

二零一四年四月二十五日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

延長公務員服務年期的諮詢

目的

公務員事務局正進行延長公務員服務年期的諮詢。本文件旨向議員簡述有關諮詢。當局於 2014 年 4 月 3 日發表的諮詢文件載於附件。

研究的背景及範圍

2. 人口政策督導委員會發表的人口政策諮詢文件指出，當局預測年屆 65 歲或以上的人口會在 2031 年增至 216 萬，即 2012 年的 98 萬的兩倍有多。到 2041 年，數字會進一步上升至 256 萬，即接近屆時推算總人口的三分之一。人口老化會降低勞動人口參與率，由 2012 年的 58.8%減至 2041 年的 49.5%。根據推算，香港的勞動人口在 2018 年達到 371 萬的頂峯後，會下降至 2035 年的 351 萬，然後回復溫和的增長。

3. 緩解人口老化及勞動人口萎縮的種種影響，其中一個方向是延長人口的工作年期，讓他們延遲退休。因此，在人口政策督導委員會上述的人口政策諮詢文件中，就論及延長本港人口的工作年期。

4. 面對人口老化及勞動人口萎縮所帶來的人口挑戰，政府作為香港的最大僱主，認為現時是適當時間探討可行方案，延長公務員的工作年期，從而更妥善地應對這些挑戰。與此同時，基於有關原因尤其是公務員體系在八十年代的增長，預計未來公務員流失率會較高，我們須檢視會否出現運作及／或繼任問題而須處理。

5. 在上述背景下，公務員事務局進行了研究，檢視公務員未來的人手和退休情況，並就延長公務員退休後的服務年期，探討可行方案。我們進行了調查，評估個別公務員職系／部門在 2013-14 至 2022-23 年度十年間的人手及退休情況。我們亦向職系／部門管方收集意見，了解他們是否認為有需要挽留資深的公務員在退休年齡後繼續服務，以應付任何運作或繼任問題；若然，應如何進行。

研究的主要結果

6. 根據我們的記錄，在 2008-09 至 2012-13 年度的五年間，公務員每年平均退休人數(不包括按自願退休計劃退休的人員)約 4 200 人(佔公務員實際員額的 2.7%)。根據我們的推算，未來公務員退休人數會進一步增加。具體來說，在計至 2017-18 年度的五年間，退休人數每年平均約為 6 000 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 3.7%)，而在其後計至 2022-23 年度的五年間，退休人數會增加至每年平均約 7 000 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 4.4%)。不過，數目預期會在再其後計至 2027-28 年度的五年間下降至大約 5 400 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 3.4%)。下降趨勢會持續。

7. 研究結果顯示大部分職系均預期沒有特別的繼任問題。因員工退休而預計出現及由此而產生的職位空缺，一般可透過晉升和招聘填補，當中不會出現特別困難；但有少數由現在至 2022-23 年度間自然流失率較高的專業和技術職系或可能出現繼任問題／招聘困難，因而有可能需要繼續聘用已屆退休年齡的公務員。

8. 從公務員管理的角度來看，並無需要一刀切延長所有現職公務員的退休年齡。然而，在人口老化的背景下，我們認為有充分理據提高新入職公務員的退休年齡。此外，我們認為值得考慮推行合適的退休及聘用措施，為職系／部門首長提供更多人力資源的工具，延長在職公務員退休後的服務年期，在應付個別職系／部門不同時間的不同運作及繼任需要的同時，亦可顧及不同公務員群組的意願。

退休及聘用措施的建議框架

9. 因應研究結果，我們建議採用一個全面的方案，包含以下一系列靈活的退休及聘用措施：

- (a) 自一個未來日子起，提高新入職公務員的退休年齡。具體來說，建議將新入職的文職職系公務員的退休年齡提高五年至 65 歲。至於紀律部隊，建議將所有紀律部隊職系新入職公務員的退休年齡，不論職級劃一訂為 57 歲。之後，如能通過每年就其合適與否所進行的評核，紀律部隊職系公務員可進一步服務至 60 歲。

政府對公務員公積金計劃的自願供款，會隨著有關人員的年資增長而遞增¹，因此提高新入職公務員退休年齡的建議將會增加政府在公務員公積金計劃下的自願供款。我們將會更詳細地分析此建議對財政的影響，以便在下一階段敲定此建議的實施詳情。此外，我們或可能要考慮以分階段的方式，循序漸進地提高新入職員工的退休年齡，以冀在過渡期減低提高退休年齡對晉升或其他方面所帶來的負面影響。

- (b) 為職系／部門首長提供更多彈性，讓他們可在有需要時選擇性地繼續僱用已屆退休年齡的員工擔任公務員職位。

按現行機制，若有確切的運作及／或繼任需要，而又不能透過其他方法(例如晉升、重新調配人手等)滿足所需，職系／部門首長可按實際需要，在特殊的情況下，以退休後不中斷服務而繼續受僱的安排，挽留享有退休金福利的公務員，讓他們能夠在達到退休年齡後繼續服務一段特定的時間。

