

“爱国者治港”与香港公务员政治忠诚

何建宗

“爱国者治港”是中央对香港实践“一国两制”20多年的经验作出总结后提出的重要原则。习近平主席在香港回归25周年的重要讲话当中，把“必须落实爱国者治港”作为“一国两制”实践行稳致远的“四个必须”之一，明确指出：“把香港特别行政区管治权牢牢掌握在爱国者手中，这是保证香港长治久安的必然要求，任何时候都不能动摇。”^①在具体阐述“爱国者治港”方面，全国政协副主席、国务院港澳事务办公室主任夏宝龙在2021年2月和7月的两个有关“爱国者治港”的讲话就是关于管治者标准的问题，包括“政治忠诚”问题提供了理论依据和具体指引。他为特区管治者的管治能力定下清晰标准，提出了五点具体要求，包括：（一）善于在治港实践中全面准确贯彻“一国两制”方针，做立场坚定的爱国者；（二）善于破解香港发展面临的各种矛盾和问题，做担当作为的爱国者；（三）善于为民众办实事，做为民爱民的爱国者；（四）善于团结方方面面的力量，做有感召力的爱国者；（五）善于履职尽责，做有责任心的爱国者。^②

作为行政机关的组成人员，香港接近20万公务员都必须是“爱国者”。然而，回归祖国以后，香港社会对公务员所谓“政治中立”的看法存在分歧，甚至有人以这个来自西方的概念作为少数公务员不作为或不认同“一国两制”的借口。在本文中，作为少数以“一国两制”观点研究香港公务员和问责制的学者，笔者首先对“政治中立”作出定义，并讨论它在香港的实践；然后讨论公务员“政治中立”和政治忠诚的关系；最后探讨如何通过适度改革现有体制，为“爱国者治港”原则提供健全的制度保障。

一、香港公务员制度的特色和法理基础

（一）封闭职业体系

1997年国家恢复对香港行使主权，港英政府治下的香港公务员制度和人员都基本不变，过渡到特区政府。然而，香港的宪制秩序已经出现根本性的转变，从英国的“殖民地”变为直属于中央人民政府的特别行政区，实施“一国两制”、“港人治港”、高度自治。公务员从“英皇的仆人”变成特别行政区“港人治港”的主体。

香港的公务员管理体制源自英国，属于封闭职业体系（closed career system），即一般在中学或大学毕业以后入职，由入职级别开始，层层晋升，直到退休。^③以公务员当中的精英——

^① 习近平：《在庆祝香港回归祖国25周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》（2022年7月1日），中华人民共和国中央人民政府网站，http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/01/content_5698904.htm，最后浏览日期：2022年10月22日。

^② 夏宝龙：《全面深入实施香港国安法 推进“一国两制”实践行稳致远》（2021年7月16日），中华人民共和国外交部驻澳门特别行政区特派员公署网站，http://mo.ocmfa.gov.cn/chn/xwdt/gsxw/202107/t20210716_8900052.htm，最后浏览日期：2022年10月23日。

^③ 黄湛利：《香港公务员制度》，中华书局（香港）2016年版，第三章“香港公务员的职位分类与编制”中的问题（四）“入职机制——封闭职业体系与开放职业体系”，第80—84页。

政务主任(在香港又称“政务官”)为例,除了在2001年实行过一次对外招聘高级政务主任以外,一直都是招聘大学毕业生任职或少数由公务员内部招聘。公务员事务局负责制定和执行整体公务员队伍的管理政策,包括聘任、薪金及服务条件、人事管理、培训等。公务员事务局局长是由中央任命的主要官员之一,但与其他主要官员不同,这个职位可以由公务员出任,无须辞职;任满后可选择转回公务员身份。

香港回归祖国以来,除了回归初期因金融风暴导致聘用条件的改变(包括由长俸制改为公积金制、增加大量非公务员合约职位)外,公务员管理体制没有任何实质性的改变。香港的制度虽然源自英国,但事实上包括英国在内的大部分西方国家都逐步把公务员系统改为开放职业体系(open career system),鼓励中高层公务员职位向社会开放,增加“横向入职”,以达到广纳人才的目标。内地的公职人员制度更有不少“挂职”安排,让公务员从一个系统(如中央部委)短期派到另一个系统(如地方)锻炼,或者让学者或事业单位干部调派到其他政府部门或地方工作,这些安排一方面可以丰富个人的工作经历,另一方面也可以给所在的部门注入“新血”,增加外部的知识和经验,可惜香港公务员制度并没有类似安排。

