

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1964/01-02(03)號文件

檔 號：CB1/BC/12/01

《公職人員薪酬調整條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件載述《公職人員薪酬調整條例草案》的背景，並綜述於公務員及資助機構員工事務委員會（“事務委員會”）2002年5月23日及29日的會議上，討論2002年公務員薪酬調整此事項時，議員、主要公務員工會、政府當局及立法會秘書處法律顧問提出的意見。

背景

2001年公務員薪酬調整

2. 2001年的公務員薪酬調整，掀起各界對公務員薪酬的爭論。有人批評，從2000至01年度薪酬趨勢調查得出的薪酬趨勢淨指標（即高層薪金級別為4.99%、中層薪金級別為2.38%、低層薪金級別為1.97%），並沒有準確反映出私營機構的薪酬變動。商界認為，目前的公務員薪酬水平，尤其是低層薪金級別的薪酬水平，已超逾了私營機構僱員的薪酬水平。此外，亦有人要求當局檢討薪酬趨勢調查的方法和公務員的薪酬調整機制。

檢討公務員薪酬政策及制度

3. 政府當局在回應各種有關公務員薪酬的意見時，反對偏離一貫的薪酬調整機制，貿然削減公務員的薪酬，並重申公務員薪酬調整一向有既定機制。不過，當局留意到上次全面檢討公務員薪酬政策和制度距今已有十多年，對於公眾關注到公務員的薪酬水平與私營機構僱員的薪酬水平之間已可能出現頗大差距，當局亦須正視。因此，政府當局認為有需要研究現行安排是否仍然配合當前的環境。政府當局在2001年12月邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會和首長級薪俸及服務條件常務委員會，全面檢討公務員薪酬政策及制度。該3個諮詢組織成立了專責小組進行檢討工作。專責小組已於2002年4月25日就第一階段的檢討發表中期報告，以諮詢公眾，諮詢期將於2002年6月30日屆滿。

2002至03年度財政預算案演辭

4. 財政司司長在2002年3月6日發表的2002至03年度財政預算案演辭中表示，在編製政府中期開支預測時，開支的計算基礎是由2002年10月1日起，公務員可能減薪4.75%，資助機構在員工薪酬開支方面的資助金也可能以同樣幅度下調。財政司司長亦表示，任何有關公務員減薪的決定，均須通過立法程序方能落實。

5. 財政司司長在2001至02年度薪酬趨勢調查結果發表前便公布公務員減薪的假定，曾引起不少關注。有人擔心政府在釐定2002年公務員薪酬調整幅度時，未必會依循現行的薪酬調整機制。就此，財政司司長及公務員事務局局長澄清，政府會沿用現行機制釐定2002年公務員薪酬調整幅度；而4.75%的減薪幅度，不過是為計算開支預測而作出的假設。

公務員及資助機構員工事務委員會2002年3月18日的會議

6. 在2002年3月18日的事務委員會會議上，部分委員關注到政府當局以何法律理據單方面更改公務員的薪酬，又按何理據以立法方式落實公務員減薪。公務員事務局局長表示，公務員服務條件說明書訂明，儘管該說明書或聘書另有規定，政府仍保留權利，如認為有需要，任何時候均可修改有關人員的聘用條款及／或該說明書或聘書所載的服務條件。此點已經政府當局徵詢所得的法律意見證實。由於公務員薪酬只在1936年削減過一次，而自1974年設立現行薪酬調整機制至今，公務員的薪酬從未削減過，因此政府當局已接納法律意見，倘若決定在2002年至03年度削減公務員薪酬，為求穩妥，同時避免法律爭拗，會以立法方式落實減薪。委員對此不表信服，並要求政府當局以書面提供下列資料——

- (a) 政府當局單方面更改公務員聘用條款的法律理據；
- (b) 既然政府當局以往數年均無以立法方式落實公務員加薪，當局建議以立法方式落實公務員減薪的充分理據；
- (c) 鑒於公務員以往數年的加薪均具追溯效力，由同年4月1日而非10月1日起生效，政府當局建議由一個未來的日期起落實公務員減薪的充分理據；
- (d) 政府當局就此事徵詢所得的法律意見；及
- (e) 政府當局就一名事務委員會委員所提質疑的回應，該名委員質疑行政長官根據《基本法》第四十八條第四款發出的“行政命令”是否具有法律效力；若然，是否需要以立法方式落實公務員減薪。

