

立法會文件

訂明公務員與問責制主要官員工作關係的通告

目的

公務員事務局已經發出通告，闡明公務員與問責制主要官員的工作關係。本文件載述通告內容，供議員參考。

背景

2. 我們發出通告的目的，是確保所有公務員清楚了解他們在主要官員問責制下的角色和責任。我們曾於二零零二年五月二十八日向立法會研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會提交文件（立法會 CB(2)2101/01-02(01)號文件），簡介通告的主要條文；同時，我們又按照既定程序向四個中央評議會的職方代表傳閱通告擬稿，徵詢意見。

3. 自二零零二年四月十七日行政長官向立法會致辭，公布問責制方案以來，公務員事務局局長曾多次去信全體公務員，告知發展情況，務求每一位公務員都得悉最新的發展。二零零二年五月三十一日，公務員事務局局長致函全體公務員，闡述擬議通告的主要條文，並在信中強調，在問責制下，公務員隊伍會保持專業、常任、用人唯才、政治中立的特質。這封信與上文第 2 段提及的立法會文件一樣，已上載於公務員事務局的網頁，供公眾查閱。此外，我們又邀請政務職系提供意見。

立法會議員的意見

4. 立法會議員對通告擬稿內容提出的意見撮述如下。

5. 有議員認為通告應該訂明公務員與行政長官辦公室主任（新命名職位）的工作關係。關於這一點，通告現行文本已清楚說明（見本文件附錄第 1 段）。

6. 有議員表示關注通告若干條文的措辭，尤其是“公務員應憑其言行贏取獲任命的主要官員的信任”一句，有可能令公務員隊伍政治化，有損公務員的中立特質。有鑑於此，我們已改寫有關條文（見本文件附錄第 12 段）。

7. 部分議員又要求我們簡報職方對通告擬稿內容提出的意見。

職方的意見

8. 職方提出的主要觀點撮述於下文第 9 至 20 段。

取覽主要官員守則

9. 部分員工建議通告應該附載主要官員的守則。

10. 由於守則會在憲報公布，而公眾也可以在互聯網上查閱，我們認為毋須複印整份守則，夾附於通告之中。我們現已在通告中加入附註，提供可以下載守則的網址。

主要官員的政治活動與公務員正常職務的分界

11. 有回應者認為公務員隊伍的正常運作不應受主要官員的政治活動所影響。

12. 主要官員的守則訂有條文，開列規管主要官員參與政治活動的規則和原則（例如主要官員必須隨時候命，一切才幹、精力、注意力均以服務政府為先）。該等條文又禁止主要官員使用任何公共資源作非政府用途（包括與主要官員所屬政黨有關的用途）。我們相信就提出的關注，這些條文所作出的規定已足夠。

任職於主要官員私人辦公室的職員

13. 部分員工詢問任職於主要官員私人辦公室的職員屬何種身分。

14. 每一位主要官員的私人辦公室會有主要官員的政務助理、新聞秘書、私人助理和司機。他們都是由政府聘任，如公務員一樣，必須遵守一切有關操守和相關事宜的規則和規例。換言之，通告所有適用於公務員的條文同樣適用於他們。就他們與其他公務員的工作關係而言，基本上與公務員之間的工作關係並無分別。

適當強調政治中立的重要

15. 不少回應者力言有需要在通告中適當強調政治中立的重要。部分人認為通告應該突顯政治中立是較為重要的基本信念之一。

16. 我們同意公務員保持政治中立至為重要。通告除了重申政治中立是公務員隊伍的基本信念外（見本文件附錄第 3(d)段），還一再提及我們致力保持公務員隊伍政治中立的承諾，包括在第 7 段提到保持公務員隊伍專業、常任、用人唯才和政治中立特質的重要；在第 9(b)(i)段指出主要官員的職責之一是積極維護並推廣公務員隊伍這些優點；在第 14 至 15 段說明公務員應該如何行事，以保持政治中立；以及在第 18 至 22 段訂明程序，以便公務員在相信有人要求他作出有違政治中立原則時可依程序提出投訴。

17. 我們認為就政治中立這個原則而言，通告已恰當顯明其重要之處。

投訴程序

18. 部分回應者認為通告應該訂明，出於真誠提出投訴的員工不會受到處罰。

19. 通告正文已加入這條條文（見本文件附錄第 18 段）。

其他

20. 此外，我們收到一些有關改善通告行文用字的建議。我們在擬定現行文本時已參照建議作出適當修改。

通告的發出

21. 我們已於二零零二年六月二十八日發出通告，並向每一位公務員傳閱。現隨附通告的主體條文，供議員參閱。

附錄

公務員事務局
二零零二年六月二十八日

通告的主體條文

引言

主要官員問責制由二零零二年七月一日起推行。本通告說明在主要官員問責制下（主要官員一覽表載於**附件 A**），公務員必須繼續恪守的原則和信念，以及擔當的角色和責任。本通告並載述主要官員與公務員共事時擔當的角色和責任，這些規定同時適用於行政長官辦公室主任。此外，公務員事務局局長雖然是主要官員之一，但角色特殊，本通告會詳加闡釋。

