

---

## 資料摘要

### 選定海外立法機關就議員濫用可 申領發還公帑的證實個案所採取的處分

#### 1. 引言

1.1 本資料摘要旨在提供資料，說明選定海外立法機關就議員濫用可申領發還公帑的證實個案，向議員施加罰款是否屬其中一項處分，以及施加罰款與否的法律或憲制基礎。

1.2 與先前就有關課題所進行的研究一致<sup>1</sup>，本部選擇英國國會下議院、美國國會眾議院、澳洲國會眾議院及加拿大國會下議院作為是項研究的對象。

1.3 一宗涉及一名英國國會議員濫用可申領發還公帑的個案載於**附錄I**，藉以說明調查及處分所牽涉的程序，供議員參考。

#### 2. 英國國會下議院

2.1 在英國，下議院無權對違反《國會議員操守準則》的議員施加罰款。《國會議員操守準則》其中一項條文訂明，"給議員作公務用途的任何款項或津貼不得作不當的用途，並須嚴格遵守適用於有關款項及津貼的行政規則"。根據Erskine May的*Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*，雖然上議院作為紀錄法院，有權處以罰款，但"下議院作為紀錄法院的地位一直受到質疑，而下議院自1666年起已沒有處以罰款"。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 如見立法會秘書處(2004a)、(2004b)及(2004c)。

<sup>2</sup> Mckay (2004)，第161頁。

2.2 在1999年，議會特權聯合委員會建議，下議院應有權處以罰款，原因如下：<sup>3</sup>

- (a) 罰款作為紀律處分在主要專業團體已屬普遍做法，例如英格蘭及威爾斯大律師理事會(the Bar Council of England and Wales)、英格蘭及威爾斯律師會(the Law Society of England and Wales)、特許會計師學會(the Institute of Chartered Accountants)、精算師學會(the Institute of Actuaries)及視光學總會(the General Optical Council)；
- (b) 下議院早已有權施加一項財政處分，即議員在被停止其職務期間不獲發薪；
- (c) 在針對議員的處分中，已有某些形式的處分(如監禁)較罰款更嚴厲；及
- (d) 當停止履行職務這處分屬不可取或不足夠時(如在國會任期結束時)，處以罰款屬適當及明智的選擇。

2.3 雖然議會特權聯合委員會已提出建議，但下議院至今未有跟進應否向議員處以罰款。<sup>4</sup>

2.4 現時下議院只可以下列方式懲罰議員：藉個人聲明向下議院道歉；譴責或訓誡；在沒有停止履行職務的情況下於指定期間扣起薪金；停止履行職務；以及開除議席。<sup>5</sup> 表1顯示了自1997年以來對議員濫用可申領發還公帑的證實個案所採取的處分。此外，英國國會財政及行政部表示，若議員超支或不當地以津貼支付某些開支，該部門會保留從該議員的薪金扣除有關開支的權利；而如果該議員將不再留任，費用會從其重新安置補助金中扣除。<sup>6</sup>

<sup>3</sup> 議會特權聯合委員會(1999)。

<sup>4</sup> Mckay (2004)，第162頁。

<sup>5</sup> Mckay (2004)，第132至138頁及第163至166頁。

<sup>6</sup> 財政及行政部(2005)，第3頁。

**表1 —— 1997至2004年期間英國國會下議院就涉及議員濫用可申領發還公帑的證實個案所採取的處分**

報告發表日期	事項	處分
2001年10月	一名議員就他或其家屬擁有的處所申請發還租金前，沒有徵詢費用辦事處的意見，並且不當使用辦公室開支津貼。	被投訴的議員向下議院道歉。
2003年2月	一名議員因疏忽而就其主要居所招致的開支申領額外開支津貼，又沒有嚴格遵守有關津貼的行政規則。	被投訴的議員被停止議員職務兩星期。
2003年7月	一名議員把其選區辦事處的部分地方分租給另一間公司，但沒有登記他從分租所得的收入，並從其享有的辦公室津貼開支中申請發還全數租金開支，而沒有扣除分租所得的租金收入(見 <b>附錄I</b> )。	被投訴的人士已非議員，故未受處分。如該人士仍是議員，標準及特權委員會表示會建議下議院停止該議員職務一星期。
2004年3月	一名議員以議員議會津貼僱用其妻子，但其妻子完全沒有參與國會議員符合申領有關津貼所要求的工作。	被投訴的議員作出道歉。標準及特權委員會沒有建議進一步行動。

