

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2239/07-08號文件

檔 號：CB2/BC/12/06

## 2008年6月13日內務委員會會議文件

### 《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》 委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的商議工作。

#### 背景

2. 目前，行政長官受普通法有關賄賂的罪行規管，不得行賄或受賄。此外，根據《基本法》第四十七條，行政長官必須廉潔奉公，在就任時應向終審法院首席法官申報財產。《基本法》第七十三(九)條提供了彈劾機制，以處理行政長官有嚴重違法或瀆職行為的指控。

3. 儘管現時設有防止貪污機制，但行政長官同意在《基本法》的框架內，把《防止賄賂條例》(第201章)(下稱"《防賄條例》")某些條文的適用範圍擴大至包括他本人，以證明政府對廉潔治港的承擔。

#### 《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》(下稱"條例草案")

4. 條例草案旨在把《防賄條例》第4、5及10條的適用範圍擴大至包括行政長官，詳情如下——

- (a) 條例草案第2條增訂與《防賄條例》第4(2)條相同並適用於行政長官的罪行，使行政長官受該條例所訂的賄賂罪行條文規管。任何人向行政長官行賄，亦屬犯罪；
- (b) 條例草案第3條增訂與《防賄條例》第5(2)條相同並適用於行政長官的罪行，使行政長官受該條例所訂有關公共機構合約的賄賂罪行條文規管。任何人就公共機構合約向行政長官行賄，亦屬犯罪；及
- (c) 條例草案第4條修訂《防賄條例》第10條，使現任或任何歷任的行政長官受維持與其薪俸不相稱的生活水準或控

制與其薪俸不相稱的財產的罪行條文規管。條例草案第4條亦訂明，如現任或任何歷任的行政長官被控犯了《防賄條例》第10條所訂的罪行，法庭須考慮該名現任或歷任的行政長官向終審法院首席法官申報的財產。

5. 此外，條例草案第5條旨在於《防賄條例》中加入新訂第31AA條，訂明在廉政公署進行調查後，如有理由懷疑行政長官可能犯了《防賄條例》所訂的罪行，廉政專員可將該事宜提交律政司司長。律政司司長如因廉政專員所提交的該事宜而有理由懷疑行政長官可能犯了《防賄條例》所訂的罪行，可將該事宜提交立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。《基本法》第七十三(九)條訂明 ——

"如立法會全體議員的四分之一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為而不辭職，經立法會通過進行調查，立法會可委托終審法院首席法官負責組成獨立的調查委員會，並擔任主席。調查委員會負責進行調查，並向立法會提出報告。如該調查委員會認為有足夠證據構成上述指控，立法會以全體議員三分之二多數通過，可提出彈劾案，報請中央人民政府決定。"

## 法案委員會

6. 在2007年10月5日的內務委員會會議上，議員成立了法案委員會研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

7. 法案委員會由曾鈺成議員擔任主席，與政府當局舉行了9次會議，並接獲香港大律師公會及香港律師會就條例草案提出的意見。

## 法案委員會的商議工作

### 提交投訴行政長官貪污的個案

8. 根據《防賄條例》第30(1)條，任何人明知或懷疑正有調查就任何被指稱或懷疑已犯的《防賄條例》第II部所訂罪行而進行，如無法權限或合理辯解，不得向 ——

- (a) 該項調查的標的之人(下稱"受調查人")披露他是該項調查的標的此一事實或該項調查的任何細節；或
- (b) 公眾或任何其他人士披露該受調查人的身份或該受調查人正受調查的事實或該項調查的任何細節。

9. 此外，第30(2)條規定，第30(1)條所訂有關披露資料的限制不適用於下列情況 ——

- (a) 在受調查人已被逮捕、已就逮捕受調查人發出手令，或受調查人的住所已根據法庭發出的手令被搜查後披露資料；或
- (b) 在法庭就受調查人發出某種命令、通知書等(例如要求受調查人向廉政專員交出其旅行證件的通知書)後披露資料。

10. 第30(1)條所訂有關禁止披露資料的規定，只適用於仍處於保密階段的調查，以確保調查的完整性及保護受調查人的聲譽，因為調查純粹基於懷疑而展開。在第30(2)條所載的其中一種情形出現後，任何人披露受調查人的身份或調查的任何細節，均不屬犯罪。任何人如有合法權限或合理辯解而披露有關資料，也不屬犯罪。

11. 鑒於《防賄條例》第30(1)條所訂的規限，政府當局建議在該條例加入新訂第31AA條，確保律政司司長不會無法把投訴行政長官貪污的個案及廉政公署的調查結果提交立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。新訂第31AA條訂明——

