

香港现行公务员制度

全志敏
唐可著



香港现行公务员制度

全志敏 唐 可 著

中国人民大学出版社

(京)新登字156号

香港现行公务员制度

仝志敏 唐 可 著

*

中国人民大学出版社出版发行
(北京海淀路39号 邮码 100872)
北京昌平华生印刷厂排版
北京市丰华印刷厂印刷
新华书店经销

*

开本: 850×1168毫米32开 印张: 9 插页1
1992年3月第1版 1992年3月第1次印刷
字数: 224 000 册数: 1-8000

*

ISBN 7-300-01313-9

D·192 定价: 4.80元

前 言

当时代的钟声敲响20世纪80年代时，在整个世界走向和平与发展、民主与进步之际，面对新科学技术革命的挑战和高技术产业的蓬勃发展，面对必须走强化人力资源开发之路的形势，面对21世纪的来临，我国开始改革社会、政治、经济体制，其中包括干部人事体制。如何改革现行的干部人事体制，成为人们探索的重大课题之一。经过社会各界多年的研究、探讨以及条例的起草、修改和反复考察、验证，终于在1987年10月中国共产党十三大上明确提出要在我国实行国家公务员制度。1988年3月全国七届人大一次会议决定在我国正式推行国家公务员制度。

公务员制度，作为一种国家人事管理的规范体系，是人事管理史上的一项优秀成果，是人类共同财富，是目前世界上众多国家普遍采用的制度。在我国建立国家公务员制度，是我国改革进程中的一件大事，是我国行政管理中的一项重大变革，是人事制度上具有战略意义的大转变。它标志着我国人事制度向科学化、民主化、现代化和法制化方向迈出了关键性的一步。

建立和推行国家公务员制度，这种历史性的重大抉择，是我国干部人事制度改革深入发展的必然结果，符合我国国情和客观需要，符合经济、政治体制改革的发展方向；是干部人事制度改革的一个不可逆的进程，建立国家公务员制度已成为一项重要的国策，成为国家行政管理的根本制度，成为各级人事部门的紧迫任务；是新科学技术革命、人力资源深度开发、迎接21世纪挑战的需要。可以说，国家公务员制度是个根本性的制度，是干部人

事管理体制改革中的枢纽工程，是中国共产党十三大和七届人大的决定，应该坚定不移地贯彻下去。

国家公务员制度在延揽造就人才，强化政府职能，提高政府行政工作效率，保持政权稳定和政府的廉洁，发展社会生产力，强化人力资源开发等方面，具有极为重要的作用。尤其是在克服腐败现象和纠正不正之风，加强政府机关的廉政建设，增强政府机关工作人员法制观念和政治责任感，提高政府机关工作人员的政治、业务素质，克服官僚主义，提高工作效率等方面都有着积极的现实意义。

我们应该在总结经验，发挥优势的基础上，结合我国国情，以及新科学技术革命、开发人力资源、提高干部素质和宏观管理素质的需要，吸收古今中外有益经验，博采众长，集思广益，逐步建立起具有中国特色的国家公务员制度。

建立和推行国家公务员制度，必须从新科学技术革命着眼，必须从人力资源开发的理论与实践汲取营养，不断加以完善。因为，在各种人力资源中，国家公务员是高层次的人力资源，搞好国家公务员系统自身人力资源的开发，就是做好人力资源管理的重要环节。国家公务员制度的主要目标，就在于为政府各部门提供数量足够的和高质量的人力资源，并保持高水平的管理和不断提高的工作效率。实践表明，一个政府的工作水平、工作质量、工作效率，在国内人民心目中的地位和威信，在国际竞争中的实力和地位，在世界人民眼中的形象，很大程度上取决于该国的公务员和公务员管理制度，取决于它的人力资源开发的深度和广度，以及人力资源管理的效率和效益程度。

为了配合在我国建立和推行国家公务员制度，为了深度开发人力资源，尤其是国家公务员系统自身人力资源开发，为有效地借鉴、推行现代公务员制度，创建具有中国特色的国家公务员制度，我们编撰了《香港现行公务员制度》一书，奉献给广大读者。

