

# 監察院參訪澳門相關機關、香港廉政公署 及香港申訴專員公署出國報告

代表團團長：許副秘書長海泉  
團 員：巫處長慶文  
林副處長惠美  
鄒組長筱涵  
王調查專員秀鳳

出國日期：中華民國 99 年 4 月 23 日至 4 月 28 日



## 目 錄

壹、 前言 .....	1
貳、 行程概要 .....	1
參、 參訪機關簡介 .....	2
一、 澳門相關機關（略） .....	2
二、 香港廉政公署 .....	2
(一) 香港廉政公署成立背景 .....	2
(二) 香港廉政公署成立經過 .....	3
(三) 香港廉政公署之架構 .....	5
(四) 香港廉政公署職權運作 .....	13
(五) 淺析香港廉政公署 .....	18
三、 香港申訴專員公署 .....	22
(一) 申訴專員 .....	22
(二) 申訴專員公署之運作 .....	23
(三) 申訴專員公署之獨立性 .....	41
(四) 服務承諾 .....	44
(五) 向行政長官提交年度報告 .....	47
(六) 申訴專員公署職權範圍檢討結果 .....	47

(七) 申訴專員公署所發現行政體制上問題.....	48
肆、 澳門公務員財產申報制度 (略) .....	49
伍、 香港公務員財產申報制度.....	49
一、 香港公務員人數及應財產申報人數 .....	49
二、 香港公務員財產申報制度.....	50
(一) 法令規定.....	50
(二) 第 9/2001 號通告規定內容.....	51
(三) 與利益衝突規範相結合 .....	55
(四) 局/部門制定補充投資指引.....	57
(五) 其他政府職位規範.....	57
(六) 處理申報事宜.....	58
(七) 申報實際內容.....	59
(八) 修訂公務員事務規例.....	60
三、 香港與臺灣公職人員財產申報制度比較 .....	63
四、 結語 .....	74
陸、 結論與建議.....	74
一、 在職訓練，加強辦理.....	76
二、 反貪防弊，全民監督.....	77

三、 事前防弊，事後公開.....	77
四、 財產申報，改進作業.....	77
五、 改良官網，圖文並茂.....	78
六、 反貪執法，公私並重.....	78

附錄一：香港廉政公署法源

附錄二：香港廉政公署監督與制衡機制

附件一：澳門特別行政區第 11/2003 號法律（略）

附件二：香港特別行政區政府組織圖

附件三：公務員事務規例

附件四：公務員事務局通告第 8/98 號

附件五：公務員事務局通告第 9/2001 號

附件六：公務員事務局通告第 19/92 號

附件七：行為及紀律守則

附件八：曾蔭權 2009 年 6 月 30 日個人利益登記冊

## 監察院參訪澳門相關機關、香港廉政公署 及香港申訴專員公署出國報告

### 壹、前言

本院為加強與香港廉政公署之雙邊交流，瞭解香港、澳門兩地廉政及申訴相關業務推展情形，奉示於本(99)年度規劃組團赴港、澳訪問事宜，除參訪香港廉政公署外，並順道拜訪澳門相關機關及香港申訴專員公署。訪問主題為：(一)廉政制度執行概況及觀念宣導推廣；(二)行政申訴制度、陳情受理及調查業務。訪問項目如下：

- (一) 廉政公署及申訴專員公署之組織架構與功能。
- (二) 廉政業務執行及防止貪污機制。
- (三) 廉政教育宣導推廣及社區關係服務。
- (四) 行政申訴受理及調查工作。
- (五) 行政申訴與廉政業務之關連。
- (六) 參訪地方辦事處之活動或廉政研究中心。

本次行程由許副秘書長海泉率團，代表團成員包括監察調查處巫處長慶文、公職人員財產申報處林副處長惠美、綜合規劃室鄒組長筱涵及隨團秘書調查專員王秀鳳，共5人。出國日期自99年4月23日至4月28日。

### 貳、行程概要

天數	日期	星期	行 程	住宿地
1	4/23	五	09:00 台北→澳門 BR807(長榮) 09:00/10:45 (1h45m) 15:00 拜會駐澳門台北經濟文化中心 15:30 訪問澳門相關機關~17:30	澳門
2	4/24	六	10:30 澳門→香港(航程60-75m)	香港
3	4/25	日	10:00 與查錫我大律師會面，並由查大律師率同至香港各地參觀	香港
4	4/26	一	08:00 與香港事務局楊局長家駿會面	香港

			10:00拜會廉政專員湯顯明博士 10:45與香港廉政公署社區關係處座談 15:00與香港廉政公署社區關係處座談	
5	4/27	二	09:30與香港廉政公署防止貪污處座談 14:30訪問香港申訴專員公署	香港
6	4/28	三	10:00香港廉政公署社區關係處介紹媒體宣傳 及品德教育工作 15:00訪問香港廉政公署東港島辦事處，介紹 地區聯絡及教育工作 19:25香港→台北 BR0872(長榮) 19:25/21:05 (1h40m)	

### 參、參訪機關簡介

#### 一、澳門相關機關（略）

#### 二、香港廉政公署

##### （一）香港廉政公署成立背景

1960-70 年代，香港經歷了急劇的轉變。當時人口快速增加，社會發展迅速，經濟亦開始起飛。然而，因為人口不斷地增加，社會的資源未能趕上需求，致助長了貪污的歪風。民眾為了維持生計及公共服務，都被迫「走後門」，包括「茶錢」、「黑錢」。如救護人員在接送病人至醫院，要向病人索取「茶錢」、消防員救火要收「開喉費」、病人要「打賞」醫院的亞嬸，才可取得開水，就連申請入學，也要賄賂官員。尤其警務人員更包庇黃、賭、毒等各種非法罪行，社會治安受到嚴重的威脅。民眾飽受貪污之害，卻敢怒不敢言。

1970 年代初期，社會上開始有強大輿論壓力，民眾開始向政府施壓，要求採取行動，打擊貪污。1973 年總警司葛柏被發現擁有逾四百三十多萬港幣財富，懷疑是從貪污得來，令民怨達到沸點，政

府不得不立即採取行動。律政司要求葛柏在 1 星期內解釋其財產來源，然此期間葛柏竟逃離香港到英國。此舉令積憤已久的民怨立即爆發。學生們在維多利亞公園舉行集會，抗議和批評政府未能處理貪污問題，集會獲數以千計的群眾響應。民眾手持「反貪污、捉葛柏」的橫額到街上示威，要求政府緝拿潛逃的葛柏歸案。



面對民眾的強烈要求，香港高級副按察司百里渠爵士被任命組織一個調查委員會，調查葛柏潛逃事件。百里渠爵士之後發表了兩次調查報告，在第 2 份調查報告書內，他指出：「有識之士一般認為除非反貪污部能脫離警方獨立，否則大眾永不會相信政府確實有心撲滅貪污。」當時的港督麥理浩爵士（後來被冊封為勳爵）迅速接納了百里渠報告書的建議。在 1973 年 10 月立法局會議上，宣布成立獨立的反貪組織。

## (二) 香港廉政公署成立經過

香港於 1974 年 2 月成立廉政公署，致力打擊貪污，並即時接手調查葛柏案，全力緝捕這位總警司歸案。



維持香港競爭力  
幕後功臣—廉政公署

葛柏成功潛逃原本以為可逍遙法外。這位貪官認定由於港英兩地法例不同，英國並沒有「財政狀況與官職收入不相稱」的控罪，因此港府難以以此控罪引渡他回港。然已接手葛柏案的廉政公署並未氣餒，反而堅持要找出新證據，將這個大



貪官繩之於法。

1975年初，廉政公署成功地將葛柏由英國引渡回港受審。結果，葛柏被控串謀貪污及受賄罪名成立，判處入獄4年。葛柏案件充分反映廉政公署打擊貪污的決心，在香港掀起了一場靜默的革命。

自1974年2月到1977年10月，廉政公署以貪污罪一共逮捕了260名警官，到1977年2月，「將恐懼深深打入貪污者心靈」的努力已相當成功。然當時警隊深懷不滿情緒，抗議廉政公署權力過大的聲音響起。1977年10月，香港首次出現休班警察遊行抗議場面，襲擊廉政公署設施，並凌辱廉政公署人員。示威後，警察提出削減廉政公署權力之要求，否則將逐步停止執法工作。

總督麥理浩最後有限度地對警隊讓步，指令廉政公署停止追究他們在1977年1月1日前所犯下的一切貪污行為，並於11月發布特赦令，平息警察隊伍之叛變。然此讓步也使部分警隊得寸進尺，要求全面無條件特赦，甚至企圖解散廉政公署。總督麥理浩於是召開立法局緊急會議，閃電通過一項「警務條例」修正案，規定任何警官如果拒絕執行命令，將立即被開除，不得上訴，迅速平息警察隊伍內之叛變。繼而在1978年4月拘捕118名貪污嫌疑警務人員，在不予起訴的情況下強迫退休，使警察集體貪污終於被摧毀，香港逐步走上廉潔治警的道路。除警界外，其他政府部門的貪污人員也受到廉政公署嚴厲打擊，包含消防處、房屋處、人民入境事務局、勞工處、海事處等部門，均有官員遭起訴<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 摘自聶振光、呂銳鋒、曾映明（1990），「香港廉政」，中華書局。

1977年11月港都發布的特赦令，曾使廉政公署聲望下跌<sup>2</sup>。後透過社區關係處大力倡導及向民眾解釋廉政公署職權後，廉政公署的聲望於1978-1980年又大幅上升；至1998年聲望最高，因為1997年金融危機，廉政公署執行許多預防工作，防杜貪腐之效益明顯顯示出來。

### (三) 香港廉政公署之架構<sup>3</sup>

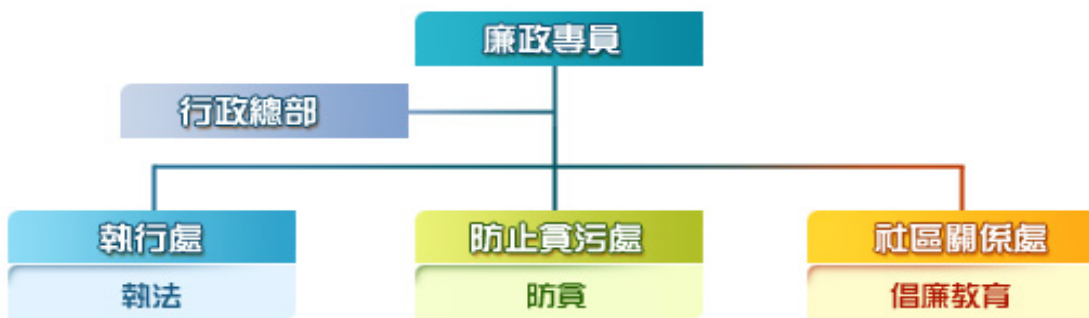
香港廉政公署現有職員一千二百多人，值得注意的是，廉政公署肩負打擊貪污重任的職員，係採二年半一聘的合約制，一旦誠信出現瑕疵，馬上遭到解雇。不過，其中逾半數職員已在廉政公署服務超過10年。另依廉政公署條例第8條第2項規定，廉政專員如信納終止一名廉署人員的委任是符合廉政公署利益的，則在諮詢貪污問題諮詢委員會後，可終止該人員的委任，惟須於7日前以書面通知當事人。

為了在肅貪倡廉工作中取得成果，香港廉政公署自成立起即下設執行處、防止貪污處及社區關係處，多年來透過執法、預防及教育三管齊下方式，打擊貪污，創造肅貪倡廉的佳績，不僅提升香港公務與私部門形象，更間接帶動經濟發展與競爭力提升。三處工作相輔相成，而署內的行政工作則由行政總部負責。

---

<sup>2</sup> 廉政公署條例第18A條規定：廉政專員對涉嫌或指稱是在1977年1月1日前所犯的罪行，原則上不得按第12條(a)、(b)及(c)段規定採取行動。

<sup>3</sup> 資料主要參酌香港廉政公署網站：<http://www.icac.org.hk>，及本院考察取得廉政公署提供之資料。



## 1、執行處

執行處是廉政公署最大的部門，主要職責在接受民眾舉報貪污和調查懷疑貪污的罪行。主要工作為：

(1) 接受貪污舉報：執行處接受及處理貪污舉報，

其舉報中心提供 24 小時服務，接受民眾投訴及查詢。廉政公署對於舉報人之身分嚴格保密，並有「廉署保密、密密實實」的宣傳口號。



(2) 調查：執行處按照既定的程序進行調查工作。所有調查工作均絕對保密。「防止賄賂條例」規定任何人不得直接或間接通知受



疑人，從而讓其知道正被調查，否則即屬違法。訊問處所稱為「錄影會面室」，桌子為五邊形，訊問過程全程錄音、錄影，並於完成訊問後將其過程所製作光碟一份交受訊問人收執，以杜爭議。調查結束後，如未有足夠證據提出檢控，有關案件便會呈交審查貪污舉報諮詢委員會審議。只有該委員會才有權終止調查工作。此外，執行處的調查工作是搜集證據，並無權作出檢控的決定。執行處調查結果需提交律政司司長，供其研究及決定是否根據反貪法例提出檢控。



## 2、防止貪污處

防止貪污處設立目的在審視各政府部門及公共機構的工作常規及程序，以減少可能出現貪污的情況；另得應私營機構的要求，提供防貪顧問服務。



香港早期貪污多為明目張膽式，如警界收保護費，係屬沒有利益的腐敗行為，現在則較為隱匿。在公營部門方面，貪腐多與濫用職權、採購、接受利益、過度負債有關；而私營機構貪污多產生於採購、合約、人事管理（升、調職）、財務及會計及做假帳。防止貪污處之主要工作即在從系統面及制度面提供服務，杜絕貪污。包括：

### (1) 公營機構

- <1>防貪審查研究：防止貪污處對所有公共服務，包括執法、發照及監管、採購、合約管理、人事管理及公共工程等，進行防貪審查研究。目前幾乎已對所有政府部門及大部分公共機構的主要工作程序，進行過防貪審查研究。
- <2>諮詢：提供制定新措施、政策及程序，草擬立法建議，審定重要招標及特許申請等諮詢服務。
- <3>專題防貪工作坊：為公營機構僱員舉辦研討會和工作坊，提高其防貪意識，並推廣最佳工作常規，尤其部門採購、合約管理及處理欠債職員等。

## (2) 私營機構

- <1>防貪諮詢服務：因應私營機構的要求，找出系統上的漏洞及作出適當建議。自 1985 年成立以來，該處已向超過 3,000 家從事製造業、金融服務、物業管理、貿易、酒店及膳食、福利及教育等業務的機構提供免費顧問服務。
- <2>編製「防貪錦囊」：為推廣業界最佳工作常規，為不同行業編製「防貪錦囊」，並舉辦研討會及工作坊等活動。

## 3、社區關係處

設立目的在教育民眾認識貪污的禍害，並爭取民眾積極支持反貪的工作。除善用大眾傳媒外，社區關係處另透過品格教育，讓民眾從「心」裡做起，反對貪污，倡導誠信文化。此外，透過社區關係處下設 7 個分區辦事處，深入社區，與民眾直接接觸，宣導樹立良好社會風氣。謹將工作內容說明如下：

(1) 善用大眾傳媒：透過海報、廣告、劇集及互聯網等方式宣導廉政觀念。

<1> 海報：傳達簡單理念，並鼓勵民眾檢舉貪污



<2> 廣告：透過半分鐘電視廣告，精簡傳達貪污代價及塑造人民對貪污零容忍之訊息。



以不處理菜蟲吃蘋果之後果，傳達貪污對社會危害之嚴重性



以市井小民勇於檢舉貪污為故事，鼓勵民眾檢舉貪污

<3> 劇集：每兩年改編市民關注及具代表性案件，並和電視臺合作，製作劇本並進行拍攝工作。播放時段為每週六晚間 9 時 30 分之黃金時段，2009 年民調顯示，約有 130 萬市民收看該節目，以宣導廉政公署之職權，並強化廉政



