

# 论香港的利益申报与公开制度

曹旭东 刘 恒

**内容提要** 利益申报与公开制度是世界上许多国家和地区常用的反腐败手段。香港的利益申报制度可以追溯到1971年修订的《防止贿赂条例》，现行制度则始于回归前后。其制度体系复杂、主体多元，内容包括一般义务、投资及利益申报、接受利益、接受款待、外间工作、离职后工作及惩罚方式等，具有制度设计复杂细致，注意公共利益与个人隐私的平衡，看重动态利益冲突防范等特点。香港利益申报与公开制度对内地相关制度的建构亦有重要的借鉴意义。

**关键词** 利益申报 保密申报 公开申报 官员财产公开

曹旭东, 中山大学港澳珠江三角洲研究中心 510275

港澳与内地合作发展协同创新中心讲师

刘 恒, 中山大学法学院, 港澳与内地合作发展协同创新中心教授 510275

香港特区的利益申报制度可以追溯到1971年修订的《防止贿赂条例》，现行的利益申报制度始于回归前后。从现有研究成果来看，学界对香港利益申报制度的介绍和把握是不充分的，对香港制度的介绍与香港实际情况出入很大。反腐败作为一个宏大目标，其任务要落实在具体的制度细节，因而全面考察香港相关的制度建设很有必要的。

## 一、相关概念辨析

与“利益申报与公开制度”相近似的概念有“防止和处理利益冲突制度”、“财产及利益申报制度”、“公职人员财产申报与公开制度”、“官员财产公开制度”、“防止利益冲突法律制度”等。这些概念名称有出入，要理解概念背后的制度差异，需要区分财产与利益的概念。利益的范围大于财产，同时财产性利益是利益的主要内容。因此，财产公开是利益申报与公开的主要部分，但绝不是全部内容。“防止和处理利益冲突制度”、“财产及利益申报制度”和“防止利益冲突法律制度”在内容版块上大同小异，一般均涉及到申报的主体，申报的利益内容，公开的范围，法律责任等。香港多称之为“利

---

本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“香港信息公开制度研究课题”(编号:10JJDGJW013)阶段性成果。

益申报”制度。为叙述方便,本文采用“利益申报制度”的称谓。至于财产和利益的具体概念,香港相关法律中都没有进行抽象界定,而是采取列举的方式进行呈现,这是一种务实而有效的做法,财产与利益的关系本身也不易厘清,而哪些需要申报,哪些需要公开都不是通过抽象概念可以解决的。

之所以需要建立利益申报制度是为了解决利益冲突问题。利益冲突在公共领域是一个无可避免的现象。所谓利益冲突是指,与政府官员职务相关的公共利益和私人领域的利益不一致所产生的问题<sup>[1]</sup>。当公职人员面临这样一个利益选择的时候,很难保证其选择不损害公共利益。当然,正如有学者所分析的,利益冲突并非腐败的充分且必要条件,它仅是腐败的必要不充分条件<sup>[2]</sup>。没有证据证明公职人员一定会损公肥私,但是从一般经验出发,有理由相信损害公共利益的可能性一定不小。当发生损害公共利益的情况时,所能做的只能是惩罚违法者来补救公共利益。这种补救能否“恢复原状”存在疑问,更为重要的是,损害公共利益的高盖然率必然损害公众对其委托人——公职人员的信心,这不利于公共社会的健康成长。因而最好的办法是在前端环节解决问题。利益申报与公开制度的建立正是为了预防损害公共利益情形的出现,一方面能够保护公共利益,避免公共利益遭受损害;另一方面也能避免公职人员面临公共利益与个人利益冲突的“两难抉择”,这实际上也在保护公职人员。

## 二、香港现行利益申报制度

香港现行的利益申报制度相对来讲比较复杂,不论是申报主体、申报内容还是申报与公开的范围都不太容易把握。梳理香港的利益申报制度最可行的应该是从主体的角度。香港利益申报制度最大范围可以扩展到如下主体:行政机关公职人员、立法会议员、司法机关公职人员、其它公共机构(法定机构、公营机构等)的公职人员等。其中有关行政机关公职人员的制度安排最为复杂也最有代表性,本文将重点论述。

### (一)行政机关公职人员利益申报

行政机关公职人员利益申报制度需要再按照主体类别进行分解,总体上可以分为两类:一类是政府高官的利益申报制度,另一类是公务员的利益申报制度。在2002年政治委任制度推行之前,没有政治委任官员,利益申报主体的区分是在公务员体系之内。政治委任制度推行之后,利益申报主体的区分主要是政治委任官员和公务员。2011年后,行政会议成员也受利益申报制度规管,他们构成了利益申报制度的新主体。另外,行政长官自愿遵守有关政治委任官员利益申报制度和行政会议成员利益申报制度的规定,因而也成为利益申报制度的主体。因此,目前行政机关利益申报制度主体可以分为政府高官(行政长官、政治委任官员、行政会议成员)和公务员两类,下面将分而述之。

#### 1. 公务员利益申报制度

公务员利益申报制度涉及到的法律主要有:《防止贿赂条例》有关条文,《公务员行为守则》,《公务员事务规例》,公务员局发布的通告或通函以及各政策局发出的指引等。按照法律的一般要求,公务员有责任避免任何可能引起的实际、观感或潜在的利益冲突。具体而言,公务员利益申报制度包括以下方面的内容:投资和利益申报;接受利益;接受款待;外间工作;离职后就业;违反利益申报制度的惩处等。

##### (1)投资和利益申报

一般来说,公职人员有投资的自由,但是由于其公职身份的缘故,可能知道一般公众所不知道的信息和资料,因而可能在投资获利方面有一般公众没有的优势,为了防止这一现象的发生,香港对公职人员的投资进行严格的规范。

