

從香港經驗談如何建立廉能警察

整理：林 佳 世

壹、前言

香港能夠成功扭轉昔日的貪污歪風，演變成爲今日世界公認的廉能社會，相信與其獨特的反貪策略有絕對的關係。一九七〇年代初期，香港民衆飽嘗貪污禍害，民憤日益沸騰，幸好香港政府採取果斷行動，於一九七四年二月成立了獨立的廉政公署（Independent Commission Against Corruption，簡稱 ICAC）；當時的香港總督麥理浩在宣布成立廉政公署時表示：「這是一項漫長而艱鉅的工作」。

廉政公署在成立初期，貪污的情況非常嚴重，於是打擊政府部門尤其是警察內集團式的貪污，刻不容緩。歷經雷厲風行的執法，廉政公署在成立後數年間已經將政府內部及香港警察內集團式的貪污完全粉碎。經過廉政公署與香港警察多年的共同努力，有關政府人員（包括香港警察）貪污舉報比例逐年下降，由初期的九成減至近年只佔整體舉報的三成。時至今日，香港警察更以廉潔和效率著稱，其防制貪污成功的經驗，頗值得我們借鏡與參考。

貳、香港警察清廉度

今日香港以擁有世界上最廉潔專業的警察而感到驕傲。不僅如此，香港警察的廉潔操守更獲得了世界各地的認同。由當地的青年組織針對二千名青年調查發現，包括立法機構及新聞媒體在內的六個政治團體及社會機構中，香港警察是最值得信賴的單位。其中最主要的考量因素是機構內成員的清廉度、個人操守及誠

信等。同樣的，國際蓋洛普民意調查亦發現，在十七個機構當中，香港警察是香港民衆最信賴的機構。

長久以來，香港警察的聲譽受到國際上的認可。在二〇〇三年一月，香港廉政公署與國際刑警組織所舉辦的會議當中，國際刑警組織秘書長羅秉義表示，香港警察是全世界最廉潔專業的警隊之一，更推崇香港是「全球反貪的典範」。

在過去香港警察內集團式的貪污行爲已經消聲匿跡，個別的貪污行爲亦受到控制。現在所發生的案例大多是警察人員因入不敷出、債台高築及投資失敗等因素不惜鋌而走險。

據統計，對於警察人員的貪污投訴案件佔所有貪污投訴案件的比例持續減少。廉政公署所接獲的投訴案件比例已經逐漸下降，從一九七四年的百分之四十五降到一九八四年的百分之三十左右，二〇〇三年更是降到百分之十三。平均最近幾年數字來看，對於香港警察的貪污投訴案件佔所有貪污投訴案件的百分之十二。

三十年前，貪污是固有的陋習，許多民衆必須支付所謂的「茶水費」給公務員，否則即遭刁難。例如消防人員開水喉（消防栓）救火前，要先收「開喉費」；救護人員在接送病人前往醫院前，向病人或家屬強索「茶錢」。這股貪污歪風，在警察中尤其嚴重，受賄的警察人員，包庇色情、毒品、賭博等各式犯罪，逐漸腐蝕國政根基，並嚴重危害社會安全秩序，民衆飽



拾、他山之石





受貪污之禍，民怨不斷累積。

在一九七〇年，發生一宗藥品收受賄賂案件，二十六個現任或離職的政府官員被控妨礙司法，另外其他一百六十二位官員被移送相關部門懲戒。在這些涉案人員當中，許多是現任或是離職的警察人員。當時用來描繪警察貪污的情況：「貪污就像是一輛巴士，有些人上了巴士跟大家同流合污，有些人追著巴士跑，但卻很少人會勇敢的站在巴士前面。」

參、清廉度轉變的契機

在一九七三年，香港總警司葛柏（Peter Godber）於接受貪污罪調查期間逃離香港，導致民怨沸騰。令人震驚的是，葛柏所累積的財產超過港幣四百三十萬，這個數目已經是他二十多年來警察生涯薪資總收入的六倍。當時反貪污部門傳喚葛柏，按照法律規定，要求葛柏在七天內以書面形式說明他額外財產的來源，但是四天後，葛柏利用他警察的技巧和知識，溜進啓德機場之安全門，順利搭機逃往英國，葛柏潛逃英國引起港人憤慨，憤怒的民衆走上街頭，並要求政府立即採取行動。爲了解決這次危機，香港政府在警察機關及政府部門以外設置了獨立的反貪機構「香港廉政公署」，並宣示全面打擊貪污。

在反貪機構的組織架構中，規劃者深刻體會到若不採取完備的預防措施及社區教育並且配合嚴格的執法行動，是無法在漫長的反貪任務中獲得勝利。整體來說，香港廉政公署下設三個獨立的部門：

- (一) 執行處：主要負責調查及受理檢舉貪污案件。
- (二) 防止貪污處：審查政府部門及公共機構的工作常規及程序，以減少貪污之機會。
- (三) 社區關係處：教育社會大眾認識貪污的禍害並爭取社會大眾對於反貪工作的支持。

