

公務員領導層的選拔與培訓須與時俱進

特區政府近年在政策制定方面，備受市民質疑，例如人口、房屋、醫療、文化及產業發展等，皆缺乏長遠的政策規劃，政策質素下降。在政策推行方面，問題亦不少。政府對涉及跨局的社會、民生及經濟問題，顯得尤為被動。

就上述的問題而言，行政長官及問責官員應當負上主要的責任，但相當部分政策意見的提供，是來自政務官員，領導政策推行的，亦離不開政務官。因此特區管治水平的提升，實與通才的政務官員息息相關。若要提昇特區的管治，除了改善決策過程外，必須改進政務官及部門首長級官員的選拔及培訓體制，使之能配合特區的民主發展及複雜的政、經環境轉變，與時俱進。

政務官員有如「天之驕子」

政府在制度上將公務員分成政務官及非政務官職系，政務官員在公務員中便有如「天之驕子」，自年青入職後，便成為受保護的一群，不單工資高以倍計，而且常務秘書長（“常秘”）及副秘書長的職位，大部份皆是他們日後的囊中之物。這做法收窄了人才選拔的範圍，不利領袖人才的發掘，亦減低了非政務官的發展機會及影響他們的士氣。

就是這樣的體制劃分，便將大多數同樣是大學學歷官員的一生，在他們年青時已被劃定下來，即入職時「一試」便定終身！當兩個職系的官員分別工作了約二十年，即約於四十歲時，此時正積累了豐富的工作經驗，是可以向前高飛的黃金之年，但不公平的是，不管非政務主任出身的官員能力多高，修讀了多少個學位，他們大部分也難以跟政務主任出身的官員爭奪日後的常秘、副秘書長及部分署長職位。

高層官員應通才與專才兼備

政務官員的培訓主要是以通才為主，但現今的政治、社會、及經濟問題較回歸前複雜得多，官員只有通才的知識而沒有專才的知識及落實政策的經驗，是否足以領導其他官員應付新環境的挑戰、是否能為局長提出高質素的政策意見讓他們能在議會中與立法會的資深議員作出有水平的政策辯論、是否能向局長提出有效的政策以回應市民的訴求等，皆存在很大的疑問。

特區回歸十多年的管治質素每況愈下，新一屆的特區政府，實有必要對政策局及政府各部門高層官員領袖人才的選拔及培訓體制，作出全面的檢討及改進，以確保有質素的人才，能成為日後的常秘、副常秘、署長等最高層首長的接班人。上述級別的人才必須通才與專才、決策力與執行力兼備。

要達致這個目標，特區政府可參考其他歐、美國家的做法，設立「高層官員供應庫 (Senior Executive Services Feeder Group, “SES Feeder Group”)」，對成員進行深度及廣度的培訓，最頂三層的公務員，必須從「供應庫」的成員中通過考核而選拔。

政府應設立「高層官員供應庫」

高層官員供應庫的成員須公開給所有公務員應徵，並開放不多於 10% 的成員名額給非公務員申請。錄用的條件應平衡專才與通才的經驗，不應向通才或政務主任職系傾斜。錄用後對通才經驗多的人按其能力、學歷及政府的人才規劃，給予專才的培訓，對專才經驗多的則給予通才的培訓，培訓應包括一個不少於十八個月的理論與實踐並重的具深度及廣度的在職培訓計劃。這個供應庫成員的入職條件，應不少於十五年的工作經驗，應徵者的相關專上學歷須給予重視，以鼓勵積極上進的官員不斷進修，終身學習，精益求精。

這個制度與現時政務官制度的最大分別，是當官員經驗積累至中年後，才跟據他的領導能力、工作熱誠、接受挑戰的意願及創新精神，以選拔為未來最高層官員的可能接班人選，而非在離開大學或工作數年後便給與特殊的對待及通才的培訓。新制度使最高層的人才選拔更有依據。

世界銀行及經濟合作與發展組織 (OECD) 對多個國家的高層官員發展及改革皆作過研究並提出了報告，特區政府可參考其分析結果及建議。根據世界銀行的研究，歐美多國，如澳洲、美國、荷蘭、及比利時等，皆採用上述的方法招聘及培訓高層公務員。例如美國聯邦政府的 GS14 及 GS15 最高兩層職位的填補、澳洲聯邦政府的 SES 1, SES2, SES3 最高三層的填補，就是採用上述的制度。各國政府對高層官員的培訓尤為重視，例如星加坡政府規定高層官員每年要接受 100 小時的培訓。

特區政府在高層官員的發展及培訓方面，雖然亦做了一些工作，但只是門面的功夫，成效不彰，效率不皆，培訓亦不足。專為高層公務員事務向行政長官提供意見的公務員敘用委員會，過去五年雖然有就高層公務員的接班政策及安排作過檢討及建議，並促使公務員事務局於去年年底提出了公務員《接任計劃指引》，但這些檢討及政府將會發出更多的內部新指引，皆未有觸及上述的一些較根本性的問題。

整個政府在人口、社會、經濟等方面皆沒有長遠規劃，政府又何以能為高層的人才需求及發展，作出合理的規劃。特首候選人實有責任為上述各問題作出回應。

曾廣海¹
香港集思會項目顧問

(文章只代表作者個人意見)

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。