

二零二二年五月十六日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

檢視公務員高層職位的選拔聘任機制 及公務員的表現管理

目的

本文件向委員匯報政府檢視公務員高層職位的選拔聘任機制的最新情況以及概述公務員的表現管理的措施。

背景

2. 隨着《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（《香港國安法》）的實施和中華人民共和國香港特別行政區（香港特區）選舉制度的完善，香港由亂轉治，迎來可聚焦發展經濟，改善民生的新局面。行政長官發表的二零二一年《施政報告》聚焦發展，為香港勾劃未來，並提出多項新措施。

3. 為達到良政善治，特區政府將從多方面提升管治效能，當中包括檢視首長級公務員的選拔聘任機制。公務員敘用委員會的職能之一是就公務員的聘任和晉升事宜向行政長官提供意見，我們亦邀請了委員會就檢視的結論及建議給予意見。

檢視公務員高層職位的選拔聘任機制

4. 公務員隊伍是香港特區政府的骨幹，肩負貫徹落實「一國兩制」責任。公務員事務局正強化公務員管理的各個主要環節，包括招聘、培訓以及公務員高層職位選拔聘任機制等，讓公務員隊伍能強而有力地迎接新時代的各種機遇和挑戰。現時首長級公務員有約 1,500 名，佔公務員整體編制約 194,000 的百分之 0.7。他們在特區政府公務員團隊擔當領導角色，更加是特區施政成效的關鍵。

目前的選拔及職位填補安排

5. 一直以來，公務員的聘任是按公開和公平競爭的原則進行，量才挑選最優秀和最合適的人員填補公務員職位空缺。同時，維持一個明確而有系統的事業發展架構，亦有助招聘和挽留優秀人才在政府服務。首長級公務員的空缺主要透過內部晉升填補，為其他公務員提供事業發展機會。與所有公務員職位一樣，首長級公務員的晉升是依據客觀標準，以「能者居之」為原則，並以有關人員的品格、才幹、經驗，以及有關晉升職級所需的資格（如有）為準則，透過公平的程序挑選並擢升最合適和最優秀的人員。除非有較多人員的評分或表現相若，否則甄選並不着重考慮有關人員的服務年資。

6. 除了透過內部晉升填補空缺，首長級職位的空缺也可由其他職系的公務員調派擔任¹，也可透過內部或公開招聘物色人選填補。一般來說，有關的職系如欠缺合適的接班人員，或因應職務要求需要在首長級職位引入有關職系缺乏的經驗或專門知識時，部門和職系管理層會考慮尋求其他職系的公務員調任或進行內部或公開招聘。

對首長級人員的要求

貫徹落實「一國兩制」及「愛國者治港」原則

7. 全國政協副主席、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在二零二一年七月十六日《香港國安法》實施一周年研討會上發表了講話，當中提到管治者要「想幹事、會幹事、能幹事、幹成事」，並對管治能力強的堅定愛國者提出五項標準：(i)善於在治港實踐中全面準確貫徹「一國兩制」方針，做立場堅定的愛國者；(ii)善於破解香港發展面臨的各種矛盾和問題，做擔當作為的愛國者；(iii)善於為民眾辦實事，做為民愛民的愛國者；(iv)善於團結方方面面的力量，做有感召力的愛國者及；(v)善於履職盡責，做有責任心的愛國者。

¹ 晉升職級的公務員職位均訂明屬哪一或哪些職系及職級的晉升職位，例如高級行政主任屬一級行政主任的晉升職位，首席教育主任屬高級教育主任（行政）、首席督學、高級專責教育主任及一級中學校長的晉升職位。

8. 正如《2021年施政報告》所述，我們需要一支愛國愛港、忠誠、專業、高效、善於作為、勇於擔當、勤政為民的管治團隊。公務員應絕對忠誠，並盡其所能為行政長官和政府服務。以上的素質適用於整個公務員制度。首長級人員在政府中發揮的領導作用尤為重要。作為公務員的領導者和政府在各自工作領域的代表，首長級公務員必須有遠見、具使命感、有魄力、熱誠和卓越的能力，以迎接制定、執行和講解政策的挑戰。他們應在落實「一國兩制」、提供公共服務、推進工作等方面展現出承擔，並保持專業的精神，以改善社會福祉。此外，他們需願意在逆境中作出決定，並在執行決定時採取適當的行動，同時為所作出的決定和行為負責。首長級公務員亦應該公平合理、迅速高效對待公眾及其工作。一套有效的選拔聘任機制就能夠挑選出具上述素質的人。

