

香港问题丛书

# 香港政务官阶层的构成

穆迈伦 著

518816

《香港问题丛书》

# 香港政务官阶层的构成

穆迈伦 著

杨立信 罗绍熙 译

上海翻译出版公司

Miron Mushkat

**THE MAKING OF THE  
HONG KONG ADMINISTRATIVE  
CLASS**

Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, 1982

本书根据香港大学亚洲研究中心1982年版译出

《香港问题丛书》

香港政务官阶层的构成

穆迈伦 著

杨立信 罗绍熙 译

上海翻译出版公司出版

(上海福州路 390 号)

新华书店上海发行所发行 上海东方印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 2.125 字数 53,000

1984年11月第1版 1984年11月第1次印刷

印数: 1-20,000

统一书号: 4311·12 定价: 0.50 元

内 部 发 行

## 出版说明

《香港问题丛书》共包括《香港的营业环境》、《香港的银行与货币》、《香港的劳资关系与法律》、《香港税务—法令与施行说明》、《香港的政府与政治》、《香港的法律》、《香港政务官阶层的构成》、《中国与香港的前途》等八部著述。作者均是香港一些大学、研究机构的学者、专业研究人员,其中也有一些是港英当局的政要。

《丛书》对香港社会、政治、经济等各个领域的现状作了较详细的介绍和分析,并探讨了内地与香港关系和香港前途等问题。书中提供了不少史料、数据,对开展香港问题的研究,将有所帮助。但由于作者立场上的问题,书中不少观点是错误的,特别是对香港及台湾地位的提法。此外,还有一些论点是为港英的统治政策进行辩护或者为之涂脂抹粉的,为了保持著作的原来面目,我们在出版时未加删改,尚请读者注意鉴别。

## 序 言

香港日益扩大的官僚机构正在引起各方面的密切注意。非官守“议员”和宣传界的评论员越来越关注这个官僚机构的规模、扩展的速度和文职人员的一整套补偿计划等问题。政府在许多政策方面的执行情况和在处理一些重大的棘手问题时所表现出的无能，似乎也已引起人们的广泛注意。再者，整个官僚机器的内部运转情况以及这个官僚机器与它处于其中的更为广泛的社会制度的关系，已使学术界流露出一种不安情绪。

然而，对政府机构的这种日益增加的关注，却并没有导致进行一系列旨在调查政府的结构和职能的微观研究。官僚机构也许不会自愿地对它自身进行调查，而即使它进行了调查，其结果通常也不可能为其他有关方面和一般公众所知。立法局和市政局的非官守议员可能比较愿意进行这样的调查，但他们就是缺乏必要的组织上的支持，而且他们过分地倚赖官方的资料来源。也许更为重要的是，对本港政府机构进行学术研究，仍然处于萌芽阶段，因此这种研究所逐渐产生的影响在今后一段时间内还不可能为人们所感觉到。

因而，尽管人们对这个问题日益发生兴趣，但是就对香港政府进行生理解剖的细节而言，我们的知识还存在大量的空白点。如果可能的话，我们至少应该设法去填补其中的一些空白点，否则，如果这些空白点继续存在，它们将大大妨碍我们对那些官僚阶层的表现展开有意义的讨论——用评价的方式来讨论，并且使各种机构的主要人物丧失为进行行政改革所需要的可行的、有理性的基础（政府高级官员中的特殊抢椅游戏和对制度的不断修补，证明在官僚机构的各个部门中无疑存在着一定程度的方向不明，并暗示着提供这样的基础是必要的）。

这本小册子的目的并非要对现状进行任何重大的改变，而是通过对“香港政务官阶层的构成”的详尽而全面的观察，仅仅希望至少能填补上面所提到的许多空白点中的一个。正如正文中所指出的，政务官在本地的政府机构中扮演着一个十分重要的角色，因此对这个问题单独进行探讨被认为是可取的。不过，由于难以获得所有潜在的数据资料，本书所作的讨论也许并不象原先打算的那样全面。

既然本书的中心在于“应用”，它势必带有一点“批评的”调子。当然读者可以接受或者反对在本书各处提出的“观点”。诚然，人们可能会认为政务官阶层的存在是不合时宜的，因此应该把它彻底废除。不过本书根本不考虑这种可能性，因为我们认为香港政府更易于接受的是“小外科手术”而不是“大外科手术”。再者，与整个制度截然不同，对制度（或附属制度）的个别组成部分采取“激进的”解决方法存在着内在的危险。在象香港政府机构这样高度中央集权的环境中，这种危险可能更为严重。显然，改进本港的官僚机构是一项微妙的均衡工作，需要注意复杂的附属制度的相互依赖关系。因此在对以下各章所论述的整套过程进行评价时，必须把这个因素连同香港政府不愿意进行根本改革这一点一起加以考虑。

