

立法會

Legislative Council

立法會 CMI/12/08-09 號文件

檔 號：CB(3)/C/2

議員個人利益監察委員會

立法會秘書處為定於2009年1月2日舉行的第2次會議 擬備的背景資料簡介

關乎議員所作行為的道德標準事宜的勸喻性質的指引

目的

本文件載列往屆及現屆立法會的議員個人利益監察委員會¹(下稱"監察委員會")就訂定一套勸喻性質的指引所涉事宜進行的商議工作，該套指引關乎議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜。

前立法局的監察委員會

2. 在1990年，前立法局成立了一個專案小組，負責全面檢討《香港立法局會議常規》(下稱"《會議常規》")，使此等常規能反映當時的慣例及順應情況的轉變。1991年7月10日的立法局會議通過一項決議，對《會議常規》作出多項修訂，有關修訂於新一屆立法局任期開始後的1991年9月12日起生效。其中一項修訂是加入《會議常規》第60B條，就設立一個名為"議員利益委員會"的常設委員會訂定條文。

3. 根據《會議常規》第60B(1)(d)條，監察委員會的其中一項職能是"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"²。

4. 在1992年，一位議員在一份宣傳一個電視節目的報章廣告中出現，此事促使監察委員會商議如何履行它的其中一項職能，即考慮關乎議員所作行為的道德標準事宜。監察委員會察悉，就道德標準事宜而言，監察委員會的職能屬勸喻性質，有別於其在《會議常規》

¹ 委員會在1996年2月6日的會議上商定，採納由當時的立法局主席擔任主席的工作小組所提出的建議，把委員會的中文名稱由"議員利益委員會"改為"議員個人利益監察委員會"。

² 《會議常規》中文版於1996年7月10日面世；前立法局於當天通過一項旨在修訂《會議常規》的決議，在《會議常規》加入中文文本。

第60(1)(c)條下的職能，該條文賦權監察委員會調查涉及利益登記及申報的投訴。監察委員會決定押後就此議題作進一步考慮，直至更加迫切的工作(例如制訂利益登記指引和監察委員會的工作程序)完成為止。

建議賦權監察委員會監管議員操守

5. 內務委員會在1994年5月30日的會議席上，邀請監察委員會就劉慧卿議員提出成立委員會監管議員操守的建議進行商議。監察委員會其後召開一連串會議研究此事，並特別着重考慮議員的操守應受到何種程度的監察。監察委員會在進行此項工作時，曾研究多個英聯邦國家和美國的立法機關監察國會議員的做法(參看下文第12至20段)，同時亦參考過若干本地專業團體(包括香港醫務委員會、香港會計師公會及香港律師會)的專業守則。監察委員會的結論認為，應訂定若干一般和特定的操守準則。經數個月的商議，監察委員會於1995年2月完成一套《立法局議員操守指引》的擬稿(下稱"指引擬稿")。

6. 監察委員會隨後向內務委員會提交報告，並於1995年2月24日至3月23日期間進行公眾諮詢，邀請公眾人士和議員發表對指引擬稿的意見。期間，公眾人士並未有提出意見，而有一位議員提交意見書。

7. 監察委員會向內務委員會提交進一步的報告，供其在1995年6月16日的會議上審議，報告提出的兩項主要建議是：

- (a) 應採納由監察委員會擬定的指引擬稿；及
- (b) 應賦權監察委員會就有關議員行為失當的投訴進行調查。

8. 由於內務委員會未能就監察委員會的各項建議作出決定，監察委員會決定應由其主席動議一項旨在修訂《會議常規》的議案，以賦權監察委員會審議及調查有關議員行為失當的投訴。在1995年7月19日舉行的立法局會議上，該議案以28對20的票數遭否決。

9. 在1995至1997年的一屆立法局開始時，監察委員會檢討此事，並決定就制訂措施監管議員行為的建議進行另一輪公眾諮詢。在歷時一個月的諮詢期間，民主黨議員遞交了意見書，重申反對任何監管議員行為的正式措施。委員會並無接獲公眾提交的意見書。

10. 在1996年2月6日的監察委員會會議上，出席的委員大部分不贊成設立正式機制監管議員行為的提議，但屬意發出一套勸喻性質的指引。然而，鑒於立法局有新的組成，監察委員會同意應採取與上個會期同樣的做法，將整個問題以議案方式重新提交立法局進行徹底辯論。在1996年4月3日的立法局會議上，監察委員會主席動議一項內容與在1995年7月19日所提議案相同的議案。該議案以36對11的票數再次遭否決。

