

香港總督

彭定康先生

總督先生：

彈性合約條件

當局邀請本會根據職權範圍第1(a)條，就其建議在不受公務員敘用委員會管轄的職位內引進彈性合約僱用條件事宜，提供意見。

背景

2. 目前，公務員皆按下列其中一種條件受聘：常額及可享退休金條件；合約條件；臨時條件；非公務員及顧問條件。大部分公務員均按常額及可享退休金條件受聘。與常額及可享退休金條件不同的合約條件，賦予部門首長/職系首長一些彈性，讓他們可以在指定的情況下，聘任合適的人選作短期服務。目前約有2 600名公務員（包括本地及海外公務員）均以合約條件受聘。

3. 不過，根據運作上的經驗顯示，合約條件未能提供足夠的彈性，讓部門因應需要，作出快速的應變。當局認為下列數項為主要的限制：

(a) 合約的應用

只有在特殊的情況下(例如出現嚴重的招聘困難或缺乏具專門知識的本地人才)，才可以合約形式招聘人手，且須徵求公務員敘用委員會的意見。

(b) 僱用條件

在釐定整體薪酬方面並無彈性。合約條件與常額及可享退休金條件的唯一分別，是合約僱員在約滿後可得到一筆相等於薪金25%的酬金，但不能與常額及可享退休金人員一樣享有長俸。

(c) 合約年期

為方便行政工作，以及便於計算假期和可享有的旅費，首長級薪級表第4點以下的本地公務員及總薪級表第34點以下的海外公務員的標準合約年期均為兩年半，而總薪級表第34點及以上的海外公務員及首長級薪級表第4點及以上的本地公務員的標準合約年期則為3年。

(d) 任期

現時既定的做法引致合約僱員產生期望，以為除非出現特殊情況，例如有關職位被取消或工作表現欠佳，否則他們必會獲得續約。要對現職的合約僱員施加新的條件，使他們打消對晉升的期望，或修訂現有的合約條件，使其更具彈性，並不是容易的事。假如當局嘗試這樣做，有關僱員會認為當局有意降低他們現有的僱用條件，從而提出反對。

(e) 終止合約

在很多情況下，適用於常額及可享退休金人員的複雜紀律程序亦適用於合約人員。

4. 鑑於上述限制，當局認為應在部門引進彈性的合約僱用條件，讓部門可迅速作出應變，以符合各自的需要。事實上，這是政府於一九九三年發表的公務員聘用及服務條件諮詢文件第五章的要旨。較早之前，政府已就這份文件徵詢各個中央公務員評議會及本會的意見。

當局的建議

5. 當局建議在某些情況下，在政府部門引進彈性合約僱用條件，作為常額及可享退休金條件及合約條件之外的另一選擇。在實施初期，彈性合約條件只適用於不受公務員敘用委員會管轄的職位。當局暫時並無計劃將彈性合約條件的適用範圍擴大至包括受公務員敘用委員會管轄的職位。

附錄L(續)

6. 彈性合約條件的主要特點如下：

應用準則

6.1 彈性合約條件可在以下情況採用：

- (a) 因應管理上的需要，以便應付短期或固定期限內的人力需求（例如處理英國海外公民護照申請）；或
- (b) 經確實由於工作性質不受歡迎（例如在精神病治療中心工作）或工作地點偏遠（例如在離島工作）等因素而引致在招聘和挽留人手時出現困難；或
- (c) 常額及可享退休金聘用條件或合約條件無法吸引合適的人選。

僱用條件及服務條件

6.2 一般而言，以彈性合約條件受聘的人士所享有的僱用條件，不應較以常額及可享退休金條件或合約條件受聘的人士為佳。當局建議以彈性合約條件受聘人士的僱用條件應包括：

- (a) 合約年期
可介乎一年與五年之間。僱用期少於一年的人士將視為臨時僱員，他們不會獲得約滿酬金。
- (b) 薪酬
大致上以現金為主，其薪額在合約屆滿前維持不變，惟可追隨整體公務員每年的加薪而調整。其薪金通常會被定在有關薪級表上的適當薪點，再加上該職級人員可享有的合適附帶福利項目。當局可根據既定的指引，按有關人員所具備的經驗給予遞加增薪，做法與同職級的其他常額及可享退休金人員獲給予遞加增薪的做法一樣。按彈性合約條件受聘的人員將沒有資格領取房屋福利、教育津貼或學生旅費。有關人員不得以假期換取現金，其約滿酬金亦不得超過薪金的25%。

