

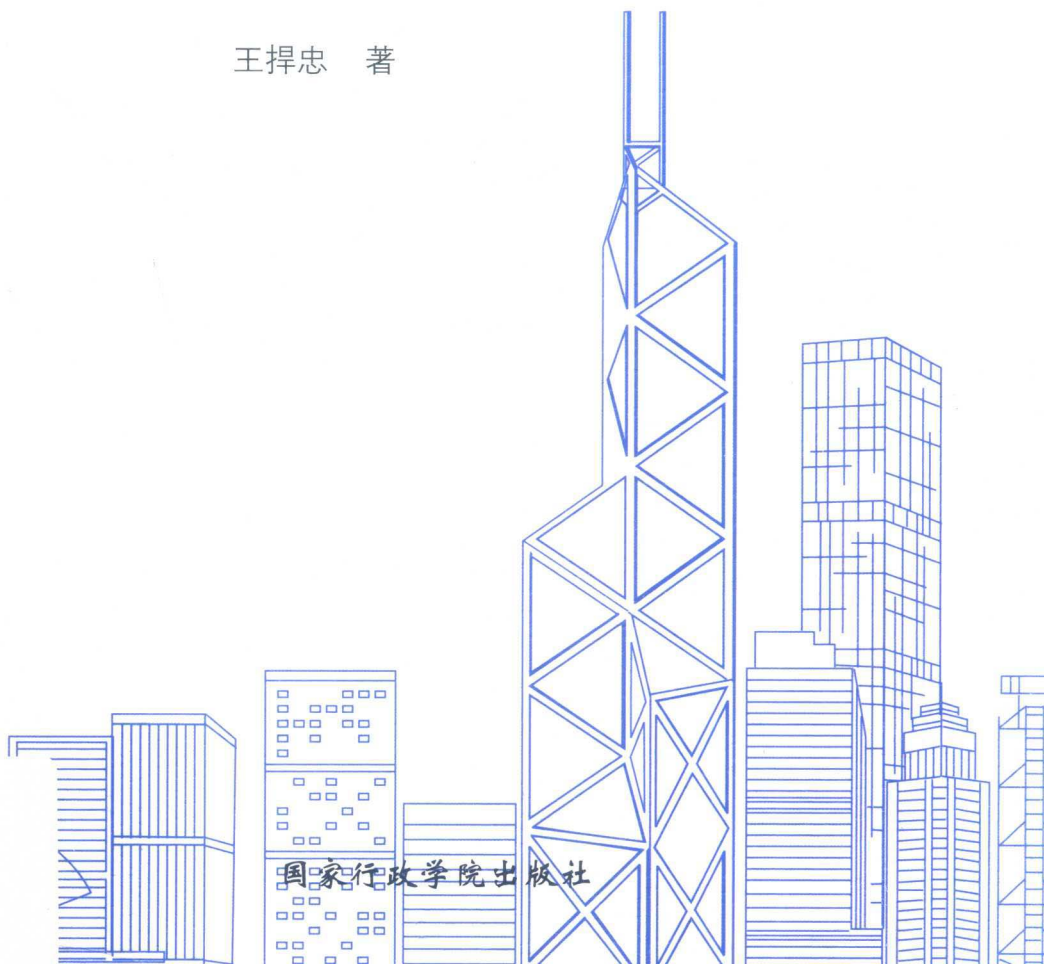
ZOUJIN
XIANGGANG
LIANZHENG
GONGSHU

走近

香港廉政公署

ICAC

王捍忠 著



国家行政学院出版社

走近香港廉政公署

王捍忠 著

国家行政学院出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

走近香港廉政公署/王捍忠著. —北京: 国家行政学院出版社, 2019. 5
ISBN 978-7-5150-2284-0

I. ①走… II. ①王… III. ①廉政建设-检察机关-概况-香港 IV. ①D676. 583. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 038852 号

书 名 走近香港廉政公署
ZOUJIN XIANGGANG LIANZHENG GONGSHU
作 者 王捍忠
责任编辑 李雪菲
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010) 68922366 68929037
编辑部 (010) 68928866
经 销 新华书店
印 刷 北京凯德印刷有限责任公司
版 次 2019 年 5 月北京第 1 版
印 次 2019 年 5 月北京第 1 次印刷
开 本 170 毫米×240 毫米 16 开
印 张 10
字 数 141 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-2284-0
定 价 59.80 元

