

《海外廉政译丛》编委会

主 编 程文浩

委 员 任建明 过 勇



海外廉政译丛

序 言

经济全球化的不断发展和深化,促使各国日益变成一个相互依赖而又密切合作的整体。在这种情况下,腐败行为往往也会跨越国界,如贪官和赃款外逃、国际洗钱等新型腐败行为层出不穷。要想解决这些跨国腐败问题,任何国家都不能再关起门来反腐败,而是必须与其他国家和国际组织密切合作,共同构建全球反腐之网。新的形势使得各国的廉政建设必须有全球视野,必须有开放的心胸。

开展廉政建设国际合作的前提,是全面系统地了解全球廉政建设的现状与发展趋势。虽然各国的廉政建设在组织体系、战略和举措等方面千差万别,但近年来确实也出现了一些明显的趋势,如各国日益重视预防腐败、反商业贿赂、社会廉洁教育等基础性工作。全面了解这些国际发展趋势,不仅有利于优化中国的廉政建设战略和布局,促进我国反腐倡廉工作与国际接轨,而且便于我们使用全球通行的概念和语汇,向国际社会大力宣传我们的工作成果,争取外部的支持和认可,从而为中国廉政建设创造良好的国际舆论环境。

我国的反腐倡廉工作目前面临的很多困难和问题,其实并非中国所独有,而是很多国家过去或现在面临的共同问题。解决这些问题,固然需要中国进行自主的制度和机制创新,但同时也应大胆借鉴其他国家的成熟经验。“他山之石,可以攻玉。”只有首先了解国际实践,才能最终超越这些实践,从而走出一条有中国特色的反腐倡廉之路。

基于以上考虑,我们决定编辑这套“海外廉政译丛”,满足国内廉政政策研究和学术研究的需要。

海外的廉政著作汗牛充栋,我们只能择其精华。在甄选作品时,我们牢牢把握三条标准,即作品应同时有前沿性、针对性和实用性。前沿性,是指该书一般应为围绕某个廉政前沿问题的国际最新研究成果;针对性,是指该书一般应为针对某个具体问题而进行的深入探讨,而不是泛泛而论;实用性,是指书中的政策建议应中肯、客观、可行。今后,我们将本着成熟一部、推出一部的原则,陆续出版一些高水平的海外廉政著作,并使其最终形成一个整体。

初次进行这样的工作,我们的经验非常缺乏,恳请社会各界给予指导和帮助,同时也希望热心读者能够向我们推荐好的海外作品。

需要说明的是,本丛书的各部作品仅代表原作者的观点,而不代表编委会和出版社的观点。中外国情不同,观点差异不可避免,请广大读者理解并注意鉴别。

衷心希望这项工作能够得到社会各界的支持与鞭策!

丛书编委会



本书翻译工作由清华廉政-宝安检察
创新研究基金^①提供资助。
在此深表谢意！

^① 清华廉政-宝安检察创新研究基金由深圳宝安区人民检察院和清华大学公共管理学院廉政与治理研究中心 2006 年联合发起，旨在加强对我国现阶段反腐倡廉工作热点和难点问题的研究，推动我国的廉政研究和实践，促进理论和工作创新。

中文版序

中国拥有全世界五分之一的人口。因此，教育中国的青少年一代，不仅对于中国的发展和继续进步至关重要，而且也符合全球的利益。中国青少年的人数居全球第一，他们今天对于廉洁和腐败等问题所持的态度，将决定着中国未来的治理。正是在这一背景之下，中国政府 2005 年决定开展青少年廉洁教育的试点工作。

《全球青少年廉洁教育概览》一书推动了反腐败知识的学习，而且可望在塑造致力于透明和问责行为的一代人方面作出贡献。本书表明，腐败是一个全球性问题，在发展中国家和发达国家同样普遍。腐败并不是单纯由文化决定的，它可能发生在任何地方。因此，全球各国的人民都在与腐败奋战。如书中的澳门部分所示，中国人民的成功实践完全能够对全球的反腐败运动作出贡献。

反腐败没有万能良药。每种文化和每个国家的反腐败途径和工具均有所不同。本书鼓励各国制定并采用自己的反腐败教育战略，同时为校内外的教育工作者出谋划策。

我希望中国能够参加这项工程，并以其成就为基础，致力于公平和廉洁社会的建设。衷心希望中国读者能够喜欢本书，并能够从中获得启发和灵感。

贝蒂娜·梅尔 (Bettina Meier)

