

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1566/09-10號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/PS/1

公務員及資助機構員工事務委員會

會議紀要

日 期：2010年2月22日(星期一)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：李卓人議員(主席)
潘佩璆議員(副主席)
吳靄儀議員
張文光議員
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
梁家騮議員
黃成智議員
葉劉淑儀議員, GBS, JP

缺席議員：葉偉明議員, MH

出席公職人員：議程第IV項

公務員事務局局長
俞宗怡小姐, GBS, JP

公務員事務局常任秘書長
黃灝玄先生, JP

公務員事務局副秘書長1
楊何蓓茵女士, JP

議程第V項

公務員事務局局長
俞宗怡小姐, GBS, JP

公務員事務局常任秘書長
黃灝玄先生, JP

公務員事務局副秘書長3
鍾小玲女士, JP

列席秘書 : 總議會秘書(1)2
麥麗嫻女士

列席職員 : 高級議會秘書(1)6
袁家寧女士

議會事務助理(1)5
鄭維賢小姐

經辦人／部門

I 確認通過會議紀要

(立法會CB(1)1132/ —— 2009年11月2日會議的
09-10號文件 紀要)

2009年11月2日會議的紀要獲確認通過。

II 上次會議後發出的資料文件

(立法會CB(1)1106/ —— 政府當局就根據公務員
09-10號文件 公積金計劃可獲退休福利的公務員的紀律處分
架構 — 修訂《公務人員(管理)命令》提交的文件(立法會參考資料
摘要))

2. 委員察悉上次會議後發出了上述文件。

III 2010年3月15日下次會議的討論事項

(立法會CB(1)1134/ —— 待議事項一覽表

09-10(01)號文件

立法會CB(1)1134/ —— 跟進行動一覽表)

09-10(02)號文件

3. 委員同意在2010年3月15日舉行的下次例會討論下述事項 ——

(a) 2010年政府財政預算案中有關公務員事務的事宜；及

(b) 2009年入職薪酬調查結果和公務員薪俸及服務條件常務委員會的建議。

4. 委員同意主席的建議，在2010年4月討論"在招聘和晉升公務員方面對中文語文能力要求的政策"，並將這項目加入待議事項一覽表。

秘書

IV 公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況

(立法會CB(1)1134/ —— 政府當局就公務員編制、實際員額、退休、

09-10(03)號文件

辭職和年齡分布概況提交的文件)

5. 公務員事務局局長向委員簡介政府當局就公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況提交的文件的要點。

解決公務員接班問題的現行措施

6. 李鳳英議員詢問，政府當局採取了甚麼措施，處理預期退休公務員人數由過去5個年度每年平均約3 200人大幅增至2019至2024年5個年度每年平均約6 700人的情況，尤其是那些會有最多公務員退休的部門的情況。

7. 公務員事務局局長回應時表示，公務員隊伍較為老化的原因，主要是政府在1980年代因應推行地方行政等新政策措施而增聘公務員。隨着由2007年4月起恢復公開招聘，政府已一直招聘公務員填補因退

休而懸空的職位。各局／部門亦已加強各層人員的培訓工作，為員工執行較高職級的職務作準備。此外，公務員事務局局長亦每年與各局／部門的首長最少會晤一次，商討高層人員的接班情況，以確保可及早採取行動解決這方面的問題。公務員事務局局長認為，上述三管齊下的措施應可長遠而言避免出現接班問題。

8. 公務員事務局局長又觀察到，公務員的年齡分布，在很大程度上與本港人口和勞動人口的整體分布情況一致。因此，公務員隊伍老化的情況，純粹是政府當局須面對的事實。隨着當局在恢復公開招聘後招聘了更多20至29歲的人士為公務員，加上當局亦招聘了更多30至39歲年齡組別的人士，當局預期公務員隊伍的年齡分布會逐漸變得均衡。

9. 吳靄儀議員指出，招聘較年輕的公務員不能解決她在公務員隊伍中察覺到的結構性接班問題。她認為，導致這問題的原因，就是政府當局的文件附件E所顯示，當局在1999-2000至2000-2001年度及在2003-2004至2006-2007年度全面暫停公開招聘公務員。她關注到，日後當大量經驗豐富的公務員同時退休，當局未必能及時培訓新聘人員，以解決保留中高層經驗的問題。為防止公務員的質素因此而下降，她很希望確定當局有何措施，利便高級公務員把所累積的經驗傳授給大量沒有經驗的新聘人員。

