

# 香港

## 反腐败制度体系研究

*A Research on the Anti-corruption Institution System in Hong Kong*

段龙飞 任建明 编著

中国方正出版社

# 香港 反腐败制度体系研究

*A Research on the Anti-corruption Institution System in Hong Kong*

*Anti-corruption*

段龙飞 任建明 编著

An aerial photograph of a city skyline, likely Hong Kong, featuring numerous skyscrapers and a large, modern stadium in the foreground. The image is in black and white and serves as the background for the book cover.

中国方正出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

香港反腐败制度体系研究/段龙飞, 任建明编著. —北京: 中国方正出版社, 2010. 8

ISBN 978 - 7 - 80216 - 621 - 9

I. ①香… II. ①段…②任… III. ①廉政建设—监管机制—研究—香港 IV. ①D676. 583. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 083436 号

**香港反腐败制度体系研究**

段龙飞 任建明 编著

---

责任编辑: 刘清鲁 谢文华

责任校对: 张 蓉

责任印制: 李 华

---

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596620 出版部: (010) 66510958

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

责编 E-mail: [fangzheng1313@126.com](mailto:fangzheng1313@126.com)

印 刷: 北京外文印刷厂

---

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 17

字 数: 217 千字

版 次: 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

---

ISBN 978 - 7 - 80216 - 621 - 9

定价: 38.00 元

---

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

本书的相关研究工作得到了  
广东省东莞市人民检察院的  
热情赞助和大力支持

谨表谢忱

---

---

# 前 言

从1974年香港廉政公署成立时算起，香港大约只用了十年的时间就实现了从严重腐败到高度廉洁的巨变，其后又在二十多年的时间里，基本维持了这种高度廉洁的局面。从透明国际（Transparency International）近年来的廉洁指数来看，香港长时间稳居世界前十五名左右，在亚洲，其与新加坡成为亚洲最廉洁的地区和国家。那么，是哪些因素促使香港能够在短时间内实现从普遍腐败到高度廉洁的转变呢？又是哪些因素促使香港能够长时间保持高度廉洁的局面呢？

就这一问题，以往的研究大多过于关注香港的反腐败机构——廉政公署的研究，而对香港其他方面的廉政建设因素缺乏必要的分析。实际上，从制度经济学的视野来看，制度应该是一个集合体。香港廉洁政府局面的出现和维持不是某一项制度的单独作用，而是由包括香港的基本经济、政治制度在内的多项制度所组成的廉政制度体系的共同产物，例如信息公开制度、防止利益冲突制度、公务员制度、政府采购制度等。

本书通过文献分析、案例研究和比较研究等方法，具体分析香港在创建廉洁政府过程中的各项制度创新。从结构上来看，本书可以分为三个部分。在第一章里，本书首先是从香港廉政建设的这一“逆转”着手，具体分析了香港开展廉政建设的背景，并详细回顾了香港廉政建设的成效和历程；

接下来，通过文献回顾的方法，对有关香港廉政建设的先前研究进行了回顾和总结；然后，从制度反腐败的视野出发，对香港廉政制度体系进行分析，并提出本书的框架和主要内容。从第二章到第七章，本书分别从香港的基本政治制度和经济制度、信息公开制度、防止利益冲突制度、公务员制度、廉政公署制度、政府采购制度等几个方面介绍了香港在廉政制度建设方面的经验和做法。在最后一章里，在前面几章分析的基础上，本书试图对香港廉政制度建设的经验进行归纳和总结。

本书借鉴了很多学者的研究成果，均在书中做了引注，在此一并表示衷心的感谢。



# 目 录

导论 .....	1
<b>一、香港严重腐败的过去</b>	
(一) 20 世纪 70 年代之前香港的腐败现象 .....	2
(二) 20 世纪 70 年代之前香港腐败猖獗的主要根源 .....	5
(三) 香港廉政制度建设的历程 .....	8
<b>二、与香港廉政制度建设有关文献的回顾</b>	
(一) 关于国家廉政体系的研究 .....	14
(二) 关于西方国家反腐倡廉的制度研究 .....	18
(三) 关于香港专门的反腐败机构—— 廉政公署的研究 .....	21
(四) 关于香港其他廉政制度的研究 .....	25
(五) 文献综述的简要结论 .....	27
<b>三、香港廉政制度建设的体系</b>	
(一) 制度反腐的基本框架 .....	28
(二) 香港廉政制度建设的基本框架 .....	32
(三) 香港廉政制度建设的基本内容 .....	33

