

# 青年對公務員 及其所面對挑戰的意見

Young People's Views on  
Civil Servant Challenges

「管治與政制」專題研究系列

青年創研庫  
Youth I.D.E.A.S.



15

---

**首席顧問** 王葛鳴博士  
**顧問** 何永昌先生  
**研究員** 魏美梅女士  
陳瑞貞女士  
袁小敏女士  
張靜雲女士  
黃柏茵女士  
**出版** 香港青年協會  
青年研究中心  
香港北角百福道 21 號  
香港青年協會大廈 4 樓  
電話：(852) 3755 7022  
傳真：(852) 3755 7200  
電子郵件：yr@hkfyg.org.hk  
網址：hkfyg.org.hk  
m21.hk  
yrc.hkfyg.org.hk  
出版日期：二零一六年十月

版權所有 © 2016 香港青年協會

**Chief Adviser** Dr. Rosanna Wong, DBE, JP  
**Adviser** Mr. Andy Ho  
**Researchers** Ms. Angela Ngai  
Ms. Chan Shui-ching  
Ms. Amy Yuen  
Ms. Sharon Cheung  
Ms. Christy Wong  
**Published By** The Hong Kong Federation of Youth Groups  
Youth Research Centre  
4/F., The Hong Kong Federation of Youth Groups Building  
21 Pak Fuk Road  
North Point, Hong Kong  
Tel: (852) 3755 7022  
Fax: (852) 3755 7200  
E-mail: yr@hkfyg.org.hk  
Web: hkfyg.org.hk  
m21.hk  
yrc.hkfyg.org.hk  
Publishing Date: October 2016

All rights reserved © 2016 The Hong Kong Federation of Youth Groups

本報告內容不一定代表香港青年協會之立場。  
The views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of  
The Hong Kong Federation of Youth Groups.

青年創研庫  
「管治與政制」組別

顧問導師： 陳弘毅教授      倪以理先生

召集人： 鄭 東

副召集人： 洪定嘉

成員： 王志浩                      葉鎮輝  
         何家騏                      劉綽麟  
         李惠萌                      潘學智  
         杜珍妮                      鍾皓而  
         林智浩                      關浩鵬  
         梁繼平

研究員： 張靜雲

## 鳴謝

---

是項研究得以順利完成，實有賴下列人士的協助，並給予寶貴意見，使我們的資料和分析得以更為充實，謹此向他們致以衷心感謝。

被訪人士（排名按姓氏筆劃序）：

卜約翰教授	香港大學社會科學學院院長
梁籌庭先生	香港公務員工會聯合會總幹事
鄧國威先生 GBS, JP	前公務員事務局局長
謝偉銓議員 BBS	前立法會公務員及資助機構員工事務委員會委員

各位曾接受電話訪問的青年朋友，以及曾參與個案訪問的青年。

## 研究摘要

公務員隊伍是特區政府的中流砥柱，也是維持政府良好管治的重要元素。他們對有效執行與落實政府決策，以及爭取公眾信任，從而促進社會發展和有效管治等方面，扮演重要角色。

根據中華人民共和國香港特別行政區基本法(簡稱《基本法》)，公務人員是香港特別行政區的政治體制重要部分。《基本法》亦規定，公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責<sup>1</sup>。公務人員包括政府的公務員。

近年，特區政府公務員人數維持在 16 萬多，而政府當局近年收到有關公務員職位的申請表，每年均有數十萬份，在 2011/12 年度，數字更高達近 88 萬份。不過，數字亦顯示，年輕一輩青年公務員辭職人數近年呈上升現象，39 歲或以下公務員辭職人數，由 2012/13 年度的 519 人，逐漸增至 2015/16 年度的 787 人。

隨著社會急促發展，市民對公共服務的期望不斷提高。近年社會與政治環境愈趨複雜，政府威信受到衝擊；公務員在工作上不僅面對巨大壓力，他們站在服務市民的前線，與市民大眾的互信亦深受考驗。這些現象，令人對公務員隊伍所面對的挑戰，及其對政府管治效能的影響，感到關注。

本研究從青年角度，了解青年對近年公務員隊伍表現的觀感評價，從而探討公務員在現今社會及政治環境中所面對的挑戰，並嘗試以前瞻的視角，就改善現狀提出可行建議。

研究透過幾方面蒐集資料，包括全港青年意見調查，共訪問了 523 位 18-39 歲青年、20 位青年個案訪問，以及 4 位學者與專家訪問。

---

<sup>1</sup> 參見《基本法》第九十九條。

## 研究主要發現

### 1. 近五成七受訪青年認為公務員屬理想的工作，最多受訪者視公務員最大貢獻在於服務市民。另有四成四受訪者想做公務員。

全港青年意見調查顯示，在受訪的 523 名青年中，近五成七(56.5%)同意公務員是一份理想的工作。接近四成六(45.9%)視服務市民為公務員最大的貢獻。受訪者對公務員整體表現平均給 5.94 分(0 至 10 分計，10 為最高，5 為合格)；另有四成四(44.0%)表示想做公務員。

青年公務員個案訪問結果顯示，受訪者對自己作為公務員的角色亦予以肯定，包括執行及落實政府決策。但部分市民側重消費者心理，加上社會風氣傾向少欣賞、多投訴，這令一些受訪個案表示在工作中感到「受氣」，甚至有忍辱負重的感覺。

### 2. 五成七受訪青年信任公務員多於政治問責官員，另有四成半相信公務員在履行職務時，會如實闡述事情。

青年意見調查顯示，五成七(57.3%)受訪者表示信任公務員多於政治問責官員。此外，近四成半(44.9%)受訪青年相信公務員在履行職務時，會如實闡述事情；表示不相信者，佔約三成九(39.4%)，表示不知道者佔近一成六(15.8%)。

不過，有受訪青年公務員個案反映，隨著資訊科技發達、公眾對監察政府、知情權以及主動作出查詢的意識日漸增加等因素，一些公務員擔心市民容易作出「抽秤」，因此傾向採取保守做法，例如在陳述事情時點到即止。

### 3. 逾三成受訪青年對公務員表現最大印象是墨守成規，而最缺乏的是責任承擔，佔近兩成七。

青年意見調查顯示，三成二(32.1%)受訪者對公務員工作表現最大的印象，是墨守成規，其次是少做少錯(22.6%)；而公務員最缺乏的是責任承擔，佔近兩成七(26.8%)，另分別有一成多認為缺少應變能力(16.2%)、服務精神(14.7%)及創新動力(13.5%)。

有青年公務員個案表示，他們重視工作指引及程序，惟市民不太了解有關情況，容易被視為只按本子辦事。有受訪個案表示，在他們的工作文化中，只要沒有嚴重違反工作守則或出現嚴重錯誤，其職位通常會得到延續；這是社會一般所說的「鐵飯碗」，當中包括公務員不需要承擔責任的看法。

**4. 受訪青年對公務員恪守幾項價值信念表現的評分，平均分為 6 分左右，在合格水平以上。**

青年意見調查顯示，受訪青年對近年公務員隊伍在恪守公務員幾項基本信念的評分，平均分均在合格水平以上，當中評分最高的是「堅守法治」，平均分為 6.11 分(0 至 10 分計，10 為最高，5 為合格)；其次分別是「盡忠職守」及「廉潔守正」，平均分分別為 6.01 分及 6.00 分。而「對所作決定和行動負責」及「不偏不倚」兩項的評分，分別為平均 5.85 分及 5.65 分。

**5. 受訪青年認為公務員面對政治壓力、與問責官員之間的互信，以及人才吸納等挑戰，達相當嚴重程度。**

青年意見調查顯示，在受訪青年觀感中，近年公務員隊伍所面對的政治壓力挑戰，嚴重性平均達 6.79 分(0 至 10 分計，10 為最高，5 為一般)；而公務員與政治問責官員未能建立互信的問題，嚴重程度平均亦有 6.31 分。至於公務員隊伍未能吸納人才問題，嚴重程度平均有 5.83 分。

有青年公務員個案反映，他們自感與政治任命官員的關係較割裂，公務員只負責執行政府決策，沒有參與政策制訂，他們對特區政府的歸屬感，以及就政府決策作辯護的動力薄弱。

另有受訪青年公務員指出，他們對於向上司提出意見或反映問題存有戒心，因一方面擔心會被視為愛生事端，或不服從制度等，另一方面擔心被視為個人能力不足。結果，問題及困難得不到有效反映；在受訪者眼中，內部溝通不足，窒礙公務員隊伍培育及留住人才。

## 主要討論

### **1. 受訪青年對公務員角色及表現予以肯定。惟社會少欣賞、多投訴風氣蔓延，一些公務員寧願因循守舊；長遠不利公共服務質素提升。**

要維持高效的政府管治水平，及推動有質素的公共服務，一支具熱誠的公務員隊伍必不可少；研究反映，受訪青年對公務員的角色及表現予以肯定。

不過，從受訪個案反映，年輕公務員履行職務過程中，發現公務員之路並不易行，包括部分市民十分側重消費者主義，在社會少欣賞、多投訴風氣蔓延下，一些公務員因怕犯錯而引來公眾批評，變得寧願因循守舊，甚至放棄追求更高服務水平，長遠不利公共服務質素的提升。

### **2. 社會環境急速轉變，公務員在以下幾方面的情況值得關注。**

#### **2.1 市民對公共服務的回應及問責承擔有甚高期望，公務員則重視工作指引和程序，兩者之間出現差距。**

公務員體系作為一支龐大的公共服務團隊，運作依據守則以維持及確保其穩定性，有其實際需要。但現今公務員所面對的，是一個對公共服務要求更高、需要應變能力更強，以及知識文化水平更高的社會。公務員在工作上若只求按規則或程序，或只求妥善執行政策等，未必能滿足現今社會對公共服務有效回應的期望。

面對市民期望日益增加，公務員應如何作出適當應對和準備，包括協助公務員體系有效回應社會訴求及加強問責承擔，值得探討。

#### **2.2 社會政治愈趨複雜多變，公務員堅守核心信念的挑戰愈來愈高，公務員的應對能力必須提升。**

公務員隊伍所恪守的信念，是他們履行職務，或作出決策的重要考慮或依據，在建立公眾的信任度方面，佔相當重要性。是項研究中，整體公務員在恪守幾項基本信念的表現，得分不俗，顯示受訪青年對公務員隊伍長久建立得來的根基，仍存有一定信心。

不過，香港社會愈趨複雜多變，公務員在堅守及落實核心信念的難度，相信愈來愈高，挑戰也愈來愈嚴峻，令人關注公務員在有關方面的培訓該如何進一步做好，以協助公務員在恪守核心信念方面，取得社會更大認同。

### **2.3 公務員與市民之間的互信不足。市民對公共服務透明度有訴求。政府採「擠牙膏」式的資料提供手法，未能滿足社會需要。**

隨著市民監察政府及知情權意識日漸增加，社會對公共服務透明度有更高訴求，政府過去採用社會俗稱「擠牙膏」的方式提供資料，不但未能滿足現時社會的期望，反容易帶來更多負面效果。

足夠的透明度及有效的溝通，是建立互信的重要基礎。政府部門在公開其所管理的資料時，如能進一步表現出積極及主動性，從而減少市民不必要的猜測，相信有助提升公眾對政府部門在資料處理上的信任，並建立盡責的形象。

## **3. 近年公務員隊伍主要面對的三個挑戰，需要尋求可行出路。**

### **3.1 政治壓力方面**

特區政府實行政治委任制，由政治委任官員負責政策構思、推銷、解釋、游說等工作，而公務員隊伍則負責執行及落實政府決策，兩者互相配合；加上公務員隊伍在政治中立原則下，理應有助減少公務員承受不必要的政治壓力。

不過在現實中，基於種種原因，公務員仍肩負面對議會、公眾及持分者等解釋和辯護政策的重任。香港社會近年漸趨政治化，公務員在當中面對的額外壓力，已給外界觀感上達到相當嚴重的境況，令人一方面反思政治任命官員該如何進一步展現其政治承擔精神，另一方面亦關注公務員隊伍所承受的政治壓力，可如何作出改善。

### 3.2 與政治任命官員的互信方面

綜合受訪青年公務員個案訪問結果，他們自感與特區政府關係疏離，對政府的歸屬感，以及對決策作出護航的動力薄弱。加上部分政治任命官員並非來自公務員體系，他們對政府運作的熟識程度，以及與公務員的合作等問題，均有待時間磨合。這對政策從構思到推行過程，會否出現「上有政策、下有對策」等不理想情況，從而影響施政質素與效率，值得深思。

此外，特區政府實行政治委任制度近 15 年，公務員與政治問責官員之間的互信和合作等方面，仍存在不同程度的問題，同樣值得注視。

### 3.3 人才吸納方面

優秀人才是每個政府均重視的資產。近年政府每年均收到數以十萬份公務員職位申請表，反映特區政府在吸引人才入職方面擁有相當優勢。惟近年年輕一代公務員離職的人數亦呈上升跡象。受訪青年公務員訪問結果更反映，青年人在事業上具有愛拼搏、求表現、重創意的衝勁，在他們的仕途中似乎未能得到有效發揮，令人思考公務員體系在人才管理方面，除了薪酬及福利等條件之外，是否尚有其他因素，可進一步突顯服務信念、用人唯才原則，以及強化工作滿足感等，藉此留住及發揮人才。

## 建 議

基於上述結果及觀察，本研究提出以下改善建議：

1. 舉辦公務員周或公務員日(**Civil Service Week / Day**)，拉近政府、公務員和市民的距離，增加彼此互信。

是項研究發現，一些受訪青年個案感到有市民對公務員隊伍工作不太認識，令公務員在執行職務時倍感為難。參考海外例子，研究建議政府當局舉辦公務員周或公務員日，提供政府、公務員和市民直接和近距離接觸機會，增加彼此了解和互信。

## **2. 定期進行系統化意見收集，加強溝通。**

是項研究發現，一些青年公務員受訪者對特區政府歸屬感薄弱，對主動提出意見或反映問題存有戒心，窒礙公務員體系的有效溝通。參考外地例子，研究建議政府當局定期就內部及外部兩方面進行意見收集。

內部方面，以不記名方式，就公務員對個人工作狀況、對團隊的投入度，以及對前景的期許等，進行意見收集及數據分析。

外部方面，當局應進行有關社會對公共服務期望的意見收集，以持續掌握市民的最新評價和意見，從而作出適切回應。

## **3. 進一步強化政府部門提供資料透明度及主動性，促進公務員與公眾之間的信任，建立負責任的形象。**

研究發現，有相當比例受訪青年對公務員隊伍能夠做到如實闡述事情的信心有保留。研究建議加強政府部門資料提供的透明度和主動性，藉此釋除公眾不必要的猜測，並協助市民理解當局作出決策的因由與理據。

## **4. 肯定及鞏固公務員的專業素質。**

研究發現，公務員的專業身分受到相當肯定，其中保持政治中立尤其重要。在愈趨複雜多變的社會與政治環境中，公務員需更加鞏固其得來不易的專業形象，繼續發揮他們的積極角色，促進特區政府的施政和管治效能。



# 目錄

## 研究摘要

第一章	引言	1
第二章	研究方法	2
第三章	文獻參考	5
第四章	學者及專家對公務員隊伍的現況分析	33
第五章	青年看公務員隊伍的表現與挑戰	43
第六章	討論及建議	65
	參考資料	71
附錄一	青年電話調查問卷	75
附錄二	青年電話調查結果列表	78



## 第一章 引言

---

公務員隊伍是特區政府的中流砥柱，也是維持良好管治的其中重要元素。他們對執行並落實政府決策，以及爭取公眾信任，從而促進社會發展和有效管治等方面，扮演重要角色。

根據中華人民共和國香港特別行政區基本法(簡稱《基本法》)，公務人員是香港特別行政區的政治體制重要部分。《基本法》亦規定，公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責<sup>1</sup>。公務人員包括政府的公務員。

近年，特區政府公務員人數維持在 16 萬多，年輕一輩佔整體人數約四分之一。而當局接獲有關公務員職位的申請表，每年均有數十萬份；在 2011/12 年度更高達近 88 萬份。不過，數字亦顯示，近年 39 歲或以下青年公務員辭職人數呈上升現象，由 2012/13 年度的 519 人，逐漸增至 2013/14 年度及 2014/15 年度的 669 人及 687 人。至 2015/16 年度，人數上升至 787 人。

隨著社會急促發展，公共事務涉獵的範圍愈來愈廣，市民對公共服務的期望不斷增加和轉變。近年社會與政治環境愈趨複雜，政府威信受到衝擊，公務員在工作上不僅面對巨大壓力，他們站在服務市民的前線，與市民大眾的互信亦深受考驗。這些現象，令人關注公務員隊伍所面對的挑戰。倘若情況持續，長遠對政府管治將構成不利因素。

本研究從青年角度，了解青年對近年公務員隊伍表現的觀感評價，從而探討公務員在現今社會及政治環境中所面對的挑戰，並嘗試以前瞻的視角，就改善現狀提出可行建議；期望一方面發揮公務員隊伍的積極作用，另方面有助促進特區政府的施政和管治效能。

---

<sup>1</sup> 參見《基本法》第九十九條。

## 第二章 研究方法

### 2.1 研究目的

本研究以 18-39 歲香港青年為對象，目的是了解他們對特區政府公務員隊伍履行其職責的觀感與評價，並透過青年、學者和專家的訪問，剖析現時公務員面對的挑戰，冀就有利於改善現況方面，提出可行建議。

### 2.2 研究問題

- (1) 對公務員隊伍的看法
- (2) 對近年公務員隊伍表現的評價
- (3) 認為近年公務員隊伍面對的挑戰
- (4) 認為公務員隊伍如何發揮更好

### 2.3 研究方法

就上述問題，本研究透過三方面進行資料蒐集，包括(1) 全港青年意見調查；(2) 青年個案訪問；以及(3) 相關的學者和專家訪談。

全港青年意見調查的目的，是了解青年對公務員隊伍的基本觀感與評價。青年個案訪問的目的，是深入了解青年對近年公務員隊伍在履行職務時，出現一些困局的看法。學者及專家訪問的目的，則從不同角度，就改善公務員隊伍的工作處境，提出思考方向。

#### 2.3.1 全港青年意見調查

調查於 2016 年 9 月 1 日至 20 日期間，委託香港政策 21 協助進行。調查以隨機方法，自住戶電話登記紀錄中抽取種籽號碼，再以加一減一、加二減二的方法產生另一組號碼，在混合後過濾重覆的號碼，再以隨機方式排列次序，成為最後樣本。

訪問員於成功接通住宅電話後，會詢問住戶中年齡介乎 18 至 39 歲，能操粵語者的人數，若適合的人士超過一名，訪問員會挑選即將生日的一位作為訪問對象。調查成功訪問了 523 名符合條件的受訪者，回應率

為 51.8%，樣本標準誤低於±2.2%。由於數據經加權統計，部分圖表不一定得出相同的總數。有關問卷調查的受訪者基本資料，可參看表【2.1】。

問卷（詳見附錄一）內容共 28 題，主要分為五個範疇：(1) 對特區政府公務員隊伍的印象；(2) 對特區政府公務員隊伍的評價；(3) 特區政府公務員隊伍的挑戰；(4) 個人與特區政府公務員隊伍的關係；(5) 個人資料。

表 2.1：樣本按性別、年齡、教育程度及職業類別分布

性別	實際樣本		加權樣本*	2015 年年底「居住人口」 統計數據 <sup>1</sup>	
	人數	百分比	百分比	人數	百分比
男	231	44.2%	44.1%	--	--
女	292	55.8%	55.9%	--	--
<b>合計</b>	<b>523</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>--</b>	<b>--</b>
<b>年齡（歲）</b>					
18-19	36	6.9%	7.2%	162,000	7.2%
20-24	106	20.3%	19.3%	435,500	19.3%
25-29	122	23.3%	22.7%	513,200	22.7%
30-34	129	24.7%	25.6%	579,900	25.6%
35-39	130	23.9%	25.2%	570,300	25.2%
<b>合計</b>	<b>523</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>2,260,900</b>	<b>100.0%</b>
<b>平均（歲）</b>	<b>29</b>				
<b>教育程度</b>					
初中（中一至中三）	38	7.4%	7.5%	--	--
高中（中四至中七，包括 毅進）	170	33.0%	33.2%	--	--
專上非學位	113	21.9%	21.9%	--	--
大學學位或以上	194	37.7%	37.4%	--	--
<b>合計</b>	<b>515</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>--</b>	<b>--</b>
<b>職業</b>					
經理及行政級人員	24	4.7%	4.8%	--	--
專業人員	56	11.1%	11.1%	--	--
輔助專業人員	41	8.1%	8.1%	--	--
文書支援人員	110	21.7%	21.9%	--	--
服務工作及銷售人員	102	20.2%	20.2%	--	--
工藝及有關人員	6	1.2%	1.2%	--	--
機台及機器操作員及裝 配員	15	3.0%	3.0%	--	--
非技術工人	5	1.0%	1.0%	--	--
學生	101	20.0%	19.6%	--	--
料理家務者	24	4.7%	4.8%	--	--
待業、失業，及其他非 在職者	22	4.3%	4.3%	--	--
<b>合計</b>	<b>506</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>--</b>	<b>--</b>

\* 以加權統計法調整至符合本港 18 至 39 歲青年人口的年齡分布

<sup>1</sup> 資料來源：政府統計處

### 2.3.2 青年個案訪問

青年個案訪問於 2016 年 8 月 18 日至 9 月 22 日期間進行，共訪問本港 20 名 20-32 歲青年，當中 14 名受訪青年為現職公務員，2 名為離職公務員，4 名為大專學生。男受訪者及女受訪者分別佔 12 人及 8 人。有關個案受訪者的基本資料，可參看表【2.2】。

表 2.2：青年個案受訪者基本資料

個案編號	性別	職業	加入公務員隊伍年資
01	男	大專學生	--
02	男	大專學生	--
03	女	大專學生	--
04	女	大專學生	--
05	女	公務員	少於三年
06	男	公務員	多於三年
07	女	公務員	多於三年
08	男	公務員	少於三年
09	男	公務員	多於三年
10	男	專業人士	離職公務員
11	男	公務員	多於三年
12	女	公務員	少於三年
13	男	公務員	多於三年
14	女	公務員	多於三年
15	男	公務員	少於三年
16	女	公務員	少於三年
17	男	公務員	多於三年
18	女	專業人士	離職公務員
19	男	公務員	多於三年
20	男	公務員	多於三年

### 2.3.3 學者及專家訪問

於 2016 年 8 月 31 日至 9 月 22 日期間，本研究透過邀請，共訪問 4 位熟悉本港公務員體系及運作的學者與專家。他們包括香港大學社會科學學院院長卜約翰教授 (Professor John Burns)、香港公務員工會聯合會總幹事梁籌庭先生、前公務員事務局局長鄧國威先生，以及前任立法會公務員及資助機構員工事務委員會委員謝偉銓議員。

公務員隊伍是政府的重要骨幹，協助政府執行決策和管理公共事務，並維持政府日常運作，服務公眾。本章簡述海外公務員制度，以及近年香港社會公務員隊伍的一些概況，其中引用相關的研究或調查作概括描述，以豐富是項研究課題的內容。

#### 3.1 海外公務員制度概況

隨著社會的發展，政府的管治效能愈來愈受到關注，而公務員隊伍的表現，在衡量一個政府管治效能方面，扮演重要角色。據世界銀行的全球管治指標，以六個範疇來量度一個國家或地區的管治水平，包括參與及責任承擔、政治穩定、政府效率、推行政策、法治精神及監察貪污<sup>1</sup>；當中的政府效率，主要了解當地公共服務質素、公務員表現、公務員獨立於政治壓力的情況、政策制訂及推行質素，以及政府對有關政策的承擔。該指標的 2015 年結果顯示，在全球超過 200 個國家或地區中，新加坡在政府效率範疇方面排名第一，第二是瑞典，第三是香港<sup>2</sup>。

就公務員制度的發展，一般認為現代西方社會的公務員制度起源於十九世紀後期。在英國，當地政府在 1870 年正式確立以公開競爭的考試制度，以聘用人選擔任內部文官隊伍(Home Civil Service)的工作<sup>3</sup>。在加拿大，當地政府於 1882 年亦正式確立以競爭考試制度招聘公務員。在美國，該國議會於 1883 年通過法案，以改善當地政府人事管理，包括確定舉行公開競爭性考試、擇優錄取的原則<sup>4</sup>。

此外，一般亦認為，英國的文官體系歷史較長，也是發展較成熟的公務員系統。據當地一所獨立慈善基金會 The Constitutional Society 網頁內容，該國文官隊伍有三個主要特色<sup>5</sup>，包括保持中立、權責清晰，公務員不公開談論政府事務，以及維繫政府運作的延續性<sup>6</sup>。學者黃湛利在

<sup>1</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

<sup>2</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

<sup>3</sup> 在英國，於中央政府部門任職的事務官員，統稱為文官隊伍(Civil Service)。維基百科。

<sup>4</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Pendleton\\_Civil\\_Service\\_Reform\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Pendleton_Civil_Service_Reform_Act)

<sup>5</sup> The Constitutional Society 成立於 2009 年。The Constitutional Society 網頁(2016 年 10 月 11 日下載)。 <http://www.consoc.org.uk/>

<sup>6</sup> 該基金會網頁就文官隊伍保持中立(neutrality)意思的英文原寫為：“meaning it should serve whatever Government is in power, regardless of party politics.” 該基金會網頁就文官隊伍隱藏身分(anonymity)意思的英文原寫為：“meaning that civil servants should not speak publicly on Government-related matters and it is Ministers who are responsible for Parliament and accountable for decisions and decisions taken by their departments.” 該基

其著作中提及英國文官體系的特色，大意指公務員在各黨派之間保持中立；公務員只對日常事務負責，執行部長的決策，如非必要不用上議會解釋政策；政府改組換屆，公務員亦不用與主政者共同進退<sup>7</sup>。

就公務員隊伍所發揮的重要性，英國兩名上議院議員(Earl Stafford Northcote 及 Sir Charles Trevelyan)在 1854 年向國會提交有關該國文官隊伍發展的報告，指出文官隊伍對一個政府運作的重要性。該報告認為，一個缺乏獨立性、質素、能力和經驗文官團隊的政府，是不能夠有效地運作<sup>8</sup>。

踏入二十世紀，社會急促發展，人們對公共服務需求愈來愈多，公共事務涉獵的範疇亦愈來愈廣，而負責執行政府決策的公務員隊伍，其管理漸受關注，亦漸成為學術研究的重要課題。

當時，被認為社會學重要奠基人之一的德國社會學家馬克斯·韋伯(Max Weber)，提出了理想型的行政組織體系理論(又稱為官僚組織/科層組織)。他認為，理想型的行政組織是基於一種理性法定的權威，為管理的連續性提供基礎，而擔任管理職務的人員，是按照他對工作的勝任能力和專業知識來挑選；領導人具有行使權力的法律手段，所有的權力都有明確的規定，並非憑主觀意志來領導。這種組織的管理制度具有合法和認可權威性，能夠實現最有效率和理性的管理目標。綜合後來多位韋伯研究學者的論說<sup>9</sup>，這批於組織內工作的人員，有幾方面特點，包括(1) 專業分工，(2) 科層管理，(3) 依法辦事，(4) 不偏不倚，以及(5) 量才用人等<sup>10</sup>。

二十世紀後期，一群學者(如 Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry, Theo. A.J. Toonen 等)就公務員制度的研究，提出了一個由以下幾項課題所組成的分析架構，包括(1) 公務員制度發展和改革的歷史、(2) 代表性、(3) 政治化程度、(4) 內部勞動力市場、(5) 公眾輿論，以及(6) 公

---

金會網頁就文官隊伍延續(permanence)意思的英文原寫為：“meaning that it provides continuity and experience to an incoming Government.” The Constitutional Society 網頁 (2016 年 10 月 11 日下載)。

<http://www.consoc.org.uk/other-content/about-us/discover-the-facts/civil-service/in-detail/>

<sup>7</sup> 《香港公務員制度》，2016，黃湛利。

<sup>8</sup> Northcote-Trevelyan Report, 1854. 資料轉載自

<https://www.gov.uk/government/speeches/the-positive-neutrality-of-civil-servants>

<sup>9</sup> Richard H. Hall, (1963). The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment, American Journal of Sociology, Vol. 69, No.1, 1963, 32-40. Ngozi Nwogwugwu & Lukman Olufemi Adiro, 2015, Bureaucratic Dysfunction and the Crisis of Nigeria's Public Administration, THE INTERNATIONAL JOURNAL OF BUSINESS & MANAGEMENT Vol 3 Issue 7 July, 2015.

