

二零一三年五月二十日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 公務員編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布概況

目的

本文件就公務員的整體編制、實際員額、退休和年齡分布情況提供最新資料¹，並藉研究公務員的招聘和辭職情況，分析公務員職位的吸引力。

編制與實際員額

(a) 整體情況

2. 過去多年，公務員人數大致跟隨經濟發展的轉變、社會對公共服務的期望和需求日增、架構改革和資源增值而變動。公務員編制(即職位數目)及實際員額(即在職公務員人數)自 1987-88 年度起 25 年來的變動情況，載於**附件 A**。

3. 一如**附件 A**所示，公務員編制在 1990-91 年度達到約 20 萬個職位的高峯後，在九十年代的餘下年度維持在大約 186 000 至 196 000 之間，實際員額則在 18 萬至 19 萬之間。及至 2000 年，隨着政府推行提升效率措施、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，以及維持至 2007 年 3 月為期六年的暫停公開招聘(即 1999-2000 至 2006-07 年度，但不包括 2001-02 及 2002-03 年度)²，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約為 159 400 個職位及 153 800 人。

¹ 本文件所指的公務員，並不包括法官及司法人員、廉政公署人員和香港駐內地及海外經濟貿易辦事處在當地聘請的人員。

² 在暫停公開招聘期間，有少數職系因有極大運作需要而獲特別批准進行公開招聘。

4. 近年來，為應付市民對新服務或改善服務的需求，公務員人數稍見增長。截至 2012 年 3 月 31 日，公務員編制及實際員額分別為 165 343 個職位及 159 195 人，即自 2007 年 3 月底以來公務員編制及實際員額分別累計增加 5 942 個職位(或 3.7%)及 5 390 人(或 3.5%)。在 2012 年 3 月 31 日，公務員人數佔香港人口(在 2012 年年中估計為 7 136 000 人)約 2.2%，佔總勞動人口(在 2012 年年中估計為 3 804 000 人)約 4.2%。以上比率自 2006-07 年度以來一直變化不大。

(b) 首長級及非首長級人員

5. 過去 25 年公務員編制和實際員額按首長級及非首長級人員劃分的情況亦載於**附件 A**。簡而言之，超過 99%的公務員編制和實際員額屬非首長級。截至 2012 年 3 月 31 日，共有 163 960 個非首長級職位和 157 889 個非首長級公務員，以及 1 383 個首長級職位和 1 306 個首長級公務員。

公務員職位的吸引力

6. 為評估公務員職位的吸引力，我們就 2011-12 財政年度的公務員招聘及辭職情況進行分析。

(a) 招聘情況

7. 在 2011-12 年度，當局共發出 11 127 份聘書，當中不接受聘任的有 1 718 人，比率為 15%。有關詳情載於**附件 B**。在該年度涉及的 330 次招聘中，平均來說，每個公務員職位空缺有 52 份合資格申請。公務員職位的競爭仍然激烈，不接受聘用率普遍處於低水平。

8. 根據當局向 370 名不接受聘用的受訪者進行的調查，不接受的主要原因是：受聘擔任另一個公務員職位(33%)、留任原職(27%)及受聘於私營機構(8%)。有關詳情載於**附件 C**。

(b) 辭職情況

9. 只有少數公務員是因辭職而離任。正如**附件 D**所示，公務員的辭職率在過去十年來一直處於低水平，辭職人

數佔公務員實際員額的 0.5% 以下，而 2011-12 年度的辭職率為 0.45%。超過一半的辭職者在試用期內離任。

10. 根據 288 名辭職者提供的資料(見**附件 E**)，因接受私營機構的聘任而辭職的人數最多(28%)，其他主要原因是繼續進修(16%)及婚姻或家庭理由(15%)。

退休

11. 退休是公務員離任的主要原因。退休金法例和《公務員事務規例》訂明公務員的退休年齡。有關資料載於**附件 F**。

12. 過去 25 年公務員的退休情況載於**附件 G**。概括而言，退休公務員人數由 1987-88 年度約 980 人(佔實際員額 0.5%)平穩上升，在 1996-97 年度達到高峯，約有 4 000 人(佔實際員額 2.2%)。隨後兩年，退休公務員人數大幅下降，在 2000 年前後平穩回升。到了 2001-02 年度，主要由於當局推出第一輪全面自願退休計劃，退休公務員人數上升至約 8 800 人(佔實際員額 5.1%)。隨後三年(即 2002-03 至 2004-05 年度)，主要由於當局推出第二輪全面自願退休計劃，退休人員數目繼續高企。退休人數在 2005-06 年度回落至約 2 600 人(佔實際員額 1.7%)，隨後逐漸回升至 2011-12 年度的約 4 200 人(佔實際員額 2.7%)。至於首長級公務員，一如**附件 H** 所示，退休人數由 2001-02 年度約佔首長級公務員實際員額 4% 逐漸上升至 2011-12 年度約 7.5% 的水平。

13. 過去 25 年公務員退休時年齡的細項分析載於**附件 I**。簡而言之，隨着當局在 1987 年以新退休金計劃取代舊退休金計劃，以及屬舊退休金計劃的公務員人數下降，在 55 歲前退休的公務員佔退休人員總數的比率，由 1987-88 年度的 35%，下降至 2006-07 年度的 17%，之後再降至 2011-12 年度的 8%。如**附件 J** 所示，在 55 歲前退休的首長級公務員佔退休首長級公務員總數的比率，亦由 2001-02 年度約 30% 下降至 2011-12 年度約 1%。由於有較多在職公務員的正常退休年齡為 60 歲，在 55 歲前退休的公務員數目預期會持續下降。在 2012 年年底，在全部按可享退休金條款受聘和參加公務員公積金計劃的公務員中，有 94% 的退休年齡為 60 歲。

14. 假設所有公務員任職至正常退休年齡而推算未來 25 年的退休公務員人數，載於**附件 K**。概括而言，退休公務員人數會持續增加，直至 2021-22 年度，即由計至 2011-12 年度五年間的每年平均約 4 100 人，增加至計至 2016-17 年度五年間的每年平均約 5 600 人，然後再增加至計至 2021-22 年度五年間的每年平均約 7 000 人。退休人數會在計至 2026-27 年度的五年間下降至每年平均約 5 700 人，然後在計至 2031-32 年度的五年間再下降至每年平均約 4 600 人。之後，下降趨勢仍會持續。未來十年間退休人數較多，主要是由於八十年代公務員人數顯著增長，而當時招聘的公務員將在 2021-22 年度臨近正常退休年齡。

年齡分布

15. 過去 25 年公務員隊伍的年齡分布情況載於**附件 L**。屬 40-49 歲年齡組別的人員自 1999-2000 年度起，已成為人數最多的一組。在上述整段期間，屬 50-59 歲年齡組別的人員也持續增加。由 2006-07 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，三分之一則屬於 20-29 歲及 30-39 歲的年齡組別。導致公務員隊伍出現相對老化的情況，主要原因是政府在八十年代增聘公務員、於 1987 年推行以 60 歲為正常退休年齡的新退休金計劃(在舊退休金計劃下，正常退休年齡為 55 歲)，以及在 2000 年前後暫停公開招聘公務員。如**附件 M** 所示，公務員的年齡分布，繼續與本港人口和勞動人口的整體分布情況保持一致。

