



西南政法大学刑事侦查学院公安学学术文库

境外职务犯罪侦查 制度研究

Study on the Investigative System of
Official Occupational Crimes Abroad

■ 刘莹 著



群众出版社



西南政法大学刑事侦查学院公安学学术文库

境外职务犯罪侦查制度研究

刘 莹 著

(政法机关 内部发行)

群众出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

境外职务犯罪侦查制度研究/刘莹著. —北京: 群众出版社, 2012. 8

(西南政法大学刑事侦查学院公安学学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5014 - 5024 - 4

I. ①境… II. ①刘… III. ①职务犯罪—刑事侦查—司法制度—研究—世界 IV. ①D914. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 196485 号

境外职务犯罪侦查制度研究

刘 莹 著

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京通天印刷有限责任公司

版 次: 2012 年 8 月第 1 版

印 次: 2012 年 8 月第 1 次

印 张: 14

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 230 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5014 - 5024 - 4

定 价: 40.00 元 (政法机关 内部发行)

网 址: [www. qzCBS. com](http://www.qzCBS.com)

电子邮箱: [qzCBS@163. com](mailto:qzCBS@163.com)

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安综合分社电话: 010 - 83901870

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前 言

腐败（corruption）是一种历史久远、全球普及的社会病态行为，也是社会科学各学科长期关注与讨论的重要课题。然而，正如许多其他社会科学词汇一样，学者们对腐败的定义并没有达成一致。传统上“腐败”一词最简洁也是最常被引用的定义是：“滥用公权力以谋取私利”（the misuse of public power for private profit; Senturia, 1993）。不过，随着20世纪末“政府再造”（Reinventing Government）风潮的影响，政府业务大量地民营化与签约外包，使得民间企业受政府委托执行公权力的情况日益普遍，公权力不再只是由人民委托赋予政府官员，而有可能是经由政府官员手中再度委托至民间企业。^①

“透明国际”（Transparency International, TI）将腐败定义为：“滥用受委托的权力谋取私利”（the misuse of entrusted power for private benefit; Pope, 2000, p. 2）。根据这个定义，腐败不仅仅局限于政府官员滥用职权，而是涵盖了任何滥用职权以获取不当利益的行为。台湾地区学者陶在朴认为“贪污是多种成分组成的毒药：在人道上，贪污腐败使人性扭曲，并导致人权遭受不断侵害；在民主上，贪污损害民主体制，最后使经济建设的成就化为乌有；在道德上，贪污腐蚀人心，使社会增长堕落；在经济上，贪污扭曲市场技能，恶化分配，增加税民的负担”。从刑事立法上看，世界大多数国家和地区刑法中关于公职人员职务犯罪的规定，其着眼点就在于惩治和预防腐败。腐败的最终结果往往引发与公共职务有关的犯罪。从某种意义上讲，腐败犯罪大多是职务犯罪，职务犯罪是腐败的最极端表现。对职务犯罪实施侦查，将犯罪人绳之以法，也就是对抗腐败最直接的方式。

^① 余致力：《非政府组织与反贪腐运动》，在2004年“透明国际”台湾地区会议上的发言。

本书主要介绍了我国香港、澳门、台湾地区，亚洲的新加坡、日本、韩国，欧洲的德国、法国、意大利和英国，以及美国和澳大利亚等地区国家的职务犯罪侦查制度。概括而言，以职务犯罪侦查主体为标准，可将上述国家和地区的职务犯罪制度分为如下几个基本类型。

第一类，设立独立的职务犯罪侦查机构专司职务犯罪侦查之职，如我国香港地区的廉政公署、澳门地区的廉政公署和新加坡的反贪污调查局等。其中，以香港地区的廉政公署和新加坡的反贪污调查局为典型代表。由于新加坡与我国香港地区的政治结构皆以行政为主导，其成立的职务犯罪侦查机构拥有相对独立的地位和权力，受行政权的干预相对较少，因而可以在新加坡和香港地区的廉政建设中发挥关键作用，使新加坡和香港地区能够在全球清廉指数排名中始终名列前茅。

