

香港特別行政區立法會

政制事務委員會
代表團

於2001年6月13日至24日
進行職務訪問
研究英國、法國及德國行政機關
問責制度的報告

政制事務委員會
代表團

於2001年6月13日至24日
進行職務訪問
研究英國、法國及德國行政機關
問責制度的報告

目錄

鳴謝

章	頁
1 引言	1-2
2 英國	3-14
3 向蘇格蘭下放權力	15-22
4 法國	23-30
5 德國	31-38
6 考察結果及觀察所得的摘要	39-42

附錄

- I 訪問行程
- II 《英國大臣守則》
- III 《英國公務員守則》
- IV 《蘇格蘭大臣守則》

參考資料

鳴謝

代表團希望多謝在2001年6月13日至24日訪問愛丁堡、格拉斯哥、倫敦、巴黎、柏林及海德堡期間會晤的所有傑出人士，包括國會議員、部長、高級公務員、國會職員及學者。

承蒙該等人士撥冗與代表團交流意見及分享心得，代表團謹此衷心感謝。

代表團亦希望多謝英國、法國及德國駐香港特別行政區總領事，以及香港駐倫敦及布魯塞爾經濟貿易辦事處，感謝他們鼎力協助編排訪問行程及作出各項後勤安排。

第1章：引言

報告目的

1.1 政制事務委員會較早前曾派出代表團前往英國、法國及德國進行職務訪問，考察該等國家行政機關的問責制度。本報告旨在匯報代表團的主要考察結果及觀察所得。

代表團成員

1.2 代表團由以下議員組成 ——

黃宏發議員, JP
(事務委員會主席兼代表團團長)
許長青議員, JP
楊耀忠議員, BBS

1.3 高級主任(2)3胡錫謙先生陪同代表團進行是次訪問。

訪問行程

1.4 代表團於2001年6月13日至24日期間，曾前往愛丁堡、格拉斯哥、倫敦、巴黎、柏林及海德堡進行訪問，與有關立法機關成員、部長、高級公務員、國會職員及學者會晤。訪問行程的詳情載於**附錄I**。

背景

《香港特別行政區政制發展報告》

1.5 在上個立法會會期，事務委員會曾向立法會提交《香港特別行政區政制發展報告》。事務委員會在報告中提出了多項建議，其中包括政府應探討可否發展憲制慣例，主要官員如在制訂或推行政府政策上嚴重犯錯，須按照慣例自動辭職。立法會在2000年6月14日的會議上，就一項促請政府考慮議員對該份報告的意見的議案進行辯論。該項議案獲立法會通過。

行政長官在2000年10月發表的施政報告

1.6 行政長官在2000年10月發表施政報告時公布，政府將需研究如何加強主要官員在不同政策範疇承擔的責任。政府需要考慮為此等主要官員制訂一套相應的聘用制度，訂明他們的權責，同時清楚界定他們在新制度下制訂和執行政府政策所擔當的角色。

1.7 事務委員會認為，行政長官公布推行新的問責制度，是回應事務委員會就香港特別行政區政制發展所作建議的積極一步。事務委員會認為應討論與主要官員問責制度有關的各項事宜，並提出建議供政府當局考慮。

公眾諮詢

1.8 為了解公眾對主要官員問責制度的意見，事務委員會曾在今個立法會會期進行公眾諮詢。

海外職務訪問

1.9 事務委員會亦決定派出代表團前往英國(愛丁堡、格拉斯哥和倫敦)、法國(巴黎)及德國(柏林和海德堡)進行訪問，考察該等地方行政機關的問責制度。

1.10 選取該等地方作為訪問地點，是因為英國、法國及德國就執政內閣閣員或主要官員所訂的委任資格準則各有不同。事務委員會亦希望取得一些有關下放權力予蘇格蘭議會的資料。在英國，所有執政內閣閣員均從國會議員中委任。在法國，執政內閣閣員和立法機關成員的身份不能並存。如某名國會議員獲委任為執政內閣閣員，該名議員必須辭去立法機關的議席。德國則容許但沒有規定執政內閣閣員須屬立法機關成員。

第2章：英國

背景

2.1 英國的國家元首為君主。實際上，君主按照各個大臣提供的意見行事。

2.2 首相是政府首長，由君主任命。按照慣例，首相必然是下議院議員。各大臣由君主按照首相的建議任命。

2.3 首相負責主持內閣會議，並編配各大臣的職能。內閣可包括部門大臣及非部門大臣。成立內閣委員會的目的是協助內閣工作，此等內閣委員會的成員包括內閣大臣及非內閣大臣。

2.4 在大選中贏得下議院多數議席的政黨，可以籌組下屆政府。

在倫敦進行的會晤

2.5 代表團在2001年6月16日至18日訪問倫敦期間，曾與下列人士會晤——

- (a) 下議院副首席秘書Liam LAURENCE SMYTH先生；
- (b) 內閣事務部國會程序顧問Eve SAMSON女士；及
- (c) 內閣事務部中央秘書處副處長Tony MEDAWAR先生。

2.6 所討論的主要事項綜述於下文各段。

大臣

2.7 大臣是獲得政治任命的官員。各政府部門的大臣級首長可稱為國務大臣。部門大臣(為數約20名)或國務大臣通常是內閣閣員。個人掌管一個部門的大臣，須就管理該部門所需行使的權力向國會負責。

2.8 部門大臣或國務大臣的副手是次官，次官屬中級大臣。差不多所有部門現時均設有最少一名次官。所有次官除了負責部門內某個組別的工作外，亦執行部門大臣指派的特定工作。在部門的大臣級官員架構中，最初級的是政務次官。在1999年，不屬內閣閣員的大臣約有85名。

2.9 部分非部門大臣擔任各個傳統職位，舉例而言，蘭開斯特公爵領地大臣一職由內閣事務部部长擔任，而大法官既是部門大臣，亦是司法機構的首長。

2.10 大臣可從執政黨後座議員委任一名政務私人秘書。政務私人秘書把國會的意見告知所屬的大臣，充當國會議員與該名大臣之間的溝通渠道，並且通常協助該名大臣處理他所指派的任何國會工作。政務私人秘書不是大臣級官員，他們並非受薪，亦非任何部門的官員。

2.11 自七十年代以來，大臣亦委聘一至兩名私人顧問，該等顧問可以是從英國政府架構以外委聘的政治顧問，負責協助該名大臣執行政府選舉工作中直接由他負責的職務。政治顧問並非公務員，他們的薪金由政黨經費支付。大臣亦可聘請特別顧問，向他提供獨立而不受政黨政治左右的意見。他們的聘任條款與公務員相若。大臣一旦離任，屬下所有私人顧問亦隨之離開有關部門。

2.12 大臣亦設有私人辦事處。大臣的私人辦事處有一名首席私人秘書，另有最多10名公務員(包括文員)。初級大臣的私人辦事處約有4名官員。私人辦事處的高級職員是年青的公務員，亦是精英分子。作為私人辦事處的主管，首席私人秘書的主要職能是為大臣編排工作日程、安排約會、處理大臣辦公桌的文件往來，以及陪同大臣出席會議及進行訪問。私人辦事處是大臣與部門內其他官員及其他政府官員的主要溝通渠道。

2.13 有些部門的首長並非由大臣出任，大臣會就此等部門首長的聘任事宜徵詢首相的意見。大臣須稟明首相有關職位的特定要求、候選人選須具備的基本條件，以及建議人選如何符合有關要求。

大臣問責制

集體負責及個人負責制

2.14 大臣的職責大致上是透過憲制慣例而規管的。根據英國的一項主要憲制慣例，大臣須向國會負責，並透過國會向公眾負責。大臣須承擔的責任分為兩方面——大臣既須就政府的政策承擔集體責任，同時亦須就轄下部門的工作承擔個人責任。在該兩種情況下，最終的制裁分別是整個政府被迫下台，以及個別大臣被迫辭職。

2.15 現代的大臣個人負責制分兩個部分，第一部分關乎大臣的政治或行政管理才幹，而第二部分則關乎大臣的個人道德操守。

2.16 才幹規則原先規定大臣須就轄下部門內公務員所做的每項工作向國會負責。大臣受到讚賞抑或責難取決於屬下公務員的表現。倘若公務員嚴重犯錯，公眾會期望有關大臣辭職。個別公務員不會因本身犯錯而受到國會的審查或公眾的指摘，他們只須面對部門管理層的責罰或紀律處分。最近20年的發展重新演繹了此項規則，根據現行的規則，大臣本人須知悉屬下公務員所犯的重大過錯。

2.17 倘若大臣做出道德所不容的事情，他可能須要辭職，輿論往往把大臣的才幹與其私生活相提並論。大臣如行為不檢點，則反映出他不適宜擔任有關職務。

2.18 現時有3項主要的慣例規則規管大臣集體承擔的責任，該等規則分別是信任規則、一致性規則及保密規則。

2.19 按照信任規則的規定，政府如得不到下議院多數議員的支持，便須下台。英國以前有一項慣例，就是當下議院就重要事項表決時，政府一旦落敗，便須辭職，或尋求解散下議院。然而，現行的做法似乎是，政府如在信任議案的表決中落敗，便須辭職或尋求解散下議院。

2.20 按照一致性規則的規定，所有內閣大臣須全心全意公開支持內閣的所有決定，不論內閣中是否有大臣反對有關的政策。大臣如認為某項政策難以接受，他可提出辭職。此項慣例要求全體內閣閣員忠於內閣的集體決定。

2.21 大臣不應透露作出決定的內部程序。根據集體負責制，在內閣委員會此類場合發表的意見必須保密。大臣亦須採取措施，確保其本人及屬下職員將內閣事務保密，並確保政府文件不會外洩。

2.22 政務私人秘書(請參閱上文第2.10段)亦受大臣集體負責制所約束。基於政務私人秘書與大臣工作關係密切，有必要信守保密原則，在體制上他們亦須承擔某些責任。在一般情況下，大臣給予政務私人秘書的官方資料，應只限於他們履行國會及政治職務所需的資料。除非獲得首相本人的授權，否則政務私人秘書不得取閱被列為機密或更重要的資料。政務私人秘書理應支持政府。表決反對政府的政務私人秘書不可繼續留任。政務私人秘書並非不可以加入專責委員會，但如所屬大臣的部門被調查，他們便不應加入負責有關調查的專責委員會，並應避免牽涉入批評政府或令政府尷尬的建議。他們亦不得與倡議某些特別政策的個別組織扯上關係。

《大臣守則》

2.23 在1996年，下議院公務員敘用委員會曾檢討大臣問責制及負責制，此項檢討是Richard Scott爵士所發表的向伊拉克出口國防相關器材和雙重用途貨物及相關指控調查結論所引發。在該項調查中，Richard Scott爵士亦獲請確定大臣有否根據大臣負責制的常規行事。Richard Scott爵士在向下議院提交的報告中指出，大臣問責制的關鍵並非在於威脅大臣辭職，而是在於責成大臣向國會報告。

2.24 Richard Scott爵士在報告中建議下議院通過一項關乎問責的決議案，目的是強調大臣和公務員有責任“向國會開誠布公，而非誤導國會”。

2.25 政府其後提出反建議，從決議案中刪除對“公務員”的提述。該項決議是以書面確定大臣有責任向國會提供準確資料，如大臣未能履行該責任，則須辭職。該項決議使國會得以伸張其對行政機關的權威。

2.26 該項由政府提出的大臣問責決議案在1997年3月19日獲下議院通過，上議院在1997年3月20日亦通過了一項類似的決議案。英國政府把決議的文本正式納入新訂的《大臣守則》(1997年)內，該守則取代原先題為《大臣程序問題》的規則手冊。《大臣守則》在法律上不具約束力。

2.27 新的《大臣守則》(請參閱**附錄II**)訂明大臣的操守準則，亦就大臣的行事程序給予指引。根據新的《大臣守則》，大臣 ——

“在履行職務時，理應按照憲制和個人操守方面的最高標準行事。大臣尤須遵守下列有關大臣操守的原則：

- (i) 大臣必須維護集體負責的原則；
- (ii) 大臣有責任就其部門及下一級機構的政策、決定和行動向國會作出交代，並承擔作出如此交代的責任；
- (iii) 大臣應向國會提供準確和真實的資料，並盡早糾正任何因疏忽而造成的錯誤，此點至為重要。大臣若明知而故意誤導國會，理應向首相辭職；
- (iv) 大臣應盡可能向國會和公眾開誠布公，只有在披露有關資料不符合公眾利益的情況下，才可拒絕提供該等資料。至於是否不符合公眾利益的問題，則應根據有關法例及政府的《公開政府資料守則》(1997年1月第二版)作出決定；
- (v) 同樣，大臣應要求代表其本人及按其指示向國會委員會作證的公務員盡可能合作，根據《公務員守則》(1996年1月版)所訂的公務員職責提供準確、真實和全面的資料；
- (vi) 大臣應確保其公職與私利之間不產生衝突，或看來不產生任何衝突；
- (vii) 倘若任何禮物或款待可能或看來可能有理由影響大臣的判斷，或令他們負上不恰當的義務，大臣應避免接受該等禮物或款待；
- (viii) 下議院的大臣須區分他們作為大臣和選區議員的角色；