7. 委員可參閱於2002年6月11日送交法案委員會委員的下列文件——

- (a) 事務委員會2002年3月18日會議的紀要(立法會CB(1)1445/01-02號文件)摘錄；
- (b) 政府當局的書面回應(立法會CB(1)1473/01-02號文件)；及
- (c) 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備的“資料便覽——與1936年及1937年《香港公務員(就薪俸徵款)條例》有關的資料”(立法會CB(1)1823/01-02(03)號文件)。

2002年公務員薪酬調整及《公職人員薪酬調整條例草案》

2001至02年度薪酬趨勢調查

8. 2001至02年度薪酬趨勢調查涵蓋91間公司共130 854名僱員，搜集了2001年4月2日至2002年4月1日期間的數據。調查結果顯示3個非首長級薪金級別的薪酬趨勢淨指標如下——

2001至02年度 薪酬趨勢淨指標

高層薪金級別 (月薪47,591元至97,325元)	-4.42%
中層薪金級別 (月薪15,520元至47,590元)	-1.64%
低層薪金級別 (月薪15,520元以下)	-1.58%

行政會議在2002年5月22日的決定

9. 行政長官會同行政會議在2002年5月22日決定——
- (a) 向4個中央評議會的職方建議：首長級和高層薪金級別減薪4.42%、中層薪金級別減薪1.64%、低層薪金級別減薪1.58%，由2002年10月1日起生效；及
 - (b) 原則上同意擬議《公職人員薪酬調整條例草案》；並將擬議條例草案送交4個中央評議會的職方，以徵詢其意見。

行政會議在2002年5月28日的決定

10. 政府當局經考慮所有有關因素後，認為薪酬調整建議按2001至02年度薪酬趨勢調查所得的薪酬趨勢淨指標提出，既合理又能夠在公務員與整體社會的利益之間取得平衡。行政長官會同行政會議在2002年5月28日決定按照原先的建議調整公務員薪酬，並向立法會提交《公職人員薪酬調整條例草案》。

職方的意見

11. 在事務委員會2002年5月23日及5月29日的會議上，議員察悉4個中央評議會及7個主要公務員工會均強烈反對政府當局透過立法落實公務員減薪的建議。職方憂慮立法建議會開創先例，政府日後可據此進一步降低公務員的服務條件。他們建議根據香港政府與主要公務員協會簽定的《1968年協議》成立獨立調查委員會，處理2002年公務員薪酬調整的問題。職方意見摘要載於**附錄I**。

12. 有關調查委員會的背景資料，委員可參閱政府當局向事務委員會所提供有關“《1968年協議》下的調查委員會”的資料文件(於2002年6月11日送交法案委員會委員的立法會CB(1)1883/01-02(01)號文件)。

議員的意見

13. 在事務委員會2002年5月23日及5月29日的會議上，議員雖然並不反對按照薪酬趨勢調查結果調低公務員薪酬，但對下列事項表示關注——

- (a) 是否有需要透過立法實施公務員減薪；
- (b) 是否有其他可行方案實施減薪措施，例如採用《1968年協議》所訂明的現行機制或適用於公務員的服務條件說明書所載的更改條款；
- (c) 適用於公務員的服務條件說明書中的更改條款，是否正如政府當局所聲稱，不足以賦權政府削減公務員的薪酬；若是如此，這是否表示政府削減公務員薪酬並無法律依據，而這減薪做法又會否抵觸《基本法》第一百條；
- (d) 透過立法實施公務員減薪會否剝奪公務員索取賠償、損害賠償或其他補救的權利；及
- (e) 政府與公務員之間就薪酬調整問題的合約糾紛，由法庭處理是否較由立法機關處理恰當。

政府當局的回應及法律顧問的意見

14. 有關政府當局的回應(立法會CB(1)1832/01-02(02)及(04)號文件)和法律顧問的意見(立法會LS108/01-02號文件)的摘要載於附錄II。大部分出席事務委員會會議的議員仍質疑是否有需要透過立法實施公務員減薪。