第一章 香港的基本政治制度	41
一、廉政建设中的政治权力	41
二、香港政治制度的发展沿革	44
三、香港政治制度体系的设计：理念与特征	49
（一）高度的自治权	50
（二）既制约又协调的权力体系	53
（三）行政主导型的政府体制	55
（四）较高的法治水平	56
（五）完善的民主监督机制	59
四、“既制约又协调”的政治性制度支柱	61
第二章 香港的基本经济制度	63
一、香港的经济发展	64
二、香港的自由经济政策	68
三、香港的经济自由与廉政建设	75
第三章 信息公开制度	83
一、信息公开制度与廉政建设	83
（一）信息公开制度的反腐败功能	84
（二）部分国家的信息公开制度概述	85
二、香港的信息公开制度	89
（一）香港信息公开制度的理念与宗旨	90
（二）香港信息公开制度的运行机制	92
（三）香港信息公开制度的实现方式	104
三、香港信息公开制度的主要经验	108



<b>第四章 防止利益冲突制度</b> .....	113
<b>一、防止利益冲突制度的缘起</b> .....	113
(一) 加拿大的防止利益冲突制度 .....	114
(二) 美国的防止利益冲突制度 .....	115
(三) 其他国家的防止利益冲突制度 .....	117
<b>二、香港防止利益冲突制度的法律基础与主要内容</b> .....	119
(一) 《防止贿赂条例》 .....	120
(二) 有关公职人员利益冲突的各项规定 .....	122
(三) 其他领域里的防止利益冲突制度 .....	132
<b>三、香港防止利益冲突制度的实施途径</b> .....	134
<b>四、香港防止利益冲突的个案考察</b> .....	136
<b>第五章 香港的公务员制度</b> .....	141
<b>一、香港公务员制度的确立与发展</b> .....	143
<b>二、香港的公务员制度</b> .....	149
(一) 香港公务员的入口与出口制度 .....	149
(二) 香港公务员的培训制度 .....	152
(三) 香港公务员的法律地位与相关待遇 .....	155
(四) 香港公务员的考核与奖惩制度 .....	160
<b>三、香港公务员制度的主要经验与启示</b> .....	171
(一) 分类管理机制 .....	171
(二) 竞争激励机制 .....	172
(三) 管理的法制化 .....	172
(四) 公务员的能力建设 .....	172

<b>第六章 廉政公署制度</b> .....	175
<b>一、部分国家和地区的反腐败机构概述</b> .....	176
(一) 瑞典的反腐败机构 .....	176
(二) 英国的反腐败机构 .....	177
(三) 美国的反腐败机构 .....	179
(四) 新加坡的反腐败机构 .....	180
(五) 其他国家和地区的反腐败机构 .....	181
<b>二、香港廉政公署成立的背景</b> .....	182
<b>三、香港廉政公署制度概况</b> .....	186
(一) 香港廉政公署的组织架构 .....	186
(二) 廉政公署的职权配置 .....	191
(三) 廉政公署“三管齐下”的反腐败制度设计 .....	195
(四) 廉政公署的监督制约机制 .....	205
<b>四、廉政公署运作的主要经验</b> .....	207
(一) “有腐必反”的反腐败信念 .....	207
(二) 反腐败机构建设的全面性和完整性 .....	209
(三) 广泛的反腐败参与 .....	209
(四) 注重对反腐败机构自身的监督 .....	210
<b>第七章 香港的政府采购制度</b> .....	213
<b>一、政府采购制度概述</b> .....	214
(一) 政府采购中的腐败行为 .....	214
(二) 部分国家的政府采购制度 .....	216
<b>二、香港的政府采购制度</b> .....	221
(一) 香港政府采购的主管机构及其主要职责 .....	222
(二) 香港政府采购的基本原则 .....	222
(三) 香港政府采购的一般模式 .....	223

(四) 香港政府采购的招标程序 .....	224
(五) 香港政府采购的招标投标管理 .....	226
(六) 政府采购供应商注册制度 .....	228
(七) 政府采购人员和合同官员的资格和责任 .....	229
三、香港政府采购制度的主要经验 .....	242
<b>第八章 香港廉政制度建设的经验 .....</b>	<b>245</b>
一、香港廉政制度建设的系统性和完整性 .....	245
二、香港廉政制度建设的正式性和非正式性 .....	248
三、香港廉政制度建设的长期性和持续性 .....	250
<b>参考文献 .....</b>	<b>253</b>

