

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2400/09-10號文件

檔號：CB1/PL/PS

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2009-2010年度立法會會期內的工作，並會根據《議事規則》第77(14)條的規定，在2010年7月14日的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，以及在2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日和2008年7月2日修訂的一項決議，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. 事務委員會由11名委員組成。李卓人議員及潘佩璆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

首長級公務員離職後從事外間工作的規管機制

4. 在首長級公務員離職就業檢討委員會(下稱"檢討委員會")於2009年7月發表報告書後，政府當局就報告書的建議向所有在職首長級公務員、4個公務員中央評議會的職方，以及各部門／職系的管理層諮詢意見，為期兩個月。事務委員會在2009年10月19日的會議上，討論諮詢員工的結果。

5. 關於部分回應者在進行員工諮詢工作期間提出意見，表示他們認為並無理據支持進一步限制首長級公務員離職後工作的自由，事務委員會委員指出，檢討委員會的建議僅是為了改善審核申請程序及延長規管期限，並非旨在限制高級公務員在離開政府後工作的權利。事務委員會委員認為，當局應向公務員清楚解釋建議收緊管制的原因。部分委員認為限制首長級公務員離職後從事外間工作的權利是合理的，這做法可避免令人懷疑前首長級公務員在擔任公職期間曾優待某機構或人士，以換取在離職後獲高薪厚職的"延取報酬"。

6. 事務委員會察悉，政府當局會就檢討委員會的建議尋求法律意見，並就有關建議訂定本身的立場，然後呈交行政長官會同行政會議審議及決定。政府當局建議在下一個會期向事務委員會提交進展報告。

職系架構檢討

於2007年為首長級、紀律部隊和選定的非首長級文職職系進行的職系架構檢討

7. 在2008年11月27日，3個公務員薪俸及服務條件諮詢組織¹分別向行政長官提交各自為首長級職系、紀律部隊職系和選定的非首長級文職職系進行檢討的報告書。公務員事務局在2008年12月至2009年6月期間廣泛諮詢有關各方。在2009年10月20日，行政長官會同行政會議公布其就該3份職系架構檢討報告書作出的決定。事務委員會於2009年11月舉行會議，討論該3份報告書，並聽取公務員團體代表的意見。

8. 事務委員會委員普遍欣悉，該3份職系架構檢討報告書所載有關薪酬及增薪點的建議，已獲接納追溯至由2009年4月1日起生效。然而，部分委員關注到，行政長官會同行政會議決定不遵從紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(下稱"紀常會")的建議，即"應定期檢討紀律部隊職系架構和薪酬水平，例如每6年進行一次"，反而決定紀律部隊日後若進行職系架構檢討，"應把有關要求提交紀常會徵詢其意見，然後提交行政長官會同行政會議議決"。部分委員認為這項新規定過於苛刻，並建議應授權紀常會批准紀律部隊提出有關進行職系架構檢討的要求。政府當局認為，把進行職系架構檢討的要求交由行政長官會同行

¹ 在2007年年底，政府邀請首長級薪俸及服務條件常務委員會和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會，分別為首長級職系及紀律部隊職系進行職系架構檢討，以及邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會為在招聘和挽留人員方面遇到困難的選定非首長級文職職系(即政府律師職系及獸醫師職系)，進行職系架構檢討。

政會議決定是公平的做法，因為職系架構檢討報告書最終須提交行政長官會同行政會議通過。政府當局表示，行政長官會同行政會議亦會考慮紀常會的意見，決定是否答允紀律部隊提出有關進行職系架構檢討的要求。

