

香港以貪污見稱於世

上世紀五〇年代至七〇年代初，香港貪污猖獗。一九七四年《廉政公署年報》甚至寫道：「香港以貪污見稱於世。」

當時，市民在日常生活中想獲得任何公共服務或資源，幾乎都需要向相關的政府部門或公職人員行賄，否則可能不獲受理或遭到拖延：公立醫院的病人想要一壺熱開水，都要給病房女工 / 雜工茶錢——那不是選擇性的打賞，而是不給茶錢就沒有或者遲遲都沒有水喝。市民在醫院外或急症室離世、非自然離世（如意外、自殺、他殺、有可疑）或死因不明，遺體會被送到公眾殮房，如果家人希望警察儘快完成死因調查和手續，好領回遺體安排殮葬，就必須採用負責警員（俗稱「屍王」）所介紹的殯儀公司，否則將被無理拖延（殯儀公司當然也是向「屍王」付了錢）。市民想要獲得公共服務，例如安裝或維修電話、開通電力供應等，如果不向前線職員付茶錢，他們就會遲遲不辦事，公司方面也只會「隻眼開、隻眼閉」。這一種情況可以說是被威迫、勒索的行賄。但大家會把賄款美其名叫作「茶錢」，避免承認賄賂和讓自己好過一些。

除了在日常生活中會被威迫 / 勒索行賄，經營正當生意的企業亦然。餐館、工廠、店舖等申請牌照時，可能要分別向不同政府部門的人員付錢，其中包括市政總署、工務司署、勞工處、消防處、警務處等。即使獲得牌照，日常經營還要向不同部門的巡查人員繳交「保護費」才能免被刁難，或在違規時免遭檢控。小巴司機也要每個月向交通總部交保護費，以獲派貼在車頭玻璃上的標籤。沒有貼上標籤的，就會頻頻遭到警察無理「抄牌」（發出告票）。無牌經營的小販、工廠、酒家、的士（俗稱「白牌車」）等，當然也會成為索賄的對象。有些店舖和小販更可能同時遭到黑社會敲詐，要透過交保護費以免受滋擾。小本

經營者辛苦賺來的，付了各路人馬索取的黑錢之後所剩無幾，生活艱難。

另一種情況是自願、主動行賄，即為了獲得在正常情況下無法得到的服務或優待而主動行賄。例如向考牌主任付錢，以求合格；公共資源有限但申請人數眾多，輪候時間過長，有些人會願意付錢給能夠控制先後次序的人員，以優先獲得服務，包括儘快編排駕駛考試、車輛檢驗、審訊日期，甚至儘快獲分配公共房屋單位等。而最願意付錢的，莫過於犯罪後希望逃避檢控和懲罰的人，例如因違例被交警截停的司機；經營黃、賭、毒生意的黑社會分子等。我們稱之為「滿意客人」（happy customer）或「授受皆悅」。這一類行賄較難發現和偵破，因為行賄者通常不會舉報。

政府眾多執法部門中，警務處的權力範圍最大，當時警隊人數超過兩萬人，佔公務員總人數的五分一。他們與普羅大眾的接觸最多，執法對象包括偶然觸犯輕微罪行的市民；為謀生計而容易頻頻違規的人士，例如的士司機、小巴司機、小販；長期進行嚴重犯罪活動的黑社會分子等。加上警察可以行使武力，最受一般市民畏懼，自然地成為貪污最嚴重的政府部門。黑社會進行的非法活動利潤豐厚，但長期在固定地點經營，難以避開警方的偵察，因此他們願意付錢以換取警察的包庇，這成為警隊內部貪污集團的龐大收入來源。同流合污的警察不需要幹什麼，只需要什麼都不幹，每月就自動有賄款送到抽屜去。有時候，他們也可以通風報信、安排「大龍鳳」（自編自導自演、造假的執法行動）。有估計說，當時貪污的警察有八成之多。

政府部門 / 公營機構還有另外兩個貪污重災區：公共採購和公務工程的判授和管理。當中工務司署是貪污問題最嚴重的部門。由於建築工程涉及龐大金額，建築或工程公司負責人會向工務司署的工程師、測量師等提供豐厚的賄款，

以換取工程合約；在工程進行期間，亦會繼續行賄監督人員，換取對偷工減料視而不見。最矚目的案件，莫過於八〇年代的「二十六座公屋貪污案」¹。二十六幢建於一九六四至一九七三年期間的公共房屋被發現工程涉及貪污和嚴重偷工減料，全數需要拆卸重建。這案件揭示工務工程的貪污可能會危害市民的生命安全，後果嚴重。除了這類大型的採購和合約外，貪污也存在於一般的公共採購中。

