

二零零八年六月十六日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 公務員實際員額、退休和辭職概況

目的

本文件概述過去 25 年公務員的實際員額、退休和辭職情況，並推算未來 25 年的退休情況。

背景

2. 公務員隊伍是香港良好管治的基石。過去 25 年，本港在人口、社會經濟和政治方面，經歷了重大轉變。公務員隊伍作為政府的支柱，亦一直與時並進，以配合不斷變化的環境和市民需要。當局因應社會變遷，制訂了各項適切的人力措施，以確保公務員提供的服務符合社會的期望，並在提供有效公共服務的同時善用政府的人力資源。

公務員隊伍的實際員額

3. 公務員的人數在八十年代大幅增長，主要原因是當時本港人口和經濟的增長，市民對公共服務的需求增加所致。在八十年代初，公務員人數的增長最為顯著，儘管其後增長放緩，但仍然持續至八十年代末。一如**附件 A** 所示，公務員的人數由 1983-84 年度大約 17 萬人，增至 1987-88 年度大約 183 000 人，到了 1990-91 年度的高峯，更增至約 19 萬人。在九十年代的餘下年度，公務員人數在 18 萬至 19 萬人之間徘徊。在這段期間，當局開展了多項重組工作，把部份政府職能脫離政府編制：在 1983 年成立九廣鐵路公司、1991 年成立醫院管理局和職業訓練局，以及在 1993 年成立香港金融管理局。在該些年間，約有 13 300 名公務員因這些重組工作離開政府。

4. 鑑於本港經濟和財政狀況在九十年代的末段轉差，當局大力推行措施提高工作效率、縮減公務員編制和削減公共開支。透過在 2000 年和 2003 年推出兩輪自願退休計劃，並為有人手過剩的特定職系推行針對性自願退休計劃；在 1999-2000 年度至 2000-01 年度，以及在 2003-04 年度至 2006-07 年度，全面暫停公開招聘公務員(見下文第 7 段)；自然流失；以及各局／部門重整工序、重訂次序和重組架構的安排，令公務員的人數逐漸下降至 2006-07 年度大約 154 000 人，與九十年代的高峯期的公務員人數相比，減幅超過 19%。

5. 過去 25 年，香港的人口由 1983 年的 538 萬人，增加至 1995 年的 627 萬人，至 2007 年的 696 萬人，增幅為 29%，這些人口增長導致對公共服務的需求大幅上升。公務員佔總人口的百分比，由 1983-84 年度的 3.1%，跌至在 1994-95 年度的 2.9%(在上文第三段所提及的所有公務員離職後)，減至 2006-07 年度的 2.2%。值得注意的是，隨着香港不斷發展，社會面對的問題越加錯綜複雜，市民對公共服務質量的期望也較過往為高。

6. 如**附件 B** 所示，公務員的年齡分布情況在這些年來也有改變。例如，在 1983-84 年度和 2006-07 年度，屬年齡組別 20 至 39 歲的公務員分別約為 71%和 33%，屬年齡組別 40 至 59 歲的公務員則分別約為 26%和 67%。上述轉變主要是因為政府在八十年代大量招聘公務員，以及在過去十多年積極控制公務員編制所致。政府在 1987 年推行新退休金計劃，訂明屬該計劃的文職公務員的正常退休年齡為 60 歲(見下文第 8 段)，也是引致上述改變的原因之一。

7. 我們深知須不斷為公務員隊伍注入新血，保持隊伍的幹勁，至為重要。所以，儘管我們在 2003-04 年度至 2007-08 年度暫停公開招聘公務員，但我們仍在例外的情況下，經政務司司長及財政司司長共同擔任主席的委員會(委員會)審批，准許部分職系進行公開招聘，以配合新的必要服務需求和紓解人力策劃問題。委員會在例外的情況下批准了有關的局及部門為總共約 5 660 個非自願退休計劃職系空缺，以及約 1 200 個自願退休計劃職系空缺，進行公開招聘。大部分職系暫停公開招聘的措施其後分兩期撤銷：第一期是屬非自願退休計劃的職系，撤銷日期是 2007 年 4 月 1 日；第二期是

