

## 特區政府公務人員應有的政治立場和態度

劉本立\*

政治立場和態度是公務人員政治倫理的重要內容。每個人都有自己的政治取態，公務人員亦然，但因為公務人員行使國家賦予的公共權力，其當然首先必須是愛國者，這是對公務人員政治立場和態度的基本要求，港澳特區公務人員亦然。

### 一、國家關於港澳特區治理主體的愛國要求及時代內涵

鄧小平先生 1984 年 6 月 23 日會見香港知名人士時提出：“港人治港有個界線和標準”，強調“港人治港”必須由以愛國者為主體的港人來治理香港；愛國者的標準就是“尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定”。這是鄧小平先生關於“愛國者治港”的原則要求，這一論述是重點針對香港回歸前的情況而說的，所界定的標準很寬泛，體現了中央政府的博大政治胸襟。

隨着時代的發展，尤其回歸之後在香港特區發生的反中亂港甚至謀求“港獨”的種種事件，亟需要對“愛國者治港”原則和標準進行更加清晰具體的界定，以達到統一認識、撥亂反正、維護國家安全的目的。2021 年 1 月 27 日，習近平主席在聽取香港特區行政長官林鄭月娥 2020 年度述職報告時強調，香港由亂及治的重大轉折，再次昭示了一個深刻道理，那就是要確保“一國兩制”實踐行穩致遠，必須始終堅持“愛國者治港”；這是事關國家主權、安全、發展利益，事關香港長期繁榮穩定的根本原則；只有做到“愛國者治港”，中央對特別行政區的全面管治權才能得到有效落實，憲法和基本法確立的憲制秩序才能得到有效維護，各種深層次問題才能得到有效

---

\* 澳門經濟學會會長，經濟學博士。

解決，香港才能實現長治久安，並為實現中華民族偉大復興作出應有的貢獻。

隨後 2021 年 2 月 22 日在北京舉行的“完善‘一國兩制’制度體系，落實‘愛國者治港’根本原則”研討會上，全國政協副主席、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍，提出了新時期作為治港者主體的“愛國者”的三大標準：愛國者必然真心維護國家主權、安全、發展利益，愛國者必然尊重和維護國家的根本制度和特別行政區的憲制秩序，愛國者必然全力維護香港的繁榮穩定。他並指出，不從事危害國家主權安全的活動，這是對愛國者最低的標準；國家不是抽象的，愛國也不是抽象的，愛國就是愛中華人民共和國；愛國就必須接受中國共產黨的領導。

## 二、愛國情懷的樸素性和基本性

愛國對於一個國家的國民而言是一種與生俱來的、自然的、樸素的感情，是維繫一個國家共同體的情感紐帶。古今中外，許多的思想家、政治家、仁人志士表達過對於祖國的熱愛。如，古希臘思想家柏拉圖就說過：“人不僅為自己而生，而且也為祖國活着。”亞里士多德感言：“最大的榮譽是保衛祖國的榮譽。”英國文學巨匠莎士比亞的話更是感人至深：“我重視祖國的利益，甚於自己的生命和我所珍愛的兒女”，“我懷着比對我自己的生命更大的尊敬、神聖和嚴肅，去愛國家的利益。”法國思想家孟德斯鳩說：“我所謂共和國裡的美德，是指愛祖國、也就是愛平等而言。這並不是一種道德上的美德，也不是一種基督教的美德，而是政治上的美德。”深受我們大家景仰的，我們國家改革開放的總設計師、第二代領導核心、“一國兩制”構想的提出者鄧小平先生更深情地講過：“我榮幸地以中華民族一員的資格，而成為世界公民。我是中國人民的兒子。我深情地愛着我的祖國和人民。”

## 三、西方國家公務員的“政治中立”與愛國要求

愛國既是作為普通人的基本情感和道德體現，於公務人員而言也是其政治倫理和政治紀律的基本要求。但在香港特區，一些公務人員以歷史上遺傳下來的所謂“政治中立”為由，不想在愛國的問題上明確表達立場，更有

