

香港廉署概说与深圳廉政探讨

卢章远摇编摇著

海天出版社

内 容 提 要

本书从阐述香港贪污风气盛行的历史渊源、人文条件、香港廉政公署成立的背景等方面入手,对香港廉政公署的组织机构、职权范围、架构运作、取得的非凡业绩等作了比较详尽客观的分析和介绍。同时,结合我国国情和深圳廉政建设的实际,提出了借鉴香港廉署经验,强化深圳特区廉政建设的构思。全书共分七章 第一章,重点概述了香港廉政公署成立的背景、取得的非凡成就。第二章至第三章,介绍了香港廉署的组织机构、职权运作、权力的保障与制衡。第四章,分析了香港廉政建设成功的主要因素及基本特征。第五章,阐述了当前我国反腐倡廉的必要性和紧迫性。第六章至第七章,结合深圳特区廉政建设的实际,提出了借鉴香港廉政公署的成功经验,强化深圳特区廉政建设的构思。本书通过对香港廉政公署几十年所经历的艰难曲折,到今天被世界所认同的成功经验的概述和介绍,对加强深港两地廉政建设的接轨,进行了对比和探讨。这对于我们进一步推进反腐保廉,加强廉政建设,应当具有借鉴和参考作用。

前摇摇言

香港在短短的几十年间一跃而成为世界上有名的国际贸易、交通运输、信息和金融中心，的确是个奇迹。创造这个奇迹有诸多因素，如得天独厚的天时地利及国际大气候等。但从其内部机制看，香港有今天的繁荣昌盛，必不可少的是有 愿万廉洁而高效的公务员队伍和公平、自由竞争的机制。而廉政公署在确保公务员队伍廉洁、高效和维护公平、自由竞争方面功不可没，取得了显著成效，保证了经济发展和政府的运作健康进行。

在今天的世界上，越来越多的国家和地区都将反贪斗争和廉政建设作为政府的重要工作之一。香港政府反贪机制的独特性及显著成效，已赢得了国际社会的认可。愿愿年 愿月，有 愿个代表团在香港出席了由香港廉署主办的第三届国际反贪污会议。愿愿年 苑月，在香港又召开了“贪污相关罪行地区研讨会”，来自亚太地区 愿个国家的代表共聚香港，探讨有

关反贪惩贪的共同关心的问题。1995年，香港廉署又主办了 12 国执行机构参加的国际反贪研讨会。这些国家交流活动不仅反映了当前世界各国对廉政建设及反贪污问题的重视，而且也显示出国际社会对香港肃贪倡廉成就的注视和肯定。作为与香港仅一河之隔的深圳，要更深入、全面的了解和认识香港，就不能不了解和研究香港廉署。江泽民总书记在党的十五大报告中，对当前抓好党的建设，反对腐败作了深刻的阐述，其中重要的一点，就是要求我们“坚决遏制腐败现象”、“不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤”。深圳作为全国改革开放的“窗口”和“试验田”，不仅要在经济领域中先行一步，更要坚持“两手抓，两手都要硬”的方针，做反腐倡廉的排头兵。了解和认识香港肃贪倡廉斗争的复杂性以及廉政公署诞生的背景、内部架构、主要职能、特点及运作，对于我们贯彻落实党的“十五大”精神，抓好特区党风廉政建设，遏制腐败，促进深圳二次创业，都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

由于时间仓促，掌握材料和深入研究不足，疏漏差错之处，敬请读者给予批评指正，万分感谢！

第一章

香港廉政公署成立的背景及业绩

香港廉政公署是一个举世闻名、卓有成效的反贪机构。我们要了解和认识香港，就不能不了解和研究廉政公署。而了解当时香港贪污问题的严重性、反贪污斗争的复杂性以及廉政公署诞生的背景、起步的艰难，对于我们研究了解香港廉政公署乃至整个肃贪倡廉的运行机制，又是必不可少的。

第一节 摇贪污盛行的历史渊源和人文条件

早在 19 世纪 40 年代，就有过香港首任裁判司、警察总监威廉坚被控贪污受贿案。19 世纪末，港英政府就出台过惩治行贿和受贿的《惩罚不端行为条例》，但对贪污的处罚一般以“轻罪”处置，故贪污行为在本世纪上半叶的香港社会各阶层中仍是十分普遍。1952 年，香港仿效英国颁布了《防止贪污条例》，将贪污罪的刑罚由处以 500 元以下罚金和 1 年以下有

期徒刑加重为处以 5000 元以下罚金和 3 年以下刑期。但就是在《防止贪污条例》颁发后的 80—90 年代，香港的贪污现象不仅没有改善，反而变本加厉，尤其是政府部门和公共机构，已是贪污成风。当时，香港负责查处贪污罪行的机构是香港皇家警察队的反贪污部（该部负责人为警务处副处长级）。然而，在贪污风气的盛行下，反贪污部的工作只是徒有虚名。因为当时香港的警务处也是贪污受贿最严重的部门之一，故警务处的反贪污部甚至成为纵容贪污受贿的特殊机构，香港的贪污歪风愈演愈烈。

