

## 研究摘要

良好的公共管治有賴優秀的管治人才及人才儲備。在香港，管治人才來自多方面，包括政府透過委任機制吸納各界才俊加入體制，輔助施政；例如行政會議、政治問責團隊，以及各類諮詢委員會等。立法會、區議會、政黨，以及其他社會團體等，亦為有潛質者提供相關歷練途徑。

公務員隊伍是香港特別行政區政府的骨幹，向行政長官負責，協助在任的行政長官及政府制訂、解釋和執行政策、執行各項行政事務、向市民提供服務，以及履行執法和規管職能<sup>1</sup>。首長級公務員及政務官等，他們在香港管治領域中肩負不同角色和職能，而在歷任行政長官及政治任命官員中，不少均來自公務員體系；公務員隊伍是本港管治人才來源重要渠道。

對於剛踏入社會工作的青年，不少會視加入公務員隊伍為他們擇業的重要選項之一。事實上，公務員體系亦需要持續吸納新血加入，使體系不斷更新和傳承，適應社會新需要和發展。

本港社會及政治環境近年急變，政府威信受到嚴峻衝擊，公務員隊伍置身爭議中，亦容易成為被批評的對象之一。而在愛國者治港原則下，社會對公務員隊伍的能力和素質要求也必然增加。數字顯示，近年公務員辭職比率上升；政務主任職位的競爭程度亦曾呈現下降趨勢。

在這些背景下，令人思考到公務員體系於吸納及留住人才方面是否仍具優勢。而如何有效地提升公務員隊伍的能力和素質，以應對新挑戰，亦值得各界深思。

本研究嘗試從青年角度，了解年輕一代對加入公務員隊伍的取向和考量，從而探討公務員體系於吸納及培育人才的挑戰，並就有關方面提出可行建議。隨著香港社會對管治人才的需求不斷提升，就如何鞏固公務員團隊的優勢，以及維繫特區政府管治效能方面，盼望藉此帶來啟迪。

是項研究於 2021 年 3 月至 4 月期間，透過幾方面蒐集資料，包括文獻參考、實地青年意見調查，共訪問了 527 名 18 至 34 歲青年、訪問 15 名青年個案，以及與 5 位專家和學者的訪問。

---

<sup>1</sup> 公務員事務局。2009。《公務員守則》（2009年9月）。

## 主要討論

### 1. 本港公務員隊伍貢獻受到肯定，但社會對其表現評價近年有保留；就如何協助公務員隊伍與時並進，繼續發揮其應有表現，值得關注。

在接受實地意見調查的 527 名 18 至 34 歲青年中，七成（70.4%）認為公務員隊伍對香港最大的貢獻在於服務市民，另有四成多分別認為是維繫政府有效運作（47.1%）或穩定社會（44.6%）。但受訪青年對近年公務員隊伍效率表現評分不合格，他們對公務員隊伍專業表現的評分亦僅屬合格水平；另有六成八（67.9%）不認為公務員隊伍的表現令他們引以為榮。

本港公務員隊伍的設立由來已久，其貢獻受到肯定；惟現今社會高速發展，外界對其表現有更高期望。就如何提升公務員隊伍效率和專業，以協助團隊與時俱進，繼續發揮其應有表現，值得關注。

### 2. 受訪青年對個人會否考慮加入公務員行列有不少擔憂；公務員隊伍人才流失問題亦漸見浮現。

#### 2.1 大部分受訪青年對加入公務員行列不感興趣，原因多項，部分與本港政治環境及政府有關，部分與他們對公務員工作的觀感有關。

撇除受訪時職業為公務員者，在餘下的 513 名受訪青年中，六成三（62.8%）表示不想做公務員，部分原因與本港政治環境及政府有關，包括分別有約三成提到政治壓力大（30.1%）或不想作有關宣誓／簽署聲明（29.5%），兩成八（28.3%）不想加入現屆政府等；另有部分原因與他們對公務員工作觀感有關，包括認為工作沉悶（31.4%）、晉升慢（16.1%）以及可發揮的空間有限（13.0%）等。

至於表示想做公務員者，佔兩成三（23.0%，即 118 名）；目前窒礙他們加入公務員行列的困難，近六成（59.3%）表示競爭大，佔百分比最多，其次是未有適合的職位（33.1%）；亦有部分提及困難在於擔心會受到朋輩壓力（20.3%），或認為本港政治環境趨複雜（17.8%）。