16. 在 2011-12 年度，屬 40-49 歲及 50-59 歲年齡組別的人員約佔公務員總實際員額的三分之二。然而，正如**附件 N** 所示，自 2007 年 4 月逐步恢復公開招聘後，有更多年輕人加入公務員隊伍。在 2007-08 至 2011-12 年度的五年間，約有 19 200 名新入職的公務員屬於 20-29 歲的年齡組別(佔總入職人員數目的 65%)，另有約 7 200 名新入職的公務員屬於 30-39 歲的年齡組別(佔總入職人員數目的 24%)。如**附件 L** 所示，屬 20-29 歲年齡組別的人員佔公務員實際員額的比率，由 2007-08 年度的 7.5% 上升至 2011-12 年度的 10% 以上。我們預計這趨勢將會持續，再加有較多人員在未來十年間退休，公務員隊伍老化的現象會逐漸緩和。

17. **附件 O** 顯示過去 25 年首長級公務員的年齡分布情況。屬 40-49 歲年齡組別的首長級公務員人數過去十年持續減少。屬 50-59 歲年齡組別的首長級公務員人數則有上升趨勢，而且自 1999-2000 年度以來一直是首長級人數最多的一組，在 2011-12 年度佔首長級實際員額的 68%。

觀察所得的情況

18. 整體來說，公務員職位對求職者仍具吸引力。正如上文第 7 至 10 段指出，公務員職位的競爭仍然激烈，而低辭職比率亦反映公務員體系甚為穩定。就公務員辭職情況而言，我們注意到大部分辭職者都在試用期內離職。我們認為這情況不致令人憂慮，因為新入職人員通常仍在尋找自己的事業目標，部分人員或會在加入政府一段時間後，才發覺公務員的工作與他們的抱負不符。

19. 在退休方面，正如上文第 14 段所述，2017-18 至 2021-22 年度的五年間，將是公務員退休的高峯期，退休人數平均每年約有 7 000 人。鑑於未來十年退休公務員人數會持續增加，而空缺數目亦會隨之而上升，我們現正採取多項措施，以助接任人選的策劃工作順利進行。

20. 就招聘公務員而言，我們已採取措施確保各局和部門繼續招聘新人填補政府職位空缺，以應付運作需要及配合長遠接任安排。具體而言，各局和部門會繼續適時進行招聘，並視乎情況，按照已公布的精簡程序加快有關的招聘工作。另外，各局和部門均須按指定時限進行晉升選拔工作，以便能合時填補晉升職級的空缺。

21. 當局已有一套既定機制，以助各局和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。在這機制下，公務員事務局局長定期會晤各局常任秘書長和部門首長，商討個別部門和職系的接任情況，以確保能及早識別接任問題、預先制訂計劃和及早採取適當措施。為配合接任人選的策劃工作，政府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以履行職務，並為擔當更高層次的職務作好準備。除了由個別局和部門提供「內部」培訓外，公務員事務局轄下公務員培訓處亦制訂了有系統的培訓及發展大綱，協助各局和部門培養有晉升潛質的人

員，以達致接任人選策劃工作的目標。在本地及海外進行的培訓發展計劃，內容包括公共政策、管理、領導才能發展、國情研習及《基本法》。

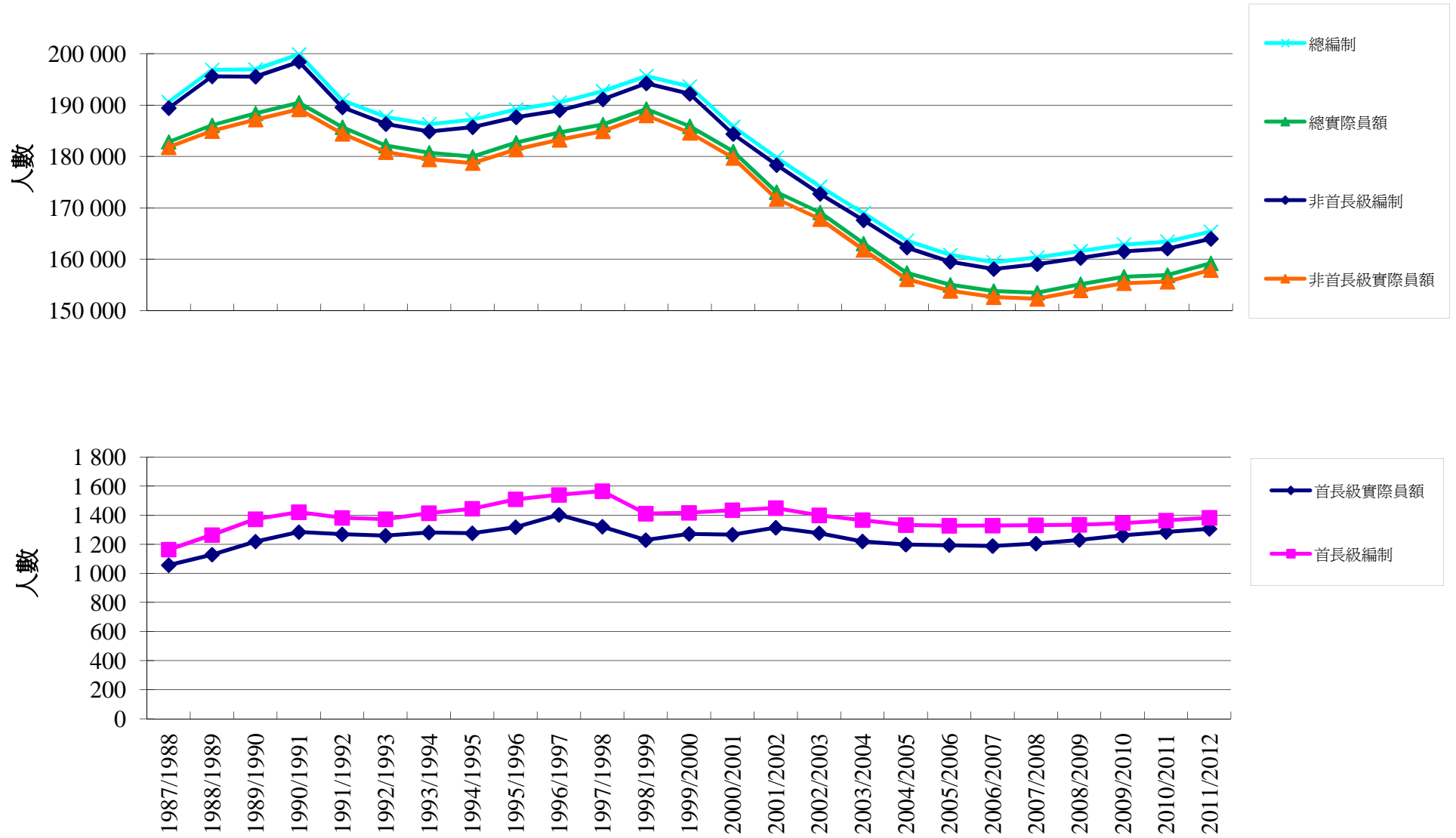
22. 面對人口老化和勞動人口下降，當局正研究延長勞動人口工作年期的事宜。在這背景下，公務員事務局展開初步研究，評估公務員退休情況，以及探討是否有任何運作需要及應對方案，以助接任人選的策劃工作。我們正向各局／部門的管理層收集資料，並會因應公務員系統的獨有情況和特點(包括接任和運作需要、人力策劃、在職人員的晉升機會等)，分析收集所得的數據。我們的目標是在 2013 年年底／2014 年年初完成有關研究，繼而考慮下一步的路向。

