

# 首長級公務員 離職就業檢討報告

首長級公務員離職  
就業檢討委員會

二零零九年七月

# 目錄

		頁數
	序言	i
	報告摘要	iii
第1章	引言	1-4
	概要	1
	背景	1
	成員名單和職權範圍	2
	檢討委員會的工作	3
第2章	規管機制	5-24
	概要	5
	基本原則	5
	政策方針	8
	規管依據	9
	規管要點-‘3-Ps’	11
第3章	海外規管安排	25-50
	概要	25
	澳洲	26
	加拿大	30
	法國	33
	新西蘭	36
	新加坡	38
	英國	40
	美國	45

<b>第 4 章</b>	<b>公眾對諮詢文件的回應</b>	<b>51-78</b>
	概要	51
	公眾諮詢	51
	對九個重要課題的回應	52
	其他意見	75
<b>第 5 章</b>	<b>結論及建議</b>	<b>79-129</b>
	概要	79
	基本原則	80
	政策方針	81
	設計和運作	85
	公眾監察	119
	建議撮要	122
<b>第 6 章</b>	<b>政治委任官員</b>	<b>130-133</b>
	概要	130
	背景	130
	部分委員的意見	131
	公眾意見	132
	檢討委員會的看法	133
<b>附件</b>		<b>A1-A9</b>
附件 A	《基本法》、國際公約和其他法例內有關保障個人權利的條款	A1
附件 B	離職公務員就業申請諮詢委員會職權範圍及現任成員名單	A3
附件 C	由憲報公告補助機構名單 (適用於暫停支付退休金安排)	A4
附件 D	登記冊的個案資料樣本	A5
附件 E	書面意見名錄	A7

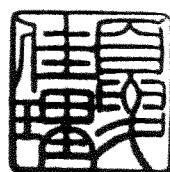
## 序言

近年，間有前首長級公務員離職後從事外間工作的情況，引起公眾和傳媒的關注。由於這個課題涉及公眾利益的保護和個人就業權利的保障，成為關注所在，不難理解。去年，社會大眾對前首長級公務員梁展文先生退休後，獲准為某間私人發展商工作，表達了高度的關注。為此，行政長官在二零零八年九月委任了獨立的首長級公務員離職就業檢討委員會(下簡稱‘檢討委員會’)，負責檢討現行有關政策和安排。

公眾利益涉及多方面，其中包括良好管治、公眾信任和公務員隊伍的公正及誠信。個人就業權利也是公眾利益重要的一環。此項權利雖然受法律保障，但不應被視作絕對的權利。檢討委員會與大部分在公眾諮詢中提出意見的回應者均認為，保障公眾利益應較保障個人就業權利來得重要。這無可避免帶出一個問題：現行的政策及安排是否在兩者之間取得合適的平衡？

檢討委員會舉辦了數場公眾論壇和簡介會，以及召開共 24 次會議。會議上，委員不但研究現有政策及安排，並以坦誠的態度，詳細討論社會各界和委員的意見。檢討委員會最終擬定了 23 項建議，涵蓋規管機制的不同範疇。全部建議現收錄在本報告內，呈交行政長官省覽。雖然委員經過多番努力，但是仍有數項建議未能達成共識。儘管如此，我認為不會因此影響報告的整體方向及基調。檢討委員會相信，當中有部分建議可改善現行規管機制；另一部分則有助減低公眾對首長級公務員離職後就業，可能涉及不恰當行為的疑慮或觀感。

最後，我謹代表檢討委員會向每位曾給予我們寶貴意見的人士，以及協助我們進行檢討工作的公務員事務局人員，致以衷心謝意。同時，我亦感謝檢討委員會的每一位委員；他們對檢討工作貢獻良多，並付出不少寶貴時間(包括多個周末早上以及間或於傍晚開會)，才能在數月內完成檢討工作。



首長級公務員離職就業  
檢討委員會主席  
夏佳理

# 報告摘要

## 引言

因應公眾對首長級公務員離職後從事外間工作的關注，行政長官在二零零八年九月三十日委任由十一位成員組成的獨立首長級公務員離職就業檢討委員會(下簡稱‘檢討委員會’)，檢討現行政策和規管安排。檢討委員會須於二零零九年年中向行政長官提交檢討結果和建議。檢討委員會的成員名單和職權範圍載於第 1 章。

2. 檢討委員會將其工作分三個階段進行，並合共舉行了 24 次會議。檢討委員會詳細檢視了規管首長級公務員離職後從事外間工作的現行政策和安排(下簡稱‘規管機制’)。規管機制的概要載於第 2 章。檢討委員會亦參考了七個海外司法管轄區(即澳洲、加拿大、法國、新西蘭、新加坡、英國和美國)的做法。上述國家的規管安排的概要載於第 3 章。

3. 檢討委員會於二零零九年二月中發表了諮詢文件，並進行為期兩個月的公眾諮詢。為收集社會各界的意見，檢討委員會舉行了數次簡介會／公眾論壇，以及收取書面意見。收到的 77 份書面意見已全數(提交意見者要求不公開其意見除外)上載檢討委員會網站([www.dcspostservice-review.org.hk](http://www.dcspostservice-review.org.hk))。公眾亦可索取該些書面意見的印刷文本。檢討委員會衷心感謝曾出席簡介會和論壇的人士和團體，並多謝他們提出寶貴意見。檢討委員會收集到的公眾回應的概要載於第 4 章。

## 結論及建議

4. 檢討委員會已詳細研究規管機制，並深入討論公眾和持份者的意見，以及參考了海外做法。檢討委員會合共提出 23 項建議，涉及規管機制的不同範疇，包括：

- (a) 基本原則(建議 1)；
- (b) 政策方針(建議 2)；
- (c) 設計和運作(建議 3 至 20)；以及
- (d) 公眾監察(建議 21 至 23)。

### I. 基本原則

**建議 1** – 保障公眾利益和保障個人權利應繼續作為規管機制的兩項基本原則，而保障公眾利益應較保障個人權利重要。

5. 檢討委員會相信，保障公眾利益與保障個人權利這兩項現行規管機制的的基本原則都很重要。一方面，政府有責任維護公眾利益；另一方面，個人權利，尤其是個人就業和自由選擇職業的權利，是《基本法》及適用於香港的一項國際公約和一項勞工公約所訂明的基本人權。然而，這項權利不應被視為絕對權利。

6. 政府聘用公務員，是為市民服務；因此，政府可基於保障公眾利益，對公務員離開政府後的就業權利施加合理的限制。檢討委員會建議，保障公眾利益和保障個人權利應繼續是規管機制的兩項基本原則，而保障公眾利益應較保障個人權利重要。

## II. 政策方針

**建議 2** – 當局應擴闊政策方針，以明確提述：

- (a) 避免令人懷疑或認為存在‘延取報酬’；以及
- (b) 善用有限的人力資源。

不過，當局無需的政策方針中提述須保持公務員職位的吸引力。

7. 檢討委員會明白有公眾關注首長級公務員可能於在職時，利用其職權使某機構或人士受惠，並在離職後，或期望離職後獲得有關機構或人士聘用，即所謂‘延取報酬’。檢討委員會認為，若確實存在‘延取報酬’，當局便應根據現有法律（如《防止賄賂條例》）處理；若單單是觀感上或純粹基於懷疑的‘延取報酬’，則完全是另一回事。

8. 檢討委員會注意到，現行的政策方針並沒有明確提述‘避免令人懷疑或認為存在延取報酬’；而加拿大和英國在其高級公務員離職就業規管機制的政策方針中，均有明確提述這方面的考慮。檢討委員會建議在政策方針中加入這項提述。對於有意在離職後從事外間工作的首長級公務員，在他們考慮從事哪一項外間工作時，在政策方針中作出特別的提述，可以向他們凸顯避免‘延取報酬’之嫌的重要性；亦可提醒負責內部和外間評審的各方特別留意這方面的考慮。此舉也可減低（雖不能完全消除）公眾在‘延取報酬’這方面的疑慮。

9. 此外，檢討委員會認為應讓首長級公務員好好發揮其經驗與專長，從而造福社會。檢討委員會亦注意到，澳洲和新西蘭的公務員離職就業規管機制均確認



前公務員離職後從事外間工作可為社會帶來裨益。檢討委員會因此認為應擴闊政策方針，以明確提述善用有限的人力資源。

10. 另外，檢討委員會認為，政府招聘和挽留有質素的公務員，對香港的良好管治至為重要。然而，公務員職位是否具吸引力，除了受首長級公務員離職後從事外間工作的規管是否嚴格所影響之外，還會受其他因素影響。要釐定所有相關因素所佔的相對比重並不容易。因此，檢討委員會建議在政策方針中無需提述保持公務員職位的吸引力。

### III. 設計和運作

#### (a) 規管期限

**建議 3** – 當局不應終身全面禁止首長級公務員從事受薪工作。當局也不應終身禁止他們從事特定類別的受薪工作(何俊仁議員持不同意見)。何俊仁議員認為應進一步探討終身禁止首長級公務員從事涉及‘特定僱主’的受薪工作的可行性。所謂‘特定僱主’是指首長級公務員如曾涉及土地、物業及批出專營權等政府工作，則他終身不得加入任何在其任職政府期間曾有相關往來的公司。

11. 檢討委員會收到的公眾意見中，有提到兩類終身禁止從事受薪工作的禁制。一類是終身全面禁止從事任何受薪工作，尤其針對獲發放每月退休金的退休首長級公務員。另一類是終身禁止從事特定類別的受薪工作。

12. 檢討委員會基於下列考慮因素，不建議向前公務員施加終身全面禁制：

- (a) 終身全面禁制有違《基本法》及適用於香港的一項國際公約和一項勞工公約所訂明的個人就業和自由選擇職業的權利；
- (b) 退休福利是首長級公務員過往服務政府所得薪酬的一部分，並不是有關人員離開政府後被終身剝奪從事受薪工作權利而得到的補償；
- (c) 善用有限的人力資源，是最符合社會利益；以及
- (d) 顧問研究涵蓋的海外司法管轄區，並無任何一個對前高級公務員施加終身全面禁制。

13. 有意見主張終身禁止前首長級公務員從事特定類別的受薪工作，例如與其過往政府職務屬同一範疇的工作。由於要為這種嚴苛措施釐定清晰的禁制範圍，實有困難(見下文第 16 至 19 段)，因此檢討委員會(何俊仁議員除外)不建議終身禁止首長級公務員從事特定類別的受薪工作。何俊仁議員理解這方面的困難，但他認為應進一步探討對在任職政府期間，曾涉及土地、物業或批出專營權等工作範疇的前首長級公務員，終身禁止他們加入有相關往來的機構(即‘特定僱主’)從事受薪工作的可行性。

**建議 4** – 當局無需更改最低限度的禁制期。

14. 最低限度的禁制期是由首長級公務員停止職務當日起計；視乎首長級公務員的職級，有關的期限為六個月或十二個月。審批當局一般不會批准首長級公務員在最低限度的禁制期間加入商業機構工作。檢討委員會注意到，顧問研究涵蓋的七個海外司法管轄區中，只有英國有相類似的禁制期，但僅限於禁止非常

高級的公務員，在離職後三個月內從事任何外間工作。與其他海外規管機制比較，本港現時規管機制的最低限度的禁制期已是最長的。審批當局亦可就個別離職後從事外間工作的申請，延長或縮短最低限度的禁制期。

15. 檢討委員會認為進一步全面延長最低限度的禁制期或會抵觸規管機制其中一項基本原則，即保障個人就業的權利。此外，對因辭職或在合約期滿後離開政府的前首長級公務員，禁止他們於離職後一段長時間從事外間工作，並不合理。

**建議 5** – 管制期的長短不應取決於首長級公務員在任職政府期間是否在指明範疇工作。

16. 有意見認為，任職政府期間在某些範疇工作的首長級公務員，離職後從事外間工作，較容易引起公眾就利益衝突和‘延取報酬’的疑慮或觀感。有關的指明範疇包括房地產或土地相關事宜。因此，有意見指應對此類前首長級公務員實施較長的禁制（但並非終身禁制）或較長的管制期（見下文第 20 段）。

17. 基於下列考慮因素，檢討委員會不建議按指明政府工作範疇實施離職就業規管：

- (a) 要制訂一套客觀準則以選定指明政府工作範疇，是相當困難的；
- (b) 規定任職政府期間曾在指明範疇工作的前首長級公務員，不論其在有關範疇實際的參與程度，均須在離職後，受較嚴格的外間工作規管，可能並不公平合理；
- (c) 如實施這項管制，公務員可能抗拒被調派至涉及指明工作範疇的部門工作，因而增添管

- 理公務員隊伍的困難；以及
- (d) 有關管制與海外做法並不類似。

**建議 6** – 管制期的長短不應取決於首長級公務員是否在離職後從事與其任職政府期間同一範疇工作。

18. 有意見認為，如首長級公務員離職後從事與過往任職政府期間同一範疇的工作，出現利益衝突的可能性較大。原因是他們在任職政府期間，較有可能曾與準僱主或準僱主的競爭對手有往來，以及／或掌握相關行業的資料。因此，有回應者建議首長級公務員離職後，從事與其過往政府職務屬同一範疇的外間工作時，當局應對其施加更長的管制期。

19. 基於下列考慮因素，檢討委員會不建議當局對首長級公務員離職後，從事與其過往政府職務屬同一範疇的外間工作時，施加更長的管制期：

- (a) 專業職系(如醫生和工程師)的首長級公務員，以及在整個公務員生涯只專責一個範疇的首長級公務員(如教育主任和警務人員)，基於他們的資歷及經驗，在離職後大多希望從事本身專業或所屬範疇的工作。因此，有關建議對他們的影響最大；
- (b) 這建議對通才的首長級公務員同樣有很大影響。若有關人員在其任職政府最後數年期間，曾在數個範疇工作，則他們離職後被禁止從事的外間工作範疇會超過一個；
- (c) 要界定哪些是‘相同範疇的工作’，並不容易；
- (d) 現時當局對所有離職後從事外間工作的獲批申請施加工作限制(見下文第 36 至 37 段)，

應可減低公眾懷疑申請人過去任職政府期間所取得的聯繫／資料，或會構成利益衝突的疑慮；以及

- (e) 顧問研究涵蓋的海外司法管轄區並無這類限制。

**建議 7** – 管制期的期限應為(余若薇議員及何俊仁議員持不同意見)：

- (a) 首長級薪級第 1 至 3 點(或同等薪點)的公務員的管制期應為兩年(即維持不變)；
- (b) 首長級薪級第 4 至 7 點(或同等薪點)的公務員的管制期應為三年(即將現時的管制期延長一年)；以及
- (c) 首長級薪級第 8 點(或同等薪點)的公務員的管制期應為五年(即將現時的管制期延長兩年)。

余若薇議員及何俊仁議員建議：

- (a) 首長級薪級第 1 至 3 點(或同等薪點)的公務員的管制期應為三年(即將現時的管制期延長一年)；以及
- (b) 首長級薪級第 4 至 8 點(或同等薪點)的公務員的管制期應為五年(即將首長級薪級第 4 至 7 點(或同等薪點)的公務員現時的管制期延長三年；而首長級薪級第 8 點(或同等薪點)的公務員的管制期則延長兩年)。

20. 管制期是由首長級公務員正式離開政府(如有離職前休假，則自休假屆滿後)起計。根據規管機制，按管制期期限來說，首長級公務員可分為兩組：管制期為兩年的首長級薪級第 1 至 7 點(或同等薪點)的公

務員（他們擔任的職位非常廣泛，包括專業職系的主管級人員以至部門首長）；以及管制期為三年的首長級薪級第 8 點（或同等薪點）的公務員（為最高級的公務員，多擔任常任秘書長）。

21. 前首長級公務員在指明的管制期內必須事先取得批准才可離職後從事外間工作，而審批當局亦可按需要對獲批申請施加額外工作限制。檢討委員會認為，這兩項措施切實而有效，同時又不會不合理地限制個人工作的權利。

22. 雖然檢討委員會委員對於適用於首長級人員的管制期，持不同意見，但大家相信求同存異，最為符合公眾利益。在這共同目標之下，檢討委員會（余若薇議員及何俊仁議員除外）認為首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的公務員獲賦予的酌情權和參與制訂政策的程度有限，公眾相對地沒有那麼關注他們離職後從事外間工作的情況。因此，他們為期兩年的管制期應維持不變。同時，檢討委員會認為，需因應較高級的首長級公務員的職責、可接觸的機密資料，及對政策制訂的影響，對適用於他們的管制期期限作不同程度的延長。明確來說，檢討委員會認為首長級薪級第 4 至 7 點（或同等薪點）的公務員的管制期應由兩年延長至三年，而首長級薪級第 8 點（或同等薪點）的公務員的管制期，則應由三年延長至五年。

23. 余若薇議員及何俊仁議員則認為應延長所有首長級公務員的管制期，以進一步減低公眾對他們離職後從事外間工作的關注。明確來說，首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的公務員的管制期應由兩年延長至三年，而首長級薪級第 4 至 8 點（或同等薪點）的公務員的管制期，則應一律延長至五年（即首長級薪級第 4 至 7 點（或同等薪點）的公務員的管制期應

由兩年延長至五年，而首長級薪級第 8 點（或同等薪點）的公務員，其管制期則應由三年延長至五年）。

## (b) 內部評審程序

**建議 8** – 當局應就申請人在申請表內提供資料一環作出改善：

- (a) 不論申請人會否涉及準僱主的母公司或相關公司的業務，都應規定申請人披露其任職政府最後幾年期間與這些機構在合約、法律、公務及其他事務上的重要接觸／往來（如有的話）。如申請人屬首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點），須披露任職政府最後三年期間的接觸或往來；如申請人屬首長級薪級第 4 點或以上（或同等薪點），則追溯至最後六年的政府工作；
- (b) 除申請表要求提供的特定資料外，應規定申請人須提供他認為與評審其申請有關的其他所有資料；以及
- (c) 應在申請表格開首列明政策方針和評審準則，提醒申請人評審過程中會考慮的因素，以幫助申請人決定依照上文(b)段提及應提供的其他資料。

24. 現時，每宗離職後從事外間工作申請均由當局有關方面先作內部評審。在進行評審時，除翻查相關的決策局／部門的檔案及記錄外，當局也會參考申請人在其申請表所提供的資料。

25. 現時，申請人須於申請表內提供多項資料，當中包括在其擔任政府職務的最後三年期間，與準僱主以及其母公司或任何附屬公司在合約、法律、公務及其

他事務上的接觸及往來（如有的話）的資料。然而，如申請從事的工作不涉及準僱主的母公司及附屬公司的業務，則申請人毋須提供與這些公司過往的往來資料。

26. 檢討委員會相信，如果能令公眾對評審過程更具信心，應有助減低市民對前首長級公務員從事獲准外間工作或有不恰當之處的疑慮。檢討委員會更相信，建議 8 所提議的額外資料，會有助評審各方掌握所需資料，以適當地評審申請。

**建議 9** – 評審各方在處理首長級薪級第 4 至 8 點（或同等薪點）的首長級公務員的申請時，應根據申請人任職政府最後六年的職務資料進行評審。

27. 檢討委員會注意到，內部評審各方在處理首長級薪級第 4 至 8 點（或同等薪點）的公務員的申請時，可根據申請人任職政府最後三年或六年的職務資料作出評審。檢討委員會相信應設定統一的年期進行評審，並認為應以申請人任職最後六年的職務資料進行評審。

### (c) 外間評審程序

28. 根據規管機制，每宗申請均會先遞交離職公務員就業申請諮詢委員會（下簡稱‘諮詢委員會’），以徵詢其意見，然後才由審批當局（即公務員事務局局長）作最終決定。諮詢委員會是由行政長官委任的一個獨立諮詢組織。

**建議 10** – 諮詢委員會應保留其諮詢的角色（余若薇議員持不同意見）。余若薇議員認為應由獨立於政府的組織負責實施規管機制，包括行使批准或拒絕申請的權力。



29. 檢討委員會（余若薇議員除外）認為離職後從事外間工作的管制，是作為僱主的政府以及作為僱員的首長級公務員的合約關係中重要的一環。當局有責任訂定及履行此合約規定。假若有人就規管機制或審批當局作出的決定，作出法律或其他形式的挑戰，當局也得為此負責。因此，諮詢委員會應保留其諮詢的角色。余若薇議員則認為應由獨立於政府的組織負責實施規管機制，包括行使批准或拒絕離職後從事外間工作申請的權力。

**建議 11** – 當局應擴大諮詢委員會的組成，並把成員人數增加至九名（包括主席）。有關的委任應以個人名義，界別可以是（但不限於）學術界人士、公務員團體代表、前首長級公務員、專業界別及／或商界人士，以及行政會議、立法會和區議會前任或現任議員。

30. 諮詢委員會現由一名現任高等法院法官擔任主席，其餘五名成員來自社會各界。相對於法國和英國相類似的獨立諮詢組織，諮詢委員會的成員人數算是較少。

31. 檢討委員會認為，擴大諮詢委員會的人數，以及吸納來自不同界別及擁有不同專長的人士，將有助諮詢委員會向當局提供更全面的意見，從而加強諮詢委員會的公信力。

**建議 12** – 諮詢委員會應獲授權，在有需要時，邀請與從事外間工作申請的相關界別專家提供意見。

32. 檢討委員會注意到，有回應者建議，諮詢委員會應因應需要邀請與某項申請相關的專業界別的代表負責評審工作。檢討委員會對此建議有所保留，因為這

樣可能令評審工作難以保持貫徹一致的準則。檢討委員會建議諮詢委員會應獲授權，在有需要時，邀請有關界別的專家提供意見。

**建議 13** – 諮詢委員會應就其運作模式制訂指引，當中應訂明有需要時，又或者只要主席或任何委員要求，便必須召開會議。諮詢委員會並應向公眾和申請人公布有關指引。

33. 目前，諮詢委員會主要以傳閱討論文件的方式，處理離職後從事外間工作的申請。檢討委員會注意到，在二零零六至二零零八年處理的申請當中，過半數是申請在非商業機構或資助教育機構工作的簡單個案，未必需要開會討論。

34. 檢討委員會認為開會討論申請，可方便委員交換意見，亦有助揭示文件上不易察覺的問題。檢討委員會認為諮詢委員會應繼續自行決定是否開會討論個別申請，並建議諮詢委員會應就其運作模式制訂指引，當中需包括開會討論申請的準則；諮詢委員會並應向公眾和申請人公布有關指引。

**建議 14** – 諮詢委員會的秘書處應獨立於公務員事務局。視乎工作量的多少，秘書處可以是專責為諮詢委員會提供支援；又或者現時一些公務員事務諮詢組織已設有獨立秘書處，當局可考慮擴大這些獨立秘書處的職責範圍，使之同時為諮詢委員會提供行政支援。

35. 目前，諮詢委員會的秘書處隸屬公務員事務局。這樣的架構安排或會無意中削弱了諮詢委員會的獨立形象。檢討委員會認為，諮詢委員會設有獨立於公務員事務局的秘書處，可讓其更充分發揮獨立的諮詢角色，並可進一步確立諮詢委員會公正的地位。

(d) 執行所施加的工作限制

**建議 15** – 當局就工作限制的安排和執行，應予以加強如下：

- (a) 審批當局應繼續現行安排，就批准的申請施加基本工作限制，及在有需要的情況下施加額外工作限制；
- (b) 審批當局應直接通知準僱主施加於申請人的工作限制，並告知準僱主如申請人的職責有重大變更，則申請人須事先向審批當局取得批准；
- (c) 如施加於申請人的工作限制可能涉及個別決策局／部門，則審批當局應通報相關的決策局／部門有關的工作限制；以及
- (d) 申請人如在離職後擔任獲批准的外間工作，必須遵照批核條件，在簽署或收到僱傭合約或聘書(以及若其後有重大變更)起計 30 天內，向審批當局提交合約或聘書副本。

36. 目前，審批當局對所有獲批准離職後從事外間工作的申請，均會施加基本工作限制；另外，亦會視乎情況施加額外工作限制。基本工作限制和額外工作限制（如適用的話）的有效期，會直至有關首長級公務員的管制期屆滿，或直至其停止擔任該項工作為止，兩者以較早者為準。

37. 檢討委員會會注意到，基本工作限制涵蓋的範圍頗為廣泛。舉例來說，有關的首長級公務員不得參與競投任何政府項目等；以及不得擔任或代表其準僱主或客戶參與跟其任職政府最後三年期間職務有關連的任何工作。檢討委員會認為，當局施加工作限制的安排，

有助減低公眾對觀感上或潛在的利益衝突所抱的疑慮，因此審批當局應繼續有關安排。建議 15 所提出的措施，會有助加強執行所施加的工作限制。

#### (e) 覆檢／上訴渠道

**建議 16** – 當局應在發給申請人審批結果的通知書內，列明覆檢及上訴渠道。如申請人要求覆檢審批當局的決定，審批當局應再次徵詢諮詢委員會的意見。

38. 現時，前首長級公務員如不滿審批當局對其離職後從事外間工作的申請所作出的決定，可以：(a) 提供額外資料及／或理據，要求審批當局覆檢決定；及／或(b) 根據《公務人員(管理)命令》第 20 條，直接向行政長官提出申述；及／或(c) 根據《基本法》第 48 條第(13)項，向行政長官提出申訴。檢討委員會認為，審批當局應提醒首長級公務員現有的覆檢及上訴渠道。

39. 檢討委員會認為，審批當局應就申請人要求覆檢的個案，再次徵詢及考慮諮詢委員會的意見才作決定。

#### (f) 處理申請時間的服務承諾

**建議 17** – 當局考慮內部評審和外間評審程序的建議改善措施後，應就處理申請時間訂定切實可行的服務承諾。

40. 有回應者認為，過長的審批程序或會令申請人失去獲聘的機會，因此建議審批當局應從速處理申請，並就處理申請所需要的時間訂定服務承諾。檢討委員會認為，要求當局就處理申請時間訂定切實可行的服務承諾，屬合情合理。

