

# 立法會

## Legislative Council

立法會CMI/25/12-13號文件

檔 號：CB(3)/C/2(12-16)

### 議員個人利益監察委員會 首次的公開會議的紀要

日 期：2012年11月26日(星期一)  
時 間：下午4時30分  
地 點：立法會綜合大樓會議室2B

出席委員：葉國謙議員, GBS, JP (主席)  
劉慧卿議員, JP (副主席)  
林健鋒議員, GBS, JP  
易志明議員  
范國威議員  
郭榮鏗議員

缺席委員：陳婉嫻議員, SBS, JP

列席秘書：總議會秘書(3)3  
梁紹基先生

列席職員：秘書長  
陳維安先生  
  
法律顧問  
馬耀添先生, JP  
  
副秘書長  
林鄭寶玲女士  
  
助理秘書長3  
梁慶儀小姐  
  
高級助理法律顧問3  
顧建華先生  
  
高級議會秘書(3)6  
何艷芳小姐  
  
研究主任(3)  
梁頌恩先生

## I. 發出有關立法會議員所作行為的操守標準的勸喻性質的指引

(立法會CMI/4/12-13號文件)

主席表示，根據《議事規則》第73(1)(d)條，議員個人利益監察委員會(下稱"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操守標準事宜，並就該等事宜提供意見及發出指引"。監察委員會於1996年6月向全體議員發出首份《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》(下稱"《指引》")。自此之後，在每屆立法會任期展開時，監察委員會都會在該屆任期的首次會議上採納《指引》，隨後發給全體議員。

2. 應主席邀請，秘書向委員簡介歷屆監察委員會發出《指引》的背景，詳情載於立法會CMI/4/12-13號文件。他表示，《指引》屬勸喻性質。就議員以其議員身份所作的行為而言，監察委員會的職權範圍並不涵蓋調查有關議員行為失當的投訴。前立法局於1995年及1996年兩度就賦權監察委員會考慮及調查有關議員行為失當的投訴的擬議決議案進行辯論，但兩項決議案均遭否決。

3. 秘書進一步表示，第四屆立法會的監察委員會曾考慮可否委任一名獨立人士為專員，處理針對議員的投訴，並徵詢英國國會下議院退休秘書Malcolm Jack爵士對此事的意見。Malcolm爵士認為，在沒有議員行為守則的情況下，專員將極難執行其工作。

4. 林健鋒議員表示，自《指引》於1996年首度訂立以來，同僚議員及公眾對議員應達到的行為標準所抱的期望或已改變。林議員提到，《指引》第一段訂明"議員應確保其行為一定不會令立法會的信譽受損"，並表示議員的某種行為有否令立法會的信譽受損屬主觀判斷。他關注如何可依據採用概括寫法的《指引》來決定個別議員的某種行為是否適當。

5. 應主席邀請，秘書長表示，雖然《指引》於1996年首度訂立以後不時經過修訂，但依然屬概括及勸喻性質。前立法局的監察委員會曾討論制訂行為守則供議員遵從的建議，但有關建議未被採納。

6. 應主席邀請，法律顧問表示，香港現時的政治制度與《指引》於1996年首度訂立時相去甚遠。一直以來，監察委員會的職權範圍主要涵蓋登記及申報個人利益。隨着《基本法》於1997年實施，《議事規則》加入了一套機制，即根據《基本法》第七十九(七)條取消議員的資格。該條文訂明，若出席會議的議員以三分之二票數通過譴責議員行為不檢或違反誓言，立法會主席須宣告有關議員喪失立法會議員的資格。法律顧問指出，《指引》載列概括的行為原則，而不是具體行為的指引。須知道就期望議員遵守的行為訂定全面的指引並不容易，因此這個草擬方式是可以理解的。就英國下議院的情況而言，《國會議員行為守則》(Code of Conduct for Members of Parliament)包含概括的行為原則及具體規則，據以判斷國會議員的行為。至於對該套守則作補充的較全面規則及指引，則另外載於《有關議員行為守則的指引》(Guide to the Rules relating to the Conduct of Members)，以及藉下議院通過關乎國會議員行為的決議制訂。他表示，如委員有意在日後的會議上商議監察議員的行為的事宜，可就這方面重新檢視《指引》。

