

澳門特區公務員忠誠義務簡析

李燕萍*

一、引言

公務員忠誠義務是行政倫理學的重要內容之一，但是卻寫入了許多國家關於公務員的法律之中，那麼公務員忠誠義務究竟屬於法律義務還是道德義務，如何在制度上實現公務員的忠誠義務？這是世界各國公務員管理面對的共同課題，各國都在探索著符合本國政治、經濟與文化環境的公務員忠誠義務的制度規範與理論依據。2010年澳門特別行政區頒布了第384/2010號行政長官批示，對領導及主管職務公務員提出了特別要求，形成了以“忠誠有禮、無私正直”為核心的規範內容。顯然，公務員忠誠已經成為澳門特別行政區政府著力規範的行政倫理道德要求。隨之而來的問題就是，公務員對誰忠誠？如何忠誠？忠誠義務的邊界何在？此外，“一國兩制”的制度條件下，澳門特別行政區公務員的忠誠義務與中國大陸地區有著不同的制度內容，但共同的要求是公務員必須忠誠於國家、忠誠於中國人民的根本利益。在這一視角下，澳門特別行政區公務員忠誠義務可以在更廣闊的範圍內展開研討。本文在介紹公務員忠誠義務的一般理論的基礎上，分析了澳門公務員忠誠義務的制度內容，指出澳門已經建構了以《澳門基本法》為核心的公務員忠誠義務制度規範體系，但是，公務員忠誠義務的內容仍有值得進一步討論之處。

二、公務員忠誠義務的一般理論

公務員是從事公共服務的職業化群體，對實現國家目標、政府職能有重要作用。如果沒有公務員依法穩定的執行各類法律法規，難以想像國家能夠實現法治狀態。公務員除了要將自己的全部才智貢獻給

* 澳門理工學院一國兩制研究中心，副教授級研究員。

國家之外，還必須效忠國家，這幾乎是所有法治國家公務員管理中共同的要求。例如，《美國政府部門倫理規則》中規定，包括政府官員在內的所有的政府僱員對憲法最高原則和國家的忠誠高於對個人、政黨或政府部門的忠誠。《瑞士聯邦公務員法》規定：“公務員的所作所為應當符合聯邦利益，不做有損聯邦的事情。”日本《國家公務員法》規定，公務員必須進行服務宣誓。職員在執行其職務時，必須遵守法令和忠實地服從上司在職務上的命令。德國憲法明確規定公務員對國家和憲法負有忠誠的義務。其中，尤以德國特別強調公務員忠誠義務，德國公務員的紀律與忠誠度也深受世人讚譽，其制度和理論也為各國學習借鑒。一般而言，理論上公務員忠誠義務主要討論以下幾個方面的內容：

（一）效忠對象問題。從帝王時代到民主社會中，公務員效忠對象發生了明顯的變化。在帝王時代中，公務員通常被視為國王的家臣，故忠誠對象只是國王本人。例如，德國1794年的《普魯士一般邦法》明確規定，官吏及軍官應致力於國家安全、秩序及福祉之增進，除一般下屬義務外，對國家元首負有特別的忠誠及服從義務。民主時期則規定公務員忠於憲法及憲法精神。德國1957年公佈的《聯邦公務員基準法》第35條規定公務員係為整個國家，而非為一黨派服務，公務員須不偏頗中立的及公正的履行任務，於執行職務之際，應注重公共利益。¹美國1883年的文官制度法要求，文官為國家的利益服務，不是為任何政黨利益服務。²可見，隨著時代的發展，人們自主意識的增強，公務員效忠對象已經從具體的個人演化為抽象意義上的國家，擺脫了傳統意義上的“家臣對主人”的效忠意識，代之以具有獨立個體意識的現代公務員效忠精神。

（二）效忠內容。效忠是人的一種心理狀態，在德國的公務員效忠理論中認為，公務員的忠誠義務是公務員與國家間的心理契約。心理契約是一方對另一方的期望和對對方應然義務的自我意識，是不一定被認可和承諾的單向的利益訴求。因此，作為心理狀態的效忠必然

1. 陳新民：《法治國公法學原理與實踐》（中冊），中國政法大學出版社，2007年，第26-36頁。
2. 王名揚：《美國行政法》，中國法制出版社，1995年，第202頁。

應當體現為某種外在的表現。德國學者R.Piloty提出，所謂公務員的忠誠義務，就是凡是一切有害於職務的行為，不論在執行職務時間內外，都負有不作為的義務。二戰後，德國基於魏瑪共和國的慘痛經驗，反思的結果是要求公務員要認同民主憲法追求的法治國家理念，自由平等的價值、人權的尊重，以及主權在民等理念，公務員必須反對鼓吹暴力鬥爭、獨裁專制思想，並且予以反對。也就是說，效忠義務不僅是消極的不作為，還包括積極的行動與態度。

