發佈：2011-02-10, 週四 18:08
點擊數：9747

追求廉潔、公義和民主等普世價值是全球很多國家的共同目標。一個社會制度是否廉潔，直接影響人民的福祉。貪腐為人類帶來的禍害，在很多地方已有深切的討論和共識。於2003年通過的《聯合國反腐敗公約》的前言，對貪腐有以下的詮釋：

「腐敗是一種隱患，對社會造成廣泛的腐蝕性影響。腐敗損害民主和法治，導致侵犯人權，扭曲市場，破壞生活品質，並且允許有組織犯罪、恐怖主義和其他對人類安全的威脅氾濫。所有國家--大國和小國，富國和窮國--都存在這一邪惡的現象，但是在發展中世界，腐敗的影響最具破壞性。腐敗對窮人造成更大的傷害，因為腐敗轉移本來用於發展的資金，破壞政府提供基本服務的能力，助長不平等和不公正現象，以及阻礙外國投資和援助。腐敗是經濟表現不佳的主要因素，並且是減貧和發展的主要障礙。」

雖然越來越多人明白貪腐的禍害，但不少國家和地區仍然未能成功擺脫貪腐，改善人民的生活。一些香港人認為雖然台灣已有民主政制，但選舉舞弊和政治、司法人員的貪污、政治獻金等醜聞不斷發生，令人覺得台灣的政治制度仍然未能擺脫貪腐的陰影。關注全球反貪腐的「透明國際」(Transparency International) 於2010年發表全球腐敗指數報告，評定台灣在全球180個國家和地區政治家及公務員的廉政度排名33，低於很多民主國家，亦低於尚未有民主政制、排名第13的香港。

台灣既然已成功爭取到民主制度，便應全力以赴處理貪腐問題。對很多熱愛台灣的人來說，貪腐問題是台灣的切膚之痛，更會蠶食甚至摧毀民主政制。台灣前總統陳水扁因貪腐罪而被判刑17年半令國際社會嘩然。十一月台灣剛舉行五都選舉，國民兩黨拼鬥激烈，在投票日爆發槍擊案，國民黨榮譽主席連戰之子連勝文為該黨新北市議員候選人陳鴻源站台時被槍擊，幸無生命危險。初步判斷，是地下賭博集團買兇殺人，挽救藍營選情，爭取一夕翻盤，搶救黑社會數以百億計的巨大利益。事情真相會否水落石出，很難預料，但槍擊案似乎肯定與貪腐有關，為台灣的民主和法治蒙上多一層血腥陰影。

香港在上世紀六、七十年代經歷過同樣的問題。香港的反貪腐工作能取得成功，有賴廉政公署、獨立的司法機構、市民尊重法治和不斷的公民教育，這些努力都值得台灣人民參考。四、五十年前的香港是由英國殖民地政府管治，施政缺乏民選議會監督，公民社會發展只在萌芽階段，市民的社會及政治參與處處受阻。台灣現已全面落實民主政制、公民社會百花爭鳴，傳媒及市民均全力監督政府。為了深化民主政制，台灣應加強人民對法治的觀念，確保有獨立的司法制度和一個獨立和有實質權力的肅貪倡廉機構，令台灣走上廉政之路。本文章將嘗試分析香港的廉政架構及其成立背景，道出香港廉政之精要，給台灣讀者參考。

1960 - 1970年代，香港社會面對急遽轉變，製造業帶動經濟增長，人口膨脹，社會高速發展。不少社會資源，如教育、住屋、醫療等基本公共服務均追不上市民的需求。這環境孕育出貪污的歪風，人民為了生活，不得不向公職人員行賄，如提供「茶錢」、「黑錢」，以獲得基本的公共服務。當時，行賄及受賄等行為極為普遍，市民無奈地接受貪污為日常生活的一部分。

貪污腐敗的風氣嚴重影響市民的生活，無論是輪候公共房屋、申請入學，甚至使用緊急消防和救護服務，很多時都需要賄賂公職人員才能獲得服務，火警時，消防員要市民先付錢才開喉救火。執法部門的貪風尤其嚴重，警察包庇黃、賭、獨等有組織犯罪集團，社會秩序受到破壞，政府更束手無策。後來，市民對官員的貪腐行為忍無可忍，公開討論並譴責，社會上凝聚了強大的輿論壓力。最後，一名外籍總警司葛柏的貪污案更將民怨提升到沸點。



Phoca PDF

廉政公署是於1974年成立，當時幾乎沒有人相信貪腐問題會因此而得到解決。雖然廉政公署（廉署）是一個政府部門，但它是直接向港英總督麥理浩爵士負責，更被賦予廣泛的權力，處理警隊內有組織的貪污罪行。因為廉署的調查牽連甚廣，令警隊內人心惶惶，警員極度不滿，於1977年爆發嚴重的警廉衝突。最後，麥理浩頒布特赦令，對於1977前所犯的貪腐罪行，一律不予追究，警廉衝突才告平息。

