

2014 年 4 月 25 日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會
公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況

目的

本文件就公務員的整體編制、實際員額、人手流失和年齡分布情況提供最新資料。

編制與實際員額

(a) 整體情況

2. 過去多年，公務員人數大致跟隨經濟發展的轉變、社會對公共服務的期望和需求日增、架構改革和資源增值而變動。公務員編制(即職位數目)及實際員額(即在職公務員人數)自 1998-99 年度起 15 年來的變動情況，載於**附件 A**。

3. 一如**附件 A**所示，公務員編制在 1990 年代末大約在 193 600 至 195 600 之間，實際員額則大約在 186 000 至 189 000 之間。及至 2000 年，隨着政府推行提升效率措施、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，以及維持至 2007 年 3 月為期六年的暫停公開招聘措施(即 1999-2000 至 2006-07 年度，但不包括 2001-02 及 2002-03 年度)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約為 159 400 個職位及 153 800 人。

4. 近年來，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 2008-09 至 2012-13 年度五年間，公務員編制累計增加大約 6 600 個職位，即每年平均增加大約 1 300 個職位。同一期間，每年平均約有 8 200 人受聘，以填

¹ 在暫停公開招聘期間，有少數職系因有極大運作需要而獲特別批准進行公開招聘。

補主要由於公務員退休、辭職，以及推行新措施及改善服務而開設新職位所出現的空缺。

5. 2013-14 年度修訂預算所反映的編制數字²，由截至 2013 年 3 月 31 日的 168 594 個職位增至 2014 年 3 月 31 日的 171 405 個職位。而 2014-15 年度預算草案則預計在 2015 年 3 月底，編制為 173 961 個職位²。截至 2013 年 3 月 31 日，公務員人數佔香港人口(在 2013 年年中估計為 7 190 000 人)約 2.2%，佔總勞動人口(在 2013 年年中估計為 3 880 000 人)約 4.1%。以上比率自 2006-07 年度以來一直變化不大。

(b) 首長級及非首長級人員

6. 過去 15 年按首長級及非首長級人員劃分的公務員編制和實際員額亦載於**附件 A**。簡而言之，超過 99%的公務員編制和實際員額屬非首長級。截至 2013 年 3 月 31 日，共有 165 500 個非首長級職位和 159 382 名非首長級公務員，以及 1 403 個首長級職位和 1 281 名首長級公務員。

人手流失

7. 在 2012-13 年度，公務員流失人數為 6 180 人，佔 2013 年 3 月 31 日實際員額的 3.8%。退休是公務員離開政府的主要原因，其他原因包括辭職、約滿離職和死亡，但所佔比例不大。

(a) 退休

8. 退休金法例和《公務員事務規例》訂明公務員的退休年齡。有關資料載於**附件 B**。

9. 過去 15 年公務員的退休³情況載於**附件 C**。概括而言，退休公務員人數由 1998-99 年度約 1 700 人，增加至 2001-02 年度約 9 000 人的高峯，主要由於當局推出第一輪全

² 2013-14 年度修訂預算及 2014-15 年度預算草案所反映的數字包括法官及司法人員、香港駐內地及海外經濟貿易辦事處在當地聘請的人員和廉政公署人員。

³ 就本文件而言，「退休」包括正常退休、提早退休及退休後不中斷服務而重行受僱。

面自願退休計劃。隨後三年(即 2002-03 至 2004-05 年度)，退休人員數目繼續高企，這主要是由於當局推出第二輪全面自願退休計劃。退休人數在 2005-06 年度回落至約 2 800 人，隨後逐漸回升至 2012-13 年度的約 4 800 人。在 2012-13 年度退休的人數，約佔 2013 年 3 月 31 日實際員額的 3%。至於首長級公務員，退休人數在 2001-02 年度佔首長級公務員實際員額 5%，在其後十年(即 2002-03 至 2011-12 年度)，有關比率逐漸上升至介乎 6%至 7.5%之間，並在 2012-13 年度進一步上升至 9.8%。詳情載於**附件 D**。

10. 假設所有公務員任職至正常退休年齡而推算未來 20 年的退休公務員人數，載於**附件 E**。概括而言，退休公務員人數會持續增加，即由計至 2012-13 年度五年間的每年平均約 4 200 人，增加至計至 2017-18 年度五年間的每年平均約 6 000 人，然後再增加至計至 2022-23 年度五年間的每年平均約 7 000 人。退休人數會在計至 2027-28 年度的五年間下降至每年平均約 5 400 人，然後在計至 2032-33 年度的五年間再下降至每年平均約 4 500 人。之後，下降趨勢仍會持續。未來十年退休人數較多，主要是由於 80 年代公務員人數顯著增長，而當時入職的公務員，大部分將在 2018-19 至 2022-23 年度年屆正常退休年齡。

(b) 辭職

11. 只有少數公務員是因辭職而離任。正如**附件 F**所示，公務員的辭職率在過去十多年來一直處於低水平，辭職人數佔公務員實際員額的 0.5%以下，而 2012-13 年度的辭職率為 0.45%。超過一半的辭職者在試用期內離任。

12. 根據 2012-13 年度向 270 名辭職者收集所得的資料(見**附件 G**)，因接受私營機構的聘任而辭職的人數最多(25%)，其他主要原因是繼續進修(14%)及婚姻或家庭理由(12%)。

年齡分布

13. 過去 15 年公務員隊伍的年齡分布情況載於**附件 H**。在 1999-2000 至 2010-11 年度期間，屬 40-49 歲年齡組別的人員雖然仍是人數最多的一組，但屬 50-59 歲年齡組別的人員

