人大国发院十大核心产品系列

政策简报

2017 年 6 月 第 10 期 总第 23 期

香港反腐败经验及其对内地的启示

郭文纬

（香港廉政公署前副专员）

中国人民大学
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究。

作为首批25家国家高端智库建设试点单位，人大国发院坚守“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”的目标，着眼于思想创新和全球未来，致力于发展成为具有国际影响力的中国特色新型智库，服务于国家发展战略与社会进步。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务做出决策。目前由人民大学校长刘伟教授担任院长，副校长刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学科研楼A座8楼
网站：http://NADS.ruc.edu.cn

人大国发院微信

作者简介

郭文纬，香港特别行政区廉政公署前副专员，香港银紫荆星章、廉政公署卓越奖章获得者，联合国反贪小组唯一华人，亚洲发展银行反贪专家，太平绅士。郭先生曾于香港执法界工作36年，拥有丰富的反贪腐实战经验，曾牵头香港廉政公署办理多起重案、大案，包括香港历史上最严重的金融贪污诈骗案，并在全球反贪腐制度设计上贡献卓越。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：王涵；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院；主编：聂辉华教授；E-mail: nads03@ruc.edu.cn

摘 要

香港廉政公署自 1974 年成立以来，一直致力于通过执法、预防、教育等三管齐下的方式打击贪污腐败。长期以来，在维护香港社会公平正义、稳定繁荣上扮演重要角色，其工作方式和成绩获得国际社会广泛认可。廉署在反贪治理和制度建设上积累了大量实践经验，对新时期国家廉政建设具有重要参考意义。近日，人大国发院政企关系与产业发展研究中心主办了题为“香港反腐败经验与廉政公署要案分析”的专题讲座，特别邀请到了香港特别行政区廉政公署前副专员郭文纬先生，与大家分享香港在反贪腐方面的宝贵经验及其对内地反腐败的启示。本次讲座共分为三个主要环节，第一环节由郭文纬先生介绍了香港廉政公署的一些反贪腐案例和经验。第二环节由人大国发院副院长聂辉华教授点评，指出内地要对反腐败工作有信心，反腐败要从小处着眼，从大处改革。第三环节由媒体和听众进行提问，与郭先生进行积极的交流和互动。

第Ⅰ环节：嘉宾发言

主持人张楠迪扬（人大国发院政企关系研究中心副主任）：大家晚上好！近期，电视剧《人民的名义》热播，反贪腐的话题再次引起热议。为了加深对于反贪腐工作的认识和了解，我们特别荣幸地邀请到香港特别行政区廉政公署前副专员郭文纬先生，他在反贪腐领域的制度建设上和实践经验上都非常有经验，接下来就有请郭先生分享主题为“香港反腐败经验和廉政公署的要案分析”的讲座，让我们以热烈的掌声欢迎郭先生。

主讲人郭文纬（原香港廉政公署副专员）：过去香港的腐败问题很严重，但历史证明香港可以解决贪污的问题，在反贪腐方面还是要有信心，这个问题可以解决。下面我们来谈谈香港的反贪腐情况。

香港是全球第一个将财产来源不明作为犯罪来追究的地方，以前很多国家都没有,这个罪行重点针对一些公务员。其实贪腐是有一定模式的，看看一个地方有没有贪腐，就看这个地方有没有豆腐渣工程，如果一个地方贪腐厉害，豆腐渣工程肯定很多。香港历史上最有名的豆腐渣工程就发生在 80 年代，80 年代的很多公共房屋建设中都有贪腐问题。

70 年代交通行业贪腐也很严重。司机每个月可以买一个标贴，20 块钱一个，将它贴在出租车的玻璃上，这样一些非法行为就没有问题了，如闯红灯、不准驶入的都可以驶入等，如果交警发现出租车

