



公務員體制 養僕不養官



在舊政府總部上班的公務員



新政府總部

香港的公務員制度，源自英國。英國稱為 civil service，從事者稱為「公僕」（civil servants）。可是，有多少人會從公務員這個名稱想到，公務員是為公眾服務的公僕呢？有個時期，公務員按中國傳統被稱為「官」，「政務主任」叫「政務官」，距離公僕的意思便更遠了。

公務員的「科層制」，最早可追溯到漢朝，但以唐朝的科舉制為濫觴。唐朝考試取士，不計出身貧富或是何階級，選賢與能，用人唯才。美國要到立國百多年後的 1880 年代，才懂得開科考試，量才聘任公務員。英國亦到 19 世紀末 20 世紀初，才確立其公務員制度，並推行至大英帝國所有殖民地。

香港公務員比例 40：1

現代社會，政府的職務越來越多，公務員人數亦不斷膨脹，而且易增難減。晚清時期，每 990 人才有 1 名官員，不到千分之一的人口。1971 年的香港，人口大約 400 萬，已有 6 萬公務員，約 70 人中便有 1 個公務員。今天，香港人口 700 多萬，公務員人數大約 17 萬，還未計外判及短期合約的員工，每 40 人中便有 1 個公務員。公務員要用公帑支付人工，人數越多，政府的負擔便越重。

政府的管治是否有效率及良好，視乎公務員隊伍是否稱職。英式公務員有下列幾個特點：第一是像唐朝科舉一樣，公務員必須有專業知識，通過考試才能出任。任內可能還要接受專業訓練，保證他／她能勝任。公務員要用人唯才，升遷全看學歷、才幹，而不計較出身、不講裙帶關係……等等。

其次，每一級公務員的職務、權力和責任都有清楚明白的規定，每個職位要做什麼，都有明確的、白紙黑字的指引及守則。上、下級之間，公事公辦。下級要聽上級指令，按指引辦事，不能越俎代庖。同樣，上級如違反指引及守則，下級無須盲從。指引及守則越是清楚明白，越權、瀆職的事便越難發生。整個公務員隊伍，無須講裙帶或人事關係，就像一部順暢運行的機器。這是科層制度最大的優點，但也會出現「事事只講程序、講手續，無情」的官僚主義弊病。

高薪養廉防公僕腐敗

現代科層制最大的特點是：公務員都是政治中立，無論哪一個政黨上台，採取什麼政策，他們私下是否支持這些政策，都要忠實執行。結果無論是好是壞，他們都無須負政治責任。這樣才可避免「一朝天子一朝臣」，政府施政才能穩定。這亦是香港公務員制度，與中國的幹部制

度最大的分別——後者不是政治中立的，一定要支持中國共產黨。

為求穩定，為了保障及獎勵公務員的忠誠，政府會給予較優厚的薪酬、福利，按才能、政績及年資升級，並給予豐厚的退休保障，希望大部分公務員都能終生為政府服務。為求公務員公私分明、正直廉潔，政府對公務員的私人操守，設立較高的標準，一方面「高薪養廉」，減少公務員受外界利誘；另一方面，設立獨立的監察機構，如廉政公署之類，防止公務員貪污受賄。

撰文：博文



▲公務員是不少內地學生夢寐以求的工作，公務員考試每每出現人山人海的景象

知識點

香港效英美官僚體制

「科層制」（Bureaucracy），一般譯作「官僚制」，但這會令人聯想到官僚主義——不近人情、文件「旅行」、推卸責任、得過且過、機構臃腫、冗員太多等等缺點，而看不到科層制這百多年來的貢獻，怎樣推動英、美及其他新興工業化國家，走向現代化。香港在 1980 年代起，公務員由高高在上的「官」，演變成公僕，官民之間衝突日減，政府施政變得有效率，公務員隊伍可靠、問責而廉潔，貢獻不小。回歸後十多年，「科層制」的優點日漸褪色，「官僚制」的流弊陸續顯現，是特區政府必須正視，以及急急改善的問題。

通識我見

人民公僕—公務員

福建中學（小西灣）5A 張凱欣

除律師、醫生外，公務員也是人夢寐以求的理想職業之一。在我們的眼中，公務員是高學歷、高薪酬、高福利的代名詞。只要當上公務員，好像就與上流社會的距離不遠了。

其實，公務員也不過是為人民服務，工作亦離不開普羅大眾，稱他們為人民公僕也許會更貼切。公務員應該具備以下的特質：

首先，公務員須具有一定的學歷以及專業知識。古往今來，公職人員都須經過考試進行選拔，而基本的學歷以及專業技能只是入門的條件，以備日後各部門之需。

其次，公務員應該積極回應市民的訴求。既然我們認為公務員是人民的公僕，與群眾關係密切，就應該多聽取民意、回應市民的訴求及制定利民的措施。怎樣才能有效地回應大眾的訴求也體現在其速度和相關性上。雖然政府內部設有不同的部門，但各部門都有其主要的負責項目。在回應市民的訴求時，各部門不應該互相推卸責任，應互相合作、盡快為市民解難，這才是一位稱職的人民公僕。

再者，作為公務員應該潔身自愛、盡忠職守，是大家的榜樣。日前報了有關三名廉署人員教唆證人作假口供的新聞，反映了公職人員的行為失當。可見公務員的一舉一動都受社會大眾的監察，他們更應該以身作則、廉潔守法。如果公職人員都不能作為市民的榜樣，又怎能讓大眾服從他們所推行的政策呢？