持續增加，其人數在 2011-12 年度與屬 40-49 歲年齡組別的人員數目相若。在 2012-13 年度，屬 50-59 歲年齡組別的人員是公務員隊伍中人數最多的一組。由 2006-07 年度開始，約三分之二公務員屬於 40-49 歲及 50-59 歲的年齡組別，三分之一則屬於 20-29 歲及 30-39 歲的年齡組別。導致公務員隊伍出現相對老化的情況，主要原因是政府在 80 年代增聘公務員、於 1987 年推行新退休金計劃(在該計劃下，文職職系人員的正常退休年齡為 60 歲，而紀律部隊職系人員則為 55/57 歲；在舊退休金計劃下，正常退休年齡則為 55 歲)，以及在 2000 年前後暫停公開招聘公務員。如**附件 I**所示，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。

14. **附件 J** 顯示過去 15 年首長級公務員的年齡分布情況。屬 40-49 歲年齡組別的首長級公務員人數過去十年持續減少。自 1999-2000 年度以來，屬 50-59 歲年齡組別的首長級公務員一直是首長級人數最多的一組，在 2012-13 年度佔首長級實際員額的 71%。

15. 由 2006-07 年度起，屬 40-49 歲及 50-59 歲年齡組別的人員約佔公務員總實際員額的三分之二。然而，正如**附件 K**所示，自 2007 年 4 月逐步恢復公開招聘後，有更多年輕人加入公務員隊伍。在計至 2012-13 年度的五年間，約有 20 300 名新入職的公務員屬於 20-29 歲的年齡組別(即約佔總入職人數的 62%)，另有約 8 400 名新入職的公務員屬於 30-39 歲的年齡組別(即約佔總入職人數的 26%)。如**附件 H**所示，屬 20-29 歲年齡組別的人員佔公務員實際員額的比率，由 2008-09 年度的 8.3%上升至 2012-13 年度的約 11.4%。我們預計這趨勢將會持續，再加上有較多人員在未來十年間退休，公務員隊伍老化的現象會逐漸緩和。

16. 至於新入職的公務員數目，根據從各局及部門收集的資料，2012-13 年度共有 9 265 人受聘。不接受聘任比率處於 12%的低水平。根據不接受聘任並願意回應當局所作調查的受訪者表示，不接受聘任的主要原因是：留任原職(32%)、受聘擔任另一個公務員職位(30%)，以及婚姻或家庭理由(11%)。有關詳情載於**附件 L**。

留意事項

17. 由於在 80 年代曾大幅增聘公務員，而愈來愈多當時入職的人員將年屆正常退休年齡，退休公務員人數會持續上升，並會在 2018-19 至 2022-23 的五年間達到高峯期，平均每年約有 7 000 人退休。鑑於未來十年退休公務員人數會持續增加，而空缺數目亦會隨之上升，我們現正採取多項措施，以助接任工作順利進行。

18. 就招聘公務員而言，我們已採取措施確保各局和部門繼續招聘新人填補政府職位空缺，以應付運作需要及配合長遠接任安排。具體而言，各局和部門會繼續適時進行招聘，並視乎情況，加快有關的招聘工作。另外，當局亦會提醒各局和部門按指定時限進行晉升選拔工作，以便能適時填補晉升職級的空缺。

19. 當局已有一套既定機制，以助各局和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。在這機制下，公務員事務局局長定期會晤各局常任秘書長和部門首長，商討個別部門和職系的接任情況，以確保能及早識別接任問題、預先制訂計劃和及早採取適當措施。為配合接任人選的策劃工作，政府亦為各級公務員提供培訓及發展機會，讓他們擴闊眼界，學習所需知識和技能以履行職務，並為擔當更高層次的職務作好準備。除了由個別局和部門提供「內部」培訓外，公務員事務局轄下公務員培訓處亦制訂了有系統的培訓及發展大綱，協助各局和部門培養有晉升潛質的人員，以達致接任人選策劃工作的目標。在本地及海外進行的培訓發展計劃，內容包括公共政策、管理、領導才能發展、國情研習及《基本法》。

