

## 第三章 现行的防止及处理利益冲突制度

### 概况

3.1 本章检视目前适用于行政长官、政治委任制度下的官员（以下简称“政治委任官员”），以及行政会议成员，用以防止及处理潜在利益冲突的规管框架和程序。

### 检讨所涵盖的公职

3.2 行政长官是香港特别行政区（以下简称“香港特区”）的首长，代表香港特区，按《基本法》规定，对中央人民政府和香港特区负责（《基本法》第 43 条）。香港特区政府是香港特区的行政机关；行政长官是香港特区政府的首长（《基本法》第 59 至 60 条）。

3.3 政治委任制度<sup>10</sup>最先于二零零二年七月一日推行<sup>11</sup>，用以就个别官员出任指定主要官员职位<sup>12</sup>作政治委任。制度其后于二零零八年扩大至包括新增设的副局长和政治助理职位<sup>13</sup>。政治委任制度下的官员（以下简称“政治委任官员”）目前包括以下 32 位在职人员：

- (a) 各司长（现有政务司司长、财政司司长、律政司司长）和各局长（现有政府各局局长共 12 名）。司局长占现有 20 位主要官员中的 15 位；
- (b) 行政长官办公室主任；
- (c) 各副局长（现有副局长 7 名<sup>14</sup>）；以及
- (d) 政务司司长、财政司司长和各局长的政治助理（现有政治助理 9 名<sup>15</sup>）。

3.4 香港特区行政会议是协助行政长官决策的机构（《基本法》第 54 条）。行政会议成员由行政长官从行政机关的主要官员、立法会议员和社会人士中委任（《基本法》第 55 条）。

---

<sup>10</sup> 前称“主要官员问责制”。

<sup>11</sup> 政制事务局在二零零二年四月十七日向立法会议员提交有关“主要官员问责制”的立法会文件。

<sup>12</sup> 主要官员指按照《基本法》第 48(5)由行政长官提名并获中央人民政府委任的官员，包括：

- (a) 各司长和副司长（现时包括 3 名官员，即政务司司长、财政司司长和律政司司长，暂无委任副司长）；
- (b) 各局长（现时包括政府各局共 12 名局长，即公务员事务局局长、商务及经济发展局局长、政制及内地事务局局长、发展局局长、教育局局长、环境局局长、食物及卫生局局长、财经事务及库务局局长、民政事务局局长、劳工及福利局局长、保安局局长、运输及房屋局局长）；以及
- (c) 廉政专员（指廉政公署的专员）、审计署署长、警务处处长、入境事务处处长和海关关长。

<sup>13</sup> 二零零七年十月二十三日有关“落实进一步发展政治委任制度”的立法会参考资料摘要。

<sup>14</sup> 政制及内地事务局副局长、教育局副局长、环境局副局长、财经事务及库务局副局长、民政事务局副局长、保安局副局长、运输及房屋局副局长。

<sup>15</sup> 以下主要官员的政治助理：财政司司长、发展局局长、教育局局长、环境局局长、食物及卫生局局长、财经事务及库务局局长、民政事务局局长、劳工及福利局局长、保安局局长。

3.5 现时政治委任制度下的 15 名主要官员（上文第3.3(a)段所述），全获委任为行政会议官守议员，另有共 13 名立法会议员及社会人士获委任为行政会议非官守议员。

3.6 5 名主要官员，即廉政专员、审计署署长、警务处处长、入境事务处处长和海关关长，并非政治委任官员，亦并无获委任为行政会议成员，他们的职位不属是次检讨范围内。

### 现行规管框架概况

3.7 行政长官、政治委任官员及行政会议成员受多项与防止及处理潜在利益冲突有关的法例条文和行政规定所规管，涉及事宜包括申报利益和投资，以及接受利益和款待<sup>16</sup>。有关规定摘要载于下表 3.1。这些适用于行政长官、政治委任官员及行政会议成员的规定详情，则载于下文各节。个别政策局可另订适用于其辖下人员（包括政治委任官员）的额外行政指引或规则，这次检讨并不包括这些个别额外规则。

表 3.1 适用于行政长官、政治委任官员及行政会议成员有关防止及处理潜在利益冲突的条文

	政治委任官员	行政会议成员	行政长官
涉及利益冲突 / 贿赂的罪行	普通法中的公职人员行为失当罪	普通法中的公职人员行为失当罪	普通法中的公职人员行为失当罪
	普通法中的贿赂罪	普通法中的贿赂罪	普通法中的贿赂罪
	《防止贿赂条例》第 4 至 5 条有关贿赂而适用于公职人员的规定	《防止贿赂条例》第 4 至 5 条有关贿赂而适用于公职人员的规定	《防止贿赂条例》第 4 至 5 条有关贿赂而适用于行政长官的规定
	《防止贿赂条例》第 6、7、9 条有关贿赂而适用于所有人士的规定	《防止贿赂条例》第 6、7、9 条有关贿赂而适用于所有人士的规定	《防止贿赂条例》第 6、7、9 条有关贿赂而适用于所有人士的规定
利益 / 投资申报制度	—	—	《基本法》第 47 条有关就任时向终审法院首席法官申报财产的规定
	《政治委任制度官员守则》中有关申报利益和投资的规定	—	行政长官自愿遵守《政治委任制度官员守则》（但行政长官按照行政会议的利益申报制度申报利益）
	行政会议的利益申报制度（适用于获委任为行政会议成员的政治委任官员）	行政会议的利益申报制度	行政长官自愿遵守行政会议的利益申报制度

<sup>16</sup> 《防止贿赂条例》（第 201 章）对“利益(advantage)”及“款待(entertainment)”作出定义，但没有提及“hospitality”一词。《政治委任制度官员守则》（简称“《守则》”）中有“利益(advantage)”、“款待(entertainment)”及“款待(hospitality)”的用词，其中后两者的中文用词相同。就《防止贿赂条例》而言，“hospitality”可以是一项“利益(advantage)”及 / 或“款待(entertainment)”，视乎其性质及情况而定。另见第 3.44-3.45 段。为求清晰，本报告书中采用《防止贿赂条例》中“利益(advantage)”及“款待(entertainment)”两词的用法，并采用“招待”作为“hospitality”的中文对应用词（但非为作出确切法律定义），虽然《守则》中的中文对应用词是“款待”。

	政治委任官员	行政会议成员	行政长官
接受利益制度	《防止贿赂条例》第 3 条有关索取及接受利益而适用于订明人员的规定	—	—
	《防止贿赂条例》第 10 条有关管有来历不明财产而适用于订明人员的规定	—	《防止贿赂条例》第 10 条有关管有来历不明财产而适用于行政长官的规定
	《防止贿赂条例》第 8(1)条在进行事务往来时向订明人员提供利益的有关规定	《防止贿赂条例》第 8(2)条在进行事务往来时向公职人员提供利益的有关规定 <sup>17</sup>	—
	《政治委任制度官员守则》中有关接受利益、礼物、招待、免费服务等等的规定	—	行政长官自愿遵守《政治委任制度官员守则》（《守则》中须向行政长官报告或取得其批准的条文，则由行政长官在应用时自行处理和决定）
	《政治委任制度官员守则》中有关礼物、利益、款项等记录的规定	行政会议申报利益制度中有关申报所接受的礼物和赞助的规定	行政长官获赠礼物名册
接受款待制度	《政治委任制度官员守则》中有关接受款待和招待的规定	—	行政长官自愿遵守《政治委任制度官员守则》（《守则》中须向行政长官报告或取得其批准的条文，则由行政长官在应用时自行处理和决定）
离职后工作制度	《政治委任制度官员守则》中有关离职后工作的管制	—	适用于前任行政长官的离职后工作规限
惩处（刑事惩处除外）	由行政长官作出惩处	由行政长官作出惩处	《基本法》第 73(9) 有关弹劾行政长官的规定

