

林兴◎著

中国内地与香港地区

廉政法制比较

ZHONGGUONEIDIXIANGANGDIDU
LIANZHENGFAZHIBILIAO



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

林兴◎著

中国内地与香港地区

廉政法制比较

ZHONGGUONEIDIXIANGGANGDIDU.
LIANZHENGFAZHIBIJIAO



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS
中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

中国内地与香港地区廉政法制比较/林兴著. —广州: 暨南大学出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 7 - 81135 - 204 - 7

I. 中… II. 林… III. 廉政建设—法制—对比研究—中国
IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 033510 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心

印 刷: 暨南大学印刷厂

开 本: 890mm × 1240mm 1/32

印 张: 7.875

字 数: 210 千

版 次: 2009 年 4 月第 1 版

印 次: 2009 年 4 月第 1 次

印 数: 1—1000 册

定 价: 20.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

内容简介

中国共产党成立后一直致力于反腐倡廉斗争，无论是革命时期还是建设时期，反腐斗争都取得了显著成绩，尤其是解放初期，贪污腐败犯罪一度被肃清，深受国内外的好评。但改革开放以来，贪污腐败犯罪出现蔓延的趋势，遏制和肃清贪污腐败犯罪成为内地面临的一大课题。本书以反腐倡廉富有成效的香港地区廉政建设为蓝本，用比较的方法描述和分析内地与香港廉政法制历史演变、内地与香港预防腐败法制、内地与香港惩罚腐败法制、内地与香港廉政监督法制等内容，并在此基础上提出完善内地廉政法制的若干建议；把内地与香港反腐倡廉的“历史与现实”、“法制与实践”和“理论与案例”有机地结合起来。同时，本书也是对大学生廉洁教育思考的结晶，提出大学生廉洁教育要坚持“精练实用，预防、惩治、监督三管齐下”的原则，通过历史教育和制度建设来增强大学生的反腐信心和决心，培养大学生“不想腐败、不敢腐败、不容腐败、揭发腐败”的意识和行为。

香港廉政建设的经验（代序）

—

腐败是一个全球性政治现象，不论是什么样的国家或地区，只要有公共权力存在，就会有滥用公共权力以谋取私人利益的腐败现象发生。在亚洲，菲律宾前总统马科斯在其执政的二十多年中聚敛了一百多亿美元的财富，仅在瑞士的私人存款就达四十多亿美元，比当时政府一年的财政开支还要多十多亿美元。在非洲，扎伊尔前总统蒙博托巧取豪夺国家财产四十多亿美元，在国外的别墅达几十处。在拉丁美洲，墨西哥前总统萨利纳斯因涉嫌贩毒、洗钱和非法致富等腐败行为遭到审查，携妻带儿出逃国外。发达国家的法制较为完善，腐败现象较少，但仍然不时爆出贪污丑闻。如利库路特贿赂案导致竹下、宇野两任日



本首相引退，两届政府倒台；又如意大利在 20 世纪 90 年代发起的反贪“净手运动”导致三任总理先后被起诉、审判乃至判刑。正因为如此，世界反贪组织透明国际在 2000 年报告中指出：“腐败无处不在。它不只是公共官员滥用职权的问题，还包括人们为了捞取任何不义之财而滥用职权（不一定是政府权力）的行为。”

腐败现象的蔓延会对一个国家的健康发展造成严重的损害。法律规则失去效用，正常的社会秩序、经济运行方式被彻底打乱，国家陷于混乱状态。透明国际分析了制度化腐败对整个社会的致命性影响：“一旦一种成功的贿赂模式被制度化了，腐败的官员们就会产生提高索贿金额，同时寻找索取贿赂的其他途径的动机。官员们可能会无贿不办事。”“如果对腐败听之任之，腐败肿瘤便会溃烂并恶化，最终削弱政府的合法性，甚至会毁灭整个国家。”正因为腐败现象容易发生且难以治理，一些人将其与危害人类生理躯体的不治之症——癌症相类比，称其为侵蚀人类社会肌体的“政治之癌”。

