

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)559/08-09號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號： CB1/PL/PS/1

公務員及資助機構員工事務委員會

特別會議紀要

日 期： 2008年10月27日(星期一)
時 間： 下午4時30分
地 點： 立法會大樓會議室A

出席委員： 李卓人議員 (主席)
葉劉淑儀議員, GBS, JP (副主席)
吳靄儀議員
張文光議員
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
梁國雄議員
黃成智議員
葉偉明議員, MH
潘佩璆議員

列席議員： 余若薇議員, SC, JP

出席公職人員：議程第I項

公務員事務局局長
俞宗怡小姐, GBS, JP

公務員事務局常任秘書長
黃灝玄先生, JP

公務員事務局副秘書長1
楊何蓓茵女士, JP

列席秘書 : 總議會秘書(1)2
馬海櫻女士

列席職員 : 助理秘書長2
甘伍麗文女士

助理法律顧問3
馮秀娟女士

高級議會秘書(1)6
袁家寧女士

議會事務助理(1)5
鄭維賢小姐

經辦人／部門

I 規管前首長級公務員離職後就業的政策

(立法會CB(1)84/08-09(01)號文件 —— 政府當局就首長級公務員離職後從事外間工作的規管機制的規管機制提交的文件

立法會CB(1)84/08-09(02)號文件 —— 政府當局就處理梁展文先生離職後申請在新世界中國地產有限公司工作的審批過程及相關事宜提交的文件

立法會CB(1)86/08-09號文件 —— 立法會秘書處就規管前首長級公務員離職後就業的政策擬備的文件(背景資料簡介)

政府當局的簡介

應主席所請，公務員事務局局長扼要講述政府當局文件的要點，特別是首長級公務員離職後從事外間工作的規管機制，以及梁展文先生加入新世界中國地產有限公司(下稱"新世界中國地產")工作的申請的審批過程。公務員事務局局長表示，獨立的首長級公務員離職就業檢討委員會(下稱"檢討委員會")已開展其工作。檢討委員會旨在於2009年1月左右發表公眾諮詢文件。公眾諮詢將於2009年3月底左右結束。檢討委員會主席會安排在適當時候向事務委員會簡介諮詢文件的內容，以及在諮詢結束後提出的任何建議。

梁展文先生的申請的潛在利益衝突

2. 張文光議員指出，梁展文先生在退休前曾出任多個負責土地和物業發展政策的政府高級職位(例如屋宇署署長、房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)及房屋署署長)。鑒於梁先生在出任上述職位期間曾參與有關土地和物業發展的政策，張議員質疑當局批准梁先生在任何房地產公司從事外間工作是否恰當，即使當局沒有向離職公務員就業申請諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")提及梁先生曾參與處理紅灣半島發展項目。張議員詢問公務員事務局局長，批准梁先生的申請是否正確的決定。

3. 公務員事務局局長回應時表示，當局是按既定程序處理梁先生加入新世界中國地產工作的申請。根據現行的規管機制，審批當局根據申請人就其準僱主提供的資料(包括準僱主的主要業務及該項聘任的主要職務)審核其申請。在梁先生的申請個案中，新世界中國地產的核心業務在內地，而梁先生會在內地執行其主要職務，加上按照建議的聘任，梁先生會被派駐內地某個主要城市，當局是基於上述考慮因素而給予批准的。公務員事務局局長又表示，申請人必須向審批當局提供關於其準僱主任何母公司或附屬公司的資料。就此，梁先生曾在其申請中表明新世界中國地產的母公司是新世界發展有限公司，並表示他不會以任何方式參與母公司的業務。

4. 對於現時處理離職後從事外間工作的申請的規管機制，並不足以防止高級官員在任職政府的最後數年間向私人財團輸送利益，張文光議員深表關注。張議員提到在處理紅灣半島單位時，當局只收取8億6,400萬元這個過低的補價款額。他並指出，公眾懷疑梁先生可能透過向紅灣半島的發展商輸送利益，為其在離職後從事外間工作鋪路。他關注到，現時規管機制的漏洞或會被人濫用，成為一種新的賄賂模式。黃成智議員和葉偉明議員表達類似的關注。葉議員認為，審批當局如不全面考慮準僱主及其相聯公司的業務範圍，便無法充分處理公眾對防止利益衝突的關注。

