



经济及社会理事会

Distr.: General
24 January 2022
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十一届会议

2022 年 4 月 4 日至 8 日

临时议程* 项目 9

数字政府问题

数字治理促进建设更美好未来的挑战和前景

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员 Henry Sardaryan 和 Carlos Santiso 与委员会其他成员 Yamini Aiyar、Lamia Moubayed Bissat、Aigul Kosherbayeva、Devon Rowe 和 Najat Zarrouk 合作编写的文件。

* E/C.16/2022/1。



数字治理促进建设更美好未来的挑战和前景

摘要

为数字时代的目的改造政府已在全球议程中占据重要地位。冠状病毒病 (COVID-19) 危机是对世界各国政府的“压力测试”，促进了对国家作用的重新思考。此次危机考验了政府的数字复原力，加速了其数字转型，也暴露了国家之间和国家内部的重大数字鸿沟。

本报告指出，信息交流这一全球现象与地理上相连并因此处于特定主权之下的有形基础设施之间存在矛盾，特别是在通过互联网渠道储存、处理和传递信息方面。由于数字空间缺乏边界和公认行为规则，领先的数字化国家及其控制下的组织有时可能会传播带有偏见和误导性的内容，以促进自身利益和价值观。此外，还有大量有害和误导性内容来自非国家组织，包括需要有效监管的私营部门技术平台。因此，越来越多的国家希望对互联网实施主权控制，这反映在这些国家对存储个人数据的态度上。

确保公正和包容的数字转型，从而不让任何一个人掉队，这项更广泛的挑战在关于数字时代政府未来的全球辩论中也居于核心位置。联合国可以成为促进采用以人为本、基于权利的办法实现这种数字转型的关键平台，凸显加强国际合作、弥合数字鸿沟的重要性。

要建设更美好的未来，就必须在数字治理为实现可持续发展目标带来机遇和挑战的更广泛背景下，加强对政府的信任以及政府的廉正和包容。这一点特别重要，因为 COVID-19 大流行使国家在确保此类原则以及确保应急和恢复资金用于预期目的方面承担起更大作用。数字和数据解决方案在侦测和遏制腐败方面具有巨大潜力，腐败是世界上最大的政策挑战之一，而反腐败战略今后应当是政府数字化的核心。

一. 引言

1. 为数字时代的目的改造政府已在全球议程中占据重要地位。秘书长 2021 年的报告“我们的共同议程”(A/75/982)特别指出,信任对于以人为本、基于权利的数字过渡至关重要。而这又要求利用数字创新,增加对政府的信任,确保包容,加强廉政。秘书长 2020 年的报告“数字合作路线图:执行数字合作高级别小组的建议”(A/74/821)凸显了通过能力建设利用数字技术改进公共政策和打击腐败的重要性。
2. 全球数字革命在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间加速推进,在世界各地促进了技术和经济结构以及社会关系的显著转变,影响到公共行政系统的发展。
3. 科学技术的迅速发展为有可能减少国家和全球两级的社会经济不平等创造了先决条件。新的通信渠道和方法虽然使世界的信息连通性成倍增加,但也助长了错误信息的增长,导致寻求保护此类渠道不受外国干涉的国家面临更大的安全威胁。
4. 在全球数字经济的诸多方面,信息交流这一全球现象与地理上相连并因此处于特定主权之下的有形基础设施之间显然存在矛盾。这一矛盾在通过互联网渠道存储、处理和传递信息方面表现明显。
5. 疫情使技术变得更加重要,这种重要性超越了以往社会认知当中技术的作用和影响。在国家和人民因疫情暴发而不得不在几天内重组日常生活之前,人们就已经将技术视为支持持续经济增长和提高生活舒适程度的手段,技术基本上为经济和社会制度的运转创造了更多可能性。如今,技术似乎是在强制性封锁和隔离时期防止社会机构彻底崩溃的唯一途径。
6. 世界许多国家当局在组织防疫工作方面发挥了核心作用,变得极为依赖信息和通信技术以及互联网业及其相关公司。通过互联网平台订购和递送食品、视频会议服务、云文件共享服务、电子邮件通讯等在线服务使远程工作和公民成功进行大规模自我隔离成为可能。

