

若干海外地方的
諮詢委員會制度

2003 年 3 月 4 日

李敏儀女士
何淑儀小姐

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 9602
圖文傳真 : (852) 2509 9268
網 址 : <http://www.legco.gov.hk>
電子郵箱 : library@legco.gov.hk

目錄

| | 頁 |
|------------------------|----------|
| 研究摘要 | |
| 第 1 部 —— 引言 | 1 |
| 背景 | 1 |
| 研究範圍 | 1 |
| 研究方法 | 1 |
| 第 2 部 —— 委員會的分類 | 2 |
| 委員會的角色和功能 | 2 |
| 諮詢委員會 | 2 |
| 其他類別的委員會 | 2 |
| 仲裁委員會／審裁處 | 2 |
| 管理委員會 | 3 |
| 規管委員會 | 3 |
| 是項研究所涵蓋的委員會的類別 | 3 |
| 第 3 部 —— 英國 | 4 |
| 諮詢委員會的概要 | 4 |
| 監督諮詢委員會制度的有關當局 | 4 |
| 諮詢委員會的成立 | 5 |
| 核准當局 | 5 |
| 成立諮詢委員會的準則 | 5 |
| 成立諮詢委員會的指引 | 5 |
| 成立諮詢委員會的程序 | 6 |
| 解散諮詢委員會的機制 | 6 |
| 委任 | 6 |
| 核准當局 | 6 |
| 公職人員委任專員公署 | 7 |
| 委任原則 | 7 |
| 委任過程 | 8 |
| 審核委任過程 | 10 |
| 投訴委任過程的機制 | 10 |
| 委任條款 | 10 |
| 重行委任 | 11 |
| 申報利益 | 11 |
| 委員的行為守則 | 11 |
| 撤換委員 | 11 |
| 酬金 | 12 |
| 發放酬金的準則及指引 | 12 |
| 計算酬金水平的基礎 | 12 |

| | |
|-------------------------|-----------|
| 檢討政策 | 12 |
| 個別委員的工作表現 | 12 |
| 個別委員會的成效 | 13 |
| 諮詢委員會制度的成效 | 13 |
| 公眾索閱資料 | 14 |
| 會議 | 14 |
| 活動報告 | 14 |
| 第 4 部 —— 加拿大安大略省 | 15 |
| 諮詢委員會的概要 | 15 |
| 監督諮詢委員會制度的有關當局 | 15 |
| 諮詢委員會的成立 | 16 |
| 核准當局 | 16 |
| 成立諮詢委員會的準則 | 16 |
| 成立諮詢委員會的指引 | 17 |
| 成立諮詢委員會的程序 | 17 |
| 解散諮詢委員會的機制 | 17 |
| 委任 | 18 |
| 核准當局 | 18 |
| 委任原則 | 18 |
| 委任過程 | 19 |
| 審核委任過程 | 19 |
| 投訴委任過程的機制 | 19 |
| 委任條款 | 20 |
| 重行委任 | 20 |
| 申報利益 | 20 |
| 委員的行為守則 | 20 |
| 撤換委員 | 20 |
| 酬金 | 21 |
| 發放酬金的準則及指引 | 21 |
| 計算酬金水平的基礎 | 21 |
| 檢討政策 | 22 |
| 個別委員的工作表現 | 22 |
| 個別委員會的成效 | 22 |
| 諮詢委員會制度的成效 | 22 |
| 公眾索閱資料 | 23 |
| 會議 | 23 |
| 活動報告 | 23 |

| | |
|--------------------------|-----------|
| 第 5 部 —— 澳洲新南威爾斯省 | 24 |
| 諮詢委員會的概要 | 24 |
| 監督諮詢委員會制度的有關當局 | 24 |
| 諮詢委員會的成立 | 25 |
| 核准當局 | 25 |
| 成立諮詢委員會的準則 | 25 |
| 成立諮詢委員會的指引 | 25 |
| 成立諮詢委員會的程序 | 25 |
| 解散諮詢委員會的機制 | 25 |
| 委任 | 25 |
| 核准當局 | 25 |
| 委任原則 | 26 |
| 委任指引 | 26 |
| 委任過程 | 27 |
| 尋覓候選人 | 27 |
| 遴選程序 | 27 |
| 審核委任過程 | 27 |
| 投訴委任過程的機制 | 28 |
| 委任條款 | 28 |
| 重行委任 | 28 |
| 申報利益 | 28 |
| 委員的行為守則 | 28 |
| 撤換委員 | 29 |
| 酬金 | 29 |
| 發放酬金的準則 | 29 |
| 發放酬金的指引 | 29 |
| 計算酬金水平的基礎 | 30 |
| 其他津貼 | 30 |
| 檢討政策 | 30 |
| 個別委員的工作表現 | 30 |
| 個別委員會的成效 | 30 |
| 諮詢委員會制度的成效 | 31 |
| 公眾索閱資料 | 32 |
| 會議 | 32 |
| 活動報告 | 32 |

| | |
|--------------------|-----------|
| 第 6 部 —— 分析 | 33 |
| 透明度 | 33 |
| 諮詢委員會的成立 | 33 |
| 委任 | 34 |
| 撤換委員 | 36 |
| 解散諮詢委員會 | 37 |
| 酬金 | 37 |
| 委員申報利益 | 37 |
| 公眾索閱資料 | 38 |
| 公平的原則 | 40 |
| 委任的原則 | 40 |
| 遴選候選人 | 41 |
| 重行委任 | 41 |
| 酬金 | 42 |
| 問責 | 43 |
| 檢討政策 | 44 |
| 委員的評核 | 44 |
| 定期評估委員會的表現 | 44 |
| 諮詢委員會制度的檢討 | 45 |
| 立法機關在諮詢委員會制度中的角色 | 46 |
| 其他關注事項 | 47 |
| 諮詢委員會的數目 | 47 |
| 會議的次數 | 47 |
| 附錄 | 48 |
| 參考資料 | 50 |

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。

研究摘要

1. 在英國、加拿大安大略省、澳洲新南威爾斯省及香港，設立諮詢委員會的目的，是就政策制訂及某些備受公眾關注的問題向政府提供意見。上述 4 處地方都是根據任人唯材的原則，委任諮詢委員會的委員。雖然大部分諮詢委員會並無獲發酬金，但上述 4 處地方均有為獲發酬金的諮詢委員會就酬金事宜制訂指引。該等地方的諮詢委員會在運作上的透明度雖然各有不同，但在新南威爾斯省及安大略省的諮詢委員會制度中，其立法機關的角色較為重要，因為該兩處地方的諮詢委員會大部分都是根據法例成立的。

英國

2. 在英國，諮詢委員會是由部長成立或根據賦權法例成立。至於監督諮詢委員會成立的事宜，則由內閣事務部 (Cabinet Office) 負責。該部亦負責制訂《非部門的公共機構：部門指引》(Non-Departmental Public Bodies: A Guide for Departments)。
3. 英國的諮詢委員會制度非常關注透明度及公平的問題。《委任公共機構行政人員實務守則》(Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies) 就諮詢委員會的委任事宜提供指引。諮詢委員會職位的出缺情況及職責說明必須透過傳媒公布，而有關的委任亦然。公職人員委任專員公署 (Office of the Commissioner for Public Appointments) 是一個負責規管及監察委任過程和有關投訴機制的獨立機構。
4. 諮詢委員會的主席負責評核各委員的工作表現，而主席的工作表現則由相關保薦部門的高級官員負責評核。當局可根據《非部門的公共機構：部門指引》內的指引撤換表現欠佳的委員。至於個別諮詢委員會的工作表現，則由各有關的國會專責委員會 (Parliamentary Select Committees) 以定期審核有關委員會年報及提出關乎公眾利益的質詢等形式評核。整個諮詢委員會制度每 5 年須進行一次全面檢討。

加拿大安大略省

5. 在安大略省，諮詢委員會制度的透明度，是反映於其就規管諮詢委員會的成立、委任及發放酬金事宜所公布的指引之中。內閣管理委員會 (Management Board of Cabinet) 是負責監督安大略省的諮詢委員會制度的有關當局。內閣管理委員會透過制訂《委員會成立及問責指引》(Agency Establishment & Accountability Directive)，就諮詢委員會的成立事宜提供指引。

6. 《政府委任成員指引》(*Government Appointees Directive*)就諮詢委員會的委任及發放酬金的準則作出規定。在安大略省，部長、總理及省督會同執行委員會三者均有權委任諮詢委員會的委員。安大略省的諮詢委員會是根據任人唯才的原則作出委任，並會考慮地域代表性的因素，使委任的制度更為公平。但沒有規定要求負責當局必須向外界公布有關的職位空缺及委任事宜。
7. 雖然內閣管理委員會及各部長可以要求個別委員會就其工作表現進行定期檢討，但安大略省在規管整個委員會制度、個別委員會及委員的工作表現評核方面並沒有既定的指引。在撤換委員及解散委員會方面，亦存在相若情況。

澳洲新南威爾斯省

8. 雖然當地沒有就成立諮詢委員會的事宜制訂指引，但有關諮詢委員會的成立的管理工作，由新南威爾斯省總理部門(Premier's Department of New South Wales)轄下的行政及國會事務部(Ministerial and Parliamentary Services Division)負責。在提高新南威爾斯省的諮詢委員會制度的透明度方面，其重點是規管該等委員會的委任及酬金發放事宜。
9. 在新南威爾斯省，諮詢委員會委員的委任由部長提出，然後由內閣批准。在其他情況之下，諮詢委員會的職位空缺通常會透過傳媒公布，廣邀公眾人士參與。至於酬金事宜，必須按照《小組及委員會委員的委任及酬金指引》(*Guidelines for Boards and Committees Members' Appointment and Remuneration*)而發放。新南威爾斯省有一獨特的做法，就是其內閣每兩至三年會就委任及酬金的指引作出檢討。
10. 與安大略省的情況相若，新南威爾斯省並無就撤換委員及解散諮詢委員會的事宜制訂指引。但部長有權在獲得內閣批准後評核及撤換諮詢委員會的委員。此外，部長亦負責評核其轄下的諮詢委員會的工作表現。
11. 新南威爾斯省在整個委員會制度、個別委員會及委員的工作表現評核方面並沒有既定的指引。

香港

12. 在香港，行政長官、各主要官員及部門主管均有權成立諮詢委員會及作出其後的委任。但是，香港的情況有別於是次研究涵蓋的海外地方。香港並沒有一個負責監督諮詢委員會制度的中央機構，也沒有資料顯示就諮詢委員會的委任的管理工作、委員會制度的檢討及委員會的解散方面有任何指引和機制。

若干海外地方的 諮詢委員會制度

第 1 部 —— 引言

1. 背景

1.1 在 2002 年 3 月 12 日的民政事務委員會會議上，民政事務局提交有關諮詢委員會的運作及支付予委員會非公職成員酬金的政策檢討報告。事務委員會委員要求政府當局就諮詢及法定組織的制度進行全面的檢討，檢討範圍包括每個委員會的職能、委任非公職成員的方法、這些非公職成員的參與，以及釐訂酬金的理據。資料研究及圖書館服務部建議就若干海外地方的諮詢委員會制度進行研究，以方便事務委員會討論此議題，擬議的研究大綱於 2002 年 7 月 17 日的事務委員會會議上獲得通過。

2. 研究範圍

2.1 是項研究分別就英國、加拿大安大略省及澳洲新南威爾斯省三地的諮詢委員會制度進行研究。在英國，公職人員委任專員公署是負責監察及規管諮詢委員會制度的獨立機構。在安大略省和新南威爾斯省，兩地的諮詢委員會的委任和訂定酬金的過程均由政府部門處理。是項研究所探討的 3 個地方均有就諮詢委員會的委任和酬金制訂指引或指令。

3. 研究方法

3.1 本研究報告所採用的資料是取材自互聯網、若干政府報告及相關的資料。此外，亦有向英國、安大略省，新南威爾斯省及香港的有關當局查詢。

第 2 部 —— 委員會的分類

4. 委員會的角色和功能

4.1 委員會是政府架構的重要組成部分，負責就政府政策的制訂提供意見及／或協助政府管理一個組織。部分委員會的職能是處理行政或商業事務，而其他的則負責執行或規管方面的工作。以下為各類不同的委員會：