## (g) 公務員隊伍的誠信

**建議 18** – 當局應在促進公務員隊伍廉潔操守的措施中，強調首長級公務員不論在職時或離職後從事外間工作，都必須避免可能出現利益衝突，尤其要避免令公眾覺得或懷疑存在‘延取報酬’的情況。

41. 檢討委員會注意到，利益衝突的情況不一而足，當局難以訂立詳細的明文規則，監管所有可能發生的情況。提高公務員隊伍的道德標準和誠信，才是更有效的做法。檢討委員會注意到，當局在促進公務員隊伍廉潔操守的措施中，均有著重避免公務員在任職政府時產生利益衝突。檢討委員會認為，該等措施亦應同樣強調公務員離職後從事外間工作須避免利益衝突。

## (h) ‘離職面談’

**建議 19** – 當局應為行將離職的首長級公務員安排‘離職面談’，並就面談需涵蓋的事宜制訂指引。

42. 目前，行將離職的首長級公務員都會獲發一套相關的公務員事務規例和通告，提醒他們有關離職後從事外間工作的規管規定。檢討委員會認為，當局如能與每一位行將離職的首長級公務員進行‘離職面談’，不失為一項良好的管理措施。當局可在面談中提醒他們在考慮離職後的外間工作時，務須避免產生利益衝突，以及在向審批當局提交離職後外間工作的申請時，須提供充足和準確的資料。

## (i) 暫停發放退休金

**建議 20** – 檢討委員會建議，按可享退休金條款退休的公務員（首長級和非首長級）在 16 家指定補助機構擔任全職受薪工作，當局應撤銷向他們暫停發放退休金的安排（余若薇議員及何俊仁議員持不同意見）。該兩位議員認為，檢討委員會在未整體檢視前公務員離職後加入其他半官方或由公帑資助機構的情況前，並不宜作出撤銷暫停發放退休金安排的建議。

43. 目前，退休公務員（首長級或非首長級）如在 16 家指定補助機構從事全職受薪工作，當局會暫停向其發放每月退休金。有回應者支持繼續這項安排，以避免公帑‘雙重支出’。有回應者則覺得現行安排並不符合公平原則，理由是這項安排並不適用於按合約條款或按公務員公積金條款受聘的前首長級公務員。前者於約滿後可獲發一筆過酬金，而後者在離開政府時可獲發政府自願性供款。此外，退休金是按可享退休金條款退休的公務員，過往服務政府所得薪酬的一部分；當局不應基於退休公務員離職後從事外間工作的僱主身份，而剝奪其退休福利。

44. 檢討委員會注意到，顧問研究涵蓋的海外司法管轄區，均沒有類似安排。

45. 現行暫停發放退休金的安排，亦令該 16 家指定補助機構比其他補助機構或商業機構較難吸納按可享退休金條款受聘的退休公務員，因為這些公務員未必願意因受聘而須暫停支取每月退休金。檢討委員會注意到，這些補助機構通常都有行之有效的既定招聘程序。從公眾觀感的角度來看，退休公務員加入補助機構工作，較之任職商業機構，可能較少引起利益衝突

的關注。

46. 此外，檢討委員會認為當局現行暫停發放退休金的安排，存在以下矛盾之處：

- (a) 當局沒有明確的客觀準則挑選哪些補助機構須納入暫停發放退休金安排的適用名單；
- (b) 退休公務員如在任何 16 家指定補助機構所成立的獨立法人組織從事全職受薪工作，毋須暫停支取退休金；以及
- (c) 按可享退休金條款退休的公務員和按公務員公積金計劃退休的公務員，待遇不一。雖然兩者同是按長期聘用條款受聘並可享退休福利，但假如後者全職受僱於 16 家指定補助機構，當局不會減低或暫停發放其退休福利。

47. 檢討委員會(余若薇議員及何俊仁議員除外)建議當局，退休公務員在 16 家指定補助機構擔任全職受薪工作，當局應撤銷暫停發放退休金的安排。余若薇議員及何俊仁議員承認現行安排有上述提及的問題。不過，他們認為在未整體檢視公務員離職後加入其他半官方或由公帑資助機構的情況前，並不宜作出撤銷暫停發放退休金安排的建議。

#### IV. 公眾監察

48. 公眾監察能有效防止公務員離職後就業涉及任何不恰當行為。檢討委員會認為，向公眾披露資料，可方便公眾監察，以及有助建立市民對規管機制的信心。

## (a) 登記冊的涵蓋範圍

**建議 21** – 當局應將公開披露安排的涵蓋範圍，擴大至包括首長級薪級第 1 至第 3 點(或同等薪點)的較低級的首長級公務員。

49. 當局在二零零六年一月實施公開登記冊的安排。首長級薪級第 4 點或以上(或同等薪點)的首長級公務員離職後擔任獲批准的外間工作，其個案資料會載列於登記冊內，供公眾查閱。檢討委員會相信，公眾應有權監察所有首長級公務員離職後，從事獲准擔任外間工作的情況。由於公開披露的安排自二零零六年起實施，適用於首長級薪級第 4 點或以上(或同等薪點)的前首長級公務員，因此，擴大披露安排的涵蓋範圍至較低級首長級公務員，應不會有侵犯個人資料私隱的問題。

## (b) 諮詢委員會的意見

**建議 22** – 諮詢委員會就每宗離職後從事獲准外間工作的個案提出的意見，都應載列登記冊內，向外公開。

50. 目前，存放於登記冊的個案資料，提供首長級公務員從事獲批准的離職後外間工作的基本資料(例如申請者任職政府的最後職位和獲批准擔任的外間工作的主要職務簡介)。然而，個案資料並不包括諮詢委員會就申請提出的意見。檢討委員會認為，在登記冊內披露諮詢委員會就申請所提出的意見，可以使公眾及有關的首長級公務員知悉，審批當局有否接納諮詢委員會的全部意見，從而提高決策過程的透明度。



## (c) 諮詢委員會年度報告

**建議 23** – 諮詢委員會年度報告應加入更多資料，包括但不限於離職後獲准從事的外間工作僱主業務的分類、登記冊內諮詢委員會意見與審批當局最終決定相異的個案，以及諮詢委員會運作模式指引。

51. 諮詢委員會每年向行政長官提交年度報告，並將年度報告公開；此舉一直有助提高規管機制的透明度。年度報告載有諮詢委員會相關年度所處理申請的統計數字，以及其他相關資料。當局亦會將有關的年度報告送交立法會公務員及資助機構員工事務委員會，並上載公務員事務局網站。若諮詢委員會年度報告加入更多資料，會有助公眾及首長級公務員了解諮詢委員會的工作。

## 政治委任官員

52. 檢討委員會在研究規管機制時，注意到政治委任官員離職後從事工作或擔任職位所受到的規管，與適用於首長級公務員的安排不同。部分委員（余若薇議員、何俊仁議員、陳茂波議員及鮑文先生）關注到，這些規管安排較適用於首長級公務員的安排寬鬆，認為當局需考慮應否實施對等或相稱的規定。由於政治委任官員離職後工作的規管並不屬檢討委員會的職權範圍，因此委員會決定不將有關事宜納入諮詢文件內。在公眾諮詢期內，檢討委員會收到有關規管政治委任官員離職後工作的不同意見。檢討委員會認為有責任將有關意見，告知行政長官。

53. 由於規管政治委任官員離職後工作的機制超越檢討委員會的職權，檢討委員會並沒有研究當局訂定

該機制的理念，亦因此未能就這事宜下任何結論。鑑於這是重要的課題，加上公眾的關注，檢討委員會促請行政長官另行就此課題進行檢討。

# 第 1 章：引言

## 概要

- 1.01 本章闡述這次檢討的背景、首長級公務員離職就業檢討委員會的成員名單和職權範圍，以及其工作要點。

## 背景

- 1.02 首長級公務員離職後從事外間工作，是指他們在離開政府後，以受薪或無償、全職或兼職形式接受聘任、就業或擔任任何工作，而工作的主要部分是在香港進行。有關工作包括設立本身的業務、成為合夥經營的合夥人、成為公司的執行或非執行董事或成為僱員等<sup>1</sup>。在過去數年，每年平均有 60 至 70 宗首長級公務員離職後從事外間工作的申請；當中只有零星個案引起公眾關注。
- 1.03 二零零八年八月，社會大眾就公務員事務局局長批准退休首長級公務員梁展文先生<sup>2</sup>在離職後受聘於新世界中國地產有限公司，表示高度關注。該公司的業務涉及中國內地的物

---

<sup>1</sup> 再度受聘於香港特別行政區政府或獲委任為政府諮詢委員會成員，不屬於外間工作。

<sup>2</sup> 梁展文先生於二零零二年七月至二零零六年一月期間擔任房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)和房屋署署長，於一九九九年八月至二零零二年六月期間則擔任屋宇署署長。他自二零零六年一月十日起停止政府職務，並於二零零七年一月十日退休。

業和房地產發展，其母公司是新世界發展有限公司。鑑於梁先生過去曾與一間由新世界發展有限公司及另一間發展商合資的公司有公務往來，公眾的關注主要圍繞梁先生獲批准在離開政府後受聘於新世界中國地產有限公司，是否恰當。

- 1.04 因應公眾對梁展文先生的個案的關注，行政長官在二零零八年九月三十日委任獨立的首長級公務員離職就業檢討委員會（下簡稱‘檢討委員會’），檢討現行政策和規管安排。檢討委員會須於二零零九年年中向行政長官提交檢討結果和建議。

## 成員名單和職權範圍

- 1.05 檢討委員會的成員如下(依筆劃序)：

主席： 夏佳理議員

委員： 余若薇議員

何俊仁議員

陳玉樹教授

陳弘毅教授

陳茂波議員

陳南祿先生

梁君彥議員

鮑文先生

譚耀宗議員

公務員事務局局長(俞宗怡女士)

1.06 檢討委員會的職權範圍如下：

- (a) 檢討現行規管首長級公務員離職後從事外間工作的政策及安排；
- (b) 在進行上文(a)項所述檢討期間，邀請各界人士提交意見及申述，並詳加考慮；以及
- (c) 在二零零九年年中向行政長官提交檢討結果及建議。

## 檢討委員會的工作

1.07 檢討委員會在二零零八年十月至二零零九年六月期間，合共舉行了 24 次會議。檢討委員會的工作主要分三個階段進行：

- (a) 第一階段(二零零八年十月至二零零九年二月中)：檢討委員會詳細檢視現行規管首長級公務員離職後從事外間工作的政策和安排（下簡稱‘規管機制’<sup>3</sup>）的各項事宜，包括基本原則；政策方針；申請、評審和批核程序；以及公開披露的規定等。此外，透過顧問公司於二零零八年年底進行的研究所得，檢討委員會參考了七個海外司法管轄區(即澳洲、加

---

<sup>3</sup> ‘規管機制’是指由二零零六年一月一日起實施的規管安排。該機制適用於大部份的首長級公務員，即按可享退休金條款或新長期聘用條款受聘，並在二零零六年一月一日或之後停止政府職務的首長級公務員；以及按合約條款受聘，並在二零零六年一月一日或之後與政府訂立最後合約(包括續訂合約)的首長級公務員。

拿大、法國、新西蘭、新加坡、英國和美國)的前高級公務員離職後就業規管安排。顧問研究的資料已臚列在二零零九年二月發布的公眾諮詢文件內(見第1.07(b)段)；本報告第3章亦再次綜述研究所得的資料。此外，顧問報告全文已上載檢討委員會網站。

- (b) 第二階段(二零零九年二月中至四月中)：  
檢討委員會發表了諮詢文件並進行為期兩個月的公眾諮詢，以收集和評估公眾和持份者的意見。在公眾諮詢期間所收集到的意見撮要載於第4章。
- (c) 第三階段(二零零九年四月中至六月底)：  
檢討委員會討論所收到的公眾意見，並將檢討結果和建議整輯成本報告，提交行政長官。

1.08 此外，檢討委員會自二零零八年十月起特設網站([www.dcspostservice-review.org.hk](http://www.dcspostservice-review.org.hk))，讓公眾了解其工作進展，以及接受公眾和持份者在網上提交意見。檢討委員會已將所有收到的書面意見上載網站(提交意見者要求不公開的意見除外)。公眾亦可索取該些書面意見的印刷文本。(如欲索取，請傳真至2147 5241或致電2810 2579。)

## 第 2 章：規管機制

### 概要

2.01 本章概要扼述規管機制，包括其基本原則、政策方針、規管依據和要點。規管要點可概括為‘3-**P**s’，即規管期限(‘**P**eriods of restriction’)、審批程序(‘**P**rocess’)，以及公開披露(‘**P**ublic disclosure’)。

### 基本原則

2.02 規管機制建基於下述兩項基本原則：

- (a) 保障公眾利益；以及
- (b) 保障個人權利。

#### I. 保障公眾利益

2.03 政府有責任保障公眾利益，而公眾利益包含多方面。當局在設計規管機制時，顧及了下列方面的公眾利益：

- (a) 公眾信任；
- (b) 良好管治；以及
- (c) 公正及有誠信的公務員隊伍。

2.04 公眾對政府的信任，是所有文明社會的基石。因此，為了取得和維持市民的信任，香港特別行政區政府必須恰當而公平地行使其管治權力。

- 2.05 為了達到良好管治，政府必須堅守法治精神。政府的決策及執行程序必須在法律框架內盡量保持透明，以防貪污濫權的行為。
- 2.06 公務員隊伍是政府的骨幹，協助政府達成政策願景和履行使命。因此，維持一支公正及有誠信的公務員隊伍，至為重要。在執行職務時，公務員必須發揮專業精神、誠實、大公無私，以及不得濫用職權。公務員在履行職責時，不應受涉及金錢或非涉及金錢的私人利益所影響。
- 2.07 公眾對政府信任與否，主要視乎其管治是否良好，同時亦取決於公務員隊伍是否廉潔守正、大公無私。
- 2.08 就規管機制而言，前首長級公務員申請從事的外間工作會否與其過往的政府職務構成實際、潛在或觀感上的利益衝突，是一個關鍵的考慮因素。假如有關的外間工作構成利益衝突，將會打擊公務員的誠信及大公無私的形象、破壞良好管治，以及動搖市民對政府的信任。

## II. 保障個人權利

- 2.09 個人權利包含多方面。就規管機制而言，保障個人權利的原則主要體現於保障下述權利：
- (a) 就業和自由選擇職業的權利；
  - (b) 免受非法歧視的權利；以及
  - (c) 個人資料私隱免受非法侵犯的權利。
- 2.10 個人的就業和自由選擇職業的權利是基本權利，已在《基本法》及適用於香港的一項國際公約



及一項勞工公約內訂明(《基本法》第三十三條和第三十九條)。

- 2.11 《經濟、社會與文化權利的國際公約》(第六(一)條)和《1964年就業政策公約》(第一條第(2)(c)款)訂明，政府應採取適當步驟保障個人的就業權利，不論其身份，每個人應有自由選擇或接受工作謀生的權利。
- 2.12 《基本法》訂明香港居民在法律面前一律平等(第二十五條)，保障個人免受非法歧視的權利。《香港人權法案條例》(香港法例第383章第II部第一(一)條和第二十二條)訂明，所有人得一致享受人權法案所確認的權利。
- 2.13 《個人資料(私隱)條例》(香港法例第486章)保障了個人資料的私隱。根據該條例的規定，只在某些情況下才可以披露個人資料，包括個人就業資料。
- 2.14 《基本法》、上述國際公約及勞工公約，以及上述兩條法例的相關條文，摘錄於附件A。
- 2.15 雖然《基本法》及上述適用於香港的國際公約和勞工公約均訂明，個人的就業和自由選擇職業的權利受到保障，但這項權利不應被視為絕對權利。
- 2.16 政府跟公務員並非單純涉及僱主與僱員的合約關係。政府聘用公務員，是為市民服務。由於公務員隊伍的性質獨特，政府可基於保障公眾

利益，對公務員離開政府後的就業權利施加一些合理限制<sup>4</sup>。

## 政策方針

2.17 規管機制的政策方針，是按照保障公眾利益和保障個人權利兩大原則(第2.02至2.16段所論述)而制訂，目的是：

- (a) 確保首長級公務員在離職前休假期間<sup>5</sup>或離職後，不會在政府以外從事一些可能與其過往政府職務出現實際或潛在利益衝突的工作，或引起公眾有負面觀感，因而令政府尷尬和損害公務員形象；以及
- (b) 同時確保不會過分約束有關人員在停止政府職務後就業或從事其他工作的權利。

---

<sup>4</sup> 費利民和莫利時(Fredman and Morris)就英國的情況，在《國家作為僱主：公職人員的勞工法》(The State as Employer, Labour Law in the Public Services) (Mansell 出版社，一九八九年)一書中，作出以下描述：“國家在管理公務員和其他公職人員時，有其‘公眾’的角度，即國家對普羅大眾以及其僱員均有一定的責任。有必要在種種利益之間求取平衡。”第66頁)(中譯本，原文為英文)

<sup>5</sup> 首長級公務員離開政府而停止職務時，通常都會積存了一些已賺取但未放取的假期。在這種情況下，他們會在正式離開政府前休假，一般稱為‘離職前休假’。在離職前休假期間，首長級公務員不可進入昔日的辦公室或接觸官方資料。事實上，他的職位和原先的政府職務會由另一名公務員接替。

- 2.18 政策方針的第一部份體現了保障公眾利益的原則，而第二部份則體現了個人就業及自由選擇職業的權利的原則。現行政策方針的表述凸顯有需要在兩個基本原則之間取得適當的平衡。

## 規管依據

- 2.19 對於按可享退休金條款受聘的首長級公務員，規管他們離職後從事外間工作的機制，是以法律和合約兩者為依據；至於規管並非按可享退休金條款受聘的首長級公務員(包括參加強制性公積金計劃和公務員公積金計劃的人員)的機制，則以合約為依據。

### I. 法律依據

- 2.20 規管離職後從事外間工作的法律依據，是源自兩條關於退休金的條例(即《退休金條例》(香港法例第 89 章)和《退休金利益條例》(香港法例第 99 章))。規管新退休金計劃<sup>6</sup>的《退休金利益條例》第 30 條有關係文訂明：

‘(1) 任何獲批予退休金的人，如於退休後兩年內，事先沒有行政長官<sup>7</sup>書面准許(編者自行附加註釋)而：

(a) 自行從事業務；

---

<sup>6</sup> 新退休金計劃適用於在一九八七年七月一日至二零零零年五月三十一日期間按可享退休金條款受聘的公務員，以及原本屬於舊退休金計劃，但已選擇參加新退休金計劃的公務員。

<sup>7</sup> 行政長官已把這項法定權力授予公務員事務局局長。

- (b) 成為某合夥的合夥人；
- (c) 成為某公司的董事；或
- (d) 成為僱員，

而行政長官又認為該業務或該合夥或公司的業務的主要部分，或該人受僱的主要工作，是在香港進行的，則行政長官可指示將批予該人的退休金，自行政長官指明的日期起暫停支付，而公務員事務局局長須隨即以書面將指示通知有關的人。

- (2) 行政長官如認為適合，可就第(1)款的施行而指明一段多於兩年的期間，而公務員事務局局長須隨即以書面將該段指明的期間通知有關的人。’

2.21 《退休金條例》第 16 條亦就舊退休金計劃<sup>8</sup>作出類似的規定。

## II. 合約依據

2.22 公務員事務規例和當局不時發出的公務員事務局通告(包括有關離職後從事外間工作的規例和通告)，屬政府與公務員之間的僱傭合約的一部分。這些規例和通告，為規管首長級公務員(不論有關人員是否按可享退休金條款受聘)離職後從事外間工作，提供了合約依據。對於並非按可享退休金條款受聘的首長級公務員，其規管的合約依據還包括隨聘書夾附的服務條件說明書所訂明的服務條款和條件。按照合約的意義，當中有關離職後從事外間工作的合約責任，在有關人員離開政府後應依然有效。

---

<sup>8</sup> 舊退休金計劃適用於一九八七年七月一日之前按可享退休金條款受聘的公務員。

### III. 其他規管

2.23 兩條關於退休金的條例和其他相關的合約文件，為規管機制提供了依據；除此之外，在職或前首長級公務員，須受包括《官方機密條例》(香港法例第 521 章)及《防止賄賂條例》(香港法例第 201 章)的規定所約束。《官方機密條例》的其中一項規定，是禁止未經授權而取得及披露該條例所保障的官方資料。根據《防止賄賂條例》的其中一項規定，公務員不得索取或接受任何利益，作為他作出某些行為的誘因或報酬。

#### 規管要點 - ‘3-Ps’

- 2.24 規管機制的主要特點可概括為 ‘3-Ps’，即 –
- (a) ‘規管期限’ (‘Periods of restriction’)：指首長級公務員離職後在指定時限內從事外間工作的限制；
  - (b) ‘審批程序’ (‘Process’)：包括申請程序、政府內部及外部評審、當局的批核、就獲批個案施加條件，以及違反規定的懲處；及
  - (c) ‘公開披露’ (‘Public disclosure’)：指向公眾披露前首長級公務員從事獲批准外間工作的個案資料。

## I. 規管期限

2.25 一般而言，首長級公務員職位愈高、年資愈長，則其指定的規管期限也愈長<sup>9</sup>。此安排是基於較高級的公務員通常有較多機會參與制訂政府政策和接觸機密資料的考慮。此外，在不同的指定規管期限內，規管力度也有不同。一般而言，有關規管期限愈接近停止政府職務的日期，規管愈嚴格。此安排的考慮，是基於離職首長級公務員對政府政策／運作所知及可能發揮的影響會隨著時間而減少。

### (a) 離職前休假期間

2.26 首長級公務員因年屆正常退休年齡或因其他理由離開政府而停止政府職務時，通常都會積存了一些已賺取但未放取的假期。在這種情況下，他們會在正式離開政府前休假，一般稱為‘離職前休假’。在離職前休假期間，首長級公務員不可進入昔日的辦公室或接觸官方資料。事實上，他的職位和原先的政府職務會由另一名公務員接替。

2.27 首長級公務員在離職前休假，由於剛停止政府職務不久，若在此期間從事外間工作，引起利

---

<sup>9</sup> 就規管期限而言，首長級公務員可分為 3 個組別：(i) 首長級薪級第 8 點(或同等薪點)的首長級公務員(多數為政策局的常任秘書長)；(ii) 首長級薪級第 4 至 7 點(或同等薪點)的首長級公務員(多數為部門署長或政策局‘較高級’的副秘書長)；及(iii) 首長級薪級第 1 至 3 點(或同等薪點)的首長級公務員(多數為政策局‘較低級’的副秘書長、部門副署長或助理署長，以及一些專業職系的主管職級)。

益衝突的關注通常會最大。由於首長級公務員在離職前休假期間仍支全薪，其對個人就業權利的關注應最低。此外，首長級公務員在離職前休假期間仍屬公務員身分，若在此期間於其他機構工作，需處理雙重身分的問題。

2.28 基於上述原因，首長級公務員申請在離職前休假期間在非指定的機構(見第2.29及2.30段)從事外間工作，審批當局(即公務員事務局局長)一般不會批准。除非有極度特殊的原因，以及有關申請不會引起利益衝突及雙重身分的關注，審批當局才會考慮批准有關申請。

2.29 若首長級公務員申請在離職前休假期間在指定的非商業機構擔任受薪的兼職工作，或僅有名義報酬的工作，審批當局會按個別情況考慮，並會研究有關申請會否引起利益衝突的關注及雙重身分的問題。指定的非商業機構是：

- (a) 慈善、學術或其他主要運作不涉及商業活動的非牟利機構；
- (b) 非商業性質的區域或國際機構；以及
- (c) 中華人民共和國中央機構。

2.30 審批當局已一律准許首長級公務員於離職前休假期間，在上述指定的非商業機構擔任無償工作，惟必須事先通知審批當局。

**(b) 最低限度的禁制期**

2.31 禁制期由首長級公務員停止職務當日(如有離職前休假，則在開始休假該日)起計。在禁制期間，有關公務員對政府的運作及政策的認識和所掌握的資料仍未過時及有參考價值。設立

最低限度的禁制期，目的是把前首長級公務員執行政府職務及開始從事獲准的離職後外間工作的兩段期間加以分隔，避免引起實際或潛在的利益衝突或公眾的負面觀感。

2.32 目前，因退休而離開政府的首長級公務員，須遵守的最低限度禁制期是六個月或一年(視乎職級而定<sup>10</sup>)。對於並非因退休而離開政府的前首長級公務員(例如合約屆滿或辭職)，審批當局沒有訂定最低限度的禁制期。審批當局會按他們的個別情況，考慮是否有需要訂定禁制期，以及決定禁制期的長短<sup>11</sup>。

2.33 基於利益衝突的考慮，審批當局一般不會批准前首長級公務員在最低限度的禁制期內在商業機構工作。若前首長級公務員打算在第2.29段所述的指定非商業機構從事受薪工作，審批當局會視乎個別情況，對理由充分的個案縮短最低限度的禁制期。至於其他的外間工作，除非有特殊考慮，以及不會產生利益衝突，而有關工作又不大可能引起公眾的負面觀感，審批當局才可能會縮短最低限度的禁制期。此外，審批當局亦可能為防止利益衝突和公眾負面觀

---

<sup>10</sup> 首長級薪級第 4 點或以上(或同等薪點)的首長級公務員(多數為政策局的常任秘書長或‘較高級’的副秘書長，以及部門署長)，其最低限度的禁制期為一年；而首長級薪級第 1 至 3 點(或同等薪點)的人員(多數為政策局‘較低級’的副秘書長、部門副署長或助理署長，以及一些專業職系的主管職級)，則為六個月。

