

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

二零零二年公務員薪酬調整

二零零二年五月二十三日會議跟進事項

目的

1. 在二零零二年五月二十三日的公務員及資助機構員工事務委員會會議上，議員討論第 CB(1)1769/01-02 號文件時，要求當局就一旦決定公務員減薪將以立法方式落實一事，提供補充資料。所索取的資料，現載於本文件。

索取的資料

第 1 項 透過立法實施公務員減薪的理據

**請提供與當局建議立法減薪的所有理由有關的法律意見。**

2. 按照普通法，訂立合約的其中一方不能單方面更改合約條款，因此，如未得僱員同意或合約沒有明確保留此項權力的條款，僱主不得將僱員的薪酬調低。

3. 在公務員合約中，政府保留權利，在認為有需要的任何時候，修改任何聘用條款或服務條件。根據過往案例，法庭不大可能接納這項可作出一般更改的權利適用於公務員薪酬這類基本聘用條款。在二零零零年六月以後受聘的人員，其合約載有下列條文：

“如符合《公務員事務規例》第 451 及 452 條〔指工作表現必須令人滿意〕，公務員服務滿一年後將改按所屬薪級表支薪。該薪級表會按每年的酬薪調整作出檢討。這項調整會以加薪、凍薪或減薪的形式進行(見附錄 3)。”

附錄 3 撮述每年調整薪酬的機制。不過，在二零零零年六月之前聘用的人員，他們的合約並無上述條文。

4. 普通法容許僱主在給予通知後解僱員工，然後以較低的薪酬重行聘用。不過，大部分公務員是以長期聘用合約聘用，該等合約不能藉通知終止，而且根據合約，他們只要行為良好，都可以留任至《退休金條例》訂明的退休年齡為止。

5. 雖然當局可以就公務員減薪一事與公務員中央評議會達成協議，但這類協議並不能阻止個別公務員質疑任何減薪協定。在這個情況下，立法是政府合法調低公務員薪酬的唯一穩妥方法。

6. 民事法律專員已撰文解釋為何需要透過立法以調低公務員薪酬，該文件載於附件 A。這份文件同時就立法減薪建議是否符合《基本法》一事作出評論。文件於二零零二年五月二十四日在數份報章轉載。

## **第 2 項 服務條件說明書**

(a) 請提供適用於公務員的服務條件說明書的各個版本，並指出各個版本所載的條文有何不同之處，尤其是請述明下列條款是否已納入服務條件說明書的每個版本內：

— **通則(服務條件說明書第 1.1 條(2000 年 6 月版))**

“公務員必須遵守任何由行政長官不時發出的管理公務員的行政命令和根據這些命令制定的規例及作出的指示。”

— **有關薪金及增薪的條款(服務條件說明書第 4.7 條(2000 年 6 月版))**

“如符合《公務員事務規例》第 451 及 452 條，公務員服務滿一年後將改按所屬薪級表支薪。該薪級表會按每年的薪酬調整作出檢討。這項調整會以加薪、凍薪或減薪的形式進行。”

— **有關更改的條款(服務條件說明書第 23 條(2000 年 6 月版))**

“儘管本說明書或聘書另有規定，政府仍保留權利在認為有

需要的任何時候，修改有關人員的聘用條款及／或本說明書或聘書載列的服務條件。”

7. 公務員的聘用安排，受聘書及夾附的服務條件說明書(說明書)載列的規定規管。目前，政府一共 11 套聘書範本和 25 套標準說明書(包括對退休後重行聘用的人員適用的說明書，但不包括個別部門(如香港警務處)為轄下人員特別制定的說明書)，以切合各類新聘人員及轉職或續聘的在職人員的不同聘用條款(聘書範本及說明書一覽表載於附件 B；立法會秘書處存備全套文件，供議員索閱)。一般來說，這些說明書載列的條文的寫法都很接近，出入較大的條文乃涉及員工根據不同聘用條款可享有的福利。

8. 各套說明書會不時更新，以反映《公務員事務規例》及其他與公務員管理有關的政府規則和規例作出的修改。因此，以在職公務員而言，他們的說明書是各有不同，視乎政府發出聘書的日期及所適用的聘用條款而定。多年以來所制定而現在仍然有效的說明書，一共超過 200 套。一般來說，過去數十年所制定的大部分說明書都載有通則(與說明書二零零零年六月版本第 1.1 條類似的條文)及更改條文(與通用表格第 608 款二零零零年六月版本第 23 條類似的條文)(但在寫法上有輕微的分別)。換言之，這兩項條文都適用於大部分在職公務員。然而，說明書二零零零年六月以前的版本載列的薪酬及增薪條文，並沒有像二零零零年六月版本第 4.7 條(通用表格第 608 款)一樣，明文規定“薪級表會按每年的薪酬調整作出檢討。這項調整會以加薪、凍薪或減薪的形式進行”。

