

二零零九年十月十九日會議
資料文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

首長級公務員離職就業檢討

目的

本文件告知委員，當局就首長級公務員離職就業檢討委員會(檢討委員會)的建議諮詢意見的結果。

背景

2. 檢討委員會在二零零九年七月十日向當局提交報告書。在二零零九年七月十三日供委員討論的委員會文件(立法會CB(1)2236/08-09(01)號)已報告，檢討委員會合共提出 23 項建議，涉及規管機制的四個不同範疇，分別是：(a)基本原則；(b)政策方針；(c)規管機制的設計和運作，以及(d)公眾監察。建議摘要載於**附件**，以便參閱。

諮詢

3. 在檢討委員會發表報告書後，當局就報告書的建議向所有在職首長級公務員、四個公務員中央評議會的職方，以及各部門／職系的管理層諮詢意見，為期兩個月。此外，當局亦邀請離職公務員就業申請諮詢委員會(諮詢委員會)，以及公務員敘用委員會表達意見。當局收到超過 90 份意見書，內容撮述於下文。

一般意見

4. 部分回應者認為，個人就業和自由選擇職業的權利是基本人權，而公務員也享有與其所服務的市民相同的基本人權。因此，對高級公務員離職後的就業權利施加的任何限制均應符合法律規定，而且僅屬於為達到有關的合法目的而需要的最低限制。他們質疑，檢討委員會的部分建議是否符合“比重測試”。

5. 許多回應者表示，規管首長級公務員離職後從事外間工作的現行機制，在世界上已屬最嚴苛的。他們認為，進一步限制首長級公務員離職後的就業自由，缺乏理據支持。這些回應者中有部分認為，施加額外限制，不能解決過去曾引起公眾關注的問題。他們認為，解決方法在於當局應更嚴格審核申請，以及在批准申請後更緊密監察。

6. 部分回應者認為，雖然公務員退休金是在退休後才支付，但這是公務員過往在職時為政府服務而賺取的延付酬金，並不是“全面買下”退休公務員從事受薪工作權利的賠償。因此，退休首長級公務員的就業權利，不可也不應因支取退休金而被削弱。

7. 部分回應者指出，公務員已受到《防止賄賂條例》(第 201 章)和《官方機密條例》(第 521 章)的條文所規管。他們認為，對離職後就業實施任何額外規管均應顧及這點，而且應止於為達到合法和合理目標所需的範圍內。

8. 部分回應者關注到，由於按合約條款受聘的公務員可享的假期較短、積存的假期結餘較少、他們離開政府時較大機會未屆退休年齡，以及他們離職時不能獲得退休金福利等因素，收緊規管措施的建議對合約公務員所造成的影響，會比按可享退休金條款受聘的公務員更為嚴重。另一些回應者指出，部分專業界別的首長級公務員可能只希望繼續從事其專業，不會令政府或公眾利益受損。此外，部分專業界別已訂有專業工作守則，足以防範利益衝突，因此，對於這些專業界別的首長級公務員，似乎無須規管他們離職後的就業安排。

9. 部分回應者指出，不應制訂一個適用於所有情況的規管機制。他們認為有關的規管及限制不應一刀切施行，而忽略了公務員體系中不同的職位和工作性質的分別。

10. 部分回應者認為，對首長級公務員施加的規管，不應比政治任命官員所受的規管更為嚴格。

基本原則

11. 關於檢討委員會所提出保障公眾利益應較保障個人就業權利重要的建議，大部分回應者均認為，兩者應同等重要。他們表示，一旦保障個人基本權利和保障合法公眾利益之間出現衝突，必須求取適當平衡。當局應該一開始就訂明，如何可以同時保障

公眾利益和保障公務員權利。此外，規管機制也應能夠顧及每宗個案的實際情況。有些回應者認為，就業權利是基本人權，因此，在原則上，其重要性不應較保障公眾利益為低。除非某宗個案具備令人信服的理由，否則不得對保障個人基本權利作出干預。此外，當局應採取相應措施，確保前首長級公務員謀生和供養家人的能力不會受影響。

12. 有一名回應者雖然贊同保障公眾利益較個人權利重要，但認為維護前首長級公務員離職後從事外間工作的權利，可以令人力資源得以善用，亦是合乎整體公眾利益。

政策方針

13. 關於檢討委員會建議擴闊政策方針，以包括避免令人懷疑或認為存在延取報酬，很多回應者均關注到“認為”、“懷疑”及“延取報酬”等字眼語意含糊、主觀和不清晰。亦有部分回應者認為，倘若當局為了預防有人可能因為部分首長級公務員在離職後就業而懷疑或在觀感上認為存在利益衝突，便加緊限制首長級人員離職後的生活，這個標準未免太低。部分回應者建議當局應參考加拿大規管機制所列明的方針，在政策方針明確提述須處理的不當行為。其他回應者則建議，倘若採納檢討委員會建議的政策方針，則應訂明清楚的準則及保障，以免出現無理或毫無根據的“延取報酬”懷疑或觀感。