它既是介绍、分析，更是探索、借鉴。“他山之石，可以攻玉”。

《香港现行公务员制度》是目前国内较系统、全面阐述香港公务员制度的教科书。书中不仅对香港公务员制度的建立和发展、公务员制度的主要目标和基本原则、公务员的权利义务、职位分类、招聘与遴选、绩效评估、晋升、培训、奖惩、任免、薪俸、津贴、福利、退休、监督、管理等作了较全面分析和介绍，而且对香港公务员的廉政建设、独特的政务官制度、强大的公务员工会和协会、各种协商和咨询机构、人力资源开发，以及过渡时期和未来特区政府公务员制度的特点、发展趋势等，作了较精辟的分析，提出独到见解。书中的许多资料是来自香港的第一手新材料，在内地尚属少见或第一次出现。这些资料不仅对理论研究具有重要意义，而且对实际部门的工作，亦具有重大参考价值。因此，本书不仅可作为高等院校、党校、各类干部管理院校、函授院校、广播电大的教材，亦可作为国家机关工作人员、企事业单位人员、党务工作者、社会团体工作人员、研究人员、自学青年了解和普及公务员制度基本知识和人力资源开发的参考书。

本书由中国人民大学劳动人事学院教授、国家人事部职位分类专家咨询组专家、中国科技人才交流中心国家公务员研究所所长全志敏和中国科技人才交流中心国家公务员研究所副研究员唐可撰。编写过程中参阅了国内外有关香港公务员制度方面的研究成果（限于篇幅参考书目从略），谨致谢意。王仲田、郭孝清、任官、仕欣几位同志曾对本书的内容提出许多宝贵意见和建议，顺致谢意。中国人民大学出版社徐瑞芝和李和平同志，为本书的编辑出版付出艰辛劳动，给予很大帮助，深表感谢。此外，为了尊重香港多年来形成的一些习惯提法或用语，我们在书中保留了如薪酬、法例、检讨等少量用语。

本书付梓之际，中华人民共和国国务院国务委员、中国行政管理学会会长陈俊生，欣然为本书题词，谨致诚挚的谢意。

限于水平和掌握的资料，错漏之处，自属难免，敬祈读者不吝指正。

作 者

1990年12月30日北京

目 录

绪论	1
一、香港政制综览	1
二、香港公务员制度的主要目标	3
三、香港公务员制度的基本原则	6
 第一章 香港公务员制度的建立和发展	10
第一节 香港公务员制度产生的历史背景	10
一、特定历史的产物	10
二、香港公务员的涵义	14
三、香港公务员的内部分类	16
第二节 香港公务员制度的演变	17
一、早期的香港公务员制度	17
二、第二次世界大战后的香港公务员制度	19
三、70年代香港公务员制度的重大改革	21
第三节 港英政府机构概况	23
一、中央机构	23
二、中、下层机构	24
 第二章 香港公务员的权利与义务	34
第一节 公务员的法律地位	34
一、英皇特权	34
二、契约与协议	35
第二节 公务员的权利与义务	37

一、公务员的权利	37
二、公务员的义务	41
三、公务员的行为规范	42
第三节 公务员工会制度与权益保障	44
一、公务员工会的发展及港府政策	44
二、公务员工会的组织形式与类别	46
三、公务员工会保障权益的斗争	48

第三章 香港公务员的管理制度

第一节 职位分类	52
一、职位分类的性质	52
二、职位分类的标准	52
三、职位分类的步骤	54
第二节 招聘与遴选	56
一、公开招聘, 尤为遴选	56
二、招聘原则	57
三、招聘程序	58
四、海外公务员的招聘	61
第三节 绩效评估	62
一、绩效评估的内容与标准	62
二、绩效评估的方式与方法	63
三、绩效评估制度的变化	64
四、绩效评估与高效率	65
第四节 晋升制度	65
一、功绩晋升	65
二、晋升标准与程序	66
三、晋升模式	67
四、晋升政策与职业满足感	69
第五节 奖惩制度	69
一、奖励	69

