

二零一五年十一月十六日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 非公務員合約僱員

目的

本文件向委員匯報政府聘用非公務員合約僱員的情況，以及政府已採取的措施，以回應委員先前提出的關注。

非公務員合約僱員計劃

計劃的範圍

2. 政府在一九九九年推出非公務員合約僱員計劃，目的是為常任秘書長及部門首長（“部門首長”）提供靈活的方式僱用人工，以便能迅速回應各局／部門不斷轉變的運作和服務需求。這些需求：

- (a) 可能是有時限、屬季節性或受市場波動影響的；
- (b) 只須僱用工作時數少於公務員規定工作時數的人手應付；
- (c) 需要從市場招攬在特定範疇具備最新專業知識的人才應付；或
- (d) 涉及的服務方式正待檢討或有可能改變。

在某些情況下，聘用非公務員合約僱員是因為政府架構內並無負責執行有關工作的相關公務員職系。鑑於這些需求和工作的性質，政府宜聘用非公務員合約僱員而非公務員。

指導原則

3. 公務員和非公務員合約僱員的聘用是兩種截然不同的聘任形式，他們的聘用目的和情況各異，聘用條款和薪酬調整機制亦有分別。部門首長可全權釐定屬下非公務員合約僱員的適當聘用條件，惟須依循有關的指導原則，即整體上來說，非公務員合約僱員的服務條款和條件不得遜於《僱傭條例》（第 57 章）的規定，亦不得較適用於職級或職責相若的公務員的服務條款和條件為佳。部門首長在決定其聘用的非公務員合約僱員的聘用條款和條件時，會考慮一籃子的因素，例如就業市場的情況、招聘結果及生活費用。

非公務員合約僱員的管理

4. 鑑於非公務員合約僱員計劃的性質，並為了維持靈活性，政府的政策是對於各局／部門聘用非公務員合約僱員給予適當的靈活性。為了監察計劃的實施情況，公務員事務局不時向各局／部門收集非公務員合約僱員的受聘人數、他們的合約年期和薪幅等統計資料。

5. 在部門層面，非公務員合約僱員的聘用須經獲部門首長授權的首長級人員審批，並應由不低於副部門首長級別或同等職級的首長級人員負責監管非公務員合約僱員計劃的實施。部門首長有責任確保非公務員合約僱員的聘用符合計劃的範圍，並且不時檢討是否更適宜採用其他方式應付有關的運作和服務需求。

以公務員職位取代非公務員合約僱員崗位

6. 二零零六年三月，公務員事務局與其他局／部門就聘用非公務員合約僱員的情況進行特別檢討。在檢討期間，各局／部門所聘用的全職¹非公務員合約僱員人數

¹ “全職”是指有關的聘用符合《僱傭條例》所載“連續性合約”的定義。根據《僱傭條例》，僱員為同一僱主連續服務四周或以上，每周工作不少於 18 小時，即視為按“連續性合約”工作。

約為 16 490 人。同年十二月，我們告知委員，檢討結果確定約有 4 000 個全職非公務員合約僱員崗位的職務較適宜由公務員執行，有關崗位應逐步被公務員職位取代。截至二零一五年九月，該 4 000 個崗位已差不多全被取代。

7. 另外，在二零零六年特別檢討至二零一五年六月期間，各局／部門確定約有 3 560 個全職非公務員合約僱員崗位的職務涉及永久的服務需求，較適宜由公務員執行。截至二零一五年六月三十日，有 2 930 個（82%）這類崗位已被公務員職位取代。至於其餘的約 630 個崗位，則會在相應的公務員職位開設和獲得填補時被取代。

8. 在決定應否以公務員職位取代非公務員合約僱員崗位時，各局／部門須確定所涉及的工作是否足以視為屬於永久性質，以及有關職務是否由公務員處理更為適當。各局／部門會繼續定期檢討其聘用的非公務員合約僱員崗位，並在適當時尋求所需的資源以公務員職位取代。然而，某些非公務員合約僱員崗位應獲保留，包括確定為有時限或屬季節性的崗位；營運基金部門為應付受市場波動影響的服務需求而設的崗位；以及只須僱用工作時數少於公務員規定工作時數的人手便可應付服務的崗位，又或政府架構內並無負責執行有關工作的相關公務員職系。

