

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)174/11-12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：2011年8月1日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：葉劉淑儀議員, GBS, JP (主席)
葉偉明議員, MH (副主席)
吳靄儀議員
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, SBS, JP
梁家騮議員
黃成智議員
梁國雄議員

列席議員：梁君彥議員, GBS, JP

缺席委員：李卓人議員
張文光議員
潘佩璆議員

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

公務員事務局局長政務助理
高慧君小姐

列席秘書 : 總議會秘書(1)2
麥麗嫻女士

列席職員 : 助理法律顧問8
易永健先生

高級議會秘書(1)2
袁家寧女士

議會事務助理(1)2
廖小妮女士

經辦人／部門

I 首長級公務員離職就業檢討

(檔 號 : —— 政府當局於2011年7月
CSBCR/AP/5-090- 22日就首長級公務員
005/21 離職就業檢討提交
文件(立法會參考資料
摘要)

立 法 會 —— 立法會秘書處就規管
CB(1)2795/10-11號 前首長級公務員離職
文件 後就業的政策擬備的
最新背景資料簡介)

公務員事務局局長向委員簡介相關立法會參考資料摘要附件A所載，有關首長級公務員離職就業規管機制(下稱"規管機制")的改善措施。該等改善措施(與暫停發放退休金有關的措施除外)將適用於按可享退休金條款或新長期聘用條款受聘並在2011年9月1日或之後停止政府職務，或按合約條款受聘並在2011年9月1日或之後簽署新合約或續約的首長級公務員。政府當局並建議，與暫停發放退休金有關的改善措施將由2011年9月1日起適用於所有可享退休金的人員(包括前首長級及前非首長級公務員)。委員普遍欣悉，政府當局接納行政長官委任的獨立首長級公務員離職就業檢討委員會(下稱"檢討委員會")和立法會調查有關梁展文先生離職後從事工作的事宜專責委員會(下稱"專責委員

會")提出的大部分建議，以改善規管機制的運作和透明度。

管制期和禁制期

2. 黃成智議員批評政府當局未能提出有效措施，特別是有關申請表的措施，就懷疑或認為存在延取報酬的情況釋除公眾的疑慮。他認為，令人遺憾的是，政府當局未有接納有關建議，將現行首長級薪級表第1至3點及第4至8點公務員的管制期分別延長至3年及5年，或終身禁止他們在離職後從事特定類別的受薪工作(特別是當前首長級公務員曾涉及土地、物業或批出專營權等政府工作)。黃議員特別提到，當局有需要提防延取報酬的情況存在，並要求當局提供詳細資料，說明市民在當局進行相關公眾諮詢工作期間就上述建議表達的意見，以確定當局有否採納市民的意見。

3. 公務員事務局局長回應時提出下列各點——

- (a) 檢討委員會和專責委員會均沒有建議終身禁止有關人員在離職後從事特定類別的受薪工作。終身禁止從事特定類別工作的建議由身為檢討委員會成員的何俊仁議員在該委員會進行商議的過程中提出，僅屬少數人士的意見；
- (b) 有關申請表的設計及加強離職公務員就業申請諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")獨立性的改善措施，實際上是由檢討委員會和專責委員會所建議。政府當局制訂有關措施時，已充分顧及市民的關注(即有需要維護公務員隊伍的誠信和增加公眾對政府的信任)及相關的政策和法律考慮因素。就此，根據政府當局從外間律師取得的意見，管制期須合理(任何限制是否合法，視乎該限制是否與爭取合法目標一事合理地相關(即"合理測試")，以及是否不超

出為達致相關政策目標所需的限度(即"相稱測試"));及

- (c) 在進行公眾諮詢工作期間，政府當局曾接獲市民表示支持終身禁止有關人員在離職後從事特定類別受薪工作的意見。然而，亦有其他人士認為，鑒於退休後繼續工作的首長級公務員仍可對香港作出貢獻，只要制訂一個有效的規管機制，可妥為處理公眾對利益衝突的關注，或許就無須作出有關的禁制。

4. 黃成智議員認為，政府當局忽視了公眾(包括民主黨)支持延長管制期的意見。該黨支持將首長級薪級表第4至8點公務員的管制期延長至5年。他認為，政府當局較為重視保障首長級公務員離職後從事外間工作的權利。公務員事務局局長解釋，政府當局決定不延長管制期時，已力求在保障公眾利益與限制首長級公務員離職後從事外間工作的權利之間取得合理平衡。

