

何謂“公務員政治中立”？

既然有人指責4個公務員團體的聯署信有違“公務員政治中立”，那就有必要搞清楚“公務員政治中立”的內涵！

問題始自 1980 年代初

香港公務員政治中立的原則沿自英國政治中立的文官制度。但問題在香港的出現，則始自中英兩國政府談判香港前途問題之時的 1980 年代初。本會正是在那個時候開始研究有關問題。其時，眾多公務員（似還包括指責者）、公務員團體還沒有給予任何關注。

1997 年香港主權的回歸，令同具市民及政府僱員雙重身份的公務員，直接面對他們服務的政府，亦即他們的僱主，由香港英國政府過渡至中華人民共和國香港特別行政區政府後的變化，部份更擔心會否遭遇“秋後算賬”。但政治中立的文官制度和中國政府的莊嚴承諾，使香港公務員隊伍順利過渡。

過渡期內，本會先後在 1986-1987 年、1990-1996 年期間，多次就公務員服務於當日的政府、公務員隊伍政治中立、立法局選舉、推選委員會選舉等問題，制定並宣示了本會有關的政策立場。

在距回歸只有兩個多月的時候，本會在 1997 年 4 月，舉辦了一個大型的研討會，探討在新的特區政府管治下，公務員工會可以扮演什麼角色、公

務員和公務員工會如何保持政治中立。研討會上，本會進一步深化了政治中立的內涵，清楚闡釋了公務員政治中立的具體含義。

公務員政治中立的內涵

隨著主權的回歸、“一國兩制、港人治港”及《基本法》的實踐、香港選舉行政長官和立法會的經驗的累積，以及 10 年前引入政治委任的高官問責制的實施，香港公務員政治中立的原則被注入了與時俱進的內涵。做過幾年公務員事務局局長的王永平，在他的專欄文章裡為自己吹了一下，不過他忘記了他的前任、回歸後第一任公務員事務局局長的林煥光，才是第一個把“政治中立”寫進公務員良好行為指南的人。王永平還解釋了他理解的公務員政治中立。

但他講得並不完整、全面，完全沒有顧及回歸前後本地時勢的變遷：回歸後，香港的憲制地位有了根本的改變，已由英國的“海外屬土”轉變為中華人民共和國主權下的地方區域——“一國兩制”下的香港特別行政區，15 年前管治香港及管理香港公務員的憲制依據《英皇制誥》、《皇室訓令》、《殖民地條例》已被《中華人民共和國憲法》、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》取代；政治及社會環境與港英殖民時期比較也有了很大的不同。今天再講香港公務員政治中立，無理由抽起這些變化了的元素。

香港公務員政治中立的原則其實包含 3 個相互有關連的內涵：

1 公務員須在基本法框架內行使義務、權利和執行職務

- ▶ 公務員須執行《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，履行“一國兩制、港人治港、高度自治”。
- ▶ 公務人員的個人政治傾向、取態、信仰、立場及其執行的職務應不超越特別行政區的自治範圍，以及《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，因而有礙特別行政區安定、安全的界限。

2 公務員服務於當日的政府

- ▶ 公務員服務於當日的政府，服務不受政府的更替、行政長官 / 主要官員的更換所影響。
- ▶ 公務員的留任、留用不受政府轉變的影響。
- ▶ 公務員 / 工會團體須在《基本法》框架以及相關法例、規則、指引下，行使義務和權利。

3 公務員須忠誠地執行政府的政策

- ▶ 公務員須對中華人民共和國香港特別行政區政府負責，忠誠地執行政府的政策（這些政策由特別行政區最高領導人和決策者，即行政長官或其政治委任的問責官員制定），不論這些政策公務員本人是否同意，或是否符合自己所屬意的政黨的政策立場。
- ▶ 公務員在《基本法》和香港法例的法律框架下執行政府政策和法紀，對所有政黨一視同仁、不偏不倚，不偏向 / 偏幫或遷就某一個自己所屬意或加入的政黨，不捲入政黨政治的紛爭和漩渦。
- ▶ 各級公務員執行 / 解釋當日政府的政策，只承

擔行政責任，不承擔政治責任（政治責任由制定政策的行政長官或 / 及其政治委任的問責官員承擔）。

- ▶ 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，並依法行使選舉議會 / 行政長官等屬於公民所有的政治權利。
- ▶ 公務員工會團體領袖 / 代表的個人政治傾向、取態、信仰、立場不應令工會、會員偏向任何一個政黨或影響工會對會員的服務、影響特區政府（透過會員等公務員）對市民的服務，或影響本人或會員在違背政府政策情況下，在公職工作上偏幫或遷就某一政黨的政策立場或人士。
- ▶ 公務員工會團體應理解並嚴守本身是一個公務員組成的團體，不是一般勞工組織，更不是一個政黨，因而，在處理會務時不應凡公共政策、政治事務均去涉獵，應知道自己的侷限，盡量只對部份有關的重大公共政策、政治事務公開發表意見。
- ▶ 公務員工會團體及 / 或其領袖、代表不參與行政長官或立法會的競選、助選活動，不向候選人或其所屬政黨團體提供資源，避免捲入政黨政治。

