

1. 引言

1.1 **香港的公務員隊伍素以"廉潔、高效、專業、公正及守法"見稱，但最近二十年卻面對不少挑戰。**具體而言，該等挑戰包括**(a)**1997 年 7 月回歸祖國後，《基本法》帶來的全新憲制環境；**(b)**2002 年 7 月推行主要官員問責制，並引進的嶄新管治架構；**(c)**立法機關增加民選議席；**(d)**亞洲金融危機爆發後，公務員縮減編制；及**(e)**電子科技急速發展，導致市民對公共服務質素有更高期望。在此背景下，近年出現本港公務員隊伍未孚公眾期望的意見，並指出他們未能跟社會一起與時並進。根據世界銀行的研究，香港在"政府效能"的全球排名，在芸芸 209 個地方中，於 2015-2019 年間從第 3 位顯著下跌至第 9 位。因應上述情況，社會出現要求改革公務員體制的呼聲，期望公務員能夠更好地回應公眾訴求，並同時引進績效激勵措施和提升電子政府效率。

1.2 應陳恒鑽議員的委託，資料研究組就亞太區 3 個選定地方(即新加坡、南韓及澳洲)的公務員體制改革，搜集相關研究文件。而該三地的公務員體制改革，亦各具特色。相關文件現收納於一個資料套，下文概述當中要點。

2. 世界各地的公務員體制改革

2.1 環顧全球，**並不存在單一模式的公務員體制改革，應因應各地本身情況分析。不過，各地的改革舉措大體皆有若干共通目標**，如旨在**(a)**提高公務員隊伍的公眾問責性；**(b)**加強公務員配合問責官員的政策執行能力之餘，卻又能同時保持其政治中立原則；**(c)**透過績效為本的激勵措施提高效率；及**(d)**推廣數碼政府，為民眾提供更便捷的公共服務。本文 3 個選定地方的公務員體制改革，亦大體朝向上述目標。

3. 新加坡的公務員體制改革

3.1 1959 年 6 月，新加坡的人民行動黨執政後，首次推行公務員體制改革，目的是打破公務員隊伍在經過 140 年英國統治後，沿襲的"故步自封和迂腐作風"。**除了用人唯才以提高效率外，改革亦針對公務員態度，務求令公務員可與新政府的"國家發展目標"保持一致。**有關態度改革措施包括**(a)**成立"政治研究中心"，培養公務員對新政府施政綱領的認識；**(b)**鼓勵公務員積極

參與大型民間項目，與公眾建立更緊密聯繫；及(c)設立"投訴局"，以便民眾作出有關公務員的投訴。

3.2 自 1980 年代起，新加坡推行更多創新措施，提高公務員隊伍的效率。1989 年，當地引入與表現掛鉤的花紅制度，以激勵高級公務員；而該項措施其後在 2000 年擴展至所有公務員。當地公務員現時每年可獲發最多 6 個月薪酬的表現花紅，而在 2019 年亦可獲 1.55 個月薪酬的其他獎金。自 1995 年起，所有公務員每年須接受最少 100 小時培訓，以提升工作能力及緊貼社會發展步伐。2012 年，新加坡推動"公共部門轉型"，旨在加強部門之間的協調，並提高公眾的參與程度。當中包括"第一反應員協議"，最先接獲公眾意見的公共機構須負責協調制訂解決方案，即使相關政策並不在其職權範圍之內。此舉除了加強對公眾問責外，亦有助遏止互相推卸責任的官僚陋習。2018 年，新加坡推出數碼政府藍圖，把各項公共服務整合至單一平台，市民大眾現可透過"一聯通"應用程式通報市政問題，而企業則可透過一站式 GoBusiness 申請平台，向不同部門申請逾 200 項牌照。**經過數十年的改革，新加坡的公務員隊伍現時躋身全球最佳之列。**在上述世界銀行研究中，2019 年的新加坡排名，已連續 6 年高居首位，而其國際數碼政府排名在過去 10 年亦一直穩佔三甲位置。

