

香  
港  
公  
务  
员  
制  
度



香港

香港公务员制度

万朝领 编著

广东人民出版社

# 香港公务员制度

万朝领 编著

\*

广东人民出版社出版发行

广东省新华书店经销

广东新华印刷厂印刷

787×960 毫米 32 开本 8.5 印张 3 插页 120000 字

1990 年 12 月第 1 版 1990 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—1,100 册

ISBN 7—218—00473—3 / D · 59

定价：3.30 元

# 序

张振宇

随着我国经济体制改革的深入，政治体制的各项改革也已经或将逐步推开。改革干部人事制度，克服其中存在的一些重大缺陷，是政治体制改革的一项重要内容。“当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，即制定法律和规章制度，对政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员，依法进行科学管理。”（中共十三大报告）这一制度的建立，必将促使我国国家行政机关工作人员的管理走上科学化、规范化和法治化的轨道，从而保证国家行政机关工作人员的优化、精干、廉洁和稳定，形成强有力的、高效能的政府工作系统，卓有成效地管理国家行政事务，促进社会主义现代化事业的顺利进行。

国家公务员制度是许多国家实行的一种人事制度，迄今已有一百多年的历史。它的建立和发展，反映了社会化生产和商品经济管理的需要，是人事行政管理科学伴随着社会生产力发展到一定阶段的

产物。相对封建的那一套“恩赐官职制”和任人唯亲的管理制度来说是一种历史性进步，是人类文明与进步在国家人事管理工作中的体现。香港仿效和改造英国的文官制度，从1854年开始建立公务员制度。经过一百多年的不断演变和完善，已形成了一整套比较完整的对公务人员进行录用、任免、考核、升降、奖惩、工资福利、退休退职和监督等方面的法规体系和制度。我们研究香港的公务员制度，可以从中借鉴许多有益的东西，也可以学习它的一些经验，尤其是香港政府为保证政府工作人员的廉洁而制定的许多具体规定和措施，能够为我们目前的廉政制度建设提供有益的借鉴。由万朝领等同志编写的《香港公务员制度》一书比较系统、全面地介绍了香港公务员制度的体制框架、运行机制和管理机构，对于了解和研究香港公务员制度提供了便利。我们希望这本书的出版对于我国进行干部人事制度的改革起到有益的促进作用。

应当指出，香港实行的是同我国根本不同的政治、经济制度，因此，它的公务员制度带有殖民地的色彩和痕迹。我们在借鉴香港公务员制度的时候，要吸收它的长处，但决不能机械地照搬，必须同我国的具体情况结合起来。我们相信，只要按照我国政治体制改革的方向，从我国的实际出发，借鉴和引进国外以及港澳公务员制度的有益经验，就

能够建立具有中国特色的国家公务员制度。

一九九〇年一月

# 目 录

序 .....	张振宇 1
<b>第一章 香港公务员制度概况 .....</b>	<b>1</b>
一 香港公务员制度的历史沿革 .....	1
二 香港公务员的构成 .....	9
三 香港公务员制度的法规体系 .....	23
<b>第二章 香港公务员制度的运行 ...</b>	<b>34</b>
一 职位分类 .....	34
二 招募和遴选 .....	40
三 培训 .....	62
四 考核制度 .....	82
五 纪律 .....	113
六 工资制度 .....	122
七 福利制度 .....	146
八 奖惩制度 .....	161
九 退休制度 .....	170
<b>第三章 香港政务官阶层 .....</b>	<b>179</b>
一 政务官的概况 .....	179
二 政务官的招募和甄选 .....	185
三 政务官的训练 .....	196
四 政务官的擢升 .....	200

<b>第四章</b>	<b>香港公务员管理机构</b> .....	207
一	港府铨叙科的内部结构及其运作 ...	208
二	香港廉政公署的组织结构及职能 ...	219
三	三个独立的咨询委员会 .....	226
<b>第五章</b>	<b>香港公务员制度所面临的问题</b> .....	230
一	香港公务员制度的特点及其形成 因素 .....	230
二	香港公务员制度的未来 .....	252
<b>后记</b>	.....	261



# 第一章 香港公务员制度概况

## 一、香港公务员制度的历史沿革

香港公务员制度是根据英国文官制度建立起来的。随着香港经济的发展，公务员制度也不断地发展，现在已经形成了一个较为完善的公务员制度体系。

香港公务员制度的建立和完善按其历史沿革大致可以划分为以下几个阶段。

### 1. 公务员制度的奠基

1842年8月29日，英国维多利亚王朝同清政府签订了《中英江宁条约十三款》（即“南京条约”），其中第三款规定：“今大清皇帝批准将香港岛给予英国君王暨嗣后世袭主位者长远掌管。任便立法治理。”1843年4月5日，英国政府以英皇制诰的名义，颁布《香港宪章》正式宣布香港为英国殖

民地。同年6月26日英国正式成立“香港政府”，委派钵甸乍（Herny Pottinger）为首任香港总督兼驻港英军司令。港督之下设立行政局和立法局，并由总督和他的两三名最高级助手组成行政、立法两局。这样港英政府就正式宣告成立了。

