



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
23 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

管理当局对评价开发署对反腐败和解决腐败动因的贡献做出的回应

有关情况和背景

1. 开发署认识到，进行这次评价正合其时，因为主要活动和发展动态正在影响关于反腐败努力对加速发展进程及实施《2030 年可持续发展议程》具有重要意义的论述。有越来越多的证据表明，解决腐败能够促进决策进程中的透明度和问责制，并加强发展成果。尽管腐败现象因其复杂性而难以计量，但是在对稳定和发展的潜在推动因素进行背景分析的情况下，腐败指数与经济 and 人类发展指数之间的关系已经变得愈加明显。在腐败流行度或感知度方面得分较低的国家一般是享有更大繁荣、机会和个人自由的国家。

2. 《2030 年议程》强调，为建设和平、公正和包容的社会，必须打击腐败和非法资金流动。打击腐败以及目标 16 的其他具体目标被认为与实现其他可持续发展目标同等重要。此外，全球关于加强透明度和问责制的需求也在增加，180 个缔约国批准或加入了《联合国反腐败公约》。¹

3. 开发署对全球反腐败努力的贡献重大而显著，侧重于建设国家反腐败能力，强化相关机构和促进特定部门的腐败风险评估。2010-2015 年，反腐败是开发署增长速度最快的政策服务领域之一。

4. 评价评估了开发署在以下方面的贡献：(a) 在不同发展背景下加强国家反腐败能力和解决腐败动因；以及(b) 全球和区域反腐败政策辩论和宣传。评价还确认了

¹ 截至 2016 年 10 月 6 日。见 <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>。



能够说明开发署贡献的因素。评价涵盖 2008-2016 年期间,提出了关键调查结果、结论和建议,为管理当局今后做出决定和确定开发署战略活动重点优先事项提供了信息。

调查结果和结论

5. 开发署管理当局欢迎承认,开发署所有国家方案都根据千年发展目标和可持续发展目标等实现发展成果的总体目标,对反腐败给予高度重视。
6. 开发署管理当局承认调查结果所指出的,开发署是提供民主治理援助的一个关键行为方,其在援助发展中国家加强公共政策和机构制度方面发挥着重要作用,并且积极参与全球和区域一级关于反腐败的辩论、宣传、知识管理和伙伴关系——包括为整合可持续发展目标 16 的反腐败、问责制和透明度具体目标所做的贡献。在许多国家,开发署是最早支持政府加强治理并建设国家能力和机构的组织之一,其中打击腐败和提高透明度是关键目标。开发署始终积极回应复杂和脆弱的发展背景下不断演化的国家治理问题。
7. 开发署欢迎认可其方案支持以国家当局承担发展成果自主权和责任的原则为基础。开发署方案与国家优先重点保持一致,并且促进国家自主权,作为我们承诺促进有效发展合作全球伙伴关系原则的一部分。开发署侧重于问责制、透明度以及治理的其他廉正方面,旨在通过以下方式更为系统地解决腐败问题:(a)防止公共管理和服务提供中的腐败,以增加发展有效性,以及(b)与所有主要利益攸关方(政府、议会、民间社会和私营部门)接触。
8. 开发署管理当局感谢评价调查结果强调本组织在《联合国反腐败公约》中补充了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,促进了进一步遵守和执行《公约》的各项举措。这是开发署在“一体行动”以及加强发展干预活动一致性和连贯性方面的核心举措。
9. 我们欢迎调查结果确认开发署通过参与式地方治理和地方发展举措,为地方一级的透明度和问责制措施做出了有力贡献。开发署支持民间社会组织在开展反腐败和透明度宣传方面的努力,并在一些治理廉正支持领域实现了既定目标,包括地方一级的公共信息获取。开发署通过信息和通信技术,以参与地方规划和决策,特别促进方便公民和社区获取和利用信息的举措。
10. 此外,我们欢迎调查结果确认开发署机构方案框架认识到反腐败是加速实现可持续发展成果的关键。开发署在本评价涵盖的全部 65 个国家积极响应范围广泛的反腐败政策和能力需求。
11. 开发署感谢调查结果确认,反腐败项目在很大程度上由国别办事处调集(强调地方自主权的重要性),并且开发署全球和区域方案为启动新项目提供了技术和方案管理支持及种子资金。评价注意到自 2011 年以来,反腐败方案规模和国