## 普通法中的公职人员行为失当罪

3.8 普通法中的公职人员行为失当罪由来已久，其被广泛引用，始于一九九零年代初期。当时廉政公署开始侦查个别公营部门人员以权谋私案件，这些案件并非关乎直接贿赂，亦不涉及索取或接受利益。其后多年以来，政府当局一直引用这项罪名，检控公营机构内涉及滥用权力而性质和严重程度不一的贪腐活动 and 不法行为，包括牵涉利益冲突的个案。

3.9 终审法院在 *岑国社 诉 香港特别行政区(2002)*<sup>18</sup> 及 *冼锦华 诉 香港特别行政区(2005)*<sup>19</sup> 案件的判决书中，列出公职人员行为失当罪的构成元素。在 *冼锦华 诉 香港特别行政区* 一案中，终审法院裁定(210I至 211B)有关罪行是由以下元素构成：

<sup>17</sup> 《防止贿赂条例》第 8(2)条订明，任何人与任何公共机构进行任何事务往来时，无合法权限或合理辩解而“受雇”于该公共机构，即属犯罪。尽管行政会议成员 / 立法会议员和行政会议 / 立法会分别为《防止贿赂条例》中所指的公职人员和公共机构，但不能确定行政会议成员和立法会议员是否为《防止贿赂条例》第 8 条所指的分别“受雇”于行政会议和立法会。

<sup>18</sup> 5 HKCFAR 381

<sup>19</sup> 8 HKCFAR 192

- (a) 身为公职人员；
- (b) 在执行公职过程中或在与其公职有关的情况下；
- (c) 故意作出失当的行为或不作出恰当的行为，例如故意疏忽职守或不履行职责；
- (d) 没有合理解释或理由；及
- (e) 鉴于该项公职和担任公职者的职责范围、有关公职和任职者的服务宗旨的重要性，以及偏离职责的性质和程度等，有关的失当行为属于严重而非微不足道。

3.10 最近，终审法院在裁决 *香港特别行政区诉黄连基*<sup>20</sup> 一案时强调，公职人员行为失当罪的基本性质，在于公职人员滥用因公职关系获赋予为公众利益而可行使的权力、酌情权和职责。

3.11 行政长官、行政会议成员及政治委任官员作为公职人员，为普通法中有关公职人员行为失当罪所涵盖。根据《刑事诉讼程序条例》(第 221 章)第 101I(1)条，公职人员如干犯有关罪行，最高刑罚为监禁七年及罚款。

#### 普通法中的贿赂罪

3.12 根据普通法，任何公职人员受贿及任何人向公职人员行贿均属违法。根据《罗素论犯罪》(1964 年，第 12 版)<sup>21</sup>，普通法中的贿赂罪指：

*“任何人向公职人员提供、或任何公职人员接受任何不当的报酬，以影响其公职行为，驱使其违背人所共知的诚实廉洁守则。”*

3.13 行政长官、行政会议成员和政治委任官员，属普通法中贿赂罪适用范围内的公职人员。根据《刑事诉讼程序条例》(第 221 章)第 101I(1)条，公职人员如干犯有关罪行，最高刑罚为判监禁七年及罚款。然而实际上，《防止贿赂条例》(第 201 章)中适用于公职人员的特定控罪，例如贿赂和索取或接受利益，较普通法中的贿赂罪更常被引用。

#### 《防止贿赂条例》(第 201 章)

3.14 《防止贿赂条例》(第 201 章)可追溯至十九世纪。该条例曾于一九七一年作重大修订，除新增罪行和加重刑罚外，亦赋予政府当局更大的调查权力，成为现时的《防止贿赂条例》。《防止贿赂条例》包含多项严格条文，旨在惩罚贿赂行为和防止贪污。条例中若干有关贿赂罪的条文适用于所有人，不论他们是否从事公职或在私人机构工作，例如关于公共机构投标及拍卖的第 6 及第 7 条，以及关于代理人贪污交易的第 9 条。条例中若干条文只适用于指定类别的公职人员：

<sup>20</sup> 终院刑事上诉 2011 年第 3 号(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) “订明人员”须受条例中最严格的条文规管。根据条文定义，这些人员是指在政府担任受薪职位的常额或临时人员（包括公务员及政治委任官员），并特别指明包括主要官员、香港金融管理局员工（包括该局总裁），廉政公署员工、司法人员及司法机构员工，以及公务员叙用委员会主席。以上人员不得在未经行政长官许可之下索取或接受任何利益(第 3 条)，他们亦须受关于管有来历不明财产的条文(第 10 条)<sup>22</sup>所规管。
- (b) “公职人员”须受条例中关于特定贿赂罪的条文规管(第 4 至 5 条)。这些人员包括所有“订明人员”，并涵盖更广泛类别的人员，包括行政会议非官守议员、立法会议员、区议会议员、行政长官或行政长官会同行政会议<sup>23</sup>所委任的各理事会和委员会成员，以及指定公共机构的成员及雇员。
- (c) 行政长官不属《防止贿赂条例》所指的“订明人员”或“公职人员”。该条例在二零零八年修订时，明文提述某些条文适用于行政长官。这些条文包括适用于公职人员的贿赂罪(第 4 至 5 条)，以及适用于订明人员的管有来历不明财产罪(第 10 条)，但不包括适用于订明人员的索取或接受利益罪(第 3 条)。

3.15 《防止贿赂条例》也订明，任何人与政府部门或公共机构进行事务往来时，无合法权限或合理辩解，而向受雇于该政府部门或公共机构的订明人员(第 8(1)条)或公职人员(第 8(2)条)提供任何利益，即属犯罪。

3.16 《防止贿赂条例》的条文对行政长官、政治委任官员及行政会议成员的适用范围，对比该等条文对公务员及立法会议员的适用范围，概述于表 3.2：

表 3.2 《防止贿赂条例》对行政长官、政治委任官员、公务员、行会非官守议员及立法会议员的适用范围

	行政长官	政治委任官员	公务员	行政会议非官守议员	立法会议员
	(订明人员)			(公职人员)	
索取 / 接受利益(《防止贿赂条例》第 3 条)	✗	✓	✓	✗	✗
贿赂(《防止贿赂条例》第 4 至 5 条)	✓	✓	✓	✓	✓
管有来历不明财产(《防止贿赂条例》第 10 条)	✓	✓	✓	✗	✗
在进行事务往来时提供利益(《防止贿赂条例》第 8 条)*	✗	✓	✓	见注 <sup>24</sup>	见注 <sup>24</sup>

\* 《防止贿赂条例》第 8 条适用于向公职人员提供利益者，而非公职人员本身。

<sup>22</sup> 根据《防止贿赂条例》第 10 条，订明人员如维持与其现在或过去的公职薪俸不相称的生活水准或控制与其现在或过去的公职薪俸不相称的资产而未能提供圆满解释，即属犯罪。

<sup>23</sup> 根据《释义及通则条例》(第 1 章)的定义，指在征询行政会议的意见后行事的行政长官。

<sup>24</sup> 《防止贿赂条例》第 8(2)条订明，任何人与任何公共机构进行任何事务往来时，无合法权限或合理辩解而“受雇”于该公共机构，即属犯罪。尽管行政会议成员 / 立法会议员和行政会议 / 立法会分别为《防止贿赂条例》中所指的公职人员和公共机构，但不能确定行政会议成员和立法会议员是否为《防止贿赂条例》第 8 条所指的“受雇”于行政会议和立法会。

3.17 《防止贿赂条例》第3条适用于政治委任官员的详情，载于下文有关“*政治委任官员*”的一节。

## 政治委任官员

3.18 政治委任官员须受《政治委任制度官员守则》<sup>25</sup>（以下简称“《守则》”）规管。政治委任官员的聘书和《服务条件说明书》构成聘用合约；根据有关合约，所有政治委任官员须遵守《守则》的规定。《守则》的若干条文亦已于《服务条件说明书》作详细阐述。

3.19 《守则》载列规管政治委任官员职务、职责、操守和行为的一般条文<sup>26</sup>。《守则》第一章订明，政治委任官员须时刻严守个人品格和操守的最高标准(第1.3(5)段)；以及政治委任官员须确保他们在公职和个人利益之间并无实际或潜在的冲突(第1.3(6)段)。第五章则载述防止政治委任官员有利益冲突的具体条文。

