



香港政府華員會

HONG KONG CHINESE CIVIL SERVANTS' ASSOCIATION

中國香港九龍京士柏衛理道 8 號 8 Wylie Road, King's Park, Kowloon, Hong Kong, China

電話 Tel : (852) 23001066 圖文傳真 Fax : (852) 2771 1139 網址 Website : <http://www.hkccsa.org.hk>

立法會 CB(1)1278/04-05(04)號文件

(只備中文本)

本會檔號：(114) in 2/7/CCSA (XV)

致 立法會公務員及資助機構員工事務委員會
主席譚耀宗議員

謝謝邀請。本會對僱用非公務員合約僱員問題有如下意見供參考。

會長



謹啓

2005 年 4 月 16 日

華員會有關「僱用非公務員合約僱員」的意見

甲. 前言

1. 十分遺憾，又一次屬於政府內部的僱傭、員工問題，不能透過政府內部的諮詢協商機制來商量解決，而要提上立法機關的殿堂。
2. 之所以如此，政府當局的政策及處理須負上主要責任。本會希望立法會能切實推動政府當局與中央評議會職方、有關公務員工會協商解決員工問題/僱傭爭議。如此，特區政府才能維持一支有凝聚力、穩定、政治中立的公務員隊伍。

乙. 僱用政策被嚴重濫用

1. 非公務員合約(NCSC)僱員計劃是在 1999 年推出的。在推出前諮詢高級公務員評議會職方時，公務員事務局曾明確保證：非公務員合約制作為一項靈活工具，只用於應付屬於短期性質或無須長期或永久保留人手的服務需求，例如進行有固定期限的計劃，應付季節性增加的工作量等，絕非用以代替長額編制的職位。

2. 本會並不反對這項較靈活的人力資源管理政策，但反對濫用這項政策，以解決長額編制上人手短缺的問題。然而，本會的擔心在計劃推出後不久就成了事實。2001年中，公務員事務局在答覆本會質詢時強調，政府並沒有改變僱用非公務員合約制的適用範圍。為此，本會即要求當局加強監管，督促各部門遵循指引。
3. 令人不滿的是，濫用的情況却越來越嚴重：
 - (1) 幾乎遍及所有的政府部門；
 - (2) 非公務員合約僱員人數上升至公務員總人數的一成左右；
 - (3) 眾多全職非公務員合約僱員執行的並非是短期、臨時性質的職務；
 - (4) 「巧立名目」：不少僱用非公務員合約僱員時用的是新的職位名稱，但職責與他們公務員同事並無不同；
 - (5) 原常額編制下的職位由非公務員合約僱員代替。
4. 據本會的觀察，非公務員合約僱員計劃是在下列背景下推出並加劇濫用的：
 - (1) 回歸才一年多便籌劃的公務員體制改革於 1999 年 3 月推出，以打破公務員隊伍的「超」穩定；
 - (2) 回歸才一年多便準備加速、全面、大規模推行政府部門、政府服務私營化、公司化或外判的計劃；
 - (3) 在回歸前後，社會對公共服務需求大增、對各政府部門服務承諾期望日增的情況下，推行「資源增值」、「小政府」政策，計劃大幅削減公務員隊伍的編制；
 - (4) 為紓緩財赤、平衡收支，各政府部門須按「財政大信封」大力節省開支；
 - (5) 「房屋署自願離職計劃」、「公務員自願退休計劃」(1 及 2 期)的相繼推出；
 - (6) 被納入上述計劃的職系被界定為有「冗員」，參加自願離職/退休計劃人員的職位被取消，並在 5 年內不得招聘常額編制人員。

丙. 政府良好僱主形象被薪酬政策破壞

1. 本會由上世紀 60 年代中、後期開始，為消除政府內部男女以及海外及本地公務員同工不同酬的現象，曾作了長時間的不懈的爭取。不料由新世紀的前夕開始，竟又目睹同工不同酬現象的重臨。
2. 眾所週知，《僱傭條例》所給予僱員的聘用條款、條件，只是法例可以容許的下限，為最低標準。政府有關非公務員合約僱員的薪酬政策規定這類僱員可以享受的聘用條款、條件「不得遜於」《僱傭條例》的規定，又不能高於職級或職責相若的公務員。

