

第 8 章

公務員事務局
教育局
懲教署
食物環境衛生署
康樂及文化事務署

招聘員工

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十二號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：enquiry@aud.gov.hk

招聘員工

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.9
審查工作	1.10
鳴謝	1.11
第 2 部分：公開招聘公務員	2.1 – 2.2
縮短招聘程序	2.3 – 2.16
審計署的建議	2.17 – 2.20
當局的回應	2.21 – 2.25
招聘宣傳	2.26 – 2.28
審計署的建議	2.29 – 2.30
當局的回應	2.31 – 2.32
審核申請和初步甄選應徵者	2.33 – 2.35
審計署的建議	2.36
當局的回應	2.37
進行技能測驗／考試和遴選面試	2.38 – 2.40
審計署的建議	2.41 – 2.42
當局的回應	2.43 – 2.46
發出聘書	2.47
審計署的建議	2.48
當局的回應	2.49
第 3 部分：內部招聘公務員	3.1 – 3.4
內部招聘受限制職系人員	3.5 – 3.23
審計署的建議	3.24
當局的回應	3.25
內部招聘其他公務員	3.26 – 3.28

	段數
審計署的建議	3.29 – 3.30
當局的回應	3.31 – 3.32
較低的內部聘任要求	3.33 – 3.36
審計署的建議	3.37
當局的回應	3.38
第 4 部分：招聘非公務員僱員	4.1 – 4.4
公開招聘非公務員僱員	4.5 – 4.12
審計署的建議	4.13 – 4.15
當局的回應	4.16 – 4.18
非公務員僱員的有限制招聘工作	4.19 – 4.21
審計署的建議	4.22
當局的回應	4.23
第 5 部分：未來路向	5.1 – 5.4
審計署的建議	5.5
當局的回應	5.6
附錄	頁數
A：完成公開招聘工作的所需時間 (2010–11 及 2011–12 年度)	56
B：審計署審查的 50 次公開招聘	57 – 59
C：審計署審查的九次內部招聘	60

招聘員工

摘要

1. 截至二零一三年三月三十一日，公務員的實際員額約為 162 000 人。各決策局／部門通常透過招聘填補基本職級的公務員職位空缺。公務員事務局除了為其直接管理的 14 個公務員一般職系招聘人員外，也負責制定適用於政府整體的招聘政策，以及向各決策局／部門提供有關指引。對於屬公務員敘用委員會（敘用委員會）職權範圍的高職級公務員招聘工作，各決策局／部門須徵詢敘用委員會的意見。在 2011-12 及 2012-13 年度，有 9 784 和 9 595 人受聘為公務員。審計署最近就公務員事務局及四個決策局／部門（即懲教署、教育局、食物環境衛生署（食環署）和康樂及文化事務署（康文署））的員工招聘工作進行審查，並發現多個範疇有可予改善之處。

公開招聘公務員

2. 根據政府的公務員招聘政策，各決策局／部門一般應公開招聘公務員，以盡量招攬應徵者。在 2010-11 及 2011-12 年度，各決策局／部門共進行了 343 次公開招聘工作（第 2.2 及 2.4 段）。

3. **縮短招聘程序** 在二零零七年之前，每次公開招聘工作需時達三至九個月。在二零零七至二零零九年推行多項有關招聘公務員的簡化措施後，敘用委員會匯報招聘程序縮短約兩個月。敘用委員會發現在二零零九年屬其職權範圍的公開招聘當中，有 96% 在二至七個月內決策局／部門能把所編製的招聘委員會報告提交敘用委員會以徵詢意見。然而，審計署分析各決策局／部門在 2010-11 及 2011-12 年度進行的公開招聘工作後，發現情況仍有可予改善之處。舉例來說，在 2010-11 年度，屬敘用委員會職權範圍的 77 次決策局／部門的招聘當中，有 21% 需時超過八個月才發出聘書，在 2011-12 年度的 74 次招聘，則有 20%（第 2.3 至 2.5 段）。

4. 審計署審查了公務員事務局、懲教署、教育局、食環署及康文署在 2010-11 至 2012-13 年度進行的 50 次公開招聘，發現懲教署有 10 次小規模招聘需要很長時間才完成，日數由 356 至 714 日不等。在 17 次招聘（包括上述 10 次小規模招聘）中，進行招聘的決策局／部門沒有按公務員事務局指引的規

摘要

定，訂定招聘工作時間表以監察招聘進度。此外，公務員事務局並沒有既定機制收集各決策局／部門招聘工作的資料及監察其所需時間。招聘公務員過程冗長會不利政府與私人機構競逐人才，亦會導致較高招聘成本和延誤填補空缺。進行招聘的決策局／部門和公務員事務局須加強其監察工作(第 2.6、2.8 及 2.13 至 2.15 段)。

5. **招聘宣傳** 公務員事務局沒有就提交申請的期限或以電郵聯絡應徵者的事宜向各決策局／部門提供指引。在 50 次公開招聘工作(見上文第 4 段)中，申請期由 11 至 28 日不等，以及其中 43 次招聘工作沒有使用電郵。為各決策局／部門提供指引，有助確保各決策局／部門不會在沒有合理的情況下延長申請期，以至偏離慣常做法，亦有助各決策局／部門適當使用電郵，以提高效率和成本效益(第 2.26 及 2.27 段)。

6. **審核申請** 在 50 次公開招聘合共 258 400 名應徵者當中，有 43% 證實並未符合招聘廣告說明的人職要求。這情況並不理想，因為處理這些申請，浪費不少時間和資源。對於不合資格應徵者比率偏高的招聘，公務員事務局須與有關的決策局／部門一起進行檢討，並實施有效措施以紓解問題(第 2.33 段)。

7. **進行技能測驗／考試和遴選面試** 在 50 次公開招聘中，有 34 次曾進行技能測驗／考試。審計署發現，在一些招聘中，應徵者獲得的事先通知時間少於公務員事務局指引規定的兩星期，又或並非所有應徵者都獲得相同的事先通知時間。公務員事務局須提醒各決策局／部門給予所有應徵者充分而劃一的事先通知時間。在 50 次公開招聘中，有 7 次曾進行小組面試。公務員事務局如能提供進一步指引，說明如何在招聘過程中善用小組面試，會對各決策局／部門有幫助(第 2.38 及 2.40 段)。

內部招聘公務員

8. 內部招聘只限在職公務員應徵。根據政府的公務員招聘政策，各決策局／部門只在有特別理由的情況下(例如有其他可能出現過剩人手的公務員職系及其在職人員具備所需的技能的情況下)，才進行內部招聘(第 1.4 段)。

摘要

9. **內部招聘受限制職系人員** 公務員事務局規管受限制職系(例如有過剩人手或正進行體制檢討的職系)的公開招聘。根據二零零七年發出的一份公務員事務局通函,對於這些受限制職系,各決策局/部門可在認為有需要時透過內部招聘填補職位空缺,或在理據充分的情況下向公務員事務局申請批准進行公開招聘。然而,審計署發現以下與受限制職系(特別是一級工人及二級工人職系)的內部招聘有關的問題:(a)在2010-11至2012-13年度,教育局、食環署和康文署進行合共九次內部招聘,以填補一級工人/二級工人職位空缺,但由於招攬範圍縮減及拒絕受聘比率偏高,該三個決策局/部門都未能聘得足夠人員。截至二零一三年三月三十一日,他們共有435個一級工人和497個二級工人職位空缺;(b)假如獲聘者不是來自人手過剩的公務員職系,則仍會有需要填補該名內部轉職人員所留下的空缺,結果是整體公務員職位空缺沒有減少,而有關的決策局/部門將須為填補空缺而進行招聘。各決策局/部門之間持續競逐人手,會導致政府資源未能有效運用及員工流失率偏高;及(c)某決策局/部門如有大量人員轉職至其他決策局/部門,會對運作造成不良影響,因為受限於《公務員事務規例》,有關人員在進行招聘的決策局/部門擔任新職的試任期內(通常為一年),其留下的職位空缺未必可以填補(第3.6、3.7、3.9及3.14至3.20段)。

10. **內部招聘其他公務員** 對於受限制職系以外的其他職系,各決策局/部門一般應進行公開招聘以填補職位空缺。然而,在2010-11至2012-13年度,懲教署共進行12次內部招聘,所涉及的職位並不屬受限制職系。懲教署在這12次招聘當中,有四次只收到很小數目的申請及未能招聘到目標數目的人員。公務員事務局須定期提醒各決策局/部門,公開招聘是填補公務員職位空缺的慣常做法(第3.26至3.28段)。

招聘非公務員僱員

11. 各決策局/部門除聘用公務員外,亦可聘用非公務員僱員,包括非公務員合約僱員,以應付服務需要。截至二零一三年六月三十日,共有14 759名全職非公務員僱員,大約相當於公務員實際員額的9%。這類僱員的聘任與公務員的聘任制度分開。一般而言,以公開方式招聘這類僱員是慣常做法(第1.7及4.2至4.4段)。

12. **使用網上職位申請系統** 公務員事務局已推行了職位申請系統,讓應徵者在網上填交申請表格。各決策局/部門可使用該系統進行公務員或非公務員

摘要

僱員的公開招聘。然而，審計署審查了 80 則非公務員合約僱員的招聘廣告，發現只有 18 次 (23%) 招聘接受網上申請 (第 4.6 段)。

13. **康文署公開招聘非公務員合約僱員** 如服務方式正在檢討，有關的決策局／部門可聘用非公務員合約僱員。康文署已按非公務員合約條款聘用音樂主任、舞台管理主任和舞台技術員約 14 年，並已用了一段長時間檢討有關的非公務員合約僱員崗位。由於員工流失率高，康文署經常進行招聘工作，聘請這些僱員。康文署須密切監察非公務員合約僱員崗位的員工流失情況，並盡早與公務員事務局商定有關崗位的未來路向 (第 4.9 至 4.11 段)。

未來路向

14. 為適時填補因員工流失和新開設職位而出現的職位空缺，各決策局／部門須繼續努力，快捷有效地進行所需的招聘工作。公務員事務局亦須與各決策局／部門合作，改善和簡化招聘程序 (第 1.6 及 5.5 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本審計報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署建議公務員事務局局長應：

- (a) 提醒各決策局／部門必須訂定招聘工作時間表，並密切監察公開招聘的進度 (第 2.17(b) 段)；
- (b) 監察並定期分析各決策局／部門完成公開招聘工作的所需時間 (第 2.17(c) 段)；
- (c) 就提交申請的期限及使用電郵聯絡應徵者的事宜向各決策局／部門提供適當指引 (第 2.29(a) 及 (b) 段)；
- (d) 就不合資格應徵者比率偏高的公開招聘，與有關的決策局／部門一起進行檢討，並實施有效措施以紓解問題 (第 2.36(a) 段)；
- (e) 提醒各決策局／部門在進行技能測驗／考試時，給予所有應徵者充分而劃一的事先通知時間 (第 2.41(a) 段)；

摘要

- (f) 向各決策局／部門提供有關在招聘過程中進行小組面試的進一步指引(第 2.41(c) 段)；
 - (g) 檢討審計署所發現與受限制職系的內部招聘有關的問題，並改善受限制職系的招聘安排(第 3.24(a) 及 (b) 段)；
 - (h) 定期提醒各決策局／部門，只在理據充分的特殊情況下才進行內部招聘(第 3.29(a) 段)；
 - (i) 採取適當措施，方便各決策局／部門在進行非公務員合約僱員的招聘時使用公務員事務局的職位申請系統，從而提高效率(第 4.13(b) 段)；及
 - (j) 與敍用委員會合作，更密切監察各決策局／部門的招聘工作，並對受限制職系的安排進行檢討(第 5.5(a) 及 (c) 段)。
16. 審計署亦**建議**：
- (a) 懲教署署長應：
 - (i) 繼續透過全面檢討整體招聘程序，簡化招聘安排(第 2.19 段)；
及
 - (ii) 按慣常做法以公開方式招聘人手，而只在理據充分的特殊情況下才進行內部招聘(第 3.30(a) 段)；及
 - (b) 康樂及文化事務署署長應密切監察音樂主任、舞台管理主任和舞台技術員非公務員合約僱員崗位的員工流失情況，並盡早與公務員事務局商定有關崗位的未來路向(第 4.15(a) 段)。

當局的回應

17. 當局同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

招聘公務員

1.2 **公務員編制及空缺** 公務員編制內有不同職系。每個職系一般按工作級別設有基本及較高職級(註 1)。決策局／部門的編制是指各個職級的核准職位數目(註 2)，這些職位可以聘請人員擔任。在員工流失和開設新職位的情況下，不時會出現公務員職位空缺。基本職級的職位空缺通常透過招聘填補。表一載有二零一三年三月三十一日公務員職位空缺的分析。

註 1： 例如文書主任職系分為助理文書主任、文書主任及高級文書主任職級。另一方面，某些職系只有一個職級，例如一級工人職系。截至二零一三年七月，共有 526 個職系和 1 430 個職級。

註 2： 立法會財務委員會把某些與開設新職位有關的權力轉授給財政司司長，財政司司長在符合規定條件的情況下，進一步把權力轉授給各有關管制人員。

表一

公務員編制、實際員額及職位空缺
(二零一三年三月三十一日)

決策局／部門	編制 (a) (數目)	實際員額 (b) (數目)	職位空缺 (c) = (a) - (b) (數目)	職位空缺率 (d) = $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
職位空缺最多的三個決策局／部門				
食物環境衛生署	11 142	10 073	1 069	9.6%
康樂及文化事務署	8 731	8 202	529	6.1%
教育局	5 447	4 923	524	9.6%
其他決策局／部門				
其餘 71 個決策局／部門	143 274	138 996	4 278	3.0%
政府整體	168 594	162 194	6 400	3.8%

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

附註：如不包括法官及司法人員、廉政公署人員和香港駐外地經濟貿易辦事處在當地聘請的人員，截至二零一三年三月三十一日，公務員的編制有 166 903 個職位，實際員額為 160 663 人，職位空缺為 6 240 個，職位空缺率為 3.7%。

1.3 招聘公務員的職責 公務員職系分為以下三類：

- (a) **一般職系** 一般職系是指有關人員派駐各決策局／部門，而由一個中央機關管理的職系(例如行政主任職系由公務員事務局管理；會計主任職系由庫務署管理)。該中央機關負責招聘及調配有關人員到各決策局／部門；
- (b) **共通職系** 共通職系是指有關人員受聘於不同的決策局／部門，但由各決策局／部門自行管理的職系(例如一級工人及二級工人職系)。每個決策局／部門自行負責招聘共通職系人員；及
- (c) **部門職系** 部門職系是指某個決策局／部門獨有，並由該決策局／部門自行管理的職系(例如稅務局的評稅主任職系和政府物流服