屬自願退休計劃職系，在 2008 年 3 月底獲撤銷暫停公開招聘的規定。我們預期公務員隊伍老化的現象可以逐漸緩和。

公務員的退休和辭職情況

退休

8. 退休是指正常退休和提早退休。在 1987 年 7 月 1 日前按可享退休金條款受聘的公務員屬舊退休金計劃。根據該計劃，文職人員和紀律部隊人員的正常退休年齡都是 55 歲。屬舊退休金計劃的文職人員的提早退休年齡是 50 至 54 歲；如有特殊原因(例如恩恤理由)，可提早至 45 至 49 歲。屬舊退休金計劃的紀律部隊人員的提早退休年齡是 45 至 54 歲。政府考慮到當時的預計工作壽命後，在 1987 年 7 月 1 日推出新退休金計劃，以代替舊退休金計劃。在該日及之後按可享退休金條款受聘的公務員屬新退休金計劃。根據該計劃，文職人員的退休年齡是 60 歲，紀律部隊人員的退休年齡是 55 或 57 歲(視乎所屬職系和職級而定)¹。屬舊退休金計劃的公務員可選擇加入新退休金計劃，約有十萬名屬舊退休金計劃的公務員選擇了新退休金計劃。

9. 如**附件 A**和**附件 C**所示，在 1997 年前的十多年內，退休公務員的數目顯著上升。在八十年代，退休公務員的數目維持在公務員總數的 0.5 至 0.6% 左右。該百分比在九十年代初逐漸上升，在 1996-97 年度達到高峯的 2.2%，並在其後兩年大幅下降，原因大概是早前數年有很多公務員提早退休。自 2001-02 年度開始，退休公務員的數目再度上升，主要原因是六十年代是另一個公務員人數大幅增長的時期，在當時入職的公務員已屆正常退休年齡。

10. 推行新退休金計劃讓更多公務員在 55 歲後繼續在政府服務，直至 60 歲才退休。一如**附件 C**所示，於年滿 55 歲或以後退休的公務員人數，在 1983-84 年度和 2006-07 年度分別佔退休公務員總人數的 64% 和 83%。相反地，於 54 歲或之前退休的公務員人數的比率，則由 1983-84 年度的 36% 下降至 2006-07 年度的 17%。

¹ 至於在 2000 年 6 月 1 日或以後入職而成為永久聘用的公務員，他們屬於公務員公積金計劃，其退休年齡也是 60 歲(文職人員)或 55/57 歲(紀律部隊人員)。

11. 根據現時公務員體系的情況，我們預期退休公務員的人數在未來 15 年會穩步上升(見**附件 D**)，由過去五個年度(即 2003-04 年度至 2007-08 年度)實際每年平均約有 3000 人退休，增至其後五個年度(即 2008-09 年度至 2012-13 年度)，預算每年平均有 3 400 人退休。此外，我們還預算在 2013-14 年度至 2017-18 年度這五個年度內，每年平均有 5 800 人退休，而其後的五個年度(即 2018-19 年度至 2022-23 年度)，每年平均約有 7 100 人退休。我們預算這個數目隨後會逐步下降。上述推算符合上世紀八十年代公務員人數增長的情況。另外，由於選擇舊退休金計劃的在職公務員數目逐漸下降，於年滿 55 歲或以後退休的公務員人數會繼續上升，直至本世紀二十年代後期；屆時這類公務員將已經全部退休。

辭職

12. 如**附件 E** 所示，當局在 1987 年推出新退休金計劃的其後三年，辭職的公務員人數急速上升，由 1986-87 年度大約 2 500 人(公務員實際員額的 1.4%)，增至 1989-90 年度的大約 7 900 人(公務員實際員額的 4.2%)。辭職人數於九十年代初期至中期維持在較高水平，我們相信部分原因是一些公務員在選擇加入(當時)新推出的新退休金計劃後辭職，因為新退休金計劃容許在正常退休年齡前辭職的公務員，如符合具有十年可供計算退休金服務期的規定，便可於年屆 60 歲²時領取延付退休金。由於舊退休金計劃沒有這項安排，延付退休金的發放可能吸引部分公務員離開政府，以開展另一項事業或追尋其他個人目標。辭職人數自九十年代後期以來保持平穩，一直低於公務員實際員額的 0.5%。