[1][2]公婷、任建明:《利益冲突管理的理论与实践》,[北京]《中国行政管理》2012年第10期。

### ①主体

投资和利益申报主体方面采用了分类处理的办法,区分为第Ⅰ层职位、第Ⅱ层职位和其它职位<sup>[1]</sup>,这也是投资和利益申报制度的特色。按照《公务员事务局通告第8/2006号》的规定,第Ⅰ层职位的职位包括:a.常任秘书长<sup>[2]</sup>(19个职位);b.警务处长、廉政专员、入境处处长、海关关长和审计署署长(5个职位);c.中央政策组首席顾问(1个职位)。第Ⅱ层职位包括:a.第Ⅰ层人员的政务助理和私人秘书;b.第Ⅰ层以外所有首长级职位;c.各常任秘书长和各部门首长指定的非首长级职位(这些职位一般容易遇到利益冲突的情况)。第Ⅰ层和第Ⅱ层职位都是定期检讨的。

### ②申报

#### A. 定期申报和不定期申报

申报可以分为定期申报和不定期申报。就定期申报而言,第Ⅰ层职位和第Ⅱ层职位的人员应当分别于获得委任时及其后的每一年或每两年申报《公务员事务规例》第463(1)条所规定的在香港及香港以外的投资,以及配偶的职业。第463(1)条的有关规定具体包括:a.在香港或香港以外地区任何公司的任何投资、持有的股票;b.直接或间接拥有的权益(包括担任公司董事、东主或合伙人);c.地产或房产(包括自住的物业)的任何权益;d.证券、期货及期权,以及任何由公务员拥有但由其他人士持有的这些投资。但不包括:单位信托、互惠基金、人寿保险、银行存款、货币交易、政府票据、多边代理机构债务票据,以及该员受托管理或供作慈善而该员并无受益人权益的投资。不定期申报是指,每次做出价值相等于或超过20万元或三个月薪金(以数额较小者为准)的投资交易时,需要在7天内申报。

#### B. 公开申报和不公开申报(保密申报)

上面所述的定期申报和不定期申报均不需要向公众公开,可以称之为不公开申报,除了不公开申报之外,针对第Ⅰ层职位还有公开申报的要求,具体包括:a.地产及房产(包括自住物业);b.公司东主、合伙人或董事身份;c.任何上市、公共或私人公司1%以上的股权。这三种需要公开的利益实际上与投资有相关性,政府决策会影响相关收益,例如,房地产的升值、董事薪水提成、股份增值等。

需要说明的是,针对第Ⅱ层职位人员并没有公开申报的要求,对于除第Ⅰ层职位和第Ⅱ层职位以外的其他公务员既没有定期和不定期申报的要求,更没有公开申报的要求,但是这不表示其他公务员在利益申报方面没有任何义务,其他公务员也有义务申报可能引发利益冲突的投资,各政策局和各部门也会制定针对本部门的利益申报指引,对内发生效力。

### ③处理

第Ⅰ层职位的申报人员的投资和利益申报提交公务员局局长,第Ⅱ层职位的申报人员的投资和利益申报提交所属政策局或部门的常任秘书长或部门首长。受理人员对申报进行复核。如果发现存在利益冲突可以要求申报人员放弃有关投资、冻结交易、将有关投资交由他人全权托管、避免再购入或出售有关投资,或避免处理有潜在利益冲突的个案。有关管理人员亦可将涉及到利益冲突的职务指派他人。

#### (2)接受利益

投资是主动赚取利益的行为,而接受利益是一个相对被动的获得利益的行为。香港法律(《防止贿赂条例》第3条)对接受利益作出严格规定,凡是超越了界限,即属犯罪行为。该规定的目的在于防

[1]第Ⅰ层职位、第Ⅱ层职位和其它职位的区分在最初推行投资和利益申报制度的时候即有采用,第Ⅰ层职位(27个)包括:政务司司长、财政司司长、律政司司长、各局局长、警务处处长、廉政专员、入境事务处处长、海关关长及审计署署长(24个主要官员的职位);以及中央政策组首席顾问、香港特别行政区驻北京办事处主任及新闻统筹专员(3个职位)。第Ⅱ层职位包括:上述第一层职位人员的政务助理和私人秘书;第Ⅰ层以外的所有首长级职位。政治委任制度之后,大部分第Ⅰ层职位的官员进入政治委任官员序列。另外,经过多年的发展,这两层职位的人员也有了新变化。

[2]政治委任制度推行之后,常任秘书长为每个部门公务员序列的最高长官。

止潜在的贪污风险,避免欠下提供利益者的人情<sup>[1]</sup>。划定接受利益界限的法律是《2010年接受利益(行政长官许可)公告》,按照《公告》的规定,接受利益所指的利益包括:礼物(包括金钱馈赠)、折扣、贷款及旅程。不包括款待,接受款待单独处理,本文将在下面介绍。按照《公告》规定,根据不同情况需要不同的许可规范。具体而言有以下几种情况:

①以私人身份接受利益:一般许可

《公告》规定了不同人士在不同场合给予一定价值范围内的利益将获得一般许可,即无需另行申报。有关规定可以通过下表<sup>[2]</sup>展示:

提供利益者的身份	礼物/折扣/旅程	贷款
亲属	可索取任何价值的礼物折扣/旅程	无限制
商人/商业机构/会社	可索取或接受任何价值的礼物/折扣/旅程,须满足如下条件:a.其他人可获得同样利益 <sup>[3]</sup> ;b.无公务往来;c.以私人身份接受	无金额限制,但须满足如下条件:a.其他人可获得同样的贷款条件;b.贷款是正常经营下批出的;c.无公务往来;d.以私人身份接受
私交好友	只可在特别场合(如生日)或其它场合分别接受不超过价值3000港币或500港币的礼物/旅程,同时须满足如下条件:a.提供者不是其下属;b.无公务往来;c.以私人身份接受	每人每次不超过3000港币,同时须满足如下条件:a.30日内还清;b.贷款者并非其下属;c.无公务往来
其他人士	只可在特别场合(如生日)或其它场合分别接受不超过价值1500港币或250港币的礼物/旅程,同时须满足如下条件:a.提供者不是其下属;b.无公务往来;c.以私人身份接受	每人每次不超过1500港币,同时须满足如下条件:a.30日内还清;b.贷款者并非其下属;c.无公务往来

②以公职身份接受利益:划一许可

公务员及其配偶因其公职身份出席场合获得的利益,均被视为该公务员所属政策局或部门的利益。只有在公务员希望保留以公职人员获得的利益作私人用途时才出现接受利益的情况。现行规则的处理方法是给予公务员划一许可,当然各局和各部门亦可自己发布指引,比较典型的划一许可是:a.礼品或纪念品价值不超过50元港币或公务员薪金的0.1%(以金额高者为准),常见是研讨会现场的笔、便签纸等;b.礼品或纪念品价值不超过400元港币,同时该礼品或纪念品上刻上了该公务员的名字;或者以公职身份,作为嘉宾或主礼嘉宾出席活动时获赠的物品。除此之外,公务员须征求许可,而批核当局一般不会批准价值1000港币以上的礼品或纪念品<sup>[4]</sup>。

③其它情况:特别许可

如果不属于一般许可或划一许可的范围,公务员如果要接受利益需要事先或者在其后的合理期限内申请特别许可<sup>[5]</sup>,如果没有利益冲突,批核机关可以批准,如果批核机关不批准,按照《2010年接受利益(行政长官许可)公告》的规定,可以作出如下处理:拒绝接受、交回、转送慈善机构、补交差价及其它指定方式。

(3)接受款待

首先需要注意的是,款待即我们通俗意义上讲的“请客吃饭”,并非《防止贿赂条例》第3条所指的利益,按照《公务员事务规例》第431-435条的规定,公务员原则上可以接受任何款待,但是有以下例外:a.有公务往来;b.款待过于丰厚,以及鉴于公务员与提供者的关系,或提供者的人品,而可能使得公务员执行公务时感到尴尬,或者使得政府或公务员名声受损。在例外情况下,公务员需要事先向常任秘书长或部门首长申请批准,常任秘书长或部门首长需要事先向公务员局局长申请批准。

(4)外间工作

[1]《防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会报告》(2012年5月),第61页。

[2]该表参考了廉政公署发布的《公务员防贪要诀》。

[3]例如,一般的商家促销活动。

[4]参见《防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会报告》(2012年5月),第62页。

[5]常任秘书长和部门首长向公务员局局长申请,其他公务员向其所属的常任秘书长和部门首长申请。

外间工作,通常来说就是兼职工作。有关外间工作的规管,主要规定于《公务员事务规例》第549-555条,按照《规例》要求,公务员的才能、干劲及专注,均需优先用于政府工作,外间工作不可影响政府工作。是否可以从事外间工作需要区分三种情况:①在工作时间以外担任有薪的外间工作。需要申报获得审批,部门首长在审批前,需要审慎考虑工作的时间、频次、影响、与本职工作薪酬比例、职务冲突、感受等各方面因素。从现有经验来看,通常不会获得批准<sup>[1]</sup>。②在工作时间以内担任外间工作(有薪或无薪)。需要申报获得审批,在工作时间内担任外间工作通常情况下是不允许的,除非是公共利益的需要。③在工作时间以外担任无薪工作。在这种情况下是无须申报审批的,但是公务员有审慎考虑的义务,如果认为有可能产生利益冲突,仍然需要申报获得许可。另外,政府设有登记册,记录首长级公务员获得批准并已经从事外间工作的个案资料,供公众查阅<sup>[2]</sup>。

#### (5)离职后就业

离职后就业的规管主要参见《公务员事务规例》第397-398条,从规管对象来看,主要针对首长级公务员。具体制度安排如下:①在停止职务后的6-12个月(视职位而定)是最低限度的禁制期约束,此期间从事外间工作一般不会获得批准。②在停止职务后的一年到三年(视职位而定)属于限制期,此期间从事外间工作需要获得批准,批准权属于公务员局局长,批准时需要考虑:a.该首长级公务员任期间参与制定的政策或决策是否可以令其准雇主受益;b.其接触到的敏感资料是否可以令其准雇主在竞争中获得不公平优势;c.公众对该首长级公务员拟从事职业的观感;d.该首长级公务员拟从事的职业是否会令政府尴尬或令人觉得有不恰当之处。③限制期过后,便不再需要额外批准。

#### (6)违反利益申报制度的惩处

违反利益申报制度的惩处主要包括两大方面的内容:其一,纪律处分。具体包括:口头或书面警告、谴责、严厉谴责、罚款、降级、迫令退休及革职等。针对退休金可以采取中止、停发或扣减其退休金措施。其二,刑事处罚。具体可能涉及到《防止贿赂条例》第3条“索取或接受利益”,第4条“贿赂”,第5条“为合约事务上给予协助等而作的贿赂”,第8条“与公共机构由事务来往的人对公职人员的贿赂”,第10条“来历不明的财产管有”,以及普通法中的“公职人员行为失当罪”等。违反上述利益申报制度的人员可遭受纪律处分,在某些情况下可能面临刑事检控<sup>[3]</sup>。