立法會秘書處
議會事務部1
2002年6月11日

立法會
公務員及資助機構員工事務委員會
2002年5月23日及2002年5月29日舉行的兩次會議
4個中央評議會及7個主要公務員工會的意見摘要

機構名稱	反對透過立法 實施減薪	在2002至03年度 凍薪	根據《1968年協議》 成立調查委員會*	其他意見
1. 高級公務員評議會 (職方)	√	√	√	<ul style="list-style-type: none"> ● 薪酬趨勢淨指標固然重要，但該指標並非決定公務員薪酬調整的唯一因素。 ● 職方明白有需要在經濟動盪的時候與市民共渡時艱，但須注意的是，政府當局在近年已就公務員體制進行重大改革，並削減開支。 ● 公務員減薪將對經濟造成嚴重影響。 ● 政府聲稱，即使調查委員會的建議獲政府及簽訂《1968年協議》的各有關員工協會所接納，但該等建議對於並非《1968年協議》締約一方的有關協會並無約束力；個別公務員即使是有關協會的會員，該等建議對他們同樣不具約束力，這是帶有誤導成分的說法。事實上，1988年委任的調查委員會所作的建議已獲當時的總督會同行政局所接納，並適用於全體公務員。
2. 第一標準薪級公務員評議會(職方)	√	√	√	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府應考慮減薪對員工士氣及低級公務員生活水平的影響。 ● 結構性的財赤問題不能單靠減薪解決。 ● 立法減薪的建議將為政府立下先例，使其在日後可進一步削減公務員的服務條件。
3. 紀律部隊評議會 (職方)	√	√	√	<ul style="list-style-type: none"> ● 削減公務員薪酬將對公務員的消費能力、經濟及員工士氣造成不利影響。 ● 立法減薪的建議將為政府立下先例，使其在日後可進一步削減公務員的服務條件。 ● 如果政府堅持透過立法實施減薪，該會可能採取較激進的行動。 ● 政府單方面更改聘任條款的做法既不公平亦不合法。 ● 在公務員薪酬政策和制度全面檢討尚未完成之前，政府應暫時擱置今年的公務員薪酬調整。

機構名稱	反對透過立法 實施減薪	在2002至03年度 凍薪	根據《1968年協議》 成立調查委員會*	其他意見
4. 警察評議會(職方)	√		√	<ul style="list-style-type: none"> ● 未經僱員同意而實施減薪是不合法的作為。 ● 如果政府透過立法實施減薪，便會剝奪公務員根據僱傭合約所享有的權利，並抵觸《基本法》第一百六十條。 ● 減薪將對員工士氣和警隊的穩定性造成不利影響。 ● 僱主與僱員在薪酬調整方面的爭議，應透過協商而非立法的方法解決。 ● 該會可能因應大部分會員的要求，就此事訴諸法律。
5. 香港政府華員會	√	√	√	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府當局就2002至03年度公務員薪酬調整作出決定時，應考慮下述因素：香港現時的經濟氣候、政府緊絀的財政狀況、公務員薪酬政策及制度全面檢討，以及主要官員問責制對公務員士氣和公務員隊伍的穩定性的影響等。
6. 本地高級公務員協會	√	√	√	<ul style="list-style-type: none"> ● 贊同高級公務員評議會的意見。 ● 透過立法減薪，將為解決僱主與僱員之間爭議的做法立下不良的先例。
7. 香港公務員工會聯合會	√	√		<ul style="list-style-type: none"> ● 僱主與僱員在薪酬調整方面的爭議，應透過協商而非立法的方法解決。 ● 政府應考慮減薪對私營機構的薪酬、經濟、員工士氣及低級公務員的生活水平所造成的不利影響。
8. 香港公務員總工會	√			<ul style="list-style-type: none"> ● 政府單方面實施減薪是不合法的，並會破壞香港的法治。 ● 如果政府透過立法實施減薪，便會剝奪公務員根據僱傭合約所享有的權利，並為私營機構的僱主立下一個壞榜樣。 ● 如果政府堅持透過立法實施減薪，該會將考慮採取法律行動。 ● 在公務員薪酬政策及制度全面檢討仍在進行期間，在現階段實施減薪並非適當時機。
9. 政府紀律部隊人員總工會	√			<ul style="list-style-type: none"> ● 如果政府透過立法實施減薪，便會剝奪公務員根據僱傭合約所享有的合法權利，並抵觸《基本法》第三十九、第一百及第一百六十條。 ● 在公務員薪酬政策和制度全面檢討尚未完成之前，政府應暫時擱置今年的公務員薪酬調整。 ● 政府如透過現行機制實施減薪，該會表示接受。 ● 政府如堅持透過立法實施減薪，該會可能採取較激進的行動。

