

第9章 結論及建議

9.1 根據立法會通過的決議，專責委員會的職權範圍是調查審批梁展文先生在離職後於新世界中國地產和其他房地產機構從事工作，以及該等工作是否與梁先生任職屋宇署署長、房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)及房屋署署長期間曾參與制訂或執行的重大房屋或土地政策及根據該等政策作出的決定有任何關連，從而產生任何潛在或實際利益衝突，以及有關事宜，並根據上述調查的結果，就規管首長級公務員離職後從事工作的政策及安排，以及其他有關事宜作出建議。

9.2 專責委員會在本報告第3章及第4章已載述梁展文先生於離職後提出加入與房地產界相關的4間機構工作的申請，分別是房協、TCL、方圓地產及新世界中國地產。專責委員會在研究該等申請時注意到，前3項工作並沒有引起公眾關注；梁先生在房協受聘擔任的是無薪工作，而在TCL及方圓地產所擔任的職位是兼職和屬非執行性質；以及梁先生分別於2007年9月及2008年8月終止了房協和方圓地產的工作。在研究這3項工作的過程中，專責委員會並無發現有需要特別關注的事宜。故此，專責委員會沒有就梁先生這3項離職後的工作作進一步調查。(請參閱第3.23至3.26段)

9.3 專責委員會的調查焦點集中於梁展文先生的第四項聘任，即梁先生以年薪高達300多萬元受聘於新世界中國地產，

而新世界中國地產為新世界發展的附屬公司。該項聘任公布時引起公眾廣泛關注。梁先生在擔任房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長期間，曾參與將紅灣半島單位售予屬新世界公司集團的發展商。當時公眾認為政府收取的契約修訂補價款額低至近乎"賤賣"。公眾關注到，梁先生在退休離開政府後不足兩年便接受新世界中國地產的高薪聘請，與他任職政府時的職務有利益衝突，甚至令人懷疑該項聘任是新世界發展給予梁先生在處理紅灣半島事件上的回報。專責委員會認為，梁先生的受聘打擊公眾對前政府官員應有操守的信心，因此，專責委員會研訊的核心關乎兩個問題：梁先生接受該項聘任是否不恰當？若然不恰當，為何審批當局批准他受聘的申請？

9.4 在回答以上問題前，專責委員會認為有需要說明其對保障公眾利益及個人就業權利，以及首長級公務員在離職後從事工作方面有何責任的看法。

保障公眾利益及個人就業權利

9.5 專責委員會認為，首長級公務員離職後從事工作的規管機制涉及的公眾利益，包括公眾對政府、政府的有效管治和公務員隊伍公信力的信心。政府在考慮有關的工作申請及監管已獲批准的申請時，有責任維護該等公眾利益。同樣，政府有

責任維護規管機制下所保障的個人就業及自由選擇職業的權利⁶⁴。

9.6 專責委員會尊重首長級公務員離職後擁有就業權利及選擇職業的自由。專責委員會亦認同，他們經驗豐富，在離職後可再度工作把其專長貢獻社會，因此不應剝奪他們離職後從事工作的權利。然而，專責委員會要指出，此項權利並非沒有限制，前提是必須不會令公眾利益受損。專責委員會認為，保障公眾利益是規管機制的基石，因此雖然在保障公眾利益與保障個人就業權利之間應求取適當的平衡，但專責委員會堅信，在任何情況下，保障公眾利益應是首要考慮因素。惟有如此，公務員隊伍的公信力才能得以維持，政府才能做到有效管治。

首長級公務員在離職後從事工作方面的責任

9.7 專責委員會明白，香港特別行政區的有效管治，在很大程度上有賴一支持守基本信念及秉持良好行為的公務員隊伍。公務員達到應有操守標準的基本信念包括：堅守法治；誠實可信、廉潔守正；行事客觀、不偏不倚；政治中立；對所作

⁶⁴ 此項權利在《基本法》第三十三條訂明，並受《經濟、社會與文化權利的國際公約》及《1964年就業政策公約》所保障。《基本法》第三十三條訂明："香港居民有選擇職業的自由"。《經濟、社會與文化權利的國際公約》第六(一)條訂明："本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之"。《1964年就業政策公約》第一條第(2)(c)款訂明："每個工人不論其種族、膚色、性別、宗教信仰、政治見解、民族血統或社會出身如何，都有選擇職業的自由，並有獲得必要技能和使用其技能與天賦的最大可能的機會，取得一項對其很合適的工作"。

決定和行動負責；以及盡忠職守、專業勤奮⁶⁵。專責委員會必須指出，公務員應以公眾利益為先，而公務員的職位越高，權力越大，責任越重，掌握的敏感及機密資料越多，公眾對有關人員的操守誠信的要求及期望亦越高。專責委員會要特別強調，首長級公務員在職時，有責任令公眾相信其履行公職時行事不偏不倚，以維護政府的公信力，而他們在離開政府之後仍須肩負此項責任。