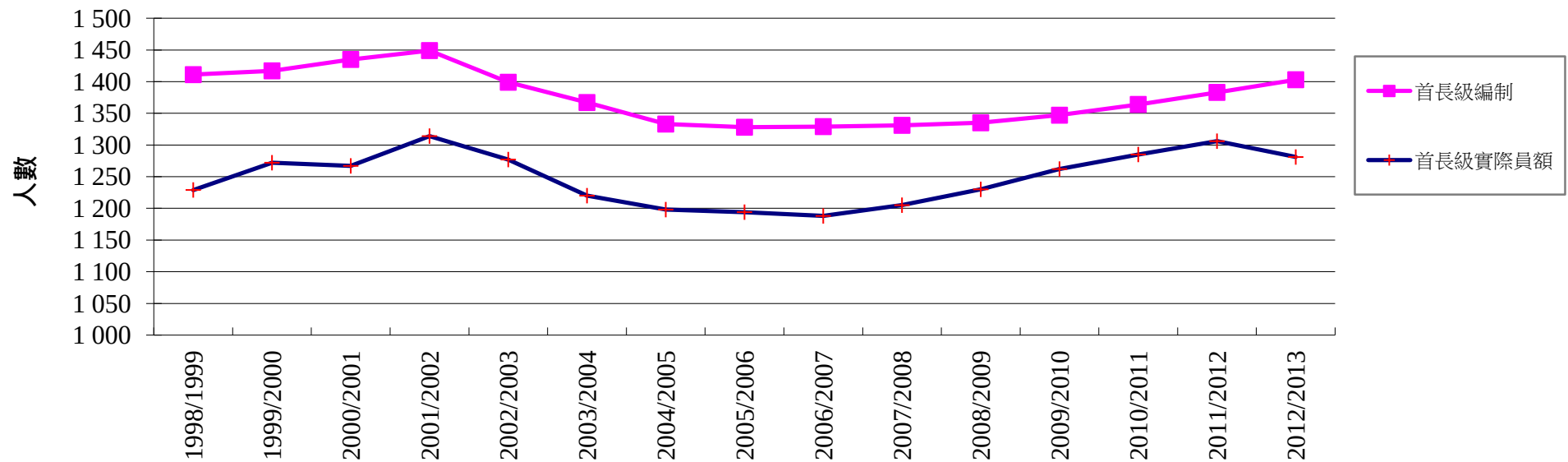
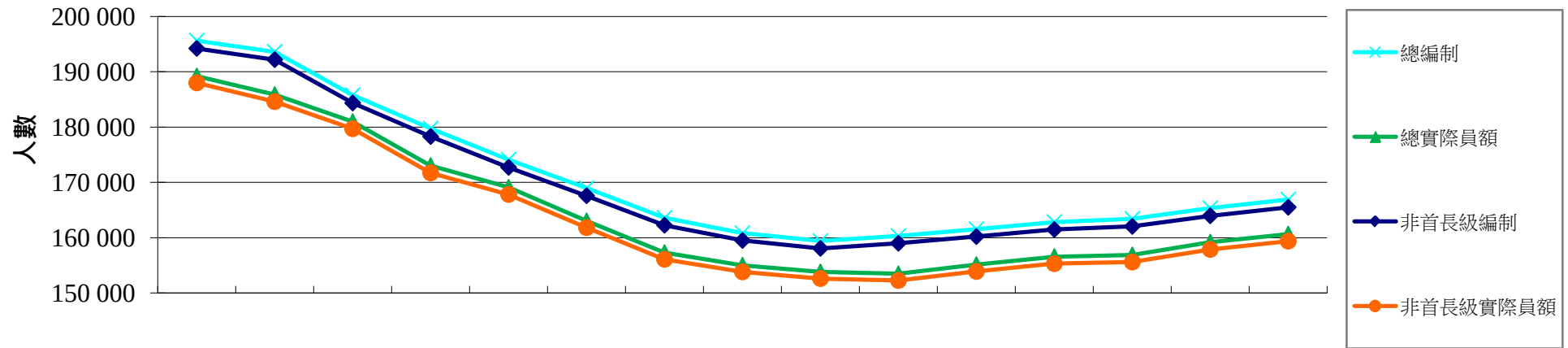
20. 面對人口老化及勞動人口萎縮所帶來的人口挑戰，並預計未來十年公務員流失率會較高，公務員事務局在 2014 年 4 月 3 日發表諮詢文件，載述包括一系列靈活退休及聘用措施的建議框架，延長已屆退休年齡公務員的服務年期。諮詢期為時四個月至 2014 年 8 月 2 日。當局會向委員會提交另一份文件，闡述建議框架的詳情。

諮詢意見

21. 請委員察悉本文件內容。

公務員事務局
2014 年 4 月

1998-99 至2012-13年度公務員編制及實際員額



公務員的退休年齡

(A) 正常退休年齡為：

- (i) 55歲 — 適用於在1987年7月1日之前受聘而留在舊退休金計劃的公務員(包括文職及紀律部隊職系人員)；
- (ii) 60歲 — 適用於由舊退休金計劃轉至新退休金計劃的文職職系人員及在1987年7月1日或之後按新退休金計劃或公務員公積金計劃受聘為文職職系人員的公務員；以及
- (iii) 55或57歲(視乎職級而定)¹ — 適用於由舊退休金計劃轉至新退休金計劃的紀律部隊職系人員及在1987年7月1日或之後按新退休金計劃或公務員公積金計劃受聘為紀律部隊職系人員的公務員。

