

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¹。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。

¹ 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。