责任编辑：李雪菲

封面设计：

NO20
楠竹文化
010-68964483

序 言

回归祖国怀抱已经 22 个年头的香港，在举世瞩目下风采依然，更加繁荣稳定。世界普遍公认，香港之有今日，首先得益于“一国两制”方针的成功实践和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》在全中国全面贯彻实施。

基本法规定，回归后成立的香港特别行政区的政治制度、经济制度和生活方式都不变，法律也基本不变。香港政治社会中不少开埠以来具有生命力的机制、机构、规例甚至习俗习惯，都在回归后得以保留，不仅为 700 万本港市民所珍惜，而且与划时代的特别行政区继续同步发展，臻于完善，发扬光大，这个过程也被全中国 13 亿多人民逐渐熟悉。其中有一个既被经常点赞却又难以知详的机构，让人始终感觉有些神秘莫测，那就是被两地同胞称为“包青天”的香港廉政公署。

最近，国家行政学院出版社出版的一本新书帮我们揭开了那层神秘面纱，书名叫《走近香港廉政公署》，作者是一位曾长期在媒体和香港工作过的学者、青年公共外交家王捍忠。

作者用了多年时间探究香港廉政公署的来龙去脉，搜集了它从成立至今的大量资料、数据以及各类代表性案例。他不仅翻阅了大量资料，更通过自己敏锐的思考，将廉政公署的成立、发展回顾、运作系统、对内地反贪工作的启示娓娓道来，全书共分上、中、下三篇，夹叙夹议，

有不少精彩的心得之笔。

王捍忠在书中引经据典，用讲故事的方式介绍了廉政公署是怎样在1974年的香港应运而生的——那是基于广大市民长期以来一再强烈要求坚决肃贪的呼声。20世纪60年代后香港跻身“亚洲四小龙”，在繁华的表象下港英政府、公共机构和私营机构内部，以及它们之间盘根错节的贪腐与日俱增地膨胀起来，“走后门”“茶钱”“黑钱”“派鬼”等各种变相贿赂事件陈出不穷，渗透到了社会各个有交易发生的角落，市民们深受其害却又不能不委曲面对，几乎“桌底下不掏钱就办不了事”。港英当局起初对此持“睁只眼闭只眼”的态度，甚至把屡次反贪腐、诉求改善民生的游行示威定性为“骚动”“暴动”，进行残酷镇压。但是反抗的怒火不能扑灭，1973年香港爆发第一次股灾后，破天荒地，逾万名教师上街游行反对减薪和贪污，让当局者慌忙“收回成命”，开始认真考虑严重的贪腐问题。当然，首先是要在政府内部肃贪，首当其冲恰恰是负责查处贪腐的警务处，焦点人物并不是所谓“贪污是华人社会传统”的本地小官儿，而是刚刚提出退休申请的总警司英国人葛柏。葛柏原来就是个在“祖家”混不下去的痞子，凭着白皮肤高鼻子，到香港来摇身一变穿上警服，“五毒俱全”，残暴镇压民众的“骚动”“暴动”，甚至因此步步高升。关于他的劣迹早不是秘密，当局者接到过许多举报，连其他英联邦国家地区都知道，可就是拿他没办法。当局者只好下决心另起炉灶，筹建一个独立于警务处的肃贪机构，直接对最高当局者一人负责，这个机构就是翌年开张的廉政公署，打的“首虎”就是葛柏。廉署一炮打响，深得民心，成百上千封举报信纷至沓来，而且75%~80%是实名举报。那些犯事儿的人一听说廉署打电话来请“喝咖啡”，不管身份地位多高都会心惊胆颤。