新選拔聘任機制的試行計劃

9. 在過去數月，公務員事務局聽取了各方就檢視公務員高層職位的選拔聘任機制的意見。公務員事務局亦有就建議諮詢公務員敘用委員會的意見。

10. 正如上文所述，檢視選拔聘任機制必須在秉持「能者居之」的原則及確保公務員團隊穩定性的前提下進行。為公務員團隊提供層級架構清晰的事業階梯、維持公平可信的晉升制度，是吸引和挽留住人才的關鍵。因此，未來大部分的首長級職位仍然會透過內部晉升填補空缺，但一些要求公共行政通用能力(如前瞻能力、分析能力、創新能力、政治敏感度等)重於專業能力、有接班困難及在晉升過程中欠缺競爭的首長級職位，則可考慮納入新聘任機制。

11. 每個首長級崗位對人員的經驗、專業背景、專長會因應職位的職級、職務與職責的分別而不盡相同。這些要求亦會因社會需要／發展或政策重點調整等因素而有所變更。因此，在考慮各職位的招聘安排時，必需因時制宜，不時作檢討。

12. 我們建議新的選拔聘任機制應達到以下三項主要目標——

- (a) 無論是透過內部聘任(in-service appointment)還是通過公開招聘暨內部聘任(open-cum-in-service recruitment)，都應盡量擴闊招聘對象的範圍；

- (b) 優化後的機制應為政府提供足夠的靈活性，無論人選或聘任方式均可因應社會發展或政策的改變而變更；及
- (c) 提供適度吸引的聘用條款及安排，以鼓勵具備良好素質的在職公務員及／或其他有志之士申請開放的高級首長級職位。

13. 在新選拔聘任機制下，首長級的空缺會進行內部或公開招聘²。有些職位雖然需要引入有關職系缺乏的經驗或專門知識，但出任該職位者仍需要熟悉政府內部的運作及政策，因此只宜內部招聘，下述政府新聞處處長就是一例。在進行內部招聘時，在職系和職級兩方面我們皆會盡量擴闊招聘的範圍。換句話說，我們訂定申請資格時會盡量不囿於某專業，也不囿於該職位的下一職級，讓這些職位對有能力但資歷較淺的公務員也有吸引力。再以政府新聞處處長為例。該職位屬首長級第 6 級，原為新聞處副處長(首長級第 3 級)的晉升職級。在內部招聘中，我們把入職條件訂在首長級第 2 級或以上或同等職級，擴大了合資格的範圍。如進行公開招聘，我們也會把專業資歷、經驗等訂得盡量廣泛，但不失於合適。

14. 在考慮開放部分合適的首長級職位時，我們亦會優化遴選委員會的組成。現時，晉升選拔委員會的主席及成員都是來自政府人員。主席及委員應避免任何實際和可被視為構成利益衝突的情況。就此，在召開晉升選拔委員會會議前，主席及委員須按既定機制申報他們與合資格人員之間，是否存在構成或可被視為構成利益衝突的關係。在新的選拔聘任機制的框架下，我們建議如情況合適，並不構成利益衝突的情況下，可考慮邀請相關法定或諮詢組織的主席或委員參與遴選委員會。參與法定或諮詢組織工作的人士都閱歷豐富，有助遴選委員會從不同的角度衡量職位申請人的強弱。以公務員學院院長一職為例，遴選委員會除了由政府人員擔任主席，亦邀請了有關諮詢組織成員加入。我們會與相關政策局／部門商討，邀請合適的人士在個別招聘工作中參與遴選工作（包括商議制定入職要求、遴選程序及評審方式）的可行性。

² 公開招聘的對象並不限於公務員體系外的人士，現職公務員也可以申請有關職位。

15. 我們較早前已經在新選拔聘任機制的框架下，為公務員學院院長及政府新聞處處長兩個部門首長職位進行招聘，有關招聘安排及聘用條款如下：

(a) 公務員學院院長(首長級薪級表第 6 點)

16. 公務員學院院長是新設的職位，屬單一職級職系，主要職務與職責包括主管公務員學院，並制訂和倡導政策及策略，以提供和加強公務員培訓，包括國家《憲法》和《基本法》、國家安全、國家事務研習和其他切合整體公務員培訓需要的培訓；制訂適用於整體公務員的培訓相關政策和規則；向公務員事務局局長和常任秘書長及各局／部門提供有關培訓和發展事宜的意見和建議，以及落實各項有關培訓的措施等。