9. 應事務委員會要求，政府當局答允跟進香港消防處(下稱"消防處")救護員會有關把輔助醫療津貼納入救護員職系薪級表的要求。紀常會並沒有在其紀律部隊職系架構檢討報告書中採納這項要求。部分委員籲請政府當局關注紀律部隊職系各項尚待處理的訴求，包括劃一各支紀律部隊的薪酬及職系架構、縮減5支一般紀律部隊的規定工作時數，以及把"直通薪級安排"延伸至懲教署、香港海關、入境事務處及政府飛行服務隊的主任級職系和消防處的救護主任職系。政府當局指出，紀常會已詳細考慮有關要求，並在相關的職系架構檢討報告書提出理據，明確表達其立場。政府當局表示，當局會繼續與員工協會商討，透過現行的員工諮詢機制，回應他們關注的事項。

在評估非首長級文職職系提出進行職系架構檢討的要求時所採用的準則

10. 事務委員會察悉，政府當局並無答允部分非首長級文職職系提出進行職系架構檢討的要求。事務委員會於2010年6月與政府當局討論評估有關要求時所採用的準則。政府當局表示，其中一項準則，是要求進行職系架構檢討的職系是否在招聘和挽留人才方面，遇到確實和持續的困難，而另一項準則，則是有關職系的工作性質、職責及工作複雜程度有否出現根本性的改變。政府當局解釋，如為某一職系進行職系架構檢討後會引致其架構或薪級需要作出修改，就很可能會誘發其他相類職系要求進行職系架構檢討，因此，為評估該等要求而釐訂一套客觀準則實為重要。然而，部分委員質疑政府當局如何評估某一職系"工作性質出現根本性的改變"，並指出部分提出進行職系架構檢討要求的職系，目的並不在於調整薪酬，而是要求政府明白該等職系所面對的新挑戰。為回應委員的關注，政府當局同意提供資料，述明政府當局曾因認同相關職系的工作性質出現根本性的改變而答允進行職系架構檢討要求的個案。事務委員會將在政府當局提供有關資料後跟進此事。

公務員入職制度

11. 政府在2000年6月1日實施新的公務員入職制度，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(一般稱為"3+3"入職制度)。事務委員會一向反對"3+3"入職制度，並批評有關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。事務委員會認為，"3+3"試用／合約期過長，不利吸引和挽留優秀員工。事務委員會委員認為，有關制度為私營機構立下壞榜樣，並建議把"3+3"試用／合約期縮短一半。

12. 經考慮委員的意見及內部檢討的結果後，政府當局於2010年4月決定撤銷有關基本職級的新聘人員獲考慮按長期聘用條款受聘之前，須按合約條款受聘3年(即"3+3"制度的第二階段)的規定。當局建議，由某個指定日期起，新聘人員圓滿完成3年試用期後，就一般可獲考慮按長期聘用條款受聘。當局會在實施有關修訂時，對於在指定日期正按3年合約(即"3+3"制度的第二階段)受聘的公務員，作出過渡安排。這些人員可選擇由該指定日期或在完成當前的合約後，轉為按長期聘用條款受聘。當局會向選擇在該指定日期轉為按長期聘用條款受聘的人員，發放按比例計算的約滿酬金。

13. 事務委員會對於入職制度的修訂建議表示歡迎，並促請政府當局在切實可行的情況下盡快實施有關建議。政府當局其後表示，該項修訂建議會提前於2010年7月1日實施。

聘用非公務員合約僱員的情況

14. 事務委員會一直密切跟進聘用非公務員合約僱員的情況，以及與非公務員合約僱員計劃相關的問題。部分委員指出，有別於公務員職位，非公務員合約職位並不提供職業保障，而非公務員合約僱員亦不享有醫療福利、晉升前景或遞加增薪點。這些委員促請政府當局廢除這項計劃，並把現有的非公務員合約僱員轉為公務員。有委員建議，當局在遴選應徵者填補公務員職位時，應優先考慮具備相關經驗的非公務員合約僱員，或根據"直通車"安排把非公務員合約僱員轉為公務員。