如果说腐败是“政治之癌”，那么，这种后果严重的病症能否治愈？尽管哪个国家都不可能彻底根除腐败，但是尽量减少腐败现象，将其控制在不致影响社会正常发展的范围内还是可以做到的。香港就是一个明显的例子。

在香港廉政公署成立前，香港公职人员的贪污腐败现象十分严重，在警务等部门索取贿赂已经成为风气。20 世纪 60 年代末到 70 年代初的几年间，香港警察集团每年从毒贩和娼妓后台老板处索取的贿金多达十亿港元。这一时期，英国关于香港的报道，有 70% 的内容与香港的贪污问题有关。1973 年 6 月，涉嫌贪污的香港总警司葛柏偷偷逃亡英国。在“反贪污、捉葛柏”运动的浪潮中，大法官百里渠受命调查香港的贪污情况。他的报告表明，香港的贪污已经达到无人可以阻挡的地步：“贪污像一辆巴士，你可以登上去，就变成了富翁；你可以跟在它的旁边走，知道它的存在；或者你站在它的前面，就包被碾得片片碎。”报告



还表示：“居民对警方调查已失去信心。”正是在这种情况下，香港成立了独立的反贪污机构——总督特派廉政专员公署（以下简称“廉政公署”或“廉署”），开始了香港历史上的廉政新时代。

廉政公署在香港掀起了一场廉政风暴，从根本上改变了香港公职人员的工作作风和社会风气。廉署成立初期集中打击了民众最不满的警务人员的集体贪污行为，在三年多的时间内拘捕了260名涉嫌贪污的警官，全部粉碎了所有已掌握的有组织贪污集团。1981年，廉政公署在年度报告中自豪地宣布：大规模进行贪污犯罪的黑暗时代已经一去不复返。廉署不仅着眼于打击贪污犯罪分子，还在防贪、教育方面付出了极大精力。这种被香港首任廉政专员姬达概括为“三管齐下”的治贪措施，确保了廉政机制的制度化 and 长效化。即便是在香港回归祖国的过渡期和香港回归后政治问题引起较多关注的十余年中，贪污问题也没有再对港人形成困扰。香港廉政成效得到香港市民和国际社会的一致肯定。在20世纪80年代后期的一次民意调查中，认为大部分政府部门仍存在贪污现象的被访者只占有所有被访者的7%，绝大多数人对廉署和政府部门充满信心。在透明国际的清廉指数排行榜（即腐败排行榜）上，香港始终排在前20名之内，在亚洲国家中，多数情况下与新加坡名列前两名。香港已成为世界公认的廉洁地区之一。

二

香港社会在由贪到廉的廉政建设过程中，有许多成功的经验值得内地借鉴。

第一，要有坚定的反贪决心。实施严厉的廉政措施必然会冲击某些人的利益，尤其是一些位高权重者或特殊群体的利益，也必然会激起他们的反抗。如果权力中枢不能顶住压力，廉政建设就会半途而废。1977年11月1日，对廉政公署极端不满的香港



警察制造了“廉警大冲突”事件，5 000 名警察冲击廉署总部，袭击廉署成员和设施，要求撤销廉政公署。香港总督面对警察群体的压力，利用自己的紧急立法权，在立法局会议上 30 分钟内就连续“三读”通过了《警务条例》修正案，规定任何警官如拒绝执行命令，将被立即开除，且不得上诉。此次事件才得以平息。正因为如此，在第三届国际反贪污会议上，香港廉政专员把“政府高层的肃贪决心”作为香港成功肃贪的第一条经验。

