

公務員紀律、 宣誓與制度研究

A research report on civil service systems,
discipline and oath-taking requirements

二零二零年十一月
November 2020



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



行政摘要 Executive summary

曾鈺成

Tsang Yok-sing, Jasper

召集人

Convenor

馮可強

Fung Ho-keung, Andrew

執行及研究總監

Executive & Research Director

林緻茵

Dr. Lam Chi-yan, Kay

憲制及管治研究中心主任

Head, Centre for Constitutional Affairs and Governance

高級研究員

Senior Researcher

研究報告 Research

林緻茵

Dr. Lam Chi-yan, Kay

憲制及管治研究中心主任

Head, Centre for Constitutional Affairs and Governance

高級研究員

Senior Researcher





A research report on civil service systems,
discipline and oath-taking requirements

公務員紀律、 宣誓與制度研究

目錄

行政摘要 Executive summary..... 4

引言 「宣誓效忠」作為第四次對公務員系統的調整.....18

第一部份 何謂政治中立?.....22

政治中立的定義及重要性.....23

「政治中立」在香港的演繹.....24

小結.....25

第二部份 現行有關公務員政治活動的定義、相關文件及機制.....26

特區政府對參與政治活動的定義和限制.....27

政治受限制的組別.....27

公務員就僱傭權益問題的表態和工會活動.....28

披露官方機密.....29

紀律處分機制和相關程序.....29

公務員與政治委任官員共事時的角色和職責.....31

小結：現時公務員政治活動指引的不足.....33

第三部份 「政治中立」的實踐與相關的爭議.....34

「政治中立」原則在英、美的實踐.....35

在香港，為何「政治中立」和「政治忠誠」看似有矛盾?.....38

香港的宣誓制度和相關要求.....42

第四部份 就公務員宣誓或簽署文書的具體建議.....44

何謂擁護「擁護《基本法》、效忠特區」?.....46

何謂「違反誓言」?.....48

「擁護《基本法》、效忠特區」，是否等同效忠特區政府?.....49

公務員提出有異於政治委任官員的意見，不應被視為「違反誓言」.....50

小結.....50

何謂違反紀律?.....51

何謂以公職身份，而非私人身份表達意見.....51

公務員在工作需要的相關範疇以外，要避免公開高調支持政府的政策.....53

就公務員在網絡上的政治言行提供清晰指引.....53

未有必要制訂針對公務員的「政治中立法」.....57

第五部份 總結.....58



就公務員宣誓或簽署文書的建議摘要

公務人員宣誓或簽署文書的法律依據，來自《國安法》第六條。《國安法》並非針對公務員，除非他們觸犯《國安法》；公務員一直遵守紀律，特區政府對於公務員的言行，亦有非常高的要求。現時，當局已公布宣誓或簽署文書的內容，公務員組織原則上不反對有關要求，問題在於如何訂定細節。

公務員一旦觸犯《國安法》中的四種罪行並經定罪，《國安法》第三十五條已定明罰則：任何人（包括公務人員）經法院判決犯危害國家安全罪行，將會即時喪失該等職務，並喪失出任該等職務的資格。本研究報告將進一步釐清其他與宣誓或簽署文書有關的問題，提出建議，以落實《國安法》的要求，並參與關於「政治中立」的討論。有關問題包括：

- 公務員宣誓效忠或簽署文書所衍生的責任。
- 除了觸犯《國安法》外，還有哪些言行才構成「違反誓言」；「違反誓言」和「違反紀律」之間，應如何作明確的區分。
- 雖然《公務員守則》對於公務員的政治活動已有一定的規管，但有關的定義和涵蓋範圍未有隨著反修例後的社會狀況更新，對公務員網上言行的指引尤其不足。

（1）公務員宣誓效忠或簽署文書所衍生的責任

根據《國安法》的要求，「擁護《基本法》、效忠特區」是公務員誓詞或簽署文書的最主要部分。在文義上，「擁護」（uphold）是指維護（defend）和肯定（confirm）某個原則或既有決定，特別是指法律上的原則或決定。「擁護《基本法》」是指擁護《基本法》的根本性條款，即第一條、第十二條、第一百五十九條（四）款。公務員不論個人立場如何，也必須：

- 認同香港特別行政區是中華人民共和國的一部分
- 擁護一國兩制的原則，包括中央對港行使主權，以及特區的基本制度
- 不支持或參與危害國家安全，以及對抗一國兩制原則的組織、活動和行為

公務員不論職務類別、職級高低、上班或下班時間、職務上或職務外的公開言行，也必須滿足以上的要求。

除上述基本原則外，特區政府應釐清以下兩點：（一）如公務員對根本性條款以外的條文持「可按需要修改」的立場，不應被視為不擁護《基本法》，因為《基本法》本身包含了修改的機制。（二）高級公務員須進行宣誓，他們比起一般的公務員，應更積極維護和推廣《基本法》和特區制度；一般的公務員只須履行其職責，遵從上級的命令，便已達到簽署文書的要求。

(2) 何謂「違反誓言」?

如公務員觸犯《國安法》中的罪行並經法庭判決，當然有違《基本法》的根本性條款，必然屬於「違反誓言」。然而《國安法》中的罪行，始終有法律上的定義、舉證以及入罪的門檻。加入宣誓和簽署文書的要求後，特區政府最需要釐清的，是哪些言行在《國安法》下未必會被定罪，但基於公務員的公職身份，卻應該被視為「違反誓言」。我們認為，「違反誓言」的定義，應有很高的門檻，只限於涉及攻擊或對抗《基本法》所定義的一國兩制原則的言論和行為：支持港獨、支持自決公投、廢除《基本法》、修改《基本法》以達到港獨的目的、要求實行一國一制，都應該屬於此類。特區政府應透過指引，清楚列舉可能違誓情況，這些言論應有別於一般的政治性言行。

(3) 「擁護《基本法》、效忠特區」，是否等同效忠特區政府？

根據《公務員守則》，公務員必須對在任的行政長官及政府完全忠誠。《守則》是根據基本法第四十八、六十和九十九條制訂。第四十八、六十條，說明行政長官是特區政府的首長，故此公務員有責任對行政長官及當屆政府盡忠。第九十九條則是公務員工作的整體要求：「公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責」。

公務員當然有責任忠於當屆政府，但這與宣誓「擁護《基本法》、效忠特區」，並不屬於同一個層次，忠於一國兩制憲制秩序的重要性較高；宣誓或簽署文書的內容，也只是要求公務員「盡忠職守，對香港特區政府負責」，而不是「效忠當屆政府」。

如公務員參與「反政府」集會，而該集會是為了推翻特區政府（作為一個制度），當然是有違誓言，但如該集會只是為了反對某個政府政策，不涉及《基本法》所定義的一國兩制原則，便不應被視為不擁護《基本法》。視乎情況（見下文），有關行為可能違反紀律，但不等同違反誓言。

(4) 在政策過程中，公務員有責任在政府內部表達意見

公務員（尤其高級公務員）就政策的可行性和影響，向政治委任官員提出客觀意見，是其責任的一部分。在增加對於公務員政治活動的規範的同時，特區政府亦必須留有足夠的內部討論空間，讓公務員與政治委任官員基於「政治中立」原則而建立的專業和合作關係，能夠繼續運作下去。但政府作出決定後，公務員不應公開持反對意見。

(5) 何謂違反紀律？

現行《守則》和相關的法例，對於公務員某幾類政治言行，已有明確的規管措施和標準：

- 不得以公職身分參與黨派和政治活動
- 四類公務員在任何時間也不得參與政治活動
- 現職公務員如因為參與非法公眾活動而被定罪，須接受紀律處分
- 根據《僱傭條例》的合法罷工須符合法定要求和程序，有別於政治性質的罷工

過去，有一些公務員以合法的方式進行政治表態，但他們有否偏離相關的紀律守則，公務員內部以及社會上沒有一致的意見。為了讓公務員作為一般市民的基本權利受到保障，特區政府應清楚界定以下情況：

- 區別何謂以公職身份，而非私人身份表達意見
- 公務員在工作需要的相關範疇以外，可否公開高調支持政府的政策
- 如何界定公務員在網絡上的政治言行，有否違反紀律

5.1 何謂以公職身份，而非私人身份表達意見

若公務員表達的政治意見不與其職務構成直接利益衝突，是否不應有任何限制？雖然在大部分情況下，公務員表達的意見未必與其本身職務有直接關係，但他們也應考慮該行為在觀感上會否令政府尷尬，或令觀感上有損公務員政治中立的形象。公眾的觀感是一個抽象的概念，但如果有關政治活動有違法的風險，則有令政府尷尬之虞。

要判斷公務員在表達訴求時有沒有違反政治中立原則，視乎他們在作出有關行為時，有沒有公開其公務員身份、或以此身份作出呼籲、發表意見的平台有沒有能夠辨識其公職身份的資訊。以下幾種情況須有更明確的指引和規管：

- 公務員應避免參與開宗明義以公務員為主要對象的政治活動
- 公務員應避免在政治活動中表達明確的政治立場，例如演講
- 公務員不應以其公職身份組織政治活動，例如以工會的名義號召公務員參與「僱傭權益」範疇以外的罷工，或以工會身份，公開反對與「僱員權益」無關的政府政策或批評當屆政府
- 公務員不應以其公職身份表達政治意見，例如在署名文章中附上其職銜、或其發表意見的平台（如帳號或專頁）包含能夠辨識其公職身份的資訊，如工作照、該平台是以「公務員」及或公務職銜命名

5.2 應受保障的政治表達方式

若公務員在公開表達意見時，沒有透露其公職身份（例如以筆名發表文章），亦沒有違反上述「擁護《基本法》、效忠特區」的定義，但事後若被第三者（如媒體）公開或揭發其公職身份，則該名公務員只應受到口頭勸諭，而不應由他／她承擔全部責任。

5.3 公務員在工作需要的相關範疇以外，應避免公開高調支持政府的政策

如果公務員以公職身份向外發表的言論，與政府的既定政策相同，又有否牴觸政治中立的原則？《公務員守則》5.7 項提到，「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」；公務員應協助主要官員解釋政策，爭取立法會和市民的支持。但《公務員守則》第 5.7 項亦同時規定「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」。

如果政府已經提出了明確的政策，有關的公務員是可以就著本身的有關範疇，以其職銜公開發表意見，表示認同政府的政策。但若公務員是在工作需要以外，以其職銜公開高調表示認同政府的政策，則應事先得得到上級的許可。正如公務員不應公開反對政府政策一樣，他們應履行本份，不應企圖以公開高調表態的方法，影響當屆政府施政。

（6）公務員網絡上政治言行的指引

《公務員守則》和相關的規定，對於「政治活動」的定義未有與時俱進，主要集中規管公務員在選舉以及黨派活動上的參與，對於公務員在網上言行的指引不足，尤其在網上世界裡，「公開」和「私人」領域的界線含糊，紀錄也較難消除。參考英、美對公務員網上言行的相關法例和指引，我們建議：

- 用於規管公務員政治活動的指引，同時適用於公務員網上的言行。公務員應避免網上的言行與公職身份有實質或潛在的衝突，或令政府尷尬。
- 公務員的個人社交平台帳號如不包括任何有關公務身份的資料，只要他們在帳號裡發表的意見不違反上述「擁護《基本法》、效忠特區」的定義，便不應被視為違反紀律。
- 公務員不得在網上披露在執行職務時、或是以公職身分取得的資訊和資料，例如政府尚未公布的措施或政策。
- 不得透過展示官方標誌、徽章、照片等，讓人誤以為該公務員代表官方或某個政府部門的立場。
- 在網上發放與工作相關 (workplace-related) 的資訊時，公務員應避免讓人產生有違中立的觀感，例如公開批評在工作上的服務對象或有關項目的持分者。
- 上級不能透過社交媒體，向下屬發送有關支持某個政黨、候選人或政治組織的信息，以免影響下屬在選舉上的取態。
- 當公務員的行為涉及其公職身份時，公務員以「個人言論」以示他們不是代表政府的意見，不能讓他們完全免去違反相關政治活動指引時的責任。

（7）對政治捐獻的規管

現時公務員事務局對助選活動的定義，並沒有包括「政治捐獻」。為提升「政治中立」定義的完整性，我們建議特區政府在進行檢討時，應在助選活動的定義中加上「向政治組織捐款、或為政治組織進行募捐活動，包括徵求、接受或收取政治捐獻 (solicit, accept or receive) 」一項。公務員可以以個人身份出席以上組織或個人的籌款活動，但不可發布、分享、追蹤或轉載任何有關政黨籌款的網頁，包括籌款活動的邀請。此規則應適用於任何時間，包括工作期間和休班後，同時適用於化名的帳戶。

Abstract: Suggestions on Oath-taking / Declaration Requirement for Civil Servants

The legal basis for public officers to take an oath or sign a declaration falls under Article 6 of the National Security Law. The National Security law is not specifically aimed at civil servants unless they violate the Law. Over the years, civil servants have observed discipline, while the HKSAR Government has held very high requirements for their words and actions. The authorities have now made public the content of the oath or declaration. In principle, civil service organizations do not oppose the requirement. The question is how to formulate the details.

The penalty for public servants committing and convicted of any of the four offences stated in the National Security Law is stipulated in Article 35 of the Law: Anyone (including public officers) who is convicted of an offence endangering national security by a court shall be removed from his or her office upon conviction and disqualified from holding the post. This research report participates in the debates regarding “political neutrality of civil servants” and puts forward suggestions to fulfil the requirements of the National Security Law and addresses the doubts raised by civil servants. The relevant issues include:

- the civil servants’ responsibilities derived from pledging loyalty or signing the declaration;
- apart from the violation of the National Security Law, what words and actions constitute a breach of oath; and how to clearly distinguish between a “breach of oath” and a “violation of discipline” ; and
- although the Civil Service Code has certain regulations on civil servants’ participating in political activities, their definitions and scope have not been updated along with the social circumstances after the anti-extradition law amendment bill movement movement. Guidelines for civil servants’ conduct online are particularly insufficient.