4. 南韓和澳洲的公務員體制改革

4.1 在**南韓**，其公務員體制改革重點不斷轉變，1990 年代的改革較為着重促進效率和競爭，但自 2000 年代起，改革則集中於提高專業精神和公眾參與度。1999 年，當地為公務員隊伍訂下每年受訓 100 小時的目標，並引入績效為本的薪酬制度，最傑出的公務員每年可獲發約 1.8 個月薪酬，作為花紅。2006 年，南韓改革高級公務員體制，開放多達 50% 的首長級職位，由私營界別和其他部門的外間人才出任。自 2013 年起，南韓政府把每年財政預算案的 1% 撥款，投放於電子政府相關措施，加快其泛政府綜合數據中心的發展工作。

4.2 自 1994 年起，**澳洲**改以固定任期(即非終身聘任)形式任命政府部門首長，藉此激勵競爭及績效為本的表現。當地於 1997 年推行績效獎金制度，最傑出的公務員每年最多可獲發 1.2 個月薪酬作為花紅。自 2013 年起，所有政府部門每年須按法例規定公布績效報告，並由澳洲國家審計局審核結果，以加強公眾問責性。2018 年，澳洲宣布 2018-2025 年數碼轉型策略，致力加快發展電子政府。此外，當地於 2019 年完成一項公務員體制的全面檢討，務求令政策成效和服務質素臻至善，以切合民眾日益提高的期望。

表一 選定地方的公務員體制改革⁽¹⁾

	香港	新加坡	南韓	澳洲
A. 基本資料				
1. 公務員人數	177 300	85 000 ⁽²⁾	669 100 ⁽³⁾	2 041 200
2. 佔總勞動人口比率	4.5%	2.3%	2.4%	15.3%
3. 政府效能全球排名 ⁽⁴⁾				
-2015 年	第 3 位	第 1 位	第 43 位	第 17 位
-2019 年	第 9 位	第 1 位	第 25 位	第 16 位
B. 公眾問責性和政策執行方面的改革				
4. 公開招聘首長級人員	x	✓	✓	✓
5. 以定期合約聘任首長級人員	x	✓	✓	✓
6. "第一反應員"協議	x	✓	x	x
7. 公布部門表現的法例	x	x	x	✓
C. 公務員效率方面的改革				
8. 與表現掛鉤的花紅	x	✓	✓	✓
9. 評級最高的公務員可獲發花紅上限(以月薪倍數計)	-	6.0	1.8	1.2
10. 獲發花紅的公務員百分比	-	沒有資料	90%	9.9%
11. 中央培訓機構	公務員培訓處 ⁽⁵⁾	新加坡公共服務學院	國家公務員人才開發院	澳洲及紐西蘭政府學院 ⁽⁶⁾
12. 規定每年培訓時數	-	100	100	-
D. 數碼政府方面的改革				
13. 電子政府藍圖	香港智慧城市藍圖	數碼政府藍圖	2016-2020 年電子政府	2018-2025 年數碼轉型策略
14. 公布年份	2017	2018	2016	2018
15. 公共服務一站式網上平台	✓	✓	✓	✓
16. 提升公務員數碼能力的培訓	✓	✓	✓	✓
17. 全球排名 ⁽⁷⁾	第 16 位	第 3 位	第 9 位	第 6 位