規範公務員行為的基本信念

2. 公務員隊伍的信念，是良好管治的根基，也塑造了現今公務員隊伍的文化，對公務員保持廉潔奉公、誠信不阿，至為重要。無論管理公務員隊伍的方式如何按不同時代的需要革新，這些基本信念依然不變。

3. 所有公務員都應該恪守的基本信念包括：

- (a) 堅守法治；
- (b) 守正忘私；
- (c) 對在履行公職時所作出的決定和行動負責；
- (d) 政治中立；
- (e) 在執行公務時不偏不倚；以及
- (f) 全心全意、竭盡所能，以專業精神服務市民。

4. 目前，這些信念已載於各項規管公務員操守的規則和指引內，範圍包括避免利益衝突、接受利益和款待、申報私人投資、參與政治活動、使用以公職身分取得的資料、從事外間工作等。

5. 除工作有成效並達到服務目標外，公務員在服務市民時，亦須盡力確保行事合法、程序適當、處事公正和專業。公務員如果

在執行職務時發現舞弊或其他刑事罪行，都有責任向有關的執法機關舉報。

6. 與上文第 4 和 5 段所述事宜有關而目前仍然有效的《公務員事務規例》條文、通告和通函，載於**附件 B**。這些規則和指引闡明了公務員須恪守的誠信準則，以及在執行職務時應依循的做法。爲了維持公務員誠信、廉潔和政治中立的文化，公務員事務局局長可因時制宜，不時發出增補指引。

問責制

7. 在問責制下，公務員隊伍將繼續是一支專業、常任、用人唯才和政治中立的隊伍。這些優點是政府和市民都希望保留的。眾所周知，市民對公務員隊伍保持廉潔操守抱有信心，對香港特別行政區的良好管治，很是重要。

8. 本通告第 10 至 22 段訂明在問責制下公務員爲主要官員工作的框架，並且闡明公務員在向主要官員提供意見或執行主要官員制訂的政策時，必須恪守的信念和高度誠信準則，包括全心全意支持問責制，竭盡所能協助在任的行政長官和主要官員。

主要官員與公務員共事時的角色和責任

9. 我們在制訂下文第 10 至 22 段的指引時，已經考慮以下各項：

- (a) 主要官員作爲政府的最高層人員，有責任在建立一支高效專業、公正不阿、廉潔奉公的公務員隊伍方面，以身作則，起帶頭作用；以及
- (b) 問責制主要官員的聘用條件之一，是必須遵守一套守則^(註 1)，其中規定他們與屬下公務員之間的關係，具體範圍如下：
 - (i) 主要官員須時刻積極維護並推廣一支常任、誠實、用人唯才、專業和政治中立的公務員隊伍，尤其須積極維護並推廣上文第 3 段所述的公務員隊伍基本信念；

註 1 守則已於二零零二年六月二十八日在憲報刊登(政府公告第 3845 號)。憲報公告可到香港特區政府的網頁(<http://www.info.gov.hk/pd/egazette>)瀏覽。

- (ii) 公務員有責任向主要官員提出坦誠無私、有所根據的意見，主要官員則須公平恰當地考慮這些意見，並充分考慮適用於公務員或其他規管政府運作的政府規例；
- (iii) 主要官員不應要求公務員，又或直接或間接影響公務員，使他們作出：
 - (1) 任何不合法、不恰當或有違公務員隊伍的基本信念的行為；
 - (2) 任何違反政府規例（包括《公務員事務規例》）的行為；
 - (3) 可能涉及行政失當的行為；
 - (4) 與他們公務員角色有衝突的行為；或
 - (5) 違背政治中立的原則的行為。
- (iv) 公務員事務局局長須就公務員政策和公務員的管理事宜，向行政長官負責；公務員事務局局長其中一項重要工作是維護公務員隊伍的基本信念；
- (v) 公務員的聘任、管理和升遷事宜是根據用人唯才、公平、公開的原則，以及當前適用於公務員隊伍的規例和規則辦理；紀律事宜是根據當前的公務員紀律處分機制處理，在這個機制下，個別公務員如被指行為不當，有關個案會依循公正的程序按照事實證據審理裁定；
- (vi) 公務員敘用委員會就公務員的聘任、升遷和紀律事宜向政府提供意見的獨立角色；以及
- (vii) 主要官員須全力與公務員事務局局長合作，讓後者因公務員投訴被要求作出與他們的公務員角色或公務員隊伍的基本信念有衝突的行為，作出跟進。

主要官員問責制下公務員的角色和責任

盡忠職守

10. 公務員必須盡忠職守，向由在任行政長官領導的香港特區政府負責。

11. 公務員有責任協助推行問責制，並須竭盡所能，輔助在任的行政長官和主要官員。公務員須誠實、廉潔、客觀、公正，協助問責制主要官員制訂政策、執行決定，以及管理所屬範疇的公共服務。