5. 諮詢委員會

5.1 諮詢委員會可由法例成立或由部長酌情以行政安排的形式成立（例如若干海外地方的情況）。在香港，諮詢委員會是由行政長官、主要官員或部門主管成立。諮詢委員會的責任是就政策或運作方面的事宜向政府提供意見，而並沒有或只有有限的行政職務。銀行業務諮詢委員會和交通諮詢委員會均是本港的諮詢委員會其中一些例子。

5.2 一般來說，諮詢委員會成員的委任並不如其他類別的委員會般嚴格，而大部分的諮詢委員會均沒有發放酬金。

6. 其他類別的委員會

仲裁委員會／審裁處

6.1 仲裁委員會通常都是以立法的形式成立，主要負責以下三方面的工作：

- (a) 獨立作出類似司法的判決；
- (b) 解決有關個人或個別機構在現行政策及規例下的義務、權利及責任的糾紛；及
- (c) 就有關以往的司法判決所提出的上訴進行聆訊。

小額薪酬索償仲裁處和交通審裁處均是本港的仲裁委員會例子。

6.2 仲裁委員會／審裁處成員的委任及酬金事宜是由有關的賦權法例所決定。

管理委員會

6.3 管理委員會通常是以立法的形式成立，並獲賦權監管某一機構的管理工作。管理委員會的責任包括制訂策略性計劃、管理有關的機構，以及監察其行政人員的表現；尤其重要的是要確立策略方向、與股東聯絡、確保機構遵守所有法定要求、監察機構的表現，以及負責危機管理的工作。九廣鐵路公司董事局和香港房屋委員會均是本港的管理委員會例子。

6.4 管理委員會成員的委任通常都須經過一套比其他類別的委員會較為嚴謹的程序，而其成員的酬金則由政府根據一些既定的指引按個別的情況釐定。

規管委員會

6.5 規管委員會亦是以立法的形式成立，並獲賦權作出獨立的決定，以限制或促進個人或個別機構的行為、操守、義務，權利及責任。這類委員會的主要職能包括視察、調查、檢控、簽發證明書，發牌及／或釐定有關的收費額。酒牌局及地產代理監管局均是本港的規管委員會例子。

6.6 有關的賦權法例會就規管委員會成員的委任及酬金事宜提供指引。

7. 是項研究所涵蓋的委員會的類別

7.1 是項研究只集中研究純屬諮詢性質的委員會，例如交通諮詢委員會及勞工顧問委員會；並不包括直接提供服務予公眾的委員會，如九廣鐵路公司董事局及香港房屋委員會等。

第 3 部 —— 英國

8. 諮詢委員會的概要

8.1 在英國，諮詢委員會是由部長設立，目的是就公共政策提供意見。截至2001年3月為止，共有460個諮詢委員會為26個部門提供服務。¹

8.2 諮詢委員會委員的委任由部長核准，大部分委員並無酬金。

8.3 並無任何有關會議次數的指引或委員出席會議的統計資料。諮詢委員會的委員屬兼職性質，每個委員會每年最少舉行一次會議。

9. 監督諮詢委員會制度的有關當局

9.1 內閣事務部 (Cabinet Office) 的中央秘書處 (Central Secretariat) 負責制訂諮詢委員會的政策及委任成員的事宜，亦負責監察政府對諮詢委員會制度的各項政策的成效，以及每年公布一份開列所有委員會的名單。該秘書處發出《最佳執行指引》(Best Practice Guidance)，協助部門就其轄下諮詢委員會制訂委任成員的程序，並發出《非部門的公共機構：部門指引》(Non-Departmental Public Bodies: A Guide for Departments)，協助部門設立或解散諮詢委員會、確保有關的委員會能有效履行職責及提供物有所值的服務。當局每年會向公眾發表報告，詳列所有諮詢委員會的職權範圍、成員組合、開支費用及曾經進行的檢討。

9.2 內閣事務部的公職人員委任組 (Public Appointments Unit) (下稱“委任組”) 協助部長作出委任，其主要工作是確保可提供不同背景人士予部長考慮。委任組會備存一份登記冊，載列曾表示有興趣為諮詢委員會服務的人士。各部門的諮詢委員會如有空缺，可獲提供該登記冊作參考。個別人士如具備相關技能和經驗，並有興趣從事公職，可向委任組提交申請，亦可從委任組的網址下載有關的申請表格。已登記的人士如果在登記後5年內，未獲委任或沒有可能被委任的話，其在登記冊上的名字或會被剔除。

¹ 內閣事務部，《公共機構 2001》，2002年，附件 B，表 1.1。

10. 諮詢委員會的成立

10.1 政府對諮詢委員會的政策是將該類委員會的數目盡量保持於最低水平。除非個別部門能夠證明在政策制訂的過程中，只有諮詢委員會是最具成本效益的蒐集意見的途徑，才會獲得批准成立。

核准當局

10.2 諮詢委員會是由部長負責成立，而有關的部長則須就該等委員會的整體成效和效率向國會及公眾負責。

成立諮詢委員會的準則

10.3 部門在成立諮詢委員會之前，應考慮下列準則：

- (a) 是否有持續需要在諮詢委員會擬涵蓋的政策範圍尋求意見；
- (b) 能否以其他途徑滿足有關需求，例如向適當的專家或關注組織作特別諮詢，或擴大個別諮詢委員會的職權範圍；及
- (c) 建議的成員組合及運作模式是否合乎經濟原則及能否發揮效用。

成立諮詢委員會的指引

10.4 內閣事務部發布的《非部門的公共機構：部門指引》就成立及解散諮詢委員會提供一般指引。

成立諮詢委員會的程序

10.5 由於大部分的諮詢委員會並沒有自行聘用員工，亦沒有任何重大開支，故只需行政命令即可成立。首先，保薦部門會與內閣事務部的中央秘書處商討有關建議，如果新設的諮詢委員會預期每年開支達10,000英鎊(112,400港元)²或以上³，又或對政府有其他財政影響，則亦須與相關的庫務開支小組(Treasury Expenditure Team)磋商。在達成協議之後，有關部門會將其建議送交有關的部長，該部長其後會透過經預先安排的國會質詢的書面回覆，將有關情況告知國會。假如新成立的諮詢委員會的委員將會獲得酬金，有關部門亦須知會稅務局(Inland Revenue)及稅務局轄下的物業估值辦事處(Valuation Office Agency)。

10.6 假如諮詢委員會須取得連續性的撥款以進行活動，其成立須經由國會審議的賦權法例所規管。

解散諮詢委員會的機制

10.7 部長具有解散非法定的諮詢委員會的酌情權，而《非部門的公共機構：部門指引》已就解散諮詢委員會的事宜提供指引。至於法定的諮詢委員會，有關的賦權法例通常會包含批准解散諮詢委員會的權力。

11. 委任

核准當局

11.1 諮詢委員會大部分職位的委任由部長核准，但若干職位(例如主席及在某些重要諮詢委員會的副主席)則須先由部長建議，然後交首相核准。

² 在2001年，英鎊與港元的平均兌換率為1英鎊=11.24港元。

³ 內閣事務部，《非部門的公共機構：部門指引》，2000年3月，第19頁。

公職人員委任專員公署 (Office of the Commissioner for Public Appointments)

11.2 公職人員委任專員(Commissioner for Public Appointments)(下稱“專員”)一職由英女皇委任，並且獨立於政府及公務員體制之外。專員負責規管及監察政府部門及公共機構的委任過程，並就相關事宜提交報告，以確保委任過程有條不紊、具透明度及公平，而所有委任均符合任人唯才的原則。此外，專員亦負責調查關乎委任過程的投訴。公職人員委任專員公署(下稱“專員公署”)發出的《委任公共機構行政人員實務守則》(*Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies*)(下稱“實務守則”)，就委任公職人員的過程提供指引。

委任原則

11.3 *實務守則*旨在向部門提供清晰明確的指引，以確保委任過程公平公開，並能取得公眾信任。個別部門如不遵行*實務守則*⁴的規定，專員可公開地就有關部門的決定提出意見或要求該部門作出解釋。某些部門或會就委任過程自行制訂內部指引，該等指引可與*實務守則*互相補足。

11.4 *實務守則*就委任公職人員提供下列指引：

量才遴選

11.5 所有公職人員必須根據明確的職責說明，並按任人唯才的原則委任。保薦部門須就諮詢委員會的需要與個別人士的能力、經驗和資歷作出選配。

一視同仁的平等機會

11.6 在成立諮詢委員會時，應考慮各類不同背景的候選人。為了使各方面的利益得以反映，部門應採取積極措施⁵，吸引來自社會各個階層的人參與諮詢委員會的工作。

⁴ 不遵行規定的情況包括：(a) 缺乏妥當的工作表現評核；(b) “空降”候選人；(c) 缺乏妥當的面試；及(d) 未有將空缺刊登招聘廣告。

⁵ 積極措施包括：(a) 與目標團體(例如婦女、少數族裔人士、傷殘人士、年輕人及來自較大地域的人士)會晤，並由公職人員委任專員每星期最少發表一次講話；及(b) 個別部門應在名為“*Quangos: Opening Up Public Appointments*”的年報內公布其有關加強婦女及少數族裔在諮詢組織的代表性之行動計劃。

就遴選過程進行獨立審核

11.7 *實務守則*訂明，除非有獨立的評審人士參與委任過程，確保遴選過程符合*實務守則*的規定，否則不得作出任何委任。

委任過程反映委任性質

11.8 委任過程是一項機制用以挑選具備諮詢委員會所需專長的適當候選人。委任過程在設計上應反映有關職位的性質及職責的大小和輕重。

公開及透明度

11.9 委任制度的工作過程應具備透明度，所有委任均應透過在地方或全國報章發放的新聞稿向公眾公布。委任過程每個階段均應備存文件紀錄，以便隨時提供資料作審核之用。

誠實正直

11.10 諮詢委員會的委員應恪守公職人員的原則和價值觀⁶，正直不阿地履行職務。為免委員在履行公職時受私人利益影響，各候選人應披露可能構成利益衝突的資料或人際關係。

委任過程

獨立的評審人士

11.11 為確保委任過程符合*實務守則*的規定，專員公署或個別部門會聘請獨立的評審人士就每項委任進行審核。該等人士可能以檢討部門作出的所有委任的諮詢小組成員身份行事，或者以就個別委任事宜而成立的審核小組成員身份行事。

⁶ 公職人員須信守的 7 項原則是無私、廉潔、客觀、問責、公開、誠實及領導。

11.12 不少部門均有自行製備的獨立評審人士名單。專員公署亦有備存一份評審人士的中央名單，以供規模較小且沒有自行製備獨立評審人士名單的部門採用。現時共有超過300名獨立的評審人士負責監察委任過程，他們均須向專員負責。該等人士來自不同的背景及階層，而挑選他們時所採用的平等機會及多元化原則，與委任其他公職人員時採用的原則相若。

委任程序

11.13 個別部門如認定有需要設立諮詢委員會，便會與負責相關事宜的部長討論及商定有關的諮詢委員會委員的遴選準則和遴選過程。遴選準則主要是依循任人唯才及平等機會的原則。有關公職的職責及工作範圍必須刊登於報章或有關部門的網址之上，而有關部門可向地方議會、專業組織和志願機構、委任組備存的登記冊，以及其他部門的資料庫尋找候選人。

11.14 對於每年可領服務費及／或酬金⁷達5,000英鎊(56,200港元)或以上的職位；或每年收受政府撥款達1,000萬英鎊(1億1,240萬港元)或以上的委員會⁸，當局會成立一個小組來監督整個委任過程。該小組可能屬諮詢性質並負責監督該部門作出的所有委任，亦可能是為有關招聘工作而召開的審核小組；又或者是該兩者的混合體。小組成員包括來自有關部門的官員、公共機構或利益團體的代表，以及最少一名獨立的評審人士。

11.15 至於每年可領服務費及／或酬金少於5,000英鎊(56,200港元)的職位，以及每年收受政府撥款少於1,000萬英鎊(1億1,240萬港元)的委員會⁹，小組只須監督其遴選過程。

