

港澳反腐败法律框架与实施

——基于《联合国反腐败公约》履约的一项评估

袁柏顺

(湖南大学 政治学系, 湖南 长沙 410082)

摘要:随着《联合国反腐败公约》在中国的生效,作为有着各自特有法律体系的特别行政区香港、澳门,亦与内地一道积极承担履约义务,从而促使香港、澳门原有反腐败法律得到重新审视并发生不同程度的变革。从《公约》第三章、第四章实施的角度,考察港澳的腐败定罪、执法及国际合作,可以发现香港具备良好的反腐败法律框架与有效的执法机制,其履约仅需在国际合作的法律方面作出补充修改;而澳门则在修改、重新制订反腐败法律方面取得较大进展。香港在几下方面的做法堪称模范:对腐败行为定罪的覆盖面广、立法体现无豁免和零容忍原则、反腐败执法机构独立而有效、诉讼基本无时效限定等,而在公职人员滥用职权等方面的规管仍存不足;澳门则在惩治私营部门贿赂等方面面临腐败揭露、调查取证等法律缺陷。针对上述不足,港、澳应进一步完善相关立法,以弥补在腐败定罪与反腐败执法的现存不足。

关键词:联合国反腐败公约;公约实施;履约审议

中图分类号:D922.1

文献标识码:A

文章编号:1674-3199(2016)05-0050-09

自从中国政府于 2003 年 12 月 10 日签署《联合国反腐败公约》(以下简称《公约》)以来,关于《公约》与中国内地反腐败立法、执法的讨论成为了学界的热点话题而产生了大批研究成果。与此形成对照的是,除了个别文献对澳门的相关主题作了探讨之外,关于《公约》与香港特别行政区(以下简称香港或港)、澳门特别行政区(以下简称澳门或澳)的反腐败立法、执法的研究成果却极为鲜见。^[1]而事实上,《公约》在对中国生效的同一天,也对港、澳地区生效;为履行《公约》义务,港、澳对其原有法律体系中的腐败定罪、反腐败执法与国际合作机制,以及腐败预防、资产追回机制也作了不同程度的修改与新订;港、澳地区与内地一道,也已经接受并完成了《公约》第一轮履约官方审议,并将继续准确接受第二轮评估。鉴于上述情况,对港、澳地区为履行《公约》义务所做的努力进行总结,并根据《公约》缔约国第一轮官方审议的两章,即第三章、第四章(分别评估定罪与执法、国际合作)检视港澳现有反腐败立法、执法与国际合作机制,探讨其中的良好实践与不足之处,并提出相应的改进建议,应该说有其理论与现实意义。

收稿日期:2016-05-12

基金项目:丹麦政府资助项目;教育部人文社会科学研究规划基金项目(13YJAZH124)

作者简介:袁柏顺(1970-),男,湖南邵阳人,湖南大学政治学系教授,湖南省廉政研究基地、湖南大学廉政研究中心执行主任。

一、港澳实施《公约》的由来

《联合国反腐败公约》是中华人民共和国中央人民政府签署加入、全国人民代表大会常务委员会批准加入的国际公约。中国香港、澳门两个特别行政区作为不同于内地的两个司法辖区,每个辖区适用基本法和各自的法律规定,建有各自的司法体系。一般来说,港澳特区对于中央政府签署加入的国际协议的适用与否,有着基本法的特定规范。根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第一百五十三条,中华人民共和国缔结的国际协议,中央人民政府可根据香港特别行政区的情况和需要,在征询特区政府意见后,决定是否适用于香港特区。关于国际协议的适用问题,《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第一百三十八条亦有类似规定。

《联合国反腐败公约》在香港、澳门的实施同样严格地遵循两个《基本法》的上述规定程序。中央征询了香港、澳门特别行政区政府的意见,并获得其同意。香港政府在“原则上同意公约适用于香港特区”时,并陈述其“一向对反贪污工作不遗余力,并高度重视反贪污领域的国际合作,在遵守公约的各项要求上亦无特别困难。”^[2]2006年1月13日,中国根据《公约》规定向联合国秘书长交存了批准书,并照会做出通知,公约适用于香港、澳门特区;同年2月12日,《公约》对中国生效,其中包括对香港、澳门特区生效。