5. 公務員事務局局長回應時表示，在現行的規管機制下，審批當局會評估申請從事的外間工作的性質和職務。公務員事務局局長表示，在審批梁先生的申請時，審批當局研究了新世界中國地產的業務性質、擬從事工作的主要職務，以及梁先生提供的資料，即他不會以任何方式參與新世界中國地產母公司的業務，然後作出結論，認為擬從事新世界中國地產在內地的工作與梁先生以往在政府的職務並無利益衝突。她察悉張議員對現行規管機制不足的關注，並同意把這項關注轉達予檢討委員會考慮。

政府當局

6. 有關張文光議員對賄賂的關注，公務員事務局局長表示，任何市民均可向執法當局舉報指稱違反《防止賄賂條例》(第201章)所訂條文的情況。公務員事務局局長回應黃成智議員的詢問時表示，所有公務員(包括擔任高級職位者)在執行職務時必須遵守既定指引和程序。

7. 黃成智議員認為，高級公務員在執行法定職務或就個別個案作決定時可行使酌情決定權。張文光議員認為，現時就離職後從事外間工作的範疇所訂的限制無法有效堵塞漏洞，因為私人財團可向退休公務員提供與他們過往任職政府期間的職務無關的工作，藉此回報該等退休公務員。張議員建議，公務員事務局應與廉政公署(下稱"廉署")合作，參考處理梁先生申請的過程，以研究有何措施堵塞漏洞。

8. 公務員事務局局長回應時重申，政府內重要的政策和決定都是按照既定指引和程序訂定的。個別

政府當局

公務員在制訂政策和作出決定的過程中不會完全享有酌情決定權，因為他們必須遵守既定指引，向其主管匯報情況及就有關過程備存書面紀錄。她察悉張議員的建議，並表示公務員事務局願意與廉署聯絡，就如何在公務員隊伍中加強防止貪污的工作徵詢廉署的意見。

9. 吳靄儀議員認為，若現行的規管機制無法有效防止公務員向私人財團輸送利益，便會削弱公眾對公務員操守的信心。她質疑現時審批申請的準則能否有效防止高級公務員在任職政府期間偏袒其準僱主，以換取在離職後獲得薪酬優厚的工作。吳議員指出，梁先生曾參與處理紅灣半島發展項目，當局卻批准他就加入與紅灣半島發展項目發展商有關連的公司工作提出的申請，她對當局批准是項申請的理據存疑。

10. 公務員事務局局長回應時表示，她已在2008年8月15日提交予行政長官的報告中承認，在處理梁先生就從事外間工作提出的申請時，未有考慮他曾參與紅灣半島發展項目一事。公務員事務局局長作為作出決定的當局已承擔責任，並就未有全面考慮與梁先生的申請相關的所有因素致歉。公務員事務局局長指出，梁先生在1999年8月至2002年6月出任屋宇署署長一職期間曾執行多項法定職務(例如核准建築圖則)。她並沒有把這些職務與處理紅灣半島單位的事宜及就發展商為修訂契約支付的補價款額所作的決定扯上關係。公務員事務局局長又澄清，紅灣半島發展項目的修訂契約協議是在2004年擬訂的，當時梁先生為房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)，負責公共房屋政策，而地政及屋宇事宜則屬另一名常任秘書長的職責範疇。公務員事務局局長回應黃成智議員的詢問時解釋，她就梁先生在政府擔任的各個職位提供了資料，這些資料有助瞭解梁先生在退休前多年來的職責。她並非意味梁先生參與處理紅灣半島發展項目一事，不應是處理梁先生從事外間工作的申請的考慮因素。

11. 李鳳英議員提及政府當局的文件第2段，當中扼要提到在處理離職後從事外間工作的申請時，有需要避免有實際或潛在利益衝突及引致公眾有負面看法。她關注到，現行規管安排未能達到政策目的，

