

附录B 规管公务员防止利益冲突的制度

引言

B.1 公务员是香港特别行政区政府（香港特区政府）的主要工作队伍，约共 16 万人，任职于政府各政策局和部门，提供各种的公共服务⁷⁵。公务员受《基本法》和适用的法例规管，并由政府按多份行政及管理文书⁷⁶所载规定加以管理。有关管理公务员的政策事宜，由公务员事务局负责，该局由公务员事务局局长掌管。

规管公务员行为事宜的机制

B.2 政府当局从多方面规管公务员的品行。在法律方面，《防止贿赂条例》(第 201 章)就公务员索取或接受利益有明确的限制。任何公务员在没有获授权下索取或接受任何利益，即触犯该条例下的刑事罪行，会被检控。除《防止贿赂条例》中所述的罪行外，公务员亦受普通法的贿赂罪和公职人员行为失当罪所规管。

B.3 根据普通法的贿赂罪，公务员受贿和任何人士向其行贿，均属违法⁷⁷。若该公务员严重滥用职权，故意并且在没有合理理由下作出不当的行为或不作出恰当的行为，即使并不涉及受贿和收受金钱利益，他们亦可能干犯普通法的公职人员行为失当罪而被刑事检控。

B.4 除法例规定外，公务员按其聘用合约，必须遵守政府条例及规管公务员品行的规例和指引。作为公务员管理制度的一环，公务员事务局订定适用于全体公务员的规则和指引，以维护公务员队伍的诚信并规管公务员的品行⁷⁸。公务员事务局颁布的《公务员行为守则》⁷⁹阐述公务员须恪守的基本信念及其操守准则，包括坚守法治；诚实可信、廉洁守正；行事客观、不偏不倚；政治中立；对所作决定及行动负责；以及尽忠职守、专业勤奋。公务员若违反有关规则和指引，会遭纪律处分。

B.5 下文各节概述现时规管公务员防止及处理利益冲突的制度，包括利益和投资申报、接受利益、接受款待，接受外间工作以及离职后就业的规定。

防止及处理利益冲突

B.6 政府当局制订公务员操守准则，旨在确保公务员队伍诚实可信、廉洁守正，而且行事客观、不偏不倚，以取得并维持公众对他们的尊重和信任，从而协助政府达致良好管治。公务员必须避免任何实际、观感上或潜在的利益冲突，这对维护公务员队伍的诚信至为重要。

⁷⁵ 除公务员外，还有以非公务员条款聘用的其他政府雇员在香港特区政府工作，包括非公务员合约雇员（他们按其聘用条款须遵守适用于规管公务员品行的规例及守则）；政治委任制度下的官员；及若干政府高层职位（例如廉政专员）等。

⁷⁶ 有关文书包括《公务人员(管理)命令》（由行政长官发出用以管理公务员的行政命令），以及各项政府规例，包括由公务员事务局局长根据行政长官所转授权力制订的《公务员事务规例》。公务员事务局局长亦根据行政长官所转授权力，发出公务员事务局通告和通函，以补充《公务员事务规例》。

⁷⁷ 实际上，相较于普通法中的贿赂罪，《防止贿赂条例》中的控罪（如第 4 条适用于公务员的贿赂罪），较多被引用作检控。

⁷⁸ 个别政策局和部门可按本身运作需要，向员工发出具体指引，以补充公务员事务局所颁布的一般规则和指引。本概述不包括个别政策局和部门发出的规则和指引。

⁷⁹ 见载于 http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/files/CSCCode_c.pdf 于二零零九年九月颁布的公务员行为守则。

出现利益冲突的情况

B.7 利益冲突⁸⁰是指公务员的“私人利益”⁸¹与政府或该员本身公职的利益出现矛盾或冲突。“私人利益”不但包括金钱利益，亦包括公务员与其他人士或组织的关系或联系，当中尽管并不涉及经济利益，却可左右公务员在执行职务时所作的判断，或令人有理由相信会影响其判断。