自全国人大常委会批准《公约》起,香港政府、立法会即已高度关注并有所因应。自《公约》生效之日起,香港即着手全面检视香港既有反腐败法律框架与国际合作机制,其检视的范围除了《公约》履约审议第一轮评估所涉及的第三章、第四章的相关内容外,还包括《公约》第二章、第五章所规定的相关内容。其后,比照《公约》的规定,着手完善相关法律。为履行《公约》义务,澳门同样作了自我检视与立法完善工作。

二、定罪与执法:港澳实施《公约》第三章

对于《公约》缔约国来说,履约所涉及的腐败行为刑事定罪的规定分为强制性和自愿性两种。第15条、第16条第1款、第17条、第23条和第25条是强制性刑事定罪条款,即缔约国必须将这些条款当中的行为确定为刑事犯罪的罪行。这些条款所涉及的是全球协调努力打击腐败行为的“最紧迫、最基本的部分”^[3]。条款所涵括的行为包括贿赂本国公职人员,国家公职人员索贿受贿,贿赂外国公职人员和国际公共组织官员,公职人员贪污、挪用或以其他方式侵犯财产,犯罪所得的洗钱及妨害司法。而自愿性条款所规定的只是要求缔约国考虑确立的罪名,这其中《公约》只是规定了立法的最低标准,各缔约国相关立法一般只应高于这一标准。这一部分包括第16条第2款、第18条至第22条、第24条。关于执法则涵盖了除第42条之外的第三章其余所有条款。

不同于中国内地与澳门,香港自20世纪70年代以来即一直是享有世界声誉的反腐败先驱。多年以来,其反腐败立法经过不断修改,在《公约》生效前已经相对完善。香港自身所做的相关检视已经表明,《公约》的绝大部分条文均可通过香港原有法例及行政措施予以实施。^[4]香港反腐败立法是《联合国打击跨国有组织犯罪公约及其议定书实施立法指南》首要推介的范例。^[5]

比照《公约》的规定,香港原有反腐败立法在刑事定罪与执法方面的不足主要在《公约》第31条的落实上。该条主要为了追赃的方便,要求各缔约国须采取措施,以辨认、追查、冻结、扣押及最终没收贿赂所得利益。

香港原有的《防止贿赂条例》第4(1)、5(1)、6(1)及9(2)条当中,有关提供贿赂的罪行已纳入《有组织及严重罪行条例》下有关没收犯罪得益的机制之内,但仍存在不足。为此,香港通过制订《2007年有组织及严重罪行条例(修订附表2)令》,没收腐败犯罪利益的范围得以扩大,原有《防止贿赂条例》第4(2)、5(2)、6(2)及9(1)条有关的腐败罪行得以纳入有关机制之内。这些罪行主要涉及索取或接受贿赂。与此同时,上述修订也改变了追缴贿赂行为所得利益的执行方及相关诉讼性质。《防止贿赂条例》第12条规定,任何犯贿赂罪行的人,可被命令交出所收取的利益款额或价值。但依该条而发出的命令属民事性质,执行方是犯贿赂罪行者的委托人,而非一定是香港特区政府。在命令制订后,香港特区政府可使用《有组织及严重罪行条例》提供的“限制令”“押记令”及“没收令”,向法院申请冻结、扣押及没收从这些索取或接受贿赂的罪行得到的利益或财产。