務署的印務主任職系)。每個決策局／部門自行負責招聘部門職系人員。

1.4 **招聘公務員的方式** 招聘公務員的方式有兩種：

- (a) **公開招聘** 外界人士及政府內部人員均可應徵；及
- (b) **內部招聘** 只限所有或選定組別的在職公務員應徵。

根據政府的公務員招聘政策，招聘公務員的指導原則是通過公開、公平及具競爭性的程序選擇合資格和合適的人才。各決策局／部門一般應進行公開招聘，以盡量招攬應徵者，只有在有特別理由的情況下才進行內部招聘。舉例來說，假如有其他可能出現過剩人手的公務員職系及其在職人員具備所需的技能、經驗或專長的情況下，則可優先採用內部招聘方式，以便利公務員隊伍的整體人力規劃。

1.5 **公務員招聘統計數字** 表二顯示在 2010–11 至 2012–13 年度獲聘任公務員的人數。除了 14 個由公務員事務局直接管理的職系外(註 3)，公務員事務局不參與招聘人員的工作。各決策局／部門根據公務員事務局發出的指引，負責進行招聘工作。公務員事務局會監察公務員職位空缺的情況，以評估有關空缺是否適時填補，但並沒有特別定期收集各決策局／部門完成招聘工作所需時間的資料加以分析。該局就公務員職位的吸引力進行研究時，曾收集 2010–11 及 2011–12 年度所進行招聘工作的資料。在該兩個年度，各決策局／部門合共進行了 472 次招聘，處理了 912 102 宗申請(即平均每年進行 236 次招聘和處理 456 051 宗申請)。

註 3： 該 14 個職系包括政務主任、行政主任、法定語文主任、即時傳譯主任、繕校員、訓練主任、文書主任以及其他七個文書及秘書職系。

表二

公務員聘任數字
(2010-11 至 2012-13 年度)

	2010-11	2011-12	2012-13
非在職公務員獲聘人數	5 465	7 877	7 316
在職公務員於公開招聘或內部招聘中應徵而獲聘任轉職人數	1 452	1 614	1 949
公務員退休後重行受僱人數	299	293	330
總計	7 216	9 784	9 595

資料來源：公務員事務局*的記錄*

附註：上述由公務員事務局匯編的數字不包括法官及司法人員、廉政公署人員和香港駐外地經濟貿易辦事處在當地聘請的人員。

1.6 公務員事務局表示，由於公務員隊伍在一九八零年代大幅擴充，而很多在當時入職的公務員現在已接近退休年齡，開始退休的公務員數目在未來年間會持續增加。在 2013-14 至 2017-18 年度，估計每年平均大約會有 6 000 名公務員退休。在 2018-19 至 2022-23 年度，數字會增至每年約 7 000 人。各決策局／部門須繼續努力，快捷有效地進行所需的招聘工作。

招聘非公務員僱員

1.7 若符合指定條件並有足夠撥款，各決策局／部門可聘用非公務員僱員以應付各種服務需求 (例如短期服務需求)。非公務員僱員不會擔任各決策局／部門的編制職位，也不計入各決策局／部門的編制或實際員額。這類僱員的聘任與公務員的聘任制度分開及截然不同。各決策局／部門須就招聘非公務員僱員的工作制定適當程序。截至二零一三年六月三十日，各決策局／部門共有 14 759 名全職非公務員僱員，大約相當於公務員實際員額的 9%。

公務員事務局的角色

1.8 公務員事務局負責管理和培訓公務員。在招聘公務員方面，公務員事務局負責制定適用於政府整體的招聘政策、執行《公務員事務規例》(註 4) 的相關規定，並向各決策局／部門提供指引。為此，公務員事務局編製了《聘任工作指引》，方便各決策局／部門參考。該指引實際上是《公務員事務規例》、各份有關的公務員事務局通告、公務員事務局通函，以及公務員事務局就個別事務範疇所發出其他指引中頒布的規則及規例的摘要。此外，公務員事務局也是 14 個一般職系的聘任當局 (見第 1.5 段)，因而負責為這些職系招聘人員。至於非公務員僱員，公務員事務局負責向各決策局／部門提供招聘指引。

公務員敘用委員會

1.9 公務員敘用委員會 (敘用委員會) 是獨立機構，根據《公務員敘用委員會條例》(第 93 章) 成立，負責就公務員聘任、晉升及紀律事宜向香港特別行政區行政長官提供意見，以確保公平、公正和公允。對於屬敘用委員會職權範圍的職級 (註 5) 的招聘工作，各決策局／部門須就以下主要事項徵詢敘用委員會的意見：

- (a) 擬議採用甄選準則 (如有) 甄選應徵者參加面試；
- (b) 擬議向獲選應徵者發出聘書；及
- (c) 任何偏離既定聘任規則、程序和做法的建議。

在審核各決策局／部門提交的建議時，敘用委員會如認為有需要，可提出問題及意見。各決策局／部門須就這些問題及意見作出澄清，或就有關建議提供理據。進行招聘的決策局／部門若打算不按敘用委員會的意見行事，則須徵詢公務員事務局的意見，然後向行政長官提交建議。

註 4：《公務員事務規例》是由行政長官制定或由行政長官授權制定的行政規例，其中包含有關招聘公務員的規定。公務員事務局局長獲授權修訂、補充、運用、詮釋《公務員事務規例》，及批准有關豁免。局長可發出公務員事務局通告及通函以補充《公務員事務規例》。

註 5：基本上，敘用委員會就招聘事宜提供意見，範圍只限於高職級公務員 (即職級的最高月薪不少於總薪級表第 26 點的訂明金額或同等薪點金額的人員，但不包括：(a) 屬於非學位及非專業職系的基本職級人員；及 (b) 司法人員、廉政公署人員及香港警務處紀律職系人員)。根據敘用委員會二零一二年年報，約有 39 000 個公務員職位 (佔總數的 23%) 在敘用委員會的職權範圍內。

審查工作

1.10 審計署最近就公務員事務局及四個選定的決策局／部門的員工招聘工作進行審查，以期找出可予改善之處。四個選定的決策局／部門是懲教署、教育局、食物環境衛生署(食環署)和康樂及文化事務署(康文署)(註 6)。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 公開招聘公務員(第 2 部分)；
- (b) 內部招聘公務員(第 3 部分)；
- (c) 招聘非公務員僱員(第 4 部分)；及
- (d) 未來路向(第 5 部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出建議。

鳴謝

1.11 在審查工作期間，公務員事務局、懲教署、教育局、食環署和康文署人員充分合作，審計署謹此致謝。

註 6：審計署根據公務員事務局的記錄，選取該四個決策局／部門進行審查，原因是懲教署有些招聘工作需要很長時間才能完成，而其餘是職位空缺最多的三個決策局／部門(見第 1.2 段表一)。

第 2 部分：公開招聘公務員

2.1 本部分探討下列與公開招聘公務員有關的事宜：

- (a) 縮短招聘程序 (第 2.3 至 2.25 段)；
- (b) 招聘宣傳 (第 2.26 至 2.32 段)；
- (c) 審核申請和初步甄選應徵者 (第 2.33 至 2.37 段)；
- (d) 進行技能測驗／考試和遴選面試 (第 2.38 至 2.46 段)；及
- (e) 發出聘書 (第 2.47 至 2.49 段)。

公開招聘的主要程序

2.2 如第 1.4 段所述，各決策局／部門一般應公開招聘公務員。公開招聘的主要程序撮述如下：

- (a) **招聘宣傳** 進行招聘的決策局／部門透過多個途徑作出招聘宣傳 (例如在公務員事務局網頁登載招聘資料、在報章及雜誌刊登招聘廣告、向在職公務員發出職位空缺通告，以及透過勞工處及本地大專院校的就業服務協助宣傳)。進行招聘的決策局／部門會在接獲申請後發出認收書；
- (b) **審核申請和初步甄選應徵者** 進行招聘的決策局／部門會審核所接獲的申請，選出符合入職要求的合資格應徵者。如果合資格應徵者人數眾多，進行招聘的決策局／部門可訂定甄選準則，以減少面試人數。如有關職級屬敘用委員會職權範圍 (見第 1.9 段)，進行招聘的決策局／部門須就所採用的甄選準則，徵詢敘用委員會的意見；
- (c) **進行技能測驗／考試** 進行招聘的決策局／部門可進行技能測驗／考試，以剔除不合資格的應徵者 (即取得“合格”是獲聘任的先決條件)，或作為甄選應徵者參加遴選面試的準則；
- (d) **進行遴選面試** 進行招聘的決策局／部門會成立招聘委員會，為應徵者進行面試。用於評核每名應徵者的表現及才能和甄選合適聘任人選的評核表格，應在面試前由招聘委員會商定，並經聘任當局審批；

- (e) **撰寫招聘委員會報告** 招聘委員會經考慮出現職位空缺的時間、空缺數目及個別應徵者的優點後，會選出獲推薦聘用的應徵者，或把應徵者列入候補名單供日後考慮聘用，亦會決定哪些應徵者不予聘用。招聘委員會會撰寫報告，提交聘任當局(註7)考慮。如有關職級屬敘用委員會職權範圍，聘任當局須把報告提交敘用委員會以徵詢意見(註8)；及
- (f) **安排招聘手續和發出聘書** 進行招聘的決策局／部門向應徵者發出聘書前，須安排辦理相關的招聘手續(例如索取僱主推薦書及安排體格檢驗)。進行招聘的決策局／部門可在應徵者完成體格檢驗等手續前，向應徵者提出有條件聘用。

縮短招聘程序

二零零七至二零零九年推行的簡化措施

2.3 如其年報所述，敘用委員會分別在二零零七、二零零八及二零零九年建議／推行／要求實施多項有關招聘公務員的簡化措施，詳情如下：

- (a) 在二零零七年十二月之前，每次公開招聘工作需時達三至九個月(註9)。敘用委員會關注到，招聘公務員過程冗長會不利政府與私人機構競逐人才；
- (b) 二零零七年十二月，敘用委員會聯同公務員事務局進行檢討後，推出多項簡化措施，當中包括各決策局／部門無須再向敘用委員會提交下述文件以徵詢意見：
 - (i) 職位空缺通告和招聘廣告；
 - (ii) 分類合資格和不合資格申請的結果；及

註7：行政長官把聘任公職人員的權力，按職位的職級，轉授予不同公職人員。例如部門首長獲授予權力，聘任首長級薪級表第2點或同等職級以下職位的人員。

註8：根據敘用委員會二零一一及二零一二年的年報，敘用委員會在二零一一及二零一二年內處理每宗招聘個案，均能達到目標，在接獲建議後四個星期內提供意見。

註9：所需時間由刊登廣告日期起計算，至向敘用委員會提交招聘委員會報告以徵詢意見的日期為止。

(iii) 遴選安排詳情，包括遴選面試採用的評核表格、遴選形式和面試安排。

在二零零八年經敘用委員會處理的 97 次公開招聘當中，有 95% (即 92 次) 在兩個半月至八個月內獲相關決策局／部門處理完成，顯示招聘程序大致縮短約四個星期。然而，敘用委員會認為招聘程序需要八個月才能完成，時間仍然太長；及

- (c) 二零零八年十二月，公務員事務局應敘用委員會的要求，頒布一系列簡化措施，要求各決策局／部門遵循(註 10)。二零零九年，公務員事務局按敘用委員會的意見，推行進一步措施，改善招聘程序。其中一項措施適用於屬在職公務員或前公務員的應徵者。各決策局／部門應在這些應徵者獲列入錄取名單後，才索取和參閱他們過往的工作表現評核報告(註 11)。在二零零九年經敘用委員會處理的 107 次公開招聘當中，有 96% (即 103 次) 在二至七個月內獲相關決策局／部門處理完成，顯示招聘程序進一步縮短約四個星期。

審計署對完成招聘工作所需時間的分析

2.4 有關招聘工作的資料由進行招聘的決策局／部門備存。公務員事務局並沒有既定機制用以監察各決策局／部門完成招聘工作的所需時間。不過，該局會監察公務員職位空缺的情況，以評估有關空缺是否適時填補。二零一二及二零一三年，公務員事務局曾為評估公務員職位的吸引力而進行兩次研究，其間要求各決策局／部門提交報表，以及收集這些決策局／部門在 2010-11 及 2011-12 年度招聘工作的某些招聘數據(註 12)。審計署採用這些招聘數據分析各決策局／部門在上述兩個年度完成公開招聘工作的所需時間。表三撮述分析結果，詳情則見附錄 A。

註 10：這些措施涉及進行招聘的決策局／部門能全權掌控的程序(例如規劃及分段安排招聘工作、進行考試、遴選面試及撰寫招聘委員會報告)。

註 11：敘用委員會指出，有些決策局／部門的招聘工作歷時很長，部分原因是查核這類應徵者的評核報告需時。倘若應徵者同時申請多於一個職位，則有關的決策局／部門要與其他進行招聘的決策局／部門同時索閱其評核報告，互相競爭，花費時間會更多。

註 12：所索取的資料包括每次招聘工作的詳情(例如刊登廣告日期、所收到申請數目、發出聘書數目(註明發出第一份聘書的日期)、拒絕受聘的應徵者數目)。公務員事務局發現公務員職位的競爭仍然激烈，拒絕受聘和辭職的比率大致處於低位。該局認為公務員職位對求職者仍然具吸引力。

表三

完成公開招聘工作的所需時間
(2010-11 及 2011-12 年度)

		2010-11	2011-12
屬敘用委員會職權範圍的招聘			
招聘次數		77	74
完成工作所需日數	範圍	84 至 421	74 至 424
	平均	200	194
不屬敘用委員會職權範圍的招聘			
招聘次數		99	93
完成工作所需日數	範圍	57 至 714	96 至 496
	平均	197	206
整體			
招聘次數		176	167
完成工作所需日數	範圍	57 至 714	74 至 496
	平均	198	201

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

附註：1. 每個年度的招聘工作是指在該年度內刊登招聘廣告的招聘工作。

2. 完成每次招聘工作的所需時間由刊登廣告的日期起計算，至發出第一份聘書的日期為止。因此，上述數字不包括全年持續的招聘工作（例如香港警務處的督察／警司和警員招聘工作）；這些招聘工作並沒有確切的刊登廣告及發出聘書日期。

3. 上述數字不包括法官及司法人員、廉政公署人員和香港駐外地經濟貿易辦事處在當地聘請的人員的招聘工作，因為公務員事務局所進行的公務員職位吸引力研究並不涵蓋這些人員。

