

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)963/14-15(11)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2015年5月18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2015-2016年度開支預算草案，各局及部門(下稱"各局／部門")會增加2 540個公務員職位，較2014-2015年度公務員編制的修訂預算增加1.5%。如2015-2016年度預算草案獲立法會通過，估計到2016年3月底，公務員編制為176 448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. 公務員退休年齡的詳情載於**附錄 I**。

8. 2015年3月23日，政府公布將由2015年6月1日起提高新入職公務員的退休年齡。具體而言，就2015年6月1日或之後受聘的文職職系新入職公務員而言，退休年齡會提高至65歲；至於紀律部隊職系新入職公務員，則不論職級，退休年齡會提高至60歲。

9. 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 ——

² 2015-2016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。

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 ³ 的百分比
2008-2009至2012-2013年度	4 200人	2.6%
2013-2014至2017-2018年度	6 000人	3.7%
2018-2019至2022-2023年度	7 000人	4.3%
2023-2024至2027-2028年度	5 400人	3.3%
2028-2029至2032-2033年度	4 500人	2.8%

事務委員會提出的主要意見及關注

10. 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、2013年6月3日及2014年4月25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

11. 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工務工程項目的進展。

12. 政府當局表示，政府當局已有既定機制，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履行職務，並為擔當更高層次的職務作好準備。

³ 上述實際員額數字包括任職政府部門的公務員、借調／調派到補助或公帑資助機構(如香港金融管理局、醫院管理局)的公務員、法官和司法人員、廉政公署人員，以及香港駐外經濟貿易辦事處在當地所聘的人員。

13. 長遠而言，為方便接任，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。政府當局回應時表示，為確保公務員薪酬能吸引有合適才幹的人士加入及挽留他們在公務員隊伍服務，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。政府當局表示，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。

14. 委員關注到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。

15. 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。根據所得資料，在2012-2013年度，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。

16. 委員就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，妨礙了有關的局／部門累積和保留知識及技術。

17. 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。

18. 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。

19. 對於有委員建議當局為填補公務員職位空缺而進行公開招聘時，優先聘用具備相關工作經驗的非公務員合約僱員，政府當局表示，政府的招聘政策是透過公開、公平和具競爭性的過程選出最合適的人士擔任有關職位。由於相關工作經驗是招聘過程中會考慮的因素之一，因此符合特定公務員職級入職條件的非公務員合約僱員，一般應較其他申請人佔有優勢。

加快招聘程序

20. 委員察悉審計署署長在第六十二號報告書中評論公務員招聘工作需時很長。一名委員詢問政府當局已採取／會採取甚麼措施處理問題。

21. 政府當局回應時表示，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。

各局／部門人手短缺

22. 委員指出，儘管公務員編制自2007-2008年度起一直每年輕微增加約1%，公務員佔總人口的比例自1990年代起不斷減少。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各局／部門的人手情況，並處理人手短缺的問題。

23. 政府當局回應時表示，以人口增幅作為釐定公務員編制的基礎並不適宜。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。

公務員辭職

24. 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。
25. 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，現時亦設有既定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。
26. 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。

立法會質詢

27. 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)的士氣造成負面影響。政府當局沒有計劃檢討政務主任職系的服務條件。
28. 在2015年4月22日的立法會會議上，郭偉強議員就公務員退休情況提出書面質詢。政府當局答覆時表示，雖然在未來10年間的退休公務員人數會較多，但當局預計公務員隊伍不會廣泛出現嚴重的繼任或招聘問題。

最新發展

29. 在編定於2015年5月18日舉行的事務委員會會議上，政府當局會提供公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布的最新概況。事務委員會將於同一次會議上聽取公務員工會及其他有興趣的人士／團體就延長公務員服務年期提出的意見。

相關文件

30. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年5月15日

**政府當局就2014年4月25日事務委員會會議
提交的文件(立法會CB(4)571/13-14(03)號文件)附件B**

* * * * *

(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。

附錄II

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
	2012年4月16日 (議程第III項)	議程 政府當局的文件 會議紀要
	2013年6月3日 (議程第V項)	議程 政府當局的文件 會議紀要
	2014年4月25日 (議程第IV項)	議程 政府當局的文件 會議紀要 政府當局的回應

會議	會議日期	文件
立法會會議	2015年4月22日	郭偉強議員就"公務員的退休情況"提出的書面質詢

立法會秘書處

議會事務部4

2015年5月15日