

移風易俗： 香港廉政公署私部門治貪的經驗回顧

蘇偉業*

投稿日期：2021年04月18日；修改日期：2021年05月02日；通過日期：
2021年05月14日

*國立政治大學公共行政學系教授兼系主任；通訊作者；bennisso@nccu.edu.tw

摘要

國人一般將貪污僅視為公部門內或公／私部門之間產生的腐敗問題，其實貪污源於社會之腐敗風氣及陋習。香港作為亞洲反貪的標竿，其廉政公署在一九七〇年代建立時就將公私部門皆納入反貪的焦點。自一九八〇年代始，私部門的肅貪工作更是最大宗。本文回顧香港廉政公署對私部門的治貪工作，並強調反貪問題的根本是扭轉社會風俗習慣及民眾對貪污的觀念。經過四十多年的治貪努力，香港所建立的不僅是廉潔政府，更是廉潔社會，並達到移風易俗的效果，使香港過去成為國際投資的中心。我國若要進一步提升自身的國際經濟地位，香港的私部門治貪經驗是不容忽視。

關鍵字：私部門貪污、香港廉政公署、廉潔社會、公平競爭

壹、前言

香港在殖民地時代一項為人所稱頌的德政就是在一九七四年成立廉政公署。香港的反貪成就不僅奠基了這國際都會的廉潔形象，其經驗更成為國際反貪工作的學習典範（Davis, 2009）。我國二〇〇九年修訂《貪污治罪條例》新增第六條之一的財產來源不明罪，正是參考香港《防止賄賂條例》第十條「來歷不明財產的管有」條款，俗稱「財富與官職收入不相稱罪」，其推翻無罪推定的一般法律原則，由嫌犯舉證自己無罪，以此來破解行賄雙方相互庇護，無法舉證起訴之難題。這做法是全球反貪法律之首創，為各國後來普遍採納。

而香港廉政公署之獨立反貪部門模式，也為各國所參考。我國在二〇一一年成立的法務部廉政署某程度也是模仿香港的廉政公署，成為政府決心打擊貪污的重要象徵。

縱然有上述與香港趨同之發展，我國與香港的反貪工作取向仍有一項根本性之差異，就是我國《貪污治罪條例》僅針對公部門或公務員之貪污行為，而香港的反貪則涵蓋公私部門。《防止賄賂條例》第九條「代理人貪污交易」條款就是針對私部門的。該條款所列的犯罪行為有三項：

- 1.代理人在未經主事人許可下向別人索取或接受任何利益，而使代理人處理主事人業務時作為或不作為、或對任何人予以優待或虧待；
2. 任何人向代理人提供任何利益，促使代理人作出前項行為；
3. 代理人在收據、帳目或與主事人有利害關係的其他文件中，載有虛假、錯誤或欠妥的陳述，意圖欺騙誤導主事人。¹

¹ 原條文可參閱電子版香港法例：https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap201!zh-Hant-HK?xid=ID_1438402825079_001

以上所指的代理人在私人機構或企業就是指僱員；而主事人就是指僱主。簡單而言，企業外部人士（主要是跟企業有業務往來的客戶）或企業僱員企圖因利益收授，或僱員在企業文件上造假，損害企業利益，就構成貪污罪行。

我們通常將貪污侷限在公部門內部或公／私部門之間互動產生損害公共利益之行為，不會將純粹私部門內以同樣方式損害組織／老闆／股東利益的行為視為貪污。然而，若將貪污行為視為一種社會現象來看，公私部門並沒有差別，甚至公部門貪污問題的根源就是來自社會或私部門，所以杜絕私部門的腐敗才是反貪的根本。就此，本文將會回顧香港廉政公署針對私部門的治貪工作，從而指出香港的肅貪倡廉運動不止於建立「廉潔政府」，更是要建立「廉潔社會」作為最終目標。

