

常识来源于生活
法治立基于常识

感受常识的力量
读懂香港的法治

常识的力量

香港法政观察 胡健 著



新华出版社

注重循序渐进，围绕不同阶段的重点反贪工作展开。这一点从廉政公署制作的宣传片中可见一斑。如上世纪70年代廉政公署成立之初，正是香港贪腐最猖獗之时，当时反贪工作的当务之急，就是要鼓励民众勇敢地站出来举报。因此1975年，廉政公署制作的第一部宣传片《小贩》就描述了一位饱受腐败警察压榨的普通妇女，带着小孩到廉署举报的场景。画面上妇女悲惨的境遇、悲怆的面容和“我天天辛勤劳作，饭都吃不上了，你还要从我这里拿钱”的画外音，非常打动人心，引起很多市民共鸣，纷纷走进廉政公署举报贪腐行为。而此后几年的《合作》、《公民责任》、《良知》等多部宣传片也都是围绕这个主题展开。随着市民举报投诉的增多和廉政公署的严格执法，公营机构贪腐逐渐被遏制，私营机构商业贿赂问题凸显，因此从80年代中后期开始，宣传重点开始转为针对商业贿赂，如1988年的《破招牌》就呼吁私营企业老板不能容忍职员拿回扣。1997年香港回归前，众多市民担心回归后反腐力度下降，廉政公署专门制作名为《1997—1967》的宣传片，意即如果容忍腐败，社会廉洁度就会倒退回1967年的黑暗时代。1998年，为防止立法会选举出现贿选，当年廉政公署宣传片主题就是《廉洁选举》。2004年，针对调查显示越是年轻一代对腐败容忍度越高的问题，廉政公署制作了宣传片《想当年》，将多年前贪污的手法重现，以警示年轻人提高对贪腐危害性的警惕。而在2006年，针对举报数字连年下降的情况，廉政公署制作了宣传片《不吐不快》，并设立了25-266-366举报热线，鼓励市民积极举报。2009年，为防止金融危机带来的经

济低迷导致出现商业贿赂，廉政公署在宣传片《风浪篇》中呼吁港人坚守诚信，拒绝贪污贿赂。

注重人文，多元手段

为保证宣传效果，廉政公署广泛采用广告宣传、印刷出版物、拍摄电影和电视剧、举办展览、体育比赛、歌唱、征文等多元手段，充分向市民宣传腐败的危害，加深他们对廉政公署的了解和认识，调动广大市民参与的积极性。如前面提到的社区关系处每年都会制作宣传短片，在电视和电台上不断播放，提高市民对贪污腐败行为的警觉性。而一些根据真实案例改编的电影和电视剧，如电影《静默的革命》和电视剧《廉政追击》、《廉政行动》、《廉政风暴》等，不仅呈现廉政公署调查工作实况，更将反腐倡廉信息轻松地传递给普通大众。在宣传中，廉政公署很注重人文关怀：为使廉政宣传避免空洞说教，让市民喜闻乐见，廉政公署专门成立了一支专业化的媒体制作队伍，所有廉政宣传教育内容，都由廉政公署根据实际情况和反贪策略定下主题，由专业人员构思创作，有的还邀请当红明星参演，深受市民喜爱。如2008年播出的电视剧《廉政行动2007》，达到平均每集100万人的收视率，而香港常住人口仅为700万。同时，廉政公署还非常善于运用流行时尚协助宣传。如上世纪70年代，香港市民爱看名人传记，廉政公署便出版了一套10本的《廉洁的故事》，通过历史人物如王安石、柳宗元等的廉洁故事让读者仿效。到了80年代，香港流行看漫画，廉政公署又及时联手知名漫画家，推出了《契爷与牛仔廉洁篇》及《阿廉哥廉洁篇》

