

二零零五年三月二十一日

討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

檢討規管前首長級公務員離職後就業的政策

目的

本文件載述公務員事務局檢討規管前首長級公務員離職後就業政策的結果及初步建議。

為何需要檢討

2. 規管公務員退休後就業的目的，是確保前公務員不會從事與其以往公職有實際、潛在或表面利益衝突，或會引致公眾負面看法致令政府尷尬或公務員形象受損的業務或工作。

3. 現行有關公務員退休後就業的政策及安排由一九八七年起實行。根據目前的規管架構，按可享退休金條款受聘而行將退休或已退休的首長級人員在管制期內(甲一級政務官職級的人員的管制期為退休後三年，其他人員則為退休後兩年)，如從事外間工作，而有關業務、合夥經營或公司的業務或工作主要是在香港進行，必須預先取得批准。另外，自一九九七年一月起，首長級薪級表第3點或以上按合約條款受聘的人員，在其合約完結後一年內，如擔任與其公職相同工作範疇且可能構成利益衝突的工作，亦需預先取得批准。當局接獲行將退休或已退休的首長級人員提交的申請，會先徵詢退休公務員就業申請諮詢委員會的意見，然後交由公務員事務局局長根據獲授權力審批。

4. 現行架構規管範圍不包括首長級薪級表第3點以下的合約人員、按新聘用條款受聘的人員，及按可享退休金條款受聘而辭職的人員。我們需要檢討及擴大受規管人員的範圍以全面達至上述政策目的。

5. 市民大眾和立法會在過往數年屢次就目前的規管措施是否足夠表示關注，他們關注的問題包括應否准許公務員在退休前休假期間擔任外間工作，禁制期的長短是否恰當，以及制度需否更具透明度。此等關注不利維持公眾對公務員廉潔守正的信心或公務員的正面形象。

6. 鑑於公眾及立法會議員對有關政策的成效表示關注，公務員事務局局長在二零零四年五月承諾全面檢討有關政策。我們原計劃於本年五月完成檢討，並向委員會簡介檢討結果，但鑑於委員會希望早日就此進行討論，公務員事務局局長在二零零四年十二月二十一日委員會會議上同意加快檢討工作，並提前於二零零五年三月二十一日委員會會議上討論有關事宜。

檢討

7. 檢討的目的，是改善現行規管公務員離職後就業的制度，以期更有效防止利益衝突，並切合社會對公務員廉潔守正很高而且不斷提升的期望。檢討以合法、合情、合理為主導原則，務求在眾多考慮中取得平衡，兼顧到前公務員離職後的就業權利、社會對公務員廉潔守正的期望，讓前公務員有機會繼續憑專才與經驗貢獻社會，至為重要的是要維持及加強公眾對公務員體系的信心。

8. 相對於非首長級公務員，首長級人員離職後就業一般較容易涉及利益衝突及引起社會的負面看法，此兩類人員的處理方法亦一直有所分別。例如我們會就首長級人員的申請徵詢退休公務員就業申請諮詢委員會的意見，而非首長級人員的申請則無須經過此程序。事實上，市民及立法會特別關注首長級人員離職後就業的事宜。因此我們在是次檢討中，集中處理適用於首長級人員的安排。若有需要，我們會在較後階段就適用於非首長級公務員的安排進行研究。

9. 在考慮檢討方向時，我們亦研究過英國、美國、加拿大、澳洲、法國及新加坡的規管制度和做法。事實上，從範圍和寬鬆程度來看，這些地方的規管制度差異頗大，因此不宜直接借鏡或與我們的制度比較。不過蒐集所得的資料具有參考價值。上述各地的措施表列於附件 A。

檢討結果及初步建議

10. 下文各段重點載述我們的檢討結果及初步建議，現行安排與建議措施的比較則詳列於附件 B。

政策方針

11. 我們重申有關政策旨在確保前公務員不會從事可能構成實際、潛在或表面利益衝突，或引致負面社會評價的業務或工作，同時不過份約束前公務員離職後就業的權利。

受規管人員

12. 現行規管制度只涵蓋按可享退休金條款退休的人員，以及首長級薪級表第 3 點及以上職級的前合約人員。原則上，所有首長級人員（包括於二零零零年六月一日或之後按新聘用條款受聘而晉升至首長級職位的人員及所有首長級合約人員），不論其離職原因（退休、約滿離職或辭職），均應納入規管範圍內。不過，鑑於不同類別人員的聘用條款及其他情況（如服務年資）有分別，若在管制期，禁制期及懲處方面向所有首長級人員實施劃一規定，並不恰當。這點我們會在下文各段再加以闡釋。

