

立法會

Legislative Council

立法會 CMI/50/12-13號文件

檔 號：CB(3)/C/2 (12-16)

議員個人利益監察委員會 **2013年4月30日會議文件**

議員按照《議事規則》第83A條的規定披露金錢利益事宜

目的

本文件提供資料，說明第四屆立法會的議員個人利益監察委員會(下稱"監察委員會")就議員按照《議事規則》第83A條的規定披露金錢利益的事宜所進行的檢討，並請委員考慮未來路向。

背景

2. 《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。作出該等披露的主要目的，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¹。

3. 《2012年印花稅(修訂)條例草案》委員會於本年初展開審議工作時，委員就下述事項尋求澄清第83A條：

- (a) 議員是否須要披露屬香港全體或某部分市民同樣享有的金錢利益；及
- (b) 議員是否須要在每一次法案委員會的會議上披露相同的金錢利益。

¹ 第四屆立法會的監察委員會主席在2011年7月13日立法會會議上就"有關金錢利益程序規則的事宜"進行辯論時的發言，會議過程正式紀錄，第10174頁。

4. 法案委員會的委員關注到，倘若他們須在每一次法案委員會會議上披露相同的金錢利益，或會不必要地阻礙會議的進程。內務委員會於2013年1月25日獲悉此事。內務委員會察悉，上屆立法會的監察委員會曾檢討第83A條，而本屆立法會的監察委員會將跟進相關事項。內務委員會要求監察委員會加快其檢討工作。

第四屆立法會的監察委員會進行的檢討工作

5. 第四屆立法會的監察委員會曾檢討議員個人利益的登記和披露規定。關於個人利益的披露，監察委員會察悉，議員在立法會會議上辯論一項相關的議案時表達的意見²，並識別出以下問題：

- (a) 《議事規則》第83A條並無載列直接及間接金錢利益的定義，令議員難以判斷，他們在有關會議所審議的事宜中是否有此條文所述的直接或間接的金錢利益；
- (b) 雖然議員大致上明白到，他們在委員會席前就某事宜發言之前，必須披露其在該委員會審議的事宜中所擁有的直接或間接金錢利益的性質，然而，立法會應就披露個人利益的時間提供更佳指引。舉例而言，議員如在商議相同事宜的同一委員會的先前會議上披露了某項利益，是否被當作已披露了相關個人利益，這點並不清晰；及
- (c) 《議事規則》第83A條應擴大範圍，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，便必須披露其利益。

直接及間接金錢利益

6. 第四屆立法會的監察委員會察悉，《議事規則》並無明確訂明在哪些情況下，議員在立法會或委員會審議的事宜中有或沒有金錢利益，不論是直接或間接的金錢利益。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。監察委員會認為，在衡量應否披露某項

² 立法會在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。

金錢利益時，基本原則是須考慮他人會否合理地認為該利益會影響有關議員就所審議的事宜作出的言行。直接的金錢利益應屬切身性質，並非僅屬遙遠或與公眾共享的性質。至於"間接金錢利益"，該利益並非某議員切身及個人所有，但又確實與該議員有某些關係，致使合理的人會認為該利益可能對那位議員的言行有某些影響。³

披露金錢利益的時間

7. 第四屆立法會的監察委員會並察悉，根據第83A條，議員披露他在立法會、委員會或小組委員會審議的事宜中擁有的直接或間接金錢利益的性質，是議員就該事宜發言的必要條件。議員有責任披露他在所審議的事宜中擁有的金錢利益，讓其他人可判斷他對該事宜的意見有否受個人利益影響；基於此項原則，監察委員會認為，議員應在開始就某事宜發言時，披露他的金錢利益。⁴

8. 此外，第四屆立法會的監察委員會察悉，由於第83A條並無述明議員每次在會議上就某事宜發言前是否須要披露他的金錢利益，因此審慎的做法是把此項規則詮釋為規定議員每次就有關事宜發言前須披露他的金錢利益的性質。然而，監察委員會認同，議員如在會議上就某事宜多次發言，而每次發言時都須披露有關利益的性質，實屬不切實際。因此，議員一直採取的做法是就某事宜首次發言時披露有關利益的性質。倘委員會舉行連串會議討論某項事宜，議員應採取的良好做法是在每一天的會議上重新披露他或她的金錢利益的性質，讓只觀看會議個別部分的市民知道議員擁有的有關利益的性質。

海外立法機關的利益披露規定

9. 在檢討過程中⁵，第四屆立法會的監察委員會曾研究英國國會下議院的相關做法。在英國下議院，議員在辯論中發言時，必須披露任何相關的財務利益，其提供的資料須足以讓聽取申報的人可瞭解有關利益屬何性質。議員可自行決定是否提及已登記的利益或作出更詳細解釋。議員須同時申報相關的