5. 主席認為擬議改善措施適當。她認為，與海外的做法比較，規管機制在引入新措施後已經會變得頗為嚴緊。她補充，部分首長級公務員事實上已對下述情況表示關注：將所有首長級公務員離職後從事外間工作的資料上載至透過互聯網可查閱的登記冊此一新措施，會對有關申請人造成巨大壓力。

6. 李鳳英議員質疑，參考海外的做法決定首長級公務員管制期的長短，做法是否恰當。她認為香港的情況與海外並不相同。她察悉有意見認為，任職政府時擔任某些範疇工作的首長級公務員較容易出現利益衝突的情況。她指出，有別於1997年之前的情況，首長級公務員已不再主要來自英國，並會在退休後離開香港。她認為，制訂相關改善措施時應考慮到本港的情況。

7. 公務員事務局局長回應時表示，海外的做法亦可為政府當局提供有用的參考。當局在研究了

7個海外司法管轄區的經驗(詳載於相關立法會參考資料摘要的註16)後察悉，美國僅禁止部分前任公務員離職後從事某些特定和狹義界定的工作，限制期由一年、兩年至終身不等。一般而言，亦並不禁止前任公務員在離職後加入私營或公營機構工作，有關人員亦無須事先就此取得批准。她重申，當局有需要在保障公眾利益與限制首長級公務員離職後從事外間工作的權利之間維持合理平衡。主席就此表示，當局或許不宜參考美國的做法，因為其相關機制只施加相對寬鬆的管制。

8. 梁君彥議員關注到，對首長級公務員離職後就業施加十分嚴苛的限制，可能會在招聘及挽留人才方面大大減低公務員職位的吸引力。他認為，當局亦有需要確保改善措施可經得起法律挑戰。公務員事務局局長回應時表示，政府當局已就有關建議(特別是該等有關於延長管制期的建議)是否合法，取得兩名外間律師的意見。根據當局取得的法律意見，任何限制是否合法，均視乎該限制是否與爭取合法目標一事合理地相關(即"合理測試")，以及是否不超出為達致相關目標所需的限度(即"相稱測試")。施加限制的一方須提出理據證明有關限制符合該兩項測試的原則。梁君彥議員詢問政府當局有否就終身禁止前首長級公務員從事涉及"特定僱主"的受薪工作的建議徵詢法律意見。

9. 公務員事務局局長答稱，正如兩名外間律師所指出，除非政府當局能提出有力和具體的理據支持當局推行終身禁止的措施，否則有關的限制若付諸實行，將容易受到法律挑戰。兩名律師亦表示，不能將概括的"公眾關注"理由視作有力和具體的理據。

10. 梁君彥議員進一步問及關於適用於按合約條款受聘的首長級公務員的禁制期及管制期。公務員事務局局長表示，首長級薪級表第1至3點及第4至8點的退休公務員須遵守的最低限度禁制期分別是6個月及1年。對於因退休以外理由(例如合約屆滿或辭職)而離開政府的首長級公務員，當局並沒有訂定最低限度的禁制期。關於他們離職後從事外間工作的申請，當局會按個別情況考慮須否訂定禁制

期，並會在有此需要時決定禁制期的長短。公務員事務局局長進一步表示，屬首長級薪級表第1至7點及第8點職級的公務員分別受到兩年及3年管制期的約束。連續服務政府不足6年及因退休以外理由離職的公務員，其管制期則減半。

在申請表內提供資料

11. 吳靄儀議員認為重要的是要向申請人表明，他必須盡其所知，披露他過往一切可能構成利益衝突的事務往來，而非只是按相關申請表所要求提供資料。公務員事務局局長回應時表示，當局會改良申請表，以規定申請人根據規管機制的政策目標及相關評估準則，評估其申請會否與其過往的政府職務有任何實際或潛在利益衝突。申請表亦會要求申請人提供更詳細的資料，使他不論會否涉及準僱主的母公司或相關公司的業務，都必須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)，以致如申請人屬首長級薪級表第1至3點(或同等薪點)的公務員，則該人員須披露其任職政府最後3年期間的接觸或往來；如申請人屬首長級薪級表第4點或以上(或同等薪點)的公務員，則資料更會追溯至其最後6年的政府工作。