- (ix) 大臣不得把資源用於政黨政治用途。他們必須維護公務員政治中立的原則，不得要求公務員作出有違《公務員守則》的行為”。

2.28 根據《公開政府資料守則》，屬於國會行政事務專員職權管轄範圍的政府部門、政府機構及公共行政機構必須自動提供資料(例如重大政策決定的事實依據和分析)，以及按要求提供所需資料。

大臣所屬的政黨及私人利益

2.29 《大臣守則》就大臣處理其政黨及私人利益的事宜提供具體指引。舉例而言，該守則訂明，大臣如使用政府為協助大臣履行其公職而以公帑提供的設施，從事其政黨或選區的工作，是不恰當的行為。倘若大臣須為所轄部門作出一些可能影響本身選區的決定，大臣須特別謹慎，以免出現利益衝突。如有選民對大臣所轄部門作出投訴，除非大臣本人或該部門的其他大臣級官員直接牽涉在內，否則有關大臣通常會親自進行調查。倘若有大臣牽涉在某宗投訴個案內，而該個案又屬國會行政事務專員的職權管轄範圍，則應要求國會行政事務專員進行調查。在一些情況下，大臣或會選擇把個案直接轉交國會行政事務專員處理。

2.30 大臣亦須妥善安排其事務，以免私人利益(財務或其他方面)與公職之間出現衝突，或被認為出現衝突。大臣如屬專業公司或其他公司的合夥人，在上任後應停止執業或參與管理該公司的日常事務，並辭去任何董事職務。他們作為國會議員，亦須申報利益，在議員個人利益登記冊中記錄在案。此外，大臣在上任後須放棄所出任的任何其他公職，如建議保留該等公職，則須徵詢首相的意見。此外，某些非公共機構的宗旨可能在某程度上與政府政策不符，大臣不應與該等機關有任何聯繫。

2.31 即使某名大臣保留任何私人利益並無不當，但如所須討論的公共事務對該等私利可能有影響，該名大臣按規定須向其他大臣同僚申報利益，並完全不參與有關事務的商議工作。大臣受《1993年刑事審判法令》中有關使用或傳送憑藉職權所取得的未公布價格敏感資料的規定約束。

2.32 大臣如在離職後的兩年內擬出任任何職位，須徵詢獨立的商業聘任諮詢委員會的意見。離任的大臣通常必須等候3個月。如諮詢委員會認為某名前大臣受聘出任有關職位，可能引起公眾關注到該名大臣在服務政府期間所作的決定，已受預期日後會加入有關機構工作所影響，又或有關僱主可能不恰當地使用該名前大臣在任時有權取得的官方資料，諮詢委員會可建議該名前大臣延遲接受有關聘任，延遲的時間最長兩年。

大臣的薪酬及待遇

2.33 大臣按所任的大臣職位支取一份相稱的大臣薪酬。樞密院根據《1975年大臣及其他薪酬法令》發出命令，訂明大臣的薪酬。根據該項經修訂的法令，大臣的薪酬加幅與薪酬級別屬中位的高級公務員的薪酬加幅相同。該法令所訂的是最高薪酬，而支付的薪酬可較該等款額為少。

2.34 截至2001年4月，首相每年享有113,596英鎊¹的大臣薪酬；內閣大臣享有的大臣薪酬為68,157英鎊²；次官的薪酬為35,356英鎊³，而政務次官的大臣薪酬為26,835英鎊⁴。屬國會議員的大臣(實際上差不多所有大臣)亦可支取為數49,822英鎊⁵的整筆國會薪酬。換言之，以內閣大臣為例，他們可支取合共117,979英鎊⁶的薪酬。

2.35 在1997年舉行大選後，內閣大臣決定放棄將於大選後立即生效的大臣薪酬加幅。他們選擇繼續支取選舉前的薪酬金額，而該等款額隨後已按照生活費的加幅上調。舉例而言，首相現時只支取66,517英鎊⁷的大臣薪酬，而屬下議院議員的內閣大臣現時只支取49,971英鎊⁸的薪酬。內閣仍未決定大臣在2001至2002年度會否收取所享有的十足薪酬。

2.36 大臣、下議院議員及上議院議員均享有多種津貼，以支付交通、膳宿及辦公室方面的開支。

2.37 大臣離職時享有離職金，款額相等於離職前薪酬的四分之一，但有關大臣必須未滿65歲，而離職後的3星期內亦不得獲委出任兩院中另一受薪職位。根據《大臣守則》，大臣亦可參加國會供款退休基金。

大臣及公務員

2.38 大臣有責任公平考慮及充分重視公務員所提出的具識見和不偏不倚的意見，亦有責任維護公務員政治中立，而且不應要求公務員作出違反《公務員守則》的事情。大臣也有責任確保人事聘任不會為了政黨政治的目的而受到不當影響。大臣不應要求公務員出席或參與政黨會議，或國會中任何政黨轄下政策小組的會議。按照公務員體制的既定原則，公務員不應以公職身份接受邀請，出席政黨政治機構召開或主辦的會議。

¹ 約1,273,411港元(1英鎊=11.21港元)

² 約764,040港元(1英鎊=11.21港元)

³ 約396,341港元(1英鎊=11.21港元)

⁴ 約300,820港元(1英鎊=11.21港元)

⁵ 約558,505港元(1英鎊=11.21港元)

⁶ 約1,322,545港元(1英鎊=11.21港元)

⁷ 約745,656港元(1英鎊=11.21港元)

⁸ 約560,175港元(1英鎊=11.21港元)

2.39 部門的常任首長及行政機構的最高主管獲委任為會計總管人員(類似香港的管制人員)。他們須承擔實質的個人責任，確保所有財政事務穩健妥當、妥為備存帳目，並以有效率及有效益的方式運用資源。大臣須就轄下部門的政策、行動及作為向國會負責，而在此一大臣問責架構下，會計總管人員須以個人身份就上述事宜向政府帳目委員會負責。

2.40 如掌管某部門的大臣正考慮採取某些行動，而會計總管人員認為該等行動會違反穩健妥當的規定，會計總管人員會述明反對有關建議的立場、提出反對的理由，以及如有關意見被駁回，他有責任把事情告知審計總長。然而，如該名大臣仍決定採取有關行動，會計總管人員會要求給予採取該等行動的書面指示，並把有關文件送交審計總長。

審計總長

2.41 審計總長是隸屬下議院的人員，由君主根據下議院提交的呈文委任。審計總長掌管國家審計局，該局就中央政府的公帑開支向國會提交報告。國家審計局的報告亦會提交政府帳目委員會審核。君主可按國會兩院的決議免除審計總長的職務。

公務員體制

公務員

2.42 公務員是政府的僱員，實際上即是英國政府、蘇格蘭行政機關及威爾士國民大會的僱員。政府的行政權力一般由英國政府、蘇格蘭行政機關及威爾士國民大會的大臣行使，他們因此而須向有關國會或議會負責。截至2000年10月1日，常額公務員的人數約為479 000人，當中包括11 000名在蘇格蘭行政機關工作的公務員。

2.43 首相以公務員事務大臣的身份，負責中央統籌及管理公務員的事務。首相由內閣事務部提供支援，而內閣事務部則由本土公務員主管掌管，他是公務員管理局的主席。

2.44 首相負責委任本土公務員體制中兩個最高級別的人員，即常務次官及副常務次官。首相是按照本土公務員主管的推薦而作出委任。在此方面，高級職位遴選委員會為首相及本土公務員主管提供工作支援。

2.45 公務員事務專員獨立於政府，負責編訂強制性的招聘守則，並負責審批從外間招聘高級公務員的事宜。

2.46 公務員(在擔當會計總管人員的情況下除外)無須直接向國會負責。國會在任免公務員方面並不擔當任何角色。公務員須向所屬的大臣負責。在《公務員守則》內所訂對公務員採取的紀律處分程序，

並非由大臣或國會提出，而是由有關部門或機構提出。如有任何爭議事項未能在部門層面解決，則會提交本土公務員主管處理，甚或最終提交公務員事務專員處理。

《公務員守則》

2.47 《公務員守則》(附錄III)載列所有公務員行事的憲制架構，以及他們理應持守的價值觀。該守則於1996年1月1日生效，是每名公務員聘用條款及條件的一部分。該守則其後於1999年5月13日修訂，以顧及權力下放予蘇格蘭及威爾士的情況。《公務員守則》的主要特點如下——

- (a) 公務員的憲制及實質角色是以正直、誠實、不偏不倚及客觀的態度，協助英國政府、蘇格蘭行政機關或威爾士國民大會制訂政策、執行決定及管理他們所負責的公共服務。公務員須向他們所服務的政府當局效忠；
- (b) 公務員應服務所屬的政府當局，確認：
 - (i) 公務員須向所屬大臣負責，或按情況而定，向議會大臣及整個國民大會或主管所屬部門的人員負責；
 - (ii) 所有公職人員均有責任合理地依法履行各項公職；
 - (iii) 有責任遵從法律，包括履行國際法及條約所訂的責任，並維護司法公正；及
 - (iv) 規管特定專業的道德標準；
- (c) 公務員的行事為人應該正直、不偏不倚及誠實。他們應本着無懼無私的態度，向所屬大臣提出誠實而公正的意見，並且提供一切有助作出決定的資料。他們不應欺騙或明知而故意誤導大臣、國會、國民大會或公眾；
- (d) 公務員應竭力以體察民情的態度，有效率及迅速地處理公眾的事務，不得偏私或行政上處理失當。他們亦應竭力確保公帑以恰當、有效益及講求效率的方式獲得善用；
- (e) 公務員不應濫用他們的公職身份或在執行公務期間獲得的資料，以謀取個人私利或為他人謀取私利。他們不應接受第三方的任何利益，以致可能令人有合理理由認為該等利益會影響他們本身的判斷或誠信；
- (f) 公務員應遵守規限他們從事政治活動的規定。在未經授權的情況下，他們不應披露政府當局內部傳閱的機密官方資料，或從他人取得的機密官方資料。從政府離職後，他們仍有責任繼續把該等資料保密；及

- (g) 公務員不應試圖阻撓政府當局執行各項政策、決定或行動。如公務員相信有人要求他們以不合法、不道德、違反憲制慣例或專業守則的方式行事，或以其他抵觸《公務員守則》的方式行事，他們應按照有關指引或操守規則所載的程序作出呈報。

2.48 現時，《公務員守則》並非法例。然而，據內閣事務部中央秘書處副處長Tony MEDAWAR先生所述，首相已承諾會在短期內就該守則提出主體法例。

高級公務員

2.49 高級公務員此一級別於1996年4月1日設立，當中包括政府中3 000多名最高級的管理人員及政策顧問。當局同時取消以往按職系劃分的薪級表，並實施新的薪酬制度。根據此制度，當局為常務次官實施單一薪幅，並為其他高級公務員設立9個重疊的薪酬級別。舉例而言，截至2000年4月1日，常務次官的薪幅介乎最低的101,254英鎊⁹至最高的173,808英鎊¹⁰。

2.50 常務次官的薪酬由常務次官薪酬委員會決定，該委員會就此方面的事宜向首相提供意見。每年，高級人員薪酬檢討機構均會發表報告，政府會因應該份報告作出決定，而各部門會按照政府的決定，釐定屬下大部分高級公務員的薪酬。

2.51 現時，高級人員薪酬檢討機構已不再每年為高級公務員建議一般的薪酬加幅，而改為就薪酬級別的最高和最低薪金提出修訂建議，並就與表現掛鈎的獎金幅度和整體分配作出建議，以便部門可按屬下個別人員的表現釐定各人獲發的獎金。

2.52 商業聘任諮詢委員會(見上文第2.32段)亦考慮常務次官及其下一級的高級官員就離職後受聘或受僱出任非政府職位所提出的申請，並向首相作出建議。有關規管從政府離職後受聘事宜的詳細規則，載列於《公務員管理守則》內。