¹ 除非另有說明，本表所列數據及資料均為 2019 年的情況。

² 2018 年的數字。

³ 2018 年的數字。

⁴ 世界銀行編製的世界管治指標。

⁵ 新的公務員學院計劃於 2026 年落成。

⁶ 學院主要向高級公務員提供培訓。

⁷ 早稻田大學數碼政府研究所編製的國際數碼政府排名。

Civil service reforms in selected places

References

Global

1. Institute of Digital Government. (2020) *The 15th WASEDA International Digital Government Rankings Report*. Available from: https://idg-waseda.jp/pdf/WASEDA_Digital_Government_Ranking_2019_2020.pdf [Accessed December 2020].
2. Kaufmann, D. et al. (2010) *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Available from: https://www.researchgate.net/publication/215645597_The_Worldwide_Governance_Indicators_Methodology_and_Analytical_Issues [Accessed December 2020].
3. Rao, S. (2013) *Civil service reform: Topic guide*. Available from: https://www.researchgate.net/publication/287218649_Civil_service_reform_Topic_guide [Accessed December 2020].
4. World Bank. (2020) *Worldwide Governance Indicators*. Available from: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> [Accessed December 2020].

Hong Kong

5. Burns, J.P. and Li, W. (2015) The Impact of External Change on Civil Service Values in Post-Colonial Hong Kong. *The China Quarterly*, vol. 222. Available from: <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/impact-of-external-change-on-civil-service-values-in-postcolonial-hong-kong/823A9404E1E1A0DE28EF89AD6F36F647> [Accessed December 2020].
6. Cheung, A.B.L. (2009) *Governance in Hong Kong: In Search of Identity, Legitimacy and Trust*. Available from: http://libdr1.ied.edu.hk/pubdata/img00/arch00/link/archive/1/instarh/3104_image.pdf [Accessed December 2020].



7. Cheung, C.Y. (2011) How Political Accountability Undermines Public Service Ethics: the case of Hong Kong. *Journal of Contemporary China*, vol. 20, no. 70, June, pp. 499-515. Available from: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670564.2011.565180> [Accessed December 2020].
8. Huque, A.S. and Jongruck, P. (2018) The challenge of assessing governance in Asian states: Hong Kong in the Worldwide Governance Indicators ranking. *Asian Journal of Political Science*, vol. 26, no. 2, pp. 276-291. Available from: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02185377.2018.1485587> [Accessed December 2020].
9. Lee, E.W.Y. and Yeung, R.L.K. (2017) The "Principal Officials Accountability System": its underdevelopment as a system of ministerial government. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, vol. 39, no. 2, April, pp. 120-134. Available from: https://www.researchgate.net/publication/317144298_The_Principal_Officials_Accountability_System_its_underdevelopment_as_a_system_of_ministerial_government [Accessed December 2020].
10. 卜約翰：《政府管治能力與香港公務員》，2010 年中文版，香港，牛津大學出版社。
11. 公務員事務局：《公務員編制、實際員額、退休、辭職、年齡分布和性別分布概況》，2019 年，網址：<https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/panels/ps/papers/ps20190520cb4-858-3-c.pdf> [於 2020 年 12 月登入]。
12. 公務員事務局：《公務員體制改革的最新進展》，2004 年，網址：https://www.info.gov.hk/gia/general/200402/06/cs_c.pdf [於 2020 年 12 月登入]。
13. 立法會秘書處：《電子政府計劃》，2017 年，網址：<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/essentials-1617ise09-e-government-programme.htm> [於 2020 年 12 月登入]。
14. 呂大樂：《尷尬》，2020 年初版，香港，牛津大學出版社。

15. 青年創研庫：《促進特區政府電子服務》，2018年，網址：https://yrc.hkfyg.org.hk/wp-content/uploads/sites/56/2018/04/YI029_Report.pdf [於2020年12月登入]。
16. 黃湛利：《香港公務員制度》，2016年2月初版，香港，中華書局(香港)有限公司。