雖然各地對於公務員的要求有所不同，但公務員一般離不開高薪以及優厚待遇。就例如香港有「高薪養廉」以防止官員受賄的方法。無論如何，公務員作為人民的公僕，又享有不錯的待遇，更應該盡心盡責為市民服務，以促進社會的發展和進步。

勿以為你是「官」！
你只是「僕」！



李卓偉

書架

公務員貪腐面面觀

近期，特首曾蔭權的外遊支出及受款待風波，引來不少市民批評。不少人士更認為港英政府時期遠比今天廉潔，回歸後香港公務員才開始腐化。持這種觀點的人士宜先弄清兩個基本的問題，「港英政府時期公務員是否很廉潔？」和「特區政府公務員的貪腐情況是否很嚴重？」我是研究歷史出身的，今天先從歷史資料中，回應這一條問題。葉靈鳳（1904—1975）的《香港浮沉錄》（香港：中華書局，2011年）（圖），是一部有關香港歷史的文集。在書中，我們會讀到一些港英政府公務員在 19 世紀時期的貪腐情況。



1890 年前後，香港公務員侵吞公款瀆職的風氣非常普遍，一連發現了許多宗大案，有許多瀆職公務員被判刑。政府庫房首席書記亞爾費斯一共侵吞公款 63000 元（葉靈鳳估計，相對於 60 年代時的 100 萬），不僅香港官方有許多人責任上被牽累，就是倫敦亦受影響。他被高等法院判了 6 年苦工監。此外，當時的郵政局匯兌部主任巴拉達侵吞公款，潛逃離開香港。他後來在馬尼拉被押解回港，被判 3 年苦工監。1897 年又發生

了「包庇私賄賂」案，是由當年一個以賭起家的岑某所主持的。當時香港在名義上是禁賭的，但是私館在警方的包庇下，公開營業，等於是公賭。岑某財雄勢大，結交官府，勾結警方和主持牌照事務的總登記官署，自上至下，一律買通，可以為所欲為。這宗包庇私賄案最終被揭發，因為牽連太大，影響了官方的名譽。警方一共革退了 14 名英籍幫辦，又革退了 38 名「嘩嘩差」，華警被革退的共有 70 多人。經過這次破案後，貪風沒多久

又變本加厲。直至上世紀 70 年代廉政公署設立，貪風才真正地受到遏止。由此可知，自 1842 開始，部分公務員貪腐情況持續了百多年，試問：港英政府時期的公務員是否真的很廉潔嗎？

本書除了介紹公務員貪腐現象之外，還涉及多個不同層面的香港歷史。閱讀本書時，我有一種像在聽故事的感覺。作者行文高明之處，正是透過不同的歷史故事闡述了當時的時代特色。

香港通識教育會 李偉雄
henrilee@graduate.hku.hk

《不平則鳴》與公務員的中立性

據稱政府因為與商界爭奪人才，故公務員薪酬被認為偏高，也可以高薪而養廉，連帶與公務員薪級掛鈎的教師、護士等，也因高薪而吸引了優秀人才。公務員是管治社會的精英隊伍，故有必要保持中立。

學術界論及公務員之中立身份，特別強調其「行政中立」性。這指公務員執行政府政策、處理行政事務時，應秉持的態度與立場。梁文道也曾撰文批評公務員的中立性：「公務員的政治中立在香港從來就只是一個神話、一個迷思，而非事實。」

前公務員事務局局長王永平撰寫專文《公務員維持政治中立，配合香港政制發展》表示：「公務員政治中立原則源自英國，但鑑於香港殖民地的歷史和實際運作，香港高級公務員，特別是政務主任（即 AO）一向參與制訂和推銷政策的工作。」「平叔」歷任教育統籌局、工商及科技局局長，把政論文章收錄在《不平則鳴》（圖），「議政屬『眾人之事』以有正式紀錄的言行、事實為基礎，不煽情，不作秘閉式的揣測或偽權威的結論，即問心無愧。」

平叔直言直諫治港之道，包括如何維護香港三大核心價值，透析兩黨制與民主進程的關係，再議下任特首



的八項特殊任務。平叔精於拆解政局，亦提出具體建議，如倡議港區人大在港設辦事處作中港橋樑，協助港人解決在內地遇到的法律問題，而不是越俎代庖為「第二個權力中心」；他認為制定《公務員守則》須清楚界定問責官員與公務員的角色和職責，及設立有效的投訴機制，他亦就離任公務員的就業安排提出可行建議。

王永平提到政治中立的原則：公務員的政治中立，建基於效忠政府的責任；對在任的行政長官和主要官員盡忠；必須衡量各項政策方案的影響；不應論人立場如何，應全力支持，把決定付諸行動，不應公開發表個人意見；協助主要官員解釋政策，爭取立法會和市民大眾的支持。「我最擔心的是公務員須保持政治中立的這項原則竟然因為多了政治官員而反而受到損害。政府不盡快正視這個問題，香港的良好管治會慢慢褪色，而今屆政府的有關政治官員實在難辭其咎。」

「平叔」文章被譽為不溫不火，通情達理，以為官的思路，析出政策矛盾之處，揭示社會不公義的現象。以身任天下之重，不平則鳴。

優質圖書館網絡主席 呂志剛
sidneylui@gmail.com