

# 防止及處理潛在利益衝突 獨立檢討委員會報告

---

....

二零一二年五月



防止及處理潛在利益衝突  
獨立檢討委員會報告

二零一二年五月



## 目錄

行政摘要 .....	iii
第一章 背景 .....	1
第二章 獨立檢討委員會的工作 .....	2
第三章 現行的防止及處理利益衝突制度 .....	4
第四章 評估及建議 .....	27
附錄A 政治委任制度官員守則（節錄） .....	54
附錄B 規管公務員防止利益衝突的制度 .....	58
附錄C 個別海外司法管轄區的安排 .....	65
附錄D 個別本地公共機構／機關的安排 .....	70
附錄E 公眾意見書 .....	74
附錄F 獨立檢討委員會 .....	79
參考文獻 .....	80

## 主要用詞及簡稱

### 用詞

《基本法》

香港特區、香港特別行政區

政府、香港特區政府

行政長官

行會、行政會議

立法會

立法會主席

首席法官

主要官員

政治委任官員、政治委任制度官員

《守則》

《許可公告》、《接受利益(行政長官許可)公告》

獨立檢討委員會

### 說明

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》

中華人民共和國香港特別行政區

香港特別行政區政府

中華人民共和國香港特別行政區行政長官

香港特別行政區行政會議

香港特別行政區立法會

香港特別行政區立法會主席

香港特別行政區終審法院首席法官

根據基本法第 48(5)條任命的主要官員

政治委任制度下的官員

《政治委任制度官員守則》

因應《防止賄賂條例》第 3 條由行政長官發出的《2010 年接受利益(行政長官許可)公告》

防止及處理潛在利益衝突獨立檢討委員會

# 行政摘要

## 引言

香港一直對作為享譽國際的廉潔社會引以為傲。廉潔的清譽得來不易，要捍衛廉潔之名，全香港不論政府或市民，都必須時刻保持警覺。政府保持廉潔是香港社會的核心價值，公眾對身居高位的公職人員，操守要求尤其嚴格，極期望他們遵守最高尚的操守準則。市民亦非常重視政府維持廉潔奉公的文化。

2. 鑑於行政長官的若干行為引起公眾爭議，防止及處理潛在利益衝突獨立檢討委員會（以下簡稱“獨立檢討委員會”）遂告成立，負責檢討現行適用於行政長官、行政會議成員及政治委任官員，用以防止和處理潛在利益衝突的規管制度。本報告書載述獨立檢討委員會的意見及建議。

3. 獨立檢討委員會檢討了現行防止和處理潛在利益衝突的制度，包括申報利益和投資、接受利益和款待<sup>1</sup>，以及離職後從事外間工作的安排（**第三章**）。在檢討過程中，獨立檢討委員會充分參考現行適用於公務員的制度，該制度是一套良好的制度，並在社會上獲廣泛認同作為優良典範（**附錄B**）。獨立檢討委員會亦已參閱多個海外司法管轄區及本地公共機構／機關的做法（**附錄C至D**）。

4. 獨立檢討委員會在檢討過程中秉持以下原則：

- (a) 領袖必須以身作則。適用於最高公職人員的制度，相比於受其領導的人員，應該至少同樣嚴格。
- (b) 該制度必須得到市民信任。
- (c) 該制度必須具備適當透明度。
- (d) 該制度必須顧及對個人私隱的合理關注。
- (e) 該制度不應過度冗贅妨礙政府事務的有效運作。

5. 獨立檢討委員會根據檢討結果，指出了現行制度不足之處，並提出了 36 項改善建議（**第四章**），其撮要載於下文。獨立檢討委員會制訂建議時，已考慮到諮詢公眾期間收到的意見，包括公眾提交的書面意見及在公眾諮詢會上發表的意見（**附錄E**）。

---

<sup>1</sup> 《防止賄賂條例》（第 201 章）對“利益(advantage)”及“款待(entertainment)”作出定義，但沒有提及“hospitality”一詞。《政治委任制度官員守則》（簡稱“《守則》”）中有“利益(advantage)”、“款待(entertainment)”及“款待(hospitality)”的用詞，其中後兩者的中文用詞相同。就《防止賄賂條例》而言，“hospitality”可以是一項“利益(advantage)”及／或“款待(entertainment)”，視乎其性質及情況而定。另見第 3.44-3.45 段。為求清晰，本報告書中採用《防止賄賂條例》中“利益(advantage)”及“款待(entertainment)”兩詞的用法，並採用“招待”作為“hospitality”的中文對應用詞（但非為作出確切法律定義），雖然《守則》中的中文對應用詞是“款待”。

## 法律框架

6. 現行用於防止及處理利益衝突的制度，是建構於包含法律框架的基礎之上。根據普通法中的公職人員行為失當罪和賄賂罪，貪腐行為和濫用權力（包括因出現利益衝突的情況而引致者）均屬刑事罪行。行政長官、政治委任官員及行政會議成員，須如同公務員一般受該等罪行所制約。《防止賄賂條例》（第 201 章）中訂明與賄賂有關、適用於所有人士（包括行政長官、政治委任官員、行政會議成員及公務員）的條文。該條例亦訂明其他條文，分別適用於不同類別的公職人員：

- (a) 根據第 3 條，任何“訂明人員”（包括政治委任官員及公務員）未得行政長官許可而索取或接受利益，即屬刑事罪行。這一條並不適用於行政長官或行政會議成員。在《防止賄賂條例》下，“利益”的定義包括饋贈、貸款、旅程<sup>2</sup>及任何其他服務或優待，但不包括“款待”（界定為供應食物或飲品，即午餐、晚餐等類似宴請及任何附帶的表演）。
- (b) 根據第 4 及 5 條，涉及行政長官及“公職人員”（較廣泛類別的人員，涵蓋所有訂明人員包括政治委任官員和公務員，以及行政會議成員、立法會議員、區議會議員和公共機構成員及僱員）的賄賂行為，均屬刑事罪行。
- (c) 根據第 8 條，任何人士與政府部門進行事務往來時，無合法權限或合理辯解，而向受僱於該部門的訂明人員（包括政治委任官員及公務員）提供利益，即屬刑事罪行。任何人士在類似情況下向公職人員提供利益，亦屬刑事罪行。這一條並不適用於行政長官。
- (d) 根據第 10 條，行政長官及訂明人員（包括政治委任官員和公務員）管有來歷不明的財產，即屬刑事罪行。這一條並不適用於行政會議成員。

## 政治委任官員

7. 現時適用於政治委任官員的防止及處理利益衝突機制，與適用於公務員的機制基本相同。政治委任官員須遵守《防止賄賂條例》，規管等同於公務員。政治委任官員亦須遵守《政治委任制度官員守則》（以下簡稱“《守則》”）<sup>3</sup>規管。《守則》就接受利益和款待提供指引，內容與適用於公務員隊伍的指引相若。在申報利益衝突方面，根據《守則》的規定，政治委任官員須向行政長官報告任何潛在利益衝突，以及定期就各種投資和利益作出申報。這些規定十分近似適用於公務員隊伍的一套。

<sup>2</sup> 《防止賄賂條例》並無定義或提及“旅程(passage)”一詞，但《接受利益(行政長官許可)公告》（《許可公告》）則提及“旅費(passage)”及“機票費、船費或車費(air, sea or overland passage)”，作為“訂明人員”獲得一般許可，在指明情況下可以索取或接受的其中一種利益。一個旅程(passage)作為空中、海上或陸上旅程(air, sea or overland passage)，不僅包括以商用客機機票、郵輪旅程船票或客運旅程車票的形式提供，亦包括以私人飛機或遊艇提供旅遊接載的服務。為求清晰，本報告書中採用“旅程”作為“passage”的中文對應用詞（雖然《許可公告》中的中文對應用詞是“旅費”）。

<sup>3</sup> 《守則》相關條文節錄於附錄A。



8. 獨立檢討委員會認為在申報利益和投資，以及接受利益和款待方面，現時適用於政治委任官員的規管制度（與適用於公務員的制度基本相同）大致令人滿意。獨立檢討委員會就適用於政治委任官員的制度，在以下方面提出了改善建議：

- (a) 行政長官就涉及政治委任官員、與利益衝突有關或與接受利益或款待有關的事情作出決定時，所採用的處理方式應與適用於公務員隊伍的處理方式至少同樣嚴格。
- (b) 為加強制度的透明度，政府當局應向公眾公布，適用於處理利益衝突問題的指引、就索取或接受利益給予特別許可的指引、處理涉嫌違反《守則》個案的程序，以及違反《守則》會受到的懲處。當局亦應就政治委任官員因利益衝突而迴避處理相關事宜作出公布，以及擴大政治委任官員的利益記錄冊的範圍，以包括任何取得特別許可而接受的利益以及其估值。
- (c) 《守則》內有關接受利益和款待的指引條文應予改善，把適用於利益的條文與適用於款待的條文清晰區別，並就考慮接受任何利益或款待是否恰當，強化現時為政治委任官員提供的指引。

#### （建議 1 至 12）

9. 在離職後從事外間工作方面，政治委任官員所受規管與適用於公務員的規管機制有所不同。鑑於政治委任制度已實行十年並曾經擴展，而適用於公務員的規管機制已經於近年作出檢討和修訂，獨立檢討委員會建議，政府當局應檢討適用於政治委任官員的規管機制。有關檢討應考慮到政治委任官員和公務員在聘用性質上的差異，這些差異可能支持兩套規管安排之間應有所不同。有關檢討亦應考慮應否為不同級別和服務年資的政治委任官員，訂定不同的管制期，以及應否規定有關的規管限制須具法律約束力。（建議 13 至 15）

### 行政長官

10. 《防止賄賂條例》第 3 條的嚴謹規管制度，是一項嚴格的防止貪污措施，並以刑事懲處為基礎，第 8 條也是該規管制度的一部分。現行規管索取或接受利益的制度，有一個根本缺陷，就是《防止賄賂條例》第 3 及第 8 條的嚴謹規管制度，適用於政治委任官員及公務員，但並不適用於行政長官。行政長官在索取或接受利益一事上自行決定，不受任何制衡。獨立檢討委員會認為這個情況完全不恰當。行政長官不應凌駕於用以規管政治委任官員及公務員的法律之上。

11. 獨立檢討委員會完全認同行政長官一職的獨特憲制地位。行政長官是香港特區及特區政府的首長，對中央人民政府及香港特區負責。然而獨立檢討委員會認為，政治委任官員及公務員均須受到法定制度所規管，並無理據將行政長官豁免在該法定制度之外。全體公職人員均是全港市民的公僕。事實上，行政長官應被視為“公僕之首”。公眾期望公職人員，特別是行政長官，嚴守最高的操守準則。正因行政長官憲制地位崇高，他更有必要為全體人員，特別是其領導的政治委任官員及公務員隊伍，樹立良好榜樣。

12. 獨立檢討委員會認為，行政長官須遵守的規則，原則上應比他所領導的政治委任官員及公務員，至少同樣嚴格。這對維護行政長官一職的尊嚴和信譽，以及維持公眾對制度能確保廉潔守正的信心，至為重要。獨立檢討委員會並不接受政府當局在二零零八年修訂《防止賄賂條例》時，就第 3 及第 8 條不適用於行政長官一事而提出的理據。獨立檢討委員會建議，規管政治委任官員及公務員索取及接受利益的法定制度，應按以下方式適用於行政長官：

- (a) 應立法規定行政長官未得法定的獨立委員會給予一般或特別許可而索取或接受任何利益，即屬刑事罪行。該獨立委員會應由終審法院首席法官及立法會主席共同委任三名成員組成。
- (b) 獨立委員會的委任過程，以及該委員會在法定機制下給予許可的過程，都不應牽涉政治，並應避免任何被政治化的風險。
- (c) 獨立委員會的成員須為香港特區永久居民，兼且有崇高的社會地位。所有訂明人員（包括在任的政治委任官員、公務員及法官）及在任的行政會議成員、立法會議員、區議會議員均不應有獲委任為獨立委員會成員的資格。
- (d) 獨立委員會將負責給予行政長官一般許可，在指明情況下接受利益，以及給予行政長官特別許可，在個別個案中接受利益。獨立委員會應發布公告，列明一般許可的適用範圍，亦應採用並公布有關給予特別許可的指引，指引大致上應與適用於政治委任官員和公務員的指引至少同樣嚴格。
- (e) 應立法規定與政府進行任何事務往來的任何人士，如無合法權限或合理辯解而向行政長官提供任何利益，即屬刑事罪行。如屬行政長官獲一般許可接受有關利益的情況，有關人士則不受此限。
- (f) 對於行政長官（或其配偶）在不同場合或探訪活動中收到市民出於一般善意送贈的小禮物的問題，獨立委員會應考慮給予行政長官一般許可，讓行政長官可以接受他（或其配偶）以公職身分獲任何人士送贈、而價值不超過 400 元的禮物。
- (g) 為提高透明度，《行政長官獲贈禮物名冊》應改稱《行政長官利益記錄冊》，涵蓋範圍亦應擴大至包括行政長官以私人身分獲贈，得到獨立委員會給予特別許可而接受的所有利益，以及這些利益的估值。

**（建議 16 至 22）**

13. 根據以上建議，一個有關索取及接受利益的法定機制，將適用於行政長官，而該機制基本上與適用於政治委任官員和公務員的一樣。在此機制下，行政長官如未得獨立委員會一般或特別許可而接受任何利益（包括任何禮物；酒店住宿；以過低費用購置或租賃任何物業；任何旅程，不論旅程是乘坐商用客機、私人飛機或私人遊艇），即屬刑事罪行。

14. 獨立檢討委員會建議，行政長官會同行政會議<sup>4</sup>應決定，作為一項政策，行政長官有責任遵守適用於政治委任官員的《守則》，以及適用於行政會議成員的行政會議申報利益制度。獨立檢討委員會認為，遵守有關規定與否，不應是在行政長官個人的自願選擇。行政長官在應用《守則》的條文時所採用的準則，應與他就關乎政治委任官員和行政會議成員的同類事宜作決定時所採用的準則，至少同樣嚴格。尤其在決定任何與他本身有關的利益衝突問題時，行政長官應同樣遵從他為處理政治委任官員利益衝突事宜而採用的指引，並可在其認為適當的情況下徵詢行政會議的意見。(建議 23 至 27)

15. 在接受款待方面(即午餐和晚餐等類似宴請及任何附帶表演)，行政長官、政治委任官員和公務員全都受相近的行政指引所規管。獨立檢討委員會認為，就接受款待事宜設立規管機制(例如訂明詳細規條及程序的批核機制)並不切實可行。行政長官作為香港特區之首，有責任以完全恰如其分的方式行事，以獲得公眾的信任和尊重，並應為政治委任官員和公務員樹立良好榜樣。與政治委任官員和公務員一樣，行政長官在接受款待時，為確保行止恰當，必須提高警惕，參照適當指引，並按常理作出合理的判斷。

16. 行政長官按建議有責任遵守《守則》。我們建議的《守則》修訂條文，會訂明行政長官在決定應否接受款待時，必須顧及到諸如款待性質是否奢華或過度、他與宴請者的關係，以及宴請者或已知出席者的品德或聲譽等因素，以考慮他出席有關場合是否可能引致利益衝突、使他須回報宴請者或承擔任何不恰當的義務、令他在判斷中有所偏頗或導致他人合理地有此觀感、導致尷尬或令行政長官或政府的聲名受損(須顧及公眾觀感)。行政長官須特別注意，在決定是否接受款待時，應保持高度警覺並審慎處理。審慎程度應至少與政治委任官員和公務員一樣。獨立檢討委員會認為，行政長官宜緊記一項準則：“如有疑問，切勿接受”。(建議 28)

17. 在離職後工作方面，行政長官所受的規管遠比離任後的政治委任官員為廣泛，嚴格程度亦不下於公務員隊伍中最高級的常任秘書長。行政長官的離職後工作管制期為三年。離職後的第一年，他不得受聘從事任何工作，或在任何商業機構出任董事或合伙人。離職後的第二年及第三年，在香港或其他地方接受聘任或從事商業或專業活動之前，他必須徵詢前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會的意見。此外，還有很多活動是離任後的行政長官無論如何不得從事的。獨立檢討委員會認為，現時適用於前任行政長官的規管制度大致上令人滿意。獨立檢討委員會建議，政府當局就政治委任官員離職後從事外間工作的規管制度進行所建議的檢討後，如決定讓有關的規管限制須具法律約束力，則應同時考慮就離任後的行政長官在就業方面的限制作出類似更改。(建議 29)

---

<sup>4</sup> 根據《釋義及通則條例》(第 1 章)的定義，指在徵詢行政會議的意見後行事的行政長官。

## 行政會議成員

18. 行政會議成員，包括官守議員和非官守議員，均須遵守行政會議的申報利益制度，就特定範疇內的利益和投資作出定期申報，並須就提交行政會議討論的個別事項，逐項申報其中任何事宜所涉及的個別利益。這個申報制度基本上與適用於政治委任官員和公務員的制度類似。政府當局會根據所累積經驗，不時檢討並修訂有關的申報規定。

19. 獨立檢討委員會認為，現行的行政會議申報利益制度，整體而言令人滿意。為提高透明度，獨立檢討委員會建議應公布文件，說明處理行政會議成員利益衝突的制度，並應每年公布在行政會議決策程序中，有一名或多名行政會議成員因為利益衝突而避席討論的統計數字。(建議 30 至 31)

20. 行政會議成員人數眾多，包括多名非官守議員。獨立檢討委員會瞭解，行政會議是集體向行政長官會同行政會議提供意見，個別行會成員並非單獨處理行政會議事務，亦並無獲個別授予行政權力或責任。非官守議員來自社會不同界別，他們仍會繼續以各種不同身分參與社會事務，亦通常在各個界別全面從事不同工作。正因他們來自不同界別，故能集思廣益。這可以視為行政會議有非官守議員的優勢。這些人士擔任成員只屬兼職，並非全職的公職人員，因此獨立檢討委員會認為不適宜要求他們在接受利益或款待方面，受到如同全職的行政長官、政治委任官員和公務員一般的制度規管。

## 整體透明度

21. 獨立檢討委員會建議，為求做法一致，建議中應予公眾查閱或公開的文件（包括現時已讓公眾查閱的文件）應全部上載至相關網頁，以供公眾查閱。(建議 32 至 34)

## 檢討

22. 獨立檢討委員會建議，適用於行政長官、行政會議成員和政治委任官員，用以防止及處理潛在利益衝突的制度，應至少每五年一次根據所累積經驗進行檢討，確保有關制度在這個瞬息萬變的年代仍能符合公眾期望。(建議 35)

23. 獨立檢討委員會建議，根據《防止賄賂條例》所給予索取及接受利益的一般許可，包括許可的情況及相關金額上限，應不時予以檢討，其間不單應考慮到通脹，也應考慮到不斷轉變的社會風俗習慣。(建議 36)

## 第一章 背景

1.1 香港一直對作為享譽國際的廉潔社會引以為傲。廉潔的清譽得來不易，要捍衛廉潔之名，全香港不論政府和市民，都必須時刻保持警覺。政府保持廉潔是香港社會的核心價值，公眾對身居高位的公職人員，操守要求尤其嚴格，期望他們遵守最高尚的操守準則。市民非常珍視政府維持廉潔奉公的文化，他們唾棄貪污、絕不容忍，亦不接受公職人員行為不當或有違操守。

1.2 二零一二年二月，傳媒廣泛報道行政長官乘坐友人的私人遊艇和私人飛機，在深圳租用住宅準備離任後居住，把個人藏酒賣給一名商人（將所得款項捐予慈善機構），接受朋友招待，包括在澳門參加盛宴。

1.3 媒體的報道在社會上引起爭議，公眾對行政長官的做法表示失望，並質疑其做法有違操守。行政長官經反思後總結，“……現行規定與市民的期望明顯有一定的落差”，而公職人員“不單止要避免舉措惹人疑竇，更要以實際行動來釋除公眾疑慮”<sup>5</sup>。

1.4 鑑於近期事件引起市民廣泛關注及議論，行政長官於二零一二年二月二十六日宣布，成立防止及處理潛在利益衝突獨立檢討委員會（以下簡稱“獨立檢討委員會”），其職能範圍如下：

- (a) 檢討現行分別適用於行政長官、行政會議非官守議員，以及政治委任制度下的官員，用以防止及處理潛在利益衝突的規管框架和程序，包括申報投資／利益和接受利益／款待／招待的安排；
- (b) 參照上述檢討，就現行框架和程序作出建議，包括適當的改動和修正；以及
- (c) 在三個月內，向行政長官提交報告書，包括建議。

1.5 獨立檢討委員會的職能範圍規定，獨立檢討委員會的職責是檢討適用於最高層公職人員，用以防止及處理潛在利益衝突的現有制度，並提出改善措施。獨立檢討委員會的工作方法是面對當前問題，廣集意見，並參考本地和海外經驗，提出具體解決方案。按照獨立檢討委員會的職能範圍，委員會的權限並不包括調查行政長官所涉的事件。

---

<sup>5</sup> 二零一二年二月二十六日於南華早報所載的行政長官文章，題為“*It's time to rewrite the rule book*”。英文原文分別為“*there is obviously a gap between the current rules ... and the expectations of Hong Kong people*”及“*[public servants] must not only stay well clear of any suspicion of impropriety but be seen to do so*”。

## 第二章 獨立檢討委員會的工作

### 概況

2.1 本章簡介獨立檢討委員會如何檢討現行分別適用於行政長官、政治委任制度下的官員（以下簡稱“政治委任官員”），以及行政會議成員，用以防止及處理潛在利益衝突的規管框架和程序。

### 申報利益

2.2 獨立檢討委員會主席及成員，申報以下可能與委員會職能範圍內須予檢討的事項有關的利益：

- (a) 主席及各成員透過工作及／或社交接觸，各自認識行政長官、部分政治委任官員及部份行政會議成員。
- (b) 行政長官為香港中文大學校監，而廖柏偉教授為該大學經濟學講座教授。
- (c) 行政長官為香港賽馬會名譽會長，而施文信先生為香港賽馬會主席。
- (d) 現任行政長官夫人為香港國際社會服務社贊助人，而邱浩波先生為該服務社行政總裁。
- (e) 馮紹波先生為一間傳媒公司主席，其在檢討委員會的事務將與其公司的業務全然分開處理。
- (f) 廖柏偉教授為前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會的成員。

2.3 獨立檢討委員會認為，上述申報的利益無礙成員以客觀及不偏不倚的態度進行檢討工作。

### 獨立檢討委員會的檢討工作

2.4 獨立檢討委員會的工作形式包括審閱文件及開會討論。第一次委員會會議於二零一二年三月五日舉行；二零一二年三月至五月期間共舉行 8 次會議。檢討過程中，檢討委員會曾經：

- (a) 研究現行關乎行政長官、政治委任官員及行政會議成員的防止及處理潛在利益衝突的規管框架和程序，包括申報投資／利益和接受利益／款待的安排。有關的規管框架和程序摘要載於**第三章**。
- (b) 參考目前適用於公務員，用以防止及處理潛在利益衝突的制度，研究其整體框架、相關的法例及行政規定。適用於公務員的相關制度摘要載於**附錄B**。
- (c) 研究多個海外司法管轄區（即澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡及英國）的有

關安排，特別是適用於政府首長及部長，涉及利益衝突、收受利益及接受款待的規管架構。各海外司法管轄區的相關資料摘要載於**附錄C**。

- (d) 參閱立法會、司法機構及多個本地公共機構（即香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會、強制性公積金計劃管理局）現有防止利益衝突的制度。各機構的相關制度摘要載於**附錄D**。

## 公眾諮詢

2.5 獨立檢討委員會為收集公眾意見，於二零一二年三月九日至四月十六日期間進行公眾諮詢，除邀請個別市民、組織、團體，包括檢討所涵蓋的現任或前任公職人員，於二零一二年四月十六日前提交書面意見外，獨立檢討委員會並於二零一二年四月十二日舉行公眾諮詢會，邀請市民即場提出意見。

2.6 獨立檢討委員會通過其網頁<sup>6</sup>及9份本地中英報章廣泛宣傳，邀請公眾提交書面意見及出席公眾諮詢會，並在整個公眾諮詢期內，透過電台播放有關信息。為方便公眾表達意見，獨立檢討委員會在其網頁提供連結，讓公眾查閱現時適用於行政長官、政治委任官員及行政會議成員的規管制度的相關資料。

2.7 獨立檢討委員會在公眾諮詢過程中共接獲33份的書面意見書，其中25份來自個人及8份來自組織，所有書面意見書（包括8份要求身分保密的意見書<sup>7</sup>）均已上載獨立檢討委員會網頁<sup>8</sup>。共15位市民出席二零一二年四月十二日的公眾諮詢會，其中9位參加者在席上發表意見。諮詢會整個過程錄像已上載獨立檢討委員會網頁<sup>9</sup>。公眾意見摘要及委員會收到的書面意見書索引載於**附錄E**。

2.8 獨立檢討委員會衷心感謝各公眾人士及組織在公眾諮詢期間提出寶貴意見，讓委員會更了解公眾在防止及處理相關公職人員涉及潛在利益衝突方面的期望。

## 制訂建議

2.9 經過研究本地及海外現行制度，以及考慮公眾諮詢期間收集到的意見，獨立檢討委員會評估現行制度有所不足之處，並為此提出了多項建議，以期改善關乎分別適用於行政長官、政治委任官員及行政會議成員，用以防止及處理潛在利益衝突的制度。有關評估及建議載於**第四章**。

## 鳴謝

2.10 獨立檢討委員會得以順利進行工作並於限期前完成報告，有賴委員會秘書陳松青先生領導秘書處人員全力支持，委員會謹此致以由衷感謝。政府各部門及各有關公共組織／機構為檢討事項提供資料，委員會亦在這裏一併致謝。

<sup>6</sup> <http://www.irc.gov.hk/chi/consultation/consultation.htm>

<sup>7</sup> 包括7份要求身分保密的意見書和1份由立法會秘書處轉介的市民（名字被隱去）的意見書。

<sup>8</sup> <http://www.irc.gov.hk/chi/report/report.htm>

<sup>9</sup> <http://www.irc.gov.hk/chi/report/report.htm>

## 第三章 現行的防止及處理利益衝突制度

### 概況

3.1 本章檢視目前適用於行政長官、政治委任制度下的官員（以下簡稱“政治委任官員”），以及行政會議成員，用以防止及處理潛在利益衝突的規管框架和程序。

### 檢討所涵蓋的公職

3.2 行政長官是香港特別行政區（以下簡稱“香港特區”）的首長，代表香港特區，按《基本法》規定，對中央人民政府和香港特區負責（《基本法》第 43 條）。香港特區政府是香港特區的行政機關；行政長官是香港特區政府的首長（《基本法》第 59 至 60 條）。

3.3 政治委任制度<sup>10</sup>最先於二零零二年七月一日推行<sup>11</sup>，用以就個別官員出任指定主要官員職位<sup>12</sup>作政治委任。制度其後於二零零八年擴大至包括新增設的副局長和政治助理職位<sup>13</sup>。政治委任制度下的官員（以下簡稱“政治委任官員”）目前包括以下 32 位在職人員：

- (a) 各司長（現有政務司司長、財政司司長、律政司司長）和各局長（現有政府各局局長共 12 名）。司局長佔現有 20 位主要官員中的 15 位；
- (b) 行政長官辦公室主任；
- (c) 各副局長（現有副局長 7 名<sup>14</sup>）；以及
- (d) 政務司司長、財政司司長和各局長的政治助理（現有政治助理 9 名<sup>15</sup>）。

3.4 香港特區行政會議是協助行政長官決策的機構（《基本法》第 54 條）。行政會議成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任（《基本法》第 55 條）。

<sup>10</sup> 前稱“主要官員問責制”。

<sup>11</sup> 政制事務局在二零零二年四月十七日向立法會議員提交有關“主要官員問責制”的立法會文件。

<sup>12</sup> 主要官員指按照《基本法》第 48(5)由行政長官提名並獲中央人民政府委任的官員，包括：

- (a) 各司長和副司長（現時包括 3 名官員，即政務司司長、財政司司長和律政司司長，暫無委任副司長）；
- (b) 各局長（現時包括政府各局共 12 名局長，即公務員事務局局長、商務及經濟發展局局長、政制及內地事務局局長、發展局局長、教育局局長、環境局局長、食物及衛生局局長、財經事務及庫務局局長、民政事務局局長、勞工及福利局局長、保安局局長、運輸及房屋局局長）；以及
- (c) 廉政專員（指廉政公署的專員）、審計署署長、警務處處長、入境事務處處長和海關關長。

<sup>13</sup> 二零零七年十月二十三日有關“落實進一步發展政治委任制度”的立法會參考資料摘要。

<sup>14</sup> 政制及內地事務局副局長、教育局副局長、環境局副局長、財經事務及庫務局副局長、民政事務局副局長、保安局副局長、運輸及房屋局副局長。

<sup>15</sup> 以下主要官員的政治助理：財政司司長、發展局局長、教育局局長、環境局局長、食物及衛生局局長、財經事務及庫務局局長、民政事務局局長、勞工及福利局局長、保安局局長。



3.5 現時政治委任制度下的 15 名主要官員（上文第3.3(a)段所述），全獲委任為行政會議官守議員，另有共 13 名立法會議員及社會人士獲委任為行政會議非官守議員。

3.6 5 名主要官員，即廉政專員、審計署署長、警務處處長、入境事務處處長和海關關長，並非政治委任官員，亦並無獲委任為行政會議成員，他們的職位不屬是次檢討範圍內。

## 現行規管框架概況

3.7 行政長官、政治委任官員及行政會議成員受多項與防止及處理潛在利益衝突有關的法例條文和行政規定所規管，涉及事宜包括申報利益和投資，以及接受利益和款待<sup>16</sup>。有關規定摘要載於下表 3.1。這些適用於行政長官、政治委任官員及行政會議成員的規定詳情，則載於下文各節。個別政策局可另訂適用於其轄下人員（包括政治委任官員）的額外行政指引或規則，這次檢討並不包括這些個別額外規則。

表 3.1 適用於行政長官、政治委任官員及行政會議成員有關防止及處理潛在利益衝突的條文

	政治委任官員	行政會議成員	行政長官
涉及利益衝突／賄賂的罪行	普通法中的公職人員行為失當罪	普通法中的公職人員行為失當罪	普通法中的公職人員行為失當罪
	普通法中的賄賂罪	普通法中的賄賂罪	普通法中的賄賂罪
	《防止賄賂條例》第 4 至 5 條有關賄賂而適用於公職人員的規定	《防止賄賂條例》第 4 至 5 條有關賄賂而適用於公職人員的規定	《防止賄賂條例》第 4 至 5 條有關賄賂而適用於行政長官的規定
	《防止賄賂條例》第 6、7、9 條有關賄賂而適用於所有人士的規定	《防止賄賂條例》第 6、7、9 條有關賄賂而適用於所有人士的規定	《防止賄賂條例》第 6、7、9 條有關賄賂而適用於所有人士的規定
利益／投資申報制度	—	—	《基本法》第 47 條有關就任時向終審法院首席法官申報財產的規定
	《政治委任制度官員守則》中有關申報利益和投資的規定	—	行政長官自願遵守《政治委任制度官員守則》（但行政長官按照行政會議的利益申報制度申報利益）
	行政會議的利益申報制度（適用於獲委任為行政會議成員的政治委任官員）	行政會議的利益申報制度	行政長官自願遵守行政會議的利益申報制度

<sup>16</sup> 《防止賄賂條例》（第 201 章）對“利益(advantage)”及“款待(entertainment)”作出定義，但沒有提及“hospitality”一詞。《政治委任制度官員守則》（簡稱“《守則》”）中有“利益(advantage)”、“款待(entertainment)”及“款待(hospitality)”的用詞，其中後兩者的中文用詞相同。就《防止賄賂條例》而言，“hospitality”可以是一項“利益(advantage)”及／或“款待(entertainment)”，視乎其性質及情況而定。另見第 3.44-3.45 段。為求清晰，本報告書中採用《防止賄賂條例》中“利益(advantage)”及“款待(entertainment)”兩詞的用法，並採用“招待”作為“hospitality”的中文對應用詞（但非為作出確切法律定義），雖然《守則》中的中文對應用詞是“款待”。

