

資料文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

二零零八年十二月十五日會議跟進事項

《公務員守則》

目的

本文件敘述在《公務員守則》擬稿（“《守則》擬稿”）諮詢期內各方表達的意見，並夾附一份《守則》定稿。

背景

2. 我們在二零零八年十二月十五日就《守則》擬稿徵詢立法會公務員及資助機構員工事務委員會（“事務委員會”）的意見（請參閱立法會 CB(1) 745/08-09 號文件）。我們亦告知事務委員會，有關《守則》擬稿的諮詢工作已經展開，並承諾向事務委員會提交諮詢期內各方表達的主要意見摘要。

諮詢

3. 《守則》擬稿諮詢期在二零零九年第季結束。其間，我們除邀請職方¹、公務員和政治委任官員提供意見外，亦把《守則》擬稿上載於公務員事務局網頁，讓有興趣的公眾人士提出意見。

¹ 既定的員工諮詢機制包括四個中央評議會，即高級公務員評議會、警察評議會、紀律部隊評議會和第一標準薪級公務員評議會。除這四個評議會外，在這次諮詢工作中，我們把諮詢範圍擴大至四個主要的跨部門工會，即政府人員協會、香港公務員總工會、香港公務員工會聯合會和政府紀律部隊人員總工會。

4. 在諮詢期內，我們共收到七份意見書，分別由公務員工會、一名公務員、一名立法會議員和一名公眾人士提交。同時，我們也備悉各方透過傳媒表達的意見。有關的主要意見已按《守則》擬稿各節分類，摘錄於**附件 A**。

5. 在二零零九年二月十六日的事務委員會會議上，我們聽取了兩個公務員工會（政府紀律部隊人員總工會和香港公務員工會聯合會）代表的意見，及備悉高級公務員評議會職方（包括香港政府華員會和香港高級公務員協會）和警察評議會職方向事務委員會提交的意見書。立法會 CB(1) 1647/08-09 號文件所載的會議紀要已紀錄/備悉在有關會議及意見書發表的意見。

《守則》定稿

6. 經考慮各方表達的意見後，我們檢討了《守則》擬稿，並作出適當修訂。《守則》定稿載於**附件 B**。我們剛在二零零九年九月九日向全體公務員公布《守則》。

公務員事務局
二零零九年九月

**Summary of major views expressed
during the consultation on the draft Civil Service Code**

在諮詢期內就《公務員守則》擬稿所表達的主要意見總覽表

(I) 中文意見如下：

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 1 節	<p>《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。</p> <p>建議《引言》首段，先開宗明義說明：</p> <p>“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。”</p> <p>“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。”</p> <p>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”。</p> <p>其次，建議《引言》增加如下內容：</p>	一公務員團體

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
	<p>(1) 閣明優質的公共服務(Quality Public Services)是社會繁榮安定和健康發展的基石。</p> <p>(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担、政治中立、士氣高昂的公務員隊伍。</p> <p>(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。</p> <p>(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》。）</p>	
第 1.1 段	第 1.1 段以及其他各段所用的英文 “…of the day”譯為 “在任的……”，似非貼切，建議改為 “當日的……”。	一公務員團體

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 1.3 段	<p>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。</p> <p>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”。</p>	一公務員團體
第 2 節	<p><u>關於《基本信念》</u></p> <p>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。</p> <p>在公務員政治中立方面，《公務員良好行為指南》（下稱《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。</p> <p>建議《基本信念》清單修訂如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) 忠於《基本法》； (2) 嚢守法治； (3) 政治中立； 	一公務員團體

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
	<p>(4) 盡忠職守，對特別行政區政府負責；</p> <p>(5) 廉潔奉公、誠實可信、守正忘私；</p> <p>(6) 行事客觀、不偏不倚；</p> <p>(7) 對所作決定和行動負責；以及</p> <p>(8) 全心全意、竭盡所能、專業勤奮。</p>	
第 3.2 段	<p>“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？當局宜澄清。</p>	一公務員團體
第 3.7 段	<p>在英國，永久性公務員可以稱為永久性，因為他們在工作上保持「政治中立」，不制訂政策，不上電視解釋政策。在國內，中央政府沒有「永久性」公務員和「短暫性」政治委任官員的區別，也沒有西方社會「政治中立」的概念。但是，香港政府既然採用了「永久性」公務員和「短暫性」政治委任官員的區別，也應該採用西方社會「政治中立」的概念，禁止永久性公務員上電視解釋政策。外國的政治領袖訪問香港時，經常被永久性公務員上電視的情況嚇到目瞪口呆，因為他們無法相信，今天上電視介紹政策甲的永久性公務員，可以將來在新行政長官領導下，上電視推翻政策甲，而同時保持「政治中立」。嚴格來說，《公務員守則》擬稿將「政治中立」的概念扭曲，令香港永久性公務員與世界</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
	先進社會脫節。	
第 3.7 及 3.8 段	<p>在闡述政治中立原則的部分，重點放在公務員避免參與涉及「政黨活動」或「政黨的政治考慮」方面。這點當然正確。但在香港政治情況下，有不少政治活動家，例如許多沒有政黨背景的「獨立」立法會議員，都可能希望影響公務員隊伍的運作，所以公務員中立原則應該適用於「非政黨」的政治活動，而這些政治活動並不限於「助選活動」。所以建議《守則》在這部分作出適當的修改，確保日後不會有人把「政治中立」曲解為只是不受政黨影響。</p>	一報章報導
第 3.7 – 3.10 段	<p><u>關於公務員政治中立</u></p> <p>《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。</p> <p>建議增補如下內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> (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 	一公務員團體

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
	<p>有礙特別行政區安定，甚至生存的界限，須審慎處理。</p> <p>(3) 公務員須忠誠地執行當日政府的政策：</p> <ul style="list-style-type: none"> (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，或是否合符自己所屬意政黨的政策立場。 (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： <ul style="list-style-type: none"> • 有關履行“一國兩制、港人治港、高度自治”的事宜； 	