11. 在1996年5月24日的會議上，監察委員會決定，雖然引進正式機制的議案不獲立法局通過，但指引擬稿仍可根據《會議常規》

第60B(1)(d)條發出，並冠以新的標題：《就關乎立法局議員以其議員身份所作行為的道德標準事宜訂定的勸喻性質的指引》(下稱"勸喻性質的指引")，供全體議員參考。指引的標題加上了"勸喻性質"一詞，以清楚說明指引只供議員參考之用。這套勸喻性質的指引獲監察委員會通過，並於1996年6月向全體議員發出，現載於**附錄I**。

監察委員會就指引進行的商議工作

12. 監察委員會察悉，就選取作參考的海外立法機關而言，大部分都把操守準則的條文分為一般和特定準則，至於英國，除了關乎登記及申報個人利益的規定外，沒有訂下任何正式的國會議員行為守則。下文載述監察委員會就個別段落進行的商議工作。

第1段：議員應確保其行為一定不會令立法局的信譽受損。

13. 第1段改寫自澳洲維多利亞省議會所通過的類似條文，內容如下："議員應確保其基於議員身份所作的行為一定不會令議會的信譽受損。"

第1段附註：議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法局議員在一般應有的行為準則方面的期望。舉例而言，議員若為某項商品或服務而在廣告出現，可能被視為與立法局議員的地位或聲望不符。因此，議員在決定參與商業性質的廣告活動前須考慮周詳，因為此類活動有可能令立法局的信譽受損。

14. 監察委員會認為應忠告議員，在參與推廣商業產品或服務的廣告製作之前，應小心考慮，因為此舉或會令立法局的信譽受損。監察委員會得出這一觀點，是基於以下方面的考慮：

- (a) 監察委員會法律顧問的意見是，《香港人權法案條例》(第383章)第十六條所載的言論自由並非是絕對的，可因應需要予以限制。就立法局而言，需要維護立法局的誠信，或可作為施加必要限制的合理理據。監察委員會和立法局最終須就限制的範圍、如何執行，以及是否有其他可實現相同目標的手段，作出決定；及
- (b) 委員普遍認為，議員不應協助進行商業促銷活動。

第2段：議員應遵守立法局、其委員會或立法局主席為規管立法局及各委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法局事務時的表現而訂定的任何規則或規例的精神和文義。

15. 第2段改寫自美國的《眾議院規則》第43條(現為第23條)第2款，內容如下："眾議院的議員、代表、特派代表、高級人員或僱員應遵守《眾議院規則》及眾議院轄下妥為構成的委員會所訂定的規

則的文義和精神”。根據美國眾議院公職行為標準委員會出版的《眾議院道德操守手冊》的詮釋，該條文的意思是議員、高級人員及僱員不可間接地做出他們被禁止直接做的事，而眾議院的規則應以廣義角度詮釋。

第3及第4段

16. 這兩段只是重申《會議常規》第65及64A條，該兩項條文就金錢利害關係的申報和須予登記的私人利益的登記作出規定，亦是現行的《香港特別行政區立法會議事規則》(下稱“《議事規則》”)的第83A, 84及83條的前身。

第5段：議員不應尋求以其立法局議員身份影響其他人士，藉以使議員本身獲得更多私人利益。

17. 第5段改寫自《1986年加拿大(安大略省)議員公職行為標準令》的一項條文，內容如下：“議員不應尋求利用其職權影響其他人士，藉以使議員本身獲得私人利益”。監察委員會認為，議員憑藉其職位向其他人士施加不當壓力，藉以獲得私人利益，是有可能發生的。

第6(a)段：議員不應故意利用以立法局議員身份取得而市民一般不能得到的資料，從中得到優惠或利益。

18. 在起草第6(a)段時，監察委員會參考了《加拿大部長及公職人員守則》的一項條文，內容如下：“公職人員不應故意利用執行公職和履行職責期間所取得但市民一般不能得到的資料，從中得到優惠或利益。”

第6(b)段：議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。

19. 就此，監察委員會參考了《印度國會議員守則草擬本》的條文，內容如下：

"(i) 議員只應就公眾或國家所關注的事項索取資料。

(ii) 不應為私人利益而要求取得資料。"

