

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2273/11-12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(下稱"事務委員會")在2011-2012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2012年7月11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12名委員組成。葉劉淑儀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

委任及聘用

公務員編制、實際員額、退休和年齡分布的概況

4. 政府當局匯報公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布的最新概況。委員察悉，在未來10年將會有相對大比例的首長級公務員來自50至59歲的年齡組別，而他們將會在未來

10年內退休。鑒於接近35 000名公務員(即超過全體公務員的20%)將於截至2020-2021年度為止的5年期間退休，委員對公務員隊伍存在嚴重的接任問題深表關注。

5. 政府當局表示，公務員事務局一直密切監察各職系和職級的接任計劃。當局認為公務員隊伍並不存在接任問題，因為在過去數年，未能透過晉升方式填補退休人員所騰出職位的個案只有數宗。政府當局表示，根據自2007年以來約1 000次招聘工作的經驗，在招聘公務員方面未嘗遇到困難。

6. 委員又關注到，即將退休的公務員如何有效轉移其知識和技術予繼任人。政府當局表示已制訂接任計劃，並已向各級公務員提供適當培訓和發展機會，以擴大他們的接觸層面，以及為他們承擔更高職級的責任作準備。

聘用非香港永久性居民

7. 2012年4月23日，候任行政長官辦公室宣布聘任非香港特別行政區永久性居民陳冉小姐為候任行政長官辦公室項目主任。該項聘任引發爭議及公眾廣泛關注。內務委員會在2012年4月27日的會議上考慮黃毓民議員的函件。黃議員在函件中質疑上述聘任有否違反《基本法》第九十九條。該條文訂明，除第一百零一條另有規定外，在所有政府部門任職的公務人員必須是香港永久性居民。經商議後，內務委員會同意根據《內務守則》第20(i)條，將相關的政策事宜交付事務委員會研究。

8. 關於公務員事務局為何批准在未有進行公開招聘物色勝任人選的情況下聘任陳小姐填補該項目主任職位，政府當局解釋，該職位為期不足3個月，而工作又需即時開展。此外，由於該職位涉及的職務包括政策研究及撰寫講辭，出任該職位的人員必須熟悉候任行政長官的政綱內容和背後的理念。候任行政長官辦公室認為，陳小姐已於候任行政長官的競選辦公室工作超過6個月，故此是勝任該職位的人選。

9. 政府當局又表示，聘任非香港永久性居民陳小姐並沒有違反《基本法》第九十九條，因為第一百零一條訂明，政府在必要時可從香港以外聘請合格人員擔任政府部門的專門和技術職務。陳小姐填補的職位屬"專門和技術職務"，因為出任該職位的人員必須熟悉候任行政長官的政綱內容和背後的理念。對於當局指該職位所需的技能及知識屬"專門和技術"性質，委員未感信服。他們深切關注到，政府當局就《基本法》第一百零一條

的"專門和技術職務"一詞句所作的詮釋，或會引發政府當局大量聘用非香港永久性居民的情況出現。

10. 政府當局曾就2012年1月16日的政制事務委員會會議提交一份有關候任行政長官辦公室編制的文件，而陳小姐填補的項目主任職位是該份文件沒有提述的3個職位之一。由於傳媒報道，該3個職位是透過分拆一個特別助理職位而開設，委員質疑有關的安排是否恰當。政府當局解釋，由於第四任行政長官選舉到2012年3月25日才舉行，當局於2012年1月向政制事務委員會提交該份文件前，不能與候任行政長官就其辦公室的人手安排進行任何討論。其後，為配合候任行政長官在人手方面的需要，公務員事務局批准為候任行政長官辦公室增設3個非公務員職位，開設期至2012年6月30日為止。該3個是增設的職位，當局不會刪除上述特別助理職位作抵銷。該特別助理職位會一直懸空至2012年6月30日期滿為止。部分委員認為，政府當局的解釋是文過飾非。

