

資料摘要

美國國會議員接受外間機構聘用的限制

1. 背景

1.1 應議員個人利益監察委員會於 2000 年 12 月 12 日舉行的會議席上提出的要求，資料研究及圖書館服務部就有關美國國會議員接受外間機構聘用的規則，翻查進一步的資料。本文件敘述有關的研究結果。

2. 研究結果

特定的聯邦法定禁令

2.1 美國國會議員接受外間機構聘用，主要受經《1989 年的道德改革法》修訂的《1978 年政府道德法令》所規範。該法例禁止議員：

- (1) 與任何公司、合夥、機構、法團或其他組織聯結或受僱，藉提供涉及受信關係的專業服務以獲取報酬；
- (2) 容許該等公司、合夥、機構、法團或其他組織使用其名字；
- (3) 從事涉及受信關係的專業以獲取報酬；
- (4) 在任何機構、法團或其他組織任職，或擔任其董事局的成員以獲取報酬；及
- (5) 在未有向適當組織事前作出通知及獲得批准的情況下，藉從事教學工作收取報酬。就眾議院而言，有關的適當組織為公職行為標準委員會。該法例並無提及參議院的情況。

2.2 《1989 年的道德改革法》亦訂明，議員在一曆年內從外間機構賺取的入息，不可超過議員基本年薪的 15%。

2.3 《政府人員操守準則》(Code of Ethics of Government Service)載列基本的道德標準。有關詳情摘錄於附錄 I。

其他聯邦法定禁令

2.4 《美國法典》第 5 章第 501 條的聯邦法例訂明，在聯邦政府註冊執業的公司、業務或組織，不可以美國國會議員的名字宣傳其業務。

2.5 《1989 年的道德改革法》大幅削減國會議員所能從事的受薪執業律師工作範圍。國會議員仍可在其所屬地區的律師公會所容許的範圍內義務執業。聯邦法例禁止國會議員在美國權利申訴法院或美國聯邦巡回上訴法院¹執業，或擔任根據《商船法》²簽訂合約的簽約各方或承租人的律師。

2.6 聯邦刑事法訂有條文，倘若在任何事宜或法律程序中，美國政府為訴訟其中一方，或該等事宜關乎美國政府的利益³，議員不可向任何政府機構、部門、法院或人員索取或收取為他人提供“代表服務”的報酬。

2.7 《聯邦刑事罪行守則》(the Federal Criminal Code)禁止國會議員與美國政府簽訂合約或協議。該等合約一律視為無效。所涉及的議員及代表政府簽訂有關合約的人員或僱員可被判罰款⁴。為確保這些禁令得以遵行，公共契約法規定，每份政府合約必須載有一項條文，清楚訂明國會議員不得攤分有關合約所帶來的任何利益⁵。

2.8 根據美國憲法，任何國會議員未得國會同意，禁止收取外國政府或外國代表“任何種類”的“酬金”⁶。“酬金”是指“藉提供服務而收取的任何利潤、利益或報酬”⁷。

¹ 《美國法典》第 18 章第 204 條。

² 《美國法典》第 46 章第 1223(e) 條。

³ 《美國法典》第 18 章第 204 條。

⁴ 《美國法典》第 18 章第 431-32 條。

⁵ 《美國法典》第 41 章第 22 條。

⁶ U.S. Const. Art. I, sec.9, cl 8.

⁷ Comp. Gen. Op. B=169035, 49 Comp. Gen. 819, 820 (1970); 亦可參閱 Comp. Gen. Op. B-180172 (1974 年 3 月 4 日)。

2.9 《1989 年的道德改革法》絕對禁止國會議員接受酬金。酬金被界定為“除任何實際或必需的交通費外，……作為議員……出席場合、發表演說或文章而支付的金錢或具有價值的物件”⁸。該項禁令屬絕對性的禁制，包含議員出席的所有場合、發表的所有演說或文章，不論其主題為何，或與其公職是否有關。該法令並無授權任何委員會於任何情況下批准豁免。實施該禁令，是由於議員接受酬金的做法日益受到關注，尤其從那些在立法方面有切身利益的團體收受的酬金，會造成嚴重的利益衝突問題，並會對國會的誠信構成威脅⁹。