第7段：議員不應將其工作開支補貼或地區辦事處津貼的任何部分，用於與立法局事務無關的開支上。

20. 第7段改寫自前立法局秘書處當時發出的《申領一般開支津貼指引》。

首屆立法會(1998至2000年)的監察委員會

21. 首屆立法會在1998年7月2日的立法會會議席上藉通過一項決議，制訂了《議事規則》。根據《議事規則》第73(1)(d)條(其措辭與《會議常規》第60B(1)(d)條相同)，關乎議員所作行為的道德標準事宜方面，監察委員會具有一如前立法局的監察委員會的職能。

22. 首屆立法會的監察委員會對該套前立法局的監察委員會所採納的勸喻性質的指引，作出若干行文上的修訂(例如以《議事規則》的規則取代對《會議常規》的提述，以及把第1段的附註重編為第2段)，然後予以採納，並在新一屆任期開始時向全體議員發出該套指引。

第二屆立法會(2000至2004年)的監察委員會

23. 第二屆立法會的監察委員會採納了前一屆的監察委員會所採納的同一套勸喻性質的指引，並在新一屆任期開始時向全體議員發出該套指引。監察委員會在2001年2月7日作出若干行文上的修訂後，向全體議員發出經修訂的勸喻性質的指引。

24. 監察委員會亦曾在2001年檢討《議事規則》第84條，該條文處理兩個事項：議員在有直接金錢利益的情況下表決或退席，以及個人金錢利益的披露。經考慮後，監察委員會認為《議事規則》的條文足以處理這些事項，但為明確起見及摒除不明朗情況，應就兩事項各自分開訂立規則。據此，監察委員會建議擬訂《議事規則》新訂第83A條、對《議事規則》第84條作出修訂及對《議事規則》第85條作出相應修訂。立法會在2002年7月3日藉通過一項由監察委員會主席動議的議案批准該等建議。監察委員會據此修訂了勸喻性質的指引並隨後把它發給全體議員。

第三屆立法會(2004至2008年)的監察委員會

25. 第三屆立法會的監察委員會採納了前一屆的監察委員會所採納的同一套勸喻性質的指引，並在新一屆任期開始時向全體議員發出該套指引。

加入第8段

26. 在2004-2005年度立法會會期，監察委員會接到一位市民的電子郵件信息，內容質疑一位議員於立法會網站內聲稱擁有的學歷的學術地位。經商議後，監察委員會決定修訂該套勸喻性質的指引，加入新訂的第8段。新段落讀作："議員在向立法會(包括立法會秘書處)提供個人資料(例如履歷)時，應確保該等資料真實無訛"。第三屆立法會的監察委員會所採納經修訂的勸喻性質的指引載於**附錄II**。

27. 監察委員會在2006年6月完成就設立機制以供處理有關議員申請發還工作開支，或申請預支營運資金的投訴一事所進行的研究。議員在2006年7月5日的立法會會議上通過修訂《議事規則》，以訂明議員在申請發還工作開支或申請預支營運資金時應有的具體行為(《議事規則》第83AA條)；賦權監察委員會考慮及調查有關發還工作開支申請或預支營運資金申請的投訴(《議事規則》第73(1)(ca)條)；規定監察委員會在處理有關發還工作開支申請或預支營運資金申請的投訴時，須顧及秘書處發出的申請發還工作開支指引的條文(《議事規則》第73(1A)條)；以及訂明議員如沒有遵從有關申請發還工作開支或申請預支營運資金的規則將受到的處分(《議事規則》第85條)。監察委員會並修訂其《接獲有關議員登記及申報個人利益的投訴時的處理程序》，當中包括處理有關議員申請發還工作開支及申請預支營運資金的投訴的方式。

