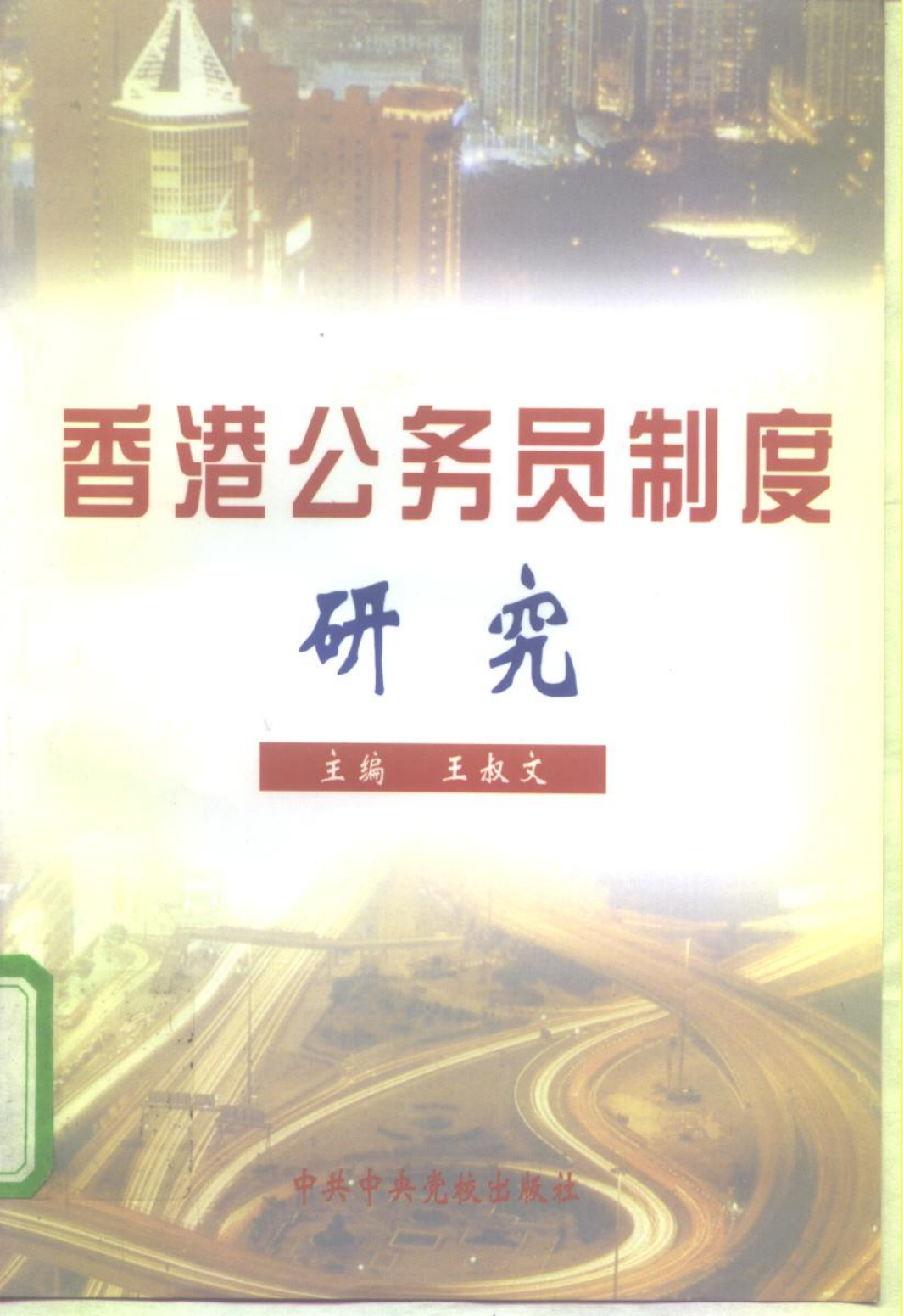




香港公务员制度 研究

主编 王叔文

中共中央党校出版社

香港公务员制度研究

主 编 王叔文
撰稿人 王叔文 田培炎
杜钢健 熊继宁
李存捧

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

110000

图书在版编目 (CIP) 数据

香港公务员制度研究/王叔文主编. —北京: 中共中央党校出版社, 1998. 5

ISBN 7-5035-1737-9

I. 香… II. 王… III. 公务员制度-研究-香港
IV. D676.58

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 04137 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