王捍忠把香港廉政公署年复一年的运作及特色，展示在希望“走近”的读者们面前。廉署在逐步积累起的正反经验中，认识到社会上的一切交易运作都相互关联着，光在政府部门搞肃贪反腐不行，还必须涵

盖所有的公共机构和私营机构，更重要的是必须扎根于广大社区的基层民众中，才能“眼观四面，耳闻八方”。廉署还认识到，光搞肃贪反腐不够，更需要防范于未然，所以使命是调查、预防和教育“三管齐下”。廉署运用自己的专业知识和经验，帮助政府各有关部门和私营机构制定了一系列防止贪腐的具体规定和相应措施，例如财产申报制度、操守审查制度、政府采购制度、利益申报制度、财产管理制度等，每年向私营机构提供的各种防贪服务多达300项以上，涉及餐饮、酒店、金融、房地产、中小企业、慈善团体、楼宇管理、学校等诸多领域，力争“有求必应”。随着运作的日趋成熟，香港廉政公署逐渐从中国特区走向了国际舞台，依据基本法规定，以“中国香港”名义与国际刑警组织合办了“跨域联手灭贪污”会议，加入了由亚洲开发银行及经济合作发展组织联合推动的亚太地区防贪计划，使香港获得了“廉洁之都”的美誉。

反腐永远在路上。正如作者在书的开卷中所说：“从人类脱离原始社会以来，腐败就开始诞生，成为人类文明的头号公敌，是国家安定的最大障碍，是人们追求福祉的绊脚石。”作为根基在于人民、血脉系于人民、力量源于人民的中国共产党，在领导中国人民进行革命、建设和改革的近100年历史进程中，始终高度重视反腐和肃贪工作。我们党始终视贪污腐败等侵害人民利益的现象为大敌，党的力量越壮大、党的事业越发展，党就越加重视。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把反腐败斗争再次提上新高度。习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上发表的重要讲话中指出，我们党作为执政党，面临的最大威胁就是腐败。习近平总书记的重要指示，同样为香港特别行政区廉政公署的健康发展指明了方向，廉政公署同样需要“不忘初心、继续前进”的精神支撑，任重而道远。

中央政府对于香港特别行政区廉政公署的运作和所发挥的重要作用一直给予高度肯定，并且认为“他山之石，可以攻玉”。在一个国家、

一本宪法和基本法、两种制度和两种法律体系的框架内，香港廉政公署的一些成功经验值得内地有关部门借鉴和参考。我们始终鼓励推动两地相关部门加强司法互助，加强合作交流，以不断提升两地打击跨境犯罪的成效。中共中央党校（国家行政学院）出版集团出版发行王捍忠的《走近香港廉政公署》一书，适逢其时。这本书会引领内地各行各业广大读者更多、更深入地了解香港廉政公署，同时还为监察纪检工作人员提供了一份相当丰富的了解香港同行的宝贵资料。

原国务院港澳办常务副主任 陈佐洱

前言

香港胜在有 ICAC

腐败，在汉语中指人和物品的变质。在文明政治领域，指偏离规则、道德、传统和法律的行为，表现为行为人利用管理公共事务的权力为个人谋取不合法的利益。

从人类脱离原始社会以来，腐败就开始诞生，成为人类文明的头号公敌，是国家安定的最大障碍，是人们追求福祉的绊脚石。漫长历史发展过程中有名目繁多的权钱交易、贪污受贿、徇私舞弊行为，腐败活动的毒害性有目共睹。

腐败活动是政治实体上的恶性毒瘤，危及整个政治实体的稳定和发展，决定着它的生死存亡。腐败活动之所以具有如此巨大的破坏性，是因为它在社会政治、经济、文化、道德和人际关系等方面有着不可低估的腐化作用。

20 世纪 70 年代的香港，就遭受了这种危害。贪污成了香港政坛最大的弊端，“贪污行为根深蒂固，影响了社会的每一个阶层”，警方的严重贪污更是引起了民众的强烈不满，当时的港英政府与人民的关系十分紧张，民众集会抗议运动不断，政府公信力尽失，港英政府的统治风雨飘摇。在自上而下的改革和自下而上的反抗这两股势力的压迫下，港英

