

邁進新世紀

公務員體制改革

論叢之二

政府總部
公務員事務局
一九九九年三月

序言

這份諮詢文件，載列了我們對公務員體制檢討及改革建議的整體綱領和初步構思。對於改革方案，我們抱開放和兼聽的態度，務求集思廣益，為發展下一世紀公務員體制奠定良好的基礎。

歡迎各界就文件的內容，發表意見和提出建議。

公務員事務局局長林煥光

一九九九年三月八日

目錄

第一章 引言	5
改革原因	5
改革原則	6
改革目標	7
改革範圍	7
諮詢時間	8
第二章 入職與離職	9
聘任原則	9
入職制度	10
聘任機制	10
長期聘用	11
退休制度	11
遣散安排	12
指令離職	12
第三章 薪酬及附帶福利	15
薪酬原則	15
入職薪酬檢討	15
薪酬與表現掛鉤	15
薪酬調整機制	16
附帶福利	17
第四章 行為及紀律	19
廉潔守正	19
紀律處分程序	19
紀律個案處理	20
第五章 表現管理、培訓與發展	23
表現管理	23
培訓與發展	23
支持公務員改革的培訓計劃	24
第六章 前瞻	27
附錄甲 現行公務員制度簡介	29
附錄乙 統計數字及圖表	39

第一章 引言

改革原因

1.1 根據中華人民共和國香港特別行政區基本法第九十九條，公務員必須盡忠職守，對香港特別行政區政府負責。一直以來，公務員秉承服務市民的宗旨，竭誠工作，對維持香港社會的繁榮安定作出了貢獻。在過渡期間，公務員緊守崗位，香港順利回歸。回歸後，香港受到亞洲金融風暴的衝擊，現正處於調整期：經濟放緩、失業率上升，市民對政府的期望比以前提高，要求亦日益增加。

1.2 與此同時，市民對政府最近在處理個別突發事件的表現不盡滿意，亦有不少批評指個別部門的效率有進一步改善的必要。政府非常重視這些意見，亦抱着從善如流、有則改之的態度，以期進一步提高公務員的表現和效率。

1.3 確保香港特別行政區政府擁有一支廉潔守正、誠實可靠、優秀和高效率的公務員隊伍，是公務員事務局的目標，亦是市民的期望。面對即將來臨的二十一世紀，外在環境迅速變遷，香港在政治、經濟和社會各方面亦不斷轉變。公務員隊伍有必要與時並進、自我改善、提高效率。

1.4 因此，我們必須把握時機，深入檢討公務員管理體制和進行必要的革新，務求令公務員體制更為靈活、更切合社會的需要。

改革原則

1.5 我們認為公務員體制的檢討和改革，應按下列原則進行：

- **穩中求變**：公務員隊伍肩負服務六百多萬市民的重任，整體運作的穩定性十分重要，我們務求在檢討和改革的同時，維持公務員隊伍順利穩當的運作。
- **循序漸進**：整體改革的範圍廣泛，我們必須按部就班，訂定優先次序，為每個改革項目制訂詳細方案，按先易後難的準則循序漸進地推行。
- **通盤構思**：檢討和改革都需要全盤計劃和考慮周詳，既要顧及公務員體制的各個範疇，每個改革方案亦應切合整體的改革目標。
- **群策群力**：改革的影響廣泛而深遠，因此諮詢的工作必須全面和細緻，務求集思廣益、去蕪存菁。
- **切實可行**：改革方案必須切實可行。我們應以開放、客觀和務實的態度，考慮各方面提出的意見和建議，從而制訂改革方案。
- **合理合法**：建議是否合理，是改革賴以成功的先決條件。改革方案，必須符合法例，特別是《基本法》的規定。

改革目標

1.6 公務員體制改革的目標，是以公務員隊伍的優點為基礎，進一步建立：

- (一) 開放、靈活、公正和有效系統的公務員架構：透過更具彈性的入職和離職安排，讓各個部門和職系可以在不同階層吸納人才和裁撤冗員。
- (二) 吸引人才和激勵公務員積極進取的環境：提供具吸引力的薪酬條件，以及訂定以表現為基礎的獎勵機制，招攬和挽留人才，以及鼓勵公務員力爭上游。
- (三) 積極、問責及承擔的文化：加強各階層公務員負責及進取的使命感，致力提高效率、改善服務，並培養以成效為本、服務精神為根的管理文化。

改革範圍

1.7 行政長官在一九九九年一月十四日立法會答問會上公布，公務員管理體制的檢討和改革，會在下列四大政策範圍進行：

- (一) 入職與離職的安排
- (二) 薪酬及附帶福利
- (三) 紀律處分程序
- (四) 表現評核制度、專業培訓和個人發展

諮詢時間

1.8 這份諮詢文件，載列了我們對公務員體制檢討及改革建議的整體綱領，以及對各個改革範疇的初步構思。我們歡迎各部門管理階層、各級公務員及有關團體，積極發表意見和提出建議。改革建議的制訂，以至日後成功進行，實有賴各方面的積極參與和支持。

1.9 如對本諮詢文件的內容有任何意見或建議，請在二〇〇九年六月八日前，送交政府總部公務員事務局聘任政策部：

地址： 香港中環雪廠街
中區政府合署西座十樓
政府總部公務員事務局
聘任政策部

傳真： 2530 1265

電郵地址： csbappt@csb.gcn.gov.hk

網址： <http://www.hku.hk/hkgcsb>

第二章 入職與離職

聘任原則

2.1 公務員的聘任原則，是公開、公平和用人以才。要招攬和挽留優秀人才成爲公務員，一個明確和穩定的事業發展架構十分重要。與此同時，公務員的聘任制度，包括入職和離職的安排，亦必須有一定彈性，務求人才能進、冗員能出。因此，公務員入職和離職體制必須在穩定性和靈活性之間，取得合理的平衡，以在不同階層吸納合適的人才加入公務員行列。

2.2 現行的公務員體制基本上是一個永久聘用制度。公務員通常從職系的最底層入職，按長俸永久聘用條款受聘，如無嚴重違規，則不論表現如何，都能夠保留職位。這個體制的優點，是能夠維持一支穩定的公務員隊伍，在經濟旺盛時減輕人手流失，以及有助保留專長和經驗。長俸制亦提高了公務員貪污的機會成本，對保持公務員的廉潔有一定的作用。

2.3 然而，隨着社會發展和進步，市民要求的公共服務範圍和質素，不斷擴大和提高。爲配合這些轉變，公務員隊伍除了增添人手外，還須增加靈活性，不斷吸收新血和專才，提高公務員的專業水平、技術和服務文化，才能應付市民的要求。因此，永久聘用制是否仍合時宜，是否適用於全體公務員，確實需要檢討。

2.4 現行的公務員體制有下列缺點：

- (一) 香港現在已是一個經濟成熟、職業多元化，及快速轉變的社會。優秀的年青人，未必願意以公務員爲終身事業；

- (二) 入職和離職的安排欠缺彈性，窒礙公務員隊伍與外界交流人才、經驗和專長；及
- (三) 永久聘用制過分穩定，令體系內缺少競爭及鞭策，容易導致公務員工作不夠積極。

