

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)991/16-17(04)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2017年5月15日的會議

有關公務員整體編制、實際員額、退休、 辭職和年齡分布情況的最新背景資料簡介

目的

本文件旨在就公務員的整體編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布情況提供背景資料，並綜述公務員及資助機構員工事務委員會("事務委員會")委員以往討論此議題時所提出的主要意見和關注。

背景

編制與實際員額

2. 在整個 1990 年代，公務員編制(即公務員職位數目)均維持在 186 000 至 196 000 個職位左右，而公務員的實際人數則介乎 180 000 至 190 000 人之間。隨着當局推行提升效率措施、在 2000 年和 2003 年先後推出兩輪全面自願退休計劃、為特定職系推行針對性自願退休計劃，以及推行為期 6 年至 2007 年 3 月結束的暫停公開招聘措施¹，公務員人數逐步縮減。截至 2007 年 3 月 31 日，公務員編制和實際員額分別為 159 400 個職位及 153 800 人。

¹ 暫停公開招聘措施的實施期為 1999-2000 年度至 2006-2007 年度，但不包括 2001-2002 年度及 2002-2003 年度。在暫停公開招聘期間，少數職系因有極大運作需要而獲特別批准進行公開招聘。

3. 近年，為應付市民對新服務或改善服務的需求，公務員人數穩步增長。在 2010-2011 年度至 2014-2015 年度的 5 年間，公務員編制累計增加大約 8 100 個職位，即每年平均增加大約 1 600 個職位。根據 2017-2018 年度的開支預算草案，各局及部門("局/部門")會增加 3 378 個公務員職位，當中約 400 個職位會用作取代已確定有長遠需要的非公務員合約僱員崗位。2017-2018 年度公務員編制的擬議增幅，較 2016-2017 年度的修訂預算(即 178 327 個職位)按年增加 1.9%。如 2017-2018 年度的預算草案獲立法會通過，預計至 2018 年 3 月底，公務員編制將有 181 705 個職位。

人手流失

退休

4. 退休一向是公務員離任的主要原因。現行的公務員退休年齡在退休金法例和《公務員事務規例》訂明。當局對在 2015 年 6 月 1 日或之後新入職的公務員採用新的退休年齡，文職職系為 65 歲，紀律部隊職系(不論職級)則為 60 歲。

5. 在 2014-2015 年度退休的人數大概為 5 700 人，約佔實際員額的 3.5%。據政府當局所述，退休的人數會繼續升至計至 2023-2024 年度的 5 年間每年平均約 6 800 人的高峰。雖然當局預計在未來大約 10 年間，公務員隊伍不會廣泛出現嚴重的繼任或招聘問題，但為了更妥善應付未來數年公務員自然流失率的周期性變動，當局已推行靈活的人力資源工具(包括根據退休後服務合約計劃按合約條款聘用已經退休/即將退休的公務員，以及調整繼續受僱機制)，讓部門/職系首長應付個別職系/部門不時會改變的不同運作及繼任需要。

辭職

6. 只有少數公務員是因辭職而離任。據政府當局所述，辭職公務員人數佔公務員總實際員額的百分率一直維持在 0.5% 左右。2014-2015 年度的辭職率為 0.55%。超過一半辭職人員在試用期內離任。

年齡分布

7. 在 2014-2015 年度，公務員實際員額的 29% 及 35% 分別屬於 40 至 49 歲及 50 至 59 歲的年齡組別。自 2006-2007 年度以來，約三分之二公務員屬於該兩個年齡組別，餘下的三分之一

一公務員則屬於 20 至 29 歲及 30 至 39 歲的年齡組別。在計至 2014-2015 年度的 5 年間，約有 22 600 名新入職的公務員屬於 20 至 29 歲的年齡組別(即約佔總入職人數的 61%)，另有約 9 100 名新入職的公務員屬於 30 至 39 歲的年齡組別(即約佔總入職人數的 25%)。結果，屬於 20 至 29 歲年齡組別的人員佔公務員實際員額的比率，由 2009-2010 年度的 9% 上升至 2014-2015 年度約 12%。據政府當局所述，這趨勢將會持續，再加上預期有較多人員在未來 10 年間退休，公務員隊伍老化的現象會逐漸緩和。