<sup>10</sup> 維基百科資料。

務員制度的類型等<sup>11</sup>；公務員制度的定義，是指在一個特定地域中，一個正式的中介架構，通過人力資源的運用為國家事務服務<sup>12</sup>。

與此同時，有學者就組織理論提出另一種看法，認為組織的權威形成是來自組織成員間制度性的對話和溝通；組織強調使命感和認同，使個人目標與組織使命感一致；組織內的人員可在基本行動原則下，發揮創意以解決不同的問題；組織分工或作業流程採取跨功能或跨層級進行；以及績效評估的標準按個人表現等<sup>13</sup>。

二十一世紀資訊科技發達，而隨著各地公民意識不斷提高等因素，社會對公務員表現等訴求愈來愈高，加上公務員管理公共事務，各地均關注社會對公務員隊伍的信任度，並進行多項調查。以下為一些例子。

2002 年，一項就歐盟成員國進行的調查結果顯示<sup>14</sup>，四成四(44%)受訪者對公務員隊伍表示信任，百分比較其他組織為高【表 3.1】。此外，據國際價值觀調查 2005-2009 年及 2010-2014 年兩項結果顯示<sup>15</sup>，在有參與該兩項調查的 37 個國家或地區中，有 20 個對公務員伍的信任百分比增加，其餘 17 個出現下降。不過，上述 20 個對公務員伍信任百分比有增加的國家或地區中，部分的增幅是少於 5 個百分點【表 3.2】。

---

<sup>11</sup> Hans, A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo A.J. Tooner (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 1996). 資料轉載自《香港公務員制度》，2016，黃湛利。

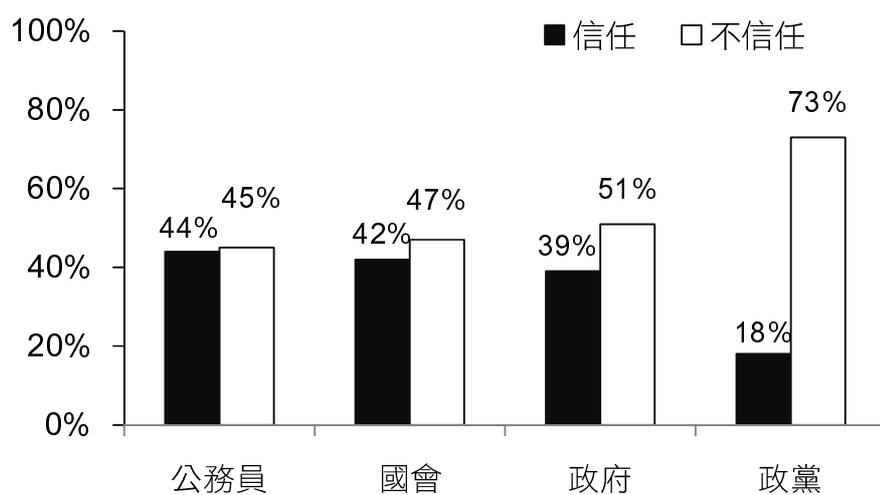
<sup>12</sup> 英文原寫為：“which have been defined as mediating institutions for the mobilization of human resources in the service of the state in a given territory.” Bekke, Perry and Toonen, 1996: 2。

<sup>13</sup> *Defining the Post-Bureaucratic Type*, C. Heckescher, 1994.  
[https://www.researchgate.net/publication/245853595\\_Defining\\_the\\_Post-Bureaucratic\\_Type](https://www.researchgate.net/publication/245853595_Defining_the_Post-Bureaucratic_Type)

<sup>14</sup> <https://www.coursehero.com/file/p173fff/es-in-trust-of-all-EU-countries-while-just-29-percent-trusted-the-civil-service/>

<sup>15</sup> 國際價值觀(World Values Survey)自 1981 年起，就不同議題持續進行多項全球調查。  
<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp> ;  
<http://www.eui.eu/Research/Library/ResearchGuides/Economics/Statistics/DataPortal/WVS.aspx>

表 3.1：歐盟成員國對公務員、國會、政府，及政黨的信任百分比(2002 年)



資料來源：European Commission, EU15 Report, Survey no. 57.1 March –May 2002

表 3.2：表示對公務員隊伍有信心的百分比  
(2005-2009 年，及 2010-2014 年)

國家/地區	2005-2009 (%)	2010-2014 (%)	變化百分點
1/ 阿根廷	7.9	16.1	<b>+8.2</b>
2/ 澳洲	38.2	43.7	<b>+5.5</b>
3/ 巴西	51.6	50.8	-0.8
4/ 智利	33.3	32	-1.3
5/ 中國	74.4	65.7	-8.7
6/ 台灣	39.9	59.4	<b>+19.5</b>
7/ 哥倫比亞	30.4	22.9	-7.5
8/ 塞浦路斯	53.7	44.9	-8.8
9/ 格魯吉亞	35.1	47.2	<b>+12.1</b>
10/ 德國	29.9	54.2	<b>+24.3</b>
11/ 加納	58.9	67.5	<b>+8.6</b>
12/ 香港	58.4	58.8	<b>+0.4</b>
13/ 印度	38.2	68.7	<b>+30.5</b>
14/ 日本	30.2	31.8	<b>+1.6</b>
15/ 約旦	52.8	44.4	-8.4
16/ 南韓	62.7	48.1	-14.6
17/ 馬來西亞	69.7	77.6	<b>+7.9</b>
18/ 墨西哥	24.4	21	-3.4
19/ 摩洛哥	48.2	46.4	-1.8
20/ 荷蘭	29.7	33.4	<b>+3.7</b>
21/ 新西蘭	38.6	43.2	<b>+4.6</b>
22/ 秘魯	5.9	14.7	<b>+8.8</b>
23/ 波蘭	16.5	19.5	<b>+3</b>
24/ 羅馬尼亞	27.9	25.7	-2.2
25/ 俄羅斯	47.4	46.6	-0.8
26/ 盧旺達	50.5	61	<b>+10.5</b>
27/ 斯洛文尼亞	15.7	10	-5.7
28/ 南非	52.5	42.1	-10.4
29/ 西班牙	39.2	38.8	-0.4
30/ 瑞典	56.6	50.6	-6
31/ 泰國	43.8	56.9	<b>+13.1</b>
32/ 千里達	32.9	31.9	-1
33/ 土耳其	54.4	57.4	<b>+3</b>
34/ 烏克蘭	42.4	44.4	<b>+2</b>
35/ 埃及	58.1	32.4	-25.7
36/ 美國	39.6	45.1	<b>+5.5</b>
37/ 烏拉圭	22.7	23.6	<b>+0.9</b>

資料來源：World Values Survey。百分比為表示「非常有信心」(a great deal)及「幾有信心」(quite a lot)的總和。(研究員參閱有關數據後，然後選取均有參與兩次調查國家/地區的數據結果，進行比較。以上圖表由研究員自行整理。)

公務員隊伍所恪守的信念，是他們履行職務，或執行政策的重要考慮或依據，在建立公眾的信任度方面，佔相當重要性。各地不少政府亦日漸重視有關情況，就公務員隊伍應恪守的信念編訂守則。此外，個別政府更推行有關改革，並就公務員的自我工作評估，以及公眾對公共服務的期望等，定期進行調查，從而就公共服務整體發展作出適時檢視和改善。以下列舉一些例子：

在英國，當地政府於 1996 年設立文官隊伍守則(Civil Service Code)<sup>16</sup>，當中列出四項核心信念，包括誠實(honesty)，誠信(integrity)，中立(impartiality)，及客觀(objectivity)；2010 年，當地政府通過議案，重申文官隊伍作為政府的重要組成部分，對支援政府執行政策，以至發展政府政策，以及為公眾提供公共服務等方面，發揮重要角色<sup>17</sup>。

在澳洲，當地政府在 1999 年推出公務員隊伍行為守則(Code of Conduct)，其後，澳洲政府公共服務委員會於 2014 年就公務員隊伍推出五項核心信念，包括中立(impartial)、承擔(committed to service)、問責(accountable)、尊重(respectful)，及操守(ethical)<sup>18</sup>。

在亞洲，新加坡政府在 2008 年推出公務員守則(Civil Service Code of Standards and Behaviour)<sup>19</sup>，當中提及五個信念，包括誠信(integrity)、中立(impartiality)、效率(effectiveness)、公正(equity)，以及問責(accountability)。2013 年，該國總理在一篇演說中，表示公眾對政府的信任，是新加坡府賴以成功的主要元素，而透明度及誠信，是促進這份信任的核心價值<sup>20</sup>。值得一提的是，當地政府設有公共服務部門，部門轄下更設有公共服務學院，為當地公務員隊伍提供培訓；據該部門網頁資料，學院為當地每名公共服務人員每年提供可多至 100 小時的培訓<sup>21</sup>。

---

<sup>16</sup> <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-service-code/> ;  
<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> ;  
<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102in23c.pdf>

<sup>17</sup> Constitutional Reform and Governance Act,  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents>

<sup>18</sup> [http://www.apsc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/56359/APS-Values-and-code-of-conduct.pdf](http://www.apsc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/56359/APS-Values-and-code-of-conduct.pdf)

<sup>19</sup> <http://www.sipo.gov.ie/en/Codes-of-Conduct/Civil-Servants/> ;  
<http://www.sipo.gov.ie/en/Codes-of-Conduct/Civil-Servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>

<sup>20</sup> <http://www.pmo.gov.sg/mediacentre/speech-prime-minister-lee-hsien-loong-public-service-leadership-advance-30-sep-2013>

<sup>21</sup> 新加坡政府網頁(2016 年 9 月 15 日下載)。  
<http://www.psd.gov.sg/what-we-do/developing-careers>

改革方面，印度政府自 2006 年起，將每年 4 月 21 日定為當地公務員隊伍日(Civil Services Day)，以顯示政府重視公務員隊伍服務社會的信念，並藉此舉行多項嘉獎活動，激勵士氣<sup>22</sup>。

馬來西亞政府在 2010 年推動改革(The Government Transformation Program)<sup>23</sup>，提升公共服務質素，包括加強公眾與公共服務提供者的互動，例如設立服務使用者聚焦小組訪談、舉辦公共服務開放日等，為當地公眾提供近距離認識及接觸公務員隊伍的機會。改革更訂下 10 年工作目標(Vision 2020)，分階段落實有關計劃。

英國政府在 2012 年推行文官隊伍改革(The Civil Service Reform Plan)<sup>24</sup>，範疇包括提升文官隊伍政策制訂的能力、問責精神、表現水平、培訓內容，以及改善聘用條款等；目標是將當地的文官隊伍建設為一個更開放、多元和專業的體系，促進文官隊伍在公眾心目中的信任和尊重。

據英國內閣政府一項就文官人員對其工作情況定期進行的自我評估調查結果顯示<sup>25</sup>，在 2015 年，五項有關工作投入感度向的數據，較 2012 年同類調查結果，均全面上升，包括(1) 對於自己能夠成為所屬部門感到非常驕傲的百分比<sup>26</sup>，由 53% 上升至 57%；(2) 認同所屬部門是一個理想工作地方的百分比<sup>27</sup>，由 46% 上升 47%；(3) 認同對其所屬部門有連繫感的百分比<sup>28</sup>，由 44% 上升至 47%；(4) 認為其所屬部門能夠激發他們做好工作的百分比<sup>29</sup>，由 41% 上升至 44%；以及(5) 認為對其所屬部門能夠推動他們共同為部門目標而努力的百分比<sup>30</sup>，由 38% 上升至 42%。

此外，當地 2010 年一項質性研究結果顯示<sup>31</sup>，英國公眾認為公共服務最重要的兩項原則，分別是公平及達到顧客服務水平，其餘三項重要原則，包括權力下放，盡量由地方政府提供服務、問責承擔，以及有更

---

<sup>22</sup> 印度政府網頁(2016 年 10 月 20 日下載)。http://darpg.gov.in/relatedlinks/civil-services-day

<sup>23</sup> [https://www.pemandu.gov.my/assets/publications/roadmaps/GTP\\_1.0\\_Roadmap.pdf](https://www.pemandu.gov.my/assets/publications/roadmaps/GTP_1.0_Roadmap.pdf)

<sup>24</sup> The Civil Service Reform Plan, June 2012.

<sup>25</sup> Civil Service People Survey 2015, Nov 2015, Cabinet Office.

<sup>26</sup> 調查問卷英文原寫為：“I am proud when I tell others I am part of (my organization)”。

<sup>27</sup> 調查問卷英文原寫為：“I would recommend (my organization) as a great place to work”。

<sup>28</sup> 調查問卷英文原寫為：“I feel a strong personal attachment to (my organization)”。

<sup>29</sup> 調查問卷英文原寫為：“(My organization) inspires me to do the best in my job”。

<sup>30</sup> 調查問卷英文原寫為：“(My organization) motivates me to help it achieve its objectives”。

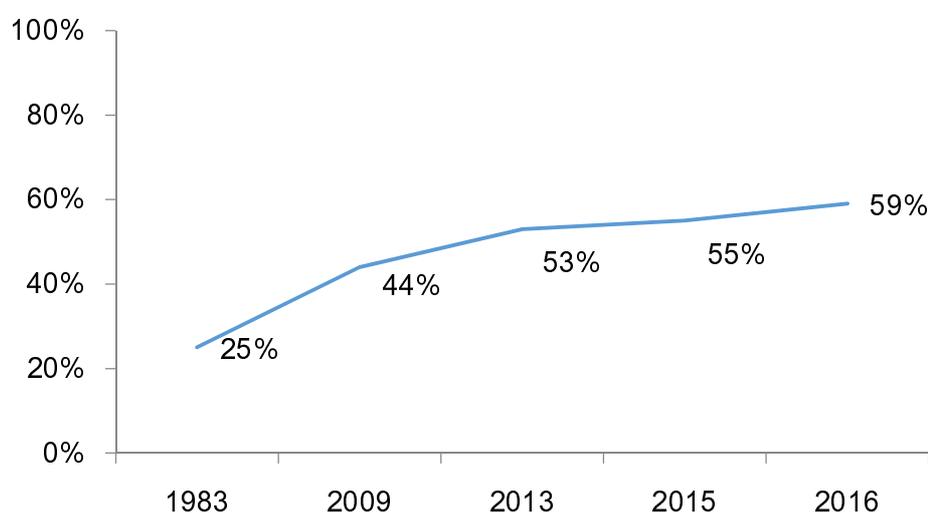
<sup>31</sup>

[https://www.ipsos-mori.com/DownloadPublication/1345\\_sri\\_what\\_do\\_people\\_want\\_need\\_and\\_expect\\_from\\_public\\_services\\_110310.pdf](https://www.ipsos-mori.com/DownloadPublication/1345_sri_what_do_people_want_need_and_expect_from_public_services_110310.pdf)

多選擇。此外，一項調查顯示，表示相信公務員說實話的英國受訪者，所佔比例近年亦持續上升，至 2016 年 1 月，百分比為 59%<sup>32</sup>【表 3.3】。

2016 年 6 月，英國文官隊伍網誌發表題為新的文官隊伍願景聲明(a new Civil Service Vision Statement)<sup>33</sup>，進一步肯定文官隊伍的角色，指出在不斷變化的社會環境中，公務員需要更能回應公眾的期望，並以四方面作為未來發展支柱，包括(1) 有改善的成果，即不只滿足於按程序完成工作，而是能夠為公眾提供更高質素的服務；(2) 有效率的領導，即能夠鼓勵及推動下屬不斷發展；(3) 有技能的人員，即吸引及留住才幹之士；以及(4) 理想的工作環境，即一個開放和現代化的工作環境。

表 3.3：英國受訪者認為公務員說實話的百分比 (1983-2016 年)



資料來源：Ipsos MORI Veracity Index

## 3.2 香港公務員隊伍概況

### 3.2.1 法律基礎

在香港，公務員隊伍的設立由來已久。主權回歸前，香港的公務員體制承自英國文官制度，而公務人員的管理，由《英皇制誥》、《殖民

<sup>32</sup> 調查於 2015 年 12 月至 2016 年 1 月期間訪問了 990 名 15 歲或以上的英國人。Institute for Government analysis of Ipsos MORI Veracity Index。 [www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3685/Politicians-are-still-trusted-less-than-estate-agents-journalists-and-bankers.aspx](http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3685/Politicians-are-still-trusted-less-than-estate-agents-journalists-and-bankers.aspx)。此外，於 2014 年 12 月至 2015 年 1 月進行的同類型調查顯示，55% 受訪英國人表示相信公務員說實話。

<sup>33</sup> <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/06/16/our-vision-for-a-brilliant-civil-service-and-what-it-means-for-you/>

地條例》和《公務員事務規例》的有關條文規定。

1997年，香港主權回歸，香港特別行政區成立；中華人民共和國香港特別行政區基本法(簡稱《基本法》)正式實施。根據《基本法》，公務人員是香港特別行政區的政治體制重要部分。《基本法》亦規定，公務人員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責<sup>34</sup>。公務人員包括本研究所指的公務員。

特區政府公務員的管理，主要受三份重要文件規管，分別是《公務人員(管理)命令》<sup>35</sup>、《公務人員(紀律)規例》<sup>36</sup>和《公務員事務規例》<sup>37</sup>。這三份文件都是根據行政長官的權力而制定。

就「公務員」的釋義，據香港法律《公職人員薪酬調整條例》(第574章)，及《公職人員薪酬調整(2004年/2005年)條例》(第580章)，「公務員」指由政府按公務員聘用條款僱用任職公務員職級的公職人員<sup>38</sup>。

### 3.2.2 一般概況：聘任/人力/職系/晉升/信念/培訓/關係等

就現時特區政府公務員隊伍的發展與管理，可追溯於回歸初期，特區政府就公務員體制進行改革開始。1999年1月，時任行政長官董建華先生出席立法會答問大會時，提出公務員制度檢討和改革的範疇。同年3月，特區政府發表「公務員體制改革諮詢文件」<sup>39</sup>，正式啟動香港公務

<sup>34</sup> 參見《基本法》第九十九條。

<sup>35</sup> 《公務人員(管理)命令》是行政長官於1997年7月根據《基本法》第四十八(四)條制定的。該《命令》列明行政長官有權根據該命令聘任、解僱和紀律處分公務人員、處理公務人員的申訴、制定紀律規例，以及把某些權力和職務轉授他人。這些規定，大部分都是改編自回歸前在本港施行的《英皇制誥》和《殖民地條例》中相應的條文。制定該《命令》使管理公務員方面的基本架構得以延續。公務員事務局網頁(2016年9月10日下載)。

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/overview/22.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/overview/22.html)

<sup>36</sup> 《公務人員(紀律)規例》是根據《公務人員(管理)命令》而制定的，並規管紀律處分的事宜及解僱公務員的程序。除了部分須受各有關條例管限其紀律的公務人員(主要是紀律部隊員佐級人員)外，該規例適用於其餘大部分公務人員。公務員事務局網頁(2016年9月10日下載)。

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/overview/22.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/overview/22.html)

<sup>37</sup> 《公務員事務規例》是行政長官制定或授權制定的行政規例。這套規例詳列了公務員事務局局長以及各部門或職系首長執行對公務員隊伍的日常管理工作的權力、公務人員的聘用條款和服務條件，以及在紀律和工作表現方面應該符合的標準，是管職雙方在公務員的日常管理上主要的參考依據。公務員事務局會發出各種通告及通函，以對各條規例作出補充和闡釋。公務員事務局局長獲得授權，可以修訂、補充、施行、解釋和批准豁免遵行《公務員事務規例》。公務員事務局網頁(2016年9月10日下載)。

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/overview/22.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/overview/22.html)

<sup>38</sup> <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/ord/ord036-03-c.pdf>

<sup>39</sup> 《邁進新世紀》公務員體制改革諮詢文件，1999年3月，公務員事務局。

<http://www.info.gov.hk/archive/consult/1999/reformc.pdf>

員隊伍在編制、聘任、薪酬及福利條件、工作表現管理，以及培訓等多方面的改革。

聘任方面，在過往，新入職的公務員，是按長俸聘用條款受聘，經兩年試用期可轉為長聘。現時，特區政府主要聘請兩類合約僱員，分別是非公務員合約僱員及公務員合約僱員。

非公務員合約僱員計劃於 1999 年 1 月推出，作為一項常設措施，容許部門按公務員事務局發出的指引，以靈活的聘用條件，聘請公務員隊伍以外的僱員<sup>40</sup>。數字顯示【表 3.4】，計劃開始初期，全職非公務員合約僱員人數約有 6,000 多人，至 2009 年人數高達 16,000 多人。及至 2015 年，人數約為 12,000 多人。

至於公務員合約僱員計劃，特區政府在 2000 年 6 月起實施「三加三」制度，即公務員基本職級的新聘人員，會先按三年試用及三年合約條款受聘，然後才獲考慮按長期聘用條款受聘<sup>41</sup>。2010 年 4 月，當局建議撤銷有關規定，並於同年 7 月起根據修訂的新入職制度，各公務員職系基本職級的新入職人員，會先按試用條款受聘三年，然後可獲考慮按長期聘用條款受聘<sup>42</sup>。

簡言之，公務員職位是公務員編制內的職位，應徵者如獲聘用，將按公務員聘用條款和服務條件受聘為公務員。而獲聘任非公務員職位的應徵者，則不屬公務員身分，亦不會被調職、晉升或轉派任何公務員編制內的職位。他們的聘用條款和服務條件亦有別於公務員。

人力狀況方面，資料顯示，近年政府每年均收到數十萬份公務員職位申請表，在 2011/12 年度，數字高達接近 88 萬份，2012/13 年度有 78 萬份，2013/14 年度回升，有超過 82 萬份。2014/15 年度，數字亦有超過 70 萬份<sup>43</sup>。

---

<sup>40</sup> 公務員事務局網頁(2016 年 9 月 10 日下載)。

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/appoint/36.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/appoint/36.html)

<sup>41</sup> 立法會 CB(1) 1582/09-10(03)號文件。2010 年 4 月 19 日會議。

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ps/papers/ps0419cb1-1582-3-c.pdf>