2.5 審計署對 2010-11 及 2011-12 年度的公開招聘工作有以下意見：

- (a) **屬敘用委員會職權範圍的招聘** 表三顯示，屬敘用委員會職權範圍的決策局／部門的招聘平均所需時間（由刊登廣告的日期起計算至發出第一份聘書的日期）由 2010-11 年度的 200 日稍為縮短至 2011-12 年度的 194 日。然而，從附錄 A 可見，在 2010-11 年度，有 16 次 (21%) 招聘的所需時間超過 240 日（即超過 8 個月），而在 2011-12 年度，則有 15 次 (20%)（註 13）。考慮到敘用委員會所建議的時限，情況看來有可予改善之處（註 14）；及
- (b) **不屬敘用委員會職權範圍的招聘** 至於不屬敘用委員會職權範圍的招聘，進行招聘的決策局／部門無須把招聘委員會報告提交敘用委員會以徵詢意見，所以大致上應可縮短招聘的所需時間。然而，表三顯示，在 2011-12 年度，這類招聘的平均所需時間為 206 日，較屬敘用委員會職權範圍的招聘所需的 194 日為長。此外，如附錄 A 所顯示，在 2010-11 年度，在不屬敘用委員會職權範圍的招聘當中，有 24 次 (24%) 的所需時間超過 240 日（即超過 8 個月），在 2011-12 年度則有 25 次 (27%)，即是在兩個年度，所需時間超過 240 日的次數和比率均超逾屬敘用委員會職權範圍的招聘（見上文 (a) 段——註 15）。

註 13：公務員事務局表示，該局一直監察公務員職位空缺數目以評估情況，並留意到自二零零八年至今，公務員整體職位空缺數目一直大致處於低位，佔公務員編制的 4% 或以下，情況大致與撤銷全面暫停招聘公務員的措施前類似。根據公務員事務局所得資料，在 2012-13 年度，拒絕受聘的比率仍處於低位 (12%)，顯示公務員隊伍在競逐人才方面，並未處於不利位置。

註 14：敘用委員會在二零零九年的年報中指出，招聘程序已縮短至七個月。敘用委員會所指完成招聘工作的所需時間，是由刊登廣告日期起計算，至向敘用委員會提交招聘委員會報告以徵詢意見的日期為止。鑑於敘用委員會的目標是在四個星期內完成處理每宗個案，而敘用委員會在二零一一及二零一二年完全達到這個目標，審計署的分析以 240 日（7 個月加 4 個星期）為基準。

註 15：公務員事務局表示，招聘工作所需的處理時間受多個因素影響，包括所接到的申請數目和是否須進行技能測驗／考試等。舉例來說，根據公務員事務局的記錄所載資料，在 2011-12 年度，不屬敘用委員會職權範圍的公開招聘平均接獲 2 930 份申請，數目較同年度屬敘用委員會職權範圍的公開招聘平均接獲的 1 819 份申請為多。要處理較多申請，可能是導致不屬敘用委員會職權範圍的招聘工作需要較長時間處理的原因之一。

審計署對 50 次公開招聘的審查

2.6 在 2010-11 至 2012-13 年度，公務員事務局及四個經選定的決策局／部門(即懲教署、教育局、食環署及康文署——見第 1.10 段)一共進行了 70 次公開招聘(註 16)。審計署審查了這 70 次招聘中的 50 次(註 17)。附錄 B 顯示這 50 次招聘的詳情。各項事宜的審查結果載於第 2.7 至 2.49 段。

2.7 表四顯示對該 50 次招聘所需時間的分析。

表四

審計署對 50 次公開招聘所需時間的分析

決策局／部門	招聘次數	每次招聘處理的申請數目		完成每次招聘所需日數(註)	
		範圍	平均	範圍	平均
公務員事務局	10	247 至 24 244	10 129	141 至 253	215
懲教署	18	96 至 11 695	2 878	125 至 714	382
教育局	7	29 至 4 394	1 801	108 至 259	209
食環署	8	1 176 至 6 600	3 655	158 至 235	184
康文署	7	1 253 至 18 100	9 067	134 至 315	224
整體	50	29 至 24 244	5 168	108 至 714	270

資料來源：審計署對公務員事務局、懲教署、教育局、食環署及康文署記錄的分析

註：日數由刊登廣告的日期起計算，至發出第一份聘書的日期為止。

註 16：有關招聘的廣告在 2010-11 至 2012-13 年度刊登，而招聘工作在這段期間或之後完成。

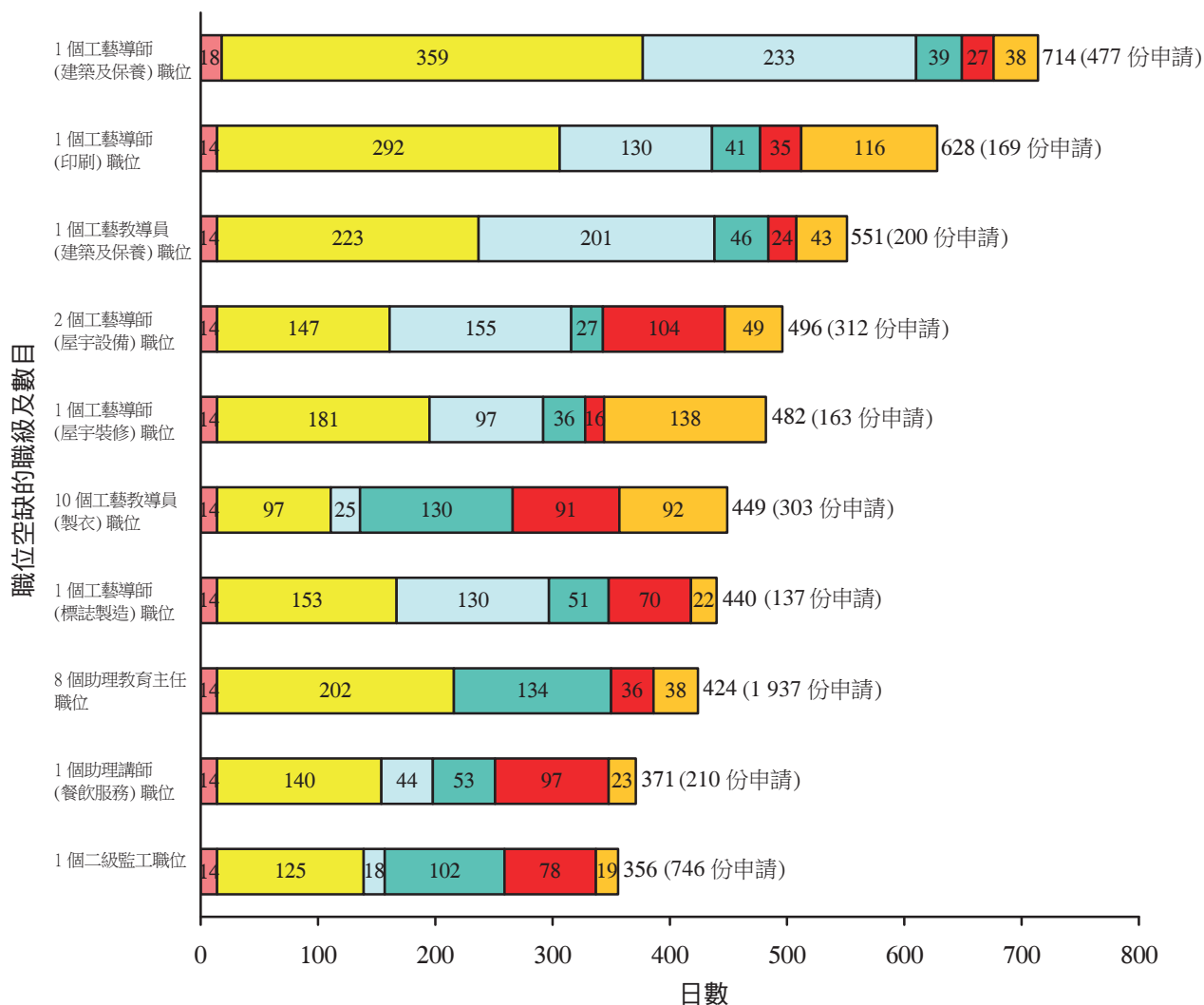
註 17：審計署大致上依據這五個決策局／部門在有關期間進行的招聘總數，按比例從每個決策局／部門選取一定數目的招聘進行審查。

懲教署的招聘需時很長

2.8 從表四可見，懲教署完成其 18 次公開招聘的所需時間遠遠長於其他決策局／部門的所需時間。審計署的分析發現，需時最長的 10 次懲教署招聘(即日數由 356 至 714 日不等)，全屬小規模，涉及 1 至 10 個職位空缺。圖一顯示審計署按有關的主要招聘步驟，對這 10 次招聘的分析。

圖一

懲教署 10 次需時很長的公開招聘



說明：

- 招聘宣傳
- 審核申請和初步甄選應徵者
- 進行技能測驗/考試
- 進行遴選面試
- 撰寫招聘委員會報告
- 安排招聘手續和發出第一份聘書

資料來源：審計署對懲教署記錄的分析

2.9 審計署進一步分析了 10 次由懲教署進行的招聘(見圖一)當中佔去大部分時間的主要招聘步驟(即審核申請和初步甄選應徵者,以及進行技能測驗/考試),其間考慮到所涉及的申請和應徵者數目。審計署發現以下問題:

- (a) **審核申請和初步甄選應徵者** 除涉及 1 937 份申請的助理教育主任招聘外,其餘九次招聘的申請數字由 137 至 746 份不等。在懲教署的七次工藝導師/工藝教導員職位招聘當中,有四次的審核每份申請平均所需時間超過一日(實際日數由 1.1 至 1.7 日不等)。審計署留意到,由於有關職位的訓練和經驗要求涉及專門技術,懲教署聘任分組要用很多時間審核申請。由熟悉有關要求的使用組別直接參與,或會有助加快審核程序。其他一些部門在招聘中採用這個方法,效果理想(見第 2.16 段);及
- (b) **進行技能測驗/考試** 在七次工藝導師/工藝教導員職位的招聘當中,有六次的技能測驗包含筆試和實務測試(工藝教導員(製衣)職位的技能測驗只包含筆試)。懲教署需時 97 至 233 日完成這六次招聘的技能測驗,涉及的應徵者為 30 至 179 人。審計署留意到,懲教署是在完成審核申請並確定擬邀請參加測驗的應徵者人數後,才邀請外間服務供應商投標提供測驗服務。為節省時間,署方可考慮在審核申請的過程中,同時以單位成本方式(即每名應徵者所需成本)就測驗服務進行招標工作。

2.10 二零一四年二和三月,懲教署向審計署表示:

大規模招聘工作帶來沉重的工作量

- (a) 懲教署由數年前起,一直處於人員自然流失的高峯期。該署有迫切需要為懲教主任和二級懲教助理職級招聘足夠的新血。這兩個職系的人員是懲教署的主要運作人員,分別佔該署人手編制約 15% 和 70%。在二零一零至二零一二年的懲教主任和二級懲教助理招聘工作中,懲教署分別處理逾 25 180 和 30 200 份申請,最終聘用了 197 名懲教主任和 742 名二級懲教助理。這些大規模招聘工作為懲教署聘任分組帶來沉重的工作量;
- (b) 由於聘請大量懲教主任和二級懲教助理是懲教署的重點招聘工作,其他非主流職系的小規模招聘工作需要較長時間才能完成;

要用長時間才能完成 10 次小規模招聘

- (c) **審核申請和初步甄選應徵者** 懲教署工藝導師／工藝教導員的工作性質非常獨特，在勞工市場上難以找到相類職位。就一些懲教署工藝而言，香港並沒有直接相關的院校訓練課程，因此很難核實應徵者曾接受的相關學徒訓練／院校訓練及工作經驗。由於應徵者大多沒有就其工作經驗及所受訓練提供清晰資料，懲教署聘任分組須與多名應徵者聯絡以澄清資料，並要花不少時間考慮是否核准這些申請的審核結果；
- (d) **進行技能測驗／考試** 應聘工藝導師／工藝教導員的人士必須在技能測驗中取得合格。有關測驗涉及特定技能，並交由外間服務供應商承辦。安排外判服務，需要額外時間處理相關程序，包括擬備規格說明、邀請報價、評核建議書、尋求內部審批及簽署合約；
- (e) **其他因素** 導致 10 次小規模招聘所需時間較長的其他因素包括以下各項：
- (i) 由於工藝導師／工藝教導員職位的性質獨特，而審核工作及遴選程序複雜，懲教署聘任分組及使用組別需要額外時間撰寫招聘委員會報告和研究是否核准評核結果；
 - (ii) 在兩個使用組別在二零零九年年初合併（即懲教署工業組和職業訓練組合併為工業及職業訓練組）前，懲教署曾暫停招聘工藝人員。在恢復招聘後，多項招聘工作集中於相若時間進行，以致聘任分組和使用組別的人力資源緊絀，尤以 2010-11 年度的情況為然；及
 - (iii) 在助理教育主任職位方面，這是推行專科教學政策後，懲教署首次招聘助理教育主任。過程需時很長，主要是因為在審核申請、訂定甄選準則及各項後勤安排方面均欠缺經驗；及
- (f) **改善措施** 懲教署已採取以下改善措施：
- (i) 對懲教主任及二級懲教助理的大規模招聘工作進行全面檢討，並推行重大改革和徹底重組後勤安排，以達致良好效果。例如，完成每年招聘二級懲教助理的工作所需時間，已由二零一零年約八個月，大幅縮短至二零一一、二零一二及二零一三年平均四個月；及

- (ii) 汲取經驗後，在二零一四年二月開始推出一系列改善措施，確保無論大規模或小規模的招聘工作，均能有效率地進行。舉例來說，已精簡審核程序，相關工作經驗的核實工作現已交由使用組別處理。懲教署亦正探討可否修訂技能測驗的報價規格，例如以單位成本方式採購服務，以縮短外判程序的籌備時間。懲教署亦會考慮在展開招聘工作時開始委聘外間培訓及考試機構及審閱其試卷和考試材料。此外，懲教署現正對整體招聘程序進行全面檢討，以找出可予進一步改善之處。

2.11 審計署得悉懲教署最近所採取的措施，並建議該署繼續致力簡化安排技能測驗／考試的程序，以及就全面檢討整體招聘程序一事訂定完成期限。

教育局有些招聘在安排招聘手續和發出聘書方面需時很長

2.12 除了懲教署進行的 18 次招聘之外，審計署的分析亦顯示，教育局有三次招聘（涉及 3 至 59 名獲推薦聘用的應徵者）在安排招聘手續和發出聘書方面需時長達 67 至 85 日，而其餘 29 次招聘只平均需時 23 日（註 18）。審計署認為，教育局須檢討該三次招聘在安排招聘手續和發出聘書方面需時很長的問題，並採取適當改善措施。