透明国际秘书处反腐败教育项目组



导言 1

朱先生和超人威廉：小学生的伦理道德

教育（澳门特别行政区） 3

你交的税到哪里去了？——公民财政教育（巴西） 10

在大学推行廉洁教育：“椅子”计划（哥伦比亚） 17

反腐英雄走入校园（意大利） 26

教育未来的领导者：学校的良治（赞比亚） 32

校园伦理道德教育示范项目（美国） 41

青年反腐败：全国作文比赛（格鲁吉亚） 50

将反腐败纳入学校课程体系（柬埔寨） 59

信息的力量：培训青年记者（乌干达） 67

“无边界教室”：一项全国竞赛（阿根廷） 75

青少年夏令营中的反腐败日（摩尔多瓦） 83

致谢 91

导 言

教育对于预防腐败至关重要。除非公民积极要求政府对其行为承担责任，否则即使法律规章明确无误，各种制度设计完美，也无法预防腐败。

公民的态度和预期，在建立一个能够顺从民意的公共管理系统的过程中发挥着重要作用。因此，培养不容忍腐败的公众态度，是透明国际的核心工作。今日的青少年将是明日的领导者，对青少年开展伦理教育，有助于打破腐败的循环。

反腐败教育不能孤立地发挥作用。孩子们成长所处的环境，对于其意识和态度具有决定性的影响。伦理道德教育必须成为改进治理和减少腐败的更广泛努力的一部分。在这个框架内，孩子们必须拥有一个珍视廉洁的合适有益的学习环境。

因此，反腐败教育要想真实可信，必须结合学生的日常生活，同时涉及那些生活中真实存在的伦理困境、利益冲突案例和腐败案例。

本书汇总的主要是公民社会组织的青少年廉洁教育经历。虽然这些机构切入主题的角度不同（有的通过道德和价值观教育，有的通过人权和公民教育），但其目标是相同的，那就是增强青少年在问责方面的意识和要求，并最终提升对政府和公共部门的信任。

本书记载的所有项目都是透明国际各分会推荐的，大部分项目由分会设计和实施。这些项目存在以下三方面的差异：

第一，它们面对的年龄段不同。在澳门，通过木偶戏向小学生强调腐败行为所导致的问题，并鼓励孩子们反对这些行为；格鲁吉亚的



项目集中于初中学生，他们写出自身的经历，并参加全国性的作文比赛；在哥伦比亚，校际合作项目的对象则是大学生，致力于向国家未来领导者注入廉洁价值观。

第二，本书描述的这些项目，有的在正式教育系统之内进行，有的则在这个系统之外开展。在意大利，项目组织者与教育部合作，从而使那些参加反腐败辩论的学生能够获得额外学分；同样，在柬埔寨，反腐败教育已经融入正式的语言和家庭经济学课程。而摩尔多瓦的反腐败日活动则是在学校教育系统之外，作为 14 ~ 16 岁青少年夏令营的一个活动而存在。

第三，虽然大部分项目由公民社会组织创造，但也有一些项目是由公共机构实施。例如，巴西圣保罗的财政学校在中学开展了财政教育；澳门的廉政公署在学校开展了廉洁教育。因为其开展方式非常有趣，我们收录了这些项目。

本书收录的所有项目，都面临一个共同的挑战，那就是其影响难以衡量。项目资金的短期性，使我们难以评价项目的远期效果。然而，这些案例都显示了组织者在公共部门进行必要改革的情况下，能够以新颖的方式改变人民的态度和意识。

本书介绍的这些项目并不代表腐败问题的现成解决方案。相反，这些经验预示着我们在强化青少年的反腐败意识和抵制腐败能力方面可能采取的途径。本书的主要目的，在于激励公民社会，同时激发其灵感，从而为反腐败教育的实际工作者提供新的创意。

贝蒂娜·梅尔 (Bettina Meier)