<sup>42</sup> 公務員事務局網頁(2016 年 9 月 3 日下載)。

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/appoint/34.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/appoint/34.html)

<sup>43</sup> 研究員透過電郵，向公務員事務局查詢有關資料。數字由公務員事務局提供。2010/11 年度數字為 793,500，2011/12 年度數字為 879,100，2012/13 年度數字為 780,000，2013/14 年度數字為 826,000，2014/15 年度數字為 702,200。

公務員實際員額方面，近年，整體公務員人數維持在 16 萬多<sup>44</sup>【表 3.5】，當中實際人數最多的部門，分別是香港警務處、消防處、食物環境衛生署、康樂及文化事務署及房屋署等【表 3.6】。公務員人數佔本港人口比率近年一直維持在 2.2%【表 3.7】，佔本港勞動人口比率則維持在 4%左右。

以年齡劃分，及至 2016 年 3 月，在 16 萬多名公務員中，25 歲以下者有 4,836 人，而 25 歲至 35 歲以下者有 37,340 人，分別佔整體公務員的 2.9%及 22.5%，合共 25.4%；換句話說，35 歲以下年輕一輩公務員佔整體公務員人數約四分之一。

公務員的退休情況，是公務員隊伍人力安排的其中重要考慮。數字顯示，公務員隊伍在未來數將出現退休高峰期，每年平均退休人數，由 2013/14 至 2017/18 年度五年間每年的 6,000 人，增至 2018/19 至 2022/23 年度五年間每年的 7,000 人；數目預期在其後計至 2027/28 年度的五年間才有下降，至每年大約 5,400 人【表 3.8】<sup>45</sup>。

面對公務員退休高峰期臨到、香港社會人口持續老化，以及勞動人口萎縮等問題所帶來的人口挑戰，政府作為香港的最大僱主，有需要就公務員的工作年期，適時作出調整。特區政府在 2015 年年初決定，由 2015 年 6 月起，新入職文職職系公務員的退休年齡提高五年至 65 歲；所有紀律部隊職系新入職公務員的退休年齡，不論職級，提高至 60 歲<sup>46</sup>。

---

<sup>44</sup> 在 2000 年，隨着政府當局推行提升效率措施、全面及針對性自願退休計劃，以及為期 6 年至 2007 年 3 月結束的暫停公開招聘措施，公務員人數逐步縮減；截至 2007 年 3 月底，公務員實際員額約為 153,000 多人(暫停公開招聘措施的實施期為 1999-2000 至 2006-2007 年度，但不包括 2001-2002 及 2002-2003 年度)。立法會秘書處議會事務部文件(2015 年 5 月 15 日)。 <http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ps/papers/ps20150518cb4-963-11-c.pdf>

<sup>45</sup> 「延長公務員服務年期諮詢文件」，2014 年 4 月，公務員事務局，以及立法會秘書處議會事務部文件，2015 年 5 月 18 日。  
[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/publication/files/consultation\\_paper\\_chi.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/publication/files/consultation_paper_chi.pdf) ;  
<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ps/papers/ps20150518cb4-963-11-c.pdf>

<sup>46</sup> 立法會文件，2015 年 1 月 19 日會議。  
<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ps/papers/ps20150119cb4-343-4-c.pdf>

表 3.4：聘用全職非公務員合約僱員的統計數字 (2000-2015 年)

年份	全職非公務員合約僱員人數
2000	6,636
2009	16,186
2010	15,867
2011	14,818
2012	14,535
2013	12,900
2014	12,147
2015	12,036

資料來源：立法會文件：立法會CB(1) 674/09-10號文件；立法會CB(4)194/15-16(06)號文件；及立法會CB(4)194/15-16(05)號文件。

全職是指有關聘用符合《僱傭條例》所載「連續性合約」的定義，即僱員為同一僱主連續服務四周或以上，每周工作不少於18小時，即視為按「連續性合約」工作。

表 3.5：公務員實際人數(按年齡組別和日期列出) (1996-2016 年)

	25 歲 以下	25 至 少於 35 歲	35 至 少於 45 歲	45 至 少於 55 歲	55 歲及 以上	總數
1/4/1996 *	15,121 8.3%	54,598 29.9%	70,249 38.5%	34,311 18.8%	8,396 4.6%	<b>182,675</b> <b>100.0%</b>
1/4/1997 *	15,171 8.2%	52,926 28.7%	73,032 39.6%	36,727 19.9%	6,783 3.7%	<b>184,639</b> <b>100.0%</b>
31/3/2002	5,473 3.2%	40,544 23.4%	70,514 40.8%	50,037 28.9%	6,461 3.7%	<b>173,029</b> <b>100.0%</b>
31/3/2007	2,485 1.6%	27,760 18.0%	50,970 33.1%	60,798 39.5%	11,792 7.7%	<b>153,805</b> <b>100.0%</b>
31/3/2010	3,584 2.3%	26,745 17.1%	44,479 28.4%	66,510 42.5%	15,255 9.7%	<b>156,573</b> <b>100.0%</b>
31/3/2011	3,842 2.4%	27,535 17.6%	44,239 28.2%	65,767 41.9%	15,503 9.9%	<b>156,886</b> <b>100.0%</b>
31/3/2012	4,149 2.6%	28,909 18.2%	43,338 27.2%	64,963 40.8%	17,836 11.2%	<b>159,195</b> <b>100.0%</b>
31/3/2013	4,373 2.7%	30,355 18.9%	43,179 26.9%	63,367 39.4%	19,390 12.1%	<b>160,663</b> <b>100.0%</b>
31/3/2014	4,039 2.5%	32,639 20.0%	43,105 26.5%	61,575 37.8%	21,477 13.2%	<b>162,835</b> <b>100.0%</b>
31/3/2015	4,287 2.6%	34,565 21.1%	42,883 26.2%	59,066 36.1%	22,844 14.0%	<b>163,645</b> <b>100.0%</b>
31/3/2016	4,836 2.9%	37,340 22.5%	43,020 25.9%	56,243 33.9%	24,711 14.9%	<b>166,150</b> <b>100.0%</b>

註：\* 法官及司法人員包括在內

1. 所有統計數字包括在各政府部門任職的公務員和借調或調派到補助/公帑資助機構(例如香港金融管理局和醫院管理局)的公務員。
2. 數字不包括法官及司法人員、廉政公署人員和香港駐外地經濟貿易辦事處在當地聘請的人員。

資料來源：研究員向公務員事務局查詢，數字由公務員事務局提供。

表 3.6：實際人數最多的 12 個部門 (計至 2016 年 6 月 30)

部門	實際人數	百分比
香港警務處	33,009	19.9%
消防處	10,114	6.1%
食物環境衛生署	10,013	6.0%
康樂及文化事務署	8,823	5.3%
房屋署	8,409	5.1%
入境事務處	7,007	4.2%
懲教署	6,599	4.0%
衛生署	5,974	3.6%
香港海關	5,770	3.5%
社會福利署	5,599	3.4%
郵政署	5,033	3.0%
教育局	4,966	3.0%
其他部門	54,210	32.8%
<b>總數</b>	<b>165,526</b>	<b>100.0%</b>

資料來源：公務員事務局網頁(2016年9月20日下載)  
[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/stat/quarterly/541.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/stat/quarterly/541.html)

表 3.7：公務員佔香港人口及總勞動人口比率 (2010-2015 年)

	於 2010 年 4 月 1 日	截至 2011 年 3 月 31 日	截至 2012 年 3 月 31 日	截至 2013 年 3 月 31 日	截至 2014 年 3 月 31 日	截至 2015 年 3 月 31 日
公務員實際員額佔香港人口%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%
公務員實際員額佔總勞動人口%	4.3%	4.2%	4.2%	4.1%	4.2%	4.2%

資料來源：<http://news.wenweipo.com/2012/04/13/IN1204130052.htm>；  
[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/info/files/Overview\\_of\\_the\\_civil\\_service.chi.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/info/files/Overview_of_the_civil_service.chi.pdf)；  
 立法會CB(1)1001/10-11(03)號文件；立法會CB(4)625/12 - 13(06)號文件；立  
 法會CB(4)963/14-15(10)號文件；立法會CB(4)844/15-16(03)號文件。

表 3.8：公務員隊伍退休人數及未來預測 (2008-2033 年)

年度	每年平均退休人數	佔 2013 年 3 月 31 日 公務員實際員額的百分比
2008/09 至 2012/13	4,200	--
2013/14 至 2017/18	6,000	3.7%
2018/19 至 2022/23	7,000	4.4%
2023/24 至 2027/28	5,400	3.4%
2028/29 至 2032/33	4,500	2.8%

資料來源：「延長公務員服務年期諮詢文件」，2014年4月，公務員事務局。

職位分類方面，據學者黃湛利《香港公務員制度》(2016)一書，特區政府現時有 400 多個職系(grade)、1,000 多個職級(rank)，並大致分為三大類，包括(一) 首長級職系；(二) 一般職系；以及(三) 部門/專業職系。

首長級職系共分八級(D1–D8)，他們是公務員隊伍中最高官階級別<sup>47</sup>。而一般職系人員，乃指由中央當局招聘和管理的人員，派駐政府各局和部門，由公務員事務局負責管理若干一般職系，安排有關人員在多個不同政府辦事處工作。公務員事務局內負責管理一般職系的工作單位，包括政務職系、行政職系、文書職系和秘書職系等。

政務職系方面，據公務員事務局網頁資料顯示<sup>48</sup>，該職系人員是專業的管理通才，在特區政府擔當重要角色。他們會定期被派往各決策局和部門擔任不同職位，平均每兩至三年調職一次。政務職系包括七個職級，包括政務主任、高級政務主任、首長級丙級政務官、首長級乙級政務官、首長級乙一級政務官、首長級甲級政務官，以及首長級甲一級政務官。及至 2016 年 6 月 30 日，該職系編制職位數目有 691 個<sup>49</sup>。

行政主任職系方面，行政主任是專業管理人員，主要負責資源和系統管理。他們會被調派到各個政府部門或決策局工作，肩負多類職務，也有機會與不同背景和專長的人士共事。行政主任職有六個職級，包括二級行政主任、一級行政主任、高級行政主任、總行政主任、首席行政主任，以及高級首席行政主任，現時編制有超過 3,000 個職位<sup>50</sup>。

文書及秘書職系方面，主要負責提供多個範疇的一般支援及前線服務。現時，共有 16 個職級；及至 2016 年 6 月 30 日，文書及秘書職系的編制數目為 26,645<sup>51</sup>。

至於部門/專業職系，包括法定語文主任、即時傳譯主任及繕校員職系，以及管理參議主任。

晉升方面，公務員的晉升是以有關人員的品格、能力、經驗及晉升職位所要求的學歷或資歷決定，只有在其他因素未能分辨出最優異和最

---

<sup>47</sup> 《香港公務員制度》，2016，黃湛利。

<sup>48</sup> 公務員事務局網頁(2016年9月20日下載)。[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/grade/ao/425.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/grade/ao/425.html)

<sup>49</sup> 公務員事務局網頁(2016年9月20日下載)。[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/grade/ao/751.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/grade/ao/751.html)

<sup>50</sup> 公務員事務局網頁(2016年9月20日下載)。[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/grade/eo/437.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/grade/eo/437.html)

<sup>51</sup> 公務員事務局網頁(2016年9月20日下載)。[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/grade/cs/441.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/grade/cs/441.html)

合適的人選時，年資才會被考慮<sup>52</sup>。現時，公務員的工作表現評核報告，一般會採用六個評級，包括「優異」、「良好」、「常」、「尚可」、「欠佳」，以及「差劣」<sup>53</sup>。公務員事務局曾於 2003 年就 300 多個職系 900 多個職級的公務員的工作表現評核結果，作出一次較全面的調查。結果顯示，當時超過九成以上的公務員取得第三級(即「常」級)或以上的評級，僅少於百分之一取得「尚可」級或以下的評級<sup>54</sup>。

此外，公務員事務局文件提及，在 2012/13 年度，獲晉升的公務員平均需要累積 14.6 年的經驗<sup>55</sup>。立法會秘書處議會事務部文件亦指出<sup>56</sup>，公務員平均需時 14 年才獲晉升至高一級職位，而紀律部隊職系某些員佐級人員更可能需要長達 15 至 22 年才獲晉升。至於較高職級職位<sup>57</sup>，其聘用和晉升須交由公務員敘用委員會審批和提供意見。

信念方面，公務員負責執行政府決策，向公眾提供服務，公務員的行為操守，尤其顯得重要。回歸後，特區政府在 1999 年頒布《公務員良好行為指南》(Civil Servants' Guide to Good Practices)<sup>58</sup>。《指南》說明了各級公務員應有的良好行為，羅列了公務員須堅守的基本信念，主要有六項，包括：

- (a) 堅守法治；
- (b) 守正忘私；
- (c) 交代和公開政府的決策與行動；
- (d) 履行公職時，保持政治中立；
- (e) 執行公務時，不偏不倚；
- (f) 全心全意、竭盡所能，服務市民；

培訓方面，特區政府亦制定了培訓發展計劃，以確保公務員隊伍掌握所需的技能、知識和工作態度，為公眾提供優質服務。特區政府於 2004

---

<sup>52</sup> 公務員事務局網頁(2016 年 9 月 20 日下載)。

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/appoint/31.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/appoint/31.html)

<sup>53</sup> 公務員工作表現管理，2013，公務員事務局。

<http://www.agtso.org/update/download/c201306c.pdf>

<sup>54</sup> 立法會十六題：客觀並有規律地評核公務員的工作表現及潛能，2005 年 2 月 2 日(2016 年 9 月 20 日下載)。[http://www.csb.gov.hk/mobile/tc\\_chi/info/1772.html](http://www.csb.gov.hk/mobile/tc_chi/info/1772.html)

<sup>55</sup> 「延長公務員服務年期諮詢文件」，2014 年 4 月，公務員事務局。

<sup>56</sup> 立法會秘書處議會事務部 2016 年 6 月文件。

<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ps/reports/ps20160706cb4-1163-c.pdf>

<sup>57</sup> 即頂薪點達政府總薪級表第二十六點或以上。

<sup>58</sup> <http://ebook.lib.hku.hk/HKG/B36230388.pdf>

年 4 月，將公務員培訓處納入公務員事務局管轄<sup>59</sup>。據公務員事務局 2015 年 12 月文件資料<sup>60</sup>，培訓處針對公務員的共同培訓需要，提供領導及管理、語文及溝通、國情和《基本法》等課程；而在 2015/16 年度，公務員事務局在預算中預留 6,740 萬元，以提供培訓課程和服務，其中目標是在 2015 年，為約 58,600 名公務員舉辦訓練課程、研討會及工作坊等。

員工關係方面，現時，特區政府在中央及部門層面設有員工協商組織<sup>61</sup>。中央方面，設有四個公務員評議會，分別是(1) 高級公務員評議會、(2) 第一標準薪級公務員評議會、(3) 紀律部隊評議會，以及(4) 警察評議會；各評議會均由管職雙方代表組成，並定期召開會議，商討員工關注的問題。部門方面，特區政府鼓勵有超過 100 名員工的部門，成立部門協商委員會，管職雙方藉定期舉行會議交換意見。

此外，公務員事務局文件指出<sup>62</sup>，一個完備的嘉獎制度可產生激勵士氣的作用，令公務員積極求進，從而滿足市民不斷提高的期望。現時，為嘉獎公務員而設的計劃有四項<sup>63</sup>，包括公務員優質服務獎<sup>64</sup>、香港特別行政區授勳及嘉獎制度<sup>65</sup>、嘉獎信計劃<sup>66</sup>，以及公務員事務局局長嘉許狀計劃<sup>67</sup>。

---

<sup>59</sup> 財務委員會人事編制小組委員會討論文件，2004 年 1 月。

<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/esc/papers/e03-15c.pdf>

<sup>60</sup> 立法會 CB(4)356/15-16(03)號文件。立法會公務員及資助機構員工事務委員會公務員培訓及發展概況。2015 年 12 月 2 日會議討論文件。

<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ps/papers/ps20151221cb4-356-3-c.pdf>

<sup>61</sup> [http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/relations/151.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/relations/151.html)

<sup>62</sup> 「更完備的公務員嘉獎制度」，2004 年 2 月，公務員事務局。

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/relations/files/040211commendation\\_c.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/relations/files/040211commendation_c.pdf)

<sup>63</sup> 立法會 CB(4)124/13-14(02)號文件，2013 年 11 月。

[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/training/files/TDpaperA\\_18112013\\_tc.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/training/files/TDpaperA_18112013_tc.pdf)

<sup>64</sup> 公務員事務局自 1999 年起，每兩年舉辦公務員優質服務獎勵計劃，目的是表揚努力提供卓越服務的局/部門及團隊；推廣公務員以客為本的文化，並藉此激勵其他局/部門和團隊不斷提升公共服務質素。

<sup>65</sup> 這是一項適用於全港市民的嘉許制度，嘉許對象並不限於公務員。每年都會有公眾人士和公職人員(包括公務員)獲提名接受各類勳章或嘉獎，以表揚他們對香港和公共及社區服務的貢獻。

<sup>66</sup> 嘉獎信計劃是專為嘉許公務人員而設，由各局/部門自行統籌。根據計劃，常任秘書長和部門首長可向下列人員頒發嘉獎信：至少連續三年工作表現優秀的人員；或在提高所屬的局/部門的工作效率或提升其形象方面作出卓越貢獻的人員；或其傑出表現或英勇行為值得高度表揚的人員。

<sup>67</sup> 計劃自 2004 年推出，根據計劃，獲嘉許人員必須至少連續五年工作表現優秀，才符合資格獲得表揚。

### 3.2.3 政治委任制度下的公務員隊伍

2002年7月，特區政府實施主要官員問責制(俗稱高官問責制)。時任行政長官董建華先生出席立法會介紹主要官員問責制方案時表示，在這制度下，政府最高層的官員，包括政務司司長、財政司司長和律政司司長，以及所有政策局局長，全部列入「問責制」範圍。這些官員將不會是公務員，而是以合約方式聘用的問責主要官員；他們各自負責由行政長官指定的政策範疇，統領所管轄部門的工作，制定政策、解釋政策，為政策作推介，爭取立法會和市民大眾的支持，並且為其政策的成敗直接向行政長官負責<sup>68</sup>。

至於公務員體制中，由局長擔任的公務員職級和薪酬福利待遇保持不變，職稱改為常任秘書長，扮演問責制局長與公務員系統之間的重要樞紐角色。他們在問責制局長統領下，向問責制局長負責，協助制定和執行政策，聽取公眾和立法會的意見，向他們解釋有關政策，回答質詢，爭取各界對政策的支持<sup>69</sup>。

2005年10月，時任行政長官曾蔭權先生在施政報告中，一方面認為問責制的實施代表著香港特別行政區政制發展重要的一步，但同時認為有需要作出改善。施政報告建議考慮在政府內部開設少量專注於政治事務的新職位，以支援行政長官和主要官員的政治工作<sup>70</sup>。

2007年10月，特區政府發表《進一步發展政治委任制度報告書》，建議增設政治委任職位，於每個決策局(公務員事務局除外)開設一個副局長職位及一個局長政治助理職位，另開設政務司司長政治助理和財政司司長政治助理的職位各一個<sup>71</sup>。

報告指出，進一步發展政治委任制度的其中理據，是可提升政治團隊在公務員支援下處理政治工作的能力，以及有助保持公務員政治中立。報告書表示，副局長主要負責協助局長處理各方面的政治工作，且在相關局長暫時缺勤時代理其職責，出席立法會大會會議、轄下委員會、小

---

<sup>68</sup> 見 2002 年 4 月 17 日行政長官董建華先生出席立法會介紹第二屆特區政府實施主要官員問責制方案的致辭全文。<http://www.info.gov.hk/gia/general/200204/17/0417136.htm>

<sup>69</sup> 見 2002 年 4 月 17 日行政長官董建華先生出席立法會介紹第二屆特區政府實施主要官員問責制方案的致辭全文。<http://www.info.gov.hk/gia/general/200204/17/0417136.htm>

<sup>70</sup> 特區政府 2005/06 年度施政報告。  
<http://www.policyaddress.gov.hk/05-06/chi/pdf/speech.pdf>

<sup>71</sup> 進一步發展政治委任制度報告書，2007 年 10 月，政制及內地事務局。  
[http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/report\\_tc.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/report_tc.pdf)

組委員會及事務委員會的會議，以及代表政府發言<sup>72</sup>。局長政治助理的主要職責，是從政治角度為主要官員和副局長提供建議以供參考，並根據指示進行所需的政治聯繫工作。2008年，特區政府正式引入首批副局長及局長政治助理。

政治委任制度由2002年實施至今近15年，及至2016年7月，特區政府共有40名政治委任官員(包括3名司長、13名決策局局長<sup>73</sup>、12名副局長<sup>74</sup>、12名局長政治助理<sup>75</sup>)。

在政治委任制度下，2002年6月，行政長官辦公室公布《問責制主要官員守則》<sup>76</sup>，列明主要官員在履行職務時，須維護並推廣一支常任、誠實、用人唯才、專業和政治中立的公務員隊伍。

就公務員隊伍的政治中立問題，2007年11月，時任公務員事務局局長俞宗怡女士在立法會會議上表示<sup>77</sup>，在引進問責制後，公務員事務局已向所有公務員發出指引，釐清公務員政治中立的原則及元素，包括：

- \* 公務員隊伍在執行職務時，會忠誠協助在任的行政長官和政治委任官員，盡其所能，在政策制訂過程中坦誠而清晰地提出意見，在有需要時，與在任的主要官員作出辯論。
- \* 一旦行政長官或有關主要官員作出政策的決定後，不論公務員個人的信念或立場為何，他們都會，亦須要全力支持該決定，並全面切實地執行。
- \* 公務員會協助主要官員闡明主要官員作出的決定及為決定作辯解，以爭取公眾和立法會的支持。
- \* 在整個過程中，無論公務員個人贊成或反對有關政策，他們都不應亦不能公開發表個人意見，也不會表達他們對某個決定的政策有不同意的意見。

---

<sup>72</sup> 有關《公務員守則》的資料摘要，2008年12月，立法會秘書處。

<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1215cb1-390-1-c.pdf>

<sup>73</sup> 特區政府分別在2007年及2015年增設「發展局」及「創新及科技局」。

<sup>74</sup> 公務員事務局不設副局長。

<sup>75</sup> 公務員事務局不設局長政治助理、律政司司長不設局長政治助理。政制及內地事務局局長政治助理職位懸空。政務司司長政治助理職位懸空。

<sup>76</sup> 問責制主要官員守則，行政長官辦公室。立法會CB(2)2462/01-02(01)號文件。

<sup>77</sup> 新聞公報，2007年11月28日。

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200711/28/P200711280274.htm>

隨著政治委任制度進一步擴大，政治任命官員與公務員的關係，主要由政府內部兩個文件規範：《政治委任制度官員守則》和《公務員守則》。《政治委任制度官員守則》其中一項，列明政治委任官員須時刻積極維護並推廣一支常任、誠實、用人唯才、專業和政治中立的公務員隊伍<sup>78</sup>。《公務員守則》(2009)則闡明公務員在擴大的政治委任制度下與政治委任官員共事的框架，當中包括公務員須恪守的基本信念<sup>79</sup>：

- (a) 堅守法治；
- (b) 誠實可信、廉潔守正；
- (c) 行事客觀、不偏不倚；
- (d) 政治中立；
- (e) 對所作決定和行動負責；
- (f) 盡忠職守、專業勤奮。

此外，《守則》亦列明，公務員有責任協助政治委任官員制訂政策。公務員亦須遵從在任政府的決定和主要官員的指示，負責推行政策、執行行政工作、提供和管理公共服務，以及履行執法和規管的職能。《守則》對高層公務員角色有更高要求，包括如有需要，他們須向立法會、區議會、社會人士、持分者、政黨、傳媒等，介紹和闡釋政府提議的政策措施或政府政策。

就副局長及政治助理與公務員的關係，《守則》列明，副局長可代表其局長向公務員傳達局長的意見和工作優先次序，以及要求公務員預備和提供資料及數據等。政治助理可代表主要官員或副局長要求公務員預備和提供資料及數據。這類工作接觸是基於夥伴合作精神進行，並不構成亦不應被視為構成副局長/政治助理與公務員之間有從屬關係。

### 3.2.4 社會對公務員隊伍的評價

香港社會對公務員隊伍表現評價向來不俗，尤其在服務水平及反貪方面，在本港社會或國際層面也得到認同。

---

<sup>78</sup> [http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code\\_tc.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code_tc.pdf)

<sup>79</sup> [http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/1751.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/1751.html) ;  
[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/files/CSCCode\\_c.pdf#page=2](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/files/CSCCode_c.pdf#page=2)

政府方面，特區政府曾分別透過不同渠道，公開肯定香港公務員隊伍的表現；例如<sup>80</sup>，1997年，時任行政長官董建華先生在第一屆特區政府首份施政報告中表示，香港公務員隊伍盡忠職守、誠實正直、辦事勤快，一向備受本港和國際社會尊重<sup>81</sup>。2007年10月，時任行政長官曾蔭權先生在他連任後的首份施政報告中提到，公務員維持高質素服務，香港社會以公務員隊伍為榮<sup>82</sup>。2013年，現屆政府行政長官梁振英先生在首份施政報告中表示，政府重視與公務員隊伍的夥伴合作關係，透過諮詢渠道，了解前線公務員在執行政策上的意見及經驗，與公務員隊伍建立互信互諒的關係，並提升公務員隊伍的創新能力和動力，以更好支持政府的工作，服務市民<sup>83</sup>。