諮詢意見

23. 請委員察悉本文件內容。

公務員事務局
二零一三年五月

1987-88至 2011-12年度公務員編制及實際員額



2011-12 年度公務員招聘情況

薪金級別 (註 1)	數目					不接受聘用率
	招聘工作	接獲的申請	合資格應徵者	發出的聘書 (註 2)	不接受聘任的 應徵者	
首長級	1	93	21	1	0	0%
高層	64	78 744	53 443	1 060	85	8%
中層	193	724 926	450 096	8 429	1 409	17%
低層	72	75 375	41 067	1 637	224	14%
總數	330	879 138	544 627	11 127	1 718	15%

註 1

薪金級別以公務員職級的薪級表作依據：

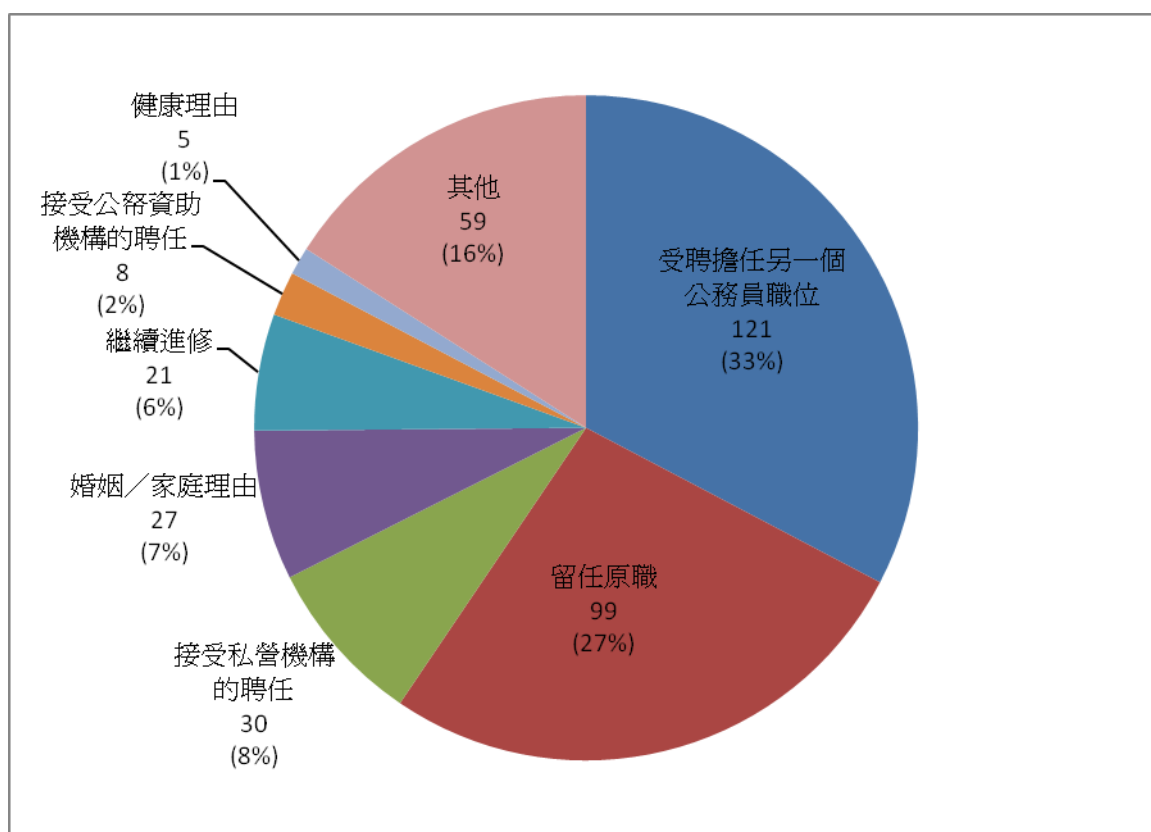
- (1) 首長級：首長級薪級表第 1 至 8 點或同等薪點，即 112,200 元及以上；
- (2) 高層：總薪級表第 34 點或同等薪點至首長級薪級表起點或同等薪點對下一個薪點，即 55,850 元至 100,625 元；
- (3) 中層：總薪級表第 10 至 33 點或同等薪點，即 17,835 元至 54,665 元；及
- (4) 低層：總薪級表第 10 點以下或同等薪點，即 17,835 元以下。