第二，要建立得力的反贪机构。在廉政公署成立前，香港没有独立的反贪机构，廉政工作由警方负责，当时的警察与贪污有着千丝万缕的联系，导致反贪工作成效不彰。专责反贪的廉政公署独立于政府其他部门，完全直属于香港最高行政长官。廉署自行招募人员，可以免受其他部门的干扰。廉署工作人员待遇好、权力大，薪金高于其他部门的政府成员，并拥有调查贪污行为所需的特殊权力，如调查权、拘捕权等。抗拒、妨碍廉署人员执行职务，故意提供虚假证词等均属违法行为。但如果他们的品行受到怀疑，随时会被解职，并且不能上诉。因此廉署能排除干扰，对贪污行为进行严厉打击。它对公共部门和私营机构的贿赂行为一概毫不留情的处理方法，曾引起一些人的非议，担心香港会因此失去竞争手段。一家报纸甚至宣称：“若一定要将有 100 年历史的香港贪污问题连根拔起，则会既影响社会的稳定，也无助于廉政。”面对这些指责，廉政公署丝毫不为所动。经过多年坚持不懈的努力，廉政公署彻底改变了人们的思想观念。调查显示，1977 年尚有 46% 的市民认为私下收受回佣是正常的生意手段，1986 年持这种看法的人已降到 16.6%。如果没有廉署卓有成效的工作，要实现这种转变是不可能的。

第三，要制定完善的反贪法律。建立完善的法律制度是实现政治廉洁、改善社会风气的先决条件，只有明确规定贪污贿赂行为的含义和具体标准，人们在实际行动中才能有所遵循。香港通过《防止贪污条例》、《防止贿赂条例》和《选举（舞弊及非法



行为）条例》，详细规定了贪污贿赂犯罪的内容、类型及惩处措施。如《防止贿赂条例》规定，未经总督许可，任何政府雇员接受或索取任何利益，均属违法。即使他只做了职务分内的事，抑或任何事都没做，甚至也没想去做，但只要他本人或他的代理人接受了某种利益，就是犯罪。1981年颁布的《接受利益（总督许可）公告》，严格、细致地规定了亲属送礼的范围、政府雇员获准可接受的利益等。如违反规定，就要受到法律的严惩。香港对贪污行为持“零容忍”态度，只要是贪污、贿赂行为，不论数额大小，都会依法受到追究。住院病人要付小费才能得到一瓶开水、庙宇的香油捐款箱中失去一点零钱等，都属于廉署调查范围。没有小贪，便不会有大贪。香港完善的法律和严格的执法，保证了腐败分子难逃法律的天罗地网。

第四，要及时堵塞贪污漏洞。如果某一部门存在较多的贪污现象，就表明该部门的工作程序存在问题，有必要修正程序，加强监督。香港政府对防贪工作极为重视，廉政公署设有防止贪污处（以下简称“防贪处”），各政府部门也设有防贪小组，专门负责政府部门和其他机构的防贪工作。政府在制定每一项政策前先要征询防贪处的意见，以防造成新的贪污机会。私人机构如存在贪污问题，也可寻求防贪处的帮助，由该处提出治理办法。因此，防贪处既是“消防队员”，又是“家庭医生”。

第五，要确保举报渠道畅通无阻。贪污、贿赂行为有各种形式，存在于社会各个角落，只有依靠广大民众，才能对贪污犯罪分子形成有效的监督。香港廉政公署积极开展各种反贪宣传活动，鼓励民众大力举报贪污行为。廉署执行处的举报中心一天24小时办公，随时接受公众的举报，民众也可到遍布香港各地的廉署社区关系处分区办事处投诉。举报者可亲身举报，也可通过电话、信函举报，署不署名尊重举报者的意愿。廉政公署依法对举报者的材料严格保密，保证举报人免受打击报复。那些借举报有意诬陷他人者，不仅得不到保护，还会受到惩罚。廉署对每一宗



