

立法會研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會

訂明公務員與問責制主要官員工作關係的通告

引言

公務員事務局將會向公務員發出通告，闡釋主要官員問責制下公務員的角色和責任。本文件載述通告的擬議內容。

擬議通告

2. 我們在較早時曾經向議員提交文件（立法會 CB(2)1822/01-02(04)號文件），闡明政府如何致力在主要官員問責制下，保持各項形成目前公務員文化的基本信念。文件提及，為確保公務員清楚了解他們在主要官員問責制下的角色和責任，公務員事務局會發出通告，訂明維護並促進公務員廉潔、公正和誠實特質的機制。通告擬稿現載於附件，供議員參考。

公務員事務局
二零零二年五月

通告的擬議內容

主要官員問責制下公務員的角色和責任

引言

主要官員問責制將由二零零二年_月_日起推行。本通告旨在載述公務員在主要官員問責制下必須繼續恪守的原則和信念，並闡釋公務員在主要官員問責制下的角色和責任。

指引公務員操守的基本信念

2. 經驗證明某些信念是有效管治的根基，亦是塑造現今公務員文化的主要原素。這些信念對公務員保持廉潔守正、誠信不阿，至為重要，無論我們採取什麼行動去革新公務員隊伍的管理，以應付不同時代的需要，這些基本信念依然會維持不變。

3. 我們要求每一名公務員都認同及恪守的基本信念包括：

(a) 堅守法治；

(b) 守正忘私；

(c) 交代政府的決定和行動；

(d) 政治中立；

(e) 在執行公務時不偏不倚；

(f) 全心全意、竭盡所能服務市民。

4. 目前，這些信念已明文載於各項規管公務員操守的規則和指引中，涵蓋範疇包括避免利益衝突、接受利益和款待、申報私人投資、參與政治活動、如何使用因公職身分而取得的資料，以及從事外間工作等。

5. 除必須工作有成效及達到服務指標外，公務員在服務市民時，亦須盡力確保其行事方式合法、程序適當、處事公正及專業。如果公務員在執行職務時遇見舞弊或其他刑事罪行，有責任向有關的執法機關舉報。

—— 6. 與上文第 4 及 5 段所述的事宜相關而目前仍然有效的《公務員事務規例》、通告及通函載列於附錄。這些特定規則及指引闡明公務員須恪守的誠信準則，以及在執行公務時應依循的做法。為了維持公務員誠信不阿、廉潔守正和政治中立的文化，公務員事務局局長可因應不斷轉變的環境，不時發出增補指引。

問責制

7. 在問責制下，我們要求公務員隊伍仍然保持其專業、常任、用人唯才和政治中立的特質。這些優點是政府和市民極希望保留的。眾所周知，市民對公務員隊伍誠信廉潔的信心，關乎香港特別行政區的有效管治。

8. 本通告第 10 至 22 段訂明在問責制下主要官員與屬下公務員一起工作時應依循的框架。這些指引闡明公務員在向主要官員提供意見或執行主要官員所制定的政策時，必須恪守的信念和高度誠信準則，包括公務員須忠誠地支持問責制，以及竭盡所能協助在任行政長官和主要官員的責任。

問責制下的主要官員

9. 我們在制訂下文第 10 至 22 段的指引時，經已考慮以下各項：

- (a) 主要官員的職責已有所訂明，作為政府的最高層人員，他們在建立一支高效專業、公正不阿、廉潔信實的公務員隊伍方面須以身作則，起帶頭作用；以及

(b) 按其聘用條件，問責制下的主要官員必須遵守一套守則，當中載有條文列明他們與屬下公務員之間的關係，具體的涵蓋範圍如下：

(i) 主要官員的職責包括維護並促進公務員隊伍的常任、守正、用人唯才、專業及政治中立特質，他們並須為保持上文第 3 段所述的公務員隊伍基本信念盡一分力；

(ii) 公務員有責任向主要官員提出坦誠無私的意見，主要官員應公平及恰當地考慮這些意見，並確保不會直接或間接影響公務員，令他們以任何不當的方式行事；

(iii) 公務員事務局局長須就公務員的政策和管理，包括維護公務員隊伍的基本信念，向行政長官負責；

(iv) 公務員的聘任、管理和升遷事宜會根據公開公平原則及當前適用於公務員的規則和規例辦理，當局會依據當前的公務員紀律處分機制處理紀律事宜，個別公務員如被指稱行為不當，有關個案會依循公正的程序按照事實證據審理裁定；