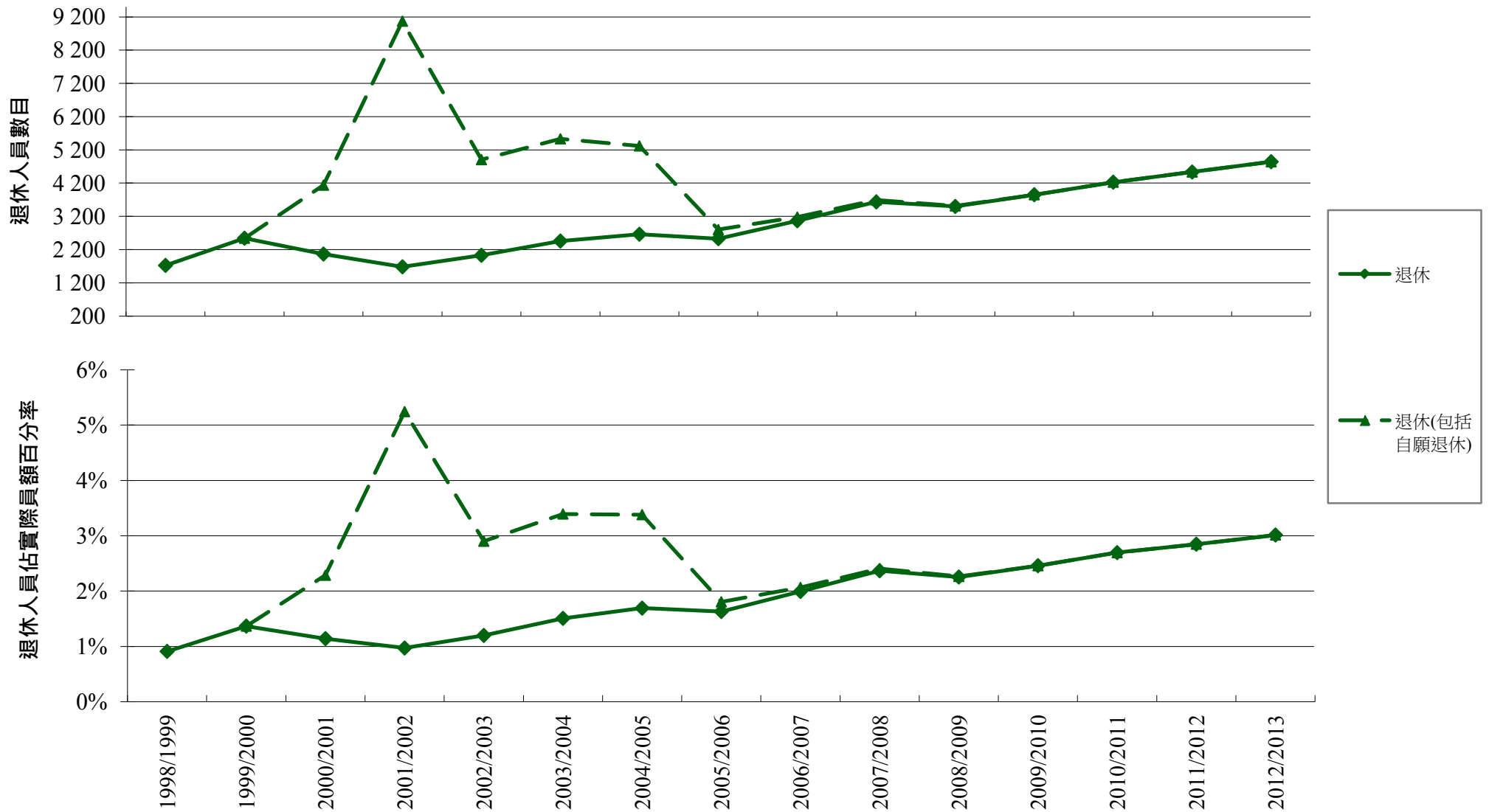
(B) 公務員可在達到以下年齡時申請提早退休：

- (i) 45歲 — 適用於屬舊退休金計劃的紀律部隊職系員佐級人員；
- (ii) 50歲 — 適用於屬舊退休金計劃的文職職系人員、屬舊退休金計劃的紀律部隊職系主任職級人員²及由舊退休金計劃轉至新退休金計劃的紀律部隊職系員佐級人員；以及
- (iii) 55歲 — 適用於由舊退休金計劃轉至新退休金計劃的文職職系人員及由舊退休金計劃轉至新退休金計劃而其正常退休年齡為57歲的紀律部隊職系首長級人員。