10. 公務員事務局局長不同意有任何結構性接班問題，但她對吳靄儀議員的意見表示贊同，認為有需要確保下一梯隊的公務員有能力接替其上司。因此，除了培訓新聘人員外，當局亦已加強現有各級公務員(尤其是具潛力執行較高級職務的中級公務員)的在職訓練。在職訓練涵蓋有關領導才能、人力資源管理及變革管理的本地及海外培訓。個別局／部門亦為其員工提供專業及功能培訓。在這兩類培訓中，剛退休或高級公務員的經驗分享是極為重要的環節。當局會從公務員隊伍以外邀請講員，甚至邀請海外講員前來演講。此外，個別局／部門亦會為透過工作表現評核確定具晉升潛質的員工，提供度身訂造的培訓。這種培訓會切合有關員工的特定需要。政府當局已着力為不同職系及職級的員工提供嚴格的訓練及職業

發展計劃。這方面亦是公務員敘用委員會非常重視的事宜之一。

為解決公務員所面對的接班問題而建議的措施

11. 張文光議員從政府當局的文件附件D及E得悉，共有約13萬名經驗豐富的公務員會在未來25年內退休，情況令人擔憂。因此，他關注到所產生的接班問題可能難以透過培訓及恢復招聘適時解決，並建議更長遠而言，當局應制訂更多措施。他詢問政府當局可否採取例如從公務員隊伍以外聘請人手填補入職職級以外的公務員職位等措施。

12. 公務員事務局局長在回應時提出以下各點 ——

- (a) 由於當局已在2007年恢復公開招聘公務員，故自此招聘的公務員已一直在累積工作經驗。隨着時間(如10至15年)汲取更多經驗之後，他們當中不少會成為公務員隊伍的支柱，並擔任高級甚或首長級職位。因此，招聘是解決接班問題的有效方法；
- (b) 若確實有接班問題，當局會進行公開招聘，從公務員隊伍以外招聘人手填補高級職位。最近的一些例子包括現任廣播處長、政府資訊科技總監及法律草擬專員的招聘。然而，當相關的局／部門有合適員工準備好接任高層職位時，現時擔任這些職位的人士便可能不獲續約；
- (c) 公務員事務局局長與各局／部門首長定期會晤時若確定有接班問題，她會與有關首長制訂跟進措施。舉例而言，就香港警務處而言，多名助理處長會在未來5至10年內退休，而為應付此接班情況而採取的措施已實行了一段時間；及
- (d) 關於整體的接班情況，由於紀律部隊在1980年代迅速並大幅地增聘人手，為數相當多的初級和中級紀律部隊人員會在未來5至10年內達到55歲的退休年齡。工務相關部門一些文職職系的首長級職級

亦有接班問題。然而，公務員事務局局長已一直與有關各局／部門密切聯絡，以改善接班情況，並有信心各局／部門所面對的情況，不會達致無法改善的嚴重地步。

13. 張文光議員指出，香港警務處與工務部門的情況不同，由於香港警務處的工作性質敏感，若要從公務員隊伍以外招聘人手填補該部門的高級職位，或許會有困難。因此，當局應制訂一項特別計劃解決該部門的接班問題，並在訂定計劃的細節後向有關的事務委員會提供計劃的細節。他又認為，若可透過從公務員隊伍以外直接招聘人手填補高級職位，令某些部門的接班問題得以紓緩，政府當局就應向有關人員清楚說明相關的計劃。當局亦應考慮透過公開招聘填補中級職位，使招聘來填補該等職位的人員會有更多時間適應公務員的工作及累積足夠的經驗，為日後晉升至首長級職位作好準備。

14. 葉劉淑儀議員詢問，從公務員隊伍以外公開招聘人手，是否只限於填補部門首長級職位，還是亦可透過公開招聘人手填補其他層級的職位。她補充，當局應從公務員隊伍以外公開招聘人手填補財經事務及庫務局的高級職位；在財經事務及庫務局工作的政務主任欠缺金融服務方面的專業知識，該局有需要從銀行及金融界羅致專業人才以補不足，使該局能更妥善監管屬其職責範疇的金融機構。

15. 公務員事務局局長回應時表示，從公務員隊伍以外招聘人手的做法，可適用於任何出現接班問題的職系及職級，包括首長級及非首長級職系及職級。公務員事務局會與有關部門審慎研究有關情況；若顯然有合理需要，並在徵詢公務員敘用委員會的意見及取得其批准後(視乎何者適用而定)，便會就晉升職級進行公開招聘。然而，事實是一般而言，在透過內部晉升填補達至首長級薪級第2點、第3點及第4點的職位方面，一直都沒有困難。在此情況下，由於當局透過內部晉升便可確保有人員接班，並考慮到從公務員隊伍以外公開招聘人手對公務員的管理及公務員的士氣可能會構成影響，故當局不會考慮採取此做法。在另一相關方面，就某些需要專業知識的職位而言，當局會為填補這些職位的一般職系人員作出特別安