### 2. 政府高官的利益申报制度

#### (1)主体

这里的政府高官是指:行政长官、政治委任官员和行政会议成员。其中政治委任官员包括以下人员:①各司长(3位司长)和各局长(12位局长),共15位<sup>[4]</sup>。②行政长官办公室主任。③各副局长(现有副局长7位)。④司局长的政治助理(现有政治助理9位)。此四类人员共32位。行政会议成员共29位,其中15位是各司局长,13位是立法会议员和社会人士,再加上行政长官。

#### (2)基本制度框架

涉及到的有关法律主要有以下几个:①《防止贿赂条例》及普通法的贿赂罪,该条例的有关条文及该罪名可适用于行政长官、政治委任官员和行政会议成员。②《政治委任官员制度守则》,该守则适用于政治委任官员,同时行政长官自愿遵守该守则。③《行政会议成员的利益申报制度》,该制度适用于行政会议成员,同时行政长官自愿遵守该制度。

有关主体的利益申报制度可能涉及到如下内容板块:处理利益冲突的一般原则,投资和利益申报,接受利益,接受款待,外间工作,离职后工作,惩处等。

#### (3)政治委任官员利益申报制度

[1][2][3]参见《防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会报告》(2012年5月),第63页,第64页,第62页。

[4]按照基本法规定,各司局长属于主要官员。

### ①处理利益冲突的一般原则

按照《政治委任官员制度守则》(以下简称“守则”)的规定,政治委任官员需要注意:a.避免令人怀疑他们不诚实、不公正或有利益冲突;b.在执行职务和与市民及下属交往时,须恪守公平公正的原则;c.须避免处理有实际利益冲突或潜在利益冲突的个案;d.在执行公职时,如个人利益可能会影响,或被视为影响他们的判断,均须向行政长官报告。

### ②投资和利益申报

按照《守则》规定,投资和利益申报可以分为两个部分,一部分是申报且向公众公开的,一部分是申报但不向公众公开的。申报且公开的部分包括的内容有:配偶及其职业;土地和物业;在任何公司的董事、东主或合作人身份;持有任何公司1%以上的股份;政党背景。与第I层职位公务员相比,政治委任官员向公众公开的利益申报部分多了配有及其职业、政党背景两个内容。

申报但不公开的部分内容有:证券及衍生产品、外币投资交易、在任何公司持有的股份及任何其他直接或间接拥有的权益(包括董事、东主或合伙人身份),以及参与私人公司事务的详情。

司局长和行政长官办公室主任向行政长官申报,副局长和政治助理向所属主要官员申报。行政长官如果认为某政治委任官员的投资或利益与其公职有可能发生利益冲突,可要求官员放弃所有或部分投资或利益,或避免处理涉及到利益冲突的个案。

### ③接受利益与接受款待

接受利益制度方面,政治委任官员接受利益要遵守《2010年接受利益(行政长官许可)公告》,如果违反该公告即属犯罪。此要求与对公务员的要求基本相同,在此不再专门论述。但是与公务员相比,对政治委任官员有一个额外的公开要求,按照《政治委任官员制度守则》的规定,政治委任官员须保存一份记录册,记录政治委任官员及其配偶基于政治委任官员身份,从任何组织、个别人士或香港特区政府以外的的政府收受的礼物、利益、款项、赞助(包括金钱赞助和赞助访问)或物质上的好处,该记录册须存放在所属决策局/办公室,并应要求公开,方便公众查阅。

接受款待制度方面,现有规则对政治官员的要求与对公务员的要求相似,在此不赘述。

### ④外间工作

外间工作方面,《守则》要求政治委任官员须专心致志执行职务,除非获得行政长官书面同意,否则政治委任官员不可作为主管、代理、董事、雇员或以其他身分,直接或间接参与任何其他行业、商业、职业、商行、公司(私营或公营)、商会或其他类似组织、公共机构或私营专业服务机构的工作;或涉及上述有关职务。

但是如果政治委任官员以公职身份或家族产业的关系而获委任有关董事会的董事,则行政长官很可能给予同意。政治委任官员可以保留或接受非牟利机构或慈善团体的名誉职衔。在这些情况下,政治委任官员仍负有防止利益冲突出现的义务,政治委任官员须确保他在这些机构或团体的利益与其公职不会有实际或表面上的利益冲突,以及他在这些机构或团体的利益不会令政府、行政长官或其他政治委任官员感到尴尬。

### ⑤离职后工作

离职后工作方面,《守则》作出了如下要求:a.政治委任官员如欲在离职后一年内展开任何工作,在任何商业或专业机构出任董事或合伙人,或独资或与他人合资经营任何业务或专业服务,必须先征询行政长官所委任的专责委员会的意见。委员会的审议过程必须保密,但是所提出的意见则会公开。b.在离职后一年内,不得在任何牵涉或针对政府的索偿、诉讼、索求、法律程序、交易或谈判中代表任何人。c.在离职后一年内,不得参与任何与政府有关的游说活动。

### ⑥违反利益申报制度的惩处

按照现有规定,没有像针对公务员一样的针对政治委任官员的纪律处分,但是政治委任官员受

到刑事法律的约束。另外,行政长官有如下途径可以处理政治委任官员:a.假设政治委任官员是主要官员,行政长官可根据《基本法》的规定,建议中央免除职务;b.对其他政治委任官员,由于是行政长官委任,行政长官有权革职或停职;c.由于《守则》被纳入政治委任官员聘任合同内,行政长官亦可以委任官员违约为理由而采取法律行动<sup>[1]</sup>。

