

二零二零年七月十日
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

就公務員宣誓建議的研究進展及公務員政治中立

目的

本文件旨在向委員介紹政府就公務員保持政治中立等要求所訂立的政策和制度，及報告有關要求公務員宣誓的研究進展。

公務員的政治中立

2. 公務員隊伍是香港特別行政區政府（「香港特區政府」）的骨幹，向行政長官負責，協助在任的行政長官及政府制訂、解釋和執行政策、執行各項行政事務、向市民提供服務，以及履行執法和規管職能。《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（「《基本法》」）第九十九條訂明，公務人員必須盡忠職守，對香港特區政府負責。公務員作為公職人員體系中的主要組成部分，具有政制上的角色，須竭盡所能，輔助在任的行政長官及政府。

3. 除了《基本法》已對公務員訂明了其在政制上的角色要求外，公務員事務局亦於二零零九年公布《公務員守則》（「《守則》」）。《守則》闡述公務員須恪守的基本信念及操守準則，並涵蓋公務員與政治委任官員共事時的角色和職責，和與政治委任官員的工作關係。政府要求公務員必須遵從《守則》的內容。《守則》亦構成政府與公務員之間僱傭合約的一部分。

4. 根據《守則》，公務員必須堅守法治、盡忠職守、不偏不倚和政治中立。其中根據《守則》第 3.2 段，堅守法治是指公務員在

行使行政權力時，須遵循《基本法》和香港法例；根據《守則》第 3.6 段，不偏不倚是指公務員須按在任政府的政策和決定，以公正持平的態度履行職務和職責，並須按個案的實際情況，採取適當行動；而根據《守則》第 3.7 段，政治中立是指不論本身的政治信念為何，公務員必須對在任的行政長官及政府完全忠誠，並須竭盡所能地履行職務，不受本身的政治信念所支配或影響。此外，《守則》第 5.7 段亦提及當在任政府作出政策和行動決定後，不論個人意見如何，公務員必須全心全力支持，執行有關的決定。公務員在參與公開辯論或討論公共事務的場合，或在這些場合發表意見，須確保其言行與在任政府的政策及決定一致，並且與其公職相稱。因此，公務員公開表達意見時，應確保其意見不會引致與其公職身份或職務有實際、觀感上或潛在利益衝突，或可能令人認為有損其在執行職務時不偏不倚和政治中立的重要準則。

公務員宣誓

5. 立法會公務員及資助機構員工事務委員會（「委員會」）在去年十一月四日的會議上，通過動議促請行政長官根據《基本法》第四十八條第（四）項，發布行政命令，要求所有公務員宣誓擁護《基本法》及效忠中華人民共和國香港特別行政區（「香港特區」）。

6. 擁護《基本法》和效忠香港特區和香港特區政府，在《基本法》和《守則》的框架下，是公務員的一貫責任。具體而言，《基本法》第六十條訂明，「香港特別行政區政府的首長是香港特別行政區行政長官」。《基本法》第四十八條則訂明，「香港特別行政區行政長官行使下列職權……（七）依照法定程序任免公職人員……」。正如上文第 2 段至第 4 段所述，《基本法》第九十九條訂明公務人員必須盡忠職守，對香港特區政府負責；而《守則》亦明確要求公務員必須對在任的行政長官及政府完全忠誠。明顯地，公務員從來都有責任擁護《基本法》和效忠香港特區，尤以效忠香港特區政府至為關鍵。

7. 為公務員引入宣誓或聲明擁護《基本法》和效忠香港特區及香港特區政府的要求，正好真切地體現他們在《基本法》和《守則》下的一貫責任，並且讓他們更明確地意識到其公職身分所帶來的責任和要求，有助進一步保護和推廣公務員隊伍要恪守的核心價值，從而確保香港特區政府能有效管治。

建議落實方向

8. 基於上文所述的原則，我們就公務員宣誓的研究提出以下建議：

- (a) 新入職公務員：所有由今年七月一日或之後入職的公務員，均須簽署文件確認擁護《基本法》，以及效忠香港特區。
- (b) 現職公務員：至於現職公務員，我們認為亦應遵守有關宣誓或聲明的要求，這體現和彰顯公務員的一貫責任。在具體執行方面，我們建議先安排下述類別的公務員，宣誓或簽署文件確認擁護《基本法》，以及效忠香港特區：
 - (i) 日後所有獲推薦晉升出任較高職級/責任，或獲推薦轉任至另一職系的公務員；
 - (ii) 在政府的決策過程中擔當重要角色或較高職級的公務員（如首長級）以及職務較為敏感的公務員（如紀律部隊人員、政務主任、新聞主任、律政人員等）。
- (c) 在形式方面，有部分的公務員應以宣誓方式進行，例如首長級中較高職級的公務員。

9. 在考慮和落實上述建議時，我們須考慮當有公務員未能遵從要求或違反誓言/聲明時，應採取哪些適當的跟進行動及相關的處理機制。

10. 與此同時，全國人大常委會於今年六月三十日通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（「《港區國安法》」），並按《基本法》第十八條在徵詢全國人大常委會香港特別行政區基本法委員會和香港特區政府的意見後，把該法列入《基本法》附件三。《港區國安法》已於六月三十日晚上十一時刊憲生效。《港區國安法》第六條訂明，「香港特別行政區居民在參選或者就任公職時應當依法簽署文件確認或者宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區」。以上就公務員宣誓的建議，與《港區國安法》有關條文相符。

11. 我們會就上述有關現職公務員的建議，按既定機制，諮詢公務員團體的意見。同時我們會繼續與律政司研究相關法律問題，擬定落實方案和細節。

公務員事務局
二零二零年七月