排，讓他們可在相關的專業範疇累積足夠的經驗。舉例而言，若政務主任的工作關乎金融服務或其他涉及較專門課題的政策範疇，政府當局會適當地決定該等政務主任的調職密度，讓他們能累積經驗。此外，如情況許可，負責該等範疇的副秘書長及常任秘書長職位，會由以往曾在相同範疇工作的人員填補。

16. 關於暫駐工作機會，公務員事務局局長告知委員，現時正有一名政務主任暫駐亞洲開發銀行工作一年。政府當局亦正一直致力爭取與其他國際金融組織如世界銀行及國際貨幣基金組織作出類似的暫駐安排。然而，只有在雙方同意的情況下才可作出有關安排。

17. 副主席亦關注到公務員隊伍老化的情況。他詢問，政府當局會否考慮容許政府聘用的非公務員合約僱員直接申請職級較高而不只是入職職級的公務員職位，因為他們很多已在政府工作多年。公務員事務局局長回應時表示，在2006年進行檢討後，政府當局已決定把約4 000個非公務員合約僱員崗位轉為公務員職位，而至目前為止，在這些崗位中，已有約75%轉為公務員職位。當局已透過進行公開招聘填補有關的公務員職位，並已設立機制通知在職的非公務員合約僱員有關任何公務員職位空缺的資料。公務員事務局亦已要求所有局／部門適當地考慮把"相關經驗"列作甄選準則的一部分。因此，一如非公務員合約僱員申請公務員職位的成功率所證明，在公開招聘中，具備相關工作經驗的非公務員合約僱員確實較其他申請人佔有優勢。事實上，儘管沒有進行實證研究，但當局相信，在所聘請的人手中，屬於30至39歲年齡組別的人士有所增加，可能是因為作出上述安排所致。

18. 主席關注到未來10年會有約7萬名公務員退休，以及在保留經驗及接班方面會造成的問題。主席指出，接班問題不能透過培訓員工適時解決。他促請政府當局考慮順應全球趨勢，彈性容許公務員把其退休年齡延遲(例如至65歲)。他表示，此做法亦可讓政府當局有更多時間處理接班問題。公務員事務局局長回應時表示，延遲公務員的退休年齡為一項十分複雜的事宜，應審慎予以考慮。她指出，未來20至30年香港勞工市場的供求情況及勞動人口的年齡分布情況，是部分相關的考慮因素。此外，當局亦有需要考慮此項

建議在財政方面的影響，以及對在職人員晉升機會以致員工士氣的影響。她補充，此項建議亦會對應屆畢業生的就業機會造成負面影響，兼且可能只是把目前的接班問題延後數年，而非真正將問題解決。

19. 主席不同意當局的想法。他強調，當局有需要適時採取行動解決公務員隊伍的接班問題。他認為，與政府當局聲稱的情況相反，公務員或會認為此項建議有吸引力，因為雖然他們的晉升機會短期內可能會受到影響，但他們可享有較長的就業期。此外，就業機會減少可能不會令那些屬於20至29歲年齡組別的人士感到十分關注，因為此年齡組別的人口亦會減少。公務員事務局局長回應時表示，公務員事務局事實上已着手就此課題進行一些初步研究。然而，她認為在政府當局得出任何初步看法之前，帶動公眾進行討論的時機尚未成熟。她向委員保證，政府當局如認為有需要調整公務員的退休年齡，便會諮詢公眾。

有關公務員質素的關注

20. 吳靄儀議員及葉劉淑儀議員表示，她們覺得很多高級公務員的能力未符期望，亦欠缺獨立的思考能力和遠見。她們關注到，造成此情況，是否可能是當局因接班問題而過早晉升公務員。吳議員又認為，當局應提供適當培訓，以確保新入職的公務員明白獨立思考和向公眾負責的重要性。她詢問，當局做了甚麼工作培育高級公務員，使他們具備上述所需的質素，以確保他們操控的大權，會因有必要向公眾負責而受到適當的制衡。她認為，若當局沒有向他們灌輸適當的價值觀，公務員或許只會成為技術官僚。

21. 公務員事務局局長指出，當局已把公法列為政務主任入職培訓的一項重要元素，藉此向他們傳授在行使公權時應有的適當態度及應作出的考慮。此外，當局亦有為中層、高層及首長級公務員安排有關司法覆核等課題的講座。公務員事務局局長表示，公務員曾透過當局為公務員舉辦的公法課程就各項事宜(例如固守理性、合理及均衡相稱原則的需要)進行討論。當局鼓勵公務員在有需要時行使酌情決定權及作出判斷。

