

二零一八年一月十五日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 非公務員合約僱員

目的

本文件向委員匯報政府聘用非公務員合約僱員（“合約僱員”）的最新情況，以及就著委員會關注的事宜，解說政府的現行措施和立場。

非公務員合約僱員計劃

計劃的範圍

2. 政府在一九九九年推出非公務員合約僱員計劃，目的是為常任秘書長及部門首長（“部門首長”）提供靈活的方式僱用人手，以便能迅速回應各局／部門不斷轉變的運作和服務需求。這些需求：

- (a) 是有時限、屬季節性或受市場波動影響的；
- (b) 只須僱用工作時數少於公務員規定工作時數的人手應付；
- (c) 需要從市場招攬在特定範疇具備最新專業知識的人才應付；或
- (d) 涉及的服務方式正待檢討或有可能改變。

在某些情況下，聘用合約僱員是因為政府架構內並無負責執行有關工作的相關公務員職系。鑑於這些需求和工作的性質，政府宜聘用合約僱員而非公務員。

指導原則

3. 公務員和合約僱員的聘用是兩種截然不同的聘任形式，他們的聘用目的和情況各異，聘用條款和薪酬

調整機制亦有分別。部門首長可全權釐定屬下合約僱員的適當聘用條件，惟須依循有關的指導原則，即整體上來說，合約僱員的服務條款和條件不得遜於《僱傭條例》（第 57 章）的規定，亦不得較適用於職級或職責相若的公務員的服務條款和條件為佳。部門首長在決定其聘用的合約僱員的聘用條款和條件時，會考慮一籃子的因素，例如就業市場的情況、招聘結果及生活費用。

合約僱員的管理

4. 鑑於非公務員合約僱員計劃的性質，政府的政策是對於各局／部門聘用合約僱員給予適當的靈活度。為了監察計劃的實施情況，公務員事務局不時向各局／部門收集合約僱員的受聘人數、他們的合約年期和薪幅等統計資料。

5. 在部門層面，合約僱員的聘用須經獲部門首長授權的首長級人員審批，並應由不低於副部門首長級別或同等職級的首長級人員負責監管計劃的實施。部門首長有責任確保合約僱員的聘用符合計劃的範圍，並且不時檢討是否更適宜採用其他方式應付有關的運作和服務需求。

以公務員職位取代合約僱員崗位

6. 各局／部門繼續不時檢討合約僱員的聘用情況，以確定是否需要將一些有長遠服務需求的合約僱員崗位，以公務員職位取代。截至二零一七年六月底，已有約 8 520 個全職¹合約僱員崗位的職務被確認為涉及長遠服務需求，較適宜由公務員執行。截至二零一七年六月三十日，當中已有 **7 930 個（93%）** 崗位被取代。至於其餘的約 600 個崗位，則會在相應的公務員職位開設和獲得填補時被取代。

¹ “全職”是指有關的聘用符合《僱傭條例》所載“連續性合約”的定義。根據《僱傭條例》，僱員為同一僱主連續服務四周或以上，每周工作不少於 18 小時，即視為按“連續性合約”工作。

7. 在決定應否以公務員職位取代合約僱員崗位時，各局／部門須確定所涉及的工作是否足以視為屬永久性性質，以及有關職務是否由公務員處理更為適當。各局／部門會繼續定期檢討其聘用的合約僱員崗位，並在適當時尋求所需的資源以公務員職位取代。然而，各局／部門繼續有運作需要僱用合約僱員，以應付指定類型的服務需求，包括確定為有時限或屬季節性的服務需求；受市場波動影響的服務需求；以及只須僱用工作時數少於公務員規定工作時數的人手便可應付的服務，又或政府架構內並無負責執行有關工作的相關公務員職系。聘用合約僱員可為局／部門（特別是營運基金部門）提供所需的靈活性，迅速回應其特定的運作和服務需求。

8. 根據一般做法，當局／部門準備以公務員職位取代合約僱員崗位時，會預早通知有關的合約僱員，讓他們及早籌劃和另覓工作。如有需要，各局／部門亦會為即將離職的合約僱員提供就業輔助。我們歡迎有興趣的合約僱員投考公務員職位。為此，各局／部門設有機制，向在職合約僱員提供公務員職位公開招聘的消息。

