



廉政公署
CCAC

澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉 政 公 署
Comissariado Contra a Corrupção

文件一

各地財產及利益申報法律制度資料引介

一、簡述

在著手修訂澳門特別行政區公職人員及政治職位據位人財產及利益申報法律制度之時，有必要參考其他先進國家及地區的同類立法，尤其是香港特別行政區、葡萄牙、加拿大、美國、英國、新加坡及澳大利亞等實行的制度，他們的制度各有特色，但都具有一個共通點：結合本身的法制及文化特徵制定一個與時俱進的財產及利益監察制度。

財產申報的原來作用是對公職人員、尤其是掌握決策權的官員的財產及利益狀況進行監察（靜態監察）。但隨著社會的發展及資訊的發達，這種傳統的「靜態監察」已顯得落伍，取而代之的為「動態監察」，因為行政官員無時無刻都在作出決定，當出現利益衝突時，可能會影響官員公正無私地履行職責，所以現在的重點放在申報各種可能有利益衝突的狀況上。實踐證明，這一機制既具實效，又能發揮事前監察的作用。



廉政公署
CCAC

澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉 政 公 署
Comissariado Contra a Corrupção

二、申報主體及機制

關於申報主體，各地法律基本上對四類人士作出規管：

- (1) 立法機關議員；
- (2) 政治職位據位人；
- (3) 公共行政機關高層的主管人員；
- (4) 其他職級的公務人員。

有別於澳門特別行政區所建立的制度（較為統一），各地區的法律對不同級別的人員訂定不同的申報程序及制度，通常設定兩種機制：

- (1) 中央式申報機制；
- (2) 分散式申報機制，按不同部門採取不同的申報程序。

在一般情況下，對立法議員及政治職位據位人的申報皆採用中央式申報機制（似乎同查閱申報資料的程序有關），而其他公務人員則採用分散式申報機制。

但澳門則不同，以中央申報機制為主——分別由廉政公署及終審法院辦事處負責。

將申報制度延伸至申報人的家庭成員：

- 在澳門特別行政區，僅延伸至申報人的配偶或與申報人有事實婚關係者；



廉政公署
CCAC

澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉 政 公 署
Comissariado Contra a Corrupção

- 在美國，則延伸至申報人的無自立能力的子女；
- 在英國及新加坡，則延伸至家人的若干利益方面；
- 在加拿大，延伸制度僅適用於政治職位據位人；
- 在澳大利亞，則僅適用於議員；
- 在葡萄牙，無規定延伸適用的機制。

* * *

三、在申報內容方面

各地的法律皆要求詳盡申報收益及有償的職務。

各地法律採用的準則十分多樣化，甚至使用空泛的立法術語，例如有地區表述為：所有可能引起利益衝突的狀況。

申報的主要內容包括：

- (1) 收益（包括有報酬的活動）；
- (2) 不動產；
- (3) 其他財產及債權；
- (4) 先前開展的活動；
- (5) 無報酬的活動；
- (6) 債務。

澳門特別行政區法律無要求申報無報酬職務。



廉政公署
CCAC

澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉 政 公 署
Comissariado Contra a Corrupção

有些地方的法律要求申報「受監管的債權」，其中是指：基於債務的性質或申報人所擔任的職務，被視為與所要求的公正有衝突的所有債權，故有權限機關可命令申報人中止投資行為。

只有香港的法律無要求申報債務。

英國法律要求申報「受監管的債務」——指與議員身分有抵觸的債務。

* * *

四、關於查閱申報的內容

這同申報制度的目的有關，亦是有效監管利益衝突的關鍵，因此要求有更高的透明度，但同個人的隱私權有衝突。如可平衡兩者，就是不同制度的取捨。

在澳門特別行政區，除因刑事調查外，在一般情況下，申報內容受保密制度保護。

在其他的方面，規定可對申報的內容作系統性的審查，以監察可能出現的利益衝突情況。

審查人可以是申報人的上司（例如香港的制度），又或交由一個道德（倫理）委員會負責。

我們簡述加拿大的制度：

- 政治職位據位人的申報集中向道德委員會提交，由後者審查：
- 因此，道德委員會可以發出利益衝突證明書，又或發出禁止投資的命令；



澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉政公署
Comissariado Contra a Corrupção

- 倘因不能投資而引致申報人的利益受損時，一經證實，可以由道德委員會命令政府作出賠償。

另一方面，申報具有機密性。

經審查後，道德委員會發出一扼要的利益聲明，經申報人確認，則公開給公眾查閱。

這種制度的弊端在於給予道德委員會過大的權力，尤其是選擇公開內容方面的權力。

為彌補上述弊端，規定道德委員會每年須向加拿大國會提交詳盡的工作報告。

不同的是一般公務人員，向其所屬的部門上司作出申報，其中明確指出利益衝突的狀況。

申報內容可以因應申報人的工作範疇及內容而決定申報的幅度，香港就為一例。

對於其他申報人，僅葡萄牙及美國的法律允許公開，但只限於公共行政機關的主管人員。

五、關於不遵守申報義務的罰則

- 新加坡採用刑事制裁；



廉政公署
CCAC

澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉 政 公 署
Comissariado Contra a Corrupção

- 葡萄牙及英國則採用政治及紀律制裁；
- 澳門特別行政區則採用行政處罰及刑事制裁。

關於故意不實申報：

- 澳門特別行政區、葡萄牙及新加坡採用刑事制裁；
- 香港、美國及澳大利亞採用行政處罰；
- 英國及加拿大採用政治性或行政性制裁，亦可能承擔刑事責任。

* * *

六、結語

1. 經過約十個月的資料搜集及分析，「廉政公署」對世界各地較先進的國家或地區實行的關於公務人員、政治職位據位人的財產及利益申報制度已有一定的認識及掌握，這對完善澳門現行制度有莫大裨益。
2. 經分析後，我們的結論是：澳門現行的制度並不比其他國家或地區的落後，因為：
 - (1) 澳門法律自 1998 年已規定任何職級的公務人員均須申報財產及利益，但先進國家及地區並無此規定；
 - (2) 先進國家及地區的法律均無強制性地全部公開申報的財產資料，例如新加坡並不公開所申報的內容，其他地區亦只是公布申報的撮要內容，例如香港、美國、英國及加拿大。



廉政公署
C C A C

澳門特別行政區
Região Administrativa Especial de Macau
廉 政 公 署
Comissariado Contra a Corrupção

3. 財產及利益申報制度並非唯一建立廉政制度的途徑，它只是眾多措施中的其中一種，而目前全球的立法趨勢是將申報的焦點放在提前掌握可能引致利益衝突的狀況，故要求有關人員申報公司的出資比例及社團中的角色地位。
4. 一個地區的廉政制度的建設，取決於多方面的措施，其中包括行政體系的運作效率、決策流程的透明度及合法性，嚴格遵守利益迴避制度等，這都是關鍵的內容。
5. 最後，我們相信公開這份參考資料供市民知悉，有助於開拓思維，在法案推出後能共同獻策，令法案更臻完善，建立一個行之有效的財產申報制度。

二〇一〇年十一月十二日。

澳門特別行政區廉政公署