家覆盖范围持续减少，承认这与总体治理支出的类似减少以及开发署核心供资减少一致。单独的反腐败项目支出减少部分原因是，近年来开发署在国家一级的反腐败项目成为了更广泛治理举措和方案的一部分。但是，在项目一级，开发署综合成果和资源框架绩效数据明显表明，2015年，开发署反腐败总支出为4 000万美元，比2014年增加了19%。事实上，反腐败是开发署2015年支出增加的成果2所取得的唯一产出，表明对反腐败工作的关注增加，其中非洲地区占支出的近一半。

12. 开发署注意到近年来用于治理和反腐败的资源减少。这部分反映了全球援助环境受到制约，越来越多地以短期、紧急人道主义、安全和移民问题为优先重点。这也是开发署近年来核心资源减少的潜在原因之一。核心资源的削减直接影响了合作伙伴希望开发署优先考虑和投资的方案领域——例如反腐败工作，这是目标16的一个基本具体目标，与大多数其他可持续发展目标相关联。但是，根据2014-2017年战略计划开展的开发署结构改革，以及治理与建设和平项目组合的整合(先前在两个不同的局)，2014年开发署在治理方面的支出总比例上升到综合方案支出的大约47%，2015年上升到48%(相比之下，2008年和2009年为37%)。

13. 管理当局欢迎调查结果认识到开发署对国家反腐败优先重点的贡献。通过支持反腐败政策和实践，开发署为政府方案和重点优先事项提供信息，并且在许多情况下影响了这些方案和事项。在接受评估的国家中，约三分之二的国家反腐败政策得到了改进。由于反腐败和解决腐败动因方面的进展是一个复杂现象，我们还注意到一个积极信号，即相关开发署举措的总体绩效评级在5分评级中为3.55分。这是一个中等到良好的分数，所采取的各种举措的相关性和有效性、制定立法的及时性和反应能力，以及建设反腐败机构能力方面的评分很高。

14. 开发署管理当局注意到一项具有重要意义的调查结果，即反腐败立法和机构本身并不足以控制腐败，除非同时制定健全的司法检察和执行制度及措施，以确保政府问责制。我们承认有必要将反腐败努力与诸如公共采购、公共财政管理、司法和检察、公共部门管理以及公开报告等治理措施联系起来。

15. 我们赞同总体影响取决于资源、政治意愿、政府部门间的有效协调、可持续性以及许多其他因素的结论，特别是在执行与治理改革核心组成部分有关的综合方案中。报告着重阐述了若与一系列旨在提高治理机构质量和总体进程的更广泛举措分隔开来，反腐败的回报将是有限的。在开发署的做法中，反腐败是治理和建设和平工作一个基本的跨部门组成部分。解决腐败动因(通过促进有效的民主治理)是防止腐败战略的组成部分(开发署反腐败实务说明，2008年)。

16. 开发署注意到调查结果指出，脱离总体机构环境，向反腐败执行部门提供支持，成果有限。我们承认一个反腐败部门的有效运行取决于与其他执行部门和机构的协作与合作。这是开发署在向监督机构提供技术支持方面吸取到的重要教训

之一。不过，鉴于其在协调和监测国家反腐败计划和战略方面的作用，支持反腐败机构一直是开发署方案拟订的一个重要切入点，在许多情况下引领着《联合国反腐败公约》的执行。

17. 开发署赞同以下结论，即尽管是在面临多种发展和公共管理挑战的复杂政治背景下提供反腐败方案支持，但本组织为加强国家反腐败能力做出了贡献，在许多情况下影响了政府政策和重点优先事项并强化了机构。开发署提供支持的许多国家在改进问责制和减少腐败方面的努力仍然面临系统性挑战。政府承诺、有利的政治环境、持续参与以及适当资源是推行反腐败政策和机构措施的重要条件。

18. 此外，开发署赞同在当前和以往战略计划中，反腐败努力和解决腐败动因是开发署支持的关键领域，也是开发署对《2030年可持续发展议程》承诺的必要组成部分这一结论。尽管所花费的资源与一些国际金融机构的花费不可比，但开发署在支持解决腐败动因和加强国家反腐败能力的努力方面形成了一种独特优势。

19. 开发署注意到当开发署将解决反腐败和腐败动因问题作为地方发展和地方治理的组成部分时取得了切实成果的结论。在此基础上，开发署将重点关注维持这些努力，以便进一步在地方一级形成对透明、负责任的服务提供的需求——包括公正和保障。开发署感谢结论确认其对全球和区域辩论的宣传和投入促使反腐败与其他发展部门之间建立了更加强有力的联系。类似地，当采取部门方式时，开发署的腐败风险评估和问责制举措也更加有效。

