
資料摘要

補充資料：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. 背景

1.1 政制事務委員會在 2002 年 10 月 7 日的會議上，要求資料研究及圖書館服務部就一份題目為“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”(IN35/01-02 號文件)的資料摘要提供補充資料。

2. 美國由總統任命官員及英國大臣的申報利益

2.1 在 IN35/01-02 號文件所描述的美國申報利益程序不單適用於內閣部長，同時亦適用於其他由總統任命的官員。在美國，由總統任命的官員涵蓋範圍廣泛的領袖職位，其中包括全職獨立行政機關職位(例如小型企業管理局)、全職規管職位(例如聯邦貿易委員會及證券交易委員會)，以及許多兼職職位(例如法律事務公司及郵政服務管理委員會)。

2.2 同樣，在 IN35/01-02 號文件所描述的英國申報利益程序不單適用於內閣大臣，同時亦適用於其他非內閣大臣，其中包括不掌管部門的大臣。

3. 在美國違反申報規定的懲罰

3.1 美國內閣部長在申報利益時如作出不恰當的行為(包括故意漏報資料、捏改資料及沒有申報資料)，須面對紀律處分程序。此外，美國亦設有民事及行政懲罰。任何人如明知而故意捏改任何須申報的資料，或明知而故意不提供或申報任何須申報的資料，司法部長可對該人提出民事訴訟。此外，任何人如在聯邦政府表格內提供捏改資料，則會受到刑事制裁。

4. 英國大臣與國會議員在申報利益方面的分別

4.1 一如 IN35/01-02 號文件第 2.12 段所載，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。

4.2 在下議院，國會議員須申報利益，而他們所申報的資料會記錄在議員個人利益登記冊內。該登記冊每年均會發表，須申報的利益共有以下 10 類：

- (a) 受薪董事職位；
- (b) 受薪工作、專業及職位；
- (c) 議員如因本身在國會的職務而需提供服務，則須申報服務對象的姓名；
- (d) 贊助或財政資助；
- (e) 禮物、利益及款待；
- (f) 海外訪問；
- (g) 海外利益及禮物；
- (h) 價值高昂的土地及物業(不包括議員的住所)；
- (i) 須予登記的股份；及
- (j) 雜項及非受薪利益。

4.3 大臣與國會議員的申報制度有一些主要分別。議員個人利益登記冊可公開讓市民查閱，而大臣所申報的資料卻絕對保密，在未經大臣同意的情況下不得披露。在某些方面，適用於大臣的規則較適用於國會議員的規則更為嚴格。舉例而言，大臣須辭去所有公司的董事職位，並放棄可能涉及利益衝突的任何投資。

4.4 上議院亦設有一套類似的申報利益制度，該議院備存的上議院議員個人利益登記冊可公開讓市民查閱。

5. 何謂家庭信託？

5.1 家庭信託是個人為家人保障和持有資產的法律途徑。設立信託的人稱為委託人，受託人是負責看管信託資產的人。受益人是從信託得益的人，他們可以是委託人、其家庭成員、朋友或慈善機構。設立家庭信託的目的，通常是保障某人為未來預留的資產，免被債權人追討，並有助減低稅務負擔。

6. 選定事項各種特點的比較

	美國	英國	香港
1. 申報利益			
規管架構	由法例規管。	由《大臣守則》規管。	由《問責制主要官員守則》(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)。	1) 地產及房產(包括自住物業)； 2) 公司東主、合夥人或董事身分； 3) 任何上市和非上市公司發出股本的 1%或以上；及 4) 主要官員或其配偶藉着其主要官員身分的關係，從任何組織，個別人士或香港特區政府以外的政府收受的任何禮物、利益、款項、贊助(包括金錢贊助和贊助訪問)或任何物質上的好處。
申報房地產的規定	內閣部長須描述房地產的性質、所在地點及價值，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。	須作出申報。 申報細節尚待英國作覆。	1) 物業的地點(國家／城市／地區)；及 2) 若物業由主要官員持有實益權益的公司持有，則須一併申報該物業及公司。

	美國	英國	香港
1. 申報利益(續)			
申報負債的規定	如內閣部長、其配偶或受供養子女在申報期內欠任何債權人的債款超過 10,000 美元，內閣部長須確定及提供債款的類別。 ¹ 如內閣部長、其配偶或受供養子女持有利益的任何非公營公司、匯集投資基金或其他投資安排有負債，他亦須作出申報，除非(1)該負債是主要行業或業務的附帶負債，或(2)該投資安排是例外投資基金。	尚待英國作覆。	無須申報任何負債。
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。	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。	無須申報家庭成員的利益。 如有關利益是以主要官員的配偶、子女或其他人士或公司的名義持有，但實際上是由主要官員斥資購買，或主要官員在當中有實益權益，則須作出申報。

¹ 例外情況包括：1)欠配偶或受供養子女的个人負債，或欠父母、兄弟姊妹的个人負債，或欠子女、配偶的子女或受供養子女的子女的个人負債；2)以房地產為抵押的按揭貸款或居所資產貸款，而有關房地產是內閣部長本人或其配偶的个人居所(或另一個不提供入息的居所)；3)以私人座駕、家居傢俬或電器為抵押的貸款，但貸款額不得超過有關項目的買價；4)在申報期結束時，尚欠負債不超過 10,000 美元的循環記帳帳目；及 5)代表配偶及受供養子女唯一財務利益或責任的任何負債，而內閣部長對該等負債全不知情，該等負債並非來自內閣部長的入息、資產或活動，內閣部長亦不會或不預期從中取得任何財務利益或經濟利益。

	美國	英國	香港
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。	由守則規管。
董事職位	必須辭去在任何公司擔任的董事或其他職位。	必須辭去所擔任的任何董事職位，不論是公營或私營機構的董事職位，亦不論是受薪或名譽職位。	除非獲得行政長官的同意，主要官員不可作為主管、代理、董事或幕後董事、僱員或以其他身份，直接或間接參與任何其他行業、商業、職業、商行、公司(私營或公營)、商會或其他類似組織、公共機構或私營專業服務機構的工作；或涉及上述有關職務。主要官員可保留或接受非牟利機構或慈善團體的名譽職銜。
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對有關利益有影響，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。	如可能出現利益衝突，則不會向有關的行政會議成員(包括主要官員)提供行政會議的有關文件及會議紀要摘錄。 行政會議成員申報利益及退出行政會議討論的的詳情均會在會議紀要中記載。

	美國	英國	香港
3. 保密信託			
規管架構	由法例規管。	由《大臣守則》規管。	由守則規管。
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。	守則並無界定何謂‘全權託管’(即本文之保密信託)，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. 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。	並無禁止主要官員透過外國公司持有資產。

周柏均

2002年10月17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。