在《公约》于2006年初生效前,澳门与香港相比,其关于腐败定罪的法律框架远不如后者完善,而其反腐败执法机构澳门廉政公署亦不像香港廉政公署那样有较长的历史、成熟的经验与卓著的声望。在腐败定罪方面,澳门原有立法基本上已经能够满足《公约》规定的强制性条款,对于公职人员的贿赂、贪污等在《刑法典》等法律当中已有规范。但就自愿性条款而言,尤其是贿赂外国公职人员或者国际公共组织官员、私营部门内的贿赂等相关条款则或付诸阙如。相应地,对反腐败执法机构在调查私营部门内的腐败行为等方面的赋权亦远远不够,因而与实施《公约》的相关要求存在较大的差距。

为履行《公约》,澳门特别行政区近年来修订或制定了多项相关立法。其包括修订《澳门特别行政区廉政公署组织法》,修改《财产申报法》为《财产及利益申报法律制度》,规范公共职位据位人及公共行政工作人员提交财产及利益申报书的义务,修改财产来源不明定罪;制订《预防及遏止私营部门贿赂》(2010年3月1日生效),规范私营部门贿赂的犯罪类型及其预防制度,并赋予廉政公署该范畴内的相关权限;制订《预防及遏止对外贸易中的贿赂行为的制度》(2015年1月1日起生效),该法案订定对外贸易中的行贿行为的罪状,以及预防和遏止该行贿行为的制度,并赋予廉政公署在该范畴内的相关权限。

应该说,自《公约》生效开始,澳门对照《公约》的规定,制订、修改、补充有关腐败定罪的法律、法条,展现了澳门实施《公约》的积极态度、很高的立法效能和严格执法的取向,相关工作所取得的巨大进展,都令人称许。从总体上来看,已经完全能够确保《公约》在澳门的实施,并取得不俗的实施效果。

三、国际合作:港澳实施《公约》第四章

以全球协调反腐为重要目标的《公约》中,反腐败国际合作是重要的机制之一。而这一机制对于全球各个国家与地区来说,其落实都是具有相当难度、极富挑战性的一项课题。即使是在反腐败方面声誉卓著、具有良好反腐败国际合作基础的香港,亦是如此。正如香港自身的相关检视所表明的,从《公约》履约的角度来看,香港在2006年前的法律框架使得香港在履行《公约》方面的不足,主要是在《公约》所规定的反腐败国际合作义务方面。

在《公约》生效前,香港在反腐败国际合作方面有良好的基础。香港与荷兰、加拿大、澳大利亚、马来西亚、菲律宾、美国、印度尼西亚、印度、新加坡、英国、新西兰、斯里兰卡、葡萄牙、斯里兰卡、芬兰、德国、韩国、爱尔兰、南非、捷克等世界主要发达国家均有引渡条约或刑事司法协助条约。而澳门原有的国际合作执法机制主要集中在葡萄牙、佛得角共和国、东帝汶等少数葡语国家。

香港为弥补其既有法律框架在履行《公约》规定的反腐败国际合作义务方面之不足,制定了《逃犯(贪污)令》及《刑事事宜相互法律协助(贪污)令》,以分别实施《公约》的第44条、第46条和第57条。

根据《刑事事宜相互法律协助(贪污)令》,《公约》中叙述的相互法律协助的安排,在《刑事事宜相互法律协助条例》修订的附表2指明的变通的规限下,在香港与此类安排所涉及的香港以外地方之间适用。同时,对规定豁免权的该条例第17条当中的(3)(b)条予以变通,将腐败嫌疑犯在香港的豁免空间予以压缩。

根据新制订的《逃犯(贪污)令》,除非根据《逃犯条例》或《刑事事宜相互法律协助条例》有理由拒绝有关请求,否则香港必须按照《公约》及《联合国打击跨国组织犯罪公约》的规定,有责任向该两项公约的任何缔约国移交逃犯或提供刑事事宜相互法律协助。而香港原有法律中的此类义务只存在于与其缔结条约的国家。近年来香港廉政公署接受外国或地区反腐败执法合作请求明显增多(见表1),根据上述新修订法律履行国际合作义务应该说是重要原因。