穆迈伦

香港大学政治系

## 附 表

- 表一 香港政务官和公务员人数, 1960~1981 年
- 表二 成功的和失败的申请者, 1980 年和 1981 年
- 表三 成功的和失败的申请者之主要类别, 1980 年和 1981 年
- 表四 按分级划分的政务官分布情况, 1981 年
- 表五 按分级和年龄划分的政务官分布情况, 1981 年
- 表六 各级政务官被委派至现任级别的职位时的年龄, 1981 年调查
- 表七 政务官分级间调动的过渡性或然率, 1976~1981 年
- 表八 按现任职位年限划分的政务官, 1978 年调查
- 表九 各级政务官的月薪, 1975~1980 年
- 表十 按出生(本地或海外)和性别划分的政务官阶层新招募人员, 1961~1981 年
- 表十一 按出生(本地或海外)和性别划分的政务官阶层的社会成分, 1961 年和 1981 年
- 表十二 按分级、出生(本地或海外)和性别划分的政务官分布情况, 1974 年
- 表十三 按分级、出生(本地或海外)和性别划分的政务官分布情况, 1981 年

## 附 图

- 图一 本地毕业生招募和甄选过程图
- 图二 海外出生的毕业生招募和甄选过程图
- 图三 训练过程图
- 图四 政务官纵的调动模式
- 图五 政务工作中成功的和失败的停滞时期的简化模型

# 目 录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 序言.....               | 1  |
| 一、 导言.....            | 1  |
| 二、 背景.....            | 4  |
| 三、 招募和甄选.....         | 8  |
| 四、 训练.....            | 18 |
| 五、 职业模式.....          | 24 |
| 六、 讨论.....            | 35 |
| 七、 其他意见.....          | 40 |
| 附录: 某些社会阶层的歧视问题 ..... | 43 |

## 一、导 言

保守的经济学家和激进的评论家往往把香港看作为一个主要由市场势力支配的典型社会。其他的评论家则强调香港对英国的依赖,以及中国处理其事务的日益增加的影响。这两种见解都凭想象制造出一个主要为强大的内外因素的结合所制约的地方政府形象——这个政府在制定政策的内容上只起着极为有限的作用。

这个形象远远不能反映实际情况。香港政府是一个强有力的机构,在许多方面,它所实施的社会控制措施远远胜过那些公认的自由民主国家政府所采取的措施。<sup>①</sup> 尽管香港政府信奉(积极的)不干涉主义,并且倾向于通过不断摸索来适应形势<sup>②</sup>,但它在某些领域里仍广泛地参与政策的制定。评论家们未必同意政府的政策的内容、制定政策过程的质量,以及整个机器运转的速度,但无法否认政府参与制定政策的程度。

由于香港没有实质性的代议制政治制度<sup>③</sup>,政策主要出自官僚机构(主要是因为某些观察家<sup>④</sup>认为政府同一些主要的利益集团例如工商界是行动一致的)。这些年来,官僚机构本身的规模和

---

① 关于这一点,参阅:P. B. 哈里斯,《香港:官僚政治的研究》(香港:海纳曼·艾希亚,1980年)。P. B. 哈里斯,“香港的政策作用和政策制定”,载《香港:发展的困境》,C. K. 梁、J. W. 库什曼和G. 王合编(香港:亚洲研究中心,1980年),第31~48页。

② 关于这一点,参阅:A. W. F. 黄,“香港的无目标的适应和行政变动”,载《香港:发展的困境》,C. K. 梁、J. W. 库什曼和G. 王合编,第49~93页。

③ 关于香港正式的政治制度和过程的详细叙述,参阅:N. J. 迈因纳斯,《香港的政府与政治》(香港:牛津大学出版社,1981年)。也可参阅:J. 里尔,“一种政治牌号”,载《香港:一个工业殖民地》,K. 霍布金斯编(香港:牛津大学出版社,1971年),第55~139页。

④ 例如参阅:S. N. G. 戴维斯,“一种重新燃起的政治牌号”,载《香港法律杂志》,第7期(1977年1月),第44~80页。

复杂性有相当大的发展，但是它仍然保持着一个高度中央集权的结构。真正的权力，特别是就政策的制定而言，掌握在极少数高级官员的手中，这些高级官员组成了香港政府机构的最高层。<sup>①</sup>