	政治委任官員	行政會議成員	行政長官
接受利益制度	《防止賄賂條例》 第 3 條有關索取及接受利益而 適用於訂明人員的規定	—	—
	《防止賄賂條例》 第 10 條有關管有來歷不明財 產而適用於訂明人員的規定	—	《防止賄賂條例》 第 10 條有關管有 來歷不明財產而 適用於行政長官的規定
	《防止賄賂條例》 第 8(1)條在進行事務往來時向 訂明人員提供利益的有關規定	《防止賄賂條例》 第 8(2)條在進行事務往來時向 公職人員提供利益的有關規定 <sup>17</sup>	—
	《政治委任制度官員守則》中 有關接受利益、禮物、招待、 免費服務等的規定	—	行政長官自願遵守 《政治委任制度官員守則》 (《守則》中須向行政長官 報告或取得其批准的條文， 則由行政長官在應用時 自行處理和決定)
	《政治委任制度官員守則》中 有關禮物、利益、款項等記錄 的規定	行政會議申報利益 制度中有關申報所接受的禮物 和贊助的規定	行政長官獲贈禮物名冊
接受款待制度	《政治委任制度官員守則》中 有關接受款待和招待的規定	—	行政長官自願遵守 《政治委任制度官員守則》 (《守則》中須向行政長官 報告或取得其批准的條文， 則由行政長官在應用時 自行處理和決定)
離職後工作 制度	《政治委任制度官員守則》中 有關離職後工作的管制	—	適用於前任行政長官的離職 後工作規限
懲處(刑事 懲處除外)	由行政長官作出懲處	由行政長官作出懲處	《基本法》第 73(9) 有關彈劾行政長官的規定

## 普通法中的公職人員行為失當罪

3.8 普通法中的公職人員行為失當罪由來已久，其被廣泛引用，始於一九九零年代初期。當時廉政公署開始偵查個別公營部門人員以權謀私案件，這些案件並非關乎直接賄賂，亦不涉及索取或接受利益。其後多年以來，政府當局一直引用這項罪名，檢控公營機構內涉及濫用權力而性質和嚴重程度不一的貪腐活動和不法行為，包括牽涉利益衝突的個案。

3.9 終審法院在 *岑國社 訴 香港特別行政區*(2002)<sup>18</sup> 及 *冼錦華 訴 香港特別行政區*(2005)<sup>19</sup> 案件的判決書中，列出公職人員行為失當罪的構成元素。在 *冼錦華 訴 香港特別行政區* 一案中，終審法院裁定(210I至 211B)有關罪行是由以下元素構成：

<sup>17</sup> 《防止賄賂條例》第 8(2)條訂明，任何人與任何公共機構進行任何事務往來時，無合法權限或合理辯解而“受僱”於該公共機構，即屬犯罪。儘管行政會議成員／立法會議員和行政會議／立法會分別為《防止賄賂條例》中所指的公職人員和公共機構，但不能確定行政會議成員和立法會議員是否為《防止賄賂條例》第 8 條所指的分別“受僱”於行政會議和立法會。

<sup>18</sup> 5 HKCFAR 381

<sup>19</sup> 8 HKCFAR 192

- (a) 身為公職人員；
- (b) 在執行公職過程中或在與其公職有關的情況下；
- (c) 故意作出失當的行為或不作出恰當的行為，例如故意疏忽職守或不履行職責；
- (d) 沒有合理解釋或理由；及
- (e) 鑑於該項公職和擔任公職者的職責範圍、有關公職和任職者的服務宗旨的重要性，以及偏離職責的性質和程度等，有關的失當行為屬於嚴重而非微不足道。

3.10 最近，終審法院在裁決 *香港特別行政區訴黃連基*<sup>20</sup> 一案時強調，公職人員行為失當罪的基本性質，在於公職人員濫用因公職關係獲賦予為公眾利益而可行使的權力、酌情權和職責。

3.11 行政長官、行政會議成員及政治委任官員作為公職人員，為普通法中有關公職人員行為失當罪所涵蓋。根據《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)第 101I(1)條，公職人員如干犯有關罪行，最高刑罰為監禁七年及罰款。

### 普通法中的賄賂罪

3.12 根據普通法，任何公職人員受賄及任何人向公職人員行賄均屬違法。根據《羅素論犯罪》(1964 年，第 12 版)<sup>21</sup>，普通法中的賄賂罪指：

*“任何人向公職人員提供、或任何公職人員接受任何不當的報酬，以影響其公職行為，驅使其違背人所共知的誠實廉潔守則。”*

3.13 行政長官、行政會議成員和政治委任官員，屬普通法中賄賂罪適用範圍內的公職人員。根據《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)第 101I(1)條，公職人員如干犯有關罪行，最高刑罰為判監禁七年及罰款。然而實際上，《防止賄賂條例》(第 201 章)中適用於公職人員的特定控罪，例如賄賂和索取或接受利益，較普通法中的賄賂罪更常被引用。

#### 《防止賄賂條例》(第 201 章)

3.14 《防止賄賂條例》(第 201 章)可追溯至十九世紀。該條例曾於一九七一年作重大修訂，除新增罪行和加重刑罰外，亦賦予政府當局更大的調查權力，成為現時的《防止賄賂條例》。《防止賄賂條例》包含多項嚴格條文，旨在懲罰賄賂行為和防止貪污。條例中若干有關賄賂罪的條文適用於所有人，不論他們是否從事公職或在私人機構工作，例如關於公共機構投標及拍賣的第 6 及第 7 條，以及關於代理人貪污交易的第 9 條。條例中若干條文只適用於指定類別的公職人員：

<sup>20</sup> 終院刑事上訴 2011 年第 3 號(二零一二年四月二日)

<sup>21</sup> William Oldnall Russell and James William Cecil Turner, “Russell on Crime”, 12th edition (1964), p.381

- (a) “訂明人員”須受條例中最嚴格的條文規管。根據條文定義，這些人員是指在政府擔任受薪職位的常額或臨時人員（包括公務員及政治委任官員），並特別指明包括主要官員、香港金融管理局員工（包括該局總裁），廉政公署員工、司法人員及司法機構員工，以及公務員敘用委員會主席。以上人員不得在未經行政長官許可之下索取或接受任何利益(第 3 條)，他們亦須受關於管有來歷不明財產的條文(第 10 條)<sup>22</sup> 所規管。
- (b) “公職人員”須受條例中關於特定賄賂罪的條文規管(第 4 至 5 條)。這些人員包括所有“訂明人員”，並涵蓋更廣泛類別的人員，包括行政會議非官守議員、立法會議員、區議會議員、行政長官或行政長官會同行政會議<sup>23</sup> 所委任的各理事會和委員會成員，以及指定公共機構的成員及僱員。
- (c) 行政長官不屬《防止賄賂條例》所指的“訂明人員”或“公職人員”。該條例在二零零八年修訂時，明文提述某些條文適用於行政長官。這些條文包括適用於公職人員的賄賂罪(第 4 至 5 條)，以及適用於訂明人員的管有來歷不明財產罪(第 10 條)，但不包括適用於訂明人員的索取或接受利益罪(第 3 條)。

3.15 《防止賄賂條例》也訂明，任何人與政府部門或公共機構進行事務往來時，無合法權限或合理辯解，而向受僱於該政府部門或公共機構的訂明人員(第 8(1)條)或公職人員(第 8(2)條)提供任何利益，即屬犯罪。

3.16 《防止賄賂條例》的條文對行政長官、政治委任官員及行政會議成員的適用範圍，對比該等條文對公務員及立法會議員的適用範圍，概述於表 3.2：

表 3.2 《防止賄賂條例》對行政長官、政治委任官員、公務員、行會非官守議員及立法會議員的適用範圍

	行政長官	政治委任 官員	公務員	行政會議 非官守議員	立法會 議員
	(訂明人員)			(公職人員)	
索取／接受利益(《防止賄賂條例》第 3 條)	x	✓	✓	x	x
賄賂(《防止賄賂條例》第 4 至 5 條)	✓	✓	✓	✓	✓
管有來歷不明財產(《防止賄賂條例》第 10 條)	✓	✓	✓	x	x
在進行事務往來時提供利益(《防止賄賂條例》第 8 條)*	x	✓	✓	見註 <sup>24</sup>	見註 <sup>24</sup>

\*《防止賄賂條例》第 8 條適用於向公職人員提供利益者，而非公職人員本身。

<sup>22</sup> 根據《防止賄賂條例》第 10 條，訂明人員如維持與其現在或過去的公職薪俸不相稱的生活水準或控制與其現在或過去的公職薪俸不相稱的資產而未能提供圓滿解釋，即屬犯罪。

<sup>23</sup> 根據《釋義及通則條例》(第 1 章)的定義，指在徵詢行政會議的意見後行事的行政長官。

<sup>24</sup> 《防止賄賂條例》第 8(2)條訂明，任何人與任何公共機構進行任何事務往來時，無合法權限或合理辯解而“受僱”於該公共機構，即屬犯罪。儘管行政會議成員／立法會議員和行政會議／立法會分別為《防止賄賂條例》中所指的公職人員和公共機構，但不能確定行政會議成員和立法會議員是否為《防止賄賂條例》第 8 條所指的“受僱”於行政會議和立法會。

3.17 《防止賄賂條例》第3條適用於政治委任官員的詳情，載於下文有關“政治委任官員”的一節。

## 政治委任官員

3.18 政治委任官員須受《政治委任制度官員守則》<sup>25</sup>（以下簡稱“《守則》”）規管。政治委任官員的聘書和《服務條件說明書》構成聘用合約；根據有關合約，所有政治委任官員須遵守《守則》的規定。《守則》的若干條文亦已於《服務條件說明書》作詳細闡述。

3.19 《守則》載列規管政治委任官員職務、職責、操守和行為的一般條文<sup>26</sup>。《守則》第一章訂明，政治委任官員須時刻嚴守個人品格和操守的最高標準(第1.3(5)段)；以及政治委任官員須確保他們在公職和個人利益之間並無實際或潛在的衝突(第1.3(6)段)。第五章則載述防止政治委任官員有利益衝突的具體條文。

## 處理利益衝突

3.20 《守則》第五章第一部分訂明政治委任官員的一般操守和處理利益衝突的規定。具體而言，《守則》規定政治委任官員：

- (a) 須避免令人懷疑他們不誠實、不公正或有利益衝突(第5.1段)；
- (b) 在執行職務和與市民及下屬交往時，須恪守公平公正的原則(第5.2段)；
- (c) 須避免處理有實際利益衝突或潛在利益衝突的個案(第5.3段)；以及
- (d) 在執行公職時，如個人利益可能會影響，或被視為會影響他們的判斷，均須向行政長官報告(第5.4段)。

3.21 這些規定基本上與適用於公務員的規定相同。根據公務員隊伍的規則，公務員有責任避免利益衝突，並須向上司申報可能或可能被視為與本身公職產生衝突的利益；而上司則負責審視所申報的利益，並決定應採取的行動，包括不讓有關公務員處理所涉事宜（見**附錄B**第B.6-B.12段）。至於政治委任官員，則由行政長官負責判斷其是否有利益衝突，如有，則決定應採取的適當行動。

3.22 舉例來說，政治委任官員如持有其家族所控制公司的大量股份，而該公司會因其所作決定（例如批出標書）而獲益，則該政治委任官員應按照《守則》的規定向行政長官申報利益，行政長官會決定應採取的適當行動，例如要求該政治委任官員不參與有關事宜，以及委派另一名政治委任官員負責處理。又譬如政治委任官員的子女

<sup>25</sup> 《政治委任制度官員守則》最初在二零零二年六月二十八日刊登憲報，當時稱為《問責制主要官員守則》。二零零八年政治委任制度擴大至新增的副局長和政治助理職位，《政治委任制度官員守則》亦作出相應的修訂。《守則》相關條文節錄於**附錄A**。

<sup>26</sup> 《守則》是概括的行為守則，涵蓋規管政治委任官員執行與立法會及公務員有關的一般及特定職務和職責的基本原則、在遵守官方機密規定方面的責任、有關參與政治活動的指引、有關防止利益衝突的規定，以及其他雜項條文，包括有關交通安排、舉報刑事罪行及官員涉及法律訴訟事宜的條文。

屬某專業的從業員（例如律師），而該官員職責範圍內的政策可能令有關專業整體受惠，則行政長官在接到該官員的申報後，或會認為這類利益由於其性質關係，不會影響該官員處理有關事宜的公正態度，因而決定無須採取行動。

### **投資和利益申報**

3.23 《守則》第五章第二部分，載列有關政治委任官員申報投資和利益的具體規定(第5.6段)，有關規定旨在查察政治委任官員的私人投資和利益，與其公職是否有利益衝突。《服務條件說明書》闡述了相關的申報規定，當中包含兩個部分：

- (a) **機密部分**，須予以保密。該部分載列投資和財務利益的具體資料，包括證券及衍生產品、外幣投資交易、在任何公司持有的股份及任何其他直接或間接擁有的權益（包括董事、東主或合伙人身分），以及參與私人公司事務的詳情。
- (b) **公開部分**，可供公眾查閱。該部分載列某些投資和權益的一般資料，包括土地和物業（包括自住物業）；在任何公司的董事、東主或合伙人身分；持有任何公司 1% 或以上的股份；以及政黨背景。

3.24 在任何時候，行政長官如認為某政治委任官員的投資或利益，與其公職有（或可能有）利益衝突，可要求有關官員採取若干行動，包括放棄所有或部分投資或利益，或避免處理確實或有潛在利益衝突的個案(第5.7段)。

3.25 在申報和處理投資和利益方面，適用於政治委任官員的規定，與適用於公務員（特別是適用於公務員隊伍中最高層的常任秘書長）的申報和處理投資規定實際上相同，惟政治委任官員另須在公開申報部分申報其政黨背景，以及在保密申報部分申報其外幣投資交易。有關政治委任官員、行政會議成員及行政長官（屬自願性質）申報投資和利益的主要規定，比對適用於公務員及立法會議員的規定，概述於表 3.3。

3.26 在實務上，屬主要官員的政治委任官員以及行政長官辦公室主任須按規定格式向行政長官申報投資和利益，並由行政長官辦公室審視並保存申報資料。申報的公開部分會存放在各個主要官員的辦事處（主要官員的申報）和行政長官辦公室（行政長官辦公室主任的申報），並會應要求公開讓市民查閱。此外，有關的申報亦會提交立法會政制事務委員會，以納入公共記錄之內。

3.27 至於其他政治委任官員，即副局長和政治助理，則須向所隸屬的主要官員申報投資和利益。申報資料會存放在有關各個主要官員的辦事處，並由有關的主要官員以行政長官所轉授的權力加以審視。申報的公開部分會存放在有關各個主要官員的辦事處，並會應要求公開讓市民查閱。

3.28 行政會議的申報利益制度適用於行政會議的官守議員及非官守議員（參閱下文有關“行政會議成員”的一節）。至於屬主要官員並獲委任為行政會議官守議員的政治委任官員，他們亦須遵守行政會議的申報利益制度。他們根據該制度作出的申報，須向行政會議秘書處提交。

## 接受利益

3.29 政治委任官員須遵守《防止賄賂條例》，規管等同於公務員。須特別指出的是，與公務員受該條例第 3 條規管的情況一樣，政治委任官員未得行政長官許可而索取或接受任何利益，即屬違法。因此，政治委任官員必須得到行政長官許可，才可索取或接受任何利益，否則屬刑事罪行。

3.30 須留意的是，根據《防止賄賂條例》，任何官員如未經許可而由其本人或由他人代其為自己或為他人直接索取或接受利益，即屬該條例第 3 條所指的索取或接受利益。因此，任何官員如在未獲准許下，為其配偶或子女索取利益，又或官員的配偶或子女代該官員而為自己獲得利益，該官員即屬該條例第 3 條所訂的刑事罪行<sup>27</sup>。

3.31 《防止賄賂條例》對“利益”作出寬泛的定義，涵蓋任何禮物、任何貸款和“款待以外的任何服務或優待”。儘管在有關的法例定義中並無特別提及，旅程<sup>28</sup>作為服務可被視作是利益的一種。至於“款待”則明確訂明不在“利益”涵蓋範圍之內，“款待”的定義為供應在當場享用的食物或飲品，以及任何與此項供應有關或同時提供的其他款待。扼要而言，款待的定義包括午餐和晚餐等類似宴請，以及任何附帶的表演。

### 一般許可

3.32 《接受利益(行政長官許可)公告》(以下簡稱“《許可公告》”)適用於所有訂明人員，包括公務員及政治委任官員。《許可公告》給予訂明人員一般許可，在某些情況下索取或接受利益，這些情況主要概述<sup>29</sup>如下：

- (a) 與公務員一樣，政治委任官員獲給予一般許可，接受四種利益，即禮物、貸款、旅程及折扣，但須按不同類別的利益、提供利益者及／或場合而遵守不同條件及／或金額上限，包括以下各項：
  - (i) 向商人或公司索取及／或接受其所給予屬上述四種利益的任何利益，惟有關利益必須是其他人也可按同等條件獲得的。

<sup>27</sup> 《防止賄賂條例》第 2(2)條訂明：

- (a) 任何人，不論由其本人或由他人代其向他人或為他人的利益或以為他人設立信託的形式，直接或間接給予、付出或供給任何利益，或同意、承諾或答應給予、付出或供給任何利益，即屬提供利益；
- (b) 任何人，不論由其本人或由他人代其為自己或為他人直接或間接需索、招引、問取或表示願意收取任何利益，即屬索取利益；及
- (c) 任何人，不論由其本人或由他人代其為自己或為他人直接或間接拿取、收取或獲得任何利益，或同意拿取、收取或獲得任何利益，即屬接受利益。

<sup>28</sup> 《防止賄賂條例》並無定義或提及“旅程(passage)”一詞，但《接受利益(行政長官許可)公告》(《許可公告》)則提及“旅費(passage)”及“機票費、船費或車費(air, sea or overland passage)”，作為“訂明人員”獲得一般許可，在指明情況下可以索取或接受的其中一種利益。一個旅程(passage)作為空中、海上或陸上旅程(air, sea or overland passage)，不僅包括以商用客機機票、郵輪旅程船票或客運旅程車票的形式提供，亦包括以私人飛機或遊艇提供旅遊接載的服務。為求清晰，本報告書中採用“旅程”作為“passage”的中文對應用詞(雖然《許可公告》中的中文對應用詞是“旅費”)。

<sup>29</sup> 《許可公告》第 2 條(a)訂明，“凡訂明人員均獲得行政長官的一般許可接受任何利益，但《許可公告》第 3 至 7 條規定不准接受的禮物、折扣、貸款或旅程不在此列。”《許可公告》第 3 至 7 條說明須徵求一般許可才可索取或收受的禮物、折扣、貸款或旅程。

- (ii) 向私交友好或其他人索取及／或接受其所給予的貸款，惟金額以 3,000 元（私交友好）或 1,500 元（其他人）為限，並必須在 30 天內清還。
- (iii) 接受（但不得索取）私交友好或其他人在特別場合所給予的禮物，惟價值不得多於 3,000 元（私交友好）或 1,500 元（其他人）；如屬其他場合，則不得多於 500 元（私交友好）或 250 元（其他人）。

這項一般許可不適用（即免用）於以下情況：

- (1) 提供利益者與有關政治委任官員（若提供利益者為上文第(i)項所指的商人或公司），或與該官員所任職的部門或機構（若提供利益者為上文第(ii)及(iii)項所指的私交友好或其他人），有公事往來；
  - (2) 提供利益者與有關政治委任官員在同一部門或機構任職，並且是該官員的下屬；或
  - (3) 有關政治委任官員是以公職身分或因所任公職而獲提供利益。
- (b) 與公務員一樣，政治委任官員也獲給予一般許可，向“親屬”索取或接受其所給予的上述四種利益（“親屬”一詞定義為包括特定家庭成員及近親）。

#### 以公職身分獲贈的利益

3.33 與公務員的情況一樣，政治委任官員或其配偶從任何人士、機構或政府（香港特別行政區政府除外）並與政治委任官員的公職身分有任何關係（即以公職身分）而獲贈的利益（包括禮物）實際上會被視為屬政府所有。不過，雖然這項原則在相關的公務員規則中明文規定，但並無在《守則》中訂明。而政治委任官員接受這些利益，須遵從《守則》所載一般指引的規定處理（參閱下文有關“額外指引”的一節）。

3.34 如政治委任官員以公職身分獲贈任何利益，而該名政治委任官員希望私人接受或保留有關利益，則必須根據《防止賄賂條例》第 3 條徵求許可（一般許可或特別許可）。政治委任官員已獲行政長官給予劃一許可，私人接受或保留以公職身分獲贈的某些類別利益：

- (a) 價值 400 元或以下的禮物；
- (b) 價值 1,000 元或以下，而刻上了該名政治委任官員的名字，或是該名政治委任官員以嘉賓或主禮嘉賓身分獲贈的禮物；以及
- (c) 該名政治委任官員及其配偶獲邀出席活動或欣賞表演，而其價值為每人 2,000 元或以下；這項許可不適用於政治助理。

行政長官辦公室於二零零七年及二零零八年以電郵形式，通知政治委任官員上述的劃一許可。政府當局並未向公眾公布經已給予該劃一許可。至於公務員，公務員事務局及個別政策局／部門通過發出通告或部門指引給予劃一許可，准許公務員接受以公職



身分獲得的某些利益<sup>30</sup>。這些通告及部門指令一般只限內部傳閱（參閱附錄B第B.28-B.29段）。

### 特別許可

3.35 政治委任官員如欲在上述獲行政長官給予一般許可的情況之外接受任何利益，須徵得行政長官的特別許可。行政長官辦公室的常任秘書長已獲轉授權力，批核政治委任官員提出的有關申請。公務員如申請特別許可時，須考慮的因素載列於內部通告，但適用於政治委任官員的指引則未載於任何文件。在實務上，由於政治委任官員根據其《服務條件說明書》須顧及《政府規例》<sup>31</sup>，行政長官辦公室的常任秘書長在行使其獲轉授的權力時，會參照適用於公務員的內部通告內所列出的因素。

3.36 根據《守則》，政治委任官員（或連同其配偶）如要接受外國政府或外間機構邀請，以公職身分進行贊助訪問，亦須徵得行政長官許可(第5.11-5.13段)。政治委任官員進行有關贊助訪問是其公職的一部分。

### 額外指引

3.37 《守則》(第5.8段)提醒政治委任官員留意《防止賄賂條例》的法定管制，並申明政治委任官員在有需要時，應就可否接受和保留禮物、利益或其他好處，尋求行政長官給予指引。

3.38 《守則》第5.9段包含關於接受禮物、“款待(hospitality)”或免費服務的額外指引，該段訂明：

*“按一般規定，政治委任官員如接受某些饋贈或款待，可能會使他們在判斷中作出妥協，或會使別人合理地認為他們在判斷中作出妥協，或承擔不恰當的義務，他們便須避免接受有關饋贈或款待。雖然政治委任官員並不會被禁止接受款待或免費服務，但他們應在接受任何饋贈或款待前注意有關的法律條文及下列各點：*

- (a) 接受款待或免費服務會否引致與他們的公職有利益衝突，或使他們欠了饋贈者的人情；*
- (b) 接受款待或免費服務會否引致他們在執行職務方面產生尷尬；以及*
- (c) 接受款待或免費服務會否令他們或公職人員的聲名受損。”*

### 禮物等的記錄冊

3.39 根據《守則》，政治委任官員須保存記錄冊，記錄本身或配偶因其政治委任官

<sup>30</sup> 至於以公職身分獲得的禮物，政府當局已給予公務員劃一許可，接受包括價值不超過 50 元或該員實職薪金 0.1%的禮物，以金額較高者為準（以常任秘書長而言，這大約等於 200 元）；或價值不超過 400 元及刻上了該員的姓名，又或是該員以嘉賓或主禮嘉賓身分出席正式活動時獲贈的物品。

<sup>31</sup> 《政府規例》是由行政長官或在其授權下（包括由其所授權人員）制定的一套規例，包括《公務員事務規例》，用以對有關處理政府事務作出規定。這套規例可由通告及通函加以增補，這些通告及通函所載指令，與規例具有同樣適用範圍和同等效力。

員公職身分的任何關係而從任何組織、個別人士或政府收受的禮物、利益、款項、贊助或物質上的好處(第5.14段)。有關記錄冊存放於有關官員所屬辦事處，可應要求讓公眾查閱。記錄冊記載政治委任官員或其配偶以公職身分獲得的利益，但不包括他們在公職身分以外獲得的利益。

### 接受款待

3.40 如上文所述，根據《防止賄賂條例》，款待（即午餐和晚餐等類似宴請，以及任何附帶的表演）不屬利益的一種。然而，一如公務員，政治委任官員接受款待，須遵守相關的行政規則和指引。

3.41 政治委任官員須遵守《守則》內有關接受款待的指引，情況與公務員類似。《守則》第5.10段訂明：

*“倘若款待基於諸如過於花費；或政治委任官員與另一人的關係；或該名人士的品德等理由，可能造成下列情況：*

*(a) 導致政治委任官員在執行職務方面產生尷尬；或*

*(b) 令政治委任官員或公職人員的聲名受損，*

*政治委任官員便不應接受有關人士的款待。”*

須留意的是，這些指引亦與上文所述的《守則》中第5.9段適用於接受招待和免費服務的指引類似，惟在接受款待的指引中，接受款待會否引致與政治委任官員的公職有利益衝突，或使他們欠了饋贈者的人情，並不在考慮之列。

3.42 此外，根據《守則》的一般規定(第1.4段)，政治委任官員須根據《守則》內訂明的原則自行判斷，應採取何種最有效的方法去維護最高標準。如有疑問，政治委任官員應徵詢行政長官的意見。

3.43 這些關於接受款待的指引與適用於公務員隊伍的指引相若（見**附錄B**第B.33-B.35段）。

### 利益和款待

3.44 利益與款待必須予以清楚區別。由於政治委任官員受《防止賄賂條例》第3條規管，他們若要索取或接受任何利益，必須徵求許可；未經許可而索取或接受任何利益，屬刑事罪行。另一方面，根據《防止賄賂條例》，款待（即午餐和晚餐等）並不視為利益，因此索取或接受款待並不受《防止賄賂條例》規管，但須遵守相關的行政規則和指引。

3.45 須留意的是，《守則》第五章除了提述“禮物”(第5.8、5.9、5.14段)、“利益”(第5.8、5.14段)和“款待”(第5.10段)之外，亦提述“招待(hospitality)”(第5.9段)、“免費服務”(第5.9段)、“其他好處”(第5.8、5.14段)、“款項”(第5.14段)、“贊助”(第5.14段)、“金錢贊助”(第5.14段)、“贊助訪問”(第5.11至5.13段、第5.14段)和“物質上的好處”(第5.14段)（括號

內為《守則》中的對應段落)。這些項目當中是否有任何項目屬《防止賄賂條例》所指的利益，或構成款待(不屬於《防止賄賂條例》所指的利益)，取決於客觀事實。視乎情況，舉例來說，包含表演節目門票、私人飛機或遊艇或商用客機的旅程，或酒店房間住宿等的招待，可屬於利益的範疇；但晚宴上的娛賓表演、雞尾酒會，則可視為款待。

### 外間工作

3.46 政治委任官員須專心致志執行職務(《守則》第1.3(1)段)，而不應從事任何外間工作。根據《守則》(第5.5段)，除非獲得行政長官書面同意，否則政治委任官員不可作為主管、代理、董事、僱員或以其他身分，直接或間接參與任何其他行業、商業、職業、商行、公司(私營或公營)、商會或其他類似組織、公共機構或私營專業服務機構的工作；或涉及上述有關職務。

3.47 《守則》(上述同一段落)說明，如果政治委任官員是以公職身分或因其家族產業的關係而獲委任為有關董事會的董事，則行政長官很可能會給予書面同意。政治委任官員亦可保留或接受非牟利機構或慈善團體的名譽職銜。在這情況下，政治委任官員須確保他在這些機構或團體的利益與其公職不會有實際或表面上的利益衝突，以及他在這些機構或團體的利益不會令政府、行政長官或其他政治委任官員感到尷尬。

### 離職後工作

3.48 《守則》第五章防止利益衝突的最後部分包含有關政治委任官員離職後工作的規限<sup>32</sup>。用以聘用政治委任官員的《服務條件說明書》載述有關規限，並加以說明。這些規限自二零零二年起因應政治委任制度的推行而設立。政治委任官員在離職後為期一年的管制期內，須受以下與從事工作或擔任職位有關的規定所規管：

(a) 政治委任官員不得：

(i) 在任何牽涉或針對政府的索償、訴訟、索求、法律程序、交易，或談判中代表任何人；或

(ii) 參與任何與政府有關的事宜的游說活動。

(b) 政治委任官員如欲展開任何工作，在任何商業或專業機構出任董事或合伙人，或獨資或與他人合資經營任何業務或專業服務(以下簡稱“離職後工作”)，必須事先徵詢前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會(以下簡稱“諮詢委員會”)的意見。

3.49 根據諮詢委員會在行政長官辦公室網頁公布的《政治委任官員離職後工作須

<sup>32</sup> 《守則》第三章處理有關官方機密與保密事宜，其中條文提醒政治委任官員注意，在他們離職時須交出所擁有的政府文件(第3.4段)及不可披露所有在《官方機密條例》(第521章)下列為不得公開的機密資料(第3.5段)，有關條例的條文在政治委任官員離職後仍適用(第3.6段)。

知》<sup>33</sup>（以下簡稱“《須知》”）（二零零八年四月），上述的限制是為了：

“確保前任官員在離職後一年內(.....)，不會在任何商業或專業機構出任董事、合夥人、或擔任職位，又或獨資或與他人合資經營任何業務或專業服務(.....)，以導致或可能會構成利益衝突、影響或有損政府的工作、引起公眾負面觀感；又或者令準僱主或其業務在不公平情況下，較競爭對手享有優勢。然而，有關方面並無意不合理地限制前任官員離職後從事工作或擔任職位的權利。”

3.50 基本上，諮詢委員會在考慮前任政治委任官員的徵詢意見要求時，會以上述事項作為原則及準則。根據《須知》，諮詢委員會提供意見時會考慮多項因素，包括：

- (a) 擬從事的工作或擔任的職位及任何相關的連繫有否或會否影響或妨礙政府履行職能；
- (b) 擬從事的工作會否令公眾有理由認為，在前任官員在任期間及離職後一年內，政府在履行職能方面可能已經或可能會受到影響或妨礙；
- (c) 擬從事的工作是否很可能令公眾有理由產生負面觀感；
- (d) 擬從事的工作會否令準僱主在不公平情況下，利用前任政治委任官員在位期間透過其職權所獲得的資料，較競爭對手享有優勢；以及
- (e) 政治委任官員在從事工作及利用其技術才能和經驗方面的權利會否受到不合理的限制。

3.51 《須知》進一步說明，諮詢委員會也會考慮前任政治委任官員擬從事工作的性質和目的；如有需要，亦會考慮其擬擔任職位的具體職務，以及其任職政府期間的具體職務和公事往來。諮詢委員會也可考慮有關官員在任時間的長短及所任職級。

3.52 諮詢委員會就個別個案的意見連同理由，會以書面形式向有關的前任政治委任官員傳達，而當有關前任政治委任官員決定從事擬議的工作，諮詢委員會便會以新聞稿形式，以及透過行政長官辦公室網頁公布就該個案所提供的意見<sup>34</sup>。然而，諮詢委員會的意見對有關的前任政治委任官員並無法律約束力。政府當局認為，公眾的監察和譴責會起有力的阻嚇作用。

## 懲處

3.53 對於違反《守則》的政治委任官員，政府當局並無明文陳述懲處方式。但在現行任命政治委任官員的制度下，對於主要官員，行政長官可向中央人民政府建議把違反《守則》的官員免除職務。而對於其他政治委任官員，由於他們是行政長官所委任，行政長官可對他們作出懲處，例如革職或停職。

