

立法會

Legislative Council

立法會CMI/49/09-10號文件

檔號：CB(3)/C/2(08-12)

議員個人利益監察委員會 第四次會議的紀要

日期：2009年12月16日(星期三)
時間：上午8時30分
地點：立法會大樓會議室B

出席委員：梁劉柔芬議員, GBS, JP (主席)
劉慧卿議員, JP (副主席)
黃容根議員, SBS, JP
梁家傑議員, SC
黃成智議員

缺席委員：石禮謙議員, SBS, JP
陳茂波議員, MH, JP

列席秘書：總議會秘書(3)1
梁紹基先生

列席職員：秘書長
吳文華女士

法律顧問
馬耀添先生, JP

助理秘書長3
林鄭寶玲女士

高級助理法律顧問1
馮秀娟女士

首席議會秘書(申訴)
湯李燕屏女士

高級議會秘書(3)1
石愛冰小姐

只參與議程第I項的討論

主管(資料研究及圖書館服務部)

陳利華先生

研究主任8

禰懷寶博士

經辦人／部門

I. 議員個人利益監察委員會接獲有關議員登記或申報個人利益、或議員申領工作開支償還款額或申請預支營運資金的投訴時的處理程序 —— 議員個人利益監察委員會應否考慮針對議員的匿名投訴及傳媒報道的指控

(立法會CMI/16/09-10及IN 02/09-10號文件)

主席表示，在2009年4月21日舉行的上次會議上，議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")曾討論監察委員會在處理針對立法會議員的匿名投訴及傳媒報道的指控時所依循的程序。為方便進一步考慮有關事宜，委員決定徵詢所有議員的意見。就此，秘書處於2009年6月22日發出文件諮詢所有議員，並請他們填妥及交回問卷。諮詢結果載於立法會CMI/16/09-10號文件，供委員考慮。

2. 助理秘書長3應主席的邀請發言時表示，秘書長在上次會議上告知委員，當她接獲有關議員申請發還工作開支或申請預支營運資金的投訴(不論是否以匿名方式提出)，或發現傳媒報道此類指控時，她會以立法會行政管理委員會財政撥款管制人員的身份進行初步查詢。此外，鑒於考慮有關議員申請發還工作開支或申請預支營運資金的投訴屬監察委員會的職權範圍，秘書長會向監察委員會匯報有關查詢的進展。助理秘書長3繼而向委員簡報諮詢結果，有關詳情載於立法會CMI/16/09-10號文件第7至11段。助理秘書長3補充，秘書處根據諮詢的結果建議考慮文件第12段所載的安排，有關安排如下：

- (a) 秘書長作為財政撥款管制人員，將會向監察委員會匯報她就申請發還工作開支或申請預支營運資金的投訴或指控進行查詢的進展；

- (b) 秘書處會在取得5位或以上監察委員會委員同意的情況下，就匿名投訴進行初步查詢，並可聯絡投訴或指控所針對的議員，以求澄清或解釋。秘書處隨後會向監察委員會提交初步查詢的結果。除非秘書處接獲具名投訴，否則監察委員會不會就該投訴採取進一步行動；及
- (c) 除非接獲能辨別投訴人身份的投訴，否則監察委員會不會考慮傳媒報道的指控。

3. 主管(資料研究及圖書館服務部)(下稱"資料研究部主管")應主席的邀請，向委員簡介選定海外立法機關處理有關議員登記或申報個人利益的投訴及傳媒報道的指控所採納的機制，詳情載於資料研究及圖書館服務部(下稱"資料研究部")擬備的資料摘要(立法會IN 02/09-10號文件)。資料研究部主管解釋，英國下議院及美國眾議院不會考慮匿名投訴，而加拿大眾議院則會考慮匿名投訴。在澳洲國會眾議院，特權事宜及議員利益常設委員會可自行決定是否考慮匿名投訴，但至今並無此類投訴。英國及澳洲的國會不會考慮傳媒報道的指控，但加拿大及美國的立法機關則可能會考慮此類指控。