1917年英政府发布《英皇制诰》和《皇室训令》，对港英政府的权力和组织结构作了明文规定。英皇是香港政府的最高统治者，香港总督是英皇的全权代表，港督总揽香港的行政、立法大权，并兼任名义上的驻港英军司令。港督之下设立4个系统：（1）带决策性质的两个咨询机构——行政局、立法局；（2）以布政司为首的政府行政机构；（3）以首席按察司为首的立法机构；（4）以驻港英军司令为首的军事部门。这样，港英政府的组成架构就基本形成了。与此同时，《英皇制诰》和《皇室训令》这两个法律文件对香港总督的委任及权限；行政局、立法局的组成人员及任命；最高法院及地方法院法官的任免等都作了明确规定，从而为香港公务员制度的建立奠定了基础。

## 2. 公务员制度的建立

香港政府成立以后，公务员制度经历了一个逐步发展和完善的过程。随着香港社会经济的发展，政府的结构和功能日益复杂，政府工作人员大量增

加。香港政府效仿英国的文官制度，逐步设立了一些负责文官人员的录用、薪酬和管理的规章制度和机构，形成了香港公务员制度的基本轮廓。

第二次世界大战后，根据伦敦的指示，所有英国较大的殖民地都建立公务员叙用委员会。其主要目的，一是鼓励录用本地求职者，二是尽可能在殖民地走向独立时，使铨叙不受政府的干预和庇护。香港也于 1950 年成立了公务员叙用委员会。委员会的工作人员很少，不负责组织招募及面谈，只限于监察各部门及铨叙科办事处的工作。在法律上，委员会只向港督提出建议，港督一般不会反对他们的建议。从委员会的历年报告看，并未有过建议遭到港督拒绝的事例出现。

委员会还就所有高级的职位的任命向港督提供意见。1980 年 1 月有 1.78 万个职位属公务员叙用委员会的职权范围。委员会除了处理顶薪点在总薪级表第 30 点以上的公务员的委任及晋升的事宜之外，还执行所有长俸公务员的纪律处分。港英政府另设有司法人员叙用委员会负责处理司法人员的委任及晋升事宜。香港司法人员叙用委员会是根据《司法人员叙用委员会条例》成立的。委员会由首席按察司任主席以及由港督任命的不超过 3 名的社会人士组成。委员会的主要功能在于向港督提供有关司法人员职位空缺及向港督提供关于司法人员服

务条件的意见。香港的所有法官都是由司法人员叙用委员会向港督提名委任的。

港英政府还建立了公务员薪酬制度。根据这个制度的规定，每4年港英政府都委任一个薪酬委员会，由外界人士担任主席和委员，把公务员分为若干类，参照其他地方的待遇，订出调整薪酬的方式。该委员会的报告，受到港英政府和公务员的特别关注。

在公务员的管理方面，由于公务员人数和经费支出的不断增长，1961年，政府在财务委员会成立了“人事编制小组委员会”。由15名非官守议员以及民政司和副财政司组成，负责检查政府各部门的人员需求情况。在人事编制小组委员会成立之后的3年里，公务员增长率下降至5.62%、6.83%和5.95%，并且以后基本上保持在这个水平上。自1980年起，港英政府采用了新的制度，各部门主管可以在财政科每年规定的最高限额内增加新的职位。现在人事编制委员会则对各部门的人事情况逐个进行检查，每一部门大约每3年1次轮流接受调查。

此外，港英政府从30年代开始建立协商制度，以缓和政府与公务员之间的矛盾。政府除了承认3个主要公务员工会（香港政府华员工会、海外公务员协会和非海外公务员协会）并与之建立协商

制度之外，还在部门一级设立联合委员会或咨询会，就部门内部任职人员的服务条件及福利等事宜与主管当局进行协商。港英政府还规定所有部门都需设立投诉及冤情申诉程序，在较大的部门设立“人事关系管理部门”，以改善部门同公务员之间的关系。

### 3. 香港公务员制度的完善

自香港公务员制度建立之后，它就处在不断发展和完善的过程中。随着香港政治经济文化的发展，公务员体制的运转也必然暴露出不相适应以及不完善的地方，修改和增设有关公务员制度的法规和制度，是港英政府始终重视和进行的工作之一。

1972年，港英政府聘请从事管理咨询工作的麦健时公司对政府的体制及运行进行全面研究。该公司于1973年5月向立法局提出了一份报告，对政府的效率提出了许多建议。麦健时公司认为，人事管理是香港政府的主要弱点之一。这种观点为香港政府所接受。1973年底，政府对布政司进行改组，分成主管财政和人力的2个资源科——分别隶属财政司和铨叙司之下，以及6个新的政策科、经济科、环境科、民政科、房屋科、保安科和社会服务科。

新成立的铨叙科，负责港英政府公务员的编

制、任免、调升、训练、拟定工资、福利标准等，并设有公务员训练中心。铨叙科内设公务员委任考试组、委任股、统一招募股、公务员考试股、纪律及政务职级组、薪制组、薪给调查组、政府训练组、内部及海外训练股、职员训练中心、政务训练股和一般职级人员训练股。