9.8 專責委員會相信，整體而言，公務員都是廉潔奉公，盡忠職守的。專責委員會注意到，首長級公務員在政府架構之下行使職權，所作決策及行政決定，客觀上可能令某些界別或機構獲得利益，而另一方面，商業機構亦有招攬離職公務員擔任高級職位的情況。此種聘任雖為自由社會所容許，然而亦同時加深公眾關注兩者之間可能產生的利益衝突，特別是首長級公務員會否在任職政府期間，藉行使職權而為日後在有關的界別或機構獲得聘用鋪路，即使有關公務員與該等機構之間並無非法的協議或利益交易，或不能證明確有非法協議或利益交易；又或有關首長級公務員單方面期望在離職後有更大機會獲聘於這些機構或界別，這種期望已能影響其執行公職的公正性；而受惠於首長級公務員在行使職權過程中的決策的商業機構，在其離職後主動報以高職，此舉或會對其他在職首長級公務員產生鼓勵作用。這種利益衝突的存在難令公眾釋疑，若無妥善的措施應對，會令公眾對有關的首長級公務員在曾參與制

⁶⁵ 公務員達到應有操守標準的基本信念載列於公務員事務局通告第9/2009號內附載的《公務員守則》。

訂的政策或所作的行政決定中是否完全公平公正、大公無私失去信心，而政府的公信力亦因此受到損害。專責委員會認為，政府必須採取有效管制政策，防範離職公務員接受不恰當的聘任，避免引起公眾的疑慮。

9.9 專責委員會認為，在職及離職的公務員均應持守第9.7段所述公務員隊伍的基本信念及責任，而專責委員會亦相信這也是公眾對他們的合理期望。就公務員離職後從事工作而言，公務員事務局發表的《公務員良好行為指南》(2005年3月印發的版本)第8章清楚載列以下要求：

"為維持公務員隊伍的誠信和聲譽，公務員即使在離職後，仍須確保其行為得當，因為在市民心目中，他們所從事的活動依然反映公務員的文化和特質。退休公務員離職後如打算就業或從事任何業務，應小心衡量，避免從事可視為與其服務政府期間所擔任職務構成衝突，或造成公務員隊伍聲譽受損，或致使其本人或政府遭受公眾非議的活動。"

因此，專責委員會認為，首長級公務員必須自覺自律，恪守有關離職後從事工作的良好行為守則。他們離職後從事工作時應小心衡量，避免從事一些會與他們在任職政府期間的職務構成實際或潛在利益衝突，或令公眾產生負面觀感的工作。

專責委員會的調查結果及結論

9.10 為回答上文第9.3段所載的問題，專責委員會對梁先生離職後受聘到新世界中國地產工作一事進行了詳細調查，下文載述專責委員會的調查結果及結論。

(1) 梁展文先生在紅灣半島事件中的參與

9.11 梁展文先生在處理紅灣半島單位的過程中，自始至終均有深入和直接的參與，並擔當主導及統籌者的角色。梁先生自2002年7月出任房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長的職位起，便參與制訂處理紅灣半島項目的策略及推行有關工作的決定。他負責統籌整項工作，尤其是達致成交的調解過程，並建議政府接納發展商提出的契約修訂補價。專責委員會調查梁先生在紅灣半島事件中的參與所取得的證據，亦揭露了梁先生就他在紅灣半島事件中的角色向專責委員會所作的證供前後不一。專責委員會認為梁先生是試圖淡化他在事件中的角色和參與。(請參閱第8.69至8.73段)

(2) 梁展文先生受聘到新世界中國地產工作

9.12 新世界發展擁有新世界中國地產70%股權，而新世界發展另一附屬公司則擁有添星發展(即紅灣半島發展項目的發展商)50%股權。鑑於梁展文先生在紅灣半島事件中擔當主導的角色及有深入參與，紅灣半島發展項目是由梁先生準僱主的母公司旗下附屬公司擁有的公司發展，而附屬公司的業務利益與

母公司的業務利益是分不開的，專責委員會的結論是，梁先生受聘到新世界中國地產工作，顯然有利益衝突的問題存在。因此，梁展文先生接受聘任到新世界中國地產工作是不恰當的。
(請參閱第4.47、4.48、8.69至8.73及9.11段)

(3) 梁展文先生隱瞞與其申請到新世界中國地產工作有關的事實

9.13 專責委員會在調查過程中，發現了以下有關梁展文先生受聘於新世界中國地產的事情：應鄭家純博士的要求，梁志堅先生曾親自接觸梁展文先生，詢問他是否有興趣加入新世界工作；在2008年5月8日的午膳會面中，鄭博士直接與梁展文先生商談受聘擔任的工作及主要聘用條款，並為梁先生所接受，只餘具體細節須交由鄭博士的兒子鄭志剛先生，以及新世界中國地產另一執行董事顏文英女士跟進。(請參閱第4.4、4.8及8.58段)

9.14 專責委員會發現，梁展文先生在向公務員事務局提出到新世界中國地產工作的申請中，以"家庭朋友"這個含混的答案來掩飾該項聘任直接來自新世界發展高層的真相；在其申請中亦沒有披露他在紅灣半島單位售予新世界發展一事的參與角色；以及在出席研訊時，就其參與處理紅灣半島事件作出前後不一的證供，試圖淡化他在該事件中的角色和參與。上述事宜令專責委員會認為梁先生是刻意隱瞞事實。此外，梁先生更聲稱自己沒有責任考慮其申請涉及的公眾觀感問題，又認為他