二. 数字发展中的关键问题

A. 调和全球数字化与国家利益

7. 从以往来看,基本的互联网基础设施的地理分布及其主要行为体的所属国别存在严重失衡,其中绝大多数基础设施和行为体处于美利坚合众国管辖之下。鉴于对一些国家实行单方面制裁的做法,部分国家正在努力创建替代性的受保护通路,即所谓的“国家主权互联网”,而且此类国家的数目正在增加。
8. 目前,数字化领域的领先国家只为其他国家建立向数字未来过渡所需的基础设施提供有利条件。因此,这些领先国家正在确保其他国家接入其本国的解决方案,如支付系统、数据存储系统和电子文件管理。此外,领先国家还为自身提供

了无限且事实上免费获取大数据的机会，从中获得直接的经济效应、与开发人工智能工具和神经网络有关的额外优势，以及有效的控制工具。

9. 国家及其控制下的组织有时可能会利用数字空间缺乏边界和公认行为规则的状况，传播带有偏见和误导性的内容，以促进自身利益和价值观。

10. COVID-19 大流行揭示了在教育和公共服务领域获得远程工作平台等关键技术的渠道被垄断的巨大风险。这表明需要进行全球监管，确保平等的获取机会，并防止出现公司所在的单一国家可能通过国家监管限制这些技术在其他国家运作的情况。除了激励各国发展本国数字基础设施外，还必须为全世界获得这些使用范围遍及全球的重要服务制定透明规则，帮助(发展中)国家克服不仅由疫情而且由现代经济转型造成的获取方面的困难。

B. 不让任何一个人掉队的问题

11. 人类已经进入数字时代，但由于数字鸿沟以及一些国家和人口群体无法获得互联网资源的状况，国家本身和国家内部各人口群体的发展可能出现差距，消除这种差距的难度不亚于工业社会时期。如今，接入互联网应当被视为与自由流动权或工作权等任何其他人权同等重要。

12. 组织远程学习的最简单的解决方案是通过视频会议进行面对面课程。但在有两三名儿童、一台个人电脑和狭小生活空间的家中，同时向几名学童或学生授课显然几乎是不可能的。在互联网连接质量有待大幅提高的地区，儿童实际上被剥夺了正常参与教育进程的机会，或完全被排除在该进程之外。

13. 其中部分原因是疫情的危机性质、无法提前做好准备和疫情出人意料的规模。但有一种想法获得越来越多人的支持，即系统性地将教育转换为远程形式，特别是考虑到疫情仍在继续。例如，一些大学可用视频格式录制材料，编写方法方案，将其发送给不太知名的大学；而在后一类大学中，教学人员的任务就只是让学生接触到所发送的录像和材料。另一方面，以减少或消除与学生直接接触的形式进行的教育数字化可能是导致未来毕业生学习成果大幅下滑的开端。

14. 数字化在提供公共服务领域的重要性对现代公共行政而言似乎显而易见，这意味着使用在线技术获得大量公共行政职能和服务。一方面，这会缩短公民获得服务的时间，降低相关成本；另一方面，这会给予平等接入互联网和在线平台提出更高要求。还应当指出的是，选择将在线服务外包给私营公司的国家需要制定强有力的条例，在国家一级保护公民个人数据，确保公民权利不因商业或任何其他原因而受到侵犯。

C. 关于在数字政府发展中使用新技术的政策

15. 越来越多的国家希望对互联网实施主权控制，这反映在这些国家对存储个人数据的态度上。多项国家法律对所有互联网运营商在位于国家管辖范围内的服务器上存储个人数据的必要性作出监管(例如，欧洲的《一般数据保护条例》)。今后的一个关键问题是确保政府了解保障个人数据安全的原则和方式，以及如何监管大数据。