（三）效忠與服從的關係。在效忠意味著對個人忠誠的時代裏，效忠義務幾乎是融合在服從義務之中，對領導個人的服從就體現了公務員的效忠精神。但是，現代公共行政的發展，人們對於領導者的盲目服從意識已經得到了糾正，換言之，對國家的效忠並不完全體現在對領導者個人意志的服從上，因此，對於公務員而言，效忠國家和憲法的義務沒有例外，但是，服從領導者的責任卻可以免除。例如法國1983年的國家和地方公務員法規定“公務員不論地位高低，必須對規定的任務負責執行。他必須遵守上級的命令。如果上級的命令明顯地違法而且可能嚴重地危害公共利益時不在此限。”³奧地利的官員法規定，如果官員認為上級的某種口頭指示是錯誤的，可以在執行前表明自己的態度，上級長官必須將口頭指示改寫成文字，否則就被認為是收回了指示。

三、澳門公務員忠誠義務的制度分析

忠誠是道德倫理上的概念，現代漢語中，忠誠指盡心盡力，通常用於描述夫妻關係與宗教關係。例如，在穆斯林的聖訓中，穆聖不僅把整個宗教都集中在忠誠之內加以具體說明，而且還是忠誠這一美德更具有信仰（真主）、遵行（經典）、效仿（使者）、順從（領袖）和服務（大眾）的指導意義。⁴可見，忠誠更多體現為人們的一種心理情感和行為態度。現代社會中，國家與個人之間的關係已經完成了從

3. 王名揚：《法國行政法》，中國政法大學出版社，1988年，第287頁。

4. 馬貴寶：《“宗教就是忠誠”淺析》，載《中國穆斯林》1999年第3期。

“身份到契約”的轉換，然而，公務員的忠誠義務卻沒有消失，並被寫入各國法律之中。這是因為公務員不能像一般國民那樣盡力去謀求自己個人的經濟利益，而是通過領取薪俸（納稅人的錢）為國家與人民服務，所以國家有權要求公務員有最高的忠誠觀念。但是，以法治主義視角來看，忠誠義務既然寫入了法律，就應當具有某種制度形態與界限，以行實踐之效能。目前，澳門特別行政區公務員忠誠義務的制度主要有：

（一）基本法中的公務員忠誠義務要求

《澳門基本法》在政治體制一章中專節規定了公務人員的宣誓效忠義務。具體包括兩個條款：《澳門基本法》第101條規定，澳門特別行政區行政長官、主要官員、行政會委員、立法議員、法官和檢察官，必須擁護中華人民共和國澳門特別行政區基本法，盡忠職守，廉潔奉公，效忠中華人民共和國澳門特別行政區，並依法宣誓。第102條規定，澳門特別行政區行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長、檢察長在就職時，除按本法101條的規定宣誓外，還必須宣誓效忠中華人民共和國。不難看出兩者的差別在於，第101條適用範圍更為廣泛，不僅包括行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長和檢察長，還包括行政會委員、立法會議員和全體法官和檢察官。此外，宣誓效忠對象不同，第101條規範的效忠對象是澳門基本法和澳門特別行政區，第102條規定的是中華人民共和國。必須認識到的是，這種規定上差別具有“一國兩制”的特殊背景情況，顯示了基本法的獨特時代特徵，但從法律規範的邏輯而言是容易引起歧義的。應有的理解是：一方面，無論澳門基本法還是澳門特別行政區都是中華人民共和國的法律和地方區域，不可能脫離國家而單獨成立，因而，效忠中華人民共和國是效忠澳門基本法和澳門特別行政區的前提條件。另一方面，基本法突出強調行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長、檢察長宣誓效忠中華人民共和國的義務並不等於免除了其他公務員的這項義務，因為公務員對國家的忠誠義務是任何個人投身國家機器，從事公共服務的前提，難以想像公務員對國家和憲法只有一個形式上正確的態度，而內心卻對其採取漠不關心、冷漠、內在疏離排斥的態度。