在接受新世界中國地產的聘任上無需避嫌。專責委員會注意到，他雖然知道紅灣半島事件會引起審批當局關注，以及該事件是審批他的申請的一項重要因素，卻沒有向審批當局提供有關其在紅灣半島事件中的參與的資料，供審批當局考慮利益衝突及公眾觀感等問題。專責委員會認為，梁先生沒有盡其責任坦誠地提供與其申請有關的所有資料，亦沒有持守《公務員良好行為指南》所載的公務員在離職後從事工作時應秉持的良好行為。梁先生的行為不符前任高官應有的操守，足以影響公務員隊伍的聲譽。(請參閱第8.69至8.73及8.82至8.84段)

(4) 評審各方未能履行其應有責任

9.15 儘管梁展文先生向公務員事務局提出申請時刻意隱瞞若干事實，而現行審批公務員離職後從事工作的機制亦有不妥之處，但若參與審批過程的官員當初認真而盡責地處理梁先生的申請，並合乎公眾期望的話，該項申請則不會獲得批准。專責委員會在調查梁先生的申請的過程中，發現參與審批的官員大部分均採取狹窄的角度考慮該申請，沒有全面考慮公務員事務局通告第10/2005號所載列的6項評審準則，並對評審準則各有不同理解。他們處理有關申請所採取的方法不一，而且手法粗疏及態度有欠認真。他們過分倚賴信譽制度，全盤接受且沒有質疑梁先生在申請表內提供的資料。專責委員會就有關官員審批梁先生申請的觀察所得，詳述於本報告第5章。(請參閱第5.17至5.21、5.34至5.36、5.47、5.48及5.105至5.118段)

9.16 有一點尤其令專責委員會驚訝，就是參與評審有關申請的3個部門當中，唯一向公務員事務局提出公眾觀感警示的，竟是與梁先生過往任職政府期間關連最少的工務科。專責委員會認為房屋科只要稍事查檔，已可察覺梁先生在處理紅灣半島事件上的重要角色。負責調派地政總署官員協助當時的房屋署與新世界發展進行談判及調解的規劃地政科，同樣應能察覺當時梁先生參與紅灣半島事件的情況。至於公務員事務局，雖然該局必須倚賴上述各科提供的資料，但若能以獨立客觀的角度審批申請及作批判性的提問，而非盲目點頭，僅對申請附加4項無關宏旨的額外工作限制，則應可避免發生這項令政府大為尷尬的事件。公眾期望公務員事務局能做好把關角色，而在此項審批申請的基本職能上，公務員事務局實在令公眾大失所望。(請參閱第5.17至5.21、5.34至5.36、5.47、5.48及5.105至5.118段)

9.17 專責委員會認為，俞宗怡女士作為首長級公務員提出離職後從事工作申請的批核當局，她須負最終責任，因為她必須確保任何離職後從事工作的申請須符合規管機制的政策方針，才能獲得批准。可惜，她批准梁先生的申請不但引起公眾懷疑存在利益衝突和涉及延取報酬或延後利益回報，更令政府尷尬和損害公務員隊伍的聲譽。專責委員會認為，梁先生的個案反映俞女士實際上並沒有做到以保障公眾利益為先，以及沒有貫徹規管機制的審批準則，因而令政府聲譽受損。(請參閱第5.100、5.111及5.112段)

專責委員會對改善規管機制的建議

9.18 政府設立一套有效的機制，規管首長級公務員離職後從事工作以保障公眾利益，是十分重要的。然而，從調查過程取得的證據顯示，現行規管機制有不足之處。專責委員會促請政府考慮以下各項建議，以改善規管機制。

(1) 在離職後從事工作的限制

對工作類別的限制／禁制

9.19 鑑於首長級公務員在政府內部所建立的廣泛影響力，以及他們曾參與制訂的政策和行使他們藉着政府職位而獲賦予的酌情權所作的決定，會對有關各方和社會造成重大的影響，專責委員會察覺到，該等公務員如在離職後從事一些與他們任職政府期間所擔任的職務或曾行使的酌情權屬同一範疇的工作，會使公眾懷疑有利益衝突問題及引致負面公眾觀感。以梁展文先生的個案為例，他在處理紅灣半島事件中擔當主導及統籌者的角色，他離職後受聘到新世界中國地產工作會引起公眾懷疑他在處理紅灣半島私人參建計劃單位時是否公正。專責委員會在本報告第6章曾指出，梁先生過往在政府任職期間曾以其建築事務監督身份，在規管和管制樓宇發展方面行使酌情權，由於建築事務監督行使酌情權的性質及範圍與房地產行業息息相關，他在離職後加入與房地產界相關的機構工作，亦會引起公眾關注建築事務監督行使酌情權時是否公平公正。

9.20 專責委員會在第9.6段已指出，專責委員會認同，首長級公務員在離職後可再度工作把其專長貢獻社會，因此不應剝奪他們離職後從事工作的權利。另一方面，專責委員會從檢討委員會的報告得悉，檢討委員會研究的7個海外司法管轄區⁶⁶，均沒有針對性地禁止前高級公務員在離職後從事與其任職政府期間所擔任的職務屬同一範疇的工作。

