

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)571/13-14(04)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2014年4月25日的會議

有關公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況的 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(下稱"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。及至2000年，隨着政府當局推行提升效率措施、全面及針對性自願退休計劃，以及為期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月底，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至2006-2007年度，但不包括2001-2002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. 根據2014-2015年度開支預算草案，各局及部門(下稱"各局／部門")會增加2 556個公務員職位，較2013-2014年度公務員編制的修訂預算增加1.5%。如2014-2015年度預算草案獲立法會通過，估計到2015年3月底，公務員編制為173 961個職位。²

年齡分布和辭職

4. 公務員的年齡分布情況大致上與本港人口和勞動人口的分布情況一致。由2006-2007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。自2007年逐步恢復公開招聘後，有更多年輕人受聘加入公務員隊伍。

5. 至於首長級公務員，自1999-2000年度以來，50-59歲的年齡組別一直是人數最多的一個組別，在2012-2013年度佔首長級實際員額約71%。

6. 在過去十多年來，辭職公務員人數佔公務員總實際員額及首長級實際員額的百分率一直維持在0.5%左右。超過一半辭職人員在試用期內離任。

退休

7. 有關公務員退休年齡的詳情載於**附錄 I**。

8. 假設公務員會任職至其適用的正常退休年齡才退休，在截至2012-2013年度的5年間的每年平均退休人數，以及往後各個5年間的推算人數如下 ——

5年間	每年平均退休人數	每年平均退休人數佔截至2013年3月31日公務員實際員額的百分比
2008-2009至2012-2013年度	4 200人	2.7%
2013-2014至2017-2018年度	6 000人	3.7%
2018-2019至2022-2023年度	7 000人	4.4%
2023-2024至2027-2028年度	5 400人	3.4%

² 2014-2015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，以及廉政公署人員。

事務委員會提出的主要意見及關注

9. 事務委員會與政府當局先後於2011年1月17日、2012年4月16日及2013年6月3日討論與公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布有關的事宜。事務委員會委員的主要意見和關注，以及政府當局的回應撮述於下文各段。

接任和保留經驗

10. 在2012年4月16日及2013年6月3日的會議上，委員察悉大批公務員會在未來10年退休，而大比例的首長級公務員屬50至59歲的年齡組別。該等委員關注公務員隊伍的接任問題，尤其是專業職系的接任問題，因為專業職系的接任問題可能會影響未來公務工程項目的進展。

11. 政府當局表示，當局已採取多項措施，以便進行公務員隊伍的接任工作。首先，現時設有行之有效的機制，各局／部門會根據該機制定期檢視每個職系的接任情況，然後預先進行接任人選的策劃工作。此外，各局／部門會適時進行招聘及晉升工作，以填補因公務員退休而出現的職位空缺，並在可能範圍內精簡招聘程序，以加快招聘合適人選。如情況特殊，各局／部門亦可在公務員年屆退休年齡後續聘他們，協助各局／部門應付特定的運作或接任需要。

12. 在2012年4月16日的會議上，委員就如何把退休公務員的知識和技術有效地傳授予接任人員的事宜提出關注。委員認為，政府當局不妥善管理公共檔案、外判政府服務，以及聘用非公務員合約僱員的做法，妨礙了有關局／部門累積和保留知識及技術。

13. 關於公共檔案的管理，政府當局表示，當局訂有如何保存部門檔案的規定。公務員在履行職責時，不應只參照先例，也應因應不斷變化的情況而酌情行事。就此，公務員事務局已加強公務員在公共行政方面的決策培訓。

14. 政府當局指出，公務員編制在過去數年有穩定增長，而各局／部門聘用的非公務員合約僱員和中介公司僱員人數一直減少。政府當局會定期檢討各局／部門聘用非公務員合約僱員的情況，並會在適當情況下尋求把非公務員合約僱員崗位轉為公務員職位。

公務員的退休年齡

15. 在2013年6月3日的會議上，委員普遍贊成延遲公務員的退休年齡。他們建議可先為不會有阻礙他人晉升情況的公務員職系實施自願延遲退休年齡的安排，以及可先在部分局／部門(例如紀律部門)推行先導計劃。

