

資料摘要

選定地方反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性

1. 引言

1.1 《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會在2008年3月19日的會議上，要求資料研究及圖書館服務部提供資料，說明海外地方向國家元首或政府首長負責的反貪污機構有否機制，保障其調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性。

1.2 本資料摘要集中研究3個海外地方，即新加坡、美國和澳洲的新南威爾士州。新加坡與香港相若之處，是當地所設的反貪污機構向政府首長負責，但有權調查政府首長。選擇研究美國和新南威爾士州，因為該兩處地方設有各具特點的安排，以保障反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性。本資料摘要就以下方面的研究結果載述於表：

- (a) 反貪污機構的問責安排；
- (b) 反貪污機構可否調查投訴國家元首或政府首長貪污的個案；
- (c) 有否設立獨立於反貪污機構的機制，以調查投訴國家元首或政府首長貪污的個案；若否，有否制訂措施，保障這些機構調查有關貪污投訴時的獨立性；及
- (d) 反貪污機構對貪污投訴的調查是否受外間監察。

表 —— 選定地方反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性

	香港	新加坡	美國	澳洲的新南威爾士州
反貪污機構	廉政公署(廉署)是按《廉政公署條例》(第204章)設立的法定機構。	貪污調查局(Corrupt Practices Investigation Bureau)被新加坡政府視為"獨立機構" ¹ ，主要獲《防止貪污法令》(Prevention of Corruption Act)授權調查貪污個案。	司法部(Department of Justice)是美國聯邦政府的行政部門，其基本司法管轄權是執行聯邦法律，包括調查貪污個案。	廉政公署(Independent Commission Against Corruption)是按《1988年廉政公署法令》(Independent Commission Against Corruption Act 1988)設立的法定機構。
反貪污機構是否向國家元首或政府首長負責	是，廉署向香港特別行政區行政長官(行政長官)負責 ² ，廉政專員由行政長官提名並報請中央人民政府任命。《廉政公署條例》訂明，"除行政長官外"，廉署"不受任何其他人士指示和管轄" ³ 。	是，貪污調查局向總理(政府首長)負責 ⁴ ，該局局長則由新加坡總統(國家元首) ⁵ 按內閣或內閣一般授權下行事的部長的意見和建議委任。 ⁶	是，司法部向美國總統負責。總統既是國家元首，也是政府首長。司法部的管轄是司法部部長(Attorney General)，經總統提名，由美國國會參議院確認。	否。廉政公署並非向新南威爾士州總理(政府首長)或新南威爾士州總督(新南威爾士州元首)負責，惟廉政專員由總督委任。 ⁷ 廉政公署透過廉政公署議會聯合委員會(Parliamentary Joint Committee on the Independent Commission Against Corruption)(下稱"議會聯合委員會")向新南威爾士州議會負責。該委員會的成員不得包括任何部長。 ⁸

¹ *Corrupt Practices Investigation Bureau* (2006).

² 《基本法》第五十七條。

³ 《廉政公署條例》第5(2)條。

⁴ 《防止貪污法令》第3條和 *Prime Minister's Office* (2008) p.3。

⁵ 根據《新加坡共和國憲法》第17及19條，總統由新加坡公民直選產生，不得是國會議員或任何政黨的成員。

⁶ 根據《新加坡共和國憲法》第21及37(B)條，總統行使委任權會諮詢總統顧問委員會(Council of Presidential Advisers)。該委員會由6名成員組成，其中兩名由總統酌情決定委任、兩名由總統按總理的意見委任、一名由總統按公共服務委員會(Public Service Commission)主席的意見委任，餘下一名由總統按大法官(Chief Justice)的意見委任。總統如不同意內閣或在內閣一般授權下行事的部長的意見或建議，可酌情拒絕委任貪污調查局局長或撤回有關任命。

⁷ 《1988年廉政公署法令》第5條和《1994年廉政公署(廉政專員)法令》(Independent Commission Against Corruption (Commissioner) Act 1994)第4(1)及(2)條。新南威爾士州議會可否決委任廉政專員的建議。在新南威爾士州，只有該州最高法院(Supreme Court)的法官才有資格獲委任為該反貪污機構的主管。新南威爾士州是唯一有這項規定的選定地方。

⁸ 《1988年廉政公署法令》第65(3)條。

表 —— 選定地方反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性(續)

