

**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**

2002 年 1 月 10 日

黃麗菁女士

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道 3 號萬國寶通銀行大廈 5 樓

電話：(852) 2869 7735

圖文傳真：(852) 2525 0990

網址：<http://legco.gov.hk>

電子郵箱：library@legco.gov.hk

目錄

	頁
鳴謝	
研究摘要	
第 1 部 —— 引言	1
背景	1
研究目的	1
研究方法	2
第 2 部 —— 簡介	3
為離任政府人員作出安排所依據的一般原則	3
‘利益衝突’原則	3
‘旋轉門’原則	4
‘公眾利益’原則	4
第 3 部 —— 所研究國家和地區中適用於離任政府首長及 離任政府高級人員的安排	5
離任後所受到的限制	5
政府首長	5
部長／經政治任命的官員／民選官員	8
高級公務員	11
離任後所享有的福利	13
政府首長	14
部長／經政治任命的官員／民選官員	15
高級公務員	16
第 4 部 —— 所研究國家和地區中適用於離任政府首長及 離任政府高級人員的安排的執行機制	17
與政府高級人員離任後的限制有關的主管當局	17
機制的運作	18
法國	18
英國	20
美國	21
加利福尼亞州	22
安大略省	23

立法會秘書處歡迎轉載這份研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

第 5 部 —— 香港適用於離任行政長官及離任高級公務員的安排	24
行政長官離任後所受到的限制及所享有的福利	24
對離任高級公務員施加的限制	24
為離任高級公務員提供的福利	26
第 6 部 —— 分析	27
香港及所研究國家和地區對離任政府高級人員施加的限制的比較	27
施加離任後的限制的權力來源	29
執行離任後的限制的情況	30
離任後的限制的種類	30
香港可借鏡的地方	32
參考資料	33

鳴謝

本部謹此向多位曾協助我們擬備這份研究報告的人士致謝。本部特別多謝下列人士，感謝他們提供寶貴資料：

英國內閣事務部 Paul Ballinger 先生；

英國公職人員規範委員會（“威克斯委員會”）秘書處經理 Andrew Brewster 先生；

英國商業聘任諮詢委員會 Norma Norgate-Bennett 女士；

安大略省誠信專員公署行政主任 Lynn Morrison 女士；

安大略省立法議會人力資源總監 Marilyn Abraham 女士；

美國政府道德操守規範局副局長（政府公關及專責計劃）Jane Ley 女士

美國政府道德操守規範局 Douglas Chapman 先生；

美國政府道德操守規範局法律顧問 Marilyn L. Glynn 女士；

加利福尼亞州參議院研究部總監 Elisabeth Kersten 女士；

法國駐港副領事 Alexandre Ziegler 先生；及

加利福尼亞州公平政治行為委員會。

研究摘要

1. 一般而言，對離任政府人員施加的限制可分為兩類：分別是對離任政府人員所進行的政治活動及商業活動施加限制。這些限制旨在確保政府人員堅守某些操守標準，以維持公眾對政府的信心，並保存政府的誠信。

對離任政府首長施加的限制

2. 法國及美國均無制定成文規則，規管離任政府首長所進行的活動。然而，在該兩個國家中，傳媒的批評、公眾不友善的反應及慣例似乎有阻嚇離任政府首長作出不誠信行為之效。
3. 英國的《大臣守則》規定，政府首長在離任後的兩年內如有意接受任何機構聘任，須向商業聘任諮詢委員會徵詢意見。英國的離任政府首長一般依循《大臣守則》行事。
4. 在加利福尼亞州及安大略省，對離任政府首長施加的限制均以法規為依據。這些限制規管離任政府首長與政府之間的業務往來，以及離任政府首長日後從事的工作。

對離任政府高級人員施加的限制

5. 法國雖然並無法例規管政府部長離任後所進行的活動，卻有法令規管部長辦公廳成員在離任後 5 年內所進行的活動。
6. 在英國，對離任大臣施加的限制與對離任政府首長施加的限制相同。雖然英國並無規定大臣必須遵守《大臣守則》所訂的規則，但他們一般按照該等規則行事。
7. 美國、加利福尼亞州及安大略省均有法例訂定政府高級人員離任後所受到的限制。

對離任高級公務員施加的限制

8. 除安大略省外，所研究的其他 4 個國家和地區均訂有成文規則，規管離任高級公務員所進行的活動。就這方面而言，本部並無接獲任何有關安大略省的資料。

為離任政府高級人員提供的福利

9. 所研究的 5 個國家和地區均有為離任政府高級人員提供各種福利。最常見的福利為退休金。雖然在英國及安大略省，導致首相/總理及部長離任的因素(例如辭職、退休或革職)不會影響他們離任後享有福利的權利；但在美國，總統和經政治任命的官員如被彈劾而且罪名成立，或因行為不當而被免職，則可影響他們離職後享有福利的權利。就這方面的安排而言，本部並無接獲任何關於法國及加利福尼亞州的資料。本部亦無接獲資料，顯示在所研究的 5 個國家和地區內，有因素影響高級公務員離任後享有福利的權利。

與離任後的限制有關的機制

10. 在法國，政府須就部長辦公廳成員及高級公務員在離職政府後 5 年內擬從事的工作是否適合一事，諮詢道德操守委員會。然而，最後決定由政府作出。
11. 在英國，離任政府首長及大臣會按照慣例，就離任後兩年內擬接受的聘任向商業聘任諮詢委員會徵詢意見。然而，即使他們不依從諮詢委員會的意見行事，諮詢委員會亦不會對他們採取任何行動。英國的高級公務員在離開政府後兩年內則須獲得政府批准，才可從事任何工作。
12. 美國、安大略省及加利福尼亞州並無規定政府人員須就其工作計劃申請批准。然而，如離任政府人員作出某些行為，違反有關法例對他施加的限制，則須處以罰款及／或監禁，或接受有關法例所訂定的其他制裁。

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

第 1 部 —— 引言

1. 背景

1.1 在政制事務委員會 2001 年 3 月 19 日的會議上，事務委員會要求資料研究及圖書館服務部與政府合作，為事務委員會提供資料，說明對離任行政長官進行的活動作出何種限制；在是次會議上，事務委員會並決定資料研究及圖書館服務部會在政府提交初步研究結果後才進行研究工作。在 2001 年 7 月 17 日的會議上，事務委員會就政府擬備的初步研究結果進行討論，並決定由資料研究及圖書館服務部獨立進行研究。

2. 研究目的

2.1 本研究報告旨在探討及比較外國適用於離任政府首長及離任政府高級人員(包括部長、經政治任命的官員及高級公務員)的安排。

2.2 經考慮下列因素：

- (a) 有關國家及地區的政治、經濟及社會發展狀況；
- (b) 政府體制；及
- (c) 是否有任何成文或不成文規則，規管離任政府首長及離任政府高級人員所進行的活動及所享有的福利，

本部選取了以下國家及地區作為研究對象：

- (a) 法國；
- (b) 英國；
- (c) 美國；
- (d) 美國加利福尼亞州；及
- (e) 加拿大安大略省。

3. 研究方法

3.1 本研究報告的資料來自互聯網、政府報告及相關的參考資料。本部亦曾向法國、英國、美國、加利福尼亞州及安大略省的有關主管當局作出查詢。截至本研究報告發表之日，英國、美國、加利福尼亞州及安大略省的部分主管當局已作回覆。本部亦曾致電訪問英國、美國及加利福尼亞州有關主管當局的官員。

