

今日香港系列

香港公務員制度

聶振光 著



1113
E343
356

今日香港系列

香港公務員制度

聶振光 著

中華書局

HK 56/04

今日香港 系列

叢書策劃・鍾潔雄
責任編輯・盧建業



書 名：香港公務員制度
著 者：聶振光
出 版：中華書局(香港)有限公司
 香港九龍彌敦道450-452號
印 刷：陽光印刷製本廠
 香港柴灣嘉業街10號12樓B座
版 次：1991年4月初版
 ©1991 中華書局(香港)有限公司
國際書號：ISBN 962 231 762 6



聶振光，1955年生，畢業於華南師範
大學中文系，曾在廣東省博羅縣、梅縣地
區工作，現服務於深圳市人事局。

出版說明

香港，一個傳奇色彩濃厚的地方，百多年間，竟能由寂寂無聞小漁港發展成為金光燦爛的大都會，譽滿全球，箇中真義，堪可細味。

中西文化、傳統、制度的碰撞，折射出炫目絢麗的火花，映照着一千平方公里的土地，六百萬黑頭髮、黃皮膚的香港人。成功不是徒然的僥倖，香港的發展史，就是兼容並蓄，在有容乃大的原則下，歷經了演進、發展、突破、創新的過程。風雲歷歷的百多年間，香港升沉、起跌、自強不息。

“殖民地”，固然並非光彩的稱號，但如能在此建立可堪棲息的理想家園、締造安定繁榮的美好將來，自不必對此過於介懷，甚或引為恥辱。

歷經的風風雨雨，我們都在默默耕耘、胼手胝足的努力中邁過，香港人從來不乏應付艱辛的毅力與頭腦。政策的得宜、拼搏的精神，於焉成就出神話般的功績。

作為一個成功的例子，“香港經驗”，近年來成為外地及本土人士所關切的對象；“香港學”，亦因此成為新的研究方向。

當歷史的步伐踏進一九九七年七月，香港將面對新的轉變，過份的樂觀與悲觀都大可不必，然而缺乏對香港發展歷程、制度、傳統等情況的種種認識，將如何鑒古知今，歸納總結，以建造更光輝美好的前景？這就是我們組編這套叢書的原因。

香港社會各方面的發展，各有特色：經濟政策、貿易發展、司法制度、社會福利、肅貪倡廉……都是構成香港社會的軟件系統，藉着對這些情況制度的系統介紹與回顧，或作為資料流傳、或作為經驗借鑒，以求增加讀者對所處小島的各種認識，也就是我們組編這套叢書的目的。

透過叢書的內容、觀點，讀者將會明白，香港的發展，從來就是歷盡曲折，飽嚙滄桑，而香港人對於未來，也當一如既往，充滿信心。

中華書局（香港）有限公司出版部

目 錄

前 言	2
第一章 公務員制度概況	4
一、公務員的範圍	4
二、公務員制度沿革	9
三、公務員制度特點	12
第二章 管理和諮詢機構	20
一、銓叙科	20
二、公務員叙用委員會	23
三、中央公務員評議會	26
四、各部門諮詢架構	32
五、公務員建議書審核委員會	34
六、公務員工會	34
第三章 職位的分類	36
一、職位類別	37

二、職位組別	40
三、職位評估	43
四、職位增減	47
第四章 招聘與晉升程序	58
一、公務員的招聘	58
二、公務員的晉升	68
三、銓叙科委任組的作用	71
四、公務員叙用委員會的作用	73
第五章 崗位輪換制度	78
一、崗位輪換的對象	79
二、崗位輪換的形式	80
三、崗位輪換的優點	84
第六章 考核與獎懲方式	86
一、工作評核制度	87
二、對公務員的獎勵	96
三、對公務員的懲罰	96
第七章 培訓制度	100
一、公務員訓練政策	100
二、公務員訓練機構、經費和假期	105
三、公務員訓練方式	110
四、政務官的訓練	116

第八章 薪酬制度	122
一、公務員薪酬制度的特點	122
二、公務員薪酬概況	124
三、公務員薪酬諮詢組織	132
四、公務員薪酬的釐定	136
五、公務員的加薪	140
第九章 公務員的福利	144
一、福利種類	145
二、監督福利實施組織	162
第十章 辭職、辭退和退休	164
一、公務員的辭職	164
二、公務員的辭退	166
三、公務員的退休	167
第十一章 紀律與法規	174
一、香港公務員紀律	175
二、接受利益及款待規定	177
三、公務員良好行為指南	186
第十二章 監督機制	190
一、監督目標	190
二、監督系統	193