<sup>33</sup> <http://www.ceo.gov.hk/poo/chi/index.htm>

<sup>34</sup> <http://www.ceo.gov.hk/poo/chi/press.htm>

3.54 由於《守則》被納入政治委任官員的聘用合約內<sup>35</sup>，政府也可把政治委任官員違反《守則》的行為視作違約，向他們採取法律行動。

3.55 此外，政治委任官員亦可根據成文法（例如《防止賄賂條例》）或普通法（例如公職人員行為失當罪）而受到刑事懲處。

## 行政長官

3.56 在現行防止及處理利益衝突的規管框架下，行政長官處於獨特位置。作為香港特區及政府行政機關首長，他負責行使權力，就政治委任官員及行政會議成員申報利益和投資，以及利益衝突等事宜作出決定；根據《防止賄賂條例》的法定機制，就政治委任官員（屬訂明人員）索取及接受利益個案給予許可；以及就接受利益、款待及招待是否恰當，向政治委任官員提供一般指引。

3.57 回歸前，總督一職並不受《防止賄賂條例》下適用於公職人員（包括訂明人員）的條文所約束或任何公務員指引規管；回歸後，行政長官一職的情況亦相同。

3.58 把行政長官一職納入《防止賄賂條例》適用範圍的問題最初於一九九九年提出。二零零五年，政府當局建議把《防止賄賂條例》某些條文的適用範圍擴展至包括行政長官一職。當局最終於二零零八年修訂《防止賄賂條例》，使第 4、5 及 10 條適用於行政長官一職。這是當局經過考慮後作出的決定，立法會廣泛辯論後予以接受，但立法會內對於不把第 3 及 8 條適用於行政長官一職一事有不同意見。

### 《政治委任制度官員守則》

3.59 行政長官在二零零五年六月就任後，選擇自願遵守《守則》的原則和精神，惟以有關條文適用的情況為限。如有關條文涉及尋求上級當局（例如行政長官本人）批准的規定因而行政長官無法遵守，則改為由行政長官自行作出決定。具體來說，對於《守則》第五章有關“防止利益衝突”的規定如下：

- (a) 《守則》第5.8段有關接受利益的條文（該條提醒政治委任官員留意《防止賄賂條例》的規定，以及在有需要時要求行政長官給予指引）不會適用，因為《防止賄賂條例》第 3 條並不適用於行政長官。對於有關事宜，行政長官會自行作出決定。然而，行政長官會遵守《守則》第5.9段，該段就接受禮物、招待或免費服務訂定額外指引。
- (b) 行政長官亦遵守《守則》第5.4段的原則，即行政長官在執行公職時，如其個人利益可能會影響，或被視為會影響其判斷，行政長官會自行處理有關情況並作出決定。
- (c) 關於定期申報投資和利益，行政長官遵守行政會議申報利益制度的規定，而不會遵守《守則》的規定(第5.6段)。

<sup>35</sup> 政治委任官員的聘用條件說明書(第 3.2 條)訂明，《守則》須視作說明書的一部分。兩者之間如有抵觸，應以說明書為準。

- (d) 行政長官另行保存一份名冊，記錄所收到的禮物。該名冊有別於政治委任官員根據《守則》規定(第5.14段)須就所收受的禮物、利益等保存的記錄冊。
- (e) 至於《守則》中規定官員須向行政長官報告或尋求批准的其他條文（例如有關贊助訪問的第5.11至5.13段），行政長官須自行處理有關事宜並作出決定。

## **投資和利益申報**

### 行政長官根據《基本法》第47條作出申報

3.60 《基本法》第47條訂明，行政長官必須廉潔奉公、盡忠職守。而在就任時，應向香港特區終審法院首席法官申報財產，記錄在案。有關申報屬機密性質。《基本法》並無具體界定何謂“財產”。在實務上，行政長官就任（包括連任）時作出有關申報。

### 行政長官根據行政會議的申報利益制度作出申報

3.61 行政長官是行政會議的主席。他遵守適用於行政會議成員的利益申報制度中，有關定期申報利益的規定（包括在變更時作出通知）。有關規定已納入行政長官的委任條款及條件中，對行政長官有法律約束力。另外，他亦選擇自願遵守，就提交行政會議討論的個別事項，逐項申報相關利益的制度。行政會議成員於一九九七年討論有關申報制度（包括定期和逐項申報）時，他們曾建議行政長官應遵從行政會議的制度申報利益（詳情參閱下文有關“行政會議成員”的一節）。

3.62 因此，行政長官每年會就須登記的利益作出申報，供公眾查閱，並每年就財務利益作出保密申報，由行政會議秘書保存。如行政會議成員一樣，倘若所申報的利益有變更，行政長官亦會按照制度所要求，作出通知。此外，行政長官會按照行政會議的利益申報制度，就行政會議將討論的具體事項申報利益（如有）。在該制度下，須退席的利益（一般須避席）有別於須申報的利益（一般須作出申報但無須避席）和須讓人知悉的利益（例如理事會成員身分，儘管該身分嚴格來說不屬須申報的利益）：

- (a) 向行政會議提交討論事項的有關政策局（可查閱公開申報部份）或部門和行政會議秘書（可查閱公開和保密申報部份）會審慎檢視行政長官和任何行政會議成員會否在有關事項中有利益（有關方面可參閱行政會議成員的利益申報和其所得悉的任何資料）。
- (b) 如所得資料顯示行政長官在有關事項中可能有須退席或須申報的利益，行政會議秘書會在有關的行政會議召開前，提請行政長官留意該利益，並由行政長官考慮是否須在會議上申報及如何處理有關事項的討論。

### 按照《政治委任制度官員守則》申報投資和利益

3.63 如上文所述，行政長官雖然自願遵守《守則》，但在申報投資和利益方面，則按照行政會議的申報規定。然而，行政會議的投資和利益申報制度與政治委任官員的申報規定在內容方面幾乎完全相同。在政治委任官員制度下須申報的利益，大部分在行政會議的制度下亦同樣須予申報，唯一例外的是政治委任官員須就非受薪董事身分

作出申報，而行政會議成員則無須就這些利益作出申報（參閱表 3.3）。

## 接受利益

3.64 如上文所述，行政長官不受《防止賄賂條例》第 3 條有關索取或接受利益的規定所規管。因此，《守則》第 5.8 段（該條文提醒政治委任官員留意《防止賄賂條例》中有關接受利益的條文，並要求政治委任官員向行政長官尋求指引）並不適用於行政長官，但行政長官自願遵守《守則》第 5.9 段有關接受禮物、招待或免費服務的指引。《守則》中有關贊助訪問的規定（第 5.11 至 5.13 段）亦不適用於行政長官，因為這些規定訂明政治委任官員須就接受邀請進行任何贊助訪問，徵求行政長官許可。對於涉及行政長官本身接受利益及接受邀請進行贊助訪問的事宜，行政長官須自行作出決定。

### 行政長官在接受利益方面採納的規則

3.65 行政長官在考慮接受利益方面，採用了以下規則：

- (a) **以公職身分獲贈的禮物：**行政長官辦公室就處理行政長官或其配偶與其行政長官的公職身分有任何關係（即其公職身分）而獲任何人士、機構或政府（香港特別行政區政府除外）送贈的任何禮物的安排，採用一套一般指引<sup>36</sup>。如行政長官決定保留某些物品自用，他須支付款項，數額相當於政府物流服務署評估的轉售價值。對於行政長官未有保留自用的禮物，會由行政長官辦公室按照內部程序處理，例如在政府物業內展示、捐贈予公益金或用作抽獎禮物在內部活動中送出。這些指引並不適用於行政長官以私人身分獲贈的禮物。
- (b) **乘坐私人交通工具的旅程：**行政長官自二零零七年七月起採納內部規則，規管其在私人休假時接受朋友邀請，乘坐私人飛機或遊艇旅遊事宜<sup>37</sup>。根據這項規則，在不涉及利益衝突的情況下，行政長官可考慮接受朋友邀請，惟須向朋友支付相等於他就同一行程乘坐市場上商用交通工具所需票價的款項，以顯示其並無因接受邀請而節省旅費。這項只適用於行政長官私人活動的規則在二零一一年四月首次應用。行政長官辦公室並沒有就是項規則或其應用情況作正式記錄。

3.66 除以上所述外，行政長官並無就考慮接受利益訂定其他規則或指引。

### 行政長官獲贈禮物名冊

3.67 行政長官辦公室自一九九七年起設立名冊，記錄行政長官以公職身分獲贈的禮物。最近一次修訂有關編製禮物名冊的安排是在二零零七年七月<sup>38</sup>。根據有關安排，

<sup>36</sup> 二零零七年七月三日發出的行政長官辦公室內部通告第 2/2007 號“有關處理行政長官獲贈公務禮物安排的一般指引”。

<sup>37</sup> 參閱獨立檢討委員會與行政長官辦公室於二零一二年三月的函件往來（只有英文版本）（<http://www.irc.gov.hk/pdf/Letter%20to%202012.03.08%20and%20reply%20from%202012.03.13%20CE%27s%20Office.pdf>）。

<sup>38</sup> 二零零七年七月三日發出的行政長官辦公室內部通告第 2/2007 號“有關處理行政長官獲贈公務禮物安排的一般指引”。

行政長官或其配偶因其行政長官身分的關係獲贈所有估值高於 400 元的禮物，均須載於名冊。名冊按月更新，並上載行政長官辦公室網頁<sup>39</sup>，供公眾查閱。

3.68 行政長官以公職人員以外的身分獲贈的禮物不會載於名冊。名冊亦不涵蓋行政長官或其配偶以公職身分或其他身分獲得的其他類別利益（即禮物以外的利益，如旅程）。

### 離職後工作

3.69 規管前任行政長官離職後工作的機制是根據“行政長官報酬及離職後安排獨立委員會”的建議於二零零五年六月設立<sup>40</sup>。有關規定載於由行政長官簽署並經蓋章的協議書（現任行政長官在二零零五年補選中當選後簽納上述協議書）。

3.70 該協議書訂明，行政長官在卸任後為防止可能產生利益衝突而須遵守的基本原則包括以下各項：

- “(a) 行政長官在卸任後，不得以不當方式利用其先前所擔任的公職，或作出令政府尷尬或使政府聲名受損的行為。
- (b) 行政長官在卸任後，不得明知而利用其在履行公務和職責的過程中所得的資料，或從有關資料中獲得利益，而有關資料未有向一般公眾公開。
- (c) 行政長官在卸任後，在尋求就業、商業或專業活動方面的機會時，不得利用其先前擔任的公職獲得不公平的優勢，於在任期間，亦不得容許因為這方面的機會而造成可能出現利益衝突的情況。”

3.71 協議書禁止行政長官在離職後不當地使用其前任公職人員的身分及未經公開的資料。並對他在離任後為期三年的管制期內就業作出以下的規管：

- (a) 在第一年內，前任行政長官不得展開任何工作（全職或兼職）、在任何商業機構出任董事或合伙人或開展任何業務或專業服務。
- (b) 在第二及第三年內，前任行政長官在香港或以外地方展開工作或從事商業或專業活動之前，必須先徵詢諮詢委員會<sup>41</sup>的意見；而且在任何情況下都不得：
  - (i) 加入某公司工作或成為董事，如該公司的業務範圍涉及土地或物業發展計劃，或該公司在其任內曾獲發經行政會議批准的專營權或牌照；
  - (ii) 在任何牽涉或針對政府的索償、訴訟、索求、法律程序、交易或談判中代表任何人；

<sup>39</sup> <http://www.ceo.gov.hk/chi/register.htm>

<sup>40</sup> 見行政長官報酬及離職後安排獨立委員會二零零五年六月的報告，其中就行政長官報酬，前任行政長官參予政治及商業／專業活動及向前任行政長官提供的服務，提出多項建議。

<sup>41</sup> 亦即第3.48(b)段提及關於政治委任官員離職後工作規管時所指的“前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會”。



- (iii) 參與任何與政府有關的事宜的游說活動；
- (iv) 加入某公司工作或成為董事，如該公司正涉及與政府的訴訟；以及
- (v) 親身參與政府土地、物業、計劃、合約或專營權的競投。

(c) 在三年的規管期內，前任行政長官可在無須徵求諮詢委員會意見的情況下，接受中央政府或香港特區政府的委任，或慈善、學術或其他非牟利機構的委任，或非商業性組織的委任，但須就接受任何這些工作，通知當時的政府。

3.72 上述規管限制（包括向諮詢委員會徵求意見的責任）載於一份經蓋章的協議書，有關限制對前任行政長官具法律約束力。但一如政治委任官員的情況，諮詢委員會的意見對前任行政長官並無法律約束力。

3.73 諮詢委員會並無公布其向前任行政長官提供意見時所採用的準則。然而，該協議書訂明，諮詢委員會決定其意見時須依循兩項概括原則，即防止利益衝突，以及避免公眾負面觀感。協議書闡明該兩項原則如下：

- “(a) 在合理範圍內盡量確保[在卸任後的第二及第三年]，[該前任行政長官]或其  
在從事擬議的工作或擔任擬議的董事、合伙人身分或經營擬議的商業或專  
業服務的過程中可能聯繫的人，不會對政府履行職能造成影響或妨礙，或  
以任何形式加以左右；以及
- (b) 避免或盡量減少令人有理由相信或認為在[該前任行政長官]在任期間，或在  
[其卸任後第二及第三年內]，政府在履行職能方面可能已經或可能會因為  
[該前任行政長官]從事擬議的工作或擔任擬議的董事、合伙人身分或經營擬  
議的商業或專業服務而受到影響或妨礙，或以任何形式受到左右。”

3.74 協議書訂明，諮詢委員會向前任行政長官提供意見時，不論該意見是否同意該前任行政長官擔任有關工作或職位，亦須說明理由。協議書亦訂明，諮詢委員會提供的意見須予保密，惟倘若前任行政長官擔任有關工作或職位，則須盡快公布。倘該前任行政長官聽取諮詢委員會意見後決定放棄原來計劃，則無須公布有關意見。

## 懲處

3.75 根據現行政制框架，適用於行政長官的懲處有《基本法》第 73(9)規定，在行政長官嚴重違法或瀆職的情況下，立法會對行政長官進行彈劾的程序。

3.76 行政長官受《防止賄賂條例》第 4 條（賄賂）、第 5 條（為合約事務上給予協助而作的賄賂）和第 10 條（管有來歷不明財產）規管，這些條文訂定刑事罪行。

3.77 對離職後工作作出的限制載於一份由行政長官簽署並經蓋章的協議書，因此對行政長官具法律約束力。如前任行政長官違反任何有關規定，政府可採取法律行動。然而，如上文所述，諮詢委員會的意見對前任行政長官並無法律約束力。

## 行政會議成員

### 行政會議成員的利益申報制度

3.78 行政會議採用一套申報利益制度，以確保行政會議成員向行政長官提供意見時公正無私，不偏不倚。這套制度適用於所有行政會議成員，包括非官守議員和官守議員（官守議員是政治委任官員中的主要官員）。行政會議成員的現有利益申報制度載於一份並無對外公布的內部指引<sup>42</sup>。不過，政府當局曾在不同場合以公開文件的形式向立法會介紹這套制度的大致內容<sup>43</sup>。行政會議成員、政治委任官員、公務員以及立法會議員的主要申報規定的比較，載於表 3.3。

3.79 行政會議申報利益制度主要包括兩個部分：

- (a) **定期申報** — 每年申報須登記的利益（可供公眾查閱）及在特定範疇內的財務利益（須予保密）；假如所申報的利益在每年申報的相隔期間有變更，亦須作出通知。
- (b) **逐項申報** — 就行政會議會討論的事項申報具體須退席的利益（一般須要求有關行政會議成員避席的直接和重大利益）、須申報的利益（一般無須避席）或須讓人知悉的利益（不屬須申報的利益但須聲明）。

有關上述申報制度的較詳盡資料載於以下分節。

#### 定期申報 — 公開部分

3.80 每名行政會議成員在最初接受委任及其後每年，均須填寫《行政會議成員每年須登記的個人利益》（以下簡稱“登記冊”），申報其私人的“須登記利益”。所有行政會議非官守議員及官守議員（他們為政治委任官員）的登記冊，均會上載至行政會議網頁，供公眾查閱<sup>44</sup>。申報的各項利益如有變更，須在 14 天內通知行政會議秘書。

3.81 “須登記的利益”包括：

- (a) 公共或私營公司的受薪董事職位；
- (b) 受薪工作、職位、行業、專業等；
- (c) 如以上(a)或(b)項的利益包括行政會議成員所提供的個人服務，而這些個人服務是因其行政會議成員身分而引致，或與這個身分有任何形式的關係，則須說明服務對象的姓名或名稱；
- (d) 行政會議成員在本港或本港以外地區擁有的土地和物業，包括以行政會議成員的配偶、子女或其他人士或公司名義持有，但實際上由有關行政會議成員

<sup>42</sup> 行政會議秘書處二零一零年七月發出的內部文件《行政會議成員申報利益指引》。

<sup>43</sup> 最近一份是政府當局二零一零年十一月十五日向立法會政制事務委員會提供題為“行政會議成員的利益申報制度”的文件。

<sup>44</sup> <http://www.ceo.gov.hk/exco/chi/interests.html>

擁有的土地和物業；或雖非由有關行政會議成員擁有，但有關行政會議成員在其有實際利益的土地和物業；

- (e) 如行政會議成員本人，或連同其配偶或子女，或代表其配偶或子女持有公司或團體的實益股份，而這些股份的面值超過有關公司或團體已發行股本的1%，則須說明公司或團體的名稱；以及
- (f) 理事會、委員會或其他機構的成員身分。

### 定期申報 — 保密部分

3.82 每位行政會議成員在最初接受委任及其後每年，均須以保密形式向行政長官申報更詳細的“財務利益”，包括其本人或連同配偶或子女或其他近親所持有的公司股份（不論持股數量）以及期貨或期權合約。此外，行政會議成員所申報的利益如有變更，又或進行涉及港幣而總金額超過 20 萬元的貨幣交易，須在兩個交易日內通知行政會議秘書。

### 就行政會議個別討論事項作逐項申報

3.83 行政會議成員有個人責任檢視本身在行政會議的任何討論事項中是否有利益，並在行政會議討論有關事項前作出申報。行政長官會根據行政會議成員所申報的利益，評估他們在行政會議審議的事項中是否有潛在或實際利益衝突，然後決定他們應參與該事項的討論，還是應避席：

- (a) 向行政會議提交討論事項的有關政策局或部門（可查閱公開申報部份）和行政會議秘書（可查閱公開和保密申報部份）會審慎檢視任何行政會議成員會在有關事項中有利益（有關方面可參閱行政會議成員的利益申報和其所得悉的任何資料）。
- (b) 如所得資料顯示任何行政會議成員在有關事項中可能有“須退席的利益”，行政會議秘書會在有關的行政會議召開前徵求行政長官決定，應否請有關行政會議成員避席行政會議就該事項的討論並且不向他發出行政會議備忘錄。如行政長官決定有關行政會議成員應避席該事項的討論並且不獲發給行政會議備忘錄，行政會議秘書會在有關的行政會議召開前向有關行政會議成員轉達行政長官的決定，並且不會向他發出行政會議備忘錄。在有關的行政會議上，有關行政會議成員應在申報其須退席的利益後避席該事項的討論。
- (c) 如所得資料顯示任何行政會議成員在有關事項中可能有“須申報的利益”，行政會議秘書會在有關的行政會議召開前提請有關行政會議成員留意該項利益，並請他考慮在會議上作出申報。

3.84 行政會議成員亦可同時為一些理事會和委員會的成員（例如大學教育資助委員會、大學校董會，或其他法定和非法定諮詢委員會、委員會和審裁處的成員）。嚴格來說，這些身分並不屬於須申報的利益，但行政會議成員如有這些身分，一般會作出聲明以讓人知悉（“須讓人知悉的利益”）。

## 就接受贊助和禮物作出申報

3.85 除定期就須登記的利益和機密利益作出申報及就行政會議的討論事項作出逐項申報相關利益外，行政會議成員本人或其配偶接受因行政會議成員身分而獲得的任何財政贊助、海外訪問贊助或價值 2,000 元或以上的禮物，須填寫“接受贊助及禮物申報表”。有關申報會上載至行政會議網頁，供公眾查閱<sup>45</sup>。

### *行政會議成員接受利益和款待*

3.86 行政會議的非官守議員是政府的兼職顧問。他們是立法會議員或社會人士，可能來自多個不同界別或專業，並不受《防止賄賂條例》第 3 條有關接受利益的條文規管，亦不受有關接受利益和款待而適用於政治委任官員的規則或指引所規管。根據《防止賄賂條例》，他們屬公職人員（與立法會議員、區議會議員及政府的其他管理局和委員會成員一樣）。身為公職人員，他們受《防止賄賂條例》多項條文所規管，包括第 4 條(賄賂)及第 5 條（為合約事務上給予協助而作的賄賂）。

3.87 唯一關乎接受利益而適用於行政會議成員的規定，是上文所述行政會議申報利益制度中的一項規定，即行政會議成員須就接受因行政會議成員身分而獲得的任何財政贊助、海外訪問贊助或價值 2,000 元或以上的禮物作出申報。有關申報會供公眾查閱。

### *懲處*

3.88 行政會議成員由行政長官任免。如違反行政會議的利益申報制度，行政長官會決定以何種適當方式作出懲處，包括發出警告、譴責或免職。不過，目前並無明文訂定這些懲處。

---

<sup>45</sup> <http://www.ceo.gov.hk/exco/chi/interests.html>

表 3.3 投資／利益申報規定的比較

定期申報 投資/利益	公開申報 (供公眾查閱)	公務員 <sup>46</sup> • 持有任何公司的 1% 或以上股份(須說明持有股份的百分比) • 在任何公司的受薪及非受薪董事、東主或合夥人身份 • 地產及房產(包括自住宅業) (以上項目只須大概說明,無須提供具體詳情。)	政治委任官員 適用於公務員的申報項目,另加: • 政黨背景	行政長官 行政長官以行政會議主席身分,遵守行政會議的申報利益制度 <sup>47</sup> 。	行政會議成員 適用於公務員的申報項目,另加: • 受薪職位、工作、行業或專業 • 與行政會議成員身分有關而向客戶提供的個人服務 • 機構/理事會/委員會(例如商會)的成員身分 惟不包括: • 無須申報持有股份的百分比 • 就董事身分/東主/合夥人而言,只在受薪的情況下才須申報。	立法會議員 • 持有任何公司的 1% 或以上股份(無須申報持有股份數量) • 受薪董事身分 • 受薪工作、職業等 • 土地及物業,惟通常居住的寓所除外。 • 因立法會議員身分關係而獲得的選舉捐贈、財政贊助、訪問贊助、款項,或其他實質好處。
保密申報 (不供公眾查閱)	投資 <sup>48</sup> 包括: • 在任何公司持有的股份(不論數量多少)或直接或間接擁有的利益 • 在任何公司的受薪及非受薪董事、東主或合夥人身份 • 地產及房產 • 參與私人公司事務的詳情(如有) (以上各項均須提供具體詳情。)	適用於公務員的申報項目,另加: • 價值 20 萬元或以上的外幣投資交易	同上	適用於公務員的申報項目,另加: • 期貨及期權合約 • 價值 20 萬元或以上的貨幣交易 惟不包括: • 就持有的上市公司股份而言,只在有關公司是在本地註冊成立或在本地登記為海外公司,而其股票可在香港交易及結算有限公司或海外的股票交易所進行買賣的情況下,才須作出申報。 • “全權信託” <sup>49</sup> • 在任何公司的受薪和非受薪董事、東主或合夥人身份(受薪的情況包括在上述的公開申報內) • 配偶的職業、工作類別/範疇及僱主名稱	不適用 (立法會議員登記的所有利益均會公開讓公眾查閱)	

<sup>46</sup> 此處所述是適用於公務員隊伍中最高層職位(第 I 層)的規定,這些職位包括所有政策局和行政長官辦公室的常任秘書長及若干個部門首長職位。公務員亦可能須遵守此處沒有列出但由個別政策局/部門訂明的額外規定。

<sup>47</sup> 按照行政會議申報利益制度定期申報投資和利益的規定已列明於行政長官的委任條款及條件,對行政長官具有合約上的約束力。

<sup>48</sup> 在《公務員事務規例》中界定為包括證券、期貨及期權,以及由其他人士代為持有屬於有關公務員的證券、期貨及期權,但不包括單位信託、互惠基金、人壽保險、銀行存款、貨幣交易、政府票據、多邊代理機構債務票據,以及該員受託管理或供作慈善而該員並無受益人權益的投資。

<sup>49</sup> 由第三者管理並全權決定如何投放的投資。

逐項申報 特定利益		公務員 <sup>46</sup> 公務員須向上司申報一切可能 或可見會與本身公職產生衝突 的利益。	政治委任官員 政治委任官員若得知有 任何事實，可能令人合 理地認為會導致該官員 的利益，或其配偶或受 供養子女，或關連人士 的利益與該官員的公職 在形式或實質上、直接 或間接地有利益衝突或 抵觸，或可能有利益衝 突或抵觸，則該官員須 把有關事實通知行政長 官。	行政長官 行政長官以行政會議主 席身分，自願遵守行政 會議的利益申報制度。	行政會議成員 行政會議成員須就行政會議的討 論事項申報任何與該事項有關的 須退席利益、須申報利益或須讓 人知悉的利益。	立法會議員 立法會議員不得就其有直 接或間接金錢利益的事宜 動議任何議案或修正案，或 就該等事宜發言，除非該議 員披露有關利益的性質。
禮物、利益 等的記錄 冊		公務員以私人或公職身分接受 利益，須按照《接受利益(行政 長官許可)公告》及相關政府規 例，申請許可。這些利益會記 錄在案，但不會供公眾查閱。	政治委任官員以私人或 公職身分接受利益，須 按照《接受利益(行政長 官許可)公告》及《政治 委任制度官員守則》的 規定，申請許可；他們 並須保存一份記錄冊， 記錄其本人或其配偶因 其公職身分關係而獲得 的禮物、利益、款項、 贊助或物質上的好處， 供公眾查閱。	行政長官保存一份名 冊，記錄其本人或其配 偶因其公職關係而獲贈 價值超過 400 元的禮 物，供公眾查閱。	行政會議成員須申報其本人或其 配偶因其行政會議成員身分而獲 得價值 2,000 元或以上的任何財 政贊助、海外訪問贊助或禮物， 供公眾查閱。	已包括在上述的登記及申 報規定內，登記及申報內容 供公眾查閱。

## 第四章 評估及建議

### 概論

4.1 本章載述獨立檢討委員會，就適用於行政長官、政治委任制度下的官員（以下簡稱“政治委任官員”），以及行政會議成員，用以防止和處理潛在利益衝突的規管框架和程序，所作出的評估及建議。

### 總體考慮

4.2 政府保持廉潔是香港社會的核心價值。這項檢討工作所涵蓋的公職，是香港特別行政區政府的最高層公職，任職者是我們的政治領袖，而行政長官更是香港特別行政區（以下簡稱“香港特區”）的首長。市民對這群公職人員廉潔奉公有極高期望，認為他們會遵守最高尚的操守準則，僅僅符合法例要求明顯並不足夠。這群公職人員必須規行矩步，以維護及加強公眾對政府保持廉潔守正的信心，並避免作出任何可能損及市民對政府信任的行為。

4.3 市民大眾在公眾諮詢和傳媒輿論中，強烈地重申了上述立場。公眾能夠完全信賴用以維持政府廉潔守正的制度非常重要。要維持公共行政的誠信，關鍵在於決策過程不論實質上或觀感上都必須達致公平公正。我們必須要有一個良好的制度，方可維持這些最高層公職職位應有的尊嚴及信譽。

4.4 公職人員同時也是社會的一員，他們無可避免會有財政及其他方面的個人利益。設立一個既健全且獲公眾信任的制度，用以防止和處理涉及這些公職人員的潛在利益衝突，至為重要。這樣的制度方可確保政府處事秉公、不偏不倚。

4.5 在檢討現行制度時，獨立檢討委員會認為應秉持以下原則：

- (a) 領袖必須以身作則。適用於最高公職人員的制度，相比於受其領導的人員，應該至少同樣嚴格。
- (b) 該制度必須得到市民信任。
- (c) 該制度必須具備適當透明度。
- (d) 該制度必須顧及對個人私隱的合理關注。
- (e) 制度不應過度冗贅，以免妨礙政府的有效運作。

4.6 在檢討現行制度時，獨立檢討委員會研究了適用於公務員隊伍用以防止和處理潛在利益衝突的制度，包括有關申報和處理利益和投資以及接受利益和款待的規管框架和程序（撮述於**附錄B**）。獨立檢討委員會認為適用於公務員隊伍的制度經歷過時間考驗，亦獲公眾信任，是一套良好的制度。事實上，適用於公務員隊伍的制度在過往一直與時並進，並在社會上獲廣泛認同為優良典範。因此，獨立檢討委員會在是次檢討中充分參考了適用於公務員隊伍的制度。

4.7 基於上述考慮，獨立檢討委員會對適用於政治委任官員、行政長官和行政會議成員的防止和處理利益衝突規管機制作出評估，並提出建議，詳情載於下文各節。

## 政治委任官員

### 申報和處理利益衝突

4.8 政治委任官員受《政治委任制度官員守則》(以下簡稱“《守則》”) <sup>50</sup> 規管，當中包括防止利益衝突的條文<sup>51</sup>。具體而言，政治委任官員須向行政長官報告任何可能影響或看來會影響他們在履行公職時所作判斷的私人利益。他們亦須就一系列的投資項目和利益定期作出申報，當中部分申報內容會予以公開，供公眾查閱。這些規定在全面性和廣泛性俱與適用於公務員的申報制度相若。

4.9 有關條文當中，“利益”所指不單止包括有關官員的金錢利益，同時也包括非金錢利益。非金錢利益可以包括家族關係、朋友關係及組織和協會的成員身分<sup>52</sup>。如可能出現潛在利益衝突的情況，行政長官會判斷是否確有任何利益衝突，以及如有則如何適當處理。

4.10 這些安排與適用於公務員隊伍的安排相若。公務員的上司會負責審視其屬下公務員的利益申報，當中將考慮有關人員的職責、其與相關人士的關係，以及／或雙方的關係會否導致其在履行職責時出現尷尬或有失公允，以判斷是否確有任何利益衝突。如可能出現潛在利益衝突的情況，有關人員或會被解除相關的職務，並改派另一位公務員處理。

4.11 獨立檢討委員會認為，《守則》所訂明有關政治委任官員申報和處理利益和投資的現行制度，與適用於公務員隊伍的制度看齊，大致令人滿意。在考慮及處理政治委任官員可能涉及利益衝突的問題時，不應比公務員的處理方式寬鬆。

4.12 **建議 1**：獨立檢討委員會建議，行政長官就政治委任官員涉及利益衝突的問題作出決定時，相比適用於公務員的處理方式，應至少同樣嚴格。

## 透明度

4.13 獨立檢討委員會認為，處理涉及政治委任官員潛在利益衝突的制度，應具備適當的透明度，以增強公眾對現行制度運作的信心，其中包括向公眾公布，在考慮關乎政治委任官員潛在利益衝突個案上所採用的有關指引。在本報告書中，“公布”一詞（英文本中“publish”或“publication”）是指“向公眾發布”（英文本中“public publication”）。

<sup>50</sup> 《守則》的相關條文節錄於**附錄A**。

<sup>51</sup> 若干條文在政治委任官員的聘用條件說明書中亦有闡述。該說明書連同聘書構成政治委任官員的聘用合約。

<sup>52</sup> 就“私人利益”的涵蓋範圍，可參閱二零零四年一月三十一日有關“利益衝突”的公務員事務局通告第2/2004號第3段。



4.14 此外，為了向公眾顯示制度持續運作，獨立檢討委員會認為，如有任何政治委任官員因牽涉利益衝突而退出決策過程，政府當局應在宣布有關決策時一併讓公眾知悉此事。獨立檢討委員會留意到當局有採取此做法，在近期一宗涉及一名前任主要官員被拘捕的案件中，律政司司長向公眾公布，為免可能產生偏頗或不當影響的印象而退出處理該宗案件<sup>53</sup>。