現屆立法會(2008至2012年)的監察委員會

28. 在2008年11月20日的首次會議上，現屆立法會的監察委員會同意勸喻性質的指引擬稿應作出下列修訂：

- (a) 刪除勸喻性質的指引的第(3)及(4)段，因為該兩段的實質內容已反映於《議事規則》第83條(個人利益的登記)、第83A條(個人金錢利益的披露)及第84(1)及(1A)條(在有直接金錢利益的情況下表決或退席)，而不遵從該等規則任何一項的處分亦已在《議事規則》第85條中訂明。勸喻性質的指引包含該兩個段落或會造成不良後果，令議員誤以為上述規則僅屬勸喻性質；
- (b) 刪除第(7)段，因為《議事規則》已於2006年經過修訂，訂明議員在申請發還工作開支或申請預支營運資金時應有的具體行為(《議事規則》第83AA條)，並賦權監察委員會考慮及調查相關投訴(《議事規則》第73(1)(ca)條)，以及訂明不遵從《議事規則》第83AA條的處分(《議事規則》第85條)；及
- (c) 刪除"一般準則"及"特定準則"這兩個標題，而第(1)及(6)段之下的分段則以獨立段落列出。

29. 一套經修訂的勸喻性質的指引載於**附錄III**。監察委員會亦決定在把該文件定稿前，徵詢全體議員的意見，並邀請他們出席簡介會。

徵詢意見

30. 請議員察悉以上資料。

立法會秘書處
議會事務部3
2008年12月30日

就關乎立法局議員以其議員身分所作行為的道德標準事宜
訂定的勸喻性質的指引
(議員個人利益監察委員會
根據立法局會議常規第60B(1)(d)條發出)

I. 一般準則

1. 議員應確保其行為一定不會令立法局的信譽受損。(見附註)
2. 議員應遵守立法局、其委員會或立法局主席為規管立法局及各委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法局事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。

II. 特定準則

3. 根據會議常規第65條 ——
 - (a) 議員出席立法局或任何委員會的任何辯論或議事程序時，必須聲明任何與所議事宜有關的直接金錢利益。
 - (b) 議員在立法局或任何委員會會議上，不得就其有直接金錢利益的任何議題表決。
 - (c) 議員在立法局或任何委員會會議上，如沒有披露有關的個人金錢利益的性質，不得對直接或間接與該利益有關的事宜動議任何議案或修正案，亦不得就該事宜發言。
4. 根據立法局會議常規第64A條及議員個人利益監察委員會發出的指引註釋，議員須登記以下須予登記的利益的詳情：
 - (a) 公共或私營公司的受薪董事職位；
 - (b) 接受薪酬的僱傭關係、職位、行業、專業或職業；
 - (c) 客戶的姓名或名稱，如以上(a)及(b)項提述的個人利益包括議員向客戶提供的個人服務，而該等個人服務是由於其立法局議員身分所引致或以任何方式與該身分有關者；
 - (d) 以下的財政贊助 ——
 - (i) 作為立法局選舉候選人時，據該議員所知超過1萬元或其選舉開支25%的贊助；或

- (ii) 作為立法局議員時，來自任何人士或組織的財政贊助，而在一年內來自同一來源所得贊助的總值超過該議員年薪的5%或任何一次過贊助的價值超過1萬元；提供詳情時須說明該項贊助是否包括以直接或間接方式付予該議員或其配偶的款項，或給予該議員或其配偶的實惠或實利；
 - (e) 議員或其配偶由於與其立法局議員身分有關或由該身分引致的海外訪問，而該次訪問的費用並非全數由該議員或公費支付；
 - (f) 議員或其配偶從外國政府、組織或人士所收受或代表外國政府、組織或人士所收受的款項、實惠或實利，而該等款項、實惠或實利是由於其立法局議員身分所引致或以任何方式與該身分有關；
 - (g) 土地及物業；
 - (h) 公司或其他團體的名稱，如據議員所知，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該公司或團體的股份的實益權益，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者。
5. 議員不應尋求以其立法局議員身分影響其他人士，藉以使議員本身獲得更多私人利益。
 6. (a) 議員不應故意利用以立法局議員身分取得而市民一般不能得到的資料，從中得到優惠或利益。
(b) 議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。
 7. 議員不應將其工作開支補貼或地區辦事處津貼的任何部分，用於與立法局事務無關的開支上。

(附註：議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法局議員在一般應有的行為準則方面的期望。舉例而言，議員若為某項商品或服務而在廣告出現，可能被視為與立法局議員的地位或聲望不符。因此，議員在決定參與商業性質的廣告活動前須考慮周詳，因為此類活動有可能令立法局的信譽受損。)