第二类，以检察官为主，由检察官指挥司法警察实施职务犯罪侦查，比如亚洲的韩国和日本，以及传统的大陆法系国家法国、德国和意大利。上述国家都没有设立专门的职务犯罪侦查机构，依据各国的刑事诉讼法，检察官与司法警察都是侦查的主体，因此都可以实施职务犯罪侦查。但在具体设置上，韩国和日本又有所不同，即这两个国家在检察机关内部设立了职务犯罪侦查部门，如韩国大检察厅中的中央侦查部，日本地方检察厅中的特别搜查部，专门针对有影响力的重大职务犯罪案件实施侦查。相比而言，法国、意大利和德国的检察系统和警察系统内部则完全没有成立任何针对职务犯罪的侦查部门。在这些国家，职务犯罪案件与其他刑事犯罪案件一样，都是由检察官领导和指挥司法警察实施侦查活动的，因而其职务犯罪侦查制度并无太多特色。

第三类，警察机关与专门侦查机构共同行使职务犯罪侦查权，如英国和澳大利亚。在这两个国家中，检察官是没有侦查权的，只有公诉权而已。由于英国并未严格区分公与私的界限，所谓的职务犯罪也被认为是诈欺犯罪。除了重大诈欺犯罪由重大诈欺犯罪调查署侦查以外，其他的职务犯罪主要由警察机关实施侦查。澳大利亚是联邦制国家，其职务犯罪侦查制度也呈现出分散式的特点。在没有设立独立职务犯罪侦查机构的州，职务犯罪案件全部由警察机关实施侦查。有些州虽然设立了专门的职务犯罪侦查机构，但警察机关仍具有一定的侦查权；而且，这些

专门机构的侦查范围也不尽相同，有的针对所有政府公职人员的职务犯罪，有的则只限于警察系统内的职务犯罪案件。

第四类，检察官、警察机关和专门侦查机构共同行使职务犯罪侦查权，如我国的台湾地区。2011年廉政署成立之前，台湾地区的职务犯罪是由检察机关、调查局（性质为警察机关）进行侦查的。廉政署成立之后，则主要由廉政署负责职务犯罪案件的侦查。尽管台湾地区以香港的廉政公署和新加坡的反贪污调查局为范例，试图建立起独立的反腐机制，但是将廉政署设置于“法务部”之下，不禁使人质疑其“独立性”以及成立后的廉政效果。

第五类，由警察机关和检察官进行职务犯罪侦查，如美国。美国虽然属于传统的英美法系国家，但除警察机关以外，其检察官也拥有一定的侦查权，尤其是复杂的白领犯罪和重大的职务犯罪案件，通常是由检察官实施侦查的。美国职务犯罪侦查制度的显著特色是独立检察官制度。独立检察官专门调查特别重大的高级官员的职务犯罪，拥有相当大的独立性和调查权。然而令人惋惜的是，随着《独立检察官法》于1999年到期失效，在尼克松的“水门事件”与克林顿“白水事件”调查中起到关键作用的独立检察官已然成为历史。

本书在章节排序方面既未采用两大法系之分类，也未采用前述职务犯罪侦查制度之分类，主要考虑这两种分类方法可能会使文章结构显得比较凌乱。以我国的港、澳、台地区为例，若以法系分类，香港地区属英美法系，澳门地区和台湾地区则为大陆法系；若以职务犯罪侦查制度分类，香港和澳门是设立了独立侦查机构专司职务犯罪侦查之职，而台湾则是由警察机关、检察官和专门侦查机构共同行使职务犯罪侦查权。有鉴于此，在与本书的责任编辑再三商榷之后，决定以十二个国家和地区的地理位置作为章节排序标准。首先是亚洲地区，包括我国的港、澳、台地区以及新加坡、韩国和日本；其次是欧洲地区，包括德国、法国、意大利和英国；接下来是位于美洲的美国；最后是位于大洋洲的澳大利亚。

职务犯罪是伴随着国家公权力的出现而产生的一种社会现象，是一种滥用权力、亵渎权力的表现，是权力运作过程中的异化。由于职务犯罪破坏经济和管理秩序，损坏政府的形象与声誉，危及国家政权和社会稳定，因而其社会危害性远甚于普通的刑事犯罪。在“透明国际”公

布的“2011 年全球清廉指数排名”中，我国内地仅获 3.6 分，位居第 75 位，比 2010 年第 78 位的排名有少许提高，可见我国大陆地区的清廉程度的确不容乐观。因此，为进一步预防和打击职务犯罪，有必要研究世界主要国家和地区的职务犯罪侦查制度，吸收其成功经验，以达到借鉴学习之效。

