



GRAFT: THE FIGHT IS ON

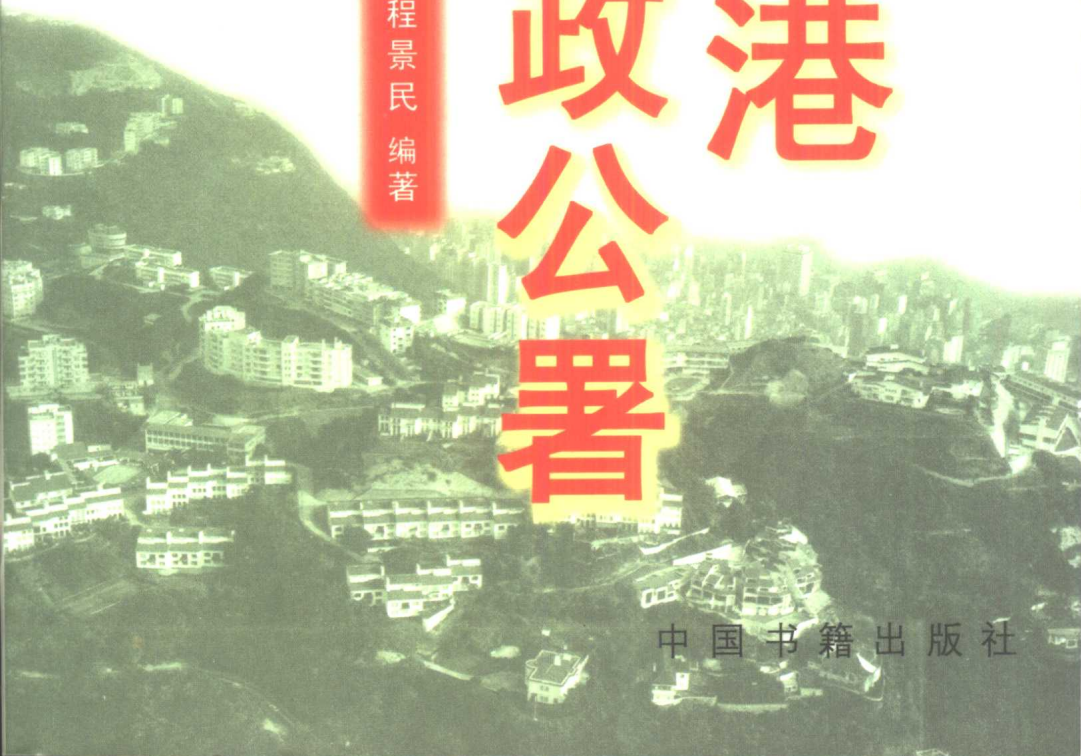
Commission
calls for
your advice



THE FOUR MEN AT A MEETING OF THE ANTI-CORRUPTION COMMISSION

香港 廉政公署

程景民 编著



中国书籍出版社



程景民 编著

香港 廉政公署

中国书籍出版社

出生
青联
员。
北京
位，
暨反
斗争
巷廉
茂所
《香
》等

图书在版编目(CIP)数据

香港廉政公署/程景民编著. - 北京:中国书籍出版社,2000.1

ISBN 7-5068-0662-2

I. 香… II. 程… III. 廉政建设-组织机构-概况-香港

IV. D676.58

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 68367 号

书 名	香港廉政公署
书 号	ISBN 7-5068-0662-2/D·19
责任编辑	陈俊月
责任校对	李宝德
责任印制	王大军 刘颖丽
封面设计	王晓名
内文设计	蓝 月
出版发行	中国书籍出版社
地 址	北京市丰台区太平桥西里 38 号(邮编:100073)
电 话	(010)63455164(总编室) (010)63454858(发行部)
经 销	全国各地新华书店
印 刷	北京地矿印刷厂
开 本	850 毫米×1168 毫米 32 开 11 印张 274 千字
版 次	2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷
印 数	0001—5000 册
定 价	18.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

