

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)562/08-09號文件

檔號：CB1/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2009年1月19日舉行的會議

有關公務員的入職制度的背景資料簡介

目的

本文件就現行公務員入職制度提供背景資料，並綜述立法會議員以往討論此議題時所表達的主要關注。

背景

2. 在2000年6月前入職的公務員大多先按試用條款受聘，為期兩年，試用期滿可轉按常額及可享退休金條款受聘。為使公務員聘用制度更加靈活，政府由2000年6月1日起為新聘公務員實施新的入職制度，以及新一套聘用條款和服務條件。

3. 根據新的入職制度，各公務員職系基本職級的新入職人員會先按試用條款受聘3年，繼而按3年期合約條款受聘，然後才會獲考慮按當時適用的長期聘用條款受聘(通稱為"3+3"入職制度)。直接招聘擔任監督職級的公務員，通常會先按3年期合約條款受聘，然後才獲考慮按當時適用的長期聘用條款受聘。個別職系如獲得公務員事務局局長批准，可因應特別管理及運作需要而實行有別於基本入職制度的安排。舉例而言，紀律部隊職系的新入職人員在圓滿完成3年的試用期後，可獲考慮按長期聘用條款受聘。

4. 在新的公務員入職制度下，按新試用及合約條款受聘的新入職人員將不享有現行退休金計劃所提供的福利。然而，他們會加入強制性公積金計劃，並可享有制度下的公積金福利。按合約條款受聘的人員更可享受有約滿酬金。

1999年就公務員體制改革進行的諮詢工作

5. 在1999年3月8日，政府發表《公務員體制改革諮詢文件》(下稱"諮詢文件")。諮詢文件提出的建議包括實施新的公務員入職條款，以取代當時在聘用基本職級人員時採用的常額及可享退休金條款。構思之一是按合約條款聘用基本職級公務員。這些公務員若留在基本職級，便會一直按固定期限的合約條款受聘。只有那些工作表現良好的公務員方會獲得續約。那些表現不佳的公務員，或在指定期限內未能顯示有擔任監督及管理工作的潛質和能力的公務員，將不會獲得續約。政府當局認為，建議的制度確保只有優秀和合適的人才方可留任，並讓公務員隊伍不時有新血注入。

6. 公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")先後在1999年3月15日、4月29日及5月31日的會議討論諮詢文件，並邀請團體發表意見。部分委員深切關注到建議的入職制度會削弱公務員隊伍的穩定性，並質疑建議的入職制度為何只會適用於基本職級的新入職人員。這些委員亦質疑，建議的入職制度是否旨在抑制公務員的薪酬水平，或為把公共服務私有化鋪路。部分委員關注到對員工士氣有何影響，以及按合約條款受聘的公務員會否傾向於奉承上司，以確保能繼續受聘。然而，部分委員支持改革的整體架構，使公務員與私人機構的薪酬和服務條件一致。

7. 立法會在1999年6月9日的會議上通過議案，促請政府當局作出多項事情，包括不要全面推行合約聘用制。議案的措辭載於**附錄I**。在議案辯論期間，議員提到要注意一點，就是按不同條款受聘的公務員共同工作，可能會有衝突。

8. 政府當局在1999年6月21日向事務委員會簡介就公務員體制改革進行諮詢工作的結果。委員仍然對建議的入職制度表示關注，並促請政府當局進一步進行諮詢。政府當局在1999年8月進行第二輪諮詢，並在1999年10月成立入職制度工作小組及其轄下多個附屬工作小組，以便收集及交換意見。

就新公務員入職制度提出的修訂建議

9. 政府當局在考慮員工諮詢期間接獲的意見後，在2000年3月建議實施**附錄II**詳述的修訂新入職制度。就新入職制度而言，修訂建議與諮詢文件所載原來建議的分別是，根據原來建議，所有基本職級公務員(約三分之二的公務員)會按合約條款受聘。那些證實有能力和有潛質的人員只有在受聘出任監督職級時，才可按長期聘用條款聘用。根據修訂建議，新入職人員通常會按試用條