这个官僚机构的最上层被称之为“首长级官员”<sup>②</sup>。他们包括布政司署(香港政府机构的中央政策制定和协调机关)的高级官员和各政府部门的主管(本港官员喜欢把政策与管理区分开来，而把布政司署与其属下的政府各部门加以区别，无论在理论上还是在实践上都是重要的)。布政司署的官员大多数来自政务官各个阶层<sup>③</sup>，而各政府部门中的许多官员也都是政务官。扩而大之，可以合理地说政务官阶层为港府的政策制定提供了主要的人力来源(特别是鉴于布政司署在这一方面所负的责任要比各政府部门重大得多)。<sup>④</sup>

政务官的战略地位在官僚机构中是受到公认的。确实，最近发表的一份官方刊物将政务官阶层称之为“政府结构的冠石”<sup>⑤</sup>。非官方人士对这个问题的看法，往往甚至使用了更为强烈的字眼，作者访问过的几个公务员把最高政务官说成是实际上具有无上的权威。他们的权力范围也引起了学术界的讨论，虽然讨论采取了更有组织的方式。<sup>⑥</sup>

既然政务官阶层在制定港府政策中起着主要作用，以及它在官僚机构中普遍居于统治地位，看来有必要对这些政务官的选拔方法、他们所受的训练和他们的职务擢升，作更为深入的研究。当然在那本关于香港政府和政治的权威教科书<sup>⑦</sup>中，对这个问题已

---

① 关于这一点，参阅：哈里斯：“香港的政策作用和政策制定”。

② 更高的还有常常与政府密切合作的总督。布政司、财政司和民政司——尽管都是政务官——在名义上也都不是政务官阶层的组成部分。

③ 政务官阶层有时被称为“政务官级别”；我们更喜欢用“阶层”一词，因为它更能说明这一制度现象。

④ 关于这一点，参阅：迈因纳斯，《香港的政府与政治》。

⑤ 香港政府，《香港政务官阶层的一个职业》(香港：政府印务局，1980年)，第1页。

⑥ 参阅：迈因纳斯，《香港的政府与政治》。

⑦ 参阅：同上书。

有所触及,但是由于该书作者涉及的范围相当广泛,他只能对某些方面进行探讨,而且只能作一般性的而不是专题性的论述。在本书中,我们在香港政府就收集资料所制定的法规条例的限制范围内,将尽可能详尽地提供有关这个问题的资料。

## 二、背 景

政务官阶层在香港的政府机构中只是一个很小的组成部分(表一)。它属于一个被称之为“总职级表”的更大的类别。总职级表的主要特点是其成员并不固定隶属于任何一个部,而是指望他们在任职期间作多次调动,从布政司署的一个部或科<sup>①</sup>调往另一个部或科工作。总职级表应区别于部门等级,后者由隶属特定部门的专业官员和技术官员组成(另一类别是低级职员,但他们只从事极低级的工作;在另一方面,那些专业官员则可能爬至部级的最高层,因而能在某些领域的政策和管理上起重大的作用)。

当然,政务官阶层完全超过组成总职级表的其他次要类别。也许在这方面最为有趣的是在政务官和行政官之间作个比较。后者往往具有与前者<sup>②</sup>同样良好的正式资格。<sup>③</sup>然而,他们的职责却大相径庭。关于两者的具体工作内容都缺乏资料,但是已经作出的概括介绍已足以说明他们之间的根本区别了。

因而,行政官的职能通常就是“协助处理政府各部门一般的日常管理工作。特别是人事管理问题:监督低级职员,管理办公室和登记手续。负责该官员所属部门所专有的特殊的对内对外工作。与库务署的会计人员合作,负责监督帐目和有关工作”。对比之下,则要求政务官阶层成员“主要担任同协调和制定政府政策和计划有关的职务,监督这些政策和计划的贯彻执行,并控制有关的资源利用”。