資料來源：標準及特權委員會。

### 3. 美國國會眾議院

3.1 根據美國憲法，眾議院可“決定其程序的規則”及“懲罰行為不檢的議員”。<sup>7</sup> 根據 Deschler Precedents，眾議院可按照其憲制權力懲罰議員，向某議員處以罰款。<sup>8</sup> 眾議院罰款的權力亦在 Kilbourn v. Thompson 案件的法官判決附帶意見中獲最高法院承認。<sup>9</sup>

3.2 根據《公職行為標準委員會規則》(下稱“《委員會規則》”)，(該規則乃依據《第109屆國會眾議院規則》第XI條第2(a)(1)款的權限獲採納)，公職行為標準委員會可向眾議院建議的處分，不僅包括開除議席、嚴厲譴責、譴責、發出指責信及拒絕授予或限制議員的任何權利、權力、特權或豁免權，亦包括罰款或由公職行為標準委員會決定的任何其他適當處分。根據《委員會規則》，“若在某個案中，違反規則很可能是為了取得個人財政利益，則建議罰款是適當的”。<sup>10</sup> 無論如何，此條款只屬一般性指引，不會限制公職行為標準委員會建議其他處分的權力。<sup>11</sup>

3.3 對議員處以罰款的情況並不常見。根據 Deschler Precedents，眾議院於1969年曾對一名議員處以罰款，按月從該議員的薪金扣除合共25,000美元(195,000港元)。表2顯示過去7年，眾議院對涉及議員濫用可申領發還公帑的證實個案所採取的處分並沒有罰款在內。

<sup>7</sup> 第1節，第5條，第2款。

<sup>8</sup> Deschler Precedents，第1753頁。

<sup>9</sup> 103 U.S. 168 (1880) and Maskell (2002)，第15至16頁。

<sup>10</sup> 《委員會規則》第24(g)條。有關公職行為標準委員會可建議的處分，譴責適用於嚴重的違規情況，嚴厲譴責適用於更嚴重的違規情況，而開除議席則適用於最嚴重的違規情況。

<sup>11</sup> 《委員會規則》第24(g)條。

**表2 —— 1998至2004年期間美國國會眾議院就涉及議員濫用可申領發還公帑的證實個案所採取的處分**

報告發表日期	事項	處分
2000年10月	一名議員的競選委員會就指定為"政治會議"的膳食及包機運輸的開支數目及金額，以及不足夠的備存紀錄令有關開支是否屬合法競選目的難以核實，使其競選委員會部分開支看來可能並非符合真正的競選活動或政治目的。	公職行為標準委員會向被投訴的議員發出指責信。
2001年6月	一名議員以各種方式把競選經費轉作私人用途，包括利用有關經費支付向他或其家人擁有或控制的公司提供服務的個別人土的薪金或利益，以及向其家人經營及控制的公司支付金額大幅高於公平市值的租金。	公職行為標準委員會向被投訴的議員發出指責信。

資料來源：公職行為標準委員會。

#### 4. 澳洲國會眾議院

4.1 在澳洲，眾議院有權對議員處以罰款，但有關權力只適用於涉及證實的違反特權或藐視國會個案，而不適用於濫用可申領發還公帑的個案。

4.2 根據《1987年國會特權法令》第7條，眾議院可就針對眾議院的罪行，向自然人罰款不超過5,000澳元(29,500港元)，以及向法團罰款不超過25,000澳元(147,500港元)。<sup>12</sup> 有關罪行不包括議員濫用可申領發還公帑，而僅指“對眾議院及委員會自由行使其權力或職能，或對一名議員自由履行其身為議員的職責，構成或很可能構成不當干預”的“行為(包括使用言辭)”。<sup>13</sup> 眾議院至今未行使過罰款的權力。

