

立法會公務員及資助機構員工事務委員會
二零零零年三月二十日舉行會議的資料文件

公務員申報投資事宜

目的

本文件目的是向委員概述 —

- (a) 有關對海外政府申報投資/利益事宜的研究結果；以及
- (b) 對於一九九八年推行的公務員申報投資制度的檢討。

背景

2. 在立法會公務員及資助機構員工事務委員會一九九九年八月二十日舉行的會議上，我們答允向委員提供有關海外政府的申報投資/利益制度(特別就有否進行抽樣調查方面)的資料。我們又告知委員，公務員事務局會檢討於一九九八年九月起推行的申報制度，並考慮根據運作經驗，作出改善措施。

海外政府的做法

3. 我們研究了美國、加拿大、英國、澳洲及新加坡所採用的申報投資/利益制度。美國、加拿大、澳洲及新加坡均有為公務員/公職人員訂定定期申報利益的制度。新加坡的申報規定適用於所有公務員，而美國、加拿大及澳洲的申報規定則只適用於高級政府僱員及總統/部長級的受委任人員。美國和加拿大均設有一個分兩層的申報制度，高層的高級僱員及受委任人員須公開披露投資資料。而英國、澳洲及新加坡的制度則無任何就公開披露投資/利益的具體規定。

4. 海外國家所定的申報投資/利益範圍各不相同。美國、加拿大及澳洲的申報制度，規定須申報資產、負債、公職以外的職位、禮物和友好款待及其他收入來源。新加坡的申報制度則與我們的制度類似，申報事項均以投資為基礎。是次研究包括的國家均訂有規定，要求有關人員申報其配偶及受供養子女的投資事宜，但並無條文規定須呈報配偶的職業。這些國家大部分要求有關人員每年呈報有關資料，但並無特定條文就投資交易作出呈報。

5. 我們的研究顯示，其他國家並無進行任何抽樣調查，以核實有關人員所提交的申報書是否正確及完整。除非有明顯的缺漏或不清晰的情況，申報書會被接納。然而，這些國家也有其他措施，如會見有關人員或要求其提供進一步詳情，以澄清申報書所載的資料。若發現蓄意遺漏的情況，將轉介有關當局作出紀律處分；如有違法行為，更會進行刑事調查。美國及加拿大均設有獨立的法定組織，負責處理有關申報事宜，其中包括索取及委任專責人員審核收回的申報書等。在英國、澳洲及新加坡，這些職務則由政府內部執行。

現行制度

中央申報規例

6. 現行中央申報投資制度有以下特點：

- (a) 須申報投資的職位分為兩層。第I層職位包括主要政府職位，大部分為主要官員職位；第II層職位是所有首長級職位及各局局長／部門首長所指定的非首長級職位，這些職位有較多機會引起利益衝突的情況，截至2000年3月止，有27個的第I層職位及2,939個第II層職位被指定須定期呈報投資；
- (b) 第I及第II層職位人員分別須於每年及每兩年呈報香港和香港以外地區投資。第I層職位人員亦須呈報任何超過20萬元的投資交易，而第II層職位人員則須呈報任何超過20萬元或三個月薪金(以數額較少者為準)的投資交易；
- (c) 第I層職位人員另須每年登記其投資及權益，以供市民查閱。所有第I及第II層職位人員均須申報配偶的職業；
- (d) 並非擔任指定職位的人員，無須定期申報投資。不過，所有公務員仍有責任防止出現利益衝突的情況，並在需要時呈報個別的投資事宜；以及
- (e) 需要申報的投資包括證券，在任何公司持有的股票及權益，以及在地產或房產的任何權益。至於其他利益的呈報，包括禮物、資助及公職以外的的工作，皆由《接受利益公告》及《公務員事務規例》的條文監管，規定公務

員要事先取得批准。

各局／部門額外規定

7. 為了補充現行中央申報規例，目前已有23個局／部門就其運作需要，發出指引，訂定不同的額外規定，這些規定包括：

- (a) 較為頻密的申報規定；
- (b) 有關人員在受聘後，不論是否擔任指定職位亦須呈報投資；
- (c) 有關人員須呈報與公職有關的指定業務範疇內的每次投資交易，不論數額多少及不論他們是否擔任指定職位；
- (d) 限制有關人員在與局／部門工作有關的指定業務範疇內的個人投資；以及
- (e) 有關人員須呈報配偶／受供養子女／親屬與局／部門工作有關的投資／職業。

這些額外指引適用於約49,500個職位的人員。

檢討

8. 政府在公務員申報私人投資方面的政策，是以取得合理平衡為準則。既要保障公務員在私人投資和私隱方面的權利，亦要維護公務員不偏不倚和向公眾交代的原則。現行的中央申報制度，訂定了一般申報投資指引，同時讓各局／部門就運作需要，制定額外的特定指引，達到平衡各方需要的目的。我們認為現行的申報制度大致上運作良好，但會考慮制定措施，進一步加強其成效。

加強監管措施

9. 現時，公務員事務局和各局／部門均有指定人員，負責索取、審核及備存第I層職位及第II層職位人員的申報表，但並沒有統一途徑或程序以審核有關申報表。為提高現行申報制度的成效，我們認為必須加強現行監管措施。我們會考慮發出額外指引，以協助各局

／部門審核收回的申報書。大致上，這些指引包括以下各項：

- (a) 發出供局長／部門首長或其指定人員審查和覆核申報書時採用的清單：
- (b) 就如何評估申報的投資是否可能有利益衝突及在甚麼情況下作出進一步查問，澄清及約見申報人，提供指引；以及
- (c) 對出現利益衝突情況所應採取的行動向管方提供意見，例如要求申報人放棄有關投資或把投資交由他人全權託管。

10. 我們認為沒有足夠理由支持抽樣調查員工呈交的申報書。我們的制度一向建基於員工自行申報，如有關人員不遵從規定，即會受紀律處分。我們的研究也顯示，其他國家並無進行任何屬調查性質的抽查工作。

加強對配偶／家庭成員／親屬的申報規定

11. 根據現行申報規例，公務員須定期申報屬他本人但以配偶或其他人士名義持有的任何投資，公務員亦須申報任何屬其配偶／家庭成員／親屬持有但與其公職可能有利益衝突的投資。

12. 我們認為有需要進一步加強公務員的警覺性，一旦其配偶／家庭成員／親屬的投資與其公職有利益衝突，應即作出申報。我們會發出通告提醒公務員有關需要。

13. 目前，已有八個局／部門在考慮本身的運作需要後制定額外的投資指引，規定轄下人員申報配偶／家庭成員／親屬在指定業務範疇內容易引致利益衝突的投資。我們會鼓勵更多局／部門根據運作需要，制定要求公務員申報配偶／家庭成員／親屬的投資的申報規定。

未來路向

14. 我們會諮詢廉政公署、律政司和職方，以制定上述建議的細節，再公報落實措施。

公務員事務局
二零零零年三月