反贪污是一个国际社会普遍关注的问题。在人类各个阶段的政治发展过程中，有一个危害巨大的现象，这就是腐败活动。腐败活动这个政治实体上的恶性肿瘤，危及整个政治实体的稳定和发展。腐败活动的猖獗，引起不同社会的广泛关注和高度重视，也最为人们所痛恨。我们不去回溯漫长历史发展过程中的名目繁多的腐败活动，只稍微回顾一下近些年令人注目的案件：

1976~1995年 日本洛克希德公司行贿案、日本前首相田中角荣受审；

1979年 伊朗国王巴列维在腐败奢靡之风中被缺席审判；

1986年 菲律宾总统马科斯夫妇鲸吞巨款；

1988~1989年 日本里库路特股票案，用后门股票作诱饵使中曾根、宇野、竹下登等多名首相上钩；

1988年 美国司法部长米斯因涉嫌“伊—约输油管道案”而闹得满城风雨；

1988年 南朝鲜前总统全斗焕的胞弟全敬焕贪污近100亿韩元被逮捕起诉；

1988年 前苏联内务部第一副部长丘尔巴诺夫被指控在职期间接受了价值65万卢布的“礼物”；

1989年 古巴集团军司令奥乔亚将军因贩毒被处决；

1989年 希腊总理帕潘德里欧贪财恋色痛失总统宝座；

1989年 美国众议院议长詹姆斯·赖特受指控逃税出售自己的书籍，和非正当地为妻子谋取一个无须上班的高薪职位而被迫

辞去职位；

1989年 印度在野党就政府官员接受瑞典博福斯军火公司5000万美元一事大闹议会；

中国在声势浩大的反腐败斗争中也揭露出种种触目惊心的案件。1994年 巴西总统科洛尔为政不廉被弹劾；

1994年 意大利总统贝卢斯科涉嫌受贿而辞职。

贪污受贿并非始于现代。但在越来越多的国家实行市场经济的条件下，权钱交易、贪污受贿更为普遍，腐败活动国际化的趋势有甚以往。西方学者估计贪污腐败使全世界的消费者多支出商品总价值的5%~10%，贿赂金已由10年前约占5%~10%上升到20%。腐败活动正在侵蚀各种不同的政体，引起了人们的忧虑与关注，也促使人们竭尽全力去防范和克服腐败活动。

反腐败可以说是当代各个国家政治发展的一个重要方面，也是国家制度建设和廉政建设的重要步骤。环顾当今人类世界，各式各样的政治体系有本质和特点的差别，也有阶级利益和属性的分野，因而不同社会中人们反腐败的出发点和目的也有不同。

社会主义国家展开反腐败斗争是为了巩固和完善社会主义制度，更好地推进政治和行政体系，为整个社会的利益服务，更好地满足人民群众的根本需要，保证社会主义社会的优越性和稳定性。

资本主义国家反腐败是因为腐败活动会引起社会的强烈不满，导致社会各阶层的反抗；同时一个集团的腐败活动会侵害其他权势集团的共同利益，打破统治阶级内部的平衡，以致扰乱整个资本主义制度。

从一般的角度讲，腐败活动的明显结果就是导致人们丧失对政治体系的信心，失去对政治权力的认同，从而引起秩序混乱和制度的不稳定，甚至会招致严重的危机。正是由于这一原因，现

代政治体系都会主动或被动地向腐败活动开战。自然，历史上和现代一些地方也存在姑息和庇护腐败的情况，不过一旦问题发展到危及社会稳定的地步，除非力不从心，一般都会采取反腐败的措施。历史常常呈现令人深思的逻辑：越是危害性大的东西越容易发生，越是人们极力要克服的东西越不易克服，腐败活动差不多具有这种特性，所以必须全力以赴、殚精竭虑地对付它。

腐败活动所以具有这么大的破坏性，是因为它在社会政治、经济、文化、道德和人际关系等方面起着不可低估的腐化作用。

从政治领域而言，腐败活动可能降低公职人员的道德水准，破坏政治体系赖以运行的合法性基础，排斥权力运行过程中的公平和正义原则，影响决策的合理性和科学性，延宕政策的执行，冲击政府的合乎规范的正常运行过程，降低政府行政效率，降低大众对政府、权威和法律的信念，分解社会有机的整合等等。