行政失當

2.53 國會行政事務專員(或稱為申訴專員)一職由《1967年國會專員法令》設立，負責調查公眾就政府活動作出的申訴。國會行政事務專員只准調查由國會議員轉介的申訴個案，而該等申訴不得是可以訴諸法律途徑解決的個案。

2.54 該項1967年的法令賦予國會行政事務專員廣泛權力，可以審查政府文件及要求大臣和公務員作證。在完成調查工作後，專員會向

⁹ 約1,135,057港元(1英鎊=11.21港元)

¹⁰ 約1,948,388港元(1英鎊=11.21港元)

轉介有關申訴個案的國會議員提交報告，匯報調查所得的結果。如查明證實申訴有理，申訴專員通常會建議有關部門或機構作出糾正。任何人不得就申訴專員的決定提出上訴。專員由首相任命，如要將專員撤職，必須得到國會兩院的同意。

國會監察

目的

2.55 國會可採用多種方法監察政府，包括成立調查委員會及進行立法程序。透過此等途徑，政府受到“伺機上台執政”的最大反對黨、其他反對黨、所有國會後座議員，以至政府支持者的監察。

專責委員會

2.56 下議院成立的專責委員會，長久以來負責調查、判斷、評估及提供意見的工作。專責委員會的工作越來越着重於監察政府，包括監察政府政策的質素、施政成效及稅收的運用。

2.57 現時，下議院大致上為每一政府部門成立了一個專責委員會，而大部分委員會均由11名委員組成。此等以部門為單位的專責委員會負責監察有關部門、與該等部門有聯繫的公營機構，以及該等部門及機構的工作計劃，而在研究過程中並可傳召外間專家及受影響的各方作證。設立對應各部門的專責委員會，不但提高政治過程的透明度，同時亦提供了一個重要的國會問責途徑。專責委員會可質詢大臣及公務員，並要求他們解釋政策，因此被認為是制衡行政機關及促使行政機關作出交代的重要機制。

2.58 專責委員會只要不超越本身的權限，並遵從下議院的指示，可完全獨立運作。該等委員會可自行決定行事方式、訂定工作的優先次序、選擇審議事項和進行調查。每個委員會的運作方式各有不同，靈活的運作方式是此制度的一大優點。

2.59 按照規則，專責委員會發表報告後，政府必須在兩個月內以逐點回覆的方式，就報告中所指出的事項作覆。專責委員會可要求負責的大臣到委員會席前，就政府的回覆進一步作出解釋，並就該回覆提供跟進證據。就專責委員會報告進行辯論亦是有效方法，不但使大臣及官員重視報告，亦可促使他們正視有需要為政府的回覆提出充分理據。

2.60 然而，專責委員會在實際運作時並非沒有任何限制和困難。為研究專責委員會與行政機關的關係而成立的聯絡委員會曾在2000年3月發表報告，當中指出專責委員會須在一個憲制及政治架構內運作，而此一架構受到政黨效忠及組織的影響。大臣同時兼任國會議員，並由國會支持他們擔任大臣之職。由於專責委員會由下議院成立，並隸屬下議院，專責委員會在行使其正式權力時，最終受制於下議院的意

志，而在下議院中，執政的政府往往佔有多數議席。實際上，專責委員會的工作成效各有不同，政府的權力很多時超乎國會的控制。

2.61 由於專責委員會委員的政黨組合反映了下議院的政黨組合，因此在專責委員會中，政府通常佔有多數委員席位。專責委員會委員的提名名單由遴選委員會提交下議院。實際上，專責委員會委員的提名名單是根據各黨鞭提供的名單擬備而成，該名單反映國會中各政黨(包括執政黨)成員的數目多寡及相對比例。如委員會是監察政府的獨立機構，其委員組合不應由政府或政黨組織決定，所揀選的委員應代表整個下議院進行工作。此外，此一安排導致部分議員因本身的意見而被摒諸門外，無法加入委員會，或被迫退出委員會。這結果正是由反對黨及執政黨所造成。因此，執政黨對專責委員會工作的影響已備受關注。

2.62 據下議院副首席秘書Liam LAURENCE SMYTH先生所說，在專責委員會制度運作了20年後，聯絡委員會現正根據過往多年的實際經驗，檢討對應各部門設立的專責委員會的工作成效，以求改革和更新制度。聯絡委員會提出了多項建議，包括 ——

- (a) 檢討現時提名議員加入專責委員會的制度；
- (b) 接獲政府當局就專責委員會報告作出的回覆後，應隨即分配額外時間，以便就有關的實質議案進行辯論；
- (c) 加強專責委員會在立法前審議法案擬本的角色，並應給予更多時間進行審議工作，以收最大效益；及
- (d) 為重大的公職任命舉行“確認聆訊”。專責委員會至今在任命方面並無擔當任何正式角色，但此類聆訊及其受注目程度證實越來越具有影響力。聯絡委員會要求制定新法例，在法例上確認此程序。

聯絡委員會現時正與政府跟進所提出的各項建議。

立法過程

2.63 法案須通過頗為繁複的立法程序，而上議院及下議院的程序基本上相同。在政府提交法案後，該法案未經辯論已當作完成首讀。該法案稍後會進行二讀，議院會在此一階段討論法案的一般原則。法案完成二讀後，會進入委員會審議階段，屆時議院會逐項詳細辯論法案的條文。議院可在會議席上進行委員會審議階段，或把此一階段交付常設委員會負責。在政府每年提交的法案當中，有三分之二的法案交付常設委員會研究。常設委員會是議院的縮影，兩者無論在成員組合及程序上均很相似。

2.64 法案通過委員會審議階段後，便會進入報告階段。議院隨後會進行三讀，對整條法案作最後的研究。

2.65 雖然下議院就法案進行的辯論，往往是從政黨立場作出討論，但此等辯論不但可使法案得到詳細的審議，亦迫使大臣公開為他們提出的立法建議辯護。

2.66 法案在一個議院完成三讀後，便會送交另一議院審議，再次進行所有立法的階段。另一議院提出的進一步修正案必須得到先前審議該法案的議院同意，或國會兩院必須就修正案達成折衷方案，法案才可呈交君主批准。

第3章：向蘇格蘭下放權力

背景

3.1 蘇格蘭在1997年9月進行全民投票，通過成立蘇格蘭議會，以及支持議會擁有修改稅項的權力。《1998年蘇格蘭法令》就成立蘇格蘭議會及蘇格蘭行政機關的事宜作出規定。

3.2 蘇格蘭議會由129名按比例代表制選出的議員組成，當中共有73名議員由各個特定地區(單一議席選區)選出，其餘56名議員則由8個較大區域選出。每個區域代表一組選區，並有7名議員。此方面正是蘇格蘭議會與英國國會的分別所在。舉例而言，在英國，每人只由一名民選議員代表，但在蘇格蘭，每人卻由8名議員代表。蘇格蘭議會議長由議員互選一人擔任。蘇格蘭議會設有本身的職員，他們在議會秘書(稱為行政總監)的領導下執行議會的各項工作。該等職員並非政府人員，只代表議會行事。

3.3 《1998年蘇格蘭法令》並無提述蘇格蘭內閣，條文所用的是蘇格蘭行政機關一詞。蘇格蘭行政機關包括首相、首相經議會批准後委任的各位蘇格蘭大臣，以及檢察長和副檢察長。檢察長和副檢察長又稱蘇格蘭法律專員，負責就法律事宜向蘇格蘭行政機關提出意見，並在法庭上代表行政機關的利益。

在蘇格蘭進行的會晤

3.4 代表團在2001年6月14日及15日訪問愛丁堡和格拉斯哥期間，曾與下列人士會晤——

- (a) 愛丁堡市市長Eric MILLIGAN先生；
- (b) 副首相兼司法大臣Jim WALLACE先生(亦為蘇格蘭行政機關成員)；
- (c) 蘇格蘭議會行政總監(相等於立法會秘書處秘書長)Paul GRICE先生；
- (d) 蘇格蘭議會議長David STEEL爵士；及
- (e) 格拉斯哥斯特拉思克萊德大學公共政策研究中心主任Richard ROSE教授。

3.5 所討論的主要事項綜述於下文各段。

向蘇格蘭議會下放權力

3.6 向蘇格蘭議會下放權力，意指蘇格蘭在英國有一個立法權力是“下放得來”的議會。蘇格蘭議會的職責範圍包括衛生、教育和培訓、地方政府、房屋、經濟發展、內政及民事和刑事法例的多方面事務、運輸、環境、漁農和林務，以及體育和藝術等範疇。就此等範疇而言，蘇格蘭議會可修改或廢除各項現行的議會法令，以及通過新法例。

3.7 蘇格蘭議會憑藉本身的權力獨立運作，履行全面的職能。蘇格蘭議會可自行通過法例，無須把法例提交英國國會審議。然而，有關事宜如屬“保留決定權的事宜”，亦即影響英國全國或國際社會的事宜，則仍須交由英國國會處理及決定。該等事宜包括涉及海外事務、國防和國家安全、整體經濟和金融政策、僱傭法例及社會保障的事宜。英國國會保留就任何事宜立法的權力，但根據下放權力的慣例，英國國會通常不會在未經蘇格蘭議會同意的情況下，就已下放權力的事宜立法。

3.8 在蘇格蘭議會獲得下放權力後，蘇格蘭仍然從議會中選舉議員加入英國國會。在英國內閣佔一席位的蘇格蘭事務大臣一職繼續保留，負責透過蘇格蘭事務部在英國政府內代表蘇格蘭的利益。

3.9 各政黨透過全面的討論，共同制訂議會的工作方式。由各政黨組成的諮詢督導小組在1997年11月成立，負責進行公眾諮詢、延請專家提供證據和舉行會議。諮詢督導小組其後於1999年1月發表題為《蘇格蘭議會邁向未來》此份報告書，載述所得的工作成果。議會首套《會議常規》正是以該份報告書作為藍本。報告書載列多項事宜，包括以下4項主要原則——

- (a) 共享權力：蘇格蘭議會應體現和反映蘇格蘭人民、立法機關議員及蘇格蘭行政機關三方共享權力的原則；
- (b) 問責：蘇格蘭行政機關須向蘇格蘭議會負責，而議會及行政機關則須向蘇格蘭人民負責；
- (c) 公開及參與：蘇格蘭議會應以公開、開放和積極回應的方式運作，以及制訂程序，讓各界可參與政策及法例的制定、研究和審議過程；及
- (d) 平等機會：蘇格蘭議會在執行各項工作及作出委任時，須確認有需要持守人人享有平等機會的原則。

3.10 在比例代表制下，蘇格蘭議會現時有4個主要政黨及多個少數黨，正因如此，單一政黨難於在議會中取得多數議席，以致蘇格蘭組成了聯合政府。少數黨亦可積極參與議會事務，在公共政策上發揮影響力。

3.11 斯特拉思克萊德大學公共政策研究中心主任Richard ROSE教授認為，蘇格蘭議會內的政黨聯盟樂意在現今多項重要事宜上支持政府。比例代表制的選舉制度亦促使政黨之間達成共識，並防止民族主義者提出獨立的要求。

大臣及大臣問責制

大臣的任命及辭職

3.12 按照《1998年蘇格蘭法令》第45條，首相由蘇格蘭議會議員互相提名，然後由君主任命。此項規定旨在確保行政機關首長直接向議會負責。首相決定蘇格蘭大臣的數目及職責，亦可任命蘇格蘭初級大臣輔助大臣處理政府事務。

3.13 根據《1998年蘇格蘭法令》，首相經君主批准後，可任命議員為蘇格蘭大臣及初級大臣，但首相在未經議會同意的情況下不得請求君主批准任何任命。按照蘇格蘭議會的《會議常規》，首相必須動議議案，請求議會同意該等任命。值得注意的是，《會議常規》並無規定須就個別大臣的任命進行聆訊，讓議會查問組成政府班子的各位大臣。

3.14 根據《1998年蘇格蘭法令》，首相可撤換大臣。大臣可隨時辭職，如議會議決不再信任蘇格蘭行政機關，各大臣必須辭職。按照蘇格蘭議會的《會議常規》，任何議員均可作出預告，表明擬動議議會不再信任蘇格蘭行政機關、某名蘇格蘭行政機關成員或蘇格蘭初級大臣的議案。

《蘇格蘭大臣守則》

3.15 在1999年7月採納的《蘇格蘭大臣守則》(附錄IV)是蘇格蘭大臣的操守準則。該守則一如《英國大臣守則》，在法律上不具約束力，而《1998年蘇格蘭法令》亦無規定必須採納該等守則。《蘇格蘭大臣守則》訂明，“大臣有責任為其職責範疇內的政策、決定和行動，向議會作出交代，並承擔作出如此交代的責任”。

