

1

第一章

靜默的革命

 無論是公眾需求與公共設施之間的巨大缺口，還是經濟飛速發展帶來的快速致富的黃金機會，都使得香港一直未能有效解決的貪污問題在工業化時代更加猖獗。葛柏事件如同扔進油鍋的火星，引爆了香港市民的不滿，最終引發了香港廉政制度的大變革。

第一節

戰後香港貪污形勢的惡化

第二次世界大戰後，香港歷史進入一個新階段。一方面，隨着戰爭的結束以及隨後中國內地國共內戰的爆發，大批難民返回及湧入香港，給香港社會帶來沉重的人口壓力，住房、交通、就業、入學等方面的條件和設施都難以滿足公眾的需要；另一方面，隨着朝鮮戰爭的爆發，港英當局追隨英國政府的政策，對中國內地實行貿易禁運，香港不得不從以往的轉口貿易轉向發展現代工業，香港經濟奇跡由此發端。無論是公眾需求與公共設施之間的巨大缺口，還是經濟飛速發展帶來的快速致富的黃金機會，都使得香港一直未能有效解決的貪污問題在工業化時代更加猖獗。

從戰後直到七十年代初廉政公署成立前，香港公職人員貪污行為主要表現在四個方面：

一是警務人員與黑社會勾結，在毒品交易、非法賭博及色情行業中貪贓枉法，合夥分肥。1931年後，港府稅收中的大宗收入主要已不是以往從鴉片買賣中收取的洋藥牌照費。於是，當局以澄清城市污點，美化市容為由，將公煙專賣和娼寮妓寨牌照取消，採取禁煙、禁娼政策。¹ 毒販和妓院老闆便通過賄賂警察繼續其違法活動，這種活動一直持續到七十年代香港廉政公署成立時期。警察充當「收規人」，「安排下屬與犯罪分子聯絡，收取服務報酬，收到的巨額金錢再按照事先商定的比例在下屬和上司之間進行分配。作為回報，犯罪團夥和幫派頭目答應平息幫派內部分歧，不去打擾普通百姓的生活。」這種警匪合作的模式讓不瞭解內情者感到震驚，戰後香港第一任警務處長曾驚呼「從未見過如此大規模的腐敗」。² 據統計，六十年代末至七十年代初，整個警察集團每年從上述渠道獲取的賄金達十億港元。這一時期遭懲處的貪官韓德（Ernest Hunt）警司在其回憶錄中毫不隱晦地說：「我相信大部分的香港警察都

貪污，『收規』是生活中的一環，就像早上起床晚上睡覺那樣的自然。」³ 1954至1955年，香港共有470宗與貪污有關的案件，其中與警察有關的案件佔265宗。1959至1960年查出194宗貪污案件，全係警察所為。⁴

二是不法分子與出入境管理部門的個別官員勾結，向非法入境者索取「黑錢」。在六七十年代，內地及東南亞地區的非非法入境者紛紛湧至香港。不法分子和個別政府官員沆瀣一氣，用為非法入境者提供香港身份證明文件的方式，向其索取賄賂。由於透過行賄能夠定居香港，導致愈來愈多的非法入境者冒險偷渡來港。⁵

三是由於大量移民湧入，香港住房缺乏，就業困難，入學需要輪候，勞工處、人民入境事務處、房屋司署等政府部門的官員趁機索賄受賄。香港人口從1949年的100萬人增加到七十年代的400萬人，各種生活必需設施極度短缺，為掌握公共權力的公職人員以權謀私提供了機會。1954至1955年，除警察外的其他政府部門的貪污案件共205宗，少於警務部門。但1961至1962年在336宗貪污案件中，警務部門為138宗，其他部門則為198宗，超過警務部門。⁶ 百里渠調查委員會在七十年代初的調查報告中也指出：「在政府事務中可以貪污之處甚多，特別是與公眾有日常接觸的部門為然。本委員會接到的指稱貪污事件，大多數是有關下列的機關：警務處、勞工處、工商署、工務司署、房屋司署、人民入境事務處、交通處、市政事務署和新界民政署。」⁷