## 处理利益冲突

3.20 《守则》第五章第一部分订明政治委任官员的一般操守和处理利益冲突的规定。具体而言，《守则》规定政治委任官员：

- (a) 须避免令人怀疑他们不诚实、不公正或有利益冲突(第5.1段)；
- (b) 在执行职务和与市民及下属交往时，须恪守公平公正的原则(第5.2段)；
- (c) 须避免处理有实际利益冲突或潜在利益冲突的个案(第5.3段)；以及
- (d) 在执行公职时，如个人利益可能会影响，或被视为会影响他们的判断，均须向行政长官报告(第5.4段)。

3.21 这些规定基本上与适用于公务员的规定相同。根据公务员队伍的规则，公务员有责任避免利益冲突，并须向上司申报可能或可能被视为与本身公职产生冲突的利益；而上司则负责审视所申报的利益，并决定应采取的行动，包括不让有关公务员处理所涉事宜（见附录B第B.6-B.12段）。至于政治委任官员，则由行政长官负责判断其是否有利益冲突，如有，则决定应采取的适当行动。

3.22 举例来说，政治委任官员如持有其家族所控制公司的大量股份，而该公司会因其所作决定（例如批出标书）而获益，则该政治委任官员应依照《守则》的规定向行政长官申报利益，行政长官会决定应采取的适当行动，例如要求该政治委任官员不参与有关事宜，以及委派另一名政治委任官员负责处理。又譬如政治委任官员的子女

---

<sup>25</sup> 《政治委任制度官员守则》最初在二零零二年六月二十八日刊登宪报，当时称为《问责制主要官员守则》。二零零八年政治委任制度扩大至新增的副局长和政治助理职位，《政治委任制度官员守则》亦作出相应的修订。《守则》相关条文节录于附录A。

<sup>26</sup> 《守则》是概括的行为守则，涵盖规管政治委任官员执行与立法会及公务员有关的一般及特定职务和职责的基本原则、在遵守官方机密规定方面的责任、有关参与政治活动的指引、有关防止利益冲突的规定，以及其他杂项条文，包括有关交通安排、举报刑事罪行及官员涉及法律诉讼事宜的条文。

属某专业的从业员（例如律师），而该官员职责范围内的政策可能令有关专业整体受惠，则行政长官在接到该官员的申报后，或会认为这类利益由于其性质关系，不会影响该官员处理有关事宜的公正态度，因而决定无须采取行动。

### *投资和利益申报*

3.23 《守则》第五章第二部分，载列有关政治委任官员申报投资和利益的具体规定(第5.6段)，有关规定旨在查察政治委任官员的私人投资和利益，与其公职是否有利益冲突。《服务条件说明书》阐述了相关的申报规定，当中包含两个部分：

- (a) 机密部分，须予以保密。该部分载列投资和财务利益的具体资料，包括证券及衍生产品、外币投资交易、在任何公司持有的股份及任何其他直接或间接拥有的权益（包括董事、东主或合伙人身份），以及参与私人公司事务的详情。
- (b) 公开部分，可供公众查阅。该部分载列某些投资和权益的一般资料，包括土地和物业（包括自住物业）；在任何公司的董事、东主或合伙人身份；持有任何公司 1% 或以上的股份；以及政党背景。

3.24 在任何时候，行政长官如认为某政治委任官员的投资或利益，与其公职有（或可能有）利益冲突，可要求有关官员采取若干行动，包括放弃所有或部分投资或利益，或避免处理确实或有潜在利益冲突的个案(第5.7段)。

3.25 在申报和处理投资和利益方面，适用于政治委任官员的规定，与适用于公务员（特别是适用于公务员队伍中最高层的常任秘书长）的申报和处理投资规定实际上相同，惟政治委任官员另须在公开申报部分申报其政党背景，以及在保密申报部分申报其外币投资交易。有关政治委任官员、行政会议成员及行政长官（属自愿性质）申报投资和利益的主要规定，比对适用于公务员及立法会议员的规定，概述于表 3.3。

3.26 在实务上，属主要官员的政治委任官员以及行政长官办公室主任须按规定格式向行政长官申报投资和利益，并由行政长官办公室审视并保存申报资料。申报的公开部分会存放在各个主要官员的办事处（主要官员的申报）和行政长官办公室（行政长官办公室主任的申报），并会应要求公开让市民查阅。此外，有关的申报亦会提交立法会政制事务委员会，以纳入公共记录之内。

3.27 至于其他政治委任官员，即副局长和政治助理，则须向所隶属的主要官员申报投资和利益。申报资料会存放在有关各个主要官员的办事处，并由有关的主要官员以行政长官所转授的权力加以审视。申报的公开部分会存放在有关各个主要官员的办事处，并会应要求公开让市民查阅。

3.28 行政会议的申报利益制度适用于行政会议的官守议员及非官守议员（参阅下文有关“行政会议成员”的一节）。至于属主要官员并获委任为行政会议官守议员的政治委任官员，他们亦须遵守行政会议的申报利益制度。他们根据该制度作出的申报，须向行政会议秘书处提交。

## 接受利益

3.29 政治委任官员须遵守《防止贿赂条例》，规管等同于公务员。须特别指出的是，与公务员受该条例第3条规管的情况一样，政治委任官员未得行政长官许可而索取或接受任何利益，即属违法。因此，政治委任官员必须得到行政长官许可，才可索取或接受任何利益，否则属刑事罪行。

3.30 须留意的是，根据《防止贿赂条例》，任何官员如未经许可而由其本人或由他人代其为自己或为他人直接索取或接受利益，即属该条例第3条所指的索取或接受利益。因此，任何官员如在未获准许下，为其配偶或子女索取利益，又或官员的配偶或子女代该官员而为自己获得利益，该官员即属该条例第3条所订的刑事罪行<sup>27</sup>。

3.31 《防止贿赂条例》对“利益”作出宽泛的定义，涵盖任何礼物、任何贷款和“款待以外的任何服务或优待”。尽管在有关的法例定义中并无特别提及，旅程<sup>28</sup>作为服务可被视作是利益的一种。至于“款待”则明确订明不在“利益”涵盖范围之内，“款待”的定义为供应在当场享用的食物或饮品，以及任何与此项供应有关或同时提供的其他款待。扼要而言，款待的定义包括午餐和晚餐等类似宴请，以及任何附带的表演。

### 一般许可

3.32 《接受利益(行政长官许可)公告》(以下简称“《许可公告》”)适用于所有订明人员，包括公务员及政治委任官员。《许可公告》给予订明人员一般许可，在某些情况下索取或接受利益，这些情况主要概述<sup>29</sup>如下：

- (a) 与公务员一样，政治委任官员获给予一般许可，接受四种利益，即礼物、贷款、旅程及折扣，但须按不同类别的利益、提供利益者及 / 或场合而遵守不同条件及 / 或金额上限，包括以下各项：
  - (i) 向商人或公司索取及 / 或接受其所给予属上述四种利益的任何利益，惟有关利益必须是其他人也可按同等条件获得的。

---

<sup>27</sup> 《防止贿赂条例》第2(2)条订明：

- (a) 任何人，不论由其本人或由他人代其向他人或为他人的利益或以为他人设立信托的形式，直接或间接给予、付出或供给任何利益，或同意、承诺或答应给予、付出或供给任何利益，即属提供利益；
- (b) 任何人，不论由其本人或由他人代其为自己或为他人直接或间接需索、招引、问取或表示愿意收取任何利益，即属索取利益；及
- (c) 任何人，不论由其本人或由他人代其为自己或为他人直接或间接拿取、收取或获得任何利益，或同意拿取、收取或获得任何利益，即属接受利益。

<sup>28</sup> 《防止贿赂条例》并无定义或提及“旅程(passage)”一词，但《接受利益(行政长官许可)公告》(《许可公告》)则提及“旅费(passage)”及“机票费、船费或车费(air, sea or overland passage)”，作为“订明人员”获得一般许可，在指明情况下可以索取或接受的其中一种利益。一个旅程(passage)作为空中、海上或陆上旅程(air, sea or overland passage)，不仅包括以商用客机机票、邮轮旅程船票或客运旅程车票的形式提供，亦包括以私人飞机或游艇提供旅游接载的服务。为求清晰，本报告中采用“旅程”作为“passage”的中文对应用词(虽然《许可公告》中的中文对应用词是“旅费”)。

