

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)1375/17-18(02)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2018年7月17日舉行的會議

有關規管首長級公務員離職後從事外間工作的政策的 最新背景資料簡介

目的

本文件載述用以規管首長級公務員離職後從事外間工作的機制("規管機制")近年的發展，並簡述公務員及資助機構員工事務委員會("事務委員會")委員在過往的會議上討論此議題時提出的主要意見及關注。

背景

2. 政府根據兩項基本原則管制公務員離職後從事外間工作，分別為保障公眾利益和保障個人就業權利。須予保障的公眾利益包括維持公眾對政府的信任、良好管治，以及公正和有誠信的公務員隊伍。只有在個別個案中有充分理據支持時，保障公眾利益的考慮才會超越保障個人就業權利的考慮。基於首長級公務員資歷高，而且在制訂和決定政策上具影響力，故此當局對他們離職後從事外間工作的規管程度更為嚴謹。

3. 在現行規管機制下，訂明的限制期包括離職前休假期、最低限度禁制期，以及管制期。在上述限制期間，首長級公務員必須先取得公務員事務局局長批准才可從事任何工作，惟在指定的非商業機構從事無薪工作除外。¹

¹ 指定的非商業機構是指：

- (a) 慈善、學術或其他主要不涉及商業運作的非牟利機構；
- (b) 非商業性質的區域或國際機構；及
- (c) 中華人民共和國中央機構。

4. 離職公務員就業申請諮詢委員會("諮詢委員會")(前稱退休公務員就業申請諮詢委員會)於 1987 年 10 月成立。該諮詢委員會是由行政長官委任的獨立諮詢委員會，就下列事宜向當局提供意見：(i)制訂規管離職公務員從事外間工作的政策與安排所採取的原則及準則；及(ii)有關首長級人員離職後從事外間工作的所有申請。

5. 因應公眾對前房屋署署長梁展文先生獲委聘為某私人公司的董事一事的深切關注，行政長官在 2008 年 9 月委任首長級公務員離職就業檢討委員會("檢討委員會")，以檢討有關規管首長級公務員離職後從事外間工作的政策和安排，檢討委員會在 2009 年 7 月 10 日向行政長官提交報告。立法會亦在 2008 年 12 月 10 日通過決議，成立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")，專責委員會在 2010 年 12 月 8 日的立法會會議上提交報告。根據檢討委員會及專責委員會所提出的建議，²政府當局向諮詢委員會、公務員敘用委員會、部門及職系管方、中央評議會的成員工會、所有在職首長級公務員及外間律師取得進一步意見，並於最後推出由 2011 年 9 月 1 日起生效關乎規管機制的改善措施。³首長級公務員現時受上文所述的新規管機制或舊有的規管機制規管。新舊規管機制的要點簡述載於**附錄 I**。

6. 諮詢委員會每年均會向立法會提交報告。根據於 2018 年 6 月 6 日提交立法會省覽的最新一份周年工作報告書，公務員事務局在 2017 年審核了 74 宗由 51 名首長級公務員提出的離職後從事外間工作申請。經考慮政府內部有關方面所作的評審和諮詢委員會的意見後，公務員事務局局長批准了 69 宗申請和就有關申請施加工作限制，並拒絕了 5 宗申請。在獲批的 69 宗申請中，有 42 宗(約 61%)在非商業機構任職，其餘 27 宗則在商業機構任職。

事務委員會進行的討論

7. 委員對新規管機制表達的主要意見和關注及政府當局的回應綜述於下文各段。

² 詳情請參閱 <https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/ps/papers/ps20170717cb4-1384-2-c.pdf> 附錄 I 至 II。

³ 新規管機制下的安排適用於按可享退休金條款/新長期聘用條款受聘並在 2011 年 9 月 1 日或之後停止政府職務的首長級公務員，以及在 2011 年 9 月 1 日或之後簽署新合約或續約的首長級公務員。

管制期及禁制期

8. 委員認為，梁展文先生的事件顯示，有關規管安排不足以防止首長級公務員在政府以外從事某些可能與其過往的政府職務有實際或潛在利益衝突，或引致公眾有負面看法的工作。對於政府當局未有接納他們的意見，終身禁止首長級公務員在離職後從事特定類別的工作(特別是當前首長級公務員曾涉及土地、物業或批出專營權等政府工作)，部分委員表示失望。另一方面，部分委員持不同意見；他們認為對首長級公務員離職後就業施加嚴苛的限制，可能會減低公務員職位的吸引力及挽留人才的能力。他們又認為，政府當局必須確保規管機制的改善措施在法庭上可經得起法律挑戰。

