

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)356/15-16(06)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2015年12月21日的會議

有關延長公務員服務年期的 最新背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關延長公務員服務年期的背景資料，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")委員在以往討論此議題時表達的主要意見及關注。

背景

有關延長公務員服務年期的諮詢

2. 由政務司司長擔任主席的人口政策督導委員會在2013年10月24日發表人口政策諮詢文件。鑒於人口老化和勞動人口萎縮，以及當局因公務員隊伍在80年代擴展而預計未來的公務員流失率會較高¹，公務員事務局於2013年年底展開研究，評估公務員隊伍未來的人手及退休情況(下稱"該項研究")。

3. 該項研究的結果顯示，除了數個自然流失率較高的專業和技術職系外，當局預期其他職系大多沒有特別的繼任問題。有鑒於此，公務員事務局於2014年4月發表有關"延長公務員服務年期"的諮詢文件(下稱"諮詢文件")，並在諮詢文件中提出以下建議² ——

¹ 政府當局在2013年5月告知事務委員會，由2017-2018年度至2021-2022年度的5年間是公務員退休的高峯期，平均每年約有7 000人退休。

² 有關詳情，請參閱有關"延長公務員服務年期"的諮詢文件(立法會[CB\(4\)571/13-14\(05\)](#)號文件)。

- (a) 自一個未來日子起，提高新入職公務員的退休年齡。具體來說，新入職的文職職系公務員的退休年齡將提高5年至65歲。至於紀律部隊，所有紀律部隊職系新入職公務員的退休年齡，不論職級，劃一訂為57歲。之後，紀律部隊職系公務員如能通過每年就其合適與否所進行的評核，可進一步服務至60歲；
- (b) 對公務員繼續受僱的現行機制作出適當調整，讓職系／部門首長可按目前繼續受僱的條款，更靈活地挽留具經驗並達到退休年齡的公務員，以應付因公務員未來數年流失率較高而出現的特別運作及／或繼任需要(例如，如能符合相關的審批條件(包括充分的運作及／或繼任需要、沒有過度阻礙其他人員晉升、良好的表現和健康狀況)，則容許繼續受僱一段較長的時間(但在任何情況下，整段受僱期總共不得超過5年)，以及適度地放寬審批準則)；
- (c) 推出一項新設的退休後服務合約計劃，以合約形式聘用退休公務員擔任以這些人士為對象的非首長級崗位，處理一些要求特定的公務員技能或經驗的臨時職務；及
- (d) 精簡離職後從事外間工作的規管機制，以便那些非首長級並擔任較低職級的公務員在退休後可按其意願從事外間工作。

有關"延長公務員服務年期"的諮詢為期4個月，並於2014年8月2日結束。

諮詢所得的主要回應意見

4. 據公務員事務局所述，在諮詢期間，政府當局透過不同諮詢渠道共收到371份意見書，該等意見書分別來自公眾(包括自稱公務員的個別人士)、職系／部門管方、部門協商委員會職方、公務員團體及相關的非公務員方面。當局就各項建議措施收到的主要意見撮錄如下——

提高新入職公務員的退休年齡

- (a) 雖然回應者大都支持提高新入職公務員退休年齡的方向，但紀律部隊的公務員團體認為，文職職系

新入職公務員的退休年齡可無條件由60歲提高5年至65歲，但只要求紀律部隊的新入職公務員於57歲後每年須通過就其合適與否所進行的評核才可延任至60歲，這做法並不公平；

調整繼續受僱機制

- (b) 職方認為應讓所有現職公務員(尤其是在2000年6月1日或以後按新長期聘用條款受聘的人員，亦即參加公務員公積金(下稱"公積金")計劃³的人員)無須經管方甄選而可自行選擇在達到目前的退休年齡後延長(或不延長)服務至日後新入職人員適用的退休年齡。另一方面，職系／部門管方一致認為，繼續受僱的申請應通過管方公平及客觀的甄選程序，避免人力資源錯配，以及對現職人員的晉升機會和公務員的健康更替帶來負面影響。此外，有不少回應者對繼續受僱機制下的甄選程序表示關注。他們認為應制訂清晰及適當的指引，以確保程序透明及客觀，避免公務員隊伍出現任人唯親或"馬房文化"的風氣；

新設退休後服務合約計劃

- (c) 職系／部門管方支持建議的退休後服務合約計劃，因為計劃可以讓部門因應運作及繼任需要，就調整人手水平和人手組合提供彈性。另一方面，少於一半的職方回應者就這項措施提出意見。鑒於退休後服務合約計劃對公務員制度的影響極微(包括在編制及退休福利方面)，這些回應者一般支持或不反對這項計劃；及