社會方面，回歸初期，據香港中文大學亞洲研究所調查結果，市民對公務員表現感到滿意的比率，維持在兩成四至三成四左右<sup>84</sup>。此外，當時一項由政府籌劃以了解市民對公務員服務的調查顯示，逾七成受訪市民滿意公務員的工作表現及服務態度<sup>85</sup>。青年方面，香港青年協會一項調查顯示，在幾類就業機構選項中，當時約有三分之一(33.2%)受訪青年表示希望在政府部門工作<sup>86</sup>。

據香港大學民意研究計劃調查結果顯示，市民對紀律部隊的滿意度，近年維持在相當滿意的水平【表 3.9】。

國際方面，瑞士洛桑國際管理發展學院發表《2016年世界競爭力年報》，在四個競爭力因素當中，香港在「政府效率」和「營商效率」都維持全球第一<sup>87</sup>。

---

<sup>80</sup> 其他例子，亦包括：2002年，時任政務司司長曾蔭權先生表示，香港公務員隊伍的長處是忠誠公正、靈活進取，及勤奮熱忱；2007年11月，時任公務員事務局局長俞宗怡女士在立法會會議上表示，公務員隊伍是香港特區政府的骨幹，為特區政府的管治奠下鞏固的基礎及帶來穩定性。<http://www.info.gov.hk/gia/general/200208/26/0826177.htm>；公務員事務局局長 2007年11月28日在立法會會議上就「維持公務員政治中立」動議辯論的發言全文。

<sup>81</sup> 特區政府 1997年施政報告，第150段。

<http://www.policyaddress.gov.hk/pa97/chinese/cpindex.htm>

<sup>82</sup> 特區政府 2007/08年度施政報告，第110段。

<sup>83</sup> 特區政府 2013年施政報告，第196段。<http://www.policyaddress.gov.hk/2013/chi/p196.html>

<sup>84</sup> 香港中文大學亞太研究所 2000年5月9日新聞發報。

[http://www.cuhk.edu.hk/ipro/000509\(2\).htm](http://www.cuhk.edu.hk/ipro/000509(2).htm)

<sup>85</sup> 有關調查由公務員事務局委託香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心進行，於2002年10月5日至9日，透過電話成功訪問1,220名18歲或以上人士。政府新聞公報，2002年10月24日。<http://www.info.gov.hk/gia/general/200210/24/1024206.htm>

<sup>86</sup> 青少年意見調查系列(一一七)「青少年對就業及入職條件的期望」(2003年8月)。調查以隨機抽樣用電話共訪問508名15-29歲青年。調查顯示，33.2%受訪青年表示最希望在政府部門工作，50.5%表示希望在私人機構工作，11.1%選擇非政府機構。

<sup>87</sup> 其餘兩項競爭力因素為「經濟表現」及「基礎建設」(新聞公報 2016年5月31日)。

然而，社會急促發展，市民對公共服務的需求不斷轉變，公眾對公務員的期望和監察意識等方面亦不斷提高，且香港近年社會對立的氛圍嚴重，社會與特區政府的關係呈現緊張；公務員隊伍在執行職務過程中所面對的壓力，亦不難理解。

監察方面，社會對公共服務的期望提高，公眾對監察政府部門或公營機構表現的意識亦增加。數字顯示，申訴專員公署接獲的投訴數字<sup>88</sup>，在 2002/03 年度為 4,000 多宗，其後數年有關數字維持相若水平。近年，該署接獲的投訴數字，每年均超過 5,000 宗<sup>89</sup>【表 3.10】。

此外，在現時《公開資料守則》下<sup>90</sup>，市民可根據《守則》向各決策局/部門申請索取政府持有的資料。數字顯示<sup>91</sup>，各局/部門在 2010 年共接到 2,181 項索取資料要求，2011 年及 2012 年數字分別增至 2,330 項及 3,096 項，而 2013 年首九個月的數字已達 3,353 項；數字反映市民對主動查閱政府資料的意識提高。

不過，上述《守則》並沒有法定效力，部門亦可拒絕披露一些類別的資料，或拒絕證實或否認是否有該等資料<sup>92</sup>。2013 年香港大學新聞及傳媒研究中心傅景華助理教授一篇文章提及<sup>93</sup>，政府在 2011 年及 2012 年首 9 個月分別收到 2,330 宗及 2,103 宗根據《守則》索取資料的要求，其中分別有 52 宗（佔 2011 年總數的 2.2%）和 43 宗（佔 2012 年首 9 個月總數的 2%）被拒。換句話說，市民每 50 宗要求便有 1 宗被拒。

此外，申訴專員公署 2014 年 3 月發表的報告指出<sup>94</sup>，香港的公開資料制度存有多項不足之處，包括各局/部門對豁免規定的認識不足，以致在應用時出錯或有不一致之處、主動披露及定期匯報不足<sup>95</sup>，以及缺乏檢

---

<sup>88</sup> 申訴專員公署擔當監察政府的角色，職權範圍包括調查政府所有部門/機構及 24 個主要法定組織行政失當的投訴（香港輔助警察隊、香港警務處、廉政公署及公務員敘用委員會秘書處除外）。香港便覽 2015 年 12 月。

<sup>89</sup> 香港申訴專員年報（各年）。

<sup>90</sup> 當局於 1995 年頒布《公開資料守則》（《守則》），市民可透過填寫表格，或以信件/電郵指明根據《公開資料守則》等方法，向各決策局/部門申請索取政府持有的資料。

<sup>91</sup> 香港申訴專員公署，「主動調查報告 香港的公開資料制度」（2014 年 3 月）。

[http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI238\\_full\\_TC-20\\_3\\_2014\\_with\\_Appendix\\_1.pdf](http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI238_full_TC-20_3_2014_with_Appendix_1.pdf)

<sup>92</sup> 包括防務及保安、對外事務、執法、法律訴訟程序及公眾安全、內容討論及意見、公務的管理和執行、第三者資料、個人私隱，及法定限制等。

<http://www.access.gov.hk/tc/codeonacctoinfo/part2.html>

<sup>93</sup> 明報通識網 Life，2013 年 4 月 19 日。

<http://life.mingpao.com/cfm/dailynews3b.cfm?File=20130419/nalfa/fad1.txt>

<sup>94</sup> 「主動調查報告 香港的公開資料制度」，2014 年 3 月，香港申訴專員公署。

[http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI238\\_full\\_TC-20\\_3\\_2014\\_with\\_Appendix\\_1.pdf](http://ofomb.ombudsman.hk/abc/files/DI238_full_TC-20_3_2014_with_Appendix_1.pdf)；

<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/ca/papers/ca20141215cb2-435-5-c.pdf>

<sup>95</sup> 報告表示，政府當局根據香港現有的主動披露措施向市民例行提供的資料只屬一般性質，並

討等。該報告提出多項建議，包括設立一個獨立機構、提高透明度、定期檢討及提供個案彙編等。

與此同時，據開放知識基金會(Open Knowledge Foundation)就評量全球各地政府開放資料狀況結果顯示<sup>96</sup>，2015年，香港在政府資料集指數中的開放度只有42%，在全球122個地方中排名37，雖然開放度較2014年的38%，及2014年的27%有改善，惟香港在這方面的排名仍落後於其他亞洲經濟體<sup>97</sup>。

公務員面對的政治壓力，亦受到社會關注。2011年12月，時任行政會議召集人梁振英先生曾表示，因應社會不少的政治議題，社會的政治化氛圍增加，為公務員帶來兩方面的壓力，包別工作壓力及政治壓力<sup>98</sup>。2013年6月，現屆行政會議召集人林煥光先生亦表示，香港公務員管理及服務一直有改善，但近年出現當政治壓力大的時候，中層公務員不願承擔，將決策權向上推<sup>99</sup>。

國際方面，國際反貪機構「透明國際」<sup>100</sup>2005年數字顯示，香港在清廉程度方面的評分有8.3分(由0-10分，分數愈高，清廉程度愈高)，排名在受調查的159個國家或地區中第15位<sup>101</sup>。2012年，香港的清廉程度得分為77分，(由0-100分，分數愈高，清廉程度愈高)，排名在全球176個國家或地區中第14位<sup>102</sup>。然而，2014年，香港這方面的得分及排名均下跌，為74分及排名第17位<sup>103</sup>。2015年，香港的評分雖然上升1分至75分，但全球排名則進一步下跌至第18位<sup>104</sup>【表3.11】。

---

不包括行政守則、指引及訓令，或其他關於對公眾有影響的決定的文件。「主動調查報告 香港的公開資料制度」報告，2014年3月，香港申訴專員公署。

<sup>96</sup> 該基金會於2004年成立，為一所非某利組織。參閱該基金會網頁。<https://okfn.org/about/>

<sup>97</sup> 例如，台灣在2015年全球開放資料指數排名第一(開放度有78%)，印度排第17位，南韓及新加坡並列第23位，日本排第31位。Open Knowledge, (2015) Global Open Data Index(2016年10月12日下載)，及立法會秘書處資訊服務部資料研究組資料(2016年10月12日下載)。<http://index.okfn.org/place/> ; <http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/essentials-1516ise18-open-data.htm>

<sup>98</sup> <http://paper.wenweipo.com/2011/12/04/HK1112040014.htm>

<sup>99</sup> [http://www.881903.com/Page/ZH-TW/newsdetail.aspx?ItemId=627543&csid=261\\_341](http://www.881903.com/Page/ZH-TW/newsdetail.aspx?ItemId=627543&csid=261_341)

<sup>100</sup> 透明國際自1995年起每年發布的評估，就各地民眾對於當地腐敗狀況的主觀感知程度予以評估及排名。清廉指數評分愈高，意味着感知的腐敗程度愈低。目前有超過160個國家或地區受排名。

<sup>101</sup> [http://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_2005/0/](http://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2005/0/)

<sup>102</sup> <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

<sup>103</sup> <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

<sup>104</sup> <http://www.transparency.org/cpi2015/results>

2013年，政經風險顧問的亞洲官僚程度報告，比較了亞洲12個國家及地區公務員官僚程度評分<sup>105</sup>，評分由1至10分，分數愈高代表愈差。結果顯示，新加坡以1.11分居首，香港雖然排名第二，但評分卻為3.74【表3.12】，分數亦較2012年的3.53為高<sup>106</sup>。

值得一提的是，加入公務員體系向來是不少人的心儀擇業取向，然而，數字顯示，近年公務員隊伍辭職情況增加，由2010/11年度的0.4%，上升至2014/15年度的0.55%【表3.13】。年輕一輩公務員辭職人數方面，同樣呈上升，39歲或以下年輕一輩青年公務員辭職人數，由2012/13年度的519人，逐漸增至2013/14年度及2014/15年度的669人及687人。及至2015/16年度，人數上升至787人【表3.14】。

政務職系方面，投考政務主任的人數在近年出現下降。以競爭程度而言，2013/14年度平均每485人競爭一個職位，2014/15年度及2015/16年度則分別平均每433人及342人競爭一個職位。至2016/17年度，競爭程度回升，平均每475人競爭一個職位【表3.15】。

同樣值得一提的是，多項調查反映，市民對特區政府的滿意度和信任度，近年持續不理想。香港大學民意研究計劃資料顯示，特區政府的民望淨值，在2013年上半年、2014年上半年及2015年上半年，均出現明顯負數，分別是-15.3%、-16.2%及-15.7%。至2016年上半年，特區政府的民望淨值進一步惡化，為-25.7%<sup>107</sup>。該機構就市民對各政治委任局長假想投票續任率的調查結果亦顯示，近年部分局長在這方面的情況持續不理想【表3.16】。

香港中文大學香港亞太研究所調查亦顯示，市民對特區政府不信任的比率持續偏高，分別是2013年1月的33.3%、2014年1月的34.6%及2015年1月的35.5%，而2016年1月市民表示不信任特區政府的比率亦維持相若水平，有33.8%<sup>108</sup>。該機構2016年3月進行的調查亦發

<sup>105</sup> 蘋果日報 2013年10月16日報導，及新加坡政府網頁 2013年10月19日資料(2016年9月20日26日下載)。 <http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20131016/18465379> ; [https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/media\\_centre/singapore\\_headlines/2013/201310/news\\_20131019.html](https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/media_centre/singapore_headlines/2013/201310/news_20131019.html)

<sup>106</sup> The Wall Street Journal 2012 Jan 13 (2016年9月26日下載。) <http://blogs.wsj.com/indiarealtime/2012/01/13/indias-bureaucracy-a-nightmare/>

<sup>107</sup> 香港大學民意研究計劃網頁。網址(2016年9月15日下載)：  
<https://www.hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/sargperf/sarg/halfyr/datatables.html>

<sup>108</sup> 香港中文大學香港亞太研究所資料顯示，市民對特區政府的不信任比率近年呈上升趨勢，且一直高於表示信任者，分別是2013年1月的33.3%、2014年1月的34.6%及2015年1月的35.5%。2016年1月，表示不信任的比率維持相若水平，有33.8%。  
[http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/15/CE\\_Press\\_Release\\_20150629.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/15/CE_Press_Release_20150629.pdf) ; [http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/CE\\_Press\\_Release\\_20160425.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/CE_Press_Release_20160425.pdf)

現，66.5%市民認為市民與政府之間的矛盾嚴重，71.4%市民認為香港政治紛爭嚴重<sup>109</sup>。及至 2016 年 8 月，表示不信任特區政府的市民，百分比仍維持在 33.4%<sup>110</sup>。

青年方面，香港青年協會 2016 年 5 月發表調查顯示，逾六成(66.4%)受訪青年表示不信任特區政府<sup>111</sup>，比率略高於 2015 年同類型調查所得的結果(63.6%)<sup>112</sup>。

表 3.9：市民對紀律部隊的滿意度 (2012-2016 年)

調查日期	紀律部隊								
	消防處	政府 飛行 服務 隊	香港 海關	入境 事務 處	香港 警務 處	懲教署	醫療 輔助 隊	民眾 安全 服務 隊(民 安隊)	廉 政 公 署
2012 年 6 月	80.1	77.1	72.6	72.4	63.0	68.5	--	--	--
2013 年 11 月至 12 月	77.3	--	71.9	71.4	63.7	67.7	75.1	--	--
2014 年 11 月	80.2	--	73.0	73.3	61.0	71.1	--	71.6	--
2015 年 5 月至 6 月	82.0	77.4	73.1	71.6	61.0	70.2	79.1	73.8	70.5
2016 年 5 月	78.5	76.1	70.3	64.8	60.3	68.7	74.9	70.6	67.3

資料來源：香港大學民意研究計劃網頁。表中 "--"，有關網頁沒有資料提供。(研究員參考有關數據後，自行整理出以上圖表。)

(2016 年 9 月 15 日下載)。

<sup>109</sup> 調查於 2016 年 3 月進行，共成功訪問了 717 位 18 歲或以上的市民。香港中文大學香港亞太研究所新聞稿。

[http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/SP\\_Press\\_Release\\_20160406.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/SP_Press_Release_20160406.pdf) (2016 年 9 月 15 日下載)。

<sup>110</sup> 調查於 2016 年 8 月進行，共成功訪問了 716 位 18 歲或以上的市民。香港中文大學香港亞太研究所新聞稿。

[http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/CE\\_Press\\_Release\\_20160902.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/CE_Press_Release_20160902.pdf)

<sup>111</sup> 調查於 2016 年 4 月 15 日至 26 日期間進行，以隨機抽樣用電話訪問了全港 539 名 18-34 歲青年。香港青年協會青年創研庫「青年看立法會的職能與運作」(2016 年 5 月)。

<sup>112</sup> 調查於 2015 年 7 月至 8 月期間進行，以隨機抽樣用電話訪問了全港 520 名 18-34 歲青年。香港青年協會青年創研庫「誰願意參與公共事務？」(2015 年 9 月)。

表 3.10：香港申訴專員公署接到的投訴數字 (2002-2016 年)

年度	接獲投訴數字
2002/03	4,382
2003/04	4,661
2004/05	4,654
2005/06	4,266
2006/07	5,606
2007/08	4,987
2008/09	5,386
2009/10	4,803
2010/11	5,339
2011/12	5,029
2012/13	5,501
2013/14	5,624
2014/15	5,339
2015/16	5,244

資料來源：香港申訴專員年報(各年)。數字包括涉及「同類主題投訴」。自 2001 年 12 月該署脫離政府架構後，該署報告年度所涵蓋的日期已作更改。上述年度為每年 4 月 1 至翌年 3 月 31 日。

表 3.11：「透明國際」2015 年排名 (首二十名)

排名	國家/地區	分數
1	丹麥	91
2	芬蘭	90
3	瑞典	89
4	新西蘭	88
5	荷蘭	87
5	挪威	87
7	瑞士	86
8	新加坡	85
9	加拿大	83
10	德國	81
10	盧森堡	81
10	英國	81
13	澳洲	79
13	冰島	79
15	比利時	77
16	奧地利	76
16	美國	76
18	香港	75
18	愛爾蘭	75
18	日本	75

資料來源：透明國際

表 3.12：亞洲各地公務員官僚程度 (2013 年)

排名	國家/地區	評分*
1	新加坡	1.11
2	香港	3.74
3	馬來西亞	4.91
4	泰國	5.87
5	台灣	5.93
6	南韓	6.07
7	日本	6.32
8	菲律賓	7.06
9	中國	8.12
10	越南	8.89
11	印尼	9.31
12	印度	9.58

\*評分由1至10分，1分最好，10分最差。

資料來源：政經風險顧問報告

表 3.13：整體公務員辭職比率 (2010-2015 年)

	2010/11 年度	2011/12 年度	2012/13 年度	2013/14 年度	2014/15 年度
辭職人數佔公務員 實際員額的比率	0.4%	0.45%	0.45%	0.55%	0.55%

資料來源：立法會文件。

表 3.14：整體公務員辭職人數 (按年齡組別劃分)  
(2009/10 年度至 2015/16 年度)

年齡組別	30 歲以下	30 至 39 歲	40 至 49 歲	50 至 59 歲	60 歲以上	總數
年度	人數/%	人數/%	人數/%	人數/%	人數/%	人數/%
2009/2010	193 37.26%	159 30.69%	119 22.97%	47 9.07%	0 0.00%	<b>518</b> <b>100.00%</b>
小計	352					
2010/2011	236 37.76%	198 31.68%	132 21.12%	59 9.44%	0 0.00%	<b>625</b> <b>100.00%</b>
小計	434					
2011/2012	271 37.43%	262 36.19%	125 17.27%	66 9.12%	0 0.00%	<b>724</b> <b>100.00%</b>
小計	533					
2012/2013	280 38.67%	239 33.01%	123 16.99%	82 11.33%	0 0.00%	<b>724</b> <b>100.00%</b>
小計	519					
2013/2014	391 43.83%	278 31.17%	114 12.78%	109 12.22%	0 0.00%	<b>892</b> <b>100.00%</b>
小計	669					
2014/2015	392 43.90%	295 33.03%	131 14.67%	75 8.40%	0 0.00%	<b>893</b> <b>100.00%</b>
小計	687					
2015/2016	463 43.84%	324 30.68%	138 13.07%	131 12.41%	0 0.00%	<b>1,056</b> <b>100.00%</b>
小計	787					

資料來源：研究員透過電郵向公務員事務局查詢有關資料。數字由公務員事務局提供。

表 3.15：特區政府政務主任職位空缺招聘職位數目及申請人數  
(2012/13 年度-2016/17 年度)

	當時的招聘目標	申請人數
2012/13	40個	有1.5萬人申請(平均375人爭1位)
2013/14	35個	有1.7萬人申請(平均485人爭1位)
2014/15	30個	有1.3萬人申請(平均433人爭1位)
2015/16	35個	有1.2萬人申請(平均342人爭1位)
2016/17	40個	有1.9萬人申請(平均475人爭1位)

資料來源：研究員向公務員事務局查詢，數字由公務員事務局提供。括號內數字由研究員自行計算及整理。

表 3.16：市民對各政策局局長的假想投票續任率  
(2012 年 7 月-2016 年 12 月，每半年計)

政策局 局長	假想投票續任率								
	2016 年 7 至 12 月	2016 年 1 至 6 月	2015 年 7 至 12 月	2015 年 1 至 6 月	2014 年 7 至 12 月	2014 年 1 至 6 月	2013 年 7 至 12 月	2013 年 1 至 6 月	2012 年 7 至 12 月
食物及衛生局局長高永文	75.9%	77.5%	75.7%	77.6%	76.4%	78.8%	80.5%	77.3%	71.8%
勞工及福利局局長張建宗	45.0%	44.7%	49.7%	46.3%	49.0%	49.9%	49.5%	50.5%	61.6%
運輸及房屋局局長張炳良	37.8%	35.8%	38.3%	38.4%	36.9%	37.6%	41.0%	43.1%	44.5%
財經事務及庫務局局長陳家強	36.4%	38.6%	40.8%	40.4%	38.1%	38.4%	40.5%	42.6%	46.5%
保安局局長黎棟國	35.1%	36.1%	38.7%	36.3%	39.8%	47.0%	42.9%	50.1%	52.9%
商務及經濟發展局局長蘇錦樑	31.7%	29.5%	32.8%	30.4%	28.4%	25.7%	28.1%	24.4%	28.2%
環境局局長黃錦星	28.8%	30.0%	31.6%	33.4%	34.1%	34.4%	30.2%	36.4%	34.2%
政制及內地事務局局長譚志源	28.4%	30.2%	31.1%	30.2%	27.6%	31.0%	26.9%	27.3%	33.7%
發展局局長陳茂波	21.8%	21.7%	18.7%	18.0%	18.5%	16.9%	15.7%	19.8%	17.5%
公務員事務局局長張雲正	20.7%	20.4%	20.4%	--	--	--	--	--	--
創新及科技局局長楊偉雄	19.7%	21.7%	23.0%	--	--	--	--	--	--
民政事務局長劉江華	18.8%	20.7%	21.6%	--	--	--	--	--	--
教育局局長吳克儉	16.2%	14.9%	17.1%	17.7%	20.3%	19.7%	19.3%	21.4%	23.1%

資料來源：香港大學民意研究計劃。網址 (2016 年 10 月 11 日下載)：  
<https://www.hkpop.hku.hk/chinese/popexpress/poall/popanthony/3ind/halfyr/datatables.html> (研究員參考有關數據後，自行整理出以上圖表。)

## 第四章 學者及專家對公務員隊伍的現況分析

本章綜合學者及專家的訪談結果，並從兩部分作出分析，包括(1) 公務員隊伍的角色及重要性；(2) 公務員隊伍履行職務的現況。

### 4.1 公務員隊伍的角色及重要性

#### 4.1.1 以專業取信於市民。公務員隊伍以專業知識及服務，取得公眾信任。

綜合受訪學者及專家的意見，香港公務員隊伍的表現，在國際層面向來評價不俗，尤其憑專業知識及專業服務，一方面向公眾清楚解釋政策，另一方面為公眾提供具質素的服務；香港公務員隊伍的專業性，建立市民對公務員隊伍信任的根基。

有受訪專家補充，就他所接觸的公務員，他們很樂意到立法會解釋議題，以及回答議員的提問及關注點。另有受訪學者補充，公眾對香港公務員隊伍中紀律部隊的專業服務精神，在多項民意調查中，都有理想評價。

不過，有受訪專家認為，近年公務員隊伍在發揮專業性方面，受到相當衝擊。他們指出，社會重視公共服務的責任承擔，有助改善服務質素，惟近年社會過於側重問責，令公務員擔心出錯而引來社會過度的責任追究。結果出現少做少錯的心態，甚至放棄提出更好的方案，退而選擇依循舊有做法；長遠而言，特區政府管治水平將會愈來愈退步。

*“There are many polls about trust of government institutions, including the Civil Service. The public have more trust of Civil Servants than politicians, ministers and the government. Civil servants are quite highly trusted. Look at trust of the Disciplinary Forces, the results are positive.”*

*(Professor John Burns/ HKU)*

「公務員在前線接觸市民，所以市民對公務員隊伍的信任，是建基於公務員所提供的服務質素是否達到專業水平。」

*(梁籌庭先生/香港公務員工會聯合會總幹事)*

「公眾對公務員的信任，主要來自公務員隊伍長久建立而來的專業，包括專業知識及專業服務，給公眾清楚解釋，令公眾對服務有信心，尤其公務員隊伍中紀律部隊的專業服務精神，更得到社會普遍認同。整體來說，香港公務員隊伍在國際上的口碑很好。但近年有一些個別事件涉及到公務員隊伍的專業表現，引起社會的爭議，或會影響公眾對公務員隊伍專業性的評價。」

(鄧國威先生/前公務員事務局局長)

「立法會工作上有很多機會接觸公務員。據我觀察，公務員很樂意到立法會有關委員會來解釋議題，他們也會來聽意見，不只限於大會開會時的數小時。出席的公務員，亦不限於處長，當要講解較技術性的事項，處長以下職級的公務員，亦會出席參與講解。他們會準備文字回覆，資料較詳細，事前有很多同事協助搜集及整理相關資料。」