#### (4)行政会议成员利益申报制度

行政会议成员利益申报制度采取了与公务员、政治委任官员利益申报制度结构上不太相同的模式,当然涉及到的内容差别不大。按照2012年6月行政长官办公室发布的《行政会议成员的利益申报制度》(以下简称“《制度》”)的规定,行政会议成员利益申报制度主要包括两个部分:其一,定期/定时申报;其二,逐项申报<sup>[2]</sup>。下面分述之。

##### ①定期/定时申报

定期/定时申报又可以分为两部分内容:申报且公开的部分,申报不公开的部分。

##### A.申报且公开

所谓申报且公开是指,每名行政会议成员在最初接受委任及其后每年,均须填写《行政会议成员每年须登记的利益》,申报个人利益。所有行政会议非官守成员及官守成员的登记册,均会上载至行政会议网页,供公众查阅。具体而言,须申报的个人利益包括以下:

a.公共或私营公司的受薪董事职位;b.受薪工作、职位、行业、专业等;c.因行政会议成员身份提供的个人服务,须说明服务对象的姓名或名称;d.行政会议成员在本港或本港以外地区拥有的土地和物业,包括以行政会议成员的配偶、子女或其他人士或公司名义持有,但实际上由有关行政会议成员拥有的土地和物业;或虽非由有关行政会议成员拥有,但行政会议成员有实际利益;e.如行政会议成员本人,或连同其配偶或子女,或代表其配偶或子女持有公司或团体的实益股份,而这些股份的面值超过有关公司或团体已发行股本的1%,则须说明公司或团体的名称;f.理事会、委员会或其他机构的成员身份。如果上述利益发生变动,行政会议成员须于变动后的14天内通知行政会议秘书;如果是土地或物业发生变动须变动后28天内通知行政会议秘书。

另外,行政会议成员本人或配偶接受因行政会议成员身份而获得的财政赞助、海外访问赞助或价值2000元或以上的礼物,须于14天内填写《接受赞助及礼物申报表》,作出申报。有关申报亦会上载行政会议网站,供公众查阅。

##### B.申报不公开

申报不公开是指,行政会议成员在委任之初及其后每一年,以保密形式向行政长官申报更详细的财务利益,包括:成员本人连同配偶或子女或其他近亲属所持有的公司股份(不论持股数量),以及期货或期权合约。这些利益如有变更,以及成员进行超过20万元港币的货币交易,应在两个交易日内通知行政会议秘书。

##### ②逐项申报

除了定期/定时申报之外,《制度》还要求就行政会议讨论的个别事项作出申报,可简称为“逐项申报”。逐项申报将可能发生冲突的利益分为三类:其一,须退席的利益。须退席的利益是直接和重大的利益,足以影响行政会议成员公平持证的判断。例如,有重大金钱利益、董事身份等。其二,须申报的利益。如果不属于重大和直接利益,但某些利益可能导致有关行政会议成员在议事时倾向某种立场,则应予申报。其三,须让人知悉的利益,例如大学校董会的成员身份,不需申报但通常应让人知悉。

[1]有关处理途径的总结参见《防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会报告》(2012年5月),第17页。

[2]此概括参见《防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会报告》(2012年5月),第22页。

行政会议成员本人、提出政策讨论的政策局或部门、行政会议秘书都有义务检视可能出现的利益冲突。如果涉及到须退席利益,交由行政长官决定;如果涉及到须申报的利益,则提醒行政会议成员在讨论某个事项前进行申报。

### ③违反利益申报制度的处理

如果行政会议成员违反利益申报制度,行政长官可视情况而采取适当行动,包括劝喻、警告、公开谴责、免除成员的职务或采取法律行动。

### (5)行政长官利益申报制度

在现行的利益申报制度之下,行政长官处于独特位置<sup>[1]</sup>。行政长官利益申报制度的基本原则是,行政长官自愿遵守政治委任官员利益申报制度和行政会议成员利益申报制度的原则和精神。涉及到行政长官利益申报制度的法律主要有:《基本法》47条,《政治委任制度官员守则》,《行政会议成员的利益申报制度》,《防止贿赂条例》,《为避免利益冲突而设的前任行政长官离职后工作规限》等。具体而言,涉及以下方面:

#### ①投资和利益申报

行政长官同时遵守《政治委任制度官员守则》和《行政会议成员的利益申报制度》中有关投资和利益申报制度的规定。按照《基本法》47条的规定,行政长官就任时应向香港特区终审法院首席法官申报财产,记录在案。

需要说明的是,如果行政会议讨论事项中涉及到行政长官的须退席或须申报利益,由行政会议秘书提醒行政长官注意,但最终如何处理由行政长官自行考虑。

#### ②接受利益

按照《2010年接受利益(行政长官许可)公告》的规定,接受利益的一般许可、划一许可和特别许可最终均由行政长官做出,所以有关接受利益的制度规定并不能约束行政长官,行政长官本身接受利益的有关事宜,由行政长官自行作出决定。

虽然没有外在法律的约束,行政长官办公室亦曾经于2007年7月发布《有关处理行政长官获赠公务礼物安排的一般指引》处理相关事宜。按照该《指引》,对于行政长官以公职身份获赠的礼物,如果行政长官决定保留自用,他须支付相应款项;如果他未保留自用,则由行政长官办公室处理。行政长官办公室设立“礼物名册”,记录行政长官或其配偶因其行政长官身份获赠的所有价值超过400元港币的礼物,按月更新,上载行政长官办公室网站,供公众查询。

除了因公接受礼物之外的其它接受利益情况,也有内部指引涉及,例如2007年7月采用的内部规则,规范行政长官在私人休假时,乘坐私人飞机或游艇事宜。该规则要求行政长官在不涉及利益冲突情况下,可以接受朋友邀请,但是须支付相应市场价款,防止欠下人情<sup>[2]</sup>。

