

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)891/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB1/PL/PS/1

立法會 公務員及資助機構員工事務委員會 特別會議紀要

日期 : 1999年8月20日(星期五)
時間 : 上午10時45分
地點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 譚耀宗議員(主席)
梁劉柔芬議員(副主席)
李啟明議員
陳國強議員
陳榮燦議員
楊孝華議員
劉漢銓議員

其他出席議員 : 朱幼麟議員
何俊仁議員
何敏嘉議員
何鍾泰議員
李永達議員
吳亮星議員
周梁淑怡議員
張永森議員
陳婉嫻議員
劉江華議員
劉慧卿議員

缺席委員 : 李卓人議員
張文光議員
黃宏發議員

出席公職人員 : 公務員事務局局長
林煥光先生

庫務局局長
俞宗怡女士

公務員事務局副局長(1)
王倩儀女士

副民事法律專員
賴應彌先生

高級助理民事法律專員
祈文慧德女士

列席秘書 : 助理秘書長1
 吳文華女士

列席職員 : 法律顧問
 馬耀添先生

高級主任(1)7
盧思源先生

經辦人／部門

I. 通過會議的紀要
(立法會CB(1)1810/98-99號文件)

1999年6月29日特別會議的紀要獲確認通過。

II. 跟進討論黃河生先生的個案
(立法會CB(1)1811/98-99(01)號文件 —— 政府當局提供的文件)

會議的目的

2. 主席表示，舉行是次特別會議的目的，是讓政府當局向議員簡報審計署署長因應黃河生先生的個案而提交的報告書；該份報告書題為“關於由企業秘書稅務有限公司處理或代表的報稅表或遞交文件的審查”。

3. 主席並表示，他曾要求立法會秘書處聯絡黃河生先生，詢問他是否有意在事務委員會會議中，就審計署署長的報告書發言。黃河生先生已口頭拒絕了秘書處的邀請，並表示他已在回覆審計署署長的函件及在1999年8月19日發出的新聞稿中，清楚解釋其立場。事務委員會商定要求黃先生以書面表明是否無意出席事務委員會的會議。

(會後補註：黃河生先生已在1999年8月23日向事務委員會以書面表明無意在事務委員會會議

中發言。他的覆函已隨立法會CB(1)1820/98-99號文件送交各委員參閱。)

與政府當局會晤

由政府當局作出匯報

4. 公務員事務局局長表示，政府當局在考慮審計署署長的報告書、該個案的有關情況，以及黃河生先生就報告書的結果所作書面回應後，認為黃先生已不再適宜出任稅務局局長，因而決定按照其僱用合約條款，由1999年8月19日起終止其聘任，並且不發放其約滿酬金。

5. 公務員事務局局長解釋，政府當局所作決定，是基於審計署署長報告書中的下列3項主要結果：

- (a) 公務員事務科通告第19/92號特別闡明，公務員應在任何私人利益可能或似乎影響他在職務上的判斷時，向上司呈報。黃河生先生應向庫務局局長呈報妻子在企業秘書稅務有限公司(該公司)擁有的利益，以遵守這項有關呈報事宜的特別規定；
- (b) 稅務局部門通告第32/93和27/98號闡明，稅務局人員應避免處理其配偶以專業人士或代表的身份與擬備報稅表有關連的檔案。由於黃河生先生自1996年4月24日起曾親自處理7宗該公司以稅務代表或稅務顧問身份處理的個案，審計署認為黃先生未能遵守這項特別規定；及
- (c) 根據公務員事務局通告第8/98號的規定，黃河生先生應申報他在該公司擁有的股份。

6. 公務員事務局局長補充，黃河生先生已於1999年8月19日獲告知政府當局的決定。

就審計署署長的報告書作出澄清

7. 關於上述第5(a)段，劉江華議員提及黃先生在1999年7月23日向審計署署長所作回覆，並要求政府當局澄清，黃先生是否在1990年左右，向當時的副財政司充分披露其妻子所提供的專業服務涉及稅務方面的業務。劉議員並要求政府當局證實，黃先生1996年初出任稅務局局長時，有否在深入調查問卷中再次披露有關資料。