15. 政府當局解釋，非公務員合約僱員計劃為各政策局／部門的運作提供彈性，讓各政策局／部門能更迅速回應不斷轉變的服務需求。一般而言，非公務員合約僱員與受聘應付長期服務需求的公務員不同，並不屬於常額公務員編制。因此，把非公務員合約僱員與公務員的聘用條款和服務條件作出比較，做法並不恰當。部門首長在決定非公務員合約僱員的薪酬待遇時，會適當考慮有關職位的工作性質、就業市場的情況，以及管理和運作方面的因素；而整體而言，非公務員合約僱員的聘用條款並不遜於《僱傭條例》(第57章)所訂的條款。

16. 部分委員認為，《僱傭條例》就非公務員合約僱員所訂的服務條款和條件只是最低標準，不應作為決定非公務員合約僱員薪酬待遇的唯一考慮準則。關於非公務員合約僱員獲委聘出任公務員職位的成功率偏低的問題，部分委員促請政府當局檢討有關的招聘安排，例如調整給予申請人"相關工作經驗"的比重，使具有相關工作經驗的非公務員合約僱員在公開招聘工作中，將會較其他應徵者具有優勢。

使用中介公司僱員

17. 事務委員會察悉，政府當局近期有趨勢使用由中介公司提供的人手(下稱"中介公司僱員")提供政府服務，例如一般辦公室支援及顧客服務、宣傳推廣工作，以及與研究有關的工作等。截至2009年9月底，各政策局／部門共有約2 400名中介公司僱員協助提供上述範疇的服務。部分委員指出，該等員工的薪酬普遍偏低，而所享有的附帶福利更少得近乎沒有。此外，亦有某些個案的中介公司僱員透過屢次續約而受僱長達5年，反映有關的服務需求實際上是相當長期的需求。事務委員會促請政府當局提高採購中介公司服務的透明度，從而避免出現濫用和中間剝削的情況。因應事務委員會提出的關注，政府當局建議就於該等範疇使用中介公司僱員提供服務發出指引，以供政策局／部門參考。

18. 經考慮政策局／部門的實際需要及政策方面的考慮因素後，政府當局建議告知政策局／部門只可在特定的情況下，考慮使用中介公司僱員，例如應付緊急、未能預見，或驟增的短期服務需求。關於"短期"的涵義，政府當局解釋，一般而言，應把需使用中介公司僱員的短期服務需求理解為持續不多於12個月的服務需求。此外，當局亦會告知各政策局／部門，每項有關採購中介公司所提供的人手服務的建議，均須由首長級薪級第2點或以上的首長級人員親自審批。

19. 委員關注到，在有關服務合約重新競投和批出後，某些中介公司僱員的工資被大幅削減。為回應此項關注，政府當局建議推出一項新措施，以保障中介公司僱員的工資水平。政府當局會告知競投提供中介公司僱員合約的投標者，如其標書所標示的工資，低於(於招標時在統計處最新發表的《工資及薪金總額按季統計報告》中載列的)所有選定行業其他非生產級工人的平均月薪，有關的標書將不獲考慮。

20. 部分委員認為，政府當局應停止聘用非公務員合約僱員及使用中介公司僱員，藉以糾正與此相關的問題，例如有關"同

工不同酬"及中間剝削的投訴。政府當局指出，使用中介公司提供人手，是讓私營機構參與提供政府服務的一種方式。按照政府當局的既定政策，除非有關的工作由公務員執行應較為恰當，否則應盡可能委聘私營機構提供公共服務。政府當局解釋，公務員、非公務員合約僱員及中介公司僱員的聘用條款和條件存在差異，是無可避免的情況，因為後兩者並非常額公務員編制的一部分。