国防大学第一印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 5 月第 1 版 1998 年 5 月第 1 次印刷

开本: 850×1163 毫米 1/32 印张: 8.125

字数: 210 千字 印数: 1—2000 册

定价: 11.50 元

前 言

随着香港回归祖国和中华人民共和国香港特别行政区的成立，对香港法律制度开展广泛深入的研究，加强内地和香港特别行政区的法学学术交流和合作，对于贯彻“一国两制”的基本方针和香港基本法，实行依法治国和依法治港，有着十分重要的现实意义和理论意义。香港的安定和繁荣，是与一套行之有效的公务员制度和一支高素质的公务员队伍分不开的。当前，我国正在探索建立和完善有中国特色的社会主义公务员制度，亟须借鉴包括香港在内的一切国家和地区公务员管理的成功经验。因此，香港公务员制度研究便成为一项重大而紧迫的课题。

本书对香港公务员制度的历史发展、基本原则和基本内容及其作用，作了比较系统的论述，并与发展中国家、西方国家的公务员制度和我国国家公务员制度进行了比较。值得着重强调指出的是，本书论述了香港基本法关于香港特别行政区公务员制度的规定，并反映了香港特别行政区首次的公务员立法。

本书由集体写作而成，具体分工如下（按章的编排为序）：田培炎，法学博士（第一、二、三、五章）；李存捧，法学硕士（第三章）；杜钢健，教授（第四章）；熊继宁，副教授（第六章）；王叔文，教授（第七、八章）。由王叔文教授主编定稿。

本书有许多论述是作者个人的见解，由于水平的限制和时间的短促，疏漏和不当之处在所难免，敬请读者批评指正。

本书的出版得到香港法律教育信托基金的赞助，在此谨致谢意。

1997年11月1日

DH50/03

目 录

前 言	1
第一章 香港公务员制度的历史发展	1
第一节 香港公务员制度的建立	1
第二节 第二次世界大战后的香港公务员制度	4
第三节 70年代香港公务员制度的改革	6
第四节 香港公务员制度的法律渊源	8
第二章 香港公务员制度的基本原则和基本内容	11
第一节 香港公务员制度的基本原则	11
第二节 香港公务员的招聘和雇佣制度	13
第三节 香港公务员的考核制度	16
第四节 香港公务员的奖惩制度	27
第五节 香港公务员的培训制度	32
第六节 香港公务员的管理制度	38
第三章 香港公务员制度的作用	60
第一节 香港公务员制度在保证行政效率中的作用	60
第二节 香港公务员制度在保证廉政建设中的作用	62
第三节 香港公务员制度在保障和促进香港经济繁荣中的作用	66
第四章 与西方国家公务员制度的比较	70
第一节 概述	70
第二节 公务员的录用制度的比较	75
第三节 公务员的考核制度的比较	81
第四节 公务员的奖惩制度的比较	91

第五节	公务员的培训制度的比较	109
第六节	公务员的管理制度的比较	116
第五章	与发展中国家公务员制度的比较	123
第一节	概述	123
第二节	公务员的录用制度的比较	132
第三节	公务员的考核制度的比较	137
第四节	公务员的奖惩制度的比较	140
第五节	公务员的培训制度的比较	146
第六节	公务员的管理制度的比较	149
第六章	与中国国家公务员制度的比较	163
第一节	概述	163
第二节	公务员的录用制度的比较	168
第三节	公务员的考核制度的比较	177
第四节	公务员的奖惩制度的比较	186
第五节	公务员的培训制度的比较	198
第六节	公务员的管理制度的比较	205
第七章	基本法关于香港特别行政区公务员制度的规定	227
第一节	概述	227
第二节	香港原有公务员制度基本保留	239
第三节	公务员的宣誓	241
第八章	香港特别行政区公务员立法	245

第一章 香港公务员制度的历史发展

第一节 香港公务员制度的建立

英国在19世纪发动鸦片战争，逼迫清政府先后签订三个不平等条约，强行占领香港岛、九龙半岛和租借“新界”，并对香港实行殖民统治。这种殖民统治的重要制度载体，就是独具特色的香港公务员制度。严格地说，香港公务员制度是在第二次世界大战以后才逐步走向制度化、规范化。二战以前，基本上只具公务员制度的雏形，因此，香港公务员制度的建立时期，应界定于香港被占之初至二战结束之间。

