

立法會 *Legislative Council*

立法會CMI/25/11-12號文件

檔 號：CB3/C/2(08-12)

議員個人利益監察委員會 第七次會議的紀要

日 期：2012年1月9日(星期一)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會綜合大樓會議室4

出席委員：梁劉柔芬議員, GBS, JP (主席)
劉慧卿議員, JP (副主席)
吳靄儀議員
黃成智議員

缺席委員：黃容根議員, SBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
陳茂波議員, MH, JP

列席秘書：總議會秘書(3)3
蘇美利小姐

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

助理法律顧問4
王嘉儀小姐

助理法律顧問5
鄭潔儀小姐

高級議會秘書(3)2
何艷芳小姐

研究主任3
梁頌恩先生

I. 檢討議員個人利益的登記和披露 (立法會CMI/19/11-12號文件)

主席表示，在議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")2011年5月20日舉行的上次會議上，委員商定，監察委員會會在秘書處就議員個人利益的現行登記和披露機制進行檢討後，考慮可否及如何改善有關機制。為此，秘書處擬備題為"檢討議員個人利益的登記和披露"的文件(立法會CMI/19/11-12號文件)。

議員個人利益的登記

2. 應主席邀請，助理秘書長3表示，現行《議事規則》規定，議員必須就8個須予登記的個人利益類別登記其個人利益(《議事規則》第83條)。登記個人利益的規定和議員個人利益登記冊(下稱"登記冊")的編製及備存，是由前立法局於1991年開始引進。這些規定均以英國國會下議院當時採用的規定為藍本。此後，立法局／立法會曾對議員個人利益登記的規定作出多項修改，詳情載於文件的附錄I。

3. 助理秘書長3進一步表示，自1991年以後，議員個人利益登記表格(下稱"登記表格")和個人利

益登記指引(下稱"登記指引")亦經過多次修訂。前監察委員會的做法是，就登記表格建議的任何修改，均會諮詢全體議員，然後提請立法局／立法會主席批准予以實施。然而，若對登記表格的修改是因應相關《會議常規》或《議事規則》條文的修訂而必須作出的修改，又或屬因應相關法例的修訂或增訂條文而作出的相應修改，則前監察委員會便不會向全體議員進行諮詢。

4. 助理秘書長3指出，由於立法會的登記制度以英國下議院的登記制度為藍本，秘書處曾研究英國下議院有否就其登記制度作出重大修改及(如有的話)這些重大修改為何。英國下議院近期對議員財務利益登記規定的修改載於文件第10段。值得注意的是，國會議員須登記(i)他們聘用為職員的家庭成員資料及(ii)在"董事職位"、"工作"及"客戶"的類別下從外間機構賺取的入息的全部詳情，例如所收取的薪酬的確實款額、為取得該筆薪酬而進行的工作的性質，以及有酬期間內的工作時數。然而，如披露該等資料會違反任何有關私隱或保密的法律或既定專業責任，國會議員便無須登記上述的詳細資料。關於登記外間工作收入的規則，就每筆酬金而言，有關門檻訂於議員薪金的0.1%，而就同一年份同一來源的累計酬金總額而言，則訂於議員薪金的1.0%。

5. 助理秘書長3請委員參閱文件的附錄II，當中就立法會、英國下議院與香港行政會議的須予登記的個人利益規定作出比較。

議員個人利益的披露

6. 助理秘書長3表示，《議事規則》第83A條訂明，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。秘書處曾研究行政會議和英國下議院的相關做法，詳情分別載於文件第14段及第15至16段。關於英國下議院，助理秘書長3指出，英國國會議員必須披露相關的現有及過往利益，以及預計將來會擁有的相關利益。國會議員在

