

# 香港廉政制度體系建設：基本框架及經驗

段龍飛、任建明\*

從 1974 年 2 月 15 日廉政公署成立時算起，香港大約只用了 10 年的時間就實現了其從嚴重腐敗到高度廉潔的轉變。而後，在 20 多年的時間裏，香港基本上都維持了這種高度廉潔的局面。從透明國際 (Transparency International) 近年來的廉潔指數來看，香港長時間都穩定在世界的前 15 名左右，在亞洲，其與新加坡共同構成了最為廉潔的兩個樣板。那麼，是甚麼原因促使香港能夠在短時間內實現從普遍腐敗到高度廉潔的逆轉呢？又是甚麼原因導致香港能夠長時期維持廉潔的局面呢？無庸置疑，香港的廉政制度建設在這個過程中起到了關鍵性的作用。“但是，建立一個良性循環說起來容易做起來難。必須要改變古老的傳統和訓練的影響，而這個轉變過程顯然即使不要幾代人，也得一代人的時間來完成”。<sup>1</sup> 可以說，正是通過不斷地完善和健全各種廉政制度，香港才能夠長期維持廉潔政府的局面。本文正試圖從香港這一從腐敗到廉潔的“逆轉”着手，具體分析香港在實現廉潔過程中的各項制度創新，進而為其它國家和地區的廉政制度建設提供必要的經驗借鑒。

## 一、香港廉政制度體系建設的歷程

針對腐敗現象，每一時期的香港當局都制定出了一系列打擊腐敗的策略，但是它們在反腐敗成效上卻有着很大的差別。從香港廉政制度建設的歷程來看，可以根據其反腐敗的成效將其歷程劃分為三個階段：

### (一) 1974 年 2 月廉政公署成立之前的普遍腐敗時期

早在 19 世紀 40 年代，就有過香港首任裁判司、警察總監威廉堅被控貪污受賄案。19 世紀末，港英政

府就出台過懲治行賄和受賄的《懲罰不端行為條例》，但對貪污的處罰一般以“輕罪”處置，故貪污行為在 20 世紀上半葉的香港社會各階層中仍是十分普遍。1948 年，香港仿效英國頒佈《防止貪污條例》，將貪污罪的刑罰由處以 500 元以下罰金和 2 年以下有期徒刑加重為處以 1,000 元以下的罰金和 7 年以下的刑期。

但就是在《防止貪污條例》頒發後的 20 世紀 50-60 年代，香港的貪污現象不僅沒有改善，反而變本加厲，尤其是政府部門和公共機構，已是貪污成風。當時，香港負責查處貪污罪行的機構是香港皇家警察隊的反貪污部。然而，在貪污風氣的盛行下，反貪污部的工作只是徒有虛名。因為當時香港的警務處是貪污受賄最嚴重的部門之一，故警務處的反貪部甚至成為縱容貪污受賄的特殊機構，香港的貪污歪風愈演愈烈。“貪污已成為香港政府機體的一種常見病，成為香港社會的一個惡性腫瘤。”<sup>2</sup> 為了徹底刹住貪污受賄之風，香港政府經過長期的研究和實際調查，於 1971 年修訂頒佈了新的《防止賄賂條例》，該條例不僅適用於政府公務員，還適用於法定機構，受津貼的公用事業企業及條例名單上列舉的各種公共團體的工作人員，即適用於所有公僕。這一新條例對原有的《防止貪污條例》作了不少變更和新規定，擴大了政府對貪污問題的調查權力，加重了對貪污賄賂行為的處罰，彌補了打擊貪污法律上的不足。但是，由於負責調查和打擊貪污的還是警務處反貪部，故新法實施後收效也不大。

在 20 世紀 70 年代中期之前，香港的腐敗已經非常普遍，它蔓延到了全社會的邊邊角角。在政府部門之中，腐敗日益猖獗，官員們通過種種方式“勒索”市民。為了獲取必需的公共服務，市民需要向政府官員提供各種“茶錢”、“黑錢”和“派鬼”。警察部門腐敗的典型形式就是由很多官員聯合起來進行腐敗的“集團式腐敗”(syndicated corruption)。這些腐敗集