Singapore

17. Becerra, P. A.V. (2013) Public Sector Management in Singapore: Examining the Public Service for the 21st Century Reform. *Explanans*, vol. 2, no. 2, pp. 33-45. Available from: <http://eprints.uanl.mx/7553/1/Public%20Sector%20Management%20in%20Singapore%20Examining%20the%20Public%20Service%20for%20the%2021st%20Century%20Reform.pdf> [Accessed December 2020].
18. Cheung, A.B.L. (2004) *Public Sector Reform in Hong Kong and Singapore: Reform Trajectories and Explanations*. Available from: https://www.soumu.go.jp/main_content/000336585.pdf [Accessed December 2020].
19. Civil Service College. (2019) *Annual Report 2018-2019*. Available from: https://www.csc.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/annual_report_fy18_website.pdf [Accessed December 2020].
20. Ha, H. (2013) *E-Government in Singapore: Critical Success Factors*. Available from: https://www.researchgate.net/publication/290312868_E-Government_in_Singapore_Critical_Success_Factors [Accessed December 2020].
21. Ho, T. (2020) *Civil Service Bonus: How Much Has The Government Paid In Bonuses Over The Past Decade*. Available from: <https://dollarsandsense.sg/civil-service-bonus-much-government-paid-bonus-past-decade/> [Accessed December 2020].



22. Low, J. (2018) *Public Sector Transformation, and Whatever It Takes: Remaining Relevant in the Singapore Public Service*. Available from: https://www.researchgate.net/profile/James_Low2/publication/330426439_Public_Sector_Transformation_and_Whatever_It_Takes_Remaining_Rellevant_in_the_Singapore_Public_Service/links/5c919d0892851cf0ae899ef0/Public-Sector-Transformation-and-Whatever-It-Takes-Remaining-Relevant-in-the-Singapore-Public-Service.pdf [Accessed December 2020].
23. Quah, J.S.T. (2008) *Good Governance, Accountability and Administrative Reform in Singapore*. Available from: https://www.jstor.org/stable/44288863?seq=1#metadata_info_tab_contents [Accessed December 2020].
24. Quah, J.S.T. (2013) Ensuring good governance in Singapore: Is this experience transferable to other Asian countries. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 26, no. 5, pp. 401-420. Available from: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPSM-05-2013-0069/full/html> [Accessed December 2020].
25. Saxena, N.C. (2011) *Virtuous Cycles: The Singapore Public Service and National Development*. Available from: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/VirtuousCycles_Singapore_UNDP-2011.pdf [Accessed December 2020].
26. Smart Nation and Digital Government Office. (2018) *Digital Government Blueprint*. Available from: https://www.tech.gov.sg/files/digital-transformation/dgb_booklet_june2018.pdf [Accessed December 2020].
27. Tessema, M.T. et al. (2007) Managing civil service training institutions: what lessons can countries learn from Singapore? *International Journal of Human Resources Development and Management*, vol. 7, no. 3, February, pp. 300-318. Available from: https://www.researchgate.net/publication/249921609_Managing_civil_service_training_institutions_What_lessons_can_countries_learn_from_Singapore [Accessed December 2020].
28. 公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書：《附錄 D - 新加坡個案概覽》，2002 年，網址：https://www.jsscs.gov.hk/reports/ch/pwc/country_summary_singapore_chi.pdf [於 2020 年 12 月登入]。

South Korea

29. Civil Service Commission. (2007) *Senior Civil Service System in Korea*. Available from: https://mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_00000000027173&fileSn=0 [Accessed December 2020].
30. Kim, P.S. (2016) Innovating training and development in government: The case of South Korea. In: Podger, A. and Wanna, J. (ed.) *Sharpening the Sword of State: Building executive capacities in the public services of the Asia-Pacific*. Ch. 6. Available from: <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2144/pdf/ch06.pdf> [Accessed December 2020].
31. Lee, C.K. (2018) The politicization of senior civil service in Korea: a human resource management perspective. *Asian Education and Development Studies*, vol. 7, no. 4, April, pp. 412-425. Available from: https://www.researchgate.net/publication/328115039_The_politicization_of_senior_civil_service_in_Korea_a_human_resource_management_perspective [Accessed December 2020].
32. Lee, C.K. and Moon, M.J. (2017) Performance Management Reforms in South Korea. In: Berman, E.M. (ed.) *Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan*. Ch. 20. Available from: <https://www.semanticscholar.org/paper/Performance-Management-Reforms-in-South-Korea-Lee-Moon/f5cd8a6cfcf4a0922700659e7b815a8ae0757956> [Accessed December 2020].
33. Lee, S.Y. and Lee, S. (2014) Civil Service Reforms and the Development of Korea. *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 29, no. 1, April, pp. 47-67. Available from: https://s-space.snu.ac.kr/bitstream/10371/91912/1/03_Soo-Young_Lee.pdf [Accessed December 2020].
34. Ministry of Personnel Management. (2020) *The Civil Service System of the Republic of Korea*. Available from: http://www.mpm.go.kr/english/news/Multimedia/public/?boardId=bbs_00000000000133&mode=view&cntId=12&category= [Accessed December 2020].