3.16 該守則亦確認以下兩點，就是“大臣向議會提供準確及真實的資料至為重要”，以及大臣如“明知而故意誤導議會，理應向首相辭職”。大臣應對議會及公眾開誠布公，只可在保障公眾利益的前提下拒絕披露資料。大臣亦應要求轄下公務員在向議會委員會作證時，必須盡量合作。

3.17 《蘇格蘭大臣守則》與《英國大臣守則》的條款相若。然而，《蘇格蘭大臣守則》確實引進一些蘇格蘭獨有的元素，以反映上文第3.9段所述諮詢督導小組建議的原則。

《蘇格蘭公開資料守則》

3.18 蘇格蘭行政機關亦採用了一套《公開資料守則》。該守則的內容幾乎全部取自英國的《公開資料守則》，但因應蘇格蘭的需要作出修改。

3.19 現時，蘇格蘭正在辯論有關開放和公開的原則，以及有否需要基於公眾利益限制資訊的事宜。當地議會正研究《蘇格蘭資訊自由法案》，該法案一旦獲得通過，《資訊自由法令》即會取代《公開資料守則》。

“行政機關向議會負責”的議案

3.20 在2000年11月，蘇格蘭議會曾辯論及通過首相就“行政機關須向議會負責”動議的議案，有關議案措辭如下 ——

“議會察悉行政機關承諾按開放、公開及問責的政策，處理與議會及其委員會的一切往來事務；議會亦察悉議會有權利和有責任要求行政機關作出交代，包括有權引用《蘇格蘭法令》第23條，以及察悉基於公眾利益，有必要把官員和大臣就政策事宜交換的資料保密；議會注意到其他享有高度資訊自由的國會不會披露交換該等資料的內容；為此，議會籲請行政機關及議會遵守以下原則：

- (i) 行政機關在符合開放政策的前提下，理當盡量公開最多的資料，並就議會及其委員會索取資料的要求作出積極回應；
- (ii) 官員須對大臣負責，而大臣則須對議會負責；由此而論，雖然官員可向委員會提供事實資料，但委員會應指望由大臣交代他們所作的政策決定；及
- (iii) 在特殊情況下，如委員會認為有必要審閱官員與大臣就政策事宜交換的資料，則應作出安排，確保把該等資料保密的原則獲得尊重，並應向委員會推薦有關原則，作為委員會處理與行政機關的往來事務所依循的指引。”

3.21 在動議上述議案時，首相解釋：“今天動議此項議案的用意，是引發大家就議會與行政機關之間關係所繫的基本原則，進行一次全面而深入的辯論。此項由行政機關提出的議案如獲通過，我們便可向前邁進一大步，在此基礎上建立一個健全的架構，令立法機關與行政機關保持有效的合作關係，這會有助提高兩者在蘇格蘭人民心目中的地位”。

3.22 首相繼續表示：“良好的政府就是開放的政府，亦是負責任的政府……在此事上，我們的做法建基於一個信念，就是大臣與議會的關係應有互信、誠信和信賴的特質：政黨領袖之間應互相信任；政黨領袖與大臣之間應互相信任；大臣與委員會召集人之間應互相信任；以及委員會召集人與委員會委員之間也應互相信任。誠信這種公眾所樂見的操守，是議會及行政機關的重要特質”。

3.23 首相在演辭中又說：“讓我們弄清楚誰向誰負責。政府運作所依據的基本原則是官員向大臣負責，而大臣則向議會負責……政府是否開放、公開及負責，關鍵在於議會與行政機關的關係……議會作出有效監察是民主的基石”。

公務員體制

3.24 根據《1998年蘇格蘭法令》，在蘇格蘭政府當局任職但並非擔任大臣職位的人員，須來自本土公務員事務部。截至2000年10月1日，英國常額公務員約有479 000名，當中約11 000人在蘇格蘭行政機關工作。《英國公務員守則》在1999年5月曾作修訂，以顧及權力下放的情況。

蘇格蘭審計總長

3.25 蘇格蘭的審計總長掌管蘇格蘭審計署，負責審核蘇格蘭議會及行政機關的開支。蘇格蘭議會轄下設立審計委員會，負責審議審計總長提交的報告，以及向蘇格蘭行政機關提出適當的建議。審計總長由君主按蘇格蘭議會的建議委任。

行政失當

3.26 根據《1998年蘇格蘭法令》，議會須制定條文，以調查就以下行動向議員作出的有關投訴：蘇格蘭行政機關成員或其代表在履行賦予蘇格蘭大臣或蘇格蘭政府當局任何其他人員的職能時所採取的任何行動。

議會監察

委員會制度

3.27 《1998年蘇格蘭法令》沒有詳細條文訂明應設立的委員會的職能和架構，但清楚的一點是，議會預期會利用委員會制度來履行職能，因為該法令賦予議會廣泛權力，可根據第23條傳召證人和取閱文件。

3.28 《會議常規》規定設立8個主要委員會或必須成立的委員會。議會可成立其他專題委員會，負責處理特定專題或某個公共政策範疇的事宜。每個委員會通常由5至15名議員組成。在揀選議員加入委員會時，會考慮到在議會中各個政黨之間作出平衡的需要。一般而言，不屬委員會委員的議員可參與委員會的議事過程，但不可參與表決。會議通常公開進行，而且可在蘇格蘭任何地方舉行。

3.29 透過委員會制度，議會可要求蘇格蘭行政機關向其問責。專題委員會可主動或應議會的要求，就其職權範圍內的事宜(亦稱“管轄的事宜”)進行調查。委員會尤其可以研究 ——

- (a) 蘇格蘭政府當局的政策、行政及財政安排；
- (b) 蘇格蘭議會或英國國會處理的立法建議；及
- (c) 歐洲法例及國際公約和協議。

3.30 委員會亦可研究是否有需要進行法律改革、提出法案，以及研究任何與相關事宜有關的財務建議。

3.31 委員會可邀請任何人以證人身份出席會議，就關乎該委員會管轄的事務作證或提交文件。

立法過程

3.32 在蘇格蘭的立法過程中有一重要環節，就是設有一個明確可辨的立法前階段。在此階段，有關組織或關注團體及人士應獲得諮詢，而行政機關亦有責任向議會全面解釋某項法案的政策目的，以及預期會帶來的影響。此做法已獲得接納，而《會議常規》亦已將此做法定為正式程序。

3.33 在此立法前階段，議會及受影響的個別人士和組織可以對制訂政策的事宜發揮重大影響力，並可影響把政策制定為新法例的過程。據蘇格蘭議會議長David STEEL爵士所說，議會已設立多種渠道，方便公眾就重要事宜向議會表達意見，而民眾與議員的接觸亦非常緊密。

3.34 法案可由大臣提交議會(即行政機關法案)、由議會各委員會提交議會(即委員會法案)，或由議員提交議會(即議員法案)。大臣提交的法案須附有下列5份文件 ——

- (a) 負責有關法案的蘇格蘭行政機關成員的書面聲明，當中載述該成員認為有關法案的條文屬議會的立法權限範圍；
- (b) 議會議長的書面聲明，述明議長就有關法案的條文是否屬議會立法權限範圍提出的意見；

- (c) 財務備忘錄，當中除須就所涉及的行政費用及遵守有關法案所需承擔的費用作出預算外，另須列明蘇格蘭政府當局、地方當局和其他機構、個別人士和行業分別需要承擔的費用；
- (d) 綜述有關法案內容的摘要說明；及
- (e) 政策備忘錄，當中提供各項資料，包括有關法案的政策目的、曾考慮的其他方案、已進行的諮詢工作及所得結果、就有關法例對平等機會、人權、島嶼社羣、可持續發展及其他有關事宜的影響進行的評估。

3.35 在提交法案前，大臣可就立法建議及擬議諮詢工作向某個委員會提出意見。在此一階段，該個委員會會監察有關的諮詢工作，並可自行錄取證供。

3.36 議會審議法案的程序通常包括以下3個階段 ——

- (a) 第一階段：法案交付有關的專題委員會(稱為主導委員會)處理，該委員會可在此階段錄取證供。其他專題委員會如有興趣，亦可參與有關過程。該主導委員會就法案提交報告後，議會隨即研究法案的一般原則，並決定是否同意該等原則。法案繼而可交回主導委員會處理，以便該委員會就有關原則進一步提交報告，而在此期間，主導委員會亦可錄取更多證供。若議會同意法案的一般原則，第二階段的審議工作便會展開。否則，法案的審議工作會到此為止。
- (b) 第二階段：議會更詳細地研究法案的每項條文，並可提出修正案。
- (c) 第三階段：議會繼而研究經修正的法案，並可就法案條文進一步提出修正案。議會隨後會辯論及決定應否以此最終形式通過法案。參加表決的議員，無論是投“贊成”、“反對”或“棄權”票，人數必須最少佔全體議員的四分之一。

3.37 每名議員每年最多可提出兩項法案。議員法案必須獲得另外11名議員的支持，方可進行第一階段的立法程序；否則，有關法案便須撤回，在6個月內不可再提交議會審議。現時並無規定提交法案的議員須提供政策備忘錄或述明法案屬議會立法權限範圍的聲明。法案是否屬議會立法權限範圍的問題，由議長決定和述明其意見。

3.38 議會轄下委員會可提交屬委員會職權範圍內的法案。委員會擬提出法案的建議，必須附有一份報告，載述委員會就擬納入法案的條文所提出的建議，並可附上法案擬本。若議會同意有需要進行立法，委員會召集人可指示草擬法案；如法案擬本已經備妥，便將法案提交

議會。法案不會由主導委員會審議，而會根據程序隨即交由議會全體大會研究法案的原則。

3.39 根據蘇格蘭議會的《會議常規》，凡議長認為法案載有構成重大“財政影響”或具有由公帑負擔的效力的條文，除非議會已議決同意有關開支或收費，否則不得在第一階段以後的任何階段就有關法案進行有關程序。此類議案或決議案只可由蘇格蘭行政機關的成員動議。

第4章：法國

背景

4.1 在法國，共和國總統與總理共同行使行政權。總統是國家元首，由全民直接普選產生，負責確保公共權力的正常運行和國家的持續性。他的職權包括頒布法律、舉行全民投票、解散國會，以及商談和批准條約等。總統任命憲法委員會主席，憲法委員會的職能包括在政府頒布法案前審定法案是否符合憲法，以及裁定某些法例屬於國會還是政府的管轄範圍。

4.2 總統亦有權任命總理，並按照總理的建議任命其他部長。部長會議(內閣)由總統主持。總統的正式決定通常須由總理及適當的部長副署。

4.3 政府由總理領導，向國會兩院即國民議會及參議院負責。

4.4 國民議會由577名經直接普選產生的議員組成，他們通常是各個政黨及政團的成員。參議院共有321個議席，參議員由選舉團選出。

在巴黎進行的會晤

4.5 代表團在2001年6月19日訪問巴黎期間，曾與下列人士會晤——

- (a) 參議院法律委員會主席 Jacques LARCH 先生及副主席 Pierre FAUCHON 先生；
- (b) 公法學教授及國際公共行政學會主席 Didier MAUS 先生；
- (c) 國務院成員兼公務員、行政改革及權力下放部轄下義務委員會主席 Michel BERNARD 先生；及
- (d) 國民議會法律委員會副主席 Nicole FEYDT 女士。

4.6 所討論的主要事項綜述於下文各段。

總統

4.7 除非國民議會曾在過去12個月內解散，總統可於諮詢總理及國會兩院的主席後解散國民議會。憲法中並無關於解散參議院的條文。

4.8 法國憲法第68條規定，除叛國外，總統無須為其在執行官方職務期間作出的官方行為承擔責任。對於總統叛國，國會兩院若有多數議員同意，可對總統提出公訴，交由特別高等法院審訊。

4.9 國民議會法律委員會副主席Nicole FEYDT女士告知代表團，當局最近提出一項關於總統豁免權事宜的國會法案，該法案旨在解除總統在若干情況下的豁免權，容許總統在特別高等法院接受檢控。法案建議成立機制，按每宗個案的情況決定是否有理據在法院對總統展開法律訴訟；此外，又建議成立特別委員會，並授權委員會就個別事件進行調查。參議院現正審議該法案。

部長

4.10 在舉行國民議會選舉後，總統會任命總理。總理通常從國民議會議員中揀選，一般是由於得到議會多數議員支持而獲委任。

4.11 總理領導政府的運作、負責國防事務、確保法律妥為執行，以及行使制定規例及任命官員的權力。

4.12 法國內閣的特色之一，是由國家元首(即總統)主持內閣會議。不過，由於部長會議的約40名成員均由總統按總理的建議選出，總理實際上控制了部長會議。總理決定部長須遵守的行為規範，亦排解部長之間的糾紛。會議的商議過程保密，所有部長均參與其事，且以部長集體負責作為原則，即個別部長必須公開贊同內閣整體對所有事項的立場。

