

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¹⁰最先於二零零二年七月一日推行¹¹，用以就個別官員出任指定主要官員職位¹²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¹³。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¹⁴）；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¹⁵）。

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）。

¹⁰ 前稱“主要官員問責制”。

¹¹ 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。

¹² 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。

¹³ 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。

¹⁴ 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。

¹⁵ 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¹⁶。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

¹⁶ 《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 ¹⁷	—
	《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)¹⁸ 及 *冼錦華 訴 香港特別行政區*(2005)¹⁹ 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：

¹⁷ 《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。

¹⁸ 5 HKCFAR 381

¹⁹ 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*²⁰ 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)²¹，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：

²⁰ 終院刑事上訴 2011 年第 3 號(二零一二年四月二日)

²¹ 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)²²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²³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 ²⁴	見註 ²⁴

*《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。

²² 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。

²³ 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。

²⁴ 《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》²⁵（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²⁶。《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

²⁵ 《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**。

²⁶ 《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²⁷。

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²⁸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²⁹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。

²⁷ 《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。

²⁸ 《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”)。

²⁹ 《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³⁰。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》³¹，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

³⁰ 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。

³¹ 《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³²。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

³² 《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》³³（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³⁴。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。

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

³⁴ <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³⁵，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)。

³⁵ 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³⁶。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³⁷。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³⁸。根據有關安排，

³⁶ 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”。

³⁷ 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>）。

³⁸ 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³⁹，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⁴⁰。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⁴¹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；

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

⁴⁰ 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。

⁴¹ 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⁴²。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⁴³。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⁴⁴。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

⁴² 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》。

⁴³ 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。

⁴⁴ <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⁴⁵。

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。

⁴⁵ <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	公務員 ⁴⁶	政治委任官員	行政長官	行政會議成員	立法會議員
公開申報 (供公眾查閱)	<ul style="list-style-type: none"> 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。)	適用於公務員的申報項目,另加: <ul style="list-style-type: none"> 政黨背景 	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 ⁴⁷ 。	適用於公務員的申報項目,另加: <ul style="list-style-type: none"> 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: <ul style="list-style-type: none"> 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。 	<ul style="list-style-type: none"> 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)	(1) 投資 ⁴⁸ 包括: <ul style="list-style-type: none"> 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。) (2) 配偶的職業,包括工作類別/範疇及僱主名稱。	適用於公務員的申報項目,另加: <ul style="list-style-type: none"> 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: <ul style="list-style-type: none"> 期貨及期權合約 價值 20 萬元或以上的貨幣交易 惟不包括: <ul style="list-style-type: none"> 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所有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”⁴⁹ 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)

⁴⁶ 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。

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 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。

⁴⁹ 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 ⁴⁶ 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。