

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1737/11-12號文件

檔 號：CB1/SS/10/11

內務委員會會議文件

《2012年防止賄賂條例(修訂附表1及2)令》 小組委員會報告

目的

本文件匯報《2012年防止賄賂條例(修訂附表1及2)令》小組委員會的商議工作。

背景

2. 《防止賄賂條例》(第201章)(下稱"《條例》")及其附屬法例為防止賄賂事宜提供法律框架。根據《條例》第2(1)條，公共機構包括

"附表1指明的各類委員會或其他機構"。

根據《條例》，公共機構較私營機構受到更嚴格的規管。《條例》第4及5條，禁止公共機構的成員及僱員就其在有關公共機構的工作索取或接受任何利益。此外，與公共機構有業務往來的人，亦受《條例》第4、5及8條規管，如他們向公共機構及公職人員進行賄賂及貪污交易，均屬違法。

3. 只納入附表1而沒有納入附表2的公共機構，如本身並非會社、協會或教育院校，其所有成員及僱員均會成為《條例》所指的公職人員，受《條例》第4及5條規管。

4. 不過，一些公共機構(例如香港證券交易所)的一些成員並無肩負管理該機構的責任。因此，對這些公共機構而言，只有其僱員、幹事(名譽幹事除外)，以及有責任處理該機構事務的成員，才須受《條例》第4及5條規管。這些公共機構會被納入《條例》附表1及2。

5. 據政府當局所述，在考慮某機構應否被納入為《條例》所指的公共機構時，以下各項屬相關準則 ——

- (a) 該機構是否收取大筆公帑；
- (b) 該機構是否具有提供某項公共服務的獨有權利或部分獨有權利；及
- (c) 該機構是否受政府特別委託進行指定工作。

《2012年防止賄賂條例(修訂附表1及2)令》(下稱"《命令》")(第38號法律公告)

6. 《命令》由行政長官會同行政會議決定根據《條例》第35條，修訂該條例附表1及2，並改正附表1內一個文書上的錯誤。該條例第2條界定，公共機構包括該條例附表1指明的各類機構。《命令》會 ——

- (a) 在附表1加入下列4間機構，指明該4間公司為《條例》所指的公共機構 ——
 - (i) 香港互聯網註冊管理有限公司；
 - (ii) 香港域名註冊有限公司；
 - (iii) 香港應用科技研究院有限公司；及
 - (iv) 香港數碼港管理有限公司；及
- (b) 把香港互聯網註冊管理有限公司納入《條例》附表2，以剔除並無肩負管理該公司事務責任的成員在公職人員的定義範圍之外。

7. 政府當局考慮到該4間公司負責履行重要公眾使命，並符合上述一項或多項準則(第5段)，故應被納入《條例》附表1。

8. 除香港互聯網註冊管理有限公司外，上述4間機構的所有僱員及成員，均成為該條例所指的公職人員。至於香港互聯網註冊管理有限公司(亦已加入《條例》附表2內)，只有其僱員、幹事(名譽幹事除外)，以及有責任處理該機構事務的成員，才屬《條例》所指的公職人員。

9. 據政府當局所述，香港域名註冊有限公司為香港互聯網註冊管理有限公司的附屬機構，由香港互聯網註冊管理有限公司的董事局及職員負責管理。該公司沒有並無肩負管理責任的成員，因此，政府當局認為無須將之納入附表2。

10. 《命令》將於2012年5月11日實施。

11. 《命令》已於2012年3月16日刊憲，並於2012年3月21日向立法會提交。立法會在2012年4月18日通過一項決議，把《命令》的審議期由2012年4月18日延展至2012年5月9日。

小組委員會

12. 在2012年3月23日內務委員會會議上，議員成立小組委員會研究該《命令》。小組委員會由陳鑑林議員擔任主席，曾與政府當局舉行了3次會議，並在其中兩次會議上與廉政公署的代表會晤，以及在一次會議上與香港互聯網註冊管理有限公司主席會晤。小組委員會的成員名單載於附錄I。