\* 前者為北京航天航空大學廉政研究所特約研究員，後者為清華大學公共管理學院廉政與治理研究中心主任

團在為非法交易提供庇護的同時，也嚴重地擾亂了市民的正常生活。除此之外，香港公共服務機構中的腐敗也相當嚴重，當時的香港市民只要使用公共機構的資源，就必須知道怎樣行賄。面對如此普遍的腐敗行為，香港的普通民眾除了“順應”潮流之外，別無他途。正如當時的一個比喻所描繪的那樣：腐敗猶如一輛汽車，你可以上車（參與到腐敗之中），也可以不上車（不去干預腐敗，聽之任之），但是你絕不可以去強制停車（抵制腐敗）。

## （二）廉政公署成立到 1980 年中期香港腐敗得到有效控制的時期

普遍腐敗給香港的政治、經濟和社會文化等方面的發展都帶來了嚴重的影響。“葛柏事件”更是成為香港反腐敗改革的導火索，葛柏是一名英籍警察高官，在香港獲取巨額的腐敗收入之後，潛回英國本土以逃避法律責任。此舉引發了香港民眾的巨大不滿，爆發了大規模的市民抵抗運動，他們提出“反貪污、捉葛柏”的口號，要求當局懲治腐敗行為。香港當局經過調查後認為，要想徹底改變這一被動局面，就需要進行一場“靜悄悄的革命”，該調查報告還大膽建議政府順應民情，成立一個專門反腐敗的獨立機構，此項建議很快被香港總督所採納。1974 年，依據《廉政專員公署條例》，獨立於公務員架構的香港廉政公署正式成立，取代警務處反貪污部，給市民帶來新的期盼，同時向貪官敲響喪鐘。

1974 年 2 月 15 日，為了向市民表達政府和廉政公署的除貪決心，調查人員窮追猛打，翌年成功將葛柏從英國引渡回香港接受審判，定罪及被判刑。廉政公署也在市民心中迅速建立威信和鏗而不捨的形象。廉政公署獨立於政府架構之外，加強了市民對廉政公署能夠公正調查貪污案件的信心。成立初期，廉政公署迅速偵破多宗案件，當中以引渡葛柏歸案最受關注。葛柏最終被判有罪，市民對廉政公署的信任開始建立。對葛柏的判決，使港人民心大快，對葛柏案的查辦，也增強了全社會反貪污的決心，樹立了廉署的威望。

緊接着，在香港掀起了一場聲勢浩大的“廉政風暴”。1975 年廉署指控八名工商巨頭行賄；1976 年，偵破探長戴福貪污案；1977 年，又大破尖沙嘴警署集體貪污案，260 多名警員被捕。廉署打擊貪污的行動，得到了香港市民的認可和支持。在 20 世紀 70 年代中期，實際上幾乎每一個警察分區裏面至少有一個腐敗集團在運行，但是這種局面很快得到改變。例如，在

1974 年至 1977 年，共有 269 名警察被控犯有腐敗罪，這一數字是廉政公署成立前四年控告人數總和的 4 倍。到 1977 年中期，廉政公署專員姬達在向港督匯報時說道，“本港凡 10 名以上公務員聯手貪污之集團，均已全部粉碎”。

## （三）1980 年中期至今香港維持普遍廉潔的時期

經過廉署鏗而不捨的嚴厲打擊，根除了政府內部的集團式貪污，檢控起訴了一大批貪污分子。1985-1996 年，在查處貪污案中被檢控的貪污人數達 4,500 多人，因貪污被警誡的有 1,100 多人。在這些成功偵破的案件中，貪污分子有律政司刑事檢控專員、地政署高級測量司、警務處高級督察、海關高級關員、市政總署衛生總督察、入境事務處高官；查辦的有“裕民財務案”、“問題公屋案”、“賽馬舞弊案”、“海外信託嘉華銀行案”、“聯交所職員貪污案”等重大貪污案。

