

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1239/11-12(02)號文件

檔 號：CB2/PL/CA

政制事務委員會

立法會秘書處為2012年3月1日特別會議 擬備的背景資料簡介

行政長官申報利益的安排

目的

本文件概述立法會各相關委員會就行政長官申報利益安排提出的事項。至於與問責制主要官員有關的事項，委員可參閱立法會秘書處為2009年11月16日政制事務委員會會議擬備的背景資料簡介，題為"行政長官及問責制主要官員的利益申報制度"〔立法會CB(2)244/09-10(04)號文件〕。

背景

行政長官申報財產

2. 根據《基本法》第四十七條，行政長官就任時"應向香港特別行政區(下稱"香港特區")終審法院首席法官申報財產"，而有關申報應"記錄在案"。

3. 在審議《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》期間，政府當局向有關的法案委員會表示，由於《基本法》並無具體界定"財產"一詞，因此應按照"財產"的一般涵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》第四十七條外，法例並無就行政長官披露財產一事作出規定。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，供公眾查閱。

使《防止賄賂條例》(第201章)適用於行政長官

4. 《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》旨在把《防止賄賂條例》(下稱"《防賄條例》")中適用於公職人員(包括訂明人員及公共機構的僱員)或訂明人員(包括主要官員、司法人員及公務員)的3項主要規定的適用範圍擴大至包括行政長官。該條例草案於2008年6月25日獲立法會通過。根據《防止賄賂(修訂)條例》(2008年第22號條例)——

- (a) 行政長官(不論在香港或其他地方)無合法權限或合理辯解，索取或接受任何利益，作為他憑其行政長官身份行事的誘因或報酬，或由於他憑其行政長官身份行事而索取或接受任何利益，即屬犯罪；
- (b) 行政長官無合法權限或合理辯解，索取或接受任何利益，作為他在公共機構合約事務上給予協助的誘因或報酬，或由於他在公共機構合約事務上給予協助而索取或接受任何利益，即屬犯罪；
- (c) 如有足夠證據證明任何現任或前任行政長官的生活水準超出與其現在或過往的公職薪俸相稱的水準，或其控制的金錢資源或財產與其現在或過往的薪俸不相稱，而他又未能向法庭作出圓滿解釋，即屬犯罪；及
- (d) 在廉政公署進行調查後，如有理由懷疑行政長官可能已干犯《防賄條例》所訂罪行，廉政專員可把此事轉介律政司司長。律政司司長如基於廉政專員的轉介而有理由懷疑行政長官可能已干犯《防賄條例》所訂罪行，可把此事轉介立法會，然後由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《防賄條例》中，"利益"指——

- (a) 任何饋贈、貸款、費用、報酬或佣金，其形式為金錢、任何有價證券或任何種類的其他財產或財產權益；
- (b) 任何職位、受僱工作或合約；
- (c) 將任何貸款、義務或其他法律責任全部或部分予以支付、免卻、解除或了結；
- (d) 任何其他服務或優待(款待除外)，包括維護使免受已招致或料將招致的懲罰或資格喪失，或維護使免遭採取紀

律、民事或刑事上的行動或程序，不論該行動或程序是否已經提出；

- (e) 行使或不行使任何權利、權力或職責；及
- (f) 有條件或無條件提供、承諾給予或答應給予上文(a)、(b)、(c)、(d)及(e)段所指的任何利益，

但不包括《選舉(舞弊及非法行為)條例》(第554章)所指的選舉捐贈，而該項捐贈的詳情是已按照該條例的規定載於選舉申報書內的。

5. 有關《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》恢復二讀辯論的立法會會議過程正式紀錄，載於下述網址：<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0625-translate-c.pdf>。

議員提出的事項

行政長官申報利益

6. 行政長官在2009-2010年度施政報告中宣布向電力公司住宅用戶派發慳電膽現金券的建議後，有傳媒報道指行政長官的姻親從事燈泡生意。由於社會人士關注可能構成潛在的利益衝突，政制事務委員會曾與政府當局討論行政長官及主要官員申報利益的制度。

7. 部分委員認為，雖然期望申報利益的制度涵蓋所有親屬並不合理，但行政長官應就其所知的任何潛在利益衝突向行政會議作出申報並記錄在案，以免令人懷疑他不誠實或不公正。他們認為有必要改善申報制度，以及檢討有關申報應涵蓋的範圍。這些委員強調，即使政策的宗旨是維護公眾利益，但行政長官也必須保持警覺，注意有關政策是否可能會造成潛在利益衝突，以致需要作出申報。行政長官是政府首長，市民大眾對行政長官個人操守自然會有很高期望。然而，部分其他委員認為，雖然應設立申報制度以防止利益輸送並令政府高官問責，但若有關制度過份嚴苛，會令人對從政望而卻步。

8. 政府當局表示，行政長官及各主要官員在香港特區政府中擔當領導角色，他們對自己均有嚴格的要求，個人操守和誠信均須恪守最高標準。一如其他行政會議成員，行政長官以行政會議主席的身份，在《行政會議成員個人利益登記冊》上申報利益，供公眾查閱。

