

## 議案辯論參考資料摘要

### 政治委任官員的離職就業安排

#### 1. 背景

1.1 特區政府於 2002 年 7 月 1 日實施政治委任制度，時稱"主要官員問責制"。在這制度下，14 位主要官員(即 3 位司長及 11 位局長)以合約方式聘用，他們不是公務員，任期不超逾提名他們的行政長官的任期。2007 年 7 月 1 日起，特區政府把原有的 11 個決策局重組為 12 個。至目前為止，政治委任制度下的主要官員共有 15 位，即 3 位司長及 12 位局長<sup>1</sup>。為進一步發展政治委任制度，特區政府增設兩層合共 24 個政治委任職位(即除公務員事務局外，11 個政策局各開設一個副局長職位及一個局長政治助理職位，以及為政務司司長和財政司司長各設一個政治助理的職位)，由 2008 年 4 月 1 日起生效。現時共有 9 位副局長及 9 位政治助理獲行政長官委任(包括財政司司長政治助理及 8 位局長政治助理)，任期至 2012 年 6 月 30 日。餘下的副局長及政治助理職位，會待政府確保有適當的人選才聘任。

1.2 就政治委任官員離任後受僱安排的規管，政府於 2005 年 4 月，根據 2002 年 6 月刊登憲報的《問責制主要官員守則》(該守則載列了主要官員在履行職務時應遵守的基本原則)成立了"問責制主要官員離職後工作諮詢委員會"，為政治委任的主要官員在離任後的受僱計劃提供意見。2007 年 4 月起，該諮詢委員會的職權範圍已擴展至前任行政長官及所有政治委任官員離職後的工作安排。該諮詢委員會亦已易名為"前任行政長官及政治委任官員離職後工作諮詢委員會"(下稱"諮詢委員會")，其職權範圍如下：

- (a) 訂立原則和標準，以為前任行政長官和政治委任官員離職後的工作安排提供意見；和

---

<sup>1</sup> 為配合推行問責制，當局自 2002 年 7 月 1 日起，開設一個行政長官辦公室主任的非公務員職位，職級相等於首長級薪級第 8 點，並刪除新聞統籌專員的公務員職位，以作抵銷。行政長官辦公室主任不是主要官員。該職位的聘任條款自 2007 年 7 月起與局長看齊。

- (b) 根據所採納的原則和標準，考慮前任行政長官和政治委任官員離職後的工作安排，並作出研究和提供意見。

1.3 諮詢委員會現時由執業律師鄭慕智擔任主席，另有 4 名委員，任期為兩年。

1.4 此外，在特區政府擴大政治委任制度後，《問責制主要官員守則》已修訂為《政治委任制度官員守則》(下稱《守則》)，該《守則》適用於所有政治委任官員。根據《守則》，政治委任官員指：

- (a) 主要官員(指政治委任制度下的主要官員，即所有司長和局長)；
- (b) 行政長官辦公室主任<sup>2</sup>；
- (c) 副局長；及
- (d) 政治助理(指政務司司長政治助理、財政司司長政治助理，及局長政治助理)。

1.5 《守則》第五章"防止利益衝突"中，列出了下述有關政治委任官員離職的規定：

*"主要官員如欲在離職後一年內展開任何工作，在任何商業或專業機構出任董事或合夥人，或獨資或與他人合資經營任何業務或專業服務，必須事前徵詢行政長官所委任的專責委員會的意見。委員會的審議過程必須保密，但所提出的意見則會公開。*

*在離職後一年內，主要官員不得在任何牽涉或針對政府的索償、訴訟、索求、法律程序、交易，或談判中代表任何人。*

*在離職後一年內，主要官員不得參與任何與政府有關的游說活動。"*

<sup>2</sup> 行政長官辦公室主任的職位屬政治委任，故出任該職的人員雖然並非主要官員，但必須遵守適用於政治委任官員的守則。

1.6 過去數年，有數位政治委任制度下的主要官員在離職一年內接受新工作，故須徵詢上述諮詢委員會意見。當中有接受特區政府委任的工作及學術工作，亦有從事私人機構職位。諮詢委員會對有關個案均無提出反對意見。