政府的合法性受到拷问，香港政治架构的革新势在必行。正是在这种情况下，廉政公署诞生了。

廉政公署一经成立，香港的社会风气就有了翻天覆地的变化。有人说，1974年（廉政公署成立的时间）是香港的“界限”，那之前的香港属于黑夜：无序、没有安全感、没有是非；1974年后的香港，有了秩序，有了黑白分明，正义与邪恶开始有了明确的标签。

“廉署请喝咖啡”（请接受廉政公署调查）人尽皆知，铁面无私、执法如山成为廉政公署的代名词，令犯事者闻风丧胆。

从1975年“葛柏案”到2014年前政务司司长许仕仁案，再到2017年前特区行政长官曾荫权涉贪案，随着一系列大案要案的严厉查办，香港早已成为世界上最廉洁的地区之一，以廉洁、法治、文明的国际形象屹立于国际政坛，为世人乐道。

德国的“透明国际”是世界上较早成立也较有权威的研究国际廉政的非政府机构，每年都发布世界各国（地区）廉政排行榜。自1995年以来发布的历届廉政排行榜上，中国香港地区一直名列前茅。

清明廉洁的政治风气深得民心，香港人集体高呼“香港胜在有你们ICAC”。这既是真实的民意，也是廉政公署的宣传口号。如此简洁的口号和其方方正正的标识一样，成为民众心中的正大光明！

时至今日，香港特别行政区廉政公署已被视为坚毅的反贪典范，香港地区的法治与文明，很大程度上得力于廉政公署这一独特的机构，为其他国家和地区的反腐行动提供了思路和成功范式。

中国自古以来就十分重视反腐工作，从诸子百家时代就已经开始探索如何预防国家和人性的种种腐败。进入新时期，我们党站在历史和时代的高度，一直十分重视廉政建设，提出了一系列行之有效的重大措施，从各个方面推进党风廉政建设和反腐败斗争。党的十八大以来，我们下大力气解决贪污腐败问题，取得了新的重大成果。腐败问题关系着党的生死存亡和民心向背，反腐败工作任重道远。党的十九大报告依旧强调，“腐败是我们党面临的最大威胁”。反腐，我们一直在路上！

政治有国界，反腐无国界。在反腐倡廉的路上，借鉴其他国家或地区先进的反腐倡廉经验尤为必要。在这一情势下，香港特别行政区廉政公署的反腐制度设计和运作模式无疑是我们研究、探讨学习的重要经典教材。

本书深入回顾了廉政公署成立的时代背景，全面总结了廉政公署的组织架构和运作机制，在此基础上思考盘点对内地反贪工作的诸多启示，并从较为广阔的视角，深刻阐述了学习廉政公署、防贪反贪对于建立良好社会秩序的重要意义。

为了形象生动地再现廉政公署的工作机制和态度，书中引用了许多真实、经典的案件和数据，增强了本书的故事性和可读性，以期引起大家的心理共鸣和广泛社会效应。

王择忠

2018年1月于北京

目 录

上篇 廉政公署的成立与发展回顾

第一章	应势而生——廉政公署的成立	3
	时代背景：20 世纪 70 年代的香港社会是什么样的	3
	直接原因：反贪污、捉葛柏	5
	时势造英雄：“魅力领袖”麦理浩	7
	偶然中的必然：香港廉政公署的诞生	11
	举步维艰，葛柏引渡之难	13
	春风化雨，廉政公署成立后香港的繁荣稳定	15
	如风裹裳，铿锵而行，1977 年警廉大冲突	17
第二章	科学严谨——廉政公署的组织机构设置	23
	组织机构设置与分级	23
	行政总部：负责行政事务	24
	执行处：专司调查	26
	防止贪污处：负责审查	27
	社区关系处：引导市民肃贪倡廉	28
	四个咨询委员会：监察力量	29