公務員編制及接班問題

21. 事務委員會察悉，在2010-2011年度的預算草案中，預期公務員編制會增加0.6%(約1 050個職位)。至2011年3月底，公務員編制預算為166 625個職位。為回應部分委員對於當局有否就公務員編制預設上限所提出的關注，政府當局表示，雖然政府致力繼續控制公務員編制，但自2007年3月底開始，已容許公務員編制每年輕微增加，以利推行新的政策措施，以及應付服務需求。按照政府當局的政策，只在有充分的運作需要、不能重新調配現有員工負責有關工作，以及其他提供服務方式(例如外判服務)並不合適的情況下，才會開設新的公務員職位。

22. 事務委員會亦察悉並關注到，由2019年至2024年的5年期間的退休公務員人數，預期會由過去5個年度每年平均約3 200人，大幅增加至每年平均約6 700人。政府當局解釋，公務員隊伍相對老化的原因，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。各政策局／部門亦已加強各層人員的培訓工作，為員工承擔較高一級職級的職責作準備。此外，公務員事務局局長亦每年與各政策局／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此方面的問題。政府當局有信心長遠而言，上述三管齊下的措施應可避免公務員隊伍出現接班問題。

公務員及合資格人士的醫療及牙科福利

23. 政府當局向事務委員會簡介當局就公務員及合資格人士獲提供的醫療及牙科福利推行改善措施的進度，以及計劃在2010-2011年度推行的有關改善措施。政府當局計劃把發還醫療費用的撥款由2009-2010年度的2.192億元增至2010-2011年度的3.354億元，以應付預期會增加的公務員及合資格人士的發還醫療費用申請。此方面的撥款增加，主要是因為現職和退休公務員及其合資格家屬的人數增加，以及新的治療方法及藥物出

現，而根據醫院管理局(下稱"醫管局")藥物名冊，該等治療方法及藥物被列為自費項目。

24. 委員歡迎當局就醫管局提供的某些醫療項目和治療實施直接付款安排，以省卻公務員及合資格人士申請發還費用的麻煩，但要求當局把該項安排的適用範圍擴大，以支付所有發還的醫療支出，而非只是支付現時所發還醫療支出的63%。政府當局解釋，由於醫管局轄下的醫院和診所數目眾多，因此需要大量時間和人力資源更改所有電腦系統，才能透過直接付款安排支付所有發還的醫療支出。政府當局表示，當局會繼續與醫管局聯繫，以逐步擴大有關安排的適用範圍，而當局亦已優先把癌症藥物納入其中，因為該等藥物最為昂貴，而且在公務員及合資格人士所需的自費藥物當中亦佔重大的比重。

25. 事務委員會委員關注到，雖然當局亦承認註冊中醫發出的證明書為病假證明，但卻沒有把中醫藥納入公務員醫療福利的範圍。

26. 政府當局解釋，中醫藥不屬相關公務員事務規例和通告所界定的公務員醫療福利範圍，因為當局不能把醫管局轄下的中醫診所提供的服務，視為醫管局的常規普通科門診服務。然而，根據《僱傭條例》的規定，當局承認註冊中醫就放取病假和產假向公務員簽發的醫生證明書。因公受傷／患上職業病的公務員亦符合資格根據《僱員補償條例》(第282章)所訂，申請發還接受註冊中醫診治所引致的醫療費用，以法定限額為上限。

公務員職位的入職語文能力要求

27. 事務委員會察悉，一些少數族裔香港永久居民質疑，在職務上是否有真正的需要就幾乎所有公務員職位，訂定甚高的中文語文能力(尤其是在書寫中文方面的能力)入職要求。此規定令少數族裔居民很難符合相關的入職要求。為跟進此等關注事宜，事務委員會與少數族裔人士、香港融樂會、平等機會委員會(下稱"平機會")及政府當局舉行會議，就公務員職位的入職語文能力要求進行討論。

28. 政府當局表示，當局有必要因應每個職系的工作要求，把適當的中英文語文能力要求，訂為有關職系的部分入職條件。部門／職系首長最能掌握其轄下職系的工作和運作需要，故此負責訂明其轄下每個職系的語文能力要求。政府當局強調，當局進行公開招聘工作填補個別職系的職位空缺時，會按