9. 部分委員強調，市民大眾對行政長官有相當高的期望。他們詢問，由何人／甚麼機構負責監察行政長官在申報利益方面的操守。政府當局表示，根據《基本法》第四十七條，行政長官必須廉潔奉公，盡忠職守。《基本法》第四十三條規定，行政長官對中央人民政府和香港特區負責，而《基本法》第六十四條訂明，香港特區政府對立法會負責。因此，行政長官的操守受立法會、傳媒及香港市民監察。

行政會議成員申報利益

10. 據傳媒報道，一名行政會議成員在《行政會議成員每年須登記的個人利益》遺漏登記若干土地及物業的利益，事件引起公眾關注，有鑑於此，政制事務委員會曾與政府當局就行政會議成員申報利益的制度進行討論。

11. 對於政府當局在沒有進行任何調查的情況下就有關個案下定論，稱有關行政會議成員並沒有蓄意隱瞞或違反申報規定，部分委員表示不滿。他們認為，有行政會議成員屢次遺漏申報其個人利益並違反申報制度下的規定，實在不能接受。該等委員認為，行政會議成員的現行利益申報制度不能解決利益衝突問題或市民對潛在利益衝突的觀感。

12. 政府當局強調，在檢視了有關個案後，當局發現該名行政會議成員並非蓄意違反申報制度。在現行的做法下，所有行政會議官守及非官守成員均須按照既定做法，申報其個人利益。行政會議秘書處會核查成員所登記的利益與行政會議某次會議的討論事項，以確定個別行政會議成員是否可能涉及利益衝突。如某行政會議成員被視為擁有重大的金錢利益，例如身為公司的董事及合夥人、擁有專業身份及其他密切或重大利益，按照既定的做法，行政長官可要求該名成員不參與討論，或秘書處不會向該名成員發出有關的行政會議文件及會議紀錄。

13. 部分委員認為，政府當局應改善行政會議成員申報利益的制度，尤其是有關透過公司持有的土地及物業的須予登記的利益，以助行政會議成員準確申報其利益。他們認為，行政會議成員的申報規定應較立法會議員的申報規定更為嚴格，因為前者對政策的制訂影響更大。政府當局表示會進行內部評估，以決定是否需要對《行政會議成員每年須登記的個人利益》作出修訂。政制事務委員會要求政府當局，若作出任何修訂，應通知立法會及公布周知。在回答劉慧卿議員於2012年2月22日立法會會議上就"嚴謹申報制度確保公正無私"提出的口頭質詢時，政制及內地事務局局長表示，政府當局認為有需要就申報制度釐定更清晰的條文，以避免出現錯誤理解規

定的情況，但當局需要較多時間進行分析和草擬有關的條文，並徵詢行政會議成員的意見。劉議員提出的質詢與政制及內地事務局局長作出的答覆載於**附錄I**。

接受利益的許可

14. 《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。在審議《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》期間，法案委員會的部分委員認為，《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。他們促請政府當局考慮香港大律師公會的建議，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。

15. 政府當局表示，《防賄條例》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。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。《2007年防止賄賂(修訂)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。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。

廉政公署調查投訴行政長官貪污的個案

16. 《2007年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會的部分委員關注到，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204章)第5(2)條亦訂有這項規定，當中訂明，除行政長官外，廉政專員不受任何其他人指示和管轄。《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。

17. 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。這些條文不會有下述效果：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。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。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。

18. 香港律師會曾向法案委員會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。

19. 據政府當局表示，兩個法律專業團體分別提出的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) 鑑於《基本法》第六十三條保證，律政司司長作為檢控當局的憲法職能不受任何干擾，因此，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；及
- (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干犯《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。

相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄II**，方便委員查閱。此等文件已登載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年2月29日

附錄 I

新聞公報

立法會四題：嚴謹申報制度確保公正無私

以下為今日（二月二十二日）在立法會會議上劉慧卿議員的提問和政制及內地事務局局長譚志源的答覆：

問題：

去年年底有報章報道，一名行政會議成員（行會成員）兼立法會議員及其家人，於去年九月至十二月減持在港擁有的資產（包括十三個住宅單位和七幅地皮）；有輿論關注該名行會成員是否因接獲內幕消息而減持該等資產，令市民關注當局能否確保行會成員不會因獲得敏感的內幕消息而謀取暴利。另外於二〇一〇年，該名行會成員及其家人在當局推出打擊炒賣住宅樓宇措施前「摸貨」獲利，已有輿論懷疑這是否因為他取得內幕消息，但當局沒有就事件進行深入調查。就此，行政機關可否告知本會：