17. 為該職位訂定入職條件時，我們認為擔任院長的人員必須具備卓越領導、管理及組織能力；敏銳觸覺，洞悉公務員的挑戰、發展需要和機遇，及關乎政府工作的本地、國家和國際事務；以及良好的溝通及人際技巧；全面和準確掌握《憲法》、《基本法》以及《香港國安法》；充分理解國家的歷史、國家近數十年的發展，以及國家頒布的發展方向等。

18. 考慮到該職位的職級、職務與職責，我們認為政府內外、具有高級管理和培訓經驗的人士，均可能具備所需的素質和經驗以勝任院長一職。如果只進行內部招聘，無疑會限制了政府的選擇。因此，經仔細考量後，我們決定透過公開招聘暨內部聘任，盡可能擴闊招聘對象的範圍，以最廣泛地網羅來自公務員隊伍、私營機構、以至學術界的人才，使政府能夠挑選出具備必要資格和專業知識的最合適人選，此舉亦最符合政府的利益。

19. 有關公務員學院院長的招聘工作已進入最後階段，人選預計在五月或六月內公布。

(b) 政府新聞處處長(首長級薪級表第 6 點)

20. 政府新聞處處長為政府新聞處副處長的晉升職級。由於自一九九七年以來未能夠擢升合適的人員，此職位多年來由政務職系中調派合適人員出任。

21. 政府新聞處以往的工作主要負責發布政府訊息和進行宣傳，因應時代變遷，該處已經演進為一所專業的傳訊機構。行政長官在二零二一年《施政報告》中指出，在現今資訊爆炸的年代，有效發放政府訊息，讓市民更好更快掌握政府政策和最新情況是管治的重要一環。政府必須提升訊息發放和對外解說政策的能力。政府新聞處處長須履行新聞處的使命，提供專業公關意見，宣傳政府政策、服務，為香港於境內外建立確切形象。政府新聞處處長的職務與職責包括緊密留意媒體就大型政府政策／活動所提出的意見，並與行政長官及其他主要官員檢視如何處理相關公關議題；就施政報告、財政預算案和其他重要政府政策及活動，向行政長官／政務司司長／財政司司長提供公關策略及支援；主動聯絡及接觸傳媒界，以提升他們對政府的政策思維及立場的認識；透過不同類型的宣傳工作／媒介，在本地及海外宣傳香港及其正面形象；提供有質素、專業而有效的服務以滿足政策局／部門及媒體不斷轉變的公關及媒體關係需求；及培育出專業且精通多種技能的新聞主任等。

22. 由於政府新聞處處長需向行政長官、主要官員和決策局／部門提供公關建議，處長的人選必須具備豐富的政府經驗，熟悉政府結構和運作，在政府內部有一定的人脈，從而在配合制定合宜的公關策略以及協調行動時能事半功倍，向行政長官和其他政府高層提供策略建議時亦會運籌帷幄，在政府管治團隊中發揮最大的作用。基於以上考慮，我們認為由熟知政府運作的高級公務員出任政府新聞處處長一職將會更適合及更有效地履行職務，因此進行了內部招聘。為了盡量擴闊招聘對象的範圍，申請人實任職級為首長級薪級表第2點或以上或同等職級、具備最少10年在政府擔任首長級職位的行政／管理經驗；並符合其他入職條件便可申請有關職位，對傳媒界擁有深入認識及擁有豐富經驗處理公關係議題會獲優先考慮。

23. 我們較早前已經透過內部聘任方式為該職位展開招聘，相關的選拔及聘任工作仍在進行中。

下一步工作

24. 除了上述的兩個職位，我們亦物色了四個在年內將會出缺而相對適合開放的首長級職位，並計劃在新的選拔聘任機制的框架下展開招聘工作。

25. 經與創新及科技局磋商後，我們計劃開放創新科技署署長（首長級薪級表第6點）、政府資訊科技總監（首長級薪級表第6點）及副效率專員（首長級薪級表第3點）。上述三個職位均屬於單一職級職系，加上考慮到過往的填補安排以及這些職位的職級、職務與職責，我們認為有條件適合將該等職位納入試行計劃進行公開招聘暨內部聘任。我們會就上述三個職位的建議招聘安排、聘用條款、入職要求等諮詢公務員敍用委員會。