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
	<ul style="list-style-type: none"> • 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。 	
第 4 節	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。	一公務員團體
第 4 節	<p>近百年來，關於香港政治制度最重要的文件，首要二份是基本法及聯合聲明，《公務員守則》擬稿有潛質成爲第三份最重要的政制文件，它不單只涉及永久性公務員，也涉及規定主要官員（及其他政治委任官員）的責任。三位司長和各主要官員可能問，爲何永久性公務員在他們的《員工守則》規定上級的責任？《公務員守則》擬稿並沒有圓滿地解釋，爲何公務員事務局局長有特權，可以不合邏輯地同時屬於「永久性」公務員和「短暫性」政治委任官員。要真正履行問責制，公務員事務局局長應該只可以屬於「短暫性」政治委任官員。</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 4.1 段	其第 4.1 段末提到的“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。	一公務員團體
第 4.1 段	<p>根據二〇〇二年時的安排，公務員事務局局長有權處理所有涉及主要官員（包括政務司司長和財政司司長）的投訴，如果事件未能解決，公務員事務局局長會把自己的意見連同個案一併提請行政長官裁決。涉及公務員事務局局長的投訴會由行政長官辦公室直接處理。</p> <p>根據《守則》擬稿，雖然文件說明「公務員事務局局長須就公務員政策和公務員隊伍的管理事宜，向行政長官負責」，但假如令公務員擔憂的事件提升至公務員事務局局長的層次仍未解決，則公務員事務局局長須按情況把個案提交政務司司長或財政司司長親自處理（見擬稿第7.8段）。這個安排矮化公務員事務局局長的角色，亦有意無意地容許政治委任的司長（特別是與公務員事務局局長沒有從屬關係的財政司司長）直接裁決涉及公務員管理的投訴。一個弱勢的公務員事務局局長對維護公務員做事不偏不倚的原則沒有好處。</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 5 節	<p>《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。</p>	一公務員團體
第 5 節	<p>對《守則》感到失望，有關《守則》未有清晰列明問責官員與公務員之間的權責關係，若執行政策出現爭議，「公務員仍有機會成為批評的擋箭牌」。</p>	一報章報導
第 5 節	<p>公務員一向問責、一向負責，犯錯要接受紀律聆訊，不明白《守則》要提及公務員的責任角色，質疑在增設多兩重政治任命官員後，是否動不動便要公務員「你要負責、你要下台」，擔心政治任命官員犯錯都要推卸責任到公務員，影響公務員中立。</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 5.1 段	<p>近年才引入的行政長官辦公室主任，在香港的政治制度扮演的角色十分重要，此職位在《基本法》中不存在，不屬於永久性公務員，但奇怪地，此職位的責任卻在《公務員守則》擬稿中列出，包括與各主要官員協調，他的職責是否重複政務司司長的職責？</p>	一報章報導
第 5.2 及 5.3 段	<p>當局向立法會提交的《守則》擬稿指，主要官員有責任處理與立法會有關事務，亦有責任向立法會、政黨及傳媒等進行游說，副局長則負責協助司局長處理包括立法會相關的政治工作，並與傳媒、政黨及區議會等保持密切聯繫，但並未說明「有責任」是表示一定要帶隊到立法會出席會議，或若局長有事，就由副局長帶隊到立法會。</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 5.5 段	<p>香港面對的選擇很簡單，行政長官應該依賴誰？依賴受他委任的政治任命官員？還是依賴非受他委任的永久性公務員？照常理，行政長官多數會依賴受他委任，共同進退的政治任命官員（包括行政會議成員），《基本法》第五十四條明文規定，行政會議是協助行政長官決策的機構，但《公務員守則》擬稿擬將協助制訂政策的權力（它叫「責任」）賜給永久性公務員，該擬稿是由公務員事務局提稿，公務員隊伍在此的「利益衝突」問題，非常棘手。</p> <p>法律上，《公務員守則》擬稿可能侵犯《基本法》第五十四條，《公務員守則》絕對不是修改《基本法》的適當工具，未來的爭議，對香港政府的穩定性沒有幫助。今屆全體行政會議尙未正式表示同意公務員隊伍「自動獻身」，在行政長官未表態前，行政會議不方便表態，但在行政長官表態後，行政會議便不需要表態，今屆行政會議的內心矛盾，香港居民未必了解。假設今屆行政會議「同意」永久性公務員可以齊齊參與協助行政長官決策，當一件事可以有二組人負責時，每組人的責任感便會減少，混亂的機會便會增加，或者甲組以為乙組做，乙組又以為甲組做。哪一組協助行政長官制訂政策？這個問題真是愈搞愈亂，愈搞愈糊塗。看來《公務員守則》擬稿可能會激化行政會議與永久性公務員奪取「協助行政長官決策權」的明爭暗鬥。</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 5.6 段	<p>公務員「也須協助政治委任官員尋求立法會批撥所需款項和其他資源，並闡明理據。」同意有時理據涉及技術因素或詳細數字，公務員負責解釋比較適合。但副局長或政治助理在什麼情況下須出席立法會財務委員會及其轄下的人事編制小組委員會及工務小組委員會，亦應該有清楚的規定。現在政府有不少撥款申請的政治敏感度絕對不低！</p>	一報章報導
第 5.6 段	<p>不少副常任秘書長級別官員或助理秘書長官員私下指，是否增設了副局長後，他們職責是否主要協助局長制定政策，毋須出席立法會解畫；但《守則》指出，較高層公務員除制定政策或建議，如有需要，須出席行政會議解畫，亦須向立法會、區議會、持分者解畫，意即高級公務員的工作不會因增設副局長後，毋須向立法會解畫。</p>	一報章報導
第 5.6 段	<p>《守則》指公務員在有需要的情況下，須出席行政會議，協助問責官員向立法會、區議會及傳媒等，闡釋政府政策或措施，並協助問責官員尋求立法會批撥所需款項和其他資源，但並未說明「如有需要」是由誰來決定的。</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 5.6 段	<p>與其說《公務員守則》釐清分工，不如說是把政策局內公務員與政治官員的工作勉強融合，變成你中有我、我中有你。例如《守則》規定公務員在「有需要」的情況下，必須出席行政會議、立法會、區議會和傳媒節目等，協助闡釋政策或措施，這等於認可目前分工不清的混亂狀態。</p>	一報章報導
第 5.6 段	<p>政治任命官員是由行政長官任命，由行政長官遣使，他們的首要工作，是協助行政長官，包括制訂及解釋政策，然後由十七萬永久性公務員執行政策。但是，《公務員守則》擬稿將公務員的職責，伸展（增加）到制訂及解釋政策。《公務員守則》擬稿提及《香港基本法》第九十九條及第六十條，但該兩條文沒有規定公務員的職責包括制訂政策。</p> <p>如果《公務員守則》擬稿全面落實，當永久性公務員與短暫性政治任命官員的觀點不同時，短暫性政治任命官員不敢或不能自行制訂政策，永久性公務員不會執行尚未制訂的政策。整個政府或有關部門，可能會停滯不前，或經常要行政長官協調，影響效率，如有特別事故，香港居民必定是「不動政府」或「被動政府」的最終受害者。</p>	一報章報導
第 5.7 段	<p>《守則》最精彩的一段，是分工安排產生疑問時，由司局長、副局長與常任秘書長按工作所涉及的政治敏感度安排分工，莫非這就是政務司司長口中凸顯「團體精神」的「集體決定」？</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 5.7 段	<p>公務員須協助政治委任官員向立法會、區議會、政黨、傳媒及公眾介紹和闡釋政府政策或措施，原則上沒有問題。但何謂協助？具體如何分工？《守則》擬稿說明在有疑問的情況下，「有關主要官員應與屬下的常任秘書長仔細考慮該職責或工作所涉及的政治敏感度，並決定應由政治委任官員或公務員負責處理。」這個說法，彈性很大。何謂政治敏感度？敏感度高達什麼級數，才由「政委」負責？</p> <p>在擴大問責制下，局長有副局長及政治助理，政治性或政治敏感的工作，原則上不應由公務員去處理，如果政府認為擬稿的安排有需要，那最好是把準則說得清楚，及把工作分得仔細。舉一個例子，目前商務及經濟發展局發表的有關檢討淫褻及不雅物品條例的諮詢文件，是交由副局長去處理，這是個別情況或是會成為慣例？以後政府的政策諮詢文件是不是由「政委」負責？又舉另一個例子，在英國，公務員不會就政府政策公開發言，只會在有需要時，向部長或副局長遞字條，或者只是負責解釋目前政策的執行情況。現時問責制多了兩層，公務員依然需要處理政治敏感的工作，是否合理？這是值得大家關注的問題。</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 5.7 段	至於對某工作應由問責官員或公務員負責產生疑問時，《守則》只籠統說有關司長應與其常任秘書長及副局長考慮所涉的政治敏感度來作決定。	一報章報導
第 5.7 段	在概念上，《公務員守則》沒有清楚處理「領導」及「執行」，反而引進不必要、混亂，及反效率的機制，例如要求主要官員，在「政治敏感」的情況下，必需與常任秘書長和副局長作「集體決定」，才可執行。沒有「集體決定」，主要官員怎麼辦？要求常任秘書長參與「政治敏感」的考慮，等於要求永久性公務員放棄「政治中立」，對一心想隔離政治考慮，專心行政，希望誠實地遵守「政治中立」的永久性公務員不公平。	一報章報導
第 5.8 段	在《守則》中有提及，當政策和行動決定後，不論個人意見如何，「不應試圖妨礙或阻撓政治委任官員所制訂的政策或作出的決定，也不應延誤政策的執行……應保密處理他們或其他公務員曾向政治委任官員提供的建議或意見」，更不得向公眾提出異議，顯見執行有問題時，提出不同意見的公僕可能首先會被懷疑。	一報章報導
第 6 節	<p>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。</p> <p>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</p>	一公務員團體