11.16 不受薪的公職無須刊登招聘廣告及進行面試，只須由一名獨立的評審人士監察遴選過程及證明遴選過程符合*實務守則*的規定。

⁷ 該等費用及／或酬金不包括交通費、膳食及其他例如幼兒託管和失去收入等開支。

⁸ 公職委任專員公署，《委任公共機構行政人員實務守則》，2001年7月，第3章。

⁹ 同上。

審核委任過程

11.17 《女皇會同樞密院頒布的1995年公職委任令》(The Public Appointments Order in Council 1995)規定專員須審核各個部門為符合*實務守則*的規定而採用的委任政策和做法。每個部門最低限度須每3年進行一次審核，而專員委派的獨立審核員會檢討有關部門的指引、審核一批委任個案，並對照其他部門的情況而考慮有關委任過程是否具有成效。該獨立審核員亦會參考在相應範圍的最佳做法，以確定那些地方須予以改善。

投訴委任過程的機制

11.18 落選的候選人對個別委任過程如有不滿，可向有關的部門提出申訴。假如該候選人不滿意有關部門的回應，可致函專員要求作出調查。專員會研究有關的委任過程及處理申請的手法。

11.19 在2001至2002年度，專員共接獲38宗投訴¹⁰，而各部門則共接獲83宗投訴¹¹。

委任條款

11.20 諮詢委員會所有職位均屬兼職性質。有些職位每月須工作兩至三天，其他職位則每星期工作兩至三天。

11.21 委任的期限一般為1至5年，而每個人在個別委員會的任期及重行委任的條件則視乎有關委員會的規定。一般而言，在同一委員會服務的年期最長不得超過10年，而該等任期的長短則由有關法例或部長決定。舉例來說，獲政府撥款1,000萬英鎊(1億1,240萬港元)或以上的委員會，其任期只限兩任；而獲政府撥款少於1,000萬英鎊(1億1,240萬港元)的委員會，其任期則不限，但有關人士必須持續表現良好，而其服務年期亦不得超過10年。

¹⁰ 接獲投訴的例子包括：(a) 未有採用任人唯才及平等機會的原則；(b)申請人未獲專業對待；及(c) 委任過程中出現延誤。

¹¹ 公職委任專員公署，《2001至2002年度第七份報告》，2002年，第28頁。

重行委任

11.22 實務守則容許首次重行委任，而無須就有關職位進行公開招聘，但其後的重行委任，則須由有關委員與其他候選人公開競逐後按任人唯才的原則委任。重行委任的整個過程和決定，均須符合首次委任的各項規定，並須經審核員檢討。

申報利益

11.23 法例規定，諮詢委員會的委員須申報任何可能或被視為可能影響其所作判斷的個人利益或商業利益。該等利益包括個人的直接或間接金錢利益、近親和在同一家庭¹²內居住的人士的利益。個別部門必須制訂有效規則，讓轄下各個諮詢委員會的委員申報利益，並在有需要時讓他們解決與相關委員會工作有關的任何潛在利益衝突。當局會應公眾要求公開所有申報的資料。

委員的行為守則

11.24 諮詢委員會應為委員制訂行為守則。行為守則應訂明個別委員的角色和職責，以及應有的行為標準。內閣事務部製備了一份《諮詢性質的非部門公共機構的委員實務守則範本》(*Model Code of Practice for Board Members of Advisory Non-Departmental Public Bodies*)，協助各部門擬訂其本身的行為守則。

撤換委員

11.25 個別部門須就終止委員的服務及撤換委員的事宜制訂具體指引。個別委員如未能妥善履行職責，部長可將其撤職。

¹² 間接金錢利益源自與擁有直接金錢利益的機構或人士的聯繫，又或受僱於擁有該等利益的人士或作為其商業伙伴。非金錢利益包括因擁有會所及其他組織的會籍而引起的相關利益。近親包括伴侶、父母、子女(成年及未成年)、兄弟、姊妹及該等人士的伴侶。

12. 酬金

12.1 大部分諮詢委員會的職位均不獲發放酬金，但所有委員可獲發還交通費及其他開支，例如幼兒託管的開支。

發放酬金的準則及指引

12.2 個別部門有權因應委員付出的時間及須定期工作等因素而發放酬金予諮詢委員會的委員。酬金通常以按年付費、按日付費或按出席付費的形式支付。內閣事務部發出的《非部門公共機構：部門指引》為發放酬金予諮詢委員會的事宜提供指引。

計算酬金水平的基礎

12.3 部門須證明其設定的酬金水平是合理，並與其他公營機構所發放予類似職位的酬金相若。每年的調整，須與公務員薪酬調整幅度一致或按某一檢討公營機構薪酬組織所建議的幅度調整。

12.4 在2001年作出的所有委任及重行委任職位之中，69%沒有獲發酬金，但獲發還交通費，28%獲發酬金，但每年的金額最高為3,000英鎊(33,720港元)，另有0.2%獲發每年超過50,000英鎊(562,000港元)的酬金。¹³

13. 檢討政策

個別委員的工作表現

13.1 當局會經常評核個別委員的工作表現，並在作出重行委任之前。評核過程會作文件紀錄，以供審核之用。一般而言，諮詢委員會主席負責評核各委員的工作表現，而相關部門的高級官員則負責協助部長評核主席的表現。

¹³ 公職人員委任專員公署，《2001至2002年度第七份報告》，2002年，第51頁。

個別委員會的成效

13.2 諮詢委員會在成立時須就正式的檢討預定日期，並須制訂衡量服務表現的方法，用以評估工作成效。

13.3 此外，各有關的國會特別委員會 (Parliamentary Select Committees) 在審核諮詢委員會的工作方面均擔當積極的角色，並會定期審核個別委員會製備的年報及提出關乎公眾利益的質詢。

諮詢委員會制度的成效

檢討諮詢委員會制度的政策

13.4 所有諮詢委員會最少須每5年進行一次檢討。進行檢討的目的是評估該等委員會的職能是否仍有需要；若仍有需要，則透過諮詢委員會提供該等職能是否最佳方案。有關檢討亦會確定委員會在組織及運作方面所需費用和須作改善之處，並會徵詢顧客、職員、工會及其他利益相關者的意見。在完成檢討之後，各部門會就其吸取的教訓和認定的最佳做法向內閣事務部提交清單，該等清單所載事宜會被納入最終檢討報告之內。

13.5 內閣事務部發出一份名為《如何檢討各個機關及非部門公共機構以改善公共服務的質素和成效》(How to Review Agencies and Non-Departmental Public Bodies to Improve the Quality and Effectiveness of Public Services) 的文件，就如何檢討諮詢委員會提供指引。

在1995年進行的檢討

13.6 在1994年，公眾對若干政界人士的違反操守行為表示關注。當局於是在1995年成立公職人員行為標準委員會(The Committee on Standards in Public Life)，研究就所有出任公職人員的操守標準引起的關注事宜，並在有需要時提出建議，確保公職人員的操守維持於最高水平。諮詢委員會亦在該檢討的範圍之內。事實上，專員一職就是因應該項檢討的結果而開設的。在1998年6月，政府亦曾發出一份文件，載列各類委員會的主要政策。該等主要政策包括將各類委員會的數目盡量維持於最低水平，以及令現有的委員會更加開放、更具問責性及更具效益。

14. 公眾索閱資料

會議

14.1 諮詢委員會須每年舉行一次公開會議，其餘會議除非屬商業敏感或政治敏感性質，否則亦應公開進行。

活動報告

14.2 諮詢委員會須製備及公布其年報¹⁴、摘要報告及所有公開會議的紀要。為方便公眾人士從單一源頭取得關於諮詢委員會的資料，政府在1999年就各類委員會設立了一個中央網站。

¹⁴ 年報應按相稱比例擬備，只有一兩頁紙亦可。提供的資料應包括：(a) 委員會簡史；(b) 職權範圍；(c) 成員組合；(d) 酬金(如有的話)；(e) 會議次數；(f) 曾發表的報告清單；(g) 未來的計劃；及(h) 聯絡方法。此年報可納入保薦部門的年報之內。

第 4 部 —— 加拿大安大略省

15. 諮詢委員會的概要

15.1 在加拿大安大略省，諮詢委員會是由法規、賦權法規下的規例，或省議會頒布的命令所設立，目的是就政策的發展向部長和部門提供意見。截至2002年6月為止，安大略省共有119個諮詢委員會為13個部門提供服務。

15.2 諮詢委員會的委員是由部長／總理或省督會同執行委員會委任。

15.3 諮詢委員會舉行會議的次數由每月一次至每年一次不等。由於諮詢委員會的委員屬兼職及志願性質，委員通常都不會獲發酬金。

15.4 個別委員會就公開會議資料的事宜，有不同的做法。

16. 監督諮詢委員會制度的有關當局

16.1 安大略省的內閣負責監察有關成立和解散諮詢委員會的核准工作。內閣轄下的內閣管理委員會(Management Board of Cabinet) (下稱“管理委員會”)負責監察諮詢委員會的成立和檢討、並向內閣提供有關成立諮詢委員會的意見，以及在內閣核准成立諮詢委員會後，向該諮詢委員會批核撥款。

16.2 管理委員會秘書處(Management Board Secretariat)是管理委員會的支援部門，所頒布的《委員會成立及問責指引》(*Agency Establishment & Accountability Directive*)制訂了安大略省成立諮詢委員會的準則。在1994年，管理委員會秘書處頒布了《政府委任成員指引》(*Government Appointees Directive*)，就委任公職人員及其酬金釐定事宜，提供公平、一致的準則。

16.3 管理委員會轄下的公職委任秘書處(Public Appointments Secretariat)負責統籌各諮詢委員會的公職委任、並就不同範疇的公職委任事宜提供指引，以及擔任公職委任過程的聯絡中心。

17. 諮詢委員會的成立

17.1 在成立諮詢委員會之前，保薦部門須證明有關諮詢委員會的成立是協助該部門執行某項職責、推行某項計劃或提供某項服務的最恰當安排。

核准當局

17.2 諮詢委員會的成立是由內閣核准，而撥款予個別諮詢委員會的事宜則由管理委員會核准。

成立諮詢委員會的準則

17.3 在向管理委員會提交成立諮詢委員會建議書，以求獲得核准之前，應符合下列準則：

是否需要政府管制

17.4 假如某項政府職能或服務是大眾的關注焦點，才會考慮設立諮詢委員會。

是否需要非政府機構的意見

17.5 政府需要來自公務員架構以外的獨立意見，而公共職能或服務的提供亦需要有政府以外的人士參與。

支持理據

17.6 成立諮詢委員會時，必須有文件證明有關安排無論在職能、成本效益及員工人手方面較其他方法為佳。此外，亦須就諮詢委員會的成立事宜進行分析，藉以證明成立諮詢委員會是最合適的方案。

成立諮詢委員會的指引

17.7 管理委員會秘書處發布的《委員會成立及問責指引》為諮詢委員會的設立制訂準則，建立問責架構及負責監察安大略省各委員會的運作。

成立諮詢委員會的程序

17.8 部門在確定成立諮詢委員會的需要後，負責部長便須向管理委員會提交建議書。除了提供理據以滿足上文所提及的準則之外，有關的建議書還須包括以下各點：

- (a) 諮詢委員會的權責；
- (b) 預期的委員人數、資格和酬金，以及委任諮詢委員會成員的程序；
- (c) 負責部長、副部長及委員會主席的角色、責任和權限；
- (d) 撥款的性質；及
- (e) 委員會權責所需的權力。

17.9 管理委員會在審閱上述資料後，若認為有關建議恰當，便會批准成立該諮詢委員會。管理委員會繼而會就該事宜向內閣提供意見，並尋求內閣的批准。一俟取得內閣的批准，便可以成立有關的諮詢委員會。

解散諮詢委員會的機制

17.10 解散諮詢委員會，須由有關部長提出解散建議，並須取得管理委員會的批准。管理委員會核准該解散請求後，便會將有關解散建議轉交內閣作最後審批。一俟取得內閣的最終核准，該諮詢委員會便會變賣其資產¹⁵，完成其尚待處理的工作，然後結束任命。一俟完成上述工作，負責有關委員會的副部長便會就諮詢委員會的解散，向管理委員會提交正式報告。

¹⁵ 資產是指諮詢委員會日常運作所必須的固定裝置，如傢具等。

18. 委任

核准當局

18.1 根據《政府委任成員指引》，諮詢委員會的委員是由部長／總理或省督會同執行委員會所委任。考慮委任的主要因素，取決於候選人是否具備條件為有關部門提供滿意的諮詢服務。