政府當局

12. 吳靄儀議員要求政府當局提供新申請表樣本的擬稿，供事務委員會參閱。她認為，當局仍須制訂更有效的措施，確保再也不會遺漏重要的事宜(例如在梁展文先生的個案中，有關在紅灣半島發展項目中的參與)。她又詢問，當局會否提醒申請人有責任如在法庭上般作出全面及坦誠的披露，以確保他們不能刻意遺漏重要的資料，並詢問如有遺漏，又可否採取補救行動。李鳳英議員強調，梁展文先生的個案顯示，當局須確保申請人若未能在離職後從事外間工作的申請表內徹底交代所有相關資料，將會有嚴重的後果，而不是依賴一個信譽制度。

13. 公務員事務局局長回應時表示，除了她剛才闡述的改善措施外，當局亦會制訂下列保障措施

- (a) 現有的申請表已載有提示，提醒申請人有責任作出全面及坦誠的披露。新的申請表會保留該項提示；
- (b) 為免有所遺漏，當局會要求申請人任職政府最後3或6年期間曾工作的政策局／部門協助審核有關的申請。當局亦會因應所申請從事的外間工作的性質，要求有關的政策局／部門就申請提供意見。公務員事務局會參考從有關各方取得的意見及根據相關評審準則，就有關的申請進行本身的評審。其後，公務員事務局進行評審的結果及相關政策局／部門的意見均會轉交諮詢委員會考慮；
- (c) 至於補救行動，如申請人未能提供足夠及準確的資料，當局可作出懲處，撤銷／在一段指定時間暫時撤銷離職後從事工作的批准。倘若須接受上述懲處的申請人仍不停止其離職後從事的工作，當局亦可作出暫停發放退休金及其他懲處；
- (d) 不論申請人會否涉及準僱主的母公司或相關公司的業務，均須披露其任職政府最後3或6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)；
- (e) 批核條件應包括以下一點：申請人如在離職後擔任已申請並獲批准的外間工作，須在簽署或收到僱傭合約或聘書起計30日內，向審批當局提交合約或聘書的副本；及
- (f) 由2011年9月1日起，部門／職系首長須與每一位行將離職的首長級公務員進行離職面談。在面談時，會提醒行將離職的首長級公務員必須遵守離職後從事外間工作的規管機制的規定，

在尋求離職後的外間工作時亦務須避免利益衝突，以及在申請離職後從事工作時，向審批當局提供充足和準確的資料。

就不遵守規定作出的懲處

14. 吳靄儀議員問及當局可就違反規管機制的規定所作出的懲處。公務員事務局局長回應時詳細解釋，當局可作出下述一項或多項懲處：循民事途徑申請禁制令或索償、撤銷／在一段指定時間暫時撤銷離職後就業的批准、向有關專業團體提交報告(如違規行為涉及專業失當／行為不當，或可能違反有關專業的行為守則)、發出公開譴責聲明、把警告／譴責信載列於登記冊內供市民查閱，以及發出譴責／警告信(或會向有關人員的外間僱主提供信件的副本)。就可享退休金人員而言，當局亦可施加暫停發放每月退休金的懲處。

15. 梁君彥議員關注到，儘管暫停發放退休金的懲處可產生強烈的阻嚇作用，但由於退休金計劃正逐步由公務員公積金計劃取代，在該等按可享退休金條款受聘的公務員數目減少時，此懲處措施的成效可能會減少。公務員事務局局長表示，當局會就該等並非按可享退休金條款受聘的首長級公務員實施其他懲處措施，包括就申請人未有作出全面及坦誠的披露，通知有關的外間僱主，並要求有關僱主終止聘用該申請人；以新聞公告的形式就申請人未有作出全面及坦誠的披露發出公開譴責聲明；向有關專業團體報告違規行為(如該等行為涉及專業失當／行為不當，或可能違反有關專業的行為守則)；或循民事途徑申請禁制令或索償。