"(1) 儘管第30條另有規定，凡專員有理由懷疑行政長官可能犯了本條例所訂罪行，專員可將該事宜提交律政司司長，讓律政司司長考慮是否行使他在第(2)款下的權力。

(2) 儘管第30條另有規定，凡律政司司長因根據第(1)款作出的提交而有理由懷疑行政長官可能犯了本條例所訂罪行，他可將該事宜提交立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三條第(九)項採取任何行動。"

12. 政府當局指出，擬議新訂第31AA條並不具備禁止任何人向立法會提出投訴的效力。在不抵觸《防賄條例》第30(1)條所訂規限的情況下，任何人均可把投訴行政長官貪污的個案所涉的資料提交立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。只要向廉政公署提出貪污投訴的人沒有披露廉政公署正進行調查，法例也沒有禁止他在向廉政公署提出投訴之前、之後，或在向廉政公署提出投訴的同一時間，向立法會提出相同的投訴。容許律政司司長將投訴行政長官貪污的個案提交立法會，不會影響立法會考慮援引《基本法》第七十三(九)條展開調查和彈劾程序的權利。

13. 張文光議員及李柱銘議員認為，為了確保立法會能獨立地履行其在《基本法》第七十三(九)條下的憲法職責，廉政專員應把投訴行政長官貪污的個案提交立法會；又或如律政司司長從廉政專員接獲投訴行政長官貪污的個案後，沒有把該個案提交立法會，律政司司長便須向立法會作出報告，說明理由。

14. 政府當局表示，《廉政公署條例》(第204章)第12條載列廉政公署的職責，當中包括調查任何涉嫌或被指稱是犯《防賄條例》所訂的罪行、接受及考慮有關指稱貪污行為的投訴，並在廉政專員認為切

實可行範圍內就該等投訴進行調查。然而，憑藉《基本法》第六十三條，在調查完成後，檢控權屬律政司司長所有。《防賄條例》第31條的規定(即未經律政司司長同意，不得就《防賄條例》第II部所訂罪行提出檢控)，強調了這項分工。律政司司長作為香港特別行政區(下稱"香港特區")的檢控當局，會收到就嚴重罪行進行的所有可能導致檢控的刑事調查的資料。如有關資料關乎行政長官涉嫌犯了《防賄條例》所訂的罪行，律政司司長可基於這些資料決定採取檢控行動；又或如律政司司長有理由懷疑行政長官可能嚴重違反了《防賄條例》，律政司司長可把有關個案提交立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動(在透過擬議新訂第31AA條刪除禁止這樣做的法例規定後，律政司司長便可採取這做法)。律政司司長應採取何種做法，是律政司司長須按個別情況審慎行使的一項重要的酌情決定權，而律政司司長亦須為這項酌情決定權負責。

15. 政府當局保證不可能會有隱瞞任何涉及行政長官的貪污投訴的情況。首先，有關廉政公署的所有調查，如廉政公署決定結束個案，或律政司決定不提出檢控，廉政公署均會向審查貪污舉報諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")提交詳盡報告，供諮詢委員會討論。如調查涉及行政長官，而廉政公署決定結束個案，或律政司司長決定不提出檢控，諮詢委員會在討論有關報告時，會探討律政司司長應否把個案提交立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動的問題。諮詢委員會的成員包括知名的非官方人士，而諮詢委員會的工作是確保所有貪污投訴(包括投訴行政長官貪污的個案)均會獲得妥善的處理。其次，只要向廉政公署提出投訴的人士沒有披露廉政公署正進行調查，法例並沒有禁止他向立法會提出相同的投訴。這個制衡制度多年來運作暢順，行之有效，深得市民信任。廉政公署繼續按照一貫做法，在處理任何貪污投訴時徵詢律政司司長的法律意見，實屬合理。如廉政公署不經律政司司長便向立法會報告就行政長官涉嫌犯了《防賄條例》所訂罪行的個案進行的所有調查，是完全不恰當的。這做法難免會干涉律政司司長根據《基本法》第六十三條主管刑事檢察工作，不受任何干涉的憲法職能、改變廉政公署的法定職責，以及刪除一項重要的保障，以致原本不能符合所需準則的個案亦會因提交予立法會而對行政長官造成困擾。

16. 張文光議員建議，律政司司長至少也應告知立法會行政長官是一宗貪污投訴的受調查人，而律政司司長已決定不就這宗個案提出檢控，或不把這宗個案提交立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。政府當局認為，規定律政司司長這樣做，與其不把個案提交立法會的決定會有矛盾，而諮詢委員會又已接獲及討論有關這項決定的詳盡報告。此外，律政司司長披露某宗貪污投訴的受調查人的身份，而該宗個案又已結束，是不恰當的做法，因為這樣做會損害受調查人的聲譽。