機構名稱	反對透過立法 實施減薪	在2002至03年度 凍薪	根據《1968年協議》 成立調查委員會*	其他意見
10. 政府人員協會	√			● 減薪將對員工士氣及低級公務員的生活造成不利影響。
11. 政府第一標準薪 級員工總會	√	√	√	● 減薪將對低級公務員的生活水平造成不利影響。 ● 建議政府考慮其他措施(例如增加利得稅)，以解決財赤問題。

* 《1968年協議》是由香港政府與香港政府華員會、香港海外公務員協會及本地高級公務員協會所簽定。

立法會秘書處
議會事務部1
2002年6月10日

m3571

立法會
公務員及資助機構員工事務委員會
2002年5月23日及5月29日舉行的兩次會議

2002年公務員薪酬調整

政府當局的回應及法律顧問的意見的摘要

議員關注的事項	政府當局的回應 (立法會CB(1)1832/01-02(02)號文件)	法律顧問的意見 (立法會LS108/01-02號文件)
1. 透過立法實施公務員減薪的理據。	<ul style="list-style-type: none"> ● 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。 ● 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2000年6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。” <p style="text-align: center;">不過，在2000年6月之前聘用的人員，他們的合約並無上述條文。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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。 ● 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。 ● 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2002年5月24日在數份報章轉載。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 問題並不在於削減公務員薪酬的立法建議是否有其可取之處，而是為何要透過立法來落實減薪。有關官員所提出諸如(立法)“是確保肯定無疑的唯一可行途徑”、“達到合法削減薪酬的唯一穩妥方法”、“減低在法院成功受質疑的機會”及“確保一項合理決定可公平而明確無疑地予以落實”等說法，說成是支持政府以立法方式來落實削減公務員薪酬的政策決定的理據。
2. 就法律觀點而言，是否有需要透過立法實施公務員減薪。	—	<ul style="list-style-type: none"> ● 一般而言，政府可透過立法或非立法途徑，或兩者混合的方式來實施政府政策。就行政長官會同行政會議決定削減公務員薪酬一事而言，有關的決定是應以立法方式來實施減薪。此一落實減薪

議員關注的事項	政府當局的回應 (立法會CB(1)1832/01-02(02)號文件)	法律顧問的意見 (立法會LS108/01-02號文件)
<p>3. 下列條款是否已納入服務條件說明書的每個版本內：</p> <p>— 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。”</p> <p>— 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。”</p> <p>— 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。”</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 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，政府共有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。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。 ● 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，一共有超過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2000年6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2000年6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2000年6月以前的版本載列的薪酬及增薪條文，並沒有像2000年6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”。 ● 據政府當局估計，約2 700名人員在2000年6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2000年6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。 	<p>決定的方法，在法律上並非絕對必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 政府當局指出一項事實，就是公務員之間在服務條款及條件上或會存有差別。上訴法院在<i>Lam Yuk Ming</i>對律政司一案中確認在此情況下有理據支持訂立更改條款，讓政府可在其認為有需要時把服務條款及條件加以劃一。
<p>4. 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薪酬的原因，以及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的詳細資料。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 對在2000年6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<i>Lam Yuk-ming</i>對律政司 [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<i>Fynn</i>對律政司 [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。” ● 英國法院的判決亦抱這個看法，例如<i>United Associations for Protection of Trade Ltd.</i>對<i>Kilburn</i> (1985年9月17日，未有匯編)一案及上訴法院<i>Wandsworth London Borough Council</i>對<i>D’Silva</i> [1998] (IRLR 193)一案的判決。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府當局所述4宗案件的提要連同有關意見載於附件B至E。 ● <i>Fynn</i>對律政司一案似乎有跡象顯示可能偏離了上訴法院在<i>Lam Yuk Ming</i>對律政司一案所宣布的法律原則。但必須留意的是，<i>Fynn</i>對律政司一案是由一位高等法院法官就針對聆案官在非正審法律程序中裁決提出的上訴所作的裁定。 ● 該兩宗英國案件是在英國僱傭法例的基礎上作裁決，而英國僱傭法例與香港僱傭法例分別頗大，儘管兩者在與合約法有關的原則上非常相似。 ● 根據政府當局的意見，數十年來，更改條款是政府每年調整公務員薪酬的合約基礎。每年實際的調整，視乎薪酬調整機制的施行結果。此機制的施行可導致薪酬向上或向下調整。倘若沒有該更改條款，如要更改任何服務條款及條件(包括調高