公務員有酌情權，憑他們的專業作出判斷或提出意見，惟近年社會過度側重問責承擔，容易令公務員對行使酌情權有憂慮，擔心作出的決定效果不好而引來社會過度批評，令公務員擔驚受怕，包括擔心仕途不保，所以產生出少做少錯的心態，窒礙他們憑專業提出最好方案的動力，寧願依循舊有。現在社會風氣過度側重問責，令人才，包括專業人士及公務員等，不願意出謀獻策；長遠令特區政府的管治質素退步。」

(謝偉詮先生/前任立法會議員)

#### **4.1.2 執行並落實政策。更好的政策，需要公務員隊伍配合及推行，令政策得以實踐和推行。**

有受訪專家表示，香港社會發展迅速，人口不斷增加，社會對公共服務需求亦不斷提高，公共服務涉獵範圍愈來愈廣泛，政府需要一支專業和穩定的公務員隊伍作出配合，以支持及協助政府有效地推行有關決策。不然，即使有更好的政策理念，卻無法有效地實踐，只會變成空談。

不過，綜合受訪學者及專家意見，公務員作為決策執行者的角色，愈來愈不易為，其中主要原因均與政府政策有關：(1) 近年政府所制訂的政策方針或提出的政策承諾，與普遍市民所需、或政策的實際成效，

出現明顯差距，有市民將不滿或怨氣發洩在公務員身上，前線公務員首當其衝。(2) 隨著政府換屆，每屆政府的政策專注點亦不盡相同，公務員作為決策執行者，在過程中會容易出現無所適從，甚至對執行決策失去目標，影響公務員對工作的投入度。

此外，近年香港社會漸趨分化，各持分者有自己的利益立場，有受訪學者認為，公務員在推行政策過程中，需要考慮不同持分者的需要，執行工作的難度較從前為多。

*“The civil servants’ role is to support ministers, to give advice to ministers, provide options to ministers, to help implementing the minister’s policy decisions. This implementation is getting more difficult because the community is divided. People of different groups protect their own interest, which makes it more difficult to implement policy. The challenge facing the civil servants takes place during the implementation stage, it is more difficult now.”*

*(Professor John Burns/ HKU)*

「公務員的角色是政策執行者，負責執行及落實政策制訂者所定下的政策方向。但這角色的愈來愈難做。公務員執行工作時面向市民，惟近年政府政策跟普遍市民所需要的，以及所作出的政策承諾，與現實出現明顯距離。部分政策不受市民歡迎，市民因此感到不滿或產生怨氣，他們發洩的對象就是前線公務員。前線公務員可以做的，就是向市民解釋，希望市民明白公務員只能依例辦事，但這也無助抵消市民的不滿和怨氣。上層政策是否配合社會現況，很大程度影響公務員執行職務是否順暢。」

*(梁籌庭先生/香港公務員工會聯合會總幹事)*

「政府有更好的政策理念，需要一支專業和穩定的公務員隊伍來貫徹執行，才有機會將政策『落地』(實踐)，這是公務員應有發揮的角色；所有好的政策得以『落地』，都要靠專業的公務員團隊來執行，不然，更好的政策理念，只是紙上談兵。」

*(鄧國威先生/前公務員事務局局長)*

「香港社會的發展及人口增加的速度很快，社會對公共服務的需要增加，公務員涉獵的工作範疇愈來愈廣，他們負責執行政府決策的角色亦愈來愈重。

回歸後，特區政府每五年換屆一次，惟每屆政府對政策的專注點會有不同，政策的連續性受影響，包括長遠發展目標。很多政策不是短短數年就有成果，而是需要橫跨好幾年，甚至超過十年。公務員在執行決策時，在政策缺乏長遠發展藍圖下，一方面會感到無所適從，一方面會失去目標，影響對工作的投入度。」

(謝偉詮先生/前任立法會議員)

#### **4.1.3 提供穩定就業條件。公務員隊伍提供穩定的就業條件，鼓勵有志服務社會的人士加入。**

有受訪專家表示，公務員隊伍作為一份職業，提供了一個穩定的就業條件，包括入職薪酬、家庭友善政策及職位延續等，這些優勢，有助鼓勵一群有志服務社會的人士，在一個事業發展相對穩定的工作環境中，實踐服務社會的心志。而關鍵是，如何協助這群有心人在工作崗位上有更好的發揮。

「政府部門在 *family friendly*(家庭友善政策)方面大體上做得不錯，入職薪酬方面和私人市場比較有一定競爭力，新入職的公務員更能做到文職 65 歲、紀律部隊 60 歲的退休年齡，這對一群有心服務香港社會的人士，提供了一個就業條件較穩定的環境。關鍵所在，是如何在部門，以至整個公務員隊伍中，締造一個有助持續這股動力的工作環境。」

(鄧國威先生/前公務員事務局局長)

## 4.2 公務員隊伍履行職務的現況

### 4.2.1 政治委任官員為政策的決策者，公務員的參與度相對減少，工作成就感亦相對減弱。

有受訪專家分析指，在實行政治委任制之前，公務員隊伍中屬較高級的位置，能夠參與政策制訂，之後再交由有關部門執行，公務員在政策制訂過程中參與較多，尤其政務職系在制訂政策所發揮的影響力亦較大。這對工作的參與度及工作成就感，有正面幫助。

在實行政治委任制之後，公務員官階最高升至常任秘書長，負責協助主要官員制訂政策和為政策辯解等。有受訪專家認為，政策方向和政策理念等由局長決定，然後由公務員執行。公務員參與政策制訂減少，工作上的成就感亦受影響。

就常任秘書長在這方面的職責，有受訪專家補充，常任秘書長有責任向局長提出坦誠而清晰的意見。常任秘書長不一定事事贊同局長的看法，惟在不贊同的情況下，有責任向局長提出其他方案作考慮。

*「實行政治委任制度前，AO(政務官)是天子驕子，很有機會晉升至公務員隊伍中最高級的司長職位，負責政策制訂，有機會將一套符合社會利益的理念透過政策加以實踐。公務員晉升之路，有機會可參與政策制訂，能夠為香港社會發展出一分力，這是很值得高興的事，有一份光榮感。」*

*實行政治委任制度後，公務員隊伍中最精英的一群，只能晉升至常任秘書長，向局長負責，就政策給局長意見，而整體公務員就負責決策執行。政治任命官員大部分是外行人，現在，政策由外行人提供理念，然後由公務員執行，這些政策並非出於公務員自己的理念。公務員參與政策制訂減少，工作上的成就感亦受影響。」*

*(梁籌庭先生/香港公務員工會聯合會總幹事)*

「實行政治委任制度前，公務員，尤其是高級公務員，在政策制訂上有很大的參與度，由政策的構思、制訂、解釋、游說、爭取支持，以至執行，公務員均參與當中，這是社會一般所指“*the government is run by the Civil Service*”(由公務員運作的政府)的意思。

實行政治委任制度後，公務員隊伍中最高職級的常任秘書長，向局長負責。常任秘書長需發揮應有的責任，盡忠職守向局長提出 *honest advice* (坦誠而清晰的意見)，協助局長作出最合適的判斷；常任秘書長不一定凡事也要贊同局長的看法，惟在不贊同的情況下，有責任向局長提出其他方案。當局長作了決定之後，常任秘書長需盡力落實和執行政府的政策和決定。局長方面，則應聽取和考慮常任秘書長的意見。」

(鄧國威先生/前公務員事務局局長)

#### **4.2.2 政治委任制度下，公務員仍肩負解釋政策的重任；公務員與政治委任官員之間的配合，引起關注。**

隨著特區政府在政府最高層設有政治領導層級，公務員隊伍與政治委任官員之間的溝通、合作及配合等，引起關注。有受訪專家及學者指出，部分局長並非來自公務員隊伍，他們對政府部門的運作，以及與公務員隊伍之間的合作，需要時間磨合。

此外，實行政治委任制之後，政治問責由政治任命官員承擔，而解釋政策、爭取公眾支持，以及游說立法會支持等工作，亦是問責官員的工作範圍。政治任命官員與公務員各有分工，加上公務員隊伍在政治中立原則下，其所面對的政治壓力，理論上得到改善。

但從實際情況，部分政治任命官員對有關具體執行細節的熟識程度，未必及得上負責執行有關工作的公務員；為減低因解說不夠清楚而引起公眾不必要的誤會等考慮，公務員仍肩負政策解釋的重任。有受訪專家表示，隨著社會日漸政治化，公務員在解釋政策時，所承受的政治壓力亦不言而喻。

*“One of the challenges of the Civil Service is the ministers coming from outside. This is not easy for Civil Servants to work with those ministers.*

*Before the POAS (Principal Officials Accountability System), the Civil Service have to deal with policy all on their own. With the introduction of the POAS, conceptually, Civil Servants face less pressure than before. It is because the ministers are supposed to take the political pressure, and allow Civil Servants to be neutral. There is a layer of ministers who are supposed to answer questions, to bear the political responsibility and accountability. Now sometimes Civil Servants are called to answer questions in the Legislative Council, and that's some kind of pressure, but it is less than what it was before. Before there was direct pressure on them.”*

*(Professor John Burns/ HKU)*

*「在問責制下，理應由政治任命官員負責就政策回應議員或公眾的質詢，公務員其實不應上立法會解畫，惟近年公務員到立法會解話的情況愈來愈普遍，社會政治化，公務員由此而承擔的壓力不少。公務員不應恆常地代替政治任命官到議會接受質詢，這與當初設立政治問責制官員時的理想有所偏離。」*

*(梁籌庭先生/香港公務員工會聯合會總幹事)*

*「政治委任制實行之前，公務員，尤其是高級公務員，工作上除了處理內部文件外，還要兼顧對外工作，包括面對立法會和傳媒等。當時公務員內部亦有聲音認為，可參考其他地方的做法，引入主要官員問制度，由局長負責對外工作。在其他地方，執政黨或政府的改變不影響公務員。香港沒有政黨，但政府會換屆，換屆亦不會影響公務員的延續性；公務員政治中立就是協助當屆政府執行決策。」*

*(鄧國威先生/前公務員事務局局長)*

「在政治委任制下，局長主導政策，公務員負責執行，兩者分工清晰。在實際情況，公務員仍有需要到立法會回答問題，因一些太技術性或具體的執行細節，局長不可能一個人全部都清楚知道，如果局長不了解具體執行細節，到時只會講解不夠清楚，引來更多不必要的誤會；公務員政策解釋的工作更見重要。」

(謝偉詮先生/前任立法會議員)

#### **4.2.3 市民對公共服務訴求增加，而少欣賞、多投訴的社會風氣，令一些公務員承擔的壓力超出負荷。**

綜合受訪學者及專家的意見，近年公務員隊伍處身於是一個對公共服務要求更高的社會，而市民表達意見的渠道，或市民表達意見的意願，亦有增加趨勢；惟社會存有少欣賞、多投訴的風氣，公務員隊伍服務及表現的提升，社會較少主動作出讚賞，加上部分媒體傾向報道負面新聞多於正面消息，這些均會對公務員隊伍帶來相當壓力，有受訪專家認為，這些壓力甚至超出公務員工作所承擔的負荷。

此外，近年社會與政府的關係常呈現緊張狀態，有受訪專家表示，坊間有一種看法，認為於政府部門內工作愈來愈不易為，即社會一般所指在『熱廚房』內工作，令部分公務員產生一種憂慮，擔心被調往到爭議性較大的部門或決策局內工作。受訪專家認為，公務員隊伍應積極適應社會的轉變，勇於面對，在盡責任做好工作之餘，視困難為鍛鍊及表現個人能力的機會，有助經驗累積。

*“Now the Civil Service is working in a more fluctuating environment. There is a more demanding public. The public want better service, better quality, better quantity, and they have more ways to express their views, and they are more willing to express their will. That is definitely a challenge.”*

(Professor John Burns/ HKU)

「社會投訴風氣，不只是香港才有，這是一個各地政府、公營機構、私營公司等均面對的問題，公務員不要太擔心市民投訴，只要問心無愧，盡了力，有上司支持，就不用擔心。公務員體系有個好處，是會給機會的，一次做得不好，不等如往後次次都差，下次可努力做好。」

近年，坊間會有一種看法，認為政府是一個『熱廚房』，工作很困難，亦面對外來的壓力；對於有些壓力較大的崗位或部門，令人卻步。其實，社會對公務員有要求，是很合理的事情，政府及公務員都要適應社會的改變。年輕一代公務員，可將壓力看作為動力、挑戰、鍛鍊，亦是一個表現個人能力的機會。對於一個常處於風平浪靜工作環境的公務員來說，未必是好事，因這會缺少經驗累積的機會。」

(鄧國威先生/前公務員事務局局長)

「在很多社會事件中，公務員的表現其實好好，但較少受到社會讚賞。相反，近年社會有一種氣氛，就是一有事件發生，就有很多人就立刻提出追究，動輒要求他人辭職；部分媒體傾向報憂不報喜，如公務員隊伍發生事情，社會就無限地放大公務員的過失責任。公務員，從最基本角度，也是『打工仔』，按上級指示工作，卻要承受外間的過度壓力，這種無形壓力，遠超工作的負荷。」

社會需要的，是一種關懷和改善。首先，應提升公務員團隊的 *motivation*(動力)及參與度，處長和副處長參與釐定政策，之後與下屬商量，集思廣益，建立 *teamwork*(團隊合作)很重要。另外是承擔問題，錯了當然不能推卸責任，但關鍵是，當有錯誤時，是先想出彌補和改善，社會需要有包容。政府做得不好，當出現問題時，應該先補救，再優化制度，最後才是責任追究。」

(謝偉詮先生/前任立法會議員)

#### **4.2.4 新入職公務員需要時間累積經驗；公務員隊伍的管理，可加強人性化管理元素。**

綜合受訪專家意見，公務員工作是需要學習和接受培訓，而公務員代表政府服務市民，當中對條例的認識，更需要不斷學習和實踐，加上日常經驗的累積，有助維持服務質素。如公務員主動離職情況增加，不

論是基於個人或其他原因，有受訪專家認為，這會對公務員隊伍帶來影響，主要反映在兩方面，包括(一) 公務員經驗不能傳承，新入職同事需要重新學習，服務質素需要時間磨練以待提升；(二) 投放在公務員身上的培訓，隨著公務員的離職而浪費，影響公務員隊伍人力資源投放的成效。

對於已加入體系的公務員，就如何鼓勵公務員留在體系內，並在崗位上發揮長處，有受訪專家認為，需透過公務員管理，加強人性化管理元素，例如強化團隊的關顧及鼓勵文化，並因應每人的強項，在工作崗位作出配合，以將個人特質發揮最大效用，促進公務員對體系及工作的投入感和參與度。

*「做公務員，不是新入職就識得做。公務員面對公眾，需要對很多條例有認識，公務員代表政府服務市民，說每一句說話是代表政府，不能有錯、不能含糊。」*

*公務員日常在前線工作經驗亦很重要，一方面有助提供專業服務，另一方面有助減少出錯。這方面的經驗累積，保守估計，需要一年半載，甚至更長時間。近年，公務員主動離職情況增加，一方面意味著政府投放在公務員身上的培訓資源浪費，另一方面公務員經驗不能傳承，新同事入職，出錯或做得不好的情況較高，所提供的服務，難免受影響。」*

*(梁籌庭先生/香港公務員工會聯合會總幹事)*

*「公務員隊伍可加強 **humanized management**(人性化管理)，因應公務員的強項及特色，在工作上盡量配合，協助同事發揮更好，有助增加工作成就感。此外，透過這管理，強化團隊的關顧及鼓勵氣氛，提升同事 **feel to be important**(感到自己對組織有重要性)，以及對工作的 **engagement**(積極參與)，讓公務員隊伍成為一個令人樂於工作，且能發揮個人能力的工作環境。」*

*(鄧國威先生/前公務員事務局局長)*

## 第五章 青年看公務員隊伍的表現與挑戰

本章綜合全港青年電話意見調查及青年個案訪問兩部分，以了解本地青年對公務員隊伍表現的觀感及評價。意見調查及個案訪問結果，主要從以下三方面進行分析：

- 5.1 受訪青年眼中公務員隊伍的角色
- 5.2 受訪青年對公務員隊伍履行職務的評價
- 5.3 受訪青年眼中公務員隊伍的不足和挑戰

### 5.1 受訪青年眼中公務員隊伍的角色

#### 5.1.1 過半數受訪青年認為做公務員是一份理想的工作，另有最多受訪者視公務員最大貢獻為服務市民。

全港青年意見調查顯示，在受訪的 523 名 18-39 歲青年中，接近五成七(56.5%)表示非常同意或幾同意「做公務員是一份理想的工作」的說法【表 5.1】。此外，接近四成六(45.9%)受訪者認為，特區政府公務員隊伍最大的貢獻是服務市民，為列舉選項中百分比最高，其次分別是穩定社會(18.4%)及執行決策(13.9%)【表 5.2】。

綜合青年個案訪問結果顯示，有受訪個案認為，相對於私人市場，做公務員是一份理想工作，既能直接服務社會，又能保持收入，同時工作時間相對穩定，較能掌握個人在工作以外的時間安排。

此外，在接受個案訪問的青年公務員中，他們亦肯定自己作為決策執行者的角色。另有受訪個案認為，公務員在服務市民過程中，能了解市民的需要，公務員仿如政府的眼睛和四肢，一方面協助政府推行決策，另一方面協助政府觀察社會的最新狀況。

與此同時，亦有受訪青年公務員坦言，他們投身公務員隊伍的主要原因之一，是基於個人對服務香港社會有一份熱誠，希望直接服務市民，能夠為香港社會的穩定出一分力。

然而，從受訪的青年公務員個案顯示，他們在服務市民過程中，亦有難受的時候。有受訪者表示，市民作為納稅人，對公共服務有要求是自然不過的事情，但當市民過於側重這角度時，會容易出現消費者心理，包括視公務員提供服務為理所當然，而當服務未達到要求時，則認為自己有理據向公務員作出責難。有受訪者坦言，這令他們在工作中「受氣」，甚至有忍辱負重的感受。

另有青年公務員受訪者補充，市民的教育水平提升，對公共服務的訴求和監察意識亦增加。隨著科技發達，市民容易找到政府部門的資訊和聯絡方法，市民主動來找政府部門，除了查詢外，主要是反映不滿等，較少會因為欣賞公務員表現而主動聯絡，作出讚揚。

表 5.1：請問你同唔同意以下嘅說法？

	同意		不同意		不知/ 難講	合計
	非常 同意	幾同意	唔係 咁同意	非常 不同意		
	<b>295</b> <b>56.5%</b>		<b>227</b> <b>43.5%</b>			
做公務員是一份理想嘅 工作	68 13.1%	227 43.4%	170 32.5%	57 11.0%	--	<b>522</b> <b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 5.2：以下邊一項，你認為係特區政府公務員隊伍最大嘅貢獻？  
(讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
服務市民	240	45.9%
穩定社會	96	18.4%
執行決策	72	13.9%
促進特區政府有效管治	40	7.7%
其他	--	--
無乜貢獻	52	10.0%
不知／難講	22	4.2%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

「就我理解，私人市場工作時間很長，容易失去個人時間，根本沒有時間去追求精神滿足，例如做自己喜歡的事情。公務員工作時間上會較易掌握。」

(個案 02/男/大專學生)

「我的理想是服務社會，希望能夠為市民提供更優質的服務。我現時的工作範圍包括處理公共關係，每時每刻我也在為公眾提供服務。公務員的工作，本身就是在服務社會，維持社會運作。」

市民的知識水平提升，加上科技進步，市民容易找到政府部門的聯絡方法及資訊，市民樂於表達意見，而市民發表意見的渠道亦愈來愈多。市民主動聯絡部門，查詢以外，通常是有不滿意想反映，稱讚的甚少。」

(個案 05/女/現職公務員)

「政府決策要靠公務員執行，才能實踐政府的計劃，公務員團隊是政府的『手腳』。前線公務員更是政府的『眼』，可以幫政府看到社會實況。」

(個案 07/女/現職公務員)

「公務員代表政府去服務市民，市民作為納稅人，對政府服務自然有期望和要求。但部分市民過於側重消費者角度，認為服務是理所當然，而當市民對服務不滿意時，會認為自己有理據責備公務員；公務員經常會『受氣』。」

(個案 08/男/現職公務員)

「公務員的路很難行，面對公眾，容易被市民鬧(責罵)，可說是忍辱負重。」

(個案 10/男/離職公務員)

「每人有不同的人生目標，我的目標是有穩定的工作，然後置業，之後組織家庭。公務員職位的延續性很穩定，在可預測收入考慮下，置業會逐步做到。如在其他類型機構工作，我相信我的人生目標需要較長一點時間才能有機會實現。」

(個案 11/男/現職公務員)

「加入公務員隊伍，很大程度是想社會更好，而公務員工作能給一個職位有延續性且能直接服務社民的機會。」

(個案 13/男/現職公務員)

「公務員重視程序，以減低不公平情況。有市民認為他們納稅，就期望公務員盡一切方法幫助他們。但我們要跟程序。這是我作為公務員要問責的地方。市民認為『我交稅給你，你就要 serve(服務)我』，其實社會亦應有責任就此多作了解。」

(個案 20/男/現職公務員)

### 5.1.2 四成四受訪青年表示想做公務員，主要原因是薪酬福利合意；而表示不想做公務員者，主要是有其他發展志向。

全港青年意見調查顯示，四成四(44.0%)受訪青年坦言，假如有機會，他們想做公務員【表 5.3】。在表示想做公務員的受訪者中，最多人提及的原因，是薪酬福利合意(44.5%)，其次是視之為「鐵飯碗」(23.6%)及工作時間相對穩定(20.2%)；另有數個百分點提到想藉此服務社會(4.9%)【表 5.4】。

至於表示不想做公務員的受訪者(51.8%)，主要原因是他們有其他志向(26.5%)、認為公務員隊伍中沒有適合他們的工作(26.4%)，以及認為工作沉悶(21.8%)【表 5.5】。

此外，逾四成二(42.2%)受訪青年表示非常同意或幾同意「特區政府公務員隊的表現令人引以為榮」這說法；對此說法表示非常不同意或不太同意者，共佔近五成八(57.5%)【表 5.6】。

表 5.3：(現為公務員受訪者不需回答) 假如有機會，你想唔想做公務員？

	人數	百分比
想	221	44.0%
唔想	260	51.8%
不知／難講	21	4.2%
<b>合計</b>	<b>502</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 5.4：(想) 你想做公務員最主要嘅原因係乜？(不讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
薪酬福利合意	98	44.5%
鐵飯碗／夠穩陣	52	23.6%
工作時間穩定	45	20.2%
想服務社會	11	4.9%
晉升前景理想	9	4.1%
有適合自己嘅工作	6	2.8%
<b>合計</b>	<b>221</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 5.5：(不想) 你不想做公務員最主要嘅原因係乜？(不讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
有其他志向	69	26.5%
沒有適合自己嘅工作	69	26.4%
工作沉悶	57	21.8%
做公務員政治壓力大	39	15.0%
不想加入現屆政府	27	10.3%
<b>合計</b>	<b>260</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 5.6：請問你同唔同意以下嘅說法？

	同意		不同意		不知/ 難講	合計
	非常 同意	幾同意	唔係 咁同意	非常 不同意		
	<b>220</b> <b>42.2%</b>		<b>300</b> <b>57.5%</b>			
特區政府公務員隊伍嘅 表現令你引以為榮	24 4.6%	196 37.6%	231 44.2%	69 13.3%	2 0.4%	<b>522</b> <b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

### 5.1.3 五成七受訪青年表示信任公務員多於政治問責官員；另接近四成半受訪者表示相信公務員在履行職務時如實闡述事情。

全港青年意見調查顯示，合共約五成七(57.3%)受訪者表示非常同意或幾同意「你信任公務員多於政治問責官員」這說法；對此說法表示非常不同意或不太同意者，則共佔近四成三(42.5%)【表 5.7】。此外，接近四成半(44.9%)受訪青年表示，他們相信公務員在履行職務時會如實闡述事情；表示不相信者，佔約三成九(39.4%)，表示不知道者佔近一成六(15.8%)【表 5.8】。

有接受訪問的青年公務員認為，公務員隊伍為市民能提供專業服務，這是長期經驗累積的成效，建立了穩固的服務信譽根基。

另有青年公務員個案指出，公務員在執行職務時，依據工作指引及程序，做法公平，減少引起爭議；公務員隊伍的運作亦較穩定，市民會相信公務員工作一視同仁，是贏取市民信任的重要基礎。

然而，從受訪青年公務員個案反映，公務員隊伍與市民之間的互信，出現一些隱憂。受訪者指出，隨著公眾知情權意識提高，以及資訊科技愈趨發達，市民對政府工作的透明度有訴求，在人手資源緊張情況下，公務員未能短時間內處理市民的查詢。市民對公務員這方面的信任，難免受到影響。

此外，公眾知情權意識提高，增加了公眾主動查詢的意識，有受訪個案表示，這會令部分公務員擔心市民知得愈多，愈容易作出「抽秤」(挑剔部門/公務員的不足)。因此他們傾向採取保守做法，例如在陳述事情時點到即止；有受訪個案擔心，長遠而言，會發展成一個惡性循環：公務員擔心被市民「抽秤」，於是愈不想主動提供太多資料，而市民觀感上則愈會認為部門提供資料不足，於是不斷向部門查問。

