

立法會

Legislative Council

立法會CMI/46/11-12號文件

檔 號 : CB(3)/C/1

第四屆立法會 議員個人利益監察委員會報告

目的

本報告概述第四屆立法會議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")在由2008年10月開始的4年任期內所進行的工作。

委員會

2. 監察委員會是立法會轄下的常設委員會，其職權範圍載於《議事規則》第73(1)條。

3. 立法會主席按照內務委員會的建議及根據《議事規則》第73(2)條，任命梁劉柔芬議員為監察委員會主席、劉慧卿議員為副主席，以及5位議員為委員，委任由2008年10月17日起生效。委員名單載於附錄。

曾處理的投訴個案

4. 在本屆任期，監察委員會曾考慮5宗涉及12位議員的投訴個案，以及合共舉行32次閉門會議考慮這些投訴個案。監察委員會裁定針對其中8位被投訴的議員的指稱事宜成立。相關的報告在立法會2010年5月26日、2011年4月13日、2011年6月22日及2011年11月16日會議席上提交。對於其中一名被投訴的議員，監察委員會在立法會2011年7月13日會議上建議根據《議事規則》第85條藉訓誡的議案加以處分。該議案在辯論後被否決。

5. 監察委員會亦接獲另外6宗投訴，但由於這些投訴不屬監察委員會的職權範圍及／或為瑣屑無聊或匿名的投訴，因此監察委員會決定無需採取進一步行動。

檢討監察委員會處理投訴的程序

針對議員的匿名投訴及傳媒報道的指控

6. 自首屆立法會以來，監察委員會的一貫做法是不處理匿名投訴，理由是無人可提供證據。此類投訴會送交監察委員會委員參閱；任何委員如認為投訴具有確實的資料，可決定跟進投訴，並以本身的名義提出投訴。然而，提出投訴的委員不可以監察委員會委員身份參與處理該宗投訴。至於傳媒報道的指控，由於《議事規則》第73(1)(c)及(ca)條並無授權監察委員會在沒有接獲投訴的情況下採取行動，因此，除非接獲與指控有關的具體投訴，否則監察委員會不可主動調查此類指控。

7. 在監察委員會2009年1月2日會議上，部分委員認為，由於匿名投訴可能含有針對議員的嚴重指控，因此若監察委員會純粹因未能聯絡投訴人而不就投訴採取進一步行動，有欠妥善。部分委員認為，倘有若干數目的委員認為某宗匿名投訴性質嚴重，並且值得跟進，監察委員會應就該投訴採取行動。監察委員會秘書在接獲監察委員會主席的指示後，應進行初步查詢，再把查詢結果提交監察委員會，以便決定應否進行詳細調查。部分委員提出意見，表示不論秘書進行初步查詢的結果為何，即使在初步查詢後確定表面證據成立，但在沒有投訴人的情況下，監察委員會不應進一步考慮投訴。監察委員會部分委員亦認為，應採取相同的方式處理傳媒報道的指控和匿名投訴。在2009年4月21日的會議上，監察委員會同意就上述意見諮詢全體議員。

8. 秘書處於2009年6月進行諮詢。該次諮詢的結果顯示，雖然大部分議員認為監察委員會不適宜處理匿名投訴及傳媒報道的指控，但議員亦認為不處理匿名投訴的現行安排未能令人完全滿意；接近半數議員贊成要求秘書處在監察委員會若干數目的委員同意下就匿名投訴進行初步查詢，包括聯絡有關議員，以求澄清。鑑於議員的意見分歧，監察委員會在2009年12月16日的會議上決定，把議員的意見歸納後提出建議，再就當中的各項安排進一步諮詢議員。

9. 在2010年3月進行的第二輪諮詢中，監察委員會就應否按下述安排處理匿名投訴徵詢議員的意見：秘書處在5位或以上監察委員會委員同意的情況下進行初步查詢；在初步查詢期間，秘書處可聯絡被投訴的議員或指控所針對的議員，讓其澄

清或解釋；在完成初步查詢後，秘書處會向監察委員會提交查詢結果；以及除非接獲相關的具名投訴，或有議員以本身的名義向監察委員會提出投訴，否則監察委員會不會採取進一步行動。此外，秘書處亦請議員提供意見，以表明應否修訂《議事規則》，以授權監察委員會處理傳媒報道的指控，以及應否以處理匿名投訴的方式處理此類指控。