第 2 部 —— 簡介

4. 為離任政府人員作出安排所依據的一般原則

4.1 為了維持公眾對政府的信心，並保存政府的威信和誠信，政府人員(包括政府首長)被預期須堅守某些操守標準。這些標準大部分旨在避免政府人員的公務與其私人或個人利益之間存有利益衝突。這些標準通常同時適用於離任前及離任後的情況。因此，有關當局會對政府首長或政府人員離任後進行的某些活動作出規限，確保離任政府人員並無從先前擔任的職位謀取任何不恰當的利益，以及確保公眾利益獲得保障。

4.2 一般而言，對離任政府人員施加的限制可分為兩類：分別是對離任政府人員所進行的政治活動及商業活動施加限制。施加第一類限制(例如規限政府首長連任的次數)的理由，是限制政府首長的權力、作出制衡以保持權力分散，以及確保不會有任何人壟斷政府首長一職。

4.3 至於對離任政府人員施加的第二類限制(例如規限政府人員日後從事的工作¹)，則以下列 3 項原則為依據：

- (a) ‘利益衝突’原則；
- (b) ‘旋轉門’原則；及
- (c) ‘公眾利益’原則。

‘利益衝突’原則

4.4 就適用於離任政府首長及離任政府高級人員的安排而言，其中一項主要原則是‘利益衝突’原則。當一名政府人員掌握某些資料對其本身有利，而這項私人利益足以影響他履行公務及公職的時候，則當中已存在利益衝突。舉例而言，一名政府人員可能向一間公司提供其任職政府期間所取得的資料(因而令該公司不公平地取得較競爭對手有利的條件)，藉以提高本身在離任後獲該公司聘用的機會。

¹ 在解釋‘工作’一詞時，應以較廣的定義為準，該詞包括所有形式的工作，例如從事專業工作。

4.5 政府首長及政府高級人員於在任期間有機會作出種種決定，而該等決定可能有利或不利外界團體，包括個別公司。倘若他們從有關決定中謀取個人利益，則他們並非大公無私及並非秉公行事。就此，對離任政府人員施加限制的安排，旨在確保該等人員於在任期間所作的決定，並無受離任政府後的就業機會所影響。

‘旋轉門’原則

4.6 另一項通常與離任後安排有關的原則是‘旋轉門’原則。‘旋轉門’原則禁止離任政府人員與先前服務了一段時間的部門有業務往來。對離任政府人員施加這項限制，旨在防止個別人員因與先前任職部門的關係而獲得金錢上的利益。

‘公眾利益’原則

4.7 ‘公眾利益’原則實質上是調和兩個‘對立的價值觀’，即既須避免令人懷疑政府人員有不當行為，同時亦須確保該等人員可不受限制，自由選擇工作。一方面，公職人員須遵從一套較高的操守標準，並讓公眾看見他們堅守這些標準，這是符合公眾利益的做法。他們應避免作出一些看來並不恰當的行為，即使該等行為實際上並非不當。另一方面，公營及私營機構的人才盡量互換，亦是符合公眾利益的做法，因為公營及私營機構的人才互換，可對經濟以至國家帶來莫大的益處。

4.8 因此，有關當局應讓政府人員把他們的專業知識和對政府的認識經驗，貢獻於有意聘用他們的私營機構。同時，對離任政府人員施加的限制，亦不應有阻礙人才加入政府工作之反作用。有關當局應制訂具彈性的制度，只有在離任政府人員的工作計劃可能影響公眾對政府人員操守標準的信心時，才不批准該等工作計劃。

第 3 部 —— 所研究國家和地區中適用於離任政府首長及離任政府高級人員的安排

5. 離任後所受到的限制

5.1 表 1 至 6 綜述所研究的 5 個國家和地區對離任政府人員施加的限制。

政府首長

表 1 —— 對離任政府首長施加限制的權力來源

國家／地區	對離任政府首長施加限制的權力來源
法國	慣例
英國	《大臣守則》及慣例
美國	慣例
加利福尼亞州	《政制改革法》
安大略省	《議員誠信法》

表 2 —— 對離任政府首長施加的限制

國家／地區	是否有離任後的限制		
	競選政府首長	日後從事的工作	其他（例如與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬）
法國	否	否	否
英國	否	有	否
美國	有	否	否
加利福尼亞州	有	有	有
安大略省	否	有	有

法國

5.2 本部經聯絡法國駐港總領事館及查閱所獲得的資料後，並無發現法國訂有任何成文規則(包括法例)，規限離任總理所進行的活動。傳媒的批評及公眾不友善的反應似乎有阻嚇離任總理作出不道德行為之效。

英國

5.3 英國的《大臣守則》規定，大臣(包括首相)在離任後的兩年內如有意接受任何機構聘任，須向商業聘任諮詢委員會徵詢意見(有關諮詢委員會的組成及職責，請參閱表 12)。如諮詢委員會認為某項聘任可引起公眾疑慮，擔心有關首相在任職政府期間發表的聲明及作出的決定，曾受到他對日後獲某機構聘任的期望所影響，或擔心聘任有關首相的僱主可能不恰當地使用離任首相所掌握的官方資料，諮詢委員會可建議該名離任首相延遲最多兩年才接受聘任，或在類似限期內不得參與其僱主的某些活動。諮詢委員會亦可表明某項聘任並不適當。²

5.4 除非諮詢委員會建議施加更長的等候期[規限期]，否則離任首相通常預期須在離任日期起計等候 3 個月才可接受某項聘任。諮詢委員會如認為有關聘任並無涉及不恰當的利益，亦可豁免 3 個月的規限期。經營家族生意或從事專業工作(例如行醫或執教)便是當中的例子。

5.5 雖然《大臣守則》並非一本法規，亦沒有一個指定的主管當局負責執行該守則，但大臣(包括首相)一般會依循該守則所訂的指引行事。

² 內閣事務部，《大臣守則：大臣的行為守則及程序指引》，
<http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/mcode/>。

美國

5.6 美國並無聯邦法例或指引規管離任總統所進行的活動。美國總統在離任公職後可隨意接受任何聘任。他們亦可自由參與任何政治活動。然而，公眾總會期望離任總統所作出的行為不會有損他們先前擔任的公職，這點不言而喻。然而，如何理解這項期望則由個人作出判斷。

5.7 《美國憲法》只訂有一項限制：美國總統在連任一屆後不得再次在總統選舉中參選。

加利福尼亞州

5.8 在加利福尼亞州，《政制改革法》限制州政府官員(包括州長)在離任政府後一年內所進行的活動。州政府官員(包括州長)於在任期間如有參與某項計劃，離任後便永遠不得替計劃的另一方工作。簡而言之，他們不得代表任何人，亦不得與任何政府部門聯絡，以期影響他們於任職政府期間所負責的任何事宜。他們既不可企圖影響立法或行政措施以獲取報酬，亦不可利用公職地位，影響政府任何與未來僱主直接有關的決定。

5.9 《加利福尼亞州憲法》訂有另一項限制：州長在連任一屆後不得再次在州長選舉中參選。

安大略省

5.10 根據《1994年議員誠信法》，執行委員會³委員(包括總理)在離任後不可不恰當地利用本身的身分，向他們在任職政府期間接觸的私營機構尋求工作，或接受該等機構的聘任。

