

第 6 部 —— 分析**12. 香港及所研究國家和地區對離任政府高級人員施加的限制的比較**

12.1 表 16 至 19 比較香港及所研究的 5 個國家和地區對離任政府高級人員施加的限制。

表 16 —— 對離任政府首長施加的限制的比較

| 國家／地區 | 離任後的限制 | 規限期 |
|--------|---|---------------|
| 香港 | ~ 連任一屆後競選政府首長 | ~ 不適用 |
| 法國 | ~ 不適用 | ~ 不適用 |
| 英國 | ~ 日後從事的工作 | ~ 3 個月至兩年 |
| 美國 | ~ 連任一屆後競選政府首長 | ~ 不適用 |
| 加利福尼亞州 | ~ 連任一屆後競選政府首長； ~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬 | ~ 不適用 ~ 一年 |
| 安大略省 | ~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬 | ~ 一年 |

表 17 —— 對離任部長／經政治任命的官員／民選官員施加的限制的比較

| 國家／地區 | 離任後的限制 | 規限期 |
|-----------------|--|--------------------|
| 香港 | ~ 不適用 | ~ 不適用 |
| 法國 ¹ | 部長辦公廳的成員： ~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬 | 部長辦公廳的成員： ~ 5 年 |
| 英國 | ~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬 | ~ 3 個月至兩年 |
| 美國 | ~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬 | ~ 一年／終身 |
| 加利福尼亞州 | ~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬 | ~ 一年 |
| 安大略省 | ~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬 | ~ 一年 |

註：

1. 本部並無發現法國有任何法例規管離任政府部長所進行的活動。

表 18 —— 對離任高級公務員施加的限制的比較

| 國家／地區 | 離任後的限制 | 規限期 |
|--------|---|--|
| 香港 | ~ 日後從事的工作 | ~ 可領取退休金的人員：兩至 3 年； ~ 按合約條款受聘的人員：一年 |
| 法國 | ~ 日後從事的工作； ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬； ~ 法例指定的活動；及 ~ 就行為操守施加規限 | ~ 5 年 |
| 英國 | ~ 日後從事的工作；及 ~ 就行為操守施加規限 | ~ 兩年 |
| 美國 | ~ 日後從事的工作；及 ~ 在一年內或終身遵守不得轉變立場的規則 | ~ 一至兩年／終身 |
| 加利福尼亞州 | ~ 日後從事的工作；及 ~ 法例指定的某些活動 | ~ 一年／終身 |
| 安大略省 | 本部並無接獲任何資料 | 本部並無接獲任何資料 |

表 19 —— 不遵守離任後的限制的後果／制裁

| 國家／地區 | 政府首長 | 部長／經政治任命的 官員／民選官員 | 高級公務員 |
|--------|---|---|------------|
| 香港 | 不適用 | 不適用 | 暫停發放退休金 |
| 法國 | 公眾不友善的反應和傳媒的批評 | 罰款及監禁 | 罰款及監禁 |
| 英國 | 政府與有關離任政府首長擬加入工作的公司的關係會受到影響 | 政府與有關離任政府高級人員擬加入工作的公司的關係會受到影響 | 本部並無接獲任何資料 |
| 美國 | 公眾不友善的反應和傳媒的批評 | 罰款及／或監禁 | 罰款及／或監禁 |
| 加利福尼亞州 | 可能有以下多種結果： ~ 訂立和解協議；或 ~ 施加行政罰款；或 ~ 公平政治行為委員會決定採取的其他適當行動 | 可能有以下多種結果： ~ 訂立和解協議；或 ~ 施加行政罰款；或 ~ 公平政治行為委員會決定採取的其他適當行動 | 本部並無接獲任何資料 |
| 安大略省 | 如他仍是安大略省議會的議員： ~ 無須接受任何懲罰；或 ~ 遭受譴責；或 ~ 被暫停議員出席立法議會會議及在立法議會會議上投票的權利；或 ~ 被逐出議會 如他不再是安大略省議會的議員： ~ 聘用他及嘗試與安大略省政府做生意的公司會受到影響 | 如他仍是安大略省議會的議員： ~ 無須接受任何懲罰；或 ~ 遭受譴責；或 ~ 被暫停議員出席立法議會會議及在立法議會會議上投票的權利；或 ~ 被逐出議會 如他不再是安大略省議會的議員： ~ 聘用他及嘗試與安大略省政府做生意的公司會受到影響 | 本部並無接獲任何資料 |

13. 施加離任後的限制的權力來源

13.1 加利福尼亞州及安大略省均有法例規管離任政府首長所進行的活動。然而，法國、英國及美國則無制定這類法例，以規管離任政府首長所進行的活動。儘管離任政府首長可自由參與任何政治或商業活動，公眾總會期望離任政府首長所作出的行為，不會有損他們在離任公職之前、期間及之後所擔任的職位，但這方面的判斷則由個人自決。

13.2 法國並無成文規則規管離任政府高級人員所進行的活動。除法國外，所研究的其他 4 個國家和地區均以法規或守則的形式訂立成文規則，規管離任政府高級人員的活動。