二、惩处	72
第六节 任免制度	75
一、职务任免	75
二、任免权限	76
第七节 薪俸、津贴与福利	77
一、“薪酬福利总值”	77
二、薪俸	78
三、津贴	88
四、福利	90
第八节 退休制度	94
一、退休年龄	94
二、长俸公务员退休制度	95
三、非长俸公务员退休制度	96

第四章 香港公务员的培训制度

第一节 公务员培训政策与架构	97
一、公务员培训制度的形成与发展	97
二、公务员培训政策与架构	99
三、公务员培训资源及其调配	100
第二节 公务员培训中心	101
一、公务员培训中心的职能与内部结构	101
二、公务员培训中心及部门所属机构的活动	105
第三节 各部门的培训活动	113
一、警察培训学校	113
二、消防培训学校	114
三、惩教署职员培训院	114
四、护士培训学校	115
五、戴麟趾夫人培训中心	115
第四节 公务员素质与培训	116
一、公务员素质与培训方法	116

二、公务员培训的特点·····	116
第五章 香港公务员的廉政制度 ·····	118
第一节 廉政制度的建立·····	118
一、新型肃贪机构的诞生·····	118
二、葛柏事件与廉政公署·····	119
三、警察骚动与《警察条例》·····	120
第二节 廉政制度的主要内容·····	122
一、地位独特的廉政公署·····	122
二、界定贪污行为的涵义·····	123
三、规定处罚准则·····	124
四、廉政公署享有广泛权力·····	125
五、防止诬告、假冒和妨碍公务·····	127
第三节 廉政公署的架构及其运转·····	128
一、廉政公署的内部架构和管理·····	128
二、廉政公署的内部运转·····	132
三、廉政公署的培训机构及其活动·····	135
第四节 廉政公署的监督与制衡·····	137
一、廉政专员向港督负责·····	137
二、受律政司和裁判司的约束·····	138
三、受不同的咨询委员会的监察·····	138
四、廉政公署内部的监察系统·····	139
第六章 港府独特的政务官制度 ·····	141
第一节 香港政务官的地位与作用·····	141
一、香港政务官与政务官制度·····	141
二、香港政务官的特点·····	142
三、香港政务官的分类与流动·····	144
四、华人政务官与外籍政务官·····	145
第二节 香港政务官的管理·····	148

一、政务官的招聘与遴选·····	148
二、政务官的培训·····	154
第三节 香港政务官的职业模式·····	156
一、试用·····	156
二、纵向晋升·····	156
三、横向调动·····	158
四、香港政务官职业发展模式的利弊·····	160
第七章 香港政府的人事管理机构·····	163
第一节 人事行政管理机构·····	163
一、铨叙科——港府的人事行政管理部门·····	163
二、铨叙科的主要职能·····	165
三、铨叙科的内部机构·····	165
第二节 人事管理咨询机构·····	166
一、薪俸及服务条件咨询机构·····	166
二、叙用咨询机构·····	168
第三节 人事管理协商机构·····	170
一、高级公务员评议会·····	170
二、第一标准薪级公务员评议会·····	171
三、警察评议会·····	172
第四节 人事监督机构·····	172
一、立法局财务委员会·····	172
二、行政事务申诉专员公署·····	174
第八章 香港公务员制度的改革及发展趋势·····	177
第一节 香港公务员制度的基本特点·····	177
一、高级政务官兼政客和文官双重角色·····	177
二、外籍公务员身居要职·····	177
三、公务员队伍庞大·····	178
四、管理咨询机构众多·····	178