35. Ministry of the Interior. (2017) *Korea, Leading the world e-Government*. Available from: https://www.mois.go.kr/eng/bbs/type002/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000022&nttId=57628 [Accessed December 2020].
36. O'Donnell, M. and Turner, M. (2013) Leading the world: Public sector reform and e-government in Korea. *The Economic and Labour Relations Review*, vol. 24, no. 4, pp. 533-548. Available from: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1035304613508870> [Accessed December 2020].
37. Seo, I. et al. (2018) Assessment of efficiency in public service – focused on Government 3.0. case in Korea. *Total Quality Management*, vol. 29, no. 10, pp. 1161-1184. Available from: https://www.researchgate.net/publication/326644269_Assessment_of_efficiency_in_public_service_-_focused_on_Government_30_case_in_Korea [Accessed December 2020].

Australia

38. Allen, P. and Wanna, J. (2016) Developing leadership and building executive capacity in the Australian public services for better governance. In: Podger, A. and Wanna, J. (ed.) *Sharpening the Sword of State: Building executive capacities in the public services of the Asia-Pacific*. Ch. 2. Available from: <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2144/pdf/ch02.pdf> [Accessed December 2020].
39. Bartlett, R. (2020) Enhancing civil service capability: emergence of the professions model. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, vol. 42, no. 4, July, pp. 262-273. Available from: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/23276665.2020.1787184> [Accessed December 2020].
40. Deloitte Access Economics (2015) *Digital government transformation*. Available from: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-economics-digital-government-transformation-230715.pdf> [Accessed December 2020].



41. Department of the Prime Minister and Cabinet. (2019) *Our Public Service, Our Future. Independent Review of the Australian Public Service*. Available from: <https://pmc.gov.au/sites/default/files/publications/independent-review-aps.pdf> [Accessed December 2020].
42. Digital Transformation Agency. (2018) *Vision 2025: We will deliver world-leading digital services for the benefits of all Australians*. Available from: <https://dta-www-drupal-20180130215411153400000001.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/s3fs-public/files/digital-transformation-strategy/digital-transformation-strategy.pdf> [Accessed December 2020].
43. Halligan, J. (2011) The Australian Civil Service System. In: Massey, A. (ed.) *International Handbook on Civil Service Systems*. Ch. 13. Available from: https://www.pasa.org.pk/files/Civil_Service_System.pdf [Accessed December 2020].
44. Hawke, L. (2016) Australia. In: Moynihan, D. and Beazley, I. (ed.) *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*. Ch. 5. Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2> [Accessed December 2020].
45. O'Donnell, M. and O'Brien, J. (2000) *Performance-Based Pay in the Australian Public Service: Employee Perspectives*. Available from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.452.3596&rep=rep1&type=pdf> [Accessed December 2020].
46. Paun, A. and Harris, J. (2012) *Reforming civil service accountability: Lessons from New Zealand and Australia*. Available from: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publication/s/Reforming%20civil%20service%20accountability%20-%20final.pdf> [Accessed December 2020].