5.11 總理在離任政府後的一年內，亦不得接受安大略省執行委員會批出的合約或優惠。他們在離任後一年內亦不准就有關合約或優惠，代表自己或其他人向政府作出申述。

³ 執行委員會的委員包括由總理挑選的部長，這些部長組成安大略省政府的內閣。

5.12 《1994年議員誠信法》並無規定執行委員會委員(包括總理)在離任後必須就其工作計劃申請批准。

5.13 安大略省並無法例限制離任總理競選政府首長。

部長／經政治任命的官員／民選官員

表 3 —— 對離任部長／經政治任命的官員／民選官員施加限制的權力來源

國家／地區	對上述離任官員施加限制的權力來源
法國	有關法令只規管部長辦公廳的成員
英國	《大臣守則》及慣例
美國	《美國法典》第 18 章第 207 條
加利福尼亞州	《政制改革法》
安大略省	《議員誠信法》

表 4 —— 對離任部長／經政治任命的官員／民選官員施加的限制

國家／地區	離任後的限制		
	規限期	日後從事的工作	其他(例如與政府聯絡或簽訂合約)
法國	5 年	✓	✓
英國	3 個月至兩年	✓	✓
美國	一年／終身	✓	✓
加利福尼亞州	一年	✓	✓
安大略省	一年	✓	✓

法國

5.14 本部經聯絡法國駐港總領事館及查閱所獲得的資料後，並無發現法國有任何法例規管離任政府部長所進行的活動。

5.15 然而，部長辦公廳的成員(在法國稱為“部長私人幕僚”)⁴須遵守 1995 年 2 月 17 日第 95 至 168 號法令的規定。根據該法令，部長辦公廳的成員在下列情況下不得參與私人公司的活動：

- (a) 在離任前 5 年內曾負責監督或控制該公司；或
- (b) 在離任前 5 年內曾與該公司簽訂合約或就有關合約表達意見；或
- (c) 擁有該公司某個百分比的資本；或
- (d) 有關活動會損害或影響政府部門的尊嚴、正常運作、獨立性或中立性。

5.16 法國的道德操守委員會(有關該委員會的組成及職責，請參閱表 12)亦可就部長辦公廳成員的行為作出規限。這些規限訂明部長辦公廳的成員在離任後不可為新僱主處理某些工作。舉例而言，這些規限可禁止部長辦公廳的成員與先前任職的部門聯絡，或禁止他們處理某些與先前任職的部門有關的事宜。

5.17 根據該法令，部長辦公廳的成員須通知所屬上司他們在離任後有意進行的私人活動。政府在接獲通知後須諮詢道德操守委員會。然而，是否批准部長辦公廳的成員參與擬議的私人活動，則由政府作出決定。

英國

5.18 對離任大臣施加的限制與對離任首相施加的限制相同。換言之，離任大臣在離任政府後的兩年內如擬接受外間機構聘任，可向商業聘任諮詢委員會徵詢意見。大臣可自行決定是否採納諮詢委員會的意見。詳情請參閱第 5.3 至 5.5 段。

⁴ 在法國，部長辦公廳之成立是協助內閣部長管理轄下的部門。透過成立部長辦公廳，內閣部長可召集一群私人幕僚，該等私人幕僚通常與所屬部長共同進退，並作為內閣部長的私人班子。

美國

5.19 在美國，經政治任命的官員(即由總統或副總統任命的“非常高級僱員”)在離任後須遵守《美國法典》第 18 章第 207 條所訂的規限。這些規限禁止獲政治任命的官員在離任後，就任何事宜向先前所屬政府機構的職員作出申述，不論該名官員在任職政府期間有否牽涉在有關事宜內。這些規限的有效期通常為一至兩年。然而，獲政治任命的官員在離任後，終身不得就在任職政府期間親自積極參與的事宜作出申述。

5.20 獲政治任命的官員在任職政府期間如擬尋找工作，亦受到限制。舉例而言，該等官員必須先取得有關主管當局的書面豁免，才可為日後從事的工作作出安排。

5.21 儘管獲政治任命的官員在離任政府後，無須就擬從事的工作申請批准，但政府鼓勵他們就本身的工作計劃徵詢政府道德操守規範官員⁵的意見。

加利福尼亞州

5.22 加利福尼亞州所有民選的州政府官員在離任後所受到的限制，與《政制改革法》就離任州長施加的限制相同。該等限制包括：

- (a) 離任後一年內不得與先前任職的政府機構聯絡，企圖影響該機構的決定；
- (b) 永遠不得‘轉換角色’，即所有民選的州政府官員在離任後，不得代表任何人，亦不得與任何政府機構聯絡，以期影響他們在任職政府期間所負責的任何事宜；及
- (c) 民選的州政府官員不得影響政府機構任何與未來僱主直接有關的決定。

⁵ 政府道德操守規範官員負責為各政府機構制訂和實施道德操守規範計劃，並向聯邦政府僱員提供意見及協助，以及就所有關道德操守的法規、規例及政策向聯邦政府僱員提供培訓。

安大略省

5.23 就離任後的限制而言，離任總理與離任執行委員會成員的待遇並無分別。他們同樣須遵守《1994年議員誠信法》的條文。換言之，他們不可不恰當地利用本身的身分，向私人公司尋求工作或接受私人公司的聘任，而且亦不得接受執行委員會批出的合約。詳情請參閱第 5.10 至 5.12 段。

高級公務員

表 5 —— 對離任高級公務員施加限制的權力來源

國家／地區	對離任高級公務員施加限制的權力來源
法國	1995 年 2 月 17 日第 95 至 168 號法令
英國	《商業聘任規則》
美國	《美國法典》第 18 章第 207 條 及行政命令
加利福尼亞州	《政制改革法》
安大略省	本部並無接獲任何資料

表 6 —— 對離任高級公務員施加的限制

國家／地區	是否須提交工作計劃以供審批？	規限期？	其他限制？
法國	✓ 須把其私人活動通報上司並申請批准	✓ 離任政府日期起計的 5 年	✓ ~5 年內在特定情況下不得參與某些活動(請參閱第 5.15 段) ~可就行為操守施加規限(請參閱第 5.16 段)
英國	✓ 須申請批准	✓ 由離任政府日期起計的兩年	✓ 可就行為操守施加規限，有效期最長兩年(請參閱第 5.27 段)
美國	* 政府鼓勵向政府道德操守規範官員尋求指引	✓ 一至兩年 ¹ ／終身	✓ 對某些活動施加限制(請參閱第 5.28 段)
加利福尼亞州	* 政府鼓勵向道德操守規範官員尋求指引	✓ 一年／終身	✓ 對某些活動施加限制(請參閱第 5.29 段)
安大略省	本部並無接獲任何資料	本部並無接獲任何資料	本部並無接獲任何資料

註：

1. 這項限制並不禁止公務員在離任政府後接受私營或公營機構的聘任，只禁止公務員從事某些涉及美國政府的活動，不論有關活動是否會獲得報酬。

法國

5.24 在法國，對離任高級公務員施加的限制與對離任部長辦公廳成員施加的限制相同。簡而言之，在 1995 年 2 月 17 日第 95 至 168 號法令所訂的情況下，離任高級公務員不得參與私人公司的活動。詳情請參閱第 5.15 至 5.17 段。

英國

5.25 根據《商業聘任規則》，《公務員管理守則》所界定的高級公務員在離任政府後的兩年內，須就所獲得的首次聘任及之後各次聘任申請批准。首相通常按照商業聘任諮詢委員會的意見審批有關申請。（特別顧問的申請則由本土公務員主管按照諮詢委員會的意見審批。）

5.26 《商業聘任規則》亦訂明，常務次官在離任政府後，須最少等候 3 個月才可加入外間機構工作。然而，商業聘任諮詢委員會如認為並無不恰當之處，則可酌情建議首相豁免該最短的等候期。