<sup>11</sup> 若審批當局決定對該些前首長級公務員施加禁制期限，有關的禁制期限一般不會較施加予因退休而離職的同級別的前首長級公務員為長。



感，而對個別申請施加較長的禁制期。

### (c) 管制期

2.34 離職後從事外間工作的管制期，是由首長級公務員正式離開政府(如有離職前休假，則自休假屆滿後)起計。在管制期內，前首長級公務員需先取得當局批准，才可從事外間工作(第2.30段所述獲審批當局一律准許的外間工作除外)。現時所訂定的管制期期限是兩年或三年(視乎職級<sup>12</sup>或服務年資<sup>13</sup>而定)。

## II. 審批程序

### (a) 事先批准

2.35 前首長級公務員如打算在離職後從事外間工作(第2.30段所述獲審批當局一律准許的外間工作除外)，必須事先向審批當局申請並獲得批准。每宗申請均會由當局作內部評審，並由獨立的離職公務員就業申請諮詢委員會提供意見。審批當局會就每宗申請作出決定，包括拒絕或批准申請，以及視乎個別情況及需要對獲批准的申請施加條件。任何前首長級公務員離職後在所指定的規管期限內從事外間工作，如事前未獲得批准，或不遵從審批當局的決定，即屬違反規管機制，須予以懲處(詳情見第

---

<sup>12</sup> 現時首長級薪級第 8 點(或同等薪點)的首長級公務員，其管制期為三年；而首長級薪級第 1 至 7 點(或同等薪點)的人員，則為兩年。

<sup>13</sup> 首長級公務員連續服務不足六年而非因退休理由離開政府，其管制期將會減半。

2.50段)。

(i) 申請規定

2.36 前首長級公務員如打算在規管期限內從事外間工作(第2.30段所述獲審批當局一律准許的外間工作除外)，必須事先向審批當局申請批准；而前首長級公務員須就每項工作提交個別申請。如前首長級公務員打算擔任的外間工作雖涉及在香港以外的職務但以香港為據點，或雖在香港以外地方工作但準僱主的業務與香港有聯繫，他也必須事先申請批准。

2.37 申請人必須填妥和遞交指定的申請表格。他須在申請表內提供個人資料、在停止政府職務前三或六年間(視乎職級而定<sup>14</sup>)的職務資料、打算從事的外間工作的詳情(包括職位和主要職責等)，以及準僱主的詳情(包括名稱、主要客戶、母公司及附屬公司等)。此外，申請人亦須表明其在擔任政府職務的最後數年間，與準僱主是否有合約事務、與合約無關的事務或公務上的聯繫等。如未來工作會涉及準僱主母公司或其任何附屬公司的業務，則申請人須表明其在擔任政府職務的最後數年間，是否與這些公司在合約事務、與合約無關的事務或公務上有聯繫。

---

<sup>14</sup> 首長級薪級第4點及以上(或同等薪點)的申請人須提供其最後六年的職務資料；首長級薪級第1至3點(或同等薪點)的申請人，則須提供其最後三年的職務資料。

(ii) 政府內部評審

2.38 視乎申請人任職首長級公務員時隸屬的職系或部門，以及其申請的外間工作性質，每宗申請均由有關的常任秘書長(一位或多位)、職系首長、部門首長(一位或多位)作內部評審。一般而言，政治任命官員(負責公務員管理事宜的公務員事務局局長除外)不會參與評審前首長級公務員離職後從事外間工作的申請，以保障公務員的政治中立。

(iii) 外間評審

2.39 經內部評審後，每宗申請均會轉交離職公務員就業申請諮詢委員會(下簡稱‘諮詢委員會’)，以徵詢其意見。

2.40 諮詢委員會由行政長官委任，就前首長級公務員離職後提出的外間工作申請，提供意見。現時諮詢委員會的主席為一位現任高等法院法官，其另外五位<sup>15</sup>成員則來自社會各界，包括一位公務員敍用委員會<sup>16</sup>委員。(有關諮詢委員會的職責範圍及現任成員名單，見附件 B。)

2.41 諮詢委員會訂有一套利益申報規則。若任何成員(包括主席)與某宗申請可能有潛在利益衝突，須全面披露其涉及的利益。如認為有需要，該成員須交回有關該宗申請的討論文件，

---

<sup>15</sup> 諮詢委員會往常有四位成員(不包括主席)。行政長官於二零零九年六月九日委任多一位成員。

<sup>16</sup> 公務員敍用委員會是一個法定組織，負責就公務員的委任、晉升及紀律事宜，向行政長官提供意見。

並且不就該宗申請提出任何意見。

(iv) 評審準則

2.42 每宗申請均按下列準則審理：

- (a) 申請人在任職政府期間曾否參與制訂某些政策或決策，以致申請人或其準僱主已經或可能因而直接得益或取得特別好處；
- (b) 申請人在任職政府期間曾否接觸某些敏感資料，以致其本人或其準僱主可能在不公平的情況下，較競爭對手享有優勢；
- (c) 申請人在任職政府期間，曾否涉及任何合約或法律事務而其準僱主屬參與一方；
- (d) 打算從事的工作是否與申請人任職政府期間參與的工作、計劃及/或規管和執法職務有任何關連；
- (e) 申請人從事有關工作會否使公眾懷疑涉及利益衝突或有其他不恰當之處；以及
- (f) 打算從事的工作是否有任何方面可能令政府尷尬或損害公務員隊伍的聲譽。

2.43 根據上述準則審理申請時，審批當局會考慮申請人在任職政府最後三年期間所參與的職務。如申請人離開政府前屬首長級薪級第 4 點(或同等薪點)或以上(以政策局的常任秘書長及‘較高級’的副秘書長，以及部門署長居多)，或申請人的過往工作屬較敏感性質，則可追溯至其在任職政府最後六年期間所參與的職務。

(v) 審批當局

2.44 前首長級公務員離職後從事外間工作的申請，由公務員事務局局長負責審批。審批當局在考慮過內部評審和諮詢委員會的意見後，可拒絕申請，又或者批准申請但在有需要時向申請者施加特定條件。

(b) 工作限制

2.45 為更有效地回應及減低公眾對利益衝突的關注，以及避免令政府尷尬，審批當局對所有獲批准的申請均會施加以下基本工作限制：

‘申請人不得：

- (a) 個人直接或間接參與競投任何政府土地、物業、計劃項目、合約或專營權；
- (b) 擔任或代表任何人擔任工作(包括訴訟或游說活動)，而該等工作與其任職政府最後三年期間涉及的下述職務或接觸過的下述資料有關連：
  - (i) 政策制訂或決策工作；
  - (ii) 敏感資料；
  - (iii) 合約或法律事務；
  - (iv) 工作或計劃項目；及／或
  - (v) 執法或規管職務；或
- (c) 參與任何會令政府尷尬或損害公務員隊伍聲譽的活動。’

2.46 除上述基本工作限制外，當局可視乎個別情況，就獲批准的離職後從事外間工作的申請施加額外工作限制。

2.47 此外，在適用情況下，按可享退休金條款退休的公務員離職後從事外間工作會有一項額外限制：即若他們在憲報所公告的 16 家補助機構（見附件 C）從事全職受薪工作，須暫停領取每月退休金<sup>17</sup>。

### (c) 上訴機制

2.48 前首長級公務員如不滿審批當局對其離職後從事外間工作的申請所作出的決定，可要求審批當局覆檢決定。審批當局會根據申請人提供的理據及補充資料，覆檢先前的決定，然後對上訴作出裁決。

2.49 申請人亦可根據《公務人員(管理)命令》第 20 條<sup>18</sup>或/及《基本法》第 48(13)條<sup>19</sup>的規定，向行政長官提出申述。

### (d) 懲處

2.50 前首長級公務員於指定規管期限內，如未經審

---

<sup>17</sup> 在這 16 家補助機構從事兼職受薪工作而每星期工作不超過 24 小時，或從事全職受薪工作不超過三個月，則毋須暫停領取每月退休金。

<sup>18</sup> 《公務人員(管理)命令》第 20 條訂明，(1)任何人員如有公開或私人性質的申述向香港特別行政區政府作出，應將其申述向行政長官提出。行政長官須視乎對公眾有利和對個人公正的需要而就每項申述作出考慮和行事；以及(2)行政長官可委任一個覆核委員會，就致予他的某些他認為合適的而關乎公務人員的任命、革職和紀律事宜的申述提供意見。

<sup>19</sup> 《基本法》第 48(13)條訂明行政長官須行使處理請願和申訴事項的職權。

批當局事先批准而在離職後從事外間工作，或沒有遵守審批當局就已批准的離職後從事外間工作申請所施加的條件，即屬違反規管機制。審批當局可作出下述一項或多項懲處：

- (a) 如有關的前首長級公務員是按可享退休金條款受聘且正支取退休金，審批當局可根據退休金法例暫停發放每月退休金（見第2.20至2.21段）；
- (b) 循民事途徑申請禁制令或索償；
- (c) 撤銷批准；
- (d) 在指定時間內暫時撤銷批准；
- (e) 向有關專業團體報告其違規行為，如這些行為涉及專業或行為失當，或可能違反有關專業的行為守則；
- (f) 發出公開譴責聲明；
- (g) 把警告或譴責載列於登記冊內，供公眾查閱；
- (h) 發出譴責信，並可能向有關人員的外間僱主提供信件副本；以及／或
- (i) 發出警告信，並可能向有關人員的外間僱主提供信件副本。

2.51 第2.50(a)段所述的懲處只適用於按可享退休金條款受聘的前首長級公務員。

2.52 根據《官方機密條例》，任何人在沒有合法權限的情況下披露指明資料，一經循公訴程序定罪，最高刑罰為罰款 500,000 元及監禁兩年；或經循簡易程序定罪，最高刑罰為第 5 級罰款及監禁六個月。

2.53 根據《防止賄賂條例》，任何人索取或接受任何利益，作為他作出某些行為的誘因或報酬，即屬違法。若循公訴程序審理，違法者最高刑罰為監禁十年及罰款 500,000 元；若循簡易程序審理，最高刑罰則為監禁三年及罰款 100,000 元。此外，根據兩條關於退休金的條例，已獲批予或有資格領取退休金利益的公務員如被裁定犯了《防止賄賂條例》所訂的罪行，當局可取消、暫停支付或扣減其退休金<sup>20</sup>。

### III. 公開披露

#### (a) 登記冊

2.54 前首長級公務員須事先通知審批當局開始從事獲批准的離職外間工作的日期。此外，有關人員亦須把審批當局批准其申請時所施加的條件通知其準僱主，包括禁制期限和工作限制條件。

2.55 如首長級薪級第 4 點(或同等薪點)或以上的前首長級公務員已開始擔任獲批准的外間工作，有關的個案資料會存放於登記冊內，並供公眾查閱。個案資料會保留在登記冊內，直至適用於該前首長級公務員的規管期限屆滿，或有關人員已停止從事該項外間工作為止，兩者以較早者為準。

2.56 個案資料包括前首長級公務員的姓名、其任職

---

<sup>20</sup> 《退休金條例》第 15 條和《退休金利益條例》第 29 條。



政府的最後職位、停止政府職務日期、審批當局就獲批准擔任的外間工作所施加的條件、開始從事獲批准外間工作的日期和該項工作的職務簡介，以及(如適用的話)外間僱主身分和申請人在外間機構的職位。登記冊個案資料示例，載於附件 D。

2.57 至於首長級薪級第 4 點(或同等薪點)以下的前首長級公務員離職後擔任獲批准的外間工作，有關資料並不會存放於向外公開的登記冊內。如公眾表示關注，則當局可按個別情況，披露有關資料。同樣安排適用於首長級公務員離職後從事獲審批當局一律准許的無償工作(第 2.30 段所述)的資料。

2.58 公眾可隨時查閱登記冊。公眾或傳媒如有疑問，亦可向審批當局查詢。審批當局會因應公眾關注採取適當行動。

#### (b) 年度更新資料

2.59 前首長級公務員擔任獲批准的外間工作之後，如其工作在適用的規管限期內有任何重大變更(包括停止擔任有關工作)，必須通報審批當局，並在有需要時，就工作上的重大改變，重新提出申請。審批當局亦會要求已擔任獲批准的外間工作的前首長級公務員每年匯報最新情況，直至適用於有關人員的規管期限屆滿或有關人員已停止擔任相關工作為止，兩者以較早者為準。當局亦會根據更新的資料而相應修訂存放於登記冊內的相關個案資料。

(c) 公布申請資料

2.60 諮詢委員會 (見第2.39段)每年均會向行政長官提交過去一年的工作報告，載列已處理的申請個案的整體資料。該報告亦會提交立法會公務員及資助機構員工事務委員會參閱和上載公務員事務局網站。

## 第 3 章：海外規管安排

### 概要

- 3.01 本章根據顧問從二零零八年十一月中至二零零九年一月所進行的研究，綜述七個海外司法管轄區(即澳洲、加拿大、法國、新西蘭、新加坡、英國和美國)<sup>21</sup>的前高級公務員離職後就業規管安排。為方便參考，有關資料按第 2 章規管機制的標題<sup>22</sup>敘述。
- 3.02 當局在二零零八年年底委聘顧問搜集上述七個司法管轄區的前高級公務員離職就業規管安排的資料。顧問報告可於檢討委員會網站([www.dcspostservice-review.org.hk](http://www.dcspostservice-review.org.hk))瀏覽。以下各段扼要闡述各司法管轄區規管安排的要點。

---

<sup>21</sup> 這七個司法管轄區在透明國際(Transparency International)發表的清廉指數(Corruption Perceptions Index)排名，以及／或傳統基金會(Heritage Foundation)發表的經濟自由度指數(Index of Economic Freedom)的廉潔程度排名('Freedom from Corruption' List)中，在二零零七年和二零零八年均位列首 20 名。此外，這些司法管轄區均是已發展經濟體系，並位處世界不同地域。

<sup>22</sup> 根據顧問資料，七個海外司法管轄區沒有就前高級公務員離職後就業規管安排背後的基本原則，作清晰闡述，因此本報告並沒有提及其基本原則。

## I. 政策方針

### 3.03 對於前公務員離職後的就業問題，澳洲政府採取的方針是：

‘不刻意限制澳洲公務員隊伍(Australian Public Service)與其他行業在技術、經驗及資訊方面的交流；而是刻意處理公務員，包括那些行將離任到私人機構工作的公務員，與外間機構和人士往來時可能出現的利益衝突’<sup>23</sup>。

澳洲政府認為，前公務員離職後在私人機構就業對公營和私營機構均有好處。

## II. 規管依據

### 3.04 澳洲的規管機制是根據公務員與所屬政府機構雙方自願達成的協議而定。雖然政府可以施加限制，但能否落實則視乎前公務員是否願意合作。澳洲政府在有關離職後就業的指引中指出：

‘在澳洲現時的法律體系下，當局既無法對全部或某類公務員施加離職後就業限制，也無法確保可強制執行這些限制措施’<sup>23</sup>。

### 3.05 《澳洲公務員價值和行為守則》(Australian Public Service Values and Code of Conduct)訂明，公務人員須披露和採取合理措施以避免任何與

---

<sup>23</sup> 澳洲公務員委員會(Australian Public Service Commission)發出的第 2007/3 號通告：‘離職後就業：政策指引’(‘Post Separation Employment : Policy Guidelines’)。

其公職有關的(實際或表面)利益衝突；並且不可不當地利用內部資料或本身的職務、地位或權力，為自己或他人謀取或試圖謀取利益。

- 3.06 此外，前公務員在傳達或披露任職政府期間所得資料須受法例約束。

### III. 規管要點

#### (a) 規管期限

- 3.07 規管安排適用於所有公務員。某些類別的公務員離職後的就業事宜可能比較令人關注，這些公務員包括高級行政人員 (Senior Executive Service)、從事敏感職務(例如合約與採購事宜)和國防工作，以及掌握資訊系統的規格和常規資料的人員。

- 3.08 由於澳洲的規管安排是以政府與個別公務員雙方達成的協議作為依據，因此澳洲並沒有就前高級公務員的規管期設定一個統一的規管期限。各政府機構可自行制訂概括性政策指引：例如可規定前公務員離職後，在某段時限內不能從事業務範圍與其以往任職政府機構有直接往來的工作；或設立‘避嫌期’ (gardening leave)，規定有關人員在支取政府薪金的情況下，於指明期限內，不得返回政府辦公室。

- 3.09 由二零零八年七月起，前高級行政人員在離職後一年內，不得就任何與其離職前一年內所處理的公務有關的事宜，擔任職業說客(指代表第三者利益的任何人士、公司或機構，或代表第三者利益的人士、公司或機構的僱員)。政府機構須制訂措施處理機構人員與說客之間的往

來，包括機構人員須要求接觸該機構的說客，確認沒有違反上述離職後擔任職業說客的限制。說客如提供失實或誤導性的資料，可能違反《說客行為守則》(Lobbying Code of Conduct)。為加強這些措施的成效，政府機構可：

‘要求離職的人員承諾遵守有關限制。不過，有關承諾可能沒有法律約束力，實踐承諾與否，須視乎有關人員的意願’<sup>24</sup>。

## (b) 審批程序

### (i) 事先批准

3.10 鑑於任何具約束力的限制都必須經雙方同意，當局沒有一套前高級公務員離職後就業的申請或事先批准程序。個別政府機構可自行制訂具體政策和程序，要求公務員如被邀請加入外間機構，而此等工作可能會引起利益衝突的話，須即時通知所屬機構主管。

### (ii) 工作限制

3.11 澳洲公務員可在離職前自願與其所屬的政府機構議定離職後的具體就業限制。這類雙方同意的就業限制可包括在離開政府後的 6 至 24 個月內，不得從事某些指定範疇的工作；或有關人員就任職政府時曾接觸過的資料，以及日後

---

<sup>24</sup> 澳洲公務員委員會發出的通告第 2008/4 號：‘有關游說行為守則和離職後與政府接觸的規定’(‘Requirements relating to the Lobbying Code of Conduct and Post Separation Contact with Government’)。

運用該等資料須受的限制作出聲明。

(iii) 其他規管

3.12 澳洲政府可對參與競投和已獲批政府合約的公司施加限制，以避免利益衝突。《澳洲公務員價值和行為守則》訂明，政府機構可在招標的條款中，規定參與投標的公司在投標過程中，不得利誘、慫恿或僱用前公務員。此外，對那些因僱用前公務員而可能在不公平的情況下獲得優勢的公司，當局或會接觸及告誡它們，與政府有任何公事往來時，必須避免有任何利益衝突。

(iv) 懲處

3.13 澳洲政府施加的離職後就業限制可能不具法律約束力，前公務員是否遵守有關限制，完全視乎其個人是否願意合作(見第3.04段)。因此，懲處的形式只能限於道德上的譴責，實際上極少施行懲處。

3.14 根據《刑事罪行法》(Crimes Act)，任何已離開澳洲公務員隊伍的人，如未經授權而發表或傳達其受僱於澳洲政府期間所知悉或取得的任何事實或文件，即屬違法，最高可被判監禁兩年。此外，《刑事法典》(Criminal Code) (濫用公職)訂明，任何已離開澳洲公務員隊伍的人，如利用受僱於政府期間所取得的官方資料，不誠實地為自己或他人謀取利益或損害他人，即屬違法，最高可被判監禁五年。

## (c) 公開披露

- 3.15 基於保障私隱與保密的考慮，澳洲當局不會公開披露前高級公務員離職後的就業資料，以及個別人員與政府機構雙方議定的具體安排(如有的話)。不過，公眾可能因國會審議或報章報道而知悉個別個案。

## 加拿大

### I. 政策方針

- 3.16 加拿大的規管機制，目的是確保公職人員離職後，不會利用曾擔任的公職，不當地取得利益，以及減少可能出現下列的情況：
- (a) 因期望得到外間工作而與公職產生實際、潛在或表面的利益衝突；
  - (b) 離開公職後與政府交往時獲得優待或方便；
  - (c) 利用以往出任公務時所得到而尚未向外公開的資訊，謀取個人利益；以及
  - (d) 利用公職在不公平的情況下，獲得外間工作的機會。

### II. 規管依據

- 3.17 按照聘用合約的規定，加拿大公務員須遵守離職後就業規管安排。《公職人員的價值及品德守則》(Values and Ethics Code for Public Service)是加拿大公務員聘用條件的一部分。該守則訂明包括有關利益衝突方面的規管措施，以及離



職後就業的操守規則。

- 3.18 此外，前公務員在傳達或披露任職政府期間所得資料時，須受法例約束。

### III. 規管要點

#### (a) 規管期限

- 3.19 離職就業規管安排適用於行政組別(Executive Group (EX))職位、較行政組別低一級(EX minus 1)和低兩級(EX minus 2)的職位及同等職級的公務員。這些職位屬由政治任命官員出任的部門或機構副主管(Deputy Head)的職位以下的三級。此外，副主管如認為其他職位的職責會引起公眾對於離職後就業的關注，可以在諮詢作為公務員總管及僱主的財務委員會秘書處(Secretariat of the Treasury Board of Canada)後，指定把該些職位列入離職就業規管內，反之，副主管亦可豁免規管某些職位。

- 3.20 受離職就業規管措施所規管的前公務員，在離職後一年(加拿大稱為‘規限期’(limitation period))內，不得：

- (a) 加入在離職前一年內與他們(或通過其下屬)有重要公事往來的機構的董事局，或於該等機構工作；
- (b) 為他人或代表他人，向在離職前一年內與他們(或通過其下屬)有重要公事往來的政府部門或機構，提出陳述；或
- (c) 利用他們從以往受僱的政府部門或機構，或從出任公務期間有直接和緊密關係的政府部門或機構所得到的未曾公開

的計劃或政策資料，向客戶提供意見。

3.21 若公務員或前公務員提出申請，有關的副主管可以豁免或縮短一年的規限期。副主管須考慮多項因素，包括申請人的就業前景、申請人因其公職而取得的資料對政府的重要性、申請人任職政府時的權力和影響力、申請人的準僱主會否因聘用申請人而在商務或私人事務上取得某程度的優勢，以及申請人離開政府的原因等。

(b) 審批程序

(i) 事先批准

3.22 前高級公務員離職後就業毋須向當局申請或事先取得批准；若有關人員要求豁免或縮短一年的規限，則須向當局遞交申請(見第3.21段)。

(ii) 工作限制

3.23 除第3.20段所述的工作限制外，加拿大當局沒有施加其他離職就業限制。

(iii) 其他規管

3.24 競投加拿大政府工程和服務合約的投標者，必須申報是否有屬於行政組別的前公務員參與投標過程。根據《採購行為守則》(Code of Conduct for Procurement)，前公務員於一年的規限期內加入承辦商工作若會構成違反《公職人員的價值及品德守則》中有關離職後就業的規定，則承辦商不得直接或經第三者僱用該些前公務員。

(iv) 懲處

3.25 《公職人員的價值及品德守則》並沒有訂明罰則，懲處不遵守離職後就業規定的前公務員。

3.26 加拿大的前公務員均受該國《資料保安法令》(Security of Information Act)所約束。有關法令條文訂明在未經許可下不得披露官方資料，違者最高可被判處監禁 14 年。

(c) 公開披露

3.27 加拿大當局不會公開披露前高級公務員離職後就業的資料。

法國

I. 政策方針

3.28 法國當局訂定公務員離職後就業規管安排的目的是：

- (a) 確保高級公務員的誠信和維持公務員隊伍政治中立；以及
- (b) 減低公眾對高級公務員離職後就業可能涉及不恰當行為的關注。

II. 規管依據

3.29 法國當局所訂定的規管，是以法國於一九九三年頒布並在二零零七年修訂的《刑事法》(Code Pénal)為依據。一九九三年頒布的法例主

要圍繞防貪和提高經濟活動及公共機關程序的透明度。二零零七年的修訂則重新界定非法收取利益的定義。

3.30 前公務員也受《刑事法》中有關未經授權而披露機密及危害國防資料的條文所約束。

### III. 規管要點

#### (a) 規管期限

3.31 法國所有公務員均受離職就業安排所規管。法國參考了其他國家的做法，由二零零七年開始，把公務員離開政府後須接受規管的期限由原先的五年縮短至三年。前高級公務員如在離開政府前的三年內，曾規管或監控某公司，或曾代表公共機關與某公司談判或簽訂合約，則他在離開政府後三年內不得加入該公司。如股權控制達百分之三十或以上，這禁制亦同時適用於與該公司同一集團的母公司、子公司及其他公司。換句話說，持有該公司百分之三十或以上股權並同屬一集團的母公司，及與該公司同屬一集團的子公司並有百分之三十或以上股權由該公司持有者，皆在禁制的涵蓋範圍之內。

#### (b) 審批程序

##### (i) 事先批准

3.32 前公務員如打算在規管期限內從事外間工作，須向當局遞交申請。申請會被轉交獨立的道德操守委員會(La commission de déontologie)以徵詢其意見。該委員會由 14 位成員（包括主席）

組成，包括一位國家審計署(Cour des comptes)的裁判官、一位司法部裁判官、熟悉省／地方公共行政及公共醫療的合資格人士、具備研發方面專長的人士，以及行政及公共服務署署長(Le directeur général de l'administration et de la fonction publique)。

(ii) 工作限制

3.33 前高級公務員如在離職後三年內加入私營機構工作，不得向舊同僚索取公眾未必得知的資料。

(iii) 懲處

3.34 根據法國的《刑事法》，前公務員如在離職後三年內，加入其任職政府最後三年期間曾規管或監控的公司工作，即屬違法，可被判處監禁兩年及罰款三萬歐羅。雖然當局亦設有紀律處分，但難以執行，尤其是當有關的高級公務員已經退休。

3.35 根據法國的《刑事法》，未經授權披露機密資料，可被判處監禁一年及罰款一萬五千歐羅；而根據《刑事法》，披露危害國防的資料，則可被判處監禁七年及罰款十萬歐羅。

(c) 公開披露

3.36 道德操守委員會每年均會發表公開年報，匯報其工作及就某些申請個案所提出的意見，但不會披露有關申請人的身分。當局也不會向公眾披露前高級公務員離職後從事的工作的資料。