提出質詢、早期動議及提交議員私人法案時，亦必須申報利益。當有議員為此申報利益時，在議事程序表上有關議員的名字旁邊便會加上[R]的符號。

與個人利益有關的處分

7. 助理秘書長3表示，《議事規則》第85條訂明，任何議員如不遵從《議事規則》第83及83A條下的登記及披露個人利益的規定，可由立法會藉訓誡或譴責，或暫停職務或權利的議案加以處分。英國下議院的相關做法載於文件第18至19段。助理秘書長3指出，在英國下議院，如被投訴的議員承認沒有登記或申報某項個人利益，或所涉及的個人利益輕微，又或議員沒有登記或申報只屬無心之失，該議員可透過《會議常規》第150條所載的更正程序更正資料。如屬沒有登記個人利益的個案，更正程序規定議員須把補交的資料載入議員財務利益登記冊(Register of Members' Financial Interests)，並附以適當註釋；如屬沒有披露利益的個案，更正程序規定議員須透過議事規程或介入相關辯論，向下議院致歉。

考慮事項

8. 助理秘書長3表示，因應監察委員會委員和其他議員過往就議員個人利益的登記和披露所表達的意見和關注(文件第20至31段)，秘書處擬定了以下事項供委員考慮：

- (a) 應否擴闊登記個人利益的範圍，以及應否登記更詳細的資料，以確保登記制度可使公眾對立法會的誠信繼續保持信任及信心(例如關於登記"董事職位"、"受薪工作及職位等"及"客戶"類別下的個人利益，應否規定議員必須提供所收取的薪酬的確實款額、為取得該筆薪酬而進行的工作的性質，以及有酬期間內的工作時數)；
- (b) 就按照《議事規則》第83A條的規定作出利益披露而言，應否重新研究監察

委員會對於應以哪些原則看待董事職位所提出的意見(文件附錄III)；

- (c) 應否修訂第83A條，以規定議員在立法會轄下委員會所審議的事宜中，如合理地預期有金錢利益，便須披露其金錢利益；
- (d) 應否制訂一套更詳細的指引，以取代現有的個人利益登記指引，從而更有效地協助議員遵從第83條，以及該新的指引應否交由立法會通過。就英國下議院而言，填寫議員財務利益登記表格(Registration Form on Members' Financial Interests)的詳細指引載於《有關議員行為守則的指引》(Guide to the Rules relating to the conduct of Members)，而該指引是經下議院通過的；
- (e) 應否在立法會採取英國下議院的做法(見上文第6段)，即可在議事程序表上申報個人利益；及
- (f) 應否修訂第85條(與個人利益、工作開支或營運資金有關的處分)，以涵蓋較輕的懲罰形式，包括應否引入上文第7段所述的"更正程序"，以處理一些議員已承認未有登記或申報個人利益，而所涉及的利益輕微，又或未有登記或申報實屬無心之失的個案。

討論

9. 劉慧卿議員表示，她原則上支持擴大須予登記的個人利益的登記範圍，以及規定議員就須予登記的個人利益披露更詳細資料的建議。然而，劉議員預料，部分議員或會關注在"董事職位"、"受薪工作及職位等"及"客戶"類別下登記所收取的酬金數額的建議。劉議員進一步表示，考慮到議員在立法會2011年7月13日會議上，就"有關金錢利益程序

規則的事宜"的議案進行辯論期間表達的不同意見，監察委員會應重新研究其對於下述事宜提出的意見：就按照《議事規則》第83A條的規定作出利益披露而言，應以哪些原則看待董事職位。她認為，規定議員在立法會或立法會轄下任何委員會或小組委員會所審議的事宜中，如合理地預期有金錢利益，便須披露有關利益，屬合理的做法。劉議員補充，上文第8(d)至(f)段提及的事項值得繼續探討。

10. 吳靄儀議員表示，鑒於在立法會2011年7月13日會議上，就某名議員未有遵從《議事規則》第83A條動議的訓誡議案，以及就"有關金錢利益程序規則的事宜"動議的議案均遭否決，因此她對規定議員就須予登記的個人利益提供更詳細資料的建議不表樂觀。吳議員察悉，此項建議以英國下議院的做法為藍本。吳議員認為，英國下議院與立法會的情況不同，全盤抄襲英國的做法只會引起爭議。