9. 據我們估計，約 2 700 名人員在二零零零年六月版本的說明書生效後加入政府，另有 2 700 名合約人員或退休後按合約條款重行聘用的人員，其適用的說明書可能為二零零零年六月版本。但其他大部分在職人員的聘用合約並無明確條文賦予政府將薪酬調低的權力，這些人員為數超過 160 000 人。

**(b) 請提供詳細的法律意見，說明為何服務條件說明書所載的更改條款不足以賦權政府削減公務員的薪酬。就此，亦請就律政司民事法律專員在事務委員會會議上提述的有關法庭判決提供詳細資料。**

10. 一如上文第 2(a)段的答覆，對在二零零零年六月之前受聘的人員適用的說明書，並無明確賦權政府將僱員薪酬調低。雖然在 Lam

Yuk-ming 對 Attorney General (律政司) [1980](HKLR815)一案中，香港上訴法院裁定政府有權單方面更改合約條文，但是在 Fynn 對 Attorney General (律政司) [1991](1 HKLR315 at 318)一案中，香港高等法院則有以下判決：

“沒有什麼可以阻止政府修改各項與聘用有關的規例，這點似乎毋庸置疑。然而，政府是否可以單方面作出基本修改，例如更改僱員支薪的基本原則，則存在疑問。”

11. 英國法院的判決亦抱這個看法，例如 United Associations for Protection of Trade Ltd.對 Kilburn(1985年9月17日，未有匯編)一案及上訴法院 Wandsworth London Borough Council 對 D'Silva [1998] (IRLR 193)一案的判決。

**(c) 關於上文(b)項，假如說明書內的更改條文並不足以令政府有權削減公務員薪酬，這是否表示政府並無削減公務員薪酬的法律依據及減薪是否與《基本法》第一百條有所抵觸？請提供意見。**

12. 由於大多數現時仍然有效的說明書都沒有明確賦權政府減薪，根據已裁定的案例，如不透過立法落實將公務員薪酬調低的決定，有關決定可能會受到法律質疑。

13. 政府提出現有的減薪建議前，已根據既定的公務員薪酬調整機制，審慎考慮所有有關因素，包括按獨立進行的薪酬趨勢調查得到的薪酬趨勢淨指標、香港的經濟狀況、財政預算、生活費用的變動、職方的薪酬調整要求和公務員士氣。在這些因素中，有些是可以上調或下調的，因此，這個機制已有足夠靈活性，使薪酬調整的幅度可加可減。政府完全根據既定機制決定今年的薪酬調整幅度，各中央評議會的職方亦一直促請政府按既定機制處理今年的薪酬調整。立法建議可以確保政府根據既定機制作出的合理決定得以切實並公平地執行。

14. 《基本法》第一百條規定，香港特區成立前在香港政府各部門任職的公務人員“均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準”。在緊接一九九七年七月一日之前已在政府任職的公務員，如果減薪後薪金不低於他們在當日獲得的薪酬，當局便不會抵觸《基本法》第一百條。

### **第3項 與《基本法》的關係**

**請就《基本法》第一百條所訂明的“不低於原來的標準”一語的詮釋提供法律意見。**

15. 雖然就《基本法》第一百條中“不低於原來的標準”一句的釋義是否可計及生活費用的變動乃有待商榷，但這次減薪建議並不會觸及這個問題，因為即使減薪，公務員的薪酬，以現金計算，仍然相等於或多於他們在一九九七年六月三十日獲得的薪酬。

### **第4項 獨立調查委員會**

**(a) 請考慮以其他方法實施減薪，例如採用 1968 年香港政府與各主要公務員協會達成的協議所訂明的現行機制，委任獨立調查委員會，以處理有關事宜。**

16. 除立法外，政府並無其他方法可以切實執行減薪，而減薪是一個按照既定調整機制作出的合理決定。一九六八年香港政府與某些公務員協會達成的協議，並非現有薪酬調整機制的一部分。任何根據一九六八年協議提出的委任調查委員會的要求，須有理據支持，並且須由行政長官決定。