聘用非公務員合約僱員的情況

11. 事務委員會一直密切跟進於1999年推行的非公務員合約僱員計劃。在2006年，公務員事務局協同各政策局或部門(下稱"政策局／部門")就聘用非公務員合約僱員的情況進行特別檢討。在該項檢討中，當局確定約有4 000個非公務員合約僱員崗位會逐步由公務員職位取代，因為所涉及的職務由公務員執行較為恰當。截至2011年6月30日，約有3 660個崗位已被取代。自2006年進行檢討以來，各政策局／部門亦確定，另有1 100個非公務員合約僱員崗位所涉及的職務由公務員執行較為恰當。截至2011年11月，在該1 100個非公務員合約僱員崗位當中，約695個崗位已由公務員職位取代。

12. 政府當局曾於本年度會期內向事務委員會匯報有關聘用非公務員合約僱員的最新情況。事務委員會察悉，截至2011年6月30日，各政策局／部門共聘用14 918名全職的非公務員合約僱員，當中約有4 562人已受聘超過5年。事務委員會委員尤其關注某些部門(例如康樂及文化事務署、香港郵政、教育局、消防處和政府飛行服務隊)聘用非公務員合約僱員的情況。該等部門各自聘用數百至超過1 000名非公務員合約僱員，或聘用非公務員合約僱員的比例相對較高。

13. 事務委員會委員普遍認為，當局以公務員職位取代非公務員合約僱員崗位的進度過於緩慢。政府當局表示，儘管各政策局／部門可透過發出通知終止現職非公務員合約僱員的僱傭

合約，但僅為加快取代有關崗位的步伐而縮短或終止非公務員合約僱員的僱傭合約，不會符合這些人員的利益。

14. 關於就填補該等取代非公務員合約僱員崗位的公務員職位所進行的招聘工作，部分委員促請政府當局考慮優先聘用具備相關工作經驗的非公務員合約僱員，並給予非公務員合約僱員遞加增薪，以承認他們為政府服務的年資。政府當局回應時表示，當局的招聘政策是透過公開、公平和具競爭性的過程，錄取最合適的人選填補特定的公務員職位空缺。鑒於相關工作經驗是招聘公務員的其中一項考慮因素，符合特定公務員職級基本入職條件的非公務員合約僱員，一般應較其他申請人佔有優勢。非公務員合約僱員與公務員並不相同，故此不應把他們及公務員的聘用條款和服務條件直接作比較。

使用中介公司僱員

15. 據政府當局所述，"中介公司僱員"指由中介公司按服務合約提供，並在各採購的政策局／部門直接監督下工作的人手。公務員事務局曾於2010年4月就適當使用中介公司僱員發出一套指引，當中涵蓋3個主要範疇，分別為使用中介公司僱員的範圍、審批人員及工資規定。公務員事務局其後在2011年4月發出一套補充指引，說明續訂或重新競投和批出有關提供中介公司僱員合約的事宜，以及在《最低工資條例》於2011年5月生效後向各政策局／部門提供中介公司僱員的中介公司須遵守的工資規定。

16. 政府當局在本會期向事務委員會提供有關各政策局／部門使用中介公司僱員的最新情況。一名委員認為，各政策局／部門同時有4類人員(即公務員、非公務員合約僱員、中介公司僱員及外判服務承辦商的人員)既造成分化，亦影響所有員工的士氣。在過去兩年，無論是涉及使用中介公司僱員的政策局／部門的數目(2010年的55個相對於2011年的45個)，還是使用中介公司僱員的總數(2010年的2 260個相對於2011年的1 687個)均有所減少。儘管委員歡迎此趨勢，他們促請政府當局探討是否有進一步減少使用中介公司僱員的空間。

17. 政府當局表示，截至2011年9月30日，在各政策局／部門工作的1 687個中介公司僱員當中，超過七成是按為期9個月或更短的服務合約提供。此情況足可證明，政策局／部門只獲准使用中介公司僱員應付緊急、未能預見，或驟增的短期服務需求。政府當局回應一名委員的詢問時表示，中介公司至少須按現行法定最低工資水平或在2010年12月發表的《工資及薪金總

