

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)379/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/CA

立法會政制事務委員會 特別會議紀要

日 期：2002年10月7日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：黃宏發議員, JP(主席)
劉慧卿議員, JP(副主席)
田北俊議員, GBS, JP
吳亮星議員, JP
吳靄儀議員
許長青議員, JP
張文光議員
黃宜弘議員
楊孝華議員, JP
楊耀忠議員, BBS
司徒華議員
葉國謙議員, JP
劉炳章議員

出席議員：何俊仁議員
陳偉業議員

缺席委員：楊森議員
譚耀宗議員, GBS, JP

出席公職人員：政制事務局局長
林瑞麟先生

署理政制事務局常任秘書長
麥清雄先生

政制事務局首席助理秘書長
梁何綺文女士

列席秘書 : 總主任(2)3
馬朱雪履女士

列席職員 : 高級助理法律顧問2
張炳鑫先生

資料研究及圖書館服務部主管
陳利華先生

研究主任5
周栢均先生

高級主任(2)3
胡錫謙先生

經辦人／部門

主席告知委員，在2002至03年度會期，共有4名議員新加入事務委員會。根據《內務守則》第22(c)條，新的委員名單於2002年10月5日正午(即將回條交回的限期)開始生效。根據《內務守則》第22(f)條，事務委員會現任正副主席的任期直至事務委員會在他們獲選後的下一會期選出正副主席為止(即2002年10月10日)。

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(2)2845/01-02號文件)

2. 2002年7月9日會議的紀要獲確認通過。

II. 主要官員問責制及相關事宜——投資／利益的申報及處理

資料研究及圖書館服務部主管就“資料摘要：與政府高級人員申報利益及避免利益衝突有關的事宜的專題探討”(下稱“資料摘要”)作出簡介
(隨立法會CB(2)2868/01-02號文件發出的IN35/01-02號文件)

3. 應主席的邀請，資料研究及圖書館服務部主管(下稱“研究部主管”)就上述資料摘要(IN35/01-02號文件)作出簡介。資料摘要載述有關美國內閣部長及英國內閣大臣申報利益制度的資料，當中涵蓋以下方面的事宜——

(a) 申報利益；

- (b) 避免利益衝突的程序；
- (c) 保密信託(又稱“全權信託”)的運作；及
- (d) 英屬維爾京群島公司的運作。

委員提出的事宜

申報利益

- 研究部
4. 吳亮星議員察悉，英國大臣須提供一份詳細清單，當中載列所有可能導致衝突的利益，包括其配偶或伴侶的利益、未成年子女的利益，以及與有關大臣有緊密聯繫的人士的利益。他要求資料研究及圖書館服務部(下稱“研究部”)搜集補充資料，澄清“配偶、伴侶及有緊密聯繫的人士”的意思，供委員參閱。
- 研究部
5. 何俊仁議員亦要求研究部查看英國大臣是否須申報負債。依他之見，除披露與資產有關的資料外，亦應披露有關主要官員負債的資料，以提高透明度。
- 研究部
6. 何俊仁議員又認為亦應考慮主要官員是否需要申報受供養成年子女的利益。
- 研究部
7. 楊耀忠議員詢問，如英國大臣未能按照《大臣守則》行事，他們可否留任。研究主任5回覆時表示，只要大臣得到首相信任，他們可以繼續留任。對於期望大臣須達到甚麼行為標準，以及違反該等準則的後果及懲罰為何，則最終由首相決定。劉慧卿議員要求研究部提供補充資料，說明在美國，政府高級官員因違反申報規定而受到的懲罰。
- 研究部
8. 田北俊議員表示，由於行政會議成員就政策事宜向行政長官提供意見及參與決策工作，因此他們必須申報利益／投資。然而，同一申報制度適用於14名主要官員，以及由行政長官委任、無須管轄任何政策範疇的5名行政會議非官守成員。他詢問英美兩國申報利益制度的適用範圍。研究部主管同意提供這方面的相關資料(如有的話)，供委員參閱。
- 研究部
9. 劉慧卿議員指出，就規管大臣申報利益的架構而言，英國並非一如美國由法例規管，而是由《大臣守則》規管。此外，大臣所申報的利益必須保密，在未經有關大臣同意的情況下不得披露。她要求研究部查看大臣與國會議員的申報制度是否有所不同。