从经济领域而言，腐败活动可能导致资源的人为紧张，流通环节的增加，物价的层层上涨，生产成本的非生产性上升，国家资金流失，国家收入减少，劣质产品充斥，国家计划受阻，国民经济管理失衡，经济政策走样等等。

从人际交往领域而言，腐败活动可能导致社会道德水准下降，人际交往日益金钱化和利欲化，人与人情感淡漠，理想主义的丧失，伦理价值观的堕落等等。

腐败活动不仅会带来直接的效应，还会造成间接的效应。各种效应的相加，形成巨大的危害性和破坏性。正是由于这一点，人类才竭力克服它们，战胜它们。

自 1983 年美国华盛顿哥伦比亚特区监察署主办第一届国际反贪大会以来，纽约调查署在纽约、中国香港廉政公署在香港、澳大利亚总检察院在悉尼、荷兰警察与社会基金会在阿姆斯特丹、墨西哥监察部在坎昆先后举办了第二至第六届国际反贪污大会，我国最高人民检察院和监察部于 1995 年在北京举办了第七

届国际反贪污大会。这次反贪污大会研讨了政府部门中的贪污和其他经济犯罪，强烈呼吁“为了未来，惩治贪污”。

建设有中国特色的社会主义，对待现实的和潜在的腐败现象，尤其应当全力除之，这是社会主义制度的性质决定的，也是全体人民的根本利益所要求的。虽然社会主义制度的建立为防范腐败创造了基本的前提，但这并不意味着腐败现象会自动消失。由于历史、文化、经济发展和社会构造等各个方面的原因，腐败现象在一定条件下还会存在，甚至相当严重。认识到这一点，中国正在全力以赴地清除腐败现象，党和政府把能否有效地清除腐败现象同社会的稳定发展、政治的昌明、信念的坚定恒久联系起来。

中国党和政府历来非常重视清除腐败现象的斗争。1982年邓小平同志在中央政治局讨论《中共中央、国务院关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》的会议上就指出：“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”还指出：“打击经济犯罪活动的斗争，是我们坚持社会主义道路和实现四个现代化的一个保证。……如果不搞这个斗争，四个现代化建设，对外开放和对内搞活经济的政策，就要失败。”

江泽民同志在党的十五大报告中力陈：“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。我们党是任何敌人都压不倒、摧不垮的。堡垒最容易从内部攻破，绝不能自己毁掉自己。如果腐败得不到有效惩治，党就会丧失人民群众的信任和支持。在整个改革开放过程中都要反对腐败，警钟长鸣。既要树立持久作战的思想，又要一个一个地打好阶段性战役。要继续抓好领导干部廉洁自律、查处大案要案、纠正部门和行业不正之风的工作。各级党委务必做到旗帜鲜明，态度坚定，工作锲而不舍。坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键。通过深化改革，

不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。党委统一领导，党政齐抓共管，纪委组织协调，部门各负其责，依靠群众的支持和参与，坚决遏制腐败现象。领导干部首先是高级干部要以身作则，模范地遵纪守法，自觉接受监督，抵制腐朽思想的侵蚀，做艰苦奋斗、廉洁奉公的表率，带领群众坚决同腐败现象作斗争。要把反腐败斗争同纯洁党的组织结合起来，在党内决不允许腐败分子有藏身之地。”

清除腐败现象是一门科学。要应付一种现象，首先应当准确地认识和把握它。要更好地进行反腐败斗争和廉政建设，需要对中国条件下腐败现象的成因、发展和形式作全面的研究。只有把形形色色的腐败现象的特征和关系搞清楚了，清除腐败现象才能做到事半功倍。在这个过程中，借鉴和了解各国、各地区对腐败和廉政问题的理论研究和实际措施，是有十分重要的意义的。既然反腐败是人类共同面临的一个课题，其他地区 and 民族取得的认知和经验，对我们也是有用的，有启发的。

自 1985 年以来每年都发表廉洁程度调查报告的贪污观察组织“国际透明度机构”发表的 1998 年贪污印象指数排名调查报告指出：丹麦是唯一得到最高 10 分的国家。该机构负责人福格尔强调，指数实际上并不仅仅是测量贪污程度，它主要反映出人们对贪污的看法。