(v) 就公務員的聘任、升遷和紀律事宜，公務員敘用委員會向政府提供意見時肩負獨立角色；以及

(vi) 主要官員有責任與公務員事務局局長通力合作，在有公務員因被要求作出有違公務員身分或基本信念的行為而作出投訴時，予以跟進。

主要官員問責制下公務員的角色和責任

效忠

10. 公務員必須忠誠地履行職責，以及向在任行政長官領導的香港特別行政區（香港特區）政府負責。

11. 公務員有責任支持推行問責制，並須竭盡所能，協助在任行政長官及主要官員。公務員須誠實廉潔、客觀公正，協助在問責制下獲任命的主要官員制定政策、執行決定及管理所屬範疇的公共服務。

專業精神

12. 公務員應憑其言行贏取獲任命的主要官員的信任。他們應遵守規管公務員參與政治活動的規則。公務員應盡忠職守，讓主要

官員確信公務員隊伍會克盡厥職，公正無私地協助在任行政長官領導的香港特區政府，向其提出建議及執行其政策。

13. 公務員應憑 明智分析、客觀研究、專業知識及專長，向主要官員提出意見，並應向他們提供所有與決策有關的資料，包括遵循某些政策可能引致的後果，不得蒙騙他們，隱瞞資料或故意誤導。

中立

14. 我們重視的公務員政治中立原則是以致忠政府為基礎。公務員的天職是忠誠協助在任的行政長官和主要官員。在制定政策過程中，公務員須衡量各項政策方案的影響，坦誠地提出明確的意見。當政府作出決定後，公務員不論個人立場如何，必須切實貫徹執行決定。我們會協助主要官員解釋政策，爭取立法會和市民大眾的支持。

15. 公務員在公開辯論或討論公共事務的場合發表意見，應確保言論與職位相稱，並符合公務員保持政治中立的原則。公務員不得在未經授權、不恰當或過早的情況下，向外界披露憑藉其公務員身分而得知的資料，以圖阻撓或影響主要官員的政策、決定或行動。一般來說，公務員如在公開場合就公共政策發言，而其言

論披露了他們向主要官員提供的意見，又或就主要官員建議的政策提出截然不同的方案，均視為不可接受。

舉報刑事及舞弊罪行的責任

16. 公務員如在執行職務時，發現舞弊或其他刑事罪行的證據，有責任向有關的執法機關舉報。

坦誠溝通文化

17. 公務員有時候可能會接到一些工作方式令他感覺擔憂的任務。在這種情況下，有關人員應先與直屬上司商討，無論如何不應採取任何行動，規避或損害工作指令所依據的政策。在公務員隊伍中建立和培養坦誠溝通文化，至為重要。此舉可讓上司與下屬在日常的交流中即時處理問題和關注事項。坦誠溝通文化對於建立互信和忠誠可發揮積極的作用。我們相信大部分可能引起誤解的問題，都可透過坦誠溝通迎刃而解。