(二) 法理基础

香港公务员管理的法理基础,来自《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(简称“《基本法》”)第48条和第99—103条。《基本法》第48条是对行政长官的职权的规定,其中,第4款规定,“决定政府政策和发布行政命令”,第7款规定,“依照法定程序任免公职人员”。而第99—103条则详细列明公务员在回归后的任职资格、薪酬福利、管理制度、外籍人士留任等安排。1997年7月9日,香港特别行政区首届行政长官董建华根据《基本法》第48条第4款发布行政命令,即《公务人员(管理)命令》(以下简称“《命令》”),于当年7月1日生效,为特区政府管理公务员提供法律基础。《命令》具有法律效力,规定特首有权聘任、解雇和处分公务人员、处理公务人员的申诉、制定纪律规例和授权他人行使部分权力和担任职务。《公务人员(纪律)规例》根据《命令》而制定,规管纪律处分的事宜和解雇公务员的程序。《公务员事务规例》则列出公务员事务局局长以及各部门对公务员队伍的日常管理工作的权力。这三项法律构成了特区政府公务员制度的基础。

香港没有一部《公务员法》。行政长官拥有对公务员聘任、解雇与处分的巨大权力,这个权力无须立法会批准,立法会也无权否定。港英政府年代,总督对公务员的权力更大,法理上,当年香港公务员属于英国公务员的一部分,属于所谓“英皇的仆人”(servants of the Crown)。英国是根据皇室的《英皇特权令》(Royal Prerogative)管理公务员和所有官员,而英皇则通过《英皇制诰》和《皇室训令》把管理香港的权力交给港督,其中包括管理公务员的权力。总督有权解雇香港公务员,且这项权力不受挑战。

二、“爱国者治港”原则与“政治中立”

香港特区政府一直强调公务员“政治中立”。可惜这个源自西方国家并经常被引用的概念,从港英政府年代至今都没有被界定清楚,更没有在“一国两制”这个新的宪政秩序之下被重新定义。作为少数以“一国两制”而非西方政治学观点研究问责制和香港公务员制度的学者,笔者认为,先厘清这个概念,扫除误区,有助于在公务员管理上落实“爱国者治港”原则。

（一）“政治中立”的概念

公务员“政治中立”的概念普遍应用于西方国家。“政治中立”一般在制度上有两个前提：第一，政府官员分为“公务员”和“政治委任官员”两个部分；第二，政治制度上实行多党制选举，无论哪个政党上台，都应该尽心尽力为在任政府服务（serving government of the day）。

“政治中立”对公务员有两个方面的规范：一是公务员不管个人的政治立场如何，都应该对所有党派一视同仁，不能偏私，这是对他们执行公务的要求；二是公务员参与政治的权利和言论自由权利会比一般人受到更多的限制，以体现政治忠诚，可惜很多香港人包括个别公务员都有意无意地忽视后者，甚至把政治忠诚与所谓言论自由对立起来。

英国和美国作为最早设立现代公务员制度的国家，对于公务员“政治中立”一直有严格的规定。

美国公务员“政治中立”的实践主要依靠完整的法律、强有力的执行机构和丰富的案例。美国于1939年通过《哈奇法》（Hatch Act），又名《防止有害政治活动法案》。《哈奇法》适用于由联邦政府拨款的全国的雇员。该法规定受管制的雇员不得参与党派选举及相关政治活动，不得向下属或有业务来往的人在政治上施加影响和压力，也不得募捐；不得在办公时间使用政府场所和资源进行助选活动。美国设立特别调查办公室（Office of Special Counsel），为所有对公务员参与政治和发表言论的限制订立详细的指引，并处理有关违反《哈奇法》的投诉。由特别调查办公室指引的规定巨细无遗，包括规范雇员在网上和社交媒体的发言、如何处理党派活动和选举资料等。

英国方面，“政治中立”是属于公务员聘用条款的一部分，并非法律的要求。英国政府按照公务员级别和工作性质，对其参与全国性和地方性选举做出限制。在参与政治活动时，公务员被要求保持克制，不能让公众有违反“政治中立”的观感和引起所属的大臣尴尬。值得注意的是，“政治活动”的范围十分广泛，包括参选、助选、发表政治言论、投稿报章、著书等。无论是参与选举或者发表政治意见，都要事先向上级或部门首长申请。如有违反批准条件的，上级可以撤回许可。可以说，英国的事先申请制度比香港更严格。