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
	<p>作均只應由他們負責，這種觀點其實並不正確。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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，有利一齊為社會整體利益，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。</p>	
第 6.1 段	《公務員守則》擬稿嘗試釐清問責官員與公僕的權責，但有意見指出要公務員「無畏無私地向政治委任官員提供周詳、坦誠和持平的意見」，本來問題不大，只是當你明知意見與政治任命官員相違背時，提出意見後，卻可能有不少的風險，例如政策執行時失敗，可能被指未有盡力執行成為代罪羔羊。	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
第 6.4 段	<p>根據《守則》擬稿第 6.4 段，副局長以至政治助理可以代表主要官員或要求公務員預備和提供資料及數據。但這些可能涉及大量工作的要求無須經過常任秘書長過目或同意，確保有實際需要。這個安排可能產生兩個不良後果，一是要求很多，令公務員疲於奔命，或借機增加人手，開設應付政委要求的新職位，在你追我趕的情況下，政委及高級公務員人數齊齊增加，愈忙愈多人，愈多人愈忙，充分體現帕金森定律（Parkinson's Law）。第二個不良後果是這些資料性的要求未必實際，而副局長或政治助理有否濫用主要官員的「令箭」，有時也很難核實（除非有仔細規定）。因此，「政委」和公務員就這些要求發生衝突，便會經常發生。解決這問題的唯一辦法就是把這些要求的規定、範圍、程序寫得清楚。這對兩方面都有好處。</p>	一報章報導
第 6.4 段	<p>有指《守則》內權責方面非常含糊，例如《守則》內提及日後副局長及政治助理可以代替局長，吩咐常秘或其他公務員做事，「（公務員與政治委任官員）直情係有從屬關係」。</p>	一報章報導
第 6.4 及 6.5 段	<p>任何政策的制訂，必須有適當的數據及事實作根據。在一般的情況下，永久性公務員的責任是提供數據及事實，給予政治任命官員作參考，作為政策制訂的基礎。可是，《公務員守則》擬稿卻指示，永久性公務員整體上不是從屬於政治任命官員，而一般永久性公務員的職業前途，並不受政治任命官員評核。換句話說，永久性公務員可以名正言順地「獨立」運作，香港現在的民主訴求，《基本法》第四十五條行政長官最終由普選產生的最終目標，在《公務員守則》擬稿全部落實後，便變得毫無</p>	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
	意義了。	
第 6.5 段	有指公務員如有錯及接受懲罰，須按紀律聆訊一套規則，公務員與政治任命的官員權責要清楚，不可把政治任命官員的責任推在公務員身上。但《守則》目前指公務員與副局長們沒有從屬關係，與事實不符，因副局長會署任，定有從屬關係。現有三層政治任命人員中，究竟邊個問責，政府要作出澄清。	一報章報導
第 6.5 段	<p>《守則》列明政治任命官員與公務員無從屬關係，但只寫明副局長「不會也不應被要求評論常任秘書長的工作表現」，但「與副局長在工作上有密切聯繫的公務員，其公務員上司可徵詢副局長的意見，作為評核有關公務員工作表現的參考。」實在有雙重標準，難道常秘與副局長無密切工作關係。另外亦有質疑，是否那些與副局長有密切工作關係的公務員，也可以應局長的查詢，評核副局長的工作表現？</p> <p>既然問責官員與公僕是兩個不同系統，實在無必要由不同系統的人來作評核，相信公務員的上司已有足夠的資料評核其表現。甚至有問責官員也認為，副局長毋須進行評核工作，建議取消相關條文，以確保兩個系統的獨立性。</p>	一報章報導
其他	<p><u>與《公務員良好行爲指南》比較</u></p> <p>回歸後，特區政府曾於 1999 年頒佈了《指南》(Civil Servants' Guide to Good Practices)。《指南》說明了各級公務員應有的良好行爲，羅列了公務員須堅守的基</p>	一公務員團體

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
	<p>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爲失當的內容。</p> <p>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爲，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“公職人員行爲失當”一篇也不見了。</p> <p>《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》的一目了然。</p> <p>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。</p> <p>在《守則》面世後，原《指南》應作何處理？某些有用之內容沒有放在《守則》內，會不會放在別處？當局宜作交代。</p>	
其他	<p><u>適用於非公務員僱員問題</u></p> <p>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》</p>	一公務員團體

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
	的各項規定，除個別外，是否適用於他們？當局宜交代。	
其他	<p><u>定期檢討</u></p> <p>《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》擬稿時，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。</p>	一公務員團體
其他	當局草擬《守則》時黑箱作業，未有諮詢職方意見。	一報章報導
其他	《守則》措詞含糊，未有吸取近期的士堵塞機場事件的教訓，不僅未有清楚釐清公務員與副局長之間的權責，反而製造更多混亂。有公務員工會代表更斥當局草擬《守則》時沒有諮詢職方意見。	一報章報導
其他	《守則》只是「過時嘅規定」，因未有吸取近期泰國包機事件及的士堵塞機場事件所反映的教訓。此外，亦有批評《守則》無訂明局長有承擔政策失敗的責任，又無讓公務員在提出意見後，若不被局長接納可備案的權利，更無提及在局長不在港時的處理方法，質疑《守則》只是製造更多混亂。	一報章報導