8. 公務員事務局局長表示，為查核黃先生所言是否屬實，政府當局曾徹底翻查公務員事務局及庫務局的紀錄。當局發現，當時的稅務局局長曾在1988年就針對包括黃先生在內的一批官員所作出的投訴擬備了一份致當時的副財政司的內部文件。據當時的稅務局局長報告，黃先生曾向他申報其妻子在該公司涉及的利益，而他曾就此事進行調查，但並未發現有任何問題。除了該內部文件外，政府當局並無發現任何其他紀錄，顯示黃先生曾申報其妻子在該公司的利益。公務員事務局局長進一步表示，當黃先生在1996年獲當局考慮委任為稅務局局長時，他須接受操守審查，並須填報深入調查問卷。但根據深入調查問卷的常規程序，當局就有關人員是否適合出任某一職位作出決定後，涉及操守審查的所有文件均會予以銷毀，故當局亦無法找到黃先生在1996年填報的深入調查問卷。因此，當局無法核實黃先生在深入調查問卷中有否申報其妻子在該公司的利益。公務員事務局局長強調，無論黃先生在深入調查問卷中申報了甚麼資料，亦應按照1998年9月18日發出的公務員事務局通告第8/98號有關“公務員申報投資事宜”的修訂指引作出申報。根據現有紀錄顯示，黃先生並無遵守該指引的規定，他本人亦沒有就這點作出抗辯。

9. 在提及審計署署長的報告書所載有關個案1時，劉江華議員詢問，黃先生向該名稅務局助理局長提供A公司與B公司簽訂的租賃協議的影印本此一行為，是否構成刑事罪行。副民事法律專員表示，《稅務條例》(第112章)第82條規定任何人蓄意圖逃稅或蓄意圖協助他人逃稅而使用任何欺騙手段即屬犯罪。政府當局在諮詢刑事檢控專員後達致結論，認為根據現有的證據，黃先生的失當行為並未構成刑事罪行。至於可否向委員透露政府當局達致該結論的理據，副民事法律專員證實，刑事檢控專員所提供的法律意見詳情不宜披露。他並指出，從審計署署長的報告書所得結果，並無證據顯示黃先生觸犯了刑事罪行。在回應劉議員進一步的查問時，副民事法律專員表示，他不知道是否有任何執法機關正就黃先生的個案進行進一步的調查。

10. 吳亮星議員問及報稱知悉黃太擁有該公司的稅務局人員的有關詳情。庫務局局長回應時指出，所有涉及該項審核調查的稅務局人員均須把填妥的問卷直接交回審計署。鑑於審計署署長須按《稅務條例》第4條遵守公事保密條文，稅務局的管理階層並無要求審計署署長披露已填寫問卷的內容及有關稅務局人員的職級。

審計署署長的審查範圍應包括1996年4月24日前的期間

11. 楊孝華議員察悉行政長官要求審計署署長審查黃先生自1996年4月24日起出任署理稅務局局長以來由該公司處理或代表的報稅表或遞交文件。為確定公帑的徵收曾否受到損害，楊議員認為審計署署長的審查範圍應擴大至包括1996年4月24日前的期間。就此，楊議員指出，稅務局第二科通告第26/95號列明，稅務局人員應避免處理本身或其近親的檔案。黃先生應知悉此一規定，因為該通告是他以稅務局助理局長身份簽署發出的。但審計署署長的報告書卻披露，黃先生身為稅務局局長卻沒有遵守此項規定。因此，楊議員認為政府當局應採取進一步行動，以確定黃先生在出任稅務局局長前，是否亦沒有遵守是項規定。

12. 公務員事務局局長表示，政府當局在訂定審查工作的範圍時，曾考慮到稅務局局長有權就稅務個案作出最終決定。此外，除了在個案1，由於給予A公司折舊免稅額，而導致稅務局可能少收該公司須繳交的稅款外，審計署並沒有在其他個案中找到證據，顯示公帑的徵收曾受到損害。在此等情況下，政府當局認為沒有必要擴大審計署署長的審查範圍至包括1996年4月24日前期間。庫務局局長補充，在一般情況下，稅務局的個案檔案只會貯存6年，而涉及詐騙的個案檔案則貯存10年。由於稅務局在1995年才開始進行把該署紀錄以電腦化貯存，若把審計署署長的審查範圍擴大至6年或10年，稅務局員工將需以人手檢索個案檔案。此舉會嚴重耗費稅務局的資源，並會影響該署的日常運作。