廉署的成立，為香港帶來徹底的改變，由一個飽受貪污肆虐的地區，變成一個受國際認可的廉潔城市。廉署更盡力令廉政的文化深入社區。有學者指出，台灣現在開始發展廉政體系，可以借鏡香港的經驗。

廉署每年支出約8億港元，編制約1,300人員，是一個完全獨立於警務處、政府行政機關（公務員及政治問責官員）、立法機關和司法機構的部門。在架構上，廉署直接向香港特別行政區的首長（行政長官）負責，及定期向其內閣（行政會議）匯報。廉署的運作由廉政專員帶領，獨立自主，但其權力是受立法會及司法機關制衡。香港的立法機關（立法會）可透過修改法例，改變或撤銷廉署的權力，並可要求廉政專員出席立法會會議，回答問題。香港有獨立的司法機關，法例規定，在法院的監督下，廉署在行使某些權力之前，必須先獲得法院准許。廉署亦須研究法院就其調查工作所提出的意見或批評，檢討執法程序，確保權力不被濫用。

廉署是按《廉政公署條例》成立，是一個具法律地位的機構。條例訂明廉政專員的職責，廉署的調查權力，處理受疑人的程序及如何處置與罪行有關連的財產。條例賦予廉署逮捕、扣留、搜查與檢取證物的權力，及與其他執法機構相同的權力。

法例規定廉署有兩大任務。第一：防止公務員、公共機構及私營機構僱員涉及賄賂和貪污罪行。另一法例《防止賄賂條例》授予廉署調查權力，以查證企圖利用迂迴手法掩飾的財務交易和揭露貪污份子所隱藏的資產。廉署的權力包括查閱受疑人的銀行帳目、扣留及審查商務和私人文件，及要求受疑人提供其資產、收入及支出的詳細資料。第二：確保各級議會的公共選舉得以公平、公開和誠實地進行，防止舞弊及非法行為，有關選舉的舞弊及非法行為及罰則均列在《選舉(舞弊及非法行為)條例》。

為了打擊貪腐的機構，廉署是有一個「三管齊下」的策略，結合執法、防貪和社區教育，全方位打擊貪腐。在這策略下，廉署有三個部門：執行處負責調查貪腐罪行；防止貪污處負責檢視政府公共部門的系統及運作程序，指出有機會出現貪腐的地方及提供意見；社區關係處負責教育公眾，道出貪腐的禍害，及爭取公眾支持廉政的工作，教育市民「密密實實，舉報貪污」。

廉署之所以成功，有以下幾點因素：

第一是有效執法。廉署採取上述的「三管齊下」策略，三管是同樣重要的。有學者認為，廉署每年將其75%的資源放在執法工作上，實際上是執法主導的，但亦理應如此，因為任何能成功打擊貪腐的機構均需由有效執法開始，鎖定主要打擊目標，才能向公眾展示政府事有不惜代價打擊貪腐的決心和可以展現反貪部門工作的成效，否則公眾便難有動力舉報貪污罪案。而成功的執法個案更會為防貪的公眾教育提供基礎，更對公職人員起阻嚇作用。當然，有效執法的前提，是法律賦予廉署超然及獨立的地位和實質的調查權力，和一個公平、公正的司法機構，平衡廉署的極大權力，防止濫權。

第二是公眾教育及公眾支持。反貪腐工作不能單靠執法，亦要著重教育。台灣當局決定在法務部下成立一個廉政署，評論將焦點放在其組織及權力上，而甚少討論其公民教育的功能。香港的廉政文化能深入社區並內化成為市民的道德價值，廉署的反貪教育及爭取社會支持至為關鍵


Phoca PDF

。這些工作包括恆常在媒體播放反貪腐的教育節目、向公眾交代執法個案及背後理據、於學校進行反貪教育及推廣、為不同界別及行業訂下防貪程序的最佳標準、實務指引等。廉署曾多次與免費電視台合作，製作「廉政行動」系列電視劇集，宣傳反貪工作，劇集亦頗為成功，更令市民留下深刻印象。

第三是法律配套。香港具有多項不同的反貪腐法律。以罪行而言，除了一般的賄賂罪行，香港更有法例禁止公務員收受饋贈、貸款、費用、報酬或佣金，其形式為金錢、任何有價證券或任何種類的其他財產或財產權益，除非獲特別准許。此外，行政長官或任何公務員均不許維持高於與其公職薪俸相稱的生活水準，或管有與其公職薪俸不相稱的金錢資源或財產，除非他能向法院作出圓滿解釋，否則即屬犯罪。