9. 根據一般做法，當局／部門準備以公務員職位取代非公務員合約僱員崗位時，會預早通知有關的非公務員合約僱員，讓他們及早籌劃和另覓工作。如有需要，各局／部門亦會為即將離職的非公務員合約僱員提供就業輔助。我們歡迎有興趣的非公務員合約僱員投考公務員職位。為此，各局／部門設有機制，確保在職非公務員合約僱員得知公務員職位公開招聘的消息。

二零一五年六月三十日非公務員合約僱員的情況

10. 各局／部門聘用非公務員合約僱員的數目會因應不斷轉變的運作和服務需求而時有變動。非公務員合約僱員的聘用受到嚴謹的監管，以確保局／部門必須符合上文第 2 段所述非公務員合約僱員計劃的適用範圍，才可聘用非公務員合約僱員。至於已確認為有長遠運作或服務需求的非公務員合約僱員崗位，局／部門會因應可運用的資源，尋求以公務員職位取代。經各局／部門共同努力，非公務員合約僱員的數目在過去幾年已明顯減少。截至二零一五年六月三十日，各局／部門合共聘用 12 036 名全職非公務員合約僱員，較二零零六年六月三十日歷史高峯的 18 537 名減少約 6 500 名（約 35%）。非公務員合約僱員崗位數目自 2006 年年中以來的持續下降趨勢見附件 A。隨着不同項目或有時限的非公務員合約僱員崗位相繼完結，非公務員合約僱員的整體人數在過去幾年持續下降，但一些局／部門或有確切需要開設新的非公務員合約僱員崗位，以應付新的短期／有時限運作和服務需求。例如，在二零一四年七月至二零一五年六月期間，約有 4 200 名非公務員合約僱員離職，而同期約有 4 100 名新的非公務員合約僱員加入政府。

11. 雖然自二零零六年的特別檢討後，非公務員合約僱員的整體人數明顯減少，但政府仍然有需要在公務員核心隊伍以外，聘用非公務員合約僱員增補人手。聘用非公務員合約僱員，可為局／部門（特別是營運基金部門）提供所需的靈活性，迅速回應其特定的運作和服務需求。

12. 有關非公務員合約僱員聘用情況的概括分析載於下文第 13 至 18 段。

(a) 應付有時限或屬季節性的服務需求

13. 截至二零一五年六月三十日，在受聘於各局／部門的 12 036 名全職非公務員合約僱員中，約有一半（47% 或 5 630 名）是受聘應付有時限或屬季節性的服務需求，

並會在該等有時限或屬季節性的服務需求完結時被取代。例如，康樂及文化事務署（康文署）聘用約 1 000 名非公務員合約僱員，以加強對水上活動場地的支援及應付季節性變化的泳客量。這些員工包括季節性救生員、臨時濾水機房操作員和臨時水上活動教練，在泳季過後便無需這些非公務員合約僱員崗位。另一個例子是選舉事務處聘用的約 500 名非公務員合約僱員，以應付兩項選舉的有時限服務需求，即在二零一五年十一月二十二日舉行的二零一五年區議會一般選舉，以及籌備二零一六年立法會換屆選舉。待選舉周期工作完成後，這些非公務員合約僱員崗位便不再需要。

(b) 應付受市場波動影響的服務需求

14. 另有 15%（約 1 870 名）非公務員合約僱員受聘於五個營運基金部門，以應付受市場波動影響的服務需求。聘用非公務員合約僱員可讓營運基金部門（其中以機電工程署（機電署）及香港郵政聘用為主）因應業務的起落而靈活調整人手和員工組合，同時維持服務水平及質素。例如，機電署在其營運基金部分聘用了約 880 名非公務員合約僱員（主要為不同範疇的技術員），為各政府部門及機構客戶提供有關機電工程、空調、屋宇設備系統、電子及車輛工程的顧問、工程項目管理和保養服務。機電署認為，其營運基金部分有需要在公務員以外，維持一定數目的非公務員合約僱員，原因是其服務需求，會受客戶的財政狀況和公開市場競爭等不明確因素影響。如下文第 15 段所述，香港郵政亦需要類似的人手調配靈活性。