以致在過往數年引致公眾關注到一些高級公務員離職後從事的工作是否恰當。就此，李議員詢問當局從處理梁先生的申請中汲取了甚麼教訓。

12. 公務員事務局局長答稱，在處理離職後從事外間工作的申請時，她須考慮有關政策局和職系首長，以及諮詢委員會的意見，並按申請人提供的資料就每宗個案作出判斷。公務員事務局局長承認，她就梁先生的申請作出決定時，沒有考慮到梁先生曾參與紅灣半島發展項目。她已檢討處理這宗申請的程序，以期確定有何方法確保當局就日後的申請作出決定前，會考慮所有相關因素。她又指出，就梁先生的申請作出決定時，她已嘗試在兩方面求取平衡，既要避免利益衝突，亦要顧及退休公務員在停止政府職務後就業的個人權利。

13. 吳靄儀議員表示應加強規管機制，在處理離職後從事外間工作的申請方面，應按更嚴格的基準釐定退休公務員可從事的工作範疇。吳議員認為，退休公務員應自我約束，避免從事可能會引致公眾關注或懷疑有利益衝突的工作。她認為，審批當局應先保障公眾利益，而非退休公務員就業的個人權利。

14. 公務員事務局局長回應時表示，當局是為了保障公眾利益而設立離職後從事外間工作的規管機制。為確保公務員不會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，或引致公眾有負面看法而令政府尷尬的工作，首長級公務員須先取得公務員事務局局長的批准，才可在離職後的指定禁制期及／或管制期內從事外間工作。公務員事務局局長希望委員明白，申請在離職後從事外間工作，未必等同謀求金錢回報。公務員事務局局長強調，作為審批當局，她須採用合理的基準作為參考，以合情合理的方式作出決定。如公眾認為所作的決定不合理，她願意接受批評。

諮詢有關的政策局

15. 吳靄儀議員、李鳳英議員及葉偉明議員察悉，據公務員事務局向行政長官提交的報告第12段所載，發展局的工務科曾表示，雖然梁先生的準僱主是在香港以外的地方經營業務，但由於其準僱主從事房

地產發展、建造和管理業務，故此梁先生申請在離職後從事的工作，就他在1999年8月至2002年6月期間擔任屋宇署署長的工作而言，可能會涉及公眾觀感的問題。吳議員看不到公務員事務局有何理由，在處理梁先生的申請時沒有考慮這個公眾觀感的問題。李議員亦質疑，公務員事務局為何沒有向諮詢委員會提及發展局的意見。葉議員質疑，審批當局有否適當地考慮發展局的意見，尤其是關於公眾或會懷疑當中牽涉利益衝突，以致令政府尷尬的意見。

16. 公務員事務局局長回應時表示，考慮到梁先生的準僱主的業務性質，以及梁先生申請在離職後從事的工作所涉及的職務，她認為擬議聘任應該不會構成實際利益衝突的問題。然而，鑒於梁先生以往在政府擔任高級職位，以及為了處理公眾觀感的問題，她在批准其申請時已額外施加4項工作限制。

17. 譚耀宗議員申報他是檢討委員會的成員。譚議員察悉，當局會就離職後從事外間工作的申請徵詢有關政策局的意見。他關注到，鑒於提供意見的人員與申請人以往的工作關係，他們會否傾向支持有關申請。公務員事務局局長回答時強調，就離職後從事外間工作的申請提供意見的人員，在審批程序中會堅守公平的原則。儘管或會有遺漏某些因素的情況，公務員事務局局長向委員保證，審批程序是公正的，個人關係從來不是考慮的因素。公務員事務局局長明白譚議員關注到當局在處理日後的申請時，須以更闊的角度審核申請人準僱主的核心業務及申請人的主要職務。

諮詢委員會的角色及工作

18. 潘佩璆議員認為，在處理梁先生的申請時，諮詢委員會沒有建議公務員事務局局長不應批准有關的申請，因此諮詢委員會似乎沒有妥善履行把關的角色。就此，潘議員察悉，儘管諮詢委員會主席彭鍵基法官已申報梁先生是他的中學同學，他卻沒有迴避，仍然評估該項申請及向公務員事務局提供意見。潘議員提到醫學界防止實際或潛在利益衝突的做法。他詢問，諮詢委員會在此方面有否既定的指引。