4. 劉慧卿議員表示，民主黨議員支持由監察委員會考慮匿名投訴及傳媒報道的指控的建議，因為此舉可增加立法機關的透明度。由於匿名投訴可能載有可跟進的具體資料，而部分海外立法機關亦會考慮匿名投訴或傳媒報道的指控，她認為由監察委員會考慮此類投訴或指控，是適當之舉。劉議員補充，倘若大部分議員不支持此項構思，民主黨議員不會堅持。

5. 助理秘書長3應主席的邀請向委員解釋，問卷的問題1就監察委員會原則上應否考慮匿名投訴徵詢議員的意見。問題2是根據2009年4月21日上次會議上委員提出的建議而擬訂；在上次會議上，有委員建議秘書處應在若干名監察委員會委員同意下就匿名投訴進行初步查詢。助理秘書長3表示，超過50%的議員同意由秘書處進行初步查詢的建議，當中16位議員支持以獲得4名監察委員會委員同意作為門檻，另外15位議員則支持較高的門檻，即以獲得5名委員

同意作為門檻。秘書處根據這項諮詢結果，提出文件第12(b)段的安排。

6. 劉慧卿議員表示，她大致同意文件第12段建議的安排。不過，對於秘書處應否根據文件第12(b)段的建議，在5名或以上監察委員會委員同意下就匿名投訴進行初步查詢，監察委員會應作審慎決定，因為問卷問題1的諮詢結果反映大部分議員原則上反對監察委員會處理此類投訴，因此第12(b)段所述的安排可能與大部分議員的意願不符。主席表示，問卷問題1及2的回應似乎難以調和。

7. 劉慧卿議員察悉，問卷問題2至4提出就匿名投訴採取的跟進行動，並未獲得議員一面倒的支持，因為不少議員，包括民主建港協進聯盟(下稱"民建聯")的議員，完全沒有回答有關問題。黃容根議員回應時表示，民建聯的議員相信監察委員會會適當處理匿名投訴，因此沒有回答問卷中的有關問題(即問題2至4)。

8. 秘書長回應主席時表示，但凡她接獲有關議員申請發還工作開支或申請預支營運資金的投訴(不論是否以匿名方式提出)，或知悉傳媒報道此類指控，她有責任進行初步查詢。若投訴源於投訴人對申請發還工作開支制度的誤解，秘書處職員會向投訴人解釋，個案便可解決。秘書長進而解釋，在監察委員會上次會議上，她曾建議把她的查詢與監察委員會的工作聯繫起來，若涉及的事項屬監察委員會的工作範圍，她會把初步查詢結果交予監察委員會。監察委員會亦已同意她的建議。若發現有關議員可能違反相關規則，則由監察委員會決定是否採取進一步行動。

9. 秘書長表示，諮詢結果顯示，大部分議員認為，在一般情況下，監察委員會不應考慮匿名投訴，因為此舉可能會令人覺得有認同匿名投訴之嫌，而此制度亦可能會被濫用。不過，大部分議員亦同意，倘有4名或5名監察委員會委員認為匿名投訴載有應採取跟進行動的具體資料，秘書處應就該投訴進行初步查詢，因為此委員人數已屬高門檻。監察委員會隨後可根據秘書長的初步查詢結果，決定是否進一步跟進投訴。

10. 劉慧卿議員建議進行第二次諮詢，以便進一步瞭解議員的意見。主席同意她的建議，並認為秘書處應具體諮詢議員對文件第12(b)段所載擬議安排的意見。

11. 黃成智議員表示，雖然諮詢結果大致顯示議員的取向，但對監察委員會並無約束力，監察委員會可自行作出決定。黃議員建議，由於議員對問卷的問題1及問題5的意見相當明確，因此，下一輪應集中就其餘3條問題提出的建議作出諮詢。