(c) 終止合約

雙方可以一個月的通知，終止合約。因紀律理由而被終止合約的人員將喪失累積所得的福利。當局會對按彈性合約條件受聘的人士實施一套較簡單的行為守則及紀律程序。

(d) 僱用及服務條件

按彈性合約條件受聘的人士所擔任的職務範圍可能較廣泛和更具彈性。他們不應期望有晉升機會，亦沒有轉為常額僱員的權利。管方有權邀請個別人士轉以常額條件受聘，但有關人士的表現須令人滿意，而且須有常額的空缺出現才可。

制衡

6.3 爲了防止這種聘用條件被濫用，當局建議透過以下措施加以制衡：

- (a) 個別職系及職級提出的彈性合約聘用建議，包括具體的僱用及服務條件，須經公務員事務司的批准；及
- (b) 任何彈性合約的總開支均不得超過現有公務員職位整體薪酬開支的上限。假如做不到，當局必須徵詢常委會的意見，和徵求立法局財務委員會的批准。

7. 當局進一步建議，基於人事管理上的理由，所有按彈性合約條件受聘的人士應以公務員身份受聘，即使他們的僱用及服務條件未必與常額及可享退休金僱員或合約僱員的相同。當局所取得的法律意見是，按彈性合約條件受聘的人士可被豁免遭受某些政府規例的約束。但該等豁免事項須在服務條件說明書上註明。現職僱員沒有權利自動轉以彈性合約條件受聘，但可提出申請，成功與否由管方決定。成功的申請人須先辭職，象徵式中斷服務一天，然後再以彈性合約條件受聘。

推行方案

8. 當局建議最初在文書及秘書職系引進彈性合約條件。這兩個職系的流失量頗高。個別部門或職系首長可視乎本身的情況，引進合適的彈性合約條件。截至目前為止，已有20個部門表示有意如此做。

常委會的意見及建議

引進彈性合約條件的需要

9. 正如當局所說，由於現有合約條件已不能提供所需的彈性，讓部門首長／職系首長僱用人手，以應付其部門不斷轉變的需要，因此有需要採用新的彈性合約僱用條件。當局認為，要對現有的合約作出修訂，使其更具彈性，並不是容易的事，因為假如當局嘗試這樣做，公務員會認為當局有意降低其現有的僱用條件，因而提出反對。雖然我們明白當局所面對的問題，我們認為假如讓合約條件及彈性合約條件同時存在，將來必定會令人質疑為何不能改變現有的合約條件，以及質疑當局實際上是否想以彈性合約條件取代合約條件，雖然當局保證這種情況不會出現。因此，目前的建議本質上存在著推介的問題，可能會對員工關係構成影響，而當局並未正視此問題。

10. 縱使如此，我們仍同意當局的意見，認為確有需要採用彈性合約僱用條件，以應付現時市民對公共服務的需求。我們在較早前考慮上文第4段提及的公務員聘用及服務條件諮詢文件時，獲悉當局擬在部門引進彈性合約僱用條件。我們當時認為這是一項合理的安排，可以讓當局招聘具備所需的專門知識、但原來未必打算加入政府的人材。我們亦覺得合約的年期應有限制，而在有關的專門技能的需求得到滿足時，合約應予以終止。上文第6.1至6.3段所概述的彈性合約條件的主要特色顯然大致上符合我們的期望。因此，我們支持當局的建議，包括其建議在現階段將彈性合約條件的適用範圍限於不受公務員敘用委員會管轄的職位。

僱用及服務條件

11. 我們贊同當局的意見，認為一般而言，以彈性合約條件受聘人士的僱用條件不應較按常額及可享退休金條件或合約條件受聘的同級僱員為佳。至於在上文第6.2(b)段所載的整體薪酬的建議，我們獲悉按彈性合約條件受聘的人士不會獲得房屋福利、教育津貼及學生旅費。雖然這會令以彈性合約條件受聘的人士獲得較差的附帶福利，但假如當局認為這已足夠吸引合乎資格的人士以彈性合約條件受聘，我們沒理由提出異議。不過，當局可能須不時檢討建議的整體薪酬，並視乎招聘人手的結果，作出適當的調整。