表 5.7：請問你同唔同意以下嘅說法？

	同意		不同意		不知/ 難講	合計
	非常 同意	幾同意	唔係 咁同意	非常 不同意		
		<b>299</b> <b>57.3%</b>		<b>222</b> <b>42.5%</b>		
你信任公務員多於政治 問責官員	49 9.4%	250 47.9%	185 35.4%	37 7.1%	1 0.2%	<b>522</b> <b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 5.8：整體而言，你相唔相信特區政府公務員隊伍響履行職務時係如實闡述事情？

	人數	百分比
相信	234	44.9%
不相信	206	39.4%
不知／難講	82	15.8%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

「公務員處事要公平，對不同市民要公平應對，而依據指引及守則，是最好的做法，公眾相信公務員對每位來到櫃台索取服務的市民，都是公平看待，我相信市民因此信任公務員。」

(個案 05/女/現職公務員)

「公務員的工作有守則可依，少有違反守則的情況，市民會很放心不會受到不公平的對待，有助建立對公務員的信任。」

(個案 06/男/現職公務員)

「公務員在執行職務時，只要說出口都是真話，但未必是事實的全部，因為假話不能掩飾，但因要考慮其他，所以只能說事實點到即止。市民對公務員的信任，或受影響。」

(個案 08/男/現職公務員)

「市民信賴公務員的專業服務，在我觀察中，目前市民與公務員的關係是很正常，只要公務員回應到市民的查詢，給市民清楚回應，提供到切適的服務，已很足夠。」

市民的知情權高，亦懂得用不同方法找答案，所以公務員不能講假話。這其實是好事，因透明度提升。惟政府追不上，不夠人手資源去處理市民的查詢。當未能適切回應市民查詢時，公眾對公務員這方面的信任，會受影響。」

(個案 10/男/離職公務員)

「市民對公務員隊伍的信任，是基於以往累積而來的好經驗，認為公務員隊伍能夠提供到專業的服務水平，這是一種 Reputation (信譽)，需要年月累積。」

(個案 11/男/現職公務員)

「公務員工作都是按 **guidebook**(規則指引)做事，不然，各部門做法出現偏差，會產生很多不穩定。大家 **follow guidebook** (跟著規則指引工作)，毋須爭論，每事都很清晰。」

(個案 14/女/現職公務員)

「市民知情權意識增加，市民不是想知結果，而是想知到政府在過程中做了甚麼事。近年政府給人的觀感是非常欠缺透明度，有些事件總是不想公開，這樣引起外界更多猜測。政府部門不想公開太多，因擔心容易留有機會給市民批評。部門擔心市民知得愈多愈會『抽秤』(挑剔公務員)，市民則擔心部門沒有提供所有資料，於是不斷向政府部門查問。結果，這成為一個惡性循環，雙方只會愈來愈不信任大家。」

(個案 19/男/現職公務員)

## 5.2 受訪青年對公務員隊伍履行職務的評價

### 5.2.1 逾三成受訪青年對公務員隊伍最大印象是墨守成規。有參與個案訪問的青年公務員表示，公務員工作需要依守則及程序。

全港青年意見調查顯示，三成二(32.1%)受訪青年表示，他們對特區政府公務員隊伍工作表現最大的印象是墨守成規，佔百分比最多；其次分別是少做少錯(22.6%)，一成多則認為是馬虎懶散(14.4%)，或專業高效(11.5%)。另有數個百分點表示對公務員隊伍的勤奮熱誠(5.3%)及靈活變通(2.9%)印象最大【表 5.9】。

整體而言，以 0-10 分計，10 為最高分，5 為合格，受訪青年對特區政府公務員隊伍工作表現的評分，平均給 5.94 分【表 5.10】。

有接受訪問的青年公務員透露，他們自小對公務員有良好印象，認為公務員是一份受尊重的工作。不過，有受訪的青年公務員坦言，入職公務員隊伍後，有感工作性質較多文件處理，少了心目中的理想，且缺乏挑戰，工作性質較平淡，認為公務員工作沒有甚麼特別之處。

有接受訪問的青年公務員補充，公務員重視工作指引及程序，惟市民不太了解有關情況，而市民所提出的要求，有機會超出指引範圍，公務員所能提供的服務，未能滿足市民，會容易被看作為過於按本子辦事。有受訪青年個案擔心，社會變化速度快，如公務員隊伍過於側重指引和程序，無法追上社會步伐，容易引來外界不滿。

表 5.9：整體而言，特區政府公務員隊伍嘅工作表現，俾到你最大嘅印象係乜？  
(讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
墨守成規	168	32.1%
少做少錯	118	22.6%
馬虎懶散	75	14.4%
專業高效	60	11.5%
勤奮熱誠	28	5.3%
靈活進取	15	2.9%
其他	1	0.2%
無乜印象	38	7.2%
不知／難講	20	3.8%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 5.10：整體而言，你對特區政府公務員隊伍嘅表現俾幾多分？0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格

	人數	百分比
0	9	1.7%
1	3	0.6%
2	11	2.1%
3	18	3.5%
4	42	8.1%
5	108	20.6%
6	128	24.6%
7	114	21.8%
8	60	11.5%
9	23	4.4%
10	6	1.2%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
<b>平均分：5.94</b>		
<b>標準差 (S.D.)：1.79</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知／難講」者

「社會急速變化，公務員工作過於依賴程序和指引，缺乏因應社會的轉變而作出相對措施的動力，明顯落後於社會步伐，難免給外界墨守成規的觀感。」

(個案 03/女/大專學生)

「我們要跟指引和程序，市民提出的要求跟他們所期望的有相差，主要原因是要求超出引指或程序不允許。我們無法滿足市民這些要求，容易令外界以為我們沒有盡力，甚至認為我們一成不變。」

(個案 08/男/現職公務員)

「自小我對公務員隊伍的印象是正面的，尤其他們辦事效率高；小時候見到紀律部隊人員，也存有一份尊重感。自小已有想法，希望長大後能以公務員工作為職業。」

(個案 09/男/現職公務員)

「我的性格較主動，喜歡接觸人。加入公務員隊伍，因崗位較特別，滿足我的興趣。初期對能夠加入公務員隊伍，有優越感。但入職後發覺需要處理大量 Paperwork (文件工作)，與我想像的工作理想有很大落差，工作變得很沉悶，與一般職位無異。」

(個案 10/男/離職公務員)

### **5.2.2 受訪青年對近年公務員隊伍在恪守幾項價值信念表現的評分，平均分為 6 分左右，在合格水平以上。**

特區政府在 2009 年頒布《公務員守則》，闡明公務員在擴大政治委任制度下，與政治委任官員共事的框架。

是項研究在全港青年意見調查採用的問卷，列舉多項信念，問及受訪青年對特區政府公務員在恪守有關信念的表現，逐一給予評分，同樣由 0-10 分，10 為最高，5 為合格。所列舉的信念，依次包括堅守法治、廉潔守正、不偏不倚、對所作決定和行動負責，以及盡忠職守。

結果顯示，受訪青年對近年公務員隊伍在恪守上述各項信念的評分，平均分均在合格水平以上，當中評分最高的是「堅守法治」，平均分為 6.11 分；其次分別是「盡忠職守」及「廉潔守正」，平均分分別為 6.01 分及 6.00 分。而「對所作決定和行動負責」及「不偏不倚」兩項的評分，分別為 5.85 分及 5.65 分【表 5.11 至表 5.15】。

值得注意的是，在上述五項中，每項均有極少數受訪者給「0」分，認為特區政府公務員近年在恪守該五項的信念，表現極差。

表 5.11：你認為近年特區政府公務員隊伍響以下幾方面嘅表現，有幾多分？  
0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格

<i>堅守法治，即維護法治和 司法公正</i>	人數	百分比
0	16	3.0%
1	3	0.6%
2	7	1.4%
3	20	3.8%
4	33	6.3%
5	86	16.4%
6	119	22.8%
7	126	24.1%
8	76	14.5%
9	18	3.5%
10	19	3.7%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>6.11</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.98</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 5.12：你認為近年特區政府公務員隊伍響以下幾方面嘅表現，有幾多分？  
0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格

<i>盡忠職守，即以服務市民 的精神和專業的態度行 事</i>	人數	百分比
0	10	1.9%
1	3	0.6%
2	9	1.7%
3	16	3.1%
4	45	8.6%
5	103	19.6%
6	118	22.5%
7	114	21.8%
8	80	15.3%
9	19	3.7%
10	6	1.1%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>6.01</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.80</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 5.13：你認為近年特區政府公務員隊伍響以下幾方面嘅表現，有幾多分？  
0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格

<i>廉潔守正，即公職與私人利益 之間不會出現實際、觀感上或 潛在利益衝突</i>	人數	百分比
0	11	2.1%
1	5	0.9%
2	9	1.7%
3	16	3.1%
4	43	8.2%
5	113	21.7%
6	106	20.3%
7	104	20.0%
8	86	16.4%
9	19	3.6%
10	10	1.9%
合計	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分：6.00		
標準差 (S.D.)：1.89		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 5.14：你認為近年特區政府公務員隊伍響以下幾方面嘅表現，有幾多分？  
0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格

<i>對所作出嘅決定和行動 負責，即須為其履行公職 時作出的決定和行動，以 及公共資源的運用負責</i>	人數	百分比
0	14	2.6%
1	4	0.8%
2	10	1.9%
3	19	3.6%
4	49	9.4%
5	111	21.2%
6	112	21.4%
7	111	21.3%
8	68	13.0%
9	17	3.3%
10	8	1.5%
合計	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分：5.85		
標準差 (S.D.)：1.90		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 5.15：你認為近年特區政府公務員隊伍響以下幾方面嘅表現，有幾多分？  
0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格

不偏不倚，即以公正持平的 態度履行職務和職責	人數	百分比
0	12	2.3%
1	5	0.9%
2	11	2.1%
3	23	4.4%
4	66	12.7%
5	141	27.1%
6	82	15.7%
7	94	18.0%
8	62	11.8%
9	20	3.9%
10	5	1.0%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
<b>平均分：5.65</b>		
<b>標準差 (S.D.)：1.89</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

### 5.2.3 接近七成受訪青年認為公務員應該保持政治中立。

「政治中立」是特區政府《公務員守則》中基本信念之一，所指的是，不論本身的政治信念為何，公務員必須對在任的行政長官及政府完全忠誠，並須竭盡所能地履行職務<sup>1</sup>。

全港青年意見調查結果顯示，近七成(69.3%)受訪青年表示非常同意或幾同意「公務員應該保持政治中立」這說法，兩成九(29.3%)則表示非常不同意或不太同意【表 5.16】。

不過，有受訪的青年公務員個案表示，感覺到部分市民將之看作為公務員在履行職務時，不應參與政治議題較重的判斷工作；而當認為政府決策存有不公義或與社會整體利益不相符時，公務員能夠向上司反映問題；這對受訪個案造成相當壓力。

<sup>1</sup> [http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/files/CSCode\\_c.pdf#page=2](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/files/CSCode_c.pdf#page=2)

有受訪公務員個案亦指出，當自己身邊朋輩的政治取態跟特區政府存在很大差距時，朋輩會質疑受訪者為甚麼仍然為政府工作。不過，來自朋輩的壓力，受訪者多表示不會作出辯護，主要原因是近年政府的民望持續偏低，認為為政府辯護的作用不大，壓力最後由自己承受。

表 5.16：請問你同唔同意以下嘅說法？

	同意		不同意		不知/ 難講	合計
	非常 同意	幾同意	唔係 咁同意	非常 不同意		
	<b>363</b> <b>69.3%</b>		<b>153</b> <b>29.3%</b>			
公務員應該保持政治中立，即不論本身嘅政治信念為何，必須對在任嘅行政長官及政府忠誠，並竭盡所能地履行職務	131 25.0%	232 44.3%	123 23.5%	30 5.8%	7 1.4%	<b>522</b> <b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

「從前朋輩會認為我做公務員工作很『Hea』，競爭力不及私人市場，對於這些評價，我能夠理解和忍受。然而，近年政府發生不少令人爭議的事件，公平、公義等價值受到社會關注，現在朋輩會質疑我在工作中有否在幫政府做一些違背良心的事，問我為何仍留在政府中工作。這種壓力，我自己承受。我沒有提出任何辯護，因政府民望很差，辯護也改變不了朋輩的觀感。對於身邊有朋友及家人打算加入公務員隊伍，我會向他們提出衷心 advice(勸說)，是否有心理準備承受這種壓力。」

(個案 14/女/現職公務員)

「在我觀感中，市民看公務員政治中立，是期望公務員不參與政治判斷的工作。而我作為公務員，政治中立是不帶個人政治立場去執行工作。惟市民期望當我們遇到不公義的事情，或與社會整體利益不相符時，會有良心發現，向上司提出。據我理解，如我這樣提出，就等同預左犧牲自己的仕途。」

(個案 17/男/現職公務員)

## 5.3 受訪青年眼中公務員隊伍的不足和挑戰

### 5.3.1 接近兩成七受訪青年認為，特區政府公務員隊伍最欠缺責任承擔精神。

全港青年意見調查結果顯示，在列舉選項中，接近兩成七(26.8%)受訪者認為，特區政府公務員隊伍最缺乏責任承擔；另分別有一成多認為缺少應變能力(16.2%)、服務精神(14.7%)及創新動力(13.5%)。其他不足亦包括欠缺政治歷練(9.2%)或進諫精神(4.9%)等，分別佔數個百分點【表 5.17】。

青年公務員個案訪問亦發現，他們關注到公務員體系中的不足。有受訪個案表示，在他們的工作文化觀念中，只要沒有嚴重違反工作守則或出現嚴重錯誤，即使表現欠理想，其職位通常會得到延續；這是社會一般所說的「鐵飯碗」，當中包括公務員不需要承擔責任的看法。有受訪個案認為，不排除有公務員因此出現「不求有功、但求無過」的心態，缺乏追求更好的動力。

有青年公務員受訪者補充，公務員隊伍亦存有「怕錯」文化，雖然公務員犯一般錯誤不會帶來革職的後果，惟擔心出錯而引來市民的投訴，影響所及，不但要跟進或處理大量投訴文件，亦會影響他們的工作評核。有受訪個案感受到，不少公務員因此變得畏首畏尾，不敢作決定，亦不想創新，更不願意追求更好水平，為的是減少出錯。

另有受訪青年公務員認為，在現在制度下，公務員在回應市民查詢或投訴時，他們需要向有關市民提供部門、個人姓名及聯絡電話等資料，公眾能夠憑這些資料作進一步跟進；而當發覺自己出錯時，有受訪者表示曾向有關市民道歉。這些在個別受訪者眼中，某程度上屬公務員向公眾問責的表現。

表 5.17：以下邊一項，你認為係特區政府公務員隊伍最欠缺嘅地方？  
(讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
責任承擔	140	26.8%
應變能力	84	16.2%
服務精神	77	14.7%
創新動力	71	13.5%
政治歷練	48	9.2%
進諫精神	25	4.9%
其他	2	0.4%
無乜欠缺	42	8.1%
不知／難講	33	6.3%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

「公務員在回應市民投訴及查詢時，要自報姓名、部門及聯絡電話等資料，公務員要為每一個動作，文件和信件都附有姓名，公眾一定懂得找上門。這幾年間，我有發現在工作過程中是自己出錯，我因此有向有關市民道歉。這些，可說是公務員向公眾問責的其中一種表現。」

(個案 07/女/現職公務員)

「公務員不敢作決定，因怕出錯而面對公眾的指責，影響評核表。公務員跟程序工作，這是較安全的做法，以減低出錯，惟政府部門會變得愈來愈迂腐，這與應變剛相反。」

公務員隊伍較少創新，主要是怕出錯，引至市民投訴。一旦出錯，雖然不會因此而被辭退，但總會影響評核。創新代表無先例跟循，代表冒險，代表易出錯，代表易引來投訴，代表影響評核。」

(個案 11/男/現職公務員)

「公務員只要不犯事或沒有嚴重犯錯，基本上份工好安全，職位有延續至退休，這是所指的『鐵飯碗』，亦不會因工作表現欠理想而承擔責任。在這情況下，不排除公務員會選擇平平穩穩地工作，不求有功，但求無過，缺乏追求更好的動力。」

(個案 17/男/現職公務員)

「公務員最怕市民打『1823』投訴，因之後的工作會很諸多麻煩，單是寫投訴報告已令公務員感煩厭，個人的 file 亦有機會被寫花，影響將來晉升。」

(個案 18/女/離職公務員)

「公務員的工作處境現時很畏首畏尾，很多時為避免公眾的非議，很多決定不會做，或不會選最好而是最穩陣的。社會在進步，相對之下，公共服務水平追不上，政府的管治質素怎會有改善？」

(個案 20/男/現職公務員)

### **5.3.2 受訪青年認為公務員隊伍面對政治壓力、與問責官員之間的信任，以及人才吸納等挑戰，嚴重性達相當程度。**

本研究報告第三章，概括描述特區政府公務員隊伍的一些現況。綜合而言，其中他們面對的挑戰，主要包括政治壓力、與問責官員的合作、以及吸納人才等挑戰。

結果顯示，由 0-10 分，10 分為非常嚴重，受訪青年認為公務員隊伍面對政治壓力的挑戰，嚴重性平均達 6.79 分【表 5.18】。就公務員隊伍與政治問責官員未能建立互信，受訪青年認為嚴重程度平均亦達 6.31 分【表 5.19】。至於公務員隊伍未能吸納人才加入，受訪青年認為問題的嚴重程度平均有 5.83 分【表 5.20】。

青年個案訪問方面，有受訪青年公務員表示，隨著社會漸趨政治化，他們的工作難免受到影響，主要反映在幾方面：(一) 部門因擔心引起政治不正確的指責，會先自我審查。有受訪者坦言，政治壓力是一種氣氛，由於個人不喜歡這種氛圍，因此選擇離職。(二) 社會近年有多個陣營，公務員在履行職務時，尤其涉及一些具爭議的決策，會引起部分持分者的不滿。(三) 公務員仍肩負政策解釋重任，在政治化日趨嚴重的社會中，公務員因此承受很大壓力。

就公務員隊伍與政治任命官員關係，綜合青年公務員訪問結果，他們自感與政治任命官員的關係較割裂，視兩者為兩個獨立部分，缺乏夥伴合作關係，公務員只負責執行政府決策，沒有參與政策制訂，經常不明白政府有關決策是如何訂出，以及為甚麼有這樣的決策結果。有受訪者更表示，他們對政府的歸屬感及為政府決策作護航的動力薄弱。

就公務員隊伍人才吸納問題，有青年個案受訪者表示，公務員發揮機會較少、內部論資排輩的晉升觀念仍普遍，窒礙有志在事業上作一番拼搏的青年。

此外，有受訪青年公務員指出，他們對向上司提出意見或反映問題存有戒心，因一方面擔心會被視為愛生事端，或不服從制度等，從而影響仕途，另方面擔心被視為個人能力不足，才產生問題，逐漸形成「報喜不報憂」心態，問題及困難得不到有效反映；在受訪者眼中，這些內部溝通不足的問題，均不利於公務員隊伍挽留及培育人才。

有個案受訪者補充，公共服務經驗需要累積，有助公務員應對急促轉變社會的需求，如公務員隊伍未能留住人才，公共服務經驗累積未能有效傳承，難免影響公共服務的質素。而政府投放於培訓公務員的資源，更是一種公共資源的損失。

表 5.18：你認為近年特區政府公務員隊伍面對以下幾方面嘅挑戰有幾嚴重？  
0-10 分，0=不嚴重，10=非常嚴重，5=一般

公務員隊伍承擔政治壓力	人數	百分比
0	8	1.5%
1	2	0.4%
2	3	0.6%
3	4	0.8%
4	11	2.1%
5	107	20.5%
6	76	14.5%
7	126	24.0%
8	105	20.1%
9	33	6.4%
10	47	9.1%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>6.79</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.88</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 5.19：你認為近年特區政府公務員隊伍面對以下幾方面嘅挑戰有幾嚴重？  
0-10 分，0=不嚴重，10=非常嚴重，5=一般

公務員隊伍與政治問責 官員未能建立互信	人數	百分比
0	6	1.2%
1	3	0.6%
2	4	0.8%
3	8	1.5%
4	27	5.1%
5	138	26.4%
6	98	18.8%
7	100	19.2%
8	93	17.8%
9	21	4.1%
10	24	4.6%
合計	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>6.31</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.78</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 5.20：你認為近年特區政府公務員隊伍面對以下幾方面嘅挑戰有幾嚴重？  
0-10 分，0=不嚴重，10=非常嚴重，5=一般

公務員隊伍未能吸納人 才加入	人數	百分比
0	10	1.9%
1	3	0.6%
2	12	2.3%
3	24	4.6%
4	38	7.3%
5	146	27.9%
6	105	20.0%
7	83	16.0%
8	74	14.1%
9	13	2.5%
10	15	2.8%
合計	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>5.83</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.88</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

「如有機會做公務員，我不希望升到這麼高職位，因為愈高級，愈需要解釋政策，在媒體上見到公務員在解釋政策受到很多批評。我認為這應該要交回予局長負責。局長是政治任命的，特首任命他們，應該是相信他們具備對該範疇有知識和能力，才加以委任。由公務員承受解釋政策所帶來的壓力，是不應該。」

(個案 04/女/大專學生)

「公務員面對急促轉變的社會，需要不斷學習和累積經驗，當有市民提出問題時，相關的經驗能有助公務員為市民提供適切的公共服務。新入職公務員需要一段時間才能累積到相關經驗，如政府留不住公務員，即使有新人加入，經驗未能即時傳承。」

(個案 08/男/現職公務員)

「以前就算有紛爭，市民和持分者都沒有嚴重的對立，但現在社會分為多個陣營，即使公務員盡了自己的本份解釋政策，市民亦不會容易接受，甚至認為我們有既定立場，質疑我們的解釋。」

近年公務員的工作環境壓力明顯增加，有較多時候需要參與涉及政治取態的工作，包括替政府解釋一些政治爭議性較大的措施或作出決定。當政府的方向跟社會氛圍有明顯差距時，我們就成為了中間人和磨心。」

(個案 09/男/現職公務員)

「社會政治化，也影響公務員隊伍。當時我工作的部門，部分中層及高級公務員在工作上會先政治審查，擔心因政治不正確而招來指責。然而，結果反而引來外界更多批評。政治壓力的來源是 **unknown** (難於具體說明)。在我看來，部門進行政治自我審查是無聊的事，我不喜歡這些氛圍，這是我離職的主因之一。」

(個案 10/男/離職公務員)

「我們這一代公務員，對特區府歸屬感薄弱，在公務員隊伍工作，視作為一份職業或工作，是一份薪金較好及工作時間較穩定的工作，很基本的『打工仔』想法。近年政府很弱勢，民望偏低，因政府政策不受歡迎，公務員做甚麼事，也會被市民責備。在這樣的氛圍中工作，公務員根本難以有歸屬感。」

同一項公共服務，相對新入職公務員，由有經驗的公務員來處理，效果會較好。每位新入職公務員，接受了連串培訓，而人才的流失，造成公共資源浪費，寶貴的公共服務經驗亦未能得以傳承。」

(個案 11/男/現職公務員)

「我不感到公務員隊伍與政治委任官員存著合作夥伴的關係。官員決定政策，不用向我們解說，我們不明白政府的考慮。」

此外，部門溝通亦有問題，即使政府設有諮詢公務員的渠道，但我不感到政府重視我們的意見。其實，要我們主動向上司提意見，我們會有戒心，因擔心會被視為『唔聽話』(例如被認為有自己的想法/不服從/無故生事等)，從而影響仕途，只有位高者才有份量提意見；年輕一代人才在當中不容易表達意見，人才自然被埋沒。」

(個案 12/女/現職公務員)

「近年，我察覺到自己愈來愈不明白政府高層的想法，我只是在執行上司的工作分配。連自己在政府內工作，也不明白為何有這樣的決策或決定，更遑論市民？自己沒有份兒參與政策制訂，對政府很難建立歸屬感，因此沒有甚麼動力為政府的決策作護航。」

(個案 14/女/現職公務員)

「從來不感覺到公務員隊伍與問責官員為一個合體，相反，是很割裂的兩個組織。政府會換屆，由不同人組成管治班子，公務員隊伍有延續性，我不覺得問責官員與我有太大關係。我對特區政府沒有歸屬感。政府需要制訂一些令公務員有認同的政策，才能增加公務員的歸屬感，使他們願意更落力去推行政府的決策。」

(個案 16/女/現職公務員)

「在部門內，即使有意見想表達，都不要講真話，因為多數沒好下場。我們對高層不信任。在 caring business or visit (關心事務或探訪)中，我們不會說『工作不開心』，否則，代表與上司關係不好。也不回說『工作難做』，否則，代表能力不夠。亦不會說『工作有壓力』，否則，代表自己不能承受壓力。據我觀察，部門經常報喜不報憂，結果，連想改善的地方也不會提出來。」

(個案 17/男/現職公務員)

「青年總希望在事業上拼搏；公務員的工作未能給我更好發揮的機會，所以入職兩年後我選擇離開。此外，公務員晉升要『排櫈仔』（論資排輩），晉升很慢，上司沒有很大誘因將下屬的評核表現寫得好好，公務員隊伍中出現 *high flyer*（所有評級都最好）的情況非常罕見。青年人普遍都愛發揮，當私人市場經濟好時，很容易吸走公務員隊伍內想有一番作為的青年。」