4.15 **建議 2**：獨立檢討委員會**建議**，行政長官應就其如何考慮和處理政治委任官員涉及利益衝突的問題，制定、採納並公布他所採用的指引。

4.16 **建議 3**：獨立檢討委員會**建議**，如有任何政治委任官員因利益衝突而退出相關事宜的決策過程，政府當局在宣布就相關事宜的決定時，應讓公眾知悉此事，並指出該名官員的身分和涉及利益的性質。

### 懲處

4.17 公務員如未就利益衝突作出申報，可能須接受紀律研訊；如被裁定指控成立，則須面對懲處，包括警告、譴責、迫令退休或革職。公務員如涉嫌違反法例（例如普通法中有關公職人員行為失當的罪行），亦可能須接受調查及檢控。如被定罪，該名人員更須接受刑事懲處。然而，在政治委任官員方面，現時《守則》並沒有明文載述如政治委任官員被指控違反《守則》（包括《守則》內有關防止利益衝突的條文）時的處理程序及適用懲處。

4.18 **建議 4**：獨立檢討委員會**建議**，應修訂《守則》，清楚說明對於政治委任官員涉嫌違反《守則》所訂定有關利益衝突的規定的指控，行政長官會按適當程序，決定個案是否屬實；倘若屬實，則會決定合適的懲處，包括警告、公開譴責、停職或免職。如個案涉及主要官員，行政長官則可向中央人民政府建議把有關官員停職或免職。政治委任官員的相關聘用合約應訂明可以施加有關懲處的條文。

### 接受利益

4.19 在索取及接受利益方面，現時政治委任官員及公務員受同一套架構所規管，包括《防止賄賂條例》（第 201 章）。根據《防止賄賂條例》第 3 條，任何政治委任官員未得行政長官許可而索取或接受任何利益，均屬刑事罪行。在《防止賄賂條例》下，“利益”包括饋贈、貸款、旅程，任何其他服務或優待，但不包括款待，即午餐、晚餐等及類似宴請，以及任何附帶的表演。

4.20 《接受利益(行政長官許可)公告》(以下簡稱“《許可公告》”)給予“訂明人員”(包括政治委任官員和公務員)一般許可，容許他們在指明情況下索取或接受某些類

<sup>53</sup> 參閱政府於二零一二年三月二十九日發出的“律政司發表聲明”新聞公告 (<http://www.info.gov.hk/gia/general/201203/29/P201203290470.htm>)。

別利益（例如在結婚或生辰等特別場合接受私交友好或其他人給予價值分別不多於 3,000 元或 500 元的禮物；如屬其他場合，則可接受私交友好或其他人給予價值分別不多於 1,500 元或 250 元的禮物）。政治委任官員與公務員一樣，必須徵得行政長官特別許可，方可索取或接受《許可公告》所予一般許可範圍以外的利益。適用於政治委任官員的制度基本上與適用於公務員隊伍的制度相同<sup>54</sup>。

4.21 用以規管公務員隊伍索取及接受利益的制度健全，行之有效，深得市民信賴。我們須確保適用於政治委任官員的規管制度，應比適用於公務員隊伍的制度至少同樣嚴格。現時規管政治委任官員接受利益的制度，與適用於公務員隊伍的制度相同，兩者須同樣遵從《防止賄賂條例》第 3 條及《許可公告》。獨立檢討委員會認為這規管制度大致令人滿意。

### 給予特別許可的指引

4.22 政府當局現時並無明文訂明，關於考慮政治委任官員申請特別許可的指引。而公務員隊伍方面則於內部通告中，列出多個處理公務員就索取或接受利益申請特別許可時，須予考慮的因素。行政長官考慮政治委任官員申請特別許可時所採用的指引，不應比適用於公務員隊伍的指引寬鬆。該指引應予公布，以提高透明度。

4.23 **建議 5**：獨立檢討委員會**建議**，對於考慮政治委任官員就索取或接受利益提出的特別許可申請，行政長官應制定、採納並公布指引，而有關指引應比適用於公務員隊伍的指引<sup>55</sup>至少同樣嚴格。

### 《守則》的指引

4.24 《守則》第五章“防止利益衝突”其中關於“接受利益”(第 5.8 至 5.10 段)的一節，當中條文包括提醒政治委任官員關於接受利益、饋贈、招待、免費服務、其他好處及款待的法例規定，以及就有關事宜提供指引。招待、免費服務及好處屬於利益還是款待，須視乎其性質及情況。舉例說，如招待包括酒店住宿或旅程會屬於利益；而提供膳食及附帶表演的招待則屬於款待。

4.25 《守則》內適用於利益的條文與適用於款待的條文須有清晰的劃分。前者受《防止賄賂條例》及行政指引所規管；後者則不受《防止賄賂條例》規管，而只受行政指引規管。

4.26 此外，《守則》內提醒政治委任官員相關法例（現時第 5.8 段部分條文），和必須徵得行政長官許可才可接受利益的條文，應與行政指引分開表述。

<sup>54</sup> 惟政治委任官員獲給予劃一許可，可私人保留以公職身分獲贈的禮物及獲得的邀請；這與給予公務員隊伍類似的劃一許可有些微不同(見第 3.34 段)。

<sup>55</sup> 公務員事務局於二零零七年二月十六日發出的通告第 3/2007 號“公務員以私人身分接受利益”及於同日發出的通告第 4/2007 號“公務員以公職身分獲得的利益／款待及部門獲贈惠及員工的禮物和捐贈”，載列了考慮由公務員提出接受利益特別許可申請時的指引。

4.27 **建議 6**：獨立檢討委員會建議，應重訂《守則》內有關接受利益的一節，分開列出特定條文提醒政治委任官員：

- (a) 受《防止賄賂條例》及《廉政公署條例》(第 204 章)所規管，特別是《防止賄賂條例》第 3 條訂明，未經許可而索取或接受利益，屬刑事罪行；
- (b) 《防止賄賂條例》第 2(2)條訂明官員不論由其本人或由他人代其為自己或他人，直接或間接索取或接受任何利益，均等同該官員自己索取或接受利益；以及
- (c) 在《許可公告》所給予一般許可以外的情況下索取或接受利益，必須徵求行政長官特別許可。

4.28 如上文所述，我們有必要將《守則》下有關接受利益與接受款待的指引各自以獨立條文分開表述。《守則》第5.9段同時就接受饋贈、招待和免費服務作出指引。該指引與適用於公務員隊伍的指引相似：政治委任官員須考慮接受利益會否使他們在判斷中作出妥協，或會使別人合理地認為他們在判斷中作出妥協，或承擔不恰當的義務，或引致與他們的公職出現利益衝突，使他們欠下人情，或引致他們在執行職務方面產生尷尬；或令他們或公職人員的聲名受損。我們認為上述指引可予以增補，並在《守則》內更清晰地闡述。

4.29 **建議 7**：獨立檢討委員會建議，應重訂《守則》中有關接受利益的一節，分開列出特定條文，為政治委任官員在接受利益事宜上提供指引。這項條文應只處理有關接受利益的事宜，不應與可能構成款待的事宜混為一談。

4.30 有關條文應予修訂，以清楚說明政治委任官員在決定應否接受利益時，除必須遵守相關的法例外，亦必須顧及到諸如所涉利益性質是否頻密或過度、官員與提供利益者的關係，以及提供利益者的品德或聲譽等因素，以考慮接受利益是否可能：

- (a) 引致與政治委任官員的公職有利益衝突；
- (b) 使政治委任官員有回報提供利益者的義務，或承擔任何不恰當的義務；
- (c) 使政治委任官員在判斷中有所偏頗，或導致他人合理地有此觀感；
- (d) 導致政治委任官員或政府尷尬；或
- (e) 令政治委任官員或政府的聲名受損(須顧及公眾觀感)。

(劃上底線的字句是加於現行指引的增訂部分。)

4.31 該條文應明確指出，政治委任官員如對應否接受任何利益有疑問，不論接受該利益是否須特別許可，均應向行政長官尋求指引。行政長官給予指引時所採用的處理方式，應比公務員隊伍的處理方式至少同樣嚴格。

## 以公職身分接受利益

4.32 在公務員隊伍，公務員或其配偶以公職身分獲得的利益（例如禮物）屬政府所有，除非該名公務員已獲許可，私人接受或保留有關利益。雖然此一做法亦適用於政治委任官員，但並無在《守則》中訂明。

4.33 **建議 8**：獨立檢討委員會建議，應重訂《守則》中有關接受利益的一節，加入條文，清楚訂明如政治委任官員或其配偶從任何機構、人士或政府（香港特區政府以外的政府），獲得任何與政治委任官員的公職身分有任何關連的利益（即以公職身分獲得的利益），該利益屬政府所有，除非該名政治委任官員已獲許可，私人接受或保留有關利益。

4.34 政治委任官員獲給予劃一許可，接受並私人保留以公職身分獲贈價值 400 元或以下的禮物；或價值不多於 1,000 元而刻上有關官員姓名或是有關官員以嘉賓或主禮嘉賓身分獲贈的禮物。這項劃一許可涵蓋政治委任官員在不同場合或探訪活動中，出於一般禮節或謝意而收到的小禮物。這項劃一許可完全恰當，亦與按相關公務員事務局通告或部門指令所給予公務員的劃一許可一致<sup>56</sup>。然而，政府當局並沒有就給予政治委任官員這項劃一許可作出公布。我們認為，為提高透明度，就政治委任官員接受利益給予的任何劃一許可均應予以公布。

4.35 **建議 9**：獨立檢討委員會建議，行政長官給予政治委任官員接受利益（以公職身分或以其他身分獲得）的劃一許可，應予以公布，以提高透明度。

## 《政治委任官員利益記錄冊》

4.36 為確保規管政治委任官員接受利益制度的運作具透明度，現時《守則》(第5.14段)中要求政治委任官員，記錄他（或其配偶）以公職身分獲得的禮物、利益、款項、贊助或物質上好處，並保存記錄冊的現行安排，應予修訂，把該記錄冊改稱為《政治委任官員利益記錄冊》，並擴大至涵蓋：

- (a) 政治委任官員或其配偶以公職身分獲贈而價值超出某個金額上限（例如 400 元）的所有利益（禮物、旅程、酒店住宿、贊助訪問等），而有關利益屬政府所有，或由其代表政府接受，並交由政府處理或處置（除非官員獲行政長官許可私人接受或保留）；
- (b) 上文(a)段所述的各項利益中，由政治委任官員根據行政長官給予的一般或特別許可而私人接受或保留的利益；以及

<sup>56</sup> 二零零七年二月十六日有關“公務員以公職身分獲得的利益／款待及部門獲贈惠及員工的禮物和捐贈”的公務員事務局通告第 4/2007 號，給予常任秘書長劃一許可，接受其以公職身分收受禮物，該通告也訂明常任秘書長及部門首長可考慮給予屬下人員類似的劃一許可。數名常任秘書長／部門首長已跟隨此做法。

- (c) 政治委任官員以私人身分獲贈，並獲行政長官給予特別許可（即不屬於一般許可的情況）而接受的所有利益。

就(b)及(c)項的利益而言，記錄冊應載錄其估計價值。獨立檢討委員會明白，在某些個案中，一件物品的價值（如有的話）或許不詳，例如市民自己繪畫的圖畫或自製的手工藝品，而其價值看似超出 400 元。在這種情況下，在記錄冊上註明有關物品價值不詳，是可以接受的做法。

4.37 擴大記錄冊的涵蓋範圍，可提升政治委任官員接受利益安排的透明度。記錄冊不包括官員以公職身分接受而價值低於 400 元的利益，亦不包括以私人身分接受，獲《許可公告》下一般許可所涵蓋的利益。這項安排可節省編撰記錄冊的行政工作。建議的 400 元金額上限，與在一般許可下，政治委任官員可私人保留以公職身分接受禮物的金額上限一致。

4.38 **建議 10**：獨立檢討委員會建議，《政治委任官員禮物記錄冊》應改稱《政治委任官員利益記錄冊》，並應涵蓋：

- (a) 政治委任官員或其配偶以公職身分獲贈而估值高於 400 元的所有利益（禮物、旅程及其他利益），並說明：
  - (i) 有關利益並不會由政治委任官員私人接受或保留，因此屬政府所有，並會交由政府處理或處置；或
  - (ii) 有關利益由政治委任官員，根據行政長官給予的一般或特別許可，私人接受或保留，並註明其估值。
- (b) 政治委任官員以其私人身分獲贈並獲行政長官（或行政長官所轉授權力）給予特別許可所接受的所有利益，並註明其估值。

### 接受款待

4.39 根據《防止賄賂條例》，款待（即午餐、晚餐等類似宴請，以及任何附帶表演）並不視為利益。然而，政治委任官員在接受款待方面，則受《守則》內訂定的指引所約束。這與公務員受內部通告指引管制的情況相同。政治委任官員尤其不應接受可導致他們在執行職務時產生尷尬或令他們或公職人員聲名受損的款待。

4.40 我們理解政治委任官員職務範圍的其中一個重要部分，是接觸社會上不同階層的人士，特別是與該政治委任官員職權有關政策範疇的相關人士。午餐、晚餐及其他類似的社交聚會均是正常的交流方式。就接受款待方面設立規管機制，訂定詳細的規則和程序，並不切實可行，亦會構成不合理的負擔。

4.41 舉例來說，設立批核機制以規管接受午餐和晚餐等邀請，會是完全不恰當的做法，我們不可能要求政治委任官員在合理情況下事先向宴請者索取宴請使費等資料。要確保政治委任官員接受款待能恰如其分，政府當局必須提供適當指引，而政治

委任官員亦必須提高警惕，以常理作出良好的判斷。現行適用於政治委任官員接受款待的安排，與適用於公務員隊伍的安排一致，而且一直行之有效。倘政治委任官員未能達到預期的標準，可能會受行政長官懲處（見建議 4），並受公眾監察及譴責。

4.42 考慮到適用於公務員接受款待的指引的內容，及上文就重訂政治委任官員有關接受利益指引的建議，《守則》中有關接受款待的條文(第5.10段)應予加強，為政治委任官員考慮接受款待是否恰當提供指引。《守則》亦應清楚訂明，如有疑問，政治委任官員應尋求行政長官指引。行政長官給予指引時所採用的處理方式，應比公務員隊伍的處理方式至少同樣嚴格。

4.43 **建議 11**：獨立檢討委員會建議，《守則》中有關接受款待的條文應予重訂，分開列出題為“接受款待”的特定條文，就政治委任官員接受款待事宜上提供指引。

4.44 有關條文應予修訂，以清楚說明政治委任官員在決定應否接受款待（即午餐、晚餐等類似宴請，以及任何附帶表演）時，必須顧及到諸如款待性質是否奢華或過度、官員與宴請者的關係，以及宴請者或已知出席者的品德或聲譽等因素，以考慮政治委任官員出席有關場合是否可能：

- (a) 引致與政治委任官員的公職有利益衝突；
- (b) 使政治委任官員有回報宴請者的義務，或承擔任何不恰當的義務；
- (c) 使政治委任官員在判斷中有所偏頗，或導致他人合理地有此觀感；
- (d) 導致政治委任官員或政府尷尬；或
- (e) 令政治委任官員或政府的聲名受損（須顧及公眾觀感）。

（劃上底線的字句是加於現行指引的增訂部分。）

4.45 有關條文亦應清楚訂明，如就接受款待事宜有任何疑問，政治委任官員應尋求行政長官指引。行政長官給予指引時所採用的處理方式，應比公務員隊伍的處理方式至少同樣嚴格。

## 配偶及子女

4.46 我們注意到，政治委任官員的配偶及／或子女，有機會因接受利益或款待而令該官員陷入為難、不妙或不妥當的處境，儘管這些情況可能不在法例（包括《防止賄賂條例》）監管範圍內。政治委任官員須盡力避免此等情況。

4.47 **建議 12**：獨立檢討委員會建議，《守則》內有關接受利益及款待一節應增訂條文，提醒政治委任官員須盡力確保其配偶及／或子女不會因接受任何利益或款待，而令該官員可能處於上文有關接受利益或款待指引中所列出的情況（建議 7及11）。

## 離職後工作

4.48 《守則》訂明，政治委任官員在離職後一年的管制期內就業須受規限。在這一年內，他們不得代表任何人與政府進行事務往來，或參與任何與政府有關的游說活動。此外，離職的政治委任官員在此期間如欲展開任何工作、出任董事或合伙人，或經營任何業務或專業服務，亦須事先徵詢前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會（以下簡稱“諮詢委員會”）<sup>57</sup>的意見。諮詢委員會已制定並公布就離職後從事工作或擔任職位，向前政治委任官員提供意見時，其所採納的原則和準則<sup>58</sup>。

4.49 獨立檢討委員會認為，現在是就政治委任官員離職後工作的規管機制進行檢討的適當時機，因為：

- (a) 該規管機制在二零零二年引入政治委任制度時已經訂立，至今已累積相當運作經驗；
- (b) 政治委任制度在二零零八年，由原來包括主要官員及行政長官辦公室主任，擴大至新增的副局長及政治助理職位；以及
- (c) 首長級公務員離職就業檢討委員會的檢討報告於二零零九年七月發表後<sup>59</sup>，適用於公務員的規管機制已經作出檢討和改善。

我們留意到，儘管此事並不屬上面(c)段所述檢討委員會的職權範圍，該委員會亦建議政府另行就適用於政治委任官員的安排進行檢討。

4.50 **建議 13**：獨立檢討委員會建議，政府當局應檢討政治委任官員離職後工作的規管機制，並適當地徵詢前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會的意見。

4.51 一般而言，政治委任官員應遵守的標準，相比其所領導的公務員，應至少同樣嚴格。在離職後工作方面，我們明白政治委任官員與公務員的聘用性質有重大差異。公務員視其工作為終身職業，在達到首長級職級前已參與公務一段長時間，例如在達到最高級的常任秘書長職級前已參與公務至少 20 年。他們享有相當程度的就業穩定性。政治委任官員則來自公營及私營機構，其任期不能超逾委任他們的行政長官的五年任期，而他們可能因各種原因而在任期屆滿前離任。

4.52 上述差異看來可以是這兩類人士所受的規管安排有一定差異的理據。在檢討政治委任官員離職後工作的規管機制時，當局應考慮兩者在聘用性質上的差異。政治委任制度能持續吸引公營或私營機構的人才加入政治委任官員行列，是相當重要的。

<sup>57</sup> 諮詢委員會的成員名單和職權範圍，見行政長官辦公室網頁(<http://www.ceo.gov.hk/poo/chi/index.htm>)

<sup>58</sup> 參閱諮詢委員會二零零八年四月公布的《政治委任官員離職後工作須知》(Guidance Note on Post-office Employment for Politically Appointed Officials)（只有英文版本）([http://www.ceo.gov.hk/poo/chi/images/guid\\_note.pdf](http://www.ceo.gov.hk/poo/chi/images/guid_note.pdf))。

<sup>59</sup> 參閱首長級公務員離職就業檢討委員會於二零零九年七月發表的《首長級公務員離職就業檢討報告》([http://www.dcspostservice-review.org.hk/tc\\_chi/pdf/complete\\_chi.pdf](http://www.dcspostservice-review.org.hk/tc_chi/pdf/complete_chi.pdf))。

4.53 **建議 14**：獨立檢討委員會**建議**，在檢討規管政治委任官員離職後工作的安排，以及考慮應否及如何修訂有關安排時，政府當局應瞭解和顧及政治委任官員和公務員在聘用性質上的差異。

4.54 我們知道政府當局為不同職級和不同服務年資的公務員訂定了不同的管制期。在擴大的政治委任制度下，或者會有理據支持，作為主要決策者的主要官員與負責協助主要官員的政治助理，兩者離職後工作管制的範圍應有所不同；而任職兩屆（即共十年）的主要官員，應較任職一屆（即五年或以下）的主要官員受到較嚴格的規管。

4.55 目前，諮詢委員會就前任政治委任官員擬從事工作或擔任職位所提供的意見，在法律上並無約束力。我們留意到，倘該名前任政治委任官員決定從事有關工作或擔任有關職位，政府當局會公布諮詢委員會所提供的意見，令有關個案受公眾監察及審查。然而，或者亦會有理據支持，一如目前適用於公務員的做法，政治委任官員離職後工作的規管限制，應被賦予法律約束力。這可以透過在合約中規定：(i)諮詢委員會的意見具法律約束力；或(ii)諮詢委員會的意見會轉交當局，而當局在聽取諮詢委員會的意見後所作的決定具法律約束力。

4.56 **建議 15**：獨立檢討委員會**建議**，在檢討政治委任官員離職後工作的規管限制時，可考慮以下可能性：

- (a) 應否為不同職級和不同服務年資的政治委任官員訂定不同的管制期；以及
- (b) 應否賦予諮詢委員會建議的規管限制法律約束力。

## 行政長官

### 《防止賄賂條例》

4.57 現行公營機構防止利益衝突的規管制度中，《防止賄賂條例》是關鍵的一環。該條例就規管類別廣泛的“公職人員”（包括公務員、政治委任官員、行政會議成員、立法會議員、區議會議員，以及各公共機構的委任成員或僱員），訂明具體的賄賂罪行（例如第 4 及第 5 條）。該條例亦訂有第 10 條有關管有來歷不明財產的條文，以規管類別較少的“訂明人員”（包括公務員及政治委任官員）。

4.58 《防止賄賂條例》第 3 條是這個規管制度的重要條文。這是一項嚴格的防止貪污措施。根據該項條文，任何“訂明人員”（包括政治委任官員及公務員）未得行政長官許可而索取或接受利益，即屬刑事罪行。該條例第 8 條訂明，任何人士與政府部門或公共機構進行事務往來時，無合法權限或合理辯解，而向受僱於該政府部門或公共機構的“公職人員”（包括“訂明人員”）提供利益，即屬犯罪。

4.59 行政長官一職，須如同政治委任官員、行政會議成員及公務員一般，受普通法中有關公職人員行為失當罪及賄賂罪所制約。行政長官一職亦受《防止賄賂條例》



某些適用於任何人士的賄賂罪行（例如第 6、7 及 9 條）規管。二零零八年修訂的《防止賄賂條例》，將數項適用於公職人員及訂明人員的條文，即第 4 及第 5 條有關賄賂的條文，以及第 10 條有關管有來歷不明財產的條文，明文延伸至適用於行政長官一職。

### 政府當局對將行政長官納入《防止賄賂條例》第 3 及第 8 條適用範圍的立場

4.60 《防止賄賂條例》在二零零八年作出修訂時，政府當局經考慮後的立場是，該條例第 3 及第 8 條不應適用於行政長官一職<sup>60</sup>。立法會經辯論後接受有關修訂。當局當時提出的主要理據如下：

- (a) 行政長官獨特的憲制地位：根據《基本法》，行政長官由中央人民政府任命，是香港特區的首長，對中央人民政府及香港特區負責。任何將《防止賄賂條例》的條文引伸至適用於行政長官的建議，都必須顧及行政長官的憲制地位。
- (b) 如何制定能夠兼顧行政長官獨特憲制地位的合適規管架構：政府當局認為，根據《防止賄賂條例》，索取、接受及提供利益的罪行一般以主事人與代理人關係為前提。公務員是香港特區政府的代理人。當局認為根據該條例的含義，行政長官“並非特區政府的代理人”。當局認為行政長官的憲制地位特殊，將行政長官納入該條例所訂罪行條文的監管機制會有困難。
- (c) 行政長官已受到法例規管和公眾監察：根據《基本法》第 47 條，行政長官必須廉潔奉公、盡忠職守，並應在就任時向終審法院首席法官（以下簡稱“首席法官”）申報財產。行政長官亦受普通法中有關公職人員行為失當罪及賄賂罪的規定所規管。《防止賄賂條例》第 4 及第 5 條經修訂後，亦適用於行政長官，並已涵蓋向行政長官行賄或行政長官受賄的情況。政府當局認為，適用於行政長官的《防止賄賂條例》第 4 條會以廣義詮釋，凡向行政長官提供利益而涉及利益衝突的情況都會受該項條文圍制。況且，行政長官受公眾監察，行為會受傳媒和市民密切注視。當局因此認為無須把行政長官一職納入《防止賄賂條例》第 3 及第 8 條的法定管制範圍。

<sup>60</sup> 關於政府當局在審議行政長官納入《防止賄賂條例》某些條文適用範圍的過程所持的立場，請參閱下列文件：

- (1) 當局於二零零五年三月二十一日提交立法會政制事務委員會“有關《防止賄賂條例》(第 201 章)若干條文對行政長官的適用問題”的文件；
- (2) 當局於二零零五年十一月一日提交立法會政制事務委員會“有關《防止賄賂條例》(第 201 章)若干條文適用於行政長官的建議”的文件；
- (3) 二零零六年二月二十日提交立法會政制事務委員會的“《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題小組委員會報告”；
- (4) 當局就《2007 年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會提交的文件：
  - (a) “有關二零零七年十月二十九日會議席上討論事項的跟進行動”；
  - (b) “有關二零零七年十一月十五日及十二月四日會議席上討論事項的跟進行動”；
  - (c) 二零零八年二月提交的“有關先前會議討論事項的跟進行動”的文件；
- (5) 二零零八年六月十九日提交的“《2007 年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會報告”；以及
- (6) 二零零八年六月二十五日立法會會議上就《2007 年防止賄賂(修訂)條例草案》恢復二讀辯論。

- (d) 將行政長官納入第 3 條適用範圍的困難：在根據《防止賄賂條例》第 3 條設立的制度下，行政長官是批准接受利益的主管當局。政府當局認為，並無合適的主管當局可以批准行政長官索取或接受利益。對於有建議提出設立一個獨立機構，監察或批准行政長官根據第 3 條提出索取或接受利益的申請，當局認為並不恰當，因為行政長官與為此目的而設的任何獨立機構，並非主事人與代理人的關係。
- (e) 將行政將官納入第 8 條適用範圍的困難：政府當局引述終審法院在 *冼錦華訴香港特別行政區*<sup>61</sup> 一案的判決，指《防止賄賂條例》第 8(1)條的“任何事務往來”應以廣義詮釋。由於行政長官是政府的首長，與任何政府部門進行任何事務往來（例如申請食肆牌照或食物牌照）的人士，如向行政長官提供利益，均須就第 8(1)條下的罪行負上法律責任。這項罪行如適用於行政長官，涵蓋範圍會遠較一般公務員適用範圍廣泛，並會無意中圍制出於禮貌或敬意而向行政長官送贈小禮物及紀念品的善意市民。

### **獨立檢討委員會對將行政長官納入《防止賄賂條例》第 3 及第 8 條適用範圍的意見**

4.61 獨立檢討委員會完全認同行政長官一職的獨特憲制地位。行政長官是香港特區及特區政府的首長，對中央人民政府及香港特區負責，並領導一眾政治委任官員及公務員。各項涉及政治委任官員的事宜，包括其操守準則和利益衝突，均由行政長官作最終裁決。公務員隊伍的管理及行政工作，同樣建基於行政長官的權力。各項涉及公務員的事宜，包括聘任、紀律處分程序及懲處，行政長官擁有最終決定權。有意見或會認為，對行政長官施加任何規管，均會削弱其崇高的憲制地位。

4.62 然而，全體公職人員，包括行政長官、政治委任官員及公務員，均是服務香港市民的公僕。事實上，行政長官以其崇高的憲制地位，理應被視作“公僕之首”。公眾期望（亦有權期望）公職人員特別是行政長官，嚴守最高的操守準則。公眾透過近日的傳媒輿論爭議，以及我們進行的公眾諮詢所表達的意見，均清楚顯示這一立場。正因行政長官憲制地位崇高，在其位者更有必要為大眾樹立榜樣。市民有合理的期望，行政長官恪守與政治委任官員及公務員至少同樣嚴格的規定。

4.63 獨立檢討委員會認為，為了維持公眾信心，行政長官須遵守的規則，原則上應比他所領導的政治委任官員及公務員，至少同樣嚴格。這對維護行政長官一職的尊嚴和信譽，以及維持公眾對制度廉潔守正的信心，均非常重要。

4.64 現行針對索取或接受利益的制度，有一個根本缺陷，就是現行根據《防止賄賂條例》第 3 條，以刑事懲處為基礎而訂立，並旨在規管政治委任官員及公務員的嚴格制度，並不適用於行政長官。行政長官在索取或接受利益一事上自行決定，不受任何制衡。獨立檢討委員會認為，基於這個缺陷，現行制度完全不恰當。行政長官不應凌駕於適用於政治委任官員和公務員的法律之上。

---

<sup>61</sup> 8 HKCFAR 192

4.65 有意見或會認為，在現行制度下，我們可依賴行政長官自我約束、傳媒監察和公眾譴責。獨立檢討委員會並不認同。規管索取和接受利益的嚴格制度適用於行政長官所領導的政治委任官員及公務員，而行政長官卻免受規管，實在並無理據可言。

4.66 此外，在現行制度下，行政長官雖就他於私人休假期間乘坐朋友的私人飛機或遊艇旅遊採納了內部規則（見第3.65(b)段），但卻並無任何明文記錄該內部規則及其所應用的個案。這種做法完全不恰當。獨立檢討委員會有責任指出，欠缺文件記錄有關事宜，實有違妥善行政的原則。

4.67 根據《防止賄賂條例》第 8 條，任何人士與政府部門或公共機構進行事務往來時，無合法權限或合理辯解而向受僱於該政府部門或公共機構的訂明人員提供利益，即屬違法（在類似情況下向公職人員提供利益亦屬刑事罪行）。“訂明人員”包括政治委任官員及公務員。第 8 條主要針對提供利益者，是政治委任官員及公務員規管制度的一部分。基於上文提及《防止賄賂條例》第 3 條時所述的相同理由，獨立檢討委員會認為，行政長官一職亦應納入第 8 條的適用範圍。

4.68 基於上述考慮，獨立檢討委員會認為，現行就政治委任官員及公務員索取及接受利益的法定規管架構，應適用於行政長官一職。該條例第 3 及第 8 條下的制度亦應同樣適用於行政長官一職。將行政長官一職納入法定規管，可消除現行制度的缺陷，使適用於行政長官一職的制度與政治委任官員及公務員的嚴格制度看齊。獨立檢討委員會明白，要付諸實行前，須要處理各項問題，包括如上文所述，政府當局所指將該條例第 3 及第 8 條適用於行政長官一職的困難。

### *將行政長官納入《防止賄賂條例》第 3 條適用範圍的建議*

4.69 若將行政長官納入《防止賄賂條例》第 3 條的適用範圍，當局需要設立機制，以就行政長官索取或接受任何利益作出考慮和給予許可。獨立檢討委員會認同，任何有關該機制的建議，均須顧及行政長官一職的獨特憲制地位。我們建議為此成立一個專責的法定獨立委員會（以下簡稱“獨立委員會”）。

4.70 **建議 16**：獨立檢討委員會建議，應制訂法例，規定行政長官未獲法定的獨立委員會給予一般或特別許可而索取或接受任何利益，即屬刑事罪行。這實際上將行政長官一職納入目前適用於政治委任官員及公務員在《防止賄賂條例》第 3 條下的制度。相關罰則應與觸犯該條例第 3 條所訂罪行相同，即最高可處監禁 1 年及罰款 10 萬元。

### 建議的獨立委員會

4.71 獨立委員會唯一的職能，是考慮並決定是否就行政長官索取及接受利益給予一般或特別許可。委員會應由三名成員組成，並由首席法官及立法會主席共同委任。該條例應訂明，獨立委員會的成員須為香港永久居民，有崇高的社會地位。獲委任人士必須獲得公眾信任。該條例亦應訂明委員的固定任期（例如不多於三年），期滿後可再獲委任。

