

二零零一年三月十九日
立法會公務員及資助機構員工事務委員會參考便覽

公務員申報投資事宜

目的

本參考便覽向議員簡報檢討現行公務員申報投資制度的結果。

背景

2. 在本委員會二零零零年十月三十日的會議上，我們告知議員，正檢討公務員申報投資的制度。我們現已完成檢討。本文件載列檢討結果。

政策

3. 公務員隊伍廉潔奉公，對維持公眾對政府的信任和支持至為重要。當局堅決承諾公務員隊伍恪守高尚操守及行為。貫徹這項承諾，公務員事務規則、規例和申報投資制度訂有清晰指引，規管公務員操守及制裁違規行為。

4. 規管每名公務員行為其中的原則包括：

- (a) 公務員不可讓本身的私人利益凌駕於公職之上，而任何使人有理由懷疑他有上述行為的情況，都必須避免；
- (b) 公務員不可以權謀私；
- (c) 若某公務員因其職務使人有理由懷疑他可從中取得敏感的資料，該公務員不可從事與此職務相關的任何私人財務交易；以及
- (d) 公務員不可從事可能與政府利益有衝突的任何職業／業務，也不可作出可能使政府聲名受損的行為。

上述原則已載列在有關的公務員事務規則內。公務員如違反這些規則，會被紀律處分；如情況嚴重，更會被革職(下文第 6 段)。

防範利益衝突

5. 現行個別的公務員事務規例和通告訂有特別的規則和指引，規定每名公務員須避免把自己置於其公職與私人利益(不論金錢上或其他利益)發生衝突(或可視為有衝突)的情況。這些規則和指引涵蓋的事項包括：申報投資；接受利益；欠債；無力償債；使用官方資料；擔任外間工作；離職後受僱等。此外，所任職位可取得敏感資料的公務員，更須定期申報私人投資(下文第 7 至 10 段)。有關的規例和通告一覽表載於附件。

制裁

6. 我們訂有要求公務員守正不阿的清晰標準(上文第 4 段)；指引公務員如何防範利益衝突情況並廣為傳閱的規則(上文第 5 段)，以及多年來不斷更新的申報／呈報詳細規定(下文第 8 至 10 段)。此外，我們還訂有公務員都清楚了解的制裁措施。不遵守有關的規則和申報／呈報規定屬違紀行為，違紀人員可能因此而被革職或迫令退休。公務員如以權謀私(例如利用公職取得敏感資料謀取個人利益)，可遭受刑事檢控。視乎案情而定，有關人員可能遭當局根據普通法控以公職行為不當罪名，如涉及索取或收受利益，則可能被控觸犯《防止賄賂條例》。

申報投資制度

7. 政府在公務員申報私人投資方面的現行政策，是致力在下列兩方面取得合理平衡為準則，即一方面要保障公務員私人投資和私隱的權利，另一方面也要維護公務員不偏不倚和向公眾交代的原則。須注意的是，現行申報制度是構成上文各段所述範圍較廣制度的一環，其目的是讓當局易於發現利益衝突的情況，並能盡早採取適當的防範和管理措施。該制度根據公務員自願披露資料的原則制定，並訂有紀律制裁措施，懲處違紀人員。

8. 現行有關申報私人投資的制度有以下主要特點：

- (a) 須定期作出申報的職位分為兩層。第 I 層共有 27 個主要職位，包括可取得高度敏感資料的局長級最高層公務員職位。第 II 層職位包括所有首長級職位和局長／部門

首長指定為有較多機會引致利益衝突情況的職位。目前，第 II 層職位約有 3 100 個；

- (b) 第 I 層和第 II 層人員分別須每年及每兩年一次申報其所有投資。在每年或每兩年一次申報期間，他們如有任何相當於或超過 20 萬元或三個月薪金(以較少者為準)的投資交易，均須在七天內呈報；
- (c) 所有第 I 層和第 II 層人員均須申報其配偶的職業；
- (d) 第 I 層人員更須每年登記其投資及權益。登記冊供市民索閱；以及
- (e) 並非擔任指定職位的人員，毋須定期申報投資。不過，所有公務員均有責任避免發生利益衝突的情況，並於有需要時申報個別的投資。

9. 除上述申報規定外，各局／部門可根據本身的具體情況和運作需要，訂定補充申報規定，供員工遵守。這些規定具有等同《公務員事務規例》的約束力。目前，有 29 個局／部門已制定附加的申報指引，涉及的局／部門職位超過 52 000 個。這些附加指引包括：規定公務員須申報某些指定行業的投資交易(不論數額或有關人員是否擔任第 I 層或第 II 層職位)；如配偶／親屬任職的公司與有關局／部門有公務往來，須申報其工作；須更頻密地申報投資；以及某些職系人員在受聘時須申報投資。有些局／部門亦會就指定的行業或業務範圍訂定投資限制。

10. 如發現實質或可能出現利益衝突的情況，基於運作需要和有足夠法理依據，管理層可採取適當的措施，例如可要求有關人員放棄有關投資、停止購入或出售有關投資，或把有關投資交由他人全權託管。

檢討

11. 現行的申報投資制度上次是在一九九八年九月進行修訂，因而加入了一些改善措施。在最近一次檢討中，我們得出的結論是，現行制度大致運作良好。然而，我們發現有些地方可予改善，以助進一步加強現有申報安排的效用。這些改善建議包括：