2.5 我們認為在公務員隊伍中，仍須保持一個穩定的管理階層，負責制訂政策、監督及管理運作的工作，以維持專業水平和廉潔操守。因此，我們應繼續在聘任制度上，為這些階層的公務員提供一個明確而有系統的事業發展架構。但與此同時，我們應在各層面引進其他較靈活的聘任制度。

入職制度

2.6 我們建議引入新的入職條件，取代現時永久聘用制下的入職制度。其中一個構思，是以合約制聘用基本職級的公務員。這些公務員會一直以固定期限的合約形式受聘，只有表現良好的公務員方可獲得續約。而表現不佳者，或在一定期限內未能顯示有擔任監督及管理工作的潛質和能力的公務員，將不會獲得續約。這個制度確保只有優秀和合適的人才，才可獲得留任，並讓公務員隊伍不時可以注入新血。

聘任機制

2.7 揀選公務員出任負責監督及管理工作的較高職級（監督職級），應考慮改用更具競爭性的聘任機制，以取代現時的晉升機制。表現良好的合約基本職級公務員，可參與競逐監督職級的職位空缺，在適當情況下並可以引入外界應徵者一併競爭。與此同時，各層監督職級的空缺，亦應考慮不再只局限由現職公務員晉升。各職系可在有需要時，由外界直接招聘監督

職級的公務員，以便在不同階層吸納優秀人才和引入競爭，甚或容許富經驗但已離職的前公務員重新投入公務員行列。挑選應以能力、表現、潛質及誠信奉公為準則。基本職級的公務員，如果能力和潛質都有過人之處，可以在受聘至監督職級時，按新長期聘用條款受聘(見下文)。至於由外界挑選直接聘任至監督職級的應徵者，則應以合約制形式聘用，直至證明他們的能力和潛質均有出色表現，才可轉為按新長期聘用條款受聘。

長期聘用

2.8 在新的聘任制度下，我們須重新界定“永久聘用”的概念。“永久”不應再代表終身聘用，而是讓持續有良好表現的公務員，踏上事業發展的階梯，以及獲得長期聘用的承諾。我們應考慮引入新的長期聘用條款，加強公務員入職及離職機制的靈活性，以達致兼收並蓄、人盡其才的目標。

退休制度

2.9 在重新界定的“長期聘用”概念下，我們必須改變現行的退休保障制度，使公務員體制和私營機構的退休保障制度可以銜接，以配合新的聘任機制。新的退休保障制度應容許僱員在公務員體制和私營機構之間轉換工作時，可以延續他們的退休保障，從而確保退休保障制度不會妨礙吸納外界優秀人才。現時，私營機構及其他地區或國家的政府，均趨向於以供款式的公積金計劃取代長俸作為退休保障制度。我們應考慮引入公積金制度作為公務員的退休保障制度。我們將會聘請顧問，盡快就公務員公積金制度的構思，作出研究和建議。

2.10 在考慮設立新入職制度和退休保障制度的同時，我們會顧及個別職系的特殊需要和情況，考慮是否對小部分職系，保留現行的長俸永久聘用條款。

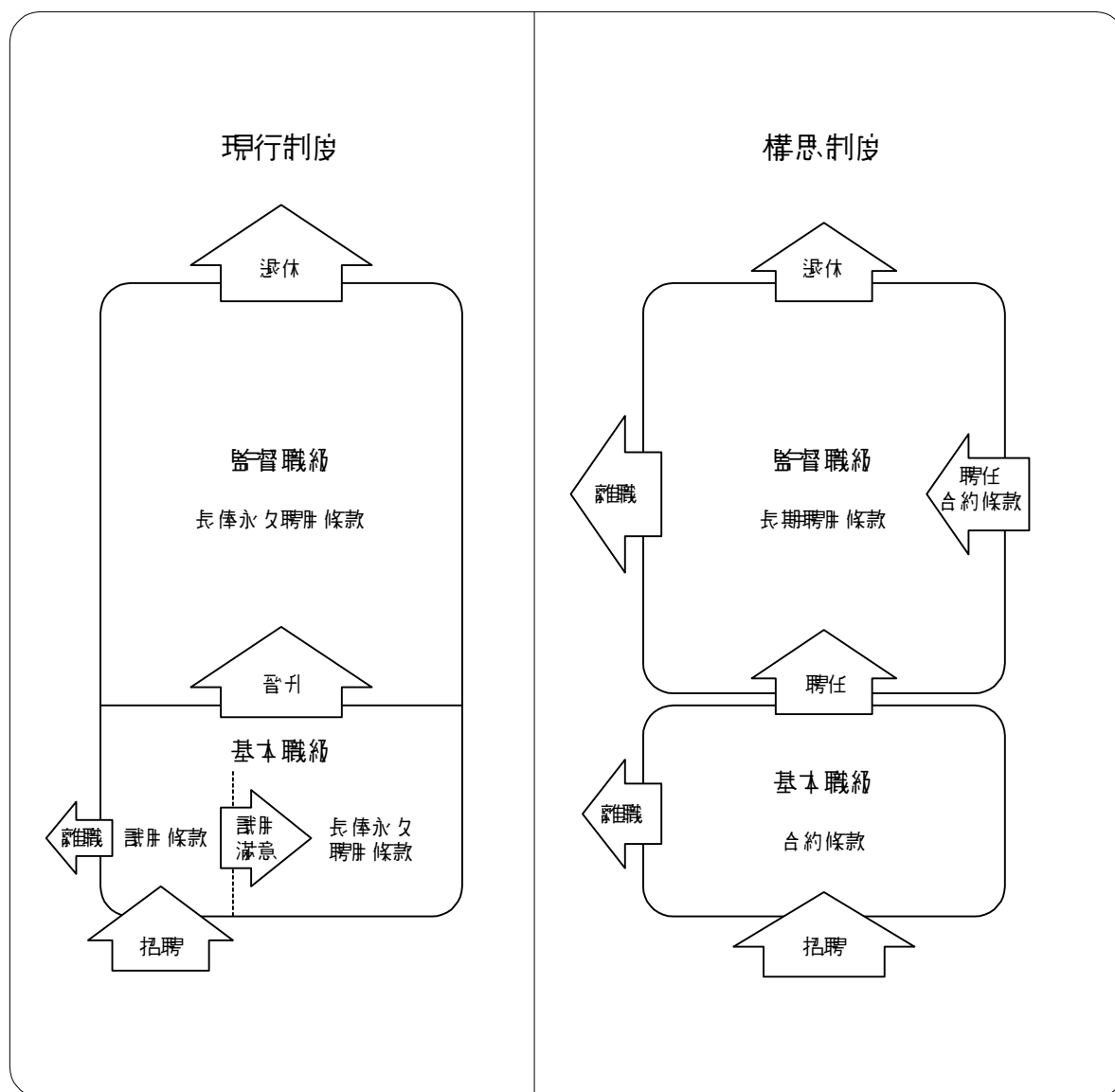
遣散安排

2.11 對因個別部門架構重整，或其他促進效率措施而導致過剩的人員，我們建議精簡現時重新調配或遣散的程序，使有關過程不致過分冗長。在有人員過剩的情況下，我們亦會引進自願退休的安排，以減輕對受遣散影響員工的衝擊。

