

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)797/19-20(02)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

立法會秘書處為 2020 年 7 月 10 日會議 擬備的資料摘要

公務員宣誓建議的研究進展 及公務員政治中立

政治中立

自 2019 年 6 月以來，有報道指有公務員在社交網絡平台或工作場所發表政治觀點、參加反政府公眾活動，以及/或由於涉嫌參與非法公眾活動而被警方拘捕。在公務員及資助機構員工事務委員會("事務委員會")於 2019-2020 年度立法會會期舉行會議期間，事務委員會委員對於有否出現公務員違反政治中立原則的情況，以及政府當局有何機制處理公務員涉嫌違反上述原則或違反法律的個案甚表關注。

2. 政府當局表示，《基本法》第九十九條訂明公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責。公務員具有政制上的角色，須竭盡所能，輔助在任的行政長官及政府。《公務員守則》及相關的公務員事務規例/指引清楚列明公務員隊伍的操守準則。根據《公務員守則》，公務員必須奉公守法、盡忠職守、不偏不倚、政治中立。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。公務員表達意見時，應確保意見不會引致與其本身職務有利益衝突，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原則。

3. 政府十分重視公務員的操守，並一直按照既定機制，根據公務員守則和規例，以公平公正、不偏不倚的原則處理公務員的紀律事宜。根據現行的既定機制，針對公務員提出的投訴會由有關公務員所屬部門處理。基於公眾利益的考慮，受到

執法機關調查的公務員可被着令停職。相關當局會因應每一個案的具體情況決定個別人員是否需要被着令停職。此外，政府當局又指出，當局對公務員違法採取零容忍的態度。涉嫌參加違法活動的公務員如被法院裁定干犯刑事罪行，或經調查後發現有證據顯示有不當行為，政府當局將會採取紀律行動。在決定採取哪種適當處分時，政府當局會檢視法庭作出的裁決和判刑，並會把有關的不當行為或刑事罪行的性質和嚴重程度列為考慮因素。

4. 公務員政治中立的問題以外，亦有部分委員對於資助機構員工政治中立的問題表示關注。政府當局指出，《公務員事務規例》、《公務員守則》及其他相關的規則/指引只適用於公務員。資助機構獨立於政府，有自主權制訂本身的人力資源管理政策。政府資助公共機構有關的政策由政府各政策局及部門按資助機構的性質制定，當局會將委員對該等公共機構政治中立方面的意見轉交各有關政府政策局及部門考慮。

5. 在 2019 年 11 月 4 日的政策簡報會及會議上，事務委員會通過一項議案，內容包括促請政府當局設立清晰指引，明確所有公務員及資助機構員工不得在工作處所作出政治性的示威或集會，亦不得以其公務員或資助機構員工的身份出席任何政治性的示威或集會或發表相關政治言論。**附錄 I** 及 **附錄 II** 分別載列該項議案的措辭及政府當局的回應。

公務員宣誓的建議

6. 事務委員會就公務員政治中立原則的事宜進行討論期間，亦曾提出有關公務員宣誓的事宜。在 2019 年 11 月 4 日的政策簡報會及會議上，事務委員會亦通過另一項議案，促請政府當局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。**附錄 III** 及 **附錄 II** 分別載列該項議案的措辭及政府當局的回應。

7. 政府當局表示，在《宣誓及聲明條例》(第 11 章)下，指定的官員，包括行政長官、主要官員、司法人員等，須在獲委任後作出誓言，當中並不包括公務員；這與《基本法》第一百零四條相符。¹不過，政府當局已着手研究有關公務員宣誓的事宜。在考慮是否設立上文第 6 段所述的擬議要求時，

¹ 根據《基本法》第一百零四條，香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法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。

政府當局首先須考慮設立這要求的目的和期望達到的效果，以及在現行框架下是否已經可以做得到。若要推行要求公務員宣誓的要求，必須審慎和充分考慮相關因素，包括訂立公務員宣誓要求的合適方法、宣誓要求適用的對象、有何行為會構成違反宣誓誓言的情況及拒絕宣誓及宣誓後違反誓言的後果等。在訂定未來路來路向時，政府當局會研究不同的可行方案，包括是否分階段實施宣誓安排(例如先針對新入職公務員實施安排)，並徵詢律政司和職方的意見。

8. 在 2019 年 11 月 27 日的立法會會議上，葉劉淑儀議員就"公務員宣誓擁護《基本法》及效忠香港"作出口頭質詢。
附錄 IV 載列相關的會議過程正式紀錄。