11. 吳議員進一步表示，她對下述建議尤其感到疑惑：要求議員亦必須登記從"客戶"收取的薪酬款額、為取得該筆薪酬而進行的工作的性質，以及有酬期間內的工作時數。吳議員指出，現時，議員如由於其立法會議員身份或因該身份的關係而向客戶提供服務，才須在"客戶"類別下登記接受其服務的人士或團體的名稱，以及在每項服務下，說明該等人士或團體的業務性質。倘立法會採取英國的做法，議員便須在"客戶"類別下，提供英國下議院要求國會議員提供的同類資料，不論他們是否由於其立法會議員身份或因該身份的關係而向客戶提供服務。吳議員進一步表示，在某些情況下，她可理解規定議員就"客戶"進行登記的目的，例如立法會正在審議有關反吸煙的政府條例草案，有關議員在此期間為某顧問公司提供服務，而該顧問公司的其中一個客戶是一家煙草公司。然而，她看不到有何理據在其他不涉及利益衝突的個案中施加這項新規定。

12. 吳議員進一步指出，英國下議院議員可引用有關私隱或保密的法律或既定專業責任，不在"客戶"類別下披露名稱、地址及收取的款項，但這做法在立法會卻行不通。舉例而言，在英國，公眾已有

共識，認同除非有必要，否則律師不應披露客戶的名稱。然而在香港，根據律政司的資料，接受法律服務的客戶的名稱和地址，並不受法律專業保密權的保障。吳議員建議秘書處制訂更具體的建議，載明須提供的額外資料的類別和範圍。助理秘書長3表示，文件旨在就如何改善議員登記和披露個人利益的現行機制徵詢委員的意見。因應委員在會議上表達的意見，秘書處會制訂更詳細的建議，供委員考慮。

13. 劉慧卿議員建議秘書處解釋為何英國下議院規定議員必須就"董事職位"、"受薪工作"及"客戶"提供如此詳細的資料，以及一併提供在這些類別下英國國會議員所登記的個人利益的若干例子。劉議員提到有關立法會、行政會議及英國下議院的議員個人利益登記規定的比較列表(文件附錄II)，並表示根據第(4)項"選舉捐贈／財政贊助／禮物等"，英國國會議員須登記他們收取以支持其參與"其他選舉"的捐贈。劉議員要求秘書處澄清"其他選舉"所指為何。

14. 秘書解釋，在英國下議院，國會議員參與非國會職位的選舉，例如獲下放權力的機構的職位選舉、經選舉產生的市長或政黨職位，均須登記他們收取以支持其參選的捐贈。

15. 劉議員進一步詢問，根據比較列表第(4)項，為何立法會並無"禮物、利益及款待"類別。

16. 秘書解釋，立法會並無設立獨立的"禮物、利益及款待"類別，但立法會議員必須登記就"董事職位"、"受薪工作及職位等"、"財政贊助"收取的實惠，以及"從香港以外的政府或組織或非香港永久性居民的人士收受的款項、實惠或實利"。秘書補充，根據議員個人利益登記表格中"董事職位"的註(b)，"實惠"一詞指(i)議員在一年內從單個來源收受超過其作為立法會議員每年薪酬5%的利益；或(ii)一次過收受價值超過10,000元的實惠。

17. 劉議員再詢問，在比較列表第(9)項"其他及另外的類別"中，有關英國下議院的"貸款／信貸安

排"所指為何。

18. 秘書解釋，在英國下議院，國會議員所收受有關其政治活動的捐贈及貸款，是由英國的選舉委員會(Electoral Commission)監管。如有關貸款或信貸安排的價值超過1,000英鎊，國會議員須於30日內於議員財務利益登記冊(許可貸款類別)作出登記。

