



联合国反腐败公约 缔约国会议

Distr.: General
18 August 2011
Chinese
Original: English

第四届会议

2011年10月24日至28日，摩洛哥马拉喀什

临时议程*项目4

预防

青年与预防腐败

秘书处编写的背景文件

一. 导言

1. 联合国反腐败公约缔约国会议在其关于预防措施的第3/2号决议中称，虽然执行《公约》是各缔约国的责任，但根据《公约》第七条至第十三条，倡导廉正、透明及问责文化和预防腐败是应由社会的所有利益相关者和部门共同承担的责任。缔约国会议在该决议中吁请缔约国在教育体系各级执行灌输廉正观念和原则的教育方案。缔约国会议第三届会议的报告（CAC/COSP/2009/15）强调，需要进一步促进各种行动，提高包括青年在内的公众对腐败所造成风险和问题的认识。

2. 2010年12月13日至15日在维也纳举行了预防腐败问题不限成员名额政府间工作组第一届会议。秘书处为这届会议编写了一份背景文件，其中介绍了有青年（国际社会通常把15-24岁年龄段的人称为青年）参与的各种反腐败举措的情况。

3. 本背景文件力求对上述文件内容作更详细的阐述。其中对青年参与的主要国内、区域和国际反腐败活动和举措的说明不能说是详尽而直观，但旨在强调有必要让青年参与反腐败努力，并概要介绍现有的促进青年参与打击腐败的项目和活动。本文件提出了结论和建议，缔约国会议在审议过程中似宜将其考虑在内。

* CAC/COSP/2011/1。



二. 青年参与的必要性

4. 联合国早已认识到，青年的想象力、理想和活力是他们生活于其间的社会持续发展的关键要素。会员国在 1965 年核可《在青年中促进各国人民之间和平、互尊和了解的理想的宣言》（大会第 2037 (XX)号决议）时也承认了这一点。20 年后，大会将 1985 年定为国际青年年：参与、发展、和平。大会使国际各方注意到青年在世界上发挥的作用，特别是他们对发展的潜在贡献。1995 年，在国际青年年十周年之际，联合国加强了其承诺，让国际社会对下一个千年与青年有关的挑战作出应对。为此，联合国通过了国际战略《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》及其补编。¹该战略的实施工作包括《世界青年报告》、“国际青年年：对话和相互了解”（由大会第 64/134 号决议确定并于 2010 年 8 月 12 日开始），以及国际青年日（由大会第 54/120 号决议确定）。在 2011 年 8 月国际青年年结束时，联合国青年方案与 Restless Development 共同制作了《私营部门青年工作工具箱》。²该工具箱侧重于青年与私营部门之间的伙伴关系，是对把青年作为发展行动者的技术文件的补充。8 月 12 日是国际青年日，2011 年的主题是“2011 年改变世界”。应当指出的是，其他政府间组织越来越重视青年和在专门针对儿童和青年的活动方面的投入。

5. 以青年为重是一个范围较大的场景的一部分。最近的文献似乎显示了为促进发展和变革而从以制度为重向以人和社会为重的转变，采用的是“自下而上”的办法或草根办法。³这一办法源自公民责任和自我管理概念。⁴其另一个基础是公民的积极参与会促进发展进程这一观念。参与的方式可以是信息交流、协商、决策和发起行动。⁵在打击腐败方面，这一办法的目的是越来越多地

¹ 大会第 50/81 号决议，附件，以及第 62/126 号决议，附件。

² 联合国，《私营部门青年工作工具箱》（2011 年，纽约）。可在以下网址查阅：<http://social.un.org/youthyear/docs/PrivateSectorKit.pdf>。

