

香港问题丛书

香港公务员——人事政策与实践

〔英〕伊恩·斯科特 约翰·P·伯恩斯 主编

香 港 公 务 员

人事政策与实践

[英] 伊恩·斯科特
约翰·P·伯恩斯
陆 仁

主 编
译

上海翻译出版公司

Editors: Ian Scott and John P. Burns

The Hong Kong Civil Service
Personnel Policies and Practices

根据牛津大学出版社 1984 年版译出

香港公务员

人事政策与实践

[英] 伊恩·斯科特

主 编

约翰·P·伯恩斯

陆 仁

译

上海翻译出版公司

上海复兴中路 597 号

邮政编码: 200020

新华书店上海发行所发行 上海沪江电脑科技排印公司排版

开本 850×1156 1/32 印张 11.125 字数 296,000

1990 年 10 月第 1 版 1990 年 10 月第 1 次印刷

印数 1-1,000

ISBN 7-80514-584-9/D·22 定价: 8.50 元

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》、《保持港元币值》、《香港公务员—人事政策与实践》等十部著述。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。但由于作者立场不同，观点各异，此外，还有一些论点是为港英的统治政策进行辩护的，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。



编著者前言

对香港政府公共人事管理问题的研究还刚刚开始。但是，自从1980年“薪俸及服务条件常委会”第4号报告公布以来，人们日益重视香港政府的人事管理问题，其重要性不仅是理论上的，也是实践上的。这个问题通常可以说明这个官僚制度的各个环节是如何相互作用的，从而成为搞清楚它的关键。从人事政策和实践的角度来观察这个官僚机构，可以增加人们对其如何构成及其如何制定各项影响公众生活的政策的认识。这个问题在实践上的重要性，则是直接关涉香港最大的职业集团，这个集团的工作（以及与之有关的各种人的和机构的因素）卓有成效地影响着公众服务质量。此外，为公共机构制定的人事政策对私人机构往往也具有重要的影响。因此，对公共人事管理问题的研究，是公共管理方面研究者关注的中心课题。

本书作者都是香港大学政治科学系社会科学（公共管理）课程的学者。但这决不会导致一种片面的观察。我们的共同认识是：设法说明这个制度是如何运行的并分析其业绩，较之叙述个别管理方法的效果或解决个别管理问题的方案，更为使人感兴趣。本书各章所讨论的课题，将来或许会有更为详尽的著作和专论，但就目前来说，我们希望本书的概述对于研究人员和实际工作者皆有益处。

牛津大学出版社的盖尔·皮尔克斯鼓励我们编写本书；诺曼·边纳思阅读了全书并改正了许多错误；约瑟芬·恩格、琳达·周和约列·欧打印了手稿；简·李在香港大学的资助下，提供了有关书目并研究了公共机构协会和员工关系；香港大学教研媒介资料中心的雷李慧凝和东妮·许对初稿进行了文字加工。我们谨此对他们表示感谢。最后我们还受益于我系研究生（其中大

部分是在职公务员)的硕士学位论文,这些论文提供了本书以为根据的原始材料。当然,错谬之处由我们负责。本书关于公务员训练的那一章,最初征求过两位公务员的意见,当本书付排时,政府却要求撤下这一章,我们只好依据公务员的学位论文重写一章。

伊恩·斯科特

约翰·P·伯恩斯

1984年2月于香港大学政治科学系

目 录

编著者前言	伊恩·斯科特, 约翰·P·伯恩斯(1)
第一篇 组织与人事	
第一章 导论	伊恩·斯科特 (1)
第二章 公务员概论	
.....	约翰·P·伯恩斯, 伊恩·斯科特 (18)
第三章 法律结构	大卫·克拉克 (38)
第二篇 招聘与遴选	
第四章 招聘与遴选	吕 婷 (57)
第五章 政务官阶层的构成	米罗·穆施凯 (92)
第三篇 员工与工作环境	
第六章 公务员训练	
.....	伊恩·斯科特, 约翰·P·伯恩斯 (115)
第七章 成绩评价	吕 婷 (143)
第八章 香港公务员的职业满足感	
.....	约翰·P·伯恩斯 (171)
第四篇 员工关系	
第九章 员工关系	凯瑟琳·奇克-马尔斐 (190)
第十章 公共机构工会	杰克·阿恩 (234)
第十一章 薪俸决定	迈伦·穆施凯 (267)
第五篇 结论	
第十二章 趋势和展望	
.....	伊恩·斯科特, 约翰·P·伯恩斯 (294)
附录一 香港政府与各主要公务员	
协会 1968 年协议书 (1982 年修订版)	(299)
附录二 公务员薪俸及常务委员会	
第 4 号报告: 公务员协商机构	(305)
附录三 部门协商委员会 (1981 年)	(324)