推行簡化措施

2.13 如敘用委員會指出，一般而言，招聘公務員過程冗長會不利政府與私人機構競逐人才（見第 2.3(a) 段）。同時，這亦會導致較高招聘成本和延誤填補空缺。審計署留意到，公務員事務局已把二零零七至二零零九年實施的簡化措施納入《聘任工作指引》（見第 1.8 段）之內。然而，截至二零一三年十二月，該局尚未對《公務員事務規例》作出相應修改，以反映有關措施。例如，根據《公務員事務規例》附件 1.1，如應徵者為在職公務員，招聘委員會須在應徵者參加面試之前，先行審閱其工作表現評核報告。這個做法與簡化措施所要求在應徵者獲列入錄取名單後，才索取和參閱其評核報告（見第 2.3(c) 段）的做法相違背。在審計署審查 50 次公開招聘中的 17 次（34%），進行招聘的決策局／部

註 18：教育局表示，有關二零一零年二級專責教育主任職位的招聘工作，全部三名入選應徵者在受聘後派駐的組別，都是其先前一直以非公務員合約僱員身分服務的組別。因此，招聘工作所花的時間應不會對有關辦事處帶來運作方面的困難。

門在有關應徵者參加面試之前已索取其評核報告(註 19)。審計署認為，公務員事務局須修訂《公務員事務規例》，以反映所有簡化措施，並確保各決策局／部門妥善落實有關措施。

部門對招聘工作進度的監察

2.14 根據公務員事務局的指引，各決策局／部門應在合理時間內完成招聘程序，以便適時發出聘書，確保聘用最合適的人選。決策局／部門應訂定招聘工作時間表，列明招聘工作各個階段的時限，以方便監察。《公務員事務規例》特別規定，如果在落實任何階段的工作時有不必要的延誤，應向批核當局解釋(見第 2.2(e) 段註 7)。審計署審查 50 次公開招聘時，發現有不遵從相關規定的情況(見表五)。特別值得注意的是，懲教署有 13 次招聘並沒有採用招聘工作時間表，當中包括第 2.8 段所述的 10 次小規模招聘。審計署留意到，該 13 次招聘平均需時 435 日完成，而懲教署其餘 5 次有採用招聘工作時間表的招聘則只需時 243 日。審計署認為，公務員事務局須提醒各決策局／部門，必須按照規定，密切監察其招聘的進度。

註 19：根據公務員事務局的《聘任工作指引》，如應徵者為在職公務員，進行招聘的決策局／部門應盡可能在總結招聘面試後才索取獲推薦聘用者的工作表現評核報告，以盡量避免索取和查核未獲列入錄取名單的應徵者的評核報告而白費工夫，浪費時間。在特殊情況下，例如應徵者當中有很多是在職公務員，則為免阻延招聘委員會商定最後建議，進行招聘的決策局／部門可在面試之前索取所有應徵者的評核報告檔案。

表五

採用招聘工作時間表監察招聘進度

決策局／部門	公開招聘次數		
	採用招聘 工作時間表	沒有採用招聘 工作時間表	總計
公務員事務局	10 (註)	—	10
懲教署	5	13	18
教育局	4 (註)	3	7
食環署	7	1	8
康文署	7 (註)	—	7
整體	33	17	50

資料來源：公務員事務局、懲教署、教育局、食環署及康文署的記錄

註：公務員事務局、教育局及康文署分別有 3 次、1 次及 3 次招聘未符合所訂定的招聘工作時間表。沒有文件記錄顯示這些決策局／部門曾向批核當局作出解釋。

公務員事務局對完成招聘工作所需時間的監察

2.15 自二零零九年與敍用委員會合作，監察簡化措施在加快公務員招聘工作方面的成效以來（見第 2.3(c) 段），公務員事務局並沒有就各決策局／部門完成公開招聘工作的所需時間進行任何分析。審計署的分析（見第 2.4 至 2.12 段）顯示各決策局／部門有延遲完成公開招聘工作的情況。審計署認為，公務員事務局須監察並定期分析各決策局／部門完成公開招聘工作的所需時間。此舉有助公務員事務局評估公務員招聘工作的整體成效和效率，並可確定是否有需要再在政府整體推出其他簡化措施。

2.16 如公務員事務局發現有經歷長時間才完成的招聘，便須向有關的決策局／部門提供具體指引，協助他們縮短招聘程序。對於在很短時間內完成的招聘，公務員事務局則可找出值得與其他決策局／部門分享的良好做法。例如，在分析 2010-11 年度各決策局／部門完成公開招聘工作的所需時間時（見第 2.4 段），審計署留意到房屋署分別在 69 和 75 日內完成了兩次招聘（註 20）。房屋署表示，在這兩次招聘中，使用組別按照商定的招聘工作時間表，在審核應徵者的技術資格和工作經驗方面提供支援，並在招聘委員會撰寫報告定稿時，即展開工作，準備聘用第一批獲推薦的應徵者，因而得以節省時間。

審計署的建議

2.17 審計署 *建議* 公務員事務局局長應：

- (a) 修訂《公務員事務規例》，以反映在二零零七至二零零九年為縮短招聘程序而實施的所有簡化措施，並確保各決策局／部門在進行招聘時妥善落實有關措施；
- (b) 提醒各決策局／部門必須訂定招聘工作時間表，就招聘工作的各個階段列明具體時限，並按照現行指引監察招聘的進度；及
- (c) 監察並定期分析各決策局／部門完成公開招聘工作的所需時間，以便：
 - (i) 評估簡化措施在加快公務員招聘工作方面的整體成效，並確定是否需要再在政府整體推出其他簡化措施；
 - (ii) 找出經歷長時間才完成的公開招聘，以便向有關的決策局／部門提供具體指引，協助他們縮短相關的招聘程序；及
 - (iii) 找出在很短時間內完成的公開招聘，研究是否採用了一些良好做法，值得與其他決策局／部門分享。

2.18 審計署 *建議* 公務員事務局局長、教育局局長、懲教署署長、食物環境衛生署署長和康樂及文化事務署署長應確保其人員訂定招聘工作時間表，列明招聘工作各個階段的時限，及／或按照現行的指引監察招聘的進度。

註 20：就該兩次招聘，房屋署分別接獲 454 及 398 份申請，初步選出 46 及 36 名應徵者參加遴選面試，最後聘用了其中 12 及 3 人。

2.19 審計署建議懲教署署長應：

- (a) 繼續致力簡化安排技能測驗／考試的程序；及
- (b) 就全面檢討整體招聘程序一事訂定完成期限。

2.20 審計署建議教育局局長應檢討第 2.12 段所述有關三次公開招聘中安排招聘手續和發出聘書需時很長的問題，並採取適當改善措施。

當局的回應

2.21 公務員事務局局長同意審計署在第 2.17 及 2.18 段提出的建議。他表示：

- (a) 公務員事務局自二零零七年以來，與敘用委員會合作，推行簡化招聘程序的措施。因應過去數年取得的經驗，公務員事務局除了繼續監察公務員職位空缺的填補情況外，會與各決策局／部門合作，就監察和簡化招聘程序的安排研究適當的改善方法。雖然在簡化和加快招聘程序方面會有進一步改善之處，但為加快有關程序而投放的額外資源，應與效率的提升程度相稱。在進行招聘工作時，一方面要確保程序公平恰當，另一方面要確保有關工作能有效迅速地進行，以適時填補空缺。在兩者之間取得平衡，亦相當重要；及
- (b) 在二零一一及二零一三年的一級訓練主任招聘工作中(即第 2.14 段表五的註中所述三次公務員事務局招聘工作的其中兩次)，已訂定招聘工作時間表。整體來說，在二零一一及二零一三年的招聘工作中，向敘用委員會提交招聘委員會報告的時間分別延遲了四個和三個工作日。在兩次招聘工作中並沒有重大的延誤。公務員事務局會繼續密切監察本身所負責招聘工作的進度，並按照相關指引行事。

2.22 教育局局長同意審計署在第 2.18 及 2.20 段提出的建議。他表示：

- (a) 教育局的行政分部和聘用及人事組一向定期舉行會議，以便有效監察招聘工作的進度。批核當局透過這些會議，清楚了解招聘工作的最新情況。教育局會正式確立使用招聘工作時間表的做法，以監察日後招聘的進度；及

- (b) 在第 2.12 段所述的三次公開招聘中，假如一些步驟同時進行，則安排招聘手續和發出聘書的所需時間可以縮短。教育局日後會密切監察有關招聘工作的程序，並在可行情況下，安排多個步驟同時完成，以縮短所需時間。

2.23 懲教署署長同意審計署在第 2.18 和 2.19 段提出的建議，除了第 2.10 段所述的意見外，他表示：

- (a) 懲教署正積極跟進審計署的建議，包括實施相關改善措施和確保大小規模的招聘都適時完成；
- (b) 懲教署自二零一四年二月起，為所有進行的招聘制訂招聘工作時間表。每年為懲教主任和二級懲教助理職級進行大規模招聘工作時，該署會繼續在每次工作展開前制訂招聘工作時間表。至於其他不定期的小規模招聘，由於要在得悉實際申請數字後才可更準確預計每個階段的所需時間，因此招聘工作時間表會在截止申請後從速制訂；及
- (c) 懲教署已在二零一四年二月中就整體招聘程序展開全面檢討，現正邀請有關的使用組別提供初步意見，包括就如何簡化外判技能測驗／考試的程序提出建議。懲教署會採取適當措施，確保符合相關的公務員事務局指引，並在有需要時，就有關措施諮詢公務員事務局。懲教署的目標是在二零一四年第四季完成全面檢討工作。

2.24 食物環境衛生署署長同意審計署在第 2.18 段提出的建議。她表示對於該次沒有擬備正式招聘工作時間表的招聘，該署一直在各個階段密切進行監察，並已在 187 天內適時完成招聘。食環署會確保所有招聘都擬備正式的招聘工作時間表，訂明每個階段的時限。

2.25 康樂及文化事務署署長同意審計署在第 2.18 段提出的建議。她表示康文署一向的做法是所有進行招聘的辦事處須在招聘過程的各個階段向批核當局報告進度。康文署已提醒各個進行招聘的辦事處密切監察招聘工作進度，確保符合現行公務員事務局指引的規定。

招聘宣傳

2.26 **提交申請期限** 公務員事務局沒有就提交申請的期限提供指引。在審計署審查的 50 次公開招聘工作中，申請期由 11 至 28 日不等。雖然應預留合理的時間通知有意應徵者，讓應徵者為申請作準備，但各決策局／部門一般不應在沒有合理的情況下延長申請期，以至偏離慣常做法（在 50 次招聘中，有 35 次（70%）的申請期為 14 或 15 日）。審計署認為，公務員事務局須考慮為各決策局／部門提供適當指引。

2.27 **以電郵聯絡應徵者的情況並不常見** 以電郵通訊，一般來說是具效率和符合成本效益的做法。在所有 50 次公開招聘工作中，應徵者都可選擇上網、郵寄或親身提交申請。在網上提交的申請，會自動獲電郵確認；經其他方式遞交的申請，則以郵遞確認。在 50 次招聘工作中，有 7 次（公務員事務局 4 次和懲教署 3 次）是以電郵邀請初步獲選的應徵者參加遴選面試及／或通知應徵者其申請不獲接納。至於其餘 43 次招聘工作，則沒有使用電郵與應徵者聯絡。審計署認為，公務員事務局須向各決策局／部門提供有關使用電郵聯絡應徵者的指引，以提高效率和成本效益。

2.28 **核實應徵者在本地取得的資歷** 根據公務員事務局的指引，各決策局／部門不應要求應徵者在申請階段寄交在本地取得的資歷的文件副本，除非在運作上有必要這樣做（例如進行招聘的決策局／部門有需要收集有關文件副本，以決定是否邀請應徵者參加招聘考試或遴選面試）。各決策局／部門應在應徵者參加招聘考試／遴選面試時核實其資歷。然而，在 50 次公開招聘中，康文署在沒有運作需要的情況下，於 2 次招聘廣告中，要求應徵者在申請表格夾附資歷文件副本。審計署認為，公務員事務局須提醒各決策局／部門遵從公務員事務局指引的規定。

審計署的建議

2.29 審計署 **建議** 公務員事務局局長應：

- (a) 就公開招聘的提交申請期限向各決策局／部門提供適當指引，並提醒各決策局／部門，申請期一般不應在沒有合理的情況下延長；
- (b) 向各決策局／部門提供有關使用電郵聯絡應徵者的指引；及

- (c) 提醒各決策局／部門應在應徵者參加招聘考試／遴選面試時核實其在本地取得的資歷，而不應要求他們在申請階段寄交有關文件的副本，除非在運作上有必要這樣做。

2.30 審計署 *建議* 康樂及文化事務署署長應確保康文署人員在應徵者參加招聘考試／遴選面試時核實其在本地取得的資歷，而不應要求他們在申請階段寄交有關文件的副本，除非在運作上有必要這樣做。

當局的回應

2.31 公務員事務局局長同意審計署在第 2.29 段提出的建議。

2.32 康樂及文化事務署署長同意審計署在第 2.30 段提出的建議。她表示康文署已提醒各個進行招聘的辦事處，不應要求應徵者在申請階段寄交其在本地所取得的資歷的文件副本，除非在運作上有必要這樣做。

審核申請和初步甄選應徵者

2.33 *有很多不合資格的應徵者* 在 50 次公開招聘合共 258 400 名應徵者當中，有 43% (每次由 6.5% 至 99.7% 不等) 證實並未符合招聘廣告說明的人職要求。這情況並不理想，因為處理這些申請，浪費不少時間和資源。審計署認為，對於不合資格應徵者比率偏高的公開招聘，公務員事務局須與有關的決策局／部門一起進行檢討，並實施有效措以紓解問題。舉例來說，各決策局／部門應在招聘廣告中更具體地說明入職要求，以免引起有意應徵者誤解。公務員事務局也應考慮多使用電腦化程序，以協助處理申請。在這方面，公務員事務局自二零一三年起已實施改善措施，修訂公務員職位的標準申請表格，並提升網上申請系統，加入內置式提示，要求申請人確認其符合有關職位的人職要求。審計署認為，公務員事務局須監察這項改善措施的成效，審視其是否足夠。

2.34 *初步甄選應徵者* 各決策局／部門普遍採用甄選準則 (通常按應徵者的學歷和工作經驗作出甄選)，以減少面試人數。假如合適，各決策局／部門可採用招聘考試或初步面試等評估工具和方法，以便評估應徵者是否具備合適的技能或條件。在 50 次公開招聘中，有 36 次採用評估工具。審計署認為，除甄