廉政公署邀請知名演員拍攝劇集

公署形象（迄今已製播 5 齣）。

（2）品格教育：青少年是社區關係處倡廉教育工作其中一個主要培育對象，廉政公署為宣達品格教育之重要性，分別就大學、中學、小學及幼齡兒童，設計不同之品格宣導計畫，包括：

〈1〉大學教育：為即將畢業的大學生舉辦倡廉講座，並鼓勵大學生加入其廉潔大使行列，作為在校推廣廉潔教育的義工。



另舉辦許多年青人活動，如人物專訪及創作競賽，讓青年人透過創意發揮，宣達廉潔概念。

〈2〉青少年教育：透過網站、劇團表演、編印教材等方式，宣達廉潔理念。



針對高中生製作通識影片，傳達面對誘惑應勇於拒絕之理念



針對中學生以互動劇場方式，模擬情境，並透過與學生討論，宣達廉潔理念

〈3〉幼小教育：透過智多多等主題人物，宣傳正直、公平理念，作法包括卡通、遊戲軟體、網站及教材、公仔等方式進行。另廉政公署設有廉政專車，專門至學校、人群集中地點提供展覽、宣導短片，甚至有 3D 動畫電影，

以互動方式，讓民眾參與。



<4> 至於香港廉政公署辦理品格教育，是否與香港教育局有業務上之重疊，經洽廉政公署表示，該署旨在宣導廉政與反貪之品格教育，與教育局針對學校倡導道德之品格教育，具相輔相成之效，兩者不相衝突。香港教育局每年製訂教材時，會邀請廉政公署共同參與；而當學校教職員在處理校政時，或遇到涉及收受利益、道德兩難等情況，廉政公署亦特別製作相關指引，向學校管理層和職員提供實用參考資料，又舉辦倡廉講座，解釋貪污漏洞和制定防貪措施的原則。

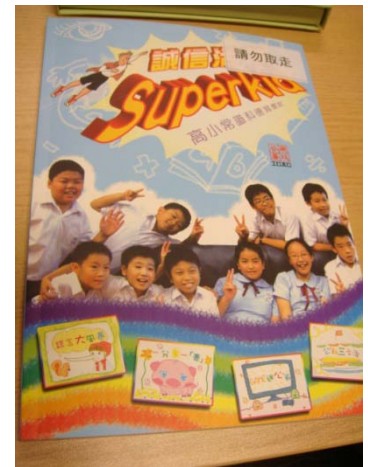




高中生德育教材，內容包括友情與正義、目標與衝突等議題



中學生德育教材，內容包括人生目標與廉政探討等議題



小學生德育教材，內容包括自律、誠信、守法及正確金錢觀等議題

### (3) 向政府部門及商界推廣廉潔訊息：包括舉辦倡



廉教育活動，闡釋常見的貪污流弊，並就如何處理行賄情況提供意見。另舉辦研討會，透過培訓短片和宣傳刊物協助推行職員誠信管理。

另透過防貪講座、製作防貪指引、培訓短片和宣傳刊物等方式，提高職員的道德操守。廉政公署在 1995 年成立香港道德發展中心，以推廣商業及專業道德。至今，曾接受中心服務的商業機構中，逾 7 成已制定公司紀律守則。

### (4) 透過分區辦事處與民眾接觸：社區關係處下設 7 個分區辦事處，主要職責在教育民眾，瞭解貪污禍害，並鼓勵民眾支持肅貪倡廉工作。方法包括：

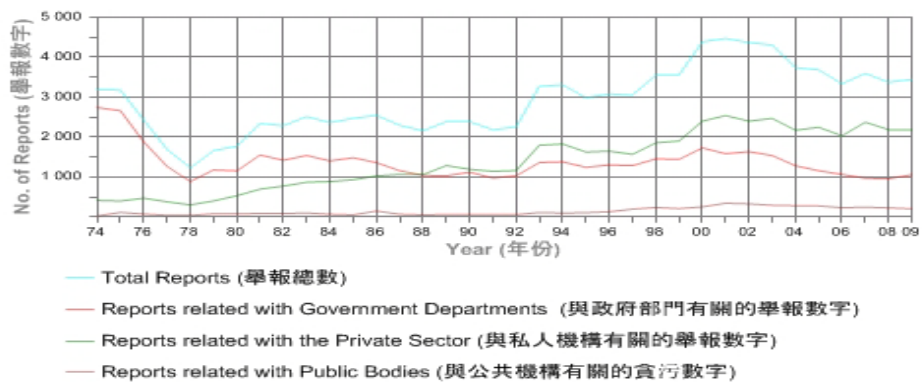


- <1> 派員出席各式地區諮詢委員會會議及定期安排茶敘會晤各階層民眾，就目前反貪工作的發展進行交流，以爭取地區領袖和地區團體的支持。
- <2> 藉著「廉政之友」的活動，以及在大型公共和私人屋舍舉行展覽和表演節目，推行「社區參與活動」和宣傳反貪信息。透過不同類型的地區活動，鼓勵民眾舉報貪污。

#### (四) 香港廉政公署職權運作

##### 1、貪污舉報情形

貪污舉報情形統計圖



香港廉政公署自 1993 年起接獲舉報數字約維持在 3,000-4,000 件，但型態已由過去集體貪污，轉為零星之個案型貪污；另舉報對象也由過去多半為政府部門，轉而現在為以私營部門為主之情況（按考察香港廉政公署提供統計資料顯示，

政府機關舉報之案件已降至 31%，公營機構占 6%，而私營機構之舉報案件則升至 63%，主要原因應與許多政府事業私營化有關，且這幾年廉政公署大力向公部門宣導反貪觀念，亦灼有成效）。

表 1：貪污舉報類型表

	2009 年 1 月至 3 月	2010 年 1 月至 3 月	成長幅度
舉報總數	811	810	-0.1%
政府部門	260	244	-6%
- 警隊	76	83	+9%
- 其他政府部門	184	161	-13%
私營機構	512	503	-2%
公共機構	39	63	+62%

## 2、執法

<sup>4</sup>香港界定貪污是指有人利用不正當的手法去謀取個人的私利，從而引致其他人的利益受損。廉政公署所執行的「防止賄賂條例」的立法精神就是要維護社會廉潔公平。所以執法涵蓋對象，包括了公營與私營機構。

對公營機構而言，相關人員受「防止賄賂條例」規範，包括：第 3 條：訂明人員如無行政長官之一般或特別許可，不得索取或接受任何利益。第 4 條：任何公職人員索取或接受利益，作為執行職務的誘因或報酬，即屬違法；而提供利益者亦屬違法。第 5 條：任何公職人員索取或接受利益，作為在合約事務上給予協助或運用影響力的誘因或報酬，即屬違法；而提供利益者亦屬違法。第 10 條：訂明人員享有的生活水平或擁有、支

<sup>4</sup> 摘自廉政公署網站：[http://www.icac.org.hk/tc/about\\_icac/bh/index.html](http://www.icac.org.hk/tc/about_icac/bh/index.html)

配的財富若與其公職收入不相稱，即屬違法。公共機構（例如電力公司、巴士公司及醫院等）的僱員，亦需受第4條及第5條規範。

私營機構之僱員（或稱代理人）在未得僱主（或稱主事人）的許可下，不得因辦理其主事人的事務或業務而索取或接受利益；而提供利益者亦同樣有罪。這些利益包括金錢、禮物、貸款、佣金、職位、契約、服務、優待及免除法律上全部或部分的責任等等，但利益不包括款待（款待指供應在當場享用的食物或飲品，以及同時提供的其他款待，例如歌舞表演等）。雖然接受款待並不會抵觸「防止賄賂條例」，個別部門仍會就職員接受款待的情況作出規定。

另針對「選舉(舞弊及非法行為)條例」方面，凡與行政長官選舉、立法會選舉、選舉委員會界別分組選舉、區議會選舉、鄉議局議員選舉、鄉事委員會主席、副主席及執行委員會委員選舉、村代表選舉有關的行為，無論是在選舉期間之前、之後或選舉期間內作出，是在香港或其他地方作出，均受此條例規範。



法定的選舉開支最高限額	
行政長官選舉	\$9,500,000
立法會選舉	a) 地方選區(\$1,575,000 - \$2,625,000) b) 功能界別選舉(\$105,000 - \$504,000)
區議會選舉	\$48,000
村代表選舉	\$18,000 (登記選民人數不多於1,000名) \$28,000 (登記選民人數多於1,000名)
選舉委員會界別分組選舉	\$100,000 - \$480,000

而「廉政公署條例」則賦予廉政公署執法權力，包括逮捕、扣留和批准保釋的權力，搜查與檢取證物的權力及處理在調查貪污過程中揭發的其他罪行等權力。

除將案件提交檢控外，若案件只涉及輕微罪

行，而律政司司長認為檢控並不合乎公眾利益及當事人已承認所犯罪行，廉政公署會向犯了這些輕微罪行者作出警戒。公署亦會將公務員涉及行為不檢或舞弊的個案轉介有關政府部門，以採取紀律或行政處分。

表 2：被檢控、定罪及警戒人數

	2009 年 1-3 月	2010 年 1-3 月	百分比改變幅度
被檢控人數	68	88	29%
已完成的檢控數目	77	107	39%
被定罪人數	62	81	31%
被警戒人數	15	13	-13%
建議接受紀律/ 行政處分的公務員人數	14	38	171%

註：上開數字不包括與選舉有關的貪污舉報

### 3、防貪教育

為維持香港社會的穩定和競爭力，防止貪污對遏止貪污至為重要。防止貪污處的首要工作，是找出容易導致貪污的漏洞。根據廉政公署所處理的案件顯示，以下情形如疏於處理，會造成嚴重後果：

- (1) 利益衝突：當僱員的個人利益與其執行的職務有矛盾時，便會出現利益衝突情況，令僱員在履行職務時，未能顧及僱主的最佳利益。
- (2) 濫用有價值資料：有些容易被取閱的資料，雖然對一般人來說未必有用，但對罪犯來說卻有利用價值，故此僱員可能會濫用這些資料來謀取個人利益。

(3) 糖衣陷阱：貪污在開始時未必涉及賄賂，而多以「糖衣陷阱」打動對方，例如提供免費餐膳或小禮物等，令其感到必須作出回報而不知不覺地墮入貪污陷阱。

(4) 欠債：陷入財政困難的僱員比較難抵禦貪污的誘惑。

透過防貪建議與教育，再搭配執法，使民眾深知貪污是一種罪惡，進而勇於舉報貪污，杜絕貪污之發生。執行處調查發現貪污情形，除送律政司檢控外，並移請防止貪污處檢視該等部門工作流程與常規有無易引發貪污漏洞並加以防堵。亦可送社區關係處加強宣導或做為宣導短片、影集之參考案例。

#### 4、人員培訓

近年香港廉政公署多半由大學畢業生招募工作成員，為有效地履行肅貪倡廉工作，香港廉政公署為新進職員訂定全面培訓計劃，同時積極推動在職人員持續進修，建立學習文化，使職員有足夠專業能力，迎接工作挑戰。

(1) 新進職員訓練：甄選獲聘的新進職員需接受8個星期的初級入職課程，內容包括法律條文、法律問題、調查技巧、電腦使用、衝突處理、槍械



使用等多方面的培訓。此外，學員亦須接受倡廉教育和防貪工作方面的培訓。有關人員在廉署服務的第1個合約期內須繼續參加另外兩項新進職員課程，內容會以其工作經驗為基礎，

俾提升專業技能。若直接獲聘為廉政主任，需接受 14 個星期的課程。課程的部分內容會跟職員課程相同，惟增加領導及管理技巧的培訓。學員在整個受訓過程中，其表現須經常受到評核，並在多個特別設計的實況中接受連串的嚴格考驗，以確保他們達到要求的最高專業水準。

(2) 在職訓練：為了履行職務，職員需參與不同的持續訓練及進修課程。內容包括領導才能、談判技巧、督導管理、公共事務知識、變革管理、管



理策略、危機處理及決策、傳媒溝通技巧、指揮課程、署內跨部門實習、借調其他政府部門培訓或實習等。另為使職員增廣見聞，廉政公署亦會安排他們參加海外課程、研討會及會議，或接受專業及管理培訓。

#### (五) 淺析香港廉政公署

##### 1、成功因素

香港於 1974 年成立廉政公署，下設執行處、防止貪污處及社區關係處，透過執法、預防及教育三管齊下方式，打擊貪污，創造肅貪倡廉的佳績。綜整來看，香港廉政公署之成功，可歸因於：

(1) **政府的決心**：香港廉政公署從過去懲治公部門集體貪污，至今日將重點放在私部門個案型貪污，在領導者強烈、堅定支持與決心，使其在多方壓力下，仍能有效打擊貪腐。

(2) **獨立的職權**：廉政公署具備獨立性，不涉任何

政治干預，廉政專員只須向行政長官（特首）負責。

- (3) **足夠的權力**：廉政公署權力及於所有公私部門，甚至如接獲對特首之舉報，亦得展開調查。此外，貪污授受往往極為隱蔽，要進行調查並將犯案者定罪，實屬不易。而香港廉政公署依據法律，擁有足夠調查權力，俾有效打擊貪污。

## 2、配套措施

### (1) 專業人員

廉政公署擁有品操良好及專業之優秀人才，並以嚴格標準與內外監督機制，要求職員遵守規範。另所有職員均採簽約制，合約2年半，且廉政專員得不需任何理由開除職員；如發生職員違規，一律嚴處。

### (2) 足夠預算

廉政公署擁有一千兩百多名職員，每年預算約港幣7億元，充足的預算與人力得以發揮功能。

### (3) 權力制衡

為防杜廉政公署濫權，香港設有一套制衡監督機制，重點包括：

- <1> 行政會議：廉政專員須直接向特首負責，並向行政會議提出政策報告。
- <2> 立法會：廉政專員每年向立法會提交工作報告，並回答政策及撥款事項提問。
- <3> 司法獨立：對於香港廉政公署調查工作，律政司司長得考慮證據是否充足及公眾利益後決定是否提出檢控，並由法庭擔任獨立仲裁者角色。



〈4〉諮詢委員會及廉政公署事宜投訴委員會：香港廉政公署工作需受4個諮詢委員會<sup>5</sup>監督，且廉政專員需向各諮詢委員會報告。諮詢委員會主席與成員均由特首委任，代表各階層社會賢達及專業團體，使廉政公署職權受到制衡。

### 3、反貪工作挑戰

廉政公署近年來碰到的貪污案件已有下滑趨勢，然仍面臨一些挑戰，包括：

#### (1) 沒有「賄賂」之貪污行為

香港防止賄賂條例明訂要有「利益」交換才屬賄賂。然現在有許多案例並無實質利益交換，故近年來有部分案件，係以「公職人員行為失當」遭起訴<sup>6</sup>。

#### (2) 利益衝突

公職人員如濫用私權，或業務轉提供給熟人承攬，則產生利益衝突情事，惟實務上要舉證有困難，且犯罪行為難以清楚界定。目前香港廉政公署在宣導時，會鼓勵公職人員如職務和私人利益產生矛盾，應進行申報。