17. 吳靄儀議員認為，提交機制既無必要，又不可取，因為刑事法律程序不應與政治程序混為一談。是否對行政長官提起刑事法律程序；若然，何時提起刑事法律程序，應由律政司司長根據所得證據決定；至於是否援引《基本法》第七十三(九)條；若然，何時援引這項條

文，則應由立法會在適當情況下決定。吳議員亦不明白如何能阻止律政司司長應要求就投訴行政長官貪污的個案及廉政公署的調查結果向立法會提供資料，因為這做法有《防賄條例》第30(1)條所指的合法權限或合理辯解。吳議員已表明，她會動議修正案，刪除擬議新訂第31AA條。

18. 部分委員曾質疑，擬議新訂第31AA(2)條提述"立法會"，會否妨礙立法會議員引用《基本法》第七十三(九)條展開彈劾程序，因為要提出議案指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為，有關議案須由立法會全體議員四分之一聯合提出。政府當局表示，憑藉《基本法》第六十七條，"立法會"應指"立法會議員"。然而，政府當局會應委員的意見動議修正案，在擬議新訂第31AA(2)條中以"立法會議員"取代"立法會"，明確訂明律政司司長可將有關事宜提交立法會議員，讓立法會議員考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。

#### 在提交個案後提供進一步資料

19. 委員曾詢問，律政司司長把個案提交立法會後，會否在廉政公署完成調查後向立法會提供有關該個案的進一步資料。

20. 政府當局表示，儘管就擬議新訂第31AA條的原意或施行而言，該項條文並不是要定下機制，規管律政司司長應如何處理他從廉政公署所得的資料，但在新訂第31AA(1)條中"可將該事宜提交"的語句涵蓋範圍廣泛，應足以使律政司司長能就他之前向立法會提交的個案，向立法會提供進一步資料(如他決定這樣做)。政府當局又表示，就新訂第31AA(1)條中"可將該事宜提交"的語句而言，當中"事宜"一詞涵蓋範圍廣泛，應足以涵蓋有關行政長官涉嫌犯了《防賄條例》所訂賄賂罪行的資料及證據。雖然條例草案並無明確界定"事宜"一詞，但從文意和新訂第31AA條的目的看來，該詞的含義應更為廣闊，並非純粹指對行政長官作出的指控。

#### 為披露資料提供豁免

21. 政府當局表示，擬議新訂第31AA條訂明，律政司司長可將行政長官涉嫌觸犯賄賂罪行的事宜提交立法會，讓立法會考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動。使律政司司長能將有關事宜提交立法會，令立法會可為這特定目的採取行動，也許意味立法會議員應有權依據這個目的進一步披露資料。這點可支持一個論據，就是立法會議員能以有《防賄條例》第30條所訂的"合理辯解"作為免責辯護，為根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動而披露律政司司長提交的資料。然而，要論證立法會議員能以有《防賄條例》第30條所訂的"合法權限"，作為披露有關資料的免責辯護，則會較難，因為如有"合法權限"作為免責辯護，則披露資料的行為必須獲法例授權，而《基本法》第七十三(九)條及條例草案均並無明確授權披露資料。至於某一披露資料的行為能否以有"合理辯解"或"合法權限"作為免責辯護，則會由並只能由法庭在考慮個案的相關情況後裁定。

22. 部分委員認為應在條例草案內明確訂明，立法會議員如披露律政司司長提交的資料，可獲豁免，猶如增訂擬議第31AA條，使律政司司長能將投訴行政長官貪污的個案及廉政公署的調查結果提交立法會。目前，根據《防賄條例》第30(1)條，這些資料是不得向立法會披露的。

23. 鑒於委員普遍關注立法會議員及立法會秘書處職員若披露律政司司長提交的資料，是否獲得豁免的問題，政府當局會在條例草案中加入新訂第31AB條，以處理委員關注的事宜。這項新訂條文旨在訂明 ——

- (a) 立法會議員可為使立法會議員能根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動，或為使立法會議員能考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動，而向立法會秘書長(下稱"秘書長")披露律政司司長提交的資料；
- (b) 秘書長可向立法會秘書處的職員披露根據上文(a)項取得的資料，惟秘書長須(i)信納為使立法會議員能根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動，或為使立法會議員能考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動，有合理需要披露該等資料；及(ii)得到立法會主席事先批准；
- (c) 立法會主席根據上文(b)項給予批准時，必須信納為使立法會議員能根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動，或為使立法會議員能考慮是否根據《基本法》第七十三(九)條採取任何行動，有合理需要披露該等資料；及
- (d) 《基本法》第七十三(九)條所訂的彈劾程序一旦展開，即立法會全體議員的四分之一提出議案，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為，則任何人均可披露律政司司長提交的資料。