10. 第二輪諮詢的結果顯示，大部分議員不支持監察委員會更改其不考慮匿名投訴及在傳媒報道中針對議員的指控的做法。因此，監察委員會在2011年1月7日的會議上決定，不修訂現有的《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》(下稱"《程序》")。

處理投訴的程序步驟

11. 監察委員會在處理本屆任期內接獲的投訴過程中發現，《程序》載述的某些步驟頗為混亂，並認為應該參照監察委員會處理這些投訴時所得的經驗，就《程序》進行檢討。監察委員會曾考慮的事項載於下文各段。

時限

12. 《程序》第1段訂明，秘書接獲投訴後，須請主席在兩個工作天內決定應否就此召開會議。《程序》第3及第4段進一步訂明，首次會議須在主席決定應召開會議當日起計，在7個工作天內召開，或在主席作出無需召開會議的決定被過半數委員推翻當日起計，在7個工作天內召開。第4段並訂明，委員如不同意主席作出無需召開會議的決定，須在3個工作天內回覆秘書。上述時限最初由首屆立法會轄下的監察委員會採納，至今從未作出修改。監察委員會訂明詳細的時限，以供決定應否就投訴採取行動，當中的主要考慮因素是要防止立法會內的主要政黨濫用機制，並顧及最具對抗性的情況。

13. 監察委員會察悉，除《程序》第1及第3段所載的時限外，《程序》中的其他各個時限看來均屬恰當。就主席決定應否召開會議考慮投訴的時限(第1段)，兩個工作天的時限並不足以讓秘書聯絡主席及取得回覆，尤其是當他／她不在香港時。關於召開首次會議的時限(第3段)，要找到一個方便監察委員會大部分委員出席首次會議的時段往往並不輕易。加上秘書處或會在立法會假期或休假期間接獲投訴，而秘書或需與投訴人澄清一

些基本事實，因此有需要把現行的7個工作天的時限放寬至較長的期間，例如在10個工作天內。

14. 監察委員會認為，《程序》第1段所訂明有關主席就應否召開會議(首次會議)以考慮某宗投訴作出決定的時限，應由兩個工作天改為3個工作天；以及《程序》第3段所訂明有關召開首次會議的時限，應由"在緊隨的7個工作天內"改為"主席在決定應召開會議後起計10個工作天內"。

為考慮投訴而召開的首次會議的目的

15. 根據《程序》，為考慮投訴而召開的首次會議，通常旨在決定可否跟進有關投訴。在作出此決定時，委員會檢視投訴信的內容，如當中的資料不足以讓監察委員會決定是否跟進投訴，監察委員會可決定收集有關投訴及指稱事宜的進一步資料。這項工作一般由秘書負責按監察委員會的指示作出跟進。

16. 監察委員會認為有必要在《程序》中訂明，首次會議或首數次會議的目的，是讓監察委員會考慮以下各項事宜，從而決定是否進入初步考慮階段以跟進投訴：

- (a) 投訴提供的資料，包括指稱的事實；
- (b) 與指稱事宜有關的《議事規則》條文；及
- (c) 委員會認為有助作出決定的任何其他事宜，包括投訴並無提及的任何進一步資料。

17. 監察委員會認為應進一步審議以下事項：

- (a) 應否在首次會議上考慮投訴並無提及的資料；及
- (b) 監察委員會若在首次會議後決定不考慮投訴，被投訴的議員應否獲得通知。

初步考慮階段和調查階段的程序步驟

18. 監察委員會亦曾研究初步考慮階段和調查階段訂明的程序步驟，以及審視以下事項：

- (a) 應否更清晰訂明在初步考慮階段採取的步驟；及

(b) 若監察委員會在初步考慮階段已能判斷有關投訴成立，但被投訴的議員不承認有關指稱事宜或不同意監察委員會的意見，監察委員會應否在這情況下進入調查階段。

19. 考慮到或有需要探討可否參照其他海外立法機關的做法，委任專員接手監察委員會的調查角色，監察委員會決定把其考慮的各項事宜交由第五屆立法會的監察委員會跟進，然後再就《程序》提出修改。

