

對「首長級公務員離職就業檢討」 諮詢文件的回應

羅范椒芬

前言

2004年，前房屋署副署長鍾麗幗女士被指退休後在私人機構從事涉及發展西九龍文化區的競投工作，惹來利益衝突的批評。當時的公務員事務局局長王永平先生隨即檢討並收緊對首長級公務員離職後從事外間工作的規管。2008年，前屋宇署署長梁展文先生以高薪受聘新世界集團，引起輿論嘩然，政府遂宣布成立委員會檢討現行規管首長級公務員離職後從事外間工作的政策及安排。

2. 歷史重演，但屢次的檢討都只着眼於首長級公務員，然而公職人員離任後的「利益衝突」問題，又何止僅涉及首長級公務員呢？論掌握敏感資料，政治任命的官員和行政會議成員是否知道更多？論收受利益，政黨成員是否會更受捐獻者的影響？

政策目標

3. 諮詢文件指出，規管離職首長級公務員從事外間工作的基本原則是要在保障公眾利益以及保障個人(工作的)權利之間取得平衡。考慮公眾利益要顧及公眾對政府的信任，要防止貪污濫權，也要維護公務員隊伍的誠信和公正性。這些原則都是對的，關鍵是如何公平、公正和公開地落實這些原則。

4. 諮詢文件強調要確保離職公務員不會從事可能與其過往政府職務出現「實際、潛在或觀感上有利益衝突」的工作，因而令政府尷尬和損害公務員形象。這種說法很抽象，亦太籠統和主觀。

5. 在評估離職公務員擬從事的工作與過往的職務是否有「利益衝突」，我認為應該考查以下的問題：

- 一、有關公務員在位時有沒有，或曾經引起公眾懷疑，偏袒未來僱主，為離職後就業鋪路？偏袒未來僱主，藉以換取個人的就業，顯然是以權謀私，有損公務員隊伍的誠信和公正性，亦削弱公眾對政府的信任，應該制止。

二、有關公務員在位時是否掌握對未來僱主有利的機密資料，會導致不公平競爭？機密資料屬於政府的資產，個人不得以此換取個人利益，因此也應該制止。(其它因素，包括個人經驗、知識、能力和社會網絡，是多年工作的積累，不屬於政府的資產，不應納入考慮。)

三、批准申請會否令政府尷尬和損害公務員形象？例如：負責制訂禁煙政策的首長級公務員，投身煙草公司，會削弱公眾對政府的信任和破壞公務員隊伍的公正形象，應該予以制止。這方面的評估，需要有理有據，合情合理。

6. 解答以上三個問題都必須有事實根據，不涉及臆測，這樣才能平衡公眾利益與個人權利。離職公務員可以是退休，亦可能是辭職另謀發展。公務員的最低退休年齡是 55 歲，辭職的公務員年齡更輕，對社會還可以作出貢獻，不應出於憑空想像，或害怕社會上某些人的挑釁，而「寧枉莫縱」地禁止離職公務員再就業，這樣對公務員既不公平，對社會亦無好處。

7. 我已推卻東華三院總監一職，但亦希望以此事為例，顯示目前審批離職就業申請出現的問題：

一、我離職前六年曾經在教育局和廉政公署工作，兩者都確認我在位時並無偏幫東華三院。中東書院¹的貸款申請亦是由獨立委員會審議，由李國章局長批准，過程中我沒有參與。(諷刺的是如果東華三院聘請李國章教授出任總監，完全不需要得到政府批准。)

二、教育界根本沒有什麼機密資料，有的只是學生的公開考試成績和學校的視學報告。這些資料數量多而瑣碎，常任秘書長不會深究。而且我離開教統局已近三年，當年的數據已過時。教育局亦確認我並沒有任何有利東華三院的敏感資料。

三、我願意接受東華三院的邀請出任總監一職，其中一個原因是希望在前線貫徹教改的理念。我深信以東華三院的資源和網絡，旗下的學校應該可以辦得更出色。東華三院是慈善團體，我難以理解出任總監會令政府尷尬和損害公務員形象。況且，目前退休公務員為慈善機構義務工作只需要知會，而不必經公務員事務局批准。換言之，現行政策承認為慈善機構工作並不存在金錢上的利益，即使高官擁有對機構有利的機密資料，也不會構成「利益衝突」，所以不必經過審批。