1. 《澳門公共行政工作人員通則》（第87/89/M號法令核准）中的規定。

通則規定了澳門公務員的一般義務，忠誠與無私、熱心、服從、保密、有禮、勤謹、守時等共同構成了澳門公務員的基本義務內容。可以看出，忠誠是澳門公務員一項極其重要的品質與行為準則，將公務員的忠誠義務作為履行職務義務的一個品質上的指導原則。因為，在公共權力的運行中，權力的“公共屬性（善的目的）”與具體掌握權力者的“私人屬性（惡的可能）”之間存在著無法剝離的結合，如果任其自我發展，可能導致“公器私用”的後果。引入公務員的忠誠義務，通過對公務人員的倫理道德觀念的規範與約束，增加公務員以公共利益為本位，忠於職守、勤勉盡職的行政自律，進而提升公共行政整體效能。

《澳門公共行政工作人員通則》第279條規定，擔任公共職務時，公務員及服務人員專門為公共利益服務，並應以莊重的方式從事其活動，從而為公共行政當局的聲譽作出貢獻。進而，忠誠義務是指根據上級指示及工作目的執行其職務，以謀求公共利益。可見，對於全體澳門公務員而言，履行忠誠義務要達到的目的是謀求公共利益，那麼，什麼是公共利益呢？

從字面上理解，公共利益即為公共的利益，相對於一個人的私利而言。由此，可以從公共與利益兩個方面來界定公共利益。利益是指一種好處，是客體對主體所具有的一種價值。⁵“公共”是一個整體概念，方法論的個體主義讓“公共”重新找回其個體的根基。一種最簡單的表達方式就是個人利益的簡單疊加。多少人才構成“公共”往往是一個見仁見智的程度問題。民主制度可以說近似地實現了功利主義所定義的公共利益，根據多數主義原則，獲得最多選票的候選人被承認為選舉的獲勝者；根據功利主義，公共政策應該使得個人功利的總和達到最大。⁶毫無疑問，公共利益是國家存在的正當性理由，是界定

5. 周義程：《公共利益、公共事務和公共事業的概念界說》，《南京社會科學》2007年第1期。

6. 張千帆：《“公共利益”是什麼？——社會功利主義的定義及其憲法上的局限性》，《政法論壇》2005年第1期。

政府行為必要性的主要界限。有學者提出了判斷公共利益的標準，分別是：（1）合法合理性。（2）公共受益性。縱觀各國立法和行政實務，許多國家對於公共利益之“公共性”的理解都日益寬泛，凡國家建設需要、符合一般性社會利益的事業，都被認為具有公共性，例如國民健康、教育、公共設施、公共交通、公共福利、文物保護等公共事業。（3）公平補償性。運用公共權力追求公共利益必然會有代價，這就造成公民權利的普遍犧牲（損害）或特別犧牲（損害）。有損害必有救濟，特別損害應予特別救濟，才符合公平正義的社會價值觀。（4）公開參與性。以公共利益為由採取強制規劃、徵收、徵用等特殊行政措施，會嚴重影響到公民的基本權利，必須做到決策和執行全過程的公開透明，依法保障行政相對人的知情權、聽證權、陳述權、申辯權、參與決策權等程序權利和民主權利的有效行使。（5）權力制約性。以公共利益為由強制克減和限制公民權利，極易造成政府與人民之間的緊張關係，尤其是在出現公共危機而行使行政緊急權力時更易於以公共利益之名越權和濫用公權力，故須進行有效的監督制約，這是建設有限政府、法治政府的要求。（6）權責統一性。如果行使公權力後不承擔責任，任何公權力掌控者都會濫用權力，故須完善相應的責任機制。⁷

2.《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務的責任》（第384/2010號行政長官批示）則是針對領導及主管職務公務員提出的特定要求，以“忠誠有禮、無私正直”為核心規範內容。正如該法前言所述“在澳門特別行政區政府的施政過程中，領導及主管人員擔當著承上啓下的重要作用，既要與上級緊密合作，協助政府制定政策，又要有效管理其負責的組織單位，以確保政策的順利推行，回應社會發展和市民的訴求。”⁸因此，對領導及主管職務公務人員提出更為詳實的忠誠義務要求是順理成章的事情了。

7. 莫于川：《判斷“公共利益”的六條標準》，《法制日報》2004年5月27日。

8. 在澳門，一般情況下，在公共部門及實體擔任管理、協調及監控工作的人員，視為領導及主管人員。具體而言，領導官職包括局長和副局長，主管官職包括廳長、處長和科長。其中，科長官職屬於例外性質，並只可在屬行政性質的組織附屬單位中附設。參見第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第2條。

澳門特別行政區制定了專門的規範性文件對領導與主管人員的忠誠義務提出了具體的要求，“忠誠有禮”成為其以專業能力協助上級制定及執行政策，管理下屬，以及贏得社會廣大市民認同和支持的重要行為準則。具體包括⁹：