香港市政局的一位议员曾在其《自传》中对香港当时的贪污受贿状况作过描述。她说：贿赂反贪污部门的代价比原来贿赂政府某雇员的代价还要高，而且每一个贪官污吏，他们在反贪污部都有一个接头的人，在预先讲定的代价之下，那个人会替他安排好一切。贪污已成为香港政府机体的一种常见病，成为香港社会的一个恶性肿瘤。

为了彻底刹住贪污受贿之风，香港政府经过长期的研究和实际调查，于 1976 年颁布了全新的《防止贿赂条例》，该条例不仅适用于政府公务员，还适用于法定机构，受津贴的公

用事业企业及条例名单上列举的各种公共团体的工作人员，即适用于所有公仆。这一新条例对原有的《防止贪污条例》作了不少变更和新规定，扩大了政府对贪污问题的调查权力，加重了对贪污贿赂行为的处罚，弥补了打击贪污法律上的不足。但是，由于负责调查和打击贪污的还是警务处反贪部，故新法实施后收效也不大。

第二次世界大战后，尤其是 20 年代起对香港贪污贿赂之风盛行的原因，香港的许多学者及政府的有关部门作过不少研究和探讨，通过研究和探讨，他们的基本看法是：

贪污是公职人员为了谋取私利而违背法规的行为。从世界范围来看，贪污主要有两种形式，一是“以钱谋权”型，二是“以权谋钱”型。前者主要表现在西方一些发达国家，在这些国家里，发财机会多而谋取官职不太容易，贪污形式往往表现为以财富来获取政治权力；后者表现在一些发展中国家和地区，贪污形式大多是以权力换取财富，即以经济贪污为主。香港的贪污风行于其社会的经济发展阶段，其贪污的类型也主要属于“以权谋钱”型。

任何类型的贪污都是有其社会背景的。首

先，从其特定文化背景看，由于香港居民中绝大多数是华人，且 20 世纪年代前期大部分由大陆移居，故香港的贪污与其特有的移民文化有关。主要表现在两个方面：一是因旧中国的封建文化熏陶而造成对贪污的认可态度。经历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，他们的思维趋势是“财可通神”、“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”而被接受。二是因为新环境的适应而造成对贪污的容忍态度。在 20 世纪 50—70 年代的香港居民，大都对香港的社区归属感还未形成，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。此外，20 世纪年代以前的香港大部分居民受教育程度很低。据统计，1961 年香港仍有文盲 100 万人，超过当时香港总人口的三分之二。文化程度低带来了人口整体素质低，人口素质低又带来了政治参与度低，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，这也助长了贪污之风。

其次，从政治权力机制的影响看，香港是英国的殖民地，政府的最高决策人是总督，立法局和行政局具体承担政府的决策工作和行政工作。在 70 年代以前，香港大部分立法局和行政局议员都是英国籍皇家官员，非官方成员很少，这些议员由于语言因素使他们与下层民众也很难沟通。所以，香港的政治权力结构是由英官与中国商业精英联合组成的，政府听到的意见多来自富豪阶层，社会的民主化程度极差。缺少透明度，从而使贪污泛滥。

在香港，贪污之所以在 70 年代末、80 年代初达到登峰造极的地步，还与这一时期政府功能的扩大有直接关系。这一时期的香港政府，鉴于战后资本主义世界经济危机的出现以及世界经济形势的严峻，认为对社会经济生活不能完全放纵，故加强了对经济的干预。政府对经济生活的介入和干预功能的扩大，使得社会对政府服务的需求大大增加。当这种需求大

于供给时，就有可能增加公职人员以权谋私和贪污的机会。因为现代社会，时间和速度同样有价值，在贿赂公务人员可以换来时间和效率的情况下，政府公职人员贪污的可能性也就大大增加。政府对社会经济生活介入和干预功能的扩大还带来了公职人员剧增，**1952**年时香港仅有公务人员 **1.5** 万人，到 **1982** 年则增到了 **3.5** 万人。**1970** 年代以前，香港公务员工资较低，生活水平普遍不高，这就使得一些公务员靠贪污来补偿公薪的不足。此外，香港公务员提升的途径主要是上司提名，提升依据主要是工龄，工作业绩并不重要。这样，部分公务员便靠贿赂上司来谋求升职，而无法升职的公务员则容易通过贪污受贿在物质生活上得到补偿。

再次，从香港社会经济环境对贪污的影响看，**1970** 年代以前的香港是经济高速发展的时期。经济的发展，使许多不合法的东西因社会有需求而靠行贿得以公开存在。如交通运输需求量大，而合法的运输车辆少，大量的非法运输车辆则通过向警察或中间人送贿求以生存，仅香港总警司葛柏就接受私人微型巴士司机贿金几百万港元。又如不少的地下工厂，因产品

质量不合格不能公开注册开业，但这些产品又是社会需要的，所以他们靠行贿得以开业。此外，~~通~~年代的香港，经济的快速发展，吸引了移民的大量涌入，造成住房紧张，使公屋的需求量与公屋数量的匮乏形成尖锐的矛盾，居民只好通过贿赂公屋工作人员取得公屋。