¹ 由中文大學與中東書院合辦的社區學院。

8. 公務員事務局的政策管理部門認為“鑑於羅太的高位和在教育界的參與，有可能會引起社會上某些人的關注，羅太是否會為東華三院帶來「不公平的利益」”，原因是現職的教育局員工會對羅太提出的建議和申請給予優待”。這是毫無根據的假設，亦對現行制度和公務員的誠信投下不信任票。我離開教育局已近三年，局內人事有不少變動，而且香港的傳媒和立法會對政府的監察力度很強，教育局的回應亦已清楚說明現行的資源分配制度具透明度和制衡，不可能出現徇私的情況。

9. 現行條例已有規定，所有前首長級公務員離職後從事外間工作，在規管期限內一律不得：

- 一、直接或間接參與政府土地、物業、項目、合約或專利權的競投；
- 二、承擔或代表任何人參與涉及在離職前三年曾介入以下類別的工作，包括訴訟或游說活動：
 - 政策制定和決定；
 - 敏感資料；
 - 合同或法律程序；
 - 任務或項目；
 - 執行或規管職責。
- 三、參與任何會令政府尷尬和損害公務員形象的活動。

這些規定的範圍已很廣闊，應用在東華三院總監一職，難道還不足夠嗎？

規管期限

10. 社會上有一種聲音認為高級公務員退休後可領取優厚的長俸，便不應該再就業。就此，我有三點回應：

- 一、長俸是薪酬的一部份，而且政府的薪酬制度一向是越高級別的收入越遜於私人機構。當政府進行薪酬水平調查時，已通過精算把長俸福利計算在整體收入內，所以長俸實際上是「延取的工作報酬」。也因此，轉任問責局長的退休公務員可以同時支薪和領取退休金²。離職公務員亦不應該因為領取長俸而被剝奪就業的權利。

² 這是推行問責制時訂立的新政，此前退休公務員再接受政府任命，一律不得領取雙重薪津。負責設計問責制的四位官員，三位都可以因此新政而受惠。

- 二、 離職公務員的家庭和經濟狀況，各有不同。評估離職就業申請是否會損害公眾利益，應該採取同一標準，不應以是否領取長俸決定規管的程度。目前，問責局長只有一年管制期，主要是考慮當年不少局長並非公務員，他們離職後沒有長俸收入，政府不能剝奪他們的就業權。但轉任問責局長的公務員又該如何看待呢？他們既接觸最高層的敏感資料，又在政府內有廣闊的人脈關係，同時領取長俸，離職後卻不必接受如首長級公務員般的嚴格規管，這樣合理嗎？
- 三、 隨著現代人的健康改善，壽命延長，55 或 60 歲的退休人士，還有精力工作，而且經驗豐富，是社會的資產。只要不損害公眾利益，我們應該鼓勵他們繼續工作，繼續為社會作出貢獻。

是否有「利益衝突」與是否有長俸收入是兩碼子事，要平衡「公眾利益」與「個人權利」，政府應該更重視行政機關的透明度和內部制衡，以防止貪污、濫權和徇私的情況出現。

11. 現行的規管期限是職位愈高，規管期限愈長³。這是假設高級公務員有較多機會參與制訂政策和接觸機密資料。事實上，在一個政策局內，常任秘書長和副秘書長組成核心領導班子，大家經常開會討論政策，接觸同樣的機密文件，無分彼此。目前的分層管理，實際上是自欺欺人。

12. 此外，目前的規管期限亦有犯駁的地方。安排設立管制期的目的是要淡化公務員對現行政策的認識，避免掌握的敏感資料會對未來僱主有利。現行的規管期是由公務員停止支薪日，即所有積累的假期結束，正式離開公務員隊伍之日開始計算。今日社會日新月異，離職三年在人事和政策上都有莫大的轉變。三年管制期是合理時限，但應該從離職日起計算，因為放假期間，該公務員已無接觸任何政府內部文件。況且公務員積累的假期因人而異，不應因為以往工作的需要無法放假，而在離職後受到額外管制。

審批程序

13. 現時的離職就業申請，需要詳列離職前六年的工作和未來工作的職責，亦要申報過往與未來僱主的接觸，以及是否掌握對僱主有利的敏感資料等，內容可謂詳盡。申請人填報的資料還要得到過去任職的部門確認，有關部門亦要就以下問題作出評估：

³ D8 公務員的管制期是 3 年，D8 以下連續任職六年或以上為 2 年，任職六年以下為 1 年。

- 一、 申請人是否有參與制定任何政策，直接或間接對未來僱主有利？
- 二、 申請人是否掌握敏感資料，有利未來僱主與同行競爭？
- 三、 申請人是否與未來僱主有合約或法律上的關係？
- 四、 申請人的未來工作是否與過往的工作項目或監管職務相關？
- 五、 批准就業申請是否會引起公眾懷疑有利益衝突或不正當？
- 六、 批准就業申請是否會令政府尷尬和損害公務員形象？