9. 政府當局回應時表示，規管機制較其他海外司法管轄區更為嚴謹。當局為規管機制制訂改善措施時，已充分考慮到相關的政策和法律考慮因素，以及有需要維護公務員隊伍的誠信。根據當局從私人律師取得的法律意見，在相稱性原則(即是否不超出為達致有關目標所需的限度作為準則)下，有關的管制期必須合理，並與首長級公務員的服務年期相稱，以符合已訂定的政策目標。委員建議的終身禁止措施若付諸實行，將容易受到法律挑戰。

10. 在事務委員會 2017 年 7 月 17 日的會議上，委員詢問當局有否訂立任何指引，防止前首長級公務員利用其與政府當局中的前同事的關係。有委員建議，政府當局應蒐集資料，以統計在管制期屆滿後任職於過往與他們有工作關係的公司的退休首長級公務員。

11. 政府當局表示，公務員事務局局長在審批離職後從事外間工作的申請時，可在適當的情況下施加特定工作限制。另一方面，退休首長級公務員應該深明，外界期望他們在離職後從事外間工作時與前政府同事聯絡所秉持的操守標準。由於規管機制已達致保障公眾利益及保障個人就業權利的目的，政府當局認為並無需要向前首長級公務員收集管制期後的就業資料。

在指定的非商業機構從事無薪工作

12. 一名委員在事務委員會 2012 年 6 月 18 日的會議上察悉，首長級公務員只須知會政府當局他們在指定的非商業機構從事無薪工作，而部分非商業機構或會涉及競投政府合約。該委員關注到在競投有關合約時，前公務員向此等機構提供的協助可能會使後者處於較其他競投者有利的位置。政府當局答

稱，《官方機密條例》(第 521 章)禁止前首長級公務員在未獲授權的情況下，披露他們於執行職務的過程中，或憑藉公職身份通過保密的方式獲得的文件、資料或知識。公務員未獲授權而披露指明的資料，可被刑事制裁。

13. 一名委員進一步指出，若干非商業機構在《稅務條例》(第 112 章)下可能屬牟利性質，故《官方機密條例》未能處理利益衝突的問題。政府當局澄清，"指定的非商業機構"須"主要不涉及商業運作"。根據《稅務條例》註冊為慈善團體的機構不會自動獲認可為"指定的非商業機構"。因此，該等屬牟利性質的非商業機構或不符合資格作為指定的非商業機構。此外，決定某宗申請會否造成利益衝突時考慮的因素，範圍遠較《官方機密條例》所涵蓋者為闊。在接獲前首長級公務員從事無薪工作的通知後，公務員事務局會審視有關個案，亦會在有必要時要求有關的公務員提供附加的資料，甚至要求他們在從事有關工作前先得當局批准。公務員事務局亦可要求有關申請人在提交申請及申請獲批准前不開始有關的外間工作。

退休首長級公務員任職非公務員合約僱員崗位

14. 一名委員在事務委員會 2017 年 7 月 17 日的會議上列舉一宗個案指，有一名民航處前首長級人員獲該處聘用為合約僱員處理新航空交通管理系統的招標工作，而有關人士在約滿後隨即獲該系統的中標承辦商聘用。該委員建議，當局亦應向按合約條款獲聘的前首長級公務員施加有關合約後工作的限制。

15. 政府當局強調，當局會按不同的準則徹底審核每宗首長級公務員離職後從事外間工作的申請，例如申請人在緊接停止政府職務前的一段指定期間(3 年或以上)所擔任的職務和責任，當中有否涉及其準僱主或與所申請的外間工作有關；申請人在上述指定期間曾否參與制訂政策或決策，使其準僱主直接或間接得益或可能直接或間接得益；申請人在上述指定期間曾否接觸資料，令其準僱主較相關競爭對手獲得不公平的優勢；以及申請人若從事所申請的工作，會否牽涉利益衝突、"延取報酬"或其他不恰當之處，或令公眾懷疑會有上述情況。獲政策局/部門("局/部門")聘用為合約員工的前公務員，一般受聘於履行需要特定公務員專門知識或經驗的職務，有關的局/部門可在其認為適當的情況下，在規管機制之上施加約滿後受聘的規管條件。