	香港	新加坡	美國	澳洲的新南威爾士州
反貪污機構可否調查投訴國家元首或政府首長貪污的個案	儘管《廉政公署條例》就廉署調查投訴行政長官貪污的個案，並無特定條文，但該條例賦權廉署接受和考慮有關指稱貪污行為的投訴，並在其認為切實可行範圍內，調查該等投訴。 ⁹ 因此，政府認為廉署可調查投訴行政長官貪污的個案。 ¹⁰	《防止貪污法令》就貪污調查局調查投訴總統或總理貪污的個案，並無特定條文，但貪污調查局可調查任何涉及觸犯《防止貪污法令》所訂貪污罪行的個案， ¹¹ 包括該些有關國會議員賄賂的個案 ¹² ，而總理是從國會議員中選出的。	司法部可調查投訴總統貪污的個案。	《1988年廉政公署法令》就廉政公署調查投訴總督或總理貪污的個案，並無特定條文，但廉政公署的司法管轄權涵蓋所有公職人員，包括任何部長和總督。 ¹³

⁹ 《廉政公署條例》第12條。

¹⁰ Legislative Council Secretariat (2007) pp. 12-13.

¹¹ 《防止貪污法令》第17條。

¹² 《防止貪污法令》第11條訂明，"任何人(a)向某國會議員提供任何利益，作為該議員憑藉其議員身份而作出或不作出任何行為的誘因或報酬；或(b)身為國會議員，索取或接受任何利益，以作為該議員憑藉其議員身份而作出或不作出任何行為的誘因或報酬，即屬犯罪"。

¹³ Greiner, K.R.G. (1988).

表 —— 選定地方反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性(續)

	香港	新加坡	美國	澳洲的新南威爾士州
有否設立獨立於反貪污機構的機制，調查投訴國家元首或政府首長貪污的個案	否，由廉署負責調查投訴行政長官貪污的個案(如有的話)。	有，憲法訂明，在國會支持下，大法官可委任審裁小組，調查投訴總統貪污的個案。 ¹⁴ 該審裁小組由不少於 5 名最高法院的法官組成，當中須包括大法官，除非大法官另有決定。 與此同時，除了貪污調查局，並無其他機制或獨立於該局的機制，調查投訴總理貪污的個案。	否。	否，但議會兩院(即立法議院(下議院)和立法議會(上議院))各自通過決議後，可把任何事宜(包括貪污指稱)轉介廉政公署調查。 ¹⁵ 廉政公署須就有關調查向議會報告。 ¹⁶

¹⁴ 《新加坡共和國憲法》第22L(3)、(4)及(5)條。憲法訂明，總理或不少於其總數25%的國會民選議員可動議議案，要求調查指稱總統"涉及濫用其職權的不當或貪污行為"或"犯了涉及欺詐、不誠實或道德墮落罪行"的個案。如國會有不少於一半民選議員通過議案，大法官可委任審裁小組調查該些指稱。

¹⁵ 《1988年廉政公署法令》第13(1)(b)及73條。例如，在1992年，議會兩院要求廉政公署調查若干事宜，包括總理的行為是否屬《1988年廉政公署法令》所界定的貪污行為。

¹⁶ 《1988年廉政公署法令》第74(A)條。廉政公署的報告須包括向每名"受影響"人士，作出一份聲明，表明廉政公署是否認為應考慮以下事項：(a) 就該名人士犯了某指明刑事罪行的檢控事宜，徵詢刑事檢控專員(Director of Public Prosecutions)；及(b)基於指明理由對作為公職人員的該名人士採取行動，以期解僱該名公職人員、免除其職務或終止其服務。"受影響"人士指議會把有關事宜轉介廉政公署時所提述的人士，或廉政公署認為在調查過程中或與調查有關的情況下，受到實質指稱的人士。廉政公署的報告也可包括該署就其任何調查結果、意見和建議的聲明，以及該署提出這些調查結果、意見和建議的理由。

表 —— 選定地方反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性(續)

