

在選定國家中政府高級人員的
任命程序

2002 年 3 月 13 日

周柏均先生
張惠霖先生

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電 話 : (852) 2869 7735

圖文傳真 : (852) 2525 0990

網 址 : <http://www.legco.gov.hk>

電子郵箱 : library@legco.gov.hk

目錄

	頁
鳴謝	
研究摘要	
第 1 部 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
研究方法	2
第 2 部 —— 聯合王國	3
背景	3
組成	3
資格	5
才幹及經驗	5
從事國會事務的資歷	5
不合資格	6
途徑	6
任命程序	7
薪酬及福利	8
大臣薪酬	8
大臣與私營及公營機構僱員的薪酬比較	9
大臣的福利	11
聘用條款	12
利益衝突	12
先前從事的工作	12
申報利益	12
一般原則	13
離任後從事工作的限制	14
離任後披露政府資料	14
免職	15
第 3 部 —— 美利堅合眾國	17
背景	17
組成	17
資格	18
憲法	18
法規	18
傳統	18
途徑	19

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

任命程序	19
甄選	20
審查	23
提名	24
確認	24
任命	27
宣誓	27
薪酬及福利	28
聘用條款	29
利益衝突	30
申報利益	30
離任後從事工作的限制	32
離任後披露政府資料	33
內閣部長離開內閣後即時從事的職業	33
免職	34
由總統免職	34
由國會彈劾	35
第 4 部 —— 新加坡	37
背景	37
組成	37
資格	38
才幹及經驗	38
從事國會事務的資歷	38
不合資格	38
途徑	39
任命程序	39
任命程序	39
薪酬及福利	40
聘用條款	43
利益衝突	43
申報利益	43
一般原則	44
離任後從事工作的限制	45
離任後披露政府資料	45
免職	45
第 5 部 —— 政府高級人員任命程序方面各個特點的比較	47
第 6 部 —— 可供香港借鑒之處	56
引言	56
資格 —— 不相容規則	56
任命程序	57
薪酬水平	57
制定具體法例規管主要官員的薪酬	58
利益衝突	58
聘用條款	59
免除主要官員職務	60
附錄	62
參考資料	70

鳴謝

本部謹此向多位曾協助我們擬備這份研究報告的人士致謝。本部特別多謝新加坡共和國國會的 **Cheah-Khoo Sait Poh** 女士、新加坡共和國內閣辦公廳的 **Phua Yoke Swee** 先生，以及太平洋國際業務顧問公司。

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鈎。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)。

在選定國家中政府高級人員的 任命程序

第 1 部 —— 引言

1. 背景

1.1 在 2002 年 1 月 21 日，政制事務委員會要求立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就若干選定國家中政府高級人員的任命程序進行研究。在本研究報告中，政府高級人員指獲政治任命的官員，例如內閣大臣及內閣部長。

2. 研究範圍

2.1 本研究的範圍涵蓋：

- 政府高級人員須具備的資格
- 成為政府高級人員的途徑
- 任命程序
- 薪酬福利
- 聘用條款
- 利益衝突
- 政府高級人員的免職

2.2 本研究探討聯合王國（“英國”）、美利堅合眾國（“美國”）及新加坡共和國（“新加坡”）政府高級人員的任命程序。選取英國進行研究，是因為該國一直採用憲制慣例規管任命程序，而這方面的經驗值得探究。選取美國作為研究對象，是因為該國實行典型的總統制政府模式。如經美國參議院批准，美國總統有權任命內閣部長。選取新加坡進行研究，是因為該國是亞洲區內的國家，可提供有用的參考資料。

3. 研究方法

3.1 本研究報告的資料來自互聯網、政府報告及相關的參考資料。本部亦曾向英國、美國及新加坡的有關主管當局查詢。

第 2 部 —— 聯合王國

4. 背景

4.1 聯合王國(英國)是個中央集權的國家，實行議會制的政府體系。英國設有兩院制的立法機關(上議院和下議院)及司法機構，上議院為最高的上訴法院。國家元首(即君主)與政府首長(即首相)分立，前者基本上履行禮儀性職能。首相領導由立法機關成員組成的內閣。

4.2 英國並無任何單一文獻訂明國家憲法。英國的憲法由法規、普通法及慣例組成。¹

5. 組成

5.1 英國所有大臣均為獲得政治任命的官員。首相是由女皇任命，而其他大臣則由女皇按照首相的建議任命。

5.2 部門大臣通常是內閣閣員，內閣由為數約 20 名的“國務大臣”或“大臣”組成。首相決定內閣包括哪些政府部門。依照慣例，若干部門在內閣中必然有代表。舉例而言，財政大臣、外交及聯邦事務大臣、內政大臣、大法官²、國防大臣、蘇格蘭事務大臣及下議院領袖通常均佔有內閣席位。根據《1975 年皇室部長法令》，上議院議員獲得編配若干內閣職位，包括大法官及其他 3 位大臣。內閣大臣是皇室大臣，通常被稱為高級大臣。

¹ 見 Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford: Clarendon Press, 1984, reprinted 2001.

² 大法官既是部門大臣，亦是司法機構的首長。

5.3 皇室的律政專員 —— 檢察總長及副檢察長 —— 均屬大臣職位，因此，出任該兩個職位的官員均會跟隨政府的轉變而撤換。檢察總長處理由法案及法律政策事宜引起的法律問題，以及所有涉及政府的國際及國內重要訴訟案件。他肩負與政府檢控事務部有關的法定職責³。副檢察長處理由檢察總長授權處理的事務。現任檢察總長是上議院的議員。有意見認為檢察總長不應出任內閣閣員，因為檢察總長在檢控方面擔當類似司法的職能，而且提供意見與決定是否就所提供的意見採取行動兩方面的職責，彼此亦應分開⁴。

5.4 次官屬中級大臣，通常肩負特定的職責(例如擔任學校標準大臣)。在大臣級官員架構中，最低級為政務次官。

5.5 部分非部門大臣擔任各個傳統職位，首相或會向該等大臣指派某些職務。舉例而言，蘭開斯特公爵領地大臣亦兼任內閣辦公廳大臣。

5.6 英國並沒有法例限制獲任命大臣的數目。然而，《1975 年下議院取消資格法令》規定在任何時間內，不可有超過 95 名擔任大臣職位的議員出席下議院會議及投票⁵。此外，根據《1975 年大臣及其他薪酬法令》，內閣的人數間接由擔任大臣職務而可支取內閣大臣薪酬的人數所限制(請參閱第 9.2 段)。

5.7 就此項研究的目的而言，我們會集中討論內閣大臣，而只會在適當情況下論及與其他大臣有關的事宜。

³ 在英國，內閣通常在檢控決定方面並不擔當任何角色。檢控決定最初是由警方作出。若警方認為具備足夠證據提出起訴，便會把有關案件轉交政府檢控事務部處理。刑事檢控專員是該部門的主管，但該職並非大臣級的職位。檢察總長的角色只限於委任該名專員、釐定其薪酬，以及“監督”該名專員的工作。在提出某些檢控(例如就觸犯《官方保密法令》及《公眾秩序法令》所載罪行提出的檢控)之前，須首先取得檢察總長的同意。請參閱 Rodney Brazier, *Constitutional Practice: the Foundations of British Government*, Oxford: Oxford University Press, 3rd ed., 1999, pp. 109-110.

⁴ Paul Jackson & Patricia Leopold, *O. Hood Philips and Jackson: Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell, 8th ed., 2001, p.373.

⁵ 主要原因是為了在擔任大臣的下議院議員人數與下議院議員總數(659名)之間求取平衡。

6. 資格

才幹及經驗

6.1 對某一範疇具備豐富經驗的人經常會獲委任加入與其經驗相合的部門工作，但卻沒有特別規定大臣必須對某一部門有專門知識。不過，當內閣大臣受命擔任某一職位時，他通常已具備從事國會事務的經驗，並曾擔任初級大臣。

6.2 儘管英國並無對大法官的資格作出正式規定，但實際上，獲任命擔任此職者往往是法律界人士⁶。大法官通常在政黨政治方面的經驗不多，而且亦甚少有國會參政背景。

從事國會事務的資歷

6.3 在英國，根據憲法慣例，每名大臣均須在國會上議院或下議院擁有或取得議席。換言之，作為擔任大臣的人選，先決條件是不可喪失國會議員的資格⁷。

6.4 在英國，外籍人士⁸不得出任國會上議院或下議院的議員。此外，任何人士在出任國會上下兩院議員前，必須宣誓向皇室效忠；而擔任若干大臣職位(特別是內閣職位)的人士，亦須在就職前宣誓效忠。換言之，未能宣誓效忠的人士會同時喪失擔任國會議員及內閣閣員的資格。

⁶ 在1945年以前，出任檢察總長及副檢察長被視為晉身大法官的第一步。然而，時至今日，情況已非如此。

⁷ 喪失資格成為下議院議員資格的情況如下：(a)未成年(年齡未滿21歲)；(b)患嚴重精神病；(c)貴族(愛爾蘭貴族除外)；(d)外籍人士；(e)被處監禁超過一年或不確定刑期；(f)破產超過6個月；(g)貪污或非法行為罪名成立；(h)神職人員；(i)擔任某些特定公職；及(j)被下議院罷免。喪失上議院議員的情況，則只有以下數種：(a)未成年；(b)外籍人士；(c)破產；及(d)叛國罪名成立。

⁸ 並非在英格蘭、蘇格蘭或愛爾蘭或英國領土出生的人士不得成為國會上下兩院議員。

不合資格

6.5 雖然少數擔任某些職位的英國公務員(擔任該等職位的人員若缺乏個人誠信，可能導致國家安全受到嚴重威脅)須接受保安審查，但大臣和內閣大臣的可能人選均可免受有關審查⁹。

6.6 過往的刑事紀錄未必會使人喪失出任大臣的資格，但若曾因涉及貪污、不誠實行為、嚴重暴力或性方面的嚴重失當行為而被定罪，則會損及該人任職大臣的仕途。

6.7 雖然貴族(上議院議員)不會喪失出任大部分大臣職位的資格，但只有很少數的貴族會受命出任內閣職位。由於下議院是代議制議院，較可取的安排是由下議院議員擔任重要政府部門的大臣。

7. 途徑

7.1 獲任命為內閣大臣的人士通常具備擔任初級大臣的經驗¹⁰。晉身內閣大臣的典型途徑，是先由後座議員晉身政務私人秘書¹¹，然後是政務次官，其後是次官，再晉升為內閣大臣。

7.2 在英國，大多數內閣大臣來自影子內閣¹²(請參閱第 8.2 段)。從政人士晉身高級大臣的途徑，視乎他所效忠的政黨。若他是工黨的成員，他需要說服黨內同僚他具備卓越的才幹資歷，以確保能獲選晉身影子內閣。若他是保守黨的成員，他需要向其黨領袖證明他的才幹為影子內閣所需，以確保能被挑選晉身影子內閣。兩個政黨中有權推舉人選晉身影子內閣的人，會根據個人資歷、過往曾任大臣級職位的經驗、年齡、承諾、議會工作及表達技巧等因素來作出人選的考慮。

⁹ 有意見認為，在沒有任何保安方面的風險下，政府保安部門不應審查從政人士的私生活。請參閱Rodney Brazier, *Ministers of the Crown*, Oxford: Oxford University Press Inc., 1997, p.71.

¹⁰ 見 Donald D. Searing, "Junior Ministers and Ministerial Careers in Britain," in Mattei Dogan ed., *Pathways to Power: Selecting Rules in Pluralist Democracies*, Boulder, Colorado: Westview Press Inc., 1989, pp. 141-67.

¹¹ 政務私人秘書是大臣的助理，並不擔任大臣級職位。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。

¹² 這是反對黨對應執政黨內閣模式所組成的內閣。

7.3 英國大多數的大臣均為職業政治家。根據 1945 年至 1981 年的統計數字，英國的大臣大多具備律師或商業管理方面的背景¹³。

8. 任命程序

8.1 女皇任命在下議院獲得大多數議席的政黨的領袖為首相。首相的實際人選是經主要政黨內部指定的選舉程序產生，或在適用的情況下，由大選的結果決定。

8.2 其他大臣是由女皇按照首相的建議任命。理論上，首相在挑選其大臣方面，享有很大的自由。但事實上，首相面對不少實際和政治方面的限制，例如第 5.6 段所載的限制。¹⁴ 在政黨規則或政治傳統的規範下，新任首相在籌組其首任內閣時，往往被迫依賴影子內閣，以其成員擔任內閣閣員。工黨的《常規》規定當該黨執政時，內閣須包括國會委員會的成員(該委員會大多數成員由工黨議會黨團選出)。保守黨雖無黨規指示該黨領袖挑選哪些人士出任影子內閣的成員，但按照慣例，當保守黨執政時，大多數內閣閣員均自來影子內閣。

8.3 皇室特權賦予女皇任命及罷免大臣的正式法律權力，因此，大臣可算是女皇的大臣。不過，雖然各大臣由首相建議並由女皇任命，但依照常規，女皇須按照首相的建議行事。儘管如此，女皇可要求首相提出理由，支持其作出的某項提名。¹⁵

8.4 大臣在法律上有多種方式就職。¹⁶ 新任內閣大臣必須宣讀就職誓言，並親吻女皇的手。有部分大臣(例如初級大臣)無須任何特別程序或文件便可就任，其任命從女皇批准首相的任命人選建議起生效。所有內閣大臣的任命均須在《倫敦憲報》刊登，藉以令大臣可支取其適當薪酬。¹⁷

¹³ 請參閱 Jean Blondel, *Government Ministers in the Contemporary World*, London: Sage Publications Ltd., 1985, Appendix II.