香港公务员制度是在香港政制的确立过程中逐步建立起来的。

1841年2月1日，英国驻华全权公使义律与英国远东舰队支队司令伯麦发布英方在港的第一个布告，以英女皇名义宣布对香港实行统治。1843年6月26日，中英双方在港举行《南京条约》换文生效仪式，英国正式宣布香港为大英帝国“直辖殖民地”，并任命朴鼎查为第一任香港总督，同时委任一批港英官员。这应当算作香港最早的一批公务员。

香港政制主要是按照《英皇制诰》和《皇室训令》这两个具有宪制性文件的规定建立的。

《英皇制诰》原本是英国向殖民地发布政令的一种重要形式，以英国国玺盖印生效。1843年4月5日英国制定的《香港宪章》，就是以《英皇制诰》名义发布的。1843年4月6日英国战争及殖民地大臣致函朴鼎查，命令他按照《香港宪章》和该函的指示组

织香港政府，并授予港督制定香港法律的权力。这两个最早的官方文件，就是1917年《英皇制造》和《皇室训令》的原始蓝本。

1917年的《英皇制造》，是英国颁布香港建立殖民政制的根本法。它主要规定设立港督的职位和行政、立法两局，确定它们的组成和权力，特别是港督的权力。同时规定，英皇室和伦敦政府保留所有最终权力，有权驳回香港的法律和立法局决定；要求维护英国在港的各项权益；责成所有官员服从港督，等等。《皇室训令》则是执行《英皇制造》的具体细则安排。主要对行政局立法局组成、权力和运作程序，以及议员任免、港督在何种情况下批准通过法案等，作补充规定。

两个宪法性文件在对香港政制作出规定的同时，对公务员制度也作了一些原则规定，主要有：（1）实行委任制。《英皇制造》第14条规定，“总督依法任命法官、太平绅士、以及其他官员”。（2）实行对港督的个人忠诚制。《英皇制造》第18条规定，“本殖民地一切文武官员平民须顺从、协助和支持总督以及当时主管本殖民地政府之长官”。（3）任免依一定程序进行。《英皇制造》第14A条规定，“1. 总督或本制造第14条规定之官员离职，应任命别人取代之。2. 若2人或2人以上按本条第1款被任命同一职位，为履行本制造第17条和第17A条，以及为授予该官员职责，以最后任命者出任”。第16条规定，“除第16A条规定之人员外，总督可根据皇室之训示及有足够理由，有权开除本殖民地之官员，或中止其职权，或给予纪律处分”。这些规定，构成早期公务员制度的重要法律基础。^①据此建立起来的公务员制度，至二战结束之前，没有明显的变化。

这一时期香港公务员制度有什么特点呢？基本上应属于个人恩赐制。这不仅因为上述两个宪制性文件关于公务员制度的规定，

^① 虽然1917年颁布的《殖民地规例》也对公务员的晋升、纪律等作了规定，但只是这些原则规定的补充，不足以和这两个宪制性文件相提并论。

与个人恩赐制的主要特点相符（例如个人忠诚、皇权任免），而且与这一时期的特定历史背景紧密相联。

这里所说的特定历史背景，一是指英国公务员制度的创立过程对它的影响；二是香港殖民地的独特地位对它的制约。

当英国在香港最初建立殖民地政制并确立相应官僚制度时，英国的官僚制度尚处于带有个人恩赐制色彩的政党分肥制^①阶段，距离有关公务员制度最早文件的发布即1855年的《关于录用王国政府文官的枢密院令》也有十多年，而英国公务员制度是在通过19世纪60年代的改革运动直至本世纪20年代的长期努力才逐步建立起来的。等到本土公务员制度创建时，殖民地早已依前此的官制建立了相应的制度。这就不能不使香港殖民地的官制打上本土官制特点即个人恩赐制的深深烙印。加之英国公务员制度建立后直至二战结束前都没有太大发展，因此，香港公务员制度的个人恩赐制特点也未发生多少改变。

相对其他殖民地来说，香港作为英国殖民地的独特地位在于，不仅是为了殖民，而且是为了外交、商业及军事目的，是要紧紧控制和充分利用香港作为英国在新加坡以东的军事基地，作为侵略中国大陆的跳板，同时作为英商扩展对华贸易的前哨站。对公众则只须实行“间接统治”，管理诸如社会治安、劳资纠纷、户籍登记等少量的社会事务。因此，它要求政府公务员必须对总督忠诚顺从；同时不必保持庞大的人员规模。这就为港督实行个人恩赐制提供了必要和可能，同时限制了个人恩赐制向成绩制的发展。