選準則外，評估工具亦有助各決策局／部門評估合適人選。公務員事務局須提醒各決策局／部門考慮採用評估工具，並為各決策局／部門提供所需協助。

2.35 **向敘用委員會徵詢意見** 在 50 次公開招聘中，有 24 次涉及屬敘用委員會職權範圍的職級。這些招聘工作所採用的甄選準則和初步甄選結果已按公務員事務局指引的規定，提交敘用委員會以徵詢意見（見第 2.2(b) 段）。敘用委員會表示，除非情況特殊，否則各決策局／部門應在同一職級的各次招聘中採用一致的甄選準則。因此，公務員事務局可與敘用委員會探討可否簡化有關程序，即假如甄選準則與先前在同一職級的招聘工作中採用的準則相同，則無須向敘用委員會提交甄選準則和初步甄選結果以徵詢意見。

審計署的建議

2.36 審計署 **建議** 公務員事務局局長應：

- (a) 就不合資格應徵者比率偏高的公開招聘，與有關的決策局／部門一起進行檢討，並實施有效措施以紓解問題；
- (b) 監察網上申請系統改善措施的成效，審視其是否足夠，以期解決不合資格應徵者的問題；
- (c) 提醒各決策局／部門，除甄選準則外，也可考慮採用招聘考試或初步面試等評估工具，以便物色合適人選，並為各決策局／部門提供所需協助；及
- (d) 與敘用委員會探討，假如甄選準則與先前在同一職級的招聘中採用的準則相同，可否無須向敘用委員會提交甄選準則和初步甄選結果以徵詢意見。

當局的回應

2.37 公務員事務局局長同意審計署的建議。

進行技能測驗／考試和遴選面試

2.38 **有關技能測驗／考試的事先通知時間較短** 在審計署審查的 50 次公開招聘中，有 34 次曾進行技能測驗／考試。根據公務員事務局指引，各決策局／部門應預留充分時間（通常在測驗／考試前兩星期），事先通知應徵者接受技能測驗／考試。然而，在上述 34 次招聘中，有 6 次（公務員事務局 1 次、懲教署 4 次及教育局 1 次）的情況是有關的決策局／部門於測驗／考試前 9 至 13 日才通知應徵者（註 21）。在食環署的兩次招聘中，並非所有應徵者都獲得相同的事先通知時間，而有些應徵者獲得的事先通知時間少於兩星期（註 22）。審計署認為，公務員事務局須提醒各決策局／部門在進行技能測驗／考試時，給予所有應徵者充分而劃一的事先通知時間，以便他們作出準備。

2.39 **招聘委員會的組成** 在審計署審查的 50 次公開招聘中，大多數招聘（32 次）的招聘委員會由四人組成，當中包括秘書（如設有該職的話）。其餘的招聘委員會分別由三人（12 次）或五人（5 次）組成（註 23）。在這方面，審計署留意到《公務員事務規例》與公務員事務局指引有不一致之處，詳情如下：

- (a) 《公務員事務規例》附件 1.1 有關決策局／部門應委任一名主席、一名委員及一名委員／秘書組成招聘委員會。在特殊情況下，可委任額外委員，但應避免委員會的人數過多或成員中有太多高層人員；及
- (b) 公務員事務局的《聘任工作指引》 招聘委員會應最少由三名人員組成，當中不包括秘書。

審計署認為，公務員事務局須檢討組成招聘委員會的規定，並向各決策局／部門提供清晰指引。

註 21：公務員事務局表示，在二零一一年的一級訓練主任招聘中，邀請應徵者出席筆試的函件於考試前 11 日發出。公務員事務局於發信當日另外致電聯絡應徵者，以提早給予通知。在二零一三年的招聘中，安排已有所改善，應徵者在事前 20 日獲發通知。

註 22：在其中一次招聘中，有 1 527 名應徵者獲得 25 日事先通知時間，其餘 24 名應徵者在食環署進一步審查其學歷證明以核實資格後，獲給予 5 或 6 日事先通知時間。至於另一次招聘，有 3 029 名應徵者大約在兩星期的期間內，先後分批獲邀參加技能測驗。食環署表示，由於時間緊迫，第一批為數 149 名的應徵者獲得 6 日事先通知時間，其後各批應徵者的事先通知時間則逐步改善。

註 23：其中一次招聘沒有物色到合適應徵者參加遴選面試，因此並未成立招聘委員會。

2.40 **小組面試** 在 50 次公開招聘中，有 7 次(公務員事務局 2 次、懲教署 3 次及康文署 2 次)曾進行小組面試。審計署認為，小組面試是協助決策局／部門甄選合適人選的額外工具；如合適的話，可作為招聘過程的一環，以物色合適人選參加進一步的個別面試。公務員事務局須向各決策局／部門提供進一步指引，說明如何在招聘過程中善用小組面試。

審計署的建議

2.41 審計署 **建議** 公務員事務局局長應：

- (a) 提醒各決策局／部門在進行技能測驗／考試時，給予所有應徵者充分而劃一的事先通知時間，以便他們作出準備；
- (b) 檢討組成招聘委員會的規定，並向各決策局／部門提供清晰指引；
及
- (c) 向各決策局／部門提供有關在招聘過程中進行小組面試的進一步指引。

2.42 審計署 **建議** 公務員事務局局長、教育局局長、懲教署署長和食物環境衛生署署長應確保員工在進行技能測驗／考試時，給予所有應徵者充分而劃一的事先通知時間，以便他們作出準備。

當局的回應

2.43 公務員事務局局長同意審計署在第 2.41 及 2.42 段提出的建議。

2.44 教育局局長同意審計署在第 2.42 段提出的建議。他表示教育局日後會確保在測驗／考試前，給予所有應徵者整整兩個星期的事先通知。

2.45 懲教署署長同意審計署在第 2.42 段提出的建議。他表示作為標準做法，在懲教署日後的所有招聘中，邀請個別應徵者出席各項遴選程序的通知，會至少事先 14 日發出。

公開招聘公務員

2.46 食物環境衛生署署長同意審計署在第 2.42 段提出的建議。她表示食環署會密切監察招聘工作各個階段的進度，確保可以給予所有應徵者充分及劃一的事先通知時間，邀請他們出席技能測驗／考試。

發出聘書

2.47 **分批發出聘書** 在 50 次公開招聘中，有 4 次的情況是公務員事務局在進行遴選面試期間，分批向獲推薦的應徵者發出聘書，以便加快從大批應徵者當中選定合適人選填補多個空缺。至於其餘 46 次招聘，有關的決策局／部門在完成所有遴選面試後才發出聘書。在一些個案中，分批發出聘書看來亦屬恰當（例如懲教署在二零一一年八月招聘 283 名二級懲教助理）。公務員事務局並沒有就分批發出聘書一事，發出任何指引。審計署認為，有關指引會有助確保各決策局／部門遵照適當程序行事。

審計署的建議

2.48 審計署 **建議** 公務員事務局局長應向各決策局／部門提供有關分批發出聘書的指引。

當局的回應

2.49 公務員事務局局長同意審計署的建議。

第 3 部分：內部招聘公務員

3.1 本部分探討下列與內部招聘公務員有關的事宜：

- (a) 內部招聘受限制職系人員 (第 3.5 至 3.25 段)；
- (b) 內部招聘其他公務員 (第 3.26 至 3.32 段)；及
- (c) 較低的內部聘任要求 (第 3.33 至 3.38 段)。

內部招聘的主要程序

3.2 如第 1.4 段所述，根據政府的公務員招聘政策，各決策局／部門一般應公開招聘公務員，以盡量招攬應徵者，只有在有特別理由的情況下才應進行內部招聘。舉例來說，假如有其他可能出現過剩人手的公務員職系及其在職人員具備所需的技能、經驗或專長的情況下，則可優先採用內部招聘方式招聘公務員，以便利公務員隊伍的整體人力規劃。在這方面，值得注意的是，敘用委員會在其二零一一年年報中表示：

- (a) 作為慣常做法，無論空缺數目多少，亦應為基本職級進行公開招聘；及
- (b) 只有在公務員隊伍可能出現過剩人手，一如全面暫停招聘公務員期間的情況，又或因某些職系的需要或特殊情況而有其他特別理由時，才應考慮進行內部招聘。

3.3 由二零一二年一月開始，當局規定各決策局／部門就大部分公務員職系進行內部招聘前，須先行徵詢敘用委員會的意見；如擬招聘人員的職級不屬敘用委員會的職權範圍，則徵詢公務員事務局的意思。對於受限制職系 (見第 3.6 段)，各決策局／部門可在其認為有需要時進行內部招聘。

3.4 各決策局／部門在進行內部招聘時，會向在職公務員發出職位空缺通告，邀請他們申請。內部招聘的其他主要程序，基本上與公開招聘相同 (見第 2.2 段)。

內部招聘受限制職系人員

3.5 **暫停公開招聘** 為達到在 2006–07 年度或之前把公務員人數減少至大約 16 萬人的目標，政府在二零零三年一月宣布由二零零三年四月開始，全面暫停公開招聘公務員。二零零三年三月，政府為 229 個指定職系的人員推出第二輪自願退休計劃，以達到上述目標。為確保計劃符合成本效益，該 229 個職系須在五年內暫停進行公開招聘，直至二零零八年三月。削減公務員人數的目標於二零零七年三月達到，全面暫停公開招聘公務員的措施及五年內暫停公開招聘第二輪自願退休計劃所涵蓋職系人員的限制，分別於二零零七年四月及二零零八年三月撤銷。

3.6 **受限制職系** 二零零七年七月，公務員事務局發出《公務員事務局通函第 15/2007 號》，公布有關於二零零八年三月撤銷第二輪自願退休計劃所涵蓋職系暫停公開招聘人員的安排。根據該通函，為確保只在理據充分的情況下才進行公開招聘，公務員事務局將繼續規管屬於以下任何一個類別職系的公開招聘(註 24)：

- (a) 根據最新人力計劃(由決策局／部門擬備，並每年更新和提交公務員事務局)，現時或預計會有過剩人手的職系；
- (b) 職系本身(或其職責)正進行檢討，或可能受正進行／即將進行的體制檢討及／或服務方式檢討所影響的職系；
- (c) 職系管方認為屬於過時的職系；或
- (d) 一般只從內部招聘新入職人員的職系，或通常可在公務員隊伍中覓得具備所需技能者，或通過培訓便很容易掌握所需技能的職系。

該通函公布了 76 個選定的受限制職系。

註 24：在第二輪自願退休計劃之後推出的各個自願退休計劃所涵蓋的職系，在二零一二年七月前亦是選定的受限制職系。二零一二年七月，由於所有這類計劃的公開招聘凍結期都已屆滿，這項準則予以撤銷。

3.7 **規管機制** 《公務員事務局通函第 15/2007 號》載述受限制職系的招聘安排，詳情如下：

- (a) 各決策局／部門如認為有需要，可透過內部招聘填補受限制職系的職位空缺；及
- (b) 各決策局／部門也可因應本身的具體運作需要，根據既定機制向公務員事務局申請為受限制職系進行公開招聘。各決策局／部門在徵求批准時，須提供相關資料，例如有關職系的最新人力情況、內部招聘能否覓得所需的人員（註 25），以及有關的決策局／部門是否已慎重研究其他提供服務的模式而認為並不可行，以便公務員事務局考慮。

公務員事務局表示，推行規管機制，目的是支持政府維持精簡高效公務員隊伍的政策，亦有助確保選定的職系（特別是曾納入自願退休計劃的職系）只在理據充分的情況下才進行公開招聘。在二零零七年七月至二零一四年一月期間，公務員事務局批准各決策局／部門進行公開招聘的申請個案合共 61 宗，以填補 18 個受限制職系的大約 5 200 個職位空缺。過去各決策局／部門要求進行公開招聘以應付運作需要的申請，大部分都獲公務員事務局批准。

3.8 **公務員事務局修訂受限制職系名單** 二零零七年七月公布的受限制職系名單包括 76 個職系（見第 3.6 段）。該名單一直不變，直至二零零八年八月公務員事務局進行檢討，把受限制職系的數目修訂為 88 個（加入 13 個職系，剔除 1 個職系）。二零一二年七月，公務員事務局在進行另一次檢討後，把受限制職系數目減至 74 個（加入 1 個職系，剔除 15 個職系）。該 74 個職系的編制和空缺情況差別頗大。截至二零一三年三月三十一日，在這些職系中，有 54 個的編制少於 100 個職位，有 12 個的編制介乎 100 至 500 個職位。技工、一級工人及二級工人職系是受限制職系中編制最大的三個。受限制職系中亦只有這三個的編制超過 2 000 個職位。

3.9 **數個受限制職系有大量空缺** 職位空缺不予填補，會影響公眾服務質素，除非：(a) 該等職位再無需要保留，應予刪除；或 (b) 決策局／部門已努力透過重組職務、精簡或重整工序、重行調配現有人手及／或採用其他服務模式，以應付確實存在的服務需要。公務員事務局的指引訂明，各決策局／部門可以在空缺出現前進行招聘工作，以達到工作順利交接的目的。根據公務員事

註 25：決策局／部門須說明已進行的內部招聘的結果，又或為何認為內部招聘不大可能物色到足夠數量的人選以填補空缺。

內部招聘公務員

務局的記錄，截至二零一三年三月三十一日，一級工人及二級工人職系(註 26)分別有 675 及 1 110 個空缺，數字是 74 個受限制職系中最高。技工、教育主任及辦公室助理員職系則排名第三至第五，分別有 375、174 及 157 個空缺。在餘下的受限制職系中，三個職系有超過 100 個空缺，60 個職系有少於 20 個空缺。審計署的分析顯示，空缺最多的三個決策局／部門(食環署、康文署及教育局——見第 1.2 段表一)的空缺率偏高，原因是有大量受限制職系的空缺，特別是一級工人及二級工人職系(見表六及表七)。

註 26：一級工人職系只有一個職級，即一級工人。同樣，二級工人職系亦只有二級工人一個職級。該兩個職系自二零零七年七月以來一直是選定的受限制職系。

表六

食環署、康文署及教育局的職位空缺分析
(二零一三年三月三十一日)

職系	編制 (a) (數目)	實際員額 (b) (數目)	職位空缺 (c) = (a) - (b) (數目)	職位空缺率 (d) = $\frac{(c)}{(a)} \times 100\%$
食環署				
受限制職系	4 536	3 675	861	19.0%
其他職系	6 606	6 398	208	3.1%
整體	11 142	10 073	1 069	9.6%
康文署				
受限制職系	2 980	2 603	377	12.7%
其他職系	5 751	5 599	152	2.6%
整體	8 731	8 202	529	6.1%
教育局				
受限制職系	3 536	3 093	443	12.5%
其他職系	1 911	1 830	81	4.2%
整體	5 447	4 923	524	9.6%

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

表七

職位空缺最多的兩個受限制職系
(2010-11 至 2012-13 年度)