¹ 現時政府對公務員公積金計劃作出的供款(包括強制性及自願性供款)，就 3 年以下年資的合資格人員會按其實任職級基本薪金供款 5%，3 年至 15 年年資的供款比率增至 15%，然後每 5 年遞增至 30 年或以上年資的 25%。至於紀律部隊人員，鑑於他們相對文職人員較早達到退休年齡，他們會獲得特別紀律部隊供款，供款率為在公務員公積金計劃下政府自願供款外再加上基本薪金的 2.5%。公務員公積金計劃下的人員在達到指定的退休年齡(文職職系人員為 60 歲，而紀律部隊職系人員為 55 或 57 歲)離職時，可提取政府自願性供款所帶來的累算權益。

鑑於公務員未來數年至 2022-23 年度的流失率會較高，為應付特別的運作及／或繼任需要，我們建議對退休後繼續受僱的機制作出適當的調整，讓職系／部門首長可按目前退休後繼續受僱的條款，更靈活地挽留具經驗並達退休年齡的公務員(例如：在符合相關審批條件包括有充分的運作及／或繼任需要，沒有過度阻礙其他人員晉升，良好的表現和健康狀況的情況下，容許退休後繼續受僱一段較長的時間(但在任何情況下，整段受僱期總共不得超過五年)；以及適度地放寬審批準則)。

- (c) 推出一項新的「退休後服務合約計劃」，以合約形式聘用退休公務員擔任以這些人士為對象的非首長級崗位，處理一些要求特定的公務員技能或經驗的臨時職務。

建議的退休後服務合約計劃的目的是讓職系／部門首長能更靈活地以合約形式，聘用退休公務員擔任一些要求公務員技能及／或經驗的臨時／有時限的職務。由於建議的退休後服務合約計劃下的合約崗位，並不屬於公務員編制的一部分，對現時公務員制度(包括晉升²、編制、注入新血等)的影響最少。

- (d) 精簡離職後就業的規管機制，以便那些非首長級並擔任較低職級的公務員在退休後按其意願可從事外間工作。

按現時機制，享有退休福利的非首長級公務員在退休離職後首兩年內，如從事外間工作，須事先獲得當局批准。規管機制的目的是確保退休公務員離職後從事的外間工作，不會涉及不恰當行為(例如利益衝突、令政府尷尬等)。目前，第一標準薪級公務員已一律獲准於退休後從事外間工作。為消弭退休公務員留在勞動市場的不必要障礙，加上考慮到非首長級並擔任較低職級的公務員在退休後從事外間工作時涉及不恰當行為的風險相對很低，我們建議可考慮擴大

² 在 2012-13 年度，獲晉升的公務員平均需要在下一級累積 14.6 年的經驗。

有關一律批准的適用範圍，以涵蓋其他屬前線及支援類別的公務員，比方說，設定於有關職級的最高薪酬在某個薪級點以下。

諮詢及下一步工作

10. 諮詢為期四個月直至 2014 年 8 月 2 日止。在這段期間，我們會與職方，職系／部門管方及其他有關各方積極交流溝通，收集他們對建議框架的意見。

11. 在考慮了是次諮詢所收集到的意見，以及進一步研究相關事宜包括有關建議(尤其提高新入職人員退休年齡的建議)的財政影響後，我們會決定下一步路向和敲定實施詳情。

諮詢意見

12. 請委員察悉本文件內容。

公務員事務局
二零一四年四月

延長公務員服務年期

諮詢文件

公務員事務局

www.csb.gov.hk

2014 年 4 月

目錄

	頁數
1. 引言	3-4
2. 研究結果	5-8
3. 建議的框架	9-18
3.2 目標及指導原則	
3.3 建議措施	
4. 下一步工作	19
附件 2013-14 至 2022-23 年度公務員職系流失情況的分析	

前言

1. 公務員事務局進行了研究，檢視公務員未來的人手和退休情況。本諮詢文件載述研究的主要結果，並就延長公務員服務年期所建議的框架徵詢意見。
2. 我們歡迎職方，職系／部門管方及相關人士在 **2014 年 8 月 2 日** 或之前以下列任何一種方式提出意見及建議：

郵寄：香港添馬
添美道 2 號
政府總部西翼 8 樓
公務員事務局
聘任政策部

電郵：views_retirement@csb.gov.hk

傳真：(852) 2530 1265

3. 公務員事務局會視乎情況，以任何形式及為任何用途，複製、引述、撮述或發表所收到的意見書的全部或部分內容，而無須事先徵求提出意見者的准許。
4. 我們在諮詢結束後以不同方式發表及發布的其他文件，或會提述提出意見者的名字及所屬團體。任何提出意見者如不希望我們透露其名字及／或所屬團體，請在意見書內述明。提出意見者所提供的任何個人資料，只會由公務員事務局或其他有關政府部門／機構用於與這次諮詢或與公務員事務局履行其法定職能直

接有關的用途，或法例許可的任何其他目的。根據《個人資料(私隱)條例》(香港法例第 486 章)，任何人士有權要求查閱及修正其所提交的個人資料。公務員事務局有權就處理任何查閱資料的要求收取合理費用。回應本諮詢文件而提供的個人資料將保留直至公務員事務局已恰當履行其職能。任何人士如就本諮詢文件提交意見書後，就當中所提供的個人資料有任何查詢、或查閱或修正個人資料的要求，請將書面要求提交至：

