

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)625/12-13(07)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2013年6月3日舉行的會議

公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況 最新背景資料簡介

目的

1. 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¹，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事項。

背景

編制和實際員額

2. 公務員編制(即公務員職位數目)在整個1990年代均維持在大約186 000至196 000個職位之間，公務員的實際人數則介乎180 000至190 000人之間。及至2000年，公務員隊伍規模在政府推行多項措施後縮減，有關措施包括提升效率措施、全面及針對性自願退休計劃，以及直至2007年3月、為期共6年的全面暫停公開招聘公務員措施²。截至2007年3月底，公務員編制為159 400個職位，實際員額則為153 800人。

3. 自2006至2007年度起，公務員編制每年均輕微增加約1%。2013至2014年度的開支預算草案預期公務員編制會增加1%，即1 708個職位。如2013至2014年度的開支預算草案獲立

¹ 在本文件載列有關公務員的數字，並不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和廉政公署人員。

² 在全面暫停公開招聘公務員期間(即除2001-2002及2002-2003年度外，由1999-2000至2006-2007年度期間)，有少數職系基於強烈的運作需要，獲特殊批准進行公開招聘活動。

法會通過，預期截至2014年3月底，公務員編制估計有171 422個職位。

退休和辭職

4. 公務員退休年齡的相關資料詳列於**附錄 I**。

5. 退休公務員人數在2001至2002年度高達8 800人(佔實際員額5.1%)，而其後3年退休人數亦保持高企，主要由於政府當局在此期間推出兩輪全面自願退休計劃。退休公務員數目在2005至2006年度回落至約2 600人(佔實際員額1.7%)，到2010至2011年度平穩上升至約3 900人(佔實際員額2.5%)。首長級公務員的退休人數則由2001至2002年度約佔首長級公務員實際員額的4%，逐漸上升至2010至2011年度的約7%。

6. 隨着1987年推行新退休金制度，以及屬舊退休金制度的公務員數目下降，在55歲前退休的公務員佔退休人員總數的百分比，由1986至1987年度的36%，下降至2010至2011年度的8%。及至2011年年底，按可享退休金條款受聘和參加公務員公積金計劃的所有公務員中，有94%的退休年齡為60歲。

7. 過去 10 年左右，辭職公務員人數佔公務員總實際員額的比率，一直維持在約 0.5%，而首長級公務員的辭職人數亦一直維持約佔首長級公務員實際員額的 0.5%。

年齡分布

8. 公務員的年齡分布情況與本港人口和勞動人口的年齡分布情況大致保持一致。屬40-49歲年齡組別的人員自1999至2000年度起，成為人數最多的一組。在上述整段期間，50-59歲年齡組別的人員亦持續增加。自2007至2008年度撤銷暫停公開招聘公務員的措施後，較多屬於20-39歲年齡組別的年輕人獲聘加入公務員隊伍。

事務委員會提出的主要意見及關注事項

9. 事務委員會與政府當局先後於2010年2月22日、2011年1月17日及2012年4月16日，討論有關公務員編制、實際員額、退休和年齡分布的事宜。下文綜述事務委員會委員所提出的意見和關注事項，以及政府當局的回應。

工作接任和經驗保留

10. 事務委員會在2012年4月16日的會議上察悉，由現在直至2020至2021年度，退休人員數目預計保持上升趨勢，而且有相對大比例的首長級公務員來自50-59歲年齡組別，他們將會在未來10年內退休。部分委員認為公務員隊伍出現接任問題，並促請政府當局制訂措施，處理公務員的接任問題，以確保退休公務員把知識和技術有效轉移至繼任人。

11. 政府當局表示，政府自2007年4月起恢復公開招聘公務員後，一直有招聘公務員填補因退休而懸空的職位。政府當局亦有加強各層人員的培訓工作，以助公務員擴闊視野，為承擔更高職級的新增職責作好準備。公務員事務局一直連同各局／部門密切監察各職系和職級人員的接任情況。退休公務員騰出的職位會由相關局／部門內其他公務員接任，或透過公開招聘來填補。過去數年，未能透過晉升方式填補退休人員所騰出職位的個案只有數宗。在該等個案中，當局透過直接從公務員隊伍以外招聘人手填補有關職位，或邀請有關的退休公務員於退休後延續任期一至兩年。

12. 部分委員建議，政府當局應容許公務員可選擇在60歲退休年齡後繼續工作，以便與全球趨勢看齊。政府當局回應時表示，延遲公務員的退休年齡是一項複雜的議題。政府當局需要考慮此建議對財政的影響，對在職人員晉升機會和員工士氣的影響，以至對有意加入公務員隊伍的求職者的就業機會所造成的影響。公務員對此建議意見分歧。在現階段，政府當局認為沒有充分理據延遲公務員的退休年齡。

13. 關於如何把知識和經驗由高級公務員轉移至初級公務員的問題，有委員認為，政府檔案的管理並不完善，導致在累積和保留知識及技術方面出現問題。政府當局表示，當局現時訂有保存部門檔案的規則，而且公務員亦習慣保存詳盡的工作記錄，可為日後處理類似個案的人員提供有用的參考資料。公務員履行職責時，除應參照先例外，也當因應情況的變化而酌情行事。就此，公務員事務局已加強公務員有關公共政策的決策方面的培訓工作。

14. 部分委員認為，政府當局把政府服務外判的情況有上升的趨勢，加上當局聘用非公務員合約僱員的做法，已令有關的局／部門更難累積和保留知識及技術。政府當局不認同有此趨勢，並指出公務員編制在過去數年有穩定增長，而局／部門所聘用的非公務員合約僱員和中介公司僱員人數已正在減少。政