#### ③接受款待和外间工作

在接受款待和外间工作方面,行政长官将遵守《政治委任制度官员守则》的有关规定。

#### ④离职后工作

《为避免利益冲突而设的前任行政长官离职后工作规限》对行政长官离职后的工作进行比较详尽的规范,总体的指导思想就是避免可能出现的利益冲突,其要求相比来讲也是最严格的。该规则设置的规限期包括两个阶段:a.在第一年内,前任行政长官不得展开任何工作(全职或兼职)、在任何商业机构出任董事或合伙人或开展任何业务或专业服务。b.在第二及第三年内,前任行政长官在香港或以外地方展开工作或从事商业或专业活动之前,必须先征询谘询委员会的意见。

[1]《防止及处理潜在利益冲突独立检讨委员会报告》(2012年5月),第17页。

[2]有关“接受利益指引”的内容参见同上第19页。

### ⑤违反利益申报制度的惩处

如果行政长官违反利益申报制度可以有以下途径加以惩处:a.《基本法》第73(9)条规定,在行政长官严重违法或渎职的情况下,立法会有权对行政长官弹劾。b.《防止贿赂条例》第4条“贿赂”、第5条“为合约事务上给予协助等而作的贿赂”、第10条“来历不明的财产管有”,可以规管行政长官。c.离职后,行政长官须签署工作协议书,如果违反该协议书,政府有权采取法律行动<sup>[1]</sup>。

## (二)其它公职人员利益申报

### 1. 立法会议员利益申报

立法会议员利益申报制度的基本内容规定于《立法会议事规则》第82-85条,以及立法会于2006年4月发出的《议员个人利益登记指引》。立法会议员利益申报制度主要有以下方面内容:(1)申报时间。新任议员申报时间最晚为任期内首次会议的当天;因填补空缺当选的新议员提交时间为当选后的14日内;如果登记利益有变更,提交时间为变更后的14日内。(2)受理机构及公开。受理机构为立法会秘书,立法会秘书收到申报之后会将其登录入《议员个人利益登记册》,向公众开放,任何人在办公时间内均可查阅<sup>[2]</sup>。(3)申报内容。立法会议员需要申报的个人利益有以下方面:①董事职位。指的是,公共或私营公司的受薪董事职位。②受薪工作或职位。除立法会议员职位之外,所从事的获发薪酬的工作、职位、行业、专业和职业。③所服务的客户。这里的服务是指提供个人服务,而该服务又与立法会议员的身份相关。④选举捐助和财政赞助。选举捐助是指,在立法会议员选举过程中接受的选举捐助。财政赞助是指,在担任立法会议员的过程中,本人或配偶接受的来自任何组织或个人的款项、实惠或实利<sup>[3]</sup>。⑤海外访问。议员或其配偶由于议员身份而引致的海外访问,而该访问并非完全自付费用或者使用公帑。⑥议员或其配偶,因议员身份从香港以外的政府或组织,或者代表该政府或组织接受的款项、实惠或实利;以及从非香港永久性居民获得的款项、实惠或实利。⑦土地及物业。任何土地或物业,议员有权处置或从中获得任何利益均需登记,不论是直接持有还是间接持有,但唯一物业或者一所经常居住的、主要的物业除外。另外,登记时仅需要登记土地或物业的一般性质,无需列出地址等详细资料。⑧持有的公司股份。包括本人持有,或者本人连同配偶或未成年子女持有,或本人代表配偶或未成年子女持有的超过任何公营或私营公司百分之一的股份。(4)后续处理。议员原则上不能就有直接金钱利益关系的事项在立法会或小组委员会上动议任何议案或修正案,或就该事宜发言,但披露了有关利益性质的除外。但即使披露了利益,也不能就与之有金钱利益关系的任何议题表决,除非该利益为全体港人或部分市民共同拥有,而且将要表决的议题属于政府政策。(5)法律责任。如果立法会议员未遵守有关利益申报的规定,立法会可以进行训诫或谴责,或者暂停其职务或权利,但有关处分需要以议案的形式通过。另外,违法利益申报有关法律制度亦可能构成犯罪,受到《防止贿赂条例》(201章)第4-5条及第8条,或者普通法中的贿赂罪和公职人员行为失当罪的规管。这里需要注意的是,立法会议员不受《防止贿赂条例》第3条,即接受利益法律制度的规管。

### 2. 司法机关公职人员的利益申报制度

有关司法机关公职人员的利益申报制度主要规定于香港特别行政区司法机构于2004年10月发出的《法官行为指引》<sup>[4]</sup>和《2010年接受利益(行政长官许可)公告》。由于司法机关公职人员并非民意代表,也并非直接参与决策的行政机关公职人员,因而有关的利益申报制度有其自身特点。其中最