## I. 政策方針

3.37 新西蘭當局認為前高級公務員離職後就業有利也有弊，因而希望在兩者之間取得平衡。當局意識到，前公務員由於熟悉研究成果和行政程序，在新的工作崗位上可為新僱主帶來不少效益。當局同時亦理解需要適當平衡公眾利益與前高級公務員的權利。因此，除非前公務員離職後的工作構成利益衝突或違反保密原則，否則當局不宜施加限制。

## II. 規管依據

3.38 在新西蘭，僱主要求施加限制就業條款的個案，絕大多數均被法院否決。因此，規管高級公務員離職後就業的機制主要是以協議和互信為基礎。最高層公務員(即首席執行官)的僱傭合約中，訂有離職就業的管制條款(見第3.40段)。

3.39 此外，前公務員就傳達官方資料時，須受法例約束。

## III. 規管要點

### (a) 規管期限

3.40 最高層的公務員，即政府部門和官方機構(Crown entities)首長(稱為‘首席執行官’(Chief Executive Officers))受離職就業條款的規管。部分首席執行官的僱傭合約訂有一般為期一年的

規管期限。前首席執行官如打算在規管期限內就業，須取得負責招聘和管理高級公務員的國家事務專員 (State Services Commissioner) 的批准。國家事務專員不會無理地否決申請。

(b) 審批程序

(i) 事先批准

3.41 若首席執行官的僱傭合約內有訂明規管期限，則有關人員如打算在離職後於規管期限內工作，須事先向國家事務專員取得批准。

3.42 國家事務專員會向行將離職的高級公務員提供輔導，包括建議該人員將來適合或不適合考慮的計劃。

(ii) 工作限制

3.43 不論在僱傭合約有效期內或合約期屆滿後，首席執行官均不得：

(a) 向任何人披露其在履行政府僱傭合約期間所知悉的任何官方資料；以及

(b) 使用或意圖利用上述(a)段所指的官方資料，為其本人、他人或其他機構謀取利益；又或者作其他與其職責或身分應有的誠信標準不符的用途。

(iii) 懲處

3.44 由於規管機制主要是以協議和互信為基礎(見第3.38段)，因此，懲處的形式只能限於道德上的譴責，實際上亦極少施行懲處。

3.45 根據《1961年刑事罪行法》(Crimes Act 1961)，任何人，包括前公務員，如未獲授權而把官方資料傳達他人，且知悉有關資料可能會危害新西蘭的國家安全及國防，最高可被判監禁三年。

### (c) 公開披露

3.46 新西蘭當局不會公開披露前高級公務員離職後就業的資料。

## 新加坡

3.47 由於新加坡的高級公務員離職就業規管機制屬機密資料，顧問公司未能獲得有關資料。下文就新加坡規管機制的簡短論述，是以不同來源的公開資料作依據。

### I. 政策方針

3.48 沒有這方面的公開資料。

### II. 規管依據

3.49 《退休金法令》(Pensions Act)訂明支取退休金的退休公務員離職後從事外間工作的規管措施。

3.50 公務員須遵守《工作指引》(Instruction Manual)訂明的行為守則；該指引屬公務員與政府簽訂的僱傭合約的一部分。



3.51 此外，所有公務員均受《官方機密法》(Official Secrets Act)就披露官方資料的條文約束。

### III. 規管要點

#### (a) 規管期限

3.52 在新加坡，某些類別的公務員是按可支付退休金條款聘用；而離職後從事外間工作的規管，只適用於該等公務員。某些類別的前公務員在退休後五年內，必須事先取得新加坡總統的批准，才可：

- (a) 出任主要業務與新加坡或馬來西亞直接有關的公司董事；
- (b) 受僱於上述公司，而在新加坡或馬來西亞工作；或
- (c) 在新加坡或馬來西亞從事任何受薪工作。

#### (b) 審批程序

##### (i) 事先批准

3.53 沒有關於申請、評審和批核程序的公開資料。

##### (ii) 工作限制

3.54 沒有這方面的公開資料。

##### (iii) 懲處

3.55 根據《退休金法令》，支取退休金的前公務員

在退休後五年內，如未經總統事先批准而受聘就業，可能會被停止發放退休金。若該員終止未獲批准的工作，可恢復發放其退休金，並在總統認為恰當的情況下，追溯回之前停止發放的退休金。

3.56 根據《官方機密法》，未經授權披露官方資料屬違法，最高可被判罰款二千新加坡元或/及監禁兩年。

### (c) 公開披露

3.57 沒有這方面的公開資料。

## 英國

### I. 政策方針

3.58 英國規管機制的目的，是維持公眾對官方機構及在這些機構工作人員的信任，尤其是為了：

- (a) 避免公眾懷疑在職人員提交意見及作出決定時，可能因希望或預期離職後加入某公司或機構而受到影響；或
- (b) 避免某公司因聘用過往執行公職期間曾接觸某些技術性或其他資料的前公務人員，而令該公司不恰當地較競爭對手享有優勢。有關資料包括競爭對手可合理認為屬行業秘密的資料，或與政府政策建議有關而又可能影響該公司或其競爭對手的資料。

## II. 規管依據

- 3.59 離職後從事外間工作的規管安排，載列於所有公務員的聘用條款和條件內。《公務員管理守則》(Civil Service Management Code)，包括當中的《官方機構僱員接受外界聘任規則》(Rules on the Acceptance of Outside Appointments by Crown Servants) (一般稱為‘商界聘任規則’(Business Appointment Rules))，以及《公務員守則》(Civil Service Code)，均屬公務員與政府簽訂的僱傭合約的一部分。
- 3.60 此外，所有公務員均受《官方機密法令》(Official Secrets Act)就擅自披露官方資料的條文約束。

## III. 規管要點

### (a) 規管期限

- 3.61 規管機制適用於所有公務員。個別公務員的規管安排視乎該人員的職級，以及該人員過往曾否與其準僱主有公務往來等。
- 3.62 公務員在離開官方機構兩年內(不包括離職前休假)，如從事下列任何形式的全職、兼職或受薪工作，均須事先取得批准：
- (a) 在英國工作；或
  - (b) 在海外的公營或私營公司工作，或在海外為外國政府或其代辦機構服務。
- 3.63 所有常務次官(Permanent Secretary) (包括第二常務次官(Second Permanent Secretary))和同等職級的官員，除非他們是按短期僱傭合約條款從公

務員體系以外招聘，否則在離開官方機構後，即自動受到最低限度三個月的等候期(waiting period)限制，須待等候期結束後才可從事外間工作。商界聘任諮詢委員會(Advisory Committee on Business Appointments) (見第3.66及3.67段)如認為有關的外間工作與申請人以往的公務完全無關，並且無不恰當的情況，可酌情建議豁免最低限度的等候期。

(b) 審批程序

(i) 事先批准

3.64 前公務員如打算在規管期限內從事外間工作，必須提出申請。部門在審批離職後就業的申請時，需特別考慮申請人過往在政府任職時曾否涉及下列事務：

- (a) 處理由準僱主遞交的投標書；
- (b) 向準僱主批出合約；
- (c) 管理或監控準僱主履行合約的情況；
- (d) 在合約批出之前或之後，就上述合約提供專業或技術意見；或
- (e) 在合約以外的事宜與準僱主有公務往來。

3.65 如申請人在任職政府期間曾與準僱主有某程度上的接觸，有關部門便須考慮以下各點：

- (a) 該等接觸有多少是在執行公務時進行；
- (b) 該等接觸的重要性；
- (c) 打算從事的工作的性質；以及
- (d) 新工作與申請人過往公職的關連。

有關部門在考慮申請人在過往執行公職期間與準僱主的接觸時，會以其辭職或退休前兩年內的接觸為依歸。如果有關接觸屬持續或重覆發生的話，則會把考慮的時限提前。

3.66 最高層公務員(例如常務次官)所提出的申請，均會轉交商界聘任諮詢委員會以徵詢其意見。審批當局(即英國首相)就這些申請作出決定前，會考慮委員會的意見。至於其他公務員提出的申請，除非審批當局(即主管申請人離職前所工作的部門的部長(Minister))及本土公務員主管(Head of the Home Civil Service)認為有需要，才會徵詢商界聘任諮詢委員會的意見。

3.67 商界聘任諮詢委員會由首相委任，負責就最高層的公務員提出的離職後就業申請，提供獨立意見。諮詢委員會由一位上議院議員擔任主席，另有五名<sup>25</sup>委員(包括上議院議員、前高級公務員和商界翹楚)，並由隸屬內閣辦公室(Cabinet Office)的一個小規模秘書處提供行政支援。

## (ii) 工作限制

3.68 離職後就業申請可按下列條件獲得批准：

- (a) 無條件；或
- (b) 申請人須在一段期間內遵守某些條件，而該段期間最長可由其受僱於政府最後

---

<sup>25</sup> 當顧問進行研究時，商界聘任諮詢委員會由六名成員(包括主席)組成。該委員會其後增加至七名成員(包括主席)。

一日或其在職的最後一日(如與前者不同)起計，為期兩年。

3.69 批准條件可包括：

- (a) 離職後須經過一段等候期才可開始擔任新工作；
- (b) 完全禁止或限制申請人參與準僱主與政府之間的往來；
- (c) 禁止申請人參與準僱主與其指定競爭對手(一位或多位)之間的往來；以及/或
- (d) 如從事顧問工作，則申請人於接受某類性質或某指定客戶所委託的工作前，必須就該項工作正式申請批准。

(iii) 懲處

3.70 違反離職就業措施的前公務員可根據僱傭合約法被懲處。公務員如違反僱傭合約，政府可提出訴訟，或向法院申請禁制令，以防止或停止其擔任外間工作。

3.71 《1989年官方機密法令》(Official Secrets Act 1989)訂明，披露有關國防、保安情報及外交的資料、從其他部門或國際組織取得的情報、對罪犯有用的情報或截取得來的資料，均屬違法。在職公務員、已離職的公務員及任何管有官方資料的人，均受該法令所約束。違反該法令者，如經由公訴程序審訊，最高可被判監禁兩年或/及罰款(款額並無上限)；如經由簡易程序審訊，則最高可被判監禁六個月或/及罰款2,000英鎊。

## (c) 公開披露

3.72 如商界聘任諮詢委員會曾就某項批准的離職就業申請提供的意見，而申請人其後又接受有關聘任，則委員會會在網上公布就有關聘任提出的意見，以及載錄於該委員會的年報內。其年報亦會載列委員會曾考慮的申請個案的統計資料。至於其他毋須諮詢商界聘任諮詢委員會而獲批准的外間工作，有關的申請以及所從事的離職後工作資料，則不會被披露。

## 美國

### I. 政策方針

3.73 美國當局對前美國聯邦政府公務員離職後就業最關注的事項，就是利益衝突。美國現時有法例規管利益衝突事宜，以及禁止前公務員不公平或可能不公平使用任職政府期間取得的資料和聯繫。

3.74 另一個重要的政策方針，是防止曾接觸內部資料的公務員離職後出任職業說客。

### II. 規管依據

3.75 《美國聯邦法典》(United States Code)第 18 卷第 207 節屬刑事法規，當中規定聯邦政府行政部門前僱員離職後就業的限制。該條文禁止前僱員代表美國以外的人士或機構，以有償或無償方式在某種情況下，提供某類服務或從事某些活動。

3.76 此外，任何人，包括前公務員，均須受《美國聯邦法典》有關披露機密資料方面的約束。

### III. 規管要點

#### (a) 規管期限

3.77 離職後就業規管安排適用於行政部門(Executive Branch)的所有僱員；高級僱員和非常高級僱員所受限制較其他人員為多。

3.78 不論其職級或職位，《美國聯邦法典》第 18 卷第 207 節並無禁止任何人離開政府後加入私營或公營機構工作。

3.79 第 207 節就公務員離職後就業訂立的限制，只禁止前行政部門的僱員代表非美國官方人士或機構從事某類活動；有關限制期限從離開政府起計，由一年、兩年至終身不等。

#### (i) 一年內禁止從事的活動

3.80 若行政部門的前僱員在離開政府前一年，曾親自及實在地以政府僱員身分參與過根據《1988 年貿易及競爭力綜合法案》(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)而進行的條約或貿易談判，他離開政府後一年內，不得在知情的情



況下，利用以往所得的內部資料<sup>26</sup>，代表非美國官方人士或機構就有關仍在進行的談判作出申述、提供協助或意見。

3.81 任何行政部門的前高級僱員在離開政府後一年內，不得代表非美國官方人士或機構，接觸其任職政府最後一年所服務的機構，或出席有關機構的會議，而意圖影響官方對有關事宜會作出的行動。前高級僱員在幕後提供協助，則不受禁制。

3.82 行政部門的前高級僱員及前非常高級僱員在離開政府後一年內，不得直接或間接地代表外國機構與美國政府機構接觸，又或者直接或間接地協助外國機構或向其提供意見，而意圖影響美國某些官員。外國機構泛指外國政府或外國政黨。

(ii) 兩年內禁制從事的活動

3.83 若某事項涉及特定人士或機構，而美國官方屬有關一方或有直接和重大的利益，並且行政部門的前僱員知悉或理應知悉該事項屬其任職政府最後一年所負責的範疇，則他在離開政府後的兩年內，不得代表非美國官方人士或機構，與法庭或聯邦機構接觸，或到法庭應訊或出席聯邦機構的會議，而意圖影響該事項。

---

<sup>26</sup> 內部資料是指僱員可取得的政府機構的紀錄，而僱員知悉或理應知悉該等紀錄已根據《資料自由法案》(Freedom of Information Act)獲得披露豁免，並且該等紀錄與僱員在其任職政府最後一年期間以政府僱員身分親自參與實質的談判事宜有關。

3.84 任何行政部門的**非常高級僱員**，在離開政府後兩年內，不得代表非美國官方人士或機構，與屬行政職位薪級表(Executive Schedule)職位的官員，或與其任職政府最後一年所服務的政府機構的僱員接觸，或出席有關會議，而意圖影響官方對有關事宜會採取的行動。這項限制與第3.81段有關適用於前高級僱員的‘一年禁制期’相若，只是期限較長。

(iii) 終身禁止從事的活動

3.85 若某事項涉及特定人士或機構，而美國屬有關一方或有直接和重大的利益，並且行政部門的**前僱員**任職政府期間曾親自及實在地參與過該事項的相關工作，則他永遠不得代表非美國官方人士或機構，與法庭或聯邦機構接觸，或到法庭應訊或出席聯邦機構的會議，而意圖影響該項事宜。‘某事項’包括任何調查、申請、作出裁決或議決的要求、制定規例、合約、爭議、申索、控罪、指控、逮捕或司法或其他程序，並需有涉及特定一方，例如：訂立合約的一方。一般法規的制訂通常被視為不涉及任何特定一方。前僱員在幕後協助其他人士或機構申述，或就其本人作申述，則不受禁制。

(b) **審批程序**

(i) 事先批准

3.86 行政部門僱員離職後就業，毋須事先取得批准。

3.87 僱員在離開政府前，須向其上司／主管遞交離職通知書。當局會安排離職前輔導，並向該員提供有關離任後必須遵守的規例和限制的資料。

(ii) 工作限制

3.88 除第3.80至3.85段所述在《美國聯邦法典》第18卷第207節內訂明有特定時限的工作限制外，行政部門的前僱員離職後就業，並沒有其他工作限制。

(iii) 懲處

3.89 任何人如違反《美國聯邦法典》第18卷第207節的規定，最高可被判監禁一年或/及罰款五萬美元。如是蓄意違反的話，則最高可被判監禁五年或/及罰款五萬美元。

3.90 司法部長(Attorney General)可對任何違反《美國聯邦法典》第18卷第207節規定的人，提出民事懲處訴訟。一經裁定，每項違規行為可被判罰款不超過五萬美元，或款項相等於因有關違規行為而收取或獲承諾的報酬，兩者以數額較大者為準。此外，司法部長亦可申請禁制令，禁止有關人士從事違規的活動。民事懲處或申請禁止令，並不影響採取其他刑事或民事法律、普通法或行政方面的補救措施。

3.91 《美國聯邦法典》訂明，未經批准而披露機密資料，一經定罪，可判處罰款或/及監禁不超過十年。

(c) 公開披露

3.92 美國不會公開披露有關前行政部門僱員，包括高級人員及非常高級人員離職後就業的資料。

## 第 4 章：公眾對諮詢文件的回應

### 概要

4.01 本章闡述檢討委員會所進行的公眾諮詢，以及概述公眾和持份者就規管機制提出的回應。

### 公眾諮詢

4.02 二零零九年二月二十日，檢討委員會發表諮詢文件，展開為期兩個月的公眾諮詢，收集公眾及持份者的意見。

4.03 為方便公眾討論，檢討委員會在諮詢文件中提出了九個重要課題。這些課題是檢討委員會經討論後歸納所得，包括規管機制的基本原則、政策方針，以及其設計和運作。檢討委員會同時歡迎公眾就其他課題提出意見。

4.04 檢討委員會通過以下簡介會和公眾論壇，積極諮詢社會各界的意見：

- (a) 兩次向立法會公務員及資助機構員工事務委員會簡介；
- (b) 向 18 區區議會的正副主席簡介；
- (c) 分別在港島、九龍和新界區舉行的三場公眾論壇；以及
- (d) 為公務員團體和公務員舉辦諮詢會。

4.05 此外，檢討委員會特設網站，讓公眾了解其工作進度，以及接受公眾和持份者在網上提

交意見。

- 4.06 檢討委員會在展開公眾諮詢前後，共收到 77 份意見書，當中包括二零零九年四月二十日諮詢期結束後才收到的意見。這些意見來自立法會議員、區議會議員、政黨、學術界人士、智囊組織、專業團體、商界組織、公務員團體、公務員和市民。檢討委員會收到的書面意見一覽表載於附件 E。除了部分回應者要求不公開其意見外，其餘的書面意見已全部上載至檢討委員會的網站。該些書面意見另有印刷文本可供公眾索閱。詳情見第 1.08 段。
- 4.07 檢討委員會衷心感謝曾出席簡介會和論壇的人士和團體，並多謝他們提出寶貴意見。

## 對九個重要課題的回應

- 4.08 第 4.09 至 4.70 段就諮詢文件提出的九個重要課題，按每個課題綜述從簡介會／論壇及書面意見所收集到的意見。（下文引述諮詢文件內每個課題的用語，均以粗體字顯示）。儘管檢討委員會已力求準確概述所收到的回應，有關概要並非所收到意見的全文或原文，表述方式或與原文不同。此外，意見排列的先後次序並不反映意見的重要性或受到廣泛認同的程度。

### I. 基本原則

- 4.09 規管機制建基於兩項基本原則，即保障公眾利益和保障個人權利。就離職後從事外間工

作而言，個人權利一般指在離開政府後就業及自由選擇職業的權利<sup>27</sup>。詳情請參閱第2.03至2.16段。

**課題 1：應否繼續把保障公眾利益和保障個人權利列作規管機制的兩項基本原則？**

4.10 大部分就這個課題回應的團體/人士，表達了下述意見：

- (a) 保障公眾利益和保障個人權利這兩項原則都很重要，並應繼續作為規管機制的**基本原則**；以及
- (b) 保障公眾利益應較保障個人權利重要。有些回應者認為，前首長級公務員任職政府時位居要職，應有責任保障公眾利益。有些回應者則認為，前首長級公務員在職時薪酬不俗，退休後享有良好福利，限制他們離職後從事外間工作實屬合理。

4.11 有回應者指出，不應把公眾利益和個人權利視作兩項不同和對立的考慮因素。他們認為個人工作權利是一項基本人權，維護這權利亦是保障公眾利益的一部分。他們更指維護前首長級公務員離職後從事外間工作的權利，令人力資源得以善用，因此合乎整體公眾利益。

---

<sup>27</sup> 其他相關的個人權利包括但不限於免受非法歧視的權利，以及個人資料私隱免受非法侵犯的權利。

## II. 政策方針

### (a) 政策方針是否恰當

4.12 現行的政策方針旨在：

- (a) 確保首長級公務員在離職前休假期間（見第 8 頁註腳 5）或離職後，不會在政府以外從事一些可能與其過往政府職務出現實際或潛在利益衝突的工作，或引起公眾有負面觀感，因而令政府尷尬和損害公務員形象；以及
- (b) 同時確保不會過分約束有關人員在停止政府職務後就業或從事其他工作的權利。

4.13 由此可見現行的政策方針已體現了保障公眾利益和保障個人就業權利的兩項基本原則，並同時凸顯有需要在兩者之間取得適當平衡。

### 課題 2：現行的政策方針是否恰當？

4.14 有回應者就政策方針提出意見。他們的意見包括：

- (a) ‘公眾負面觀感’、‘令政府尷尬’和‘損害公務員形象’等考慮因素意義含糊，如何在執行時客觀地作出詮釋，實在成疑；以及
- (b) 政策方針應提述需要確保首長級公務員



不會利用任職政府期間所取得的機密資料<sup>28</sup>和所建立的人脈關係，取得離職後的外間工作。

(b) ‘延取報酬’

4.15 檢討委員會注意到，有公眾關注首長級公務員可能於在任時利用其公職使某機構或人士受惠，以換取或期望換取在離職後獲該機構或人士聘用，即所謂‘延取報酬’。

4.16 ‘延取報酬’的指控若屬實，是貪污罪行；根據《防止賄賂條例》（香港法例第 201 章），牽涉的各方均會受刑事檢控。檢討委員會注意到，有時候公眾可能純粹基於疑慮或觀感，擔心前首長級公務員離職後受僱，可能是因其以往曾優待某機構或人士而獲得的‘延取報酬’。

**課題 2A：**對於在政策方針中特別提述須避免令人懷疑或認為公務員因任職政府期間曾優待某些機構／人士，而在離職後獲該些機構／人士聘任作為一種‘延取報酬’，有什麼意見？

---

<sup>28</sup> 就機密資料的使用而言，在職或前首長級公務員已受包括《官方機密條例》（香港法例第 521 章）的規定所約束。《官方機密條例》的其中一項規定，是禁止未經授權而取得及披露該條例所保障的官方資料。根據該條例，在沒有合法權限的情況下披露指明資料，一經循公訴程序定罪，最高刑罰為罰款 500,000 元及監禁兩年；或經循簡易程序定罪，最高刑罰為第 5 級罰款及監禁六個月。

4.17 有意見支持在政策方針中明確提述須避免令人懷疑或認為存在‘延取報酬’，理由如下：

- (a) 此舉有助回應或減低公眾懷疑或認為存在‘延取報酬’的疑慮；以及
- (b) 部分海外地區如加拿大和英國，在其離職就業規管機制的政策方針中，均有訂明須避免公眾懷疑或認為存在‘延取報酬’。

4.18 另一方面，亦有回應者反對在政策方針中作這樣的提述，理由如下：

- (a) 政府內部有詳盡的程序和處事常規，加上設有制衡機制，首長級公務員可單獨地作決定的機會不大，因此，是否確實存在‘延取報酬’實屬疑問；
- (b) 規管機制不應包括觀感因素，因為評定是否有利益衝突，應根據事實，而不是單憑憶測及觀感；以及
- (c) 如確實有‘延取報酬’的情況，應由相關法律而非規管機制處理。

4.19 另有回應者建議其他處理‘延取報酬’的方法，例如：

- (a) 要求申請公務員職位的應徵者或現職公務員在獲政府聘用或晉升至較高職級前，申明是否有意於離開政府崗位後加入私營機構；
- (b) 加強政府決策機制中的制衡，以減少個別首長級公務員不當地影響決策的機會；以及

(c) 在決定晉升一名公務員為首長級人員之前，須對其進行操守審查。

(c) 善用有限人力資源和保持公務員職位的吸引力

4.20 檢討委員會注意到，有些海外司法管轄區如澳洲和新西蘭，在設計離職就業規管時，有顧及善用前公務員的專長和經驗。此外，離職就業所受的規管亦可能是影響公務員職位吸引力的其中一個因素。

**課題 2B：**對於在政策方針中特別提述善用有限人力資源和保持公務員職位的吸引力，有什麼意見？

4.21 大部分就這個課題提出意見的回應者，都同意善用有限人力資源的重要性，理由如下：

(a) 前首長級公務員(特別是醫生、工程師等專業職系人員)累積了寶貴的經驗和專業知識。離職後從事外間工作可以讓他們繼續貢獻社會；

(b) 現時香港人的壽命一般較長。不少首長級公務員退休後仍有工作能力，亦樂於從事全職工作；以及

(c) 應鼓勵公營和私營機構的人才交流。

4.22 部分回應者特別表明支持在政策方針中提述須善用有限人力資源。

4.23 有回應者則持反對意見，他們認為：

(a) 相對於其他考慮因素，如避免利益衝突，善用有限人力資源這個考慮因素的重要性應較低。把這因素列入政策方

針，可能會令評審程序變得更複雜；以及

- (b) 容許退休人士離職後就業或會減少後輩的晉升機會。

4.24 另外，有回應者就公務員職位的吸引力這課題提出意見。該些意見包括：

- (a) 吸引優秀人才加入和留在公務員行列，有利政府良好管治；在設計規管機制時，應顧及這點；
- (b) 在政策方針中應特別提述需保持公務員職位的吸引力；以及
- (c) 相對於其他考慮因素如避免利益衝突，保持公務員職位的吸引力這個考慮因素的重要性應較低。

### III. 規管機制的設計和運作

4.25 現行規管機制的主要特點可概括為‘3-Ps’，即：

- (a) ‘規管期限’（‘Periods of restriction’）：指首長級公務員離職後在指定時限內從事外間工作的限制；
- (b) ‘審批程序’（‘Process’）：包括申請程序、政府內部及外部評審、當局的批核、就獲批個案施加條件，以及違反規定的懲處；以及
- (c) ‘公開披露’（‘Public disclosure’）：指向公眾披露前首長級公務員從事獲批准外間工作的個案資料。這個課題會在本章第IV部分‘公眾監察’之下另作討論。

(a) 規管期限

4.26 現時對首長級公務員離職後從事外間工作的規管，是有一定時限，而非無限期或終身規管。首長級公務員離職後從事外間工作，須受限制的指定規管期分別為離職前休假期、最低限度的禁制期及管制期。

