

研究摘要

1. 聯合王國(“英國”)、美利堅合眾國(“美國”)及新加坡的內閣大臣／部長是經政治任命的官員。在英國，內閣由約 20 名大臣組成。在美國，總統內閣包括副總統及 14 個行政部門的首長(內閣部長)。在新加坡，內閣由總理及 16 名其他部長組成。
2. 英國、美國及新加坡除就公民身份及效忠問題作出規定外，一般並無具體規定擔任大臣／部長職位的人選須具備甚麼資格。在英國及新加坡此類國會制政府中，擔任大臣／部長職位的人士必須具有擔任國會議員的資格。
3. 在英國，大部分內閣大臣均以從政為個人事業，並從影子內閣挑選。在美國，內閣部長的人選可從多個途徑挑選，特別是那些與總統本人有密切聯繫的人士。在新加坡，執政黨可從私營機構挑選人選從政，擔任部長的職位。
4. 在美國，如要任命任何人出任內閣部長職位，則須‘諮詢’參議院及取得其‘同意’，在此之前還須進行詳細的審查程序。在英國及新加坡，首相／總理根據各人選的個人聲譽及在政治界的聲譽，全權決定委任哪位人選為大臣／部長。在該兩國，各人選在接受任命前無須進行審查，以決定是否適合擔任大臣／部長一職。
5. 在這項研究所涵蓋的國家中，大臣／部長的薪酬水平大相徑庭。新加坡的部長薪酬較其他國家為高，並透過基準制度與私人機構掛鉤。與其他國家相比，英國及美國的大臣／部長薪酬不算高。
6. 在英國、美國及新加坡，大臣／部長職位有別於公務員職位。因此，擔任大臣／部長職位的人士與公務員不同，並無簽訂僱傭合約。政府首長與獲政治任命的官員的關係屬政治性而非合約性。
7. 關於避免出現利益衝突的方法，這項研究所涵蓋的國家因採用了不同的政府體制而在這方面有根本的差異。英國及新加坡的國會制政府倚賴操守準則規管大臣／部長，防止他們有利益衝突。美國的總統制政府則倚賴法例條文作出規管。

8. 在所有 3 個國家，大臣／部長職位由從政人士擔任，他們可因政治理由而被罷免。罷免的情況由憲制慣例規管(正如英國的做法)，或循法律途徑規管(正如美國的做法)。

第5部 —— 政府高級人員任命程序方面各個特點的比較

31.1 表 7 載述所研究的 3 個國家及香港的一些基本資料。表 8 至表 14 綜述所研究的 3 個國家及香港政府高級人員任命程序的各個特色。有關香港的資料論及適用於現有主要官員的做法。

表7——選定國家及香港的基本資料

國家	人口 (以百萬人計)	按人口平均 計算的本地 生產總值 (以港元計)	公務員人數	立法機關議席數目	生活費用 指數 [#]	內閣大臣／部長的薪酬 (以港幣 百萬元計)
英國	59.1	190,242	460,000 [^]	上議院： 670 下議院： 659	99	1.344 [@]
美國	272.9	261,612	2,218,000 ⁺	參議院： 100 眾議院： 435	100	1.300
新加坡	3.2	205,608	63,300 [*]	85	97	6.114 - 4.162
香港	6.9	180,258	187,000 ^{**}	60	117	不適用