表1 香港反腐败执法跨境及国际合作

年份	接受境外执法机关协查请求			请求境外执法机关协查		
	次数(C)\会见证人数(W)\国家数(J)			次数(C)\会见证人数(W)\国家数(J)		
	内地	澳门	其他国家	内地	澳门	其他国家
2006	37C/40W	/	1J/8W	25C/4W	3W	5J/27W
2007	24C/23W	/	/	25C/34W	29W	5J
2008	15C/28W	/	/	21C/52W	/	4J
2009	17C/17W	/	/	19C/60W	/	4J
2010	8C/9W	/	/	16C/41W	1J	1J
2011	7C/7W	/	/	20C/49W	/	5J
2012	14C/6W	/	34C	7C/32W	/	4J/6C
2013	25C/4W	/	39C	12C/24W	/	6J/11C
2014	16C/5W	/	34C	18C/36W	/	6J/10C
2015	26C/18W	/	32C	21C/39W	/	6J/9C

资料来源:根据香港廉政公署2006~2015年年报的相关数据汇编而成。

注:执法合作内容十分广泛,包括调查(会见证人、搜集证据、录取书面供词、安排作证等)、安排引渡等。本文仅列其中最常见的会见证人数。“/”表示数据不详。

澳门在反腐败执法的跨境合作方面,与内地、香港之间的司法协助为数不少,不管是在请求还是在接受两地执法机关协查请求方面。而与其他国家开展反腐败国际合作与司法协助方面,个案相对不多(见表2)。而比较之下,香港在反腐败执法的跨境合作尤其是国际合作方面则要频繁得多(见表1)。

香港、澳门在反腐败执法国际合作方面的不同基础,也表现在其个案协查方面的法律框架运用。就香港而言,因为与世界大部分主要发达国家原来就具有引渡和刑事司法协定,运用其原有合作框架即能基本解决追逃追赃问题,《公约》的国际合作框架迄今运用相对较少。而对澳门而言,除了与葡语国家及内地、香港既有的合作框架之外,可以更多地运用《公约》的框架与机制。

以香港2014年处置的曾伟引渡案及澳门2015年处置的欧文龙资产返还案为例,可以印证上述判断。香港地产商曾伟于2010年10月7日被起诉多项罪名,包括向代理人提供利益、涉嫌违反《防止贿赂条例》《有组织及严重罪行条例》,于2010年10月7日弃保潜逃的曾伟,其自美缉拿回港,是香港律政司应廉署要求,“根据香港政府与美国政府签订的移交逃犯协议,向美国提出移交曾伟。”^[6]事实上,在2012年前,香港廉署在反腐败国际合作方面所依据的主要还是其自身的国际合作机制。

表2 澳门反腐败执法跨境及国际合作

年份	接受境外执法机关协查请求(次数)		请求境外执法机关协查(次数)	
	内地、香港	其他国家(地区)	内地、香港	其他国家(地区)
2006	30	/	8	/
2007	18	/	/	/
2008	/	/	/	/
2009	13	0	17	/
2010	9	0	/	/
2011	13	1	5	0
2012	6	0	7	0
2013	5	1	5	0
2014	6	0	6	0
2015	3	1	7	0

资料来源:根据澳门廉政公署2006~2015年年报的相关数据汇编而成。

注:“/”表示数据不详。

澳门欧文龙案的资产追回处理方法则明显不同。欧文龙的非法资产大都不在澳门。除了通过与香港的合作,追回了约4.4亿澳门元,还须追缴其在英国的非法资产。澳门政府于欧文龙被捕后一年即2007年,为返还欧文龙被法院判处没收的在英资产,首次接触英国政府。2010年经由中央政府引用《联合国反腐败公约》正式向英国提出归还资产的请求;2015年11月3日,英国驻港澳总领事吴若兰与澳门行政法务司司长陈海帆代表两地政府签署有关文件。英方交还澳门政府包括变卖欧文龙在英国物业所得款项,总计约达2870万英镑,折合约3.5亿澳门元。该案例被称“是实施《联合国反腐败公约》成功追回资产的一个范例”^[7]。

