

## 立法會政制事務委員會

### 有關《防止賄賂條例》(第 201 章)若干條文 對行政長官的適用問題的檢討進度

#### 目的

本文件旨在告知議員有關《防止賄賂條例》若干條文對行政長官的適用問題的檢討進度。

#### 背景

2. 在一九九九年二月九日舉行的立法會政制事務委員會會議上，當局已承諾檢討《防止賄賂條例》中適用於“政府人員”或“公職人員”的條文對行政長官的適用問題，考慮的包括議員的意見和《基本法》規定的行政長官憲法地位。

#### 檢討進度

3. 就有關將《防止賄賂條例》適用於行政長官的建議，行政長官已於較早時表明樂於接受。我們需要處理的，是如何根據《防止賄賂條例》的結構及在行政長官擁有特殊憲制身分的情況下，落實上述建議。

#### **《防止賄賂條例》的結構**

4. 現時，根據《防止賄賂條例》，有關索取或接受利益的罪行大致是以普通法中主事人／代理人關係的原則為基礎。一般來說，如任何人在以下的情形下，即屬犯罪：

- (a) 作為主事人的代理人，未經主事人批准而索取或接受利益，作為就主事人的事務以某種方式行事的誘因或報酬；或

- (b) 作為公職人員，在無合理權限或合理辯解的情況下，索取或接受利益，作為以公職人員身份以某種方式行事的誘因或報酬。

### **行政長官的憲制身分**

5. 當局已根據《基本法》檢討行政長官的憲制身分。我們特別嘗試分析行政長官及香港特別行政區政府(特區政府)之間的關係。我們的觀察如下：

- (a) 根據《基本法》，行政長官是由中央人民政府任命(《基本法》第十五條及第四十五條)。《基本法》並沒有授予特區政府任何任免行政長官的權力。
- (b) 依照《基本法》的規定，行政長官是香港特別行政區政府(特區政府)的首長(《基本法》第六十(一)條)，對中央人民政府和香港特別行政區(香港特區)負責(《基本法》第四十三(二)條)。

6. 根據上述資料，就《防止賄賂條例》而言，行政長官的身分如下：

- (a) 按《防止賄賂條例》第 2(1)條下“代理人”的定義而言，行政長官並非特區政府的代理人；以及
- (b) 根據《防止賄賂條例》，行政長官既非政府人員，亦非公職人員。

因此，行政長官不受《防止賄賂條例》中只適用於該條例所訂明的“政府人員”或“公職人員”的條文所規限(即該條例第 3、4(2)、4(3)、5(2)、10、12(第 12(1)(a)(ii)、(iii)及 12(1)(b)(ii)條除外)、12AA 及 16 條)。但行政長官如同其他香港市民一樣，受《防止賄賂條例》的其他多項條文所規限(即該條例第 4(1)、5(1)、6、7、8、9、11、12(1)(a)(ii)及(iii)、12(1)(b)(ii)、12A、13、13C、14、14C、17、17A、17C、29、30、33 及 33A 條)。

## **行政長官的憲制身分相對於《防止賄賂條例》的結構**

7. 鑑於行政長官的特殊憲制身分，要把特區政府和行政長官（兩者的關係並不構成主事人/代理人關係）納入《防止賄賂條例》的結構內，似乎有一定困難。此外，即使我們能使特區政府及行政長官的關係納入《防止賄賂條例》的結構中，我們仍須解決一個實際難題：行政長官現時是負責批准公務員接受利益的主管當局，而現時根據《防止賄賂條例》的條文，並無適當主管當局可批准行政長官本人收受利益。

## **現行的行政安排**

8. 儘管如此，但議員或許想知道，現時為確保在接受和處理送贈予行政長官的禮物方面具透明度和問責性，行政長官辦公室已設立一套處理這些禮物的制度——行政長官會將所有送贈予他的禮物，不論價值，都向公眾公布。有關安排參照適用於公務員接受禮物的規則，並符合該等規則的精神。一般來說，禮儀性質的禮物或裝飾品會展示在辦公室或其他特區政府財產內或供其使用。具商業價值的禮物將會經庫務署處理，有關收益將捐贈予慈善機構。至於行政長官希望保留的禮物，當局會請庫務署進行估價，然後行政長官會付款購買有關禮物，而收益亦會捐贈予慈善機構。至於贊助方面，行政長官正如其他行政會議成員一樣，在一份公開紀錄上申報他獲得的金錢贊助或獲贊助的海外訪問。上述安排在確保接受和處理禮物以及處理贊助時具透明度和問責性方面，是可取和有效的。

## **檢討**

9. 當局會繼續檢討《防止賄賂條例》對行政長官的適用問題，並會於較後時間再向立法會政制事務委員會匯報。

## **回應立法會政制事務委員會於一九九九年二月九日會議上提出的其他事項**

10. 議員在一九九九年二月九日立法會政制事務委員會會議上，除提出《防止賄賂條例》對行政長官的適用問題外，亦提出了若干有關事項。當局就有關事項所作的回應如下：

- (a) 鑑於《基本法》第四章(關於政治體制)第六節(關於公務人員)第一百零四條提及行政長官，行政長官應否屬《基本法》所訂明的公務人員

《基本法》第一百零四條本身沒有提及“公務人員”，顯然並非該條提及的所有人士必定是“公務人員”。舉例來說，法官不能是“公務人員”，否則根據《基本法》第九十九(二)條的規定，他們必須對特區政府負責。此外，雖然《基本法》第四章第六節(《基本法》第一百零四條為該節的部分條文)以“公務人員”為題，但在該節內，除《基本法》第一百零四條外，並無其他《基本法》條文提及行政長官。事實上，在部分有關係文中，若“公務人員”一詞解釋為包括行政長官，即會出現異常情況。有關係文包括《基本法》第一百條(該條就特區成立前已任職的公務人員可留用作出規定)、《基本法》第一百零一條(該條就可任用外籍人士擔任各級公務人員作出規定，但屬於例外的職位除外，而這些職位不包括行政長官的職位)，以及《基本法》第一百零三條(該條就公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以任用和提升作出規定)。

- (b) 在香港法例中，有沒有其他條例就行政長官可獲豁免受該等條例的若干條文規限，作出類似的規定

《防止賄賂條例》所作出的“豁免”規定，只會出現於其他提及“政府人員”或“公職人員”的條例，而有關係例須對兩個用詞所下的定義與《防止賄賂條例》所界定的相同。在上述的規限下，所有條例均適用於行政長官；行政長官須受香港法例規限。

- (c) 倘若行政長官觸犯《防止賄賂條例》所訂明的罪行，應在審訊前還是審訊後，援用《基本法》第七十三(九)條所規定有關彈劾行政長官的程序

若要抽離實際對以上假設性的問題作出評論，是十分困難的。然而，《基本法》第七十三(九)條的用意似乎是讓立法會議員就有關的“嚴重違法及瀆職行爲”應否導致提起彈劾

程序(而無須待有關的審訊或任何上訴程序完結)，以其識見及理據作出最後決定。

(d) 行政長官特別顧問(葉國華先生)是否《防止賄賂條例》所訂明的政府人員或公職人員

葉先生獲行政長官委任為其特別顧問，負責向行政長官提供意見。葉先生與特區政府並無簽訂合約，而葉先生亦沒有就這項委任獲得任何薪酬。有鑑於此，法律顧問的意見是，就《防止賄賂條例》而言，葉先生並非政府人員或公職人員。然而，葉先生如其他香港市民一樣，受該條例的有關條文規管。

政務司司長辦公室  
行政署  
一九九九年十月