諮詢意見

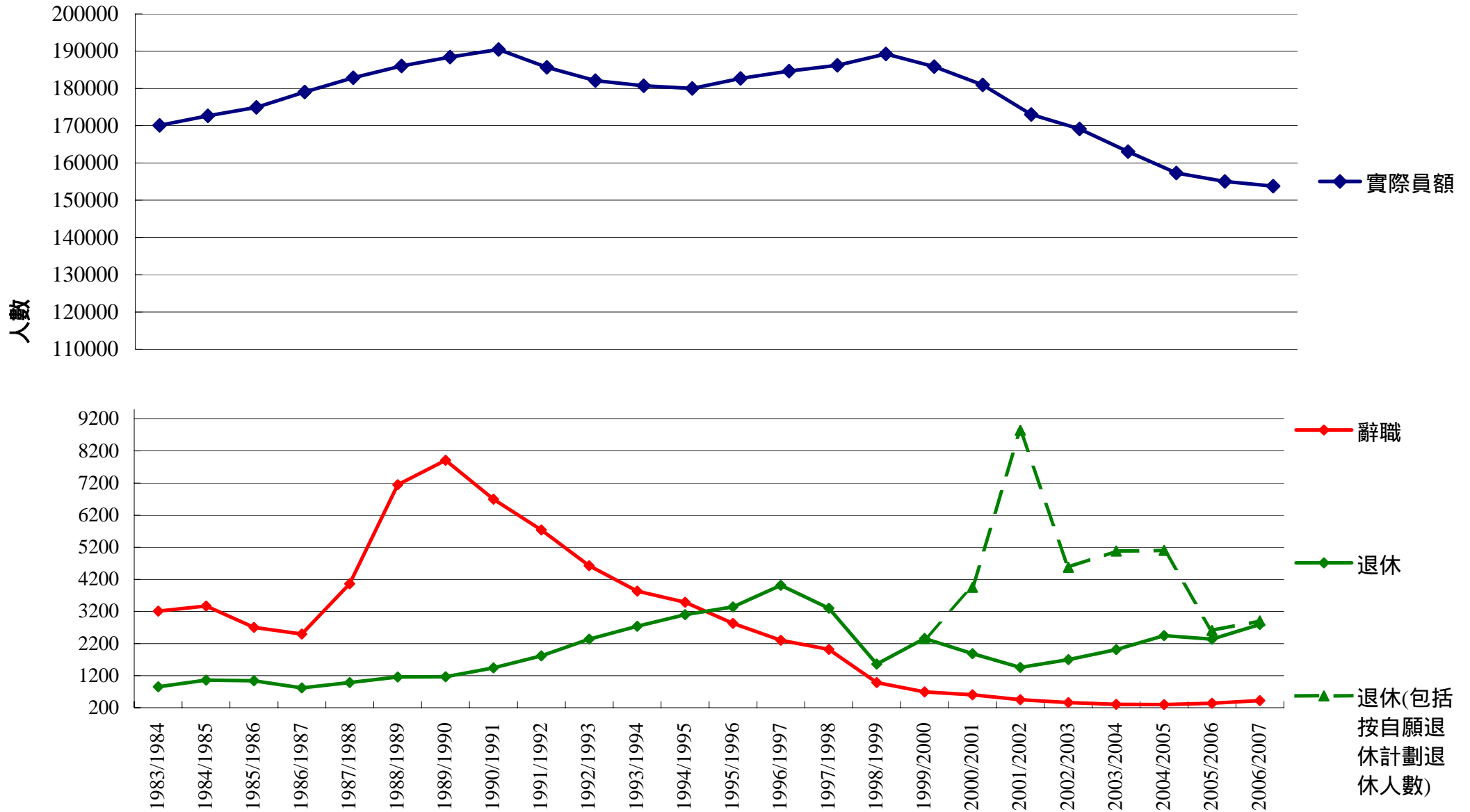
13. 請委員察悉本文件的內容。

公務員事務局
二零零八年六月