(1) Responsibilities derived from civil servants’ oath-taking or declaration

According to the requirement of the National Security Law, upholding the Basic Law and swearing allegiance to the HKSAR is the main component of the oath or declaration. Literally, “uphold” refers to defending or confirming a certain principle or settled decision, especially legal principles or decisions. To “uphold the Basic Law” means to uphold the fundamental clauses of the Basic Law, namely Articles 1, 12 and 159(4). Civil servants must, regardless of personal stance:

- acknowledge that the HKSAR is part of the People’s Republic of China; uphold the principles of One Country, Two Systems, including the
- Central Government’s exercise of sovereignty over Hong Kong and the HKSAR’s fundamental systems; and
- not support or participate in organizations, activities and behaviours
- endangering national security and confronting the principles of One Country, Two Systems.

All public words and actions, on or off duty, of civil servants, regardless of type of duty, rank, time of work, must satisfy the above requirements.

Apart from the above basic principles, the HKSAR Government should make clear two more points: (1) Civil servants should not be considered as not upholding the Basic Law if they take a “modifiable as needed” position on provisions other than the fundamental clauses, because the Basic Law itself has a mechanism for its own amendment; and (2) Senior civil servants should take an oath. They should be more proactive in defending and promoting the Basic Law and the HKSAR’s systems compared to ordinary civil servants, who will have fulfilled the requirement of the declaration they sign by simply carrying out their duties and following the orders of their superiors.

(2) What amounts to a “breach of oath”?

If a civil servant commits a National Security Law offence and is convicted by a court, he or she is certainly going against the fundamental provisions of the Basic Law and, hence, undoubtedly breaching his or her oath. However, the National Security Law offences are inevitably subject to thresholds regarding legal definitions, proof and conviction. What the HKSAR Government needs to clarify most is what conduct should be seen as a breach of oath based on a civil servant’s official status although it may not be incriminating under the National Security Law. We are of the opinion that there should be a high threshold for a “breach of oath” , limited only to speech and behaviour hostile or confrontational towards the Basic Law-defined One Country, Two Systems principles Supporting Hong Kong independence, supporting a referendum for self-determination, the abolishment of the Basic Law, the amendment of the Basic Law for the purpose of achieving Hong Kong independence and demanding the implementation of “One Country, One System” should fall into this category. The HKSAR Government should clearly list possible situations of a breach of oath by issuing guidelines. This kind of speech should be distinguished from general political speech and behaviour.

(3) “Uphold the Basic Law, bear allegiance to the HKSAR” — Is it equivalent to allegiance to the HKSAR Government?

According to the Civil Service Code, civil servants “shall serve the Chief Executive and the Government of the day with total loyalty” . The Code was formulated according to Articles 48, 60 and 99 of the Basic Law. The former two point out that the Chief Executive is the head of the HKSAR Government, such that civil servants have the duty to be loyal to the Chief Executive and the incumbent government. Article 99, on the other hand, involves the overall requirement of the work of the civil service: “Public servants must be dedicated to their duties and be responsible to the Government of the Hong Kong Special Administrative Region.”

Of course, civil servants have the duty to be loyal to the incumbent government, but this is on a different level from taking an oath to “uphold the Basic Law” and “bear allegiance to the HKSAR” . Pledging allegiance to the constitutional order of One Country, Two Systems is of higher importance. The oath or confirmation in writing simply asks civil servants to be dedicated to their duties and to be responsible to the Government of HKSAR instead of being “loyal” to the government.

If a civil servant participates in an “anti-government” assembly which aims at overthrowing the HKSAR Government (as a system), he or she is for sure violating the oath. Yet, if the assembly aims only to oppose a certain government policy and does not involve the One Country, Two Systems principles defined by the Basic Law, participants should not be considered as not upholding the Basic Law. Depending on the circumstances (as discussed below), such conduct may constitute a violation of discipline, but is not a breach of oath.

(4) Civil servants are responsible for giving advice in the policy formulation process

It is within the civil servants’ (especially senior civil servants’) duty to give politically appointed officials their objective opinions on the feasibility and effects of policies. As the HKSAR Government increases its regulation of civil servants’ political activities, it must reserve sufficient room for internal discussion to allow for the continuous operation of the professional and cooperative relationship between the civil service and the politically appointed officials—one established based on the principle of political neutrality. After decisions have been made, civil servants should not openly express views that are against the decisions.

(5) What amounts to a breach of discipline?

The existing Code and relevant laws have clear regulatory measures and standards on several political speech and behaviours of civil servants:

- in their official capacity, they shall not engage in parties and political activities.
- four types of civil servants are prohibited from engaging in political activities at any time.
serving civil servants are subject to disciplinary action if convicted of participating in illegal public events.
- lawful strikes conducted according to the Employment Ordinance must comply with legal requirements and procedures and are different from strikes of a political nature.

In the past, some civil servants have lawfully made political statements. There has not been a unanimous opinion within the civil service and among the general public as to whether they deviated from the disciplinary code. To protect the fundamental rights of our civil servants in their capacity as ordinary citizens, the HKSAR Government should unequivocally define:

- what amounts to an expression of opinion in one’s official, instead of personal, capacity;
- whether civil servants could openly support the Government’s policies outside the scope of their work in high profile; and
- how to determine whether a civil servant’s political speech and behaviour online constitute a breach of discipline.

5.1 What amounts to an expression of opinion in one’s official (instead of personal) capacity

Is it true that there should be no limitation on civil servants’ expression of political opinions if such views do not create a direct conflict of interest with the officers’ duties? Indeed, in most situations, civil servants’ opinions may not be directly related to their own duties, but they should also contemplate whether such behaviour will, as perceived by others, embarrass the Government, or whether it would be perceived as detrimental to the civil service’s image of political neutrality. While public perception is an abstract concept, political activities risking illegality may well cause embarrassment to the Government.

Whether a civil servant has, in the course of voicing his or her demands, violated the principle of political neutrality depends on whether he or she revealed his or her identity as a civil servant or appealed to others in this capacity and whether the platform on which he or she expressed these opinions contained information indicative of his or her identity as a public officer. The following cases merit clearer guidelines and regulation:

- Civil servants should refrain from political activities openly and mainly targeted at civil servants.
- Civil servants should avoid expressing explicit political stances in political activities, such as speeches.
- Civil servants, in their capacity as public officers, should not participate in political activities, for example, calling on civil servants to participate in strikes outside the scope of “employment entitlements” in the name of labour unions or, as a union, openly opposing government policies unrelated to “employment entitlements” or criticize the incumbent government.
- Civil servants should not express political opinions in their capacity as public officers, for instance, attaching their titles to signed articles or speaking on platforms (such as accounts or pages) which include information indicative of their official status (such as workplace pictures) or which are named after “civil servant(s)” and/or civil service titles.

5.2 Political expressions that should be protected

If a civil servant does not reveal his or her identity as a public officer while openly expressing his or her opinions (such as publishing an article under a pseudonym) and does not violate the aforementioned definition of “upholding the Basic Law” and “bearing allegiance to the HKSAR” but whose identity is later made public or revealed by a third party (such as the media), he or she should only receive verbal advice and should not bear total responsibility.

5.3 Civil servants must not openly support government policies outside their scope of work in high profile

If a civil servant’s open speech, made in his or her capacity as a public officer, coincides with the Government’s established policies, does this contradict the principle of political neutrality? Section 5.7 of the Civil Service Code states that civil servants “shall support and implement policies and take actions, once decided by the Government of the day, fully and faithfully irrespective of their personal views” . They should assist principal officials in explaining the policies and enlisting the support of the Legislative Council and the public. However, the same section also provides that civil servants should “ensure that their involvement in, or contribution to, any public debate or discussion on public matters is in accordance with the policies and decisions of the Government of the day and is appropriate to the official positions they hold” .

If the Government has already put forward a clear policy, the civil servants concerned can openly express their opinions using their official titles in the relevant fields, voicing their agreement with the Government’s policies. However, if such explicit agreement with government policies is expressed outside the needs arising from work, a civil servant should seek prior permission from his or her senior. Just as civil servants should not openly oppose the Government’s policies, they should as well perform their duty and not attempt to influence the governance of the Government of the day by declaring their stance publicly and in high profile.

(6) Guidelines for civil servants' political speech and behaviour online

The Civil Service Code and other relevant regulations have not kept up with the times on their definition of “political activities” . They mainly regulate civil servants' engagement in election and party activities, and are rather insufficient in guiding civil servants' conduct online. This is especially important as, on the Internet, the boundary between “public” and “private” is vague, and it is more difficult to eliminate any records left thereon. After consulting relevant laws and guidelines in the UK and the US for civil servants' behaviour online, we suggest the following:

- Guidelines regulating civil servants' political activities should also be made applicable to their conduct on the Internet. Civil servants should avoid substantive or potential conflicts between their behaviour online and their identity as a public officer and not embarrass the Government.
- Regarding civil servants' personal social media accounts without any information on their identity as public officers, as long as the opinions expressed in those accounts do not violate the aforementioned definitions of “upholding the Basic Law” and “bearing allegiance to the HKSAR” , these actions should not be considered as a breach of discipline.
- Civil servants must not reveal on the Internet messages or information obtained while performing their duties or in their capacity as public officers, such as measures or policies not yet announced by the Government.
- Civil servants should not display official logos, badges, photos etc. such that others may mistakenly believe they are representative of the official stance or the stance of a certain government department.
- When posting workplace-related information online, a civil servant should avoid creating the perception that he or she is violating the principle of neutrality, such as openly criticizing work-related service recipients or project stakeholders.
- Superiors must not send messages about supporting certain political parties, candidates or political organizations to their subordinates. This is to avoid any influence on their subordinates' attitude in elections.
- When particular actions of civil servants involve their capacity as public officers, claiming that their words are mere “personal remarks” does not completely absolve them of their responsibility for the violation of the relevant guidelines on political activities.

(7) Regulation on political donations

The Civil Service Bureau's current definition of campaign activities does not include political donations. To enhance the completeness of the definition of “political neutrality” , we suggest the HKSAR government, as it reviews the regulations, include “donating to political organizations or conduct fund-raising activities for political organizations, including soliciting, accepting or receiving political donations” in the definition of election campaign activities. Civil servants may attend fund-raising activities of the above organizations or individuals, but must not post, share, follow or reproduce any webpages about fund-raising for political parties, including invitations to fund-raising events. This rule should apply at any time, both during and after work and should be applicable to accounts in pseudonyms.

引言：「宣誓效忠」 作為第四次對公務員系統的調整



研究背景

根據《國安法》第六條，香港居民在參選或就任公職時，應當依法簽署文件確認或者宣誓擁護《基本法》，效忠中華人民共和國香港特別行政區。宣誓效忠的要求將會涵蓋公務員，《國安法》只作了原則性的規定，有關的執行工作和具體要求，由特區政府自行研究和處理。根據公務員事務局提交立法會文件，主要建議內容為：

所有今年七月一日或之後入職的公務員，都要宣誓或簽文件確認擁護《基本法》、效忠香港特區，盡忠職守和對香港特區政府負責，此乃入職要求。根據當局於10月12日發予各部門的通告，簽署聲明將被視為聘任條件之一，如準受聘人不理會或拒絕簽妥和交回聲明，部門首長應視之為不符合聘任條件，聘任亦相應失效。

現職公務員亦應該遵守宣誓或聲明的要求。當局會優先處理：（一）獲推薦晉升、轉任另一職系的現職公務員；（二）在政府的決策過程中擔當「重要角色」，或較高職級例如首長級公務員；（三）職務較「敏感」的公務員，例如紀律部隊、政務主任、新聞主任、律政人員等。現職公務員如拒絕宣誓或簽署文件，當局會先了解原因，若該名公務員明顯拒絕，亦會影響其升遷。現階段，政府未完全釐清細節，公務員團體和社會最關注的問題包括：

- 擁護《基本法》和效忠特區，具體而言是指甚麼
- 在哪些情況下公務員才會被視為違反誓言
- 公務員違反誓言後有何後果

在反修例事件、《國安法》立法、中美角力的背景下，要求公務員宣誓效忠，背後的目的是為了重新樹立政治效忠對象、並重新定義公務員在工作崗位以及休班後應有的行為。公務員事務局局長聶德權在《港區國安法》立法前後發出的內部文件和公開呼籲，也涉及以上兩方面。「宣誓效忠」對公務員的政治活動、入職、升遷及工作要求均有實質影響。除了沿用過去以「功績」(merit)為主的人事管理制度外，「忠誠」(loyalty)亦將被視為具體的聘任和升遷條件。此外，對於過去較為概括性的「政治中立」原則，亦理應隨著「宣誓效忠」的安排，有更清晰的定義。故有關的規定，應被視為對於公務員系統的一次調整。

過去涉及香港公務員制度的改革，大致可分為「管理」(management)和「管治」(governance)兩類，前者涉及公務員內部的改革，如調整架構、內部評核和晉升機制等課題，後者則牽涉公務員與政治委任官員、以至其他政治制度內的持分者的權力關係。由英治時期至今，公務員制度經歷了三次較大規模的改革，其中兩次(1973年的政府架構改革、2002年的問責制)是為了處理管治問題，一次(1999年編制改革)則是針對管理問題。這次的「宣誓效忠」要求，則同時涉及特區管治和公務員管理，影響深遠。