第三章	独特超然——廉政公署的职权范围	32
	廉政专员的权责	32
	廉署的其他权力	34
	廉署的职权保障措施	37
第四章	砥砺前行——四十年发展变革路	40
	重大发展变革事件	40
	国际地位与影响力	47
	当前的困境与革新	48
	为了捍卫社会公义，一切花费在所不惜	
	——廉署反腐倡廉之“佳宁案”	52

中篇 廉政公署的运作系统初探

第五章	科学高效的内部运作	61
	人事管理：合理薪酬和制度约束并用，确保队伍清洁	61
	制衡与监督：不受监督的权力必然导致腐败	63
	权力来源：廉政公署的重要反贪法规	66
第六章	反贪执行运作	75
	由举报工作开始	75
	调查与取证	78
	拘捕与检控	83
	法庭审判	85
	无论你是谁，有错必被究——廉署反贪之明星“顶包案”	86
第七章	防止贪污运作	92
	三类服务对象：政府部门、公共机构、私营机构	92
	专责政府部门和公共机构的制度与程序审查	93

拓宽防贪范围，提供防贪顾问咨询服务	99
廉洁香港，绝不容商业贿赂——廉署肃廉之“谢瑞麟案”	99
第八章 社区关系运作	103
致力于全民防贪，重视防贪环境建设	103
多渠道广泛宣传，使肃贪倡廉的意识深入人心	104
建立广泛的社区联络，直接联系基层民众	108
加强青少年思想教育，让他们在廉洁的环境中成长	110
香港商业道德发展中心	111
 下篇 对内地反贪工作的启示	
第九章 严密公正的反贪模式	117
独立的执法部门，直接向香港最高行政长官负责	117
法律赋予特权并有法律程序保障，依法反腐	118
“零容忍”，贪一元钱都要法办	121
香港特区政府纠错机制，以制度之环直击腐败之链	123
特首犯罪，与庶民同罪——廉署打虎之“曾荫权案”	127
第十章 把预防工作提升为反腐体系的重要支柱	132
良医治未病，清风始于心	132
提高群众的参与度和反腐热情	134
宣传到位，诚信廉洁蔚然成风	137
加强公务员队伍廉政建设，标本兼治	139
肃贪倡廉与时俱进，专业化程度高	142
后 记	144

上 篇

廉政公署的成立与发展回顾

导 读

廉政公署的诞生是当代香港社会史上最重要的里程碑之一。

为什么香港于 1974 年成立了廉政公署？

其既有其深刻的时代背景，是社会矛盾发展到一定阶段的必然产物；又离不开民意心声，以及关键时刻英雄人物的引导性作用，是时事、民情与政府之间三方互动的结果。

盲目夸大任何一种因素，都失之偏颇。本篇旨在开拓思维空间，使廉政公署的诞生脉络更清晰，画面更壮阔，背景更真切。

第一章 应势而生——廉政公署的成立

时代背景：20 世纪 70 年代的香港社会是什么样的

香港廉政公署（Independent Commission Against Corruption，缩写 ICAC），原称“总督特派廉政专员公署”，于 1974 年 2 月 17 日组建，后更名为“香港特别行政区廉政公署”。它是一个与所有政府机关相脱离的、独立的专职反贪机构。

作为一个快速改变香港社会风气的部门，廉政公署的成立绝不是偶然，自有其复杂的时代背景和社会因素。

人们不禁要问，20 世纪 70 年代的香港，究竟发生了什么？

很多人对那时候香港社会的认知源自电影，比如《廉政风暴》《廉政第一击》《金钱帝国》等。的确，艺术来源于生活，从这些风靡一时的港产片中，确实可以窥探到当时香港社会的缩影：混乱无序、贪污盛行，警察与黑社会势力勾结，民不聊生。

1973 年，地处珠江出海口的香港，已经戴上了“亚洲四小龙”的桂冠，经济正处于起飞阶段，社会上一派歌舞升平的繁荣景象。

这一年，港英政府利用从税收中积累的大量资金，开始兴建公屋，