³ 例如，见 BetterAid, “Development effectiveness in development cooperation: a rights-based perspective”, October 2010, 可在以下网址查阅：www.betteraid.org/en/member-downloads/doc_download/134-developmenteffectivenessindevelopmentcooperation.html; Stinne Hjulmann and Stine Vejborg Andersen, *Youth as Agents of Change in Anti-Corruption: A Cloak for a Neo-Liberal Agenda?* (Copenhagen, Centre for Business and Development Studies, 2011), 可在以下网址查阅：http://studenttheses.cbs.dk/bitstream/handle/10417/2011/stinne_hjulmann_og_stine_vejborg_andersen.pdf?sequence=1; 以及 Students Partnership Worldwide, SPW/DFID-CSO Youth Working Group, *Youth Participation in Development: A Guide for Development Agencies and Policy Makers* (2010), 可在以下网址查阅：www.ygproject.org/sites/default/files/6962_Youth_Participation_in_Development.pdf。

⁴ Hjulmann and Andersen, *Youth as Agents of Change*, p. 113; Graham Burchell, “Liberal government and techniques of the self”, *Economy and Society*, vol. 22, No. 30 (1993), pp. 267-282; E. Ostrom, J. Walker and R. Gardner, “Covenants with and without a sword: self-governance is possible”, *American Political Science Review*, vol. 86, No. 2 (1992), pp. 404-417。

⁵ Youth Participation in Development, p. 11。

使受腐败影响的人加入打击腐败的行列。它以这样一个认识为依据：受影响的人更愿意提供能激发积极变革的新观念和新观点。

6. 让青年参与打击腐败之所以至关重要，原因有很多。首先，青年对打击腐败的重要性源自他们在一般人口所占比例很大。2011年，据估计年龄在15至24岁之间的人口有12亿人，占世界人口的17.3%。这一比例在最不发达国家（20%）大大高于较发达的国家（12.5%）。⁶其次，世界贫穷人口有很大一部分是青年：有一半以上的青年每天的生活费在2美元以下。⁷由于腐败阻碍着发展努力，使不平等的情况增加，因而对穷人的影响最大。腐败往往存在于教育和卫生等部门，这也直接影响到青年。第三，青年愿意表达反腐败意见是因为他们相信变革。这种意愿伴随着他们的行动能力，并因他们的活力得到推动。第四，他们的反腐败努力和举措正在日益得到全世界的承认。青年是明天的公职人员、政策制定者和企业领导者。因此，让青年参与反腐败努力是一种投资，让他们参与打击腐败能确保反腐败政策和做法有一个坚实的未来。

三. 反腐败青年活动和举措

7. 为实现反腐败和廉正目标而让青年参与，其方式有很多，可分为以下四类：青年服务、青年发展、青年领导力、赋予青年权力。⁸青年服务类包括制定坚实的理论和道德框架以协助青年认识参与打击腐败的重要性的活动。活动可包括为使学生更多地了解腐败以及预防和控制腐败的手段而设计的宣传运动或教育课程。青年发展类活动旨在增加参与并鼓励青年的个人发展，同时支持青年致力于打击腐败。要做到这一点，可开展正式和非正式的培训举措，如协助学生在职业生活和个人生活中作出决定的培训和教学方案。第三类，即青年领导力，包括为增进青年公民的知识和技能以及使其有能力担任反腐败活动及其社区领导者并挑战现状而开展的活动。这类活动包括关于反腐败的互动虚拟培训方案。第四类，即赋予青年权力，其内容是对增强青年在打击腐败方面作用的活动加以促进。各种工具箱以及反腐败组织和青年组织之间的联合能力建设可激励开展更广泛的合作，以使青年登上本国和本社区的政治和公民舞台。这类活动还旨在与不同层面、不同部门的其他行动方（包括政府、私营部门、民间社会和国际组织）建立伙伴关系和联盟。应当组织活动以提高社会对青年的接纳，并确保增强青年社团发展的可持续性。

8. 这些类别并不相互排斥，应将其视为可使青年参与的各种手段的指南。下文各节侧重于为青年组织的和由青年组织的国际、区域和国内的活动和举措。

⁶ United States Census Bureau, International Programs, International Data Base. 可在以下网址查阅：www.census.gov/population/international/data/idb/region.php?N=%20Region%20Results%20&T=4&A=aggregate&RT=0&Y=2011&R=101,102,103,104&C=（2011年9月5日查阅）。