的非法行为，看到这个标贴就会马上掉头离开。香港当时的贪污是最厉害的，国际反贪专家将一个社会的贪污程度分三级：第一级就是社会有贪腐，但是不多；第二级是社会里的贪腐较多，更为普遍、严重；第三级则是集团性的、组织性的腐败，内地叫做塌方性的腐败。第三种情况下，所有政府部门都会有不同程度的贪腐集团，老百姓去政府部门干什么事情都要行贿、小费、走后门，比如不给钱消防员就不给救火，大夫就不送你去医院，当时香港的贪腐就是这样，非常严重，最后终于到达了临界点，然后出现了游行抗议。

2010 年 12 月有一个事件，一个小国家突尼斯，贪污腐败很厉害，最后有一个人顶不住，就燃火自焚了。这个事件导致了大规模的游行抗议，闹得政府都要倒台，总统都怕得飞走了。这个小贩为什么要燃火自焚？原因是他每天都要交一块美金给城管，这样才能做买卖。但他有五个小孩子、一个老妈妈，还有一个叔叔得了癌症，一共要养活 7 个人，这一美金对他来说是很关键的。对于老百姓来说，贪腐当然是非常让人愤怒的事情，几千亿、几万亿的贪污腐败要抓，几块钱的贪污也要抓，这个很重要。所以香港就强调打击贪污零容忍，你收多少都要处理。在内地，比较遗憾的是并非打击贪污零容忍，如果公务员受贿 5 千块以下是行政处分，不用坐牢，但香港不是。香港最近有一个很好的个案，有一个殡仪馆，它里面的人跟死者家人说，我处理尸体需要给 50 块红包，死者的家人没办法只能给红包，而后就去了廉政公署举报，廉政公署给办了，这个收红包的人被判坐牢 5 星期。

廉政公署于 1974 年成立，一直能够保持廉洁，要特别感谢人大

常委会通过的一个《基本法》，里面要求香港特别行政区要设立廉政公署，独立工作，对行政长官负责，廉政专员是主要官员之一，由中央人民政府任命，这是廉政公署成功的因素之一。

香港特区政府是四层架构，最高是特区行政长官，对中央政府负责，对国务院负责；下面有三个司长；司长下面有 13 个局长；再下面有 30、40 多个政府部门。这种架构下，每个司长管几个局长，每个局长管几个政府部门。在基本法里什么是主要的官员？在特区的架构里面，行政长官，三个司长，13 个局长都是主要官员，表面上廉政专员跟局长地位是一样的，事实上比局长低一级，等于一个政府部门的局长，但廉政专员要直接对行政长官负责。我后来被选为廉政公署的副专员，当时的司长、局长官职比我高，但事实上他们并不敢插手我们的案件，妨碍司法公正。所以怎么样打击贪污腐败，其中一个最重要的就是反贪要独立。

廉政公署成立以来，取得了不少成就，我们用 3—5 年的时间，让香港的贪腐从第三级变成了第二级，反贪腐首先要处理集团性腐败，因为它是影响一个地方最麻烦的事情。我们成功瓦解了政府内的贪污集团，打击了私营机构的贪污及与贪污有关的诈骗，保障了公平及廉洁的选举，并成立了专业性调查队伍。另外，还有一个很重要的部分，在反腐方面，谁是最重要的合作伙伴？那就是群众，令市民对贪污的态度改变很重要。廉署成立时，第一件事情就是公布成立 24 小时举报中心。但我去了内地很多省市，却没有见过任何一个城市有真正的 24 小时举报中心。香港的实名举报率是 70-75%，这点可以看

出来老百姓对你的信心。另外，政府部门还应该多做民意调查，香港相关部门都会做民意调查，了解老百姓对政府部门的满意程度，每一年做比较。廉政公署也非常重视民意调查，比如问你是不是支持廉政公署？如果数据下降，就会思考为什么减少？还有一个很有参考价值的指标，即社会贪腐的严重程度今年比去年少一点还是多一点？我们会直接问到被访问的人，过去 12 个月有没有受到贿赂。

