

**立法會主席就  
陳國強議員、李鳳英議員，J.P.及梁富華議員，MH，J.P.所提  
《2001年僱傭（修訂）（第2號）條例草案》的裁決**

陳國強議員、李鳳英議員及梁富華議員擬聯名向本會提交他們建議的《2001年僱傭（修訂）（第2號）條例草案》，並請我裁定該條例草案是否涉及本會《議事規則》第51(3)及(4)條所訂明的限制。

2. 我已邀請教育統籌局局長（“局長”）就條例草案提供她的意見。陳國強議員、李鳳英議員及梁富華議員隨後亦獲邀就局長的意見作出回應。就着議員的回應，我請局長提供進一步的資料及解釋，以協助我作出裁決。此外，我還徵詢了立法會法律顧問的意見。

### **條例草案的目的**

3. 條例草案主要包括一項條文，目的使《僱傭條例》（第57章）適用於政府所聘用的非公務員合約僱員。條例草案並未對“非公務員合約僱員”（“合約僱員”）一詞加以界定。按照政府當局在2002年3月6日本會會議上回答一項質詢時的答覆，合約僱員是指政府根據在1999年實施的非公務員合約計劃而聘請的合約僱員。他們是按不超過3年的定期合約，在公務員編制以外受聘，以應付短期、非全職或正待檢討的服務需要。

### **《議事規則》第51(3)及(4)條**

4. 第51(3)及(4)條的條文如下：

“51(3) 立法會主席如認為任何由立法會議員個別或聯名提出的法案涉及公共開支或政治體制或政府運作，該法案即不得提出。”

“51(4) 立法會主席如認為某法案涉及政府政策，則就該法案所作的預告須附有由行政長官對該法案的書面同意。”

### **政府當局的回應**

5. 基於以下理由，局長認為條例草案涉及公共開支、政府運作及政府政策：

(a) 公共開支

截至 2001 年 6 月 30 日止，約有 12 000 名合約僱員（10 100 名全職及 1 900 名非全職僱員）及約 3 700 名僱員受僱於特別核准的計劃或聘用條件下。如果將《僱傭條例》的適用範圍擴大至包括政府合約僱員，對勞工處及勞資審裁處的資源都會構成影響。勞工處將須就《僱傭條例》的詮釋及適用情況向各政策局、部門及合約僱員提供更多的諮詢服務（每年約 715 項諮詢）。為了提供該等服務，最少須有 1 名勞工事務主任及 4 名一級助理勞工事務主任。此外，該處亦須額外巡查各政策局／部門，以確保《僱傭條例》獲得遵守（每年約巡查 600 次）、回答諮詢（每年約 4 500 項），以及接受合約僱員的投訴（每年約 75 宗）。為了應付這些工作，便須有 5 名一級勞工督察及 1 名二級勞工督察。勞工處將須每年共承擔 760 萬元。

至於勞資審裁處，它將須處理更多由合約僱員提出，指稱政府違反《僱傭條例》的個案。按司法機構政務長估計，勞資審裁處每年約須處理 168 宗該等個案，而每年的預計財政負擔為 160 萬元。

因此，為應付條例草案所帶來的工作，每年所招致的額外開支共需約 950 萬元。

(b) 政府運作

合約僱員的聘用合約是盡量顧及《僱傭條例》的規定而制訂。此外，為了維持一支廉潔、可靠及受人尊重的公職隊伍，政府要求合約僱員在品行及有關事宜上遵守適用於公務員的相同規則及規例。這些規則要求高度誠信，而在僱員的品行和紀律方面，政府可會採用更嚴格的措施，而這些措施不一定與《僱傭條例》相符。

如果將《僱傭條例》的適用範圍擴大至包括合約僱員，即使僱員已遭定罪，又或基於與其職責無關的刑事調查或訴訟所顯示的資料，令政府有理由對其品格及誠信產生懷疑時，政府解僱該僱員可能屬不合法。此外，對於正在接受刑事調查的僱員，即使調查期間所顯示的資料令政府有理由懷疑該僱員不適合繼續受僱，但如政府着令該僱員停薪停職超過 14 天，亦可能屬不合法。