註: [#] 紐約=100, 1999年12月

[^] 《2001年公務員年報》，國家文書出版署

[@] 包括整份國會薪酬

⁺ 《2001年世界年鑒》，世界年鑒出版社

* 《2001 年新加坡》，新聞及藝術部

** 公務員編制，公務員事務局網址，香港特區政府，2001 年 3 月

資料來源： 除非另有指明，否則所有資料均輯錄自《經濟學人袋裝統計資料(2002 年版)》

表 8—— 政府高級人員須具備的資格

國家	一般條件	某些職位須符合的特別條件	從事國會事務的資歷	喪失資格的準則
英國	- 必須宣誓效忠皇室 - 不得是外籍人士* - 是國會議員	- 沒有 - 例外情況：傳統上，大法官須由法律界人士擔任。	- 按照慣例，各大臣在上議院或下議院擁有或取得議席。	- 沒有 - 但嚴重的刑事紀錄可損害個人成為大臣的仕途
美國	- 必須是美國公民	- 沒有 - 例外情況：國防部長的人選必須是平民。	- 沒有規定	- 任何官員不得同時是參眾兩院的議員 - 禁止委任國會議員擔任在其任期內開設的職位
新加坡	- 必須是新加坡公民 - 是國會民選議員	- 沒有 - 例外情況：傳統上，律政部長由曾受法律專業訓練的議員擔任。	- 按照慣例，內閣部長是國會議員	- 部長如有刑事紀錄或被宣布破產，會喪失擔任部長的資格。 - 內閣部長不得擔任任何有收益的職位，並且不得積極參與任何商業企業的活動**。
香港	- (1)中國公民； (2)香港永久性居民； (3)在外國無居留權； (4)在香港通常居住連續滿 15 年。 - 宣誓擁護《基本法》及效忠香港特區	- 沒有	- 沒有規定	- 沒有

註： * 並非在英格蘭、蘇格蘭或愛爾蘭或英國領土出生的人士

** 《部長操守準則》所訂的規則規管部長參與商業及專業機構活動的事宜。詳情請參閱第 29.2 段。

表 9 —— 成為政府高級人員的途徑

國家	典型途徑	典型社會背景
英國	- 後座議員→政務私人秘書→政務次官→次官→內閣大臣	- 律師及商人
美國	- 來自歷屆政府的各個部門 - 總統早期認識的朋友或多年好友及支持者	- 律師、公務員及商人
新加坡	- 可由人民行動黨挑選→國會議員→部長→內閣部長	- 銀行或跨國公司的行政人員、公務員及學者
香港	- 政務官 - 梁愛詩（律政司司長）-- 就職前是私人律師 - 楊永強醫生（衛生福利局局長）-- 就職前是醫院管理局行政總裁 - 梁錦松（財政司司長）-- 就職前是一間國際銀行主席	- 公務員

表 10 —— 政府高級人員的任命

國家	任命程序			國會／立法會 所擔當的角色	政府高級人員是否必須是 國會／立法會議員
	提名	審查	批准		
英國	首相	沒有	女皇	沒有	必須(按照慣例)
美國	總統	有	經參議院批准並 由總統任命	由參議院提供意見及給予 同意	否
新加坡	總理	沒有	總統	沒有	必須(憲法規定)
香港	行政長官	有	由中央政府任命	沒有	否

表 11 —— 政府高級人員薪酬的釐定

國家	規管架構	釐定準則	是否每年調整	檢討機構
英國	《1975 年大臣及其他薪酬法令》	過往經驗，以及與私營和公營機構內同級人員的薪酬比較。	是，與高級公務員薪酬級別一致。	高級人員薪酬檢討機構每3年進行一次全面檢討
美國	《美國法典》第5章第5312條	與國會議員及聯邦法官的薪酬掛鈎	是，與就業成本指數一致。	公共服務及報酬公民委員會
新加坡	沒有特別法例規管，薪酬水平須國會通過	與私營機構的基準掛鈎	是，與經濟表現、個人表現及私營機構薪酬基準調整一致。	總理公署轄下的公務員組
香港	沒有特別法例規管，薪酬水平須立法會通過	與私營機構大致相若	是，跟隨薪酬趨勢調查調整	沒有

表 12 —— 年薪比較(以港幣百萬元計)

職位	英國	美國	新加坡	香港	
首相、總理／總統／行政長官	1.272 (1.853 [@])	3.120	8.342 [*]	3.412	
內閣大臣／內閣部長	0.763 (1.344 [@])	1.300	4.162 - 6.115	不適用	
常務次官／局長／司長和政策局局長	1.168 - 2.005	0.881 - 1.014	3.165 - 4.369	2.281 - 2.729 [~]	
國會議員／立法會議員	0.622 [#]	1.170 ⁺	0.757	0.699 [^]	
私營機構的行政總裁**	總薪酬	5.215	15.074	5.037	5.745
	基本報酬	2.243	4.221	2.367	2.356

註： @ 包括整份國會薪酬

* 總理的薪酬

~ 司長指首長級薪級表第 7、9 及 10 點的官員；政策局局長指首長級薪級表第 8 點的官員。

每年基本薪酬(不包括津貼)