4.13 部長的職權可分為兩方面：他們共同參與有關政府政策的決定和管理，並掌管各政府部門。部長不得同時兼任國會議員。國會議員若成為部長，便須辭去國會議員一職。至於出任部長的人選，通常會視乎國民議會中的政黨代表情況及總統選舉的各種情況而定。曾經任職公務員的部長，人數有越來越多的趨勢，而亦有部分部長來自參議院。按憲法規定，總統有權按照總理的建議罷免部長。

部長問責制

4.14 憲法規定政府須向國會負責；但實際上，政府擁有支配權。政府決定國會的議程，而政府法案較議員法案獲優先處理。若國會未能在70天內批核政府的財政預算案，政府可頒布法令實施預算案。憲法中有關行政機關傳統上須向國會負責的規定，亦受到若干憲法條文所制衡，該等條文的用意是保障政府，確保政府有能力採取某些其認為適當的行動。

4.15 根據憲法第34條，國會可通過有關基本權利、國防、國民身份、選舉、刑事罪行、軍隊、公務員制度、稅收及工業國有化等的法律。憲法第37條規定，“凡在法律範圍以外的其他事項，即屬以規條管限的性質”。所有不受法律規管範圍的事情，皆受規條管限權約束，而規條管限權已包含於總理領導的政府所擁有的規例制定權內。

4.16 根據憲法第41條，政府若認為某項議員法案超越憲法第37條所賦予政府的規例制定權範圍，可宣布該法案不被接納。政府只須取得正在研究有關法案的國民議會或參議院的主席同意，便可行使上述權力。若議院的主席與政府的意見有分歧，兩者其中一方均可召開憲法委員會會議，委員會須於8天內決定該議員法案是否超越憲法第34條規定的立法範圍。

4.17 政府亦可在法律經國會通過但未生效前，透過總理援引憲法第61條，召開憲法委員會會議，質疑有關法律是否符合憲法。

4.18 憲法第49條訂明：

- “(1) 經部長會議審議後，總理可就政府的施政綱領或必要時就一項總政策聲明，向國民議會承擔政府責任。
- (2) 國民議會可通過一項不信任議案，向政府追究責任。此項議案須最少有國民議會十分之一議員簽署才獲受理。此項不信任議案提出後48小時後，才可進行表決。在點票時只計算贊成不信任議案的票數，不信任議案須獲得國民議會的過半數議員表決支持才能通過。除屬下文第(3)款所訂的情況，否則議員在每個一般會期內，不得簽署支持超過3項不信任議案，而在每個特別會期內，則不得簽署支持超過一項不信任議案。
- (3) 經部長會議審議後，總理可就一項法案的表決向國民議會承擔政府責任。在此情況下，除非不信任議案在隨後24小時內提出，並根據上文第(2)款的規定表決通過，否則該項法案須視為已獲通過。
- (4) 總理可要求參議院贊同政府的總政策聲明。”

4.19 憲法第50條訂明，“國民議會通過不信任議案，或不贊同政府的施政綱領或總政策聲明時，總理必須向共和國總統提出政府辭職。”

4.20 有意見認為，憲法第49條的規定令政府可支配國會。舉例而言，根據憲法第49(3)條，總理可向國民議會表明政府對某項政府法案承擔責任。總理若作出此舉，除非不信任議案能於24小時內提出，並獲國民議會通過，否則該項法案須當作已獲通過。這表示總理若援引此條文，有關法案可視為無須表決而獲國民議會通過。國民議會唯一可選擇的做法是提出不信任議案；若議案獲通過，便會導致政府下台。

部長與公務員體制

部長

4.21 部長為政府部門的主管，負責決定所有與部門內部組織有關的事宜，有權指揮所有人員，並管理部門的財政。部長亦有權委任國務秘書，後者負責協助管理行政部門，並在有需要時代理部長的職務。

4.22 所有最高級的公務員均由部長會議任命。法國的公務員制度受各種法規規限，強調連貫一致的事業發展。公務員獲聘後在公共機構擔任常額職位，享有永久聘用的保障。

4.23 公務員按照總理及部長的命令行事，受政府差遣。立法機關在任免公務員方面並不擔當任何角色。公務員隊伍在管理國家的公共事務上發揮舉足輕重的作用，其工作範圍(包括中央行政機關及獲下放權力的行政機構所負責的工作範圍)遍及整個法國。

團隊

4.24 法國公務員體制中有眾多獨特團隊，各有相若的培訓及專門技能。傳統上，公務員體制中有不同團隊擔任不同種類的工作。高級公務員均以其所屬的團隊識別身份。

4.25 高級團隊(稱為大團隊)的成員有別於其他團隊的成員。他們是透過專業精英培訓院校羅致，在中央政府內執掌要職，享有很多在政府內外調遷的機會。根據法例規定或慣例，若干高級職位由大團隊成員出任。

4.26 國立行政院校是全國首屈一指專門培訓行政大團隊成員的院校，所培訓的學員都是將會出任最高管理階層職位的公務員；而綜合工藝院校則專門培訓科技大團隊的成員，他們擔任大部分最高層的科技要職。

公務員

4.27 總理是政府及行政機關的首長，其屬下有一個由部長領導的公務員、行政改革及權力下放部。總統甚少參與和公務員有關的事宜。

4.28 法國的體制並不期望高級公務員完全保持政治中立。他們可參加政黨、表達他們在意識形態上的取向，更可參加選舉。

4.29 正如國際公共行政學會主席Didier MAUS教授指出，法國公務員制度的一大特色，是公務員可借調到其他公營機構工作，而不會喪失任何公務員的權利，包括退休金。借調安排讓公務員有機會汲取其他工作經驗。若公務員要借調到私營機構工作，必須事先申請，但未必獲得批准。

4.30 法國公務員可投身政治，而無須犧牲其公務員職位。公務員可以暫時休假的方式離職，競選國會議員，或擔任政治職位。無論情況如何，公務員均有權在暫時離職後重返政府，而不會喪失其公務員福利。

4.31 在法國，在政府擔任公務員，便表示有行使國家權力的特權。公務員體制的重要特色之一是精英制度，在此制度中，高級官員都以服務公眾為己任，持守為公眾服務的道德價值。公務員因而須遵守一套特殊的法律規則，該等規則凌駕一般勞工法則，而代之以一套特別的權利及責任。

4.32 公務員須遵守公務員規例的明訂條文，當中列明其須承擔的義務及交代責任。舉例而言，公務員須承擔的義務包括須嚴格服從上司，但如有關命令明顯違法，可嚴重損害公眾利益，則不在此限。公務員作為個人資料的管有人，有責任嚴格遵守保密原則，只有在其公務或法律責任所需的情況下，才可免除此責。他們亦必須對其在執行職務時獲悉的事實、資料及文件保密。

4.33 關於公務員須承擔的交代責任，公務員在發表意見時必須經常保持謹慎節制。不過，他們在履行此責的前提下，亦須回應公眾的查詢，以期盡量令政府當局與民眾的事務交往保持透明度。

4.34 公務員可基於多種原因而被要求離職，包括在任職期間或執行職務時犯上過失。公務員、行政改革及權力下放部轄下義務委員會主席Michel BERNARD先生指出，即使未必能夠證明政府官員犯了重大刑事罪行(如貪污舞弊)，但其所犯的輕微不當行為亦可引致紀律及刑事制裁。他舉出近期一宗個案為例，案中一名部長因同事加入其所控制的公司而遭檢控。該名部長被定罪後獲判經寬減的刑期，並且不准再獲委任。

4.35 然而，法律和行政法院的判例已確立了一些保障措施，防止上司任意對下屬行使紀律處分權。這包括公務員有權在接受紀律處分前查閱及要求披露其個人檔案。法律亦規定除警告或譴責外，當局在採取任何其他紀律措施前，均必須諮詢紀律團體，當中須有員方代表。

4.36 公務員無論離職原因為何，離任後在私營機構的活動會受限制。在《公務員法令》中載有條文，訂明公務員離職後受聘所受的限制，以及由政府機關轉至私營機構任職所須遵守的特別條件。據Michel BERNARD先生所說，有若干規則可視為要求離職後的公務員仍須問責。例如，若公務員在任職期間曾與某私人公司洽談合約，他在離職後5年內，不准與該公司有任何業務交往。從事某些私人機構的工作更是完全禁止。在1993年，當局成立了道德諮詢委員會，以監察公務員從政府機關離職後加入私營機構工作的事宜。

政治化

4.37 法國公務員體制的另一特色，是職系與職位的區別，此區別容許當局就某些高級職位作政治任命。在法國，有些職位可“由政府酌情決定”以政治任命的方式委任人選擔當，任職者(如部級部門的首長等)並非永久任用。獲政治任命的官員大多與政府執政黨有相同政治理念，而有關任命是由部長會議頒布法令決定。此制度為高級官員提供參政的途徑，並加強獲任命官員的承擔及問責性。

4.38 另一方面，向外招聘人選出任高級職位之舉，卻招來不少批評，其中尤以公務員的批評最為激烈。當局其後於1994年實施一項法規，規定在評估候選人是否合適時須諮詢一個特別委員會，以減低此制度被濫用的風險。

申報個人資產

4.39 公務員不得參與其部門所資助公司的任何事務，以免有礙其秉公辦事。法國政府官員須申報個人資產，並向政治財務透明度委員會呈交有關資料。

審計法院

4.40 審計法院負責審核各中央政府部門、各部及機構等的行事合規性及進行管理程序審計。該法院由首席庭長主持，首席庭長是由部長會議頒布法令任命，享有永久聘用的保障。

行政失當

4.41 申訴專員制度亦稱為調解人制度。調解人所接獲的申訴，均經過國民議會議員或參議員“過濾”後轉介，並非直接從國民收到。

4.42 調解人的職權範圍遍及所有行政範疇。調解人可向行政機構索取其認為有關的任何資料，亦可對瀆職的公務員展開有關的程序。調解人每年須向共和國總統及國會提交報告，扼要匯報曾處理的個案，並提出改革建議。

國會監察

委員會制度

4.43 常設委員會或常務委員會是國會的基本工作組織。憲法規定國會兩院可各自設立至多6個常設委員會。

4.44 所有法案必須先由相關的委員會作內部討論，然後才在公開會議中進行審議。雖然常設委員會並未享有與調查委員會同等的地位，但亦可舉行研訊及調查，質詢政府官員或專家，並就特定事項發表報告。

4.45 國會可按照憲法第43條委任專門委員會，負責研究法案。

4.46 調查委員會負責就指定事項蒐集資料並作出調查。調查委員會由有關的國會議院表決成立，可進行長達6個月的調查。委員會完成調查後會發表公開報告。委員會的研訊公開進行。

4.47 國會亦可指派屬臨時性質的資料工作小組，藉以監察政府的工作，而參與工作的委員會可不只一個。在展開一項政策或法案的審議工作前，資料工作小組可搜集資料、舉行研訊，以及發表報告。小組規模較調查委員會為小，其工作可涉及眾多不同課題，更可提供機會讓各有關方面討論、對質或調解矛盾。

立法過程

4.48 政府及國會議員(包括國民議會議員及參議員)均有權提出法案。政府法案須先由國務院及部長會議審議，方可提交國會辯論。國務院是全國最高行政法院，亦負責就法律及規例草擬事宜向政府提出建議。

4.49 傳統上，草擬法案由各部的司主管負責。程序包括諮詢各有關方面及關注團體。然而，在過去10年發展了一種新趨勢：由於部長與高級公務員彼此對政策的觀點出現分歧，有些部長繞過了其部內官員而交由私人幕僚(稱為部長辦公廳)擬備法案初稿。因此，在制訂政策及草擬法律的過程中，公務員的影響力在某程度上已告削弱。

4.50 議員法案若會導致公帑收入減少或公共開支增加，均不獲考慮。此外，憲法授予政府決定國會議程的權力，故政府很大程度上可確保政府法案較議員法案優先獲得處理。

4.51 法案提交國民議會後，會交由相關的委員會研究或由數個關注法案的委員會共同研究。委員會其後會向議會提交報告，而法案亦會進行首讀。議會隨後對法案進行辯論，在過程中可提出修正案，最後付諸表決。法案獲國民議會通過後，會提交參議院。若法案獲參議院通過，便會呈交政府簽署。

