

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2241/11-12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：2012年4月16日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會綜合大樓會議室1

出席委員：葉劉淑儀議員, GBS, JP (主席)
潘佩璆議員 (副主席)
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

列席議員：王國興議員, MH

出席公職人員：議程第II及III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
黃鴻超先生, JP

公務員事務局副秘書長1
楊何蓓茵女士, JP

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
黃鴻超先生, JP

公務員事務局一般職系處長
陳念德先生, BBS, JP

議程第V項

公務員事務局局長
俞宗怡小姐, GBS, JP

行政長官辦公室主任
梁卓偉教授, JP

公務員事務局常任秘書長
黃鴻超先生, JP

行政長官辦公室常任秘書長
麥靖宇先生, JP

公務員事務局副秘書長3
林雪麗女士, JP

保安局副秘書長2
翁佩雯小姐

列席秘書 : 總議會秘書(1)7
梁紹基先生

列席職員 : 高級議會秘書(1)9
張渭忠先生

議會事務助理(1)7
張芷婷小姐

I. 上次會議後發出的文件

委員察悉，自2012年3月19日上次會議後並沒有發出任何文件。

II. 下次會議日期及討論事項

(立法會 CB(1)1498/ —— 待議事項一覽表
11-12(01)號文件

立法會 CB(1)1498/ —— 跟進行動一覽表)
11-12(02)號文件

2. 委員察悉，事務委員會將於2012年5月21日舉行下次例會，以討論下列事項：

(a) 公務員紀律事宜概況；及

(b) 公務員隊伍的規定工作時數。

III. 公務員編制、實際員額、退休和年齡分布的最新概況

(立法會 CB(1)1498/ —— 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供的文件
11-12(03)號文件

立法會 CB(1)1498/ —— 立法會秘書處就公務員編制、實際員額、退休和年齡分布的最新概況擬備的文件(最新背景資料簡介)
11-12(04)號文件

3. 公務員事務局局長向委員簡介公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布的概況。

接任問題

4. 吳靄儀議員表示，雖然政府當局的文件(立法會CB(1)1498/11-12(03)號文件)提供大量有關公務員編制和實際員額的數字，但卻沒有就該等數字的含意提供深入分析。該文件指，公務員的年齡分布繼續與本港人口和勞動人口的整體分布情況保持一致，此說法或會令閱讀者覺得接任問題並不嚴重。然而，她認為接任問題確實存在，因為從該文件附件J的圖表可見，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歲年齡組別，而他們將會在未來10年內退休。

5. 公務員事務局局長回應時表示，文件的附件J顯示，從1986-1987年度至1997-1998年度，來自40至49歲及50至59歲年齡組別的首長級公務員的百分比頗為穩定。自1997年起，來自50至59歲年齡組別的首長級公務員的百分比穩步上升，屬40至49歲年齡組別人員的百分比則相應下降。她表示，此現象主要可歸因於兩個因素：就是在1997年前的10年推行本地化政策期間，有更多年輕本地人員晉升至首長級職位；以及在推出新退休金計劃後，退休年齡由55歲延長至60歲。吳議員詢問，除百分比外，當局可否亦提供各年齡組別首長級公務員的確實人數。公務員事務局局長承諾於會後提供有關資料。

政府當局

6. 吳靄儀議員問及公務員事務局有否聯同效率促進組進行深入檢討，以找出接任問題的成因和解決方法(例如理順工作程序和培訓)。公務員事務局局長回應時表示，廣泛使用現代科技及有需要與現今社會日高的期望並進，確實已為公務員執行職務的方式帶來衝擊。舉例而言，公務員就推行政府政策與市民或其代表直接對話已變得日益普遍。就此，公務員事務局已加強培訓公務員與市民溝通的技巧。公務員事務局透過定期聯絡各政策局和部門(下稱"政策局／部門")的管方、部門員工諮詢委員會和公務員工會，充分掌握公務員面對的重大挑戰。

7. 吳靄儀議員表示，政府當局文件附件I的圖表顯示，在近年受聘的公務員當中，屬於30至39歲年齡組別的公務員比例相對較小。她認為，此實際情況會令接任問題惡化。公務員事務局局長察悉，由於應屆畢業生在新招聘的公務員中所佔比例頗高，因此新招聘的人員確實主要來自20至29歲年齡組別。

8. 李卓人議員認為，公務員隊伍存在嚴重的接任問題，因為從該文件附件F的圖表可見，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。他懷疑當局能否覓得足夠具備合適經驗和才能的公務員，填補公務員退休後騰出的職位及相應的空缺。他質疑公務員事務局有否正視接任問題，因為該局僅以培訓作為處理此問題的唯一方法。他表示，雖然他先前提出容許公務員選擇在60歲退休年齡後繼續工作的建議或許具爭議性，但他促請政府當局再作考慮。