（一）自二〇一〇年該名行會成員及其家人「摸貨」獲利的事件後，有否收緊行會成員申報利益的制度，以加強透明度和問責性；

（二）過去三年，行政會議在討論房屋和土地等敏感議題時，曾否以涉及利益衝突為由，不容許持有大量物業單位和地皮的成員取得文件和參與討論；若有，詳情為何；及

（三）過去三年，行會成員因涉及利益衝突而向行政長官及行政會議申報利益的次數為何；行會成員就涉及房屋和土地的議題而須申報利益，以及避席不參與相關討論的詳情為何？

答覆：

主席：

我代表當局回答劉議員的提問。

行政會議的利益申報制度，主要目的是確保行政會議成員向行政長官提供意見時公正無私和不偏不倚。制度要求行政會議成員定期申報利益，以便公眾和當局監察是否出現藉行政會議成員身分取得非公開資料而獲利的情況。

具體來說，行政會議成員每年都要登記其個人利益，主要包括受薪董事或工作職位、在香港或外地擁有的土地及物業、佔有關公司已發行股本超過百分之一的股權等。登記的利益如有變更，須在十四天內作出申報。全部申報資料都上載至行政會議網頁，供公眾查閱。

行政會議成員亦要以保密形式，每年向行政長官申報詳細的財務利益，包括所持有的公司股份（不論持股數量）以及期貨或期權合約。上述利益如有變更，以及成員進行超過港幣二十萬元的貨幣交易，須在兩個交易日內申報。

此外，當行政會議成員對某項行政會議議題有重大個人利益關連時，利益申報制度下的避席安排，可有效防止有關成員取得非公開資料而獲利。

劉議員在問題中提到一位行政會議成員在二〇一〇年的所謂「摸貨」獲利事件，政府必須嚴正指出，在事件經傳媒報道後，當局馬上展開深入調查，對該成員所申報的物業買賣資料，以及行政會議在相關期間內曾經討論的涉及土地或物業的議題及相關文件作出詳細檢視和分析。結果顯示，該些物業買賣，並無與行政會議討論的議題構成直接衝突，亦無證據顯示該成員曾經利用行政會議的機密資料圖利。當局的結論，已經在二〇一〇年十一月十五日向立法會作出交代。而行政長官辦公室亦於同日致函劉議員，闡釋行政會議的申報制度以及就該事件所進行的檢視和分析工作。

劉議員在問題中又指該行政會議成員在去年減持若干土地和物業資產，當局亦審視了相關情況，並無證據顯示該成員是由於取得行政會議的機密資料而減持該等資產。

就劉議員的三個具體提問，謹答覆如下：

(一) 現行的申報制度是嚴謹而有效的。在二〇一〇年發生行政會議成員漏報房地產利益的事件後，當局檢視了相關規定，認為有需要釐定更清晰的條文，以避免出現錯誤理解規定的情況。由於所涉的技術性問題複雜，需要較多時間分析和草擬條文，並徵詢行政會議成員的意見。現時相關工作已經處於最後階段，我們的計劃是在本屆政府任期內完成。

(二) 我剛才在主體答覆中指出，利益申報制度的主要目的，是確保行政會議成員向行政長官提供公正無私的意見。如果行政會議要討論的項目涉及個別成員的直接和重大利益，該成員便要避席，亦不會獲發相關文件。直接和重大利益，包括以下類別的利益：

- (i) 重大的個人金錢利益，而有關利益可能因行政會議的決定受到重大影響；
- (ii) 成員身為公司的董事、合夥人或顧問，而可能因行政會議的決定而受到重大影響；
- (iii) 成員以專業身分向與待議事項有關的任何人士或團體提供意見或擔任代表；
- (iv) 其他密切或重大利益，而這些利益如被公眾得悉，按常理或會令人認為有關成員所提出的意見，是基於個人利益或關連，而不是基於其提供公正持平意見的職責。

按照上述原則，行政會議個別成員持有物業和土地的數量多寡，並非判斷該成員是否要避席的絕對因素。即使某成員只持有一項物業，而該物業可能因行政會議的決定而受到重大影響，該名成員亦要避席。

(三) 過去三年，行政會議成員就行政會議個別議題，包括涉及房屋和土地的議題而須申報利益或避席的統計數字，分別列於附件。

完

附件

**2009年至2011年
行政會議成員就行政會議個別議題
申報利益或避席的情況**

會議次數	討論項目數目		申報利益次數				
	與房屋和 土地有關項目		與房屋和 土地有關項目		其他項目		
	毋須 避席	必須 避席	毋須 避席	必須 避席	毋須 避席	必須 避席	
2009 年	35	74	150	117	21	116	7
2010 年	37	79	152	135	11	230	13
2011 年	37	75	172	112	11	318	15

附錄 II

行政長官申報利益的安排 相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2004 年 6 月 16 日	會議過程正式紀錄 第 43 至 44 頁(書面質詢)
	2008 年 6 月 25 日	《2007 年防止賄賂(修訂)條例草案》委員會報告
政制事務委員會	2009 年 11 月 16 日 (議程項目 IV)	議程 會議紀要
	2010 年 11 月 15 日 (議程項目 VI)	議程 會議紀要
立法會	2012 年 2 月 22 日	新聞公報 (劉慧卿議員提出的口頭質詢與政制及內地事務局局長作出的答覆)

立法會秘書處
議會事務部 2
2012 年 2 月 29 日