4.52 如參議院否決該法案，之後可有下列程序：

- (a) 法案會在國會兩院之間往返，由兩院輪流進行審議，直至得出雙方同意的最後文本；或

- (b) 政府可要求成立一個聯合委員會，由兩院各派7名議員出任委員，以商定一個雙方同意的文本(約有半數法案曾採用此方法)；或
- (c) 政府可要求國會兩院各自進行二讀，即重新審議原法案，再行表決；
- (d) 如仍未能取得共識，政府可要求國民議會作多數票表決，以決定法案的最終文本。

4.53 據參議院法律委員會主席Jacques LARCH先生所說，大部分法案皆以上文4.52(a)及(b)兩段所述程序(即“穿梭審議”及聯合委員會)處理。此等方法讓各有關方面(即國會、政府及關注團體)皆有機會參與，詳細交換資料及意見，並就彼此關注的事項詳加討論。此外，法案亦不會隨國會任期屆滿而失效。

第5章：德國

背景

5.1 德意志聯邦共和國的國家元首是聯邦總統，另由聯邦總理擔任政府首長。聯邦總統並非由直接選舉產生，而是由聯邦大會選出。聯邦大會是專為推選總統而設的憲制組織，由聯邦議院議員及由各州議會選出的相同數目成員組成。聯邦總統負責任免聯邦法官、聯邦公務員及武裝部隊的委任級和非委任級軍官。

5.2 德意志聯邦共和國實行兩院立法制。兩院分別為聯邦議院及聯邦參議院。

5.3 聯邦議院是代表德意志聯邦共和國人民的立法機關。議員執行《基本法》(即德國憲法)所指定的職能，即組成管治大多數；委任政府及其他憲制機關的成員；審議行政機關的工作；通過法例；批准預算；以及在社會上充當一股團結力量。總理由總統推舉，由聯邦議院在不作辯論的情況下選舉產生。

5.4 聯邦參議院代表16個聯邦州，參與聯邦的立法過程及行政管理事務。聯邦參議院由州政府所委任的議員組成。有別於聯邦議院議員，聯邦參議院議員並不享有國會議員的豁免權或免責權。聯邦參議院並無立法任期，議院常任運作。

在德國進行的會晤

5.5 代表團在2001年6月20日至23日訪問柏林及海德堡期間，曾與下列人士會晤——

- (a) 聯邦議院副議長Hermann Otto SOLMS博士；
- (b) 聯邦議院內政委員會委員Ulla JELPKE女士、Max STADLER博士及Meinrad BELLE先生；
- (c) 聯邦議院行政管理處轄下國會服務部總監Wolfgang ZEH教授；
- (d) 聯邦議院外交事務委員會副主席Carl-Dieter SPRANGER先生；
- (e) 聯邦內政部國會國務秘書SONNTAG-WOLGAST博士；
- (f) Konrad-Adenauer-Stiftung的Winfried JUNG先生及Collin DURKOP博士、Friedrich-Ebert-Stiftung的Axel SCHMIDT-GODELITZ先生及Friedrich-Naumann-Stiftung的Rainer FUNKE先生(“Stiftung”是德文“基金會”的意思)。這些都是獲主要政黨支持的智囊組織；及

(g) Max Planck 外國公法及國際法學院院長 Rudiger WOLFRUM 教授。

5.6 所討論的主要事項綜述於下文各段。

國會

5.7 聯邦議院選舉以比例代表制為本。政黨獲得的票數所佔份額反映其在聯邦議院中的相對實力。據代表團在海德堡會晤的 Max Planck 外國公法及國際法學院院長 Rudiger WOLFRUM 教授所說，國會需要由多個不同政治組合的成員組成，以反映不同政見。不過，由單議席地方選區晉身國會的議員過多，可能帶來管治問題。依他之見，現行選舉制度在德國行之有效。

5.8 政黨須取得最少 5% 所投的有效選票或最少 3 個選區議席，才可獲得聯邦議院的議席。此項 5% 有效票數的規定旨在防止極小的黨派分支進入立法機關。

5.9 聯邦議院甚少出現由某一政黨取得絕對多數的情況。在今屆選舉的任期，聯邦議院由 5 個國會組合組成。國會組合在聯邦議院的工作中擔當決定性的角色。政黨就是在國會組合內商定其向聯邦議院及國民陳述的立場。

5.10 《議事規則》向國會組合授予若干獨有權力。舉例而言，只有國會組合有權提出法案及議案、在法案進行三讀時動議修正案、要求進行記名表決、進行專題事項辯論，或成立研究委員會或調查委員會等。

5.11 國會組合可在符合下列條件的情況下成立 ——

- (a) 須最少由 5% 的聯邦議院議員組成。此項規定的目的是防止細小組合取得國會組合的地位，從而濫用該地位賦予的國會權力，以致對聯邦議院的工作造成不應有的混亂及壓力；及
- (b) 其成員必須屬於相同政黨或具有相若政治目標的黨派，因而不會在 16 個聯邦州任何一個中互相競爭。

5.12 在聯邦參議院，國家利益往往凌駕政黨利益，故表決結果未必反映政黨各自在聯邦參議院的實力。每個州均有本身的特殊利益，有時會支持其他追求相同目標的州，而不理會所屬政黨的立場。這在聯邦參議院產生波動甚大的大多數，令政黨之間須經常折衷妥協。

5.13 在立法方面，在所有聯邦法案中，逾半數須獲聯邦參議院正式同意。對《基本法》作出的任何修改建議，必須分別獲得聯邦議院及聯邦參議院三分之二多數的議員同意才可採納。聯邦參議院可以就某事項是否符合憲法的問題提出訴訟，並在聯邦憲法法院的訴訟中陳述聯邦參議院的觀點。

總統及國會

5.14 聯邦總統如故意違反《基本法》或其他聯邦法律，聯邦議院及聯邦參議院均有權在聯邦憲法法院對其作出彈劾。聯邦憲法法院的半數成員由聯邦議院推選，餘下半數成員則由聯邦參議院推選。

5.15 聯邦總統可在下列兩種情況下解散聯邦議院 ——

- (a) 如被提名出任總理的候選人經過3輪投票後，當中並無一人取得聯邦議院議員的過半數票支持，則總統可以任命獲得最多票數的候選人為總理，或在第3輪投票起計的7日內解散聯邦議院；或
- (b) 如總理動議對其表示信任的議案未能取得聯邦議院的過半數議員支持，總統可根據總理的建議，在21日內解散聯邦議院。

部長

5.16 聯邦總理由聯邦議院選舉產生，是政府及內閣之首。內閣閣員人數由15名至26名不等。聯邦總理不必是國會議員。總理人選由總統提名，由聯邦議院在不作辯論的情況下選舉產生。

5.17 總理決定政策總綱，並為政策總綱承擔責任。只有總理有權提出信任表決，以及要求解散聯邦議院。

5.18 部長人數及職責由總理決定。總理有權提名內閣閣員，可設立或撤銷聯邦政府部門。總理亦負責召集及舉行內閣會議。聯邦部長為內閣閣員，由總統根據總理的建議任免。部長不必是立法機關成員。然而，部長通常都是聯邦議院議員。

5.19 德國內閣並不是就政府政策進行公開討論、辯論及作最終決定的機構。內閣通常負責通過決定，而非集體作出決定。政府政策大多是由個別部長與總理商議後敲定。內閣部長最少由兩名國務秘書輔助。一位是終身制公務員，負責管理部門行政。另一位是國會國務秘書，負責協助部長執行政治方面的職責。

5.20 德國總理是一個掌握實權的職位。聯邦總理任命內閣閣員，以及設立或撤銷政府部門。總理亦就政府政策訂定指引。聯邦部長獨立管理各自部門的事務，並自行承擔責任，但須在該等指引的規範內行事。然而，總理不會干預各部長所主管部門的日常運作。

部長負責制

5.21 就德國部長負責制提供依據的《基本法》第65條規定 ——

“聯邦總理決定政策總綱，並為政策總綱承擔責任。在該政策總綱所訂的範圍內，聯邦各部部長可獨立處理其所主管部門的事務，並自行承擔責任。聯邦政府負責調解聯邦各部部長之間的意見分歧。聯邦總理根據聯邦政府通過，並經聯邦總統批准的程序規則，統管聯邦政府事務的進行。”

5.22 聯邦政府中只有總理一人由國會選舉產生，而總理須獨自向國會負責。聯邦議院可透過由過半數議員投票選出總理繼任人的方式(即“建設性的不信任表決”)，對現任總理表示不信任。總統必須任命由聯邦議院選出的繼任人。單純對總理提出不信任表決的議案不能在聯邦議院動議。當總理下台時，各部部長亦會隨之離任。《基本法》並無條文訂明可對個別部長動議不信任議案。

5.23 集體負責制的概念在德國不大成熟。正式而言，聯邦部長只須向總理負責。部長經常公開表達不同意見。

5.24 根據《基本法》，內閣閣員不得擔任任何其他受薪職位，並嚴禁同時從事任何行業、職業或專業工作。

為聯邦議院議員提供的財政及其他支援

5.25 《基本法》第48條規定，聯邦議院議員須獲得“足夠薪酬以確保其獨立性”。現時，議員每月支取12,300馬克⁹的薪酬及其他津貼，包括開支津貼(每月6,400馬克¹⁰)及聘用員工津貼(每月15,000馬克¹¹)。擔任聯邦議院議員至少8年的人士可在退休後支取退休金。

5.26 議員亦獲聯邦議院行政管理處提供辦公地方，以供處理國會事務。

5.27 各個國會組合在處理工作時除需要技術設備外，亦需要職員提供服務。國會組合運用來自聯邦預算的撥款聘用職員。

5.28 向聯邦議院提供支援服務的主要機關是聯邦議院行政管理處。所提供的國會服務主要包括與聯邦議院全體會議、聯邦議院各委員會及其他督導小組的工作、籌備會議及跟進事項有關的服務。

5.29 議員亦可要求聯邦議院行政管理處轄下的專門研究服務部，就他們關注的聯邦政策事宜提供資料或進行研究。每年進行的此類研究大約有2 000項。個別的研究組亦會主動提供一系列的資訊服務，

⁹ 約43,419港元(1馬克=3.53港元)

¹⁰ 約22,592港元(1馬克=3.53港元)

¹¹ 約52,950港元(1馬克=3.53港元)

包括就廣受關注的專題進行研究、擬備新事項的摘要說明及背景資料，以及重要司法判決的撮要等。

5.30 不過，聯邦議院行政管理處並不參與擬備及草擬法例的工作。

公務員體制

5.31 權力下放一直是德國政治及行政架構的主要原則。對於公務員來說，權力下放的管治方式(即聯邦法例由聯邦州執行)引致兩個特殊結果。首先是沒有全國性的公務員隊伍。分別隸屬聯邦、個別聯邦州及地方政府的公務員，各自維持在體制上的獨立，並在地域上限制官員的調遷。其次是大部分公務員受僱於個別聯邦州及地方政府，而非聯邦政府。

5.32 在中央層面上，聯邦內政部負責有關公務員的一般政策。德國並無進行中央公務員招聘工作，各個聯邦部門各自負責人手編配及招聘事宜。原則上，公務員獲終身聘任。他們的服務條款及條件均載於法例內。公務員退休後，雖然其不再受僱工作，但仍然維持與僱主的基本關係。退休公務員保留其權利和責任，因此舉例而言，他們仍有責任就其前任職位的事務遵守保密規定，而且不可收受任何與前任職位有關連的報酬及禮物。

5.33 德國公務員體制的另一個顯著特徵是法治概念，因而重視明文的法律監管。公務員在公法及行政法緊密結合的架構內行事。公務員法本身為行政法的專門分科，涵蓋職業保障、職責界定、調配規則、工資規定及人事架構等主要範疇。詳細的法律監管有助防範政治主管恣意對公務員作出控制。

5.34 有別於其他公務員，獲政治任命的公務員是高級官員，他們在履行獲任命職位的職責時，必須認同執政政府的基本政治目標。該等職位可隨時開設或取消，而無須述明理由。獲政治任命的公務員人數相對較少。在受僱於聯邦政府當局的130 000名公務員當中，只有約400名為獲政治任命的公務員，他們包括聯邦政府各部內較高級的人員，例如各部國務秘書及助理國務秘書、外交部及保安服務部的高級公務員，以及聯邦刑警辦公廳廳長。

5.35 在各部工作的獲政治任命的公務員，可由有關的部長免職、調任或指令退休。他們如不獲部長留任，可調任另一個職級相若的職位。

5.36 據兼任國會議員的聯邦內政部國會國務秘書 SONNTAG-WOLGAST 博士所說，如在政策上有嚴重失誤，按照慣例，有關部長應負上最終責任及辭職。公務員被迫辭職的個案甚為罕有。