9. 公務員事務局局長表示，公務員事務局一直密切監察各職系和職級的接任計劃。雖然於截至2020-2021年度為止的5年期間每年將有約7 000名公務員(或全體公務員的4至5%)退休，但此情況並不意味公務員隊伍出現接任問題。她甚至曾接獲部分公務員工會的意見，表示晉升職級的空缺有限，令很多合資格晉升的人員等待過久。她表示，退休人員騰出的職位會由政策局／部門內其他同事接任。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。在該等個案中，當局透過直接從公務員隊伍以外招聘人手填補有關職位，或邀請有關的退休公務員於退休後延任一至兩年。自2007年以來，當局透過進行約1 000次招聘工作，招聘逾14 000名公務員。根據有關的經驗，公務員事務局局長不認為在招聘公務員方面存在困難。關於延遲退休年齡的建議，公務員事務局局長表示，基於此建議對晉升方面的影響等原因，公務員對此建議意見分歧。現階段她認為沒有充分理據延遲退休年齡。

10. 李議員對公務員事務局局長拒絕承認接任問題存在表示失望。公務員事務局局長回應時表示，公務員事務局沒有對接任問題掉以輕心。事實上，政府當局於大約數年前已主動向事務委員會定期匯報公務員的退休情況和年齡分布概況。

11. 主席亦認為接任問題存在。以樹木管理為例，由於此項工作牽涉太多部門，當局在發展局轄下成立樹木管理辦事處後，樹木管理的問題依然存在。前線員工曾就工作缺乏支援及資深員工被調往執行其他工作表示不滿。公務員事務局局長表示，她會向相關部門轉達主席就樹木管理提出的意見。

12. 主席關注到，當局因應財政狀況波動而周期性暫停及恢復公開招聘公務員，引致大量公務員集中在某段時間退休的情況。她認為，接任問題在香港天文台等規模細小的部門會較為嚴重。公務員事務局局長回應時表示，雖然當局曾於1999-2000至2000-2001年度及2003-2004至2006-2007年度全面暫停公開招聘公務員，但當局未有暫停招聘紀律部隊職系人員。此外，由政務司司長和財政司司長共同擔任主席，並由公務員事務局局長擔任成員的一個委員會，已批准相關政策局／部門就有極大運作需要的某限額數目職系進行公開招聘工作。在該數年間，當局填補了紀律部隊部門約5 000個職位及非紀律部隊職系逾1 000個職位，期間亦未有任何一年是完全暫停公開招聘。公務員事務局局長強調，政府當局注意到大量公務員集中在某段時間退休的情況，並已採取各項應對措施。

知識和技術的轉移

13. 王國興議員察悉，退休人員的數目將一直上升直至2020-2021年度為止，而在截至該年度為止的5年期間，每年將有約6 900名公務員退休。他又關注到，退休公務員如何有效轉移其知識和技術予其繼任人。王議員詢問，政府當局制訂何種具體措施促進知識和技術的轉移。

14. 公務員事務局局長回應時表示，政府當局清楚瞭解公務員在未來10年的退休情況，而有關情

況的主要成因是當局在80年代增聘公務員。各政策局／部門已制訂接任計劃，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。

15. 王國興議員認為，在過去10多年來，當局一直趨向於把以往由公務員提供的服務外判，以及僱用非公務員合約僱員提供此等服務。他認為，由於承辦商就外判服務僱用的員工和非公務員合約僱員並非以長期形式受聘，以致有關的政策局／部門更難累積及保留有關的知識和技術。就此，各公務員工會曾向他表示對此情況強烈不滿。王議員促請政府當局採取措施解決此問題。

16. 公務員事務局局長不認為政策局／部門近年趨向於把公務員提供的服務外判，以及僱用更多非公務員合約僱員提供應由公務員提供的服務。她指出，公務員編制於過去數年間反而有穩定增長(就如2012-2013年度預算所示，職位數目將會在2013年3月底達至接近170 000個)，非公務員合約僱員人數則已從2009年年中約16 000人減至2011年年底的14 000人。政策局／部門僱用的中介公司僱員人數亦一直減少。她補充，如涉及的工作由公務員執行應較為恰當，當局便會開設公務員職位。

