

立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會

廉政公署(廉署)就“立法會議員申請發還工作開支的規定與慣常做法”進行的檢討

廉署的建議／意見和議員的意見摘要

廉署的建議	小組委員會的意見	廉署的意見
<p>(1) 指導原則</p> <p>(a) 立法會應考慮採用以下原則，供議員申請發還工作開支時依循——(廉署報告第34段)</p> <p>(i) 議員或其親屬不可在涉及申請發還的開支的交易中，存有任何直接或間接的財務利益，或從中獲取任何財務利益；</p> <p>(ii) 議員應避免進行任何會令公眾認為他本人、其親屬或好友/生意伙伴可從中得益的交易；</p> <p>(iii) 議員在使用撥款時，應遵守公平、公開、問責的原則；</p>	<p>委員普遍支持廉署大部分的建議。</p>	

廉署的建議	小組委員會的意見	廉署的意見
<p>(iv) 如無法避免或已出現利益衝突情況，議員應申報利益，而申報的內容應供市民查閱；</p> <p>(v) 任何涉及利益衝突的事件若受到公眾關注，議員應以公眾利益為先的原則來處理事件；</p> <p>(vi) 議員應盡量將其私人與立法會事務及利益分割開，以免產生利益衝突或謀取私利之嫌。(亦見於廉署報告第36至37段、41和47段)</p>		
<p>(2) 辦公地方</p> <p>(a) 議員不可申請發還租用其本人或親屬有任何財務利益的物業作辦事處的開支。(廉署報告第35段)</p>	<p>部分委員關注這建議會對那些將其私人辦事處部分地方分租作為立法會事務之用，並向立法會申請發還租金開支的議員造成困難：</p>	<p>廉署的建議是確保不會令公眾誤會議員分租其私人辦事處的部分地方以補貼其私人業務。</p>

廉署的建議	小組委員會的意見	廉署的意見
<p>(b) 如立法會認為議員向其附屬團體/政黨租用辦公地方乃符合其界別或公眾之利益，則需規定議員在這樣做時須申報利益、提供理據、並取得獨立的市值租金評估。(廉署報告第39段)</p>	<p>(a) 有時只能透過分租，才可租用面積細小的辦事處。只要能清楚劃定議員辦事處的界線、有公平分擔開支的比率，以及讓整項安排具透明度和接受審計，有關的議員便不能從租賃安排中獲益。</p> <p>(b) 並無要求議員須全職處理立法會事務，以及他們須斷絕其業務和家庭聯繫。只要租用由其親屬或本人擁有的辦事處安排具透明度，並提供有關詳情，應可接受。</p> <p>對於身兼附屬團體/政黨主席的議員來說，他幾乎須同時處理立法會事務和團體/政黨事務，因此若能與其附屬團體/政黨共用辦事處，會便利他執行工作。若能遵從3項規定(即申報利益、提供理據，以及為清楚劃分的辦公室取得獨立的市值租金評估)，已屬足夠。</p>	<p>若立法會議員有足夠理據支持共用辦事處符合公眾利益，廉署不會反對。不過，應謹慎行事，確保不會令公眾認為議員或其私交好友可能在此類安排中有任何私利。</p>