[1]有关“惩处”部分的总结,参见同上第21页。

[2]目前个人利益登记册在香港立法会官方网站亦可查阅到。

[3]近来媒体上讨论的部分泛民派立法会议员接受利益而未申报的话题即与该规定有关。

[4]需要注意的是,司法机关公职人员的范围大于法官,但是法官是司法机关公职人员的核心和主要部分。因而,司法机关公职人员利益申报制度主要针对法官。

明显的特征是,司法机关公职人员申报的利益无需向公众公开。但这绝对不意味着在处理利益冲突方面对司法机关公职人员的要求低。具体而言,该利益申报制度有以下方面的内容:(1)基本行为操守要求。《法官行为指引》要求法官大公无私,避免外界感觉法官不公正,避免令人感到法官存在利益冲突。(2)司法机关公职人员接受利益亦受到《2010年接受利益(行政长官许可)公告》的规管。司法人员需要遵守《2010年接受利益(行政长官许可)公告》中有关一般许可和特别许可的规定,所不同的是,司法人员是向终审法院首席法官申请特别许可,而非向行政长官申请。(3)《法官行为指引》中对防止法官利益冲突做了诸多规定,至少包括以下方面:①避免使用法官身份获得利益、优待或者为家人谋取利益、优待。②不得提供法律意见。即使至亲或挚友要求,仍然需要以个人身份提供意见。如果其亲友需要法律服务,需要寻找律师。③不应担任任何商业公司的董事职位。④法官不应接受免费的法律服务。⑤法官不应与大律师过从甚密,特别是在聆讯有关案件的时候。(4)存在利益冲突时的处理。《法官行为指引》中规定了“取消法官聆讯资格”的事宜,这个程序类似于“回避制度”。应当指出的是,取消聆讯资格针对的事宜不仅包括经济利益冲突,还包括非经济利益的冲突,例如,法官和一方当事人是亲属关系、朋友关系,或者法官对一方当事人有偏颇之见等。取消聆讯资格需要法官存在三种不同情况:实际偏颇、推定偏颇和表面偏颇。其中适用最多的是推定偏颇,具体是指,如果案件的诉讼结果,对法官有金钱上或产权上的利益,则可以推定偏颇,自动取消聆讯资格。另外,法官亦受到《防止贿赂条例》第3-5条,第8条和第10条有关利益冲突条文的规管,触犯有关规定即属犯罪。

### 3. 其它公共机构公职人员利益申报制度

香港除了立法会、政府和法院之外,还有其它公共机构,包括公营事业单位和国营企业单位<sup>[1]</sup>,其中有的通过法律规定之,也被称为法定机构。在这些公营机构中需要区分有行政监管职能的机构和无行政监管职能的机构。前者如金融管理局、证券及期货事务监察委员会;后者如香港大学、中华电力公司。不论是否具有行政职能,这些机构的公职人员均受《防止贿赂条例》第4-5条,第8条等有关利益冲突规范的规管。除此之外,有行政监管职能的公共机构的公职人员亦受到与公务员相类似的利益申报制度的约束。例如,金融管理局发布的《品行守则》中亦对本机构人员接受利益及利益冲突事宜进行规范,具体包括:(1)对接受利益的如下方面进行规范:以私人身份接受利益、以公职身份接受利益、礼物、款待、赞助访问及培训。(2)对利益冲突的如下方面进行规范:投资事宜、滥用职权、滥用专有资料、外间工作。其中对投资事宜的规范最为严格,比对一般公务员的要求更为细致和严格,这与金融管理局本身的工作性质有关<sup>[2]</sup>。没有行政管理职能的公共机构,其公职人员没有进行特别的利益申报的义务。

## 三、香港利益申报制度简析

### 1. 香港制度安排复杂细致但抽象性差

香港属于英美法系。在利益申报制度的制定法层面,有以下特点:其一,香港制度安排非常复杂,重实用,不讲求体系,针对不同的主体有不同的制度安排,不同的制度安排又采取不同的结构安排,例如政治委任官员的利益申报制度和公务员的利益申报制度在结构上有相似性,采取的结构安排是内容导向的,包括投资和利益申报、接受利益和款待、外间工作和离职后工作等;而行政会议成员利益申报制度采取的结构是程序导向的,将申报区分为定期申报和逐项申报两大部分。其二,立法语言抽象性低,法律表达以列举为主,十分细致、操作性强,但是容易“挂一漏万”,例如,香港在接

[1]目前香港共有约160多家公营机构。

[2]具体可以参见金管局行政通告2/2012号《对金管局员工的投资限制规定》。

受利益方面规定了四种情况:礼物、贷款、折扣和旅程,而2012年曾荫权“涉贪”丑闻中的“免费存放千支红酒”属于哪一种情况在这里不大容易界定。

## 2. 指导思想注意公共利益和个人隐私的平衡

公共利益和个人隐私之间的关系是利益申报制度最需要处理的价值判断问题,香港以实现公共利益和个人隐私的平衡为目标,并且将其贯彻在具体的制度设计中。其中最典型的制度安排有三个:其一,保密申报和公开申报的区分,一般来讲,保密申报的范围比公开申报的范围大,向公众公开更有利于监督,但是对被公开人的隐私将构成巨大侵犯,因而制度设计将重要内容向公众公开,其它内容向内部公开,接受内部监督,不失为是一种平衡的选择。其二,同一标的向内公开和对外公开的信息有区别。例如,房产和地产向内公开的信息完整,向外公开的信息则不包括具体位置、面积等私人性强的信息;公司股份对内要全部申报,对外公开的仅限是占一定数额以上股份的情况。其三,越是职位高的公职人员,申报义务越重。职位越高的公职人员对公共利益的影响也越大,制度设计针对这些人应该更重视公共利益的保护;同样,职位越低的人对公共利益影响越小,制度设计针对这些人应该更倾向保护个人隐私。香港对于更重要的公职人员课以更多的申报义务,体现出一种具体问题具体分析动态平衡。

## 3. 看重动态利益冲突的防范

香港设计利益申报制度最重要的目的是防范潜在的利益冲突,因而尤其看重未来可能出现的利益冲突,相比来讲对静态利益造成的影响并不看重。例如,香港要求第I层职位和第II层职位公务员,每次做出价值相等于或超过20万元或三个月薪金的投资交易时,需要在7天内申报;要求行政会议成员有超过20万元港币的货币交易,应在两个交易日内通知行政会议秘书。笔者认为,利益申报的一个重要目的是防范公职人员利用内部信息在竞争中获得优势地位,进而获得利益,这种利益更多体现为动态的、时效性强的。显然,香港在这方面的安排比较科学。