<sup>29</sup> 《许可公告》第2条(a)订明，“凡订明人员均获得行政长官的一般许可接受任何利益，但《许可公告》第3至7条规定不准接受的礼物、折扣、贷款或旅程不在此列。”《许可公告》第3至7条说明须征求一般许可才可索取或收受的礼物、折扣、贷款或旅程。



- (ii) 向私交友好或其他人索取及 / 或接受其所给予的贷款，惟金额以 3,000 元（私交友好）或 1,500 元（其他人）为限，并必须在 30 天内清还。
- (iii) 接受（但不得索取）私交友好或其他人在特别场合所给予的礼物，惟价值不得多于 3,000 元（私交友好）或 1,500 元（其他人）；如属其他场合，则不得多于 500 元（私交友好）或 250 元（其他人）。

这项一般许可不适用（即免用）于以下情况：

- (1) 提供利益者与有关政治委任官员（若提供利益者为上文第(i)项所指的商人或公司），或与该官员所任职的部门或机构（若提供利益者为上文第(ii)及(iii)项所指的私交友好或其他人），有公事往来；
  - (2) 提供利益者与有关政治委任官员在同一部门或机构任职，并且是该官员的下属；或
  - (3) 有关政治委任官员是以公职身分或因所任公职而获提供利益。
- (b) 与公务员一样，政治委任官员也获给予一般许可，向“亲属”索取或接受其所给予的上述四种利益（“亲属”一词定义为包括特定家庭成员及近亲）。

#### 以公职身分获赠的利益

3.33 与公务员的情况一样，政治委任官员或其配偶从任何人士、机构或政府（香港特别行政区政府除外）并与政治委任官员的公职身分有任何关系（即以公职身分）而获赠的利益（包括礼物）实际上会被视为属政府所有。不过，虽然这项原则在相关的公务员规则中明文规定，但并无在《守则》中订明。而政治委任官员接受这些利益，须遵从《守则》所载一般指引的规定处理（参阅下文有关“*额外指引*”的一节）。

3.34 如政治委任官员以公职身分获赠任何利益，而该名政治委任官员希望私人接受或保留有关利益，则必须根据《防止贿赂条例》第 3 条征求许可（一般许可或特别许可）。政治委任官员已获行政长官给予划一许可，私人接受或保留以公职身分获赠的某些类别利益：

- (a) 价值 400 元或以下的礼物；
- (b) 价值 1,000 元或以下，而刻上了该名政治委任官员的名字，或是该名政治委任官员以嘉宾或主礼嘉宾身分获赠的礼物；以及
- (c) 该名政治委任官员及其配偶获邀出席活动或欣赏表演，而其价值为每人 2,000 元或以下；这项许可不适用于政治助理。

行政长官办公室于二零零七年及二零零八年以电邮形式，通知政治委任官员上述的划一许可。政府当局并未向公众公布经已给予该划一许可。至于公务员，公务员事务局及个别政策局 / 部门通过发出通告或部门指引给予划一许可，准许公务员接受以公职

身分获得的某些利益<sup>30</sup>。这些通告及部门指令一般只限内部传阅（参阅附录B第B.28-B.29段）。

### 特别许可

3.35 政治委任官员如欲在上述获行政长官给予一般许可的情况之外接受任何利益，须征得行政长官的特别许可。行政长官办公室的常任秘书长已获转授权力，批核政治委任官员提出的有关申请。公务员如申请特别许可时，须考虑的因素载列于内部通告，但适用于政治委任官员的指引则未载于任何文件。在实务上，由于政治委任官员根据其《服务条件说明书》须顾及《政府规例》<sup>31</sup>，行政长官办公室的常任秘书长在行使其获转授的权力时，会参照适用于公务员的内部通告内所列出的因素。

3.36 根据《守则》，政治委任官员（或连同其配偶）如要接受外国政府或外间机构邀请，以公职身分进行赞助访问，亦须征得行政长官许可(第5.11-5.13段)。政治委任官员进行有关赞助访问是其公职的一部分。

### 额外指引

3.37 《守则》(第5.8段)提醒政治委任官员留意《防止贿赂条例》的法定管制，并申明政治委任官员在有需要时，应就可否接受和保留礼物、利益或其他好处，寻求行政长官给予指引。

3.38 《守则》第5.9段包含关于接受礼物、“款待(hospitality)”或免费服务的额外指引，该段订明：

*“按一般规定，政治委任官员如接受某些馈赠或款待，可能会使他们在判断中作出妥协，或会使别人合理地认为他们在判断中作出妥协，或承担不恰当的义务，他们便须避免接受有关馈赠或款待。虽然政治委任官员并不会被禁止接受款待或免费服务，但他们应在接受任何馈赠或款待前注意有关的法律条文及下列各点：*

- (a) 接受款待或免费服务会否引致与他们的公职有利益冲突，或使他们欠了馈赠者的人情；*
- (b) 接受款待或免费服务会否引致他们在执行职务方面产生尴尬；以及*
- (c) 接受款待或免费服务会否令他们或公职人员的声名受损。”*

### 礼物等的记录册

3.39 根据《守则》，政治委任官员须保存记录册，记录本身或配偶因其政治委任官

---

<sup>30</sup> 至于以公职身分获得的礼物，政府当局已给予公务员划一许可，接受包括价值不超过 50 元或该员实职薪金 0.1%的礼物，以金额较高者为准（以常任秘书长而言，这大约等于 200 元）；或价值不超过 400 元及刻上了该员的姓名，又或是该员以嘉宾或主礼嘉宾身分出席正式活动时获赠的物品。

<sup>31</sup> 《政府规例》是由行政长官或在其授权下（包括由其所授权人员）制定的一套规例，包括《公务员事务规例》，用以对有关处理政府事务作出规定。这套规例可由通告及通函加以增补，这些通告及通函所载指令，与规例具有同样适用范围和同等效力。

员公职身分的任何关系而从任何组织、个别人士或政府收受的礼物、利益、款项、赞助或物质上的好处(第5.14段)。有关记录册存放于有关官员所属办事处，可应要求让公众查阅。记录册记载政治委任官员或其配偶以公职身分获得的利益，但不包括他们在公职身分以外获得的利益。

### 接受款待

3.40 如上文所述，根据《防止贿赂条例》，款待（即午餐和晚餐等类似宴请，以及任何附带的表演）不属利益的一种。然而，一如公务员，政治委任官员接受款待，须遵守相关的行政规则和指引。

3.41 政治委任官员须遵守《守则》内有关接受款待的指引，情况与公务员类似。《守则》第5.10段订明：

*“倘若款待基于诸如过于花费；或政治委任官员与另一人的关系；或该名人士的品德等理由，可能造成下列情况：*

- (a) 导致政治委任官员在执行职务方面产生尴尬；或*
- (b) 令政治委任官员或公职人员的声名受损，*

*政治委任官员便不应接受有关人士的款待。”*

须留意的是，这些指引亦与上文所述的《守则》中第5.9段适用于接受招待和免费服务的指引类似，惟在接受款待的指引中，接受款待会否引致与政治委任官员的公职有利益冲突，或使他们欠了馈赠者的人情，并不在考虑之列。

3.42 此外，根据《守则》的一般规定(第1.4段)，政治委任官员须根据《守则》内订明的原则自行判断，应采取何种最有效的方法去维护最高标准。如有疑问，政治委任官员应征询行政长官的意见。

3.43 这些关于接受款待的指引与适用于公务员队伍的指引相若（见附录B第B.33-B.35段）。

### 利益和款待

3.44 利益与款待必须予以清楚区别。由于政治委任官员受《防止贿赂条例》第3条规管，他们若要索取或接受任何利益，必须征求许可；未经许可而索取或接受任何利益，属刑事罪行。另一方面，根据《防止贿赂条例》，款待（即午餐和晚餐等）并不视为利益，因此索取或接受款待并不受《防止贿赂条例》规管，但须遵守相关的行政规则和指引。