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿的 節/段落	Views 意見	By 提交者
其他	<p>有批評《守則》只回應了公務員一旦面對局長指令，令他們違反誠信和政治中立原則時，可「越級」投訴至司長和特首，但並沒有處理問責制的癥結，「誰是政策成敗最終負責者，例如『包機』事件中，一句『集體負責』是否代表常任秘書長下的公務員也有份呢？」</p> <p>此外，「包機」事件也突顯當局長不在港時，即使有副局長署任，但與常秘互不從屬，解決不到「政策真空」的情況。</p>	一報章報導
其他	<p>香港的問責制只實行了幾年，副局長更只有半年，不似英國等國家，有很深厚的傳統和慣例，例如公僕根本不必到議會解釋；但在香港官場，政治和政策怎樣劃分，很難講得清，惟有慢慢摸索，現時這份指引，只是主要寫出問責官員和公務員的從屬關係等，權責分野仍有很多灰色地帶。</p>	一報章報導

(II) Views in English are set out below:

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
Para 1.4	<p>The last sentence states that “<i>Failure to comply with the Code may render a civil servant liable to disciplinary action.</i>” Given that paragraph 5.10 also admits that “<i>The division of role and responsibilities between politically appointed officials and civil servants relies on a good working relationship, and the maintenance of mutual trust and confidence</i>”, whether civil servants can satisfactorily fulfil some requirements set out in the latter sections may, to some extent, be subject to factors outside their own control. As such, there are concerns about how disciplinary action will be triggered in practice if the Code covers more than the core values and standards of conduct.</p>	A staff association
Para 1.4	<p>It is agreed that there should be Core Values which civil servants are required to uphold so as to maintain the public confidence. In the Code, there are corresponding Standards of Conduct which may be construed as examples of actions that should, or should not, be taken by civil servants. However, there is no clear and explicit indication in the Code as to whether breaches of the Core Values would lead to disciplinary action or not, and if that is the case, the threshold at which the Core Values are breached that would lead to disciplinary action. It is stipulated in paragraph 1.4 that failure to comply with the Code may render a civil servant liable to disciplinary action. It is considered that there should be clear and defined differentiation between the disciplinary contraventions prescribed in the Code and the disciplinary codes of the respective bureaux issued to cater for their own area of responsibility.</p>	A civil servant

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
Paras 3.7 and 3.8	<ul style="list-style-type: none"> • The third sentence states that “They (civil servants) shall bear in mind that party political considerations are for politically appointed officials to address.” However, the job nature of some posts may require the post holders to take into account party political considerations in their work on a day-to-day basis. When they do so, they are actually acting in accordance with the code in paragraph 3.6, i.e. carrying out duties in accordance with the policies and decisions of the Government of the day. As such, consideration may be given to removing the above sentence altogether to avoid confusion, or paragraph 3.7 should be qualified appropriately. • Political parties may not be confined to organisations that have certain political belief or stance. Paragraphs 3.7 and 3.8 may therefore need some adjustment in this regard. 	A staff association
Paras 3.11 & 5.1	The draft code, especially paragraphs 3.11 and 5.1, should be re-worded to properly reflect the accountability system.	A staff association

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
Para 4.2	<p>The interface between the Code and departmental codes is an important issue. It should be considered carefully what sort of misbehaviours, and of what severity, would lead to disciplinary action.</p>	A civil servant
Section 5	<p>The draft spells out in generally accurate terms the statutory, operational, administrative and managerial responsibilities of civil servants. It however understates the continuing policy role of civil servants, especially that of senior administrative officers. Although paragraphs 5.5 and 5.6 of the draft code do attempt to describe the role of senior civil servants in providing policy input to principal officials, they understate the on-going heavy policy input provided by senior civil servants. As the political tier in Hong Kong's governmental structure is thin and underdeveloped at this stage, and will probably remain so for some time, civil servants play a much bigger role in influencing and making policies than suggested in the draft code. The "charter flight incident" which occurred at the end of last year is a case in point. Decisions to rely on commercial flights as opposed to arranging special charter flights were apparently handled by senior civil servants until an advanced stage in the development of the ensuing crisis. In reality it is likely that civil servants exert much greater influence on policy-making, especially in bureaux led by rookie outsiders with little government or public policy experience, than suggested in the draft code.</p>	A member of the Legislative Council

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
Para 5.6	<p>With the further development of the political appointment system in Hong Kong, it is high time the government enhanced the protection of civil servants' anonymity in this respect. Unfortunately, the draft Code still requires them to participate in public debates and to assist ministers in presenting, explaining and justifying policy proposals in the legislature and before the public. This kind of public engagement in politics does not argue well for the political neutrality of the civil service and will easily politicise individual civil servants or create a perception among the public that these civil servants, not the policy secretaries, should be politically accountable.</p>	A newspaper report
Para 5.8	<p>This paragraph needs to distinguish the performance of official duties from the actions of employees in pursuing legitimate needs with respect to their employment and welfare issues and policies that directly affect the welfare of civil servants.</p>	A staff association
Para 5.9	<p>An ambiguity in the draft code relates to civil servants who are also controlling officers. The draft Code makes them responsible for the efficient and effective use of departmental resources under their charge. At the same time, it also requires them to use such resources in compliance with the directions and decisions made by their principal officials. What happens if such directions and decisions are, in the view of the controlling officer concerned, inconsistent with the efficient and effective use of such resources?</p>	A newspaper report

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
Section 6	There are a lot of points in the draft Code which should be amended, especially on the relationship between civil servants and political appointees. The wording is too general and it will cause further anxiety among civil servants if not improved.	A newspaper report
Section 6	The draft Code regulating the relationship between civil servants and politically appointed under secretaries was very ambiguous, partly because it made civil servants de facto subordinates.	A newspaper report
Para 6.4	The draft Code is unclear in that it says both under secretaries and political assistants can order the permanent secretary on behalf of the secretary, without knowing whether the order actually comes from the secretary.	A newspaper report
Paras 6.4 & 6.5	Even assuming that the draft code becomes a real code, its contents provide much leeway for confusion. Aside from the predictable words about how both parties should strive to work amicably together, there is much vague talk about what the mini-ministers can and cannot do. They could, for example, be asked to provide input on work appraisals for civil servants and they may ask civil servants to perform special tasks – but, on the other hand, they may not and, even if they do, they need to keep permanent secretaries informed of their requests. However, it is not clear who takes the lead on politically sensitive matters – indeed, no one quite knows what falls into the category of politically sensitive.	A newspaper report

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
Para 6.5	<p>Again it is understandable that the civil service wants to keep the political tier and the civil service separate, in not assigning any formal responsibility for staff appraisal to politically appointed officials, other than to the principal official who will have inescapable responsibility for supervising and assessing the performance of his or her permanent secretary. Yet it is well-established civil service practice to <i>consult</i> widely before writing a performance appraisal report. It is not unusual for supervising officers, even before the installation of the Political Appointment System, to consult non-official members or other close work associates of the officer under appraisal, before finalising the performance appraisal. The appraising officer is inevitably influenced by the opinions of those who come into contact with the officer under appraisal. Thus, in paragraph 6.5, the injunction that under secretaries should not be asked to comment on the performance of permanent secretaries etc, may be too rigid and unrealistic. In any event, it conflicts with the sentence which follows.</p>	A member of the Legislative Council
Para 6.7	<p>Instead of stating that politically appointed officials are generally not involved in issues affecting civil services' careers, it is suggested that the exceptions under which politically appointed officials would be involved should be spelt out explicitly to avoid unnecessary concern and confusion.</p>	A staff association

