

二零零一年五月七日會議  
參考資料

## 立法會政制事務委員會

### 有關防止賄賂的條文適用於行政長官的問題

#### 目的

在二零零零年十一月二十日舉行的立法會政制事務委員會會議上，議員要求政府研究將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則以適用於行政長官的問題。本文件旨在闡釋政府的研究結果。

#### 將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則

2. 儘管行政長官不受《防止賄賂條例》(第 201 章)中只適用於“政府人員”及“公職人員”的條文所規限，議員注意到行政長官是受着普通法中有關賄賂的罪行所規限。議員要求政府考慮將此項普通法罪行適用於行政長官的情況，編纂為成文法則，以便消除普通法中可能包含的不明確情況。委員會成員也關注到廉政公署不能根據《防止賄賂條例》行使特別調查權，處理行政長官可能觸犯的貪污罪行。

3. 我們已按委員要求對這個課題進行研究，並認為將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則的建議所帶來的問題，較諸建議旨在解決的問題還要多。主要障礙之一，在於普通法中賄賂一詞難以界定，它是隨時代演化，而對於賄賂應被視為一種一般性罪行(即適用於多個不同職位或職能)，還是普通法包含了多項具體或不同的賄賂罪行(即按某一項特定罪行所適用的職位或職能區別)<sup>1</sup>，也是意見不一。

4. 普通法罪行最常為人引述的定義載於 *Russell on Crime*<sup>2</sup>一書，其定義如下：“賄賂是指任何擔任公職的人士接受任何不當的報酬，或向任何擔任公職的人士提供任何不當的報酬，以影響他擔任公職的行為，並驅使他以違反眾所周知的誠實持正原則的方式行事。”根據

---

<sup>1</sup> 英國法律委員會諮詢文件第 145 號“Legislating the Criminal Code: Corruption-A Consultation Paper”第 2.2 段。

<sup>2</sup> *Russell on Crime*(第十二版，1964)第 381 頁。

David Lanham<sup>3</sup>的說法，在處理普通法罪行時，須考慮與賄賂有關的四個法律層面，包括受賄者的職位；報酬的性質(例如賄賂與款待的區別)；賄賂的犯罪意圖(即賄賂的精神部分)；以及相互性的問題(即其中一方並無犯罪的意圖這一點可否作為另一方的抗辯理由，即使後者有犯罪的意圖)。

5. 就以犯罪意圖這一點為例，Russell 對賄賂所下的定義包括“以影響他的行為”及“驅使他以違反眾所周知的誠實持正原則的方式行事”<sup>4</sup>等片語。可是我們在研究中發現，這種表達方式或許未能涵蓋賄賂的精神部分的全部內容。在 *William 訴 R*<sup>5</sup>中，法院採納了一個頗為狹窄的定義，即普通法中的賄賂罪行意味著行賄者意圖促使受賄的官員失職。不過，在 *R 訴 Gurney*<sup>6</sup>中，法院並不認為意圖行賄一定是誘使受賄的太平紳士作出錯誤決定。法律似乎沒有規定向太平紳士送禮是為了使他失職，或者對禮物加以考慮本身就是失職。

6. 現再舉出另一點以作說明。如果給予報酬的一方並無舞弊動機，則被告接受賄賂的罪名應否成立？對於這個問題，不同的法院有不同的看法。根據 David Lanham，在多宗發生於南非的案件中，法院裁定，如果被告知道行賄的一方並無舞弊意圖，則被告罪名便不成立。不過，牙買加上訴法院在審理 *Stewart 訴 R*<sup>7</sup>一案中則持有不同的看法。法院認為，受賄及行賄雙方均可被判犯了賄賂定義範圍內的罪行。此外，如果因沒有證據顯示行賄一方在付款時有不良意圖便判被告無罪，這一論點是站不住腳的。

7. 以上各案例及法院的不同判詞旨在說明，試圖將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則，涉及不少複雜情況。雖然 *Russell on Crime* 一書嘗試提供了一個定義，但就其涵蓋的整個範圍及實際適用情況而言，顯然尚有法律爭拗及釋義的餘地。故此將有關罪行編纂為成文法則的建議，實際上並不如想像中的簡單直接。再者，此舉或會涉及對普通法原則作出不必要的修改。綜合來說，對於如何以明確的法律詞語，將有關罪行編纂為成文法則，仍有其不清晰之處，加上在訂出有關罪行的界限時所涉及的複雜性，種種問題可能會對法定機構的有效執法，構成不良的限制或製造漏洞。

8. 試圖將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則，還有另一項困難，就是大多數普通法司法管轄區，都是援引特定的條文以打擊貪

---

<sup>3</sup> D Lanham, “Bribery and Corruption” in P Smith (ed), *Criminal Law: Essays in Honour of J C Smith* (倫敦: Butterworths 出版社, 1987) 第 92-113 頁。

<sup>4</sup> D Lanham, “Bribery and Corruption” in P Smith (ed), *Criminal Law: Essays in Honour of J C Smith* (倫敦: Butterworths 出版社, 1987) 第 95 頁。

<sup>5</sup> (1979) 23 ALR 369

<sup>6</sup> (1867) 10 Cox CC 550

<sup>7</sup> (1960) 2 WIR 450

污及賄賂罪行。舉例來說，澳大利亞的某幾個州、加拿大及南非的司法管轄區，均有明訂的法定條文以涵蓋貪污及賄賂罪行。至於香港，《防止賄賂條例》自一九七一年制定以來，過去 30 年一直運作良好。即使在英國，有關貪污的法例自十九世紀末葉已經存在。故此，就普通法中有關賄賂的罪行而言，並無現代英國案例可供我們參考。

9. 根據上述研究結果，並經仔細考慮後，我們認為將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則並不簡單。我們建議讓普通法中有關賄賂的罪行維持不變，即當局仍可根據普通法中有關賄賂的罪行對作為普通法下“公職人員”的行政長官進行檢控。但在以下各段，我們建議在普通法以外，再另闢方案，處理將有關防止賄賂的條文引伸而特別適用於行政長官的問題。

## 有關防止賄賂的條文適用於行政長官的問題

10. 行政長官已表示願意接受《防止賄賂條例》下有關防止賄賂的標準所規限。鑑於將普通法中有關賄賂的罪行編纂為成文法則有不少問題及困難，我們認為較恰當的做法，是在普通法以外，透過另訂法則，闡述適用於行政長官的賄賂罪行。有關建議須顧及行政長官的獨特憲制地位，以及他並非《防止賄賂條例》中所界定的“政府人員”或“公職人員”這一點。

11. 在制訂上述建議時，我們已考慮到《防止賄賂條例》所涵蓋的索取及接受利益的罪行，一般都是以主事人與代理人的關係為前提。有關罪行的條文，以至《防止賄賂條例》整體而言，均非為切合行政長官的情況而擬定。

12. 我們正研究另行擬定法例條文，闡述只適用於行政長官的賄賂罪行這方案的可行性及其影響。就此，我們會參考根據現行法例適用於“政府人員”的類似管制的定義及準則。我們正研究這方面的可能安排，並將就其全面法律及憲制影響，諮詢法律意見。一俟我們與律政司制訂有關細則後，便會向各委員匯報進度及徵詢各委員的意見。

政務司司長辦公室  
行政署  
二零零一年五月