議員關注的事項	政府當局的回應 (立法會CB(1)1832/01-02(02)號文件)	法律顧問的意見 (立法會LS108/01-02號文件)
		<p>薪酬)，均必須獲得合約各方的同意。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 據政府當局所述，適用於公務員的標準服務條件說明書規定，政府保留權利在其認為有需要時，可更改公務員的任何聘用條款及／或服務條件說明書或聘書載列的服務條件。 ● 此項標準更改條文所訂的條款清楚明確。香港上訴法院在1980年的<i>Lam Yuk-ming</i>及其他人對律政司一案中已落實此點。然而，政府當局聲稱已取得領訟大律師的意見，導致其得出結論，認為根據過往判例，法庭不大可能接納此項可作出一般更改的權力，適用於公務員薪酬此類基本聘用條款，而且把該條文視為可授權政府單方面作出減薪，並非穩妥的做法。有鑒於此，法律顧問在沒有研究過政府當局所憑據的所有有關資料的情況下，不會試圖提出任何結論性的意見。
<p>5. 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》第一百條有所牴觸？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 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。 ● 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。 ● 《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1997年7月1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，當局便不會牴觸《基本法》第一百條。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 在欠缺充分有效的更改條文的情況下單方面作出減薪，可能意味着政府會被指違反合約。如在沒有合法依據的情況下減薪，減薪做法會否抵觸《基本法》第一百條此問題，似乎便會無關宏旨。
<p>6. 《基本法》第一百條所訂明的“不低於原來的標準”一語的詮釋。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 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1997年6月30日獲得的薪酬。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 《基本法》第一百條中“不低於原來的標準”一語的詮釋，並無任何已確立而具有權威性的詮釋。鑒於政府當局在2002年5月28日公布的公務員減薪建議幅度，現時未必有需要研究此事。
<p>7. 其他實施減薪的方法，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</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 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。1968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1968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。 	<p>(沒有意見)</p>

議員關注的事項	政府當局的回應 (立法會CB(1)1832/01-02(02)號文件)	法律顧問的意見 (立法會LS108/01-02號文件)
宜。		
8. 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，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。	● 由於1968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。	(沒有意見)
9. 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。	● 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1968年協議的協會並無約束力，而個別公務員亦不受建議約束。	(沒有意見)
10. 透過立法實施公務員減薪會否剝奪公務員申索賠償、損害賠償或索請其他補救的權利。	—	● 若政府根據更改條文確有減薪的合約權利此點獲得接納，便不會有剝奪申索賠償、損害賠償或索取其他補救權利的問題。 ● 若不制定擬議法例便無法以合法方式實施公務員減薪，實施有關法例似乎會剝奪公務員根據合約原本可行使的權利。
11. 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。	● 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。	(沒有意見)
12. 請提供不容許修訂條例草案的理據。	● 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。	(沒有意見)

李卓人議員提出的書面質詢	政府當局的回應	
13. 有報道(《明報》2002年5月24日)指，政府就是否以立法形式落實公務員減薪一事，曾經諮詢英國法律界的意見，當局可否向委員會提供該等法律意見(如有的話)？	● 根據一貫做法及法律專業保密權，我們不能向委員會提供首席大律師的法律意見。作出有關法律意見的依據，當局已在上述第4項問題的回覆中說明。	—
14. 當局的法律意見認為，根據政府與公務員之間的合約，政府無權單方面削減公務員的薪酬，因此須以立法途徑進行；就此，當局可否告知委員會，政府在此之前，曾否透過立法形式，單方面更改政府跟公務員、其他個人或機構簽訂的合約的條款，並且在法例上訂明，合約的另一方無權獲得補	● 政府過往曾制訂一條產生公務員減薪效果的法例，就是《1936年香港政府公務員(就薪酬徵款)條例》(Hong Kong Government Service (Levy on Salaries) Ordinance 1936)。這條條例並無明文規定受影響的公務員無權獲得補償或賠償。近年在其他普通法國家立法減薪的例子有《1994年加拿大愛德華王子島省的公共機構減薪法令》(Canadian Province of Prince Edward Island's Public Sector Pay Reduction Act 1994)及《2002年美國伊利諾伊州州政府領導層減薪法令》(US State of Illinois' State Government Leaders' Salary Reduction Act 2002)。前者明文規定，被減薪的人員不會獲得補償，也無權申索賠償。	—

