

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CMI/20/11-12號文件

檔號：CB(3)/C/2 (08-12)

### 議員個人利益監察委員會

#### 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

#### 目的

本文件載述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、該等機制的問題及可作出的改善的建議。

#### 背景

2. 鑒於公眾對立法會議員的言行品德所抱的期望不斷提高，以及為回應公眾對立法會議員調查針對其同僚議員的投訴有關"自己人查自己人"的關注，議員個人利益監察委員會（下稱"監察委員會"）要求秘書處研究海外立法機關的相關經驗，並就如何更適切地滿足公眾的期望和回應他們的關注提出建議。

#### 規管議員以其議員身份所作行為的現有規則

3. 議員為重要的公職人員，獲市民託付履行多項重要的職能，包括制定法律、審核及通過財政預算、監察政府工作等，因此，他們在履行公職時行為操守必須達到高標準，並嚴謹管理其財政。

4. 議員以其議員身份所作的行為受到《議事規則》的多項條文規管。有關條文概述於下文第5至11段。相關規則不會規管議員純屬私人及個人生活的行為。

## 《議事規則》第42及45條

5. 《議事規則》第42條(議員在會議進行中的舉止)載列一套行為標準，以供議員在立法會及委員會會議進行期間遵守。《議事規則》第45條(立法會及委員會會議中的秩序)進一步訂明，議員如不斷提出無關的事宜，或冗贅煩厭地重提本身或其他議員的論點，主席可指示該議員不得繼續發言；如議員行為極不檢點，主席可命令其立即退席。

## 《議事規則》第82條

6. 為防止議員進行遊說以獲取報酬或補償，第82條禁止議員在立法會或立法會任何委員會會議上，以專業身份為某一方或代表某一方爭取利益，藉以收取費用或報酬。這項規則類似英國國會下議院於1995年11月6日通過的一項決議；該決議訂明議員不得在下議院的任何會議上擔當有報酬的倡議者。

## 《議事規則》第83A條

7. 根據第83A條，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。議員有責任判斷是否就正在審議的事宜披露其金錢利益，以供其他人判斷他們對該事宜的意見有否受到其利益所影響。議員應在最適當的時刻披露有關利益，通常是在他或她就該事宜開始發言時<sup>1</sup>。第83A條大致上跟隨英國下議院於1974年5月22日通過的一項有關議員申報財務利益的決議<sup>2</sup>。

## 《議事規則》第83AA條

8. 第83AA條訂明，議員申請發還工作開支或申請預支營運資金時，須確保所提供的資料是真實及準確的。

---

<sup>1</sup> 財務委員會秘書於2009年12月17日就"金錢利益對在[財務]委員會內就某事宜發言及表決的程序所造成的影響"發出的通告(立法會FC27/09-10號文件)第3段。

<sup>2</sup> 英國下議院在1974年5月22日通過的決議的措辭為"*In any debate of proceeding of the House or its Committees or transactions or communications which a Member may have with other Members or with Ministers of servants of the Crown, he shall disclose any relevant pecuniary interest or benefit of whatever nature, whether direct or indirect, that he may have had, may have or may be expecting to have.*"("議員在下議院或其轄下委員會會議上的任何辯論中，或議員在與其他議員或官方大臣可能進行的交往或通信中，均須披露他可能曾經擁有、可能擁有或可能預期擁有的任何直接或間接相關金錢利益或實惠，不論有關利益性質。")

## 《議事規則》第84條

9. 第84(1)條訂明，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。由於議員僅只在席也可能影響表決結果，因此第84(1A)條進一步訂明，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。這兩項條款與英國下議院的做法大致相同。下議院根據1992年7月13日的決議，通過其議員個人利益專責委員會(Select Committee on Members' Interests)首份報告內，多個關乎各專責委員會主席及委員的財務利益的段落，其中一項主要條文訂明"當委員會的委員(特別是主席)擁有的財務利益受到某項研訊的直接影響，或當他或她認為某項個人利益可能對該委員會的工作或其後提交的報告構成影響，該名委員便應在與該個人利益有關的委員會會議上避席"。

## 《議事規則》第85條

10. 《議事規則》第85條訂明，任何議員如不遵從第83條(個人利益的登記)、第83A條(個人金錢利益的披露)、第83AA條(申請發還工作開支或申請預支營運資金)或第84(1)或(1A)條(在有直接金錢利益的情況下表決或退席)，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。

## 《議事規則》第81條

11. 第81(1)條<sup>3</sup>訂明，在《議事規則》第80條提述的任何委員會將其報告提交立法會前，議員不得披露委員會所取得的證據或所收到的文件。第81(2)條訂明，任何委員會委員如不遵守第(1)款的規定，可由立法會藉訓誡或譴責的議案加以處分。第81(1)條是以英國下議院1837年的一項決議為藍本，違反該決議可能構成藐視國會，並會受到懲罰，包括譴責或訓誡、留薪或停薪暫停職務，以至開除議席。