7. 主席表示，他同意不同人對《指引》中的指引或會有不同的詮釋。不過，《指引》還是就行為標準提供了一個大綱，讓議員參考。林健鋒議員贊同主席的意見，並表示必須根據個案的實情詮釋各項指引。

8. 劉慧卿議員認為，《指引》第1至3段為概括原則，可以有不同的詮釋，但第4至7段卻訂明有關避免利益衝突及向立法會提供真實無訛的個人資料的具體行為。發出《指引》可提醒全體議員其他人對他們的行為標準的期望，以及假若他們未有遵從《指引》將要面對的嚴重後果。

9. 劉慧卿議員進一步表示，監察委員會應在日後的會議上，跟進第四屆立法會的監察委員會的建議，即委任一名獨立人士為專員處理針對議員的投訴，以及應否制訂議員行為守則。她並請委員注意第四屆立法會根據《議事規則》第49B(2A)條成立的一個調查委員會所提出的觀察所得：現行機制應予檢討，以確保在處理涉及議員不同程度的失當行為的投訴時，有合適的處理機制和相稱的罰則。

10. 委員同意向全體議員發出《指引》，以供參考。主席認為，《指引》一經監察委員會採納，便應持續生效，直至監察委員會認為有需要對之作出修訂。因此，日後應在全體議員就任後隨即向他們發出《指引》，無須於每屆新的任期展開時尋求監察委員會採納或通過。委員贊同此項安排。

## **II. 採納議員個人利益監察委員會處理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的程序**

(立法會CMI/5/12-13號文件)

11. 主席表示，根據《議事規則》第73(1)(c)及(ca)條，監察委員會的其中兩項職能是考慮與議員個人利益的登記及申報有關或與議員申請發還工作開支及申請預支營運資金有關的投訴，並經委員會考慮後如認為適當，調查該投訴。首屆立法會的監察委員會制訂了一套詳細的投訴處理程序(下稱"《程序》")，並發給全體議員。自此之後，在每屆立法會任期展開時，監察委員會都會在該屆任期的首次會議上採納《程序》，隨後發給全體議員。

12. 應主席邀請，秘書表示，監察委員會根據《議事規則》第73(7)條制訂《程序》，無須內務委員會或立法會通過。歷屆監察委員會的既定做法是向全體議員發出《程序》，並將之上載立法會網站，讓公眾得知監察委員會在處理針對議員而屬其職權範圍的投訴時所遵從的程序。他請委員參閱文件第4至8段，當中載述第四屆立法會的監察委員會檢討《程序》後找出的可予改善之處。

13. 劉慧卿議員察悉第四屆立法會的監察委員會從《程序》中找出的可予改善之處，並詢問監察委員會應否首先討論該等事項，然後才向議員發出《程序》。應主席邀請，秘書表示，《程序》一向行之有效。然而，第四屆立法會的監察委員會考慮到處理5宗投訴所得的經驗，找出《程序》中若干可予改善之處，主要為後勤安排，並不涉及重要的公平及保密原則。因此，委員可發出現有《程序》以防出現真空期，使監察委員會可按照《程序》處理接獲的投訴。

14. 劉慧卿議員表示，她同意採納《程序》並將之發給全體議員，可是監察委員會應跟進第四屆立法會的監察委員會找出的可予改善之處，例如《程序》就召開會議指明的時限，以及召開首次會議考慮投訴的目的。

秘書處

15. 主席總結時表示，應把《程序》發給全體議員及上載立法會網站，並於日後會議上考慮第四屆立法會的監察委員會就《程序》建議的修訂。委員表示贊同。

16. 委員進一步商定，一如發出《指引》的做法，日後應在全體議員就任後隨即向他們發出《程序》，無須於每屆新的任期展開時尋求監察委員會採納或通過。

#### 委任獨立人士為專員處理投訴

17. 第四屆立法會的監察委員會曾討論委任獨立人士為專員處理針對議員的投訴的建議。劉慧卿議員跟進有關討論時表示，鑒於立法會需長時間商定一套議員行為守則，因此在不久的將來也不大可能落實委任專員，以處理所有與議員行為有關的投訴。然而，她十分支持第四屆立法會的監察委員會建議委任獨立人士為專員，而其職能限於調查屬監察委員會現有職權範圍的投訴。她認為由專員調查投訴可回應公眾對議員調查針對其同僚議員的投訴(即"自己人調查自己人")所提出的關注，並且有助減