## 导 论

从1974年2月15日廉政公署成立时算起，香港大约只用了十年的时间就实现了从严重腐败到高度廉洁的转变。而后，在二十多年的时间里，香港基本维持了这种高度廉洁的局面。从透明国际（Transparency International）近年来的廉洁指数来看，香港长时间都稳定在世界的前十五名左右，在亚洲，其与新加坡共同构成了最为廉洁的两个样板。

那么，是什么原因促使香港能够在短时间内实现从普遍腐败到高度廉洁的逆转呢？又是什么原因导致香港能够长时期维持廉洁的局面呢？毋庸置疑，香港的廉政制度建设在这个过程中起到了关键性的作用。“但是，建立一个良性循环说起来容易做起来难。必须要改变古老的传统和训练的影响，而这个转变过程显然即使不要几代人，也得一代人的时间来完成。”<sup>①</sup>可以说，正是通过不断地完善和健全各种廉政制度，香港才能够长期维持廉洁政府的局面。而从制度经济学的视野来看，制度又是一个集合体。香港廉洁政府局面的出现和维持不是某一项制度的单独作用，而是由包括香港的基本经济、政治制度在内的多项制度所组成的廉政制度体系的共同产物。本书正是从香港这一从腐败到廉洁的“逆转”着手，具体分析香港在实现廉洁过程中的各项制度创新，进而为我们的廉政制度建设提供必要的借鉴和启示。

---

<sup>①</sup> [新西兰] 杰瑞米·波普著，清华大学公共管理学院廉政研究室译：《制约腐败——建构国家廉政体系》，中国方正出版社2003年版，第48页。

## 一、香港严重腐败的过去

任何制度创新均是在某种特定的社会环境之中展开的，只有了解其所处的社会环境，才能够更好地了解和把握这种创新。香港的廉政制度建设也不例外，从香港的反腐败历程来看，其经历了从腐败横生到腐败得到有效的控制，再到实现廉洁的转变过程。因而，我们在具体分析各项廉政制度建设之前，有必要对香港廉政制度建设的人文和社会历史环境进行考察。

### （一）20 世纪 70 年代之前香港的腐败现象

一百多年来，香港在英国管制下，因地少人多、资源匮乏、基础薄弱，在第二次世界大战前经济上并无突出进展，其经济地位不如广州和上海。第二次世界大战后，在各种因素的交互作用下，香港经济发展速度加快了。特别是近二三十年来，香港实现了经济起飞，呈现日新月异的发展，目前已成为国际公认的世界贸易中心、制造业中心、金融中心、航运中心、信息中心和重要的旅游区，它的居民享受着亚洲最高的生活水平。<sup>①</sup>

但是，香港的发展，一直与一个巨大的社会阴影——贪污腐败相伴随。如果说 20 世纪 60 年代以来香港经济是以其充满活力的生机蓬勃发展的话，那么，贪污作为它的伴生物也像恶性肿瘤似的不断蔓延扩散，严重危害了整个社会机体的健康。

事实上，香港的贪污之风可以追溯到 19 世纪中期。自 1841 年香港被英国占领军宣布为“各国商人可以自由在香港旅游及经商”（英国皇家海军上校查理·义律〈Charles Elliot〉语）后，香港就不仅成为一个著名的鸦片加工与再出口中心，而且与清政府进行了长期的大宗鸦片买卖交易。这种肮脏的毒品加工与交易，一直由港英

<sup>①</sup> 参见程景民编著：《香港廉政公署》，中国书籍出版社 2000 年版，第 1—4 页。

政府专利经营，在此过程中的官员贪污就可想而知。当时贪污、贿赂不仅成为贸易机器的“润滑剂”，而且对贪官污吏来说已成为一种不可短缺的生财之道。因此，贪污在香港这样一个“殖民地”社会，有着根深蒂固的历史渊源和人文条件。当然，港英政府为稳定其殖民统治，历史上也曾采取各种措施来对付贪污，终因顽疾难治，一直无法有效地控制，相反，贪污问题愈演愈烈，日益成为司空见惯、猖獗盛行的事情。