---

<sup>3</sup> 第81(1)條有以下限制：

- (a) 只適用於獲立法會授權、可傳召證人提供證據的常設委員會及任何其他獲授權的委員會；
- (b) 只涵蓋證人為遵從委員會行使其職權而在公開會議之外提供的證據及文件；及
- (c) 只涵蓋有關委員會傳召的證人所提供的證據及這類證人提交的文件。

## 處理針對議員的投訴的現行多個機制

12. 立法會轄下多個委員會負責處理針對議員行為失當的投訴。立法會亦可委任委員會進行這項工作。詳情載於下文各段。

### 議員個人利益監察委員會

13. 監察委員會於1991年成立，根據《議事規則》第73條獲賦權考慮及調查針對議員登記個人利益(第83條)及披露金錢利益(第83A條)的投訴。監察委員會的委員人數定為7人，包括主席、副主席及5名委員；這些委員代表了立法會中不同政治團體或利益。自2006年開始，監察委員會的職責範圍擴大至包括考慮及調查有關議員申請發還工作開支及申請預支營運資金(第83AA條)的投訴。監察委員會作為立法會的常設委員會，可命令任何人士到委員會席前，作證或出示其管有或控制的任何文書、簿冊、紀錄或文件。

14. 為確保被投訴的議員及投訴人在程序上得到公平對待，以及為防止在監察委員會處理投訴時主要政黨濫用機制或有所偏袒，監察委員會於1999年制訂了詳細的處理投訴程序<sup>4</sup>。該程序已發給所有議員及上載立法會網站。根據監察委員會處理投訴的程序，如監察委員會的委員為被投訴的議員，他或她便不得參與處理該項投訴或參與監察委員會審議或調查該項投訴的會議。

15. 《議事規則》第73(1)(e)條訂明，監察委員會向立法會作出報告時，可提出建議，包括根據《議事規則》第85條對有關議員作出處分的建議。第85條訂明，任何議員如不遵守有關個人利益的登記、個人利益的披露、申請發還工作開支及／或申請預支營運資金的規定，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。

16. 監察委員會無權決定議員在某個案中的行為是否恰當或合乎道德，然而，委員會可考慮關乎議員以其議員身份所

<sup>4</sup> 議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")於1999年8月2日首次訂定《議員個人利益監察委員會接獲有關議員登記及申報個人利益的投訴時的處理程序》(下稱《程序》)，並將之送交議員參閱。因應監察委員會的新職能，即處理及調查有關議員申請發還工作開支或申請預支營運資金的投訴，監察委員會於2006年修訂該《程序》，並將其改稱為《議員個人利益監察委員會接獲有關議員登記或申報個人利益、或議員申領工作開支償還款額的投訴時的處理程序》。監察委員會在每屆立法會開始時檢討及採納該《程序》。

作行為的操守標準事宜，並就該等事宜提供意見及發出指引(第73(1)(d)條)。《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》(2009年6月版)載於**附錄I**。

### 調查委員會

17. 根據《議事規則》第49B(2A)條(取消議員的資格)，在議員按《基本法》第七十九(七)條動議譴責一位議員行為不檢或違反誓言的議案提出後，立法會可成立調查委員會。當根據《議事規則》第49B(1A)條動議的譴責議案一經提出，議案辯論即告中止待續，而議案所述的事宜須交付調查委員會處理，而調查委員會的委員將由立法會主席任命。任何議員如不同意此轉介安排，可在無須經預告下，動議立法會不把事件交付調查委員會處理的議案；若有關議案獲得通過，則有關的譴責議案即不得再進行任何程序。

18. 調查委員會一經成立，負責確立譴責議案所述的事實，並就所確立的事實是否構成譴責議員的理據提出意見(第73A(2)條)。調查委員會須向立法會報告其確立的事實及就該等事實提出的意見，以供所有議員在辯論譴責議案時作參考之用。根據《議事規則》第40(6A)條，辯論須在調查委員會的報告提交立法會省覽後，在處理一般事務的立法會會議上進行。《基本法》第七十九(七)條訂明，如譴責議案經出席會議的議員三分之二通過，立法會主席須隨即宣告被譴責的議員喪失立法會議員的資格。

19. 調查委員會的委員人數定為7人，包括一名主席、一名副主席及5名委員。首屆立法會的議事規則委員會認為，委員數目應不時予以檢討，以便可公平地代表立法會的不同政黨或利益取向。根據第73A(13)條，調查委員會可自行決定其行事方式及程序。

### 專責委員會

20. 根據《議事規則》第78(1)條，立法會可委任一個或多個專責委員會，以研究立法會交付該委員會的事宜或法案。因此，立法會可委任專責委員會考慮及調查有關議員行為的投訴。然而，實際上立法會從未委任專責委員會考慮及調查有關議員行為的投訴。