(c) 應付工作時數少於公務員規定工作時數的服務需求

15. 另有 9%（約 1 040 名）非公務員合約僱員受聘以應付工作時數少於公務員規定工作時數的服務。他們主要受聘於香港郵政，負責郵件的分類和起卸工作，而工作量的高峯期往往集中在一天裏某幾個小時。截至二零一五年六月三十日，香港郵政聘用了 1 906 名非公務員合約僱員，其中約有一半的工作時數少於公務員的規定

工作時數，其餘一半則主要應付隨着市場變動而時有變更的服務需求。由於市場瞬息萬變，對價格相當敏感，以及電子郵件的廣泛應用，香港郵政難以預測和控制郵件數量的變化²，因此有實際需要在公務員核心隊伍以外，繼續聘用非公務員合約僱員增補人手，以應付季節性以至每月及每日郵件流量變動。

(d) 從市場招攬在特定範疇具備專業知識的人才

16. 另有 7%（約 800 名）非公務員合約僱員是從市場招攬在特定範疇具備最新專業知識的人才。例如，截至二零一五年六月三十日，效率促進組聘用了約 430 名非公務員合約僱員，主要為 1823 電話查詢服務提供 24 小時一站式服務，代表 22 個政府部門處理市民的查詢，並處理市民對局／部門的投訴，而政府架構內並無負責執行這類工作的相關公務員職級。

(e) 應付服務方式正待檢討或有可能改變的服務需求

17. 餘下的 22% 非公務員合約僱員（約 2 700 名）受聘應付服務方式正待檢討或有可能改變的服務需求。各局／部門會密切監察檢討進度，以期檢討可及早完成。至於已完成的檢討，如確定非公務員合約僱員崗位可由公務員職位取代，有關的局／部門會逐步取代這些非公務員合約僱員崗位。例如，截至二零一五年六月三十日，康文署聘用了 480 名非公務員合約僱員，以提供服務方式正待檢討或有可能改變的各類服務，包括公共圖書館的前線及支援服務、表演場地的舞台支援服務及售票處服務。康文署經檢討後，決定以公務員取代大部分負責這些服務的非公務員合約僱員，並會按適當步伐取代有關的非公務員合約僱員崗位。

² 舉例來說，二零一五年第二季的郵件數量較二零一四年同期下跌 3.6%。二零一五年二月本地郵件流量較一月下跌 21.3%，但三月則較二月急升 39.8%。至於出口航空郵件，二零一五年二月較一月下跌 20.4%，但三月則較二月急升 30.3%。

18. 按局／部門及接受僱原因分項的 12 036 名非公務員合約僱員的聘用情況，分別載於附件 B 及 C。在這些非公務員合約僱員中，有三分之二 (66%) 獲聘用的年期不超過五年，詳情見附件 D。月薪介乎 8,000 元至 15,999 元的有 58%，介乎 16,000 元至 29,999 元的有 24%，而在 30,000 元或以上的則有 14%，詳情見附件 E。

關注事項

19. 委員會就非公務員合約僱員計劃提出一些關注事項。我們的意見及已採取的改善措施，載於下文第 20 至 23 段。

非公務員合約僱員的長時間聘任

20. 部分委員會對某些非公務員合約僱員的長時間聘任表示關注。就受聘應付正待檢討或有可能改變的服務需求的非公務員合約僱員崗位，我們會繼續敦促各局／部門及早完成相關檢討，並決定最合適的服務方式。我們亦已提醒局／部門檢討一些存在一段長時間的非公務員合約僱員崗位，以確定是否有長遠的運作和服務需求；如有的話，便應尋求所需的資源以公務員職位取代。