款受聘3年，那些通過試用期的人員繼而會按合約條款受聘3年(即"3+3"模式)。在按合約條款受聘期間，新入職人員若能充分證明他們適合及有潛質在其任職的職系中晉升，便可獲考慮按較長期的聘用條款受聘。因此，估計只有約20%的公務員會按合約條款受聘。

10. 因應不同職系在運作上的不同需要，政府當局亦建議可以容許個別職系以職系為基礎，改動上述的一般入職制度，但有關改動須根據公務員敘用委員會的意見，並獲得公務員事務局事先同意。建議的改動載於附錄II。

11. 就新入職制度提出的修訂建議，以及公務員體制改革帶來的其他建議在2000年3月21日獲行政會議批准。事務委員會在2000年4月17日的會議討論建議的新入職制度時，委員普遍認為政府當局要用6年，才能評定一名人員是否適合按長期聘用條款聘用，實在欠缺理據。新的安排亦無助吸引和挽留優秀人員。事務委員會表示不支持修訂的新入職制度。

12. 政府當局認為，鑒於整套薪酬福利條件富競爭力，加上晉升制度完善，公務員職位仍然有吸引力。政府當局亦指出，現職員工不會受新入職制度影響，因為新入職制度只會適用於新入職人員。

事務委員會近年就有關"3+3"入職制度的事宜進行的討論

13. 事務委員會在2006年2月28日的會議上討論"2006至07財政年度《政府財政預算案》演詞中有關公務員事務的事宜"時，張文光議員關注到，數百名按公務員合約條款受聘的官立學校教師按試用／合約條款完成"3+3"年期後，仍然按合約條款受聘。他認為，隨着實行"小班教學"，社會對小學文憑教師的需求將會增加，因此應有空間向該等教師提供常額職位。他要求政府當局檢討有關情況。

14. 政府當局其後就官立學校續聘按新公務員聘用條款受聘的合約教師的最新情況提交了一份文件[立法會CB(2)2409/06-07(01)號文件]。政府當局解釋，由於有關合約教師的數目多於可提供的常額職位數目，政府當局成立了遴選委員會，從所有符合資格的人員中甄選最適合者填補有關的常額教學職位。

15. 事務委員會在2008年6月16日的會議上討論"公務員實際員額、退休和辭職概況"時，部分委員批評"3+3"入職制度對新入職人員過於苛刻和有欠公平，因為該等人員須接受6年的評核，才獲考慮是否受聘為常額人員。這些委員關注到，"3+3"入職制度已令

有意申請公務員職位的人士卻步，而試用期長，亦令現職員工不願留在公務員隊伍，因而導致公務員隊伍人才外流及出現接班問題。事務委員會在會議席上通過議案，促請政府取消"3+3"入職制度。

16. 政府當局指出，假如有關人員曾在公務員隊伍服務，並擔任相若的職級或執行相若的職務，聘任當局可把該等新入職人員的試用期縮短，但以新職位所訂試用期的一半為限。有關人員繼而會按合約條款受聘3年，才可獲考慮按長期聘用條款受聘。此外，個別職系可因應管理需要及運作要求，向公務員事務局及公務員敘用委員會建議改動基本入職制度。

17. 政府當局解釋，政府與私人機構不同，甚少因服務需求下降而裁員或解僱公務員。因此，管方必須確保有關職位有長期服務需求，而新聘公務員亦須在各方面證明他們為適合的人員，方可獲考慮按長期聘用條款受聘。

18. 在2008年10月20日的事務委員會會議上，委員要求政府當局因應推行"3+3"入職制度的經驗檢討該制度。李鳳英議員關注到，該制度是否只利便了政府在經濟不景時解僱按合約條款受聘的公務員，並會為私營機構立下壞榜樣。葉劉淑儀議員關注到"3+3"入職制度對招聘和挽留公務員的影響，並認為政府當局應在事務委員會討論這議題時，提供這方面的相關數字。