精簡離職後從事外間工作的規管機制

- (d) 職系／部門管方大致贊同這項建議措施會有助消除不必要的障礙，方便較低職級的非首長級公務員在退休後留在勞動市場，並可節省處理有關申請的

³ 公積金計劃是一個退休福利制度，適用於2000年6月1日或以後按新長期聘用條款受聘的公務員。政府對公積金計劃作出的供款(包括強制性及自願性供款)會隨服務年期按供款表遞增。鑒於紀律部隊人員相對文職人員較早達到退休年齡，他們會額外獲得特別紀律部隊供款；該項特別供款現時的供款率為基本薪金的2.5%。參加公積金計劃的人員在達到指定的退休年齡離開公務員隊伍時，可提取政府自願性供款所帶來的累算權益。

行政開支。另有一些回應者指出，在界定哪些職系／職級屬一律批准的適用範圍時需小心行事，以避免實際或觀感上的利益衝突。

延長公務員服務年期的未來路向

5. 行政長官在2015年1月14日發表的2015年施政報告中宣布，政府已決定延長公務員的服務年期。政府會採用靈活的退休及僱用措施延長公務員的服務年期。

6. 公務員事務局在2015年1月19日告知事務委員會，考慮了諮詢期間所得的意見，以及就有關事宜(包括財政影響⁴)進行的研究，該局會在適度調整諮詢文件所建議的4項靈活退休及僱用措施及／或制訂合適機制後，予以採納。具體而言，該局會——

- (a) 自2015年年中左右起，提高新入職公務員的退休年齡如下：(i)文職職系提高至65歲；及(ii)紀律部隊職系，不論職級，提高至60歲；
- (b) 配合上文(a)項所述新退休年齡的實施，調整政府對新入職公務員公積金計劃的供款表，使政府在這方面的整體財政承擔保持在不超逾薪酬開支18%的水平；
- (c) 對公務員在達到退休年齡後繼續受僱的現行機制作出以下調整：(i)參照晉升選拔及招聘工作的運作模式，將甄選程序制度化；(ii)容許較長的繼續受僱年期，最長為正常／指定退休年齡後5年；(iii)放寬繼續受僱的審批準則，例如對於所有繼續受僱個案，容許為資歷較淺的公務員傳承專門知識或經驗，作為可接納的額外理據；及(iv)擴大繼續受僱機制的適用範圍，以涵蓋按新長期聘用條款受聘的人員，使有關人員以延長其公積金計劃服務年期的方式繼續受僱；
- (d) 推出一項新的退休後服務合約計劃，以合約形式聘用退休公務員填補非首長級崗位，處理一些要求特

⁴ 公務員事務局委託顧問進行一項精算研究，探討提高公務員退休年齡對政府根據強制性公積金(下稱"強積金")計劃和公積金計劃作出的供款帶來的財政影響。

定的公務員技能或經驗的臨時／有時限／季節性職務；及

- (e) 擴大一律批准在退休後從事外間工作的適用範圍，以涵蓋大約150個較低級的非首長級公務員職級；該等職級的頂薪點不超過總薪級表第20點或同等薪點。

7. 2015年3月23日，政府公布會由2015年6月1日起提高新入職公務員的退休年齡。具體而言，就2015年6月1日或之後受聘的文職職系新入職公務員而言，退休年齡會提高至65歲；至於紀律部隊職系新入職公務員，則不論職級，退休年齡會提高至60歲。

事務委員會的討論

事務委員會對諮詢文件的意見

8. 委員在2014年4月25日的會議上討論諮詢文件時，普遍支持政府當局在諮詢文件建議的措施。部分委員又認為，政府當局應制訂公開及公平的機制，讓現職公務員在達到退休年齡後繼續受僱，但如延長在職公務員的服務年期，則不應阻礙年輕一代的公務員晉升。有委員亦建議設立上訴機制，以提升繼續受僱機制的透明度。

9. 政府當局表示，當局目前只會在特殊情況下考慮讓公務員在達到退休年齡後繼續受僱一段指明的時間。管理層須就相關個案徵求公務員事務局批准及徵詢公務員敘用委員會的意見(視乎何者適用而定)。視乎諮詢結果，公務員事務局會向各局／部門發出有關繼續受僱的指引，確保繼續受僱的申請會通過透明及客觀的程序審批，並只會在有充分理據的情況下(例如應付確切的運作及／或繼任需要)方予以批准。

