

行政摘要

引言

香港一直对作为享誉国际的廉洁社会引以为傲。廉洁的清誉得来不易，要捍卫廉洁之名，全香港不论政府或市民，都必须时刻保持警觉。政府保持廉洁是香港社会的核心价值，公众对身居高位的公职人员，操守要求尤其严格，极期望他们遵守最高尚的操守准则。市民亦非常重视政府维持廉洁奉公的文化。

2. 鉴于行政长官的若干行为引起公众争议，防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会（以下简称“独立检讨委员会”）遂告成立，负责检讨现行适用于行政长官、行政会议成员及政治委任官员，用以防止和处理潜在利益冲突的规管制度。本报告书载述独立检讨委员会的意见及建议。

3. 独立检讨委员会检讨了现行防止和处理潜在利益冲突的制度，包括申报利益和投资、接受利益和款待¹，以及离职后从事外间工作的安排（第三章）。在检讨过程中，独立检讨委员会充分参考现行适用于公务员的制度，该制度是一套良好的制度，并在社会上获广泛认同作为优良典范（附录B）。独立检讨委员会亦已参阅多个海外司法管辖区及本地公共机构 / 机关的做法（附录C至D）。

4. 独立检讨委员会在检讨过程中秉持以下原则：

- (a) 领袖必须以身作则。适用于最高公职人员的制度，相比于受其领导的人员，应该至少同样严格。
- (b) 该制度必须得到市民信任。
- (c) 该制度必须具备适当透明度。
- (d) 该制度必须顾及对个人私隐的合理关注。
- (e) 该制度不应过度冗赘妨碍政府事务的有效运作。

5. 独立检讨委员会根据检讨结果，指出了现行制度不足之处，并提出了 36 项改善建议（第四章），其撮要载于下文。独立检讨委员会制订建议时，已考虑到谘询公众期间收到的意见，包括公众提交的书面意见及在公众谘询会上发表的意见（附录E）。

¹ 《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”。

6. 现行用于防止及处理利益冲突的制度，是建构于包含法律框架的基础之上。根据普通法中的公职人员行为失当罪和贿赂罪，贪腐行为和滥用权力（包括因出现利益冲突的情况而引致者）均属刑事罪行。行政长官、政治委任官员及行政会议成员，须如同公务员一般受该等罪行所制约。《防止贿赂条例》（第 201 章）中订明与贿赂有关、适用于所有人士（包括行政长官、政治委任官员、行政会议成员及公务员）的条文。该条例亦订明其他条文，分别适用于不同类别的公职人员：

- (a) 根据第 3 条，任何“订明人员”（包括政治委任官员及公务员）未得行政长官许可而索取或接受利益，即属刑事罪行。这一条并不适用于行政长官或行政会议成员。在《防止贿赂条例》下，“利益”的定义包括馈赠、贷款、旅程²及任何其他服务或优待，但不包括“款待”（界定为供应食物或饮品，即午餐、晚餐等类似宴请及任何附带的表演）。
- (b) 根据第 4 及 5 条，涉及行政长官及“公职人员”（较广泛类别的人员，涵盖所有订明人员包括政治委任官员和公务员，以及行政会议成员、立法会议员、区议会议员和公共机构成员及雇员）的贿赂行为，均属刑事罪行。
- (c) 根据第 8 条，任何人士与政府部门进行事务往来时，无合法权限或合理辩解，而向受雇于该部门的订明人员（包括政治委任官员及公务员）提供利益，即属刑事罪行。任何人士在类似情况下向公职人员提供利益，亦属刑事罪行。这一条并不适用于行政长官。
- (d) 根据第 10 条，行政长官及订明人员（包括政治委任官员和公务员）管有来历不明的财产，即属刑事罪行。这一条并不适用于行政会议成员。

政治委任官员

7. 现时适用于政治委任官员的防止及处理利益冲突机制，与适用于公务员的机制基本相同。政治委任官员须遵守《防止贿赂条例》，规管等同于公务员。政治委任官员亦须遵守《政治委任制度官员守则》（以下简称“《守则》”）³规管。《守则》就接受利益和款待提供指引，内容与适用于公务员队伍的指引相若。在申报利益冲突方面，根据《守则》的规定，政治委任官员须向行政长官报告任何潜在利益冲突，以及定期就各种投资和利益作出申报。这些规定十分近似适用于公务员队伍的一套。

² 《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”）。

³ 《守则》相关条文节录于附录A。

8. 独立检讨委员会认为在申报利益和投资，以及接受利益和款待方面，现时适用于政治委任官员的规管制度（与适用于公务员的制度基本相同）大致令人满意。独立检讨委员会就适用于政治委任官员的制度，在以下方面提出了改善建议：

