
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

1. 引言

1.1 本摘要就美國及英國政府高級人員申報利益的事宜提供資料。所探討的專題包括：1)申報利益；2)避免利益衝突的程序；3)保密信託的運作；及4)英屬維爾京群島公司的運作。在本摘要中，政府高級人員指美國的內閣部長及英國的內閣大臣。

2. 申報利益

美國

2.1 法例¹規定內閣部長須提交“公開財政申報報告”——SF278²。SF278 是一份公開文件，任何人均可申請查閱。

2.2 政府高級人員須披露的資料類別由法例規定，該等資料包括資產與入息；交易；禮物、發還款項及交通費；負債；協議或業務安排；外間職位；以及從單一來源提供超過 5,000 美元的報酬。

2.3 須申報的物業權益或資產包括股票、債券、其他證券、退休金權益、避稅安排³、信託利益、個人銀行帳戶、房地產、商業農作物、牲畜、應收帳款或其他款項、可收取以供轉售或投資的項目。

¹ 《聯邦規例守則》第 5 章第 2634 部。

² 該報表載於“若干海外國家的高級公務員申報利益制度”，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2000 年 3 月，附錄 III。

³ 避稅安排通常所指的，是令納稅人有機會避免繳納入息稅的任何活動。在某些情況下，慈善收入是避稅安排之一。就社會認為可取的活動(例如林木業或反污染設備)作出的投資，有時亦屬避稅安排。

2.4 就房地產而言，申報時須描述房地產的性質及所在地點，但無須申報具體地址或所佔土地面積。若持有房地產的方式與商業運作有關，則須示明商業機構的名稱、業務類別及所在地點。

2.5 提交公開財政申報表格的人(申報人)必須在申報期結束時，申報有關資產的價值類別。在申報房地產的價值時，申報人可提供評稅所得的價值、最近評估所得的價值、購買價或公平合理的估價。

2.6 申報人必須披露其擁有所有權的資產，不論該等資產是個人持有或與其他人聯名持有。申報人通常須披露以信託安排持有的所有物業和所得收益，以及就信託資產作出的任何交易。⁴ 如屬保密或例外信託⁵，須申報的資料則較少。

2.7 此外，申報人必須就其配偶及受供養子女⁶申報以下類別的資料：資產與入息；交易；禮物、退還款項及交通費；以及負債。

2.8 政府道德操守規範局在核實獲提名為內閣部長的人士符合有關法例規定之前，往往要求該名人士簽署一份道德操守協議，承諾在成為內閣部長後會採取補救措施，消除利益衝突。補救措施包括取消資格協議、豁免書、附條件信託及放棄資產證明書。⁷

⁴ 美國政府道德操守規範局，*Public Financial Disclosure: A Reviewer's Reference*, 1996, pp. 6-30.

⁵ 例外信託有以下兩種特徵：1)有關信託不是由申報人、申報人的配偶或受供養子女設立；及 2)無論是透過有意或無意作出的申報或者披露，申報人、申報人的配偶或受供養子女也不知悉信託所持有的具體資產或收益來源。

⁶ 就申報人而言，受供養子女指其兒子、女兒、繼子或繼女，但他／她必須 1) 未婚、未滿 21 歲及與申報人同住；或 2) 符合稅務守則標準，被視為申報人所供養的子女(按照一般規定，受供養子女超過一半的經濟支持由申報人提供)。

⁷ 詳情請參閱“在選定國家中政府高級人員的任命程序”，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2002 年 3 月，第 31 至 32 頁。

英國

2.9 《大臣守則》⁸規定，大臣每當獲任命出掌新職，便須向常務次官提供一份詳細書面清單，載列所有可能導致衝突的利益。該份清單不但包括大臣的個人利益，同時亦包括“配偶或伴侶的利益、未成年子女的利益、大臣或配偶或伴侶作為受託人或受益人的信託的利益，或與大臣有緊密聯繫的人士的利益”。⁹ 常務次官收到該份書面清單後，便會安排與有關大臣會晤，討論該份清單的內容，並考慮提供何種所需意見和要求有關大臣進一步提供何種資料。