9.21 基於上述考慮因素，專責委員會認為不宜全面禁止首長級公務員在離職後從事與其過往的政府職務屬同一範疇的工作。專責委員會亦認為不宜就首長級公務員離職後從事工作一律實施禁制，或按界別施加禁制。

9.22 專責委員會相信，最重要是建立一個有效的制度，務求在保障公眾利益與保障個人就業權利之間取得適當的平衡，同時又能確保負責審批的官員，以及就申請提供意見的諮詢委員會，審慎而嚴謹地考慮每項申請。同樣重要的是，申請人在提出申請時，必須坦誠地評估、衡量其申請及提供所有與申請有關的資料給審批當局考慮。簡言之，專責委員會主張採用一個確保對各方公平的制度，並認為在任何情況下，保障公眾利益應是首要考慮因素。

⁶⁶ 該7個海外司法管轄區為澳洲、加拿大、法國、新西蘭、新加坡、英國及美國。

禁制期的長短

9.23 專責委員會察悉在現行規管機制下，首長級公務員在離職前休假期間或禁制期內(禁制期由首長級公務員開始離職前休假當日起計)，一般不得從事全職受薪工作或屬商業性質的工作。首長級公務員享有的離職前休假長短不一，視乎有關人員本身有多少尚未放取的假期而定。就退休離開政府的首長級公務員而言，如屬首長級薪級第1至3點的人員，最低限度的禁制期為6個月；如屬首長級薪級第4至8點的人員，最低限度的禁制期為12個月。至於以退休以外的原因(例如合約期滿或辭職)離職後從事工作的首長級公務員，政府沒有訂明最低限度的禁制期，批核當局會按他們的個別情況，考慮是否需要訂定禁制期，以及決定禁制期的長短。

9.24 專責委員會認為現時首長級公務員以退休原因離職後從事工作的禁制期適當，並不建議作任何改變。然而，在專責委員會進行調查期間，有首長級公務員於辭職離開政府後，在短時間內獲批准到公營機構工作，引起公眾關注。專責委員會察悉，政府對該等首長級公務員所施加的禁制期比一般退休離開政府的同級公務員的禁制期為短。該等個案令專責委員會關注到，政府對退休公務員離職後從事工作訂有指明的最低限度禁制期，但對非因退休而離開政府的首長級公務員則沒有訂立最低限度的禁制期。專責委員會關注到，由於規管上述兩類公務員離職後從事工作的禁制期的嚴格程度差距太大，一些辭職離開政府的首長級公務員，或能免受較嚴格禁制期的規管。從

公眾利益角度而言，上述情況會影響政府運作，亦令規管機制形同虛設。專責委員會認為政府有需要就首長級公務員以退休以外的原因離職後從事工作的禁制期作出檢討。

評審涵蓋的年期

9.25 在現行規管機制下，申請人如屬首長級薪級第1至3點的人員，須提供在政府任職最後3年的服務紀錄資料；如屬首長級薪級第4至8點的人員，則須提供在政府任職最後6年的服務紀錄資料。評審各方在評審首長級公務員所提出的申請時，一般會考慮該人員任職政府最後3年的職務。如申請人屬首長級薪級第4點或以上的人員，或申請人所處理的工作屬格外敏感性質，可考慮其在任職政府最後3年前的職務。至於評審該等申請人的申請時，負責填寫申請表第III部評審甲部及乙部的評審官員，可選擇考慮申請人任職政府最後3年或6年的職務。

9.26 在梁展文先生的個案中，陳鎮源先生(負責填寫申請表第III部評審甲部)及郭譚佩儀女士(以政務主任職系管方首長的身份負責填寫申請表第III部評審乙部)均決定以梁先生任職政府最後3年作為評審涵蓋年期。鑑於梁先生是首長級薪級第8點的高層公務員，曾參與制訂及執行重大的政策和決定，專責委員會認為，評審各方只根據梁先生最後3年的政府職務來考慮其申請，實在殊不足夠。

9.27 專責委員會認為，首長級薪級第1至3點的首長級公務員的評審涵蓋年期恰當，可維持不變。至於首長級薪級第4至8點的首長級公務員，由於他們所擔任的職位較高，以及較多接觸政府的敏感資料，並且廣泛參與重大政策的制訂，為有助對他們離職後從事工作的申請進行周詳和全面的評審，專責委員會認為政府須將該等人員的服務紀錄評審涵蓋年期定得較長。故此，專責委員會建議政府考慮取消評審各方就前首長級薪級第4至8點的官員的申請，可自行決定採用他們任職政府最後3年或6年作為評審涵蓋年期的做法，改為在評審該等申請時，一律考慮申請人最後6年的職務。

管制期的長短

9.28 首長級公務員在離職後從事工作亦受管制期所規限（管制期由有關人員離職前休假屆滿後正式離開政府當日起計）。他們在管制期內須事先取得公務員事務局局長批准，方可從事離職後受聘擔任的工作。在現行規管機制下，因退休離開政府的首長級公務員，如屬首長級薪級第1至7點的人員，管制期為2年；首長級薪級第8點的人員，管制期則為3年。如以退休以外的原因離開政府的首長級公務員，連續服務滿6年或以上者，管制期與因退休離開政府的人員相同；而連續服務不足6年的首長級薪級第1至7點的人員，管制期為1年，首長級薪級第8點的人員則為1.5年。