李卓人議員提出的書面質詢	政府當局的回應	
償或損害賠償，以及無權行使任何合約上的權利或補救？		
<p>15. 當局決定以立法途徑單方面更改公務員的合約，這種處理合約的方法，是否同樣適用於政府簽訂的其他合約？例如，政府可否透過立法形式，單方面更改跟兩家電力公司簽訂的《管制計劃協議》，調低准許利潤水平，並且在法例上訂明兩家電力公司無權獲得補償或損害賠償，以及無權行使任何合約上的權利或補救？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 在立法會事務委員會文件第CB(1)1832/01-02(02)號內，政府當局已解釋了為何須要透過立法落實公務員減薪。當局在這方面的建議，跟如何處理政府簽訂的其他合約，並無直接關係。 ● 政府與公務員的關係涉及公法和私法。支付公務員薪酬的撥款(包括為支付按薪酬調整機制上調公務員薪酬所須的額外撥款)和支付公務員退休金的撥款，必須由立法會通過。法例規管公務員支付退休金的發放；另外，《防止賄賂條例》就公務員所作的規定較對其他市民的規定更為嚴格。由此可見，將落實公務員薪酬調整的建議提交立法會考慮並無不當，因為公務員的薪酬水平最終會影響政府一般收入的撥款數額。 ● 政府與其僱員的關係涉及公法和私法。政府也會純粹根據私法與公司或個人訂定合約，如批出政府土地契約。有關的產權日後或會受到其後制訂而又制約整個社會，如關乎城市規劃、環境污染及公眾衛生等事宜的法例影響。在這些情況下，政府不會給予補償。 	—
<p>16. 根據當局對《1968年香港政府與各大公務員協會達成的協議》的詮釋，“各公務員協會[……]保證遵守獨立調查委員會所提出且為政府所接納的任何建議。在此情況下，有關公務員協會的會員及非會員，均須遵守所作的決定，政府不會任由個別公務員自擇，除非所達成的協議內有此項規定。”就此，當局可否告知委員會：</p> <p>(a) 上述協議是否構成公務員的合約的一部分，並且對政府和公務員具約束力；及</p> <p>(b) 當局決定以立法途徑削減公務員薪酬時，有否考慮上述協議及對協議的有關詮釋？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 1968年的協議只適用於部分公務員組織，並不構成政府與公務員之間的合約的一部分。換言之，即使政府與簽訂上述協議的組織達成協議，協議對個別公務員並無約束力。因此，當局就如何落實公務員減薪建議作出決定時，1968年的協議並非相關的考慮因素。 	—

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。

**Harold William Newnham Fynn
對
律政司**

[1991]1 HKLR 315

案情

這是一宗非正審上訴案，前律政司為被告人。原告人是以合約形式受聘擔任警務處研究主任，支取相當於警司職級的薪酬。在1988年4月，警隊薪級表有所修訂，警務人員獲得加薪。原告人及其同事因被視為擔任文職工作，不獲納入新訂薪級表的適用範圍內。原告人於是控告政府違反合約。律政司以該項訴訟並無訴因為理由，申請撤銷該訴訟。有關申請得到聆案官的批准，原告人遂提出上訴。

高等法院的裁決

梅賢玉法官判決上訴得直，因為被告方申請人未能證明原告人在訴訟中毫無勝算機會，而且未能肯定原告人的申索不會成功。

意見

法官判案時依循Lam Yuk-ming及其他人對律政司的案例[1980] HKLR 815，並認為更改僱員支薪的基本原則，是一項基本修改，因此政府可否單方面作此修改，實在成疑。

**Lam Yuk-ming及其他人
對
律政司
[1980] HKLR 815**

案情

上訴人為26名藥劑師，在有關時間內受聘於香港政府。他們就唐士法官(Cons J)的判決提出上訴。唐士法官駁回他們為申請法院聲明而提出訴訟，並裁定《香港英皇制誥》第XVI條賦權香港總督暫停轄下人員的職務及停發薪金。公務員事務司可據以聲稱有權暫停上訴人的職務及停發薪金的權力依據，載於《公務員事務規例》第611條。