3.45 须留意的是，《守则》第五章除了提述“礼物”(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)、“免费服务”(第5.9段)、“其他好处”(第5.8、5.14段)、“款项”(第5.14段)、“赞助”(第5.14段)、“金钱赞助”(第5.14段)、“赞助访问”(第5.11至5.13段、第5.14段)和“物质上的好处”(第5.14段)（括号

内为《守则》中的对应段落)。这些项目当中是否有任何项目属《防止贿赂条例》所指的利益,或构成款待(不属于《防止贿赂条例》所指的利益),取决于客观事实。视乎情况,举例来说,包含表演节目门票、私人飞机或游艇或商用客机的旅程,或酒店房间住宿等的招待,可属于利益的范畴;但晚宴上的娱宾表演、鸡尾酒会,则可视为款待。

### 外间工作

3.46 政治委任官员须专心致志执行职务(《守则》第1.3(1)段),而不应从事任何外间工作。根据《守则》(第5.5段),除非获得行政长官书面同意,否则政治委任官员不可作为主管、代理、董事、雇员或以其他身分,直接或间接参与任何其他行业、商业、职业、商行、公司(私营或公营)、商会或其他类似组织、公共机构或私营专业服务机构的工作;或涉及上述有关职务。

3.47 《守则》(上述同一段落)说明,如果政治委任官员是以公职身分或因其家族产业的关系而获委任为有关董事会的董事,则行政长官很可能会给予书面同意。政治委任官员亦可保留或接受非牟利机构或慈善团体的名誉职衔。在这情况下,政治委任官员须确保他在这些机构或团体的利益与其公职不会有实际或表面上的利益冲突,以及他在这些机构或团体的利益不会令政府、行政长官或其他政治委任官员感到尴尬。

### 离职后工作

3.48 《守则》第五章防止利益冲突的最后部分包含有关政治委任官员离职后工作的规限<sup>32</sup>。用以聘用政治委任官员的《服务条件说明书》载述有关规限,并加以说明。这些规限自二零零二年起因应政治委任制度的推行而设立。政治委任官员在离职后为期一年的管制期内,须受以下与从事工作或担任职位有关的规定所规管:

(a) 政治委任官员不得:

(i) 在任何牵涉或针对政府的索偿、诉讼、索求、法律程序、交易,或谈判中代表任何人;或

(ii) 参与任何与政府有关的事宜的游说活动。

(b) 政治委任官员如欲展开任何工作,在任何商业或专业机构出任董事或合伙人,或独资或与他人合资经营任何业务或专业服务(以下简称“离职后工作”),必须事先征询前任行政长官及政治委任官员离职后工作谘询委员会(以下简称“谘询委员会”)的意见。

3.49 根据谘询委员会在行政长官办公室网页公布的《政治委任官员离职后工作须

---

<sup>32</sup> 《守则》第三章处理有关官方机密与保密事宜,其中条文提醒政治委任官员注意,在他们离职时须交出所拥有的政府文件(第3.4段)及不可披露所有在《官方机密条例》(第521章)下列为不得公开的机密资料(第3.5段),有关条例的条文在政治委任官员离职后仍适用(第3.6段)。

知》<sup>33</sup>（以下简称“《须知》”）（二零零八年四月），上述的限制是为了：

“确保前任官员在离职后一年内(.....)，不会在任何商业或专业机构出任董事、合伙人、或担任职位，又或独资或与他人合资经营任何业务或专业服务(.....)，以导致或可能会构成利益冲突、影响或有损政府的工作、引起公众负面观感；又或者令准雇主或其业务在不公平情况下，较竞争对手享有优势。然而，有关方面并无意不合理地限制前任官员离职后从事工作或担任职位的权利。”

3.50 基本上，谘询委员会在考虑前任政治委任官员的征询意见要求时，会以上述事项作为原则及准则。根据《须知》，谘询委员会提供意见时会考虑多项因素，包括：

- (a) 拟从事的工作或担任的职位及任何相关的连系有否或会否影响或妨碍政府履行职能；
- (b) 拟从事的工作会否令公众有理由认为，在前任官员在任期间及离职后一年内，政府在履行职能方面可能已经或可能会受到影响或妨碍；
- (c) 拟从事的工作是否很可能令公众有理由产生负面观感；
- (d) 拟从事的工作会否令准雇主在不公平情况下，利用前任政治委任官员在位期间透过其职权所获得的资料，较竞争对手享有优势；以及
- (e) 政治委任官员在从事工作及利用其技术才能和经验方面的权利会否受到不合理的限制。

3.51 《须知》进一步说明，谘询委员会也会考虑前任政治委任官员拟从事工作的性质和目的；如有需要，亦会考虑其拟担任职位的具体职务，以及其任职政府期间的具体职务和公事往来。谘询委员会也可考虑有关官员在任时间的长短及所任职级。

3.52 谘询委员会就个别个案的意见连同理由，会以书面形式向有关的前任政治委任官员传达，而当有关前任政治委任官员决定从事拟议的工作，谘询委员会便会以新闻稿形式，以及透过行政长官办公室网页公布就该个案所提供的意见<sup>34</sup>。然而，谘询委员会的意见对有关的前任政治委任官员并无法律约束力。政府当局认为，公众的监察和谴责会起有力的阻吓作用。

## 惩处

3.53 对于违反《守则》的政治委任官员，政府当局并无明文陈述惩处方式。但在现行任命政治委任官员的制度下，对于主要官员，行政长官可向中央人民政府建议把违反《守则》的官员免除职务。而对于其他政治委任官员，由于他们是行政长官所委任，行政长官可对他们作出惩处，例如革职或停职。

<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 由于《守则》被纳入政治委任官员的聘用合约内<sup>35</sup>，政府也可把政治委任官员违反《守则》的行为视作违约，向他们采取法律行动。

3.55 此外，政治委任官员亦可根据成文法（例如《防止贿赂条例》）或普通法（例如公职人员行为失当罪）而受到刑事惩处。

## 行政长官

3.56 在现行防止及处理利益冲突的规管框架下，行政长官处于独特位置。作为香港特区及政府行政机关首长，他负责行使权力，就政治委任官员及行政会议成员申报利益和投资，以及利益冲突等事宜作出决定；根据《防止贿赂条例》的法定机制，就政治委任官员（属订明人员）索取及接受利益个案给予许可；以及就接受利益、款待及招待是否恰当，向政治委任官员提供一般指引。

3.57 回归前，总督一职并不受《防止贿赂条例》下适用于公职人员（包括订明人员）的条文所约束或任何公务员指引规管；回归后，行政长官一职的情况亦相同。

3.58 把行政长官一职纳入《防止贿赂条例》适用范围的问题最初于一九九九年提出。二零零五年，政府当局建议把《防止贿赂条例》某些条文的适用范围扩展至包括行政长官一职。当局最终于二零零八年修订《防止贿赂条例》，使第 4、5 及 10 条适用于行政长官一职。这是当局经过考虑后作出的决定，立法会广泛辩论后予以接受，但立法会内对于不把第 3 及 8 条适用于行政长官一职一事有不同意见。

### 《政治委任制度官员守则》

3.59 行政长官在二零零五年六月就任后，选择自愿遵守《守则》的原则和精神，惟以有关条文适用的情况为限。如有关条文涉及寻求上级当局（例如行政长官本人）批准的规定因而行政长官无法遵守，则改为由行政长官自行作出决定。具体来说，对于《守则》第五章有关“防止利益冲突”的规定如下：

- (a) 《守则》第5.8段有关接受利益的条文（该条提醒政治委任官员留意《防止贿赂条例》的规定，以及在有需要时要求行政长官给予指引）不会适用，因为《防止贿赂条例》第 3 条并不适用于行政长官。对于有关事宜，行政长官会自行作出决定。然而，行政长官会遵守《守则》第5.9段，该段就接受礼物、招待或免费服务订定额外指引。
- (b) 行政长官亦遵守《守则》第5.4段的原则，即行政长官在执行公职时，如其个人利益可能会影响，或被视为会影响其判断，行政长官会自行处理有关情况并作出决定。
- (c) 关于定期申报投资和利益，行政长官遵守行政会议申报利益制度的规定，而不会遵守《守则》的规定(第5.6段)。