因此，假如政府對一大羣僱員的品格或誠信有所懷疑，但又不能將該等僱員解僱或着令他們停薪停職，則會妨礙政府的有效運作，以及其維持一支廉潔、可靠及受人尊重的隊伍，

為市民提供優質服務的能力。

(c) 政府政策

政府的一貫政策是，《僱傭條例》對政府並無約束力，亦不應把其適用範圍擴大至包括合約僱員。這項政策自 1999 年起，已在立法會及人力事務委員會的會議上申明過。

**陳國強議員、李鳳英議員及梁富華議員的回應**

6. 基於以下理由，陳國強議員、李鳳英議員及梁富華議員並不同意局長的意見：

(a) 公共開支

局長高估了為應付條例草案帶來的額外工作而須支付的額外開支。既然合約僱員的聘用條件不遜於《僱傭條例》，而政府一直聲稱自己是良好僱主，並已為合約僱員提供很多投訴及調解渠道，則這些僱員便不應有任何投訴或勞資糾紛。

按他們估計，每名勞工事務主任每年須額外處理的諮詢個案只會有 2.4 宗，而每名勞工督察每年須額外進行的巡查將少於 3.9 次。這些額外工作可根據政府的資源增值計劃，由現有僱員吸納。

目前，合約僱員提出的投訴已由有關部門或公務員事務局處理。有關部門及公務員事務局所採取的行動包括諮詢服務、調解、磋商及解決糾紛。如果將《僱傭條例》的適用範圍擴大至包括政府合約僱員，在財政上並不會構成影響，因為這只涉及把有關部門及公務員事務局的工作，移交給勞工處及勞資審裁處而已。

(b) 政府運作

如果將《僱傭條例》的適用範圍擴大至包括合約僱員，可在合約僱員的僱傭合約內加入特定條文，要求他們在品行及有關事宜上，遵守適用於公務員的相同規則及規例。根據《僱傭條例》，這些特定條文並非不合法，因此便不會妨礙政府的有效運作。

(c) 政府政策

雖然 3 位議員並無爭論局長指條例草案涉及《僱傭條例》對

政府並無約束力的政府政策，但他們指出公務員的聘用條件是參照《公務人員（管理）命令》、《公務人員（紀律）規例》及《公務員事務規例》而制訂，而合約僱員的聘用條件則既非由這些規例所引導，亦非被《僱傭條例》所涵蓋。因此，當合約僱員想就與聘用有關的事宜作出投訴，或就違反聘用條件或合約條款提出申訴時，便沒有一個獨立無私的第三者提供公平的調解服務。條例草案旨在促進良好的僱傭關係，是配合政府作為良好僱主的政策。

## 政府當局的進一步意見

7. 局長強調，當局所作出為落實條例草案所需的額外人手及資源預算是合理的。勞工處須獲得資源，以處理額外的投訴、諮詢合約僱員及有關政府部門的意見、解答他們的查詢，以及巡查各政府部門；勞資審裁處則須獲得資源，以額外處理由合約僱員提出的有關違反《僱傭條例》而非關乎金錢的索償個案。由於根據《僱傭條例》所進行的相關調查須收集及核實大量證據，所以為了安排有系統的分工，以提高巡查的效力，以及執行複雜程度不一的法例，預算的額外人手需求是合理的。

## 立法機關法律顧問的意見

8. 關於局長指稱條例草案涉及公共開支，立法機關法律顧問認為條例草案並沒有要求政府當局必須動用公共開支。不過，鑒於勞工處處長獲授各種權力以執行該條例，以及勞工處現時執行該條例的運作方式，該處顯然須獲撥額外資源，以進行執法的工作，包括處理投訴及進行巡查。提供諮詢服務及接受電話查詢並非條例所指定的服務。不過，從實際的角度來看，要把這些服務跟條例規定勞工處必須履行的職務分割，實在十分困難。

9. 如果一項法案在施行時會對公共開支構成實質影響，該項法案會被視為涉及公共開支。換而言之，如果涉及的公共開支數目龐大，達到主席不能忽視的程度，主席會裁決條例草案屬第 51(3)條所指的涉及公共開支。涉及的公共開支數目必然是一項預算或估計。除非有證據顯示政府當局提交的數字純屬臆測，又或對預算數字的計算基礎是否適當存有重大疑問，否則，主席很難不接納該等數字。有關議員認為政府當局實際上可以透過重新調配現有資源，以吸納額外的的工作，這意見可能沒有錯。不過，法律顧問認為按照第 51(3)條來考慮這條條例草案時，草案對政府的即時影響才是關鍵所在，因此，基於這點，他認為沒有足夠理據可令主席不接納政府當局所預算的公共開支數目。至於該數目是否龐大至主席不能忽視的程度，則應由主席決定。

10. 有關“政府運作”方面，立法機關法律顧問引用我在過往的裁決<sup>(註)</sup>中所提出的意見，即如果我信納一項擬議法案在施行時對行政機關的體制或程序會有明顯影響，而影響又不屬短暫性質的話，則我會認定該法案涉及政府運作。