申請人的能力、表現及根據有關職系工作要求所訂的入職要求(包括語文能力要求)，一致評核所有申請人。

29. 事務委員會委員認為，通曉尼泊爾語及烏爾都語等語文的少數族裔人士可作出有用的貢獻，促進政府部門與本地少數族裔之間的聯繫和溝通工作。委員亦贊同平機會的意見，認為公務員隊伍既包括數百個職系，應否一律就所有職位訂定同樣高水平的中文語文能力要求，實在成疑。委員認為，當局應在中文語文能力要求方面有空間作彈性處理，使少數族裔居民亦有機會受聘為公務員。少數族裔關注到，申請擔任警員職位的人士即使已考獲英國普通中學教育文憑中國語文科的資格，警方仍要求有關的申請人通過一項內部中文筆試，事務委員會要求政府當局跟進此事。

30. 因應事務委員會所表達的關注，政府當局承諾會發出通告，提醒部門／職系首長有需要嚴格遵守自2007年8月8日起實施的政策，在聘任公務員時，接受英國國際普通中學教育文憑、英國普通中學教育文憑及普通教育文憑一般程度的中國語文成績。當局會提示部門／職系首長須更體恤少數族裔在申請公務員職位時所面對的困難。當局亦會考慮收集有關公務員隊伍內不同種族羣分布情況的資料，以便進行分析。此外，作為一項試驗計劃，警方計劃在2010年下半年招聘須通曉一種少數族裔語言的社區聯絡助理，以協助警隊的工作。

紀律處分機制及紀律部隊法例的建議修訂

31. 在2009年3月，終審法院就不批准一名公務員在根據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判決。在2009年4月，事務委員會討論所需的補救行動，例如應否修訂有關的紀律部隊法例以廢除被裁定違憲的條文，以及研究如何處理有關公務員就根據有關紀律部隊法例進行的紀律聆訊提出聘請律師代表的要求。為跟進該等補救行動的進展，事務委員會在2010年6月進行討論，以研究政府當局因應上述終審法院的判決修訂相關附屬規例的計劃，以及因終審法院的判決而須暫緩處理的紀律個案的最新情況。事務委員會察悉，政府當局亦計劃協調不同紀律部隊之間，以及紀律部隊公務員與文職職系公務員之間就紀律程序所採取的做法。就此，政府當局會繼續與有關各方跟進有關建議，以改善根據紀律部隊法例進行的紀律程序，藉此界定是次法例修訂工作的範圍。政府當局會在2010年第四季向委員會匯報有關的進展。

32. 委員察悉，截至2010年5月31日為止，當局已接獲105宗

在進行紀律聆訊的過程中聘用律師或其他形式代表的申請，當中38宗獲批准，52宗不被接納，其餘15宗尚在處理中。事務委員會認為，當局應盡快批准這些申請，並要求當局提供資料，述明不接納該52宗申請的原因。政府當局答允跟進有關要求，以便事務委員會進一步討論此事。

公務員的薪酬

2009年入職薪酬調查結果

33. 進行公務員入職薪酬調查的目的，是要確保公務員與私營機構的入職薪酬大致相若。上一次入職薪酬調查以2006年4月1日²為參照日期。政府當局於2008年10月邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會(下稱"薪常會")進行2009年入職薪酬調查，以2009年4月1日為參照日期。在2010年3月15日，政府當局向事務委員會簡介薪常會就2009年公務員入職薪酬調查所發表的《第四十六號報告書》所載的調查結果及建議。事務委員會察悉，薪常會建議資歷組別9(即學位及相連職系)的基準應調低兩個薪點，因為該資歷組別的基準明顯高於市場入職薪酬的上四分位值³。