12. 我們歡迎當局賦予部門首長/職系首長彈性，在有關人士的薪金不超過有關薪級表的頂薪點的情況下給予以彈性合約條件受聘的人士較高的入職薪點，以確認有關人士所具備的特殊專門知識或經驗。不過，這種彈性必須小心運用，並須顧及某些既定的薪酬原則，例如給予有經驗或具較高資歷的人士遞加增薪等方面的做法，以免引起廣泛的影響。當局亦須顧及如此做時對同一職系或職級中，其他並非按彈性合約條件受聘的僱員在士氣方面的影響。

13. 為了防止彈性合約條件被濫用，我們贊成當局建議的制衡措施，對彈性合約條件的應用加以管制和監察。然而，我們認為無須施加過於嚴格的管制，並認為上文第6.3段所載的建議機制已能提供足夠的保障。該機制使公務員事務司成為批准彈性合約條件建議的最終權威，並規定彈性合約條件職位的開支不得超過現有公務員職位薪酬開支的上限。

14. 我們亦贊同當局提出的其他建議，包括豁免以彈性合約條件受聘的人士遭受某些政府規例的約束；對以彈性條件受聘的人士實行一套較簡單的紀律、撤職及終止合約的程序。我們想就一個重要的原則問題提出一點意見，就是以彈性合約條件受聘的人士應否以公務員的身份受聘。當局認為，基於上文第7段所述的人事管理理由，他們應以公務員的身份受聘。對此我們感到疑慮。為防止將來因為他們與常額及可享退休金僱員之間的身份問題而引起誤解及法律糾紛，我們認為以彈性合約條件受聘的人士應以非公務員的身分受聘，而他們的僱用及服務條件亦應在聘用合約上清楚列明。

在文書及秘書職系採用彈性合約條件

15. 當局建議初期在文書及秘書職系內引進彈性合約條件。該等職系的流失量一向頗高。這將涉及文書及秘書職系中的下列招聘職位：辦公室助理員、助理文員、二級文員、打字員及二級私人秘書。我們原則上贊成當局所建議的以彈性合約條件受聘的文書及秘書職系人士的僱用及服務條件。當局在擬定該等建議時，已考慮過上文第6段所載的考慮因素。事實上，我們認為賦予部門首長/職系首長酌情權，容許他們在規定的限額內，根據有關人員的表現定出實際的約滿酬金額這項安排頗有新意，並且符合私營機構中論功行賞的做法。與此有關的另一項問題是，我們獲悉文書及秘書職系的約滿酬金最多只可達薪金的15%。我們認為這個金額偏低，但當局向我們保證，這個金額已足夠吸引合適的人選。我們建議當局應定期檢討約滿酬金的上限及其他與僱用和服務條件有關的事宜。

諮詢公務員

16. 我們獲悉，當局在文書及秘書職系採用彈性合約條件之前，會諮詢有關的公務員工會。我們認為這是必須的，因為雖然公務員聘用條件及服務條件諮詢文件中曾提及採用彈性合約僱用條件的可能性，而在人力資源管理檢討中亦曾提及這個可能性，但當局至今從未提出任何詳細的建議諮詢公務員。因此，當局應清楚解釋目前建議背後的理由，以免公務員誤以為彈性合約條件是當局另一項秘密安排，藉此試圖削減公務員的福利，或者誤以為這是把文書職系及秘書職系轉作部門化的第一步。據我們的理解，公務員曾就這個問題作出激烈的反應。

總結

17. 總括來說，我們支持當局的建議，在某些情況下，在不受公務員敘用委員會管轄的職位內引進彈性合約條件。具體來說，我們支持以下建議：

- (a) 在上文第6.1段所載的情況下，容許採用彈性合約條件；

- (b) 當局應採用上文第6.2段所載的僱用及服務條件，作為個別職系/職級訂定彈性合約條件的依據；
- (c) 上文第6.3段所提及的制衡措施；及
- (d) 在文書職系及秘書職系引進建議的彈性合約條件。

18. 我們亦建議當局：

- (a) 應正視上文第9段所提及，有關此建議本質上可引致的員工關係問題；及
- (b) 一如上文第14段所載，考慮以非公務員身分僱用以彈性合約條件受聘的僱員。

公務員薪俸及服務條件常務委員會
主席高登暨全體委員

一九九四年七月二十日