團體代表對諮詢文件的意見

10. 事務委員會在2014年7月21日的會議上聽取共31名團體代表／個別人士就諮詢文件發表的意見。總括而言，大多數團體代表／個別人士贊成延長公務員的服務年期。團體代表的具體意見載於下文各段。

11. 部分團體代表認為，當局應容許現職公務員按其意願延遲其退休年齡。他們指出，可享退休金公務員(尤其是初級公務員)的退休金微薄，難以讓他們維持生活。另一方面，參加公積金計劃的公務員只能在年屆65歲時提取在該計劃下強制性供款所帶來的累算權益。

12. 雖然部分團體代表認為，所有紀律部隊職系新入職公務員均應有權工作至60歲而無需每年接受就其合適與否進行的評核，但香港消防處救護員會(下稱"救護員會")不贊成提高所有紀律部隊職系新入職公務員的退休年齡。救護員會認為，鑒於前線救護員在工作時面對巨大的工作量及壓力，他們不可能在55歲後執行職務而沒有影響為市民提供服務的質素。

13. 關於對繼續受僱的機制作出適當調整及推出新設退休後服務合約計劃的建議措施，部分團體代表擔心，由局／部門的管方進行甄選及審批申請，可能會引致任人唯親的情況。有團體代表亦關注，前線公務員或未能受惠於該等措施，因為局／部門的管方可能選擇讓高級人員繼續受僱。

14. 政府當局回應時表示，繼續受僱的申請須由管方甄選。公務員事務局會就繼續受僱機制的審批準則發出指引，確保申請會通過透明及客觀的甄選過程處理，並只會在符合相關條件的情況下方予以批准。

15. 委員詢問政府當局為何不順應部分現職公務員的要求，延遲他們的退休年齡。政府當局表示，因應未來公務員流失率會較高，建議的措施旨在讓職系／部門首長可在有需要時更靈活地挽留具經驗的人員，以應付不同時間的不同運作及／或繼任需要。讓全體現職公務員自行選擇延遲退休年齡的做法，未必有利於人力策劃工作，因為此做法可能導致人力資源錯配，願意在退休年齡後繼續服務的人員的技能，或未能配合職系／部門所需的專門知識。此做法亦會對年輕一代的公務員晉升及為公務員隊伍注入新血造成負面影響。

16. 關於政府當局會採取甚麼措施解決繼任問題，政府當局表示，現時已有一套既定機制，協助各局／部門盡早進行公務員繼任人選的策劃工作，並在有需要時及早採取行動。在這機制下，當局會定期檢視個別部門的繼任情況，確保及早識別任何繼任問題、預先制訂計劃和及早採取適當的措施。對於可能有繼任問題的個別職系，建議的措施讓各局／部門可更靈活地挽留具經驗並達退休年齡的公務員，以應付不同的運作及／或繼任需要。

17. 一名委員指出，公務員隊伍出現繼任問題，主要因為當局在1999-2000至2006-2007年度實施為期6年的暫停公開招聘措施，以及廣泛聘用非公務員合約僱員。該名委員促請政府當局考慮恢復讓全體公務員參加退休金計劃，為公務員提供最佳的退休保障。

18. 政府當局表示，根據公積金計劃向2000年6月1日或之後受聘的公務員提供的退休福利依然有吸引力，而各局／部門一直定期檢視聘用非公務員合約僱員的情況。政府當局認為沒有理由恢復讓全體公務員參加退休金計劃。

落實延長公務員服務年期的未來路向

19. 事務委員會於2015年1月19日聽取政府當局簡介延長公務員服務年期的未來路向。其後，事務委員會於2015年5月18日舉行公聽會，聽取公務員工會／協會及其他有關各方就延長公務員服務年期未來路向發表意見。在會議上，大部分團體代表促請政府讓公務員(尤其初級公務員)可自行選擇在達到退休年齡後繼續工作。

現職公務員繼續受僱

20. 在2015年1月19日的會議上，一名委員詢問當局將採取甚麼措施，確保會以透明及客觀的方式甄選公務員在達到退休年齡後繼續受僱於公務員隊伍。

21. 政府當局表示，現行的繼續受僱機制已受到公務員事務局及／或公務員敘用委員會的監察(視乎何者適用而定)。為進一步回應員工對甄選程序的關注，避免公務員隊伍出現任人唯親或"馬房文化"的風氣，當局會透過參考晉升選拔及招聘工作的運作模式，成立遴選委員會考慮繼續受僱的申請，把甄選程序制度化。職系／部門首長將須把遴選委員會報告提交公務員事務局及／或公務員敘用委員會(視乎何者適用而定)審閱，以確保甄選程序公平及客觀。政府當局進一步表示，公務員事務局會制訂詳細指引，載列考慮繼續受僱申請的準則及程序。公務員事務局會諮詢職系／部門的管職雙方，然後最後敲定有關指引並予以落實。經調整的繼續受僱機制會繼續受到公務員事務局及／或公務員敘用委員會的監察。當局會在適當時候就經調整的繼續受僱機制公布程序或指引，並作出安排，以處理有關偏離該等程序或指引的投訴(如有)。政府當局的目標是在諮詢管職雙方後，於2015年年中左右敲定執行細節。