輕監察委員會處理投訴的沉重工作量，這方面第四屆立法會的監察委員會已有所體會。劉議員認為可按每宗個案的情況委任專員調查屬監察委員會現有職權範圍的投訴，專員須向監察委員會匯報其調查結果。

18. 劉議員並表示，為盡量減少有關議員申請發還工作開支的投訴，她促請議員在提交發還工作開支的申請時小心謹慎，而秘書處則須嚴格審批議員的申請。部分議員曾向她表示讚賞秘書處嚴格地處理其發還工作開支申請，因其有助於他們避免因疏忽而提出不適當的申請。

19. 應主席邀請，秘書長表示，第四屆立法會監察委員會曾探討下述方案：委任一名獨立人士為專員，協助監察委員會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。監察委員會察悉海外立法機關採取的不同安排。第四屆立法會的監察委員會提議把委任專員的建議交由本屆監察委員會跟進。他表示委員可在日後的會議上討論此事。

20. 主席表示，議員深明須保持行為端正，因為他們受到傳媒和公眾密切監察。此外，監察委員會已設有全面的機制處理針對議員而屬其職權範圍內的投訴。秘書處亦就申請發還工作開支向議員提供詳盡的指引，以及調配大量資源協助監察委員會、調查委員會等各個委員會在有需要時進行調查。他認為應仔細研究委任專員的建議，同時考慮對資源的影響、是否須要制訂行為守則，以及專員、監察委員會與秘書處的分工等。

21. 劉慧卿議員回應時指出，現時就該建議作出結論言之尚早，但監察委員會應展開這方面的商議。她表示，專員應由監察委員會委任。據她所知，海外立法機關所委任負責處理針對國會議員的投訴的專員均為獨立人士，並非秘書處指派執行有關工作的職員。

22. 主席表示，即使委任專員，他或她也無法在沒有支援的情況下進行調查，故此或須招聘一組職員協助專員進行調查。

23. 郭榮鏗議員表示，撇開對資源的影響，秘書處保持不偏不倚及中立亦非常重要。由於秘書處職員每日都要就立法會事務與議員接觸，因此他們不宜處理調查議員的敏感工作。他認為可參照英國國會的經驗，即設立名為國會標準事務專員辦事處 (Office of the Parliamentary Commissioner for Standards) 的獨立機構處理針對國會議員的投訴。

24. 法律顧問澄清，秘書處的角色是協助議員履行其責任。他補充，秘書長身為立法會行政管理委員會所獲撥款的管制人員，須肩負多項責任，包括核實議員發還工作開支的申請和預支營運資金的申請。然而，秘書處從未亦不會自行調查針對議員的投訴。

25. 高級助理法律顧問3表示，委員可考慮以試行方式委任調查員協助監察委員會調查有關申請發還工作開支及申請預支營運資金的投訴。監察委員會可委任合適人士(例如會計師等專業人士)為調查員，負責就這類投訴尋找當中的事實，而這部分工作應不會過於繁重。劉慧卿議員表示可制訂合適人士名單，在有需要時因應每項工作委任他們。

26. 主席總結時表示，監察委員會應參考第四屆立法會的監察委員會所作的商議，進一步研究委任專員處理針對議員的投訴的事宜。委員同意秘書處應就此事擬備文件，以供討論。

秘書處

### **III. 發出有關議員披露金錢利益及在有直接金錢利益的情況下表決或退席的相關條文／規定的資料文件**

(立法會 CMI/6/12-13號文件)

27. 主席表示，《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。而《議事規則》第84條則訂明，在有直接金錢利益的情況下，議員須放棄表決或退席。

28. 應主席邀請，秘書表示，在第四屆立法會任期內，議員曾於處理下述事項之前，向秘書處查詢有關利益衝突的相關規則，秘書處亦向議員發出多則通告以作回應：在2008年11月12日立法會會議上動議議案成立研究雷曼兄弟相關迷你債券及結構性金融產品所引起的事宜小組委員會，以及財務委員會在2009年12月審議廣深港高速鐵路香港段的撥款建議。他扼述文件的要點，並表示委員可考慮向全體議員發出該文件，以協助他們瞭解各項規定及遵從相關規則。

