

---

---

## 資料摘要

### 有關英國公務員管理的若干事項

#### 1. 英國公務員的體制安排

1.1 在英國，首相以公務員事務大臣的身份，負責中央統籌及管理公務員體制<sup>1</sup>的事務。首相在此方面由本土公務員主管輔助。自1981年起，本土公務員主管的職能已與內閣秘書長<sup>2</sup>的職能合併。該兩個職位並非大臣職位，但由高級公務員出任。

1.2 雖然該兩個職位的職能已予合併，但仍屬兩個不同的職位，兩者的任命程序並不相同。本土公務員主管的任命由英女皇批准，而內閣秘書長的任命則由首相批准。內閣辦公廳有本身的常務次官，該職位獨立於內閣秘書長。

1.3 現任內閣秘書長兼本土公務員主管是韋賢治爵士。在獲委出任此職之前，韋賢治爵士是內政部常務次官。

1.4 常務次官是各個政府部門的首長。他們負責就所管轄部門的日常運作向部門大臣負責，他們亦獲指派為部門的會計總管人員<sup>3</sup>。首相是按照本土公務員主管的推薦委任常務次官（而高級職位遴選委員會<sup>4</sup>則向本土公務員主管提供意見）。

1.5 高級公務員由公務員架構內3 500名最高級的管理人員及政策顧問組成。管理高級公務員的事務主要由有關部門或辦事處負責。然而，部分條款和條件由中央釐定。所有高級公務員的委任須經公務員事務專員批准。（請參閱下文第3部分。）

---

<sup>1</sup> 英國的公務員體制由本土公務員和外交人員組成。

<sup>2</sup> 內閣秘書長是內閣秘書處的主管。

<sup>3</sup> 會計總管人員須擔當的角色，實質上是對下述事宜承擔個人責任：(a)確保所管轄的公共財政穩健妥當；(b)妥為保存帳目；(c)避免浪費和揮霍；及(d)以有效率和有效益的方式運用資源。

<sup>4</sup> 高級職位遴選委員會由為數不多的常務次官及首席公務員事務專員組成。該委員會的會議由本土公務員主管擔任主席。

1.6 英國的政府部門和辦事處獲公務員事務大臣授權，釐定與其職員(高級公務員除外)薪酬和職級有關的條款和條件。高級公務員的薪酬安排則按內閣辦公廳訂定的中央規章管理。

1.7 英國的政府部門和辦事處亦獲公務員事務大臣授權，決定其職員(高級公務員除外)的工作表現考核安排。高級公務員的工作表現考核由個別部門按內閣辦公廳訂定的劃一考績制度管理。

## 2. 《公務員守則》

2.1 英國在 80 年代推行連串公務員體制改革措施後，某些大臣及部分最高層官員的關係有時處於緊張狀態<sup>5</sup>。在 80 年代和 90 年代期間發生的若干事件<sup>6</sup>，更使人關注到公務員體制的傳統價值觀正受到削弱。在 1996 年，英國政府聽取意見，引進了一套《公務員守則》，更明確界定公務員體制的原則、公務員的職責，以及大臣應如何對待公務員<sup>7</sup>。根據《公務員守則》的條文，公務員的行事為人必須正直、誠實、不偏不倚及客觀。

2.2 儘管《公務員守則》沒有法定效力，但並非純屬指引性質，而是較指引更為有力的文件，各個部門及機關必須把《公務員守則》納入職員的服務條件內。<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> 請參閱 Peter Barberis, *The Civil Service in an Era of Change*, Hants: Dartmouth Publishing Ltd, 1997, Chapter 1 and William Plowden, *Ministers and Mandarins*, London: Institute for Public Policy Research, 1995。有關高級公務員及大臣之間關係的一般研究，請參閱 Anthony Barker & Graham K. Wilson, “Whitehall’s Disobedient Servants? Senior Officials Potential Resistance to Ministers in British Government Departments”, *British Journal of Political Science*, 27 (1997) pp. 223-246 and Peter Barberis, *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*, Aldershot: Ashgate, 1996。

<sup>6</sup> 包括(a)1985 年 Tisdall 事件(一名公務員因為洩露政府資料而被判入獄)；(b) 1985 年 Ponting 事件(一名公務員因為洩露機密資料而被檢控)及(c)向伊拉克提供武器事件(在 Scott 研訊中發現若干名大臣曾要求公務員協助其向國會及公眾提供錯誤消息)。

<sup>7</sup> 請參閱林潔儀小姐撰寫的《英國公務員守則》，香港：立法會秘書處，2002 年。《公務員守則》載於 <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/csode.htm>。