16. 梁國雄議員認為，就未有根據規管機制作出全面及坦誠的披露所作出的上述懲處並不足夠。他表示，相比之下，任何在法庭作供的人士如未有全面及坦誠披露有關事實，卻可被控以藐視法庭的刑事罪行。此外，倘若有關的準僱主願意就該等可享退休金人員的任何財政損失作出補償，暫停發放退休金及索償的懲處就不會產生太大的阻嚇作用。公務員事務局局長回應時表示，儘管當局設

立該規管機制是旨在作為一項行政措施，但倘若當局在處理申請的過程中發現有任何違反香港法例的情況，包括提供虛假資料，公務員事務局會向相關執法機關舉報有關個案，以作出跟進調查。

17. 梁國雄議員依然認為，為確保公平，申請人如未有根據規管機制作出全面及坦誠的披露，應負上刑事責任，就如申請公共租住房屋或綜合社會保障援助的情況一樣。公務員事務局局長回應時表示，專責委員會及檢討委員會均未有作出此項建議。她補充，申請人在申請表內提供虛假的資料，實際上已可構成須負上刑責的欺詐罪行。

有關離職公務員就業申請諮詢委員會的措施

18. 李鳳英議員問及該等載於相關立法會參考資料摘要第31段，就提高諮詢委員會的透明度及獨立性所建議的措施。公務員事務局局長回應時表示，諮詢委員會現時由一名主席及4名委員組成。現建議由2011年9月1日起擴大諮詢委員會的組成，把成員人數增至9名(包括主席)。此外，諮詢委員會亦會按需要召開會議討論離職就業的申請，而非主要透過傳閱文件的方式處理事務，尤其當諮詢委員會須考慮涉及在商界工作的申請時。在提高透明度方面，儘管登記冊目前會載列所有關於首長級薪級表第4點或以上(或同等薪點)的首長級公務員從事獲准擔任的外間工作的資料摘要(例如僱主的姓名、有關工作的詳情等)，但當局只會因應要求讓公眾查閱該登記冊，登記冊亦沒有加入諮詢委員會就每項離職後從事外間工作的申請所提出的意見。根據新的規管機制，登記冊會加入諮詢委員會就按可享退休金條款／新長期聘用條款受聘並在2011年9月1日或之後停止政府職務，或按合約條款受聘並在2011年9月1日或之後簽署新合約或續約的首長級公務員的申請所提出的意見，並會上載至政府網站。

19. 李鳳英議員認為，確保諮詢委員會成員有廣泛代表性十分重要，並要求當局就諮詢委員會日後的組成提供詳細資料。公務員事務局局長表示，諮詢委員會的組成會擴大。以個人名義委任的成

員，界別可以是學術界人士、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。

20. 吳靄儀議員詢問，由於諮詢委員會成員只是按自願及兼任的基礎執行職務，政府當局認為有否需要加強為諮詢委員會提供的支援。公務員事務局局長表示，當局會推行措施，以加強諮詢委員會的獨立性。舉例而言，由2011年9月1日起，諮詢委員會的秘書處將會獨立於公務員事務局。推行此項安排，是為了使秘書處在支援諮詢委員會的工作方面能擔當更獨立的角色，以及確保公務員事務局會就每項申請提供足夠資料，讓諮詢委員會可作出知情的決定。

21. 吳靄儀議員詢問，當局會否就處理離職後從事外間工作的申請作出服務承諾。公務員事務局局長回應時表示會作出此方面的承諾。她表示，就預期不具爭議性的申請而言(例如涉及在大學授課或只是收取象徵式酬金為非牟利機構工作的申請)，所需的處理時間會較短。至於涉及在商界就業的申請，則所訂的處理時間會較長。

22. 有投訴指當局處理離職後從事外間工作的申請需時甚長，主席要求政府當局因應該等投訴作出改善，並指出據她所聞，某些個案處理時間長達18個月。公務員事務局局長回應時表示，據她所知，沒有申請須使用超過1年的時間批核。然而，政府當局已一直着手制訂改善措施，以精簡相關的步驟，務求加快有關的程序。她會監察相關精簡措施的推行情況。

政治委任官員及公營機構的高級人員

23. 李鳳英議員認為，大部分首長級公務員的管制期都定為由離職日期起計兩年或3年，但政治委任官員卻只須受到1年的管制期約束，情況並不理想。她詢問有關方面曾否促請行政長官留意專責委員會的下述意見，即當局應同時對政治委任官員作出寬緊相若的規管安排，因為基於他們的任期只是數年，他們會較有可能在離職後從事外間工作。