小組委員會的商議工作

把香港互聯網註冊管理有限公司納入附表2

13. 小組委員會詢問，有何理據把香港互聯網註冊管理有限公司納入《條例》附表2內，使該公司的董事和僱員(但不包括普通會員)成為公職人員。小組委員會察悉，截至2012年4月4日為止，香港互聯網註冊管理有限公司的普通會員包括365個互聯網相關服務供

應商和2 566名選擇成為香港互聯網註冊管理有限公司會員的域名持有用戶。

14. 政府當局解釋，香港互聯網註冊管理公司的普通會員是保持向該公司作出有效登記的".hk"和".香港"域名持有人。在註冊管理公司的管理、域名的管理和編配、或解決域名爭議各方面，他們均沒有任何責任。作為會員，他們有權參與每年舉行的周年大會，以審議帳目、資產負債表、董事與核數師的報告，選舉董事，委任核數師及釐定其酬金。他們亦可以根據公司的組織大綱及章程，在特別大會上提出決議案，以供會員審議和作出決定，而決議案須得到大多數出席會議的會員贊同，方可通過。政府當局表示，鑒於他們在香港互聯網註冊管理公司事務上只扮演間接和有限的角色，他們不應成為《條例》所指的公職人員。這項安排亦適用於在《條例》附表2內的8間公共機構，其名單載於**附錄II**。在香港互聯網註冊管理公司及其全資擁有的附屬公司，即香港域名註冊有限公司，成為公共機構後，香港互聯網註冊管理公司董事局的8名董事以及該兩間公司25名負責管理及運作公司的職員，將成為公職人員。

15. 涂謹申議員對把香港互聯網註冊管理有限公司納入附表2及此做法的影響表示關注。他認為，雖然香港互聯網註冊管理有限公司的普通會員並無肩負管理責任，但他們可選出該公司的半數董事。倘若香港互聯網註冊管理有限公司的普通會員不是公職人員，則在董事選舉期間向他們提供利益的行為，將不受《條例》中適用於公職人員的條文所規管。他亦要求政府當局考慮下述假設情況：倘若香港互聯網註冊管理有限公司的某會員向該公司的若干名普通會員提供利益，以期選出董事，而擬被選出的董事並無收受利益，但將會採納並實際上採納了若干對利益提供者有利的有關".hk"域名註冊的政策。再者，此等政策未必與公眾利益背道而馳。涂議員認為，只有透過把香港互聯網註冊管理有限公司的普通會員納入《條例》所指的公職人員，才能處理上述情況。他亦指出，鑒於香港互聯網註冊管理有限公司的普通會員可在特別大會上提出能凌駕董事局決定的決議案，其會員實際上可對該公司的事務施加影響。

16. 政府當局回應涂謹申議員的關注時表示，當局曾再次徵詢香港互聯網註冊管理有限公司董事局的意見。政府當局表示，該公司董事局維持原來意見，認為其普通會員並無肩負管理責任，故此

不應成為《條例》所指的公職人員。此外，鑒於在香港互聯網註冊管理有限公司的2 931名普通會員中，約有70%為公司而非個人，把這些公司納入為《條例》所指的公職人員並不切實際。政府當局支持香港互聯網註冊管理有限公司董事局的看法，並進一步指出，該公司的董事局由8名董事組成，4名由政府委任，4名由該公司的會員選出。在經選舉產生的董事中，兩名由供應級別的會員中選出(即選擇成為會員並持有".hk"及".香港"域名的互聯網相關服務供應商)及兩名由需求級別的會員中選出(即其他選擇成為會員並持有".hk"及".香港"域名的用戶)。董事局會議的法定人數不得少於全體董事人數的一半，當中包括至少一名委任董事。在董事局會議上提出的事項，須以表決中的多數票作出決定，有關資料均公開上載到香港互聯網註冊管理有限公司的網站，讓公眾查閱。政府當局認為，在如此具透明度並設有制衡制度的管治機制下，個別董事實在非常不可能對香港互聯網註冊管理有限公司的事務施加不當影響。

