

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)1079/17-18(05)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2018 年 5 月 21 日的會議

有關公務員整體編制、實際員額、退休、辭職、 年齡分布和性別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("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 2000 年代，隨着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，¹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。

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 2013-2014 年度至 2017-2018 年度的 5 年間，²

¹ 暫停公開招聘措施的實施期為 1999-2000 年度至 2006-2007 年度，但不包括 2001-2002 年度及 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。

² 根據相關年度的修訂預算，截至 2014 年 3 月 31 日及 2018 年 3 月 31 日的編制數字分別為 171 405 及 181 751 人。

公務員編制累計增加大約 10 300 個職位。在 2018-2019 年度的預算草案中，公務員編制預計會增加 6 700 個職位，按年增幅約為 3.7%。此外，為紓解有時限職位對相關職系和公務員造成影響，政府當局來年會將約 400 個有時限職位轉為常額職位，並延長約 590 個職位的開設期限。如 2018-2019 年度的預算草案獲立法會通過，預計至 2019 年 3 月底，公務員編制將有 188 451 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。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。當局對在 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。

5. 在 2015-2016 年度退休的人數大概為 6 000 人，約佔實際員額的 3.6%。據政府當局所述，自然流失率會由計至 2018-2019 年度的 5 年間的 4%，增加至計至 2023-2024 年度的 5 年間的 4.2%。由於大多數在 2000 年 6 月 1 日至 2015 年 5 月 31 日期間入職政府的現職公務員會在 2030 年至 2040 年左右陸續達到其現時的退休年齡，為配合增加勞動力的目標和回應現職公務員的訴求，行政長官於 2017 年施政報告中宣布讓在上述期間入職政府的現職公務員選擇在 65 歲(文職職系)或 60 歲(紀律部隊職系)退休，而公務員事務局已就相關執行事宜於 2018 年 2 月至 4 月展開諮詢，收集職方及職系/部門管方的意見。此外，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。

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 0.55%左右。2015-2016 年度的辭職率為 0.65%。超過一半辭職人員在試用期內離任。

年齡分布

7. 在 2015-2016 年度，公務員實際員額的 28% 及 34% 分別屬於 40 至 49 歲及 50 至 59 歲的年齡組別。自 2006-2007 年度以來，約三分之二公務員屬於該兩個年齡組別，餘下的三分之一公務員則屬於 20 至 29 歲及 30 至 39 歲的年齡組別。在計至 2015-2016 年度的 5 年間，約有 25 300 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 61%)，另有約 10 000 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 24%)。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 2015-2016 年度約 13%。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。

事務委員會提出的主要意見及關注

8. 事務委員會委員自 2013-2014 年度會期以來的主要意見和關注，以及政府當局的回應撮述於下文各段。

接任和保留經驗

9. 鑑於退休公務員人數在 2023-2024 年度以前將呈上升趨勢，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。

10. 政府當局表示，當局已有既定機制，協助各政策局和部門("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，政府當局為公務員提供專業培訓及發展機會。除了由個別的局/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及提供適當的輔助培訓課程及管理課程，供公務員參加。至於確定有潛質執行較高級職務的公務員，當局亦會提供培訓，提升他們各方面的才能。除提供本地培訓外，當局亦會資助他們修讀海外著名教育機構的行政人員發展課程。當局亦會安排他們暫駐政策局、區域及國際組織，以擴闊他們的經驗、視野及網絡。

11. 在 2017 年 5 月 15 日的事務委員會會議上，委員進一步關注到公務員工作的吸引力。為方便順利接任，委員促請政府當局改善公務員福利，尤其是退休福利，以挽留優秀人員。

12. 政府當局表示，根據上一次的入職薪酬調查結果，大部分文職職系的入職薪酬與市場薪酬上四分位值大致相若。循現時求職申請所顯示的狀況反映，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。

晉升機會

13. 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。一名委員亦詢問政府當局有否建立任何制度，讓表現傑出的人才更快獲得晉升。