¹ 紀律部隊職系某些首長級人員的正常退休年齡為57歲，而紀律部隊職系的所有其他職級人員的正常退休年齡為55歲。

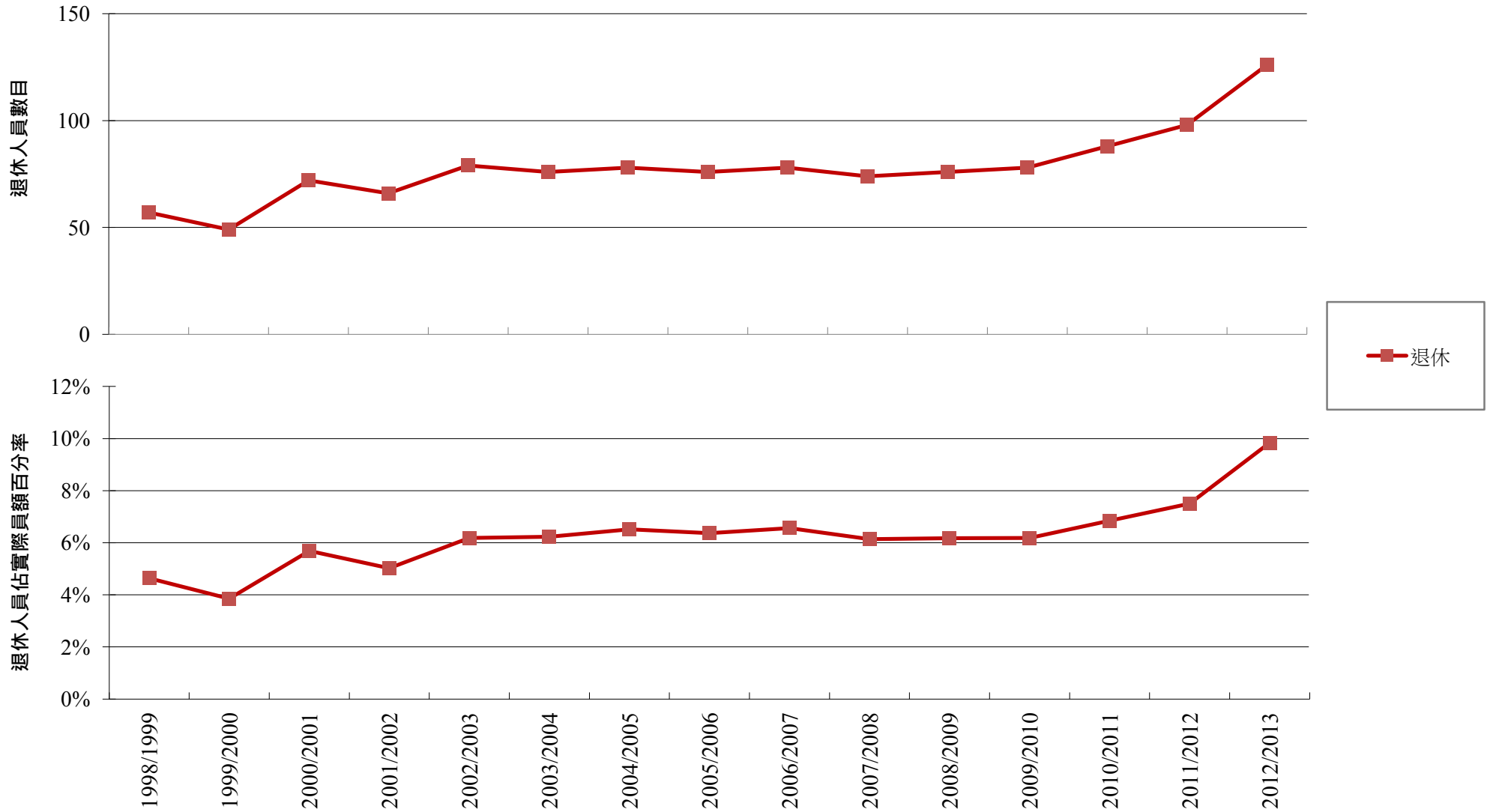
² 屬舊退休金計劃的文職職系人員及紀律部隊職系主任職級人員亦可因健康欠佳的理由、值得體恤的理由或個人理由，申請在45歲提早退休。

