

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(4)844/15-16(04)號文件

檔號：CB4/PL/PS

### 公務員及資助機構員工事務委員會

**2016年4月18日的會議**

**有關公務員整體編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布情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、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，以及推行為期6年至2007年3月結束的暫停公開招聘措施<sup>1</sup>，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為159 400個職位及153 800人。

---

<sup>1</sup> 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. 近年，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2007-2008年度至2015-2016年度期間，公務員編制的每年增幅介乎1%至1.5%。根據2016-2017年度的開支預算草案，各局及部門(下稱"各局／部門")會增加2 223個公務員職位，當中約540個職位會用作取代已確定有長遠需要的非公務員合約僱員崗位。2016-2017年度公務員編制的擬議增幅，較2015-2016年度的修訂預算(即176 272個職位)按年增加1.3%。如2016-2017年度的預算草案獲立法會通過，預計至2017年3月底，公務員編制將有178 495個職位。

### 人手流失

#### 退休

4. 退休一向是公務員離任的主要原因。據政府當局所述，退休公務員人數會由計至2013-2014年度的5年間每年平均約4 500人增至計至2018-2019年度的5年間每年平均約6 400人<sup>2</sup>，然後再增至計至2023-2024年度的5年間每年平均約6 800人。其後，下降趨勢仍會持續。雖然當局預計在未來大約10年間，公務員隊伍不會廣泛出現嚴重的繼任或招聘問題，但為了更妥善應付未來數年公務員自然流失率的周期性變動，當局已／會推行靈活的人力資源工具(包括根據退休後服務合約計劃按合約條款聘用已經退休／即將退休的公務員，以及調整繼續受僱機制)，讓部門／職系首長應付個別職系／部門不時會改變的不同運作及繼任需要。

5. 現行的公務員退休年齡在退休金法例和《公務員事務規例》訂明。繼2015年施政報告作出公布，政府於2015年3月宣布對在2015年6月1日或之後新入職的公務員採用新的退休年齡，文職職系為65歲，紀律部隊職系(不論職級)則為60歲。

#### 辭職

6. 只有少數公務員是因辭職而離任。據政府當局所述，辭職公務員人數佔公務員總實際員額的百分率一直維持在0.5%左右。2013-2014年度的辭職率為0.55%。超過一半辭職人員在試用期內離任。

---

<sup>2</sup> 據政府當局估計，2016-2017年度約有6 600名人員退休，與2016年1月底的實際員額相比，流失率約4%。

## 年齡分布

7. 在2013-2014年度，公務員實際員額的29%及35%分別屬於40至49歲及50至59歲的年齡組別。雖然自2006-2007年度以來，約三分之二公務員屬於40至49歲及50至59歲的年齡組別，但隨着當局自2007年4月起逐步恢復公開招聘，有更多年輕人受聘加入公務員隊伍。在計至2013-2014年度的5年間，約有21 600名新入職的公務員屬於20至29歲的年齡組別(即約佔總入職人數的62%)，另有約8 800名新入職的公務員屬於30至39歲的年齡組別(即約佔總入職人數的25%)。結果，屬於20至29歲年齡組別的人員佔公務員實際員額的比率，由2009-2010年度的9%上升至2013-2014年度約12%。據政府當局所述，這趨勢將會持續，再加上預期有較多人員在未來10年間退休，公務員隊伍老化的現象會逐漸緩和。

8. 至於1999-2000年度至2013-2014年度首長級公務員的年齡分布情況，屬於40至49歲年齡組別的首長級公務員人數持續減少，而自1999-2000年度以來，50至59歲的年齡組別一直是人數最多的一個組別，在2013-2014年度佔首長級實際員額約72%。

## **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、2013年6月3日、2014年4月25日及2015年5月18日討論與公務員整體編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布情況有關的事宜。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. 鑑於退休公務員人數會在未來20年增加，委員詢問政府當局有否制訂任何措施，確保接任及交接職務的情況暢順。

11. 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，政府為公務員提供

專業培訓及發展機會。除了由個別局／部門安排的培訓外，公務員事務局轄下公務員培訓處亦統籌適當的輔助培訓課程及管理課程，供公務員參加。此外，當局或會把隸屬部門的部分高級公務員借調到政策局工作，以擴闊他們的接觸面。

12. 關於一名行將退休的公務員放取退休前假期，但當局仍未安排接任人員的情況，政府當局表示，部門首長通常會開設一個編外職位，暫時由放取退休前假期的公務員填補，而該名公務員原本擔任的職位，則可由接任人員填補。

13. 為方便順利接任，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。政府當局表示，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。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. 鑑於政府當局不妥善管理公共檔案，委員關注到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。

15. 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。

16. 委員亦關注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。

17. 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。

18. 鑑於非公務員合約僱員崗位會在適當情況下由公務員職位取代，有委員建議當局優先考慮申請公務員職位的非公務員合約僱員。

19. 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<sup>3</sup>。

### 加快招聘程序

20. 委員察悉審計署署長曾在審計署署長第六十二號報告書中評論各局／部門進行公務員招聘工作所需的時間很長。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. 政府當局表示，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。

24. 鑑於在計至2018-2019年度的5年間，每年會有約6 400名公務員退休，有委員詢問會否少了公務員為市民提供服務。

---

<sup>3</sup> 在2007年1月至2015年8月期間，非公務員合約僱員和其他申請人的平均成功率分別為15%及2%左右。

25. 政府當局表示，當局會採取行動，及早填補空缺。過去數年，當局每年平均聘請約8 700人填補主要因退休、辭職而懸空的職位，以及因推行新措施及改善服務而開設的新職位。

### 公務員辭職

26. 部分委員關注屬於政務主任職系的公務員離職加入其他公營機構的情況，這情況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。

27. 政府當局表示，屬於政務主任職系的公務員的流失率穩定。政府當局亦指出，由於政治委任官員並非公務員，因此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。

28. 鑑於按公務員公積金計劃受聘(即在2000年6月1日或之後受聘)的公務員所享有的附帶福利遜於按新、舊退休金計劃受聘的公務員所享有的附帶福利，有委員詢問公務員公積金計劃自2000年取代退休金計劃後，是否多了公務員辭職。政府當局回應時表示，自2000年推行新的聘任條款後，辭職率並無增加的趨勢。

### **最新發展**

29. 在訂定於2016年4月18日舉行的事務委員會會議上，政府當局會向委員匯報最新的公務員整體編制、實際員額、人手流失和年齡分布情況。

### **相關文件**

30. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部4  
2016年4月14日

## 公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布情況

### 相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
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)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2012年4月16日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2013年6月3日 (議程第V項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2014年4月25日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a> <a href="#">政府當局的回應</a>
	2015年5月18日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>

立法會秘書處  
議會事務部4  
2016年4月14日