



民主黨立法會議員秘書處

SECRETARIAT OF LEGISLATIVE COUNCILLORS OF THE DEMOCRATIC PARTY

香港中環雪廠街11號政府合署西翼401-410室

Rooms 401-410, Central Government Offices, West Wing, 11 Ice House Street, Central Hong Kong.

Tel: 25372319

Fax: 25371469/25374874

維護公務員政治中立的建議方案

政府擬議的「問責制」下，公務員須向政治問責局長負責，如何確保一向以來公務員政治中立，公正無私及廉潔信實的優良傳統可以得以保存，實為社會各界所非常關注。我們看不到政府原建議如何在制度上可確保公務員的政治中立，因此提出以下建議方案給政府考慮。建議方案主要參考英國的公務員管理制度。

1. 訂定《公務員守則》，旨在更明確界定公務員體制的原則、公務員的職責，以及保障公務員，在作出一項符合保障資格的披露後，可免受政府迫害。但後者不適用於警務人員或涉及國家安全及情報工作人員。¹
2. 訂定《問責局長守則》，訂明問責局長在履行公職和安排私務時，不僅是依法行事，更必須是以誠實及維護公眾利益的原則服務香港市民，並有責任維護公務員政治中立的特質。問責局長須參考《守則》規定去做決定和行事，並個人負責；他們的行為是否符合《守則》規定，以及違反準則的後果，最終由特首決定。
3. 設立獨立的委員會負責審理及裁決公務員根據《公務員守則》提出道德操守和良心問題表示關注，但無法透過現行內部程序解決的上訴個案；就上訴個案發表調查報告；並向立法會及公眾發表週年工作報告。委員會由特首任命，委員任期初為3年，續任最多兩年，委員會主席須由法官出任，其他成員來自私營機構或曾擔任公職人士。行政會議秘書處下設小組負責為委員會提供資源支援。
4. 將現有規管公務員操守和紀律有關的《公務員事務規例》條文及相關的通告內容，列為法律條文（附屬法例），使有關規定具法律效力。

《問責局長守則》建議

背景：

建議內容主要是參考英國訂定的《大臣守則》而提出。《英國大臣守則》是從英國累積多年的議會經驗，列出一些原則，給大臣及政府官員遵守。大臣須參考

¹ 英國訂有《1998年公眾利益披露法令》，就私營和公營機構的告發事宜訂明行事框架，凡屬《法令》保障範圍的人士，在作出一項符合保障資格的披露後，可免受其僱主迫害。但《法令》不適用於警務人員或涉及國家安全及情報工作人員。

《守則》規定去做決定和行事，並個人負責。大臣的行為是否符合準則，以及違反準則的後果，最終由首相決定。大臣基本上必須遵守法律，包括國際法律、國際公約和責任，及須維護司法公正及保障公職人員的誠信。在這基礎之上，大臣並須遵守《大臣守則》。

建議守則內容（監察利益衝突及其他部份稍後提出）：

1. 與個人工作行為有關

- 1.1 須遵守出任公職的七項原則，包括無私、廉正、客觀、問責、公開、誠信和領導原則，詳見附件一。若問責局長的行為有可能違反這七項基本原則，局長須出席立法會會議接受議員的提問。
- 1.2 須遵守法律，包括國際及本地法律、國際公約和責任，及須維護司法公正。
- 1.3 須就其管轄部門及相關公共機構的政策、決定及措施向立法會負責。
- 1.4 須為其委任非公務員職系的公共職位負責，唯才任人。委任過程，須符合有關的實務守則及規定，如有的話。
- 1.5 須先獲特首同意及諮詢公務員首長意見，才可更改負責的政策範圍及職責。若提出的改動涉及不同部門的問責局長（包括將其現有職責轉移給另一問責局長，或提出將新職責給予個別問責局長等），或有關改動可能屬政治敏感或會引起公眾關注時（例如將其部門的一些職能隱隱約約地轉移給一個非政府部門的公共機構），局長須先獲特首書面同意，輕微改動則例外。若改動涉及職責分工未能解決的分歧時，須先轉介予公務員首長，並可能交由公務員首長代局長向特首提出建議。就任何不須特首先同意的輕微改動，在實施前須通知政務司司長及公務員事務局局長。
- 1.6 在建議委任公共機構（包括具行政職能或諮詢性質）及政府委員會的主席及成員前，須先諮詢特首及公務員首長的意見，如建議涉及薪酬，是否已獲庫務局局長同意。行政會議秘書處應備有公職人員委任清單，列明哪些委任職位須先諮詢特首意見。
- 1.7 提出成立獨立聆訊委員會前，須先諮詢特首及公務員首長意見，建議書須包括委員會成員數目及架構等資料，如建議涉及薪酬，是否已獲庫務局局長同意。
- 1.8 接待游說代表團的正式會議須作紀錄，記下會議的目的、出席會議的名單，及所代表的利益。
- 1.9 外訪活動須先獲特首書面同意，並事前通知行政會議秘書處。若外訪開支須包括局長配偶並符合公共利益，應先獲特首同意。應避免在立法會會期內進行外訪活動。
- 1.10 因病或因外訪、述職或渡假離境而未能在境內履行職務時，須安排另一位問責局長署理其職務，但要先得特首同意，並盡早通知行政會議秘書處。局長履行署理職責時，就執行所獲賦的法定權力而言，須特別注意，如有任何疑問，應先尋求法律意見。