	香港	新加坡	美國	澳洲的新南威爾士州
有否制訂措施，以保障反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性	《基本法》訂明，廉署"獨立工作"。 ¹⁷ 此外，廉署獲賦權可確保調查保密。調查仍處保密階段時，任何人披露正受調查人士的身份或調查細節，即屬犯罪。 ¹⁸ 政府認為，這項不得披露的規定適用於廉署。如行政長官指示廉政專員向其簡報任何涉及其本人的調查結果，這可構成擔任公職時行為不當的罪行。 ¹⁹	《防止貪污法令》沒有訂明任何措施，以保障貪污調查局調查投訴總理或總統貪污個案時的獨立性。 然而，憲法規定，如總理拒絕同意讓貪污調查局局長調查其接獲的任何涉及任何人士(包括總理)行為的資料， ²⁰ 或對任何人士的任何指稱或投訴，總統可命令局長繼續調查。 ²¹	司法部部長如裁定某項調查對司法部"構成利益衝突"及"符合公眾利益"， ²² 可行使法定權力委任專責檢察官，以調查某人士或某事宜。 ²³ 專責檢察官須"選自不在美國政府工作"的律師，並以"廉潔和能公正決定"見稱，並具備"適當經驗"，確保調查可"有效、快捷和深入"地進行。 ²⁴	為保護證人或確保調查公平公正，《1988年廉政公署法令》容許廉政公署可以公開研訊的方式讓調查公開進行，或進行非公開的強制查問，或兩者兼用。廉政公署考慮是否採取公開研訊及／或強制查問時，須顧及"公眾利益"，但該法令並無界定何謂"公眾利益"。 ²⁵ 經廉政專員同意，助理廉政專員可決定進行公開研訊，但如廉政專員"會或可能會與該項研訊有利益衝突"，便無須廉政專員同意。 ²⁶

¹⁷ 《基本法》第五十七條。

¹⁸ 《防止賄賂條例》第30(1)及(2)條。

¹⁹ Department of Justice (2007b) pp.1-3.

²⁰ Lee Kuan Yew (2005) p.3.

²¹ 《新加坡共和國憲法》第22G條。

²² 《聯邦規例守則》(Code of Federal Regulations)第28篇第600.1條。這項條文沒有界定何謂"利益衝突"和"公眾利益"。

²³ 《聯邦規例守則》第28篇第600.4(a)及(b)條。專責檢察官的司法管區權由司法部部長訂定。專責檢察官如認為有必要增加其司法管區權，以便全面調查和解決獲指派處理的事宜，或調查於調查期間出現的新事宜，專責檢察官須諮詢司法部部長，由司法部部長決定是否把這些額外事宜納入專責檢察官的司法管區權。

²⁴ 《聯邦規例守則》第28篇第600.3條。《聯邦規例守則》第28篇第600.3條(b)款規定，專責檢察官須接受"適當的背景調查"和"道德及利益衝突事宜的詳細覆檢"。

²⁵ 《1988年廉政公署法令》第30及31條。廉政公署決定公開研訊是否符合公眾利益時，須考慮：(a)向公眾披露並讓他們警惕有關貪污行為的好處；(b)所調查的指稱或投訴的嚴重性；(c)會否對某名人士的聲譽產生不應有的損害的風險(包括不研訊可能會引致的損害)；及(d)與披露有關事宜相比，保障有關人士的私隱是否更符合公眾利益。視乎廉政專員的決定，公開研訊或強制查問可由廉政專員或助理廉政專員(可在廉政專員同意下由總督委任)進行。廉政公署可(但不一定需要)把強制查問後得出的任何結果或意見，告知須接受強制查問的人士。

²⁶ 《1988年廉政公署法令》第31(3)條。該法令沒有界定何謂"利益衝突"。

表 —— 選定地方反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性(續)

	香港	新加坡	美國	澳洲的新南威爾士州
有否制訂措施，以保障反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性(續)			<p>專責檢察官在其司法管區權內，可全權和獨立行使任何美國檢察官可行使的調查和檢控職能²⁷，並且不受司法部"任何官員的日常監督"²⁸。</p> <p>儘管如此，司法部部長可檢討專責檢察官的任何調查或檢控行動，並可作出有關行動屬不恰當或不必要和不應進行的結論。得出如此結論時，司法部部長須通知國會。²⁹</p>	<p>儘管廉政公署藉議會聯合委員會向議會負責，議會聯合委員會不得：³⁰</p> <p>(a) 調查與某行為有關的事宜；</p> <p>(b) 重新考慮調查、不調查或中止調查某宗投訴的決定；及</p> <p>(c) 重新考慮廉政公署就某項調查或某宗投訴提出的調查結果、建議、裁決或其他決定。</p>

²⁷ 《聯邦規例守則》第28篇第600.6及600.5條。專責檢察官可要求委派合適的司法部僱員協助其工作。司法部所有人員須"盡可能"與專責檢察官"合作"。如有必要，專責檢察官可要求額外聘請或委派司法部以外的人員。專責檢察官亦可披露有關其處理事宜的資料，惟披露資料時須受有關法例和司法部就公開評論任何刑事調查並適用於一般情況的有關指引規管。

²⁸ 《聯邦規例守則》第28篇第600.7(b)。

²⁹ 同上。

³⁰ 《1988年廉政公署法令》第64條。

表 —— 選定地方反貪污機構調查投訴國家元首或政府首長貪污個案時的獨立性(續)