值得注意的是,澳门在欧文龙案运用《公约》开展国际合作的过程中,正式的合作请求是由中央政府做出的,因为澳门“并无处理外交事务的功能”。诚然,根据香港、澳门特别行政区基本法并无处理外交事务的权力,但其在《公约》的框架下开展反腐败国际合作,中央政府早已做出安排。根据《公约》第46条第13款,各缔约国均应当指定一个中央机关,使其负责和有权接收司法协助请求并执行请求或将请求转交主管机关执行。如果缔约国有实行单独司法协助制度的特区或者领域,可以另指定一个对该特区或者领域具有同样职能的中央机关。在受理司法协助请求,香港律政司、澳门行政法务司即为其在各自特别行政区的“中央机关”,在引渡事宜上的“主管当局”^[8]。应该说,在《公约》框架下开展反腐败国际合作,港、澳已经拥有了相当的权限。不过,在中国给联合国秘书长的通知中,涉及到除此之外的反腐败国际合作其他方面或事项,如涉及资产返还、提出司法协助请求等方面并未提及,因而上述方面或事项的国际合作,可以视为中央政府保留的权力。从这一意义上来说,港、澳的反腐败国际合作,并非港、澳各自与其他国家的合作关系,很大程度上还离不开中央政府的参与。

需要指出的是,就香港而言,自2012年开始,《公约》的机制得到明显运用。相应地,在香港廉政公署的年报当中关于反腐败国际合作法律依据的表述则由“根据香港《刑事事宜相互法律协助条例》(第252章)”,改变为“根据《刑事事宜相互法律协助条例》(第252章)及《联合国反腐败公约》”。应该可以预期的是,香港、澳门在其反腐败国际合作当中,《公约》所确立的法律框架会得到越来越频繁的运用。

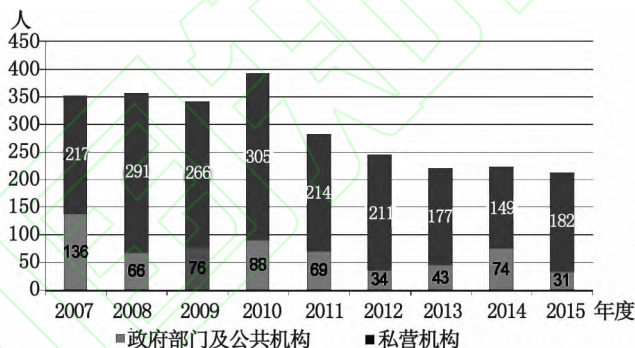
四、良好实践与现存不足

经过自《公约》生效以来的持续努力,港、澳在腐败定罪与反腐败执法,以及国际合作方面都取得不同程度的进展。对照《公约》与各个司法管辖区的相关实践,可以发现香港的不少做法仍然持续处于领先地位,足称良好甚至最佳实践。另一方面,港、澳地区与其他司法管辖区一样,仍然存在明显不足。香港的良好实践包括但不限于以下方面:

(一) 香港对于腐败行为定罪的覆盖面广

香港对腐败行为的定罪不仅包括公共部门(本国或外国、国际组织)的贿赂行为,也包括私营部门的贿赂行为。后者更是成为反腐败执法工作的重点(见图1)。而对不涉及贿赂行为的公职人员渎职,亦有普通法的规管。其中公职人员行为失当罪尤其值得一提。