<sup>8</sup> 《公務員管理守則》第 4.1.2 段。

2.3 《公務員守則》並無訂明違反守則的條文所須接受的紀律處分。公務員的紀律事宜由有關部門及辦事處負責處理。《公務員管理守則》<sup>9</sup>載列公務員體制紀律處分規則的中央規章及行事守則，各部門及辦事處須負責界定在何種情況下啟動紀律處分程序才屬恰當，而該等部門及辦事處要求職員達到的標準必須反映《公務員守則》的規定。（《公務員管理守則》：第 4.1.2 段。）

2.4 英國現時似乎普遍存在政治上的共識，即有需要訂立公務員法令，為維護公務員體制的基本價值觀(包括《公務員守則》所開列者)提供法定依據<sup>10</sup>。英國政府最近重申，視乎何時有立法檔期，政府會致力制定此項法令。<sup>11</sup>

### 3. 公務員事務專員

3.1 公務員事務專員由英女皇根據皇室特權直接任命。他們並非以公務員的身份獲得任命，而且獨立於大臣。他們每年向英女皇匯報工作，並每年發表工作報告。<sup>12</sup>

3.2 現時，英國共有 15 位公務員事務專員。現任首席公務員事務專員是 De Montfort 大學的校監。其他公務員事務專員來自私營機構或是曾擔任公職的人士。

3.3 公務員事務專員通常先獲委任 3 年，並可能再續任最多兩年。首席公務員事務專員每周工作 3 天，而其他公務員事務專員則每月工作兩至 8 天。一個隸屬內閣辦公廳的小組，負責向公務員事務專員提供資源上的支援。

---

<sup>9</sup> 《公務員管理守則》就公務員條款及條件訂明規例和指示，供各部門及辦事處遵行。

<sup>10</sup> *The Sixth Report of the Committee on Standards in Public Life*: paragraph 5.44, available at [www.public-standards.gov.uk](http://www.public-standards.gov.uk).

<sup>11</sup> 見 Sir Richard Wilson's evidence to Select Committee on Public Administration of 1 November 2001 (HC 262-ii).

<sup>12</sup> Office of the Civil Service Commissioners, *Annual Report 2000-2001*, available at [www.civil-servicecommissioners.gov.uk/annualrep.htm](http://www.civil-servicecommissioners.gov.uk/annualrep.htm).

3.4 公務員事務專員負責維護一項原則，就是在挑選公務員的委任人選時，必須唯才是用，以公平和公開競爭為基礎。公務員事務專員須發表並備存一套《招聘守則》，說明唯才是用此項遴選原則的釋義和應用，並且審查各部門及辦事處有否予以遵行。

3.5 在 1995 年年底，公務員事務專員獲賦職權，可以審理及裁決公務員根據《公務員守則》提出對道德操守和良心問題表示關注，但無法透過內部程序解決的上訴個案；而且，公務員事務專員亦須發表向其提出的上訴個案。<sup>13</sup>

3.6 當公務員事務專員接獲該等上訴後，他們通常會索取有關部門或辦事處進行內部程序後所得結論的完整紀錄。該等部門或辦事處有責任與公務員事務專員合作，以協助調查。公務員事務專員亦可決定審查官方文件及檔案。如公務員事務專員支持上訴，他們便會向有關部門或辦事處作出建議。

#### 4. 專責委員會及公務員

4.1 國會專責委員會獲賦權傳召證人、索取文件和紀錄。專責委員會可向任何拒絕出席會議的人(國會議員除外)發出傳票。證人如拒絕回答問題或出示文件、提供虛假證供，或堅持／故意誤導委員會，會被視為觸犯藐視罪。

4.2 內閣辦公廳已發表一份題為《部門向專責委員會作證並作出回應》的文件(下稱“專責委員會文件”)<sup>14</sup>，當中訂明公務員向專責委員會作證的指引。然而，該指引只屬政府文件，並沒有國會文書的地位。

4.3 專責委員會文件訂明，公務員可能被傳召詳細交代政府政策或個人對某些事件的憶述，但“此舉旨在協助落實大臣問責制的基本程序，而非讓個人就具爭議性的政治問題表達意見或作出判斷，又或牽涉在一些將會構成紀律研訊的事宜內”。(專責委員會文件第 38 段。)

<sup>13</sup> 關於公務員如何向公務員事務專員提出上訴的資料，請瀏覽 <http://www.cabinet-office.gov.uk/ocsc/appeal/appeal.htm>.