委任原則

18.2 《政府委任成員指引》列明，公務員不能被委任為安大略省的諮詢委員會委員。此外，公職委任秘書處的文件中，明確指出下列在諮詢委員會委任時須關注的事項：

個別人士的才能和服務熱忱

18.3 在委任諮詢委員會委員的時候，所考慮的因素包括有關候選人的技能、經驗和服務熱忱。

完成委員會工作所需的最少委員人數

18.4 為確保公帑的運用合乎經濟原則、委員會的運作具有效率和效益，有關當局鼓勵諮詢委員會盡量減少委員人數。然而，委員會在遵守這規定時亦可保留一定程度的彈性。委員會須在工作量與精簡人手的需求上取得平衡，以確保有足夠能力提供令人滿意的服務。

特定專業知識

18.5 部分委員會可能需要某些特定範疇的專業知識。為確保在有需要時能取得所需的專業意見，委員會或會評審大批具潛質的候選人，然後從中挑選數名具備有關特定專業知識的候選人為委員。

社會代表性

18.6 有關的委任必須反映社會各階層人士的利益。安大略省的所有居民，包括長者、傷殘人士和少數族裔，均預期能對社會作出重要的貢獻。

地區代表性

18.7 委任委員會委員的時候，地區代表性亦是其中一項考慮因素。

委任過程

18.8 諮詢委員會的委員是由部長／總理或省督會同執行委員會委任，而有關的委任責任則分為“提出建議的特權”及“委任的權力”。若省督會同執行委員會具備委任的權力，則部長／總理將獲賦予提出建議的特權。

18.9 若省督會同執行委員會具備委任的權力，則部長／總理將會提名一位候選人作為有關諮詢委員會的委員。該部長／總理須向省督會同執行委員會發出一份證明書，列明其委任動機。省督會同執行委員會將會把該證明書連同有關公職的職責及工作範圍，連同該候選人的資歷概要一起提交政府機構常務委員會(下稱“常務委員會”)，而常務委員會則獲該省的立法議會賦權檢討省督會同執行委員會所作的任命。

18.10 常務委員會同時檢討部長／總理的提名人選和公職委任秘書處資料庫內的其他候選人。在審核該等候選人的資歷後，常務委員會將會決定有關任命，然後向立法議會報告該決定。正式的委任是由省督會同執行委員會作出。

18.11 若有關的委任是由部長／總理作出，獲委任的候選人無須經常務委員會審核。最終的任命作出後，雖然並沒有規定任命必須透過傳媒向公眾作出交代，負責部長可就該委任自行發表公告。

審核委任過程

18.12 安大略省並沒有就諮詢委員會委員的委任過程制訂任何正式的審核機制。

投訴委任過程的機制

18.13 安大略省並沒有既定的機制，處理就委員會的委任過程所提出的申訴。雖然如此，諮詢委員會或會基於專業禮貌回應落選候選人就其落選原因所提出的質詢。

委任條款

18.14 諮詢委員會所有職位均屬兼職性質，任期通常不超越3年，並可重行委任3年。然而，有關的賦權法例或會另行訂明不同的條款。

重行委任

18.15 若委任是由部長／總理作出，而又超過兩個3年的任期，該等委任必須同時獲得管理委員會和內閣的核准。若委任是由省督會同執行委員會作出，有關的重行委任決定無須由常務委員會覆核。

申報利益

18.16 部長有責任告知獲委任人士有關申報利益的規定，但沒有明文規定，獲委任人士必須申報其近親的利益。獲委任人士須盡早向有關的委員會主席申報任何利益衝突，而主席則須將所有已申報的利益衝突記錄，載於委員會的會議紀要內，以及通知負責部長該等衝突的性質。

委員的行為守則

18.17 安大略省沒有制訂全套行為守則作為諮詢委員會委員的參考，但個別委員會可自行酌情決定有否制訂行為守則的需要。

撤換委員

18.18 通常而言，委員因為“特別事故”(或行為失當)，例如參與刑事罪行等，而遭撤職。撤換委員的決定則由負責任命的有關當局(即部長／總理及省督會同執行委員會)作出。

19. 酬金

19.1 安大略省的諮詢委員會由於屬公職服務性質，因此大部分的委員都不獲發放酬金。不過，按照各部門的指引，委員可獲發還交通費、膳食費、住宿費，以及其他墊付的開支。

19.2 經管理委員會秘書處提出意見和提供協助後，各諮詢委員會的負責部長可決定諮詢委員會的委員是否獲發酬金。若決定發放酬金，管理委員會將負責釐定酬金的水平。

發放酬金的準則及指引

19.3 《政府委任成員指引》就向政府委任公職人士發放酬金的事宜，提供指引。然而，由於諮詢委員會工作是公職服務，委員的酬金通常低於私人機構內要求相若的職位。此外，並無任何規定指明委員應獲發酬金或應按管理委員會所釐定的最高酬金水平而獲發酬金。

19.4 委員若獲發酬金，其酬金水平應與所提供的服務性質、工作的複雜程度，以及所需的時間成正比。個別委員的特別資歷不應成為釐定酬金水平的考慮因素。

19.5 委員若獲發酬金，只應就其正式工作(如會議、聽證會，以及進行預備工作所需的時間)發放酬金。委員會的主席負責按個別情況，決定預備工作所需時間，以釐定酬金的發放。

計算酬金水平的基礎

19.6 酬金水平率是按不同公職所需求的特別專業知識而釐定。具備特別專業知識的委員，其酬金的最高限額為每天200加元(1,008港元)¹⁶，而一般委員的酬金最高限額，則為每天150加元(756港元)。

19.7 所有委員的酬金是以按日的基礎計算，而按日計算的酬金，是指超過3個小時的工作所獲發的酬金。所需工作時間若滿3小時，委員便可獲發100%的按日計算酬金；所需工作時間若不足3小時，則只可獲發50%的按日計算酬金。

¹⁶ 在2001年，加元與港元的平均兌換率為1加元=5.04港元。

20. 檢討政策

個別委員的工作表現

20.1 就工作表現標準而言，並沒有適用於所有委員會個別委員的正式守則，但各委員會均可自行訂定其轄下委員的工作表現評核制度。

個別委員會的成效

20.2 根據《委員會成立及問責指引》，有關部長或管理委員會可要求諮詢委員會接受徹底的檢討。

20.3 所有或部分由省督會同執行委員會委任委員的諮詢委員會均須接受常務委員會檢討。

20.4 雖然諮詢委員會無須出版年報向公眾報告其活動情況，但是個別委員會的職權範圍可以作為工作目標或預期成績，用以評核其工作表現。

20.5 部長有責任就各委員會的事務及表現向立法議會及內閣作交代。

諮詢委員會制度的成效

20.6 諮詢委員會制度的最近一次整體檢討於1996年舉行。該次檢討的目標是要削減委員會的開支¹⁷，以期以一個較小規模及更合乎成本效益的委員會架構為公眾提供良好服務。其中根據有效的權責，檢討了50個諮詢委員會，並提出了以下的建議：

- (a) 22個委員會因其職能可被其他機構取代，而需要解散；
- (b) 3個委員會應合併為1個機構；
- (c) 12個委員會須進行檢討，以期進一步節省開支；及
- (d) 餘下的(13個)委員會繼續運作。

¹⁷ 目標是要在1998年3月之前，從各類委員會當中(包括諮詢委員會)節省合共2億2,000萬加元(11億900萬港元)的開支。

20.7 預計上述建議在隨後的兩年內節省290萬加元(1,460萬港元)或1995至96年度預算案的諮詢委員會撥款的31%。

21. 公眾索閱資料

會議

21.1 諮詢委員會的會議次數由每月一次到每年一次不等。安大略省並沒有任何監管規則，規定委員會的會議必須公開進行。因此，公開進行會議的決定，視乎個別委員會的做法而定。

活動報告

21.2 諮詢委員會無須向負責部長提交年報或週年工作計劃，亦獲豁免接受外界的年度審核，但可能會被要求按照部長或管理委員會的指示，進行定期檢討。

21.3 委員會委員的個人資料及其酬金紀錄可供公眾索閱。

第 5 部 —— 澳洲新南威爾斯省

22. 諮詢委員會的概要

22.1 在澳洲新南威爾斯省，大部分諮詢委員會是按法例成立，其餘諮詢委員會則由個別部長以憲章¹⁸形式成立，而其成立可採取各種不同形式。成立諮詢委員會的目的，是向政府提供意見，以及讓公眾有機會參與政策制訂的工作。截至2002年9月為止，共有470個諮詢小組及委員會¹⁹為63個部門²⁰提供服務。

22.2 委員的委任，由新南威爾斯省的內閣(Cabinet of NSW)(下稱“內閣”)審批，大部分委員並無獲發酬金。

22.3 在會議次數方面雖沒有任何指引，但委員會通常每月舉行一次會議。委員的出席率甚高，大部分委員會報稱其出席率最少達90%²¹。

23. 監督諮詢委員會制度的有關當局

23.1 新南威爾斯省總理部門(Premier's Department of NSW)(下稱“省總理部門”)轄下的行政及議會事務部(Ministerial and Parliamentary Services Division)，負責管理諮詢委員會的委任及酬金事宜、並制訂政策及指引。

23.2 行政及議會事務部亦制訂及備存一份登記冊，當中列出有興趣獲委任為政府各小組及委員會委員的人士。公眾人士可從省總理部門的網址取得登記申請表格。行政及議會事務部會根據具體準則評核每份申請，然後才將有關申請者納入登記冊之內。諮詢委員會有空缺出現時，各部長、機關及其他提名機構可參考該登記冊。

¹⁸ 憲章是一份由部長簽發的文件，載列有關委員會的角色及責任，亦詳述有關委員會與部長和涉及利益者之間的關係。

¹⁹ 諮詢小組就關乎機構管理的事宜向負責相關政策的部長提供意見，而諮詢委員會則就政策或運作事宜提供意見。當局沒有就諮詢委員會的數目備存獨立資料。

²⁰ 資料由新南威爾斯省總理部門提供。

²¹ 新南威爾斯省審計署，《公營部門規管及諮詢小組較佳措施指引》，1998年4月，第16頁，<http://www.audit.nsw.gov.au/guides-bp/OnBoard-April98.PDF>。

24. 諮詢委員會的成立

核准當局

24.1 在新南威爾斯省，大部分諮詢委員會是按具體法例成立，該等法例須經過省議會審議。非法定的諮詢委員會，則由相關部長以憲章的形式成立。

成立諮詢委員會的準則

24.2 關乎個別諮詢委員會的賦權法例會列明相關政策、政府擬達致的運作及服務指標，並會訂明其角色、職能、成員組合，以及與提交報告和運作有關的安排。

成立諮詢委員會的指引

24.3 在成立諮詢委員會方面，現時並無具體的指引。

成立諮詢委員會的程序

24.4 在新南威爾斯省，多數諮詢委員會是按法例成立，並由部長在下議院提交法案開始。若有關法案獲得通過，便會送呈上議院審議。如果該法案獲上下兩院一致通過，便可送交新南威爾斯省省督批准。有關法案成為省議會法令後，有關的部長便可安排成立諮詢委員會。至於非法定的諮詢委員會，部長只需要發出憲章，便可成立。

解散諮詢委員會的機制

24.5 一般而言，賦權法例或憲章會訂明解散有關委員會的條文。若個別委員會須予解散，有關的保薦部門須知會省總理部門。

25. 委任

核准當局

25.1 諮詢委員會所有職位的委任，須由負責相關事宜的部長建議，並獲內閣批准。²²

²² 新南威爾斯省總理部門，http://www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part1/annual%20reports/ar97-98/review2.htm。

委任原則

- 25.2 根據須採取較佳措施的原則，委任原則應：
- (a) 具透明度，而委員的名字、相關利益及其他董事職務應予公開；
 - (b) 為正規形式，確保根據特定準則及個別人士履行指定角色和職能的能力作出委任；
 - (c) 根據任人唯才的原則；
 - (d) 考慮在成員組合中技能與背景的平衡；及
 - (e) 確保委員有時間從事委員會的活動。
- 25.3 委任委員時應考慮下列因素：
- (a) 委員會現時和日後的需要；
 - (b) 委員會現有的技能組合；及
 - (c) 委員會的成員組合反映公眾的人數和意見的程度。
- 25.4 此外，政府對諮詢委員會的其中一項政策是將每個委員會的成員人數減至7名²³。

委任指引

25.5 省總理部門發出的《小組及委員會委員的委任及酬金指引》(*Guidelines for Boards and Committees Members' Appointment and Remuneration*)訂有對委員作出委任的指引。