附录四 部门协商委员会会章范本 (1981 年)	(329)
附录五 高级公务员评议会修改章程 (1981 年)	(333)
附录六 第一标准薪级公务员评议会章程 (1982 年) ...	(337)
译后记	(340)

图

1.1	1973 年铨叙科组织结构	(12)
1.2	1983 年铨叙科组织结构	(13)
2.1	公务员实际人数	(20)
3.1	林玉铭 (皇室诉讼) 案	(43)
3.2	蔡信 (皇室诉讼) 案	(53)
4.1	第一标准薪级公务员委任程序	(65)
4.2	公务员叙用委员会公职委任程序	(66)
4.3	非公务员叙用委员会公职委任程序	(67)
4.4	政府职缺广告的一个范例: 消防处官员招聘 ..	(70-71)
4.5	政府职位标准申请表	(73-74)
5.1	香港政府职缺: 政务官	(96)
5.2	本地毕业生和外籍毕业生招聘和遴选程序图	(98)
5.3	训练过程图	(103)
5.4	政务官职位的结构、薪俸和编制	(106)
6.1	1983 年公务员训练中心组织结构	(125)
7.1	香港政府公务员报告 (旧表)	(149-152)
7.2	香港政府公务员报告 (新表)	(161-165)
9.1	研究员工关系的总思路	(191)
9.2	香港公务员员工关系机构	(194)
11.1	薪俸决定制度的演变	(269)
11.2	公务员薪俸及服务条件 常务委员会职权范围	(272-273)
11.3	公务员薪俸及服务条件 常务委员会的平衡作用	(273)
11.4	首长级公务员薪俸及服务条件 常务委员会职权范围	(275)
11.5	薪俸决定过程中主要决策步骤	(277)
11.6	薪俸决定的核心职级方法	(281)

11.7 薪俸决定中的学历方法	(282)
11.8 薪俸水平的决定程序	(287)

表

1.1	1973—1983 年中央人事管理制度的重要演变	(11)
2.1	1973—1974 年度至 1983—1984 年度 总编制及员工薪酬支出情况	(21)
2.2	1973—1983 年所选部门与职级的编制	(23)
2.3	首长级薪级表和总薪级表 (1983 年 3 月 31 日制)	(26)
2.4	纪律人员薪级表 (1983 年 3 月 31 日制)	(27)
2.5	第一标准薪级表 (1983 年 3 月 31 日制)	(27)
2.6	薪级类别按性别分布	(28)
2.7	1978 年高级公务员概况	(30)
2.8	香港“高—中层”公务员概况	(31)
2.9	香港公务员按服务年期分布	(35)
2.10	1978—1983 年所选部门按服务年期分布	(36)
3.1	1977—1983 年撤职与终止职务情况	(42)
4.1	香港公务员招聘与遴选总进度表	(79)
4.2	1980—1982 年行政、秘书及文员职系 公务员招聘遴选流程表	(81)
5.1	1960—1983 年香港政务官和公务员人数	(93)
5.2	1980 年和 1981 年申请者中成功与失败情况	(99)
5.3	1980 年和 1981 年申请者中成功与失败 按主要类别的分布	(100)
5.4	1981 年政务官按职阶分布情况	(107)
5.5	1981 年政务官按职阶和年龄分布情况	(108)
5.6	1981 年政务官获委现职年龄 按职阶分布情况 (抽样调查)	(108)
5.7	1976—1981 年政务官职阶间调动的概率	(109—111)
5.8	1978 年政务官按现任职位年限分布情况 (抽样调查)	(111)

6.1	公务员训练中心为总薪级表 38 点及其 以上公务员开设的管理课程	(137-140)
6.2	1979-1982 年参加管理训练 和一般职级训练的受训人数	(140)
7.1	成绩评价新旧制度比较	(166)
8.1	1965-1979 年香港公务员辞职情况	(172)
8.2	1980-1983 年按薪级类别统计 的香港公务员辞职情况一览表	(173)
8.3	1971-1983 年香港公务员职业 满足感调查表	(178)
8.4	关于“利克特新级”职业满足感 一般水平的调查 (平均分数)	(179)
8.4b	职业满足感一般水平的调查统计 (占应答者的百分比)	(179)
8.5	香港公务员职业满足感与年龄的关系	(180)
8.6	香港公务员职业满足感与薪俸或职级的关系	(180)
8.7	香港公务员职业满足感与任期的关系	(181)
8.8	香港公务员职业满足感与服务年期的关系	(182)
8.9	香港公务员与职业满足感的关系: 一份附加调查材料的摘要	(183)
8.10	香港公务员职业满足感或不满足感的原因	(185)
9.1	1975-1983 年高级公务员评议会议程摘要	(203-204)
9.2	可享长俸和不可享长俸公务员的服务条件	(210)
10.1	各机构就业情况	(242)
10.2	按活动身分分类的就业情况	(243)
10.3	按职业分类的就业情况	(244)
10.4	1983 年公共机构工作人员的阶层等级制度	(245)
10.5	1962-1983 年香港公务员工会情况	(247)
10.6	公共机构中工会的“政治”联盟	(248)
10.7	1960 年独立的公务员工会公布人数	(250)