二零一七年六月三十日的聘用情況

9. 各局／部門聘用的合約僱員數目會因應不斷轉變的運作和服務需求而時有變動。合約僱員的聘用受到嚴謹的監管，以確保局／部門必須符合上文第 2 段所述非公務員合約僱員計劃的適用範圍，才可聘用合約僱員。經各局／部門共同努力，合約僱員的數目在過去幾年已持續減少。根據最新的年度統計資料，各局／部門於二零一七年六月三十日合共聘用 10 380 名全職合約僱員，較二零零六年六月三十日歷史高峰的 18 537 名減少約 8 200 名（約 44%）。合約僱員數目過去十年持續下降趨勢見附件 A。二零一七年合約僱員數目比二零一六年減少了 1 543 名（約 13%），主要是隨着一些大型有時限項目完成，合約僱員人數因而下降。例如政府統計處在完成 2016 年中期人口統計等工作後，需要僱用的合約僱員減少約 150 名。

10. 另一方面，雖然合約僱員的人數會隨着不同項目或有時限的崗位相繼完結而下降，但一些局／部門或有確切需要開設新的合約僱員崗位，以應付新的短期／有時限運作和服務需求。以過去一年為例（即二零一六年七月至二零一七年六月），約有 4 400 名合約僱員離職，而同期約有 2 900 名新的合約僱員加入政府。

11. 有關合約僱員聘用情況的概括分析載於下文第 12 至 17 段。

(a) 應付有時限或屬季節性的服務需求

12. 在二零一七年六月三十日受聘於各局／部門的 10 380 名全職合約僱員中，約有一半（45%或約 4 650 名）是受聘應付有時限或屬季節性的服務需求，並會在該等有時限或屬季節性的服務需求完結時被取代。例如，康樂及文化事務署（康文署）聘用約 780 名合約僱員，以加強對水上活動場地的支援及應付季節性變化的泳客量。這些員工包括季節性救生員、臨時濾水機房操作員和臨時水上活動教練，在泳季過後便無需這些合約僱員崗位。另一個例子是在職家庭及學生資助事務處聘用約 130 名合約僱員，協助處理各項學生資助計劃的季節性申請高峰期的工作，以及推行全新的綜合學生資助系統。待工作完成後，這些合約僱員崗位便不再需要。

(b) 應付受市場波動影響的服務需求

13. 另有 17%（1 720 名）合約僱員受聘於五個營運基金部門，以應付受市場波動影響的服務需求。這些工作不適宜由長期聘用的公務員擔任。聘用合約僱員可讓營運基金部門（其中以機電工程署（機電署）及香港郵政聘用為主）因應業務的起落而靈活調整人手和員工組合，同時維持服務水平及質素。例如，機電署在其營運基金部分聘用了約 700 名合約僱員（主要是不同範疇的技術員），為各政府部門及機構客戶提供有關機電工程、空調、屋宇設備系統、電子及車輛工程的顧問、工程項目管理和保養服務。機電署認為，其營運基金部分有需要在公務員以外，維持一定數目的合約僱員，原因是其

服務需求，會受客戶的財政狀況和公開市場競爭等不明確因素影響。如下文第 14 段所述，香港郵政亦需要類似的人手調配靈活性。

(c) 應付工作時數少於公務員規定工作時數的服務需求

14. 另有 9%（約 970 名）合約僱員受聘以應付工作時數少於公務員規定工作時數的服務。他們主要受聘於香港郵政，負責郵件的分類和起卸工作，而工作量的高峰期往往集中在一天裏某幾個小時。故此這些工作不適宜由全職的公務員擔任。在二零一七年六月三十日，香港郵政聘用了 1 818 名合約僱員，其中約有一半的工作時數少於公務員的規定工作時數，其餘一半則主要應付隨着市場變動而時有變更的服務需求。由於市場瞬息萬變，對價格相當敏感，以及電子郵件的廣泛應用，香港郵政難以預測和控制郵件數量的變化²，因此有實際需要在公務員核心隊伍以外，繼續聘用合約僱員增補人手，以應付季節性以至每月及每日郵件流量變動。