研究目的及研究問題

本研究報告有以下四個目的：

- 定義「政治中立」(political neutrality)，並釐清它和「政治忠誠」(loyalty) 之間的關係
- 分析香港、英、美等地，維護公務員「政治中立」的制度
- 探討在一國兩制的特殊環境裡，「政治中立」的內涵，以及中立和忠誠之間可能會產生的矛盾，尤其反修例事件如何激化兩者的矛盾
- 在《國安法》的要求下，公務員須以宣誓或簽署的形式表明擁護《基本法》、效忠特區。特區應如何作具體安排，才能在符合《國安法》要求的同時，保障公務員表達個人意見時的權利與自由、以及高級公務員提出政策建議的空間

本報告分為四個部份：

第一部份透過分析公共行政理論，以及政治中立在香港的發展過程，釐清社會對於「政治中立」和「政治忠誠」的誤解。目前，社會大致上出現兩類型的意見，其中一種較強調公務員的個人權利和表達自由，亦傾向把「政治中立」和「政治忠誠」視為兩個互不相關，甚至是對立的概念。另一種意見則把「政治中立」和「政治忠誠」完全劃上等號，認為公務員既然是受僱於政府，必須「食君之祿、擔君之憂」，絕對服從政治委任官員的指令。這種說法，卻忽視了公務員履行「政治中立」的責任時，所需要的制度條件。

「政治中立」既規範了公務員與政治委任官員的工作關係，對公務員的政治活動作出限制，目的就是為了維持公務員的常任制度，避免他們捲入黨派鬥爭，並讓他們在提供政策意見、分配公共資源、以及運用公權力時，都能保持公正。以上的目的，涉及兩個政治原則：

(一) 如何維持公眾對於公務員系統的信任，但與此同時能夠保障公務員的基本權利、並維持他們在工作上的士氣

(二) 如何確保公務員對於當屆政府忠誠，與下一屆政府也能夠維持同樣的合作關係

第二部份會從制度切入，分析特區政府沿用的公務員管理機制，例如《公務員守則》等對於政治活動的規管，以及公務員與政治委任官員共事時的原則。第三部份以其他國家，尤其英、美的制度作比較，探討在一國兩制的格局下，「政治中立」與「政治忠誠」之間可能會出現哪些矛盾。這部份亦會回溯相關的政治事件，例如 2016 年人大常委會就《基本法》的解釋、反修例事件等，以分析為何「宣誓或簽署文書」成為了強化公務員忠誠的途徑之一。

第四部份會就公務員宣誓「擁護《基本法》、效忠特區」提出具體建議，有關建議將會分為兩部份：何謂違反誓言，以及何謂違反紀律，後者包括對於現行《公務員守則》的調整。雖然在當下複雜的政治環境裡，中央和特區政府比起過去更重視香港公務員的「政治忠誠」和「紀律」，但在考慮如何落實《國安法》的相關要求時，特區政府也應該在「忠誠、紀律」以及公務員的「個人權益與自由」之間取得平衡，有關規定也必須明確和細緻。只有這樣，才能保持公務員的士氣，並讓他們有充分的空間，提出中肯、有利於施政建議，以提升特區政府整體的政策質素。



第一部份 何謂政治中立？

1.1 政治中立的定義及重要性

實行公務員「政治中立」的地方，一般在制度上有兩個前設：第一，行政系統分為政治委任官員和公務員兩部分，後者是常任制度，前者則有任期限制。在最典型的政治與行政二分的框架下，政治委任官員和公務員有不同的政治功能，前者肩負決策和領導的角色。第二是該政治制度實行政黨輪替：無論是哪一個政黨執政，公務員都需要竭盡所能為當屆政府服務（serving the government of the day）¹。以英國為例，公務員政治中立的傳統，就是為了確保兩黨輪替可以運作。公務員在行事時，須得到當屆政府信任，並同時確保自己與將來可能需要共事的人，建立相同的關係。

「政治中立」對公務員作了兩方面的規範：第一是規範公務員與政治委任官員之間的工作關係，讓雙方能夠共事。沒有任何政治委任官員能對其轄下公開參與政黨政治、或有明顯政治傾向的公務員抱有信心，尤其在政策制訂過程中，高級公務員需向政治委任官員提供意見。故此，公務員不論個人立場為何，都應該對所有執政的黨派一視同仁、絕對忠誠，並提供中肯和客觀的意見。

然而，過去香港社會就「政治中立」的討論，有明顯的不足：

其中一方的意見，傾向把「政治中立」和「政治忠誠」視為兩個互不相關甚至是對立的概念。但事實上，「政治忠誠」除了是政治委任官員和公務員的共事原則外，亦可避免公務員對政府的忠誠，以及由政府管理的公共資源，轉移到其他黨派。另一種意見則只強調公務員的「政治忠誠」，而忽視了政治委任官員在維護公務員「政治中立」的角色和責任。若政治委任官員期望公務員能夠盡心盡力提供中肯和客觀的意見，他們也需要確保公務員有提出這些意見的空間。公務員的常任原則，亦保障他們基於專業判斷，向政治委任官員提出諫言時，可免遭報復。

「政治中立」的另一重點，是限制公務員的公開政治活動。這種規範主要是針對公務員與公眾的關係，以維繫公眾對公務員的信任：由於公務員行使公權力、亦是公共資源的分配者和提供者，故他們在實際行事上須保持中立，亦須具有政治中立的外觀。為了保持實際和外觀上的政治中立，公務員在參與政治活動上，不會有絕對的自由，但由於公務員佔香港勞動人口約 4.4%，如果完全不容許他們參與任何政治活動，亦即是把一部分人口完全排除於政治活動之外。故如何在維持公眾信心，以及保障公務員的基本政治權利與士氣之間取得平衡，無論是在學術抑或現實政治上，也有討論的價值。以英國為例，為了在兩者之間取得平衡，英國政府自五十年代起，便按工作性質把公務員分為不同的類別，對他們的政治參與作出不同程度的限制。我們在第三部份會詳述。

1 Kernaghan, K. (1976). Politics, policy and public servants: political neutrality revisited. *Canadian Public Administration*. 19 (3). 432-456

Kernaghan, K. and Langford, J.W. (1990). *The Responsible Public Servant*. Halifax, Nova Scotia: The Institute for Research on Public Policy and the Institute of Public Administration of Canada.

除了規範與政治委任官員以及公眾的關係，政治中立原則也有助於公務員內部管理，以避免同僚之間在晉升和其他獎勵的決定上產生懷疑，甚至認為有關決定與政治或黨派利益有關。在個人層面而言，公務員在進入政府部門工作時會自願接受「政治中立」的限制，透過這種限制，公務員換取一定程度的「匿名性」(anonymity)，亦受常任制度所保障，讓他們在向政治委任官員提供意見時，免於政治壓力。

1.2 「政治中立」在香港的演繹

如上文所及，「政治中立」是基於兩種制度前設：政治行政的二分，以及政黨輪替。當政黨透過選舉，正當地獲得並行使(部份)屬於國家的權力時，公務員應視效忠當屆政府為他們首要的責任。這種安排非常合情合理。然而，回歸前的香港欠缺了以上兩種制度配套：

英治時期的香港實行官僚政體，除港督外並沒有所謂的政治委任官員；香港的行政機關首長亦沒有實行選舉和政黨輪替。欠缺以上兩個條件外，香港也非獨立國家：英國派駐香港的公務員既非英國本土的公務員，也不屬於香港本地的公務員，而是屬於自成系統的殖民統治部(colonial office；該部後來併入聯邦部，兩年後與外交部合併)。

香港公務員的本地化自五十年代開始，但直到八十年代，核心的公務員都是由英國委派，核心以外的公務員才是由本地招募。從制度設計的角度而言，香港雖欠缺實行「政治中立」的條件，但英國的「政治中立」傳統之所以被引進香港的公務員體系之中，最初是源自英治時期的政治需要：所謂的中立並非是中立於黨派的利益，而是為了避免公務人員捲入冷戰時期的意識形態之爭，並確保他們對英女皇絕對效忠。

英治時期公務員制度的法理基礎來自《英皇制誥》，當中第14條給予港督管理公務員委任和升遷的權力；第16條和《殖民地規例》第55條，更容許港英政府在沒有提供任何理由的情況下解僱公務員。故如果政府對於公務員的忠誠度有任何懷疑，可以直接辭退該公務員。1967年的騷亂裡，部分公務員曾參與罷工，港英政府在短時間內解除了1651名、來自五個部門的公務員的職務(佔當時全體公務員的2.4%)²。此外，1980年代以前，公務員不能到訪中國內地和台灣。

至於「政治中立」的原則何時被寫入公務員工作指引之中，第一份相關的文件是1990年10月港英政府的一份內部通告，名為：《公務員加入政治組織及參與政治活動》。該通告訂立了公務員參與政治活動的原則、加入「政治組織」和參與政治活動的規範、參與選舉和助選活動的守則，並訂明哪些公務員的政治活動須受限。有關「政治組織」的定義，涵蓋兩大內容：一是組織鼓吹與香港有關的政治意見，並通過宣明目標或活動去達致，二是推舉候選人競選區議會或立法會的組織。

2 Hong Kong Government (1968) A Report on the Public Service. Hong Kong: Government Printer
Scott, I. (1996) Civil service neutrality in Hong Kong, in Asmerom, H.K. and Reis, E.P., Democratization and Bureaucratic Neutrality, London: St. Martin's Press, pp.277-292.

然而，該文件並沒有為政治中立作明確定義，只強調「政治中立」的目的是為了確保公眾看得到政府秉公辦理公務。

由此可見，隨著港英管治後期公務員的本地化、政府服務質素提升，以及選舉制度的引入，「政治中立」從冷戰時期作為規管公務員意識形態的工具，逐漸延伸出一種公眾的面向。在沒有政黨輪替的官僚政體下，「政治中立」的最大功能是為了維持公眾對於行政體系和政府服務的信心。有關的規定，亦是為了適應八十年代起，大量政治組織和壓力團體的出現，以及議會民主化所帶來的轉變。由於《基本法》第一百零三條規定，香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度將予以保留，除了基於回歸而作出的相應調整和修訂外，上述有關公務員紀律的規定，大致上予以保留並沿用至今。故亦有學者指出，香港雖沒有政黨輪替，但卻具備「公務員常任制度」這個讓「政治中立」得以運作的制度條件。³

回歸後，隨著問責制的實施，「政治中立」成了公務員與政治委任官員共事時，雙方的行為標準：政治委任官員須積極維護和推廣公務員隊伍的基本信念(包括政治中立)、公務員亦應竭盡所能，對當屆政府提供中肯和客觀的意見，不受個人的政治立場左右。為應對制度的改變，政府在2002年頒布《主要官員問責制下公務員的角色和責任》文件。

隨著政治委任制於2008年進一步擴大，增加了副局長和政治助理兩種職位，特區政府修訂了《公務員守則》，於2009年9月頒布。相應的《政治委任制度官員守則》亦於2012年7月1日起生效。

1.3 小結

從這部份的討論可見，隨著政治制度的轉變，公務員的「政治中立」原則，其實包含了多種意義和功能：在冷戰時期，「政治中立」是管制公務員意識形態的工具；到了英治晚期，因為選舉與政黨政治的出現，以及政府對於服務質素與形象的重視，「政治中立」延伸出其他的面向，以確保公務員在選舉中不會偏頗黨派利益，並維持公眾對於公共服務的信心。隨著回歸後政治委任制的出現，「政治中立」的內涵，亦涵蓋了公務員與政治委任官員共事時的原則。

香港公務員「政治中立」的內涵，因應政治環境的需要而逐漸演化，衍生了至少三種面向，涉及公務員與公眾(包括其服務對象)、黨派、以及政治委任官員的關係。雖然香港並沒有政黨執政的傳統，但公務員的常任制度行之有效，「政治中立」對於維持公務員與以上三方的關係，始終有特殊意義和實際功能，這個原則和傳統應繼續予以重視和保留。

下一部分，我們會闡釋「政治中立」在香港的實踐，以對應上文對於「政治中立」的兩種規範：

- 現行有關公務員政治活動的定義、相關文件及機制
- 公務員與政治委任官員共事時的原則

3 Cheung, C.Y. (2009). Public Service Neutrality in Hong Kong: Problems and Prospects. Australian Journal of Public Administration. 68. 17-26.