指令離職

2.12 我們建議在現行的離職制度外，引入新的離職機制，容許個別部門/職系首長可以為配合整體的人事管理需要（例如安排部門/職系的接任計劃或現職管理人員無法調配等），指令在職長俸公務員提前退休。這項安排是為確保各部門/職系的管理階層職位，能夠在有需要時注入新血，保持管理階層、尤其高層管理階層的質素。

2.13 與此同時，我們亦會根據現行規例，加強指引和簡化程序，使當局可以基於公眾利益，更有效地迫令表現持續欠佳的公務員提前離職。我們現時的構思，是盡可能將有關權力下放給部門首長，藉以加強部門的人事管理權力和對怠惰員工的阻嚇。



聘任制度構思

第三章 薪酬及附帶福利

薪酬原則

3.1 公務員薪酬政策的目的是，以合理的報酬，吸引、挽留和激勵具備合適才幹的員工，為公眾提供良好的服務。公務員的薪酬應處於他們本身和廣大市民都認為是大致合理的水平。在參考這些原則時，一個重要的指標，是公務員薪酬與私營機構薪酬應大致相若。

入職薪酬檢討

3.2 公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)已接受政府的邀請，進行公務員的入職薪酬檢討。有關檢討正在進行，將會在一九九九年年中完成。我們對檢討的結果並無任何既定的看法。我們會在薪常會提出建議後，詳細考慮如何落實。為了確保公務員薪酬不致與私營機構過分脫節，日後的檢討應更頻密進行。

薪酬與表現掛鉤

3.3 現行公務員的增薪制度，與表現並無密切關連。在現行制度下，表現優秀的公務員會透過比較快速的晉升而得到獎勵，但晉升機會在很大程度上要視乎個別職系或部門的編制及空缺情況，因此並非是激勵所有公務員努力向上的最大動力。對晉升機會較少的職系來說，這種情況尤其明顯。此外，這種獎勵表現的方式，亦不符合現代人力資源管理的趨勢。

3.4 現時除了很多私營機構普遍實行與表現直接掛鉤的薪酬制度外，不少本地的公營機構和海外的公務員體系，亦逐漸傾向於採用某種與表現掛鉤

的薪酬制度。一般來說，與表現掛鈎的薪酬制度的基本原則，是表現較佳的員工獲得更大的薪酬增幅，但落實這個原則的制度則不盡相同。

3.5 在現階段，我們並不認為一個單一的薪酬與表現掛鈎模式，可以應用於整體公務員隊伍。然而，我們應嘗試將某些把獎勵與表現掛鈎的原素，逐步引進至公務員體系，並對成效進行評估。我們現正根據下列原則，研究如何引進合適的機制：

- 表現優秀的員工應獲得獎勵
- 表現欠佳的員工應盡早了解自己的缺點，並作出改善
- 對表現持續欠佳的員工應予處分
- 訂立透明度高及公正的表現評核制度，以便根據表現而決定薪酬
- 與現行的增薪制度成本相若
- 實施及運作實際可行，程序不致過分繁複

3.6 我們正在探討本港和海外的私營與公營機構採用的各種薪酬與表現掛鈎模式，以及表現評核制度，然後便會制定最適合香港情況的方案。

薪酬調整機制

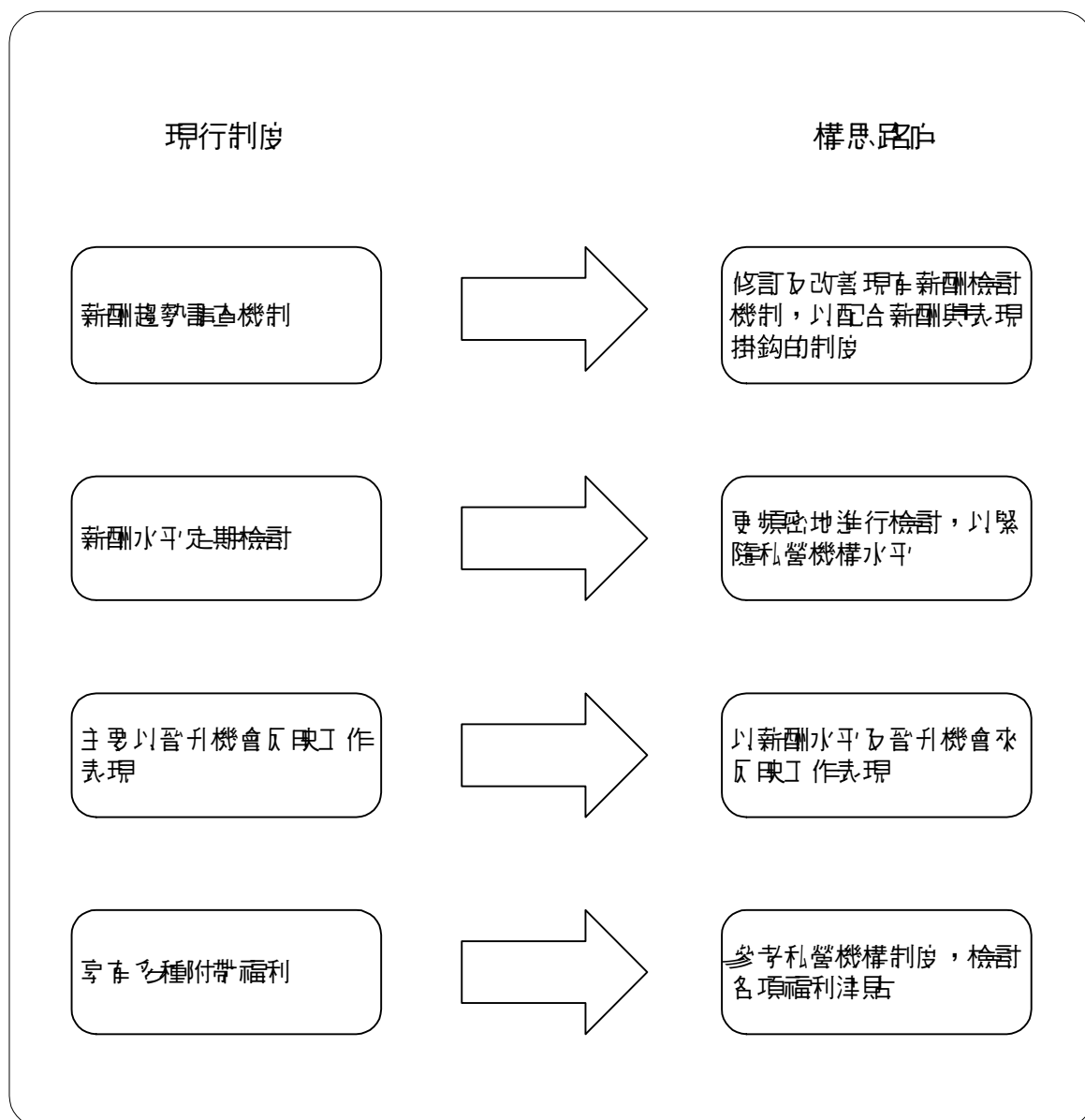
3.7 為了使公務員的薪酬能跟隨私營機構薪酬的變化而作調整，政府每年都會參考反映私營機構薪酬變動的薪酬趨勢調查，以決定公務員的整體薪酬調整幅度。薪酬調整機制其中一個較備受爭議的因素，是公務員的增薪點機制，如何與私營機構的花紅制度比較。現時，薪酬趨勢調查先得出“薪酬趨勢總指標”，再根據扣減增薪額計算方法，換算為“薪酬趨勢淨指標”，這個指標會用作決定公務員整體薪酬調整的基準。