13.3 除安大略省外，所研究的其他 4 個國家和地區均訂立明確的成文規則，以限制高級公務員在離任後進行的活動。就這方面而言，本部並無接獲任何有關安大略省的資料。

14. 執行離任後的限制的情況

14.1 在法國、英國及美國，對離任政府首長施加的限制並非以法規執行，而是透過慣例及／或諮詢制度執行。根據諾蘭報告(Nolan Report)¹ (1995)，透過慣例或諮詢制度執行的制度，可使個人享有活動所需的自由、取得公眾的信任，以及確保部長遵守有關的限制，從而省卻制定法規的複雜程序。²

14.2 上述制度是否奏效，關鍵在於會否公布政府人員在離任後所接受的聘任，理由是公眾不友善的反應和傳媒的批評可發揮強而有力的作用，足以令離任政府人員卻步，不敢參與一些令人懷疑屬不恰當的活動。然而，在所研究的 3 個國家當中，只有英國訂立了機制，藉以向公眾宣布商業聘任諮詢委員會就離任政府人員接受的聘任提出的意見。

15. 離任後的限制的種類

15.1 對離任人員施加的限制可粗略分為兩類：第一類旨在限制有關人員在某一規限期內從事任何種類的工作，而第二類則旨在限制有關人員在規限期內從事某類工作。英國對離任人員施加第一類限制，而所研究的其他 4 個國家和地區則對離任人員施加第二類限制。對離任人員施加該等限制似乎有三個目的：

¹ 在 1994 年，當時的英國首相馬卓安邀請了諾蘭勳爵出任公職人員規範委員會的主席，負責研究關於所有公職人員操守標準的關注事宜。在 1995 年，諾蘭勳爵發表了公職人員規範委員會的首份報告。

² Nolan, *Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life, Volume 1: Report.* May 1995.

- (a) 在下述兩方面取得平衡：一方面讓離任政府高級人員可以投身商界，另一方面避免令人懷疑該等人員作出的行為有不恰當之處，又不應令有才幹並有意加入政府工作的人士卻步(即‘公眾利益’原則)；
- (b) 確保政府高級人員在任期間作出的決定，不會受離任後的就業機會所影響(即‘利益衝突’原則)；及
- (c) 確保即使離任政府人員披露所掌握的敏感資料(受法例保障並關乎官方保密的資料除外)，也不會令該等人員擬加入工作的公司不公平地取得較競爭對手有利的條件(即‘利益衝突’原則)。

15.2 在美國和加利福尼亞州，離任政府高級人員終身禁止‘轉換角色’。對離任政府高級人員施加這項限制，旨在防止他們因與先前任職部門的關係而獲得金錢上的利益(即‘旋轉門’原則)。

15.3 在所研究的 5 個國家和地區中，對離任政府人員施加限制的期限由一年至 5 年不等。規限期的長短往往反映有關國家和地區在社會、政治和經濟方面的發展情況。

15.4 部分人士認為，為期一年的規限期等同冷靜期，有關的政府人員未必需要轉職，但如設立為期 5 年的規限期，則有關人員基本上必須轉職³。眾所周知，為符合公眾利益，只要不會令人有任何理由懷疑涉及不當行為，離任政府人員應可自由加入私營機構工作，充分發揮他們的技能和知識。也許諾蘭報告(1995)⁴所載的一段文字最能總結這情況：“在一宗確實涉及貪污的個案中，無論設立多久的等候期[規限期]並不足夠。施加等候期並非一種懲罰，而是維持公眾信心的一種方法”。

³ Transcript of the forum, “The Ramifications of the Revolving Door: The Outgoing Government Official” organized by the American Enterprise Institute on 14 February 2001.

⁴ Nolan. *Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life, Volume 1: Report.* May 1995.

16. 香港可借鏡的地方

16.1 總括來說：

- (a) 英國、加利福尼亞州和安大略省均有對政府首長離任後所進行的商業活動施加限制；
- (b) 美國、加利福尼亞州及香港均有規限政府首長可連任的次數；
- (c) 所研究的 5 個國家和地區全部均有訂定部長、經政治任命的官員和民選官員離任後所受到的限制；及
- (d) 法國、英國、美國、加利福尼亞州及香港的高級公務員在離任後亦須遵守有關的規定。

16.2 經研究對離任政府人員施加限制所依據的原則，以及海外和香港的經驗和做法後，事務委員會可考慮下列各點：

- (a) 應否對離任行政長官施加限制，情況正如所研究的部分國家和地區；
- (b) 對離任行政長官施加的限制應以法規為依據(正如加利福尼亞州和安大略省的做法)、以指引的形式訂明(正如英國的做法)，抑或依照慣例執行(正如法國或美國的做法)；
- (c) 就離任行政長官施加限制的範圍應否包括政府首長可連任的次數，以及離任後尋找工作自由，情況正如所研究的部分國家和地區，抑或應包括其他範圍；
- (d) 應否成立獨立的主管當局，負責評估行政長官擬進行的活動與離任前所負責的職責有否任何利益衝突，以及有關的主管當局應否只屬諮詢性質，情況正如所研究的 5 個國家和地區；及
- (e) 如離任行政長官違反有關限制，應對其施加何種制裁。