12. 劉慧卿議員察悉，問卷(問題2至4)只詢問議員是否同意秘書處就匿名投訴進行初步查詢。她認為，處理傳媒報道的指控的方式應與處理匿名投訴的方式一致，在下一輪諮詢中，應詢問議員是否同意以同一的方式處理此類指控及匿名投訴。委員同意在下一輪諮詢中詢問議員的意見。

13. 助理秘書長3應主席的邀請解釋，由於《議事規則》第73(1)(c)及(ca)條只授權監察委員會在接獲投訴後採取行動，因此監察委員會的一貫做法是不會因應傳媒報道的指控而主動調查。

14. 秘書長表示，經她初步查詢後再轉交監察委員會的議員申請發還工作開支或申請預支營運資金的個案，可被視為投訴，但根據現行的安排，她並無獲得授權把有關議員登記及申報個人利益的匿名投訴及指控轉交監察委員會。

15. 法律顧問應主席的邀請解釋，根據現行的《議事規則》，監察委員會只能在接獲投訴後採取行動，但《議事規則》並無訂明何謂投訴。他表示，委員可首先商議監察委員會考慮傳媒報道的指控有何利弊，然後再考慮如何落實的問題，例如在有需要時，應如何修訂《議事規則》的相關規則。

16. 黃成智議員認為，以同一方式處理匿名投訴和傳媒報道的指控是合理的做法。他認為，如有需要，應修訂監察委員會的職權範圍。

17. 梁家傑議員同意，秘書處應就文件第12(b)段所載的安排應否亦用於處理傳媒報道的指控，再次諮詢議員。

18. 黃容根議員表示，雖然第一輪的諮詢結果非常明確，但他不反對進行第二輪諮詢。

19. 黃容根議員補充，在第二輪諮詢中，部分議員仍可能選擇不回答問卷中的一些問題。主席表示，應在問卷中清楚述明議員是否獲邀回答所有問題。

20. 秘書長建議，在諮詢中應告知議員，若由監察委員會考慮傳媒報道的指控，可能需要修訂《議事規則》的相關規則。

秘書

21. 劉慧卿議員建議，諮詢文件及問卷擬稿應送交委員通過。委員表示同意。

II. 在立法會申訴制度下處理針對議員及其辦事處的投訴

(立法會CP 201/09-10號文件)

22. 首席議會秘書(申訴)應主席的邀請，向委員簡介題為"立法會申訴制度下處理針對議員及其辦事處的投訴的安排"的文件(立法會CP 201/09-10號文件)。首席議會秘書(申訴)表示，秘書處計劃於內聯網設立電子中央紀錄冊，記錄秘書處接獲市民針對議員及其辦事處的投訴和意見。此舉可讓全體議員全面得悉此類投訴和意見，方便他們考慮是否需要採取跟進行動。所有議員及秘書處獲授權的職員均可透過密碼閱覽該紀錄冊。首席議會秘書(申訴)就應否把監察委員會處理的投訴記入紀錄冊徵詢委員的意見。