+ 議員不得參與商業活動

^ 不包括工作開支

** 太平洋國際業務顧問公司，*Worldwide Total Remuneration 2001-2002*

表13—— 防止政府高級人員出現利益衝突的方法

國家	主要規管架構	申報利益	須申報的利益	離任後從事的工作
英國	- 《大臣守則：大臣的操守準則及行事程序指引》	- 向常務次官申報利益 - 以國會議員的身份向上下議院提交報表	- 包括金融票據及合夥關係、財務利益(例如非公司企業及房地產)，以及相關的非財務私人利益及以往的有關聘任) - 不但包括大臣的個人利益，同時亦包括其配偶、子女或與大臣有緊密聯繫的人士的利益。	- 受商業聘任諮詢委員會監察 - 《前任政府大臣受聘或受僱出任非政府職位的指引》
美國	- 《1978年政府道德法》及 《行政命令》	- 《公開財政申報報告》	- 包括資產、交易、負債、外間職位，以及由單一來源提供超過 5,000 元的報酬等 - 配偶及受供養子女須申報的利益包括資產、交易、禮物及負債等	- 循立法及行政途徑監察
新加坡	- 《部長操守準則》	- 在任期開始時須以書面向總理申報個人資產及以往收入來源的詳情	- 是機密及不可公開的資料	- 並無規例
香港	- 高級公務員申報利益制度 - 《公務員事務規例》 - 行政會議成員就行政會議討論的事宜申報利益的機制	- 向公務員事務局申報利益	- 在香港及香港以外地區的所有投資(每年申報) - 任何相等於或超過 200,000 港元的單項投資交易(必須在交易後 7 天內申報) - 須每年登記若干財務利益*，以供市民查閱 - 只須申報其配偶的職業，無須申報其配偶及子女的財務利益	- 在合約屆滿後一年內如擬加入外間機構工作，或從事任何主要在香港進行的業務，則須事先向政府申請批准。

註： * 包括 1)地產及房產；2)公司東主或董事的身份；以及 3)任何上市、公共或私人公司所發股本的 1%或以上的股權。

表 14 —— 政府高級人員的免職

國家	條件	國會／立法會所擔當的角色	免職程序
英國	<ul style="list-style-type: none"> - 整個政府辭職 - 內閣改組 - 未能履行集體負責的規定 - 違反承擔個人責任的規定 	<ul style="list-style-type: none"> - 信任表決 	<ul style="list-style-type: none"> - 各人員隨女皇的意旨任職，而女皇可按首相的意見免職各人員。
美國	<ul style="list-style-type: none"> - 由總統罷免，但有關人員在被罷免前會獲得通知，並有機會接受公開聆訊，以確定他們是否缺乏效率、疏忽職守或瀆職。 - 如有關人員被判觸犯叛逆、賄賂或其他嚴重罪行，或作出嚴重的失當行為，國會可透過彈劾程序將該等人員罷免。 	<ul style="list-style-type: none"> - 彈劾 	<ul style="list-style-type: none"> - 憲法訂明眾議院擁有彈劾權，而審理彈劾案的權力則屬參議院所有。
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> - 與英國的做法相若 - 根據憲法，新加坡內閣集體向國會負責。 	<ul style="list-style-type: none"> - 信任表決 	<ul style="list-style-type: none"> - 只有總統可宣布總理的席位懸空，或按總理的意見廢除部長的職位。
香港*	<ul style="list-style-type: none"> - 行為不當 - 被裁定犯了刑事罪行 	<ul style="list-style-type: none"> - 沒有 	<ul style="list-style-type: none"> - 由行政長官建議中央政府免除主要官員職務。

	- 公眾利益		
--	--------	--	--

註：* 《1997年公務人員（管理）命令》。

第 6 部 —— 可供香港借鑒之處

引言

32.1 下文所述事項是根據這項研究的結果而提出，政制事務委員會委員在研究香港特別行政區（“香港特區”）擬議問責制度下聘用主要官員的事宜時，可考慮這些事項。

資格 —— 不相容規則

32.2 所研究的國家除就公民身份及效忠問題作出規定外，一般並無具體規定擔任大臣／部長職位的人選須具備甚麼資格。在香港，《基本法》亦有就主要官員所須具備的資格準則訂立類似規定。¹ 在英國及新加坡此類國會制政府中，擔任大臣／部長職位的人士必須具有國會議員的資格。