有利政府換屆順利、政府機器如常運作

由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，恪守上述政治中立的大原則，就知所定位，就可令政府換屆順利、政府機器如常運作、政府的運作受到最小的干擾和衝擊、公務員隊伍的穩定能保持；就可避免導致其與政府、其他公務員及市民出現混淆不清的矛盾，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。由是看，支持政府順利換屆，既屬公務員憲制責任，亦符合社會整體利益。

並非凡政治活動、公共政策都不涉及

但在有關問題上，有人誤以為凡政治活動，凡公共政策，都不應涉及，否則就是違反公務員政治中立。這顯然誤解了政治中立原則的內涵，亦與時勢現實脫節。

30年來，本會在上述原則框架下，參與了某些合法的政治活動，評論了一些公共政策，又在同時捍衛了公務員政治中立。為增加會務的透明度及會員的知情權，本會還借歷期《華員報》等途徑，向會員多番傳遞了有關的訊息。

本會 30 年的經歷及經驗

在 30 年的參與過程中，本會由始至終嚴守本身只是一個公務員（不是一般勞工）的職工會組織，更不是一個政黨，不偏向任何一個政黨，避免損害當日政府（回歸前是港英政府，回歸後是特區政府）管治權威的立場，自覺恪守公務員政治中立的大原則。在歷屆行政長官選舉中，身兼第 1 屆特區政府推選委員會、歷屆選舉委員會委員的本會會長，從未提名或表態支持過任何一位候選人；本會從未為任何一位人士參選立法會輔選；對任何政黨邀請參加社交活動，本會一律婉拒，等等。本會還制定了避免公務員事務政治化傾向、公務員權益問題“泛政治化”的政策。在多個關鍵時刻，例如董特首辭職、特區政府受衝擊，以及有媒體在特首競選期間渲染“公僕支持 xxx”、“一群高級公務員”匿名介入競選紛爭之時，公開指出，秉持政治中立的原則，公務員服務於當日的政府，服務不受政府的更

替、行政長官的更換所影響，不存在與任何一位特首不合作的問題。

只對涉及整體利益某些重大問題表示關切

本會從不凡是公共政策、政治事務均去涉獵，均去公開發表意見。本著對會員、公務員、政府及社會高度負責任的態度，在會章的規範下，本會只對涉及香港整體利益的某些重大問題上，表示關切。舉些例子：

為了香港及公務員隊伍的平穩過渡，本會早在 1980 年代初中英展開談判之時，就率先訪京，不但表達對香港公務員問題，也表達對香港前途問題的意見。本會又在起草《基本法》的全過程中，積極參與了諮詢，加入了“32 中間獨立團體基本法聯席會議”、“勞工界基本法聯席會議”；時任會長郭元漢更於 1985 年 12 月出任了“基本法諮詢委員會”執行委員，是執行委員會內唯一的一位公務員代表。整個後過渡期，本會不但就《基本法》有關公務員的權益保障，還就特區未來的政治體制發展、行政長官產生辦法、民生事務，以及後過渡期香港的平穩過渡、第 1 屆特區政府推選委員會組成等多項影響本港重大長遠利益問題，提出了意見和建議。

無一不以香港整體利益為依歸

除上述外，在不涉公務員福利權益問題的公共政策、政治議題方面的例子則有：1960 年代，本地化政策；1984 年，《代議政制綠皮書》、中英聯合聲明；1980 年代中後期及回歸後，醫務衛生服務政策；1990 年代，《英國國籍（香港）法案》、立法局“新九組”功能組別選舉。回歸後，公務員

政策、廉政建設、醫務衛生服務政策、SARS 襲港防護措施 / 政策及總結、環保政策、高官問責制、行政與立法關係、“專業政治”、施政報告諮詢、優化管治、譴責暴力示威（2005 年 12 月南韓農民、2011 年 9 月衝擊科學館）、實現“居者有其屋”安居政策、優化社會保障和社會福利、促進社會和諧、推動構築社會夥伴合作新文化，等等。無一不以香港整體利益為依歸。

正是秉持相同的原則和準繩，早在去年（2011

年）中，本會即已就政治委任的問責官員與常任秘書長等政務官的關係、對政治任命的主要官員及下屆行政長官人選的期望和要求、促進健康良性的行政長官競選氛圍等議題，提出了自己的看法（第 195-199 期《華員報》曾有詳盡的報導）。

這次 4 個團體聯署信並無評論、評價問責制及候任行政長官具體施政政策，只是呼籲立法會議員協助新舊特區政府順利換屆，有益香港整體利益，無礙公務員政治中立！