



華員會關於《公務員守則》擬稿的意見

與原《指南》比較

回歸後，特區政府曾於 1999 年頒佈了《公務員良好行為指南》(Civil Servants' Guide to Good Practices，下稱《指南》)。《指南》說明了各級公務員應有的良好行為，羅列了公務員須堅守的基本信念。其後，因應新的經驗教訓，於 2005 年作了一些修訂，新增了有關公職人員行為失當的內容。

與之比較，新的《守則》擬稿是在《指南》的基礎上撰寫的。《守則》羅列的基本信念，與《指南》基本相同。不過《指南》所闡釋的公務員須遵循的一些良好行為，如“勤奮不懈”、“督導屬員”不見了；“誠實正直”變身為《守則》的“誠實可信”，但內容大為縮減。獨立成章的“公職人員行為失當”篇也不見了。

《指南》有關利益款待、利益衝突、申報投資、外間工作及離職後就業、廉潔守正的內容被全部濃縮在《守則》的“守正忘私”段內；原來的《常見問答》附件沒有了，代之的附件羅列了與公務員品行和操守有關的《公務員事務局規例》、公務員事務局通告和通函的編號和標題的一份索引清單，這是《指南》所沒有的。好處是不瑣碎，索引集中在一起，便於需要時跟蹤翻查，但相關內容散見不同的規例、規則、指引，却又不便一般公務員查閱，不及《指南》的一目瞭然。

整體而言，在表述的形式上，《指南》似較簡潔易讀，《守則》則多了大段大段的文字，少了可讀、可親近的感覺，建議作出修改。

在《守則》面世後，原《指南》應作何處理？某些有用的內容沒有放在《守則》內，會不會放在別處？當局宜作交代。

關於《引言》

《守則》擬稿的《引言》，在公務員與特區“小憲法”——《基本法》、與行政長官的關係方面，比《指南》有了較多的闡述，不過仍嫌不足，宜再補充。

建議《引言》首段，先開宗明義說明：

“根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(下稱《基本法》)第4章的規定，香港特別行政區的政治體制包括行政長官、行政機關、立法機關、司法機關、區域組織及公務人員。

“特別行政區政府作為行政機關，在行政長官領導下，透過包括主要官員在內的全體公務人員去履行《基本法》規定的行政管理職責。”

並可在適當位置加上：公務員須效忠及執行《基本法》，履行“一國兩制、港人治港、高度自治”。

其次，為恰當回應社會及時代對政治委任官員和公務員的要求、強化公務人員隊伍自強不息的意識，建議《引言》增加如下內容：

(1) 闡明優質的公共服務(Quality Public Services)是社會繁榮安定和健康發展的基石。

(2) 強調並概括闡明新時代下的香港，應擁有具有如下特質、能向全社會提供優質公共服務的公務員隊伍：穩定、廉潔、高效率、高質素、有國家觀念、能向市民高度問責、能有效處理危機及回應全球經濟一體化帶來的挑戰、對政府有向心力、對社會有歸屬感和承擔、政治中立、士氣高昂的公務員隊伍。

(3) 為締造和維持這樣一支隊伍，各級公務員要更好地回應市民的期望和社會的需求，要努力提升自己履行職務、統籌兼顧執行政策以及處理危機的水準，要更好地裝備自己、擴闊視野、審時度勢。

(4) 為此，全體政治委任官員與各級公務員均要共同努力，對內，構築夥伴合作型的公務員文化，對外，與社會各界共同構築社會夥伴關係。(《守則》只在涉及“公務員與政治委任官員共事”一節的第5.10段，才提到“公務員必須致力與政治委任官員建立有效夥伴關係和發揮團隊合作精神”，不論在主催或涵蓋方面都是不足夠、不完整的，宜予擴充並將之納入《引言》。)

此外，第1.3段所提到的用人原則和紀律機制處理均為較具體的技術性問題，似應另開一段，並毋須列入《引言》之內。同段以及其他各段所用的英文“prevailing”譯為“當前”，似非貼切，建議改為“當時”。第1.1段以及其他各段所用的英文“...of the day”譯為“在任的...”，似亦非貼切，建議改為“當日的……”。

關於《基本信念》

為更明確公務員與《基本法》的關係，建議加上“忠於《基本法》”並作為公務員基本信念之首。把它僅僅放在《操守準則》的“堅守法治”項目下，並不足夠，有把特區的“小憲法”等同香港法律的貶意。

在公務員政治中立方面，《指南》只有4個字，《守則》則有了較清晰的闡釋，這也是政府第一次這麼做。由於這項大原則十分重要，應把它放在較前的位置。各項基本信念也應在先後次序上作出必要調動。此外，公務員須廉潔奉公已是全社會的重要共識，若在項目清單的標題中列出會較好。

建議《基本信念》清單修訂如下：

- (1) 忠於《基本法》；
- (2) 堅守法治；
- (3) 政治中立；
- (4) 盡忠職守，對特別行政區政府負責；
- (5) 廉潔奉公、誠實可信、守正忘私；
- (6) 行事客觀、不偏不倚；
- (7) 對所作決定和行動負責；以及
- (8) 全心全意、竭盡所能、專業勤奮。

關於《操守準則》

“堅守法治”項下表明，公務員“如在執行職務時發現任何懷疑舞弊行為，須從速向廉政公署舉報；如屬其他刑事行為，則應向警務處舉報”。這是否表明公務員可以而且應該繞過管理層或甚至部門/職系首長，直接舉報？當局宜釐清。

關於《主管當局》

對照內容，單看這一章的標題：《主管當局》，讀者似有不知所云之感，宜重擬。其第4.1段未提到的“公務員須恪守這些規例、規則和指引……”，應屬守法範疇，宜移去《操守準則》的“堅守法治”項下。