16. 政府當局回應時表示，延遲公務員退休年齡的建議涉及政策、運作、社會和財政等方面的考慮。政府當局將需審慎考慮此項建議對公共財政、在職公務員的晉升機會、各局／部門的運作需要以至求職者加入公務員隊伍的機會所造成的影響。當局會採取劃一的做法，不會選擇性地局限在某些職系實施有關建議。政府當局會聆聽不同持份者的意見，然後決定日後路向。

各局／部門人手短缺

17. 在2011年1月17日及2013年6月3日的會議上，部分委員對公務員隊伍缺乏人手應付大幅增加的工作量的情況表示關注。他們認為，當局在2000年代初期縮減公務員人數，導致欠缺人手執行工作，而公務員編制近年輕微增長，不足以應付新增的服務需求。部分局／部門透過署任安排要求公務員承擔額外職責，以致許多公務員工作過勞。委員亦促請政府當局加快招聘程序，以縮窄公務員編制與實際員額的差距。

18. 政府當局回應時表示，自2007年起，當局已沒有就公務員編制預設上限；如在運作方面有充分理據，當局會開設新職位。為應付短期人手需求，例如因人員放假而出現的短期人手需求，各局／部門可作出署任安排。由於招聘工作需時，公務員編制與實際員額難免常存差距。當局要求各局／部門及早作出規劃及安排，以及在可能範圍內根據相關指引精簡招聘程序。

公務員辭職

19. 在2011年1月17日、2012年4月12日及2013年6月3日的會議上，部分委員對公務員的辭職情況，特別是政務主任職系人員離職加入其他公營機構的情況表示關注。一名委員認為，高級公務員辭職，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。

20. 政府當局回應時表示，公務員辭職的情況並不令人擔心，因為辭職率一直處於低水平，辭職人數少於公務員實際員額的0.5%。雖然或有個別高級人員因另有工作機會而辭職，但屬政務主任職系的公務員的流失率穩定。此外，現時亦設有行之有效的機制讓公務員就工作提出意見或不滿，而公務員士氣並沒有明顯下降的情況。

21. 關於政治委任制度，政府當局表示，政治委任官員並非公務員，委任他們並不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責任。

立法會質詢

22. 在2010年12月1日的立法會會議上，吳靄儀議員就公務員隊伍內政務主任職系的離職率提出口頭質詢。政府當局答覆時表示，在計至2009-2010年度的5年，政務主任職系的每年離職率介乎2.8%至4.3%之間，而有關的政務主任因種種原因而離開公務員隊伍。政府當局認為政治委任制度的發展沒有對公務員(包括政務主任)的士氣造成不良影響。政府當局目前沒有計劃檢討政務主任職系的服務條件。

最新發展

23. 面對人口老化和勞動人口萎縮的情況，加上公務員隊伍在1980年代擴展，以致未來的公務員流失率會較高，政府當局認為現時是適當時間探討延長公務員工作年期的可行方案。在此背景下，公務員事務局於2013年年底展開研究，評估公務員隊伍未來的人手及退休情況。公務員事務局於2014年4月3日發表有關"延長公務員服務年期"的諮詢文件，展開為期4個月的諮詢，請職方、職系／部門管方及其他有關各方就一系列退休及聘用措施的擬議框架提出意見。³

24. 在編定於2014年4月25日舉行的事務委員會會議上，政府當局會提供有關公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布的最新概況，並向事務委員會簡介有關延長公務員服務年期的諮詢。

³ 有關詳情，請參考政府當局有關"延長公務員服務年期"的文件(立法會CB(4)571/13-14(05)號文件)。

相關文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處

議會事務部4

2014年4月23日

政府當局就2013年6月3日事務委員會會議
提交的文件的節錄部分
(立法會CB(4)625/12-13(06)號文件)

* * * * *

(A) 正常退休年齡為 ——

- (i) 55歲 — 這適用於在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 — 這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)^註 — 這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 — 這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 — 這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 — 這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。

* * * * *

^註 某些紀律部隊職系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。

公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布

相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
立法會會議	2010年12月1日	吳靄儀議員就"政務主任職系人員的離職情況"提出的質詢
公務員及資助機構員工事務委員會會議	2011年1月17日 (議程第IV項)	議程 政府當局的文件 會議紀要
公務員及資助機構員工事務委員會會議	2012年4月16日 (議程第III項)	議程 政府當局的文件 會議紀要
公務員及資助機構員工事務委員會會議	2013年6月3日 (議程第V項)	議程 政府當局的文件 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部4
2014年4月23日