	香港	新加坡	美國	澳洲的新南威爾士州
反貪污機構對投訴國家元首或政府首長貪污個案的調查是否受外間監察	<p>是，廉署的調查受廉署一個諮詢委員會監察。該委員會名為審查貪污舉報諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")，現時有 17 名委員，全由行政長官委任。在 17 名委員中，兩名為立法會議員，4 名為當然委員，包括廉政專員和律政司司長或其代表。³¹</p> <p>諮詢委員會須向行政長官提交周年報告。這些報告會向公眾發表。</p>	<p>是，憲法規定，經適當研訊後，審裁小組須向國會議長報告³²，交代對總統所涉指稱的裁定及有關理由。</p> <p>《防止貪污法令》和憲法均沒有就貪污調查局的調查設立外間監察機制。</p>	<p>是，每當委任或罷免任何專責檢察官，以及專責檢察官完成調查時，司法部部長須通知參眾議院各自的司法委員會(Judiciary Committees)的主席和少數黨首席委員，並提交報告，解釋其每項行動；如司法部部長的結論認為，按司法部的既有做法，專責檢察官所建議的行動屬不恰當或不必要，以致不應進行，亦須在報告中描述和解釋有關情況。³³</p> <p>司法部部長可決定向公眾發表有關報告，如此舉合乎公眾利益，但須受有關法規限制。</p>	<p>是，廉政公署的調查受法定的廉政公署監察專員(Inspector of the Independent Commission Against Corruption)(下稱"監察專員")監察。³⁴ 監察專員由總督委任，並且不得是新南威爾士州議會或澳洲任何其他立法機關的議員。³⁵</p> <p>監察專員"不受廉政公署任何方面的規限"，並可主動、應部長要求，或因應其接獲的投訴或議會聯合委員會、任何公共主管當局或公職人員的轉介事宜，行使其職能。³⁶</p> <p>監察專員向議會提交周年報告，並可隨時就影響廉政公署的任何事宜，或任何與監察專員職能有關的行政或一般政策事宜，向議會各議院的議長提交特別報告。</p>

³¹ 諮詢委員會的職權範圍包括：(a)接受廉政專員就廉署接獲的所有貪污投訴及廉署如何處理這些投訴提供的資料；及(b)接受廉署就已完成的調查提交的報告，以及建議如何處理那些根據法律意見不作檢控或警誡的個案。

³² 《新加坡共和國憲法》第22L(6)及(7)條。如審裁小組的報告認為針對總統的指稱理據確鑿，國會可藉不少於75%民選議員通過的議案，罷免總統。

³³ 《聯邦規例守則》第28篇第600.9(a)條。

³⁴ 《1988年廉政公署法令》第57(C)條。監察專員的權力包括：(a)調查廉政公署有關行動的任何方面、廉政公署人員的任何行為及牽涉廉政公署或其人員的投訴；(b)查閱廉政公署的所有紀錄，並要求廉政公署人員提供資料、出示文件或到監察專員席前，就任何與廉政公署的行動或廉政公署人員的任何行為為回答問題；及(c)建議向廉政公署人員提出紀律處分行動或刑事檢控。

³⁵ 《1988年廉政公署法令》第10條附表1A。

³⁶ 《1988年廉政公署法令》第57(A)及(B)條。

參考資料

1. Anti-Corruption Resource Centre. (2006) *Anti-corruption prosecutorial agencies: effectiveness and funding modalities*. Available from: <http://www.u4.no/pdf/?file=/helpdesk/helpdesk/queries/query121.pdf> [Accessed April 2008].
2. *Code of Federal Regulation, Title 28, Part 600 – General Powers of Special Counsel*. Available from: <http://law.justia.com/us/cfr/title28/28-2.0.4.5.1.html> [Accessed April 2008].
3. *Constitution of the Republic of Singapore*. Available from: http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_gettoc.pl?&actno=1999-REVED-CONST&date=latest&method=part [Accessed April 2008].
4. *Corrupt Practices Investigation Bureau*. (2006) Available from: <http://app.cpiib.gov.sg/newcpib/user/default.aspx?pgID=237> [Accessed April 2008].
5. Department of Justice. (2007a) *Follow-up actions arising from the discussion at the meeting on 29 October 2007*. LC Paper No. CB(2)331/07-08(01). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/bc/bc62/papers/bc621115cb2-331-1-e.pdf> [Accessed April 2008].
6. Department of Justice. (2007b) *Follow-up actions arising from the discussion at the meeting on 15 November 2007*. LC Paper No. CB(2)480/07-08(01). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/bc/bc62/papers/bc621204cb2-480-1-e.pdf> [Accessed April 2008].
7. Greiner, K.R.G. (1988) *Second reading speech of the ICAC Act*. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/index.cfm?objectid=EBE7410F-92E1-31B6-22B0EF7FD8F4BE6D> [Accessed April 2008].
8. *Independent Commission Against Corruption Act 1988 No 35*. Available from: <http://www.legislation.nsw.gov.au/tocview/inforce/act+35+1988+first+0+N?title> [Accessed April 2008].
9. *Independent Commission Against Corruption Ordinance*. Available from: http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/e1bf50c09a33d3dc482564840019d2f4/3f4ca9d44b1afc65c825648300283bcc?OpenDocument [Accessed April 2008].
10. Independent Commission Against Corruption. (1992a) *Report on Investigation into the Metherell Resignation and Appointment*. Available from: http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/pub2_22i1.pdf [Accessed April 2008].