<sup>35</sup> 政治委任官员的聘用条件说明书(第 3.2 条)订明，《守则》须视作说明书的一部分。两者之间如有抵触，应以说明书为准。

- (d) 行政长官另行保存一份名册，记录所收到的礼物。该名册有别于政治委任官员根据《守则》规定(第5.14段)须就所接受的礼物、利益等保存的记录册。
- (e) 至于《守则》中规定官员须向行政长官报告或寻求批准的其他条文（例如有关赞助访问的第5.11至5.13段），行政长官须自行处理有关事宜并作出决定。

### *投资和利益申报*

#### 行政长官根据《基本法》第47条作出申报

3.60 《基本法》第47条订明，行政长官必须廉洁奉公、尽忠职守。而在就任时，应向香港特区终审法院首席法官申报财产，记录在案。有关申报属机密性质。《基本法》并无具体界定何谓“财产”。在实务上，行政长官就任（包括连任）时作出有关申报。

#### 行政长官根据行政会议的申报利益制度作出申报

3.61 行政长官是行政会议的主席。他遵守适用于行政会议成员的利益申报制度中，有关定期申报利益的规定（包括在变更时作出通知）。有关规定已纳入行政长官的委任条款及条件中，对行政长官有法律约束力。另外，他亦选择自愿遵守，就提交行政会议讨论的个别事项，逐项申报相关利益的制度。行政会议成员于一九九七年讨论有关申报制度（包括定期和逐项申报）时，他们曾建议行政长官应遵从行政会议的制度申报利益（详情参阅下文有关“行政会议成员”的一节）。

3.62 因此，行政长官每年会就须登记的利益作出申报，供公众查阅，并每年就财务利益作出保密申报，由行政会议秘书保存。如行政会议成员一样，倘若所申报的利益有变更，行政长官亦会按照制度所要求，作出通知。此外，行政长官会按照行政会议的利益申报制度，就行政会议将讨论的具体事项申报利益（如有）。在该制度下，须退席的利益（一般须避席）有别于须申报的利益（一般须作出申报但无须避席）和须让人知悉的利益（例如理事会成员身分，尽管该身分严格来说不属须申报的利益）：

- (a) 向行政会议提交讨论事项的有关政策局（可查阅公开申报部份）或部门和行政会议秘书（可查阅公开和保密申报部份）会审慎检视行政长官和任何行政会议成员会否在有关事项中有利益（有关方面可参阅行政会议成员的利益申报和其所得悉的任何资料）。
- (b) 如所得资料显示行政长官在有关事项中可能有须退席或须申报的利益，行政会议秘书会在有关的行政会议召开前，提请行政长官留意该利益，并由行政长官考虑是否须在会议上申报及如何处理有关事项的讨论。

#### 按照《政治委任制度官员守则》申报投资和利益

3.63 如上文所述，行政长官虽然自愿遵守《守则》，但在申报投资和利益方面，则按照行政会议的申报规定。然而，行政会议的投资和利益申报制度与政治委任官员的申报规定在内容方面几乎完全相同。在政治委任官员制度下须申报的利益，大部分在行政会议的制度下亦同样须予申报，唯一例外的是政治委任官员须就非受薪董事身分

作出申报，而行政会议成员则无须就这些利益作出申报（参阅表 3.3）。

### 接受利益

3.64 如上文所述，行政长官不受《防止贿赂条例》第 3 条有关索取或接受利益的规定所规管。因此，《守则》第 5.8 段（该条文提醒政治委任官员留意《防止贿赂条例》中有关接受利益的条文，并要求政治委任官员向行政长官寻求指引）并不适用于行政长官，但行政长官自愿遵守《守则》第 5.9 段有关接受礼物、招待或免费服务的指引。《守则》中有关赞助访问的规定（第 5.11 至 5.13 段）亦不适用于行政长官，因为这些规定订明政治委任官员须就接受邀请进行任何赞助访问，征求行政长官许可。对于涉及行政长官本身接受利益及接受邀请进行赞助访问的事宜，行政长官须自行作出决定。

### 行政长官在接受利益方面采纳的规则

3.65 行政长官在考虑接受利益方面，采用了以下规则：

- (a) 以公职身分获赠的礼物：行政长官办公室就处理行政长官或其配偶与其行政长官的公职身分有任何关系（即其公职身分）而获任何人士、机构或政府（香港特别行政区政府除外）送赠的任何礼物的安排，采用一套一般指引<sup>36</sup>。如行政长官决定保留某些物品自用，他须支付款项，数额相当于政府物流服务署评估的转售价值。对于行政长官未有保留自用的礼物，会由行政长官办公室按照内部程序处理，例如在政府物业内展示、捐赠予公益金或用作抽奖礼物在内部活动中送出。这些指引并不适用于行政长官以私人身分获赠的礼物。
- (b) 乘坐私人交通工具的旅程：行政长官自二零零七年七月起采纳内部规则，规管其在私人休假时接受朋友邀请，乘坐私人飞机或游艇旅游事宜<sup>37</sup>。根据这项规则，在不涉及利益冲突的情况下，行政长官可考虑接受朋友邀请，惟须向朋友支付相等于他就同一行程乘坐市场上商用交通工具所需票价的款项，以显示其并无因接受邀请而节省旅费。这项只适用于行政长官私人活动的规则在二零一一年四月首次应用。行政长官办公室并没有就是项规则或其应用情况作正式记录。

3.66 除以上所述外，行政长官并无就考虑接受利益订定其他规则或指引。

### 行政长官获赠礼物名册

3.67 行政长官办公室自一九九七年起设立名册，记录行政长官以公职身分获赠的礼物。最近一次修订有关编制礼物名册的安排是在二零零七年七月<sup>38</sup>。根据有关安排，

<sup>36</sup> 二零零七年七月三日发出的行政长官办公室内部通告第 2/2007 号“有关处理行政长官获赠公务礼物安排的一般指引”。

<sup>37</sup> 参阅独立检讨委员会与行政长官办公室于二零一二年三月的函件往来（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发出的行政长官办公室内部通告第 2/2007 号“有关处理行政长官获赠公务礼物安排的一般指引”。



行政长官或其配偶因其行政长官身分的关系获赠所有估值高于 400 元的礼物，均须载于名册。名册按月更新，并上载行政长官办公室网页<sup>39</sup>，供公众查阅。

3.68 行政长官以公职人员以外的身分获赠的礼物不会载于名册。名册亦不涵盖行政长官或其配偶以公职身分或其他身分获得的其他类别利益（即礼物以外的利益，如旅程）。

### 离职后工作

3.69 规管前任行政长官离职后工作的机制是根据“行政长官报酬及离职后安排独立委员会”的建议于二零零五年六月设立<sup>40</sup>。有关规定载于由行政长官签署并经盖章的协议书（现任行政长官在二零零五年补选中当选后签纳上述协议书）。

3.70 该协议书订明，行政长官在卸任后为防止可能产生利益冲突而须遵守的基本原则包括以下各项：

- “(a) 行政长官在卸任后，不得以不当方式利用其先前所担任的公职，或作出令政府尴尬或使政府声名受损的行为。
- (b) 行政长官在卸任后，不得明知而利用其在履行公务和职责的过程中所得的资料，或从有关资料中获得利益，而有关资料未有向一般公众公开。
- (c) 行政长官在卸任后，在寻求就业、商业或专业活动方面的机会时，不得利用其先前担任的公职获得不公平的优势，于在任期间，亦不得容许因为这方面的机会而造成可能出现利益冲突的情况。”