²³ 新南威爾斯省審計署，《工作表現審計報告，企業管治》，第二冊：實務，1997年6月，第74頁，<http://www.audit.nsw.gov.au/crpg2-97/crpg2-97.pdf>。

委任過程

25.6 一般而言，賦權法例或憲章內會訂明個別諮詢委員會的成員所需具備的技能和經驗，並會訂明有關委員會的委員是否需要由某些利益團體提名或由負責的部長酌情選出。

尋覓候選人

25.7 在有空缺出現時，當局會將有關職位的詳情及所需才能準則刊登招聘廣告。各部門可透過與有關業界聯繫、與有關部長聯繫、行政人員獵頭機構及省總理部門備存的登記冊尋覓候選人。

25.8 在新南威爾斯省，約有50%的委員是由部長直接提名。²⁴

遴選程序

25.9 各部門會顧及社區利益及諮詢所有利益相關者，以達致作出符合效率、效益及問責原則的遴選決定的目標。各部長及部門亦會衡量個別人士的工作量及其擔任董事職位的數目，確保他們不會承擔過多工作。

25.10 為確保能按多元化背景的原則挑選候選人，省總理部門會先檢討所有提名，然後才呈交內閣。

審核委任過程

25.11 當局現時並無定期審核委任過程。儘管如此，在1997年進行的工作表現審核發現，遴選、委任及重行委任等程序並非經常具有透明度。舉例而言，部分委員會沒有向公眾公布其委任準則，其他委員會則沒有在個別委員的服務期結束或請辭後重新評估是否需要保留有關職位。²⁵

²⁴ 新南威爾斯省總理部門，《新南威爾斯省政府小組及委員會》，2000年6月2日，<http://www.premiers.nsw.gov.au>。

²⁵ 新南威爾斯省審計署，《公營部門管治及諮詢小組較佳措施指引》，1998年4月，第11頁，<http://www.audit.nsw.gov.au/guides-bp/OnBoard-April98.PDF>。

投訴委任過程的機制

25.12 根據省總理部門提供的資料，現時並無正式機制讓落選的候選人就委任過程及處理申請的手法提出投訴。

委任條款

25.13 聘用條款及任期數目視乎有關委員會的賦權法例或憲章的規定而定。

重行委任

25.14 委任一經作出，其服務期已被固定，亦不會自動獲得重行委任。重行委任必須由主席根據一套既定指標作出正式評核，並考慮所有委員的技能、背景和經驗，以及委員會現時及日後的需要後才作出。

申報利益

25.15 諮詢委員會的委員須向有關的部長申報可能與該委員會的活動相關的利益²⁶。保薦部門應備存載述該等利益的登記冊。

25.16 在某些情況下，法例會訂明必須就日後會被委任的委員進行若干查核，然後才可作出委任。

委員的行為守則

25.17 當局鼓勵各諮詢委員會制訂行為守則，以界定委員的價值觀及行為。《新南威爾斯省的政府小組及委員會委員的行為指引》(Conduct Guidelines for Members of NSW Government Boards and Committees)及《新南威爾斯省公共機構行為守則典範》(A Model Code of Conduct for NSW Public Agencies)就制訂上述行為守則提供指引。該兩份文件均由省總理部門發出。行為守則須每年檢討及修訂，以反映任何改變情況。

²⁶ 委員的利益包括委員本人及其相關人士或親屬的金錢利益及非金錢利益。

撤換委員

25.18 部長有權在獲得內閣批准後酌情撤換委員。成立委員會所依據的法例或憲章，亦或會訂明撤換委員的條件。

26. 酬金

26.1 在1996年，在600個小組及委員會當中，有304個並無向委員發放酬金。²⁷ 如果諮詢委員會的委員獲發酬金，通常以出席費的形式發放。

發放酬金的準則

26.2 省總理負責釐定給予個別委員會的委員的酬金上限。省總理作出決定時會考慮下列因素：

- (a) 有關委員會的目的及撥款安排；
- (b) 主席及委員的角色和職責，包括責任詳情及不能純粹以金錢準則衡量的工作價值；及
- (c) 用於工作上的時間。

發放酬金的指引

26.3 省總理部門發出的《小組及委員會委員的委任及酬金指引》訂有向諮詢委員會委員發放酬金及津貼的指引。

²⁷ 新南威爾斯省審計署，《工作表現審核報告，企業管治》，第二冊：實務，1997年6月，第10頁，<http://www.audit.nsw.gov.au/crpg2-97/crpg2-97.pdf>。

計算酬金水平的基礎

26.4 省總理負責釐定酬金上限，而部長則負責因應個別委員的職責和工作價值決定實際金額。全日或半日工作的主席按日計算酬金上限分別為332澳元(1,341港元)²⁸及166澳元(671港元)，而委員的相應酬金上限則分別為201澳元(812港元)及101澳元(408港元)²⁹。獲委入諮詢委員會的公營機構僱員³⁰不會獲發額外酬金。諮詢委員會的酬金不會按年調整。

其他津貼

26.5 委員如須出外公幹，可獲發還實際開支。省總理部門會定期發出通告，將各項旅費津貼額告知委員，該等津貼額可被視為有關發還款項的上限指標。一般而言，諮詢委員會委員所獲發還費用是按照公營部門採用的發還款項下限計算。

27. 檢討政策

個別委員的工作表現

27.1 在檢討個別委員的工作表現方面，現時並無既定的中央政策，因為不同委員會的政策各有不同。

個別委員會的成效

27.2 根據《公營機構管治及諮詢小組較佳措施指引》(Guide to Better Practice for Public Sector Governing and Advisory Boards)，諮詢委員會應監察及評估本身的工作表現，以供評核其協助有關機構達致目標的程度。有關的評估涉及評核委員會的整體表現、工作量、所需職位數目及個別委員作出的貢獻。各委員會應制訂明確的活動計劃及準則，藉以評核本身的工作表現。

²⁸ 在2001年，澳元與港元的平均兌換率為1澳元=4.04港元。

²⁹ 新南威爾斯省總理部門，《小組及委員會委員的委任及酬金指引》，2002年6月，<http://www.premiers.nsw.gov.au>。

³⁰ 公營機構僱員指新南威爾斯省的公共服務部門及行政辦事處、公營部門以外的法定組織及國有企業的僱員。

27.3 個別部長負責評核轄下各個諮詢委員會的工作表現。在評核個別委員會的工作表現，部長應考慮下列因素：

- (a) 有關委員會的角色和職能是否仍然存在；
- (b) 成立委員會是否履行有關角色和職能的最佳方案；及
- (c) 該委員會有否作出任何貢獻。

諮詢委員會制度的成效

27.4 在定期檢討諮詢委員會制度方面，現時並無既定政策。但省總理部門每2至3年會就委任及酬金的指引進行檢討³¹，並會檢討規管諮詢委員會的法例，藉以加強各個諮詢委員會的角色及職能。

在1997年進行的檢討

27.5 鑒於各個小組及委員會均會對政府造成直接及間接的開支，其所作決定亦可能會改善或妨礙機構表現，因此，新南威爾斯省的審計署在1997年就新南威爾斯省公營機構內各個小組及委員會的公司管治進行工作表現審核。有關審核的目的是對下列事宜進行評估：

- (a) 新南威爾斯省轄下公營機構內各個委員會的效率和成效；及
- (b) 以模式、法例、政策、架構及常規作為公司管治的支援架構是否足以支援委員會運作的“較佳措施”。

27.6 該審核工作發表了兩份報告。一份報告研究管治模式、法例、政策、行政安排及常規，而另一份報告則就各個小組及諮詢委員會的措施提供調查結果及個案研究。

27.7 審計署發表的《公營機構管治及諮詢小組較佳措施指引》亦為各個小組及委員會提供有關檢討現行公司管治措施、比對較佳行事原則及制訂持續改善策略。

³¹ 資料由新南威爾斯省總理部門提供。

28. 公眾索閱資料

會議

28.1 一般而言，會議並非公開進行。

活動報告

28.2 所有討論及決定均會以文件紀錄，而所有正式會議的紀要均會按正式紀錄的形式擬備及予以保留。但該等資料不會向公眾公開。

28.3 部分諮詢委員會按其賦權法例或憲章的規定須發表年報，而其餘諮詢委員會則未必有此規定。但省總理部門建議諮詢委員會應考慮每年就其公司管治措施³²、活動及成績提交報告，該等報告可以獨立報告形式或納入相關組織的年報內作出。

³² 公司管治措施包括小組的成員組合、提名和遴選過程，以及關於委任的各項條款。

第 6 部 —— 分析

29.1 根據民政事務局於 2000 至 2001 年度所進行的的一項調查，全香港共有 476 個諮詢委員會³³，其中約有 70 個受法規所規管。³⁴近年有若干評論認為市民並沒有獲充分告知有關該等委員會的成立、委任、酬金、活動及成績的事宜。有關英國、安大略省、新南威爾斯省及香港的諮詢委員會制度的比較，請參閱附錄。以下的分析旨在探討上文 3 個研究地方的諮詢委員會制度的透明度、公平及問責情況，以及立法機關在其中所扮演的角色。

30. 透明度

30.1 英國、安大略省及新南威爾斯省均有推行措施以改善其諮詢委員會制度的透明度。

諮詢委員會的成立

有關成立諮詢委員會的實務守則／指引／指令

30.2 英國及安大略省均有制訂指引或指令，訂明成立諮詢委員會的準則及程序。英國的內閣事務部制訂《非部門的公共機構：部門指引》，而安大略省的內閣管理委員會則制訂《委員會成立及問責指引》。在英國，政府亦負責審核諮詢委員會的成立程序，以確保該等程序符合指引所載的規定。新南威爾斯省並沒有就諮詢委員會的成立，制訂任何實務守則、指引或指令。

30.3 香港並沒有就諮詢委員會的成立，制訂特定的實務守則、指引或指令。若有需要，行政長官與各政策局及部門的高級官員會提出成立諮詢委員會。

³³ 在該 476 個諮詢委員會之中，有 224 個屬地區層面的委員會、諮詢及法定機構的小組委員會與工作小組，以及公職人員就事務的進行與利益相關者交換意見的論壇。

³⁴ 資料由民政事務局提供。

成立通知

30.4 假如有關諮詢委員會屬法定組織，立法機關和公眾人士都會得知其成立，原因是該等諮詢委員會須以立法的方式成立。假如有關的諮詢委員會並非法定組織，立法機關和公眾人士並不一定得知其成立。在英國，個別的部長可以就一項預先安排的國會質詢提供的書面答覆，告知國會非法定的諮詢委員會的成立。

30.5 在香港，假如有關的諮詢委員會是以立法的形式成立，該委員會的成立事宜將會在憲報公布。市民並不一定得知非法定組織的諮詢委員會的成立，原因是該等委員會是由主要官員或部門主管酌情以行政方式成立。在某些個案中，主要官員會主動知會立法會議員和市民。然而，有公眾擔憂這種通知方式是否有效，以及其中的信息是否能夠向大部分的市民送達。

委任

有關委任諮詢委員會委員的實務守則／指引／指令

30.6 本研究所探討的 3 個地方均有就委任諮詢委員會委員，制訂詳細的指引或指令。

30.7 在英國，內閣事務部制訂《非部門的公共機構：部門指引》，列明有關的委任及遴選程序的詳情。此外，公職人員委任專員亦發出《委任公共機構行政人員實務守則》，就委任公職人員的過程提供指引。

30.8 在安大略省，管理委員會秘書處制訂《政府委任成員指引》，就諮詢委員會委員的委任和酬金釐定事宜列明有關的詳情。

30.9 在新南威爾斯省，省總理部門發出的《小組及委員會委員的委任及酬金指引》，列明委任委員的準則和程序。

30.10 在香港，並沒有特定的指引或指令訂明委任諮詢委員會委員的程序。然而，政務司司長辦公室轄下的行政署(下稱“行政署”)發出指引，要求各政策局及部門提供足夠的資料，其中包括有關委員會的角色與職能，以及準委員的職務和責任。根據民政事務局的資料，各政策局及部門均清楚明白任人唯才的委任原則，亦得悉有關委員不能於同一時間服務多於 6 個諮詢委員會，以及在同一委員會不得服務多於 6 年的一般指引。