¹⁴ 有關進一步的討論，請參閱 Simon James, *British Cabinet Government*, London Routledge, 2nd ed., 1999, pp.101-105.

¹⁵ 請參閱 Rodney Brazier, *Constitutional Practice : The Foundations of British Government*, Oxford: Oxford University Press Inc., 3rd ed., 1999, p.68.

¹⁶ 有關進一步詳情，請參閱 Rodney Brazier, *Constitutional Practice : The Foundations of British Government*, Oxford: Oxford University Press Inc., 3rd ed., 1999, Appendix C.

¹⁷ 《1975 年大臣及其他薪酬法令》有此規定。

9. 薪酬及福利

大臣薪酬

9.1 首相及其他內閣大臣所支取的薪酬，在《1975 年大臣及其他薪酬法令》及隨後頒令修訂的法令條文中有所規定。作出該等頒令，須首先取得下議院的同意。¹⁸ 大臣薪酬是每年按薪酬級別屬中位的高級公務員當年的平均薪酬加幅作出調整，並每 3 年由高級人員薪酬檢討機構進行一次全面檢討。高級人員薪酬檢討機構是一個薪酬檢討的獨立組織，應政府的要求定期檢討大臣及國會議員薪酬與津貼。¹⁹

9.2 根據《1975 年大臣及其他薪酬法令》，最多可有 110 人支取大臣職級的薪酬，而不超過 21 名在職官員可支取內閣大臣的薪酬。

9.3 大法官的薪酬則另行釐定。經《1996 年大臣及其他薪酬法令》修訂的《1991 年大臣及其他長俸與薪酬法令》規定，大法官的薪酬每年比首席法官所支取的薪酬多 2,500 英鎊。

9.4 所有法令訂明的大臣薪酬均為最高薪酬。大臣或會因某些理由選擇接受較低的薪酬。下議院可運用其權力，削減一名大臣的薪酬，藉以促使其正視不滿意見或對某部門的作為施加制裁。在 1976 年，反對黨曾動議決議案，把工業大臣的薪酬削減 1,000 英鎊，而該決議案當時在投票混亂的情況下獲得通過；但一星期後，決議被推翻。

9.5 擔任下議院議員的大臣亦會支取整份國會薪酬。上議院的大臣不能享有國會薪酬，但他們所支取的大臣薪酬則較高。

¹⁸ 有關英國大臣薪酬發展的詳情，請參閱 HC Factsheets - Members Series No 6, *Ministerial Salaries*，該等資料載於 <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs31.pdf>。

¹⁹ 有關高級人員薪酬檢討機構的詳情，請參閱 Appendix I（只備英文版本）。

9.6 現時英國部分大臣(由 2001 年 6 月 20 日起)可支取的最高薪酬數額如下：

表 1 —— 部分大臣的每年最高薪酬

職位	大臣薪酬		總薪酬 (包括整份國會薪酬)	
	英鎊	港元	英鎊	港元
首相	113,596	1,272,275	165,418	1,852,682
內閣大臣	68,157	763,358	119,979	1,343,765
副檢察長	59,386	665,123	111,208	1,245,530
大法官*	173,875	1,947,400	--	--

註： * 大法官從上議院支取其薪酬中的 24,343 英鎊，作為議長的薪酬；其餘薪酬(149,533 英鎊)則從統一基金中支付。
1 英鎊=11.2 港元

大臣與私營及公營機構僱員的薪酬比較

9.7 在 2001 年，高級人員薪酬檢討機構發表了有關國會薪酬及津貼(包括大臣薪酬)的檢討報告。²⁰ 在進行檢討期間，高級人員薪酬檢討機構委聘了曦士管理顧問有限公司(曦士公司)就 1996 年以來大臣的薪酬與私營及公營機構同級人員的薪酬作一比較。

9.8 在該報告中，曦士公司就大臣與國會職位與私營及公營機構中可資比較的重要職位，在職責輕重方面作出比較。表 2 顯示主要大臣職位在職責輕重方面，與公營及私營機構同級人員的對比。

²⁰ 高級人員薪酬檢討機構，第四十八號報告，*Review of Parliamentary Pay and Allowances*, Vol. 1&2, March, 2001, Cm 4997 I & II.

表2 —— 主要大臣職位的職責輕重對比

責任輕重程度(估計)

輕重程度*	職位	與公營機構的職位比較	與私營機構的職位比較
1	首相	不適用	不適用
2	不適用	不適用	不適用
3	不適用	不適用	跨國公司(例如能源公司)的主席
4	不適用	不適用	規模極大的國際公司的主席
5	內閣大臣(高級)	不適用	英國最大公共上市公司的主席
6	內閣大臣(中級)	內閣秘書	英國最大公共上市公司的董事長／行政總裁
7	內閣大臣(低級)	財政部常務次官； 國防參謀長	

註：* 代表職責輕重的程度。該報告並無資料，說明該等輕重程度的定義，本部現正等候曦士公司就此事作出回覆。

資料來源：高級人員薪酬檢討機構第四十八號報告，*Review of Parliamentary Pay and Allowances*, Vol. 2, March 2001, Cm 4997-II, p.3.

9.9 在檢討報告中，曦士公司亦嘗試根據一套不同的準則，就大臣薪酬與外間市場薪酬作一比較。曦士選取的私營機構比較對象，全是大公司的董事局成員及董事。表 3 載列大臣所應得的薪酬(而非所獲得的薪酬)，而當中的基本薪酬數據取自《2000 年曦士董事局薪酬調查》。表 3 只載列基本薪酬的資料。大部分比較對象亦會同時獲得每年花紅、股份認購權及某些形式的長期獎勵計劃。曦士的調查結果顯示，自 1996 年以來的 4 年內，大臣薪酬相對於私營機構比較對象的薪酬，只有輕微增長。²¹

²¹ 高級人員薪酬檢討機構，第四十八號報告，*Review of Parliamentary Pay and Allowances*, Vol. 2, March 2001, Cm 4997-II, Section VI.

表3 —— 大臣薪酬與私人機構薪酬(基本薪酬)在2000年的比較

數據取自《曠士董事局指南》(董事局薪酬調查)

	應得薪酬		私營機構董事局成員的薪酬			
	下議院	上議院	第四分一位值	中位數	第四分三位值	平均數
首相	158,658 英鎊			585,000 英鎊*		654,000 英鎊*
內閣大臣	114,543 英鎊	85,983 英鎊	501,000 英鎊	555,000 英鎊	621,000 英鎊	

備註：下議院薪酬包括大臣及國會薪酬。

註：* 關於職責輕重方面，私營機構極少甚或沒有高於內閣大臣的職位，更沒有可與首相職位作直接比較的相關職位。與首相薪酬相比的薪酬數字，是取自曠士公司的薪酬資料庫中職位最高人士的基本薪酬。在私營機構中，若兩個職位的職責輕重相差很遠(情況就如首相和內閣大臣)，甚少機構會把兩者的薪酬訂得如此接近。

資料來源：高級人員薪酬檢討機構，第四十八號報告書，*Review of Parliamentary Pay and Allowances*, Vol. 2, March 2001, p. 5.

大臣的福利

9.10 大臣可享有多種津貼，包括交通、膳宿及辦公室方面的津貼。²² 政府亦就大臣使用官方汽車及乘搭鐵路和飛機的事宜頒布指引。²³

9.11 一些大臣包括首相、財政大臣和外交及聯邦事務大臣，均獲提供官邸。

9.12 大臣須由所支薪金撥出款額，向英國國會的供款退休基金供款，並在離任時從該基金獲發退休金。大臣無論基於何種理由離職，只要在離職時未滿 65 歲，並在離職後的 3 個星期內並無獲委出任國會兩院中另一受薪職位，大臣亦可享有相等於離職前薪酬的四分之一款額作為離職金，但首相及財政大臣並不享有在此計劃下發放的離職金，因為他們享有更優惠的退休金權利。

²² 詳情請瀏覽 <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/min-mp-pay/allow.htm>.

²³ 詳情請瀏覽 <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/travel.htm>.

10. 聘用條款

10.1 大臣並沒有僱用合約²⁴，其任命隨女皇決定。他們會基於政治理由，遭國會或首相罷免。

11. 利益衝突

先前從事的工作

11.1 為避免利益衝突，大臣在初次獲得任命時，須辭去所有外間聘任，並因而放棄他們本可獲得的薪酬。不過，從事其他工作的禁制只是根據慣例及常規來決定。

申報利益

11.2 大臣每次獲任命出掌新職，須向常務次官提供一份詳細清單，以書面載列所有可能導致衝突的利益。有關清單不但包括大臣的個人利益，同時亦包括其配偶或伴侶、未成年子女的利益、大臣或其配偶或伴侶作為信託人或受益人的信託基金的利益，或與大臣有緊密聯繫的人士。

11.3 大臣所須申報的利益，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(例如與外間機構的聯繫及以往的有關聘任)。

11.4 大臣披露的個人資料會完全保密，如未經其許可，不得披露。

11.5 上議院及下議院均備存一份《議員利益關係登記冊》。上下兩院的議員須分別向所屬議院呈交有關的報表。

²⁴ Robert Watt, "The Crown and its Employees," in Maurice Sunkin & Sebastian Payne, *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 283-314 at p. 313.

一般原則

11.6 英國訂有特別制定的規則，以確保大臣的公職與其私人財務利益之間沒有衝突。該等規則載於《大臣守則》第 9 條內²⁵。主要的規則如下：

- (a) 大臣必須妥善安排其事務，以免其私利與公職之間出現衝突。他們不得積極參與任何與政府部門可能有合約或其他關係的機構的業務。可能出現利益衝突的情況，不僅是大臣在有關業務中有財務利益，同時亦是大臣與任何可能與政府有往來或糾紛的機構(即使屬慈善性質)有聯繫。
- (b) 大臣在就職後必須辭去其在任何公司所擔任的所有董事職務；若因從事某間慈善機構的工作而可能導致利益衝突，大臣亦須辭去在該等機構擔任的董事職務或任何職位。
- (c) 大臣如屬專業公司(例如律師或會計師)的合夥人，在就職後雖然無須終止有關的合夥關係或執業資格，他們必須停止參與該公司的日常事務。
- (d) 大臣並不預期要變賣所有投資，但若他們在某間公司持有控股權，便可能導致利益衝突，情況與大臣擔任董事職務所引起的利益衝突相若。若有此情況，大臣須出售有關的控股權。若大臣持有股份的公司，可能與大臣任職的部門有往來，因而或會導致利益衝突，則有關股份應予出售。
- (e) 大臣不應接受任何會令他對某商業機構負上責任的禮物或服務。

²⁵ 在英國，規管大臣操守的主要原則載於《大臣守則》內。在2001年2月，下議院公共行政專責委員會在其題為“大臣守則：改善例書”的報告書內表示，此一文件已具有公共憲法的重要性。該專責委員會建議，國會申訴專員應有權就違反《大臣守則》的指控進行調查，並向首相作出報告；調查工作不應由內閣秘書負責；國會標準事務專員應根據《大臣守則》向大臣提出有關其責任的意見；首相應就遵行《大臣守則》的事宜向國會負責；應進一步草擬一套有關大臣操守原則的獨立守則，並在舉行大選後3個月內向國會呈交正式的守則。

11.7 大臣如對有關規則有任何疑問，應諮詢首相，而首相在取得內閣秘書的意見後作出的判決，屬最終判決。

離任後從事工作的限制²⁶

11.8 大臣如在離任後的兩年內擬出任職位，須徵詢獨立的商業聘任諮詢委員會的意見，但接受非商業機構的非受薪聘任，或政府授權的聘任(例如獲首相委任在國際機構任職)則屬例外。英國已就監察前任政府大臣受聘或受僱出任非政府職位訂明具體指引，詳情載於附錄 II。

離任後披露政府資料

11.9 與內閣或內閣委員會會議過程有關的文件或資料，或與內閣或內閣委員會會議有關的簡介資料或來往函件，均列作限閱文件，不得公開。

11.10 大臣在政府未有變換的情況下辭去職務，應把現屆政府所需的內閣文件交予其繼任人，並確保所有其他文件已予銷毀。如政府變換，行將卸任的首相應發出特別指令，指示應如何處置卸任政府的內閣文件。²⁷

11.11 在擔任大臣期間，在未經首相同意的情況下，大臣不可簽訂任何合約，約定其離任後出版回憶錄。若離任大臣決定出版回憶錄，須把手稿送交內閣秘書，並須符合一些特定原則。大臣如在就任後決定出版一本在其就任前撰寫的書籍，不得就該書籍收取酬金。

²⁶ 詳情請參閱立法會秘書處資料研究及圖書館服務部於2002年1月發表題為“對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動所作的規限”的研究報告。

²⁷ 《大臣守則》：大臣的操守準則及行事程序指引，第19至20段。

12. 免職

12.1 由於所有大臣的任命均隨女皇決定，女皇可按首相的建議隨時免職各大臣。大臣可在下列情況下被免職：

- (a) 整個政府辭職；
- (b) 內閣改組；
- (c) 大臣未能履行集體負責的規定²⁸；及
- (d) 大臣違反承擔個人責任的規定²⁹。

12.2 若政府在大選中落敗，而某個反對黨在下議院取得大多數議席，整個政府(包括所有大臣)均須辭職。此外，若政府在下議院的信任議案中落敗³⁰，首相必須辭職，整個政府亦須跟隨首相辭職。³¹

12.3 在內閣改組的情況下，大臣可能只因表現未符期望或首相的要求，或在政治上不受歡迎，或年事已高而被免職。

12.4 當大臣認為他極為不認同某項政策，或不再認同首相的整體政策方針，大臣的集體負責原則規定他須向政府辭職。

²⁸ 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4月發表題為“若干海外國家的政府體制：英國”的研究報告。

²⁹ 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6月發表題為“補充資料：若干海外國家的政府體制”的文件。

³⁰ 對英國信任表決詳細討論，可參閱“Confidence Motions,” Research Paper 95/19, House of Commons Library, February 1995.

