

立法會 *Legislative Council*

立法會 AS93/03-04號文件

檔號：AM 15/01/01

2003年12月19日內務委員會會議文件

向立法會議員發還工作開支的事宜

目的

本文件旨在載述審批議員申領工作開支償還款額及處理有關濫用工作開支償還款額的投訴或報告的現行安排。

背景

2. 在2003年11月28日的會議上，內務委員會討論劉慧卿議員的建議，即設立機制以監察議員使用工作開支償還款額及處理這方面的投訴。內務委員會要求秘書處擬備文件闡述現行的安排，以便議員在日後的會議上討論此事。

現時審批申領工作開支償還款額的安排

《發還工作開支指引》

3. 議員在當選翌日獲發一份名為《立法會議員申請發還工作開支的指引》(《發還工作開支指引》)。秘書處根據下述範圍及原則擬訂《發還工作開支指引》：

- (a) 立法會財務委員會在“立法會議員酬金及工作開支償還款額”分目下所核准的範圍；及
- (b) 由政府委任的香港特區行政會議成員及立法會議員薪津獨立委員會(獨立委員會)建議，並經行政會議批准的發還工作開支原則。

4. 償還款額制度在1994年設立時，獨立委員會就該制度訂定下述規管原則：

- “(a) 立法會議員須對所有申請負責；

(b) 他們的申請須可信及合理；及

(c) 所有帳目應公開及妥為記錄。”

審批發還款項的申請

5. 申請發還款項時所提交的發票或收據，均須經有關議員核實簽署，以確保該議員知悉各項開支。此外，議員亦須就每項發還款項的申請作出下述聲明，以確認其責任：

“此項發還款項的申請在各方面均符合《立法會議員申請發還工作開支的指引》的規定。本人已閱讀該指引，並完全明白其內容。”

6. 在接獲發還款項的申請時，秘書處會計組負責研究每個項目，確保議員已根據《發還工作開支指引》提供適當的證明文件，以及有關開支屬於可獲發還款項的項目。有關申請經會計文員查核後，會由助理會計師再次核實。會計師負責覆核所有申請，確保符合《發還工作開支指引》的規定。會計組會要求個別議員或其助理澄清有問題的申請，並在有需要時就可否接納有關申請徵詢首席主任(總務)、副秘書長及／或秘書長的意見。任何項目若不符合《發還工作開支指引》所訂的要求或超出指引所指明的限額，將不會獲發還款項。

就不獲發還的工作開支償還款額提出上訴

7. 議員或其助理可與秘書處的會計人員、首席主任(總務)、副秘書長及秘書長討論某項開支可否獲發還款項。

8. 倘若議員不同意秘書處對發還款項申請的處理手法，可向立法會行政管理委員會轄下的議員工作開支委員會提出上訴。該委員會由行政管理委員會的3位當然成員(立法會主席、內務委員會主席及內務委員會副主席)組成。該委員會的職權範圍及委員名單載於**附錄I**。自委員會於1994年成立以來，議員並無向該委員會提出上訴。

透明度

9. 除職員的僱傭合約及顧問合約外，所有申領償還款額的文件均存放於立法會圖書館，供市民查閱。秘書處根據獨立委員會的建議，並無把僱傭合約及顧問合約公開讓市民查閱。不過，議員的私人助理及顧問的姓名，連同所支付的金額及提供的服務性質，均在發票或收據上列明，一如支付其他開支的做法。

10. 獲發還款項的申請文件，包括僱傭合約及顧問合約，其副本亦提交行政署長參閱。

11. 根據《議事規則》第83條，立法會議員須就個人利益作登記。這方面的申報資料亦存放於圖書館及上載至立法會網站，供市民查閱。

涉嫌濫用工作開支償還款額的投訴或報告

12. 每當秘書處接獲涉嫌濫用工作開支償還款額的投訴或表面看來成立的指控，秘書處會要求有關議員作出澄清或解釋。若議員就濫用指控作出令人滿意的澄清或解釋，秘書處不會就有關個案採取進一步行動。假如在澄清後，發覺部分開支並不符合指引的要求，有關議員須退還多申領的款額。