廉署的建議	小組委員會的意見	廉署的意見
<p>(3) 聘用職員</p> <p>(a) 議員在招聘職員時，應以求職者的才幹作為甄選準則，最好是透過公開方式招聘；議員亦應申報任何利益衝突，確保議員助理的總報酬與其技能相符，並記錄甄選過程及決定。有關的文件應存放於立法會秘書處，以提高透明度。(廉署報告第40段)</p> <p>(b) 議員不宜將其私人及立法會事務混合處理，因此建議議員不應申領償還款額來聘用其私人公司的職員兼任立法會職務。(廉署報告第41段)</p>	<p>部分委員對廉署建議議員不應申領償還款額來聘用其私人公司的職員兼任立法會職務，表示關注：</p> <p>(a) 議員私人助理處理立法會事務時，議員有時並沒有就此申領償還款額。</p> <p>(b) 就“輸送利益”而言，部分議員任職的公司或附屬的團體實際上資助他們從事立法會工作，而非他們利用公帑補貼其業務，因為公司或團體不成比例地支付議員助理大部分薪酬。</p>	<p>廉署在是次檢討中作出的建議，旨在盡量減少議員在申請發還工作開支時被視為或被指控行為不當，以期提高發還制度的公信力。要達致此目的，最佳的方法就是把立法會事務和議員私人業務的資源〔包括職員〕明確分開和分別交代。廉署知悉有議員憂慮這可能會帶來實際上的困難和不便，並認為由其私人業務的職員兼任立法會職務是有好處的，而有關薪酬開支亦應可獲發還。</p>

廉署的建議	小組委員會的意見	廉署的意見
	<p>(c) 功能界別的議員須與其代表的界別有密切聯繫，要證明他們公平地共用某僱員的服務會有困難。議員與其界別選民的接觸是否涉及立法會事務，亦難以決定。</p> <p>(d) 若禁止共用職員，應准許一些過渡安排。</p> <p>(e) 若不准許共用職員/辦事處，政府需提供額外財政支援。即使獲得政府額外撥款，商會所備存的大量資料亦不能複製和存放於議員辦事處內，另外同時為商會工作的資深職員亦不能替代。共用資源更具效率，成本效益亦更高。制度應合情合理，以及為公眾接受。</p> <p>(f) 提高透明度會更切實可行。</p>	<p>若需考慮其他方案處理有關問題，小組委員會應以提高發還工作開支程序的透明度和問責性為原則，以取得市民的信任。因此，小組委員會可考慮要求議員：</p> <p>(a) 在僱傭合約中，申明將會獲聘處理立法會職務的職員是否同時受僱於議員的私人業務，以及受僱擔任的職位；</p> <p>(b) 詳列該名職員的職責範圍，而假如該名職員同時亦受僱於議員的私人業務，亦應訂明其處理立法會工作所佔的百分比；</p> <p>(c) 備存僱用合約的副本，以供公眾查閱(如有需要，可將個人資料刪去)；及</p> <p>(d) 在提交的申領表上，聲明有關職員已履行僱傭合約內所訂職務。</p>

廉署的建議	小組委員會的意見	廉署的意見
<p>(4) 酬酢及交通開支</p> <p>(a) 立法會應全面檢討發還酬酢及交通開支的安排。如檢討後繼續維持現有發還制度，立法會則應向議員清楚表明酬酢及交通開支只可實報實銷。(廉署報告第44段)</p> <p>(b) 議員應保存酬酢及交通開支的記錄，並在可行情況下保留就該等開支而獲發的收據。(廉署報告第44段)</p>	<p>根據香港特別行政區行政會議成員及立法會議員薪津獨立委員會(下稱“獨立委員會”)建議的原則，申請發還工作開支償還款額(包括酬酢及交通開支)的現行指引以誠信制度的方式運作。過往申請發還酬酢及交通開支時，50%的款項須憑單據證明，另外50%的款項則無須憑單據證明。自1999年7月1日起，根據獨立委員會的建議，議員無須憑單據證明便可申領酬酢及交通開支的全數款額。</p> <p>委員認為廉署的建議是倒退的做法。此外，在若干情況下，若要備存每餐膳食及每次行程的紀錄，並取得有關收據，縱使並非不可行，行政上亦甚為繁瑣。</p>	<p>廉署主要建議立法會應檢討發還這些開支的整體安排，即應否繼續以實報實銷方式發還，抑或以一筆過非實報實銷津貼或作為議員薪酬一部分的方式發放。倘若立法會決定沿用現行的實報實銷方式，則如廉署在其報告中提議，議員應在可行情況下備存有關開支的收據，或至少備存有關開支的記錄。這些措施，對保障議員免于被人懷疑在申領開支發還時有欺詐之嫌，是很有幫助的。據知，議員及其助理一向有保留開支記錄以計算每月需申請發還的總額，故此上述的建議應不會為他們帶來額外的行政工作。事實上，這也是一般公營機構申領發還此類開支的做法。</p>