24. 公務員事務局局長回應時表示，公務員事務局留意到檢討委員會及專責委員會就檢討上述事宜提出的建議。然而，有關事宜實際上屬於政制及內地事務局的職責範疇。立法會於2011年1月12日就相關議案進行辯論時，政制及內地事務局局长表示，相關的規管機制一直運作暢順，政府當局認為無需作出任何修改。公務員事務局局長進一步解釋，儘管政治委任官員及公務員同樣是為社會服務，但兩者的聘任制度並不相同。舉例而言，政治委任官員的任期會與在任行政長官的任期配合，而公務員則會按"長期聘用"條款聘用。他們的薪酬福利條件亦不相同，尤其是政治委任官員並不享有退休金計劃或公務員公積金計劃下的退休福利。因此，在決定兩者各自的規管機制時，有不同的考慮。

25. 然而，鑒於政治委任官員有較大機會接觸敏感的資料及操控較大的公權，主席、李鳳英議員、吳靄儀議員及梁國雄議員均促請政府當局認真處理下述公眾關注的事宜：即有需要收緊就政治委任官員離職後就業作出的規管。因此，他們認為，政治委任官員離職後就業的規管機制較首長級公務員的有關機制更寬鬆，情況並不公平。公務員事務局局長回應時承諾會把委員的意見轉交行政長官及政制及內地事務局局长考慮。

政府當局

26. 主席又認為下述情況並不公平：即當局把暫停發放退休金的現行政策應用於在年屆相關退休金法例指明的正常或訂明退休年齡之前退休，並再度受聘於政府的可享退休金人員，但若有關人員獲委任為主要官員，有關的政策卻不會適用。公務員事務局局長回應時表示，此安排背後的理據是，政府不擬鼓勵其人員提早退休，但亦有必要確保政治委任制度可吸引最優秀的人才服務社會。然而，她向委員保證，根據檢討政策，當再度受聘於政府的可享退休金人員年屆正常或訂明退休年齡時，當局就不會再暫停發放其退休金。暫停發放退休金的政策亦不會適用於已屆正常或訂明退休年齡後退休而再度受聘於政府的人員。

27. 主席認為，當局撤銷現時暫停向受聘於16間補助機構的可享退休金人員發放退休金的政策此一決定合理。她問及該16間機構的詳情，公務員事務局局長回應時詳述，該等機構包括8間大學教育資助委員會資助院校、醫院管理局(下稱"醫管局")、職業訓練局、香港房屋委員會、香港金融管理局(下稱"金管局")、立法會行政管理委員會、平等機會委員會、個人資料私隱專員公署及申訴專員公署。

28. 考慮到金管局和證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")等公共機構的高級人員掌有大權及影響力，主席認為有必要向他們施加與適用於首長級公務員離職後就業同樣嚴緊的限制。她尤其認為相關的規管期過短，以致在某些情況下，金管局及證監會的高級人員似乎無須經過任何管制或禁制期，即可加入商界工作。考慮到可能會涉及嚴重的潛在利益衝突，她促請政府當局堵塞有關的漏洞。梁國雄議員贊同主席的意見。他並指出，醫管局亦有同樣的問題，當局亦應就醫管局施加嚴緊的離職後就業限制。公務員事務局局長回應時表示，每個公共機構均訂有其規管機制，由其董事局或管理層決定。該等機構由相關的政策局管轄。

II 其他事項

問責制主要官員直接聘任貴賓車私人司機及私人秘書

29. 主席表示，在2011年5月16日的事務委員會會議上，委員表示應就"問責制主要官員直接聘任貴賓車私人司機及私人秘書"的事宜進行跟進討論，以及邀請政制事務委員會的委員參與有關討論。公務員事務局局長表示，有關事宜涉及政治委任制度的設計。該制度容許司長和政策局局長直接聘任其貴賓車私人司機及私人秘書。主席表示，此事已納入事務委員會的待議事項一覽表內，並會在新會期安排就此進行討論。

經辦人／部門

30. 議事完畢，會議於下午12時50分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2011年10月31日