

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)364/20-21(04)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 2021 年 1 月 18 日會議 擬備的資料摘要

公務員宣誓建議

目的

本文件旨在提供有關政府當局提出公務員宣誓建議的背景資料，並綜述公務員及資助機構員工事務委員會("事務委員會")過往就有關事宜所進行的討論。

背景

2. 據政府當局所述，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。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。

3. 《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。此外，《公務員守則》亦訂明了公務員須恪守的基本信念及操守準則，當中包括：公務員必須對在任的行政長官及政府完全忠誠，竭盡所能地履行職務，不受本身的政治信念所支配或影響；當在任政府作出政策和行動決定後，不論個人意見如何，公務員必須全力支持，執行有關的決定。公務員履行職務，須不受本身的政治信念所支配或影響。

4. 與此同時，全國人民代表大會常務委員會於 2020 年 6 月 30 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》")；《港區國安法》於同日晚上 11 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”。¹

5. 為了讓公務員更明確地意識到其公職身份所帶來的責任和要求，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，政府當局於 2020 年 7 月建議為公務員引入以下宣誓要求：²

- (a) 所有 2020 年 7 月 1 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) 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/實任，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)；及
- (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。

6. 公務員事務局於 2020 年 10 月 12 日向各政策局／部門發出通告，公布向所有 2020 年 7 月 1 日或之後加入香港特區政府的公務員引入宣誓要求。³至於其他現職公務員，公務員事務局局長於 2020 年 11 月 26 日宣布⁴及根據 2020 年《施政報告》公務員事務局的政策措施，⁵政府當局決定全體現職公務員一次過宣誓或簽署聲明，而不會分階段進行。

¹ 根據《宣誓及聲明條例》(第11章)，指定官員包括行政長官、主要官員、司法人員等須於獲委任後作出誓言，但此項規定不適用於公務員。

² 誓言/聲明內容載於 https://www.csb.gov.hk/tc_chi/recruit/oath/2757.html。

³ 資料來源：<https://www.info.gov.hk/gia/general/202010/12/P2020101200489.htm>。

⁴ 資料來源：https://www.news.gov.hk/chi/2020/11/20201126/20201126_170734_808.html。

⁵ [立法會 CB\(4\)319/20-21\(01\)號文件](#)

事務委員會所作討論

7. 下文各段綜述事務委員會委員在先前會議所提出的主要意見和關注事項及政府當局的回應。

引入宣誓要求的目的

8. 事務委員會在 2019 年 11 月 4 日的政策簡報會及會議上通過一項議案，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》及效忠香港特區。**附錄 I** 載列該項議案的措辭。

9. 在 2020 年 7 月 10 日的事務委員會會議上，政府當局向委員匯報有關研究的進展，以及落實宣誓要求的日後工作。部分委員認為公務員一貫擁護《基本法》和效忠香港特區及香港特區政府，因此沒有必要引入宣誓要求。該等委員認為，當局訂有《公務員守則》及公務員紀律處分機制對公務員的操守作出規管，宣誓要求無疑是向公務員施加一項額外的限制條件。

10. 政府當局強調，在《基本法》和《公務員守則》的框架下，擁護《基本法》和效忠香港特區和香港特區政府是公務員的一貫責任；引入宣誓要求可體現和彰顯公務員在《基本法》和《公務員守則》下的一貫責任，讓他們更明確地意識到其公職身份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。

落實宣誓要求

宣誓要求的細節及處理不履行宣誓要求的機制

11. 部分委員關注到，公務員是否需要在任何時間都效忠香港特區政府(例如公務員是否可以在辦公時間以外參加政治集會)，以及公務員是否容許有自己的政治信念，或接受傳媒訪問表達他們對政府政策的意見。就此方面，部分委員促請政府當局擬訂相關指引，以及列出屬於違反誓言/聲明內容的行為。

12. 政府當局解釋，《基本法》保障公務員享有言論自由、集會和示威等自由。除了某些政府高層人員，當局並不反對公務員以個人身份參加和平合法的公眾活動，但公務員必須確保他們公開表達的意見和行為不會引致與其公職或職務有利益衝

突，或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。由於違反誓言／聲明的行為可能以許多不同形式出現，政府當局會就誓言／聲明的內容及何等行為會構成違反誓言／聲明作出闡釋，也計劃製作短片，以清楚易明的方式，向公務員介紹誓言／聲明的內容。

13. 委員詢問有何機制處理不履行宣誓要求的個案，以及公務員拒絕宣誓／作出聲明將會有何後果(包括相關公務員會受到的處分)。有委員建議政府當局以嚴厲的紀律處分機制，處理不履行宣誓要求及違反誓言／聲明內容的個案，以及清晰明確地訂明有關的後果和處分。