(d) 從市場招攬在特定範疇具備專業知識的人才

15. 另有 8%（約 850 名）合約僱員是從市場招攬在特定範疇具備最新專業知識的人才。基於某些服務需求的性質，政府有需要從市場上招聘具備特定專業知識和行業技能的合約僱員提供有關服務，這亦是更合適和更有效的做法。例如個別部門聘用了負責營銷和市場推廣的人手，這些工作需要市場觸覺和最新的商業知識，較適宜由具備相關知識的合約僱員出任。

(e) 應付服務方式正待檢討或有可能改變的服務需求

16. 餘下的 21% 合約僱員（約 2 190 名）受聘應付服務方式正待檢討或有可能改變的服務需求。各局／部門會密切監察檢討進度，以期檢討可及早完成。至於已完

² 舉例來說，二零一六年第三季的郵件數量較二零一五年同期上升 16.4%。二零一七年一月本地郵件流量較二零一六年十二月下跌 14.1%，但二零一七年三月則較二月急升 19.8%。至於出口航空郵件，二零一六年十一月較十月急升 23.4%，但二零一七年四月則較三月下跌 16.9%。

成的檢討，如確定合約僱員崗位可由公務員職位取代，有關的局／部門會逐步取代這些合約僱員崗位。例如，在二零一七年六月三十日，康文署聘用了 310 名合約僱員，以提供服務方式正待檢討或有可能改變的各類服務，包括公共圖書館的前線及支援服務，以及演藝場地的舞台管理及技術支援服務。康文署經檢討後，決定以公務員取代大部分負責這些服務的合約僱員，並正在按適當步伐取代有關的合約僱員崗位。過去四年，康文署聘請以提供正待檢討或有可能改變服務的合約僱員人數，隨著檢討完成並落實長遠人手安排後下跌了 47%。

17. 按局／部門及按受僱原因分項的 10 380 名合約僱員的聘用情況，分別載於附件 B 及 C。在這些合約僱員中，有接近三分之二(65%)獲聘用的年期不超過五年，詳情見附件 D。月薪介乎 8,000 元至 15,999 元的有 51%，介乎 16,000 元至 29,999 元的有 28%，而在 30,000 元或以上的則有 17%，詳情見附件 E。

關注事項

18. 委員曾就非公務員合約僱員計劃提出一些關注事項。我們的意見及已採取的改善措施，載於下文第 19 至 22 段。

合約僱員的長時間聘任

19. 部分委員曾對某些合約僱員的長時間聘任表示關注。就受聘應付正待檢討或有可能改變的服務需求的合約僱員崗位，我們會繼續敦促各局／部門及早完成相關檢討，並決定最合適的服務方式。我們亦已提醒局／部門檢討一些存在一段長時間的合約僱員崗位，以確定是否有長遠的運作和服務需求；如有的話，便應尋求所需的資源以公務員職位取代。

20. 在二零一七年六月三十日，約有三分之一合約僱員(約 3 670 名)持續服務五年或以上，較二零一三年六月三十日歷史高峰的 4 746 名減少了 23%(約 1 070

名)。3 670 名合約僱員當中，約有 28% 無間斷地擔任不同的合約僱員崗位，以應付不同的服務需求。持續聘用這些合約僱員處理不同的有時限項目，符合計劃的範圍。3 670 名合約僱員當中，約有 31% 受聘應付受市場波動影響的服務需求。為有效回應業務的變化及維持服務水平／質素，有關部門有需要在公務員隊伍以外，聘用合約僱員以確保能靈活調配人手。此外，29% 受聘應付正待檢討或有可能改變的服務需求，這些崗位正逐步由公務員職位取代，例如康文署經檢討後已將公共圖書館服務的合約僱員數目減少 69%；衛生署於入境管制站提供的健康監察服務，亦因服務模式逐步改變，其合約僱員數目與高峰時期相比亦減少了 69%。另一方面，約有 15% 應付的服務雖然有長遠需求，但他們的工作時數少於公務員規定工作的時數，例如受聘於香港郵政負責郵件的分類和起卸工作的合約僱員。基於上述的原因，一些合約僱員的持續服務年期超過五年。

