

立法會

Legislative Council

立法會 CB(4)858/18-19(04)號文件

檔號：CB4/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會

2019年5月20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

本文件旨在提供有關公務員整體編制、實際員額、退休、辭職和年齡分布情況的背景資料，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經改善服務的需求，公務員人數穩步增長。在 2014-2015 年度至 2018-2019 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 2015 年 3 月 31 日及 2019 年 3 月 31 日的編制數字分別為 173 908 人及 188 335 人。

公務員編制累計增加大約 14 400 個職位。在 2019-2020 年度的預算草案中，公務員編制預計會增加 3 481 個職位，按年增幅約為 1.8%。如 2019-2020 年度的預算草案獲立法會通過，預計至 2020 年 3 月底，公務員編制將有 191 816 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 2016-2017 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，退休人數佔公務員實際員額會由計至 2016-2017 年度 5 年間的每年平均 3.5% 升至計至 2021-2022 年度 5 年間的約 4%，然後逐漸下降至計至 2026-2027 年度 5 年間的約 3.5%，並於隨後幾年進一步下降。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，行政長官會同行政會議通過實施方案，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。當局其後於 2018 年 7 月推出該項方案，合資格公務員可於 2020 年 9 月 16 日或該日前選擇加入該項方案。

6. 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和繼任需要。

辭職

7. 只有少數公務員是因辭職而離任。據政府當局所述，2012-2013 年度至 2016-2017 年度公務員的辭職人數佔公務員實際員額的比率介乎 0.45% 至 0.65% 之間。2016-2017 年度的辭職率為 0.63%。超過一半辭職人員在試用期內離任。

年齡分布

8. 在 2016-2017 年度，公務員實際員額的 28%及 34%分別屬於 40 至 49 歲及 50 歲或以上的年齡組別。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 2016-2017 年度的 5 年間，約有 26 100 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 62%)，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 2016-2017 年度約 14%。據政府當局所述，這趨勢將會持續，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。

性別分布

9. 女性公務員的總比例由 2002-2003 年度的 33.7%，上升至 2016-2017 年度的 37.2%。女性擔任文職公務員的比率由 2002-2003 年度的 42.9%上升至 2016-2017 年度的 48.1%，當中首長級人員的女性比例由 2002-2003 年度的 26.3%上升至 2016-2017 年度的 37.7%，而非首長級人員的女性比例則由 2002-2003 年度的 43%上升至 2016-2017 年度的 48.2%。本港勞動人口中，整體女性比率由 2003 年的 43.9%上升至 2016 年的 49.1%。

事務委員會提出的主要意見和關注

10. 下文各段撮述事務委員會委員在以往會議上提出的主要意見和關注，以及政府當局的回應。

公務員編制與實際員額之間的差異

11. 委員察悉，公務員編制與實際員額之間的差額由 2002-2003 年度的 5 000 個職位擴闊至 2016-2017 年度約 7 500 個職位；委員關注此情況對公務員工作量和效率有何影響，並擔心人手愈趨短缺可能會阻礙新政府措施/政策的推行。

12. 政府當局表示，由於進行招聘工作需時，公務員編制與實際員額之間難免出現差距；完成招聘工作平均需時約 6 個月。

13. 委員認為政府當局應實施措施解決個別局/部門人手短缺的問題，以維持公共服務的質素和效率。政府當局指出，2018-2019 年度的公務員編制將增加 6 700 個職位，增幅約為 3.7%，以推行新的措施和服務。此外，各局/部門亦會因應運作需要調配人手資源。

接任人選的策劃工作

14. 鑒於退休公務員人數呈上升趨勢的情況將會持續至 2021-2022 年度，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。

15. 政府當局表示，當局設有既定機制，協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。在有關機制下，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。對於確定有潛質執行較高級職務的公務員，當局會提供培訓，提升他們各方面的才能。除了提供本地培訓，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，以及安排他們暫駐政策局、區域及國際組織，以擴闊他們的經驗、視野和網絡。

16. 在 2018 年 5 月 21 日的事務委員會會議上，有委員表示，由於部分在職人員須指導新聘人員，並須在新聘人員能夠有效地單獨履行職責前承擔額外工作量，該名委員對該等在職人員的工作量表示關注。就此，該名委員詢問政府當局可否及早安排有潛質的員工擔任較高級的職務。部分委員認為當局應對該等員工給予某種形式的表揚，例如提供額外津貼，或在個人檔案內記錄其貢獻等。

17. 政府當局回應時表示，為增強同儕間彼此的支持和促進公務員的歸屬感，當局會按慣例安排在職公務員指導新聘人員，或擔任其導師。對於就這方面提供額外津貼的建議，政府當局表示，公務員事務局會小心研究個別局/部門提出的相關建議，並對建議給予適當考慮。為方便公務員隊伍順利接任，現時各局/部門均須在適當情況下因應預期出現空缺的數目和時間，盡早規劃招聘及晉升工作。

晉升機會

18. 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。有委員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。