香港添馬

添美道 2 號

政府總部西翼 8 樓

公務員事務局

聘任政策部

引言

- 1.1 人口政策督導委員會發表的人口政策諮詢文件指出，當局預測年屆 65 歲或以上的人口會在 2031 年增至 216 萬，即 2012 年的 98 萬的兩倍有多。到 2041 年，數字會進一步上升至 256 萬，即接近屆時推算總人口的三分之一。
- 1.2 人口老化會降低勞動人口參與率，由 2012 年的 58.8% 減至 2041 年的 49.5%。根據推算，香港的勞動人口在 2018 年達到 371 萬的頂峯後，會下降至 2035 年的 351 萬，然後回復溫和的增長。
- 1.3 緩解人口老化及勞動人口萎縮的種種影響，其中一個方向是延長人口的工作年期，讓他們延遲退休。因此，在人口政策督導委員會上述的人口政策諮詢文件中，就論及延長本港人口的工作年期。
- 1.4 面對人口老化及勞動人口萎縮所帶來的人口挑戰，政府作為香港的最大僱主，認為現時是適當時間探討可行方案，延長公務員的工作年期，從而更妥善地應對這些挑戰。與此同時，基於有關原因尤其是公務員體系在八十年代的增長，預計未來公務員流失率會較高，我們須檢視會否出現運作及／或繼任問題而須處理。

1.5 在上述背景下，公務員事務局進行了研究，檢視公務員未來的人手和退休情況，並就延長公務員退休後的服務年期，探討可行方案。我們進行了調查，評估個別公務員職系／部門在 2013-14 至 2022-23 年度十年間的人手及退休情況。我們亦向職系／部門管方收集意見，了解他們是否認為有需要挽留資深的公務員在退休年齡後繼續服務，以應付任何運作或繼任問題；若然，應如何進行。

研究結果

- 2.1 下文撮述公務員事務局所進行的研究的主要結果。
- 2.2 在 2008-09 至 2012-13 年度的五年間，公務員每年平均退休人數(不包括按自願退休計劃退休的人員)約 4 200 人(佔公務員實際員額的 2.7%)。同一期間，公務員編制每年平均增加約 1 300 個職位(約佔公務員編制的 1.0%)，以滿足市民對新服務或改善服務的需求。
- 2.3 根據我們的推算，未來公務員退休人數會進一步增加。具體來說，在計至 2017-18 年度的五年間，退休人數每年平均約為 6 000 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 3.7%)，而在其後計至 2022-23 年度的五年間，退休人數會增加至每年平均約 7 000 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 4.4%)。不過，數目預期會在再其後計至 2027-28 年度的五年間下降至大約 5 400 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 3.4%)。下降趨勢會持續。
- 2.4 根據在研究中從職系／部門首長所收集到的數據，在計至 2017-18 年度的五年間，文職部門／辦事處的自然流失率將佔這些部門／辦事處在 2013 年 3 月 31 日實際員額的 16.0%(即每年平均流失率為 3.2%)，而在其後計至 2022-23 年度的五年間，自然流失率將上升至 2013 年 3 月 31 日實際員額的 25.3%(即每年平均流失率為 5.1%)。若以計至 2022-23 年度的整個十年間計算，則自然流失率將為 41.4%(即每年平均流失率為 4.1%)。

- 2.5 至於紀律部隊，在計至 2017-18 年度的五年間，以及其後計至 2022-23 年度的五年間，六個紀律部門(只涵蓋紀律部隊職系)的自然流失率均為這些部門在 2013 年 3 月 31 日實際員額的 18.3%(即每年平均流失率為 3.7%)。若以計至 2022-23 年度的整個十年間計算，則自然流失率將為 36.7%(即每年平均流失率為 3.7%)。
- 2.6 大部分職系均預期沒有任何特別的繼任問題。根據有關職系／部門首長的估計，有少數由現在至 2022-23 年度間流失率較高的專業和技術職系或可能出現繼任問題／招聘困難，因而有可能需要讓已屆退休年齡的公務員在退休年齡後不中斷服務而繼續受僱。2013-14 至 2022-23 年度公務員職系流失情況的分析載於附件。
- 2.7 除上述的數據分析外，我們亦從相關的局／部門管方收集到以下意見：
- (a) 宏觀而言，面對人口老化及勞動人口萎縮所帶來的人口挑戰，公務員隊伍作為香港工作人口的一部分，應考慮在符合所需的健康狀況要求的情況下，提高新入職公務員的退休年齡；
 - (b) 儘管上述所言，除少數需要高度專門技能或將會面對較高的流失率(特別是在高層職級)的職系外，因員工退休而預計出現及由此而產生的職位空缺，估計會維持在一個可應付的水平。這些空缺能夠透過晉升和招聘填補，當中不會出現特別困難；