9.29 專責委員會認為，向首長級公務員在離職後從事工作實施管制期，不會對個人就業權利構成不合理的限制，因為該等公務員只要事先得到批准，便可在離職後從事有關工作。在這方面，專責委員會注意到，海外規管機制對離職後從事工作的規管期限，由有關公務員離開政府之後1年至5年不等。專責委員會曾考慮，管制期的長短是否應根據首長級公務員任職政府期間的職務，而非如現時規管機制按職級劃分。考慮到公務員的職位越高，權力越大，責任越重，掌握的敏感及機密資料越多，專責委員會認為，根據職級訂立管制期的長短做法合理。因此，專責委員會認為管制期的長短應按有關首長級官員的職級劃分。

9.30 考慮到首長級公務員在政府擔任較高級和較重要的職位，公眾會特別關注他們離職後從事的工作會否與其任職政府期間的職務構成利益衝突。專責委員會認為對較高層的首長級公務員施加較長的管制期，將可減低利益衝突出現的可能性，以加強保障公眾利益。

9.31 首長級薪級第1至3點首長級公務員主要包括政策局較低級的副秘書長、首席助理秘書長、部門的助理署長，以及一些專業職系的主管級人員。鑑於他們參與制訂政策的程度較低，專責委員會認為該等首長級人員的2年管制期可以維持不變。至於首長級薪級第4至7點首長級公務員，他們以部門首長和政策局較高級的副秘書長為主，並會在有需要時署理常任秘書長的職務。相對於首長級薪級第1至3點首長級公務員，他們

不但有更大權力，在制訂或執行政府政策的過程中亦有更大的影響力，而且可接觸更多機密資料。由於他們在權責上與第1至3點人員差距較大，專責委員會建議政府考慮把首長級薪級第4至7點人員的管制期延長至4年。首長級薪級第8點的人員是最高等級的公務員，在制訂政府政策的過程中擔當重要角色，並且接觸最多機密及敏感資料，公眾對他們離職後從事的工作會否與其任職政府時的職務構成利益衝突會更為關注。因此，專責委員會認為首長級薪級第8點人員的管制期應最長。然而，考慮到部分首長級薪級第4至7點人員與第8點人員的職權相差不遠，這兩個組別的首長級公務員的管制期不宜有太大差別，專責委員會建議政府考慮把首長級薪級第8點人員的管制期延長至5年。

9.32 綜合上文第9.23至9.31段所述，專責委員會就改善規管機制的評審涵蓋年期、禁制期及管制期的建議表列如下：

首長級薪級點	評審涵蓋年期 (退休或以其他原因離開政府的首長級公務員)		禁制期 (退休離開政府的首長級公務員)		管制期 (退休離開政府的首長級公務員)	
	現行安排	建議	現行安排	建議	現行安排	建議
第1至3點	3年	3年	6個月	6個月	2年	2年
第4至7點	3或6年	6年	1年	1年	2年	4年
第8點	3或6年	6年	1年	1年	3年	5年

(2) 把公眾懷疑涉及延取報酬或利益回報納入評審準則作為須予考慮的因素

9.33 專責委員會在第5.114段已指出，俞宗怡女士在出席研訊時告知專責委員會，公務員事務局通告第10/2005號內並無採用延取報酬這些字眼，如以廣闊的眼光演繹，通告內所列出的6項主要因素可包含公眾懷疑涉及延取報酬這方面的考慮。然而，其他處理梁展文先生申請的官員(包括郭譚佩儀女士及麥駱雪玲女士)對此卻有不同理解。她們向專責委員會表示，延取報酬並非現行規管機制下一項指明的考慮因素。

9.34 專責委員會認為，公眾懷疑涉及延取報酬或利益回報是評審離職後從事工作的申請的一項重要考慮因素，應在評審準則中清楚列明。這將可向申請人、有關官員及諮詢委員會傳達一個明確的信息，就是在提出和評審申請時均須考慮此項因素。專責委員會建議，政府應考慮修訂評審準則，將公眾懷疑涉及延取報酬或利益回報納入審批當局須考慮的具體評審準則內。專責委員會亦建議，公務員事務局應就如何評估公眾懷疑涉及延取報酬或利益回報的事宜，向有關的官員及諮詢委員會提供清晰的指引，以助審核和考慮申請。

(3) 申請人須承擔的責任

坦誠地提供資料及評估申請

9.35 專責委員會認為，申請人有責任坦誠地填報申請表所要求的資料，以及在向政府提交其離職後從事工作的申請前，按相關的公務員事務局通告所載列的評審準則先評估及衡量有關申請。由於申請人最清楚其在任職政府期間曾擔任的工作，他有責任提醒審批當局應注意的事情，包括向審批當局披露其申請可能涉及的利益衝突事宜。專責委員會建議政府考慮修訂申請人提出申請的程序，以清楚反映申請人向公務員事務局遞交申請時有上述責任。此外，政府亦應考慮在相關的公務員事務局通告中，按《公務員良好行為指南》所述明確載列前公務員在離職後從事工作方面應有的良好行為操守。