等以大家熟悉的漫画明星为主角的反腐倡廉系列漫画。

着眼未来，注重青年

在对成年人进行全方位反腐倡廉宣传教育的同时，廉政公署还十分重视对青年一代进行宣传教育，提出“为维护我们社会的诚信文化，我们必须在年轻一代中灌输诚实和廉洁的价值观”。希望通过对青年一代的教育，从根本上壮大廉洁者队伍，营造一个普遍谴责腐败的社会大环境。为此，社区关系处成立不久便投入大量人力物力，致力于青少年反腐倡廉教育工作。社区关系处一方面定期派联络员到各个学校举行讲座，直接向学生讲解反贪倡廉重要性，一方面制作不同形式的多媒体教材供中小学及幼儿园使用。他们针对青少年心理特点，为幼儿园及中小学生设计一系列卡通角色进行德育宣传，其中对低年级的学生侧重于诚实教育，而对高年级则以公平、守法为主要内容，使孩子们从小就接受了廉洁、公平、正义、诚信等正确价值观。

（本文系与徐运凯先生合作，发表于《法制日报》2010年10月19日“香江札记”专栏）

让阳光照在官员的财产上

在香港，官员财产申报制度并不是反腐倡廉的万能药方，需要有无孔不入的传媒、资讯发达的社会、以监督为己任的议员、对腐败零容忍的市民、独立公正的反腐机构、无畏无惧不偏不倚的司法机构与之相配合、相协调。

香港特区政府的廉洁度在国际上久负盛名，这固然与坚实的法治、独立的廉署、市民的支持密不可分，但由来已久、行之有效的财产申报制度也是功不可没。

根据基本法第 47 条的规定，特区行政长官必须廉洁奉公、尽忠职守，就任时应向终审法院首席法官申报财产，记录在案。为了防止官员以公职谋取个人利益，增强政府公信力和透明度，根据香港法例和有关守则的规定，行政长官、主要问责官员及其他行政会议成员，必须每年填报《个人利益登记册》，申报其担任公共或私营公司授薪董事职务、拥有土地及物业、持有公司股份等情况。有关数据存放于行政会议秘书处并上载行政会议网站，公众可以随时查阅。其他官员和公务员的财产状况只向公务员事务局或者本部门申报，不向社会公开。2004 年以后，特区政府对高官实施问责制，借鉴海外经验，对财产申报制度进行了修改完善，同时继续明确一个基本原则，即在官员隐私权与公众知情权两者之间取得适当平衡。换言

之，关于官员财产状况，有的内容必须公开，有的内容可以不公开；有的内容向社会公开，有的内容在内部备案。香港财产申报制度由来已久并一直行之有效，既提升了官员的问责性，实际上也保护了公职人员的自身利益，避免因日后出现“瓜田李下”的情况，或是涉及利益冲突而招致怀疑甚至调查。

由于《个人利益登记册》需要每年填报，因此，特区政府主要官员的资产变动，都逃不过全体市民雪亮的眼睛。那么，香港官员的财产为什么能如此彻底地向公众公开，难道他们就不想享有“隐私权”吗？显然不是，而是他们明白一个道理，官员作为掌握公权力的一个特殊群体，在个人隐私权与公众知情权相冲突时，个人隐私权应当做出适当牺牲和让步。当然，个人隐私权应当让步到什么程度，是不是为了满足公众的知情权就可以一“让”到底，彻底曝光呢？这恐怕也是不太现实的，官员作为公民，也应该享有必要隐私权，否则因为自己从政，就牺牲所有的私人空间，也有悖一个文明理性社会的底线。

在我看来，特区政府主要官员财产公开的力度已经是比较大了，至少从网站、公报中，可以看到他们的“家底”有多少。但也有一些香港市民并不满意。有的认为，特区主要官员通过《个人利益登记册》向社会公开的仅仅是登记受薪工作、土地及物业等资产及利益，但各项财务利益，如股份、期货合约、货币交易等，是以保密形式向行政长官申报的，并没有向社会公开、供公众查阅。还有的认为，香港虽然要求主要官员申报在配偶名下的且以官员为受益人的财产，且在执行公职时，任何可能会影响其决策的个人利益都必

须向行政长官报告，但并不要求他们披露配偶的职业，存在腐败隐患和制度漏洞。对此，香港政制及内地事务局局长林瑞麟作出回应：问责制官员的财产申报制度，已行之有效多年，加上局长需受传媒及立法会监察，透明度十分高，故无须修改守则。局长的配偶从事何种职业、作出任何投资是属于个人隐私，不便公开，局长只需向行政长官申报即可。

