

第 2 章 首長級公務員離職後從事工作的規管機制

2.1 自1940年代開始，政府已對公務員離職後從事工作的事宜作出規管，有關規管多年來不斷演變。在2004年5月，因應立法會議員關注當時的規管機制能否有效確保退休公務員不會從事與其以往公職有利益衝突的工作，政府承諾檢討公務員離職後從事工作的規管機制及安排。同年10月，社會人士關注到一名曾負責房屋政策的退休首長級公務員，獲批准加入一間房地產集團旗下的公司工作後，在該公司從事的工作可能有利益衝突的情況，原因是該名退休首長級公務員獲批准在該公司從事的工作並不涉及房地產業務，但該名退休首長級公務員卻參與該公司所屬集團舉辦的地產項目宣傳活動，因此超出了審批當局批准其從事的工作範圍，公眾認為當時的規管機制未能切合社會的期望，立法會議員要求政府加快檢討工作。政府其後於2005年12月公布一套規管首長級公務員離職後從事工作的修訂安排。該套修訂規管安排由2006年1月1日開始實施。有關政策及安排載於公務員事務局通告第10/2005號(附錄4)。

2.2 本章概述現行規管首長級公務員離職後從事工作²的機制(下稱"規管機制")的政策方針、規管期限、評審離職後從事工作的申請所採用的準則、工作限制、處理申請的程序、諮詢委員會的角色、上訴機制、供公眾查閱的登記冊、監察已獲批准的個案，以及在規管機制下違反規定所適用的懲處。本章

² 本報告中提述首長級公務員離職後從事的工作是指在政府以外接受聘任，並不包括再度受聘於政府工作。

亦載述政府為加深公務員對規管機制的政策方針及有關安排的瞭解而採取的措施。

政策方針

2.3 規管機制的政策方針是確保公務員在離職前休假期間或離職後，不會在政府以外從事一些可能與其過往的政府職務有實際或潛在利益衝突，或引致公眾產生負面觀感，因而令政府尷尬和損害公務員形象的工作，同時亦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³。

規管期限

2.4 首長級公務員如擬在離職前休假期間，以及／或在指定禁制期及／或管制期內從事工作，須事先取得公務員事務局局長的批准。

2.5 離職前休假期間指首長級人員停止政府職務，並在正式離開政府之前放取支全薪的離職前休假的期間。一般而言，首長級公務員在離職前休假期間不得從事全職受薪工作或屬商業性質的工作，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份的問題，審批當局才會考慮批准有關

³ 有關專責委員會對首長級公務員離開政府後就業權利的看法，載述於本報告第9章。

申請。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份的問題。該等機構包括：

- (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；及
- (c) 中華人民共和國中央機構。

2.6 禁制期由首長級公務員開始離職前休假當日起計。首長級薪級第1至3點的首長級公務員，最低限度的禁制期為6個月；首長級薪級第4點或以上的人員，最低限度的禁制期則為12個月⁴。至於以退休以外的原因(例如合約期滿或辭職)離職後從事工作的首長級公務員，政府沒有訂明最低限度的禁制期，批核當局會按他們的個別情況，考慮是否需要訂定禁制期，以及決定禁制期的長短。

2.7 管制期由首長級公務員離職前休假屆滿後正式離開政府當日起計。因退休離開政府的首長級公務員，如屬首長級薪級第1至7點的人員，管制期為2年；如屬首長級薪級第8點的人員，管制期則為3年。如以退休以外的原因離開政府的

⁴ 本報告中提述首長級薪級第1至8點的職級，同等政府職級亦包括在內。

首長級公務員，連續服務滿6年或以上者，管制期與因退休離開政府的人員相同；而連續服務不足6年的首長級薪級第1至7點的人員，管制期為1年，第8點首長級的人員則為1.5年。

評審準則

2.8 評審申請的準則載於2005年12月1日發出的公務員事務局通告第10/2005號⁵。審批離職後從事工作的申請所考慮的主要因素，是申請人過往的政府職務與其擬從事的工作是否有任何實際或潛在利益衝突，以及申請人如從事該項工作，會否有可能引致公眾產生負面觀感。具體的考慮因素包括：