5.27 諮詢委員會亦可就高級公務員的行為操守施加規限。該等規限訂明高級公務員在離任後不可為新僱主處理某些工作。舉例而言，所施加的規限可禁止離任高級公務員與先前任職的部門聯絡，或承投政府工程項目。

美國

5.28 就離任後的限制而言，高級聯邦政府僱員所受到的限制，與《美國法典》第 18 章第 207 條就“非常高級僱員”（即經政治任命的官員）施加的限制相同。簡而言之，有關限制包括：

- (a) 在離任後的一至兩年內不得與先前任職的政府機構聯絡。倘若聯邦政府僱員曾積極參與有關事宜，規限期可延長至終身；及
- (b) 在任職政府期間，如擬尋找工作，亦須受到限制。

詳情請參閱第 5.19 至 5.21 段。

加利福尼亞州

5.29 就離任後的限制而言，州政府僱員所受到的限制，與《政制改革法》就“民選州政府官員”施加的限制相同。該等限制為：

- (a) 離任後的一年內不得在收受報酬的情況下，與先前任職的政府機構聯絡，企圖影響該機構的決定；
- (b) 永遠不得‘轉換角色’；及
- (c) 不得影響政府機構任何與未來僱主直接有關的決定。

安大略省

5.30 截至本研究報告發表之日，本部並無接獲任何資料，講述適用於安大略省離任高級公務員的限制。

6. 離任後所享有的福利

6.1 在所研究的國家及地區中，本部發現為離任政府人員提供福利的原因各有不同。以英國為例，大臣(包括首相)在首次獲任命時，便須放棄所從事的外間工作，因此他們須放棄從事該等工作所獲得的薪金。與許多其他行業不同，並無合約條款規定須就首相或大臣的離任作出通知及訂定離任所需的通知期。首相或大臣如在大選或大臣職位重組中遭受挫敗，可能即時喪失本身的大臣薪酬。因此，有關當局為他們提供金錢上的津貼，應付不時之需。在美國，鑒於杜魯門總統的財政狀況，美國在 1958 年通過在《歷任總統法》中設立退休金。安大略省的誠信專員公署告知本部，為離任政府僱員(包括總理及部長)提供福利是安大略省普遍的做法。有關發放予離任政府人員的福利，詳情請參閱表 7 至 10。

政府首長

表 7 —— 為離任政府首長提供的福利

國家／地區	離任後所享有的福利
法國	本部並無接獲任何資料。
英國	~ 退休金 ¹ ； ~ 如離任的政府首長仍是國會議員，他可支取整份國會議員薪酬及津貼；及 ~ 可領取津貼，以支付喪失席位後的開支 ² 。
美國	~ 退休金 ³ ； ~ 辦公地方； ~ 秘書支援； ~ 離任後 10 年內獲特工處提供保護 ⁴ ； ~ 公幹的交通費；及 ~ 在美國及其領土／屬地境內享有免費郵遞服務。
加利福尼亞州	本部並無接獲任何資料。
安大略省 ⁵	~ 退休金； ~ 遣散費； ~ 可領取一筆指定的款項，以支付專業職業介紹所、法律顧問或退休輔導顧問所提供的服務，及／或教育課程的開支；及 ~ 人壽保險。

註：

1. 首相有權享有退休金，款額相等於離職前最後支取的年薪的一半。除非首相出任另一受薪大臣或相關職位，否則他可立即支取該筆退休金。
2. 離任的首相在出任反對黨領袖期間，不得領取這項津貼，因為他會獲發擔任該職位的酬勞。
3. 《歷任總統法》為每一位前任總統提供需納稅的退休金，款額相等於行政部門主管每年的基本薪金。現時的款額為 161,200 美元，相等於 1,257,360 港元⁶。
4. 在 1997 年通過的法例限定 1997 年後當選的總統在離任後只可獲特工處提供 10 年保護。因此，克林頓總統是最後一位獲特工處提供終身保護的美國總統。
5. 為離任安大略省議會民選議員提供的福利是劃一的，不論他們的職位為何。因此，省議會總理、部長及民選議員在離任後均享有相同的福利。

⁶ 在 2001 年 11 月，港元兌美元為 7.8 港元兌 1 美元。資料來源：政府統計處，《香港統計月刊》，2001 年 12 月。

表 8 —— 影響離任後是否有權享有福利的因素

國家／地區	是否有任何因素影響政府首長離任後享有福利的權利？
法國	本部並無接獲任何資料。
英國	否。
美國	有。離任總統有資格享有上述所有福利，但條件是他們並沒有因叛逆、賄賂或其他重大罪行和非重刑罪行經彈劾程序被免職，亦沒有因該等罪行罪名成立而被免職。(美國憲法第 4 章第 II 條)。 ¹
加利福尼亞州	本部並無接獲任何資料。
安大略省	否。

註：

- 根據 Bazan (1998)⁷，如總統出席參議院的彈劾程序接受審訊，但罪名不成立，又或他在彈劾程序進行之前或期間辭職，但必須在參議院裁定所彈劾的罪名成立前辭職，則他在離任後仍會有資格享有福利。

部長／經政治任命的官員／民選官員

表 9 —— 為離任部長／經政治任命的官員／民選官員提供的福利

國家／地區	離任後所享有的福利
法國	本部並無接獲任何資料。
英國	~ 退休金； ~ 遣散費 ¹ ；及 ~ 如離任的官員仍是國會議員，他可支取整份國會議員薪酬及津貼。 ²
美國	退休基金。
加利福尼亞州	本部並無接獲任何資料。
安大略省	~ 退休金； ~ 遣散費； ~ 可領取一筆指定的款項，以支付專業職業介紹所、法律顧問或退休輔導顧問所提供的服務，及／或教育課程的開支；及 ~ 人壽保險。

註：

- 大臣不論因何種理由離任，均可享有遣散費，款額相等於離職前最後支取的大臣年薪的四分之一。離任的大臣只要在 65 歲以下，同時在 3 星期內並無獲委擔任另一相關的受薪職位，則可領取該筆遣散費。這項計劃不適用於首相、大法官及議長。資料來源：《1991 年大臣及其他退休金及薪酬法》。
- 上議院議員並無薪酬，但他們可獲發還於履行國會職務時在交通、膳宿及聘請秘書方面的開支。

⁷ Bazan, E., *The Intersection Between the Former Presidents Act and the Impeachment Process*, 5 June, 1998 at <http://www.house.gov/judiciary/98-524.htm>.