4.3 據澳洲國會表示，涉及濫用可申領發還公帑的個案最可能會直接轉介予警方，而眾議院至今未處理過這類個案。

## 5. 加拿大國會下議院

5.1 在加拿大，下議院沒有罰款的權力。下議院只可藉以下方式懲罰議員：向下議院道歉；譴責或訓誡；停止履行議員職務；以及開除議席。這些處分只適用於干犯下議院認為等同違反特權或藐視國會的失當行為的任何人士。<sup>14</sup> 雖然一名議員因未經授權或非法目的而以欺詐手段使用公帑，可能會招來藐視國會的指控，但這情況從未發生。據加拿大國會表示，涉及議員濫用可申領發還公帑的個案一般會由警方處理。如個案被證實，當局會根據加拿大《刑事法》提出檢控，事件會交由刑事法庭跟進。這類個案至今從未發生。

---

黃少健

2005年9月23日

電話: 2869 9621

---

資料摘要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，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要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摘要作非商業用途，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。

---

<sup>12</sup> 《1987年議會特權法令》第7(6)條訂明，有關罰款是應繳付予聯邦的債項，並可由眾議院委任的任何人士在具司法管轄權的法院中代表聯邦追討有關款項。

<sup>13</sup> 《1987年議會特權法令》第4條。

<sup>14</sup> Marleau R. and Montpetit, C. (2000)，第96至97頁。

---

**附錄I****涉及一名英國國會議員濫用可申領發還公帑的個案****引發調查**

A.I.1 在 2001 年 11 月，一名下議院議員向標準及特權委員會主席提出書面投訴，要求委員會授權調查 Henry McLeish 申領津貼事宜。Henry McLeish 自 1987 年起獲選為議員，但於 2001 年失去議席。投訴指 Henry McLeish 自 1987 年 12 月起，將其選區辦事處部分地方分租予一間公司，但沒有在 2001 年 4 月前登記從中取得的收入。他亦沒有把分租所得的收入，從申領取得的辦事處開支津貼的十足津貼中扣除。分租事件首先在 2001 年 4 月被新聞界揭發。

**初步審理**

A.I.2 委員會認為投訴有實據，但決定暫時擱置審理，原因是該投訴已由警方調查。與此同時，Henry McLeish 在接觸國會標準事務專員後，答允退還因未有扣除分租辦事處收入而多申領的 38 500 英鎊辦事處開支津貼。多申領的款額於 2002 年 4 月全數退還。

**全面調查**

A.I.3 在 2002 年 12 月，另一名議員致函標準及特權委員會主席，促請委員會就投訴 Henry McLeish 的個案展開調查。在警方於 2003 年 3 月表示不會就涉及 Henry McLeish 個案的指控採取進一步行動後，委員會遂於 2003 年 4 月授權國會標準事務專員就《下議院議員操守準則》及有關登記及申報利益的相關規則，調查 Henry McLeish 的個案。專員告知 Henry McLeish 被指涉嫌違反《操守準則》的條文，並邀請他就投訴提供詳細解釋。同時，專員致函投訴人，讓他們有機會就投訴提供進一步材料以為佐證。

---

**附錄 I (續)****決定投訴是否有實據**

A.I.4 在獲得 Henry McLeish 的書面回應而投訴人沒有提供進一步資料後，專員分析證據。在專員下結論前，向 Henry McLeish 披露其報告擬稿內載述事實的部分，讓他就此部分提出意見。2003 年 6 月，專員向委員會提交報告，其結論是 Henry McLeish 違反了《行為守則》及相關規則，原因是他沒有登記分租地區辦事處的可觀收入，亦沒有將分租的收入，從申領的辦事處開支津貼中扣除。

**標準及特權委員會向下議院提出的建議**

A.I.5 委員會同意專員的結論。委員會沒有向投訴人、Henry McLeish 及其他人士進一步取證。委員會的決定是，由於 Henry McLeish 不再是議員，下議院並無制裁行動可以採取；若他仍是議員，則會向下議院建議暫停其職務一星期。