海外國家的做法

13. 有關“選定立法機關規管議員使用津貼的機制”的資料便覽載於**附錄II**。

現時負責處理有關工作開支償還款額事宜的委員會

14. 立法會設有兩個委員會，負責處理有關工作開支償還款額的事宜：

(a) 議員工作開支委員會

這是上文第8段所提及在立法會行政管理委員會轄下成立的委員會。

(b) 立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會

這是2000年10月20日在內務委員會轄下成立的小組委員會。

15. 小組委員會的職權範圍及委員名單載於**附錄III**。

現時處理立法會議員行為不檢的機制

16. 根據《基本法》第七十九(七)條，立法會議員如行為不檢而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責，便會由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格。在動議有關議案後，議案所述的事宜須交付調查委員會處理，但立法會另有命令則除外。調查委員會會確立議案所述的事實，並就所確立的事實是否構成譴責議員的理據提出意見。

17. 《議事規則》訂明可成立調查委員會以來，立法會並無成立此類調查委員會。

過往就賦權議員個人利益監察委員會調查有關立法會議員不當行為投訴的建議進行的議案辯論

18. 在1994年5月30日的內務委員會會議上，因應市民關注一位議員涉嫌濫用工作開支償還款額，劉慧卿議員要求立法局考慮有關設立委員會以監察立法局議員行為操守的建議。她亦建議擴大議員利益委員會(現稱“議員個人利益監察委員會”)的職能，以包括上述職責。內務委員會邀請議員利益委員會考慮該項建議。議員利益委員會在研究其他立法機關的做法及詳細討論此事後，擬訂了一套立法局議員行為標準指引擬稿，並就指引擬稿進行公眾諮詢。議員利益委員會大部分委員認為，訂定一些正式措施以監察立法局議員的行為操守，是循正確方向邁進一步，並會增加立法局的公信力。在1995年6月16日的內務委員會會議上，議員對議員利益委員會報告提出的建議極有保留。部分議員認為，立法局議員的行為操守已受公眾監察，倘若立法局議員作出不當行為，便會受公眾譴責。因此，他們認為無須引入任何正式制度以監察立法局議員的行為操守。部分議員關注到，倘若議員利益委員會擔當監察立法局議員行為操守的角色，其運作可能會儼如秘密警察般。此外，亦有議員擔心會出現濫權情況，並且關注到，單是進行調查便可能會損害議員的公眾形象。由於內務委員會未能就議員利益委員會的建議作出決定，議員利益委員會在1995年7月19日的立法局會議上提出一項決議案，以修訂當時的《會議常規》，賦權議員利益委員會考慮並調查有關立法局議員不當行為的投訴。該項議案以28對20的票數遭否決。議員利益委員會在1996年4月3日的立法局會議上再次提出同一議案。該項議案亦以36對11的票數遭否決。

19. 議員個人利益監察委員會屬立法會轄下的常設委員會，其職權範圍及委員名單載於**附錄IV**。

* * * * *

立法會秘書處
2003年12月16日

議員工作開支委員會

職權範圍

- (1) 就有關議員工作開支的行政事宜提出意見；及
- (2) 覆檢立法會秘書處對議員申領工作開支償還款額的決定。

委員

范徐麗泰議員, GBS, JP (主席)