五、重视行政监督	178
第二节 过渡时期的变革	179
一、适当调整,循序渐进	179
二、积极推行本地化政策	179
三、调整公务员的薪俸及服务条件政策	181
四、改变现行司法人员铨叙制度	183
五、加强公务员的培训	183
第三节 未来的发展趋势	184
一、中英联合声明勾勒出香港公务员制度发展趋势	184
二、“九七”后香港公务员制度的变化	187
三、制约香港公务员制度发展的因素	188
四、未来特区政府公务员制度的特点	190

附录

香港《港督特派廉政专员公署条例》(香港法例第二〇四章)	191
香港《防止贿赂条例》(香港法例第二〇一章)	207
香港《舞弊及非法行为条例》(香港法例第二八八章)	251
香港《公务员良好行为指南》	269
香港公务员协会及工会一览表	272

绪 论

一、香港政制综览

香港是一个历史遗留下来的特殊地区，它的现行政制基本上是按照英国殖民地的统治架构发展而成的。权力非常集中，处于权力金字塔顶峰的是由英国女皇任命的总督。总督对女王负责并代表女王的最高权威。政府组织架构成垂直型，最终权力系于总督一人。港督总揽大权，港府的机关、单位，包括立法、行政、司法、军队等都是他的从属。一班高级公务员是他的智囊团和左右手，为他出谋划策，制定政策，草拟法律，负责监控，治理财政，体察民情，管理政府日常事务。可以说，香港现行政制是“寡头精英体制”，是精英（公务员）治理的政府。但是，精英官员治理的政府，也需要有其他范畴的精英，如工商界精英、社会贤达人士、工会领袖等，如果没有这些精英亦难形成香港的精英体制。香港的这种政制是“一种特别的、经过时间考验，非民主但有效果，只有半封闭式参与但却对民意极度敏感，政制上明显有缺陷但未遭人唾弃的公务员管理制度”。^①

香港的公务员都归布政司署^②管辖。布政司署及其属下60多个政府部门及20多万公务员就是港督的行政腕臂。差不多所有政

① 参见《香港政制及政治》，香港天地图书有限公司1987年版，第89页。

② “布政司署”是港英政府的中央机构，负责管理香港的公务员。其首脑称“布政司”，是公务员的首长，也是港督的政策顾问。“布政司署”下设“科”及部门，“科”的主管人称“某某司”，部门的主管人称“署长”、“处长”或“专员”。

府功能都要由这些公务员去处理。港府为使腕臂运转灵活、自如，采用层级制模式，由上而下，由内而外，纵（指计划与执行）横（指政策与资源）结合。此外，还采取了其他措施，如利用电脑、公文统一化、决策程序计划化、开放高级职位等。整个来说，香港的管理一直是比较完善、有效和称职的。港府职能执行顺利，有关程序得以维持，法律管理较为有效。

香港精英体制集中体现在精英化的香港公务员制度上。由于香港公务员工资福利待遇较为优厚，所以通过公开招考能吸引大批合格的应征者，从中择优录用。香港政府在招聘公务员（企业雇佣职员亦同）时，十分重视学历。受过良好高等教育的优先，受过英联邦良好高等教育者优先。同时，对不同学历的人，付给的报酬是不同的。这样，促使香港广大学生、在职青年、中年经理级以上人员，各种专业人员，都在自觉地学习。目前，香港约有50多万人参加成人教育，占香港总人口的一成，占成年人口的2—3成。由于港府重视教育及港人好学，成人教育课程成为热门课程，许多院校都设有校外课程部，开设各种成人教育课程。因而香港才拥有一大批熟谙国际金融、贸易、法律、管理等知识的外向型经济人才、企业管理人才以及各种专业人才。这批人才就是香港经济赖以迅速增长，成为亚洲四小虎之一的重要因素。香港之所以能培养出一大批人才，关键在于它拥有一批高质量、高水平的师资队伍。为解决师资问题，港府和一些大专院校不惜重金聘请海外学者。同时，重视现职教师的业务提高和知识更新。有的院校规定，执教7年后，必须暂时停止教学工作，带薪进修，以便更新知识，适应未来发展的需要。