廉政公署除調查之外，又結合預防和社區教育工作，目的是要產生“不敢貪”的阻嚇作用、“不能貪”的完善制度及“不想貪”的誠信文化。為此，香港當局繼續加大以廉政公署為首的“廉政風暴”，着重制定和完善各種廉政制度，着力從制度上治理腐敗問題。從 1980 年至今，香港相繼出台和強化了一批廉政制度，如公務員系統的紀律程序，香港作為原產地的商品出口檢驗，加強對出生登記程序的控制，警察部門的晉升選拔程序，對處於債務危機中的公職人員的監察和輔導程序，修改《香港選舉（舞弊及非法行為）條例》等。

香港通過上述反腐敗運動，特別是其反腐敗機構——廉政公署的努力，香港得以在很短時間內遏制腐敗，並成功地將普通市民吸納到反腐敗運動之中。香港市民對腐敗問題有了較為全面的認識，傳統的對腐敗的看法已經得到本質上的改變，人們越來越願意參與到反腐敗運動之中，多年來，香港的反腐敗舉報之中的署名舉報已經達到 70% 以上。

## 二、香港廉政制度體系的基本框架

香港能夠在廉政公署成立的短短十數年間，由一個貪污之城蛻變成廉潔之都，與香港能夠從制度體系建設的角度來治理腐敗問題密不可分。“建立國家廉政體系這種思路提供了對腐敗問題的新的診斷方法和

潛在的治療方法，它不是關注單獨的制度(譬如司法機關)或單獨的規則和實踐(譬如刑法)……而是開始在一個整體方案中審視各種措施的相關性、相互依存度和綜合有效性。”<sup>3</sup> 我們可以把香港的主要反腐敗制度劃分為宏觀、中觀和微觀三個層次：

### (一) 香港宏觀層次的反腐敗制度

一是香港的經濟制度。香港能夠長時間的保持經濟高速增長與其基本的經濟制度密不可分。香港的經濟制度在 1997 年香港回歸之後，仍然得到保留和發展。基本法規定“香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變”。原有的經濟制度長期不變，依法保護私有財產權，強化勞工保障制度，實行自由、開放的貿易政策，是香港特別行政區經濟制度的基本特點，也是香港經濟持續繁榮發展的根本原因。香港基本的經濟制度所崇尚的公平、自由思想，對於促進廉政建設有着內在的驅動力。

二是香港的政治制度。香港早期的政治制度主要按照《英皇制誥》和《皇室訓令》這兩個具有憲制性文件的規定建立。在 1997 年香港回歸之前，香港因由港英政府管治，其政治體制基本上按英國殖民地的統治結構發展而成。香港回歸之後，香港的各項政治制度則由基本法規定，從而形成了真正具有“三權分立”架構的政治體制。其行政體制的基本工作原則是：向市民交代，增強市民對政府的信心，鼓勵市民參與公共服務；量入為出，善用資源，滿足市民的需要，確保公共部門消耗最少；有效管理，改善服務，提供效率；培育服務精神，成為積極回應性政府。

三是香港的法制制度。香港是以國際金融中心而著稱於世的國際化大都市，它的成功經驗之一在於其擁有高度的法治，即傳統而又現代的法治信念及架構於其上的體現並實踐着法治信念的健全的法律制度。制度形態的法治建基於理性的觀念形態的法治之上，其立法、行政、司法各個方面深深地體現了法治的精神並通過其設計，程序及運行，維護和實踐着法治觀念。根據學者戴耀延的研究：在及格分為 50 分、滿分為 100 分的情況下，香港的法治指數為 75 分，這充分說明了香港較高的法治水平，“我們仍認為 75 分是一個高的分數”。<sup>4</sup>