事務委員會提出的主要意見及關注

8. 事務委員會委員自 2013-2014 年度會期以來的主要意見和關注，以及政府當局的回應撮述於下文各段。

接任和保留經驗

9. 鑒於退休公務員人數在 2023-2024 年度以前將呈上升趨勢，委員詢問政府當局有否制訂任何措施，確保接任及交接職務的情況暢順。

10. 政府當局表示，當局已有既定機制，協助各局/部門盡早進行接任人選的策劃工作，並在有需要時及早採取行動。在這個機制下，公務員事務局局長定期會晤各局的常任秘書長和部門的首長，商討個別部門和職系的接任情況，以及預先制訂計劃。如涉及特別的接任及/或運作需要，各局/部門亦可按個別情況續聘已屆退休年齡的人員，以應付特定的運作或接任需要。為配合接任人選的策劃工作，政府當局為公務員提供專業培訓及發展機會。除了由個別的局/部門安排的培訓外，公務員事務局轄下公務員培訓處亦統籌及提供適當的輔助培訓課程及管理課程，供公務員參加。至於確定有潛質執行較高級職務的公務員，當局亦會提供培訓，提升他們各方面的才能。除提供本地培訓外，當局亦會資助他們修讀海外著名教育機構的行政人員發展課程。當局亦會安排他們暫駐政策局、區域及國際組織，以擴闊他們的經驗、視野及網絡。

11. 為方便順利接任，委員促請政府當局改善公務員福利，特別是退休福利，以挽留優秀的員工。政府當局表示，當局定期進行各種薪酬趨勢/水平調查，以確定公務員薪酬與私營機構薪酬是否大致相若。整套公務員薪酬福利條件(包括薪酬及附帶福利)在勞工市場仍有吸引力和競爭力。

晉升機會

12. 委員關注部分專業職系的人員缺乏在一段合理時間內晉升的機會及長期署任的情況。他們促請政府當局檢討公務員隊伍的晉升制度，包括署任安排。

13. 政府當局表示，晉升的目的是選出最適合、最優秀，並有能力在較高職級執行要求更高的工作的人員。當局在選拔人員晉升時，會以客觀準則(包括品格、能力及表現等)為依據。當局只有在未能確定哪位合資格人員顯然最適合晉升的情況下才考慮年資。公務員平均需時約 14 年才獲晉升至高一級的職位。政府當局又表示，署任安排分為兩類：其一是安排某名人員署任職位，以考驗該名人員是否適合晉升至該職級；其二是安排某名人員暫時署任另一懸空職位，承擔該職位的職務。就前一類署任安排而言，當局最少會每年評估有關人員的表現，以決定他們是否適合實際升職。

14. 至於退休後服務合約計劃及在職公務員達到退休年齡後最後延長服務的修訂安排對年輕一輩公務員的晉升機會有何影響，政府當局表示，該套延長公務員服務年期的靈活措施，旨在照顧不同時間的不同人手需要。對於在某時間面對嚴重繼任問題的職級，有關的局/部門可考慮根據經調整的繼續受僱機制，挽留有關職級的現職公務員在到達退休年齡後留任，讓較低職級的人員能有更多時間鞏固經驗。在一些其他情況下，退休後服務合約計劃可能更為適合，既可保留有關的局/部門的經驗，同時又不會阻礙人員晉升。該套措施會為各局/部門提供彈性，以應付特定的人手需求。

加快招聘程序

15. 委員察悉審計署署長曾在審計署署長第六十二號報告書中評論各局/部門進行公務員招聘工作所需的時間很長。委員詢問政府當局已採取/會採取甚麼措施處理問題。

16. 政府當局表示，公務員事務局已由 2007 年起實施適當的精簡招聘程序措施，以期更迅速地應付各局/部門的人手需求。舉例而言，招聘部門可邀請資格有待進一步核證的應徵者出席招聘考試及/或面試，以及在核實資格後才發出聘書。公務員事務局亦已由 2013 年起推行改善措施，透過修訂公務員職位的標準申請表格，以及加強網上求職系統，令系統可自動向申請人發出通知，提醒他們確定能符合所選職位的入職條件，從而減少不合資格的申請數目。此外，政府當局在 2016 年