（1）協助制定政策及確保其執行。包括以適當方式忠實向政府彙報部門的一切重要事情，並在其部門的職責範圍內，有責任忠誠地協助政府制定所屬領域的政策，以及組織及領導其部門，與監督實體緊密合作，確保政策的執行。

（2）有效管理負責的組織。領導及主管人員在行使職權時須遵守法律、行政法規及其他規範性文件，並公正對待下屬，促進人員之間良好關係的建立，以提升組織的整體成效。

（3）維護政府的形象。擔任領導及主管官職的人應當堅守其個人行為不會對澳門特別行政區或所服務的部門或實體的形象造成負面影響，以及不會損害執行有關官職所需的威嚴。

對於領導及主管人員而言，忠誠義務不僅僅是道德上的自願奉獻，更是具體的行為指南，既包括積極的作為，也包括消極的不作為。作為一種制度性忠誠，要求公務員在執行職務時，以最大的努力、謹慎及投入全力來完成各項職務要求。

3. 不同法律淵源中忠誠義務的差別問題。

綜上可見，澳門公務員的忠誠義務分別規定在不同層級的法律文件中，並且做出了不盡相同的規範表述。那麼，應當如何理解不同法律淵源中忠誠義務的差別呢？首先，法律淵源是指法律的表現方式，只有對於法律適用者具有約束力的法律規範才是法律淵源，一般包括憲法、法律、行政法規和其他規範性文件等。按照凱爾森的法律位階理論，一切法律規範並非處於同一位階，他們在法律秩序中的位置是不同的，法律效力等級也是不同的。然而，數量龐大的法律淵源與來自不同時期的法律規範導致了大量規範衝突，許多法律規範調整相同事實，但卻產生不同的、甚至截然相反的法律後果。可見，整個法律

9. 參見第384/2010號行政長官批示內容。

制度實際上並沒有形成無內部矛盾的統一體，總是存在價值評價矛盾、錯誤和規範漏洞。但另一方面，對同樣的法律問題必須盡可能避免法律制度給出相互矛盾的答案。基於此，在理解不同法律淵源中澳門公務員忠誠義務內容時，可以從以下幾個方面進行：其一，澳門基本法作為澳門地區的憲制性法律，具有最高法律地位和效力，基本法中規定的宣誓效忠義務是最高層級的法律規範，對澳門本地立法和公務員行為有指引作用和約束能力。其二，《澳門公共行政工作人員通則》是回歸前制定的法令，其法律效力低於基本法，與澳門立法會制定的法律具有同等效力。通則中規定的公務員忠誠義務是對基本法要求的具體化，也是對澳門公務員的一般要求，所有公務人員必須遵從。其三，對領導與主管人員的忠誠義務規範以行政長官批示作出，批示是行政長官對具體行政管理事務作出了指示或指引，屬於行政規範性文件，法律效力低於基本法、澳門本地法律和法令。批示是針對領導與主管人員的忠誠義務作出的規範，難以擴大適用至普通公務人員。因此，儘管不同法律規範中關於忠誠義務的規定有所差別，但是在限定了適用範圍的情況下，仍然可以對相應主體作出具體要求，有利推進澳門公務員忠誠意識的建設。

4. 不忠誠的責任問題。根據《通則》的規定，當公務人員違反一般義務或特別義務時，按嚴重程度可被科處以下紀律責任：書面申誠、罰款、停職、強迫退休、撤職。如果領導人員在其部門的職責範圍內，未能忠誠的協助政府制定所屬領域的政策，以及組織及領導其部門，以便與監督實體緊密合作，確保政策的執行，以致影響已經採取的政策或其執行效果，可以被譴責¹⁰，以及終止對其的委任行為。此外，公務人員對其職務範圍內作出的不法行為還可能要負上相應的民事責任，嚴重的將承擔刑事責任。

但是，在特定情況下，公務員可以免除有關的紀律責任。《通則》285條規定，公務員或服務人員遵守上級在工作方面發出的命令或指示行事時，如認為存在下列情況，在預先要求以書面傳達或確認該等命令或指示後，則排除可能的紀律責任：（1）有合理理由懷疑該等

10. 參見第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》第23條。

命令或指示的確實性；（2）該等命令或指示違法；（3）該等命令或指示明顯基於任何故意程序或錯誤資訊而發出；（4）執行命令或指示可能引起上級未能預見的嚴重後果。如果上級沒有及時對該命令發出書面傳達或確認，則公務員或服務人員須將所收到命令的確實內容、其所提出的要求及要求不獲接納的情況，以書面方式通知最直接上級，然後執行命令。如果命令中注明必須立即遵守，通知最直接上級的行為可以在執行命令後作出。但是，如果執行命令或指示會引起任何犯罪後果，則服從義務終止。