23. 首席議會秘書(申訴)回應梁家傑議員的查詢時表示，該紀錄冊尚未設立。

24. 主席表示，議員很可能會把密碼告知他們的職員，因此難以監管哪些人閱覽紀錄冊。紀錄冊的資料可能會被議員的前僱員等人惡意公開，因而可能對議員造成不必要的滋擾。

25. 黃容根議員認同主席關注的問題。他強調，秘書處應全面諮詢議員對推行此項措施的意見。

26. 梁家傑議員質疑是否有需要設立紀錄冊，因為當監察委員會對針對議員的投訴展開調查時，必會告知

該議員。他認為應遵從監察委員會處理投訴的程序，不應把該委員會正在處理的投訴記入紀錄冊。他詢問設立紀錄冊的目的為何。劉慧卿議員亦詢問，設立紀錄冊的構思從何而來。

27. 秘書長回應時表示，由於過往秘書處甚少接獲針對議員及其辦事處的投訴及意見，因此並無有系統的方式處理此類投訴及意見。現時，秘書處只把此類投訴及意見送交當值議員參閱，倘若當值議員提出要求，秘書處可採取跟進行動。除非投訴人特別要求把其投訴函件／意見的副本送交所有議員，否則，按照一般的做法，秘書處只會把上星期接獲的函件送交本星期的當值議員參閱。因此，議員(包括當值議員)不能全面得悉市民的所有投訴及意見，而部分意見對立法會議員的工作提出了具建設性的建議。秘書長補充，把此類投訴及意見交由該星期當值的議員處理，處理方式頗為隨意，即使是類似的個案，在不同星期當值的議員亦可能以不同的方式處理。設立中央紀錄冊可方便議員閱覽所有此類投訴及意見的重點資料。

28. 黃成智議員關注到，部分議員可能利用紀錄冊的資料達致政治目的。此外，議員對於應如何處理投訴及意見，可能會有不同的見解。秘書長回應時表示，根據現行的當值議員制度，部分議員(即當值議員)同樣可獲取此類資料，議員所關注的問題已存在。

29. 劉慧卿議員察悉，秘書處在文件中指出，把此類投訴或意見交由該星期當值的議員處理，處理方式頗為隨意，有些時候難以採取跟進行動。她認為，設立紀錄冊或可帶來若干好處，例如紀錄冊可讓全體議員全面得悉秘書處接獲的投訴及意見，不過，更重要的是，申訴部就每宗投訴個案擬備背景資料簡介時，應提供資料述明過往如何處理類似個案。

30. 主席同意劉慧卿議員的意見，她亦補充，申訴部應在背景資料簡介中述明各項跟進方案(例如應否把投訴函件或意見的副本送交全體議員)，供當值議員考慮。劉慧卿議員表示，主席的建議有助以貫徹一致的方式處理投訴及意見。

31. 劉慧卿議員表示，秘書處必須諮詢議員對設立紀錄冊的意見，並應向議員清楚解釋此項措施的目的。劉議員亦對紀錄冊資料可能外洩的問題表示關注，並建議採取保安措施，例如安裝加密軟件保護資料。
32. 關於應否把監察委員會正在處理的投訴記入紀錄冊一事，主席表示，秘書處應首先諮詢議員對設立紀錄冊的意見，同時，監察委員會亦須商議應在哪個階段將投訴記入紀錄冊。
33. 劉慧卿議員表示，若設立紀錄冊的原意是建立一套客觀的檔案，用以記錄秘書處接獲有關議員及其辦事處的投訴及意見，則所接獲的此類投訴及意見(包括正在由監察委員會處理的投訴及意見)，一律應記入紀錄冊，但倘有充分理由某些資料可不記入紀錄冊。不過，擬記入紀錄冊的資料應經過議員仔細考慮。
34. 委員同意，中央紀錄冊應只登載申訴部接獲的投訴及意見。
35. 秘書長表示，中央紀錄冊只會供秘書處內部使用，以待諮詢議員的結果。委員並無提出反對。
36. 劉慧卿議員表示，最近在內務委員會會議上討論如何處理甘乃威議員行為不檢的指控時，部分議員認為不應以《議事規則》第49B條所訂的機制處理該個案，此機制只應在處理非常嚴重的指控時引用，因為指控一經證實，可導致取消有關議員的資格。他們認為，若監察委員會因指控事項不在其職權範圍內而不獲授權處理該個案，立法會應另設機制處理此類可施加較取消議員資格輕微的懲罰的個案。劉議員建議亦應就此事諮詢議員。
37. 主席同意，立法會應設立機制，以便在啟動《議事規則》第49B條的程序處理此類個案前調查實情。然而，她認為，關於立法會應否根據另一個有別於《議事規則》第49B條所訂的機制處理此類個案，秘書處應在日後另行諮詢議員。

III. 根據《議事規則》第83A條披露金錢利益

(立法會CMI/17/09-10號文件)

