

行政摘要

引言

香港一直對作為享譽國際的廉潔社會引以為傲。廉潔的清譽得來不易，要捍衛廉潔之名，全香港不論政府或市民，都必須時刻保持警覺。政府保持廉潔是香港社會的核心價值，公眾對身居高位的公職人員，操守要求尤其嚴格，極期望他們遵守最高尚的操守準則。市民亦非常重視政府維持廉潔奉公的文化。

2. 鑑於行政長官的若干行為引起公眾爭議，防止及處理潛在利益衝突獨立檢討委員會（以下簡稱“獨立檢討委員會”）遂告成立，負責檢討現行適用於行政長官、行政會議成員及政治委任官員，用以防止和處理潛在利益衝突的規管制度。本報告書載述獨立檢討委員會的意見及建議。

3. 獨立檢討委員會檢討了現行防止和處理潛在利益衝突的制度，包括申報利益和投資、接受利益和款待¹，以及離職後從事外間工作的安排（**第三章**）。在檢討過程中，獨立檢討委員會充分參考現行適用於公務員的制度，該制度是一套良好的制度，並在社會上獲廣泛認同作為優良典範（**附錄B**）。獨立檢討委員會亦已參閱多個海外司法管轄區及本地公共機構／機關的做法（**附錄C至D**）。

4. 獨立檢討委員會在檢討過程中秉持以下原則：

- (a) 領袖必須以身作則。適用於最高公職人員的制度，相比於受其領導的人員，應該至少同樣嚴格。
- (b) 該制度必須得到市民信任。
- (c) 該制度必須具備適當透明度。
- (d) 該制度必須顧及對個人私隱的合理關注。
- (e) 該制度不應過度冗贅妨礙政府事務的有效運作。

5. 獨立檢討委員會根據檢討結果，指出了現行制度不足之處，並提出了 36 項改善建議（**第四章**），其撮要載於下文。獨立檢討委員會制訂建議時，已考慮到諮詢公眾期間收到的意見，包括公眾提交的書面意見及在公眾諮詢會上發表的意見（**附錄E**）。

¹ 《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”。

法律框架

6. 現行用於防止及處理利益衝突的制度，是建構於包含法律框架的基礎之上。根據普通法中的公職人員行為失當罪和賄賂罪，貪腐行為和濫用權力（包括因出現利益衝突的情況而引致者）均屬刑事罪行。行政長官、政治委任官員及行政會議成員，須如同公務員一般受該等罪行所制約。《防止賄賂條例》（第 201 章）中訂明與賄賂有關、適用於所有人士（包括行政長官、政治委任官員、行政會議成員及公務員）的條文。該條例亦訂明其他條文，分別適用於不同類別的公職人員：

- (a) 根據第 3 條，任何“訂明人員”（包括政治委任官員及公務員）未得行政長官許可而索取或接受利益，即屬刑事罪行。這一條並不適用於行政長官或行政會議成員。在《防止賄賂條例》下，“利益”的定義包括饋贈、貸款、旅程²及任何其他服務或優待，但不包括“款待”（界定為供應食物或飲品，即午餐、晚餐等類似宴請及任何附帶的表演）。
- (b) 根據第 4 及 5 條，涉及行政長官及“公職人員”（較廣泛類別的人員，涵蓋所有訂明人員包括政治委任官員和公務員，以及行政會議成員、立法會議員、區議會議員和公共機構成員及僱員）的賄賂行為，均屬刑事罪行。
- (c) 根據第 8 條，任何人士與政府部門進行事務往來時，無合法權限或合理辯解，而向受僱於該部門的訂明人員（包括政治委任官員及公務員）提供利益，即屬刑事罪行。任何人士在類似情況下向公職人員提供利益，亦屬刑事罪行。這一條並不適用於行政長官。
- (d) 根據第 10 條，行政長官及訂明人員（包括政治委任官員和公務員）管有來歷不明的財產，即屬刑事罪行。這一條並不適用於行政會議成員。