³¹ 首相可能被迫以患病或年老等理由辭職，或在任期間可能去世，或在黨領導選舉中落敗而遭撤換。首相可向女皇提出辭職，但這並不導致或表示其他大臣會被免職或須辭職。

12.5 由於大臣須就其所轄部門的工作承擔個人責任，他們有責任向國會交代其轄下部門及機構的政策、決定及行動，並須為此承擔責任。根據《大臣守則》，大臣若在明知的情況下誤導國會，須向首相提出辭職。³²

12.6 大臣亦期望須就其個人操守(例如性方面及財務上的行為)負責。大臣如因違反此類責任規定而須離開政府，可被視為對其行為不檢的懲罰。大臣的同僚、其所屬的國會政黨、所屬選區，以及特別是傳媒，會向其大施壓力，要求他就其作為負責，並提出辭職。

12.7 大臣離任的憲制或法律程序規定不多。罷免大臣所需的唯一條件，是首相向女皇建議另委他人以作替代。

12.8 當整個政府下台，首相會連同所有大臣一起辭職。在其他情況下，按照慣例，行將卸任的大臣通常向首相遞交辭職信，有關的辭職信會連同首相的覆函，由首相辦公室以新聞稿的形式發布。

³² 《大臣守則》第1條。

第 3 部 —— 美利堅合眾國

13. 背景

13.1 美利堅合眾國(美國)憲法列明三權分治的理念，即政府的行政機關、立法機關及司法機關各自行使憲法分別賦予的權力。

13.2 美國總統是國家元首，同時也是政府首長。總統辦公廳由 14 個行政部門及多個辦公機關組成。行政部門由國會批准設立，負責聯邦法律的日常執行及管理事宜。

13.3 國會是兩院制的立法機關，由眾議院及參議院組成。國會具有立法權，以及通過財政預算、審查行政當局的工作及提出憲法修訂案的權力。

14. 組成

14.1 美國憲法並無就是否建立總統內閣訂定條文。憲法只有規定總統可以書面形式，向每個行政部門的主要官員就其職責範疇的任何事項徵詢意見。內閣無須為行政政策負上集體責任，亦非一個決策機關。內閣只是其中一個向總統提供意見的組織。

14.2 總統的內閣成員包括副總統及 14 個行政部門的首長——即掌管農業部、商務部、國防部、教育部、能源部、衛生及公眾服務部、房屋及城市發展部、內政部、勞工部、國務院、運輸部、財政部、退伍軍人事務部及司法部。所有行政部門首長的職位均依法設立³³，他們由總統挑選，並須經參議院批准出任。總統一旦離職，內閣成員也會相應辭職。

³³ 農業部長：《美國法典》7 章第 2202 節；商務部長：《美國法典》第 15 章第 1501 節；國防部長：《美國法典》第 10 章第 113(a) 節；教育部長：《美國法典》第 20 章第 3411 節；能源部長：《美國法典》第 42 章第 7131 節；衛生及公眾服務部長：《美國法典》第 42 章第 3501 節；房屋及城市發展部長：《美國法典》第 42 章第 3532 節；內政部長：《美國法典》第 43 章第 1451 節；司法部長：《美國法典》第 28 章第 503 節；勞工部長：《美國法典》第 29 章第 551 節；國務卿：《美國法典》第 22 章第 2651 節；運輸部長：《美國法典》第 49 章第 102 節；財政部長：《美國法典》第 31 章第 301 節；及退伍軍人事務部長：《美國法典》第 387 章第 303 節。

15. 資格

憲法

不相容條文

15.1 美國憲法第 I 章第 6 條 2 款訂明，任何官員不得“在任內成為參眾兩院的議員”³⁴。這條文一般稱為“不相容條文”。

無出任資格條文

15.2 美國憲法第 I 章第 6 條 2 款禁止委任國會議員擔任在其任內開設或調高薪酬的聯邦政府職位。³⁵ 這條文一般稱為“無出任資格條文”。

法規

15.3 美國法規並無訂明出任內閣部長的人選所須符合的資格，唯一例外是出任國防部長的人選必須是平民(非軍事人員)。³⁶

傳統

15.4 總統挑選內閣部長，必須秉承某些職位的傳統。傳統上，司法部長必定由律師出任；農業部長本身若非務農，便是來自以農業為主的州分，如德薩斯州或肯薩斯州；財政部長、勞工部長及商務部長必須分別得到金融界、勞工組織及商界的信任；教育部長之職則向來是教育家的囊中物。³⁷

³⁴ 總統仍可延攬國會議員出任政府職位，議員一旦接受任命，便須辭去國會議員職務。Anthony J. Bennett, *The American President's Cabinet*, New York: St. Martin's Press 1996, pp. 19 & 128-130.

³⁵ 國會可調低某一行政部門職位的薪酬，使國會議員可接受任命，出掌該職位，例如使參議員 Bentsen 可於 1993 年出任克林頓政府的財政部長。Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, US: University Press of Kansas, 4th edition, 1997, p. 25.

³⁶ 《美國法典》第 10 章第 113(a) 條。

³⁷ Anthony J. Bennett, *op. cit.*, pp. 16-23.

16. 途徑

16.1 總統挑選內閣部長時，大多會首先評估在其所屬政黨執政期間曾擔任職務的人選。³⁸ 由 1961 年到 1992 年，多位總統在挑選內閣部長時，具備行政機關經驗的人士所佔的比例為 60% 以上，連總統在任內為填補空缺而作出的任命在內，甚至超過 70%。³⁹

16.2 研究顯示，總統的友好及支持者，則是另一批屬於內閣部長的熱門人選。他們一般曾經參與總統的私人助選團的工作，在州內及全國為總統助選。他們跟總統有着各種不同的個人聯繫，可以是總統的私人律師、校友或州內助選團主席，也可以是總統任職州長時的下屬。⁴⁰

16.3 法律界向來為美國政壇訓練不少人才，而法律工作者所獲得的機會，在民主黨執政時期又比共和黨的為多。另外，商界及金融界則為總統提供他所需要的專業人才，出掌諸如財政及商業等部門。在民選政壇中⁴¹，總統從眾議院及州政壇招攬人員，往往比從參議院中招攬的成功機會為大。近年，總統亦非常着意於招攬顯赫的學者出任內閣成員。⁴²

17. 任命程序

17.1 任命內閣部長的程序分為以下 5 個階段：甄選、審查、提名、確認及任命。

³⁸ Jean Blondel & Maurizio Cotta, *Party and Government: An Inquiry into the Relationship Between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, New York: St. Martin's Press, 1996, pp. 201-207.

³⁹ Anthony J. Bennett, *op. cit.*, p. 126.

⁴⁰ Jean Blondel & Maurizio Cotta, *op. cit.*, p. 207, and Judith E. Michaels, *The President's Call*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997, p. 123.

⁴¹ 民選政壇包括國會議員、州長、副州長、州議會議員及市長。

⁴² Anthony J. Bennett, *op. cit.*, pp. 221-222.

甄選

17.2 甄選可分為兩類：第一，新任總統在新政府成立初期進行的甄選；第二，總統在任內進行的甄選。

新內閣

17.3 由競選日至就職典禮當天的一段日子，候任總統會選出大概 30 人，出任內閣職位，成為最高層的白宮職員。不同的候任總統所採取的程序有所差異。列根總統在 1980 年候任期間，委托一個他所信賴的多年好友組成的小組，為他物色人才，從中甄選內閣人員。⁴³ 克林頓總統在 1992 年候任期間，據報是“由一小組人在(克林頓)家裏的客廳，圍坐在 6 尺的圓桌旁，選出內閣成員”的。⁴⁴ 總的來說，在新政府成立之初所進行的內閣人員甄選程序，是“過程繁複，並主要是閉門進行”的。⁴⁵

⁴³ 負責物色人才的小組由列根的私人律師為首，小組的顧問都是遠在 1966 年率先游說列根在加里福尼亞州競選公職的人。Anthony J. Bennett, *op. cit.*, pp. 79-80.

⁴⁴ 小組成員計有克林頓總統、他的妻子、副總統、前約翰遜及卡特政府的官員 Warren Christopher、副總統的辦公室主任、一位小石城律師及一位亞肯色州煤氣公司的行政總裁(兩人均為克林頓總統的朋友)。Anthony J. Bennett, *op. cit.*, pp. 199-200.

⁴⁵ Stephen Hess, 'First Impression,' *Brookings Review*, Spring 2001, Vol. 19, No. 2, p. 28.

填補空缺

17.4 總統如需在任期內作出任命，甄選程序便由白宮總統人事辦公室(總統人事辦公室)安排進行。總統人事辦公室作主導，為每個職位空缺製備一份可考慮人選的名單，再由該辦公室的主任向總統推薦最佳人選。一位前總統人事辦公室主任⁴⁶就典型的甄選程序概述如下：

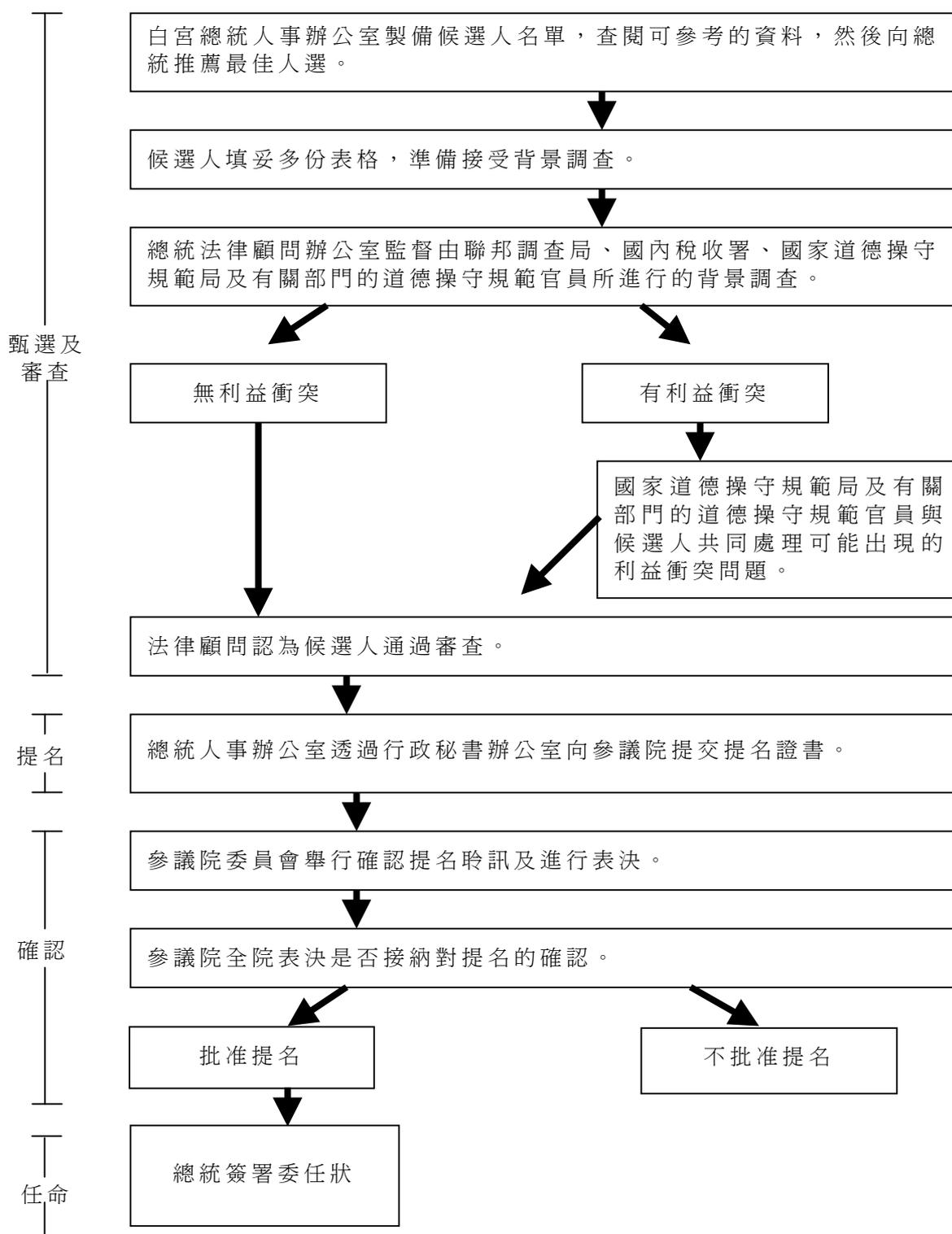
“每逢空缺出現，各界人士便紛紛向我們推薦人選，來源計有參議員、國會議員、白宮職員、利益集團、協會等等.....。我們選出最有資格入選的人士後，會視乎每項提名的重要性，我們或會使用 Lexis-Nexis 法律資料庫搜查資料，因為我們想知道在這些主要著作中，這些人曾寫了些什麼及說過些什麼。搜集到這些資料後，我會透過白宮辦公廳主任的辦公室，向總統作出建議，通常我們的意見是一致的。建議書這樣說：“總統先生，我推薦某人出任這個職位.....”我會以不超過兩頁紙的篇幅，描述有關的職位、獲選人的背景，以及我推薦他的理由。”⁴⁷