32.3 在香港，《基本法》第七十九條訂明，如立法會議員在某些情況下，包括接受政府的委任而出任公務人員，立法會主席須宣告其喪失立法會議員的資格。²

32.4 雖然在擬議的問責制度下，主要官員的聘用條款會有別於公務員的聘用條款，但政府的立場是，根據《基本法》第一百零一條，應把主要官員視為公務人員。³

須考慮的事項

32.5 立法會議員一旦獲任命為主要官員，便成為公務人員。然而，鑒於作出任命的是中央政府而非香港特區政府，《基本法》第七十九條是否適用於這方面的問題有待探討。⁴

¹ 請參閱《基本法》第六十一及一百零四條。要成為主要官員，就必須是(1) 中國公民；(2) 香港永久性居民；(3) 在外國無居留權；及(4) 在香港通常居住連續滿 15 年。

² 《基本法》第七十九條已納入《立法會條例》第 15 條。《基本法》第九十九條訂明，“在香港特別行政區政府各部門任職的公務人員必須是香港特別行政區永久性居民。……”

³ 請參閱立法會 CB(2)693/01-02(01)號文件。

⁴ 法例亦有限制公職人員參選立法會選舉。《立法會條例》第 39 條訂明，任何人如受僱於政府部門或政策局而在該政府部門或政策局任職（不論該職位屬永久性或臨時性的），即喪失在立法會選舉中獲提名為候選人的資格及當選為立法會議員的資格。

任命程序

32.6 在美國，如要任命任何人出任內閣部長職位，須先‘諮詢’參議院及取得其‘同意’。在接受任命前，各人選須進行詳細的審查程序，以決定是否適合擔任有關職位。在英國及新加坡，首相／總理根據各人選的個人聲譽及在政治界的聲譽，全權決定委任哪位人選為大臣／部長。在該兩國，各人選在接受任命前無須進行審查，以決定是否適合擔任大臣／部長一職。

32.7 在香港，公務員的聘用程序(包括操守審查)適用於主要官員。對於“主要官員的操守審查須在中央政府作出任命之前完成，是否政府政策所規定的做法”，立法會政制事務委員會曾表示關注。⁵

須考慮的事項

32.8 在香港，如主要官員的人選會從多方面挑選，委員可考慮應否在作出任命前進行某種形式的審查。

薪酬水平

32.9 在是項研究所涵蓋的國家中，大臣／部長的薪酬水平大相徑庭。新加坡的部長薪酬較其他國家為高，並透過基準制度與私人機構掛鉤。與其他國家相比，英國及美國的大臣／部長薪酬並不算高。

32.10 在這些選定的國家中，大臣／部長基於不同理由而獲得不同的報酬。新加坡政府認為有必要把部長薪酬與私人機構掛鉤⁶，藉此吸引私人機構中有才幹的人士加入政府成為部長，並盡量減少該等人士因加入政府工作而在財政方面作出的犧牲。⁷ 英國及美國就大臣／部長釐定的薪酬水平，旨在防止大臣／部長貪污，或給予大臣／部長足夠的補償，以彌補他們付上所有時間處理公務，沒有從事其他工作。

⁵ 請參閱立法會 CB(2)1969/00-01 號文件。

⁶ 請參閱表 6，該表載列部長的薪酬。

⁷ 總理公署，《白皮書——為廉潔而稱職的政府釐定具競爭力的薪酬》，1994 年，第 1 至 2 頁。

須考慮的事項

32.11 委員可考慮應否從私營機構招聘人員填補大部分主要官員的職位，而薪酬水平會否是任何人成為擬議問責制度下主要官員的決定因素。委員亦可考慮若主要官員的薪酬條件較低，會否難以從私人機構吸引有才幹的人士加入香港特區政府工作。

32.12 此外，委員可比較擬議問責制度下主要官員的薪酬水平及現時各司長及政策局局長的薪酬水平。

制定具體法例規管主要官員的薪酬

32.13 英國及美國均制定了具體法例規管大臣／部長的薪酬水平。如要調整該等薪酬水平，須經國會同意。

32.14 在香港，立法會可透過既定法律機制，批准政府官員加薪。

須考慮的事項

32.15 委員在監察主要官員的薪酬時，可考慮參考英國及美國的做法。

利益衝突

32.16 關於避免出現利益衝突的方法，是項研究所涵蓋的國家因採用了不同的政府體制而在這方面有根本的差異。英國及新加坡的國會制政府倚賴操守準則規管大臣／部長，防止他們有利益衝突。美國的總統制政府則倚賴法例條文作出規管。