政治委任官員

7. 現時適用於政治委任官員的防止及處理利益衝突機制，與適用於公務員的機制基本相同。政治委任官員須遵守《防止賄賂條例》，規管等同於公務員。政治委任官員亦須遵守《政治委任制度官員守則》（以下簡稱“《守則》”）³規管。《守則》就接受利益和款待提供指引，內容與適用於公務員隊伍的指引相若。在申報利益衝突方面，根據《守則》的規定，政治委任官員須向行政長官報告任何潛在利益衝突，以及定期就各種投資和利益作出申報。這些規定十分近似適用於公務員隊伍的一套。

² 《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”）。

³ 《守則》相關條文節錄於附錄A。

8. 獨立檢討委員會認為在申報利益和投資，以及接受利益和款待方面，現時適用於政治委任官員的規管制度（與適用於公務員的制度基本相同）大致令人滿意。獨立檢討委員會就適用於政治委任官員的制度，在以下方面提出了改善建議：

- (a) 行政長官就涉及政治委任官員、與利益衝突有關或與接受利益或款待有關的事情作出決定時，所採用的處理方式應與適用於公務員隊伍的處理方式至少同樣嚴格。
- (b) 為加強制度的透明度，政府當局應向公眾公布，適用於處理利益衝突問題的指引、就索取或接受利益給予特別許可的指引、處理涉嫌違反《守則》個案的程序，以及違反《守則》會受到的懲處。當局亦應就政治委任官員因利益衝突而迴避處理相關事宜作出公布，以及擴大政治委任官員的利益記錄冊的範圍，以包括任何取得特別許可而接受的利益以及其估值。
- (c) 《守則》內有關接受利益和款待的指引條文應予改善，把適用於利益的條文與適用於款待的條文清晰區別，並就考慮接受任何利益或款待是否恰當，強化現時為政治委任官員提供的指引。

（建議 1 至 12）

9. 在離職後從事外間工作方面，政治委任官員所受規管與適用於公務員的規管機制有所不同。鑑於政治委任制度已實行十年並曾經擴展，而適用於公務員的規管機制已經於近年作出檢討和修訂，獨立檢討委員會建議，政府當局應檢討適用於政治委任官員的規管機制。有關檢討應考慮到政治委任官員和公務員在聘用性質上的差異，這些差異可能支持兩套規管安排之間應有所不同。有關檢討亦應考慮應否為不同級別和服務年資的政治委任官員，訂定不同的管制期，以及應否規定有關的規管限制須具法律約束力。（建議 13 至 15）

行政長官

10. 《防止賄賂條例》第 3 條的嚴謹規管制度，是一項嚴格的防止貪污措施，並以刑事懲處為基礎，第 8 條也是該規管制度的一部分。現行規管索取或接受利益的制度，有一個根本缺陷，就是《防止賄賂條例》第 3 及第 8 條的嚴謹規管制度，適用於政治委任官員及公務員，但並不適用於行政長官。行政長官在索取或接受利益一事上自行決定，不受任何制衡。獨立檢討委員會認為這個情況完全不恰當。行政長官不應凌駕於用以規管政治委任官員及公務員的法律之上。

11. 獨立檢討委員會完全認同行政長官一職的獨特憲制地位。行政長官是香港特區及特區政府的首長，對中央人民政府及香港特區負責。然而獨立檢討委員會認為，政治委任官員及公務員均須受到法定制度所規管，並無理據將行政長官豁免在該法定制度之外。全體公職人員均是全港市民的公僕。事實上，行政長官應被視為“公僕之首”。公眾期望公職人員，特別是行政長官，嚴守最高的操守準則。正因行政長官憲制地位崇高，他更有必要為全體人員，特別是其領導的政治委任官員及公務員隊伍，樹立良好榜樣。