註 2

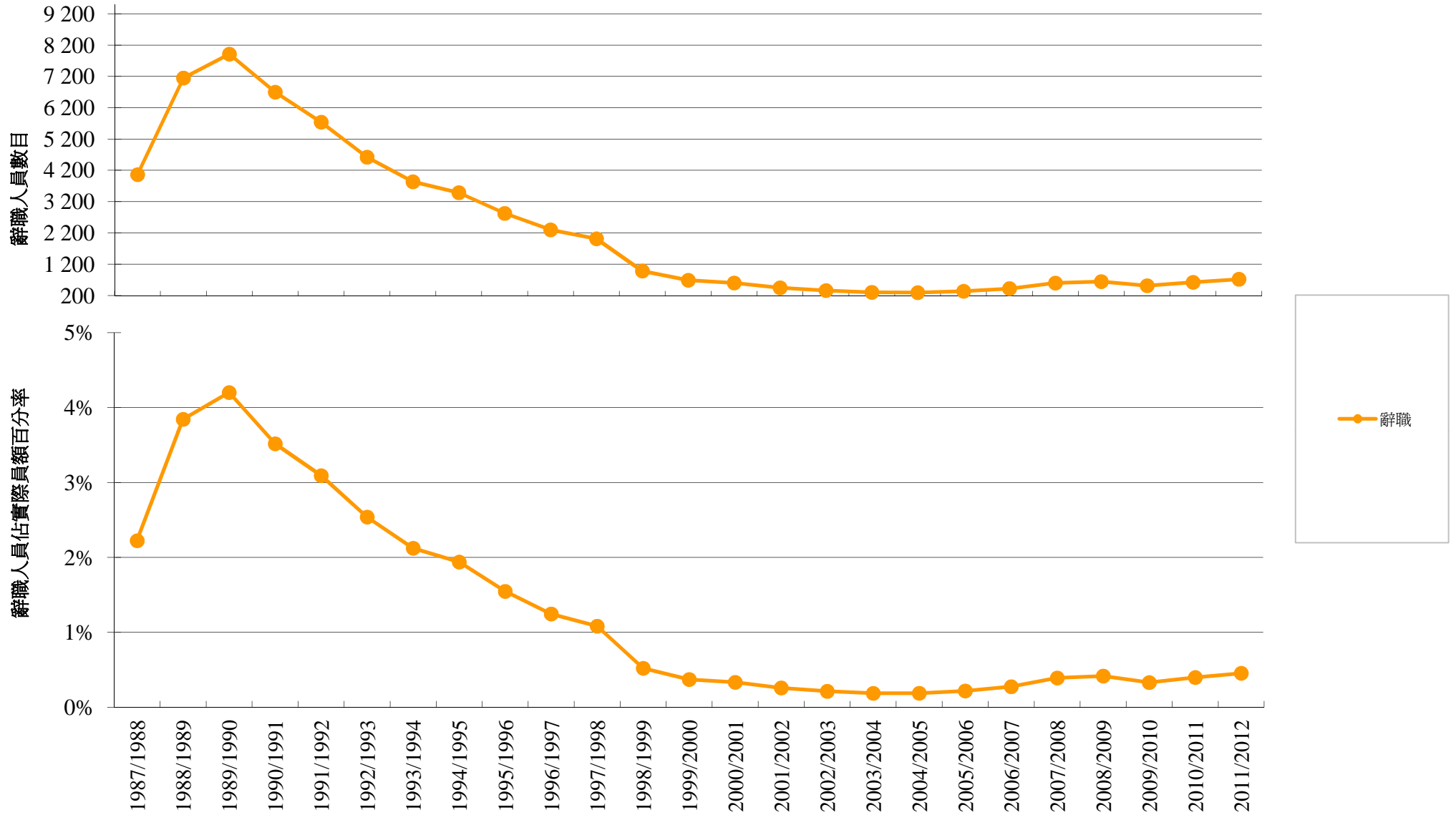
有關數字涵蓋申請人同時申請多於一個公務員職位，並因接受另一個公務員職位的聘任而不接受某項聘任的個案。

2011-12 年度不接受公務員職位聘任的最主要原因

(資料來自 370 名回應者)

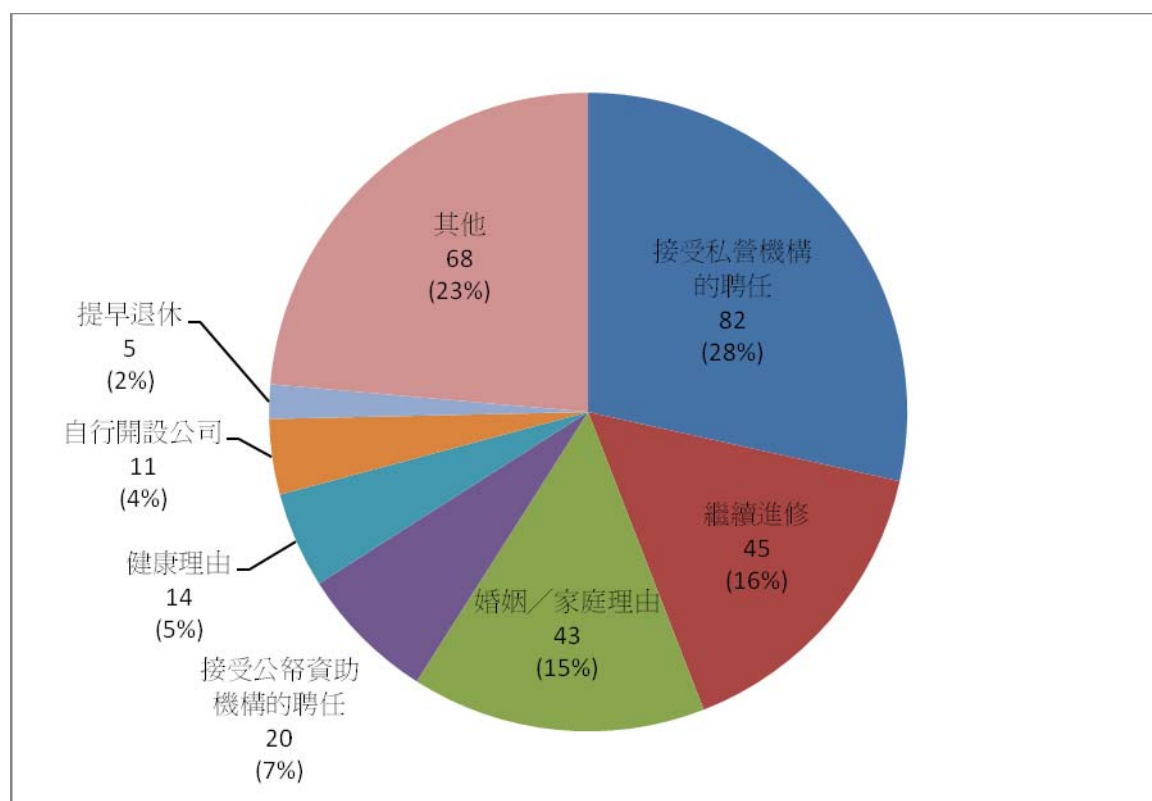


1987-88 至 2011-12年度公務員辭職情況



2011-12 年度公務員辭職的最主要原因

(資料來自 288 名回應者)