综观香港多年来形成的现行政制，它虽有不少长处、优点，对社会经济发展起了积极促进作用，但也存在不少缺陷，结出不少恶果。譬如，权力高度集中的科层体制和官僚、精英分子占优势的体制，使由下而上的民意表达、利益阐释、集结和反映等受

到压制；居民对各种政治活动、各种政策的形成和制订，只能产生边际性的影响；长期贯彻实施“华夷共治”，华人精英分子参与管理，成为殖民政府取得合法性的重要依据，成为动员社会资源和政治力量的主要媒介；精英分子缺乏代表性、方向性、组织性和均衡性；现行体制没有培养造就出自己的出类拔萃的政务活动家；市民政治参与渠道不畅，缺乏回应性；各阶层权益不均，财富收入差别较大，社会出现种种不平，等等。鉴于现行政制的种种弊端，以及面临“九七”到来，中英领导、港府各阶层人士纷纷展开讨论，从理论与实践方面进行研究、探讨。经过多年的研讨，尤其是中英双方经过两年22轮谈判，于1984年12月19日正式签署《中英联合声明》，《声明》使香港前途、政治体制明朗化。

1984年9月27日，也即中英联合声明草案签署的第二天，港府的布政司写了一封致全体公务员的信，强调联合声明将保证香港现行政府管理制度继续下去，并将保证公务员的年薪和服务条件。信中说：“委任与晋升将同目前一样，根据资格、资历和能力。公务员的招聘、纪律、培训和管理，将继续遵循目前的原则与做法。目前某些职位只限英籍人士充任的做法将会改变。有关委任、薪酬及服务条件的专门机构，将如目前一样继续存在。”1997年以后将有任职的保证，并保证得到跟目前一样的长俸薪酬和退休金；外籍人士将可充任专业或技术职位，若其持有永久性居民身份证，还可获委常额职位。预料唯一的重要变化是：外籍人士将不再享有他们以前所享有的特殊待遇，他们也将不再充任政府最高级职位，而由中国政府根据香港行政长官的提名委任。应当说，港府这位高级官员的描述，基本上是以联合声明为依据，并勾勒出未来公务员制度的大致轮廓。

二、香港公务员制度的主要目标

一般说来，公务员制度是一个国家或一个地区的社会、政治、

经济、文化、教育发展的反映，都是结合自己的实际需要而设计、制定的，可以说是人的经验与智慧的结晶。作为一种制度，它的建立和推行必须具备合理性。因此，设计时既要注意借鉴国外的经验，又要着眼于本国实际；既要注意公务员制度的建立、推行以及改革、完善，又要注意同其他体制改革相协调、相配套；既要注重在实践中探索，搞好试验、试点，又要注意理论研究，讲究科学性；既要有共识，坚定的信念，一致的决心，又要克服许多困难，解决一系列实际问题；既要注意权力合理划分（分权与集权），又要充分考虑机动性、时间效应、人口、地理、环境、经费等等因素。总的来看，各国、各地区设计并推行的公务员制度所追求的主要目标基本上都是一样的：精简、高效、廉洁、稳定，有利于人力资源开发、利用，适应新科学技术革命的需要。

香港的公务员制度是在特定的历史背景，特定的社会、政治、经济环境下发育、成长的，是在特定的司法、教育、文化、习俗等因素制约下建立的。它是英国文官（公务员）制度及中国文化和实际相结合的产物。它既吸收了英国文官制度的优点、长处，英国的技术及管理方法，又结合了香港当地的具体情况，汲取了本地私营机构的技术、管理方法，自成一个体系，独具香港的特色：

（1）香港由于殖民地地位并未形成代议制或民主政体；

（2）香港结合自己的具体情况形成了与英国等国有很大不同的、独特的香港政务官制度；

（3）香港公务员制度未能发育、成长为以功绩为主要依据的公务员制度；

（4）香港高级公务员职位多被外籍人士，尤其是英籍人士所担任，推行公务员本地化政策也不过是近几年的事；

（5）香港公务员制度在薪酬方面也带有殖民色彩，考虑国籍