

“香港胜在有你同 ICAC”

——专访香港廉政公署廉政专员白韞六副廉政专员黄世照

本报记者 王丽丽

在香港，有一杯咖啡，让人避而远之，一辈子也不希望有机会尝到。它来自 ICAC——廉政公署。

1974年到2014年，廉政公署在香港执法40年。廉政公署以请喝咖啡的方式请人协助调查，最初被质疑，但很快确立了强大的公信力，至今威严依旧、执法如山。廉署逢贪必抓的反贪行动守护着香港，建设了香港的法治与文明。

在香港，几乎妇孺皆知的是廉政公署的经典广告词：香港胜在有你同 ICAC。

20世纪70年代的香港，以经济方面的出色表现位列东亚四小龙。但经济增长的同时引发了社会问题，由于社会内部缺乏约束和惩治，带来了政府官员贪污腐败问题，贪污在公共服务机构中相当严重。

香港总警司葛柏贪污案，发案于20世纪70年代初。在香港人的心目中，对这起案件的侦破和结案怎么评价都不为过，它是一个划时代的案件，直接催生了廉政公署的诞生。

1974年2月15日，香港独立执法的专职反贪机构廉政公署(ICAC)成立。40年来，廉政公署通过高度独立的运作，执法、防贪、教育“三管齐下”，有效地遏制腐败，成为反腐典范。

近日，记者采访了香港廉政公署廉政专员白韞六和副廉政专员黄世照。

第一部分

40年 耕耘

三管齐下全面肃贪

记者：《廉政公署条例》规定，ICAC采取全面肃贪的反腐策略，以“调查、预防及教育”三管齐下打击贪污。请问40年来，调查权在具体权能上经历过哪些发展与演变？教育与预防方式历经了哪些新发展、新变化？

“调查、预防及教育”三管齐下

白韞六：经过多年的努力，香港由贿赂成风的社会蜕变成为世界数一数二的廉洁之都。香港能迈向清廉，全赖有完善的法治制度、稳固的法律基础、专业的反贪团队和民众的支持。廉政公署采取“三管齐下”的反贪策略，经过多年实践，证明是一个有效治理贪污的模式——

一是执法：有效侦查贪污，令贪污成为高风险罪行，提高以身试法的代价，发挥阻吓作用。

二是预防：从制度方面，将贪污的漏洞或机会减至最低，并且强化系统以及早侦查贪污舞弊的行为。过去40年，我们为各政府部门审查不同的工作范畴，例如采购、合约判授、牌照审批及人事管理等。

三是教育：如果人心不变，还是觉得贪污可以接受，则难以建构廉洁社会文化。除了向大众传播廉洁意识，我们亦会为不同行业，例如金融界、饮食界及中小企业度身订造防贪宣传教育计划。

调查权及其演变

白韞六：廉署一向的宗旨是坚持执法公正无私，才能取信于市民。不论涉案人士的背景，我们一直秉持依法办事原则，调查贪污案件公正独立，无畏无惧。

廉署主要是根据《廉政公署条例》、《防止贿赂条例》和《选举(舞弊及非法行为)条例》行使法定权力，调查公营机构和私营机构的贪污案件，及有关以下选举：行政长官、立法会、选举委员

会界别分组、区议会、乡议局议员、乡事委员会及村代表等一切与该等选举有关的行为。

廉署调查的每宗案件，都要向审查贪污举报咨询委员会(审委会)交代。若未得到审委会同意，廉署不得终止任何调查。这个委员会独立于廉署，由十多位社会人士组成，来自不同专业及界别，代表市民监察廉政公署的调查工作。

廉署已经成立 40 年，随着社会演进，其调查权力经历过检讨和修订，包括 1991 年因应《香港人权法案》的通过而进行的检讨，及 1994 年由独立的廉政公署权责检讨委员会进行的检讨。法例在修订后规定廉署在行使大部分调查权时，必须事先获得法庭批准。

2006 年通过有关监管执法部门进行截听及秘密监察的法例，廉署在执行有关行动时，与其他执法机关一样，必须遵照法例的要求，并接受监察专员监督。

2008 年《防止贿赂条例》修订后授权廉署调查行政长官涉及贪污行为。

教育与预防的新发展与变化

白韞六:一是加强年轻人教育。廉洁社会得来不易，稍有松懈，贪污便可能死灰复燃，新一代绝大多数人没有亲身经历贪污，要维护廉洁必须将廉政价值观薪火相传，因此廉署十分重视向青少年推广倡廉教育。