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
Section 7	<ul style="list-style-type: none"> • The number of tiers of politically appointed officials currently proposed to be involved in assessing the complaint cases may appear to be on the high side and that the proposed mechanism should be streamlined. • The relevant heads of grade should also be involved in dealing with cases under the proposed complaint and redress mechanism. 	A staff association

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
Section 7	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="381 404 1763 1039">• The wish to protect civil servants from political interference is thoroughly understandable. At this point in time, when the political class is budding and likely to be heavily reliant on support from their civil servants, such political interference is unlikely to constitute anything near to a real threat. But blatant interference has occurred in mature democracies, such as the US. In the US, in the administration of President George W. Bush, it is well known that Defense Secretary Rumsfeld had fired generals who disagreed with him; the White House had played an improper role in firing attorneys which did not give advice on political lines and had suppressed scientific evidence which the political masters did not like. To deal with such abuse, the US administration has set up an Office of Professional Conduct in some departments, prominently the Justice Department. Such offices allow complaints about political interference to be reviewed only by senior professional officers, separate from the political stream. If all such complaints end up on the desk of the President or his Chief of Staff, obviously no real redress is likely to be forthcoming. It is also open for aggrieved staff to complain to Congress. <li data-bbox="381 1071 1763 1325">• Such blatant interference is unlikely to occur in Hong Kong in the foreseeable future. But if such gross interference did occur, it would not make sense to invite the Chief Executive, himself a political figure, to be the ultimate arbiter. Such complaints should be handled by an independent professional authority separate from the political stream. It would also be open for aggrieved officers, or their staff associations, to take such complaints to the Legislative Council. 	A member of the Legislative Council

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
Section 7	<p>The Secretary for the Civil Service should continue to be the authority to handle complaints from civil servants relating to other principal officials. This principal official post should be brought back to the civil service from the political appointment system so that the post-holder may act in the capacity of the professional head of the service in defending its integrity and neutrality.</p>	A newspaper report
General	<ul style="list-style-type: none"> • The Civil Service Code should only cover fundamental principles and rules which should be upheld and observed at all times and under all circumstances, and it should not be amended once promulgated unless with exceptionally good reasons. • Given that our political appointment system is evolving and hence the conventions and rules governing these aspects may need to be reviewed from time to time, the respective roles and responsibilities of the civil service and the political tiers and the relationship among them should be separately addressed in another document, perhaps in the form of CSB Circular, which can then be updated periodically. • Some wordings of the draft Code appear to be rather abstract or high sounding. It is difficult to understand how the performance of civil servants will be assessed on the basis of these wordings, and particularly when disciplinary action may be triggered in cases of non-compliance with certain provisions. It may be useful to include some “must do” and “must not do” examples for better illustration. 	A staff association

Section/ paragraph number of draft Code 《守則》擬稿 的節/段落	Views 意見	By 提交者
General	<p>Following the installation of a political tier in government, the wish to more clearly define the code of conduct and responsibilities of civil servants and their respective role and relationship with politically appointed officials is understandable. It is important to bear in mind, however, that at this stage in the HKSAR's political development, the political class is new and the relationship between the political class and the supporting civil servants is evolving. The under secretaries and the political assistants are a recent creation. Most of them are still finding their feet. In these early days it is unrealistic to expect that the respective roles of the political appointees and the civil servants, and their relationship, can be conclusively spelt out and wrapped up in a civil service code. It would be unwise to expect the final document to be a conclusive description of a tricky, evolving situation.</p>	A member of the Legislative Council
General	<p>The draft Civil Service Code is in order and serves the intended purpose.</p>	A staff association
General	<p>Enquired whether Non-Civil Service Contract ("NCSC") staff is required to comply with the requirements of the Civil Service Code and whether the NCSC staff is invited to make comments on the draft Code.</p>	A member of the public

《公務員守則》

1 引言

1.1 公務員隊伍是香港特別行政區政府的骨幹，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。公務員隊伍竭誠服務社會，對香港的有效管治和安定繁榮作出貢獻。

1.2 《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(下稱“《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”。此外，《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……”；第四十八條則訂明：“香港特別行政區行政長官行使……職權……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。

1.3 公務員的聘任、管理和晉升事宜是根據用人唯才、公平、公開的原則，以及當時適用於公務員隊伍的規則和規例辦理。公務員須受當時的公務員紀律機制規管；在這機制下，個別公務員如被指行為不當，有關個案會依循公正的程序，按照事實證據處理。公務員敍用委員會是獨立的法定機構，負責根據《公務員敍用委員會條例》(香港法例第 93 章)就公務員的聘任、晉升、品行及紀律事宜向行政長官提供意見。

1.4 《公務員守則》闡述公務員須恪守的基本信念及操守準則，以及公務員與政治委任制度下的政治委任官員（下稱“政治委任官員”）共事時的一般職務和職責。公務員必須熟讀並遵從《公務員守則》的內容。

1.5 《公務員守則》應與所有政治委任官員均須遵從的《政治委任制度官員守則》一併閱讀。就本文而言，政治委任官員包括－

- (a) 政治委任制度下的主要官員(即司長和局長)（下稱“主要官員”）；
- (b) 行政長官辦公室主任；
- (c) 副局長；以及
- (d) 政治助理。

公務員事務局局長是其中一位主要官員和局長，兼具下文第 3、4、6 及 7 節所闡釋的特殊角色。

2 基本信念

2.1 公務員隊伍是一支常設、誠實、用人唯才、專業和政治中立的隊伍。下列的基本信念對公務員隊伍保持廉潔守正、誠信不阿，至為重要。這些信念既是良好管治的根基，亦有助公務員隊伍取得並維持公眾對他們¹的尊重和信任。

2.2 公務員須恪守下列各項同等重要的基本信念－

- (a) 堅守法治；
- (b) 誠實可信、廉潔守正；

¹ 《公務員守則》內文中，凡指男性的字詞亦指女性。

- (c) 行事客觀、不偏不倚；
- (d) 政治中立；
- (e) 對所作決定和行動負責；以及
- (f) 盡忠職守、專業勤奮。

3 **操守準則**

3.1 下文所述的操守準則建基於以上基本信念，所有公務員均須遵守。

3.2 **堅守法治**：公務員必須維護法治和司法公正。他們在行使行政權力時，須遵循《基本法》和香港法例；在作出決定時，須在所獲賦予的職權範圍或酌情權限內，以及不可超越所獲授的相關權力範圍。公務員必須依循適當程序辦事。他們如在執行職務時發現任何懷疑舞弊行爲，須從速直接或透過所屬的決策局／部門(視乎情況而定)，向廉政公署舉報；如屬其他刑事行爲，則應向警務處舉報。