从这个回应我们至少可以得出两个结论：一是，官员隐私权与公众知情权，始终处在博弈过程中。公众永远都想知道的多一些，官员则希望透露得尽量少一些，因此财产申报范围与公开力度，永远都是动态的，不会一劳永逸。在林瑞麟局长作出回应不久，立法会就有议员要求研究美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰等国主要官员配偶的职业登记和披露情况。二是，在香港，官员财产申报制度并不是反腐倡廉的万能药方，需要有无孔不入的传媒、资讯发达的社会、以监督为己任的议员、对腐败零容忍的市民、独立公正的反腐机构、无畏无惧不偏不倚的司法机构与之相配合、相协调。否则，无论财产申报多么全面，哪怕把官员的家庭信息和所有家底都曝光在阳光下，也无法彻底断绝人性的弱点和制度的漏洞。

（本文发表于《法制日报》2010年5月11日“香江札记”专栏）

防止利益冲突是预防腐败的关键

利益冲突申报制度无形中提高了官员从政的道德水准，也建立了一种不成文的政治伦理。

一年一次或者两年一次的财产申报，只能静态地反映官员的财产状况，无法动态地揭示官员财产的变化与其所任职务的内在关联。解决这个问题的关键，就是建立防止官员利益冲突的机制。

香港如何防止利益冲突？

在香港，防止官员利益冲突的制度主要体现在《公务员行为纪律指引样本》和《问责制主要官员守则》两个法律文件中。前者针对一般公务员，后者针对特区政府主要官员。

根据《公务员行为纪律指引样本》，公务员应当根据申报程序，及时向部门首长或者上司报告利益冲突，并根据有关指示处理利益冲突。如果公务员没有避免或申报利益冲突，将受到纪律处分。最容易出现利益冲突的领域就是私人投资，因此监管也最为严格。香港是国际金融中心，通过证券、房产等渠道投资，是包括公务员在内的不少市民的必然选择。公务员虽然可以自由进行任何私人投资，但必须小心避免投资风险超出其经济能力。公务员进行投资时，还应维护公务员队伍的诚实无私形象和应有的个人操守，并且要时刻

确保其公职与私人投资没有利益冲突。在电影《窃听风暴》中，让三位男主角越陷越深的泥潭，正是他们在任职警队窃听专业人士时获取的股市信息，由于没有及时申报利益冲突，加上人性中的贪欲贪念，他们最终越陷越深，无法自拔。

问责制主要官员主要是指特区政府“三司十二局”的行政首长，位高权重，不仅作为行政会议成员，参与重要政策的制定，提前知悉不少可能对市场产生重大影响各类信息，而且负责各类政策的执行、推广，直接影响市民利益。因此，对其利益冲突的预防机制，比一般公务员还要严格。根据《问责制主要官员守则》，如果主要官员的投资、利益与其公职可能产生利益冲突，应当采取以下一项或者多项措施：（1）放弃所有或者部分投资、利益；（2）避免再购入有关投资、利益或者予以出售；（3）在制定时间内冻结任何投资交易；（4）将有关投资、利益交由他人全权托管；（5）避免处理确实有利益冲突或者可能有利益冲突的个案；（6）根据行政长官的具体指示处理利益冲突。

官员可以接受什么利益？

利益冲突制度能否有效执行，关键在于要对官员可以接受的利益、经申报后可接受的利益、禁止接受的利益作出明确的规定，给官员提供清晰的行为指引，既要顾及人之常情，又要防止利益输送。香港《2007年接受利益（行政长官许可）公告》把官员平时可能获得的利益根据来源分为五类，即亲属、商人、私交好友、其他人士和政府。

对于亲属给予的利益，包括给予的礼物（包括金钱在内）、折扣、贷款或机票、船费、车费，官员都获准索取或者接受，没有任何限制。

对于私交好友给予的利益，如果是借款，形式上既可以是索取也可以是接受，上限是 3000 元，最长还款期是 30 天；如果是礼物或旅费，形式上只能接受不能索取，在生辰、订婚、结婚、结婚周年纪念、受洗、退休或其他传统节日等场合，礼物数量不限但总价值不得超过 3000 元，在其他场合总价值则不得超过 500 元。对于其他人士给予的利益，无论是借款还是礼物，上限还要打个五折，限制也更多。

