

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)2017/06-07號文件

檔號：CB1/PL/PS/1

### 公務員及資助機構員工事務委員會 向立法會提交的報告

#### 目的

本報告旨在匯報公務員及資助機構員工事務委員會在2006年10月至2007年6月期間的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2007年7月11日立法會會議席上提交議員省覽。

#### 事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日修訂的一項決議案，成立公務員及資助機構員工事務委員會，負責監察及研究與公務員及政府資助公共機構事宜有關的政府政策及公眾關注的事項，以及其他有關公務員及資助機構員工的事宜。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 在2006-2007年度會期內，事務委員會由10名委員組成。楊孝華議員及李鳳英議員分別獲選為事務委員會的正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

#### 主要工作

4. 事務委員會密切監察有關管理公務員的政策事宜，包括公務員薪酬、公務員的招聘和培訓、在政府內實施5天工作周的情況、公務員的誠信管理，以及公務員的紀律處分機制和程序。聘用非公務員合約僱員的事宜亦是事務委員會的重要議題。事務委員會除了與有關的員工協會舉行會議外，亦與政府當局檢討每個部門的非公務員合約僱員情況。

#### 制定更完備的公務員薪酬調整機制

5. 事務委員會繼續監察制定更完備的公務員薪酬調整機制的進展。這個機制包括為比較公務員和私營機構員工薪酬水平而定期進行的薪酬水平調查；為確定公務員隊伍內各個不同資歷要求的入職職級的入職薪酬，是否與私營機構內資歷要求相若的職位的入職薪酬大致

相若而定期進行的入職薪酬調查；為確定私營機構薪酬在年度之間的平均變動而根據改良的調查方法按年進行的薪酬趨勢調查，以及一個可以向上和向下調整薪酬的有效方法。

### *薪酬水平調查*

6. 事務委員會在2006年11月檢討薪酬水平調查的進展時察悉，調查顧問已展開實際的調查工作，並在2006年9月完成職位檢視程序。該程序的目的是蒐集調查範圍內的公務員比較職位的最新資料(包括工作內容、工作性質、需承擔責任的輕重及一般資歷和經驗要求)。根據這些詳細資料，顧問開始把公務員職位與大致相若的私營機構職位作配對，並從私營機構蒐集相關的薪酬數據。職位配對及數據蒐集的工作預計在2006年年底完成。顧問繼而會按既定的調查方法，整合和分析蒐集所得的數據。

7. 事務委員會特別關注選定私營機構參與薪酬水平調查的工作。事務委員會從政府當局得悉，獲邀參與薪酬水平調查的私營機構涵蓋香港所有主要經濟行業。當局的目標是為每個公務員比較職位選定約10間私營機構，這些私營機構須有一些職位在工作性質及需承擔責任的輕重方面，與有關的公務員比較職位相若，以供比較。顧問會根據從私營機構蒐集所得的資料，評估這些職位的工作性質和內容，並向公務員事務局匯報，就薪酬水平調查而言，這些私營機構職位是否適合與公務員職位作比較。公務員事務局會就調查結果諮詢職方。政府在選定208間私營機構參與薪酬水平調查時，已諮詢公務員薪酬調整機制諮詢小組。該小組是政府當局與職方代表就有關制定更完備的公務員薪酬調整機制的事宜交流意見及進行討論的既定平台。職方充分理解在所採用的調查方法下，若有大約70至100間各有超過100名員工的私營機構參與薪酬水平調查，已屬可以接受。

8. 在2007年4月24日，行政長官會同行政會議通過每6年定期進行薪酬水平調查一次，並通過進行這些調查的一般架構，以及把調查結果應用於公務員的一般架構。事務委員會在2007年5月21日舉行會議，聽取政府當局簡介2006年薪酬水平調查的結果，以及政府有關把薪酬水平調查結果應用於公務員的決定。事務委員會察悉，所有公務員薪級表應維持不變，因為根據薪酬水平調查的結果，所有職位級別的公務員和私營機構薪酬指標，均相差不超過正負5%的可接受幅度。在商議期間，部分委員指出，一些公務員職位的薪酬明顯高於私營機構有關職位的薪酬，薪酬水平調查卻沒有顯示有關的差異，因此可能有需要改良薪酬水平調查的方法，務求可以更準確比較公營與私營機構相若職位的薪酬水平。