四是在經濟蓬勃發展的情況下，一些沒有達到政府規定條件的工廠、機構或個人選擇向政府官員行賄以求得可以獲准非法經營。非法經營小販生意，非法經營工廠、酒家，非法的士等，都屬於此類情況。百里渠調查報告曾提到，香港有大批沒有註冊或沒有遵守相關規例的工廠，通過每月向勞工處、新界民政署、工務司署等機關的人員付出500元的賄賂以求可以獲許經營。此外，有些廠家為了加快辦事效率，避免輪候時間過長，也願意向辦事人員行賄。因為「一件事情能夠早一個月辦妥，可能意味到獲利以千千萬萬元計，但是，如不能及時向政府辦妥手續則可能損失一大筆金錢。香港人很願意以金錢換取時間」。⁸

貪腐風氣遍及社會各個領域，甚至連公立醫院中的服務人員和消防員也不

例外。消防員面對火災並不急於救火，只有收到「開喉費」，他們才會打開滅火「水喉」（消防水槍龍頭）。病人如果不願向醫務人員提供好處，不但做手術時間會被拖延，就連基本的醫療服務也難以享受。廉署三十週年特刊提到一位李女士憶述當年在公立醫院生小孩被苛索不絕的情況，她說：「當年公立醫院每日住院費只需『兩蚊』（兩元），但每名孕婦則要準備好多個『兩蚊』，用來打賞給推她們到產房的阿嬭，否則便會被人用力推撞，阿嬭更會『轉手』，推到轉彎位便會由第二個來推，又要『畀兩蚊』，拿杯水、拿條毛巾又要再畀。」⁹為一件自己本應該做的工作也要收費，受賄已經成為一種被普遍接受的習俗。

第二節

港英當局遏制貪腐的努力

自開埠以來，香港一直飽受貪污問題的困擾，港英當局並無作出特別的努力來遏制貪腐現象的蔓延。直到十九世紀末，香港政府才頒佈了香港第一部反貪污法《輕罪懲罰條例》（Misdemeanors Punishment Ordinance）。制定這一法律的誘因是 1897 年 6 月香港揭出一宗多名警察涉嫌受賄的私開賭博大案，「該管警察自警司總幫辦以外所屬人員，幾無不受賄通，知情包庇。而總登記官署人員亦多有受縱容嫌疑者。」¹⁰在這一案件中，多名英籍警官和一百多名西警、印警和華警被革職，英籍幫辦屈治爾（Job Witchehj）被判監禁六個月。屈治爾刑期未滿即獲特赦出獄，而該案告發人鄭安則無故在廣州被人謀害，棄屍河中。這一案件迫使港府不得不正視官員貪污問題，1898 年 2 月 28 日通過的《輕罪懲罰條例》首次把行賄和受賄當作共犯來處理，受賄的貪官和行賄者均處兩年以下監禁，並科 500 港元以下罰款。

二戰之後香港貪污之盛遠超以往，這一時期英國關於香港的報道有 70% 涉及到貪污問題。為改善自己的形象，港英當局不得不考慮治貪，並從四十年代末到五十年代中制定了兩個非常重要的反貪法例。

1948 年 7 月 30 日，港英當局借鑒英國的相關法律，公佈了《防止貪污條例》（香港法例第 215 章），其後又進行了修改。該條例第五條規定，凡犯貪污賄賂罪者，輕者應受簡易法庭審判，科 1000 港元罰金及入獄兩年；重者提起公訴定罪後科一萬港元罰金及入獄五年，1950 年又將某些罪犯的最高刑期提高到三年以上七年以下。條例第十條還賦予政府執行人員檢查特權，即可對疑犯的銀行存款、股份賬目或購買賬目進行調查；不提供情報者，以犯罪論，科 2000 港元罰金及判監一年。¹¹

1955 年香港當局又制定了《舞弊及非法行為條例》，作為香港廉政法律的



三聯書店
Joint Publishing (HK)

一項重要內容。該條例旨在防止有關選舉之舞弊及非法行為，其實質也是防止貪污賄賂行為深入選舉領域。

在反貪機構的設置方面，這一時期也有所變化。與英國的管理體制相同，香港一向由警方負責反貪工作。《防止貪污條例》生效後，警方刑事調查部內設立了專業反貪部門——反貪分部（Anti-Corruption Branch，簡稱 ACB）。1952 年該部脫離刑事調查部，成為警務部門中的準自治機構。由於貪污受賄與毒品買賣、走私以及無處不在的三合會聯繫在一起，1954 年毒品調查科併入反貪分部。該部工作人員來自警務部門的不同崗位，在該部服務一段時間後又返回原來工作的部門。這種管理體制帶有重大弊病，因為反貪是一個高度複雜的需要專業性知識的工作，工作人員缺乏連續性必然會影響其效率。¹²