21. 截至二零一五年六月三十日，約有三分之一非公務員合約僱員（約 4 060 名）持續服務五年或以上，與去年同期比較，數目減少 11%（約 480 名）。4 060 名非公務員合約僱員當中，約有 30% 無間斷地擔任不同的非公務員合約僱員崗位，以應付不同的服務需求。持續聘用這些非公務員合約僱員處理不同的有時限項目，符合計劃的範圍。另外，4 060 名非公務員合約僱員當中，約有 32% 受聘應付正待檢討或有可能改變的服務需求，例如公共圖書館的前線及支援服務、康文署表演場地的舞台支援服務及售票處服務。由於服務方式的檢討工作正在進行，在檢討完成之前，負責提供服務的非公務員合約僱員暫時有必要予以保留。此外，一些服務雖然有長遠需求，但只須僱用工作時數少於公務員規定工作時數的人

手應付，例如香港郵政聘用非公務員合約僱員負責郵件的分類和起卸工作。基於上述的原因，一些非公務員合約僱員的持續服務年期超過五年。

聘用非公務員合約僱員為公務員

22. 委員亦曾敦促政府應更積極以公務員職位取代非公務員合約僱員崗位。政府的政策是透過公開、公平和具競爭性的招聘程序，挑選最合適的應徵者填補公務員職位空缺。政府歡迎對公務員職位空缺有興趣的非公務員合約僱員參與公開招聘程序。鑑於相關工作經驗是招聘公務員的考慮因素之一，符合特定公務員職級基本入職條件的非公務員合約僱員，因具備政府工作經驗，一般確較其他申請人佔優。舉例來說，在二零零七年一月至二零一五年八月期間³，非公務員合約僱員由於具備相關工作經驗，其表現確較其他應徵者優勝，非公務員合約僱員和其他應徵者的平均成功率分別約為 15% 及 2%。

非公務員合約僱員的服務條款和條件及薪酬調整

23. 我們亦得悉，部分委員曾對非公務員合約僱員的服務條款和條件表示關注。除了按照上文第 3 段臚列的指導原則，作為良好僱主，各局／部門亦會定期進行檢討，以確保聘用條件與就業市場現況相比仍具競爭力，可以招聘和挽留非公務員合約僱員。就薪酬調整方面，據我們所知，聘用最多非公務員合約僱員的局／部門的非公務員合約僱員薪酬調整幅度，與二零一五至一六年公務員薪酬調整幅度接近。此外，不少局／部門向非公務員合約僱員提供的聘用條件較《僱傭條例》的規定為佳，例如增加年假數目、容許僱員在獲聘後即可放取有薪法定假期，以及發放約滿酬金。

