

政制事務委員會於2002年2月18日的會議摘錄

X X X X X X X X X

II. 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

(立法會CB(2)2042/00-01(04)、1081/01-02(02)至(04)及1186/01-02(01)號文件；有關“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”的研究報告(隨立法會CB(2)887/01-02號文件發出的RP02/01-02號文件))

7. 主席歡迎香港中文大學政治與行政學系的黃錦就教授和黃偉豪先生出席會議。她亦請委員注意未能出席會議的浸會大學傅浩堅教授所提交的意見書(立法會CB(2)1081/01-02(03)號文件)。

8. 應主席所請，黃錦就教授及黃偉豪先生講述他們對此事的看法，詳情載於他們向事務委員會提交的意見書(分別載於立法會CB(2)1186/01-02(01)及1081/01-02(02)號文件)。

9. 主席接着請委員提出意見。

10. 楊森議員認為，政府當局應設立監察機制，以規管離任行政長官及主要官員的活動。他表示，雖然許多民主國家並無制定成文規則或法規，規管離任政府首長及離任政府高級人員所進行的活動，但該等國家實施全面的代議政制，並按既定的慣例行事，均有效防止政府官員濫用權力及在行使權力時出現利益衝突的情況。在民主選舉制度下，政府首長及政府高級人員所屬的執政黨如未能取得市民的支持，便會因選舉落敗而下台。然而，香港的行政長官並非由直選產生，除《基本法》第四十六條訂明行政長官只可連任一次外，行政長官的活動不受任何法例所規限。若把將會根據新問責制度獲政治任命的主要官員與常額公務員相比，前者的任期較為不穩。因此，他們在離任政府後可能會繼續從事其他工作。

11. 黃錦就教授認為，制訂有關限制以規管離任後的活動既有需要，又有迫切性。他補充，除行政長官及主要官員外，限制的適用範圍亦應擴大至包括其他曾獲悉政府敏感及機密資料的人士，以免他們利用該等資料謀取私利。

12. 何秀蘭議員表示，一個可能出現的情況是，擔任行政長官或主要官員職位的人士在離任香港特別行政區(“香港特區”)政府之後，可能獲委擔任中華人民共和國在內地的

政治職位。有關官員在任期內如何履行職務，可能受他們日後可能獲聘擔任該類職位所影響。因此，她認為限制的範圍亦應涵蓋離任後從事的政治活動。依她之見，曾任行政長官的人士在離任香港特區政府後，不宜獲委在香港以外地方擔任擁有政治實權的職位。

13. 楊森議員就政黨擔當的監察角色提出觀點，何秀蘭議員跟進此點時表示，現行法例中有關行政長官不得為任何政黨成員的規定應予檢討。

14. 黃偉豪先生亦認為，政府當局就離任政府官員的活動施加限制，以維持公眾對政府官員誠信的信心時，亦應考慮有需要實施措施，防止有很大政治動機的人士試圖謀取私利。他表示，就香港特區的獨特情況而言，此一考慮因素尤其相關，因為關乎香港特區利益及中央政府利益的事宜往往引起公眾極大關注。

15. 關於政黨擔當監察角色的事宜，黃偉豪先生認為只可從香港政黨的長遠發展考慮所造成的影響。現時，政黨在香港的政治舞台上只扮演低調的角色，其影響力實屬有限。

16. 楊孝華議員表示，制定法規及發展慣例均需時間。他詢問，設立獨立的監察機構(例如道德操守委員會)，是否為離任後活動制訂規管架構所需採取的第一步。

17. 黃錦就教授表示，設立規管機構有助在政府體制內外發展道德文化及推廣道德操守，故此應盡早設立。長遠而言，當局應採取全面和多管齊下的方法。他補充，應按每宗個案的情況施加限制(尤其是適用於行政長官的限制)，不應採取一項適用於所有情況的規則。當局應顧及個別離任後活動的情況和性質。他請委員參閱他在意見書第4頁第5項所提出的建議。

18. 黃偉豪先生表示，政府當局應從速多管齊下，同時透過制定法例、發展慣例或設立獨立監察機構等方法作出規管。他補充，以往曾有公職人員濫用權力，而此等先例曾引起莫大公憤和大量傳媒批評。依他之見，當局可在該基礎上開始發展某種形式的慣例。