9. 政府當局將於 2020 年 7 月 10 日的事務委員會會議上就有關公務員宣誓建議的研究進展及公務員政治中立的事宜向委員作出匯報。

立法會秘書處
議會事務部 4
2020 年 7 月 6 日

立法會CB(4)94/19-20(02)號文件

公務員及資助機構員工事務委員會

**在2019年11月4日的政策簡報會及會議上
就議程項目III"公務員事務局局長
就行政長官2019年施政報告作出簡報"通過的議案**

近月有公務員及資助機構員工在工作場所張貼政治標語及示威，明顯違反《公務員守則》的「政治中立」原則，並對使用服務的市民造成不安。就此，本事務委員會促請：

公務員事務局設立、加強及清晰作出指引，明確所有公務員及資助機構員工不得在工作處所及範圍內作出政治性的示威或集會，亦不得以其公務員或資助機構員工的身份出席任何政治性的示威或集會或發表相關政治言論。

動議人：蔣麗芸議員

和議人：葛珮帆議員

政府總部
公務員事務局
香港添馬添美道2號
政府總部西翼



立法會CB(4)181/19-20(01)號文件

CIVIL SERVICE BUREAU
GOVERNMENT SECRETARIAT
WEST WING
CENTRAL GOVERNMENT OFFICES
2 TIM MEI AVENUE, TAMAR
HONG KONG

本函檔號 Our Ref.: CSBCR/I-145-001/7 Pt. 27

來函檔號 Your Ref.:

電話號碼 Tel. No.: 2810 2140

傳真號碼 Fax No.: 2530 0986

電郵地址 E-mail Address: csbts@csb.gov.hk

網址 Homepage Address: <http://www.csb.gov.hk>

香港中區立法會道1號
立法會綜合大樓
立法會公務員及資助機構員工事務委員會秘書
(經辦人：朱漢儒先生)

朱先生：

立法會公務員及資助機構員工事務委員會
在2019年11月4日的政策簡報會及會議上
就議程項目III"公務員事務局局長就
行政長官2019年施政報告作出簡報"通過的兩項議案

在2019年11月4日的立法會公務員及資助機構員工事務委員會政策簡報會及會議上，委員會就議程項目III"公務員事務局局長就行政長官2019年施政報告作出簡報"通過了以下議案：

議案 I

“本會促請行政長官，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，包括新入職公務員，宣誓擁護《基本法》及效忠中華人民共和國香港特別行政區。”
及

議案 II

“公務員事務局設立、加強及清晰作出指引，明確所有公務員及資助機構員工不得在工作處所及範圍內作出政治性的示威或集會，亦不得以其公務員或資助機構員工的身份出席任何政治性的示威或集會或發表相關政治言論。”

政府就兩項議案綜合回應如下。

《基本法》第九十九條中訂明公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責。第四十八條則訂明香港特別行政區行政長官行使的職權包括依照法定程序任免公職人員。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。

政府就公務員的行為亦發出了明確的守則及指引。根據《公務員守則》，公務員必須奉公守法、盡忠職守、不偏不倚、政治中立。這些信念亦是廣大市民對公務員的期望。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。公務員表達意見時，應確保意見不會引致與其本身職務有利益衝突，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原則。

我們現時會透過不同方法提醒公務員有關《公務員守則》的要求，確保公務員維持良好的行為及道德操守。我們會向新入職人員提供《公務員守則》並要求他們熟讀和遵從有關規定，公務員培訓處定期舉辦入職培訓課程，向新入職員工說明行為守則，推廣公務員隊伍的基本信念。各決策局／部門會定期將《公務員守則》向全體員工傳閱，以提醒他們有關的規定。

各政府部門同事在過去數個月的艱難時刻一直緊守崗位，努力維持公共服務，以及竭力恢復社會秩序。公務員必須確保自己所發表的意見，須無損他以專業、不偏不倚的態度有效地執行公務。政府亦有內部的溝通機制，如公務員對相關的政策有任何意見，可以透過既定機制向所屬部門反映。如有違反公務員規則的情況，政府會按既定程序跟進。

此外，我們已着手研究有關公務員宣誓的事宜。在考慮是否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，我們首先須考慮設立這要求的目的和期望達到的效果，以及在現行框架下是否已經可以做得到。若要推行公務員宣誓要求，我們必須審慎和充分考慮相關因素，包括訂立公務員宣誓要求的合適方法、宣誓要求適用的對象、有何行為會構成違反宣誓誓言的情況及拒絕宣誓及宣誓後違反誓言的後果等。在訂定未來路向時，我們會研究不同可行的方案，包括是否分階

段實施宣誓安排(例如先針對新入職公務員實施安排)，並徵詢律政司和職方的意見。我們會適時向委員會匯報我們研究的進展。

公務員事務局局長

(莊幼玲



代行)