透明国际秘书处反腐败教育项目组

2004 年 11 月





图1 澳门廉政公署出版物

澳门廉政公署坚信教育是预防腐败最有效的措施之一，并已针对不同的人群（包括公务员、青少年及社会大众）开展了各种各样的教育活动。廉政公署特别重视对青少年的教育，因为他们深信，诚实和廉洁的社会价值观在人的幼年时代最容易植人心田。廉政公署已经开发出一系列旨在培养诚实的新一代的教育活动，包括发行教学资料（教科书、光盘和一种棋类游戏），组织研讨会以强化中学生的廉洁意识，以及邀请孩子们到设在廉政公署社区办事处的廉洁乐园参观。

项目方案

“活动进行得很顺利。通过解说员通俗易懂的解说，同学们能够认识到廉洁的重要性。”

一位教师

当2003年初廉政公署设立其第一个办事处时，其目标之一就是增强青少年的廉洁意识。在廉政公署的社会关系部里，专门设立了一个青少年教育委员会来计划和执行有关项目。这个委员会还负责为儿童和青少年开发教育工具。

廉洁乐园：一个互动的活动场所

澳门廉政公署除了提供有关澳门反腐败工作的信息之外，还致力于通过各种活动，帮助孩子们形成一套正面的社会价值观。为了实现这一目标，廉政公署在社区办事处里专门为小学生们预留了一个名叫“廉洁乐园”的空间。为了能够以一种有趣和互动的方式来传达信息，廉洁乐园被设计得更像一个游玩场所，而不是一个严肃的教室，以使孩子们感觉舒适并能够自由地发表他们的观点。

廉政公署的青少年教育委员会认为，廉洁教育可以通过一种比传统的“布道式”说教更有趣的方式来进行，所以委员们决定，讲故事和互动性的案例讨论应当成为廉洁教育的核心活动。他们借助多媒体和互动游戏，把与廉洁相关的理念，如诚实、勇于坚持正义、正直等，传达给小参观者们。

本项目旨在传递以下信息：

- 正直、廉洁和诚实是应被珍视的重要的社会价值。
- 腐败不应被容忍，它对社会上的每一个人都有害。
- 每个人（包括年轻人）都能够通过做一个负责任和诚实的人，为建立一个无腐败的社会作出贡献。

学校通常按班级送学生前来参观。学生们4~6人为一组，进行一小时的参观和互动活动。因为大多数学生对廉政公署都很好奇，所以参观廉政公署很能吸引他们。在参观过程中，廉政公署的教育职员



同时担任领队、木偶操纵者和向导。

廉洁乐园由3个部分组成：信息展览区、活动教学室（莲花村）及愿望树。信息展览区内设有计算机游戏、仿真口供室、辨认室及案件模型。通过参观这些设施，孩子们将会对澳门廉政公署的反贪工作有初步的了解。

参观廉洁乐园的孩子们首先到达一个名为莲花村的活动教学室。之所以用“莲花”命名，是因为莲花不仅在中华文化中是廉洁的象征，而且也是澳门特别行政区的区花。所以，把活动场所取名为莲花村，孩子们就能把莲花村和澳门特别行政区联系在一起。



图2 大牙、超人威廉、朱先生和洁儿

廉政公署特地为莲花村设计了4个主人公，并通过电脑演示、木偶剧和录像等形式讲述4个人的故事，从而讨论和阐述腐败对社会的影响。以一场关于朱先生的电脑演示为例：朱先生是一个商人，他用不新鲜的面粉制作面包，致使许多村民生病。大牙是一名公共卫生检查员，他被派去调查这起事件并发现了真相。但是大牙却被朱先生收

买，于是故意隐瞒真相。每天有越来越多的村民受害，政府却始终找不到原因。这时，一个名叫洁儿的女学生无意中发现朱先生正在贿赂大牙以让其隐瞒真相，于是她向反腐败官员“超人威廉”（Superman Willaim）举报了此事。最后，朱先生和大牙都被关进了监狱。

在故事的间歇，廉政公署的解说员会和孩子们讨论这4个主人公的行为。为了强化孩子们对于廉洁的重要性的认识，解说员还会请孩子们构思一个新的故事结局，即如果洁儿没有向超人威廉举报，结果将会怎样。

为了使故事能够吸引不同年龄段的孩子，廉政公署采取了不同的讲述方式，包括木偶剧、电脑演示等。在一场鼓励诚实行为的木偶剧里，孩子们被邀请参与讨论，并为其中一个主人公作决定：他（她）究竟是会为得到好处而撒谎，还是保持诚实。最后，解说员会向孩子们讲解正直的重要性，以及他们如果不诚实将会导致的后果。对于那些即将步入青少年时期的孩子们，廉政公署还制作了关于日常道德问题的视频短片，使青少年们能够更容易地进行自我反省。