21. 根據現行做法，在委任專責委員會之前，有關成立專責委員會的建議會先經內務委員會通過。如內務委員會同意有關建議，便會成立一個小組委員會進行所需的籌備工作，包括擬備擬議議案的措辭，訂明專責委員會的職權範圍，並請立法會授權專責委員會行使《立法會(權力及特權)條例》第9(1)條所賦予的權力，以及就專責委員會的委員人數提出建議。若內務委員會通過該小組委員會的建議，小組委員會主席便會在立法會會議上動議該議案。如議案獲立法會通過，內務委員會主席會就專責委員會的委員、主席及副主席人選，向立法會主席作出建議。迄今，立法會從未委任專責委員會考慮及調查針對議員的投訴。

## 現行多個機制的問題

22. 經研究現行的安排後，秘書處發現多個問題，分別載於下文各段。

### 議員個人利益監察委員會

23. 在現行的安排下，監察委員會有權處理與議員登記及披露個人利益、申請發還工作開支及申請預支營運資金有關的事宜，但除此以外，立法會並無一個根據《議事規則》條文而設立的適當及正式機制，以處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴。

24. 應注意的是，立法會過往曾有擴大監察委員會的職權範圍的嘗試，藉以令監察委員會可就有關議員行為的投訴進行正式調查。因應內務委員會於1994年5月30日會議上作出的決定，監察委員會討論劉慧卿議員的建議，即成立一個委員會以監管議員的行為。經研究選定英聯邦國家的立法機關的做法，以及參考本地一些專業團體的行為守則後，監察委員會認為應訂定若干一般和特定的操守準則。為此，監察委員會於1995年2月擬備《立法局議員操守指引》擬稿(下稱"指引擬稿")。監察委員會隨後向內務委員會作出報告，並於1995年2月24日至3月23日期間就指引擬稿進行為期一個月的公眾諮詢，邀請公眾人士及議員發表意見。公眾人士並無提出意見，但有一位議員提交意見書，表示反對此項建議。

25. 監察委員會於1995年6月16日再次提交報告予內務委員會考慮，建議採納指引擬稿，並賦予監察委員會權力以調查有

關議員行為失當的投訴。由於內務委員會未能就監察委員會的各項建議達致任何結論，監察委員會遂決定由其主席代表該委員會動議一項議案，以修訂當時的《會議常規》，賦權監察委員會考慮並調查有關議員行為失當的投訴。在1995年7月19日的立法局會議上，該項議案以28對20的票數遭否決。

26. 在1995至1997年的一屆立法局開始後，監察委員會決定就制訂措施監管議員行為的建議再進行另一輪公眾諮詢。諮詢歷時一個月，監察委員會亦沒有接到公眾提出的任何意見書，只收到一位議員的意見書，重申民主黨議員的立場，反對引進任何監管議員行為的正式措施。

27. 在監察委員會1996年2月6日的會議上，出席的委員大部分不贊成設立正式機制監管議員行為的建議，但屬意發出一套勸喻性質的指引。然而，鑒於當時立法局的新組成，監察委員會同意應將整個問題以議案方式重新提交立法局，供徹底辯論。在1996年4月3日的立法局會議席上，監察委員會主席代表該委員會動議一項議案，賦權監察委員會調查有關議員行為失當的投訴。該議案以36對11的票數再次遭否決。議員反對此項議案及較早時於1995年7月19日就同一課題動議的議案所持的理據為：很難為"恰當行為"下定義、該機制可能會被濫用、議員的操守已受到公眾監察，以及立法局在有需要時可委任專責委員會，以考慮有關議員行為失當的投訴。

28. 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遭立法局否決，但指引擬稿應冠以新的標題《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》，發給所有議員參閱。

### 調查委員會

29. 雖然調查委員會負責調查議員行為不檢／違反誓言的情況，但有關調查工作只可以由根據《基本法》第七十九(七)條動議譴責議員的議案所啟動。如該項譴責議案經立法會出席會議的議員三分之二通過，即會致使有關議員喪失其立法會議員的資格。立法會於1999年4月28日通過決議，在《議事規則》(第49B條)內設立機制以實施《基本法》第七十九(七)條。當時會議上清楚指出，該機制是為處理極為嚴重，並足以令立法會聲譽受損的指控而設；該機制應有別於處理一些針對議員而涉及懲罰較輕的投訴個案的機制。因此，十分明顯，如針對議員

行為的投訴的性質，不足以導致他／她喪失議員資格，便不會透過上述機制處理。此外，由於實施《基本法》第七十九(七)條的機制只訂明取消立法會議員資格的唯一一項處分，引用此機制處理較輕微的行為不檢情況所得出的結果，或會是有關議員不會受到任何懲罰，即使針對他或她的投訴成立。