24. 由於新訂第31AB條的施行涉及立法會主席、秘書長及立法會秘書處的職員，法案委員會要求政府當局徵詢他們對新訂條文的意見。秘書長在回答時沒有對以"立法會議員"取代"立法會"的建議提出異議。他並建議應在條例草案中加入條文，明確訂明指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為的議案何時被視為已經提出，應根據立法會《議事規則》的規定確定。

25. 政府當局回應時解釋，《基本法》第七十三(九)條規定，立法會全體議員的四分之一可聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為。這項條文並無訂明這項議案何時被視為已經提出。《基本法》第七十五條第二款規定，立法會議事規則由立法會自行制定，但不得與《基本法》相抵觸。有鑒於此，政府當局認為，《基本法》第七十五條第二款授權立法會自行制定議事規則，包括有關《基本法》第七十三(九)條所訂彈劾程序的規則，例如議案何時被視為已經提出。因

此，雖然政府當局同意，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為的議案何時被視為已經由議員聯合提出，應根據立法會《議事規則》的規定確定，但鑒於立法會事務本質上是根據《議事規則》處理，政府當局認為無需在擬議新訂第31AB條明文提述《議事規則》。應秘書長要求，政府當局同意在條例草案恢復二讀辯論時或在委員會審議階段，解釋新訂第31AB(4)條的政策原意，以及該項條文就《議事規則》而言如何實施(即有關議案何時被視為已經由立法會全體議員的四分之一根據《基本法》第七十三(九)條聯合提出，應根據《議事規則》的規定確定)。

26. 吳靄儀議員表示強烈反對擬議新訂第31AB條，因為立法會應如何處理律政司司長提交的資料，完全是立法會根據《議事規則》決定的事情。吳議員要求政府當局向律政司司長求證，行政機關根據新訂第31AB條干涉立法機關的運作是否恰當。

27. 政府當局回應時解釋，正如在上文第23段所述，新訂第31AB條如獲制定為法例，便會就議員及秘書長披露律政司司長提交資料的行為，提供就《防賄條例》第30條而言的豁免。這項條文亦會訂明，就《防賄條例》第30條而言，《基本法》第七十三(九)條所訂的彈劾程序一旦展開，即立法會全體議員的四分之一聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為，則任何人均可披露律政司司長提交的資料。因此，新訂第31AB條只處理第30條所訂的規限。有鑒於此，政府當局的法律意見是，新訂第31AB條不大可能對任何立法會程序(不論是《基本法》第七十三(九)條所訂的彈劾程序或其他程序)造成干預。

28. 劉慧卿議員認為有需要在條例草案中明確訂明，立法會議員如為了根據《基本法》第七十三(九)條採取行動，有需要向立法會秘書處的職員披露律政司司長提交的資料，則可向立法會秘書處的職員披露該等資料。然而，她不滿新訂第31AB條沒有包括條文，使立法會議員可向他們所屬的政團披露律政司司長提交的資料。政府當局解釋，由於根據《基本法》第七十三(九)條採取行動的權力只賦予立法會，因此律政司司長所提交，並受《防賄條例》第30(1)條所規限的資料，只會向立法會議員披露。

29. 委員要求政府當局考慮亦訂明，立法會議員及立法會秘書處的職員若不慎披露律政司司長根據新訂第31AA條提交的資料，可獲豁免。政府當局認為無須這樣做，因為《防賄條例》第30(1)條所訂的罪行是一項須證明有犯罪意圖的罪行，即須證明犯罪者知情或罔顧後果。控方有必要證明被告人蓄意作出的行為構成《防賄條例》第30(1)(a)或(b)條所提述的披露資料行為，而他在披露資料時明知或懷疑正有調查就任何被指稱或懷疑已犯的《防賄條例》第II部所訂罪行而進行。沒有犯罪意圖而披露資料，並不屬第30(1)條的涵蓋範圍。

#### 廉政公署調查投訴行政長官貪污的個案

30. 李柱銘議員、劉慧卿議員、楊森議員、陳方安生議員、吳靄儀議員及湯家驊議員同樣關注到，公眾可能認為廉政公署不會獨立及公正地就投訴行政長官貪污的個案進行調查，因為《基本法》第五十