- (a) 邀請各局局長審慎檢討指定職位的情況，並根據運作需要和出現利益衝突的機會大小，於有需要時建議指定其他高級職位為第 I 層職位(上文第 8 段)，這些職位需向市民披露有關投資；
- (b) 載錄第 I 層人員申報的投資及權益(而可供公眾索閱)的登記冊，目前每年更新一次。日後，如第 I 層人員呈報須向公眾披露的投資交易，登記冊會在呈報後一個月內予以更新；
- (c) 目前，《公務員事務規例》界定何種投資類別必須申報和呈報的有關條文，並無明文提到擔任公司董事的事宜。今後，我們會明確說明擔任公司董事也屬於必須申報和呈報的權益；
- (d) 目前，第 I 和第 II 層人員都毋須申報銀行存款(不論貨幣或數額)。不過，凡每次超過 20 萬港元或三個月薪金(以較少者為準)的貨幣買賣，均須在交易後七天內呈報。為求政策一致，祇要有關貨幣交易涉及等額兌換，我們建議撤銷須呈報金額超過 20 萬港元的貨幣買賣這項一般規定。不過，我們會請各局／部門根據其具體需要，考慮是否就呈報貨幣買賣事宜作出規定，供轄下人員遵守；以及
- (e) 我們會向各局／部門指定的覆核人員發出更詳盡的參考指南，協助他們審核申報表。實施更積極、更高警覺的審查，將可盡早發現發生利益衝突的情況。

12. 同時，我們會繼續保持警覺，採取積極措施鼓勵更多局／部門訂定切合其具體運作需要和情況的補充申報指引，並定時提醒所有公務員，他們有責任避免與本身或其配偶／親屬的投資發生利益衝突，並呈報有關衝突。

13. 此外，我們會繼續推行教育及探訪計劃。根據“公務員廉潔守正計劃”，本局和廉政公署的代表自一九九九年開展開了探訪部門計劃，協助部門加強誠信管理。通過探訪，加上與高級管理階層面對面交談，我們協助部門針對機構運作的特殊情況，檢討和編制有關利益衝突和接受利益的部門指引。我們已經探訪了全部 67 個政府部門，其中 40 個已發出或正在修訂部門有關利益衝突的補充指引。由一九九九年一月起，我們已為超過 32 500 名

公務員，舉辦了以公務員誠信為題的研討會或培訓課程。此外我們又向高級管理人員發出一本名為《誠信領導實務守則》的小冊子，協助他們加強轄下員工的道德操守，以及防範所屬機構出現貪污問題。

14. 在二零零一至零二年度，我們計劃額外為部門管理人員安排經驗分享工作坊，探討一般誠信問題，例如接受款待、獲取未經許可的貸款等。為了讓部門管理人員更快取得培養道德價值的資料，加快各政府部門分享資料及經驗，我們亦計劃在年底前設立一個有關誠信管理的電子資料及資源中心。

前瞻

15. 公務員事務局會定期檢討公務員申報投資制度的效能，亦會不斷努力提高公務員隊伍的誠信。

公務員事務局
二零零一年三月

有關的公務員事務局通告、《公務員事務規例》及刊物

I. 利益衝突

公務員事務局通告第 19/92 號 利益上的衝突

II. 接受利益及款待

公務員事務局通告第 17/92 號 1992 年接受利益(行政長官許可)公告
及有關事項

公務員事務局通告第 18/92 號 接受利益及款待

公務員事務局通告第 7/94(C)號 贊助訪問

公務員事務局通函 接受贈券
日期：85 年 12 月 12 日

公務員事務局通函 接受贈券
日期：86 年 4 月 11 日

公務員事務局通函第 19/94 號 接受利益 - 免費獎券

公務員事務規例第 431 - 435 條 接受款待

公務員事務規例第 444 條 接受利益

公務員事務規例第 448 條 退休禮物

III. 投資

公務員事務局通告第 8/98 號 公務員申報投資事宜

公務員事務局通函第 19/99 號 盈富基金
日期：99 年 11 月 1 日

公務員事務局通函 投資地下鐵路有限公司(地鐵公司)股
日期：2000 年 9 月 21 日 票事宜

公務員事務規例第 461 - 466 條 投資

IV. 外間工作

公務員事務局通告第 13/95 號	退休公務員接受外間機構聘用
公務員事務局通函第 50/96 號 日期：96 年 10 月 7 日	公務員在退休前假期及退休後擔任外間工作
公務員事務局通告第 3/97 號	批准合約人員在約滿後接受外間機構聘用
公務員事務規例第 326 條	退休公務員接受外間機構聘用
公務員事務規例第 550 –564 條	擔任外間工作

V. 欠債問題

公務員事務局通告第 4/97 號	公務員債務問題
公務員事務局通函第 28/91 號	公務員借貸及貸款來源
公務員事務規例第 455 – 459 條	無力償債及破產
公務員事務規例第 480 – 482 條	貸款收息、代放款人行事及納息借款
公務員事務規例第 483 條	以下屬作擔保人
小冊子	公務員貸款須知

VI. 舉報罪行及貪污

公務員事務局通告第 20/79 號	舉報刑事罪行
公務員事務局通告第 10/80 號	舉報試圖賄賂罪行
公務員事務局通告第 9/94 號	有關公務員貪污的指控

VII. 公務員出版刊物刊登收費廣告

公務員事務局通告第 6/77 號	有關公務員出版刊物刊登收費廣告事 公務員事務規例第 530 條
公務員事務局通告第 23/77 號	有關公務員出版刊物刊登收費廣告事 公務員事務規例第 530 條

公務員事務規例第 530 – 531 條 出版刊物及向公眾募捐

VIII. 其他

小冊子

公務員良好行為指南