決策局／部門	截至三月三十一日的職位空缺數目 (職位空缺率)		
	2011	2012	2013
二級工人			
教育局	50 (17%)	61 (23%)	52 (23%)
食環署	557 (16%)	508 (15%)	393 (12%)
康文署	-6 (-5%) (註)	36 (28%)	52 (40%)
其他決策局／ 部門	415 (14%)	539 (19%)	613 (22%)
政府整體	1 016 (15%)	1 144 (17%)	1 110 (17%)
一級工人			
教育局	並沒有一級工人職位		
食環署	188 (33%)	190 (33%)	234 (41%)
康文署	291 (27%)	263 (25%)	201 (19%)
其他決策局／ 部門	166 (16%)	251 (25%)	240 (25%)
政府整體	645 (24%)	704 (27%)	675 (26%)

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

註：在 2010-11 年度，康文署把部分二級工人職位轉為一級工人職位，以應付檢驗和保養樹木方面的緊急人手需求。在轉換職位期間，二級工人的實際員額(包括一些基於運作理由而署任一級工人的二級工人)超出編制數目。

附註：截至二零一三年三月三十一日，公務員編制中共有 2 630 個一級工人職位及 6 404 個二級工人職位。

3.10 **審計署審查一級工人及二級工人的招聘工作** 審計署審查了食環署、康文署和教育局在 2010-11 至 2012-13 年度的一級工人及二級工人招聘工作。此外，審計署亦審查了公務員事務局選定該兩個職系為受限制職系的理據。審查結果載於第 3.11 至 3.25 段。

只曾進行一次公開招聘

3.11 據公務員事務局表示，在一些情況下，當受限制職系出現空缺時，決策局／部門可藉此機會檢討現行的運作模式，以及探討可否透過其他服務方式(例如外判)或重組工序，更有效地運用政府資源。這樣，決策局／部門或可透過外判和其他重組措施，精簡編制、調整這些職系或刪除當中部分公務員職位。然而，食環署、康文署和教育局耗用大量工夫，透過招聘，甄選合適的應徵者填補其一級工人和二級工人職系的空缺，以應付運作需要。

3.12 二零一二年一月，食環署獲公務員事務局批准公開招聘二級工人，目標是招聘 680 人填補當時／預計的空缺。食環署在二零一二年三月刊登招聘廣告，其後接獲 6 600 份申請。招聘委員會建議聘任／列入候補名單的有 1 481 人。在二零一二年九月至二零一四年一月，接受食環署聘書的有 852 人，拒絕的有 85 人。在 2010-11 至 2012-13 年度，除了這次招聘外，食環署再沒有公開招聘一級工人及二級工人，也沒有提出有關申請。

3.13 至於教育局和康文署，在 2010-11 至 2012-13 年度，兩者均沒有公開招聘一級工人或二級工人(註 27)。

內部招聘未能聘得足夠人員

3.14 在 2010-11 至 2012-13 年度，教育局、食環署和康文署進行合共九次內部招聘，包括四次招聘一級工人和五次招聘二級工人(見附錄 C)。審計署發現，這些內部招聘未能聘得足夠人員填補空缺，詳情如下：

- (a) **招攬範圍縮減** 在所有九次招聘中，只有在職人員獲邀申請，令招攬範圍和應徵者組合縮減；反觀公開招聘，則外間求職者和在職公務員均可應徵。一級工人和二級工人職系所受影響特別大，原因是這兩個職系屬低層薪金級別，很少其他職系的人員有興趣申請。因此，每次招聘平均只接獲 155 份申請；及
- (b) **拒絕受聘比率偏高** 在二零一一年的一級工人招聘工作中，康文署向 295 人發出聘書，目標是聘任 256 人，但有 103 人(35%)拒絕

註 27：二零一三年一月，康文署獲公務員事務局批准公開招聘二級工人。招聘工作在二零一三年九月展開，截至二零一四年一月仍在進行。教育局在 2010-11 至 2012-13 年度沒有向公務員事務局申請公開招聘一級工人或二級工人。

內部招聘公務員

受聘，最終獲聘的有 192 人，較目標少 64 人。至於其餘八次招聘，獲發聘書人數均少於目標招聘人數，加上 14% 至 80% 的拒絕受聘率(平均為 46%)，獲聘人數較目標少 3 至 93 人(平均為 38 人)。

值得注意的是，審計署分析了六個決策局／部門在 2010–11 至 2012–13 年度所進行的六次一級工人／二級工人公開招聘工作，結果發現每次平均接獲 3 396 份申請。在獲發聘書的合共 1 127 名應徵者中，只有 96 人 (9%) 拒絕受聘。

公務員職位空缺沒有減少

3.15 公務員事務局的指引訂明，假如有其他可能出現過剩人手的公務員職系及其在職人員具備所需的技能、經驗或專長的情況下，則可優先採用內部招聘方式，以便利公務員隊伍的整體人力規劃(見第 3.2 段)。要保證能達致這個好處，須有以下條件：

- (a) 內部招聘的招攬對象應局限於來自有可能出現過剩人手的選定公務員職系；及
- (b) 選定公務員職系的人員轉職到進行招聘的決策局／部門後，他們所騰空的過剩職位予以刪除。

然而，上述九次一級工人和二級工人內部招聘的情況卻非如此，因為所有在職人員均可提交申請。

3.16 假如獲聘者不是來自人手過剩的公務員職系，則仍會有需要填補該名內部轉職人員所留下的空缺，結果是整體公務員職位空缺沒有減少，而有關的決策局／部門將須為填補空缺而進行招聘(另見第 3.19 段)。

3.17 假如獲聘者亦屬一級工人或二級工人職系(例如二級工人或會申請薪金較高的一級工人職位，而部分一級工人和二級工人為轉換工作環境，也或會申請同一職級的職位)，則問題更為嚴重。就政府整體而言，一級工人和二級工人職系的空缺總數不會減少。有關的決策局／部門則要進行另一次內部招聘，甄選在職人員填補空缺。於是，各決策局／部門之間持續競逐人手，會導致政府資源未能有效運用及員工流失率偏高。根據公務員事務局的記錄，在 2010–11 及 2011–12 年度，有 26 個決策局／部門合共進行 51 次一級工人或二級工人內部招聘，互相競逐人手。根據各決策局／部門向公務員事務局提

交的報表，在 2013–14 至 2016–17 年度，每年平均會有 200 個一級工人職位空缺和 460 個二級工人職位空缺。

人員轉職對決策局／部門運作的不良影響

3.18 根據《公務員事務規例》，決策局／部門如有人員獲另一個決策局／部門聘任，須在三個月內讓該員離任。決策局／部門如有大量人員因此離任，其運作或會大受影響。審計署發現，康文署在二零一一年的一級工人內部招聘中聘任了 192 人（見第 3.14(b) 段），當中 141 人原本任職食環署。最後，食環署與康文署協定，由二零一二年四月至二零一三年一月分七批讓有關人員離任，轉職康文署。

3.19 此外，根據《公務員事務規例》，實任常額編制的人員內部轉職通常按試任條款受聘於新職，並可在試任期內（通常為一年）轉回原職。一般來說，有關的決策局／部門未必會在該員的新職試任期屆滿前填補其騰空的職位。因此，該決策局／部門的實際員額在有關試任期間或會減少。據公務員事務局表示：(a) 公開招聘也可能會出現類似問題，原因是部分獲聘者可能是在職人員；及 (b) 在一些情況下，決策局／部門或寧可透過內部招聘填補空缺，以確保招聘工作所花費的時間和職員成本與目標招聘人數相稱。然而，審計署留意到，內部招聘的不良影響遠遠大於公開招聘（註 28），因為內部招聘的獲聘者全屬在職人員。此外，敘用委員會認為，作為慣常做法，無論空缺數目多少，亦應為基本職級進行公開招聘（見第 3.2(a) 段）。

改善受限制職系的招聘安排

3.20 如第 3.6 段所述，公務員事務局要求各決策局／部門在獲得其批准後才為受限制職系進行公開招聘，目的是確保公開招聘只會在理據充分的情況下進行。然而，審計署的審查發現，各決策局／部門為受限制職系進行內部招聘而非公開招聘時，出現了多個問題（見第 3.14 至 3.19 段）。審計署認為，公務員事務局須考慮審計署的意見，檢討受限制職系的招聘安排。

註 28：懲教署和食環署分別在二零一一和二零一二年公開招聘二級工人（見附錄 B 第 18 和 41 項），而在 878 名獲聘者當中，沒有一人是在職人員。

受限制職系的選定準則的檢討

3.21 用以選定受限制職系的現行準則包括：(a) 一般只從內部招聘新入職人員的職系；及 (b) 通常可在公務員隊伍中覓得具備所需技能者，或通過培訓便很容易掌握所需技能的職系(見第 3.6(d) 段)。考慮到政府的政策是各決策局／部門一般應以公開方式招聘人手(見第 1.4 段)，現行準則有下列不清晰的地方：

- (a) 為何仍會有一般只從內部招聘新入職人員的職系；及
- (b) 關於通常可在公務員隊伍中覓得具備所需技能者，或通過培訓便很容易掌握所需技能的職系，其偏離上述政策的理由為何。各決策局／部門只在理據充分的特殊情況下(例如有其他職系已出現過剩人手，而只限該職系人員應徵的內部招聘可能有助吸納過剩人手)，才可進行內部招聘，填補任何職系的空缺。

審計署認為，公務員事務局須檢討是否須修訂上述兩項準則。

檢討受限制職系名單

3.22 根據公務員事務局的記錄，由於一級工人及二級工人職系符合以下準則，自二零零七年七月起已被列為受限制職系：

一級工人職系符合的準則

- (a) 根據最新的人力計劃(由決策局／部門擬備，並每年更新和提交公務員事務局)，現時或預計會有過剩人手的職系(見第 3.6(a) 段)；

二級工人職系符合的準則

- (b) 職系管方認為屬於過時的職系(見第 3.6(c) 段)；及

一級工人及二級工人職系均符合的準則

- (c) 一般只從內部招聘新入職人員的職系，或通常可在公務員隊伍中覓得具備所需技能者，或通過培訓便很容易掌握所需技能的職系(見第 3.6(d) 及 3.21 段)。

3.23 各決策局／部門在擬備人力計劃時，須說明任何職系現時或預計會有的過剩人手數目。根據公務員事務局紀錄，在二零一二年的人力計劃中，只有一個部門表示計至二零一六年三月，一級工人職系一共會有三名過剩人員。相對該職系編制的大約 2 600 個職位，這個數字微不足道。根據過剩人手準則（見第 3.22(a) 段）而把一級工人職系列為受限制職系的做法，值得質疑。審計署認為，對於根據過剩人手準則而選定的受限制職系，公務員事務局須監察其人手過剩情況，以決定這項準則是否仍然適用。

審計署的建議

3.24 審計署 *建議* 公務員事務局局長應：

- (a) 檢討審計署在第 3.14 至 3.19 段所發現與受限制職系的內部招聘有關的問題；
- (b) 根據上文 (a) 項的檢討結果，改善受限制職系的招聘安排；
- (c) 檢討並適當修改以下用以選定受限制職系的準則：
 - (i) 一般只從內部招聘新入職人員的職系；及
 - (ii) 通常可在公務員隊伍中覓得具備所需技能者，或通過培訓便很容易掌握所需技能的職系；及
- (d) 對於根據過剩人手準則而選定的受限制職系，監察其人手過剩情況，以決定這項準則是否仍然適用。

當局的回應

3.25 公務員事務局局長同意審計署的建議。他表示公務員事務局會繼續密切監察受限制職系機制的實施情況和各個職系的人手過剩情況，亦會不時更新受限制職系名單，並因應最新情況檢視有關的限制準則。公務員事務局下次檢討上述事宜時，會考慮審計署的建議。

內部招聘其他公務員

3.26 對於受限制職系以外的其他職系，各決策局／部門一般應進行公開招聘，以盡量招攬應徵者。然而，在 2010–11 至 2012–13 年度，懲教署共進行 12 次內部招聘，所涉及的職位並不屬受限制職系。在這 12 次招聘當中，有四次未能招聘到足夠人員填補空缺。表八列出該四次招聘的詳情。

表八

懲教署進行的四次內部招聘

職級	職位空缺通告日期	申請數目	聘任人數		
			目標	實際	差額
工藝導師 (製衣)	2010 年 12 月 31 日	35 (註 1)	9	1	8
工藝導師 (皮革製作)	2010 年 12 月 31 日	6 (註 1)	1	—	1
工藝教導員 (建築及保養)	2011 年 6 月 17 日	11 (註 1)	1	—	1
工藝導師 (製衣)	2012 年 3 月 27 日	5 (註 2)	20	3	17

資料來源：懲教署的記錄

註 1：招聘對象限於所有政府在職人員。

註 2：招聘對象限於懲教署在職工藝教導員。

附註：這四次招聘所涉及的職級均不屬紋用委員會的職權範圍。

3.27 表八顯示在所有四次內部招聘中，懲教署只收到很小數目的申請，未能聘得目標數目的人員。審計署特別關注的是，儘管在二零一零年進行的工藝導師(製衣)內部招聘的結果並不理想，懲教署仍在二零一二年為該職系進行另一次內部招聘。此外，自二零一二年一月起，各決策局／部門須在進行內部招聘前徵詢公務員事務局的意見(見第 3.3 段)。然而，懲教署並沒有就二零一二年三月工藝導師(製衣)的招聘徵詢公務員事務局的意見。

3.28 審計署留意到，懲教署在二零一一年內部招聘中，未能聘得人員填補一個工藝教導員(建築及保養)職位，其後在二零一二年進行公開招聘，最終在200名應徵者中，聘任一人(見第2.8段圖一)。審計署認為，公務員事務局須定期提醒各決策局／部門，公開招聘是填補公務員職位空缺的慣常做法，只在公務員事務局指引所訂具有充分理據的特殊情況下才應進行內部招聘。

審計署的建議

3.29 審計署 **建議** 公務員事務局局長應定期提醒各決策局／部門：

- (a) 只在公務員事務局指引所訂具有充分理據的特殊情況下才進行內部招聘；及
- (b) 為指明職系進行內部招聘前須徵詢敘用委員會或公務員事務局意見。

3.30 審計署 **建議** 懲教署署長應：

- (a) 按慣常做法以公開方式招聘人手，而只在理據充分的特殊情況下才進行內部招聘；及
- (b) 按公務員事務局指引的要求，在進行內部招聘前徵詢敘用委員會或公務員事務局意見。

當局的回應

3.31 公務員事務局局長同意審計署在第3.29段提出的建議。

3.32 懲教署署長同意審計署在第3.30段提出的建議。他表示懲教署會以公開招聘作為慣常做法。如認為內部招聘是最合適的招聘方式，懲教署會事先向敘用委員會或公務員事務局(視乎屬何種情況)徵詢意見／尋求批准。