貳、公部門與私部門貪腐的關係

日常討論貪污或貪腐時，的確是以公部門相關或官員行為作為主要標的。根據國際透明組織（Transparency International）之定義，貪腐（corruption）是指濫用所授予之權力於私人所得（abuse of entrusted power for private gain）。雖然這定義沒有專指公部門，但在具體所列貪腐行為上，皆與公部門有關，包括：1)公務員索取金錢或恩惠以換取服務；2)政治家誤用公帑或將公職或公共合約給予贊助者、朋友、家人；3)公司向官員行賄以獲取優渥交易。²

但亞洲開發銀行（Asian Development Bank）卻認為國際透明組織之定義並沒有適當地涵蓋私部門的貪腐，所以其將貪腐定義為：誤用公私職權於私人所得（misuse of public or private office for personal gain），具體行為指，公私部門員工透過誤用其職權，不當或不法地自我圖利，或圖利親近的人，或誘使他人作如此舉動（Asian Development Bank, 1998: 1, 9-10）。

² 參看國際透明組織網址：<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

縱然有上述更為廣泛涵蓋性之定義，但學術研究和民眾對貪腐關注點仍多集中在跟公務或官員有關的貪腐行為。但香港反貪倡廉工作從一開始就針對社會文化層面著手。在成立廉政公署前，香港是一個貪污氾濫的殖民地。英國與殖民地政府一直有意圖打擊貪污問題，但在一九七〇年代前都不太成功。而在診斷貪污問題上，英國人一直認為貪污與華人文化陋習有關。一九六〇年英國國會議員霍頓（Ernest Thornton）訪問香港，實地瞭解香港的貪污問題，回英後在國會提出相關質詢。當時的香港總督柏立基（Robert Black）的回應是文化差異問題，把問題歸咎為香港本地社會喜歡送禮之陋習，認為在商業社會中，以送禮或以金錢打賞「中間人」去處理問題是一種正常不過的做法，那麼以同樣方法去與政府公務員打交道也變成合理了。柏立基指出，縱然政府不止一次地向商界領袖說明這些饋贈、打賞做法會有不良後果，但民眾似乎並不抗拒這習慣（葉健民，2014：45）。

縱然以上的指控是帶有文化上的歧視，但無可否認的是，社會大眾的日常習慣的而且確會滲透到政府部門內，民眾不見得有強烈公私領域之區分。正如研究貪腐問題的學者 Rose-Ackerman（1999）指出，對很多社會而言，公私角色的區分並不清晰，甚至對很多人來說是意義不大的。而當送禮在這些社會中的私部門十分普遍，並被稱許時，以及當他們認為將公司工作或合約給朋友或有關係的人是自然不過的話，這似乎就沒有理由不將這做法帶進公領域。由此，我們不難理解為何商界行賄政府官員那麼普遍，因為他們可能習慣利用金錢或不正當手段來處理所有商業糾紛。對他們而言，用錢能解決的問題當然就用錢來解決，與政府有關的也不例外。

若果貪腐是一種社會問題的話，反貪重點就不應僅放在官員身上，而是更根本地放在整個社會，包括私人企業。我們不僅要求官員廉潔，對一般老百姓亦然。而在商業行為上，老闆經營事業也要有正當的操守，生財有道。商業經營也要在既定規則範圍內進行公平競爭；企業僱員也要將公司視為公家機關一樣，不能濫用職權，將公司的資源視為「公帑」。在當代企業股份上市化下，企業本身也變得具公

共性，企業經營者再不是傳統的獨資老闆，其更像是「代理人」，也存在「道德危機」(moral hazard)問題。

香港的肅貪倡廉運動從一開始就秉持上述的觀念，不分公私領域地全面推動改革，並被認為達至「移風易俗」的效果(葉健民，2014；白韞六，2014)。大部分香港市民對貪污行為達到「零容忍」之水準(詳見下文)，且市民也頗願意舉報貪污行為，不會對揭弊之舉有所猶豫(Gong & Xiao, 2017)。