4.72 負責委任者應確保擬委任人士並無任何利益衝突，並為外界認同可公正持平

地履行職責。基於這原因，首席法官和立法會主席在委任過程中，可就人選與行政長官之間的任何家族關係，和該人選與行政長官以往及現時的關聯、關係或往來，適當地向擬委任人士查詢事實，而如果認為有需要時亦可向行政長官查詢事實。在作出有關委任時，首席法官和立法會主席要顧及在有關事實下，擬委任人士會否獲公眾認為將會公正持平任事。

4.73 有一點必須強調，獨立委員會的委任過程，以及該委員會在根據《防止賄賂條例》第3條設立的制度下考慮和給予許可的過程，都應該不涉政治因素，並應避免被政治化的風險。立法會主席應只基於其本身的職位及權力，聯同首席法官，個人負責委任獨立委員會成員。立法會作為一個整體將不會涉及其中。首席法官是獨立司法機構的首長，獨立地位不容置疑。雖然在根據《防止賄賂條例》第3條設立的制度下，行政長官是首席法官的批核當局，但並不代表首席法官參與委任不恰當。

4.74 首席法官是司法機關的首長，立法會主席是立法機關的首長，同屬香港特區最高公職之一。由出任這兩個至高公職的人士負責委任，肯定了行政長官一職崇高的憲制地位。三人組成的獨立委員會可以集思廣益，較一名人士單獨負責為佳，尤其當三位成員來自不同背景。

4.75 “訂明人員”（包括現任政治委任官員、公務員及法官）一律不符委任資格，因為在根據《防止賄賂條例》第3條設立的制度下，行政長官是訂明人員的最終批核當局。在任行政會議成員由行政長官委任，因此亦應被排除。在任立法會議員和區議會議員同樣不應在委任之列。正如上文所述，考慮就接受利益給予許可的過程應避免被政治化的風險。

4.76 **建議 17**：獨立檢討委員會**建議**，有關設立獨立委員會的法例應訂明：

- (a) 獨立委員會應由三名成員組成，包括一名主席。他們應由首席法官及立法會主席共同委任。
- (b) 獨立委員會主席及其他兩名成員須為香港特區永久居民，有崇高社會地位。在任行政會議成員、立法會議員、區議會議員、政治委任官員、公務員、法官及其他訂明人員並不合資格接受委任。主席及成員應有固定任期（比如說不超過三年），期滿後可再獲委任。獨立委員會的決定須經大多數通過。
- (c) 獨立委員會的法定職權範圍應為：
  - (i) 給予行政長官一般許可，在某些訂明情況下索取或接受利益；以及
  - (ii) 按行政長官提出的申請，給予行政長官特別許可，在特定個案中索取或接受利益。
- (d) 獨立委員會應由一個秘書處提供服務。該秘書處應獨立於行政長官辦公室，但可以是現時為不同獨立機構提供服務的獨立秘書處。

## 一般許可及給予特別許可的指引

4.77 獨立委員會給予行政長官的一般許可，以及按行政長官的申請考慮並給予特別許可時所採用的指引，都應具透明度。具體而言，參照適用於公務員及政治委任官員的《許可公告》，獨立委員會應發布公告列明其給予行政長官索取或接受利益的一般許可。此外，獨立委員會就給予特別許可所採用的指引，應比適用於政治委任官員及公務員的指引至少同樣嚴謹，而有關指引亦應予以公布。一如《許可公告》，列明一般許可的公告，以及考慮給予行政長官特別許可所採用的指引，將不是附屬法例。

4.78 **建議 18**：獨立檢討委員會**建議**，獨立委員會應發布公告，列明一般許可的適用範圍和申請特別許可的程序。

4.79 **建議 19**：獨立檢討委員會**建議**，獨立委員會應採納並公布有關給予特別許可的指引。有關指引應比適用於政治委任官員及公務員的指引至少同樣嚴格。

## 有關“與政府進行事務往來”的問題

4.80 獨立委員會考慮一般許可的適用範圍時，應處理政府當局就《防止賄賂條例》第 3 條適用於行政長官一職時所提出的涉及“與政府進行事務往來”的問題。根據現行《許可公告》，若提供利益者與訂明人員任職的政府部門或機構進行事務往來，則給予訂明人員（包括政治委任官員及公務員）接受私交友好或其他人士所贈禮物及旅程的一般許可便不適用。事務往來看來並不包括一般日常往來<sup>62</sup>。

4.81 如獨立委員會認為，凡提供利益者與政府進行事務往來，該委員會給予行政長官的一般許可應同樣不適用，則委員會應處理其中牽涉的實際問題，即在不同場合或訪問中當市民出於禮貌或善意向行政長官送贈小禮物或紀念品，而該名市民很可能會與政府有某程度上的事務往來，一般許可便不適用。舉例來說，行政長官到地區視察，餅店店主可能會送贈一盒蛋撻，而該店主可能與政府進行事務往來，例如需為其食肆牌照申請續期。應注意的是，職責涵蓋政府多個政策局和部門的較高層政治委任官員（例如政務司司長），某程度上現時已面對上述問題。

4.82 要處理有關問題，獨立委員會可考慮給予一般許可，讓行政長官私人接受及保留，他或其配偶獲任何人士送贈與行政長官的公職身分有任何關連（即以公職身分）而價值不超過 400 元的禮物，即使該名人士與政府進行事務往來。這與政治委任官員在劃一許可下私人保留以公職身分獲贈禮物的安排相若<sup>63</sup>，亦與給予常任秘書長的類似劃一許可相符<sup>64</sup>。就目前給予政治委任官員的劃一許可，獨立委員會亦可考慮給予

<sup>62</sup> 應注意的是，公務員事務局通告第 3/2007 號第 16 段訂明，在這前提下，“公事往來”不包括因使用政府的一般服務（例如郵政、醫療、消防、救護等服務），或定期繳交稅款、租金、差餉等而日常與政府部門接觸，而《許可公告》第 5 條第(2)款(a)項及第 6 條第(2)款(a)項並非針對上述情況而訂定。

<sup>63</sup> 政治委任官員獲給予劃一許可，保留以公職身分獲贈價值不超過 400 元的禮物，或價值不超過 1,000 元並刻有政治委任官員名字或該名官員以嘉賓或主禮嘉賓身分獲贈的禮物。

<sup>64</sup> 常任秘書長獲給予劃一許可，私人保留以公職身分獲贈價值最多為其實職薪金 0.1%（大約 200 元）的禮物，或價值不超過 400 元並刻有該公務員名字或該公務員以嘉賓或主禮嘉賓身分獲贈的禮物。

行政長官相同的一般許可，讓行政長官：(i)接受以公職身分獲贈價值超過 400 元但不多於約 1,000 元並刻有行政長官名字或其以嘉賓或主禮嘉賓身分獲贈的禮物；以及(ii)應邀與配偶出席價值不超過每人 2,000 元的活動或表演。獨立委員會亦可考慮給予一般許可，讓行政長官接受各地政府機關（包括內地政府機關）基於禮節提供予行政長官（或其配偶）予其自用或保留的利益。

4.83 **建議 20**：獨立檢討委員會**建議**，獨立委員會應考慮：

- (a) 給予行政長官一般許可，讓行政長官接受以公職身分贈予他或其配偶的利益：
  - (i) 任何人士送贈價值不超過 400 元的禮物；
  - (ii) 任何人士送贈價值超過 400 元但不多於 1,000 元並刻有行政長官名字或其以嘉賓或主禮嘉賓身分獲贈的禮物；以及
  - (iii) 與其配偶接受邀請，以出席價值不超過每人 2,000 元的活動或表演。
- (b) 給予行政長官一般許可，接受各地政府機關（包括內地政府機關）基於禮節送贈行政長官（或其配偶）予其自用或保留的利益。

#### 《行政長官利益記錄冊》

4.84 目前，行政長官辦公室保存記錄冊，記錄行政長官及／或其配偶以行政長官公職身分獲贈的禮物。為確保有關建議規管行政長官索取或接受利益的法定架構的運作具透明度，上述安排應予以修訂，將該名冊改稱《行政長官利益記錄冊》，並擴大其範圍以涵蓋：

- (a) 由行政長官及其配偶以公職身分獲贈而價值超出某個金額上限（例如 400 元）的所有利益（禮物、旅程、酒店住宿、贊助訪問等），而有關利益屬政府所有，或由其代表政府接受，並交由政府處理或處置（除非行政長官獲獨立委員會給予許可私人接受或保留）；
- (b) 上文(a)段所述的各項利益中，由行政長官根據獨立委員會給予的（一般或特別）許可而私人接受或保留的利益；以及
- (c) 行政長官以私人身分獲贈，並獲獨立委員會給予特別許可（即不屬於一般許可的情況）而接受的所有利益。

記錄冊應註明上述(b)、(c)兩項利益的估值。與政治委任官員的利益記錄冊同理，如果無法估計一件物品的價值時（例如一幅畫作或一件市民自製的工藝品），則可在記錄冊註明該物品的價值不詳。

4.85 **建議 21**：獨立檢討委員會**建議**，《行政長官獲贈禮物名冊》應改稱《行政長官利益記錄冊》，並應涵蓋：

- (a) 行政長官或其配偶以公職身分獲贈而估值高於 400 元的所有利益（禮物、旅程及其他利益），並說明：
  - (i) 有關利益不會由行政長官私人接受或保留，因此屬政府所有，並會交由政府處理或處置；或
  - (ii) 有關利益由行政長官，根據獨立委員會給予的任何一般或特別許可，私人接受或保留，並註明其估值。
- (b) 行政長官以私人身分獲贈並獲獨立委員會給予特別許可所接受的所有利益，並註明這些利益的估值。

### 《守則》與利益

4.86 我們建議行政長官應有責任遵守《守則》。即使行政長官所索取或接受利益為合法（如獲一般許可涵蓋下），行政長官仍應按照建議修訂的《守則》，採用相比適用於政治委任官員的準則至少同樣嚴格的準則，考慮相關因素（例如利益性質是否頻密及過度、行政長官與提供利益者的關係，以及提供利益者的品格或聲譽），以考慮接受有關利益會否：

- (a) 引致與行政長官的公職有利益衝突；
- (b) 使行政長官有回報提供利益者的義務，或承擔任何不恰當的義務；
- (c) 使行政長官在判斷中有所偏頗，或導致他人合理地有此觀感；
- (d) 導致行政長官或政府尷尬；或
- (e) 令行政長官或政府的聲名受損（須顧及公眾觀感）。

### *將行政長官納入《防止賄賂條例》第 8 條適用範圍的建議*

4.87 如按照建議把行政長官索取及接受利益納入法定規管，與政治委任官員及公務員相若，則有必要把任何人士與政府進行事務往來時，向行政長官提供利益的情況也納入法定管制範圍。換言之，除適用於“公職人員”和“訂明人員”外，《防止賄賂條例》第 8 條的適用範圍須擴大至涵蓋行政長官一職。

4.88 上文已探討牽涉到“與政府進行事務往來”所引發的實際問題。制度應明確訂明，如行政長官獲一般許可接受利益，提供該項利益的任何人士不受有關條文所約束。

4.89 **建議 22**：獨立檢討委員會建議，應立法規定與政府進行任何事務往來的任何人士，如無合法權限或合理辯解而向行政長官提供任何利益，即屬刑事罪行。相關的法例與現行《防止賄賂條例》第 8 條大致上相若，有關的法例亦應訂明，如行政長官獲一般許可接受利益，該項利益的提供者則不受有關法例條文所約束，包括“與政府進行任何事務往來”的提供利益者。

## 回應政府當局對行政長官納入《防止賄賂條例》第3及第8條適用範圍的立場

4.90 二零零八年修訂《防止賄賂條例》時，政府當局曾提出一些事項以支持其立場，指第3條及第8條不應適用於行政長官。獨立檢討委員會已全面考慮這些事項，當中不少已於上文討論。

4.91 正如上文所述，獨立檢討委員會完全認同行政長官既是香港特區和政府的首長，並對中央人民政府和香港特區負責，憲制地位獨特。不過，獨立檢討委員會認為，行政長官的地位並不構成充分的豁免理據，免其受適用於由其領導的政治委任官員及公務員的制度所規管。考慮到行政長官的地位，建議中的獨立委員會由香港特區最高公職任職者所委任。建議的制度（包括成立獨立委員會）不單無損行政長官一職的地位。相反，將適用於由其領導的政治委任官員及公務員的同等規管延伸至適用於行政長官，會有助提升行政長官一職的地位、信譽及尊嚴。行政長官作為香港特區和政府的首長，仍舊對中央人民政府和香港特區負責，包括遵守香港法例，其中包括建議中的法定規管架構。

4.92 建議的獨立委員作為適當的批核當局，足以解決將《防止賄賂條例》第3條適用於行政長官所涉及的問題。獨立委員會與行政長官之間無主事人與代理人的關係，並不會對設立建議的機制構成妨礙。至於行政長官是否受該條例其他條文及普通法約束，並受到公眾監察，則與此無關。獨立檢討委員會認為，有必要改善相關制度，以符合公眾甚高的期望。“與政府進行事務往來”的問題，亦可按上述的建議處理，並不會構成障礙。

4.93 我們必須強調，隨着將行政長官納入《防止賄賂條例》第3條的適用範圍及因而建議設立獨立委員會機制，行政長官將會被納入一個現時適用於政治委任官員及公務員的法定機制。這會取代現時行政長官不受任何制衡、可全權自行決定有關利益事宜的現行安排。有關的建議向令公眾宣示，行政長官必定會遵守與適用於政治委任官員及公務員同樣嚴格的準則。獨立檢討委員會認為，此舉對恢復和維持公眾對政府保持廉潔的信心，至為重要。

### 有關利益與行政長官的摘要

4.94 總括而言，根據上述建議，行政長官索取和接受利益將受規管，而該制度基本上與適用於政治委任官員的制度相同，也與適用於公務員隊伍的制度同樣嚴格。假設建議得以落實：

- (a) 行政長官未得獨立委員會一般或特別許可而接受任何利益（包括任何禮物；酒店住宿；以過低費用購置或租賃任何物業；任何旅程，不論是乘坐商用客機、私人飛機抑或私人遊艇），即屬刑事罪行。
- (b) 任何人士與政府進行事務往來時，向行政長官提供任何利益，除非屬行政長官獲獨立委員會給予一般許可的情況，否則即屬刑事罪行。
- (c) 即使行政長官索取或接受利益合法，他仍有責任遵守《守則》在這方面的規定。適用於行政長官的準則，相比適用於政治委任官員的準則，應至少同樣



嚴格，行政長官須考慮多項因素，包括接受有關利益會否令行政長官或政府的聲名受損，並顧及公眾觀感。

- (d) 由行政長官辦公室保存並讓公眾查閱的《行政長官利益記錄冊》，會列明多個項目，包括行政長官本人及其配偶以公職身分獲贈，並由行政長官獲給予一般或特別許可而私人接受或保留的利益，以及行政長官以私人身分獲贈並獲給予特別許可而接受的利益。

### 行政長官遵守《守則》

4.95 一如上文所述，行政長官須遵守的準則，相比適用於其所領導政治委任官員的準則，應至少同樣嚴格。這點十分重要。政治委任官員須遵守《守則》，當中載有多項關於防止和處理利益衝突的條文，涵蓋事宜包括定期投資和利益申報；就須處理的特定事項逐項申報與該事項有關的私人利益；有關接受利益和款待的指引；以及有關離職後從事外間工作的限制。現任行政長官選擇自願遵守《守則》，惟以有關條文適用的情況為限。獨立檢討委員會認為，不應由在任行政長官自願選擇是否遵守《守則》。政府如作為一項政策，指明出任行政長官一職者應當遵守《守則》，可給予市民更大保證，加強市民的信心。

4.96 **建議 23**：獨立檢討委員會**建議**，行政長官會同行政會議<sup>65</sup>應決定，作為一項政策，行政長官有責任遵守《守則》，包括第五章所載有關利益衝突的條文。

4.97 然而，《守則》內多項條文均預設或規定有關官員必須取得上級（即行政長官）的批准或指引。舉例來說，政治委任官員須就任何可能影響或看來會影響其在執行職務時所作判斷的私人利益，向行政長官報告，而行政長官亦可能為此要求有關的政治委任官員採取必要的行動。另一例子是，政治委任官員必須徵得行政長官的許可，才能接受贊助外訪。在這些情況下，我們了解，行政長官在遵守《守則》時，須自行處理相關事宜及作出決定。獨立檢討委員會認為，行政長官所採用的處理方式，相比其在決定涉及政治委任官員的類似個案時的處理方式，應至少同樣嚴格。（須注意的是，若涉及索取和收受利益，按照將行政長官納入《防止賄賂條例》第3條適用範圍的建議，行政長官屆時必須徵得獨立委員會的許可。）

4.98 須特別指出的是，我們認為當行政長官處理涉及他本身的利益衝突問題時所依循的指引，應與他為處理政治委任官員的利益衝突問題而制訂並公布的指引（參閱建議2）相同。作為一項旨在協助行政長官的額外措施，行政長官就涉及他本身的利益衝突事宜，可在其認為適當的情況下，徵詢行政會議的意見。

4.99 **建議 24**：獨立檢討委員會**建議**：

- (a) 行政長官根據《守則》的規定處理及決定涉及其本身事宜時所採用的準則，應比於其處理政治委任官員的同類事宜時所採用的準則至少同樣嚴格；以及

<sup>65</sup> 根據《釋義及通則條例》（第1章）的定義，指在徵詢行政會議的意見後行事的行政長官。

(b) 具體來說，在就涉及自身的利益衝突問題作出決定時，行政長官須遵照其所公布就處理政治委任官員涉及利益衝突的問題的指引，他所採用的處理方式，相比他於處理涉及政治委任官員的同類問題時的處理方式，應至少同樣嚴格。行政長官亦可在其認為適當的情況下，徵詢行政會議的意見。

4.100 我們在上文建議（建議3），如政治委任官員因利益衝突而退出某事項的決策過程，則政府當局就該項事項公布決定時，應讓公眾知悉此事。我們認為，為提高透明度，這項安排應同樣適用於行政長官。

4.101 **建議 25**：獨立檢討委員會建議，行政長官如因涉及利益衝突而退出任何事宜的決策過程，則應在公布有關事宜的決定時亦公布此事，並說明所涉及利益的性質，以及在行政長官退出之後由誰處理有關事宜。

4.102 我們已在上文建議，行政長官應有責任遵守《守則》。在此基礎上，行政長官亦須遵守《守則》關於申報利益和投資的規定，包括定期申報投資和利益，以及就各項可能影響或看來會影響他在執行職務時所作判斷的私人利益作出申報。

4.103 **建議 26**：獨立檢討委員會建議，配合行政長官在遵守《守則》方面的責任，行政長官應定期申報其投資和利益，並按照《守則》的規定，申報各項可能影響或看來會影響他在執行職務時所作判斷的私人利益。所申報資料應交由行政長官辦公室常任秘書長保存。

4.104 目前，行政長官遵守適用於行政會議的規定，定期申報利益，這項規定已載於其《委任條件說明書》，其涵蓋範圍與適用於政治委任官員的規定同樣廣泛。再者，行政長官已自願選擇遵守行政會議成員逐項申報與其中任何事宜相關的利益的規定。一如《守則》的情況，我們基於同樣理由，認為不應由在任行政長官自願選擇是否遵守適用於行政會議成員的申報規定。政府如作為一項政策，規定出任行政長官一職的人士必須遵守整套行政會議申報制度，會給予市民更大保證，加強公眾信心。

4.105 **建議 27**：獨立檢討委員會建議，行政長官會同行政會議應決定，作為一項政策，行政長官作為行政會議主席，須遵守適用於行政會議成員的利益申報制度，即定期申報利益（包括可供公眾查閱的須登記的利益、須保密的財務利益；如申報的利益有任何變更，亦須作出通知），以及逐項申報與行政會議討論的特定事項有關的利益。

4.106 我們留意到，《守則》和行政會議利益申報制度中有關定期申報投資和利益的規定，實質上基本相同；提交兩套申報資料很可能造成重疊。主要官員現已面對這種情況，須定期就兩套制度提交申報資料。縱使如此，獨立檢討委員會認為兩份申報資料各有不同目的，因此或有需要維持兩套不同的制度。

4.107 為節省行政工作，獨立檢討委員會建議考慮把兩套申報制度中分別供政治委

任官員及行政會議成員填寫的申報表格統一或合併，讓必須根據該兩套制度作出申報的官員（即行政長官及主要官員）只須填寫一套表格，或一份表格附以一份補充表格，而無須填寫兩套表格。

### 行政長官接受款待

4.108 在接受款待（指午餐、晚餐等類似宴請，以及任何附帶的表演）的事宜上，政治委任官員一如公務員須遵守行政指引。《守則》目前對款待所提供的指引如下，倘若基於諸如款待過於花費、或政治委任官員與宴請者的關係、又或宴請者的品德等理由，接受款待可能導致政治委任官員在執行職務方面產生尷尬，或令政治委任官員或政府的聲名受損，政治委任官員便不應接受有關人士的款待。這些指引大致上與公務員的指引類似。由於行政長官選擇自願遵守《守則》，在目前他應該遵守《守則》中有關款待的指引。根據《守則》，政治委任官員可向行政長官尋求指引。行政長官則須就其是否接受款待自行作出判斷。

4.109 因此，目前的情況是行政長官、政治委任官員和公務員全都受相似的行政指引所規管。正如前文談到政治委任官員時曾解說，就接受款待事宜設立具詳細規則及程序的嚴格規管機制在實際上並不可行。例如，設立批核機制以規管接受午餐和晚餐等邀請，會是完全不恰當的做法。我們不可能要求有關官員在合理情況下事先向宴請者索取宴請使費等資料。一如政治委任官員及公務員，在應用相關指引時，行政長官理應保持警覺性，以常理作出適當的判斷，確保行止恰如其分。

4.110 我們已經建議應該重訂《守則》內有關款待的指引（見建議 11），列明政治委任官員接受款待（即午餐、晚餐等類似宴請）時，必須顧及到款待性質是否奢華或過度、該官員與宴請者的關係、宴請者或已知出席者的品德或聲譽，以考慮政治委任官員接受款待是否可能引致利益衝突、使他須回報宴請者或承擔任何不恰當的義務、使他在判斷中有所偏頗或導致他人合理地有此觀感、導致尷尬或令該官員或政府的聲名受損（須顧及公眾觀感）。正如上文建議（建議 23），行政長官有責任（而非出於自願選擇）遵守《守則》，包括上述關於款待的重訂指引。

4.111 行政長官在考慮接受款待時，更加應該特別注意保持高度警覺。行政長官是香港特區之首，他作為香港社會的領袖，有責任以完全恰如其分的正當行為，獲得公眾的信任和尊重。行政長官應為政治委任官員及公務員樹立榜樣，優良典範理應由行政長官本人親自奠定。

4.112 當然，作為行政長官，與不同階層人士聯絡交往是其工作的一部分。他必須掌握社會各界的情況及處境，以及不同階層人士所面對的挑戰和問題，然而這無需透過豪華飯局才可達致。宴請的花費與能否做到良好及有意義的交流絕無關係。

4.113 行政長官在接受款待時，必須考慮的另一角度是，他是我們整個社會的領袖，不論是富裕人家還是貧苦大眾，不管是有權勢者抑或弱勢社群。倘若行政長官過份着重某一界別，例如太經常接受商賈鉅富的豪華款待，從而令人覺得他偏袒這個界別，這將會是一件令人遺憾的事。按照上述建議經過修訂的指引，這種情況可能會令行政長官或政府尷尬。

4.114 政治委任官員若未能對《守則》內的指引作正確判斷，而接受了不合適的款待，行政長官可予以申斥，特別是若有關官員多次接受不適當款待，行政長官可處分有關官員，形式由給予警告以至辭退均可。至於行政長官本人，除《基本法》規定的彈劾機制外，傳媒監察及公眾譴責就是處分。最近有關行政長官的非議，證明這是甚具效力亦值得稱道的處分。公眾輿論反映市民的合理看法，定下嚴格的標準，亦對政府官員作出鞭策。

4.115 **建議 28**：獨立檢討委員會考慮到上述討論各點，**建議**行政長官在決定是否接受款待時，應保持高度警覺，參照《守則》中經由獨立檢討委員會建議修改有關接受款待的指引審慎處理。行政長官在接受款待方面的審慎程度，應至少與政治委任官員或公務員同樣嚴格，宜緊記“如有疑問，切勿接受”這項準則。

### 離職後工作

4.116 在二零零五年六月，香港特別行政區行政長官報酬及離職後安排獨立委員會提出了一系列建議<sup>66</sup>。自此，行政長官離職後工作所受的規管，遠較對前任政治委任官員的管制更為廣泛。有關的規管安排及須遵守的基本原則已於一份經行政長官簽署及蓋章的協議書內訂明。

4.117 前任行政長官不得不當地使用在其任內得知而公眾尚未知悉的資料。這項要求基本上與政治委任官員所受的規管相同。行政長官在離職後工作所受的管制，比政治委任官員所受的範圍更廣，亦不比適用於公務員隊伍中最高層的常任秘書長的管制寬鬆。相對於政治委任官員離職後工作的一年管制期，行政長官所受的管制期為三年：

- (a) 離職後第一年，他不得受聘工作，在商業機構出任董事或合伙人或開展任何業務或專業服務。
- (b) 離職後第二年及第三年：
  - (i) 他在香港或其他地方接受聘任或從事商業或專業活動之前，必須徵詢前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會（諮詢委員會）的意見。
  - (ii) 他在任何情況下均被禁從事多種活動（詳見第3.71(b)段），包括：
    - 加入某公司工作或成為其董事，如該公司的業務範圍涉及土地或物業發展計劃，或如該公司在行政長官任內曾獲發經行政會議批准的專營權或牌照；
    - 在任何牽涉或針對政府的事宜中代表任何人；
    - 參與任何與政府有關的事宜的游說工作；

<sup>66</sup> 見二零零五年六月公布的《香港特別行政區行政長官報酬及離職後安排獨立委員會報告書》。

- 加入某公司工作或成為其董事，如該公司正涉及與政府的訴訟；以及
- 親身參與政府土地、物業、計劃、合約、牌照或專營權的競投。

4.118 不過，在三年管制期內，前任行政長官可以無需徵求諮詢委員會意見，接受中央政府或香港特區政府的委任、慈善、學術或其他非牟利機構的委任，以及屬非商業性質的地區或國際組織的委任。不過，他應就接受上述任何委任通知政府。

4.119 獨立檢討委員會認為，目前規管前任行政長官離職後工作的安排大致令人滿意。首先，其規管期較政治委任官員長兩年；其次，在離職後第一年，他被完全禁止受聘工作、或從事商業或專業活動；再者，在離職後第二年及第三年，除有責任向諮詢委員會徵求意見外，他被禁止從事的活動範圍仍是甚廣。

4.120 我們在上文（建議 15）已建議，應考慮對諮詢委員會就前任政治委任官員離職後工作所給予意見內載列的規管，賦予法律約束力。若該項建議得以落實，政府當局亦應考慮對諮詢委員會就前任行政長官離職後工作所給予意見內載列的規管，同樣賦予法律約束力，令管制行政長官的架構，相比適用於政治委任官員的架構至少同樣嚴格。

4.121 **建議 29**：獨立檢討委員會建議，如政府當局在檢討政治委任官員離職後工作的機制後，應決定對諮詢委員會的意見賦予法律約束力，當局亦應考慮就行政長官離職後工作作出類似安排。

## 行政會議成員

### 行政會議利益申報制度

4.122 行政會議成員，不論是官守議員或非官守議員，同樣需要遵守行政會議利益申報制度，該制度載於內部指引文件，並無對外公布<sup>67</sup>。現任的行政會議官守議員全為政治委任制度下的主要官員，因此，他們除需遵守行政會議的申報制度外，亦需按《守則》的要求，作出利益及投資申報。

4.123 根據行政會議的申報制度，行政會議成員必須定期申報屬指定範疇的利益和投資。部分申報內容須予以公開，供公眾查閱，這部分包括成員受薪董事職位、受薪工作、持有權益的土地及物業、持有已發行股本面值 1% 以上的股份及理事會、委員會或其他機構的成員身分。另一予以保密的部分，屬成員在財務利益方面的詳細資料，包括持股量（不論數量）、期貨及期權合約。他們亦須就已申報利益的變更及任何涉及 20 萬元以上的貨幣交易作出申報。

4.124 此外，行政會議成員也必須就行政會議的討論事項，逐項申報與該事項有關的利益，申報責任在於成員本身。現行亦有一套制度，根據行政會議成員已申報利益

<sup>67</sup> 行政會議秘書處於二零一零年七月發出的內部文件“行政會議成員申報利益指引”。

及其他已知資料（見第3.83段），查核是否有潛在利益衝突的情況。一般的規定是，討論事項中，成員如涉及直接及明顯利益，應避席不參加討論，而有關的行政會議備忘錄也不送呈予有關成員。所有利益申報，不論成員是否需要因此避席，均在不公開的行政會議紀錄上註明。

4.125 行政長官遵守行政會議的規定，作定期利益申報。他亦選擇自願遵守就行政會議的討論事項，逐項申報與該項有關的利益的規定。我們已在上文建議，行政長官會同行政會議應決定，作為一項政策，行政長官身為行政會議主席應遵守行政會議的整套申報制度（建議 27）。

4.126 行政會議的申報制度規定，實質上與適用於政治委任官員及公務員的制度近似，但在申報範圍上有少許差別（如行政會議成員的定期申報限於有薪董事職位，而政治委任官員及公務員的申報則包括所有董事職位，不論受薪與否）。行政會議的申報規定較立法會議員的申報規定覆蓋更多範疇。行政會議的申報規定亦會不時根據所得經驗進行檢討和作出修訂。一旦出現行政會議成員有違規定的指控，行政長官會採取行動，調查及處理有關事宜<sup>68</sup>。

4.127 獨立檢討委員會認為，現時適用於行政會議成員的利益申報制度，實質上與政治委任官員及公務員的制度相似，因此整體而言令人滿意。該制度但仍或需不時作出調整和修訂。獨立檢討委員會也留意到在回覆查詢時<sup>69</sup>，政府當局會公開與行政會議利益申報制度有關的統計數字。

## 透明度

4.128 獨立檢討委員會理解行政會議的討論及會議過程必須保密，然而獨立檢討委員會認為仍有需要提高行政會議申報制度及該制度運作過程的透明度，增加公眾的信心。獨立檢討委員會認為，在不影響行政會議討論內容保密的前提下，行政長官會同行政會議應發布一份文件，列明行政會議的申報制度、處理利益衝突的方式、處理違規行為指控的程序，以及可處以的懲處，例如給予警告、公開譴責或免去其職務。獨立檢討委員會也認為，政府當局應將公布與行政會議申報制度運作有關的概要統計數字，作為經常做法。

4.129 **建議 30**：獨立檢討委員會建議，行政長官會同行政會議應公布一份文件，說明處理行政會議成員利益衝突的制度，包括申報制度、查知可能出現利益衝突的程序，以及考慮和解決利益衝突個案的方式及指引。也應列明就違規行為指控的調查程序及可處以的懲處，例如給予警告、公開譴責或免去其職務。

<sup>68</sup> 例子之一為劉皇發議員被指有違利益申報規定，見行政長官辦公室的聲明 (<http://www.info.gov.hk/gia/general/201009/30/P201009300321.htm>)。

<sup>69</sup> 例子之一為二零一二年二月二十二日劉慧卿議員在立法會的提問及政制及內地事務局局長的答覆 (<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/22/P201202220363.htm>)。

4.130 **建議 31**：獨立檢討委員會建議，行政長官會同行政會議應每年公布在行政會議決策程序中，有一名或多名行政會議成員因為利益衝突而須避席討論的統計數字。

### 接受利益或款待

4.131 行政會議非官守議員不受《防止賄賂條例》第 3 條規管。他們以“公職人員”身分，受《防止賄賂條例》中關於賄賂的條文規管。“公職人員”也包括立法會議員、區議會議員及公共機構的成員與員工。行政會議非官守議員接受利益或款待，不受任何行政管制或指引規管，除了根據行政會議的利益申報制度，行政會議成員必須申報本人或其配偶因行政會議成員身分所接受的財務贊助、海外探訪贊助或價值 2,000 元或以上的禮物。公眾可查閱有關申報內容。