16. 公共行政和服务数字化的主要形式之一是发展人工智能。对人工智能的监管不应阻碍而是应当促进技术进步。特别是，应当避免对一些人工智能技术在民用领域的使用实行全面和不可逆转的禁令。相反，必须采取能够防止因使用人工智能导致潜在负面后果的措施。通过对人工智能的整个生命周期进行定期评估，有可能找到解决方案，降低与这些技术有关的风险。

17. 联合国可以成为至关重要的平台，解决不仅与人工智能发展有关、而且与数字治理和整个数字经济有关的问题和风险。联合国应与二十国集团¹ 和经济合作与发展组织² 等其他伙伴协同努力，继续促进各国之间积极合作，为扩大对消费者权利的保护创造机会。今后，可考虑制定一项国际协定，对在数字环境中运营的跨国公司征收单一国际税，并在税基侵蚀和利润转移行动计划框架内将最低所得税税率定为 15%。

三. 在数字治理中纳入对信任和廉正的关切

18. 要建设更美好的未来，就必须在数字治理带来机遇和挑战的更广泛背景下，加强对政府的信任以及政府的廉正和包容。数字过渡的关键是确保不让任何一个人掉队，确保人民及其权利在由颠覆性技术和数据指数式增长驱动的转型中居于核心地位。推动变革的应当是人，而不是技术。

19. COVID-19 危机加快了世界各国政府的数字转型，为重塑政府、建设政府复原力和增加对政府的信任提供了新的动力。为此，必须利用数字创新，并建设利用数字技术改进公共政策、政府交付和打击腐败的能力。

20. 国家在经济中的作用急剧扩大，在此背景下，因危机而加速的数字转型使得三项关键挑战在重新思考数字时代政府作用的过程中凸显出来：

(a) 信任。制定适当的公共政策，并通过值得信赖并能加强信任的政府技术为所有人提供更好的服务，从而形成或重新建立对政府的信任，这一做法将具有核心作用，而且也是可行的。现在这个时间节点很关键，政府对技术和人的数据进行管理和监管的方式将加强或进一步削弱对政府的信任；

(b) 包容。在数字时代，对政府的信任还意味着，应当通过运用以人为本并能够代表社会现实的进程，不让任何一个人掉队或被排除在数字转型之外，在发展中国家尤其如此。至关重要的是，要避免数字排斥现象和数字鸿沟的扩大，特别是支持数据贫困群体；³

(c) 廉正。要实现对政府的信任，还必须加强廉政，特别是因为疫情也意味着国家承担起更大的作用，以便将应急和恢复资金用于预期目的。数字和数据解

¹ 2021 年意大利担任二十国集团主席期间，二十国集团各国部长和数字经济特别工作组通过了一系列数字经济和数字政府准则，其中具体提及人工智能。

² 经济合作与发展组织(经合组织)在 2019 年通过了人工智能指导原则。

³ 见 OECD, *Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation* (2021)。

决方案在侦测和遏制腐败方面具有巨大潜力，腐败是世界上最大的政策挑战之一，而反腐败战略应当是政府数字化的核心。

四. 作为反腐败战略的数字化

21. 在更明智的数据使用方式和廉正分析兴起等因素的推动下，数字化可以加强廉正，推动全球反腐败工作。对于新兴经济体的政策改革者，数字技术正在迅速成为其努力打击腐败以及改进政府架构和服务的最强大盟友。

A. 预防措施和数字化的附带效应

22. 廉正领域技术创新的迅速涌现吸引了人们的注意。但最重要的廉正效益或许不太容易察觉，往往来自公共行政数字化方面的进展，此类进展从源头上减少了腐败的机会。在新兴经济体，政府数字服务的扩大和社会转移支付的数字化对官僚腐败产生重大影响。

23. 在发展中国家，日常政府服务中的下层贿赂对生活质量和机构所受信任影响最大。对于个人和小企业，官僚主义的繁文缛节可能带来高昂成本。据透明国际称，2017 年，三分之一的拉丁美洲人通过行贿，获得其理应享有的公共服务。⁴ 据世界银行估计，2019 年和 2020 年，墨西哥联邦一级繁文缛节和监管负担的成本占国内生产总值的 3.4%。⁵