3.3 **誠實可信**：公務員必須據實闡述事情和相關事宜，如有錯誤，須盡快更正。公務員只可把公共資源用於有關資源所核准的用途。

3.4 **廉潔守正**：公務員必須確保公職與私人利益之間不會出現實際、觀感上或潛在利益衝突。如出現實際、觀感上或潛在利益衝突，他們須向上司申報，以便上司決定如何妥善處理或視乎需要把事情提交更高層的人員作出決定。公務員不得利用公職身分為自己或他人謀取私利。他們不得直接或間接索取或接受任何利益或餽贈，致有損或可能令人有理由認為有損其誠信或判斷，或

影響他們執行或不執行其職務與職責。由於外間人士或機構可能試圖影響他們履行公職，公務員不得使自己陷於欠下這些人士或機構錢財或其他義務的處境。公務員必須確保自己所發表的意見，無損他們以專業、不偏不倚的態度有效地執行公務。他們以公職身分取得的資料只可用作已核准的用途。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。

3.5 行事客觀：公務員必須依憑實據提供資料和意見，並須準確表述方案及事實。他們須根據事實和個案實際情況的嚴謹分析作出決定。公務員必須妥為考慮專家和專業意見。他們在提出意見或作出決定時，不得忽略難於處理的事實或相關的考慮因素。

3.6 不偏不倚：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。

3.7 政治中立：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。在履行公職時(包括提供意見、作出決定或採取行動)，他們不得受本身的黨派政治聯繫或黨派政治信念所支配或影響。公務員不得以公職身分參與黨派的政治活動²，亦不得把公共資源運用於黨派的政治目的上，例如進行助選活動或為政黨籌款。

² 為免生疑問，公務員應邀出席由政黨舉辦純屬酬酢性質的社交活動，不會被視為參與黨派政治活動。在處理這些活動的邀請時，公務員須遵守上文第 3.6 段所載“不偏不倚”原則。他們亦須遵守當時適用的有關公務員參與政治活動的規則和規例。

3.8 公務員以私人身分加入政黨或參與政黨活動時，必須遵守當時適用於公務員隊伍的相關規例、規則和指引。他們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。他們亦須確保以私人身分參與政黨活動，不會令政府尷尬，或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。他們必須遵守一切就參與政黨及／或助選活動所訂下的規限。

3.9 《行政長官選舉條例》(香港法例第 569 章)、《立法會條例》(香港法例第 542 章)及《區議會條例》(香港法例第 547 章)分別規定，公務員不符合獲提名為行政長官、立法會或區議會選舉候選人的資格。根據有關法例，他們亦不符合獲選為立法會或區議會民選議員的資格。公務員如擬競逐行政長官、立法會或區議會議席，必須退休(如年齡符合條件的話)或辭職，以脫離公務員隊伍。

3.10 公務員必須退休(如年齡符合條件的話)或辭職，待脫離公務員隊伍後，才可出任政治委任官員。唯一的例外情況，是該名公務員獲委聘為公務員事務局局長³。

3.11 **對所作決定和行動負責**：公務員必須按政府政策和程序行事，並須為其履行公職時作出的決定和行動，以及公共資源的運用負責。他們必須為行使香港法例賦予他們的多項法定權力負責。根據《公共財政條例》(香港法例第 2 章)擔任管制人員的公務員，須就其管轄範疇內的一切公帑、財產和開支負責，並須就遵

³ 根據現行安排，按政治委任制度出任公務員事務局局長一職者，須從在職公務員中挑選。他無須辭職或退休以脫離公務員隊伍，即可出任該職位。倘年齡符合條件，他在離任公務員事務局局長一職後，可重返公務員隊伍。

照主要官員所作指示和決定運用這些資源負責⁴。他們須確保其管轄範疇內資源運用得宜且具效益，並須確保遵從財政司司長根據《公共財政條例》而訂立或發出的所有規例、指示或指令。

3.12 盡忠職守、專業勤奮：公務員必須以服務市民的精神和專業的態度行事。對於與他們有公務交往的人士，公務員所表現的行為須能取得並維持該等人士對他們的信任。公務員必須克盡厥職，面對公眾及處理公眾事宜時，既要公正持平和明智合理，也要反應迅速和注重成效。如有需要，政府可隨時要求公務員優先將其才幹、精力和注意力放在工作上。

4 管理公務員隊伍的主管當局

4.1 公務員事務局局長就公務員隊伍的政策和管理事宜，向行政長官負責。公務員事務局局長的重要工作之一，是維護公務員隊伍的基本信念和訂明公務員隊伍的操守準則。為履行這職責，公務員事務局局長可發出規例、規則和指引，就公務員避免利益衝突、接受利益和款待、申報私人投資、參與政黨或政團活動、使用以公職身分取得的資料、在職期間或離職後指定期間內擔任外間工作等事宜，作出規管。此外，公務員事務局局長可因時制宜，不時按需要修訂現行規例、規則和指引。公務員須恪守這些規例、規則和指引。與公務員隊伍的基本信念及操守準則有關而現時有效的《公務員事務規例》、公務員事務局通告和通函，列於

⁴ 《政治委任制度官員守則》(第 2.24 及 2.25 段)訂明政治委任官員須注意，根據《公共財政條例》指定的管制人員須為其所負責的決策局、部門或辦事處的一切開支負責及交代；他們亦須注意管制人員必須遵守財政司司長就公帑及政府財產的安全、經濟效益及利益所制定的所有規例和發出的指示或指令。該守則亦訂明政治委任官員有責任對管制人員提出的誠實、有見地及持平的意見，給予公平及適當的考慮。

附件。公務員亦須遵守香港的法例，包括《防止賄賂條例》(香港法例第 201 章)和《官方機密條例》(香港法例第 521 章)。

4.2 個別決策局、部門和辦事處可由主管訂明本身的使命與信念；這些使命與信念須符合《公務員守則》。有關公務員須同時維護和恪守這些附加的使命、信念和指引。

5 公務員與政治委任官員共事時的角色和職責⁵

5.1 主要官員須為行政長官所指派的政策範疇和有關政策範疇內的決策局、部門和辦事處承擔責任。他們主要負責釐定策略方針、制訂政策、作出政策決定，以及爭取公眾對政策方案的支持。此外，他們須就其政策的成敗，向行政長官負責。行政長官辦公室主任負責與各主要官員協作，制訂政策和決定政策的優先次序等工作，以確保行政長官所定的施政綱領和所作的決定得到全面落實。

5.2 主要官員有責任在立法會會議上(以及視乎需要在其轄下委員會、小組委員會及事務委員會的會議上)代表政府，並處理與立法會事務有關的工作，例如解釋政策方案、為政府政策辯護、提出法案或議案、提交文件、發言、回應質詢、參與辯論，以及就轄下範疇尋求所需撥款和其他資源。主要官員也有責任向立法會、區議會、社會人士、持份者、政黨及傳媒等進行游說，以爭取他們對政府政策、決定及行動的支持。

⁵ 一如上文第 1.5 段所述，《公務員守則》須與《政治委任制度官員守則》一併閱讀。關於政治委任官員的角色和職責的進一步資料，載列於《政治委任制度官員守則》和二零零七年十月發布的《進一步發展政治委任制度報告書》內。