14. 對於檢討委員會建議當局無需的政策方針中提述須保持公務員職位的吸引力，回應者一般都不支持。他們認為，規管過於嚴厲不單會令當局難以招聘優秀人才擔任公務員，也可能會打擊公務員的士氣和損害公務員行列的完整性。

規管期限

禁制期

15. 回應者支持檢討委員會大部分成員的建議，認為不應終身全面禁止首長級公務員離職後從事受薪工作。回應者亦認為，檢討委員會部分成員所提出終身禁止從事涉及“特定僱主”的受薪工作的建議，帶有歧視成分。

16. 對於檢討委員會建議無需更改最低限度的禁制期，回應者均表示支持，因為與顧問研究涵蓋的海外規管機制比較，本港的最

低限度禁制期已是最長的。一些回應者認為，有些前首長級公務員只擬從事與其官職毫無利益衝突，亦不會引致公眾負面觀感的工作，如全面採用劃一的禁制期，對這些前首長級公務員有欠公允。一名回應者質疑，既然在職公務員申請從事某類外間工作(例如教學、寫作等)會獲得批准，為何仍須對已離職公務員從事該類外間工作實施禁制期。有回應者要求當局重新考慮禁制期的期限，使其與較常見和較合理的國際做法一致。

管制期

17. 對於檢討委員會建議為不同級別的首長級公務員實施三級管制期，有回應者表示支持，但大部分都不贊成延長管制期的建議，理由如下：

- (a) 把首長級薪級第 4 至 7 點的首長級公務員的管制期延長一年，以及把首長級薪級第 8 點的首長級公務員的管制期延長兩年，理據並不清晰；
- (b) 與顧問研究所涵蓋的七個海外司法管轄區比較，香港現行規管機制的規管期限已是最長的；
- (c) 過往引起公眾關注的個案，都與管制期的長短無關；
- (d) 改善評審／批核程序，會較延長管制期更有效；
- (e) 延長管制期或會令有意加入政府的優秀人才卻步，減低在職公務員晉升至首長級的意欲，並可能導致公務員人才流失；以及
- (f) 對首長級公務員實施的管制期，不應比政治任命官員的管制期更長，因為後者更有可能出現利益衝突。延長首長級公務員的管制期，會使兩個規管機制差別更大。

內部評審程序

18. 對於檢討委員會建議申請人須披露任職政府最後三年／六年期間與準僱主及其母公司或相關公司的重要往來，以及披露他認為與評審其申請有關的其他所有資料，部分回應者認為“重要”一詞並無明確定義，會引起不必要的爭議。“相關公司”一詞亦空泛含糊，因為一家公司可透過不同的形式或交易，與其他人士或公司產生連繫，而申請人亦很難察覺所有這類連繫及往來。此外，要求申請人提供他認為有關的其他所有資料，是把範圍和性

質未明的責任加在他身上，可能有違自然公正原則。部分回應者認為，已離職的申請人需要極為詳盡地提供任職政府最後(最多)六年的資料，確實會有困難。

19. 部分回應者亦認為，“過去的重要往來”不應包括申請人僅參與簽署合約／協議，但未有參與標書評審／談判過程的工作。

20. 對於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的建議，部分回應者認為，不應交由申請人判斷其他資料是否與評審其申請有關。進行客觀驗證是較恰當的做法，而當局應就申請人須提供的資料，發出清晰指引。

21. 關於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的建議，雖然有部分回應者贊成劃一相同職級申請人的評審基準，但有回應者關注到，進行有關評審工作對人力資源會有影響。部分回應者認為，如接納這項建議，則管方應考慮在首長級薪級第 4 至 8 點的公務員任職政府的最後六年內，不宜為他們安排多於一次的職位調派。

外間評審程序

22. 回應者普遍支持保留諮詢委員會的諮詢角色的建議。對於擴大諮詢委員會組成的建議，回應者大都沒有異議，但認為應訂立一些準則，以確保成員比例均衡。有回應者質疑，擴大諮詢委員會的組成是否有必要和有成效。他們認為，物色會小心謹慎並公正理智地權衡利弊的人，更為重要。有數名回應者關注到，如諮詢委員會加入有政黨背景的委員，可能會把委員會的工作政治化。

23. 關於在有需要時，邀請與從事外間工作申請相關的界別專家提供意見的建議，有回應者表示不清楚當局會在什麼情況下委聘專家和會邀請專家就哪些事項提供意見。他們認為，如接納這項建議，便應採取適當措施／防範，以確保可公平審慎地挑選外界專家，及獲委聘的專家會把所得資料全部保密。此外，披露專家意見的程序亦應訂有指引，並應讓有關申請人有機會回應專家所提的意見。