最新發展

19. 鑒於委員在2008年10月20日會議上就"3+3"入職制度提出了多項關注，事務委員會已決定在2009年1月19日的會議討論這議題。

有關文件

20. 有關文件的一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年1月14日

**立法會在1999年6月9日的會議上通過
就"公務員體制改革"動議的議案**

"本會認為公務員體制改革應：

- (a) 包括高級公務員的問責制度；
- (b) 精簡紀律處分程序；
- (c) 不要全面推行合約聘用制；
- (d) 研究引入公積金制度；及
- (e) 在實行薪酬與表現掛鈎前，制定公平及公開的表現評核機制；

並由於一支穩定、廉潔和守法的優秀公務員隊伍對香港非常重要，而公務員體制改革影響深遠，本會促請當局充分考慮公眾及公務員的意見。"

建議的新入職制度

聘用新入職人員

我們建議，政府職系基本職級的新入職人員一般應先按試用條款聘用三年，繼而按合約條款聘用（通常三年），然後才可按當時適用的長期聘用條款受聘。因應不同職系在運作上的不同需要，我們進一步建議，可以容許個別職系以職系為基礎，採用經改動的一般入職制度，但有關改動須根據公務員敘用委員會的意見，並獲得公務員事務局事先同意。

2. 在新的公務員入職制度下，按新試用及合約條款聘用的新入職人員將不會享有現行退休金計劃所提供的福利。不過，他們會加入強制性公積金計劃，並可享有制度下的公積金福利。合約條款人員更可享受約滿酬金。

3. 職方普遍的回應是，他們反對實施建議的基本入職制度，原因是新聘人員由入職至獲得就業保障，需時六年，實屬過長。此舉不利於吸引和挽留優秀人才，也有損公務員隊伍的穩定。他們的另一個論據是，這樣長的觀察期在私營機構並非常見。

4. 另一方面，大部分部門／職系管理人員均支持或不反對實施建議的新入職制度，而若干職系則認為他們會需要採用經改動的基本入職制度（見下文第 9 段）。

實施基本入職制度的理據

5. 我們提出新聘人員在獲長期聘用前須經過試用及按定期合約受聘這一基本入職制度時，目的是要在穩定與靈活之間取得適當平衡，並讓有關人員可以有合理的期望轉為長期聘用。

6. 我們瞭解到公務員長期聘用條款的性質獨一無二，因為它附帶一個承諾，就是長遠有序的事業發展、工作穩定，非一般職業可相比。我們亦明白，若要維持一支穩定的公務員隊伍，就需要設有長期聘用制。然而，要求公務員必須有充分確認的良好工作表現記錄，以及在各方面(包括工作原動力、勤奮、工作投入程度、操守及潛質)均顯示適合，才獲得長期聘用及相關的就業保障，是合理不過的。三年的試用期可讓管方評估他們在基本職級的工作能力，接着的定期聘用則可確定他們的較長遠發展潛質和品性，以衡量他們是否適合長期受聘。

7. 我們相信，保持政府工作的吸引力和挽留優秀人才，關鍵在於公務員體制的整體設計、有競爭優勢的薪酬條件、事業發展有序的架構及執行公職所帶來的工作滿足感。鑑於公務員薪酬定在上四分位值的水平，加上附帶福利條件是按私營機構的做法和安排釐定，公務員薪酬應該仍有競爭優勢。尤其是我們的原則，是公務員薪酬和附帶福利條件，應維持在一個能夠提供足夠報酬的水平，足以吸引、挽留和激勵合適人才為市民提供優質服務。

8. 因此，我們認為建議的入職制度，將可為公務員提供一個循序漸進的事業發展階梯和持續遞增的就業保障，以配合其獲充分確認的良好工作表現記錄。我們亦認為，必須以持續六年的良好工作表現，攫取一份可以超過 30 年的長期職業，是合符比例的。

改動基本入職制度

9. 一如部門／職系管理層提出的意見所顯示，基本入職制度必須有改動的空間。因此，我們建議：個別職系如果在管理或運作上有足夠理據支持，便可以改動基本入職制度。根據諮詢所得，建議的基本入職制度可能須作出下述改動：