### 專責委員會

30. 雖然針對議員行為的投訴如不屬監察委員會和調查委員會的職權範圍，立法會也可委任專責委員會考慮及調查有關的投訴，但事實上這做法從未被採用，也可能說明了考慮到下述事宜後，專責委員會並不適合處理這種投訴：上文第21段所描述的程序需時；若後來發現投訴為瑣屑無聊或無理纏擾，而最終未有委任專責委員會作出處理，則投訴提及的議員的身份會不必要地被公開；以及《議事規則》並無賦權予專責委員會就處分議員提出建議。

31. 專責委員會與調查委員會相似，也屬臨時特別委任性質。由於專責委員會會考慮立法會交付的任何事宜，所以專責委員會欠缺一套處理投訴的常切做法及程序，以確保有關各方得到程序上的公義。雖然專責委員會一般會採用以往的專責委員會的做法及程序，致令該等做法及程序大部分條文都相當劃一，但這些做法及程序並非為考慮針對議員的投訴而制訂。與監察委員會不同，後者為處理有關議員登記及申報個人利益以及議員申請發還工作開支或申請預支資金的投訴已訂立了詳細的程序。

### 其他方面

32. 現有機制的另一問題，是監察委員會、調查委員會及專責委員會所進行的調查，均會令公眾覺得議員調查同僚議員（即“自己人調查自己人”）。這可能不單影響這些委員會的公信力，還會影響立法會的公信力。

33. 此外，現時亦無機制處理有關《議事規則》第81(1)條所述的證據的過早發表的投訴及事件。繼發生數次委員會的內部商議及報告擬稿的相關資料在未經授權的情況下被披露的事件（即調查政府與醫院管理局對嚴重急性呼吸系統綜合症爆發的處理手法專責委員會、監察委員會及政府帳目委員會的資料分別於2004年10月、2005年4月及2006年3月被披露），有意見要求在

立法會的規則下，就這類未經授權披露資料的情況訂定更明確及嚴格的條文，以及設立一個全面的機制處理這些事宜。

## 選定海外立法機關的相關規則及做法

34. 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。

35. 上述所借鑒的所有海外立法機關均設有不同形式的機制，以處理議員的失當行為。英國和加拿大國會為議員制訂正式的行為守則，並由下議院／眾議院通過。英國國會議員的行為守則適用於議員在公務上的所有方面，但不會規管議員純屬私人及個人生活的行為。在加拿大，國會議員行為守則只關乎利益衝突，並不涉及所有類別的道德行為。至於澳洲國會、臺灣立法院及南韓國會，議員的行為分別藉憲法、法例及／或議會通過的決議來作出監管。

36. 此外，在所有這些立法機關中，議員／立法委員行為失當的個案，均交由一個委員會負責調查，但英國和加拿大國會則委託獨立於國會的專員處理投訴。在澳洲，特權事宜及議員利益常設委員會 (Standing Committee of Privileges and Members' Interests) 近期於2011年11月23日向眾議院提交一份討論文件，題為《國會議員行為守則擬稿》("Draft Code of Conduct for Members of Parliament")，該文件載述，如採用議員行為守則，便有需要委任獨立的國會誠信專員 (Parliamentary Integrity Commissioner)，其主要角色為根據行為守則接受及調查投訴<sup>5</sup>。

37. 英國、加拿大及澳洲國會把議員未經授權發表報告及報告擬稿的行為視作違反國會特權。故此，除下議院／眾議院的委員會以外，任何其他機關也不能就這類違規個案作出裁決。

38. 這些立法機關可對行為失當的議員／立法委員施加的各類處分包括向議會道歉、譴責、訓誡、暫停職務及開除議席。述明這些海外立法機關採取的相關規則及做法的資料摘要載於**附錄II**。

---

<sup>5</sup> 澳洲國會眾議院特權事宜及議員利益常設委員會發表的討論文件"國會議員行為守則擬稿"第 5.31 段。

## 建議

39. 因應現有機制上述的問題，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，委員可研究應否採取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。**附錄III**的文件就英國及加拿大國會的專員的委任、角色及職能、權力等方面作出比較，以供委員參閱；
- (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。

## 徵詢意見

40. 請委員考慮上文第39段載述的各項建議。

立法會秘書處  
議會事務部3  
2012年1月3日

**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操守標準事宜  
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。

2009年6月

## 資料摘要

### 選定海外立法機關有關議員個人利益及行為的規則及做法

#### 目的

本摘要提供資料，說明英國國會下議院、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行為的投訴。

#### 海外立法機關的相關規則及做法

##### 英國

2. 英國國會下議院議員受一套《行為守則》(Code of Conduct)所約束，另有一套《有關議員行為守則的指引》(Guide to the Rules relating to the Conduct of Members)(下稱《指引》)，以協助議員履行《行為守則》對他們施加的責任。該《行為守則》及《指引》於1995年獲下議院通過，並不時作出修訂，以提供一個框架，據此判定可接受的行為。因應於1995年成立的有關公職事宜標準的下議院專責委員會(Select Committee of the House on Standards in Public Life)所提出的建議，下議院設立了機制處理有關議員行為的投訴。該機制載於下文第3至8段。