4.132 根據《基本法》，行政會議是協助行政長官決策的機構（《基本法》第 54 條）。成員由主要官員、立法會議員和社會人士中委任（《基本法》第 55 條）。其中，主要官員屬官守議員，立法會議員和社會人士則屬非官守議員。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規或解散立法會前，須徵詢行政會議的意見。行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案（《基本法》第 56 條）。行政會議成員必須宣誓，擁護《基本法》、效忠香港特別行政區、“盡忠職守、奉公守法、公正廉潔”，為香港服務。他們亦須宣誓保密。

4.133 行政會議成員眾多。現時，除行政長官作為主席外，行政會議共有 28 位成員（15 位為官守議員，13 位為非官守議員）。行政會議是集體向行政長官提供意見，個別行政會議成員並非單獨處理行政會議事務，亦並無獲個別授予行政權力或責任。非官守議員來自社會不同界別，他們出任行政會議成員屬兼任性質，與全職的公職人員不同，他們在外仍會繼續以各種不同身分參與社會事務，並通常在各個界別全面從事不同工作。他們根據各自的背景、經驗及專長，就行政會議議題向行政長官提供意見。由於來自不同範疇，因此他們可以為行政會議引入不同的處事角度。這可以視為行政會議有非官守議員的優勢。

4.134 基於上述各種考慮，獨立檢討委員會認為不適宜要求行政會議成員在接受利益和款待方面，如同全職官員（如行政長官、政治委任官員和公務員）一樣，受到同樣或類似的制度規管。

### 債務與法律責任

4.135 在公眾諮詢期間，有建議指應在行政長官、政治委任官員及行政會議成員投資及利益定期申報中，加入新的申報項目，要求有關公職人員申報任何個人債務和法律責任，以及任何予以支付、免卻、解除或了結該等債務和法律責任（統稱“債務和法律責任等”）。

4.136 貸款是利益的一種，所以，一如公務員的情況，索取及接受貸款均為《防止賄賂條例》第 3 條所規管，須得到行政長官的一般<sup>70</sup>或特別許可。在行政長官納入《防止賄賂條例》第 3 條的適用範圍後，其索取及接受貸款，須徵得獨立委員會的准許。須指出的是，行政會議非官守議員並不受《防止賄賂條例》第 3 條所規管。

4.137 在現行制度下，行政長官、政治委任官員和行政會議成員與公務員一樣，時刻有責任避免任何利益衝突。官員債務和法律責任等的性質和程度，以及債權人的身分，可能會與他審議的特定事項構成潛在利益衝突。在此情況下，與任何其他潛在利益衝突的情況一樣，該官員須披露其債務和法律責任等資料，以供政府當局決定採取何種適當行動處理有關的利益衝突。就政治委任官員和行政會議成員而言，有關資料應向行政長官披露，由行政長官作最後決定；就行政長官本人而言，他須自行作出決定，並一如上文所述，其間如有需要，可向行政會議徵詢意見。

4.138 現行制度已要求行政長官、政治委任官員及行政會議成員，逐項申報與他需考慮的特定事項相關的債務和法律責任等。有見及此並顧及到對個人私隱的關注，獨立檢討委員會認為無須將債務和法律責任等加入定期的投資和利益申報。獨立檢討委員會注意到，這安排與公務員的做法相同。在現行公務員的投資申報制度下，一般沒有要求公務員就債務和法律責任等作出定期申報<sup>71</sup>，而這做法實行上看來亦令人滿意。

4.139 應注意的是，政治委任制度下官員和公務員的債務和法律責任等資料，可能會在接受品格審查的過程中作為財務狀況的一部份受到審查。對於高級職位或可接觸敏感資料的職位，品格審查是聘任程序的一環，旨在確保獲考慮委任的人員具備這些職位所要求的良好操守和端正品格，並確定他們是否容易陷於貪污行為或受制於其他壓力。品格審查制度並不在獨立檢討委員會的檢討範圍內。

## 整體透明度

4.140 除了上述種種關於透明度的建議做法外，獨立檢討委員會認為為求一致起見，目前已公開的文件，以及建議公開予公眾查閱或公布的文件，應該全部上載至相關網頁。其中部分供公眾查閱的文件早已上載至相關網頁。

4.141 **建議 32**：獨立檢討委員會建議，就行政長官、政治委任官員及行會成員，關於防止及處理利益衝突規管架構的相關文件<sup>72</sup>，如尚未上載則應上載至相關網頁。

<sup>70</sup> 《許可公告》給予訂明人員一般許可，索取及接受由公司或個人在特定情況下給予的貸款。在公司而言，有關情況包括該借貸為其公司的正常業務、批出的條件與其他借貸者相同，而該公司與有關訂明人員並無公務。在個人而言，在提供貸款者與有關訂明人員的部門或機構沒有公務往來的情況下，貸款金額上限視乎貸款者與該訂明人員的關係而定，若屬私交友好，上限為 3,000 元，如屬其他任何人士，上限則為 1,500 元，而該貸款必須於 30 日內清還。

<sup>71</sup> 個別部門（如香港警務處）或會因應其運作需要，另訂申報安排。

<sup>72</sup> 包括但不限於下列文件：《守則》、行政長官考慮政治委任官員是否涉及利益衝突的問題時所採用的指引（建議 3）、行政長官給予政治委任官員索取或接受利益的一般許可（建議 9）、行政長官考慮和給予政治委任官員特別許可所採用的指引（建議 5）、獨立委員會給予行政長官索取或接受利益的一般許可及申請特別許可的有關程序（建議 18）、獨立委員會考慮和給予行政長官特別許可所採用的指引（建議 19），及行政會議防止及處理利益衝突制度的說明文件（建議 30）。



4.142 **建議 33**：獨立檢討委員會**建議**，行政長官、政治委任官員及行政會議成員可予公開供公眾查閱的投資及利益申報資料，如尚未上載則應上載至相關網頁。

4.143 **建議 34**：獨立檢討委員會**建議**，行政長官利益登記冊<sup>73</sup>、政治委任官員利益登記冊<sup>74</sup>及行政會議成員申報禮物及贊助聲明，如尚未上載則應上載至相關網頁。

## 檢討

4.144 社會瞬息萬變，公眾對公職人員的道德操守標準的期望也可能隨時間改變。各項用以防止及處理潛在利益衝突的制度也須因應公眾的期望而與時並進，以維持公眾的信心。獨立檢討委員會因此認為有需要定期檢討這些制度。當然，即使未屆定期檢討的期限，政府當局也可在有需要時便展開檢討。

4.145 此外，按照《防止賄賂條例》第 3 條的目的而給予接受利益的一般許可，即適用於公務員及政治委任官員的《許可公告》及由擬議法定獨立委員會給予行政長官的一般許可，已代表了視為一般無須特別許可即可接受的事項。雖然如此，獨立檢討委員會也認為有需要不時對有關一般許可進行檢討，特別是給予許可的情況及相關的金額上限方面（最後曾於二零零七年修訂），確保其仍然適用及恰當。

4.146 **建議 35**：獨立檢討委員會**建議**，適用於行政長官、行政會議成員及政治委任官員用以防止及處理潛在利益衝突的各項制度，應最少每五年回顧所得經驗並進行檢討，以確保在這個瞬息萬變的時代，這些制度仍能符合公眾期望。

4.147 **建議 36**：獨立檢討委員會**建議**，政府當局應考慮不時檢討根據《防止賄賂條例》所給予索取及接受利益的一般許可，檢討範圍包括給予許可的情況及相關金額上限。除通脹外，社會風俗習慣的轉變亦應屬有關檢討的考慮因素之列。檢討需注意《許可公告》乃適用於整個公務員隊伍。

<sup>73</sup> 見建議 21。

<sup>74</sup> 見建議 10。

## 附錄A 政治委任制度官員守則（節錄）

本附錄節錄了《政治委任制度官員守則》第一、三及五章（以下簡稱《守則》，以附件形式夾附在政府當局於二零零七年十月發表《進一步發展政治委任制度報告書》內），當中內容與本報告檢討事宜有關：

- 第一章關於適用於政治委任制度下的官員（政治委任官員）的一般條文
- 第三章關於官方機密和保密，包括離職後必須遵守保密規定的條文
- 第五章關於防止政治委任官員涉及利益衝突，包括投資／利益申報、接受利益、接受款待、饋贈及其他利益記錄及離職後工作的條文。

---

### 第一章：前言

1.1. 就本守則而言，除文意另有所指外：

“政治委任官員”指：

- (a) 主要官員；
- (b) 行政長官辦公室主任；
- (c) 副局長；以及
- (d) 政治助理。

“主要官員”指政治委任制度下的主要官員，即所有司長和局長。

“政治助理”指政務司司長政治助理、財政司司長政治助理，以及局長政治助理。

本守則適用於所有政治委任官員。

凡本守則向行政長官授予權力或委以職責，他可以透過指名或指明職位的方式轉授給主要官員、行政長官辦公室主任或行政長官辦公室常任秘書長，代他行使這些權力或執行這些職責；由轉授時開始，或由行政長官指定的日期開始，獲轉授的人即掌有並可行使這些權力及須執行這些職責。

1.2. 主要官員須宣誓擁護《基本法》並效忠中華人民共和國香港特別行政區（下稱“香港特區”）。

1.3. 政治委任官員執行職務時必須遵守下列基本原則：

- (1) 政治委任官員須專心致志執行職務，並向香港特區政府負責。
- (2) 政治委任官員須維護法治，遵守法律，並保障公職的聲名不受損。
- (3) 政治委任官員須以香港特區整體的最佳利益而行事。
- (4) 政治委任官員須盡量公開他們所作的決定和所採取的行動。他們須為所作決定承擔責任。

- (5) 政治委任官員須時刻嚴守個人品格和操守的最高標準。
  - (6) 政治委任官員須確保在他們公職和個人利益之間並無實際或潛在的衝突。
  - (7) 政治委任官員須時刻積極維護並推廣一支常任、誠實、用人唯才、專業和政治中立的公務員隊伍。
  - (8) 政治委任官員不得利用任何公共資源，進行與政府無關的用途（包括用作與任何政黨有關的用途）。
  - (9) 政治委任官員須身體力行，以身作則，帶頭推廣及支持上述原則。
- 1.4. 本守則沒有盡錄政治委任官員每項可能採取的行動或應有行為。反之，守則提供在某些情況下恰當行為的規則和原則。至於未有訂明的情況，政治委任官員須根據守則內訂明的原則自行判斷，應採取何種最有效的方法去維護最高標準。如有疑問，政治委任官員應徵詢行政長官的意見。
  - 1.5. 本守則應跟適用於政治委任官員的條例一併理解。這些條例包括《防止賄賂條例》(香港法例第201章)和《官方機密條例》(香港法例第521章)。

---

### 第三章：官方機密與保密

- 3.1. 政治委任官員須注意，他們屬於《官方機密條例》(香港法例第521章)中“公務人員”定義的類別，因此他們須遵守該條例適用於“公務人員”的條文。
- 3.2. 政治委任官員，不論是否屬於行政會議成員，均不得洩露行政會議的議程、文件或會議過程，或任何送交他們有關行政會議工作的文件或他們所得悉任何有關行政會議工作的事宜。行政會議的討論和商議均須絕對保密。內部的議決過程也不得公開。
- 3.3. 政治委任官員須採取適當的管理措施，妥為保管交付他們的機密文件。他們須緊記，根據一般原則，機密資料的發放範圍不應過於所需，能有效地應付當前的工作已經足夠，並應僅限於那些獲授權接觸這類資料的人士。

#### 離職

- 3.4. 離職時，政治委任官員須交出所擁有的政府文件，並確保這些文件的所有草擬本和個人副本均已作適當處理。
- 3.5. 政治委任官員須注意，因受聘於政府而取得被《官方機密條例》(香港法例第521章)列為不得公開的所有機密資料、文件或其他物品，在他們離職後仍會受有關係例保障，不能公開。
- 3.6. 政治委任官員須注意，不管是在香港或外地，如果他們向未獲授權人士透露任何屬於《官方機密條例》(香港法例第521章)所定保密範圍的資料，無論是口頭或書面，包括以演說、講學、電台或電視廣播，或以報刊或書籍或其他形式發表，均有可能根據《官方機密條例》(香港法例第521章)被檢控，事前得到行政長官的書面批准，當作別論。政治委任官員離職後仍須遵守《官方機密條例》的相關條文。

#### 在法庭作證

- 3.7. 政治委任官員可能被傳召，在法庭上提供有關其職務的口頭證供及／或提出有關的官方文件。如涉及口頭證供或出示官方文件，有關政治委任官員須評估是否有任何理據顯示提供該

等證供或出示該等文件會對公職的正常運作造成損害，或在某方面違反公眾利益。在所有上述情況下，有關政治委任官員都須徵詢律政司司長的意見。

---

## 第五章：防止利益衝突

- 5.1. 政治委任官員須避免令人懷疑他們不誠實、不公正或有利益衝突。
- 5.2. 在執行職務和與市民及下屬交往時，政治委任官員必須恪守公平公正的原則。
- 5.3. 政治委任官員須避免處理有實際利益衝突或潛在利益衝突的個案。
- 5.4. 政治委任官員在執行公職時，如個人利益可能會影響，或被視為會影響他們的判斷，均須向行政長官報告。
- 5.5. 在任期內，除非獲得行政長官的書面同意，政治委任官員不可作為主管、代理、董事或幕後董事、僱員或以其他身分，直接或間接參與任何其他行業、商業、職業、商行、公司（私營或公營）、商會或其他類似組織、公共機構或私營專業服務機構的工作；或涉及上述有關職務。如果政治委任官員是以公職身分或因其家族產業的關係而獲委任為有關董事會的董事，則行政長官很可能會給予書面同意。政治委任官員可保留或接受非牟利機構或慈善團體的名譽職銜。在這些情況下，政治委任官員須確保他在這些機構或團體的利益與其公職不會有實際或表面上的利益衝突，以及他在這些機構或團體的利益不可令政府、行政長官或政府其他政治委任官員感到尷尬。

### 投資／利益的申報和處理

- 5.6. 由於政治委任官員可能接觸高度敏感的資料，包括商業敏感資料，故他們須申報其投資和利益，以維持公眾的信任和信心。有關申報將存放於由行政長官辦公室所指定的地方應要求供公眾查閱。
- 5.7. 在任何時間，如發現政治委任官員的投資或利益跟他的公職有或似乎有利益衝突時，行政長官可要求有關官員採取下述任何一項或多項措施：
  - (a) 放棄所有或部分投資／利益；
  - (b) 避免再購入有關投資／利益或予以出售；
  - (c) 在指定時間內凍結任何投資交易；
  - (d) 把有關投資／利益交由他人全權託管；
  - (e) 避免處理確實有利益衝突或可能有利益衝突的個案；以及
  - (f) 根據行政長官指示採取其他行動。

### 接受利益

- 5.8. 政治委任官員必須注意，作為受僱於政府的公職人員，他們必須遵守《防止賄賂條例》（香港法例第201章）和《廉政公署條例》（香港法例第204章）的相關條文，並在有需要時，就是否接受和保存禮物、利益或其他好處，要求行政長官給予指引。
- 5.9. 按一般規定，政治委任官員如接受某些饋贈或款待，可能會使他們在判斷中作出妥協，或會使別人合理地認為他們在判斷中作出妥協，或承擔不恰當的義務，他們便須避免接受有關饋

贈或款待。雖然政治委任官員並不會被禁止接受款待或免費服務，但他們應在接受任何饋贈或款待前注意有關的法律條文及下列各點：

- (a) 接受款待或免費服務會否引致與他們的公職有利益衝突，或使他們欠了饋贈者的人情；
- (b) 接受款待或免費服務會否引致他們在執行職務方面產生尷尬；以及
- (c) 接受款待或免費服務會否令他們或公職人員的聲名受損。

5.10. 倘若款待基於諸如過於花費；或政治委任官員與另一人的關係；或該名人士的品德等理由，可能造成下列情況：

- (a) 導致政治委任官員在執行職務方面產生尷尬；或
- (b) 令政治委任官員或公職人員的聲名受損，

政治委任官員便不應接受有關人士的款待。

### 贊助訪問

5.11. 政治委任官員可能接獲外國政府的邀請，以官職身分進行贊助訪問。倘若政治委任官員有意接受有關訪問的贊助，他必須徵得行政長官的許可。

5.12. 政治委任官員可能接獲外間機構的邀請，以官職身分進行贊助訪問。倘若政治委任官員有意接受有關訪問的贊助，他必須徵得行政長官的許可。

5.13. 倘若政治委任官員有意代其配偶接受一項贊助訪問，他必須徵得行政長官的許可。

### 饋贈及其他記錄

5.14. 政治委任官員須注意，他們須遵守《防止賄賂條例》(香港法例第201章)的規定，並在有需要時，就是否接受和保存禮物、利益或其他好處，要求行政長官給予指引。此外，政治委任官員須保存一份記錄冊，政治委任官員或其配偶藉着他們政治委任官員身分的關係，從任何組織、個別人士或香港特區政府以外的政府收受的禮物、利益、款項、贊助(包括金錢贊助和贊助訪問)或物質上的好處，均須記錄在案。有關記錄冊會存放於有關官員所屬決策局／辦公室應要求公開，以方便公眾查閱。

### 離職

5.15. 政治委任官員如欲在離職後一年內展開任何工作，在任何商業或專業機構出任董事或合夥人，或獨資或與他人合資經營任何業務或專業服務，必須事前徵詢行政長官所委任的專責委員會的意見。委員會的審議過程必須保密，但所提出的意見則會公開。

5.16. 在離職後一年內，政治委任官員不得在任何牽涉或針對政府的索償、訴訟、索求、法律程序、交易，或談判中代表任何人。

5.17. 在離職後一年內，政治委任官員不得參與任何與政府有關的游說活動。

## 附錄B 規管公務員防止利益衝突的制度

### 引言

B.1 公務員是香港特別行政區政府（香港特區政府）的主要工作隊伍，約共 16 萬人，任職於政府各政策局和部門，提供各種的公共服務<sup>75</sup>。公務員受《基本法》和適用的法例規管，並由政府按多份行政及管理文書<sup>76</sup>所載規定加以管理。有關管理公務員的政策事宜，由公務員事務局負責，該局由公務員事務局局長掌管。

### 規管公務員行為事宜的機制

B.2 政府當局從多方面規管公務員的品行。在法律方面，《防止賄賂條例》(第 201 章)就公務員索取或接受利益有明確的限制。任何公務員在沒有獲授權下索取或接受任何利益，即觸犯該條例下的刑事罪行，會被檢控。除《防止賄賂條例》中所述的罪行外，公務員亦受普通法的賄賂罪和公職人員行為失當罪所規管。

B.3 根據普通法的賄賂罪，公務員受賄和任何人士向其行賄，均屬違法<sup>77</sup>。若該公務員嚴重濫用職權，故意並且在沒有合理理由下作出不當的行為或不作出恰當的行為，即使並不涉及受賄和收受金錢利益，他們亦可能干犯普通法的公職人員行為失當罪而被刑事檢控。

B.4 除法例規定外，公務員按其聘用合約，必須遵守政府條例及規管公務員品行的規例和指引。作為公務員管理制度的一環，公務員事務局訂定適用於全體公務員的規則和指引，以維護公務員隊伍的誠信並規管公務員的品行<sup>78</sup>。公務員事務局頒布的《公務員行為守則》<sup>79</sup>闡述公務員須恪守的基本信念及其操守準則，包括堅守法治；誠實可信、廉潔守正；行事客觀、不偏不倚；政治中立；對所作決定及行動負責；以及盡忠職守、專業勤奮。公務員若違反有關規則和指引，會遭紀律處分。

B.5 下文各節概述現時規管公務員防止及處理利益衝突的制度，包括利益和投資申報、接受利益、接受款待，接受外間工作以及離職後就業的規定。

### 防止及處理利益衝突

B.6 政府當局制訂公務員操守準則，旨在確保公務員隊伍誠實可信、廉潔守正，而且行事客觀、不偏不倚，以取得並維持公眾對他們的尊重和信任，從而協助政府達致良好管治。公務員必須避免任何實際、觀感上或潛在的利益衝突，這對維護公務員隊伍的誠信至為重要。

---

<sup>75</sup> 除公務員外，還有以非公務員條款聘用的其他政府僱員在香港特區政府工作，包括非公務員合約僱員（他們按其聘用條款須遵守適用於規管公務員品行的規例及守則）；政治委任制度下的官員；及若干政府高層職位（例如廉政專員）等。

<sup>76</sup> 有關文書包括《公務人員(管理)命令》(由行政長官發出用以管理公務員的行政命令)，以及各項政府規例，包括由公務員事務局局長根據行政長官所轉授權力制訂的《公務員事務規例》。公務員事務局局長亦根據行政長官所轉授權力，發出公務員事務局通告和通函，以補充《公務員事務規例》。

<sup>77</sup> 實際上，相較於普通法中的賄賂罪，《防止賄賂條例》中的控罪（如第 4 條適用於公務員的賄賂罪），較多被引用作檢控。

<sup>78</sup> 個別政策局和部門可按本身運作需要，向員工發出具體指引，以補充公務員事務局所頒布的一般規則和指引。本概述不包括個別政策局和部門發出的規則和指引。

<sup>79</sup> 見載於 [http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/files/CSCCode\\_c.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/files/CSCCode_c.pdf) 於二零零九年九月頒布的公務員行為守則。

## 出現利益衝突的情況

B.7 利益衝突<sup>80</sup> 是指公務員的“私人利益”<sup>81</sup> 與政府或該員本身公職的利益出現矛盾或衝突。“私人利益”不但包括金錢利益，亦包括公務員與其他人士或組織的關係或聯繫，當中儘管並不涉及經濟利益，卻可左右公務員在執行職務時所作的判斷，或令人有理由相信會影響其判斷。

## 避免及申報利益衝突

B.8 根據現行的公務員規則和指引，公務員有責任避免任何可能引致實際、觀感上或潛在的利益衝突情況<sup>82</sup>。他們須避免欠下任何與其（或可能與其）有公務往來的人士或組織的人情。如不能避免而可能出現利益衝突，該公務員須儘快向上司申報一切可能或可見的，與本身公職產生衝突的利益。在任何情況下，公務員均不應：

- (a) 利用其公職關係，使其本人、家人、親屬、朋友或該員曾受恩惠或欠下人情的任何人獲益；或
- (b) 讓自己處身於一個處境，令人有理由懷疑其有欠誠實，或利用公職身分使其本人或家人等獲益。

B.9 公務員在申報利益後，除非獲上司批准，否則不應參與與該等事宜有關的工作。如公務員未能肯定某種關係或某項利益會否導致他人質疑其是否能公正履行職務，他們應徵詢其上司。

## 檢視利益申報

B.10 倘有公務員向上司申報利益，上司應調查實情，確定是否有利益衝突，其間須考慮該員的職務、該員與其有公務往來人士／組織的關係，以及／或該關係會否使該員在執行職務時感到尷尬或有所偏袒。如有需要時，上司應面見該員，以索取進一步資料，並提醒該員利益衝突的後果。

## 處理利益衝突

B.11 如可能出現利益衝突，上司應考慮該員在事件中的角色，包括該員獲指派行使酌情權的程度、事件的敏感程度，以及可否指派另一名公務員處理該事件等因素，然後決定下一步行動。一般來說，上司會不讓有關員工參與該項可能產生利益衝突的工作，或在有需要時，將該員調往另一崗位。若衝突牽涉該員的私人投資，有關員工或會被要求放棄該項投資。上司會向該員指示應採取的行動，並紀錄在案。

B.12 上司或部門管理人員如接獲報告／投訴，指有公務員違反避免或申報利益衝突的規定，他們應採取跟進行動，並在有需要時徵詢其上級的意見。若指控涉及刑事成分，他們應將個案轉交有關的執法機關。

---

<sup>80</sup> 參閱二零零四年一月三十一日有關“利益衝突”的公務員事務局通告第 2/2004 號。

<sup>81</sup> “私人利益”不但包括公務員本人、其家人、親屬或私交友好、所屬會社和協會的經濟和其他利益，也包括與該員有個人或社交聯繫的其他人士，以及該員曾受恩惠或欠下人情的任何人的經濟和其他利益。

<sup>82</sup> 公務員指引和規例載述多種可能引致利益衝突的情況，並舉例說明。這些情況包括行使酌情權、利用公職身分、使用官方資料、欠下人情、接受款待、進行投資，以及從事外間工作和活動。

## 投資申報

B.13 一般而言，只要有關投資不會與本身的職務產生利益衝突，公務員可隨意作出私人投資。然而，公務員不得利用其公職身分或從公務上獲得的機密或未公布資料，使自己或任何人獲取利益。政府設有機制，規定擔任指定職位，尤其是較高級或可接觸敏感資料的職位的公務員，必須申報私人投資。

### 申報規定

B.14 根據現行的公務員規則<sup>83</sup>，所有擔任首長級職位及指定職位<sup>84</sup>（分為第I層職位及第II層職位）的公務員，必須於獲委任時及其後每隔一段指定時間，申報在香港及香港以外地區的私人投資<sup>85</sup>及其配偶的職業<sup>86</sup>。他們每次作出價值相等於或超過 20 萬元或三個月薪金（以數額較小者為準）的投資交易時，亦須於交易後七天內申報。

### 保密申報

B.15 需要申報的投資項目包括在任何公司持有的股份或直接或間接擁有的權益；任何公司的受薪或非受薪董事、東主或合夥人身分；參與私人公司事務的詳情（如有）；以及地產和房產（包括自住物業）。銀行存款、政府票據、及基金經理能完全無須受益人參與而直接作出投資決定的單位信託和互惠基金等（因為受益人的這類投資與其公職之間可能出現利益衝突的機會極微）投資項目，均不包括在內。配偶的職業類別／工作範疇及其僱主名稱，亦須申報。有關的申報會予以保密。

### 公開申報

B.16 公務員隊伍的最高層職位（即第 I 層職位），包括各政策局及行政長官辦公室的常任秘書長，以及若干個部門首長職位，必須遵守額外申報規定，在獲委任時及其後每年，就其投資和權益作出登記，包括在任何公司持有 1% 或以上的股份，任何公司的董事、東主或合夥人身分，以地產及房產（包括自住物業）等的概括描述。有關的登記冊會應要求公開讓市民查閱。

### 處理利益衝突

B.17 所有投資申報須提交公務員事務局局長（如申報人員屬第 I 層職位）或申報人員任職的政策局或部門的常任秘書長或部門首長（如申報人員屬第 II 層職位），以覆核有否出現利益衝突。覆核人員若發現實際或潛在的利益衝突情況時，可要求該員採取行動，包括放棄有關投資、在指定時間內凍結任何投資交易（例如直至某些市場敏感的資料已公開）、將有關投資交由他人全權託管、避免再購入或出售有關投資，或避免處理有潛在利益衝突的個案。有關的管理人員亦可將涉及表面或實際利益衝突的職務，指派給其他員工。

B.18 在覆核投資申報後發出的指示和採取的行動，以及申報人員作出的解釋、澄清或提供

---

<sup>83</sup> 參閱有關“投資”的《公務員事務規例》第 461 至 466 條、二零零六年十二月二十八日有關“公務員申報投資事宜”的公務員事務局通告第 8/2006 號，以及二零零八年六月五日有關“經修訂的申報表和呈報表”的公務員事務局通函第 14/2008 號。

<sup>84</sup> 現有約 1 400 首長級職位和 2 400 個非首長級指定職位

<sup>85</sup> 根據《公務員事務規例》第 463(1)條內的定義，“投資”包括在香港及／或香港以外地區任何公司的任何投資、持有的股票，或直接或間接擁有的權益（包括擔任公司董事、東主或合夥人），以及在地產或房產（包括自住的物業）的任何權益，亦包括證券、期貨及期權，以及任何由公務員擁有但由其他人士持有的這些投資。但不包括單位信託、互惠基金、人壽保險、銀行存款、貨幣交易、政府票據、多邊代理機構債務票據，以及該員受託管理或供作慈善而該員並無受益人權益的投資。

<sup>86</sup> 公務員亦可能須遵守個別政策局及部門所訂明而不包括在本概述內的額外規定。



的補充資料，均會紀錄在案。

## 接受利益

B.19 公務員接受利益，受《防止賄賂條例》(第 201 章)和《接受利益(行政長官許可)公告》<sup>87</sup> (《許可公告》) 規管。此外，政府當局亦就公務員以私人身分及公職身分接受利益事宜作出指引<sup>88</sup>。有關的主要規定概述於下文。

### 《防止賄賂條例》

B.20 公務員須遵守《防止賄賂條例》中最嚴格的規定，這些規定適用於該條例第 2(1)條中所指的“訂明人員”，其中公務員佔大多數。具體來說，公務員未得行政長官一般或特別許可而索取或接受任何利益，不論有否涉及賄賂行為，即屬違法(《防止賄賂條例》第 3 條)。這項嚴格的措施旨在防止潛在的貪污風險，亦避免公務員欠下提供利益者的人情。

B.21 根據《防止賄賂條例》第 8(1)條，任何人與公務員(或訂明人員)所屬部門或辦事處進行事務往來時，在沒有合法權限或合理辯解下，向該員提供利益，即屬違法。

B.22 《防止賄賂條例》第 2(1)條對“利益”作出寬泛的定義，涵蓋饋贈(包括金錢饋贈)、貸款、旅程、受僱工作、合約、服務及優待等，但不包括“款待”，即指供應食物或飲品(即膳食)和任何附帶的款待。根據《防止賄賂條例》第 2(2)條，索取或接受利益的定義，包括某人由他人代其為自己或為他人索取或接受任何利益。

### 《接受利益(行政長官許可)公告》

B.23 《許可公告》<sup>89</sup> 訂明在指定的情況下，公務員(包括其他“訂明人員”)已獲一般許可，索取及／或接受四種利益，即禮物(金錢餽贈與否)、折扣、貸款及旅程；如在指定情況以外索取及／或接受該四種利益，則須申請特別許可。《許可公告》給予公務員一般許可，索取及接受四種利益以外的其他利益。

### 一般許可

B.24 概括而言，《許可公告》就《防止賄賂條例》第 3 條有關索取及接受利益的限制，給予公務員一般許可—

- (a) 向“親屬”(包括家庭成員及近親)，索取或接受上述四種利益；
- (b) 向商人或公司索取或接受其他人士亦可以同等條件獲得的上述四種利益；
- (c) 向私交友好或其他人士索取或接受貸款，惟必須在 30 天內清還；可借貸金額上限按不同類別人士而異(見下表)；以及
- (d) 接受(但不得索取)私交友好或其他人士在特別場合或其他場合所給予的禮物或旅程

<sup>87</sup> 參閱有關“接受利益”的《公務員事務規例》第 444(1)條。

<sup>88</sup> 參閱有關“公務員以私人身分接受利益”的公務員事務局通告第 3/2007 號及有關“公務員以公職身分獲得的利益／款待及部門獲贈惠及員工的禮物和捐贈”的公務員事務局通告第 4/2007 號。該兩份通告的發出日期均為二零零七年二月十六日。

<sup>89</sup> 政府當局不時修訂《許可公告》，最新版本在二零一零年四月發出。

，其價值上限亦按不同類別人士和不同場合而異（見下表）。

表：一般許可下接受利益的價值上限

	貸款	禮物或旅程	
		特別場合 例如生辰／婚宴	其他場合
私交友好	3,000 元	3,000 元	500 元
其他人士	1,500 元	1,500 元	250 元

B.25 除B.24(a)項的情況外<sup>90</sup>，一般許可不適用於提供利益者與公務員或其任職的部門或機構有公務往來的情況，或該名公務員是基於其公職身分而獲得利益。換言之，一般許可只適用於公務員以私人身分接受利益，而該員與提供利益者並沒有公務往來。若提供利益者是該員的下屬，則B.24(c)及B.24(d)項所述的一般許可亦不適用。