17. 吳靄儀議員指出，雖然部分公務員或會認為自己具備晉升的資格，但事實上未必如此。該等公務員雖然可能熟諳與其工作有關的規則及規例，但其經驗或許不足以讓他們可明智而審慎地行使酌情權。吳議員指出，公共行政講求專門的知識和技能。她問及高級人員如何傳授經驗給初級人員。由於她認為政府當局的政府檔案管理制度已瀕臨崩潰，她問及此情況是否已對政策局／部門累積及保留知識和技術造成問題。

18. 公務員事務局局長表示，公務員習慣保存詳盡的工作紀錄，而該等紀錄為日後處理類似個案的人員提供有用的參考資料。然而，有批評指部分公務員沒有因應情況的變化作出決定，只是一成不變地依循先例。她表示，公務員履行其職責時除參考以往類似個案的紀錄外，亦須因應情況的變化而

酌情行事。如他們認為在新的情況下有充分理據作出有關決定，則無須因為該等指他們偏離過往做法的批評而感到憂慮。就此，考慮到政治層面現時在公共行政中日益重要，公務員事務局已加強培訓公務員如何行使酌情權。

19. 主席與委員分享她任職公務員期間在保留及轉移知識方面獲得的經驗。在完成一個主要項目(例如貿易談判)後，負責項目的人員會擬備詳細的報告。民政事務總署的民政事務專員調離某區時會撰寫深入的地區報告，以供其繼任人參考。她促請政府當局鼓勵進行此有助建立機構記憶的工作。

20. 吳靄儀議員指出，當立法會議員索取有關某些事宜的紀錄時，當局往往表示未能找到任何紀錄。審計署署長曾指出很多政府檔案無法尋獲的問題。她希望政府當局不會漠視此問題。主席表示，公共行政已變得更加政治化，令公務員為免洩露資料而不擬保存詳盡的紀錄。吳議員補充，政府當局或有需要因應新的政治環境，檢討現行的做法。公務員事務局局長答稱，現時訂有應如何保存部門紀錄的規例。當局未有因為新的政治環境而放寬此等規例。

21. 梁國雄議員表示，在殖民地時期，政府當局十分重視紀錄的保存。他質疑政治委任官員有否採取就其決定保存詳盡紀錄的做法。他認為，公務員對當局已公平對待他們的說法未感信服，因為他們曾被減薪，當局又要求他們為政治委任官員的過失承擔責任。他詢問政府當局有否研究政治委任對公務員隊伍的影響。

22. 公務員事務局局長回應時表示，整個政治委任官員團隊和公務員隊伍均全心全意服務市民。當局於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。該守則清晰界定政治委任官員和公務員在政治委任制度下各自擔當的角色及責任。據她觀察所得，公務員與政治委任官員之間的合作未有出現問題。梁議員質疑公務員會否敢於對政治委任官員進諫。

加快招聘程序

23. 李鳳英議員從文件的附件A察悉，在過去25年，公務員編制和實際員額之間持續相差5 000至6 000個。她問及政府當局會採取何種措施加快招聘及晉升的工作，以收窄有關的差距。

24. 公務員事務局局長回應時表示，公務員的編制和實際員額無可避免會存在差距，主要是因為當局需要時間進行招聘工作以填補職位空缺。為了維持一個公開及公平的制度，當局需要相當多的時間和精力處理申請。為加快招聘程序，公務員事務局及公務員敘用委員會已制訂措施，在秉持公開及公平的原則下簡化招聘程序。舉例而言，當應徵者的學歷須作進一步評估時，當局在核實他們的學歷期間，會邀請他們參加各階段的招聘程序。其他措施包括把合適的應徵者列入候選名單，以填補進一步的空缺，以及分批處理申請及發出聘書。公務員事務局局長表示，公務員事務局會繼續聯同各政策局／部門加快招聘程序。

辭職情況

25. 譚耀宗議員詢問，當局可否按年齡分項列出辭職人員的數目及辭職的原因。他尤其有興趣瞭解年齡為39歲以下的人士離開公務員隊伍的原因。他又詢問，哪些政策局／部門的接任問題最為嚴重。

政府當局

26. 公務員事務局局長答允在會議後按年齡就過去數年辭職的公務員提供分項數字。公務員事務局局長提到當局在2011年10月17日向事務委員會提交的一份文件(立法會CB(1)25/11-12(04)號文件)。她指出，在2010年4月至11月期間辭職的公務員當中，超過半數的人士持有學士學位或以上學歷。辭職者就辭職所提供的主要原因是選擇在私營機構工作。關於譚議員問及哪些部門正面對較嚴重的接任問題，公務員事務局局長表示，整體而言，並沒有某一個部門有嚴重的接任問題。在過去數年，各部門就延長人員的服務期至超越其退休年齡的申請少於20宗。該等個案包括律政司的首長級人