### *入職薪酬調查*

9. 上兩次入職薪酬調查由公務員薪俸及服務條件常務委員會(下稱"薪常會")分別在1989年及1999年進行。鑒於上次的入職薪酬調查距今已相隔多年，政府當局委託了顧問進行入職薪酬調查，以2006年4月1日為調查參照日期。

10. 在2007年5月15日，行政長官會同行政會議通過2006年入職薪酬調查的結果，並通過把調查結果應用於公務員。事務委員會在2007年5月21日舉行會議，討論把2006年入職薪酬調查的結果應用於公務員的事宜。事務委員會普遍歡迎把有關結果應用於新入職的公務員，即在現有12個公務員資歷組別中，9個資歷組別的新入職薪酬會增加1至5個支薪點，其餘3個資歷組別的新入職薪酬則會維持不變。

11. 事務委員會察悉，部分委員深切關注到當局採用一般換算安排調整在2000年4月1日或以後受聘任職於入職職級，而現時仍任職於入職職級的公務員和政府資助學校教師的薪酬，因為這些公務員和教師的薪酬，會修訂為一個等同新入職人員修訂入職薪酬的水平，或較該修訂入職薪酬僅高一個支薪點的水平。這些委員認為，建議的換算安排未能適當確認在職人員在其職位累積了若干服務年資的情況。

12. 委員提出的另一關注是，就某些專業職系(例如政府律師及工程師職系)的新入職人員而言，當局會按他們在取得資格後至加入公務員隊伍有關專業職系時所得的工作經驗，給予他們額外的支薪點。因此，這些新入職人員的薪酬會高於那些在2000年4月1日或以後受聘，而具有相同的取得資格後工作年資經驗的在職公務員的薪酬。在這些情況下，委員擔心新入職人員與在職公務員在薪酬方面所出現的差距，會嚴重打擊員工的士氣，甚至損害公務員隊伍的穩定性。

13. 事務委員會經商議後在會議席上通過下述議案 ——

"本委員會建議進一步完善12個資歷組別新基準，同時認為政府對於2000年4月1日或之後受聘的公務員及資助學校教師的換算安排既不公平又不合理，並促請政府以充份尊重舊入職公務員的年資經驗為原則重新檢討以上安排。"

14. 政府當局就事務委員會通過的議案作出回應時重申，在12個資歷組別中，當局只建議調整9個資歷組別的基準薪酬。這項建議完全以2006年入職薪酬調查的結果為依據。2006年入職薪酬調查顯示，其餘3個資歷組別現時的基準薪酬仍然與市場目前的入職薪酬大致相若，政府當局認為不宜建議作出任何修訂。政府當局亦仔細檢討建議應用於受影響在職公務員和資助學校教師／非教學人員的換算安排。當局認為，有關的建議已在兩方面取得適當的平衡，一方面可保障有關在職員工的入職薪酬不會因日後的入職薪酬調查而調低，另一方面又有顧及他們的期望，即在入職薪酬因2006年入職薪酬調查而調高時，當局也會相應全面調整他們的薪酬。鑒於入職薪酬調查每3年便會進行一次，政府當局同意薪常會的看法，認為不論入職薪酬向上還是向下調整，都有必要確保一視同仁。

## 2007-2008年度公務員薪酬調整

15. 事務委員會非常關注公務員薪酬調整工作，並一直密切注視政府當局在這方面的工作。根據既定按年調整公務員薪酬的機制，政府在決定每年的調整幅度時會考慮下列因素：由獨立進行的私營機構薪酬趨勢調查得出的薪酬趨勢淨指標、經濟狀況、財政預算、生活費用的變動、職方的薪酬調整要求和公務員士氣。事務委員會察悉，私營機構薪酬趨勢調查的目的是反映私營機構的薪酬走勢。這項調查根據私營機構不同薪金級別的薪酬在進行調查之前一年的4月2日至進行調查當年的4月1日期間的變動，計算出薪酬趨勢總指標。當局隨後會從薪酬趨勢總指標(該總指標已把年終獎金等額外酬金計算在內)，扣除公務員遞增薪額的薪酬開支，從而得出薪酬趨勢淨指標。根據2007年薪酬趨勢調查的結果，高層、中層及低層薪金級別的薪酬趨勢淨指標分別為4.96%、4.62%及3.91%。