香港在港英时期既没有选举也没有“政治委任官员”，因此上述两个制度前提都不存在，理论上不应出现“政治中立”这个概念。港英政府在政府文件中提到这个概念，是1990年10月名为《公务员加入政治组织及参与政治活动》的内部通告，当中表述为：“公务员须保持政治中立，借以确保政府的事务能秉公办理，并且让公众人士见到确是这样办理，这点至为重要。”^①当年港英实行专制统治，总督兼任政府首长和立法局主席，所有立法局议员在1980年代以前都由总督委任，没有现代意义的“政党政治”。笔者认为，当年港英政府所指的“政治”，或者要求公务员避开的“政治”，实际上是指来自内地和台湾地区的政治影响。“政治中立”的真正含义是确保公务员对英国统治者的政治忠诚。

香港作为中国的特别行政区，体制必须符合中国宪法和基本法的规定，包括行政长官和主要官员都由中央任命。这是香港公务员制度实行所谓“政治中立”的特殊政治环境。

（二）“政治中立”规定的内容

回归祖国后，香港特区政府继续把“政治中立”作为公务员的核心价值观之一。于2009年9月颁布的《公务员守则》对“政治中立”有如下界定：“不论本身的政治信念为何，公务

^① 铨叙科通告第26/90文件，《公务员加入政治组织及参与政治活动》，1990年10月。

员必须对在任的行政长官及政府完全忠诚，并须竭尽所能地履行职务。”必须注意的是，此处的用词是“行政长官及政府”。这体现了行政长官作为特区之首的重要宪制地位。而公务员反对或者“不忠于”行政长官与反对或“不忠于”特区政府同样违反“政治中立”规定。具体而言，公务员以私人身份加入政党或参与政党活动时，不得使政府尴尬。而“当在任政府作出政策和行动决定后，不论个人意见如何，公务员必须全心全力支持，执行有关决定。公务员在参与公开辩论或讨论公共事务的场合，或在这些场合发表意见，须确保其言行与在任政府的政策及决定一致……公务员不可就政府或个别政治委任官员已提出的政策建议或已决定的政策，向公众提出其他方案”（《公务员守则》）。

在 2019 年长达半年的“修例风波”中，特区政府的公务员前所未有地深度参与，包括公开组织、参与反政府集会，众多职系包括政务主任在内的各种联署行动，都明显违反《公务员守则》的规定。例如，2019 年 8 月 2 日，有些公务员发起所谓“公仆同人，与民同行”的集会，超过 1 万名市民参与，为近年来最大规模的公务员集会。此外，公务员多个职系包括“政务主任”职系都先后发表联署声明，其中超过 100 名政务主任以遮盖姓名的政府职员证方式匿名联署，批评政府的做法。虽然声明多次强调“无意挑战”和支持“政治中立”，但很明显这批达到总数六分之一的政务主任已经违反了不能参与政治活动的规定。

三、公务员政治忠诚

政治忠诚是世界各国对所有公务员的基本要求。各国都要求公务员（尤其是高级公务员）对国家效忠，或向宪法宣誓。港英政府时期，由于英国直接派人管理香港，作为英国公务员体系一部分的香港公务员，其政治忠诚不容怀疑。到回归祖国以后，原来的公务人员顺利过渡，但由于要安定香港市民包括公务员的人心，公务员政治忠诚制度不但未能有效建立，反过来强调西方的“政治中立”概念，导致部分公务员继续以“政治中立”为名，消极支持问责官员的工作，甚至曲解“政治中立”为有权拒绝执行与自己政治立场相左的政策。

“政治忠诚”在香港一直是个避谈的概念，甚至是“禁忌”。这个词语甚至被形容为带有社会主义色彩，与实行“一国两制”、维持原有资本主义制度 50 年不变的香港格格不入。在《公务员守则》当中，有一处提到“忠诚”两字，就是政治中立的定义：“不论本身的政治信念为何，公务员必须对在任的行政长官及政府完全忠诚，并须竭尽所能地履行职务。”而在公务员的数个基本信念当中，也没有诸如“爱国”和“忠诚”的字眼。^①

西方社会有关“政治中立”的讨论，假设了“政治”与“行政”分开，也假设了公务员和政治委任官员的利益是对立的：公务员应该严守“专业精神”，并且要坚守信念，遇到政治委任官员提出不恰当或违反“政治中立”的指示时，应该上报等。事实上，众多西方研究都显示“政治”与“行政”分开根本是个迷思，^②而在“一国两制”之下的香港强调“政治中立”，

^① 基本信念包括：（1）坚守法治；（2）诚实可信、廉洁守正；（3）行事客观、不偏不倚；（4）政治中立；（5）对所做决定和行动负责；（6）尽忠职守，专业勤奋。

^② 参见 Haile Asmerom and Elisa Reis, eds., *Democratization and Bureaucratic Neutrality: Experience from the Developed and Developing Countries*, London: Palgrave Macmillan, 1996; B. Guys Peters and Jon Pierre, eds., *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, New York: Routledge, 2004.