① 尽管从“光荣革命”到1714年内阁责任制确立，英国主要实行个人恩赐制，1714年至19世纪末20世纪初公务员制度全面创立，则实行政党分肥制，但英国的这一历史区分并不十分明显，由于资产阶级民主革命的不彻底性，政党分肥制始终带有浓厚的个人恩赐制色彩，就像美国的个人恩赐制带有浓厚的政党分肥制色彩一样。参见田培炎：《公务员制度的理论与实践》，中国社会科学出版社1993年版，第28—29页。

第二节 第二次世界大战后的 香港公务员制度

世界人民反法西斯的胜利使人类进入到一个新的发展时期。国际格局发生重大变化，殖民体制崩溃，许多殖民地和半殖民地获得独立；民主浪潮席卷独立的广大发展中国家；特别是中华人民共和国的成立和日益强盛；加上香港本地经济的迅猛发展，香港在亚太地区和世界经济中的地位日趋重要，致使英国对香港的管治形式不得不因应改变，逐步从传统的殖民统治形式改变为比较开明的新的殖民统治形式，香港早期的公务员制度开始向现代公务员制度迈进。

首先，通过推行本地化政策，实行从个人恩赐向成绩制转变。战前，港府为满足殖民统治的需要，实行以外籍尤其是英籍人士为主的任官政策，高级公务员和专业官员一向聘自海外，而且依港督的个人意志进行任免。战后不久，港府根据当时的时势，在《一九四七年薪俸委员会报告书》和《第一百九十七号殖民地白皮书》中首次提出本地化问题。所谓本地化，是指尽量按成绩制选拔香港本地人担任政府各种职务。招聘公务员时优先考虑本港人士，只有在本地人才无法满足工作需要时，才聘用海外人士。目的在于尽量吸收本地精英为港府统治服务。1952年一位华人出任医务卫生处长，这是华人首次担任政府部门首长。尽管本地化政策提出较早，并有一位华人出任政府部门首长，但在50年代前，本地化政策并没有真正有效付诸实施。

只是到了60年代，港府才开始推行本地化政策。1961年，港府宣布海外人士一般只能以合约或协议聘用，并提拔了较多的华人担任行政官员和专业官员。1968年，港府开始在招聘中承认本地的某些学历；招聘较多的华人政务官；逐步增加中下层本地公务员的比例。到70年代，港府在政务职系和警务职系以外的其他

联系，较全面地推行本地化计划。1973年首长级职位中本地人所占比例为19%，1976年为31%，1983年升至49%。^①1993年则上升为52%。^②

其次，通过引入协商机制，实行民主管理。战前，有关公务员薪俸及服务条件的政策，主要由决策圈内的少数高级官员决定，广大中下层公务员根本没有发言权。战后，广大公务员的民主意识觉醒，积极争取和维护自己的正当权益，要求港府正视公务员工会的地位和作用。经过广大公务员和公务员工会的长期努力，1968年港府终于同三个主要公务员工会达成协议，承诺在改变公务员服务条件前一定要跟这三个工会协商。这实际承认他们是公务员咨询服务条件的代表。1982年，港府又和代表中下层公务员的工会组成了第一标准薪级公务员评议会。

再次，健全制度规范，实行科学管理。战前，公务员制度缺乏具体规范，港府对公务员的管理主要参照英国及其他殖民地的经验。战后，不仅发达资本主义国家进一步完善公务员制度，而且许多发展中国家也纷纷建立起比较系统的公务员制度。特别是英国在60年代开始了根据富尔顿报告进行的公务员制度改革。这些因素促进了战后香港公务员制度进一步实行规范化的管理。通过制定诸如《公务员规则》、《长俸条例》、《警务条例》、《防止贿赂条例》、《港督特派廉政专员公署条例》、《公务员良好行为指南》等一系列规则，明确规范公务员的招聘、培训、考核、薪俸、福利、退休、奖惩等具体环节，逐步实现公务员管理的科学化。