16. 在2007年6月12日，行政長官會同行政會議命令應採納有關的公務員薪酬調整方案，即首長級人員和高層薪金級別的公務員加薪4.96%，中層和低層薪金級別的公務員加薪4.62%，由2007年4月1日起生效。事務委員會在2007年6月25日舉行會議，討論政府當局提出的2007-2008年度公務員薪酬調整建議。部分委員歡迎政府當局的建議，因為公務員可合理分享經濟改善的成果。然而，部分委員反映社會上的一些關注，即建議的加薪幅度與私營機構相比，可能過高，以及按年調整公務員薪酬的機制欠缺彈性，不容按照個別公務員的工作表現作出不同的薪酬調整。事務委員會察悉，當局最後敲定的建議會提交財務委員會考慮。

17. 在討論期間，部分委員就非公務員合約僱員及資助機構員工會否獲得相同加薪幅度一事提出關注。事務委員會從政府當局得悉，公務員的加薪方案和最後的加薪決定不會自動應用於非公務員合約僱員。反之，當局授權各政策局及部門因應市場情況、員工需承擔的工作、招聘和挽留人手等因素，釐定屬下非公務員合約僱員的薪酬。唯一的規定是，非公務員合約僱員的薪酬不可高於擔任類似工作的公務員的名義中點薪酬。至於資助機構的員工，事務委員會察悉，除了那些按公務員薪級表支薪的資助學校界別員工外，政府一般不參與釐定或調整資助機構員工的薪酬。這些機構的員工的薪酬和其他聘用事宜，是這些機構作為僱主與其僱員之間的事。然而，根據政府既定的做法，就那些按一個包括公務員薪酬調整因子的方程式因應價格變動而調整資助金額的資助機構而言，政府在調整公務員薪酬後，一般會調整向這些機構提供的資助金額。部分委員認為，在調整公務員、非公務員合約僱員及資助機構員工的薪酬時一視同仁，對維持整個公務員及資助機構員工界別的穩定性和社會和諧至為重要。因此，當局務須設立適當的控制機制，處理非公務員合約僱員及資助機構員工的薪酬調整事宜。

## 在政府內實施5天工作周

18. 5天工作周的第一階段由2006年7月1日起在政府內實施。事務委員會其後檢討了5天工作周的運作對市民的影響，當中包括：服務使用情況和運作效率的轉變，以及對履行服務承諾的影響。儘管事務委員會歡迎政府實施5天工作周的措施，事務委員會促請政府當局確保政府服務的整體水平和效率會維持不變，而緊急及必需的服務亦不會受到影響。

19. 在2007年5月，政府當局向事務委員會簡介5天工作周最後階段的實施計劃，最後階段會由2007年7月1日起實施。事務委員會察悉，一如第一階段和第二階段的安排，參與的政府辦公室在星期六會停止服務，但會延長周日的辦公時間，並會按需要增設其他服務途徑，包括設置收件箱和加強查詢服務。在全面實施5天工作周後，當局預計到了2007年7月，一共會有94 300名公務員按5天工作周的模式(包括"每周工作五天、休班兩天"的值班模式)工作。由於在實施最後階段後，可能仍有約51 200名公務員須繼續按其現時的工作模式工作，事務委員會要求政府當局繼續與職方聯繫，以期在不影響公共服務的前提下，讓更多前線員工按"每周工作五天、休班兩天"的模式工作。

## 聘用非公務員合約僱員

20. 事務委員會繼續監察各政策局／部門／辦公室(下稱"政策局／部門")聘用屬於非公務員合約僱員計劃適用範圍的非公務員合約僱員的情況，特別是8個聘用最多非公務員合約僱員的政策局／部門(即康樂及文化事務署、香港郵政、教育統籌局、衛生署、機電工程署、食物環境衛生署、社會福利署及屋宇署)的情況。

21. 在2006年12月，政府當局向事務委員會簡介有關非公務員合約僱員聘用情況的特別檢討結果。事務委員會察悉，截至2006年3月31日為止，有16 488名全職非公務員合約僱員受聘於68個政策局／部門，但政府當局在考慮特別檢討的結果後，只打算把約4 000個非公務員合約僱員崗位轉為公務員職位。部分委員對特別檢討的結果感到失望，並且認為政府當局為解釋不把更多非公務員合約僱員崗位轉為公務員職位而提出的理由，根本不成立。事務委員會再次研究當局在特別檢討中決定某個非公務員合約僱員崗位是否適宜轉為公務員職位時所採用的準則。部分委員認為，某些非公務員合約僱員已在政府工作3年或以上，這情況應足以證明政府對他們的服務有持續的需要。鑒於政府當局的政策是為公務員職位進行公開、公平和有競爭的招聘工作，而委員則要求當局直接把有關的非公務員合約僱員聘用為公務員，為了在兩者之間求取平衡，政府當局應考慮在招聘廣告訂明會優先考慮曾在政府工作並具備相關經驗的申請人。