在整體 527 名受訪者觀感中，本港公務員隊伍未能吸納優秀人才的問題，有一定嚴重性。參考政府資料，近年投考政務主任及二級行政主任職位的競爭性曾持續下跌。

特區政府應關注青年對個人會否加入公務員隊伍的擔憂；當局亦應提供更多招攬有潛質者的機會，促進公務員隊伍人才網絡的來源。

## **2.2 近年本港公務員隊伍辭職率持續上升；人才流失問題浮現。**

參考政府資料，本港公務員辭職率近 10 年持續上升，由 2011/12 年度的 0.46%，逐步上升至 2020/21 年度的 1.05%。青年公務員辭職人數亦上升。公務員職位向來穩定，一般會工作至退休，公務員辭職率在近 10 年持續上升，箇中原因，乃至應對方法，值得關注。

參考部分外地學者研究，公務員的工作動力，其中重要因素是來自他們對維繫公共利益和改善社會等方面，有一顆較強的心志。由此觀之，特區政府應思考公務員隊伍人才管理上，除了薪酬及福利條件等之外，尚有否其他舉措能作為留住人才。

此外，若公務員主動提出請辭情況持續，公務員經驗未能有效傳承，亦意味公共資源出現耗損和浪費，對公務員隊伍人才庫的培養構成不利因素；公務員隊伍人才流失問題，值得關注。

## **3. 置身愈見複雜的環境，本港公務員隊伍面向國家及社會的敏銳度，以及如何以更具前瞻視野與世界接軌的能力，受到考驗。**

### **3.1 「一國兩制」下本港公務員的國家觀念及意識重要，同時亦面向市民。近年本港政治環境急變，公務員需展現更強的政治敏銳度。**

公務員隊伍提供政策方案支援及落實政府決策。公務員隊伍亦肩負面對議會、公眾及持分者的重任，而隨愛國者治港原則施行，公務員隊伍的國家觀亦顯重要，外界對他們相關能力和素質的期望亦增加。

在受訪青年觀感中，本港公務員隊伍所置身的香港社會，分化情況有一定嚴重性。另外，分別有超過半數認為，體察民情（53.9%）或協作溝通（51.4%）是現今公務員隊伍最需具備的能力；認為是政治判斷能力或掌握國情能力者，分別佔逾三成（31.3%）及一成（10.8%）。

有受訪專家和青年個案均認為，本港公務員應抱開放的心態，了解內地一些具優勢的制度，甚或至善用機會到內地政府部門掛職，加強對國家和內地公務員體系運作的認識，長遠而言亦有助團隊在國家觀方面建立穩定基礎。

隨近年本港政治及社會環境發展，公務員隊伍該如何更能夠提升及展現其面向國家及社會的敏銳度，備受考驗。

### **3.2 公務員人才培育工作對香港重要；就即將投入服務的公務員學院，於發展本港公務員隊伍未來的培育工作，角色和定位任重道遠。**

從海外例子所見，一所將培訓市場開放、以及具國際網絡的公務員學院，並有學術院校作政策制訂培育後盾，對公務員體系的自身發展，乃至對培育治理人才，起積極作用。

在受訪青年中，高達九成二（92.3%）認為公務員人才培育工作對香港重要。然而，四成七（47.4%）認為本港公務員體系並非培育管治人才的有效平台；認為是有效者，則佔五成二（52.3%）。

分別有逾五成受訪青年期望公務員學院在提升公務員的領導和管理能力（55.8%），或傳承知識及經驗（54.1%）方面發揮作用。至於期望學院發揮培育公務員政治意識作用者，約佔三成一（30.7%）；約一成七（16.7%）則期望能夠加深公務員對國家《憲法》、《基本法》及國家發展的認識。

特區政府應把握刻下社會對公務員隊伍未來培育發展的訴求，賦予即將投入服務的公務員學院更大空間，讓它能夠以高瞻遠矚的定位，於推動和發展本港公務員隊伍未來培育工作，作出更大的承擔。

### **4. 社會對特區政府缺乏信任，政府與公務員隊伍之間的互信亦面對不少挑戰。政府當局應與公務員隊伍攜手做實事，以政績重建互信。**

在受訪青年觀感中，公務員隊伍面對政府缺乏市民信任的問題，有一定嚴重性；另有近七成（69.1%）不認為自己信任特區政府。

另一方面，公務員隊伍近年經歷了不少嚴峻挑戰；在連串衝擊下，公務員團隊內部可能衍生的，不單是對工作上的一種憂慮，亦是一種內部溝通和信任關係的關注。

政府要建立信任度，其中最基本做法，是以政績爭取社會支持，同時透過真誠溝通，與公務員隊伍建立緊密的夥伴關係，有助決策順利

執行。刻下，困擾本港多年的各項社會和民生等問題亟待解決。特區政府與公務員隊伍如何透過政績以重建市民信任，乃至特區政府與公務員團隊之間如何透過有效溝通以鞏固互信，將是特區政府與公務員隊伍未來工作的其中重要挑戰。