委任專員接受及調查針對議員的投訴的建議

20. 監察委員會曾檢討《議事規則》所訂處理針對議員以其議員身份所作行為的投訴的現行機制，即監察委員會(第73條)、調查委員會(第49B(2A)條)及專責委員會(第78(1)條)。監察委員會察悉，這些現行機制都有一個共通的問題，就是令人覺得負責調查議員的這些委員會，均由他們的同僚議員所組成。這不但可能影響到這些委員會的公信力，更會影響立法會的公信力。監察委員會曾研究英國和加拿大的國會委任獨立專員處理針對議員的投訴的經驗，並徵詢英國下議院前秘書Malcolm Jack爵士的意見。

21. 在2012年5月29日舉行的會議上，監察委員會商定，作為處理議員調查針對其他議員的投訴(即"自己人查自己人")問題的實際的第一步，立法會應委任一名獨立人士為專員，接手監察委員會現時接受及調查有關議員登記及申報個人利益、申請發還工作開支及申請預支營運資金的投訴的職能。

22. 2012年6月，監察委員會就委任專員的建議，包括專員的建議職責範圍、角色及委任安排，以及建議的專員與監察委員會的關係，諮詢全體議員。

23. 除立法會主席外，共有59位議員作出回應。詳細的諮詢結果如下：

(a) 25位議員(或42%)同意監察委員會提出委任專員的建議；當中，12位議員(或20%)建議應由立法會全體出席議員的五分之四多數通過議案委任專員；

- (b) 14位議員(或24%)不同意此項建議，理由包括：此事應在下屆立法會處理；不應修改現行制度；以及此項建議會引起議員之間的爭議；
- (c) 11位議員(或19%)對此項建議沒有意見；及
- (d) 9位議員(或15%)沒有表明是否支持此項建議，但表示應仔細考慮及研究此項建議，並應交由下屆立法會處理。

24. 諮詢結果及議員對委任專員的建議的意見，將交由第五屆立法會的監察委員會跟進。

檢討議員登記及申報個人利益的規定

議員申報有關董事職位的個人利益

25. 《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"。

26. 監察委員會曾考慮一宗針對3位議員並無按照《議事規則》第83A條披露金錢利益的投訴。過程中，就遵從第83A條而言應如何看待董事職位的事宜，監察委員會經商議後同意採取以下5項原則(下稱"該5項原則")：

- (a) 若某間公司已競投某項目的合約，或已獲批該項目的合約，則該公司會被視為在該項目中有直接金錢利益；
- (b) 若某間公司基於上文(a)段所述的情況而被視為在某項目中有直接金錢利益，則擔任該公司董事的議員會被視為在該項目中有間接金錢利益；
- (c) 就按照《議事規則》第83A條的規定披露金錢利益而言，執行董事、非執行董事與獨立非執行董事並無區分；

- (d) 為按照《議事規則》第83A條的規定披露利益，議員應採取合理步驟，瞭解他擔任董事的公司在委員會審議的事宜中是否有金錢利益；及
- (e) 在一般情況下，若某間公司("母公司")的附屬公司已競投或已獲批某項目的合約，該母公司會被視為在該項目中有間接金錢利益，而且基於此點，擔任該母公司的董事的議員會被視為在該項目中有間接金錢利益。

27. 監察委員會雖然認同，議員或不能取得他擔任獨立非執行董事的公司日常運作的資料，但同時認為議員應提高警覺，倘若公司的業務性質屬某委員會所審議的議題範圍，他便可能有金錢利益。監察委員會亦認為，要求擔任公司獨立非執行董事的議員瞭解該公司旗下附屬公司的業務性質，以考慮有否《議事規則》第83A條所訂須予披露的金錢利益，不會對議員造成過於艱巨的負擔；況且，為適當平衡向公眾的問責與議員的私隱，議員只須披露金錢利益的性質。監察委員會兩位委員陳茂波議員及黃容根議員認為，就《議事規則》第83A條而言，應只期望議員瞭解他們擔任獨立非執行董事的公司旗下主要附屬公司的主要業務性質。