候選人登記冊

30.11 本研究所探討的 3 個地方，均有備存一份可獲委任公職的候選人登記冊，並且鼓勵公眾人士登記。公眾人士亦可於有關當局的網頁登記為公職候選人。

30.12 在香港，民政事務局備存一份中央名冊資料索引，該索引載有可獲委任公職的候選人的資料。有超過 20 000 名人士在該索引登記，表示有興趣參與公眾服務；此外，索引亦載列了現任的諮詢委員會委員的資料。市民可利用民政事務局的網頁所提供的資料登記為候選人。

公布職位空缺情況

30.13 英國和新南威爾斯省均會公布諮詢委員會職位的空缺情況及職責說明。在英國，不少部門都會在報章及其網頁公布該等資料，亦會要求關注該等事宜的團體提名適當的人選。在安大略省，並沒有任何規定指明諮詢委員會必須透過傳媒公布其職位空缺情況，個別委員會可自行決定是否這樣做，原因是透過傳媒公布該等資料並不一定是招聘專門人才的最符合成本效益的方法。

30.14 在香港，並沒有資料顯示諮詢委員會是否會透過傳媒公布其職位空缺情況。此外，也沒有任何資料顯示當局曾否接觸有關的關注組織，要求提名候選人擔任委員會的空缺職位。

公布委任人選

30.15 在 3 個經研究的地方中，只有英國明確規定有關當局須公布獲委任為諮詢委員會委員的人選。在安大略省，雖然部長可選擇發出公告，但該省並沒有任何規定，指明須公布獲委任公職的人選。

30.16 在香港，若干重要諮詢委員會(如交通諮詢委員會)委員的委任是藉發出新聞稿和刊登憲報向公眾宣布的，而大部分的委任人選均不會向公眾公布。然而，大部分諮詢委員會的委員名單均已上載至民政事務局網頁上的《香港特別行政區政府各公務委員會及其他名表》。

委任過程的監察

30.17 在英國，公職人員委任專員負責規管和監察委任過程，以確保該過程符合有關的守則和指引。然而，安大略省和新南威爾斯省則沒有這樣的機制。

30.18 在香港，並沒有資料顯示是否設有監察委任過程的機制。

就委任提出的申訴

30.19 只有英國設有投訴委任事宜的機制。公職人員委任專員負責調查未能獲選為委員的候選人所提出的申訴，並將調查的結果告知投訴人和有關的部門。

30.20 在香港，市民可去函有關的政策局及部門表達意見，包括就某一諮詢委員會的委任事宜提出申訴。

撤換委員

有關撤換委員的實務守則／指引／指令

30.21 在3個經研究的地方中，只有英國要求個別部門就終止任命及撤換委員制訂特別指引。安大略省及新南威爾斯省均沒有就撤換非法定的諮詢委員會的委員制訂實務守則、指引或指令，但部長可酌情決定是否撤換委員。假如有關的諮詢委員會是法定組織，其賦權法例或會訂明撤換委員的情況。

30.22 香港並沒有就撤換非法定的諮詢委員會的委員制訂實務守則、指引或指令。然而，假如支援有關委員會的政府官員發現某一委員經常無法履行其職務，可能會將該情況反映予有關的政策局或部門，而有關的政策局或部門經考慮後，則可能會終止該委員的任命。至於法定的諮詢委員會，撤換委員的事宜則由有關的法例規管。

解散諮詢委員會

有關解散諮詢委員會的實務守則／指引／指令

30.23 與撤換委員的情況一樣，只有英國有就解散非法定的諮詢委員會制訂指引。在本研究所探討的 3 個地方中，假如有關的委員會被裁定為無法達到其預期的目標，個別的部長會獲授權將之解散。至於法定的諮詢委員會，其賦權法例可訂明解散的情況。

30.24 在香港，並沒有資料顯示是否有就解散諮詢委員會制訂指引。

酬金

有關委員酬金的實務守則／指引／指令

30.25 本研究所探討的 3 個地方均有就發放酬金予諮詢委員會委員制訂指引或指令。

30.26 在英國，內閣事務部制訂的《非部門的公共機構：部門指引》列明有關核准當局和發放酬金準則的資料，並提供有關計算酬金水平的基礎。

30.27 在安大略省，有關計算酬金的基礎、不同的酬金水平，以及核准當局的資料均載列於《政府委任成員指引》。

30.28 在新南威爾斯省，有關酬金的資料可於省總理部門發出的《小組及委員會委員的委任及酬金指引》找到。

30.29 在香港，財經事務及庫務局已發出指引，協助各政策局及部門決定是否須發放酬金予委員，以及在決定發放酬金時，有關酬金的水平。香港大部份諮詢委員會委員，都不獲發酬金。

委員申報利益

30.30 本研究所探討的 3 個地方內的諮詢委員會，其委員均有責任申報利益。在英國，有法例規定委員必須申報利益，該等利益包括個人所有的直接或間接金錢利益、近親和在同一家庭內居住的人士的利益。英國的候選人甚至在填寫申請書時便須申報利益。

30.31 在安大略省，委員須盡早向所屬委員會申報任何利益衝突。然而，並沒有資料顯示委員是否須申報近親的利益。

30.32 在新南威爾斯省，有部分諮詢委員會的賦權法例或會指明必須就準委員進行若干查核，然後才可委任該等候選人為委員。

30.33 在香港，根據一項政府於 2001 年就諮詢及法定組織的運作和酬金政策所進行的檢討，若干諮詢委員會設有委員申報利益制度。假如有可能出現利益衝突，有關的候選人會獲邀在遴選過程完結前先行申報利益。在大多數的諮詢及法定組織中，委員須在會議前或會議舉行期間就可能會出現利益衝突的討論事項申報利益。此外，假如委員的近親利益涉及有關的討論問題，委員亦須申報該等利益。

公眾索閱資料

一般資料

30.34 進行研究的 3 個地方的諮詢委員會，其角色和職能與香港的大致相同，即是就政策的制訂及公眾關注的問題為政府提供意見。就委員會的成立、委員委任，以及委員的酬金及個人資料等方面而言，該 3 個地方的諮詢委員會制度均相當透明；而公眾亦可索閱有關個別委員會的資料。

30.35 在英國，內閣事務部發表的年報提供有關所有在全國各地運作的公共機構的資料，包括職權範圍、委員組合、開支，以及就該等機構所進行的檢討。在安大略省，諮詢委員會的成立，以及委員的委任及酬金事宜均由有關的官方指引所規定。在新南威爾斯省，委員會的角色、職能、委員組合，以及報告和運作安排，均載列於有關的賦權法例或憲章內。

30.36 在香港，民政事務局於網上備存一份《香港特別行政區政府各公務委員會及其他名表》，載列本港所有的法定及諮詢組織。截至2002年12月6日為止，在“成員包括政府官員及非政府官員的非法定組織”名單上的143個非法定組織之中，有137個在其自設的網頁上載列本身的職權範圍及成員組合的資料。此外，共有10個諮詢委員會將會議的議程和紀要亦上載到其網頁。³⁵愛滋病顧問委員會、研究資助局及交通諮詢委員會均提供其年報予公眾參考。

30.37 民政事務局於1999年建議各政策局及部門在接獲要求時披露有關個別委員在某一委員會的出席紀錄、服務年資、職業，以及在其他諮詢委員會的公職；該等資料目前有部分已經可於若干非法定組織的網頁查閱。

會議及報告

30.38 在英國，諮詢委員會的週年會議須公開舉行。有關當局亦鼓勵諮詢委員會公開舉行討論非敏感議題的會議。公眾亦可索閱個別諮詢委員會的年報、會議簡報或紀要，以及一般的資料。政府已設立一個委員會的中央網頁，以方便公眾從單一的資料來源查閱各諮詢委員會的資料。

30.39 在安大略省，有關委員會的會議是否公開舉行的資料須直接向個別的委員會查詢。

30.40 在新南威爾斯省，諮詢委員會並不舉行公開會議。

30.41 根據民政事務局在2000至2001年期間進行的調查，在全港476個諮詢委員會之中，有111個委員會的會議全數公開舉行，另有3個則公開舉行部分會議。所有的地區委員會及某些青少年暑期活動地區統籌委員會及分區撲滅罪行委員會，皆舉行公開會議。

³⁵ 該等委員會包括水質事務諮詢委員會、環境問題諮詢委員會、香港教師中心的諮詢管理委員會、青年事務委員會、划船駕艇遊樂委員會、安老事務委員會、社會福利諮詢委員會、食物及環境衛生諮詢委員會、統計諮詢委員會、減少廢物委員會及海事處轄下的各個諮詢委員會。

30.42 根據民政事務局的資料，本港 99%的諮詢及法定組織均採用以下一項或數項措施，以改善其提供資料予公眾索閱的安排；

- (a) 在接獲要求時提供其議程予公眾查閱；
- (b) 於會議後發出新聞稿；
- (c) 將委員會的資料上載到有關政策局／部門的網頁；
- (d) 在接獲要求時提供所索取的會議紀要；
- (e) 在接獲要求時提供有關的文件予公眾查閱；及
- (f) 印發年報。

30.43 公眾人士如欲查閱上文第 30.42 段所述的文件，可與負責監察有關委員會的個別政策局或部門接觸。然而，基於文件的敏感性質或保密理由，部分文件將不會公開予公眾索閱。

31. 公平的原則

委任的原則

31.1 進行研究的 3 個地方均恪守任人唯才的原則，同時亦力求在吸納有關技能與保持諮詢委員會的廣泛背景之間取得平衡。

31.2 在英國及安大略省，有關的委任原則指明諮詢委員會必須代表社會各階層的利益。此外，安大略省的諮詢委員會在委任委員時，亦考慮地域代表性的問題。然而，並沒有資料詳述該原則在安大略省的委任制度中的運作情況。

31.3 在英國，政府利用各種方法吸引候選人，包括在本地及全國刊登職位空缺的廣告，以及向不同的組織徵求提名。

31.4 香港的委任政策是按照有關委員會的職能及運作需要委任適當的人選擔任委員。根據民政事務局的資料，各政策局及部門均清楚明白應按任人唯才的原則遴選候選人，主要是考慮個別候選人的能力、專業知識、經驗、品格，以及其對社會的承擔。並沒有資料顯示是否會公布委員會職位空缺情況。

遴選候選人

31.5 英國設有小組負責監察每年達 5,000 英鎊(56,200 港元)或以上委員酬金的諮詢委員會的整個委任過程；而在 2001 年，只有 0.2% 被委任或重行委任的職位屬於該類別。至於每年酬金不足 5,000 英鎊(56,200 港元)的職位，小組只會監察委任過程中的重要階段，其餘的階段則由有關的委任當局負責。

31.6 為使委任過程更為客觀，小組會聘請獨立的評審人士審核某部門所作的所有委任，或是審核個別的委任。獨立的評審人士還會審核遴選的程序，以及證明不獲發酬金的職位的委任程序亦符合公職人員委任專員所發出的守則和指引所訂立的標準。

31.7 在安大略省，諮詢委員會的委員通常都是由部長委任。儘管如此，公眾仍可向公職委任秘書處申請諮詢委員會的職位。政府機構常務委員會會審核準委員的資歷，然後向立法議會報告是否同意該等委任，而最終的決定則由省督會同執行委員會作出。

31.8 在新南威爾斯省，諮詢委員會委員是由部長或省督會同執行委員會行使酌情權選出。為確保委任的人選多元化，省總理部門會先行審核所有提名，然後才將之提交內閣。

31.9 在香港，支援某諮詢委員會的政策局或部門的高級官員會從他們認識的人士中物色準候選人供負責委任的官員挑選。他們亦可能會從民政事務局所備存的中央名冊資料索引選擇候選人，又或是從有關的專業團體、行業組織、機構及協會的提名中挑選。並沒有資料顯示目前有機制可確保遴選及委任的過程均按照公平的原則進行。

重行委任

31.10 在英國，不同的委員會有不同的委任條款，但個別委員在某一委員會的任期最多為 10 年。首次重行委任須按有關委員的表現而作出，但其後的重行委任，則須待有關委員與其他候選人公開競逐後接任人唯才的原則委任。

31.11 在安大略省，委任的年期不得超於 3 年，而除非賦權法例另有規定，重行委任的任期以 3 年為上限。

31.12 在新南威爾斯省，委員不會自動獲重行委任有關的職位，是否獲重行委任須視乎委員會主席根據一套涵蓋於賦權法例或憲章中特定標準就其表現所作的評核而定。

31.13 在香港，行政署會發出指引，要求主要官員及部門主管定期評估個別委員的表現，包括其出席率、履行職責的能力，以及服務的年資。

酬金

31.14 在該 3 個進行研究的地方，其諮詢委員會委員大部分都沒有獲發酬金。至於獲發酬金的委員，計算其酬金水平的基礎包括提供服務所需的時間，以及所擔任的工作性質和複雜程度。