11. 立法機關法律顧問認為，行政機關可以即時解僱合約僱員的能力，在實際上並不會遭到條例草案削弱，因為《僱傭條例》第 9 條並不會影響普通法的規定，即一名僱員是有可能因某些理由而遭即時解僱，包括政府當局在意見書中提及的理由。

12. 關於行政機關可着令合約僱員停職的能力，法律顧問同意政府當局的意見，即“對於正接受刑事調查的僱員，即使調查期間所顯示的資料令政府有理由懷疑該僱員不適合繼續為市民服務，但如政府着令該僱員停薪停職超過 14 天，可能屬不合法”，因為條例第 11 條可能並不涵蓋容許政府這樣做的合約條文。不過，如果真的出現這種情況，行政機關有可能終止該份僱傭合約。在極端情況下，如果行政機關基於某些原因選擇繼續聘用該名僱員，但卻不想他執行任何職務，行政機關只要繼續向他發放薪金，便可以這樣做。

13. 就條例草案對政府當局的法律效力而言，法律顧問認為其效力基本上與政府當局如何管理合約僱員有關。他認為並無跡象顯示條例草案會令政府當局改變其體制或程序。他作出的結論是，這項條例草案對政府當局的影響，並不屬於我在過往的裁決中所指的“政府運作”。

14. 最後，政府當局聲稱政府的一貫政策是，由於《僱傭條例》對政府並無約束力，所以不應把其適用範圍擴大至包括合約僱員。有關這點，法律顧問認為有充分證據證實這項政策確實存在。

## 我的意見

### 條例草案是否涉及政府政策？

15. 局長聲稱條例草案涉及《僱傭條例》不適用於合約僱員的政府政策，這是無容爭辯的。在立法會議會及立法會相關的事務委員會會議中，政府已清楚說明有關政策。在此事上，議員提出的意見只是關於該政策的優劣。正如我過往已指出，我根據《議事規則》第 51 條作出的裁決，不應涉及考慮任何立法建議的優劣，不論該建議是由政府當局還是由議員提出。

---

<sup>(註)</sup> 在 1999 年 7 月 19 日就李卓人議員提出的《1998 年僱傭(修訂)(第 2 號)條例草案》及《勞資關係(代表權、諮詢權及集體談判權)條例草案》所作的裁決

## 條例草案是否涉及公共開支？

16. 立法機關法律顧問認為，在研究一項條例草案是否涉及公共開支時，為施行該條例草案而可能須動用的額外公共開支是一項關鍵考慮因素。我認同這意見。政府當局已經提供了詳細資料，說明當局如何估計出每年將須額外支出約 950 萬元。有關議員認為政府當局實際上可以透過重新調配現有資源而吸納額外的工作量，他們的想法可能沒有錯，但我覺得我並沒有足夠的理據來拒絕考慮政府當局估計的公共開支數額。

17. 為按照《議事規則》第 51(3)條作出裁決，我曾考慮過——因施行條例草案而須執行某些職能，因而導致增加的公共開支數額，是龐大至我不能忽視的程度，抑或此數額只屬公共開支上一項微不足道的經常性開支項目，根本是可以忽視的。在參考過我於 1999 年 7 月 19 日對李卓人議員擬提出的《1998 年僱傭（修訂）（第 2 號）條例草案》所作出的裁決後（特別是該裁決的第 38 及 39 段），我得出的結論是：有關的數額龐大，是我不能忽視的。我認為此條例草案是涉及公共開支。

## 條例草案是否涉及政府的運作？

18. 我認同立法機關法律顧問的意見，條例草案產生的法律效力，涉及行政機關對合約僱員的管理工作，但並沒有令行政機關須改變其架構和程序，才能維持一隊廉潔、可靠及受人尊重的隊伍，以及要求合約僱員具備高度誠信。就《僱傭條例》第 9 及 11 條對行政機關在管理合約僱員方面的影響，我亦已察悉法律顧問的意見。

19. 由於條例草案在制定後不會對行政機關的架構和程序構成任何影響，我認為條例草案不涉及政府的運作。

## **裁決**

20. 在考慮過局長、陳國強議員、李鳳英議員和梁富華議員的意見，以及立法機關法律顧問的意見後，我裁決擬議的《2001 年僱傭（修訂）（第 2 號）條例草案》不涉及《議事規則》第 51 條所指的政府運作。然而，此條例草案涉及公共開支及政府政策，所以議員不得提出。

立法會主席范徐麗泰

2002 年 3 月 14 日