这两个阶层在任务方面的这些区别,可以用正式的科学管理术语来表达。因为从上面的概述可以清楚地看出,行政官主要从

---

① 布政司署下属部门分为两类:一类考虑资源的管理(资源部门),一类监督特定的政策范围(政策部门)。

② 行政官越来越多地来自成绩优良的大学毕业生队伍。

③ 就教育上的成就而言。

表一 香港政务官和公务员人数, 1960~1981 年

| 年 份  | 政务官(A) | 公务员(总人数)(C) | A/C    |
|------|--------|-------------|--------|
| 1960 | 72     | 43,742      | 0.0016 |
| 1961 | 75     | 51,271      | 0.0015 |
| 1962 | 79     | 49,902      | 0.0016 |
| 1963 | 81     | 52,955      | 0.0015 |
| 1964 | 79     | 57,779      | 0.0014 |
| 1965 | 91     | 60,181      | 0.0015 |
| 1966 | 91     | 65,172      | 0.0014 |
| 1967 | 100    | 69,150      | 0.0014 |
| 1968 | 95     | 72,936      | 0.0013 |
| 1969 | 102    | 75,444      | 0.0014 |
| 1970 | 113    | 77,975      | 0.0014 |
| 1971 | 112    | 81,511      | 0.0014 |
| 1972 | 116    | 84,565      | 0.0014 |
| 1973 | 125    | 90,026      | 0.0014 |
| 1974 | 157    | 95,467      | 0.0016 |
| 1975 | 173    | 104,291     | 0.0017 |
| 1976 | 185    | 104,157     | 0.0018 |
| 1977 | 182    | 108,385     | 0.0017 |
| 1978 | 205    | 115,671     | 0.0018 |
| 1979 | 226    | 122,838     | 0.0018 |
| 1980 | 266    | 129,217     | 0.0021 |
| 1981 | 305    | 139,252     | 0.0022 |

资料来源: 布政司署,《公务系统汇报》(或其前身《公共服务汇报》), 1960~1978 年(香港政府印务局)。

大部分数据摘自油印文件。

事运筹控制(即“保证有效地和高效率地完成特定任务的过程”<sup>①</sup>)和低层的管理控制(即“各级主管保证所需资源的获得并按照组织的目标有效地和高效率地使用这些资源的过程”<sup>②</sup>)。出于同样原因, 显而易见, 政务官阶层成员主要参与高层的管理控制和战略规

① 参阅: R. N. 安东尼,《策划和管理系统》(波士顿: 哈佛大学工商管理研究院的研究部, 1965 年), 第 69 页。

② 参阅: 同上书, 第 27 页。

划(即“确定组织的目标,确定为达到这些目标所需的资源,以及确定这些资源的获得、使用和安排的方针的过程”<sup>①</sup>)。

随着政务官的职位愈来愈高,他们很可能愈来愈埋首于战略规划而较少关心管理控制。<sup>②</sup>他们升至首长级官员的高层时,他们工作的政治影响也往往会随之而增加。在这一方面,香港的政务官阶层与其他具有大致相似官僚结构的社会的政务官阶层有所不同。所以不同的原因是:由于本港缺乏可行的代议制政治制度,高级政务官执行着在其他地方往往属于职业政客范围的职能。<sup>③</sup>这些职能,几乎同主要是管理活动的高层管理控制和战略规划一样,也是政务官的工作的组成部分。

政务官阶层成员的政治任务主要配合他们在战略规划方面的职责;它多半围绕着政策制定而转。然而,从这个角度来说,也可以把政务官看作是试图在充当一种均衡力量,其目的在于使香港政府和香港社会的主要势力(主要是经济上的)取得密切的配合。因

---

① 参阅:同上书,第24页。战略规划因而主要集中于选择组织的目标以及为达到这些目标所需的活动和方法。在另一方面,管理控制则力求完成这些目标并对战略规划过程中所规定的资源进行分配。其目的是保证这些被分配用于完成组织的目标的资源得以有效地和高效率地加以利用。最后,运筹控制主要是要在微观的水平上使工作达到最佳化。

② 关于这一点,必须指出战略规划与管理控制之间常常没有明确的分界线。两种工作都包括可称为规划的工作。然而,管理控制的规划工作是制定详细的预算和分配资源,而不是承担为组织决定未来的目标和方向这样一些更具战略性的任务。此外,有些管理控制的工作是有结构的、定期的和有规律的,这些工作按照规定的程序进行,而战略规划却常常是无规律的和无结构的。除此之外,管理控制主要限于在规定的政策之内进行,而战略规划却需制定自身的政策。管理控制与运筹控制之间的分界线则较易看出。运筹控制主要集中于个别的工作而不是整个范围的工作。这就是说,它一次只从事一项工作,例如收取应收帐。对比之下,管理控制则要同时兼管提供服务、人事、财政、管理服务、供应和全面操作的其他方面工作。因此,运筹控制主要是处理个别工作过程中某些特殊的具体细节问题。而在另一方面,管理控制主要是处理包括广泛的运筹和行政工作在内的概括性资料。

③ 关于详细的讨论,可参阅:迈因纳斯,《香港的政府与政治》。另参阅:H. J. 莱思布里奇,《香港:稳定和变化》(香港:牛津大学出版社,1978年)。

此。把劳伦斯和洛枢<sup>①</sup>的话作解释的话,把政务官看作不仅是管理的控制者和战略规划的制定者,而且是政治的“综合者”,这是有利的。显然,根据这样的身份,他们促进了本港制度结构中主要成员之间的相互合作。