普通法中的公职人员行为失当罪始于20世纪90年代的香港,已被广泛引用。香港20世纪90年代初期发现,一些公职人员为了本身或他人利益而滥用职权,但当中并不涉及索取或收受利益的行为。公营机构的腐败行为中直接的行贿受贿行为的规管展现成效,而涉及不同性质和严重程度的滥用权力或利益冲突等不法行为则难于规管。此后,公职人员行为失当罪名被用以检控涉及滥用职权等不法行为的公职人员。香港回归后,根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第八条,香港原有法律,即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法,除同本法相抵触或经香港特别行政区的立法机关作出修改者外,其余予以保留。因此香港原普通法罪名“公职人员行为失当”^①继续有效。这一罪名使用的最新、也最具影响力的案件,当属2015年10月5日香港特区前行政长官曾荫权因其在2010年至2012年期间,未能就自己两个利益事项及时申报和披露,而被起诉两项公职人员行为失当的罪名。该案件当前仍在审理阶段。



资料来源:根据香港廉政公署2006~2015年年报的相关数据汇编而成。

图1 2007~2015年因腐败及相关罪行而被检控的人数(依公营和私营部门分类)

(二) 反腐败立法致力于全覆盖,不留死角,无豁免特权

香港在原有的《防止贿赂条例》中,特首仅受普通法有关贿赂及公职人员行为失当的罪行规管。修订后于2008年生效的《防止贿赂条例》,将行政长官明确纳入法定规管的范畴,其中第四条、第五条、第十条,均有赋予规管行政长官相关的具体条文。在“终结豁免特权”^[9]成为当今世界各国反腐败的共同诉求与呼声之前,香港的反腐败立法和不惧不偏的执法,已经使得终结豁免特权在香港已经成为现实。

(三) 独立而有效能的反腐败机构

廉政公署是《廉政公署条例》规定专职负责通过执法打击腐败的独立公共机构,并在基本法当

① 该罪名的构罪要件是:(一)涉及一名公职人员;(二)涉案行为是在被告担任公职期间,或与其公职有关;(三)被告因不当行为,而故意进行或不进行某些事,如故意忽略或不履行其职责;(四)涉案行为为无合理解释或理由;(五)涉案行为并非微不足道,而是严重偏离其公职应有的公共目标水平,及偏离其公职应有的责任。

中拥有其宪制地位。基本法和相关法例赋予了其独立性,可以在不受任何不正当影响的情况下有效履行职能。廉政公署的人员受到制度化的专业培训,并能因应反腐败形势的需要,经过正当程序,在预算、人员编制等方面不断获取必要资源以履行其职责与使命。香港致力于在保障反腐败执法权力与增强透明和问责之间保持平衡。一方面,廉政公署被赋予为调查腐败案件所需的多项特权;另一方面,对廉政公署的制约与监督,以及对其在透明与问责方面的要求也在显著增强。

(四) 腐败罪行无诉讼时效

香港对于除《防止贿赂条例》第3条规定必须在犯罪后2年内提起诉讼程序外,条例的其他条文并没有就贿赂罪行规定时效,从而对《公约》确立的任何腐败罪行可启动诉讼程序,对于业已启动程序而外逃的腐败分子一直保持通缉,其对腐败所得的追缴亦不受时效限制。^①

尽管在《公约》于香港生效之前,香港原有的关于腐败定罪的法律框架即已基本满足甚至超越了《公约》相关条款的规定,其反腐败法律实施亦卓有成效并为香港带来广泛声誉,但这决不意味着香港的反腐败立法已经足够或是完备无缺。对于利益冲突与滥用职权的行为之防治,香港仍然存在明显不足。