研究部 10. 劉慧卿議員提到美國的做法時表示，就房地產所作的申報涵蓋有關物業性質、價值及地點的詳細資料。她要求研究部就英國的申報規定搜集資料，供委員參閱。

研究部 11. 劉慧卿議員亦要求研究部在資料摘要有關“選定事項各種特點的比較表”中加入關於董事職位的新項目，以及在該表中加入一欄，開列香港制度的各種特點，以便與英美兩國的制度作出比較。

12. 吳靄儀議員詢問研究部在進行研究期間，曾否看過一些資料，證實美國和英國採取申報利益制度是為了維持公眾對政府的信任。研究主任答覆時表示，美國及英國的申報制度旨在加強公眾對政府的信任及信心。他指出，舉例而言，英國的《大臣守則》是政府飽受連串重大醜聞打擊後才頒布的。

保密信託

13. 研究部主管回應主席時表示，在美國及英國，成立保密信託是政府高級人員為避免利益衝突而採取的合法措施之一。保密信託所指的，是受益人對信託資產不知情，並由受託的第三方全權管理的信託。在美國，內閣部長如選擇成立保密信託，則須遵照《1978年政府道德操守規範法令》的規定行事。另一方面，英國並無特定法例規管大臣保密信託的設立及運作。

14. 劉慧卿議員詢問，英美兩國在保密信託運作方面的比較為何。研究部主管答覆時表示，在美國，如要設立附條件保密信託，則須有核准的受託人，該受託人必須獨立於有利害關係的各方，而有關信託亦須由政府道德操守規範局核證。“有利害關係的各方”指內閣部長、其配偶、任何未成年或受供養子女；如內閣部長、其配偶或子女在保密信託的本金或收益中有實益權益，則指他們的代表。除非獲得政府道德操守規範局的批准，否則受託人與有利害關係的各方之間不應有任何直接或間接的溝通。

15. 主席補充，資料摘要所描述的美國制度適用於所有由總統委任的官員，包括內閣部長。

16. 研究部主管表示，根據英國的《大臣守則》，保密信託是一種信託，而就此種信託而言，大臣對信託投資的變動或投資組合的情況並不知情，但仍全權享有信託資本及所得收益。該守則訂明，“利益組合廣泛分布，並由外聘顧問全權管理的信託，才稱得上保密信託。

保密信託一經設立，大臣便不應參與作出購入或出售資產的決定，或獲悉該等決定”。

17. 楊孝華議員、吳亮星議員及田北俊議員認為，美國及英國的制度大有分別。他們認為香港不宜採用兩者的任何一個。楊議員亦指出，在美國及英國，設立保密信託只是其中一種可以接受的避免利益衝突方法。

英屬維爾京群島公司

18. 主席要求研究部澄清資料摘要第5.2段，當中載述“...如某部門大臣透過設立英屬維爾京群島公司持有資產，所屬的常務次官很可能會提醒他／她或會遭受涉及逃稅的指控或批評”。

19. 研究主任5表示，正如在資料摘要中解釋，成為英屬維爾京群島公司的主要好處包括，獲豁免繳付所有英屬維爾京群島稅項及印花稅。在英國，大臣只要符合英國法例所訂的有關規定，便可透過設立英屬維爾京群島公司持有資產。他解釋，由於公眾認為設立英屬維爾京群島公司是不當的逃稅方法，常務次官因而認為有需要提醒屬下大臣有可能遭受此種批評。

20. 主席指出，正如資料摘要所載，英屬維爾京群島公司若在香港從事商業活動，而所得盈利又來自香港，則須與在香港註冊成立的公司一樣，按相同的稅率在香港納稅。

21. 何俊仁議員表示，英屬維爾京群島公司的一大特點是，股東和董事的身份可以保密。他認為，為使申報制度有最高的透明度，主要官員除申報所擁有持有財務利益／資產的英屬維爾京群島公司或外國公司外，亦應披露該等公司其他合夥人及股東的資料。何議員要求研究部提供補充資料，說明英美兩國的制度有否類似規定。

研究部

與政府當局舉行會議 (立法會CB(2)2868/01-02(02)號文件)

