

公务员领导层的选拔与培训须与时俱进

特区政府近年在政策制定方面，备受市民质疑，例如人口、房屋、医疗、文化及产业发展等，皆缺乏长远的政策规划，政策质素下降。在政策推行方面，问题亦不少。政府对涉及跨局的社会、民生及经济问题，显得尤为被动。

就上述的问题而言，行政长官及问责官员应当负上主要的责任，但相当部分政策意见的提供，是来自政务官员，领导政策推行的，亦离不开政务官。因此特区管治水平的提升，实与通才的政务官员息息相关。若要提升特区的管治，除了改善决策过程外，必须改进政务官及部门首长级官员的选拔及培训体制，使之能配合特区的民主发展及复杂的政、经环境转变，与时俱进。

政务官员有如「天之骄子」

政府在制度上将公务员分成政务官及非政务官职系，政务官员在公务员中便有如「天之骄子」，自年青入职后，便成为受保护的一群，不单工资高以倍计，而且常务秘书长（“常秘”）及副秘书长的职位，大部份皆是他们日后的囊中之物。这做法收窄了人才选拔的范围，不利领袖人才的发掘，亦减低了非政务官的发展机会及影响他们的士气。

就是这样的体制划分，便将大多数同样是大学学历官员的一生，在他们年青时已被划定下来，即入职时「一试」便定终身！当两个职系的官员分别工作了约二十年，即约于四十岁时，此时正积累了丰富的工作经验，是可以向前高飞的黄金之年，但不公平的是，不管非政务主任出身的官员能力多高，修读了多少个学位，他们大部分也难以跟政务主任出身的官员争夺日后的常秘、副秘书长及部分署长职位。

高层官员应通才与专才兼备

政务官员的培训主要是以通才为主，但现今的政治、社会、及经济问题较回归前复杂得多，官员只有通才的知识而没有专才的知识及落实政策的经验，是否足以领导其他官员应付新环境的挑战、是否能为局长提出高质素的政策意见让他们能在议会中与立法会的资深议员作出有水平的政策辩论、是否能向局长提出有效的政策以响应市民的要求等，皆存在很大的疑问。

特区回归十多年的管治质素每况愈下，新一届的特区政府，实有必要对政策局及政府各部门高层官员领袖人才的选拔及培训体制，作出全面的检讨及改进，以确保有质素的人才，能成为日后的常秘、副常秘、署长等最高层首长的接班人。上述级别的人才必须通才与专才、决策力与执行力兼备。

要达致这个目标，特区政府可参考其他欧、美国家的做法，设立「高层官员供应库 (Senior Executive Services Feeder Group, “SES Feeder Group”)」，对成员进行深度及广度的培训，最顶三层的公务员，必须从「供应库」的成员中通过考核而选拔。

政府应设立「高层官员供应库」

高层官员供应库的成员须公开给所有公务员应征，并开放不多于 10% 的成员名额给非公务员申请。录用的条件应平衡专才与通才的经验，不应向通才或政务主任职系倾斜。录用后对通才经验多的人按其能力、学历及政府的人才规划，给予专才的培训，对专才经验多的则给予通才的培训，培训应包括一个不少于十八个月的理论与实践并重的具深度及广度的在职培训计划。这个供应库成员的入职条件，应不少于十五年的工作经验，应征者的相关专上学历须给予重视，以鼓励积极上进的官员不断进修，终身学习，精益求精。

这个制度与现时政务官制度的最大分别，是当官员经验积累至中年后，才跟据他的领导能力、工作热诚、接受挑战的意愿及创新精神，以选拔为未来最高层官员的可能接班人选，而非在离开大学或工作数年后便给与特殊的对待及通才的培训。新制度使最高层的人才选拔更有依据。

世界银行及经济合作与发展组织 (OECD) 对多个国家的高层官员发展及改革皆作过研究并提出了报告，特区政府可参考其分析结果及建议。根据世界银行的研究，欧美多国，如澳洲、美国、荷兰、及比利时等，皆采用上述的方法招聘及培训高层公务员。例如美国联邦政府的 GS14 及 GS15 最高两层职位的填补、澳洲联邦政府的 SES 1, SES2, SES3 最高三层的填补，就是采用上述的制度。各国政府对高层官员的培训尤为重视，例如星加坡政府规定高层官员每年要接受 100 小时的培训。

特区政府在高层官员的发展及培训方面，虽然亦做了一些工作，但只是门面的功夫，成效不彰，效率不皆，培训亦不足。专为高层公务员事务向行政长官提供意见的公务员叙用委员会，过去五年虽然有就高层公务员的接班政策及安排作过检讨及建议，并促使公务员事务局于去年年底提出了公务员《接任计划指引》，但这些检讨及政府将会发出更多的内部新指引，皆未有触及上述的一些较根本性的问题。

整个政府在人口、社会、经济等方面皆没有长远规划，政府又何以能为高层的人才需求及发展，作出合理的规划。特首候选人实有责任为上述各问题作出响应。

曾广海¹

香港集思会项目顾问

(文章只代表作者个人意见)

2012年2月24日

¹ 講者曾廣海具多年政制、管治及公共政策研究經驗。近年於澳洲國立大學修讀公共政策碩士課程(主修政策分析)，其後再於澳洲國立大學的法律學院修讀政府及商務法碩士課程。曾氏亦曾任兩間上市公司的高層主管。