12. 獨立檢討委員會認為，行政長官須遵守的規則，原則上應比他所領導的政治委任官員及公務員，至少同樣嚴格。這對維護行政長官一職的尊嚴和信譽，以及維持公眾對制度能確保廉潔守正的信心，至為重要。獨立檢討委員會並不接受政府當局在二零零八年修訂《防止賄賂條例》時，就第 3 及第 8 條不適用於行政長官一事而提出的理據。獨立檢討委員會建議，規管政治委任官員及公務員索取及接受利益的法定制度，應按以下方式適用於行政長官：

- (a) 應立法規定行政長官未得法定的獨立委員會給予一般或特別許可而索取或接受任何利益，即屬刑事罪行。該獨立委員會應由終審法院首席法官及立法會主席共同委任三名成員組成。
- (b) 獨立委員會的委任過程，以及該委員會在法定機制下給予許可的過程，都不應牽涉政治，並應避免任何被政治化的風險。
- (c) 獨立委員會的成員須為香港特區永久居民，兼且有崇高的社會地位。所有訂明人員（包括在任的政治委任官員、公務員及法官）及在任的行政會議成員、立法會議員、區議會議員均不應有獲委任為獨立委員會成員的資格。
- (d) 獨立委員會將負責給予行政長官一般許可，在指明情況下接受利益，以及給予行政長官特別許可，在個別個案中接受利益。獨立委員會應發布公告，列明一般許可的適用範圍，亦應採用並公布有關給予特別許可的指引，指引大致上應與適用於政治委任官員和公務員的指引至少同樣嚴格。
- (e) 應立法規定與政府進行任何事務往來的任何人士，如無合法權限或合理辯解而向行政長官提供任何利益，即屬刑事罪行。如屬行政長官獲一般許可接受有關利益的情況，有關人士則不受此限。
- (f) 對於行政長官（或其配偶）在不同場合或探訪活動中收到市民出於一般善意送贈的小禮物的問題，獨立委員會應考慮給予行政長官一般許可，讓行政長官可以接受他（或其配偶）以公職身分獲任何人士送贈、而價值不超過 400 元的禮物。
- (g) 為提高透明度，《行政長官獲贈禮物名冊》應改稱《行政長官利益記錄冊》，涵蓋範圍亦應擴大至包括行政長官以私人身分獲贈，得到獨立委員會給予特別許可而接受的所有利益，以及這些利益的估值。

（建議 16 至 22）

13. 根據以上建議，一個有關索取及接受利益的法定機制，將適用於行政長官，而該機制基本上與適用於政治委任官員和公務員的一樣。在此機制下，行政長官如未得獨立委員會一般或特別許可而接受任何利益（包括任何禮物；酒店住宿；以過低費用購置或租賃任何物業；任何旅程，不論旅程是乘坐商用客機、私人飛機或私人遊艇），即屬刑事罪行。

14. 獨立檢討委員會建議，行政長官會同行政會議⁴應決定，作為一項政策，行政長官有責任遵守適用於政治委任官員的《守則》，以及適用於行政會議成員的行政會議申報利益制度。獨立檢討委員會認為，遵守有關規定與否，不應是在行政長官個人的自願選擇。行政長官在應用《守則》的條文時所採用的準則，應與他就關乎政治委任官員和行政會議成員的同類事宜作決定時所採用的準則，至少同樣嚴格。尤其在決定任何與他本身有關的利益衝突問題時，行政長官應同樣遵從他為處理政治委任官員利益衝突事宜而採用的指引，並可在其認為適當的情況下徵詢行政會議的意見。(建議 23 至 27)

15. 在接受款待方面(即午餐和晚餐等類似宴請及任何附帶表演)，行政長官、政治委任官員和公務員全都受相近的行政指引所規管。獨立檢討委員會認為，就接受款待事宜設立規管機制(例如訂明詳細規條及程序的批核機制)並不切實可行。行政長官作為香港特區之首，有責任以完全恰如其分的方式行事，以獲得公眾的信任和尊重，並應為政治委任官員和公務員樹立良好榜樣。與政治委任官員和公務員一樣，行政長官在接受款待時，為確保行止恰當，必須提高警惕，參照適當指引，並按常理作出合理的判斷。