辭職

22. 副主席重點提到社會對公共服務的期望和需求與日俱增。他詢問當局有何措施在此等壓力下維持公務員的士氣。他提到當局匯報，已辭職的公務員數目維持在低於0.5%的穩定比率，並懷疑高級公務員的流失率或會遠高於上述比率。他要求當局按職級提供有關比率的分項數字，以確定有否任何異常的模式。

23. 公務員事務局局長回應時表示，辭職的公務員人數或會隨着經濟改善及恢復公開招聘而增加，因為部分新入職的公務員可能會難以適應在政府工作。至於高級公務員辭職的比率，政府當局在過去5年其實一直有追蹤相關的趨勢，但並未發現有任何重大轉變，有關的數目持續介乎10至15個之間。由於有關的數目亦包括離開公務員隊伍，在政治委任制度下接受委任的政務主任，以及離開律政司加入司法機構工作的法律專業人士，而這些人士實質上仍然從事公共服務，故此無須憂慮。

24. 主席特別提到，某部門辭職人數大幅增加，是因為當那些在該部門工作的非公務員合約僱員成功獲聘填補公務員職位時，當局並沒有計算他們按合約條款受僱於政府的年期，以致他們未有因為具備經驗而獲得遞加增薪點，他們的薪酬只是按相關職級的起薪點計算。此安排嚴重打擊士氣，以致很多這些資深員工後來辭職。公務員事務局局長解釋，只有在進行招聘工作時沒有足夠的適當人選願意按基本入職薪酬接受聘任的情況下，當局才會按經驗提供遞加增薪點。此外，如向獲聘為公務員的非公務員合約僱員提供遞加增薪點，對於那些不是非公務員合約僱員的申請人或許並不公平，因為他們在私營機構累積的相關工作經驗，不會獲當局考慮。此外，應留意的是，非公務員合約僱員獲聘為公務員後，若工作表現令人滿意，每年均可享有增薪，直至其薪酬達至所屬職系的最高薪點，而他們的事業前景亦會更為理想。考慮到有需要確保審慎運用公帑，政府當局認為除非在招聘方面有困難，否則沒有理據向那些獲聘為公務員的非公務員合約僱員提供遞加增薪點。

公務員編制

25. 葉劉淑儀議員扼要重述，在本世紀首10年的最初數年，政府當局曾因種種財政和政治壓力而透過推行提升效率的措施縮減公務員編制，包括推行自願退休計劃，以及在1999-2000年度至2000-2001年度及2003-2004年度至2006-2007年度全面暫停公開招聘。她十分希望確定當局會否有進一步縮減公務員編制的計劃，因為她認為當局縮減公務員編制的工作，已導致執行工作的人手短缺，以致未能維持政府服務的質素，例如在管制違例建築工程方面。削減低級公務員的人手亦已對基層的就業機會帶來負面影響。

26. 公務員事務局局長回應時表示，根據現行政策，當局會在有充分理據時擴大公務員編制，以配合推行新服務及改善服務的需要。因此，各局／部門如有充分的理據，可申請增設公務員職位。此方面的申請會提交一個由政務司司長擔任主席的高層委員會考慮。該委員會會考慮有關的工作由公務員還是透過外判進行會更為恰當，以及可否透過進行內部重行調配、精簡提供服務的程序及自動化，應付額外的服務需求。該委員會亦會考慮某些部門的職位應否因為需求轉變或提供服務的模式更改而刪除，以及應否把如此騰出的職位重新調配至其他新的工作範疇。她又觀察到，公務員編制自2007年起每年都錄得只稍低於1%的增幅，或增加約1 500至1 600個職位。

V 促進公務員廉潔守正措施的最新情況

- (立法會CB(1)1134/ 09-10(04)號文件 —— 政府當局就促進公務員廉潔守正措施的最新情況提交的文件)
- 立法會CB(1)1135/ 09-10號文件 —— 立法會秘書處就促進公務員廉潔守正的措施擬備的背景資料簡介)

27. 公務員事務局局長向委員簡介公務員事務局推廣和促進公務員廉潔守正的基本信念的最新工作情況。委員察悉，公務員事務局和廉政公署(下稱"廉署")正與各局／部門攜手合作，在這方面採取三管齊下的措施，即預防、教育與培訓及制裁。