被看作最不贪污的前 10 名国家及其积分依次为丹麦（10）、芬兰（9.6）、瑞典（9.5）、新西兰（9.4）、冰岛（9.3）、加拿大（9.2）、新加坡（9.1）、荷兰（9.0）、挪威（9.0）、瑞士（8.9），在排污榜中，香港排在第 16 位。这说明香港廉政公署二十多年来的反腐倡廉工作是卓有成效的。

作者于 1991 年在清华大学攻读硕士研究生期间，曾参与了国务院港澳办委托清华大学举办的“香港高级公务员中国课程班”的组织与辅导，结识了几十位香港官员，特别是廉政公署的

官员，在他们的帮助下完成了毕业论文《香港廉政公署反腐倡廉及我国反腐败斗争》。香港回归后，作者赴香港实地学习、考察、收集资料，特别是在香港廉政公署香港内地联络组的大力支持下，作者借多年来收集的资料及廉署提供的大量材料，得以形成此书。

由于作者水平有限，恳请同行及专家批评指导。

作 者

1999 年 10 月

香港廉政公署简介

香港廉政公署是根据《总督特派廉政专员公署条例》(以下简称《廉政公署条例》)于 1974 年 2 月 15 日成立的。香港回归后,廉政公署作为反贪污的机构及相应的机制继续保留。根据《香港特别行政区基本法》第 57 条的规定,香港特别行政区设立廉政公署,廉政公署不属于香港公务员的体系,廉政专员对行政长官负责。

廉政公署的组织

廉政公署(又称廉署)的工作主要分为三个部分,即调查、预防和教育,三管齐下对付贪污。

这三个任务由廉署的三个专责部门,即执行处、防止贪污处和社区关系处负责执行。行政工作则由行政总部负责。全署约共有 1200 名职员。

执行处是廉政公署的调查部门,负责接受、审阅和调查对贪污的指控。其资料的主要来源是市民向廉署所作的举报。

廉署每年平均接获 3000 宗投诉,其中约 70% 是署名举报。

市民所作的投诉,无论是透过廉署的热线电话、寄信或亲临位于香港中区的执行处总部或分布于港、九、新界的八间廉署分区办事处,都会迅速转交执行处举报中心统筹办理,该中心 24 小时办公,由经验丰富的调查人员负责。执行处接获举报后会把资料分类并立即立案调查,调查工作完成后,如证据充足,会交到律政司作研究及检控安排,但是否提出检控则由律政司司长作出决定。其情况类似内地检察院的批检。

由 1974 年至 1996 年,执行处共调查了 32191 宗案件。遭检控的个案有 8067 宗,其中 1575 宗是指控政府雇员,1634 宗则指控个别人士意图行贿政府雇员或与他人共同牵涉于其他罪行,检控公共机构职员的案件共有 243 宗,而其余的 4612 宗案件则涉及私营机构。

防止贪污处是廉政公署负责审查政府部门和公共机构的工作程序以修订可能出现贪污的工作方式的部门。工作性质类似内地检察院的反贪预防处及研究室的工作。

防止贪污处经常就各政府部门及公共机构的制度和工作进行研究,涉及的范围包括执行及发放牌证程序、承包合约和议会选举;由数以十亿元计的新机场工程以至公共车辆收费箱中硬币的流失。至今,防止贪污处已在几乎所有政府部门及大部分公共机构进行过审查研究工作。至 1996 年底为止,防止贪污处已完成超过 2000 份审查报告,并对有关审查研究作有系统的跟进,以确保其建议得以有效推行。

该处有一个私营机构顾问组,应私营机构要求提供防贪意见。该组自 1985 年成立以来,已向超过 1800 间私营机构给予具体预防贪污的意见。其中大部分为处理内部监控的问题和经验,主要涉及采购、市场推广、存货控制及职员管理。

社区关系处教导市民认识贪污的祸害,并争取市民积极支持反贪污的工作。为达到目标,部门的策略是深入社区,推动各界人士采取预防贪污的措施及提倡如诚实和公平等的正确价值观。