16. 行政長官按建議有責任遵守《守則》。我們建議的《守則》修訂條文，會訂明行政長官在決定應否接受款待時，必須顧及到諸如款待性質是否奢華或過度、他與宴請者的關係，以及宴請者或已知出席者的品德或聲譽等因素，以考慮他出席有關場合是否可能引致利益衝突、使他須回報宴請者或承擔任何不恰當的義務、令他在判斷中有所偏頗或導致他人合理地有此觀感、導致尷尬或令行政長官或政府的聲名受損(須顧及公眾觀感)。行政長官須特別注意，在決定是否接受款待時，應保持高度警覺並審慎處理。審慎程度應至少與政治委任官員和公務員一樣。獨立檢討委員會認為，行政長官宜緊記一項準則：“如有疑問，切勿接受”。(建議 28)

17. 在離職後工作方面，行政長官所受的規管遠比離任後的政治委任官員為廣泛，嚴格程度亦不下於公務員隊伍中最高級的常任秘書長。行政長官的離職後工作管制期為三年。離職後的第一年，他不得受聘從事任何工作，或在任何商業機構出任董事或合伙人。離職後的第二年及第三年，在香港或其他地方接受聘任或從事商業或專業活動之前，他必須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的意見。此外，還有很多活動是離任後的行政長官無論如何不得從事的。獨立檢討委員會認為，現時適用於前任行政長官的規管制度大致上令人滿意。獨立檢討委員會建議，政府當局就政治委任官員離職後從事外間工作的規管制度進行所建議的檢討後，如決定讓有關的規管限制須具法律約束力，則應同時考慮就離任後的行政長官在就業方面的限制作出類似更改。(建議 29)

⁴ 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。

行政會議成員

18. 行政會議成員，包括官守議員和非官守議員，均須遵守行政會議的申報利益制度，就特定範疇內的利益和投資作出定期申報，並須就提交行政會議討論的個別事項，逐項申報其中任何事宜所涉及的個別利益。這個申報制度基本上與適用於政治委任官員和公務員的制度類似。政府當局會根據所累積經驗，不時檢討並修訂有關的申報規定。

19. 獨立檢討委員會認為，現行的行政會議申報利益制度，整體而言令人滿意。為提高透明度，獨立檢討委員會建議應公布文件，說明處理行政會議成員利益衝突的制度，並應每年公布在行政會議決策程序中，有一名或多名行政會議成員因為利益衝突而避席討論的統計數字。(建議 30 至 31)

20. 行政會議成員人數眾多，包括多名非官守議員。獨立檢討委員會瞭解，行政會議是集體向行政長官會同行政會議提供意見，個別行會成員並非單獨處理行政會議事務，亦並無獲個別授予行政權力或責任。非官守議員來自社會不同界別，他們仍會繼續以各種不同身分參與社會事務，亦通常在各個界別全面從事不同工作。正因他們來自不同界別，故能集思廣益。這可以視為行政會議有非官守議員的優勢。這些人士擔任成員只屬兼職，並非全職的公職人員，因此獨立檢討委員會認為不適宜要求他們在接受利益或款待方面，受到如同全職的行政長官、政治委任官員和公務員一般的制度規管。

整體透明度

21. 獨立檢討委員會建議，為求做法一致，建議中應予公眾查閱或公開的文件（包括現時已讓公眾查閱的文件）應全部上載至相關網頁，以供公眾查閱。(建議 32 至 34)

檢討

22. 獨立檢討委員會建議，適用於行政長官、行政會議成員和政治委任官員，用以防止及處理潛在利益衝突的制度，應至少每五年一次根據所累積經驗進行檢討，確保有關制度在這個瞬息萬變的年代仍能符合公眾期望。(建議 35)

23. 獨立檢討委員會建議，根據《防止賄賂條例》所給予索取及接受利益的一般許可，包括許可的情況及相關金額上限，應不時予以檢討，其間不單應考慮到通脹，也應考慮到不斷轉變的社會風俗習慣。(建議 36)