參、香港廉政公署對私部門的肅貪與防貪

香港在設立廉政公署時，就訂立所謂「三管齊下」的治貪策略，即執法、預防及教育，並成立三個部門來履行這策略：執行處、防止貪污處及社區關係處。執行處負責肅貪工作；而防止貪污處主要是協助政府部門及私營機構在運作上堵塞貪污漏洞；而社區關係處則透過社區、學校及媒體宣傳反貪意識。「三管齊下」策略的目的是要使市民「不敢貪」、「不能貪」及「不想貪」(張俊峰，2010)。

就肅貪上，在廉政公署成立之初，肅貪工作主要是針對政府部門為主，特別是警隊。但自一九八〇年代初起，由於中英談判香港前途問題，導致出現經濟不安的情緒，同時浮現一些銀行金融詐騙犯罪。對私營機構貪污舉報開始超越對公部門的舉報(Hui, 2014)。自此，純粹私營機構貪污遭起訴的人數一直超越政府、公共機構及公私部門聯繫的貪污人數。近十年皆在六至八成多之比例，可見私部門的肅貪在香港反貪工作之重要性(參看圖1)。

商業機構常出現貪污個案是員工索取及收受非法回佣(即回扣)與商業詐騙。其中最為轟動的是一九八〇年代的上市公司佳寧集團詐騙案，其涉及跨國賄賂以獲取馬來西亞國營裕民銀行的不合理的龐大貸款。一九八五年經馬來西亞方面的舉報，廉政公署成立專案組調查。由於案情複雜，加上多位涉案罪犯不在香港，需要國際引渡回港受審，全案花了十七年在二〇〇一年才正式結案，該案涉及有問題貸

款達 66 億港元（張俊峰，2010）。

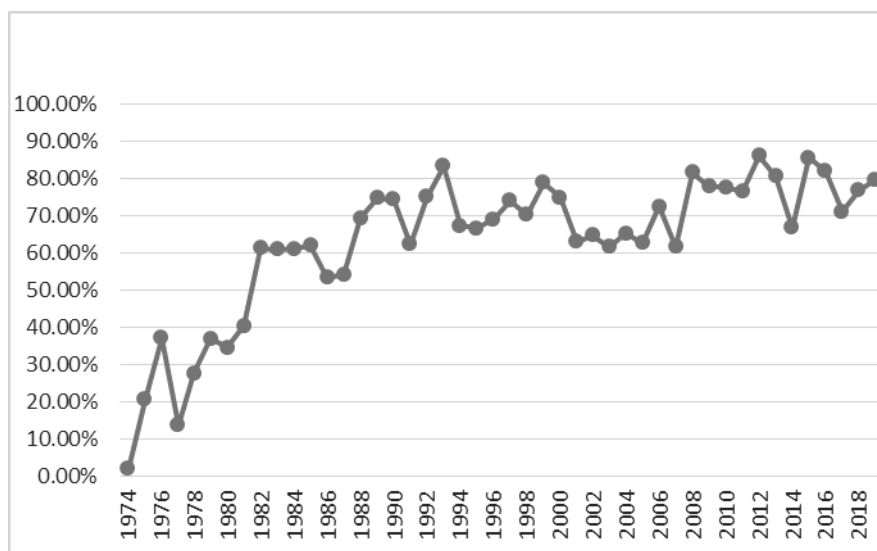


圖 1 香港歷年因私營機構貪污被起訴人數占所有因貪污被起訴人數之比例

資料來源：整理自香港廉政公署歷年年報：

<https://www.icac.org.hk/tc/about/report/annual/index.html>

在防止貪污方面，防止貪污處被賦予責任審查政府部門及公共機構的工作程序，若發現任何可能會助長貪污行為的程序問題，會向首長提出修正建議。而針對私部門，則會在因應私營機構要求下，就消除貪污方法給予指導、建議及協助。防止貪污處特設「私營機構顧問組」，提供防貪顧問服務。