17. 政府當局亦表示，根據政府與香港互聯網註冊管理有限公司所簽訂的諒解備忘錄，該公司有責任以公開及具透明度的方式運作。此外，根據政府與香港互聯網註冊管理有限公司簽訂具法律約束力的指定安排協議，倘若該公司的董事或人員因嚴重不誠實行為或其他嚴重罪行而被法院定罪，政府可終止該公司作為指定的".hk"及".香港"域名管理機構的身份。

18. 涂謹申議員認為，政府當局的解釋未能回應其關注，並表示會考慮動議一項修正案，以期把香港互聯網註冊管理有限公司只納入附表1。就此，他要求政府當局提供文件，說明政府當局就不能讓一間公司成為《條例》下的公職人員所取得的法律意見，以及可以援引甚麼法例，以處理上文第15段所述的假設情況。涂議員將會根據政府當局提供的資料進一步決定會否動議所述的修正案。

外判服務

19. 涂謹申議員關注到，被指明為公共機構的上述4間公司有否將任何核心業務外判，以及若有，有關的外判服務承辦商是否亦應達到一定程度的廉潔誠信標準。政府當局已證實，該4間公司目前只把非核心業務(如保安和清潔服務)外判，而且無意把須進行篩選、評審和遴選工作的核心業務(如租賃和培育計劃)外判。

20. 為回應委員的關注，政府當局及廉政公署的代表均建議，該4間公司被指明為公共機構後，他們應在外判服務合約中加入誠信條款，通知其合作伙伴他們已列為《條例》所指的公共機構，並以合約形式訂明其服務承辦商必須遵守誠信指引。

21. 涂謹申議員及劉江華議員曾要求廉政公署研究進一步的防止貪污措施，以加強監控獲委聘提供非核心但屬較敏感性質服務¹的承辦商，或該等承辦商所提供的服務須要動用大筆公帑，因為此等情況令外判服務承辦商符合了上文第5(a)段所述的準則。為回應委員的關注，廉政公署承諾，其防止貪污處(下稱"防貪處")在有需要時會向有關的政府部門／公共機構就加強監控服務供應商／承辦商提供防貪意見或作出建議。廉政公署建議針對外判服務供應商／承辦商實施的監控措施載於**附錄III**，供委員參考。因應劉江華議員的建議，廉政公署承諾會提醒所有相關公共機構，確保其承辦商的員工亦清楚明白，他們均受《條例》第9條規管，禁止就外判合約提供、索取或接受任何利益。

追溯效力

22. 鑒於《條例》的修訂不具追溯效力，小組委員會關注到，倘若該4間公司的僱員在公司被指明為公共機構之前干犯不當行為，當局便不能根據《條例》向他們作出檢控。政府當局表示，《條例》中有些反貪污的條文同時適用於公共機構與私營機構的僱員，特別是第2條中，代理人的釋義是包括"公職人員及受僱於他人或代他人辦事的人"。再者，第9條訂明任何代理人無合法權限或合理辯解，索取或接受任何利益，作為他作出或不作出任何與其主事人的事務或業務有關的作為的誘因或報酬，或由於他作出這些行為而索取或接受任何利益，即屬犯罪。鑒於上述的條文，政府當局認為，任何作為如有在有關修訂具有追溯效力的情況下屬於不合法，那麼，儘管現時的修訂並無追溯效力，但當局仍可藉第9條處理此等作為。

23. 因應小組委員會的要求，政府當局現已以摘要表的形式，列出非公共機構與公共機構在《條例》及《廉政公署條例》(第204章)相關條文中的分別。該摘要表載於**附錄IV**，供議員參考。