11. Independent Commission Against Corruption. (1992b) *Second Report on Investigation into the Metherell Resignation and Appointment*. Available from: http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/pub2_25i1.pdf [Accessed April 2008].
12. Independent Commission Against Corruption. (2007a) *ICAC and Public Sector Organisations: Guidelines for principal officers*. Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/Principal-Officers-Guide.pdf> [Accessed April 2008].
13. Independent Commission Against Corruption. (2007b) *ICAC Annual report 2006-2007*. Available from: http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/Annual_Report_2006-07_web2.pdf [Accessed April 2008].
14. Independent Commission Against Corruption. (2008) *Operations Review Committee*. Available from: http://www.icac.org.hk/en/checks_and_balances/ac/orc/index.html [Accessed April 2008].
15. *Independent Commission Against Corruption*. (2008a) Available from: <http://www.icac.nsw.gov.au/go/the-icac/what-is-the-icac> [Accessed April 2008].
16. *Independent Commission Against Corruption*. (2008b) Available from: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/le/index.html [Accessed April 2008].
17. Kim, J. (2005) *Criminal Prosecution of an Incumbent President*. Available from: <http://codepink4peace.org/downloads/CriminalProsecutionofPresident.pdf> [Accessed April 2008].
18. Lee Kuan Yew. (2005) *Ethical Leadership a Competitive Advantage*. Singapore Government Press release, Media Relations Division, Ministry of Information, Communications and the Arts.
19. Legislative Council Secretariat. (2005) *Research Report on Prevention of Corruption and Impeachment of Head of State/Government in United Kingdom, the United States and Korea*. LC Paper No. RP01/05-06.
20. Legislative Council Secretariat. (2007) *Background Brief on Bills Committee on Prevention of Bribery (Amendment) Bill 2007*. LC Paper No. CB(2)169/07-08(02). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/bc/bc62/papers/bc621029cb2-169-2-e.pdf> [Accessed April 2008].
21. Lo, S. (2006) *Ethical Governance and Anti-Corruption in Greater China: A Comparison of Mainland China, Hong Kong and Macao*. Available from: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2006/Lo.pdf> [Accessed April 2008].
22. New South Wales Independent Commission Against Corruption. (2006) *3rd ICAC Symposium – Hong Kong 8 to 11 May 2006 Background Paper*. Available from: <http://www.icac.org.hk/SYMPOSIUM/sympo/day2/textp352.pdf> [Accessed April 2008].

23. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006) *Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models*. Available from: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf> [Accessed April 2008].
24. *Prevention of Bribery Ordinance*. Available from: http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/e1bf50c09a33d3dc482564840019d2f4/d2a2067867b4c4fdc82564830028365e?OpenDocument [Accessed April 2008].
25. *Prevention of Corruption Act*. Available from: http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-241&doctitle=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0A&date=latest&method=part [Accessed April 2008].
26. Prime Minister's Office. (2008) *Corrupt Practices Investigation Bureau*. Available from: <http://app.cpib.gov.sg/> [Accessed April 2008].
27. Quah, J. (2007) *Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis*. Available from: http://www.uquebec.ca/observgo/fichiers/34756_DAEPI-3.pdf [Accessed April 2008].
28. The Law Society of Hong Kong. (2008) *Letter dated 11 March 2008 regarding Prevention of Bribery (Amendment) Bill 2007*. LC Paper No. CB(2)1378/07-08(01). Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr06-07/english/bc/bc62/papers/bc620319cb2-1378-1-e.pdf> [Accessed April 2008].
29. United States Department of Justice. (2007) *Office of the Attorney General*. Available from: <http://www.justice.gov/ag/> [Accessed April 2008].

黃少健

2008年4月14日

電話：2869 9621

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會（下稱“行政管理委員會”）所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。