- (a) 申請人曾否參與任何政策制訂或決策工作，以致其本身的業務／準僱主已經或可能因此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／準僱主可能在不公平的情況下，較競爭對手享有優勢；
- (c) 申請人曾否涉及任何其準僱主屬參與一方的合約或法律事務；

⁵ 在規管離職後從事工作申請的舊安排下，審批當局會考慮4項原則。在2005年12月公布的一套修訂安排，則列明審批當局所須考慮的6項具體準則。

- (d) 擬從事的工作是否與申請人在任職政府期間參與的工作／計劃及／或規管／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；及
- (f) 擬從事的工作會否在任何方面令政府尷尬或損害公務員隊伍的聲譽。

2.9 根據上述準則審批申請時，有關的部門首長／職系首長／常任秘書長，以及作為批核當局的公務員事務局局長，通常會着眼於申請人在任職政府最後3年所參與的職務。如申請人屬首長級薪級第4點或以上的人員，或申請人所處理的工作屬格外敏感性質，可考慮其在任職政府最後3年前的職務。至於評審該等申請人的申請時，負責填寫申請表第III部評審甲部及乙部的評審官員，可選擇考慮該等人員任職政府最後3年或6年的職務。

工作限制

2.10 首長級公務員離職後從事工作受到若干基本限制，有關人員在離職後從事工作時不得：

- (a) 個人直接或間接參與競投任何政府土地、物業、計劃、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3年期間執行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。

2.11 除基本工作限制外，審批當局亦可因應需要，在批准離職後從事工作時，就個別申請作出額外工作限制。

處理申請的程序

2.12 首長級公務員如擬在離職後從事工作，須於開始從事有關工作至少一個月前遞交**附錄5**所示的申請表。若申請人在離職前最後擔任的職位為部門首長或常任秘書長，應將其申請

表送交公務員事務局；其他首長級公務員則應將申請先送交有關常任秘書長或部門首長，待他們作出評審後，才送交申請人所屬職系的首長，而該常任秘書長或部門首長或職系首長須從利益衝突及公眾觀感的角度評審申請，然後將有關申請提交公務員事務局作進一步處理。

2.13 申請人須在申請表內填寫個人資料，例如停止政府職務的日期、離開政府的日期、聘用條款，以及服務紀錄(如屬首長級薪級第1至3點的人員，年期涵蓋停止政府職務前在政府任職的最後3年；如屬首長級薪級第4點或以上的人員，年期涵蓋停止政府職務前在政府任職的最後6年)。此外，申請人須提供擬從事工作的詳情(包括職位、主要職責等)和準僱主的詳細資料(包括僱主姓名／名稱、主要客戶、母公司及附屬公司等)，並須回答在其任職政府最後3年與準僱主有否任何合約或法律事務，或公務上或非公務上的接觸／往來等問題。若申請人會參與準僱主的母公司或任何附屬公司的業務，在申請表上回答有關問題時亦須一併回應是否與該母公司或附屬公司有任何合約或法律事務，或公務上或非公務上的接觸／往來。除非申請人表明擬議工作會涉及準僱主的母公司或附屬公司的業務，有關官員在其後評審該宗申請時不會涵蓋該母公司或附屬公司。

2.14 公務員事務局在接獲前任常任秘書長或部門首長的申請後，會把申請轉交現任常任秘書長及／或部門首長和職系首長，對有關申請作出評審。評審時須考慮的事項包括一些可反映評審準則的問題：申請人與準僱主曾否有任何合約事務、法

律事務或公務上的往來；申請人曾否參與任何政策制訂或決策工作，以致準僱主已經或可能因此而得益；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，較準僱主的競爭對手享有優勢；申請人曾否參與任何與準僱主擬聘請其擔任的工作在職責上有所關連的工作／計劃或規管／執法職務；以及申請人擬接受的聘任，會否引致公眾產生任何負面觀感或令政府尷尬。

2.15 視乎所申請的工作的性質，公務員事務局亦會請其他有關政策局或部門就某宗申請提供意見。

2.16 公務員事務局在政府內部就每宗申請作出評審及提供意見後，會就有關申請向諮詢委員會(一個屬諮詢性質的獨立委員會)徵詢意見，然後將申請提交公務員事務局局長審批。