表 10 —— 影響離任後是否有權享有福利的因素

國家／地區	是否有任何因素影響部長／經政治任命的官員／民選官員離任後享有福利的權利？
法國	本部並無接獲任何資料。
英國	否。
美國	如因行為不當或失職而被免職，則當作“自願離職”處理。如有關人員符合領取自願退休福利的資格，他即使因上述理由被免職，也可領取該等退休福利。如經政治任命的高級官員在撤換政府期間辭職，或總統在任何時候接納他的辭職，又或他的任期屆滿，則會當作“沒有因由的非自願離職”處理。這安排讓有關人員可即時有資格按較低年齡及服務條件領取福利。
加利福尼亞州	本部並無接獲任何資料。
安大略省	否。

高級公務員

6.2 在所研究的 5 個國家和地區中，所有政府均有為離任高級公務員提供退休金，作為他們離任後所享有的福利。然而，截至本研究報告發表之日，本部並無接獲任何資料，顯示有因素影響高級公務員離任後享有福利的權利。

第 4 部 —— 所研究國家和地區中適用於離任政府首長及離任政府高級人員的安排的執行機制

7. 與政府高級人員離任後的限制有關的主管當局

7.1 表 11 及 12 載列主管當局的詳情。這些主管當局負責執行政府高級人員離任後的限制，或向政府高級人員離任後所受到的限制提供意見。

表 11 —— 與政府高級人員離任後的限制有關的主管當局

國家／地區	政府首長	部長／經政治任命的 官員／民選官員	高級公務員
法國	不適用	道德操守委員會	道德操守委員會
英國	商業聘任諮詢委員會	商業聘任諮詢委員會	商業聘任諮詢委員會
美國	不適用	政府道德操守規範局	政府道德操守規範局
加利福尼亞州	公平政治行為委員會	公平政治行為委員會	公平政治行為委員會
安大略省	誠信專員公署	誠信專員公署	本部並無接獲任何資料

表 12 —— 與離任後的限制有關的主管當局的組成及職責

國家／地區	組成	職責
法國 － 道德操守委員會	主席及成員按負責公職的部長建議藉法令委任	負責評估離任政府人員擬進行的私人活動與先前擔當的職責是否存在任何衝突
英國 － 商業聘任諮詢委員會	主席及成員由首相委任	負責就部長及高層公務員在離開政府後兩年內提出從事外間工作的申請提供意見
美國 － 政府道德操守規範局	政府道德操守規範局局長由總統委任，再由參議院確認	負責監督政府的道德操守，並向行政部門提供這方面的指引
加利福尼亞州 － 公平政治行為委員會	委員會由 5 名成員組成：加利福尼亞州州長委任委員會主席及一名委員會委員，而州務卿、州司法部部長及州財政部部長則各委任一名委員會委員	負責教育公眾及公職人員，使他們認識《政制改革法》的規定，向公共機構及公職人員提供書面及口頭意見，調查有關違反《政制改革法》的指控，並在適當時施加懲罰
安大略省 － 誠信專員公署	誠信專員由省督會同執行委員會委任	負責向安大略省議會民選議員(包括省總理及部長)提供意見，以及防止違反道德操守的行為發生

8. 機制的運作

法國

8.1 在法國，政府⁸須就部長辦公廳成員及高級公務員在離職後 5 年內擬進行的私人活動是否適合一事諮詢道德操守委員會。然而，最後決定由政府作出。

8.2 根據 1995 年 2 月 17 日第 95 至 168 號法令，政府有責任提醒部長辦公廳成員及公務員注意離任後所受到的限制。部長辦公廳成員及公務員須將他們在離開政府後接受外間聘任的意向通報上司。

⁸ '政府'一般被理解由總理及部長所組成。潘小娟：《法國行政體制》中國法制出版社 1997。

8.3 政府須就部長辦公廳成員或公務員提出接受外間聘任的申請，諮詢道德操守委員會。該名部長辦公廳成員或公務員亦可選擇將其工作計劃直接通報道德操守委員會，但法令規定他須將此事通報政府。

8.4 政府須向道德操守委員會提交下列文件，以供考慮：

- (a) 有關部長辦公廳成員或公務員提交的申請書；
- (b) 申請人作出進行某項私人活動的聲明；
- (c) 申請人在離開政府前最後 5 年內所屬團隊⁹的狀況；
及
- (d) 提議加入的公司或行業的狀況。

8.5 道德操守委員會須在接獲上述文件後一個月內提供意見。如未能在這限期內作出通知，便等同批准有關申請。道德操守委員會的意見無須公開。

8.6 政府在接獲道德操守委員會的意見後，須在一個月內把該等意見告知申請人。如未能這樣做，可能會被視為批准有關申請。

8.7 任何人如觸犯 1995 年 2 月 17 日第 95 至 168 號法令所禁止的活動，可被判處罰款及監禁。有關人士亦可能受到紀律處分，例如扣減退休金或取消領取退休金的權利等。

⁹ 團隊是法國公務員隊伍中曾接受類似訓練及具備類似專業技能的獨特組別。高級公務員按照所屬的特定團隊確認身份。

英國

首相及大臣

8.8 在英國，離任大臣(包括首相)會按照慣例，就離任後兩年內擬接受的任何聘任向商業聘任諮詢委員會徵詢意見。諮詢委員會將考慮有關聘任的詳情，以及離任大臣與其未來僱主或競爭對手之間是否有接觸，然後將意見(例如延遲最多兩年才接受聘任或不適宜接受聘任等)告知有關大臣。向諮詢委員會作出的一切諮詢，均會在絕對保密的情況下進行，而有關大臣若然沒有接受聘任，其所作的諮詢亦將一直保密。離任大臣如接受了一個已由諮詢委員會審核的職位，諮詢委員會將在該會的年報刊登所給予的意見。

8.9 法律並無規定離任首相及大臣須向商業聘任諮詢委員會徵詢意見。他們即使曾向諮詢委員會徵詢意見，是否依從有關意見行事亦由他們自行全權決定。諮詢委員會不會監察他們是否依從有關意見行事。

8.10 即使任何人不依從諮詢委員會的意見行事，該會亦不會對該人採取任何行動，雖然如此，甚少證據顯示有人曾不依從該會的意見行事¹⁰。箇中原因之一是，如有關大臣重視個人利益，忽視對公眾的誠信，便可能會給公眾留下壞印象。另一個原因是，有關大臣若不依從諮詢委員會的意見行事，或會令擬加入工作的公司與政府之間產生尷尬，進而影響雙方的關係。

高級公務員

8.11 高級公務員必須獲得政府的批准，才可在離開政府後兩年內接受任何形式的全職、兼職或受薪工作。

8.12 政府有責任提醒高級公務員注意聘書、通告及職員手冊等所載有關離任後的限制，並在他們退休、辭職或聘任期結束時提醒他們須受到的限制。

¹⁰ 有關資料由商業聘任諮詢委員會在一次電話訪問中提供。

8.13 公務員在離職後如擬擔任其他工作，則須親身申請批准。他們須透過所屬政府部門，向諮詢委員會提供下列資料——

- (a) 擬從事工作的詳情；及
- (b) 與未來僱主或其他機構(包括未來僱主的競爭對手)在公務上往來的詳情。

8.14 有關公務員所提供的資料須由另一名人員加簽核實，該名公務員曾工作的政府部門亦須向負責加簽核實資料的人員徵詢意見。

8.15 諮詢委員會經考慮有關公務員所提交的一切資料後，會建議首相無條件或有條件地批准有關申請。

8.16 鑒於常務次官可取閱最高層的敏感資料，他們提出的所有申請均須自動受到最少 3 個月輪候期的規限，即常務次官由離開政府當天起計，須等候最少 3 個月才可接受外間機構的聘任，但他們如以有時限的合約受僱於政府，則不受此限。

8.17 首相根據諮詢委員會的建議批准有關聘任後，如有關人員接受聘任，這項聘任可予以公布。因此，高級公務員就任何聘任提交的申請獲諮詢委員會考慮後，該名公務員須向所屬部門確認是否有意接受有關聘任。

8.18 諮詢委員會並不監察有關人員是否依從該會的意見行事，即使發現他們不依從該等意見行事，亦不會採取任何行動。

美國

8.19 《美國法典》第 18 章第 207 條規管美國政府高級人員離任後的行為。這是一項刑事法規，由司法部透過在法庭作出檢控予以執行。如有涉嫌違反有關規定的情況，則由有關政府高級人員所服務的機構轄下的監察長辦公室，或聯邦調查局或兩者聯合進行調查。