22. 在2015年5月18日的會議上，委員得悉即使在學期中間，在官立學校任教的教師於到達退休年齡時便須退休，但在津貼學校任教的教師卻可於到達退休年齡後繼續任教至學期終結為止。他們促請政府當局回應官立學校教師的關注。

23. 政府當局回應時表示，如把官立學校教師的服務期延長120日並不足以讓有關教師留任至有關學期終結，則在符合相關準則(例如運作需要)的情況下，可容許一段較長的繼續受僱期。

24. 部分委員認為，雖然人手短缺及退休潮的問題可透過為公務員隊伍注入新血而紓緩，但在培訓新人方面，可能會對現職公務員造成壓力。他們促請政府當局亦讓現職公務員延長服務年期，並制訂措施，招聘新人加入公務員隊伍。

25. 政府當局表示，新設的退休後服務合約計劃會提供彈性，讓局／部門可按合約條款聘用退休公務員處理臨時職務。如認為有需要，可按合約條款聘用退休公務員協助培訓新人。

自動延長現職公務員的服務年期

26. 部分委員認為，為有效避免在公務員隊伍形成任人唯親或"馬房文化"的風氣，政府當局應讓所有現職公務員無須經管方甄選而可自行選擇在達到目前的退休年齡後，延長服務年期至日後為新入職人員訂定的退休年齡。若然如此，則不應影響年輕一代在職公務員的晉升機會，因為年輕一代的在職公務員亦同樣可選擇延長服務年期，並有機會在晉升職級的現職人員退休後填補空缺。

27. 此外，委員察悉，在2018至2043年期間將出現人口老化和勞動人口萎縮的問題，而延長新入職公務員的服務年期5年，只會在約30年後才有效處理該等問題。委員並詢問當局為何不可把現職公務員的退休年齡延至65歲。

28. 政府當局表示，當局已審慎考慮就延長公務員服務年期進行諮詢所得的意見，包括應讓所有現職公務員無須經管方甄選而可自行選擇在達到目前的退休年齡後，延長服務年期至日後為新入職人員訂定的退休年齡。政府當局進一步表示，雖然根據最新的人口預測，有明顯理據提高新入職公務員的退休年齡，但就現職公務員所作的考慮則較為複雜，尤其是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。政府當局考慮到讓現職公務員自動延長服務年期可能

引致的管理問題，包括人力資源錯配，以及對年輕一代的就業前景及現職公務員的晉升機會帶來的負面影響。

29. 一名委員建議，如所有在2000年6月1日或以後按新長期聘用條款受聘的文職職系或紀律部隊職系現職公務員(即參加公積金計劃的人員)同意採用經修訂的新入職公務員公積金供款表，當局應讓該等公務員無須經管方甄選而可自行選擇在達到目前的退休年齡後，分別延長服務年期至65歲或60歲⁵。

30. 政府當局指出，按員工類別劃分，以決定哪些現職公務員應採用較高的退休年齡，既不切實際，亦會造成分化。鑒於人口老化對各局／部門帶來的挑戰會隨時間不斷轉變，政府當局認為，較適當的做法是制訂一套機制，讓管方可因應按個別職系及不同時間而有所不同的運作需要、繼任安排及招聘情況，靈活地挽留已達到退休年齡的公務員。在這方面，政府當局認為適宜提高繼續受僱機制的彈性。這項措施能平衡各項考慮因素，包括應付人口挑戰、切合運作需要和顧及不同公務員羣組的意願。

提高新入職公務員的退休年齡

31. 委員察悉，香港懲教署、警務處及消防處部分人員認為，紀律部隊新入職公務員的退休年齡應維持在55歲，因為他們的工作對體力的要求很高。該等委員促請政府當局更小心聆聽紀律部隊職方的意見，然後才把紀律部隊新入職公務員的退休年齡由55歲提高至60歲。