任命程序摘錄於表 1。

⁴⁶ Bob Nash，自 1994 年起出任克林頓政府的總統人事辦公室主任。

⁴⁷ *A Survival Guide for Presidential Nominee, US: The Brookings Institution, November 2000, pp. 32-33.*

表 1 —— 任命程序摘要



資料來源：The Presidential Appointee Initiative, US: The Brookings Institute, 2000 年 11 月。

審查

17.5 總統決定最後人選後，總統法律顧問辦公室便負起監察審查程序的責任，仔細審查入選人的背景，並且安排處理潛在的利益衝突情況。

17.6 假如有關人選是被認為可被提名的話，而有關職位的提名須經參議院確認，候選人便會從白宮收到一批表格，當中包括：

- (a) 白宮發出的《個人資料申報問卷》，這是一份機密文件，候選人須在 24 小時內填妥。問卷內容包括候選人的健康狀況，以至他曾否僱用保母、曾否收過 100 美元(780 港元)⁴⁸ 或以上的交通罰款通知書、曾否涉及任何會令他本人、家庭或總統感到尷尬的事情等等。⁴⁹
- (b) 美國人事管理局標準表格第 86 號(SF86)《國家安全職位調查問卷》⁵⁰，候選人須填妥這份問卷，以便進行安全審查，而聯邦調查局亦會以這份表格為基礎，全面調查候選人的背景。SF86 問卷的內容包括候選人的居住、工作及就學地點、所有外訪旅程、他有否刑事記錄、曾否向精神健康專業人員徵詢意見、非法使用受管制物品、因酗酒而需接受治療、或申請破產。白宮要求候選人在兩星期內填妥 SF86 表格。⁵¹
- (c) 政府道德操守規範局標準表格第 278 號(SF278)，供行政部門人員使用的《公開財政申報報告》，候選人必須在這份表格詳盡無遺地臚列所有資產、負債、工作及公司董事局成員身份。一旦有人提出要求，這份表格會整份公開。表格的詳情會在本文第 20.2 段再作討論。⁵²

⁴⁸ 2001 年 12 月的兌換率是港幣 7.8 元兌 1 美元，統計處《香港統計月刊》，2001 年 12 月號。

⁴⁹ 問卷樣本載於 *A Survivor's Guide for Presidential Nominee*。亦可從以下網址下載：<http://www.appointee.brookings.org/survivorsguide.htm>

⁵⁰ SF86 一般不會公開，但稍後會送交參議院，某些參議院委員會或會連同一份聽證會的公開紀錄，公布候選人在問卷填報的部分或全部內容。

⁵¹ SF86 可從以下網址下載：<http://www.opm.gov/forms/pdfimage/sf0086.pdf>。

⁵² SF278 可從以下網址下載：http://www.usoge.gov/ogeforms/sf278_00.pdf。

- (d) 讓聯邦調查局調查候選人背景的同意書。
- (e) 用來調查候選人的信用紀錄的獨立表格。
- (f) 獲取健康資料的授權書。
- (g) 一份《稅務調查書》，這份文件容許國內稅收署翻查候選人過去 3 年的報稅表，然後知會白宮該候選人有否按時繳交稅款。審查工作完成後，候選人須在提名前打下指紋。

17.7 總統法律顧問辦公室的律師會檢查候選人填妥的所有表格，然後該辦公室會把財政申報表(SF278)正本送交候選人將會任職的部門轄下的道德操守辦公室，並把副本送交政府道德操守規範局。3 個辦公室的律師會就候選人所擁有的財產或其參與的事務會否構成潛在的利益衝突情況交換意見。⁵³ (詳情請參閱第 20.4 段。)

提名

17.8 所有內閣部長均由總統提名。待聯邦調查局進行的背景調查完成、財政申報表填妥、所有可能出現的問題均處理妥當，法律顧問辦公室便知會總統人事辦公室主任，候選人已通過所有審查。總統人事辦公室主任隨即透過行政秘書辦公室，把一份備忘錄送交總統。行政秘書辦公室負責製備一張小小的羊皮紙提名證書，載明候選人的姓名、所來自的州分及工作，經總統簽署後，由專人送交參議院，至此候選人才算正式獲得提名。

確認

17.9 憲法訂明，美國“駐外使節、國家部長、領事、最高法院法官及其他官員的任命，只須由參議院提供意見及同意”。參議院是以單一議院的地位行事，確認總統所作的提名。

⁵³ 如已肯定利益衝突的情況確會出現，律師必要時會與候選人商討採取甚麼步驟避免這種情況，比如強制放棄資產、把資產以全權信託方式存放、或簽署取消參與某些事務的資格的聲明。

參議院常設委員會

17.10 參議院收到總統所作的提名後，參議院行政秘書會把提名轉介其中一個常設委員會處理。⁵⁴ 表 4 列出負責處理內閣部長提名的常設委員會名稱。

表 4 —— 負責處理內閣部長提名的參議院常設委員會

參議院常設委員會	內閣部長
農林及營養常設委員會	農業部長
軍事常設委員會	國防部長
銀行、房屋及城市事務常設委員會	房屋及城市發展部長
商業、科學及運輸常設委員會	商務部長及運輸部長
能源及天然資源常設委員會	能源部長及內政部長
財政常設委員會	財政部長及衛生及公眾服務部長(同時循例送交衛生委員會)
外交關係常設委員會	國務卿
衛生、教育、勞工及退休金常設委員會	教育部長及勞工部長
司法常設委員會	司法部長
退伍軍人事務常設委員會	退伍軍人事務部長

⁵⁴ 提名的轉介受《參議院規則》第 XXV 條的指引，該規則列明有關的轉介按每個委員會的主要職能，或按先例，或在必要時，按參議院領導層的指示。Rogelio Garcia, "Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmations and Committees Handling Nominations," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 7 May 2001.

17.11 常設委員會會取得獲提名人的 SF278 號財政申報表格、他就道德操守問題所簽署的協議⁵⁵，如屬敏感職位(如國防部長一職)，則包括 SF86 號的調查問卷。然後，委員會再自備一連串的問題，要求獲提名人再一次填報關於學歷、工作及成就等資料。(附件 III 載有某些委員會的問題樣本。只備英文版本。)委員會必須收到政府道德操守規範局的信件，證明獲提名人已符合與利益衝突有關的法律，才會安排舉行聆訊。⁵⁶

17.12 委員會職員可自行調查獲提名人的背景，⁵⁷ 若委員會要求查閱聯邦調查局調查獲提名人的背景報告，總統法律顧問辦公室會把有關報告送交委員會主席及少數黨首席委員，讓他們私下查閱。

17.13 每個委員會本身都有一套處理提名的規則。在一般情況下，委員會都會訂明，在確認提名的聆訊舉行後的若干天，才可以正式進行表決，以贊成推薦該項提名，或罕有地否決該項提名。確認提名的聆訊舉行後，委員便就提名進行表決。

17.14 在委員會處理提名的階段，參議員可以“暫時凍結”該項提名。這是參議院非正式的慣常做法，任何參議員只要知會多數黨領袖其意願，即可延遲就提名進行最後表決。有時候，參議員希望搜集更多資料，才決定在表決時如何取捨，在這情況下，便可把提名“暫時凍結”。更為常見的情況是，當一位參議員正在為某些不相關的事宜與政府當局磋商，又或試圖為另一項提名進行所需的程序，便會藉着把某一項提名“暫時凍結”，以拖延其最後階段的程序。⁵⁸ 當委員會完成所有程序後，提名便會交由參議院全院表決。

⁵⁵ 候選人獲得總統提名前，有關的機關會要求候選人簽署道德操守協議。這協議會連同一封由政府道德操守規範局簽發，以說明候選人已符合與利益衝突有關的法律及規例的信件，一併送交參議院。詳情請參閱第 20.2 段。A *Survivor's Guide for Presidential Nominee*, US: The Brookings Institution, November 2000, p. 34.

⁵⁶ 大部分與利益衝突有關的法律載於 *Code of Federal Regulations* 第 5 章及《美國法典》第 18 章第 207 條。

⁵⁷ 關於委員會職員進行調查的詳情，請參閱立法會秘書處資料研究及圖書館服務部在 2000 年 11 月擬備的《若干海外國家委任法官的程序：美國》研究報告第 10.3 至 10.5 段。

⁵⁸ A *Survivor's Guide for Presidential Nominee*, US: The Brookings Institute, web site: <http://www.appointee.brookings.org/>.

參議院全院

17.15 參議院在行政時段中審議提名，行政時段可在參議院會期中任何時間公開舉行。大部分的提名都在沒有爭論的情況下，以聲音表決而獲得通過，而非採用點名表決，把贊成及反對的票數記錄下來的形式。表決得出結果後，參議院秘書便把確認決議案送交白宮行政秘書，表明參議院已就提名提供意見，並且同意該項提名。

17.16 參議院只在罕有的情況下，拒絕接受一項內閣部長提名，而最近期的例子發生於 1989 年，參議院否決提名 John G. Tower 出任國防部長一職。參議院拒絕接受 Tower 先生的提名，原因是他的個人行為以及他跟防衛承辦商的關係備受質疑。⁵⁹ 在此之前，由 1789 年算起，只有 8 名獲提名出任內閣部長的人士不獲參議院接納。⁶⁰

任命

17.17 白宮行政秘書把委任狀送交總統簽署，這是正式任命的最後步驟。

宣誓

17.18 就職宣誓由美國憲法作出規定，總統、副總統、國會所有議員、行政及司法機關職員，以至聯邦政府人員，就職時均須宣誓。誓詞如下：

“本人謹以至誠此誓(或此證)，本人定當盡忠職守，履行(職位名稱)之職，並竭盡所能，保全、保護及維護美國憲法。”

⁵⁹ A *Survivor's Guide for Presidential Nominee*, US: The Brookings Institution, November 2000, p. 129 and Anthony J. Bennett, *op. cit.*, p. 114.

⁶⁰ Anthony J. Bennett, *op. cit.*, p. 114. and Louis Fisher, *op. cit.*, p. 36.

18. 薪酬及福利

18.1 《美國法典》第 5 章第 5312 條就內閣部長的薪酬作出規定，內閣部長的薪酬相等於行政部門等級表內第 I 級的水平。⁶¹ 在 2002 年，行政部門等級表第 I 級的年薪是 166,700 美元(1,300,260 港元)。

18.2 法例規定，內閣部長的薪酬與國會議員及聯邦法官的薪酬掛鈎。⁶² 表 5 列出高級聯邦官員、國會議員及聯邦法官的薪酬比較。

表 5 —— 總統、副總統、高級聯邦官員、國會議員及聯邦法官的薪酬比較*

總統、副總統、 高級聯邦官員	國會議員	聯邦法官	薪酬	
			美元\$	港元\$
總統#	不適用	不適用	400,000	3,120,000
副總統	眾議院議長	最高法院 首席法官	192,600	1,502,280
內閣部長、 聯邦儲備局主席	參議院臨時 主席、 參眾兩院多數黨 及少數黨領袖	不適用	166,700	1,300,260
副內閣部長、 中央情報局局長	參議員、 眾議員	不適用	150,000	1,170,000

備註： * 2002 年 1 月 1 日生效。

傳統上，總統的薪酬為行政、立法及司法 3 個機關最高層官員的薪酬釐定上限。在 2001 年，總統的年薪由 200,000 美元倍增至 400,000 美元。《美國法典》第 3 章第 102 條。⁶³

⁶¹ 行政部門等級表分 5 級：第 I 級至第 V 級(最低)，內閣部長屬第 I 級，副部長第 II 級，高級助理部長第 III 級。

⁶² Denise Cardman and Bruce Moyer, *Federal Judicial Pay Erosion*, The American Bar Association and The Federal Bar Association, February 2001, p. 1.