公務員的退休年齡

(A) 正常退休年齡為 —

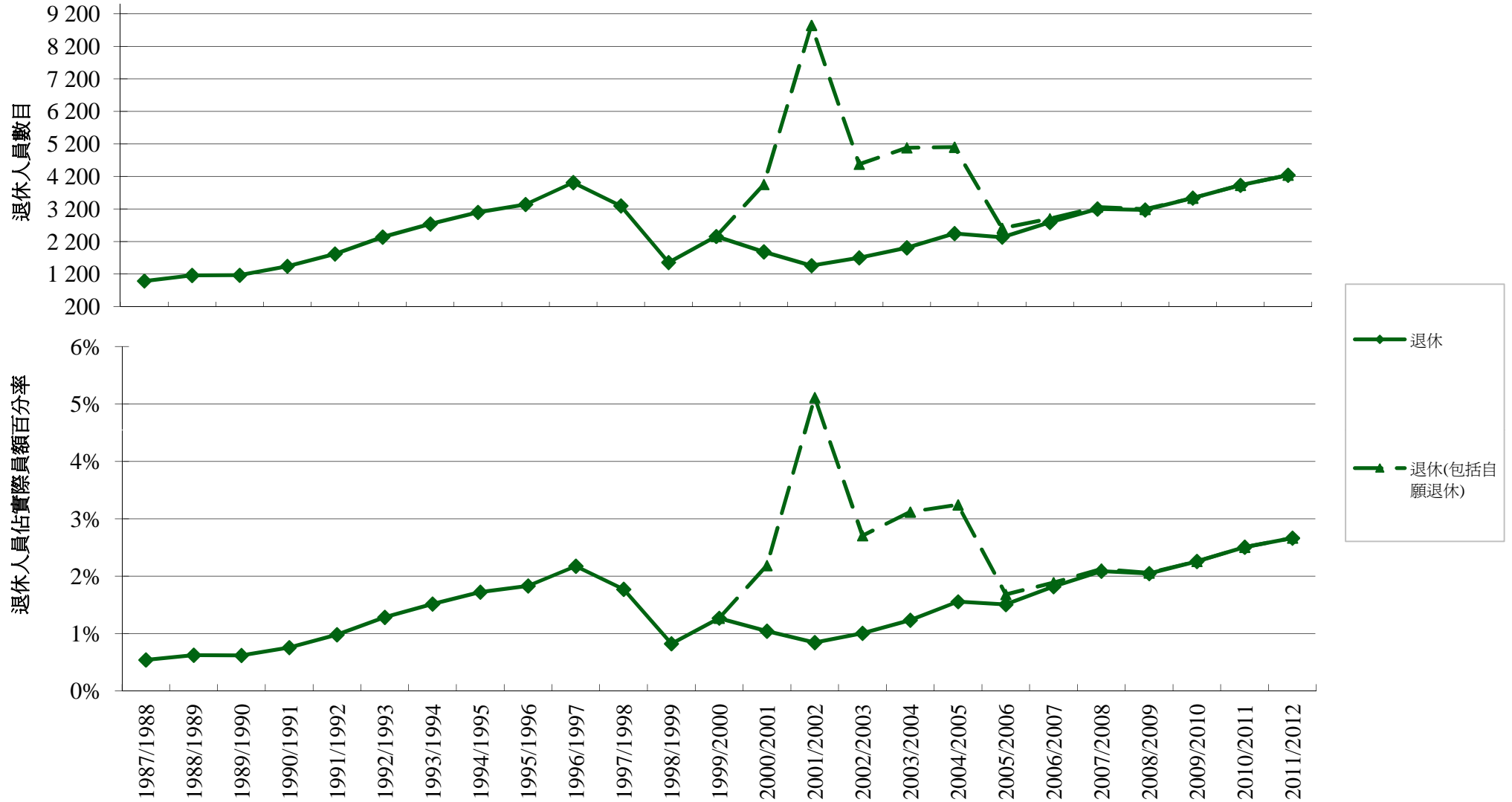
- (i) 55歲 — 這適用於在1987年7月1日之前受聘而留在舊退休金計劃的公務員(包括文職及紀律部隊職系人員)；
- (ii) 60歲 — 這適用於由舊退休金計劃轉至新退休金計劃的文職職系人員及在1987年7月1日或之後按新退休金計劃或公務員公積金計劃受聘為文職職系人員的公務員；以及
- (iii) 55或57歲(視乎職級而定)^註 — 這適用於由舊退休金計劃轉至新退休金計劃的紀律部隊職系人員及在1987年7月1日或之後按新退休金計劃或公務員公積金計劃受聘為紀律部隊職系人員的公務員。

(B) 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；以及
- (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。

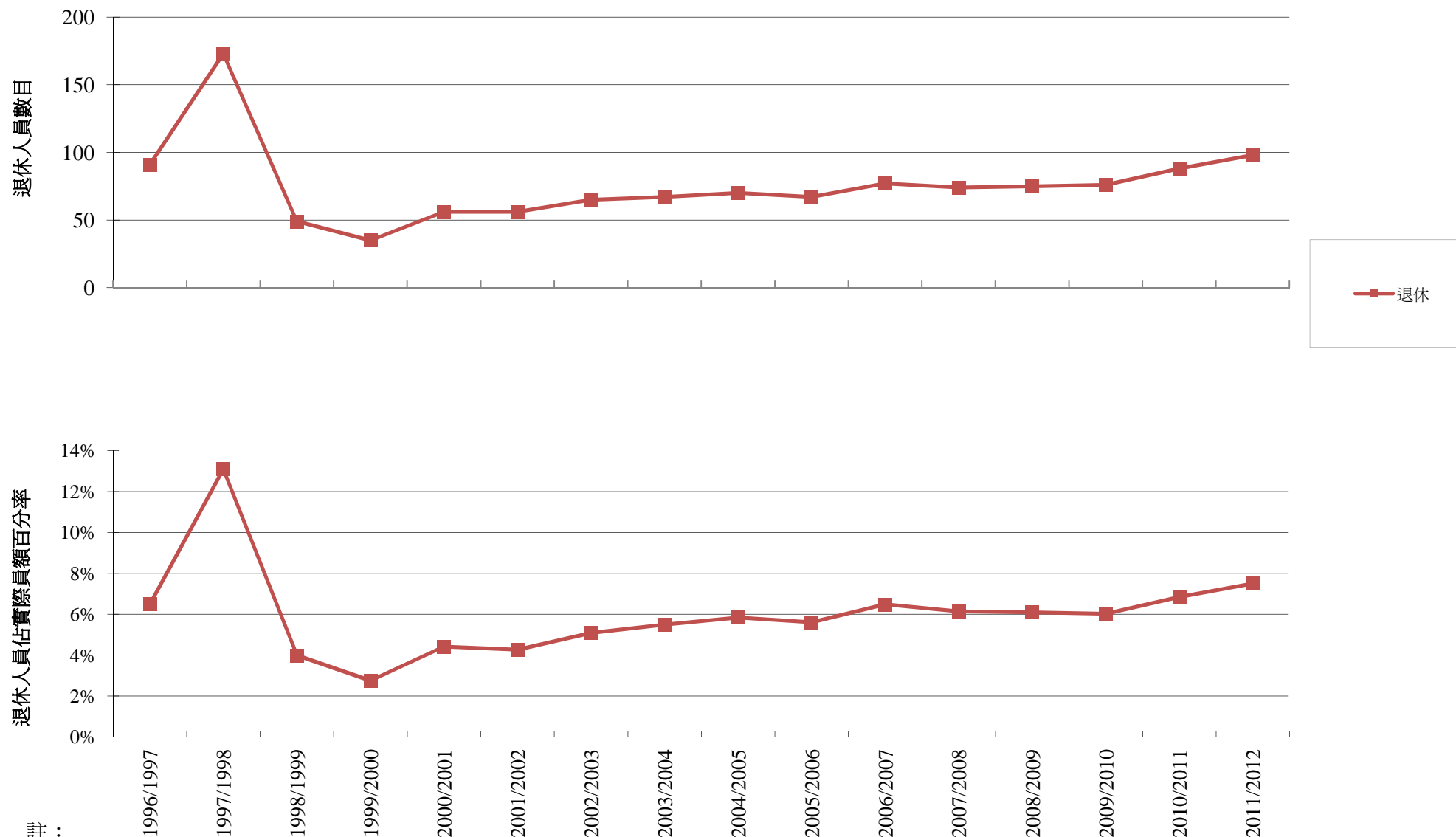
^註 某些紀律部隊職系首長級人員的正常退休年齡為57歲，而紀律部隊職系的所有其他職級人員的正常退休年齡為55歲。