二零一九年十二月九日

立法會CB(4)94/19-20(01)號文件

公務員及資助機構員工事務委員會

**在2019年11月4日的政策簡報會及會議上
就議程項目III"公務員事務局局長
就行政長官2019年施政報告作出簡報"通過的議案**

本會促請行政長官，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，包括新入職公務員，宣誓擁護《基本法》及效忠中華人民共和國香港特別行政區。

動議人：葉劉淑儀議員

和議人：李慧琼議員

~~二零一八至一九年度香港特別行政區政府帳目~~

~~截取通訊及監察事務專員
向行政長官提交二〇一八年周年報告(連同依據《截取通訊及監察條例》(第 589 章)第 49(4)條作出的陳述)~~

議員質詢的口頭答覆

主席：質詢。第一項質詢。葉劉淑儀議員已預先通知我，她的質詢會由容海恩議員代為提出。我現在請容海恩議員提出該項質詢。

公務員宣誓擁護《基本法》及效忠香港

1. 容海恩議員：本會公務員及資助機構員工事務委員會在本年 11 月 4 日的會議上，通過本人動議的議案，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(下稱"香港特區")。就此，政府可否告知本會，行政長官會否行使《基本法》第四十八條第(四)項賦予她的行政權力，並參考《宣誓及聲明條例》，制訂政策及發布行政命令，要求所有公務員(包括新入職公務員)，宣誓擁護《基本法》及效忠香港特區，以確保公務員上下一致、同心同德，維護"一國兩制"、"港人治港"及高度自治的核心價值？

公務員事務局局長：主席，公務員隊伍是香港特別行政區("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。

根據《公務員守則》，公務員必須奉公守法、盡忠職守、不偏不倚、政治中立。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。公務員表達意見時，應確保意見不會引致與其本身職務有利益衝突，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原則。所有公務員，不論職級，均必須遵守《公務員守則》。就任何公務員違規的情況，特區政府會按既定機制嚴肅跟進。

在 11 月 4 日的立法會公務員及資助機構員工事務委員會會議上，有意見認為最近有公務員參與非法集會被捕，以及有紀律部隊的人員在前線執勤時"不合拍"的事件，顯示整個政府 18 萬多公務員未能同心同德。

香港在此艱難時刻，我絕對同意公務員需要同心同德、群策群力，以止暴制亂為首要工作，所以對於有公務員涉嫌參與違法活動被捕我是深感遺憾的；尤其是這些極少數的個別事件令人質疑整個公務員隊伍未能齊心一致，應對危機，亦令外界將注意力放在某些個別負面事件，容易抹煞整體 18 萬多公務員的辛勤實幹。但我相信同事不會因此灰心，會繼續做好本分，努力幫助香港盡快恢復秩序。

我已經多次強調，政府對公務員違法是零容忍的，並已告誡公務員切勿參與任何非法活動和行動。如公務員參與違法活動被捕，基於公眾利益，有關公務員會被着令停職。公務員被裁定干犯刑事罪行，除了要受到法律制裁外，政府也必定按既定機制對他們採取紀律行動，絕不姑息縱容。

至於部門間曾出現個別人員不協調的事件，相關部門已經立刻發表聯合聲明，作出澄清並重申雙方繼續互相支持和合作。但我承認，出現這些報道仍然是不理想的。我已經提醒各部門必須迅速回應及處理涉及部門人員間的誤會，避免事件影響市民觀感。

主席，我絕對認同公務員必須擁護《基本法》和效忠香港特區。請容許我再次強調，《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。《公務員守則》亦清晰要求公務員必須對特區政府完全忠誠，並要堅守法治、奉公守法等。在《基本法》和《公務員守則》的框架下，擁護《基本法》和效忠香港特區是公務員的一貫責任。

在現行的《宣誓及聲明條例》下，指定的官員，包括行政長官、主要官員、司法人員等，須在獲委任後作出誓言，當中並不包括公務員；這與《基本法》第一百零四條相符。

在主體質詢中提及於本月 4 日公務員及資助機構員工事務委員會的動議通過後，我們已着手研究有關議題，並會按規定適時向事務委員會匯報進展。

容海恩議員：主席，局長剛才在主體答覆中再次強調，根據《基本法》，公務員必須盡忠職守，對香港特區政府負責，而《公務員守則》亦清晰要求公務員必須對特區政府完全忠誠，並要堅守法治、奉公守法等。局長亦提到，擁護《基本法》和效忠香港特區是公務員的一貫責任。然而，事實上，很多公務員現在都被質疑沒有履行這些責任。在局長的主體答覆中，亦未見有任何針對性措施可改善目前這個情況，以進一步確保公務員擁護《基本法》和效忠香港特區。