目 錄

三、監督內容	197
四、監督制度的運作	200
五、監督制度的特點	204
六、監督系統的制衡	209

1113
E343
356

今日香港系列

香港公務員制度

聶振光 著

中華書局

HK 56/04

前 言

位於中國大陸南部珠江口東側的香港，是在十九世紀經過三個不平等條約的簽訂之後，而成爲殖民地的。第二次世界大戰以後，特別是最近十多年來，香港憑着本身的有利條件，實行自由貿易，自由外匯等經濟政策，而逐漸成爲亞太地區最發達的現代化工商業港口城市之一，以及世界著名的貿易和金融中心。今天，人們在討論香港爲什麼會獲得如此輝煌的成就時，除顧及香港市民的聰明才智和辛勤勞動之外，免不了要提及香港政府制訂和推行的一系列適合於推動香港經濟社會發展的方針政策；而每每論及這點，又必然會聯繫到確保香港政府有效運作的廣大公務員及公務員制度。因爲，公務員是政府這部機器中的螺絲釘；公務員制度是政府這部機器得以正常運轉的主要因素，不管香港總督會同行政局作出怎樣的決定，不管立法局作出怎樣的法律，都必須交付於公務員系統執行。公務員系統的效率如何，直接決定了香港政府施政的成效。如同香港政制專家諾曼·邁因納斯所指出的：“沒有大量能幹的、誠實的官員來執行政府的決定，政府各部門的審慎

考慮也是毫無意義、枉費精力的。”

香港公務員制度源於英國文官制度，而香港公務員98%以上的是中國人。這種把西方人事制度應用於以中國人為主體的制度，本身就帶有中西交匯的混合型特色。而香港之所以發展蓬勃，業績昭然，與具有這種特色的公務員制度及其運作的效率有極大關係，所以，探討香港公務員制度的特色及內蘊，對於了解香港事務而言，是一個不可忽視的環節。

本書的第一章，主要概述香港公務員的概況，公務員制度的歷史沿革，以及其特點。第二章至十二章，分別對構成香港公務員制度的主要內容，包括公務員管理機構和諮詢機構、公務員職位分類、招聘、晉升、考核、獎懲、薪酬、福利、辭職、辭退、退休、紀律、監督等各個環節，作簡要的介紹。

第一章

公務員制度概況

- 人數接近二十萬的公務員，是香港政府得以運作的原動力。
- 香港的公務員制度，大體是仿效英國的文官制度而建立，歷經改革，演變成今日的模式。
- 公務員之中，海外僱員與本地僱員的待遇頗有差異，極有正視、改善的必要。

香港公務員是香港政府這部機器的發動機和操作者；而公務員制度，就是有關公務員的選拔、任用、考核、獎懲、訓練、薪酬、福利、退休及紀律等的規範和體制，其目的就是為政府這部機器提供足夠的人手，提高政府的工作效能。

一、公務員的範圍

按照現代西方的觀念，公務員是指那些不受政黨選舉

影響的、通過公開考試錄用並且有穩定職業保障的政府工作人員。香港政府採用的是以行政為主導的政制體系，它具有無政黨政治的非政治化特點；所以，在香港政府中，從身為行政首腦的布政司到各個政府部門的行政首長都是香港政府公務員。所有在香港政府中工作的人，除港督、港府政治顧問和法院的高級法官之外，都是由香港政府任命和支薪的，他們構成了香港公務員的全體。另一個例外是駐港英軍，他們是英國派駐香港的軍事力量，並不在香港公務員範圍之內。駐港英軍名義上由港督兼任總司令，但實際控制權在駐港英國三軍司令手裏，他由英國國防部委任，向英國國防部負責。另有個別部門的首長也不屬公務員，如核數署署長。

香港實行的是中央集權制，政府為市民提供廣泛的服務，包括醫療、公共工程、供水、市區清潔及公眾衛生、教育、消防和警務等。以上這些服務項目，在很多別的國家，都是由其他公營機構負責推行的，其員工並不列入公務員範圍，而香港卻正式列入了公務員範圍。

隨着香港人口的增長，經濟和社會的發展，香港政府向市民和社會提供的服務亦不斷擴展，導致服務主體的公務員隊伍逐年增加。由1949年到1988年，不滿四十年時間，全港公務員就增長了十倍多。

從圖表1-1可以看出，香港公務員人數在1984-88年平均每年約增加2%左右。1988年3月，財政司翟克誠宣佈，1988至1989年度，香港公務員增長率為4%，主要用作增加醫務人員、警察機動部隊。