聘用合約僱員為公務員

21. 委員曾敦促政府應更積極以公務員職位取代合約僱員崗位，並安排受影響的合約僱員加入公務員隊伍。政府在招聘公務員方面的政策一直非常清晰，必須透過公開、公平和具競爭性的招聘程序，挑選最合適的應徵者填補公務員職位空缺。政府歡迎對公務員職位空缺有興趣的合約僱員參與公開招聘程序。鑑於相關工作經驗是招聘公務員的考慮因素之一，符合特定公務員職級基本入職條件的合約僱員，因具備政府工作經驗，一般確較其他申請人佔優。舉例來說，在二零零七年一月至二零一七年八月期間³，合約僱員由於具備相關工作經驗，其表現確較其他應徵者優勝，合約僱員和其他應徵者的平均成功率分別約為 14% 及 2%，而獲聘為公務員的合約僱員超過 8 200 人。

³ 在此段期間展開並完成的公務員公開招聘工作中，有 1 301 項涉及職務與招聘職級職務相若的在職合約僱員的合資格申請。

合約僱員的服務條款和條件及薪酬調整

22. 部分委員曾對合約僱員的服務條款和條件表示關注。除了按照上文第 3 段臚列的指導原則，作為良好僱主，各局／部門亦會定期進行檢討，以確保聘用條件與就業市場現況相比仍具競爭力，可以招聘和挽留合約僱員。就薪酬調整方面，據我們所知，聘用最多合約僱員的局／部門的合約僱員薪酬調整幅度，與二零一七至一八年度公務員薪酬調整幅度接近。此外，不少局／部門向合約僱員提供的聘用條件較《僱傭條例》的規定為佳，例如提供的年假數目比法例規定的為多，以及發放約滿酬金。