爲了提昇打擊貪污的效率，針對貪污案件香港廉政公署被賦予強大的調查權。包括拘留、搜索住宅、扣押必要文件、檢查可疑帳戶、凍結嫌疑人資產等。

一九七四年時，藉由一股強大的力量及社會大眾的支持，香港廉政公署被賦予粉碎集團式貪污的任務，尤其是在警察部門中涉及包庇、從事非法活動的警察人員。廉政公署繳出第一張漂亮的成績單，便是將總警司葛柏自英國引渡回國受審並且成功定罪，藉此展現廉政公署打擊貪污的決心。在此之後香港警察內主要的集團式貪污行爲已被澈底瓦解。

肆、警察的反貪夥伴

隨著香港政府誓言建立廉能警察與零貪污犯罪的決心，香港警察與廉政公署的關係日益密切。廉政公署視香港警察爲反貪工作的夥伴。近年來，廉政公署與香港警察已經建立多種溝通管道，並在貪污的調查及預防工作上，促進不同層面的相互瞭解與合作。

廉政公署「執法、預防、教育」等三管齊下的反貪策略也適用於警察的反貪工作。到目前爲止，利用三管齊下的方式打擊警察貪污成效非常卓著。

在執行層面，香港警察與廉政公署設立聯絡管道，在執行肅貪的共同事務上定期開會，針對執行所產生的爭議定期開會作簡報。由警察及廉政公署高層官員所成立之「警廉聯絡小組」商議有關共同打擊貪污事宜，包括犯罪及貪污的趨勢以及檢討並改善溝通管道等等。這些良好的管道使得警察與廉政公署共同攜手從警察內部及外部打擊貪污。

在預防層面，香港警務處早在一九八二年成立「防貪小組」，積極面對香港警察內的貪污問題。防貪小組由香港警務處長高級助理擔任主席，由包括廉政公署防止貪污處的高級官員在內的成員，定期集會討論，在防貪策略上取

得共識。過去十年，廉政公署防止貪污處就警察的作業程序及規則所進行的審查研究超過五十項，並提出多項建議，從程序及制度面減少貪污出現的機會。其中涉及的範圍包括刑事偵查、毒品調查、掃黃行動、處理線人及秘密行動、以及關於晉升甄選和政府採購工作等行政作業。

在教育層面，廉政公署另一項重要且受歡迎的工作就是定期舉行防貪講座，向現職警察人員提供防貪教育。現在這些講座已納入各級警察人員訓練課程當中，包括新進人員乃至於高階警察人員的培訓課程當中。過去三年來，廉政公署先後舉辦多次講座，已將防貪訊息傳遞至超過半數的警察人員。這些講座課程除了闡述防貪相關法律外，亦提醒警察人員利益衝突迴避及債務所引起的潛在問題。透過這些訓練課程，基層警察人員掌握了拒絕貪污誘惑的知識與技巧。高階警察人員在管理員警貪污方面亦頗具成效。

伍、警察主動打擊貪污

香港警察對於打擊內部貪污不遺餘力，對於貪污採取「決不容忍」的態度。過去三年來，香港警察曾經將超過一百三十件有關警察人員的貪污舉報轉介至香港廉政公署調查。此外，香港警察及廉政公署高層管理人員於一九九五年組成「警察反貪污策略督導委員會」負責制定、推行各項反貪及防貪策略，確保香港擁有一支廉潔、專業的執法團隊。

香港警察「反貪污策略督導委員會」成立以來所實行的措施如下：

- (一) 建立道德標準。
- (二) 檢視及更新防貪訓練課程。
- (三) 推廣正直、誠實及專業精神等警察價值觀。
- (四) 藉由促進身體健康、心理健康及審慎理財的策略來推展健康的生活方式。

(五) 強化與廉政公署的合作關係。

陸、成功經驗談

今日香港成功建立一支廉能警察全憑下列三個要訣：

第一：「三管齊下」的反貪策略

香港廉政公署從執法、預防及社區教育三方面打擊貪污的策略，獲得國際社會的認同與效法。這個全方位的策略對於建立香港廉能警察發揮極大的作用。

第二：警察管理階層的魄力

香港警察展現堅定不移的決心，推行各項反貪策略。警察管理階層堅守對於貪污行為絕不容忍的政策，致力確保警察人員以誠實和廉能的價值觀服務市民。

第三：建立夥伴關係

香港警察與廉政公署保持密切的合作關係，並透過資訊交流及聯合行動達到打擊貪污的目標。香港警察經常協助廉政公署對於涉及貪污的警察人員進行調查工作。

在香港警察與廉政公署的攜手努力下，警察的貪污問題現在已經完全獲得控制。警察涉嫌貪污的舉報比例，已經明顯下降。更重要的是，在今天貪污案件僅限於警察的個人行為，集團式的貪污行為已經是過去式。

香港警察在打擊貪污方面付出很大的努力，成績有目共睹，使香港成為全亞洲最廉潔的地方之一，足見香港警察杜絕貪污的決心和毅力，藉由民衆的支持和秉持「積極參與、主動出擊」的精神，締造香港成為一個適合居住及從事商業的城市。♥

(本文內容摘錄自：北愛爾蘭「警隊監察工作所面對的挑戰」研討會、韓國漢城第十一屆國際反貪會議)



拾、他山之石