刘 莹
2012 年 7 月

目 录

第一章 中国香港地区的职务犯罪侦查制度	(1)
一、中国香港地区对职务犯罪的法律规定	(2)
二、中国香港地区的职务犯罪侦查机构	(5)
三、中国香港地区职务犯罪侦查的运作机制	(11)
四、中国香港地区职务犯罪侦查的监督机制	(18)
第二章 中国澳门地区的职务犯罪侦查制度	(24)
一、中国澳门地区对职务犯罪的法律规定	(25)
二、中国澳门地区的职务犯罪侦查机构	(27)
三、中国澳门地区职务犯罪侦查制度的特点	(31)
四、中国澳门地区的职务犯罪大要案回顾	(33)
第三章 中国台湾地区的职务犯罪侦查制度	(38)
一、中国台湾地区的职务犯罪概况	(39)
二、中国台湾地区的职务犯罪侦查机构	(41)
三、中国台湾地区职务犯罪侦查制度的特点	(46)
四、中国台湾地区打击预防职务犯罪的重要举措	(49)
第四章 新加坡的职务犯罪侦查制度	(56)
一、新加坡对职务犯罪的法律规定	(57)
二、新加坡的职务犯罪侦查机构	(59)
三、新加坡职务犯罪侦查制度的特点	(61)
四、新加坡预防职务犯罪的重要举措	(64)
第五章 韩国的职务犯罪侦查制度	(69)
一、韩国对职务犯罪的法律规定	(70)
二、韩国的职务犯罪侦查机构	(72)

三、韩国职务犯罪侦查制度的特点	(75)
四、韩国预防职务犯罪的重要举措	(80)
第六章 日本的职务犯罪侦查制度	(84)
一、日本对职务犯罪的法律规定	(85)
二、日本的职务犯罪侦查机构	(87)
三、日本职务犯罪侦查制度的特点	(91)
四、日本预防职务犯罪的重要举措	(95)
第七章 德国的职务犯罪侦查制度	(99)
一、德国对职务犯罪的法律规定	(101)
二、德国的职务犯罪侦查机构	(105)
三、德国职务犯罪侦查制度的特点	(108)
四、德国预防职务犯罪的重要举措	(112)
第八章 法国的职务犯罪侦查制度	(117)
一、法国对职务犯罪的法律规定	(119)
二、法国的职务犯罪侦查机构	(125)
三、法国职务犯罪侦查制度的特点	(127)
四、法国预防职务犯罪的重要举措	(131)
第九章 意大利的职务犯罪侦查制度	(135)
一、意大利的职务犯罪概况	(136)
二、意大利对职务犯罪的法律规定	(144)
三、意大利职务犯罪侦查制度的特点	(148)
四、意大利打击职务犯罪的重要举措	(155)
第十章 英国的职务犯罪侦查制度	(158)
一、英国对职务犯罪的法律规定	(158)
二、英国的职务犯罪侦查机构	(162)
三、英国职务犯罪侦查制度的特点	(165)
四、英国预防职务犯罪的重要举措	(168)
第十一章 美国的职务犯罪侦查制度	(175)
一、美国对职务犯罪的法律规定	(175)
二、美国的职务犯罪侦查机构	(179)

三、美国职务犯罪侦查制度的特点	(182)
四、美国预防职务犯罪的重要举措	(186)
第十二章 澳大利亚的职务犯罪侦查制度	(193)
一、澳大利亚对职务犯罪的法律规定	(194)
二、澳大利亚的职务犯罪侦查机构	(196)
三、澳大利亚职务犯罪侦查制度的特点	(200)
四、澳大利亚预防职务犯罪的重要举措	(208)
主要参考文献	(211)

第一章 中国香港地区的职务犯罪 侦查制度

香港是繁华的国际化大都市。1842 年至 1997 年 7 月 1 日之前，香港受英国的殖民统治；1997 年 7 月 1 日，中国对香港恢复行使主权。香港特别行政区地处珠江口以东，北接深圳，南望珠海的万山群岛，西迎澳门特别行政区。香港是国际重要的金融、服务业及航运中心，也是继纽约、伦敦之后的世界第三大金融中心。香港是中西文化交融的地方，同时也是全球最安全、富裕、繁荣的城市之一，有“东方之珠”、“美食天堂”和“购物天堂”等美誉。香港把华人的智慧与西方社会制度的优势合二为一，以廉洁的政府、良好的治安、自由的经济体系以及完善的法治闻名于世。