劉健儀議員, JP

李華明議員, JP

資料便覽

選定立法機關規管議員使用津貼的機制

	英國下議院	美國眾議院	澳洲眾議院	加拿大眾議院
津貼類別	- 聘用職員津貼 - 雜項開支津貼 - 資訊科技設備 - 議員的職員退休金準備金 - 臨時援助金 - 倫敦補助金 - 額外費用津貼 - 行車津貼 - 單車津貼 - 免費文具、本地電話費及從國會投寄的郵政服務費 - 結束議員辦事處津貼	議員代議津貼，可用於與聘請職員、通訊、文具、設備及交通有關的公務及代議開支。	- 選民津貼 - 交通津貼	- 議員的辦事處預算，用以支付議員在國會範圍內開設的辦事處的開支(包括職員薪酬)，以及開設和營運選區辦事處的開支，包括職員薪酬、辦事處租金和水電，以及辦事處傢具、物料及設備。 - 選區傢具及設備津貼 - 議員交通開支 - 免費投遞郵件
負責支付津貼的機構	下議院財政及行政部	眾議院行政委員會	- 選民津貼由眾議院秘書處負責發放。 - 交通津貼由澳洲政府財政及行政部負責發放。	眾議院行政部

	英國下議院	美國眾議院	澳洲眾議院	加拿大眾議院
防止不當使用或濫用津貼的機制	- 財政及行政部不會主動查核議員有否使用津貼作私人用途，除非透過其他議員或公眾投訴得悉有此行為。正確使用津貼的最終責任由議員本人承擔。 - 不定期檢討津貼制度，以期盡量減少濫用或不當使用津貼的情況。例如，在2001年，為增加透明度及問責性，辦事處開支津貼劃分為3種不同津貼，即聘用職員津貼、雜項開支津貼，以及資訊科技設備津貼。	- 並無訂定機制讓眾議院主動查核議員有否使用津貼作私人用途。 - 只要符合眾議院行政委員會及《公職行為守則》的規定，議員可自行決定如何運用津貼。 - 准許在偶然情況下，使用由眾議院擁有或租用、或利用眾議院發還款項購置的設備和物資，作私人用途，但使用情況無論在性質、頻密次數、使用時間及開支方面，均須屬微不足道。 - 建議議員辦事處制訂政策，規限其職員偶然使用津貼的事宜。	- 並無訂定機制讓眾議院主動查核議員有否使用津貼作私人用途。 - 眾議院秘書處不會對議員使用選民津貼作出任何管制(該津貼連同薪金一同發放，但無須課稅)。不過，議員每年向澳洲稅務局提交入息稅報稅表時，必須詳細交代有關津貼的開支。 - 發放交通津貼須符合若干資格規定。	- 並無訂定機制讓眾議院主動查核議員有否使用津貼作私人用途。 - 只要符合有關指引，議員可自行決定如何運用津貼。 - 內務管理委員會每年公布規例，訂明管理及計算預算及議員津貼的條款及條件。該委員會由眾議院議長擔任主席，是眾議院的最高管理機構，具專有權力，決定該等預算或津貼是否被恰當使用。

	英國下議院	美國眾議院	澳洲眾議院	加拿大眾議院
向公眾披露議員使用津貼的情況	議員的帳目在內閣事務部的報告內披露，該報告屬公開的文件。使用津貼的收據及其他開支證明則不會讓公眾查閱。	眾議院庫務部負責整理議員開支的資料，並在每季發表的支出報表刊載該等資料。季度支出報表是一份公開文件。	每位議員使用交通津貼的細則，會每6個月以公開文件的方式提交眾議院。	眾議院議長每年向眾議院提交個別議員開支的綜合報告。
議員個人利益登記冊可否供公眾查閱	可以	可以	可以	可以
規管議員使用津貼的行為守則／道德操守手冊的條文	不得當使用供議員作公務用途的任何款項或津貼，而且必須嚴格遵守規管該等款項及津貼使用情況的行政規則。	公務開支津貼用以支付議員(及／或議員的僱員)為執行公職及作為代表的職務而招致的一般及所需公務開支。	眾議院並無訂定有關規管議員失當行為的行為守則或道德操守手冊。	- 眾議院並無訂定有關規管議員失當行為的守則或道德操守手冊。 - 現正提出法案為議員發出行為守則。
有否獨立人士／機構處理議員的失當行為(包括不當使用或濫用津貼)	國會標準事務專員負責執行《行為守則》，並可聽取及調查針對議員涉嫌違反守則或未有登記個人利益而提出的投訴。	眾議院並無專員或同等職級人員，負責執行道德操守手冊或處理有關議員行為失當的投訴。	眾議院並無專員或同等職級人員，負責處理有關議員行為失當的投訴。	現正提出法案以設立道德操守專員一職，並賦權專員調查有關議員行為失當的投訴。