⁶³ 同上。

18.3 根據“福布斯 800 個薪酬最佳的行政總裁”的資料，在 2001 年，美國 100 個薪酬最高的行政人員的平均年薪是 4,000 萬美元(3 億 1,200 萬港元)。⁶⁴ 而根據太平洋國際業務顧問公司的資料，行政總裁在美國的平均年薪約為 193 萬美元(1,510 萬港元)。⁶⁵

18.4 按照《美國法典》第 2 章第 356 條的規定，公共服務及報酬公民委員會(委員會)⁶⁶ 按年檢討高級聯邦官員、國會議員及聯邦法官的薪酬，並向總統報告其檢討結果及提交建議。⁶⁷ 總統審議委員會的報告後，會根據他認為公平及合理的確實薪酬、擔任有關的公職及職位所提供的服務在當時市場上的價值、國內的整體經濟狀況，以及聯邦政府的財政狀況，向國會提出他的建議。總統的建議須經國會同意，才可付諸實行。

18.5 內閣部長享有可累積的退休金福利，但一般來說，須服務 5 年才有資格享有退休金，內閣部長亦有資格享受醫療保障。不過，他們並不能賺取年假或病假，亦沒有缺勤須扣取假期此回事，所有的假期均由總統酌情批准。

19. 聘任條款

19.1 一般而言，內閣部長任期的長短，視乎任命他們的總統在任多久。他們按總統的意願任職內閣部長，但亦隨時可被免職。他們的任命並無固定期限，亦無安穩的任期。⁶⁸

⁶⁴ 薪酬包括每年應得獎金在內，詳情請參考以下網頁：<http://www.forbes.com/>

⁶⁵ 太平洋國際業務顧問公司，*Worldwide Total Remuneration 2001-2002*, p. 20.

⁶⁶ 《美國法典》第 2 章第 352 條規定，委員會由 11 位成員組成，其中 6 人由行政、立法及司法 3 個機關的首長委任，5 人從普羅大眾中選出，他們的名字由總務管理局局長從選民登記冊中抽取。

⁶⁷ 委員會每年進行薪酬檢討時，會考慮就業成本指數及 1989 年《道德操守改革法》第 702 及 703 條的規定。就業成本指數每季公布一次，用來量度私營機構僱員的工資及薪酬變化。《美國法典》第 2 章第 346 條。

⁶⁸ Committee on Governmental Affairs, *Policy and Supporting Positions*, United States Senate, November 2000.

20. 利益衝突

20.1 美國政府道德操守規範局制訂政策，發揮整體的領導作用，讓行政部門及機關在推行道德操守規範計劃時有所依循。政府道德操守規範局會查閱須經參議院確認的總統任命人士所提交的《公開財政申報報告》，以判斷申報表內所填報的任何資料，是否可能甚或已違反有關的法例或規則；並建議採取適當的行動。⁶⁹

申報利益

公開財政申報報告(SF278)

20.2 法例規定，若有關職位的提名須經參議院確認(如內閣部長的提名)，獲總統提名的人士便須提交《公開財政申報報告》SF278申報表⁷⁰。這是一份公開文件，詳細列出高級聯邦官員的收入、資產及負債。由於是公開文件，任何人均可要求查閱某一官員的SF278申報表。獲提名人須在SF278申報表內申報以下資料：

附表 A - 資產及收入

- 獲提名人必須申報在他本人、其配偶或其未成年子女名下，價值高於 1,000 美元(7,800 港元)的每一項資產；
- 獲提名人必須詳細列出回報收入在 200 美元(1,560 港元)以上的資產，並分類列出其價值及種類(紅利、租金及版稅、利息、資本收益，投資基金、信託或附條件信託除外)；及
- 獲提名人須申明其收入是介乎 100 萬零 1 美元(780 萬零 1 港元) 與 500 萬美元(3,900 萬港元) 之間，還是高於 500 萬美元(3,900 萬港元)。

附表 B - 交易、禮品及旅費(獲提名人無須填妥附表 B，但一經確認成為官員，即須申報這些交易及禮品。)⁷¹

⁶⁹ The Office of Personnel Management, *Transition Guidance*, August 2000, p. 4.

⁷⁰ 5 C.F.R. part 2634. 條文亦指出，法例規定高級官員每年 5 月 15 日及在離開政府部門時遞交最新的資料。

⁷¹ 官員一經確認，必須申報價值超過 1,000 美元(7,800 港元)的股份、債券、物業、商品期貨及其他證券的所有買賣及交換情況，並且申報所有從單一來源得到而價值在 260 美元(2,028 港元)以上的禮品及旅費。

附表 C - 負債

- 獲提名人必須申報他本人、其配偶或子女名下的所有 1 萬美元(7 萬 8,000 港元)以上的債項，自住房屋的按揭貸款除外；
- 獲提名人必須申報其 1 萬美元(7 萬 8,000 港元)以上的信用咭欠款；
- 獲提名人必須按日期、利息及還款期限臚列其他貸款；及
- 獲提名人亦必須申報關乎任何他仍參與其中的退休金計劃、離職金及假期的任何合約或安排，以及關於日後工作的安排。

附表 D - 外間職位

- 獲提名人必須申報在過去整整兩個曆年內的任何時間，他在政府以外擔任的受薪及非受薪職位；
- 獲提名人亦必須申報他在任何公司、商號、合伙企業、商行、非牟利機構及教育院校擔任的職位；
- 獲提名人必須申報在過去整整兩個曆年內，他本人曾經為其提供服務的當事人及客戶的名稱，而這些服務為他帶來價值高於 5,000 美元(3 萬 9,000 港元)的收入；及
- 獲提名人須簡述這些服務的性質，但無須透露所涉金額的總數。

解決利益衝突問題的補救措施

20.3 政府道德操守規範局及部門律師證明獲提名人符合與利益衝突有關的法例前，往往會要求獲提名人簽署一份道德操守協議書，承諾在他宣誓就職後 90 天內，採取“補救”措施，解決利益衝突的問題。補救措施包括取消資格協議書、豁免書、附條件信託及強制放棄資產證明書，現逐一概述如下：⁷²

- (a) 取消資格協議：獲提名人同意，凡遇到可能對其財政利益構成影響的事宜，他會放棄或取消自己參與就有關事宜進行任何討論或作出任何決定的資格。

⁷² 摘錄自 *A Survivor's Guide for Presidential Nominee*, US: The Brookings Institution, November 2000, p. 43.

- (b) 豁免書：如某人持有的有關資產數量不多，政府官員可向他發出豁免書，使他免受與利益衝突有關的法律規管。舉例而言，某官員在某一股份的持股量只是區區數股，政府道德操守規範局便可向他發出豁免書。
- (c) 信託：潛在的利益衝突，可藉着成立全權信託作出補救，但須納入某些規定，及信託人須是經政府道德操守規範局批准的獨立信託人。成立全權信託的做法十分繁複，故較少採用，除非獲提名人身家豐厚或所擁有的資產非常複雜。
- (d) 放棄資產證明書：根據 1989 年的《道德操守改革法》，政府道德操守規範局有權向聯邦政府官員發出這些證明書，容許他們延遲繳付資產收益稅，而這資產收益稅是他為了符合道德操守計劃的要求而必須變賣資產所引致的。放棄資產證明書必須在變賣資產前向政府道德操守規範局申領。

離任後從事工作的限制

《美國法典》第 18 章第 207 條

20.4 這條法例的部分條文適用於行政機關所有前僱員，而部分條文則只規管前高級官員。下文的撮要重點講述內閣部長離開行政機關的職位後，從事其他工作所受到的限制：⁷³

- (a) 他們在一年之內，不得與任職於任何機關，且被納入行政部門等級表的任何人員(即內閣部長、副部長、高級助理部長、助理部長等)進行具代表性質的接觸。
- (b) 他們在一年之內，不得協助某一外國政府或外國政黨，並意圖影響行政機關任何一位人員。
- (c) 他們永久不得與整個行政機關及所有聯邦法院就他任職政府僱員時所處理的某些事務(例如合約、撥款，或訴訟)，進行具代表性質的接觸。假如他們是在最後一年任職期間，監督他人處理該宗事務，則這項限制只維持兩年。

⁷³ 節錄自 United States Office of Government Ethics, "Understanding the Revolving Door," <http://www.usoge.gov/>

- (d) 假如他們在任職政府的最後一年內，曾經處理某些關乎貿易或條約的談判工作，並且接觸到某些機密資料，他們亦不得在離任後一年內，協助美國以外的任何國家，以那些機密資料為基礎，處理有關的談判。

行政命令第 12834 號 - 道德操守承諾⁷⁴

20.5 克林頓總統在 1993 年發出行政命令第 12834 號，適用對象是由克林頓總統任命及為其政府服務的所有高級人員，當中亦包括內閣部長在內。這份屬合約性質的道德操守承諾所訂明的限制，比《美國法典》第 18 章第 207 條的規定更為嚴格：

- (a) 他們在 5 年內不得向曾任職的機關的任何僱員進行游說，亦不得向他們本人在任職高級人員期間，曾承擔重要統轄職責的任何機關的僱員進行游說。
- (b) 他們永久不得代表任何外國政府或外國政黨，參與一些他們根據《外國代理人登記法》須登記的活動。

離任後披露政府資料

20.6 官方紀錄必須由聯邦機關保存。非法取去或破壞聯邦紀錄，以及非法披露國家安全資料，均會受到刑事處分。⁷⁵

內閣部長離開內閣後即時從事的職業

20.7 由 1961 至 1993 年，⁷⁶ 內閣部長的任命共有 147 次，當中涉及 132 名不同的男女⁷⁷。這 132 人當中，105 人離任後的即時去向皆有資料可尋⁷⁸。表 6 列出這些內閣部長離開內閣後立即從事的職業分布情況。

⁷⁴ 行政命令由司法部長透過機關禁制程序或民事訴訟予以執行。下文的規定節錄自美國政府道德操守局製備的小冊子。

⁷⁵ 《美國法典》第 18 章第 793、794、798 及 2071 條。

⁷⁶ Anthony J. Bennett, *op. cit.*, pp. 46、68、78、104 & 119.

⁷⁷ 部分人獲提名為同一位總統或在以後的政府中出掌不同部門。詳情請參考 Anthony J. Bennett, *op. cit.*, p. 125.

⁷⁸ 其中 1 人在任內逝世，其他人有些退休，有些即時的去向不明。

表 6 —— 1961 至 1993 年內閣部長離任後即時從事的職業

職業	商業及金融界	民選政壇*	非民選政壇#	學術界	法律界	總數
人數 (佔總數百分比)	39 (37%)	2 (2%)	29 (28%)	19 (18%)	16 (15%)	105 (100%)

備註：* 民選政壇：國會議員、州長、副州長、州議會議員及市長。

非民選政壇包括不論是否須經參議院確認的總統任命職位，如白宮職員、內閣部長等。

21. 免職

21.1 美國憲法訂明了以下兩種免職內閣部長及行政人員的方法：由總統酌情決定，以及由國會彈劾。

由總統免職

21.2 關於總統罷免內閣部長及行政人員的權力，在憲法內並無任何規定。直至 1926 年，最高法院才在 *Myers v. United States* 中裁定：“罷免行政官員屬行政職能；罷免的權力，一如任命的權力，屬行政權力的一部份。”⁷⁹

21.3 此外，最高法院又在上述案件中，確認行政人員“可由總統罷免，但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。”

⁷⁹ *Myers v. United States*, 272 U.S. 52(1926).

由國會彈劾

21.4 彈劾是國會藉以罷免美國總統、副總統及文職官員的憲法程序。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。⁸⁰ 有關官員一經裁定罪名成立，便即時被免職，如證據確鑿，甚至會面對刑事檢控。⁸¹

條件

21.5 美國憲法第 II 章第 4 條訂明：

“美國總統、副總統及所有文職官員如因叛逆、賄賂或其他嚴重罪行或行為失當而被彈劾並且定罪，即被罷免。”

21.6 在憲法中，叛逆罪的定義如下：“叛逆美國罪只包括向美國發動戰爭，或擁護美國的仇敵，並向他們提供支援。”⁸² 憲法並無對賄賂一詞下定義，但這詞語見於《美國法典》第 18 章第 201 條。⁸³

21.7 無論憲法或法律條文，都並無界定何謂“嚴重罪行及行為失當”。有學者認為，“其他”一詞顯示，構思這條文的人心目中的嚴重罪行及行為失當，程度必定與叛逆或賄賂類同。學者又認為，“嚴重”一詞同時修飾“罪行”及“行為失當”兩個詞語，顯示普通的罪行及行為失當不一定屬於須彈劾的罪行。⁸⁴

⁸⁰ 美國憲法第 I 章第 2 條第 5 款；第 I 章第 3 條第 6 及第 7 款。

⁸¹ David C. Huckabee & et al., "Impeachment: Frequently Asked Questions," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 8 January 1999, p. 1.

⁸² 美國憲法第 III 章第 3 條第 1 款。

⁸³ David C. Huckabee & et al., "Impeachment: Frequently Asked Questions," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 8 January 1999, p. 2.