**(b) 倘若行政長官決定或各主要公務員協會要求委任一個獨立調查委員會，負責處理有關事宜，請確定政府會否押後把擬議的《公職人員薪酬調整條例草案》提交立法會。**

17. 由於一九六八年的協議並非薪酬調整機制的一部分，因此，委任獨立調查委員會與向立法會提交條例草案的決定兩者並無必然關係。

**(c) 請確定調查委員會提出的建議對政府及全體公務員是否具有約束力。**

18. 調查委員會的建議除非獲得政府及簽訂協議的公務員協會接受，否則對政府或協會皆無約束力。這些建議即使獲得政府及上述協會接受，但對並無簽訂一九六八年協議的協會並無約束力，而個別公務員亦不受建議約束。

## **第 5 項 《公職人員薪酬調整條例草案》擬稿**

**(a) 請解釋條例草案擬稿第 9 條(補償、補救等)的立法用意及效力。**

19. 目前草擬的條例草案第 9 條旨在明確授權當局在條例獲得通過後根據條例調整薪金及津貼，並闡明公職人員不可以在法例通過後透過補償或賠償的方式，直接或間接追討所減之數。

**(b) 請提供不容許修訂條例草案的理據。**

20. 如擬對立法會正在審議的法案提出修訂，必須按照《立法會議事規則》第 54 條就這類修訂的格式和內容訂定的程序規則提出。

## 公務員薪酬：法律爭議

1. 目前有關公務員可能減薪的辯論，帶出若干重要的法律爭議。公務員減薪是否合法和符合《基本法》？
2. 律政司深信透過立法來進行有限度的減薪，既合法又符合《基本法》。

### 薪酬調整機制

3. 現有的薪酬調整機制考慮很多因素，包括由薪酬趨勢調查所得的薪酬趨勢淨指標、經濟狀況、財政預算、生活費用的變動、職方的薪酬調整要求和公務員士氣。由於部份因素可以向上和向下變動，因此薪酬調整機制有足夠的靈活性考慮減薪以及加薪。然而，假如考慮了這些因素，結果顯示應該減薪，目前的問題就是怎樣才是最好的做法。

### 立法需要

4. 一般而言，合約的條款不能由其中一方締約方單方面作出更改。因此，未得僱員同意，僱主一般不能削減僱員薪酬。
5. 就公務員合約而言，政府保留更改聘用條款或服務條件的權利(通常在第 20 條訂明)；若政府認為有需要，可隨時更改這些條款或條件。這看來給予政府單方面削減公務員薪金的權利。然而，過去的案例顯示法院不大可能接納，這項更改合約條款的一般權力適用於涉及薪金這類基本的條款。因此，視這項規定授權政府可單方面削減僱員薪酬，是不穩當的。
6. 另一個可供一些僱主選擇的途徑是：他們可藉通知終止僱員的合約，然後以較低薪金重行聘用有關僱員。不過，大部分公務員是以長期聘用合約聘用，而該等合約是不能藉通知終止的。至於那些不是以長期聘用合約聘用的公務員，理論上可以循這途徑終止合約。但把大量公務員辭退，而又不

能保證他們會接受以較低薪金重行受聘，將令人嚴重質疑這樣做會否影響政府的暢順運作和為市民大眾提供的服務。

7. 有人建議還有另一個途徑可供政府選擇，就是與公務員達成協議。不過，儘管與公務員的四個中央評議會達成協議，亦不能阻止個別公務員質疑所協定的薪酬減幅。

8. 面對這些困難，達到合法削減公務員薪酬的唯一穩妥方法是以立法途徑進行。如立法削減薪酬，在法院成功受質疑的風險會大大減低。

### 有關《基本法》的問題

9. 但假如真的削減公務員薪酬，這是否合法和符合《基本法》？如果是，那麼作為實行上述削減薪酬的法例，又是否符合《基本法》？

10. 根據《基本法》第一百條，香港特別行政區成立前，在香港政府各部門任職的公務人員“均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準”。假設公務員減薪後的薪金不低於 1997 年 6 月 30 日的水平，便不會抵觸該條的規定。

11. 此外，根據 1998 年審理的一宗案件，法院裁定制定《基本法》第一百條的原意是保障公務人員得以繼續受聘，不會因主權移交而蒙受損失，該條文並不是要阻止引進為良好管治香港而制定的新措施。香港海外公務員協會曾質疑政府在回歸後向擬轉以長期聘用條款受聘的公務員引入須達致一定中文程度的規定。當解釋過第一百條的原意後，法院裁定引入這項新規定沒有抵觸該條文。