- (a) 行政长官就涉及政治委任官员、与利益冲突有关或与接受利益或款待有关的事情作出决定时，所采用的处理方式应与适用于公务员队伍的处理方式至少同样严格。
- (b) 为加强制度的透明度，政府当局应向公众公布，适用于处理利益冲突问题的指引、就索取或接受利益给予特别许可的指引、处理涉嫌违反《守则》个案的程序，以及违反《守则》会受到的惩处。当局亦应就政治委任官员因利益冲突而回避处理相关事宜作出公布，以及扩大政治委任官员的利益记录册的范围，以包括任何取得特别许可而接受的利益及其估值。
- (c) 《守则》内有关接受利益和款待的指引条文应予改善，把适用于利益的条文与适用于款待的条文清晰区别，并就考虑接受任何利益或款待是否恰当，强化现时为政治委任官员提供的指引。

（建议 1 至 12）

9. 在离职后从事外间工作方面，政治委任官员所受规管与适用于公务员的规管机制有所不同。鉴于政治委任制度已实行十年并曾经扩展，而适用于公务员的规管机制已经于近年作出检讨和修订，独立检讨委员会建议，政府当局应检讨适用于政治委任官员的规管机制。有关检讨应考虑到政治委任官员和公务员在聘用性质上的差异，这些差异可能支持两套规管安排之间应有所不同。有关检讨亦应考虑应否为不同级别和服务年资的政治委任官员，订定不同的管制期，以及应否规定有关的规管限制须具法律约束力。（建议 13 至 15）

行政长官

10. 《防止贿赂条例》第 3 条的严谨规管制度，是一项严格的防止贪污措施，并以刑事惩处为基础，第 8 条也是该规管制度的一部分。现行规管索取或接受利益的制度，有一个根本缺陷，就是《防止贿赂条例》第 3 及第 8 条的严谨规管制度，适用于政治委任官员及公务员，但并不适用于行政长官。行政长官在索取或接受利益一事上自行决定，不受任何制衡。独立检讨委员会认为这个情况完全不恰当。行政长官不应凌驾于用以规管政治委任官员及公务员的法律之上。

11. 独立检讨委员会完全认同行政长官一职的独特宪制地位。行政长官是香港特区及特区政府的首长，对中央人民政府及香港特区负责。然而独立检讨委员会认为，政治委任官员及公务员均须受到法定制度所规管，并无理据将行政长官豁免在该法定制度之外。全体公职人员均是全港市民的公仆。事实上，行政长官应被视为“公仆之首”。公众期望公职人员，特别是行政长官，严守最高的操守准则。正因行政长官宪制地位崇高，他更有必要为全体人员，特别是其领导的政治委任官员及公务员队伍，树立良好榜样。

12. 独立检讨委员会认为，行政长官须遵守的规则，原则上应比他所领导的政治委任官员及公务员，至少同样严格。这对维护行政长官一职的尊严和信誉，以及维持公众对制度能确保廉洁守正的信心，至为重要。独立检讨委员会并不接受政府当局在二零零八年修订《防止贿赂条例》时，就第 3 及第 8 条不适用于行政长官一事而提出的理据。独立检讨委员会建议，规管政治委任官员及公务员索取及接受利益的法定制度，应按以下方式适用于行政长官：

- (a) 应立法规定行政长官未得法定的独立委员会给予一般或特别许可而索取或接受任何利益，即属刑事罪行。该独立委员会应由终审法院首席法官及立法会主席共同委任三名成员组成。
- (b) 独立委员会的委任过程，以及该委员会在法定机制下给予许可的过程，都不应牵涉政治，并应避免任何被政治化的风险。
- (c) 独立委员会的成员须为香港特区永久居民，兼且有崇高的社会地位。所有订明人员（包括在任的政治委任官员、公务员及法官）及在任的行政会议成员、立法会议员、区议会议员均不应有获委任为独立委员会成员的资格。
- (d) 独立委员会将负责给予行政长官一般许可，在指明情况下接受利益，以及给予行政长官特别许可，在个别个案中接受利益。独立委员会应发布公告，列明一般许可的适用范围，亦应采用并公布有关给予特别许可的指引，指引大致上应与适用于政治委任官员和公务员的指引至少同样严格。
- (e) 应立法规定与政府进行任何事务往来的任何人士，如无合法权限或合理辩解而向行政长官提供任何利益，即属刑事罪行。如属行政长官获一般许可接受有关利益的情况，有关人士则不受此限。
- (f) 对于行政长官（或其配偶）在不同场合或探访活动中收到市民出于一般善意送赠的小礼物的问题，独立委员会应考虑给予行政长官一般许可，让行政长官可以接受他（或其配偶）以公职身分获任何人士送赠、而价值不超过 400 元的礼物。
- (g) 为提高透明度，《行政长官获赠礼物名册》应改称《行政长官利益记录册》，涵盖范围亦应扩大至包括行政长官以私人身分获赠，得到独立委员会给予特别许可而接受的所有利益，以及这些利益的估值。

（建议 16 至 22）

13. 根据以上建议，一个有关索取及接受利益的法定机制，将适用于行政长官，而该机制基本上与适用于政治委任官员和公务员的一样。在此机制下，行政长官如未得独立委员会一般或特别许可而接受任何利益（包括任何礼物；酒店住宿；以过低费用购置或租赁任何物业；任何旅程，不论旅程是乘坐商用客机、私人飞机或私人游艇），即属刑事罪行。