2.10 大臣須申報的利益包括金融票據及合夥關係、財務利益(例如非公司企業及房地產)，以及相關的非財務私人利益(例如與外間機構的聯繫及以往的有關聘任)。大臣在就職後必須辭去所擔任的所有董事職務。不論是公營或私營機構的董事職位，亦不論是受薪或非受薪職位，上述規定同樣適用。

2.11 大臣披露的個人資料完全保密，如未經大臣許可，不得披露。根據《大臣守則》第 118 段，“如有人指控某名大臣有利益衝突，有關大臣必須為本身的情況作出辯解及證明所作的事情合理。為此，大臣可公開其私人利益清單，以及為免有利益衝突或使人以為有利益衝突而採取的各項行動。”

2.12 上議院及下議院均備存一份《議員個人利益登記冊》。議員須向所屬議院呈交有關報表。

2.13 為免有利益衝突，大臣須按一般原則行事。該等原則訂明，如大臣的財務利益確實導致或可能導致利益衝突，大臣應出售有關利益，或採取其他行動，避免利益衝突。可採取的行動包括：

- (a) 把所有投資存放在保密信託內；
- (b) 承諾避免處理所持有的有關股份；及
- (c) 設立禁止取閱某些文件的程序，並確保有關大臣並無參與作出某些決定及討論某些事宜的過程。

⁸ 《大臣守則：大臣的操守準則及行事程序指引》，載於 <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/mcode/contents.htm>。

⁹ 《大臣守則》第 115 段。《大臣守則》並無界定‘有緊密聯繫的人士’這個用語的定義。根據英國內閣辦公廳所提供的資料，如大臣的子女是受託人或受益人，以致有可能出現利益衝突，當局預期大臣作出申報。

3. 避免利益衝突的程序

美國

3.1 在美國，《美國法典》第 18 章第 208 條是規管利益衝突事宜的刑法，當中禁止公職人員從事會影響其私人財務利益的政府事務。

3.2 此外，高級官員(例如內閣部長)須受有關在外間機構賺取入息的限制。根據《行政命令第 12674 號》第 102 條，由總統任命擔任全職、非終身制職位的官員於任期間，不得為外間工作或從事任何其他活動收取入息。內閣部長屬此類僱員。

3.3 政府道德操守規範局監察行政機關公開及保密財政申報制度的管理工作。該局管理保密信託計劃，亦管理在行政機關推行的放棄資產證明書計劃。根據《1989 年道德操守改革法令》，政府道德操守規範局有權向聯邦政府官員發出‘放棄資產證明書’，容許他們延遲繳付資產增值稅，而這項資產增值稅是官員為了符合道德操守計劃的要求而必須變賣資產所引致的。‘放棄資產證明書’必須向政府道德操守規範局申領。

3.4 一般而言，內閣部長不得親自積極參與本身有財務利益的事務。根據政府道德操守規範局提供的資料，內閣部長如事前不知道在會議提出討論的事宜與他／她有利益衝突，則純粹向其他在席人士申報利益，繼而在會議期間保持緘默，可能不足以消除有參與討論之嫌。最穩妥的做法是離席。

英國

3.5 在英國，規管大臣操守的主要原則載於《大臣守則》內。《大臣守則》第 9 部是特別處理大臣的私人利益，當中訂明規則，確保大臣的公職與其私人財務利益之間並無衝突。

3.6 英國並無設立任何特別機構，負責處理大臣涉嫌行為失當的調查工作。大臣自行決定如何依循《大臣守則》行事，以及證明他們在國會的行動及行為合理，並就這兩方面負上個人責任。只要大臣持續得到首相信任，他們可繼續留任。對於大臣的行為能否達到預期的標準，以及違反該等標準的適當後果為何，則最終由首相判斷。

3.7 即使大臣保留某項私人利益並無不當，但若所須討論的公共事務對該項私利可能有影響，大臣應向其他大臣同僚申報利益，並應完全不參與有關事務的商議工作。若部門所商議的事情在某方面關乎大臣先前或現有的私人利益，以致確實有利益衝突或使人認為有利益衝突，大臣需採取類似行動。¹⁰