---

**參考資料**

1. *107<sup>th</sup> Congress House of Representatives Report in the Matter of Representative Earl F. Hilliard First Session Report 107-130.*
2. Committee on Standards and Privileges. (2001) *Complaints against Mr Roy Beggs. Second Report.* Available from: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmstnprv/319/31903.htm> [Accessed August 2005].
3. Committee on Standards and Privileges. (2003a) *Complaints against Mr Hnery McLeish. Fourth Report of Session 2002-03.* Available from: <http://www.publications.parliament.uk> [Accessed August 2005].
4. Committee on Standards and Privileges. (2003b) *Complaints against Mr Michael Trend. Third Report of Session 2002-03.* Available from: <http://www.publications.parliament.uk> [Accessed August 2005].
5. Committee on Standards and Privileges. (2004) *Complaints against Mr Lain Duncan Smith. Fourth Report of Session 2002-03.* Available from: <http://www.publications.parliament.uk> [Accessed August 2005].
6. Committee on Standards and Privileges. (2005) *Review of the Code of Conduct.* Fourth Report of Session 2004-05.
7. Department of Finance and Administration. (2005) *The Green Book.* The United Kingdom Parliament.
8. Department of the House of Representatives. (2001) *House of Representatives Practice.* Fourth Edition. Australia.
9. *Deschler's Precedents.* House of Representatives, United States Congress. Available from: <http://www.access.gpo.gov/congress/house/precedents/chap12.html> [Accessed August 2005].
10. Joint Committee on Parliamentary Privilege. (1999) *Parliamentary Privilege First Report. The United Kingdom Parliament.* Available from: [http://www.publications.parliament.uk/pa/jtselect/jt\[riv/43/4303.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/jtselect/jt[riv/43/4303.htm). [Accessed August 2005].
11. *Kilbourn v Thompson, 103 U.S. 168(1880).* Supreme Court of the United States.
12. Legislative Council Secretariat. (2004a) *Information Note on Mechanisms in Selected Legislatures for Regulating and Dealing with Members' Misbehaviour Unconnected with Parliamentary Proceedings.* LC Paper No. IN02/04-05.

- 
13. Legislative Council Secretariat. (2004b) *Information Note on Comparison between the Advisory Guidelines on Matters of Ethics in relation to the Conduct of Members adopted by the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region and Codes of Conduct adopted by Selected Overseas Legislatures*. LC Paper No. IN08/04-05.
  14. Legislative Council Secretariat. (2004c) *Mechanisms for Handling Complaints concerning Members' Operating Expenses Reimbursement Claims in Selected Legislatures*. LC Paper No. IN13/04-05.
  15. Marleau R. and Montpetit, C. (2000) *House of Commons Procedure and Practice*. House of Commons Ottawa. Cheneliere/McGraw-Hill Montreal, Toronto.
  16. Maskell J. (2002) *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*. CRS Report for Congress. Congressional Research Service, The Library of Congress.
  17. McKay W. ed. (2004) *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Twenty-third Edition. LexisNexis UK.
  18. *Parliamentary Privileges Act 1987*. Act No. 21 of 1987 as amended.
  19. *Powell v McCormack*, 395 U.S. 486(1969). Supreme Court of the United States.
  20. *Standing Order of the House of Commons – Public Business 2005*. Available from:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmstords/558/203.htm>  
[Accessed August 2005].
  21. *Statement of the Committee on Standards of Official Conduct in the Matter of Representative E.G. "Bud" Shuster*. 5 October 2000. Available from:  
[http://www.house.gov/ethics/Press\\_Statement\\_Shusterend.html](http://www.house.gov/ethics/Press_Statement_Shusterend.html). [Accessed August 2005].
  22. The Committee on Standards of Official Conduct. (2005) *Rules*. U.S. House of Representatives.
  23. *The United States Constitution*. Available from:  
<http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html> [Accessed August 2005].