服務紀錄資料及與準僱主有關的資料

9.36 專責委員會察悉，在現行機制下，申請人須在申請表提供其服務紀錄，說明過往任職政府期間曾擔任的主要職務，但沒有要求申請人提供他曾參與和準僱主有關連的重大工作或計劃項目的資料。專責委員會認為該等資料相當重要，有助全面評估有關申請所牽涉的利益衝突和公眾觀感問題(包括公眾懷疑涉及延取報酬或利益回報)。專責委員會建議政府考慮規定申請人須提供在任職政府最後3年(適用於首長級薪級第1至3點的申請人)或最後6年(適用於首長級薪級第4至8點的申

請人)，他曾參與和準僱主及準僱主所屬同一集團的其他公司有關的重大工作或計劃項目的資料，供審批當局考慮。

9.37 專責委員會亦注意到，在規管機制下，若申請人在申請表第22項內表明不會參與準僱主母公司或準僱主附屬公司的業務，他便無須在申請表第26至30項提供其以往與該等公司的事務往來資料，而有關官員其後對申請所作的評審並不會涵蓋該等公司。專責委員會認為，申請人以往與準僱主所屬同一集團的公司的事務往來資料，對評估在離職後從事工作的申請所牽涉的利益衝突和公眾觀感問題相當重要。即使申請人表示不會參與準僱主所屬同一集團的其他公司的業務，但因該等公司的業務利益與所屬集團的利益是分不開的，而申請人以往可能與該等公司有事務往來，政府絕對不能對此情況視而不見，並須在評審申請時審視與該等公司有關的資料。故此，專責委員會建議政府應要求申請人提供他過去任職政府期間與準僱主及準僱主所屬同一集團的其他公司的事務往來資料。政府亦應規定申請人須提供他在政府任職期間，與其準僱主及其擬從事的工作相關的任何其他資料。

9.38 專責委員會必須強調，政府須於考慮申請時，詳細審視申請人提供的所有資料，以作出全面的評估。至於應如何界定準僱主所屬同一集團的其他公司的範圍，則交由政府作詳細考慮。

協助申請人履行責任

9.39 為方便申請人履行其責任，專責委員會建議政府考慮訂定指引，讓申請人清楚明白相關的公務員事務局通告內規管機制的規定，包括評審準則和涵蓋範圍，以及申請人應如何評估及衡量其申請。此外，政府亦應考慮在相關通告清楚列明，申請人一旦違反規管機制的規定，所獲得的批准將告失效，而申請人亦會受到懲處。若申請人在提供申請所需資料時遇到困難，專責委員會建議，申請人可向其在職最後3年或6年所服務的政策局／部門查閱該等資料，而各政策局／部門亦應在有需要時向申請人提供協助。

(4) 劃一處理及審核申請的方法

9.40 專責委員會調查所得的證據顯示，不同政策局及有關各科的官員在審核和評審首長級公務員離職後從事工作的申請時，各自採取不同的方法。有些官員會先搜集資料及研究檔案，然後作出分析及建議；有些官員則全盤接納申請人所提供的資料，不進行資料搜集，更作出主觀的判斷。專責委員會認為，政府需要確保處理有關申請的官員，瞭解他們在審核和評審過程中肩負重要的責任，並須採取認真審慎的態度執行他們的職務。他們均須清楚瞭解規管機制的政策方針和全面顧及各項評審準則，並從廣闊的角度考慮申請。

9.41 專責委員會在第5.113段指出，有關官員在出席公開研訊時一致表示沒有將梁先生的申請與紅灣半島事件聯想在一起。專責委員會認為，這亦反映政府有需要加強有關審批官員對可能影響審批的相關事宜的意識和警覺性，並使他們更加留意可能產生的公眾觀感問題。此外，處理梁先生申請的官員大多從狹窄的角度衡量公眾觀感，他們只考慮梁先生在新世界中國地產的職務會在內地執行，以及他不會參與準僱主的母公司新世界發展的業務等因素，卻忽略了附屬公司的業務利益與母公司的業務利益是分不開的。

9.42 專責委員會認為，不同政策局／部門的評審各方均需採取統一的方法，以及熟悉處理、審核和評審申請所依據的評審準則。專責委員會建議政府作出改善，包括考慮以下措施：

- (a) 制訂一套劃一的處理及審核申請的方法，供各政策局／部門採用；
- (b) 向負責審核和評審申請的官員提供清晰的指引，附以一些個案先例，以確保他們履行責任，並協助他們在評估利益衝突、公眾觀感及公眾懷疑涉及延取報酬或利益回報等問題上，作出正確的判斷；

- (c) 檢討和加強與公務員的溝通，確保他們充分瞭解規管機制的政策方針及相關的評審準則，並從廣闊的角度考慮申請；及
- (d) 加強措施使各政策局／部門負責審核和評審申請的官員，充分瞭解他們應有的責任，確保他們採取認真審慎的態度執行審批工作。