容易为公务员曲解“一国两制”，甚至为质疑中央对港全面管治权提供理论基础。

公职人员包括公务员对国家效忠是个不言自明的道理。参照西方国家样本制定的香港《公务员守则》，其基本信念并没有问题，但忽略了最重要的“政治忠诚”部分。《公务员守则》下的这些基本信念（例如诚实、廉洁、尽忠职守等）可以说是所有现代商业或公营机构都必须遵守的守则，但一个政府不能用职业伦理的忠诚取代政治忠诚的政治属性。就公务员而言，政治忠诚可以分为三个层次：对国家忠诚、对宪法忠诚和对在任者忠诚。

（一）对国家忠诚

忠诚是构成政治共同体同一性最重要的道德要素和原则，也是代议制责任原则的道德基础。维护国家共同体的统一性构成了政治忠诚的最低层次。没有公民的忠诚，国家就没有政治同一性。对国家的政治忠诚程度依据不同人的身份和行为而有分别。但不论是否掌握公权力，只要是一个国家的公民，就得对国家忠诚，不得背叛自己的国家。在一般意义上，对国家的政治忠诚首先是公民对国家的一种积极的道德情感，从内心感受到国家对自己的感召力，至于这种感召力的源头，可以是主义、事业、理想、文化、历史等。在这种积极道德情感之上，对国家忠诚体现公民的一种承诺，即公民在思想和行动上的一致性，不做违背对国家忠诚的事情。

美国公民的入籍誓言是一个典型的政治忠诚宣言。它要求公民放弃过去对任何国家的效忠和忠诚、捍卫美国宪法和法律、反对一切国内外敌人。公民还承诺为国家拿起武器、在部队中执行非作战任务或在政府中从事对国家有重要性的工作等。^①

因此，对国家忠诚是每个公民的责任。香港公务员首先是中国公民，不得从事危害国家主权、安全和发展利益的行为是基本的伦理要求。

（二）对宪法忠诚

与一般公民不同，拥有公权力的人对“国家忠诚”不是个人情感的事情，而是对国家和人民一个庄严的承诺。因此，公职人员必须有个具体的忠诚对象，并且通过仪式向人民公开表达。大部分国家都会要求公职人员把对国家忠诚具体化为对宪法的忠诚。宪法是一个国家的根本大法，对政府机构、人民权利和政府与人民的关系做出具体规定。它是从政人士和公务员掌握、行使公权力的来源，同时它对公权力的行使方式也具有约束力。对宪法忠诚需进行宪法宣誓。宪法宣誓是通过具有庄严性质的仪式性做法，提醒掌握公权力人士在行使公权力时要依照宪法，不可恣意妄为。

对宪法忠诚的目的不是对《宪法》的文本的忠诚，而是对宪法所规定的基本制度的忠诚，基本制度包括一个国家的政权如何产生的基本政治制度和选举制度。基本政治制度约束从政人士的行为模式，从政人士是否对宪法或制度忠诚，取决于他们是否接受宪法确定的政权产生的规则以及规则导致的最终结果。

^① 美国公民入籍誓言如下：“我宣誓：我完全彻底断绝并彻底放弃对我迄今为止所隶属或作为其公民的任何外国王子、当权者、国家或君主的效忠和忠诚；我将支持和捍卫美利坚合众国宪法和法律，反对国内外一切敌人；我将信念坚定，忠诚不渝；我将根据法律要求为美国拿起武器；我将根据法律要求在美国武装部队中执行非作战服务；我将根据法律要求，在文职政府领导下从事对国家具有重要性的工作。我自愿承担这一义务，毫无保留，决不逃避。帮助我吧，上帝！”参见 USCIS, “Naturalization Oath of Allegiance to the United States of America”, USCIS, <https://www.uscis.gov/citizenship/learn-about-citizenship/the-naturalization-interview-and-test/naturalization-oath-of-allegiance-to-the-united-states-of-america>, retrieved July 30, 2022. 中文翻译可参考陈端洪：《权力的圣礼：宪法宣誓的意义》，《中外法学》2018年第6期，第1500页。