關於與政治委任官員共事

《守則》較清晰列明了政治委任制度下的主要官員、副局長和政治助理的主要職責，又列明常任公務員與他們的分野，有助雙方的合作。由於副局長和政治助理剛剛引入，不僅與常任公務員的共事屬全新事物，與主要官員的共事也屬全

新事物，不僅彼此需要磨合及相互適應，也需要時間去累積經驗及在一段時間後予以檢討。對此，議員、政黨/政團、傳媒等無必要反應過於負面，更不應事事挑剔、上綱上線，宜給予時間、給予包容和協助。有關方面則宜虛心聽取意見，“有則改之，無則加勉”。否則任何新生事物均會夭折，任何新嘗試永無出頭之日，港人的探索、創新思維將被扼殺。此絕非香港之福。

關於公務員與政治委任官員的關係

此一節的第 6.1 段專門闡述公務員與政治委任官員的工作和從屬關係。但它的開頭第一句“公務員必須廉潔守正，並竭盡所能為在任政府服務”，與此節有關內容無必然關係，宜刪去。

有論者認為，有了政治委任官員，在立法會等場合解釋、捍衛和推銷政府政策等工作均只應由他們負責。這種觀點其實並不正確。

引入主要官員問責制、政治委任官員制度的最大目的，應該是提高和強化特區政府的良好管治(good governance)。其他諸如培養政治人才、承擔政治責任等等實質上說到底皆是手段。

處理政治議題、作出政治考慮的工作，自然應由政治委任官員來承擔，並無疑地必須為政府的決策、政治考慮的最終責任負上政治責任(包括引咎辭職)。這項政治責任不應由常任公務員承擔。政黨/政團、議員、傳媒、社會人士不應把這責任推向常任公務員。對此，《守則》應更清晰地闡明。

惟有關公務員(例如常任秘書長、署長等首長級公務員——他們的薪酬並無因兩層政治委任官員的引入而減少)仍可繼續分擔在不同場合解釋、捍衛和推銷政府政策，以及走入群眾、了解民情等工作(只是有如上述，毋須為此承擔政治責任)。現實上這不單仍有需要，也可提高特區政府整體的施政能力、處理政治議題的能力，有利一支為社會整體利益，提供優質公共服務的公務員隊伍的建立。此舉還可為公務員隊伍培養政治人才，為社會多提供一個政治人才的來源。

關於公務員政治中立

《守則》較清晰闡釋了公務員政治中立的涵義，並把有關參與政黨活動及參選行政長官、立法會、區議會和出任政治委任官員的規定集中在《操守準則》內，有利於公務員參照。惟鑑於公務員政治中立這項大原則的重要性，以及仍有容易混淆之處，應再予宣示、強調、釐清，便於公務員日常參考。

建議增補如下內容：

(1)公務員服務於當日的特別行政區政府，服務不受政府的換屆、行政長官/主要官員的更換所影響。

(2)公務員的個人政治傾向、取態、信仰、立場應不超越特別行政區的自治範圍及《基本法》雖無提及但中央規定的、有可能損害特別行政區與中央關係，因而有礙特別行政區安定，甚至生存的界限，須審慎處理。

(3)公務員須忠誠地執行當日政府的政策：

(a)公務員須對中華人民共和國香港特別行政區政府負責，忠誠地執行當日政府的政策(這些政策由特別行政區最高負責者和決策者，即行政長官或其授權者制定)，不論這些政策本人是否同意，或是否符合自己所屬意的政黨的政策立場。

(b) 公務員忠誠地執行當日政府的政策，將令特區政府得在中央政府的授權下，依法、順利、有效地管治香港，符合香港的整體、長遠利益。

(c)公務員作為公民的一份子，不論高中低級，當然可以保留本人的政治/宗教傾向、取態、信仰、立場，惟公務員不應因此影響特區政府對市民的服務。

(d)鑑於公務員同時兼有特區政府政策執行者、公共服務提供者、政府僱員及市民的身份，恰當處理公務員政治中立問題，可避免導致公務員與政府、其他公務員及市民出現混淆不清的矛盾。

(e)公務員應在《基本法》和香港法例的法律框架下對所有政黨/政團一視同仁，不偏向/偏幫或遷就某一個政黨/團，避免捲入政黨政治。

(f)公務員保持政治中立，忠誠地執行政府的政策，與參與下列事務並無衝突：

- 有關履行“一國兩制、港人治港、高度自治”的事宜；
- 有關執行/宣傳/學習《基本法》的事宜；
- 依法參與基本法規定的國家事務，例如港區全國人民代表大會代表的選舉；
- 依法參與選舉委員會/行政長官提名委員會的選舉；
- 參與中央人民政府、內地地方政府的活動；
- 與中央人民政府駐港機構的交往；
- 參與與其公職並無利益衝突的內地非官方團體/機構的活動；
- 參與慶祝回歸紀念、慶祝國慶、有關國情教育的活動。

適用於非公務員僱員問題

公務員事務局表明，公務員須恪守這份《守則》闡述的基本信念及操守準則。由於公務員隊伍中有相當多不具公務員身份的合約僱員，也有暫委法官等，本《守則》的各項規定，除個別外，是否適用於他們？當局宜交代。

定期檢討

《與政治委任官員的關係》和《溝通、投訴和申訴機制》兩節闡釋了公務員與政治委任官員之間的工作關係，應能澄清一些疑慮，有利雙方的合作。然而，當局在草擬《公務員守則》稿時，副局長、政治助理才引入不久，建議當局根據未來累積的更多經驗，定期進行檢討。

2009年2月