避免及申报利益冲突

B.8 根据现行的公务员规则和指引，公务员有责任避免任何可能引致实际、观感上或潜在的利益冲突情况⁸²。他们须避免欠下任何与其（或可能与其）有公务往来的人士或组织的人情。如不能避免而可能出现利益冲突，该公务员须尽快向上司申报一切可能或可见的，与本身公职产生冲突的利益。在任何情况下，公务员均不应：

- (a) 利用其公职关系，使其本人、家人、亲属、朋友或该员曾受恩惠或欠下人情的任何人获益；或
- (b) 让自己处身于一个处境，令人有理由怀疑其有欠诚实，或利用公职身分使其本人或家人等获益。

B.9 公务员在申报利益后，除非获上司批准，否则不应参与与该等事宜有关的工作。如公务员未能肯定某种关系或某项利益会否导致他人质疑其是否能公正履行职务，他们应征询其上司。

检视利益申报

B.10 倘有公务员向上司申报利益，上司应调查实情，确定是否有利益冲突，其间须考虑该员的职务、该员与其有公务往来人士 / 组织的关系，以及 / 或该关系会否使该员在执行职务时感到尴尬或有所偏袒。如有需要时，上司应面见该员，以索取进一步资料，并提醒该员利益冲突的后果。

处理利益冲突

B.11 如可能出现利益冲突，上司应考虑该员在事件中的角色，包括该员获指派行使酌情权的程度、事件的敏感程度，以及可否指派另一名公务员处理该事件等因素，然后决定下一步行动。一般来说，上司会不让有关员工参与该项可能产生利益冲突的工作，或在有需要时，将该员调往另一岗位。若冲突牵涉该员的私人投资，有关员工或会被要求放弃该项投资。上司会向该员指示应采取的行动，并纪录在案。

B.12 上司或部门管理人员如接获报告 / 投诉，指有公务员违反避免或申报利益冲突的规定，他们应采取跟进行动，并在有需要时征询其上级的意见。若指控涉及刑事成分，他们应将个案转交有关的执法机关。

⁸⁰ 参阅二零零四年一月三十一日有关“利益冲突”的公务员事务局通告第 2/2004 号。

⁸¹ “私人利益”不但包括公务员本人、其家人、亲属或私交友好、所属会和协会的经济和其他利益，也包括与该员有个人或社交联系的其他人士，以及该员曾受恩惠或欠下人情的任何人的经济和其他利益。

⁸² 公务员指引和规例载述多种可能引致利益冲突的情况，并举例说明。这些情况包括行使酌情权、利用公职身分、使用官方资料、欠下人情、接受款待、进行投资，以及从事外间工作和活动。

投资申报

B.13 一般而言，只要有关投资不会与本身的职务产生利益冲突，公务员可随意作出私人投资。然而，公务员不得利用其公职身分或从公务上获得的机密或未公布资料，使自己或任何人获取利益。政府设有机制，规定担任指定职位，尤其是较高级或可接触敏感资料的职位的公务员，必须申报私人投资。

申报规定

B.14 根据现行的公务员规则⁸³，所有担任首长级职位及指定职位⁸⁴（分为第I层职位及第II层职位）的公务员，必须于获委任时及其后每隔一段指定时间，申报在香港及香港以外地区的私人投资⁸⁵及其配偶的职业⁸⁶。他们每次作出价值相等于或超过 20 万元或三个月薪金（以数额较小者为准）的投资交易时，亦须于交易后七天内申报。

保密申报

B.15 需要申报的投资项目包括在任何公司持有的股份或直接或间接拥有的权益；任何公司的受薪或非受薪董事、东主或合伙人身分；参与私人公司事务的详情（如有）；以及地产和房产（包括自住物业）。银行存款、政府票据、及基金经理能完全无须受益人参与而直接作出投资决定的单位信托和互惠基金等（因为受益人的这类投资与其公职之间可能出现利益冲突的机会极微）投资项目，均不包括在内。配偶的职业类别 / 工作范畴及其雇主名称，亦须申报。有关的申报会予以保密。