14. 政府當局表示，當局會按照有關管理公務員的既定機制及現行法例的有關條文(包括《公務人員(管理)命令》或有關的紀律部隊法例下的紀律行動)，處理公務員不履行宣誓要求或涉及違反誓言／聲明內容的個案。如準受聘人不理會或拒絕簽妥和交回聲明，會視之為不符合聘任條件，所提出的有條件限制的聘任亦相應失效。至於現職公務員若不理會或拒絕宣誓或簽妥和交回聲明，政府當局認為會令人嚴重質疑，該公務員是否願意承擔這些基本責任及是否具備作為公務員的基本責任感及承擔，甚至對全體公務員和政府的良好管治做成負面影響。該公務員既令人對其失去信心，其是否適合繼續留任公務員團隊執行其職務值得商榷，因此當局會考慮按《公務人員(管理)命令》下的機制要求該公務員離開公務員團隊。如正按試用或合約條款聘用的公務員不理會或拒絕宣誓／簽妥和交回聲明，其試用／合約服務須即時終止。就此方面，政府當局會與拒絕履行宣誓要求的公務員聯絡，以了解背後的原因。

15. 政府當局回應委員提出以甚麼形式落實宣誓要求的問題時指出，大部分公務員需要作出聲明，而在政府決策過程中擔當重要角色或較高職級的公務員則需要宣誓。

宣誓要求的適用範圍

16. 有委員要求政府當局清楚訂明如何處理擁有外國護照的公務員的宣誓要求問題，以及哪些"公職人員"須履行宣誓要求。另有委員詢問，宣誓要求的對象是否包括非公務員合約員工和中介公司僱員。部分委員認為，公務員以外，其他由公帑支付薪酬的人士，包括政府資助機構僱用的僱員亦必須宣誓效忠香港特區及恪守政治中立的原則；此外，公務員事務局應採

取措施，確保公務員、官立學校教師及資助機構員工政治中立，並需擬訂指引確保有關人員履行有關要求。

17. 政府當局表示，《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。不過，直接受僱於政府的全體僱員原則上均有責任擁護《基本法》和效忠香港特區。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。至於宣誓要求是否會擴大至適用於政府資助機構，會由相關的局/部門/機構研究和考慮。

18. 在 2019 年 11 月 4 日及 2020 年 7 月 10 日的事務委員會會議上，事務委員會分別通過兩項議案，促請政府當局作出指引，包括明確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；並促請當局逐步擴展宣誓要求的適用範圍至包括其他政府資助機構等公職人員。

附錄 II 及 **附錄 III** 分別載列該兩項議案的措辭。

實施時間表

19. 政府當局回應委員在 2020 年 7 月 10 日的事務委員會會議上有關在公務員團隊內全面實施宣誓要求的時間表的提問時解釋，由於公務員人數接近 18 萬人，政府當局決定盡快向新入職公務員實施宣誓要求。公務員事務局會辦妥全面落實宣誓要求的準備工作，再與主要公務員團體會晤，並會公布有關安排的細節。⁶此外，公務員事務局亦會與律政司研究相關法律問題，探討有否空間可以提升有關機制的效率和成效。

在立法會會議上提出的相關質詢

20. 葉劉淑儀議員及郭偉強議員分別在 2019 年 11 月 27 日、2020 年 12 月 2 日和 2021 年 1 月 6 日的立法會會議上就此事提出質詢。**附錄 IV** 載列連結到相關質詢及政府當局所作回應的超連結。

⁶ 資料來源：https://www.news.gov.hk/chi/2020/11/20201126/20201126_170734_808.html。

最新情況

21. 政府當局將於 2021 年 1 月 18 日的事務委員會會議上向委員匯報有關公務員宣誓的建議。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於附錄 IV。

立法會秘書處
議會事務部 4
2021 年 1 月 14 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

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

公務員及資助機構員工事務委員會

**在2020年7月10日的會議上就
議程項目II"就公務員宣誓建議的研究進展及公務員政治中立"
通過的議案**

效忠特區政府及擁護《基本法》是每一位"公職人員"的基本責任和應有之義。本委員會支持政府當局提出就公務員宣誓的建議，並促請政府逐步擴展宣誓或簽署確認文件的適用範圍至包括所有現職的公務員，以及其他政府資助機構等公職人員。

動議人：蔣麗芸議員

和議人：邵家輝議員

公務員宣誓建議
相關文件一覽表

會議	日期	文件
公務員及資助機構 員工事務委員會	2019年11月4日 (議程第III項)	議程 政府當局就會上通過的議案所作出的回應 跟進文件 會議紀要
	2020年7月10日 (議程第II項)	議程 政府當局就會上通過的議案所作出的回應 跟進文件 會議紀要
	2020年12月28日 (透過視像會議就 政策簡報會舉行 非正式會議)	政府當局的文件
立法會會議	2019年11月27日	立法會會議過程正式紀錄第7至13頁(葉劉淑儀議員提出的口頭質詢)
	2020年12月2日	郭偉強議員就"公務員宣誓或簽署聲明"提出的質詢
	2021年1月6日	郭偉強議員就"公務人員作出宣誓或聲明"提出的質詢