3. 「不得遜於」的規定並無實質意義，因「遜於」即屬違法。實際上，非公務員合約僱員與公務員的聘用條款、條件相比，差距其大，屬同工不同酬，例如他們連最基本的公務員免費醫療福利也沒有。這實質上是一項歧視的政策。
4. 與不少私營機構僱主不同，政府屬開明的僱主，內部設有制度化的諮詢架構(雖然近十幾年協商精神大不如前)。然而，在處理有關非公務員合約僱員的員工、僱傭關係時、某些部門管理階層的手法往往甚為專橫，毫不「開明」！一個典型的例子是：去年(2004年)6月，衛生署突然大幅度削減非公務員合約僱員的酌情病假，並且要減就減，赤裸裸，既不解釋理由，合約條款上連內容也全不交代，手法之專橫、霸道令人側目十分！本會在收到有關會員及華員會護士分會的投訴後介入事件，仍目睹部門在壓力下為倒退政策推砌數字、編造理由、一味狡辯！
5. 在本會的努力下以及其後在衛生署署長的關注下，部門才作出讓步。但在員工的眼中，部門已賠上了自己的名譽，還連累了政府的名聲。

丁. 濫用衍生眾多後遺症

1. 在須提供的服務不減或反增，但開支被勒令削減、人員編制不擴反縮的情況下，一定程度上，各部門是迫於無奈地濫用這項非公務員合約僱員計劃，以填補人力資源需求的「缺口」。
2. 然而，濫用的結果衍生了眾多的副作用及後遺症：
 - (1) 政府一向標榜自己是良好的僱主。這實際上已成為政府政策的一部份。然而，它的非公務員合約僱員薪酬政策以及有關員工、僱傭關係的處理却破壞了政府的形象。很明顯，這與政府向來的相關政策並不一致，有矛盾。
 - (2) 由於只是短期合約(絕大部份只有1-2年)，非公務員合約僱員，沒有職業前景，缺乏職業保障，因而難有歸屬感、凝聚力。
 - (3) 由於歧視性薪酬政策，非公務員合約僱員遭遇不平等待遇，因而士氣受嚴重損害，與公務員同事有矛盾，不利公務員隊伍的團結。
 - (4) 由於沒有職業前景，流動性較高，影響服務的穩定性，又增加培訓的風險成本，影響公共行政經驗的積累。
 - (5) 常額、資深、富經驗公務員大批離職後，出現青黃不接、後繼無人的情況，但各政府部門難以制訂中、長期人力資源的規劃。
 - (6) 由於公務員事務局의 放任、放棄，濫用的情況越趨嚴重，未能得到有效監管及控制，部門管理階層的不當行為未能得到及時糾正，損害政府的誠信及威信。

戊. 亡羊補牢，刻不容緩

1. 非公務員合約僱員問題涉及政府內部中、長期人力資源的規劃，也涉及穩定、高質素服務的提供，涉及公務員隊伍的團結及穩定。爲此，本會建議政府應高度重視存在的問題，對症下葯，採取下列切實措施去作出改善：
 - (1) 確保實施有關計劃必須嚴格遵循有關指引，符合有關政策，制止濫用；
 - (2) 根據中、長期社會所需，重新審視「小政府」政策，客觀規劃各政府部門中、長期的實際服務需要；
 - (3) 根據中、長期的服務需要，客觀制定中、長期的人力資源規劃；
 - (4) 如確有中、長期的需要，則應把非公務員合約僱員的職位納入常額編制之內，改爲長期聘用，摒棄凍結編制的過時政策；
 - (5) 切實改善非公務員合約僱員的聘用條款、薪酬待遇，貫徹「同工同酬」非歧視性政策。
2. 本會認爲，由於非公務員合約僱員計劃推出至今已超過 6 年，衍生的問題已相當嚴峻，因而政府當局應盡快去「亡羊補牢」，以消除實施以來累積的負面影響。藉此，可爲公務員隊伍注入活力，重建員工對政府、部門管理階層的信心，確保政府得持續提供穩定的、高質素的公共服務。

香港政府華員會、
華員會非合約公務員關注組、
華員會衛生署 NCSC 員工權益關注組
2005 年 4 月 16 日