³ 在此段期間展開並完成的公務員公開招聘工作中，有 1 096 項涉及由所擔任職務與招聘職級職務相若的在職非公務員合約僱員的合資格申請。

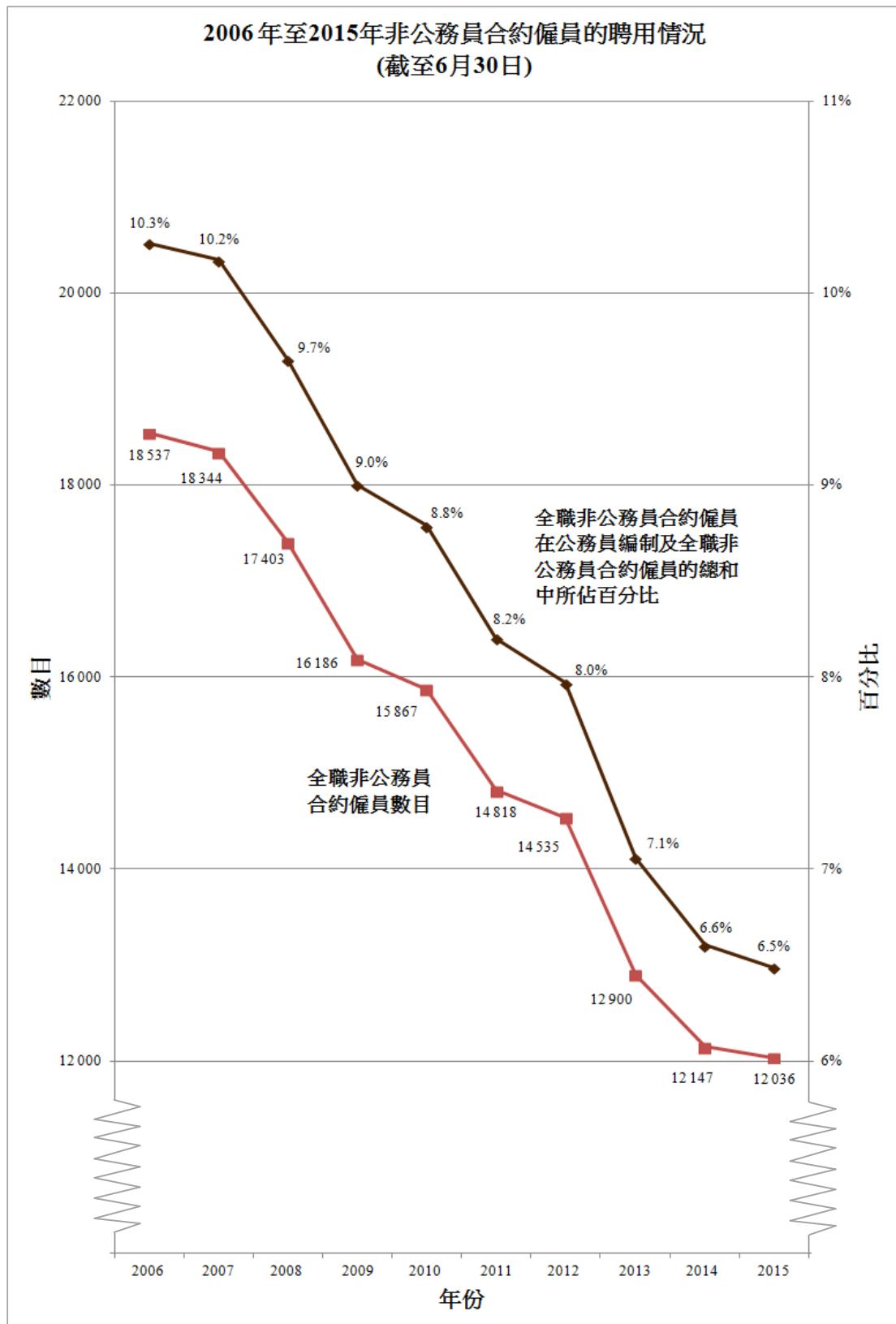
總 結

24. 非公務員合約僱員計劃為各局／部門提供有效途徑，以增聘人手處理無法由公務員應付的運作和服務需求。各局／部門仍有需要繼續聘用非公務員合約僱員，與公務員隊伍配合，為市民提供適時而優質的服務。另一方面，我們會繼續與各局／部門合作，以確保非公務員合約僱員的聘用符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍，而各局／部門亦會繼續檢討為各類需求而聘用非公務員合約僱員的運作需要，以確定適宜以公務員職位取代的非公務員合約僱員崗位。

