

香港中文大學政治與行政學系黃錦就教授
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交的意見書

1. 引言

- 1.1. 政治問責制度；
- 1.2. 政府的行政改革；
- 1.3. 公眾要求政府更加問責。

2. 何謂“旋轉門”問題？

- 2.1. 問題的性質：
 - 2.1.1. 政府架構的旋轉門
 - 2.1.2. 政府人員的道德操守
 - 利益衝突
 - 不恰當的影響
 - 不公平的利益
- 2.2. 問題的嚴重程度(缺乏從經驗取得的證據)：
 - 2.1.1. 普及情況？
 - 2.1.2. 分布情況？
 - 2.1.3. 有何影響？
 - 2.1.4. 起因為何？

3. 規管政府人員在離任後從事的活動可處理社會人士所關注的甚麼事項？

- 3.1. 良好管治的原則(即政府人員的道德操守)；
- 3.1. 公眾對政府的信任(即公眾利益及民主價值觀)；
- 3.2. 政府在運作上的需要(即運作效率)；
- 3.3. 公民的私隱權(即人權)；

相對於

- 3.4. 政府有需要吸納最優秀的人才(即管治成效)；
- 3.5. 私營機構有需要了解政府的運作(即向公眾問責及市場經濟)；
- 3.6. 個人就業的權利(即產權及結社的權利)。

4. 在政府架構存在的“旋轉門”做法對公眾利益及私人權利有何影響？政府人員在離任後可否憑藉以下所列獲取利益：

- 4.1. 在政府任職時的職銜？
- 4.2. 在政府接受的培訓？
- 4.3. 在政府取得的經驗？
- 4.4. 獲悉政府獨有的資料？
- 4.5. 獲悉政府的機密資料？
- 4.6. 有關政府(公民)的數據？
- 4.7. 對政府運作的認識？
- 4.8. 查閱政府資料？

4.9. 憑藉與政府的關係發揮影響力？

建議：

應以列表方式分析政府架構所存在的各種不道德“旋轉門”做法，對公眾的信任、政府的運作、僱員的職業、公民的私隱權及整體社會利益有何影響，以方便進行辯論及商議。

5. 應否進行規管？

- 5.1. 道德操守文化？
- 5.2. 專業守則？
- 5.3. 政府指引？
- 5.4. 公務員規例？
- 5.5. 民法？
- 5.6. 刑法？
- 5.7. 道德操守委員會？

建議：

- (a) 應採取全面、周詳及多管齊下的方法。
- (b) 應透過教育及發出指引，在政府積極推廣道德操守標準，但未必需要制定法例及罰則。
- (c) 應明確及具體訂明政府對僱員在入職政府之前和之後，以及離開政府之後的道德操守要求。
- (d) 應透過民事途徑(即簽訂合約、發出禁制令、作出補償)而非刑法(即懲罰及懲處)，以規管不道德行為。
- (e) 在規管政府人員的不道德行為時，應按個別情況作出考慮，而非實施一套適用於所有情況的劃一規則。
- (f) 應採取實用而非絕對的方法規管不道德行為。
- (g) 應以主動積極而非作出回應的態度，在政府內外推廣合乎道德操守的行為。

6. 對誰作出規管？

- 6.1. 哪個政府級別的人員 —— 政府首長、高級管理人員抑或中層管理人員？
- 6.2. 哪個政府機關 —— 行政機關、司法機構抑或立法機關？
- 6.3. 哪個政府單位 —— 警方抑或各所大學？
- 6.4. 哪類政府人員 —— 常額職員抑或臨時職員？行政人員、管理人員、專業人員抑或顧問？

建議

- (a) 在遵守道德操守規則方面，沒有人可獲得任何形式的豁免。
- (b) 應就特定的政府職位制定特定的規例。

7. 如何規管？

- 7.1. 按照地位？
- 7.2. 按照職銜？
- 7.3. 按照職能？
- 7.4. 按照服務年資？
- 7.5. 按照所涉及的事宜？
- 7.6. 實施絕對的規則抑或按個別事件作出考慮？
- 7.7. 公開抑或同意？

8. 擬議規管架構：

8.1. 規管架構應根據以下3方面加以制訂：

- 8.1.1. 與有關機構／單位聯繫的性質和程度；
- 8.1.2. 掌握某些知識／擁有某種關係／掌握某些資料的程度和範圍；
- 8.1.3. 是否直接參與有關事宜／個案／接觸有關顧客；是否有重大的參與或接觸。

8.2. 有關的規管架構應針對離任人員以下4類活動：

- 8.2.1. 與機構的溝通
- 8.2.2. 與機構／政黨的競爭
- 8.2.3. 游說
- 8.2.4. 諮詢

擬議的規管架構：

| | 溝通 | 競爭 | 游說 | 諮詢 |
|------------|------|----|------|----|
| 聯繫： —一般 | 1至2年 | 3年 | 2年 | 1年 |
| —特定 | 2至5年 | 終身 | 2至5年 | 1年 |

| | | | | |
|--------|--------|-------|-------|-------|
| 掌握／擁有： | | | | |
| 知識 | 有限制 | 有限制 | 無限制 | 無限制 |
| 關係 | 有限制 | 有限制 | 有限制 | 無限制 |
| 機密資料 | 有限制 | 有限制 | 有限制 | 有限制 |
| 獨家資料 | 通知／同意 | 通知／同意 | 通知／同意 | 通知／同意 |
| 參與程度： | | | | |
| 負責 | 只限公眾查閱 | 有限制 | 2年 | 1年 |
| 重大參與 | | 有限制 | 有限制 | 有限制 |

2002年2月18日

m3265