除了政府和公營機構以外，私營企業之間的商業往來也存在嚴重的貪污問題。當年沒有「商業賄賂」這個概念，很多商人都視支付或接受回佣為做生意的潛規則。有些行業在廉政公署成立後一段時間仍然改不了舊習慣，包括餐飲業。直到二〇〇〇年代，還有不少廚師視向食材供應商收取回佣是「老行規」。有些行業則是實行「賣家市場」，即貨品或服務的供應有限，買家可能要行賄賣家的職員以獲得配額。例如從事出入口生意的公司以行賄方式換取獲配飛機或貨船的倉位。有人說：「有金錢的地方就有貪污和賄賂。」企業需要向銀行申請貸款，銀行自然也容易成為貪污賄賂的溫床。

一九七四年廉政公署成立之前，由警務處內的反貪污科負責處理貪污問題。這存在很大矛盾，因為警務處自身就是貪污最猖獗的部門。反貪污科不會向外招聘人手，而是在內部調派，加上警隊不會安排人員永遠駐守同一單位，這就出現一個結構性問題：被調派至反貪污科的警察是否絕對可靠？鑑於日後會被調到其他單位，他們調查同袍時會否有所避忌？而且，反貪污科只是警務處內一個小部門，最高峰的時候人數也只佔警隊總人數的百分之一，公務員總人數的千分之二，資源和人手不足以應付廣泛、龐大的貪污問題。更壞的是，負責調查貪污的警隊也監守自盜、帶頭貪污，其他政府部門的貪官又何懼之有？最後，市民對警隊失去信任，認為反貪污科的警察也會貪污。總的來說，單靠被

貪污蠶食入骨的警隊來打貪，似乎是注定失敗的。早於六〇年代，已經有聲音建議香港成立一個專責調查貪污的獨立機構。

美麗的誤會？

一九七一年五月，香港通過了比以往更加嚴厲的《防止賄賂條例》²，當中包括嚴格規管公務員索取或接受利益的第三條、規管私營機構代理人收受利益的第九條和防止向公職人員提供利益的第四條。而第十條俗稱「財富與官職收入不相稱」，訂明政府人員若享有的生活水平或支配的財富與其公職收入不相稱，除非能提供圓滿的解釋，否則即屬違法，控方無須證明該政府人員是否曾受賄。

雖則如此，經過社會熱烈的討論和詳細考慮，當時政府依然決定繼續由警務處反貪污科負責調查貪污，但承諾三年後再檢討成效³。反貪污科升格為反貪污辦公室，由一名助理處長領軍，並大幅增加人手。一九七三年，反貪污辦公室的編制人數接近二百二十人，比一九七〇年增加超過一倍⁴。

一九七三年四月，反貪污部收到時任總警司葛柏（Peter Godber）把可疑的巨款匯往海外的消息後，便聯同律政司展開調查。一九七三年六月，經調查後發現葛柏的表面資產超過四百三十萬元，幾乎達到任職警隊多年全部薪金的六倍，而且沒有資料顯示他有其他收入來源，即葛柏可能觸犯了《防止賄賂條例》第十條。雖然反貪污辦公室已要求人民入境事務處禁制葛柏離境，但在被要求解釋財富來源的期限屆滿之前，他仍然成功以警務人員機場禁區通行證繞過人民入境事務處的檢查，乘坐飛機經新加坡逃回英國⁵。事件曝光後，引起社會巨大迴響。市民認為警方包庇葛柏，並質疑英國包庇犯下貪污罪行的英籍

官員。事件引發「反貪污，捉葛柏」運動——這已不只是貪污問題，而是政治危機。

但正所謂「有危就有機」，葛柏事件為香港製造了一個黃金機會，迫使政府在三年觀察期內提早決定成立獨立的反貪機構。就這樣，葛柏事件為警隊的反貪職能畫上了句號。

究竟當時有沒有警務人員或者其他執法人員協助葛柏逃脫，已不得而知。經正式的調查和檢討後發現，葛柏之所以能夠逃脫，是因當時《防止賄賂條例》第十條和機場出入境管制的漏洞所致，並非反貪污辦公室失職。即使由一個獨立的反貪機構負責調查，也未必能夠防止葛柏逃走。相反，假如仍然由反貪污辦公室跟進案件，也未必不能把葛柏引渡回港受審。但這不代表反貪污辦公室也能夠做出與廉政公署同等成績，關鍵兩點是：一，在執法方面，反貪污辦公室設於貪污猖獗的警隊內，難以得到市民信任並願意舉報，調查時也很可能因內部的「山頭主義」而遇到高層的阻止，執法困難；二，反貪污辦公室並沒有廉政公署另外兩個重要的核心功能：預防和教育。