徵 詢 意 見

25. 請委員察悉上文有關聘用非公務員合約僱員的資料並提供意見。

公務員事務局
二零一五年十一月



各政策局／部門／辦公室聘用全職非公務員合約僱員的情況

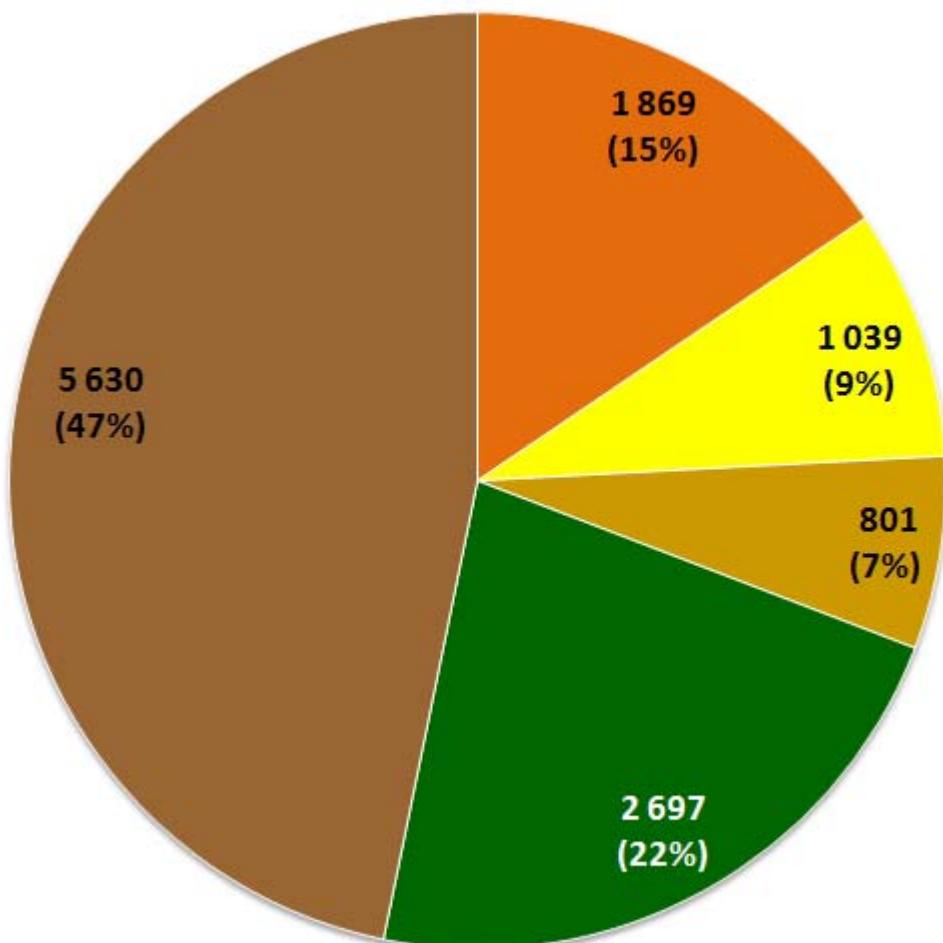
| 政策局／部門／辦公室 | 非公務員合約僱員人數 | |
|-------------------|--------------|--------------|
| | 截至2014年6月30日 | 截至2015年6月30日 |
| 漁農自然護理署 | 252 | 269 |
| 建築署 | 46 | 45 |
| 屋宇署 | 358 | 236 |
| 政府統計處 | 178 | 306 |
| 行政長官辦公室 | 7 | 6 |
| 政務司司長辦公室及財政司司長辦公室 | 42 | 38 |
| 民航處 | 20 | 18 |
| 土木工程拓展署 | 71 | 62 |
| 商務及經濟發展局 | 33 | 32 |
| 公司註冊處 | 64 | 75 |
| 政制及內地事務局 | 8 | 6 |
| 懲教署 | 2 | 21 |
| 香港海關 | 127 | 114 |
| 衛生署 | 581 | 508 |
| 律政司 | 60 | 69 |
| 發展局 | 43 | 48 |
| 渠務署 | 63 | 87 |
| 教育局 | 1 178 | 1 137 |
| 效率促進組 | 436 | 431 |
| 機電工程署 | 1 009 | 889 |
| 環境局 | 6 | 5 |
| 環境保護署 | 100 | 73 |
| 財經事務及庫務局 | 78 | 83 |
| 消防處 | 31 | 41 |
| 食物環境衛生署 | 273 | 229 |
| 食物及衛生局 | 18 | 14 |
| 政府飛行服務隊 | 10 | 8 |
| 政府化驗所 | 26 | 22 |
| 政府物流服務署 | 42 | 39 |
| 政府產業署 | 1 | 2 |
| 路政署 | 55 | 55 |
| 民政事務局 | 52 | 50 |
| 民政事務總署 | 499 | 439 |
| 香港天文台 | 15 | 17 |
| 香港警務處 | 73 | 46 |