審計機關

5.37. 德國的審計機關(“the Bundesrechnungshof”)是最高聯邦當局，負責審核聯邦的財政管理、其獨立的產業基金及聯邦業務的經營。聯邦議院及聯邦參議院會根據聯邦政府的建議，在不作辯論的情況下選出審計機關的正副主席。聯邦總統須任命被選出的人士出任有關職位。他們會以臨時公務員的身份被任命，正式任期為12年，並須在任期屆滿後退休。他們不得獲選連任。

議會的監察

委員會制度

5.38 在每屆選舉的任期內，德國聯邦議院均成立多個常設委員會。聯邦議院就政府每部各設一個專門委員會。委員會的成員組合反映聯邦議院比例代表制下各個國會組合在聯邦議院的相對實力。每名聯邦議院議員可加入的委員會數目不受限制。

5.39 委員會協助國會監察政府工作。委員會討論其權限範圍內的事宜。委員會可要求有關各部的代表出席會議、提供資料、作出匯報和回答有關預定立法工作的問題，以及回答其他與部門有關的專題質詢。此外，委員會亦可建議有關各部採取某些特定措施。委員會擁有可主動處理事宜的權力，而此權力已成為監察各部工作，並促使其對本身行動負責的重要工具。

5.40 原則上，委員會會議不會向公眾人士開放；實際上，委員會亦甚少讓公眾人士列席其會議。一般相信在沒有公眾人士及傳媒列席的情況下，委員會更能進行較客觀的討論。然而，為取得有關討論中事項的重要資料，委員會可舉行公開聆訊，邀請某方面的專家出席。此等公開聆訊是有效的途徑，不但可收集有用的資料，更可讓社會充分知悉受公眾關注的廣泛事項。藉此，委員會亦可讓關注團體有機會在聯邦議院申述其對特定事宜的不同立場。

5.41 《基本法》第17條訂明，每人均有權向聯邦議院提出呈請，包括針對行政當局的作為或不作為或不公平提出申訴。呈請委員會會研究所有向聯邦議院提出的申訴及要求。該委員會在處理呈請時，有權傳召聯邦政府官員出席會議及提供資料。該委員會亦有權要求聯邦政府及任何公法法團及機構提交檔案，以及容許有關方面進入其處所。該委員會亦可聆聽呈請人、證人及專家陳詞，並要求法庭及其他公共主管當局提供協助。

5.42 由於預算委員會實際上決定如何分配預算撥款，因此被視為權力最大的委員會。該委員會亦有權審議所有涉及開支的法例(財務法案)，並就該等法例獲得諮詢。該委員會評估有關法案及擬議措施是否與整體預算情況配合。如委員會反對有關法案，而其決定又獲聯邦議院通過，該法案便須予撤銷。

5.43 按照《基本法》第44條，聯邦議院可成立調查委員會，對特定事宜作出調查。只要有四分之一議員動議支持，聯邦議院便須成立調查委員會。反對黨尤其傾向行使此項只需少數議員支持便可動議的重要權利，以確保可對有關管治不當、行政失當或個別政界人士行為不當的指控個案進行調查。調查委員會有權傳召證人及要求證人宣誓作證，以及要求聯邦政府提交檔案及准許公務員作證。只有在這樣做會損害聯邦或各州利益或嚴重危害公職履行的情況下，聯邦政府才可拒絕要求。原則上，調查委員會須公開聽取證據。

立法過程

5.44 聯邦政府、聯邦參議院及聯邦議院議員有權提出法案，由聯邦議院進行商議。議員所提交的法案必須由最少5%議員或一個國會組合簽署。絕大部分的法案都是由聯邦政府提出的。草擬法律擬本的職責由負責相關事宜的部執行。

5.45 法案擬本會先交由國會組合考慮，然後進行首讀；如有需要在法案首讀階段讓公眾知悉所涉及的事宜，便會在此階段進行辯論。法案隨後交由聯邦議院一個或多個委員會處理。如法案的主題事項非常複雜，或在政治上具爭議性，便會舉行公開聆訊，由專家及關注團體的代表出席申述意見。委員會在完成商議工作後，會向聯邦議院全體大會提交載有所作建議的報告，由國會根據該報告對法案進行二讀。

5.46 法案的各項條文會在二讀階段逐一辯論，隨後各個國會組合及聯邦議院個別議員可動議修正案，並對有關修正案進行表決。如法案在二讀階段獲得通過，便可進行三讀。只有在一個國會組合或最少5%議員提出要求下，才會在三讀階段進行辯論。此外，在法案三讀階段，任何修正案必須由一個國會組合或最少包括5%議員的組合提出，方可動議。法案的最終表決在三讀階段進行。

5.47 凡《基本法》訂有具體規定，法案便須獲聯邦參議院同意，才可成為法律。在所有法案中，逾半數須獲聯邦參議院正式批准，才可成為法律。法案如關乎各州的重大利益，例如關乎其財政事宜或行政權力等，均須獲聯邦參議院同意。在此等情況下，如聯邦參議院拒絕給予同意，有關法案便不能成為法律。

5.48 在其他情況下，聯邦參議院只有權提出反對，但其反對意見可被聯邦議院否決。如兩者就有關法案是否須獲聯邦參議院同意一事存在分歧，聯邦憲法法院便須就此作出裁決。此外，亦可利用由調解委員會作出干預的調解程序，目的是對有關法案作出修訂，以求聯邦議院及聯邦參議院均對最終結果感到滿意。

5.49 在某些情況下，某項法例可交由聯邦憲法法院進行司法覆核。此舉旨在確保立法過程的每個階段均依法進行，否則有關法例便會被宣布無效。

5.50 德意志聯邦共和國的立法過程相對複雜。正如聯邦議院行政管理處轄下國會服務部總監Wolfgang ZEH教授指出，複雜程度反映出各個立法階段背後的目的 ——

- (a) 法案由各部轄下的專科草擬後，即使在如此早期的階段，有關方面亦會在考慮到聯邦政府當局的解釋及受影響或關注團體意見的情況下，審慎研究有關事項，然後才把法案交由一個或多個委員會審議；
- (b) 在委員會審議階段和公開聆訊席上對法案詳加討論，可使各國會組合的政見及專家進一步提出的意見獲得考慮，並納入法案條文內。這亦提供了充分機會，讓政府向立法機關全面解釋有關法案的政策及立法用意；及
- (c) 調解程序的作用是確保有關各方透過折衷妥協解決矛盾。

第6章：考察結果及觀察所得的摘要

6.1 鑒於英國、法國及德國的政制發展各有不同，政府架構亦互有差異，這些國家的部長制度和公務員體制各有本身獨特之處。該等國家在制度上的部分主要特點及特色綜述於下文各段。

部長的任命及議會擔當的角色

6.2 在英國，大臣由君主按照首相的建議任命。國會在大臣任命方面並不擔當任何角色。然而，大臣是國會議員。首相的獨特權力地位來自下議院多數議員的支持，以及向君主建議任免大臣的權力。

6.3 在蘇格蘭，根據《1998年蘇格蘭法令》，首相由蘇格蘭議會提名並由君主任命。首相所提名的大臣人選必須先獲得議會同意，然後才可請求君主批准任命。

6.4 法國總統負責任命總理及部長。國會在此方面並不擔當任何角色。然而，總理通常從國民議會議員中揀選，一般是獲得國民議會多數議員支持的人。在法國，執政內閣閣員和立法機關成員的身份不能並存。如某名國會議員獲委任為執政內閣閣員，該名議員必須辭去國會議員的議席。按憲法規定，總統有權按照總理的建議罷免部長。

6.5 德國的聯邦總理由總統提名，並由聯邦議院在不作辯論的情況下選舉產生。內閣閣員或聯邦部長由總統根據總理的建議任免。國會在此方面並不擔當任何角色。部長不必是國會議員，但他們通常是聯邦議院議員。

行政機關問責制度

6.6 在英國，大臣向國會問責的制度透過國會慣例和常規加以規定。大臣須承擔的責任分為兩方面——大臣既須就政府的政策承擔集體責任，同時亦須就轄下部門的工作承擔個人責任。政府如在信任議案的表決中落敗，便須辭職或尋求解散下議院。在承擔個人責任的情況下，最終的制裁是有關大臣須辭職或遭撤職。

6.7 在蘇格蘭，《1998年蘇格蘭法令》規定，如議會議決不再信任蘇格蘭行政機關，大臣便須辭職。該法令可視為以正式條文載明認可的議會慣例和常規。

6.8 英國及蘇格蘭的《大臣守則》訂明大臣的行為守則，亦就大臣的行事程序給予指引。

6.9 在法國，總統由全民直接普選產生。憲法規定，除叛國外，總統無須為其在執行官方職務期間作出的官方行為承擔責任。總統如犯叛國罪，會被提出公訴並須接受審訊。

6.10 法國政府由總理領導，並根據憲法須向國會負責。憲法第50條訂明，“國民議會通過不信任議案，或不贊同政府的施政綱領或總政策聲明時，總理必須向共和國總統提出政府辭職。”。憲法亦訂明迫使政府下台的明確程序。此外，根據憲法規定，總統有權按照總理的建議罷免部長。

6.11 在德國，聯邦總統並非由直接選舉產生。聯邦總統如故意違反《基本法》(即憲法)或其他聯邦法律，聯邦議院及聯邦參議院均有權彈劾聯邦總統。

6.12 總統在某些情況下可解散聯邦議院，情況包括：如被提名出任總理的候選人無一取得聯邦議院議員的過半數票支持；或如總理動議對其表示信任的議案未能取得聯邦議院的過半數議員支持。

6.13 總理由總統提名，並由聯邦議院在不作辯論的情況下選舉產生。總理須獨自向聯邦議院負責。此一問責關係體現在聯邦議院可提出建設性的不信任表決，迫使失去聯邦議院支持的總理下台。聯邦部長只須向總理負責。內閣閣員或聯邦部長由總統根據總理的建議任免。當總理下台時，各部部长亦會隨之離任。《基本法》並無條文訂明可對個別部長動議不信任議案。

公務員

6.14 英國的公務員為英國政府及蘇格蘭行政機關服務。兩個政府的大臣有責任維護公務員中立持正的原則，而且不得要求公務員作出有違《公務員守則》的行為。《公務員守則》載列所有公務員行事的憲制架構，以及他們理應持守的價值觀。該守則於1996年1月1日生效，並於1999年5月13日獲得修訂，以顧及權力下放予蘇格蘭及威爾士的情況。

6.15 英國亦訂有詳細規定，規管公務員從政府離職後受聘的事宜。

6.16 法國的體制並不期望高級公務員完全保持政治中立。他們可參加政黨、表達他們在意識形態上的取向，更可參加選舉。公務員可以暫時休假的方式離職，以便競選國會議員、擔任政治職位、加入公共機構或到私營機構工作。公務員有權在暫時離職後重返政府，而不會喪失其公務員福利。

6.17 法國的公務員須遵守公務員規例的明訂條文，當中列明其須承擔的義務及交代責任。公務員可基於多種原因而被要求離職，包括在任職期間或執行職務時犯上過失。公務員無論離職原因為何，離任後在私營機構的活動會受限制。在1993年，當局成立了道德諮詢委員會，以監察公務員離職後加入私營機構工作的事宜。

6.18 德國並無全國性的公務員隊伍。大部分公務員受僱於個別聯邦州政府。公務員在公法及行政法緊密結合的架構內行事。公務員體制以詳細的法律監管為本，有助防範政治主管恣意對公務員作出控制。德國亦有獲政治任命的公務員，他們在履行獲任命職位的職責時，必須認同執政政府的基本政治目標。這些獲政治任命的公務員可由有關的部長免職、調任或指令退休。

6.19 在德國，退休公務員保留其權利和責任，因此舉例而言，他們仍有責任就其前任職位的事務遵守保密規定，而且不可收受任何與前任職位有關連的報酬及禮物。

議會控制和監察

6.20 立法機關“強制執行”行政機關問責制度的最終形式，是迫使政府下台。就日常運作而言，立法機關可運用各種議會監察的工具，使行政機關作出交代(包括要求行政機關公開解釋其措施及政策)及提供資料。成立調查委員會及進行立法程序，是議會履行監察職能的兩種主要方法，代表團在考察期間亦曾研究此方面的事宜。

6.21 在英國，下議院長久以來透過專責委員會，進行調查研究工作，而現時下議院大致上為每一政府部門成立了一個專責委員會。在蘇格蘭，議會成立的委員會獲賦權傳召證人和取閱文件。在法國，調查委員會由有關的國會議院表決成立，負責就指定事項作出調查。德國的聯邦議院可成立調查委員會，對特定事項作出調查。