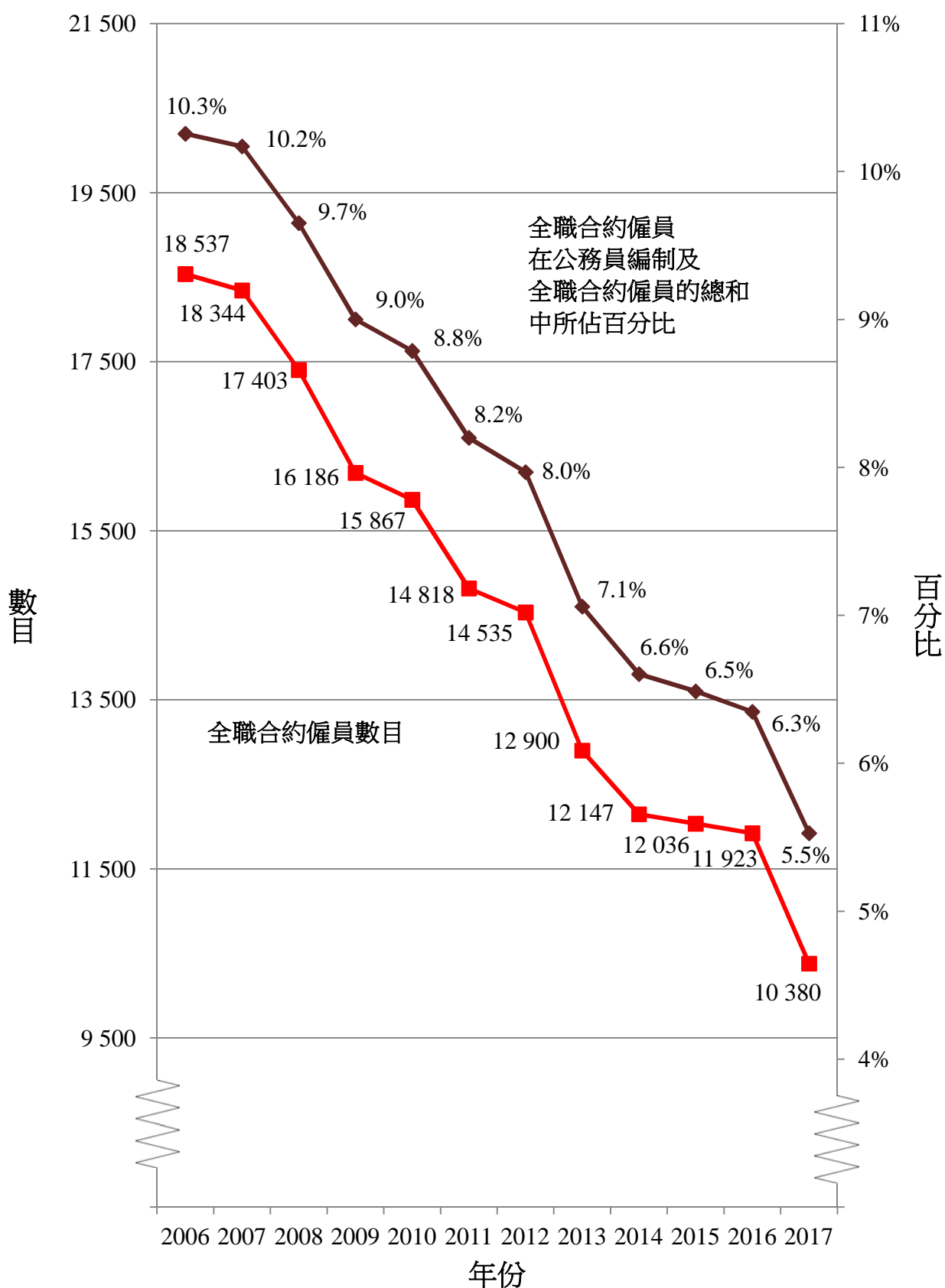
總結

23. 非公務員合約僱員計劃為各局／部門提供有效途徑，以增聘人手處理無法由公務員應付的運作和服務需求。各局／部門仍有需要繼續聘用合約僱員，與公務員隊伍配合，為市民提供適時而優質的服務。另一方面，我們會繼續與各局／部門合作，以確保合約僱員的聘用必需符合非公務員合約僱員計劃的適用範圍，而各局／部門亦會繼續適時檢討為各類需求而聘用合約僱員的運作需要，以確定該些合約僱員崗位是否適宜以公務員職位取代。

徵詢意見

24. 請委員察悉上文有關聘用合約僱員的資料並提供意見。

2006年至2017年合約僱員的聘用情況
(在6月30日的情況)