員，以及在民航處進行商業飛機發牌工作的數名人員。

27. 吳靄儀議員表示，據她所知，公務員工作的吸引力主要來自薪酬。當公務員找到一份薪酬較優厚的工作時，他們便可能會辭職。公務員事務局局長回應時表示，近年來公務員辭職的比率十分低。她認為，現時向公務員提供的薪酬福利條件具競爭力。她不認為很多公務員因私營機構薪酬較高而辭職。

政府當局

28. 主席問及中層政務主任的流失情況。公務員事務局局長答稱，政務主任請辭的數目沒有反映任何明顯的趨勢。她答允在會議後提供更詳盡的數字。

IV. 使用中介公司僱員

(立法會 CB(1)1498/11-12(05)號文件 —— 政府當局就使用中介公司僱員提供的文件

立法會 CB(1)1498/11-12(06)號文件 —— 立法會秘書處就使用中介公司僱員的情況擬備的文件(背景資料簡介))

29. 王國興議員察悉，在過去兩年，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)及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。他對公務員事務局局長在此方面進行的工作及所取得的成果表示讚賞。然而，王議員留意到，有數個政策局／部門(即屋宇署、衛生署、教育局、康樂及文化事務署(下稱"康文署")及水務署)仍然使用頗多中介公司僱員。他詢問，公務員事務局有否探討為何會出現上述情況，以及是否有進一步減少使用中介公司僱員的空間。

30. 公務員事務局局長向委員斷言，王議員提及的政策局／部門已遵從政府當局文件(立法會

政府當局 CB(1)1498/11-12(05)號文件)第5段所載的使用中介公司僱員的準則。她答允在會議後就該等政策局／部門如何調配中介公司僱員提供更多資料。

31. 李鳳英議員表示，公務員事務局於過去10多年來一直漠視政策局／部門以不同類別的人員取代公務員的情況。她詢問，政府當局會否檢討相關政策，以處理同工不同酬所引致的士氣問題。公務員事務局局長表示，聘用不同類別的人員提供政府服務是審慎運用公共資源的做法。公務員受聘擔任長期性質的工作。非公務員合約僱員及中介公司僱員則受聘應付短期、緊急及未能預見的服務需求，或應付短期的人手空缺。若以公務員填補短期的人手空缺，最終可能會引致人手過剩，而這情況亦會影響員工士氣。李議員對公務員事務局局長的解釋未感信服。她表示，公務員經常因為非公務員合約僱員及中介公司僱員突然離職而須收拾爛攤子。她促請政府當局小心聆聽公務員的意見。

政府當局 32. 李議員問及入境事務處去年使用中介公司僱員的數目為何增加了10倍。公務員事務局局長答允在會議後提供回覆。

33. 梁國雄議員表示，政府當局對使用中介公司僱員涉及的中間剝削情況一直視若無睹。他表示，儘管政策局／部門只獲准使用中介公司僱員應付不超過9個月的短期服務需求，政策局／部門可每9個月續約一次。由於政策局／部門使用資源管理有關供應中介公司僱員的合約，公務員需在壓力下工作。梁議員指出，在引入使用中介公司僱員的安排前，公務員隊伍曾維持一組後備人手處理短期的服務需求。他相信，"市場化"的政策是驅使政府當局聘用非公務員的基本動力。

34. 公務員事務局局長回應時表示，政府當局並無採取梁議員所述的政策。公務員事務局局長提及政府當局文件第11段。她指出，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。政府當局已制訂一個嚴緊的機制，以監察中介公司的表現。舉例而言，如中介公司未能履行

其合約責任，採購部門會對有關的中介公司施加罰則(例如終止合約)。

35. 李卓人議員認為，各政策局／部門同時使用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。李議員察悉，截至2011年9月30日，在1 687個中介公司僱員當中，有17%是被調往應付工作模式不定或因所涉工作性質而難以招聘和挽留人員的服務需求。他請公務員事務局局長闡述當中涉及甚麼類別的工作。公務員事務局局長回應時表示，其中一個例子是康文署在有需要時會聘用中介公司僱員為演出提供舞台管理及支援服務。