20. 开发署管理当局认为评价的一些调查结果和结论应酌情与背景情况一并考虑，以证据为基础并以更加详细的分析作支持。例如，结论6称，开发署没有充分利用机会更好地将部门方法纳入其他发展方案。过去多年来，开发署非常努力地确保更加强有力地反腐败纳入服务提供(例如在教育、医疗和水部门)，并与其他工作领域协同一致，例如与减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量的联合国合作方案、采掘工业透明度倡议(例如在科索沃)、² 增强妇女权能倡议，以及全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金(例如在尼日利亚和乌克兰)。

21. 值得注意的是，衡量开发署发展绩效的战略计划综合成果和资源框架包括一项独立的成果，名为“使各部门和利益攸关方机构及制度能够处理反腐败措施的认识提高、预防和执行”，各区域的57个国别办事处报告了该项目下的工作和成果，主要是与为降低具体部门腐败风险而通过的措施相关。通过执行“主流化、加速和政策支持”方针来支持《2030年可持续发展议程》，以及协调促进“将反腐败纳入联合国发展援助框架等联合国方案拟订进程”，开发署加快发展并且正在进一步促进将部门反腐败方法纳入其他发展方案拟订(特别是在司法、安全、采购和建设领域)。

² 联合国管理下的科索沃(安全理事会第1244号决议)。

22. 评价指出，开发署机构一级对公共管理部门的支持不够重视。公共管理部门是一个广泛的工作领域，涉及到许多发展伙伴。开发署 2014-2017 年战略计划确定开发署支持的重点优先事项侧重于脆弱和受冲突影响环境下的核心治理职能(即恢复核心公共管理部门的职能)以及公共机构的廉正、透明度和问责制。在开发署几乎所有工作中，无论是与环境、能源、灾害风险管理还是与恢复努力相关的工作，公共管理部门都是一个关键切入点。即使是在属于其他联合国实体授权任务的部门(例如卫生、教育或水和环境卫生)，开发署也利用公共管理部门作为主要切入点开展腐败风险评估。

关键的评价建议以及开发署管理当局的回应

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。

管理当局的回应：开发署管理当局同意本组织应当优先重点支持解决发展的腐败风险。开发署管理当局将确保在制定下一个 2018-2021 年战略规划草案时充分考虑到这一点。开发署有关促进发展的反腐败方案是最早将反腐败与发展联系起来的方案。开发署吸取了许多国家执行千年发展目标加速框架的经验教训，正在确认服务提供方面与治理和腐败相关的瓶颈。开发署全球、区域和国家一级的治理和反腐败方案正在执行各种项目，寻求确认卫生、教育和水部门的腐败风险评估，为国家发展成果做出贡献。我们与首尔政策中心共同将这些风险评估扩大到了建设部门，并且我们计划进一步扩大到司法和安全部门。

在支持可持续发展目标方面，开发署旨在采取“主流化、加速和政策支持”办法，这是联合国发展集团为确保有效、一致地执行可持续发展目标议程而批准的共同战略。将确保目标 16 下各个具体目标被纳入国家计划、战略和预算，包括通过采取部门方式、社会问责制举措以及将《联合国反腐败公约》纳入发展进程主流。通过利用并进一步制定确认关键制约因素和治理或其他瓶颈(包括在反腐败领域)的工具和方法，将支持加快步伐。开发署将通过开发署全球和区域顾问，与联合国毒品和犯罪问题办公室以及其他伙伴协调，为参与项目执行的国家提供协调一致的政策支持，特别是在执行目标 16 和具体目标及其主流化方面。开发署正在将“清洁施工”和“电子采购”作为反腐败对其他目标的贡献而优先考虑，例如关于基础设施的目标 9。开发署将已经开始制定和推行将反腐败纳入全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金的支持方案(例如，在乌克兰和尼日利亚)。

作为联合国发展集团主席和联合国驻地协调员制度协调员，开发署正在与其他 9 个联合国组织协调，为实地工作人员提供培训，将反腐败纳入联合国发展援助框架等联合国方案进程。开发署与其他联合国伙伴合作，计划通过联合国发展援助框架以及其他国家一级的联合国方案和项目，将反腐败纳入国家计划和发展进程，包括那些与可持续发展目标相关的计划和进程。

关键行动	时限	负责单位	跟踪	
			实施情况	评论意见 ³
1.1 确保在制定 2018-2021 年开发署战略规划草案过程中充分考虑优先支持解决发展的腐败风险。	2016 年 12 月底之前	政策和方案支持局(政策局)、执行局		