我想請局長清楚告訴大家，特首有否考慮在本屆特區政府的任期內，就要求公務員宣誓制訂政策或發布行政命令？由 11 月 4 日至今，已事隔一段日子，請問在發布行政命令方面是否已有初步構思？

主席：容議員提出了多項問題。局長，你可以選擇回答其中一項。

公務員事務局局長：多謝容議員的補充質詢。政府重視公務員在履行職責時必須對特區政府及行政長官完全忠誠，並須時刻確保其言行不會令人懷疑他們未能不偏不倚地履行職務。

容議員問及事務委員會會議完結至今有關工作的進展。其實，我們已作初步構思。首先，如要求公務員宣誓，我們需要考慮宣誓的目的和期望達到的效果為何，以及可否在現行框架下達到。如要求公務員宣誓，我們亦須審慎和充分考慮以下幾個因素，但這些都只屬初步構思。第一、如何訂立公務員宣誓要求方為合適？是透過行政安排、新訂法例，還是修改法例？第二、宣誓要求適用於所有公務員或特定職系的公務員？第三、哪些行為構成違反宣誓誓言行為？第四、如有公務員拒絕宣誓或在宣誓後違反誓言，將有何後果？凡此種種，我們都要細心研究。

坊間有建議指宣誓可分階段進行，例如先由新入職公務員開始，或是首先要求特定職系的公務員宣誓。我們會詳細研究這些建議。在訂定未來路向前，我們會研究和比較不同方案，並會諮詢律政司和職方的意見。我們將適時向事務委員會匯報工作進度。

石禮謙議員：主席，我認為這項主體質詢很簡單，只是詢問特首會否根據《基本法》第四十八條第(四)項發布行政命令，但局長在多頁的主體答覆中卻沒有回答特首會否這樣做。局長，你可否直接告訴我們，究竟行政長官會否發布行政命令？

公務員事務局局長：主席，正如我剛才所說，我們會研究能否在現行框架下做得到。此外，我已在主體答覆中清楚指出，根據《基本法》及現行《公務員守則》，擁護《基本法》和效忠香港特區是公務員的一貫責任。因此，我們需要先作研究，才可決定是否需要採用行政命令等其他方式達致同一目的。

主席：石議員，你的補充質詢哪部分未獲答覆？

石禮謙議員：主席，我的補充質詢很簡單，只是詢問特首會否發布行政命令，局長卻帶我們"遊花園"，又引述《基本法》第九十九條的條文。如要考慮，政府要考慮多久才可告知答案？

主席：石議員，你已指出你的補充質詢未獲答覆的部分。局長，你有否補充？

公務員事務局局長：主席，我剛才已經表明，我們要先作研究，才可作出決定。

郭偉強議員：主席，大家都知道，有《基本法》才有香港特區，所以每一位香港特區的市民都應該遵守和擁護《基本法》。眾所周知，由於特首沒有政黨背景，特首要做好管治工作，便只能依靠公務員團隊。因此，公務員團隊擁護《基本法》，應該是高層次的精神狀態，而非像現在這樣淪為局長交差的底線。

主席，局長在主體答覆中提到，他曾向出現個別人員不協調事件的部門作出提醒，但相關部門對其提醒或建議有何回應，主體答覆則未有交代。因此，我想詢問，相關部門究竟對局長的提醒有何回應？是否不犯規便算是交了差？

公務員事務局局長：主席，多謝郭議員的補充質詢。我在主體答覆中清楚說明，部門間個別人員出現不協調的事件後，相關部門已經立刻發表聯合聲明，以及跟進雙方不協調的事件，這些工作已經進行。

至於部門之間的合作，以今天紅磡海底隧道("紅隧")恢復通車為例，由政務司司長率領的跨部門行動小組自上星期四及星期五起幾乎是日以繼夜工作，排除萬難，才可令紅隧恢復通車。這項工作有賴逾800名公務員、政府人員及外判員工的努力，可見部門之間有強烈的團隊精神，希望共同努力，止暴制亂。

何啟明議員：主席，我很認同人心難測的說法，正如局長有何想法，大家也不清楚。局長在主體答覆中直言"公務員需要同心同德、群策群力，以止暴制亂"，但事發至今已接近半年，公務員卻仍未"同心同德、群策群力"，我對此感到十分失望。主席，局長剛才作答時表示，政府仍在考慮公務員應該局部宣誓還是全部宣誓。那麼，公務員究竟是局部支薪還是全部支薪？這個問題很有趣。