6.22 在英國、蘇格蘭、法國及德國，法案須通過繁複的立法程序，當中包括數個階段，而法案在過程中獲得詳細審議。由委員會進行法案的審議工作，是4個地方在立法程序上共同的主要特色。在英國，法案完成二讀後，便會進入委員會審議階段。議院可在會議席上進行委員會審議階段，或把此一階段交付常設委員會負責。在蘇格蘭，法案先交付有關的委員會審議，之後由議會研究法案的一般原則。在法國，法案提交國民議會後，先交由有關的委員會研究，隨後法案會提交國民議會在會議席上進行首讀。在德國，法案在首讀後即交付委員會處理。委員會在完成商議工作後會提交報告，由國會根據該報告對法案進行二讀。

Rudiger WOLFRUM教授對香港的意見

6.23 Max Planck外國公法及國際法學院院長Rudiger WOLFRUM教授與代表團成員會晤時認為，香港特別行政區如實施政治任命制度，獲政治任命的官員須脫離公務員架構。在問責方面，獲政治任命的官員與公務員兩者應有區別。在原則上，立法會應要求獲政治任命的官員而非公務員向其負責。他亦認為，長遠而言，行政會議應由獲政治任命的官員組成。

結論

6.24 總括來說，代表團是次訪問相當有用，參與考察的議員取得了英國、法國及德國行政機關問責制度的第一手資料。是次訪問亦提供寶貴機會，讓代表團與當地的立法機關成員、部長、高級公務員、議會職員及學者就行政機關問責制度及相關事宜交流意見。

附 錄

附錄I	訪問行程
附錄II	《英國大臣守則》
附錄III	《英國公務員守則》
附錄IV	《蘇格蘭大臣守則》

訪問行程

2001年6月13日(星期三)

晚上11時15分

離開香港經倫敦前往愛丁堡

2001年6月14日(星期四)

上午8時15分

抵達愛丁堡

上午10時20分

禮節性拜訪愛丁堡市市長Eric MILLIGAN先生

上午11時

禮節性拜訪副首相兼司法大臣 Jim WALLACE先生(亦為蘇格蘭行政機關成員)

正午12時

參觀堡壘山愛丁堡堡壘

下午1時20分

與下列人士共進工作午餐

—— 蘇格蘭議會行政總監Paul GRICE先生

—— 秘書事務總監Carol DEVON女士

—— 會議廳事務部主管Bill THOMSON先生

—— 法律部Margaret McDONALD女士

下午3時

旁聽質詢時間及首相質詢時間

下午3時30分

禮節性拜訪蘇格蘭議會議長David STEEL爵士

下午4時

參觀新蘇格蘭議會大樓

2001年6月15日(星期五)

- 上午9時 離開酒店前往格拉斯哥
- 上午10時30分 **與格拉斯哥斯特拉思克萊德大學公共政策研究中心主任Richard ROSE教授會晤**
- 正午12時 起程前往格拉斯哥機場
- 下午3時30分 離開格拉斯哥前往倫敦
- 下午4時35分 抵達倫敦
- 晚上7時 **香港駐倫敦經濟貿易辦事處處長梁建邦先生設晚宴款待**

2001年6月16日(星期六)

- 上午9時15分 在Royal Horseguards酒店集合，然後前往Royal Horseguard Parade
(外交及聯邦事務部中國香港司香港組主管Kenneth ROBBIE先生、香港組人員Stephen TAYLOR先生及香港駐倫敦經濟貿易辦事處職員)

2001年6月18日(星期一)

- 上午10時 **與下議院副首席秘書Liam LAURENCE SMYTH先生會晤**
- 上午11時 **與內閣事務部國會程序顧問Eve SAMSON女士會晤**

正午12時 **與內閣事務部中央秘書處副處長 Tony MEDAWAR先生會晤**

下午12時40分 **亞太事務總監 Rosalind MARSDEN女士及外交及聯邦事務部中國香港司司長 Andrew SEATON先生設午宴款待**

下午2時15分 起程前往倫敦希斯路機場

下午4時15分 離開倫敦前往巴黎

下午6時25分 抵達巴黎

晚上8時 **與香港駐布魯塞爾經濟貿易辦事處職員共進簡報晚餐**

2001年6月19日(星期二)

上午11時 **與參議院法律委員會主席 Jacques LARCH先生及副主席 Pierre FAUCHON先生會晤**

正午12時 **與公法學教授及國際公共行政學會主席 Didier MAUS先生會晤**

下午4時 **與國務院成員兼公務員、行政改革及權力下放部轄下義務委員會主席 Michel BERNARD先生會晤**

下午5時 **與國民議會法律委員會副主席 Nicole FEYDT女士會晤**

晚上7時30分 **香港經濟貿易辦事處歐洲共同體特派代表翟信賢先生設晚宴款待，出席者還有其他嘉賓，包括學者及政府官員**

2001年6月20日(星期三)

- 上午9時50分 離開巴黎前往柏林
- 上午11時35分 抵達柏林
- 下午3時 **與 Konrad-Adenauer-Stiftung 國際合作部
總監 Winfried JUNG 先生及 Collin DURKOP
博士會晤**
- 下午4時30分 **與 德國聯邦議院副議長 Hermann Otto
SOLMS 博士會晤**
- 下午6時 **與聯邦議院內政委員會委員 Ulla JELPKE
女士、Max STADLER 博士及 Meinrad
BELLE 先生會晤**
- 晚上7時30分 **聯邦議院轄下德國國會中國事務小組設晚
宴款待
(由副主席 Volker NEUMANN 先生率領)**

2001年6月21日(星期四)

- 上午9時 **與聯邦議院行政管理處轄下國會服務部
總監 Wolfgang ZEH 教授會晤**
- 上午11時 **與 Friedrich-Ebert-Stiftung 的柏林辦事處
主管 Axel SCHMIDT-GODELITZ 先生會晤**
- 下午2時 **參觀德國國會**
- 下午3時 **與聯邦議院外交事務委員會副主席 Carl-
Dieter SPRANGER 先生會晤**
- 下午4時15分 **與聯邦內政部國會國務秘書 SONNTAG-
WOLGAST 博士會晤**
- 晚上7時 **與亞太論壇成員共進晚餐**

2001年6月22日(星期五)

上午11時	與 Friedrich-Naumann-Stiftung 的 Rainer FUNKE先生會晤及共進午餐
下午2時55分	離開柏林經法蘭克福前往海德堡
下午4時05分	抵達法蘭克福機場，轉乘巴士前往海德堡
晚上7時	與海德堡大學中國研究中心教授及海德堡大學國際事務副校長Susanne WEIGELIN-SCHWIEDRZIK博士共進晚餐

2001年6月23日(星期六)

上午9時	與Max Planck外國公法及國際法學院院長Rudiger WOLFRUM教授會晤
上午11時30分	離開海德堡前往法蘭克福機場
下午3時30分	離開法蘭克福機場前往倫敦希斯路機場
下午5時55分	離開倫敦返港

2001年6月24日(星期日)

下午12時55分	抵達香港
----------	------

- 完 -

參考資料

書本及文獻

Bogdanor, Vernon. *Devolution in the United Kingdom*, New York: Oxford University Press Inc., 1999.

Brazier, Rodney. *Constitutional Practice: the Foundations of British Government*, 3rd edition, New York: Oxford University Press Inc., 1999.

Brazier, Rodney. *Ministers of the Crown*, New York: Oxford University Press, 1997.

Burrows, Noreen. *Devolution*, London: Sweet & Maxwell, 2000.

Chau Pak-kwan. *Executive Accountability System in the United Kingdom, Germany, France and Hong Kong*, Hong Kong: Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, 2001.

周栢均。若干海外國家的政府體制：德國，香港：立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2000年。

Daintith, Terence. and Alan Page. *The Executive in the Constitution: Structure, Autonomy, and Internal Control*, New York: Oxford University Press Inc., 1999.

Dargie, Charlotte & Rachel Locke. "The British Senior Civil Service," in *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. by Edward C. Page & Vincent Wright, New York: Oxford University Press Inc., 1999.

"French Constitutionalism and the Administrative State - A comparative Textual Study" in *An Introduction to French Administration*, Institut International d'Administration Publique, Paris: La Documentation Francaise, 1996.

Goetz, Klaus H. "The Development and Current Features of the German Civil Service System," in *Civil Service Systems in Western Europe*, ed. by Hans A. G. M. Bekke & Frits M. van der Meer, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2000.

Kurian, George Thomas. *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Washington, D.C: Congressional Quarterly, 1998.

劉騏嘉。國會對非普通法案的處理，香港：立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2001年。

劉騏嘉。若干海外國家的政府體制：法國，香港：立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2000年。

Meininger, Marie-Christine. "The Development and Current Features of the French Civil Service System," in *Civil Service Systems in Western Europe*, ed. by Hans A. G. M. Bekke & Frits M. van der Meer, Massachusetts, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2000.

OECD. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000.

Page, Alan C., Colin Reid, Andrea Ross. *A Guide to the Scotland Act*, Edinburgh: Butterworths, 1999.

Rouban, Luc. "The Senior Civil Service in France," in *Bureaucratic Élités in Western European States*, ed. by Edward C. Page & Vincent Wright, New York: Oxford University Press Inc., 1999.

Rouban, Luc. *The French Civil Service*, Institut International d'Administration Publique, Paris: La Documentation Française, 1998.

Rush, Michael. "Parliamentary Scrutiny," in *United Kingdom Governance*, ed. by Robert Pyper & Lynton Robins, New York: St Martin Press, 2000.

Schick, Rupert and Wolfgang Zeh. *The German Bundestag: Functions and Procedures*, Rheinbreitback, Germany: Neue Darmstaedter Verlagsanstalt, 1999.

"The Civil Service" in *An Introduction to French Administration*, Institut International d'Administration Publique, Paris: La Documentation Française, 1996.

The Office of National Statistics, *Britain 2001: the Official Yearbook of the United Kingdom*, United Kingdom: The Stationery Office, 2000.

The Public Service in Germany, Bonn: Federal Ministry of the Interior, 1999.

黃麗菁。若干海外國家的政府體制：英國，香港：立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2000年。

文件

Civil Service Management Code, the United Kingdom

<http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/index.htm>

Code of Practice on Access to Information, the United Kingdom

<http://www.homeoffice.gov.uk/foi/codpracgi.htm>

Code of Practice on Access to Scottish Executive Information

<http://www.scotland.gov.uk/library2/doc01/code.pdf>

Constitution of France

<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>

Liaison Committee First Report "*Shifting the Balance: Select Committees and the Executive*", House of Commons, Session 1999-2000.

Liaison Committee First Report "*Shifting the Balance: Unfinished Business*" Volume I, House of Commons, Session 2000-01.

Ministerial Code, the United Kingdom
<http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1997/mcode/index.htm>

Rules of Procedure of the French National Assembly
<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp>

Scotland Act 1998
<http://www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980046.htm>

Scottish Ministerial Code
<http://www.scotland.gov.uk/library2/doc03/smic-00.htm>

Scottish Parliament, Official Report, Volume 8, No. 14
http://www.scottish.parliament.uk/official_report/session-00/or081402.htm

Standing Orders of the Scottish Parliament
http://www.scottish.parliament.uk/parl_bus/sto-c.htm

The Civil Service Code, the United Kingdom
<http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/cscode.htm>

The Government's Response to the First Report from the Liaison Committee on Shifting the Balance: Select Committees and the Executive, presented to Parliament, May 2000.

The Scottish Parliament, *Factfiles* 1-4.
http://www.scottish.parliament.uk/whats_happening/research/factfiles.html

網址

Civil Service Corporate Management, the United Kingdom
<http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/>

OECD Work on Public Management and Governance
<http://www.oecd.org/puma/>

The Cabinet Office, the United Kingdom
<http://www.cabinet-office.gov.uk/>

The French National Assembly
<http://www.assemblee-nationale.fr/english/index.asp>

The French Prime Minister
<http://www.premier-ministre.gouv.fr/en/>

The German Bundestag
http://www.bundestag.de/htdocs_e/index.html

The German Chancellor
<http://www.bundeskanzler.de/kanzlerenglisch/home.html>

The German Information Center, New York
http://www.germany-info.org/newcontent/index_gic.html

The House of Commons
<http://www.Parliament.uk/commons/HSECOM.HTM>

The Scottish Executive
<http://www.scotland.gov.uk/>

The Scottish Parliament
<http://www.scottish.parliament.uk/>

The UK National Audit Office
<http://www.nao.gov.uk>