⁷ Youth Participation in Development, p. 6。

⁸ 透明国际, “Youth and corruption”, Working Paper No. 6 (2009)。可在以下网址查阅：www.transparency.org/publications/publications/working_papers/working_paper_no_6_2009_youth_and_corruption。

A. 国际反腐败青年活动和举措

9. 使青年参与打击腐败并促使其在促进廉正、透明度和问责制文化方面成为有影响的行动者，这一工作的一个实例是反腐倡廉全球青年论坛。第一次全球青年论坛是卡塔尔基金会与联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）于 2009 年 11 月 7 日至 8 日在多哈组办的。该论坛是与主题为“团结的力量：合作打击腐败”的第六次反腐倡廉全球论坛同时举办的。全球青年论坛采用了全球论坛的议程，并在圆桌会议讨论中着重就 2 个专题展开辩论。第一次圆桌会议题为“建立并维持文化认同”，侧重于以下几点：教育和公众认识的作用；与民间社会和媒体结成伙伴关系以推动形成讲道德的氛围；及利益冲突。第二次圆桌会议题为“搭建公共和私营部门合力改革的桥梁”，主要内容有：信息自由以增进问责制；公共和私营部门对脆弱部门腐败问题的对策；评估反腐败进展情况并奖励反腐败领导者。参加者有来自世界所有各区域 10 个国家的年龄在 14 到 18 岁的学生。全球青年论坛在组织形式上受了模拟联合国的启发。给每个学生分派一个角色，其中包括政府代表、私营部门代表、民间社会代表和国际组织代表。还选出学生担任报告员。圆桌讨论由毒品和犯罪问题办公室主持。全球青年论坛的目的是促进所有参与者之间的相互对话，从而形成政策性结论和建议。还选出学生向全球论坛介绍每次圆桌会议的结论，使今天的领导者能听到青年的意见。这类青年论坛（其他实例还包括在国际反腐败大会第十一届会议期间举行的论坛）将促进与青年的直接接触并使他们的意见得到倾听。⁹

10. 利用技术和各种形式的社交媒体的教育工具提高了青年在打击腐败中的参与。例如，联合国教育、科学及文化组织与国际教育规划研究所合作，制定了在教育部门打击腐败的能力建设方案。该方案题为“教育伦理与腐败问题”，目的是促进知识传播、加强国内能力并促进政策辩论，以建设没有腐败的、通过道德文化得到改进的教育部门。此外，“负责任的管理教育原则”举措和工作组鼓励企业管理科系和大学在其课程、研究和教学中采用《联合国全球契约》的包括反腐败在内的各项原则。世界银行研究所有一个关于治理和反腐败的教学方案，还编制了“Youthink!”远程教学方案，透明国际启用了“对青年的廉正教育”工具箱。¹⁰另一个实例是 New Tactics (www.newtactics.org/en/about)，它是一个平台，利用互动网站、培训课程和出版物收集并传播在反腐败等领域使用的方法和取得的经验的有关信息和讨论。互联网教学工具正在逐渐使具有打击腐败方面的知识和交流这些知识两方面联系起来。

11. 为了将重心放在教育这一关键预防措施上，毒品和犯罪问题办公室已经着手建立学术网络。一个由反腐败专家和高等教育专家组成的非正式小组最近已着手编写关于腐败问题的学术材料，供世界各地的大学和其他教育机构使用。

⁹关于第六次反腐倡廉全球论坛以及全球青年论坛的更多信息见：www.gf6.pp.gov.qa/agenda.htm。

¹⁰透明国际，*Teaching Integrity to Youth: Examples from 11 Countries*, Corruption Fighters' Tool Kit (Berlin, 2004)。可在以下网址查阅：www.transparency.org/content/download/2888/17878。