⁸⁴ 亦有研究彈劾條文的學者為彈劾釐定較低的標準：根據這樣的詮釋，在任內行為不檢，包括道德墮落在內，又或觸犯刑律，均屬嚴重罪行或行為失當。David C. Huckabee & et al., "Impeachment: Frequently Asked Questions," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 8 January 1999, p. 3.

21.8 有史以來，只有 1 名內閣部長被眾議院表決彈劾。⁸⁵ 在 1876 年，戰爭部長 **William Belknap** 將軍因受賄而被眾議院表決彈劾，但他在眾議院進行正式的彈劾表決前辭職。⁸⁶

⁸⁵ 眾議院曾經表決彈劾 17 名官員，其中包括 13 名法官、兩名總統、1 名參議員及 1 名內閣部長。David C. Huckabee, "Impeachment: Days and Dates of Consideration in the House and Senate," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 25 April 2000, pp. 1 & 4.

⁸⁶ 正式的彈劾起訴書指控戰爭部長 **William Belknap** 將軍受賄。雖然他在眾議院進行正式的彈劾表決前已辭職，參議院仍然進行審訊。最後，由於在參議院全院表決中未能取得入罪所規定的三份之二數票，而不能把 **Belknap** 入罪。Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1966, pp. 23 & 51-51.

第 4 部 —— 新加坡

22. 背景

22.1 在新加坡，國家元首是總統，而政府首長是總理，兩者有所不同。總統由公民普選產生，任期定為 6 年。總統依照內閣或內閣授權的部長所提供的意見，行使憲法所賦予的職權。總統在財政事務、委任公職人員及以國家安全為由拘留他人等方面享有有限的否決權。

22.2 新加坡國會屬一院制，大部分議員由全民直選產生。除非提早解散，否則國會的任期為 5 年。國會議員分為 3 類：民選議員、非選區議員及官委議員。國會民選議員可參選單議席選區或團體代表選區的選舉。

23. 組成

23.1 總理是總統認為可以獲得國會多數議員信任的人選。內閣由總理及其他部長組成，他們須對政府進行整體領導和控制，並集體向國會負責。

23.2 現時內閣共有 16 名部長⁸⁷，負責掌管社會發展及體育部、國防部、教育部、環境發展部、財政部、外交部、衛生部、內政部、新聞、通訊及藝術部、人力部、律政部、國家發展部、總理公署、貿易及工業部和交通部。

23.3 在新加坡，律政部長的主要職責是制訂及推行政府的整體法律政策。律政部長的職能與總檢察長的職能不同，後者是政府的法律顧問及公職檢控官。總檢察長既非內閣部長，亦非國會議員。就是次研究而言，本部會集中討論內閣部長。本部會在適當時提述與總檢察長有關的事宜。

⁸⁷ 15 個部長加一個內閣資政。新組成的新加坡政府內閣，*新加坡政府新聞公布*，2001 年 11 月 20 日。

24. 資格

才幹及經驗

24.1 新加坡並無就部長人選的資格準則作出特別規定。然而，律政部長傳統上由曾接受法律專業訓練的議員擔任。⁸⁸

24.2 根據憲法第 35(1)條，總檢察長的人選必須具有獲任命為最高法院法官的資格。

從事國會事務的資歷

24.3 根據憲法第 25(1)條，部長必須是國會議員。換言之，要成為部長，首先便不得喪失成為國會議員的資格。⁸⁹

不合資格

24.4 根據憲法第 33 條，內閣成員不得擔任任何有收益的職位，亦不得積極參與任何商業企業的活動。

⁸⁸ 內閣辦公廳 2002 年 2 月 7 日的覆函。

⁸⁹ 任何人有以下情況，即喪失擔任國會議員的資格：(a)經查明或宣告為精神不健全；(b)破產而尚未清償債務；(c)擔任有收益的職位；(d)獲提名參選國會選舉或總統選舉，或擔任獲提名者的選舉助理人，而未有在法例所訂的時間內及以法例所訂的方式提交選舉開支報表；(e)曾被新加坡或馬來西亞法庭裁定罪名成立，並判處監禁一年以上或罰款坡幣 2,000 元(相等於港幣 8,600 元)以上而未獲特赦；但如作出裁決的是馬來西亞法庭，則除非在新加坡觸犯同一罪行時，新加坡法庭亦會作出懲處，否則不得取消有關人士成為國會議員的資格；(f)曾自願取得外國的公民資格或在外國行使公民權利，或曾向外國作出效忠宣誓；或(g)根據任何與國會選舉或總統選舉罪行有關的法例，有關人士因被裁定觸犯了該等罪行，或在與國會選舉或總統選舉有關的訴訟中，被證實曾作出構成該等罪行的行為而喪失資格。《新加坡共和國憲法》第 45(1)條。

25. 途徑

25.1 總理吳作棟先生在一次訪問中把自己形容為新加坡的獵頭主管。⁹⁰ 吳先生表示，“我們設立了一個機制，用來物色 30 出頭、滿懷大志、有望成為銀行或跨國公司行政總裁的年青人。” 吳先生又表示，“我邀請獲推薦的人出席茶聚...從中挑選一些人，再邀請他們出席茶聚，與其他部長會晤。” 他們會用數年時間仔細觀察有潛質的人選，然後邀請他們從政。

25.2 除了從私人機構物色年青人外，人民行動黨亦會從公務員及學者中招攬人選。其中優秀的會被帶進政府，接受全面培訓及指導，讓他們最終擔當領導新加坡的職責。⁹¹ 典型的途徑是，有潛質的人選會通過選舉進入國會，出任部長繼而成為內閣部長。例如現任的律政部長，在被委任前是法律學院院長；而約有半數的現任內閣部長，在入選國會前則是公務員。

26. 任命程序

任命程序

由總統作出任命

26.1 根據憲法第 25(1)條，總統有權任命一名他認為可以獲得國會多數議員信任的議員為總理。根據同一項條文，總統根據憲法的規定，依照總理的意見任命各部部長。

⁹⁰ 1996年9月30日總理吳作棟先生在馬來西亞皇宮接受 NRC Handelsblad Max Christern 先生訪問的文字紀錄本。

⁹¹ Raj Vasil, *Governing Singapore: Democracy and National Development*, St Leonards, Australia: Allen & Unwin, 2000, p. 177.

26.2 根據憲法第 35(1)條，“總統可酌情決定按照總理的意見”，任命有關人選為總檢察長。⁹²

26.3 根據憲法第 27 條，總理及各部部長在就職之前，必須在總統面前宣讀及簽署效忠誓詞和盡職誓詞。⁹³

27. 薪酬及福利

薪酬

27.1 總理按照固定的薪點支薪，並支取固定的花紅，其薪酬定於部長基準的某個比例。⁹⁴ (有關該基準的詳情，請參閱第 27.8 段。)

27.2 其他部長的薪酬由月薪及不定額年薪兩部分組成。不定額年薪約佔部長總年薪的 50%。不定額年薪包括“不計算退休金的每年津貼”、“每年不定額工資”、“與本地生產總值掛鉤的花紅”及“表現花紅”。

27.3 “不計算退休金的每年津貼”類似私營機構的第十三個月工資。這筆津貼每年在 12 月發放，並可在經濟不景的時期停止發放。

27.4 “每年不定額工資”是按照全國工資理事會所決定的薪酬調整幅度而釐定。不定額工資分兩期發放，並可在經濟不景的時間停止發放。

⁹² 如總統不接納總理的建議，他可拒絕任命總理提名的人選，但他在這樣做之前必須諮詢總統顧問理事會(憲法第 21 及 22 條)。根據憲法第 35(2)條，(除非總檢察長的職位因現任總檢察長去世而懸空，)總理在作出建議前，必須諮詢現任總檢察長、首席法官及公務員敘用委員會主席。總統顧問理事會由總統任命的 6 名成員組成，當中兩名成員由總統自行作出任命、兩名根據總理的意見任命、一名根據首席法官的意見任命，其餘一名則根據公務員敘用委員會主席的意見任命(憲法第 37B 條)。Tan, Kevin YL & Thio Li-ann, *Constitutional Law in Malaysia & Singapore*, 2nd ed., Singapore: Butterworths Asia, 1997, p. 406.

⁹³ 《新加坡共和國憲法》第 27 條。

⁹⁴ 釐定該比例的方法不詳。部長聲明，2000 年 6 月 29 日，第 110 段。

27.5 “與本地生產總值掛鈎的花紅”，是根據實際經濟增長計算的。如新加坡在曆年期間的經濟增長為 5%，這筆花紅的款額會相等於一個月月薪。如經濟增長為 2% 或以下，則不發放任何花紅。如經濟增長達到 8% 或以上，發放的花紅額則相等於兩個月月薪。這筆花紅會與經濟增長成正比，數額會介乎最少的零個月月薪至最多的兩個月月薪之間。

27.6 “表現花紅”是把部長的薪酬與其工作表現掛鈎。部長可領取的花紅款額因人而異，表現欠佳的部長不會獲發任何花紅，但表現卓越的部長，則會領取遠較平均款額為多的花紅。就“表現花紅”而言，部長在 2000 年領取平均款額為 5 個月薪金。⁹⁵

27.7 在 2000 年，部長的薪酬架構由薪點改為薪幅，以便在人事管理方面有更大大彈性，而“視乎有關人員的潛質及工作表現的評核結果，他們每年可在所屬的薪幅內獲得加薪。”⁹⁶ 部長的入職薪幅是 MR4。部長的薪幅介乎最低的 MR4 至最高的 MR1 之間。有關薪幅的詳情載於表 6。⁹⁷

表 7 —— 總理、部長及國會議員的薪酬*

職位	薪幅	月薪		年薪#		排名^
		以坡幣 計算(元)	以港幣 計算(元)	以坡幣 計算(元)	以港幣 計算(元)	
總理	不適用	85,300	366,790	1,940,000	8,342,000	63
副總理／部長	MR1	不詳 ⁹⁸		不詳		不詳
部長	MR2	不詳		不詳		不詳
部長	MR3	44,600- 55,700	191,780- 239,510	1,138,000- 1,422,000	4,893,400- 6,114,600	239-137
部長	MR4	37,900- 47,400	162,970- 203,820	968,000- 1,210,000	4,162,400- 5,203,000	367-206
國會議員	不適用	11,900	51,170	176,000	756,800	>1,000

註：* 2000 年 6 月的數據。

年薪包括月薪、“不計算退休金的每年津貼”、“每年不定額工資”、“與本地生產總值掛鈎的花紅”及“表現花紅”。

^ 在私人機構僱員中的排名，由新加坡國內稅務局訂定。

⁹⁵ 總理公署轄下的公務員組負責決定部長表現花紅的水平。

⁹⁶ 部長聲明，2000 年 6 月 29 日，第 83 段。

⁹⁷ 部長聲明，2000 年 6 月 29 日，附件 2 及 3。

⁹⁸ 本部曾向內閣辦公廳發出電郵，詢問這些部長的薪酬，但截至發表本研究報告的日期，本部仍未接獲該辦公廳的任何回覆。

薪酬基準的計算方法

27.8 《1994 年白皮書 —— 為廉潔而稱職的政府釐定具競爭力的薪酬》訂立兩項私人機構薪酬基準，把部長及政務主任的薪酬固定在某一水平。⁹⁹ 政府選取與部長及高級公務員工作性質最相若的 6 個行業，並根據該 6 個行業中最高薪人士的薪酬釐定該等基準。該 6 個行業為：銀行家、會計師、工程師、律師、跨國公司行政人員及本地製造商。¹⁰⁰

27.9 政府把部長的薪酬定於“6 個行業的每個行業中 4 個最高薪人士平均主要收入的三分之二”這個水平。主要收入包括股票期權的收益，因為該等收益往往並無完全記錄於新加坡稅務局的申報表內。¹⁰¹

27.10 國會就《1994 年白皮書》進行辯論時，總理曾解釋把部長與高級專業人士相比的理由。他表示，“與該等高級專業人員相比，部長須承擔更多職責，工作要求亦相對較高，我們[政府]希望覓得有才幹的部長，這些部長即使在私營機構工作，亦會扶搖直上，成為高層人員。”¹⁰² 此外，就三分之一扣除額而言，“要求部長在這方面作出犧牲亦是合理。”¹⁰³

27.11 政府在 2000 年檢討上述計算方法，並繼續沿用該 6 個行業和三分之二的扣除指標。為擴闊基準的計算基礎，“4 個”最高薪人士改為“8 個”最高薪人士。為免被組別內極高薪人士的薪酬所影響，政府又以有關組別的“收入中位數”取代“平均收入”。為顧及股票期權不明朗和波動不定的性質，政府在計算收入中位數之前將股票期權的收益減半。薪酬基準的計算方法最後改為“6 個行業的每個行業中 8 個最高薪人士主要收入中位數的三分之二”。

⁹⁹ 釐定高級公務員薪酬基準的方法與釐定部長薪酬基準的方法相若。政府同樣把高級公務員的收入與釐定部長薪酬基準時所採用的 6 個行業中最高薪人士的收入作出比較。不同的是，部長薪酬基準所採用的 6 個行業中的最高薪人士並沒有年齡的區別，但在釐定高級公務員薪酬基準時，則以同一年齡組別人士的收入為比較基礎。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 年白皮書)，1994 年，第 12 頁。

¹⁰⁰ 銀行、製造公司、油公司和跨國公司的東主並無包括在內，從事投機活動的外籍人士及個人(例如外匯交易商及股票經紀)亦無包括在內。此外，只計算主要收入。《1994 年白皮書》，第 9 頁。

¹⁰¹ 海外收入並無包括在內，因為該等收入通常是補償方案的一部分，尤其是對銀行家、建築師及跨國公司行政人員而言。《1994 年白皮書》，第 9 頁。

¹⁰² *Parliamentary Debates Singapore*, Vol. 63, No. 7, 31 October 1994, p. 657.