举报都会认真对待，一般来说，具名举报人在 24 小时内就可得到廉署对该项举报的处理意见。廉署的做法赢得了港人的信任，在港人举报的案件中，绝大部分人选择实名举报。

第六，要抓好防贪教育。惩罚贪污贿赂犯罪分子并不是香港廉政机构的根本目的，其最终目的，从社会来说是通过肃贪倡廉消除或尽量减少贪污行为，树立良好的社会风气；从个人来说是让人们充分认识到廉政的重要性，并尽自己的努力去实现社会的廉洁。廉政公署社区关系处利用电视短剧、广告片、联欢活动等丰富多彩、形象生动的方式，动之以情、晓之以理，宣传贪污的危害，帮助人们树立正确的人生观，养成廉洁自律的习惯。该处有针对性地对一些易受贪污行为侵害的人群，如中学生、大专院校毕业生、新移民等举办防贪讲座。廉署的努力获得了极大成果。民意调查显示，接近 80% 的被访者认为廉署在帮助市民认识贪污危害方面相当成功。

从廉政机构运作的社会环境来说，香港还有一个非常值得称道、对香港肃贪成功具有决定性影响的经验，即政府运作要透明、对权力要有制约。没有制约的权力容易产生腐败，这已成为人们的共识。孟德斯鸠说过：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不变的一条经验。”阿克顿也提出：权力易于腐败，绝对权力导致绝对腐败。世界银行在讨论腐败问题的报告中谈到腐败产生的条件：“当公共部门官员拥有巨大的决定权、仅有微弱的责任心时，从事腐败活动的激励因素就应运而生。”为了避免权力滥用导致腐败，香港在政府各个部门，包括廉署都设有监督机构，在政府部门以外则由媒体、公众、立法机关、法院等实施强大的社会监督。这种监督既是对官员可能出现腐败问题的监督，也是对廉政公署反贪不力的监督。社会监督既是对廉政机构的支持，也是对它的制约。

香港的治贪经验受到国际社会的瞩目，多次国际性反贪会议在香港召开就是明证。



三

在香港廉政经验日益受到重视而我国反腐败工作也在紧锣密鼓地加速推进的时候，林兴推出了他的著作——《中国内地与香港地区廉政法制比较》。

五六年前，林兴考入中山大学教育学院，在职攻读硕士学位，并由我来指导他的毕业论文。根据他从事法律教学的特点、他个人的学术兴趣及我的研究领域，我们共同商定以香港和内地的廉政法制比较作为他的论文题目。林兴查阅了大量资料，对相关问题进行了较为全面的思考，撰写出五万多字的学位论文。这篇论文获得答辩委员会的好评，被评为优秀论文。

近年来，林兴仍然致力于这个课题的研究和思考，主持了相关的科研项目，公开发表数篇论文，现在又在数易其稿的基础上完成了本书的写作。通览全书内容，我认为本书有以下特点：

（1）重点突出，主要探讨香港与内地的廉政法律制度。本书不是对内地或香港廉政制度的全面介绍，因为这样做往往会导致对问题的探讨停留在表层，面面俱到但缺乏深度。作者以廉政法制为主轴，在简要回顾香港与内地廉政法制的历史之后，将重点放在两地预防腐败法制、惩罚腐败法制和监督腐败法制三个方面，而这三个方面恰恰是廉政制度建设中最为重要的三个领域。即使对这三个方面涉及的问题，作者也有所侧重，如预防法制中侧重利益冲突制度和财产申报制度，惩罚法制中主要讨论法律对贪污、受贿、行贿和巨额财产来源不明四种罪名的规定，监督法制则将反贪机构和举报制度作为重点。集中精力研究重点问题的做法使得作者的分析可以达到较为深入的程度。

（2）切合实际需要，注重提出改进我国廉政法制的具体建议。廉政制度既是一个学术问题，更是一个全社会关切的现实问题。作者具有强烈的社会责任感，本书的立足点就是借鉴香港行之有效的