该专家组目前的组成地域和语言范围广泛，成员包括：法律、商业、公共管理以及社会科学和犯罪学等科系的大学教授；联合国开发计划署、经济合作与发展组织、国际律师协会等国际组织的官员；外交人员、法律专业人员和政策制定者。这一全球举措力求为教师提供一套综合性学术参考资料，其中包括为本科生和研究生编制的一系列专题和一套教学辅助材料，如反腐败方面的判例法和案例研究。这一正在编写的材料将包括范围广泛的专题大纲，在注解中提供详细的建议阅读书目和教师手册以帮助在课堂上使用该材料。该材料结构灵活，可不断对其加以修改和扩充，也可按照实际情况（例如法域或科系情况）进行调整，并加以更新，反映最新的研究和其他发展情况。这套资料是公开的资源工具，将放在网上供各教育机构免费使用。将在缔约国会议第四届会议向缔约国报告该举措的进展情况。

12. 另据实践证明，创新性的结合十分重要，如通过体育和音乐促进青年参与反腐败工作。一个实例是毒品和犯罪问题办公室全球体育基金（www.globalsportfund.com），这个 10 年期项目使生活在发展中国家的青年有机会积极参加业余体育活动。该项目有两个目标：其一是健康，因为定期参加剧烈的体育运动可增进身心健康；其二是预防，以使青年少受各种诱惑，包括吸毒和酗酒以及其他可能导致犯罪的行为。全球体育基金的主要目标是推广和谐竞争、尊重自己和其他人、随时保持自制等价值观。这些体育举措可以很容易地照搬来灌输和传播其他价值观，如对廉正文化至关重要的公平和诚实。另一个体育举措是卡塔尔奥林匹克委员会支助的，其主要设想是，通过组织青年体育营会，使青年更多地参与毒品和犯罪问题办公室的预防犯罪努力。这些营会还提供了公平和预防犯罪方面的讲座和实际练习。和音乐有关的反腐败活动的一个实例是世界银行研究所和国际青年音乐会联盟共同组办的全球音乐比赛 **Fair Play – Anti-Corruption Youth Voices**。这是年龄在 18-35 岁的青年音乐人创作的反腐败原创歌曲大赛。评选优胜者的不仅有评委会，还鼓励听众参加并通过网络投票。三个优胜乐队将在全球反腐败论坛上表演。此外，**Fair Play** 还选拔青年艺术家担任国际音乐大使。每位大使录制并发布一些关于打击腐败的原创音乐，以推动世界各地的青年加入这一斗争。**Fair Play** 显示了音乐竞赛如何不仅使参赛者参与反腐败努力，还通过所制作的歌曲使听众参与进来。

13. 国际青年反腐败网络已经变得十分重要，不仅是在交流信息促使青年参与反腐败方面。全球青年反腐败网络（<http://voices-against-corruption.ning.com>）就是这样一个网络。它参与了反腐败之声举措，还组办了 2010 年 5 月 26 日至 28 日在布鲁塞尔举行的 2010 年全球青年论坛：动员青年反对腐败（<http://voices-against-corruption.ning.com/events/global-youth-forum-2010>）。这次活动汇集了来自世界各地的 50 名青年民间社会领导者、音乐人和记者，以交流经验并制定在各自国家打击腐败的行动计划。该网络是由世界银行研究所设立的，目的是为青年提供一个平台制定自己的议程并讨论创新性的改革。这一举措兼有面对面交流和互动式交流，包括通过网络工具和视频会议工具等进行交流，其目标包括确定一个青年核心小组，以交流打击腐败方面的经验，同时使其他人得到启发，并以音乐作为交流和宣传的媒介。在全球青年反腐败网络的范围内开展了各种宣传活动。例如，2010 年 1 月启动的全球发展教育网（www.gdln.org）是一个虚拟网络，它是使世界各地从事发展工作的人们使用先进的信息和通信技