- 1.11 不可使用政府資源作政黨的政治目的，包括不可供政黨發佈資料之用。
- 1.12 須確保在其公職及私人利益兩者之中，不會或看來不會出現利益衝突。
- 1.13 若接受禮物或款待，會或看起來會促使問責局長作出妥協的決定
(compromise their judgement) 或令他們受制於一個不恰當的義務 (place them under an improper obligation)，須拒絕接受該禮物或款待。
- 1.14 不可就其公職的發言或投稿，收取個人或部門報酬或為某慈善團體籌集捐款。若有關團體堅持捐款予慈善團體，應由有關團體而不是局長決定捐給哪個慈善團體，免受批評。
- 1.15 應避免就個別獎券基金申請個案表示支持與否，以避免給人印象局長正尋求影響有關的決定。
- 1.16 在任期間不可就出任問責局長的經驗撰寫及刊登書本，亦不可在未獲特首同意之前簽定離任後出版回憶錄的合約。上任後決定出版上任前已撰寫的書本時，不可就出版該書而獲取報酬。
- 1.17 離任時，須將現政府的內閣文件交予他的接任人，其他文件予以銷毀。政府換屆時，須遵照離任特首指示，銷毀文件，但按慣例，行政會議的書面法律意見會留給下任政府。
- 1.18 離任時，若想就其過去的政府工作出版刊物，須將有關擬稿提交行政會議秘書處按訂明原則審核。

2. 與行政會議有關

- 2.1 須遵守集體負責及保密制。在行政會議或其轄下小組會議討論問題時可自由發言，但在有關決定作出後，須一致支持決定。因此，問責局長須在遵守《公開政府資料守則》及法例規定的情況下，確保他本人及其職員維護行政會議或其轄下小組會議上其他問責局長們發言的私隱。
- 2.2 完全屬於個別問責局長責任之內而又不涉集體負責問題的事情，毋須提上行政會議或其轄下小組討論²，除非該局長想知會其他局長或尋求他們意見。涉及多個部門的問題應先作跨部門討論，後才提上行政會議轄下小組討論，以便易於作決定。
- 2.3 須出席相關的行政會議轄下小組會議，不可以缺席為理由，要求特首批准在行政會議上就委員會決定進行上訴（除非局長是在其不可控制的情況下缺席會議）。
- 2.4 若局長要求特首在行政會議上推翻行政會議轄下小組所作的決定，特首須先諮詢委員會召集人意見才決定，但在庫務局局長反對有關決定時（涉及動用儲備的政府開支），特首須容許有關決定在行政會議中進行上訴。
- 2.5 在安排出席會議次序時，須以行政會議的會議為首要考慮，因外訪而不在港為除外。如未能出席行政會議的會議，須盡早以書面通知特首及行政會議秘書處。
- 2.6 要求行政會議討論某事項前，須在會議文件上，精簡列出問題所在；與其他部門商討的結果；曾考慮的因素等。如涉及政府整體財政政策，須事前與庫務局局長商討；如涉及法律問題，例如政府可能因此而須面對訴訟，或政府決定的法律後果會在國際上引起重要反響，或多過一個部門有不同法律意見，或涉及問責局長誹謗罪等，均須先與律政司司長澄清法律觀點；以及有關建議是否符合適用於香港的國際人權公約及其他國際責任的規定。詳細分析及爭論列在附件中。
- 2.7 除非是絕對需要，否則應在會議進行期間安排不接受任何外界訊息，以免騷擾會議進行。
- 2.8 行政會議的會議紀錄只記錄行政會議的決定，及如需要有政府行動則會記錄有關討論的摘要，不會記錄個別問責局長的意見。涉及特別機密或政治敏感的事項則會記錄在有限度傳遞的附件文件中。局長如需要修正有關記錄，須在會議紀錄傳遞後 24 小時內向秘書處提出。