---

<sup>①</sup> P. B. 劳伦斯和 J. W. 洛枢,《组织和环境》(马萨诸塞州,坎布里奇:哈佛大学出版社,1967年)。另参阅:R. G. S. 布朗和 D. R. 斯蒂尔,《英国的行政管理过程》(伦敦:梅修因,1979年)。

### 三、招募和甄选

政务官阶层的人数增加十分缓慢(表一)。事实上,平均每年能晋升到这个阶层的官员不超过八人( $A=46+8TR^2=0.85$ )。这些数字使人们感到这是一种控制人数增加的审慎的政策,目的在于保持质量,不致破坏可能起着作用的均衡力量(这个阶层被认为有几分象“兄弟会”)。对质量的注重无疑反映在严格的招募和甄选过程中。

招募的对象来自三大来源:(1)当地和海外获得优异成绩的大学毕业生(乙等成绩和以上)①;(2)香港政府机构中来自其他阶层的现职官员;(3)来自其他地区和行政机构的富有经验的政务官(主要来自已经获得自治的英国属地,最近的例子是新赫布里底群岛)。第一类和第二类一般是通过公开竞争招募的;在另一方面,其他管辖地区的现职政务官则多少是直接被委任到这一阶层的。

显然,大多数申请都来自本地的大学毕业生(其中许多人可能都是在香港大学或香港中文大学——本地两家授予学位的学府②——攻读最后一年大学课程的学生,他们确实是“潜在的毕业生”)。每年九月下旬左右,政府在当地报纸上刊登招募广告。随后就对申请者进行甄别,如果发现有一个可初步考虑的人选(即假如申请者拥有优异成绩的学位或同等学历,或者看来有可能获得这样的学位),接着就邀他参加笔试(图一)。

笔试在一月份举行,包括两份必答的试卷和一份可任意选择的试卷。两份必答的试卷均用英文。首要的目的是测验各种被认为与行政职务有关的能力,即理解的能力、分析的能力、综合处理

---

① 持有一家认可的高等院校研究生学位的人,即使他(或她)的大学成绩未达到最低要求,也在考虑之列。

② 在不久的将来,香港工业学院(至少在一些方面)也很可能达到那样的地位。

的能力以及以常识来应付各种任务的能力。此外，还要测试申请者在没有框框限制的情况下提出明智的评论和见解的能力。试卷一包括选择题和自由发挥题。试卷二的目的是测验掌握英语的熟练程度，包括三个部分：传统的作文、作业和填充习题。

可任意选择的试卷则用中文。就许多方面而言，这一试卷可以被看作是试卷一的延伸，旨在进一步考验应试者担任行政工作的能力。试卷三包括两个部分。第一部分的试题要求对一个论点进行分析、发挥和证实<sup>①</sup>；还要求申请者展示他或她的宣传能力<sup>②</sup>。第二部分则包括写一篇一般与香港情况有关和在某一方面涉及港府的论文。选择卷成绩优良，可替代成绩差的试卷二。

申请者笔试过关，就要在三月份的某天(图一)去参加一次初步的(“关键性的”)口试。这个口试由招募委员会的成员主持，他们都是被任命主持这个口试的现职政务官。<sup>③</sup>这个初步口试的时间往往很长<sup>④</sup>，而面试官通常力图通过范围广泛的提问<sup>⑤</sup>来决定应试者是否具备作为一个政务官所应有的基本素质。(前任布政司姬达爵士过去常把这些素质称为六个“T”：智力[Intelligence]、正直[Integrity]、积极[Initiative]、兴趣[Interest]、专注[Involvement]和想象力[Imagination]。实际上，必要的具体条件是：具有一种善于批判和分析的头脑、良好的教育、广泛的常识、取得成果的决心、指挥和领导他人的潜在能力、在涉及根本原则时能容纳他人不同意见的度量、全局的观念、广阔的眼界、多面性的才能和善于适应的能力。)

如果申请者经过初步口试有可能成为候选对象，就邀他或她在约一个月以后参加最后的口试(图一)。这次口试的目的是要使面试官排除对应试者可能还存在的一切疑问。最后口试采取集体

---

① 它们往往是无限制的。

② 例如写一个得体的公告。

③ 笔试的出题员和阅卷员包括非政务官阶层成员的大学教员和公务员。布政司署的考试组则负责监督整个过程。

④ 初步口试长达一个小时是常有的。

⑤ 题目的范围很广，但趋势是把重点移向时事问题。