處理投訴的步驟

18. 若公務員把他關注的事項坦誠告知其直屬上司或發出指令的人員後，仍然擔心他須履行的工作：

- (a) 屬非法、不恰當，或有違公務員的基本信念；

- (b) 違反政府規例，包括《公務員事務規例》；
- (c) 可能涉及行政失當；
- (d) 與公務員身分有所抵觸；或
- (e) 有違政治中立的原則，

便應依循其部門按《公務員事務局通告第 20/91 號》的條文^{註 1}為處理投訴及／或員工申訴而制訂的程序，作出舉報。

19. 如引起投訴的指令是由公務員事務局局長以外的主要官員發出，事件會交由公務員事務局局長親自處理。一如其他涉及上司和下屬的投訴個案，公務員事務局局長可會見投訴人或其他人，並聽取有關主要官員的評論。經考慮所有有關的資料後，及如果與投訴人和有關主要官員討論後事件仍未獲得解決，公務員事務局局長會把自己的意見連同個案一併提請行政長官裁決。

20. 至於因公務員事務局局長發出的指令而引起的投訴，個案會直接交由行政長官辦公室處理。

^{註 1} 根據現行中央指引，每一個局／部門都有酌情權視乎本身的運作需要，制定最合適的程序，但有關程序必須符合若干主要規則：公務員可採取口頭或書面形式向局長／部門首長提出投訴，投訴會保密處理；未經投訴人同意不會向他人公開投訴人的身分，但參與調查投訴的人員則作別論；只要投訴人本真誠提出投訴，他不會受到懲罰。部門首長在接獲投訴後會立即進行調查，調查工作可能包括與投訴人會面。一般而言，部門必須在接獲投訴三個月內完成處理投訴程序，並給予投訴人書面回覆。

21. 依據上述程序，如行政長官裁定投訴人得直，會對有關的主要官員採取他認為適當的措施。

22. 另一方面，如行政長官信納該主要官員作出的指示並無不當，以及認為該項指示應維持不變，則先前提出問題的公務員必須忠誠地按指示行事。根據現行的公務員事務規則，任何人員如無合理原因而不遵照上司的合法命令行事，可能會因不服從上級的理由而遭紀律處分。

遵守本通告所訂明的操守準則

23. 本通告所載的操守準則，構成每一名公務員的部分聘用條款。任何人員如不遵守本通告所載的準則，可能會遭紀律處分。

與行為和操守有關的《公務員事務規例》、通告及通函

利益上的衝突

- | | | |
|-----|----------------------------|-------------------------------------------------|
| (1) | 《公務員事務局通告第 19/92 號－利益上的衝突》 | 本通告列出可能導致公務員的職務與私人利益出現衝突的常見情況，並就避免出現該類利益衝突提供指引。 |
|-----|----------------------------|-------------------------------------------------|

接受利益和款待

- | | | |
|------|-----------------------------------------------|---------------------------------------------|
| (2) | 《公務員事務局通告第 17/92 號－1992 年接受利益(行政長官許可)公告及有關事項》 | 本通告就公務員以其私人及公職身份接受利益和款待以及包括部門接受捐贈等有關事宜提供指引。 |
| (3) | 《公務員事務局通告第 18/92 號－接受利益及款待》 | 本通告就公務員接受利益及款待的事宜提供指引。 |
| (4) | 《公務員事務局通告第 7/94(c)號－贊助訪問》 | 本通告就公務員應外國政府或外間機構邀請而接受贊助訪問的事宜提供指引。 |
| (5) | 一九八五年十二月十二日
《公務員事務局通函－接受贈券》 | |
| (6) | 一九八六年四月十一日
《公務員事務局通函－接受贈券》 | |
| (7) | 《公務員事務局通函第 19/94 號－接受利益：免費獎券》 | |
| (8) | 《公務員事務規例》第 431 至 435 條－接受款待 | |
| (9) | 《公務員事務規例》第 444 條－接受利益 | |
| (10) | 《公務員事務規例》第 448 條－退休禮物 | |

投資

- (11) 《公務員事務局通告第 9/2001 號－公務員申報投資事宜》 本通告就公務員申報其在香港或香港以外地方的私人投資的事宜提供指引
- (12) 《公務員事務局通函第 19/99 號－盈富基金》 本通告公布有關公務員投資盈富基金的申報規定
- (13) 二零零零年九月二十一日
《公務員事務局通函－地下鐵路有限公司股票事宜》 本通函提醒公務員買賣地鐵公司股份屬於投資的一種，必須予以申報和匯報。
- (14) 《公務員事務規例》第 461 至 466 條－投資