- (a) 若干必須符合嚴格標準才可晉升至較高職級的高層管理職系或特別職系（例如政務和行政主任職系），都表示會要求有關人員在由入職職級晉升一級後，方可轉為長期聘用制。在此之前，新聘人員在三年試用期屆滿後亦只能以定期方式受聘。這樣才能嚴格而客觀地測試他們的潛能；
- (b) 紀律部隊基於保安和保持穩定的理由，必須由長期聘用人員執行職務，而鑑於員工要肩負危險職務，他們必須忠於部隊、對工作全面投入。因此，紀律部隊表示有需要在新聘人員試用期屆滿後，直接按當時適用的長期聘用制聘用他們；以及
- (c) 專業職系（例如工務部門的工程師職系、法律專業職系和教師職系）經常採用合約條款聘用人手，藉此促進政府與私營機構之間的人才交流，以及迎合不斷轉變的服務需求。這些職系均有興趣以合約條款聘用合資格的專業人士，並在第一份合約屆滿後仍然以合約條款繼續聘用。

公務員的入職制度

有關文件一覽表

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
15.3.1999	公務員及 資助機構 員工事務 委員會	《公務員體制改革諮 詢文件》	CB(2)1436/98-99
		會議紀要	CB(2)1694/98-99 http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/minutes/ps150399.htm
29.4.1999	公務員及 資助機構 員工事務 委員會	香港政府華員會的 意見書	CB(2)1695/98-99(01) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/1695c01.pdf (只備中文本)
		政府紀律部隊人員 總工會的意見書	CB(2)1695/98-99(02) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/1695c02.pdf (只備中文本)
		本地高級公務員協 會的意見書	CB(1)1206/98-99(01) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/1206c01.pdf (只備中文本)
		公務員工會聯合會 的意見書	CB(1)1206/98-99(02) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/1206c02.pdf (只備中文本)

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
		政府人員協會的意見書	CB(1)1206/98-99(03) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/1206c03.pdf (只備中文本)
		文書職系公務員總會的意見書	CB(1)1206/98-99(04) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/1206c04.pdf (只備中文本)
		政府機電監工技工職員協會的意見書	CB(1)1206/98-99(05) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/1206c05.pdf (只備中文本)
		第一標準薪級公務員評議會(職方)的意見書	CB(1)1206/98-99(06) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps2904_9.htm
		香港職工會聯盟的意見書	CB(1)1206/98-99(07) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/1206c07.pdf (只備中文本)
		香港政府華員會會長發表的演辭文本	CB(1)1254/98-99
		政府紀律部隊人員總工會的修訂意見書	CB(1)1237/98-99
		會議紀要	CB(1)1735/98-99 http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/minutes/ps290499.htm

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
31.5.1999	公務員及 資助機構 員工事務 委員會	香港城市大學公共及社會行政學系系主任張炳良博士的意見書	CB(1)1387/98-99(01) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051a.htm
		香港城市大學公共及社會行政學系兼任講師宋立功博士的意見書	CB(1)1387/98-99(02) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051b.htm (只備中文本)
		香港城市大學政治學講座教授鄭宇碩教授的意見書	CB(1)1387/98-99(03) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051c.htm (只備中文本)
		香港大學政治與公共行政學系系主任及副教授鄧特抗博士的意見書	CB(1)1387/98-99(04) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051d.htm
		香港大學政治與公共行政學系教授卜約翰教授的意見書	CB(1)1387/98-99(05) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/1387c05.pdf
		香港大學政治與公共行政學系副教授盧兆興博士的意見書	CB(1)1387/98-99(06) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051f.htm
		香港中文大學政治與行政學系副教授曹景鈞教授的意見書	CB(1)1387/98-99(07) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051g.htm (只備中文本)

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
		香港中文大學政治與行政學系助理教授黃偉豪教授的意見書	CB(1)1387/98-99(08) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051h.htm
		香港中文大學經濟學系副教授鄭啟新教授的意見書	CB(1)1387/98-99(09) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051i.htm
		香港理工大學管理學系訪問學者羅文強先生的意見書	CB(1)1387/98-99(10) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051l.htm
		香港理工大學應用社會科學學系助理教授何國良博士的意見書	CB(1)1387/98-99(11) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051j.htm (只備中文本)
		嶺南學院公共政策研究中心主任何灝生教授的意見書	CB(1)1387/98-99(12) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051k.htm
		香港城市大學社會科學學部高級講師張楚勇先生的意見書	CB(1)1387/98-99(13) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051m.htm
		美國印第安納大學公共及環境事務榮譽教授占士佩里教授的意見書	CB(1)1387/98-99(14) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps31051n.htm