5.3 副局長主要負責協助其局長處理各方面的政治工作，包括處理與立法會相關的事務，定期與立法會議員聯繫；出席公眾論壇及其他場合，就政府的建議及決定作出解釋和辯護；與傳媒及其他持份者，例如區議會、政黨和政團、社區組織等保持密切聯繫；以及爭取並鞏固廣大市民對政府政策和決定的支持。他們也須在其局長暫時缺勤時，或於有需要時，代理其局長職責，並負責由其局長指派的任何特定政策範圍或項目。

5.4 政治助理負責支援主要官員和副局長。他們主要負責提供政治支援和意見、監察關注團體及社會大眾對政策事宜的意見，以及評估政治影響。他們也負責按照主要官員和副局長的指示，與政黨和政團、區議會、其他持份者及傳媒聯繫，以及草擬演辭和傳媒聲明。

5.5 公務員有責任協助政治委任官員制訂政策。他們須遵從在任政府的決定和主要官員的指示，負責推行政策、執行行政工作、提供和管理公共服務，以及履行執法和規管的職能。決策局的常任秘書長是公務員隊伍中的最高層人員，須就轄下決策局的運作及其職能所涉及的各個政策範疇的事務向其局長負責。出任部門或辦事處首長的公務員，須就其管轄的部門或辦事處的運作，通過相關常任秘書長（若適用）向主要官員負責。

5.6 公務員，尤其是較高層的公務員，負責擬訂政策方案或建議，並通過精密思考和客觀研究，以其專業知識和專長，全面評估這些方案或建議的影響，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與否可能產生的後果提供意見和分析。如有需要，公務員須出席行政會議，協助政治委任官員解釋提議的政策措施或政府政策。如有需要，他們須協助政治委任官員向立

法會、區議會、社會人士、持份者、政黨、傳媒等，介紹和闡釋政府提議的政策措施或政府政策。如有需要，他們也須協助政治委任官員闡明理據，尋求立法會批撥所需款項和其他資源。

5.7 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。他們不可試圖妨礙或阻撓政治委任官員所制訂的政策或作出的決定，也不可延誤該等政策和決定的執行。公務員應保密處理他們或其他公務員曾向政治委任官員提供的建議及意見，並不可就政府或個別政治委任官員已提出的政策建議或已決定的政策，向公眾提出其他方案。

5.8 擔任管制人員的公務員，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的所有有關事項，以至較宏觀方面的考慮，包括審慎而合乎經濟原則的管理、效率與效能、衡工量值等，均獲得適當的意見。

5.9 良好的工作關係和互相信任的基礎，是確保政治委任官員和公務員能有效地各司其職的關鍵。公務員必須與政治委任官員建立有效伙伴關係。

6 公務員與政治委任官員的關係

6.1 公務員必須廉潔守正，並竭盡所能為在任政府服務。他們必須遵從主要官員的指令和所訂的工作優先次序。無論他們的意見與政治委任官員的看法是否相同，他們必須無畏無私地向政治

委任官員提供周詳、坦誠和持平的意見。為維持公務員的誠信及專業，他們應致力向政治委任官員提供他們認為最佳的意見，以及所掌握到的一切有關資料。公務員必須以伙伴精神與政治委任官員通力合作，促進彼此間的互信。

6.2 根據《政治委任制度官員守則》，政治委任官員必須時刻積極維護並推廣一支常設、誠實、用人唯才、專業和政治中立的公務員隊伍，尤其是貫徹上文第 2 節所載的公務員隊伍的基本信念。他們與公務員就公務往來時，必須顧及《公務員守則》的各項規定。

6.3 常任秘書長及下文第 6.6 段所述為主要官員提供直接支援的公務員，可以不受限制地直接請示主要官員。在一般情況下，其他公務員經由常任秘書長向主要官員請示。他們也可以視乎情況所需，直接請示主要官員，而有關溝通內容，須盡可能知會常任秘書長及從屬架構中的相關公務員主管。

6.4 副局長可代表其局長向公務員傳達局長的意見和工作優先次序；要求公務員預備和提供資料及數據，包括內部分析及文件；以及與公務員開會討論向局長提交的意見。政治助理可代表主要官員或副局長要求公務員預備和提供資料及數據。副局長須被密切知會有關其決策局的政策事宜，特別是具政治敏感性或可能涉及立法會的事宜。這類工作接觸是基於伙伴合作精神進行，並不構成亦不應被視為構成副局長／政治助理與公務員之間有從屬關係。

6.5 決策局常任秘書長向其局長直接負責，他們的工作表現也由其局長評核。副局長與常任秘書長之間沒有從屬關係，惟副局

長代理局長的職責期間，則作別論。在該等情況下，有關的常任秘書長須向副局長(如有的話)負責。如沒有副局長(例如職位未填補)，或有關副局長也暫時缺勤，或行政長官沒有指示另一位主要官員執行缺勤局長的職務⁶，則有關的常任秘書長須在有需要時及可行的情況下，知會缺勤的局長該局的運作情況和徵詢其意見或向其作出報告。有需要時，常任秘書長也應徵詢政務司司長或財政司司長的意見，以及尋求有關司長的指示。這樣做的話，有關的常任秘書長是以公務員身分履行其角色和職責，而無須承擔政治問責。

6.6 獲委派為主要官員提供支援的公務員(例如政務助理、新聞秘書、私人秘書、司機)，以及獲委派為其他政治委任官員提供支援的公務員(例如私人秘書)，須直接向有關的政治委任官員負責，並由他們評核其工作表現。如有需要，常任秘書長或其他高層公務員可就有關人員工作表現的評核，提供意見。

6.7 除上文第 6.5 及 6.6 段所述的公務員外，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。至於與副局長一起緊密工作的公務員，其公務員隊伍中的上司可徵詢副局長的意見，以確保對有關公務員作出全面和多角度的評核。這個做法，並不構成亦不應被視為構成副局長與有關公務員之間有從屬關係，而公務員隊伍中的上司仍對有關公務員的工作表現評核有最終決定權。

⁶ 《政治委任制度官員守則》第 2.7 段訂明：“行政長官可按需要委派他們(主要官員)，在其他主要官員暫時缺勤時，行使缺勤主要官員的權力或執行他們的職務，包括出席立法會、轄下委員會、小組委員會和事務委員會的會議，以及代表政府發言。”

6.8 除公務員事務局局長(負責管理公務員隊伍)和律政司司長(負責以職系首長身分管理政府律師職系)外，政治委任官員一般不涉及與公務員仕途有關的事宜，例如聘任、晉升及紀律事宜。

7 **溝通、投訴和申訴機制**

7.1 公務員有時候或會覺得他被指令執行違法的工作。在這種情況下，公務員須遵照公務員事務局通告第20/79號所載的指引處理。

7.2 公務員有時候或會覺得他被指令執行工作的方式：

- (a) 不恰當或有違公務員隊伍的基本信念；
- (b) 違反政府規例(包括《公務員事務規例》及規管運用公帑的規例)；
- (c) 與其公務員角色有衝突；或
- (d) 可能涉及行政失當。

溝通

7.3 在這種情況下，有關公務員宜先與直屬上司或發出指示的人員磋商；若因某些緣故未能磋商，則應與另一名上級商討。公務員不得做任何事以規避或損害有關指示所依據的政策。上司與下屬建立並保持坦誠溝通的文化，至為重要。坦誠溝通對於建立互信和忠誠，發揮積極作用。公務員先與上司或發出指示的人員坦誠溝通，往往能處理很多引起誤會的情況。