廉署的建議	小組委員會的意見	廉署的意見
<p>(5) 採購工作</p> <p>(a) 立法會議員及其職員不應用他們有財務利益或其親屬/好友所擁有/經營的承辦商或供應商；如無法避免，應申報利益及記錄有關理由(例如：獨家供應商、利用現有大額採購合約以獲較優惠價錢等)。(廉署報告第45段)</p> <p>b) 立法會應訂立採購指引，規定議員須對超逾某價值(比如說5,000元)的貨品索取報價書，確保採購合乎衡工量值的原則。(廉署報告第45段)</p> <p>(c) 秘書處可利用政府的常設合約，協助議員採購資訊科技設備等常用物品。(廉署報告第46段)</p>		

廉署的建議	小組委員會的意見	廉署的意見
<p>(6) 共同分擔辦事處營運開支</p> <p>只能申請發還可獨立分辨、明顯與私人事務無關及完全用作處理議會事務的開支。(廉署報告第47段)</p>	<p>委員普遍支持這建議。不過，部分委員關注到可能需要為其細小的辦事處另外購置一套設備，例如傳真機及影印機。此外根據廉署的建議，不能再共用中央電訊系統。凡此種種均對議員構成諸多不便。此外，亦涉及額外開支，令議員本來已不敷使用的工作開支償還款額更形不足。</p>	<p>廉署明白，要求議員將使用於立法會和其私人業務的職員和設備分開，在初期可能會對他們構成不便及招致額外費用。但長遠來說，為了維護立法會的公信力及避免市民因誤解而質疑或指控議員濫用公帑，廉署認為這是一個小且值得付出的代價。相信這些不便只屬短暫，而議員亦很快會適應新的安排，所招致的額外費用亦會是最低的。</p>
<p>(7) 其他</p> <p>(a) 立法會應列舉可以和不可以申請發還的開支及應避免/申報的利益衝突的例子，供議員參考，以及修訂發還工作開支申請表格，以便議員申報利益。(廉署報告第48段)</p> <p>(b) 立法會應為議員的職員制訂行為守則，並為他們安排培訓或簡介會。(廉署報告第50段)</p>	<p>委員歡迎廉署協助秘書處擬備行為守則，以及為職員安排培訓或簡介會。</p>	

廉署的建議	小組委員會的意見	廉署的意見
<p>(c) 立法會應建立審計監察機制，確保所有議員申請發還開支時，均遵守上述各項原則及程序。(廉署報告第51段)</p>	<p>(a) 基於透明度和公信力的原因，應考慮外聘專業審計師。秘書處的編制並無專業審計師，亦沒有足夠的人力資源。廉署應提議審計的內容。</p> <p>(b) 應要求政府當局增撥財政資源，為每位議員進行審計。</p> <p>(c) 一些抽樣檢查可予接受，但若過多“監督”或“巡查”則會對議員造成不便。公眾監管及傳媒監察已能十分有效地預防出現濫用情況。</p>	<p>建議設立機制，以查核議員有否遵從規定，而大部分機構均有類似安排。該建議並非要求核證每項開支，而是可隨機抽樣進行核證工作。議員仍須證明其申請符合發還開支指引的規定。</p> <p>“審計監察”並非“巡查”。每個機構的內部監控制度均應具備監察其規定是否獲遵從的能力，而審計監察的程度應由有關機構自行決定。</p>

相關文件

2005年3月1日小組委員會的會議紀要(立法會AS247/04-05號文件)

立法會秘書處
2005年5月