³ 議員個人利益監察委員會就一宗針對何鍾泰議員、林健鋒議員及石禮謙議員的投訴作出考慮後在2011年6月22日立法會會議上提交的報告第3.4段。

⁴ 第3.8段，*同上*。

⁵ 立法會CMI/19/11-12號文件第15段。

過往利益，以及預計將來可能會擁有的相關利益。實際上，通常於近期持有的利益(即在剛過去的12個月之內持有的利益)才視為須要申報，而預計的日後利益可能更為相關。議員無須申報全體議員均享有，以及純粹因其議員的特定身份而獲提供的利益⁶。

10. 英國下議院就各類會議程序制訂詳盡的申報利益指引⁷。議員提交書面通知，以展開有關提出質詢、早期動議及提交法案等程序時，必須在議事程序表(或預告文件)上申報相關利益。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之後便會加上[R]的符號，標示該議員已申報相關利益。⁸此外，議員與大臣及公職人員通信及舉行會議時，或每當議員嘗試影響其同僚議員，均須披露任何相關的利益。⁹

11. 在英國下議院的辯論中，議員須簡短申報(一般在開始發言時)他或她的利益。若下議院正在處理法案的不同階段，通常議員在首次發言時申報相關利益便足夠。就公共法案委員會而言，議員須在委員會的首次會議上，或在他們首次向委員會發言時，申報相關利益，在隨後的會議上則無須重複申報，除非議員就修正案發言，而所述利益與該項修正案特別相關。¹⁰

12. 第四屆立法會的監察委員會同意應重新研究上文第5(a)至(c)段指出的問題，以及考慮英國下議院規定議員在議事程序表上申報利益的做法(上文第10段)。

13. 為協助委員考慮此事，秘書處近期曾研究另外兩個海外立法機關(即加拿大國會眾議院和澳洲國會眾議院)的相關規定。與英國¹¹下議院一樣，加拿大¹²的立法機關也有規定議員

⁶ 舉例而言，在有關僱傭法例的辯論中，就議員純粹為其國會職務而聘請的員工，議員無須就這個僱主身份申報利益。(《有關議員行為守則的指引》(*Guide to the Rules relating to the Conduct of Members*)第75段，於2009年2月9日經下議院通過(2010年5月更新))。

⁷ 《有關議員行為守則的指引》，於2009年2月9日經下議院通過(2010年5月更新)。

⁸ 第78及79段，*同上*。

⁹ 第86段，*同上*。

¹⁰ 第77段，*同上*。

¹¹ 下議院於1974年5月22日、1975年6月12日及1992年7月13日通過的決議。

在會議程序中披露利益，而澳洲的立法機關¹³則不須議員口頭申報利益。

14. 在加拿大眾議院，如國會或某議員擔任委員的委員會正在討論與某議員的私人利益有關的事宜，則該議員在會議考慮該事宜期間在席時，須第一時間以口頭或書面方式向眾議院秘書披露該利益的一般性質¹⁴。加拿大眾議院議員不得參與他們有"私人利益"的相關提案的辯論或表決，"私人利益"並不包括屬一般適用範圍或對身為公眾廣泛類別之一的議員或其他人有影響的事宜。¹⁵

就遵從第83A條向本屆立法會議員提供的意見

15. 在2012年11月26日會議上，本屆立法會的監察委員會考慮《議事規則》下有關議員披露直接或間接金錢利益及在有直接金錢利益的情況下不表決或退席的條文。按照監察委員會的決定，秘書處於2012年11月30日就這方面向全體議員發出資料文件¹⁶，以協助他們瞭解各項規定及遵從相關規則。該資料文件包含上文第6至8段所載有關直接及間接金錢利益和何時披露金錢利益的意見。

16. 謹請委員注意，第83A條並無述明議員是否須要申報屬香港全體或某部分市民同樣享有的金錢利益。《議事規則》對此類利益的唯一提述是在第84條，該條訂明在有直接金錢利益的情況下，在立法會或任何委員會／小組委員會會議上表決或退席的規則¹⁷。

¹² 《眾議院議員利益衝突守則》(*Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons*)第12條。

¹³ 澳洲眾議院於1988年11月30日通過決議，廢除議員作出口頭申報的規定。

¹⁴ 《眾議院議員利益衝突守則》第12條。

¹⁵ 《眾議院議員利益衝突守則》第3(3)及13條(2011年6月9日的綜合版本)。

¹⁶ 立法會CMI/10/12-13號文件。

¹⁷ 第84(1)及(1A)條

(1) 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。

(1A) 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。

徵詢意見

17. 謹請委員察悉上述資料，以及考慮以下事項：

- (a) 應否把下述做法規範化：議員在立法會或其委員會會議上就某事宜首次發言之前，先披露其在該事宜的金錢利益(上文第8段)；
- (b) 按照《議事規則》第83A條披露的金錢利益，應否豁除屬香港全體或某部分市民同樣享有的利益(上文第16段)；及
- (c) 應否進一步研究英國下議院的做法，即在展開某項程序時申報相關利益，以期於香港立法會實施(上文第10段)。

立法會秘書處
議會事務部3
2013年4月24日