甚者以反對國家、反對中央政府自居、為榮。那麼，作為特區政府的公務人員，要不要秉持愛國立場呢？是不是堅持“政治中立”就排斥愛國精神呢？對此，需要尋根溯源，對實行“政治中立”的西方國家進行探究。

### （一）“政治中立”的概念及其產生

公務員的“政治中立”（political neutrality），是指公務員在執行職務的過程中，對政黨政治採取公正超然的態度，對政治問題保持緘默，忠實地執行政府的政策，為政府服務。

“政治中立”原則是隨着政黨政治、選舉政治的產生而產生的。美國第七任總統安德魯·傑克遜提出了“勝利品應屬勝利者（To the victors belong the spoils）”的口號，又稱“勝利品制度”或“俘獲制度”，從此奠定了“政黨分肥制”的基礎。即在選舉中獲勝的黨派，在執政後，總會把大部份公共職位留給本黨黨員或出資者、支持者擔任，造成“一朝天子一朝臣”的局面。英國 19 世紀初輝格黨和托利黨的輪流執政，也基本處於這種狀態。每次選舉之後政府工作人員都經常面臨“大換血”，這種週期性的人事變動，無可避免地影響到公共服務的穩定性。

“政治中立”就是為克服上述“政黨分肥制”的弊端而應運而生的，其產生也肇始於“政治”與“行政”理論的分野。19 世紀隨着行政學研究的深入發展，一種全新的學說“行政與政治可以分離”在美國蔚然興起。這種學說認為，政府具有兩種不同的職能，一種是政治，一種是行政。政治活動具有抽象性、隨機性和主觀性的特點，因人而宜，因時而變；而行政活動則具有具體性、管理性、操作性、客觀性和穩定性特徵。兩者的外在屬性和內在運行機理截然不同，故可以完全分開。

這種學說直接導致了政務官和事務官的分途而治。與上述政治與行政的理論分野相對應，政務官承擔政治職能，由選舉決定進退，且受任期限制；事務官（也叫文官，也就是公務員）承擔行政職能，政治中立，無重大過錯可長期任職。政治中立與職務常任是緊密聯繫的，一體兩面，互為因果，有效補足了選舉政治的不足，維護了政府工作的穩定性和連續性。

由此可見，西方國家的“政治中立”就其產生和存在而言，是有兩個重要邏輯前提的：一個是建立在不同黨派依靠定期的民主選舉實現的輪流執政；另一個則是政務官與事務官的分途而治。兩個前提缺一不可。不緊密結合這兩個前提，我們無法理解西方國家“政治中立”的初衷和真諦，也無法正確審視香港特區“政治中立”存在的問題。

## （二）西方國家實行公務員“政治中立”並不排斥愛國要求

西方國家對公務員政治立場的要求大部份規定或體現在有關政治倫理的要求之中，有的國家還專門制定了公務人員政治倫理的法律規章。美國於1965年頒佈了《政府官員和僱員倫理行為準則》，1978年頒佈了《政府行為倫理法》，1989年通過了《美國政府倫理改革法案》，1992年美國聯邦政府又頒佈了由政府倫理辦公室制定的內容更詳細、操作性更強的《美國行政官員倫理指導標準》。日本制定有《日本國家公務員倫理法》、《日本國家公務員倫理規程》。加拿大制定了《加拿大公共服務倫理規範》。

概括起來，西方國家對公務員政治立場的基本要求是：忠於國家，忠於政府，政治中立。三者相互結合，相輔相成：忠於國家是忠於政府和政治中立的前提和基礎，忠於政府是忠於國家和政治中立的主要體現，而政治中立是忠於國家和忠於政府必要保障。此處的“政治中立”指的是公務員中立於黨派政治。