34. 部分委員認為，建議調低學位職系基本職級的入職薪酬會令優秀的學位持有人卻步，不想加入公務員隊伍。他們指出，如資歷組別9的入職薪酬按此作出調整，資歷組別9與資歷組別3第一組(即高級文憑職系)在入職薪酬方面，只會有950元的差別。該差別並不合理，並會令市民覺得大學教育已貶值，而且不值得投放時間或金錢。他們亦深切關注到下調入職薪酬的建議對私營機構薪酬水平的影響。

35. 政府當局表示，經修訂後的入職薪酬仍比同樣學歷的新入職者的市場薪酬上四分位值為高，而且最高薪金會維持不變。此外，學位職系與大部分止於首長級之下的高級文憑職系不同，大部分學位職系的架構會伸延至首長級職級，這些職系的人員因而享有較佳的事業前途。

36. 在2010年5月18日，薪常會的建議獲行政長官會同行政會議通過。待財務委員會通過後，新入職薪酬將適用於在2010年10月1日或之後受聘的新入職人員。

² 因應2006年入職薪酬調查結果而受影響的公務員基本職級的入職薪酬獲財務委員會於2007年7月通過後，由2007年8月1日起生效。

³ 薪常會參考了既定的做法，以及考慮到政府應作為良好僱主，因而認為應繼續以私營機構現金報酬總額上四分位值(即薪酬較佳的私營機構職位)，作為比較的基礎。

2010-2011年度公務員薪酬調整

37. 行政長官會同行政會議於2010年6月15日決定，首長級和高層薪金級別的公務員的薪酬上調1.6%，中層薪金級別和低層薪金級別的公務員的薪酬上調0.56%。上述薪酬調整追溯至2010年4月1日起生效。事務委員會在2010年6月21日的會議上與政府當局討論此事。部分議員指出，加薪幅度甚至追不上2010年4月上升至2.4%的整體通脹率。該等委員認為，在現行的建議下，公務員的薪酬根本沒有真正上調，因為建議的增幅甚至不能抵銷通脹。該等委員深切關注到，目前建議的輕微加薪幅度，會誘使私營機構的僱主跟從，並會對員工士氣造成不利影響。

38. 政府當局表示，2010-2011年度公務員薪酬調整能大致反映私營機構截至2010年4月1日的12個月內的一般加薪幅度，是公平和合理的。政府當局解釋，行政長官會同行政會議根據既定的機制，決定公務員每年的薪酬調整(如有的話)，當中所考慮的因素包括按薪酬趨勢調查所得的薪酬趨勢淨指標、經濟狀況、生活費用的變動、政府的財政狀況、職方的薪酬調整要求和公務員士氣。政府當局指出，雖然在決定薪酬調整方案時，當局已考慮本年度的預計通脹情況，但根據既定機制，每年的薪酬調整並非機械式地與當年的通脹率掛鉤。

其他事項

39. 事務委員會曾聽取政府當局就公務員事務局在2010年度的施政措施所作的簡介，以及為公務員安排的國家事務研習課程、《基本法》課程及相關培訓活動的進展。事務委員會亦討論了每兩年舉行一次的2009年公務員優質服務獎勵計劃，以及公務員事務局在促進公務員廉潔操守方面的工作。

舉行的會議

40. 在2009年10月至2010年6月期間，事務委員會共舉行了10次會議。

立法會秘書處
議會事務部1
2010年7月7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，以及其他公共服務機構有關的政府政策及公眾關注的事項。
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

2009-2010年度委員名單

主席	李卓人議員
副主席	潘佩璆議員
委員	吳靄儀議員 張文光議員 譚耀宗議員, GBS, JP 李鳳英議員, SBS, JP 梁家騮議員 黃成智議員 葉偉明議員, MH 葉劉淑儀議員, GBS, JP 梁國雄議員(至2010年1月28日) (於2010年5月19日再次加入)
	(合共：11位委員)
秘書	麥麗嫻女士
法律顧問	易永健先生
日期	2010年7月7日