14. 独立检讨委员会建议，行政长官会同行政会议⁴应决定，作为一项政策，行政长官有责任遵守适用于政治委任官员的《守则》，以及适用于行政会议成员的行政会议申报利益制度。独立检讨委员会认为，遵守有关规定与否，不应是在行政长官个人的自愿选择。行政长官在应用《守则》的条文时所采用的准则，应与他就关乎政治委任官员和行政会议成员的同类事宜作决定时所采用的准则，至少同样严格。尤其在决定任何与他本身有关的利益冲突问题时，行政长官应同样遵从他为处理政治委任官员利益冲突事宜而采用的指引，并可在其认为适当的情况下征询行政会议的意见。（**建议 23 至 27**）

15. 在接受款待方面（即午餐和晚餐等类似宴请及任何附带表演），行政长官、政治委任官员和公务员全都受相近的行政指引所规管。独立检讨委员会认为，就接受款待事宜设立规管机制（例如订明详细规条及程序的批核机制）并不切实可行。行政长官作为香港特区之首，有责任以完全恰如其分的方式行事，以获得公众的信任和尊重，并应为政治委任官员和公务员树立良好榜样。与政治委任官员和公务员一样，行政长官在接受款待时，为确保行止恰当，必须提高警惕，参照适当指引，并按常理作出合理的判断。

16. 行政长官按建议有责任遵守《守则》。我们建议的《守则》修订条文，会订明行政长官在决定应否接受款待时，必须顾及到诸如款待性质是否奢华或过度、他与宴请者的关系，以及宴请者或已知出席者的品德或声誉等因素，以考虑他出席有关场合是否可能引致利益冲突、使他须回报宴请者或承担任何不恰当的义务、令他在判断中有所偏颇或导致他人合理地有此观感、导致尴尬或令行政长官或政府的名声受损（须顾及公众观感）。行政长官须特别注意，在决定是否接受款待时，应保持高度警觉并审慎处理。审慎程度应至少与政治委任官员和公务员一样。独立检讨委员会认为，行政长官宜紧记一项准则：“如有疑问，切勿接受”。（**建议 28**）

17. 在离职后工作方面，行政长官所受的规管远比离任后的政治委任官员为广泛，严格程度亦不下于公务员队伍中最高级的常任秘书长。行政长官的离职后工作管制期为三年。离职后的第一年，他不得受聘从事任何工作，或在任何商业机构出任董事或合伙人。离职后的第二年及第三年，在香港或其他地方接受聘任或从事商业或专业活动之前，他必须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的意见。此外，还有很多活动是离任后的行政长官无论如何不得从事的。独立检讨委员会认为，现时适用于前任行政长官的规管制度大致上令人满意。独立检讨委员会建议，政府当局就政治委任官员离职后从事外间工作的规管制度进行所建议的检讨后，如决定让有关的规管限制须具法律约束力，则应同时考虑就离任后的行政长官在就业方面的限制作出类似更改。（**建议 29**）

行政会议成员

18. 行政会议成员，包括官守议员和非官守议员，均须遵守行政会议的申报利益制度，就特定范畴内的利益和投资作出定期申报，并须就提交行政会议讨论的

⁴ 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。

个别事项，逐项申报其中任何事宜所涉及的个别利益。这个申报制度基本上与适用于政治委任官员和公务员的制度类似。政府当局会根据所累积经验，不时检讨并修订有关的申报规定。

19. 独立检讨委员会认为，现行的行政会议申报利益制度，整体而言令人满意。为提高透明度，独立检讨委员会建议应公布文件，说明处理行政会议成员利益冲突的制度，并应每年公布在行政会议决策程序中，有一名或多名行政会议成员因为利益冲突而避席讨论的统计数字。（**建议 30 至 31**）

20. 行政会议成员人数众多，包括多名非官守议员。独立检讨委员会了解，行政会议是集体向行政长官会同行政会议提供意见，个别行会成员并非单独处理行政会议事务，亦并无获个别授予行政权力或责任。非官守议员来自社会不同界别，他们仍会继续以各种不同身分参与社会事务，亦通常在各个界别全面从事不同工作。正因他们来自不同界别，故能集思广益。这可以视为行政会议有非官守议员的优点。这些人士担任成员只属兼职，并非全职的公职人员，因此独立检讨委员会认为不适宜要求他们在接受利益或款待方面，受到如同全职的行政长官、政治委任官员和公务员一般的制度规管。

整体透明度

21. 独立检讨委员会建议，为求做法一致，建议中应予公众查阅或公开的文件（包括现时已让公众查阅的文件）应全部上载至相关网页，以供公众查阅。（**建议 32 至 34**）

检讨

22. 独立检讨委员会建议，适用于行政长官、行政会议成员和政治委任官员，用以防止及处理潜在利益冲突的制度，应至少每五年一次根据所累积经验进行检讨，确保有关制度在这个瞬息万变的年代仍能符合公众期望。（**建议 35**）

23. 独立检讨委员会建议，根据《防止贿赂条例》所给予索取及接受利益的一般许可，包括许可的情况及相关金额上限，应不时予以检讨，其间不单应考虑到通胀，也应考虑到不断转变的社会风俗习惯。（**建议 36**）