### (二) 香港中觀層次的反腐敗制度

一是香港的信息公開制度。香港建立了比較完善的信息公開制度。首先是政務公開。伴隨着世界行政

公開化的浪潮，香港政府極力倡導行政公開的理念，進行了一系列的政制改革與行政革新，以提高政府的績效及政府對公眾的回應性。上世紀 90 年代初，香港總督彭定康在政府機關中引入“服務承諾”的改革計劃，該計劃規定將民眾能否享有利益和服務的評估標準透明化。1995 年起，香港政府根據《公開資料守則》向香港市民開放，除特別規定外，市民要求查閱政府資料，政府部門不得拒絕，市民的知情權獲得較大保障。1996 年，香港政府又修訂了《公開資料守則》，規定政府可以提供資料的範圍、提供資料的方法、程序以及市民認為政府不予提供信息侵害其合法權益而尋求救濟的手段等內容。其次是電子政務。香港政府於 1998 年 11 月首度發表“數碼 21 新紀元”資訊科技策略，其目標是加強香港的資訊基礎設施和服務，以後每 3 年徵詢意見、進行修訂，發表新的策略。為推動市民使用電子服務，政府推出了“公共服務電子化”計劃。該項目是以市民為中心，提供全天 24 小時的公共服務，內容覆蓋市民生活的方方面面。再次是法律公開。香港的法律都是公開的，當事人因而知道甚麼事情違法，違法後會受到何種處罰。香港所有的法律包括附屬立法都由律政司負責以中英文草擬，並由律政司將其製成活頁版，在互聯網通過“雙語法律資料系統”提供法律的電子版本。公眾可在網上免費查閱該電腦系統所存資料。

二是香港的防止利益衝突制度。在香港既有的法律體系中，對貪污受賄型的腐敗犯罪有比較明確的規定，因而可以說對這一類型的腐敗犯罪的認定和治理相對容易一些。然而，在現實生活中，還有大量“灰色地帶”的存在，即那些處於違法與守法邊緣的腐敗行為，雖然此時還沒有構成法律意義上的腐敗行為，但是彼時卻有可能成為腐敗行為，這也即是通常意義上所說的“打擦邊球”。這類行為不能完全以貪污受賄犯罪來看待和處理，因而，我們說它是“灰色地帶”。隨着香港社會經濟的發展，特別是公共部門與私人部門之間的聯繫日益密切，此類“灰色地帶”越來越多。如果得不到有效的治理，必然會滋生更多的腐敗行為。香港當局為了治理此類腐敗行為或是潛在的腐敗行為，也確立了防止利益衝突制度。這一制度將那些除貪污受賄型犯罪之外的，而又有可能帶來公共權力與私人利益之間的衝突的行為統統納入到利益衝突的範圍。這樣，就拓寬了原來的打擊腐敗範圍，將更多的腐敗或潛在的腐敗行為納入到制度治理的範疇，因而也就更有利於廉潔政府的實現。

### （三）香港微觀層次的反腐敗制度

一是香港的公務員制度。任何好的制度都要由人來落實，高素質的公務員隊伍是香港各項廉政制度落到實處的人員保障。香港的公務員文化，以廉正無私為本。香港的公務員制度為所有政府部門和其他行政單位提供人手，對大部分公務員來說，公務工作是終身事業。公務員制度統一，全體公務員均受共同的委任程序及相似的紀律守則限制。香港致力於營造一種高效負責的工作氛圍，為公務員提供培訓和發展機會，不斷提高公務員的素質；堅持高薪原則，以養廉和挽留人才，讓公務員有足夠權責並發揮其特長，提拔優秀公務員，通過教育使公務員進一步達到誠信不阿的最高標準，保持向香港市民提供優質服務，增強市民對政府的信任。香港公務員制度管理嚴格順暢，責、權、利明確，激勵和約束機制透明有效。