主席，我只想提出一個問題。對於公務員在私人時間表達個人政見，我完全理解。然而，公務員在值勤期間表達個人政見卻不屬違法，局長打算如何處理這種情況？在數天前的區議會選舉中，多次出現這種情況，例如有公務員公然撕毀愛國愛港人士的單張，亦有公務員在完成點票後公然站起來支持某些候選人。這些行為沒有違法，但明顯反映相關公務員的政治立場，他們是否尚算政治中立？局長打算如何處理這種情況？

公務員事務局局長：多謝何議員的補充質詢。公務員須謹守政治中立原則的要求十分清晰，他們須時刻謹守這項原則。我要強調，謹守政治中立原則並不限於辦公時間，如果公務員在公餘時間的行為令人懷疑他未能專業及不偏不倚地在工作崗位履行職務，便不符政治中立的要求。我不能在此評論個別個案，但關於選舉事宜，議員如對選舉程序或個別人員的行為有意見，可循現行機制跟進。我必須強調，如有公務員在不同情況下被懷疑做出違規或不理想的行為，目前已有機制可作處理及跟進。

主席：何議員，你的補充質詢哪部分未獲答覆？

何啟明議員：主席，局長沒有答覆我的補充質詢。我剛才詢問，當局會如何處理值勤期間表達政治立場的公務員，但局長完全沒有回應。

主席：局長，你有否補充？

公務員事務局局長：主席，我已經清楚指出，如有公務員在任何時間予人未有恪守政治中立之感，我們會按機制處理。

張宇人議員：主席，我對局長的主體答覆也有點意見。局長在主體答覆的最後數段提到，《宣誓及聲明條例》和《基本法》第一百零四條均未有提及宣誓要求涵蓋公務員。其實，局長應該知道《基本法》條文不可能寫得如此細緻，涵蓋所有人。然後，局長在前一段中表示，在《基本法》和《公務員守則》的框架下，擁護《基本法》和效忠香港特區是公務員的一貫責任。既然如此，要求公務員入職時簽署聲明和宣誓效忠，又有何困難？

今天的主體質詢是詢問局長，特首會否行使《基本法》第四十八條賦予她的行政權力，並參考《宣誓及聲明條例》要求公務員宣誓。局長表示會研究這項建議，但局長可否告訴我們要研究多久呢？是研究至明年今日，還是下月今日？

公務員事務局局長：主席，多謝張議員的補充質詢。我們十分認真並持開放態度處理此事。我剛才答覆容海恩議員的補充質詢時，已提出一些研究方向，我們會盡快處理有關工作。

主席：張議員，你的補充質詢哪部分未獲答覆？

張宇人議員：局長完全沒有答覆我的補充質詢。我問局長會研究至明年今日，還是下月今日？他的答覆等於沒有回答。局長，可否說明時間？你甚至可以說是這兩個日子之間，好讓我心中有數。

主席：張議員，請坐下。局長，你有否補充？

公務員事務局局長：主席，我剛才已很誠懇地表示會盡快處理。不過，我留意到立法會將於明年改選，所以我們的目標是在明年暑假前得出研究結果。

田北辰議員：局長在主體答覆中表示，根據《公務員守則》，公務員必須政治中立，對在任的行政長官及政府完全忠誠。說白一點，公務員的職責就是擁護《基本法》，維護“一國兩制”。

可是，有一位公務員竟在內地的微博公開批評政府官員，增加兩地矛盾。他又造謠指今次選舉有一半是廢票，致使政府需要公開澄清。更甚的是，他在帖文提及兩點：第一，“林鄭”根本不會從正執法，因為她是大老闆；第二，他無法繼續支持“林鄭”。局長是否知悉此事？局長，請問你怎能容忍這宗個案？你能否回答我？你整篇主體答覆都是廢話。

公務員事務局局長：多謝田議員。在政府機制下，公務員的行為和操守須以《公務員守則》為依歸。公務員如有任何行為被懷疑違規或違紀，其所屬部門的管理當局會作出跟進。我上次在立法會會議答覆另一項質詢時，已清楚解釋相關程序，所以我不會在此評論個別個案或紀律事宜。然而，政府已有程序和機制處理田議員提及的這類個案。

田北辰議員：他已經多次批評“林鄭”，局長想再容忍他多少次？

主席：田議員，請在其他場合跟進這項問題。

第二項質詢。

購買住宅物業涉及的風險

2. 郭偉強議員：主席，近期，有不少一手住宅物業買家因各種原因（例如改變置業決定，或未能獲金融機構批出按揭貸款）而未有完成物