29. 應主席邀請，法律顧問表示，第四屆立法會的監察委員會曾商議的一些有關披露金錢利益的事宜尚未解決。舉例而言，部分議員在立法會或委員會會議上申報利益，表示與他們有聯繫的公司在立法會或委員會考慮的事宜上或者有利益。依他之見，這些申報未必完全符合第83A條的規定，即議員必須披露任何相關直接或間接金錢利益的"性質"，作為議員就有關事宜動議任何議案、修正案或就該事宜發言的先決條件。法律顧問進一步表示，委員可考慮，倘若就同一事宜的討論跨越不同日期的會議，議員是否須要每次就該事宜發言前都披露他們的相關利益。

30. 林健鋒議員表示，現行及新的《公司條例》(後者於上屆立法會制定)均訂明多項有關申報利益及利益衝突的條文。他認為，為維持立法會的公信力，議員不應隨意自行訂立規則，而應參考相關的法例條文，例如新的《公司條例》的條文。

31. 應主席邀請，高級助理法律顧問3表示，尚未實施的新《公司條例》主要處理有關公司運作的事宜。鑒於公司的利益衝突與立法會的利益衝突在性質上迥異，他認為新的條例對立法會並無直接影響。



32. 林健鋒議員表示，在新《公司條例》下，就利益衝突訂定的條文僅只適用於直接參與相關事宜的人士，公司的成員如真的不知道存在這些利益，則無須負上法律責任。他認為監察委員會在考慮針對議員的投訴時，或須採取類似的原則。

33. 法律顧問表示，披露金錢利益的主要目的，是要確保議員在參與立法會或其委員會的會議程序時，其他議員及公眾得悉該議員有任何可合理地被認為與該等會議程序有關的金錢利益。第四屆立法會的監察委員會在處理一宗針對議員沒有披露金錢利益的投訴時協定了若干基本原則，適用於決定議員在下述情況下就某事宜是否有必須披露的金錢利益：議員擔任一間公司的非執行董事，而該公司的附屬公司曾競投關乎該事宜的合約。上述原則載於監察委員會就調查該宗投訴所提交的報告的其中一章內。可是，立法會在辯論有關的議案時，議員就該等原則提出了不同意見。倘若監察委員會接獲類似的投訴，委員或須重新研究這些原則。

34. 主席詢問，向全體議員發出該文件後，議員會否便明白他們是否必須披露他們並不知悉的金錢利益。法律顧問表示，這方面並無簡單直接的答案，每宗個案都須根據其情況予以考慮。文件已闡明，各議員須自行判斷他們在有關的立法會及委員會會議所審議的事宜中是否有直接或間接的金錢利益。

35. 劉慧卿議員表示願意在日後的會議上，進一步討論有關下述的複雜事宜：就遵從《議事規則》第83A條而言應如何看待董事職位的原則。然而她認為在此期間應向議員發出載明相關規則的資料文件。她補充，議員有責任在立法會或委員會會議上就某個題目發言前，確定他們有否任何必須披露的金錢利益。她並認為應規定議員在討論某項事宜的每一次相關會議上，披露有關該事宜的利益。

36. 易志明議員同意應向議員發出該文件。他表明他是一個業務多元化的法團的非執行董事。他關注他必須重覆地披露相同的金錢利益，並認為這項披露規定甚為繁複，應予簡化。

37. 林健鋒議員亦同意應向議員發出該文件。他表示，監察委員會在考慮屬這性質的投訴時，應參考有關利益衝突、公司董事及高層管理人員的法律責任的法例條文。

38. 主席總結時表示應向全體議員發出該文件。委員表示贊同。

## **VI. 下次會議的討論事項**

(立法會CMI/7/12-13號文件)

39. 委員商定，監察委員會應跟進載於立法會CMI/7/12-13號文件的建議考慮的事項一覽表上的各個事項，討論的次序則由主席諮詢秘書處後決定。

40. 主席表示，監察委員會會按需要舉行會議，通常每兩個月一次。秘書處會就下次會議日期徵詢委員的意見。

## **V. 其他事項**

41. 議事完畢，會議於下午6時04分結束。

立法會秘書處  
議會事務部3  
2013年1月23日