#### (3) 金融風暴對良好管治的衝擊

由於金融風暴造成許多人失業或財務出現危機，致挺而走險，是以廉政公署以一支「乘風破浪」影片，宣導挺而走險的背後，是要背負很大的風險的。此外，金融風暴期間申請破產的企業亦增加，所以廉政公署亦隨時注意此

---

<sup>5</sup> 諮詢委員會係由香港特首委任社會賢達組成，以監督廉政公署各方面的工作，分別為貪污問題諮詢委員會、審查貪污舉報諮詢委員會、防止貪污諮詢委員會及社區關係民眾諮詢委員會。

<sup>6</sup> 「公職人員行為失當」係指公職人員在執行公務或與公務有關情事，蓄意做出不當行為（含作為或不作為），沒有合理辯解或正當理由，且失當行為嚴重者，例如怠忽職守。

情況。

#### (4) 全球化衝擊

在全球化下，使得貪污情況更為複雜，且司法管轄權不同，致使許多個案在海外發生，廉政公署亦無權跟蹤或監聽。另貪污罪行如跨境，亦產生執法上的困難。

### 4、面對挑戰的策略

#### (1) 建立伙伴關係

為鞏固公務員隊伍的誠信文化，廉署與公務員事務局在 2007 年合力推出「誠信領導計畫」。在該項計畫下，約共 80 個決策局及部門委任 150 名誠信事務主任組成網絡，協助推廣各項誠信計劃以加強防貪措施及員工紀律。基於預防勝於治療之觀點，目前香港各公部門均設有誠信事務主任，由各部門的第 2 層或第 3 層主管檢視自己部門之人員，並受理檢舉或指控案件，負擔教育與建立誠信文化責任。

#### (2) 提升培訓能力

提升偵查能力及專業知識，讓廉政公署人員與時併進；廉政公署甚至請美國 FBI 或銀行界專家赴港培訓人員。

#### (3) 推廣企業管治及貪污風險管理

和商會及公會合作，加強企業內部監控，並提供私營機構採購流程等防貪建議。

#### (4) 加強國際聯繫

和國際反貪機構舉辦大型研討會，並進行國際犯罪者之引渡工作；另參與國際反貪組織，建立國際合作管道。

#### (5) 成立廉政研究中心 (CACS)

廉政研究中心是廉政公署於 2009 年 4 月所

成立的研究中心，配備各種與廉政建設有關的資源及設施，供海內外學者作研究及參考。該中心研究及分析廉政建設、相關課題及其他國家制度與作為，以增進廉政公署自身功能，並推廣商業道德活動，是廉署與國際和內地反貪機構、學術機構進行合作及交流的平台。

### 三、香港申訴專員公署

#### (一) 申訴專員

##### 1、申訴專員之任命與解職

依香港申訴專員條例第3條規定，申訴專員由香港行政長官親自簽署文書任命，申訴專員任期為5年，並得獲連任。申訴專員之薪酬、委任條款及條件，由行政長官決定。申訴專員可隨時以書面通知向行政長官辭職，亦得以其無能力履行職能或行為不當為理由，經立法會以決議方式批准而由行政長官免職。

申訴專員因(1)去世；(2)辭職；(3)遭免職；(4)不在香港；或(5)因其他理由不能執行其職能時，由香港行政長官親自簽署文書委任一「署理專員」執行職能，直至申訴專員恢復執行其職能或直至委任新申訴專員為止<sup>7</sup>。

##### 2、申訴專員兼職之限制

依申訴專員條例第4條規定，未經行政長官明確批准，申訴專員不得擔任其專員職位以外之其他有收益職位，亦不得從事其專員職責以外之其他有報酬職業。

##### 3、申訴專員之身分

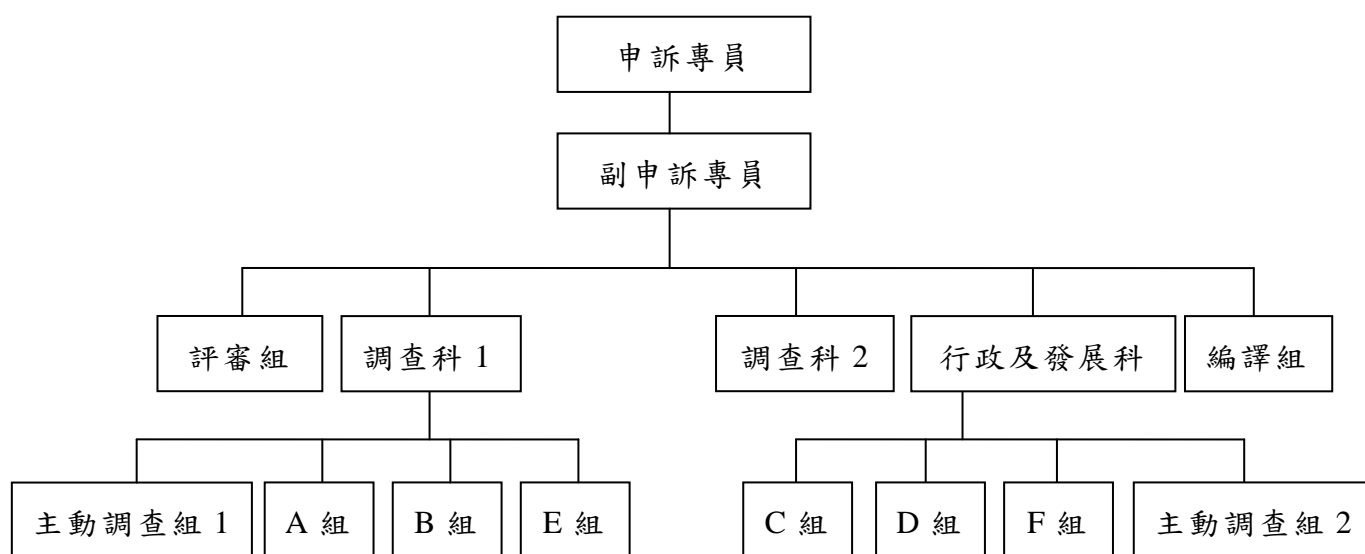
依申訴專員條例第6B條規定，申訴專員非屬

---

<sup>7</sup> 申訴專員條例第5條。

政府僱員或代理人（亦即不具公務員身分），亦不享有政府的地位、豁免權或特權。但其為「防止賄賂條例」第2條所指之公職人員及「公共財政條例」第2章之公職人員，且須根據該條例第12條被指定為管制專員的開支預算的管制人員。

#### 4、申訴專員公署組織架構如下圖：



### (二) 申訴專員公署之運作

#### 1、申訴專員職能

(1) 申訴專員擔當監察政府的角色，以確保：

- <1> 官僚習性不會影響行政公平。
- <2> 公營機構向市民提供便捷的服務。
- <3> 防止濫用職權。
- <4> 把錯誤改正。
- <5> 在公職人員受到不公平指責時指出事實真相。
- <6> 人權得以保障。
- <7> 公營機構不斷提高服務素質與效率。

(2) 申訴專員可以調查之事項有二：

## <1> 政府部門和 19 個公營機構行政失當

依申訴專員條例「附表 1」所列舉下列政府部門和 19 個公營機構行政失當時，申訴專員得予以調查——入境事務處、土木工程拓展署、土地註冊處、工業貿易署、大學教育資助委員會秘書處、公司註冊處、公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處、水務署、司法機構政務長轄下所有法院與審裁處的登記處及行政辦事處、民政事務總署、民航處、民眾安全服務處(政府部門)、行政長官辦公室總務室、地政總署、投資推廣署、法律援助署、房屋署、社會福利署、知識產權署、屋宇署、政府化驗所、政府物流服務署、政府飛行服務隊、政府產業署、政府統計處、政府新聞處、政府總部、食物環境衛生署、律政司、香港天文台、香港海關、香港電台、建築署、消防處、海事處、庫務署、破產管理署、差餉物業估價署、郵政署、規劃署、康樂及文化事務署、勞工處、稅務局、渠務署、路政署、電訊管理局、運輸署、漁農自然護理署、審計署、影視及娛樂事務管理處、學生資助辦事處、衛生署、機電工程署、選舉事務處、環境保護署、醫療輔助隊(政府部門)、懲教署等 57 個機構。

另外，依同「附表 1」所列舉 19 個公營機構之行政失當亦為申訴專員調查對象——機場管理局、僱員再培訓局、平等機會委員會、香港藝術發展局、香港考試及評核局、財務匯報局、香港房屋委員會、香港房屋協會、香港金融管理局、香港體育學院有限公司、

醫院管理局、九廣鐵路公司、立法會秘書處、強制性公積金計劃管理局、個人資料私隱專員、證券及期貨事務監察委員會、市區重建局、職業訓練局與西九文化區管理局。

上列政府部門之行政失當未列舉下列四部門—公務員敘用委員會秘書處、香港輔助警察隊、香港警隊及廉政公署，係因申訴專員公署於1989年3月1日成立以前，上開部門已個別成立受理投訴之相關委員會，運作上已有其成效，故不列為申訴專員有關行政失當之調查對象，如1977年12月成立「廉政公署事宜投訴委員會」，1986年1月1日成立「投訴警方獨立監察委員會」（2009年6月再改名為「獨立監察警方處理投訴委員會」）。

<2>所有政府部門（包括上開公務員敘用委員會秘書處、香港輔助警察隊、香港警隊及廉政公署）涉嫌違反「公開資料守則」。

### (3) 何謂「行政失當」

依申訴專員條例第2條規定其定義如下：  
行政失當(maladministration)指行政欠效率、拙劣或不妥善，並在無損此解釋的一般性的情況下，包括—

<1>不合理的行為，包括拖延、無禮及不為受行動影響的人想的行為；

<2>濫用權力(包括酌情決定權)或權能，包括作出下述行動—

- 不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的行動，或按照屬於或可能屬於不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的慣例而作

出的行動；或

- 完全或部分基於法律上或事實上的錯誤而作出的行動；或

<3> 不合理、不公平、欺壓、歧視或不當地偏頗的程序。

#### (4) 可展開調查的情況

##### <1> 接到受屈人士關於上述事宜之投訴

在申訴專員條例「詳題」即敘明「本條例旨在委任一位專員就任何申訴或主動對政府或公共主管當局在行政上所採取的行動進行調查，並就專員的權力與職能以及相關事宜訂定條文。」另於該條例第7條第1項第2款第1目明定「有人提出申訴，聲稱因與該行動相關的行政失當，以致他遭受不公平待遇。」

##### <2> 沒有接到投訴，但專員認為可能有人因上列事宜而遭受不公平待遇

依申訴專員條例第7條第1項第2款第2目規定「儘管無人向專員提出申訴，但專員認為因與該行動相關的行政失當，以致可能已有人遭受不公平待遇。」亦即申訴專員可主動展開調查。

#### 2、申訴案件調查之限制

##### (1) 對下列申訴不得展開或繼續調查

依申訴專員條例第10條第1項規定，申訴專員對下列申訴不得展開或繼續調查：

<1> 申訴人對他所申訴的行動已實際知悉超過24個月專員才接獲申訴。但如專員信納在某一申訴的特別情況下，對該逾期提出的申訴進行調查是恰當者，則屬例外。

- <2> 申訴由匿名者提出。
- <3> 申訴人無從識別或下落不明。
- <4> 申訴並非由感到受屈的個別人士親自提出，而在本可提出申訴的個別人士已去世或因其他理由不能親自行事的情況下，申訴並非由該人士的遺產代理人或家庭成員或其他適宜代表該人士的個別人士提出：
- 申訴是代任何法人團體作出，而專員並不信納該法人團體曾授權作出該項申訴。
  - 就有關申訴而言，以下條件無一符合——
    - ◇ 在採取申訴所針對的行動時，申訴人(如屬個別人士者)居住於香港或(如屬法人團體者)在香港有營業地點。
    - ◇ 申訴所針對的行動是就感到受屈的人在香港時所採取的。
    - ◇ 申訴所針對的行動是就任何在香港產生或出現的權利或義務而採取。
- <5> 對於申訴所針對的行動，申訴人有下列情形：
- 根據任何條例有權利或曾經有權利按案情的是非曲直向行政長官、行政長官會同行政會議、由任何條例或根據任何條例組成的審裁處或委員會或其他權力機構提出上訴或反對，或申請審核。
  - 有或曾經有以下補救方法，即向法院提出司法審核以外的法律程序，或向由任何條例或根據任何條例組成的審裁處提出法律程序。
  - 例外：如專員信納在某一申訴的特別情況下，預期申訴人會使用或曾經會使用該權利或



補救方法是不合理的，則會對其申訴展開或繼續調查。

(2) 對下列申訴得酌情決定不展開或繼續調查

依申訴專員條例第 10 條第 2 項規定，專員在考慮申訴事件的所有情況後，如得出以下意見，則可酌情決定不對該申訴展開或繼續調查：

- <1> 以前曾調查該宗申訴或性質極為相近的申訴，而結果認為並無行政失當之處。
- <2> 申訴關乎微不足道的事。
- <3> 申訴事屬瑣屑無聊、無理取鬧或非真誠作出。
- <4> 因其他理由而無須調查或進一步調查。

(3) 申訴專員如決定不對投訴展開或繼續調查，須將此決定及其理由通知申訴人（申訴專員條例第 10 條第 3 項）。

(4) 不受調查的行動

依申訴專員條例附表 2 規定，下列行動不受申訴專員調查（所謂行動，依同條例第 2 條第 1 項第 3 款規定，包括不作為、建議或決定），共有 10 項：

- <1> 在行政長官證明會影響香港保安、隲或國際關係（包括與任何國際組織的關係）的事情上所作的行動。
- <2> 在香港任何法庭或審裁處的任何民事或刑事法律程序的展開或進行，包括是否為任何罪行檢控任何人的決定。
- <3> 行政長官行使權力，赦免被裁定犯了刑事罪行的人或改判這些人的刑罰。
- <4> 在合約或其他商業交易上所作的行動，但不

包括招標、確定投標人資格及挑選中標人時採取的程序。

- <5> 與以下項目有關的任免、薪酬、服務條件、紀律、退休金、離職金或其他人事問題上所作出的行動—
  - 政府或任何機構的職位或受僱工作中服務。
  - 在任何職位或根據任何服務合約而提供服務，而就該項服務作出與上述各問題有關的行動的權力，或決定採取或批准採取該行動的權力，是賦予行政長官或任何機構者。
- <6> 在政府授與權內頒賜勳銜、獎賞或特權。
- <7> 行政長官親自作出的行動。
- <8> 關乎政府土地權益的批出、延期或續期條件的施加或更改的決定。
- <9> 與證券及期貨事務委員會所印發的「香港公司收購、合併及股份購回守則」有關的任何行動。
- <10> 廉政公署、香港輔助警察隊或香港警隊就防止、偵查或調查任何刑事罪或罪行而作出的行動，不論該行動是否由其中任何一個機構單獨作出，或是由其中多於一個的機構共同作出或由其中任何一個或多於一個的機構與任何其他機構或人士共同作出。

### 3、投訴案件提出方式

#### (1) 親臨申訴專員公署投訴

依 2005 年至 2010 年統計，親臨申訴專員公署投訴件數，每年約在 231 件至 413 件之間。

#### (2) 以規定投訴表格投訴

申訴專員公署及民政事務總署轄下各區民

政事務處均備有免付郵資之投訴表格，供投訴人取用，亦可在申訴專員公署網站下載表格。依 2005 年至 2010 年統計，以此類投訴表格投訴，每年從 486 件至 1,300 件之間。2008 年至 2009 年（期間為 2008 年 4 月 1 日至 2009 年 3 月 31 日，以下同）案件量大增，大部分是涉及迷你債券投資損失之投訴。