離職公務員就業申請諮詢委員會

2.17 諮詢委員會⁶在1987年10月成立，就制訂規管公務員離職就業的政策及安排所採取的原則和準則，向政府提供獨立意見。自2006年1月1日起⁷，諮詢委員會審議所有首長級公務員的離職就業申請，並就有關申請提供意見。諮詢委員會的職權範圍如下：

⁶ 諮詢委員會前稱"退休公務員就業申請諮詢委員會"，在2006年1月改稱"離職公務員就業申請諮詢委員會"。

⁷ 在2006年1月1日前，諮詢委員會審議的離職就業申請，只限於按可享退休金條款受聘的退休首長級公務員及首長級薪級第3點或以上的合約公務員。

- (a) 就制訂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；及
- (c) 審議由公務員事務局局長轉介的其他申請，並提供意見。

2.18 諮詢委員會的主席及委員由行政長官委任，而諮詢委員會每年均向行政長官提交工作報告書。

離職公務員就業申請諮詢委員會審議申請的程序

2.19 經整理政府內部就某位首長級公務員的離職就業申請所提供的意見後，公務員事務局會向諮詢委員會主席提交文件擬稿，當中載有審核此類申請的政策，以及有關部門首長、職系首長及／或常任秘書長對該申請的意見及評審等資料。主席可召開會議討論該申請，或指示該申請以傳閱文件的方式處理。若以傳閱文件方式處理，公務員事務局會在文件內加入"主席的意見"一段，並把文件送交諮詢委員會委員參閱，徵詢他們的意見。

離職公務員就業申請諮詢委員會委員申報利益

2.20 為確保諮詢委員會提供的意見中立，公務員事務局向諮詢委員會主席及委員發出申報利益須知。當諮詢委員會委員(包括主席)本身的利益與委員會所處理的事項可能有衝突時，該委員須詳盡披露其利益。各委員均有責任判斷及決定是否須申報利益，如有疑問，應要求主席作出裁決。

2.21 公務員事務局發出的指引具體述明下列事宜：

- (a) 若某委員(包括主席)在諮詢委員會正在審議的任何事項或申請中有任何直接的個人或金錢利益，又或若其與當中所涉人士相識，則該委員必須在發覺此情況後，於有關項目的討論展開之前，在切實可行範圍內盡快向主席(或諮詢委員會)作出披露；
- (b) 主席(或諮詢委員會)須決定已就某事項披露其利益的委員可否就該事項發表意見或參與表決、可否留下旁聽會議／討論，還是應該退席／不參與討論；
- (c) 若主席就會議席上正在審議的事項申報利益，諮詢委員會須選出一名委員接手主持該次會議有關事項的討論；

- (d) 在得知某委員在諮詢委員會的討論事項中有直接金錢利益時，秘書可不將有關文件分發給該委員。如某委員收到一份討論文件，而他知道該文件涉及與其有直接利益衝突的事項，則應立即通知秘書，並將文件退回；及
- (e) 所有申報利益個案須記錄在會議紀錄內，或在沒有舉行會議的情況下，以其他適當的方式予以記錄。

2.22 在諮詢委員會提供意見後，公務員事務局會將申請連同有關方面的評審和意見呈交公務員事務局局長，公務員事務局局長其後會決定批准還是拒絕該申請，或批准該申請但施加額外工作限制。

上訴機制

2.23 申請人如不滿公務員事務局局長的決定，可要求覆檢該決定。公務員事務局局長其後會根據申請人提供的理據及任何補充資料進行覆檢。除此以外，申請人亦可根據《公務人員(管理)命令》第20條向行政長官作出申述，或按照《基本法》第四十八條向行政長官提出呈請或申訴。

登記冊

2.24 在公務員事務局局長作出決定後，公務員事務局會以書面將該決定告知申請人。如申請獲得批准，公務員事務局會要求申請人將其擔任有關工作的開始日期通知該局，以及知會準僱主當局給予批准時所施加的條件，包括任何禁制期或工作限制。如申請不獲批准，公務員事務局會將拒絕的理由告知申請人。