額按季統計報告》內所載的相關平均每月工資(以較高者為準)向中介公司僱員支付工資。

薪酬及服務條件

2012-2013年度公務員薪酬調整

18. 行政長官會同行政會議在2012年6月12日決定，首長級和高層薪金級別的公務員的薪酬應上調5.26%，而中層薪金級別和低層薪金級別的公務員的薪酬則應上調5.8%。上述薪酬調整會追溯至2012年4月1日起生效。在2012年6月18日的會議上，部分委員關注到，個別政策局／部門聘用的非公務員合約僱員及資助機構員工的薪酬或許不會同樣地調高。

19. 政府當局告知委員，去年薪酬獲調高的非公務員合約僱員有95%，調整幅度與適用於公務員的有關幅度大致相若。由於調高非公務員合約僱員薪酬的開支只佔部門年度撥款少於1%，於過去數年沒有任何有關政策局／部門因財政困難而不能調高其非公務員合約僱員薪酬的個案。政府當局又表示，當局已透過相關的管制人員提醒有關的資助機構，政府增加資助金額旨在讓資助機構有空間調整其員工的薪酬。部分委員認為，政府當局應採取進一步的做法，懲處那些沒有悉數使用獲增加的資助金額調整其員工薪酬的資助機構。

向政府僱員提供有薪侍產假

20. 行政長官在2011-2012年《施政報告》中宣布，政府當局會進行有關向僱員提供有薪侍產假以鼓勵生育及推動"家庭友善"政策的研究。在2011年12月19日的會議上，政府當局就提供有薪侍產假予政府僱員的建議，向委員簡介有關的框架安排和主要元素。與此同時，當局亦在1個月的諮詢期內透過既定的渠道徵詢政府僱員及公務員團體的意見。

21. 雖然委員普遍歡迎該項措施，他們呼籲當局早日付諸推行¹，並就推行措施表達意見和關注。由於在緊接嬰兒的預產或實際出生日期前已連續服務40周是享有侍產假的其中一項資格準則，部分委員關注到，若按個別合約的基礎計算非公務員合約僱員的服務期，而每份獨立合約的為期又少於40周，他們或許不能符合資格享有侍產假。政府當局承諾，在評估非公務員合約僱員有否資格享有有薪侍產假時，會考慮把他們按連續

¹ 原定於2012年年中推行的該項措施已於2012年4月1日起實施。

合約工作的總服務期計算在內。部分委員又認為，由於侍產假的為期遠較分娩假為短，當局或許無須參考分娩假的安排，應就侍產假訂定較短的服務期要求。一名委員不同意當局不為流產的情況提供侍產假的擬議安排。政府當局表示，在流產或墮胎的情況出現時，女性政府僱員會獲准放取病假。委員察悉，就非婚生嬰兒提供侍產假是一項具爭議性的事宜。他們關注到，規定只就婚生嬰兒提供侍產假，會否構成對非婚生嬰兒的歧視。部分委員亦關注到，政府承辦商和服務提供者的僱員不會符合資格享有侍產假。他們促請政府當局加快立法向全港所有僱員提供侍產假。

規定工作時數

22. 事務委員會聽取政府當局簡介有關規管公務員隊伍規定工作時數的政策，並與公務員職工會的代表會面，聽取他們就此事表達的意見。政府當局表示，雖然全體公務員按月支取薪酬，但不同職系的公務員有其個別的規定工作時數。政府當局在釐定不同公務員職系的薪俸及服務條件時，已考慮有關職系的訂明規定工作時數。當局在審視任何縮減個別公務員職系規定工作時數的建議時，會考慮3個先決條件(即無需額外財政資源、不涉及額外人手，以及維持為市民提供的服務水平)及其他相關因素。