12. 根據《基本法》第一百零三條，香港原有的公務人員管理制度，包括負責就公務人員薪金和服務條件給予意見的專門機構，予以保留。這裏強調的是**制度**，而不是公務人員的薪金和服務條件。

13. 自 1974 年起運作至今的薪酬調整制度，上文已加以說明。該制度今年反映了有關因素向下調整，特別是香港經濟



逆轉和出現財政赤字。如經修訂的薪酬水平是完全根據既有的制度釐定，便不會抵觸《基本法》第一百零三條的規定。

14. 《基本法》第一百六十條規定，契約和權利義務，在不抵觸《基本法》的前提下繼續有效，受香港特別行政區的承認和保護。在 1997 年 6 月 30 日受聘的公務員，他們的合約權利屬於這條文的保護範疇。不過，在該日以後繼續受聘於政府的公務員，其薪酬已予調高，幅度介乎 4.99%(首長級薪級第 3 點或以上人員)至 11.32%。

15. 假設擬議減薪幅度不會使薪酬水平降至 1997 年 6 月 30 日的水平以下，則享有該日薪酬水平的權利便獲得全面承認和保障。

16. 關於第一百六十條所保障的權利，可否辯稱當中包括不容立法干預現存合約的權利？由於原有的法律可藉立法修訂（只要有關修訂符合《基本法》的規定），因此認為不能藉立法修改合約權利這說法，是相當不尋常的。第一百六十條的原意不可能如此。這條文主要是一條保留條文，旨在確保合約權利不會因香港回歸而失去。

17. 擬議減薪已充分考慮所有在既有的公務員薪酬調整機制下的有關因素，而這本身是符合《基本法》第一百零三條，目前擬議的立法途徑只是落實根據既有機制所作出的合理決定的新措施。援引第一百條背後的理念，這亦是一項為良好管治香港而實行的措施。因此，擬議立法減薪是符合《基本法》的規定。所以，指稱第一百六十條禁止如此減薪的論點，是不能成立的。

## 結論

18. 擬議減薪一事是備受爭議，但法律上的爭議應可放下，顯而易見，如果要減薪，便有需要立法；而有限度減薪，亦很明確地是符合《基本法》的規定。

## 公務員聘書及服務條件說明書一覽表

## I. 聘書一覽表

聘書範本編號	標題
AL1 (2001 年 8 月)	試用／按月聘用條款聘書範本
AL2 (2001 年 8 月)	合約條款聘書範本
AL3 (2001 年 8 月)	按日聘用條款聘書範本
AL4 (2001 年 8 月)	以試任條款受聘的聘書範本
AL5 (2001 年 8 月)	職前體格檢驗進行後確認／撤回聘任的範本(如適用)
AL6 (2002 年 4 月)	*Specimen letter to an overseas agreement officer offering transfer to locally modelled conditions
AL7 (2002 年 4 月)	*Specimen letter to a transferee offering a further agreement on locally modelled conditions
AL8 (2002 年 4 月)	聘書範本適用於根據新退休金計劃在退休後沒有中斷服務而以按月聘用條款重行受僱的公務員
AL9 (2002 年 4 月)	聘書範本適用於根據新退休金計劃在退休後沒有中斷服務而按合約條款重行受僱出任同一職級的公務員
AL10 (2002 年 4 月)	聘書範本適用於根據舊退休金計劃在退休後沒有中斷服務而按合約條款重行受僱的公務員(《公務員事務規例》第 270(1)條)
AL11 (2002 年 4 月)	聘書範本適用於根據舊退休金計劃在退休後沒有中斷服務而以按月聘用條款重行受僱的公務員(《公務員事務規例》第 270(2)條)

## II. 服務條件說明書一覽表

表格編號	標題
GF 301 (2001 年 8 月修訂本)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於按本地試用／試任條款聘用的公務員(支薪點在首長薪級第 3 點或以下或同等薪點)
GF 305 (2001 年 8 月修訂本)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於按月僱用的本地公務員