24. 数字化一项宝贵的附带效应是，通过对内部官僚流程实行自动化，以及降低对纸质流程和面对面互动的依赖，减少腐败公职人员任意干预的机会。这还包括通过简化行政和改造流程，精简官僚流程。数字化与简化官僚程序相结合，可提高透明度和可靠性。各国政府还在部署用于支付公共服务费的数字支付解决方案，进一步减少面对面互动。2015 年，阿根廷决定转向无纸化，对行政程序实行数字化，引入数字认证，扩大数字服务。其简化方案针对生产部门实施，旨在减少私营部门面临的繁文缛节。这项方案为生产部门节省了约 21 亿美元。⁶

25. 政府数字化的另一个效应是，可在线直接访问的端对端数字公共服务扩大，这意味着将整个行政程序转移到线上，从而允许远程完成和监测这一程序。政府通过公共服务数字化，力求提高服务交付的成效和效率，并通过限制自由裁量权，减少繁文缛节和下层腐败。墨西哥和阿根廷分别对出生证明和驾驶执照实行数字化；这两项公共服务影响很大，当人们试图加快获得这两种证件的流程时，特别容易出现索贿现象。

⁴ 见 Transparency International, *People and Corruption: Latin America and the Caribbean* (2017)。

⁵ 见 González Briseño, A. 和 Alejandro Espinosa-Wang, “通过改善墨西哥各州和各市商业监管，实现快速和可持续的复苏”，世界银行博客，2021 年 6 月 17 日。

⁶ 见 Ghersinich Eckers, J., “Estados ágiles en América Latina: la transformación digital y la simplificación de trámites del sector público de Argentina”, Policy Brief 21, Development Bank of Latin America (2020)。

26. 此外，数字化还可减少政府和企业之间的信息不对称。公共服务数字化可自动生成关于公共服务交付瓶颈和薄弱环节的更好数据。这样可以追踪行政程序的各个阶段和所涉及的众多公共实体。这对于商业执照、建筑许可、财产登记等经济活动中的关键服务尤其重要。

27. 政府数字化还在打击社会政策和减贫方案中的腐败现象方面取得重要进展。数字化能够促进对受益人的生物特征识别，增加政府支付的便利性，并更好地追踪向受益人进行的转移支付，从而以各种方式推动社会支出和减贫方案。特别是通过采用数字登记册、数字身份和数字转移支付，提高了公共福利方案的精准性，减少了挪用公款现象。

28. 受益人登记册的数字化有助于提升社会转移支付的针对性，改进移除无资格受益人的工作。例如，在南非，省政府使用基于指纹的生物特征智能卡，提供养恤金福利和社会补助金。到 2013 年，南非社会保障局已登记 2 000 万社会补助金领取人。通过受益人登记册数字化，发现了 650 000 名无资格领取人，每年为政府节省 6 500 多万美元。⁷

29. 在印度，2009 年启动的“Aadhaar”数字身份方案通过唯一生物特征识别信息，自动确定谁有资格参加哪项社会方案，现已覆盖 11.5 亿居民。有证据表明，生物特征识别减少了就业和养恤金方案以及燃料补贴方案中的腐败。安得拉邦政府通过对国家农业就业保障计划实行数字化，将该计划的平均流失率从 30.7% 降至 18.5%。⁸ 数字政府还减少了印度工作福利方案中的财政流失，尽管方案成果并不总是因此得到改善。

30. 数字身份识别还有助于遏制支付政府薪金等其他公共交易中的腐败。公务员登记册数字化有利于减少公共部门薪酬支出中的欺诈现象。2009 年，阿富汗政府开始通过手机而非以现金形式向警察支付薪金，警察首次开始领取全额工资。尼日利亚在 2011 年使用生物特征身份识别进行审计后，从公共薪酬名单上删除了 43 000 多名“影子工人”，为政府节省 6 000 万美元。⁹ 在加纳，公务员数据库和薪金支付数字化帮助消除了影子工人，减少了公共部门的工资总额。公共部门薪金支付数字化也具有重要的廉正效益。