2.25 首長級薪級第4點或以上的首長級公務員從事獲批准擔任的工作時，須就該項工作填報個案資料交回公務員事務局。有關的個案資料會載列於登記冊(附錄6)，公眾可要求索閱。個案資料包括下述基本資料：開始從事獲批准擔任的工作的日期、就獲批准擔任的工作施加的限制／禁制期、僱主的身份，以及申請人在該機構的職位等。當該人員離職後從事工作的管制期屆滿，或當他通知公務員事務局他已停止從事該項工作時(以較先者為準)，有關個案資料便會刪除。若申請人最終沒有從事獲批准擔任的工作，該個案資料不會載入登記冊內。

監察已獲批准的個案

2.26 為方便監察已獲批准的個案，有關的首長級公務員在離職後開始從事獲批准擔任的工作之前，須向公務員事務局確認其開始工作的日期，以及知會準僱主當局給予批准時所施加的條件，包括任何禁制期或工作限制。此後直至該人員離職後

從事工作的管制期屆滿，如獲批准擔任的工作有任何重大變動，包括停止擔任該項工作，有關的首長級公務員應通知公務員事務局，並應在管制期內每年向公務員事務局匯報其參與獲批准擔任的工作的最新情況，或應該局的要求作此匯報。

懲處

2.27 如在規管機制下有違規情況，公務員事務局局長可考慮對有關的首長級公務員採取下述一項或多項懲處：

- (a) 如屬按可享退休金條款退休的公務員，根據退休金法例暫停向該人員發放退休金；
- (b) 循民事途徑申請禁制令或索償；
- (c) 撤銷批准或在指定時間內暫時撤銷批准；
- (d) 向有關專業團體報告該違規事件(如當中涉及專業疏忽／行為失當，或可能違反有關專業的行為守則)；
- (e) 發出公開譴責聲明；
- (f) 把警告或譴責載列於登記冊，供公眾查閱；及／或

- (g) 發出譴責信或警告信，並可將副本送交有關人員的僱主。

加深公務員的瞭解

2.28 為確保首長級公務員知悉在離職後從事工作須事先申請批准的規定，該項規定在隨聘書夾附的服務條件說明書中列明，而聘書和服務條件說明書均是政府與公務員之間僱傭合約的一部分。有關規定的內容大致如下：

"首長級公務員在正式離開政府前的休假期間，以及／或在休假屆滿正式離開政府後的指定管制期內從事外間工作，均須事先向政府申請批准。'外間工作'指在政府以外接受聘任、就業或擔任其他工作，包括自行經營業務、成為合夥人、成為公司董事或成為僱員等。有關人員須遵守《公務員事務規例》第397條及公務員事務局通告第10/2005號所載有關規管首長級公務員擔任外間工作的詳細安排。"

2.29 公務員事務局通告第10/2005號(載於附錄4)，列明首長級公務員離職後從事工作的政策及安排。該等安排在該通告隨附的《公務員事務規例》第397條(適用於首長級公務員)及第398條(適用於非首長級公務員)亦有訂明。所有公務員均須遵

守《公務員事務規例》及相關公務員事務局通告的規定，這些是公務員的服務條件。政府強調，遵守有關公務員離職後從事工作的《公務員事務規例》及相關公務員事務局通告的合約責任，在公務員停止職務後依然存在。

2.30 除上文所述外，公務員事務局亦發表了《公務員良好行為指南》，該指南對現職或前任公務員並無約束力，若違反或沒有遵守當中的要求，也不會招致處罰。然而，指南所載的是各級公務員應有的基本信念和良好行為。該指南(2005年3月印發的版本)第8章關乎"外間工作及離職後就業"，當中述明：

"為維持公務員隊伍的誠信和聲譽，公務員即使在離職後，仍須確保其行為得當，因為在市民心目中，他們所從事的活動依然反映公務員的文化和特質。退休公務員離職後如打算就業或從事任何業務，應小心衡量，避免從事可視為與其服務政府期間所擔任職務構成衝突，或造成公務員隊伍聲譽受損，或致使其本人或政府遭受公眾非議的活動。"