爭議事項

除其他事項外，討論的問題有兩點：

- (a) (i) 官方與公職人員之間是否存在一份服務合約？
 - (ii) 若然，則《殖民地規例》及《公務員事務規例》第611條又是否組成合約的一部分？
- (b) 如官方與公職人員之間存在一份服務合約，官方可否單方面更改合約條件，而該等更改又可否成為合約的一部分？

上訴法庭的決定

上訴被駁回。

- (a) 官方與其公務人員之間存在一份合約，當中條款是雙方均可以執行的，儘管該合約包含一項有別平常的條文(有權隨意解僱)，並凌駕於該合約之上，而倘若援用該條文，便會實際上否定僱主與僱員之間的一般關係。官方透過合約的形式向僱員提出服務條件，已選擇了把所有政府規例納入其中。
- (b) 官方與公職人員之間具有合約關係，若該公職人員最初的服務條款訂明官方可保留更改條款的權力，官方可隨意作出此方面的更改。
- (c) 由此推論，《公務員事務規例》第611條於1977年10月頒布時，成為了每名該等公職人員的服務條件。

意見

在Fynn對律政司一案[1991] 1 HKLR 315中，梅賢玉法官在其判詞中引述了首席法官Roberts的評論如下：

“.....在帶有猶豫的情況下，我們得出的結論是，即使有任何條款可以讓政府作出單方面的改動，該項原則亦適用；而且，即使公職人員因而處於多麼不利的位置，該等條款仍不得破壞官方與公職人員的合約關係.....”

梅賢玉法官說：“沒有甚麼可以阻止政府改變及修訂各項與聘用有關的規例，這點似乎毋庸置疑。然而，政府可否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。”(第318頁)

United Association for the Protection of Trade Ltd.
對
Killairn
(1985年9月17日，未有匯編)

案情

這是一宗針對英國工業審裁處所作決定向僱傭上訴審裁處提出的上訴。工業審裁處在審理有關案件時，認為所涉的僱傭合約內載有一項條文，使僱主可保留更改僱傭合約的權利。工業審裁處裁定，僱主不合理地過分怯懦，未能行使其根據僱傭合約所保留的更改權力，而該項權力本可令僱主有權重組其經營業務。僱主就有關裁決提出上訴，理由是工業審裁處就僱傭合約所作的解釋並不正確。

爭議事項

問題之一是應如何恰當地解釋使僱主可保留權利更改僱傭合約的條文。

僱傭上訴審裁處的裁決

作出更改的保留權力應作狹義的解釋。使僱主保留權利更改僱傭合約的條文，並非讓僱主隨意重寫其與所有僱員訂立的僱傭協定。因此，工業審裁處解釋法律的取向錯誤，而且是關鍵性和重大的錯誤。

意見

上訴審裁處的裁決意味着，即使僱主獲賦明確權力，可單方面更改僱傭合約，但有關權力的範圍不至於令僱主有權在未獲僱員同意的情況下，引入有重大實質影響或屬基本性質的新條款。

Wandsworth London Borough Council
對
D'Silva and another
[1998] IRLR 193

案情

Wandsworth London Borough Council就員工因病缺勤的事宜訂明守則，其中包括監察和檢討不同類別的缺勤情況的程序。在1995年，僱主知會僱員對守則作出的某些改動。

爭議事項

守則所訂的有關條文可否由僱主單方面作出修改。

英國上訴法院所作的判決

法院在研究過有關條文的用語後裁定，條文並無訂明適當的基礎，作為合約權利的依據。該等條文只不過為督導人員及僱員提供指引，說明在某些情況下所預期的行事方式。因此，僱主有權單方面修改有關條文。

意見

- (1) 立法會CB(1)1832/01-02(02)號文件第11段所提述的做法只屬判決的附帶意見。
- (2) 作為一宗試驗個案，法院認為就僱主可單方面修改僱傭合約的情況提供若干一般性指引，或會有所幫助：
 - (a) 在一般情況下，僱傭合約只可透過協議作出更改。
 - (b) 然而，倘若其中一方有意保留可藉通知另一方的方式單方面更改合約某方面條款的能力，則必須以明確的用語加以訂明。
 - (c) 若某項詮釋的效果是使其中一方可更改其須予遵守的合約條文，法院不大可能會認同如此詮釋。