10.8	自 1976 年以来公务员各种形式的工业行动 概要	(256-260)
11.1	1983 年 1 月公务员薪俸及服务条件 常委会成员的职业	(274)
11.2	1983 年 1 月首长级薪俸及服务条件 常委会成员的职业	(276)
11.3	薪俸调查图式	(286)
11.4	1984 年按经济机构分类的《实际抽取公司 样本数目和应当抽取公司样本数目》	(289)

第一篇 组织与人事

第一章 导 论

伊恩·斯科特

早在十多年以前，香港政府的两位顾问麦金西和康派尼就指出，人事管理是努力扩大各项服务并达到新的政策目标的一个根本弱点。他们认为，熟练而有经验官员的比例和“一般士气在不断下降，应付变化的人事需要的速度与效率在不断降低，用于达到人事目标的资源也在不断减少”。因此，他们提出了许多改善这种状况的建议，这些建议大多囿于经典管理理论的教条与传统，所以，他们首先关心的，是如何更有效地实现政府任务的方法。政府虽然基本上接受了这些建议，但是没过几年，这种制度改革的最初尝试大多便为一种新的观点和一系列不同的前提所替代。七十年代后期和八十年代初期的人事政策，不再是关心改善机构并明确这些机构所执行的任务，而是主张反映出官场当中个人与团体的重要性。政府资助一位剑桥经济学家来研究劳资关系；而一位加利福尼亚的顾问亦飞抵香港来帮助香港公务员克服困难；还举行了大型会议和各种培训课程，帮助管理人员改善对员工关系的管理。香港政府人事政策的宗旨依然是有效地执行任务。但是，如以下情况所表明的，对于劳资和解以及员工与管理人员关系和个人职业满足感的关心，已经前所未有地冲击了这一宗旨。新精神的核心是这样的信念：忽视了人的因素，便没有效率和创造力。

要说明人的因素为什么成为重要的因素，就必须对香港政府

人事政策的演变作实际分析，并了解一些公共人事管理的研究与实践所形成的观点。这些观点在香港不只是影响政策的制定，而且需要在能够认识这个问题的各个方面间的关系及其与政府和社会的关系的范围内，得到某种解释的理论框架。可惜，这恰恰是公共人事管理不完善的方面。人们知道这个方面所包括的内容，如招聘、遴选、提高以及公共机构中人才资源的使用与分配，但是，却没有阐明这些内容的恰当范式或一般理论。诚如一位评论家所说，有关公共人事管理的文件“都是形式主义的，而且充满了数值，其标准目标是高效、经济和程序性的例行公事”，这代表了人事政策在政治上的一种狭隘而不完备的观点。但这并不是说，公共人事管理没有任何理论，的确，理论太多可能会使精明的人事管理人员因要选择而不知无措。但是，这些理论是描述性的而不是解释性的，这种描述性理论既来自经典管理理论（它通过较为明晰地规定任务而改善创造能力），亦来自人际关系理论（它通过理解员工的行为和动机来改善创造能力）。这种理论的最新版本，最好的，披上了实验方法的外衣，最差的则是运用新的奖惩手段以提高创造能力的时髦尝试。当然，并不是说这些理论毫无意义而应摒弃，它们对制定人事政策有明显的影响。例如新近在香港实行的成绩评价方法，即改善员工工作成绩的“个别辅导”，就反映了从经典管理理论向人际关系理论的转变（见第七章）。但是，这些方法的应用必定受到它们由以产生的不同文化环境和组织环境的限制，往往还受到它们能够应用的短暂时间的限制。假如它们成功了，必会因其带来较高效率而大受欢迎；假如它们失败了，便很快会被预期“会有效果”的新方法所取代。无论怎样，这些理论都无助于人们弄明白整体是如何适当地组织起来的。