二是配合新媒体发展。除了传统的电视剧集及广告宣传，廉署近年亦积极利用新媒体平台，希望将信息有效地传递给市民，例如 Facebook、YouTube 和微博等，设有特定的频道发布廉署消息，亦制作微电影和推出智能手机应用程序，开发不同的渠道接触不同群体，向市民推广反贪信息。

三是防贪工作与时俱进。香港社会瞬息万变，防贪工作也必须随时代演变，紧贴社会发展。防止贪污处以同步预防的方式，向政府部门及公共机构提供适时的防贪建议，包括就政府部门或公共机构一些大型基建工程或发展项目，派代表以观察员身份出席有关工程或项目的标书评审委员会，提供防贪意见，以确保评标过程公平公正。亦会为私营机构提供防贪建议，举办诚信管理工作坊，提升诚信操守，包括楼宇管理、采购及中医等范畴。

40 年来，我们都是倚赖市民支持推动肃贪倡廉工作才可以取得成果。正如我们的宣传口号：“香港胜在有你同 ICAC。”廉署的工作目标就是要继续赢取社会大众支持，与廉署同一阵线维护香港的廉洁。

第二部分

40 年 信任

保护举报，取信于民

记者:ICAC 成立之初，举报人愿意提供个人资料的“具名(实名)举报”比例仅为 35%。40 年来，实名举报的数据有什么变化?2013 年的数据是多少?在保护举报人、证人方面，ICAC 有哪些切实有效的做法和经验?

黄世熙:20 世纪六七十年代香港贪污猖獗，社会普遍接受贪污，甚至成为日常生活的一部分。廉署在 1974 年成立时，市民对廉署采取观望态度，信心有待提升，因此廉署成立初期，具名贪污投诉只占投诉总数的三分之一。

经过 40 年的努力，香港市民对贪污的态度基本上是零容忍，而廉洁更已成为香港的核心价值观，因此具名投诉占总投诉的比例已升至七成。2013 年，具名投诉的比例是 71%，显示了市民对廉署有信心，调查人员亦能获得更详尽及准确的资料，以便有效地跟进及调查。

举报人身份方面，廉署制定了严谨程序及措施，将举报人的身份及举报内容保密。所有的举报资料只会存放在机密档案内，只有获授权人士，例如负责调查该宗案件的调查员或其他指定的廉署人员在“有需要知情”下才可翻阅这些资料，所以举报人无须担心个人资料或投诉资料外泄。

早在 1987 年，廉署就已设有单面反光镜认人室，这是香港第一个使用单向观察屏幕的执法机构，让证人从单向观察辨认疑犯，目的亦是保障了证人的安全。

根据《证人保护条例》，廉署设立有效机制与程序进行保护证人的工作，执行处亦设立证人

保护及枪械组，执行有关证人保护的行动。

第三部分

40年 保护

廉署人员能力超群、廉洁自持

记者:ICAC目前有多少工作人员?40年来加入过这支队伍的人数总共有多少?在调查与其他两项职责之间的人员分布是八二开的依据是什么?

ICAC选人的具体标准是什么?法律人士与非法律人士的比例有多少?是怎样培训调查员的?又是怎样保持非法律专业人士专业优势的?

白韞六:截至今年5月,廉政公署总共有约1300名工作人员,其中执行处有约970人,防止贪污处约50人,社区关系处约180人,而行政总部就有约120人。

自廉政公署成立至今,执法都是廉政公署的重点工作。人手分布主要是配合工作需要,执行处人手最多,是由于调查罪行的需要。特别是因为贪污是隐蔽罪行,除了前线调查人员外,执行处亦设有其他支援单位,包括情报资料搜集、法证会计和电脑法证等。

至于入职条件,廉政公署有三个部门,分别是执行处、防止贪污处和社区关系处。因为工作性质不同,各部门对人员的要求亦有所不同,当中包括专业职系,例如法证会计师、电脑专才等,不同岗位有不同的入职要求,一般入职要求如下:成熟、独立、主动性强;具领导潜能,积极进取,能够在压力下工作;良好中英文能力;体格良好;操守良好。

个别人员修读法律课程的数目,我们没有统计。挑选人才时不局限于法律训练背景,各行各业和不同学历背景人士都会考虑。

至于培训调查员问题,助理廉政主任和廉政主任加入廉署时先接受分别为期13至16个星期的入职培训,内容涵盖法律条文、证据规则、电脑鉴证、财务调查、调查技巧、枪械使用、规例及程序和沟通技巧等。

部分廉署人员获派参加各地著名学府和执法机关举办的培训,有助廉署人员的专业技能保持在世界顶尖的水平。

为持续提升调查人员的领导才能及专业水平,廉署定期举办调查主任指挥课程及总调查主任指挥课程,为在职调查人员提供持续培训。

记者:ICAC如何确保人员高度廉洁?谁能监督廉政公署?目前在确保自身廉洁方面是否也遭遇了一些挑战?具体的解决方案是什么?