*國會標準事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)和標準及特權事宜委員會(Committee on Standards and Privileges)*

3. 國會標準事務專員是由下議院委任，負責備存議員財務利益登記冊(Register of Members' Financial Interests)(下稱"登記冊")；就《行為守則》及《指引》的詮釋向個別議員和向標準及特權事宜委員會提供保密意見；接受及調查有關議員被指違反《行為守則》及《指引》的投訴；以及向該委員會報告調查結果。專員為下議院的獨立人員，只可藉下議院一個實質的決議才可罷免。

4. 下議院委任新的標準及特權事宜委員會(Committee on Standards and Privileges)(下稱"該委員會")，以取代從前的特權事宜委員會(Committee of Privileges)和議員個人利益委員會(Committee of

Members' Interests)。該委員會負責(i)監察專員的工作；(ii)研究專員就編製、備存、取覽登記冊及下議院設立的任何其他利益登記冊所建議的各項安排；(iii)不時檢討該等登記冊的形式及內容；(iv)考慮專員轉介的有關登記或申報利益的特定投訴；(v)考慮任何有關議員行為的事宜(包括專員向該委員會提出有關指稱議員違反《行為守則》的特定投訴)；以及(vi)按不時所需提出修訂《行為守則》的建議。該委員會有10名委員，主席通常由反對黨議員出任，而該委員會可委任小組委員會協助其工作。

5. 《行為守則》簡略地訂明議員的公職責任，當中包括原則及規則。該守則再次申明公職事宜標準委員會<sup>1</sup>(Committee on Standards in Public Life)制訂的一般行為原則，以及訂明約8項高層次的行為規則，包括議員就登記及申報利益的責任<sup>2</sup>。至於較全面的規則和指引，則載於為《行為守則》作補充的《指引》和下議院更詳細的規則內。

6. 由2010年12月2日開始，專員獲賦權在取得足夠證據的情況下，即使未有接獲投訴，也可就議員有否違反《行為守則》展開調查。

7. 為協助專員確立投訴事宜的事實，專員可成立調查小組(Investigatory Panel)，若標準及特權事宜委員會提出要求，則專員必須成立調查小組。該小組的成員包括擔任主席的專員和兩名評估人員。其中一名評估人員須具有法律專業資格(由專員委任)，而另一名則由議長委任(並非該委員會成員的議員)。

8. 專員須向標準及特權事宜委員會匯報其調查結果，而該委員會則繼而向下議院提交報告，包括提出任何施加處分的建議(由公開道歉、暫停議員下議院的職務以至開除議員議席等)，以供下議院作決定。該報告會涵蓋專員的備忘錄、證據，以及委員會取得的任何額外證據。

---

<sup>1</sup> 公職事宜標準委員會是一個獨立公共機構，負責就全英國公職人員的操守標準向政府提供意見。

<sup>2</sup> 英國國會下議院國會標準事務專員於2011年3月7日發表的"檢討《行為守則》諮詢文件"(Consultation Paper on the Review of the Code of Conduct)第13頁。

*獨立國會標準局(Independent Parliamentary Standards Authority) 和執行規定人員(Compliance Officer)*

9. 繼部分議員於2009年被指利用津貼制度謀私後，下議院已採取措施，以挽回公眾對議員的信心。其中一項措施是根據《2009年國會標準法令》(Parliamentary Standards Act 2009)成立獨立國會標準局。獨立國會標準局為法定機構，獨立於國會、政府及政黨，從而為議員設立並管理開支計劃。

10. 《2010年憲制改革及管治法令》(Constitutional Reform and Governance Act 2010)設立了執行規定人員一職。執行規定人員向獨立國會標準局的董事局匯報，其工作完全獨立於該局的行政部門。執行規定人員負責在出現下述情況時檢討及調查國會議員的開支：(i)公眾人士向執行規定人員投訴議員涉嫌不當利用開支；(ii)由獨立國會標準局內部轉介執行規定人員的有關議員可能不當利用開支的投訴；(iii)國會議員向執行規定人員轉介獨立國會標準局就申請款項作出的裁定；或(iv)執行規定人員有理由相信曾多付某項津貼。

*獨立國會標準局、執行規定人員與專員的工作關係*

11. 如獨立國會標準局或執行規定人員認為某議員的行為有問題並有此必要，他們須把該名議員，連同相關證據轉介專員，以供專員決定是否調查有關議員可能違反《行為守則》或相關規則的事宜。若執行規定人員對該名議員展開實質調查時，便須通知專員。當執行規定人員接到投訴，並斷定投訴事宜應由專員處理，執行規定人員須把該投訴交予專員。