1.7 就政治委任官員離職後就業的安排，立法會於不同場合有討論和跟進相關事宜。在政治委任制度實施前，內務委員會轄下成立的"研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會"，曾在 2002 年 4 月至 6 月期間討論關於政治委任官員離任後所從事活動的監察事宜。2005 年 2 月 2 日，立法會就"監管行政長官、問責官員及首長級公務員退休後任職私營機構"的議案進行辯論，其中包括促請當局對行政長官和問責官員離職或退休後任職私營機構作適切有力的規管。該議案經修正後獲通過。而自政治委任制度實施後，政制事務委員會亦曾多次討論相關事項。

## 2. 事件的最新發展

2.1 因應前房屋及規劃地政局常任秘書長梁展文退休後受聘於新世界中國地產有限公司引起公眾對離任高官申請再就業的審批和監察機制的關注，行政長官在 2008 年 9 月委任了獨立的"首長級公務員離職就業檢討委員會"(下稱"檢討委員會")，負責檢討高級公務員的離職再就業安排。而立法會於同年 12 月亦成立了"調查有關梁展文先生離職後從事工作的事宜專責委員會"(下稱"專責委員會")調查有關事件。儘管政治委任官員離職後就業的議題不屬該兩個委員會的職權範圍，在該兩個委員會其後分別發表的報告中，均有對政治委任官員離職後就業的現行安排表達關注，認為有關安排較適用於首長級公務員的規管要求寬鬆。檢討委員會在 2009 年 7 月向當局提交的報告書內，建議行政長官另行就政治委任官員離職後工作的安排進行檢討。而專責委員會亦在其 2010 年 12 月提交立法會的報告中指出，由於公眾對政治委任官員離職後就業或會更為關注，促請政府盡快就此事進行檢討。

2.2 此外，2009 年 7 月 13 日，在公務員及資助機構員工事務委員會就聽取檢討委員會報告所載建議的簡介而舉行的特別會議上，部分委員亦認為，若按照報告的建議，進一步收緊首長級公務員的管制期至介乎 2 至 5 年(現行管制期為 2 至 3 年)，而政治委任官員的管制期則只有一年，這情況並不公平。這些委員認為應同時對政治委任官員作出對等的安排。

### 3. 關注事項

#### 諮詢委員會意見不具約束能力

3.1 《守則》並非硬性規定政治委任官員在離任一年內，不可返回其原來的專業或業務。事實上，該等官員在徵詢諮詢委員會意見後，即可在離任後展開新工作。諮詢委員會的意見會予以公開，但不具約束力，不能強制執行。政府認為公開該等意見讓公眾監察是有效的監察機制，若有關人士不遵從諮詢委員會的意見行事，將會受到公眾譴責。再者，該等官員都是商界、學界、政界以至公務員體系的傑出分子，若為避免利益衝突而在離職一年內不准從事本來工作，對社會沒有好處，亦難吸引外界人士加入政府。

3.2 過去曾有議員認為政府應制訂更有效的機制，用作審批政治委任官員在離任或離開政府後在規管期內接受聘任提出的申請，而非僅設立一個諮詢委員會，加上諮詢委員會亦缺乏民意授權。此外，亦有議員建議政府推行更有效的監察措施，如規定諮詢委員會的意見對主要官員具法律約束力。這有助釋除市民對可能產生的潛在利益衝突的憂慮，從而強化市民對政治委任制及政府的信心。