白韞六:廉署自成立以来已设有内部调查及监察组专责调查涉及廉署职员的违纪行为和贪污指控,以及涉及廉署或其职员的非刑事投诉。

廉署会就每宗廉署职员被指称涉及贪污及相关刑事罪行的个案向律政司司长征询法律意见,并将已完成调查的个案向审查贪污举报咨询委员会报告。

另外,独立运作的廉政公署事宜投诉委员负责听取和审议涉及廉署或其职员的非刑事投诉的调查报告,并在有需要时向廉政专员建议应采取的纪律处分或行政上的跟进。负责监察廉署的贪污问题咨询委员会亦会听取和审视由廉政专员报告廉署对职员所采取的纪律处分。

违规的廉署人员会按个别违规情况,采取不同程度的纪律处分,包括口头警告、书面警告等,最严重的会被革职。

第四部分

40年 变迁

廉署改变了香港

记者:ICAC在香港耕耘40年,是怎样改变港人的生活方式的?倡导对腐败零容忍,对香港反腐文化的建设有怎样的价值?

白韞六:廉署初成立之际,香港贪污猖獗,行贿受贿成为生活的一部分,个别政府部门贪污情况尤其严重,例如警察受贿包娼庇赌、消防员索取茶钱才开水喉救火,即所谓“有水放水”,八

成多的贪污举报涉及政府部门。全靠廉署的三管齐下策略，改变了香港人对贪污的态度，他们不再视贪污为必然和生活的一部分，而是坚拒贪污。最新的民意调查显示，98.8%的受访者表示在过去12个月内没有遇到过贪污。调查亦发现，市民普遍厌弃贪污。以0至10分评估受访者对贪污的容忍度，0分代表完全不能容忍，10分代表完全可以容忍，结果平均分是0.8分。

在政府，过往出现在某些政府部门的集团式贪污已经消灭，公务员队伍整体保持廉洁，而涉及公务员的案件多属个人行为，今时今日政府人员明目张胆地行贿受贿情况减少，市民亦明白不需要向政府人员行贿以取得服务。经历多年的防贪工作，各政府部门大致上设立了良好的工作常规及程序，政府运作透明度高，贪污漏洞减少。

在商界，20世纪80年代香港经济腾飞，各行各业发展蓬勃，但同时滋生不少贪污机会，特别在商业活动方面，有人以非法回佣为做生意的“润滑油”。私营机构贪污投诉上升，廉署成功侦破多宗巨额商业贪污舞弊案，令商界和社会明白，贪污不仅损害公司利益，也损害大众利益。

1995年，廉署在香港六大主要商会支持下成立香港道德发展中心，提供有关诚信管理的顾问服务，包括商业及专业道德培训、协助制定公司纪律守则、系统控制及出版实务指南等，同时透过举办大型研讨会，提升企业高层的良好管治意识。

为了改变市民对贪污的态度，廉署社区关系处人员在成立之初，不辞劳苦亲身深入社区，向各阶层人士，例如艇户及司机面对面宣扬廉洁信息，让他们深入了解贪污的祸害。

廉署亦利用大众传播媒介宣传反贪信息，亦是首个政府机关以电视剧集作推广。廉政剧集自1975年已开始播出，至《廉政行动2014》已是第15辑。

这些宣传教育工作都有助于改变市民对贪污的态度。廉署每年进行的民意调查显示，95%至98%的被访者支持廉署的工作，并对贪污(包括公务员及商界)的容忍度极低，充分反映今时今日香港市民已经“不想贪”。

香港是全球最廉洁的城市之一。2013年透明国际的清廉指数显示，香港在177个国家和地区中排名第15名。2005年至今，香港的排名均在第12名至第15名之间，成为不少国家反贪机构的借鉴对象。香港亦连续20年被美国传统基金会评为全球最自由的经济体系，又赞许香港是公认的廉洁之地，贪污问题极少。