19. 劉慧卿議員察悉，在比較列表第(5)項"海外訪問"下，英國國會議員須登記有關的贊助款額，但立法會議員則無須這樣做。劉議員認為，立法會除規定議員提供訪問日期、訪問國家、訪問目的、贊助者名稱及收受利益的性質(例如有關利益是否與提供旅費、住宿及／或膳宿津貼有關)外，亦應規定議員如因立法會議員的關係或由於立法會議員的身份而進行海外訪問，便必須提供就有關訪問收受的贊助款額的資料。

20. 劉慧卿議員並察悉，根據比較列表第(9)項"其他及另外的類別"，英國國會議員可僱用家庭成員並透過國會津貼支薪，但立法會議員卻不可僱用其親屬為職員。此外，其親屬不應擁有受聘顧問公司的任何利益。另一方面，只有行政會議成員須登記公眾理解為屬須申報利益的理事會、委員會及其他機構的成員身份。劉議員要求秘書處查明為何英國國會議員可僱用家庭成員並透過國會津貼支薪，以及為何行政會議成員須登記公眾理解為屬須申報利益的理事會、委員會及其他機構的成員身份。

立法會
秘書處

21. 主席從比較列表第(1)項"董事職位"及第(8)項"股份"察悉，英國下議院並無規定國會議員登記在"沒有商業活動"的公司擔任的董事職位及持有的股份。秘書表示，立法會議員如擔任公司的董事職位及持有公司的股份，只要這些公司仍在公司註冊處註冊，議員便須按照《議事規則》第83(5)(a)及(h)條作出登記，不論這些公司是否已停止營運。

22. 主席進一步察悉，英國國會議員如擁有任何公司已發行股本超過15%的股份，或擁有該公司

已發行股本15%或少於15%的股份，但價值超過現有國會年薪，便須登記有關的股份利益。立法會議員和行政會議成員則須登記其擁有任何公司已發行股本超過1%的股份。秘書表示，英國下議院的股份利益登記門檻先前定於公司已發行股本超過1%的股份。主席要求秘書處查明英國下議院為何修改股份利益的登記規定。

23. 秘書長表示，秘書處已聘請英國下議院退休秘書Malcolm Jack爵士就議員個人利益的登記和披露及其他事宜向秘書處提供意見。Malcolm爵士將於2012年4月中訪港。在此期間，監察委員會可透過書信徵詢Malcolm爵士的意見。

24. 吳靄儀議員表示，秘書處不應只就英國下議院議員登記及申報個人利益的規定徵詢Malcolm爵士的意見，還應就其他方面尋求他的意見，例如下議院如何處理針對國會議員利益衝突的投訴，以及國會議員的行為守則為何不載入《會議常規》，而藉通過決議實施。

II. 檢討立法會就針對議員以其議員身份所作行為的投訴的現行多個處理機制

(立法會CMI/20/11-12號文件)

25. 主席表示，在監察委員會2011年1月7日舉行的會議上，委員考慮有關選定海外國會的議員個人利益登記和披露規定及相關安排的研究報告(立法會RP02/10-11號文件)。主席進一步表示，在監察委員會2011年5月20日舉行的上次會議上，委員認為值得繼續探討下述構思：設立類似英國下議院所採用的機制(即委任獨立專員)，以調查有關議員個人利益登記和披露及使用議員津貼的投訴。鑒於加拿大的機制遠較英國複雜，委員亦認為無需進一步研究加拿大的制度。主席補充，秘書處擬備了題為"檢討立法會就針對議員以其議員身份所作行為的投訴的現行多個處理機制"的文件(立法會CMI/20/11-12號文件)。

規管議員以其議員身份所作行為的現有規則

26. 應主席邀請，助理秘書長3表示，議員以其議員身份所作的行為受到多項《議事規則》規管。有關規則載於文件第5至11段。助理秘書長3補充，這些規則不會規管議員純屬私人及個人生活的行為。