24. 一名回應者建議，當局在諮詢委員會運作模式指引定稿前，應讓有關各方就指引擬稿表達意見。

25. 對於諮詢委員會秘書處應獨立於公務員事務局建議的建議，大部分回應者不表支持。他們認為令公眾確信諮詢委員會性質獨立的關鍵，在於成員本身和他們所提的意見。由於秘書處只提供運作支援，該處是否隸屬公務員事務局不大重要。這些回應者亦關注到設立獨立的秘書處對資源會有影響。

執行所施加的工作限制

26. 對於當局須通知準僱主及有關決策局／部門施加於申請人的工作限制，以及規定獲准在離職後就業的申請人在簽署僱傭合約或聘書後，須向審批當局提交合約或聘書副本的建議，回應者普遍表示可以接受，但認為有關措施須符合《個人資料(私隱)條例》的規定。對於申請人離職後擔任的獲批准外間工作其後如有重大變更，必須通知審批當局的建議，有回應者表示關注，因為何謂“重大”，實在見仁見智。一名回應者指出，為免減低準僱主聘請前公務員的意欲，要求獲准在離職後就業的申請人提交所簽署僱傭合約或聘書的相關部分，應已足夠。

覆檢／上訴渠道

27. 回應者都贊成在發給申請人審批結果的通知書內，清楚列明覆檢及上訴渠道。一名回應者建議，應適時覆檢對申請書所作的決定。

處理申請時間的服務承諾

28. 回應者都贊成就處理離職後就業申請的時間訂定服務承諾。有回應者建議，處理申請的時間應以一至三個月為限。一名回應者建議，當局應諮詢個別部門的管理層，以制訂切實可行的服務承諾。

公務員隊伍的誠信

29. 對於在政府日後的誠信管理措施中，強調首長級公務員須避免出現利益衝突的建議，部分回應者表示支持。其他回應者則認為，現時已有足夠規則和規例，就實際或觀感上的利益衝突對在職人員的操守作出規管，而且《防止賄賂條例》和其他條例亦訂有刑事條文，防治貪污、公職人員行為失當等嚴重罪行。

離職面談

30. 大部分回應者都認為，進行離職面談並沒有需要亦不會對事情有所增值。他們認為，向每一名行將離職的首長級公務員提供有關離職後從事外間工作的清晰指引，應已足夠。一名回應者建議在離職面談中，向行將離職的首長級公務員提供指引。另一名回應者認為，應在首長級公務員提交離職後就業申請時，才為他們安排離職面談。

在指定補助機構工作須暫停發放退休金

31. 對於檢討委員會建議撤銷暫停發放退休金的安排，大部分回應者均表同意，因為退休金是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所服務僱主的身分，而剝奪其退休福利。他們又認為，撤銷有關安排可以消除現時存在的矛盾之處，即按可享退休金條款退休的公務員在指定名單以外的公務資助機構工作，無須暫停領取退休金。有數名回應者建議，撤銷暫停發放退休金的安排，亦應該適用於領取公務員退休金福利離職後在政府工作的退休公務員。

登記冊的涵蓋範圍

32. 對於擴大公開披露安排的涵蓋範圍，以包括首長級薪第 1 至 3 點(或同等薪點)的較低級首長級公務員離職後從事外間工作的資料，回應者意見紛紜。部分回應者建議當局應視乎有關申請人獲准在離職後從事的工作和以前擔任的政府職務的性質，按個別情況落實擴大涵蓋範圍的建議，並在申請人離開政府三年後停止披露有關資料。部分回應者認為，擴大涵蓋範圍的建議缺乏有力理據。另一些回應者指出，擴大涵蓋範圍，不會提高規管機制的成效。

諮詢委員會的意見

33. 關於諮詢委員會就每宗獲批准的離職後從事外間工作申請所提出的意見，應予以披露的建議，回應者表示同意。有回應者認為，諮詢委員會提出意見背後的理據亦應披露，以提高有關程序的透明度；此外，當局如決定不接納諮詢委員會的意見，則必須解釋。

未來路向

34. 當局正在考慮所接獲的意見，並就多個事項徵詢法律意見。當局稍後會訂定立場，呈交行政長官會同行政會議審議和決定。

公務員事務局
二零零九年十月

首長級公務員離職就業檢討報告

建議撮要

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。

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。

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。

- 建議 4: 當局無需更改最低限度的禁制期。
- 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。
- 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。
- 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）。

(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。

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。

(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。

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。

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。

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。

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。

(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。

(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。

(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。

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。

(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。

(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。

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。

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。

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。