三者之中處於核心地位的要求便是忠於國家。環顧世界各地，沒有一個國家不將對國家的忠誠列為對公職人員的首要要求。按照現代國家行政法律關係基本理論，國家（以政府為代表）與公務人員之間的關係是授權和委託代理關係，代理人（被授權人）一定要忠於被代理人（授權人）的意志和利益，這是法律關係、權利義務內在的要求。

德國公務員效忠理論認為，公務員的效忠義務是公務員和國家之間的心理契約，即國家期望公務員具備履行這項義務的自我意識，並要體現於外在的表現上，所以公務員必須宣誓效忠憲法，並須積極維護憲法秩序，包括要求他們保持發表政治意見時不得違反效忠義務，更不能加入任何偏激、極端、違背憲法的政團。

美國在《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。”法國要求全體公務員必須絕對效忠國家，“國家至上”是其首要的道德義務。《義大利共和國憲法》第 98 條第 1 款規定：“公務員是專門為國家服務的。”

## 四、香港特區公務人員的“政治中立”與愛國要求

### （一）香港並不存在“政治中立”的政治和憲制基礎

前面已經論述，實行公務員“政治中立”的西方國家，一般在制度上有兩個前提：一是，實行兩黨或多黨派民主選舉，輪流執政；二是，政府公職人員分為政務官（政治委任官員）和事務官（公務員）兩類。反觀香港特區，並不具備上述政治和憲制基礎。

第一，香港並不存在真正的政黨政治。香港的政治性團體雖然經常以“XX 黨”自稱，但所謂“政黨”一般都是依據《公司條例》或《社團條例》註冊的。行政長官候任人是由 1200 名各界代表組成的選舉委員會選舉產生的（2021 年 3 月 30 日全國人大常委會對《香港基本法》附件一修訂後，該選舉委員會由 1500 人組成），並非由“政黨”直接提名，行政長官候選人可能出身商界、專業界或公務員，本身並沒有黨派背景，法律也不允許行政長官有黨派背景，所以在香港也不存在政黨輪流執政的問題。嚴格意義上講，香港並沒有真正的政黨政治，其不具備西方國家實行公務員“政治中立”的第一個前提。香港作為中國的特別行政區，目前只滿足第二個前提，也就是有政治委任官員和公務員的分類。

綜合以上分析，我們可以看出，香港特區並不存在西方國家實行文官“政治中立”的政治和憲制基礎。因此，不能簡單套用西方制度中公務員的“政治中立”原則。此一點，在《香港基本法》中其實已經有了隱含要求，基本法第 99 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”。

## （二）香港回歸前公務員“政治中立”與對“國家”的忠誠義務

1990年港英政府發佈了《公務員加入政治組織及參與政治活動》內部通告。通告名義上要求公務員“政治中立”，實則為了維護公務員群體對港督的忠誠。這一點就連當時作為港英政府統治香港基礎的兩個“憲制性文件”《英皇制誥》和《皇室訓令》也毫不掩飾。《英皇制誥》第18條規定了官民服務總督的義務：“本殖民地一切文武官員及平民須順從、協助及支持總督以及當時主管本殖民地政府之長官。”而《皇室訓令》更是將“效忠英國”作為首條：“總督認為有需要時，得指令本殖民地公職人員按照英皇制誥提及之法令進行效忠宣誓，以及按本殖民地現行法律之規定進行其他宣誓。總督本人或指定本殖民地官員主持該項宣誓。”

## （三）全國人大常委會對《香港基本法》第104條的解釋明確了相關公職人員宣誓效忠的基本要求

2016年11月7日，第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過了《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百零四條的解釋》，對“香港特別行政區行政長官、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”的規定作了具體解釋。

該解釋明確“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”，既是相關公職人員宣誓必須包含的法定內容，也是參選或者出任這些公職的法定要求和條件；宣誓是該相關公職人員就職的法定條件和必經程序，未進行合法有效宣誓或者拒絕宣誓，不得就任相應公職，不得行使相應職權和享受相應待遇；宣誓是相關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，宣誓人必須真誠信奉並嚴格遵守法定誓言，宣誓人作虛假宣誓或者在宣誓之後從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。