¹⁰³ 同上。

27.12 新加坡國內稅務局計算總理和部長的薪酬在私營機構中的排名。在 2000 年私人機構最高薪人員的排名當中，總理的薪酬位列第 63 位。詳情請參閱表 7。

檢討機制

27.13 總理公署轄下的公務員組負責監察釐定大部分公務員職位(包括部長)薪金的事宜¹⁰⁴。薪酬會每年調整，而調整時會參照經濟表現、個人表現及私營機構的薪酬基準。

28. 聘用條款

28.1 部長的任期通常為 5 年(由大選後宣誓就職當日起計)，或更短年期(視乎部長何時獲得任命)，或由總理酌情決定。¹⁰⁵

28.2 總檢察長並非內閣部長，任期有保障。根據憲法第 35(4)條，總檢察長須“任職至 60 歲”。總檢察長的任期可能有所訂明，他會在所訂任期屆滿時辭去職務，但如並無訂明具體任期，他則可任職至 60 歲才退休。

29. 利益衝突

申報利益

29.1 部長在任期開始時，須以書面向總理申報個人資產及以往收入來源的詳情。申報書並非公開文件，必須予以保密，只有總理和總統得知文件的內容。部長無需每年更新申報書的內容。¹⁰⁶

¹⁰⁴ 總理公署轄下公務員組是由常務次官率領，並由兩名副常務次官協助。

¹⁰⁵ 內閣辦公廳 2002 年 2 月 7 日的覆函。

¹⁰⁶ 內閣辦公廳 2002 年 2 月 22 日的覆函。

一般原則

29.2 部長受《部長操守準則》所規管。¹⁰⁷ 頒布《部長操守準則》旨在訂明規則，就部長參與商業及專業機構活動的問題作出規定。¹⁰⁸《部長操守準則》載有下列 12 項規則：

- (i) 部長必須私下向總統全面披露其收入來源的詳情，並提供一份清單，開列他持有的所有公司股票或股份，以及他在任何專業機構參與的事務，不論有關機構當時是否與政府簽訂合約的一方。
- (ii) 在私利與公職有衝突的情況下，部長必須行使最嚴謹的酌情權，以決定他是否適宜繼續持有該等股票或股份。
- (iii) 部長不應擔任公營公司任何董事的職位，或積極參與專業機構的事務。他亦不應與任何商業機構有任何正式聯繫，或擔任該等機構的顧問，或收取該等機構提供的任何報酬。

但總理如認為部長擔任上述職位或參與上述事務或與上述機構有聯繫是符合國家利益的做法，則可授權部長這樣做。總理的授權書必須在憲報刊登。

- (iv) 部長如擔任慈善機構或私人公司名譽董事或董事的職位，而有關公職與私利不大可能有所衝突，則可繼續擔任該等職位。
- (v) 上文(iv)段所載的利益必須在憲報公開申報。
- (vi) 如某項交易相信可能會令部長的私人金錢利益與他擔任的公職有衝突，則部長不應參與該項交易。
- (vii) 部長利用他以部長身份得悉的官方資料，為自己或朋友謀取利益，在任何情況下均不合理。
- (viii) 如部長在任何計劃或合約中有未經申報的利益，則不應使自己或容許自己有任何機會受到誘惑，以致他利用本身的身分發揮影響力，支持該等計劃或支持簽訂該等合約。

¹⁰⁷ 《部長操守準則》，Cmd. 2 of 1979, Cmd. 4 of 1989 and Cmd. 3 of 1997.

¹⁰⁸ 《部長操守準則》，Cmd. 2 of 1979.

- (ix) 部長不應利用本身的身份發揮影響力，支持任何人加入政府工作，或支持任何公務員晉升，但如部長本人認識首次前來應徵的人，他可為該人撰寫薦書。
- (x) 任何人如正與政府進行談判，或企圖與政府達成合約或專利或金錢關係，部長不得接受該人的任何恩惠。
- (xi) 部長如憑藉其身份及特別途徑獲悉機密資料或更快獲悉有關資料，以致在預測市場變動方面較其他人佔優勢，則部長應本着良知，避免參與投機性的投資及證券買賣活動。
- (xii) 部長在任期內不應就任何影響公共事務的事宜撰寫報刊文章。

離任後從事工作的限制

29.3 新加坡並無制訂任何規例規管在離任後從事的工作。¹⁰⁹

離任後披露政府資料

29.4 部長就職時須宣誓不披露任何限閱資料或內閣會議過程的資料。¹¹⁰

30. 免職

30.1 根據憲法第 26 條，總統可宣布總理的職位懸空，或(按照總理的意見)廢除部長的職位。鑒於新加坡採用一個類似英國的國會制政府模式，在免職內閣部長方面，新加坡的做法亦與英國相若。(詳情請參閱第 12.1 段)。

¹⁰⁹ 內閣辦公廳 2002 年 2 月 7 日的覆函。

¹¹⁰ 同上。

30.2 根據憲法第 35(6)(a)條，總統“可酌情決定按照總理的意見...或以總檢察長行為不檢為理由，將他罷免”。根據該條文，除非總檢察長因“身體患病或精神失常或任何其他原因”而不能履行其職務，否則總理不得提出罷免總檢察長的意見。¹¹¹

¹¹¹ 在罷免總檢察長之前，必須由大法官及大法官提名的兩名最高法院法官組成審裁小組，以決定應否罷免總檢察長。《新加坡共和國憲法》第 35(6)(a)及 35(6)(b)條。

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 - 不得是外藉人士* - 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，內閣部長是國會民選議員	- 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 - 公眾利益 	<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。

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。¹¹² 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。¹¹³

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。¹¹⁴

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。¹¹⁵

¹¹² 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。

¹¹³ 《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。……”

¹¹⁴ 請參閱立法會 CB(2)693/01-02(01)號文件。

¹¹⁵ 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。¹¹⁶

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¹¹⁷，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。¹¹⁸ 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。

¹¹⁶ 請參閱立法會 CB(2)1969/00-01 號文件。

¹¹⁷ 請參閱表 6，該表載列部長的薪酬。

¹¹⁸ 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。¹¹⁹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。¹²⁰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。¹²¹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。¹²²

¹¹⁹ 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。

¹²⁰ 《2001年行政長官施政報告》，香港：政府印務局，2001年，第134段。

¹²¹ 同上。

¹²² 《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¹²³，卻無權彈劾主要官員。同時，香港特區政府須向立法會負責。¹²⁴

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。”

¹²³ 《基本法》第七十三(九)條。

¹²⁴ 《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。

附錄 I

The Review Body on Senior Salaries

The Review Body on Top Salaries (TSRB) was appointed in May 1971 and renamed the Review Body on Senior Salaries (SSRB) in July 1993, with revised terms of reference. The terms of reference were again revised in 1998 as a consequence of the Government's Comprehensive Spending Review.

The terms of reference are:

- (a) The Review Body on Senior Salaries provides independent advice to the Prime Minister, the Lord Chancellor and the Secretary of State for Defence on the remuneration of holders of judicial office; senior civil servants; senior officers of the armed forces; and other such public appointments as may from time to time be specified.
- (b) The Review Body also advises the Prime Minister from time to time on the pay and pensions of Members of Parliament and their allowances; on Peers' allowances; and on the pay, pensions and allowances of Ministers and others whose pay is determined by the Ministerial and Other Salaries Act 1975. If asked to do so by the Presiding Officer and the First Minister of the Scottish Parliament jointly; or by the Speaker of the Northern Ireland Assembly; or by the Presiding Officer of the National Assembly for Wales; or by the Mayor of London and the Chair of the Greater London Assembly jointly; the Review Body also from time to time advises those bodies on the pay, pensions and allowances of their members and office holders.
- (c) In reaching its recommendations, the Review Body is to have regard to the following considerations:
 - the need to recruit, retain and motivate suitably able and qualified people to exercise their different responsibilities;
 - Government policies for improving the public services including the requirement on departments to meet the output targets for the delivery of departmental services;
 - the funds available to departments as set out in the Government's departmental expenditure limits;
 - the Government's inflation target.

- (d) In making recommendations, the Review Body shall consider any factors that the Government and other witnesses may draw to its attention. In particular it shall have regard to:
- differences in terms and conditions of employment between the public and private sector and between the remit groups, taking account of relative job security and the value of benefits in kind;
 - changes in national pay systems, including flexibility and the reward of success; and job weight in differentiating the remuneration of particular posts; and
 - the need to maintain broad linkage between the remuneration of the three main remit groups, while allowing sufficient flexibility to take account of the circumstances of each group.
- (e) The Review Body may make other recommendations as it sees fit:
- to ensure that, as appropriate, the remuneration of the remit groups relates coherently to that of their subordinates, encourages efficiency and effectiveness, and takes account of the different management and organisational structures that may be in place from time to time;
 - to relate reward to performance where appropriate;
 - to maintain the confidence of those covered by the Review Body's remit that its recommendations have been properly and fairly determined; and
 - to ensure that the remuneration of those covered by the remit is consistent with the Government's equal opportunities policy.
- (f) The Review Body will take account of the evidence it receives about wider economic considerations and the affordability of its recommendations.

附錄 II

前任政府大臣受聘或受僱出任非政府職位的指引*

引言

1. 離任大臣曾在政府工作，具備相關經驗，他們投身商界或從事其他範疇的工作，是符合公眾利益的。但同樣重要的是離任大臣無論從事任何工作，均不應令人有任何理由懷疑他們涉及不當行為。因此，有關當局已作出安排，讓離任大臣向獨立公正的商業聘任諮詢委員會徵詢意見。
2. 在這些指引中，“工作”或“聘任”一般指所有形式的工作，包括專業工作，但非商業機構的非受薪聘任，或政府恩賜的聘任則屬例外。
3. 這些指引旨在消除以下的疑慮：
 - (a) 大臣於在任期間發表的聲明及作出的決定，可能受到他對日後獲某公司或機構聘任的希望或期望所影響；
 - (b) 聘用離任大臣的僱主可能不恰當地使用該名大臣所掌握的官方資料；或
 - (c) 有關聘任可能在某方面有理由引起公眾關注。

指引

4. 大臣應就離任後兩年內擬接受的任何聘任(正如上文第 2 段所界定)，向商業聘任諮詢委員會徵詢意見。諮詢委員會將考慮有關聘任的詳情，以及離任大臣(或該名大臣離任前任職的部門)與其未來僱主或競爭對手之間是否有任何接觸(隨附的問卷是提供此等資料的一個方便途徑)。如有需要，諮詢委員會將私下向有關大臣離任前任職的部門內各高級官員查詢資料，詢問該(等)部門現時或先前與離任大臣的未來僱主有否任何合約、規管或其他方面的關係，以及該等關係的性質。

* 資料來源：中央資料處，《商業聘任諮詢委員會：2000 至 2001 年度第四份報告》，2001 年，附件 A。

-
5. 諮詢委員會將按照以下具體準則考慮每項聘任的利弊：
- i 離任大臣先前的身份在甚麼程度上(如有的話)可令人懷疑有關聘任是他或她因以往給予別人恩惠而獲得的回報？
 - ii 離任大臣先前的身份有否讓他或她掌握競爭對手的商業秘密，或知悉政府尚未公布的政策，以致令他或她所屬的公司佔優勢，造成不公平的情況？
 - iii 有否其他具體原因，說明為何有關離任大臣接受聘任會引起公眾某程度或某方面的關注，以致有理由建議該名大臣延遲接受聘任，或就其接受聘任施加另一條件，或建議該名大臣不宜接受聘任？
6. 諮詢委員會將需根據上述準則作出考慮，力求在各方面取得平衡，讓離任大臣可以投身商界或從事其他範疇的工作，或使他們能夠開展新事業或重投以往的行業。
7. 諮詢委員會可表明不反對有關離任大臣接受聘任，或建議該名大臣由離任當日起計，延遲最多兩年才接受聘任，或在類似限期內不得參與其僱主的某些活動。諮詢委員會亦可表明不宜接受有關聘任。
8. 如屬內閣大臣，除非諮詢委員會在某些情況下建議施加更長的等候期，否則離任大臣通常須在離任日期起計等候 3 個月才可接受聘任。如有關大臣重投家族生意或專業工作(例如務農、行醫或執教)，而諮詢委員會又認為此等生意或工作與該大臣所掌握的資料無關，而且並不涉及不恰當的利益，諮詢委員會可豁免該 3 個月的自動等候期。

刊登諮詢委員會的意見

9. 向諮詢委員會作出的一切諮詢，均會在絕對保密的情況下處理，如有關大臣並無接受聘任，其所作的諮詢亦會一直保密。離任大臣如接受了一個已由諮詢委員會審核的職位，諮詢委員會將刊登所給予的意見。諮詢委員會每年均會編製報告，綜述在過往一年所處理的個案。

附錄 III

Sample Questions Asked by Senate Committees
The Office of Government Ethics
(Abstracted from *A Survivor's Guide for Presidential Nominee*,
US: The Brookings Institution, November 2000)

Each of the 16 Senate committees that handles nominations has its own questionnaire for nominees. Many committees pose similar, if not identical, questions. The questions also are similar, but not identical, to the ones asked of nominees on other forms. Here's a selection of questions committees have posed in the past. Different questions may be asked of future nominees.