做法,改善内地的廉政法制。因此,本书在多处提出了改善内地廉政法制的具体措施,如认为内地应完善反腐倡廉相关法律和规范国家工作人员从政行为的制度,修订和完善刑法等相关法律制度,探索制定公务员从政道德方面的法律法规,完善领导干部重大事项报告和收入申报制度,等等。有些建议考虑得非常周到,具有一定的可操作性,如对社会关注的官员财产申报制度,作者从财产申报制度的法律化、申报主体、申报范围、财产申报种类、申报受理机构、申报资料的公开及责任追究等方面出发,提出了改进我国财产申报制度的建议,相信对于反贪部门具有重要参考价值。

(3) 关注防贪机制长效化问题,提出了大学生廉政法制教育的新思路。作者受香港防贪廉政法制的启发,认为学校廉政教育是有有效的防贪措施,作者从一个新的角度探讨了大学生廉政法制教育的内容,提出“精练实用,预防、惩治监督三管齐下”的原则。作者认为,由于大学生廉政教育面临“内容多、时间少”的矛盾,廉政法制教育必须坚持“精练实用”原则;通过预防、惩治和监督三种法制教育,使受教育者不敢、不能和不想从事腐败活动,并且自觉抵制腐败、揭发腐败。这个思路是作者对中央精神和高校教学如何具体结合的一个思考。2005年,中共中央颁布《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,提出廉政文化进校园,对高校提出了大学生廉政法制教育的新课题。作者长期从事高校法律教学,这个新思路是他多年来的教学经验和理论探讨的心血结晶,对于高校廉政教育工作者来说也有值得借鉴之处。

本书作为一本理论著作,有新意,对某些问题的探讨也有一定的深度。当然,香港和内地廉政法制比较是一个需要花大力气深入探讨的课题,很难在一本书中将所有重要问题探索清楚。本书也存在一些不足之处,如对预防利益冲突的措施之一——资产处理制度未能展开探讨,也缺乏对两地商业贿赂的比较分析,廉政监督方面仅涉及司法监督和公民监督中的举报方式,对其他类



型的监督缺乏探讨，等等。希望作者以此书为开端，在以后的研究中弥补这些不足，将自己对香港和内地的廉政法制研究提高到一个新的水平。

孟庆顺

2009年1月4日于中山大学康乐园

前 言

贪污腐败是一种古已有之的社会现象，它跨越时空存在于人类社会当中。时间、地域、民族、政治、经济、文化、意识形态等不是区分有无贪污腐败的因素，仅仅是区分贪污腐败现象严重与否的因素。在社会和经济高速发展的现代化进程中，贪污腐败也在迅速蔓延。香港在其现代化过程中深受贪污腐败猖獗之苦，在香港廉政公署成立之前，贪污腐败融入香港市民的日常生活，要么接受、要么闪避，如要抗争则须付出莫大的代价；香港廉政公署成立后，香港廉政机制的独特性和其所取得的显著成绩得到了国际社会的认可，诚如香港前廉政专员班乃信所说：“香港廉政公署在政府的支持、市民的信心及公正的司法制度下，已完全把以前的贪污风气扭转过来。”尽管香港尚未根除贪污，但已不存在集团



性贪污。

香港廉政的成功取决于其既有完善的宏观法律制度，包括从源头预防腐败的法制和对贪污腐败严厉打击的法制，又有操作性极强的微观性规定，如对政府雇员可以接受行政长官的一般或特别许可利益的明确而详尽的规定，对公职人员贿赂对象的疏而不漏的规定；既有香港政府在权力、财力、人力上的大力支持，又有独立执法部门的有力执法查腐、审查防腐和教育反腐的三管齐下，更有市民的踊跃举报，体现市民对贪污腐败的憎恨；既给廉政公署充分授权，又对它进行强有力的监督，防止其滥用权力。