26. 另一個計劃開放的職位是民政事務局轄下體育專員的空缺。該職位現時屬政務職系，職級為首長級乙級政務官（首長級薪級表第3點）。體育專員致力推動香港的體育發展，鼓勵社會各界合作建立熱愛體育的文化。擔任體育專員的人員，對體育發展應有視野和策略，個人必須熱愛體育，同時熟悉政府運作和公共政策。民政事務局現正研究該職位的填補安排。公務員事務局會待政府架構重組後與相關的政策局跟進開放該職位的事宜。

27. 公務員事務局會按上述的計劃推展新的選拔聘任機制，並會繼續與公務員敍用委員會及首長級公務員保持溝通。

公務員的表現管理的措施

28. 對於公共行政，經驗和閱歷非常重要。整體來說，首長級公務員職位，始終需要有質素的中高級公務員接班，因此公務員工作表現管理制度不但對於維持整體工作效率非常重要，而且也是確保首長級公務員職位順利接班的關鍵。

29. 政府一向致力維持有效的公務員工作表現管理制度。各級公務員每年均須接受工作表現評核，以便管方監察和評估員工的工作表現。在評核機制下，評核人員（即評核人、加簽人及覆核人）均須根據事實和觀察所得，就受評人的工作表現進行公正而獨立的評核。

30. 對於中高級公務員，工作表現評核一般會列出受評人在評核報告涵蓋的時間內的職責大項，評核人（一般為受評人的直屬上司）須就（一）每一項職責及達致目標的成效及（二）總體工作表現作描述性的評核及給予評級。此外，亦需要就受評人的（一）各方面個人能力和（二）晉升潛質給予評級。評核報告表格採用

清晰明確的評級準則，讓受評人清楚知道自己工作表現評級代表哪一水平的表現，也為工作表現評核提供更客觀和更一致的基準。在上述框架下，不同職級、不同職系的公務員因工作性質不同，受評的個人能力和基準會有所不同。對於部分基層公務員，基於工作性質的關係，評核報告主要要求評核人就主要工作項目及較多為個人能力給予評級及就總體工作表現給予評核。

31. 評核人撰寫評核報告後，須與公務員坦率討論其工作表現、需要改善的地方、潛質、培訓、未來的工作崗位安排等。就討論的內容以及受評人的意見（包括受評人對評核內容、評級任何不同意的意見），評核人均需記錄在評核報告內。大部分的評核報告亦要求職系管理人員作評核。

32. 根據公務員的工作表現管理制度，在整個評核期內，管方應定期監察員工的工作進度及主要關注事項，並持續向員工提供意見以處理受關注的事項。如員工有任何不達標準的地方，管方不應留待撰寫評核報告時才首度向員工提出。

33. 公務員如表現欠佳，其晉升機會定會受影響，嚴重者可被暫停或延期發放增薪。試用期內的公務員如工作表現欠佳，在試用期完畢後不會轉為長期聘任的員工，必須離開公務員行列。此外，對於表現持續欠佳的公務員，如有關人員在特定觀察期內仍沒有改善表現，政府可根據《公務人員（管理）命令》第12條基於公眾利益而着令他們退休。另一方面，政府透過各項嘉獎計劃（例如公務員優質服務獎勵計劃、公務員事務局局長嘉許狀計劃及嘉獎信計劃等），表揚傑出的模範員工，激勵士氣，推動公務員精益求精，竭誠為市民提供優質服務。

34. 公務員事務局會不時檢視公務員工作表現管理的制度，以期提升有關安排和做法。公務員事務局就公務員高層職位選拔聘任機制進行檢討的其中一項工作，便是檢視首長級公務員的考績安排，以期更全面、更詳細地在考績報告中反映首長級公務員的能力和潛質。公務員事務局會成立工作小組跟進這方面的工作，制定可行的方向，亦會徵詢公務員敘用委員會及有關職級管職雙方人員的意見。

35. 就部門整體的表現，在向市民直接提供的服務方面，各政府部門有適當地設定服務承諾和指標，並透過不同途徑（例如：部門年報、網頁及／或其他刊物）定期公布實際表現，以確保服

務質素。在年度財政預算中，亦有列出衡量部門服務表現的指標及部門達標的百分率。但政府部門部分的工作並不與直接提供的服務有關，例如規劃及制定政策等。衡量部門這些工作的表現及成效，不能簡單地以量化的目標表達。此外，部分公共行政的工作，例如確保公眾利益及程序公義等，亦難以量化或以成本效益量度。

徵詢意見

36. 請委員閱悉本文件的內容。

公務員事務局
二零二二年五月