必須看到，《香港基本法》是依據我國憲法制定的，是香港特區的憲制性文件，同國家憲法共同構成香港特區的憲制基礎，所以擁護香港基本法，實際上已經包含了承認和擁護國家憲法的要求；而香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部份，效忠香港特別行政區，實際上也已經包含了效忠中華人民共和國的基本要求。《香港基本法》同國家憲法，愛港與愛國，都是不能割裂的，更是不能對立的。

#### （四）香港特區政府要求公務員簽署文件擁護基本法和效忠香港特區

為了盡量減低公務員參與反政府政治活動的意識，培養公務員對國家和政府的忠誠精神，也為了配合《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱《港區國安法》）的實施，香港特區政府於 2020 年 7 月宣佈，要求公務員簽署文件擁護基本法和效忠香港特區。在推行中視乎入職的時間做出不同的安排。對於新入職（即 2020 年 7 月 1 日及之後入職）的公務員，政府要求他們簽署這個聲明，以此作為聘用條件的一部份。而對於已入職的公務員，按照公務員事務局局長聶德權 2020 年 7 月 10 日在立法會會議上的講法，也會遵守有關宣誓或聲明的要求，以體現和彰顯公務員的一貫責任。特區政府先安排兩類人員履行有關要求：第一類為日後所有獲推薦晉升出任較高職級、獲推薦實任或獲推薦轉任另一職系的公務員；第二類為在特區政府決策過程中擔當重要角色或較高職級的公務員，例如首長級公務員，以及職務較敏感的公務員，例如紀律部隊人員、政務主任、新聞主任、律政人員等。

簽署文件擁護基本法和效忠香港特區是一個重要的法律程序。新入職人員若拒絕簽署，則不獲聘任；若簽署之後，其行為違反誓言，則要承擔相應的法律責任。當然最嚴重的情況是，該等行為同時觸犯了《港區國安法》而引致的責任。《港區國安法》第 35 條規定：“任何人經法院判決犯危害國家安全罪行的，即喪失作為候選人參加香港特別行政區舉行的立法會、區議會選舉或者出任香港特別行政區任何公職或者行政長官選舉委員會委員的資格；曾經宣誓或者聲明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的立法會議員、政府官員及公務人員、行政

會議成員、法官及其他司法人員、區議員，即時喪失該等職務，並喪失參選或者出任上述職務的資格。”

### （五）中央完善體制、機制、制度，確保“愛國者治港”

2020年5月28日第十三屆全國人民代表大會第三次會議通過了《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》，授權全國人大常委會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為和活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動。

依據上述授權，2020年6月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議通過了《港區國安法》，同時決定將該法列入《香港基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公佈實施。《港區國安法》旨在防範、制止和懲治與香港特別行政區有關的分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動和勾結外國或者境外勢力危害國家安全等犯罪，保持香港特別行政區的繁榮和穩定。該法第6條第3款要求：“香港特別行政區居民在參選或者就任公職時應當依法簽署文件確認或者宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區”。

必須看到，落實“愛國者治港”原則，確保香港管治權牢牢掌握在愛國愛港者手中，需要多措並舉、綜合施策，除上述制定《港區國安法》外，抓緊完善特別行政區相關選舉制度，關口前移，無疑更關鍵、更急迫、更具有決定意義。

2021年3月11日，第十三屆全國人民代表大會第四次會議通過了《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，規定香港特別行政區實行的選舉制度，包括行政長官和立法會的產生辦法，應當符合“一國兩制”方針，符合香港特別行政區實際情況，確保愛國愛港者治港。為此，香港特別行政區設立一個具有廣泛代表性、符合香港特別行政區實際情況、體現社會整體利益的選舉委員會，負責選舉行政長官候任人、立法會部份議員，以及提名行政長官候選人、立法會議員候選人等事宜；設立香港特別行政區候選人資格審查委員會，負責審查並確認選舉委員會委員候選人、行政