19. 公務員事務局局長回答時指出，審批當局(即公務員事務局局長本人而非諮詢委員會)是審批離職後從事外間工作申請的把關者。由於諮詢委員會是根據公務員事務局提供的資料就申請提供意見，倘若所提供的資料未盡全面，把責任歸咎於諮詢委員會並不公平。至於申報利益的指引，公務員事務局局長表示，當局在委任諮詢委員會的成員(包括主席)時，已向他們提供一份有關避免利益衝突的指引。概而言之，他們須申報任何實際或潛在利益衝突，並因應所涉衝突的性質和程度，考慮是否適宜參與評估有關申請的工作。各成員在有疑問時，可要求諮詢委員會主席提供意見。諮詢委員會的主席在處理梁先生的申請時，已申報梁先生在約40年前是他的同學。據公務員事務局局長瞭解，雙方在中學以後的日子並沒有聯絡。公務員事務局局長指出，由於高級公務員在執行其政府職務時會與社會不同界別的人士接觸，訂立規則，訂明諮詢委員會主席或任何成員若與申請人相識，便不應提供意見，是不可行的做法。考慮的重點在於主席或有關成員與申請人的關係是否密切。向諮詢委員會主席和成員提供的指引已載列他們應留意的各點。

20. 潘議員詢問諮詢委員會採取甚麼審批準則。公務員事務局局長回應時表示，諮詢委員會根據公務員事務局在規管機制下訂定的政策方針及6項審核準則審批申請。此外，諮詢委員會會參考先例個案，使處理申請的做法貫徹一致。潘議員關注到，公眾對官員問責的期望不斷提高，為達到公眾的期望，當局有需要加強諮詢委員會在處理申請方面的角色。公務員事務局局長察悉潘議員的關注，並承諾把潘議員的意見轉交予檢討委員會考慮。

政府當局

21. 由於諮詢委員會的成員由政府委任，並只根據公務員事務局提供的資料，就申請向公務員事務局局長提供意見，梁國雄議員質疑這個機制的公信力及諮詢委員會的職能。公務員事務局局長表示，諮詢委員會的成員由行政長官委任，負責就離職後從事外間工作的申請向審批當局提供意見。公務員事務局局長作為審批當局，可自由接納或拒絕接納諮詢委員會的意見及建議。公務員事務局局長回應梁議員進一步提

出的關注時向委員保證，政府在委任諮詢組織的委員時有嚴守6年任期和6個委員會的規則。梁議員問及諮詢委員會進行調查的權力。公務員事務局局長就此表示，諮詢委員會在審批申請時可要求公務員事務局提供補充資料。

就規管安排建議的其他改善措施

22. 吳靄儀議員認為，現行安排是由公務員事務局局長就其他高級公務員的申請作出決定，而提出申請的高級公務員在大部分情況下都曾經是公務員事務局局長的同事。此安排不會令市民感到所作的決定完全公正。她建議，由獨立的委員會／機構充當審批當局，應更為恰當。公務員事務局局長回應時強調，她就離職後從事外間工作的申請所作的決定，不受以往與申請人的工作關係的考慮所影響。她答允把吳靄儀議員的建議轉達予檢討委員會考慮。

政府當局

23. 梁國雄議員察悉並關注到，多名退休首長級公務員在停止政府職務後不久便加入私人財團工作。梁議員認為這現象引起了公眾極大的關注，並質疑現行規管機制是否有成效。他建議當局立即收緊規管機制下的限制，使退休首長級公務員在停止政府職務後的5或10年內，不得在商業機構從事受薪的外間工作。

24. 葉劉淑儀議員建議政府當局考慮收緊規管機制，使首長級公務員只能在禁制期屆滿後加入私營機構工作，而有關業務的性質亦必須與他們在政府任職最後5年內曾參與的政策範疇沒有關係。葉偉明議員建議增加審批過程的透明度，例如向公眾披露有關申請的資料。

25. 公務員事務局局長察悉委員的上述建議，並同意把這些建議轉達予檢討委員會考慮。

政府當局

總結

26. 主席總結討論時表示，議員可在擬議委任的調查有關梁展文先生離職後從事工作的事宜專責委員會跟進此事。

III 其他事項

下次會議的安排

27. 主席告知委員，由於政府當局剛剛通知事務委員會，"職系架構檢討"的事項未能備妥在2008年11月17日的事務委員會下次會議討論，該會議的議程只會有兩個項目。因此，會議會在上午10時45分而非9時30分舉行。

(會後補註：秘書處在2008年10月29日發出立法會CB(1)140/08-09號文件，通知委員上述安排。)

28. 議事完畢，會議於下午6時20分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年1月12日