内地采取革命这种最为激烈的方式推进现代化进程，中国共产党以先进的马克思主义理论为指导，依靠崇高的革命理想、坚定的信念和强有力的思想政治教育，再加上中国共产党没有自己的私利，以人民群众的利益为重，因此，在新中国成立初期，政府出现了焕然一新的政治局面，20世纪五六十年代是内地历史上最为清廉的时期之一。但是，随着内地现代化进程的日益加速，加上各种因素的消极作用，贪污腐败这种丑陋的社会风气卷土重来，侵袭了社会肌体，败坏了党风、政风、民风，在政治、经济、文化、社会等方面阻碍了内地现代化进程。这种丑陋的社会风气大有一发不可收拾之势，如果不加以治理、遏制，将会亡党亡国。

尽管内地对贪污腐败打击力度越来越大，但收效甚微，贪污腐败的公务员人数越来越多、级别越来越高、涉及金额越来越多，“前腐后继”和“反腐犯腐”等现象相继出现。究其原因，法制层面上的有：①缺乏源头性的预防制度；②存在多个执法反腐部门，但对执法部门又没有强有力的监督；③尽管有严厉的刑法起着威慑作用，但由于其操作性差和法律本身的滞后性，使刑法的威慑作用对新出现的危害社会的现象无能为力，在司法实践中出现的各种因素也淡化了刑法的威慑作用；④在打击贪污腐败时偏重于执法部门的被动工作，未能充分教育、发动公民一起反



对贪污腐败。公民对贪污腐败更多的是采取宽容态度，肯定“花钱办事的正当性”。即使公民举报贪污腐败，也是报复性的举报居多，即“你拿了我的钱又没给我办成事”。此外，公民在举报后所受到的打击报复也影响了公民举报的积极性。

内地在法制层面反腐倡廉的斗争中，既要挖掘、发展内源型资源，也要借鉴和移植外源型的先进、有效资源。借鉴香港卓有成效的廉政法制，从以下几个方面建立、完善内地的廉政法制：

(1) 建立和完善从源头上预防贪污腐败的法律制度。建立利益冲突制度，要求公务员在行使权力的过程中坚持公共利益最大化原则，不能因为个人私利或亲朋好友利益而影响权力的行使，防止公务员以权谋私。完善财产申报制度，把申报财产作为一定级别公务员的法定义务，在其任职前和任职后向有关部门进行财产申报，防止公务员在任职期间个人财产出现不合常规的增长。

(2) 完善打击贪污腐败的法律规定。具体从贪污罪、贿赂罪和巨额财产来源不明罪入手。对贪污罪，要淡化犯罪主体身份和财产的属性，强化犯罪主体对职权的不合理利用，采取合理的自由刑和财产刑惩罚贪污分子。贿赂罪除上述之外，还要把贿赂对象由财产拓展到其他各种利益，以打击和遏制新出现的各种危害社会的贪污腐败现象。完善巨额财产来源不明罪及其配套制度，通过财产申报、金融监管，主动查处和证明公务员具有来源不明的巨额财产，同时要强化其惩罚力度，避免贪污贿赂分子“偷梁换柱”，利用巨额财产来源不明罪代替贪污贿赂罪，以减轻其应受到的惩罚。

(3) 健全、完善廉政监督法制。目前，内地反贪工作政出多门，不利于对贪污腐败的预防与打击，为更有力地预防与打击贪污腐败，有必要成立新的反贪机构，充分授权，让其独立发挥执法反腐、审查防腐和教育反腐的职能，同时对其进行强有力的监督，防止其滥用权力。加强对举报人员的保护力度，确保举报人员各方面的权益，通过全方位的教育宣传，发挥公民在反腐倡廉



斗争中的作用。

对贪污腐败要预防与打击并举，从制度层面促使人们既不能又不敢贪污腐败，以遏制贪污腐败继续蔓延的趋势，最终肃清规模性的贪污腐败，建立一个政治清廉、经济繁荣、生活富足的和谐社会。