## 建 議

基於上述結果及討論，本研究循利於協助公務員體系持續發揮人才吸納和培育角色，以及鼓勵政府和社會各界攜手協作，鞏固公務員團隊的優勢，本研究作出如下建議：

- 1. 開拓公務員隊伍人才物色渠道，促進特區政府盡早網羅有潛質者，同時強化當局人才來源的網絡。**

研究反映，在受訪青年觀感中，本港公務員隊伍未能吸納優秀人才問題嚴重，他們對個人會否加入公務員行列亦有憂慮。政府資料顯示，近年申請政務主任及二級行政主任職位的競爭性曾持續下跌。

針對以上問題，參考海外地方的經驗，研究建議特區政府增設新項目，以中學生為主要對象，列明獲該獎學金的學生，於修讀課程期間，或於畢業後，按條款以兼職或全職形式在政府工作一段時間；若認為人才特別優秀，政府可會給予進一步提拔。

就政務職系實習計劃，除透過大專院校辦理之外，特區政府可積極考慮擴大實習生人選推薦的機構範圍，例如坊間大型服務機構，以及社區組織等，可向當局推薦優秀人才申請參與有關計劃，讓有志的合適人才，能透過其他渠道獲推薦機會。

- 2. 制訂一套有助本港公務員隊伍連繫社會、國家和世界的培育發展框架，讓公務員隊伍更能以廣闊的視野，展現其政治敏銳度。**

香港社會對管治人才持續有需求，而隨愛國者治港原則施行，社會對未來管治者能力和素質的要求提高。香港作為國際城市，公務員隊伍自身發展亦需要不斷改進，學習其他體系優勢之處，與時俱進。

研究建議特區政府制訂一套有助本港公務員隊伍連繫社會、國家和世界的培育發展框架，以提升團隊掌握社會脈搏、具國家觀，以及世界觀的政治觸覺，同時給團隊一個更具清晰的培育路向藍圖。

**2.1 社會層面：**積極考慮安排高級公務員透過不同形式與市民交流，加強團隊對社會民生的了解和同理心，提升體察民情能力。

**2.2 國家層面：**政府當局應加強與內地合作，加快安排本港公務員到內地政府部門掛職，強化團隊的國家觀，深化對內地的認識。

**2.3 世界層面：**特區政府應強化調任計劃，搭建更多本港公務員在當中暫駐的機會，提升團隊國際視野和實戰經驗。

**3. 由公務員學院牽頭，擴闊與大專院校協作的空間，提升特區政府政策質素，並推動本港公務員培育朝國際化發展。**

從海外例子所見，不少政府夥拍當地在公共行政或政策研究方面的著名大學，透過協辦不同課程或進行政策研究等，從而提升公務員政策分析和民意掌握等方面能力，有利加強公共政策質素。

研究建議由即公務員學院牽頭，加強與本港各大專院校的協作，提升學員政策及公共行政知識，有助公務員隊伍制訂更有質素的政策方案，長遠有利特區政府建立社會的認同。而當中透過將學術研究成果轉化為教材，有助增加研究成果得以應用和實踐的機會，成為具有參考價值的案例。

在「一國兩制」下特區政府公共行政已運作 **20** 多年，當中有其特色，亦累積不少經驗，若政府當局與本港院校透過當中的協作，定期整理本港良好公務員團隊管治經驗資料，相信能吸引各地人才來港取經，有利推動本港公務員培育工作朝向國際方向發展。

**4. 加強推廣公務員職業的公共服務精神，激勵團隊士氣。**

香港政治及社會環境愈趨複雜，加上其他因素，公務員團隊士氣難免受到影響；他們置身其中亦面對艱鉅考驗。

研究建議當局加強製作與公務員職業有關的公共服務精神，例如同理心及服務和改善社會等的推廣短片，並邀請公務員以個人故事，分享他們在工作中的體會，相信有助強化公務員的工作使命感等，另方面讓外界對公務員作為一種職業的意義和精神，有更多的認識。