上述措施在遏制貪污方面沒有顯示出明顯的效果，香港的貪腐之風有變本加厲之勢。1956 年 10 月 31 日，香港成立貪污問題常設委員會，就香港治貪、防貪問題提供諮詢性意見。該委員會由律政司提名的主任檢察官擔任主席，成員包括銓敘司和警方的反貪分部主任。1960 年，英國本土和香港的英國人都開始關注香港日趨嚴重的腐敗問題。歐內斯特·桑頓（Ernest Thornton）提供了香港腐敗橫行的證據，要求英國殖民地大臣考慮任命一個獨立機構進行調查，但遭到拒絕。太平紳士查理（Justice Charles）曾就香港的腐敗表示：「這個殖民地的腐敗簡直太普遍了。」貝納祺在香港革新會的演說中也表示：「每一個大城市都有嚴重的腐敗現象，但香港是世界上腐敗最厲害的城市之一。」¹³ 為了緩解外界的壓力，港英當局決定強化貪污問題常設委員會的作用，由律政司親自擔任委員會主席，成員包括銓敘司和警務處副處長以及行政局三名非官守議員。其職權包括「考慮及經常檢討有關香港公務員貪污引起的種種問題的程度，和經常提出建議」。¹⁴ 1968 年，根據警務處長的建議，港英當局派人到同為英聯邦成員的新加坡和錫蘭進行考察，吸取兩國反貪立法的經驗。1968 年 5 月，香港政府內部的一個工作小組，在吸取各界意見的基礎上，起草了一部新的反貪法律。1970 年 12 月 16 日，新反貪法《防止賄賂條例》由立法局通過，1971 年 5 月 14 日正式生效，即香港法例第 201 章。

同以前的反貪法例相比，《防止賄賂條例》有以下變化：

一、詳細劃分賄賂罪的內容，列舉了有關合約方面為得到協助、投標、拍賣、公營機構僱員及代理人等方面的行賄受賄。雖然條文繁多，但其基本精神則是第三條規定的：「任何政府僱員，如無總督之一般和特別許可，而索取或接受任何利益者，均屬違法。」¹⁵

二、加重對貪污賄賂罪的懲處。違法者除將非法所得或其中一部分交付法庭所指定之人士或公營機構外，簡易判罪者，最高罰款從港幣 5000 元增加到 50000 元，刑期從兩年增加到三年；經起訴而被判罪者，最高罰款從港幣 50000 元增加到 100000 元，刑期從三年增加到七年，違反有些條款者最高可判監禁十年。此外，罪犯還被剝奪或限制其政治權利，如在十年內不得出任行政局、立法局等政府機構的職務，七年內不得任原受僱機構的董事、經理等。

三、罪證假設產生。條例第十條規定，政府僱員或曾為政府僱員的人士，其生活水準「高於與其現在或過去的公職薪俸相稱」及「控制與其現在或過去的公職薪俸不相稱的金錢資源或財產」，「除非就其如何能維持該生活水準或就該等金錢資源或財產如何歸其控制向法庭作出圓滿解釋，否則即屬違法。」此類案件舉證責任由起訴方轉向被告。¹⁶ 對以此定罪的人士，除可判罰款十萬港元及監禁十年外，法庭可命其向政府繳納一筆不超過該財富總額或該財產價值之金錢。這一條款經過很長時間才得以變成法律條文，1948 年的《防止貪污條例》容許法庭在被控貪污的公職人員未能合理解釋財富與收入不相稱時，將其接納為呈堂證據，判案時可予以考慮。五十年代成立的貪污問題常設委員會也曾建議將未能解釋財富與官職收入不相稱定為刑事罪行，但未能成功。¹⁷ 直至 1971 年，這一條款最終納入法律，成為檢控貪污疑犯的一種有效武器。