離職前休假期間擔任外間工作

13. 現時，在不涉及利益衝突的情況下，離職前休假的人員或可獲准擔任外間工作，這是因為他們已停止實務，亦不再接觸政府資料。但由於有關人員仍以公務員身份獲政府全數支薪，此做法越來越受公眾及立法會議員質疑。我們需要處理雙重身份及社會負面看法的問題。我們因此建議離職前休假的首長級人員只可於慈善／其他非牟利團體或公共機構擔任無償或僅有名義報酬的全職或兼職工作。但審批當局可在非常特殊的情況下（如涉及重大公眾利益），格外批准個別人員在離職前休假期間擔任受薪工作。

就業地域範圍的限制

14. 在現階段我們沒有強烈理由或迫切需要把預先取得批准的規定擴展至在香港以外地方進行主要部分的商業活動或工作。現時首長級人員如在香港以外地方擔任受薪工作，必須知會公務員事務

局。此通報機制令政府可定期檢討及監察有關情況。我們認為現行安排已足夠，亦沒有發現任何不尋常現象。但我們會留意有關情況並在有需要時建議修改。

管制期

15. 目前，按可享退休金條款受聘人員在退休後兩年內就業須事先得到批准；而首長級甲一級政務官的管制期則為三年。至於首長級薪級表第3級及以上職級的合約人員，管制期為一年（限於工作範圍與前公職相同且可能構成利益衝突的工作）。為更全面達致政策目的及公平起見，我們建議按新長期聘用條款受聘的首長級人員及任職政府超過六年的首長級合約人員，其就業管制期應與按可享退休金條款受聘的同級人員一致，同為兩至三年。至於任職政府少於六年的首長級合約人員，鑑於他們的服務年期相對較短，參與的政府職務亦相對較少，我們認為除非有關職系首長另有意見，有理由把管制期減半。

審批準則

16. 審核申請時的主要考慮因素依然是實際、潛在和表面的利益衝突，以及市民大眾的看法；具體的考慮因素載於附件 B第6項。審批當局一般會着眼於有關人員實際服務政府最後三年所擔任的職務。如涉及高級首長級人員或有關人員在職期間曾處理格外敏感的工作，則該三年之前的職務亦會在考慮之列。

工作範圍方面的限制

17. 為更有效地防止利益衝突及避免令政府尷尬，我們建議對所有離職前休假期間及/或離職後擔任外間工作的個案訂定一套劃一的工作範圍限制（列於附件 B第7項）。目前的批核程序已隱含有關限制，不過，我們認為清晰地訂明限制，禁止有關人員於管制期期間從事與其前政府職務有關連的工作，是可取的做法。這樣做不但可減少灰色地帶，而且有助當局執行管制，並可讓有關人員更了解工作範圍方面的限制。

禁止擔任外間工作的期限

18. 以訂立禁制期作為管制離職後就業的方法，其好處是有效、

簡單、行之已久及容易為公眾所明白。從公眾著眼於個別個案的禁制期及有關評論可見，訂立禁制期是維繫公眾對離職後就業制度的信心的一個重要部分。基於個別人員離職前休假長短有異，單單禁止公務員在離職前休假期間從事有薪的外間工作，並不能確保有關人員在其政府職務與外間工作之間有一個合理分隔期。

19. 目前適用於按可享退休金條款受聘的首長級人員的最短禁制期為六個月，該期限可視乎個案的情況縮短或延長。為更有效地防止實際、潛在或表面利益衝突，以及避免引起公眾的負面看法，我們建議把適用於行將／已經按可享退休金條款及新長期聘用條款退休的首長級人員的最短禁制期，延長至十二個月，其間有關人員不得接受有薪工作。如有特別考慮因素（如重大公眾利益），並在明顯沒有實際、潛在或表面利益衝突的情況下，審批當局可豁免或縮短禁制期。作為一項實務守則，禁制擔任有薪工作的期間經縮短後通常不得少於六個月。一般原則是有關人員若在商業機構從事有薪工作，十二個月的禁制期不會獲例外縮減。當局亦可視乎情況實施多於十二個月的禁制期。

