

二零一九年十二月十六日會議
討論文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 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，以及就委員曾表達關注的事宜，解說有關的情況以及政府的應對措施。

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，目的是為部門首長提供靈活的方式僱用人員，以應付各局／部門不時轉變的運作及服務需求。合約僱員崗位：

- (a) 須是有時限、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。鑑於有關工作的性質，政府宜聘用合約僱員而非公務員執行。

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，惟須依循既定的指導原則，即整體來說，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. 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及服務需求。

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確定了有長遠運作及服務需求的合約僱員崗位以公務員職位取代。自二零零六年政府設有約 18 500 個全職¹合約僱員崗位的歷史高峰後，有關數目逐漸下降。截至二零一九年六月三十日，共約有 8 520 個全職合約僱員崗位被公務員職位取代，累計

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。

減幅接近一半。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有長遠運作及服務需求，以及有關職務是否由公務員處理更為適當。各局／部門會不時檢討其聘用的合約僱員崗位，並在合適的情況下考慮以公務員職位取代。然而，個別局／部門亦會因應其運作及服務需要，繼續僱用現有的合約僱員，或聘用新的合約僱員，以應付上文第 2 段指定類型的運作及服務需求或性質工作。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，應付其特定的運作及服務需求。因此，合約僱員的整體數目會時有變動。

7. 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，讓他們可以及早籌劃，準備投考公務員職位或另覓其他工作。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，各局／部門為此設有機制，向在職合約僱員提供公務員職位公開招聘的消息。

二零一九年六月三十日的聘用情況

8. 根據最新的年度統計資料，各局／部門於二零一九年六月三十日合共聘用 10 444 名全職合約僱員，較二零零六年六月三十日的歷史高峰減少約 8 100 名，即約 44%。不過，由於若干部門需要大量合約僱員在二零一九年展開一些有時限或一次性的大型項目，例如關愛共享計劃、全港市民換領身份證計劃及選舉相關工作，因此全職合約僱員的數目與二零一八年同期比較，增加了約 670 名，升幅約 7%。當上述有時限或一次性的大型項目完成後，有關的合約僱員崗位便不再需要。事實上，若撇除上述三個大型項目所增聘的 980 名全職合約僱員²，二零一九年六月三十日的全職合約僱員數目實際只有約

² 該三個大型項目在 2019 年所聘請的全職合約僱員總數約為 1 300 名，與該三個大型項目在 2018 年已聘請的全職合約僱員數目相比，該三個大型項目在 2019 年合共增聘了約 980 名全職合約僱員。

9 470 名，比去年同期減少了約 310 名(約 3%)。過去十多年的合約僱員數目詳見附件 A。

9. 整體來說，一些局／部門會基於確切需要開設符合計劃適用範圍的合約僱員崗位，與此同時，亦會有合約僱員隨着不同項目或有時限的崗位完結任期。在二零一八年七月至二零一九年六月期間，約有 4 000 名新的合約僱員加入政府，而同期約有 3 300 名合約僱員離職。

10. 有關合約僱員聘用情況的概括分析載於下文第 11 至 16 段。

(a) 應付有時限或屬季節性的運作及服務需求

11. 在二零一九年六月三十日設於各局／部門的 10 444 個全職合約僱員崗位中，約有一半(51%或約 5 360 個)是應付有時限或屬季節性的運作及服務需求，它們會在該等有時限或屬季節性的運作及服務需求完結時被取消。例如，上文曾提及的全港市民換領身份證計劃，入境事務處便為此開設了約 440 個合約僱員崗位；在職家庭及學生資助事務處則設有約 530 個合約僱員崗位，協助處理各項學生資助計劃的季節性申請高峰期的工作和處理關愛共享計劃的申請；另外，選舉事務處設有約 560 個合約僱員崗位以支援各項選舉相關工作。待工作完成後，這些合約僱員崗位便不再需要而會被取消。

(b) 應付受市場波動影響的運作及服務需求

12. 另有 17% (1 750 個) 合約僱員崗位設於五個營運基金部門，以應付受市場波動影響的運作及服務需求。這些工作不適宜由長期聘用的公務員崗位負責。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設有約 700 個合約僱員(主要是不同範疇的技術員)崗位，負責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編制以外，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13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運作及服務需求

13. 另有 8%（約 830 個）合約僱員崗位是為應付工作時數少於公務員規定工作時數的運作及服務而設立的。它們主要設於香港郵政，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。故此這些工作不適合由全職的公務員擔任。在二零一九年六月三十日，香港郵政設有約 1 700 個合約僱員崗位，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運作及服務需求。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³，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