¹ 委員提供的例子包括政府部門外判的電訊服務及巡查土地服務，該等服務或會涉及處理敏感資料的工作。

指明某些機構為公共機構的機制

24. 余若薇議員詢問，廉政公署防貪處早在2007年已向政府建議把香港互聯網註冊管理公司及香港域名註冊有限公司指明為公共機構，政府為何遲至2012年2月才決定制定修訂令。政府當局表示，鑒於".hk"域名是香港的重要公共資源，而香港互聯網註冊管理有限公司是政府指定的唯一服務供應機構，防貪處於2007年向政府建議，應把註冊管理有限公司及香港域名註冊有限公司指明為《條例》所指的公共機構。在香港互聯網註冊管理有限公司於2007年至2009年進行重組後，商務及經濟發展局於2009年10月就指明該公司及香港域名註冊有限公司為公共機構的建議徵詢該公司的意見。香港互聯網註冊管理有限公司在2010年5月確認該公司同意被納入附表1及2內。商務及經濟發展局在考慮是否有需要將香港互聯網註冊管理有限公司及香港域名註冊有限公司指明為公共機構時，曾藉此機會檢討應否就該局轄下的其他相若機構作出同樣安排。經檢討後，該局認為香港應用科技研究院有限公司及香港數碼港管理有限公司亦符合第5段其中一項或多於一項的有關準則，故此認為應把該兩間公司指明為《條例》所指的公共機構。

25. 余若薇議員問及現時進行定期檢討及決定應否把任何機構指明為《條例》所指的公共機構的組織架構為何。政府當局表示，目前，各政策局及各部門在成立新機構時，須就該新機構²是否有必要被指明為《條例》所指的公共機構諮詢廉政公署。至於沒有被指明為《條例》所指的公共機構的現有機構，各負責的政策局／部門須考慮第5段所載列的準則，然後決定此等機構應否被指明為《條例》所指的公共機構。

26. 余若薇議員指出，從附錄IV的摘要表可見，除非某機構被指明為《條例》所指的公共機構，否則有關機構不須受到《條例》的相關具體條文的規限。她亦關注到，香港只有115間(或119間，如包括本命令所涵蓋的4間)被指明為《條例》所指的公共機構，和本港法定機構的數目相比，這個數字相當小。余議員認為應設立機制，規定每個政策局均須根據既定準則對其轄下機構進行定期檢討，以找出其轄下哪些機構應被指明為《條例》所指的公共機構。她進一步建議，政府當局應考慮指派一個牽頭的政策局，負責統籌個別政策局進行此等檢討工作。

² 據政府當局表示，近期在成立時已被指明為公共機構的新機構包括財務匯報局、西九文化區管理局及香港數碼廣播有限公司。

27. 政府當局表示，鑒於委員提出的關注，當局將會考慮發出便箋，提醒各政策局及部門有必要檢討其轄下現有機構應否被指明為公共機構。小組委員會亦同意把委員的意見及政府當局的建議轉介予有關的事務委員會跟進。

修訂

28. 涂謹申議員表示考慮動議一項修正案，把香港互聯網註冊管理有限公司的普通會員納入為《條例》下的公職人員(參閱第13至18段)。小組委員會及政府當局並沒有對《命令》提出任何修正案。

徵詢意見

29. 請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1
2012年5月2日

《2012年防止賄賂條例(修訂附表1及2)令》小組委員會

委員名單

主席 陳鑑林議員, SBS, JP

委員 涂謹申議員
劉江華議員, JP
余若薇議員, SC, JP
譚偉豪議員, JP

(合共：5 位委員)

秘書 麥麗嫻女士

法律顧問 李凱詩小姐

防止賄賂條例 (第 201 章) 附表 2 內的公共機構

1. 香港聯合交易所有限公司
2. 香港期貨交易所有限公司
3. 香港中央結算有限公司
4. 香港聯合交易所期權結算所有限公司
5. 香港期貨結算有限公司
6. 香港交易及結算所有限公司
7. 根據《證券及期貨條例》(第 571 章)第 79(1)條認可為投資者賠償公司的公司*
8. 財務匯報局