關於警方的數字

28. 張文光議員關注到，雖然在2009年向廉署舉報的整體貪污個案數目只較2008年的數字輕微增加2%，但涉及政府部門的貪污個案數目卻按年增加了11%。應特別注意的是，與2008年的數字相比，涉及警方的貪污個案數目增加了13%，而在廉署接獲的1 061宗涉及公務員的貪污舉報個案中，亦有302宗涉及警方(約佔30%)。他察悉在2009年，公務員無力償債或破產的個案數目較2008年的數字增加了37%，並詢問在該等個案中有多少宗涉及警方。張議員特別提到警方在維持公眾秩序方面所扮演的重要角色，並籲請當局加倍努力，減少涉及警方的貪污舉報個案數目和無力償債的個案數目。

29. 公務員事務局局長回應時表示，在2009年的130宗公務員無力償債或破產的個案中，只有19宗涉及警方。她告知委員，由2005年至2008年，涉及警方的無力償債或破產個案在2008年有15宗、2007年有21宗、2006年有25宗，2005年則有21宗。她指出，若與過去4年的平均數字相比，2009年的數字確實因警方在這方面所作的努力而有所減少。她又解釋，公務員無力償債或破產個案的原因各有不同。雖然部分個案是投資失利所致，但其他個案可能是由於需要接濟家庭成員，或配偶因經濟不景而失業所致。至於政府當局文件所載廉署接獲的指稱貪污舉報個案數目，令人關注的是那些可追查的舉報個案，而在2009年涉及公務員的該類舉報個案數目(703宗)實際上並未看到有任何顯著上升的情況。公務員事務局局長同意在會議後提供在這703宗舉報個案中涉及警方的可追查舉報個案數目，但她向委員保證，事實上過去數年涉及警方的貪污個案數字均大致保持穩定。然而，張文光議員認為，儘管如此，當局仍有需要解決一個問題，就是相比於涉及其他部門的公務員的貪污舉報和無力償債個案數目，涉及警方的同類個案數目持續偏高。

政府當局

預防和教育

30. 葉劉淑儀議員察覺到涉及濫用公共資源、利益衝突和亂用公帑的不當行為個案有所增加，並籲請當局更努力對抗這趨勢。她認為，雖然當局在此方面已為公務員制訂充分的預防措施，但當局亦有需要加

政府當局

強監管非政府公共機構，因為審計署過往曾揭發涉及這些機構浪費公帑及公共資源的事件。應她的要求，公務員事務局局長同意把她的關注轉達政務司司長和有關的局長考慮，以及作出所需的行動。

31. 李鳳英議員同意應把預防工作的重點放在提供清晰的政策和指引方面，但她詢問政府當局會採取甚麼行動，以確保公務員完全明白和遵從上述指引。公務員事務局局長回應時表示，政府當局事實上已一直在這方面作出努力，貪污個案的數目有所下降，便足以證明這些工作卓有成效。雖然如此，政府當局仍會繼續努力，加強公務員的紀律。

32. 副主席表示，消防員在土瓜灣塌樓事故中的表現值得讚揚，而大部分公務員也有非常好的表現。關於在促進公務員廉潔守正方面的教育工作，公務員事務局局長回覆他時匯報，當局一直透過網上的誠信管理參考資料，以及出版、定期檢討和更新關於公務員品行和誠信而適用於全體公務員的通告及指引，在各方面進行教育工作。

制裁

政府當局

33. 吳靄儀議員詢問，依據終審法院的裁決(即當局應考慮公務員提出的有關在紀律處分程序中聘請法律代表的申請)對相關規例作出修訂的進展為何。公務員事務局局長回應時表示，政府當局計劃在夏季休會前就對相關紀律部隊規例作出的修訂，諮詢事務委員會。此外，她得悉在根據《公務人員(管理)命令》處理的紀律個案中，當局已容許公務員聘請法律代表，以求公平。至於根據紀律部隊法例處理的紀律個案，在當局修訂相關法例之前，兩個紀律部隊部門已發出指引，以便部門考慮違紀者提出的有關聘請法律代表的要求。其他紀律部隊部門亦會在短期內發出類似的指引。應主席的要求，公務員事務局局長答允就下述事宜提供中期報告：

- (a) 依據終審法院在2009年3月就不批准一名公務員在根據相關紀律部隊法例進行的紀律處分程序中聘請法律代表一事作出的裁決，對紀律部隊規例及相關訓令作出修訂的進展；

- (b) 早前暫緩處理以待當局提出上述修訂的紀律個案的現況；及
- (c) 在劃一受到紀律部隊法例規管的公務員的紀律處分程序中某些做法的進展。

VI 其他事項

34. 議事完畢，會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2010年4月16日