³由评价资源中心跟踪执行情况。

1.2 确保反腐败是主流化、加速 2017 年 3 月之前
和政策支持方法以及为支持可持
续发展目标议程制定的其他支持
方案的一部分。

政策局

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。

管理当局的回应：开发署管理当局同意开发署应当解决发展背景下反腐败支持区域差异的建议。开发署将分析这些差异并拟订采取相关行动的建议，在区域和国家一级的反腐败方案中予以解决。是否全面覆盖所有区域将取决于充足财政资源的可得性。

2.1. 与各区域局和中心协作，拟进行中(2018 年底之前)
订发展背景下支持反腐败的区域
差异的分析以及解决这些差异的
建议。

政策局与各区域中心和区域局合
作

2.2. 向那些在反腐败支持领域进行中(2018 年底之前)
没有得到充分体现的国别办事处
提供能力建设和咨询支持。

政策局与各区域中心和区域局合
作

2.3. 从发展伙伴那里调集资源，2017 年 12 月底之前
确保向反腐败方案需求高但是资
源有限的区域提供额外的政策和
方案支持。

政策局与各区域中心和区域局合
作

建议 3. 考虑优先支持反腐败和治理风险评估与衡量。

管理当局的回应：开发署管理当局同意开发署应当支持反腐败和治理诊断与衡量的建议。开发署承认，由不同合作伙伴和学术界进行过许多诊断、调查、评估和其他衡量。挑战是确保合作伙伴间的协调、国家决策者接受此类评估及其背后的数据，以及适当地用于政策改革。开发署的经验表明，由于包括缺少政治承诺、开展后续活动的资源有限以及缺乏可持续性计划在内的各种原因，大多数反腐败和治理诊断及衡量没有转化为政策。为加强反腐败衡量以及为使用正确指标来衡量和监测腐败提供指导，开发署 2015 年出版了《衡量腐败与反腐败用户指南》。

为加大努力支持反腐败和治理廉正诊断与衡量，开发署将：

- (a) 与其他合作伙伴协调，使腐败衡量方法标准化，以支持更加有效地使用反腐败和治理诊断与衡量；

(b) 通过获得政府认同以及从项目执行之初就使不同利益攸关方加入其中，确保项目从廉正评估到政策改革的可持续性；以及

(c) 最大限度地利用信息和通信技术以及社交媒体，以加强反馈机制并解决服务提供方面与治理腐败相关的瓶颈。开发署将寻求与政府分担费用，以确保信息和通信技术试点项目逐步增加并且持续。

2.1. 在开发署关于可持续发展 2017 年 12 月底之前

目标指标(特别是目标 16)工作的范围内，审查和更新开发署支持反腐败和治理诊断与衡量的工具与文书。

政策局(特别是奥斯陆治理中心)与各区域中心、区域局以及国别办事处和其他相关伙伴(如毒品和犯罪问题办公室与普拉亚城市小组)合作

2.2. 为国别办事处提供与反腐 进行中(2018 年底之前)

败和治理廉正诊断与衡量相关的能力建设和咨询支持。

政策局(特别是奥斯陆治理中心)与各区域中心和区域局合作

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。

管理当局的回应：开发署管理当局完全同意这一建议。过去八年来，开发署通过加强与青年、妇女群体、社区以及许多地方一级民间社会行为方和非政府组织的接触，提高对问责制的需求，为反腐败和解决腐败动因做出了贡献。开发署将继续与诸如透明国际、廉正行动和怀柔委员会(基层妇女网络国际组织)等全球一级民间社会组织行为方接触，同时继续参与国家和地方一级的民间社会组织、青年和妇女群体、社区和非政府组织，以加强服务提供、预算和基础设施，并监测腐败。开发署将纳入政府和非政府行为方，以确保开展双向对话，促使形成有效的反馈机制，通过增加问责制需求，形成切实成果。