#### 政治委任官員與首長級公務員離職後的就業管制的比較

3.3 目前，政治委任官員與首長級公務員離職後再就業的安排屬兩個不同的機制。在現行規管機制下，後者須按照職級遵守不同程度的監管。該等公務員有半年至一年禁制期(由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；他們離職後從事工作亦受管制期(由離職前休假屆滿後正式離開政府當日起計)所規限。因退休離開政府的首長級公務員，管制期為2年(首長級薪級第1至7點的人員)至3年(首長級薪級第8點的人員)，其間申請工作須公務員事務局局長批准。有議員、學者及評論質疑，政治委任官員接觸敏感資料的機會不比首長級公務員少(主要官員甚至更多)，對政策的制訂影響更大，若要避免該等官員在離職後可能出現的利益衝突，他們的離職規管期應該更長，或起碼要與首長級公務員看齊。而且，若政治委任官員離職後申請加入私人機構，其審批過程應該更加公開透明。

3.4 政府回應指，由於政治委任官員的聘用條件跟首長級公務員不同，例如沒有任期保障、約滿酬金、退休福利等(他們的福利全以現金支付)，故兩者的離職規管亦不同。考慮到沒長俸福利的政治委任官員在不獲委任後，管制期太長會影響他們日後找工作的權利，因此其離職規管期較短。

3.5 此外，在首長級公務員離職就業檢討委員會的報告發表後，有議員擔心，若政府按照其建議延長高級公務員離職後再就業的管制期，卻沒有同時對政治委任官員進行相約規管，會形成更大對比，令高級公務員感到不公平，社會大眾也難以接受。這可能會製造兩種制度下人事上的摩擦，影響管治質素。

### 檢討和加強政治委任官員的離職規管

3.6 較早前，有議員和輿論關注到有前問責制主要官員在離任後短時間內轉投商界的個案，認為此舉對建立政治委任制的公信力會造成損害。因此，有意見促請政府對問責官員的離職規管制度予以檢討，做到既能吸引人才投身政府服務市民，又能釋除市民對利益衝突情況的憂慮，否則會深化官商勾結的印象。

3.7 就防止政治委任官員利用其在任內取得的敏感資料，在離任後令自己或其他人士得益，過去曾有意見認為有需要訂定超過 12 個月的離職規管期限。亦有議員倡議設立禁止該等官員離任後受聘或在外間工作的期限，以藉此加強公眾對他們在其任內表現的信心。

### 公務員轉職政治委任官員的監管

3.8 最近，有報章就常任秘書長轉職政治委任官員應遵守哪套離職監管制度的問題向政制及內地事務局查詢，當局回應指：「首長級公務員無論因任何原因離職，因應其職級及離職原因而適用的安排都會實施在其身上。」這表示若公務員轉職政治委任官員，有關人士在擔任新職位期間，已開始計算「過冷河」期。以一般政治委任官員任期 5 年計算，該官員在任內已等同完成「監管」，日後離職只需再遵守一年的規管期便可重投職場。相反，若另一常任秘書長沒有加入問責團隊，反而須經過數年的監管，才可轉投新職。有政黨認為此安排有漏洞，要求政府完善制度。

3.9 另外，唯一可保留公務員身分的公務員事務局局長的離職安排，當局未有清楚解釋，僅表示有關人員離職時，須同時依從問責局長及首長級薪級第 8 點公務員的離職規管。

### 政治委任官員的退休保障

3.10 有評論認為，政治委任官員沒有退休福利，他們離職後找新工作的需要性可能比退休公務員大。而當政制日漸開放，有愈來愈多不同階層及較年輕的人士晉身為政治委任官員時，他們在離職後更有可能會重返職場。然而，政府必須在回應社會訴求和方便其他機構人才加入政府兩者取得平衡。有評論認為，為政治委任官員設立管制期的離職保障，是可考慮的建議，也可減低他們在當權時「鋪後路」的誘因。

### 「旋轉門」制度

3.11 香港政府發表的 2010-2011 年度施政報告中提及，為吸引政治人才加入政府，將研究設立如「旋轉門」制度等更靈活之安排。多位議員質疑此建議是為有意出任政治委任官員的公務員設旋轉門，因為來自商界或學術界的政治委任官員，應可循旋轉門返回原有界別。他們認為此等同為問責團隊「鋪後路」，破壞公務員政治中立的形象。亦有議員要求當局解釋，若推行旋轉門安排，將如何避免此等官員在離職後可能出現的利益衝突。公務員事務局局長和政制及內地事務局局長其後均澄清，現階段公務員接受政治任命後不設旋轉門安排，直至今屆政府任期屆滿都不會有任何改變。