31. 鉴于腐败行为往往以现金形式进行，数字支付正在进一步促进社会转移支付中的廉正。例如，2016 年印度决定回收大面额钞票，以减少逃税，扩大税基。但从现金向数字转移支付的过渡对发展中国家而言不是小问题。有条件现金转移支付是使用范围最广的社会援助干预措施，许多政府已针对疫情推出了新的举措。疫情期间，各国政府加快了从现金向数字社会转移支付的转变，特别是在养恤金福利方面。先前对受益人登记册和社会转移支付数字化的投资在疫情期间扩大紧

⁷ 见 Gelb, A., and Anna Diofasi Metz, “Identification revolution: can digital ID be harnessed for development?”, Centre for Global Development (2018)。

⁸ Muralidharan, K. and others, “Building State capacity: evidence from biometric smartcards in India”, *American Economic Review*, vol. 106, No. 10, pp. 2895-2929 (2016)。

⁹ 见 Gelb, A., and Anna Diofasi Metz。

急转移支付方面发挥了关键作用。一些估计显示，发展中国家通过对政府支付实行数字化，减少政府福利和税款的流失，减少欺诈和逃税，并节约更多成本，这样每年节省的数额约占国内生产总值的 1%，相当于每年节省 2 200 亿至 3 200 亿美元。¹⁰

B. 用于防止腐败的数字工具

32. 用于防止腐败的数字工具包括正在兴起的廉正技术和欺诈分析。此类工具指的是专门用于侦测、阻断、遏制和起诉腐败的数字和数据技术。廉正技术以获取信息和开放数据方面的成果为基础，是公开政务运动的一部分。无论是在公共部门的监督机构内部，还是在私营部门的合规官员当中，欺诈分析都能带来重大变革。例如，2019 年，丹麦通过在福利欺诈侦测中应用数据分析，节省了 6 000 多万欧元。¹¹ 此外，更广泛的数字政府改革可能产生附带的廉正效应，特别是在社会转移支付当中。因此，政府数字化虽然往往不会明确将反腐败作为首要目的，但却可以成为有效的反腐败战略。

33. 税务部门正在电子申报等方面使用新技术，改善税收，促进自愿遵守税务规定，防止税务欺诈，同时还降低税务执行费用。税收方面的繁文缛节的确是经济效率的重大障碍，也是腐败的来源。通过降低纳税的复杂性和负担，可在不进行税收改革的情况下扩大税基，从而产生巨大的财政效益，在拥有重要非正规经济部门的经济体中尤其如此。大韩民国的忠清南道政府通过其网站加强了预算状况、收入和支出披露，在 2018 年获得联合国公共服务奖。在肯尼亚，采用数字支付平台使税务当局能够提高业务透明度，减少腐败机会。数字化减少了纳税人和税务人员之间的面对面互动，从而减少了贿赂机会。

34. 数据挖掘、人工智能和社交网络分析正在提升税务当局侦测逃税行为的能力，尤其是在高风险部门。例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国税务局扩大了数据分析能力，以缩小“税收漏洞”。其“连接”系统可分析纳税人数据，并通过社交网络分析监测差异，识别潜在逃税者。然后，该系统的预测算法会识别出最有可能实施税务欺诈的人员，并通过“行为助推”，帮助制定先发制人的行动，激励人们改变行为，例如，使税务当局发函提醒潜在逃税者税收对资助公益物的重要性。据估计，2008 年至 2016 年，该系统带来 40 亿英镑的额外税收。¹² 人工

¹⁰ Lund, S. 等人，“发展中经济体实行政府支付数字化的价值”，收录于《公共财政中的数字革命》，Sanjeev Gupta 等人编(华盛顿哥伦比亚特区，国际货币基金组织，2017 年)，第 305-325 页。

¹¹ 见 European Commission, “Study on public sector data strategies, policies and governance”, annex: case studies (Brussels, 2020)。