32.17 雖然規管方法有別，但上述兩個制度有共同的模式，就是兩者均制訂了一套詳盡公開的規則，訂明清晰明確的指引，藉此避免出現利益衝突的情況。

32.18 在英國及美國，內閣大臣／部長在申報利益時不單申報個人利益，亦須申報配偶及子女的利益。

32.19 香港設有高級公務員申報利益制度。此外，《公務員事務規例》亦訂有其他規則及指引規管公務員，防止他們有利益衝突。⁸ 按公務員合約條款受聘的主要官員在合約屆滿後一年內如擬加入外間機構工作，或從事任何主要在香港進行的業務，須事先向政府申請批准。

須考慮的事項

32.20 在擬議的問責制度下，主要官員的聘用條款將有別於公務員的聘用條款。⁹ 委員可考慮應否制訂新的制度，監察根據擬議問責制度聘用的主要官員會否有利益衝突，特別是部分主要官員是聘自公務員體制以外的機構。

32.21 委員亦可考慮擬議問責制度下的主要官員在申報利益時，除申報個人利益外，應否同時申報配偶及子女的利益。

聘用條款

32.22 在英國、美國及新加坡，大臣／部長職位有別於公務員職位。因此，擔任大臣／部長職位的人士與公務員不同，並無簽訂僱傭合約。政府首長與獲政治任命的官員的關係屬政治性而非合約性。

32.23 然而，香港政府曾堅稱，擬議問責制度下的主要官員會以特定條款受聘。該等官員的聘用合約會清楚訂明他們的權利和責任。¹⁰ 特別一提的是，該等官員的任期不會超逾提名他們的行政長官的任期。

32.24 擬議問責制度下主要官員的任期是另一重要事項。《基本法》並無就這方面作出規定。行政長官可委任主要官員為行政會議成員，但《基本法》訂明行政會議成員的任期不超過委任他們的行政長官的任期。¹¹

⁸ 有關詳情，請參閱立法會秘書處資料研究及圖書館服務部於2000年3月發表的研究報告，題目為“若干海外國家的高級公務員申報利益制度”及立法會CB(1)816/00-01(04)號文件。

⁹ 《2001年行政長官施政報告》，香港：政府印務局，2001年，第134段。

¹⁰ 同上。

¹¹ 《基本法》第五十五條。

須考慮的事項

32.25 鑒於外國的做法，委員可考慮就行政長官與擬議問責制度下主要官員的關係而言，訂立合約是否恰當的安排。

32.26 如擬議問責制度下的主要官員會簽訂聘用合約，委員或想知道這些合約是否代表行政長官與主要官員之間的協議，還是代表中央政府與主要官員之間的協議。

32.27 此外，委員可考慮應否公開在聘用合約訂明的權利和責任。

32.28 由於主要官員由中央政府任命，委員可考慮行政長官與主要官員簽訂的僱傭合約可否用來界定他們的任期。

免除主要官員職務

32.29 在英國、美國及新加坡，大臣／部長職位由從政人士擔任，他們可因政治理由而被免職。免職的情況由憲制慣例規管(正如英國的做法)，或循法律途徑規管(正如美國的做法)。該3個國家的立法機關在免職程序方面均擔當一定角色。英國及新加坡採用信任表決，而美國則採用彈劾機制。

32.30 在香港，《基本法》第四十八(五)條訂明行政長官有權向中央人民政府建議免除主要官員職務。《基本法》並無訂明立法機關可透過作出不信任表決而將主要官員免除職務。雖然立法會有權彈劾行政長官¹²，卻無權彈劾主要官員。同時，香港特區政府須向立法會負責。¹³

32.31 在2000年，立法會政制事務委員會發表了《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，當中包括：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。”

¹² 《基本法》第七十三(九)條。

¹³ 《基本法》第六十四條。

須考慮的事項

32.32 在擬議的問責制度下，主要官員對行政長官負責，並聽命於行政長官。只有行政長官有權建議免除主要官員職務。委員可考慮，如某名主要官員在政策上嚴重犯錯，但行政長官拒絕建議免除有關官員職務，在這種情況下可採取甚麼行動。

32.33 委員可考慮在擬議問責制度下免除主要官員職務程序中，立法會應否擔當某種角色。