对于商人给予的利益，如官员的配偶、父母或子女获得工作机会、享受一些福利、成为长期客户等，为了防止官商勾结，利益输送，依法有严格限制，比如给予利益者与官员没有任何公事往来，官员以外的其他公众在同等条件下也能够享受同样利益。

对于政府给予的利益，官员可以根据政府规例和合约获准接受金钱馈赠、贷款、津贴、礼物或旅费，除此之外的利益，在接受前必须向政府当局申请，得到批准后才能接受。

没有规矩，不成方圆。反腐不能光靠严刑峻法，还须把各种制度精细化，成为人人奉行的规范。因此，对官员可以接受的利益、经申报后可接受的利益、禁止接受的利益作出事无巨细的规定，作为官员日常生活和工作过程中的行为指引，将预防腐败环节尽量前置，使公共利益和私人利益泾渭分明，避免利益冲突，防范各级官员以权谋私。

图书在版编目（CIP）数据

常识的力量：香港法政观察 / 胡健著. — 北京：新华出版社，2017.12

ISBN 978-7-5166-3724-1

I. ①常… II. ①胡… III. ①法治-研究-香港 IV. ①D927.658.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 300438 号

常识的力量：香港法政观察

作 者：胡 健

选题策划：张永杰

责任编辑：张永杰

责任印制：廖成华

封面设计：今亮后声 HOPESOUND · 胡振宇

责任校对：刘保利

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路 8 号

邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com>

经 销：新华书店、新华出版社天猫旗舰店、京东旗舰店及各大网店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：今亮后声 HOPESOUND

印 刷：三河市君旺印务有限公司

成品尺寸：145mm × 210mm

字 数：160 千字

印 张：10

版 次：2018 年 4 月第一版

印 次：2018 年 4 月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-3724-1

定 价：42.00 元

版权所有，侵权必究。如有质量问题，请与出版社联系调换：010-63077101



无惧、无偏、无私、无欺，是司法精神之所在。
与作者、读者诸君共勉。

——李国能，香港特别行政区终审法院首任首席法官

胡健 著

常识的力量
香港法政观察

新华出版社

寄语 致青年法律人

梁爱诗^①

香港回归祖国二十年，既实现顺利过渡、取得辉煌成就，也经历困难时刻、面临艰巨挑战。这些年，香港之所以能够在逆境中崛起、忧患中奋进、辉煌中卓越，“一国两制”和香港基本法发挥了重要的“压舱石”作用。香港与内地实行不同的社会制度、法律制度，加强两地的交流合作尤为重要。因此，1999年，我在担任律政司司长时就推动创立“内地法律工作人员普通法训练计划”，通过香港大学的“普通法硕士课程”和特区政府有关部门的实习安排，加深内地法律人对普通法系运作和特区法律制度的认识。18年过去了，我欣喜地看到，已有258名内地法律人参加了这个计划，他们不仅与香港、与普通法结下不解之缘，而且成为法治中国建设的中坚力量。胡健博士就是其中的一员。他在《常识的力量——香港法政观察》一书中，记录下自己在香港的所见所闻所思所悟，分享了一位内地青年人对香港法治的观察，既为内地法治建设提供参照借鉴，也为“身在此山中”的香港法律人提供了一个认识香港法治的新视角。青年是中国的未来，衷心希望香港与内地的青年人把握历史大势、秉持开放胸怀、坚持理性思考、加强交流合作，真正读懂香港、读懂中国、读懂世界！

^① 梁爱诗，全国人大常委会香港基本法委员会副主任，香港特别行政区首任律政司司长。

序

认真回答“香港还有什么用？”

王振民^①

胡健是我在清华大学法学院指导的博士研究生。他自2008年公派到香港大学攻读普通法硕士学位开始，就一直关注和研究香港法治的发展，努力发掘“香港经验”，为内地法治建设提供印证和借鉴。在香港回归祖国20周年之际，将这些文章集结出版，对于梳理香港法治经验、推动法治中国建设，增进内地与香港的理解和互信，很有意义。这些“小文章”，既有作者在香港行政、立法、司法机构实习工作的亲身经历和细致观察，又有其对香港历史与现实、社会与文化的深入思考和切身体验，字里行间蕴含一个年轻人对香港、对祖国的一腔热血和发自内心的热爱。