府當局會定期就各局／部門聘用非公務員合約僱員的情況進行檢討，並在適當情況下，設法把非公務員合約僱員崗位轉為公務員職位。

公務員編制和實際員額

15. 部分委員關注到，公務員人手短缺的情況令政府難以提供優質的公共服務。他們認為，公務員隊伍的規模在2000年代初期遭縮減，導致政府欠缺人手執行工作，而近年公務員編制的輕微增幅亦不足以應付新增的服務需求。委員亦促請政府當局加快招聘程序，以縮窄公務員編制與實際員額的差距。

16. 政府當局回應時表示，自2007年起，當局已沒有就公務員編制預設上限。在合理情況下，政府當局會開設新職位，以應付市民對新服務和改善現有服務的需求。政府當局雖意識到需要維持一支精簡且有效率的公務員隊伍，但仍會按個別情況認真考慮增設職位的申請。由於招聘工作需時，公務員編制與實際員額難免常存差距。為加快招聘工作，公務員事務局與公務員敘用委員會已制訂措施，精簡招聘程序。

公務員的處事能力

17. 在2010年2月22日的會議上，部分委員對高級公務員的處事能力表示關注。他們認為，政府當局應為公務員提供適當的培訓，以培養他們獨立思考的能力和向公眾負責的精神。有委員建議政府當局考慮從公務員隊伍以外公開招聘人手，以填補在各局／部門需要具備專業知識才能勝任的高級職位。

18. 政府當局表示，公法是政務主任接受入職訓練的重要一環，以便向他們傳授有關行使公權時應有的正確態度及應作出的考慮。該等公法課程涉及的討論課題包括公職人員需循理性、合理和符合相稱性的角度作出考慮，並鼓勵公務員在有需要時行使酌情權和作出判斷。

19. 政府當局並表示，當局只會在未能透過內部晉升來填補晉升職級的職位空缺時，才會從公務員隊伍以外公開招聘人手。一般而言，透過內部晉升來填補首長級薪級第2點、第3點及第4點職位這方面，一直沒有困難。就需要具備專業知識才能勝任的職位而言，政府當局會為填補該等職位的一般職系人員作出特別安排，讓他們在相關的專業範疇累積足夠經驗。此外，如情況許可，負責某範疇的副秘書長及常任秘書長職位，會由以往曾在相同範疇工作的人員填補。

政治委任制度

20. 在2011年1月17日及2012年4月12日的會議上，部分委員表示關注政治委任制度對高級公務員(特別是政務主任職系的高級公務員)的士氣和流失情況所造成的影響。

21. 政府當局表示，由於政治委任官員並非公務員，其聘任並不影響公務員的晉升機會。政府當局於2009年頒布《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責任。

立法會質詢

22. 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的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，在截至2009至2010年度的過去5年，政務主任職系的每年離職率維持在2.8%至4.3%不等，離職原因不一。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)的士氣造成不良影響。政府當局目前沒有計劃檢討政務主任職系的服務條件。

最新發展

23. 政府當局將於2013年5月20日舉行的事務委員會下次會議上，提供有關公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布的最新概況。

有關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部4
2013年5月21日

政府當局就2012年4月16日事務委員會會議提交的文件摘錄
(立法會 CB(1)1498/11-12(03)號文件)

6. 退休是公務員離任的主要原因。正常退休年齡為 ——
- (i) 55歲 —— 這適用於在1987年7月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 —— 這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；
 - (iii) 55或57歲(視乎職級而定)³ —— 這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。
7. 公務員可在達到以下年齡時申請提早退休 ——
- (i) 45歲 —— 這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 —— 這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；及
 - (iii) 55歲 —— 這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。

³ 某些紀律部隊職系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。

公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況

相關文件一覽表

日期	會議／事項	參考資料
22.2.2010	公務員及資助機構員工事務委員會	<p>政府當局有關"公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況"的文件 (立法會CB(1)1134/09-10(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/p/anel/ps/papers/ps0222cb1-1134-3-c.pdf</p> <p>會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/p/anel/ps/minutes/ps20100222.pdf</p>
1.12.2010	立法會會議	<p>吳靄儀議員就"政務主任職系人員的離職情況"提出的質詢 http://www.info.gov.hk/gia/general/201012/01/P201012010166.htm</p>
17.1.2011	公務員及資助機構員工事務委員會	<p>政府當局有關"公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況"的文件 (立法會CB(1)1001/10-11(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/p/anel/ps/papers/ps0117cb1-1001-3-c.pdf</p> <p>有關"公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況"的背景資料簡介 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/p/anel/ps/papers/ps0117cb1-1040-1-c.pdf</p> <p>會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/p/anel/ps/minutes/ps20110117.pdf</p>

日期	會議／事項	參考資料
16.4.2012	公務員及資助機構員工事務委員會	<p>政府當局有關"公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況"的文件 (立法會CB(1)1498/11-12(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ps/papers/ps0416cb1-1498-3-c.pdf</p> <p>有關"公務員編制、實際員額、退休和年齡分布的最新概況"議項的最新背景資料簡介 (立法會CB(1)1498/11-12(04)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ps/papers/ps0416cb1-1498-4-c.pdf</p> <p>會議紀要 (立法會CB(1)2241/11-12號文件) http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ps/minutes/ps20120416.pdf</p>

立法會秘書處
議會事務部4
2012年5月21日