每一个参观者在离开莲花村前，都会得到一张水果卡片。孩子们可以在这张卡片上写下自己的愿望，然后把它挂在莲花村入口处的许愿树上。孩子们非常认真地许愿。一个孩子写道：“我将来想成为廉政专员。”另外一个孩子则写道：“我想成为一名飞行员，但我不想在我的飞机上看到任何腐败分子。”





图3 许愿树

成果和建议

从2004年1~7月“诚实的新一代”项目启动以来,已经有1万多名学生参观了廉洁乐园。廉政公署通过调查问卷来收集教师们的反馈信息。在参观之后,有些学校要求学生就参观写一篇短文。这些文章表明,学生们不但对活动有正面印象,而且也能够领会其传达的理念。

有一个因素能够影响活动的效果,那就是人员规模问题:例如,由40个学生组成的班级很难展开讨论。为了解决这个问题,在讨论和参观过程中,一个班级被分成几个小组。每一组的学生都要选出一名组长,代表全组汇报他们讨论的结果。实践证明,小组的规模越小(每组4~5名学生为宜),讨论效果越好。

澳门廉政公署本身也可以从上述项目中受益,因为这些活动能够反映孩子们的最新思考和想法。这些信息不但可以作为将来开发教学工具时的参考,还可以帮助增加廉政公署本身的透明度,从而使其更加贴近孩子们和广大市民。

项目资料由澳门廉政公署社区关系处提供。

欲获得更多相关资料,请联系:

Ms Athena Kong 或 Mr Hin Chi, Chan

Community Relations Department

Commission Against Corruption of Macao SAR

14/F Dynasty Plaza Building

Alameda Dr. Carlos D'Assumpcao

Macao(Via Hong Kong)

E-mail: SIKong@ccac.org.mo



(巴西)

你交的税到哪里去了？ ——公民财政教育

摘 要

对公共事务知情的公民，对于防止腐败和公共财政中的浪费行为至关重要。为了提高公众的财政知识水平，尤其是提高学生对于其作为公民和纳税人的权利和义务的认识，巴西圣保罗州的教育秘书处和财政秘书处^①联手设计了公民财政教育项目(Fiscal Education for Citizenship)。目前，圣保罗州已经有 518 所州立学校开展了将财政教育作为永久课程的试点。从 2005 年开始，预计圣保罗所有 6000 个州立学校都将执行这个项目。项目资金来自于州政府财政秘书处的预算。

背 景

“财政教育使我们头脑清晰，并且使民众认识到纳税的重要性。同时，它也能够激发民众参与国家政治生活的热情，同时帮

^① 本项目由圣保罗州教育秘书处(Education Secretariat)和财政秘书处(Treasury Secretariat)(主管税收管理部门，控制和评估公共支出以及财政学校部门)联合主办。其他合作伙伴还包括税务检查员联盟(Union of Tax Inspectors)、税务检查员协会(Association of Tax Inspectors)和会计地区委员会(Regional Council of Accounting)。



助民众控制公共支出。该项目为提高我们社会的生活质量作出了根本性的贡献。”

Huguette Theodoro da Silva Faria（57岁），教师

巴西是一个贫富差异很大的国家，在很多地区存在着极端的社会不平等现象。媒体经常报道贫穷和饥饿的人们的故事。其实，不仅贫困人口受难，相对富裕的公民也会遭受人身安全方面的侵犯。

为了解决社会不平等問題，以及为穷人提供基本的服务，需要大量的财政资源。作为纳税人，巴西公民应当对政府利用税收来维护公共利益这一事实抱有兴趣。然而，国家的公共财政却因为要解决逃税、腐败和浪费等问题而苦苦挣扎。即使那些滥用公共资金的行为被曝光，巴西公民表现出来的也经常是漠不关心。通常情况下，广大公民对公共利益这一概念缺乏认识，对国家财产属于全体公民这一事实也缺乏了解。