1998-99 至 2012-13年度公務員退休情況



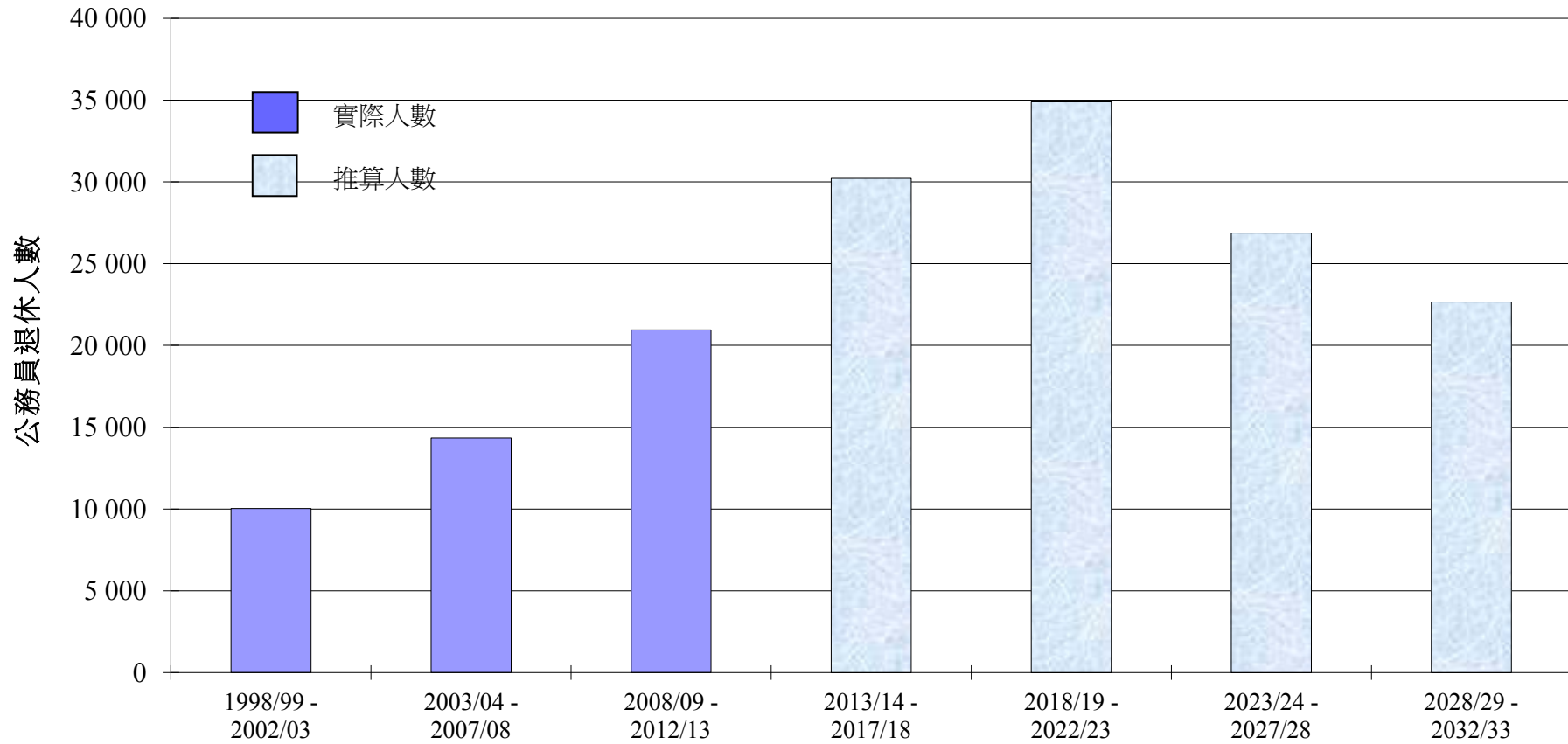
註：圖表內「退休」一詞指正常退休、提早退休及退休後不中斷服務而重行受僱。

1998-99 至 2012-13年度首長級公務員退休情況



註：圖表內「退休」一詞指正常退休、提早退休及退休後不中斷服務而重行受僱。

推算未來20年的公務員退休人數

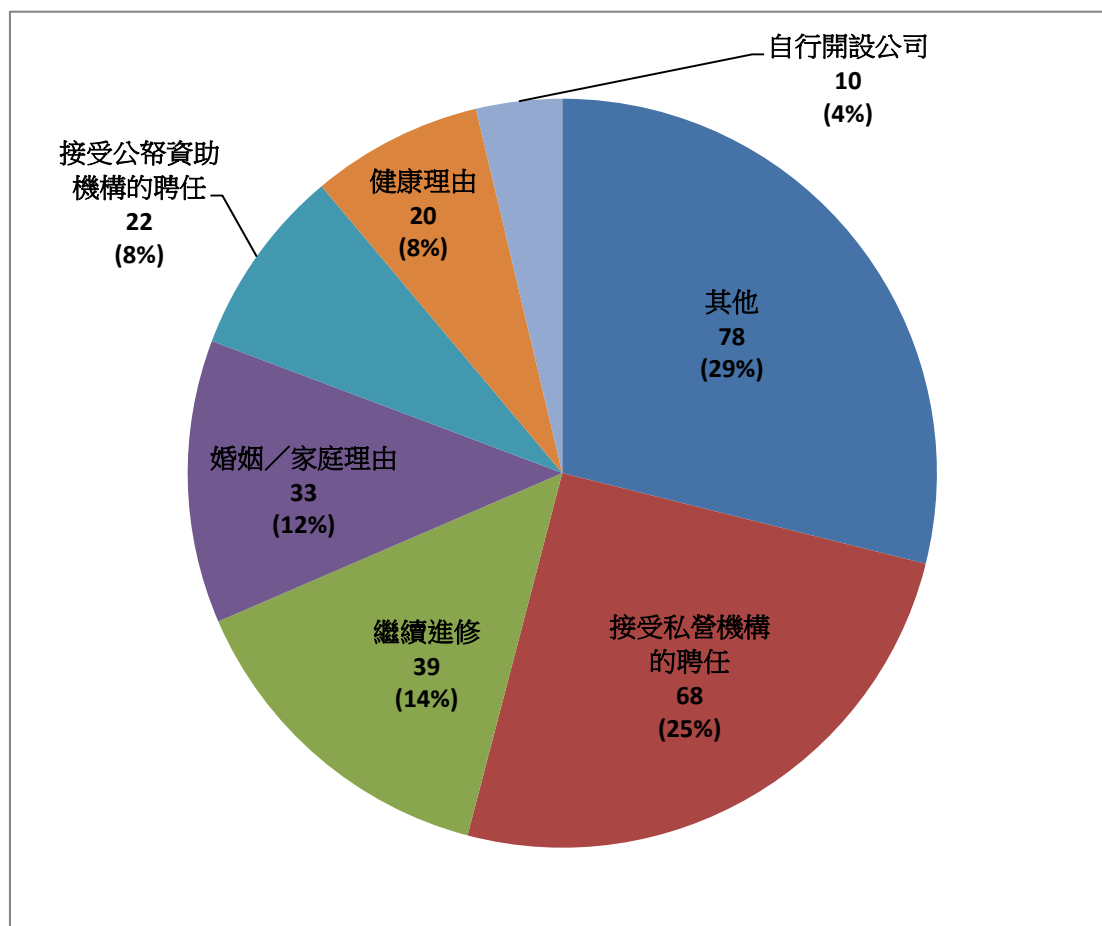


註：依據在2013年3月31日的公務員年齡分布情況，以及假設公務員正常退休而作出推算。
 在1998-99 至 2012-13年度中，「退休」一詞指正常退休、提早退休及退休後不中斷服務而重行受僱。