23. 委員支持團體代表就劃一全體公務員的規定工作時數(最好定為每周44小時的總工作時數)提出的意見。他們認為，於多年前就規定工作時數進行檢討的結果已過時，不再反映公務員隊伍目前的人手狀況。政府當局應增加人手，以應付市民對優質公共服務日漸增多的需求，使公務員可透過縮減工作時數及全面推行5天工作周的措施，更妥善平衡工作及餘暇的時間。為免不同公務員職系就規定工作時數作出不健康及不必要的比較，政府當局應在不相應調低薪酬的情況下，把25 000名目前每周規定淨工作時數為45小時的公務員轉為採用規定總工作時數制度。

24. 政府當局表示，當局沒有計劃就公務員引入劃一的規定工作時數，並認為更恰當的做法是須因應不同公務員職系的工作性質和運作需要釐定有關職系的規定工作時數。由於政府當局釐定不同公務員職系的相關薪酬時，已計及訂明的規定工作時數，當局若更改某些職系的規定工作時數，或需檢討有關職系的薪酬及服務條件。

公務員及合資格人士的醫療及牙科福利

25. 在2012年3月19日的會議上，政府當局向事務委員會簡介當局為公務員及合資格人士(包括在職和退休公務員及其合資格家屬)提供醫療及牙科福利的最新情況。事務委員會察悉，政府當局已和醫院管理局(下稱"醫管局")作出安排，就選定藥物、醫療項目及診治，向醫管局直接付款。根據此項安排，醫管局會先向公務員及合資格人士提供所需項目，然後由衛生署直接向醫管局付款。當局在2011年成立了一個工作小組，研究可否把直接付款安排的適用範圍進一步擴大至醫管局為公務員及合資格人士提供的所有藥物，並制訂有關細節。事務委員會又察悉，隨着當局在2011年7月至2012年2月期間開設8間新的普通牙科手術室，以及由2012年3月起分階段再開設8間普通牙科手術室，有關的總服務時數會增加9.2%。在兩間新的牙齒矯正手術室訂於2012年第四季開始運作後，總服務時數會增加15%。此外，政府當局正聯同醫管局在威爾斯親王醫院設立一間專為公務員及合資格人士提供服務的專科門診診所。

26. 儘管委員歡迎當局推行上述措施，但對於政府當局堅持不把中醫藥納入公務員醫療福利範圍的立場，部分委員表示失望。政府當局解釋，《公務員事務規例》及當局向公務員發出的聘書所提述的公務員醫療福利，是由醫管局和衛生署提供。由於醫管局轄下中醫診所提供的服務並非醫管局常規服務的一部分，故不屬於公務員醫療福利的範圍。除非現行安排有改變，否則政府當局須履行合約責任，透過醫管局和衛生署向公務員及合資格人士提供醫療及牙科福利。儘管委員對政府當局的解釋仍然未感信服，政府當局承諾會繼續諮詢食物及衛生局和醫管局，以瞭解中醫藥在公營醫療系統的發展情況。

公務員管理事宜

公務員紀律處分機制

27. 政府當局概述公務員紀律處分機制，並提供當局向被裁定行為不當或干犯刑事罪行的公務員施加懲罰的最新數字。委員詢問，自當局撤銷禁止違紀人員聘用律師代表的規定後，進行紀律處分程序所需的時間及有關人員獲裁定無罪的比率有何改變。政府當局答允就進行紀律處分程序所需的時間提供相關的統計數字，惟當局表示可能難以把違紀人員獲裁定無罪的情況歸因於該人員有律師代表。

28. 部分委員認為，公務員在接受利益方面受到嚴格規管，但行政長官卻無須受到此等規管，此情況並不公平。鑒於有批評指當時在任的(即第三任)行政長官不恰當地接受富商款待，一名前政務司司長亦於2012年3月因涉嫌貪污而被捕，而兩人均為前公務員，一名委員質疑，在向公務員灌輸廉潔守正的觀念方面，公務員事務局的工作是否有成效。