## **4. 立法會參考文件**

4.1 研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會、政制事務委員會、公務員及資助機構員工事務委員會、內務委員會及立法會會議曾討論此事項。小組委員會、委員會、內務委員會及立法會會議曾研究的相關文件的超連結載於**附錄**。

## 附錄

## 2002 至 2010 年有關政治委任官員的離職就業安排的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
1.	政制事務委員會	2010 年 10 月 14 日	CB(2)136/10-11	政制事務委員會會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ca/minutes/ca20101014.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ca/minutes/ca20101014.pdf</a>
2.	政制事務委員會	2009 年 12 月 11 日	CB(2)476/09-10(03)	政府當局就"政治委任制度下副局長的委任"提交的文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/papers/ca1211cb2-476-3-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/papers/ca1211cb2-476-3-c.pdf</a>
3.	政制事務委員會	2009 年 12 月 11 日	CB(2)476/09-10(04)	立法會秘書處就"政治委任制度下副局長的委任"擬備的背景資料簡介 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/papers/ca1211cb2-476-4-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/papers/ca1211cb2-476-4-c.pdf</a>
4.	政制事務委員會	2009 年 12 月 11 日	CB(2)1509/09-10	政制事務委員會會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/minutes/ca20091211.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ca/minutes/ca20091211.pdf</a>
5.	公務員及資助機構員工事務委員會	2009 年 10 月 19 日	CB(1)39/09-10	立法會秘書處就"規管前首長級公務員離職後就業的政策"擬備的最新背景資料簡介 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ps/papers/ps1019cb1-39-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ps/papers/ps1019cb1-39-c.pdf</a>

## 附錄(續)

## 2002 至 2010 年有關政治委任官員的離職就業安排的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
6.	公務員及資助機構員工事務委員會	2009 年 7 月 13 日	CB(1)2241/08-09	立法會秘書處就"有關規管前首長級公務員離職後就業的政策"擬備的最新背景資料簡介 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0713cb1-2241-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0713cb1-2241-c.pdf</a>
7.	公務員及資助機構員工事務委員會	2009 年 7 月 13 日	CB(1)501/09-10	公務員及資助機構員工事務委員會特別會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20090713.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20090713.pdf</a>
8.	立法會會議	2009 年 7 月 8 日	CB(1)2136/08-09	公務員及資助機構員工事務委員會向立法會提交的報告 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/reports/ps0708cb1-2136-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/reports/ps0708cb1-2136-c.pdf</a>
9.	立法會會議	2009 年 6 月 3 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項議案：全面檢討問責制 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0603-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0603-translate-c.pdf</a>



## 附錄(續)

## 2002 至 2010 年有關政治委任官員的離職就業安排的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
10.	政制事務委員會	2007 年 7 月 25 日	CB(2)2548/06-07(01)	政府當局就"問責制主要官員申報投資及利益制度"提供的文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ca/papers/ca0725cb2-2548-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ca/papers/ca0725cb2-2548-1-c.pdf</a>
11.	政制事務委員會	2007 年 7 月 25 日	CB(2)671/07-08	政制事務委員會特別會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ca/minutes/ca070725.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ca/minutes/ca070725.pdf</a>
12.	政制事務委員會	2005 年 6 月 20 日	CB(2)1958/04-05(03)	立法會秘書處就"行政長官的報酬及離職後安排"擬備的背景資料簡介 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ca/papers/ca0620cb2-1958-3c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ca/papers/ca0620cb2-1958-3c.pdf</a>
13.	政制事務委員會	2005 年 4 月 18 日	CB(2)1302/04-05(01)	有關"政府成立問責制主要官員離職後工作諮詢委員會"的新聞公報 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ca/papers/ca0418cb2-1302-1c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ca/papers/ca0418cb2-1302-1c.pdf</a>