香港实施行政主导的管治模式，并制定由行政长官和行政会议领导的管治体制和代议政制架构。香港特别行政区的首长是行政长官，由具有广泛代表性的选举委员会根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《基本法》）选举，并经中央人民政府委任产生。行政长官负责执行《基本法》、签署法案和财政预算案、颁布法例、决定政府政策以及发布行政命令，并由行政会议协助制定政策。香港的政府部门通常称为“署”或“处”（如卫生署、香港警务处），主管均为香港公务员，大部分向所属的决策局局长负责，小部分直接向司长负责（如行政署向政务司司长负责），另外还有审计署直接向立法会报告；香港廉政公署和申诉专员公署直接向行政长官负责。

香港的法律制度大致沿袭英国。1997 年主权回归祖国后，《基本法》开始实施，作为香港特别行政区的宪法性文件。根据“一国两制”的原则，香港的法律制度得以继续以普通法为依归，并由多条本地法例作补充。香港特别行政区的司法机关，主要由行使审判职能的各级法院和行使检控职能的以律政司为代表的其他机关构成。香港特别行政区的

法院组织体系包括基层法院组织（由特区法院、裁判署法庭和其他专门法庭组成）、高等法院（设上诉法庭和原诉法庭）和终审法院。律政司是香港的检察机关，独立行使检察权。律政司原称律政署，是香港最大的法律机构，是一个地位特殊、角色复杂而多样化的法律部门，其职权涉及立法、司法行政、检控、民事代理、法律政策制定与改革以及律师管理等多项职能。从其性质和任务来看，近似于美国的司法部。律政司作为检察机关，除了要全权负责香港刑事案件的检控之外，在所有起诉政府的民事诉讼（含行政诉讼）中，均要代表特区政府，以被告身份参与诉讼。作为公众利益的维护者，它可以申请司法审查，以维护公众的合法权益；它还可以代表公众利益出庭参与审理涉及重大公益的案件；它还负责将涉嫌藐视法庭的情况告知法庭，协助法庭工作。律政司长是特别行政区政府和行政长官的法律顾问。总之，律政司除无审判权之外，几乎肩负所有重要的法律事宜。

根据“透明国际”公布的《2010 年度全球清廉指数报告》，中国香港地区 8.4 分，位列第 13 名；2011 年最新清廉指数排名则列第 12 名，在亚洲国家和地区中，排名第二，仅次于新加坡（9.3 分）。实际上，近年来香港的廉洁程度一直颇高，在“透明国际”的全球清廉指数评比中通常都位于亚洲地区的前三名。香港能够成为全球最“廉洁”的城市之一，其中一个非常重要的因素就在于廉政公署在肃贪防贪领域功绩卓越。香港的职务犯罪侦查制度，实际上就是香港廉政公署的侦查体制。廉政公署在打击贪腐犯罪方面不仅获得了相当高的侦查效益，同时还兼顾了公平公正。其侦查程序是如何运作的，侦查体制又具有哪些特点呢？

香港的主要刑事诉讼机构包括法院、律政司、警察机构，其中法院负责案件的审理，律政司负责刑事检控，警察机构负责侦查活动。但警察机构只负责普通刑事案件的侦查，涉及公职人员和私人机构雇员的“贪污”犯罪则由廉政公署直接负责侦查，侦查终结后移交律政司提起诉讼，警察机构并无侦查管辖权。因此，从这个角度上讲，廉政公署也可以算是香港的一个刑事诉讼机构。

一、中国香港地区对职务犯罪的法律规定

香港地区因为沿袭英国法律的传统，在法律上并没有“贪污罪”

的规定。香港法律中，“贪污”等同于“贿赂”，是指“未经许可而索取或收受利益”。我国刑法中规定的“贪污罪”，即利用职务之便侵吞公物的行为，在香港称为“盗窃罪”。因此，通常认为香港地区的“贪污罪”既包括行贿罪，又包括受贿罪。