² 由舊退休金計劃轉為新退休金計劃的公務員，可於年屆 55 歲時領取延付退休金。

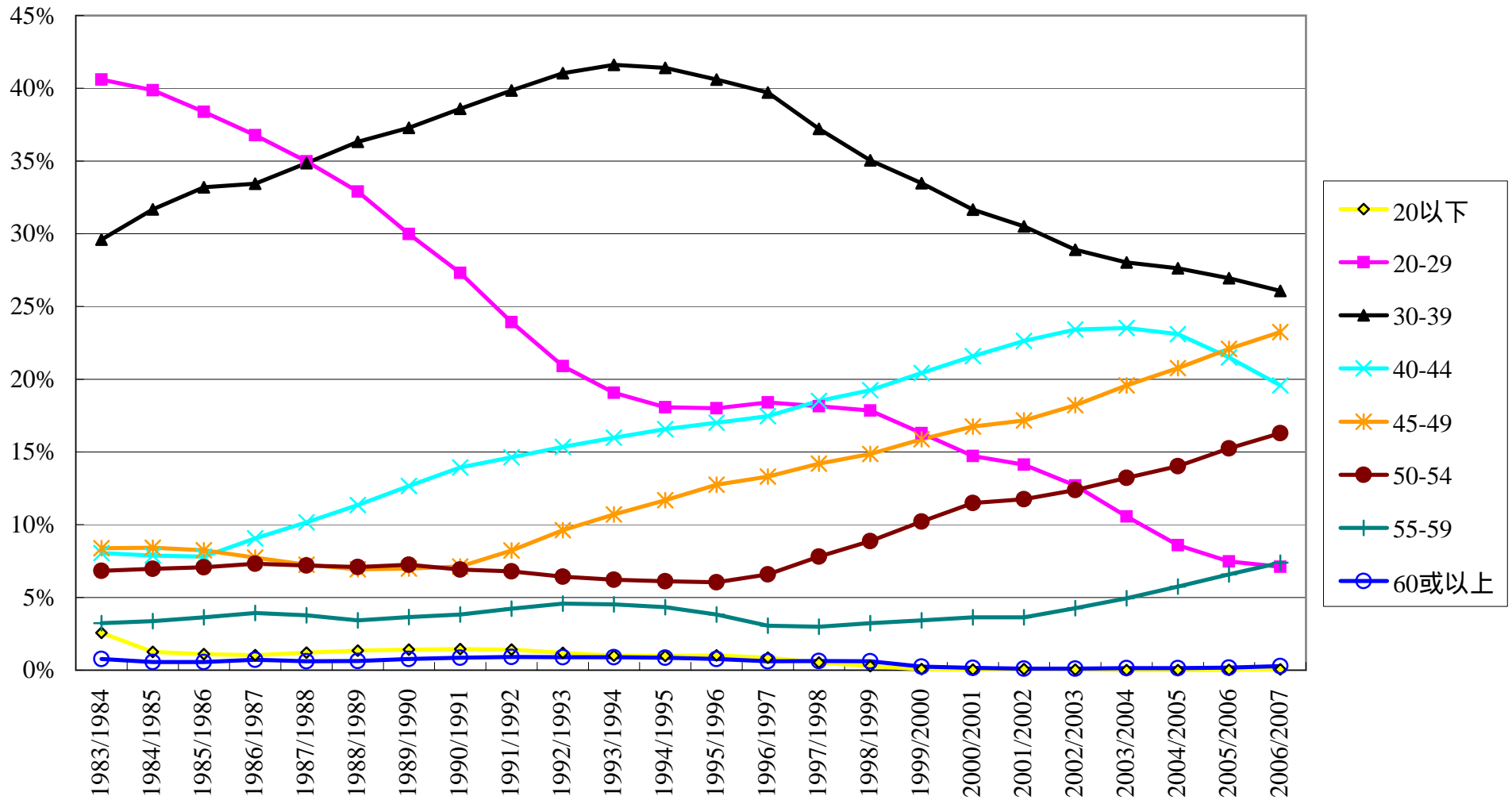
1983-84至2006-07年度公務