3.8 薪酬趨勢調查機制行之已久，且被廣為接納，然而，目前用以計算“薪酬趨勢淨指標”的扣減增薪額計算方法，一定程度上導致政府與私營機構現時的薪酬出現差別。雖然我們認為薪酬趨勢調查機制應予保留，但我們會考慮應否修訂及改善現有機制，以配合薪酬與表現掛鉤的新制度。

附帶福利

3.9 除了薪酬，公務員現時可享有多種附帶福利。正如釐定公務員薪酬，我們在決定應為公務員提供哪些附帶福利時，應參考私營機構沿用的安排和制度。我們留意到香港的私營機構逐漸採用“總體薪酬”的概念，盡量簡化及量化附帶福利的償付方式。公務員的附帶福利亦已漸次脫離提供實物或按實質開銷償付的模式，我們應繼續朝這個方向改進。

3.10 我們認為應參考私營機構的制度，根據職級的高低，為公務員提供不同的附帶福利條款。就基本職級而言，假如新入職的人員將會按合約制聘用，我們認為附帶福利應訂在僅足以吸引申請人的水平，並只會提供最基本的附帶福利。隨着該名人員由合約制轉為按新長期聘用條款受聘，並逐步晉升，他方可獲得提供額外福利，例如更多假期，以及房屋和旅費福利（或可折算為現金）。我們將盡快着手設計一套適用於日後新入職公務員的全新附帶福利條款，這些福利將以盡量貼近私營機構沿用的水平來釐定。我們亦會對現行各項津貼進行全面檢討，我們必須考慮有關附帶福利的安排，是否已經與私營機構過分脫節。



薪酬及福利制度構思

第四章 行為及紀律

廉潔守正

4.1 我們必須確保公務員隊伍有良好的操守。面對未來的挑戰，及公眾對公務員的期望，這項工作尤為重要。

4.2 我們必須確保規範公務員行為操守的守則和規例，順應時勢不斷更新。為此，我們已成立一個工作小組，與廉政公署聯手策劃及舉辦“公務員廉潔守正計劃”，目的是檢討現時有關公務員行為及紀律的守則和規例，並協助部門制訂及加強有關避免利益衝突的內部指引。我們亦剛出版了《公務員良好行為指南》，加強公務員對良好行為的認識，以及培養誠信自持的文化。

4.3 我們要維持紀律處分機制行之有效，既能懲處行為不當的公務員，又能發揮阻嚇作用。我們應修改現行的紀律處分制度，包括紀律處分程序和處理紀律個案的行政安排，確保有關個案能迅速、公平和公正地審理。

紀律處分程序

4.4 現時紀律處分的程序，受《1997年公務人員（管理）命令》，以及根據該命令所制訂的《公務人員（紀律）規例》所規限。該命令及規例的條文大部分源自過往的《殖民地規例》，其中部分或已過時及有很大局限性。我們將會全面檢討該命令及規例的條文，以期精簡紀律處分程序。

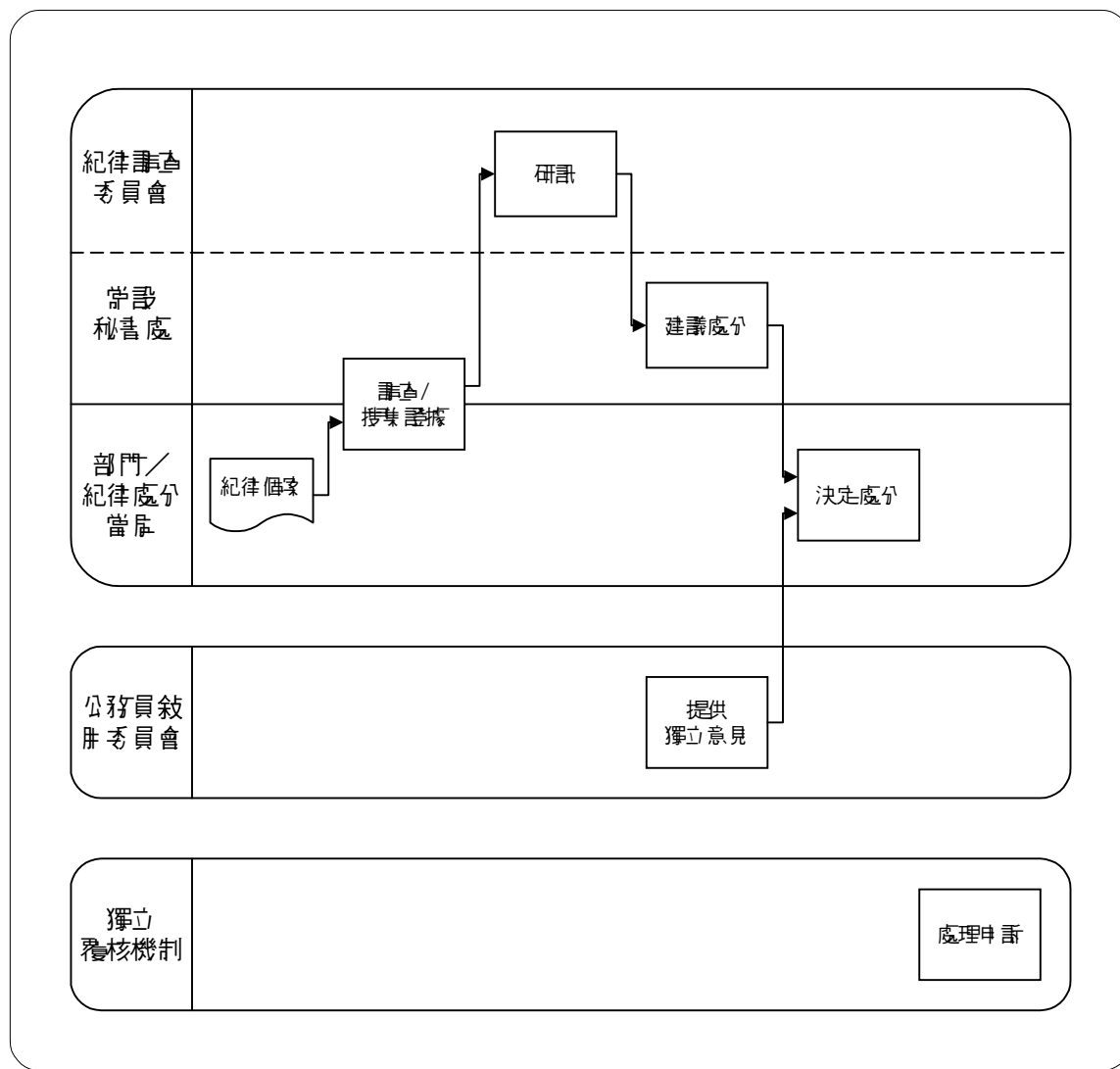
4.5 為確保紀律處分個案得到公平和公正的處理，我們必須確立制衡及覆核的機制。現時公務員敘用委員會在紀律處分程序中，負責就紀律處分個案及應予的處分，提供獨立意見。公務員敘用委員會的角色應保持不變。