第二部份

現行有關公務員政治活動的定義、 相關文件及機制

目前，與公務員管理有關的法律、守則和機制，可分為紀律、品行、誠信三大範疇。與「政治中立」或「政治活動」關係較大的，主要是品行和紀律事宜。值得注意的是，「政治中立」的原則屬香港公務員聘用條款（terms and conditions），並非法律要求。但一些相關的規定，例如公務員保守官方機密和工會活動等，則涉及相關法律。

以下部分，會先簡述現行公務員參與政治活動的定義和限制、與工會活動有關的法例、防止公務員披露官方機密的法例、內部紀律處分機制等等。

2.1 特區政府對參與政治活動的定義和限制

《公務員守則》已規定公務員不得以公職身分參與黨派和政治活動。政府原則上不反對公務員以個人身份參與各項政黨和選舉的助選活動，但根據相關守則，他們以私人身分參與有關活動時，須避免實際上和觀感上與公務有衝突：「公務員須避免參與可能引致與公職身分或職務和職責有實際、觀感上或潛在利益衝突，或可能引致出現偏私情況的政黨活動」。公務員亦須確保有關活動不會令政府尷尬，「損害或可能令人有理由認為有損其在公職上處事不偏不倚和政治中立的形象」。公務員事務局對「助選活動」的定義為：

- 參與簽名運動或公眾集會
- 派發政治印刷品
- 公開發言支持政治組織
- 公開宣傳或鼓吹政見或候選人的競選政綱
- 為政治組織進行拉票或競選活動等

2.2 政治受限制的組別

公務員事務局網站所列舉「公務員隊伍的管理」表明，政府雖然不反對公務員參與和本身職務無利益衝突的政治活動，但基於某幾個類別的公務員的工作性質和掌握的資訊，他們被禁止參與任何政治和助選活動。這些人員包括 (1) 首長級人員、(2) 政務主任、(3) 新聞主任、(4) 警務處的紀律部隊成員，以及署任第 (1)、(2) 和 (3) 類職位的公務員。

此四類受限制的人員不得參與上述的選舉的助選活動。除此之外，他們不得參與行政長官選舉委員會選舉、行政長官選舉、立法會選舉和區議會選舉。如他們參與村代表選舉或有關助選活動，須向公務員事務局申請特別批准。屬受限制組別的公務員如正在離職前休假，可按個別情況向公務員事務局局長申請以個人身份參選港區人大或參與助選活動。

現時須率先履行「宣誓或簽署文書」要求的公務員，其實部份與目前「政治受限制」的組別重疊，包括首長級公務員、政務主任、新聞主任。

2.3 公務員就僱傭權益問題的表態和工會活動

根據《職工會條例》(香港法例第 332 章)，香港所有職工會(包括公務員工會)必須向職工會登記局登記。只要符合《職工會條例》的條文及會章的規定，公務員工會可以自行運作(包括參與公共事務)。現時，根據《職工會條例》登記的公務員工會，大致上都是就影響公務員福祉的事宜，與政府聯絡、商討和爭取權益。

如公務員是以工會主席或成員的身分行事或評論政府政策，須遵守以上的政治中立原則，以確保自己所發表的意見，無損他們以專業、並須以公正無私的態度執行有關的職務。同時，他們以工會身份活動時，亦須遵從以下《官方機密條例》(香港法例第 521 章)的規定。

至於公務員罷工的權利，是由《職工會條例》、《僱傭條例》(香港法例第 57 章)所保障，法例明確規定僱主並不可以藉「員工參與罷工」為由解僱他們。但罷工如要得到法律保障，須符合兩個條件：

(一) 罷工或工業行動必須由工會發起，並由工會正式向僱主遞交罷工通知，而相關僱主也容許行動，那僱員便可享有法律所保障的「僱主不能解僱參與罷工員工」的權利。

(二) 罷工的原因必須與僱員的福利、待遇、環境等的交易糾紛有關。根據《職工會條例》的定義，罷工是指「一群受僱用的人經共同協定而停止工作，或任何數目的受僱用的人因發生糾紛而一致拒絕、或經達成共識而拒絕繼續為某僱主工作，作為迫使他們的僱主、另一人或另一群人的僱主，或任何受僱的人或一群受僱的人，接受或不接受僱傭條款或條件或影響僱傭的條款或條件的方法」。可見，罷工的原因是為了影響僱傭條款或條件，指涉的是「勞資糾紛」而不是「政治糾紛」。

至於公務員與特區政府之間的僱傭協議，則是由《公務員事務規例》所規定。在現行規例中，未有明文禁止公務員參與罷工，但公務員如因為罷工而未有執行職務，政府可引用《公務員事務規例》第 610 條，扣除有關員工在缺勤期間的薪金。但該條例扣除薪金，是以「無工無酬」為原則，本身不屬紀律處分⁴。

4 有關公務員公務員參與罷工的權利：<https://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ps/papers/ps0320cb1-1067-5c.pdf>

2.4 披露官方機密

公務員以公職身份獲得的資料，只可用作已核准的用途，有關的規定已包括在現行公務員的聘用條款之中。除非獲得授權，他們不得披露在執行職務時或以公職身分通過保密方式從他人取得的文件、資料或信息。這種規定適用於一般情況，亦固然涵蓋公務員公開的政治言論、以及公務員以工會主席或成員的身分行事時所發表的言論。如公務員未獲授權披露受《官方機密條例》規管的資料，可能會被刑事檢控。如公務員濫用職權擅自披露政府資料而構成公職人員行為失當，他們可能干犯普通法下的「公職人員行為失當」罪行。現行法例已經有明確的規定和罰則。

2.5 紀律處分機制和相關程序

行政長官根據《基本法》第 48 條第 (4) 款的規定，制訂《公務人員(管理)命令》(《命令》)和《公務人員(紀律)規例》(《規例》)。紀律部隊人員的紀律處分程序，則載於有關的紀律部隊法例。

簡易紀律行動

如文職及紀律部隊職系公務員涉及輕微不當行為(例如偶然上班遲到、違反政府規例或規則而個案性質輕微等)，有關局/部門首長可向該名公務員發出口頭或書面警告，以迅速糾正有關行為，而毋須採取正式紀律程序。在簡易紀律行動中遭口頭或書面警告的公務員，在一年內不會獲考慮晉升或委任另一職系的職位。

正式紀律行動

若有關公務員屢次作出輕微不當行為或更嚴重的不當行為(例如經常上班遲到、濫用職權或蓄意違反公務上的指示等)，或被裁定干犯刑事罪行，則可能面對正式的紀律處分。有關的局/部門在接獲對公務員不當行為的指控，或有公務員被裁定干犯刑事罪行的通知後，會先進行初步調查，如有足夠證據，有關的局/部門會將個案轉介公務員事務局轄下的公務員紀律秘書處(「紀律秘書處」)集中處理，以考慮是否採取正式紀律行動。

對紀律部隊職系的中級和初級人員採取的正式紀律行動，則以相關的紀律部隊法例或附屬法例的條文為依據。

懲罰

根據《命令》及紀律部隊法例採取正式紀律程序後可施加的懲罰包括譴責、嚴厲譴責、降級、迫令退休及革職。當局在決定懲罰的輕重時，會以有關不當行為的性質和嚴重程度作為首要的決定性因素。其他相關的考慮因素包括對同類不當行為慣常作出的懲罰、任何從寬處理的因素、有關公務員的職位等等。一般來說，被裁定行為不當而職級較高的公務員所受的懲罰，會比職級較低的公務員為重。

程序

現時，毋須進行紀律聆訊的個案，一般所需的處理時間為一至三個月不等；須進行紀律聆訊而無律師代表參與的個案，一般需時三至九個月不等。假如公務員對紀律處分當局的決定感到不滿，可根據《基本法》第四十八條向行政長官提出申訴、根據相關的紀律部隊法例提出上訴、或根據《命令》第 20(1) 條向行政長官作出申述。公務員亦可就紀律處分當局的決定向法院尋求司法覆核。

相關的紀律處分數字

公務員敘用委員會 2001-2019 年的年報，反映了幾個現象：

- 公務員因紀律問題而被懲處的個案，佔委員會職權範圍內的「甲類人員」的比例並不高，這個數字在近年一直維持在 0.03 % 的水平，平均每年約 30 至 40 宗。可見在現行的紀律要求和調查機制下，公務員一直能夠維持品格及紀律標準，問題並不嚴重；
- 大部分個案，涉及較輕的懲罰，例如嚴厲譴責、警告等。革職、迫令退休或降職等嚴重處分的個案，相對較少；
- 大部分個案並不涉及首長級人員；
- 有關的紀律懲處主要分「刑事罪行」和「不當行為」兩類，前者指欺詐、公職人員行為失當、偽冒、使用虛假文書等罪行；後者則涉及不守時、擅離職守、濫用職權、沒有聽從指示或履行職務、濫用政府互聯網服務、工作間暴力等行為。近年的年報，沒有顯示公務員因違反政治中立，或違反參與政治活動的規定而接受紀律處分的個案。

社會上曾有意見指，沒有公務員因違反政治中立原則而遭到懲處，是因為有關當局沒有嚴格執行紀律機制，對公務員採取縱容態度。但研究團隊認為，公務員事敘用委員會沒有提供相關的數字，背後可能有其他原因：

第一，違反政治中立的個案，可能包括在「不當行為」的類別，但因為不屬於主要的紀律問題，所以沒有刻意提及。第二，有關的紀律行動需時，2019 年反修例期間公務員涉及違反政治中立的數字，可能在 2020 年的年報才能反映。不過，就算是在佔領中環後，2015 年起公務員敘用委員會的年報，也沒有提供這個類別的數字，這就涉及第三個原因：可能因為在佔領運動期間，公開以公務員名義參與政治活動的，只屬少數，當時大部分公務員都是匿名表達意見（例如以遮擋名字和照片的方式上載員工證照片），這些情況很難有足夠的證據，構成紀律處分個案。

2.6 公務員與政治委任官員共事時的角色和職責

如第一部份所及，「政治中立」除規管公務員的政治活動外，也是公務員與政治委任官員共事時的原則。隨著問責制的實施，政府在 2002 年頒布《主要官員問責制下公務員的角色和責任》文件。為配合政治委任層的擴張，政府於 2009 年修訂了《公務員守則》，相應的《政治委任制度官員守則》亦於 2012 年 7 月 1 日起生效。

以上幾份文件對於公務員服務當屆政府時應有的態度，以及政治委任官員維護公務員政治中立上的責任，都有清晰的闡述，有關的規範可以分為五個方面：政策制訂與執行、對外關係、權責的劃分、指令系統及人事權、申訴機制。

政策制訂與執行

在政策制訂與執行上，主要官員負責釐定所屬政策範疇的策略方針、制訂政策、作出政策決定。公務員的政治中立原則，體現於他們向當屆政府提供意見時應有的態度。《公務員守則》規定：公務員，尤其較高層的公務員，有責任協助政治委任官員制訂政策。由於公務員熟悉程序和政府運作，他們須以其專業知識和專長，全面評估政策方案或建議的影響，包括對財政和人手的影響，以及就採取某個方案或某項行動可能產生的後果，提供客觀意見和分析。在執行的層面上，當在任政府作出政策和行動決定後，公務員不論個人意見如何，也必須全心全力支持並執行有關的決定，不可試圖阻撓或延誤有關決定的執行。

對外關係

在對外關係上，政治委任制度的其中一種功能，就是把政治委任層和公務員的角色劃分為「對外」和「對內」，以避免公務員因積極維護政府的政策、游說持分者接受政府的立場，而影響公眾對其政治中立的觀感。司局長主力負責對外的政治工作，包括到立法會進行政策解說和辯護，以及對外爭取公眾對於政策方案的支持，而副局長和政治助理負責協助和支援有關工作。在對外的政策解說工作上，公務員只擔任輔助的角色。

權責的劃分

在權責的層面上，由於主要官員擔任決策的角色，故他們須就其政策的成敗，負上政治責任。這亦是政治委任制原初的設計理念，以保持公務員的常任制度。但公務員亦須負上行政上的責任，尤其政策局和部門的管制人員 (controlling officer)，有責任確保政治委任官員在妥善財政安排和遵循相關規定上（例如符合衡工量值等原則），均獲得適當的意見。

指令系統及人事權

政府內部的指令系統 (line of command) 和人事權的安排，亦有助於維持公務員的政治中立。政策局的常任秘書長直接向局長負責，一般來說，其他局內的公務員若需請示局長，須經由常任秘書長請示；同樣，局長也甚少會繞過常任秘書長，直接指令下層的公務員。副局長、政治助理與常任秘書長之間，並沒有從屬關係，副局長署任局長時則另當別論。除常任秘書長和獲安排為主要官員提供支援的公務員外，其他公務員均向公務員隊伍中的上司直接負責，其工作表現也由公務員隊伍中的上司評核。可見，在現行制度下，公務員有一套相對獨立於政治委任層的評核機制和層級關係，以確保其常任制度，以及有足夠的空間向政治委任官員提出意見。

申訴機制

除了日常工作關係外，如公務員認為他們被指令執行不恰當或違法的工作，例如有關的指令可能有違公務員隊伍的基本信念，《公務員守則》也提供了溝通、投訴和申訴機制。如果不當的指令是由政治委任官員發出，那麼處理投訴的基本原則，就是先由常任秘書長處理有關的個案；如投訴仍未得到解決，則會逐層遞進，交由主要官員、公務員事務局局長、政務司司長或財政司司長、行政長官處理。

與此同時，《政治委任制度官員守則》亦訂明了政治委任官員與公務員共事及交往時須注意的原則，他們須積極維護和推廣公務員隊伍的基本信念，不應要求他們作出有違政治中立的行為。《公務員守則》要求公務員有責任向政治委任官員提出坦誠無私、有所根據的意見，而《政治委任制度官員守則》亦建議政治委任官員公平恰當地考慮這些意見。

2.7 小結：現時公務員政治活動指引的不足

從本報告第一和第二部份的討論可見，有關公務員政治活動指引，由回歸前沿用至今，主要是為了回應選舉和政黨政治，以及政治委任制帶來的政治制度轉變。然而近年，香港的政治環境有不少變化，令指引有所不足：

第一，現行指引對於「政治活動」的定義主要集中於選舉和助選活動，但近年有不少政治活動和意見的表達，也是靠網上平台和自發的方式進行。有關當局對公務員的網上活動，卻未有提供足夠的指引。就算是較傳統的政治表達方式，如投稿報章、著書等活動，指引也不足。

第二，「政治組織」主要是指就香港事務表達意見的組織，以及推舉候選人競選區議會或立法會的組織。但 2010 年後，香港政治活動的性質明顯有所轉變，有關的意見表達，甚至涉及重新制憲、自決、港獨等問題。《國安法》正正是針對有關的言行，而《國安法》的實施對於香港政治制度帶來的轉變，不會低於選舉政治和政治委任制的設立。公務員亦關心哪些言行才構成「違誓」，故有關的指引須因應《國安法》的實施，為公務員提供更明確的行為標準。