38. 主席表示，此項目是應監察委員會數名委員的要求加入會議議程。她繼而邀請秘書簡介文件(立法會CMI/17/09-10號文件)。

39. 秘書表示，《議事規則》第83A條規定，在立法會或任何委員會或小組委員會會議上，議員不得就其有直接或間接金錢利益的事宜動議任何議案或修正案，或就該事宜發言，除非該議員披露有關利益的性質。在最近一個委員會會議上審議某項工程計劃下數項具爭議的撥款申請時，部分議員關注到，若該委員會主席擔任獨立非執行董事的公司已表明有意競投該工程計劃下的合約，他應否被視為在該事宜中有金錢利益、應否在開始發言時披露有關利益，以及應否在該委員會商議該事宜時主持會議。

40. 秘書表示，《議事規則》並無就何謂金錢利益下定義。在判斷某位議員是否有金錢利益時，可採用以下原則作考慮：他人會否合理地認為該利益會影響有關議員就所審議的事宜作出的言行。對於擔任非執行董事會否出現金錢利益，不能一概而論，各議員須自行判斷他們在有關會議所審議的事宜中是否有金錢利益，以及有關利益屬直接或間接利益，並須決定他們應否及何時披露該利益。他補充，《議事規則》並無條文訂明可以金錢利益或角色衝突為理由而禁止委員會主席主持會議，但過往曾有議員因自己在會議所審議的事宜中有角色或利益衝突而感到未能主持會議，所以主動選擇不主持會議。

41. 秘書應劉慧卿議員的要求進一步解釋，《議事規則》第84條訂明，議員不得就其有直接金錢利益的任何議題表決。該條亦訂明一套機制，在此機制下，任何議員可在宣布表決結果前，以某議員有直接金錢利益為理由而動議將其表決作廢的議案，或動議著其從有關立法會會議退席的議案。

資料研究部

42. 梁家傑議員建議，資料研究部應研究海外立法機關有關議員披露金錢利益的安排，以便議員考慮香港的有關機制。委員表示同意。

43. 劉慧卿議員關注到，在即將於2009年12月18日舉行的財務委員會(下稱"財委會")會議上，將會審議廣深港高速鐵路香港段工程的撥款申請，屆時可能會出現關於利益衝突問題的爭論及爭議。劉議員要求秘書處在該會議前發出通告，述明對《議事規則》內有關規則的詮釋及其適用範圍，供議員參閱，以免就此事引起激烈爭論。她亦要求秘書處提供指引，述明應如何處理議員在會議上就有關詮釋及適用範圍提出的質疑。

44. 秘書長表示，基本原則是議員有責任披露他在所審議的事宜中的金錢利益，讓其他人可判斷他在有關事宜提出的意見有否受其利益影響。因此，根據《議事規則》第83A條，議員開始就某事宜發言時，應披露他的金錢利益。至於披露利益的時間，則視乎該議員在會議上何時開始發言，秘書長補充，財委會主席一向的做法是在財委會會議開始前，提醒議員披露他們在會議所審議的撥款申請中的利益。

45. 主席指出，有些議員可能請其他人管理他們的投資，因此他們未必知道自己已購買某間上市公司的股份。現時有豁免條文，訂明會計及法律行業的人士在處理上市公司的文件時無須披露此類利益。主席建議，監察委員會可考慮採納類似安排。

46. 法律顧問表示，根據《議事規則》第83(5)(h)條，倘議員其本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有公司股份的實益權益，而該等股份的面值超過該公司已發行股本的百分之一，則該議員在知悉有關利益的情況下，須登記該公司的名稱。

47. 法律顧問進而表示，由於議員披露利益的基本目的，是讓其他議員可知道有關議員在委員會會議所審議的事宜中所存有的金錢利益，因此即使議員已根據《議事規則》第83條登記個人利益，他仍有責任在有關會議上披露該利益。他強調，在履行披露個人利益的責任時，議員不應只遵從監察委員會發出的指引或《議事規則》內有關規則的文本，亦應遵守此等指引或規則的精神。