8.20 《美國法典》並無規定政府人員須就本身的工作計劃申請批准。然而，當局鼓勵他們向政府道德操守規範官員徵詢意見。政府道德操守規範局對行政部門的道德操守計劃負整體責任。該局檢討政府道德操守規範官員的所有道德操守計劃，以確保政府道德操守規範官員妥善履行職責。

8.21 如在任的政府官員懷疑某名離任政府人員所作的申述(不論是親身或以書面作出)違反了《美國法典》第 18 章第 207 條(例如有關申述涉及該名離任政府人員在任職政府期間曾積極參與的項目)，他們應將此事轉交適當的調查主管當局處理。如其他私人機構亦有參與這個政府項目，則這些私人機構亦有可能擔當“監察者”的角色，以確定離任政府人員並非代表其某個競爭對手行事。

8.22 任何人作出構成《美國法典》第 18 章第 207 條所訂罪行的行為，均可能被處以罰款及／或監禁。有關人士可按照標準的上訴程序，透過聯邦法院制度提出上訴。

加利福尼亞州

8.23 《政制改革法》由公平政治行為委員會轄下的執行組執行。該組負責調查有關違反《政制改革法》的指控，並在適當時提出正式的行政訴訟或民事訴訟的法律程序。

8.24 任何人如懷疑有違反《政制改革法》的情況，均可以書面向公平政治行為委員會提出投訴。執行組會審核有關投訴，以決定是否適宜進行調查。

8.25 執行組如認為應對某項投訴進行全面調查，便會交由組內的律師及調查員負責進行調查。調查工作可能會產生多種結果。首先，調查人員可能請求委員會成員批准訂立和解協議，訂明被調查者同意繳付一筆行政罰款或採取其他補救行動。不然，有關個案便可能進入正式程序，由執行組作出行政檢控，在行政法官或委員會全體委員前進行聆訊。委員會最終可判處罰款、撤銷個案或採取其他適當行動。

8.26 投訴人或其他公眾人士可根據《國家檔案法》，向委員會要求索閱資料，以了解委員會所採取的行動及所作出的決定。

安大略省

8.27 《1994年議員誠信法》並無具體授權誠信專員向不再擔任安大略省議會議員的離任部長提供意見。然而，誠信專員以往曾向他們就其離任後的工作事宜提供意見。

8.28 立法議會議員如有合理及可信理由相信，現時是後座議員的離任省總理或離任部長違反了《議員誠信法》第18條(所訂規限適用於離任執行委員會委員)，或違反了安大略省議會慣例，可要求誠信專員就此事提供意見。如有關投訴涉及不再擔任省議會議員的離任部長，《議員誠信法》並無任何條文授權誠信專員進行調查。然而，在這些情況下，僱用該名離任部長並試圖與安大略省政府做生意的公司可能受到影響。

8.29 誠信專員只有權調查由一名議員就另一名議員的活動作出的投訴。有關法例並無容許誠信專員處理由公眾作出的投訴。

8.30 誠信專員在完成調查某項投訴後，須向立法議會作出匯報，並在其報告中建議：

- (a) 不施加任何懲罰；或
- (b) 譴責有關議員；或
- (c) 在一段指定時間內暫時終止有關議員出席立法議會會議及在立法議會會議上投票的權利，直至其符合專員所施加的條件為止；或
- (d) 宣布有關議員的席位懸空。

8.31 立法議會可通過或不通過誠信專員所提出的建議。立法議會的決定屬最終決定，無可置疑，但立法議會不可施加誠信專員並無建議的懲罰。

8.32 有關人士可根據《法定程序權力法》向安大略省法院的分庭提出上訴，不過從未出現過這種情況。

第 5 部 —— 香港適用於離任行政長官及離任高級公務員的安排

9. 行政長官離任後所受到的限制及所享有的福利

9.1 現時香港並無法例對行政長官離任後擬進行的商業或政治活動作出規限。然而，《基本法》對行政長官施加了一項限制：行政長官職位只可連任一次。此外，香港亦無為行政長官作出任何退休保障安排。

10. 對離任高級公務員施加的限制

10.1 現時，香港政府只由公務員組成，當中並無部長或經政治任命的官員。高級公務員¹¹的聘用條款及服務條件已在《公務員事務規例》及公務員事務局發出的通告和通函內訂明。這些條款及條件當中亦有就離任人員施加規限，詳情載於下文表 13。

表 13 —— 對離任高級公務員施加的限制

	根據香港的退休金法例可領取退休金的人員	按合約條款受聘的人員
他們是否須提交工作計劃，以供審批？	✓	✓
規限期？	~ 如屬局長級或以上的人員，則離任日期起計的 3 年 ~ 如屬首長級人員，則離任日期起計的兩年	~ 如屬首長級薪級表第 3 點及以上的主要官員和公務員，則離任日期起計的一年

¹¹ 在本研究報告中，高級公務員指首長級人員。

10.2 根據退休金法例，退休的高級公務員(不論是屆滿正常退休年齡或之前退休的人員)如希望從事某項工作，而所從事的業務主要在香港進行，須事先獲得行政長官批准，才可在香港從事有關工作。現時，局長級或以上的人員如在退休後的 3 年內擬從事某項工作，便須事先申請批准；至於首長級人員，則須在退休後兩年內就擬從事的工作申請批准。任何人員如在未經批准的情況下工作，當局可暫停向有關人員發放退休金。

10.3 辭職或被政府革職的高級公務員如擬加入外間機構工作，則無須向行政長官申請批准¹²。

10.4 自 1997 年起，首長級薪級表第 3 點及以上的合約人員在合約屆滿後一年內如擬受僱於政府以外的機構，亦須事先取得批准，才可加入有關機構工作。這項規定已在 1997 年 1 月起簽訂的新合約內訂明，成為須履行的合約條款。

10.5 首長級人員如希望申請批准在離任政府後加入外間機構工作，則須提供擬從事工作的詳細資料。申請人如在政府任職期間曾與未來僱主有接觸，則須說明該等接觸的性質。此外，申請人亦須申報在政府任職時是否有機會索閱敏感的商業資料。

10.6 首長級人員的申請由公務員事務局中央處理，該局會按照退休公務員就業申請諮詢委員會的意見辦理各項申請。諮詢委員會的主席由一名高等法院法官擔任，成員包括兩名法律界專業人士及一名公務員敘用委員會委員。

¹² 有關資料由公務員事務局在一次電話訪問中提供。

10.7 在審批高級公務員離任後加入外間機構工作的申請時，主要的指導原則是有關公務員擬從事的工作不應與公眾利益有所抵觸或使政府尷尬。如有需要¹³，政府會訂明禁制期，禁止離任高級公務員在禁制期內從事有關工作。政府亦可對離任高級公務員擬進行的活動範圍作出規限，例如禁止離任高級公務員參與政府與未來僱主之間的業務，以及未來僱主與指定競爭對手之間的業務。

11. 為離任高級公務員提供的福利

11.1 表 14 至 15 概述發放予離任高級公務員的福利。

表 14 —— 為離任高級公務員提供的福利

	根據香港的退休金法例可領取退休金的人員	按合約條款受聘的人員
離任後所享有的福利	<ul style="list-style-type: none"> ~ 退休金 ~ 醫療福利 	<ul style="list-style-type: none"> ~ 透過強制性退休金計劃提供的退休福利；及 ~ 如工作表現令人滿意，則可獲得聘用合約所訂的酬金。