关于《公约》的实施,曾经有观点指出各国履约立法应该考虑各国所处的发展阶段,强迫发展中国家适应《公约》的标准,而发达国家在其处于发展中阶段时却不必采用公约条款,这将“置发展中国家于不利地位”^[10]。但实际上,这种说法并不公平。腐败与反腐败存在着“道高一尺,魔高一丈”的博弈,发达国家或地区同样面临各自的挑战。例如,世界上一些通常、普遍的腐败罪行虽能在香港受到有效打击,而一些往往以利益冲突的形式出现,可能涉及位高权重的公职人员的行为却仍然难以有效地定罪。但更重要的是,公众对于公职人员的期望会越来越高,要求越来越严。利益冲突的行为若无法有效规管,会严重影响政府的威信与市民对自身制度的信心。而《公约》的主要目的在于“警告”一切腐败者“背叛公众信任的行为将不再被宽容”^[11]。在此方面,香港虽有公职人员行为失当罪这一普通法罪名规管背叛公众信任、滥用职权的行为,而且这一罪名已经只需证明涉案行为属于“明知故犯”,无须证明被告是否获得利益,即可入罪,但仍然难以将表面上合乎程序的、精巧的利益冲突行为和滥用职权的行为确定为刑事犯罪。此外,虽然香港的反腐败法律可以做到全覆盖,包括特别行政区行政长官亦受《防止贿赂条例》第4、5、6、7、9、10条的规管,但《防止贿赂条例》第3条、第8条却至今未能有效延伸至特别行政区行政长官,但恰好这两条是被证明最重要、最为有效的腐败惩治条规,也是在曾荫权事件发生之后,专门成立的“防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会”近年来对香港反腐败制度全面检视之后所提出需要加以改进之处。^[12]该委员会提出的36项建议中,有7项涉及把特首纳入《防止贿赂条例》第3条和第8条的规管。

澳门有关腐败定罪的相关法律,在实施方面的能力有待加强,实施效果仍待检验。其中比较突出的是在惩治私营部门贿赂等方面面临腐败揭露、调查取证等方面的挑战。根据《预防及遏止对外贸易中的贿赂行为的制度》的规定,有关罪行属于半公罪,非经告诉不得进行相关刑事程序。而私营机构往往为了减轻负面影响,大多倾向于采取息事宁人的态度,而不行使告诉权,使得执法机构难以继续跟进。2015年竟至无一例私营机构贿赂案件可以移送司法机关,且近年来总体上此类案件一直呈下降趋势。澳门廉政公署近年来侦办的刑事案件,大多为公职人员的腐败犯罪。此种情形与香港反腐败执法调查的情况恰成对照,后者打击腐败犯罪的重点,已经由当初的公共机构为主转移到非公领域。澳门在私营机构贿赂惩治的困境,反映出其相关立法仍需改进。

^① 前新界总华探长韩森被发现拥有415万港币资产,远超其正当收入。韩森于1976年2月被控非法管有不明财产罪,后外逃加拿大、台湾。在韩森于1999年客死台湾之后,香港仍未停止对其赃款的收缴。2006年5月,其后人上缴1.4亿港币之后,方与香港政府达成和解。

五、完善建议

十多年前,在《公约》即将生效之前,有论者曾经指出《公约》最令人失望之处在于“未能纳入一项强大的监督机制”,对其能否真正落实持谨慎态度。^[13]就中国而言,香港、澳门两个特别行政区在中央协调下与内地一道取态积极、充分践履,让人有理由对《公约》作用的发挥充满信心。

不过,反腐败需要与时俱进,反腐败永远在路上。从上节所列举的港、澳在腐败定罪与反腐败执法现存不足之处来看,似应在以下方面作进一步完善。

就香港而言,首先可以考虑将“公职人员行为失当”这一普通法罪名法条化,进一步降低入罪门槛,以使滥用职权的行为得到更为有效的惩罚。其次,可以考虑修订《防止贿赂条例》第3条、第8条,将香港特别行政区长官接受利益的行为及向他或她提供利益的行为通过置于第3条、第8条之下,使其受到严厉规管。

就澳门而言,除了加强宣传和提升民众反对私营部门贿赂的意识,在法律上可以考虑将私营部门的贿赂规定为公罪。建议进一步修订《预防及遏止私营部门贿赂》《预防及遏止对外贸易中的贿赂行为的制度》《澳门特别行政区廉政公署组织法》及相关法律,赋予澳门特别行政区廉政公署主动出击的权力,以主动调查私营部门和对外贸易中的行贿、受贿行为,而非被动地等待举报后开展调查。如此,方能更为有效地打击私营部门的贿赂行为。

参考文献:

- [1] 谭兆强. 中国内地与澳门私营贿赂犯罪的惩治与预防之比较——以《联合国反腐败公约》为参照[J]. 中共珠海市委党校珠海市行政学院学报, 2011(4):57-60.
- [2] 香港特别行政区立法会:会议过程正式纪录 [EB/OL]. (2005-11-30). http://www.legco.gov.hk/general/chinese/library/search_records_collection.html#right-content.
- [3] 联合国毒品与犯罪问题办公室. 联合国反腐败公约实施立法指南:2012年第二修订本[EB/OL]. [2016-05-05]. <http://www.doc88.com/p-1146075760331.html>.
- [4] 香港特别行政区立法会:立法会 CB(2)2465/06-07(01)号文件 [EB/OL]. [2016-05-05]. http://www.legco.gov.hk/general/chinese/library/search_records_collection.html#right-content.
- [5] United Nations Office on Drugs and Crime Division for Treaty Affairs. Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto[EB/OL]. [2016-05-05]. http://www.unodc.org/pdf/crime/legislative_guides/Legislative%20guides_Full%20version.pdf.
- [6] 地产富豪曾伟今晨被引渡回香港[EB/OL]. (2014-06-19). <http://finance.caixin.com/2014-06-19/100692676.html>.
- [7] Uk Returns over Mop350 Million of Ao Man Long's Illicit Assets[EB/OL]. (2015-11-04). <http://macaudailytimes.com.mo/uk-returns-over-mop350-million-of-ao-man-longs-illicit-assets.html>.
- [8] China: Notifications Made under Article 6 (3), 44 (6)(a) and 46 (13) and (14)[EB/OL]. [2016-05-05]. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18?en&clang=_en#EndDec.
- [9] The 16th International Anti-Corruption Conference——The Putrajaya Declaration: Zero Tolerance for Impunity [EB/OL]. [2016-05-05]. <http://16iacc.org/about/declarations/>.
- [10] Babu R R. The United Nations Convention Against Corruption: A Critical Overview [J]. Social Science Electronic Publishing, 2006(1):191-229.

- [11] 联合国毒品与犯罪问题办事处. 联合国反腐败公约[EB/OL]. [2016-05-05]. http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50025_C.pdf.
- [12] 香港防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会. 防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会报告[R]. 香港: 香港政府物流服务署, 2012: 26-53.
- [13] Webb P. The United Nations Convention Against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity? [J]. *Journal of International Economic Law*, 2005(1): 191-229.

[责任编辑: 林丽芳]

Anti-Corruption Legal Framework and Enforcement: Based on Review of Implementation of UNCAC

YUAN Bai-shun

(Department of Politics, Hunan University, Changsha 410082, Hunan, China)

Abstract: Hong Kong Special Administration Region of China (SAR) and Macao SAR readily take the responsibility of UNCAC Implementation with mainland China when the UNCAC Came into force in China, though the legal systems of the three jurisdictions differ from each other, which brings self assessment and improvement in anti-corruption legislatures to various extent. From the perspective of implementation of Chapter III and IV, i. e. , corruption conviction, enforcement, and international cooperation, it could be found that Hong Kong has a very good basis in anti-corruption legislation and effective enforcement and it only need to make minor changes, mainly in international cooperation legislatures. Macao has made much progress in amending its legal framework and establishing new laws. Hong Kong has pioneered in anti-corruption and demonstrated such good or even best practices: wide coverage of corruption conviction, no impunity in legislation, independent and effective anti-corruption agency; nearly no suspension of the statute of limitations. Yet it has some defects in the regulation of abuse of public functions. Macao has deficiency in its legislature of disclosure, investigation and evident collection of corrupt practices in public sectors. In view of the above shortcomings, Hong Kong and Macao should further improve the relevant legislation to make up for the existing problems in the conviction of corruption and the anti-corruption law enforcement.

Key words: United Nations Convention against Corruption; implementation of UNCAC; review of UNCAC implementation