七條訂明，廉政公署對行政長官負責。《廉政公署條例》第5(2)條亦訂有這項規定。這項條文訂明，除行政長官外，廉政專員不受任何其他人士指示和管轄。《廉政公署條例》第12(c)條亦訂明，廉政專員的職責是代表行政長官，對廉政專員認為與貪污有關連或助長貪污的訂明人員行為進行調查，並就此事向行政長官報告。

31. 政府當局指出，《基本法》第五十七條及《廉政公署條例》第5(2)條實際上確立了廉政公署的獨立性，而廉政專員是對行政長官一職而非擔任該職位者負責。這些條文不會有賦權在任行政長官干涉廉政公署就投訴他貪污的個案進行的調查的效果。如情況並非如此，則會違反一項重要的原則，即《基本法》並無訂明行政長官一般可免受刑事調查或檢控。因此，如擔任行政長官一職者指示廉政專員向他披露涉及他的貪污投訴／調查的細節，廉政專員並沒有責任遵從這項指示，因為行政長官不可能合法地作出上述指示。政府當局又指出，由於行政長官並非《廉政公署條例》第2條所界定的訂明人員，廉政專員根據該條例第12(c)條向行政長官報告的職責，並不包括行政長官涉嫌作出的任何貪污行為或犯了的任何賄賂罪行。

32. 政府當局進一步表示，《基本法》第七十三(九)條就投訴行政長官有嚴重違法或瀆職行為的個案，訂明調查及彈劾行政長官的特別機制。此外，在法律和制度上均有妥善的保障措施，確保廉政公署進行的調查獨立及公正。當局透過諮詢委員會，提供制度上的保障措施；至於法律上的保障措施，詳情如下——

- (a) 根據《廉政公署條例》第12(b)(ii)條，廉政專員有責任調查任何人(包括行政長官)涉嫌犯了的貪污罪行。廉政專員如蓄意終止或干預就投訴行政長官貪污的個案進行的調查，不誠實地讓行政長官獲益，即會觸犯擔任公職時行為失當的罪行；
- (b) 法例禁止廉政公署向行政長官披露他涉及某宗貪污投訴／調查或有關該宗投訴／該項調查的細節。廉政專員如無合法權限或合理辯解而向行政長官披露廉政公署正就他進行調查或該項調查的任何細節，即會觸犯《防賄條例》第30(1)條所訂的罪行。此外，《官方機密條例》(第521章)第17條禁止披露阻礙防止或偵查罪行，或阻礙拘捕或檢控疑犯的資料。廉政專員如違反以上規定，不論是受命於行政長官抑或出於自己意願，都會觸犯《防賄條例》第30(1)條及／或《官方機密條例》第17條所訂的罪行；及
- (c) 雖然《基本法》第五十七條訂明廉政公署對行政長官負責，但行政長官如濫用《基本法》第五十七條干預調查，而其行為又構成普通法的擔任公職時行為失當、妨礙司法公正等罪行，明顯屬於違法。



33. 香港律師會曾建議成立一個由退休法官擔任主席、成員包括廉政公署人員的獨立專責委員會，負責就投訴行政長官貪污的個案進行調查。香港大律師公會曾建議設立獨立大律師辦公室，進行調查或監督由廉政公署進行的調查，並匯報調查結果和提出建議，包括是否檢控的建議。湯家驊議員亦提出了以下建議 ——

- (a) 如有人投訴行政長官貪污，應根據《基本法》第五十三條，由指明的主要官員臨時代理行政長官的職務；
- (b) 規定不論廉政公署的調查是否顯示表面證據成立，廉政專員都須把所有投訴行政長官貪污的個案提交律政司司長；及
- (c) 訂明如有人投訴行政長官貪污，廉政公署不應向行政長官報告。

34. 政府當局認為上述各項建議會引起以下問題 ——

- (a) 成立另一機構進行調查，會重複或削弱根據《基本法》第七十三(九)條由終審法院首席法官擔任主席的調查委員會的職能；
- (b) 賦權獨立大律師辦公室就是否檢控一事作出建議，絕不恰當。此舉可能會削弱律政司司長作為檢控當局的憲法職能，而《基本法》第六十三條訂明這項職能不受任何干涉；
- (c) 根據《廉政公署條例》，廉政公署必須履行職責，調查任何涉嫌或被指稱是犯《防賄條例》所訂的罪行。成立另一調查機構，可能會影響廉政公署履行其法定職責；
- (d) 《基本法》第五十三條已容許作出臨時安排，以應付行政長官暫時無力履行職務的情況。《基本法》第五十三條或整體《基本法》的原意是否在於，每當有人投訴行政長官貪污，便禁止擔任行政長官一職者履行行政長官的職務，以及在此情況下行政長官是否確實短期無力履行職務，實有疑問；
- (e) 根據《基本法》，行政長官享有獨特的憲法地位。他是香港特區的首長(《基本法》第四十三條)及香港特區政府的首長(《基本法》第四十八條)。假若純粹因為接獲投訴行政長官貪污的個案而禁止行政長官履行其職務，便與"假定無罪"原則的精神不符，因此絕不恰當；及
- (f) 《基本法》已訂明律政司司長作為檢控當局的憲法職能(《基本法》第六十三條)，以及政務司司長等官員臨時代理行政長官職務的機制(《基本法》第五十三條)。此外，