具體上，防止貪污處會提供私營機構員工防貪培訓，也會主動接觸商會及一些專業團體，向他們提供防貪服務，以強化其會員的誠信及防貪能力。實際做法包括舉辦防貪專題講座，於學會月刊和網站刊登防貪專題文章及網上防貪資源，以及檢討學會的專業守則。此外，防止貪污處也會協助上市公司建立及檢視防貪管理系統和加強披露反貪資訊，以符合香港交易及結算所有限公司實施的披露規定。

社會關係處則負責反貪觀念教育工作，於一九九五年與本地商會共同成立「香港道德發展中心」（二〇一五年更名為「香港商業道德發展中心」），致力推廣商業道德，維持公平營商環境。中心會為各行各業、上市公司及初創企業推動誠信計畫。計畫會透過培訓、講座及研討會，協助企業建立誠信營商文化。

社區關係處也負責對一般市民推廣廉潔反貪觀念。其在觀念推廣上一直並非側重于行賄索賄行為或舉報貪污上，而是強調貪污會有礙公平社會之建立。例如一九八二年的一則電視宣傳短片便被腐蝕的蘋果為題，強調社會成果是大家的共同努力得來，但貪污會腐蝕社會的成果，包庇罪惡，破壞公平，損害工商業發展，吞噬我們辛苦得來的成果，社會會變成如腐爛的蘋果一樣（參看圖 2）。此外，觀念教育也著重反貪與社會道德的關係。一九九五年另一則宣傳短片則以「指鹿為馬」故事為題，強調若市民不重視真理，讓貪污行為成為生活習慣之一部分，受害的會是下一代。宣傳片在開始時投影一頭鹿身體各部位的照片，並有一把聲音不斷重複說照片內的動物是馬。最後投影一整頭鹿的照片，並由一把兒童聲音說牠是一頭馬（參看圖 3）。所以廉政公署在反貪宣傳上，並非僅針對公務相關涉及公共財或執法的貪污問題，而是擴及整體社會運作的公平性及社會道德，試圖將廉潔性落實到市民日常生活中。



圖 2 一九八二年香港廉政公署倡廉宣傳短片「蘋果篇」之截圖
資料來源：https://www.youtube.com/watch?v=zgpe215uC_0



圖 3 一九九五年香港廉政公署倡廉宣傳短片「指鹿為馬篇」之截圖
資料來源：<https://www.youtube.com/watch?v=DYgYP9mVPkk>

香港廉政公署在近二十年肅貪倡廉運動中，更強調「零容忍」政策。強調不論貪污案情嚴重程度，皆不能容忍。有趣的案例如香港導演王家衛在拍攝電影時，一位娛樂記者為了進入拍攝現場拍照，給了門衛 300 港元，結果被判入獄 3 個月。二〇〇九年，一位從中國大陸去香港定居婦女在被分配了一個公共房屋單位後，寫信給房屋署的一名助理文書主任表示感謝，並在信封裡夾了一張 100 元的港幣，給他來「買水果吃」，以答謝這位主任，結果也被判入獄 3 個月（人民網，2012）。

廉政公署每年都會對市民進行民意調查，瞭解市民對貪污問題的態度及對廉政公署的工作表現看法。自二〇〇一年起，調查更加入市民對貪污容忍度之項目，以 0 分（代表完全不可以容忍貪污）至 10 分（代表完全可以容忍貪污）的評分方法測量。這調查項目在二〇〇一～二〇〇九年是對政府與工商界貪污分開表達看法。縱然市民一般對工商界的貪污容忍度較高，但絕大部分年份平均值都處於 2 之下。整體上，市民對貪污容忍度是有不斷下降之趨勢（參看圖 4）。最近三年的調查中（2018～2020），超過八成多的受訪市民更是填答 0 容忍度。願意舉報貪污者也達 81%（廉政公署，2021）。