4 月的事務委員會會議上表示，公務員事務局已成立專責小組，負責探討有何方法改善招聘工作的效率及成效，並已設立一個平台，以分享/物色進行招聘工作的最佳做法。

各局/部門人手短缺

17. 委員認為，不少公務員須逾時工作，以應付不斷增加的工作量及新的服務需求，情況並不理想。委員促請政府當局審慎評估個別的局/部門的人手情況，並處理人手短缺的問題。

18. 政府當局表示，除增加編制外，亦有其他方法應付新增的工作量，例如重行調配人力資源、精簡工作程序、重整運作方式等。每年，各局/部門會檢視各自的人手情況，評估會否需要增加資源，應需求向公眾提供新的服務或完善向公眾提供的服務。任何開設職位的建議均須有充分理據，證明確有真正的運作及服務需求。

19. 鑒於在計至 2023-2024 年度的 5 年間，每年會有約 6 800 名公務員退休，有委員詢問會否少了公務員為市民提供服務。

20. 政府當局在 2015 年 5 月 18 日的事務委員會會議上表示，當局會採取行動，及早填補空缺。過去數年，當局每年平均聘請約 8 700 人填補主要因退休、辭職而懸空的職位，以及因推行新措施及改善服務而開設的新職位。

公務員辭職

21. 部分委員關注屬於政務主任職系的公務員離職加入其他公營機構的情況，這情況可歸因於政治委任制度對高級公務員士氣造成的不良影響。

22. 政府當局表示，屬於政務主任職系的公務員的流失率穩定。政府當局亦指出，由於政治委任官員並非公務員，因此委任他們不會影響公務員的晉升機會。於 2009 年頒布的《公務員守則》訂明政治委任官員與公務員之間的工作關係。該守則明確界定政治委任官員與公務員在政治委任制度下各自擔當的角色和履行的責任。

23. 關於挽留公務員的措施，政府當局在 2016 年 4 月 18 日的事務委員會會議上表示，近年公務員的辭職率維持在穩定的水平，介乎 0.5% 至 0.55% 之間。為加強挽留員工，當局會撥出

更多資源作培訓用途，使公務員有能力應付市民對公共服務與日俱增的期望及不斷增加的工作量。

24. 鑒於按公務員公積金計劃受聘(即在 2000 年 6 月 1 日或之後受聘)的公務員所享有的附帶福利遜於按新、舊退休金計劃受聘的公務員所享有的附帶福利，有委員詢問公務員公積金計劃自 2000 年取代退休金計劃後，是否多了公務員辭職。政府當局在 2015 年 5 月 18 日的事務委員會會議上回答時表示，自 2000 年推行新的聘任條款後，辭職率並無增加的趨勢。

退休

25. 在 2016 年 4 月 18 日的事務委員會會議上，委員促請政府當局考慮讓在 2000 年 6 月 1 日或以後但在 2015 年 6 月 1 日以前受聘的公務員，可在無須經管方甄選下自行選擇延長服務年期至當局為在 2015 年 6 月 1 日或以後受聘的新入職人員訂定的退休年齡，即文職職系為 65 歲，紀律部隊職系則為 60 歲。

26. 政府當局表示，該套延長公務員服務年期的措施，是在人口老化及預期未來數年公務員人手流失率較高的背景下制訂的。由於人手及繼任需要會因職系而不同及隨時間而改變，因此容許現職公務員自行選擇較高的退休年齡，或會引致管理問題，例如人手錯配、阻礙他人晉升，以及缺乏健康更替。

最新發展

27. 在訂定於 2017 年 5 月 15 日舉行的事務委員會會議上，政府當局會向委員簡介公務員整體編制、實際員額、人手流失和年齡分布情況。

相關文件

28. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2017 年 5 月 9 日

公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布情況

相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
公務員及資助機構 員工事務委員會會議	2011年1月17日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 會議紀要
	2012年4月16日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2013年6月3日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2014年4月25日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局就事務委員會會議上所提事項作出的跟進回應

會議	會議日期	文件
	2015 年 5 月 18 日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2016 年 4 月 18 日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 4
2017 年 5 月 9 日