《基本法》第七十三(九)條已就處理行政長官嚴重違法或瀆職行為的機制訂定條文。處理一些基本上關乎相同事宜的立法建議，絕不恰當。

35. 楊森議員依然認為有需要處理公眾可能認為廉政公署不會獨立及公正地就投訴行政長官貪污的個案進行調查的問題。楊議員已表明，如政府當局拒絕動議修正案，以成立一個由退休法官擔任主席、成員包括從廉政公署借調的人員的獨立專責委員會，負責就投訴行政長官貪污的個案進行調查，他有意動議修正案落實這個做法。

#### 使《防賄條例》第3條適用於行政長官

36. 《防賄條例》第3條訂明，任何訂明人員未得行政長官一般或特別許可而索取或接受任何利益，即屬犯罪。訂明人員包括主要官員、司法人員及公務員。第3條是一項嚴厲的防止貪污措施。該項條文訂立的罪行，不需要控方證明有關利益是為了與訂明人員的職責有關的任何目的，或為了賄賂而向訂明人員提供。

37. 劉慧卿議員認為，《防賄條例》第3條規管訂明人員索取及接受利益的精神，亦應適用於行政長官。劉議員促請政府當局考慮香港大律師公會以往向立法會政制事務委員會轄下成立的《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題小組委員會提出的建議，在《防賄條例》中訂立一項適用於行政長官的特別條文或條款，以及成立一個獨立組織給予行政長官接受利益的一般或特別許可。

38. 政府當局表示，使《防賄條例》第3條適用於行政長官接受和索取利益的事宜，會有很大的實際困難。第3條只適用於受行政長官管轄的人士。根據第3條，訂明人員須徵求行政長官許可他們索取或接受利益。然而，行政長官不能許可自己接受和索取利益。因此，將行政長官納入第3條所訂罪行條文的規管架構，存在結構性困難。此外，第3條是以存在主事人與代理人的關係為前提。行政長官並非香港特區政府的代理人，而他在香港特區政府中亦無相應的主事人。

39. 政府當局曾考慮應否設立獨立機構監察或批准行政長官為接受或索取利益而提出的要求，並認為這做法並不恰當，因為行政長官是香港特區和香港特區政府的首長，而行政長官與任何為此目的而設立的獨立機構之間亦沒有主事人與代理人的關係。當局亦曾考慮另一建議，就是訂定新的罪行條文，處理行政長官並非為了貪污的目的而接受利益的情況。當局的結論是無須這樣做。條例草案已就行政長官觸犯賄賂或貪污罪行的情況，提供全面的監管和罰則。使《防賄條例》第4、5及10條適用於行政長官，會對行政長官任何索取和接受利益的貪污行為，以及管有來歷不明財產的行為施加規管。除建議的法定防止貪污措施外，行政長官亦受到普通法有關賄賂的罪行規管，而那些向行政長官行賄的人，亦會受這項罪行約束。此外，《基本法》第四十七條訂明行政長官必須廉潔奉公、盡忠職守。該項條文亦訂明，行政長官就任時應向終審法院首席法官申報財產。行政長官也受到非常嚴格的公眾監察，他的行為會受到傳媒和公眾的嚴密監察。

## 使《防賄條例》第8(1)條適用於行政長官

40. 《防賄條例》第8(1)條訂明，任何人經任何政府部門、辦事處或機構與政府進行任何事務往來時，向受僱於該政府部門、辦事處或機構的訂明人員提供利益，即屬犯罪，除非他能證明有合法權限或合理辯解，並以此作為免責辯護。第8(1)條與《防賄條例》第3條相若，是一項嚴厲的防止貪污措施。該項條文訂立的罪行，不需要控方證明有關利益是為了與訂明人員的職責有關的任何目的，或為了賄賂而向訂明人員提供。由於這項條文只適用於某些情況，即有關利益是提供予受僱於某政府部門的訂明人員，而提供利益者又正在經該政府部門與政府進行事務往來的情況，加上可以有合法權限或合理辯解作為免責辯護，因此該項條文的嚴厲程度有所減輕。