- (c) 現行的退休後繼續受僱機制可讓已屆退休年齡的公務員不中斷服務而留任，是繼任人選的策劃工作中一項有用的人力資源工具。然而，面對未來公務員流失率會較高，當局為職系／部門首長提供更多彈性，讓他們在有需要時挽留資深並達退休年齡的員工，是可取的做法；
- (d) 讓全數現職公務員自行選擇延長退休年齡的做法，未必有利於人力策劃工作。部分願意在退休年齡後繼續服務的人員，其技能／表現或未能配合職系／部門所需的專門知識／才能。為避免人力資源錯配，延長服務年期與否，應由管方作出甄選。然而，管方提醒當局，過度地使用延長服務年期的做法或會引致管理問題，例如對年輕人員的晉升及為公務員隊伍注入新血造成負面影響；
- (e) 在考慮挽留退休公務員時，對紀律部隊職系及部分可能須從事高體力要求職務(例如外勤工作)的文職職系而言，須同時顧及有關人員的健康狀況，因這要求往往受年齡影響；
- (f) 任何有關延長已屆退休年齡人員服務年期的建議，當局必須審慎考慮，衡量有關建議對現職人員的晉升機會所造成的不利影響，以及為公務員隊伍注入新血的需要。就晉升機會而言，特別令人關注的，是一些按新聘用條款受聘的年輕專業人員眼見晉升機會受到影響，或會選擇辭職；以及

- (g) 在現行的非公務員合約僱員計劃下，各局／部門雖然已可聘用退休公務員擔任非公務員合約僱員崗位，但該計劃的細則(例如其範圍)可作適當的調整，以進一步方便各局／部門按需要聘用退休公務員擔任一些要求特定的公務員技能或經驗的臨時職務。

2.8 上文的研究結果顯示，從公務員管理的角度來看，並無需要一刀切延長所有現職公務員的退休年齡。然而，在人口老化的背景下，我們認為有充分理據提高新入職公務員的退休年齡。此外，我們認為值得考慮推行合適的退休及聘用措施，為職系／部門首長提供更多人力資源的工具，延長在職公務員退休後的服務年期，以應付個別職系／部門不同時間的不同運作及繼任需要。

建議框架

3.1 本章載述包含了一系列靈活的退休及聘用措施的建議框架。

3.2 目標及指導原則

3.2.1 因應研究結果，我們建議採用一個全面的方案，當中包含一系列靈活的退休及聘用措施，以達致以下的目標：

- (a) 作為整體工作人口的一部分，公務員隊伍必須配合社會的人口轉變的步伐，以更妥善地應對由此而帶來的經濟及社會挑戰，並對私營市場及其他公營機構起示範作用；以及
- (b) 在考慮需要維持有效管理和顧及不同公務員群組的意願時，必須能應付個別職系／部門不同的運作及繼任需要。

3.2.2 此外，我們按以下原則，制定退休及聘用措施：

- (a) 現職或退休公務員可自願地參加有關的聘用措施。這些措施既可讓員工在退休年齡後繼續作出貢獻，同時讓職系／部門首長挽留具經驗及專長的退休人員，以應付運作及／或繼任需要。職系／部門首長須透過透明及客觀的甄選程序處理相關聘用措施的申請；

- (b) 我們須在提供足夠誘因吸引現職或退休公務員在退休後繼續服務，以及審慎運用公帑兩者之間，取得平衡；
- (c) 我們須控制退休福利的財政承擔(特別是退休金的財政承擔)，以盡量減少對納稅人帶來的額外支出；以及
- (d) 我們須盡量減少對現職人員的晉升機會¹的影響，和顧及為公務員隊伍注入新血的需要。

3.3 建議措施

3.3.1 因應以上的目標及指導原則，我們的建議方案包含一系列的靈活退休及聘用措施，詳情如下：

- (a) 自一個未來日子起，提高新入職公務員的退休年齡；
- (b) 為職系／部門首長提供更多彈性，讓他們可在有需要時選擇性地繼續僱用已屆退休年齡的員工擔任公務員職位；
- (c) 推出一項新的「退休後服務合約計劃」，以合約形式聘用退休公務員擔任以這些人士為對象的崗位，處理一些要求特定的公務員技能或經驗的臨時(包括有時限或兼職)職務；以及

¹ 在 2012-13 年度，獲晉升的公務員平均需要在下一級累積 14.6 年的經驗。

- (d) 精簡公務員離職後就業的規管機制，以便那些非首長級人員並擔任較低職級的公務員在退休後按其意願可從事外間工作。

提高新入職員工的退休年齡

3.3.2 緩解人口老化及勞動人口萎縮的人口挑戰所帶來的負面影響，其中一個方法是推廣延長香港工作人口的工作年期。隨著人均壽命延長、健康改善、教育水平提高、社會上要求高體力的工作減少，當局預期更多人會願意留在勞動人口多一點時間。政府作為香港的最大僱主，有責任推動及鼓勵市民留在勞動人口。

3.3.3 目前，現職公務員的退休年齡介乎 55 至 60 歲之間，視乎他們是屬於舊退休金計劃、新退休金計劃或公務員公積金計劃的人員，以及是文職或紀律部隊人員。為更妥善地應對人口挑戰，我們認為值得考慮為新入職公務員釐定較高的退休年齡。