19. 張文光議員表示，政府當局當務之急應是制訂限制規管離任後的活動。他指出，鑒於新的主要官員問責制度將於2002年7月第二任行政長官就任時實施，當局有需要在該時間前頒布有關的限制，並在新聘主要官員的合約內加以訂明。政府當局制定法例，對行政長官和主要官員施加具追溯效力的限制，是不公平的做法。他表示，當局應解釋會如何處理這個迫切的問題。

20. 何秀蘭議員表示，政府當局應在第二任行政長官和主要官員就任前公布有關的限制。

21. 黃錦就教授和黃偉豪先生同意，在2002年7月第二任行政長官就任前備妥所有規定和限制，並公布周知，是可取的做法。

22. 吳靄儀議員表示，某些法定條文應否具有追溯效力須視乎所涉事宜的性質而定。她指出，公法與私法有所不同，並以《防止賄賂條例》為例，該條例的條文制定為法例時適用於所有政府人員，並具有追溯效力。

23. 吳靄儀議員補充，根據新問責制度聘用主要官員時，應在僱傭合約內清楚訂明他們離任後所從事的活動須受到甚麼限制。她表示，鑒於行政長官及主要官員並非公務員，政府當局應就下列事宜作出澄清 ——

政府當局

- (a) 主要官員將與誰訂立僱傭合約；
- (b) 哪個主管當局適宜負責對離任後違反有關限制的行政長官及主要官員施加制裁；及
- (c) 普通法中公職人員以權謀私的罪行是否適用於行政長官。

24. 何秀蘭議員表示，政府當局應澄清行政長官向誰負責，並解釋有何機制，調查離任行政長官涉嫌違反有關限制的個案。

25. 吳靄儀議員建議，政府當局在研究採取甚麼措施處理可能存在的利益衝突時，應檢討可從前任個人資料私隱專員的個案汲取何種教訓，前任個人資料私隱專員在離任後不久便接受一項與其工作有密切關係的聘任。

26. 司徒華議員詢問，根據新問責制度受聘的主要官員會否需要宣誓效忠香港特區。

27. 應主席所請，署理政制事務局局長作出下列初步評論及澄清 ——

- (a) 在研究報告所涵蓋的國家和地區當中，政府首長／經政治任命的官員／公務員在離任後進行的活動須受到限制，以免出現利益衝突的情況。該等國家和地區一般以法規、成文規則及指引、慣例、民意及傳媒壓力等形式施加有關限制。政府當局在進行

研究時會把以上各點納入考慮之列。就公務員而言，除非獲得政府批准，否則他們在離任政府之後的一段指定期間內不准接受聘任。香港採取了類似的做法；

- (b) 政府當局明白有需要實施離任後限制，一方面有助維護公眾對行政長官和政府高級人員誠信的信心，另一方面保障他們在離任後接受聘任的權利。無論日後將實施何種限制，當局均會按照一項明確的原則行事，就是有關限制不應阻礙有才幹和有熱誠的人士加入政府工作及對香港作出貢獻。此事畢竟關乎為社會整體利益取得適當平衡的問題；
- (c) 擬議的問責制度將適用於《基本法》第四十八(五)條所訂的大部分主要官員職位。然而，某些主要官員的職位將不包括在問責制度內，並保留為公務員職位。主要官員須遵守《基本法》第一百零四條的規定，即他們必須宣誓擁護《香港特別行政區基本法》，並效忠香港特區。

政府當局

28. 署理政制事務局局長表示，政府當局在研究該份研究報告及事務委員會提出的各項事宜後，將於2002年3月18日事務委員會下次會議上提供整體回應。委員要求政府當局特別解釋，當局建議實施何種措施，限制前任行政長官及政府高級人員的活動，以及實施有關措施的時間表。

29. 主席表示，鑒於日後的討論可能觸及關乎新問責制度下僱傭事務及合約安排的問題，事務委員會應同時邀請政制事務局及公務員事務局的代表出席2002年3月18日舉行的下次會議，參與此議項的討論。

X X X X X X X X X