加拿大

12. 《加拿大國會法令》(Parliament of Canada Act)訂明加拿大國會眾議院議員的行為規範。《聯邦問責法令》(Federal Accountability Act)於2007年7月9日制定後，利益衝突和操守標準事務專員辦事處(Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner)隨之成立，負責執行有關公職人員的《利益衝突法令》(Conflict of Interest Act)(下稱"該法令")和《眾議院議員利益衝突守則》(Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons)(下稱"《守則》")。這兩個機制旨在防止經選舉產生及被委任的官員的公職與他們的個人利益出現衝突。《守則》是作為眾議院《會議常規》(Standing Orders)的附錄。該《守則》

禁止議員在執行他們的國會職務或職能時，以任何方式為自己或其家人謀取私利，或不當地為另一人士或實體謀取私利。《守則》包括防止利益衝突的規則、向利益衝突和操守標準事務專員保密地披露私人利益的程序、公開議員的摘要資料的程序，以及就議員被指違反規則進行調查的程序。《守則》亦訂明專員的諮詢角色。該《守則》自2004年起實施，而最近於2007年6月修訂。

13. 總督會同樞密院(Governor in Council)經諮詢眾議院各個獲確認政黨的黨魁後委任利益衝突和操守標準事務專員，任期為7年，可以連任。他或她只可在眾議院作出決議後由總督會同樞密院將其撤職。根據該法令，專員必須為以下人士：加拿大高級法院或省級法院的前法官；或聯邦或省級委員會、公署或審裁機關的前成員，並在利益衝突、財務安排、專業規管，以及紀律或操守方面，具備最少其中一項實際的專門知識；或前參議院操守標準事務主任(Senate Ethics Officer)或前操守標準事務專員(Ethics Commissioner)。

14. 利益衝突和操守標準事務專員須於每年6月30日前，就其辦事處的活動分別向眾議院提交兩份年報。其中一份匯報該法令的執行事宜，另一份匯報《守則》的執行事宜。根據眾議院《會議常規》，程序及內政事務常務委員會(Standing Committee on Procedure and Home Affairs)負責檢討及匯報所有與《守則》有關的事宜，以及載於專員年報內關乎專員處理與受《守則》監管的議員行為有關的事宜所履行的職責。

15. 關於監察議員的行為方面，《守則》訂明利益衝突和操守標準事務專員只要有合理理由相信曾發生違規事項，便可酌情決定展開研訊。眾議院亦可藉決議指示專員展開研訊。公眾作出的投訴會被專員視為參考資料，供其考慮會否展開審查或研訊。如專員斷定某項根據《守則》提出的研訊要求純屬瑣屑無聊、無理纏擾或並非真誠地提出，專員可拒絕調查，但仍須發表報告。在這情況下，專員如拒絕研訊要求，必須述明原因，並可建議考慮向提出要求的議員採取行動。

16. 利益衝突和操守標準事務專員須在研訊程序結束後發表報告。該報告會被提交給議長，再由議長提交眾議院，亦會公開該報告。如發現有關議員沒有遵從《守則》，專員可建議施行適當的處分。專員亦可就《守則》的詮釋及修訂作出建議。當報告提交眾議院後，被投訴的議員有權就報告向眾議院發

言。議員可動議贊同該報告的議案，並就議案進行辯論。如在提交報告當天起計第30個會議日前並無議員提出及處理有關議案，則有關贊同報告的議案便會被視為已獲動議，而議長會交由眾議院表決處理議案的提案。眾議院可把報告發回專員作進一步考慮，並可連同或不連同指示。

17. 自《守則》於2004年生效以來，眾議院並未對違規議員施加任何處分。

## 澳洲

18. 根據眾議院於1986年2月13日採納的決議，任何議員如作出下列行為，即屬嚴重藐視眾議院，而眾議院須因應情況處理：

- (a) 在知情的情況下沒有如期向議員個人利益登記主任(Registrar of Members' Interests)提交須予登記的個人利益陳述書；
- (b) 在知情的情況下沒有在其個人利益出現變動後的28天內就該等變動知會議員個人利益登記主任；或
- (c) 在知情的情況下向議員個人利益登記主任提供虛假或具誤導性的資料。

19. 特權事宜及議員個人利益常設委員會(Standing Committee of Privileges and Members' Interests)(下稱"常設委員會")由眾議院委任，其職責包括調查及匯報由眾議院根據《會議常規》第51條或由議長根據《會議常規》第52條所轉介有關違反特權或藐視行為的投訴，或根據眾議院決議轉介的任何其他相關事宜。常設委員會有11名成員，包括眾議院首席議員或其提名人士、反對黨副領袖或其提名人士，以及9名其他議員(5名官方及4名非官方議員)。