(3) 以信件郵寄投訴

依 2005 年至 2010 年統計，此類郵寄信件方式投訴，每年從 870 件至 1,829 件之間。

(4) 傳真投訴

依 2005 年至 2010 年統計，每年從 753 件至 890 件之間。

(5) 以電子郵件投訴（自 2000 年開始）

以電郵方式投訴持續上升，已成熱門方式。依 2005 年至 2010 年統計，每年從 902 件至 2,461 件之間。

(6) 電話投訴（自 2001 年 3 月開始）

如果投訴性質簡單，或投訴人在書面表達方面有困難，投訴人可致電申訴專員公署提出投訴。以電話投訴，投訴時間限 15 分鐘，所投訴對象不能超過 2 個部門。依 2005 年至 2010 年統計，每年從 288 件至 531 件之間。

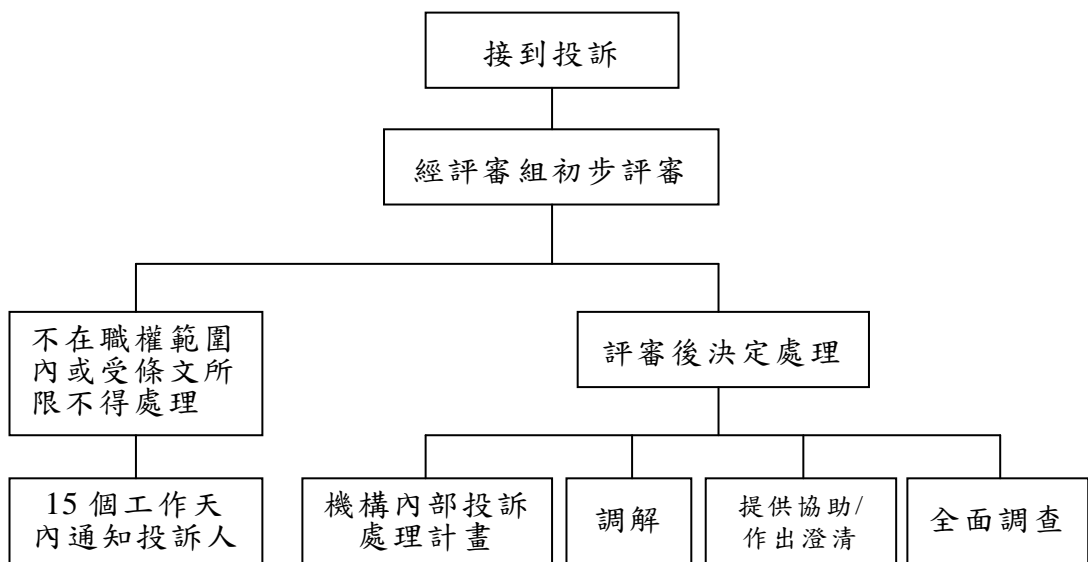
申訴專員公署接獲電話投訴時，將投訴內容紀錄，並將紀錄寄回投訴人確認，俟投訴人確認並附相關證件後，才予以處理。

依 2010 年申訴專員年報，2009~2010 年該署接到的查詢數目為 13,789 宗，投訴則為 4,803 宗，均比前一年度減少。而該年度內已終結的投訴個案為 4,775 宗。近年來，該署接

到一些集體的投訴，這些投訴都是備受大眾關注或影響部分市民的社會問題或熱門問題，2009~2010 年度，該署接到共 393 宗同類主題投訴，於上年度引致約 650 宗投訴的「迷你債券」事件，於本年度仍是引發同類主題投訴的主要原因，導致 267 宗投訴。

#### 4、投訴案件之處理

申訴專員公署處理投訴的程序與方法如下表：



依上表可知，申訴專員公署接到投訴後，由評審組初步評審，如該投訴不屬該署職權範圍或如前述受條文所限不得處理者，則應於 15 個工作天內通知投訴人。依申訴專員條例第 11A 條規定，申訴專員可為斷定是否展開調查而進行他認為適當的初步查訊。投訴案件如經評審後決定處理，則視案情性質採取下列四種方式處理：

##### (1) 機構內部投訴處理計劃（又稱「現處計畫」）

此項係指將個案轉交被投訴機構處理，由該機構調查及答復投訴人，且將答復副本送交

申訴專員審閱。採取此一作法，須經投訴人同意，且以案情較簡單的個案為限。在「投訴表格」即有一欄敘明「為個案可獲更快捷處理，本人（等）同意由申訴專員公署因應案情，代本人（等）先將此投訴轉介被投訴的機構，以便該機構直接回覆本人，以及將覆函副本呈交公署審研。本人（等）明白，轉介後，公署將會注視事態發展，並在有需要時介入。」投訴人同意時，即在簽署欄簽名。

申訴專員接獲被投訴機構覆函，如認為已完滿解決問題，可予以結案。如否，申訴專員才會介入，向有關機構建議改善措施。

依 2010 年申訴專員年報，2009/2010 年已處理並終結投訴案件 4,775 件中，採取此一處理方式者為 236 件。

## (2) 提供協助／作出澄清

此一方式係投訴人不同意上開「現處計畫」或糾紛已持續一段時間，案情較複雜之案件。申訴專員公署會先進行多方面的初步查訊，如信納被投訴機構提交的資料與評論，並認為該機構已適當地處理投訴，便會向投訴人解釋及作出澄清，惟申訴專員公署如發現有嚴重行政失當，可轉而展開全面調查。

依 2010 年申訴專員年報，2009/2010 年已處理並終結投訴案件 4,775 件中，採取此一處理方式者為 1,850 件。

## (3) 調解

投訴人及被投訴機構在自願的情況下進行調解。由雙方直接解決糾紛。申訴專員公署職員擔任中立調解員居中調停，不會就雙方爭議

的問題作出決定或提出意見。進行調解，可使投訴個案及早得到處理，希望促成「雙贏」的局面。如調解成立，申訴專員公署會以書面通知雙方達成協議的結果。惟如調解不成功或無進展，該署可隨時轉而展開查訊，參與之調解員則不得參加個案之調查工作。

依申訴專員條例第 11B 條規定，調解之要件與程序如次：

- <1> 專員在考慮有關個案的所有情況後，如認為某宗申訴的標的事項不涉及行政失當，或只涉及輕微的行政失當，則可決定根據本條以調解方式處理該宗申訴。
  - <2> 專員可授權任何獲其委任之申訴專員公署人員為進行調解的調解員。
  - <3> 申訴專員不得以調解員身分參與任何調解。
  - <4> 申訴人與申訴所涉機構參與調解屬於自願，任何一方可隨時退出。
  - <5> 調解員可隨時終止調解。
  - <6> 以調解方式處理申訴的嘗試如不成功，則該申訴須依規定處理，猶如從未進行調解。而有關調解員不得以調查人員身分參與隨後就該申訴而進行的任何調查。
  - <7> 在調解過程中所說出的任何話語或承認的任何事宜，以及為該調解而擬備的任何文件
- 不得在隨後就有關申訴而進行的任何調查中獲接納為證據，除非說出有關話語或承認有關事宜的人，或有關文件所關乎的人，同意該等話語、事宜或文件獲接納為證據；

- 不得在任何法庭、研訊或其他法律程序中獲接納為針對任何人的證據，而任何關於該調解的證據，亦不得用以針對任何人。

依 2010 年申訴專員年報，2009/2010 年有 3 個調解案件，最近 5 年，以 2005/2006 年 12 件最多。

#### (4) 全面調查

此類方式適用於涉及或屬於下列情形的個案：

- <1> 原則性問題。
- <2> 性質較為複雜。
- <3> 嚴重行政失當
- <4> 十分不公平情況。
- <5> 行政程序上出現流弊或程序上有缺失。

#### 5、全面調查程序

##### (1) 正式通知被投訴機構的首長

依申訴專員條例第 12 條第 1 項規定，專員在調查任何行動之前，須將其進行調查的意向通知所涉機構的首長，並可徵詢其意見。另依同條第 2 項規定，專員認為在某個案的特別情況下，無法依第 1 項辦理時，應將其進行調查的意向通知政務司司長。

##### (2) 進行多方面調查，包括查閱檔案、實地視察、會見證人

###### <1> 查閱檔案及查詢

依申訴專員條例第 12 條第 3 項規定，專員可向他認為適當的人獲取任何資料、文件或物件，並可作出他認為適當的查詢。（同條例第 14 條有其限制，詳後述）

###### <2> 實地視察

依申訴專員條例第 20 條規定，為施行該條例，專員可隨時進入任何機構所佔用、管理或控制的任何處所，視察該處所，及在該處所內進行屬其職權範圍內的調查。惟專員進入任何該等處所前，須通知佔用、管理或控制該處所的有關機構的首長。又行政長官如信納，進入該等處所可能導致有損香港的保安、防衛或國際關係(包括與任何國際組織的關係)，則可不時向專員發出通知，將該處所豁除，不列入其適用範圍。

### <3> 訊問

依申訴專員條例第 13 條規定，專員可傳召 ① 他認為能夠就他正在調查的行動提供有關資料的人，不論該人是否任何機構的人員；② 申訴人到其席前，並可加以訊問；專員如認為該人或該申訴人(視屬何情況而定)可能管有或控制與受調查行動有關的資料、文件或物件，可要求他提供該資料及出示該文件或物件，不論該資料、文件或物件是否正由任何機構保管或控制。辦理此項訊問時，專員如認為適當，可為進行的訊問而監誓。

依本條例進行的調查，不受關於機構管有或控制(或曾管有或控制)資料、文件或其他物件的保密義務或由法律施加的披露之限制。另依同條例第 14 條第 1 項規定，除有同條第 3 項情形外，任何法律規則如以披露文件或物件或回答問題會危害公眾利益為理由而授權或規定不出示任何文件或物件或不回答問題，則該法律規則不適用於任何調查。

### <4> 證人保護



依申訴專員條例第14條第1項前段及第2項規定，任何人為本條例的施行而在提供資料、回答問題及出示文件及物件方面享有的特權，與高等法院民事訴訟中的證人所享有的特權相同；又某人或任何其他人士於調查過程中所作的陳述或回答，除了就在該某人經宣誓的證供而檢控的假證供罪或在本條例所訂罪行的審訊中可接納為證據外，不得在任何法庭、研訊或其他法律程序中接納為針對任何人的證據；而就任何調查提供的證據，亦不得用以針對任何人。

#### <5> 調查證據、訊問等之限制

依上述說明，為調查需要，專員可要求任何人提供資料或接受訊問，但仍有其限制。依同條例第14條第3項規定，凡提供任何資料、回答任何問題或出示任何文件或物件，經行政長官以證明書說明可能有損香港的保安、防衛或國際關係(包括與任何國際組織的關係)；或經政務司司長以證明書說明可能有損刑事罪的調查或偵查；或牽涉未經行政長官同意而披露行政會議的審議內容，則專員不得要求任何人提供該資料、給予該回答或出示該文件或物件(視屬何情況而定)。

另依申訴專員條例第12條第4項至第6項規定，每項調查均須不公開進行，大律師及律師在專員席前並無發言權，但如專員認為適當，則可在專員席前出席。如在調查過程的任何時間，專員覺得可能有足夠理由提出報告或建議，而該報告或建議又可能對任何人員、機構或任何人作出批評或帶來不利

影響，則專員須讓該人員、所涉機構的首長或該人有機會獲得聆聽。除此之外，任何人均無權要求專員聆聽其陳述。

#### <6> 保密義務

除申訴專員條例第 15 條第 2 項及第 3 項情形外，專員及其委任人員，對於任何調查或申訴及行使職能所知悉事項，應予以保密。違反者，可處罰款 5 萬元港幣及監禁 2 年。

#### (3) 根據調查結果提出改善建議

在調查過程中，申訴專員公署經常與所涉機構的高層開會，討論其初步調查結果，以澄清疑點。該署亦會讓被投訴機構、受批評或蒙受負面影響的個別人員就該署初步觀察所得提出意見。

#### (4) 將調查報告草稿送交被投訴機構的首長評論

由於申訴專員公署所作對所涉機關之改善建議並無約束力，為求周延並使其改善建議能獲得認同及確實改善，該署會將調查報告草稿送交被投訴機構的首長作出評論。

#### (5) 向投訴人及有關機構發出調查報告

##### <1> 向所涉機構首長或行政長官提出調查報告

依申訴專員條例第 16 條第 1 項規定，專員如就任何申訴而調查任何行動後，認為該調查顯露以下一項或多於一項情況，則專員如認為適宜，可就其意見及理由作出報告，交予所涉機構的首長，如專員認為在某個案的特別情況下，不適宜向該機構的首長作出報告，則可向行政長官作出該報告：

- 有證據顯示任何機構有人員行政失當；

- 事件應轉介所涉機構的首長作進一步考慮；
- 有一項不作為應予糾正；
- 有關行動應予撤銷或變更；
- 有關行動所依據的慣例應予更改；
- 有關行動所依據的法律觀點應予重新考慮；
- 採取有關行動的理由本應說明；
- 有其他步驟應予採取。

如有下列文件時，應一併檢送：

- 一項說明專員認為應採用的補救辦法的陳述；
- 一項關於專員認為適宜提出的建議的陳述；
- 由所涉機構的首長就專員的調查所得、意見或建議而提出或他人代其提出的評論副本。

## <2> 通知申訴人

依申訴專員條例第 17 條第 1 項規定，專員如就任何申訴進行調查，須以他認為適當的方式及在他認為適當的時間，將以下事項通知申訴人：

- 調查的結果；
- 根據同法第 16 條作出的任何報告或建議，以及所涉機構的首長就該報告或建議而提出或別人代其提出的評論；
- 專員認為適宜就該事件提出的評論；
- 行政長官要求專員轉告申訴人的任何評論。

## 6、主動調查

依申訴專員條例「詳題」即明示「本條例旨在委任一位專員就任何申訴或主動對政府或公共主管當局在行政上所採取的行動進行調查……」該條例 1994 年之修正賦予申訴專員公署「主動調查」之權力。實務上主動調查一般係在下列情形下為之：

- (1) 關乎重大公共利益或廣受市民關注。
- (2) 涉及宏觀的層面。
- (3) 社會上某階層的市民可能因為政府部門或公營機構行政失當而遭受不公平的對待。
- (4) 不適合在法庭或審裁處解決。
- (5) 非另一個機構正在調查的事項。

依 2010 年申訴專員年報，該署於 2009/2010 年共完成 7 項主動調查報告：① 公開考試試卷的編製；② 處理轉移及保留車輛登記號碼申請的機制；③ 房屋署處理涉及索償的投訴；④ 升降機安全的規管制度；⑤ 社會福利署如何審批傷殘津貼及處理上訴；⑥ 當局如何核實使用政府資助的醫療服務的資格；⑦ 政府推行《公開資料守則》的成效。

主動調查多著眼於制度層面，就香港行政體制本身或普遍性的流弊主動進行調查，其程序與一般調查相似，茲敘述如次：

#### (1) 主動調查審研

在正式主動調查前，公署會先研究相關年報、網頁、法例或傳媒報導等各種公開資料，及向相關機構索取的資料。若審研結果無重大行政失當或有關機構已積極改善，則提出「小型主動調查」報告，送交所涉機構評論。

#### (2) 決定展開調查時，正式通知相關機構首長

公署應依據申訴專員條例第12條第1項規定通知相關機構首長，已如前述5(1)。

(3) 透過傳媒公布主動調查決定

主動調查與一般調查之不同，在於該公署在主動調查前，會透過傳媒公布，並且邀請有關界別、業內專家和市民大眾提供資料。

(4) 進行多方面調查，將調查草擬本（包括改善建議）送交有關機構首長評論，最後發出報告

本項程序與一般調查相同，已有前述。其提出改善建議，目的是促使公共行政更加開明問責，具透明度和以客為本，同時提升工作程序和處事方式的功效。該公署調查不涉及政策事宜，惟如某些政策已不合時宜或會引致不公，申訴專員仍會發表評論與意見。