3.3.4 考慮到在《強制性公積金計劃條例》下，強制性公積金成員可在年滿 65 歲時以一筆過的方式提取強制性公積金的累算權益，以及我們所收集到員方的普遍意見，我們建議自一個未來日子起，將新入職的文職職系公務員的退休年齡提高五年至 65 歲。

3.3.5 至於紀律部隊，我們建議將所有紀律部隊職系新入職公務員的退休年齡，不論職級²劃一訂為 57 歲。之後，如能通過每年就健康情況及工作表現是否合適的評核，紀律部隊職系公務員可進一步服務至 60 歲。

3.3.6 現時政府對公務員公積金計劃作出的供款，包括強制性及自願性供款，就 3 年以下年資的合資格人員會按其實任職級基本薪金供款 5%，3 年至 15 年年資的供款比率增至 15%，然後每 5 年遞增至 30 年或以上年資的 25%。至於紀律部隊人員，鑑於他們相對文職人員較早達到退休年齡，他們會獲得特別紀律部隊供款，供款率為在公務員公積金計劃下政府自願供款外再加上基本薪金的 2.5%。公務員公積金計劃下的人員在達到指定的退休年齡(文職職系人員為 60 歲，而紀律部隊職系人員為 55 或 57 歲)離職時，可提取政府自願性供款所帶來的累算權益。如現行的公務員公積金計劃及其供款率維持不變，政府自願供款將隨著公務員公積金計劃下的人員的年資增長而遞增，因此提高新入職公務員退休年齡的建議將會增加政府在公務員公積金計劃下的自願供款。我們將會更詳細地分析此建議對財政的影響，以便在下一階段敲定此建議的實施詳情。

² 現時在新退休金計劃及公務員公積金計劃下，紀律部隊人員的指定／正常退休年齡為 55 或 57 歲(視乎職級)。

3.3.7 若提高所有新入職員工的退休年齡(比方說，提高五年)，在 30 至 35 年後，公務員隊伍的自然流失數字會有一段時間大幅減少。這會阻礙晉升及影響公務員隊伍的更替。就此，我們認為值得考慮以分階段的方式，循序漸進地提高新入職員工的退休年齡，以冀在過渡期減低提高退休年齡所帶來的負面影響。

退休後繼續受僱的機制

3.3.8 按現行機制，若有確切的運作及／或繼任需要，而又不能透過其他方法(例如晉升、重新調配人手等)滿足所需，職系／部門首長可按實際需要，在特殊的情況下，以退休後不中斷服務而繼續受僱的安排，挽留享有退休金福利的公務員，讓他們能夠在達到退休年齡後繼續服務一段特定的時間。由於現時的審批準則嚴謹，加上退休後繼續受僱的安排是有時限(一般少於 12 個月)，近年獲批的個案很少。

3.3.9 鑑於公務員未來數年至 2022-23 年度的流失率會較高，為應付特別的運作及／或繼任需要，我們建議對退休後繼續受僱的機制作出適當的調整，讓職系／部門首長可按目前退休後繼續受僱的條款，更靈活地挽留具經驗並達退休年齡的公務員。可考慮的調整包括：

- (a) 除最後延長服務外，如能符合相關的審批條件(即有充分的運作及／或繼任需要，沒有過度阻礙其他人員晉升，良好的表現和健康狀況，以及定期檢討退休後繼續受僱個案的期限)，容許退休後繼續受僱一段較長的時間，但在任何情況下，整段受僱期總共不得超過五年；
- (b) 適度地放寬退休後繼續受僱的審批準則(例如根據現時審批準則，職系／部門首長只可在有確切需要時，挽留人員繼續服務一段特定的時間以應付特別的運作及／或繼任需要。我們建議引入新審批準則，容許職系／部門首長亦可基於需要向資歷較淺的公務員傳承專門知識或經驗，考慮挽留有關人員)；
- (c) 現時最後延長服務的時間上限為 90 日，可適當地提高此時間上限，比方說，提高至 120 日，以及適度地放寬相關的審批準則；以及
- (d) 擴大退休後繼續受僱的適用範圍，以涵蓋新聘用條款的公務員³。

³ 公務員一般須在達到指定的正常退休年齡時退休。享有退休福利的公務員可申請在達到正常退休年齡後不中斷服務繼續受僱。然而，現時公務員事務規例並無具體條文列明新聘用條款人員在達到正常退休年齡後繼續受僱的安排。

3.3.10 縱然我們建議對退休後繼續受僱的機制作出適當的調整，讓職系／部門首長可更靈活地挽留員工，退休後繼續受僱的申請須繼續透過透明及客觀的甄選程序審批，並只會在考慮相關因素(包括確切的運作及／或繼任需要，沒有過度阻礙其他人員晉升，良好的表現、品行和健康狀況，以及定期檢討退休後繼續受僱個案的期限)後確認有充分理據的情況下，方予以批准。

3.3.11 目前，享有退休福利的人員在退休後不中斷服務於同一職級繼續受僱時，如果其服務期距離最後離職前休假不少於 12 個月，通常有資格獲考慮晉升。就此，有意見認為，有關人員的事業在到達正常退休年齡時本應完結，而退休後繼續受僱的安排不應在繼續受僱期間為這些人員提供晉升機會。我們認為值得考慮此論點，並建議退休後繼續受僱的人員在繼續受僱期間，不應獲考慮晉升。

