65. 开发署推进了方案国家在制定可持续发展目标范围内致力于反腐败和问责制问题的努力。开发署支持的全球反腐败社区包括一系列反腐败行为方,例如就各种做法交流信息以及讨论解决反腐败问题的方法的各国政府、民间社会组织、智库和捐助者等。开发署牵头实施“开发署-毒品和犯罪问题办公室国际反腐败运动”,这是一个旗舰宣传机制,提供了影响全球反腐败话语权的途径。通过把区域行为方和全球网络联系起来以及推进与国际组织的合作,开发署全球项目和区域方案做出了重要贡献。全球反腐败项目促进了开发署在全球一级的参与,提供了一条使国家一级工作与全球辩论联系起来的渠道。区域方案促进了推动区域文书和反腐败论坛的工作,特别是在非洲和阿拉伯国家等区域。

结论4. 开发署推进了加强国家反腐败能力的工作。

66. 开发署一直致力于支持确保政策和机构足够稳健并帮助推进深入改革。开发署在政治环境艰难的国家帮助引领反腐败和问责制努力的工作尤其值得注意。

67. 开发署展现了其具备有利条件来支持各国执行《联合国反腐败公约》并促成各国满足《公约》履约的基本要求。开发署的全球影响力、与政府机构持续不断的紧密伙伴关系,及其对实际机遇的了解等都是有益的方面。开发署对《公约》执行所做的贡献令人瞩目,特别是在《公约》执行、问责与透明度方面建立了联系。

68. 建立结构良好的治理体系、独立和无关政治的司法,以及有权自由调查非法活动的反腐败机构,大大巩固了反腐败方案取得的成就。反腐败委员会和立法审查等《公约》机制往往无法减少腐败,除非有足够强大的推动力来增强腐败动因治理。因此,作为对加强机构能力进程的投入,开发署的贡献至关重要。开发署的影响力即在于此,而并不见于减少腐败的实际措施和行动,那是各国政府的权限范围。

结论5. 开发署在地方各级推进了反腐败,加强了问责制。开发署通过地方发展和地方治理举措解决反腐败和问责制问题取得了切实成果。一些地方成果的可持续性仍然是个问题,但是开发署的支持明显促使对透明和问责的地方发展和服务提供的要求越来越多。

69. 开发署在地方一级的方案拟订工作通常重点关注治理问责制的需求方。已努力尝试使供需双方行为方的利益联系起来,从而增强地方一级的问责制和透明度。开发署就诸如参与性地方发展、参与性地方治理和电子政务等多个专题开展工作,随着时间推移已发展成为支持的主流。各国政府和其他发展组织复制开发署在地方一级领导的倡议,这样的实例有很多。开发署支持公民参与地方发展对地方一级的服务提供产生了积极影响。信息获取、公民参与和磋商、公民监测与监督,

以及社会问责制举措都得到了支持，以强化地方治理和服务提供。通过示范项目在地方一级形成了需求的临界质量，在很多情况下具有使国家一级的政策和实践螺旋上升并助力改革的潜力。

结论6. 采取部门方法可以使问责制举措更为有效。开发署具有支持各国政府减少腐败和加强问责制与透明度的有利条件，并展示了其能够提供有用工具和技术。但是开发署尚未充分利用各种机会，更好地把这项工作与其他发展方案拟订结合起来。

70. 开发署治理和公共行政相关方案遍及130多个国家，多年来形成的伙伴关系资本十分显著：这给予开发署利用自身治理项目组合和其他发展部门的权力，在更为广泛的治理进程稳固反腐败工作，并且促进与部门发展之间的联系。虽然为解决更广泛治理与发展的联系问题做出了努力，但是这些努力没有得到系统性地贯彻或重视。开发署部门治理重点进展不足。结果，错过了把问责制和反腐败措施纳入开发署民生、可持续发展、治理和适应能力方案拟订过程的机会。

71. 开发署设法使其反腐败和问责制工作与其他政府支持分隔开来，特别是扶贫和全球基金方案。这表明在解决这些领域腐败风险方面错过了机会。从这一普遍趋势出发，千年发展目标加速框架通过部门风险评估形成了积极推动力。开发署还没有进一步采取这种办法。

结论7. 虽然开发署支持治理风险评估，但是没有使这些评估成为其反腐败和问责方案拟订的核心。在已进行过评估的情况下，由于缺乏周期性，其作为政府跟踪进展情况的工具作用有限。

72. 开发署确定了其建议进行风险评估的若干发展领域。开发署支持的风险评估主要包括做不到持续为部门政策提供信息的特定背景评估的一次性活动。已开展的这些评估未被纳入总体部门政策之中。开发署在制定贫困、保健、治理或环境方案拟订时没有利用腐败风险进行摸底调查，也没有推动政府伙伴开展这种摸底调查工作。这样就错过了机会，因为在绝大多数国家往往不存在特定背景腐败风险评估。

结论8. 多年来，开发署在反腐败和公共行政相关问责制与透明度支持方面建立了强有力的存在。开发署尚未利用重组机构项目组合来加强其反腐败方案能力，以响应对反腐败支持的需求。在制度层面对公共行政支持重视不足影响了对发展背景下各国反腐败方案的支持。

73. 机构层面方案的优先次序与国家一级方案需求之间缺乏一致性，致使核心公共行政反腐败及问责制和透明度工作被削弱，影响到开发署的反腐败和问责工作。在发展背景下各国核心公共行政工作领域，二十年来开发署投入巨大，并且取得了极大优势，但是这项工作从制度上并没有受到足够重视。早先列入危机和发展方案拟订的治理方案巩固还未纳入公共行政工作。