术的 100 多个教育中心的全球伙伴关系。其主要目标是使不同的青年举措聚集起来，以交流经验。有一个专门的网站，按照展示在本国要求和取得更多公众问责和透明度活动的青年团体分类，选出这类举措并予以重点介绍。国际网络的另一个实例是青年领导者廉正联盟（<http://comminit.com/?q=democracy-governance/node/265515>），它是一个旨在加强青年网络并建设青年能力的跨国平台。

14. 以上是在国际范围向青年提供的机会的实例。但在很多情况下，青年也利用并创造这种机会，借助并制定各种活动和制度，使民间社会组织等其他行动方参与。有时这类活动产生了多米诺效应。这些活动包括艺术演出；关于腐败事件的出版物和录像；创建博客、网站和论坛；通过 Facebook 和 Twitter 等社交网络进行联系。青年们通过与其他人一道参与反腐败讨论，已经能够使更多人参与打击腐败，以发起有效的变革。

B. 区域反腐败活动和举措

15. 还有一些针对青年的区域反腐败平台和举措。例如：东南欧学生反腐败网，参加的有阿尔巴尼亚、保加利亚、克罗地亚、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国的学生组织；伊比利亚-美洲青年组织，其中包括葡萄牙和西班牙；欧洲青年论坛；拉丁美洲青年论坛；《太平洋青年宪章》，¹¹其中声明如下：“我们相信政府必须没有腐败和不平等。[...]我们需要通过折衷、谈判和非暴力措施解决腐败问题、冲突和利益冲突。”

C. 国内反腐败活动和举措

16. 有青年参与的反腐败活动和举措多数是在国家一级开展的。在阿根廷，国家反腐败机构以教育是争取青年参与的关键这一理念为基础，征求青年对腐败问题的意见并在一本书中发表了调查结果，这本书目前是阿根廷中学生必修的道德和公民教育课的必读书。在意大利，为小学和中学制定了一个题为“我的选择！”的国家方案。该方案的目标是使学生有能力承担并尊重法治、公平机会、道德、公正、人权和环境等基本权利和价值观。在拉脱维亚，青年有机会通过同侪举措起草反腐败教学方案。立陶宛国家学生代表联盟的目标之一是在学生中促进廉正。为此，在大学和中学定期举办有学生和政治领导人参与的关于廉正和问责的培训研讨会和讲座。在乌干达，乌干达腐败问题警示举措旨在使各大学的青年参加辩论、宣传方案、研讨会、公开论坛和讲习班，包括一年一度的国家腐败问题警示大学间会议。在摩洛哥，设立了一个名为透明度大学的项目，对反腐败和良好治理进行研究。该项目汇集了大学学者参加讲习班、研讨会、研究活动和圆桌讨论。

¹¹ 可在以下网址查阅：http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPSOCDEV/Resources/502632-1163365702511/Youth_Charter_English.pdf。

17. 其他反腐败教育措施包括各种项目，如马拉维的青年反腐败举措、波兰的青年反腐败项目和塞拉利昂的廉正俱乐部。还有其他促进青年参与的教育手段，例如举办营会、讲习班和培训方案，如青年反腐败（该方案由驻马拉维和乌克兰的欧洲联盟边境协助代表团支助）、巴布亚新几内亚的 Mike Menning 青年民主营，以及巴勒斯坦的反腐败培训方案。教学材料的形式有书籍和手册，如肯尼亚的《青年反腐败行动指南》和黎巴嫩的《青年反腐败》。哥伦比亚和尼日利亚的方案侧重于分别通过 *Cátedra* 方案和“农村青年反腐败”进行的大学间合作。拉脱维亚和大韩民国等国家已经采用了一般方法，通过展览、座谈会、讲习班、讲座、考察和讨论等措施教育整个民间社会；使青年参与打击腐败工作；以及使人们更多了解反腐败工作。