22. 事務委員會亦通過議案，表示不滿當局就各政府部門聘用非公務員合約僱員的情況進行檢討的結果，未能公正地對待已長期受聘的非公務員合約僱員，並要求：

- (a) 各政府部門重新檢討，以確保出任為應付長期需要而開設的職位的非公務員合約僱員得以轉為公務員；及
- (b) 以"直通車"方式將現任非公務員合約僱員轉為公務員。

23. 事務委員會亦先後與8個聘用最多非公務員合約僱員的政策局／部門的管理層會面，以及聽取有關的員工協會的意見，以便更瞭解這些政策局／部門聘用非公務員合約僱員的情況。事務委員會更藉此機會檢討聘用非公務員合約僱員的指導原則和基本框架，以及非公務員合約僱員的薪酬待遇。

24. 在討論公務員招聘政策時，部分委員表達強烈的意見，認為政府在招聘公務員時採取雙重標準。一方面，政府當局曾表示不能把非公務員合約僱員轉為公務員，因為當局須透過遴選程序，量才聘用公務員，並應讓公務員隊伍以外的人士有機會申請公務員職位。但另一方面，非公務員合約僱員即使在政府工作多年，也沒有資格透過內部招聘程序申請公務員職位。不把非公務員合約僱員視為公務員隊伍的員工，又不讓他們有機會透過內部招聘程序申請公務員職位，對他們極不公平。

25. 在2007年3月15日的會議上，事務委員會通過另一項議案，促請政府部門在公開招聘長俸公務員時，優先聘用有相關工作經驗的非公務員合約僱員。

#### 控制公務員編制

26. 行政長官在2003年施政報告中公布，當局的目標是在2006-2007年度或之前，把公務員編制縮減至約16萬個職位。事務委員會察悉，在2007年3月底，政府當局大致上已達到這個目標，當時的公務員編制約為161 800個職位，與2000年年初約198 000個職位的公務員編制比較，減幅超過18%。儘管事務委員會認為有需要繼續控制公務員編制，但維持一支有效率、廉潔和盡忠職守的公務員隊伍，為普羅市民提供優質的服務亦至為重要。就此，事務委員會歡迎政策局／部門在認真審視人手情況及以其他方式提供服務的可行性後，才考慮填補現有空缺或開設和填補新的職位。事務委員會亦曾檢討當局決定在各政策局／部門開設新職位數目的準則。事務委員會並察悉，鑒於市民對公共服務的需求日益增加，政府當局認為有理據容許公務員編制在2007-2008年度輕微增加約0.7%(1 100個職位)，即由2007年3月底約161 800個職位增至2008年3月底約162 900個職位。為配合填補空缺和將開設的新職位，以及避免公務員隊伍出現可能會出現的接任問題，政府當局會由2007年4月1日起恢復公開招聘公務員。然而，除非得到批准，否則納入了第二輪自願退休計劃的職系(下稱"第二輪自願退休職系")仍需繼續暫停招聘公務員。

27. 事務委員會察悉，第二輪自願退休計劃在2003年推行，涵蓋合共229個職系。政府當局對第二輪自願退休職系的所有職級實施了暫停公開招聘5年(由2003年3月至2008年3月)的措施。為了應付在推出第

二輪自願退休計劃時不能預見的新服務需求，以及紓緩某些自願退休職系因流失率高於預期而導致的人手短缺問題，政府當局自2006年4月起，准許為數非常少的自願退休職系在一個由政務司司長與財政司司長共同擔任主席，並由公務員事務局局長擔任委員的委員會批准的情況下，在為期5年的暫停招聘期屆滿前恢復公開招聘。

28. 在檢討當局撤銷對部分第二輪自願退休職系所實施的暫停招聘措施一事時，部分委員認為政府的政策一直反覆不定，政府首先推行自願退休計劃，然後又容許部分自願退休職系恢復招聘公務員。為免日後再次出現如此不理想的情況，他們認為政府在檢討各部門有多少個空缺可用來抵銷部分非公務員合約僱員崗位，以及致力把公務員編制控制在16萬個職位的水平時，應預留某程度的彈性。