74. 开发署在推进中低收入国家执行反腐败及问责制和透明度措施方面发挥了重要作用。目前的体制治理优先次序没有促进开发署在发展背景下各国中的作用。

六. 建议

75. 本文提出的建议能够通过开发署方案拟订工作加强其对伙伴国家的支持。虽然认识到开发署经常资源减少以及由此给方案拟订带来的挑战，但是所提建议并不必然受制于这种情况。建议侧重于开发署和外部捐助者的工作，但评价承认各国政府为承担起减少腐败和加强问责制的责任而发挥的卓著作用。

建议1. 优先支持解决发展的腐败风险问题。制定一项更为明确地把开发署的反腐败方针与其他发展方案拟订结合起来的反腐败方案战略。

76. 可持续发展目标为开发署重申其反腐败和问责治理承诺的价值和意义带来了机会。要增强开发署对解决发展-腐败关系问题所做的贡献，开发署必须制定一项反腐败战略，明确地把这些努力与开发署治理和发展方案及其为各国实现可持续发展目标提供的支持联系起来。

77. 开发署在其国家方案拟订工作中必须从战略上解决发展面临的腐败风险。从促成基本国家框架的角度来看，开发署支持执行《联合国反腐败公约》具有重要意义。现在是超越基本合规举措、朝着更为具体的反腐败措施前进的时候，包括执行措施和解决腐败具体动因的措施。

78. 要推进千年发展目标加速框架倡议，开发署必须为其反腐败支持制定一个部门重点。开发署应当确定要将发展和腐败问题明确联系起来的关键专题领域，必须强调其愿意支持各国政府努力解决服务提供中的腐败问题。必须加大力度利用发展方案领域作为进一步推进部门反腐败和问责制措施的切入点；在当前方案中应当开始这种努力。

79. 重要发展部门需要协调一致的反腐败举措，这需要在诸如提供保健、教育、水和卫生等方面建立伙伴关系。开发署必须在可持续发展目标进程的范围内，在部门特定反腐败举措中建立全球伙伴关系。

80. 全球、区域和国家一级所有反腐败支持努力都必须述及性别相关问题，这仍然是开发署支持的薄弱领域。

建议2. 解决反腐败支持中的区域差异问题，把支持没有得到充分体现的地区列为优先事项。

81. 反腐败方案支持在所有地区都具有相关性，然而反腐败和问责制相关支持并没有在所有地区都得到充分落实。开发署应在全球范围内审查对其反腐败和问责制的支持，同时更加重视这方面工作未得到充分体现的地区。考虑到许多国家面

临的反腐败及问责制和透明度挑战的严峻程度，开发署支持改善信息获取和现代化公共行政制度以及支持部门反腐败努力仍然至关重要。

建议3. 考虑优先支持反腐败和治理风险评估与衡量。

82. 开发署应当加快努力，支持作为可持续发展目标16监测举措的一部分对反腐败进展情况进行衡量。应当支持部门特定反腐败举措，以判断治理和体制风险和有能力问题。对于设定优先事项、了解什么有效、提高认识以及深入改革，衡量和分析治理风险的有力工具十分关键。在有多个组织重复支持的部门，开发署必须建立伙伴关系，共同定期开展部门廉政评估。

83. 开发署必须重新审视其反腐败和问责制相关数据收集工具和技术，必须更加有策略地支持反腐败和透明度相关宣传和提高认识数据的生成。开发署应当推进开发和实际而适用的腐败风险评估与监测工具，而不是搞观念调查。

建议4. 更多支持地方一级加强需求侧问责制的举措，特别是关于信息获取和社会问责制举措。

84. 地方一级透明和负责任的服务提供不断提出问题。开发署通过支持地方发展中的信息获取和公民参与机制，为提升国家和地方一级需求侧问责制做出了重大贡献。在推进的过程中，开发署必须重点关注为增强地方一级问责制提供可行模式，促进改善地方公共行政进程和更好地提供服务，以及扩大其地方一级反腐败举措的范围。

建议5. 进一步强化全球和区域反腐败项目，以支持国家方案，并使开发署能够推进区域和全球政策辩论和宣传。应当利用全球和区域项目，以形成国家一级方案支持的主流。

85. 全球和区域反腐败项目创造的附加值超过了开发署通过国家方案实现的价值。开发署应当考虑为全球和区域反腐败项目划拨额外资源。虽然在国家机构能力建设方面给予国家办事处支持十分重要，但是要考虑利用全球和区域项目来推行新办法和部门反腐败举措。必须利用全球和区域项目，以满足中等收入国家的方案拟订需求。

建议6. 加强资金调集用于反腐败支持，支持选定反腐败和问责制举措的领域。

86. 作为开辟更多筹资渠道的方式，确保开发署资金调集方法考虑到把反腐败及问责制和透明度与社会服务和发展部门联系起来的机会。

建议7. 增强全球和地方一级工作人员能力，以解决反腐败方案拟订对专门政策和技术服务的需求问题。

87. 开发署的结构审查巩固了制度安排，精简了总部和区域中心的工作人员职位。考虑到开发署对可持续发展目标16和全球反腐败议程的承诺，其在全球和区域一

级有足够的工作人员能力至关重要。区域中心的工作人员能力对于支持较小的国家办事处十分关键。应考虑在总部和区域中心增加具有反腐败专门知识的工作人员。