在最後一部份，我們會就指引的修改，提出具體建議。

第三部份

「政治中立」的實踐與相關的爭議

如前文所及，「政治中立」背後所涉及的政治問題有二：第一是如何維護公眾對於公務員系統的信任，但與此同時能夠保障公務員的基本權利和自由；第二是如何確保公務員對當屆政府的「忠誠」，同時能夠為他們提供空間，讓他們能夠為當屆政府提供中肯的意見、並確保他們與下一屆政府也能夠維持同樣的合作關係。

在實踐上，各國按其政治體制特點，透過不同的機制，解決以上的矛盾。整體來說，公務員「政治中立」的實踐需要制度上的條件，例如明確的政治和行政責任區分、公務員的常任制度、健全的政黨輪替制度等。自九十年代起，英美等國家都逐步放寬對公務員參與政治活動的限制，但它們對於「政治中立」的具體要求，則有不同。例如法國的要求較寬鬆，公務員若參加國會選舉或被任命為內閣成員，可在任期屆滿後回到原本崗位。

在本部分，我們會先以最早設立現代公務員制度的英、美為例，分析「政治中立」對於體制運作的實質意義，以及這些國家如何透過制度化解相關的政治問題。我們亦會以此為討論基礎，分析在一國兩制的框架下，香港公務員的「政治中立」和「政治忠誠」之間，為何出現了前所未有的張力。

3.1 「政治中立」原則在英、美的實踐

英國

英國自十九世紀初開始建立下議院兩黨制。公務員政治中立的制度，是為了針對政黨輪替時出現的「政治分肥」(spoils system)問題，即執政黨會把官職分派給自己的親信和支持者。每逢政黨輪替，行政機關就會出現不穩定的情況，亦令腐敗問題叢生。十九世紀中葉時，英國政界和學界等對於公務員制度提出了質疑，逐步建立了擇優錄用、等級制以及公務員事務委員會(Civil Service Commission)等原則和架構。

二次大戰之前，英國對於公務員「政治中立」的規管較為嚴格，例如公務員團體不能和政黨有任何聯繫，公務員曾經表達不滿；二戰結束後，英國政府就此問題展開調查研究，並得出了一個解決方法，就是把政策制訂和政策執行的職位區分開來，並就各職位的性質定立參與政治活動的指引。自上世紀五十年代起，英國政府取消了對勞動性公務員的所有政治限制，並將非勞動性公務員分為三類：「政治自由」、「中級群體」和「政治受限制」。

現時「政治中立」屬英國公務員聘用條款(terms and conditions)一部分，並非法律要求，是公務員服務政府的條例之一。如有公務員違反有關「政治中立」的守則或指引，只會受到紀律處分；香港就公務員活動的有關規定，基本上是源於英制。英國的相關規定主要來自兩份文件，為別為《公務員守則》(Civil Servant Code)和《公務員管理守則》(Civil Servant Management Code)；前者訂立公務員的普遍行為準則，後者詳列各公共部門對公務員的管理方針。雖然「政治中立」屬公務員聘用條款而非法律，但英國政府對公務員的政治活動也有相當嚴格的劃分和規定，並透過法定機制支持。當中有三點特別值得提及：

第三部份 「政治中立」的實踐與相關的爭議

第一，英國《公務員管理守則》所規管的公務員「政治活動」範圍比起香港廣泛，涵蓋了參選、助選、發表政治言論、投稿報章、著書等活動。該守則進一步將這些活動分為「全國層面的政治活動」以及「地區層面的政治活動」兩類。前者包括在政黨政治組織中擔任職務，而該職務對英國議會或歐洲議會的政黨政治有重要影響、在有關國家政治爭議的問題上公開演講等等；後者則包括在有關地方政治爭議的議題上公開演講、協助地區政治組織候選人拉票等等。

而公務員按照其職級，亦會受到不同程度政治活動參與的限制，當中「政治受限」(politically restricted) 泛指高級公務員和在職級架構中低於高級公務員一級的僱員，此類別的公務員不能參與全國層面的政治活動，亦需要得到部門許可方能參與地區層面的政治活動。在允許公務員參加政治活動時，部門和機構必須向其表明，如果有關情況發生變化，可以隨時撤回許可，並不需要事先通知。

第二，公務員有對皇室忠誠的義務，亦由於皇室按照首相的建議行事，因此公務員的忠誠亦伸延至首相與其政府。但由於公務員的個人政治取向未必與所從屬的部長一致，故屬政治受限類別的公務員，不能發表會被視為對某一黨派強烈支持的政治觀點，以維持對來自其他黨派背景的部長的忠誠和服務質素。他們還需竭盡所能，避免任何言行會引致部長和其部門陷於政黨爭議，引起尷尬。

最後，以往政治中立原則是由部長通過樞密院管理，這樣容易構成一個問題，就是身為政客的部長可以通過行政權力影響公務員的政治中立。故在 2010 年通過的《憲法改革和治理法》(Constitutional Reform and Governance Act 2010) 之下，公務員事務委員會成為了一個非部門的公共機構 (Non-Departmental Public Body)，以保障公務員的考核、聘用、管理等能貫徹擇優錄用、政治中立等原則。但比起其他的英聯邦國家，如澳洲和加拿大，英國的《公務員守則》始終不是法律的一部分。

美國

至於美國，「政治中立」的實踐則是由法律支持和規管、設有執行機構，美國亦是最早透過法律規定公務員須恪守「政治中立」的國家。早於 1883 年，美國國會通過的聯邦公務員法 (《彭德爾頓法》，Pendleton Civil Service Reform Act)，就已明確區分政治官員和公務員，而公務員的任用應是根據擇優取錄為原則，不為政黨利益服務，以改善過去政治分肥、「好處」盡屬於選舉勝利者的現象。同時，美國亦根據法例成立了聯邦政府的中央人事機構——公務員委員會 (Civil Service Commission)，確保《彭德爾頓法》的落實，並分擔總統任命聯邦職務的繁重工作。

規管公務員政治活動的《哈奇法》(Hatch Act) 於 1939 年通過，該法例正式名稱為《防止惡性政治活動法案》，適用於由聯邦政府撥款的全國的僱員。由於該法屬正式法例，所以對於黨派選舉 (partisan elections) 及相關政治活動、網上言論、政治捐獻、組織遊行等各個範疇，有非常詳細的指引。早期的《哈奇法》有兩個原則，其一就是公務員雖可出席各類政治集會，例如助選和籌款活動，但他們在活動中不可表達明確的政治立場，或對某一黨派候選人的具體意見；其二是在參與有關的活動時，公務員不可以承擔組織、管理等可能影響他人投票意願的工作，例如演講、分發競選材料等。

後來《哈奇法》把公務員分為兩類，改變了較早期劃一禁止某些政治活動的規定。其中一部分公務員為政治受限類別 (further restricted employees)，該法對於何謂政治受限的公務員有詳細的規定，例如在情報機關、執法機關、聯邦選舉委員會等等工作的聯邦僱員。他們不得發表競選演說、不得在黨派選舉中分發競選材料、不得組織或管理政治集會或會議、不得在政治聚會或黨派中擔任公職等等。另一類所受的政治限制較少 (less restricted employees)，一般大部分聯邦公務員都屬於這類，他們被允許在黨派選舉中為候選人作競選演講、在黨派選舉時分發競選材料、在政治集會與會議，以及政治俱樂部或聚會內積極活動等等。

另外有些總體的規則，同時適用於兩種類別的公務員，包括：「公器不得私用」、「不得徵求、接受或收取政治捐獻」、「不得運用職權影響選舉結果」。「公器不得私用」是指公務員在工作場所和工作時間內，不得參與任何政治活動，包括佩戴具有政治意味的飾物。「不得運用職權影響選舉結果」的其中一種情況，是指上司不得利用其公職上的地位，影響下屬的投票意向。在具體建議的部分，我們會更詳細闡釋以上的規則。

如某位公務員違反《哈奇法》，而他 / 她並未有提供合理理由，罰則可包括：解僱、降職、五年內禁止擔任聯邦公務員、暫停職務、訓斥和不高於一千美元的罰款。

英、美規管公務員「政治中立」的具體方式之所以有分別，是源於兩個體制的差異：美國聯邦政府中的政治委任職務多，約有四千個，為確保與他們共事的公務員不受黨派利益所滲透、並保護他們免受上司的政治壓力，所以《哈奇法》對於公務員的行事，有相當巨細無遺的規定。從《哈奇法》把公務員分為兩類的安排可見，相關的法律都是朝著放寬政治參與的方向發展，在「必要」受規管的類別裡，才有較嚴格的規管。而這類受規管的公務員，明顯是與敏感資訊、決策、對外工作等有關，他們與政治任命人員亦會有較多接觸。確保他們不會運用職權影響選舉結果，是維護「政治中立」的重要一環。

3.2 在香港，為何「政治中立」和「政治忠誠」看似有矛盾？

由前文的討論可見，「政治中立」和「政治忠誠」是兩個相關的概念，英、美各自透過不同的制度和保障，以減低兩者的矛盾。香港的《公務員守則》及相關的措施，雖然不及英、美等國家仔細，但現行機制也對於公務員的政治及黨派活動，以及公務員與政治委任官員共事時的原則，作了一定程度的規管。當中有一些原則是幾個地方共通的：按工作性質，把公務員分為「政治限制較多」和「較少」的類別；把「選舉」分為「黨派選舉」與「非黨派選舉」或「全國性」與「地方選舉」（例如，在美國某些州份的選舉裡，候選人的黨派聯繫並不會出現於選票中），正如香港的村代表選舉或有關助選活動，公務員視乎情況，也可以申請參與。這些安排背後的理念，就是只對公務員活動進行必要的規管，避免劃一禁止所有公務員參與任何形式的政治活動。

過去，這套規範「政治中立」的制度，在香港看來行之有效，公務員也沒有出現大量違反紀律個案。為何在反修例後的社會環境裡，「政治中立」和「政治忠誠」卻看似有嚴重矛盾？

兩個層次的「政治忠誠」問題

首先，在歷史和制度設計上，香港的情況有幾個特殊之處。

第一，七十年代起，部分公務員職位實行了本地化措施，同時逐步建立透明、廉潔守法、能照顧市民意見的形象，即所謂的「官僚改良主義」⁵。隨著冷戰於八十年代末逐漸落幕，意識形態主導的管治模式逐漸褪去，港英政府亦放寬了部分對公務員的規管措施。九十年代的民主化，以及行政體系中各種監察機制的設立（例如申訴制度、服務承諾），更讓服務市民、專業和問責精神成為公務員價值體系的一部分。公務員的本地化衍生了兩種價值觀，其一是公務員並不需要表現對宗主國的強烈效忠，其二是他們對於公眾利益的重視。

第二，其他實行「政治中立」的地方，一般在制度上有兩個前設：政治行政的區分和政黨輪替兩個前設，香港只具備第一個條件。可能會有人認為，香港雖沒有執政黨，但行政長官仍有任期限制，各任行政長官在政策取態上亦有分別。然而，西方政黨輪替制度背後的意義，是政黨透過選舉正當地獲得並行使國家權力，公務員對於當屆政府的效忠亦因而變得合理。香港普選問題一直未解決，行政長官根據《基本法》「雙重負責」的制度未完善，就容易出現問題：

選舉是定義公共利益的制度，所以公務員服務由選舉產生的政府時，不應因為個人的政治理念，而凌駕市民認為最能夠代表他們利益的政黨。但在一國兩制的設定下，當香港未有行政長官普選制度，行政長官的權力就主要來自中央授權。如果公務員認為只需要絕對效忠當屆政府，便等同履行政治中立，就很容易忽視了公眾在政策制訂過程中的正當利益。

第三，香港實行「部長制」（ministerial system）的時間尚短，回歸前香港的體制裡並沒有「部長」（ministers）的概念。故此，政治委任制實行初期，公務員是否願意忠於政治委任官員，曾一度成為問題。一些本地的公共行政文獻，也指出在價值觀和技能上，高級公務員與外來的政治委任官員有磨合困難。研究指，公務員有一種「委託人」（trustee）的思維，認為自己有責任和能力判斷公共利益，而不只是主要官員意見的執行者⁶。學者亦曾經將受訪公務員與受訪政治委任官員的問卷數據作比較，發現他們在「誰人在政策制訂的過程上應掌握更多話語權」、「誰人更代表公眾利益」、「公務員應否恪守政治中立原則」等問題上，有相當鮮明的分歧，各自都認為自己比起對方更能代表公眾利益、更有條件制訂合理、以及令公眾滿意的公共政策。在本研究中受訪的前政治委任官員指出，公務員與政治委任官員之間不會出現無條件的信任，局長要聆聽公務員的意見，但不能照單全收，或在關鍵時刻完全依賴公務員作政治決定，否則公務員就看不到局長有何額外的作用。

以上三個原因，構成了特區層面的「政治忠誠」問題。

第四，香港實行一國兩制，並不是獨立的主權國家，故此公務員是否需要同時向特區和中央「效忠」，是另一個層次的問題。在實行選舉民主（electoral democracy）的總統制國家裡，政府由選舉產生，總統直接向人民負責，他亦有充分和唯一的權力組織內閣。但在香港的政制下，行政長官是由本地產生，但中央有實質的任命權；主要官員是由行政長官提名，中央任命。行政機關的首長及主要官員的權力，同時源自中央和香港。

《基本法》原本的設計，在行政體系中只要求行政長官根據《基本法》的有關規定，向中央人民政府負責。在一國兩制下，需要雙重效忠的人，主要是行政長官。至於服務特區政府的公務員是否需要同時效忠中央人民政府，在過去並未有廣受關注和討論。雖然在回歸前的過渡時期，中央曾一度關注高級公務員的政治忠誠度（詳情見下一節），但回歸後很長的一段時間，這並非一個必須立即闡明的問題，因為香港公務員並非受僱於中央人民政府，亦沒有直接為中央政府提供服務。即使高級公務員須協助制訂爭議性政策，他們也亦未必會把問題提升至「效忠」的層次。他們的工作是就政策的可行性，以及如何平衡中央與特區的利益向主要官員提供意見。

5 Cheung, Anthony B.L. (1997) Rebureaucratization of politics in Hong Kong. Asian Survey. Vol. 37 (8). pp. 720-737

6 Burns, J., Li, W. and Peters, B.G. (2013) Changing Governance Structures and the Evolution of Public Service Bargains in Hong Kong. International Review of Administrative Sciences 79: 131-148.