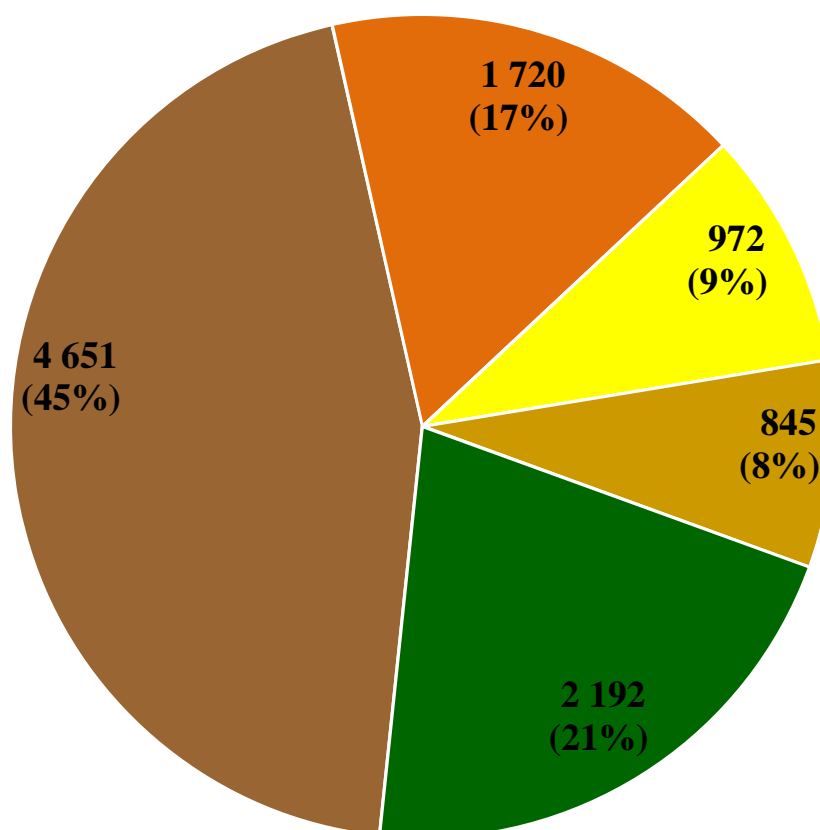


各政策局／部門／辦公室聘用全職合約僱員的情況

政策局／部門／辦公室	合約僱員人數	
	在2016年6月30日的情況	在2017年6月30日的情況
漁農自然護理署	211	202
建築署	42	39
屋宇署	222	147
政府統計處	312	160
行政長官辦公室	6	7
政務司司長辦公室及財政司司長辦公室	36	35
民航處	16	14
土木工程拓展署	55	62
公務員事務局	1	1
商務及經濟發展局	33	34
公司註冊處	65	87
政制及內地事務局	3	1
懲教署	6	6
香港海關	7	7
衛生署	513	435
律政司	57	61
發展局	47	50
渠務署	94	90
教育局	1 157	1 201
效率促進組	428	461
機電工程署	784	710
環境局	3	3
環境保護署	80	77
財經事務及庫務局	83	4
消防處	21	16
食物環境衛生署	241	200
食物及衛生局	13	11
政府飛行服務隊	9	9
政府化驗所	14	12
政府物流服務署	40	33
政府產業署	4	3
路政署	71	61
民政事務局	59	53
民政事務總署	442	443

政策局／部門／辦公室	合約僱員人數	
	在2016年6月30日的情況	在2017年6月30日的情況
香港天文台	19	19
香港警務處	50	47
香港郵政	1 876	1 818
入境事務處	32	37
政府新聞處	22	26
稅務局	258	194
創新科技署	32	40
知識產權署	12	11
投資推廣署	58	60
司法機構	89	83
勞工及福利局	26	24
勞工處	119	88
土地註冊處	98	94
地政總署	190	178
法律援助署	7	3
康樂及文化事務署	1 447	1 293
海事處	27	12
通訊事務管理局辦公室	123	127
政府資訊科技總監辦公室	15	10
破產管理署	35	38
規劃署	38	40
香港電台	238	210
差餉物業估價署	39	30
選舉事務處	949	360
保安局	21	34
社會福利署	128	82
工業貿易署	58	57
運輸及房屋局	7	7
運輸署	55	62
庫務署	21	10
大學教育資助委員會秘書處	16	18
水務署	89	71
在職家庭及學生資助事務處	554	462
總計	11 923	10 380

接受僱原因分項的全職合約僱員數目
(在2017年6月30日的情況)



- 應付有時限或屬季節性的服務需求
- 應付受市場波動影響的服務需求
- 應付工作時數少於公務員規定工作時數的服務需求
- 從市場招攬具備最新專業知識人才
- 應付服務方式正待檢討或有可能改變的服務需求

全職合約僱員的聘用情況
(在2017年6月30日的情況)

持續服務年期^(註1)

持續服務年期	合約僱員人數 (以及在總數中所佔比例)	
少於三年	5 523	(53.2%)
三年至少於五年	1 184	(11.4%)
五年或以上	3 673 ^(註2)	(35.4%)
總數	10 380	(100%)

註1

本附件中“持續服務”的意思，包括擔任同一合約僱員崗位，或在同一部門無間斷地擔任不同的合約僱員崗位。

註2

於3 673名合約僱員中，1 030人曾在同一部門擔任不同的合約僱員崗位。

全職合約僱員的聘用情況
(在2017年6月30日的情況)

薪幅

月薪	合約僱員人數 (以及在總數中所佔比例)	
30,000元或以上	1 706	(16.5%)
16,000元至29,999元	2 889	(27.8%)
8,000元至15,999元	5 262	(50.7%)
8,000元以下*	523	(5%)
總數	10 380	(100%)

* 這類合約僱員是時薪制的僱員，其每月入息視乎該月份的實際工作時數而定。他們大部分於香港郵政工作。