13. 何俊仁議員並不接納公務員事務局局長的論點。他指出，稅務局局長雖有權就稅務個案作出最終決定，但在一般情況下，他在作出決定前，往往會參考其下屬所提出的建議。正如個案2至個案7的情況，身為稅務局局長的黃先生便批准其下屬的建議。因此，何議員認為稅務局局長以下職級的人員所提出的建議亦十分重要，政府當局把審查範圍擴大至黃先生出任署理稅務局局長前的期間，實屬符合公眾利益之舉。庫務局局長回應時表示，稅務局局長以下職級的人員在提出建議時須遵守稅務局的內部指引。由於最終決定是由稅務局局長作出，政府當局仍然認為黃先生出任稅務局局長的一段期間，才是最令人關注的時期。

有需要進行紀律處分程序

14. 對於政府當局決定終止黃河生先生的僱用合約而非就該個案進行進一步的調查，劉慧卿議員表示驚

訝。她要求政府當局澄清“終止合約”及“革職”的差別，並詢問黃先生的失當行為，是否嚴重至應予革職。

15. 公務員事務局局長表示，根據一般情況，政府當局只會在進行紀律聆訊後，認為理由充分，才會把有關職員革職。就黃先生的個案而言，他的僱用合約就“終止合約”及“革職”均有訂定條文。政府當局在決定處罰的適當形式時，已有考慮黃先生的失當行為的嚴重性及服務紀錄。鑑於刑事檢控專員認為沒有證據顯示有關個案涉及刑事罪行，加上黃先生在過去30年的工作紀錄中，一向表現良好，政府當局認為終止其僱用合約，以及不發放其約滿酬金，是適當的處理方法。副民事法律專員補充，一如《公務人員(紀律)規例》第15條中作出的規定，政府當局已按黃先生的僱用合約條款行事。

16. 劉慧卿議員及何俊仁議員均認為政府當局應就此個案進行進一步調查，而非在現階段作出結論。劉議員認為審計署署長的調查只是一項調查事實真相的過程，其後應進行正式的紀律聆訊。就此，她引述稅務局通告第27/98號第13段所述“稅務局人員亦應避免處理其配偶以專業人士或代表的身份與擬備報稅表有關連的檔案。如未能遵辦，該人員可能會遭受紀律處分。”何俊仁議員亦認為政府當局應按照處理涉及類似失當行為個案的既定程序，進行正式紀律聆訊，使黃先生有機會在調查委員會前作出自辯。

17. 公務員事務局局長強調，政府當局已按照既定程序處理黃先生的個案。一般來說，若個案的表面證據成立，政府當局會成立調查委員會以調查事實真相。當局會根據調查結果，在適當情況下，向公務員敘用委員會就應施加的處罰作出建議，要求該委員會提供意見。有關個案的最終決定須由政府當局作出，而非由調查委員會作出。公務員事務局局長進一步表示，黃先生的個案涉及稅務局的紀錄及文件，而此等紀錄及文件均須受到《稅務條例》第4條的公事保密條文所規管。由其他部門及政策局的官員(包括身為稅務局局長上司的庫務局局長)組成的任何調查委員會均不得接觸此等紀錄及文件。然而，《稅務條例》第4(5)條訂有例外的條文，規定審計署署長或獲審計署署長授權的該署人員可接觸其執行職責時所需的此等紀錄與文件。因此，行政長官決定邀請審計署署長審查有關報稅表及遞交文件。在審查的過程中，審計署署長曾邀請黃先生就審計署署長的報告書所得結果作出回應。在此以後，公務員事務局亦曾兩次就審計署署長的報告書所得結果以書面方式聯絡黃先生。因此，黃先生應有充分機會作出自辯。此外，政府當局在作出有關終止黃先生的僱用合約前，曾把該個案

呈交公務員敍用委員會，要求該委員會提供意見。基於上述情況，公務員事務局局長並不認為有必要就黃先生的個案進行紀律聆訊。

18. 何敏嘉議員對公務員事務局局長的答覆表示失望。他認為政府當局在處理黃先生的個案時所採取的寬鬆態度，將削減市民對政府的信任。公務員事務局局長回應時重申，政府當局雖沒有進行紀律聆訊，但當局是以公正的態度處理該個案。事實上，由於黃先生是合約職員，政府當局其實無須把該個案呈交公務員敍用委員會。不過，鑑於黃先生曾以長俸及長久聘用條款受聘於政府多年，而當年黃先生獲委任為稅務局局長亦經由公務員敍用委員會核准，故政府當局把該個案呈交公務員敍用委員會；而政府當局的建議亦獲公務員敍用委員會所接納。