20. 由於首長級合約人員的情況較為不一致（例如服務年資、離職後的財政穩健性等），我們認為較恰當的做法是按個別情況訂定禁制期。

21. 有關人員如為慈善／非牟利團體或公共機構擔任無償或僅有名義報酬的工作，通常會獲豁免禁制期限制。

透明度

22. 目前，基於有關披露個人資料的法例，我們一般不會公開個別個案的資料。這種做法限制當局就個別個案作出澄清，因而引起對當局處理個案手法的不必要揣測，無助維持公眾對制度的信任。為了增加透明度，我們建議建立新的行政機制，公務員事務局會在申請人接受所獲准的工作後，披露有關個案的基本資料（限於有關人員在政府擔任的最後職位、停止實際職務日期、準僱主的身份、該人員在有關機構的職位和職銜、主要職務的簡述、有關工作範圍的限制／禁制期，及開始受僱的日期）。當局在申請人提出申請時會清楚向其告知有關披露資料的措施。有關資料會供公眾查閱，並定期更新。

監察

23. 為方便及加強監察涉及前首長級人員的獲准個案，每宗個案的申請人均須書面確認是否已接受獲准的工作，並表明其僱主是否已知悉當局給予批准時所訂的條件，包括禁制期及工作範圍方面的限制。有關人員亦須每年向公務員事務局匯報其獲准工作的最新情況。

懲處

24. 按可享退休金條款受聘的人員如違反規定，當局會根據退休金法例暫停向其發放退休金，在有需要時，當局亦可循民事途徑申請禁制令或索償。至於其他人員，若違反規定，會被民事起訴。此外，有關人員及其僱主亦會因為違反當局給予批准時所訂的條件而遭受政府和公眾譴責。

徵求意見及未來路向

25. 當局現正根據既定機制就本文件列出的初步建議諮詢職方及部門管方，我們會考慮職方及部門管方的意見，以及議員和社會大眾表達的意見，才就建議作最終決定。我們計劃在今年下半年內開始實行經修訂的機制，適用於新機制實施後停止政府職務的人員。

-0-0-0-0-

公務員事務局
二零零五年三月

其他地方規管公務員退休後就業的措施

地方	規管性質	規管條文	懲處（如適用）
英國	公務員受《商業聘任規例》所規管，但有關規例不屬法律條文。	<p>公務員如在離職後兩年內擔任外間工作，須預先取得批准。高級公務員的申請由商界聘任諮詢委員會審議，並交由首相審批。</p> <p>常任秘書長或同等職級的高級公務員離職後須等候三個月方可擔任外間工作。</p>	<p>公務員退休金計劃並無訂明任何人如違反《商業聘任規例》，即會被暫停發放退休金。</p> <p>在適當情況下，政府可申請禁制令，阻止一名前政府僱員擔任違規的外間工作。就高級公務員而言，商界聘任諮詢委員會會公開發表意見，令該名僱員遭受公眾譴責，以達有效懲處的目的。</p>
美國	有關規定載於美國議會所訂立的《美國法規》。	<p>一般而言，該《法規》向前高級僱員實施為期一年（離職起計）的禁制期，禁止有關人員以代表身分就任何事直接觸前機構。</p> <p>此外，更高級的僱員在離職後一年內禁止以代表身分接觸任何機構的高層人員。</p> <p>前僱員如有疑問，可向美國政府道德事務辦公室尋求指引。</p>	違反該《法規》可導致罰款及／或判監。
加拿大	有關規定載於《公職服務利益衝突及退休後就業守則》。該《守則》並非加拿大	一般來說，前公務員不得牽涉於政府作為參與一方的事務。	前僱員如向政府取得合約，該合約會被廢止；前僱員如企圖向政府進行游說，政府會拒絕

地方	規管性質	規管條文	懲處（如適用）
	法律的一部分，但為政府提供內部指引，規範聯邦公職人員及聯邦公務員的行為。	前公務員在離職後一年內，若他在離職前一年內曾與某部門或單位有直接及重要公務往來，亦不得(i)接受該單位聘任；(ii)代表任何人士／單位向該何部門作陳述；或(iii)就該部門的任何計劃或政策提供意見。	合作。退休金不會因為違反規定而受影響。
澳洲	有關規定載於《1999年公職服務令》之下的《澳洲公職服務理念》及《品行守則》。	中央已下放規管權力，在該《守則》之下，個別政府機構可自行制訂概括指引供員工遵守，唯該等指引並無法定效力。 一般而言，擔任敏感職位的員工離職後須等候六個月才可從事外間工作。	除非有關人員違反刑事法，否則政府不能阻止前公務員擔任外間工作。
法國	高級公務員離職後的活動受一九九五年二月十七日所實施的第 95-168 項法令所規管，而該法令屬於行政法例一部分。	前公務員退休前五年內若曾與某私營公司有事務往來或負責監察該公司，則退休後不得在該公司內從事專業活動。前公務員亦不得從事可令其前任政府職位聲譽受損或妨礙公務員隊伍正常運作、獨立性及中立性的牟利活動。 該項規定於退休後五年內有效。退休公務員如打算在私營機構任職，須書面通知當局其就業計劃，在該五年內若其工作有任何改變，亦須知會當局。但這項規定不適用於科研、文學及藝術領	有關人員會被暫停發放部分退休金或喪失部分退休金權益。