四、澳門公務員忠誠義務中值得注意的問題

公務員是為全體國民提供公共服務的職業群體，國家有賴於公務員忠於職守的履行職責才能實現國家的目的和任務。因此“公務員對國家負有特別的公法勤務與忠誠義務，並且在金字塔形的行政組織體系中，為保證公務員系統的正常運行，也有遵守紀律及服從長官達成任務的義務。”但是，公務員也是有著獨立思想與人格要求的國家公民，如何平衡公務員作為國民所應享有的權利與作為公務員身份所應承擔的忠誠義務，是各國公務員管理中共同面對的問題，澳門公務員忠誠義務中同樣值得關注以下問題。

第一，公務員政治忠誠問題。公務員的政治忠誠可以分解為兩個層面：公務員對憲法與國家的忠誠義務；公務員的政黨忠誠。對於澳門公務員而言，這兩個層面的忠誠問題可以化約為：澳門公務員對憲法、基本法與國家的忠誠義務；澳門公務員的政治信仰自由。公務員對憲法和國家負有必要的忠誠義務，因為公務員的職責就是維護現行憲法及其憲政體制，即使該體制有缺點，有待改進，但公務員仍須絕對維護之，這是公務員政治忠誠義務的中心所在。¹¹澳門公務員同樣負有維護國家憲政體制的政治忠誠義務，“一國兩制”條件下，這種政

11. 陳新民：《法治國公法學原理與實踐》（中冊），中國政法大學出版社，2007年，第42頁。

治忠誠最集中的體現在對澳門基本法的嚴格遵守與維護。至於澳門公務員的政治信仰自由等基本權利的實行，理應遵節制與保守原則，亦即政治中立原則。儘管澳門地區並不存在明確的政黨結構，但是依然有著不同的政見、觀點與派別的區分。因而，當公務員的行為不可避免的與政治發生關係時，必須保持節制與中立，不可為激進的政見作宣傳，也不應發表偏激的言論。

第二，行政忠誠倫理文化問題。理論上公務員忠誠的對象是國家憲法與憲法精神，然而在實踐中，行政機關是個層次分明的系統，為了保證行政效率、統一和連續性，下級公務員必須服從上級公務員，全體公務員服從政府首長的領導。相應地，公務員忠誠的對象也極易轉化為具體的組織與領導者個人。忠誠也就通常表現為對組織與領導者的信任與服從。因為，在國家的行政管理體制中，一個重要的假設是，上級的命令總是合法的或者總是離憲法或法律最近，下級忠實和不折不扣的執行上級命令是一項普遍義務。¹²中國傳統社會是一個倫理型社會，自漢代以來，儒家倫理道德觀念便轉化成國家意識形態、社會制度以及民間禮俗。“無德”的官吏斥之為“小人”，而重“德行”的官員尊稱為“君子”。澳門地區深受儒家倫理文化熏陶，繼承了中國傳統的倫理思想和倫理文化。公務員忠誠的行政倫理觀念深厚，但是，這種忠誠經常與上下級之間嚴格的身份服從義務相聯繫，而忽略了公務員獨立的判斷能力。然而，現代民主社會中，公務員擔任職務是服務於客觀的、非個人的公共利益，而不是服務於某個領導者個人，公務員執行職務受法律約束，而非由他的上司的人格因素決定。¹³因此，有必要將公務員的忠誠義務建立在對公民的責任基礎上，並通過法律加以具體化。基於對公民的基本義務和共有的政體價值觀，行政人員有必要抵制組織及其管理者的不負責任行為，以示對公民的忠誠。¹⁴

12. 劉松山：《再論公務員不服從違法命令的幾個問題》，《法學論壇》2003年第3期。

13. [德]韋伯：《經濟與社會》（下卷），林榮遠譯，商務印書館，1998年，第322-325頁。

14. [美]庫伯：《行政倫理學：實現行政責任的途徑》，中國人民大學出版社，2001年，第183頁。

五、結語

公務員忠誠是現代民主國家的普遍要求，並以法律的形式表達出來。回歸後，澳門特別行政區建立了以澳門基本法為基礎、以領導及主管人員為重要規範對象的公務員忠誠義務法律體系，對於完善公務員管理具有重要意義。但是，無論如何忠誠都是一種心理狀態和倫理觀念，制度化的忠誠義務如何得到落實，同時又能保障公務員的工作權、人格權及思想、信仰自由，依然有待於實踐中的不斷探索。