	英國下議院	美國眾議院	澳洲眾議院	加拿大眾議院
負責處理議員失當行為(包括不當使用或濫用津貼)的委員會	標準及特權專責委員會負責監督及支援國會標準事務專員的工作，尤其是就專員對有關投訴的調查結果作出裁決，並向下議院建議應採取的行動。	公職行為標準委員會可調查涉嫌違反規管議員公職表現的規則或規例的個案，並向眾議院建議應採取的行動。	議員個人利益監察委員會可處理有關議員利益登記或申報的投訴，以及研究需要或應該對眾議院採納的行為守則作出甚麼改動。	程序及內務事宜常設委員會負責調查與議員特權有關的事宜，包括議員的失當行為，以及向眾議院建議應採取的行動。
針對不當使用／濫用津貼而採用的行動	- 財政及行政部通常要求有關議員交回不當運用的款項。 - 倘若針對某議員的投訴不致於要交由眾議院考慮或作出制裁，標準及特權專責委員會可選擇只對該名被裁定犯錯的議員作出訓誡，而不建議採取進一步行動。 - 倘若有關投訴可能涉及刑事罪行，國會標準事務專員會鼓勵投訴人向檢控當局舉報。	不當使用公職津貼被視作違反眾議院的規則，有關議員或其僱員可被刑事檢控，以及被追討不當運用的款項。	- 不當使用津貼被視為涉嫌欺騙，會交由聯邦警方調查。 - 倘若不當使用津貼涉及的款額微不足道，議員一般會把不當運用的款項退還有關當局。 - 關於選民津貼，倘若澳洲稅務局認為議員的入息稅報稅表內有關選民津貼的任何項目與選民服務無關，便會以最高稅率計算額外稅款，並向有關議員發出繳付額外稅款通知書。	倘若議員違反有關規例，內務管理委員會可採取多種做法，包括從議員的預算撥款或津貼扣起款項，或凍結議員可獲得的預算撥款或津貼。

資料來源

- (1) <http://www.Publications.parliament.uk>
- (2) <http://www.house.gov>
- (3) <http://www.aph.gov>
- (4) <http://www.Parl.gc.ca>
- (5) 有關國會的答覆

黃少健

2003年12月16日

電話：2869 9621

資料便覽為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料便覽作為上述意見。資料便覽的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料便覽作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

立法會議員酬金及工作開支償還款額小組委員會

所研究的事項

- (1) 為議員私人助理作出強制性公積金供款的安排；
- (2) 每年調整議員酬金及工作開支償還款額水平的機制；
- (3) 全面檢討訂定議員酬金及工作開支償還款額的機制；及
- (4) 議員的退休福利。

委員

吳亮星議員, JP (主席)

何秀蘭議員

梁耀忠議員

楊孝華議員, SBS, JP

楊耀忠議員, BBS

劉慧卿議員, JP

鄭家富議員

議員個人利益監察委員會

職權範圍

- (1) 研究議員個人利益登記冊的編製、備存、取覽等各項安排；
- (2) 考慮議員或其他人士就該登記冊的形式及內容提出的建議；
- (3) 考慮及調查與議員個人利益的登記及申報有關或就議員未有登記及申報其個人利益而作出的投訴；
- (4) 考慮關乎議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜，並就該等事宜提供意見及發出指引；及
- (5) 向立法會作出報告及建議，包括關於根據本議事規則第85條(與個人利益有關的處分)作出處分的建議。

委員

朱幼麟議員, JP (主席)

單仲偕議員(副主席)

何秀蘭議員

吳亮星議員, JP

陳智思議員, JP

梁劉柔芬議員, SBS, JP

楊耀忠議員, BBS