28. 由於所有議員均須遵從《議事規則》第83A條，監察委員會主席在立法會2011年7月13日會議上動議議案辯論，讓議員就該5項原則及有關金錢利益程序規則的其他事宜表達意見。該議案在辯論後被否決。

29. 在2012年3月16日會議上，監察委員會因應上文第28段所述議案的表決結果，討論應否重新研究該5項原則。監察委員會認為，若監察委員會日後接獲類似的投訴個案，當時的監察委員會將自行決定，就根據《議事規則》第83A條披露金錢利益而言，應如何看待董事職位。

議員登記個人利益

30. 《議事規則》第83條規定，議員不得遲於每屆任期舉行首次會議當天，以立法會主席批准的格式，向立法會秘書提供其須予登記的個人利益詳情，而其須予登記的個人利益如有變更，議員須在變更後14天內，向立法會秘書提供變更詳情。

第83(5)條訂明各個須予登記個人利益的類別¹。議員並須以立法會主席批准的議員個人利益登記表格(下稱"登記表格")，提供其須予登記個人利益的詳情。

31. 鑑於公眾對立法會議員的言行品德所抱的期望不斷提高，監察委員會曾檢討議員個人利益登記的規定。該等規定於1991年開始實施，最初是以英國國會下議院的規定為藍本。監察委員會亦研究過英國有關制度近期作出的修改，即要求國會議員在登記受薪工作時須提供更詳細的資料。監察委員會並注意到，雖然香港行政會議(下稱"行政會議")的須予登記的個人利益類別與立法會大致相同，但行政會議成員在登記這些個人利益時通常會提供更詳細的資料。

32. 經參考英國下議院和行政會議的相關做法後，監察委員會認為應對登記規定作出以下修改，以提高透明度和問責性：

- (a) 應在"董事職位"、"受薪工作及職位等"和"客戶"類別下，登記議員在有酬期間內進行的工作的性質；
- (b) 應在"海外訪問"類別下登記議員或其配偶由於其立法會議員身份而收受的贊助的估計款額／價值；
- (c) 應在"土地及物業"類別下，就議員擁有的土地或物業(自住物業除外)的位置及用途提供更詳細資料。舉例而言，如議員在港島中區擁有住宅物業作出租用途，他／她應提供有關資料；及
- (d) 應增加一個新的登記類別，即"理事會、委員會或其他機構的受薪成員身份"，例如在法定團體及非政府機構獲酬金的受薪成員身份。

33. 監察委員會並認為應改良現行的登記表格，以方便議員按《議事規則》第83(3)條所訂，在規定的14天內，就"董事職位"、"受薪工作及職位等"、"客戶"、"股份"及"土地及物業"這些須予登記的個人利益，向立法會秘書報告任何變更的詳情，讓公眾能夠更有效監察議員有否遵從該項條文下的規定。此外，監察

¹ 第83(5)條訂明下述8個須予登記個人利益的類別：(a)公司的受薪董事職位；(b)受薪工作、職位、行業、專業或職業；(c)獲議員提供服務的客戶名稱(該等服務是因其立法會議員身份而產生或與該身份有關的)；(d)選舉捐贈及財政贊助；(e)海外訪問；(f)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；(g)土地及物業；及(h)股份。

委員會認為，恰當的做法是修改登記表格的格式，令表格更方便使用及提供所需詳情。

34. 監察委員會在2012年4月就有關議員個人利益的登記規定的修改建議，以及建議的登記表格新格式，諮詢全體議員。大部分議員對監察委員會的建議表示同意或沒有意見。

35. 為使議員清楚知道他們不但必須遵從《議事規則》第83(5)條下的登記規定，還須提供登記表格要求的詳細資料，以釋除任何疑問，監察委員會認為應把登記表格定為《議事規則》的一部分。

36. 為實施上文第32、33及35段載述的修改，《議事規則》第83(1)、(2)、(3)及(5)條須作出修訂，而《議事規則》第4(1)條和附表亦須作出相應修訂。監察委員會分別於2012年6月12日及2012年6月22日，就對《議事規則》建議的修訂諮詢議事規則委員會及內務委員會。議事規則委員會和內務委員會均支持建議的修訂。監察委員會主席將會在立法會2012年7月11日的會議上動議一項議案，以修訂《議事規則》第83(1)、(2)、(3)及(5)條，以及對《議事規則》第4(1)條和附表作出相應修訂，並由第五屆立法會開始實施。