最近，我一直在思考：香港对于国家的意义和作用究竟是什么？如何让香港同胞切实体认到香港与祖国从来就是心

^① 王振民，中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室法律部部长，清华大学法学院教授、博导、前院长。兼任教育部法学类专业教学指导委员会副主任委员、中国法学会香港基本法澳门基本法研究会会长、中国法学会案例法学研究会会长、美国法律学会会员等。主要研究领域为宪法学、特别行政区基本法。

手相连，从而有信心更有动力与祖国同呼吸、共命运？如何向内地民众讲述香港的故事以及香港在中华民族伟大复兴中的特殊贡献和独特作用？又如何以海纳百川的胸襟和气度，吸收、借鉴香港百年来现代化的经验，促进国家治理体系与治理能力现代化？《常识的力量——香港法政观察》的出版正当其时，从一个侧面回答了这些问题。

香港回归祖国 20 年来，其间历经诸多严峻考验，还有很多次大大小小的选举，依然继续保持繁荣稳定、生机勃勃；可以说，“中西合璧的风采浪漫依然，活力之都的魅力更胜往昔”。这 20 年来，香港依托祖国、面向世界，既得“一国”之利，又享“两制”之便，香港自身特色和优势得以保持。尽管“一国两制”在香港的实践取得了举世公认的成功，但在关于“一国两制”和香港问题的讨论中，也有一些不和谐的声音存在。有人认为，20 年前香港 GDP 占全国的 18.45%，长期独占鳌头，到 2016 年占比则下降到 2.85%，已被内地个别省市超过；过去 30 多年，香港一直是内地最大的境外投资来源地，现在内地自己的资金都用不完，还要想办法投出去，加上全国都已经开放，走出去、请进来均无须再经过香港，香港作为国家最大国际贸易窗口的功能和风光已不复存在。相反，近年来内地居民跨境生子、极个别内地游客在港行为不文明、水客往返深港两地抢购香港奶粉等事件，被少数媒体“上纲上线”、无限放大，引发部分香港市民的抵触乃至排外情绪，导致内地与香港民众心理疏远、互信不足。特别是香港自身又处于“多事之秋”，经济整体竞争力削弱，发展速度减缓，贫富悬殊严重，普通市民生活没有显著改善，“占中”闹剧和旺角骚乱

更是让以法治、文明、秩序闻名于世的香港蒙羞。这种情况下，香港还有什么用？

回答这个问题，要有大历史观。香港和澳门回归祖国，洗刷了民族百年耻辱，完成了实现祖国完全统一的重要一步。在中华民族接近全面复兴的今日，香港不是依然重要，而是永远重要，与祖国共同发展、永不分离。因此，自己的国土不应该仅仅用经济利益来衡量其重要性，不是富了就重要，穷了就不重要。况且，香港对于祖国的作用和贡献，不能只从经济利益上算“小账”，还要从国家治理体系和治理能力现代化的角度算“大账”。

1949年中华人民共和国成立后，香港以其独特的地位一直在中国经济社会发展尤其是中国与西方沟通交流方面发挥着非常重要的作用。由于西方国家对新中国的封锁，在相当长的历史时期，香港几乎成了中国与外界联系的唯一窗口，是中国开展外贸的主要渠道，也是中国外汇收入的主要来源地。对于西方，香港就像一个巨大的“中国城”（Chinatown），西方人来到香港认识中国；而对于广大的中国腹地，香港就像一个巨大的“西洋城”（Westtown），内地民众通过香港认识西方。在中国与西方之间，香港发挥了独特的桥梁和纽带作用。这些年随着中国改革开放步伐的不断加快，西方世界不再必须通过香港才能与中国开展交往，中国也不再必须通过香港与外界联系，香港的地位作用似乎降低了，其重要性似乎不如以前了。中国在迅速现代化，世界在快速全球化，很多有识之士也在担心：香港会不会被自己的祖国和世界双重边缘化？香港究竟还有什么用？