31.15 在英國，發放酬金的安排因不同的委員會而異，並會以年費、日薪或出席費的形式發給委員。

31.16 在安大略省，大部分的諮詢委員會屬兼職性質的委員酬金，是按日計算，而酬金的水平則視乎有關委員的專業知識而定。然而，並沒有資料顯示如何把有關的專業知識分類。

31.17 在新南威爾斯省，諮詢委員會的成員會獲發出席費，而出席費的上限則由省總理釐定。

31.18 本研究所探討的 3 個地方均會將實際的開支費用發還給委員。

31.19 在香港，根據政府的意見，諮詢委員會委員的工作屬志願性質，因此委員一般都不會獲發酬金。然而，政府認為個別人士不應該因為擔任公職而出現經濟困境，而政府亦不應以低廉的代價享用具專業資格的人士所提供的服務。故此，政府會考慮發放酬金以彌補交通費、其他的實際開支，以及所損失的收入。

31.20 財經事務及庫務局局長獲立法會財務委員會授權核准發放酬金，而酬金的上限則定期根據丙類消費物價指數而調整。在 2002 年，該上限為每次出席會議可獲發 715 港元。³⁶任何比這上限為高的酬金均須由財務委員會按個別的情況核准。

³⁶ 財經事務及庫務局，《修訂支付予議會及委員會非公職成員的酬金》，2002 年 6 月。

31.21 截至 2002 年 6 月 30 日止，香港只有不足 10 個非法定的諮詢委員會發放酬金予其委員³⁷；該等委員會包括郵票設計諮詢委員會、勞工顧問委員會、社區關係市民諮詢委員會及其轄下各小組委員會，以及中央政策組。前兩者的酬金水平為每次出席會議可獲發 715 港元，社區關係市民諮詢委員會的酬金水平為每次會議 50 港元，而中央政策組的兼職成員則每月獲發 2,000 港元。

32. 問責

32.1 在英國，諮詢委員會向有關的部長負責，因為這些委員會的成立只需部長核准，並不需要立法。然而，各有關的國會專責委員會或會定期檢查這些委員會的年報及提出關乎公眾利益的質詢，藉以評估該等委員會的表現和效能。

32.2 在安大略省，大部分的諮詢委員會都是按法定的基礎成立的，負責的部長有責任就委員會的事務和表現回應立法議會及內閣。

32.3 在新南威爾斯省，非法定的諮詢委員會是由部長以憲章形式成立，因此是向部長負責，而省議會並不會直接參與評核個別諮詢委員會的表現。至於法定的諮詢委員會，由於該等委員會是以立法的形式成立，因此須向省議會及公眾負責。

32.4 在香港，諮詢委員會須向行政長官及負責成立有關委員會的主要官員和部門主管負責。民政事務局就關乎諮詢委員會的一般事宜制訂指引，並蒐集有關該等委員會的一般資料。

32.5 根據主要官員問責制，行政長官授權予主要官員，包括授權委任委員及釐定部分諮詢委員會的酬金水平。立法會就研究問責制成立的小組委員會的其中一位委員曾有關注，認為主要官員或有可能只委任他們的支持者，因而影響公眾人士對諮詢委員會的信心。

³⁷ 財經事務及庫務局，《支付酬金予非官守成員的政府諮詢及法定組織》，2002 年 6 月。

33. 檢討政策

委員的評核

33.1 在英國，個別委員須持續及在獲考慮重行委任之前接受評核。評核的過程會以文件備案以便日後審核之用。

33.2 在安大略省，並沒有正式的規定訂明個別委員須接受評核，但委員會或會自行進行評核。

33.3 新南威爾斯省並沒有就評核個別委員的表現制訂整體政策，而有關的評核過程會因應不同的委員會而有所分別。

33.4 如上文第 31.13 段所述，香港的行政署會發出指引，要求主要官員及部門主管定期評估個別委員的表現。

定期評估委員會的表現

33.5 在英國，審核個別委員會的工作是由各有關的國會專責委員會藉定期檢查其年報，以及就其負責的範疇，提出關乎公眾利益的質詢。

33.6 在安大略省，根據《委員會成立及問責指引》的規定，部長或內閣管理委員會或會要求某一諮詢委員會進行徹底的檢討。

33.7 在新南威爾斯省，當局建議諮詢委員會監察及評估其本身表現，按有關的預期目標衡量其成績。委員會應有清晰的活動計劃及明確的準則，以便能評估其貢獻和成效。

33.8 在香港，政府建議個別的政策局和部門檢討其轄下委員會的需要和成效。此外，審計署就政府的各項職能所進行的衡工量值審核，亦包括諮詢委員會在內。

33.9 根據民政事務局在 2000 年就諮詢及法定組織制度進行的檢討，約有 90% 的諮詢及法定組織被認為能夠達到有關的法例或職權範圍所訂明的目標。但是，該檢討沒有提供量度成效的標準。

諮詢委員會制度的檢討

週期檢討政策

33.10 在進行研究的 3 個地方之中，只有英國設有就諮詢委員會制度進行週期檢討的政策，而有關的檢討週期為每 5 年進行一次。此項檢討政策是由公職人員行為標準委員會所建議，該委員會於 1995 年成立，負責審查公共機構的委任制度。

33.11 在安大略省，雖然政府會不定期就諮詢委員會制度進行檢討，但卻沒有週期檢討諮詢委員會的政策。

33.12 新南威爾斯省亦沒有進行週期檢討的政策，但內閣會每 2 至 3 年檢討一次委任和發放酬金的指引。政府亦會建議各部門檢討有關的賦權法例，針對優次範圍及有關的政策，藉以加強委員會的角色和職能。

33.13 在香港，政府建議各政策局及部門嚴格檢討是否有需要重整或廢除任何出現下列情況的諮詢委員會：

- (a) 無法再發揮以往既定的角色或職能；
- (b) 工作缺乏效益；及
- (c) 與其他委員會的職能有所重疊。

特別檢討

33.14 在英國，最近一次的諮詢委員會制度檢討於 1995 年進行，由公職人員行為標準委員會負責，研究各方人士就所有出任公職人員的操守標準提出的關注事宜，結果導致當局設立公職人員委任專員一職。政府亦於 1998 年 6 月發表了一份文件，載列有關委員會的主要政策。

33.15 在安大略省，最近一次的諮詢委員會制度檢討於 1996 年進行，目的是要削減開支和提高成本效益。共有 50 個諮詢委員會接受檢討，結果導致 22 個委員會被解散，另有 3 個則須合併。

33.16 在新南威爾斯省，最近一次的諮詢委員會制度檢討於 1996 年進行，由新南威爾斯省的審計署負責，就新南威爾斯省公營機構的公司管治進行成績審核，並發表《公營機構管治及諮詢小組較佳措施指引》，協助各諮詢委員會檢討其現行的公司管治措施，及制訂持續改善策略。

33.17 在香港，民政事務局在 2000 年應立法會的要求就本港的諮詢及法定組織制度進行了一次檢討，研究 634 個諮詢及法定組織及其轄下小組委員會的運作與發放酬金予非官守成員的政策。結果，當局建議了數項改善措施，其中包括以下各點：

- (a) 檢討是否有需要保留有關的委員會；
- (b) 鼓勵更多婦女及年輕人參與諮詢及法定組織的工作；
- (c) 保留 6 個委員會³⁸及 6 年服務³⁹的規則；
- (d) 為諮詢及法定組織委員發展一套有效的申報及登記利益制度；及
- (e) 定期檢討是否有需要採取進一步的措施，提高諮詢及法定組織工作的透明度。

33.18 在討論問責制的過程中，政府同意個別主要官員應在 12 個月之內完成檢討其轄下諮詢委員會的角色與職能。⁴⁰

34. 立法機關在諮詢委員會制度中的角色

34.1 就安大略省和新南威爾斯省的諮詢委員會制度而言，立法機關所扮演的角色比較重要，原因是該兩個地方大部分的諮詢委員會都是以立法的形式成立。在新南威爾斯省，有部分的諮詢委員會是以憲章成立，無須提交年報予省議會審核，省議會或許因此無法直接評核該等委員會的效能。

34.2 在英國，雖然大部分的諮詢委員會均是由部長所成立，國會仍獲賦權透過國會專責委員會審核個別委員會製備的年報，評核各委員會的效能。

34.3 在香港，大部分的諮詢委員會均是由政策局或有關部門所成立，無須經過立法的過程，因此並沒有機制就非法定的諮詢委員會的事宜知會立法會。

³⁸ 6 個委員會的規則是指任何人不應獲委任多於 6 個諮詢及法定組織的職位。

³⁹ 6 年服務的規則是指任何人於同一個諮詢及法定組織擔任委員的年期不應超過 6 年。

⁴⁰ 政制事務局，立法會文件，*主要官員問責制*，2002 年 4 月 17 日。

35. 其他關注事項

諮詢委員會的數目

35.1 在英國和安大略省，政府的諮詢委員會政策都是要把諮詢委員會的數目維持於最低。成立新的諮詢委員會受到諸多限制，當局必須證明這是履行某一指定職能的最適當和最符合經濟效益的方法，才會獲准成立。此外，有關的成立當局亦須有明確的理由，證明必須成立諮詢委員會。

35.2 在香港，沒有特定政策限制諮詢委員會的數目；然而，政府建議各政策局及部門嚴格檢討是否有需要重整或廢除職能重疊、角色與職能不合時宜或無法有效發揮功能的諮詢委員會。

會議的次數

35.3 香港跟進行研究的 3 個地方一樣，委員會的會議次數均是隨不同的委員會而有所分別。部分委員會可能每年只舉行一次會議，原因是該等委員會可能藉文件傳閱或其他工作小組或小組委員會進行工作。

英國、安大略省、新南威爾斯省及香港的諮詢委員會制度比較

| | | 英國 | 安大略省 | 新南威爾斯省 | 香港 |
|-----------------|----------------|--|--|--|--|
| 一般資料 | | | | | |
| 1 | 諮詢委員會數目 | • 460 個。 | • 約 120 個。 | • 470 個(包括就公營機構的管理提出意見的諮詢小組)。 | • 476 個(包括 224 個地區委員會，以及諮詢和法定組織轄下小組委員會及工作小組)。 |
| 2 | 所服務的政府機構數目 | • 26 個。 | • 13 個。 | • 63 個。 | • 11 個政策局。 |
| 3 | 監督諮詢委員會制度的中央當局 | • 內閣事務部。 | • 內閣管理委員會。 | • 省總理部門。 | • 民政事務局。 |
| 4 | 就活動提交的報告 | • 供國會審閱的年報；及 • 供公眾參考的簡報或會議紀錄。 | • 無須編製年報；及 • 其他資料視乎個別委員會的做法而定。 | • 供內部參閱的年報及會議紀錄。 | • 建議編製年報；及 • 其他資料視乎個別委員會的做法而定。 |
| 諮詢委員會的成立 | | | | | |
| 5 | 核准當局 | • 部長。 | • 內閣。 | • 法定諮詢委員會——省議會。 • 非法定諮詢委員會——部長。 | • 法定諮詢委員會——立法會。 • 非法定諮詢委員會——行政長官、主要官員及部門主管。 |
| 6 | 成立守則／指引／命令 | • 有。 | • 有。 | • 沒有。 | • 沒有。 |
| 7 | 解散委員會的機制 | • 有。 | • 有。 | • 有。 | • 沒有資料。 |
| 委任 | | | | | |
| 8 | 核准當局 | • 部長；及 • 首相。 | • 部長； • 總理；及 • 省督會同執行委員會。 | • 內閣。 | • 行政長官； • 主要官員；及 • 部門主管。 |
| 9 | 委任原則 | • 任人唯才； • 委任過程須具透明度； • 須代表社會各個階層的利益；及 • 為確保公平起見，委任過程須有一名獨立的評審員參與。 | • 任人唯才； • 須代表社會各個階層的利益； • 成員人數應盡量精簡；及 • 須顧及地方代表性。 | • 任人唯才； • 委任過程須具透明度；及 • 均衡的委員組合。 | • 任人唯才；及 • 均衡的委員組合。 |
| 10 | 委任守則／指引／命令 | • 有。 | • 有。 | • 有。 | • 沒有。 |
| 11 | 委員的利益申報 | • 有，按照法例的規定。 | • 有，按照《政府委任成員指引》的規定。 | • 有，按照委員行為指引的規定。 | • 有，按照頒布給政策局及部門的通函的規定。 |
| 12 | 委員的行為守則 | • 有。 | • 沒有，但個別委員會可訂立本身規則，就委員的操守作出規範。 | • 有。 | • 沒有，但個別委員會可訂立本身規則，就委員的操守作出規範。 |
| 13 | 任期 | • 在同一個委員會內最多服務 10 年。 | • 在同一個委員會內最多服務 6 年。 | • 視乎賦權法例或憲章所訂的條款而定。 | • 在同一個委員會內最多服務 6 年。 |
| 14 | 公眾就委任過程提出投訴的機制 | • 有，投訴由公職人員委任專員公署負責處理。 | • 沒有，但個別委員會可按自願性質處理投訴。 | • 沒有。 | • 沒有，但市民可向個別政策局或部門表達意見。 |
| 15 | 撤換委員的守則／指引／命令 | • 有。 | • 沒有。 | • 沒有。 | • 沒有。 |
| 16 | 撤換委員的主管當局 | • 部長。 | • 部長； • 總理；及 • 省督會同執行委員會。 | • 部長及省總督。 | • 行政長官； • 主要官員；及 • 部門主管。 |