二是香港的廉政公署制度。香港的繁榮離不開它的廉政建設，而廉政建設的大功臣就是美名遠播的香港廉政公署。1973年10月17日，香港總督麥理浩爵士正式宣佈成立一個獨立的反貪機構，全力打擊貪污。1974年2月15日，立法會通過了《總督特派廉政專員公署條例》。據此，總督特派廉政專員公署作為打擊貪污行為的一個獨立機構，正式成立並獲得法律賦予的權力。香港回歸祖國後，根據《香港基本法》，廉署全權獨立處理香港特別行政區一切反貪污工作。經過了30年的發展，廉政公署已成為香港法律和政治的精神標誌，更是一把反貪的利劍，是香港廉政建設的首要功臣。

三是香港的政府採購制度。香港特區政府採購程序按照《物料供應及採購規例》規定和管理，該規例是由香港財政司根據《公共財政條例》發佈，財政司庫局局長可以根據實際情況發佈“財務通管”，對《物資供應及採購規例》做出補充。此外，香港為了更為有效的治理這些領域的腐敗現象，還結合各個行業制定出了“防貪錦囊”，如香港廉政公署所制定的《採購程序》、《學校採購防貪錦囊》。從總體上看，香港的政府採購制度，從原則精神、政策目標到具體安排，與《世界貿易組織政府採購協定》基本一致，為本地及外地供應商及服務承辦商提供公開、公平的競爭環境。

四是香港的媒體自由制度。香港能夠長時期保持高度廉潔，還與其擁有一個高度自由的新聞媒體有着重要關係。可以說，最使貪污者心驚膽寒的，是大眾轉播媒介的揭露和社會輿論的壓力。凡被舉報的重大貪污案件，尤其那些涉及本港知名人士的，都會被新

聞界廣泛報道。如1993年2月23日，香港海關高級督察李志明和另外5名海關人員因涉及香港龐大走私集團案而被捕，李志明被判入獄兩年，香港大眾傳媒就對此進行了連篇累牘的報道。香港廉政公署每週印發《廉政案件排期表》，使記者和公眾獲悉未來兩週法庭審判的案件資料，增加了打擊貪污的透明度。通過肅貪機構的懲治行動和公眾轉播媒介使貪污者受到社會聲譽和精神上的雙重打擊，形成強大的威懾力，從而加速了肅貪倡廉的進程。

## 三、香港廉政制度體系建設的主要經驗

香港作為世界上最為廉潔的地區之一，在廉政制度建設方面積累了大量的經驗，分析、學習和借鑒他們在反腐倡廉方面的這些經驗，對於其他國家和地區進行廉政制度建設大有裨益。總的來看，香港廉政制度建設至少有以下幾點經驗值得借鑒：

### （一）廉政制度建設的系統性和完整性

制度建設具有系統性和層次性，如新制度主義經濟學派的代表人物道格拉斯·C·諾斯所認為的那樣，“制度是一系列被制定出來的規則、守法程序和行為的道德倫理規範”。從制度反腐的視野來看，一個國家或地區的廉政制度體系應該是一個完整的系統，在這個系統中，不僅要求子系統齊全，而且還要求制度系統的縱向結構、橫向結構、形式結構配套科學合理。香港廉潔政府局面的出現和維繫並非某項制度單獨作用的結果，而是多個制度共同發生作用的產物。

首先是縱向結構配套科學合理，即制度系統中宏觀制度、中觀制度、微觀制度齊全。只有宏觀制度，而沒有中觀制度和微觀制度的配合，那麼，宏觀制度所規定的內容就無法貫徹落實到實處，最終宏觀制度就可能變成空談，反之亦然。具體到香港的廉政制度來說，無論是宏觀的政治制度和經濟制度，還是中觀的信息公開制度、防止利益衝突等，抑或微觀的公務員制度、廉政公署制度、政府採購制度、媒體自由制度、行業和部門制度等，共同構成了香港廉政制度體系。香港能夠出現和長期維持廉潔政府的局面就是這些制度共同作用的結果。如果缺少某些制度，或是某些制度有缺陷而不能發揮應有作用，香港廉政制度建設的效果可能會大打折扣。20世紀70年代之前的香港就是很好的說明。雖然早期香港的基本經濟制度和政治制度和20世紀70年代以後沒有甚麼較大的變