外間工作

- (15) 《公務員事務局通告第 13/95 號－退休公務員接受外間機構聘用》
- (16) 《公務員事務局通函第 50/96 號－公務員在退休前假期及退休後擔任外間工作》
- (17) 《公務員事務局通告第 3/97 號－批准合約人員在約滿後接受外間機構聘用》
- (18) 《公務員事務規例》第 326 條－退休公務員接受外間機構聘用
- (19) 《公務員事務規例》第 550 至 564 條－擔任外間工作 公務員如欲在工作時間內或工作時間以外擔任有薪的外間工作，或在工作時間內擔任無薪的外間工作，必須申請許可。

債務問題

- (20) 《公務員事務局通告第 4/2002 號－公務員個人財務管理及公務員欠債問題管理》 提醒公務員審慎管理個人財務至為重要，並載列指引，闡述部門管方如何處

措施》

理員工欠債的問題。

(21) 《公務員事務規例》第 455 至 459 條—無力償債及破產

(22) 《公務員事務規例》第 480 至 482 條—貸款收息及納息借款

(23) 《公務員事務規例》第 483 條—以下屬作擔保人

舉報罪行及貪污

(24) 《公務員事務局通告第 20/79 號—舉報刑事罪行》

提醒公務員，倘若在處理公事或私人接觸時，發現刑事罪行或指稱的刑事罪行，有責任向有關當局舉報。

(25) 《公務員事務局通告第 10/80 號—舉報試圖賄賂罪行》

提醒公務員，根據《防止賄賂條例》，試圖賄賂公務員乃屬刑事罪行。

(26) 《公務員事務局通告第 9/94 號—有關公務員貪污的指控》

載列部門接獲貪污指稱時應採取的程序。如要把有關指稱轉介廉政公署處理，最重要的是把資料保密及即時採取行動。

出版載有收費廣告的刊物

(27) 《公務員事務局通告第 6/77 號—有關公務員出版刊物刊登收費廣告事—《公務員事務規例》第 530 條》

載列指引，訂明公務員須獲得許可，才可參與出版載有收費廣告的刊物。

(28) 《公務員事務局通告第 23/77 號—有關公務員出版刊物刊登收費廣告事—《公務員事務規例》第 530 條》

(29) 《公務員事務規例》第 530 條—出版刊物

公務員與外界通訊

- (30) 《公務員事務規例》第 520 至 525 條—公務員與外界通訊
- 提醒公務員公開討論涉及公眾利益的事宜時，須持有建設性的態度，並且不得在未獲准許前，把因公職獲得的文件或資料發表，或傳達給未獲授權的人士。

向公眾募捐

- (31) 《公務員事務規例》第 531 條—向公眾募捐
- 規定公務員除已獲許可外，不得參與《公務員事務規例》指明用途(例如：慈善用途)以外的籌募款項活動。

公務員參與政治活動

- (32) 《公務員事務局通告第 26/90 號—公務員加入政治組織及參與政治活動》
- 提供指引，訂明所有公務員(某些類別人員除外)可加入政治組織或參與政治活動，但有關活動不得與其公務產生利益衝突。
- (33) 《公務員事務局通告第 15/97 號—公務員參選及進行助選活動》
- (34) 《公務員事務局通告第 8/2000 號—公務員參選及進行立法會選舉及選舉委員會界別分組選舉的助選活動》

投訴／申訴途徑

- (35) 《公務員事務局通告第 20/91 號—員工投訴程序》
- 提供處理員工投訴的指引。
- (36) 《公務人員(管理)命令》第 20 條及《公務員事務規例》第 486 條
- 訂明任何人員可向行政長官提出公開或私人性質的申述。