廉政公署成功的模式，主要在于以下八个方面：

第一，三管齐下全方位打击贪腐。这在其成立之初就被提出来，通过执法、预防、教育三管齐下全方位反贪腐，让人不想贪、不能贪、不敢贪。打击贪污就应该三管齐下，这是多方面的问题，预防、教育、执法重点不同效果就不同。十八大之后，内地反腐败中执法是重点。廉政公署的组织结构分为三层，最上面是廉政专员，接下来是副廉政专员，再下面就是社会关系处、执行处和防止贪污处。廉政公署有 1300 人，里面有 1000 人在执行处，50 到 60 个人在防止贪污处，都是预防贪污的专家，200 多人在社区关系处，是宣传专家、教育专家等。从人员结构也能看出工作主要的重点在于执法。

第二，由成功执法开始。首先要显示反贪的决心。全世界没有几个国家贪腐会判死刑，中国在这方面有着全世界最大的记录，80 多个贪官被判死刑，这已经产生了很大的社会作用。但为什么还有人贪腐？类似于飞机论，我们知道坐飞机有一定的危险，一年就要发生一两次的事故，危险很大，那为什么还要坐飞机？因为飞机的失事率很低。所以贪官想到，我收一千万、两千万，判死刑的机会很小。所以

最重要的是风险问题，被抓的几率是多少？这是最关键的。香港不会判死刑，最严重的贪污，最高判刑 7 年，不明来历财产最高判 10 年。事实证明没有判过 10 年的，最高判 7 年半，但它判刑的几率很高，这是个很好的例子。廉政公署强调，香港贪腐将是最高风险的罪行，保证抓你的几率在 50%以上。这不是量刑的问题，而是要思考怎么样加强执法的能力。其次，要成功执法，我们就要鼓励市民举报贪污，推进政策改革，提供公共教育基础，取回贪污赃款和阻吓极贪污高官。

第三，专业的团队。香港在执法方面，香港的廉政公署有 1300 人，比香港 700 多万的人口，就是 5 千老百姓里有一个廉署人。廉政公署有专业的调查队伍、计算机专家、会计师、律师、管理顾问、公关、教育专业人士，廉洁自律且有很强的团队精神。而内地纪委的比例比廉署高一倍，是 2900 多个老百姓里有一个纪委人员，但真正办案的人员太少。要如何建立一支廉洁的队伍？重点要在以下几个方面做出努力，包括合理薪酬、严格招聘制度，包括品格审查、员工培训、严格员工纪律、举报机制、内部调查小组、独立监管制度和合约制等方面。最重要的还是要有效的执法。

第四，有效的反贪法例。首先，法律方面香港和内地差别不大，唯一不同的是内地行贿受贿用财物也算受贿。香港不是，香港用“利益”两个字，“利益”比“财物”广泛得多。你收礼物就可以被抓了，或者我跟你借款 500 万，我答应一年还，但不知道什么时候还，这时候就是收受利益；或者我不收你的财物而让你帮忙付什么费用也算其中；或者聘用承诺或者和约，比如给亲属安排工作；或者服务或优待

（款待除外）。其次，廉署有特别的权利，有法例所赋予的，也有经法庭批准的。最后，廉署有制衡机制。监督分为内外监督两个方面，外部监督有一个叫审查贪污案件委员会，内部监督是独立投诉委员会。独立委员会是香港最喜欢用的制衡制度，即社会上有名望的人士，如大律师、会计师、民间主席、大学教授等人，赋予他们一种权利监督政府不同部门的工作。假设我们在廉署收到举报，如果我们决定调查，那没问题，如果我们不处理，就要交给审查贪污委员会，委员会看到这个就会问你为什么不调查？如果他这样说了就要立案调查。另外，如果有的案件马虎调查，查了一两个月，说调查不下去，这是不允许的，因为我们没做完，如果我们不调查，就要写一个报告交给审查委员会，它要看你的报告，并进行调查。如果他说为什么不去某地调查，我就要听他的，要继续调查，直到他满意为止。我们掌握证据之后并不是直接检控，而要移交律政司，廉政公署和律政司就像内地的公安和检察院的关系，公安办案，检察院起诉。如果律政司不检控，就要交给审查贪污委员会，同时律政司司长会接受委员会质询。所以是三方面来监督廉政公署的办案权。我们还是独立调查，但是我们不调查、或者调查的马虎或者不检控，就要调查委员会来监督，这就是制衡。另外，如果对廉政公署不满意，也可以到这个独立投诉委员会投诉。