公务员训练中心原是布政司署铨叙科属下的一个部门，1984年开始成为独立部门，向各职级公务员提供技术或深造性质的在职训练。为了配合公务员本地化政策的推行，训练中心在未来4年内将扩大公务员的训练计划。训练中心1983年开始为高级和中级行政管理人员举办训练课程，以提高公务员的整体工作效率和服务素质。1983年2月，训练中心首次举办政府人员研讨会，各部门的高层主管及中层行政管理人员开办管理训练课程，受训的公务员达到1万人。由于课程学额供不应求，港英政府正考虑成立全面性的公务员训练学院。现在港英政府各部门共有41个训练中心和50个负责训练雇员的单位。1986—1987年，政府拨作训练公务员的款项约为3亿港元，参加训练的人数达13.4628万人。

麦健时公司还建议，高级职位应当对所有级别的公务员打开大门。同时，他们还认为除培训外，像职员的招募程序、考评过程、新成员来源、房

屋、退休政策和报酬结构等，这些领域都需要改造。这些建议为港英政府进一步改革公务员制度提供了动力。

进入 70 年代以后，香港公务员人数不断增加，到 70 年代末期公务员人数已达 13 万多人。为了适应这一变化，港英政府在公务员的招聘、培训和管理等各个环节成立了一些相应的机构。制定了一系列的规章制度。招聘是公务员制度的第一个环节，为了发现合格的专业人员，1973 年在铨叙司内成立了一个新的任命科，专司公务员招募和甄选事宜。由于许多新成员是从初级水平招募而来的，必须进行就职和就职后的培训。为此，1974 年和 1976 年港英政府专门任命了咨询人员，就公务员的训练问题向政府提供建议，并专门设置了公务员培训中心。为了调解职员之间的关系，1978 年铨叙科内成立了职员关系科。到 1983 年，铨叙科已从 1973 年的 7 个部门增加到 9 个，职位已从 1973 年的 255 个增加到 424 个。

在对公务员的管理方面，除铨叙科外，财政司专门负责审定公务员的编制和包括晋升在内的薪金报酬。此外，港英政府还成立了一些形式自主的委员会，与财政司铨叙科互相制约。据 1978 年的统计，这类委员会有 18 个，如首长级薪俸及服务条件常务委员会，公务员俸薪及服务条件常务委员会

等。这些委员会都是为了协调政府与公务员间的关系而设立的。如公务员薪俸及服务条件常务委员会成立于1979年1月。其目的是专门过问薪酬和服务条件问题，并向总督提出改进建议。委员会具有独立地位，其成员大部分来自非政府部门。这使人们相信，公务员的薪酬取决于共同体而不是由铨叙科科长随意决定的。实际上，委员会也往往会采纳铨叙科薪酬和结构科的建议。这个科中原有的一个部门——工资调查室，在1982年正式移交常务委员会。1980年委员会关于公务员咨询机制的第四号报告提出了一系列的薪酬问题改进意见。后来，由于采纳了这些建议，港英政府已经对建立咨询机构给予相当的重视，如在1982年10月，专门成立了一个初级咨询机构委员会。这些人一般都是获得最低薪酬的公务员，以前都一直被排除于现有核心咨询机构之外。

1973年10月，港督麦理浩接受了一个调查委员会的建议，宣布在政府部门及公务员贪污受贿严重的情况下，需要设立一个独立的机构，专门调查贪污受贿问题，因而导致廉政专员公署于1974年2月15日正式成立。廉政公署的职责是肃贪和倡廉。肃贪的主要对象是政府部门及公共机构。“廉署”的成立，有力地加强了对公务员的监督和管理。

70年代末期，香港公务员的管理机构逐渐建



立起来，其职能也日趋完善。这些机构主要有财政司、公务员叙用委员会、首长级薪俸及服务条件常务委员会、公务员薪俸及服务条件常务委员会、铨叙科等。这些机构在功能上互相补充、互相制约，形成了一个较为严密的公务员管理体系。

从英国文官制度移植而来的香港公务员制度，经过几十年的发展，现在已经形成了一套完整、严密的体系。在经济上，港英政府以薪酬高、福利好、职业有保障来吸引和笼络公务员；在行政管理方面，建立了一套比较完善的招聘、训练、晋升和人事管理制度。随着中英联合声明的发表，香港前途的稳定以及将来经济文化和社会的发展，香港公务员制度的发展也将进入一个新的历史阶段。

## 二、香港公务员的构成

在香港，凡是由政府支付薪酬的工作人员，都称为公务员。而其范围极广，除政府系统外，还包括政府办的学校、医院等公共事业机构的工作人员，包括工勤人员在内。香港公务员的职责是为香港社会服务，为香港各方面的事业创造良好的发展环境。截至1988年7月1日止，港英政府各部门共有公务员18.3万多人。公务员与全港就业人数的比例是1:14，与全港人口的比例是1:30。