香港地区规定贿赂罪的法律主要为以下三部：《防止贿赂条例》〔香港法例第201章，Prevention of Bribery Ordinance (CAP. 201)〕；《选举舞弊及非法行为条例》〔香港法例第554章，Elections (Corruption and Conduct) Ordinance (CAP. 554)〕；《廉政公署条例》〔香港法例第204章，Independent Commission Against Ordinance (CAP. 204)〕。^①

同我国内地的刑法规定相比较，香港地区对贿赂罪的规定更加严格。行贿受贿的主体不仅包括政府公职人员，还包括私营机构的雇员。主观上具有行贿受贿的动机和目的，客观上直接接受或提供利益，都不是构成贿赂罪的必备要件，即使利益是通过第三人收受的，同样构成受贿罪。即使受贿人并没有实际能力履行或根本没有履行其对行贿人的承诺，还是会构成受贿罪与行贿罪。此外，香港地区贿赂罪的构成并无贿赂数额的限制，并且行贿与受贿同罪同罚。

目前，香港地区的贿赂犯罪主要规定于《防止贿赂条例》中，可以分为政府公职人员的贿赂罪与私营机构雇员的贿赂罪两大类罪名。前类罪名具体包括：向公职人员提供利益罪和公职人员索取或接受利益罪；向订明人士^②提供利益罪和订明人士索取或接受利益罪；向公职人员提供利益诱使或酬谢合约事务罪，公职人员索取或接受利益作为合约事务诱因或报酬罪。其他形式的贿赂罪包括：投标行贿罪、投标受贿罪、拍卖行贿罪、拍卖受贿罪、与公共机构有事务往来的人对公职人员的行贿罪、代理人受贿罪以及向代理人行贿罪。^③

① 赵秉志、刘科：《中国内地、香港特区暨美国贿赂犯罪刑事法律之比较（上）》，2010-4-6，http://www.hicourt.gov.cn/theory/artilce_list.asp?id=5392。

② 订明人士，prescribed officer，是指担任政府管辖下的受薪职位的人，无论该职位属于永久或临时性质；任何按照《基本法》委任的政府主要官员；根据《外汇基金条例》委任的金融管理专员；公务员叙用委员会主席；廉政公署的任何职员；担任《司法人员推荐委员会条例》指明的司法职位的司法人员和由终审法院首席法官委任的司法人员，以及司法机构的任何职员。

③ 赵秉志、刘科：《中国内地、香港特区暨美国贿赂犯罪刑事法律之比较（上）》，2010-4-6，http://www.hicourt.gov.cn/theory/artilce_list.asp?id=5392。

《防止贿赂条例》对利益的界定也很宽泛，明确将“利益”（advantage）界定为：（1）任何馈赠、贷款、费用、报酬或佣金，其形式为金钱、任何有价证券或任何其他财产或财产权益；（2）任何职位、受雇工作或合约；（3）将任何贷款、义务或其他法律责任全部或部分予以支付、免却、解除或了结；（4）任何其他服务或优待（款待除外），包括维护使免受已招致或料将招致的惩罚或资格丧失，或维护使免遭采取纪律、民事或刑事上的行动或程序，不论该行动或程序是否已经提出；（5）行使或不行使任何权利、权力或职责；（6）有条件或无条件提供、承诺给予或答应给予上文段所指的任何利益，但不包括《选举舞弊及非法行为条例》所指的选举捐赠。

2011年9月，仅仅因利用职务之便，为好友订购千张演唱会门票并收了200多港币，香港康文署的两名公职人员被法庭以受贿罪判处入狱8个月，并归还受贿钱物；而两人以私人身份帮人买票赚取的数千元不算受贿。梅淑明及黄晓韵均为康文署前票务助理，隶属中央订票处。两人日常除负责处理免费电话预订演唱会门票服务外，还会被派往不同的康文署票务处，包括香港体育馆，任职替更票务助理。2005年，香港体育馆一名小食亭监督因经常到体育馆票务处购买门票，得以结识两人。应小食亭监督的要求，两人协助他在中央订票处预留了大量演唱会门票。此外，两人在不同票务处当值时，通过康文署的电脑售票系统，用亲属信用卡购买了1000张演唱会门票，涉款共21.5万多港币。梅淑明其中一次购买演唱会门票的过程，被康文署的闭路电视摄下，这笔交易赚取了240港币的信用卡现金回赠。^①

