

立法會公務員及資助機構員工事務委員會
立法會政制事務委員會

公務員事務局局長職務訪問
新西蘭和澳洲的公務員體制改革

目的

本文件旨在向議員簡介公務員事務局局長到新西蘭和澳洲進行職務訪問的背景，並與議員分享此行觀察所得。

背景

2. 二零零一年三月二十六至三十日，公務員事務局局長王永平和政制事務局副局長麥清雄到新西蘭和澳洲兩地進行職務訪問。隨行人員有香港駐悉尼經濟貿易辦事處處長華陳真妮和公務員事務局首席助理局長陳松青。

3. 代表團訪問了分別位於惠靈頓、堪培拉和悉尼的新西蘭政府、澳洲聯邦政府和澳洲新南威爾士州政府。

4. 此行目的是了解上述政府在管理公務員隊伍和進行公營部門改革方面的最新情況。代表團並趁機會聽取各政府有關公務員體制與政治制度如何配合的經驗。這些經驗很有參考價值，有助當局研究主要官員負責制。

觀察所得

政治中立而穩定的公務員隊伍

5. 三個政府都有一明顯特色，就是着重公務員隊伍政治中立、不偏不倚和穩定的特性。他們期望公務員隊伍不問政治，專責行政職務，並以不偏不倚的態度，就制訂政策建議和方案向部長提供支援。

6. 三個政府各有措施，確保公務員隊伍政治中立。特別值得一提的是，三個政府都特意令任免和管理最高層公務員的權力和機制，與政治層保持一定的距離。舉例而言，最高層公務員的任期與當政政府的執政期並不相同，以確保最高層公務員不會與政府同時更替。

7. 政治層與公務員隊伍涇渭分明的情況，以新西蘭最甚。在新西蘭，行政首長（即部門首長）的任免和管理，一概由本身是公務員的公務員首長負責，不受內閣和部長干預。公務員首長是依法委任的，享有五年僱用期保障。

8. 至於澳洲聯邦政府和新南威爾士州政府方面，雖然內閣和部長有權委任部門首長，但他們必須按照任人唯才的聘任制度，分別根據公務員事務專員（依法委任的獨立人員）和州總理辦公室首長（公務員）的建議作出任命。公務員隊伍的管理大體上也是由公務員本身負責。

9. 公務員在國會擔當的角色，也凸顯出他們政治中立的特性，尤其是公務員並不負責就國會質詢答辯。公務員的職責，是闡釋政策和就國會事務委員會提出有關推行政策、提供服務和執行其他行政職務的問題，如實答覆並提供實際數據。黨派政治和辯論全屬部長的事務。

公務員與政治任命者的緊密工作關係

10. 與保持公務員隊伍政治中立的刻意措施相應，三個政府的公務員和政治任命者的工作關係都非常密切。

11. 在三個政府中，身為秘書長或部門首長的最高層公務員，都是直接向主管有關職務的部長負責。他們必須與部長建立緊密的工作關係、提供必要支援以協助部長釐訂政策和作出決定，以及給予部長客觀公正的意見，但他們也須避免捲入黨派政治或行動之中。

12. 新西蘭的公務員首長（國家人員事務專員）負責處理部長與行政首長的關係。為協助雙方保持合作關係，專員會從中進行調解和仲裁；必要時還會安排行政首長調職，避免雙方衝突。

13. 至於澳洲聯邦政府和新南威爾士州政府方面，部門首長直接向部長負責。如果部長與部門首長的關係出現問題，一般做法是安排公務員同級調職或為他們尋求其他就業機會。

公務員的靈活聘用

14. 代表團留意到，三個政府均在八十年代開始公務員體制改革。時至今日，三個政府都設立了非常靈活的公務員任免制度，尤其是取消了公務員永久聘用制和僱用期保障。目前，公務員大都是按持續條款或開放式合約聘用。

15. 至於高級職位方面，大部分擔任秘書長或部門首長的最高層公務員都是公開招聘，並按合約條款聘用。這情況亦已推廣至其他高級公務員職位，例如部門內的第二最高層或第三最高層職位。

人員管理責任的下放

16. 代表團又注意到，三個政府都已把人員管理權責高度下放。個別部門享有高度自主權，可靈活聘用和管理部門人員，以及自行釐訂聘用安排。大勢之所趨，是由集中權責和制定詳細規例，轉變為頒布一般指引和方向，讓個別部門首長自行聘用和管理部門人員。由於部門需要各異，情況亦不盡相同，沒有一套制度可以適用於所有部門，因此下放管理權責，相信有助個別部門提高管理和運作效率。

17. 特別值得注意的是，新西蘭公務員隊伍中的行政首長，負責直接聘用轄下員工，以及配合部門所需而自行釐訂聘用條款。至於澳洲方面，個別部門也可靈活訂定聘用安排，唯須符合《公營部門令》所定的若干基本價值，以及公務員事務專員公布的一般指引。

靈活的退休福利制度

18. 三個政府都停止向新聘人員提供長俸計劃。新西蘭已不再為新聘人員提供退休福利，澳洲和新南威爾士則以某種形式的公積金作為新聘人員的退休福利。

公務員事務局
二零零一年五月十八日