Agriculture, Nutrition and Forestry

- What is the present state of your health?
- Have you severed all connections with your immediate past private sector employers, business firms, associations, and/or organizations?
- List sources, amounts and dates of all anticipated receipts from deferred income arrangements, stock options, incompleting contracts and other future benefits which you expect to derive from previous business relationships, professional services, firm memberships, former employers, clients or customers.
- Do you, or does any partnership or closely held corporation in which you have an interest, own or operate a farm or ranch?
- Have you ever participated in federal commodity price support programs? Provide all details for the past five years.
- Have you ever received payments for crop losses from the Federal Crop Insurance program?
- If confirmed, do you have any plans, commitments, or agreements to pursue outside employment or engage in any business or vocation, with or without compensation, during your service with the government? If so, explain.
- Do you have any plans to resume employment, affiliation, or practice with your previous employers, business firms, associations, or organizations after completing government service?
- Has anyone made a commitment to employ you or retain your services in any capacity after you leave government service?
- Identify all investments, obligations, liabilities, or other relationships which involve potential conflicts of interest in the position to which you have been nominated.
- Have you ever received a government guaranteed student loan? If so, has it been repaid?
- If confirmed, explain how you will resolve any potential conflict of interest, including any that may be disclosed by your responses to the above items.

Armed Services

- List all jobs held since college or in the last 10 years, whichever is less.
- List all offices with a political party you held or any public office for which you were a candidate.
- Itemize all political contributions of \$100 or more for the past five years to any individual, campaign organization, political party or political action committee.
- Provide two copies of any formal speeches you delivered during the last five years on topics relevant to the position for which you have been nominated.
- Do you agree, if confirmed, to appear and testify upon request before any duly constituted committee of the Senate?
- Will you sever all business connections with your present employers, business firms, business associations or business organizations if you are confirmed by the Senate?
- Is your spouse employed and, if so, where?
- If confirmed, do you expect to serve out your full term or until the next presidential election?
- Describe any activity during the past 10 years in which you sought to influence the passage, defeat or modification of any legislation or affect the administration and execution of law or public policy.
- Have you ever been disciplined or cited for a breach of ethics for unprofessional conduct by any court, administrative agency, professional association or disciplinary committee?
- Have you ever been investigated, arrested, charged or held by any federal, state, or other law enforcement authority for violation of any federal, state, county or municipal law, regulation or ordinance, other than a minor traffic offense?
- Have you or any business of which you are or were an officer ever been involved in any administrative agency proceeding or civil litigation?
- Have you ever been convicted (including a plea of guilty or nolo contendere) of any criminal violation other than a minor traffic offense?
- Please advise the committee of any additional information, favorable or unfavorable, which you feel should be considered in connection with your nomination.
- Have you or your spouse ever represented in any capacity, with or without compensation, a foreign government or an entity controlled by a foreign government?
- If you or your spouse has ever been formally associated with a law, accounting, public relations firm or other service organization, have any of your or your spouse's associates represented, in any capacity, with or without compensation, a foreign government or an entity controlled by a foreign government?
- During the past 10 years have you or your spouse received any compensation from, or been involved in any financial or business transactions with, a foreign government or an entity controlled by a foreign government?

-
- Have you filed a federal income tax return for each of the past 10 years? If not, please explain.
 - Have your taxes always been paid on time?
 - Were all your taxes, federal, state and local, current (filed and paid) as of the date of your nomination?
 - Has the Internal Revenue Service ever audited your federal tax return? If so, what resulted from the audit?
 - Have any tax liens been filed against you or against any property you own?

Energy and Natural Resources

- If you are a partner in a law firm or other organization, provide the committee with a list of all clients whom you have personally represented, and all clients the firm has represented within the past five years and a brief description of the nature of the representation. If you wish the list to be kept confidential, so indicate.

Finance

- Itemize all political contributions of \$50 or more for the past 10 years.
- State what, in your opinion, qualifies you to serve in the position to which you have been nominated.
- Provide a complete and current financial net worth statement that itemizes in detail the identity and value of all assets held, directly or indirectly, with a value in excess of \$1,000. Household furnishings, personal effects, clothing, and automobiles need not be reported. Also, identify each liability in excess of \$1,000.
- Provide a list of all transactions in securities, commodities futures, real estate, or other investments, valued at \$10,000 or more, in the last 12 months.
- Have you ever been late in paying court-ordered child support? If so, provide details.
- Provide two copies of your federal income tax returns for the past three years.

Foreign Relations

- List all foreign languages spoken and provide a self-assessment of your ability to speak, write and understand each language.
- Are you or your spouse now in default on any loan, debt or other financial obligation? Have you or your spouse been in default on any loan, debt or other obligation in the past five years?
- Have you ever declared bankruptcy? If so, describe the circumstances and the status and disposition of the case.
- Have you, your spouse or your dependents received gift(s) exceeding \$1,000 per annum from anyone other than family members within the last three years?
- List all political contributions during this calendar year and the four preceding years.

-
- Have you ever run for political office at any level? Did your campaign committee file all required campaign contribution and expenditure reports on time?
 - Have you read and do you understand Section 208 of Title 18 of the United States Code? [Section 208 is the conflict of interest statute for federal employees.]
 - Have you been interviewed or asked to supply any information for a congressional or grand jury investigation with the past five years, except routine congressional testimony? If so, provide details.
 - Have you ever been discharged from employment, resigned after being informed that your employer intended to discharge you or resigned after allegations of misconduct?
 - Are there any issues regarding your personal integrity that may be an issue in the committee's consideration of your nomination?
 - Please advise the committee of any additional information, favorable or unfavorable, which you feel should be considered in connection with your nomination.

Governmental Affairs

- Are these answers your own? Have you consulted with [the department] or any other interested parties? If so, please indicate which entities.

Judiciary

- Describe chronologically your law practice and experience after graduation from law school including: whether you served as clerk to a judge; whether you practice alone; firms, companies or agencies with which you have been connected and the nature of your connection; what the general character of your law practice has been; your typical former clients; whether you appeared in court frequently, occasionally, or not at all.
- Describe the most significant legal activities you have pursued.... Omit any information protected by the attorney-client privilege (unless the privilege has been waived).
- The American Bar Association's Code of Professional Responsibility calls for "every lawyer...to find some time to participate in serving the disadvantaged." Describe what you have done to fulfill these responsibilities.
- Do you belong or have you belonged to any organization which discriminates on the basis of race, sex, or religion — through either formal membership requirements or the practical implementation of membership policies? What have you done to try to change these policies?
- Advise the committee of any unfavorable information that may affect your nomination.

參考資料

書籍及文章

1. Bennett, Anthony J. *The American President's Cabinet*, New York: St. Martin's Press, 1996.
2. Blondel, Jean & Cotta, Maurizio. *Party and Government: An Inquiry into the Relationship Between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, New York, St. Martin's Press, 1996.
3. Blondel, Jean. *Government Ministers in the Contemporary World*, London: Sage Publications, 1985.
4. Brazier, Rodney. *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999.
5. Brazier, Rodney. *Ministers of the Crown*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
6. Cardman, Denise and Moyer, Bruce. *Federal Judicial Pay Erosion*, US: The American Bar Association and The Federal Bar Association, February 2001.
7. Chau, Pak Kwan. "Declaration of Interests by Senior Civil Servants in Some Overseas Countries," Research and Library Division, Legislative Council Secretariat, March 2000.
8. Cheung, Wai lam. "The Process of Appointment of Judges in Some Foreign Countries: The United States," Research and Library Division, Legislative Council Secretariat, November 2000.
9. Fisher, Louis. *Constitutional Conflicts Between Congress and The President*, 4th ed., US: University Press of Kansas, 1997.
10. Garcia, Rogelio. "Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmations and Committees Handling Nominations," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 7 May 2001.
11. Gerhardt, Michael J. *The Federal Impeachment Process*, Princeton, New Jersey, University Press, 1996.
12. Hess, Stephen. "First Impression," *Brookings Review*, Spring 2001, Vol. 19, No.2, pp. 28-31.
13. Huckabee, David C. "Impeachment: Days and Dates of Consideration in the House and Senate," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 25 April 2000.

14. Huckabee, David C. & et al., "Impeachment: Frequently Asked Questions," *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, The Library of Congress, 8 January 1999.
15. Jackson, Paul & Leopold Patricia. *O. Hood Philips and Jackson: Constitutional and Administrative Law*, 8th ed., London: Sweet & Maxwell, 2001.
16. James, Simon. *British Cabinet Government*, 2nd ed., London: Routledge, 1999.
17. Kevin YL, Tan & Li-ann, Thio. *Constitutional Law in Malaysia & Singapore*, 2nd ed., Singapore: Butterworths Asia, 1997.
18. Liu, Eva, Wong, Elyssa & Chau, Pak Kwan. "Supplementary Information: Systems of Government in Some Foreign Countries," Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, June 2000.
19. Michaels, Judith E. *The President's Call*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997.
20. Review Body on Senior Salaries, Report No. 48, *Review of Parliamentary Pay and Allowances*, Vol. 1 & 2, Cm 4997—I & II, March 2001.
21. Searing, Donald D., "Junior Ministers and Ministerial Careers in Britain," in Mattei Dogan ed., *Pathways to Power: Selecting Rules in Pluralist Democracies*, Boulder, Colorado: Westview Press Inc., 1989, pp. 141-67.
22. Seaton, Janet. "Confidence Motions," Research Paper 95/19, House of Commons Library, February 1995.
23. The Brookings Institution, *A Survivor's Guide for Presidential Nominee*, November 2000.
24. Vasil, Raj. *Governing Singapore: Democracy and National Development*, St Leonards, Australia: Allen & Unwin, 2000.
25. Watt, Robert. "The Crown and its Employees," in Maurice Sunkin & Sebastian Payne, *The Nature of the Crown: A Legal and Political Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 283-314.
26. Wong, Elyssa. "Restrictions on Activities of Former Heads of Government and Former Senior Members of Government," Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, January 2002.
27. Wong, Elyssa. "Systems of Government in Some Foreign Countries: The United Kingdom," Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, April 2000.

-
28. Woodhouse, Diana. *The Office of Lord Chancellor*, Portland, Oregon: Hart Publishing, 2001.

網址

英國

1. Cabinet Office: <http://www./Cabinet-office.gov.uk>.
2. House of Commons: <http://www./Cabinet-office.gov.uk>.
3. The Senior Salaries Review Body: http://www.ome.uk.com/ssr_review.cfm.

美國

4. Forbes at <http://www.forbes.com>.
5. SF278 can be downloaded from the following web site:
http://www.usoge.gov/ogeforms/sf278_00.pdf.
6. SF86 can be downloaded from the following web site:
<http://www.opm.gov/forms/pdfimage/sf0086.pdf>.
7. *A Survivor's Guide for Presidential Nominee* at
<http://www.appointee.brookings.org/survivorsguide.htm>.
8. "Understanding the Revolving Door,". <http://www.usoge.gov>.

新加坡

9. The Office of the President of the Republic of Singapore:
<http://www.gov.sg/istana>.
10. The Parliament of the Republic of the Republic of Singapore:
<http://www.gov.sg/parliament>.
11. Prime Minister's Office: <http://www.gov.sg/pmo>.
12. The Singapore Cabinet: <http://www.gov.sg/cabinet>.

其他資料

英國

1. Cabinet Office, *Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*, July 2001, available at <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/mcode/contents.htm>.
2. Cabinet Office, *The Advisory Committee on Business Appointments Fourth Report 2000-2001*, UK: Central Office of Information, 2001.
3. House of Commons Facsheets—Members Series No. 6, "Ministerial Salaries," available at <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs31.pdf>.
4. "Travel By Ministers" available at <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/travel.htm>.
5. "MPs', Ministers' and Peers' Allowances" available at <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/min-mp-pay/allow.htm>.

美國

6. Committee on Governmental Affairs, United States Senate. *Policy and Supporting Positions*, November 2000.
7. The Office of Personnel Management. *Transition Guidance*, August 2000.

新加坡

8. The Prime Minister's Office. *White Paper on Competitive Salaries for Competent and Honest Government*, 1994.
9. Singapore Government Cabinet, *Singapore Government Press Release*, 20 November 2001.
10. *Parliamentary Debates Singapore*, Vol. 63, No. 7, 31 October 1994.

香港

11. LegCo Paper CB(2)693/01-02(01).
12. LegCo Paper CB(2)1969/00-01.
13. LegCo paper CB(1)816/00-01(04).
14. *The 2001 Policy Address*, HK: the Printing Department, 2001.