¹² 见 Capgemini and HM Revenue & Customs, “Business intelligence technology helps HMRC increase yield” (2017); Vanessa Houlder, “Ten ways HMRC can tell if you’re a tax cheat”, *Financial Times*, 19 December 2017。

智能和机器学习也成为阻断欺诈的有力工具。墨西哥税务当局在部署人工智能工具后的三个月内，识别出 1 200 家欺诈公司和 3 500 笔欺诈交易。¹³

35. 数字化可减轻腐败风险的一个重要政策领域是土地资产和财产登记册管理。卢旺达的土地管理领域历来腐败盛行，2008 年该国实行了通过数字技术实现的改革(首先侧重于土地测绘和地权确认，之后侧重于数字土地登记册管理)，从而减少了贿赂和下层腐败。¹⁴ 2018 年，格鲁吉亚在基于区块链的平台上公布了 150 万份地权，通过提供不可变更的所有权和价值记录链以及不可更改的地权交易历史记录，帮助加强土地登记册系统的廉正性。¹⁵

36. 对政府合同的订立实行数字化是部署廉正技术的关键政策领域。先进的电子采购平台可实现数据标准化，并生成大量数据，强化了政府采购的廉正改革。这些努力大大提高了竞争程度，增强了投标人和合同中标人身份的透明度。不过，虽然电子采购可降低行政成本，增加投标人之间的竞争，并降低合同价格，但关于其对高层腐败影响的实证证据仍不确凿。部分原因是，欺诈性投标人能够在合同重新谈判等合同订立过程中监测较少的阶段规避腐败控制措施，施加不当影响。

37. 订立合同的公共机构逐渐从招标流程的数字化，转向使用合同订立数据，通过风险摸底和警告提醒，防止腐败风险。这些机构进行大量投资，提高用于分析目的的采购数据的质量、可靠性和可重用性。在澳大利亚、智利、哥伦比亚、法国、乌克兰等国，30 多个国家和国家以下各级政府的采购机构已经采用开放合同伙伴关系于 2015 年制定的开放合同数据标准，¹⁶ 以便对这些机构通过电子采购平台生成的数据进行结构改进，从而能够分析这些数据并查明可疑的模式和交易。

38. 大韩民国一直是采购欺诈分析领域的开拓者之一。其 2006 年推出的操纵投标指标分析系统是公共采购机构为揭露卡特尔活动和查明操纵投标行为而部署的业务情报系统的前身。该系统通过分析众多公共机构的大量投标数据，预测发生操纵投标行为的概率。2016 年，乌克兰采用了电子采购平台 ProZorro，该平台是为审查政府每天收到的 4 500 份投标而开发，所有公共机构都必须使用。ProZorro 在运行的头两年为政府节省了 19 亿美元，增加了采购竞争。¹⁷ 最近，巴拉圭等一些国家创建了开放数据平台，防止在订立与防疫支出有关的紧急合同时出现欺诈，此类合同包括紧急购买、政府补贴、公共合同和捐助方赠款。

¹³ 见 Aarvik, P., “Artificial intelligence: a promising anti-corruption tool in development settings?”, U4 Report 2019:1, U4 Anti-corruption Resource Centre (2019)。

¹⁴ Shipley, T., “案例研究 12: 卢旺达的土地管理改革”，收录于《提高政府成效和透明度：打击腐败》(世界银行，2020 年)，第 158-162 页。

¹⁵ Shang, Q., and Allison Price, “A blockchain-based land titling project in the Republic of Georgia: rebuilding public trust and lessons for future pilot projects”, *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 12, Nos. 3-4, pp. 72-78 (2019)。

¹⁶ 见 <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>。

¹⁷ 见 OECD Observatory of Public Sector Innovation, “eProcurement system ProZorro” (2016)。可查阅 <https://oecd-opsi.org/innovations/eprocurement-system-prozorro/>。