表 15 —— 影響離任後是否有權享有福利的因素

國家／地區	是否有任何因素影響高級公務員離任後享有福利的權利？
按可享退休金條款受聘的人員	有。須接受紀律處分(包括革職)的人員會喪失所持職位可享有的一切權利、特權及福利。如該等人員辭職，他們或會或不會喪失所持職位可享有的所有權利及福利 ¹⁴ 。
按合約條款受聘的人員	有。被政府革職或因行為不當而被終止聘用的人員會喪失所有累積假期及度假旅費福利。

¹³ 根據公務員事務局在一次電話訪問中所提供的資料，當局通常對離任的首長級人員訂立最少 6 個月的禁制期。然而，實際上是否確實對離任首長級人員施加禁制期及禁制期為期多久等問題，則視乎有關人員擬從事的工作與任職政府期間的工作是否有利益衝突，或有關工作會否令政府尷尬。

¹⁴ 根據公務員事務局在一次電話訪問中所提供的資料，在 1987 年之後加入政府工作及在政府工作了 10 年或以上的高級公務員，在辭職後可保留領取退休金的權利。然而，在 1987 年之前加入政府工作的高級公務員一旦辭職，若然他沒有選擇加入新的退休金計劃，他便會喪失所持職位可享有的所有權利及福利。

第 6 部 —— 分析

12. 香港及所研究國家和地區對離任政府高級人員施加的限制的比較

12.1 表 16 至 19 比較香港及所研究的 5 個國家和地區對離任政府高級人員施加的限制。

表 16 —— 對離任政府首長施加的限制的比較

國家／地區	離任後的限制	規限期
香港	~ 連任一屆後競選政府首長	~ 不適用
法國	~ 不適用	~ 不適用
英國	~ 日後從事的工作	~ 3 個月至兩年
美國	~ 連任一屆後競選政府首長	~ 不適用
加利福尼亞州	~ 連任一屆後競選政府首長； ~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬	~ 不適用 ~ 一年
安大略省	~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬	~ 一年

表 17 —— 對離任部長／經政治任命的官員／民選官員施加的限制的比較

國家／地區	離任後的限制	規限期
香港	~ 不適用	~ 不適用
法國 ¹	部長辦公廳的成員： ~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬	部長辦公廳的成員： ~ 5 年
英國	~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬	~ 3 個月至兩年
美國	~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬	~ 一年／終身
加利福尼亞州	~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬	~ 一年
安大略省	~ 日後從事的工作；及 ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬	~ 一年

註：

1. 本部並無發現法國有任何法例規管離任政府部長所進行的活動。

表 18 —— 對離任高級公務員施加的限制的比較

國家／地區	離任後的限制	規限期
香港	~ 日後從事的工作	~ 可領取退休金的人員：兩至 3 年； ~ 按合約條款受聘的人員：一年
法國	~ 日後從事的工作； ~ 與政府簽訂合約或企圖影響政府的決定以獲取報酬； ~ 法例指定的活動；及 ~ 就行為操守施加規限	~ 5 年
英國	~ 日後從事的工作；及 ~ 就行為操守施加規限	~ 兩年
美國	~ 日後從事的工作；及 ~ 在一年內或終身遵守不得轉變立場的規則	~ 一至兩年／終身
加利福尼亞州	~ 日後從事的工作；及 ~ 法例指定的某些活動	~ 一年／終身
安大略省	本部並無接獲任何資料	本部並無接獲任何資料

表 19 —— 不遵守離任後的限制的後果／制裁

國家／地區	政府首長	部長／經政治任命的官員／民選官員	高級公務員
香港	不適用	不適用	暫停發放退休金
法國	公眾不友善的反應和傳媒的批評	罰款及監禁	罰款及監禁
英國	政府與有關離任政府首長擬加入工作的公司的關係會受到影響	政府與有關離任政府高級人員擬加入工作的公司的關係會受到影響	本部並無接獲任何資料
美國	公眾不友善的反應和傳媒的批評	罰款及／或監禁	罰款及／或監禁
加利福尼亞州	可能有以下多種結果： ~ 訂立和解協議；或 ~ 施加行政罰款；或 ~ 公平政治行為委員會決定採取的其他適當行動	可能有以下多種結果： ~ 訂立和解協議；或 ~ 施加行政罰款；或 ~ 公平政治行為委員會決定採取的其他適當行動	本部並無接獲任何資料
安大略省	如他仍是安大略省議會的議員： ~ 無須接受任何懲罰；或 ~ 遭受譴責；或 ~ 被暫停議員出席立法議會會議及在立法議會會議上投票的權利；或 ~ 被逐出議會 如他不再是安大略省議會的議員： ~ 聘用他及嘗試與安大略省政府做生意的公司會受到影響	如他仍是安大略省議會的議員： ~ 無須接受任何懲罰；或 ~ 遭受譴責；或 ~ 被暫停議員出席立法議會會議及在立法議會會議上投票的權利；或 ~ 被逐出議會 如他不再是安大略省議會的議員： ~ 聘用他及嘗試與安大略省政府做生意的公司會受到影響	本部並無接獲任何資料

13. 施加離任後的限制的權力來源

13.1 加利福尼亞州及安大略省均有法例規管離任政府首長所進行的活動。然而，法國、英國及美國則無制定這類法例，以規管離任政府首長所進行的活動。儘管離任政府首長可自由參與任何政治或商業活動，公眾總會期望離任政府首長所作出的行為，不會有損他們在離任公職之前、期間及之後所擔任的職位，但這方面的判斷則由個人自決。

13.2 法國並無成文規則規管離任政府高級人員所進行的活動。除法國外，所研究的其他 4 個國家和地區均以法規或守則的形式訂立成文規則，規管離任政府高級人員的活動。

13.3 除安大略省外，所研究的其他 4 個國家和地區均訂立明確的成文規則，以限制高級公務員在離任後進行的活動。就這方面而言，本部並無接獲任何有關安大略省的資料。

14. 執行離任後的限制的情況

14.1 在法國、英國及美國，對離任政府首長施加的限制並非以法規執行，而是透過慣例及／或諮詢制度執行。根據諾蘭報告(Nolan Report)¹⁵ (1995)，透過慣例或諮詢制度執行的制度，可使個人享有活動所需的自由、取得公眾的信任，以及確保部長遵守有關的限制，從而省卻制定法規的複雜程序。¹⁶

14.2 上述制度是否奏效，關鍵在於會否公布政府人員在離任後所接受的聘任，理由是公眾不友善的反應和傳媒的批評可發揮強而有力的作用，足以令離任政府人員卻步，不敢參與一些令人懷疑屬不恰當的活動。然而，在所研究的 3 個國家當中，只有英國訂立了機制，藉以向公眾宣布商業聘任諮詢委員會就離任政府人員接受的聘任提出的意見。

15. 離任後的限制的種類

15.1 對離任人員施加的限制可粗略分為兩類：第一類旨在限制有關人員在某一規限期內從事任何種類的工作，而第二類則旨在限制有關人員在規限期內從事某類工作。英國對離任人員施加第一類限制，而所研究的其他 4 個國家和地區則對離任人員施加第二類限制。對離任人員施加該等限制似乎有三個目的：

¹⁵ 在 1994 年，當時的英國首相馬卓安邀請了諾蘭勳爵出任公職人員規範委員會的主席，負責研究關於所有公職人員操守標準的關注事宜。在 1995 年，諾蘭勳爵發表了公職人員規範委員會的首份報告。

¹⁶ Nolan, *Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life, Volume 1: Report.* May 1995.