### 以公職身分獲得的利益

B.26 公務員及／或其配偶因該員的公職身分，或因該員是以公職身分出席的場合而獲得的利益，例如禮物或贊助訪問，均視為給予該員所屬政策局或部門的利益<sup>91</sup>。個別政策局和部門會按既定程序處理這些饋贈，考慮相關因素，例如會否造成任何實際、潛在或觀感上的利益衝突，或令有關政策局、部門或政府欠下提供利益者的人情。

B.27 只有在該公務員希望保留以公職身分獲得的利益作私人用途時，才會出現公務員接受利益的情況。就《防止賄賂條例》第 3 條有關索取及接受利益的限制，《許可公告》（第 7 條）給予公務員一般許可，接受（但不得索取）在政府規例下，准許其接受的禮物（金錢饋贈除外）或旅程。上述條文涵蓋公務員獲准保留以公職身分得到的禮物作私人用途的情況。

B.28 根據現行規則，如政府當局認為洽當，一般會給予公務員劃一許可（經由公務員事務局及個別政策局／部門發出的通告或部門指引），批准公務員在以下的特定情況下保留他們以公職身分獲得的禮物作私人用途：

- (a) 禮物或紀念品的價值不超過 50 元或該公務員實職薪金的 0.1%（以金額較高者為準），例如研討會等場合的參與者經常獲贈的原子筆、便箋本等；以及
- (b) 禮物或紀念品的價值不超過 400 元，而該禮物或紀念品刻上了該公務員的姓名；又或是他以公職身分，作為嘉賓或主禮嘉賓出席活動時獲贈的物品（例如刻印了主辦機構名稱而商業價值不高的紀念品）。

B.29 如公務員希望在上述劃一許可所涵蓋的情況以外，保留因公職身分而獲得的任何禮物或紀念品作私人用途，他必須徵求許可。批核當局可在不涉及利益衝突或不會構成不當之處的情況下，批准公務員保留作私人用途價值低於 1,000 元及刻上了該公務員的姓名的禮物或紀念品；或他以公職身分出席活動，擔任嘉賓或主禮嘉賓時獲贈的禮物或紀念品。現行規則訂明，除非情況極為特殊，否則一般不會批准公務員保留價值 1,000 元以上的禮物或紀念品作私人用途。

<sup>90</sup> 雖然《許可公告》沒有訂明公務員獲一般許可向“親屬”索取及接受利益的條件，但如向有公務往來的親屬索取或接受利益，公務員必須按照處理利益衝突的規則及指引，向上司申報可能或可見會損害本身操守及判斷，或影響他履行或不履行職務的利益衝突。

<sup>91</sup> 參閱有關“接受利益”的《公務員事務規例》第 444(2)條。

## 特別許可

B.30 公務員必須徵求許可，方可索取或接受《許可公告》一般許可情況以外的利益，例如超過指定金額的貸款、禮物或旅程。此外，公務員不論以公職身分或私人身分接受邀請進行贊助訪問，亦須事先徵求批准。贊助公務員以公職身分進行訪問一般會視為給予該公務員所屬的政策局／部門的利益。

B.31 實際上，在沒有利益衝突或不當之處的情況下，公務員就接受利益徵求特別許可並獲得批准的例子並非罕見，例如，公務員退休時獲同事（包括下屬）送贈的禮物、對該公務員有紀念價值但對其他人無甚價值的紀念品、或朋友送贈面值稍高於一般許可所訂金額的音樂會門券。

B.32 公務員即使已獲《許可公告》給予許可，獲准索取或接受利益，但如果因此而導致或可能導致其私人利益與其公務或職位產生實際或表面衝突，或令政府聲譽受損，該公務員可遭受紀律處分。

## 接受款待

B.33 公務員事務局就公務員接受款待訂立了規則及指引<sup>92</sup>。根據《防止賄賂條例》第 2 條，款待指供應食物、飲品和附帶款待，其本身不屬利益。接受款待一般不受《防止賄賂條例》和《許可公告》規管。

B.34 根據現行規則及指引，公務員不應接受過於豐厚或頻密、不適當（例如由有直接公務往來的人士提供）或不宜接受（考慮到對方的品格）的膳食或款待，以避免令自己欠下人情，或使人認為自己可能會有所偏袒。

B.35 如公務員接受任何人的款待而可能使自己在執行職務時感到尷尬，或使自己或政府聲譽受損（例如款待過於優厚，或鑑於該公務員與提供款待者的關係，或該提供款待者的品格），他可能會遭受紀律處分。

## 外間工作及離職後就業

### 外間工作

B.36 政府當局現行規管現職公務員從事外間工作的重要原則<sup>93</sup>，是公務員須全心全意履行其職務。因此，公務員必須避免從事與其公職可能產生衝突或令人產生如此觀感的外間工作；他亦不應從事可能影響他執行職務或令他不能專注職務的外間工作。

B.37 現職公務員必須事先取得批准，才可在辦公時間以外，從事任何受薪的外間工作。然而，常任秘書長及部門首長通常不會獲准從事受薪外間工作。政府當局只會在特殊情況和符合公眾利益的情況下，批准公務員在辦公時間內從事受薪或無薪的外間工作。公務員在辦公時間以外從事無薪的外間工作，一般無須徵求批准，但他們仍有責任確保有關工作與其公職並無利益衝突，否則他們必須事先徵求批准。

<sup>92</sup> 參閱有關款待事宜的《公務員事務規例》第 431 至 435 條和二零零七年二月十六日有關“公務員以公職身分獲得的利益／款待及部門獲贈惠及員工的禮物和捐贈”的公務員事務局通告第 4/2007 號。個別政策局和部門亦可因應本身運作情況向員工發出具體指引。

<sup>93</sup> 參閱有關“外間工作”的《公務員事務規例》第 550 至 553 條。

## 離職後就業

B.38 按可享退休金條款退休的非首長級公務員和離職的首長級公務員（如退休或辭職），他們離職後從事外間工作均受到規管。基於首長級公務員資歷高，而且在制訂政策和決策工作上具影響力，故此政府當局對他們的規管也比非首長級公務員較為嚴緊。有關規管的目的是為確保公務員在離職後所擔任的工作，不會與其過往政府職務有實際、潛在或觀感上的利益衝突，又或損害公務員隊伍的形象或令政府尷尬。

B.39 在現行規則下<sup>94</sup>，離開政府的首長級公務員，必須作出申請並獲得政府當局（即公務員事務局局長）批准，才可在停止職務並放取所有積存假期後的一至三年訂明管制期內（視乎其職級、聘用條款和服務年資而定）從事外間工作。因退休而離職的首長級公務員，並須受由停止職務當日起計六或十二個月（視乎其職級）的最低限度禁制期的約束，在此期間內從事外間工作的申請一般不會獲得批准。當局設有離職公務員就業申請諮詢委員會（諮詢委員會），負責就制定規管離職公務員從事外間工作的政策與安排所採取的原則及準則，向政府提供意見；並特別就首長級公務員離職後從事外間工作的申請以及由公務員事務局局長轉介的其他申請，提供意見。

B.40 政府當局在考慮有關離職後從事外間工作的申請時，所秉持的基本原則是，申請人從事有關工作，不應有不恰當之處，當中須考慮的相關因素包括前首長級公務員在任職政府期間所參與的政策制訂或決策工作會否令其準僱主得益、該首長級公務員以往曾接觸敏感資料會否令其準僱主較競爭對手獲得不公平的優勢、公眾對該首長級公務員擬從事有關工作的觀感，以及該首長級公務員擬從事的工作會否令政府尷尬或令人覺得有不恰當之處。審批當局會考慮每宗離職後從事外間工作申請的個別情況和諮詢委員會的意見，並作出決定。當局在適當的情況下，可就獲批申請附加等候期及／或指定條件（例如禁止申請人參與其準僱主與政府之間的事務往來）。當局設有登記冊，記錄前首長級公務員獲批准並已經從事外間工作的個案的基本資料，讓市民查閱。

## 懲處

B.41 公務員如觸犯《防止賄賂條例》下的罪行、普通法的賄賂罪或公職人員行為失當罪而被定罪，會受到刑事制裁。被法庭裁定觸犯上述刑事罪行的公務員，亦同時可能會被紀律處分。

B.42 公務員如違反包括上述有關防止及處理利益衝突、申報投資、接受利益／款待，以及從事外間工作的規則和指引，可遭受紀律處分，及在某些情況下會面臨刑事檢控。

B.43 在紀律研訊中被裁定有罪的公務員，可被處以的懲罰包括口頭或書面警告、譴責、嚴厲譴責、罰款、降級、迫令退休及革職等。如該人員屬按可享退休金條款退休的公務員，政府當局可按有關退休金法例訂明的情況，中止、停發或扣減其退休金。

B.44 至於離職後從事外間工作，政府當局可對不遵守有關離職後從事外間工作規則的前公務員採取法律行動。合資格領取公務員退休金的前公務員並可能根據有關退休金法例被暫停發放退休金。其他懲處包括譴責及公開譴責等。

<sup>94</sup> 參閱《公務員事務規例》第 397 至 398 條、一九九五年七月十二日有關“退休公務員接受外間機構聘用”的公務員事務局通告第 13/95 號、二零零五年十二月一日有關“首長級公務員在停止職務後從事外間工作”的公務員事務局通告第 10/2005 號，以及二零一一年八月二十九日有關“(1)正在放取離職前休假的首長級公務員及(2)前首長級公務員從事外間工作”的公務員事務局通告第 7/2011 號。

## 附錄C 個別海外司法管轄區的安排

### 引言

C.1 本附錄撮述獨立檢討委員會研究選定 5 個海外司法管轄區防止及處理潛在利益衝突規管制度的結果。選定海外司法管轄區包括澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國。研究主要針對是部長／大臣級官員，包括政府首長，即總理／首相。

C.2 研究涵蓋的司法管轄區均採用西敏寺模式的政府制度，政府首長和部長／大臣一般由國會議員出任。換言之，政府首長和部長／大臣同時受國會規管議員個人利益的規則所約束。下文會引述個別司法管轄區中，作為部長／大臣規管制度重要組成部份的國會規則（如國會屬兩議院制，只會引述下議院規則）。

C.3 選定司法管轄區的規管制度就「利益」和「款待」的詮釋可能有別於《防止賄賂條例》。因此，本附錄把禮物、款待、服務和旅程等統稱為禮物及其他好處。

### I. 澳洲

#### (a) 規管框架

C.4 二零零七年，工黨政府訂立《部長道德準則》(Standards of Ministerial Ethics) (簡稱“《準則》”)，闡述部長必須恪守的操守準則。身為國會議員，部長亦必須遵守眾議院有關利益申報的決議。

#### (b) 主要內容

##### 接受禮物及其他好處

C.5 部長可以公職身分接受合乎慣例的官式禮物、款待或紀念品，但不得以個人身分索取或鼓勵別人送贈任何形式的禮物；也不得為本人或他人索取或接受任何種類的好處或其他貴重代價，以履行或不履行其公職的任何部份。

C.6 作為眾議院議員，部長必須登記從官方途徑收到價值超過 750 澳元的禮物，或從官方以外途徑收到價值超過 300 澳元的禮物。部長、其配偶或受供養子女純粹以個人身分接受家人或私交友好的禮物，則無須登記，除非該部長認為接受相關禮物，可能產生利益衝突的觀感。眾議院議員接受任何贊助旅遊或款待，價值如超過 300 澳元，亦須登記。

##### 申報利益

C.7 作為眾議院議員，部長必須在上任後 28 天內，向眾議員個人利益登記主任(Registrar of Members' Interests)提交列載須登記利益的申報表；除部長本人外，部長還須據其所知，申報配偶或受供養子女須登記的利益。資料如有任何更改，亦須在 28 天內通知眾議員個人利益登記主任。須登記的利益包括：所持股份；家族及商業信託、房地產；已登記的董事職位；合夥人身分；負債；債券、債權證及其他同類投資；儲蓄及投資戶口；其他超過 7,500 澳元的資產；其他重要收入來源；禮物、旅遊及款待（見C.6段）；機構成員身分等。眾議員個人利益登記主任負責提供《眾議員個人利益登記冊》(Register of Members' Interests)予公眾查閱。

C.8 《準則》規定，部長必須遵守總理所決定的額外利益申報要求，並在有重大變更時通知總理。關於內閣討論的事項，如部長或其直系親屬所持任何個人利益與其公職產生或可能產生衝突，部長必須作出申報。

### 懲處

C.9 如有部長（包括總理）被指控違反《準則》，總理可指派合適的獨立機構就事件作出調查及／或提供意見。如總理認為某部長的行為表面上違反《準則》，他會要求該部長暫停職務。如總理確信該部長實質及嚴重違反《準則》，會要求該部長辭職。

## II. 加拿大

### (a) 規管框架

C.10 二零零六年，加拿大制定《利益衝突法》(Conflict of Interest Act)，就公職人員（包括部長）訂定有關利益衝突的法規。利益衝突及道德專員(Collict of Interest and Ethics Commissioner)（以下簡稱“專員”）由總督會同樞密院(Governor in Council)委任，只向國會負責。專員專責執行《利益衝突法》，包括向公職人員提供保密意見，調查可能違規的事項，以及向國會匯報等。

### (b) 主要內容

#### 接受禮物及其他好處

C.11 部長及其家人不得接受任何在合理情況下被視為用以影響部長運用職權、履行公職或職能的而送贈禮物或其他利益。然而部長可接受親友送贈的禮物或其他利益。

C.12 部長亦可接受出於一般禮節而送贈的禮物或其他利益。價值 1,000 加元或以上的禮物，須上繳官方，除非專員認為無須上繳。部長或其家人每次接受一項價值 200 加元或以上的禮物或利益，須向專員披露並公開申報；但親友送贈的禮物不在此限。

C.13 除了因公職身分所需、情況特殊或專員事先批准外，部長及其家人均不得接受乘坐他人提供的非商業包機或私人飛機旅程。如部長在上述許可的情況下接受有關安排，亦須在 30 天內公開申報詳情。

#### 申報利益

C.14 部長須在獲委任後 60 天內向專員提交保密報告，申報全部資產（主要居所及第二居所、汽車、現金及存款等除外）；負債；入息；受僱工作／職業、業務、擔任的董事職位、機構成員身分；參與的慈善及非商業活動；擔任受託人、清盤人的活動等資料。資料如有任何重要改變，部長須在 30 天內向專員匯報。此外，部長須就接受的禮物或其他利益，向專員提交保密報告（見C.12段）。

C.15 另外，部長須在指定期間內公開申報指定資產、超過 1 萬加元的負債；公職以外的活動；禮物及其他利益；旅程（見C.12至C.13段）。部長如曾為免涉及利益衝突而迴避某事項的議決，亦須公開申報。

### 懲處

C.16 根據《利益衝突法》賦予的權力，專員可採取主動或應國會議員要求，向違反《利益衝突法》的部長展開調查。《利益衝突法》規定，專員須向總理提交調查報告，並同時公

開該報告。此外，根據《利益衝突法》，專員可就違反某些保密申報和公開申報規定的個案，判處不超過 500 加元的行政罰款。

### III. 新西蘭

#### (a) 規管框架

C.17 內閣在二零零八年通過的《內閣手冊》(Cabinet Manual)概述部長須恪守的操守準則，並就避免利益衝突提供指引。《內閣手冊》訂明，作為眾議院議員，部長亦必須遵守《眾議院會議常規》(The Standing Orders of the House of Representatives)等有關申報利益的規定。

#### (b) 主要內容

##### 接受禮物及其他好處

C.18 部長身為眾議院議員，如接受價值超過 500 新西蘭元的禮物及款待，必須向國會議員金錢及其他訂明利益登記主任(Registrar of Pecuniary and Other Specified Interests of Members of Parliament) (以下簡稱“登記主任”)申報。議員家人送贈的禮物及款待則不在此限。此外，《內閣手冊》規定，除非得到總理明確批准，否則部長須上繳價值超過 500 新西蘭元的禮物；近親送贈的禮物除外。

C.19 身為眾議院議員，部長必須申報外遊；如旅程或住宿費用由部長本人、其家人或以公帑支付，則無須申報。《內閣手冊》訂明，如另一國家或國際組織提議代部長支付國際航班機票或其他與外遊相關的費用，相關提議必須經總理及外交部部長批准。如不屬政府機構的組織提議支付部長的旅程、住宿費用或其他費用，須參照有關部長公職與個人利益的指引考慮有關提議。

##### 申報利益

C.20 身為眾議院議員，部長須在上任後 90 天內，以及其後每年提交利益申報表。部長須在申報表列明的利益包括：擔任的董事職位；商業利益；受僱工作；信託；作為受政府資助機構的成員身分；房地產；離職金計劃；超過 5 萬新西蘭元的債務；超過 5 萬新西蘭元的信貸等。至於年度利益申報表，部長須申報包括旅遊和禮物（見第C.18至C.19段），超過 500 新西蘭元的新債項，收取除薪金及津貼以外的款項等。登記主任會公布議員利益申報表的摘要。

##### 懲處

C.21 眾議院議員如沒有提交議員利益申報表，可視為藐視眾議院。如有議員投訴某議員未有根據《眾議院會議常規》提交申報表，登記主任可展開調查，並向眾議院匯報。

### IV. 新加坡

#### (a) 規管框架

C.22 根據總統指令，《部長守則》(Code for Ministers)在二零零五年提交國會。《部長守則》就部長的行為及處理個人事務訂明詳細規則。

## (b) 主要內容

### 接受禮物及其他好處

C.23 如部長接受的禮物（包括任何非物質好處、招待、門券、優惠，以及免費或低於市價服務），會為他帶來與其公職有衝突的責任，或會令人產生如此觀感，則部長不得接受該禮物。這項原則同樣適用於部長的配偶、子女或其他受養人。此外，正在與政府洽商、向政府申請任何牌照或尋求與政府訂立任何合約關係的人士，如向部長提供任何種類的優待，部長亦不得接受。

C.24 部長不得接受公眾人士送贈的禮物，並須立即把禮物退回，親自說明接受相關禮物會違反《部長守則》。假如退回禮物會造成冒犯或並不可行，部長應把禮物交給相關常任秘書處理。部長可以保留價值低於 50 新加坡元的禮物，或在常任秘書認為合適的情況下陳列。部長可純粹以個人身分接受家人或私交友好送贈的禮物，也可接受明顯與部長職位無關或一般情況下不會被視為影響部長履行職責的禮物。

### 申報利益

C.25 部長獲委任後，必須以保密形式，經總理向總統披露收入來源（部長和國會議員薪金除外）、資產（包括財務資產、房地產等）和財務負債。

### 懲處

C.26 《部長守則》表明，遵守該守則是部長的個人責任。部長並須避免進行任何會令人認為他可能違反該守則的交易。部長違反《部長守則》，可能會被免職。

## V. 英國

### (a) 規管框架

C.27 《大臣守則》(Ministerial Code)就大臣的行為及處理個人事務訂明指引，以維護其操守水平。首相和大臣亦受國會操守守則所約束。

C.28 大臣利益獨立顧問(The Independent Adviser on Ministers' Interests)由首相委任，負責就大臣如何處理個人利益提供獨立的監察及意見，以防止利益衝突。根據內閣秘書的建議，首相可決定指派獨立顧問對被指可能違反《大臣守則》的大臣展開調查。

### (b) 主要內容

### 接受禮物及其他好處

C.29 《大臣守則》訂明，大臣不得接受為其帶來責任，或會令人產生如此觀感的禮物。這項原則同樣適用於送贈大臣家人的禮物。基於大臣身分向大臣送贈的禮物屬政府財產。價值 140 英鎊或以下的禮物，大臣可以保留；價值較高，即超過 140 英鎊的禮物須交給部門處理。大臣亦可以扣除 140 英鎊的價格購買該禮物。相關部門會最少每三個月就大臣接受和送贈價值超過 140 英鎊的禮物發布詳情。

C.30 若以大臣身分接受招待，大臣須知會其常務次官。部門最少每三個月公布以大臣身分接受招待的詳情。大臣一般不得接受免費旅遊，唯一例外是外地政府為大臣作出的旅程安排，而大臣又不會因接受有關安排而須承擔不當的責任。



C.31 作為下議院議員，大臣若接受的實質禮物（例如金錢、珠寶、玻璃器皿等）或其他好處（例如招待、體育及文化節目門票、債務寬免、貸款優惠、服務提供等）的價值超過其國會議員年薪的 1%，須在《議員財務利益登記冊》(Register of Members' Financial Interests)登記。如相關禮物及物質利益與下議院議員的身分或議員的政治活動無關，則無須登記。下議院議員或其配偶或伴侶進行與議員身分有關或由議員身分而起的海外訪問，而訪問費用超過國會年薪的 1%，兼且並非全數由該名議員或以公帑支付，亦須登記。

### 申報利益

C.32 《大臣守則》訂明，大臣獲委任後，必須向其常務次官提交一份詳盡的清單，悉數申報可能令人認為會與其公職產生衝突的利益。清單須包括大臣的配偶或伴侶及大臣近親所持有可能令人認為會導致衝突的利益。大臣的個人資料會保密處理，但載列相關大臣利益的報表每年會發布兩次。

C.33 大臣作為下議院議員，當選議員後一個月內亦須填妥利益登記表，提交國會規範事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)。須登記的利益包括：受薪董事職位；受薪的工作、職位、專業等；客戶；贊助；禮物、好處及款待（英國國內）；海外訪問；來自外地的好處及禮物（見C.31段）；土地及物業；所持股份等。議員有責任於四星期內申報須登記利益的變更。《議員財務利益登記冊》會上載互聯網供公眾查閱。

### 懲處

C.34 《大臣守則》規定，如有大臣被指控違反該守則，首相徵詢內閣秘書的意見後，認為有足夠理由進一步調查，會將事件轉介大臣利益獨立顧問。大臣的行為準則，以及違反該等準則的適當後果，最終由首相定斷。

## 附錄D 個別本地公共機構／機關的安排

### 引言

D.1 獨立檢討委員會曾參閱一些本地公共機構／機關，用以防止及處理潛在利益衝突的有關安排，本附錄集中撮述適用於立法會議員、香港金融管理局（以下簡稱“金管局”）、證券及期貨事務監察委員會（以下簡稱“證監會”）、強制性公積金計劃管理局（以下簡稱“積金局”）和司法機構的安排。

### I. 立法會議員

#### (a) 規管架構

D.2 立法會議員屬《防止賄賂條例》(第 201 章)所指的“公職人員”，受該條例規管。他們亦須遵守《立法會議事規則》，其中載述有關議員登記利益和就立法會事務申報相關金錢利益的條文。根據《立法會議事規則》，議員個人利益監察委員會獲授權處理的工作，包括考慮與立法會議員個人利益的登記及申報有關的投訴。該委員會也已訂立“個人利益登記指引”。

#### (b) 主要內容

D.3 《立法會議事規則》規定議員不得就其有直接或間接金錢利益的事宜動議任何議案或修正案，或就該事宜發言，除非該議員披露有關利益的性質。議員不得就其有直接金錢利益的任何議題表決，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民共同享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。

D.4 每名立法會議員均須申報所有用以支付立法會選舉開支的捐贈；財政贊助（即該議員或其配偶由於立法會議員身分而收受的財政贊助）；議員或其配偶由於與立法會議員身分有關或由該身分引致的海外訪問，而該次訪問的費用並非由該議員或公費全數支付；以及議員或其配偶由於其議員身分從香港以外的政府或組織或非香港永久性居民人士所收受或代表上述政府、組織或人士所收受的款項、實惠或實利。

D.5 須申報的事項亦包括議員在公共或私營公司的受薪董事職位（如有關公司屬《公司條例》(第 32 章)第 2(4)條所指的另一間公司的附屬公司，則該另一間公司的名稱亦須申報）；接受薪酬的僱傭關係、職位、行業、專業或職業（包括由於其立法會議員身分所引致或以任何方式與該身分有關者所提供的個人服務的客戶姓名或名稱）；土地及物業，議員本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有實益股份權益的公司或其他團體的名稱（若該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的 1%）。每名立法會議員不得遲於每屆任期舉行首次會議當天，或在其為填補立法會議員空缺而成為立法會議員的日期起計 14 天內，作出申報。申報事項如有變更，須在變更後 14 天內報告。

D.6 所有申報均上載立法會網頁<sup>95</sup>，供公眾查閱。議員個人利益監察委員會在接獲書面投訴後，可考慮及調查與該議員個人利益登記或申報有關的投訴。任何議員如不遵從《立法會議事規則》所載有關登記個人利益及披露個人金錢利益的規定，可由立法會藉訓誡、譴責或暫停其職務／權利的議案加以處分。

<sup>95</sup> [http://www.legco.gov.hk/general/chinese/cmi/yr08-12/reg\\_0812.htm](http://www.legco.gov.hk/general/chinese/cmi/yr08-12/reg_0812.htm)

## II. 金管局<sup>96</sup>

### (a) 規管架構

D.7 金管局的員工及該局根據《外匯基金條例》第 5A 條及該條之下第(3)款委任的人士，均屬《防止賄賂條例》(第 201 章)所指的“訂明人員”，受該條例規管。金管局頒布的《品行守則》包括有關防止及處理潛在利益衝突的原則及程序的條文，其中夾附一份行政通告，列明限制投資規則。此外，金管局亦為外匯基金諮詢委員會及其轄下委員會的委員頒布了另一份品行守則。

### (b) 主要內容

D.8 金管局在《品行守則》中列明，若員工的私人利益與金管局及公眾的利益之間存在矛盾，就可能會出現利益衝突，而每名員工都應保持警覺，避免任何可能會引致實際或被人認為是利益衝突的情況。金管局亦強烈建議所有員工不要買賣期權或進行期貨或貨幣的槓桿式買賣，因為這些買賣均有潛在的下跌風險。除非已獲得書面批准，員工向銀行申請貸款時，應避免索取或接受較市場一般做法優惠的條款，或向與他們有直接公事往來的銀行申請貸款。

D.9 金管局一些特定部門的員工不得購買或持有任何認可機構的股份或認股權證，包括在按月投資計劃下購買的上述股份或認股權證。若買賣認可機構的控股公司的股份或認股權證，有關認可機構的業務必須少於其控股公司資產規模的 20%，否則亦不得買賣。這些限制亦適用於員工的配偶及家屬。

D.10 所有金管局員工均須在進行投資交易的七個曆日內申報，又就某些投資，在獲通知有關交易的七個曆日內申報。若員工從認可機構或透過認可機構安排獲得貸款，而每筆貸款金額在 10 萬元（或等額外幣）或以上，他們須就所有上述貸款作出申報。第一次申報後出現的相關變更須於安排貸款日期的七個曆日內申報。

D.11 部門首長或以上職級人員，或任何其他由金管局總裁特定職位人員，必須在首次獲委任及其後每年一月的第二個星期，就某些投資及利益作出詳盡申報。高級經理或以上職級人員及任何其他由金管局總裁為此而特別定明職位的人員，若買賣任何本港或海外的土地及樓宇權益，須在進行有關交易的七個曆日內申報交易詳情。即使並非以員工本身名義持有的投資，如果實際上是全部或部分由他人替該員工購入，或由該員工擁有實益權益，亦須申報。金管局員工如不遵守關於投資限制規則的行政通告所載的限制或規定，可遭紀律處分。經過相關的紀律程序處理後，如發現違規情況嚴重，該員工可遭解僱。

D.12 如不牽涉利益衝突，金管局員工可接受由多邊機構、中央銀行及同系組織贊助或它們共同贊助的訪問或訓練安排（包括學費、旅程、住宿及有關支出）。至於由私人機構籌辦的訪問或訓練活動，如有關機構須向金管局員工提供知識轉移，而其提供課程的條款亦與向其他非金管局員工的參加者所提供的相同，則金管局員工可接受其學費贊助，但不得接受旅程、酒店住宿或有關支出的贊助。

D.13 外匯基金諮詢委員會及其轄下委員會的主席及委員，須於首次加入諮詢委員會或其轄下委員會時及於其後每年，以書面形式，向委員會秘書登記其直接或非直接、金錢上或非金錢上的個人利益。委員會秘書負責保存委員的利益登記記錄，並應要求供任何公眾人士查閱。

---

<sup>96</sup> 金管局現正修訂有關的投資規則以配合投資產品的不斷演變。本文載述的投資規則已反映擬議的修訂。

### III. 證監會

#### (a) 規管架構

D.14 證監會及其員工分別屬《防止賄賂條例》所指的“公共機構”及“公職人員”，受該條例規管。證監會的《操守準則》載有防止及處理潛在利益衝突的原則及程序。證監會成員及員工須遵守《證券及期貨條例》第 379(1)及(3)條和《操守準則》所訂的投資限制／申報規定。

#### (b) 主要內容

D.15 根據《證券及期貨條例》第 379(1)條，證監會委員及員工不得參與他們知道與證監會的調查或訴訟有關的證券、期貨合約、槓桿式外匯交易合約等的交易。除極少數的情況下，證監會執行董事不得買賣證券及期貨。證監會員工在買賣證券及期貨合約方面另須遵守如最短持有期及核准證券名單等的規定。

D.16 證監會員工須拒絕由受監管者或申請牌照／註冊者提供的任何饋贈，除非有關饋贈屬一般政策容許的範圍。該適用於所有員工（包括執行董事及非執行董事）的一般政策載於《操守準則》內，其中列明員工哪些情況下可假設他們已獲准接受饋贈或利益，另有一項凌駕條文，規定接受有關的饋贈或利益不得對有關員工履行職務構成影響。在判斷該項饋贈或利益會否對本身職務有不當的影響時，員工應考慮該饋贈或利益的性質或頻密程度會否令他們因虧欠了饋贈者的人情而需在公務往來中給予對方優待或其他方式的協助。該員工亦須警覺到一名合理的外間人士會如何看待他們接受饋贈一事（無論該員工實際上有否因虧欠人情而在公務往來中給予另一方優待或協助），例如有關的饋贈在觀感上該員工是否利用本身職權謀取私利或會影響履行職務。

D.17 除上文所述的規定外，《操守準則》亦訂明證監會員工應謹慎地以常識判斷應否接受受規管人士、專業顧問、供應商及經銷商，或任何可能會使或令人有合理理由認為有關員工身處利益衝突的人士的招待。

D.18 證監會所有成員及職員如須對關乎以下任何一項事宜作出考慮，即須根據《證券及期貨條例》第 379(3)條通知證監會：在任何證券、期貨合約、槓桿式外匯交易合約、受規管投資協議或結構性產品上，其本人直接或間接擁有的權益；以及現時或過去僱用其本人的人士、客戶、與其本人有關聯的人士（包括配偶、未成年子女、該人身任董事的法團等），或據其本人所知，現時或過去僱用其本人的人士、或與其本人有關聯的人士現時或過去的客戶。

D.19 所有證監會員工在受僱時須申報其直接或間接持有的證券及期貨合約（非執行董事則須在獲委任時申報），並就包括證監會員工所知由相關人士或實體持有的證券或期貨合約作持續申報。相關人士或實體包括員工的配偶、受供養子女或其他同住的親屬（包括配偶的親屬）；員工作為受託人的信託（包括員工本人或直系親屬作為受益人）；以及員工本人或其配偶所控制的公司。這些申報無須讓公眾查閱。員工如不遵守《操守準則》的條文，可遭紀律處分或終止僱用。

### IV. 積金局

#### (a) 規管架構

D.20 積金局職員屬《防止賄賂條例》所指的“公職人員”，受該條例規管。積金局除頒布包含防止和處理潛在利益衝突的原則及程序的《操守守則》（為聘用合約的一部分）外，積金局

亦就利益申報的規定向員工（包括執行董事）發出通告。積金局董事須按照《強制性公積金計劃條例》附表 1A 第 7 條的規定，披露金錢利益。

### *(b) 主要內容*

D.21 積金局員工可獲准接受廣告或宣傳禮物、贈品，以及於節日按風俗獲贈價值不高於 200 元的饋贈。超出指定價值的節日饋贈，須記錄在案。員工代表積金局出席社交場合時獲贈的非現金禮物，每次價值不應超出 500 元。指定部門內的積金局員工，必須事先獲得批准才可買賣任何受託人（不論是否上市公司）的股票或認股權證。

