

第七章

招聘和保留人手問題

(本章探討公務員招聘和保留人手的問題)

7.1 第一章內文已提到，多個公務員職系在不同程度上受到招聘和保留人手問題的影響。我們在當局的要求下，在第一階段工作對此事另加研究。

招聘和保留人手問題透視

7.2 我們從收集所得的資料看到，自一九八七年初以來，公務員職位空缺和離職數目不斷增加，在過去大約十二個月內情況尤其嚴重。如果這個趨勢繼續下去，政府機構在應付人手需求上會越來越困難。

7.3 就個別職系所受的影響而言，我們發覺不少職系有招聘和保留人手問題，雖然它們的嚴重和迫切程度有很大的差別。據悉，這方面的問題事實上已影響到某些職系的工作效率，並導致在職人員的工作量加重許多。

7.4 在上文第7.2段所述的趨勢出現同期，公務員編制正急劇擴展，以因應市民對改善公共服務日益增多的要求。與此同時，本港經濟持續多年欣欣向榮。由於經濟的全速發展，本港正面對相當嚴重的勞工短缺問題。再加上服務行業興旺，勞工市場的需求更為緊張。因此，公營和私營機構對供應數量有限的才能和技術，展開劇烈競爭。

7.5 在若干程度上，公務員要跟私營機構從同一人力資源競逐人手，更為困難。因為政府所採用的薪俸措施較少彈性，使到公務員的薪酬不易因應薪酬市值變動而作反應。此外，正如公務員向我們指出，雖然因為職業有保障和退休福利比較吸引，政府職位一向受到求職人士歡迎，但其程度似乎已基於對香港前途的憂慮而有所退減。

7.6 儘管如此，必須留意一點：有跡象顯示本港經濟現正進入重新調整的階段；這最終可能減輕勞工市場承受的壓力。

問題分析

7.7 有不少公務員及部門管理當局就其職系出現招聘及保留人手問題提交意見書。我們已對這些意見書進行了初步研究。在本港普遍出現人手短缺的情況下，我們發現某些職系受影響的程度比其他職系為大。這些職系所面對的問題的成因，各有不同。其中一部分職系，事實上長期存在招聘和保留人手困難。總括來說，這些問題可分為兩大類：一類可以通過改善薪酬有效處理；另一類則未必可以用薪酬作為解決辦法。

(a) 可以通過改善薪酬有效處理的問題

7.8 問題通常有以下三方面：—

- (i) 對某一職系或職級有新的要求，可能大大增加它們的工作繁複程度或責任水平。在這種情況下，薪級應根據有關的變動而適當修訂。
- (ii) 由於個別職系工作本身帶有消極的因素，例如辛勞、厭惡性質、社會的偏見等，可能導致長期出現招聘或保留人手問題。這類因素應在薪級上適當反映，以提高其吸引力。
- (iii) 當某類技能的市場供求持久不能平衡，有關職系可能出現長期的招聘和保留人手困難。為保持政府機構的競爭能力，可能需要調整有關薪級。當然，最終的解決辦法，仍是糾正供求不平衡的情況。

7.9 如果問題與上述的第(i)及(ii)項有關，應依據用以決定內部薪酬對比關係的既定原則和措施，調整有關薪級。如果與第(iii)項有關，則也許需要按外部對比關係付給額外酬金，以期使公務員薪酬保持競爭力。就這方面，我們認為主要的決定因素，在於是否長久存在招聘和保留人手困難，而不僅是公私營機構在薪金方面出現差別。

7.10 本會於一九七九年檢討時已建議，如果職系出現招聘和保留人手困難，而嚴重程度足以證明必須加以特別處理者，銓叙科應獲授權給予額外增薪點作為臨時措施。當有關情況改善後，額外增薪點便應停止發放。如果經過一段頗長的時間後仍繼續存在困難，則應考慮調整薪級。我們仍然認為這個建議合理。但是，我們不認為這類措施應僅限於發給額外增薪點。我們的看法是，發放特別的臨時津貼，對處理某些情況可能更具彈性。

7.11 亦有公務員向我們提議實施另一些短期措施，包括以合約條件聘任職員的現行做法。這種聘任條件短期內對新聘人員可能較具吸引力，因為他們合約期滿後可以得到酬金。此外，在適當情況下，也可考慮例外地聘用未具備指定資歷的應徵者或資深的但不具有關資歷的在職人員。如果這些措施有助減輕招聘人手的困難，當局可考慮按適當情況採用。

(b) 未必可以採用薪酬解決的問題

7.12 在我們進行檢討當中，最使我們留意的一點，是政府機構招聘人手的程序欠缺彈性且需時過長。當局應該注意進一步精簡招聘人手的程序。如有需要，招聘人手的次數也應比較頻密。此外，在適當情況下，聘用兼職人員或委聘私營公司提供服務的方式，也應多加利用。