20世纪60年代后期，香港社会政治、经济矛盾加剧，内部动乱长达两年之久，结果贪污问题发展到了更普遍、更严重的地步。在政府和警方忙于维持公共秩序之际，涉及毒品、非法赌博及色情业的犯罪活动不断泛滥。黑社会势力和贪官污吏乘虚而入，互相勾结，中饱私囊，使贪污贿赂行为无论在政府部门还是私人机构之中都大行其道。当时出现了不少集团式的贪污，即在一个组织系统内从上到下，有计划有组织地进行贪污活动。根据有关人士估计，60年代末至70年代初，整个警察集团每年从黄、赌、毒场所获得的贪污贿金达10亿港元，这一数字令当时获利颇丰的香港汇丰银行也相形见绌。

在当时的香港，公共部门的腐败行为主要涉及以下几个领域：

1. 毒品交易中的贿赂行为。20世纪70年代初，每年从缅甸、老挝和泰国交界的“金三角”地区输入香港的大麻约50吨，吗啡约10吨。香港本身就有约8万吸毒者。吗啡制剂在香港每磅可销售到1万港币，3号海洛因每磅可销售到2000港币。毒品是一宗很大的生意，一些警察在毒品交易中与贩毒者合作以获取巨额利润的一部分，很多控制毒品生意的黑社会定期向警察部队中不同的机构付款以保证他们的行动不受影响。

2. 接受赌场和妓院的贿赂。黑社会与警察的非法联系使赌场能够预先得知搜捕的消息而有所准备。有时候，赌场甚至安排一些花钱雇来的“演员”装作赌场的工作人员和顾客，让警察抓去。他们在监狱里过一夜就由黑社会出钱把他们保释出来。香港较大的赌场每天因“安全”要向警察交1万港币，每天的赌额大约60万港币，

赚取利润 2.5 万港币。马场外的非法赌马集团按其总赔款额每周至少要付警察约 1500—3000 港币。此外，警察还从妓院收受贿金，受贿后他们就对妓院招收拐卖妓女、拉客卖淫等违法行为视而不见。

3. 在处理交通事件中的受贿。香港的出租汽车、卡车和货车司机常常通过贿赂警察来“解决”违章的问题，以免受惩处或少交罚金。警察每月可由此获得 6.5 万港币。而这些钱的分赃是有组织、按等级进行的：一个普通警员可得到 50 港币，警士得到 150 港币，总督察得到 1000 港币，分区警司得到 3000 港币，高级警司得到 4000 港币。一旦警察接受贿赂就入了“道”，有些人便开始寻找勒索的机会。公众对警察十分惧怕，警察对公众的态度也傲慢无礼。他们无孔不入地勒索钱财，严重歪曲了警察的形象，使公众对政府丧失信任。公众的这种态度对香港的社会发展是很不利的，同时也破坏了香港的国际形象，有一项研究显示：英国报刊关于香港的报道有 70% 涉及贪污行为。例如，一个名叫韩德的警司，1954 年加入警察行列，1973 年因腐败入狱，19 年间共攫取非法财产 500 万港元，他在入狱时面对记者却显得十分坦然，说：“我只是运气不好，碰到点子上了。贪污在香港警察队伍中是一种生活方式，就像晚上睡觉、白天起床刷牙一样，是非常自然的事。”他还表示，在香港警察队伍中，这种情形十分普遍，从上到下，几乎人人如此，谁都不觉得这是在犯罪。

4. 其他公共服务领域里的腐败行为。香港的腐败已经非常普遍，它蔓延到全社会的各个角落，成为香港市民日常生活的一部分。在政府部门之中，腐败日益猖獗，政府官员通过种种方式“勒索”市民。为了获取必需的公共服务，市民需要向政府官员提供各种“茶钱”、“黑钱”和“派鬼”。贪污罪行不仅充斥警察部门，在政府的其他部门，如消防处、房屋署、入境事务处、劳工处、海事处、医务署、邮政署、监狱署、运输署、市政事务署等等，贪污问题也非常严重，成为政府机体中一种常见的、多发的顽症。当时，香港公共服务机构之中的腐败相当严重，例如救护车送病人就医需要“茶钱”，消防员开水喉灭火需要“开喉费”，医院病人也需要“打