D.22 《強制性公積金計劃條例》的條文訂明，倘若積金局董事在董事局須處理事項中的金錢上利益，看似與該董事執行職務，特別是在考慮有關事項時，產生衝突，則該董事須向董事局披露是項金錢利益關係的性質。這些在董事局會議上作出的利益申報，會記錄於登記冊，供公眾查閱。此外，積金局董事也須在獲得委任／再次委任時披露其一般利益，並於其後每年覆核其提交予積金局的資料是否準確和合時。如所申報的資料在期間有所改變，則有關董事須在得悉該項改變後盡快（最好在兩星期內）通知積金局。

D.23 積金局員工須申報的利益包括投資利益、在公司持有的權益（例如以香港境內或境外公司東主、合伙人或董事身分持有的權益），以及所指定投資以外的利益。指定職系／部門的員工須申報其投資及在公司持有的權益（包括以本身名義或其配偶／事實上配偶／同居者名義持有的權益）。有關申報須在員工初次就任或在其加入指定部門／職系時，作出申報，並於其後每年再作申報。員工所作的每一宗涉及價值 20 萬元或以上的投資交易，亦須在交易日起計七天內申報。員工如不遵守有關限制或申報規定，可遭紀律處分。

## V. 司法機構

### *(a) 規管架構*

D.24 法官及司法人員屬《防止賄賂條例》所指的“訂明人員”，受該條例規管。此外，司法機構頒布的《法官行為指引》內，亦涵蓋用以防止及處理法官及司法人員潛在利益衝突的原則。

### *(b) 主要內容*

D.25 根據法官及司法人員的服務條件說明書，該等人員獲委任後須申報投資。《法官行為指引》就法官及司法人員因存在實際、推定或表面偏頗（根據法庭釐定的一貫法律原則裁定）而須取消聆訊案件資格的情況下應採取的做法，以及在非司法活動及交往方面須避免的行為，提供實務指引。在有關投資及經濟利益事宜上，法官及司法人員不應在其目標為牟利的商業機構擔任董事職位，並應在獲委任為法官及司法人員後辭任有關的董事職位。

D.26 適用於法官及司法人員以公職身分接受利益／款待／招待的指引和規則是參考公務員的相關指引和規則而制定。根據《防止賄賂條例》，法官及司法人員以公職身分接受利益／款待／招待，受《接受利益(行政長官許可)公告》所規管。當局會參考適用於公務員的規管架構和指引，處理法官及司法人員接受贊助訪問的申請。

## 附錄E 公眾意見書

### 目的

E.1 本附錄撮錄了獨立檢討委員會於公眾諮詢過程收到的公眾意見書中，就檢討適用於行政長官、行政會議成員和政治委任官員的防止及處理潛在利益衝突制度所發表的意見。本附錄亦包括市民於二零一二年四月十二日舉行的公眾諮詢會席上表達的意見。

### 一般意見

E.2 獨立檢討委員會一共 33 份書面意見書，由 25 位人士和 8 個組織提交。這些意見書載於獨立檢討委員會網頁<sup>97</sup>，供公眾查閱。在二零一二年四月十二日舉行的公眾諮詢會中，共有 9 位參加者發言，諮詢會整個過程的錄像已上載獨立檢討委員會網頁<sup>98</sup>。收集所得大部分意見都與行政長官有關，亦有部分建議涉及行政會議成員和政治委任官員，包括一些針對行政會議成員和政治委任官員的具體建議。

E.3 發表意見的公眾普遍認同政府保持廉潔，是香港社會的核心價值。不少提出意見者都表示，本年二月期間傳媒就行政長官涉嫌接受利益和招待的報道，打擊了公眾對政府和法治的信心，也損害了公務員的士氣。提出意見者大都期望最高層的公職人員能履行高道德標準。

E.4 部分提出意見者認為，所有有關的公職人員都應受同一套準則規管，而有關規則應與公務員的相關規例同樣嚴謹。部份提出意見者認為，針對相關公職人員訂立的接受利益規則應具法律效力。另一些提出意見者表示，應加強公職人員在廉潔守正方面的教育。此外，有部份提出意見者建議獨立檢討委員會進行檢討時，應以道德高尚人士，以及專業團體的指引或國際公約作為參考。

E.5 部分提出意見者支持設立一個獨立機構（一位獨立顧問或一個獨立委員會），負責制訂適用於相關公職人員的防止及處理潛在利益衝突的規則。這個機構可同時負責就如何處理相關公職人員，特別是行政長官的私人利益提供意見，並作出監察，以及／或調查違反利益衝突或接受利益／款待相關規則的指控。提出意見者並建議這個機構由下列人士組成：公眾人士、前行政長官、終審法院首席法官，或由政府、立法會和司法機構代表組成。

### 接受利益和款待

E.6 部分提出意見者表示，應一律禁止相關公職人員收取禮物。一個提出意見者認為，在大部分情況下，以公職身分外訪的開支應以公帑支付。

E.7 有些提出意見者建議，公職人員的家人和親屬接受利益亦應受到規管，但另一個提出意見者卻對此有保留。此外，一個提出意見者認為，暫時署理有關職位的人員以至其家人，均應受到規管。

E.8 部份提出意見者表示應制訂規則，以識辨和規管公職人員在任期間可能授予他人好處因而在離開政府後得到延後報酬。

E.9 一個提出意見者表示，一般而言，公職人員應獲准接受款待，但必須予以記錄和作出

<sup>97</sup> <http://www.irc.gov.hk/chi/report/report.htm>

<sup>98</sup> <http://www.irc.gov.hk/chi/report/report.htm>

回敬。

## 利益和投資申報

E.10 一個提出意見者認為，公眾對公職人員所持有私人利益的知情權應凌駕於公職人員的個人私隱；同時，公職人員、其配偶和直系親屬的財政狀況應儘量予以公開，以便公眾查閱。另一個提出意見者建議，公職人員的個人債務、義務或其他法律責任，以及如這些債務、義務或其他法律責任獲他人解除亦應予公開，供公眾查閱。

## 行政長官

E.11 大部分公眾意見都集中就適用於行政長官一職的制度發表意見。提出意見者大都贊同有需要加強或改善現行適用於行政長官的規管機制。一個提出意見者表示，行政長官自我約束是一個有效制度不可或缺的元素；而部分提出意見者則建議為行政長官制訂明確的規則。眾多提出意見者均同意，對行政長官的規管準則，應與適用於行政長官所領導的官員（例如政治委任官員或公務員）同樣或更加嚴格。

E.12 一個提出意見者建議，就行政長官在任至任滿後一段時間的資產訂定上限（按行政長官的薪酬釐訂），超出上限的資產須繳納庫房。

## 接受利益和款待

E.13 若干提出意見者建議，把適用於公職人員的相關規例，特別是《防止賄賂條例》第 3 條和第 8 條，延伸至適用於行政長官。有關處理行政長官接受利益的機制，提交意見者有不同看法，大致可分為以下三方面：

- (a) 行政長官接受利益申請，須由一位終審法院退休法官、行政會議召集人或律政司司長審批；
- (b) 行政長官在接受利益前如有疑問，應徵詢終審法院首席法官、行政會議及／或廉政公署的意見；或
- (c) 行政長官須就所接受的利益向終審法院首席法官提交報告，以作記錄。

E.14 一個提出意見者建議，行政長官因其公職身分獲贈的禮物，應全部轉交政府處理。另一個提出意見者認為，行政長官不宜擔任任何社交組織的贊助人，因為這提供方便的途徑讓行政長官接受利益。

E.15 外訪方面，一個提出意見者認為，行政長官應向行政會議申報外訪（包括交通及款待開支），並由行政會議批准。另一個提出意見者表示，行政長官公務外訪詳情應予公開。此外，亦有一個提出意見者建議，行政長官不得藉延長公務外訪以進行私人活動。

E.16 接受款待方面，一個提出意見者建議，成立一個由一位高等法院法官、一位退休高官和一位社會獨立人士組成的委員會，負責制訂有關行政長官接受款待的規則。另一個提出意見者認為，行政長官應避免接受過分豐厚的款待，以免令政府聲名受損，或導致實際或潛在的利益衝突。行政長官亦應避免出席不恰當的社交場合。另有一個提出意見者提議把行政長官接受款待的資料公開，以便公眾查閱。

## 利益及投資申報

E.17 一個提出意見者認為，現時行政長官獲贈禮物名冊應載列更詳盡的資料，記錄每份禮物的詳情。另有部份提出意見者指出，行政長官所接受的所有利益都應予以申報，並應一併提供送贈者身分、利益詳情和估值等資料。一個提出意見者特別指出，行政長官以私人身分獲贈的禮物也應一併申報。

E.18 一個提出意見者建議，行政長官應向終審法院首席法官報告任何可能涉及潛在利益衝突的情況，有關資料在有需要時可供進一步查核。另一個提出意見者要求，行政長官就職時向終審法院首席法官所作的資產申報應予公開。

## 行政會議成員

E.19 一個提出意見者認為，鑑於行政會議非官守議員與政治委任官員一樣可不受限制接觸敏感資料，因此行政會議非官守議員應同樣受《政治委任制度官員守則》（《守則》）內關於防止利益衝突的規定規管。有關申報所持有的公司股份方面，一個提出意見者指出，申報門檻不應按成員所持股份佔發行股本的比例計算（根據現行規定，成員所持股份面值佔發行股本的1%或以上，即須申報），而應按所持股本佔該成員個人資產的比例計算，原因是所持股本佔該成員個人資產的比例愈大，愈容易衍生利益衝突的情況。

## 政治委任官員

E.20 一個提出意見者指，政治委任官員同時受《防止賄賂條例》及《2010年接受利益(行政長官許可)公告》（《許可公告》）規管，因此為統一起見應把《許可公告》內的相關條文加入《守則》內。

## 其他意見

E.21 有部份意見不屬於獨立檢討委員會職能範圍內。若干提出意見者要求獨立檢討委員會就現任行政長官涉及接受利益事件展開調查。

E.22 一個提出意見者表示，獨立檢討委員會應一併檢討涉及立法會議員和中央人民政府駐港官員的制度。另一個提出意見者認為，適用於公務員的規則不應進一步收緊。

E.23 有些提出意見者就立法會彈劾行政長官的程序發表意見，當中部分強調應審慎行事，另一些則促請啟動彈劾行政長官的程序。

E.24 一個提出意見者建議，為確保廉政公署的獨立，該署應向立法會而非行政長官負責。另一個提出意見者提議，廉政專員任期屆滿後，不得再出任公職。

E.25 一個提出意見者指出，行政長官接受他人提供私人交通工具接載，並在其後支付相關費用的做法，或已構成非法載客服務。

E.26 部份提出意見者認為，公職人員應避免接受由煙草業界提供的利益，並且應披露和出售任何牽涉煙草業的商業利益。一個提出意見者對強制性公積金計劃受托人投資其認為有違道德的行業（包括煙草業）表示關注。



## 公眾意見清單

E.27 以下清單載列了獨立檢討委員會接獲的書面意見，對於要求不公開姓名／名稱者，清單上不作記名。(按英文字母及中文筆劃排列)

### 組織

序號	提交意見者
O001	Clear the Air
O002	立法會政制事務委員會 <sup>99</sup>
O003	香港大學李嘉誠醫學院護理學院 香港中文大學醫學院賽馬會公共衛生及基層醫療學院 香港大學李嘉誠醫學院公共衛生學院 香港吸煙與健康委員會 亞洲反吸煙諮詢所 香港特別行政區衛生署榮譽顧問左偉國醫生 SBS, BBS, JP, DDS
O004	民主黨
O005	南方民主同盟
O006	香港政府華員會
O007	香港食物環境衛生管理級職員工會
O008	新民黨

### 個人

序號	提交意見者
I001	Loretta CHAN
I002	Norman CHEUNG
I003	Dennis FREWIN
I004	Gregory KO
I005	Jennifer LIU
I006	LOK Kung-Nam, Peter
I007	Elvis W.K. LUK
I008	SC MAK
I009	NG CW
I010	Mike ROWSE
I011	何宗盛
I012	林超英
I013	胡進翔
I014	曾一喬
I015	馮思明、曲波際、劉建成
I016	溫醒堂
I017	蕭勵川
I018	佚名 <sup>100</sup>
I019	[提交意見者要求不公開姓名]
I020	[提交意見者要求不公開姓名]
I021	[提交意見者要求不公開姓名]

<sup>99</sup> 立法會政制事務委員會二零一二年四月十六日的會議期間，議員就獨立檢討委員會檢討的事宜提出各方面的意見和建議。在委員會主席的指示下，立法會秘書處將會會議期間有關討論的逐字記錄本交獨立檢討委員會考慮。

<sup>100</sup> 此意見書由一位公眾人士向立法會主席提交，立法會秘書處將提交意見者的姓名隱去並轉交獨立檢討委員會。

序號	提交意見者
I022	[提交意見者要求不公開姓名]
I023	[提交意見者要求不公開姓名]
I024	[提交意見者要求不公開姓名]
I025	[提交意見者要求不公開姓名]

## 附錄F 獨立檢討委員會

### 職能範圍

防止及處理潛在利益衝突獨立檢討委員會，由行政長官於二零一二年二月二十六日宣佈委任成立，其職能範圍如下：

- (a) 檢討現行分別適用於行政長官、行政會議非官守議員，以及政治委任制度下的官員，用以防止及處理潛在利益衝突的規管框架和程序，包括申報投資／利益和接受利益／款待／招待的安排；
- (b) 參照上述檢討，就現行框架和程序作出建議，包括適當的改動和修正；以及
- (c) 在三個月內，向行政長官提交報告書，包括建議。

### 成員

主席： 李國能先生，GBM，JP

成員： 馮紹波先生，GBS

廖柏偉教授，SBS，JP

施文信先生，SBS，JP

邱浩波先生，BBS，MH，JP

(按英文姓氏排序)

## 參考文獻

### 現行的防止及處理利益衝突制度

#### 一般資料

《2010 年接受利益(行政長官許可)公告》

([http://www.gld.gov.hk/cgi-bin/gld/egazette/gazettefiles.cgi?lang=c&year=2010&month=04&day=09&vol=14&no=14&gn=1967&header=1&currentpage=12&df=1&nt=gn&agree=1&gaz\\_type=mg&part=1&newfile=1&pid=](http://www.gld.gov.hk/cgi-bin/gld/egazette/gazettefiles.cgi?lang=c&year=2010&month=04&day=09&vol=14&no=14&gn=1967&header=1&currentpage=12&df=1&nt=gn&agree=1&gaz_type=mg&part=1&newfile=1&pid=))

《基本法》

(<http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclawtext/index.html>)

Bribery and Corruption Law in Hong Kong, Ian McWalters SC, LexisNexis Asia 2010

行政長官答問會，二零一二年三月一日立法會會議過程正式紀錄

(<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/counmtg/hansard/cm0301-translate-c.pdf>)

“投資／利益的申報和處理”，政制事務局就二零零二年十月二十一日立法會政制事務委員會會議擬備的文件

(<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ca/papers/ca1021cb2-114-1c.pdf>)

“行政長官、行政會議成員及問責制主要官員的利益申報”，政制事務局就二零零二年十月七日立法會政制事務委員會會議擬備的文件

(<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ca/papers/ca1007cb2-2868-2c.pdf>)

香港特別行政區訴黃連基 終院刑事上訴 2011 年第 3 號 (只有英文版本)

([http://legalref.judiciary.gov.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2011/FACC000003\\_2011.docx](http://legalref.judiciary.gov.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2011/FACC000003_2011.docx))

“行政長官的誠信、清廉操守及維護三月二十五日來屆行政長官選舉公平、公正的責任”，根據《議事規則》第 16(2)條動議的休會待續議案，二零一二年三月一日立法會會議過程正式紀錄第 4659 至 4747 頁

(<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/counmtg/hansard/cm0301a-translate-c.pdf>)

二零零二年十月七日立法會政制事務委員會會議紀要

(<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ca/minutes/ca021007.pdf>)

二零零二年十月二十一日立法會政制事務委員會會議紀要

(<http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ca/minutes/ca021021.pdf>)

二零零九年十一月十六日立法會政制事務委員會會議紀要

(<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/minutes/ca20091116.pdf>)

《防止賄賂條例》(第 201 章)

([http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/BF3E16E0F8337BEA482575EE004C509D/\\$FILE/CAP\\_201\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/BF3E16E0F8337BEA482575EE004C509D/$FILE/CAP_201_c_b5.pdf))

政制及內地事務局局長二零一二年二月二十九日就立法會質詢所作答覆

(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/29/P201202290373.htm>)  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/29/P201202290390.htm>)  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/29/P201202290405.htm>)  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/29/P201202290414.htm>)  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/29/P201202290351.htm>)  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/29/P201202290358.htm>)  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/29/P201202290361.htm>)  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201202/29/P201202290367.htm>)

《首長級公務員離職就業檢討報告》，首長級公務員離職就業檢討委員會，二零零九年七月  
([http://www.dcspostservice-review.org.hk/tc\\_chi/pdf/complete\\_chi.pdf](http://www.dcspostservice-review.org.hk/tc_chi/pdf/complete_chi.pdf))

Russell on Crime (12th ed,1964)

岑國社訴香港特別行政區(2002) 5 HKCFAR 381 (只有英文版本)  
([http://legalref.judiciary.gov.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2002/FACC000001\\_2002.doc](http://legalref.judiciary.gov.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2002/FACC000001_2002.doc))

洗錦華訴香港特別行政區(2005) 8 HKCFAR 192 (只有英文版本)  
([http://legalref.judiciary.gov.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2004/FACC000014\\_2004.doc](http://legalref.judiciary.gov.hk/doc/judg/word/vetted/other/en/2004/FACC000014_2004.doc))

“律政司發表聲明”，律政司於二零一二年三月二十九日發表的新聞公報  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201203/29/P201203290470.htm>)

“行政長官及政治委任官員申報利益的制度”，政制及內地事務局就二零零九年十一月十六日立法會政制事務委員會會議擬備的文件  
(<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/papers/ca1116cb2-244-3-c.pdf>)

## 政治委任官員

《政治委任制度官員守則》，夾附於二零零七年十月的《進一步發展政治委任制度報告書》  
([http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code\\_tc.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code_tc.pdf))

《問責制主要官員守則》，二零零二年六月二十八日在憲報刊登的政府公告第 3845 號

([http://www.gld.gov.hk/cgi-bin/gld/egazette/gazettefiles.cgi?lang=c&year=2002&month=06&day=28&vol=06&no=26&gn=3845&header=1&acurrentpage=12&df=1&nt=gn&agree=1&gaz\\_type=mg&part=1&newfile=1&pid=](http://www.gld.gov.hk/cgi-bin/gld/egazette/gazettefiles.cgi?lang=c&year=2002&month=06&day=28&vol=06&no=26&gn=3845&header=1&acurrentpage=12&df=1&nt=gn&agree=1&gaz_type=mg&part=1&newfile=1&pid=))

“聘用合約及利益衝突”，政制事務局就二零零二年五月十四日立法會研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會會議擬備的文件  
([http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/sub\\_com/hs51/papers/hs510517cb2-1952-1c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510517cb2-1952-1c.pdf))

《政治委任官員離職後工作須知》(Guidance Note on Post-office Employment for Politically Appointed Officials)，前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會，二零零八年四月 (只有英文版本)  
([http://www.ceo.gov.hk/poo/chi/images/guid\\_note.pdf](http://www.ceo.gov.hk/poo/chi/images/guid_note.pdf))

“落實進一步發展政治委任制度”，政制及內地事務局於二零零七年十月十七日提交的立法會參考資料摘要

(<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ca/papers/ca1023-cmabf1915-c.pdf>)

“主要官員問責制”，政制事務局於二零零二年四月十七日向立法會議員提交的立法會文件

(<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/ca/papers/ca0418cb2-paper-c.pdf>)

《進一步發展政治委任制度報告書》，二零零七年十月

([http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/report\\_tc.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/report_tc.pdf))

政治委任官員《服務條件說明書》樣本（行政長官辦公室於二零一二年三月五日提供予獨立檢討委員會）

## 行政長官

獨立檢討委員會與行政長官辦公室關於行政長官在申報投資、利益和接受利益、款待方面現行規定的函件，二零一二年三月八日及十三日（只有英文版本）

(<http://www.irc.gov.hk/pdf/Letter%20to%202012.03.08%20and%20reply%20from%202012.03.13%20CE%27s%20Office.pdf>)

“有關行政長官申報利益及避免潛在利益衝突安排”，政制及內地事務局就二零一二年四月十六日立法會政制事務委員會會議擬備的文件

(<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ca/papers/ca0416cb2-1669-3-c.pdf>)

“有關處理行政長官獲贈公務禮物安排的一般指引”，行政長官辦公室內部通告第 2/2007 號，二零零七年七月三日

《二零零五至零六年施政報告》第 30 段

(<http://www.policyaddress.gov.hk/05-06/chi/p29.htm>)

《2007 年防止賄賂(修訂)條例草案》的相關立法過程

“有關《防止賄賂條例》(第 201 章)若干條文對行政長官的適用問題”，行政署就二零零五年三月二十一日立法會政制事務委員會會議擬備的文件

(<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ca/papers/ca0321cb2-1091-2c.pdf>)

二零零五年五月三十日立法會政制事務委員會會議紀要

(<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ca/minutes/ca050530.pdf>)

“有關《防止賄賂條例》(第 201 章)若干條文適用於行政長官的建議”，行政署就二零零五年十一月一日立法會政制事務委員會會議擬備的文件

([http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/ca\\_ce/papers/cace1101cb2-195-2c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/ca_ce/papers/cace1101cb2-195-2c.pdf))

二零零五年十一月一日立法會《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題小組委員會會議紀要

([http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/ca\\_ce/minutes/ce051101.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/ca_ce/minutes/ce051101.pdf))

“《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題小組委員會報告”，立法會秘書處就二零零六年二月二十日立法會政制事務委員會會議擬備的文件

(<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ca/papers/ca0220cb2-1149-1c.pdf>)

“《2007 年防止賄賂(修訂)條例草案》”，行政署於二零零七年七月五日提交的立法會參考資料摘要

([http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bills/brief/b35\\_br.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bills/brief/b35_br.pdf))

“有關二零零七年十月二十九日會議席上討論事項的跟進行動”，行政署及律政司就二零零七年十一月十五日《2007 年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議擬備的文件

- (<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/papers/bc621115cb2-331-1-c.pdf>)
- 二零零七年十一月十五日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議紀要  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/minutes/bc621115.pdf>)
- “有關二零零七年十一月十五日會議席上討論事項的跟進行動”，行政署及律政司就二零零七年十二月四日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議擬備的文件  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/papers/bc621204cb2-480-1-c.pdf>)
- 二零零七年十二月四日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議紀要  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/minutes/bc621204.pdf>)
- “有關二零零七年十一月十五日及十二月四日會議席上討論事項的跟進行動”，行政署及律政司就二零零八年一月八日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議擬備的文件  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/papers/bc620108cb2-760-1-c.pdf>)
- 二零零八年一月八日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議紀要  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/minutes/bc620108.pdf>)
- “有關先前會議討論事項的跟進行動”，行政署及律政司就二零零八年二月二十九日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議擬備的文件  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/papers/bc620229cb2-1215-1-c.pdf>)
- 二零零八年二月二十九日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議紀要  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/minutes/bc620229.pdf>)
- “有關先前會議討論事項的跟進行動”，行政署及律政司就二零零八年四月十五日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議擬備的文件  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/papers/bc620415cb2-1602-1-c.pdf>)
- 二零零八年四月十五日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議紀要  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/minutes/bc620415.pdf>)
- “有關二零零八年四月十五日法案委員會會議席上討論事項的跟進行動”，行政署及律政司就二零零八年五月十九日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議擬備的文件  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/papers/bc620519cb2-1969-1-c.pdf>)
- 二零零八年五月十九日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議紀要  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/minutes/bc620519.pdf>)
- “有關二零零八年五月十九日法案委員會會議席上討論事項的跟進行動”，行政署及律政司就二零零八年五月三十日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議擬備的文件  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/papers/bc620530cb2-2114-1-c.pdf>)
- 二零零八年五月三十日《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會會議紀要  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/minutes/bc620530.pdf>)
- “《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會報告”，立法會秘書處就二零零八年六月二十五日向立法會會議擬備的報告  
(<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc62/reports/bc620625cb2-2365-c.pdf>)
- “恢復《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》的二讀辯論”，二零零八年六月二十五日立法會會議過程正式紀錄第 6226 至 6297 頁  
(<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0625-translate-c.pdf>)
- 《2008年防止賄賂(修訂)條例》  
(<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/ord/ord022-08-c.pdf>)
- 香港特別行政區行政長官報酬及離職後安排獨立委員會於二零零五年六月發表的報告書  
([http://www.info.gov.hk/info/ce\\_remuneration\\_c.pdf](http://www.info.gov.hk/info/ce_remuneration_c.pdf))

## 行政會議成員

“行政會議成員申報利益”，政制及內地事務局局長就立法會質詢所作答覆，二零一二年二月二十二日立法會會議過程正式紀錄第 4208 至 4216 頁  
(<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/counmtg/hansard/cm0222-translate-c.pdf>)

“行政會議成員申報利益”，政務司司長就立法會質詢所作答覆，一九九九年六月十六日立法會會議過程正式紀錄第 6078 至 6083 頁  
(<http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/counmtg/hansard/990616fc.pdf>)

“行政會議”，立法會動議辯論，一九九九年七月九日立法會會議過程正式紀錄第 6932 至 6963 頁  
(<http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/counmtg/hansard/990709fc.pdf>)

《行政會議成員申報利益指引》，行政會議秘書處於二零一零年七月發出的限閱文件

二零一零年十一月十五日立法會政制事務委員會會議紀要  
(<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ca/minutes/ca20101115.pdf>)

《行政會議成員個人利益登記冊》  
(<http://www.ceo.gov.hk/exco/chi/interests.html>)

“行政長官辦公室聲明”，行政長官辦公室於二零一零年九月三十日發表的新聞公報  
(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201009/30/P201009300321.htm>)

“行政會議成員的利益申報制度”，行政長官辦公室就二零一零年十一月十五日立法會政制事務委員會會議擬備的文件  
(<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ca/papers/ca1115cb2-239-7-c.pdf>)

## *適用於公務員的防止利益衝突制度*

“公務員以私人身分接受利益”，公務員事務局通告第 3/2007 號，二零零七年二月十六日

“退休公務員接受外間機構聘用”，公務員事務局通告第 13/95 號，一九九五年七月十二日

“公務員以公職身分獲得的利益／款待及部門獲贈惠及員工的禮物和捐贈”，公務員事務局通告第 4/2007 號，二零零七年二月十六日

《公務員守則》  
([http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/files/CSCode\\_c.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/files/CSCode_c.pdf))

《公務員事務規例》第 397 至 398、431 至 435、444、461 至 466、550 至 553、559 條

“利益衝突”，公務員事務局通告第 2/2004 號，二零零四年一月三十一日

“公務員申報投資事宜”，公務員事務局通告第 8/2006 號，二零零六年十二月二十八日

“防止公務員擅自披露機密資料的機制及規例”，保安局及公務員事務局就二零一二年四月十六日立法會公務員及資助機構員工事務委員會會議擬備的文件  
(<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ps/papers/ps0416cb1-1498-7-c.pdf>)



“規管公務員接受利益及款待的機制”，公務員事務局就二零一二年四月十四日立法會公務員及資助機構員工事務委員會會議擬備的文件

(<http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ps/papers/ps0414cb1-1497-1-c.pdf>)

“經修訂的申報表和呈報表”，公務員事務局通函第 14/2008 號，二零零八年六月五日

“(1)正在放取離職前休假的首長級公務員及(2)前首長級公務員從事外間工作”，公務員事務局通告第 7/2011 號，二零一一年八月二十九日

“首長級公務員在停止職務後從事外間工作”，公務員事務局通告第 10/2005 號，二零零五年十二月一日

### *個別海外司法管轄區的安排（只有英文版本）*

Australia, Resolutions of the House of Representatives (P.117-119)

(<http://www.aph.gov.au/binaries/house/pubs/standos/pdf/resolutions.pdf>)

Australia, Standards of Ministerial Ethics ([http://www.dpmc.gov.au/guidelines/docs/ministerial\\_ethics.pdf](http://www.dpmc.gov.au/guidelines/docs/ministerial_ethics.pdf))

Canada, Conflict of Interest Act

(<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-36.65.pdf>)

New Zealand, the Cabinet Manual

(<http://www.cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/files/manual.pdf>)

New Zealand, the Standing Orders of the House of Representatives (Extract)

([http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/360B2610-EC4F-4253-8244-E30BC9B3DFFC/180179/registerofpecuniaryinterestsstandingorders2010\\_3.pdf](http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/360B2610-EC4F-4253-8244-E30BC9B3DFFC/180179/registerofpecuniaryinterestsstandingorders2010_3.pdf))

Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Sector – A Toolkit

(<http://www.oecd.org/dataoecd/5/48/49107986.pdf?contentId=49107987>)

Organisation for Economic Co-operation and Development, Managing Conflict of Interest in the Public Service – OECD Guidelines and Country Experiences

(<http://www.oecd.org/dataoecd/54/31/48994419.pdf?contentId=48994420>)

Singapore, Code of Conduct for Ministers

(<http://stars.nhb.gov.sg/stars/public/viewDocx.jsp?stid=31646&lochref=viewPDF-body.jsp?pdfno=20050803-Code%20of%20Conduct%20for%20Ministers.pdf&keyword=code>)

United Kingdom, the, the Code of Conduct for the House of Commons and the Guide to the Rules relating to the conduct of Members

(<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>)

United Kingdom, the, the Ministerial Code

(<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf>)

United Kingdom, the, Nolan’s Committee on Standards in Public Life, the First Report

(<http://www.public-standards.org.uk/Library/OurWork/1stInquiryReport.pdf>)

## 個別本地公共機構／機關的安排

香港金融管理局發出的《品行守則》

([http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/about-the-hkma/the-hkma/careers/code\\_of\\_conduct\\_chi.pdf](http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/about-the-hkma/the-hkma/careers/code_of_conduct_chi.pdf))

香港金融管理局發出的《外匯基金諮詢委員會及其轄下委員會的委員須遵守的操守指引》(Code of Conduct for Members of the Exchange Fund Advisory Committee and its Sub-Committee) (只有英文版本)

([http://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/about-the-hkma/the-hkma/advisory-committees/EFAC\\_Members\\_Code\\_of\\_Conduct.pdf](http://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/about-the-hkma/the-hkma/advisory-committees/EFAC_Members_Code_of_Conduct.pdf))

司法機構於二零零四年十月發出的《法官行為指引》

([http://www.judiciary.gov.hk/tc/publications/gjc\\_c.pdf](http://www.judiciary.gov.hk/tc/publications/gjc_c.pdf))

立法會，《議事規則》第 83 至 84 條

(<http://www.legco.gov.hk/general/chinese/procedur/content/partn.htm#83>)

立法會於二零零六年四月發出的《議員個人利益登記指引》

(<http://www.legco.gov.hk/general/chinese/cmi/guidel.pdf>)

立法會於二零零六年四月發出的《議員個人利益登記表格》

(<http://www.legco.gov.hk/general/chinese/cmi/form.doc>)

強制性公積金計劃管理局，《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)附表 1A 第 7 條

([http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/01790b2805f0cb5c4825755c00352e34/D16404E488D936A9482575EF000E32C9/\\$FILE/CAP\\_485\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/01790b2805f0cb5c4825755c00352e34/D16404E488D936A9482575EF000E32C9/$FILE/CAP_485_c_b5.pdf))

證券及期貨事務監察委員會，《證券及期貨條例》(第 571 章)第 379(1)及(3)條

([http://www.legislation.gov.hk/blis\\_pdf.nsf/01790b2805f0cb5c4825755c00352e34/D5D5D7B9F82A80DF482575EF001C3AEE/\\$FILE/CAP\\_571\\_c\\_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/01790b2805f0cb5c4825755c00352e34/D5D5D7B9F82A80DF482575EF001C3AEE/$FILE/CAP_571_c_b5.pdf))