能人所不能

過去不少書籍和學者都談論過為何廉政公署反貪成功，主要因素為政府的意志、廉政公署的獨立性和「三管齊下」的策略。廉政公署除機構事務科外，設有三個部門，以進行執法、預防、教育三方面工作：執行處負責處理貪污投訴、調查貪污案件和採取執法行動；社區關係處負責進行大眾宣傳和聯絡社會各界，用不同的模式和工具進行倡廉教育；防止貪污處負責審查政府和公共機構的工作程序，確保有效的防貪控制措施，並向私營機構提供防貪措施建議。

然而，是否這樣就能夠建立一個廉潔的社會？

有見香港在反貪方面取得成功，不少飽受貪污之害的國家（例如一些東南亞和非洲國家）都曾紛紛派代表來香港考察，或者在國際會議上向廉政公署學習，以參考「三管齊下」的策略。可是，它們大部分都不能做到如同香港在七〇年代的反貪效果。除了成立獨立的反貪機構和實施「三管齊下」策略以外，還欠缺了什麼？因素非常多，而且錯綜複雜，一環扣一環，我在這裡只略談幾點。

1. 鼓勵舉報

要打擊貪污，首先要鼓勵市民舉報貪污。要市民舉報貪污，先要讓他們認知貪污帶來的傷害遠超過舉報帶來的麻煩和被報復的風險，而且相信舉報能夠制止貪污和消除其造成的傷害。

跟一些來自貪污問題較嚴重國家的反貪人員交流時，他們表示其中一個困難，是多數市民不願意舉報貪污。這當然有不同的原因，其中一個是很多賄賂都帶有「授受皆悅」的性質，例如本地或外資企業以行賄官員換取生意、牌照，或者賄款金額不大，被索賄的市民覺得不值得為此惹上麻煩。這種情況，他們唯有加強倡廉教育，讓市民不要容忍貪污。

大家從前面的描述可以想像到，當時香港的貪污情況已經到了市民忍無可忍的地步。社會非常厭惡貪污，特別是基層。我當年雖然只有十歲，但也記得父母和身邊人經常埋怨做任何事都要付錢。為了鼓勵市民舉報貪污，社區關係處設計的第一個，也是最深入民心的廣告中，有一位背著小孩的女小販這樣說：「我

日捱夜捱搵兩餐，你重要響乞兒兜處撐飯食？」這句正正反映了當時基層的苦況和對貪污的憤怒；而廣告最後一句：「我要親自去廉政公署告你，我要親自去！」就激起他們舉報的意欲。這個廣告也讓我明白到反貪的重要性，並激起我對貪污的厭惡，留下了深刻的印象。

有了舉報的意欲，還需要有舉報的勇氣。市民的最大擔憂，莫過於遭到報復。這不一定是暴力，也可能是其他手段，例如針對性執法和行政上的百般阻撓。有一位外國反貪人員和我們分享，在調查一宗涉及有勢力人士的貪污案件時，他的房子被投擲炸彈，威脅他和家人的性命安全，幸而沒有人受傷。在一些貪污嚴重的國家，甚至法官也會遭到恐嚇。當年香港雖然貪污問題嚴重，但整體法治還算良好，市民、議員、新聞工作者批評或投訴貪污，性命安全一般不見得會受威脅。

當時，反貪污科每年收到大約一千宗舉報，當中七成是匿名的⁶，顯示投訴人對報復的憂慮，結果大部分因資料不足而無法跟進。有見及此，廉政公署承諾絕對保密舉報者的身份，社區關係處亦以「廉署保密，密密實實」口號大力宣傳，深入人心。

單單保密不足夠，最重要還是要有真材實料，才能夠將貪污分子一網打盡，令市民知道不會白白舉報，也不會遭到貪污分子利用職權報復。這不能單靠廉政公署的調查，也必須有良好的法治配合，包括公正檢控的律政司和能確保司法公正的法院。

葛柏事件的意義不只在於促成廉政公署成立，而是它贏得了公眾對政府打貪意志的第一個信任。葛柏在英國被當地警察逮捕，是當年最轟動的新聞，全港市