地方	規管性質	規管條文	懲處（如適用）
		域的工作。	
新加坡	根據所得資料，並無具體規定。	前公務員須遵守《官方機密法令》，不得透露敏感／機密的政府資料。 前僱員離職後原則上可立即擔任外間工作。	根據所得資料，並無具體條文。

有關前首長級公務員離職後就業的管制

現行安排	建議安排
1. 政策方針	
<p>* 確保前公務員不會從事可能構成實際、潛在或表面利益衝突或引致負面社會評價的業務或工作，同時不過份約束前公務員就業的權利。</p>	<p>* 維持不變。</p>
2. 受規管人員	
<p>* 按可享退休金條款受聘而行將／已經退休的首長級人員。</p> <p>* 首長級薪級表第 3 點及以上的合約人員。</p>	<p>* 擴大規管範圍至包括所有首長級人員，即包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 按可享退休金條款受聘的首長級人員 - 按新聘用條款於 2000 年 6 月 1 日或之後初次受聘而晉升至首長級的人員；以及 - 所有首長級合約人員， <p>不論其離職原因（即退休、約滿離職或辭職）。</p>
3. 離職前休假期間擔任外間工作的限制	
<p>* 退休前休假期間擔任受薪的外間工作，不論工作地點是香港還是其他地方，均須預先取得批准。</p>	<p>* 所有首長級人員，不論其聘用條款、離職前職級、離開政府的原因，通常只會獲准在離職前休假（即退休前休假、約滿休假及辭職前休假）期間，為慈善／其他非牟利團體或公共機構擔任無償或僅有名義報酬的全職或兼職工作。</p> <p>* 審批當局在非常特殊的情況下（例如涉及重大公眾利益），可格外批准有關人員在離職前休假期間擔任受薪工作。</p>

現行安排	建議安排
4. 就業地域範圍的限制	
<p>* 從事主要在香港進行的業務或工作須事先得到批准。</p> <p>* 所有按可享退休金條款退休的首長級人員，如在管制期內於任何地方擔任受薪工作，均須知會公務員事務局。</p>	<p>* 維持不變。</p> <p>* 為免生疑問，行將或已經離職的首長級人員（包括合約人員），如擔任涉及海外職務的受薪工作，如果其以香港為據點或在海外替一間與香港有業務聯繫的公司工作，須預先取得批准。</p>
5. 管制期（由離開政府當日起計算，在管制期內有關人員須事先取得批准才能從事外間工作）	
<p>* 按可享退休金條款受聘的首長級人員 首長級甲一級政務官：三年 其他人員：兩年</p> <p>* 按合約條款受聘的首長級人員 首長級薪級表第3點及以上：一年（只適用於工作範疇與前政府職務相同且可能構成利益衝突的工作） 其他人員：不設管制期</p> <p>* 按新條款受聘的人員及辭職人員：不設管制期</p>	<p>* 按可享退休金條款受聘及按新長期聘用條款受聘的首長級人員 首長級甲一級政務官 - 三年 其他人員 - 兩年</p> <p>* 按合約條款受聘的首長級人員 任職政府六年或以上：管制期一如按長期聘用條款受聘的人員 任職政府少於六年：適用於按長期聘用條款受聘人員的管制期的一半</p> <p>* 辭職人員：管制期一如正常情況下離開政府的人員</p>

現行安排	建議安排
6. 審批準則	
<p>* 主要考慮因素為利益衝突（實際、潛在或表面利益衝突）及市民大眾的看法。</p> <p>* 在研究會否構成利益衝突或引致大眾負面評價時，部門／職系首長及審批當局一般會集中考慮申請人任職政府最後二年內擔任的職務。</p>	<p>* 主要考慮因素依然是利益衝突（實際、潛在或表面利益衝突）及公眾的看法。</p> <p>* 審批當局須考慮的具體因素包括：</p> <p>(a) 利益衝突</p> <ul style="list-style-type: none"> - 該名人員曾否參與已經或可能令其準僱主直接或特別得益的政策制訂或決策工作； - 該名人員任職政府期間所掌握的敏感資料，會否令其準僱主不公平地獲得較競爭對手有利的條件； - 該名人員曾否涉及其準僱主參與其中的任何合約或法律事務；以及 - 擬擔任的工作與該名人員離職前獲指派的任務／計劃及／或其履行的規管／執行職能有否任何關連。 <p>(b) 公眾的看法</p> <ul style="list-style-type: none"> - 讓該名人員擔任所申請的工作，會否令市民大眾質疑有關人員行事不當或涉及利益衝突；以及 - 擬擔任的工作會否令政府尷尬。 <p>* 在考慮會否構成利益衝突或引致大眾負面評價時，部門／職系首長及審批當局一般會集中考慮申請人任職政府最後三年所擔任的職務。不過，如申請人屬高級首長級人員，或其處理過的工作格外敏感，則其在該三年之前的職務亦可能在考慮之列。</p>