香港廉政公署在检控时指出，作为协助小食亭监督购买演唱会门票的报酬，梅淑明在2005—2009年收受了多张演唱会门票4000多港币的信用卡现金回赠及48.5万多分红利积分。而黄晓韵则在2007—2009年赚取了2200多港币的信用卡现金回赠及2.71万分红利积分。案件在九龙裁判法院宣判。辩方求情称，两人过去参与多项公益事务，这次仅属个别事件，两人事后已感到后悔。而且两人已失去从事逾10年的工作，事发后家人也受影响，这些已是最大惩罚。但裁判官高伟雄指出，贪污是社会人士眼中的邪恶行为，两名被告身为康文署票务助理，理应为市

① 《香港两职员受贿200多元入狱8个月》，载《南方都市报》，2011年9月8日。

民提供方便，但他们滥用职权，剥夺了公众排队买票和选择喜好位置的机会，这对公众实在不公平。裁判官认为，虽然两人大部分时间是以私人身份替人买票，在同类案件中，本案涉及的金额较少，且两人于当值期间赚取的现金回赠仅为200多港币，但不能忽略案情的严重性，两人行为等同接受贿款，须严肃处理。法庭裁定两名公职人员接受利益罪名成立，各判入狱8个月，另需分别向康文署赔偿240港币及258港币个人得益。

只收了200多港币的“好处费”，这两位公职人员不仅被判入狱，还失去了工作，真是得不偿失。由此案例，一方面可见香港地区对职务犯罪的法律规定着实严格；另一方面也反映出“有法必依”的社会效应，其他公职人员谁又会轻易以身试法呢？

二、中国香港地区的职务犯罪侦查机构

香港廉政公署（Independent Commission Against Corruption, ICAC），通常简称为“廉政公署”、“廉署”。1997年香港回归之前，称为“总督特派廉政专员公署”。廉政公署不是一个行政机构，其完全独立于政府，只有香港地区行政长官才有权向廉政公署发布命令，廉政公署也只需要向行政长官负责。廉政公署的首长——廉政专员与副廉政专员由行政长官任命，廉政公署的其他职员则由廉政专员依据相关条件委任或聘用。廉政公署的职员不属于公务员，不受公务员条例的约束。廉政公署的办案经费，每年经廉政专员向立法会提交预算草案获得批准后，由政府以独立开支的项目拨付。领导任命、人员设置与经费来源方面所具有的独立性，使香港廉政公署成为香港地区一个独立而权威的反腐机构。

（一）廉政公署的产生

香港在鸦片战争之后，遭英国殖民统治。当时投机横行、制度匮乏，港英当局贪污腐败成风。20世纪60年代到70年代初期，香港经济发展迅速，人口急剧增长，社会矛盾加剧。当时港英当局部门钱权交易、贪赃枉法的现象比较普遍，公共秩序非常混乱，涉及毒品、非法赌博、色情业等方面的犯罪活动泛滥。黑社会势力和贪官污吏乘虚而入，互相勾结、中饱私囊，使贪污行为无论在政府部门还是私营机构都大行其道，甚至出现了不少集团式等有组织的贪污。当时香港曾流行这样的说法：整个香港的活动，都是以“佣金”为基础的。特别是在警务人

员中,收受贿赂及分发贿款的做法已经制度化,贪污受贿分子与黑社会勾结,使腐败达到了登峰造极的地步。那时救护员会向病人索要茶钱,消防员开喉救火也伸手强要“开喉费”,而警务人员包庇“黄赌毒”更是公开的秘密。贪污愈演愈烈,百姓怨声载道。据统计,这一时期整个警察队伍每年获得的贪污贿赂款高达10亿港币,远远超过赢利甚丰的香港汇丰银行的年收入。这种普遍存在的贪污贿赂问题严重阻碍了香港经济和社会的发展,侵犯了市民的权利,危及香港社会稳定和港英当局的统治,引起极大民愤,并最终引发了1966年和1967年的两次群众性大骚动。港英当局决心整治腐败,当时的港督麦理浩下定决心,要整顿警纪,反贪倡廉,平息民愤。^①