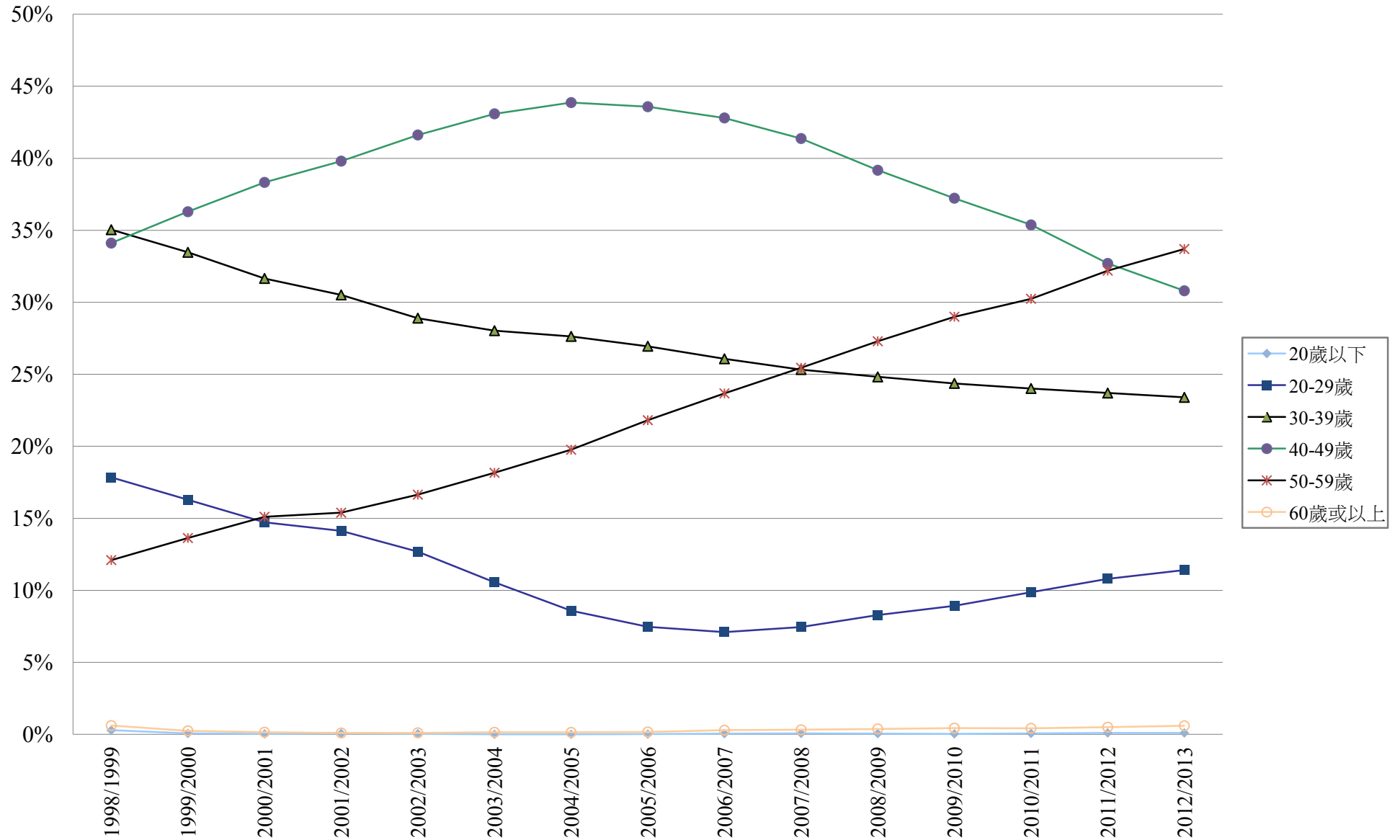
1998-99 至 2012-13年度公務員辭職情況



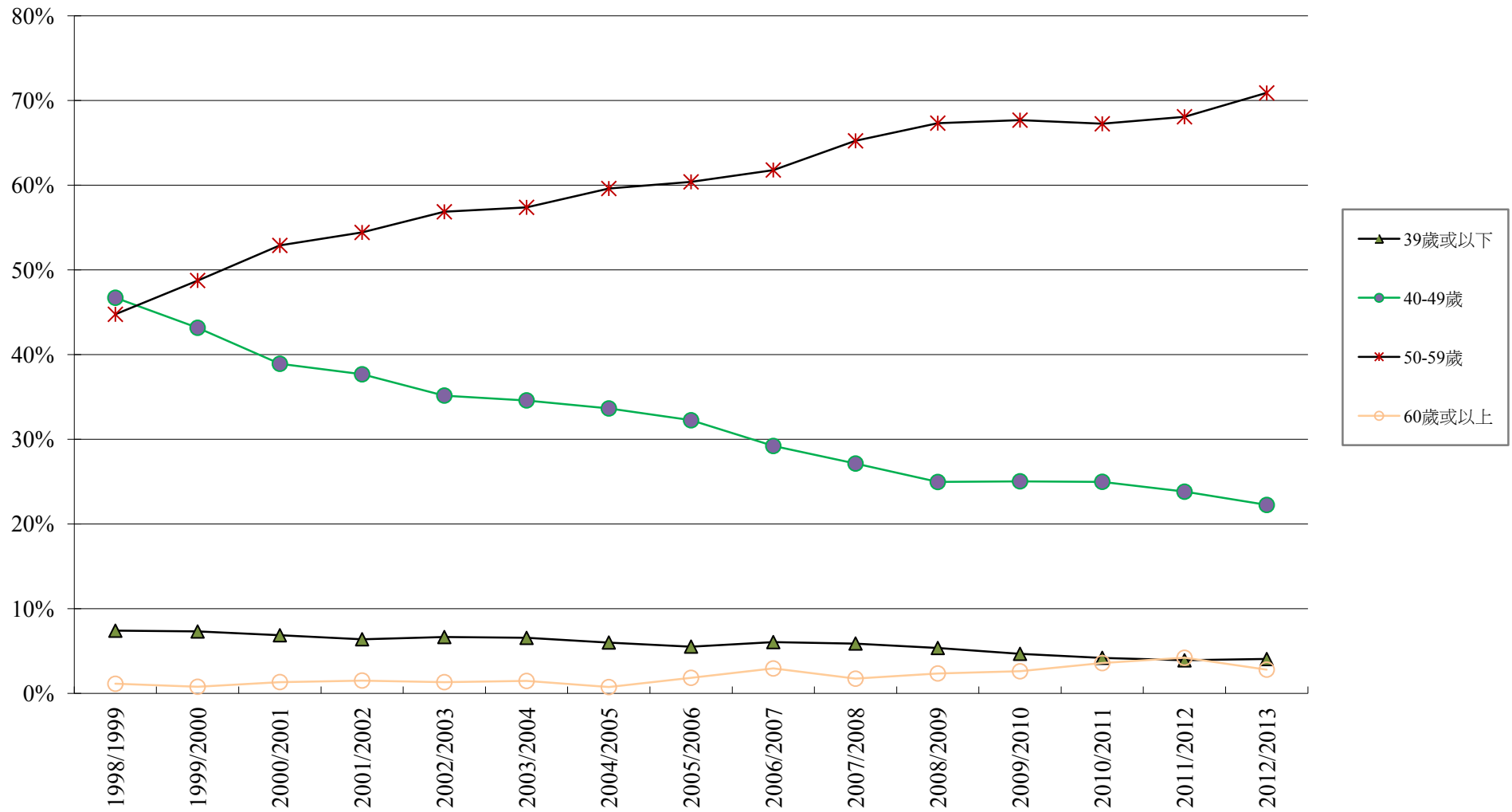
2012-13 年度公務員辭職的主要原因
(資料來自 270 名回應者)