1987-88 至 2011-12 年度公務員退休情況



註：圖表內「退休」一詞指正常退休和提早退休。

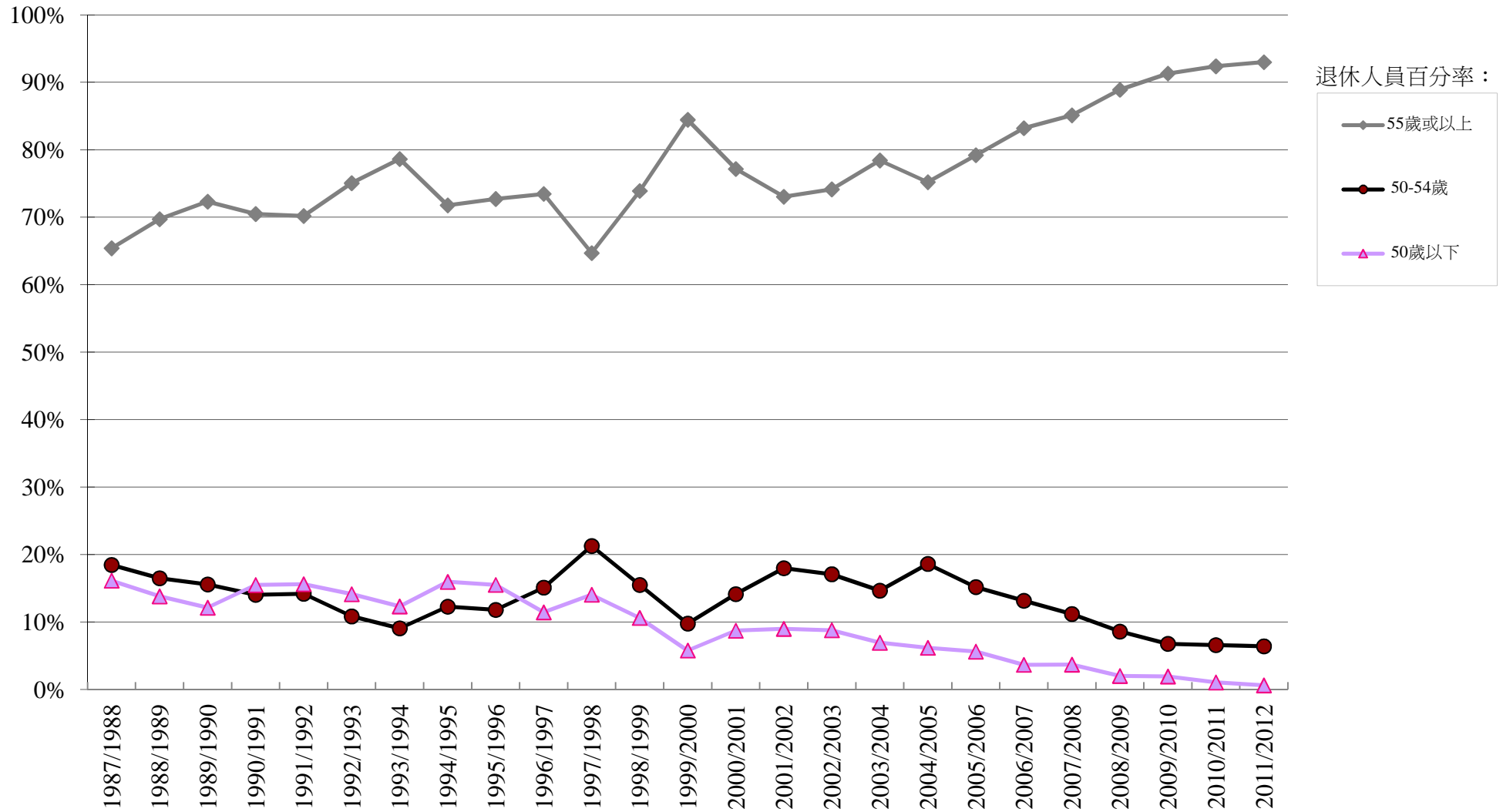
1996-97 至 2011-12年度首長級公務員退休情況



註：

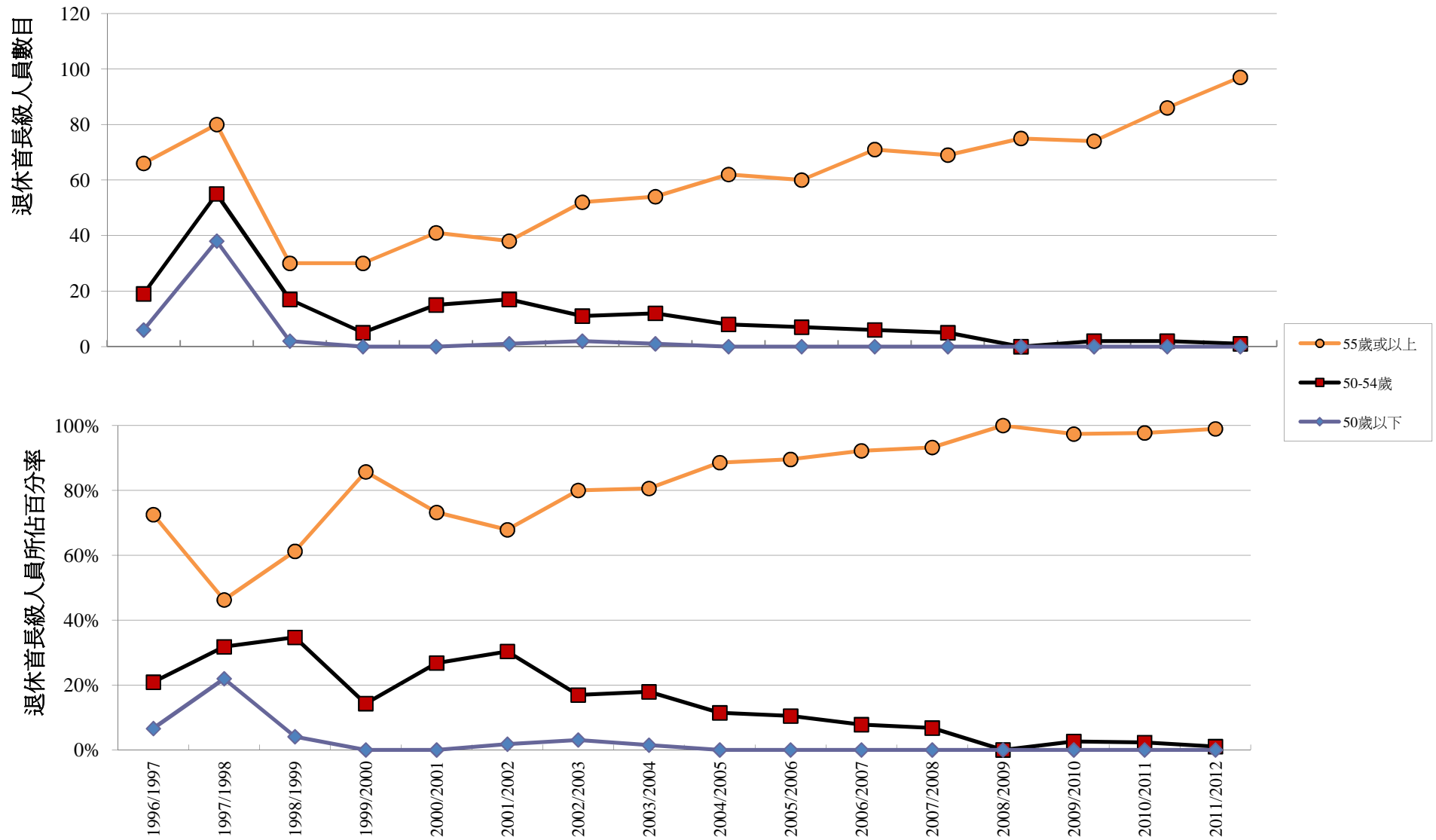
- 圖表內「退休」一詞指正常退休和提早退休。
- 現存數據內沒有1996-97年度之前按首長級和非首長級公務員劃分的退休數字。