4.27 概括而言，由於首長級公務員在離職前休假期間仍支全薪，仍屬公務員，因此一般不會獲准從事外間工作<sup>29</sup>。

4.28 最低限度的禁制期是由首長級公務員停止職務當日起計的一段指定時間。在該段期間，有關公務員對政府的運作及政策的認識和所掌握的資料仍未過時及有參考價值。因此，離職後的首長級公務員一般不會獲准在最低限度的禁制期內在商業機構工作<sup>30</sup>。

---

<sup>29</sup> 當局已一律准許首長級公務員於離職前休假期間在三類指定的非商業機構擔任無償工作，即(a)慈善、學術或其他主要運作不涉及商業活動的非牟利機構；(b)非商業性質的區域或國際機構；以及(c)中華人民共和國中央機構。此外，若首長級公務員申請在離職前休假期間在這些機構擔任受薪或僅有名義報酬的兼職工作，除非有極度特殊的原因，以及有關申請不會引起利益衝突及雙重身分的關注，審批當局才會考慮批准有關申請。

<sup>30</sup> 若前首長級公務員打算在指定非商業機構擔任受薪工作，當局會視乎個別情況，對理由充分的個案縮短其最低限度的禁制期。至於其他的外間工作，除非有特殊考慮，以及不會產生利益衝突，而有關工作又不大可能引起公眾的負面觀感，審批當局才可能會縮短最低限度的禁制期。當局亦會按個別情況，考慮是否有需要延長就有關申請的最低限度的禁制期。

4.29 管制期是由首長級公務員正式離開政府(如有離職前休假，則自休假屆滿後)起計的一段指定時間。在管制期內，前首長級公務員需先取得審批當局批准，才可從事外間工作(獲當局一律准許在指定的非商業機構擔任無償工作除外(見第59頁註腳29))。

4.30 一般而言，首長級公務員職位愈高、在政府工作的年資愈長，則其指定的規管期限也愈長。離職原因亦會影響規管期限的長短。至於個別首長級公務員離職前休假的時間長短不一，視乎他們未放取的假期多少而定。首長級公務員現時的最低限度的禁制期及管制期列於下表：

規管項目	首長級公務員 (首長級薪級 或同等薪級)								
	離職原因								
	退休			完成／終止合約			其他原因(例如辭職)		
	第1至 3點	第4至 7點	第8點	第1至 3點	第4至 7點	第8點	第1至 3點	第4至 7點	第8點
最低限度的禁制期	六個月	一年	一年	按個別情況而定			按個別情況而定		
管制期									
(a) 在政府連續服務 六年或以上	兩年	兩年	三年	兩年	兩年	三年	兩年	兩年	三年
(b) 在政府連續服務 少於六年				一年	一年	一年半	一年	一年	一年半

### 課題 3A：現時離職後從事外間工作的規管期限是否合適？

4.31 回應者對現行規管期限的意見不一。有些認為現行的規管期限合適並反對延長期限；他們提出的意見如下：

- (a) 與海外司法管轄區相比，現時香港的規管期限已較長；
- (b) 管制期的期限應合情合理，不應超逾為達致合理的政策方針所需規管的期限；
- (c) 延長規管期會進一步偏離就業市場慣常的做法；
- (d) 全面延長規管期而不顧及個人情況是過於嚴苛，亦有失公允；以及
- (e) 近期引起公眾關注的零星個案都是在現行的管制期內發生的。

4.32 另一方面，亦有回應者認為現時的規管期不夠長。他們相信延長規管期有助減低離職後從事外間工作可能引起的利益衝突，包括‘延取報酬’。回應者提出的建議包括：

- (a) 最低限度的禁制期應為現時的一倍，或延長至一至兩年；
- (b) 管制期應延長至三至五年；
- (c) 最低限度的禁制期應由離職前休假屆滿後起計；以及
- (d) 規管的年期應截至某個‘特定歲數’；日後設立的獨立委員會則負責決定有關的‘歲數’。

4.33 有回應者建議，當局可在規管期內規限某些指定離職後活動，例如游說在職政府官員，而不用全面規管所有類別的外間工作。

**課題 3B：對終身禁止獲發放每月退休金的退休公務員擔任受薪工作或商業機構的受薪職位有什麼意見？**

- 4.34 對於應否終身禁止獲發放每月退休金的退休公務員擔任受薪工作，支持和反對的意見都有。支持的意見包括：
- (a) 終身禁止擔任受薪工作，可減低公眾對退休公務員離職後從事外間工作可能產生利益衝突的疑慮；以及
  - (b) 退休首長級公務員每月均獲發放退休金，直至離世，因此應該沒有財政需要從事受薪外間工作。
- 4.35 反對終身禁止擔任受薪工作的意見包括：
- (a) 此舉與《基本法》和有關國際公約中保障個人就業權利的條文有所抵觸，也不符合善用有限的人力資源的原則；
  - (b) 退休金是合資格公務員過往服務政府所賺取酬金的一部分。退休金不是也不應視作公務員退休後被剝奪工作權利的補償；
  - (c) 有些公務員退休<sup>31</sup>後可能仍有沉重的財政負擔，或許有需要在離職後從事受薪工作；以及
  - (d) 如前首長級公務員退休終身或在一段時間內被禁止從事外間工作，在這段指明的‘避嫌期’內應獲支全薪作為補償。

---

<sup>31</sup> 屬文職職系公務員的正常退休年齡是 60 歲，屬紀律部隊職系公務員的正常退休年齡是 55 歲或 57 歲(視乎職級而定)。



4.36 此外，有回應者表示，獲發放每月退休金的退休首長級公務員如在離職後從事受薪外間工作，政府可暫停向他們發放每月退休金或扣減退休金。部分回應者則建議，退休首長級公務員如希望繼續貢獻社會，應只從事慈善或教育工作。

**課題 3C：對任職政府期間曾在某些指明範疇工作的前首長級公務員的規管期限應為多久？**

4.37 回應者就這個課題提出了不同的意見。對任職政府期間曾在某些指明範疇工作的前首長級公務員，有回應者建議禁止他們在離職後一段時間內或終身不得從事外間工作。‘指明範疇’的工作包括：

- (a) 涉及房地產或土地事宜的工作；
- (b) 招標工作；以及
- (c) 批出專營權。

4.38 有回應者建議前首長級公務員在任職政府期間，如曾在上述指明範疇的工作與某機構有往來，則其在離職後應終身不得受聘於該機構及其相關機構。

4.39 回應者當中，有反對向任職政府期間曾在某些指明範疇工作的前首長級公務員，施以更嚴格的離職就業規管。他們認為：

- (a) 要客觀地決定哪些工作範疇較容易引起利益衝突，是相當困難的；以及
- (b) 無論如何挑選指明範疇，都可能帶有主

觀成分，而且在法律上可能受到挑戰。

**課題 3D：前首長級公務員離職後從事與離職前職務範疇相同的外間工作，其規管期限應為多久？**

4.40 就前首長級公務員離職後從事與其過往政府職務屬同一範疇的外間工作，有回應者反對延長有關的規管期，理由是：

(a) 應容許前首長級公務員在他們具有專長和經驗的範疇作出貢獻；

(b) 由於專業職系首長級公務員很可能於離職後希望在其專業範疇繼續工作，因此延長有關的規管期基本上剝奪了他們離職後就業的權利，在法律上可能會受到挑戰；以及

(c) 應讓專業職系首長級公務員善用其專長以服務社會。

4.41 有回應者認為，應禁止前首長級公務員在離職後從事與離職前政府職務屬同一範疇的外間工作；或禁止他們到任職政府期間曾有往來的機構工作，又或應施以更長的規管期限（延長兩年至四年），以避免‘延取報酬’或出現利益衝突。

(b) 審批程序 -- 審核與‘準僱主’及相關公司過去的往來

4.42 根據規管機制，前首長級公務員申請在離職後從事外間工作，須披露其在擔任政府職務的最後三年間，與準僱主在合約、法律、公務及其他事務上的接觸及往來（如有的話）。

- 4.43 如申請人申請在離職後從事的工作會涉及準僱主的母公司及／或附屬公司的業務，他便須要同時披露任職政府最後三年期間與這些機構的相關接觸及往來。假若日後工作不會涉及準僱主的母公司及／或附屬公司的業務，申請人便毋須披露其與該些公司過去的接觸及往來。

**課題 4：**即使前首長級公務員申請在離職後從事的外間工作將來不會涉及準僱主的母公司及／或其他相關公司的業務，當局應否要求該有關人員披露其任職政府最後數年期間與這些機構的接觸及往來，以便當局評估利益衝突的情況？

- 4.44 大部分就這個課題提出意見的回應者支持不論申請人日後會否涉及準僱主的母公司及／或附屬公司的業務，他也須披露其以往任職政府時與準僱主的母公司及相關公司的接觸及往來，理由如下：

- (a) 此舉有助回應或減低公眾對‘延取報酬’的疑慮；以及
- (b) 規定申請人披露重要的往來，不應對申請人造成太大困難。

- 4.45 有回應者反對這項建議，理由如下：

- (a) 有關要求對申請人造成不當的負擔。申請人未必可以記起與準僱主及相關公司過去的所有接觸及往來。如有遺漏，即使並非蓄意，也會令人懷疑申請人的誠信；以及
- (b) 有關安排的效用成疑，但當局卻需花費

大量行政開支，以核實申請人所提供的資料。

(c) 審批程序 -- 工作限制

4.46 審批當局對所有獲批准的離職後從事外間工作的申請均施加下述基本工作限制：

‘申請人不得：

- (a) 個人直接或間接參與競投任何政府土地、物業、計劃項目、合約或專營權；
- (b) 擔任或代表任何人擔任工作(包括訴訟或游說活動)，而該等工作與其任職政府最後三年期間涉及的下述職務或接觸過的下述資料有關連：
  - (i) 政策制訂或決策工作；
  - (ii) 敏感資料；
  - (iii) 合約或法律事務；
  - (iv) 工作或計劃項目；及／或
  - (v) 執法或規管職務；或
- (c) 參與任何會令政府尷尬或損害公務員隊伍聲譽的活動。’

4.47 此外，審批當局亦會視乎個別申請個案的情況施加額外的工作限制，以進一步減低潛在或觀感上的利益衝突。

**課題 5：**當局現時對獲批准從事的外間工作施加工作限制，做法是否恰當？施加工作限制可否回應和減低公眾對潛在或觀感上利益衝突的關注？

4.48 認為施加工作限制安排恰當的回應者，對有關安排的成效持以下不同意見：

- (a) 有意見認為現行的工作限制規範全面，可減低公眾對潛在或觀感上利益衝突的關注；
- (b) 有意見指現行的工作限制未能處理所有令人關注的情況，例如利用任職政府期間所接觸的機密資料和所建立的人脈關係以取得離職後的外間工作；以及
- (c) 有意見認為基本工作限制的涵蓋面太廣、約束過嚴；當局宜訂立較具針對性及切合個別情況的工作限制。

4.49 有回應者認為現時施加工作限制的做法並不恰當。其中有一項建議，認為前首長級公務員如在離職後從事外間工作，必須在擔任外間工作的首三至五年間，每年作出法定聲明，表明其工作與過往的政府職務沒有任何利益衝突。

(d) 審批程序 -- 離職公務員就業申請諮詢委員會

4.50 離職後從事外間工作的申請，會先經政府內部評審，然後轉交由行政長官委任的獨立離職公務員就業申請諮詢委員會（下簡稱‘諮詢委員會’），以徵詢其意見，最後才由審批當局就申請作最終決定。

4.51 現時諮詢委員會由一位現任高等法院法官擔任主席，其餘五名成員來自社會各界，當中包括一位公務員敍用委員會現任成員（見第17頁註腳15及16）。（有關諮詢委員會的職權

範圍及現任成員名單，見附件 B)。諮詢委員會設有秘書處，而秘書處則隸屬公務員事務局。

#### **課題 6：應否改變離職公務員就業申請諮詢委員會的組成及／或行政支援架構？**

4.52 就諮詢委員會的組成提出意見的回應者大部分認為應委任更多不同背景的人士，以便諮詢委員會可從更多角度考慮申請，從而提高其公信力。回應者建議可委任為諮詢委員會成員的界別包括：

- (a) 學術界人士；
- (b) 公務員代表或退休公務員；
- (c) 與所考慮申請相關的專業界別代表；
- (d) 行政會議、立法會及區議會的現任及前任議員；以及
- (e) 熟悉政府運作和事務的地區人士等。

4.53 另一方面，有回應者表示反對委任某些界別的人士加入諮詢委員會。例如有意見反對委任從政人士，以免諮詢委員會的工作變得政治化；另一些則反對委任房地產或銀行界別，或與企業集團有關的人士，以免可能出現利益衝突。

4.54 此外，有意見認為，諮詢委員會不應由現任法官(或司法機構人士)擔任主席。另外，也有回應者注意到，諮詢委員會現時是以傳閱文件方式評審大部分的申請；他們建議諮詢委員會應召開會議以討論較具爭議性的申請。

另一方面，也有意見認為應全面改革諮詢委員會，使之成為負責作最終決定的審批當局。

4.55 就諮詢委員會的行政支援架構提出意見的回應者，認為諮詢委員會秘書處：

(a) 應獨立於公務員事務局，以便能作獨立的評審，並增強公眾對諮詢委員會工作的信心；以及

(b) 應加強架構，以便能作出更全面的評審和加快處理申請。

(e) 審批程序 -- 因在指定補助機構擔任受薪工作而暫停領取退休金

4.56 根據《退休金利益條例》(香港法例第 99 章)，對可享退休金的公務員，不論是否首長級公務員，如其在離職後於指定補助機構擔任全職受薪工作，行政長官享有酌情權<sup>32</sup>，可指示暫停支付有關人員的每月退休金。《退休金條例》(香港法例第 89 章)亦有類似規定，不同之處是《退休金條例》規定需在有關人員的同意下才可暫停支付其退休金。

4.57 有關當局已行使是項酌情權。現時，指定補助機構共有 16 家(名單見附件 C)，包括八間高等教育院校、房屋委員會、醫院管理局、金融管理局、申訴專員公署、平等機會委員

---

<sup>32</sup> 行政長官已把就暫停支付退休金而指定補助機構的法定權力，授予公務員事務局局長。

會等。不論是在規管期以內或以外，只要退休公務員在這 16 家機構擔任全職受薪工作，這項暫停支付退休金的安排都會適用。

- 4.58 如獲發退休金的退休公務員（不論是否首長級公務員）離職後在其他補助機構或私營機構工作，則不受這項暫停支付退休金安排的限制。

**課題 7：現時退休公務員受僱於指定的補助機構即須暫停支取退休金；應否修訂這項安排？**

- 4.59 回應者對這問題持不同意見。倡議放寬暫停支付退休金安排的回應者認為：

- (a) 每月退休金是退休公務員過往為政府服務而賺取的‘延付酬金’。因此，不論退休公務員離職後是在商業機構或補助機構工作，當局都不應暫停支付其每月退休金；
- (b) 前公務員離職後在指定的補助機構工作，出現利益衝突的情況應比在私營機構為少；但暫停支付退休金的安排減低他們加入指定補助機構的意慾；以及
- (c) 暫停支付退休金的安排對領取退休金人員並不公平，因為與按公務員公積金計劃<sup>33</sup>退休的公務員相比，後者如加入任何

---

<sup>33</sup> 自二零零零年六月一日起，政府停止按可享退休金條款聘用公務員。此後，按長期條款受聘的公務員，可根據按《強制性公積金計劃條例》成立和運作的公務員公積金計劃享有退休福利。



一家指定補助機構工作，其退休福利也不會被削減。

4.60 另一方面，有回應者支持繼續暫停支付退休金的安排，甚至擴大其涵蓋範圍，理由是有關安排可避免公帑‘雙重支出’，確保善用公帑。當中有回應者更建議：

- (a) 應更新適用於暫停支付退休金安排的補助機構名單，以涵蓋所有補助機構或半官方機構；
- (b) 暫停支付退休金安排的涵蓋範圍應擴展至擔任政治委任官員的退休公務員；
- (c) 如在補助機構工作所獲的薪酬不多於每月退休金的 25%，則不應暫停支付有關人員的每月退休金；以及
- (d) 補助機構的領導層職位不應由前政府官員擔任，如是便不會有暫停支付退休金的問題<sup>34</sup>。

#### (f) 審批程序 -- 懲處

4.61 前首長級公務員於規管期限內，如未經審批當局事先批准而在離職後從事外間工作，或沒有遵守審批當局就已批准的申請所施加的條件，即屬違反規管機制。審批當局可作出下述一項或多項懲處：

- (a) 如有關的前公務員是按可享退休金條款

---

<sup>34</sup> 所有獲發放退休金的退休公務員，如在 16 家指定補助機構擔任全職受薪工作，均需暫停支付退休金。這些退休公務員在有關機構可能擔任非領導層的職位。

受聘且正支取退休金，當局可根據退休金法例暫停發放每月退休金；

- (b) 循民事途徑申請禁制令或索償；
- (c) 撤銷批准；
- (d) 在指定時間內暫時撤銷批准；
- (e) 向有關專業團體報告其違規行為，如這些行為涉及專業或行為失當，或可能違反有關專業的行為守則；
- (f) 發出公開譴責聲明；
- (g) 把警告或譴責載列於登記冊內，供公眾查閱；
- (h) 發出譴責信，並可能向有關人員的外間僱主提供信件副本；以及／或
- (i) 發出警告信，並可能向有關人員的外間僱主提供信件副本。

#### **課題 8：現行規管機制所訂定的懲處是否足夠？**

4.62 就這課題提出意見的回應者，大多認為現行的懲處已經足夠。

4.63 有少數回應者提出以下加強懲處機制的建議：

- (a) 通過立法，把違反規管機制列作刑事罪行；以及
- (b) 將來所有首長級公務員均是按公積金計劃條款受聘，不會獲發放退休金（見第70頁註腳33）。當局應為這類首長級公務員制定成效跟暫停發放每月退休金（見第4.61(a)段）相若的懲處措施。

4.64 此外，有回應者質疑，當局有何理據暫停向違反規管機制的退休首長級公務員發放每月退休金。他們認為，退休金是公務員因過往服務政府而賺取的‘延付酬金’，既然有關人員已完成為政府提供服務，當局不應暫停發放或削減其退休金。

#### IV. 公眾監察

4.65 當局會透過下列方式向公眾披露前首長級公務員離職後擔任獲批准外間工作的資料：

- (a) 屬首長級薪級第 4 至第 8 點(或同等薪點)的前首長級公務員，他所從事的每一項獲批准的外間工作個案的基本資料，均會載列於登記冊內，供公眾查閱<sup>35</sup>。個案資料示例載於附件 D；
- (b) 對於屬首長級薪級第 1 至第 3 點(或同等薪點)的前首長級公務員，如公眾表示關注，當局可按個別情況披露其離職後擔任獲批准外間工作的資料；以及
- (c) 諮詢委員會在提交行政長官的年度報告內，載列已處理的申請個案的統計資料。該年度報告亦會提交立法會公務員及資助機構員工事務委員會和上載公務員事務局網站，供公眾參閱。

---

<sup>35</sup> 有關個案資料會保留在登記冊內，直至適用於該前首長級公務員的規管期限屆滿，或有關人員已停止從事該項外間工作為止，兩者以較早者為準。

**課題 9A：**現行的公開披露安排是否恰當？對於應否把較低級的前首長級公務員離職後從事外間工作的資料也載列於登記冊內，有什麼意見？

4.66 對於應否擴大公開披露的涵蓋範圍，以包括首長級薪級第 1 至第 3 點(或同等薪點)的較低級前首長級公務員離職後從事外間工作的資料，回應者有不同的意見。持贊成意見的認為擴大披露安排有助：

- (a) 提高透明度；以及
- (b) 方便公眾監察較低級的前首長級公務員離職後從事外間工作是否恰當。

4.67 反對擴大披露安排的回應者有以下意見：

- (a) 公眾一般不太關注較低級的前首長級公務員離職後從事的外間工作；
- (b) 現行的公開披露安排相比海外司法管轄區所採取的做法，已較嚴謹。例如在英國，一般只會公開披露最高級公務員(例如常務次官)離職後從事外間工作的資料；以及
- (c) 擴大公開披露安排無助改善評審工作。

**課題 9B：**對於應否把離職公務員就業申請諮詢委員會就前首長級公務員離職後從事獲准的每項外間工作所提出過的意見，向公眾披露，有什麼意見？

4.68 贊成向公眾披露的回應者認為此舉可：

- (a) 提高機制的透明度；
- (b) 減低公眾對前首長級公務員離職後擔任外間工作的疑慮；以及

(c) 使公眾對規管機制更有信心，並且令有關決定更有認受性。

4.69 反對把諮詢委員會的意見載列於公開登記冊內的回應者認為，現行的披露安排已經足夠，披露資料的範圍已遠超其他司法管轄區，因此無需進一步擴大。

4.70 有回應者建議，公開登記冊應上載互聯網，方便公眾查閱。此外，有建議改善諮詢委員會的年度工作報告，認為報告應載列更多資料。

## 其他意見

4.71 下列各段載述回應者就部分其他相關課題所提出的意見。本報告未能提述所有收到的其他意見，所收到的書面意見原文(回應者要求不公開其意見除外)已上載檢討委員會網站。該些書面意見另有印刷文本可供公眾索閱。詳情見第1.08段。

### I. 公務員隊伍的誠信

4.72 有回應者就保持和加強公務員隊伍的誠信提出意見，包括：

(a) 利益衝突的情況不一而足，難以訂立詳細的明文規則監管所有可能發生的情況。有鑑於此，提高公務員隊伍的道德標準和誠信，才是更有效的做法。這有助避免首長級公務員的過往政府職務與其所考慮從事的離職後外間工作出現利益衝突的情況；

- (b) 首長級公務員有責任樹立誠信的榜樣，以及維護公眾利益；以及
- (c) 在擢升個別公務員至首長級職級前，應考慮其品德。

## II. 評審準則和審批程序

4.73 不少回應者就評審準則和審批程序提出意見。有些認為現行的評審準則不夠清晰；有些則就申請人和評審各方的角色提出以下意見：

- (a) 首長級公務員應小心及謹慎地選擇離職後的外間工作；
- (b) 首長級公務員申請離職後從事外間工作時，應提供相關資料，以便評審各方作出全面考慮；
- (c) 前首長級公務員離職後從事外間工作的申請，每年平均有 60 宗，當中引起公眾關注的寥寥可數，由此可見規管機制大體上運作良好。另外，梁展文先生申請受聘於新世界中國地產有限公司所引發的爭議，主要源於評審和批准過程存有不足之處；以及
- (d) 規管機制的成效，主要視乎評審各方的工作是否嚴謹妥當。

4.74 有回應者建議改善審批程序，具體建議包括：

- (a) 離職面談：當局應與行將離職的首長級公務員檢視其任職政府期間所負責的職務，並與其商討日後從事外間工作須受到的具體限制；

- (b) 申請表：應檢討並改善申請表的設計，確保能取得足夠資料供評審之用；
- (c) 指引：應為評審各方提供更清晰的評審指引，以審視離職後從事外間工作的申請；
- (d) 處理申請的時間：應就離職後從事外間工作申請的處理時間制定服務承諾。有需要時，應簡化程序，以縮短處理申請的時間。過長的審批過程或會令申請人失去獲聘的機會；以及
- (e) 上訴：應設定上訴機制，以覆檢審批當局就離職後從事外間工作申請所作的決定。

### III. 規管模式

4.75 有回應者就規管模式提出意見，包括：

- (a) 規管機制的性質：規管機制沒有針對個別情況，故此未能有效達致其預定的規管目的。當局應採用一套能夠針對公務員個別情況(例如他們以往擔任的政府職務)的規管模式；
- (b) 規管類別：規管機制應仿效美國的做法，把規管離職後從事外間工作，改為規管離職後從事某些特定活動；
- (c) 規管範圍：由於較低級的首長級公務員的工作較少涉及制訂政策，因此對他們的管制應較為寬鬆；以及
- (d) 僱主的責任：當局可參考澳洲和加拿大的規管模式，要求僱用前高級公務員的機構承擔某些責任。此外，已僱用前首長級公務員的機構，應主動向政府申報

有關詳情。這項措施可先以自願方式推行，其後則可透過立法實施。

#### IV. 政治委任官員、半官方機構高級職員及從政人士的離任後從事外間工作規管

4.76 雖然公眾諮詢的議題是有關首長級公務員離職後從事外間工作的規管，但檢討委員會收到一些關於規管政治委任官員離任後從事外間工作的意見。此外，有回應者認為，當局須向半官方機構的高級職員，以至行政會議成員和立法會議員，施以離任後就業規管。

4.77 就有關政治委任官員等離任後工作的規管事宜，檢討委員會所收到的公眾意見，以及委員會的看法，載於本報告第6章。



## 第 5 章：結論及建議

### 概要

- 5.01 本章載述檢討委員會檢討所得的結論及提出的建議。有關的結論和建議是檢討委員會經詳細研究規管機制、公眾和持份者的意見，以及七個海外司法管轄區的規管安排後所得的。檢討委員會合共提出 23 項建議，涉及規管機制不同範疇，包括：
- (a) 基本原則；
  - (b) 政策方針；
  - (c) 設計和運作：以及
  - (d) 公眾監察。
- 5.02 檢討委員會建議，繼續將保障公眾利益和保障個人權利，列作規管機制的兩項基本原則，而保障公眾利益應較保障個人權利重要。
- 5.03 檢討委員會建議擴闊規管機制的政策方針，在政策方針中明確提述須避免令人懷疑或認為存在‘延取報酬’，以及應善用有限的人力資源。
- 5.04 檢討委員會建議透過一系列具體措施，加強規管機制的設計和運作。有關措施包括：施加較長的管制期、改善由當局進行的內部評審程序，以及由離職公務員就業申請諮詢委員會負責的外間評審程序、加強執行審批當局所施加的工作限制、公布覆檢／上訴渠道，以及就處理申請的時間訂定服務承諾。