| 政策局／部門／辦公室 | 非公務員合約僱員人數 | |
|---------------------------|---------------|---------------|
| | 截至2014年6月30日 | 截至2015年6月30日 |
| 香港郵政 | 1 971 | 1 906 |
| 入境事務處 | 36 | 52 |
| 政府新聞處 | 19 | 22 |
| 稅務局 | 176 | 259 |
| 創新科技署 | 34 | 33 |
| 知識產權署 | 13 | 13 |
| 投資推廣署 | 59 | 57 |
| 司法機構 | 74 | 86 |
| 勞工及福利局 | 30 | 24 |
| 勞工處 | 179 | 170 |
| 土地註冊處 | 127 | 111 |
| 地政總署 | 243 | 188 |
| 法律援助署 | 7 | 7 |
| 康樂及文化事務署 | 1 776 | 1 688 |
| 海事處 | 11 | 23 |
| 通訊事務管理局辦公室 | 131 | 131 |
| 政府資訊科技總監辦公室 | 19 | 19 |
| 破產管理署 | 40 | 34 |
| 規劃署 | 30 | 36 |
| 香港電台 | 287 | 250 |
| 差餉物業估價署 | 62 | 52 |
| 選舉事務處 | 75 | 536 |
| 保安局 | 17 | 18 |
| 社會福利署 | 137 | 137 |
| 工業貿易署 | 91 | 69 |
| 運輸及房屋局 | 3 | 8 |
| 運輸署 | 73 | 64 |
| 庫務署 | 30 | 15 |
| 大學教育資助委員會秘書處 | 26 | 23 |
| 水務署 | 111 | 96 |
| 在職家庭及學生資助事務處 ^註 | 403 | 389 |
| 總計 | 12 147 | 12 036 |

註：

2014年6月30日的數據屬於前學生資助辦事處。在職家庭及學生資助事務處於2015年3月1日成立，由學生資助處(前學生資助辦事處)及新開設的在職家庭津貼辦事處組成。

按受僱原因分項的全職非公務員合約僱員數目
(截至 2015 年 6 月 30 日)



- 應付有時限或屬季節性的服務需求
- 應付受市場波動影響的服務需求
- 應付工作時數少於公務員規定工作時數的服務需求
- 從市場招攬具備最新專業知識人才
- 應付服務方式正待檢討或有可能改變的服務需求

附件 D

全職非公務員合約僱員的聘用情況 (截至2015年6月30日)

持續服務年期^(註1)

| 持續服務年期 | 非公務員合約僱員人數 (以及在總數中所佔比例) |
|---------|-------------------------------|
| 少於三年 | 6 532 (54.3%) |
| 三年至少於五年 | 1 448 (12%) |
| 五年或以上 | 4 056 ^(註2) (33.7%) |
| 總數 | 12 036 (100%) |

註1 本附件中“持續服務”的意思，包括擔任同一非公務員合約僱員崗位，或在同一部門無間斷地擔任不同的非公務員合約僱員崗位。

註2 於4 056名非公務員合約僱員中，1 236人曾在同一部門擔任不同的非公務員合約僱員崗位。

全職非公務員合約僱員的聘用情況
(截至2015年6月30日)

薪幅

| 月薪 | 非公務員合約僱員人數 (以及在總數中所佔比例) |
|-----------------|----------------------------|
| 30,000元或以上 | 1 657 (13.8%) |
| 16,000元至29,999元 | 2 836 (23.5%) |
| 8,000元至15,999元 | 6 966 (57.9%) |
| 8,000元以下* | 577 (4.8%) |
| 總數 | 12 036 (100%) |

* 這類非公務員合約僱員主要是月薪／時薪制的僱員，其每月入息視乎該月份的實際工作日數／時數而定。他們大部分於香港郵政工作。