14. 另有 8%（約 800 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。基於某些運作及服務需求的性質，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。

³ 舉例來說，二零一八年第三季的郵件數量較二零一七年同期上升 11%。二零一八年八月本地郵件流量較七月上升 18.4%，但二零一九年六月則較五月急跌 18%。至於出口航空郵件，二零一八年七月較六月上升 14.4%，但二零一九年六月則較五月下跌 7.7%。

(e) 應付運作及服務方式正待檢討或有可能改變的服務需求

15. 餘下的 16% 合約僱員（約 1 710 名）受聘應付服務方式正待檢討或有可能改變的運作及服務需求。各局／部門會密切監察檢討進度，以期檢討可及早完成。至於已完成的檢討，如確定合約僱員崗位應由公務員職位取代，有關的局／部門會逐步取代這些合約僱員崗位。例如，在二零一九年六月三十日，康文署聘用了 210 多名合約僱員，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。此外，在職家庭及學生資助事務處轄下的學生資助處（學資處）聘用了約 80 名合約僱員，在全新的綜合學生資助系統（綜合系統）全面啟用前，提供行政及文書等支援，以處理各項學生資助計劃的申請。待綜合系統全面推行後，學資處將重整工作流程及架構，並會逐步以公務員職位取代職務較適宜由公務員執行的合約崗位。過去五年，康文署及學資處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分別減少了 60% 及 66%。

16. 按局／部門及按受僱原因分項的 10 444 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，約三分之二（68%）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 43%，介乎 16,000 元至 29,999 元的有 35%，而在 30,000 元或以上的則有 19%，詳情見附件 E。

關注事項

17. 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應對措施，載於下文第 18 至 22 段。

合約僱員的服務條款和條件

18. 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。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，以及獲發放約滿酬金。為進一步優化合約僱員的聘用條款，我們會要求各局和部門從下一個財政年度，即 2020 年 4 月 1 日起給予所有合約僱員 17 天有薪公眾假期⁴。

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。就為應付正待檢討或有可能改變的運作及服務需求而設的合約僱員崗位，我們會繼續敦促各有關的局／部門盡早完成相關檢討，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及服務需求；如有的話，便應尋求所需的資源以公務員職位取代。

20. 在二零一九年六月三十日，約有三分之一合約僱員（約 3 310 名）持續服務五年或以上，較二零一八年減少 3%（約 90 名），比二零一三年六月三十日歷史高峰的 4 746 名減少了 30%（約 1 430 名）。3 310 名合約僱員當中，約有 30% 並非一直服務同一崗位，而是無間斷地擔任不同的合約僱員崗位。3 310 名合約僱員當中，約有 33% 受聘應付受市場波動影響的運作及服務需求。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，25% 受聘應付正待檢討或有可能改變的運作及服務需求，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 74%；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 76%。另一方面，約有 15% 應付的運作及服

⁴ 即在 12 天法定假日以外也享有其餘五天有薪公眾假期，包括耶穌受難節、耶穌受難節翌日、復活節星期一、佛誕和聖誕節後第一個周日。

務需求雖然有長遠需要，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. 委員曾敦促各局／部門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，必須是透過公開、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二零一九年八月期間⁵，合約僱員和其他應徵者的平均成功率分別約為 15% 及 3%，而獲聘為公務員的合約僱員約 9 300 人。

合約僱員的薪酬調整

22. 各局／部門定期檢討其合約僱員的薪酬，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。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，與二零一九至二零年度公務員薪酬調整建議的幅度相若。

總結

23. 合約僱員計劃為各局／部門提供有效途徑，使它們有足夠人手處理無法或不適宜由公務員應付的運作及服務需求。各局／部門仍有需要繼續聘用合約僱員，與公務員隊伍配合，為市民提供服務。另一方面，我們會繼續與各局／部門保持聯繫，確保合約僱員的聘用必需

⁵ 在此段期間展開並完成的公務員公開招聘工作中，有 1 524 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。