較低的內部聘任要求

3.33 就某些公務員職級，有關的決策局／部門為內部招聘訂定的聘任要求低於公開招聘的入職要求。訂定較低的內部聘任要求，目的是為指明職系的在職

內部招聘公務員

人員提供晉升途徑及提高士氣。在審查公務員事務局就政務主任、二級行政主任及助理文書主任所進行的招聘工作時，審計署留意到公務員事務局訂定了較低的內部聘任要求。詳情載於表九。

表九

公務員事務局訂定的較低內部聘任要求

職級	公開招聘中的入職要求	較低的內部聘任要求	
		在職人員	要求
政務主任	一級或二級榮譽學士學位或深造學位	行政主任、勞工事務主任、管理參議主任及貿易主任	普通學士學位
		其他在職人員	普通學士學位及三年政府服務年資
二級行政主任	學士學位或同等學歷	文書主任及私人秘書	(a) 特定的政府服務年資； (b) 在現行職級服務年資少於三年的高級文書主任；文書主任及私人秘書，須取得香港中學文憑考試五科合格，並在中國語文科或英國語文科考獲第3級或以上成績；及 (c) 良好或以上的工作表現評級
助理文書主任	香港中學文憑考試五科合格或同等學歷	文書助理	(a) 香港中學文憑考試三科合格或同等學歷及三年政府服務年資；或四年政府服務年資；及 (b) 良好或以上的工作表現評級

資料來源：公務員事務局的記錄

內部招聘公務員

3.34 二零零七年四月，公務員事務局在一份向各決策局／部門發出的通告中表示：

- (a) 鑑於市民教育程度持續上升及公眾期望不斷提高，敘用委員會認為各決策局／部門應考慮提高其為有關職級訂定的內部聘任要求，使之與公開招聘的人職要求看齊。公務員事務局贊同敘用委員會的意見；及
- (b) 各決策局／部門應檢討有關職級的較低聘任要求。假如決策局／部門在進行檢討後認為有特別理由要保留有關要求，則須通知公務員事務局。

3.35 截至二零一三年十二月，公務員事務局仍未完成表九所載全部三個職級的較低內部聘任要求的檢討工作。審查結果如下：

- (a) **政務主任** 二零零五年，敘用委員會建議公務員事務局在日後的招聘工作中取得更多經驗後，應考慮長遠來說是否有需要保留較低的聘任要求。自此之後，公務員事務局在展開每次招聘工作時也有留意較低聘任要求的安排，並一直認為應保留有關安排，以吸引其他職系的人才轉職。該局表示，檢討工作將於二零一四年完成；
- (b) **二級行政主任** 二零零九年，公務員事務局承諾在完成 2010-11 年度的招聘工作後，就較低聘任要求進行全面檢討。直至二零一三年十二月，檢討工作仍未完成。該局表示，已一直留意較低聘任要求的安排，並認為應保留有關安排。檢討工作將於二零一四年完成；及
- (c) **助理文書主任** 二零一零年，公務員事務局決定維持有關的較低聘任要求，但承諾會作進一步檢討。直至二零一三年十二月，公務員事務局仍未完成有關檢討。該局表示，較低聘任要求的安排應不會改變，檢討工作快將完成。

3.36 審計署認為，公務員事務局須盡快完成該三個職級的較低內部聘任要求的檢討工作，亦須確定所有相關的決策局／部門是否已完成其所訂定的較低內部聘任要求的檢討工作，並採取適當跟進行動（見第 3.34(b) 段）。

審計署的建議

3.37 審計署 *建議* 公務員事務局局長應：

- (a) 盡快完成政務主任、二級行政主任及助理文書主任職級的較低內部聘任要求的檢討工作；及
- (b) 確定所有相關的決策局／部門是否已完成其為有關職級訂定的較低內部聘任要求的檢討工作，並採取適當跟進行動。

當局的回應

3.38 公務員事務局局長同意審計署的建議。他表示公務員事務局已密切留意較低的內部聘任要求。公務員事務局會在二零一四年完成有關的檢討工作。

第 4 部分：招聘非公務員僱員

4.1 本部分探討下列與招聘非公務員僱員有關的事宜：

- (a) 公開招聘非公務員僱員 (第 4.5 至 4.18 段)；及
- (b) 非公務員僱員的有限制招聘工作 (第 4.19 至 4.23 段)。

非公務員僱員

4.2 各決策局／部門除聘用公務員外，亦可聘用非公務員僱員，以應付服務需要，詳情如下：

- (a) **非公務員合約僱員** 政府由一九九九年開始推行非公務員合約僱員計劃，以取代以往聘用臨時僱員的安排。根據上述計劃，各決策局／部門可在財政許可的情況下，聘用非公務員合約僱員，應付下列服務需要：
 - (i) 服務需要屬於短期或無須長期或永久保留人手；
 - (ii) 只須僱用兼職人員的服務；
 - (iii) 服務方式正在檢討或有可能改變（例如等候推行服務外判計劃）；或
 - (iv) 受市場波動影響或需要特定範疇專才的服務；及
- (b) **其他非公務員僱員** 各決策局／部門亦可在理據充分的情況下 (例如需要人手履行緊急而有時限的工作) 招聘其他非公務員僱員。

截至二零一三年六月三十日，共有 14 759 名全職非公務員僱員，包括 12 900 名非公務員合約僱員和 1 859 名其他非公務員僱員。

4.3 非公務員僱員不會擔任各決策局／部門的編制職位，也不計入各決策局／部門的編制或實際員額。這類僱員的聘任與公務員的聘任制度分開及截然不同。只要符合公務員事務局指引的規定，各決策局／部門可全權決定聘用非公務員僱員的事宜，並須完全為這類員工所牽涉的經費及聘用事宜負責。

4.4 關於招聘非公務員僱員的公務員事務局指引涵蓋以下各方面：

- (a) **聘用非公務員僱員** 如屬長期的服務需求，而相關職務亦適合由公務員執行，按慣常做法應聘用公務員而不應聘用非公務員僱員；
- (b) **招聘程序** 一般而言，以公開方式招聘非公務員僱員是慣常做法。各決策局／部門須按公開公平的原則，擬訂適當的招聘程序，並盡量減低貪污或被指貪污的風險；
- (c) **直接聘任** 在有充分理據的特別情況下（例如急需合適的專才，又或具有所需專門知識／經驗／技能的人員不能即時在公開市場上找到），可安排直接聘任（即無須進行招聘工作）。各決策局／部門須確保已執行適當程序，然後才決定進行直接聘任。根據事先擬訂的準則進行甄選，有助避免被認為有利益衝突或偏袒某一名或某一組別人選的情況；及
- (d) **聘任退休公務員** 各決策局／部門可聘請退休公務員擔任非公務員僱員職位，但須確保有關的聘任不會變成或被視為延長即將退休公務員的任期。各決策局／部門也不應委任退休公務員負責一些與其退休前職位基本相同的職務。

在實際做法上，各決策局／部門的非公務員僱員公開招聘程序，與公務員的公開招聘程序大致相同（見第 2.2 段）。

公開招聘非公務員僱員

4.5 審計署的審查發現，非公務員僱員的公開招聘工作有可予改善之處。詳情載於第 4.6 至 4.18 段。

職位申請系統的使用

4.6 公務員事務局已推行了職位申請系統，讓應徵者在網上填交申請表格。各決策局／部門可使用該系統進行公務員或非公務員僱員的公開招聘。然而，審計署審查了 30 個決策局／部門在二零一三年年中為 80 個非公務員合約僱員崗位刊登的招聘廣告，發現該 80 個崗位中只有 18 個 (23%) 接受網上申請。審計署認為，公務員事務局須查察為何很多決策局／部門沒有使用職位申請系統，並須採取適當措施協助這些決策局／部門使用該系統，從而提升效率。

招聘非公務員僱員

懲教署公開招聘非公務員合約僱員

4.7 **沒有擬訂招聘程序** 公務員事務局指引規定，各決策局／部門須擬訂適當的非公務員合約僱員招聘程序(見第 4.4(b) 段)。審計署留意到，懲教署並未就招聘非公務員合約僱員擬訂具體程序。懲教署表示，該署使用的招聘程序與公開招聘公務員的程序(如適用)相同。然而，審計署審查了懲教署進行的一次非公務員合約僱員招聘工作，發現有例外情況(見第 4.8 段)。

4.8 **沒有進行遴選面試** 審計署發現，懲教署在二零一一年三月招聘一名兼職非公務員合約僱員(博物館助理)時，曾按學歷和經驗把應徵者排列名次，然後在不進行任何遴選面試的情況下，聘請了排名最高的一位。上述遴選過程並不符合公務員的招聘程序。根據有關的公務員事務局指引，進行遴選面試是招聘公務員的一個重要程序。遴選面試的目的，是甄選最適合出任有關職位的人選，而此人未必是學歷和經驗最好的。審計署認為，懲教署須擬訂適當的非公務員合約僱員招聘程序，並確保該署人員按照有關程序妥善進行招聘工作。

康文署公開招聘非公務員合約僱員

4.9 由於員工流失率高，康文署經常進行招聘工作，聘請某些非公務員合約僱員，詳情如下：

- (a) **音樂主任** 自康文署於二零零零年成立以來，音樂事務處的工作一直由 62 名按非公務員合約條款受聘的音樂主任執行(註 29)。在 2010-11 至 2012-13 年度，有 14 名音樂主任離職，康文署共進行 15 次招聘填補各個工作組別和職級的空缺；及

註 29：音樂事務處由政府在一九七七年成立，旨在提高市民對音樂的認識和欣賞能力。二零零零年，康文署從兩個前市政局接管音樂事務處，為該事務處 57 名按前市政局合約條款受聘的員工和其餘 5 名按非公務員合約條款受聘的員工提供合約職位。每當有這類員工離職，康文署會按一貫做法聘請非公務員合約僱員應付服務需求。為求簡便，按前市政局合約條款受聘的員工(屬於非公務員僱員)在本審計報告書內也一律稱為非公務員合約僱員。

- (b) **舞台管理主任和舞台技術員** 由二零零零年起，康文署按非公務員合約條款聘用舞台管理主任和舞台技術員，為轄下 16 個表演藝術場地提供舞台相關服務(註 30)。二零一零年四月至二零一三年十二月，康文署共進行八次招聘，填補 47 個因員工流失而出現的各級空缺。

4.10 員工流失率高，或顯示康文署難以按非公務員合約條款挽留音樂主任、舞台管理主任和舞台技術員。不過，康文署已用了一段長時間檢討有關的非公務員合約僱員崗位，情況如下：

- (a) **音樂主任** 二零零六年，表演藝術委員會(註 31)曾研究音樂事務處的長遠運作模式，並建議把事務處轉交外間機構營運。自此之後，康文署曾就有關建議，與員工和相關人士進行多輪諮詢，但建議遭到反對。二零一三年十一月底，在研究事務處可考慮採用的其他運作模式後，康文署就音樂事務處的更長遠發展擬備人手建議，並就建議的原則諮詢公務員事務局。作為臨時措施，康文署亦重組音樂主任的非公務員合約僱員崗位，以期挽留在職人員，減低偏高的員工流失率；及
- (b) **舞台管理主任和舞台技術員** 二零零七年，康文署成立工作小組檢討舞台相關服務，以及非公務員合約僱員崗位的未來路向。二零一四年一月，康文署正為長遠人手計劃建議定稿，並就建議所涉及的各個事項諮詢公務員事務局。

4.11 雖然各決策局／部門可聘用非公務員合約僱員，以應付短期或服務方式正在檢討的服務需要(見第 4.2(a)(i) 和 (iii) 以及第 4.4(a) 段)，但康文署自二零零零年起便按非公務員合約條款聘用音樂主任、舞台管理主任和舞台技術員，至今約 14 年。審計署認為，康文署須密切監察非公務員合約僱員崗位的員工流失情況，並盡早與公務員事務局商定有關崗位的未來路向。

4.12 **沒有核證非本地資歷** 根據康文署的《聘用及管理合約僱員(非公務員)手冊》，負責招聘的辦事處應核證應徵者所持有的非本地資歷。在 2010–11 至 2012–13 年度進行的 15 次音樂主任招聘工作中，有八次有應徵者持有非本地資

註 30：截至二零一三年十二月三十一日，共有 54 名舞台管理主任和 26 名舞台技術員(在二零零一年七月一日分別有 37 和 11 名)。

註 31：表演藝術委員會在二零零四年成立，負責就提供表演藝術服務的事宜向民政事務局局長提供意見。

招聘非公務員僱員

歷。然而，沒有文件證明康文署曾採取行動，核證有關資歷。審計署認為，康文署須提醒其人員按部門指引，核證應徵者的非本地資歷。

審計署的建議

4.13 審計署 *建議* 公務員事務局局長應：

- (a) 查察為何很多決策局／部門在進行非公務員合約僱員招聘時，沒有使用公務員事務局的職位申請系統；及
- (b) 採取適當措施，協助各決策局／部門使用該系統，從而提高效率。

4.14 審計署 *建議* 懲教署署長應：

- (a) 擬訂適當的非公務員合約僱員招聘程序；及
- (b) 確保懲教署人員按照有關程序，妥善進行非公務員合約僱員招聘工作。

4.15 審計署 *建議* 康樂及文化事務署署長應：

- (a) 密切監察音樂主任、舞台管理主任和舞台技術員非公務員合約僱員崗位的員工流失情況，並盡早與公務員事務局商定有關崗位的未來路向；及
- (b) 提醒康文署人員，在非公務員合約僱員的招聘工作中，須核證應徵者的非本地資歷。

當局的回應

4.16 公務員事務局局長同意審計署在第 4.13 段提出的建議。他表示公務員事務局會提醒各決策局／部門在進行非公務員合約僱員的招聘時，多利用公務員事務局的網上職位申請系統，並視乎情況，採取措施以協助各決策局／部門使用該系統。

4.17 懲教署署長同意審計署在第 4.14 段提出的建議。他表示懲教署已於二零一四年二月中開始全面檢討整體招聘程序，包括非公務員合約僱員的招聘程序。懲教署將採取適當措施，確保符合相關的公務員事務局指引，如有需要，會徵詢公務員事務局的意見。