19. 劉慧卿議員表示，政府當局認為審計署署長的審查可代替紀律聆訊，此一見解實在令人詫異。張永森議員亦指出，兩者在性質及所涉及的程序方面均有所不同。他關注到以審計署署長的審查代替紀律聆訊會否成為慣例。公務員事務局局長重申，行政長官決定要求審計署署長審查黃先生的個案，主要是因為其他部門及政策局不得接觸稅務局的紀錄及文件。張議員指出，日後可能會出現涉及稅務局局長的類似紀律個案，亦可能需要審查稅務局的紀錄及文件。他建議政府當局檢討處理此等個案的現有機制。庫務局局長提醒與會各人，此舉將對《稅務條例》第4條的公事保密條文有重大的影響。由於公事保密條文是本港稅制的重要部分，因此對該條文作出任何改變均須審慎考慮。雖然如此，她答應考慮應如何應付涉及稅務局紀錄的情況及探討是否有必要修訂《稅務條例》第4條。對於庫務局局長的憂慮，公務員事務局局長亦表示有同感。他表示，若個案涉及稅務局局長行為失當，但並不涉及稅務局的紀錄及文件，政府當局可成立一個成員包括稅務局局長上司(庫務局局長)的調查委員會，並可進行紀律聆訊。

政府當局

20. 在回應陳國強議員有關披露審查結果的問題時，公務員事務局局長表示，紀律聆訊是以閉門方式進行，而有關資料亦不會向市民披露。不過，黃河生先生的個案已被傳媒廣泛報道，因此，行政長官決定發表審計署署長的報告書，以釋除市民的疑慮。

21. 陳榮燦議員問及黃先生可否在審計署署長展開審查前辭職。公務員事務局局長回應時指出，若政府當局有理由相信有關官員是希望藉辭職來迴避紀律聆訊的話，當局可拒絕接納其辭職請求。

政府當局

需要進一步檢討申報制度

22. 楊孝華議員及李啟明議員認為，正如黃先生的個案所揭示，現行的公務員申報投資制度已證實不濟。該個案由傳媒率先報道，更顯示不能倚賴官員主動就其職務與投資產生的利益衝突情況作出申報。為堵塞漏洞，楊議員及李議員促請當局檢討申報制度。吳亮星議員對他們的意見表示贊同。他並指出，企業秘書稅務有限公司早於1985年在香港成立，但黃先生在該公司的利益卻在14年後才被揭露。公務員事務局局長回應時表示，政府當局曾在1998年9月就申報制度進行全面檢討。政府當局當時的計劃，是在1年後就執行修訂指引再作檢討。現時是政府當局檢討有關情況的適當時機。公務員事務局局長向議員保證，政府當局會從黃先生的個案中汲取教訓，並會考慮議員提出的意見，探討可如何改善申報制度。

23. 楊孝華議員、陳榮燦議員及李永達議員建議政府當局抽樣調查有關官員，從而揭發任何沒有按規定申報的官員。公務員事務局局長表示，政府當局對此建議有所保留，因為此舉會侵犯官員的私隱，也損害個人的權利。公務員事務局局長補充，其實政府當局曾就此徵詢法律意見，並獲悉根據現行法律制度，政府當局並沒有權力在無合理疑點的情況下，就公務員及其配偶的投資及物業進行調查。

政府當局

24. 李永達議員指出，輪候入住公共房屋的申請人亦須接受入息審查，他不明白負責制訂政府主要政策的首長級官員因何無須就其申報接受抽樣調查。公務員事務局局長認為兩者不可相提並論。他並指出，多個海外國家政府的申報投資制度的共通點，在於個別公務員本身須負起申報任何引起利益衝突的情況。若公務員故意不就此等資料作出申報，便須面對嚴重的後果，正如黃先生的情況一樣。李永達議員問及海外國家的慣常處理方法，公務員事務局副局長(1)在回應時表示，政府當局現正對海外國家的相關申報制度進行初步研究，以供參考之用。應李議員的要求，公務員事務局副局長(1)答應會就收集所得資料(特別是海外國家有否向有關公務員進行抽樣調查)向事務委員會作出匯報。

25. 鑑於政府當局對抽樣調查的建議有所保留，張永森議員詢問申報制度會否就設立機制訂定條文，訂明人們可向政府當局舉報任何未能遵守有關條文的情況。公務員事務局局長表示，目前雖並未設立此一正式機