公務員被納入「愛國者」之列的近因

公務員的政治忠誠成為「問題」，源於整個一國兩制格局的轉變。自 2014 年起，中央逐漸採取更積極的對港政策，對行政、立法、司法各機關的定位亦提出更加具體的要求。如上文所及，政治委任制的運作雖出現了不少磨合問題，但到了 2014 年，公務員與政治委任官員已有多年的共事經驗。他們了解到政治委任官員的角色和意見，是政策過程中不可劃缺的一環，亦或多或少接受了這種改變，故當時公務員尚未成為中央優先關注的對象。在佔領運動前發表的《一國兩制白皮書》，特意闡釋了「堅持以愛國者為主體的『港人治港』」包括哪些「治港者」，公務員仍未包括在內。

然而 2016 年港獨問題冒起後，公務員逐漸被內地官員和學者納入「愛國者」的討論範圍之內，甚至有一種意見認為，公務員在回歸後缺乏明確的效忠對象。到了近年，在完善《基本法》實踐的大前提下，中央積極「確立以行政長官為核心的行政主導體制」，以確保行政長官代表整個特區政府對中央負責的要求能落實。此要求必然涉及公務員的定位，**務求同時處理上述特區和中央兩個層面的「政治忠誠」問題。**

反修例事件的影響

然而，以上內地官員和學者的論述，仍然是針對公務員在政策制訂和執行上的角色，而非公務員公開的政治表態。雖然在佔領運動期間，也有公務員參與相關的政治活動，例如配帶黃絲帶上班，但未有出現大規模涉嫌違反「政治中立」的事件和投訴。直至反修例事件，出現了回歸後首次以公務員名義反對政府政策的集會，亦有 46 名公務員因涉嫌參與非法公眾活動而被捕、受查或被起訴，他們全部已被停職。這或許引起了中央和特區政府的關注。與此同時，部分紀律部隊工會和人士，亦曾公開和高調地評論特區政府在修例期間的措施和言論，有關行為引起了公眾的關注，認為有關的公務員違反了政治中立的原則。

反修例事件後中央和特區政府的回應措施，對公務員最直接的影響有二：

第一是特區政府對公務員論述上的轉變。如第一部份所及，《守則》中有關公務員「政治中立」的表述和用語，主要是源用了回歸前的定義，字面上沒有太多改變。但在側重點上，各任公務員事務局局長的表述方法則稍有不同：在問責制和發展政治委任制期間，時任的公務員事務局局長較著重於論述「政治中立」原則中，公務員與主要官員的關係；佔領運動時，當局則較著重於強調公務員在執行職務時，不應受政治聯繫或政治信念所影響。

在反修例事件後，公務員事務局局長聶德權除了強調公務員不得以公務員身份參與政治活動外，對於公務員的效忠對象和工作要求，亦有新一種表述：「公務員是香港特區政府的公務人員，同樣是中國香港特區政府的公務員，執行職務時要考慮此兩重身份」。他解釋指，香港作為中國的一部分，行使「一國兩制」方針，回歸後已是國家治理體制的一部分，作為特區的公務員，他們也必定是國家治理體制下的公務員。

第二個對公務員的影響是因應反修例事件而制訂的《國安法》。該法雖不是針對公務員，但第六條明確規定公職人員須「宣誓擁護《基本法》和效忠特區」。特區政府隨後將宣誓或簽署文書定為公務員入職、調職和升職的必要條件。這對於公務員來說，是前所未有的安排。在下一部分，我們會先釐清香港的宣誓制度和相關要求，以分析宣誓效忠安排對於公務員的具體影響。

3.3 香港的宣誓制度和相關要求

《基本法》的有關規定

《基本法》一百零四條只規定行政長官、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《基本法》，效忠中華人民共和國香港特別行政區。《基本法》起草時，北京並不是沒有考慮過香港公務員的「政治忠誠」問題，但當時並沒有政治委任層，所以「政治忠誠」不是指公務員能否效忠於當屆政府，而是他們在回歸後能否效忠於一個新的政權。由於公務員在回歸過程中有重要的穩定作用，為了取得平衡，《基本法》有關規定主要是針對參與決策、有權接觸敏感資訊的高級公務員的「政治忠誠」問題，而非一般的公務員。有關的規定包括兩點：

第一，《基本法》起草時，原意是保留英治時期的官僚治港體制，問責制是回歸以後才引入，故一百零一條規定了公務員中的主要官員，必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。第二，一百零四條要求宣誓擁護《基本法》、效忠特區的人士，原初是包括了公務員中的主要官員（司局長職級）。至於其他各級公務人員，第一百零四條的宣誓要求並不適用，香港永久性居民中的外籍人士亦可擔任政府各級公務員。翻查前後共五稿的起草紀錄，也未見有人建議把主要官員以外的公務員包括在一百零四條之中。可見，當時社會並不認為主要官員以外的公務員有必要宣誓效忠。

《宣誓及聲明條例》的要求

以上公職人員的具體的宣誓形式、誓詞內容、監誓人的資格、拒絕或忽略作出該項誓言的後果，則由《宣誓及聲明條例》規定。

雖然根據《宣誓及聲明條例》，行政長官和主要官員也須在中央人民政府授權的代表前作出誓言，但在宣誓的過程中，只有行政長官才有「對中華人民共和國中央人民政府和香港特別行政區負責」這一句，這是源於《基本法》對行政長官雙重負責的要求。《基本法》規定主要官員、行政會議成員、立法會主席、終審法院首席法官、高等法院首席法官等都必須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任，以保證他們效忠於中華人民共和國。但由於立法和司法機關的重要人員不是由中央政府任命，他們的誓詞中，只有「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」，並沒有包括「對中華人民共和國中央人民政府和香港特別行政區負責」。

在這一點上，香港和澳門特別行政區的誓詞有不同之處。香港公職人員的誓詞裡提述的「中華人民共和國」，是作為香港正式名稱的一部分，但澳門的誓詞則有兩種不同效忠，分別為：「中國澳門特區」，及「中華人民共和國及其澳門特別行政區」。根據澳門《基本法》第一百零一條，澳門行政立法司法檢察主要人員均效忠澳門特區，但澳門《基本法》第一百零二條額外指出，澳門特首、主要官員、立法會主席、終審法官院長、檢察長還必須額外宣誓「效忠中華人民共和國」。

2016 年人大常委會釋法的影響

因應自決和港獨思潮的出現，2016 年的立法會選舉首次引入了「確認書制度」，當中特別列明參選人須擁護《基本法》第一條、第十二條及第一百五十九條（四）款。隨著立法會宣誓風波而來的人大常委會釋法以及相關的案件，為香港的宣誓制度帶來了幾個具體的影響：

第一是宣誓效忠的對象。如上文所及，雖然香港特區屬於「中華人民共和國」的一部分是不爭的事實，但香港公職人員的誓詞並沒有要求他們宣誓「效忠中華人民共和國」。人大常委會對於《基本法》第一百零四條的解釋中，首兩段談及宣誓要求及完整讀出誓詞時，只是引述《基本法》第一百零四條的字眼，但第三段卻提及：「《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條所規定的宣誓，是該條所列公職人員對**中華人民共和國及其香港特別行政區**作出的法律承諾，具有法律約束力。」

公職人員的誓詞沒有因為該次的人大常委會釋法而改變，但以上的釋法內容，闡明了一點：宣誓效忠「中華人民共和國香港特別行政區」，是同時向中華人民共和國及其香港特別行政區作出法律承諾。

這裡衍生的問題，就是公務員在宣誓「擁護基本法、效忠特區」時，是否需要跟從第一百零四條的要求？然而如上一部分所及，《基本法》第一百零四條的立法原意，本身並不包括一般的公務員，而且公務員宣誓的法理依據，是《國安法》第六條而不是《基本法》第一百零四條。

釋法的第二個影響，就是令宣誓成為相關公職人員就任公職的法定條件及必經程序。第三是宣誓的形式、內容要求，以及宣誓人的態度。常委會就《基本法》第一百零四條的解釋指，宣誓人必須真誠、莊重地進行宣誓，亦須準確、完整、莊重地宣讀包括「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」內容的法定誓言。當中，對於宣誓人的態度，《宣誓及聲明條例》原本未有明文要求宣誓人需要「真誠」。

第四是拒絕或忽略作出該項誓言，以及在宣誓之後從事違反誓言行為的後果。根據常委會的解釋，如宣誓人拒絕宣誓，即喪失就任相關公職的資格，而故意宣讀與法定誓言不一致的誓言，或以不真誠、不莊重的方式宣誓，均作「拒絕宣誓」論。在宣誓之後，如宣誓人從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。那麼，在公務員的處境裡，哪些言行才構成「違反誓言」？下一部份會詳細分析。

第四部份

就公務員宣誓或 簽署文書的具體建議



公務人員宣誓或簽署文書的法律依據，來自《國安法》第六條。國安法第六條的第一和第二款，其實已經闡明了宣誓和簽署文書的目的：「維護國家主權、統一和領土完整是包括香港同胞在內的全中國人民的共同義務。在香港特別行政區的任何機構、組織和個人都應當遵守本法和香港特別行政區有關維護國家安全的其他法律，不得從事危害國家安全的行為和活動」。可見這一條不是為了針對一般的公務員紀律問題，而是針對危害國家安全層次的罪行。

公務員一旦觸犯國安法中的四種罪行並經定罪，《國安法》已有訂明罰則，故以上情況的討論空間和意義不大。第三十五條規定了干犯危害國家安全罪行的後果：任何人（包括公務人員）經法院判決犯危害國家安全罪行，將會即時喪失該等職務，並喪失出任該等職務的資格。

本部分將釐清三個問題，並提出答案和具體建議：

- 除了觸犯《國安法》外，還有哪些言行才構成「違反誓言」？早前公務員事務局局長聶德權回應立法會議員質詢時，指觸犯《國安法》外，「如有其他違誓行為」，會按現行紀律機制處理，但目前政府對於其他的違誓行為，仍未有明確的定義。
- 如上文所言，《國安法》並不是為了針對一般的公務員紀律問題。如「違反誓言」會涉及額外的懲處，那麼「違反誓言」和「違反紀律」之間，必須有明確的區分。
- 雖然《守則》對於公務員的政治活動已有一定的規管，但有關的定義和涵蓋範圍未有隨著社會需要更新，尤其是針對公務員網上言行的指引。故在「違反紀律」的範疇之內，也須有更清晰的指引。

4.1 何謂「擁護《基本法》、效忠特區」？

根據國安法的要求，「擁護《基本法》、效忠特區」是公務員誓詞或簽署文書的最主要部分。何謂「擁護《基本法》」？《基本法》共一百六十條條文，是否只要不同意任何一條條文，就等同不擁護《基本法》？

哪些屬於《基本法》的根本性條款

擁護《基本法》，並非指不能持「《基本法》有些條文可按需要修改」的立場，否則《基本法》第一百五十九條就不會提供修改的方式和程序。但這一條的第四款同時訂明了修改的限制：「本法的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸」。根據《基本法》的序言，這些「基本方針政策，已由中國政府在中英聯合聲明中加以闡明」。中英聯合聲明裡的十二條和附件一，是中央政府對於一國兩制的具體表述，包括中央對港的主權，以及特區的基本制度。這亦成了《基本法》裡不可改變的核心內容。

以立法會候選人須簽署的「確認書」為例，確認書除了要求候選人表明擁護《基本法》及保證效忠特區，也特別要求他們表示擁護《基本法》第一條、第十二條、第一百五十九(四)款。特意列出這幾條，正好反映這些是《基本法》的根本性條款。除了這些根本性條款以外，《基本法》還有其他性質的條文。例如，有些條文是指導性質的，第一百零七條規定：「香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則」，但在量入為出的原則下，特區可自行決定公共預算的分配。

「擁護」的定義

在文義上，「擁護」(uphold)是指維護(defend)和肯定(confirm)某個原則或既有決定，特別是指法律上的原則或決定。要求公務員擁護《基本法》，是指他們不論個人立場如何，也須擁護一國兩制的原則，包括中央對港行使主權，以及特區的基本制度。這裡有三點可以闡述：

第一，香港民族黨召集人陳浩天於2018年申請選舉呈請時，法官區慶祥在判詞中曾解釋，「擁護」意味支持和宣揚(support and promote)以及擁抱(embrace)，即參選人不僅要遵守《基本法》，更要支持和宣揚它。2020年立法會選舉提名期間，有十二位反對派候選人被選舉主任判定不符參選資格，政府再次引用陳浩天案判詞中對於「擁護」的註解，並把判詞中的"embrace"譯為「信奉」《基本法》。