39. 这些进展往往是综合开放数据平台的一部分，此类平台旨在沿着整个价值链追踪公共投资。例如，哥伦比亚开发了开放数据平台，用于追踪采矿特许权使用费的使用情况及其所资助的基础设施项目。该平台提高了公共投资项目的效率，降低了独立监察员和政府内部的监测成本。

40. 监督机构、审计机构和反腐败办公室也越来越多地实施廉正技术解决方案。审计办公室越来越精通于利用廉正分析，识别高风险交易并侦测腐败漏洞。例如，巴西、哥伦比亚和墨西哥的审计机构正在利用人工智能，对政府采购中潜在的违规行为发布警告。墨西哥审计办公室的人工智能算法能够自动侦测该国 7 881 个支出实体在联邦以下一级合同订立中的违规行为。¹⁸ 但技术本身不能取代明确的法律框架和积极主动的独立审计人员。廉正分析方面的创新虽然有助于审计人员更高效地履行职责，但不能取代审计人员根据这些分析结果采取行动和实行问责的必要性。

41. 以技术为基础、以数据为动力的初创企业越来越多地寻求通过与民间社会合力打击腐败，产生积极的社会影响。例如，廉正技术初创企业正在支持反洗钱解决方案、尽职调查和监管合规工作，“巴拿马文件”就是这样的例子。

42. 在墨西哥，国家反腐败委员会设立了“反腐败数字市场”，这一开源平台包含由初创企业提供或由政府机构开发的各种廉正技术解决方案，可免费提供给公共实体和地方当局。这些解决方案强化了通过数字技术实现的问责工具，在监督政府行动和支出方面增强了公民权能。西班牙的“决定马德里”、南澳大利亚的“资助我的社区”或哥伦比亚的“波哥大参与”等众包平台为公民参与和参与式预算编制提供了通过数字技术实现的开放创新渠道。

43. 廉正生态系统内的行为体越来越多地将颠覆性技术和数据分析用作反腐败战略。这些行为体中较为突出的是管理公共资源的政府实体，如财政部、税务当局、采购机构和问责机构(问责机构包括审计办公室)、民间社会，以及越来越多的公民技术初创企业。

44. 数字化与反腐败之间的相关性在宏观政策层面得到稳固确立。事实证明，以政府数字服务扩大作为衡量标准的政府数字化可减少腐败，提高政府效率，改善工作环境。但这种相关性的因果关系仍然是悬而未决的问题，关于数字化对腐败影响的证据仍在发展当中。更根本的是，要将数字化的反腐败成果从数字化更广泛的增效作用中分离出来并不容易。因此，在更加微观的政策层面上，仍然难以明确确定具体的数字化改革对不同类型腐败行为的影响。更好地了解哪些具体政策对哪些类型的腐败行为产生影响，将有助于决策者制定更加有效的反腐败解决方案。

45. 在评估数字化对反腐败工作的影响时，应当铭记，数字化长期以来是政府现代化的工具，特别是在对税收管理、金库业务和政府采购实行自动化的财政管理

¹⁸ 见 Santiso, C., “Hacking corruption in the digital era: how tech is shaping the future of integrity in times of crisis”, (World Economic Forum and Global Future Council on Transparency and Anti-corruption, May 2020)。

领域。虽然政府数字化加快了推进透明度、信息获取和开放数据的进程，但一般而言，防止腐败并非数字政府改革的首要目标。相反，改革传统上是出于效率考虑，旨在使公共支出合理化，特别是在危机和预算限制时期。