第五、六題的焦點應該建基於第一至四題的答案，避免憑空假設。即使離職公務員過往與未來僱主有合約或法律上的關係，或曾經監管未來僱主的工作，亦不能武斷有利益輸送，以謀取“延取報酬”。在評估是否會有利益衝突時，還要看工作程序是否公平、公開和公正。公眾並不掌握全部資訊，公眾情緒亦需要疏導。政府如果基於事實作出判斷，便應該站出來向公眾解釋。

14. 至於離職公務員就業申請諮詢委員會的組成，目前由一位法官任主席，另外四位俱是退休人士，包括律師、會計師、商人和人事管理專才，都是社會知名人士。如果能夠包括一位熟悉政府內部運作的退休公務員，可能會令委員會的考慮更全面。但更關鍵的問題是公務員事務局必須更清晰地向委員會解釋審批準則，如上文所述，評估離職公務員的就業申請是否會構成「利益衝突」，應該基於事實而避免臆測，審批過程中亦要有更好的溝通。目前，公務員事務局為彰顯諮詢委員會的獨立性⁴，只向委員會提交文件，而不列席委員會的會議，委員無從考究公務員事務局的建議背後的理據或判斷是否有遺漏的地方。公務員事務局收到委員會的決定，即使與原建議不同，亦不會過問。這種「盲目性」容易導致判斷失誤。

15. 公務員事務局審批離職後工作申請，亦應該作出服務承諾，設定審批時限，例如兩至三個月，好讓僱主和申請人有所準備。除非有疑問需要來回地向申請人澄清，否則兩個月時間應該足夠⁵。公務員事務局亦應設定行政上訴機制，例如由特首或行政上訴委員會覆審，以免事事訴諸法庭。公務員事務局在否決申請時，應同時知會申請人上訴的渠道。

16. 以下簡單回應諮詢文件提出的其餘課題：

- 一、 第4個課題：「清者自清」，要求離職公務員披露其任職最後數年期間與未來僱主母公司的接觸亦無妨。關鍵是在評估是否有「利益衝突」時，必須建基於事實，不應該以「莫須有」的態度，把任何接

⁴ 事實上，委員會只是諮詢性質。政府內部有不少諮詢委員會都有相關部門的人員參與或列席會議，通過討論達至決定。

⁵ 包括兩星期讓有關部門審議申請，兩星期讓公務員事務局準備文件，三星期讓委員會審議文件、開會討論和撰寫會議紀錄送交公務員事務局，一星期讓公務員事務局作出決定，通知申請人。

觸都看成是利益輸送。

- 二、 第 5 和 8 個課題：目前的標準工作限制已相當全面，懲處亦很嚴厲，包括停止發放長俸，應該足夠。
- 三、 第 7 個課題：原則上應該修訂現行的安排，與問責制下的新政看齊，這樣才算公平、合理，但目前香港正處於經濟低迷的時期，基於政治和財政考慮都不可行。

公開披露

17. 我贊成提高披露的範圍和透明度，讓公眾監察離職公務員再就業後是否有不當的行為，足以構成「利益衝突」。事實上，絕大部份的政府審批工作都不是局長或秘處長直接處理，副秘書長、助理秘書長，甚至中級公務員掌握的資料更多，實權更大。增加透明度，可以減低公眾的疑慮，避免無謂的臆測。

總結

18. 綜合以上的建議，總結如下：

1. 對離職首長級公務員從事外間工作的規管，應該在保障公眾利益以及保障個人(工作的)權利之間取得合理平衡；
2. 評估離職公務員擬從事的工作與過往的職務是否有「利益衝突」，應該基於事實，而非單憑猜測和假設；
3. 對離職首長級公務員從事外間工作的三年管制期，應該由停止政府職務之日起計算；
4. 離職公務員就業申請諮詢委員會，應該包括一位退休公務員；
5. 公務員事務局必須更清晰地向委員會解釋審批申請的準則，審批過程中雙方亦要加強溝通；
6. 公務員事務局應該作出服務承諾，設定審批時限；
7. 規管離職首長級公務員從事外間工作的制度，應該設定上訴機制；
8. 可以要求離職公務員披露其任職最後數年期間與未來僱主母公司的接觸，但要避免把任何接觸都看成是利益輸送；
9. 維持現行的標準工作限制、懲處辦法和受僱於指定的補助機構即須暫停支取退休公的安排；
10. 提高披露的範圍和透明度，讓公眾監察離職公務員再就業後是否有不當的行為，足以構成「利益衝突」。