(個案 18/女/離職公務員)

## 小結

綜合研究的青年意見調查及個案訪問結果，受訪青年肯定公務員隊伍對香港社會及政府管治等方面的角色和貢獻，包括服務社會、協助政府推行決策，以及掌握市民需要等。

此外，受訪青年普遍對公務員表現存有一定正面評價，包括在全港青年意見調查中，受訪者對公務員隊伍的整體工作表現評分，平均有 5.94 分，高於合格線；另有逾四成受訪者表示想做公務員(44.0%)。在接受訪問的青年公務員中，有些是因為自小對公務員隊伍有良好印象，立志長大後加入公務員行列。

結果亦顯示，受訪青年對特區政府公務員隊伍在執行職務中，恪守公務員幾項基本信念表現的評價，平均分均在合格水平以上，當中最高分是「堅守法治」，平均分為 6.11 分；其次分別是「盡忠職守」及「廉潔守正」，平均分分別為 6.01 分及 6.00 分。而「對所作決定和行動負責」及「不偏不倚」兩項的評分，分別為 5.85 分及 5.65 分。

不過，在受訪青年評價中，特區政府公務員隊伍亦有不足的地方，包括缺乏責任承擔(26.8%)及應變能力(16.2%)等。就調查所列舉的三項挑戰，包括政治壓力、與問責官員的互信，以及人才吸納等問題，受訪青年認為這些問題對公務員隊伍帶來相當挑戰，嚴重性分別平均達 6.79 分、6.31 分及 5.83 分。

綜合青年公務員個案訪問結果，一些年輕公務員處於對特區政府缺乏歸屬感、工作缺乏發揮的狀況，惟工作上對主動向部門或上司反映意見存有戒心。他們所承擔來自公眾的壓力，以及與市民的互信，亦屬一大考驗。

## 第六章 討論及建議

本章綜合全港 523 位 18-39 歲青年意見調查數據、20 位青年個案訪問，以及 4 位學者與專家的訪問等資料，作出整理及分析，歸納值得討論的要點，闡述如後。

### 討 論

#### **1. 受訪青年對公務員角色及表現予以肯定。惟社會少欣賞、多投訴的風氣蔓延，影響一些公務員表現因循；長遠不利公共服務質素提升。**

是次研究發現，近年年輕一輩公務員佔特區政府整體公務員人數約四分之一；全港青年意見調查結果更顯示，四成四(44.0%)受訪青年想加入公務員行列，接近五成七(56.5%)認為公務員是一份理想的工作。受訪青年對公務員整體表現評分有 5.94 分(0 至 10 分計，10 為最高，5 為合格)。在受訪青年心目中，公務員較政治委任的問責官員獲得更大信任，他們的專業身分亦得到認同。

要維持高效的政府管治水平，推動有質素的公共服務，一支具熱誠的公務員隊伍必不可少；研究反映，受訪青年對公務員角色及表現予以肯定。

不過，從受訪個案反映，年輕公務員履行職務過程中，發現公務員之路並不易行，包括部分市民以納稅人角度，十分側重消費者主義；在少欣賞、多投訴的社會風氣下，令公務員容易受到責難。而為減少出錯所引來公眾的批評或投訴，一些公務員甚至寧願因循守舊，放棄追求更高服務水平。此種狀況，長遠不利公共服務質素的提升。

#### **2. 社會環境急速轉變，公務員在以下幾方面的情況值得關注。**

##### **2.1 市民對公共服務的問責承擔有甚高期望，公務員則重視工作指引和程序，兩者之間出現差距。**

青年意見調查結果顯示，受訪者對特區政府公務員隊伍最大的印象是墨守成規(32.1%)，其次是少做少錯(22.6%)。此外，在受訪青年觀感中，公務員隊伍最缺乏的是責任承擔的精神，佔接近兩成七(26.8%)，另

分別有一成多認為是缺乏應變能力(16.2%)、服務精神(14.7%)及創新動力(13.5%)。

從青年公務員個案訪問反映，公務員其實有機會向市民作出道歉，也屬承擔責任的表現。但由於公務員重視工作指引和程序，一方面確保每位市民得到公平的公共服務，另一方面促進體系的穩定性，因此容易予人公務員只按本子辦事的觀感。

公務員體系作為一支龐大的公共服務團隊，運作依據守則以維持及確保其穩定性，有其實際需要。現今公務員隊伍所面對的，是一個對公共服務要求更高、需要應變能力更強，以及知識水平更高的社會。公務員在工作上若果只求按規則或程序，或只求妥善執行政策等，未必能滿足現今社會對公共服務的期望。

參考海外例子，不少外地公務員隊伍的信念包括問責承擔。面對市民期望日益增加，公務員應如何作出適當應對和準備，包括協助公務員體系有效回應社會訴求及加強問責承擔，同時又保持其穩定性；兩者之間如何取得適切平衡，值得探討。

## **2.2 社會政治愈趨複雜多變，公務員堅守核心信念的挑戰愈來愈高，公務員的應對能力必須提升。**

青年意見調查結果顯示，受訪青年對公務員隊伍在恪守《公務員守則》中多項信念的表現評分，平均均達合格水平以上（同樣由0-10分計），當中評分最高的是「堅守法治」，平均分為 6.11 分；其次分別是「盡忠職守」及「廉潔守正」，平均分分別為 6.01 分及 6.00 分。而「對所作決定和行動負責」及「不偏不倚」兩項的評分，分別為 5.85 分及 5.65 分。近七成(69.3%)受訪青年亦認為，公務員應該保持政治中立。

公務員隊伍所恪守的信念，是他們履行職務，或作出決策的重要考慮或依據；在建立公眾的信任度方面，佔相當重要性。關鍵是公務員在實際履行職務中，在多大程度下維護並實踐這些信念，進而有效地呈現在公眾面前，讓社會在有關方面作出較客觀的評價。

近年，社會發生一些涉及個別公務員廉潔及專業質素等方面的事件，引起相當爭議。在是項研究中，整體公務員隊伍在恪守上述信念的表現，得分不俗，顯示受訪青年對公務員隊伍長久建立得來的根基，仍然存有一定信心。

不過，香港社會愈趨複雜多變，公務員處身其中，他們堅守及落實核心信念的難度，相信愈來愈高，挑戰也愈來愈嚴峻。上述結果，亦帶來反思，令人關注公務員在有關方面的培訓，該如何進一步做好，以協助公務員在恪守核心信念方面，取得社會更大認同。

### **2.3 公務員與市民之間的互信不足。市民對公共服務透明度有訴求。政府採「擠牙膏」式的資料提供手法，未能滿足社會需要。**

青年意見調查顯示，對於是否相信公務員在履行職務時，會如實闡述事情，受訪青年的意見較紛紜，包括接近四成半(44.9%)表示相信，約三成九(39.4%)表示不相信，接近一成六(15.8%)則表示不知道。

從青年公務員個案訪問結果反映，一些公務員因擔心公眾知得愈多，愈容易在當中挑剔部門或公務員的不足，又或作出批評，因此在陳述事情時，傾向點到即止。另加上人手緊張，部門未能即時處理市民的查詢，容易引來市民更多猜測；這些對公務員與公眾的互信，均帶來隱憂。

隨著市民監察政府及知情權意識日漸增加，社會對公共服務透明度有更高訴求。當局雖設有資料公開守則，惟該守則並沒有法定效力，部門亦可拒絕披露一些類別的資料，或拒絕證實或否認是否儲存該等資料。據一項有關各地政府開放資料狀況的調查顯示，香港近年在這方面的排名，仍落後於其他亞洲經濟體。政府過去採用社會俗稱「擠牙膏」的方式提供資料，不但未能滿足現時社會的期望，反容易帶來更多負面效果。

足夠的透明度及有效的溝通，是建立互信的重要元素。政府部門在公開其所管理的資料時，如能進一步表現出積極及主動性，從而減少市民不必要的猜測，相信有助提升公眾對政府部門在資料處理上的信任，並建立盡責的形象。

### **3. 近年公務員隊伍主要面對的三個挑戰，需要尋求可行的出路。**

青年意見調查結果顯示，近年公務員隊伍面對的挑戰，主要包括政治壓力、與政治問責官員缺乏充分互信，以及未能吸納人才等方面。在受訪青年眼中，該三項挑戰所達到的嚴重程度，平均分分別有 6.79 分、6.31 分及 5.83 分(0-10 分，10 分為非常嚴重，5 為一般)。

### 3.1 政治壓力方面

特區政府實行政治委任制，由政治任命官員負責政策構思、推銷、解釋、游說等工作，用意是發揮問責官員應有的政策制訂本領；而公務員隊伍則發揮其專業，負責執行及落實政府決策，兩者各司其職，互相配合。另加上公務員隊伍在政治中立原則下，理應有助減少他們承受不必要的政治壓力。

不過在現實中，基於種種原因，公務員仍肩負面對議會、公眾及持分者等解釋和辯護政策的重任。香港社會近年漸趨政治化，公務員在當中面對的額外壓力，已給外界觀感上達到相當嚴重的境況，令人一方面反思在政治委任制下，政治任命官員該如何進一步展現其政治承擔精神，另方面亦關注公務員隊伍所承受的政治壓力，可如何作出改善。

### 3.2 與政治任命官員的互信方面

公務員隊伍負責協助執行政府決策，維持政府運作，管理公共事務，服務社會大眾，當中透過每一分子的努力，組成一支專業團隊。從團隊發展角度，每一分子的歸屬感、工作成就感，以至自我身分認同等，均十分重要。

然而，綜合受訪青年公務員個案訪問結果，他們自感與特區政府關係疏離，對政府的歸屬感，以及對決策作出護航的動力薄弱。加上部分政治任命官員並非來自公務員體系，他們對政府運作的熟識程度，以及與公務員的合作等問題，均有待時間磨合。這對政策從構思到推行過程，會否出現「上有政策、下有對策」等不理想情況，從而影響施政質素與效率，值得深思。此外，特區政府實行政治任命制度近 15 年，公務員與政治問責官員之間的互信和合作等方面，仍存在不同程度的問題，情況同樣值得注視。

### 3.3 人才吸納方面

優秀人才是每個政府均重視的資產。近年政府每年均收到數以十萬份公務員職位申請表，反映特區政府在吸引人才入職方面，有相當優勢。惟數字亦顯示，近年年輕一代公務員離職的人數呈上升跡象。受訪青年公務員訪問結果更反映，他們在仕途上缺乏發揮，內部溝通亦存有不足。青年人在事業上具有愛拼搏、求表現、重創意的衝勁，似乎未能得到有效發揮，令人思考公務員體系在人才管理方面，除了薪酬及福利等條件

之外，是否尚有其他因素，可進一步突顯服務信念、用人唯才原則，以及強化工作滿足感等，藉此留住及發揮人才，為政府的有效管治及社會發展作出貢獻。

此外，從人力資源角度，人力資源流動及更替本屬正常，惟公務員主動提出請辭情況持續，公務員經驗未能有效傳承，均可能影響公共服務質素。另外亦意味公共資源出現耗損和浪費，這對公務員隊伍人才庫的培養，將構成不利因素，當局需予以正視。

## 建 議

基於上述結果及討論要點，本研究期望就目前公務員所面對的挑戰，提出以下改善建議。

1. 舉辦公務員周或公務員日(**Civil Service Week / Day**)，拉近政府、公務員和市民的距離，增加彼此互信。

是項研究發現，一些受訪青年個案感到有市民對公務員隊伍工作不太認識，令公務員在執行職務時倍感為難。參考海外例子，研究建議政府當局舉辦公務員周或公務員日，透過這些平台，一方面提供政府、公務員和市民直接和近距離接觸機會，協助市民加深對公務員履行職務的認識。另一方面透過用家經驗聚焦小組談訪等環節，協助部門及公務員直接聆聽公共服務使用者的意見，相信此舉有助拉近政府、公務員和市民的距離，增加彼此了解和互信。

2. 定期進行系統化意見收集，加強溝通。

是項研究發現，一些青年公務員受訪者對特區政府歸屬感顯得薄弱，對主動提出意見或反映問題存有戒心，窒礙公務員體系內的有效溝通。隨著市民對公共服務的期望不斷轉變和提高，參考外地例子，研究建議政府當局定期就兩方面進行意見收集，包括內部及外部。

內部方面，以不記名方式，就公務員對個人工作狀況、對團隊的投入度，以及對前景的期許等方面，進行意見收集及數據分析。透過建立系統化意見參考機制，加強內部溝通，並從團隊發展角度，一方面協助管理層掌握和了解公務員的工作狀況，另一方面顯示當局重視個別公務員的意見。

外部方面，當局應進行有關社會對公共服務期望的意見收集，以持續掌握市民這方面的最新看法，從而作出適切回應。此舉相信有助提高市民對公共服務發展的參與度，同時透過數據結果，掌握市民對公務員和公共服務的評價和意見，並作出改善。

- 3. 進一步強化政府部門提供資料透明度及主動性，此舉有助促進公務員與公眾之間的信任，建立負責任的形象。**

是項研究發現，有相當比例受訪青年對公務員隊伍能夠做到如實闡述事情的信心有保留。研究建議加強政府部門在提供資料方面的透明度和主動性，相信此舉有助釋除公眾不必要的猜測，並協助市民理解當局作出決策的因由與理據。足夠資訊及高透明度，有助促進公務員與公眾之間的信任，體現公務員承擔責任的精神。

- 4. 肯定及鞏固公務員的專業素質。**

是項研究發現，公務員的專業身分受到相當肯定，其中保持政治中立尤其重要。特區政府的人才網絡亦保持相當優勢，為公務員團隊進一步強化其專業水平，提供有利條件。在愈趨複雜多變的社會與政治環境中，公務員需更加鞏固其得來不易的專業形象，繼續發揮他們的積極角色，促進特區政府的施政和管治效能。

## 參考資料

- 中華人民共和國香港特別行政區基本法。
- 公務員事務局。(1999)。《邁進新世紀》公務員體制改革諮詢文件。
- 公務員事務局。(2004)。「更完備的公務員嘉獎制度」。  
[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/relations/files/040211commendation\\_c.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/relations/files/040211commendation_c.pdf)
- 公務員事務局。(2005)。「立法會十六題：客觀並有規律地評核公務員的工作表現及潛能」。2005年2月2日。
- 公務員事務局。(2009)。「《公務員守則》」。  
[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/1751.html](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/1751.html) ;  
[http://www.csb.gov.hk/tc\\_chi/admin/conduct/files/CSCode\\_c.pdf](http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/conduct/files/CSCode_c.pdf)
- 公務員事務局。《延長公務員服務年期諮詢文件》。2014年4月。
- 公務員事務局。<http://www.csb.gov.hk/cindex.html>
- 公務員事務局。立法會「主要官員問責制」動議辯論。局長致辭全文。2002年5月30日。
- 世界銀行。全球管治指標。網址：  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
- 立法會。《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例》。  
<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/ord/ord036-03-c.pdf>
- 立法會。財務委員會人事編制小組委員會討論文件。2004年1月。  
<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/fc/esc/papers/e03-15c.pdf>
- 立法會。資料研究組。開放資料。2016年5月20日。
- 立法會 CB(1)1582/09-10(03)號文件。2010年4月19日會議。
- 立法會 CB(1)2262/10-11(01)號文件。「公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況」。2011年1月17日會議。
- 立法會 CB(1)390/08-09(01)號文件。(2008)。「有關《公務員守則》的資料摘要」。
- 立法會 CB(1)498/11-12(03)號文件。「立法會公務員及資助機構員工事務委員會。公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況」。2012年4月16日。
- 立法會 CB(1)674/09-10 號文件。「聘用非公務員合約僱員的情況最新的背景資料簡介」。2009年12月16日。
- 立法會 CB(2)2462/01-02(01)號文件。「問責制主要官員守則」。行政長官辦公室。2002。
- 立法會 CB(4)1163/15-16 號文件。「公務員及資助機構員工事務委員會向立法會提交的報告」。2016年6月27日。
- 立法會 CB(4)124/13-14(02)號文件。「立法會公務員及資助機構員工事務委員會。公務員優質服務獎勵計劃及其他公務員嘉獎計劃」。2013年11月。
- 立法會 CB(4)194/15-16(05)號文件。「立法會公務員及資助機構員工事務委員會。非公務員合約僱員」。2015年11月16日會議。
- 立法會 CB(4)194/15-16(06)號文件。「有關聘用非公務員合約僱員的情況的最新背景資料簡介」。2015年11月10日。
- 立法會 CB(4)343/14-15(04)號文件。「立法會公務員及資助機構員工事務委員會。延長公務員服務年期」。2015年1月19日會議。
- 立法會 CB(4)356/15-16(03)號文件。「立法會公務員及資助機構員工事務委員會。公務員培訓及發展概況」。2015年12月21日。

立法會 CB(4)625/12-13(06)號文件。「立法會公務員及資助機構員工事務委員會。公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況」。2013年5月20日。

立法會 CB(4)844/15-16(03)號文件。「立法會公務員及資助機構員工事務委員會。公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況」。2016年4月18日。

立法會 CB(4)963/14-15(11)號文件。「有關公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況的最新背景資料簡介」。2015年5月18日。

立法會。資料研究組。(2016)。開放資料。  
<http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/essentials-1516ise18-open-data.htm>

立法會秘書處。(2002)。《英國公務員守則》。  
<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102in23c.pdf>

行政長官辦公室。《政治委任制度官員守則》。  
[http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code\\_tc.pdf](http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code_tc.pdf)

何建宗。2016年。〈基本法秩序下的政治委任官員與公務員〉。載於《原道》總第27輯，陳明，東方出版社，2016。

前政制事務局。2002年。研究擬議主要官員問責制及相關事宜小組委員會「公務員」與「公務人員」。  
[http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/sub\\_com/hs51/papers/hs510503cb2-1809-3c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510503cb2-1809-3c.pdf)

前政制事務局。2006年。《進一步發展政治委任制度諮詢文件》。  
[http://www.info.gov.hk/archive/consult/2006/pa\\_consultation\\_c.pdf](http://www.info.gov.hk/archive/consult/2006/pa_consultation_c.pdf)

政制及內地事務局。(2007)。《進一步發展政治委任制度報告書》。

政制及內地事務局。《公開資料守則》。  
<http://www.access.gov.hk/tc/codeonacctoinfo/index.html>

香港大學民意研究計劃。<https://www.hkupop.hku.hk>

香港中文大學。香港亞太研究所。新聞稿。  
[http://www.cuhk.edu.hk/ipro/000509\(2\).htm](http://www.cuhk.edu.hk/ipro/000509(2).htm) ;  
[http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/15/CE\\_Press\\_Release\\_20150629.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/15/CE_Press_Release_20150629.pdf) ;  
[http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/SP\\_Press\\_Release\\_20160406.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/SP_Press_Release_20160406.pdf) ;  
[http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/CE\\_Press\\_Release\\_20160425.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/CE_Press_Release_20160425.pdf) ;  
[http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/CE\\_Press\\_Release\\_20160902.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/hkiaps/tellab/pdf/telepress/16/CE_Press_Release_20160902.pdf)

香港申訴專員公署。(2014)。《主動調查報告香港的公開資料制度》。

香港申訴專員年報撮要(各年)。

香港青年協會。(2003)。《青少年對就業及入職條件的期望》。青少年意見調查系列。

香港青年協會。(2015)。《誰願意參與公共事務?》「管治與政制」專題研究系列03。

香港青年協會。(2016)。《青年看立法會的職能與運作》「管治與政制」專題研究系列11。

香港便覽。2015年12月。

香港集思會。(2011)。香港管治綜合研究報告。

特區政府施政報告。1997年。

特區政府施政報告。2005/06年度。

- 特區政府施政報告。2007/08 年度。
- 特區政府施政報告。2013 年。
- 傅景華。2013。〈50 宗公開資料要求 1 宗被拒〉。明報。2013 年 4 月 19 日。
- 黃湛利。《香港公務員制度》。2016。
- 新力量網絡。(2003)。香港管治何去何從。
- 新聞公報。「公務員在實現國際都會的理念上角色任重道遠」。2002 年 8 月 26 日。<http://www.info.gov.hk/gia/general/200208/26/0826177.htm>
- 新聞公報。「首項公務員服務民意調查結果公布」。2002 年 10 月 24 日。  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200210/24/1024206.htm>
- 新聞公報。「香港的競爭力獲評為全球第一」。2016 年 5 月 31 日  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201605/31/P201605310039.htm>
- 新聞公報。2002 年 4 月 17 日。  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200204/17/0417136.htm>
- 新聞公報。2009 年 3 月 25 日。  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200903/25/P200903250233.htm>
- 新聞公報。公務員事務局局長就「維持公務員政治中立」動議辯論的發言全文。  
2007 年 11 月 28 日。  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/200711/28/P200711280274.htm>
- 礦錦鈞譯。《政府管治能力與香港公務員》。中文增訂本。2010。Oxford。卜約翰著。Government Capacity and The Hong Kong Civil Service。
- Australia Government. (1999). The Public Service Act.
- C. Heckescher. (1994). Defining the Post-Bureaucratic Type.  
[https://www.researchgate.net/publication/245853595\\_Defining\\_the\\_Post-Bureaucratic\\_Type](https://www.researchgate.net/publication/245853595_Defining_the_Post-Bureaucratic_Type)
- Constitutional Reform and Governance Act. (2010).  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/contents>
- European Commission. (2002). EU15 Report, Survey no. 57.  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb57/eb57\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_en.pdf)
- GOVERNMENT OF INDIA. <http://darpg.gov.in/profile>
- Hans, A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo A.J. Tooner (eds.). Civil Service Systems in Comparative Perspective (Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press. 1996.
- Ipsos MORI Veracity Index.  
[www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3685/Politicians-are-still-trusted-less-than-estate-agents-journalists-and-bankers.aspx](http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3685/Politicians-are-still-trusted-less-than-estate-agents-journalists-and-bankers.aspx).
- Ipsos Mori. (2010).  
[https://www.ipsos-mori.com/DownloadPublication/1345\\_sri\\_what\\_do\\_people\\_want\\_need\\_and\\_expect\\_from\\_public\\_services\\_110310.pdf](https://www.ipsos-mori.com/DownloadPublication/1345_sri_what_do_people_want_need_and_expect_from_public_services_110310.pdf)
- John P. Burns and Li Wei. (2015). The Impact of External Change on Civil Service Values in Post-Colonial Hong Kong. The China Quarterly, 222, June 2015.
- Malaysia Government. (2010). The Government Transformation Program.  
[https://www.pemandu.gov.my/assets/publications/roadmaps/GTP\\_1.0\\_Roadmap.pdf](https://www.pemandu.gov.my/assets/publications/roadmaps/GTP_1.0_Roadmap.pdf)
- Ngozi Nwogwugwu & Lukman Olufemi Adiro. (2015). Bureaucratic Dysfunction and the Crisis of Nigeria's Public Administration. THE INTERNATIONAL JOURNAL OF BUSINESS & MANAGEMENT. Vol 3 Issue 7 July, 2015.
- Open Knowledge Foundation. <https://okfn.org/about/>

Richard H. Hall. (1963). The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment. American Journal of Sociology. Vol. 69, No.1, 1963. 32-40.

Singapore Government. (2008). Civil Service Code of Standards and Behaviour. <http://www.sipo.gov.sg/en/Codes-of-Conduct/Civil-Servants/Civil-Service-Code-of-Standards.pdf>

Singapore Government. <http://www.pmo.gov.sg/>

The Constitutional Society. <http://www.consoc.org.uk/>

Transparency International. <http://www.transparency.org/>

UK Government. (2012). The Civil Service Reform Plan.

UK Government. Blog. Civil Service. <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/06/16/our-vision-for-a-brilliant-civil-service-and-what-it-means-for-you/>

UK Government. Cabinet Office. (2015). Civil Service People Survey 2015.