3.71 协议书禁止行政长官在离职后不当地使用其前任公职人员的身分及未经公开的资料。并对他在离任后为期三年的管制期内就业作出以下的规管：

- (a) 在第一年内，前任行政长官不得展开任何工作（全职或兼职）、在任何商业机构出任董事或合伙人或开展任何业务或专业服务。
- (b) 在第二及第三年内，前任行政长官在香港或以外地方展开工作或从事商业或专业活动之前，必须先征询谘询委员会<sup>41</sup>的意见；而且在任何情况下都不得：
  - (i) 加入某公司工作或成为董事，如该公司的业务范围涉及土地或物业发展计划，或该公司在其任内曾获发经行政会议批准的专营权或牌照；
  - (ii) 在任何牵涉或针对政府的索偿、诉讼、索求、法律程序、交易或谈判中代表任何人；

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

<sup>40</sup> 见行政长官报酬及离职后安排独立委员会二零零五年六月的报告，其中就行政长官报酬，前任行政长官参予政治及商业 / 专业活动及向前任行政长官提供的服务，提出多项建议。

<sup>41</sup> 亦即第3.48(b)段提及关于政治委任官员离职后工作规管时所指的“前任行政长官及政治委任官员离职后工作谘询委员会”。

- (iii) 参与任何与政府有关的事宜的游说活动；
- (iv) 加入某公司工作或成为董事，如该公司正涉及与政府的诉讼；以及
- (v) 亲身参与政府土地、物业、计划、合约或专营权的竞投。

(c) 在三年的规管期内，前任行政长官可在无须征求谘询委员会意见的情况下，接受中央政府或香港特区政府的委任，或慈善、学术或其他非牟利机构的委任，或非商业性组织的委任，但须就接受任何这些工作，通知当时的政府。

3.72 上述规管限制（包括向谘询委员会征求意见的责任）载于一份经盖章的协议书，有关限制对前任行政长官具法律约束力。但一如政治委任官员的情况，谘询委员会的意见对前任行政长官并无法律约束力。

3.73 谘询委员会并无公布其向前任行政长官提供意见时所采用的准则。然而，该协议书订明，谘询委员会决定其意见时须依循两项概括原则，即防止利益冲突，以及避免公众负面观感。协议书阐明该两项原则如下：

- “(a) 在合理范围内尽量确保[在卸任后的第二及第三年]，[该前任行政长官]或其从事拟议的工作或担任拟议的董事、合伙人身分或经营拟议的商业或专业服务的过程中可能联系的人，不会对政府履行职能造成影响或妨碍，或以任何形式加以左右；以及
- (b) 避免或尽量减少令人有理由相信或认为在[该前任行政长官]在任期间，或在[其卸任后第二及第三年内]，政府在履行职能方面可能已经或可能会因为[该前任行政长官]从事拟议的工作或担任拟议的董事、合伙人身分或经营拟议的商业或专业服务而受到影响或妨碍，或以任何形式受到左右。”

3.74 协议书订明，谘询委员会向前任行政长官提供意见时，不论该意见是否同意该前任行政长官担任有关工作或职位，亦须说明理由。协议书亦订明，谘询委员会提供的意见须予保密，惟倘若前任行政长官担任有关工作或职位，则须尽快公布。倘该前任行政长官听取谘询委员会意见后决定放弃原来计划，则无须公布有关意见。

## 惩处

3.75 根据现行政制框架，适用于行政长官的惩处有《基本法》第 73(9)规定，在行政长官严重违法或渎职的情况下，立法会对行政长官进行弹劾的程序。

3.76 行政长官受《防止贿赂条例》第 4 条（贿赂）、第 5 条（为合约事务上给予协助而作的贿赂）和第 10 条（管有来历不明财产）规管，这些条文订定刑事罪行。

3.77 对离职后工作作出的限制载于一份由行政长官签署并经盖章的协议书，因此对行政长官具法律约束力。如前任行政长官违反任何有关规定，政府可采取法律行动。然而，如上文所述，谘询委员会的意见对前任行政长官并无法律约束力。

## 行政会议成员

### 行政会议成员的利益申报制度

3.78 行政会议采用一套申报利益制度，以确保行政会议成员向行政长官提供意见时公正无私，不偏不倚。这套制度适用于所有行政会议成员，包括非官守议员和官守议员（官守议员是政治委任官员中的主要官员）。行政会议成员的现有利益申报制度载于一份并无对外公布的内部指引<sup>42</sup>。不过，政府当局曾在不同场合以公开文件的形式向立法会介绍这套制度的大致内容<sup>43</sup>。行政会议成员、政治委任官员、公务员以及立法会议员的主要申报规定的比较，载于表 3.3。

3.79 行政会议申报利益制度主要包括两个部分：

- (a) 定期申报 — 每年申报须登记的利益（可供公众查阅）及在特定范畴内的财务利益（须予保密）；假如所申报的利益在每年申报的相隔期间有变更，亦须作出通知。
- (b) 逐项申报 — 就行政会议会讨论的事项申报具体须退席的利益（一般须要求有关行政会议成员避席的直接和重大利益）、须申报的利益（一般无须避席）或须让人知悉的利益（不属须申报的利益但须声明）。

有关上述申报制度的较详尽资料载于以下分节。

#### 定期申报 — 公开部分

3.80 每名行政会议成员在最初接受委任及其后每年，均须填写《行政会议成员每年须登记的利益》（以下简称“登记册”），申报其私人的“须登记利益”。所有行政会议非官守议员及官守议员（他们为政治委任官员）的登记册，均会上载至行政会议网页，供公众查阅<sup>44</sup>。申报的各项利益如有变更，须在 14 天内通知行政会议秘书。

3.81 “须登记的利益”包括：

- (a) 公共或私营公司的受薪董事职位；
- (b) 受薪工作、职位、行业、专业等；
- (c) 如以上(a)或(b)项的利益包括行政会议成员所提供的个人服务，而这些个人服务是因其行政会议成员身分而引致，或与这个身分有任何形式的关系，则须说明服务对象的姓名或名称；
- (d) 行政会议成员在本港或本港以外地区拥有的土地和物业，包括以行政会议成员的配偶、子女或其他人士或公司名义持有，但实际上由有关行政会议成员

<sup>42</sup> 行政会议秘书处二零一零年七月发出的内部文件《行政会议成员申报利益指引》。

<sup>43</sup> 最近一份是政府当局二零一零年十一月十五日向立法会政制事务委员会提供题为“行政会议成员的利益申报制度”的文件。

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

拥有的土地和物业；或虽非由有关行政会议成员拥有，但有关行政会议成员在其有实际利益的土地和物业；

- (e) 如行政会议成员本人，或连同其配偶或子女，或代表其配偶或子女持有公司或团体的实益股份，而这些股份的面值超过有关公司或团体已发行股本的1%，则须说明公司或团体的名称；以及
- (f) 理事会、委员会或其他机构的成员身分。

### 定期申报 — 保密部分

3.82 每位行政会议成员在最初接受委任及其后每年，均须以保密形式向行政长官申报更详细的“财务利益”，包括其本人或连同配偶或子女或其他近亲所持有的公司股份（不论持股数量）以及期货或期权合约。此外，行政会议成员所申报的利益如有变更，又或进行涉及港币而总金额超过 20 万元的货币交易，须在两个交易日内通知行政会议秘书。

### 就行政会议个别讨论事项作逐项申报

3.83 行政会议成员有个人责任检视本身在行政会议的任何讨论事项中是否有利益，并在行政会议讨论有关事项前作出申报。行政长官会根据行政会议成员所申报的利益，评估他们在行政会议审议的事项中是否有潜在或实际利益冲突，然后决定他们应参与该事项的讨论，还是应避席：

- (a) 向行政会议提交讨论事项的有关政策局或部门（可查阅公开申报部份）和行政会议秘书（可查阅公开和保密申报部份）会审慎检视任何行政会议成员是否在有关事项中有利益（有关方面可参阅行政会议成员的利益申报和其所得悉的任何资料）。
- (b) 如所得资料显示任何行政会议成员在有关事项中可能有“须退席的利益”，行政会议秘书会在有关的行政会议召开前征求行政长官决定，应否请有关行政会议成员避席行政会议就该事项的讨论并且不向他发出行政会议备忘录。如行政长官决定有关行政会议成员应避席该事项的讨论并且不获发给行政会议备忘录，行政会议秘书会在有关的行政会议召开前向有关行政会议成员转达行政长官的决定，并且不会向他发出行政会议备忘录。在有关的行政会议上，有关行政会议成员应在申报其须退席的利益后避席该事项的讨论。
- (c) 如所得资料显示任何行政会议成员在有关事项中可能有“须申报的利益”，行政会议秘书会在有关的行政会议召开前提请有关行政会议成员留意该项利益，并请他考虑在会议上作出申报。