新的退休後服務合約計劃

3.3.12 非公務員合約僱員計劃的目的是為各局／部門提供靈活的方式僱用人手，以便回應不斷轉變的運作和服務需要。根據現行的非公務員合約僱員計劃，在資源許可及不超出獲准聘用人數上限的前提下，各局／部門可聘用退休公務員擔任非公務員合約僱員崗位，執行有時限、短期、兼職、屬季節性或臨時的職務，尤其是那些要求特定的公務員技能或經驗的職務。

3.3.13 現行的非公務員合約僱員計劃為職系／部門首長在一定程度上提供了一項有效的工具，用以處理臨時工作。然而，鑑於要求特定的公務員技能或經驗的臨時職務的數目持續增加，我們認為值得考慮將聘用退休公務員的安排制度化和完善化，讓職系／部門首長能聘用退休公務員擔任以這些人士為對象的合約崗位，以助他們吸納這些人力資源。因此，我們建議推出一項新的退休後服務合約計劃，讓職系／部門首長能更靈活地以合約形式，聘用退休公務員擔任一些要求公務員技能及／或經驗的臨時／有時限的職務，而這些職務又因其緊急或兼職性質所限(例如受季節波動影響的服務)而不能由公務員編制職位擔任。此外，面對未來公務員流失率會較高，我們須確保技能或經驗的傳承及維持服務的質素。此計劃的設計應顧及相關的需要，例如包括在訓練人員時提供後備人手。

3.3.14 一如現行的非公務員合約僱員計劃，我們建議退休後服務合約計劃的適用範圍只限於等同非首長級公務員的合約崗位。我們亦建議在一般情況下，文職人員的 65 歲及紀律部隊人員的 60 歲的年齡限制將適用於退休後服務合約計劃下的聘任。有關聘用條款及服務條件，我們初步建議退休後服務合約計劃的崗位的薪酬，不應較相若的公務員職級的薪酬水平為高，而擔任這些崗位的人員一般不能享有其他適用於公務員的附帶福利⁴。

⁴ 享有退休福利的人員在退休後及達到適用的正常退休年齡時，將獲按月發放退休金。

3.3.15 一如其他人力資源，為確保審慎運用公帑，在退休後服務合約計劃下考慮開設崗位時，須視乎是否有充分的運作及／或繼任需要，及有否可用資源。面對未來公務員流失率會較高，建議的退休後服務合約計劃讓職系／部門首長可因應不同時期的運作及／或繼任需要，靈活地調整人手水平和員工組合。

3.3.16 由於建議的退休後服務合約計劃的合約崗位，並不屬於公務員編制的一部分，對現時公務員制度(包括晉升、編制、注入新血等)的影響最少。如計劃落實，我們會制訂適當的執行指引，確保退休後服務合約計劃只會在有充分理據的情況下才可運用，而甄選程序亦必須是透明及客觀的。

精簡離職後從事外間工作的規管機制

3.3.17 公務員如欲退休後繼續工作，除可繼續在政府服務外，也可選擇於私人市場或非政府機構工作。在現行離職後從事外間工作的規管機制下，公務員如欲於退休後在一段特定的時間內從事外間工作，須事先向批核當局申請批准。規管機制的目的是確保退休公務員離職後從事的外間工作，不會涉及不恰當行為(例如利益衝突、令政府尷尬等)。

3.3.18 對享有退休福利的非首長級公務員而言，他們在退休離職後首兩年內如從事外間工作，須事先獲得當局批准。儘管過往數年間絕大部分離職後從事外間工作的申請均獲批准，為免過度妨礙非首長級公務員在退休後繼續工作的計劃，我們認為可精簡有關的批核程序。目前，第一標準薪級公務員已一律獲准於退休後從事外間工作。為消弭退休公務員留在勞動力市場的不必要障礙，加上考慮到那些非首長級並擔任較低職級的公務員在退休後從事外間工作時涉及不恰當行為的風險相對很低，我們建議可考慮擴大有關一律批准的適用範圍，以涵蓋其他屬前線及支援類別的公務員，比方說，設定於有關職級的最高薪酬在某個薪級點以下。

下一步工作

- 4.1 公務員隊伍必須配合社會人口轉變的步伐，並繼續致力提升公共服務的質素。本諮詢文件正提出一系列措施，以達致這些目標。
- 4.2 在未來四個月的諮詢期，我們期待有關各方提出意見和建議。我們會與職方，職系／部門管方及其他有關各方積極交流溝通。
- 4.3 當局在考慮了是次諮詢所收集到的意見，以及進一步研究相關事宜(包括有關建議的財政影響)後，會決定下一步路向和敲定實施詳情。

2013-14 至 2022-23 年度 公務員職系流失情況的分析

內部研究共涵蓋 350 個公務員職系，其中 331 個是文職職系，其實際員額約為 102 000 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額 160 663 人的 63.6%)；其餘 19 個是紀律部隊職系，其實際員額約為 53 600 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 33.3%)。