与市民面对面接触是宣传教育工作的重要部分。八间分区办事处遍布香港各区,肩负起联络及教育的任务,并通过各分处职员深入各区与不同阶层的市民接触,传扬肃贪倡廉的信息,以争取他们对反贪污的工作的支持。

要广泛推广肃贪倡廉的信息,其中一种很有效的方法是通过大众传媒。社区关系处每年都会利用崭新的手法,制作多套宣传

短片,在电视和电台上不断广播,提高市民对贪污的警觉性,此外,该处也会定期摄制电视剧集“廉政行动”供电视台播放。该剧全部剧情均根据真实案例改编,令市民更全面地认识廉署调查员如何锲而不舍地将贪污分子绳之于法。

除了电子传媒外,廉署通过印刷媒介包括报章杂志的专题文章和报导,传扬反贪污的信息,增加廉署工作的透明度。

廉政公署的权力来源

廉政公署的权力源自《廉政公署条例》。此条例主要说明廉署的工作、组织及权力范围,亦授权廉署调查公务人员涉嫌滥用职权而犯的勒索罪,以及调查被认为贪污有关的罪行。

《防止贿赂条例》列出了在香港特别行政区内对贪污贿赂的定义,各项罪名和相关细节、刑罚等等。

在《防止贿赂条例》中,香港的雇主可分为三大类,分别是香港政府、公共机构和私营机构三类机构所涉及的行贿、受贿罪名分别以不同章节列出。给予或收取利益须留意收取一方的雇主是否同意,否则收给双方都会犯法。

根据《防止贿赂条例》第4条,香港政府和绝大部分公共机构已清楚表明不批准雇员在公事上收受利益。因此,任何人士绝不可向政府雇员或公共机构人员提供任何利益。

利益是什么

利益在法律的定义上包括:礼物、借贷、报酬或佣金;任何职位或契约;代支付或免除清还任何借贷;任何服务或优待(款待除外);执行或不执行任何职责。

“利益”不包括“款待”,款待一词,在法律的定义是供应食物或饮品,以便在供应时享用(包括任何附带或同时供应之其他款待)。款待不是利益的一种,故此只接受款待;不会触犯防止贿赂条例。

不过根据政府人员事务规例及各部门内部指引对公务员接受过分奢华及频密的“款待”都有制约,避免日后处理公务时出现为难的情况。

此外,为了保持政府的廉洁,《防止贿赂条例》第3条规定政府雇员未得政府的准许,就算非因公事亦不能接受任何利益。

《防止贿赂条例》中的第9条,则旨在保障商界利益。其简略是说:雇员(代理人)在未得雇主(主事人)的同意前,在与公事有关的情况下,接受他人所提供的利益,作为在其公事上作出相应配合之报酬,则属受贿。而提供利益者,则为“行贿”,均属违法。

第9条的目的是希望保障商人的权益,坚持公平竞争的原则,免被滥用职权、假公济私的雇员损害公司的利益。同时也可为企业创造了维持一个有秩序、高效率的商业环境。

廉政公署的监察与制衡

廉政专员要定期向行政会议汇报重要政策及事项。此外,是否检控的决定权在律政司司长手上,而廉署某些权力的运用须经法庭批准(如扣留涉嫌人士的旅行证件等),目的是使滥用职权的机会降至最低。廉政公署各部门的工作,都有一个独立咨询委员会指导和监察,其成员来自社会各阶层,俱由特区行政长官委任。在制订任何与反贪污有关的政策时,廉署会听取这些咨询委员会的意见。廉署亦不断增加透明度,接受市民和传媒的监察。

此外,廉署设有一个内部监察和调查单位,确保职员的廉洁及诚信。若有市民对廉署或该署人员感到不满,可直接向廉政公署事宜投诉委员会投诉。

廉署服务

为了确保各行各业可在公平和公正的“游戏规则”下营商,各展所长,廉政公署为商界提供各种服务,例如:制订员工守则,安排

职员讲座,检查及堵塞贪污漏洞,推广商业道德,以至调查贪污案件等。此外,亦设有 24 小时举报热线接受各界举报。举报热线:2526 6366。至于有关其他服务的查询,可直接联络廉政公署 8 家分区办事处。地址、电话如下(依据 1998 年资料):