員實際員額、退休和辭職人數

附件A

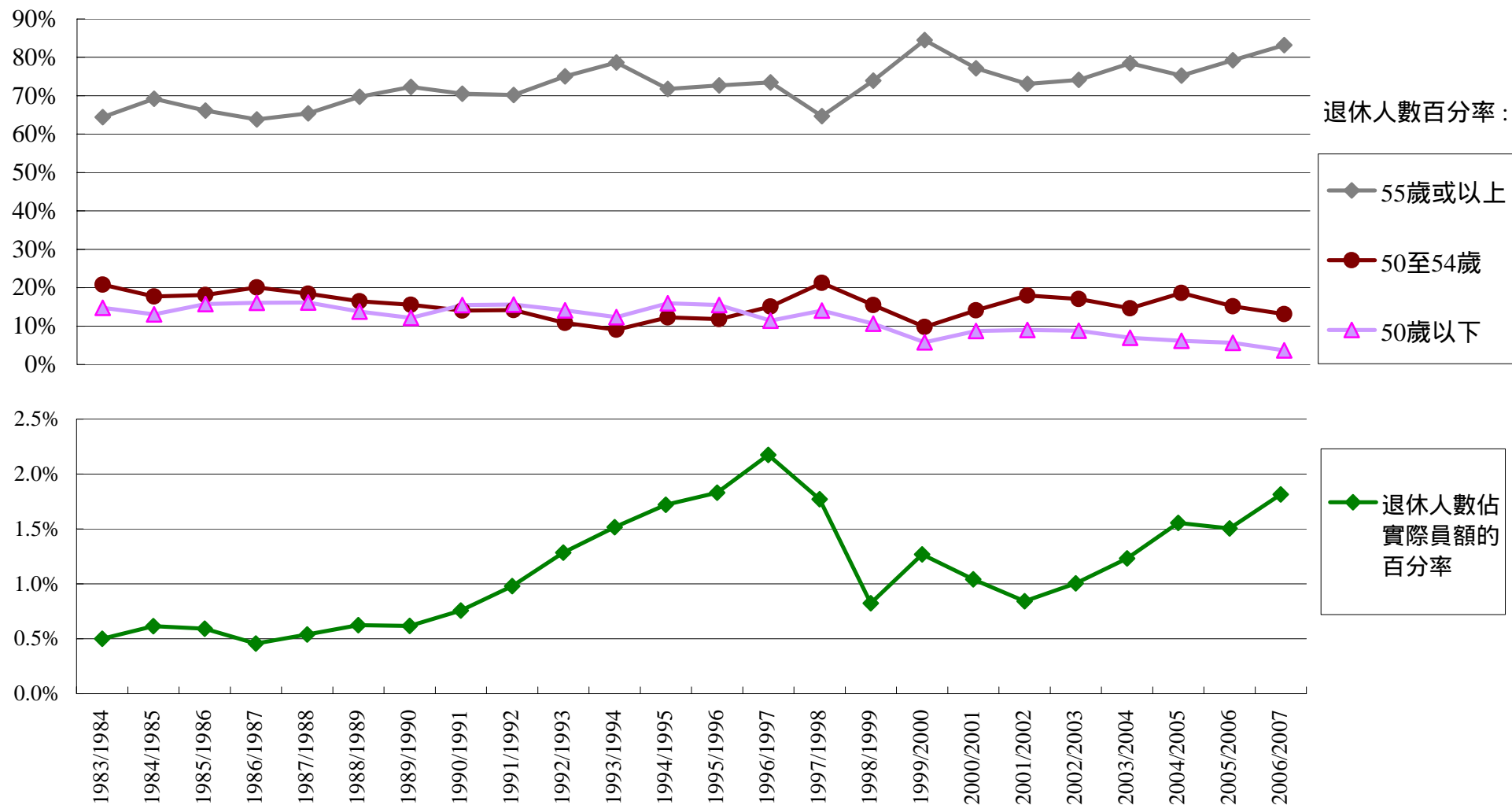


註：退休人數指正常退休及提早退休人數(特別註明除外)

