

二零一四年四月二十五日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

延長公務員服務年期的諮詢

目的

公務員事務局正進行延長公務員服務年期的諮詢。本文件旨向議員簡述有關諮詢。當局於 2014 年 4 月 3 日發表的諮詢文件載於附件。

研究的背景及範圍

2. 人口政策督導委員會發表的人口政策諮詢文件指出，當局預測年屆 65 歲或以上的人口會在 2031 年增至 216 萬，即 2012 年的 98 萬的兩倍有多。到 2041 年，數字會進一步上升至 256 萬，即接近屆時推算總人口的三分之一。人口老化會降低勞動人口參與率，由 2012 年的 58.8% 減至 2041 年的 49.5%。根據推算，香港的勞動人口在 2018 年達到 371 萬的頂峯後，會下降至 2035 年的 351 萬，然後回復溫和的增長。

3. 緩解人口老化及勞動人口萎縮的種種影響，其中一個方向是延長人口的工作年期，讓他們延遲退休。因此，在人口政策督導委員會上述的人口政策諮詢文件中，就論及延長本港人口的工作年期。

4. 面對人口老化及勞動人口萎縮所帶來的人口挑戰，政府作為香港的最大僱主，認為現時是適當時間探討可行方案，延長公務員的工作年期，從而更妥善地應對這些挑戰。與此同時，基於有關原因尤其是公務員體系在八十年代的增長，預計未來公務員流失率會較高，我們須檢視會否出現運作及／或繼任問題而須處理。

5. 在上述背景下，公務員事務局進行了研究，檢視公務員未來的人手和退休情況，並就延長公務員退休後的服務年期，探討可行方案。我們進行了調查，評估個別公務員職系／部門在 2013-14 至 2022-23 年度十年間的人手及退休情況。我們亦向職系／部門管方收集意見，了解他們是否認為有需要挽留資深的公務員在退休年齡後繼續服務，以應付任何運作或繼任問題；若然，應如何進行。

研究的主要結果

6. 根據我們的記錄，在 2008-09 至 2012-13 年度的五年間，公務員每年平均退休人數(不包括按自願退休計劃退休的人員)約 4 200 人(佔公務員實際員額的 2.7%)。根據我們的推算，未來公務員退休人數會進一步增加。具體來說，在計至 2017-18 年度的五年間，退休人數每年平均約為 6 000 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 3.7%)，而在其後計至 2022-23 年度的五年間，退休人數會增加至每年平均約 7 000 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 4.4%)。不過，數目預期會在再其後計至 2027-28 年度的五年間下降至大約 5 400 人(佔 2013 年 3 月 31 日公務員實際員額的 3.4%)。下降趨勢會持續。

7. 研究結果顯示大部分職系均預期沒有特別的繼任問題。因員工退休而預計出現及由此而產生的職位空缺，一般可透過晉升和招聘填補，當中不會出現特別困難；但有少數由現在至 2022-23 年度間自然流失率較高的專業和技術職系或可能出現繼任問題／招聘困難，因而有可能需要繼續聘用已屆退休年齡的公務員。

8. 從公務員管理的角度來看，並無需要一刀切延長所有現職公務員的退休年齡。然而，在人口老化的背景下，我們認為有充分理據提高新入職公務員的退休年齡。此外，我們認為值得考慮推行合適的退休及聘用措施，為職系／部門首長提供更多人力資源的工具，延長在職公務員退休後的服務年期，在應付個別職系／部門不同時間的不同運作及繼任需要的同時，亦可顧及不同公務員群組的意願。

退休及聘用措施的建議框架

9. 因應研究結果，我們建議採用一個全面的方案，包含以下一系列靈活的退休及聘用措施：

- (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，建議將新入職的文職職系公務員的退休年齡提高五年至 65 歲。至於紀律部隊，建議將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，如能通過每年就其合適與否所進行的評核，紀律部隊職系公務員可進一步服務至 60 歲。