19. 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平均需時大約 11 年，而晉升至屬中層公務員薪金組別職級⁴則平均需時大約 15 年。不同職系/職級的情況各有差異，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。

20. 關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的問題，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。對於在某個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，讓較低職級的人員能有更多時間鞏固經驗。在某些其他情況下，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。

招聘公務員

21. 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就各局/部門需要很長時間才能完成公務員招聘工作提出意見。委員詢問政府當局已經/將會採取甚麼措施處理這個問題。

22. 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

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。

進一步核證的應徵者出席招聘考試及/或面試，在核實資格後發出聘書。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，分享/物色進行招聘工作的最佳做法。

23. 在 2018 年 5 月 21 日的事務委員會會議上，有委員詢問政府當局在招聘公務員方面有否遇到困難，並詢問當局有否設立機制，協助各局/部門找出招聘方面的問題，讓各局/部門可在有需要時向公務員事務局尋求協助。

24. 政府當局表示，政府當局已制訂有關公務員招聘工作的內部指引。若某個職級出現大量空缺並接獲大量申請，各局/部門可進行全年招聘工作、設立多個招聘委員會同時進行面試，以及加強負責進行招聘工作的人手，以加快吸納新聘公務員。公務員事務局會監察各局/部門的招聘情況，並會考慮是否需要進行職系架構檢討，以解決個別職系在招聘和挽留人員方面所遇到的確實和持續的困難。

公務員辭職

25. 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。

26. 政府當局表示，屬於政務主任職系的公務員的流失率穩定。政府當局並指出，政治委任官員並非公務員，該等官員的委任對公務員的晉升機會並無影響。2009 年頒布的《公務員守則》述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。

27. 委員關注到辭職率由 2002-2003 年度約佔公務員實際員額的 0.2% 增加 3 倍至 2016-2017 年度的 0.63%，而部分辭職的人員是以自行開設公司或接受私營機構/公帑資助機構聘任為理由離開政府。委員詢問這是否意味公務員工作的吸引力有所減退。此外，委員又表示，由於 2000 年 6 月 1 日或以後按新長期聘用條款受聘的公務員並不享有退休金福利，退休後亦不會獲得醫療及牙科福利，故相對私營機構所提供的薪酬福利條件

而言，公務員的薪酬福利條件已失去競爭力。委員因此促請政府當局擬訂措施，以保持公務員工作的吸引力和挽留公務員人才，例如為所有公務員提供退休後醫療福利。

28. 政府當局回應時表示，從這數年間進行的招聘工作接獲大量申請的整體情況和公務員辭職率保持於低水平所見，公務員工作在勞工市場始終具有吸引力和競爭力。2000年6月1日或之後受聘公務員的聘用條款和條件是在1999年進行公務員體制改革之後推行，並已參考私營機構的做法來制訂。政府的公務員薪酬政策，旨在確保公務員薪酬是公務員和市民都認為是公平的。為保持公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若，當局定期進行3類調查，即每年一次的薪酬趨勢調查、每三年一次的入職薪酬調查及每六年一次的薪酬水平調查，以比較兩者的情況。

29. 鑒於離職調查的回應者數目不多(2016-2017年度1 000名辭職的公務員中只有457名回應者)，委員對於調查結果的代表性提出質疑，並詢問政府當局有否研究公務員辭職的背後原因。

30. 政府當局解釋，約60%的辭職者在試用期內離任。對於試用人員辭職率高於其他公務員，政府當局認為可以理解，因為該等人員或許仍在探索適合自己的事業，認為自己並不適合在政府工作。

31. 其他委員表示，鑒於公務員的退休潮將至，公務員經驗的保留及傳承勢將受到影響，政府當局應制訂措施吸引和挽留優秀員工。

32. 政府當局向委員保證，公務員事務局將繼續檢視公務員職位的吸引力，並會因應個別職系/職級的情況，在有需要時推行措施，藉以挽留員工。

女性公務員佔整體公務員人數的比率

33. 有委員詢問為何香港女性公務員在2016-2017年度的總比例僅為37.2%。該名委員促請政府當局在僱用公務員時顧及兩性平衡，以及考慮設定女性公務員的目標比例。

34. 政府當局在2018年5月21日的事務委員會會議上表示，公務員的聘任是以公開及公平競爭為原則。當局會按申請人的能力、表現和品格，以及因應有關職系的工作要求而訂明

的入職條件評核所有申請人，而性別在選拔過程中並非考慮因素。女性公務員佔整體公務員人數的比率正呈上升趨勢，並以文職職系尤為顯著。舉例而言，在文書職系人員中，約有76.8%為女性，而在現時 18 個屬公務員最高職級的常任秘書長職位中，有 50%是由女性出任。

最新發展

35. 政府當局將於 2019 年 5 月 20 日舉行的事務委員會會議上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

36. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 4

2019 年 5 月 16 日

有關公務員整體編制、實際員額、退休、辭職、年齡分布和
性別分布的情況

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	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
	2017年5月15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
	2018年5月21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