7.13 在審閱各份提交本會的意見書中，我們發覺許多問題涉及不妥善的管理制度和措施。許多例子中，公務員聲稱這些有欠妥善的措施，損害員工士氣和盡心工作的熱誠，促使他們離職。我們感到這類問題應恰當處理，而且刻不容緩。一般來說，我們認為管理當局對不斷轉變的情況以及對職員人手、工作環境等方面隨著而來的改變，應該迅速回應。同時，管職雙方應就關乎部門有效運作的問題，多交流意見。種種方法都會有助及早察覺湧現的問題，因而可以迅速加以解決。公務員對工作滿足感、訓練機會、事業發展和晉升等各方面的追求，管理當局也應多加注意，並採取適當措施來迎合他們的合理期望。

7.14 我們又留意到，移民外地是造成某些職系出現招聘和保留人手問題的其中一個因素，尤其是當所屬職系的人員具備的技能是世界各地都十分渴求的。我們認為改善薪酬的措施不能有效地解決這個問

題。不過，我們獲悉一些部門正嘗試向海外招募已移民外地的人士，作為應付辦法。

7.15 從上文各段所概述的情況可以看到，各個職系的招聘和保留人手困難的成因各有不同，並無萬應靈方可加對付。據我們看，每個個案都必須根據其特定情況考慮。此外，就大部分情況而言，問題的成因涉及許多方面，須結合多種措施來處理。

7.16 當局又要求我們在檢討有關問題時，特別留意幾個職系所面對的困難，這些職系計有：系統分析/程序編製主任、行政主任、醫生、護理職系和社會工作主任。我們在第2.9段曾強調，單憑某一職系在招聘和保留人手方面的情況而考慮其薪酬及結構，並非恰當做法；雖然如此，我們明白到某些職系正面對嚴重問題，急需處理。因此，我們同意在首階段工作中，探討這些職系的招聘和流失問題。現於下文各段列述我們初步的研究結果。

(a) 系統分析/程序編製主任職系

7.17 我們留意到，近年這個職系整體的職位空缺率一直非常高，而且情況正趨惡化，使人擔憂。我們獲悉人手短缺，正影響該部門所提供的服務，而且使政府推廣辦公室自動化和應用資訊處理系統的努力，受到阻礙。它亦使到在職人員的工作量大幅增加。

7.18 造成人手短缺看來有兩個原因：第一是由於電腦科技在政府的應用越來越普及，促使這個職系急速擴充；第二是該職系未能招聘和保留足夠人手填補職位空缺。我們獲悉，在招聘人手方面，應有足夠合資格的人士投考這個職系，因為這些人士視公營機構為至佳的訓練所，從而獲取經驗。問題的其中一個主要原因，似乎是招聘職員的程序需時過長，使應徵者卻步，因為私營機構需求他們同樣殷切。亦有人士向我們提出，相對於私營機構而言，政府的資深系統分析/程序編製主任的薪金有欠吸引力，致使大量資深人員流失往私營機構。我們又留意到，移民也是導致流失率偏高的一個主要因素。

(b) 行政主任職系

7.19 由於職系迅速擴充以及流失率偏高，行政主任職系也受人手短缺影響。職員流失以新聘人員最為嚴重。事實上，「通才」職系的

入職階層流失率偏高頗為正常，因為剛完成學業的人士，初次獲得聘用時未必已對自己的事業立定主意，隔一段短時間後便會另選工作。但是，我們關注員工流失的數量，因為人手流失會令職系管理當局在人力策劃、招聘、訓練及職位調動方面的工作受挫。

7.20 有人士向我們指出，指派給二級行政主任的部分職務屬例行性質，對大學畢業生來說，該等工作的挑戰性和滿足感並不足夠，他們們認為這類職務可交由其他職系執行。此外，某些提交意見書的人士，把流失率偏高歸究於薪酬和升級機會不理想。

(c) 醫生職系

7.21 當局對近年大批資深醫生相繼離職感到擔憂，對此我們也有同感。這種情況似乎在任職五至七年的醫生之間至為嚴重。我們獲悉，如果這種趨勢持續下去，到一九九二年政府醫生的短缺數字會高達其編制的30%左右。這個數字無疑會嚴重影響配備人手的水平，並有損醫療服務的質量。

7.22 在招聘人手方面，我們知悉超過90%在本港受訓的醫科畢業生，已由公營醫院聘用，因為政府機構被視為取得訓練和經驗的最佳地方。主要的問題在於如何保留資深的醫生。職方和部門管方皆把人手流失，歸究於升級機會欠佳和薪金比不上私人執業醫生的收入。

7.23 除了薪酬和升級方面外，職方又曾抱怨管理措施不善以及工作條件太差。他們聲稱，由於工作環境惡劣、照顧病人的數量太多以及工作時間過長，打擊員工的士氣並導致他們辭職。

(d) 護理職系

7.24 我們所得的資料顯示，護理職系的人手編制情況，出現了迅速轉壞的趨勢。我們留意到，雖然情況最近已有改善，但今年初由於應徵人士反應不佳，各見習職級錄取人員的數字大幅減少。與此同時，員工流失的數字也顯著上升。按照護理職系日後的擴充計劃，如果現時的趨勢沒有改變，未來五年間護士人手將會嚴重不足。