本书并不奢望提出一种新的公共人事管理的理论框架。但是在这方面最近确有某些变化的迹象，指出了达到有关这个问题的更远大并且更使人满意的认识的道路。这种变化的主要特征就是，人们深刻地意识到：公共人事管理不能脱离它赖以存在的政

治的、经济的和社会的环境。多数早期文献采用的是所谓“封闭系统方法”，即着眼于公共人事管理各个独立的领域，而无需考虑它们与环境（有时是彼此之间）的关系。相反，“开放系统方法”认识到，环境因素对于这些独立的领域得以运作的方式及其所具有的重要性，有着决定性的影响。“开放系统方法”的内容，也许就是人们愈益认识到：公共人事管理首先是一种政治进程。如果说，政治在某种意义上关系到官方对各种价值的分配，那么，政府中的人才资源分配与把人才分配给政府，以及附带要考虑的报酬与各种服务条件，同样是政治所关注的内容。实际上，这里有两个层次。第一个层次是宏观层次，亦即开放系统的层次，在这里我们面对的是人事系统与环境之间的关系。这里所要考察的领域，不仅与公务员的社会地位（他们在人们心目中的价值，他们的法律地位等）有关，而且与政治决策者如何分配各种价值有关。譬如，如果做出这样的政治决策：相对来说，运输经费大大优先于教育经费，那么可以预料，要不了多久，运输署的员工就会比教育署的员工多得多。又譬如，如果某类公务员因任何原因而不那么重要了（比如使用电脑人员而不用普通文员），那么又可以看到可能会对人事问题产生显著影响的价值分配上的变化。在宏观层次上，政治与经济的关系必须是相互适合的。经济繁荣可以导致政府计划的扩大，从而更加有利于公务员的晋升和服务条件的改善，经济萧条则可以导致勒紧腰带的低水平的工资增长，甚至工资冻结，从而降低公务员人数的增长率。人事系统不能离开环境压力以及诸如公众要求等因素的影响而孤立存在，经济的状况和政治决策者的个人素质往往影响着人事系统运行的方式。

第二个层次是微观层次，亦即封闭系统的层次，在这个层次上，人们都同意：员工与管理者关系的领域就是政治的领域。各种公共机构协会或工会经常提出各种问题（如报酬、工作条件、假期安排等等），并希望管理人员积极答复这些问题以解除他们的困境；如果他们感到不满意，就会诉诸某种形式的工业行动，

便可能影响公众的生活。在这里，围绕“谁得到什么”的问题，显然存在着一种政治关系，但若以为这仅仅是封闭系统的政治现象，就不对了。譬如，如何确定报酬（薪俸、工作条件、休假条件以及在职训练和外出训练的机会等最广义的报酬）的决策，就又是价值分配问题。付给各类公务员什么报酬，他们得到什么福利，这是供求关系、对其社会重要性的认识、有关公共机构工会的人数、各种政治上的价值判断以及各种环境因素复杂综合的结果。例如，政府付给有大学学历的社会工作者的入职工资，少于警察督察同类人员的工资，就表明了这样一种价值判断：后者具有相对的重要性。公众生活宁愿没有社会工作者而不能没有警察。警察得到这样的报酬是正当的，因为他们处于政府提供的各项服务的中心，而且他们的职责更具危险性。在香港，为避免供求关系的影响而情愿当警察督察的人有的是。然而，对于专业人士来说，情况就不同了，也许必须付给具有吸引力的工资，才能招聘到优秀人才。还有些其他的例子表明，一个公共机构工会（如市政公署卫生巡视员团体）的人数和策略，也可以使其成员得到他们要求雇方付与的相对有利的待遇。

其次，认为员工关系只有在人事系统范围内才表现为政治的关系，是假定诸如训练和成绩评价等中间领域并不具有政治方面。其实，情况并不是这样。我们来看这样两个事例：一个是八十年代特别强调管理训练，就反映了一种政治上的判断：为实现机构的目标，一定类型的训练较之其他更为重要。另一个事例更说明问题，在员佐级公务员反对“廉政公署”的游行以后，为警官们开设的人事管理课程，就只能认为是一种政治行为的补救措施。假如人事系统激起了多数公务员的怨愤，从而引起各公务员工会的注意，那么，甚至成绩评价也会具有政治意义（见第七章）。简言之，“封闭系统方法”不再是合理可行的了。在过去二十年里，公共机构中的人事问题变动不定，我们既不能离开外部环境因素，也不能离开内部政治动因去孤立地看待它。

本书用“开放系统”的观点讨论香港的公共人事管理问题。第