政府對公務員公積金計劃的自願供款，會隨著有關人員的年資增長而遞增¹，因此提高新入職公務員退休年齡的建議將會增加政府在公務員公積金計劃下的自願供款。我們將會更詳細地分析此建議對財政的影響，以便在下一階段敲定此建議的實施詳情。此外，我們或可能要考慮以分階段的方式，循序漸進地提高新入職員工的退休年齡，以冀在過渡期減低提高退休年齡對晉升或其他方面所帶來的負面影響。

- (b) 為職系／部門首長提供更多彈性，讓他們可在有需要時選擇性地繼續僱用已屆退休年齡的員工擔任公務員職位。

按現行機制，若有確切的運作及／或繼任需要，而又不能透過其他方法(例如晉升、重新調配人手等)滿足所需，職系／部門首長可按實際需要，在特殊的情況下，以退休後不中斷服務而繼續受僱的安排，挽留享有退休金福利的公務員，讓他們能夠在達到退休年齡後繼續服務一段特定的時間。

¹ 現時政府對公務員公積金計劃作出的供款(包括強制性及自願性供款)，就 3 年以下年資的合資格人員會按其實任職級基本薪金供款 5%，3 年至 15 年年資的供款比率增至 15%，然後每 5 年遞增至 30 年或以上年資的 25%。至於紀律部隊人員，鑑於他們相對文職人員較早達到退休年齡，他們會獲得特別紀律部隊供款，供款率為在公務員公積金計劃下政府自願供款外再加上基本薪金的 2.5%。公務員公積金計劃下的人員在達到指定的退休年齡(文職職系人員為 60 歲，而紀律部隊職系人員為 55 或 57 歲)離職時，可提取政府自願性供款所帶來的累算權益。

鑑於公務員未來數年至 2022-23 年度的流失率會較高，為應付特別的運作及／或繼任需要，我們建議對退休後繼續受僱的機制作出適當的調整，讓職系／部門首長可按目前退休後繼續受僱的條款，更靈活地挽留具經驗並達退休年齡的公務員(例如：在符合相關審批條件包括有充分的運作及／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的情況下，容許退休後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五年)；以及適度地放寬審批準則)。

- (c) 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。

建議的退休後服務合約計劃的目的是讓職系／部門首長能更靈活地以合約形式，聘用退休公務員擔任一些要求公務員技能及／或經驗的臨時／有時限的職務。由於建議的退休後服務合約計劃下的合約崗位，並不屬於公務員編制的一部分，對現時公務員制度(包括晉升²、編制、注入新血等)的影響最少。

- (d) 精簡離職後就業的規管機制，以便那些非首長級並擔任較低職級的公務員在退休後按其意願可從事外間工作。

按現時機制，享有退休福利的非首長級公務員在退休離職後首兩年內，如從事外間工作，須事先獲得當局批准。規管機制的目的是確保退休公務員離職後從事的外間工作，不會涉及不恰當行為(例如利益衝突、令政府尷尬等)。目前，第一標準薪級公務員已一律獲准於退休後從事外間工作。為消弭退休公務員留在勞動市場的不必要障礙，加上考慮到非首長級並擔任較低職級的公務員在退休後從事外間工作時涉及不恰當行為的風險相對很低，我們建議可考慮擴大

² 在 2012-13 年度，獲晉升的公務員平均需要在下一級累積 14.6 年的經驗。

有關一律批准的適用範圍，以涵蓋其他屬前線及支援類別的公務員，比方說，設定於有關職級的最高薪酬在某個薪級點以下。

諮詢及下一步工作

10. 諮詢為期四個月直至 2014 年 8 月 2 日止。在這段期間，我們會與職方，職系／部門管方及其他有關各方積極交流溝通，收集他們對建議框架的意見。

11. 在考慮了是次諮詢所收集到的意見，以及進一步研究相關事宜包括有關建議(尤其提高新入職人員退休年齡的建議)的財政影響後，我們會決定下一步路向和敲定實施詳情。

諮詢意見

12. 請委員察悉本文件內容。

公務員事務局
二零一四年四月