18. 此外，青年还参加了促进治理问题辩论的国家网络和论坛，如肯尼亚的治理和领导力青年论坛。世界银行采用了创新办法以促进农村青年参与，例如在布隆迪利用收音机和手机：这样青年就得以发表自己对腐败的看法和担忧。在《联合国反腐败公约》生效之前，黎巴嫩制定了《青年打击腐败宪章》，其中包括以下声明：“我们青年承诺在公共选举中打击腐败，无论是伪造、收买选票还是利用立法工作为私人利益服务的腐败行为。”在巴布亚新几内亚，青年反腐败协会还正在努力使其青年能够维护自己的权利并积极参与反腐败努力。为实现这一目的，为协会成员提供了一个论坛，使其自由表达忧虑并得到倾听。

19. 世界银行等国际组织及透明国际等非政府组织也在国家一级组办了活动，如在孟加拉国举办的反腐败青年音乐会和在乌克兰举办的“无腐败的明天从今天开始”竞赛。在孟加拉国，还协助青年通过“青年参与和支助”方案在民间社会提高更多人的能力，这促使青年开展各种运动并参加辩论赛、街头戏剧和卡通比赛。在印度尼西亚，SPEAK 青年俱乐部利用社交网络组织了一些反腐败活动，Cicak 运动利用 Facebook，大力反对特定的腐败事件。

20. 青年制定自己的活动和举措并吸引别人参与的实例很多。其中一个举措是哥伦比亚的 Ocasa，这是由一个青年小组领导的非政府组织，通过提高认识、培训和联网，提高哥伦比亚其他青年人打击腐败的能力。这一实例体现了青年如何建设其他青年的能力、使其参与打击腐败并为其提供机会积极打击腐败，从而增强其权力。另一个实例是印度目前在网上开展的“学生和青年反腐败运动”。印度青年正在通过自己的网站和博客，如“青年对抗腐败、贫穷和不公正”举措，促进关于腐败问题的交流和宣传。

21. 青年们还开展了监督活动。实例包括监督公共服务提供情况（如孟加拉国），通过廉正俱乐部进行社区监督（利比里亚），以及监督政治活动和选举（亚美尼亚和黎巴嫩）。

22. 此外，青年还利用自己通过国际举措取得的经验，建立了全国网络。一个实例是尼泊尔的“青年举措”，该举措是受全球青年反腐败网络的启发开展的。在津巴布韦，青年反腐败网络的成员在青年非政府组织内部建立了问责和透明度制度。

四. 结论和建议

23. 使青年参与打击腐败的国际、区域和国家努力是值得赞扬的。本文件所述的举措必须得到鼓励，还应保持其产生的势头。青年早日参与反腐败政策制定、方案规划和执行有两方面的好处：首先，使今天的政策制定者、立法者、标准制定者和从业人员受益于青年所能提供的活泼而创新的办法。其次，促使廉正观念及早深入人心，影响明天的公民和领导者的成长和行为。

24. 为此，缔约国会议似宜审议如何使青年的意见和贡献更接近反腐败的制度性话语。可以考虑对现有面向青年的反腐败举措进行更多的深入研究和分析，以确定最有效的做法。同样，缔约国会议似宜建议毒品和犯罪问题办公室更有系统地参与此类举措，以使缔约国注意到青年的意见。在这方面，缔约国会议似宜将与青年有关的事项作为预防腐败问题不限成员名额政府间工作组的一个常设议程项目。这将使缔约国得以报告青年的反腐败努力，并提供一个平台交流良好做法、讨论各种难题，并讨论如何加强现有和未来的青年举措。

25. 会员国还似宜考虑支助开发和维护一个青年门户，该门户可列入反腐败知识工具与资源库。该青年门户将成为一个反腐败论坛，促进并展示在国家、区域和国际各级开展的青年举措和活动。

26. 会员国还似宜考虑提供政治和财政支助，组织一次青年论坛，与定于 2013 年在巴拿马举行的缔约国会议第五届会议同时举行，类似于 2009 年在缔约国会议第三届会议之前组织的青年论坛。