規管首長級公務員離職後就業的機制

29. 在首長級公務員離職就業檢討委員會及調查有關梁展文先生離職後從事工作的事宜專責委員會分別於2009年7月及2010年12月發表報告後，政府當局就該兩個委員會的建議諮詢離職公務員就業申請諮詢委員會、公務員敘用委員會、部門及職系管方、中央評議會的成員工會，以及所有在職首長級公務員。經考慮蒐集所得的意見及徵詢法律意見後，行政長官會同行政會議於2011年6月28日通過經修訂的規管首長級公務員離職後就業機制。在上個會期於2011年8月1日舉行的事務委員會特別會議上，政府當局向委員簡介經修訂規管機制下的改善措施。在2011年9月1日生效的經修訂規管機制適用於按可享退休金條款或新長期聘用條款受聘，並在生效日期當日或之後停止政府職務的首長級公務員；或按合約條款受聘，並在生效日期當日或之後訂立新合約或續訂合約的首長級公務員。

30. 政府當局向委員匯報有關在經修訂規管機制下首長級公務員離職後就業的最新概況。部分委員察悉，首長級公務員只須通知政府當局，便可在指定的非商業機構擔任無償工作。他們關注到，該等前公務員提供的協助，或會令此等機構在競投政府服務合約時處於較其他機構有利的位置。政府當局表示，當局接獲通知後，會嚴緊地審視有關個案。如有需要，會要求有關的公務員提供額外的資料，甚至要求他們在擔任有關工作前尋求批准。此外，根據《稅務條例》(第112章)註冊的慈善團體不會自動被視為"指定的非商業機構"，因為"指定的非商業機構"是指那些"主要不涉及商業運作"的非商業機構。此外，公務員未獲授權而披露受《官方機密條例》(第521章)規管的資料，可被刑事制裁。

公務員士氣

31. 自2012年2月20日以來，連續多個星期有關第三任行政長官接受富商款待的傳媒報道，引發市民強烈不滿。事務委員會於2012年4月14日舉行特別會議，聽取公務員職工會的代表就上述事件對公務員士氣的影響表達意見。團體代表認為，行政

長官接受富商款待不僅令公眾質疑當中可能涉及利益輸送，亦打擊公務員隊伍的廉潔形象和聲譽。他們表示，如公務員涉及類似行政長官所參與的上述活動，應已受到紀律處分，甚至已因為接受利益而遭刑事制裁。有關的事件反映當局採取雙重標準，他們在接受利益方面受到嚴格規管，但行政長官卻無須受到此等規管。部分團體代表認為，有關的事件雖然令公務員感到關注和失望，但他們的士氣並沒有嚴重受損，因為市民沒有因此對公務員整體的誠信失去信心。

32. 委員認為，行政長官、政治委任官員及公務員在接受款待和利益方面應受到同樣嚴格的規管機制規管，禁止任何訂明人員未經許可而索取或接受利益的《防止賄賂條例》(第201章)第3條尤其應擴展至適用於行政長官。

33. 政府當局表示，當局一直以來十分重視公務員的廉潔和誠信。當局從多方面規管公務員的品行和操守。據政府當局所作的評估，公務員的士氣並沒有受到行政長官接受款待的事件影響。但無論如何，政府當局在維持公務員隊伍廉潔守正方面一向不容絲毫懈怠。

其他事宜

34. 事務委員會曾聽取政府當局簡介公務員事務局在2012年度的施政措施，為公務員提供領導及管理訓練的最新概況，以及有關防止公務員擅自披露機密資料的機制及規例。事務委員會亦曾討論2012年公務員優質服務獎勵計劃及其他公務員嘉獎計劃。

舉行的會議

35. 在2011年10月至2012年6月期間，事務委員會共舉行11次會議。

立法會秘書處
議會事務部1
2012年6月29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

2011-2012年度會期委員名單

主席	葉劉淑儀議員, GBS, JP
副主席	潘佩璆議員
委員	李卓人議員 吳靄儀議員 張文光議員 梁劉柔芬議員, GBS, JP 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 梁國雄議員 (合共：12位委員)
秘書	梁紹基先生
法律顧問	易永健先生
日期	2011年10月13日