3.84 行政会议成员亦可同时为一些理事会和委员会的成员（例如大学教育资助委员会、大学校董会，或其他法定和非法定谘询委员会、委员会和审裁处的成员）。严格来说，这些身分并不属于须申报的利益，但行政会议成员如有这些身分，一般会作出声明以让人知悉（“须让人知悉的利益”）。

## 就接受赞助和礼物作出申报

3.85 除定期就须登记的利益和机密利益作出申报及就行政会议的讨论事项作出逐项申报相关利益外，行政会议成员本人或其配偶接受因行政会议成员身分而获得的任何财政赞助、海外访问赞助或价值 2,000 元或以上的礼物，须填写“接受赞助及礼物申报表”。有关申报会上载至行政会议网页，供公众查阅<sup>45</sup>。

### *行政会议成员接受利益和款待*

3.86 行政会议的非官守议员是政府的兼职顾问。他们是立法会议员或社会人士，可能来自多个不同界别或专业，并不受《防止贿赂条例》第 3 条有关接受利益的条文规管，亦不受有关接受利益和款待而适用于政治委任官员的规则或指引所规管。根据《防止贿赂条例》，他们属公职人员（与立法会议员、区议会议员及政府的其他管理局和委员会成员一样）。身为公职人员，他们受《防止贿赂条例》多项条文所规管，包括第 4 条(贿赂)及第 5 条（为合约事务上给予协助而作的贿赂）。

3.87 唯一关乎接受利益而适用于行政会议成员的规定，是上文所述行政会议申报利益制度中的一项规定，即行政会议成员须就接受因行政会议成员身分而获得的任何财政赞助、海外访问赞助或价值 2,000 元或以上的礼物作出申报。有关申报会供公众查阅。

### *惩处*

3.88 行政会议成员由行政长官任免。如违反行政会议的利益申报制度，行政长官会决定以何种适当方式作出惩处，包括发出警告、谴责或免职。不过，目前并无明文订定这些惩处。

---

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

表 3.3 投资 / 利益申报规定的比较

定期申报 投资/利益	公开申报 (供公众查 阅)	公务员 <sup>46</sup>	政治委任官员	行政长官	行政会议成员	立法会议员
		<ul style="list-style-type: none"> <li>持有任何公司的 1% 或以上股份(须说明持有股份的百分比)</li> <li>在任何公司的受薪及非受薪董事、东主或合伙人身份</li> <li>地产及房产(包括自住宅业)</li> </ul> (以上项目只须大概说明, 无须提供具体详情。)	适用于公务员的申报项目, 另加: <ul style="list-style-type: none"> <li>政党背景</li> </ul>	行政长官以行政会议主席身分, 遵守行政会议的申报利益制度 <sup>47</sup> 。	适用于公务员的申报项目, 另加: <ul style="list-style-type: none"> <li>受薪职位、工作、行业或专业</li> <li>与行政会议成员身分有关而向客户提供的个人服务</li> <li>机构 / 理事会 / 委员会(例如商会)的成员身分</li> </ul> 惟不包括: <ul style="list-style-type: none"> <li>无须申报持有股份的百分比</li> <li>就董事身分 / 东主 / 合伙人而言, 只在受薪的情况下才须申报。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>持有任何公司的 1% 或以上股份(无须申报持有股份数量)</li> <li>受薪董事身分</li> <li>受薪工作、职业等</li> <li>土地及物业, 惟通常居住寓所除外。</li> <li>因立法会议员身分关系而获得的选举捐赠、财政赞助、访问赞助、款项, 或其他实质好处。</li> </ul>
保密申报 (不供公众 查阅)	(1) 投资 <sup>48</sup> 包括: <ul style="list-style-type: none"> <li>在任何公司持有的股份(不论数量多少)或直接或间接拥有的利益</li> <li>在任何公司的受薪及非受薪董事、东主或合伙人身份</li> <li>地产及房产</li> <li>参与私人公司事务的详情(如有)</li> </ul> (以上各项均须提供具体详情。) (2) 配偶的职业, 包括工作类别 / 范畴及雇主名称。	适用于公务员的申报项目, 另加: <ul style="list-style-type: none"> <li>期货及期权合约</li> <li>价值 20 万元或以上的货币交易</li> </ul> 惟不包括: <ul style="list-style-type: none"> <li>就持有的上市公司股份而言, 只在有关公司是在本地注册成立或在本地登记为海外公司, 而其股票可在香港交易及结算所有有限公司或海外的股票交易所进行买卖的情况下, 才须作出申报。</li> <li>“全权信托”<sup>49</sup></li> <li>在任何公司的受薪和非受薪董事、东主或合伙人身分(受薪的情况包括在上述的公开申报内)</li> <li>配偶的职业、工作类别 / 范畴及雇主名称</li> </ul>	同上	适用于公务员的申报项目, 另加: <ul style="list-style-type: none"> <li>期货及期权合约</li> <li>价值 20 万元或以上的货币交易</li> </ul>	不适用 (立法会议员登记的所有利益均会公开让公众查阅)	

<sup>46</sup> 此处所述是适用于公务员队伍中最高层职位(第 I 层)的规定, 这些职位包括所有政策局和行政长官办公室的常任秘书长及若干部门首长职位。公务员亦可能须遵守此处没有列出但由个别政策局 / 部门订明的额外规定。

<sup>47</sup> 按照行政会议申报利益制度定期申报投资和利益的规定已列明于行政长官的委任条款及条件, 对行政长官具有合同上的约束力。

<sup>48</sup> 在《公务员事务条例》中界定为包括证券、期货及期权, 以及由其他人士代为持有属于有关公务员的证券、期货及期权, 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。

<sup>49</sup> 由第三者管理并全权决定如何投放的投资。

逐项申报特定利益		<p>公务员<sup>46</sup>须向上司申报一切可能或可见会与本身公职产生冲突的利益。</p>	<p>政治委任官员若得知有任何事实，可能令人合理地认为会导致该官员的利益，或其配偶或受供养子女，或关连人士的利益与该官员的公职在形式或实质上、直接或间接地有利益冲突或抵触，或可能有利益冲突或抵触，则该官员须把有关事实通知行政长官。</p>	<p>行政长官以行政会议主席身分，自愿遵守行政会议的利益申报制度。</p>	<p>行政会议成员须就行政会议的讨论事项申报任何与该事项有关的须退席利益、须申报利益或须让人知悉的利益。</p>	<p>立法会议员立法会议员不得就其有直接或间接金钱利益的事宜动议任何议案或修正案，或就该等事宜发言，除非该议员披露有关利益的性质。</p>
礼物、利益等的记录册		<p>公务员以私人或公职身分接受利益，须按照《接受利益(行政长官许可)公告》及相关政府规例，申请许可。这些利益会记录在案，但不会供公众查阅。</p>	<p>政治委任官员以私人或公职身分接受利益，须按照《接受利益(行政长官许可)公告》及《政治委任制度官员守则》的规定，申请许可；他们并须保存一份记录册，记录其本人或其配偶因其公职身分关系而获得的礼物、利益、款项、赞助或物质上的好处，供公众查阅。</p>	<p>行政长官保存一份名册，记录其本人或其配偶因其公职关系而获赠价值超过 400 元的礼物，供公众查阅。</p>	<p>行政会议成员须申报其本人或其配偶因其行政会议成员身分而获得价值 2,000 元或以上的任何财政赞助、海外访问赞助或礼物，供公众查阅。</p>	<p>已包括在上述的登记及申报规定内，登记及申报内容供公众查阅。</p>