## 附錄(續)

## 2002 至 2010 年有關政治委任官員的離職就業安排的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
14.	立法會會議	2005 年 2 月 2 日		會議過程正式紀錄 – 第 1 項議案：監管行政長官、問責官員及首長級公務員退休後任職私營機構 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0202ti-translate-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0202ti-translate-c.pdf</a>
15.	政制事務委員會	2003年7月21日	CB(2)3105/02-03	政制事務委員會會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ca/minutes/ca030721.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ca/minutes/ca030721.pdf</a>
16.	政制事務委員會	2003年2月17日	CB(2)1478/02-03	政制事務委員會會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ca/minutes/ca030217.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ca/minutes/ca030217.pdf</a>
17.	政制事務委員會	2002年10月21日	CB(2)545/02-03	政制事務委員會會議紀要 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ca/minutes/ca021021.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/ca/minutes/ca021021.pdf</a>
18.	內務委員會	2002 年 6 月 14 日	CB(2)2277/01-02	內務委員會會議文件 – 研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會提交的最後報告 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/papers/hc0614cb2-2277c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/papers/hc0614cb2-2277c.pdf</a>

## 附錄(續)

## 2002 至 2010 年有關政治委任官員的離職就業安排的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
19.	內務委員會	2002 年 6 月 7 日	CB(2)2171/01-02	內務委員會會議文件 - 研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會提交的報告 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/papers/hc0607cb2-2171c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/papers/hc0607cb2-2171c.pdf</a>
20.	內務委員會	2002 年 5 月 24 日	CB(2)2015/01-02	內務委員會會議文件 - 研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會提交的中期報告 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/papers/hc0524cb2-2015c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/papers/hc0524cb2-2015c.pdf</a>
21.	政制事務委員會	2002 年 2 月 18 日	CB(2)887/01-02	立法會秘書處就"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"擬備的研究報告 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102rp02c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102rp02c.pdf</a>
22.	政制事務委員會	2002 年 2 月 18 日	CB(2)1081/01-02(04)	立法會秘書處就"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"的研究報告提供的補充資料 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102in09c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102in09c.pdf</a>

---

---

## 參考資料

1. *Legislative Council*. (2011) Available from: <http://www.legco.gov.hk/english/index.htm> [Accessed January 2011].
2. Wisers Information Limited. (2011) *LegCo News Clipping Services*. From 1 January 2002 to 7 January 2011.
3. 《立法會調查有關梁展文先生離職後從事工作的事宜專責委員會專責委員會報告》，《第9章：結論及建議》，2010年，網址：[http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/sc/sc\\_lcm/report/ch9-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/sc/sc_lcm/report/ch9-c.pdf) [於2011年1月登入]。
4. 政制及內地事務局：《政治委任制度官員守則》，2007年，網址：[http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code\\_tc.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code_tc.pdf) [於2011年1月登入]。
5. 政制及內地事務局：《進一步發展政治委任制度報告書》，2007年，網址：[http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/report\\_tc.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/report_tc.pdf) [於2011年1月登入]。
6. 首長級公務員離職就業檢討委員會：《第6章：政治委任官》，《首長級公務員離職就業檢討報告》，2009年版，網址：[http://www.dcspostservice-review.org.hk/tc\\_chi/pdf/Chapter\\_6r\\_chi.pdf](http://www.dcspostservice-review.org.hk/tc_chi/pdf/Chapter_6r_chi.pdf) [於2011年1月登入]。

---

資料研究部

2011年1月7日

電話：2869 9593

---

議案辯論參考資料摘要為立法會會議上進行的議案辯論提供背景資料，以供參考。它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等參考資料摘要作為上述意見。參考資料摘要的版權由立法會行政管理委員會（下稱“行政管理委員會”）所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製參考資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。