立法局秘書處
一九九六年五月

就關乎香港特別行政區立法會議員
以其議員身份所作行為的道德標準事宜
訂定的勸喻性質的指引

(議員個人利益監察委員會
根據《立法會議事規則》第73(1)(d)條發出)

I. 一般準則

- (1) (a) 議員應確保其行為一定不會令立法會的信譽受損。
- (b) 議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法會議員在一般應有的行為準則方面的期望。議員在決定參與商業性質的活動（例如廣告活動）前，須詳細考慮該活動的性質和內容是否會被視為與立法會議員的地位或聲望不符，而令立法會的信譽受損。
- (2) 議員應遵守立法會、其委員會或小組委員會或立法會主席為規管立法會及各委員會及小組委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法會事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。

II. 特定準則

- (3) 根據《議事規則》第83A、84(1)及84(1A)條 ——
- (a) 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。
- (b) 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金錢利益的任何議題表決，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。
- (c) 在立法會或全體委員會會議上，就表決的議題有直接金錢利益的議員須在該議題進行表決時退席，除非該議員的利益屬香港全體或某部分市民同樣享有，又或議員所表決的事宜是政府政策。

- (4) 根據《議事規則》第83條及議員個人利益監察委員會發出的指引註釋，議員須登記以下須予登記的利益的詳情：
- (a) 公共或私營公司的受薪董事職位；
 - (b) 接受薪酬的僱傭關係、職位、行業、專業或職業；
 - (c) 客戶的姓名或名稱，如以上所提述的個人利益包括議員向客戶提供的個人服務，而該等個人服務是由於其立法會議員身份所引致或以任何方式與該身份有關者；
 - (d) (i) 議員在其當選為立法會議員的選舉中，以候選人身份或由任何人代表其收取的所有捐贈，而該等捐贈目的為支付該議員在該選舉中的選舉開支；或
 - (ii) 作為立法會議員時，來自任何人士或組織的財政贊助，而提供詳情時須說明該項贊助是否包括以直接或間接方式付予該議員或其配偶的款項，或給予該議員或其配偶的實惠或實利；
 - (e) 議員或其配偶由於與其立法會議員身份有關或由該身份引致的海外訪問，而該次訪問的費用並非全數由該議員或公費支付；
 - (f) 議員或其配偶因其議員身份從 ——
 - (i) 香港以外的政府或組織；或
 - (ii) 非香港永久性居民之人士所收受或代表上述政府、組織或人士所收受的款項、實惠或實利；
 - (g) 土地及物業；
 - (h) 公司或其他團體的名稱，如據議員所知，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該公司或團體的股份的實益權益，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者。
- (5) 議員不應以其立法會議員身份謀求影響其他人士，藉以牟取私利。
- (6) (a) 議員不應利用其藉立法會議員身份取得、而公眾人士一般不能得到的資料，或從該等資料獲得利益。
- (b) 議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。

- (7) 議員不應將其工作開支補貼或地區辦事處津貼的任何部分，用於與立法會事務無關的開支上。
- (8) 議員在向立法會(包括立法會秘書處)提供個人資料(例如履歷)時，應確保該等資料真實無訛。

2005年10月

**就關乎香港特別行政區立法會議員
以其議員身份所作行為的道德標準事宜
訂定的勸喻性質的指引**

*(議員個人利益監察委員會
根據《立法會議事規則》第73(1)(d)條發出)*

1. 議員應確保其行為一定不會令立法會的信譽受損。
2. 議員行事的方式，不應使其處境可能有負市民對立法會議員在一般應有的行為準則方面的期望。議員在決定參與商業性質的活動（例如廣告活動）前，須詳細考慮該活動的性質和內容是否會被視為與立法會議員的地位或聲望不符，而令立法會的信譽受損。
3. 議員應遵守立法會、其委員會或小組委員會或立法會主席為規管立法會及各委員會及小組委員會的行事方式及程序，或議員在處理立法會事務時的表現而訂定的任何規則或規例的文義和精神。
4. 議員不應以其立法會議員身份謀求影響其他人士，藉以牟取私利。
5. 議員不應利用其藉立法會議員身份取得、而公眾人士一般不能得到的資料，或從該等資料獲得利益。
6. 議員只應就公眾關注的事項索取資料，不應為私人或個人利益而要求取得資料。
7. 議員在向立法會(包括立法會秘書處)提供個人資料(例如履歷)時，應確保該等資料真實無訛。

2008年12月