(5) 透過發佈會公布調查報告

依申訴專員條例第16A條規定，在調查任何行動後，專員如認為將報告公布是符合公眾利益的，則可按其認為適當的方式，將調查報告公布，惟不得披露以下人士的身分—①感到受屈的人；②申訴人；③有關機構的人員，而其行動正是有關的調查所針對者，或他本人在其他方面受該項調查涉及者。不過，調查報告公布時，可披露所涉機構的名稱。

由於主動調查案件是廣受市民關注的事項，故調查完成後，會依上開規定召開記者會公布調查結果，並將調查報告存放於該公署資源中心，供市民參閱。

7、 調查報告後續追蹤處理

不論是對投訴人之申訴所作之調查或申訴專員公署在無人申訴下所為之主動調查，完成調查

報告後，將調查報告發文所涉機構之首長或行政長官，符合公眾利益時公布其調查報告，均已如前述。

依申訴專員條例第16條第2項至第4項規定，專員向任何機構的首長提交的報告中，可指明他認為在所有情況下就該報告採取行動的合理期間。專員如認為在報告所指明的期間內，未獲充分採取行動，或如該報告並無指明期間，在他認為在所有情況下均屬合理的期間內，未獲充分採取行動，則專員可將該報告及建議，連同他認為適宜提出的其他觀點，向行政長官呈交。同時，須連同所涉機構的首長就該報告而提出或他人代其提出的任何評論的副本一份，一併呈交。

申訴專員公署所做成之調查報告，如認為有嚴重的不當或不公平事件發生，依同條第5項及第6項規定，可向行政長官提交另一份報告，敘明其意見及理由。行政長官接獲後1個月內，或行政長官釐定的更長期間內，須將該報告的文本提交立法會省覽。

### (三) 申訴專員公署之獨立性

#### 1、申訴專員公署為「單一法團」且非屬政府的雇員或代理人

依申訴專員條例第3條第1項規定，為施行該條例，須設一個名為「申訴專員」的單一法團。又自1996年12月起申訴專員的英文名稱由「The Commissioner for Administrative Complaints」改為「The Ombudsman」

依同條第2項規定，「申訴專員」屬永久延續，並可以該法團名稱起訴或被起訴，並備有正式印章。

## 2、不受誹謗法之追訴

依申訴專員條例第 18 條規定，申訴專員或其職員為根據本條例進行任何調查、作出報告、公布或發出通知，就誹謗法而言，公布任何事項均享有絕對特權。

## 3、民事法律責任之豁免權

依申訴專員條例第 18A 條規定，任何人如在執行或其意是執行本條例下的任何職能，或行使其或其意是行使本條例下的任何權力時，出於真誠而作出或不作出任何作為，該人無須就該等作為負上個人民事法律責任，亦無須就該等作為而對任何民事申索負上個人法律責任。

## 4、妨礙申訴專員公署行使權力之刑責

依申訴專員條例第 23 條規定，任何人①無合法辯解而妨礙、阻撓或抗拒專員或任何其他人員根據本條例行使權力；②無合法辯解而不遵從專員或任何其他人員根據本條例作出的合法要求；或③於專員或任何其他人員根據本條例行使權力時，向其作出明知是虛假或不信為真的陳述，或以其他方式明知而誤導專員或該人，即屬犯罪，可處罰款港幣 1 萬元及監禁 6 個月。

## 5、申訴專員可自行決定該公署職員使用條件、薪金，不必依循政府模式

依申訴專員條例第 6 條規定，專員可委任所需人選，使他在本條例下的職能得以有效執行。獲委任的人的薪金、委任條款及條件，由專員決定。專員的薪金及其他利益，由政府一般收入支付。另專員的開支以及支付於上開獲委任人選的薪金或利益，由立法會為該用途而通過的撥款支付。另依同條例第 6A 條規定，專

員可不時委任他認為有需要的技術或專業顧問，以協助他根據該條例執行他的職能。

## 6、財務自主與獨立性

### (1) 財務來源

依申訴專員條例附表 1A 第 1 項規定，專員的資源有二，一為立法會依據同條例第 6 條第 3 項通過之所有撥款，一為所有其他款項及財產，包括專員所收的費用、利息及累積的收益。在實際運作上，政府給予申訴專員公署整筆撥款，不列細項，申訴專員可自行決定支出，不必依循政府的模式。

### (2) 盈餘資金之投資

依申訴專員條例附表 1A 第 2 項規定，專員可將他非即時需支用的資金投資，惟須得到行政署長經諮詢財經事務及庫務局局長後給予的批准。

### (3) 積蓄儲備金

申訴專員公署財務獨立，得就其所節餘的款項及投資報酬，設立穩健的儲備金，以應付未來發展與長遠需要。

### (4) 帳目報告提交行政長官及送立法會省覽

依申訴專員條例附表 1A 第 3 項規定，專員須安排就其所有財務往來備存妥善的帳目。在財政年度完結後，專員須在切實可行範圍內盡快擬備專員的帳目的報表，報表須包括收支結算表及資產負債表。專員須委任一名核數師，而在財政年度完結後，該核數師須在切實可行範圍內盡快審計上開帳目及帳目報表，並就該報表向專員提交報告。而專員須在財政年度完結後的 6 個月內將上開帳目報表的文本及核數



師就該報表所作的報告，提交行政長官，而行政長官須安排將之提交立法會省覽。

#### (5) 審計署署長的審核

依申訴專員條例附表 1A 第 4 項規定，審計署署長可就任何財政年度，對專員在執行其權力時，使用其資源是否合乎經濟原則及講求效率及效驗的情況進行審核，但無權質疑專員的政策目標是否可取。審計署署長有權在任何合理時間，查閱他為根據本條進行的審核，而可能合理地需要的一切文件（僅限申訴專員所保管或控制的文件），並有權要求持有該等文件的人或對該等文件負責的人，提交他認為為該目的而合理地需要的資料及解釋。審計署署長可向立法會主席報告，關於他根據本條進行的審核的結果。

### 7、豁免繳稅

依申訴專員條例附表 1A 第 5 項規定，專員獲豁免繳付根據「稅務條例」第 112 章徵收的稅項（註：香港稅務條例第 112 章係在規範物業、入息及利潤徵收稅項）。但不適用由政府一般收入而支付予申訴專員的薪金及其他利益。

#### (四) 服務承諾

香港自 1990 年代起，要求各機關向市民提出「服務承諾」，承諾會在所公布處理時間內處理完竣。申訴專員公署所公布之「服務承諾」如下表<sup>8</sup>。其時間起算點是以該公署在收齊投訴人提交的所有相關資料、同意該公署向所涉機構轉交或索取其個人資料的回條，以及法人團體或代表確認向該署

---

<sup>8</sup> 香港申訴專員公署網站：

[http://www.ombudsman.gov.hk/tc/performance\\_pledges.shtml#achievement](http://www.ombudsman.gov.hk/tc/performance_pledges.shtml#achievement)

提出投訴的授權書等文件的當日，才正式開始計算。

甲、查詢

	標準處理時間	最長處理時間
致電或親臨本署	即時回覆	較複雜的查詢， 30 分鐘內回覆
書面	5 個工作天內回覆	較複雜的查詢，6 至 10 個工作天回 覆

乙、投訴

	標準處理時間	最長處理時間
發出認收函件	5 個工作天內 (目標：80%)	6 至 10 個工作天 (目標：20%)
不在職權範圍內 或受條文所限不得 調查的個案的 初步評審	10 個工作天內 (目標：70%)	11 至 15 個工作天 (目標 30%)
終結個案	3 個月內 (目標：60%)	3 至 6 個月 (目標：40%)

丙、團體參觀及講座

	處理時間
要求由本署人員帶領參觀	5 個工作天內回覆
邀請本署人員主持講座	10 個工作天內回覆

依申訴專員公署 2009/2010 年年報，該年度服務承諾部分達成目標、部分未達成，其情形如下表：

甲、查詢

	回覆時間		
致電或親臨本	即時	30 分鐘內	30 分鐘後

署查詢	13,622(100%)	0	0
書面查詢	5 個工作天內	6 至 10 個工作天內	10 個工作天後
	220(86.3%)	34(13.3%)	1(0.4%)

註：不包括有關正在處理的投訴個案的查詢。

## 乙、投訴

	完成時間		
初步評審/ 發出認收函 件	5 個工作天內 (目標：80%)	6 至 10 個工作天內 (目標：20%)	10 個工作天後
	4,355(99.9%)	5(0.1%)	0

註：不包括副本送本署的投訴，以及不在本署職權範圍內或受條文所限不得調查的個案。

	不在本署職權範圍內或受條文所限不得調查的個案			其他個案		
已 結 束 的 個 案	10 個工作天內(目標：70%)	11 至 15 個工作天內(目標：30%)	15 個工作天後	少於 3 個月(目標：60%)	3 至 6 個月內(目標：40%)	6 個月後
	879 (78.90%)	182 (16.34%)	53 (4.76%)	2,002 (54.69%)	1,582 (43.21%)	77 (2.10%)

## 丙、團體參觀及講座

	回覆時間	
要求由專人帶領參觀本署的團體	5 個工作天內	5 個工作天後
	3(100%)	0
邀請本署人員主持講座的團體	10 個工作天內	10 個工作天後
	13(100%)	0

#### （五）向行政長官提交年度報告

依申訴專員條例附表 1A 第 3 項第 4 款規定，在財政年度完結後，專員須在切實可行範圍內盡快（在任何情況下須在財政年度完結後的 6 個月內）將一份專員的工作的報告提交行政長官，報告須全面概述在專員職能範圍內的事務在該年度內的發展，而行政長官須安排將之提交立法會省覽。（香港政府年度係從每年 4 月 1 日至翌年 3 月 31 日）

依香港申訴專員 2010 年年報觀之，年報內容包括該公署大事紀要、緒言、章節（包括一、我們的角色及權責；二、我們的調查程序；三、工作表現及調查結果；四、成效及困難；五、內部行政；六、宣傳推廣及對外關係等六章）、附件、統計圖表、財務報表。該年報詳細說明其一年來之工作情形、成效與困難，讓香港市民對該公署工作及香港政府所面臨困境有進一步瞭解。

香港申訴專員公署除就各部門施政缺失予以調查外，為鼓勵與讚揚政府部門及公營機構推行積極的服務文化，特每年頒發「申訴專員嘉許獎」，表揚在處理投訴和改善公共行政方面表現出色的公營機構及公職人員。2009 年 11 月，申訴專員頒發嘉許獎予法律援助署（大獎）、香港海關及土地註冊處，以及 19 位公職人員。

#### （六）申訴專員公署職權範圍檢討結果

香港申訴專員公署於 2007 年及 2008 年，就其職權範圍進行全面檢討，並向行政長官呈交多項建議。依該公署 2010 年報，行政署長通知申訴專員，當局已同意將醫療輔助隊、地產代理監管局、民眾

安全服務隊及消費者委員會等 4 部門，納入為該公署職權行使範圍。同時，當局亦澄清其立場，表明申訴專員的職權並不包括下列三者：

- 1、非香港居民就政府駐香港境外辦事處（例如各經濟貿易辦事處）的行動所提出的投訴。
- 2、人事管理問題，包括任何與此有關的行政事宜。
- 3、任何關於訂立或修改土地交易條件的決定，但有關該等決定的行政事宜（例如處理批地申請時的延誤）則除外。

申訴專員公署已與上開 4 個新列入其職權範圍之部門密切聯繫，舉辦簡介會。申訴專員條例已配合修正，自 2010 年 7 月生效。

#### （七）申訴專員公署所發現行政體制上問題

依申訴專員公署 2010 年年報，該公署前一年行使職權時發現下列共通問題：

##### 1、「各家自掃門前雪」心態

申訴專員公署發現，有些部門往往攜「各家自掃門前雪」心態，為本身的角色和職責作狹義的詮釋。他們未能夠或不願意從更宏觀的角度看事情，亦未能或甚至拒絕視本身為政府整體的一部分。這種心態無可避免地導致部門對某些問題袖手旁觀，或各部門間缺乏協調。如市民在公眾地方晾曬衣物乙事，5 個事涉部門都不願意採取行動。

##### 2、責任承擔

申訴專員公署在某些投訴個案中，觀察到部門的管理層傾向於太輕易把過錯歸咎於前線人員，而不去追查甚至考慮監督人員的責任問題。如該署調查「食物環境衛生署」處理滲水投訴延誤的個案即有此情形。

### 3、聯合辦事處機制

2009 年年報，該公署主動調查時提出有關聯合辦事處的運作及設立審裁處專責處理滲水問題的建議。在 2010 年年度，聯合辦事處已訂立更清晰的工作程序和監察機制，以及兩個部門人員之間的分工指引。

### 4、公眾安全

在 2010 年年報，申訴專員公署關注集中在當局顯得關注不足的多宗公眾安全事件上。如升降機意外、公共小巴超速造成之交通意外、消防安全（食物業牌照續牌時並無訂明須遵從消防安全規定），均經過該署之調查，促使相關部門改善。

## 肆、澳門公務員財產申報制度（略）

## 伍、香港公務員財產申報制度

### 一、香港公務員人數及應財產申報人數

依據香港特別行政區政府公務員事務局統計至 2009 年 12 月 31 日之數字<sup>9</sup>，公務員職位編制<sup>10</sup>（包括常額職位及經立法會財務委員會批准開設的編外職位）為 164,405 人，實際人數<sup>11</sup>（包括離職前休假的人員）則為 157,736 人。<sup>12</sup>實際人數佔香港政府統計處所公布，2009 年底香港人口統計數 7,026,400 人之 2.244%，其中需要財產申報之公務人員人數約 3,100 餘人<sup>13</sup>。

<sup>9</sup> 參見香港特別行政區政府公務員事務局網頁

[http://www.csb.gov.hk/print/tc\\_chi/admin/overview/22.html](http://www.csb.gov.hk/print/tc_chi/admin/overview/22.html)

<sup>10</sup> 編制及實際人數的數字包括在各政府部門任職的公務員和借調或調派至輔助/公帑資助機構(例如香港金融管理局及醫院管理局)的公務員、法官及司法人員、廉政公署人員及香港駐外地經濟貿易辦事處在地聘請之人員。

<sup>11</sup> 如不包括法官及司法人員、廉政公署人員及香港駐外地經濟貿易辦事處在當地聘請的人員，截至 2009 年 12 月 31 日，香港公務員編制及實際人數為：編制職位：162,734 人，實際人數：156,225 人。

<sup>12</sup> 參見附件二：香港特別行政區政府組織圖。

<sup>13</sup> 依據我國立法院公報第 96 卷第 74 期所載立法院第 6 屆第 6 會期審查中央政府總預算案第 10 組第 2 次會議，關於法務部及所屬機關主管收支部分，當時法務部施茂林部長報告資料記