2.10 《1989 年的道德改革法》就議員卸任後受僱訂定限制。該法例向議員施加一年的“冷靜期”。在卸任後一年之內，前任議員不可要求現任議員、官員，或國會眾議院或參議院的僱員，或任何其他立法辦事處¹⁰的現職僱員，採取官方職務行動。換句話說，議員在卸任後不可進行游說工作¹¹，直至一年期限屆滿為止。實施該項禁令，是由於當局關注到前任議員可能會因其以往擔任的職位，對其同事施加不當的影響。

2.11 《美國法典》第 5 章第 3110 條載列的聯邦法例，普遍禁止國會議員聘用或晉升親屬，包括配偶。議員的配偶可在國會辦公廳工作，但必須是不受薪僱員(除非該名人士在結婚前已獲聘用)。實施該項禁令的原因，是防止裙帶關係。

美國國會規則制訂的禁令

2.12 有關管限議員接受外間機構聘用的特定規則，分別載於《美國眾議院議員、人員及僱員道德操守手冊》(*Ethics Manual for Members, Officers, and Employees of the U.S. House of Representatives*)及《美國參議院手冊》(*U.S. Senate Manual*)所載的《參議院常設規則》(Standing Rules of the Senate)。一般而言，該等規則處理可能出現利益衝突的問題。

⁸ 《美國法典》第 5 章，app. 7，第 505(3)條。

⁹ 《兩院道德操守特派隊報告》(Bipartisan Task Force on Ethics Report), at 13-14, 135 Cong. Rec. H9257.

¹⁰ 《美國法典》第 18 章第 207(e)(1)條。其他立法辦事處，包括美國國會大廈建築辦公廳(the Architect of the Capitol)、美國植物園(the United States Botanic Garden)、會計總辦公廳(the General Accounting Office)、政府印務辦公廳(the Government Printing Office)、國會圖書館(the Library of Congress)、科技評估辦公廳(the Office of Technology Assessment)、國會財政預算辦公廳(the Congressional Budget Office)、版權使用費仲裁處(the Copyright Royalty Tribunal)及美國國會大廈警察部(the Capitol Police)。請參閱《美國法典》第 18 章第 207(e)(7)(G)條。

¹¹ 進行游說工作的議員須根據《聯邦游說規則法》(the Federal Regulation of Lobbying Act)註冊。

2.13 《眾議院公職行為守則》(House Code of Official Conduct)眾議院規則第 43 條及《參議院常設規則》(Standing Rules of the Senate)第 37 條，就防止議員接受外間機構聘用可能出現利益衝突而制定一般的架構。眾議院及參議院議員均受到的限制撮錄如下：

- (1) 該等規則禁止國會議員，藉其議員一職施加不當的影響，從而收取任何來源的報酬；
- (2) 該等規則進一步禁止議員從事外間業務或專業活動或受僱，以獲取報酬，而該等活動有礙他在公職方面盡忠職守；
- (3) 該等規則禁止議員利用其公職制訂或協助通過任何法例，而其主要目的只是為其個人或其委托人進一步謀取金錢利益；
- (4) 該等規則禁止議員藉提供專業或涉及受信關係的服務以獲取報酬，而與任何公司、合夥、機構、或法團聯結。詳情請參閱下文第 2.19 至 2.22 段。

從外間機構賺取入息的限制

2.14 賺取的入息是指作為提供個人服務所得的報酬，有別於從所有權，或其他股本投資所得的款項(所謂“非勞動所得”)。根據眾議院及參議院的規則，從外間機構賺取的入息只限於受僱於外間機構所賺取的收入，而不包括從投資的收入。該等規則把“從外間機構賺取的入息”一詞，界定為“作為實際提供個人服務而收取或將會收取的工資、薪金、費用或其他款項形式的報酬”。