註：

* 投資者賠償有限公司已獲認可為投資者賠償公司

《2012 年防止賄賂條例(修訂附表 1 及 2)令》 小組委員會

廉政公署就委員所提事宜作出的回應

目的

在二零一二年四月十三日《2012年防止賄賂條例（修訂附表1及2）令》小組委員會第二次會議上，有委員曾就針對向公共機構提供非主要但性質相對較敏感的服務或涉及大量公帑的服務的承辦商加強監控的防貪措施提出諮詢，本文件列出廉政公署的回應。

針對外判服務承辦商／服務供應商的監控

2. 從防貪角度而言，只有屬支援性質的職能可以在有需要的情況下作出外判，而性質較敏感的工作如執法或涉及到敏感資料的職能一般應避免作出外判。
3. 廉署建議，如有需要將工作外判，對服務供應商／承辦商的監控可透過以下一項或多項的措施予以適當地加強：
 - a. 若情況許可或容許，將有關的服務供應商／承辦商列作公共機構。
 - b. 將有關誠信的要求納入合約或承辦商名單管理的條件中，以確保服務供應商／承辦商以合乎道德的方式運作。
 - c. 於合約中訂明廉政公署防止貪污處（防貪處）有權檢視服務供應商／承辦商與外判工作相關的系統和程序。
 - d. 由有關政府部門提高管理監控，如進行隨機抽檢和要求定期工作匯報。

4. 將有關誠信的條款加諸外判服務供應商／承辦商後，可禁止其代理人、僱員及分判商提供、索取或接受與合約有關的利益。違反這些條款的行為將可能觸犯防止賄賂條例第九條中的刑事罪行。如服務供應商／承辦商包庇有關行為，則會受到承辦商名單管理制度或合約條款的規管。

5. 廉政公署防貪處在有需要時會向政府部門及公共機構就加強監控服務供應商／承辦商提供意見或作出建議。

防止貪污處

廉政公署

二零一二年四月

《2012 年防止賄賂條例(修訂附表 1 及 2)令》小組委員會

政府當局就小組委員會於二零一二年三月三十日會議上所提事宜作出的回應

目的

在 2012 年 3 月 30 日的小組委員會會議上，委員要求以表列形式概述非公共機構與公共機構在《防止賄賂條例》(第 201 章)相關條文中的分別。此外，《廉政公署條例》(第 204 章)的第 12 條及 13 條亦與公共機構有關。所需資料載於下表：

反貪條文	非公共機構	公共機構
防止賄賂條例(第 201 章)		
第 4(1)及(2)條 賄賂	不適用	適用於公職人員及向他們提供利益的人士
第 5(1)及(2)條 為合約事務上給予協助等而作的賄賂	不適用	適用於公職人員及向他們提供利益的人士
第 6 條 為促致他人撤回投標而作的賄賂	不適用	適用於與公共機構的投標有關的人士
第 7 條 與拍賣有關的賄賂	不適用	適用於與公共機構的拍賣有關的人士
第 8 (2)條 與公共機構有事務往來的人對公職人員的賄賂	不適用	適用於與公共機構的有事務往來的人士
第 9 條 代理人的貪污交易	同時適用於非公共機構及公共機構	
廉政公署條例(第 204 章)		
第 12(d)及(f)條 廉政專員的職責	不適用	廉政專員有法定職責去審查公共機構的做法與程序以利便揭露貪污行為及為防止貪污提出建議
第 13(2)(b)條 廉政專員的權力	不適用	為了執行第12(d)或(f)條所列的責任，廉政專員及獲授權的廉署人員可查閱某公共機構相關的紀錄、簿冊及其他文件

商務及經濟發展局
政府資訊科技總監辦公室
二零一二年四月