表格編號	標題
GF 306 (2001 年 8 月修訂本)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於第一標準薪級人員
GF 306A FVL(NRS) (2001 年 8 月修訂本)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於退休後無中斷服務而隨即以按月聘用條款重行受僱的公務員
GF 341 (revised August 2001)	<p>*Memorandum on Conditions of Service for</p> <p>(a) <i>overseas agreement officers on MPS 34-44 or equivalent appointed before 1.8.1987 who opt to remain on vacation leave terms under CSR 1265;</i></p> <p><i>or</i></p> <p>(b) <i>overseas agreement officers on MPS 33 and below or equivalent who are appointed before 15.6.1988 and remain on vacation leave terms under CSR 1266.</i></p>
GF 341A (revised August 2001)	<p>*Memorandum on Conditions of Service for officers on overseas agreement terms</p> <p><i>(with pay points at MPS 34 or above or equivalent on annual leave terms)</i></p>
GF 341BAP (revised August 2001)	<p>*Memorandum on Conditions of Service for officers on local agreement terms</p> <p><i>(with pay points at D4 or above or equivalent)</i></p>
GF 341BAP2 (August 2001)	<p>*Memorandum on Conditions of Service for officers on local agreement terms</p> <p><i>(with pay points at D4 or above or equivalent)</i></p> <p><i>(Note : This Memorandum is for Directorate officers at D4 or above or equivalent who (a) have opted to transfer to revised leave and passage arrangements in accordance with CSB Circular No. 7/98 or (b) were promoted to D4 or above or equivalent on or after 1 April 1998.)</i></p>

表格編號	標題
GF 341BAP OL2 (revised August 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers on locally modelled agreement terms <i>(with pay points at D4 or above or equivalent)</i>
GF 341D (NRS) (revised October 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers who retire and are re-employed without a break in service on overseas agreement terms <i>(with pay points at MPS 34 or above or equivalent on annual leave terms)</i>
GF 341D (NRS)2 (revised August 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers who retire and are re-employed without a break in service on overseas agreement terms <i>(with pay points at D4 or above or equivalent)</i> <i>(Note: This Memorandum is for directorate officers on overseas terms with pay points at D4 or above or equivalent who have opted to transfer to revised leave and passage arrangements in accordance with CSB Circular No. 7/98)</i>
GF 341F (revised August 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers on overseas agreement terms <i>(with pay points at D4 or above or equivalent)</i> <i>(Note : This Memorandum is for directorate officers on overseas terms with pay points at D4 or above or equivalent who have opted to transfer to revised leave and passage arrangements in accordance with CSB Circular No. 7/98.)</i>

表格編號	標題
GF 341FVL (revised August 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers on overseas agreement terms <i>(with pay points at MPS 33 or below or equivalent on flexible vacation leave terms)</i>
GF 341T (revised August 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers on overseas trial terms <i>(with pay points at D3 or below or equivalent)</i>
GF 392BAP(NRS) (revised August 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers who retire and are re-employed without a break in service on local agreement terms <i>(with pay points at D4 or above or equivalent)</i>
GF 392BAP(NRS)2 (revised August 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers who retire and are re-employed without a break in service on local agreement terms <i>(with pay points at D4 or above or equivalent)</i> <i>(Note: This Memorandum is for Directorate officers at D4 or above or equivalent who (a) have opted to transfer to revised leave and passage arrangements in accordance with CSB Circular No. 7/98 or (b) were promoted to D4 or above or equivalent on or after 1 April 1998)</i>
GF 392FVL (revised August 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers who retire and are re-employed without a break in service on local agreement terms <i>(with pay points at D3 or below or equivalent)</i>

表格編號	標題
GF 392FVL OL2 (revised August 2001)	*Memorandum on Conditions of Service for officers on locally modelled agreement terms <i>(with pay points at D3 or below or equivalent)</i>
GF 392FVL (NRS) (2001 年 8 月修訂本)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於退休後無中斷服務而隨即以本地合約條款重行受僱的公務員 (支薪點在首長級薪級表第 3 點或以下或同等薪點)
GF 307 (2000 年 5 月修訂本)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於按劃一試用／試任條款聘用的公務員
GF 308 (2000 年 3 月修訂本)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於按劃一按月條款聘用的公務員
GF 309 (2000 年 3 月修訂本)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於按劃一按月條款聘用的第一標準薪級公務員
GF 310 (2000 年 3 月修訂本)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於按劃一合約條款聘用的公務員
GF 607 (2000 年 6 月)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於按新試用條款聘用的公務員 註：本說明書適用於： (a) 在二零零零年六月一日或之後初次受聘的新入職公務員；或 (b) 在二零零零年六月一日或之後再獲聘用而曾經中斷服務的公務員
GF 608 (2000 年 6 月)	香港特別行政區政府服務條件說明書適用於按新合約條款聘用的公務員 註：本說明書適用於： (a) 在二零零零年六月一日或之後初次受聘的新入職公務員；或 (b) 在二零零零年六月一日或之後再獲聘用而曾經中斷服務的公務員