赏”清洁工，才能取得开水和便盆。当时的香港市民只要使用公共机构的资源，就必须知道怎样行贿。<sup>①</sup>一般来说，这些部门均是直接为社会公众提供服务的行政机构，其工作性质决定公职人员在履行公务和行政权力时必须面对市民和工商业主，因此，贪污往往是同失职渎职、滥用权力、弄虚作假、营私舞弊等侵犯市民权利和利益的行为相联系。

## （二）20世纪70年代之前香港腐败猖獗的主要根源

任何腐败行为的出现均有其经济、政治、文化和社会背景，香港的腐败现象也不例外。香港的腐败与反腐败并不是一朝一夕的事情，从腐败滋生到腐败蔓延，再到腐败得到控制，香港经历了一个多世纪。对20世纪70年代之前香港腐败猖獗主要原因的分析有利于我们把握香港进行廉政制度建设的社会背景，并帮助我们了解后来香港当局所采取的各项反腐败措施的“来龙去脉”。总的来说，以下几个方面是造成20世纪70年代香港出现严重腐败的主要原因：

1. 传统社会文化的影响。从其特定文化背景来看，由于香港居民中98%是华人，且20世纪70年代前期大部分由内地移居，故香港的贪污与其特有的移民文化有关。这主要表现在两个方面：首先是因旧中国的封建文化熏陶而造成对贪污的认可态度。经过历代封建和军阀政府统治的移民为主的香港民众对官府的贪污现象已习以为常，他们的思维定势是“钱可通神”、“有钱可使鬼推磨”。视人情大于法，崇尚“礼尚往来”，把贪污受贿行为也视为“礼尚往来”而接受。其次是因为新环境的适应而造成对贪污的容忍态度。五六十年代的香港居民，大都还未形成对香港的社区归属感，并且存在“过客”心态，认为香港只是谋生暂居之地，非长住久安之所，对贪污问题漠不关心，加上中国人传统的容忍价值观等，助长了对贪污的容忍。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 参见何亮亮著：《解密香港廉政公署》，中信出版社2006年版，第12页。

<sup>②</sup> 参见卢章远编著：《香港廉政公署概说与深圳廉政探讨》，海天出版社2000年版，第5—7页。



2. 市民与政府之间的隔阂。英国在香港实行的是精英政治，公众参与公共事务的范围和程度都有限，政府的主要职位更为英国人所把持、控制。作为总督的辅助咨询机构的行政局和立法局，其议员不是当然官守议员就是由总督任命，直到20世纪80年代立法局才开始有由选举产生的议员。负责公共环境、卫生、娱乐和文化等与市民生活紧密相关的城市服务工作的市政局，也只是到了90年代初才在港督任命的议员之外增加了由选举产生的议员。这导致了政府与市民之间的沟通上的障碍，甚而导致市民对政府专制的憎恶。由于政府的工作程序不能为公众所了解和熟悉，有浓厚的神秘色彩，就容易使找关系、走后门的风气盛行。此外，70年代以前的香港大部分居民受教育程度很低。据统计，1972年香港仍有文盲280万人，超过当时香港总人口的三分之二。文化程度低导致人口整体素质低，人口素质低又导致政治参与度低，这就形成了一种非参与文化。这种非参与文化造成了对贪污的消极态度，表现在行动上便是“以钱代话”，即不直接表达需求意愿而是通过贿赂中间人来达到目的。加上当时的香港居民中，许多人只会地方语言而不会官方语言（英语），语言不通又带来表达意愿的不便，故民众要与官方沟通，往往只能通过贿赂中下层公务员或非法中间人来进行，如申请牌照、证件等。而中间人要办成事，往往需要贿赂政府官员，从而造成许多贪污机会。

3. 公共服务供给与需求之间的矛盾。进入20世纪60年代后，由于合法和非法移民等原因，香港人口增长较快，使得社会公共设施不足和找工作困难等矛盾尖锐起来，为掌管资源分配、社会管理的政府官员提供了贪污的客观条件。“普通大众除了胼手胝足谋生，还要被迫行贿。小贩在街边摆卖，商铺想早日取得营业执照，都要行贿。违规人士只要贿赂官员，便不会被检控。贪官利用职权不断攫取金钱和利益，劳苦大众辛勤赚来的钱却仅足糊口，社会公义无法彰显，不公平现象俯拾皆是。”<sup>①</sup> 公共设施不足，尤以房屋问题最

<sup>①</sup> 香港廉政公署：《凝聚群力 共建廉政：廉政公署三十年》，2005年版，第10页。