這「要求公務員向法庭證明自己的清白」的做法，是非常嚴苛的法律，因為香港是奉行普通法，其中一個最重要的概念是無罪假定。當一個疑犯被當局拘捕，控方是有責任提出證據，在法院證明該疑犯有罪，否則他會被無罪釋放。所以，這「要求公務員向法庭證明自己的清白」的做法是有違無罪假定的概念，但為了打擊貪腐，市民大眾接受這做法。此外，上文亦已指出，廉署除具一般執法機構的調查權力外，更獲授權查閱受疑人銀行帳目、扣留及審查商務和私人文件，及要求受疑人提供其資產、收入及支出的詳細資料等。廉署除了可針對公營部門的貪腐行為進行調查外，更可調查私營機構。廉署以上的權力，全部均訂明在《廉政公署條例》、《防止賄賂條例》及《選舉(舞弊及非法行為)條例》。

第四是獨立的司法機構。法院的公平、公正及中立是廉署能就貪腐個案提出起訴的重要基礎。司法獨立是政治制度能夠良好運作的主要元素，亦是保障人權自由的後盾。市民要養成尊重法律的觀念，不能有法不依，視法律如無物。沒有獨立的司法機關便無法確保法律能得以公平及公正地執行。司法獨立涉及法官能否不受立法或行政機關或來自商界的壓力而影響他們如何審理案件，香港承傳了英國司法制度的優良傳統，法院完全獨立於行政和立法機關。法院的運作、法官編制及薪酬均與公務員制度分開處理，而法官薪酬的增減亦受一個諮詢機構 - 司法人員薪俸及服務條件常務委員會 - 的嚴格審核。香港的普通法規定，若法官在處理的案件中與訴訟雙方或證人等有任何關係而令裁決可能出現偏頗，或法官在裁判結果中可能有經濟利益，該法官的聆訊資格便被取消。法官行為指引亦規定，法官不應以其司法職位，尋求個人利益，亦不應擔任商業公司的董事職位，並需自我約束，盡量不出席敏感的社交場合。香港法院的聲譽和地位崇高，受到廣大市民的尊敬。香港大學的民意調查顯示，相比政府的行政和立法機關，司法機關的受支持度多年來皆是最高的。

打擊貪腐的工作沒有萬應靈丹。香港廉署的經驗告訴我們，沒有一個單一的方法能有效打擊貪腐。肅貪倡廉的工作需要一個完善及具策略性的方針，並需要雷厲風行地實行。台灣在法務部下成立一個廉政署的建議，台灣當局可能應從外到內，就台灣的政治、經濟、社會及法律等因素，作全面的審視，查找反貪問題癥結所在，然後才制定處理方法。例如，在很多貪腐問題嚴重的國家，反貪部門的工作沒有成效是因為最高領導人對反貪腐的意志不足；貪腐問題涉及太多政府和商界的高層；反貪部門缺乏足夠的資源及調查權力，或調查程序受制於行政機關；對付反貪腐罪行的法律配套不足（例如沒有專門針對洗黑錢的罪行等）；司法及執法人員的薪酬偏低，容易被賄賂；沒有足夠的社會凝聚力關注反貪工作；缺乏合作單位及外國聯繫，共同打擊境外貪污罪行及未能追蹤貪污財產等。

台灣成立反貪腐執法部門肅貪倡廉，政府必須立定決心，大刀闊斧，不能畏首畏尾。首先，執法部門必須有足夠的資源。只有七百萬人的香港尚且需要每年給廉署8億港元及聘請1,300人員，以台灣的面積、人口和政治的複雜性，投入的資源實不能少。第二，反貪部門必須只向最高的領導人負責，並在人事、財政及運作上完全獨立於其他政府部門，並具備足夠的權力，如查閱


Phoca PDF

發佈：2011-02-10, 週四 18:08
點擊數：9747

銀行帳目、扣留及審查商務和私人文件，及要求受疑人提供其資產、收入及支出的詳細資料等權力。第三，反貪部門必須專注反貪的執法工作，在法律上清楚訂定其執法範圍及界線（如公務員收受利益、選舉舞弊等，及是否有權針對公營及私營部門執法）。第四，反貪執法部門必須同時負責社會教育及爭取公眾支持的工作，以深化反貪腐的意識。

最後，若市民不尊重法治和沒有一個獨立而廉潔的司法機構，即使成立反貪部門也是徒然。建立獨立而廉潔的司法傳統需透過司法的改革，從法官的委任、罷免及薪酬訂定的機制、法官的行為指引等多方面檢討，讓司法人員在公眾心目中建立公正、中立及廉潔的形象。司法獨立及法治傳統，並不是一朝一夕可建立的。

以上有關香港廉政公署的資料是供台灣人民參考。願有一天，台灣不單是全世界華人社會中最民主的地方，也是最廉潔的地方。

作者劉慧卿為民主黨立法會議員
（本文僅代表作者各人意見，不代表本智庫立場）



Phoca PDF