32. 政府當局表示，當局已審慎考慮諮詢所得的所有意見，包括紀律部隊公務員團體的意見。當局在諮詢文件中建議，紀律部隊職系新入職公務員的退休年齡，不論職級，劃一提高至57歲；之後，紀律部隊職系公務員如能通過每年就其合適與否所進行的評核，可進一步服務至60歲。經考慮在諮詢期間接獲的意見(包括紀律部隊公務員團體的意見)，以及其後與紀律部門管方的商討，政府當局已適當地修訂有關建議，致使紀律部隊新入職公務員的退休年齡，不論職級，均劃一提高至60歲。對於可能會有人關注年齡介乎57歲至60歲的紀律部隊人員的體能，個別紀律部門會因應當時的情況，制訂適當的員工調配安排。

⁵ 請參閱題為政府當局“延長公務員服務年期”的文件(立法會 [CB\(4\)343/14-15\(04\)](#)號文件第11段。

33. 委員察悉，政府當局會調整新入職公務員的公積金供款表，把進入下一個供款率所需完成的服務年期延長。部分委員認為這做法對會在到達退休年齡前離開政府的公務員不公平。委員亦詢問這做法是否節省金錢的手段。

34. 政府當局表示，當局的既定政策，是使政府的強積金／公積金供款佔整體薪酬開支的百分率維持在行政會議於2001年通過的18%。然而，必須指出的是，公積金計劃較私人市場中不少公司為其僱員提供的退休福利優厚。政府當局進一步回應時表示，公積金計劃設計的一項特點是，政府的供款率會根據公務員所完成的無間斷服務年期累進，藉此挽留員工繼續在公務員隊伍工作。

聘用退休公務員

35. 委員認為，由於人類的預期壽命延長，不少人願意或有能力工作至60歲以後。委員希望政府延長公務員服務年期的計劃不會只着重應付局／部門的繼任需要，亦會着眼於為退休公務員提供繼續受僱的機會。

36. 委員詢問當局會否制訂機制，防止職系／部門首長為節省成本而根據退休後服務合約計劃聘用退休公務員填補及／或延遲填補公務員空缺。政府當局回應時表示，鑒於公務員職位與在退休後服務合約計劃下提供的非公務員崗位在性質方面並不相同，因此無須擔心。公務員職位會應付屬永久性質的服務需求，在退休後服務合約計劃下由退休公務員執行的職務，則為臨時／有時限／季節性的職務，而該等職務不應由公務員執行。雖然根據退休後服務合約計劃聘用的退休公務員以合約形式聘用，但他們不應與各局／部門根據非公務員合約僱員計劃聘用的僱員混淆，因為前者所處理的是要求公務員技能及／或經驗的臨時職務。

最新情況

37. 政府當局建議在訂於2015年12月21日舉行的事務委員會會議上，向委員匯報有關落實延長公務員服務年期措施的最新進展。

相關文件

38. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年12月16日

延長公務員服務年期

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	2014年4月25日 (議程第V項)	<p>議程</p> <p>有關延長公務員服務年期的諮詢的背景資料簡介 立法會CB(4)571/13-14(06)號文件</p> <p>有關延長公務員服務年期的電腦投影片簡介資料 立法會CB(4)617/13-14(01)號文件</p> <p>會議紀要 立法會CB(4)829/13-14號文件</p>
	2014年7月21日 (議程第III項)	<p>議程</p> <p>政府當局就延長公務員服務年期的諮詢提交的文件 立法會CB(4)571/13-14(05)號文件</p> <p>有關延長公務員服務年期的諮詢的最新背景資料簡介 立法會CB(4)932/13-14(01)號文件</p> <p>會議紀要 立法會CB(4)1060/13-14</p>
	2015年1月19日 (議程第IV項)	<p>議程</p> <p>政府當局就延長公務員服務年期提交的文件 立法會CB(4)343/14-15(04)號文件</p> <p>會議紀要 立法會CB(4)663/14-15號文件</p>

會議	會議日期	文件
	2015年5月18日 (議程第III項)	議程 有關延長公務員服務年期的背景資料簡介 立法會CB(4)963/14-15(03)號文件 會議紀要 立法會CB(4)1467/14-15號文件
立法會會議	2012年5月16日	立法會會議過程正式紀錄第78至80頁(葉劉淑儀議員提出的書面質詢)
	2013年5月29日	立法會會議過程正式紀錄第86至90頁(陳健波議員提出的書面質詢)
	2015年4月22日	立法會會議過程正式紀錄第19至20頁(郭偉強議員提出的書面質詢)

立法會秘書處
 議會事務部4
 2015年12月16日