20. 眾議院如裁定某議員曾作出藐視行為，可提出譴責和暫停其眾議院職務一段時間，以作處分。在某些個案中，有關的議員作出道歉便可避免眾議院採取進一步行動。

21. 經過多年的反覆辯論，加上近期發生數宗事件，引發有關訂立行為守則的訴求，眾議院遂於2010年11月23日通過決議，把以下事宜交付常設委員會研究：

- (a) 草擬國會議員行為守則；及
- (b) 在2011年度春季會議於2011年11月30日結束前，向眾議院匯報；
- (c) 在研究上文(a)及(b)段的事宜時，考慮：
  - (i) 其他議會的行為守則運作情況；
  - (ii) 誰人可以就違反守則作出投訴，以及該等投訴會如何處理；
  - (iii) 建議設立的議會廉潔專員(Parliamentary Integrity Commissioner)在奉行守則方面的角色；及
  - (iv) 如何執行守則，以及國會可作出哪些處分；及
- (d) 就行為守則的內容諮詢參議院轄下職責相當的委員會，以期制訂適用於參眾兩院議員的劃一守則和劃一實施程序。

## 臺灣

22. 立法院立法委員的行為受3項法例監管：

- (a) *立法委員行為法*：具體而言，此法例第四及五章就出現利益衝突的情況訂明有關遊說、政治捐獻及利益之迴避等事宜的規則。此法例並賦權予立法院的紀律委員會接受投訴和進行調查；
- (b) *公職人員利益衝突迴避法*：具體而言，此法例第七至十條處理公職人員假借職務上之權力以圖個人財務利益的情況，以及禁止立法委員參與個人利益相關事項的辯論及表決。第十四至二十條進一步賦權監察院對違反此法例者施加處分，處以新臺幣

100萬元至750萬元罰款。監察院是政府5個部門之一，屬調查機關，負責監察政府其他部門；及

- (c) *公職人員財產申報法*：此法例訂明公職人員，包括總統、其內閣成員及立法院立法委員，須申報他們本人、配偶及子女的財產的規定。此法例亦賦權監察院對違反此法例者施加處分，處以新臺幣2萬元至400萬元罰款。

23. 紀律委員會是立法院設立的4個特種委員會之一，負責處理立法院的內部事務。委員會有8名委員，他們輪流主持會議。委員會每月舉行一次會議，並在有需要時召開特別會議。

24. 議員被指行為失當的案件，可由立法院院長交付紀律委員會，或由委員會主席裁決移送立法院議決交付紀律委員會。經研究案件後，紀律委員會會向立法院報告其根據罪行的嚴重程度而決定採取的紀律行動；由輕至重的紀律行動分別為口頭道歉、書面道歉、暫停出席4至8次會議，以及在多於三分之二立法委員通過下暫停職務3至6個月。被暫停職務的立法委員不得進入會議廳及參與委員會會議。他們在暫停職務期間亦不會獲發薪酬。

## 南韓

25. 規管大韓民國國會議員行為的制度主要由以下法例組成：

- (a) 《大韓民國憲法》(*Constitution of the Republic of Korea*)：第46條清楚訂明議員的職責，即他們須保持高度廉潔、以國家利益為先、按良知履行職責及不得利用他們的地位謀取個人財務利益或幫助他人謀取個人財務利益；
- (b) 《國會法令》(*National Assembly Act*)：具體而言，此法令第29條禁止議員同時擔任若干公共機構的職位，以避免與他們的國會職務產生利益衝突。第40-2條進一步禁止議員作出任何行為，藉以賺取由他們擔任委員的委員會所產生的或與該委員會有關的利潤；及

- (c) 《公職人員道德法令》(Public Service Ethics Act)：具體而言，此法令第IV章訂明公職人員離職後從事工作的規則，包括對議員在兩年內受僱於與其在國會的服務有密切關係的牟利機構的限制。此法令第4至6條訂明議員登記及申報利益的規定。而法令第14-4條則進一步規定，如議員持有超過某指明數額的股票，必須將之出售或成立全權信託加以管理。

26. 國會根據《大韓民國憲法》第46條委任操守標準特別委員會(Special Committee on Ethics)，成員共有15名，負責審議有關議員資格及紀律的事宜。操守標準調查諮詢委員會(Ethics Investigation Advisory Committee)則向該特別委員會提供意見，其委員來自法律界、學者及傳媒等。

27. 操守標準特別委員會負責執行《國會法令》和《公職人員操守標準法令》的相關條文。該委員會會審議藉國會決議交付或由議長交付的事項並在審議工作完成後，向國會提交報告，以供投票表決是否接納報告。

28. 《國會法令》第163條訂明國會可對違反相關法令的議員施加的多類紀律行動，包括在公開會議上對有關議員作出警告；規定有關議員在公開會議上就違反法令道歉；暫停議員的職務不超過30天，期間把議員的津貼減半；以及開除議員出國會。雖然《公職人員操守標準法令》第22條載明操守標準特別委員會有權就違反該法令的情況作出裁決，但該法令亦訂明其他由執法機關及法院執行的罰則，包括罰款和監禁。這些罰則所涉及的罪行包括拒絕登記財產、拒絕成立全權信託管理股票、提供虛假資料及違反離職後從事工作的限制。最高罰則為監禁一年及罰款2,000萬韓圓。