公務員「擁護《基本法》」，應否包含積極的義務(positive responsibilities)？雖然以上判詞對立法會參選人政治主張的要求有參考價值，但不能照搬到公務人員「擁護」《基本法》的定義上。負責協助制訂政策和推廣《基本法》的公務員，「宣揚」《基本法》當然是他們工作的一部分，但公務員並不如立法會議員一樣，有公開表達個人意見以及政治主張的渠道和職權，亦並非每一位公務員的工作也與《基本法》推廣有關。故此，「宣揚」這種主動推廣《基本法》的要求，不應成為硬性規定。原則上，高級公務員參與政策制訂工作，比起一般的公務員，應更積極維護和推廣《基本法》和特區制度；一般的公務員只須履行職責，遵從上級的命令，便已達到誓言的要求。

第二，「信奉」一詞也容易引起誤解，讓人認為「擁護」《基本法》等同不能對該法的條文提出任何質疑。對於基本性條款以外的條文持不同意見，或是不同意某一個由特區政府提出的方案或政策，不應視為不擁護《基本法》。

研究團隊建議，公務員宣誓「擁護《基本法》、效忠特區」，具體而言是指，他們不論個人立場如何，也必須：

- 認同香港特別行政區是中華人民共和國的一部分
- 支持一國兩制原則
- 不參與危害國家安全、對抗一國兩制原則的組織、活動和行為

公務員不論職務類別、職級高低、上班或下班時間、職務上或職務外的公開言行，也必須滿足以上的要求。

4.2 何謂「違反誓言」？

如公務員觸犯國安法中的罪行並經法庭判決，當然有違《基本法》的根本性條款，必然屬於「違反誓言」。然而國安法中的罪行，始終有法律上的定義、舉證以及入罪的門檻。過去，由於公務員在入職和升遷時，沒有宣誓或簽署相關文書的要求，故有關的紀律機制，並不需要判斷某些公務員的「不當行為」，是否等同違誓。加入宣誓和簽署文書的要求後，政府最需要釐清的，是哪些言行在國安法下未必會被定罪，但基於公務員的公職身份，亦應該被視為「違反誓言」。

公務員事務局局長聶德權解釋，「違反誓言」是一件很嚴重的事，門檻相當高。如公務員不接受一國兩制，不承認香港特區是中華人民共和國的一部分，就是違反誓言的表現。

德國是少數要求公務員宣誓維護憲法（《德國基本法》）的國家，所以德國的例子，特別有助於我們定義「維護憲法」和「違反誓言」之間的關係。《德國聯邦公務員法》第 64 條規定的誓詞中，公務員須表明「維護憲法、所有現行的聯邦法律，並忠誠履行職責」。基於德國的歷史背景，公務員在行言上，有維護憲法所定義的**自由民主基本秩序**的義務（第 60 條）。如他們在行事上違反憲法所定義的自由民主基本秩序，或參與影響德意志聯邦共和國存在或安全之行為，就等同於違反基本義務（第 77 條）。上述的條文具體闡釋了公務員宣誓維護憲法的含義——忠於憲法，以及自由民主基本秩序。

在一國兩制的設定下，香港的情況比起主權國家複雜，但以上原則有參考之處。**研究團隊認為，「違反誓言」應有相當高的門檻，應只限於涉及對抗《基本法》所定義的一國兩制原則的言論和行為，具體而言應該是指支持港獨、支持自決公投、廢除《基本法》、修改《基本法》以達到港獨的目的、要求實行一國一制。這類言行應有別於一般的政治性言論⁷：**

特區當局曾表示，反修例示威後，政府收到一些有關公務員不當行為的投訴，部分涉及「公開發表詆毀一國兩制的言論」，會按程序進行紀律聆訊。「詆毀一國兩制的言論」所指出的範圍可以很廣，說「香港法治已死」，是否屬於「詆毀一國兩制」？但形容「香港法治已死」與「支持廢除《基本法》」，有本質上的分別，因為前者並沒有否定中央對港行使主權，以及特區的基本制度，不算違誓；後者才涉及改變《基本法》所定義的一國兩制原則。

7 另一例子是台灣。根據《公務員服務法》第 1 條及第 5 條，「公務員應忠心努力，依法律命令所定執行其職務」及「公務員應謹慎」。公務員懲戒委員會曾有一案例：於 2009 年，新聞局外派秘書郭冠英曾以筆名發表政治評論文章，涉及以激烈的言詞評論兩岸關係，鼓吹對岸以武力解放臺灣，並涉嫌煽動台灣族群之間的仇恨。為了在言論自由和公務員忠誠義務之間取得平衡，懲戒委員會把其失當言論分為「違反公務員忠誠義務」、「政治性言論」及「仇恨性言論」三種，有關的決議內容分為損害台灣尊嚴與「未經長官許可，任意發表有關職務之談話」兩部分，只有前者才涉及公務員忠誠義務的問題。

相關連結：https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=3091

4.3 「擁護《基本法》、效忠特區」，是否等同效忠特區政府？

根據《公務員守則》，公務員必須對在任的行政長官及政府完全忠誠。《守則》是根據基本法第四十八、六十和九十九條制訂。第四十八、六十條，說明行政長官是特區政府的首長，行政長官對行政機關行使的權力，故此公務員有責任對行政長官及當屆政府盡忠。第九十九條則是公務員工作的整體要求：「公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責」。

公務員當然有責任忠於當屆政府，但這與宣誓「擁護《基本法》、效忠特區」，並不屬於同一個層次。宣誓或簽署文書的內容，也只是要求公務員「對香港特區政府負責」，而不是「效忠當屆政府」。

在這一點上，德國亦可作為參考例子。根據德國憲法第 33 條和《德國聯邦公務員法》第 4 條，公務員與其僱主屬公法上的勤務及忠誠關係 (stand in a relationship of service and loyalty defined by public law)，有別於一般私人僱傭關係。公務員有責任忠於當屆政府、盡忠職守，但這與宣誓維護憲法，並不能相題並論。因為當屆政府的正當權力，也是源自憲法；政府及其施政方針會隨選舉改變，但憲法所定義的國家基本秩序不會輕易改變。根據《德國聯邦公務員法》第 62 和 63 條，忠於當屆政府的責任，亦限於法律所定義的範圍之內，如公務員認為被指令執行不恰當或違法的工作，他們有責任向上級提出。

公務員事務局局長聶德權在七月時，曾向立法會解釋公務員公開反對政府與「違反誓言」之間的關係。他指，「公務員政治中立是指支持在任的行政長官及特區政府，落實政府政策，如果參與反政府集會、示威」便「肯定是違反」誓言；當局在十月公布有關宣誓和簽署文書的安排後，聶德權解釋，如公務員「認為需要推翻中央和香港特別行政區政府」，便屬違反誓言。

研究團隊認為，「反政府」集會也可以包括很多主題，如果該集會是為了推翻特區政府（作為一個制度），那當然是有違誓言，但根據上文的定義，如果該集會只是為了反對某個政府政策，不涉及《基本法》所定義的一國兩制原則，便不應被視為不擁護《基本法》。當然，視乎情況，有關行為可能違反紀律（下文會詳細闡釋），但不等同違反誓言。

此外，目前《公務員（紀律）規則》已經按公務員違規的程度分類，而違反政治中立原則只是其中一種情況，如果只有違反政治中立原則才被視為違反誓言，並不合理。

4.4 在政策制訂過程中，公務員有責任在內部表達意見及分析

除了公務員的政治活動外，《國安法》對於特區政府的工作模式，也會有具體的影響。《國安法》第十一條的要求下，行政長官成為了《國安法》在香港實施的第一責任人，他／她「應當就香港特別行政區維護國家安全事務向中央人民政府負責，並就香港特別行政區履行維護國家安全職責的情況提交年度報告」；第九條要求特區「對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜，香港特別行政區政府應當採取必要措施」。

從以上的「責任」，以及國安委的組成可見，有關《國安法》的推展工作，會涉及不同的政府部門和公務人員，而且有關工作的進度，不會由特區政府全權決定。有關政策的制訂和執行，對於一直擅長行政管理的香港公務員而言，將會是極大挑戰。加上，目前公務員在高壓的政治環境下工作，絕非強調「宣誓效忠」，就能讓他們在知識、技能和心理上有所準備。

故此，研究團隊認為，公務員（尤其高級公務員）就政策的可行性和影響，向政治委任官員提出客觀意見，是公務員的責任，即使該意見可能和政治委任官員的看法相左。在增加對於公務員政治活動的規範的同時，特區政府亦必須留有足夠的內部討論空間，讓公務員與政治委任官員基於「政治中立」原則而建立的專業和合作關係，能夠繼續運作下去，但當政策落實後，公務員便不宜公開持反對意見。

4.5 小結

上文就哪些言行屬於「違反誓言」，作了明確的定義：

違反誓言	沒有違反誓言
- 觸犯《國安法》的四類罪行並經定罪 - 參與危害國家安全、違反一國兩制原則的組織和活動 - 公開發表反對《基本法》所定義的一國兩制原則的言論，例如支持港獨、支持自決公投、廢除《基本法》、修改《基本法》以達到港獨的目的、要求實行一國一制等 - 參與旨在推翻特區政府的組織和活動	- 對於《基本法》基本性條款以外的條文持不同意見 - 公開發表不同意某政府方案或政策的言論 - 參與反對政府政策的集會 - 在協助制訂政策時，在政府內部提出與政治委任官員不同的意見

研究團隊認為，由於宣誓和簽署文書的要求適用於一般公務員以及新入職者，所以「擁護和效忠」的門檻不宜定得太高，應從寬處理。但視乎情況，某些行為可能違反紀律。

4.6 何謂違反紀律？

現行《守則》和相關的法例，對於公務員某幾類政治言行，已有明確的規管措施和標準：

- 不得以公職身分參與黨派和政治活動
- 四類公務員在任何時間也不得參與政治活動
- 公務員如因為參與非法公眾活動而被定罪，須接受紀律處分
- 根據《僱傭條例》的合法罷工須符合法定要求和程序，有別於政治性質的罷工

除了上述幾種較清晰的情況外，近年香港發生了大規模的政治事件，例如佔領運動和反修例運動，部分公務員在事件中參與的程度比起過往高，加上在高度政治化的環境下，「政治活動」已超越了傳統意義上的「助選活動」。有一些公務員以合法的方式進行政治表態，但他們有否偏離相關的紀律守則，特區政府與部分公務員、公務員內部、以至社會上並沒有一致的意見，當中也存在灰色地帶。這些事例包括：以公務員名義發起集會、組織罷工、聯署、在工作場所展示政治立場（例如配戴黃絲帶）、參與合法的公眾集會、在個人社交平台發表政治意見。

研究團隊認為，特區政府在履行《國安法》要求的同時，亦須平衡公務員表達個人意見時的權利與自由、以及高級公務員對政治委任官員提出中肯意見的空間。就此，本部份會就現行守則，提出三個建議：

- 區別何謂以公職身份，而非私人身份表達意見
- 公務員在工作需要的相關範疇以外，要避免公開高調支持政府的政策
- 就公務員在網絡上的政治言行提供清晰指引

4.6.1 何謂以公職身份，而非私人身份表達意見

應受規管的情況

若公務員表達的政治意見不與其職務構成利益衝突，是否不應有任何限制？雖然在大部分情況下，公務員表達的意見未必與其本身職務有直接關係，但他們也應考慮該行為在觀感上會否令政府尷尬，或令觀感上有損公務員政治中立的形象。公眾的觀感是一個抽象的概念，但如果有關政治活動有違法的風險，則有令政府尷尬之虞。

其中一個曾引起爭議的個案，是一名康文署救生員於 2014 年 4 月參加「雞蛋抗高牆絕食為普選活動」，絕食超過 380 小時、由 6 月起參加「佔領」糾察隊。他的職務雖與政改無關，但他在佔領期間以港九拯溺員工會身份向傳媒發言，公眾因此能夠辨識他的公職身份，亦由於政府視「佔領」為違法活動，故有關的行為有機會令政府尷尬。

其次，就如何判斷公務員是以公職身分，還是以個人身分參與作出有關行為，反修例期間，曾有公務員辯稱他們是以個人身份參與政治活動，並不涉及其所屬部門，而基於《基本法》所保障的集會自由，有關行為不應被禁止。

要判斷公務員在表達訴求時有沒有違反政治中立原則，視乎他們在作出有關行為時，有沒有公開其公務員身份、或以此身份作出呼籲、發表意見的平台有沒有能夠辨識其公職身份的資訊。研究團隊認為，以下四種情況須有更明確的指引和規管：

- 公務員應避免參與開宗明義以公務員為主要對象的政治活動
- 公務員應避免在政治活動中表達明確的政治立場，例如演講
- 公務員不應以其公職身份組織政治活動，例如以工會的名義號召公務員參與「僱傭權益」範疇以外的罷工，或以工會身份，公開反對與「僱員權益」無關的政府政策或批評當屆政府
- 公務員不應以其公職身份表達政治意見，例如在署名文章中附上其職銜、或其發表意見的平台（如帳號或專頁）包含能夠辨識其公職身份的資訊，如工作照、該平台是以「公務員」及或公務職銜命名

應受保障的政治表達方式

與此同時，一些政治活動應受到保障：公務員以個人身份表達政治意見，但事後被第三者（如媒體）公開或揭發其公職身份，則不應被視為以公職身份表達意見。2004 年時曾經有一個相關的案例可作參考：入境事務處一名助理處長在該處內部刊物撰寫有關政改的評論文章，在徵詢其上司的意見後，有關人員透過入境處傳訊及公共事務組與報章接觸，該文章被轉載至報章。入境處准許該人員以個人名義而非官職身份發表。