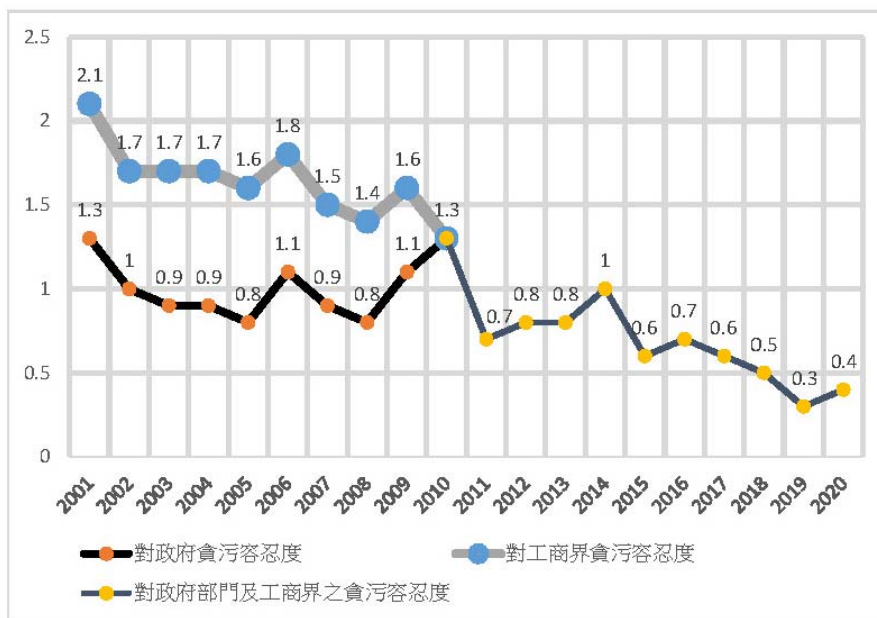


圖 4 香港市民對政府部門及工商界之貪污容忍度

資料來源：整理自香港廉政公署歷年年報：

<https://www.icac.org.hk/tc/about/report/annual/index.html>

調查也會測試市民對一些具體不當行為的反應，瞭解他們對這些行為的可接受程度，及是否認為違法。一些針對私部門的不當行為，八至九成市民都表示負面反應，與公務不當行為相差不多，甚至比涉及公職選舉候選人不公平操作更負面（非賄選）（參看表 1）。整體上，廉政公署的反貪觀念教育成效是卓越的，更重要的是市民對貪污之嫌惡，是不太區隔公私域領的，所以是一種移風易俗社會改革。

表 1 二〇二〇年香港廉政公署民意調查貪污情境題反應結果

情境行為 (樣本數目： 1530)	接受程度				行為是否違法		
	可以 接受	視乎 情況 而定	不可以 接受	不知道 ／沒有 意見	是	否	不知道 ／沒有 意見
(一) 公務員知道部門就某工程項目招標，向由親戚經營的承判商提供內部資料，協助其投標。	0.4%	0.1%	98.4%	1.2%	96.2%	1.1%	2.8%
(二) 清潔公司（或地盤）管工收受求職者餽贈的金錢，以協助他們獲公司聘任為工人。	0.7%	0.2%	97.2%	1.8%	93.2%	3.1%	3.7%
(三) 公司職員以高於實際支出的金額，向公司申領公事應酬支出。	1.1%	2.0%	94.9%	2.1%	86.9%	5.1%	8.0%
(四) 區議會選舉候選人 在選舉日，提供免費車輛服務，接載區內選民到票站投票時，請區內選民投他一票。	7.1%	1.5%	87.1%	4.3%	75.9%	13.3%	10.8%

資料來源：整理自香港廉政公署歷年年報：

<https://www.icac.org.hk/tc/about/report/annual/index.html>

肆、反思及對臺灣的啟示

臺灣已民主化三十多年，除了政治，社會經濟發展各方面已顯見進步，但並不諱言，社會運作仍充滿著陋習，生活常遇到非明文、因人而異的不確定性潛規則。人們可以透過具影響力的人或關係操作問題，以達至意欲的結果。這正是滋生腐敗的溫床，也導致社會不公