公民教育方面主要分为两大部分，一是全民教育，比如公益广告；二是传统教育，针对学校、企业、政府三个方面。学校是从幼稚园开始进行诚信教育，大学、小学、中学都会有反贪讲座。政府方面，每

一个政府人员都有一本书，叫做《行为指南》；如果是管理人员，有一本书，这本书在防贪方面是全方位的。另外，每一个公务员都至少听一次讲座，就像我今天给大家讲的一样，让每一个管理人员也都研究反贪，企业要建立商业道德发展中心，有防贪顾问服务和专业的道德指引。这些都是全方位的教育。香港的公务员行为指南跟内地的公务员行为指南大同小异。但是我们特别重视三方面：第一，利益冲突，利益冲突是指公职人员跟私人利益出现矛盾或发生冲突。第二，接受款待的规定，公务员不应接受过分慷慨、丰厚或频密的款待，应该尽量避免，或者预先获得批准。第三，不得申报投资。我们的防贪怎么做？比如说发现公共建造工程，我们要检讨工地监管程序；如果发现海关走私，要看海关边检的检查程序有没有可以改善加强的；在签发执照制度方面，要审查酒楼、餐厅的发牌程序；政府采购方面，我们要审查医院的采购程序等。我们做了很多，廉政公署的网页上都有，里面有防贪锦囊，可以参考。

第五，公营及私营机构的贪污都要同等重视。廉署不仅要处理在政府部门的贪腐，还要处理私营机构、民间组织，不论大小的贪污。不是说政府不可以贪腐，私营机构就可以贪腐，我们要引领一个健康廉洁的环境。

第六，合作伙伴。就是市民、审计署、申诉专员公署等都可以成为的合作伙伴。

第七，政治决心。

第七，合理资源。

所以总的来说，香港怎么打击贪污？就是三管齐下、成功执法为根基、专业的队伍、有效的法律、合理的资源、合作伙伴、公营及私营机构的贪污同等重视和政治决心八个方面。最后，打击贪污是反贪局的责任吗？不是，是每一个人的责任，你在企业里就是企业责任，在政府部门就是政府责任。

第Ⅱ环节：评论人点评

主持人张楠迪扬：非常感谢郭先生的精彩演讲，正如刚才郭先生介绍的，香港廉政公署的经验非常成熟和全面，其对反贪腐的界定非常清晰，模糊性降到最低，特别注重反贪腐机构的制衡。大家可以看到郭先生举的案例，制度具体的设立非常精巧和微妙。所以这里面有很多可以进一步探讨的问题。下面有请人大国发院副院长聂辉华教授给我们做点评。

评论人聂辉华（人大国发院副院长）：首先非常感谢郭先生来人大国发院做讲座，我们受益匪浅。大多数人和我一样看过很多的香港电影，ICAC（廉政公署）无处不在，今天能近距离聆听香港的前廉署专员郭先生介绍廉政公署的反腐败经验，我感到非常高兴。

接下来，我来谈谈自己的看法。第一，最重要的大家要对反腐败有信心。我们发现其实香港过去的腐败要比内地严重的多，但是香港地区目前的清廉指数在亚洲排行榜上是位居前三的，香港、新加坡、日本是亚洲最清廉的三个地方，所以我们有很大的反腐败改善空间，