2.15 該等規則特別訂明，下列項目並不計算為從外間機構賺取的入息：

- (1) 該人在國會獲得的薪金；
- (2) 該人於國會任職前，或在該規則生效日期前提供服務所獲得的報酬；
- (3) 向合格的退休金、紅利或紅股計劃支付的款項；

- (4) 就家族控制的業務或農場而言，與保障或管理個人投資有關所得的款項，但所提供的個人服務本身不會產生大量的收入；及
- (5) 根據一般及慣常的合約條款，從有規模的出版商收取的版權費。

從外間機構賺取的收入款額

2.16 《1989 年的道德改革法》把有關收入的上限定為議員基本年薪的 15%。在 2000 年，該上限為 21,195 美元(或 165,321 港元)。

2.17 一般而言，就那些並非以資本作為產生入息主要元素的業務，例如醫生、律師或木匠，公職行為標準委員會視整筆獲攤分的利潤為賺取的入息，除非有證據證明，其中部分入息實質上是投資所產生的回報。即使議員並無提供個人服務，只要議員從提供某項服務的業務中獲攤分利潤，同時又缺乏充分證據證明相反情況，此舉會被推定為吸引或挽留顧客；所獲攤分的利潤會視為賺取的入息。

2.18 從外間機構所賺取入息須訂定限額，其原因如下：

- (1) 國會議員向外間機構提供個人服務倘獲得鉅額付款，很大可能會造成利益衝突，但這個可能性是可以避免的；
- (2) 國會議員是一份全職工作，從其他受僱工作賺取大量入息與上述的概念並不相符；及
- (3) 從外間機構賺取大量入息，至少會令人有不適當的觀感，從而令公眾懷疑從政者及官員的誠信。

外間受僱工作的類別

(A) 受信關係及相關的限制

2.19 議員可進行外間工作的類別，受到進一步的限制所規管。《1989 年的道德改革法》禁止議員以某些受信關係的身份行事。因此，議員不可藉從事任何提供涉及受信關係服務的專業收取報酬。議員既不可與提供受信服務的公司聯結，亦不可容許該等公司借用其名字。

2.20 該項限制基於兩項重要的因素：

- 確保酬金不會再以參與外間活動而收取的各種專業費用的形式出現；及
- 由於受信關係意味著須為另一個人的最佳利益行事，或為該人的好處而行事的責任，或一個建基於另一個人的誠信、忠誠及判斷力的信任關係，受信專業活動特別容易造成利益衝突。這種關係會使私人與公眾利益之間可能產生嚴重的矛盾。

2.21 這項禁制包含的專業活動，包括執業法律工作、保險、會計，並有可能包括地產、顧問及金融服務。有關法律執業的禁制，源於律師有職責對其當事人絕對忠誠，使執業律師的工作，尤其容易與議員多方面的職責造成衝突¹²。此外，議員不可以私人身份，在一些聯邦政府機構之前代表他人。即使代表個人或私人團體聯絡聯邦政府機構，也屬公職範圍，任何人藉提供該等服務以接受報酬，均屬違法¹³。

2.22 眾議院公職行為標準委員會及參議院道德專責委員，分別就每宗個案評估每名議員個別受僱工作的性質及情況。有關眾議院公職行為標準委員會為個別受僱機會而進行評核進一步詳情，撮錄於附錄 II。就參議院而言，有關提供“專業服務”以收取報酬的禁制，包括所有專業服務，而並不限於涉及受信關係的服務。

¹² ABA專業操守規則範本(ABA Model Rules of Professional Conduct Rule)1.7 (1981)；專業責任守則範本(Model Code of Professional Responsibility)第7項規則，DR 5-105, EC 5-1, EC 5-14, EC 5-15, EC 5-21(1981)。

¹³ 某聯邦法院就國會議員須清還非法收取的報酬的行為作出以下評論：“……毫無疑問是違反信任原則的行為，因為受到有關禁制規限的國會議員，他必須拋棄他無私地擁護政府及其界別的責任，寧取可能與此指控不符的私人利益。”美國政府對Podell案,436F. Supp.1039(S.D.N.Y. 1977)。