在此背景下,港英当局于1971年5月通过了专门对抗贪污贿赂犯罪的《防止贿赂条例》。相比1948年的旧《防止贿赂条例》,新条例在结构上更加完整,具体规定更加明确。并且为了便于打击犯罪,该条例还扩大了适用范围,加大处罚力度。尤其是《防止贿赂条例》中规定的“拥有无法解释之财产”的界定和处罚,突破了英美法系“无罪推定”原则的限制,规定若公务员所拥有之财产与其公开收入不相称,且又不能对不相称之财产来源作出合理解释,即可认定其构成贪污罪,此条规定成为日后港英当局惩治贪污腐败最有力的撒手锏之一。

然而,新《防止贿赂条例》的出台并未使香港地区的贪污腐败状况有根本上的好转,因为执行该条例的机构仍然是香港警方,而香港警方本身就已经腐败透顶了。缺乏适当的执行主体,再有力的法律也变得毫无用处。随后于1973年发生的香港总警司葛柏贪污案,作为一个重大导火索,终于促使港英当局成立了一个独立于警察机构的部门专门调查贪污腐败犯罪。1974年2月13日,港督会同立法局签署通过了《总督特派廉政专员公署条例》,根据该条例规定,1974年2月15日廉政公署正式宣告成立,香港地区的反贪工作跨入了一个新纪元。

(二) 廉政公署反贪第一案:^② 引渡葛柏

20世纪70年代初期,正是香港社会最为腐败的阶段,不知是巧合

^① 林冰:《揭开ICAC神秘的面纱》,载深圳市人民检察院反贪局编:《反贪工作动态与参考》第2期,第34~35页。

^② 《廉政公署历史剪辑,五大精彩瞬间》,转引自搜狐网,<http://business.sohu.com/20050402/n224984252.shtml>。

还是历史的必然，著名的“葛柏案”最终演变为香港腐败“触底反弹”的历史转折点。

1973年6月8日，香港警务处英国籍总警司葛柏在被立案调查期间潜逃回英国的消息迅速传遍港岛，长期饱受腐败之害的香港市民纷纷上街游行，抗议当局治理贪污腐败的无能。大街小巷，“反贪污，捉葛柏”的口号此起彼伏。为平民愤，当时的港督麦理浩任命高级副按察司百里渠爵士成立调查委员会，彻底调查葛柏逃脱的原因，对反贪工作进行检讨。其间，港督麦理浩接受百里渠爵士的建议，于1974年正式成立了独立于所有政府部门的廉政公署，接手过去由警察当局负责的反贪污工作。而葛柏案则成了廉政公署成立后的反贪第一案。

早在1971年，警方反贪部门就已经开始调查葛柏案，但由于警察部门本身腐败透顶，使得这个代号为“夏湾拿”的反贪行动一直未有实质性进展。就在葛柏于1973年7月退休之前3个月，警方再次接获举报，遂展开大规模取证工作，发现葛柏在此之前拥有的存款和海外汇款高达60多万港币，相当于他20年任职警界的薪金总额。但是，警方却苦于无直接证据，无法拘捕葛柏。眼看他就要退休，警务处处长勒令葛柏停职接受调查，并在律政司的建议下，首次启用《防止贿赂条例》的相关条款，要求葛柏必须在一周内解释其财产来源。

葛柏被停职后，调查人员又在他的住所和汽车内搜出3本“收数”记录本，并获取大批与财产有关的证明文件、财物等，显示葛柏的总财产超过437万港币，相当于他任职以来全部薪金总额的6倍。按照当时的水平，葛柏绝对堪称香港超级富豪。警方决定在一周时间届满，葛柏仍不能交代财产来源时，立即将他拘捕，并通过出入境部门进行了布控。但在一周的“真空期”内，葛柏利用他原来持有的“警务人员机场禁区通行证”，绕过入境事务处，登机潜逃。

由于英国法律并没有“财政状况与官职不相称”的罪名，引渡葛柏并不容易。但新成立的廉政公署锲而不舍，派出大批首长级调查人员，在香港和海外展开进一步取证工作。最终，一名曾向葛柏行贿的高级警官答应做廉政公署的污点证人。人证、物证俱在，1974年4月，英国警方将葛柏逮捕，经过8个月的艰难较量，伦敦法庭判决将葛柏解回香港。葛柏被控一项“串谋贿赂罪”和一项“受贿罪”，于1975年2月17日在香港维多利亚法院受审。后来成为香港最高法院大法官的杨