化，並且香港早在 1948 年就已經制定了專門的反腐敗法律——《防止貪污條例》，但由於當時香港的廉政制度建設缺乏系統性和完整性，致使這些已有的制度不能發揮應有的作用，使得香港普遍腐敗的局面難以扭轉，更談不上後來的反腐敗成功。

其次是橫向結構配套科學合理，即廉政制度系統中信息公開制度、防止利益衝突制度、廉政公署制度、公務員制度等制度齊全，只有社會各個領域制度配套齊全，各行各業有章可循，社會生活才能制度化，否則就會出現制度“盲區”，即有些領域有章可循，而另外一些領域卻“無法可依”。以香港的廉政公署制度為例，在 1974 年廉政公署成立之前，香港並不是沒有反腐敗機構，而是也有專門的反腐敗機構——反貪污部，但為甚麼同屬專門反腐敗機構，其反腐敗的效果卻有着天壤之別呢？我們可以從制度體系的橫向結構上來分析。雖然反貪污部也是專門的反腐敗機構，但是由於其設立在警察部門內部，各種行動都要受警察部門牽制，加之警察部門又是當時香港最為腐敗的部門之一，致使其反腐敗作用得不到發揮。根據香港警察部門所提供的數據，從 1953-1973 年的 20 年間，關於香港警察腐敗的報道要超過除警察部門之外的其它所有政府部門的腐敗報道的總和。在這種情況下，從橫向結構來看，就會出現一個制度“漏洞”。沒有一個能夠完全中立的反腐敗機構，正是造成香港腐敗難以治理的一個重要原因。廉政公署成立之後即彌補了這一制度“盲區”，使香港廉政制度體系的橫向結構日趨合理。

最後是形式結構配套合理，即制度形式結構中執行、監督、評價等制度齊全。制度的形式結構是制度科學運行、公正運行的重要保證。香港在進行廉政制度建設的過程中非常注重形式結構配套合理，如香港廉政公署所採取的執行、教育和預防“三管齊下”戰略，以及整個香港廉政制度建設所反映出來的“以權制權”、“有權力必有監督”的制度設計理念。

## （二）廉政制度建設的正式性和非正式性

按照新制度經濟學的定義：制度是人類相互交往的規則。它抑制着可能出現的、機會主義的和乖僻的個人行為，使人們的行為更可預見並由此促進着勞動分工和財富創造。制度，要有效能，總是隱含着某種對違規的懲罰。<sup>5</sup> 制度包括正式制度和非正式制度，正式制度是人們有意識建立起來的並以正式方式加以確定的各種制度安排，如各種成文的法律、法規、政策、規章、契約等；非正式制度是指人們在長期的社

會生活中逐步形成的習慣習俗、倫理道德、文化傳統、價值觀念、意識形態等對人們行為產生非正式約束的規則。制度在變遷過程中，只有達到正式制度與非正式制度均衡才能夠發揮效用，因此，在制度變遷過程中，就要求正式制度與非正式制度相互協調、彼此融合。否則，就有可能出現劇烈的文化衝突，影響制度的穩定，從而導致嚴重的後果。香港從 20 世紀 70 年代中期以來的廉政制度建設就一直非常重視正式制度和非正式制度這兩個方面。