1983-84 至2006-07 年度公務員年齡分組



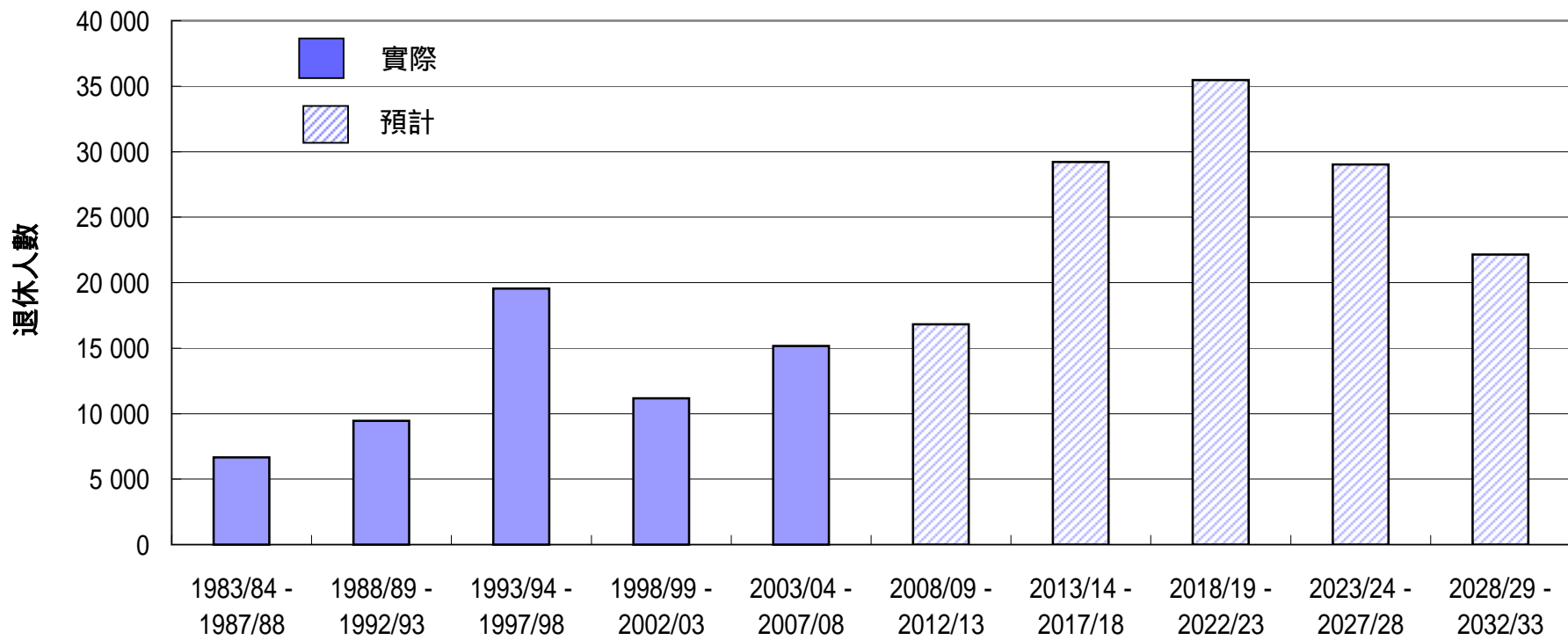
1983-84 至2006-07 年度公務員退休情況



註：退休指正常退休及提早退休

未來 25 年的預計退休人數

附件 D



註：按 2007 年 4 月 1 日之公務員年齡分布，及按正常退休情況作出預計。

1983-84 至 2006-07 年度公務員辭職人數