14. 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。在 2017 年 5 月 15 日的事務委員會會議上，委員詢問公務員晉升至高一級職位平均需時多久。政府當局答稱，根據 2013 年至 2015 年 3 個財政年度的數據，晉升至屬高層公務員薪金組別職級³平均需約 11 年，而晉升至屬中層公務員薪金組別職級⁴則平均需約 15 年。不同職系/職級的情況各有差異，而工作表現傑出的公務員一般需時較短，便可晉升至首長級職級。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。

15. 至於退休後服務合約計劃及在職公務員達到退休年齡後最後延長服務的安排對年輕一輩公務員的晉升機會有何影響，政府當局表示，該套延長公務員服務年期的靈活措施，旨在照顧不同時間的不同人手需要。對於在某時間面對嚴重繼任問題的職級，有關的局/部門可考慮根據經調整的繼續受僱機制，挽留有關職級的現職公務員在到達退休年齡後留任，讓較

³ 即頂薪點為總薪級表第 33 點以上的職級，或同等職級。

⁴ 即頂薪點為總薪級表第 10 至 33 點的職級，或同等職級。

低職級的人員能有更多時間鞏固經驗。在一些其他情況下，退休後服務合約計劃可能更為適合，既可保留有關的局/部門的經驗，同時又不會阻礙人員晉升。該套措施會為各局/部門提供彈性，以應付特定的人手需求。

加快招聘程序

16. 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。委員詢問政府當局已採取/會採取甚麼措施處理問題。

17. 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。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。此外，公務員事務局已成立專責小組，負責探討有何方法改善招聘工作的效率及成效，並已設立一個平台，以分享/物色進行招聘工作的最佳做法。

各局/部門人手短缺

18. 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個別的局/部門的人手情況，並處理人手短缺的問題。

19. 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。

20. 鑑於在計至 2023-2024 年度的 5 年間，每年會有約 6 800 名公務員退休，委員詢問會否有充足的公務員為市民提供服務。

21. 政府當局表示，當局會採取行動，及早填補空缺。由於公務員的自然流失率不斷上升，加上公務員編制在 2007-2008

年度至 2016-2017 年度每年穩步增長 1% 至 1.5%，當局每年平均聘請約 10 000 人應付人手需要。

公務員辭職

22. 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。

23. 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。

24. 有委員察悉，2015-2016 年度的公務員辭職率(0.65%)屬過往 15 年來最高水平，並詢問當局有何措施挽留優秀而富經驗的公務員，以維持公務員隊伍的持續性及穩定性。

25. 政府當局答稱，在 2015-2016 年度 1 056 名辭職的公務員中，有 665 名(63%)在試用期內離任。然而，鑑於試用人員處於適應工作的最初階段，最終或會發現公務員工作不適合他們，政府當局認為這是可理解的。政府當局注意到有需要因應接任人選策劃的目標而栽培公務員，並會與流失率高企的局/部門聯絡，以制訂挽留人員的計劃，並與個別的局/部門進行討論，以確保當局及早識別繼任問題、預先制訂計劃和及早採取適當的措施。

女性公務員佔整體公務員人數的比率

26. 在 2017 年 5 月 15 日的事務委員會會議上，一名委員詢問為何女性公務員佔整體公務員人數的比率會由 2001-2002 年度的 33.4%，上升至 2015-2016 年度的 37.1%。

27. 政府當局表示，有關比率上升與勞動人口中女性比率的整體上升趨勢相符，亦可能與女性的教育水平不斷提高有關。此外，公務員職位如須具備闡述公共政策的能力，女性可憑藉其出色的溝通技巧而在爭逐有關職位時享有優勢。

最新發展

28. 在訂定於 2018 年 5 月 21 日舉行的事務委員會會議上，政府當局會向委員簡介公務員整體編制、實際員額、人手流失和年齡分布情況。

相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 4
2018 年 5 月 15 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	2013 年 6 月 3 日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2014 年 4 月 25 日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要 政府當局就事務委員會會議上所提事項作出的跟進回應
	2015 年 5 月 18 日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要
	2016 年 4 月 18 日	政府當局的文件 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介 會議紀要

會議	會議日期	文件
	2017 年 5 月 15 日	<u>政府當局的文件</u> <u>立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介</u> <u>會議紀要</u> <u>政府當局就事務委員會會議上所提事項作出的跟進回應</u>

立法會秘書處
議會事務部 4
2018 年 5 月 15 日