① 参见全志敏、唐可著：《香港现行公务员制度》中国人民大学出版社，1992年版，第20—21页。

② 香港《经济日报》1993年9月22日。

第三节 70年代香港公务员制度的改革

到了70年代，以麦健时报告书发表为标志，香港公务员制度进入了一个重大改革时期。

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月向立法局提交一份报告，提出了许多建议：港府中央层面的部门要实行职责分工，政策与资源部门要分开；向一切职系开放高级职务；延长职务任期；要求港府重视员工招聘、绩效评估、房屋福利和薪俸结构等问题。这些建议受到港府高层领导的重视。自1973年起，港府根据这些建议，采取重大措施，对政府机构和公务员制度逐步进行改革。主要有：

一、调整中央层面的决策与管理架构，设置司级职位

改革前，布政司署的布政司和财政司两巨头，负责统管几十个部门的官员，权力高度集中。由于整天忙于处理日常事务，他们研究政策、统筹协调各部门运转的机会不多。布政司署原有的几个科，职责划分不大合理，缺少统筹机制。这些严重影响了港府各部门运转的行政效率。对此，麦健时报告书建议布政司署按照政策活动分工，设若干个政策科^①以及财政和铨叙两个资源科，各科统筹一个政策范围或一种资源。凡重大政策，必须经过政策科首长的同意。

为确定“科”首长的角色，适应机构改革的需要，港府还根据报告书的建议，专门设置了“司级职位”。由于这一职位的职阶比部门首长高，因而科级首长能有效地统筹有关部门的决策工作，

^① 1973年底，设有六个政策科，即经济科、环境科、民政科、房屋科、保安科和社会服务科。

较好地发挥布政司署的统筹与协调功能。但当时的政策科和其对口的部门并无上下隶属关系,部门首长不仅负责部门的日常事务,而且参与决策。直至今日,政策科的司级首长对其归口的部门才具有一定的管理职权。

二、强化公务员的管理与培训

港府原来的人事管理工作由编制科负责。但这个机构偏重人员编制,不大过问公务员各职级和职系的事务。1973年5月港府决定设立专门的人事管理机构——铨叙科,下设7个组,并设置铨叙司职位。1975年又将财政科负责公务员职系的下属部门并入铨叙科。这样就使铨叙科具有管理人员编制、员工薪俸及服务条件、招聘与任用、人员培训等功能,能够及时对公务员在薪俸及服务条件方面的要求作出反应。

香港政府为进一步搞好公务员制度改革,还于1975年7月任命行政秘书,以统筹并改善公务员制度的有效运转,监督麦健时计划的执行。1979年1月成立公务员薪俸及服务条件常务委员会。1982年3月设立公务员培训中心,统筹和指导公务员的培训,培训内容既有政府工作程序和管理技术的培训,也有专业知识的培训,还有专门到本地或海外高等学校接受的培训。该机构相对独立于铨叙科,具有一定的权威,承担了培训新聘公务员的重任。

三、对专业人员适度开放某些高级职位,扩大其参与决策的空间

1973年以前,专业及技术类别的公务员一般都不可能提升到高于他们自己专业部门首长的职位。改革后,政府的高级职位向各级人员开放。1980年4月港府成立部门编制委员会,授权各部门首长重新调配现有职位并设立非首长级新职位。专业人员由于其拥有的专业知识和经验,就能较多地进入高级职位。

四、建立监督制度

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的公务员。廉政专员公署的成立，有力地加强了对公务员的监督。

第四节 香港公务员制度的法律渊源

香港公务员制度的法律渊源包括两个部分，一是制定法；二是判例法。制定法就是指立法机关制定的法律，用一定的文件形式把有关的法律原则和规范详细完整地公布出来。判例法就是由普通法院和衡平法院审理案件所作的判决而形成的判例，法院在处理具体案件时，把它作为判案的依据，就是说，判例对下级法院今后相似案件的审理，是有约束力的。这样，判例便成了法律渊源。

具体来讲，香港公务员制度的法律渊源主要有：

1. 香港宪制文件，即《英皇制诰》和《皇室训令》。这两个法律文件规定了香港政府的结构和组织形式以及政府工作的基本方式，也规定了香港公务员制度的基本原则，是香港公务员法的基础。《英皇制诰》保留了皇室特权，并将皇室特权授予香港总督。皇室特权主要有：死罪特赦，统帅军队，制定香港公务员条例。香港的立法机关无权废除皇室特权，赋予王室特权的制诰高于本地一切法律，因而不能由本地法律加以改变。《皇室训令》，旨在补充《英皇制诰》在应用上的不足。其起草和修订，皆由伦敦官员草拟，并经英国政府在国会中负责香港事务的大臣核准。由于国务大臣既是内阁成员，又在国会影响力，所以名义上《皇室训