41. 政府當局表示，鑒於終審法院在*冼錦華訴香港特別行政區 [2005]2 HKLRD 375*一案的判決書中就"任何事務往來"提供了廣闊的涵義，又考慮到行政長官是香港特區政府的首長，增訂一項與《防賄條例》第8(1)條相若的條文，約束任何向行政長官提供利益的人士，可能會令與任何政府部門進行任何事務往來的任何人士，在向行政長官提供利益時觸犯罪行。新訂罪行的涵蓋範圍會遠較現行第8(1)條所訂罪行的涵蓋範圍廣闊，現行第8(1)條所訂的罪行只涵蓋有關訂明人員受僱的政府部門。提供利益者須證明他提供利益，是有"合法權限或合理辯解"的。舉例而言，一名申請駕駛執照續期的人士如在行政長官進行地區探訪時向行政長官送贈小禮物，便會犯罪。對基於禮節或敬重而向行政長官好意送贈紀念品的市民而言，這項條文未免過於嚴苛。第8(1)條的固有設計，使該項條文不適宜應用於向行政長官提供禮物的情況。

42. 政府當局又指出，如為了賄賂而向行政長官提供禮物，這情況應屬於條例草案擬議第4(2A)條的涵蓋範圍。該項條文訂明，任何人(不論在香港或其他地方)無合法權限或合理辯解，向行政長官提供利益，作為行政長官作出任何憑其行政長官身份而作的作為的誘因或報酬，或由於行政長官作出任何憑其行政長官身份而作的作為而向他提供任何利益，即屬犯罪。在擬議第4(2A)條中，"作為"一詞應作廣義解釋，不僅包含交換條件的情況，亦包含一般及非具體的交易。在存在利益衝突的情況下向行政長官提供利益，很多時都會受擬議第4(2A)條規管。此外，向行政長官行賄的人士，亦會受普通法有關賄賂的罪行規管。

43. 吳靄儀議員、李柱銘議員、湯家驊議員、張文光議員及陳方安生議員均認為，市民不論向行政長官還是向訂明人員提供利益，同樣都屬犯罪。當局不在條例草案中訂定條文，約束向行政長官提供利益的人士，是採取雙重標準，並會向市民發出錯誤的信息，令他們以為行政長官接受市民送贈的禮物是合法的，但公職人員卻非如此。

44. 吳靄儀議員認為政府當局的解釋欠缺說服力。吳議員已表示，她會動議修正案，把《防賄條例》第8(1)條的涵蓋範圍擴大至包括行政長官。

## 行政長官禮物登記冊

45. 政府當局表示，行政長官辦公室自1997年起已設立登記冊，登記行政長官以公職身份接受的禮物。市民如提出要求，可查閱該登記冊。自2007年7月起，市民亦可透過行政長官網頁查閱登記冊。登記冊登記行政長官以行政長官的公職身份接受而估計價值超過港幣400元的所有禮物。登記冊載有兩份名單，分別載列由政府處理或由行政長官私人保留的物品。如行政長官希望保留登記冊上任何禮物，行政長官辦公室會請政府物流服務署安排以專業方式估價，而行政長官可按照估價購買該份禮物。登記冊每月更新一次。

46. 政府當局應委員的要求，計劃在條例草案獲通過後發出新聞稿，向市民解釋處理涉及行政長官的賄賂行為的新措施，以及這份登記冊的事宜，令更多市民知道當局設有登記冊，登記行政長官接受的禮物。

## 根據《基本法》第四十七條第二款披露財產

47. 政府當局表示，根據《基本法》第四十七條第二款，行政長官就任時應向終審法院首席法官申報財產。由於《基本法》並無具體界定何謂"財產"，因此應按照"財產"的一般含義規定須予披露的財產種類。然而，行政長官只須向終審法院首席法官申報財產，政府當局不能說明行政長官在申報時所披露的財產種類。除了《基本法》第四十七條第二款外，法例並無就行政長官披露財產一事作出規定。政府當局又表示，雖然法例並無規定行政長官須以行政會議主席的身份披露財產，但行政長官一如其他行政會議成員，也以行政會議主席的身份申報須予登記的個人利益，例如受薪董事職位、土地和物業。行政會議的網頁載有登記冊，供市民查閱。