平。然而，政府一向並不重視這種腐敗現象，將廉潔的要求只加諸官員或公職人員身上。百姓也習慣要求官員有較高之德行，造成嚴以律人，寬以待己。當公務員面對腐敗風險時（如民眾送禮），只將處理負擔加諸於公務員身上，而沒有改變民眾觀念行為，以降低腐敗風險。延伸而言，腐敗問題根源實在於大部分民眾的工作及生活場域——私部門。

直至 2018 年聯合國反貪腐公約首次國家報告國際審查會議公布「臺灣的反貪腐改革」，提出要注意私部門貪腐問題後，政府才開始關注這議題，法務部才啟動相關發展企業誠信措施，規劃未來制定私部門操守標準、防止利益衝突、增進透明度等要求，並將正在研擬的「揭弊者保護法」擴大適用於私部門揭弊。³ 但就私部門貪腐，臺灣仍有很多尚待解決之問題。在法律上，臺灣尚欠商業賄賂法律之設置，背信罪與特別背信罪以企業遭受實際損失為前提，不足以阻嚇商業往來中賄賂與舞弊行為，導致不少商業回扣案件不能入罪（王煦棋、王雲澤，2019）。更重要的是，民眾不見得將上述商業不當行為視為貪污，起碼不會將私部門的貪腐等同公部門的貪腐。而揭弊者常遭受組織內歧視或不公平對待，這不僅無法鼓勵揭弊行為，且反映組織是非價值混亂，縱容不當行為。

本文所介紹的香港經驗正揭示肅貪防貪不應止於公部門。香港的肅貪倡廉是一種全方位的社會改革，反貪觀念是鑲嵌在社會中（Gong & Xiao, 2017）。超過四十五年的治貪變革對香港社會產生極大的正面影響。過去能夠吸引那麼多國外投資，正是因為香港的商業規則明確，透明度高，可預期性高，任何投資者皆處於一個相同的公平競爭環境（level playing field）。為了使臺灣經濟發展能更進一步，吸引投資，我們也應建立如此的公平競爭環境，提升工商業運作廉潔是其中一步；而為了提升臺灣社會之進步，廉潔社會的建立也是不容忽視。

³ 參看法務部廉政署新聞稿：

<https://www.aac.moj.gov.tw/6398/6518/837478/837479/837511/post>

參考文獻

中文部分：

人民網（2012）。香港對腐敗「零容忍」 貪污 1 元也要處理。

<http://hm.people.com.cn/n/2012/0627/c42272-18387904.html>

王煦棋、王雲澤（2019）。防治商業賄賂保護法益比較與我國立法建議。「財金法學研究」，2（1），頁 1-28。

白韞六（2014）。移風易俗四十載 肅貪倡廉迎未來。

https://www.icac.org.hk/icac/c_online/tc/2015_03/index.html

張俊峰（2010）。「廉政公署啟示錄」。香港：三聯書店。

葉健民（2014）。「靜默革命：香港廉政百年共業」。香港：中華書局。

廉政公署（2021）。「2020 年廉政公署周年民意調查報告摘要」。

https://www.icac.org.hk/filemanager/tc/content_176/survey2020.pdf

英文部分：

Davis, Howard (2009), “Ethics and Standards of Conduct.” In Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.) *Public Management and Governance (2nd ed.)*, pp. 311-325. Oxon: Routledge.

Gong, Ting & Xiao, Hanyu (2017), “Socially Embedded Anti-corruption Governance: Evidence from Hong Kong.” *Public Administration and Development*, 37(3), pp. 176-190.

Hui, Wing-Chi (2014), “Combating Corruption: The Hong Kong Experience.” *Tsinghua China Law Review*, 6(2), pp. 239-256.

Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.