現行安排	建議安排
7. 工作範圍的限制	
<p>* 當局可視乎個別情況限制申請人擔任特定工作。</p>	<p>* 劃一規定前首長級公務員，如在離職前休假期間及/或管制期內擔任外間工作，不得：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 直接或間接參與任何競投政府土地、物業、計劃或合約的活動； - 擔任與其任職政府最後三年期間涉及或接觸過下列職務/資料有關連的工作： <ul style="list-style-type: none"> (a) 政策制訂及決策工作； (b) 接觸敏感資料； (c) 合約或法律事務； (d) 工作或計劃項目；及/或 (e) 執行或規管職能； - 參與任何令政府尷尬或損害公務員聲譽的活動。 <p>有關人員如有疑問，應向審批當局查詢，及/或預先申請批准。</p> <p>* 此外，當局仍可視乎個別情況，就工作範圍訂立具體限制。</p>
8. 禁制期（由停止政府職務當日起計算，期間不得擔任外間工作）	
<p>* 按可享退休金條款退休的首長級人員：停止政府職務後最少六個月，若無明顯利益衝突則可予以縮短，亦可按個別情況加以延長。</p> <p>* 按合約條款受聘的首長級人員：沒有訂定最短禁制期。</p>	<p>* 按可享退休金條款/新長期聘用條款退休的首長級人員：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 如擔任受薪工作，禁制期通常由停止政府職務當日起計十二個月； - 如有特殊考慮因素（如涉及重大公眾利益），及在明顯然沒有實際、潛在或表面利益衝突的情況下，最短禁制期可予縮短。作為一項實務守則，禁制擔任受薪工作的期限經縮短後通常不得少於六個月。一般而言，有關人員如在商業機構擔任受薪工作，十二個月的禁制期不會獲例外縮減；以及 - 可視乎情況訂定多於十二個月的禁制期。

現行安排	建議安排
<p>* 按可享退休金條款／新長期聘用條款辭職的首長級人員：沒有訂定最短禁制期。</p>	<p>* 按合約條款受聘及按可享退休金條款／新長期聘用條款辭職的首長級人員：並無訂定最短禁制期，但審批當局會因應個別個案的情況考慮訂定禁制期。</p> <p>* 若離職後為慈善／其他非牟利團體或公共機構擔任無償或僅有名義報酬的工作，通常可獲豁免禁制期的規定。</p>
<p>9. 透明度</p>	
<p>* 根據現行政策，審批當局不會透露個別個案的資料，除非事先取得有關人員的同意。</p>	<p>* 如有關人員接受獲准擔任的工作，審批當局會披露獲准個案的基本資料（限於在政府任職的最後職銜、停止職務日期、僱主身分、在有關機構的職位／職銜、主要職責概要、有關工作範圍的限制或禁制期，以及開始擔任工作的日期）。</p>
<p>10. 監察</p>	
<p>* 有關首長級人員如其獲准擔任的工作有任何實質改變，須知會審批當局。</p> <p>* 當局若接獲投訴或取得資料顯示有關人員或未有遵守批准其申請時所訂的條件，則會展開調查。</p>	<p>* 申請人在開始擔任獲准工作前，需以書面向公務員事務局確認他是否已接受獲准的工作，並表明其準僱主是否已知悉當局給予批准時所訂的條件（包括工作範圍方面的限制）。在管制期內，有關人員須每年向公務員事務局呈報擔任獲准工作的情況。</p> <p>* 當局若接獲投訴或取得資料顯示有關人員或未有遵守批准其申請時所訂的條件，則會展開調查。</p>

現行安排	建議安排
11. 懲處	
<p>* 按可享退休金條款受聘的首長級人員：根據退休金法例暫停發放退休金。</p>	<p>* 按可享退休金條款受聘的首長級人員：根據退休金法例暫停發放退休金、循民事途徑申請禁制令或索償，並受政府及公眾譴責。</p> <p>* 其他首長級人員：循民事途徑申請禁制令或索償，並受政府及公眾譴責。</p>