## 其他

48. 委員察悉，因應《2007年有組織及嚴重罪行條例(修訂附表2)令》(下稱"該命令")在2007年12月訂立，政府當局會動議修正案，以作出相應修訂。該命令旨在把現行《防賄條例》第4(2)、5(2)、6(2)及9(1)條所訂"索取或接受"賄賂的罪行納入《有組織及嚴重罪行條例》附表2，以便更妥善履行《聯合國反腐敗公約》所訂的沒收財產規定。因應該命令的訂立，當局有需要把條例草案新訂第4(2B)及5(4)條所訂關於行政長官索取或接受賄賂的罪行，納入《有組織及嚴重罪行條例》附表2。此舉讓香港特區政府可根據《有組織及嚴重罪行條例》向法庭申請命令，以凍結、扣押及沒收來自這幾類貪污罪行的得益或財產。

## **委員會審議階段修正案**

49. 由政府當局動議並獲法案委員會同意的委員會審議階段修正案載於**附錄II**。

## **恢復二讀辯論**

50. 法案委員會支持條例草案在2008年6月25日的立法會會議上恢復二讀辯論。

## **徵詢意見**

51. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2008年6月12日

《 2007年防止賄賂(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席	曾鈺成議員, GBS, JP
委員	何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP 李柱銘議員, SC, JP 呂明華議員, SBS, JP 吳靄儀議員 張文光議員 黃宜弘議員, GBS 楊孝華議員, SBS, JP 楊森議員, JP 劉慧卿議員, JP 霍震霆議員, GBS, JP 譚耀宗議員, GBS, JP 石禮謙議員, SBS, JP 余若薇議員, SC, JP 李國英議員, MH, JP 林偉強議員, SBS, JP 梁君彥議員, SBS, JP 黃定光議員, BBS 湯家驊議員, SC (自2007年11月14日起) 鄭經翰議員, JP 鄭志堅議員 陳方安生議員, 大紫荊勳賢, JP (自2007年12月14日起)
	(合共: 22位議員)
秘書	蘇美利小姐
法律顧問	張炳鑫先生
日期	2007年12月14日

《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》

**委員會審議階段**

由政務司司長動議的修正案

條次

建議修正案

- 5 在英文文本中 —
- (a) 在標題中，刪去“**Section**”而代以“**Sections**”；
- (b) 刪去“is added”而代以“are added”。
- 5 在建議的第 31AA(2)條中，刪去“，讓立法會”而代以“議員，讓他們”。
- 5 在緊接建議的第 31AA 條之後加入 —

**“31AB. 立法會議員等披露根據  
第 31AA 條收取的資料**

(1) 儘管第 30 條另有規定，立法會議員可為使立法會議員能根據《基本法》第七十三條第(九)項採取任何行動，或為使立法會議員能考慮是否根據《基本法》第七十三條第(九)項採取任何行動，而向秘書長披露任何根據第 31AA 條收取的資料。

(2) 儘管第 30 條另有規定，秘書長如信納為使立法會議員能根據《基本法》第七十三條第(九)項採取任何行動，或為使立法會議員能考慮是否根據《基本法》第七十三條第(九)項採取任何行動，有合理需要向任何受僱於立法會秘書處的職員披露任何根據第(1)款收取的資料，則秘書長可在得到立法會主席事先批准下，向該職員披露該等資料。

(3) 立法會主席除非信納為使立法會議員能根據《基本法》第七十三條第(九)項採取任何行動，或為使立法會議員能考慮是否根據《基本法》第七十三條第(九)項採取任何行動，有合理需要根據第(2)款作出某項披露，否則不得批准該項披露。

(4) 凡立法會全體議員的四分之一已根據《基本法》第七十三條第(九)項，就某項根據第 31AA(2)條提交立法會議員的事宜作出聯合動議，指控行政長官有嚴重違法或瀆職行為，則就任何人披露律政司司長根據第 31AA(2)條向立法會議員提供的關乎該事宜的任何資料而言，第 30(1)條不適用。

(5) 在本條中，“秘書長”(Secretary General)具有《立法會行政管理委員會條例》(第 443 章)第 2 條給予該詞的涵義。”。

6 刪去該條而代以 —

## “6. 其他的指明的罪行

(1) 《有組織及嚴重罪行條例》(第 455 章)附表 2 現予修訂，在第 9 段中，廢除 —

“第 5(1)條 為合約事務上給予協助等而作的賄賂”

而代以 —

“第 4(2A)條 賄賂行政長官



第 4(2B)條 以行政長官身分索取或接受  
賄賂

第 5(1)條 為合約事務上給予協助等而  
向公職人員作的賄  
賂”。

(2) 附表 2 現予修訂，在第 9 段中，在 —

“第 5(2)條 以公職人員身為合約事務  
上給予協助等而索取或  
接受賄賂”

之後加入 —

“第 5(3)條 為合約事務上給予協助等而  
向行政長官作的賄賂

第 5(4)條 以行政長官身為合約事務  
上給予協助等而索取或  
接受賄賂”。