令》是以女皇会同国会的名义颁布，实际的运作仍操在国务大臣手中。

2. 《殖民地规则》和《公务员规则》。殖民地规则，是英皇透过外交及联邦事务大臣给予港督作为一般施政方针的指示。《殖民地规则》可以随形势变化而加以修正，修正权在外交及联邦事务大臣。例如有关公务员纪律的第54条至66条曾全面修改过。当总督行使规则赋予他的权力时，法院不可干预。因为这是伦敦给总督下达的指示，香港的法院不能过问，只能由伦敦过问。如1978年，有118名警官、一名海关人员涉嫌贪污罪，但未经法院审理，总督便强迫他们“退休”。如果有人向法院起诉总督，那也没用，因为这是伦敦赋予总督的特别行政权力。当然，倘若《殖民地规则》同《英皇制诰》和《皇室训令》有不一致之处，则以《英皇制诰》和《皇室训令》为准，因为《殖民地规则》只是指示，而非训令。港督应当遵循这些规则，这种指示与直接的命令几乎没有什么不同，因而香港政府一般都遵守这些规则。《殖民地规则》中有许多涉及到公务员制度，它详细规定了高级官员的委任程序、资历、操守和纪律；规定任何官员担任公职均须随政府意愿，政府可以不经任何特别手续随时罢免官员；等等。

香港《公务员规则》是香港公务员法中规例性的法规，是公务员制度的一个主要法律文件，是香港公务员管理机构铨叙科和公务员叙用委员会等根据有关条例起草，由港督批准颁布的。规则的内容相当广泛，几乎包括了公务员管理的所有方面。共分十章：第一章规定公务员的委任和聘用的条件和程序，绩效评估的方法；第二章是有关公务员终止服务的规定，涉及解雇、辞职和退休等问题；第三章是公务员的行为准则和纪律规定；第四章规定公务员的薪俸和津贴；第五章对公务员的宿舍作出专门规定；第六章是有关医疗保健的规定；第七章规定公务员的培训；第八章规定休假细则；第九章规定公务员的旅行费用和行李津贴；第十章规定由香港赴海外任职的特殊服务条件。

3. 有关政府机构设置、编制、公务员录用、培训、晋升、考绩、辞退、薪酬、纪律等方面的专门规定。如公务员叙用委员会条例、长俸条例、公务员薪俸转让条例、公务员赔偿条例等。

4. 政府部门的专项条例，如纪律部门（警务处、惩教署、人民入境事务处、海关署、消防处、市政局）的条例；廉政公署条例；等等。

5. 有关判例。1966 年英国议会通过《英国法律适用范围条例》，宣布了英国法律在香港的适用范围。该条例第三条规定，英国的习惯法和衡平法中，凡可以应用于香港情况或香港居民者，应结合实际情况稍事修改而加以应用。

第二章 香港公务员制度的基本原则和基本情况

第一节 香港公务员制度的基本原则

一、公开招聘

这一原则主要体现在公务员的任用环节。它是指面向社会各阶层、各阶层人士任用空缺职位所需的公务员。其主要内容有：向市民公布职位空缺；公布空缺职位所需资格条件；按一定程序考试考核；经审查合格后任用为公务员等。实行这一原则，能够确保招聘到职位所需的最合适人选，保证公务员队伍的精干素质；有利于政府与社会的广泛联系，增强政府与市民的沟通，使政府决策和管理得到广大市民的理解和支持；有利于培养整个社会的民主精神、参政意识，为公务员制度的高效运转奠定坚实的社会基础。

二、量才录用

这一原则是指按照公务员职位的资格条件，录用或升任最合适的人为相应职位的公务员。其主要内容有：实行职位分类，将公务员职位序列分解为详细的职位资格条件；按一定程序选择（录用或升任）最适合职位资格条件的人为公务员。实行这一原则，不仅有利于职位空缺能找到最合适的人选，避免“大才小用”或“小才大用”，而且有利于入职者人尽其才，恪尽职守，各得其所，保持公务员队伍的长期稳定；不仅有利于培养忠诚敬业的行政管理专才，而且有利于减少人才资源的浪费。