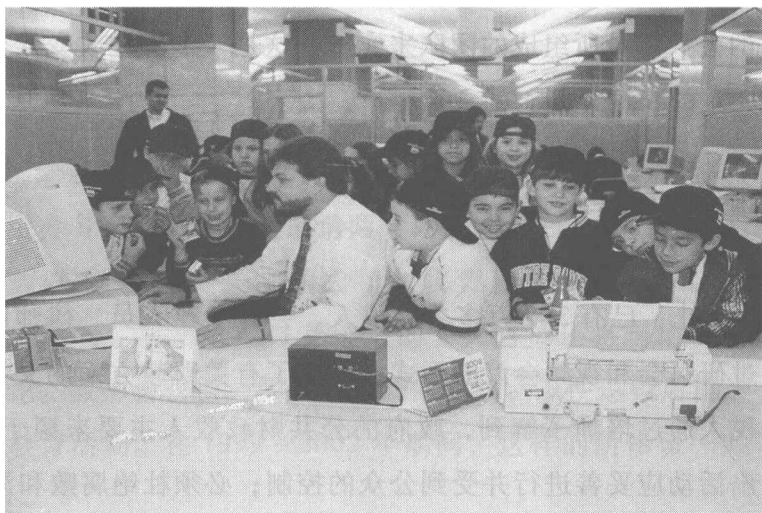


图4 一位公共官员正在向学生解释他的工作



针对公众心态方面存在的这种问题，圣保罗州 20 世纪 90 年代初启动了一项财政教育计划，该项目致力于提高学生对于公共支出和税收方面的公民权利和义务的认识，目的是提高公民对于保护公共利益、国家财产以及全社会控制公共支出的重要性的认识。

项目方案

“每件事都不仅是游戏，但是通过做游戏，我们学到了很多东西，例如怎么使用和填写支票，开具发票的目的，怎么计算百分比，商业是如何运作的，以及其他许多事情。最重要的是我能够将我学到的所有知识都应用在每天的生活中。”

Tamires Helena Cêra (16 岁)，一名州立学校学生

财政教育项目由圣保罗州教育秘书处和财政秘书处（以及州财政学校）的公共官员所组成的团队来实施。这是一个旨在改变社会大众的行为方式的长期计划。

培训公众

迄今为止，已有 3.5 万多名纳税人、会计专业人员、律师以及大学生通过研讨会和视频会议的形式，接受了有关财政方面的义务的培训。纳税人通过培训了解到，政府的公共财政收入主要来源于税收；公共支出活动应妥善进行并受到公众的控制；必须杜绝腐败和浪费。

培训所借助的形式多种多样，包括讲座、研讨会、视频会议、话剧表演、录像节目、书籍以及辩论等。这些活动所传递的主要信息是：



- 公共空间和国家财产归全体公民所有。它们既不是无主之物，也不是州长的私有财产。
- 公共官员在帮助每位公民有效地享受其公民权利并履行公民义务方面，发挥着重要的作用。
- 只有通过收税，政府才能为公民提供公共服务和公共设施；纳税是公民职责的一部分。
- 公共支出应依照一定的优先顺序进行，并且受到社会的监督控制。社会大众的纳税能力有限，腐败和浪费行为必须被禁止。

1997年，该项目针对儿童们制作了一部名为《贝蒂尼奥的梦》（*Betinho's Dream*）的录像片。这个录像片讲述了一个小男孩梦中来到一个地方，在那里，穷人家的孩子可以喝到免费牛奶。但是有两个可怕的巫婆，一个巫婆（代表逃税和腐败）阻止奶牛吃草，另一个巫婆（代表浪费和腐败）则随意分配牛奶。孩子们很喜欢这个片子，从他们之后的作文和绘画作品中可以得知，孩子们确实理解了录像片所要传达的理念。

培训学校教师

教师通过培训，学习如何使用《贝蒂尼奥的梦》录像片进行课堂教学。主办者会从每个学校邀请两名教师参加一个研修班。研修班包括录像放映和一个关于预算法和财政责任法（*Fiscal Responsibility Law*）^①的讲座。另外，财政秘书处的公共官员还将与培训学员举行一场辩论。教师会获得一些书籍和录像材料，以便返校后能进一步推广财政教育活动。在1999~2002年期间，这样的研修班一共举办了70多期。

^① 《财政责任法》禁止公共管理者的开销超过预算津贴。