48. 主席詢問，若委員會會議所審議的事項是公職人員減薪，而某議員的部分選民為將會受減薪影響的公職人員，該議員應否申報他的利益，即使該利益屬香港全體市民同樣享有的利益，又或所審議的事宜是政府政策。

49. 秘書長表示，對於議員是否有須予披露的直接或間接金錢利益，確實須由有關議員自行判斷。她補充，即使並無涉及金錢利益，但議員過往多次曾就角色衝突的事宜作出申報。

50. 法律顧問表示，監管議員登記及披露個人利益和有直接金錢利益的議員表決的現行機制行之已久。財委會不時根據此機制處理議員的利益衝突個案。

51. 劉慧卿議員要求澄清以下一事：若議員擔任非執行董事的公司將會競投委員會所審議的工程計劃下的合約，他應否被視為在該項工程計劃中有直接或間接金錢利益，而根據《議員事規》第84條，該議員可否就有關工程計劃表決。

52. 法律顧問解釋，根據《公司條例》(第32章)，執行董事與非執行董事並無分別。兩者皆為公司董事局的成員，並有相同的職責。法律顧問補充，根據海外立法機關監管議員在地方當局的會議上披露金錢利益的法規，倘若議員身為公司董事(不論是否執行董事)，而該公司在議會涉及的任何事宜中有直接金錢利益，則該議員在該事宜中有間接金錢利益。

53. 法律顧問進而解釋，應以相若的方式施行及詮釋《議事規則》第84條。由於是議員擔任董事的公司將會競投委員會所審議的工程計劃下的合約，而並非該公司的董事將會參與競投，因此議員可能並無任何直接的金錢利益，他不應不獲准表決。此外，鑒於持有公司的模式可能各有不同，倘若議員為合夥人的公司在某事宜中有直接金錢利益，該議員亦未必被視為在該事宜中有直接金錢利益。

54. 法律顧問強調，應根據每宗個案的情況作個別考慮。對於議員是否有須予披露的金錢利益，確實須由個別議員自行判斷，因為他本人與有關公司之間可能有一些其他人不知道的財務安排。立法會及其轄下委員會過往曾處理此類個案。議員可能須在

立法會及委員會會議上辯論，以決定某位議員是否有金錢利益。法律顧問補充，現行機制訂明，監察委員會可調查此類個案，並可根據《議事規則》第85條建議向違反相關規則的議員作出處分。

55. 劉慧卿議員要求秘書處在2009年12月18日財委會會議前向議員發出通告，就《議事規則》內相關規則的詮釋及適用範圍提供指引，以作參考。她亦要求秘書處翻查過往在立法會或委員會會議上如何處理有關利益衝突的類似個案，並提供意見，述明在即將舉行的財委會會議上應如何處理此類個案。

56. 黃容根議員表示，在2009年12月18日的會議上，財委會主席應提醒議員在開始討論議程上有關項目時披露個人利益。

秘書處

57. 秘書長表示，該通告會於財委會會議前發出，而在該次會議的主席參考資料摘要中，亦會加入適當的序辭。

(會後補註：有關"金錢利益對在委員會內就某事宜發言及表決的程序所造成的影響"的通告(立法會FC 27/09-10號文件)已於2009年12月17日送交議員。)

58. 主席建議，監察委員會可檢討《議事規則》第83及84條，以便就披露金錢利益一事為議員提供更清晰的指引。

IV. 其他事項

59. 鑒於秘書長在上文第44段指出議員披露金錢利益的適當時間，劉慧卿議員建議監察委員會舉行閉門會議，討論該委員會最近接獲的投訴個案。委員表示同意。

(會後補註：由上午10時17分起，會議餘下的部分閉門進行。)

立法會秘書處
議會事務部3
2010年2月12日