港 岛

廉政公署东港岛办事处

香港湾仔轩尼诗道 201 号 东华大厦地下

电话:2519 6555

廉政公署西港岛及离岛办事处

香港上环干诺道中 124 号 海港商业大厦地下

电话:2543 0000

九 龙

廉政公署中九龙办事处

九龙城衙前围道 21E 地下

电话:2382 2922

廉政公署东九龙及西贡办事处

九龙湾德福花园 商场平台 P5/P7 号

电话:2756 3300

廉政公署西九龙办事处

九龙油麻地弥敦道 460 号 地下

电话:2780 8080

新 界

廉政公署新界东办事处

新界沙田车站围 1 号 连城广场一楼 119 ~ 122 室

电话:2060 1144

廉政公署新界西南办事处

新界荃湾青山道 271 ~ 275 号 富裕楼地下

电话:2493 7733

廉政公署新界西北办事处

新界屯门顺街 时代广场北翼地下 4 ~ 5 号

电话:2459 0459

与内地的合作

在经济方面,内地是香港的主要贸易伙伴。随着内地经济迅速发展,两地之间的经济交往大幅增加,但跨境贪污和相关罪行却是令人关注的问题。在这方面,廉署与内地的反贪污机构有紧密的联系,密切监察现状并处理越境贪污案件,以确保良好的商业环境。

廉署自 1983 年首次与内地接触以来,一直与内地各反贪污机构保持联系,特别是广东省人民检察院和北京的最高人民检察院。通过不断的互访和培训计划,两地对彼此的工作加深了认识,并促进了合作关系。

而在执法工作方面,廉政公署与广东省人民检察院达成彼此个案协查的共识,为两地协查工作提供指引。广东省人民检察院设立了个案协查办公室,负责内地所有检察院与香港廉署的合作。自 1988 年至 1997 年 11 月,廉政公署共 93 次派员到内地搜集证据及为 190 个证人录取口供,而内地方面,共有 102 次派人到香港调查内地的贪污案件及会见共 296 个证人。

目 录

前言	(1)
香港廉政公署简介	(7)

一、香港廉政公署的建立

(一) 香港的贪污现象	(1)
毒品交易中的贿赂/赌场和妓院的贿赂/处理交通事件中的贿赂	
(二) 香港贪污的原因	(4)
市民与政府之间的隔阂/社会需求之间的矛盾/官僚机器的低效率	
(三) 葛柏事件导致廉政公署成立	(6)
反贪机构的变化/成立廉政公署/《警务条例》修正案的出台	

二、香港廉政公署的内部框架和管理

(一) 廉政公署的组织机构	(15)
机构分级/行政总部/执行处/防止贪污处/社区关系处	
(二) 廉政公署的人事管理	(20)
廉署人员及职系/委任与聘用/薪酬及福利/训练与发展	
(三) 廉政公署的职权范围	(29)
廉政专员的职权/廉署的其他权力/廉署的职权保障	
(四) 廉政公署的制衡与监督	(37)
法律制衡/咨询组织的监督与制衡/投诉机构的制衡/其他监察	

三、香港廉政公署的反贪法规

- (一)《防止贪污条例》 (52)
 任职贪污/经由代理人贪污/不服从检查特权者/贪污证据之
 特别规程
- (二)《防止贿赂条例》 (54)
 概念之界定/违例之事项/刑罚/证据
- (三)《舞弊及非法行为条例》 (64)
 舞弊行为/非法行为

四、香港廉政公署的反贪执行运作

- (一) 举报情况 (70)
 途径及处理程序/涉及贪污的举报
- (二) 调查方式 (75)
 调查内容/取证/“线人计划”/使用隐蔽器材
- (三) 拘捕与检控 (88)
 拘捕及拘留程序/对待受拘留人士的方法/受拘留人士的权利/检控
- (四) 法庭审判 (95)
- (五) “廉署打虎” (99)
 遗害最深远的贪污案/被充公的最高额贪污赃款/破司法史四大纪录
 天堂变陷阱/牵涉最高级政府官员的贪污案

五、香港廉政公署的防止贪污运作

- (一) 审查 (104)
 步骤/内容/方法/监察