22. 政制事務局局長簡介政府當局的文件，當局提交該份文件，是為了回應委員先前討論行政長官、行政會議成員及問責制主要官員所作的利益申報時提出的事宜。他亦請委員注意文件附件A及附件B，當中列載行政會議成員及主要官員須申報的利益。

23. 政制事務局局長又告知委員，當局會在約一星期後，提供主要官員就所擔任的公司董事職位及所持物業的用途和地點申報的最新資料，供委員參閱。

申報利益

24. 何俊仁議員表示，要令防止利益衝突的機制有效，先決條件是確保主要官員就所持財務利益作出的申報具有透明度。他認為財務利益應包括財務負債。因此，除規定主要官員申報資產外，亦須規定他們申報負債(如有的話)。

25. 陳偉業議員贊同何俊仁議員的看法。他指出，警務人員須申報負債。以往亦有警務人員因負債纍纍而接受紀律處分的先例，而在極端的情況下，有關的警務人員甚至遭受革職。他認為，主要官員作為政府最高級的官員，他看不到為何他們無須披露債務及負債。

26. 政制事務局局長回應時表示，在決定應公開哪些資料供公眾查閱時，當局需在透明度與保障主要官員私隱的需要兩者之間取得平衡。他又解釋，主要官員在受聘前須接受全面的品格審查，其中包括對他們財務狀況的評估。主要官員亦須遵守《防止賄賂條例》適用於公務員的條文。他表示，政府當局相信現行監察安排有效，無需規定主要官員申報他們的負債。

27. 吳亮星議員同意，設立透明度高的申報制度，方便公眾監察主要官員的行為操守，以及在聘任前進行全面徹底的品格審查，對避免利益衝突非常重要。

28. 劉慧卿議員提到《問責制主要官員守則》(下稱“守則”)第5.7段，並詢問行政長官要求主要官員採取某些指定措施的決定會否公開。

29. 政制事務局局長回覆時表示，行政長官的決定不會公開。然而，如主要官員須把其投資或利益交由他人全權託管，主要官員將需公開有關安排。

家族信託及保密信託

30. 陳偉業議員表示，守則第5.7(d)段只載述如發現有或似乎有利益衝突，行政長官可要求有關主要官員把投資／利益交由他人全權託管。然而，政府當局並無詳細解釋有關設立保密信託的規定，以及此種信託應如何運作及管理，確保不會受到有關主要官員的任何干預或影響。他表示，在不獲悉該等資料的情況下，市民根本

無法判斷主要官員設立信託是否有效避免利益衝突的措施。

31. 部分委員請當局澄清工商及科技局局長和財經事務及庫務局局長在設立家族信託並把其財務利益轉往該等信託時所作的安排。

32. 政制事務局局長回覆時表示，工商及科技局局長已作出申報，表示他已把所持有的家族公司股份，全數轉入一個由其父親為受託人的信託。根據工商及科技局局長所作的申報，他無權向該信託或受託人給予指示。此外，工商及科技局局長並不參與他持有股份的公司的管理及運作。

33. 至於財經事務及庫務局局長，政制事務局局長告知委員，財經事務及庫務局局長曾於2002年8月5日發出新聞公報，表示他已成立一個家族信託，並委託了一間附屬主要跨國銀行的國際信託公司為受託人。財經事務及庫務局局長及其家人均不參與就信託資產作出的任何決定及管理該等資產的事宜。此外，有關信託不會投資於香港股票。

34. 主席表示，就工商及科技局局長所成立的信託而言，信託的條款並無披露。舉例而言，受託人可否包括其他家庭成員，以及受託人在出售家族公司的股票時可否完全獨立行事均不清楚。他指出，在美國，保密信託的受託人必須是獨立的第三方，不得與委託人有任何密切關係。

35. 張文光議員表示，由於主要官員是負責制訂政策的最高層官員，政府當局有需要採取有效措施，避免確實或被視作涉及利益衝突及濫權的情況。他認為，鑒於家族信託是為了委託人及／或其配偶、子女及其他家庭成員的福利而設立，公眾可能懷疑有關主要官員可就管理信託資產的事宜向受託人作出指示，或透過家庭成員影響投資決定。依他之見，為確保受託人在信託運作方面完全獨立，並避免公眾認為可能有利益衝突，工商及科技局局長和財經事務及庫務局局長所設立的家族信託應以保密信託取代。