开发署举措的主要目标之一将是加强卫生、教育、水、基础设施、司法和安全以及其他相关部门的社会问责制，促使实现可持续发展目标。措施将包括：

(a) 继续保持开发署与透明国际和其他全球伙伴的伙伴关系，以提高对社会问责制的全球需求；

(b) 在国家和地方一级，与民间社会行为方和私营部门合作，在地方一级促进并扩大关于公开数据、信息获取以及服务提供中采购透明度的成功举措；

(c) 继续支持民间社会和社区监测预算、支出和服务，包括通过使用新技术来监测服务；

(d) 加强妇女网络，通过扩大地方和国家一级的成功举措，改进服务提供中的透明度和问责制；以及

(e) 为青年网络的创新社会问责制项目提供支持。

- 4.1. 向国别办事处提供关于国家一级项目如何能够加强它们参与问责制社会的能力建设和咨询支持，包括与可持续发展目标相关的监测和监督。 2018年12月底之前 政策局和各区域中心
- 4.2. 向国家和地方一级的青年和妇女群体、民间社会组织和社区组织提供关于它们如何能够与政府当局共同合作监测服务、预算和基础设施的能力建设支持。 2018年12月底之前 政策局和各区域中心
- 4.3. 使开发署继续参与将反腐败纳入地方发展和城市治理议程的知识、宣传及伙伴关系，包括通过致力于公开数据、公开预算以及公开签订合同，作为“智慧城市”倡议的一部分。 进行中(2018年底之前) 政策局和各区域中心(与相关伙伴)
东欧区域局(特别是关于公开数据)

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。

管理当局的回应：开发署管理当局完全同意这一建议。开发署将考虑加强在现有全球和区域治理方案和举措中反腐败组成部分的各种机会。根据这一建议，开发署已经推行“反腐败促进和平与包容的社会”全球项目，以继续实施开发署关于反腐败的全球政策和方案支持。

开发署将把新的开发署供资窗口(如关于治理促进和平与包容的社会窗口)当作为全球、区域和国家一级反腐败举措筹资的机会。

- 5.1. 将全球和区域反腐败目标纳入开发署新的战略计划、全球和区域方案的成果和资源框架。 2017年12月底之前 政策局与各区域中心和区域局合作
- 5.2. 继续为开发署全球和区域反腐败举措调集更多资源，并 进行中(2018年底之前) 政策局，对外关系和宣传局以及各区域中心(与伙伴合作)

其他相关伙伴共同努力开展全球和区域联合反腐败活动。

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。

管理当局的回应：开发署管理当局完全同意这一建议，同时注意到由于高度依赖于全球反腐败方案的少数捐助方而造成的挑战。开发署将在调集资源支持反腐败和治理干预时加强伙伴关系发展努力并实现捐助方基础多样化，特别是重点关注多边开发银行、私营部门以及捐助方机构。

2016-2020 年反腐败促进和平与包容的社会全球项目的开展是捐助方伙伴专门为开发署反腐败工作进行捐赠的机会。新的开发署供资窗口(例如，关于治理促进和平与包容的社会的窗口)也为感兴趣的捐助方伙伴提供了机会，它们可以通过提供集中、灵活的资金，支持实施开发署战略计划。供资窗口的目标是提高开发署非核心供资质量，促进更加一体化的方案规划，并应对新出现的问题。窗口旨在帮助开发署及其伙伴围绕共同目标保持一致，从而支持以国家为侧重点的努力，实现可持续发展目标。

开发署将：(a) 与毒品和犯罪问题办公室以及其他联合国伙伴合作，制定关于反腐败和治理廉正的联合方案/项目；(b) 继续向捐助方伙伴简要通报开发署计划，以执行目标 16 并将其纳入其他目标的主流(这将有助于调集更多资源，以支持千年发展目标)；以及(c) 向捐助方伙伴简要通报开发署关于反腐败的方法、优势和重点优先事项及其在全球、区域和国家一级的项目和活动。

6.1. 制定资源调集和伙伴关系战略，强调在实施、衡量和监测可持续发展目标的背景下反腐败和解决腐败动因的重要性。 2017 年 12 月底之前

政策局与对外关系和宣传局、各区域中心、区域局和国别办事处合作

6.2. 展示创新性腐败对策，包括一些捐助方和伙伴特别感兴趣的开放性工具、公开数据和技术的使 2017 年 12 月底之前用。

政策局与对外关系和宣传局、各区域中心、区域局和国别办事处合作

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。

管理当局的回应：开发署管理当局完全同意这一建议，同时认识到能力的扩大有赖于更多资源。开发署尽可能在筹集到更多资源之前确保保持并加强支持制定和实施反腐败方案的相关能力。

7.1. 确保国别办事处、区域服务中心和总部具备指定的反腐败方 2017 年 12 月底之前

政策局与各区域中心、区域局和国别办事处合作

案规划能力, 以提供建议并支持其他制定、监测、执行和评价反腐败方案的实践活动。