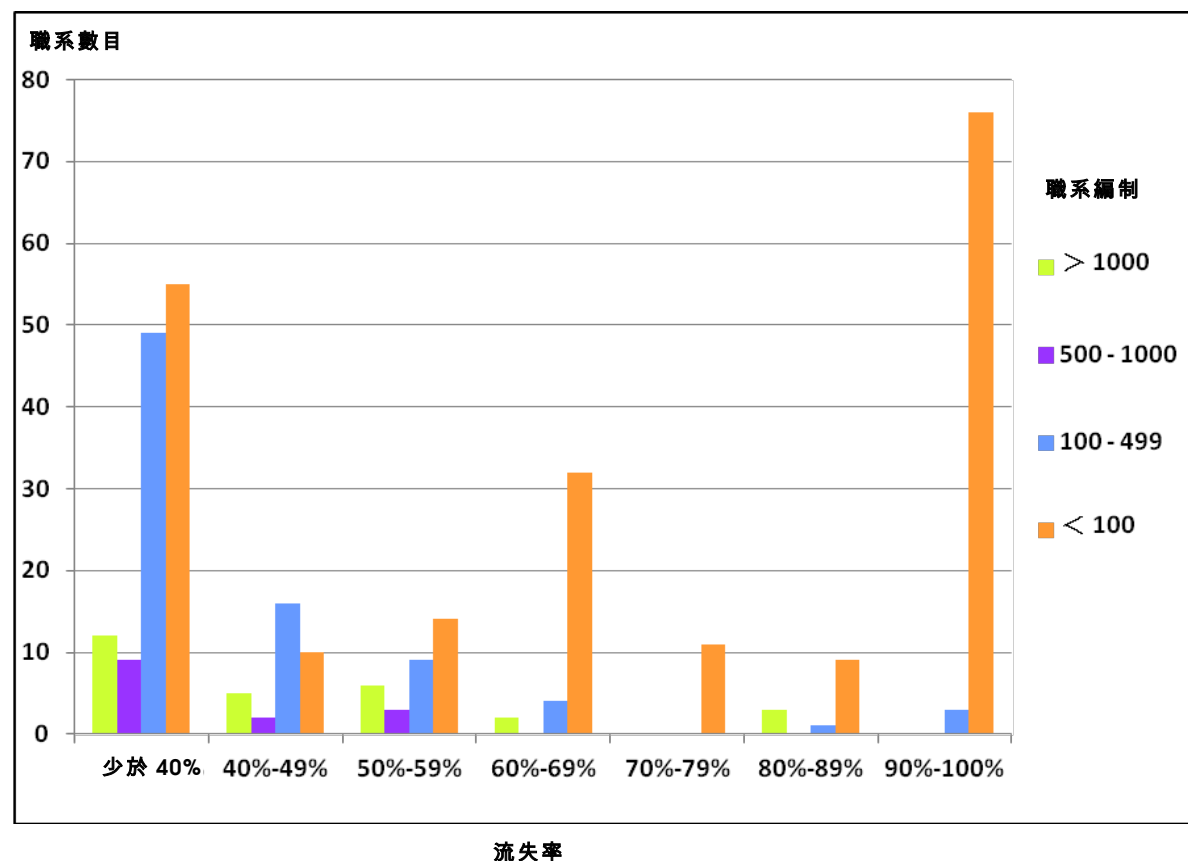
(a) 文職職系的自然流失

2. 根據從職系／部門首長所收集到的數據，在計至 2017-18 年度的五年間，文職部門／辦事處的自然流失率將佔這些部門／辦事處在 2013 年 3 月 31 日實際員額的 16.0%(即每年平均流失率為 3.2%)；而在其後計至 2022-23 年度的五年間，自然流失率將上升至 2013 年 3 月 31 日實際員額的 25.3%(即每年平均流失率為 5.1%)。若以計至 2022-23 年度的整個十年間計算，則自然流失率將為 41.4%(即每年平均流失率為 4.1%)。

3. 在計至 2017-18 年度的五年間，331 個文職職系的自然流失率將佔這些職系在 2013 年 3 月 31 日實際員額的 18.2%(即每年平均流失率為 3.6%)；而在其後計至 2022-23 年度的五年間，自然流失率將上升至 2013 年 3 月 31 日實際員額的 24.4%(即每年平均流失率為 4.9%)。若以計至 2022-23 年度的整個十年間計算，則自然流失率將為 42.6%(即每年平均流失率為 4.3%)。

4. 在 331 個文職職系中，經相關職系／部門首長評估後，有少數或可能出現繼任問題／招聘困難，因而可能有需要讓已屆退休年齡的人員不中斷服務而繼續受僱。後者包括編制小的單一職級職系，以及專業及技術職系。根據相關職系／部門首長的評估，大多數的困難／問題均可透過繼續受僱已屆退休年齡的人員而解決。