（三）对在任者忠诚

这引申到第三个层次，就是公务员对在任者忠诚，就是“政治中立”当中“为在任政府服务”的意思。对“在任者”忠诚即对由宪法所规定的，经由制度合法产生的政权表示忠诚。在一个通过政党竞争性选举产生领导的国家，公务员对在任者表现出的政治忠诚不会随政党轮换而变动，这是公务员“政治中立”的核心要求。

公务员不是生活在政治真空中，作为个体的公民，他们会有自己的政治立场和倾向，公务员作为选民的投票权也属于受保护的基本政治权利。因此，公务员对在任者忠诚不是对具体的官员或个人忠诚，而是对经宪法（对香港而言是中国宪法和基本法）规定产生的领导人和其领导班子的忠诚。以香港而言，即对经基本法产生并且由中央任命的行政长官和主要官员忠诚。如果公务员因为与在任者的政治倾向不同，就对在任者的决策、指示消极抵抗或阳奉阴违，就是对宪法和宪法所规定制度的否定与背弃。

四、政策建议

“爱国者治港”是“一国两制”在香港行稳致远的关键。香港实施“行政主导”体制，特首领导下的行政机关拥有巨大的资源和权力。这些根据宪法和基本法赋予的权力，必须由政治上忠诚的爱国者运用。篇幅所限，以下是一些比较具体和操作性强的政策建议，有助为“爱国者治港”原则提供制度保障。

（一）重新定义“政治中立”和“政治工作”

“政治中立”的前提是政治忠诚，公务员参与政治和发表言论须受到限制，而不只是受限于一般机构的职业伦理（如不偏不倚、廉洁、公正处事）。政府应更新《公务员守则》，明确公务员必须从事所有问责官员交代的工作，包括高级公务员一直擅长的“政治工作”。事实上，无论是处理媒体、政党、地区人士还是利益相关方，政府内部都配备大量人手从事上述工作，包括各个区的民政事务主任（主要处理地区工作）、新闻处（总部和派到各单位的新闻主任、局长的新闻秘书）、行政署（统筹立法会事务）等。

（二）对外招聘公务员

作为打破“封闭职业体系”的尝试，特区政府可考虑对外招聘高级政务主任和首长级政务主任。政府曾经在 2001 年对外招聘高级政务主任，其后暂停至今。一个可行方式是在现行的主要从大学毕业生中招聘以外，另外开辟一条招聘途径，可以在一定职级的政务主任招聘中试行这种“双轨制”招聘。建议在高级政务主任和首长级第二级政务主任两个职级，以现有编制的 10% 左右（即各 20 多人），直接从社会招聘。挑选标准方面与现有标准有所区别，应该包括爱国爱港、德才兼备、具备专业能力与经验、具备硕士或博士等高学历、优先选择有内地学习背景和工作经验的香港永久居民。

（三）定期到大湾区内地政府挂职学习

近期，特区政府提出，将与内地商讨，让公务员到内地挂职学习。^①笔者认为，应首先推

^① 香港特别行政区公务员事务局时任局长聂德权于 2021 年 4 月 12 日在立法会财委会会议的讲话。详见聂德权：《冀港公务员到内地挂职观察学习》（2021 年 4 月 12 日），大公文汇网，<https://m.tkww.hk/s/202104/12/AP60741486e4b0c6fb6f5e4b7d.html>，最后浏览日期：2022 年 10 月 23 日。

动各级政务主任（包括首长级）在大湾区内地九市的政府部门挂职，深入了解大湾区的最新发展，并培养与内地官员和各界别人士的沟通技巧和协作能力。绝大部分香港的政策都与大湾区相关，高级公务员挂职大湾区内地城市有助于他们落实工作中与这些城市相关的政策。

（四）推动有内地教育和工作经验人士入职政府

根据《基本法》，香港公务员必须是香港永久居民，加上只有最低职级公务员对外招聘，这导致整个公务员系统同质化：绝大部分都是本地土生土长，没有外界工作经验的香港人。这种同质化结构明显未能适应粤港澳大湾区的战略和香港融入国家发展大局的大趋势。大部分高级公务员由于自身经历，对内地了解有限，拥有与内地官员有效和深入沟通能力的只占少数。因此，笔者建议在开放中高级公务员招聘的同时，鼓励有内地教育和工作经验的香港永久居民加入特区政府。

作者系全国港澳研究会理事、一国两制青年论坛创办人兼主席