專業精神

12. 公務員不論任何時候都應以專業態度處事，並應遵守規管公務員參與政治活動的規則。公務員還應盡忠職守，令主要官員確信公務員隊伍定會克盡厥職，公正無私地協助由在任行政長官領導的香港特區政府，向其提出建議並執行其政策。

13. 公務員應憑着明智分析、客觀研究、專業知識和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，包括告知某些政策所可能引致的後果，不得蒙騙、隱瞞資料或故意誤導。

政治中立

14. 公務員必須保持政治中立，這項重要原則以效忠政府為基礎。公務員的天職，是忠於在任的行政長官和主要官員。在制訂政策過程中，公務員須衡量各項政策方案的影響，坦誠而清晰地提出意見。在政府作出決定後，不論個人立場如何，公務員都應該全力支持，把決定付諸實行，並且不應公開發表個人意見。他們應該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，並符合保持政治中立的原則。他們不得在未經授權、不恰當或時機未成熟的情況下，向外界披露以公職身分得知的資料，以阻撓或影響主要官員的政策、決定或行動。一般來說，公務員在公開場合就公共政策發表的言論，如果顯示了政府內部曾向主要官員提供的意見(包括個人意見)，又或就主要官員建議的政策提出異議，均不可以接受。

舉報舞弊或其他刑事罪行

16. 公務員在執行職務時，如果發現或懷疑有人舞弊或觸犯其他刑事罪行，都有責任向有關的執法機關舉報。

坦誠溝通

17. 公務員有時候或會覺得他們被指令執行一些工作方式令他們擔憂的任務。在這種情況下，他們宜先與直屬上司磋商，無論如何也不應做任何事去規避或損害有關指令所依據的政策。上司與下屬建立並培養坦誠溝通的文化，非常重要，一旦遇到任何問題，可即時共同處理。坦誠溝通對於建立互信，發揮積極作用。相信大部分引起誤會的問題，都可以透過先與發出指令的人員坦誠溝通而解決。

處理投訴的程序

18. 公務員如果把他的想法坦誠告知直屬上司或發出指令的人員後，仍然擔心他須執行的工作：

- (a) 不合法、不恰當或有違公務員隊伍的基本信念；
- (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) 與他們公務員角色有衝突；或
- (e) 違背政治中立的原則，

便應依循所屬部門按公務員事務局通告第 20/91 號^(註 2)為處理投訴及／或員工申訴而制訂的程序，作出舉報。公務員不會因為本着真誠提出投訴而受到處罰。

註 2 根據現行中央指引，各局/部門都有權按本身的運作需要，制訂最合適的程序，但這些程序必須符合若干主要規則：公務員可口頭或書面向局長/部門首長提出投訴；投訴會保密處理；除參與調查投訴的人員外，未經投訴人同意，其身分不會向第三者披露；只要投訴人本着真誠提出投訴，他不會受到處罰。局長/部門首長在接獲投訴後會立即進行調查，調查程序可能包括與投訴人或其他人會面。一般而言，局/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。

19. 如引起投訴的指令來自公務員事務局局長以外的主要官員，個案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能會見投訴人或其他人，並聽取有關主要官員的意見。如果經考慮所有有關資料並且與投訴人和有關主要官員討論後，事件仍未解決，公務員事務局局長會把自己的意見連同個案一併提交行政長官裁決。

20. 如引起投訴的指令來自公務員事務局局長，個案會直接交由行政長官辦公室處理。

21. 行政長官如果裁定投訴人得直，會對有關的主要官員採取他認為適當的措施。

22. 另一方面，如果行政長官接納有關主要官員的指令並無不當，並且認為該項指令應維持不變，則作出投訴的公務員必須忠誠地執行指令。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命令的理由遭受紀律處分。

遵守本通告訂明的行為準則

23. 本通告載述的行為準則，是每名公務員的聘用條款的一部分。違反任何這些準則，可能會遭受紀律處分。

問責制主要官員

政務司司長

財政司司長

律政司司長

公務員事務局局長

工商及科技局局長

政制事務局局長

經濟發展及勞工局局長

教育統籌局局長

環境運輸及工務局局長

財經事務及庫務局局長

衛生福利及食物局局長

民政事務局局長

房屋及規劃地政局局長

保安局局長

與公務員行為和操守有關的《公務員事務規例》條文、通告和通函

利益衝突

- | | |
|------------------------------|---|
| (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和公職身分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和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進行訪問活動的事宜提供指引。 |
| (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
本通函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措施
- 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

舉報罪行和貪污

- (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，發現或懷疑有人觸犯刑事罪行，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》，試圖賄賂公務員屬刑事罪行，應向廉政公署舉報。
- (26) 公務員事務局通告第 9/94 號—有關公務員貪污的指控
- 載列部門接獲有關貪污的指控時應採取的程序。如要把有關指控轉介廉政公署處理，最重要的是把資料保密並即時採取行動。

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
- (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

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。

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，須持建設性的態度，並且不得在未獲准許前，把憑藉公職身分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)以外的籌款活動。

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

訂明當局不反對公務員(某些類別人員除外)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，並符合有關外間活動的公務員事務規則。

- (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。