檢討委員會又建議加強公務員隊伍的誠信、為離職首長級公務員進行個別‘離職面談’，以及終止有關按退休金條款退休的公務員，如在16家指定的補助機構從事全職受薪工作需暫停支取每月退休金的安排。

- 5.05 檢討委員會建議增加規管機制的透明度，包括向公眾披露所有前首長級公務員從事獲准擔任外間工作的資料、審批當局對有關申請所施加的條款，以及離職公務員就業申請諮詢委員會就有關申請所提出的意見。另外，離職公務員就業申請諮詢委員會的年度報告應載列更多資料。

## 基本原則

- 5.06 檢討委員會注意到，大部分就基本原則提出意見的回應者，都同意繼續把保障公眾利益和保障個人權利列作規管機制的基本原則，並指保障公眾利益應較保障個人權利重要。（請參閱第2.03至2.16段有關不同方面的公眾利益和個人權利的討論。）
- 5.07 檢討委員會注意到，顧問研究涵蓋的海外司法管轄區的規管機制，體現了保障公眾利益和尊重前高級公務員就業權利的考慮。部分司法管轄區更清楚表明，公務員離職後就業可為非政府界別和整體社會帶來裨益。
- 5.08 檢討委員會相信，保障公眾利益與保障個人權利這兩項原則都很重要。一方面，政府有責任維護公眾利益；另一方面，個人權利，尤其是個人就業和自由選擇職業的權利，是

《基本法》及適用於香港的一項國際公約和一項勞工公約(即《經濟、社會與文化權利的國際公約》和《1964年就業政策公約》)所訂明的基本人權。

- 5.09 檢討委員會更注意到，政府保障個人權利，符合公眾利益，因此，政府保障個人就業權利也是維護公眾利益的一部分。不過，檢討委員會認為，就規管機制進行討論時，將保障個人就業權利與保障公眾利益視為兩項不同的考慮因素，會比較清晰及容易令人明白。
- 5.10 檢討委員會認為，社會大眾對維護公眾利益的重要性並無異議。政府聘用公務員，是為市民服務；因此，政府可基於保障公眾利益，對公務員離開政府後的就業權利施加合理的限制。
- 5.11 基於以上的考慮，檢討委員會建議，保障公眾利益和保障個人權利應繼續作為規管機制的兩項基本原則，而保障公眾利益應較保障個人權利重要。

## 政策方針

- 5.12 檢討委員會明白有公眾關注首長級公務員可能於在職時，利用其職權使某機構或人士受惠，並在離職後或期望離職後獲得有關機構或人士聘用，即所謂‘延取報酬’。檢討委員會認為，若確實存在‘延取報酬’，當局便應根據《防止賄賂條例》（香港法例第201章）等現有法律處理。若單單是觀感上或純

粹基於懷疑的‘延取報酬’，則完全是另一回事。

- 5.13 檢討委員會注意到，有意見認為評審是否存在利益衝突應講求事實的根據，而不可單憑憶測或觀感，因此反對規管機制包含觀感因素。不過，也有意見支持在政策方針中，明確提述須避免令人懷疑或認為公務員因在職時曾優待某方而獲得‘延取報酬’。
- 5.14 檢討委員會注意到，規管機制的政策方針訂明，須避免前首長級公務員離職後從事的外間工作，與其過往的政府職務有‘實際或潛在利益衝突’。檢討委員會亦注意到，現時的政策方針也有提述避免‘引起公眾有負面觀感，因而令政府尷尬和損害公務員形象’。檢討委員會認為現行政策方針的表述可能不足以包含‘延取報酬’，即首長級公務員可能因為希望或預期在離職後加入某公司或機構，以致未能公正地執行其職務。
- 5.15 檢討委員會又注意到，加拿大和英國在其離職就業規管機制的政策方針中，都有明確提述須避免公眾懷疑公務員任職政府期間提出的意見及所作的決定，或會因其希望或預期離職後加入某公司或機構而受到影響。（詳情請參閱第3.16及3.58段。）
- 5.16 檢討委員會基於上述考慮，認為應擴闊現行的政策方針，以明確提述須避免公眾懷疑或認為存在‘延取報酬’的重要性。對於有意在離職後從事外間工作的首長級公務員，在他們考慮從事哪一項外間工作時，在政策方針中作出明確的提述，可以向他們凸顯有需

要避免‘延取報酬’之嫌；亦可提醒負責內部和外間評審的各方特別留意這方面的考慮。此舉也可減低（雖不能完全消除）公眾在‘延取報酬’這方面的疑慮。

- 5.17 此外，現行政策方針並沒有提述須善用有限的人力資源。大部分對這個課題提出意見的回應者，都贊成把這一點列入政策方針中。有關的人力資源數字如下：截至二零零九年三月底，在職的首長級公務員約有 1 200 名。在過去數年，每年平均約有 100 名（或 8%）首長級公務員離職（大部分是由於已屆退休年齡）。
- 5.18 檢討委員會認為應讓首長級公務員好好發揮其經驗與專長，從而造福社會。檢討委員會亦注意到，澳洲和新西蘭的離職就業規管機制均確認前公務員離職後從事外間工作，可為社會帶來裨益。（詳情請參閱第3.03及3.37段。）檢討委員會認為應擴闊現行的政策方針，於當中明確提述需善用有限的人力資源。
- 5.19 現行政策方針亦沒有提述須保持公務員職位的吸引力。檢討委員會就這個課題所收到的回應相對較少，意見亦不一。有回應者認為，政府如要維持良好管治，必須招聘和挽留有才能的公務員；有回應者則質疑，相比其他考慮因素（例如過往的政府職務與申請的外間工作是否有利益衝突），公務員職位的吸引力並非重要考慮因素。
- 5.20 檢討委員會認為，政府招聘和挽留有質素的公務員，對香港的良好管治至為重要。公務

員職位是否具吸引力受多項因素影響，其中可能包括首長級公務員離職後從事外間工作所受的規管是否嚴格。然而，在多項影響公務員職位整體吸引力的因素當中，要釐定離職後從事外間工作的規管，對比薪酬、福利和晉升機會等其他因素所佔的重要性，並不容易。因此，檢討委員會認為在政策方針中無需提述保持公務員職位的吸引力。

5.21 總括而言，檢討委員會建議應擴闊政策方針，以明確提述：

- (a) 避免令人懷疑或認為存在‘延取報酬’；  
以及
- (b) 善用有限的人力資源。

不過，當局無需在政策方針中提述須保持公務員職位的吸引力。

5.22 檢討委員會認為可擴闊目前的政策方針如下（新加部分以粗體標示）：

‘政策方針的目的是：

- (a) 確保首長級公務員在離職前休假期間或離職後，不會—
  - (i) 從事一些可能與其過往政府職務出現實際或潛在利益衝突的工作；或
  - (ii) 從事一些可能會引起公眾負面觀感，令政府尷尬和損害公務員形象的工作；或
  - (iii) 因從事一些工作，以致引起公眾合理懷疑首長級公務員在執行政府職務時所提出的意見及所作的決定，或會因其希望或預期離職後加入某公司或機構而受到影響；以及

- (b) 同時確保不會過分約束有關人員在停止政府職務後就業或從事其他工作的權利，並且確保有限的人力資源得以善用。’

## 設計和運作

### I. 具體改善措施

5.23 檢討委員會建議實施下列具體措施改善規管機制的設計和運作：

- (a) 延長管制期；
- (b) 改善內部評審程序；
- (c) 改善外間評審程序；
- (d) 加強執行所施加的工作限制；
- (e) 公布檢討／上訴渠道；以及
- (f) 就處理申請所需時間訂定服務承諾。

#### (a) 規管期限

5.24 檢討委員會注意到，規管期限是規管機制的一個主要特點。與顧問研究涵蓋的七個海外司法管轄區相比，香港規管機制的規管期限已是最長的其中一個：

- (a) 香港：視乎離職首長級公務員的職級，最低限度的禁制期為六個月或一年，管制期則為兩年或三年。視乎個別公務員離職前休假的長短，管制期可與最低限度的禁制期同期實施，或緊接禁制期實施。(詳情請參閱第4.30段的圖表。)

- (b) 澳洲：沒有指定規管期限(擔任職業說客除外)。任何限制均須由政府與行將離職的高級公務員雙方協定。
- (c) 加拿大：規管期限為一年，期內禁止離職高級公務員從事某些類別的工作。如有關人員提出申請，並有充分理據，當局可豁免或縮短規管期限。
- (d) 法國：規管期限為三年(在參考其他國家的做法後，於二零零七年由五年減至三年)，期內有關人員如打算在離職後從事外間工作，必須事先向審批當局申請許可。當局並無訂立禁制期。
- (e) 新西蘭：除非個別人員聘用合約內有訂明，否則不設規管期限。最高級公務員的合約如有訂明規管期限，通常為期一年。
- (f) 新加坡：某些類別享有退休金的退休公務員須遵守為期五年的規管期限<sup>36</sup>。根據公開資料，當局應並無訂立禁制期。
- (g) 英國：所有高級公務員的規管期限均為兩年，期內有關人員如打算離職後從事外間工作，必須事先向審批當局申請批准。就最高級公務員(即常務次官和副常務次官，以及相等職級的高級公務員)而言，更訂有額外的三個月等候期(類似香港六個月或一年的最低限度的禁制期)。
- (h) 美國：某些前公務員須在一年內、兩年

---

<sup>36</sup> 據觀察所得，曾經有數位非常高級的前公務員(例如常務次官)在退休後不久便加入私營機構工作或擔任董事會成員。



內或終身不得從事某些專項和定義狹窄的活動和事宜。當局並不禁止公務員離職後加入私營或公營機構工作，也毋須事先申請。

- 5.25 檢討委員會注意到，有公眾意見主張延長規管期限，以回應公眾對利益衝突的關注，以及‘延取報酬’的觀感或疑慮。有意見認為應終身禁止退休公務員從事受薪工作；部分建議延長最低限度的禁制期及／或管制期；又有意見提議對任職政府期間曾在某些指明範疇工作的前首長級公務員，又或如前首長級公務員離職後從事的外間工作與其過去的政府職務屬同一範疇的話，須受到更嚴格的規管。

(i) 終身禁止從事受薪工作

- 5.26 檢討委員會收到的公眾意見，提到兩類終身禁止從事受薪工作的禁制。一類是終身全面禁止從事任何受薪工作，尤其針對獲發放每月退休金的退休首長級公務員。另一類是終身禁止從事特定類別的受薪工作。

- 5.27 檢討委員會基於下列考慮因素，不建議向退休首長級公務員施加終身全面禁止從事受薪工作：

- (a) 就業和自由選擇職業的權利，是《基本法》及適用於香港的一項國際公約和一項勞工公約所訂明的人權。雖然這些權利不應被視作絕對權利，但完全不理會這些權利很可能受到法律挑戰，因為相對於要達到規管機制的目的（即保障公眾

利益)，施加終身全面禁制實在過分嚴苛；

- (b) 不論是根據有關法例<sup>37</sup>發放的退休金，還是按照公務員公積金計劃發放的退休福利，均是首長級公務員過往服務政府所得薪酬的一部分，並不是有關人員退休或離開政府後被終身剝奪從事受薪工作權利而得到的補償；
- (c) 善用有限的人力資源，是最符合社會利益；以及
- (d) 顧問研究涵蓋的海外司法管轄區，並無任何一個對前高級公務員施加終身全面禁制。

5.28 至於有關終身禁止從事特定類別的受薪工作的建議，檢討委員會注意到，美國的規管機制有訂明終身禁止從事某些特定的活動，而這些活動的定義是十分狹窄的。有關的禁制是指若某事項涉及特定人士或機構<sup>38</sup>，而美國屬有關一方或有直接和重大的利益，並且行政部門的前僱員在任職政府期間曾親自參與該事項的實質相關工作，則他永遠不得代表非美國官方人士或機構，與法庭或聯邦機構接觸，或到法庭應訊或出席聯邦機構的會議，

---

<sup>37</sup> 兩條與退休金有關的條例為《退休金條例》和《退休金利益條例》(分別為香港法例第 89 和 99 章)。

<sup>38</sup> 某事項包括任何調查、申請、作出裁決或議決的要求、制定規例、合約、爭議、申索、控罪、指控、逮捕或司法或其他程序，並需有涉及特定一方，例如：訂立合約的一方。一般法規的制訂通常被視為不涉及任何特定一方。

而意圖影響該項事宜。不過，前僱員在這些專項活動中提供幕後協助則不受禁制。至於他們在離職後加入任何私營或公營機構工作，均不受禁制，亦毋須事先獲得批准。（詳情請參閱第3.85段。）

5.29 有意見主張終身禁止首長級公務員於離職後從事特定類別的受薪工作。有回應者建議終身禁止前首長級公務員離職後從事與其過往政府職務屬同一範疇的工作；另外有回應者則建議終身禁止曾於一些指定政府範疇工作的首長級公務員，於離職後從事受薪工作。有一名回應者提議一項涉及‘特定僱主’的終身禁制。根據這項建議，首長級公務員離開政府前最後兩個職位的職務如涉及土地、物業或批出專營權等工作，則他終身不得加入任何在其任職政府期間曾有相關往來的公司，包括其附屬公司。

5.30 檢討委員會(何俊仁議員除外)不建議終身禁止首長級公務員從事特定類別的受薪工作，因為要就這種嚴苛措施釐定清晰的禁制範圍，實有困難（請參閱第5.36至5.40段）。有一名**檢討委員會委員**（即何俊仁議員）理解這方面的困難，但認為應進一步探討在第5.29段提及的‘特定僱主’的終身禁制的可行性。

## (ii) 最低限度的禁制期

5.31 根據規管機制，審批當局一般不會批准前首長級公務員離職後，在最低限度的禁制期內加入商業機構工作（詳情請參閱第2.31至2.33段）；目的是把前首長級公務員執行政府職務及開始從事離職後外間工作的兩段期間加

以分隔，避免引起實際或潛在的利益衝突或公眾的負面觀感。

- 5.32 視乎行將離任的首長級公務員的職級，目前最低限度的禁制期為六個月和一年。有回應者建議應將之分別延長至一年和兩年。亦有回應者指出，當局若在沒有考慮個別情況下，於一段不合理的長時間內，全面禁止前首長級公務員從事受薪工作，既不必要，也可能受到法律挑戰。
- 5.33 檢討委員會注意到，顧問研究涵蓋的七個海外司法管轄區中，只有英國有相類似的禁制期，但只是禁止非常高級的公務員在離職後三個月內從事任何外間工作（即等候期）。
- 5.34 與海外規管機制比較，本港現時的最低限度的禁制期已是最長的。檢討委員會注意到，如有需要，審批當局可就審批的離職後從事外間工作申請個案，延長或縮短最低限度的禁制期。
- 5.35 根據上述研究所得，檢討委員會認為進一步全面延長最低限度禁制期或會牴觸規管機制其中一項基本原則，即保障個人就業的權利。此外，對因辭職或在合約期滿後離開政府的前首長級公務員，禁止他們於離職後一段長時間從事外間工作，並不合理。因此，檢討委員會不建議更改現時最低限度的禁制期的安排。

(iii) 按指明政府工作範疇實施規管

5.36 有回應者建議，對任職政府期間曾在某些指明範疇工作的前首長級公務員，應實施較長的禁制（但並非終身禁止）或較長的管制期。他們並建議，有關的指明工作範疇應包括房地產或土地相關事宜，因為這些範疇較容易引起公眾就利益衝突和‘延取報酬’的疑慮或觀感。

5.37 檢討委員會認為難以清晰界定所謂的指明政府工作範疇，在執行有關規管時也會比較複雜和困難。基於下列考慮因素，檢討委員會不建議按指明政府工作範疇實施離職就業規管：

(a) 選定工作範疇：要制訂一套客觀準則以決定哪些政府工作範疇容易引起公眾對利益衝突的疑慮或觀感，是相當困難的。無論如何挑選，都可能帶有主觀成份，而且可能受到法律挑戰；

(b) 公平合理的考慮：規定任職政府期間曾在指明範疇工作的前首長級公務員，不論其參與有關工作的程度，均須在離職後從事外間工作方面受到較嚴格的規管，可能並不公平合理。以房地產界為例，其相關的工作跨越多個不同政府工作領域，例如土地、規劃、公共交通、環境、房屋、測量、建築、樓宇安全、消防安全及法律事務等。此外，來自不同專業界別的首長級公務員，其參與房地產相關工作項目的程度很可能各有不同；而參與有關項目的形式，可以是

個別人員或團隊（例如擔任委員會<sup>39</sup>成員）身份，制訂決策或提供意見；

(c) 管理公務員隊伍：如實施這項管制，公務員可能抗拒被調派至涉及指明工作範疇的部門工作，因而增添管理公務員隊伍的困難；以及

(d) 海外的做法：有關管制與顧問研究涵蓋的海外司法管轄區的做法並不類似。

(iv) 對離職後從事與任職政府期間同一範疇工作的規管

5.38 有回應者認為，如首長級公務員離職後從事與過往任職政府期間同一範疇的工作，出現利益衝突的可能性較大。原因是他們在任職政府期間，較有可能曾與準僱主或準僱主的競爭對手有往來，以及/或掌握相關行業的資料。因此，回應者建議首長級公務員離職後，若從事與其過往政府職務屬同一範疇的外間工作，當局應向其施加更長的管制期。亦有回應者強烈反對這項建議，認為這樣做會大大收窄專業職系的首長級公務員離職後就業的選擇範圍，對他們並不公平。

5.39 檢討委員會注意到，約 600 名在職首長級公務員（佔現行首長級編制一半）屬於專業職系（例如會計師、建築師、醫生、工程師、律師、城市規劃師等），他們大部分必須是相關專業學會的會員或具備同等資歷。其餘

---

<sup>39</sup> 委員會可由不同專業，和隸屬不同決策局或部門的首長級公務員組成。委員會的成員會就相關事項作出集體決定。

的在職首長級公務員，一半（約 300 人）屬紀律部隊職系（例如警務人員、入境事務人員等）或文職職系（例如勞工、教育等）。這些首長級公務員在晉升至首長級職級前，大多都只在一個部門工作，並會繼續服務同一個部門，直至退休或離開公務員隊伍為止。餘下的首長級公務員（約 300 人）屬政務或行政主任職系，他們每隔一段時間便會被調派到不同的部門及決策局工作。

5.40 基於下列考慮因素，檢討委員會不建議當局對首長級公務員離職後，若從事與其過往政府職務屬同一範疇的外間工作，施加更長的管制期：

- (a) 對專業職系的首長級公務員的影響：專業職系的首長級公務員或在整個公務員生涯只專責於一個範疇的前首長級公務員，基於他們的資歷及經驗，在離職後大多希望從事本身專業或所屬範疇的工作。施加過長的規管期，可能令他們與有關專業的最新發展脫節，以致難以再投身所屬的專業範疇。因此，有關建議對他們的影響最大；
- (b) 對通才的首長級公務員的影響：這建議也可能過分限制了通才的首長級公務員。這類別的公務員每隔一段時間便會被調派到不同範疇工作。由於評審各方在考慮首長級公務員的離職後從事外間工作的申請時，會根據其任職政府最後三年或六年的職務資料作評審（見第5.56至5.57段），若有關的通才的首長級公務員在該段期間曾被派到數個不同的決策局/部

門工作，則他們在離職後不獲准從事的工作範疇會超過一個；

(c) ‘相同範疇’的定義：要界定哪些是‘相同範疇的工作’，並不容易。舉例來說，警隊的前首長級公務員如申請在離職後出任銀行的內部保安主管，應否被視為從事相同範疇的工作？

(d) 工作限制涵蓋的範圍：現時當局對所有離職後從事外間工作的獲批申請施加基本工作限制（見第2.45段），應可減低公眾懷疑申請人過去任職政府期間所取得的聯繫／資料，或會構成利益衝突的疑慮。基本工作限制其中一項規定，是獲准從事外間工作的前首長級公務員不得擔任或代表任何人擔任與其任職政府最後三年期間涉及的若干職務，或接觸過的若干資料或有關連的任何工作（包括訴訟或游說活動）。這些職務及資料涵蓋(i)政策制訂或決策工作、(ii)敏感資料、(iii)合約或法律事務、(iv)工作或計劃項目，以及／或(v)執法或規管職務；以及

(e) 海外做法：顧問研究涵蓋的海外司法管轄區，沒有一個設有這類限制。

#### (v) 管制期

5.41 目前，前首長級公務員在指明的管制期內必須事先取得批准才可從事離職後外間工作，而審批當局亦可按需要在批准申請時施加額外工作限制。檢討委員會認為，這兩項措施切實而有效，同時又不會不合理地限制個人



工作的權利。此外，假如內部和外間評審程序可按建議作出改善（請參閱第5.48至5.82段），更可加強這些措施的成效。

- 5.42 根據規管機制，按管制期期限來說，首長級公務員可分為兩組：首長級薪級第1至7點<sup>40</sup>（或同等薪點）的公務員（他們擔任的職位非常廣泛，包括專業職系的主管級人員以至部門首長），其管制期為兩年；首長級薪級第8點（或同等薪點）的公務員（即最高級的公務員，以常任秘書長居多），其管制期為三年。
- 5.43 有回應者倡議延長管制期，以減低公眾對利益衝突的關注和對‘延取報酬’的疑慮或觀感。另外有回應者則認為現時的管制期期限適中，不同意全面延長管制期。
- 5.44 對於適用於首長級人員的管制期期限，檢討委員會委員有不同意見。有委員認為現時的管制期長度足夠而合理，而且過去幾年引起公眾關注的零星個案，跟管制期的長短並無關係，因此現時的管制期期限應維持不變。此外，與海外司法管轄區實施的規管期限相比，本港現時的管制期不比他們的短。有委員則屬意大幅延長管制期，認為此舉有助減

---

<sup>40</sup> 雖然所有首長級薪級第1至7點(或同等薪點)的首長級公務員的管制期均為兩年，但他們的最低限度的禁制期並不相同。首長級薪級第1至3點(或同等薪點)的較低級首長級公務員，其最低限度的禁制期為六個月；至於首長級薪級第4至7點(或同等薪點)的首長級公務員，其最低限度的禁制期為一年。

低公眾對利益衝突的關注和對‘延取報酬’的疑慮或觀感。

5.45 雖然檢討委員會委員的意見有分歧，但他們一致贊同，實施更長的管制期，不會剝奪首長級公務員離職後從事外間工作的權利。在管制期內，當局會因應規管機制的目的和評審準則（詳情請參閱第2.42段），考慮每宗離職後從事外間工作的申請。首長級公務員的就業和自由選擇職業的權利並不會受到不合理的抑制。這做法有別於最低限度的禁制期，因在禁制期內，前首長級公務員一般不得加入任何商業機構。

5.46 檢討委員會委員相信，大家求同存異，最為符合公眾利益。在這共同目標之下，檢討委員會（余若薇議員及何俊仁議員除外）提出下列建議：

- (a) 就管制期的期限而言，首長級公務員可分為三個組別：首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的首長級公務員、首長級薪級第 4 至 7 點（或同等薪點）的首長級公務員，以及首長級薪級第 8 點的首長級公務員；
- (b) 首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的人員的兩年管制期維持不變。這些人員以決策局‘較低級’的副秘書長和首席助理秘書長、部門的助理署長，以及一些專業職系的主管級人員居多。截至二零零九年三月底，首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的職位約有 1 100 個，其中約有一半屬專業職系職位。由於這個組別的首長級公務員獲賦予的酌情權

和參與制訂政策的程度有限，公眾相對地沒有那麼關注他們離職後從事外間工作的情況；

- (c) 首長級薪級第 4 至 7 點（或同等薪點）的首長級人員以部門首長和決策局‘較高級’的副秘書長居多。當常任秘書長休假或身在外地，這些職級的首長級公務員部分或會代為執行常任秘書長的職務。檢討委員會考慮到這個組別的人員的職責、可接觸的機密資料，及對政策制訂的影響，建議把他們的管制期延長一年，即由兩年更改為三年。截至二零零九年三月底，首長級薪級第 4 至 7 點（或同等薪點）的職位約有 100 個；以及
- (d) 最高級的首長級公務員，即首長級薪級第 8 點（或同等薪點）的人員的管制期延長兩年，即由三年更改為五年。截至二零零九年三月底，這個薪級的職位少於 20 個。

5.47 兩名檢討委員會委員（即余若薇議員及何俊仁議員）持不同意見，認為應進一步延長管制期，以更為減低公眾的疑慮。因此，他們提出下列建議：

- (a) 就管制期而言，首長級公務員可分為兩個組別：首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的首長級公務員，以及首長級薪級第 4 至 8 點的首長級公務員；
- (b) 把首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的人員的管制期增加一年，即延長至三年；以及

- (c) 把首長級薪級第 4 至 8 點（或同等薪點）的人員的管制期劃一延長至五年。換言之，首長級薪級第 4 至 7 點（或同等薪點）的人員的管制期會由現時的兩年，額外增加三年；而首長級薪級第 8 點（或同等薪點）的人員的管制期則會由現時的三年，額外增加兩年。

## (b) 內部評審程序

- 5.48 檢討委員會相信，提升公眾對評審程序的信心，應有助減低市民對前首長級公務員從事獲准外間工作或有不恰當之處的疑慮。
- 5.49 視乎申請人任職首長級公務員時隸屬的職系或決策局/部門，以及其申請的外間工作性質，每宗申請會首先由有關決策局的常任秘書長（一位或多位）、職系首長，以及／或部門首長（一位或多位）作內部評審。各有關方面會根據下列六項準則評審申請：
  - (a) 申請人在任職政府期間曾否參與制訂某些政策或決策，以致申請人或其準僱主已經或可能因而直接得益或取得特別好處；
  - (b) 申請人在任職政府期間曾否接觸某些敏感資料，以致其本人或其準僱主可能在不公平的情況下，較競爭對手享有優勢；
  - (c) 申請人在任職政府期間，曾否涉及任何合約或法律事務而其準僱主屬參與一方；
  - (d) 打算從事的工作是否與申請人任職政府期間參與的工作、計劃及／或規管和執法職務有任何關連；

