

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⁷⁵。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⁷⁶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⁷⁷。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⁷⁸。公務員事務局頒布的《公務員行為守則》⁷⁹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。

⁷⁵ 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。

⁷⁶ 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》。

⁷⁷ 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。

⁷⁸ 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。

⁷⁹ 見載於 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⁸⁰ 是指公務員的“私人利益”⁸¹ 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⁸²。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。

⁸⁰ 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。

⁸¹ “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。

⁸² 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⁸³，所有擔任首長級職位及指定職位⁸⁴（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⁸⁵及其配偶的職業⁸⁶。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

⁸³ 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。

⁸⁴ 現有約 1 400 首長級職位和 2 400 個非首長級指定職位

⁸⁵ 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。

⁸⁶ 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》⁸⁷ (《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⁸⁸。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》⁸⁹ 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

⁸⁷ 參閱有關“接受利益”的《公務員事務規例》第 444(1)條。

⁸⁸ 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。

⁸⁹ 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⁹⁰，一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⁹¹。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。

⁹⁰ 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。

⁹¹ 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⁹²。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⁹³，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。

⁹² 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。

⁹³ 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⁹⁴，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。

⁹⁴ 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。