對《議事規則》第73(1)(d)條作出的行文修訂

37. 根據《議事規則》第73(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"。

38. 在監察委員會2009年1月2日會議上，監察委員會副主席劉慧卿議員轉達部分議員的關注。她表示，"Advisory Guidelines on Matters of Ethics in relation to the Conduct of Members of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region in their capacity as such"的中文標題為《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》(下稱"《勸喻性質的指引》")，當中採用的"道德標準"一詞，可能有誤導成分，因為《勸喻性質的指引》只涵蓋關乎"操守標準"而非"道德標準"的事宜。劉慧卿議員建議把"ethics"一詞的中文對應詞，由"道德標準"改為"操守標準"。

39. 監察委員會同意秘書處應跟進劉慧卿議員的建議，但注意到《勸喻性質的指引》據以發出的《議事規則》第73(1)(d)條

亦有採用"道德標準"一詞。監察委員會認為，應先行修訂《議事規則》第73(1)(d)條，再修訂《勸喻性質的指引》的標題。

40. 監察委員會分別於2009年3月2日及2009年3月20日就對《議事規則》第73(1)(d)條提出的修訂建議諮詢議事規則委員會及內務委員會。議事規則委員會和內務委員會均支持修訂建議，把"ethics"一詞的中文文本由"道德標準"改為"操守標準"。議事規則委員會主席就修訂《議事規則》第73(1)(d)條以實施建議的修改所動議的議案，在立法會2009年6月10日的會議上獲得通過。

《立法會議員申請發還工作開支的指引》(下稱"《發還工作開支指引》")所規定的採購程序

41. 監察委員會曾考慮一宗針對某位議員申請發還保費的投訴。該位議員透過其僱員向一間保險公司投購僱傭保險，而該僱員亦是有關保險公司的代理人。監察委員會在考慮這宗投訴的過程中認為，《發還工作開支指引》所訂定的採購條文有改善空間。

42. 《議事規則》第73(1A)條訂明，在考慮或調查有關申請發還工作開支或申請預支營運資金的投訴時，監察委員會須顧及《發還工作開支指引》的條文。因此，監察委員會支持秘書長就改善《發還工作開支指引》的採購條文而提出的以下措施：

- (a) 議員、其職員、議員或其職員的任何親屬不應從申請發還開支的任何交易中獲取或能夠從中獲取任何財務收益(《發還工作開支指引》擬議第60段)；
- (b) 倘議員獲悉有利益衝突的情況，該議員應將採購工作重新分配予另一位職員(《發還工作開支指引》擬議第60段)；
- (c) 議員如在過去3個月內曾進行類似的索取報價工作，可獲豁免遵從索取3個報價作價格及服務比較的規定(涉及多於20,000元的採購)(《發還工作開支指引》擬議第61段)；及
- (d) 應使用不同的申報表格，申報(i)涉及利益衝突的採購情況及(ii)超過20,000元的採購。

43. 為實施建議的措施以改善《發還工作開支指引》的條文及申報表格，立法會秘書處於2010年9月就上文所述有關《發還工作開支指引》的修訂建議諮詢全體議員。鑑於《發還工作開支指引》的修訂建議獲得絕大部分議員支持，監察委員會在2011年1月7日舉行的會議上通過各項修訂建議。經修訂的《發還工作開支指引》於2011年1月12日由立法會秘書處會計組發給全體議員。

委員會會議

44. 監察委員會在任期內曾舉行共42次會議，包括10次公開會議。

立法會秘書處
議會事務部3
2012年6月29日

附錄

第四屆立法會 議員個人利益監察委員會

主席 梁劉柔芬議員, GBS, JP

副主席 劉慧卿議員, JP

委員 吳靄儀議員 (自2010年2月26日起)

黃容根議員, SBS, JP

石禮謙議員, SBS, JP

陳茂波議員, MH, JP

黃成智議員

梁家傑議員, SC (至2010年1月28日)

(合共 : 7名委員)

秘書 蘇美利小姐

法律顧問 馮秀娟女士