

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。