受紀律處分的公務員如有不服，可以提出申訴，有關申訴可透過一個新設的獨立覆核機制處理。

紀律個案處理

4.6 現時，紀律個案是按應訊當事人的職級，分別由部門和公務員事務局負責。處理有關個案的人員一般並非專責處理紀律處分事宜。為了更能迅速、公平及公正地處理紀律個案，我們認為需要滙集有關處理紀律個案的經驗和知識。

4.7 我們的構思，是成立一個獨立的常設秘書處，處理所有公務員（除根據法例另有既定紀律處分程序的紀律部隊人員外）的紀律處分個案。秘書處將由具備這方面經驗的專責人員組成。另一方面，一組對處理紀律處分事務有經驗的人員，將候命主持紀律調查委員會的工作，就個別紀律個案進行研訊，負責調查及決定當事人有否違紀。起用一組專責、獨立於部門以外，和有經驗的人員，集中處理紀律處分個案，可以更有效率地處理個案，和對決定處分的輕重有更一致的準則。



紀律處分機制構思

第五章 表現管理、培訓與發展

表現管理

5.1 現時的個人表現評核制度，理論上相當有系統、全面和細緻。然而，實際運作的情況卻顯示過分慷慨的評核傾向頗為嚴重。我們現正研究如何改善現行的個人表現評核制度，其中一個構思是成立一個由上級人員組成的評核委員會，以監察評核報告評分的分佈，以及處理上訴。在這個安排下，直屬上司會繼續就下屬的各方面表現撰寫報告，而評核委員會則負責評分工作。

5.2 除了改革個人表現評核制度，我們更需要改革表現評核的文化及將評分制度規範化。我們可考慮訂定評級的分佈比率（例如：獲優異評級的人員為某百分比，獲良好評級的為某百分比等），作為對部門的指引。

5.3 在機構層面，我們希望進一步推展以成效為本的管理文化。我們會進一步發展和推廣較早時與效率促進組合作，為部門設計的表現評核制度。這套制度根據部門的工作目標和職責，釐定表現指標，使部門上下認清重點目標、有所依循，更加着重工作成效。

培訓與發展

5.4 培訓與發展應繼續以提高公務員隊伍的效率和功能為目標。培訓與發展計劃須量體剪裁，切合個別需要，提高關鍵才能，為公務員承擔更重大責任而作好準備，並鼓勵公務員不斷學習以面對環境的改變和各項新的挑戰。

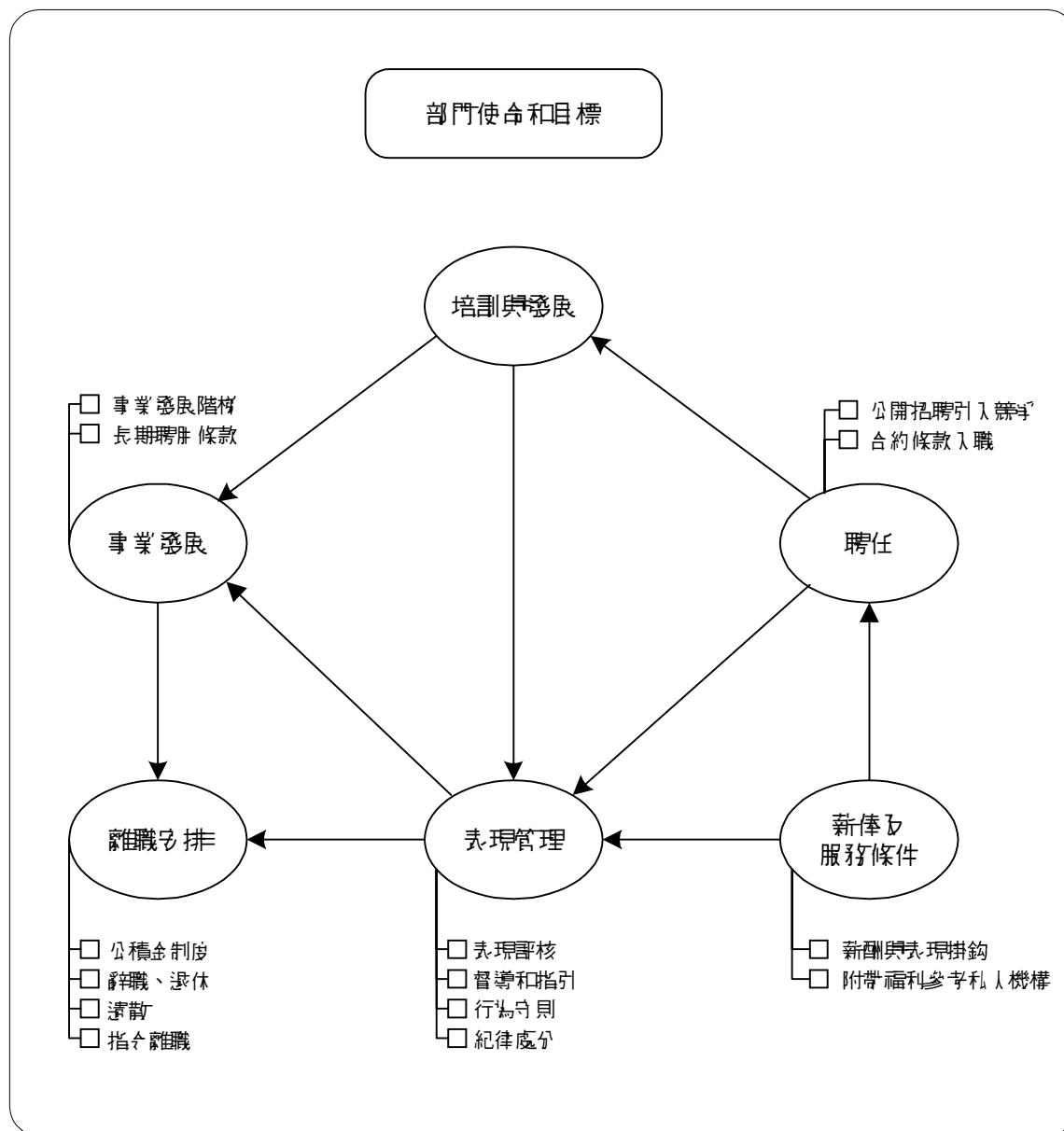
5.5 我們應更廣泛地為部門與個別員工設計培訓計劃，部門管理階層應更積極地推行培訓與發展計劃，務求達到部門的目標。部門培訓計劃着重提高部門和職系的整體工作能力；個人培訓計劃則以提升個人的才能和工作所需技能為目的。

5.6 我們應繼續提供多元化的培訓和發展活動，內容包括了解國家事務、領導能力、制訂公共政策、現代化管理、語言訓練、資訊科技知識，以至專業培訓和工作技巧等。至於培訓的形式，例如課堂學習、多媒體培訓方法、自學課程、在職發展，以至分享心得和經驗的研討會等，都應因時制宜，靈活採用。