香港的贪污可以追溯到更早一个时期。自~~1841~~年英军宣布“各界商人可以自由在香港旅游及经商”（英国皇家海军查理司·埃廖特上校语）后，香港就成为一个著名的鸦片加工与再出口中心，与外界进行长期而大宗的鸦片交易。这种肮脏的鸦片加工与交易，一直由港府专利经营。在此过程中，官员的贪污现象及腐败程度是不难想象的。当时的贪污、贿赂不仅成为贸易机器的“润滑剂”，而且对于贪官污吏来说已成为一种必不可少的收入。因此，贪污在香港这样一个华人占~~90~~的殖民地社会，有着根深蒂固的历史渊源和人文条件。

以上的分析表明，香港的贪污风盛行是有其特定的文化、政治、经济社会背景的。也就是说，在一定的社会条件下，贪污是不可避免的。但是，贪污却是可以控制的。香港的实践表明，风行社会的贪污行为通过科学、有效的

反贪机制的建立和完善可以得到控制。

第二节 摇成立廉政公署的社会背景

邇年代末 苑年代初，香港商品经济迅速发展。作为社会经济发展的副产物，黄、赌、毒三大公害在香港开始泛滥起来。政治、经济矛盾加剧，形成持续两年的暴乱，混乱的环境令贪污情况愈发不可收拾地发展。在政府和警方忙于维持公共秩序之际，涉及毒品、非法赌博及色情行业等犯罪活动不断泛滥。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。据有关人士统计，邇年代末至 苑年代初，整个警察部门每年从黄、赌、毒场所获得贪污贿金可达 5亿港元。这使盈利甚丰的香港汇丰银行也相形见绌，自叹弗如，可见情况何等严重。当时香港警察的贪污主要是通过几条途径来进行的：

一、在毒品交易中贪污受贿

五十年代初每年从缅甸、老挝和泰国交界地区的“金三角”输入香港的大麻约 100 吨。香港本身约 1000 名吸毒者。吗啡制剂当时在香港的市场价为 1000 港元 1 磅、猿号海洛英则为 1000 港元 1 磅。

警务人员若在毒品交易中与贩毒者合作，是可以获得巨额收入的。当时 远个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，以保证他们的非法行动不受干扰。例如：一个经营毒品零售的黑社会是由一个叫“阿福”的刑事犯来统治的，他还有 猿个帮子。这个黑社会同该地区的警察建立了非法关系。他们大约每天向警察交纳 1000 元，警察就对贩毒行为故作不知，并且将上级的扫毒行动计划提前通知他们。相当普遍的情况还有：制造假被捕和假破案来帮助本区警察向上级交差。

警察内部也有他们自己的小集团。在九龙西区，有一个警察小集团通过中级警察从毒品和赌场大亨手里要钱。高级警察也收取大笔贿款，然后对犯罪行为视而不见。分“黑钱”的办法也是精心策划出来的，包括雇用会计，专

门有人负责管账、收数（即黑钱），分由多家银行付款及将款项经国外转付等，其周密程度简直像组织了公司一般。

二、接受赌场和妓院的贿赂

黑社会与贪污警官的非法联系使赌场能够预先得知大搜捕的消息而有所准备。有时赌场安排一些花钱雇来的“演员”装作赌场的工作人员和赌客，让警察抓去，他们在监狱里过一夜就由赌场保出来。香港较大的赌场每天因“安全”要向警察交 50000 港元，每天的赌额大约 200 万港元，赚取利润 100000 港元。而马场外的非法赌马集团按其总赌额每周至少要付给警察 15000 至 30000 港元。

警察从妓院收取贿金相对较少，受贿后他们就会对妓院的种种非法行为视而不见。

三、在处理违犯交通规则事例中受贿

出租汽车、卡车和货车司机常常贿赂警察来“解决”违例的问题，以免受惩处或少交罚金。

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。市民对警察十分惧怕，

警察对市民的态度也十分傲慢无礼。从停车场到妓院，他们无孔不入的勒索钱财，严重影响警队的形象，使市民对政府丧失信任。市民的这种态度对香港的社会而言是很不利的，特别是因为香港警察除负有维持社会治安的任务之外，还负有内部安全的安全责任。贪污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导有 苑园豫涉及贪污行为。

韩德是一个被判了罪的警司，他承认在 愿年的警察生涯中共积累了 缘园万港元的财产。他做了如下总结：“贪污在香港警务队伍中已成为一种生活方式，就像晚上睡觉，白天起床刷牙一样自然。”

警察贪污在香港形形色色的贪污腐化现象中最为普遍，最为严重，具有典型意义，颇能反映贪污腐化的基本特征。

有些学者对于警察的腐败行为曾区分为如下类型：①滥用职权：索取或接受吃请，白吃白喝，无偿服务或买东西打折扣。②索贿：索取或接受钱财、物品。比如当私家公司把损坏的汽车拖回维修站时，向其索取钱财，物品或服务；或是向救护车与汽车修理站、律师、医生、殡仪馆及出租汽车站索贿。③顺手牵羊：