英國、安大略省、新南威爾斯省及香港的諮詢委員會制度比較（續）

| | 英國 | 安大略省 | 新南威爾斯省 | 香港 |
|---------------|---------------|---|---|---|
| 薪金 | | | | |
| 17 | 發放酬金的情況 | • 大部分並非受薪委員。 | • 大部分並非受薪委員。 | • 大部分並非受薪委員。 |
| 18 | 發放酬金的守則／指引／命令 | • 有。 | • 有。 | • 有。 |
| 19 | 核准當局 | • 個別部門。 | • 內閣管理委員會。 | • 總理。 |
| 20 | 計算酬金水平的基礎 | • 工作時間； • 定期工作；及 • 公營機構內類似職位的相若薪金。 | • 工作時間； • 服務性質；及 • 工作的複雜程度。 | • 工作時間； • 委員的職責及工作價值；及 • 委員會的目的和撥款安排。 |
| 21 | 每年調整 | • 與公務員薪酬水平或其他檢討公營機構薪酬的機構所建議的水平一致。 | • 沒有按年調整機制。 | • 沒有按年調整機制。 |
| 檢討政策 | | | | |
| 22 | 委員的評核 | • 個別委員須持續及在獲考慮重行委任之前接受評核。 | • 沒有具體政策；及 • 評核過程因應不同的委員會而有所不同。 | • 沒有具體政策；及 • 民政事務局發出指引，要求主要官員及部門主管進行定期的工作表現評核。 |
| 23 | 個別諮詢委員會的成效評估 | • 國會專責委員會可透過研究有關諮詢委員會的年報，進行工作表現評核；及 • 資助部門須每 5 年就個別諮詢委員會進行檢討，以研究該諮詢委員會的職能是否仍有需要，以及該等職能是否由諮詢委員會執行。 | • 沒有具體政策； • 部長或內閣管理委員會或會要求諮詢委員進行全面檢討。 | • 沒有具體政策； • 主要官員及部門主管可進行定期檢討；及 • 審計署可審核個別諮詢委員會，以查核其存在是否符合成本效益。 |
| 24 | 諮詢委員會制度的檢討 | • 上一次檢討由公職人員行為標準委員會在 1995 年進行，該委員會研究公共機構的委任制度，目的是就有關政治及其他偏見的指控進行調查。檢討的結果是當局就各個委員會制訂主要政策，並成立了公職人員委任專員公署。 | • 上一次檢討在 1996 年進行，檢討的目的是削減開支並改善成本效益。該次檢討針對 50 個諮詢委員會進行，經檢討後廢除了 22 個及合併了 3 個委員會。 | • 上一次檢討由民政事務局在 2000 年進行，檢討旨在探討各個諮詢及法定組織及轄下小組委員會的運作和酬金政策。結果，民政事務局建議採取若干改善措施，其中包括檢討維持所有委員會的需要，並進一步採取措施，以加強諮詢及法定組織的工作透明度。 • 根據問責制，有關諮詢委員會制度的檢討將於所有主要官員就任後 12 個月內完成。 |
| 公眾索閱資料 | | | | |
| 25 | 公開舉行的會議 | • 周年會議；及 • 其他非敏感議題的會議。 | • 公開讓市民旁聽的會議因各個委員會的做法而有所不同。 | • 沒有。 |
| 26 | 可向公眾披露的資料 | • 有關委員會的一般資料； • 年報；及 • 簡報及會議紀錄。 | • 有關委員的資料；及 • 酬金紀錄。 | • 根據賦權法例的規定。 |
| | | | | • 非敏感議題的會議。 • 有關委員會及個別委員的一般資料；及 • 非敏感議題會議的議程、會議紀錄及文件。 |

⁴¹ 就英國、安大略省及新南威爾斯省的情況而言，交通費則另行發放。

參考資料

New South Wales of Australia

1. Audit Office of New South Wales. *Guide to Better Practice for Public Sector Governing and Advisory Boards*, April 1998.
2. Audit Office of New South Wales. *Performance Audit Report, Corporate Governance - Volume One: in Principle*, June 1997.
3. Audit Office of New South Wales. *Performance Audit Report, Corporate Governance - Volume Two: in Practice*, June 1997.
4. Audit Office of New South Wales. *Performance Audit Report, Corporate Governance - Supplement to Volume Two: Survey Findings*, June 1997.
5. Premier's Department, New South Wales. *An Introduction to Board and Committee Membership*, Version 1, July 2002.
6. Premier's Department, New South Wales. *Boards and Committees Handbook*, June 2000.
7. Premier's Department, New South Wales. *Conduct Guidelines for Members of NSW Government Boards & Committees*, November 2001.
8. Premier's Department, New South Wales. *Guidelines for Board and Committee Members' Appointment & Remuneration*, June 2002.
9. Premier's Department, New South Wales. *Memorandum No. 98-39*.

Websites

1. Audit Office of New South Wales. *Performance Audit Report*, www.audit.nsw.gov.au/crpg1-97/inbrief.htm.
2. Audit Office of New South Wales. *Public Sector Corporate Governance*, www.audit.nsw.gov.au/corpgov99/gov-chklist1.htm.
3. Audit Office of New South Wales. *The Role and Functions of Boards*, www.audit.nsw.gov.au/crpg2-97/role.htm.
4. Ministerial and Parliamentary Services, Premier's Department of New South Wales. www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part1/annual%20reports/ar98-99/maps.htm.

-
5. Ministerial and Parliamentary Services, Premier's Department of New South Wales. www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part1/annual%20reports/ar97-98/review2.htm.
 6. Ministerial and Parliamentary Services, Premier's Department of New South Wales. Memorandum No. 2001-03, Remuneration for Category D Advisory Committee Members, www.premiers.nsw.gov.au/pubs_dload_part4/prem_circs_memos/prem_memos/2001/m2001-03.htm.
 7. Premier's Department, New South Wales: www.premiers.nsw.gov.au/

Ontario of Canada

1. Management Board of Cabinet, Province of Ontario. *Agency Establishment and Accountability Directive*, February 2000.
2. Program Management and Estimates Division, Corporate Policy Branch, Management Board Secretariat. *Government Appointees Directive*, November 1994.

Websites

1. Legislative Assembly of Ontario: www.ontla.on.ca/Committees/agencies.htm.
2. Public Appointments Secretariat: www.pas.gov.on.ca.
3. Management Board Secretariat: www.gov.on.ca/MBS/english/mbs.

The United Kingdom

1. Cabinet Office, the United Kingdom. *Public Appointments and You*.
2. Cabinet Office, the United Kingdom. *Frequently Asked Questions about Public Bodies and Public Appointments*, April 2000.
3. Cabinet Office, the United Kingdom. *Opening Up Public Appointments 2002-2005*.
4. Cabinet Office, the United Kingdom. *Public Bodies 2001, 2002*.
5. Cabinet Office, the United Kingdom. *Public Bodies and Public Appointments - Frequently Asked Questions and Their Answers*, April 2002.
6. Central Secretariat, Cabinet Office, the United Kingdom. *Non-Departmental Public Bodies: A Guide for Departments*, March 2000.

-
7. Office of the Commissioner for Public Appointments, the United Kingdom. *A Guide for Independent Assessors*.
 8. Office of the Commissioner for Public Appointments, the United Kingdom. *Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies*, July 2001.
 9. Office of the Commissioner for Public Appointments, the United Kingdom. *Seventh Report 2001-2002*, 2002.

Websites

1. Central Secretariat, Cabinet Office, the United Kingdom. *Quangos: Opening the Doors*, www.cabinet-office.gov.uk/central/1998/pb/open/index.htm.
2. How to Review Agencies and Non-Departmental Public Bodies available at www.civilservice.gov.uk/agencies/qqr_guidance/review.htm.
3. Office of the Commissioner for Public Appointments: www.ocpa.gov.uk/index.htm.
4. Public Bodies website: www.cabinet-office.gov.uk/quango/homepage.htm.
5. Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life, www.archive.offical-documents.co.uk/document/parlment/nolan/nolan.htm.

Hong Kong

1. Constitutional Affairs Bureau, Legislative Council Paper, *Accountability System for Principal Officials*, 17 April 2002.
2. Financial Services and the Treasury Bureau, *List of Government Advisory and Statutory Bodies with Remuneration for Non-official Members*, 30 June 2002.
3. Financial Services and the Treasury Bureau, *Revision of Remuneration of Non-official Members of Boards and Committees*, June 2002.
4. Legislative Council, "Final Report of the Subcommittee to Study the Proposed Accountability System for Principal Officials and Related Issues," LegCo Paper No. CB(2)2277/01-02, 14 June 2002.
5. Legislative Council, "Interim Report of the Subcommittee to Study the Proposed Accountability System for Principal Officials and Related Issues," LegCo Paper No. CB(2)2015/01-02, 24 May 2002.
6. Legislative Council, "LegCo Panel on Home Affairs — Minutes of Meeting," LegCo Paper No. CB(2)1535/01-02, 12 March 2002.

-
7. Legislative Council, "LegCo Panel on Home Affairs — Review of the Operation of Government Advisory and Statutory Bodies," LegCo Paper No. CB(2)1276/01-02(01), 12 March 2002.
 8. Legislative Council, "LegCo Subcommittee on Payment of Honoraria to Government Boards and Committees — Minutes of Meeting," LegCo Paper No. CB(1)1236/99-00, 22 February 2000.
 9. Legislative Council, "LegCo Subcommittee on Payment of Honoraria to Government Boards and Committees — Minutes of Meeting," LegCo Paper No. CB(1)1641/99-00, May 2000.
 10. Legislative Council, "LegCo Subcommittee on Payment of Honoraria to Government Boards and Committees — Minutes of Meeting," LegCo Paper No. CB(1)1863/99-00, 2 June 2000.
 11. Legislative Council, "LegCo Subcommittee on Payment of Honoraria to Government Boards and Committees — Minutes of Meeting," LegCo Paper No. CB(1)1970/99-00, 19 June 2000.
 12. Legislative Council, "LegCo Subcommittee to Study the Proposed Accountability System for Principal Officials and Related Issues — Minutes of the Seventh Meeting," LegCo Paper No. CB(2)2857/01-02, 14 May 2002.
 13. Legislative Council, "Official Record of Proceedings," 20 October 1999.
 14. Legislative Council, "Official Record of Proceedings," 8 November 2000.
 15. Legislative Council, "Payment of Honoraria to Non-Official Members of Government Boards and Committees," LegCo Paper No. CB(1)5/00-01, 20 October 2000.
 16. Secretary for Home Affairs, "Release of Information Concerning Members of Advisory and Statutory Bodies," Ref. (41) in HAB/II/16/1/1 II, 12 July 1999.

Websites

1. Home Affairs Bureau, Advisory and Statutory Bodies, available at www.info.gov.hk/hab/policy/advisory.htm.
2. List of Government Advisory and Statutory Bodies with Remuneration for Non-Official Members, available at www.info.gov.hk/fstb/tb/honoraria/epaper6.pdf.