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
		會議紀要	CB(1)1305/99-00 http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/minutes/ps310599.pdf
9.6.1999	立法會會議	議事錄	http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/counmtg/hansard/990609fc.pdf
21.6.1999	公務員及 資助機構 員工事務 委員會	政府當局簡報公務員體制改革諮詢的結果	CB(1)1515/98-99(03) http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/papers/ps21064.htm
		會議紀要	CB(1)1143/99-00 http://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/ps/minutes/ps210699.pdf
20.3.2000	公務員及 資助機構 員工事務 委員會	政府當局就公務員體制改革最新發展提交的文件	CB(1)1174/99-00(03) http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/papers/a1174c03.pdf
		高級公務員評議會(職方)的意見書	CB(1)1174/99-00(07) http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/panels/ps/papers/a1174e07.pdf (只備英文本)
		會議紀要	CB(1)1348/99-00 http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/minutes/ps200300.pdf

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
	公務員及 資助機構 員工事務 委員會	事務委員會 1999-2000年度的報 告	CB(1)1798/99-00 http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/reports/a1798c.pdf
17.4.2000	公務員及 資助機構 員工事務 委員會	就"有關新聘公務員 入職制度及附帶福 利條件的建議"發出 的立法會參考資料 摘要	CB(1)1339/99-00 http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/papers/a1339c.pdf
		高級公務員評議會 (職方)的意見書	CB(1)1397/99-00(01) http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/panels/ps/papers/a1397e01.pdf (只備英文本)
		香港政府華員會的 意見書	CB(1)1407/99-00 http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/papers/1407c01.pdf . (只備中文本)
		會議紀要	CB(1)2100/99-00 http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/ps/minutes/ps170400.pdf
19.11.2007	公務員及 資助機構 員工事務 委員會	政府當局對下述事 宜的回應：公務員及 資助機構員工事務 委員會在2007年11月 19日會議上就政府 自1999年以來推行 的公務員管理改革 提出的問題	CB(1)444/07-08(01) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/papers/ps1119cb1-444-1-c.pdf

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
20.2.2008	立法會會議	議事錄	http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/commtg/hansard/cm0220-translate-c.pdf
11.3.2008	公務員及資助機構員工事務委員會	政府當局就2008年《政府財政預算案》演詞中有關公務員事務的事宜提交的文件	CB(1)964/07-08(04) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/papers/ps0311cb1-964-4-c.pdf
		會議紀要	CB(1)1239/07-08 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/minutes/ps080311.pdf
		政府當局就官立學校續聘按新公務員聘用條款受聘的合約教師的最新進展情況提交的資料文件	CB(2)2409/06-07(01) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/ed/papers/edcb2-2409-1-c.pdf
16.6.2008	公務員及資助機構員工事務委員會	政府當局就公務員實際員額、退休和辭職概況提交的文件	CB(1)1817/07-08(01) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/papers/ps0616cb1-1817-1-c.pdf
		會議紀要	CB(1)2239/07-08 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/minutes/ps080616.pdf
		政府當局就在2008年6月16日會議上通過的議案作出的回應	CB(1)2139/07-08(01) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/papers/ps0616cb1-2139-1-c.pdf
	公務員及資助機構員工事務委員會	事務委員會2007-2008年度的報告	CB(1)2101/07-08 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/ps/reports/ps0709cb1-2101-c.pdf

會議日期	委員會	會議紀要／文件	立法會文件編號
20.10.2008	公務員及 資助機構 員工事務 委員會	政府當局就 2008-2009年施政報 告及施政綱領中有 關公務員事務局的 政策措施提交的文件	CB(1)36/08-09(01) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps1020cb1-36-1-c.pdf
		會議紀要	CB(1)354/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/minutes/ps20081020.pdf