因退休以外原因離開政府的首長級公務員離職後從事外間工作

16. 委員詢問，對於因退休以外原因離開政府的首長級公務員，政府當局如何就他們離職後從事外間工作進行有效的規管。政府當局回應時表示，當局會按適用於退休首長級公務員的同一套準則考慮有關申請。雖然沒有預設的最低限度禁制期，但政府當局可按個別申請的情況，在考慮利益衝突及公眾觀感的疑慮後，決定應否施加禁制期；若有必要施加禁制期，亦會決定有關禁制期的長短。考慮有關禁制期長短的因素，亦已載於相關的公務員事務局通告。

申報利益衝突

17. 委員認為，當局必須向申請退休後就業的人員表明，他們必須盡其所知，披露其過往一切可能構成利益衝突的事務往來；當局必須確保，申請人若未能在申請表內徹底而誠實地交代相關資料，將會引致嚴重的後果。

18. 政府當局表示，申請人須根據規管機制的政策目標及評估準則，評估其申請到底會否與其過往的政府職務有任何實際或潛在衝突。申請人亦須提供詳細的資料，披露其任職政府最後 3/6 年(屬首長級薪級表第 1 至 3 點的申請人為 3 年，屬首長級薪級表第 4 點或以上的申請人則為 6 年)期間與其準僱主在合約、法律、公務及其他事務上的重要接觸/往來。此外，當局會要求申請人任職政府最後 3/6 年期間曾工作的局/部門協助審核有關的申請。如申請人未能就其申請提供足夠及準確的資料，當局可作出懲處，撤銷/在一段指定時間暫時撤銷離職後從事工作的批准，提供虛假的資料亦須負上刑責。由 2011 年 9 月 1 日起，部門/職系首長須進行離職面談，以提醒行將退休的首長級公務員必須遵守規管機制、務須避免利益衝突，以及在申請離職後就業時提供充足和準確的資料。

檢討規管機制

19. 因應公眾對規管機制的透明度(尤其是審核準則及程序)的深切關注，委員詢問當局會否進一步檢討規管機制。

20. 政府當局強調，諮詢委員會會將其周年工作報告書提交立法會省覽，報告書載列過去一年諮詢委員會處理過的申請。每宗獲准從事外間工作的申請的詳細資料，包括申請人姓名、其在政府擔任的最後職位、停止政府職務日期、僱主姓名、工作崗位、主要職務、工作限制、開始工作日期、諮詢委員會的

意見及政府當局的決定，均會納入公開登記冊內，該登記冊亦會上載至公務員事務局網站供公眾查閱。同時，政府當局會直接通知相關僱主，當局對獲准的工作所施加的工作限制及其他條件，並要求申請人就其工作的任何重大變更事先向當局取得批准，當局亦會定期向離職後從事獲准外間工作的申請人索取最新資料，以便進行監察。由於規管機制一直行之有效，政府當局現階段並無計劃就此機制進行進一步檢討。

21. 委員詢問當局有否設立渠道，供申請離職後從事外間工作被拒的申請人提出上訴。政府當局回應時表示，申請被拒的申請人可向公務員事務局提供新的資料，要求就其申請進行覆核。若有關申請再次被拒，申請人可向行政長官提出上訴或尋求司法覆核。

政治委任官員及公營機構的高級人員

22. 部分委員促請政府當局收緊就政治委任官員離職後就業作出的規管。由於政治委任官員的聘任制度有所不同，事務委員會已將他們的關注事項轉交政制事務委員會跟進討論。關於對公共機構高級人員的管制，政府當局表示，每個公共機構均訂有本身的規管機制，而該等機構會在相關的政策局轄下運作。

在立法會會議上提出的相關質詢

23. 議員曾於 2016 年 5 月 18 日就首長級公務員離職後從事外間工作的事宜提出立法會質詢。

最新發展

24. 政府當局將於 2018 年 7 月 17 日的事務委員會會議上，向委員匯報有關事宜的最新概況。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，供委員參閱。