- (e) 申請人從事有關工作會否使公眾懷疑涉及利益衝突或有其他不恰當之處；以及
- (f) 打算從事的工作是否有任何方面可能令政府尷尬或損害公務員隊伍的聲譽。

- 5.50 負責內部評審各方在評審時，須考慮申請人過往在政府所擔任的職務。為確定有關資料，負責內部評審各方除翻查有關的決策局／部門的檔案及記錄外，也會參考申請人在其申請表所提供的資料。
- 5.51 現時，申請人須在申請表內提供的資料包括：在停止政府職務前三或六年間（視乎職級而定<sup>41</sup>）的職務資料、打算從事的外間工作的詳情（包括職位和主要職責等），以及準僱主的詳情（包括名稱、主要客戶、母公司及附屬公司等）。
- 5.52 此外，申請人須於申請表內回答一些問題，就其擔任政府職務的最後三年間，與準僱主在合約、法律、公務及其他事務上的接觸及往來（如有的話）提供資料。如申請人日後會涉及準僱主的母公司或任何附屬公司的業務，申請人亦須提供資料，說明其任職政府最後三年期間與這些機構在合約、法律、公務及其他事務上的接觸及往來（如有的話）。如從事外間工作的申請不涉及準僱主的母公司及相關公司的業務，則申請人毋須

---

<sup>41</sup> 首長級薪級第 4 點及以上(或同等薪點)的申請人須提供其最後六年的職務資料；首長級薪級第 1 至 3 點(或同等薪點)的申請人，則須提供其最後三年的職務資料。

提供其過去任職政府時與這些相關公司的公務往來資料。

5.53 檢討委員會認為第5.52段所述的安排，並不足以讓評審各方掌握足夠資料，以適當地評審申請是否符合規管機制的方針和評審準則，以及考慮應否施加額外工作限制。檢討委員會又注意到，最近一宗前首長級公務員獲准離職後就業的申請，引起不少爭議；假如當局要求有關的申請人提供過去與準僱主母公司往來的資料（儘管其離職後從事的外間工作不涉及準僱主母公司的業務），則可能避免出現有關爭議。

5.54 檢討委員會注意到有回應者關注，要求申請人提供過去與準僱主及其母公司和相關公司往來及接觸的資料，可能會對申請人構成過份沈重的負擔。檢討委員會認為，申請人如只需提供過去重要的往來/接觸的資料，理應沒有太大困難。

5.55 為了讓評審各方有充分資料來全面評估是否有利益衝突，特別是對‘延取報酬’的觀感或疑慮，檢討委員會就申請人在申請表內提供資料一環，**建議**實行下列改善措施：

- (a) 過去的接觸和交往：不論申請人會否涉及準僱主的母公司或相關公司的業務，都應規定申請人披露其任職政府最後幾年期間與這些機構在合約、法律、公務及其他事務上的**重要**接觸/往來（如有的話）。如申請人屬首長級薪級第1至3點（或同等薪點），須披露任職政府最後三年期間的接觸或往來；如申請人屬

首長級薪級第 4 點或以上(或同等薪點)，則追溯至六年；

- (b) 要求提供‘所有相關’資料：除了申請表列明申請人需要提交的資料外，亦應有一條款，規定申請人須提供他認為與評審其申請有關的所有其他資料；以及
- (c) 列明政策方針和評審準則：應在申請表格開首列明政策方針和評審準則，提醒申請人評審過程中會考慮的因素，以協助申請人決定應提供的資料，尤其是上文(b)段所述的所有其他資料。

5.56 檢討委員會注意到，如果申請人屬首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點），負責內部評審各方會根據申請人任職政府最後三年的職務資料評審其申請。評審各方亦有酌情權，選擇根據其最後六年的職務資料作評審。檢討委員會亦注意到，如果申請人屬首長級薪級第 4 至 8 點（或同等薪點），則負責內部評審各方可根據申請人任職政府最後三年或六年的職務資料進行評審。

5.57 檢討委員會認為當局可按現時的安排繼續評審首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的公務員所提出的申請。不過，檢討委員會認為現行評審首長級薪級第 4 至 8 點（或同等薪點）的公務員申請的安排，既不一致，又不明確。檢討委員會建議，當局在處理該組別的前首長級公務員的申請時，應一律根據申請人任職政府最後六年的職務資料進行評審。

### (c) 外間評審程序

5.58 公眾對評審程序的信心，繫於內部和外間的評審程序。離職公務員就業申請諮詢委員會（下簡稱‘諮詢委員會’）是獨立外間組織，負責就離職後從事外間工作的申請提供意見。該委員會的公信力，可提升公眾對規管機制的信心。諮詢委員會的職權範圍和現任成員名單載於附件 B。

#### (i) 諮詢委員會的角色

5.59 檢討委員會（余若薇議員除外）認為離職後從事外間工作的管制，是作為僱主的政府以及作為僱員的首長級公務員的合約關係中，不可或缺的部份。因應其維護公眾利益的角色，當局有責任訂定及履行此合約規定。假若有人就規管機制或審批當局的決定，作出法律或其他形式的挑戰，當局也得為此負責。基於上述考慮，檢討委員會（余若薇議員除外）建議諮詢委員會應保留其諮詢的角色。有一名檢討委員會委員（即余若薇議員）則認為應由獨立於政府的組織負責實施規管機制，包括行使批准或拒絕申請的權力。

#### (ii) 諮詢委員會的組成

5.60 諮詢委員會由行政長官委任，現由一名現任高等法院法官擔任主席，其餘五名成員來自社會各界，當中包括一位公務員敍用委員會（見第 17 頁的註腳 15 和 16）現任成員。法國和英國都設有類似的獨立組織，負責就前高級公務員離職後就業申請提供意見。法國的



道德操守委員會共有 14 名成員（包括主席），而英國的商界聘任諮詢委員會則有七名成員（包括主席）；與之比較，諮詢委員會的成員人數相對較少。

- 5.61 法國道德操守委員會的成員包括多名裁判官和熟悉公共行政和研究方面專長的人士，以及一名高級公務員。英國商界聘任諮詢委員會的成員則包括數名上議院在任議員、前高級公務員及一名商界翹楚。
- 5.62 就諮詢委員會提出意見的回應者，大部分都要求擴大該委員會的成員界別，使委員會能從更多角度考慮申請。
- 5.63 檢討委員會認為，若諮詢委員會成員來自不同界別及擁有不同專長（包括但不限於一些能充分掌握民意、了解公眾利益與個人權利，以及熟悉公務員體系和商界運作情況的人士），將有助諮詢委員會向當局提供更為全面的意見，從而加強諮詢委員會的公信力。
- 5.64 因此檢討委員會建議擴大諮詢委員會的組成，並把成員人數增加至九名（包括主席）。有關的委任應以個人名義，界別可以是（但不限於）學術界人士、公務員團體代表、前首長級公務員、專業界別及/或商界人士，以及行政會議、立法會和區議會前任或現任議員。
- 5.65 有回應者建議，諮詢委員會應因應需要邀請與某項申請相關的專業界別的代表負責評審工作。檢討委員會對此建議有所保留，因為

這樣可能令評審工作難以保持貫徹一致的準則。檢討委員會建議諮詢委員會應獲授權，在有需要時，邀請與從事外間工作申請相關界別的專家提供意見。

5.66 檢討委員會同意，由現任或退休法官擔任主席，有助凸顯諮詢委員會的公正無私。不過，有意見認為現任法官本身的司法工作已非常繁重，懷疑他們是否適合擔任諮詢委員會主席。

5.67 檢討委員會留意到，終審法院首席法官在二零零九年法律年度開啟典禮上致辭時，提及委任法官擔任司法機構以外職務一事。據了解，司法機構近年的做法是，除非法例規定有關職務須由現任法官擔任，否則會要求當局另覓合適人選擔任司法機構以外的職務。有鑑於終審法院首席法官的論述，以及上述公眾對諮詢委員會主席一職的關注，檢討委員會認為諮詢委員會不一定需要由現任法官擔任主席。

### (iii) 諮詢委員會的運作模式

5.68 有回應者指出，諮詢委員會主要以傳閱討論文件的方式，處理離職後從事外間工作的申請；有意見認為諮詢委員會應召開會議討論所有申請。

5.69 檢討委員會注意到，諮詢委員會在過去幾年只召開了數次會議。檢討委員會亦注意到，在二零零六至二零零八年處理的首長級公務員離職後從事外間工作的申請當中，過半數是申請在非商業機構或資助教育機構工作的

簡單個案，未必需要開會討論。

5.70 檢討委員會認為諮詢委員會開會討論申請，可方便委員就申請交換意見，亦有助揭示文件上不易察覺的問題。檢討委員會認為諮詢委員會應繼續自行決定是否開會討論個別申請，並**建議**諮詢委員會應就其運作模式制訂指引，當中應訂明如有需要則須召開會議，又或者只要主席或任何委員要求，便必須召開會議。諮詢委員會並應向公眾和申請人公布有關指引。

#### (iv) 諮詢委員會的行政支援架構

5.71 目前，諮詢委員會的秘書處隸屬公務員事務局。有意見指這樣的架構安排或會無意中削弱了諮詢委員會的獨立形象。

5.72 檢討委員會認為，諮詢委員會設有獨立於公務員事務局的秘書處，可讓其更充分發揮獨立的諮詢角色，並進一步確立諮詢委員會公正的地位。

5.73 考慮到諮詢委員會的預計工作量（過去數年平均每年處理 60 至 70 宗申請），檢討委員會**建議**設立獨立於公務員事務局的專責秘書處，為諮詢委員會提供支援。檢討委員會亦留意到現時一些公務員事務諮詢組織有獨立秘書處。另一可行做法就是擴大這些獨立秘書處的職責範圍，使之同時為諮詢委員會提供行政支援。

#### (d) 執行所施加的工作限制

5.74 目前，審批當局對所有獲批准離職後從事外間工作的申請均會施加基本工作限制；另外，亦會視乎情況就獲批准的個別申請施加額外工作限制。檢討委員會注意到，基本工作限制涵蓋的範圍頗為廣泛，包括有關的首長級公務員不得參與競投任何政府項目等；不得擔任或代表其準僱主或客戶參與跟其任職政府最後三年期間職務有關連的任何工作；以及不得參與任何可能引起公眾負面觀感的工作。（請參閱第2.45段。）基本工作限制和額外工作限制（如適用的話）的有效期會直至有關首長級公務員的規管期屆滿，又或者直至其停止擔任該項工作為止，兩者以較早者為準。

5.75 有關的首長級公務員須遵守基本和額外（如適用）的工作限制，否則即屬違反規管機制，可能遭受第2.50段所述的懲處。另外，假如在適用於有關首長級公務員的規管期內，其獲批准離職後從事的外間工作的範疇有任何重大變更，他必須通報審批當局，並有可能需要就該重大變更另行申請批准。此外，有關人員必須每年向審批當局匯報其外間工作的最新情況。

5.76 檢討委員會認為，現時當局對獲批准的申請施加工作限制，有助減低公眾對潛在的利益衝突所抱的疑慮或觀感，因此認為應繼續有關安排。

(i) 直接通知準僱主

5.77 假若申請獲批，申請人必須通知其準僱主就有關的批准施加的條款，包括當局所施加的禁制期或工作限制。審批當局則不會直接聯絡申請人的準僱主。

5.78 檢討委員會認為，審批當局應直接告知申請人的準僱主其施加的工作限制，因為該些工作限制可能影響準僱主為申請人所安排的職務。

5.79 此外，當局應通知準僱主，根據規定，假如獲准離職後從事的外間工作有任何重大變更，有關的前首長級公務員必須通報，並事先向審批當局取得批准。檢討委員會認為，讓準僱主知道有關的工作限制、規定和懲處機制，有助確保前首長級公務員遵守有關規定。

(ii) 通報相關的決策局和部門

5.80 審批當局在多數個案中所施加的工作限制，都會規限申請人與政府個別決策局／部門的往來，以避免潛在或觀感上的利益衝突。舉例來說，其中一項基本工作限制，是禁止前首長級公務員參與競投任何政府項目等。因此，檢討委員會認為，如工作限制可能涉及個別決策局／部門，則審批當局應通報相關的決策局／部門施加於申請人的工作限制。

(iii) 書面僱傭協議

5.81 檢討委員會認為審批當局應施多加一項批核條件，就是前首長級公務員如在離職後擔任獲批准的外間工作，必須在簽署或收到書面合約或聘書（以及若其後有重大變更）起計 30 天內，向審批當局提交合約或聘書副本。此舉有助審批當局確定前首長級公務員與準僱主之間最終協定的工作範疇，有否抵觸審批當局向該公務員所施加的工作限制。

5.82 總括而言，在施加和執行工作限制方面，檢討委員會建議：

- (a) 審批當局應繼續現行安排，就批准的申請施加基本工作限制，及在有需要的情況下施加額外工作限制；
- (b) 審批當局應直接通知準僱主施加於申請人的工作限制，並告知準僱主如申請人的職責有重大變更，則申請人須作出通報，並事先向審批當局取得批准；
- (c) 如工作限制可能涉及個別決策局／部門，則審批當局應通報相關的決策局／部門施加於申請人的工作限制；以及
- (d) 申請人如在離職後擔任獲批准的外間工作，必須遵照批核條件，在簽署或收到僱傭合約或聘書（以及若其後有重大變更）起計 30 天內，向審批當局提交合約或聘書副本。

## (e) 覆檢／上訴渠道

5.83 現時，前首長級公務員如不滿審批當局對其離職後從事外間工作的申請所作出的決定，可以：

(a) 提供額外資料及／或理據，要求審批當局覆檢決定；及／或

(b) 根據《公務人員(管理)命令》第 20 條<sup>42</sup>，直接向行政長官提出申述；及／或

(c) 根據《基本法》第 48 條第(13)項<sup>43</sup>，向行政長官提出申訴。

5.84 檢討委員會建議，當局應在有關首長級公務員離職後從事外間工作規管事宜的政府通告，列明覆檢及上訴渠道。此外，審批當局在通知申請人所作出的決定時，應在通知書內列明申請人可就審批當局的決定，要求覆檢或提出上訴的途徑。

5.85 為了進一步完善覆檢／上訴程序，檢討委員會建議，如申請人要求覆檢有關決定，審批當局應再次徵詢諮詢委員會。此舉可讓審批當局在覆檢決定時參考諮詢委員會的意見，

---

<sup>42</sup> 《公務人員(管理)命令》第 20 條訂明，(1)任何人員如有公開或私人性質的申述向香港特別行政區政府作出，應將其申述向行政長官提出。行政長官須視乎對公眾有利和對個人公正的需要而就每項申述作出考慮和行事；以及(2)行政長官可委任一個覆核委員會，就致予他的某些他認為合適的而關乎公務人員的任命、革職和紀律事宜的申述提供意見。

<sup>43</sup> 《基本法》第 48 條第(13)項訂明，行政長官行使處理請願、申訴事項的職權。

有助增加其最終決定的公信力。

- 5.86 此外，檢討委員會認為行政長官處理申請人因不滿審批當局所作決定而提出的申述或申訴時，可考慮先徵詢諮詢委員會的意見，才就個案作出決定。

#### (f) 處理申請時間的服務承諾

- 5.87 現時申請人須於開始擔任外間工作前最少一個月向審批當局遞交申請。每個申請個案的複雜程度，會因應申請從事的工作性質和申請人以往任職政府時負責的職務而有所不同，因此每宗申請的處理時間也會不同。

- 5.88 有回應者認為，過長的審批程序或會令申請人失去獲聘的機會，因此建議審批當局應從速處理申請，並就處理申請時間訂定服務承諾。

- 5.89 檢討委員會認為上述要求合理，因此建議當局在考慮過內部評審和外間評審程序的建議改善措施後，就處理申請時間訂定切實可行的服務承諾。此外，當局也應提醒申請人，在遞交申請時須提供所有相關資料，這有助審批當局和諮詢委員會的評審工作。

#### (g) 懲處

- 5.90 現行規管機制設有一系列屬金錢上或非金錢上的懲處措施，詳情如下：

- (a) 如有關的退休首長級公務員是按可享退休金條款受聘，當局可根據退休金法例暫停發放其每月退休金；



- (b) 循民事途徑申請禁制令或索償；
- (c) 撤銷批准；
- (d) 在指定時間內暫時撤銷批准；
- (e) 如違規行為涉及專業疏忽或專業上的失當行為，或可能違反有關專業的行為守則，可向有關的專業團體報告；
- (f) 發出公開譴責聲明；
- (g) 把警告或譴責載列於登記冊內，供公眾查閱；
- (h) 發出譴責信，並可能向有關人員的外間僱主提供信件副本；以及／或
- (i) 發出警告信，並可能向有關人員的外間僱主提供信件副本。

5.91 第5.90(a)段所述的暫停發放退休金安排，只適用於按可享退休金條款退休的公務員。這些公務員如在有關的規管期內未得到審批當局批准而在離職後從事外間工作，當局可暫停發放其每月退休金。當局可就違規個案直接施加懲處（第5.90(b)段所述的提出民事訴訟除外），並且即時生效。至於循民事途徑而作出的懲處，當局可視乎個別情況，向法院申請要求發出禁制令（禁制令訂明有關前首長級公務員不得繼續從事有關的離職後外間工作或作出某項行為），以及／或要求有關首長級公務員因違反規管機制須作出金錢上的賠償。

5.92 雖然許多回應者認為現行懲處措施足夠，但亦有少數回應者建議加強適用於按公務員公積金計劃條款受聘的首長級公務員的懲處措

施。舉例來說，有回應者指他日所有公務員都會按公務員公積金計劃條款受聘（請參閱第 70 頁註腳 33），因此建議訂定類似暫停發放退休金的金錢上的懲處，以加強規管機制的阻嚇作用。

5.93 公務員公積金計劃按《強制性公積金計劃條例》(香港法例第 485 章)運作，而該計劃所提供的退休福利分以下三部分：

- (a) 公務員本人根據法例規定所作的強制性供款，即月薪的 5% 或 1,000 元，以較低者為準；
- (b) 政府根據法例規定所作的強制性供款(下簡稱‘政府強制性供款’)，即公務員月薪的 5% 或 1,000 元，以較低者為準；以及
- (c) 政府根據合約規定所作的自願性供款(下簡稱‘政府自願性供款’)。

5.94 根據《強制性公積金計劃條例》規定，政府強制性供款及其累算回報，須即時全數歸屬公積金計劃的公務員，而且在任何情況下均不得被沒收或扣減。計劃下的公務員通常會在 65 歲時獲發放強制性供款及其累算回報。至於政府自願性供款及其累算回報（下簡稱‘政府自願性供款權益’），只要有關公務員符合公務員公積金計劃條款及條件所訂明的歸屬準則，則會在公務員離職時一筆過發放。

5.95 檢討委員會注意到，現時只有少數的首長級公務員按公務員公積金計劃條款受聘。不過，由於政府自二零零零年六月起已停止按

可享退休金條款聘用公務員，因此按公務員公積金計劃條款受聘的公務員（不論是首長級或非首長級）的人數將會不斷增加。

5.96 由於當局在任何情況下都不得沒收或扣減政府強制性供款及其累算權益，因此，檢討委員會探討了以下多個關乎政府自願性供款權益的方案，以加強規管機制的阻嚇作用：

- (a) 在首長級公務員管制期屆滿後，並且沒有違反規管機制的情況下，才向他們悉數發放全部或部分政府自願性供款權益；
- (b) 在首長級公務員沒有違反規管機制的情況下，於管制期限內，分期發放政府自願性供款權益；或
- (c) 首長級公務員如違反規管機制，當局可按指定百分比，追討他離職時所支取的政府自願性供款權益。

5.97 在探討上述方案時，檢討委員會注意到有幾點是需要仔細考慮的：

- (a) 當局必須將所有會影響其發放或追討政府自願性供款權益的條款，加入首長級公務員與政府新簽訂的僱傭協議內才可生效；這些新加的條款亦應只加諸在某日期後新簽訂的僱傭協議。為免可能受到法律挑戰，首長級及非首長級公務員的僱傭協議或需加入相同的合約條款；
- (b) 並非所有公務員離職後都會從事外間工作，而且過去數年只有零星公務員離職後從事外間工作的個案引起公眾關注。上述方案相對規管機制所要達到的目的

可能過份嚴苛；

- (c) 政府自願性供款權益，屬首長級公務員過去服務政府而賺取的報酬的一部分。既然有關首長級公務員已完成其政府職務，延緩發放政府自願性供款權益可能並不合理；以及
- (d) 在合約內訂明在違規的情況下，違規者須向合約的另一方支付指定金額；該筆金額應該是預先就後者所受損失而作出的估計金額，否則會被視作罰款。若該合約條款在法律上受到挑戰，大有可能不獲法院支持。因此，在合約內訂明追討已發放的指定金額未必切實可行。

5.98 另外，檢討委員會注意到，非金錢上的懲處措施在整套懲處機制中有其重要性。前首長級公務員因昔日在政府身居要職，往往享有一定的社會地位；非金錢上的懲處，例如當局發表聲明公開譴責、通報相關專業團體等，會令他們名譽受損。此外，倘若前首長級公務員被審批當局公開譴責，部分外間僱主也未必繼續聘用該名人員。

5.99 總體來說，檢討委員會相信若要引入關乎政府自願性供款權益的新懲處措施，當局必須先小心仔細研究，措施對所有按公務員公積金計劃條款受聘的公務員的影響，以及有關計劃的法律和合約方面的事宜。因此檢討委員會認為當局應繼續研究有關事項。

## II. 其他改善措施

5.100 除了以上具體措施加強規管機制的設計和運作，檢討委員會亦建議了下述其他改善措施：

- (a) 加強公務員隊伍的誠信；
- (b) 與行將離職的首長級公務員進行‘離職面談’；以及
- (c) 撤銷退休公務員於離職後在指定補助機構工作，當局會暫停發放其退休金的安排。

### (a) 公務員隊伍的誠信

5.101 檢討委員會認為，公眾有時可能源於對首長級公務員的誠信缺乏信心，以致關注首長級公務員離職後從事外間工作可能存在利益衝突，並懷疑或認為存在‘延取報酬’的情況。

5.102 有回應者指利益衝突的情況不一而足，難以訂立詳細的明文規則規管所有可能發生的情況。同樣地，要證明當事人違反該些規則並不容易。有鑑於此，提高公務員隊伍的道德標準和誠信，才是更有效的做法。這有助避免或減少公務員離職後從事外間工作與其過往政府職務出現利益衝突的情況。

5.103 檢討委員會注意到，當局曾發出詳細通告／指引，提醒所有公務員必須避免在公務與私人利益之間出現衝突，包括避免其現職公務和擬在離開政府後從事的工作之間產生利益

衝突。此外，當局和廉政公署一直緊密合作，採取預防、教育和制裁的措施，以加強公務員隊伍的誠信。一直以來，當局在促進公務員隊伍廉潔操守的措施中，均有著重避免公務員在任職政府時產生利益衝突。不過，該些措施就公務員離職後從事外間工作須避免利益衝突的考慮，則著墨較少。

- 5.104 因此，檢討委員會建議，應在促進公務員隊伍廉潔操守的措施中，強調首長級公務員不論在職時或離職後從事外間工作，都必須避免可能出現利益衝突，尤其要避免令公眾覺得或懷疑存在‘延取報酬’的情況。

#### (b) ‘離職面談’

- 5.105 根據現行安排，行將離職的首長級公務員都會獲發一套相關的公務員事務規例和通告，提醒他們有關規管機制的規定。檢討委員會認為，當局如能與每一位行將離職的首長級公務員進行‘離職面談’，不失為一項良好的管理措施。政府可在面談期間，提醒行將離職的首長級公務員在考慮離職後的外間工作時，須避免產生利益衝突，以及在向審批當局提交申請時，須提供充足和準確的資料。檢討委員會注意到新西蘭和美國都有類似的安排。（請參閱第3.42及3.87段。）

- 5.106 檢討委員會建議當局安排‘離職面談’，並就面談須涵蓋的事宜制訂指引。負責面談的人員應申明其在面談過程中給予的任何意見，都不會影響日後該人員申請離職後從事外間工作，審批當局所作的決定。

### (c) 在指定補助機構工作須暫停發放退休金

5.107 根據兩條與退休金有關的條例(即《退休金條例》和《退休金利益條例》)，當局在下述任一情況，都可暫停發放退休公務員每月退休金：(a)退休公務員在退休後指定期限內，沒有取得審批當局的批准而從事外間工作；或(b)退休公務員在 16 家指定補助機構從事全職受薪工作。上述兩種暫停發放退休金的情況，第一種是懲處措施，詳情已在第 5.90 至 5.99 段討論。第二種的暫停發放退休金安排，並非一項懲處。根據有關安排，退休首長級公務員（以及非首長級公務員）如在 16 家指定補助機構出任全職受薪工作，當局會暫停發放其每月退休金。(詳情請參閱第 4.56 至 4.58 段及 附件 C。)這項暫停支付退休金的安排跟規管期限並無任何關連。只要退休公務員在指定補助機構工作，則當局會一直暫停發放其退休金。

5.108 對於退休公務員在該 16 家補助機構工作而須暫停支取退休金的安排應否繼續實施，回應者提出了不同意見。有回應者支持繼續這項安排，甚至認為應擴大其涵蓋範圍，以包括更多或所有其他補助機構，理由是避免公帑‘雙重支出’。有回應者則指現行安排有矛盾和不公平之處，建議撤銷有關安排。

5.109 檢討委員會注意到，七個海外司法管轄區均不會因退休公務員加入補助機構而扣減其退休福利。檢討委員會又注意到，暫停發放退休金的安排，或會減低按可享退休金條款退休的公務員加入該 16 家指定補助機構的意