投訴

7.4 假如有關公務員把憂慮的事情坦誠告知直屬上司、發出指示的人員或另一名上級後，仍然未能消除其憂慮，則應依循所屬

的決策局、部門或辦事處制訂的投訴程序作出投訴。公務員不會因為本着真誠提出投訴而受到處罰。有關的決策局、部門或辦事處應依照既定的程序跟進投訴。

申訴機制

7.5 假如令公務員憂慮的事情是由副局長職級或以下職級的政治委任官員的指示或行動造成，有關公務員宜先與該名政治委任官員磋商，尋求解決方法。他亦可把個案提交有關的常任秘書長親自處理。常任秘書長須考慮所有相關資料，並與有關的公務員和政治委任官員商討，尋求解決方法。如事情仍未能解決，常任秘書長須把個案提交有關的主要官員親自處理。如事情仍無法解決，個案須提交公務員事務局局長處理。

7.6 假如令公務員憂慮的事情是由公務員事務局局長以外的主要官員⁷的指示或行動造成，有關公務員宜先與有關的主要官員磋商，尋求解決方法。他亦可把個案提交有關的常任秘書長親自處理。常任秘書長須與有關的主要官員磋商，尋求解決方法。如事情未能解決，有關的常任秘書長須把個案提交公務員事務局局長親自處理。公務員事務局局長須考慮所有相關資料，並與有關的公務員、有關的主要官員及(如有需要)其他人員商討，然後才作出判斷。

7.7 根據《政治委任制度官員守則》，政治委任官員須全力與公務員事務局局長合作，以協助公務員事務局局長跟進公務員提出關乎其角色或公務員隊伍基本信念的投訴。

⁷ 假如今公務員憂慮的事情是由行政長官辦公室主任的指示或行動造成，本段亦適用。

7.8 假如令公務員憂慮的事情提升至公務員事務局局長的層次仍未能解決，公務員事務局局長須按情況把個案提交政務司司長或財政司司長親自處理。

7.9 假如令公務員憂慮的事情是由公務員事務局局長的指示或行動造成，有關的公務員宜先與公務員事務局局長磋商，尋求解決方法。他亦可把個案提交有關的常任秘書長。有關的常任秘書長宜先與公務員事務局局長磋商，尋求解決方法。如事情未能解決，有關的常任秘書長須把事情提交政務司司長親自處理。

7.10 假如經過上述程序，即事情已按情況提升至政務司司長或財政司司長的層次而仍未獲解決，則個案須提交行政長官處理。如有關事宜屬公務員敍用委員會職權範圍，行政長官可以把申述轉介該委員會，由該委員會向其提供意見。如行政長官裁定投訴人得直，有關的政治委任官員須執行行政長官的決定。假如行政長官最終信納有關的政治委任官員的指示並無不當，並且認為該項指示或行動應維持不變，則有關公務員必須忠誠地執行指令。

公務員事務局

二零零九年九月

**與公務員品行和誠信有關的
《公務員事務規例》、公務員事務局通告和通函**

利益衝突

- (1) 公務員事務局通告第 2/2004 號 —— 利益衝突

接受利益和款待

- (2) 公務員事務局通告第 3/2007 號 —— 公務員以私人身分接受利益
- (3) 公務員事務局通告第 4/2007 號 —— 公務員以公職身分獲得的利益／款待及部門獲贈惠及員工的禮物和捐贈
- (4) 公務員事務局通告第 11/2007(C)號 —— 贊助訪問安排
- (5) 《公務員事務規例》第 431 至 435 條 —— 接受款待
- (6) 《公務員事務規例》第 444 條 —— 接受利益
- (7) 《公務員事務規例》第 448 條 —— 退休禮物

投資

- (8) 公務員事務局通告第 8/2006 號 —— 公務員申報投資事宜
- (9) 公務員事務局通函第 14/2008 號 —— 公務員申報投資事宜(經修訂的申報表和呈報表)
- (10) 《公務員事務規例》第 461 至 466 條 —— 投資

外間工作

- (11) 公務員事務局通告第 13/95 號 —— 退休公務員接受外間機構聘用
- (12) 公務員事務局通函第 50/96 號 —— 公務員在退休前假期及退休後擔任外間工作
- (13) 公務員事務局通告第 3/97 號 —— 批准合約人員在約滿後接受外間機構聘用

- (14) 公務員事務局通告第 10/2005 號 —— 首長級公務員在停止職務後從事外間工作
- (15) 《公務員事務規例》第 397 至 398 條 —— 在停止職務後擔任外間工作
- (16) 《公務員事務規例》第 550 至 564 條 —— 擔任外間工作

債務問題

- (17) 公務員事務局通告第 4/2002 號 —— 公務員個人財務管理及公務員欠債問題管理措施
- (18) 《公務員事務規例》第 455 至 459 條 —— 無力償債及破產
- (19) 《公務員事務規例》第 480 至 482 條 —— 貸款收息及納息借款
- (20) 《公務員事務規例》第 483 條 —— 以下屬作擔保人

舉報罪行和貪污

- (21) 公務員事務局通告第 20/79 號 —— 舉報刑事罪行
- (22) 公務員事務局通告第 10/80 號 —— 舉報試圖賄賂罪行
- (23) 公務員事務局通告第 9/94 號 —— 對公務員貪污的指稱

公務員出版載有收費廣告的刊物

- (24) 公務員事務局通告第 6/77 號 —— 有關公務員出版刊物刊登收費廣告事 —— 《公務員事務規例》第 530 條
- (25) 公務員事務局通告第 23/77 號 —— 有關公務員出版載有收費廣告之刊物事 —— 《公務員事務規例》第 530 條
- (26) 《公務員事務規例》第 530 條 —— 出版刊物

公務員與外界通訊

- (27) 《公務員事務規例》第 520 至 525 條 —— 公務員與外界通訊

向公眾募捐

- (28) 《公務員事務規例》第 531 條 —— 向公眾募捐

公務員參與政治活動

- (29) 公務員事務局通告第 26/90 號 —— 公務員加入政治組織及參與政治活動
- (30) 公務員事務局通告第 15/97 號 —— 公務員參選及進行助選活動
- (31) 公務員事務局通告第 6/2003 號 —— 公務員參選村代表
- (32) 公務員事務局通告第 4/2005 號 —— 公務員參與選舉委員會界別分組選舉及進行行政長官選舉助選活動
- (33) 公務員事務局通函第 20/2007 號 —— 公務員參與區議會選舉助選活動
- (34) 公務員事務局通函第 2/2008 號 —— 公務員參選和參與助選活動
- (35) 公務員事務局通告第 6/2008 號 —— 公務員參與立法會選舉助選活動

投訴／申訴途徑

- (36) 公務員事務局通告第 20/91 號 —— 員工投訴程序
- (37) 《公務員事務規例》第 486 條 —— 向行政長官提出申述
- (38) 《公務人員(管理)命令》第 20 條 —— 人員的申述