立法會秘書處

議會事務部 4

2018 年 7 月 10 日

**規管首長級公務員離職後就業的
舊及新規管機制要點**

舊規管機制	新規管機制
1. 涵蓋範圍	
<p>1. 按可享退休金條款/新長期聘用條款受聘，並在 2006 年 1 月 1 日至 2011 年 8 月 31 日期間停止政府職務的首長級公務員。</p> <p>2. 按合約條款受聘，並在 2006 年 1 月 1 日至 2011 年 8 月 31 日期間訂立新合約或續訂合約的首長級公務員。</p>	<p>1. 按可享退休金條款/新長期聘用條款受聘，並在 2011 年 9 月 1 日或之後停止政府職務的首長級公務員。</p> <p>2. 按合約條款受聘，並在 2011 年 9 月 1 日或之後訂立新合約或續訂合約的首長級公務員。</p>
2. 禁制期(由停止政府職務當日起計算，禁制期間通常不獲批准從事外間工作)	
<p>1. 適用於按可享退休金條款或新長期聘用條款退休的首長級公務員的最短禁制期——</p> <p>首長級薪級表第 4 點或以上(或同等薪點)——12 個月；</p> <p>其他——6 個月。</p> <p>2. 對基於退休以外理由離職的首長級公務員(例如合約人員及辭職人員)，當局沒有訂明最短的禁制期，每宗個案會按個別情況考慮。</p> <p>3. 有關人員如擔任僅有名義報酬的工作，最短禁制期通常可予縮短或豁免；至於在下述機構("指定機構")從事有薪工作，最短禁制期亦可能予以縮短——</p>	<p>與舊規管機制相同。</p>

舊規管機制	新規管機制
<p>(a) 慈善、學術或其他主要不涉及商業運作的非牟利機構；</p> <p>(b) 非商業性質的區域或國際組織；或</p> <p>(c) 中華人民共和國中央機構。</p> <p>而有關工作將不會引起利益衝突，亦不大可能造成公眾負面觀感。</p> <p>4. 至於其他外間工作(尤以商業性質的工作為然)，除非有特別考慮因素，且有關工作不會構成利益衝突或引起公眾負面觀感，最短禁制期才會予以縮短。</p> <p>5. 當局可根據個別情況延長禁制期，以更全面防止利益衝突或公眾負面觀感。</p>	
3. 離職前休假期間	
<p>1. 有關人員在離職前休假期間從事外間工作，同樣受到禁制期的規定所規管。</p> <p>2. 除非有特別考慮因素，否則首長級公務員一概不得在離職前休假期間從事任何全職受薪或任何商業性質(包括自僱)的工作。在不涉及雙重身份問題的情況下，首長級公務員在離職前休假期間可在得到批准後在指定的非商業機構從事兼職或僅有名義報酬的工作。</p>	<p>與舊規管機制相同。</p>

舊規管機制	新規管機制
4. 管制期(由正式離開政府後計算，管制期間有關人員須事先取得批准才可從事外間工作)	
<p>1. 按可享退休金條款或新長期聘用條款退休的首長級公務員——</p> <p>首長級薪級表第 8 點或同等薪點——3 年；</p> <p>其他——2 年。</p> <p>2. 連續服務 6 年或以上而基於退休以外理由離職的首長級公務員——</p> <p>首長級薪級表第 8 點或同等薪點——3 年；</p> <p>其他——2 年。</p> <p>3. 連續服務不足 6 年而基於退休以外理由離職的首長級公務員——</p> <p>首長級薪級表第 8 點或同等薪點——1.5 年；</p> <p>其他——1 年。</p>	<p>與舊規管機制相同。</p>
5. 評審準則	
<p>1. 主要的考慮因素載於政策目標。</p> <p>2. 申請的具體考慮因素包括——</p> <p>(a) 申請人在任職政府期間曾否參與制訂任何政策或決策，使其本身業務或其準僱主已經或可能因而直接得益或取得某些特殊利益；</p>	<p>1. 主要的考慮因素載於政策目標。</p> <p>2. 申請的具體考慮因素包括——</p> <p>(a) 申請人任職政府最後 6 年(適用於首長級薪級表第 4 至 8 點或同等薪點的公務員)或 3 年(適用於首長級薪級表第 1 至 3 點或同等薪點的公務員)</p>