然而稿件到了報館手中，報館在筆者旁邊加入了作者的職銜，因而引起了公眾關注。當時公務員事務局局長王永平回應指，發表者只寫出了個人姓名而沒有包括職銜，但文章到了傳媒手上時，傳媒如何處理，並非該公務員的責任，故不應被視為違反政治中立。

研究團隊認為，若公務員在表達意見時，沒有透露其公職身份（例如以筆名發表文章），但事後因為傳媒或其他原因而被炒作，則只應受到口頭勸諭，不應由公務員承擔全部後果。

4.6.2 公務員在工作需要的相關範疇以外，要避免公開高調支持政府的政策

如果以公職身份向外發表的言論，與政府的既定政策相同，又有否抵觸政治中立的原則？《公務員守則》5.7 項提到，「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」；公務員應協助主要官員解釋政策，爭取立法會和市民的支持。但《公務員守則》第 5.7 項亦同時規定「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，研究團隊認為，如果政府已經提出了明確的政策，有關的公務員是可以就著本身的有關範疇，以其職銜公開發表意見，表示認同政府的政策。但若公務員是在工作需要以外，以其職銜公開高調表示認同政府的政策，則應事先得到上級的許可。

以上措施，是為了避免有大量公務員透過公開高調支持政府的政策，企圖影響政府以「功績」為主要原則的考核和紀律制度。其次，當公務員是在工作需要以外，公開高調支持政府政策，其實變相縮窄了政府施政的彈性，以及讓步和政策變動的空間。正如公務員不應公開反對政府政策一樣，他們應履行本份，不應企圖以公開高調表態的方法，影響當屆政府施政。

4.6.3 就公務員在網絡上的政治言行提供清晰指引

如文所及，《公務員守則》和相關的規定，對於「政治活動」的定義未有與時俱進，主要集中在規管公務員在選舉以及黨派活動上的參與，對於公務員在網上言行的指引不足。隨著更多的政治活動是透過網上號召和組織，加上引入公務員宣誓或簽署文書的安排後，公務員可能需要更清晰的指引，以避免出現違反紀律甚至是違反誓言的情況。整體來說，互聯網既異於傳統政治組織和選舉，但它又同時會成為選舉和黨派等政治活動的渠道：

（一）「公開」和「私人」領域的界線含糊：例如，在公務員事務局的定義裡，「助選活動」包括「公開發言支持政治組織」。如果一個公務員在其私人帳戶表示支持某個候選人，又是否屬於這種情況？雖說是私人帳戶，但這個帳戶裡可能有很多朋友，應視為公開或是私人領域？

（二）網上的紀錄很難完全清除

（三）信息傳遞較個人化，而且即時性

（四）有別於傳統的政治表達方法（如署名文章），互聯網上的身份難以驗證；如公務員被指網上言論違反紀律，「帳號被盜用」可否成為合理的抗辯理由？

相比之下，英美等國家在數年前已制訂相關的指引，並持續更新，或是向公務員提供相關的諮詢服務。有關的措施具參考價值。就此，研究團隊參考了英國和美國就公務人員制訂的網上活動指引。如上文所及，由於「政治中立」在英國是聘用條款的一部分，美國則是以立法形式規管，故美國特別顧問辦公室根據《哈奇法》所制訂的指引較為詳細。

英國對公務員網上言行的指引

就公務員網上言行的所制訂的指引，英國的指引較概括性。公務員於網上發表個人言論的指引，屬於公務員如何在善用網上媒體的指引的一部份；指引還就著公務員如何在公務上，運用互聯網以促進與公眾的溝通。有關公務員網上言行的指引，可參考以下重點：

- 用於規管公務員政治活動的指引，同時適用於公務員網上的言行。公務員應避免網上的言行與公職身份有實質或潛在的衝突，或令政府尷尬。
- 公務員不得在網上披露在執行職務時、或是以公職身分取得的資訊和資料，例如政府尚未公布的措施或政策。
- 不得透過展示官方標誌、徽章、照片等，讓人誤以為該公務員代表官方或某個政府部門的立場。
- 在網上發放與工作相關 (workplace-related) 的資訊時，公務員應避免讓人產生有違中立的觀感，例如公開批評在工作上的服務對象或有關項目的持分者。
- 當公務員的行為涉及其公職身份時，公務員以「個人言論」以示他們不是代表政府的意見，不能讓他們完全免去違反相關政治活動指引時的責任。

美國《哈奇法》對公務員網上言行的指引

《哈奇法》對公務員網上言行的指引非常詳細，甚至透過情景分析，分辨一些網上行為（例如讚好、分享）之間的細微差異。呼應《哈奇法》的相關規定，這些關於網上言行的指引大致上可以分為三部分：

「公器不得私用」

- 原則：公務員在工作場所內，或是在工作的任何時間內，不得讚好、發布、分享、追蹤或轉載任何有關黨派活動、候選人或政治組織的資訊，即使公務員是使用個人帳戶。有關規定適用於化名的帳戶。
- 在休班後，公務員可以在個人帳戶裡展示政黨標誌、候選人的照片。

「不得徵求、接受或收取政治捐獻」

- 原則：公務員不得為任何政黨、候選人或政治組織徵求、接受或收取 (solicit, accept or receive) 政治捐獻。在休班後，公務員可以在個人帳戶裡展示政黨標誌、候選人的照片。
- 此規則適用於任何時間，包括工作期間和休班後。例如，公務員可以以個人身份出席以上組織或個人的籌款活動，但不可發布、分享、追蹤或轉載任何有關政黨籌款的網頁，包括籌款活動的邀請。有關規定適用於化名的帳戶。

「不得運用職權影響選舉結果」

- 原則：公務員在個人社交帳戶的個人資料 (social media profile) 裡，可以提及其公職身份，以及相關的政治聯繫，或表示支持某個候選人。但當他們發布、分享、或轉載支持某個政黨、候選人或政治組織的信息、或到這些組織或候選人的社交平台發表意見時，就不可提及其公職身份，因為有關行為會影響選舉的結果。
- 公務員不得使用官方的帳號（或處理公務為主的帳號）發布、讚好、分享、追蹤或轉載支持某個政黨、候選人或政治組織的信息。（註：部分美國公務員可以使用社交媒體，與市民溝通，作為工作的一部分）
- 上級不能透過社交媒體，向下屬發送有關支持某個政黨、候選人或政治組織的信息，以免影響下屬在選舉上的取態。
- 政治受限程度較高的公務員更必須遵守「不得積極參與選舉工程」的規定，例如他們可以讚好某個政黨、候選人或政治組織的專頁，但不能分享、轉發這些資訊。

香港可以參考的地方

由於「政治中立」在香港是公務員聘用條款的一部分，與英國同出一轍，故研究團隊建議：特區政府在制訂有關公務員網上言行的指引時，應以英國的指引為主要的藍本。若要進一步劃定網上言行「受限」和「寬鬆處理」之間的界線，特區政府應參考美國《哈奇法》的原則，根據下表制訂指引：

標準	受限	寬鬆處理
時間和場所	工作場所和工作時間	休班時間
帳號性質	官方的帳號和身份（包括處理公務為主的帳號、以及能夠辨識公職身份的個人帳號）	個人帳號和身份
行為	發布、分享、轉載、到其他平台發表意見（視為積極參與）	讚好、追蹤、個人資料
職級	政治受限程度較高的公務員（美國《哈奇法》對於何謂政治受限的公務員有詳細的規定，例如在情報機關、執法機關、聯邦選舉委員會工作的聯邦僱員等等）	政治受限程度較低的公務員（指大部分公務員，或沒有被列於「政治受限」清單中的聯邦僱員）

但值得注意的是，對實行選舉民主制度的美國來說，黨派活動和政治捐獻是參與或影響政治的重要渠道，故美國的指引會特別針對這些行為。相對來說，過去香港公務員違例參與政黨活動和助選的情況非常罕見，除了在 2007 年，前政務司司長陳方安生參選立法會時，社會上曾經討論公務員能否以私人身份協助她助選。香港現時最需要的，是就網上組織政治活動和進行政治表態等行為，為公務員制訂指引，指引可參考以上原則。

至於對政治捐獻的規定，現時公務員事務局對助選活動的定義，並沒有包括「政治捐獻」。為提升有關定義的完整性，研究團隊建議特區政府在進行檢討時，應在助選活動的定義中加上「向政治組織捐款、或為政治組織進行募捐活動（包括徵求、接受或收取政治捐獻）」一項。

4.7 未有必要制訂針對公務員的「政治中立法」

總括上文的建議，我們認為在《國安法》的相關規定下，當局應：

- （一）參考上述的原則，就何謂「違反誓言」定下清晰定義；
- （二）完善關於公務員「政治中立」的指引，尤其對於網上言行的規管，讓公務員有明確的行事準則，亦可釋除他們的疑慮；
- （三）因為《國安法》的實施和日趨政治化的環境，公務員涉嫌違反「誓言」和「紀律」而須面對紀律程序的機會可能會增加，當局應提供足夠的資源，公平和有效率地處理相關的個案。

然而，特區政府不應立即制訂規管公務員的「政治中立法」。從數字可見，過去公務員的紀律問題並不嚴重。此外，《國安法》其實已經提供了最高的罰則，有足夠的震懾作用，應給予時間，觀察成效。



第五部份 結論

本研究以反修例運動和《國安法》對公務員「宣誓效忠」的要求為研究背景，釐清「政治中立」的涵意，並分析了「政治中立」在香港的發展和相關的制度配套。從歷史發展的角度可見，「政治中立」作為公務員的行事原則，一直規範了他們與公眾、政黨和政治委任官員之間的關係，無論是哪一方，也有責任維護公務員的「政治中立」，以確保公權力行使和資源分配的公平性，以及特區政府的施政質素。

惟有關公務員政治活動指引，由回歸前沿用至今，主要是為了回應選舉和政黨政治，以及政治委任制帶來的政治制度轉變。隨著近年香港的政治環境變化，這些指引已有所不足，必須更新。

同時，香港公務員「政治中立」運作的環境，先天上欠缺了政黨執政和輪替的制度，在一國兩制下，公務員也需要面對「效忠於誰」的問題。隨著中央對各個特區機關的忠誠度提出更高的要求，以及反修時，部分公務員因為不同原因公開批評政府，公務員「政治中立」和「政治忠誠」看似出現了矛盾，需要尋求解決方法。

《國安法》並非針對公務員，除非他們觸犯《國安法》；公務員亦一直遵守紀律，體制對於高層公務員的言行，亦有非常高的強求。所以，公務員的「忠誠」並非一個必須嚴厲處理的問題。因應《國安法》宣誓和簽署文書的安排，當務之急是清晰確立「擁護《基本法》和效忠特區」的標準，包括公務員須認同香港特別行政區是中華人民共和國的一部分、支持一國兩制原則、不參與危害國家安全、對抗一國兩制原則的組織和活動。

由於有關的要求適用於一般公務員以及新入職者，「擁護和效忠」的門檻不宜定得太高。而且，在目前的安排下，公務員會分批宣誓和簽署文書。如果已宣誓和簽署文書的公務員須遵守的行為標準，與未曾宣誓和簽署文書的公務員相差太遠，就會導致嚴重不公平的情況，影響政府內部的人事關係。

現時，大部分公務員工會原則上也不反對宣誓或簽署文書，問題是出於如何訂定細節。明確定義何謂「違反誓言」、完善有關「政治中立」的指引、確保公務員的紀律機制的公平性與效率，既是落實《國安法》的必要配套措施，同時有助於釋除公務員的疑慮。

公務員紀律、 宣誓與制度研究

A research report on civil service systems,
discipline and oath-taking requirements

作者 Author

林緻茵 Kay Lam

出版 Publisher

香港政策研究所 Hong Kong Policy Research Institute Ltd.

地址 Address

香港新界葵涌葵昌道 8 號萬泰中心 14 樓 1409-1413 室
Unit 1409-1413, 14/F, Manhattan Centre,
8 Kwai Cheong Road, Kwai Chung, N.T., Hong Kong

電話 Tel.

(852)3920 0688

傳真 Fax.

(852)2648 4303

網址 Website

<http://www.hkpri.org.hk>

電郵 Email

info@hongkongvision.org.hk

hkpri@hkpri.org.hk

出版日期 2020 年 11 月

Published in November, 2020

承印 Printer

保諾時網上印刷有限公司

Promise Network Printing Limited

ISBN

978-962-8240-26-5

鳴謝

本研究得以完成，全賴眾多受訪專家和學者所給予的寶貴意見，謹此獻上衷心致謝。

聲明 Disclaimer

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, Internet or otherwise, without the prior written permission of Hong Kong Policy Research Institute.

版權所有，翻印必究。

Although the authors and the Institute have made every effort to ensure that the information in this material was correct at press time, the author(s) and the Institute do not assume and hereby disclaim any liability to any party for any loss, damage, or disruption caused by errors or omissions, whether such errors or omissions result from negligence, accident, or any other cause.

刊物內容及資料只供參考，讀者需自行評估及承擔有可能的損失，作者及香港政策研究所概不負責。

In the case of any inconsistency or ambiguity in this disclaimer between the English version and the Chinese version, the English version shall prevail.

本聲明以英文版本為準。



Tel: +852 3920 0688

Fax: +852 2648 4303

Email: info@hongkongvision.org.hk

Website: <http://hongkongvision.org.hk>

Address:

Unit 1409-1413, 14/F, Manhattan Centre,
8 Kwai Cheong Road, Kwai Chung,
N.T., Hong Kong

ISBN :

ISBN 978-962-8240-26-5



9 789628 240265