圖表1-1

六十年代以來香港公務員歷年增長表

年份	公務員總數	比上年增長%	年份	公務員總數	比上年增長%
1949	17500		1974	95467	6.04
1960	43742	149.95	1975	104291	9.24
1961	52271	19.50	1976	104157	-0.13
1962	49902	4.74	1977	108385	4.05
1963	52955	6.12	1978	115671	6.72
1964	57779	9.11	1979	122838	6.19
1965	60181	4.15	1980	129217	5.19
1966	65171	8.29	1981	139252	7.76
1967	69150	6.10	1982	154800	10.59
1968	72936	5.47	1983	166569	8.16
1969	75444	3.43	1984	170051	2.09
1970	77975	3.35	1985	172000	1.15
1971	81511	4.53	1986	174946	1.71
1972	84565	3.74	1987	179053	2.34
1973	90026	6.45	1988	182843	2.11

從公務員的構成來看，18多萬名公務員中，98%以上的是本地僱員；外籍的不到2%。據1988年4月的統計，公務員中外籍人員已減至2640人，佔公務員總人數的比率降至1.4%。這些海外人員中，約有800名是屬於長俸編制人員，其餘則是按合約條件聘用的。這些按合約條件聘用的人士，合約期滿，只有在不能覓得本港人士替

代他們的職位的情況下，才會繼續獲得僱用。

這些外籍公務員，一直擔任着最敏感的警察、財政、法律、海關部門的首長和政務官階層的其他頂層職位。在1947年至1960年，只有7位華人被委任為政務官，而同期獲委任的外籍政務官為65人，高出八倍多。到了七十年代，政府的公務員人數開始明顯上升，港府的華人政務官有40人，而外籍人士擔任的政務官有71人，仍高出近八成。至1980年，華人政務官增至129人，外籍政務官為134人，仍佔多數。直至1984年，從總數來看，政務官中本地僱員佔的比例才明顯高於海外僱員，但高級政務官佔的比例仍是很少。詳見圖表1—2：

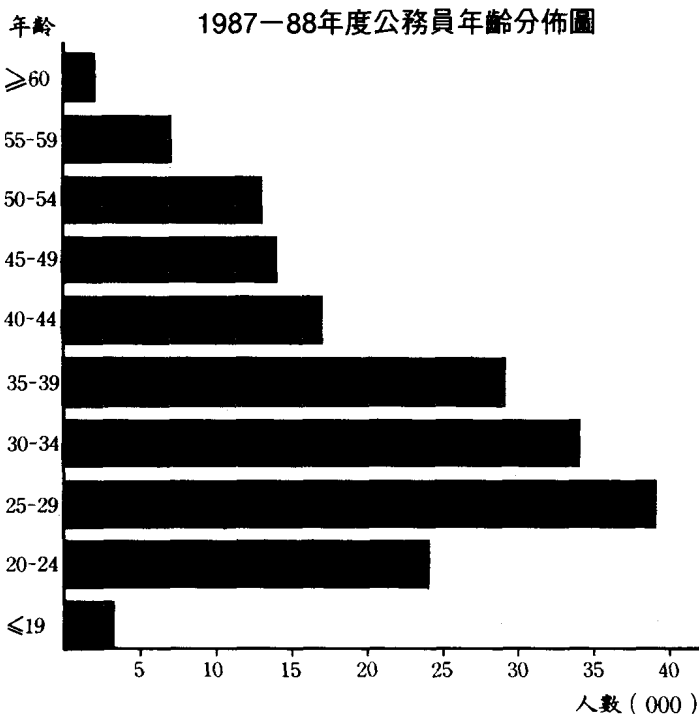
圖表1—2

1984年政務官本地僱員與海外僱員比例

職 系	總數	海外僱員人數(%)	本地僱員人數(%)
司級政務官	13	9(69)	4(31)
甲級政務官	7	6(86)	1(31)
乙一級政務官	10	8(80)	2(20)
乙級政務官	38	20(53)	18(47)
丙級政務官	101	43(43)	58(57)
高級政務主任	49	19(39)	30(61)
政務主任	176	66(37)	110(63)
總 數	394	171(43)	223(57)

全港公務員中，女性公務員約佔四分之一強。公務員的平均年齡在 40 歲以下。1987 至 1988 年度公務員年齡段的分佈情況，見圖表 1 - 3。

圖表 1-3



香港的勞動人口，在七十年代每年增長 3.8%，在八十年代頭幾年每年增長為 2.4%，但到了八十年代末期年增長只有 1.4%。香港處於充分就業時期，勞動力相對缺乏；對比之下，公務員每年增幅大於全港勞動力增幅。1988 年，全港公務員佔香港總人口 5681300 人的 3.2%，