公开申报

B.16 公务员队伍的最高层职位（即第 I 层职位），包括各政策局及行政长官办公室的常任秘书长，以及若干个部门首长职位，必须遵守额外申报规定，在获委任时及其后每年，就其投资和权益作出登记，包括在任何公司持有 1%或以上的股份，任何公司的董事、东主或合伙人身分，以地产及房产（包括自住物业）等的概括描述。有关的登记册会应要求公开让市民查阅。

处理利益冲突

B.17 所有投资申报须提交公务员事务局局长（如申报人员属第 I 层职位）或申报人员任职的政策局或部门的常任秘书长或部门首长（如申报人员属第 II 层职位），以复核有否出现利益冲突。复核人员若发现实际或潜在的利益冲突情况时，可要求该员采取行动，包括放弃有关投资、在指定时间内冻结任何投资交易（例如直至某些市场敏感的资料已公开）、将有关投资交由他人全权托管、避免再购入或出售有关投资，或避免处理有潜在利益冲突的个案。有关的管理人员亦可将涉及表面或实际利益冲突的职务，指派给其他员工。

B.18 在复核投资申报后发出的指示和采取的行动，以及申报人员作出的解释、澄清或提供

⁸³ 参阅有关“投资”的《公务员事务规例》第 461 至 466 条、二零零六年十二月二十八日有关“公务员申报投资事宜”的公务员事务局通告第 8/2006 号，以及二零零八年六月五日有关“经修订的申报表和呈报表”的公务员事务局通函第 14/2008 号。

⁸⁴ 现有约 1 400 首长级职位和 2 400 个非首长级指定职位

⁸⁵ 根据《公务员事务规例》第 463(1)条内的定义，“投资”包括在香港及 / 或香港以外地区任何公司的任何投资、持有的股票，或直接或间接拥有的权益（包括担任公司董事、东主或合伙人），以及在地产或房产（包括自住的物业）的任何权益，亦包括证券、期货及期权，以及任何由公务员拥有但由其他人士持有的这些投资。但不包括单位信托、互惠基金、人寿保险、银行存款、货币交易、政府票据、多边代理机构债务票据，以及该员受托管理或供作慈善而该员并无受益人权益的投资。

⁸⁶ 公务员亦可能须遵守个别政策局及部门所订明而不包括在本概述内的额外规定。

的补充资料，均会纪录在案。

接受利益

B.19 公务员接受利益，受《防止贿赂条例》(第 201 章)和《接受利益(行政长官许可)公告》⁸⁷（《许可公告》）规管。此外，政府当局亦就公务员以私人身分及公职身分接受利益事宜作出指引⁸⁸。有关的主要规定概述于下文。

《防止贿赂条例》

B.20 公务员须遵守《防止贿赂条例》中最严格的规定，这些规定适用于该条例第 2(1)条中所指的“订明人员”，其中公务员占大多数。具体来说，公务员未得行政长官一般或特别许可而索取或接受任何利益，不论有否涉及贿赂行为，即属违法（《防止贿赂条例》第 3 条）。这项严格的措施旨在防止潜在的贪污风险，亦避免公务员欠下提供利益者的人情。

B.21 根据《防止贿赂条例》第 8(1)条，任何人与公务员（或订明人员）所属部门或办事处进行事务往来时，在没有合法权限或合理辩解下，向该员提供利益，即属违法。

B.22 《防止贿赂条例》第 2(1)条对“利益”作出宽泛的定义，涵盖馈赠（包括金钱馈赠）、贷款、旅程、受雇工作、合约、服务及优待等，但不包括“款待”，即指供应食物或饮品（即膳食）和任何附带的款待。根据《防止贿赂条例》第 2(2)条，索取或接受利益的定义，包括某人由他人代其为自己或为他人索取或接受任何利益。