制，但政府當局會跟進任何來自政府內部及外界的投訴（包括不具名的投訴）。

26. 吳亮星議員建議，政府當局應為稅務局及職務性質涉及敏感事宜的其他部門提供特別切合其工作情況的指引。公務員事務局局長表示，公務員事務局一直與部門首長和廉政公署緊密合作，大力推行公務員廉潔守正計劃。在該計劃下，政府當局曾協助20個部門擬訂附加指引，避免在部門運作方面產生利益衝突情況。政府當局在下一財政年度將會向其他部門提供同樣的協助。庫務局局長補充，當局已於1998年12月向稅務局人員提供附加指引。

稅務局採取的改善措施

27. 庫務局局長回應劉慧卿議員的問題時表示，稅務局在政策及法律兩個層面上已獲許可展開一項計劃，規定助理評稅主任或以上職級人員須提供其配偶的職業的詳細資料。此等人員為非第II層職位的人員，但其配偶從事稅務有關的業務。至於應否禁止有關人員的配偶及其近親從事與稅務有關的工作，庫務局局長認為此一建議過分嚴苛，因為此舉會剝削有關人員的配偶及近親選擇其職業的權利。

28. 庫務局局長就此問題指出，除上述新安排外，稅務局並已採取多項改善措施，以期提高其申報制度的效能，其中包括：

(a) 指定額外的第II層職位

有另外38名稅務局人員獲指定為第II層人員，因而把第II層人員的總數增至75名；

(b) 監察會晤

稅務局局長及稅務局副局長(執行事務)曾與第II層人員進行會晤，藉此取得更多關於他們的配偶擔任與稅務有關職業的資料，並提醒該等人員有必要避免以任何形式處理其配偶擬備報稅表有關連的檔案。監察會晤中提及的所有事項均記錄在案，雙方並須在記錄上簽署，以免發生任何誤解。

政府當局

(c) 廉政公署的協助

在廉政公署的協助下，稅務局將為有關人員舉行一連串研討會，講述如何避免出現利益衝突的情況。

29. 劉慧卿議員察悉上述第28(b)段所提及的改善措施，並對當局推行該措施表示欣慰。然而，她對政府當局樂於推行該措施，但卻不願意進行抽樣調查感到大惑不解。庫務局局長解釋，“監察會晤”的目的在於澄清有關人員所申報的資料，例如其配偶所屬公司的業務性質。稅務局不會向有關公司進行核實資料的工作。應劉慧卿議員的要求，公務員事務局局長答應考慮在其他部門推行同一措施；庫務局局長答應就“監察會晤”提供進一步資料，例如所會晤人員的數目，以及其配偶正從事或受僱於稅務局以外的稅務或與稅務有關的業務的人數。

(會後補註：政府當局就稅務局採取的改善措施所提供的資料已於1999年8月31日隨立法會CB(1)1840/98-99號文件送交所有議員參閱。)

聘任公務員的甄選準則

政府當局

30. 為避免日後發生類似事件，副主席認為政府當局除應改善申報制度外，並應在評估某人是否適合聘任為公務員時(特別是職務屬敏感性質的首長級職位)，考慮到該等人士的操守水平。公務員事務局局長在回應時表示，操守水平一向是甄選公務員的其中一個準則。然而，若某一公務員從未作出失當的行為，招聘／晉升選拔委員會如要評審該人員的操守水平，會是相當困難的事。公務員事務局局長表示，雖然涉及的困難不少，但政府當局仍會研究如何改善情況。

蔡宇略博士的個案

31. 應議員的要求，公務員事務局局長答應提供一份文件，向事務委員會匯報就屋宇署署長蔡宇略博士個案進行調查的結果。蔡宇略博士曾就他打算購入的單位內的一項違例建築，指令其下屬評估清拆費用。

(會後補註：政府當局在會後提供的文件已於1999年8月31日隨立法會CB(1)1840/98-99號文件送交所有議員參閱。)

內部討論

32. 何俊仁議員向法律顧問查詢，儘管《稅務條例》第4條的條文中訂有規定，警方或廉政公署是否可以因調查紀律個案而接觸稅務局所保存的紀錄。法律顧問答應以書面方式提供意見。

(會後補註：法律事務部擬備的兩份文件，即LS273/98-99及LS280/98-99號文件已於1999年9月15日及1999年9月23日分別隨立法會CB(1)1900/98-99及CB(1)1948/98-99號文件送交所有議員參閱。)

III. 其他事項

33. 議事完畢，會議於下午1時10分結束。

立法會秘書處
2000年1月11日