《防止賄賂條例》是一部比較完善的廉政法例，為香港引入全新的反貪制度奠定了較為扎實的法律基礎。

第三節

葛柏事件與廉政公署的成立

1973年4月底，香港警方接到一份關於香港總警司英國人葛柏有「來路不明的巨款匯往海外」的舉報，隨即交由警方的反貪污部門進行調查。原來的反貪分部在1973年改名為反貪污辦公室（Anti-Corruption Office），由一名助理警務處長任主任（其級別僅低於警務處長和副警務處長）。¹⁸

葛柏（Peter Fitzroy Godber），1922年4月7日出生於倫敦，曾在英國哈斯丁斯郡任職警察四年半，從1952年8月起開始在香港警界工作，任職見習副督察，1969年升任總警司。1971年12月1日調任九龍區副總指揮，即九龍區警察第二最高負責人。

對葛柏的調查很快獲得重要信息，負責檢舉貪污事務的律政司助理以此為根據，向調查人員發出調查葛柏銀行賬目的銀行調查令。到6月1日，據初步調查，葛柏經手的財產超過100萬港元，其匯往海外的資金數目尚無法確切證明。6月4日，署理律政司簽發通知書，要葛柏在七天內以書面形式說明他額外財產的來源，同時決定搜查葛柏的住所。看到通知書的一剎那，葛柏當即昏倒。對葛柏的住宅和汽車的搜查，收穫頗豐，獲得大量犯罪證據。香港警方當即決定將葛柏列入監視名單內。四天後，葛柏偷偷乘機飛往英國，逃之夭夭。

後調查證實，葛柏擁有巨額資金，分存在六個國家的銀行中。（見下頁圖表 1-1）

葛柏從1952年8月在香港入職到1973年5月退休，這一時期的薪金共為891993.24港元，扣除宿舍租金等實際到手的淨薪金為767236.54港元。¹⁹而他上述存款中的外幣按當時匯率折合為港幣再加上港幣存款合共437萬餘元，是他二十多年警察生涯淨收入的六倍。葛柏事件在香港社會激起軒然大波。由於內外種種因素的影響，香港通貨膨脹嚴重，經濟形勢不佳，股市狂瀉，民心浮

圖表 1-1 葛柏存款一覽表

序號	銀行名稱	存款額
1	安太略羅華斯葛銀行	206492.23 加元
2	加州香港銀行	233944.06 美元
3	澳洲紐西蘭銀行	181090.13 澳元
4	新加坡香港上海滙豐銀行	119410.30 新元
5	香港上海滙豐銀行九龍分行	328499.44 港元
6	英格蘭巴克萊銀行	19906.67 英鎊
7	九龍美國銀行	17314.15 港元

資料來源：《百里渠爵士調查委員會第一次報告書》，香港政府印務局印，1973年7月，第6頁。

動，葛柏事件成為發洩社會不滿的契機。各大報紙紛紛抨擊政府的腐敗現象，激進團體譴責政府默許葛柏溜走，青年學生發起「反貪污、捉葛柏」運動，先後組織兩次大遊行。

6月13日，港督麥理浩任命高級按察司百里渠爵士對葛柏事件及香港貪污狀況進行調查，並提出相應的治理辦法。

7月3日，由百里渠一人組成的百里渠爵士調查委員會就葛柏如何脫逃一事提交了第一份調查報告。報告認為葛柏利用當時警方管理制度的漏洞，佩戴着允許他在機場各區域通行無阻的民航署許可證，先乘坐新加坡航空公司客機離開香港，再從新加坡轉機飛往英國。在逃跑過程中，很可能沒有得到其他人的積極幫助。報告消除了香港警務處反貪部門默許葛柏逃跑的嫌疑。

9月，百里渠爵士調查委員會提交了第二份調查報告，評估了香港嚴峻的貪污形勢，並提出了改進的建議。

百里渠在調查報告中指出，香港社會普遍存在着驚人的貪污現象，「我有充分的理由相信，政府視為貪污的行為，在全香港都普遍存在，在工商界尤為普遍。有強烈的跡象顯示，政府中，特別是每日都與民眾有密切接觸的某些機關有許多涉及貪污的情況。」²⁰ 政府部門中「最壞的貪污方式」是有組織的貪