正式制度通常配有懲罰措施，而且這些懲罰措施以各種正式的方式強加於社會，並可以靠法定暴力的運用來強制實施。正式制度的缺失必然帶來社會的普遍無秩性。具體到香港來說，香港能夠實現和長期保持廉潔政府的局面，與其不斷加大正式制度層面上的廉政制度建設有着密切關係。經過多年的制度建設，香港無論是在宏觀的反腐敗法律體系，還是微觀的行業或部門政策體系，都已經十分完備。而 20 世紀 70 年代中期之前的香港之所以反腐敗乏力，一個重要原因就是其正式制度缺失。雖然早在 1948 年香港就制定出了專門的反腐敗法律——《防止貪污條例》，但是就該條例本身來說，仍然存在着許多有待完善的地方。為了徹底剷住貪污受賄之風，香港於 1971 年頒佈了全新的《防止貪污條例》，一方面擴大了該條例的適用範圍，從原來的政府公務員擴展到所有的公僕；另一方面還引入了一項將“來歷不明財產的管有”視為犯罪的新條款。在香港的法律下，無論發生在政府部門、公共機構還是私營機構的貪污行為，均屬違法，但是最初的廉政公署肅貪範圍主要集中在政府部門和公共機構，涉及私人僱員的多為行賄行為。後來，隨着反貪的深入，廉政公署發現如果不去打擊私營部門的腐敗行為，公共部門反腐敗的成果也得不到鞏固，於是廉政公署將精力逐漸擴展到私營部門。同時，為有效打擊腐敗行為，香港廉政公署還幫助很多行業和部門都制定出自己的《防貪錦囊》，這些規則構成了一個嚴密的制度體系，如：《問責制主要官員守則》、《公務員良好行為指南》、《香港公務員品行總則》、《接受利益（行政長官許可）公告》、香港申訴專員公署的《職員行為準則》、香港知識產權署的《行為及紀律守則》、《物業服務公司職員紀律守則》、《學校內部守則》、《新聞從業人員專業操守守則》、《商界誠信管理資料冊》、《旅遊業專業道德實務指引》等。

非正式制度對於正式制度發揮着支持、補充等作用，因此在制度變遷過程中，不能忽視非正式制度的作用，正如道格拉·C·諾斯所認為的那樣，“在人

類行為的約束體系中，非正式制度具有十分重要地位，即使在最發達的經濟體系中，正式規則也只是決定行為選擇的總體約束中的一小部分，人們行為選擇的大部分行為空間是由非正式制度來約束的”。<sup>6</sup> 香港在強調正式制度層面制度變遷的同時，也十分注重非正式層面的制度變遷。1974年香港廉政公署成立之後，擺在香港廉政公署面前的一項緊迫任務就是逆轉香港社會對腐敗的普遍認同。當時的香港，如果從非正式制度層面來講，腐敗已經深入人心，形成了普遍腐敗的文化。為了取得反腐敗的成功，廉政公署在其成立之初就制定了“三管齊下”的戰略，即執行、預防和教育，試圖通過“不敢”、“不能”和“不想”三個方面來治理腐敗。其中的教育戰略就是專門針對香港民眾的腐敗認知問題，通過對香港民眾進行全方位的反腐敗教育，力圖增加腐敗分子的“心理成本”和創造“一個普遍譴責腐敗的社會大環境”。1974年2月15日通過的《廉政專員公署條例》在規定廉政專員的職責時明確提出“教育公眾認識貪污的害處”，“爭取和促進公眾支持打擊貪污”。隨後，經過廉政公署多年的反腐敗教育和宣傳，香港的社會文化已經發生逆轉，“廉政公署已經在香港的腐敗認知上進行了一場靜悄悄的革命，我們的文化已經徹底改變，從一個容忍腐敗的文化向拒絕腐敗的文化轉型”。<sup>7</sup> 社會民眾對腐敗的容忍度日益降低，社會民眾已經獲悉腐敗的危害，人們逐漸實現從主動參與腐敗行為到不參與腐敗行為和抵制腐敗行為的轉變，具名舉報腐敗的比例越來越高，達到70%以上。廉潔自律已經進入到香港的社會文化之中，“不笑腐而笑廉”的局面得到根本扭轉，“只有當認可一項經驗的人數超過一個臨界點之後，該經驗才會轉變為一項內在制度”。<sup>8</sup>