## 二、香港公務員財產申報制度

### (一) 法令規定

香港公務員事務局負責公務員隊伍的整體管理和發展，其中三份重要文件：「公務人員管理命令」、「公務人員紀律規例」及「公務員事務規例」列出管理公務員權力的來源及執行管理工作的架構。<sup>14</sup> 依據「公務員事務規例」第 461 至 466 條<sup>15</sup>，公務員須避免進行任何實際或表面上可能與公職引起衝突之投資。有關公務員申報投資事宜之現行指引及規定，原載於 1998 年 9 月 18 日公布之「公務員事務局通告第 8/98 號」<sup>16</sup>（該公務員申報規則係於 1995 年頒布，公務員事務局於 1998 年進行全面檢討後修訂了該申報投資的規定。）<sup>17</sup> 香港公務員事務局復根據運作經驗檢討第 8/98 號所規定之申報制度後，認為申報制度毋須作重大修改，但發現有若干地方可予改善，以加強或適當地調整當時之申報規定，爰於 2001 年 5 月 15 日再以通告第 9/2001

---

載：各級政風機關 96 年度受理公職人員財產申報人數計 **3 萬 1,645 人**。另據立法院公報第 97 卷第 57 期所載立法院第 7 屆第 2 會期司法及法制委員會第 6 次全體委員會議議事錄，關於審查 98 年度中央政府總預算案關於法務部及所屬機關主管收支部分報告，記載「公職人員財產申報法」業於 96 年 3 月 21 日修正公布，內容包含擴大申報義務人範圍、嚴密財產申報之內容、改採財產強制信託制度、強化申報資料之查核及增列違反財產異常增加說明義務罰則等條文，其相關子法並由行政院、考試院、監察院會銜修正發布，均自 97 年 10 月 1 日施行。報告中並說明：經統計，各級政風機構 97 年度受理公職人員財產申報人數計 **3 萬 1,287 人**。又據監察院內部資料，公職人員財產申報法修正後，應向監察院申報人數，由原有之 1,800 餘人，驟增至 **8,600 人**，其中增加申報之範圍及人數為：簡任 12 職等以上之各級政府機關首長 322 人，公營事業總、分支機構首長、副首長 631 人，代表政府或公股出任私法人之董事及監察人 1,172 人，專科以上之各級公立學校校長及其附屬機構之首長 60 人，軍事單位少將編階以上之各級主官 165 人，簡任 12 職等以上之法官、檢察官 715 人，鄉(鎮、市)級意代表 3,717 人。總計應申報財產之各類公職人員人數約 **40,000 人**。

<sup>14</sup> 參見香港公務員事務局網頁「公務員隊伍的管理」項下概覽，

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/overview/22.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/overview/22.html)

<sup>15</sup> 參見附件三「公務員事務規例」第 461 至 466 條。

<sup>16</sup> 參見附件四香港立法會 CB(1)1606/98-99(02)號文件，檔號:CSBCR/DP/5-020-009/3/95C,公務員事務局通告第 8/98 號中、英文文件。

<sup>17</sup> 參見香港特別行政區政府公務員事務局網頁 [http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/info/801.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/info/801.html)

號<sup>18</sup>，取代第 8/98 號。

(二) 第 9/2001 號通告規定內容

1、訂定背景

依據香港政府總部檔號：CSBCR/DP/5-020-009/3/95C 公務員事務局通告第 9/2001 號所定第 9/2001 號通告之背景說明包括：

- (1) 香港政府在公務員披露私人投資方面的現行政策，是在下列兩方面取得合理平衡為準則，即一方面要保障公務員私人投資和私隱的權利，另一方面也要維護公務員不偏不倚和向公眾交代的原則。一般而言，只要有關投資不會引致與其公務有利益衝突，公務員可隨意作出任何私人投資。
- (2) 現行的公務員申報制度，是跟據公務員自願披露資料的原則制定，以保障其本身的權益為出發點。為配合這項制度，政府也制定有明確的指引(公務員事務局通告第 19/92 號<sup>19</sup>及「公務員事務規例」第 461 和 462 條)說明公務員在避免與公職有利益衝突和申報有關利益衝突方面須負的責任。自願披露和自行申報的做法有助當局儘早發現利益衝突的情況，並在有需要時採取適當的管理或防範措施。有關公務員申報投資的指引，原載於「公務員事務規例」第 461 至 466 條和公務員事務局通告第 8/98 號。
- (3) 香港事務局已根據運作經驗檢討現行申報制度。認為現行的申報制度毋須作出重大修改，但發現有若干地方可予改善，以助加強或適當

---

<sup>18</sup> 參見附件五公務員事務局通告第 9/2001 號。

<sup>19</sup> 參見附件六公務員事務局通告第 19/92 號英文版本資料。



地調整現有的申報安排。下文各段載述申報投資的修訂指引，以供遵守。此外，第 9/2001 號通告附有一份備忘<sup>20</sup>，講解如何覆核及追蹤利益申報，以供各局/部門負責覆核申報表人員使用。

(4) 公務員事務局通告第 8/98 號現予取消，由本第 9/2001 號通告取代。

## 2、須定期申報投資/權益的職位

須定期申報利益的政府職位分為兩層。有關指定這類職位及申報規定詳述如下：

### (1) 第 I 層職位：

第 I 層職位包括由香港特別行政區政府中央指定的 27 個主要職位：

- <1> 政務司司長、財政司司長、律政司司長、各局局長、警務處處長、廉政專員、入境事務處處長、海關關長及審計署署長(24 個主要官員的職位)；以及
- <2> 中央政策組首席顧問、香港特別行政區政府駐北京辦事處主任及新聞統籌專員(3 個職位)。

公務員事務局會定期檢討是否有需要把其他職位列為第 I 層職位。各局局長如認為有需要時，可根據運作需要及可能出現利益衝突情況的機會大小，向公務員事務局局長建議把某些職位列入第 I 層的職位。

擔任第 I 層職位的人員，在獲委任時及其後每年均須申報：

- <1> 在香港及香港以外地區的投資，投資項目載

---

<sup>20</sup> 參見附件五公務員事務局通告第 9/2001 號之附件 I。

- 於「公務員事務規例」第 463(1)條；以及
- <2> 申報配偶的職業；以及
  - <3> 除每年申報投資外，期間如作出任何每次相等於或超過 20 萬港元或數額相當於三個月薪資(以較少者為準)的投資交易(同時參閱後述有關貨幣買賣規定)，均須在交易後 7 天內申報。

此外，擔任第 I 層職位之人員亦須在獲委任時及其後每年登記把其下列在香港及香港以外地區之投資及權益登記，供市民查閱：

- <1> 地產及房屋(包括自住物業)；
- <2> 公司東主、合夥人或董事之身分；以及
- <3> 任何上市、公共或私人公司發行股本之 1% 或以上之股權。

為方便行政而署任第 I 層職位的人員，應為已擔任第 II 層職位的人員，因此須遵守下述有關第 II 層職位人員之申報內容規定。

香港事務局負責索取、審閱及保管第 I 層職位人員的申報資料及呈報表，並備存這些人員的投資及權益登記冊以供市民查閱。除每年的申報外，期間凡有第 I 層職位人員呈報投資交易而當中有屬可供市民查閱的類別，香港事務局會在一個月更新有關登記。

## (2) 第 II 層職位：

第 II 層職位包括：

- <1> 上述第 I 層職位的行政助理及私人秘書；
- <2> 第 I 層以外的所有首長級職位；以及
- <3> 各局長/部門首長所指定須申報投資之非首長級職位。這些職位選定，是基於其有較多機會可能引起利益衝突之情況。

擔任第 II 層職位的人員(為方便行政而署任不超過 30 天的人員除外),須在獲委任時及其後每 2 年申報:

- <1> 在香港及香港以外地區的投資。投資項目載於「公務員事務規例」第 463(1)條;以及
- <2> 配偶的職業。

在每 2 年一次申報期間,這些人員如有任何每次相等於或超過 20 萬元港元或數額相當於 3 個月薪金(以較少者為準)的投資交易,均須在交易後 7 天內呈報。

局長/部門首長可以因應運作需要,規定為方便行政而署任第 II 層職位少於 30 天的人員,須遵守上述申報規定。在每 2 年的申報期間為方便行政而署任第 II 層職位超過一次的人員,須重新作出申報,或申明自上次署任時作出申報後,投資上並無變更。

依據 2010 年 5 月 5 日香港公務員事務局網頁所提供之 2009 年 8 月 12 日所修訂,關於公務員事務局局長王永平於 2001 年 6 月 27 日香港立法會會議上,答復劉慧卿議員之提問書面答覆,第一層一共有 27 個(按依 2010 年 4 月份訪問香港廉政公署時,防止貪污處所提供之簡報資料為 25 個特區政府主要職位)。香港主要職位,包括由局長級公務員擔任的職位。第二層包括所有首長級職位及由局長/部門首長指定的職位。這些職位均有較多機會涉及可能引致利益衝突的情況。當時,屬於第二層的職位約有 3,100 個。<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> 參見香港特別行政區政府公務員事務局網頁 <http://www.csb.gov.hk>,「公務員隊伍的管理」項下「品行與紀律」--與品行有關事項--申報私人投資--「二零零一年三月十九日立法會公務

依本次訪問香港廉政公署防止貪污處簡報資料，香港公職人員申報投資制度如下表：

申報投資制度	
第一層及第二層職位	
● 配偶職位	
● 香港及海外投資	
● 於上任時申報	
● 每項超過 200,000 港幣或 3 個月薪金之投資，於 7 日內申報。	
第一層職位：	第二層職位：
● 每年申報	● 每兩年再申報
● 供市民查閱	● 只供內部審閱

### (三) 與利益衝突規範相結合

香港公務員事務局通告第 9/2001 號規範第 14 段亦要求各局長/部門首長在指定須申報投資的職位時，應參閱有關利益衝突的公務員事務局通告第 19/92 號<sup>22</sup>，以及附件 I<sup>23</sup>所載之指引。並提醒注意，該通告及附件並未盡錄所有可能出現的利益衝突情況，局長/部門首長須根據本身的運作情況審慎衡量潛在的利益衝突。

上述公務員事務局通告第 19/92 號有關利益衝突事宜之原則規定包括：

當員工的個人利益與部門或政府的利益有所競爭或抵觸時，便會出現利益衝突情況。所謂“個人利益”，除指員工本人的經濟利益或其他利益外，亦包括下列人士的利益：

- 1、家人及親屬；
- 2、朋友(可能是任職私人機構的專業同行)；

員及資助機構員工事務委員會參考便覽，公務員申報投資事宜」。

<sup>22</sup>參見附件五公務員事務局第 9/2001 號通告。

<sup>23</sup>參見附件五公務員事務局通告第 9/2001 號之附件 I。

- 3、所屬會社；以及
- 4、私營部門之專業同事，或
- 5、有所欠負或須給予回報的人。

利益衝突可引致貪污或其他不當行為，因而影響部門的整體利益及聲譽，員工應知所避免。一些常見的利益衝突情況<sup>24</sup>可分類列述如下例：

- 1、參與投標評估工作，適逢友人是其中一名投標人；
- 2、未有申報在某供應商、承辦商或其他機構持有經濟利益，而該供應商、承辦商或機構與部門有業務往來；
- 3、參與決定把合約批給一家公司或批准一家公司的商標、專利或外觀設計註冊申請，而他日辭職/退休後即會加盟該公司；
- 4、偏向把合約批給某一家供應商或承辦商；
- 5、在執行公職時，偏袒客戶或親友；
- 6、為配偶工作的保險公司要求下屬購買保險；
- 7、向親友洩露官方資料，致令他們在不公平情況下獲得利益；
- 8、投資於為政府提供服務的公司；及
- 9、負責處理商標/專利/外觀設計註冊事務或經營這方面的顧問公司。

第 19/92 通告揭示，政府並無意降低公務員對其家人、朋友應有之許多合法義務，但所有公務員在與公眾及其同僚接觸時，應遵守誠實(honest)與公正(impartial)之立場。公務員不得利用其於公務部門之職位或因其公務員身分所取得之資訊，圖利其本人、其家人，或於財務上優惠與其有關係者、

---

<sup>24</sup> 參見附件七 2002 年 6 月首次發出，2003 年 7 月修訂、香港知識產權署依公務員事務局通告第 8/98 號利益衝突防止原則所定之「行為及紀律守則」。

其朋友或任何與其個人或社交團體有關聯之眾人。  
第 19/92 通告爰規定任一公務員須遵守下列行為規範：

- 1、不得獲取可能與其公職義務有利益衝突之任何投資或財務或其他利益；
- 2、避免讓本身陷入對任何與其部門(包括與其下屬)，有公務往來之人士負有義務之境地；
- 3、拒絕提供與公務員本身工作有關之協助、顧問或資訊予與其有關聯者及其朋友等，否則接受者將獲得較其他人有利之條件。將所有合法之要求，引介予適當之業務管轄者，並以正常之方式為之；
- 4、向其主管官員報告任何於執行職務中，可能影響或看起來會影響其判斷之個人利益。

#### (四)局/部門制定補充投資指引

香港公務員事務局通告第 9/2001 號第 18 段規定各局長/部門首長可按本身具體運作情況及屬下人員可能遇見利益衝突機會大小，考慮制定補充指引，規定屬下人員避免作出或申報若干特定的投資活動。這些現時採用的指引，其索引存放於香港事務局。

#### (五)其他政府職位規範

非擔任上述兩層指定職位的人員，無須定期申報投資。不過，無論擔任第 I/II 層職位與否，所有公務員均有責任時刻避免其投資與公職有任何利益衝突，也有責任呈報可引致這類衝突的任何投資。如有疑問，為保障其本身的權益，應呈報有關投資，並徵詢所屬局長/部門首長的意見。任何人員如被發現在香港及/或香港以外地區作出投資或參與業務而令政府聲譽受損，均可遭受紀律處分。

## (六) 處理申報事宜

公務員事務局通告第 9/2001 號第 19 至 27 段規定公務員事務局負責索取 (seeking)、審核 (examining) 及保管 (keeping) 第 I 層職位人員的申報表，並備存這些人員的投資及權益登記冊以供市民查閱。屬於第 I 層職位的部門首長交回的申報表，香港事務局會把副本送交部門首長隸屬的局長，以供審查及在有需要時採取管理措施。

第 II 層職位，則由局長/部門首長指定並負責索取、審核及保管他們的申報表。屬於第 II 層職位的部門首長應直接向其所屬局長作出呈報。由於申報表載有公務員的個人敏感資料 (sensitive personal information of officers)，各局長/部門首長應確保已制定適當程序妥善保管申報表，並確保只有指定的合適高層人員才能閱覽及處理這些申報表。

屬於第 II 層職位的部門首長，如果不隸屬任何局長，則由香港事務局負責索取、審核及保管其申報表。

各局/部門指定的覆核人員審核申報表時，如有需要，可考慮要求申報人澄清申報的資料。如果其投資與公職存在或可能出現利益衝突，局長/部門首長可要求該員放棄任何或部分投資，或停止購入或出售有關投資，或把有關投資交由他人全權託管<sup>25</sup> (place the investments in a blind trust)。

基於運作需要以及有足夠法理依據時，當局可採取其他管理措施，包括改派別人負責有關職務，

---

<sup>25</sup> 全權託管是指所有與信託資產有關的投資安排，均會由受託人決定；委託人(即該名公務員)，並無直接支配權。除了法例規定須申報的資料外，受託人無須向委託人(即該名公務員)提供任何資料。

以及著令有關人員避免處理可能與其公職有利益衝突的個案。

為協助各局/部門的指定覆核人員審核申報表，公務員事務局第 9/2001 號通告附件二<sup>26</sup>訂定覆核備忘，供一般參考之用。

當第 II 層職位人員調任時，他們申報投資的資料會移交給新的局長/部門首長處理。倘若有關人員在新任職的局/部門不再出任第 II 層職位，該局局長/部門首長應妥為保管移交之申報資料，確保有關申報資料只可在有需要的情況下被審閱，並在有關人員下次調動時，移交給有關的局/部門。