處理針對議員的投訴的現行多個機制及這些機制的問題

27. 助理秘書長3表示，儘管立法會現時有多個委員會負責或可被委派處理針對議員行為失當的投訴(即監察委員會、調查委員會及專責委員會)(文件第12至21段)，這些機制亦有其問題(文件第22至33段)。

選定海外立法機關的相關規則及做法

28. 助理秘書長3進一步表示，在考慮應如何修改現行規管議員以其議員身份所作行為的制度以期更適切地滿足公眾的期望時，秘書處曾研究英國下議院、加拿大國會眾議院、澳洲國會眾議院、臺灣立法院及大韓民國國會如何處理有關議員的行為的投訴(文件第34至38段)。

建議

29. 助理秘書長3向委員簡述，因應現有機制的問題，以及考慮到海外司法管轄區為處理有關議員行為的投訴所採用的機制，委員可研究應否推行以下措施以改善現有的機制：

- (a) 可制訂正式的議員行為守則，以供立法會採納，而該守則所載的原則應包含監管議員誠信、問責及廉潔等範疇的原則，以及一些期望議員遵守的一般性和特定規則。該守則可配合一套詳細的指引作補充，一如英國下議院的做法，從而更有效地協助議員遵守守則，以及讓公眾更瞭解議員守則的要求；

- (b) 可擴大監察委員會的職權範圍至涵蓋處理有關議員行為(包括未經授權披露資料)的投訴。鑒於《議事規則》並無界定或提述議員的"不當行為",監察委員會應根據每宗個案違反行為守則(如會制訂的話)及相關規則的嚴重程度作出考慮;
- (c) 可委任具獨立地位的人士擔任專員,負責調查有關議員行為的投訴,並提交報告,從而釋除公眾對於議員調查同僚("自己人調查自己人")的疑慮。如此項建議獲得接納,委員可考慮專員應否一併負責備存議員個人利益登記冊、就行為守則的詮釋提供意見,以及就利益及行為事宜向個別議員提供保密的意見;
- (d) 如委任上文(c)項所述的專員,委員可考慮就監察委員會是否對某議員建議作出處分的決定,應否繼續由監察委員會負責,而專員的報告則須夾附於監察委員會向立法會提交的報告內;及
- (e) 監察委員會應負責監督專員的工作及議員行為守則的執行情況。

討論

30. 吳靄儀議員表示,委任獨立專員接手現時就針對議員的投訴作出考慮及調查的工作,這個建議值得繼續探討,儘管她對於這項建議獲得立法會支持不感樂觀。然而,擴大監察委員會的職權範圍至涵蓋議員的失當行為,以及制訂議員行為守則,亦只會徒勞無功,因為議員並未就可接受的議員行為標準達致共識。這點可從立法會2011年7月13日會議上,議員否決就某名議員未有遵從《議事規則》第83A條作出訓誡的擬議決議案得到證明。吳議員進一步表示,雖然根據《議事規則》第49B(2A)條

動議譴責某名議員的議案所述的指稱不檢行為，較傳媒當初針對該名議員報道的指稱輕微，可是立法會仍把譴責議案所述的指稱不檢行為轉介給調查委員會進行調查。她認為，倘若議員未能按照調查委員會設立的原意，妥善利用該委員會考慮針對議員的不檢行為的投訴，則採取英國下議院的相關做法，亦未必有助加強現行機制，以處理針對議員以其立法會議員身份所作行為的投訴。

31. 吳議員察悉，英國、加拿大及澳洲的國會把議員未經授權披露資料的行為視作違反國會特權。故此，這類個案只可交由有關的下議院／眾議院的委員會作出裁決。然而，她進一步表示，擴大監察委員會的職權範圍至涵蓋處理類似投訴並不切實可行，因為問題的核心不在於欠缺機制，而在於要搜集與投訴相關的證據即使並非不可能，也有極大困難。