4. 保密信託

4.1 在香港，《問責制主要官員守則》（“守則”）第 5.7(d) 條清楚訂明，當局接受主要官員把有關利益“交由他人全權託管”（譯者註釋：守則英文本同樣是“blind trust”，等同本資料摘要所述的“保密信託”），作為避免利益衝突的措施。然而，守則並無界定何謂“blind trust”，有關的本地法例（例如《受託人條例》）也沒有提供這用詞的定義。

4.2 在美國及英國，成立保密信託是政府高級人員避免利益衝突的合法做法。保密信託所指的，是受益人不知道信託具體資產，並由受託的第三方全權管理的信託。設立保密信託的目的，是避免政府高級人員涉嫌於在任期間，為求達到本身的目的而濫用所得的內幕資料。

美國

4.3 美國並無規定內閣部長必須透過設立保密信託，消除可能出現的利益衝突。然而，若內閣部長選擇成立保密信託，則需依循詳細的法律程序行事。有關的法例規定載於《1978 年政府道德操守規範法令》，詳情概述如下。遵從此規定成立的保密信託稱為附條件保密信託，而政府道德操守規範局負責管理保密信託安排。

開設保密信託

4.4 附條件保密信託必須符合所訂準則，並由政府道德操守規範局發出保密信託協議範本。信託文件須經政府道德操守規範局審批。有關信託亦須有核准的獨立受託人，在執行信託前必須由政府道德操守規範局核證。

¹⁰ 《大臣守則》第 117 段。

為保密信託委任獨立受託人

4.5 獲委任的受託人必須獨立於有利害關係的各方¹¹。這項獨立於有利害關係的各方的規定亦適用於管理信託及管理信託資產的人士。¹²

4.6 任何金融機構均有資格成為受託人，而該機構的資產不得由個別人士擁有或操控超過 10%。

4.7 受託人須由政府道德操守規範局核准。建議的受託人與有利害關係的各方如有客戶關係，則應披露。政府道德操守規範局進行審批時，可以停止這種客戶關係為批准條件。

保密信託的管理

4.8 受託人可在有利害關係的各方不參與及不知情的情況下，全權負責管理有關信託及信託資產，包括出售存放於信託內的原有資產¹³。

4.9 受託人須定期向有關內閣部長提交報告¹⁴，但不得特別識別信託內的任何資產或股份。

4.10 受託人必須為有關信託呈交受託人報稅表，當中所載的紀錄必須與信託的帳簿一同備存，並讓政府道德操守規範局查閱。

保密信託持有的資產

4.11 保密信託在設立初期，只有該內閣部長轉移到信託的初期資產。為避免利益衝突，有關保密信託不應有任何基於內閣部長工作性質而禁止持有的資產。此外，如事前未經政府道德操守規範局以書面批准，受託人不應從有利害關係的各方收購任何資產。

¹¹ 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。

¹² 詳情請參閱《聯邦規例守則》第 5 章第 2634 部 D 分部。

¹³ 這些資產可以出售，不受限制，但出售前須經政府道德操守規範局批准的資產則屬例外。

¹⁴ 有關報告會指明信託資產的總值、淨收益或虧損等。

受託人與有利害關係的各方的溝通

4.12 為維持“保密”，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，但雙方就特別事項¹⁵以書面方式彼此聯絡，事先亦獲政府道德操守規範局的書面批准，則作別論。

4.13 除非法例及規例批准，否則受託人不應公開披露任何可識別信託資產的資料，亦不應就有關信託向有利害關係的各方徵詢意見。此外，受託人在行使管理資產的權力時，不應諮詢或通知有利害關係的各方。

4.14 除非法例及規例批准，否則有利害關係的各方不應接收關於信託、信託收益來源和信託所持資產的任何資料。

終止保密信託

4.15 在多種情況下，附條件保密信託會終止。¹⁶ 保密信託會隨着有關內閣部長停止擔任公職而終止。受託人會妥善作出全面的會計結算，並把信託當時持有的所有資產轉交有關內閣部長。

處於過渡期的保密信託

4.16 為施行《1978年政府道德操守規範法令》，所謂‘保密’信託，只是就那些有利害關係的各方並不知情的信託資產而言。有利害關係的各方知道的資產，例如存放在信託的初期資產，可能會引致利益衝突。因此，該等資產仍視為內閣部長的“財務利益¹⁷”。