當局須保留所有申報的資料，直至有關人員離開政府五年，以便調查任何該員任職期間發生但離職後才披露的利益衝突事件。

為了監察申報制度的運作情況，香港事務局會定期要求局長/部門首長呈報轄下第 II 層職位的數目及職級，有否制定任何補充指引，覆核申報表後的整體結果，以及其後採取的任何管理措施。

#### (七) 申報實際內容

「公務員事務規例」第 463(1)條界定必須申報及呈報之投資類別。

這類投資包括持有任何公司的股份或擁有任何公司的直接/間接權益。雖然「公務員事務規例」第 463(1)條並無明確提及擔任公司董事的事宜，但公務員事務局在以往曾提醒有關人員，擔任公司董事是視為屬於擁有公司的權益，第 I 層及第 II 層人員均須申報及呈報。公務員事務局並修訂「公務員事務規例」第 463(1)條，說明公務員如擔任董事，

---

<sup>26</sup> 參見附件五公務員事務局通告第 9/2001 號之附件 II。



則應申報及呈報。

有關申報及呈報香港盈富基金投資之規定，最先在公務員事務局通函第 19/99 號公布，現於「公務員事務規例」第 463(1)條內明文載述。

(八) 修訂公務員事務規例

公務員事務局通告第 9/2001 號第 31 及 32 段敘述，鑑於兩個市政局已取消，區議會的英文名稱也更改，「公務員事務規例」第 462(4)條須在文字上作出修正，「公務員事務規例」第 462(4)條及 463(1)條的最新版本以修訂散頁形式載於第 9/2001 號通告附件 III。此散頁由第 9/2001 號通告發出日期起取代「公務員事務規例」之有關頁數。

上述第 9/2001 號通告附件 III 規定內容如下：

附件 III

第三章 品性及紀律

公職與私人投資的利益衝突

- 第 462 條** (1) 公務員進行任何投資前，應審慎考慮所作投資會否與本身的公職產生實質或表面的利益衝突。
- (2) 如果公務員可藉著本身公職所獲取的資料，從投資中得經濟利益，則該投資(包括購入及出售)會視作與他的公職有利益衝突。公務員如有疑問，應向所屬局長或部門首長查詢。
- (3) 如果公務員受命處理的事務，會影響其投資、其配偶或任何受其供養人士的投資，或代其行事的人士或公司的投資，則該員必須向所屬局長或部門首長呈報。當局通常會另委他人處理該項事務。
- (4) 公務員若與有公務來往的公共或私人機

構(包括特別行政區立法會或區議會)成員從事投資或商業活動，必須向所屬局長或部門首長呈報。

### 投資的申報

**第 463 條** (1)以這些規例而言，須要申報及呈報的「投資」：

(a) 包括在香港及/或香港以外地區任何公司或機構的任何投資、持有的股票，或直接或間接擁有的權益(包括擔任公司董事)，以及在地產或房產(包括自住的物業)的任何權益；

(b) 包括但不限於-

(i) 在香港聯合交易所上市的證券；

(ii) 在香港期貨交易所買賣的期貨、期權合約和其他產品；

(iii) 香港盈富基金；以及

(iv) 由公務員擁有，但以其配偶之名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的上述任何投資，

(修訂編號 50/2001)

(c) 另通用表格第 389(I)號B部附註，規定除了必須遵守「公務員事務規例」第 464(a)條<sup>27</sup>之外，並不包括

---

<sup>27</sup> 第 464(a)條規定，香港公務員在擔任某項職務期間，可能須要由即時起並在日後定期就「公務員事務規例第 463(1)(a)及(b)條所述的投資及其他指明的投資作出申報。第 463(a)及(b)規定，公務員須要申報及呈報的「投資」內容，包括(a)在香港及/或香港以外地區任何公司或機構的任何投資、持有股票，或直接或間接擁有的權益，以及在地產或房產(包括自住的物業)的任何權益；及(b)包括但不局限於- (i)在香港聯合交易所上市的證券；(ii)在香港期貨交易所買賣

- 
- (i) 單位信託(unit trusts)、互惠基金(mutual funds)及人壽保險(life insurance policies)；
  - (ii) 銀行存款(不論任何貨幣)；
  - (iii) 政府票據、債券(government bills and notes)及多邊代理機構債務票據(multilateral agency debt instruments)；以及
  - (iv) 該員受託管理或供作慈善的投資，而該員並無受益人的權益。

通用表格第 389(I)號 B 部附註

(2)同時規定，如投資包括私人公司的權益，則應扼述以下資料：

- (a) 公司業務性質；
- (b) 公司是否有從事活躍的業務；
- (c) 申報人員是否積極參與公司的業務；以及
- (d) 申報人員持有的股權及已知的其他股東的姓名。

綜上所述，為防止官員以公職謀取個人利益，香港政府規定包括特首、主要問責官員及其他行政會議成員，須每年填報「利益登記冊」，申報其資

---

的期貨、期權合約和其他產品；以及(iii)由公務員擁有，但以其配偶的名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的上述任何投資。

產、物業及任何實質利益。有關數據存放於行政會議秘書處及上載於行政會議的網站，公眾可以隨時查閱<sup>28</sup>。一般公務員實行財產申報制，根據公務員規例，屬首長級以上之公務員，須定期(視其職級之高低，由一年至兩年不等)申報其私人投資，包括在香港的房地產權益。期間如果做出任何每次 20 萬港元(或 3 個月薪金孰低為準)或以上的投資交易，均須於交易七天內呈報。

### 三、香港與臺灣公職人員財產申報制度比較

項目\國別	香港	臺灣
一、須申報財產之公職人員	<p>一、第 I 層人員(27 個職位)： 政務司司長、財政司司長、律政司司長、各局局長、警務處處長、廉政專員、入境事務處處長、海關關長、審計署署長(24 個主要官員的職位)；以及中央政策組首席顧問、香港特別行政區政府駐北京辦事處主任及新聞統籌專員(3 個職位)。</p> <p>二、第 II 層人員(約 3,100 個職位)包括：</p> <p>(a) 第 I 層職位之行政助理及私人秘書；</p> <p>(b) 所有首長級職位(第 I 層職位所列</p>	<p>一、總統、副總統。</p> <p>二、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。</p> <p>三、政務人員。</p> <p>四、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。</p> <p>五、各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任法人之董事及監察人。</p> <p>六、各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。</p>

<sup>28</sup> 參見附件八香港特別行政區行政長官曾蔭權 2009 年 6 月 30 日個人利益登記冊例。

項目\國別	香港	臺灣
	<p>者除外)；</p> <p>(c) 各局局長/部門所指定須申報投資之非首長級職位(以基於其有較多機會可能引起利益衝突之情況。)</p>	<p>七、軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。</p> <p>八、依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉(鎮、市)級以上政府機關首長。</p> <p>九、各級民意機關民意代表。</p> <p>十、法官、檢察官、行政執行官、軍法官。</p> <p>十一、政風及軍事監察主管人員。</p> <p>十二、司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其範圍由法務部會同各該中央主管機關定之。其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。</p> <p>十三、其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。</p>
<p>二、受理申報機關</p>	<p>一、香港<u>公務員事務局</u>負責索取(seeking)審核(examining)及備</p>	<p>一、上列第一至四款、第八款、第九款所定人員、第五款職務列簡任第十二職等或相</p>

項目\國別	香港	臺灣
	<p>存 (keeping) 第 I 層職位人員之申報表，並備存第 I 層公職人員之投資及權益登記冊，以供市民查閱。</p> <p>二、 <u>各局局長/部門首長</u>負責指定第 II 層職位人員，並索取、審核及備存他們的申報表。</p> <p>三、 部門首長向其所屬局長陳報個人之申報表。</p>	<p>當簡任第十二職等以上各級政府機關首長、公營事業總、分支機構之首長、副首長及代表政府或公股出任私法人之董事及監察人、第六款公立專科以上學校校長及附屬機關首長、第七款軍事單位少將編階以上之各級主官、第十款職務列簡任第十二職等以上之法官、檢察官之申報機關為<u>監察院</u>。</p> <p>二、 前述所列以外應申報財產人員之申報機關(構)為申報人<u>所屬機關(構)之政風單位</u>；無政風單位者，由其上級機關(構)之政風單位或其上級機關(構)指定之單位受理；無政風單位亦無上級機關(構)者，由申報人所屬機關(構)指定之單位受理。</p>
<p>三、 申報財產之時間點</p>	<p>一、 第 I 層職位人員：</p> <p>(a) 上任時；及</p> <p>(b) <u>每年</u>定期；</p> <p>(c) 期間進行之任何相等或超過 20 萬港幣或數額相當於 3 個月薪金(以較少</p>	<p>一、 就(到)職 3 個月內申報財產；(代理應辦理財產職務滿 3 個月者，亦應於滿 3 個月之日起 3 個月內申報。)</p> <p>二、 每年定期申報一次。</p>

項目\國別	香港	臺灣
	<p>者為準)之投資交易交易後7日內。</p> <p>二、第II層職位人員：</p> <p>(a) 上任時；及</p> <p>(b) <b>每兩年</b>定期；</p> <p>(c) 期間進行之任何每次20萬元港幣(或3個月薪金孰低為準)或以上之投資交易，均須於交易7日內呈報。</p>	<p>[同一年度已辦理就(到)職申報者，免為該年度之定期申報。]</p> <p>三、喪失應申報財產身分或解除代理日起2個月內，辦理卸(離)職或解除代理當日之財產情形申報。</p>
四、申報財產內容	<p>一、配偶職位。</p> <p>二、香港及海外投資：</p> <p>(a) 包括在香港及/或香港以外地區任何公司或機構的任何投資、持有的股票，或直接或間接擁有的權益，以及在地產或房產(包括自住的物業)的任何權益；</p> <p>(b) <b>包括但不限於：</b></p> <p>(i) 在香港聯合交易所上市的證券；</p> <p>(ii) 在香港期貨交易所買賣的期貨、期權合約和其他產品；</p>	<p>一、在中華民國及境外之全部財產。</p> <p>二、不動產<sup>29</sup>、船舶、汽車及航空器。</p> <p>三、一定金額以上<sup>30</sup>之現金、存款、有價證券、珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產。</p> <p>四、一定金額以上<sup>31</sup>之債權、債務及對各種事業之投資。</p> <p>五、公職人員之配偶、及未成年子女所有之前項財產，應一併申報。其一定金額，應<b>各別分開計算</b><sup>32</sup>。</p>

<sup>29</sup>依公職人員財產申報法施行細則第12條規定，所稱不動產，指具所有權狀或稅籍資料之土地及建物。

<sup>30</sup>依公職人員財產申報法施行細則第14條規定，一定金額依下列規定(一)現金、存款、有價證券、債權、債務及對各種事業之投資，每類之總額為新臺幣100萬元。(二)珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產，每項(件)價額為新臺幣20萬元。

<sup>31</sup>同前註。

<sup>32</sup>按依附註24所述規定，申報人本人、配偶、未成年子女各自所擁有之該項財產達新臺幣100萬元或20萬元以上時，才須申報。

項目\國別	香港	臺灣
	<p>(iii)香港盈富基金；</p> <p>(iv)由公務員擁有，但以其配偶之名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的上述任何投資；</p> <p>(c) <b>不包括：</b></p> <p>(i) 單位信託、互惠基金及人壽保險；</p> <p>(ii) 銀行存款(不論任何貨幣)；</p> <p>(iii) 政府票據、債券及多邊代理機構債務票據；以及</p> <p>(iv) 該員受託管理或供作慈善的投資，而該員並無受益人的權益。</p>	
五、申報種類	<p>一、上任時申報；</p> <p>二、定期申報(第 I 層公職人員每年申報；第 II 層公職人員每兩年申報)；</p> <p>三、每項超過 20 萬港幣或 3 個月薪金(孰低為準)之投資，於 7 日內申報。</p>	<p>一、就(到)職 3 個月內申報；</p> <p>二、每年定期申報(同一年度已辦理就到職申報者，免該年度之定期申報)。</p> <p>三、卸(離)職申報(喪失應申報財產身分起 2 個月內辦理卸離職或解除代理當日之</p>



項目\國別	香港	臺灣
		<p>財產情形。</p> <p>四、一定職務<sup>33</sup>須辦理信託申報<sup>34</sup>。應辦理財產信託申報者有不須交付信託之動產，仍應於每年定期申報時，申報其變動情形。</p> <p>五、變動申報：</p> <p>(一)立法委員及直轄市議員於辦理就(到)職或(及)年度定期申報時其本人、配偶及未成年子女之一定財產項目<sup>35</sup>，應每年辦理變動申報。</p> <p>(二)補正申報<sup>36</sup>。</p>
六、申報資料是否公開	一、第 I 層人員須每年填報「利益登記冊」申報其資產、物業及任何實質利益資料。有關數據存放於行政會議秘書處	<p>一、受理申報機關(構)應於收受申報 2 個月內，將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。</p> <p>二、總統、副總統及縣</p>

<sup>33</sup>總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、公營事業總、分支機構之首長、副首長、直轄市長、縣(市)長於就到職申報財產時，其本人、配偶及未成年子女之下列財產，應自就(到)職之日起 3 個月內信託予信託業：(一)不動產。但自擇房屋(含基地)一戶供自用者，及其他信託業依法不得承受或承受有困難者，不包括在內。(二)國內之上市及上櫃股票。(三)其他經行政院會同考試院、監察院核定應辦理信託者，亦同。

<sup>34</sup>完成信託後，有另取得或其財產成為應信託財產之情形者，應於 3 個月內辦理信託並申報。完成信託之財產，於每年定期申報及卸離時仍應申報。

<sup>35</sup>立法委員及直轄市議員本人、配偶及未成年子女之下列財產應每年辦理變動申報：(一)不動產。但自擇房屋(含基地)一戶供自用者，及其他信託業依法不得承受或承受有困難者，不包括在內。(二)國內之上市及上櫃股票。(三)其他經行政院會同考試院、監察院核定應交付信託之財產。

<sup>36</sup>有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實經處罰後，由受理申報機關(構)通知限期申報或補正申報。

項目\國別	香港	臺灣
	<p>及上載於行政會議之網站，公眾可隨時查閱。</p> <p>二、第 II 層人員向其所屬局長/部門首長陳報其個人之申報表。部門首長則向其所屬局長陳報個人申報表。由於申報表載有公務員之個人機敏資料，局長/部門首長須確保有妥善之程序保管這些表格，而這些申報表格只可由指定合適職位的人員審視及處理。</p>	<p>(市)級以上公職候選人<sup>37</sup>之申報機關(構)應於收受申報10日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。</p> <p>三、總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣(市)長等人員之申報資料，除應依前述2個月或10日期限內審核彙整列冊，供人查閱外，應定期刊登政府公報並上網公告。</p>
七、申報資料審閱規定	<p>只在有需要(如民眾舉報有貪污嫌疑)的情況下，才會被審閱。</p>	<p>一、公職人員財產申報法第11條第1項規定，各受理財產申報機關(構)應就有無申報不實或財產異常增減情事，進行個案及一定比例之查核。</p> <p>二、公職人員財產申報法施行細則第7條第2項規定，上述條文所稱一定比例之查核，指申報年度申報總人數百分之5以上。</p>
八、罰則	依香港事務局「公務員事	一、 <u>拒絕配合查核</u> (公職

<sup>37</sup>依公職人員財產申報法施行細則第8條，指依公職人員選舉罷免法規定申請登記為立法委員、直轄市議員、縣(市)議員、直轄市長、縣(市)長之候選人。