## 4. 香港对接受利益规范详细且采取事前审查模式

对待接受利益的规范,香港进行了非常详细的规范,涉及到礼物、折扣、贷款及旅程等方面,并且严格规定了一般情况下的价值上限,如果超过上限需要申请特别许可,如果没有申请而接受利益属于犯罪行为。

## 5. 香港利益申报制度中行政长官角色特殊

香港利益申报制度中行政长官担任重要且特殊的角色。行政长官需要审查和检视政治委任官员及行政会议成员是否存在利益冲突,涉及到投资及利益审查问题、接受利益许可问题、外间工作批准问题等等。香港实施利益申报制度采取的是上级负责制,但最终的上级——行政长官应当向谁负责存在问题,虽然从终极意义上,行政长官受立法会和刑事法律的约束,但是在日常状态下,行政长官仍然有较大的自我决定的权力。曾荫权卸任前遭遇到的“涉贪”丑闻很大程度上跟行政长官自我决定权过大有关,但是这似乎又是一个不容易解决的难题,需要行政长官在操守方面更严格要求自己。

## 6. 香港对申报后的处理采取多层次的上级负责制

香港对利益申报后的处理程序采取的是多层次的上级负责制,一般公务员的事宜由常任秘书长或部门首长处理,常任秘书长或部门首长的事宜由公务员局局长处理,政治委任官员和行政会议成员的事宜由行政长官处理,这个多层次的向上负责模式能够有效保证利益冲突情况得到及时处理。

# 四、香港利益申报制度对内地的启示

内地的利益申报制度建构并非空白,中央1995年就发布过《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》、2001年发布过《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定(试行)》,2006年发布过《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》,目前主要发挥作用的是2010年发布的《关于

领导干部报告个人有关事项的规定》，但客观的说，现有的利益申报制度效果有限，如何完善这项制度值得思考，通过借鉴香港利益申报制度，我们至少应该有以下启示：

#### 1. 考虑通过制定《利益(财产)申报与公开法》建构制度

通过法律建构制度是一项庄严的宣誓和承诺，这意味着官员利益申报与公开不仅仅是党内的封闭事宜，更应是人民参与的制度。法律相比来讲更具有稳定性，不受领导人意志的左右。党内纪律由于具有政治性和弱参与性的原因，可能会出现执行力度不稳定的情况，甚至仅仅成为政治斗争的工具，历次有关利益申报制度的建构努力都没有良好效果，与党纪本身的属性不无关系。因此，制定法律建构制度具有重要价值。同时，制定一部系统的法律，而非采用香港的分散式立法更符合中国民众的认知习惯，能够让人们对制度有更清楚的认识，从而形成直接可以进行违法判断的民众监督氛围，而非仅仅让法律及政治精英垄断话语权。

#### 2. 建立公开申报与保密申报并行的制度

利益申报与公开的关键在于让民众能够知道代表其行使公权力的人是否清正廉洁，如果申报之后完全不公开，将仍然是封闭性制度。原有的利益申报制度在公开方面几乎是空白，或者流于形式，在建构新的公开制度时应当明确公开申报与保密申报相结合的原则。财产及利益的公开与个人隐私价值存在冲突，在设计制度时应当平衡这两个价值，具体考虑的方面有：(1)哪个级别以上的公职人员应该履行公开申报的义务；(2)关联的相关主体(如配偶、子女等)范围有多大；(3)公开的项目范围是哪些；(4)具体公开的信息详尽到什么程度，例如，房产是否涉及哪个楼盘以及具体面积等。

#### 3. 建立静态申报与动态申报相结合的申报体系

传统申报制度看重的是静态利益的申报，涉及到的内容包括工资、津贴、股权、投资、房产等重要的利益，甚至也曾经包括名人字画、高价值商品等，申报的时间为每年申报一次。但是香港制度给我们的启示是，动态利益的监控可能更为重要，这有助于约束日常可能出现的利益冲突，而且动态利益的监控对个人隐私侵害更小。从广义上说，动态利益申报既包括投资利益申报也包括接受礼物或款待的申报，动态利益申报通过明确的规则设定为公职人员的日常行为设定框架和准则，能够起到威慑和校准的功能，应当考虑采纳。当然，年度的、定期的、离任的静态申报等都有助于补充动态申报的不足，动态和静态相结合的申报体系在逻辑上和效果上均会更完整。

#### 4. 明确处理主体的独立地位、建构完整责任体系

利益申报后的有效处理相当关键，如果申报后没有有效核查，申报势必流于形式。要保证受理后处理的公正有效，需要保证处理主体具有独立性。从香港经验看，利益申报制度建立是早于廉政公署的，但是反腐败工作真正取得成效是从廉政公署这个独立机构的设立开始的。另外，需要注意的是，传统上防治腐败主要依靠刑罚的手段，实际上在利益申报与公开制度之下，责任体系是立体的，不仅有刑法责任，更有行政法责任，应建立责任与行为危害性相适应的责任体系，当出现轻度违法时，采取轻度责任，保证将违法行为遏制在低度危害性状态，防止其在无控制状态下一步一步坠向深渊，最后只能动用刑罚，这对社会和行为人都是高成本伤害。

#### 5. 制度启动需要选择合适的政治时机和方式

制度建构的完善是制度成功的必要不充分条件，制度成功的另一个关键是选择合适的方式和时机，这是一个政治判断。香港曾经也是腐败横行的，在无人不腐的时代推行反腐制度只可能出现法不责众的情况，香港反腐制度的成功推进有赖于一次对公职人员既往不咎的特赦，内地推进制度反腐可能也会面临如此困境。如何选择推进制度的条件、时机和方式并非本文的主题，笔者在此只给提示。

[责任编辑：钱继秋]