5.7 除透過部門間的接觸以交流經驗外，公務員更應多與私營機構及其他地區政府交流以開拓視野。交流的課題既應涵蓋專業層面，亦須涉及公共行政和管理方面的最新發展。

支持公務員改革的培訓計劃

5.8 培訓與發展也是落實公務員體制改革的重要手段。在改革的進程中，我們必須提供適當的培訓，以促進管理文化和工作態度的改變。在推動個別改革方案時，須在認知和技術層面設計培訓計劃：一方面確保員工正確認識、接受和理解改革的措施；另一方面幫助他們發展必要的技能，以便各項改革措施得以順利推行。



表現管理、培訓與發展構思

第六章 前瞻

6.1 一支優秀的公務員隊伍，除了盡忠職守、努力不懈外，還須與時並進、自我完善，以期提高效率、改善服務質素。

6.2 公務員體制改革，是全體公務員應共同努力的事業。這份諮詢文件，是公務員體制改革過程的開端。我們會在三個月的諮詢期內，進行全面諮詢，希望各界積極回應，更希望公務員了解體制改革的目標所在，並予以支持。

6.3 與此同時，我們會逐步就個別改革範疇，與職方及部門管理階層磋商，整理收集到的意見和建議，詳細研究和制訂具體方案，並在十八個月內按部就班地進行諮詢，然後落實推行。

6.4 我們的目標十分明確：我們必須為下一世紀香港的公務員隊伍，建立良好的發展基礎，務求香港繼續擁有一支廉潔守正、誠實可靠、優秀、高效率及應變力強的公務員隊伍。

附錄甲 現行公務員制度簡介

聘任制度

現行入職制度

公務員入職及離職的制度，主要由公務員的聘任政策所管限。入職制度包括招聘、晉升及聘用條款，離職制度包括辭職、解聘及退休（包括正常、自願提前及迫令退休）等。

現時，公務員聘任政策下的入職制度有以下特點：

- 公務員一般以長俸永久聘用制聘請。只有在招聘出現困難或有特殊職務需要（例如固定期限的計劃或工作），方會考慮以合約制聘請員工。
- 公務員隊伍按功能分為不同職系，職系內部分高低不同職級。最低職級（基本職級）的公務員一般透過公開招聘，及/或從其他職系透過內部招聘入職。
- 較高職級（晉升或監督職級）的公務員，一般是從職系內較低職級的現職公務員內部提升，或進行內部招聘。只有在現職人員中未能覓得合適人選時，方會進行公開招聘填補較高職級的空缺。

現行聘用條款

長俸永久聘用制包括兩方面：

- (一) 永久聘用條款：新入職的公務員，須經過一個為期兩至三年的試用期，若試用期內的表現令人滿意，則會獲納入常額編制，亦即會獲得永久聘用，在一般情況可預期獲聘直至屆退休年齡（現時為六十歲），以公務員為終身事業。

- (二) 長俸制度：退休的公務員（或已辭職的公務員屆退休年齡時），如有十年或以上的服務年期，均可享有退休金福利（亦即長俸）。長俸的計算是以服務年期和最高薪金為基準，除部份可在退休時一筆過領取外，其餘按月發放固定退休金，直至公務員逝世。

合約制的公務員的合約內訂明聘用期限（一般為兩至三年），亦訂明解聘的安排，約滿後合約制公務員一般會按合約條款獲發約滿酬金。約滿後政府及公務員方面均無續約的責任或義務。然而，只要有關工作繼續需要人手，而該員的表現、行為及體格良好，合約制的公務員可獲考慮續聘。

現行離職制度

現時，公務員的離職制度有以下特點：

- 長俸永久聘用制的公務員，可自行辭職。服務未滿十年而辭職的公務員將沒有資格領取長俸，服務十年或以上的公務員則會在到達退休年齡時方會獲發長俸。
- 長俸永久聘用制的公務員，一般只有在下列情況下方會在到達退休年齡前被勒令提早離職：
 - (甲) 健康理由、或遣散員工：該公務員會被勒令退休並即時獲發額外長俸；或
 - (乙) 紀律理由、或公眾利益理由（包括持續表現惡劣或政府對該員不再信任）：該公務員會被革職而喪失所有長俸、或被迫令退休而只會在到達退休年齡時方會獲發長俸。
- 合約制的公務員，除現有合約外，並無續約的義務或權利。他們可在合約期內自行辭職，但將不會獲發約滿酬金。

- 與此同時，政府並無義務在約滿後繼續聘用合約制的公務員。合約內亦訂明政府可在合約期內因為有關工作不再需要人手或該員行為或表現未如理想，隨時給予通知而終止合約，但除因為紀律或表現問題外，被終止合約的公務員一般可以按服務期比例獲發約滿酬金。

退休金計劃

政府現為長俸永久聘用條款的公務員，設有兩種法定而無須供款的退休金計劃。舊退休金計劃受《退休金條例》(第 89 章)管限，適用於在一九八七年七月一日前聘用的人員。新退休金計劃在一九八七年制定，受《退休金利益條例》(第 99 章)管限，適用於在一九八七年七月一日或以後聘用的人員，以及那些在該日前受聘，但在一九九五年十二月三十一日前或指定的選擇期前選擇加入這項計劃的人員。

新舊兩種退休金計劃的主要分別為退休年齡、是否容許提早退休、辭職人員是否會獲發放退休金，以及最高可折算退休金比率(即在退休時可獲得的一筆過退休金的計算比率)。為保持退休金的購買力，退休金金額每年按甲類消費物價指數的平均變動而調增。有關規定在退休金法例內詳細訂明

薪酬及附帶福利制度

現行薪酬制度

現時，公務員都是按其職系及職級所屬的薪級表支薪。不同職系分屬下列不同薪級表，而職系內的各個職級，其薪級則由該薪級表上一系列薪點組成。公務員通常按其所屬薪級每年增薪一次，直至到達其薪級的頂薪點。每個薪級表包括若干薪點。紀律部隊以外的大部分非首長級公務員都按總薪級表支薪。第一標準薪級主要包括屬於工人職級的人員。現時，共有以下十一種公務員薪級表：

- 總薪級表
- 第一標準薪級表

- 警務人員薪級表
- 一般紀律人員(指揮官級) 薪級表
- 一般紀律人員(主任級) 薪級表
- 一般紀律人員(員佐級) 薪級表
- 首長級(律政人員) 薪級表
- 首長級薪級表
- 見習職級薪級表
- 技術員學徒薪級表
- 技工學徒薪級表

現行薪酬調整制度

公務員的薪酬每年都作調整。調整幅度的考慮，主要是基於生活費用的變動及市場價格的整體改變。其它考慮因素包括本地經濟狀況，財政收支預算，以及對公務員士氣的影響等。

政府自從一九七四年以來使用薪酬趨勢調查制度。該項調查現由公務員薪俸及服務條件常務委員會屬下獨立的薪酬研究調查組負責進行，每年向本港約75間公司蒐集數據。調查所涵蓋的期限，由對上一年的四月二日起至本年的四月一日止。調查的對象，包括所有每周工作時數達一般工作時數四分之三或以上，而基本薪金相當於公務員非首長級三個薪金級別的全職僱員。調查基本薪金的增幅時，會研究生活費用的變動、市場價格的整體改變、一般經濟狀況與公司業績、勞績獎賞和遞增薪額等。基本薪金以外的付款，如年終花紅等，不論是長遠的或臨時的改變，亦屬調查研究項目。