36. 李議員察悉，截至2011年9月30日使用的1 687個中介公司僱員涉及471份合約，當中有八成的合約每份只涉及提供1至3名中介公司僱員。他認為，管理此等合約涉及大量行政成本，有關的政策局／部門招聘公務員應付有關的服務需求或許會更符合成本效益。公務員事務局局長回應時表示，公務員是按常額基礎聘用，當局會調派他們應付長期的服務需求。另一方面，使用中介公司僱員是為應付個別政策局／部門在不同情況下應付特定的短期運作需要。公務員事務局局長希望委員明白政策局／部門在運作上不時有需要使用中介公司僱員應付短期、緊急或未能預見的服務需求。在管理合約方面引致的行政費用為無可避免，因為所有採購中介公司僱員服務的合約均須遵守《物料及採購規例》的規定，以確保政府的採購程序妥善及公正。

中介公司僱員的工資水平

37. 李議員詢問，自《最低工資條例》於2011年5月生效後，承辦商須否向中介公司僱員支付最新《工資及薪金總額按季統計報告》所載的相關平均每月工資。

38. 公務員事務局局長答稱，政府承辦商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。此安排旨在確保沒有任何按政府服務合約聘用的中介公司僱員的待遇在法定最低工資實施後會更差。

V. 防止未經授權而披露政府機密資料的機制和規例

(立法會 CB(1)1498/——政府當局就防止公務
11-12(07)號文件 員擅自披露機密資料
的機制及規例提供的
文件

立法會 CB(1)1570/——政府當局就政治委任
11-12(01)號文件 官員和行政會議成員
保護機密資料的機制
及規例提供的文件)

就法定及諮詢組織成員擅自披露資料作出的規管

39. 主席表示，公務員擅自披露機密資料的個案十分罕見。她詢問，各法定及諮詢組織(例如城市規劃委員會)的委任成員是否受到任何防止他們擅自披露機密資料的機制及規例約束。公務員事務局局長答稱，據她瞭解，每個法定及諮詢委員會均制訂其本身的機制以保護機密資料。

政治委任官員和行政會議成員擅自披露機密資料

40. 李卓人議員問及有多少名政治委任官員和行政會議成員曾因擅自披露機密資料而被懲處。他又問及(i)關於前政務司司長及行政會議成員唐英年先生被指披露機密資料一事，當局有否採取跟進行動；(ii)當局決定應否採取跟進行動的準則；及(iii)擅自披露行政會議機密資料的人士可否以公眾利益作為抗辯的理由。

41. 行政長官辦公室主任表示，保密原則確保行政會議成員可在沒有壓力的情況下暢所欲言，坦誠地向行政長官表達意見。他告知委員，因應市民

關注到行政會議議事過程的保密性，行政會議在2012年3月20日進行詳細討論後已在當日發出公開聲明。

42. 梁國雄議員詢問，(i)梁振英先生從行政會議秘書處接獲的是警告信還是勸喻信；(ii)行政會議的機密資料可否在立法會會議上披露；及(iii)關於根據《立法會(權力及特權)條例》被傳召到立法會委員會席前的人員，《宣誓及聲明條例》(第11章)會否禁止他披露機密的資料。行政長官辦公室主任表示，根據行政會議一貫的保密制原則，政府當局不會評論任何與行政會議的會議議程和討論相關的事宜，以及就行政會議保密事宜作出的跟進行動。至於第二及三條提問，行政長官辦公室主任表示，他已解釋有關行政會議議事過程保密原則的相關法律條文。

43. 行政長官辦公室主任回應梁議員的進一步提問時表示，《官方機密條例》(第521章)並非所有條文均適用於行政會議成員。有關披露機密資料的聲稱個案屬於《官方機密條例》還是普通法下的公職人員行為不當罪行的規管範圍，會視乎個案的特定情況而定。

44. 李鳳英議員詢問，在市民的知情權與當局需保密以進行有效管治之間，應如何求取平衡。她又問及有關把機密文件銷密時須依循的機制及程序。公務員事務局局長答稱，在如何求取上述平衡方面並無既定的規則，因為每宗個案均須按其個別情況考慮。此外，當局已制訂機制把不再屬於機密的文件銷密。公務員須熟悉《政府規例》(包括《保安規例》)的保密規定。對於因為在未經授權的情況下披露機密資料而干犯刑事罪行或行為失當的公務員，當局可展開紀律處分程序。舉例而言，政府當局以往曾就未經授權而洩漏試題的公務員採取紀律處分行動。

45. 潘佩璆議員詢問，前公務員會否在離職一段時間後不再受到保密的法定規則所約束。公務員事務局局長答稱，前公務員離開政府後仍會繼續受到有關保密的法定規則所約束。行政長官辦公室主

經辦人／部門

任補充，《政治委任制度官員守則》訂明，在政治委任官員離職後，《官方機密條例》的相關條文仍會適用於他們。

VI. 其他事項

46. 議事完畢，會議於下午12時58分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2012年6月25日