7.25 見習護士不足的原因，似乎一部分可歸究於薪酬不夠吸引。據職方和管方的意見，造成保留人手困難的主要因素計有：薪級不夠吸引、升級機會不佳、工作條件惡劣、支援服務不足以及欠缺受訓機會等。此外，我們留意到移民的趨勢，也可能令到人手流失情況加劇。

(e) 社會工作主任職系

7.26 過去數年，由於職系擴充以及難以招聘和保留合資格的人員，社會工作主任職系的職位空缺率一直很高。事實上，我們獲悉這個職系的人手需求，已超出現時受訓社會工作者的供應數量。加上有相當數量合資格的社會工作專科畢業生，沒有從事他們受訓的行業，遂使問題更為嚴重。

7.27 管職雙方皆聲稱造成問題的原因，是這個職系的責任和其他有關工作特點，例如工作性質帶來壓力和令人不快等，得不到足夠的認可。亦有人認為，升級機會不佳，是令到許多資深人員離職加入志願機構的一個主要因素。此外，有人向我們指出，政府機構的社會工作主任所承擔的工作量，比志願機構同級人員繁重許多。我們又留意到，移民對這個職系近年人手流失率偏高，也有直接關係。

結論和建議

7.28 從上文的分析看來，造成公務員招聘和保留人手困難的原因各式各樣，必須依據有關職系的特定情況分別處理。我們研究上列五個職系的結果，更肯定這個看法。

7.29 在解決招聘和保留人手問題的各種措施中，那些與薪酬無關的措施應盡快實施，不可耽擱。事實上，我們知悉已有多項措施被採用以應付個別職系的問題。例如為了改善醫生職系的晉升機會，當局正擬訂明確建議，準備於一九八九年年底前大幅增加高級醫生及顧問醫生等晉升職位的數目。我們又知道，社會福利署已採取多項措施，擴大社會工作主任人手的招聘範圍，並減輕在職人員繁重的工作量。我們獲悉，當局正探討其他可以改善管理措施和制度的方法，俾在政府機構實施。我們認為這些措施是正確的。

7.30 我們認為比較長期的薪酬解決辦法，必須在全面檢討中仔細研究，並把內部及外部對比關係等有關因素列入考慮。在考慮這些因素時，須充分兼顧它們對其他公務員職系將會造成的影響。據我們的看法，要達到這個目標，必須根據訂定公務員薪酬的一般原則和措施來檢討個別職系；而這些原則和措施我們方重新覆檢。

7.31 基於上文提出的各點，我們曾考慮下述兩種方法，在這段過渡期間處理招聘和保留人手的問題。第一是在這階段暫不提出任何有關薪酬的建議，但盡快檢討個別職系。第二是在展開下階段的詳細檢討前，實施一些臨時措施，以減輕個別職系的嚴重困難。

7.32 我們理解到，任何中期建議都必然是籠統概略的，因而未必完全有效。另一方面，我們又知道，部分職系的問題非常迫切，急需處理。鑑於當局要求本會提交中期建議，我們權衡各種情況後，決定採取第二種方法。因此，我們建議發放一項臨時津貼，這項津貼的金額，應大約相等於有關職系首個職級起薪額的10%。我們明白，這項津貼未必可以絕對有效解決每一職系的問題，尤其是當問題主要與保留人手，而非招聘人手有關。然而，鑑於這項津貼的臨時和概略性質，我們認為所建議的金額，作為權宜的解決辦法，份屬恰當。我們建議這項津貼的實施對象，應包括上文曾探討的五個職系，及其他當局確定其存有迫切的招聘人手問題，或認為支付這項津貼會有助其保留人手的職系。建議中的臨時津貼，通常應只適用於有關職系內會直接招聘人手的職級。

7.33 明顯地，建議發放的臨時津貼，與我們對該職系再加研究後所訂定的薪俸結構未必有關連，由於這項津貼僅屬臨時性質，當有關職系的新訂薪級生效時，這項津貼便應停止發放。此外，在全面檢討的最後建議共同生效日期^{*}後支付的臨時津貼，都應從因為調整舊薪級而須付給員工的「補薪」（如適用者）中扣回。不過，如果已經支付的津貼總額，較「補薪」的數額為高，為了保持良好的員工關係，我們建議無須扣回兩者相差的數目。此外，我們又提議，如果在檢討完成之前，這些職級或職系的人手情況已經改善，則當局應考慮立即停止支付這項津貼。

^{*}註：見第8.5段。

7.34 我們知道，若嚴格採用建議的計算率來發放津貼，可能導致在合資格領取津貼的職級內已達至頂薪點的人員，比高一級但不合資格領取津貼的職級內最低薪點的人員，支取更高的薪酬總額（即薪金與津貼合計）。這個情況也許不如理想。我們提議當局訂定適當措施處理這一類情況。