### （三）廉政制度建設的長期性和持續性

制度變遷是指制度的替代、轉換與交易過程，它的實質是一種效率更高的制度對另一種制度的替代。制度經濟學認為，由於受到有限理性、路徑依賴、幹中學、時滯和非正式規則的主導地位等多個方面因素的影響，任何制度變遷從長期來看都是一個緩慢的過程，內在漸進性是制度變遷的基本邏輯。

回首香港廉政公署成立以來的30多年的廉政制度建設歷程，我們不難發現其廉政制度建設實質上就是一個漸進的過程，不是一蹴而就的。從香港廉政制度建設的時間節點來看，香港大概用了10年左右的時間來實現從普遍腐敗向高度廉潔的轉變，然後又用了20多年的時間去維持廉潔局面。廉政公署自成立之後就開始實施執行、預防與教育“三管齊下”的反腐敗戰略。到20世紀80年代初，廉政公署專員就聲稱普遍腐敗已經是過去的事情了，“氛圍已經得到顯著的改變。大多數香港市民已經沒有必要去每天面對腐敗”，並且“眾所周知，六十年代和七十年代初的大規模集團式腐敗已經一去不復返了，並且現在的腐敗也傾向於比較隱藏的犯罪行為和能夠獲取大筆金錢的犯罪行為”。到20世紀80年代晚期，廉政公署專員在表示關注私營部門中的腐敗的時候，認為廉政公署公共部門之中所進行的“三管齊下”戰略相當成功，“將腐敗無需成本的說法徹底擊敗”。從香港廉政建設的領域來看，其實質就是一個不斷發現和彌補制度“漏洞”的過程，最初香港的反腐敗重點是在公共部門，後來隨着反腐敗工作的需要，逐漸將精力向私營部門拓展，形成全領域的反腐敗格局。從香港廉政建設的法律依據來看，最初香港只有《防止貪污條例》等少數幾個較為宏觀的法律依據，後來又隨着反腐敗工作的深入，逐漸制定出了法律、守則、指南、指引等全方位多層次的反腐敗法律依據。

時至今日，雖然香港已經位列世界上最為廉潔的國家和地區之一，但是我們不能說香港已經沒有腐敗了。近年來，隨着香港經濟社會的發展，原有制度逐漸顯現出“縫隙”和“漏洞”，給一些腐敗行為提供了可乘之機，加之一些新型腐敗類型的出現，都給香港廉政建設增加了難度。而彌補制度缺失的最好良方就是進行制度創新，“制度規範人類行為的力量多數源於它們的不變異性。但是，當環境發生變化，不變的規則組合也會產生傷害，因而也需要進行調整”。<sup>9</sup> 實際上，香港廉政制度建設的步伐始終沒有停止過。香港廉政制度建設的經驗說明只有持續進行制度創新，才能最大限度地減少腐敗滋生的領域，將腐敗遏制在最小的範圍之內，也才能實現廉潔政府。

### 註釋：

<sup>1</sup> [新西蘭]傑里米·波普：《制約腐敗——建構國家廉政體系》，北京：中國方正出版社，2003年，第48頁。

- <sup>2</sup> 盧章遠：《香港廉署概說與深圳廉政探討》，深圳：海天出版社，2000年，第1-16頁。
- <sup>3</sup> 同註1，第52頁。
- <sup>4</sup> 戴耀延：《香港的法治指數》，載於《環球法律評論》，第6期，2007年。
- <sup>5</sup> [德]柯武剛，史漫飛：《制度經濟學——社會秩序和公共政策》，北京：商務印書館，2000年，第35頁。
- <sup>6</sup> [美]道格拉斯·C·諾斯：《制度、制度變遷與經濟績效》，上海：上海三聯書店，1994年，第140頁。
- <sup>7</sup> Jean Au Yeung (2000). Fighting Corruption - The Hong Kong Experience. Paper submitted for the Seminar on International Experiences on Good Governance and Fighting Corruption. Bangkok. 17<sup>th</sup> February 2000.
- <sup>8</sup> 同註5，第121頁。
- <sup>9</sup> 同上註，第464頁。