(5) 不應純粹倚賴信譽制度

9.43 專責委員會認同，規管機制是有必要按信譽制度運作的，但審批當局不應純粹倚賴信譽制度，全盤接納申請人所填報的資料和疏於監察已獲批准的個案。專責委員會認為，評審各方應以積極主動的方式，詳細審核和核實申請人所填報的資料，而公務員事務局必須加強監察申請人在獲得批准後，有否遵從當局就其獲准擔任的工作所施加的條件，這樣才能增加信譽制度的成效。

9.44 專責委員會亦建議規定申請人須在得到批准後的指定限期內，向公務員事務局提供聘書或僱傭合約的副本，以便核實聘用條款，否則其所獲的批准將會失效。倘合約條款及條件其後有改動，申請人亦須在指定限期內向公務員事務局提供修訂本。此外，專責委員會建議，如獲批准的申請其後有任何變動，包括可能會影響審批當局在批准其申請時所考慮由申請人提供的相關資料，申請人須向公務員事務局呈報有關變動。以

上建議的規定應清楚列明於相關的公務員事務局通告及向申請人發出的批准信內。

(6) 改善申請表

9.45 專責委員會認為申請表第25項(即"如何獲得此項外間工作？")所要求的資料，目的應是讓參與審批的官員瞭解申請人是透過哪些渠道覓得有關工作(包括公開招聘、個人安排或其他途徑)、工作介紹人的名字及其與準僱主關係的相關資料。這些資料可讓有關官員知悉申請人的工作介紹人與準僱主及其公司集團存有的任何關係，有助他們確立申請人擬從事的工作與其過往任職政府期間的職務是否有實際或潛在的利益衝突。然而，現行的申請表第25項卻未能達到此目的，專責委員會認為政府應就有關問題作出改善。此外，上文第9.35至9.37段提及申請人有責任在向政府提交其申請前先評估和衡量有關申請，以及申請人須提供過往他與其準僱主及準僱主所屬同一集團的其他公司有關的重大工作或計劃項目和事務往來等資料。專責委員會認為，政府應修訂申請表，以確保申請人填報該等資料。

(7) 擴大登記冊的涵蓋範圍及查閱安排

9.46 現時，當首長級薪級第4點或以上的首長級公務員離職後從事某項工作，公務員事務局會把該項工作的個案資料載列於登記冊，公眾可要求查閱。只要獲得批准的申請人仍在從事

該項工作，登記冊上的資料在該首長級公務員的管制期內可供查閱。此項安排不適用於首長級薪級第4點以下的首長級公務員獲批准在離職後從事工作的個案。

9.47 專責委員會建議把登記冊的涵蓋範圍，擴大至包括所有首長級薪級第1至8點首長級公務員的獲批准申請個案，並將登記冊上載到政府網站，供公眾查閱。至於登記冊所載資料可供公眾查閱的期限，專責委員會認為，這應與首長級公務員的管制期長短一致，或當該等人員通知公務員事務局他們已停止從事有關工作，以較先者為準。專責委員會相信，加強已獲批准個案相關資料的披露，可使規管機制更具透明度和增強公眾監察，亦能令公眾對該機制更有信心。專責委員會認為，此"陽光政策"有助確保有關官員以審慎態度處理和審批申請，而獲得批准的申請人亦會意識到他們離職就業的情況受公眾監察，以及他們應時刻遵從當局給予批准時所施加的條件及各項限制。

(8) 改善離職公務員就業申請諮詢委員會的運作

9.48 專責委員會必須指出，諮詢委員會是規管機制下唯一的外間評審組織，負責就首長級公務員離職後從事工作的申請向公務員事務局局長提供意見。然而，專責委員會注意到，在處理首長級公務員離職後從事工作的申請時，諮詢委員會往往只倚靠公務員事務局所提供的資料，甚少提供意見，而且鮮有召開會議審議申請。

9.49 專責委員會明白諮詢委員會主席和委員均以非全職性質義務擔任該委員會的公職，亦理解他們所面對的種種限制，包括沒有獨立秘書處和只得有限資源。雖然如此，由於諮詢委員會所擔當的角色重要，專責委員會認為諮詢委員會必須以認真及嚴謹的態度，向公務員事務局局長提供獨立和公正的意見，而公務員事務局亦應更加重視諮詢委員會的工作和加強諮詢委員會的角色。惟有如此，諮詢委員會才能履行其責任，以及發揮其效能。

9.50 專責委員會在探討諮詢委員會的角色時，曾研究現行規管機制應否進行全面改革。專責委員會曾探討的方案包括：將離職後從事工作申請的批核當局所具有的權力，授予一個完全獨立於政府的機構；讓諮詢委員會保留其諮詢職能，但須轉為法定機構，並設有獨立秘書處；以及擴大某個現有諮詢機構(例如公務員敍用委員會)的權責範圍，以接替諮詢委員會的職能。由於這些方案有異於現行機制，專責委員會認為政府應詳細研究這些方案是否可行及可取，以決定如何跟進有關事宜。

9.51 專責委員會認為，即使諮詢委員會的角色及架構不變，其運作模式亦必須作出改善，以提高其公信力及工作成效。專責委員會建議諮詢委員會改善其本身的運作，當中包括：舉行例行會議審議申請，以及請公務員事務局及其他相關的政策局／部門內負責審核和評審離職後從事工作申請的官員出席會議，就有關申請陳述意見及解釋他們所作的建議。專責委員會認為，透過就申請交換意見，以及諮詢委員會委員在