4.18 康樂及文化事務署署長同意審計署在第 4.15 段提出的建議。她表示：

- (a) 康文署多年來一直按非公務員合約條款，聘用音樂主任、舞台管理主任和舞台技術員，為正在檢討服務方式的音樂事務處及各個表演藝術場地提供服務。康文署現已完成有關檢討工作，目前正就人手建議，徵詢公務員事務局的意見。若涉及的工作屬永久性質，康文署會與公務員事務局合作，按照既定程序，以公務員職位取代非公務員合約僱員崗位。作為臨時措施，康文署已重組各個音樂主任非公務員合約僱員崗位，並改善其薪酬條件，以挽留在職人員；及
- (b) 在招聘音樂主任方面，康文署過去透過由音樂事務處合資格專業人士主持的筆試、試音和面試，核證應徵者的非本地資歷。康文署已提醒負責招聘的辦事處，除了進行筆試、試音和面試外，還須向有關簽發機構核證應徵者的非本地資歷。

非公務員僱員的有限制招聘工作

食環署非公務員合約僱員的有限制招聘工作

4.19 根據公務員事務局指引，以公開方式招聘非公務員僱員是慣常做法。然而，在 2010-11 至 2012-13 年度，食環署進行了四次非公務員合約僱員的有限制招聘工作，只限選定組別的退休公務員應徵（註 32）。詳情載於表十。

註 32：根據食環署發出的非公務員合約僱員招聘指引，如有需要，可列舉充分理由，經由聘用組向有關的首長級人員提出直接聘任或有限制聘任的建議，要求審批。

表十

食環署的非公務員合約僱員有限制招聘工作
(2010-11 至 2012-13 年度)

年度	崗位	申請數目	獲聘任人數
2010-11	食物商註冊主任	54	15
2011-12	食物管制助理	24	24
2012-13	統籌員	2	1
	食物管制助理	29	12

資料來源：食環署的記錄

附註：所有四次招聘都只限選定組別的退休公務員應徵。

4.20 審計署審查 2011-12 年度的食物管制助理招聘工作時，發現招聘程序和決定都沒有妥善備存文件記錄，這與其他三次有限制招聘不同。例如，審計署未能從食環署的記錄中，找到有關入職要求、審核申請、遴選面試及評審表格的詳情。二零一四年二月，食環署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 二零一一年三月福島核電站事故發生後，食環署致力對日本進口食品進行輻射測試。因此，食環署急須按非公務員合約條款招聘 24 名食物管制助理，以應付額外的工作量；
- (b) 由於有迫切需要招聘足夠的具經驗人員，署方安排以電話（在這種情況下最迅速有效的方法）聯絡過去 10 年內退休、擁有肉類及其他食物檢驗文憑並具備良好往績／食物管制經驗的前衛生督察職系人員。食環署手上已有所需的退休人員背景資料，於是嘗試以電話聯絡所有符合甄選準則的前衛生督察職系人員。結果，當中有 24 人成功聯絡上，他們都接受聘任；及
- (c) 由於人選數目與目標聘任人數相同，無須再作甄選，所有人選均獲聘任。

4.21 雖然在理據充分的特殊情況下，各決策局／部門可進行有限制招聘／直接聘任，但必須遵從適當程序，並且不涉被認為有利益衝突，亦不偏袒某一名或某一組別的人選（見第 4.4(c) 段）。審計署認為，食環署須確保招聘程序和決定均妥善備存文件記錄，以供審閱及問責之用。

審計署的建議

4.22 審計署 *建議* 食物環境衛生署署長在理據充分的特殊情況下進行非公務員僱員的有限制招聘工作時，應確保招聘程序和決定均妥善備存文件記錄。

當局的回應

4.23 食物環境衛生署署長同意審計署的建議。她表示其後進行類似工作時，已妥善備存文件記錄。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分概述審計署的主要意見，並探討未來路向。

意見摘要

5.2 如第 2 部分所述，審計署發現，公務員事務局沒有既定機制收集各決策局／部門招聘工作的資料及監察其所需時間。審計署分析各決策局／部門在 2010-11 及 2011-12 年度所進行公開招聘工作的所需時間，發現約有 20% 的招聘需時八個月以上才能完成。在審查五個決策局／部門(包括三個有最多職位空缺和一個有些招聘需要很長時間才能完成的決策局／部門)在 2010-11 至 2012-13 年度進行的 50 次公開招聘後，審計署發現有一個部門的 18 次公開招聘平均需時 382 日才能完成，最長一次需時 714 日。審計署亦發現在招聘程序方面(包括審核申請、初步甄選應徵者和進行技能測驗／考試)，有可予改善之處。

5.3 審計署在第 3 部分匯報了多項與受限制職系(特別是一級工人及二級工人職系)內部招聘有關的問題。截至二零一三年三月三十一日，教育局、食環署和康文署共有 435 個一級工人和 497 個二級工人職位空缺。審計署的審查工作發現，在 2010-11 至 2012-13 年度，上述決策局／部門共進行了九次內部招聘一級工人／二級工人的工作。然而，由於招攬範圍縮減及拒絕受聘比率偏高，這九次招聘未能聘得足夠人員填補空缺。這類內部招聘一般不能減少整體的公務員職位空缺數目，反而導致各決策局／部門互相競逐人手及員工流失率偏高，令政府資源未能善用。此外，按照規定，因人員內部轉職而流失員工的決策局／部門須在有關人員於進行招聘的決策局／部門擔任新職位的試任期內，保留其原任職位空缺。因此，某決策局／部門如有大量人員經內部轉職而離開，便會因在招聘新人手來填補空缺方面受到限制，以致有關職位長期懸空。這情況會對有關的決策局／部門的運作造成不良影響。

5.4 如第 4 部分所述，審計署發現各決策局／部門在招聘非公務員僱員方面，包括使用網上職位申請系統、訂定招聘程序、進行遴選面試和檢討非公務員合約僱員崗位，有可予改善之處。

審計署的建議

5.5 根據 2014–15 年度的政府財政預算案，公務員編制在 2014–15 年度將增加 2 556 個職位 (較 2013–14 年度的增幅高出 50%)。根據公務員事務局의 估計，在 2013–14 至 2017–18 年度，每年大約會有 6 000 名公務員退休而數字在 2018–19 至 2022–23 年度會進一步增至每年約 7 000 人。為適時填補因員工流失和新開設職位而出現的職位空缺，審計署建議公務員事務局局長應與敘用委員會合作：

- (a) 更密切監察各決策局／部門的招聘工作；
- (b) 協助管制人員加快招聘工作進度，分析職位長期出缺的原因及制定解決方案，並提升／改善招聘數據的收集機制；及
- (c) 對受限制職系的安排進行檢討。

當局的回應

5.6 公務員事務局局長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 公務員事務局除了繼續監察公務員職位空缺的填補情況外，會與各決策局／部門合作，就監察和簡化招聘程序的安排研究適當的改善方法；及
- (b) 就受限制職系，公務員事務局會繼續密切監察有關機制的實施情況，並因應最新情況，檢視有關的限制準則。

附錄 A
(參閱第 2.4 及 2.5 段)

完成公開招聘工作的所需時間
(2010-11 及 2011-12 年度)

完成工作 所需日數	公開招聘次數									
	2010-11			2011-12						
	屬敘用 委員會 職權範圍	不屬敘用 委員會職權 範圍	總計	屬敘用 委員會 職權範圍	不屬敘用 委員會職權 範圍	總計				
60 或以下	0 (0%)	1 (1%)	1 (1%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)				
61 至 120	7 (9%)	14 (14%)	21 (12%)	5 (7%)	6 (6%)	11 (7%)				
121 至 180	21 (27%)	36 (37%)	57 (32%)	34 (46%)	36 (39%)	70 (42%)				
181 至 240	33 (43%)	24 (24%)	57 (32%)	20 (27%)	26 (28%)	46 (27%)				
241 至 300	11 (14%)	13 (13%)	24 (14%)	9 (12%)	18 (19%)	27 (16%)				
301 至 360	3 (4%)	16 (21%)	8 (8%)	24 (24%)	11 (6%)	5 (7%)	15 (20%)	2 (2%)	25 (27%)	7 (4%)
超過 360	2 (3%)	3 (3%)	5 (3%)	1 (1%)	5 (6%)	6 (4%)				
總計	77 (100%)	99 (100%)	176 (100%)	74 (100%)	93 (100%)	167 (100%)				

資料來源：審計署對公務員事務局記錄的分析

附註：1. 每個年度的招聘工作是指在該年度內刊登招聘廣告的招聘工作。

2. 完成每次招聘工作的所需時間由刊登廣告的日期起計算，至發出第一份聘書的日期為止。因此，上述數字不包括全年持續的招聘工作（例如香港警務處的督察／警司和警員招聘工作）；這些招聘工作沒有確切的刊登廣告和發出聘書日期。
3. 上述數字不包括法官及司法人員、廉政公署人員和香港駐外地經濟貿易辦事處在當地聘請的人員的招聘工作，因為公務員事務局所進行的公務員職位吸引力研究並不涵蓋這些人員。

附錄 B
(參閱第 2.6 及 3.19 段)

審計署審查的 50 次公開招聘

	職級	職位 空缺 數目	刊登 廣告日期	收到 申請數目	由刊登廣告日期起計算至	
					向敘用委員會 提交招聘委員 會報告日期的 所需日數	發出第一份 聘書日期的 所需日數
公務員事務局						
1	助理文書主任	1 435	10/12/2010	24 244	沒有需要	141
2	即時傳譯主任	2	18/2/2011	247	187	202
3	一級訓練主任	5	25/2/2011	1 057	193	210
4	政務主任	40	3/9/2011	15 141	206	216
5	二級行政主任	200	3/9/2011	22 169	210	224
6	二級法定語文主任	26	16/12/2011	2 206	217	253
7	即時傳譯主任	1	29/6/2012	250	190	217 (註 1)
8	政務主任	30	8/9/2012	13 973	208	221
9	二級行政主任	140	8/9/2012	21 053	202	214
10	一級訓練主任	4	25/1/2013	950	209	249
懲教署						
11	懲教主任	51	25/6/2010	11 695	322	342
12	配藥員	3	30/7/2010	162	沒有需要	246
13	工藝導師 (印刷)	1	6/8/2010	169	沒有需要	628 (註 2)
14	工藝導師 (標誌製造)	1	6/8/2010	137	沒有需要	440
15	工藝導師 (建築及保養)	1	10/9/2010	477	沒有需要	714
16	二級懲教助理	329	17/9/2010	10 367	沒有需要	243

附錄 B
(續)
(參閱第 2.6 及 3.19 段)

	職級	職位 空缺 數目	刊登 廣告日期	收到 申請數目	由刊登廣告日期起計算至	
					向敘用委員會 提交招聘委員 會報告日期的 所需日數	發出第一份 聘書日期的 所需日數
17	工藝教導員(木工)	3	17/12/2010	96	沒有需要	309
18	二級工人	26	28/1/2011	1 602	沒有需要	188
19	助理講師(餐飲服務)	1	24/6/2011	210	沒有需要	371
20	助理教育主任	8	29/7/2011	1 937	390	424
21	二級懲教助理	283	19/8/2011	9 731	沒有需要	125
22	工藝導師(屋宇裝修)	1	9/9/2011	163	沒有需要	482
23	工藝導師(屋宇設備)	2	9/9/2011	312	沒有需要	496
24	懲教主任	25	28/10/2011	6 592	225	258
25	工藝教導員(建築及保養)	1	15/6/2012	200	沒有需要	551
26	工藝教導員(製衣)	10	15/6/2012	303	沒有需要	449
27	二級監工	1	3/8/2012	746	沒有需要	356
28	懲教主任	25	30/11/2012	6 900	196	245
教育局						
29	二級專責教育主任	3	28/8/2010	129	166	249
30	助理教育主任(行政)	18	2/10/2010	2 134	196	238
31	助理督學(學位)	47	2/10/2010	4 394	180	215
32	一級專責教育主任	12	12/2/2011	29	74	108
33	助理教育主任	61	24/9/2011	3 620	166	238
34	一級專責教育主任	12	17/3/2012	30	90	158
35	助理教育主任(行政)	42	31/3/2012	2 271	220	259

附錄 B
(續)
(參閱第 2.6 及 3.19 段)

	職級	職位 空缺 數目	刊登 廣告日期	收到 申請數目	由刊登廣告日期起計算至	
					向敘用委員會 提交招聘委員 會報告日期的 所需日數	發出第一份 聘書日期的 所需日數
食環署						
36	實驗室服務員	5	30/4/2010	1 951	沒有需要	169
37	助理防治蟲鼠主任	3	17/9/2010	1 277	沒有需要	180
38	二級防治蟲鼠助理員	8	17/9/2010	1 850	沒有需要	172
39	二級衛生督察	157	24/9/2010	5 131	沒有需要	158
40	見習防治蟲鼠助理員	5	21/1/2011	1 176	沒有需要	175
41	二級工人	680	23/3/2012	6 600	沒有需要	187
42	助理小販管理主任	170	13/4/2012	6 206	沒有需要	197
43	二級衛生督察	65	25/5/2012	5 051	沒有需要	235
康文署						
44	二級助理館長 (歷史)	19	23/4/2010	1 253	116	138
45	文化工作副經理	24	24/9/2010	10 332	203	242
46	三級康樂助理員	114	8/10/2010	11 460	沒有需要	134
47	二級助理康樂事務經理	9	25/2/2011	2 873	沒有需要	200
48	二級文化工作助理員	92	13/5/2011	18 100	沒有需要	315
49	圖書館助理館長	21	11/11/2011	7 926	214	234
50	圖書館助理館長	17	17/8/2012	11 523	266	305

資料來源：審計署對公務員事務局、懲教署、教育局、食環署及康文署記錄的分析

註 1：由於有關招聘未能物色到合適人選，這裏顯示的是刊登廣告日期與敘用委員會確認招聘結果日期之間的日數。

註 2：由於懲教署完成所有招聘手續後，決定不聘任任何應徵者，這裏顯示的是刊登廣告日期與作出有關決定日期之間的日數。

附錄 C
(參閱第 3.14 段)

審計署審查的九次內部招聘

決策局／ 部門	發出 職位空缺 通告日期	收到 申請 數目 (a)	目標聘任 人數 (b)	獲發聘書的 應徵者 數目 (c)	接受聘任的 應徵者 數目 (d)	拒絕受聘率 $(e)=\frac{(c)-(d)}{(c)}\times 100\%$	獲聘任 人數差額 (f)=(b)-(d)
一級工人招聘工作							
食環署	14/1/2011	182	110	93	63	32%	47
	22/2/2013	142	56	51	26	49%	30
康文署	13/8/2010	257	254	187	161	14%	93
	28/10/2011	358	256	295	192	35%	64
二級工人招聘工作							
教育局	19/8/2011	91	18	5	1	80%	17
	22/2/2013	56	46	18	10	44%	36
康文署	1/12/2010	99	8	7	5	29%	3
	10/10/2011	128	22	21	7	67%	15
	22/3/2013	78	45	17	6	65%	39

資料來源：審計署對教育局、食環署及康文署記錄的分析