1987-88 至 2011-12 年度公務員退休時的年齡



註：圖表內「退休」一詞指正常退休和提早退休。

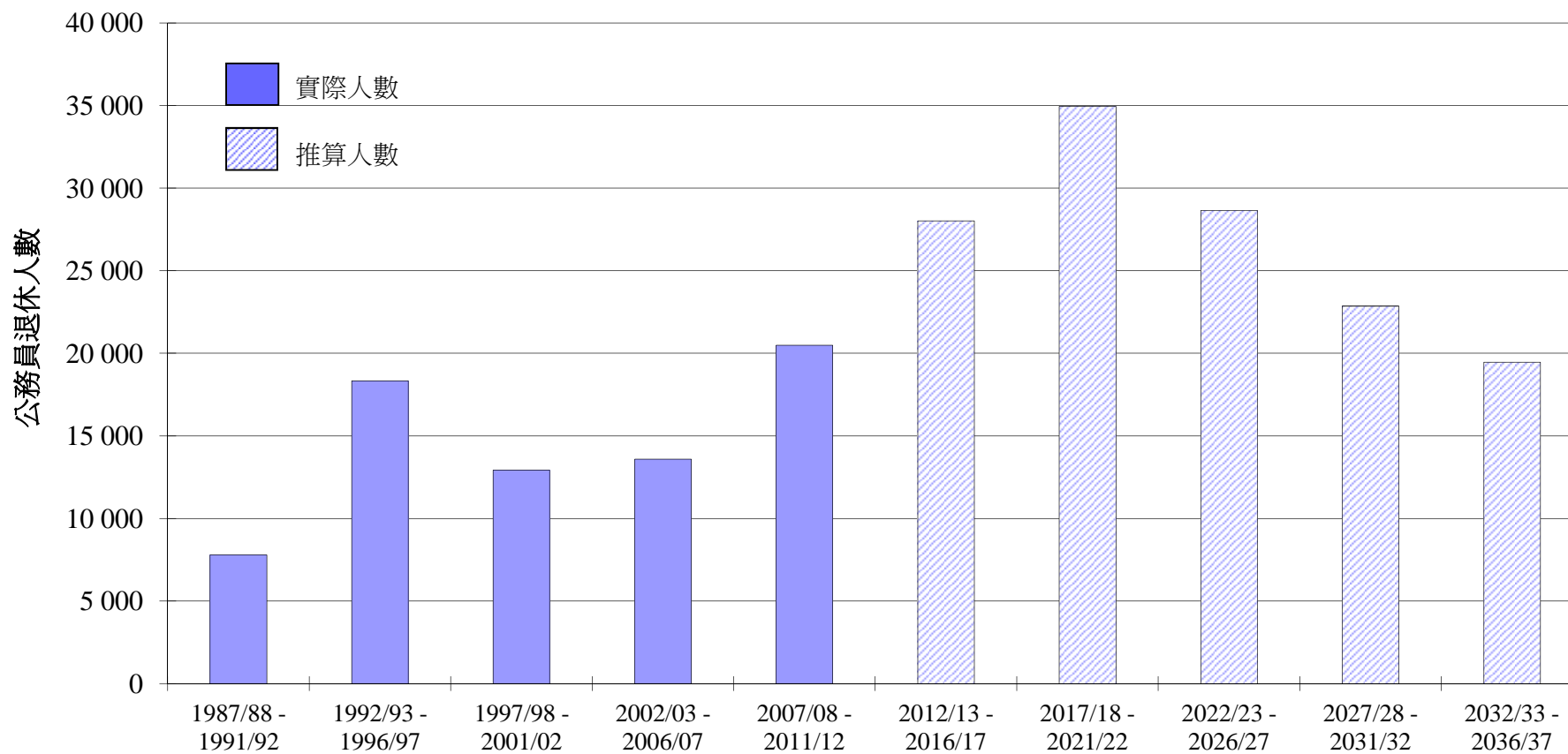
1996-97 至 2011-12 年度首長級公務員退休時的年齡



註：

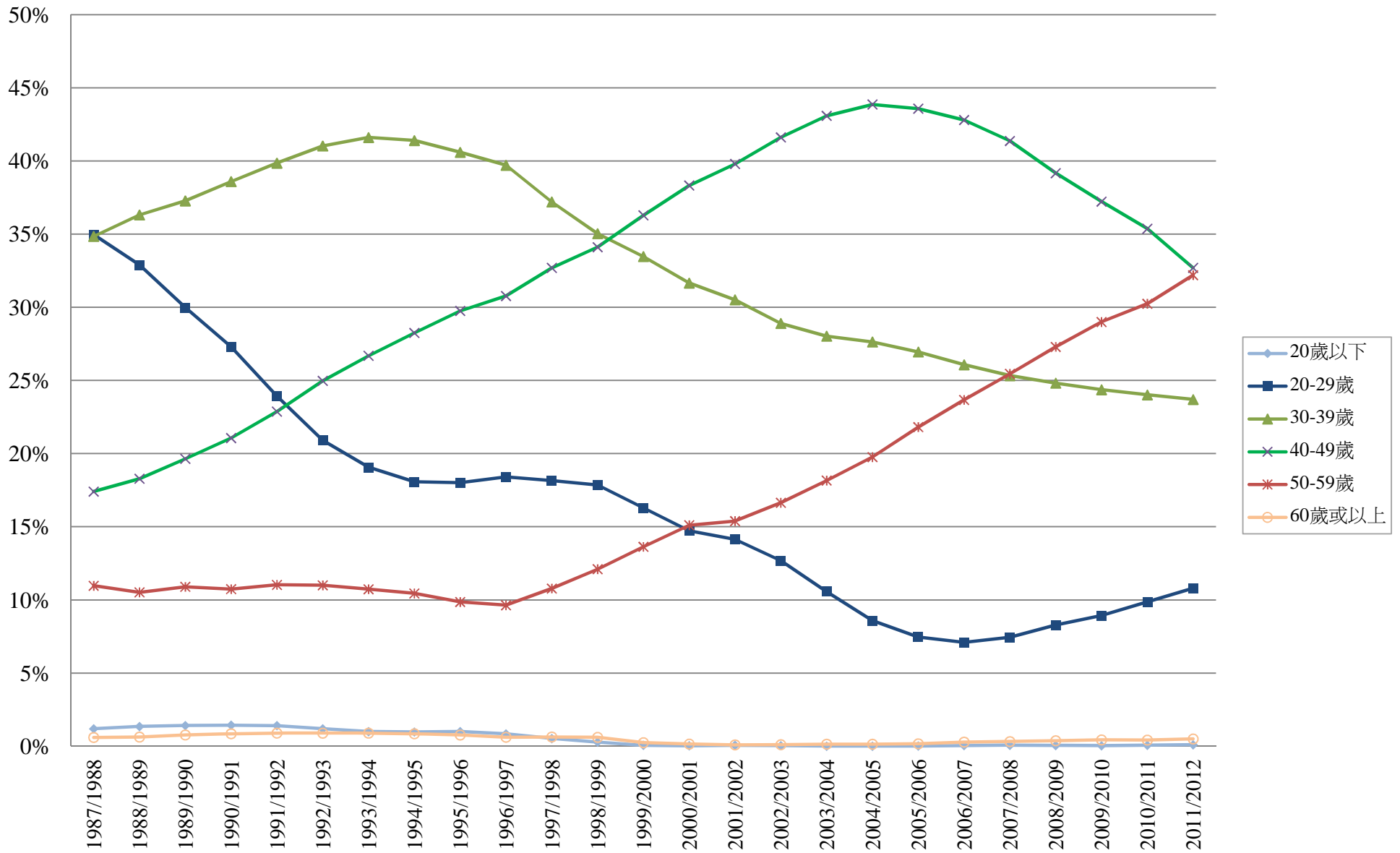
- 圖表內「退休」一詞指正常退休和提早退休。