32. 吳議員補充，監察委員會手頭上的首要工作是重新研究其對於下述事宜提出的意見：就按照《議事規則》第83A條的規定作出利益披露而言，應以哪些原則看待董事職位。

33. 劉慧卿議員表示，不論應否擴大監察委員會的職權範圍至涵蓋議員的失當行為，監察委員會都必須處理公眾對於議員調查同僚("自己人調查自己人")的疑慮。劉議員再表示，縱使擴大監察委員會的職權範圍至涵蓋議員的失當行為和制訂議員行為守則獲立法會支持的機會也許不大，監察委員會仍應提出這些建議，供全體議員考慮。劉議員詢問，在沒有議員行為守則的情況下，委任專員一事會否受阻，或專員可否根據現有的《就關乎議員以其議員身份所作行為的操守標準事宜訂定的勸喻性質的指引》(下稱"《勸喻性質的指引》")，考慮針對議員的投訴。

34. 助理秘書長3表示，只要專員的工作範圍在監察委員會的現行職權範圍之內，即使沒有議員行為守則，也不會阻礙委任專員的事宜。若委任專員接手監察委員會的現有職責，即考慮及調查針對議員登記及申報個人利益或申請發還工作開支或申

請預支營運資金的投訴，監察委員會可考慮採取英國下議院使用的"更正程序"(立法會 CMI/19/11-12 號文件第19段)，從而無須就這些個案進行既定的投訴處理程序。

35. 助理秘書長3解釋，在英國，如被投訴的議員在初步調查期間已承認沒有登記或申報某項個人利益，或所涉及的個人利益輕微，又或議員沒有登記或申報只屬無心之失，該議員可透過《會議常規》所載的更正程序更正資料。如屬沒有登記個人利益的個案，更正程序規定議員須把補交的資料載入議員財務利益登記冊，並附以適當註釋；如屬沒有披露利益的個案，更正程序規定議員須透過議事規程或介入相關辯論，向下議院致歉。

36. 助理秘書長3進一步表示，委員可考慮首先推行較少爭議的措施。秘書長補充，委員可同時研究監察委員會的投訴處理程序，以考慮該程序是否有任何改善空間。

37. 劉慧卿議員同意助理秘書長3和秘書長在上文第36段提出的建議。劉議員要求秘書處擬備文件，載明若委任專員接手監察委員會的現有職責，考慮及調查針對議員登記及申報個人利益或申請發還工作開支或申請預支營運資金的投訴，將有哪些工作需要進行。劉議員察悉，《勸喻性質的指引》並無法律效力，但認為可據此制訂一套準則，以供監察委員會或專員(如委任的話)使用，作為考慮針對議員行為失當的投訴，又或供公眾用作投訴議員的依據。

38. 吳靄儀議員表示，把《勸喻性質的指引》作為考慮針對議員行為失當的投訴的依據，將引致不可想像的後果。吳議員指出，在英國下議院，議員已有共識，同意議員行為守則應用作自我及互相監管。立法會的情況卻有所不同。由於立法會尚未達致上述的共識，因此，若把《勸喻性質的指引》作為考慮針對議員的投訴的依據，而不論這些指引是否具法律效力，則這些指引可能被濫用，令議員受政治迫害。

39. 黃成智議員表示，雖然民主黨過往不同意實施議員行為守則，但鑒於公眾對立法會議員的言行品德所抱的期望不斷提高，此事現應予以重新考慮。黃議員進一步表示，他支持委任獨立的專員調查針對議員的投訴，因這做法可使調查過程更加專業，亦可減少對被投訴議員構成的不必要尷尬。

III. 其他事項

40. 黃成智議員表示，他早前曾致函主席，要求主席為未有遵從《議事規則》第83條而考慮辭去監察委員會主席一職。該函件亦已抄送監察委員會其他委員。黃議員答允在會後向秘書處提供該函件的副本，以便正式發給監察委員會委員。

41. 議事完畢，會議於上午10時23分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年2月21日