《接受利益(行政长官许可)公告》

B.23 《许可公告》⁸⁹ 订明在指定的情况下，公务员（包括其他“订明人员”）已获一般许可，索取及 / 或接受四种利益，即礼物（金钱馈赠与否）、折扣、贷款及旅程；如在指定情况以外索取及 / 或接受该四种利益，则须申请特别许可。《许可公告》给予公务员一般许可，索取及接受四种利益以外的其他利益。

一般许可

B.24 概括而言，《许可公告》就《防止贿赂条例》第 3 条有关索取及接受利益的限制，给予公务员一般许可—

- (a) 向“亲属”（包括家庭成员及近亲），索取或接受上述四种利益；
- (b) 向商人或公司索取或接受其他人士亦可以同等条件获得的上述四种利益；
- (c) 向私交友好或其他人士索取或接受贷款，惟必须在 30 天内清还；可借贷金额上限按不同类别人士而异（见下表）；以及
- (d) 接受（但不得索取）私交友好或其他人士在特别场合或其他场合所给予的礼物或旅程

⁸⁷ 参阅有关“接受利益”的《公务员事务规例》第 444(1)条。

⁸⁸ 参阅有关“公务员以私人身分接受利益”的公务员事务局通告第 3/2007 号及有关“公务员以公职身分获得的利益 / 款待及部门获赠惠及员工的礼物和捐赠”的公务员事务局通告第 4/2007 号。该两份通告的发出日期均为二零零七年二月十六日。

⁸⁹ 政府当局不时修订《许可公告》，最新版本在二零一零年四月发出。

，其价值上限亦按不同类别人士和不同场合而异（见下表）。

表：一般许可下接受利益的价值上限

	贷款	礼物或旅程	
		特别场合 例如生辰 / 婚宴	其他场合
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)项的情况外⁹⁰，一般许可不适用于提供利益者与公务员或其任职的部门或机构有公务往来的情况，或该名公务员是基于其公职身分而获得利益。换言之，一般许可只适用于公务员以私人身分接受利益，而该员与提供利益者并没有公务往来。若提供利益者是该员的下属，则B.24(c)及B.24(d)项所述的一般许可亦不适用。

以公职身分获得的利益

B.26 公务员及 / 或其配偶因该员的公职身分，或因该员是以公职身分出席的场合而获得的利益，例如礼物或赞助访问，均视为给予该员所属政策局或部门的利益⁹¹。个别政策局和部门会按既定程序处理这些馈赠，考虑相关因素，例如会否造成任何实际、潜在或观感上的利益冲突，或令有关政策局、部门或政府欠下提供利益者的人情。

B.27 只有在该公务员希望保留以公职身分获得的利益作私人用途时，才会出现公务员接受利益的情况。就《防止贿赂条例》第 3 条有关索取及接受利益的限制，《许可公告》（第 7 条）给予公务员一般许可，接受（但不得索取）在政府规例下，准许其接受的礼物（金钱馈赠除外）或旅程。上述条文涵盖公务员获准保留以公职身分得到的礼物作私人用途的情况。

B.28 根据现行规则，如政府当局认为恰当，一般会给予公务员划一许可（经由公务员事务局及个别政策局 / 部门发出的通告或部门指引），批准公务员在以下的特定情况下保留他们以公职身分获得的礼物作私人用途：

- (a) 礼物或纪念品的价值不超过 50 元或该公务员实职薪金的 0.1%（以金额较高者为准），例如研讨会等场合的参与者经常获赠的原子笔、便笺本等；以及
- (b) 礼物或纪念品的价值不超过 400 元，而该礼物或纪念品刻上了该公务员的姓名；又或是他以公职身分，作为嘉宾或主禮嘉宾出席活动时获赠的物品（例如刻印了主办机构名称而商业价值不高的纪念品）。