項目\國別	香港	臺灣
	<p>務規例」第 466 條規定，公務員如未能遵守任何關於投資的規例，可能遭受紀律處分，並更可被指令放棄任何或部分投資，或停止購入或出售相關投資，或將有關投資交由他人全權託管。</p>	<p>人員財產申報法第 11 條第 3 及 4 項)</p> <p>(一) 受理財產申報機關(構)為查核申報財產有無不實、辦理財產信託有無未依規定或財產異常增減情事，得向有關之機關(構)、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務。監察院及法務部並得透過電腦網路，請求有關之機關(構)、團體或個人提供必要之資訊，受請求者有配合提供資訊之義務。</p> <p>(二) 受查詢之機關(構)、團體或個人無正當理由拒絕說明或為不實說明者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰；經通知限期提出說明，屆期未提出或提出仍為不實者，按次連續處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。受請求之機關(構)、團體或個人無正當理由拒絕配合提</p>

項目\國別	香港	臺灣
		<p>供或提供不實資訊者，亦同。</p> <p>二、<u>申報不實</u>(公職人員財產申報法第12條)</p> <p>(一) 有申報義務之人故意隱匿財產為不實之申報者，處新臺幣二十萬元以上四百萬元以下罰鍰。</p> <p>(二) 有申報義務之人其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上者，受理申報機關(構)應定一個月以上期間通知有申報義務之人提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處新臺幣十五萬元以上三百萬元以下罰鍰。</p> <p>(三) 有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實者，處新臺幣六萬元以上一百二十萬元以下罰鍰。其</p>

項目\國別	香港	臺灣
		<p>故意申報不實之數額低於罰鍰最低額時，得酌量減輕。</p> <p>(四) 有申報義務之人受前項處罰後，經受理申報機關(構)通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，處一年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰金。</p> <p>(五) 對於申報之資料，基於營利、徵信、募款或其他不正目的使用者，處新臺幣十萬元以上二百萬元以下罰鍰。</p> <p>(六) 有申報義務之人受本條處罰確定者，由處分機關公布其姓名及處罰事由於資訊網路或刊登政府公報或新聞紙。</p> <p>三、<u>違反信託義務</u> (公職人員財產申報法第 13 條)</p> <p>(一) 有信託義務之人無正當理由未依規定期限信託，或故意將第七條第</p>

項目\國別	香港	臺灣
		<p>一項各款規定財產<sup>38</sup>未予信託者，處新臺幣六萬元以上一百二十萬元以下罰鍰。其故意未予信託之財產數額低於罰鍰最低額時，得酌量減輕。</p> <p>(二) 有信託義務之人受前項處罰後，經受理申報機關(構)通知限期信託或補正，無正當理由仍未信託或補正者，按次連續處新臺幣十萬元以上二百萬元以下罰鍰。</p> <p>(三) 違反第九條第三項規定<sup>39</sup>，對受託人為指示者，處新臺幣十萬元以上二百萬元以下罰鍰。</p> <p>(四) 有信託義務之人受本條處罰確定者，由處分機關公布其姓名或名稱</p>

<sup>38</sup> 第七條第一項規定，總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、公營事業總、分支機構之首長、副首長、直轄市長、縣(市)長於就(到)職申報財產時，其本人、配偶及未成年子女之下列財產，應自就(到)職之日起三個月內信託予信託業：一、不動產。但自擇房屋(含基地)一戶供自用者，及其他信託業依法不得承受或承受有困難者，不包括在內。二、國內之上市及上櫃股票。三、其他經行政院會同考試院、監察院核定應交付信託之財產。(第三項尚無相關規定)

<sup>39</sup> 第九條第三項規定，信託契約期間，委託人或其法定代理人對信託財產之管理或處分欲為指示者，應事前或同時通知該管受理申報機關，始得為之。

項目\國別	香港	臺灣
		及處罰事由於資訊網路或刊登政府公報或新聞紙。

#### 四、結語

比較我國及香港公職人員財產申報制度，原則上我國採被動受理、積極查核制度，香港則採被動受理、消極(指：原則上不查核，有被舉報或有貪污嫌疑之情形才進行查核)查核制度。兩國均有公告制度，但香港僅第 I 層公職人員之財產申報資料可受公眾查閱，我國則所有應申報人員之財產資料均可供民眾查閱。

我國財產申報制度自 1993 年實施以來，歷經 1994、1995、及 2007 與 2008 等年之修正，大幅提高應申報人之範圍及申報類別<sup>40</sup>。各受理申報機關(構)依據現行法令規定<sup>41</sup>，尚須就有無申報不實或財產異常增減情事，進行個案及一定比例之查核。各受理申報機關均須投入大量之時間之人力，進行相關之查核工作，惟對於政治清明度之提升與否，仍有待評估。此次訪問香港廉政公署期間，曾就我國現行法令，尚無財產來源不明罪<sup>42</sup>之配套規範，於查核財產異常之效果是否會造成限制一節，請教廉署人員，獲致回應：如無相關配套規定，甚難將相關人員繩之以法，可供立法機關參考。

#### 陸、結論與建議

防貪工作如有較完整之配套措施，其整體成效應更

<sup>40</sup> 詳見附註 13。

<sup>41</sup> 「公職人員財產申報法」第 11 條第 1 項及「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第 7 條第 2 項參照。一定比例之查核，指申報年度申報總人數百分之五以上。

<sup>42</sup> 香港於 1970 年頒布的「防止賄賂條例」第 10 條訂有「來歷不明財產的管有」條文。主要內容為(1)任何現任或曾任行政長官或訂明的人---(由 2003 年第 14 號第 17 條修訂；由 2008 年第 22 號第 4 條修訂)(a)維持高於與其現在或過去的公職薪俸相稱的生活水準；或(b)控制與其現在或過去的公職薪俸不相稱的金錢資源或財產，除非就其如何能維持該生活水準或就該等金錢資源或財產如何歸其控制向法庭作出圓滿解釋，否則即屬犯罪。

能提升。以香港而言，廉政公署在本島、新界及九龍各設置 2 個、4 個及 2 個社區辦事處，並於社區辦事處提供受理舉報之場所。場所對於舉報人身分之保護，足以鼓勵民眾勇於舉報，對於證人之安全與安置，並有證人保護法，提高民眾舉報之信心。社區關係處同時著力於社區廉潔及防貪等品德教育，讓防貪工作從民眾紮根。

香港廉政公署致力防貪工作之結果，貪污舉報之總數於 1974 年時為 3,189 件，其中與政府部門有關之舉報數字 2,745 件，與私人機構有關之舉報數字為 416 件，與公共機構有關之貪污數字為 28 件。至 2009 年時，貪污舉報數字仍有 3,450 件，惟與政府部門有關之舉報數字為 1,061 件，與私人機構有關之舉報數字為 2,183 件，與公共機構有關之貪污數字則為 206 件。比較 1974 年與 2009 年兩年，1974 年時政府部門及公共機構之貪污舉報數字佔所有貪污舉報數字之 86%，私營機構則佔 14%。至 2009 年，政府部門及公共機構貪污舉報之件數，已降至 37%，私營機構部門則增至 63%。

貪污絕對阻礙國家的進步。沒有廉能的政府，對人民而言，就不可能提供優質的公共服務，更無法提升人民對政府的信任；對企業而言，就不可能建設良好的投資環境發展經濟，促成國家總體競爭力的提升<sup>43</sup>。根據聯合國估計，各國政府的貪腐，每年要使全世界損失大約 6,000 億美元的資金<sup>44</sup>。對貪污深惡痛絕的南非儲備銀行主席姆波維尼表示，貪污不僅壓抑非洲大陸的經濟成長和外資吸收，貪污更嚴重斷傷非洲的形象<sup>45</sup>。

貪污有吸引力，一個人貪污如不加控制，很容易引

---

<sup>43</sup> 國家政策論壇智庫收錄 PSHRM (Pakistan Society for Human Resource Management), 2007。

<sup>44</sup> 孫德華，「貪污腐敗之成因分析——一個理論與實證的探討」，國立成功大學未出版碩士論文，2002。

<sup>45</sup> 台斐貿 e 雙週刊, No. 26, 2006。



發群體貪污，同時對社會有很大的殺傷力；政府部門貪污，將造成社會不公，影響基層百姓權益；私人企業貪污走後門，會形塑金錢歪風，且所伴隨的詐欺、掏空與舞弊，更會腐化國家的經濟力與競爭力。

他山之石，可以攻錯。香港早期黑金文化與貪腐情形相當嚴重，然現在已成為全世界最沒有貪污的經濟體之一。根據國際透明組織評比，1997年，香港在全球52個地區名列第18名；2006年，在163個地區中排名第15名，成績比10年前更好。究其原因，廉政公署的成立絕對扮演關鍵性的角色。

謹提出數點建議如下：

#### 一、在職訓練，加強辦理

本次考察香港廉政公署與澳門相關機關及香港申訴專員公署，發現上開機關均重視對員工的訓練。就香港申訴專員公署而言，近年來，由於一些投訴人不滿意該公署就其投訴某些政府部門或公營事業所作之調查結論與決定，常會有暴躁或激烈的行為，致常需請警方協助。投訴人亦會為此投訴該署職員涉有違失。該署特於2009年10月，委託全人發展中心對署內人員舉辦為期一天的研討會，探討如何應付固執己見的投訴人。另每年邀請精神健康專家向該署人員講解紓解壓力的方法，以協助同仁應付工作上的壓力。又該署將於2010年安排有關會面技巧和電話應對的培訓，以加強職員的溝通技巧。本院近10年來，部分陳情民眾因本院處理結果無法滿足其需求，而作激烈的抗爭，部分已達妨礙公務的程度，雖依法移送法辦，仍無法解決其不理性抗爭，似可仿效香港申訴專員公署之作法，加強本院員工溝通技巧及抗壓性之訓練。

香港申訴專員公署除舉辦各類訓練課程外，特派員前往韓國與泰國參加亞洲申訴專員公署協會「區域

技術支援計畫」籌辦的投訴處理專門課程，並於返港後分享訓練體驗。香港廉政公署亦非常重視人員培訓，並於 2009 年 3 月成立廉政研究中心，可見該等機構對其人員訓練之重視。本院亦可借鏡其等作法，除加強國內訓練課程外，亦可派員參加國際監察組織所舉辦相關課程，以提升本院同仁視野及改進作業方法與服務技巧。

## 二、反貪防弊，全民監督

香港廉政公署設有社區關係處，其下又設地方辦事處，平時除接受民眾陳情外，亦舉辦各種社區活動，或宣導廉政公署理念，鼓勵舉報貪污，讓全民共同監督政府與私部門。本院設有陳情受理中心，且委員分組至各地方巡察，建議透過各種與民眾接觸機制，鼓勵民眾檢舉不法，共同監督政府違失。

## 三、事前防弊，事後公開

香港廉政公署設有防止貪污處，到各機關（構）進行防貪檢視與宣導工作；而社區關係處則積極宣導貪污之可怕與廉潔之重要性，並舉辦各種活動，透過各種對外宣導管道，傳達廉政公署理念。本院監察職權雖屬事後監督權，但若能提供防貪建議，或將類似性質之調查案例撰擬成防貪錦囊，甚至轉換為防貪檢核表，亦有助於事前防弊工作；另本院職權行使成果，亦應適度對外說明與揭露，彰顯監察職權績效。

## 四、財產申報，改進作業

香港政府對於公職人員財產申報資料，並未立法訂定必須就一定比例以上之申報資料，進行抽查，僅於接受舉報時，方進行查核。相對我國立法規定結果，受理申報機關每年均須耗費大量人力、物力及時間就財產申報資料查核。其執行結果卻往往無法真正查核到貪瀆者，於立法技術上，香港之規定，或有可參考

借鏡之處。

#### 五、改良官網，圖文並茂

香港廉政公署官方網站有重大案件的圖片及簡介、多項動畫遊戲



及影音宣導短片等供民眾下載收看，能有效吸引民眾使用其網站，提升該署能見度，進一步達成宣導之效果，值得本院參考。

#### 六、反貪執法，公私並重

香港廉政公署執法對象涵蓋公部門及私人企業，我國刑法懲治貪污，係以公務員或對公務員行賄者為對象，並未將私部門納入。建議貪瀆規範對象應將私部門納入，因企業廉潔，公務員才不會受不了誘惑；私部門重視誠信，才不致出現走後門、掏空資產、操縱或不法交易等情事，影響社會公平與正義，進而阻礙臺灣經濟發展。

## 附錄一：香港廉政公署法源

- ◆ **廉政公署條例：規範重點包括**
  - 成立廉政公署及訂明廉政專員的職責。
  - 界定廉政公署調查工作的範圍、規定處理受疑人的程序及處置與罪行有關連的財產。
  - 賦予廉政公署逮捕、扣留和批准保釋的權力。
  - 賦予廉政公署搜查與檢取證物的權力，以配合其逮捕和扣留的權力。
  - 賦予廉政公署從疑犯收取非體內樣本作法證科學化驗的權力。
  - 授權廉政公署調查包括公務人員涉嫌濫用職權而觸犯的勒索罪，以及調查與貪污有關或由貪污引致的罪行。
  
- ◆ **防止賄賂條例：詳列為防止公務員、公共機構及私營機構僱員涉及賄賂和貪污罪行的相關法律條文，重點包括**
  - 授予廉政公署調查權力，以查證企圖利用迂迴手法掩飾的財務交易和揭露貪污份子所隱藏的資產。權力包括：
    - 查閱銀行帳目。
    - 扣留及審查商務和私人文件。
    - 要求受疑人提供其資產、收入及支出的詳細資料。
  - 賦予廉政公署扣留旅行證件和限制處置財產的權力，防止貪污分子試圖逃離香港、或設法清洗黑錢以避免法庭充公其以不正當手段斂得的財產。
  - 授予廉政公署把調查資料保密的權力。
  
- ◆ **選舉（舞弊及非法行為）條例：規範重點包括**
  - 確保選舉公平、公開和誠實進行，防止舞弊及非法行為。
  - 適用於行政長官、立法會、選舉委員會界別分組、區

議會、鄉議局議員、鄉事委員會主席、副主席、執行委員會委員及村代表選舉。

## 附錄二：香港廉政公署監督與制衡機制

- ◆ **行政長官/行政會議**：廉政公署直接向行政長官負責。廉政專員亦定期向行政會議報告。
- ◆ **立法會監督**：立法會有權賦予或撤銷廉政公署的權力，並要求廉政專員出席立法會會議，解答有關廉政公署的政策及經費的問題。
- ◆ **獨立檢控權**：調查後之檢控屬律政司司長的權力。調查和檢控權分離，以確保不會片面以廉政公署的判斷而作檢控決定，防止濫權。
- ◆ **司法監督**：司法獨立可確保廉政公署不會越軌。在司法監督下，廉政公署行使部分權力前，須事先獲得法庭的准許。同時，廉政公署會謹慎研究法官就調查工作所提出的意見或批評，並檢討執法程序，確保權力不被濫用。
- ◆ **諮詢委員會**：由行政長官委任社會賢達，組成 4 個諮詢委員會，監督廉政公署各方面的工作。諮詢委員會包括：貪污問題諮詢委員會、審查貪污舉報諮詢委員會、防止貪污諮詢委員會及社區關係民眾諮詢委員會。
- ◆ **廉政公署事宜投訴委員會**：監督及覆檢所有涉及廉政公署及廉政公署人員的非刑事投訴。委員會成員由行政長官委任，包括行政會議及立法會成員和社會賢達，主席則由行政會議成員出任。
- ◆ **內部監察**：廉政公署要求職員恪守最高的誠信水準。自成立以來已設有一個內部調查及監察單位，名為 L 組。廉政公署人員如被指稱涉及貪污或相關的刑事罪行，L 組會進行調查。