慾。同時，此舉也令該 16 家指定補助機構比其他補助機構或商業機構較難吸納該些退休公務員，因為這些退休公務員可能不願意因受聘而須暫停支取每月退休金，故此對該 16 家補助機構不公平。

5.110 此外，檢討委員會認為現行關於暫停發放退休金的安排，存在以下矛盾之處：

- (a) 當局沒有明確的客觀準則挑選哪些補助機構須納入暫停發放退休金安排的適用名單。舉例來說，八家專上學院屬 16 家指定補助機構，但同樣獲政府撥款的資助學校卻不在其列；
- (b) 退休公務員如在 16 家指定補助機構從事全職受薪工作，須暫停支取退休金；但若他在該 16 家補助機構所成立的獨立法人組織從事全職受薪工作，則毋須暫停支取退休金；以及
- (c) 按可享退休金條款退休的公務員和按公務員公積金計劃退休的公務員，待遇不一。雖然兩者同是按長期聘用條款受聘並可享退休福利，但假如他們同樣是全職受僱於 16 家指定補助機構，當局會暫停發放前者的退休金，至於後者，當局卻不會(也不能)暫停發放其公積金。

5.111 檢討委員會對所謂避免公帑‘雙重支出’的說法也有疑問。檢討委員會明白退休金是公務員過往服務政府所得的薪酬的一部分，而他們從指定補助機構獲得的薪金，則是其服務新僱主的報酬。此外，這些補助機構通常都有行之有效的既定招聘程序。檢討委員會認



為從公眾觀感的角度來看，退休公務員加入補助機構工作，較之任職商業機構，可能較少引起利益衝突的關注。

- 5.112 檢討委員會（余若薇議員及何俊仁議員除外）建議退休公務員（包括首長級和非首長級）在 16 家指定補助機構從事全職受薪工作，當局應撤銷每月暫停向他們發放退休金的安排。兩名檢討委員會委員（即余若薇議員及何俊仁議員）承認現行安排有第 5.110 段所提及的問題。不過，他們認為在未整體檢視前公務員離職後加入其他半官方或由公帑資助機構的情況前，並不宜作出撤銷暫停發放退休金安排的建議。

## 公眾監察

- 5.113 檢討委員會認為，向公眾披露資料，可方便公眾監察，以及有助建立市民對規管機制的信心。為此，檢討委員會建議採取下述措施，方便公眾監察：
- (a) 擴大登記冊的涵蓋範圍，包括首長級薪級第 1 至第 3 點（或同等薪點）的較低級首長級公務員；
  - (b) 把諮詢委員會就前首長級公務員離職後從事獲准工作的個案提出的意見，載列登記冊內，向外公開；以及
  - (c) 諮詢委員會年度報告載列更多資料。

## I. 登記冊的涵蓋範圍

- 5.114 當局在二零零六年一月實施公開登記冊的安排。現時，首長級薪級第 4 點或以上(或同等薪點)的前首長級公務員離職後擔任獲批准的外間工作，其個案資料(所包括資料的詳情，請參閱第 5.119 段)會載列於登記冊內，供公眾查閱，直至適用於該前首長級公務員的規管期限屆滿，或有關人員停止從事該項外間工作為止，兩者以較早者為準。
- 5.115 至於首長級薪級第 1 至第 3 點(或同等薪點)的較低級前首長級公務員，離職後擔任獲批准的外間工作，有關的個案資料並不會存放於公開登記冊內。如公眾表示關注，當局可按個別情況，披露有關資料。
- 5.116 有意見指應提高透明度，將披露安排的涵蓋範圍，擴大至包括首長級薪級第 1 至第 3 點(或同等薪點)的首長級公務員。
- 5.117 檢討委員會相信，公眾應有權監察所有前首長級公務員離職後從事獲准擔任外間工作的情况。公眾監察能有效防止公務員離職後就業涉及任何不恰當行為。此外，自二零零六年起，公開披露的安排已適用於首長級薪級第 4 點或以上(或同等薪點)的前首長級公務員，因此，擴大披露安排的涵蓋範圍應不會侵犯個人資料私隱。
- 5.118 基於以上考慮，檢討委員會建議將公開披露安排的涵蓋範圍，擴大至包括首長級薪級第 1 至第 3 點(或同等薪點)的首長級公務員。

## II. 諮詢委員會的意見

- 5.119 目前，存放於登記冊的個案資料包括前首長級公務員的姓名、其任職政府的最後職位、停止政府職務日期、審批當局就獲批准擔任的外間工作所施加的工作限制、開始從事獲批准外間工作的日期和該項工作的職務簡介，以及(如適用的話)外間僱主身分和申請人在外間機構的職位。登記冊個案資料示例，載於附件 D。
- 5.120 檢討委員會注意到，英國的獨立諮詢組織（即商界聘任諮詢委員會）會披露其就前高級公務員離職後從事獲准的工作曾提出的意見；法國所披露的資料則較有限，其獨立諮詢組織（即法國道德操守委員會）只會在年報內選擇性地公開曾提出的意見，而且不會披露有關申請人的身分。
- 5.121 有回應者支持公開諮詢委員會就每一宗離職後從事獲准擔任外間工作的個案提出的意見，以便監察審批當局有否接納諮詢委員會的意見。
- 5.122 檢討委員會建議把諮詢委員會就每宗離職後從事獲准外間工作的個案提出的意見，載列登記冊內，並向外公開。檢討委員會認為，有關披露安排應不會侵犯個人資料私隱，並能提高決策過程的透明度，因為公眾及有關的首長級公務員可以從而得悉審批當局有否接納諮詢委員會的全部意見。

### III. 諮詢委員會年度報告

- 5.123 諮詢委員會每年向行政長官提交年度報告，並將年度報告公開；此舉一直有助提高規管機制的透明度。年度報告載有諮詢委員會相關年度所處理申請的統計數字，以及其他相關資料。當局會將報告送交立法會公務員及資助機構員工事務委員會和上載公務員事務局網站。
- 5.124 檢討委員會留意到有回應者建議，諮詢委員會年度報告應載列更多資料。
- 5.125 檢討委員會認同，披露更多資料可有助公眾及首長級公務員了解諮詢委員會的工作，以及關於申請人和其所申請的離職後外間工作等的整體概況。因此，檢討委員會建議，諮詢委員會應在其年度報告加入更多資料，包括但不限於離職後獲准從事的外間工作僱主業務的分類、登記冊內諮詢委員會意見與審批當局最終決定相異的個案，以及諮詢委員會運作模式指引。

### 建議撮要

- 5.126 總括而言，檢討委員會合共提出 23 項建議，現撮述如下：

#### 基本原則

- 建議 1: 保障公眾利益和保障個人權利應繼續作為規管機制的兩項基本原則，而保障公眾利益應較保障個人權利

重要（第5.06至5.11段）。

## 政策方針

建議 2: 當局應擴闊政策方針，以明確提述：(a) 避免令人懷疑或認為存在‘延取報酬’；以及(b)善用有限的人力資源。不過，當局無需在政策方針中提述須保持公務員職位的吸引力（第5.12至5.22段）。

## 設計和運作

### I. 具體改善措施

#### (a) 規管期限

建議 3: 當局不應終身全面禁止首長級公務員從事受薪工作。當局也不應終身禁止他們從事特定類別的受薪工作(何俊仁議員持不同意見)。何俊仁議員認為應進一步探討終身禁止首長級公務員從事涉及‘特定僱主’的受薪工作的可行性。所謂‘特定僱主’是指首長級公務員如曾涉及土地、物業及批出專營權等政府工作，則他終身不得加入任何在其任職政府期間曾有相關往來的公司（第5.26至5.30段）。

建議 4: 當局無需更改最低限度的禁制期（第5.31至5.35段）。

建議 5: 管制期的長短不應取決於首長級公務員在任職政府期間是否在指明範

疇工作（第5.36至5.37段）。

建議 6: 管制期的長短不應取決於首長級公務員是否在離職後從事與其任職政府期間同一範疇工作（第5.38至5.40段）。

建議 7: 管制期的期限應為（余若薇議員及何俊仁議員持不同意見）（第 5.41 至 5.47 段）：(a)首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的公務員的管制期應為兩年（即維持不變）；(b)首長級薪級第 4 至 7 點（或同等薪點）的公務員的管制期應為三年（即將現時的管制期延長一年）；以及(c)首長級薪級第 8 點（或同等薪點）的公務員的管制期應為五年（即將現時的管制期延長兩年）。

余若薇議員及何俊仁議員建議：(a)首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點）的公務員的管制期應為三年（即將現時的管制期延長一年）；以及(b)首長級薪級第 4 至 8 點（或同等薪點）的公務員的管制期應為五年（即將首長級薪級第 4 至 7 點（或同等薪點）的公務員現時的管制期延長三年，而首長級薪級第 8 點（或同等薪點）的公務員的管制期則延長兩年）。

#### (b) 內部評審程序

建議 8: 當局應就申請人在申請表內提供資

料一環作出改善（第 5.48 至 5.55 段）：

- (a) 不論申請人會否涉及準僱主的母公司或相關公司的業務，都應規定申請人披露其任職政府最後幾年期間與這些機構在合約、法律、公務及其他事務上的重要接觸／往來（如有的話）。如申請人屬首長級薪級第 1 至 3 點（或同等薪點），須披露任職政府最後三年期間的接觸或往來；如申請人屬首長級薪級第 4 點或以上（或同等薪點），則追溯至最後六年的政府工作；
- (b) 除申請表要求提供的特定資料外，應規定申請人須提供他認為與評審其申請有關的其他所有資料；以及
- (c) 應在申請表格開首列明政策方針和評審準則，提醒申請人評審過程中會考慮的因素，以幫助申請人決定依照上文(b)段提及應提供的其他資料。

建議 9: 評審各方在處理首長級薪級第 4 至 8 點（或同等薪點）的首長級公務員的申請時，應根據申請人任職政府最後六年的職務資料進行評審（第 5.56 至 5.57 段）。

### (c) 外間評審程序

建議 10: 諮詢委員會應保留其諮詢的角色

(余若薇議員持不同意見)。余若薇議員認為應由獨立於政府的組織負責實施規管機制，包括行使批准或拒絕申請的權力(第5.59段)。

- 建議 11: 當局應擴大諮詢委員會的組成，並把成員人數增加至九名(包括主席)。有關的委任應以個人名義，界別可以是(但不限於)學術界人士、公務員團體代表、前首長級公務員、專業界別及／或商界人士，以及行政會議、立法會和區議會前任或現任議員(第5.60至5.64段)。
- 建議 12: 諮詢委員會應獲授權，在有需要時，邀請與從事外間工作申請的相關界別專家提供意見(第5.65段)。
- 建議 13: 諮詢委員會應就其運作模式制訂指引，當中應訂明有需要時，又或者只要主席或任何委員要求，便必須召開會議。諮詢委員會並應向公眾和申請人公布有關指引(第5.68至5.70段)。
- 建議 14: 諮詢委員會的秘書處應獨立於公務員事務局。視乎工作量的多少，秘書處可以是專責為諮詢委員會提供支援；又或者現時一些公務員事務局諮詢組織已設有獨立秘書處，當局可考慮擴大這些獨立秘書處的職責範圍，使之同時為諮詢委員會提供行政支援(第5.71至5.73段)。



#### (d) 執行所施加的工作限制

建議 15: 當局就工作限制的安排和執行，應予以加強如下（第5.74至5.82段）：

- (a) 審批當局應繼續現行安排，就批准的申請施加基本工作限制，及在有需要的情況下施加額外工作限制；
- (b) 審批當局應直接通知準僱主施加於申請人的工作限制，並告知準僱主如申請人的職責有重大變更，則申請人須事先向審批當局取得批准；
- (c) 如施加於申請人的工作限制可能涉及個別決策局／部門，則審批當局應通報相關的決策局／部門有關的工作限制；以及
- (d) 申請人如在離職後擔任獲批准的外間工作，必須遵照批核條件，在簽署或收到僱傭合約或聘書（以及若其後有重大變更）起計 30 天內，向審批當局提交合約或聘書副本。

#### (e) 覆檢／上訴渠道

建議 16: 當局應在發給申請人審批結果的通知書內，列明覆檢及上訴渠道。如申請人要求覆檢審批當局的決定，審批當局應再次徵詢諮詢委員會的意見（第5.83至5.86段）。

## (f) 處理申請時間的服務承諾

建議 17: 當局考慮內部評審和外間評審程序的建議改善措施後，應就處理申請時間訂定切實可行的服務承諾（第 5.87 至 5.89 段）。

## II. 其他改善措施

### (a) 公務員隊伍的誠信

建議 18: 當局應在促進公務員隊伍廉潔操守的措施中，強調首長級公務員不論在職時或離職後從事外間工作，都必須避免可能出現利益衝突，尤其要避免令公眾覺得或懷疑存在‘延取報酬’的情況（第 5.101 至 5.104 段）。

### (b) ‘離職面談’

建議 19: 當局應為行將離職的首長級公務員安排‘離職面談’，並就面談需涵蓋的事宜制訂指引（第 5.105 至 5.106 段）。

### (c) 在指定補助機構工作須暫停發放退休金

建議 20: 檢討委員會建議，按可享退休金條款退休的公務員（首長級和非首長級）在 16 家指定補助機構擔任全職受薪工作，當局應撤銷向他們暫停發放退休金的安排（余若薇議員及何俊仁議員持不同意見）。該兩位議員

認為，檢討委員會在未整體檢視前公務員離職後加入其他半官方或由公帑資助機構的情況前，並不宜作出撤銷暫停發放退休金安排的建議（第5.107至5.112段）。

## 公眾監察

### I. 登記冊的涵蓋範圍

建議 21: 當局應將公開披露安排的涵蓋範圍，擴大至包括首長級薪級第 1 至第 3 點(或同等薪點)的較低級的首長級公務員（第5.114至5.118段）。

### II. 諮詢委員會的意見

建議 22: 諮詢委員會就每宗離職後從事獲准外間工作的個案提出的意見，都應載列登記冊內，向外公開（第5.119至5.122段）。

### III. 諮詢委員會年度報告

建議 23: 諮詢委員會年度報告應加入更多資料，包括但不限於離職後獲准從事的外間工作僱主業務的分類、登記冊內諮詢委員會意見與審批當局最終決定相異的個案，以及諮詢委員會運作模式指引（第5.123至5.125段）。

## 第 6 章：政治委任官員

### 概要

- 6.01 本章闡述檢討委員會就規管政治委任官員離職後工作的看法。有關的規管事宜不屬檢討委員會的職權範圍。

### 背景

- 6.02 政治委任制度下的官員包括：政務司司長、財政司司長、律政司司長、各局局長、行政長官辦公室主任、副局長和政治助理。現時共有 33 名政治委任官員。

- 6.03 政治委任官員在離職後一年內<sup>44</sup>：
- (a) 不得在任何牽涉或針對政府的索償、訴訟、索求、法律程序、交易，或談判中代表任何人；
  - (b) 不得參與任何與政府有關的游說活動；及
  - (c) 如欲展開任何工作，在任何商業或專業機構出任董事或合夥人，或獨資或與他人合資經營任何業務或專業服務，必須事前徵詢前任行政長官及政治委任官員

---

<sup>44</sup> 政治委任官員離職後從事工作或擔任職位須遵守的規定，載於《政治委任制度官員守則》，以及各官員與政府之間的聘用書內。

離職後工作諮詢委員會(下簡稱‘政治委任官員諮詢委員會’<sup>45</sup>)的意見。

- 6.04 政治委任官員諮詢委員會以發布新聞稿的形式，公開其就前任政治委任官員離職後打算從事的工作所提供的意見。有關的新聞稿會上載行政長官辦公室的網站。政治委任官員諮詢委員會的意見對前任政治委任官員並無約束力。
- 6.05 根據《政治委任官員須知》<sup>46</sup>，對前任政治委任官員離職後工作或擔任職位施加限制，是為了‘確保前任官員在離職後一年內，不會在任何商業或專業機構出任董事、合夥人、或擔任職位，又或獨資或與他人合資經營任何業務或專業服務，以導致或可能會構成利益衝突、影響或有損政府的工作、引起公眾負面觀感；又或者令準僱主或其業務在不公平情況下，較競爭對手享有優勢。然而，有關方面並無意不合理地限制前任官員離職後從事工作或擔任職位的權利。’（註：中譯本，原文為英文）

## 部分委員的意見

- 6.06 檢討委員會在研究規管機制第一階段的工作時（見第1.07(a)段），注意到政治委任官員離職後從事工作或擔任職位是受另一套安排

---

<sup>45</sup> 政治委任官員諮詢委員會由行政長官委任。

<sup>46</sup> 有關須知由政治委任官員諮詢委員會發出。

所規管。部分委員（余若薇議員、何俊仁議員、陳茂波議員及鮑文先生）關注到，這些規管安排較適用於首長級公務員的安排寬鬆，認為當局需考慮應否實施對等或相稱的規定。

- 6.07 由於政治委任官員離職後工作的規管並不屬檢討委員會的職權範圍，因此委員會決定不將有關事宜納入諮詢文件內。

## 公眾意見

- 6.08 在公眾諮詢期內，檢討委員會收到有關規管政治委任官員離職後工作的不同意見。這些意見包括：

- (a) 並非只有首長級公務員才須避免離職後從事外間工作而可能引起的利益衝突；
- (b) 公眾同樣關注政治委任官員離職後工作可能令人認為或懷疑存在‘延取報酬’的情況；
- (c) 政治委任官員比首長級公務員有更多機會接觸敏感資料，同時他們在制訂政策方面也有較大影響力。因此，應加強管制他們離職後從事工作，有關的規管不應比施加予首長級公務員的規管為寬鬆；
- (d) 應將首長級公務員離職後從事外間工作的規管安排，延展至涵蓋所有政治委任官員，或至少涵蓋局長及以上的官員；及

(e) 由於政治委任官員並非按長期聘用條款委任，對他們及首長級公務員施以不同的離職就業規管，實屬合理。

6.09 此外，有回應指由於行政會議成員、立法會議員及半官方機構的高級職員在擔任公職時擁有頗大的權力，因此當局也應嚴格規管他們離職後從事外間工作。

### 檢討委員會的看法

6.10 雖然政治委任官員離職後工作的規管並不屬檢討委員會的職權範圍，但檢討委員會認為有責任將有關意見，告知行政長官。

6.11 由於規管政治委任官員離職後工作的機制超越檢討委員會的職權，檢討委員會並沒有研究當局訂定該機制的理念，亦因此未能就這事宜下任何結論。鑑於這是重要的課題，加上公眾的關注，檢討委員會促請行政長官另行就此課題進行檢討。

附件



## 《基本法》、國際公約和其他 法例內有關保障個人權利的條款

### 就業和自由選擇職業的權利

#### 《基本法》

1. 第三十三條：  
"香港居民有選擇職業的自由。"
2. 第三十九條：  
"《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。"

#### 《經濟、社會與文化權利的國際公約》

3. 第六(一)條：  
"本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。"

#### 《1964年就業政策公約》

4. 第一條第(2)(c)款：  
"每個工人不論其種族、膚色、性別、宗教信仰、政治見解、民族血統或社會出身如何，都有選擇職業的自由，並有獲得必要技能和使用其技能與天賦的最大可能的機會，取得一項對其很合適的工作。"

## 防止遭受非法歧視的權利

### 《基本法》

5. 第二十五條：  
"香港居民在法律面前一律平等。"

### 《香港人權法案》(香港法例第 383 章)

6. 第一(一)條：  
"人人得享受人權法案所確認之權利，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分<sup>1</sup>(註解編者自行加上)等等。"
7. 第二十二條：  
"人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。在此方面，法律應禁止任何歧視，並保證人人享受平等而有效之保護，以防因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分而生之歧視。"

## 個人資料私隱

### 《個人資料(私隱)條例》(香港法例第 486 章)

8. 附表 1 保障資料第 3 原則(有關個人資料的使用):  
"如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於下列目的以外的目的：(a) 在收集該等資料時會將其使用於的目的；或(b) 直接與(a)段所提述的目的有關的目的。"

---

<sup>1</sup> 聯合國人權事務委員會沒有就“其他身分”的含義發表共識表述，而是傾向按個別情況作出決定。一般而言，一羣人士如具有某種共同身分，可當作一個特定組別。退休公務員可能被視為具有某種共同身分。

離職公務員就業申請諮詢委員會  
職權範圍及現任成員名單

職權範圍

- (a) 就制定規管離職公務員從事外間工作的政策與安排所採取的原則及準則，向政府提供意見。
- (b) 審議首長級人員離職後從事外間工作的申請，並提供意見。
- (c) 審議由公務員事務局局長轉介的其他申請，並提供意見。

現任成員（截止二零零九年六月三十日）

主席： 彭鍵基法官

委員： 黃汝璞女士, JP

(依筆

劃序) 楊家聲先生, SBS, JP

詹康信先生, GBS

葉錫安先生, JP

羅家駿先生, JP

由憲報公告補助機構名單  
(適用於暫停支付退休金安排)

機構名稱 (依筆劃序)

1. 立法會行政管理委員會
2. 申訴專員公署
3. 平等機會委員會
4. 香港大學
5. 香港中文大學
6. 香港房屋委員會
7. 香港金融管理局
8. 香港城市大學
9. 香港科技大學
10. 香港浸會大學
11. 香港理工大學
12. 香港教育學院
13. 個人資料私隱專員公署
14. 嶺南大學
15. 醫院管理局
16. 職業訓練局

## 登記冊的個案資料樣本

編號：XX/2009

### (A) 有關人員資料

姓名 陳大文先生

任職政府最後職位

XX 署署長

停止政府職務日期 2008 年 1 月 31 日

### (B) 獲准擔任外間工作資料

受聘公司/機構或自設公司名稱\*

ABC 有限公司

職位/職銜 業務發展部執行董事

開始擔任獲准工作日期 2009 年 2 月 1 日

主要職務簡述

- (a) 制定和執行 ABC 有限公司發展策略與業務計劃;
- (b) 尋找在亞太地區的商機和建立產品的分銷網絡;以及
- (c) 負責 ABC 有限公司業務發展部日常運作管理和營運。

禁制期 12 個月(即截至並包括 2009 年 1 月 30 日)

工作範圍限制 (本表格末段所列的基本工作限制除外)

陳先生不能代表 ABC 有限公司與政府作任何洽商。



書面意見名錄

<u>編號</u>	<u>機構/人士名稱</u> <sup>1</sup>
1	一市民(1)
2	一市民(2)
3	方平
4	公民黨
5	公務員敘用委員會
6	水務署管理層
7	民主黨
8	白景崇教授
9	外籍長俸公務員協會
10	自由黨
11	吳麗寶
12	東九龍居民委員會
13	林漢明
14	林懷熙
15	政府物流服務署管理層 (表示不希望公開其意見書)
16	香港工程師學會
17	香港工業總會
18	香港中華廠商聯合會
19	香港牙醫學會
20 - 21 <sup>2</sup>	香港房屋署建築師協會
22	香港退休公務員福利聯誼會
23	香港政府華員會
24	香港政府華員會環境保護主任分會

<sup>1</sup> 中文名稱按筆劃排列;英文名稱按字母順序排列。

<sup>2</sup> 同一機構或人士提交兩份不同的意見書。

編號機構/人士名稱<sup>1</sup>

- |                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| 25                   | 香港前高級公務員協會        |
| 26                   | 香港建築師學會           |
| 27- 28 <sup>2</sup>  | 香港高級公務員協會         |
| 29                   | 香港註冊通風系統承建商協會有限公司 |
| 30                   | 香港總商會             |
| 31                   | 香港醫學會             |
| 32                   | 香港警務處管理層          |
| 33                   | 香港警務處警司協會         |
| 34                   | 苗學禮               |
| 35                   | 陳玉如               |
| 36                   | 郭理高               |
| 37                   | 陳瑞璋               |
| 38 - 39 <sup>2</sup> | 梁女士               |
| 40                   | 梁先生               |
| 41                   | 張建強               |
| 42                   | 規劃署管理層            |
| 43                   | 張錦輝               |
| 44                   | 黃美春               |
| 45                   | 智經研究中心            |
| 46                   | 楊俊仁               |
| 47                   | 葉劉淑儀議員            |
| 48                   | 熱心公益人             |
| 49                   | 蔡宇略博士             |
| 50                   | 潘國城博士             |
| 51                   | 盧佩珍               |
| 52                   | 謝文穎               |
| 53                   | 謝肅方               |
| 54                   | 關注事件人士            |
| 55                   | 羅范椒芬              |
| 56                   | 羅錦鏡               |
| 57                   | 十三個專業職系公務員團體:     |



編號

機構/人士名稱<sup>1</sup>

- (a) 建築署建築師協會
  - (b) 建築署結構工程師協會
  - (c) 房屋署屋宇裝備工程師協會
  - (d) 機電工程署專業工程師協會
  - (e) 屋宇署本地屋宇測量師協會
  - (f) 屋宇署結構工程師協會
  - (g) 香港房屋署土力工程師協會
  - (h) 香港房屋署土木工程師協會
  - (i) 香港海事處本地專業人員協會
  - (j) 香港特區政府土木工程師協會
  - (k) 政府醫生協會
  - (l & m) 兩個團體 (表示不希望具名)
- 58 - 60 三個不同機構或人士 (表示不希望具名及公開其意見書)
- 61 - 67 七個不同機構或人士 (表示不希望具名)
- 68 James CHEUNG<sup>3</sup>
- 69 Mark JOHNSON<sup>3</sup>
- 70 LAI Shing Kin<sup>3</sup>
- 71 Raymond LAM<sup>3</sup>
- 72 W K LEE<sup>3</sup>
- 73 Flora MOK<sup>3</sup>
- 74 - 75<sup>2</sup> A L NANIK<sup>3</sup>
- 76 - 77<sup>2</sup> Ian SCOTT<sup>3</sup> 教授及梁燕紅博士

共 77 個意見書

---

<sup>3</sup> 檢討委員會秘書處未能確定回應者的中文名稱。