上述調查將會得出三個薪酬趨勢總指標，每個指標代表每個薪金級別中所有受調查僱員的加權平均加薪幅度。隨後，薪酬趨勢調查委員會便會商定這些資料的內容。委員會的代表成員，分別來自員方、政府管理階層、公務員薪俸及服務條件常務委員會，以及紀律人員薪酬及服務條件常務委員會。

政府會從這些薪酬趨勢總指標中，扣除公務員增薪點薪金開支，作為釐定公務員薪酬調整淨指標的基礎。

現行附帶福利制度

公務員現時可享有各類附帶福利。個別人員獲提供的附帶福利，視乎該員的職級、服務年資、聘用條款及其他在當時生效的規則而定。政府會因應不斷轉變的情況，在有需要時檢討公務員附帶福利。現行附帶福利的種類主要包括：

(一) 假期及旅費

- 公務員的假期賺取率視乎個別聘用條款而定，但一般介乎每年 12.5 天至 40.5 天之間。自一九九九年一月一日起實施的劃一聘用條款和服務條件，把賺假率及假期積存限額分別劃一為 21 天至 34 天及 42 天至 68 天。
- 首長級公務員、其配偶及子女可按職級獲得每兩年一次至每年一次的旅費津貼。自一九九八年一月一日起，政府以度假旅費津貼代替提供機票。以後每年根據消費物價指數內旅行團的價格變動，調整津貼額。

(二) 房屋福利

- 各類津貼以協助公務員購買或租用居所（例如居所資助計劃、自置居所資助計劃、自行租屋津貼等），或提供宿舍（包括部門宿舍及一般公務員宿舍）等。公務員及其配偶在同一時間只可領取一項房屋福利，不論該項福利是否由政府提供。
- 最近改動的房屋福利安排包括以租金津貼計劃(為期十年)取代沒有提供期限的住所津貼計劃。這改動適用於一九九九年一月一日或之後按合約條款聘用而合資格的公務員。

(三) 醫療及牙科福利

- 按月支薪的公務員及其家屬可享有在政府診療所和醫院管理局的公立醫院/專科診所接受醫療及牙科服務。

(四) 教育津貼

- 本地教育津貼-補助未滿十九歲公務員子女的本地中小學教育費。
- 海外教育津貼-補助九歲至十九歲公務員子女在海外認可院校就讀的有關費用，但於一九九六年八月一日或以後獲聘加入政府的公務員則不可領取此津貼及有關的學生旅費。

(五) 其他津貼

- 公務員因應工作性質或其他特殊情況可獲發各種與工作有關的津貼，例如署任津貼、逾時工作津貼、輪班工作津貼、膳宿津貼和交通費等。

紀律處分制度

現行紀律處分制度

公務員如有下列行爲，可遭受紀律處分：

- (一) 無合理理由而不遵守政府規例或政府訓令；
- (二) 各種形式的行爲不檢；或
- (三) 其行爲令政府聲名受損。

公務員受《1997年公務人員(管理)命令》、《公務人員(紀律)規例》及《公務員事務規例》所載的紀律條文所規管。紀律部隊人員，則須受部隊本身的條例、規例和規則的紀律條文約束。

採取紀律處分的目的，除了要懲處行為失當的公務員外，還要使他們改過自新，以及遏阻其他公務員觸犯類似的失當行為。政府會視乎失當行為或刑事罪行的輕重程度，施以正式紀律處分，懲處方式可包括譴責、嚴厲譴責、罰款、降職、迫令退休或革職。政府對已獲確實聘用的常額編制人員處以懲罰前，必須徵詢公務員敘用委員會的意見。

現行紀律處分程序

紀律處分程序須合乎公正的原則。現行程序可簡述如下：

- (一) 發出載有考慮採取紀律處分行動理由的意向書，邀請被控人員提交陳述書為自己辯白。
- (二) 如所接的自辯書在徵詢法律意見後不獲接納，安排紀律調查以及委任調查人員/委員會。
- (三) 通知應訊人員紀律研訊的日期和時間，並向他提供所有將會在聆訊中呈上的證明文件和將被傳召證人的名單。
- (四) 進行紀律研訊。
- (五) 調查人員/委員會擬備調查人員/委員會報告。
- (六) 確定紀律程序恰當地進行，調查人員/委員會報告的結果，須獲由研訊中所呈上的證據支持。整個過程須徵詢法律意見。
- (七) 通知應訊人員調查結果。如應訊人員被裁定控罪成立，邀請應訊人員就調查結果提交自辯書。

- (八) 經考慮應訊人員的自辯和其他有關處分的因素後，建議處分，並徵詢公務員敘用委員會意見。
- (九) 向應訊人員處以懲罰。

工作表現評核制度

工作表現評核，是把公務員個人的工作表現，按自己與上司同意的工作目標而加以評估。現時，部門/職系首長可以靈活地按下列的原則而設計其部門/職系的工作表現評核制度：

- 工作表現評核是一項有多種用途的管理辦法。並把對員工評核的結果視為人力資源管理其他工作的指引
- 員工個人與其上司對工作評核須共同負責
- 工作表現評核是一項連續性的工作
- 這項工作須把個人的表現與部門目標連繫起來
- 評核制度中須有制衡的措施，確保公平和客觀

現行工作表現評核制度

政府鼓勵各部門/職系應用一套開放的評核報告制度，令員工在工作表現評核的過程中，有更大程度的參予。

在評核報告期開始的時候，接受評核人員與評核人員須就評核報告期內的主要目標或責任和量度標準達成一致意見。這樣能使接受評核人員更了解上司及管方的期望。

為更有效激勵和督導員工在整段評核報告期間，應經常對受評核人員提供關於他工作表現的訊息。受評核人員應知道他有否達到既定的工作目標或責任。在政務職系裏，每半年會有一次「中期檢討」，讓評核人員有機會和員工討論他們的工作表現。

到報告期終結的時候，評核人員須把就被評核人員所作的評估寫在報告上，然後把報告遞交加簽人員，讓他表示意見。為了讓被評核人員知道報告的內容，在報告期終結時，要舉行一次評核面談。評核人員和加簽人員須決定由誰與被評核人員進行面談，以便與他討論他們在報告中的表現。面談後須把討論經過簡略地紀錄在評核表格上，同時也須記下被評核者所提意見的要點。

培訓及發展

完善的培訓發展計劃可使公務員盡展所長，令部門更有效地發揮功能，從而為市民提供優質服務。有效的員工培訓發展計劃，可提高部門的工作效率。培訓工作可以：

- 有助於宣揚部門的理想、使命和價值觀；
- 令員工獲得所需的知識和技能，從而達致部門所訂定的目標和標準；
- 改善員工的工作表現，以及員工的工作態度和行爲；
- 使員工工作好準備，以適應政治、經濟及管理環境的改變，俾能應付不斷提高的工作要求。