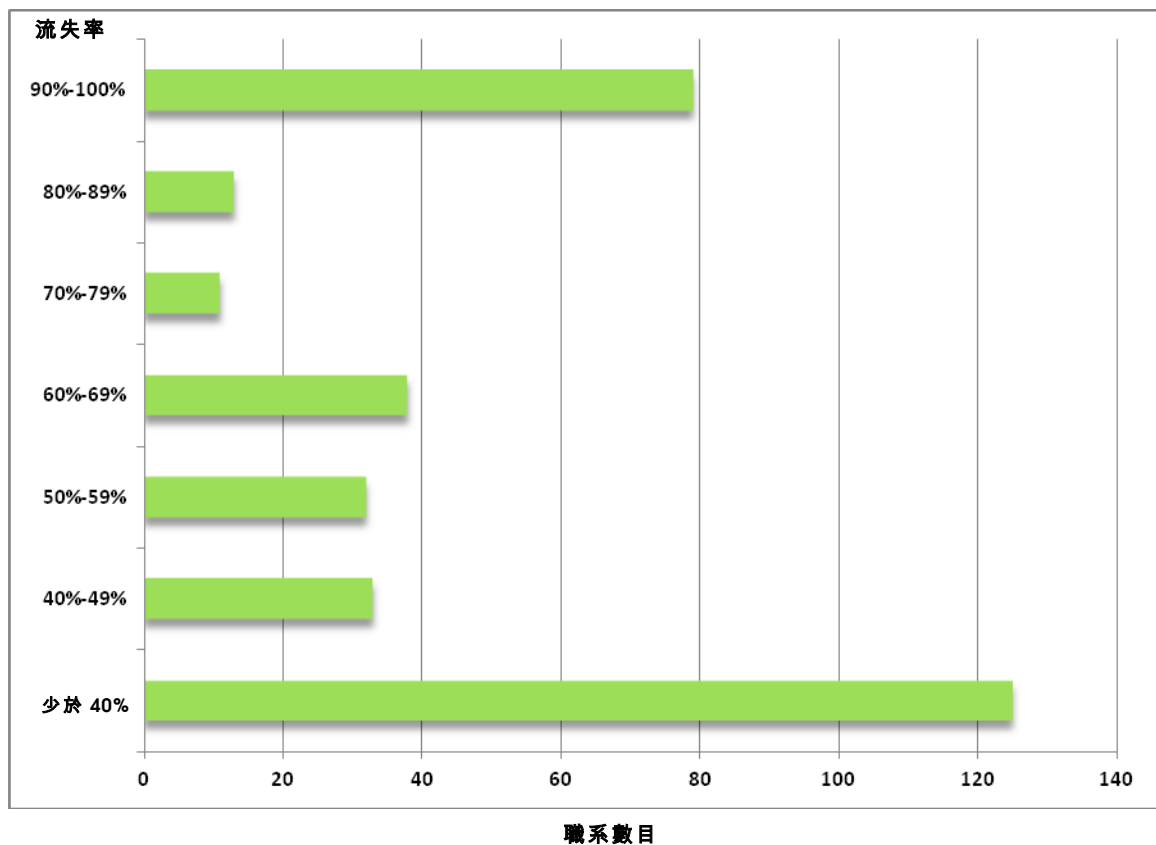
5. 此外，有部分文職職系的自然流失率將在 2013-14 至 2022-23 年度期間達到 40%或以上¹(即每年平均流失率為 5.6%)。但值得注意的是，這些文職職系中，大部分均是編制少於 100 人的小職系(包括單一職級職系)。有關詳情如下：



註：

- (1) 在自然流失率達到 90%或以上的職系中，有大多數是單一職級職系及／或受管制職系。

¹ 在 2008-09 至 2012-13 年度的五年間，公務員每年平均退休人數(不包括按自願退休計劃退休的人員)約為 4 200 人(佔公務員實際員額的 2.7%)。在這項研究中，每年自然流失率凡達到 4%或以上即視為較高。



(b) 紀律部隊職系的自然流失

6. 在計至 2017-18 年度的五年間，以及其後計至 2022-23 年度的五年間，六個紀律部門(只涵蓋紀律部隊職系)的自然流失率均為這些部門在 2013 年 3 月 31 日實際員額的 18.3%(即每年平均流失率為 3.7%)。若以計至 2022-23 年度的整個十年間計算，則自然流失率將為 36.7%(即每年平均流失率為 3.7%)。

7. 在計至 2017-18 年度的五年間，19 個紀律部隊職系的自然流失率將佔這些職系在 2013 年 3 月 31 日實際員額的 16.3%(即每年平均流失率為 3.3%)；而在其後計至 2022-23 年度的五年間，自然流失率會下降至 2013 年 3 月 31 日實際員額的 15.5%(即每年平均流失率為 3.1%)。若以計至 2022-23 年度的整個十年間計算，則自然流失率將為 31.9%(即每年平均流失率為 3.2%)。

8. 在 19 個紀律部隊職系中，經相關職系／部門首長評估後，有若干職系預期或可能出現繼任問題／招聘困難，因而可能有需要讓已屆退休年齡的人員不中斷服務而繼續受僱。它們主要是編制小的職系。

9. 在 19 個紀律部隊職系中，有部分的自然流失率將在 2013-14 至 2022-23 年度間達到 40%或以上(即每年平均流失率為 4.6%)。有關詳情如下：