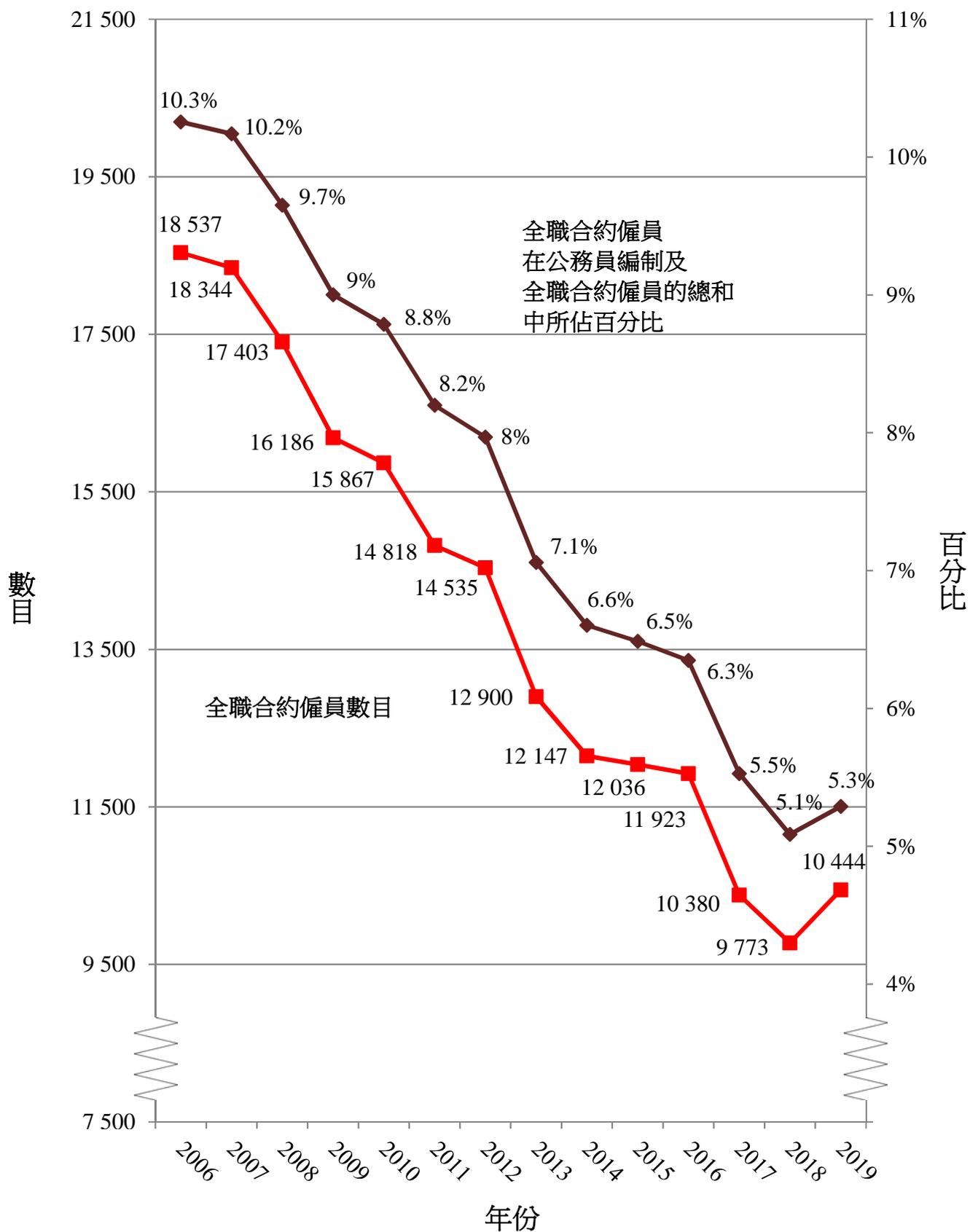
符合計劃的適用範圍，而各局／部門亦會繼續適時檢討為各類需求而聘用合約僱員的運作及服務需求，以確定該些合約僱員崗位是否適宜以公務員職位取代。

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。

公務員事務局
二零一九年十二月

2006年至2019年合約僱員的聘用情況
(在6月30日的情況)