4.17 除非作出特別安排，例如發出豁免書，否則在出售該等“財務利益”，或其價值降至 1,000 美元或以下之前，可禁止有關內閣部長從事某些工作。

¹⁵ 特別事項關乎作出分配的要求、一般財務利益及有利害關係的各方的需要、因有利益衝突而向受託人發出出售初期資產的指示，或就信託不准持有的某些資產給予受託人的通知。

¹⁶ 舉例而言，其他情況包括僱員去世。

¹⁷ 請參閱《聯邦規例守則》第 5 章第 2634.401 部及《美國法典》第 18 章第 208 條。

公眾查閱保密信託的資料

4.18 在設立信託時，信託文件可供公眾查閱，該等文件包括附條件保密信託協議及初期資產清單。

4.19 在設立附條件保密信託時，某些資料必須透過提交公開財政申報報告向公眾披露，該等資料包括信託的身份、創立日期及現金總值的類別。

英國

4.20 在英國，《大臣守則》清楚訂明保密信託是避免利益衝突可以接受的方法。¹⁸ 與美國的情況有所不同，英國並無特定法例規管大臣設立保密信託及其運作的事宜。¹⁹

4.21 有關當局通常會建議涉及嚴重利益衝突的大臣出售有關的財務利益，否則該名大臣的職務會轉交同一部門另一大臣負責。如有關大臣不想出售某項利益，可選擇設立保密信託。

4.22 《大臣守則》第 127 段就大臣設立的保密信託訂明一些基本規定。根據該等規定，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。”

4.23 根據《大臣守則》第 127 段，“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。”

4.24 大臣就處理私人財務利益的事宜所作的安排(包括保密信託安排)是保密的。然而，如涉嫌有嚴重利益衝突，有關大臣或須公開其財務利益清單。²⁰ 《大臣守則》第 127 段清楚訂明，《1985 年公司法令》第 VI 部容許公司索取公司股份真正擁有人的資料。即使大臣已設立保密信託，但此項規定可導致大臣的利益公開。

¹⁸ 《大臣守則》第 127 段。

¹⁹ 有關資料由英國內閣辦公廳提供。

²⁰ 《大臣守則》第 118 段。

4.25 確保私人生活操守恰當，以免招惹批評，是大臣的個人責任。對於應採取甚麼行動才能達致這目標，則由大臣作最後決定。正如上文第 2.9 段所述，大臣會與所屬常務次官會晤，以便常務次官就申報利益的事宜向大臣提供所需的意見。常務次官的角色是確保在有需要時為大臣提供意見，常務次官可參考先例，或在需要時透過內閣辦公廳的協助，從政府內外索取專業意見。此外，雖然內閣辦公廳通常就須依循的程序提供意見，但大臣設立的保密信託無須經內閣辦公廳審查。英國並無保密信託協議範本。²¹

5. 英屬維爾京群島公司

5.1 英屬維爾京群島是註冊成立公司的熱門地方，最近每年均有超過 53 000 間國際商業公司²²(英屬維爾京群島公司)在當地成立。²³成為英屬維爾京群島公司的主要好處是，獲豁免繳付所有英屬維爾京群島稅項及印花稅、公司註冊手續和行政規定相對上較為簡單，而股東和董事的身份又可保密。

5.2 英國並無限制大臣透過設立英屬維爾京群島公司持有資產。然而，據英國內閣辦公廳表示，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。舉例而言，如有關大臣是財政部大臣，所屬的常務次官會建議他／她交出該等資產，以免有利益衝突。美國亦沒有禁止官員透過外國公司持有資產。可是當內閣部長透過外國公司持有資產時，他／她須在“公開財政申報報告”(SF278)內申報。

英屬維爾京群島公司的運作

成立英屬維爾京群島公司

5.3 成立英屬維爾京群島公司所須符合的規定相對較少。每間英屬維爾京群島公司只需一個股東及一個董事，兩者均可可是投資者本人。如要成立英屬維爾京群島公司，必須在當地設立註冊辦事處及委任一名當地的註冊代理提交申請。