<sup>14</sup> <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/selcom/index.htm>.

4.4 專責委員會文件訂明，公務員的證供應盡可能限於回答一些關於事實的問題，並解釋政府政策和措施，以及說明政府推行該等政策的理據和目的。公務員就政府政策和措施提出意見時，務須符合公務員政治中立的原則。（專責委員會文件第 48 段。）

4.5 公務員只可基於法例<sup>15</sup>及《公開政府資料守則》<sup>16</sup>規定，以公眾利益為理由而拒絕披露資料。如對應否拒絕披露資料存有疑問，須徵詢大臣的意見。各委員會如需取得該等資料以履行職務，基於保密的原則，須以閉門方式取得證供。

4.6 專責委員會文件第 44 段訂明，“在極為罕有但非沒有先例的情況下，[專責]委員會可要求已退休的官員[公務員]作證。[專責]委員會可同樣選擇發出命令，要求某人再到其席前作證。然而，由於已退休官員[公務員]不可被視為代表有關大臣，因此對該名大臣向上下議院問責一事沒有直接幫助。”

## 5. 《公眾利益披露法令》

5.1 《1998 年公眾利益披露法令》就私營和公營機構的告發事宜訂明行事框架。該法令適用於政府人員，但不適用於警務人員或涉及國家安全及情報工作的人員。

5.2 凡屬《1998 年公眾利益披露法令》保障範圍的人士，他們在作出一項符合保障資格的披露後，可免受其僱主的迫害。然而，若某人所作出的披露是違反法例的，則其披露的資料並不獲得這項法令的保障<sup>17</sup>。因違反《官方保密法令》而作出的披露，便是其中一例。該類披露不會被視作符合保障資格的披露。

---

周栢均先生及林潔儀小姐  
2002 年 5 月 2 日  
電話：2869 9593

---

<sup>15</sup> 例如《2000 年資訊自由法令》。

<sup>16</sup> 《公開政府資料守則》在 1994 年實施。某些類別的資料，例如關乎國防和保安事宜的資料、政府內部意見及建議，以及執法及法律訴訟程序的資料，均被列為獲豁免的資料。

<sup>17</sup> 有關《1998 年公眾利益披露法令》的詳情，請參閱 David B. Lewis, *Whistleblowing at Work*, London; The Athlone Press, 2001 and John Bowers & others, *Whistleblowing: the New Law*, London, Sweet & Maxwell, 1999。

---

---

## 參考資料

### 書本及文章

1. Barberis, Peter. *The Civil Service in an Era of Change*, Hants: Dartmouth Publishing Ltd, 1997.
2. Barberis, Peter. *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*, Aldershot: Ashgate, 1996.
3. Barker, Anthony & Wilson, Graham K. "Whitehall's Disobedient Servants? Senior Officials Potential Resistance to Ministers in British Government Departments", *British Journal of Political Science*, 27 (1997) pp. 223-246.
4. Birkinshaw, Patrick. *Government & Information - The Law relating to Access, Disclosure & their Regulation*, 2<sup>nd</sup> ed., United Kingdom: Butterworths, 2001.
5. Birkinshaw, Patrick. *Freedom of Information - The Law, the Practice and the Ideal*, 2<sup>nd</sup> ed., London: Butterworths, 1996.
6. Bowers, John & others. *Whistleblowing: the New Law*, London: Sweet & Maxwell, 1999.
7. Daintith, Terence and Page, Alan. *The Executive in the Constitution - Structure, Autonomy, and Internal Control*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
8. Lam, Kitty. *The Civil Service Code of the United Kingdom*, HK: Legislative Council Secretariat, 2002.
9. Lewis, David B.. *Whistleblowing at Work*, London: The Athlone Press, 2001.
10. May, Erskine. *Parliamentary Practice*, 22<sup>nd</sup> ed., London: Butterworths, 1997.
11. Plowden, William. *Ministers and Mandarins*, London: Institute for Public Policy Research, 1995.

### 其他資料

1. *Appeal to the Civil Service Commissioners under the Civil Service Code*: <http://www.cabinet-office.gov.uk/ocsc/appeal/appeal.htm>.
2. *Civil Service Commissioners Annual Report 2000-2001*: <http://www.civil-servicecommissioners.gov.uk/annualrep.htm>.
3. *Civil Service Code*: <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/csode.htm>.

4. *Civil Service Management Code*: <http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/index.htm>.
5. *Departmental Evidence and Response to Select Committees*: <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/selcom/index.htm>.

---

立法會秘書處歡迎轉載這份文件的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。文件所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。