² 行政會議及轄下小組主要處理兩類問題：一是有關問題或政策會令政府需要集體負責；二是有關問題在部門爭執之間無法解決。行政會議下設常設或臨時的委員會，以支援行政會議運作。委員會有兩個功能，一是釐清問題核心及訂出分歧點，減輕內閣需要處理瑣碎事務的壓力；二是確保縱使問題未在行政會議提出，但有關的決定及考慮因素已照顧到集體負責的原則。部門之間的分歧，除非已完全沒有任何其他方法解決，否則不應轉交行政會議處理。

3. 與公務員有關

- 3.1 有責任維護公務員政治中立，不可要求公務員作出違反《公務員守則》的行為。
- 3.2 不應要求公務員進行可能令其政治中立受質疑的活動，包括出席政黨會議或立法會內任何派別討論政策或議題小組的會議；亦不應要求受僱於公帑的人士進行可能受批評具政黨政治目的的活動。
- 3.3 訂定政策前，在考慮各方意見時，有責任對公務員提出的持平意見，給予公平及一定份量的考慮。
- 3.4 部門首長是獲委為部門的會計控制人員，須就部門公帑開支是否符合成本效益、避免浪費和揮霍、有效運用資源、衡功量值等問題，向審計署負責。若控制人員認為問責局長指示的行為或交易違反上述規定或準則，須提出書面反對，陳述其反對理由，及表明如其意見不獲接納，他有責任向審計署署長書面提出有關情況。當問責局長仍決定進行有關項目，控制人員須向審計署提交書面報告。這程序保障部門控制人員不用為有關項目負財務上的責任。

4. 與立法會有關

- 4.1 須向立法會提供準確及真誠的資料，如發現有出錯，須盡早予以更正。問責局長在知情下誤導立法會須向特首提出辭職。
- 4.2 須盡可能向立法會及公眾公開資料，可在基於法例及《公開政府資料守則》規定下，以公眾利益為理由而拒絕披露資料。
- 4.3 須要求代表他向立法會委員會作證的公務員，提供準確、真實及全面的資料，就如《公務員守則》內規定公務員須遵守的相關職責。
- 4.4 所有涉及公帑開支的議決案須由庫務局局長負責提出，但局長不用為有關議決案是否獲立法會通過而負責，這責任由要求提出議決案的政策部門問責局長負責。
- 4.5 就政府政策重要的公布，應先在立法會公布。立法會須獲兩個工作天的預早通知，以便就內容及公布時間作回應。
- 4.6 在回應立法會議員的書面質詢前，應避免將答案先以新聞公告形式發出。
- 4.7 在公佈政策文件例如白皮書、綠皮書時須在對外公佈前，應先安排限閱文件給立法會議員，讓議員可較早閱覽文件。若需要在公布前讓傳媒消化文件內容，可安排限閱文件給傳媒代表，通常是在公佈前數小時。只在文件非常長或非常技術性的情況下，才給予隔晚限閱。
- 4.8 應避免在立法會會期或任期休會前最後一日提出重要聲明。
- 4.9 在收到立法會專責委員會報告的預覽版本時，不應據此作任何用途，並盡快交回委員會的秘書。

附件一：出任公職的七項原則 (Seven Principles of Public Life)

1. 無私原則 — 所有行爲須完全以公共利益爲依歸，不可爲自己、家人及朋友獲得公錢或物質利益而作爲；
2. 廉正原則 — 在執行公職時，不可因爲金錢或其他方面的責任，而受政府以外個別人士或團體的影響；
3. 客觀原則 — 在執行公職時，包括出席公眾活動、批出合約、或推薦個別人士獲獎及受益，須根據表現或成績決定；
4. 問責原則 — 須就所作決定及行爲向公眾問責，並接受任何恰當的批評；
5. 公開原則 — 須盡可能公開所作決定及行爲，並就決定提出理據，只在明確會影響公共利益的情況下才可以限制公開資料；
6. 誠實原則 — 有責任申報任何與公職有關而涉及私人利益的事項，及安排處理方法確保避免出現利益衝突的情況，以保障公共利益；
7. 領導原則 — 須身體力行，以身作則，帶頭支持及推廣這些原則。