我们要有信心。

第二，我们在某些方面可以借鉴廉政公署的经验，要从小处着手，从大处改革，比如廉署的教育进课堂，设立 24 小时的腐败举报热线等都值得学习，而且这些也不难，可以做。

然后，我提出几个问题供大家思考。

第一个是反腐败的突破口到底在哪里？一般腐败发生有三个条件：一是权力，没有权力就没有资格腐败；二是交易，要有个市场；三是腐败之后被处罚的概率比较低。这三个条件同时具备才有了腐败。刚刚讲到惩罚对应执法，惩罚或者执法是否最重要？我有点怀疑。据我了解，乡镇一级的纪委工作很难开展，找朋友托关系的现象非常严重。根据中国传统的血缘和地缘关系特点，我觉得加强腐败的处罚比较困难。我 2014 年在人大国发院发布了一个反腐败研究报告，主要观点是要从源头上管住权力，我们总结为：限制权力是基础，加强监督是关键，提高激励是条件。

第二个是关于制衡机制。香港的制衡机制很好，但内地很难复制，香港地区和内地在司法体系、文化体系方面存在着差异，因此内地要根据情况吸收香港的反腐败经验，当前比较重要的是让制衡成为一种理念，同时加强司法体系的公信力建设。

第三个是怎样能把香港有效的反腐败设计借鉴到内地？这是个重大的课题，因为内地的情况跟香港的情况有很多不同。

第Ⅲ环节：互动问答

问题一：香港公务员是不是高薪养廉的模式，公务员待遇怎样？据我了解目前内地基层干部的待遇是比较低的，我想问一下香港的怎么样？

郭文纬：根据我们的经验，怎么样高薪都是有贪腐的。薪酬方面，我认为公务员可以分三个部分：第一部分是基层的前线官员，这部分官员一定要保证薪酬，至少要让其可以应付基本的生活家庭开支，这个非常重要。在柬埔寨、越南等国家，交警和公安每天早上都会找各种理由要人家钱，因为他的薪金根本不够买奶粉，所以没办法只能贪腐。这部分官员我们必须重视，他们对社会安定的影响可能要大于那些大贪官，所以基层的前线官员应该要保证其足够的薪水。

第二个部分是中层官员，中层官员的薪酬要跟企业做一个比较，只有这样才可以吸收优秀人才加入政府，因为如果企业的薪酬要比政府高很多，那么人们肯定都想去企业，剩下的一部分才会去政府，这样不好。

第三个部分是高层的官员，这个暂时没有办法，也很难跟企业比较。

所以从以上三个方面看，我觉得高薪不一定能养廉，需要分不同的情况来看。

问题二：我们看到廉政公署在整治受贿方面有很多经验，但是民众的行贿行为如何克服呢？

郭文纬：行贿方面，廉署在一开始做法律的时候，里面已经写的很清楚，行贿受贿同样惩罚，行贿也是违法的，也要坐牢，受贿最高判处 7 年，行贿也是 7 年。之前有一个案件引起了很多的争论。内地一名大学生去香港读书，然后考试的时候对教授说，担心自己毕不了业，回不去内地，希望他帮帮忙，但教授秉公办事了，那个人就拿了一、两万块放在教授的桌子上就走了。最后这个大学生被我们抓了，被判行贿罪。这个很有启发性，就是要建立这种文化，行贿也是不好的，也是违法的行为。

问题三：在人才方面，廉政公署如何来激励职员呢？是不是正在裁员？主动辞职的多吗？

郭文纬：应该不是裁员，每一年都会多一点，我退休的时候 1200 人，现在 1300 多人。廉政公署跟其它政府部门有点不同，是长期聘用制，一开始工作的时候有一种薪酬，相对少一些，然后工作满意的话就会签另一份合约，薪酬会高一些，就这样有很多阶段的。廉政公署在人才方面还是比较有弹性的。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 **http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425**