(B) 受聘為受薪僱員或擔任董事局成員

2.23 議員不可受聘為任何機構(包括非牟利機構)的受薪僱員或擔任其董事局的成員。實施這項限制，是由於有關方面認為上述做法與受信關係出現相同的問題。這項規定適用於所有機構，包括非牟利機構及競選活動的組織。議員仍可出任該等職位，但他們不可支取任何薪金或董事袍金。他們可收取因代表該等機構出外公幹而獲發還的旅遊費用，亦可申報領取擔任有關職位所致的其他開支。此外，他們可繼續享有該等機構的保險計劃所提供的保障。

(C) 教學工作

2.24 議員倘未在事前獲得公職行為標準委員會的書面批准，不可藉教學工作獲取報酬。主要的原因是確保教學工作不會成為規避禁止收取酬金的手段。眾議院公職行為標準委員會及參議院道德專責委員會會審議每項申請。有關眾議院公職行為標準委員會在一項評估中採用的準則，撮錄於附錄 III。

劉騏嘉女士
2001 年 1 月
電話：2869-7735

立法會秘書處歡迎轉載這份文件的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。文件所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

附錄 I

(摘錄自政府人員操守準則的美國眾議院議員的道德手冊)

經眾議院議決(在參議院同意下)，

國會理解，所有政府僱員，包括官員，必須遵守以下的操守準則：

政府人員操守準則

所有政府人員須：

1. 對最高的道德原則及國家的忠誠，應凌駕於對政府的個別人士、黨派或部門的忠誠之上。
2. 維護美國及其所有州政府的憲法、法律及法規，並不可作出規避。
3. 克盡本分，盡忠職守。
4. 試圖找出及採用更有效及經濟的方法完成任務。
5. 不論有否報酬，不可透過給予任何人特別優待或特權而作出不當的歧視行為；並不可代其個人或家族在某些情況下接受優待或利益，而明智者可能認為其公職表現在該等情況下會受到影響。
6. 不可作出任何對其公職具約束力的私下承諾，因為政府僱員所作的個人承諾不能對其公職具約束力。
7. 不可直接或間接參與一些與他履行其公職有衝突的業務。
8. 不可使用他在履行公職時所得到的機密資料為個人賺取利潤。
9. 揭露所發現的貪污個案。
10. 遵從這些原則，時刻繫記公職人員應有的誠信。

(1958年7月11日通過。)

附錄 II**受信關係：公職行為標準委員會所作的評核**
(摘錄自美國眾議院議員的道德手冊)**評核準則**

首先，委員會會特別調查提供報酬的公司，研究該公司是否主要「提供涉及受信關係的專業服務」。倘若該公司的常規業務是為他人的利益進行交易、或處理金錢或財產，並端賴「其中一方抱有強大信心和信任，另一方擁有高度誠信」¹⁴為基礎，以維持雙方的關係，則議員一概不許出任該公司的任何職位。

倘若該公司本身並無提供涉及受信關係的專業服務，委員會會從以下 3 方面進行檢定，以決定議員的個別任職，是否涉及違反標準的受信關係：

議員受僱於該公司後，其個人與公眾責任會否出現利益衝突？

議員受僱於該公司後，是否會出現以權謀私之嫌？

有關報酬有否試圖規避議員不能收受酬金的限制之嫌？

倘若有關聘用與上述任何一項準則相符，委員會極可能以涉及受信關係為由，否決議員出任該職位。不過，委員會亦會考慮多項因素，例如個別議員是否其家族或私人客戶擔任有關職務；是否在出任政府公職前，已受僱於該公司；以及受僱一事是否符合其他法例或內務守則訂明的政策等。沒有一項因素可構成絕對的影響。