UK Government. Civil Service Code. <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/civil-service-code/>

UK Government. Civil Service. <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service>

其他參考網址：

<http://blogs.wsj.com/indiarealtime/2012/01/13/indias-bureaucracy-a-nightmare/>

<http://ebook.lib.hku.hk/HKG/B36230388.pdf>

<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20131016/18465379>

[http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20161017/19803198?\\_ga=1.25777784.477546771.1476501151](http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20161017/19803198?_ga=1.25777784.477546771.1476501151)

<http://paper.wenweipo.com/2011/12/04/HK1112040014.htm>

[http://www.881903.com/Page/ZH-TW/newsdetail.aspx?ItemId=627543&csid=261\\_341](http://www.881903.com/Page/ZH-TW/newsdetail.aspx?ItemId=627543&csid=261_341)

<http://www.businesstoday.in/magazine/cover-story/bureaucratic-reform-revamp-our-bureaucracy/story/227535.html>

<http://www.pmo.gov.sg/mediacentre/speech-prime-minister-lee-hsien-loong-public-service-leadership-advance-30-sep-2013>

<http://www.vohk.hk/2016/04/14/the-challenges-of-nurturing-talents-for-public-service/>

<https://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucracy>

[https://en.wikipedia.org/wiki/Pendleton\\_Civil\\_Service\\_Reform\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Pendleton_Civil_Service_Reform_Act)

<https://www.coursehero.com/file/p173fff/es-in-trust-of-all-EU-countries-while-just-29-percent-trusted-the-civil-service/>

<https://www.coursehero.com/file/p173fff/es-in-trust-of-all-EU-countries-while-just-29-percent-trusted-the-civil-service/>

<https://www.gov.uk/government/speeches/the-positive-neutrality-of-civil-servants.zh>

[https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/media\\_centre/singapore\\_headlines/2013/201310/news\\_20131019.html](https://www.mfa.gov.sg/content/mfa/media_centre/singapore_headlines/2013/201310/news_20131019.html)

香港青年協會 青年研究中心  
青年創研庫  
「管治與政制」專題研究系列  
「青年對公務員及其所面對挑戰的意見」研究  
電話調查問卷

調查對象：18-39 歲香港青年

樣本數目：523

調查方法：隨機抽樣以訪問員透過電話進行意見調查

調查期間：2016 年 9 月 1 日至 20 日

題目範疇：	題目
1 對特區政府公務員隊伍的印象	Q02 至 Q04
2 對特區政府公務員隊伍的評價	Q05 至 Q10
3 特區政府公務員隊伍的挑戰	Q11 至 Q13
4 個人與特區政府公務員隊伍的關係	Q14 至 Q24
5 個人資料	Q25 至 Q28

### 第一部份 自我介紹

你好，我哋係香港青年協會打嚟，就青年對特區政府公務員嘅睇法，想聽下青年人嘅睇法；阻你 10 分鐘完成一份調查。所有資料，絕對保密。

### 第二部份 選出被訪者

[Q01] 請問你係咪 18-39 歲嘅人士？

- 1 係
- 2 唔係 (訪問告終；訪問員：多謝合作。收線。)

### 1 對特區政府公務員隊伍的印象

\* 訪問員讀出：問卷內容所指嘅公務員，不包括行政長官／局長／副局長，及政治助理等政治問責官員。

[Q02] 以下邊一項，你認為係特區政府公務員隊伍最大嘅貢獻？  
(讀選項 1-6)(只選一項)

- |              |                |
|--------------|----------------|
| 1 穩定社會       | 5 其他，請註明：_____ |
| 2 服務市民       | 6 無乜貢獻         |
| 3 執行決策       | 7 不知／難講        |
| 4 促進特區政府有效管治 | 8 拒絕回答         |

[Q03] 以下邊一項，你認為係特區政府公務員隊伍最欠缺嘅地方？  
(讀選項 1-8)(只選一項)

- |        |                |
|--------|----------------|
| 1 政治歷練 | 7 其他，請註明：_____ |
| 2 創新動力 | 8 無乜欠缺         |
| 3 應變能力 | 9 不知／難講        |
| 4 服務精神 | 10 拒絕回答        |
| 5 責任承擔 |                |
| 6 進諫精神 |                |

[Q04] 整體而言，特區政府公務員隊伍嘅工作表現，俾到你最大嘅印象係乜？(讀選項 1-8)(只選一項)

- |        |                |
|--------|----------------|
| 1 專業高效 | 7 其他，請註明：_____ |
| 2 馬虎懶散 | 8 無乜印象         |
| 3 靈活進取 | 9 不知／難講        |
| 4 墨守成規 | 10 拒絕回答        |
| 5 勤奮熱誠 |                |
| 6 少做少錯 |                |

## 2 對特區政府公務員隊伍的評價

你認為近年特區政府公務員隊伍響以下幾方面嘅表現，有幾多分？  
0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格  
(999=不知／難講；888=拒絕回答)

[Q05] 堅守法治，即維護法治和司法公正

[Q06] 廉潔守正，即公職與私人利益之間不會出現實際、觀感上或潛在利益衝突

[Q07] 不偏不倚，即以公正持平的態度履行職務和職責

[Q08] 對所作出嘅決定和行動負責，即須為其履行公職時作出的決定和行動，以及公共資源的運用負責

[Q09] 盡忠職守，即以服務市民的精神和專業的態度行事

[Q10] 整體而言，你對特區政府公務員隊伍嘅表現俾幾多分？

## 3 特區政府公務員隊伍的挑戰

你認為近年特區政府公務員隊伍面對以下幾方面嘅挑戰有幾嚴重？  
0-10 分，0=不嚴重，10=非常嚴重，5=一般  
(999=不知／難講；888=拒絕回答)

[Q11] 公務員隊伍承擔政治壓力

[Q12] 公務員隊伍未能吸納人才加入

[Q13] 公務員隊伍與政治問責官員未能建立互信

## 4 個人與公務員隊伍的關係

[Q14] 整體而言，你唔唔相信特區政府公務員隊伍響履行職務時係如實闡述事情？

- |       |         |
|-------|---------|
| 1 相信  | 3 不知／難講 |
| 2 不相信 | 4 拒絕回答  |

請問你同唔同意以下嘅說法？

	1. 非常 同意	2. 幾同 意	3. 唔係 咁同 意	4. 非常 不同 意	5. 不知 ／難 講	6. 拒絕 回答
[Q15] 公務員應該保持政治中立，即不論本身嘅政治信念為何，必須對在任嘅行政長官及政府忠誠，並竭盡所能地履行職務						
[Q16] 你信任公務員多於政治問責官員						
[Q17] 特區政府公務員隊伍嘅表現令你引以為榮						
[Q18] 做公務員是一份理想嘅工作						

[Q19] 請問你現時是否公務員？(不包括「非公務員合約人員」)

- |              |                 |
|--------------|-----------------|
| 1 是 (答 Q20)  | 3 不知／難講 (答 Q22) |
| 2 不是 (答 Q22) | 4 拒絕回答 (答 Q22)  |

[Q20] (是公務員) 你加入公務員隊伍最主要嘅原因係乜？  
(不讀選項)(只選一項)

- |            |         |
|------------|---------|
| 1 工作時間穩定   | 7 不知／難講 |
| 2 薪酬福利合意   | 8 拒絕回答  |
| 3 晉升前景理想   |         |
| 4 鐵飯碗／夠穩陣  |         |
| 5 想服務社會    |         |
| 6 有適合自己嘅工作 |         |

[Q21] (是公務員) 你同唔同意以下嘅說法？「你視公務員工作為你嘅終身職業」(答 Q25)

- |         |         |
|---------|---------|
| 1 非常同意  | 5 不知／難講 |
| 2 幾同意   | 6 拒絕回答  |
| 3 唔係咁同意 |         |
| 4 非常唔同意 |         |

[Q22] 假如有機會，你想唔想做公務員？

- |              |                 |
|--------------|-----------------|
| 1 想 (答 Q23)  | 3 不知／難講 (答 Q25) |
| 2 唔想 (答 Q24) | 4 拒絕回答 (答 Q25)  |

[Q23] (想) 你想做公務員最主要嘅原因係乜？  
(不讀選項)(只選一項) (答 Q25)

- |            |         |
|------------|---------|
| 1 工作時間穩定   | 7 不知／難講 |
| 2 薪酬福利合意   | 8 拒絕回答  |
| 3 晉升前景理想   |         |
| 4 鐵飯碗／夠穩陣  |         |
| 5 想服務社會    |         |
| 6 有適合自己嘅工作 |         |

[Q24] (不想) 你不想做公務員最主要嘅原因係乜？  
(不讀選項)(只選一項) (答 Q25)

- |             |         |
|-------------|---------|
| 1 工作沉悶      | 6 不知／難講 |
| 2 有其他志向     | 7 拒絕回答  |
| 3 不想加入現屆政府  |         |
| 4 做公務員政治壓力大 |         |
| 5 沒有適合自己嘅工作 |         |

## 5 個人資料

[Q25] 性別

- |     |     |
|-----|-----|
| 1 男 | 2 女 |
|-----|-----|

[Q26] 年齡 (足歲)

[Q27] 教育

- |                   |           |
|-------------------|-----------|
| 1 初中 (中一至中三)      | 4 大學學位或以上 |
| 2 高中 (中四至中七，包括毅進) | 5 不知／難講   |
| 3 專上非學位           | 6 拒絕回答    |

[Q28] 請問你嘅職業？

- |                |                  |
|----------------|------------------|
| 1 經理及行政級人員     | 8 非技術工人          |
| 2 專業人員         | 9 學生             |
| 3 輔助專業人員       | 10 料理家務者         |
| 4 文書支援人員       | 11 待業、失業，及其他非在職者 |
| 5 服務工作及銷售人員    | 12 其他，請註明：_____  |
| 6 工藝及有關人員      | 13 拒絕回答          |
| 7 機台及機器操作員及裝配員 |                  |

-- 問卷完 --

香港青年協會 青年研究中心  
青年創研庫  
「管治與政制」專題研究系列  
「青年對公務員及其所面對挑戰的意見」研究  
電話調查結果列表

附錄二

調查對象：18-39 歲香港青年  
樣本數目：523  
調查方法：隨機抽樣以訪問員透過電話進行意見調查  
調查期間：2016 年 9 月 1 日至 20 日

個人資料：

表 1：樣本按性別、年齡、教育程度及職業分布

性別	實際樣本		加權樣本*	2015 年年底「居住人口」 統計數據 <sup>1</sup>	
	人數	百分比	百分比	人數	百分比
男	231	44.2%	44.1%	--	--
女	292	55.8%	55.9%	--	--
<b>合計</b>	<b>523</b>	<b>100.0%</b>		--	--
<b>年齡（歲）</b>					
18-19	36	6.9%	7.2%	162,000	7.2%
20-24	106	20.3%	19.3%	435,500	19.3%
25-29	122	23.3%	22.7%	513,200	22.7%
30-34	129	24.7%	25.6%	579,900	25.6%
35-39	130	23.9%	25.2%	570,300	25.2%
<b>合計</b>	<b>523</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>2,260,900</b>	<b>100.0%</b>
<b>平均（歲）</b>	<b>29</b>				
<b>教育程度</b>					
初中（中一至中三）	38	7.4%	7.5%	--	--
高中（中四至中七，包括 毅進）	170	33.0%	33.2%	--	--
專上非學位	113	21.9%	21.9%	--	--
大學學位或以上	194	37.7%	37.4%	--	--
<b>合計</b>	<b>515</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	--	--
<b>職業</b>					
經理及行政級人員	24	4.7%	4.8%	--	--
專業人員	56	11.1%	11.1%	--	--
輔助專業人員	41	8.1%	8.1%	--	--
文書支援人員	110	21.7%	21.9%	--	--
服務工作及銷售人員	102	20.2%	20.2%	--	--
工藝及有關人員	6	1.2%	1.2%	--	--
機台及機器操作員及裝 配員	15	3.0%	3.0%	--	--
非技術工人	5	1.0%	1.0%	--	--
學生	101	20.0%	19.6%	--	--
料理家務者	24	4.7%	4.8%	--	--
待業、失業，及其他非 在職者	22	4.3%	4.3%	--	--
<b>合計</b>	<b>506</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	--	--

\* 以加權統計法調整至符合本港 18 至 39 歲青年人口的年齡分布

<sup>1</sup> 資料來源：政府統計處

## 1. 對特區政府公務員隊伍的印象

\* 訪問員讀出：問卷內容所指嘅公務員，不包括行政長官／局長／副局長，及政治助理等政治問責官員。

表 2：以下邊一項，你認為係特區政府公務員隊伍最大嘅貢獻？  
(讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
服務市民	240	45.9%
穩定社會	96	18.4%
執行決策	72	13.9%
促進特區政府有效管治	40	7.7%
其他	--	--
無乜貢獻	52	10.0%
不知／難講	22	4.2%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 3：以下邊一項，你認為係特區政府公務員隊伍最欠缺嘅地方？  
(讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
責任承擔	140	26.8%
應變能力	84	16.2%
服務精神	77	14.7%
創新動力	71	13.5%
政治歷練	48	9.2%
進諫精神	25	4.9%
其他	2	0.4%
無乜欠缺	42	8.1%
不知／難講	33	6.3%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 4：整體而言，特區政府公務員隊伍嘅工作表現，俾到你最大嘅印象係乜？  
(讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
墨守成規	168	32.1%
少做少錯	118	22.6%
馬虎懶散	75	14.4%
專業高效	60	11.5%
勤奮熱誠	28	5.3%
靈活進取	15	2.9%
其他	1	0.2%
無乜印象	38	7.2%
不知／難講	20	3.8%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

## 2. 對特區政府公務員隊伍的評價

你認為近年特區政府公務員隊伍嚟以下幾方面嘅表現，有幾多分？0-10分，0=非常差，10=非常好，5=合格

表 5：

堅守法治，即維護法治和司法公正	人數	百分比
0	16	3.0%
1	3	0.6%
2	7	1.4%
3	20	3.8%
4	33	6.3%
5	86	16.4%
6	119	22.8%
7	126	24.1%
8	76	14.5%
9	18	3.5%
10	19	3.7%
合計	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>6.11</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.98</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 6：

廉潔守正，即公職與私人利益之間不會出現實際、觀感上或潛在利益衝突	人數	百分比
0	11	2.1%
1	5	0.9%
2	9	1.7%
3	16	3.1%
4	43	8.2%
5	113	21.7%
6	106	20.3%
7	104	20.0%
8	86	16.4%
9	19	3.6%
10	10	1.9%
合計	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>6.00</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.89</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 7 :

不偏不倚，即以公正持平的 態度履行職務和職責	人數	百分比
0	12	2.3%
1	5	0.9%
2	11	2.1%
3	23	4.4%
4	66	12.7%
5	141	27.1%
6	82	15.7%
7	94	18.0%
8	62	11.8%
9	20	3.9%
10	5	1.0%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>5.65</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.89</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 8 :

對所作出嘅決定和行動負責，即須為其履行公職時作出的決定和行動，以及公共資源的運用負責	人數	百分比
0	14	2.6%
1	4	0.8%
2	10	1.9%
3	19	3.6%
4	49	9.4%
5	111	21.2%
6	112	21.4%
7	111	21.3%
8	68	13.0%
9	17	3.3%
10	8	1.5%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>5.85</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.90</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 9 :

盡忠職守，即以服務市民的精神和專業的態度行事	人數	百分比
0	10	1.9%
1	3	0.6%
2	9	1.7%
3	16	3.1%
4	45	8.6%
5	103	19.6%
6	118	22.5%
7	114	21.8%
8	80	15.3%
9	19	3.7%
10	6	1.1%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>6.01</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.80</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 10：整體而言，你對特區政府公務員隊伍嘅表現俾幾多分？0-10 分，0=非常差，10=非常好，5=合格

	人數	百分比
0	9	1.7%
1	3	0.6%
2	11	2.1%
3	18	3.5%
4	42	8.1%
5	108	20.6%
6	128	24.6%
7	114	21.8%
8	60	11.5%
9	23	4.4%
10	6	1.2%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>5.94</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.79</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

### 3. 特區政府公務員隊伍的挑戰

你認為近年特區政府公務員隊伍面對以下幾方面嘅挑戰有幾嚴重？0-10分，0=不嚴重，10=非常嚴重，5=一般

表 11：

公務員隊伍承擔政治壓力	人數	百分比
0	8	1.5%
1	2	0.4%
2	3	0.6%
3	4	0.8%
4	11	2.1%
5	107	20.5%
6	76	14.5%
7	126	24.0%
8	105	20.1%
9	33	6.4%
10	47	9.1%
合計	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>6.79</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.88</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 12：

公務員隊伍未能吸納人才加入	人數	百分比
0	10	1.9%
1	3	0.6%
2	12	2.3%
3	24	4.6%
4	38	7.3%
5	146	27.9%
6	105	20.0%
7	83	16.0%
8	74	14.1%
9	13	2.5%
10	15	2.8%
合計	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>5.83</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.88</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

表 13：

公務員隊伍與政治問責 官員未能建立互信	人數	百分比
0	6	1.2%
1	3	0.6%
2	4	0.8%
3	8	1.5%
4	27	5.1%
5	138	26.4%
6	98	18.8%
7	100	19.2%
8	93	17.8%
9	21	4.1%
10	24	4.6%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>
平均分： <b>6.31</b>		
標準差 (S.D.)： <b>1.88</b>		
<b>N=522</b>		

\* 此表數據經加權統計

# 數字不包括回答「不知/難講」者

#### 4. 個人與公務員隊伍的關係

表 14：整體而言，你相唔相信特區政府公務員隊伍響履行職務時係如實闡述事情？

	人數	百分比
相信	234	44.9%
不相信	206	39.4%
不知/難講	82	15.8%
<b>合計</b>	<b>522</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 15：請問你同唔同意以下嘅說法？

	同意		不同意		不知/ 難講	合計
	非常 同意	幾同意	唔係 咁同意	非常 不同意		
	<b>363</b> <b>69.3%</b>		<b>153</b> <b>29.3%</b>			
公務員應該保持政治中立，即不論本身嘅政治信念為何，必須對在任嘅行政長官及政府忠誠，並竭盡所能地履行職務	131 25.0%	232 44.3%	123 23.5%	30 5.8%	7 1.4%	<b>522</b> <b>100.0%</b>
	<b>299</b> <b>57.3%</b>		<b>222</b> <b>42.5%</b>			
你信任公務員多於政治問責官員	49 9.4%	250 47.9%	185 35.4%	37 7.1%	1 0.2%	<b>522</b> <b>100.0%</b>
	<b>295</b> <b>56.5%</b>		<b>227</b> <b>43.5%</b>			
做公務員是一份理想嘅工作	68 13.1%	227 43.4%	170 32.5%	57 11.0%	--	<b>522</b> <b>100.0%</b>
	<b>220</b> <b>42.2%</b>		<b>300</b> <b>57.5%</b>			
特區政府公務員隊伍嘅表現令你引以為榮	24 4.6%	196 37.6%	231 44.2%	69 13.3%	2 0.4%	<b>522</b> <b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 16：請問你現時是否公務員？(不包括「非公務員合約人員」)

	人數	百分比
是	16	3.1%
不是	502	96.9%
<b>合計</b>	<b>518</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 17：(是公務員) 你加入公務員隊伍最主要嘅原因係乜？(不讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
工作時間穩定	2	12.5%
薪酬福利合意	9	56.6%
鐵飯碗／夠穩陣	4	24.9%
有適合自己嘅工作	1	6.0%
<b>合計</b>	<b>16</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 18：(是公務員) 你同唔同意以下嘅說法？「你視公務員工作為你嘅終身職業」

	人數	百分比
非常同意	3	18.8%
幾同意	10	62.0%
唔係咁同意	1	6.4%
非常唔同意	--	--
不知／難講	2	12.8%
<b>合計</b>	<b>16</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 19：(現為公務員受訪者不需回答) 假如有機會，你想唔想做公務員？

	人數	百分比
想	221	44.0%
唔想	260	51.8%
不知／難講	21	4.2%
<b>合計</b>	<b>502</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 20：(想) 你想做公務員最主要嘅原因係乜？(不讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
薪酬福利合意	98	44.5%
鐵飯碗／夠穩陣	52	23.6%
工作時間穩定	45	20.2%
想服務社會	11	4.9%
晉升前景理想	9	4.1%
有適合自己嘅工作	6	2.8%
<b>合計</b>	<b>221</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

表 21：(不想) 你不想做公務員最主要嘅原因係乜？(不讀選項) (只選一項)

	人數	百分比
有其他志向	69	26.5%
沒有適合自己嘅工作	69	26.4%
工作沉悶	57	21.8%
做公務員政治壓力大	39	15.0%
不想加入現屆政府	27	10.3%
<b>合計</b>	<b>260</b>	<b>100.0%</b>

\* 此表數據經加權統計

## 香港青年協會

### **The Hong Kong Federation of Youth Groups**

香港青年協會（簡稱青協）於 1960 年成立，是香港最具規模的青年服務機構。隨著社會不斷轉變，青年所面對的機遇和挑戰時有不同，而青協一直不離不棄，關愛青年並陪伴他們一同成長。本著以青年為本的精神，我們透過專業服務和多元化活動，培育年青一代發揮潛能，為社會貢獻所長。至今每年使用我們服務的人次已超過 500 萬。在社會各界支持下，我們全港設有 70 多個服務單位，全面支援青年人的需要，並提供學習、交流和發揮創意的平台。此外，青協登記會員人數已超過 40 萬；而為推動青年發揮互助精神、實踐公民責任的青年義工網絡，亦有逾 18 萬登記義工。在「青協·有您需要」的信念下，我們致力拓展 12 項核心服務，全面回應青年的需要，並為他們提供適切服務，包括：青年空間、M21 媒體服務、就業支援、邊青服務、輔導服務、家長服務、領袖培訓、義工服務、教育服務、創意交流、文康體藝及研究出版。

## 青年研究中心

### **Youth Research Centre**

資訊科技發展一日千里，新思維和新事物不斷湧現。在知識型經濟社會下，實證和數據分析尤其重要，研究工作亦需以此為根基。青協青年研究中心一直不遺餘力，以期在急速轉變的社會中，加深認識青年的處境和需要。

青協青年研究中心於 1993 年成立，過去 20 多年間，持續進行有系統和科學性的青年研究，至今已完成超過 300 項獨立研究報告，為香港制定青年政策和策劃青年服務，提供重要參考。其中主要研究項目包括：（一）《青少年意見調查》系列、（二）《青少年問題研究》系列、（三）《青年研究學報》，及（四）《香港青年趨勢分析》系列等。所有報告書均送交政府有關部門、議會、諮詢及教育機構等，以促進政府及社會人士對青少年意見及現況的了解。

為進一步強化研究領域和青年參與，青年研究中心特別成立青年創研庫，為香港未來發展建言獻策。

## 青年創研庫

### **YOUTH I.D.E.A.S.**

香港青年協會（簡稱青協）青年研究中心成立的青年創研庫，由近 100 位對香港抱有承擔的青年專業才俊與大專學生組成。他們大部份均曾參與青協領袖發展中心的訓練課程。

青年創研庫是年輕人一個獨特的意見交流平台。他們就著青年關心和有助香港持續發展的社會議題或政策，探討解決對策和可行選擇。

青年創研庫將與青年研究中心攜手，定期發表研究報告。四項專題研究系列包括：（一）經濟與就業；（二）管治與政制；（三）教育與創新；及（四）社會與民生。

八位專家、學者亦應邀擔任成員的顧問導師，就各項研究提供寶貴意見。

**The Hong Kong Federation of Youth Groups 香港青年協會**  
**Donation / Sponsorship Form 捐款表格**

Please tick (✓) boxes as appropriate 請於合適選項格內，加上“✓”：

I / My organisation am / is interested in donating HK\$ \_\_\_\_\_ to HKFYG by :  
本人 / 本機構願意捐助港幣 \_\_\_\_\_ 元予「青協」。

**Crossed cheque** made payable to "The Hong Kong Federation of Youth Groups".  
Cheque No. 支票號碼： \_\_\_\_\_ (劃線支票抬頭祈付：香港青年協會)  
Please send the cheque together with this form by post to the ✕address below.  
請將劃線支票連同捐款表格，郵寄至下列地址✕。

**Direct transfer** to the Hang Seng Bank, account name : "The Hong Kong Federation of Youth Groups"  
account number : 773-027743-001  
Please send the bank's receipt together with this form to the Partnership and Resource Development Office by fax (3755 7155), by email (partnership@hkfyg.org.hk) or by post to the ✕address below.  
存款予本會恒生銀行賬戶(號碼：773-027743-001)，並將銀行存款證明連同捐款表格以傳真(3755 7155)、電郵 (partnership@hkfyg.org.hk) 或郵寄至下列地址✕。

**PPS Payment**  
Registered users of PPS can donate to the Federation via a tone phone or the Internet. The merchant code for The Hong Kong Federation of Youth Groups is 9345. For further details, please feel free to call the Partnership and Resource Development Office at 3755 7103.  
繳費靈登記用戶，可透過繳費靈服務捐款予香港青年協會，本會登記商戶編號：9345。詳情請致電 3755 7103 香港青年協會「伙伴及資源拓展組」查詢。

<input type="checkbox"/> <b>Credit Card</b>	<input type="checkbox"/> <b>VISA</b>	<input type="checkbox"/> <b>MasterCard</b>	
One-off Donation 一次過捐款	<b>or</b>	Regular Monthly Donation 每月捐款	
HK\$港幣 _____	<b>或</b>	HK\$港幣 _____	
Card Number 信用卡號碼：		Valid Through 信用卡有效期：	
_____		_____ MM 月 _____ YY 年	
Name of Card Holder 持卡人姓名：		Signature of Card Holder 持卡人簽署：	
_____		_____	

Name of Donor 捐款人姓名： \_\_\_\_\_

Name of Sponsoring Organisation 贊助機構名稱： \_\_\_\_\_

Name of Contact Person 聯絡人： \_\_\_\_\_

Tel No. 聯絡電話： \_\_\_\_\_ Fax No. 傳真號碼： \_\_\_\_\_ Email 電郵： \_\_\_\_\_

Correspondence Address 地址： \_\_\_\_\_

Name of Receipt 收據抬頭： \_\_\_\_\_

Receipts will be issued for all donations over HK\$100 and are tax-deductible.  
所有港幣 100 元或以上捐款，將獲發收據作申請扣稅之用。

Please send this donation/sponsorship form with your crossed cheque/the bank's receipt to :  
捐款表格、劃線支票/銀行存款證明，敬請寄回：

✕ Partnership and Resource Development Office, The Hong Kong Federation of Youth Groups,  
21/F, The Hong Kong Federation of Youth Groups Building, 21 Pak Fuk Road, North Point, Hong Kong  
香港北角百福道 21 號香港青年協會大廈 21 樓 香港青年協會「伙伴及資源拓展組」