- (a) 在下述兩方面取得平衡：一方面讓離任政府高級人員可以投身商界，另一方面避免令人懷疑該等人員作出的行為有不恰當之處，又不應令有才幹並有意加入政府工作的人士卻步(即‘公眾利益’原則)；
- (b) 確保政府高級人員在任期間作出的決定，不會受離任後的就業機會所影響(即‘利益衝突’原則)；及
- (c) 確保即使離任政府人員披露所掌握的敏感資料(受法例保障並關乎官方保密的資料除外)，也不會令該等人員擬加入工作的公司不公平地取得較競爭對手有利的條件(即‘利益衝突’原則)。

15.2 在美國和加利福尼亞州，離任政府高級人員終身禁止‘轉換角色’。對離任政府高級人員施加這項限制，旨在防止他們因與先前任職部門的關係而獲得金錢上的利益(即‘旋轉門’原則)。

15.3 在所研究的 5 個國家和地區中，對離任政府人員施加限制的期限由一年至 5 年不等。規限期的長短往往反映有關國家和地區在社會、政治和經濟方面的發展情況。

15.4 部分人士認為，為期一年的規限期等同冷靜期，有關的政府人員未必需要轉職，但如設立為期 5 年的規限期，則有關人員基本上必須轉職¹⁷。眾所周知，為符合公眾利益，只要不會令人有任何理由懷疑涉及不當行為，離任政府人員應可自由加入私營機構工作，充分發揮他們的技能和知識。也許諾蘭報告(1995)¹⁸所載的一段文字最能總結這情況：“在一宗確實涉及貪污的個案中，無論設立多久的等候期[規限期]並不足夠。施加等候期並非一種懲罰，而是維持公眾信心的一種方法”。

¹⁷ Transcript of the forum, “The Ramifications of the Revolving Door: The Outgoing Government Official” organized by the American Enterprise Institute on 14 February 2001.

¹⁸ Nolan. *Standards in Public Life. First Report of the Committee on Standards in Public Life, Volume 1*: Report. May 1995.

16. 香港可借鏡的地方

16.1 總括來說：

- (a) 英國、加利福尼亞州和安大略省均有對政府首長離任後所進行的商業活動施加限制；
- (b) 美國、加利福尼亞州及香港均有規限政府首長可連任的次數；
- (c) 所研究的 5 個國家和地區全部均有訂定部長、經政治任命的官員和民選官員離任後所受到的限制；及
- (d) 法國、英國、美國、加利福尼亞州及香港的高級公務員在離任後亦須遵守有關的規定。

16.2 經研究對離任政府人員施加限制所依據的原則，以及海外和香港的經驗和做法後，事務委員會可考慮下列各點：

- (a) 應否對離任行政長官施加限制，情況正如所研究的部分國家和地區；
- (b) 對離任行政長官施加的限制應以法規為依據(正如加利福尼亞州和安大略省的做法)、以指引的形式訂明(正如英國的做法)，抑或依照慣例執行(正如法國或美國的做法)；
- (c) 就離任行政長官施加限制的範圍應否包括政府首長可連任的次數，以及離任後尋找工作自由，情況正如所研究的部分國家和地區，抑或應包括其他範圍；
- (d) 應否成立獨立的主管當局，負責評估行政長官擬進行的活動與離任前所負責的職責有否任何利益衝突，以及有關的主管當局應否只屬諮詢性質，情況正如所研究的 5 個國家和地區；及
- (e) 如離任行政長官違反有關限制，應對其施加何種制裁。

參考資料

1. American Enterprise Institute. *Transcripts of the Forum on: Ethics: The Revolving Door Rules*. 14 February 2001.
2. Blondel, Jean and Muller-Rommel, Ferdinand, eds. *Cabinets in Western Europe*. Macmillan Press, 1997.
3. Brazier, Rodney. *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*. Oxford University Press, 1999.
4. Brazier, Rodney. *Ministers of the Crown*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
5. Carney, Gerard. *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*. Transparency International, 1998.
6. Chapman, Richard A. ed. *Ethics in Public Service for the New Millennium*. Ashgate, 2000.
7. Civil Service Commission of Ontario. *Annual Report 1999-2000*.
8. Commission de Déontologie de la Fonction Publique de l'Etat, *Sixième Rapport d'Activité 2000 : Accès des Agents Publics au Secteur Privé : Rapport au Premier Ministre*.
9. Constitutional Affairs Bureau. *Legislative Council Panel on Public Services Meeting on 17 January 2000: Acceptance of Outside Employment by Civil Servants After Retirement or Completion of Agreement*. 12 January 2000.
10. Deering, Christopher J. and Maltzman, Forrest. "The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power." *Political Research Quarterly*. Vol. 52, NO. 4 pp. 767-783.
11. Delegation of the Panel on Constitutional Affairs. *Report on Duty Visit to Study the Systems of Executive Accountability in the United Kingdom, France and Germany, 13-24 June 2001*. Hong Kong: Legislative Council Secretariat.
12. Department of the Interior Ethics Office. *Summary of the Post-Employment Restrictions*.
13. Home Page of the Cabinet Office of the United Kingdom at <http://www.cabinet-office.gov.uk/>.
14. Home Page of the Committee on Standards in Public Life (the Wicks Committee) at <http://www.public-standards.gov.uk/>.
15. Home Page of the Fair Political Practices Commission of California at <http://www.fppc.ca.gov/index.html>.
16. Home Page of the Office of Government Ethics of the United States at <http://www.usoge.gov/>.

-
17. Home Page of the Office of Integrity Commissioner of Ontario at <http://oico.on.ca/oic/oicweb.nsf/>.
 18. Laver, M. and Shepsle, Kenneth A, eds. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge University Press, 1994.
 19. OECD. *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000.
 20. Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel, *Conflict of Interest and Members of Parliament*. Ottawa: House of Commons, 1988.
 21. Preston, Noel and Sampford, Charles, eds. *Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics*. NSW: Federation Press, 1998.
 22. Safran, W. *The French Polity*. New York: Longman, 1998.
 23. Smith, Stephanie. *Former Presidents: Federal Pension and Retirement Benefits*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 2001.
 24. Stevens, Anne. *The Government and Politics of France*. New York: St. Martin's Press, 1996.
 25. Thomas, Graham P. *Prime Minister and Cabinet Today: Politics Today*. Manchester University Press, 1998.
 26. US Office of Government Ethics. *An Ethics Pamphlet for Executive Branch Employees*. 2000.
 27. Walden, Gregory S. *On Best Behavior. The Clinton Administration and Ethics in Government*. Hudson Institute, 1996.
 28. Wijesekera, Priyane and Reynolds, Diana. *Parliaments and Governments in the Next Millennium*. London: Cavendish, 1999.
 29. Wong, Hoi-kwok and Chan, Hon S. eds. *Handbook of Comparative Public Administration in the Asia-Pacific Basin*. New York: M. Dekker, 1999.
 30. Woodhouse, Diana. *In Pursuit of Good Administration: Ministers, Civil Servants and Judges*. Oxford: Clarendon Press, 1997.
 31. Young, Margaret. *Conflict of Interest: Selected Issues*. Ottawa: Research Branch, Library of Parliament, 1993.
 32. 中國監察學會秘書處、中央紀委監察部外事局及紀檢監察研究所：《國外公務員》中國方正出版社 1997。
 33. 潘小娟：《法國行政體制》中國法制出版社 1997。