舊規管機制	新規管機制
<p>(b) 申請人在任職政府期間曾否接觸敏感資料，令其本人或準僱主在不公平的情況下，較其競爭對手有利；</p> <p>(c) 申請人在任職政府期間曾否涉及其準僱主屬參與一方的任何合約或法律事務；</p> <p>(d) 擬從事的工作是否與申請人任職政府期間參與的工作/計劃項目及/或規管/執法職務有任何關連；</p> <p>(e) 申請人從事有關工作會否使公眾懷疑牽涉利益衝突或有其他不恰當之處；及</p> <p>(f) 擬從事的工作會否在任何方面令政府尷尬或損害公務員隊伍的聲譽。</p> <p>3. 申請的評審工作，一般會着眼於申請人在服務政府最後 3 年所參與的職務。然而，申請人如為首長級薪級表第 4 點至第 8 點(或同等薪點)人員，或其所處理的工作屬格外敏感性質，則其在上述 3 年期限之前的職務也可能在考慮之列。</p>	<p>期間的職務和責任。如有需要，當局會考慮年期更長的服務記錄；</p> <p>(b)至(f) 與舊規管機制第 2(a)至(e)項相同；</p> <p>(g) 處事公正並獲悉充分資料的觀察者在考慮所有相關事實後，會否得出結論，認為有合理理由擔心所申請的工作可能引起延取報酬或利益的情況；及</p> <p>(h) 所申請的工作會否在任何方面引起公眾在有充分根據下產生負面觀感，而令政府尷尬並損害公務員隊伍的形象。</p>
6. 基本工作限制	
<p>1. 對所有獲批准的外間工作個案，均會施加基本工作限制。申請人不得——</p> <p>(a) 個人直接或間接參與競投任何政府土地、物業、計劃、合約或專營權；</p>	<p>1. 對所有獲批准的外間工作個案，均會施加基本工作限制。申請人不得——</p> <p>(a) 直接或間接參與競投任何政府土地、物業、計劃、合約或專營權；</p>

舊規管機制	新規管機制
<p>(b) 擔任或代表任何人擔任工作(包括訴訟或游說活動)，而該等工作與其任職政府最後3年期間涉及的下述職務或接觸過的下述資料有關連——</p> <p>(i) 政策制訂或決策工作；</p> <p>(ii) 敏感性資料；</p> <p>(iii) 合約或法律事務；</p> <p>(iv) 工作或計劃項目；及/或</p> <p>(v) 執法或規管職務；或</p> <p>(c) 參與任何會令政府尷尬或損害公務員隊伍聲譽的活動。</p>	<p>(b) 直接或間接擔任或代表任何人擔任工作(包括訴訟或游說活動)，而該等工作與其任職政府最後3年期間涉及的政策制訂或決策工作、敏感性資料、合約或法律事務、工作或計劃項目，以及執法或規管職務有關；及</p> <p>(c) 直接或間接參與任何會令政府尷尬或有損公務員隊伍聲譽的活動。</p>
7. 一律批准	
<p>1. 首長級公務員一律獲准由停止政府職務至其管制期屆滿的整段期間內，替指定機構擔任無薪工作。</p>	<p>與舊規管機制相同。</p>
8. 透明度	
<p>1. 如首長級薪級表第4點或以上(或同等薪點)人員從事獲准擔任的外間工作，有關的基本資料(只限於申請人姓名、其在政府擔任的最後職位、停止政府職務日期、對予批准工作施加的限制/禁制期、開始從事有關工作的日期，以及(如適用的話)外間僱主的身份、申請人在外間機構的職位和主要職務簡述)將會載列於登記冊內，供市民索閱。這些資料將予保留，直至申請人的管制期屆滿，或申請人通知公務員事務局已停止從事</p>	<p>1. 如首長級公務員從事獲准擔任的外間工作，有關的基本資料(只限於申請人姓名、其在政府擔任的最後職位、停止政府職務日期、對予批准工作施加的限制/禁制期、開始從事有關工作的日期，以及(如適用的話)外間僱主的身份、申請人在外間機構的職位和主要職務簡述)和諮詢委員會的意見會記錄在公務員事務局所備存的登記冊內。登記冊載於公務員事務局網頁。</p>

舊規管機制	新規管機制
<p>該項工作為止(兩者以較早者為準)。</p> <p>2. 至於首長級薪級表第 4 點以下(或同等薪點)人員擔任的獲准外間工作，如公眾對有關工作是否恰當表示關注，當局可能按個別情況，披露上述基本資料。</p> <p>3. 就一律批准所涵蓋的無薪外間工作而言，如公眾對有關工作表示關注，當局可能按個別情況，披露有關資料。</p>	<p>2. 與舊規管機制第 3 項相同。</p>

(資料來源：《離職公務員就業申請諮詢委員會第 28 號工作報告書》的附件 A)

規管首長級公務員離職後從事外間工作的政策

相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
公務員及資助機構 員工事務委員會	2012年6月18日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2017年7月17日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局就事務委員會在會議上所提事項作出的跟進回應
立法會會議	2016年5月18日	馮檢基議員就"首長級公務員離職後從事外間工作"提出的立法會質詢