

立法會CB(2)1081/01-02(02)號文件

(立法會秘書處譯本，只供議員參考用)

就“對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動所作的規限”
向立法會政制事務委員會提出的意見

2002年2月
中文大學政治及行政學系
黃偉豪先生

整體意見

必要性和急切性

隨着香港的政治制度和公務員制度趨向“政治化”，我認為政府有必要和急切地對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動訂立規限。過往因為公務員屬終生職業，他們退休後大多會享受退休生活，不會再在商界求職。至於總督亦大多在離任後返回英國，因此，政府首長及政府高級人員離任後所產生的利益衝突問題並不嚴重。

政治制度“政治化”

香港以往被視為一個“純行政區”，這是指公務員擔當政治家的角色，為香港作出所有政治及政策方面的決定。而大部分被派任香港的總督本身也是英國的公務員。香港以往根本沒有掌握決策權的真正政治家。長期以來，立法局和行政局主要發揮諮詢作用。

然而，隨着《基本法》在1997年實施，行政長官不再是公務員，而是真正的政治家。選舉委員會委員的組合令人廣泛認為商業利益會左右行政長官的人選及其政策。更重要的是，《基本法》規定行政長官最多只可出任兩個任期(10年)。因此，令人非常關注行政長官會在任期內以權謀私，為個人或私營機構圖利，或在離任後利用其在任內的權力或關係不公平地與其他集團人士競爭。在行政主導的香港，行政長官是整個香港特別行政區政府中最重要及最有權勢的人。因此，與行政長官離任後的活動有關的利益衝突問題令人嚴重關注是合情合理的。

公務員體系的“政治化”

推動公務員制度“政治化”的主要動力是快將在7月實行的“部長制”。其實，隨着以合約制形式委任部分主要官員，包括律政司司長和衛生福利局局長，公務員制度的“政治化”已開始。某程度上，主要官員現時是按照行政長官的意旨辦事。此趨勢在新的部長制下必會進一步加劇，因為部長制下的部長須按行政長官的意旨辦事及隨時可被撤換。部長制將製造許多短期或“臨時”的主要官員。由於他們在政府

中掌握實權，而又預期在離開政府後會返回其曾從事的行業，因此，與其離任後的活動有關的利益衝突問題令人嚴重關注同樣合情合理。

經濟及人口轉變

香港人的壽命已顯着延長，政府官員過了公務員的退休年齡後仍活躍職場的情況越來越普遍。即使沒有上述提及的政治化問題，隨着經濟及人口的轉變，遲早亦要處理對有關人員離任後的活動予以規限的問題。

支持作出規限的強有力理據

一般而言，對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動訂立規限主要有三個理據：首要的是利益衝突的論據。某官員在任職政府期間可能濫用權力，使某些個別人士或公司獲益，以換取好處，例如在日後離開政府後獲得聘用。最嚴重的問題是由所謂“旋轉門”對公眾利益造成的損害。

第二，即使官員並無濫用權力，但其在離任後向曾有職務往來的公司尋求聘用機會會使人對政府的誠信存疑及損害政府的威信。

最後是前公職人員可利用來與其他公司及個人進行不公平競爭的不公平優勢。任何人均不應從政府服務中“牟取利益”。

首兩項是最有力的論點，因為正受損害及威脅的是公眾利益及公眾信任，而這為施加有關限制提供強有力的理據。

反對施加限制的論據薄弱

人們最常以規限個人自由及對參與公共服務的吸引力造成負面影響作為反對施加限制的兩項理據，但此兩項理據均非常薄弱。

就規限個人自由而言，有關規限相對於公眾利益來說可謂微不足道。不願受到限制的人大可選擇不加入政府，況且限制亦通常設有時限，這對個人自由的整體影響不大。至於負面影響方面，並無有力證據顯示，接受政治任命的人的質素會因施加限制而下降。其實剛好相反，施加限制反而令當局更易招攬人才，因為這可確保只有那些熱心為公的人才會參與公共服務。

不要再拖延

最後，施加上述限制實在刻不容緩。雖然行政長官預期可獲連任，但部分主要官員則未必會再出任現職，因此問題隨時出現。立法會有必要加快處理此事。

對具體關注事項的回應

(a) 應否對行政長官實施離職後限制：

當然應該，問題只是限制的程度及形式而已。

(b) 離職後限制應以法規訂立，還是透過指引制訂：

本人認為，兩者皆屬必需。訂立法規，雖可針對違反限制的情況，但由於任何法律均難以全無漏洞，因此在實施方面，亦須彈性及酌情處理有關個案。

因此，對於明顯而嚴重的利益衝突個案，較宜利用法律加以禁制，而在其他情況下，則可發出指引，讓公眾及傳媒進行監察。有關法律及指引應定期檢討。

(c) 離職後限制的範圍應涵蓋政府首長的任期次數及其離職後的就業自由，還是涵蓋其他方面的事宜：

由於《基本法》已訂明行政長官的任期，此方面的限制既無可能，亦無必要。對離職的行政長官及主要官員施加的限制，應主要就在業及其他商業活動方面，以確保他們的私人利益與公眾利益之間不會發生衝突。

(d) 應否設立獨立機關，以評估行政長官的計劃從事的活動與其過往職責之間是否存在利益衝突，而該機關應否只屬諮詢性質：

一如上文(b)項所述，如在防止利益衝突的問題上要法律及指引併用，則本人便支持成立獨立機關，賦予權力執行有關指引、調查利益衝突個案、檢討有關指引及法律，以及提出修改該等指引及法律的建議。

為免該機關與政府其他部門之間出現權力衝突或爭權情況，該機關應屬諮詢性質，但這不應有損其影響力。該機關的成員應具廣泛代表性，且可直接與決策者溝通，而為使該機關能夠真正獨立，其成員應來自各方面，而不應屬同一來源，例如全由行政長官委任等。此外，各成員的任期亦應與委任他們的人的任期不同。

(e) 如有違反離職後限制的情況，須施加甚麼制裁：

這視乎所違反的限制的性質而定。如法律已有規定，便須提出檢控。