- 現存數據內沒有1996-97年度之前按首長級和非首長級公務員劃分的退休數字。

推算未來25年的公務員退休人數

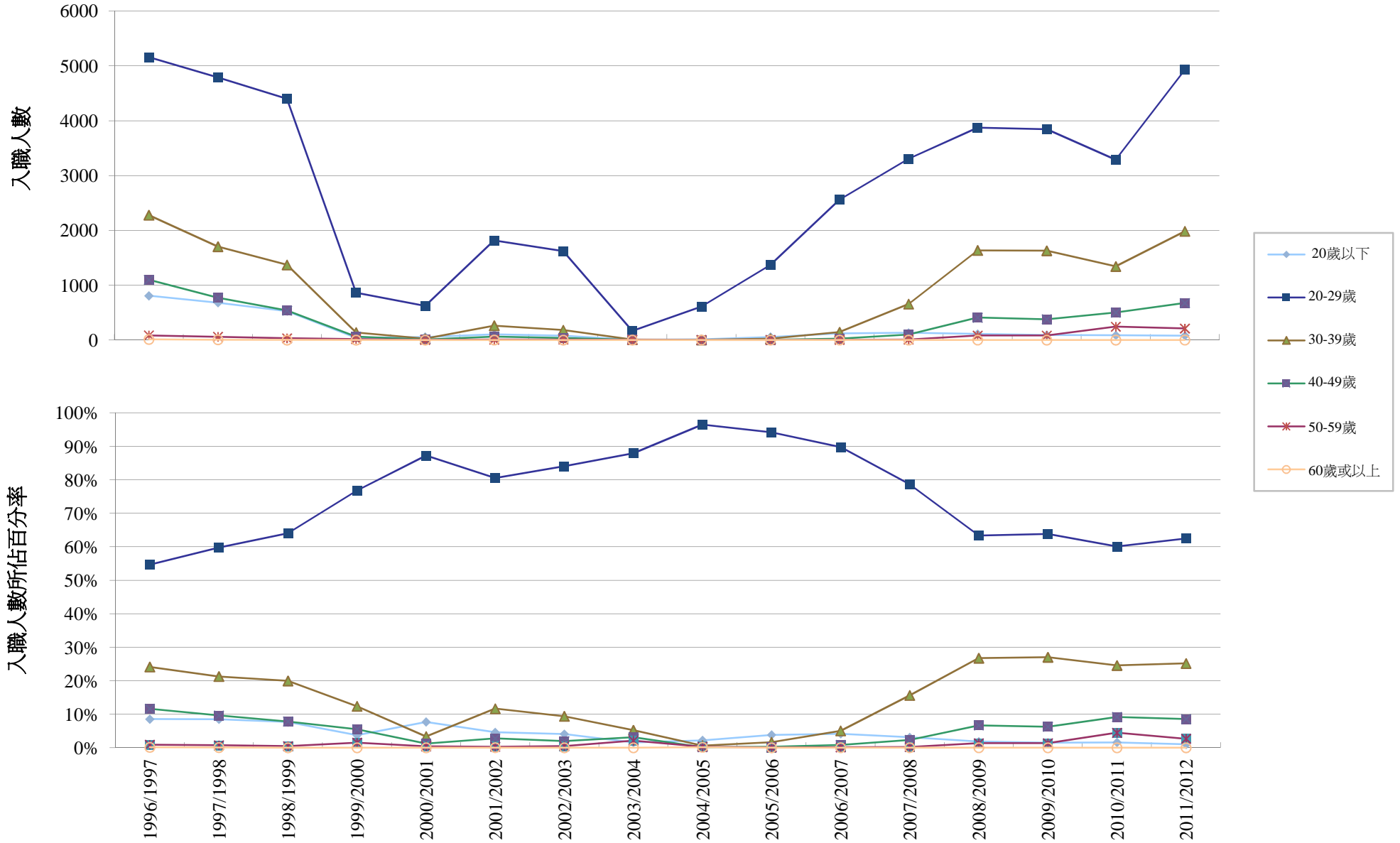


註：依據在2012年3月31日的公務員年齡分布情況，以及假設公務員正常退休作出推算。

1987-88 至 2011-12 年度公務員年齡分組



1996-97 至 2011-12 年度入職公務員年齡分組



1987-88 至 2011-12 年度首長級公務員年齡分組