公務員培訓發展計劃的指導原則，是課程設計力求改善員工的工作表現，以及鞏固公務員制度的基本原則和價值觀。為達致這個目標，當局按策略方式，制定公務員培訓發展計劃，務求培訓課程能兼顧政府和公務員不斷改變的需要。

現行培訓發展安排

現時，公務員培訓處(培訓處)是政府的中央培訓機構。該處提供多種不同的主要課程，以配合首長級以至初級人員的不同需要。培訓處主辦的課程包括：

- (一) 管理課程；
- (二) 語文和傳意課程；
- (三) 資訊科技課程；及
- (四) 中國研習課程。

在策劃和設計培訓課程時，培訓處會與各部門及職系首長緊密合作，使課程能配合所需。該處並會蒐集學員對課程的評價和意見，以便作出改善。

個別部門/職系首長會舉辦入職訓練課程，使新招聘人員熟習工作的要求和程序、部門的目標、工作表現標準和價值觀。此外，各部門亦為員工提供職業訓練，使他們獲得所需的專業或技術知識和技能，從而提供有效的服務。

附錄乙 統計數字及圖表

表 1：1968 至 1998 年公務員編制及實際人數 (4 月 1 日計算)

年份	編制	實際人數	年份	編制	實際人數
1968	77 666	72 936	1984	176 322	170 051
1969	80 778	75 444	1985	179 160	172 641
1970	84 081	77 975	1986	180 646	174 946
1971	90 198	81 438	1987	184 810	179 053
1972	94 816	84 495	1988	190 586	182 843
1973	101 193	89 941	1989	196 856	186 054
1974	110 596	95 284	1990	196 919	188 393
1975	113 842	104 291	1991	199 840	190 448
1976	114 139	104 157	1992	190 935	185 685
1977	117 756	108 385	1993	187 670	182 099
1978	126 489	115 674	1994	186 251	180 695
1979	134 712	122 838	1995	187 155	179 972
1980	141 738	129 217	1996	189 136	182 675
1981	153 532	139 252	1997	190 503	184 639
1982	168 298	154 034	1998	192 687	186 213
1983	173 788	166 569	1999.1.1	195 694	189 282

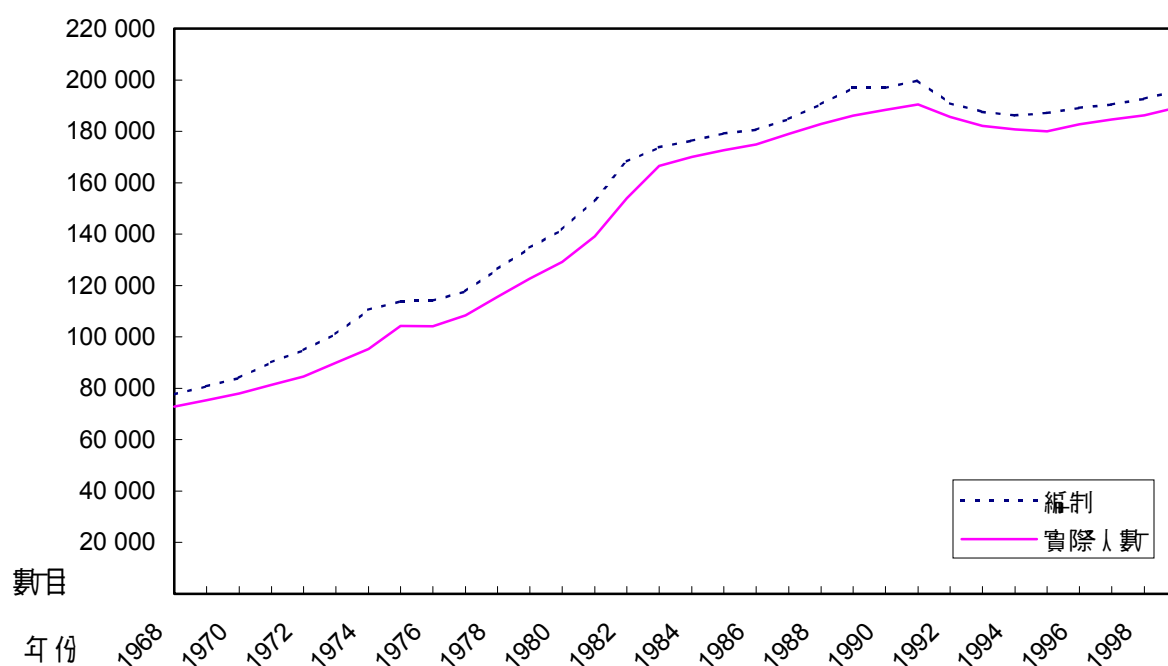


表 2：公務員實際人數按聘傭條款計算 (1999 年 1 月 1 日)

聘傭條款	實際人數	佔實際人數的比率
長俸條款*	183 391	96.9%
合約條款	1 680	0.9%
合約條款重行受僱	1 872	1.0%
其他聘傭條款	2 339	1.2%
總數	189 282	100%

* 包括第一標準新級僱員

表 3：公務員編制及實際人數按薪金及職級組別計算 (1999 年 1 月 1 日)

薪金組別 (見表 4 附註)	編制 (佔組別百分比)			實際人數 (佔組別百分比)		
	基本職級	監督職級	編制總數	基本職級	監督職級	實際人數
首長級	6 0.4%	1 579 99.6%	1 585 100.0%	1 0.1%	1 385 99.9%	1 386 100.0%
高級管理/專業	27 0.7%	3 592 99.3%	3 619 100.0%	26 0.8%	3 161 99.2%	3 187 100.0%
初、中級 管理/專業	12 777 31.6%	27 609 68.4%	40 386 100.0%	14 281 36.9%	24 393 63.1%	38 674 100.0%
其他	117 027 78.0%	33 077 22.0%	150 104 100.0%	115 169 78.9%	30 866 21.1%	146 035 100.0%
總數	129 837 66.3%	65 857 33.7%	195 694 100.0%	129 477 68.4%	59 805 31.6%	189 282 100.0%

表 4：1998 年公務員入職人數按薪金組別計算

薪金組別 (見附註)	入職人數*	佔總入職人數	實際人數 (1.1.1999)	入職人數 佔實際人數
首長級	15	0.2%	1 386	1.1%
高級管理/專業	9	0.1%	3 187	0.3%
初、中級 管理/專業	1 746	22.5%	14 498	12.0%
其他	5 990	77.2%	170 211	3.5%
總數	7 760	100.0%	189 282	4.1%

* 不包括在職公務員轉職

附註：

- (1) 首長級職級最高月薪約為 \$104 000 以上
- (2) 高級管理/專業職級最高月薪約為 \$74 000 至 \$93 000
- (3) 初、中級管理/專業職級最高月薪約為 \$33 000 至 \$74 000
- (4) 其他職級最高月薪約為 \$33 000 以下

表 5：1998 年公務員流失人數按流失類別計算

流失類別		數目	比率
辭職		1 208	31.2%
退休	正常/提前*	1 839	47.5%
	迫令	37	1.0%
合約期滿		77	2.0%
擱職		293	7.6%
終止服務		220	5.7%
死亡		196	5.1%
總數		3 870	100%

* 包括因擱銜職位或喪失工作能力而退休