過程中積極參與，委員對評審各方的意見及關注會有較深入的瞭解，而這有助他們在充分掌握有關資料的情況下，就申請提出獨立意見。

9.52 與此同時，專責委員會認為政府應提高諮詢委員會的重要性。專責委員會建議政府考慮擴大諮詢委員會的成員組合；安排公務員事務局局長列席諮詢委員會的會議，以示政府對諮詢委員會的重視；定期檢討相關的申報利益指引；以及增加諮詢委員會的透明度，例如將諮詢委員會周年工作報告書提交立法會省覽。

9.53 專責委員會期望，上文所述的建議會有助政府改善規管機制，以加強在首長級公務員退休後從事工作方面對公眾利益的保障、提高公務員隊伍的公信力，以及維持公眾對政府的信任。

對政治委任官員離職後就業的規管及首長級公務員以退休以外的原因離職後從事工作的規管

9.54 在調查過程中，專責委員會注意到，政治委任官員離職後就業是受另一套安排規管，有關安排較現時首長級公務員離職後從事工作的規管寬鬆。雖然專責委員會明白，政治委任官員有別於公務員，他們並沒有任期的保障，因此很大可能在離職後繼續工作。但是，由於政治委任官員較首長級公務員更多接觸敏感資料，對政策的制訂影響更大，專責委員會認為規

管政治委任官員在離職後就業非常重要，而有關的規管安排亦應十分嚴格。專責委員會明白政治委任官員離職後就業的規管不屬其職權範圍，但專責委員會相信，公眾對該等官員離職後就業或會更為關注。專責委員會促請政府盡快就此事宜進行檢討。

9.55 另一方面，在專責委員會進行調查期間，有首長級公務員於辭職離開政府後，在短時間內獲批准到公營機構工作，引起公眾關注。專責委員會察悉，政府對該等首長級公務員所施加的禁制期比一般以退休原因離職的同級公務員的禁制期為短。政府對退休公務員離職後從事工作訂有指明的最低限度禁制期，但對非因退休而離開政府的首長級公務員則沒有訂立最低限度的禁制期。專責委員會關注到，由於規管上述兩類公務員離職後從事工作的禁制期的嚴格程度差距太大，一些辭職離開政府的首長級公務員，或能免受較嚴格禁制期的規管，從而在較短時間內可加入其他機構工作。這情況令規管機制形同虛設，不單對政府的運作造成衝擊，更影響公眾對政府管治的信心。

9.56 專責委員會促請政府就以上兩項事宜作出檢討。專責委員會亦建議立法會日後繼續跟進有關事宜。

首長級公務員離職後從事工作所應恪守的良好行為及官員在審批有關申請時應持守的態度

9.57 專責委員會察覺到，首長級公務員離職後再就業的情況日趨普遍，該等公務員或會因他們在政府內部所建立的網絡和熟悉公共政策及政府處事程序，而成爲商業或公營機構的招聘目標。若首長級公務員在離職後從事的工作確實與他們在任職政府期間的職務構成實際或潛在的利益衝突，或令公眾產生負面觀感，便會令公眾利益受損。對於這個問題，政府實不容忽視。

9.58 專責委員會雖然認同首長級公務員離職後從事工作是他們的權利，但必須再次強調，前提是必須不會令公眾利益受損。專責委員會重申，就公務員離職後從事工作而言，公務員事務局發表的《公務員良好行為指南》已要求他們

"應小心衡量，避免從事可視為與其服務政府期間所擔任職務構成衝突，或造成公務員隊伍聲譽受損，或致使其本人或政府遭受公眾非議的活動。"

專責委員會必須指出，若沒有誠實可信及廉潔守正的公務員文化，以及官員在審批公務員離職後從事工作的申請時沒有採取盡責認真的態度，僅靠改善規管機制的程序或相關條文，並不能確保機制有效運作，達致真正保障公眾利益的目的。

9.59 由於首長級公務員擔任高職、權力重大，而且接觸不少敏感及機密資料，公眾對他們的操守誠信有很高的要求及期望。首長級公務員在離職後如擬提出從事工作的申請，不應只着眼於該申請是否符合有關規管機制在程序及條文上的要求，他們必須自覺自律，恪守有關離職後從事工作的良好行為守則，全面瞭解規管首長級公務員離職後從事工作的政策方針和審批準則，並以保障公眾利益為首要考慮因素，才決定應否提出申請。如決定提出申請，他們應坦誠地提交所有可能影響考慮其申請的資料，以協助審批當局落實規管機制的政策方針。

9.60 同樣重要的是，負責審批有關申請的官員亦應自覺地盡其責任，全面瞭解規管首長級公務員離職後從事工作的政策方針和審批準則，以審慎認真的態度處理有關申請，並以保障公眾利益為首要考慮因素，決定應否批准或建議批准申請。

9.61 專責委員會認為，無論是首長級公務員還是負責審批有關申請的官員，均須自覺持守盡責的態度，惟有如此，改善規管機制的建議才能奏效，機制才會切合社會的期望。