36. 劉慧卿議員贊成應規定主要官員設立保密信託而非家族信託管理他們的資產。

37. 何俊仁議員及陳偉業議員指出，根據美國的做法，獲委任管理保密信託的受託人必須是金融機構，並獨立於有利害關係的各方。

38. 政制事務局局長表示，在問責制下，主要官員必須遵守個人品格和誠信的最高標準。當局嚴禁主要官員為求達到個人目的而濫用他們的權力。他表示，行政長官已充分考慮工商及科技局局長和財經事務及庫務局局長所設立的信託，並相信有關安排可以接受。所依據的原則是，主要官員應把一切與投資、管理及出售信託資產有關的事宜完全交由受託人處理。

39. 關於財經事務及庫務局局長所設立的信託，政制事務局局長表示，該信託稱為家族信託，是因為受益人包括家庭成員。然而，該信託的運作情況與保密信託的運作情況相若。

40. 葉國謙議員表示，公眾要求申報利益制度具有高透明度，以避免在執行公職時有利益衝突是正確的。他同意公眾對家族信託的看法，使他們關注受託人無法獨立管理信託。他認為政府當局應採取適當措施釋除該等疑慮，並為不恰當之處作出所需補救。

政府當局
41. 主席表示，家族信託及保密信託的意思並不清晰。他要求政府當局以書面澄清兩者的分別及運作模式。

研究部
42. 委員亦要求研究部搜集資料，查看美國及英國有否界定“家族信託”一詞的定義，而該兩個國家是否接受政府高級人員設立家族信託，作為防止利益衝突的另一方法。

避免在參與行政會議事務時出現利益衝突

43. 政制事務局局長在回應主席及劉慧卿議員時解釋，任何行政會議成員若認為他在行政會議擬討論的事項中有利益衝突，有關成員應在進行討論之前作出申報。如有需要，行政會議秘書處會要求該名成員不要參與討論，或不向該名成員發出相關的行政會議文件及會議紀錄。

44. 劉慧卿議員提到政府當局的文件(立法會CB(2)2868/01-02(02)號文件)第9(a)段，當中載述行政會議成員因行政會議的決定而可能受到重大影響的重大個人金錢利益，有可能被視為涉及利益衝突。她指出，適用於立法會議員的準則為“直接金錢利益”。她表示，適用於行政會議成員的標準似乎較適用於立法會議員的標準寬鬆。

45. 主席及田北俊議員認為，適用於行政會議成員的標準更為嚴格，因為“重大個人金錢利益”同時涵蓋直接及間接的金錢利益。田北俊議員指出，舉例而言，行政會議成員不只須申報在任何公司持有的股份，還須申報該等股份的數量及價值。

46. 劉慧卿議員詢問，持有大量土地及物業的行政會議成員會否被視為有重大個人金錢利益，因而不應參與行政會議就任何可能影響物業市場的房屋或土地規劃事宜進行的討論。

47. 主席認為，舉例而言，如該名行政會議成員為某間物業發展公司的董事，就上述事宜所作的政策決定有可能會大大影響其個人利益。在這情況下，該名成員不應參與行政會議的討論。

48. 政制事務局局長表示，某名行政會議成員應否退席，須視乎有關討論項目的主題及性質而定。他表示，在有需要時，行政會議成員有責任申報其利益，至於是否確實存在利益衝突，而該名成員應否參與討論，則由行政長官決定。基本原則是，行政會議成員必須向行政長官提供公正無私的意見。委員要求政府當局澄清可導致利益衝突的“重大個人金錢利益”的意思。政制事務局局長同意考慮委員的要求。

政府當局

外國／英屬維爾京群島公司

49. 何俊仁議員重申，主要官員如透過設立外國公司或英屬維爾京群島公司持有財務利益／資產，則應披露有關該等公司所有其他合夥人及股東的資料。

50. 政制事務局局長告知委員，主要官員現時擁有的外國公司／英屬維爾京群島公司並無從事活躍的商業活動。

未來路向

51. 委員要求政府當局考慮及回應他們在會上提出的關注事項。委員亦同意在新會期開始時進一步討論此事。

52. 議事完畢，會議於下午1時05分結束。

立法會秘書處

議會事務部2

2002年11月15日