立法會秘書處  
議會事務部3  
2012年1月3日

**英國國會標準事務專員(Parliamentary Commissioner for Standards)與  
加拿大利益衝突和操守標準事務專員(Conflict of Interest and Ethics  
Commissioner) 的比較**

	英國國會標準事務專員	加拿大利益衝突和 操守標準事務專員
<b>職位</b>		
委任	<p>下議院的獨立人員</p> <p>由下議院透過公開招聘並在下議院行政管理委員會(House of Commons Commission)建議下委任</p>	<p>國會的獨立人員</p> <p>在諮詢眾議院各個獲確認政黨的黨魁及藉眾議院決議批准後，由總督會同樞密院任命</p>
資格	<p>並無特別要求</p> <p>現任及前任專員都是前高級公務員或具公共服務背景的人士</p>	<p>必須為：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— 高級法院或省級法院的前法官；或</li> <li>— 聯邦或省級委員會、公署或審裁機關的前成員，並在利益衝突、財務安排、專業規管，以及紀律或操守標準方面，具備最少其中一項實際的專門知識；或</li> <li>— 前參議院操守標準事務主任(Senate Ethics Officer)或前操守標準事務專員(Ethics Commissioner)</li> </ul>

	英國國會標準事務專員	加拿大利益衝突和操守標準事務專員
辦事處		
角色及職能	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 備存議員財務利益登記冊及其他利益登記冊；</li> <li>— 就利益及標準等事宜向議員和標準及特權事宜委員會(Committee on Standards and Privileges)提供意見；及</li> <li>— 調查針對議員操守的投訴</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 就遵守《利益衝突法令》(Conflict of Interest Act)及《眾議院議員利益衝突守則》(Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons) (下稱"《守則》")的事宜，分別向公職人員及議員提供意見；</li> <li>— 審閱公職人員及議員有關資產、負債及活動等事宜的保密報告；</li> <li>— 調查可能違規的事項；及</li> <li>— 向國會匯報</li> </ul>
委任年期	任期為5年，不得連任	任期為7年，可以連任
免職	由下議院藉實質決議作出	由總督會同樞密院在眾議院決議後作出
辦事處的監管機構	標準及特權事宜委員會	眾議院
行為守則／利益衝突守則的監管機構	標準及特權事宜委員會	程序及內政事務常務委員會(Standing Committee on Procedure and House Affairs)
運作模式	兼職工作(每星期4天)	全職工作
辦事處職員數目	等同7.5名全職員工	46名全職員工
每年預算	2010-2011年度為606,700英鎊(約7,645,000港元)	自2008年至今，一直維持在約710萬加元的水平(約5,360萬港元)

	英國國會標準事務專員	加拿大利益衝突和操守標準事務專員
<b>調查</b>		
展開調查的機制	接獲投訴後行事，或只要掌握足夠證據亦後可展開調查	若有議員針對另一名議員作出投訴，指其不遵從《守則》，便可展開研訊。  根據《守則》，只要有合理理由相信曾發生違規事項，便可酌情決定對議員展開研訊程序。
處理匿名投訴	不會	不會
調查程序	包括3個階段：初步考慮、初步研訊及全面調查	包括4個階段：初步考慮、初步研訊、全面調查及向眾議院匯報
強迫取得證據的權力	無	無
更正機制	如被投訴的議員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，又或沒有登記或申報只屬無心之失，便可酌情更正資料，而無須向標準及特權事宜委員會全面匯報。	無
建議處分	不會	會

	英國國會標準事務專員	加拿大利益衝突和 操守標準事務專員
<b>調查</b>		
匯報	<p>在調查結束後，會向標準及特權事宜委員會提交備忘錄，然後由該委員會決定是否建議對被投訴的議員作出處分。</p> <p>此外，即使裁定投訴不成立，亦可因投訴涉及公眾利益或投訴衍生較廣泛的問題，而向標準及特權事宜委員會提交備忘錄。</p> <p>委員會的報告會連同備忘錄一併提交下議院作決定。</p>	<p>在研訊程序結束後，會向議長提交報告並建議施行處分(如有的話)，再由議長提交眾議院，並公開發表該報告。當報告提交眾議院後，被投訴的議員有權就報告向眾議院發言。議員可動議贊同報告的議案，並就議案進行辯論。倘若在提交報告當天起計第30個會議日前並無動議或處置議案，贊同報告的議案會被視作已經動議，而議長須向眾議院提出處理議案的待決議題。眾議院可把報告發回專員作進一步考慮，並可連同或不連同指示。</p>

立法會秘書處  
議會事務部3  
2012年1月3日