B.29 如公务员希望在上述划一许可所涵盖的情况以外，保留因公职身分而获得的任何礼物或纪念品作私人用途，他必须征求许可。批核当局可在不涉及利益冲突或不会构成不当之处的情况下，批准公务员保留作私人用途价值低于 1,000 元及刻上了该公务员的姓名的礼物或纪念品；或他以公职身分出席活动，担任嘉宾或主禮嘉宾时获赠的礼物或纪念品。现行规则订明，除非情况极为特殊，否则一般不会批准公务员保留价值 1,000 元以上的礼物或纪念品作私人用途。

⁹⁰ 虽然《许可公告》没有订明公务员获一般许可向“亲属”索取及接受利益的条件，但如向有公务往来的亲属索取或接受利益，公务员必须按照处理利益冲突的规则及指引，向上司申报可能或可见会损害本身操守及判断，或影响他履行或不履行职务的利益冲突。

⁹¹ 参阅有关“接受利益”的《公务员事务规例》第 444(2)条。

特别许可

B.30 公务员必须征求许可，方可索取或接受《许可公告》一般许可情况以外的利益，例如超过指定金额的贷款、礼物或旅程。此外，公务员不论以公职身分或私人身分接受邀请进行赞助访问，亦须事先征求批准。赞助公务员以公职身分进行访问一般会视为给予该公务员所属的政策局 / 部门的利益。

B.31 实际上，在没有利益冲突或不当之处的情况下，公务员就接受利益征求特别许可并获得批准的例子并非罕见，例如，公务员退休时获同事（包括下属）送赠的礼物、对该公务员有纪念价值但对其他人无甚价值的纪念品、或朋友送赠面值稍高于一般许可所订金额的音乐会门票。

B.32 公务员即使已获《许可公告》给予许可，获准索取或接受利益，但如果因此而导致或可能导致其私人利益与其公务或职位产生实际或表面冲突，或令政府声誉受损，该公务员可遭受纪律处分。

接受款待

B.33 公务员事务局就公务员接受款待订立了规则及指引⁹²。根据《防止贿赂条例》第 2 条，款待指供应食物、饮品和附带款待，其本身不属利益。接受款待一般不受《防止贿赂条例》和《许可公告》规管。

B.34 根据现行规则及指引，公务员不应接受过于丰厚或频密、不适当（例如由有直接公务往来的人士提供）或不宜接受（考虑到对方的品格）的膳食或款待，以避免令自己欠下人情，或使人认为自己可能会有所偏袒。

B.35 如公务员接受任何人的款待而可能使自己在执行职务时感到尴尬，或使自己或政府声誉受损（例如款待过于优厚，或鉴于该公务员与提供款待者的关系，或该提供款待者的品格），他可能会遭受纪律处分。

外间工作及离职后就业

外间工作

B.36 政府当局现行规管现职公务员从事外间工作的重要原则⁹³，是公务员须全心全意履行其职务。因此，公务员必须避免从事与其公职可能产生冲突或令人产生如此观感的外间工作；他亦不应从事可能影响他执行职务或令他不能专注职务的外间工作。

B.37 现职公务员必须事先取得批准，才可在办公时间以外，从事任何受薪的外间工作。然而，常任秘书长及部门首长通常不会获准从事受薪外间工作。政府当局只会在特殊情况和符合公众利益的情况下，批准公务员在办公时间内从事受薪或无薪的外间工作。公务员在办公时间以外从事无薪的外间工作，一般无须征求批准，但他们仍有责任确保有关工作与其公职并无利益冲突，否则他们必须事先征求批准。

⁹² 参阅有关款待事宜的《公务员事务规例》第 431 至 435 条和二零零七年二月十六日有关“公务员以公职身分获得的利益 / 款待及部门获赠惠及员工的礼物和捐赠”的公务员事务局通告第 4/2007 号。个别政策局和部门亦可因应本身运作情况向员工发出具体指引。