²¹ 有關資料由英國內閣辦公廳提供。

²² 這些公司必須根據英屬維爾京群島的《1984 年國際商業公司法令》成立。

²³ 英屬維爾京群島財經服務網址為 <http://www.bvi.org/financial/company.shtml>。

披露資料

5.4 並無法例規定英屬維爾京群島公司須向當地的有關當局披露任何組織架構或會計資料，但必須提交公司的《組織大綱及章程》。²⁴ 只有取得英屬維爾京群島法院的命令才可查閱股份登記冊。²⁵

英屬維爾京群島公司在香港的情況

公眾查閱資料

5.5 英屬維爾京群島公司在香港設立營業地點²⁶時，必須向香港公司註冊處²⁷及商業登記處註冊²⁸。與在香港註冊成立的公司不同，英屬維爾京群島公司可隱藏其股東的身份，因為這些資料並不公開讓公眾查閱，只有英屬維爾京群島法院可命令查閱股份登記冊。

稅務影響

5.6 英屬維爾京群島公司若在香港從事貿易活動，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。若英屬維爾京群島公司一切貿易活動所得的盈利皆來自香港以外的地方，則無須在香港納稅。如有疑問，則由稅務局決定盈利的來源及要求有關公司納稅。

²⁴ 該文件僅披露在英屬維爾京群島委任的註冊代理和設立的註冊辦事處的資料。

²⁵ 註冊股東亦有權查閱股東的資料。

²⁶ 有關“營業地點”的定義，請參閱《公司條例》第 341 條。

²⁷ 註冊資料包括在香港的認可代表、在香港的營業地點、董事名單、組織大綱及章程等。

²⁸ 詳情請參閱《商業登記條例》。

6. 選定事項各種特點的比較

	美國	英國
1. 申報利益		
規管架構	由法例規管	由《大臣守則》規管
須申報的利益／投資	1)資產與入息； 2)交易； 3)禮物； 4)發還款項及交通費； 5)負債； 6)協議或業務安排； 7)外間職位；及 8)從單一來源提供超過5,000美元的報酬。	1)金融票據及合夥關係； 2)財務利益(例如非公司企業及房地產)；及 3)相關的非財務私人利益(例如與外間機構的聯繫及以往的有關聘任)。
須就家庭申報的利益／投資	配偶及受供養子女以下方面的財務利益： 1)資產與入息； 2)交易； 3)禮物； 4)退還款項及交通費；及 5)負債。	包括配偶或伴侶的利益、未成年子女的利益、大臣或配偶或伴侶作為受託人或受益人的信託的利益，或與大臣有緊密聯繫的人士的利益。
2. 避免利益衝突的程序		
規管架構	由法例及行政命令規管	由《大臣守則》規管
在會議期間的利益衝突	內閣部長不可親自積極參與本身有財務利益的事務。 內閣部長如事前不知道在會議提出討論的事宜與他／她有利益衝突，則純粹向其他在席人士申報利益，繼而在會議期間保持緘默，可能不足以消除有參與討論之嫌。 最穩妥的做法是離席。	若所須討論的公共事務在某方面與其私人利益有影響，大臣應向其他大臣同僚申報相關利益。 該名大臣亦應完全不參與有關事務的商議工作。 若部門所商議的事情在某方面關乎大臣先前或現有的私人利益，以致確實有利益衝突或使人認為有利益衝突，大臣需採取類似行動。

	美國	英國
3. 保密信託		
規管架構	由法例規管	由《大臣守則》規管
具體安排	若內閣部長選擇成立保密信託，則需依循詳細的法律程序行事。 有保密信託協議範本，並由政府道德操守規範局發出及管理。	雖然內閣辦公廳通常就須依循的程序提供意見，但大臣設立的保密信託無須經內閣辦公廳審查。 並無保密信託協議範本。
4. 英屬維爾京群島公司		
規管架構	並無禁止官員透過外國公司持有資產。 當內閣部長透過外國公司持有資產時，他／她須在“公開財政申報報告”內申報。	並無限制大臣透過設立英屬維爾京群島公司持有資產。 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。 舉例而言，如有關大臣是財政部大臣，所屬的常務次官會建議他／她交出該等資產，以免有利益衝突。

周柏均及張美娟
2002年10月3日
電話：2869 9593

立法會秘書處歡迎轉載這份文件的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。文件所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。