¹⁴ 請參閱 Black's Law Dictionary 625 (6th ed. 1990) (fiduciary capacity)。

範例

例 15 議員 A 當選國會議員前，是一間小型製造公司的副總裁及法律顧問。他就職後，該公司希望他繼續留任，但薪酬將削減，以反映他對公司付出的時間減少。在這情況下，議員 A 不可接受該公司的任何報酬，原因是該筆款項或是他出任副總裁一職的酬金，或是他提供法律意見(涉及受信關係的專業服務)的報酬。

例 16 一間專門為角逐政府官職的候選人提供服務的政治顧問公司以顧問合約形式聘請國會議員 B，希望藉其公認的政治識見及專門知識，吸引新的顧客。由於顧問公司聘請議員 B 的目的，是利用她的議員身份，因此，她不可接納該聘用合約。

例 17 議員 C 當選國會議員前，是一間律師行的合夥人，律師行亦以其名字命名。他當選後，該律師行為表示議員 C 已辭職，於是更改名稱，但要求他允許律師行在信箋抬頭上稱他為「顧問」，藉此保留公司在舊客戶心目中的信譽。即使議員 C 沒有從該公司獲取報酬，也必須拒絕此要求；否則的話，便是准許公司利用其名字，提供涉及受信關係的專業服務，此舉屬違法行為。

例 18 議員 Jane Doe 是一名執業會計師，她在當選前受僱於其父創辦的 Doe & Moe 會計師行，而該行亦以其父的名字命名。由於該會計師行實際上並非以 Jane Doe 的名字命名，因此她當選後，公司無需更改名稱。¹⁵

例 19 議員 E 是一名律師，他希望免費為一名貧困的委託人擔任代表律師。由於他並無收取任何報酬，因此，可擔任此職，惟須遵守所有其他議員的法律執業限制。¹⁶

.....

例 22 議員 H 是已故丈夫遺產的執行人，可收取執行人的費用。

例 23 議員 J 出任國會議員前是一名律師，當選前，一名委託人立下遺囑，委託議員 J 為他的殘障子女擔任監護人，並為此向 J 提供報酬。倘若該筆酬金不致令 J 的外來收入超出總收入 15% 的限制，他可擔任此職，並獲取報酬。

.....

¹⁵ 請參閱 Bipartisan Task Force Report。

¹⁶ 請參閱 Practice of Law 的討論部分。

附錄 III**教學工作：公職行為標準委員會所作的評核**

議員提出的教學申請必須符合以下準則，方可獲得批准：

1. 有關的教學工作是正統學術機構的常規課程。
2. 所有報酬須來自學術機構的經費，而非聯邦補助或指定撥款。
3. 議員只能就連續性的教學工作，而非個別講座或授課獲取報酬。
4. 教學工作包括備課及學生評核(例如評核學生論文、測驗及功課)。
5. 學生須在修畢課程後取得學分。
6. 議員所獲取的報酬，不能超出學術機構內其他執行類似教學職務或同等工作人士的正常報酬。
7. 不能使用擔任公職的資源(包括職員時間)，執行與教學有關的工作。
8. 教學工作不能妨礙議員履行職責，也不能與議員的議會職務相抵觸。
9. 教學工作或其報酬不會與公職本身構成嚴重的利益衝突。

就以上第 1 至 6 項的受薪教職，議員應取得有關機構發出的書面證明。有關證明文件可以是學術機構簽發的函件或教學合約副本。議員須隨申請書夾附上述任何一項證明文件，以供委員會批核。至於第 7 至 9 項，應由有意擔任教職的議員提出書面申請。

委員會亦批准議員從較為非正式的教職獲取報酬，例如主日學、鋼琴授課、健身運動課及其他明顯與公職或其在議會的個人身份無關的課程。在此等情況下，議員無需提交聘任機構的文件。

參考資料

書目

1. 美國眾議院議員、辦事處及僱員道德手冊
2. 美國參議院手冊
3. 美國法典
4. 《1978 年政府道德法令》
5. 《1989 年的道德改革法》

網站

1. <<http://www.house.gov/ethics/Ethicforward.html>>
2. <<http://www4.law.cornell.edu/uscode/5/501.text.html>>