46. 今后，必须厘清不同类型的数字改革对不同类型腐败产生哪些具体廉正效益。数字化的反腐败潜力可能因特定类型腐败的根源、性质和表现而异。

五. 结论和建议

47. 数字化可加强对政府的信任以及政府的廉正和包容，支持政府走上从COVID-19大流行中“重建得更好”和实现可持续发展目标的道路。

48. 疫情促使政府数字化大幅加速的情况是不可逆转的。这凸显出在建设更美好的未来方面存在的三项关键挑战：

(a) 确保数字转型加强而非削弱对政府的信任，包括信任政府的交付能力和管理人的数据的方式；

(b) 确保数字转型有助于应对政府机构面临的一些最紧迫的挑战，特别是腐败；

(c) 确保数字过渡包容各方、以人为本、基于权利，减轻国家内部和国家之间数字鸿沟扩大的风险。

49. 数字创新，如数据分析和人工智能，在防止和遏制数字时代的腐败方面可发挥关键作用。更广泛地说，政府数字化具有重要的反腐败影响，因为它减少了出现贿赂和腐败漏洞的机会。在与公共财政管理有关的高风险政策领域尤其如此。不过，要充分利用数字转型的廉正效益，就需要加强数字政府改革与反腐败战略之间的协同增效。可提出下述五项政策建议。

50. 第一，决策者可通过增强数字改革对廉正的影响，遏制腐败。政府数字化可以成为特别有效的反腐败战略，其所受阻力较小，政治成本较低，在高风险环境下尤其如此。数字转型可能具有显著的廉正效益，往往会产生持久的结构性影响。随着数字革命愈加普遍，这些效益也很难逆转。数字改革的正面外部效应通过调整激励措施和改变观念，促进在政府业务中遏制寻租行为，牢固树立廉正之风。尽管数字化的反腐败外部效应不太明显，而且较难衡量，但此类效应使得数字化成为比刑事调查和起诉等惩罚性办法更好的投资。

51. 第二，政策行动至关重要，因为数字化本身不能自动转化为积极的反腐败成果。政府数字化对控制腐败的影响取决于廉正行为体有效利用相关数字和分析工具实行问责。此外，还需要根据当地情况和这些数字工具运作时所处的政治经济环境，对工具作出调整。体制激励措施、国家能力和强有力的领导是关键。为使数字化成为反腐败手段，对数字领域之外的政策、规则和机构进行改革同样重要。

52. 第三，数字化对廉政的影响取决于政府作出的政策选择。数字化可提高透明度，并确保与透明度有关的义务得到履行，但无论是在数字领域之内还是之外，

这种透明的程度都是一项政治决定。此外，将数字化用于各种政策空间的决定也是一项政策决定，因为政府服务或采购规则的数字化可能对廉正产生不同影响。

53. 第四，要引导数字转型，并对政府技术解决方案进行有效投资和部署，政府就需要加强自身的数字能力和专业知识。这也适用于需要升级数字能力以实现更明智的监管并确保合规的监管机构。国家技术预算的急剧增加和数字解决方案的日益复杂，导致其自身出现一系列薄弱环节。政府技术采购往往很复杂，容易出现实施失败、成本超支和供应商俘获的情况。此类风险通常是数字政府项目开发过程中技术专业知识过度外包的结果。政府技术的财务管理是需要予以更多迫切关注的领域。

54. 第五，由于腐败网络也在利用技术创新，数字化还产生了需要减轻的新腐败风险，例如，新的数字形式腐败。政府数字化程度越高，就越容易面临网络犯罪、勒索软件攻击以及与操纵数字记录和滥用数字身份有关的新腐败风险。网络安全是数字时代的主要风险。

55. 旨在不让任何一个人掉队的新技术带来了更广泛的伦理挑战，这些挑战在关于数字时代政府未来的全球辩论中居于核心位置。加强对数字转型的信任有许多层面，包括：信任政府有能力以具有成本效益的方式提供服务；信任各机构确保以包容、公平和有效的方式提供这些服务，特别是向最需要服务的群体提供服务；信任民主制度可减轻新技术特别是社交平台产生的虚假信息和两极化风险。

56. 联合国可以提供至关重要的平台，促进以人为本、基于权利的数字转型办法，不让任何一个人掉队。联合国可与二十国集团和经济合作与发展组织等各种伙伴协同努力，促进全球合作，从而为保护和扩大公民在数字经济和政府数字化进程中的权利创造机会。联合国教育、科学及文化组织成员国在 2021 年 11 月通过的第一项人工智能伦理全球标准是向前迈出的重要一步。