長官候選人和立法會議員候選人的資格，確保上述候選人符合愛國愛港要求；授權全國人大常委會修改《香港特別行政區基本法》附件一和附件二。

據此，2021年3月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議修訂了《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法》和《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件二香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》。

## 五、澳門特區公務人員應有的政治立場和態度

### （一）《澳門基本法》中的“宣誓效忠”義務

《澳門基本法》第四章第七節規定了“宣誓效忠”義務。其中，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、立法會議員、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，除按本法第一百零一條的規定宣誓外，還必須宣誓效忠中華人民共和國。”當然，以上規定的是澳門特區高層次官員對於國家和特區的政治效忠義務。

### （二）修改《澳門特別行政區立法會選舉法》明確對國家和特區的忠誠義務

2016年，澳門特區修改了《澳門特別行政區立法會選舉法》，增加了立法會議員對國家和特區的忠誠義務。如在第6條“無被選資格”中，增補幾項內容：“（六）任何外國議會或立法議會的成員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級議會或立法議會的成員；（七）任何外國政府成員或公共行政工作人員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級政府成員或公共行政工作人員；（八）拒絕聲明擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者；或事實證明不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者。”

以上修改，通過避免“雙重效忠”和簽署聲明的方式，確保了澳門特區立法會議員對國家和特區的忠誠義務。

### （三）《澳門公共行政人員通則》中關於公務人員忠誠義務的規定

對於普通的公務人員而言，《澳門基本法》並沒有直接規定政治效忠義務。但《澳門公共行政人員通則》第 35 條規定：“就任公共職務係透過就職行為進行；在就職行為中，就職者須作出以下名譽承諾：‘謹以本人名義，鄭重聲明，盡忠職守’”。第 36 條規定了須履行就職程序的人員範圍。

《澳門公共行政人員通則》第 279 條第 1 款規定：“擔任公共職務時，公務員及服務人員專門為公共利益服務，並應以莊重之方式從事其活動，從而為公共行政當局之聲譽作出貢獻”，該條第 2 款規定了作為公務員及服務人員的一般義務，包括“a) 無私；b) 熱心；c) 服從；d) 忠誠；e) 保密；f) 有禮；g) 勤謹；h) 守時；i) 不從事不得兼任之活動”。其中的“a) 無私；c) 服從；d) 忠誠”都跟公務人員的政治忠誠有關。

綜合以上分析，澳門特區所有公務人員都應該愛國愛澳、擁護國家憲法和特區基本法，效忠於特區政府，盡忠職守。這是作為特區公務人員應有的政治立場和態度。為了避免香港特區由於實行所謂“政治中立”而造成的認識上的誤區、實踐中的錯亂，澳門特區不宜在公務人員行為規範中提出和實行所謂的“政治中立”。

### （四）要始終確保“愛國者治澳”

特區管治團隊是“澳人治澳”的重要主體，是“一國兩制”成功實踐的重要基礎。公務人員對國家的政治立場及態度是否正確，足以影響到“一國兩制”、“澳人治澳”能否成功落實甚至成與敗。雖然澳門有愛國愛澳的光榮傳統和強大的社會基礎，亦早在 2009 年就完成了本地維護國家安全立法，過去在“愛國者治澳”方面做得相對比較好，但不等於沒有問題，如“本土主義”經常若隱若現，一些所謂民主派人士經常與境外勢力遙相呼應，等等。

澳門要吸取香港的經驗教訓，今後仍要不斷鞏固夯實“一國兩制”的政治基礎，包括管治團隊政治基礎及社會基礎，強化公務人員的愛國精神和責任擔當；同時，要不斷健全維護國家安全的體制、機制和制度，不斷完善相關選舉制度。只有這樣，才能始終確保“愛國者治澳”，保障“一國兩制”實踐不變形、不走樣，才能推動“一國兩制”事業行得穩、走得遠。