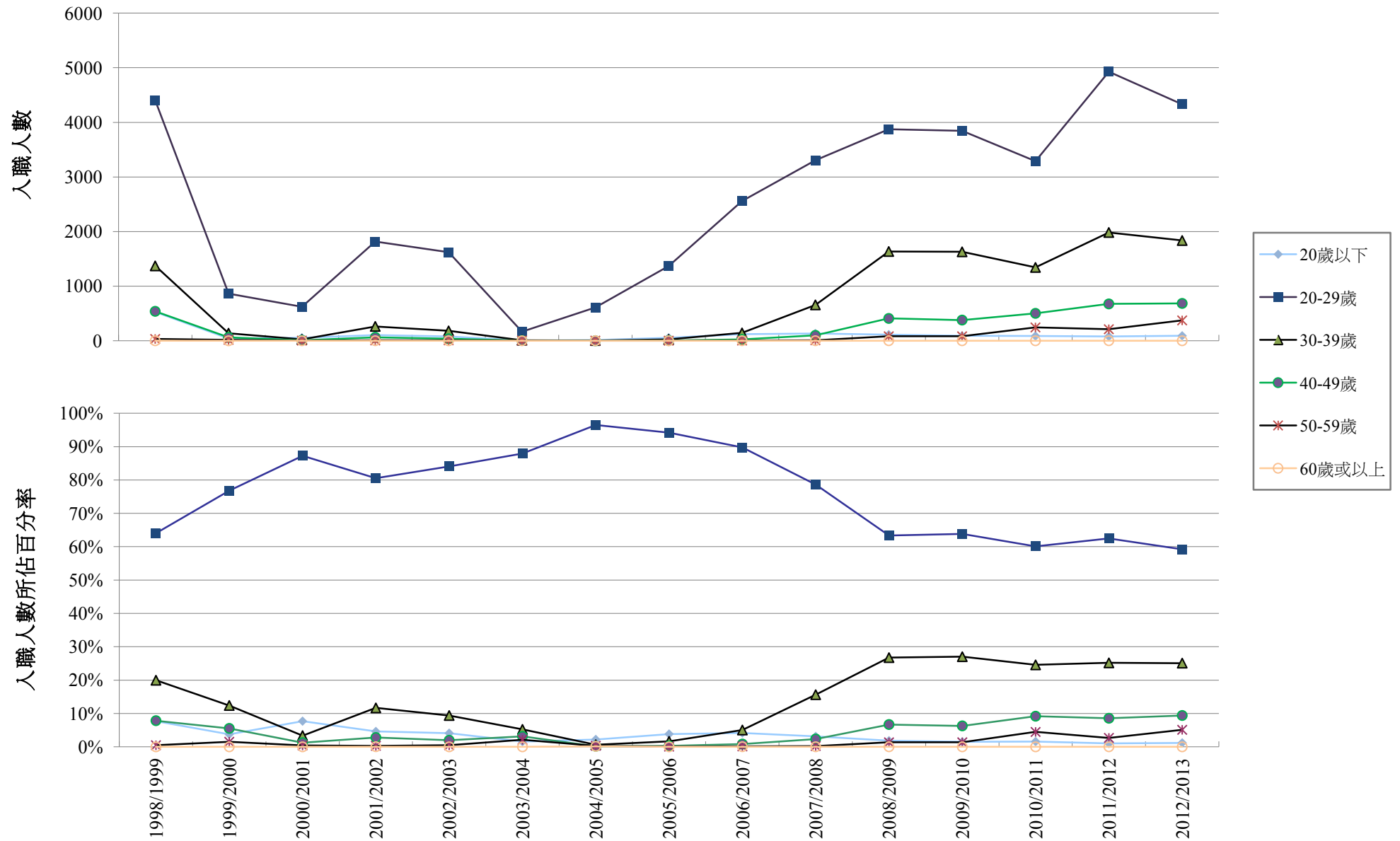
1998-99 至 2012-13年度公務員年齡分組



1998-99 至 2012-13年度首長級公務員年齡分組



1998-99 至 2012-2013年度入職公務員年齡分組



2012-13 年度不接受公務員職位聘任的主要原因

(資料來自 237 名回應者)