### 公務員培訓

29. 在本會期內，政府當局亦向事務委員會簡介當局為公務員提供的培訓機會。事務委員會察悉，自2005年起，政府當局為希望透過修讀外間機構舉辦的課程增加知識、提升個人能力及學歷的公務員提供了兩項培訓資助計劃。第一項計劃為初級至中級管理人員而設，目標是提升他們的管理能力。政府當局鼓勵他們在公餘時間修讀認可的管理課程，並會每年向他們發還75%的學費，以港幣22,500元為上限。第二項計劃則為前線人員而設。如他們修讀的課程與職務有關，又或能提高其學歷至中五程度，他們便可獲發還最多75%的學費，以港幣6,000元為上限。事務委員會曾研究有何措施提升該兩項培訓資助計劃的參與率。部分委員認為，面對繁重工作量及家庭事務的員工不會有時間進修。政府應向私營機構樹立良好的榜樣，讓公務員有更多時間及有更大彈性參加培訓課程。

### 管理行為失當及表現欠佳的公務員

30. 在2007年2月，政府當局向事務委員會簡介當局就維港巨星匯(下稱"巨星匯")涉及的公務員進行的紀律研訊和研訊結果。對於政府就巨星匯所涉人員的紀律處分結果所作的報告，部分委員感到十分失望，因為報告只集中匯報當局就巨星匯涉及的公務員進行的紀律研訊和研訊結果，並沒有全面和公平地處理事件涉及的那些主要官員(包括財政司司長、工商及科技局局長、經濟發展及勞工局局長和財經事務及庫務局局長)的問責問題。事務委員會藉此機會檢討公務員紀律處分機制、就政府當局處理公務員紀律個案設定時限的需要，以及釐定懲罰級別的準則。

31. 在2007年6月，政府當局向事務委員會講述管理行為失當及表現欠佳的公務員的最新概況。委員強調，最重要的是確保在處理公務員紀律事宜時公平公正。鑒於根據精簡了的紀律處分程序，部門首長獲授權採取紀律處分，委員促請政府當局確保給予部門首長清晰而全面的指引。

## 公務員的署任安排

32. 在本會期內，事務委員會曾檢討公務員的署任安排。委員特別關注的是管理長期署任安排的機制。事務委員會察悉，在截至2007年3月31日為止的過去3年，曾署任較高職級的職位累計24個月或以上的公務員共有2 083名。在這些公務員中，大部分都是基於沒有足夠的合適公務員可以實任有關職位，以及在公務員實任有關職位前考驗其能力等理由，長期署任有關職位。鑒於這些數據，以及有關員工協會就部分公務員的怨憤所作的反映，以及公務員敘用委員會在最新一份年報中所作的批評，部分委員認為在管理公務員長期署任安排方面有改善的餘地，而公務員事務局在監察時應保持警覺，確保長期署任安排都是依循恰當的程序作出，確保對有關的員工公平。

## 其他事宜

33. 在本會期內，事務委員會亦研究了一些其他事宜，包括公務員事務局在促進公務員廉潔操守方面的工作、公務員嘉獎計劃，以及公務員事務局為促進公務員對內地制度和發展情況的認識和瞭解而採取的措施。事務委員會亦曾討論甄選人員參與內地與香港公務員交流計劃的準則，並檢討選定計劃的內容。

34. 事務委員會在2006年10月至2007年6月期間共舉行了10次會議。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2007年7月9日



**立法會  
公務員及資助機構員工事務委員會**

**職權範圍**

1. 監察及研究與公務員及政府資助公共機構事宜有關的政府政策及公眾關注的事項，以及其他有關公務員及資助機構員工的事宜。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會  
公務員及資助機構員工事務委員會

2006至2007年度會期委員名單

主席	楊孝華議員, SBS, JP
副主席	李鳳英議員, BBS, JP
委員	李卓人議員 吳靄儀議員 涂謹申議員 張文光議員 梁劉柔芬議員, GBS, JP 譚耀宗議員, GBS, JP 王國興議員, MH 鄭志堅議員 (合共：10位委員)
秘書	劉國昌先生
法律顧問	顧建華先生
日期	2007年7月3日