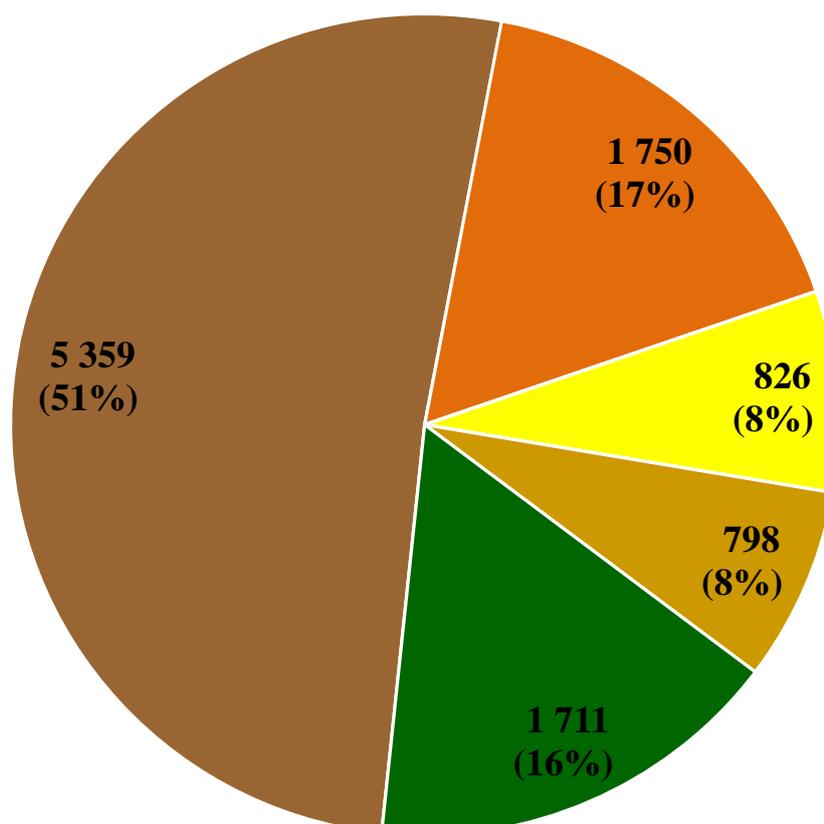


各政策局／部門／辦公室聘用全職合約僱員的情況

政策局／部門／辦公室	合約僱員人數	
	在2018年6月30日的情況	在2019年6月30日的情況
漁農自然護理署	144	140
建築署	33	23
醫療輔助隊	-	1
屋宇署	95	114
政府統計處	132	185
行政長官辦公室	6	5
政務司司長辦公室及財政司司長辦公室	31	43
民航處	6	4
土木工程拓展署	41	27
公務員事務局	1	1
商務及經濟發展局	34	32
公司註冊處	108	119
政制及內地事務局	5	5
懲教署	5	6
香港海關	9	9
衛生署	363	386
律政司	59	55
發展局	46	65
渠務署	82	82
教育局	1 179	1 210
效率促進辦公室	447	446
機電工程署	712	707
環境局	4	4
環境保護署	68	74
財經事務及庫務局	6	4
消防處	34	27
食物環境衛生署	160	168
食物及衛生局	14	20
政府飛行服務隊	7	7
政府化驗所	12	13
政府物流服務署	33	29
政府產業署	1	4
路政署	66	58
民政事務局	24	51
民政事務總署	580	473

政策局／部門／辦公室	合約僱員人數	
	在2018年6月30日的情況	在2019年6月30日的情況
香港天文台	19	18
香港警務處	27	21
香港郵政	1 780	1 697
入境事務處	38	474
政府新聞處	25	24
稅務局	168	149
創新及科技局	1	1
創新科技署	42	38
知識產權署	18	15
投資推廣署	66	83
司法機構	108	122
勞工及福利局	24	21
勞工處	68	38
土地註冊處	87	82
地政總署	144	105
法律援助署	2	3
康樂及文化事務署	1 165	915
海事處	7	5
通訊事務管理局辦公室	128	127
政府資訊科技總監辦公室	4	3
破產管理署	34	30
規劃署	28	26
香港電台	180	171
差餉物業估價署	25	25
選舉事務處	309	558
保安局	45	39
社會福利署	62	57
工業貿易署	48	44
運輸及房屋局	10	10
運輸署	51	69
庫務署	8	14
大學教育資助委員會秘書處	23	24
水務署	61	66
在職家庭及學生資助事務處	421	773
總計	9 773	10 444

接受僱原因分項的全職合約僱員數目
(在2019年6月30日的情況)



- 應付有時限或屬季節性的運作及服務需求
- 應付受市場波動影響的運作及服務需求
- 應付工作時數少於公務員規定工作時數的運作及服務需求
- 從市場招攬具備最新專業知識人才
- 應付運作及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2019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	5 885	(56.3%)
三年至少於五年	1 245	(12.0%)
五年或以上	3 314 ^(註2)	(31.7%)
總數	10 444	(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3 314名合約僱員中，1 003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2019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	1 977	(18.9%)
16,000元至29,999元	3 682	(35.3%)
8,000元至15,999元	4 435	(42.5%)
8,000元以下*	350	(3.3%)
總數	10 444	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。