⁹³ 参阅有关“外间工作”的《公务员事务规例》第 550 至 553 条。

离职后就业

B.38 按可享退休金条款退休的非首长级公务员和离职的首长级公务员（如退休或辞职），他们离职后从事外间工作均受到规管。基于首长级公务员资历高，而且在制订政策和决策工作上具影响力，故此政府当局对他们的规管也比非首长级公务员较为严紧。有关规管的目的是为确保公务员在离职后所担任的工作，不会与其过往政府职务有实际、潜在或观感上的利益冲突，又或损害公务员队伍的形象或令政府尴尬。

B.39 在现行规则下⁹⁴，离开政府的首长级公务员，必须作出申请并获得政府当局（即公务员事务局局长）批准，才可在停止职务并放取所有积存假期后的一至三年订明管制期内（视乎其职级、聘用条款和服务年资而定）从事外间工作。因退休而离职的首长级公务员，并须受由停止职务当日起计六或十二个月（视乎其职级）的最低限度禁制期的约束，在此期间内从事外间工作的申请一般不会获得批准。当局设有离职公务员就业申请谘询委员会（谘询委员会），负责就制定规管离职公务员从事外间工作的政策与安排所采取的原则及准则，向政府提供意见；并特别就首长级公务员离职后从事外间工作的申请以及由公务员事务局局长转介的其他申请，提供意见。

B.40 政府当局在考虑有关离职后从事外间工作的申请时，所秉持的基本原则是，申请人从事有关工作，不应有不恰当之处，当中须考虑的相关因素包括前首长级公务员在任职政府期间所参与的政策制订或决策工作会否令其准雇主得益、该首长级公务员以往曾接触敏感资料会否令其准雇主较竞争对手获得不公平的优势、公众对该首长级公务员拟从事有关工作的观感，以及该首长级公务员拟从事的工作会否令政府尴尬或令人觉得有不恰当之处。审批当局会考虑每宗离职后从事外间工作申请的个别情况和谘询委员会的意见，并作出决定。当局在适当的情况下，可就获批申请附加等候期及 / 或指定条件（例如禁止申请人参与其准雇主与政府之间的事务往来）。当局设有登记册，记录前首长级公务员获批准并已经从事外间工作的个案的基本资料，让市民查阅。

惩处

B.41 公务员如触犯《防止贿赂条例》下的罪行、普通法的贿赂罪或公职人员行为失当罪而被定罪，会受到刑事制裁。被法庭裁定触犯上述刑事罪行的公务员，亦同时可能会被纪律处分。

B.42 公务员如违反包括上述有关防止及处理利益冲突、申报投资、接受利益 / 款待，以及从事外间工作的规则和指引，可遭受纪律处分，及在某些情况下会面临刑事检控。

B.43 在纪律研讯中被裁定有罪的公务员，可被处以的惩罚包括口头或书面警告、谴责、严厉谴责、罚款、降级、迫令退休及革职等。如该人员属按可享退休金条款退休的公务员，政府当局可按有关退休金法例订明的情况，中止、停发或扣减其退休金。

B.44 至于离职后从事外间工作，政府当局可对不遵守有关离职后从事外间工作规则的前公务员采取法律行动。合资格领取公务员退休金的前公务员并可能根据有关退休金法例被暂停发放退休金。其他惩处包括谴责及公开谴责等。

⁹⁴ 参阅《公务员事务规例》第 397 至 398 条、一九九五年七月十二日有关“退休公务员接受外间机构聘用”的公务员事务局通告第 13/95 号、二零零五年十二月一日有关“首长级公务员在停止职务后从事外间工作”的公务员事务局通告第 10/2005 号，以及二零一一年八月二十九日有关“(1)正在放取离职前休假的首长级公务员及(2)前首长级公务员从事外间工作”的公务员事务局通告第 7/2011 号。