

《公職人員薪酬調整條例草案》委員會

參考文件

二零零二年公務員薪酬調整：

對資助機構的影響

目的

本文件說明二零零二年公務員薪酬調整對資助機構的影響，以回應議員對此事項的提問。

對資助金的影響

2. 政府撥予很多資助機構的經常資助金，均會按包括公務員薪酬調整因子的計算公式每年作價格調整。當局會因應公務員薪酬向上調整而增加這些機構的資助金。根據這個調整機制，如公務員薪酬由二零零二年十月一日起調低，我們會減少該等機構的資助金額，以反映經調整的公務員薪酬調整因子。

3. 至於其他資助機構，由於計算其資助金額的方法，不包含公務員薪酬調整因子，其撥款將不會受公務員減薪影響，其中僱員再培訓局便是一個例子，因其資助金額是根據消費物價指數升跌而每年調整。另一個例子是香港貿易發展局，該局的每年資助金訂於上一個財政年度收取的進口、本地出口及轉口報關費總額的 60%。

4. 附件 A 開列接受經常資助的機構及概述公務員薪酬下調對該等機構獲發資助金的影響。

對資助機構員工薪酬的影響

5. 政府給予某機構的資助金與該機構發給員工的薪酬，是兩項不同的事宜。資助機構的員工是其僱員，雙方的僱傭關係由有關法例，以及僱員與該機構作為僱主所簽訂的私人合約規管。每一個資助機構均為獨立僱主，各資助機構合共聘用超過 15 萬名員工。這些機構之間，以至同一機構不同組別的員工之間，在薪酬政策、員工類別及合約條款方面，均有很大差異。由於這種種的差異，調低公務員薪酬因而會對不同的資助機構有不同影響。

6. 對於資助機構以政府資助金僱用的員工（下稱“受資助員工”），還有其他因素可決定公務員減薪對其薪酬的影響。一般來說，資助機構在考慮是否有需要跟隨公務員減薪而調低受資助員工的薪酬時，須顧及下列各項因素—

(a) 是否已有任何既定政府政策，將員工的薪酬與公務員薪酬或公務員薪酬調整掛鉤。舉例來說，大學教育資助委員會（教資會）資助院校的教學人員、臨床教學人員和高級行政人員的薪酬按立法會財務委員會核准的準則與公務員薪酬掛鉤。醫管局人員的薪酬則根據醫院管理局條例由醫管局決定，在行駛有關權力時，醫管局會考慮經由行政會議確認的原則。另外，在資助學校擔任設定職位的教師的薪酬按有關的資助則例與公務員支薪點掛鉤；

(b) 受資助員工的薪酬如並無受到特定政府政策規限，他們的薪酬福利條件在公務員薪酬調整後，是否仍不會較相類公務員職級的為優厚。這關乎符合一般資助原則的問題，即受資助員工的服務條款不應較相類公務員職級的為優厚（下稱“不

應較優”原則)。附件 B 節錄資助指引中闡釋這項“不應較優”原則的有關條文。附件 C 則說明有關原則的執行細節；

- (c) 當局已表明容許一定彈性，讓資助機構就履行上述(a)及(b)段的規定時可作出過渡安排，唯機構必須自行承擔有關過渡安排所需的費用；及
- (d) 受資助員工的薪酬福利若在公務員薪酬下調後，仍低於“不應較優”的上限，資助機構只要財政方面負擔得來（包括考慮資助金可能因為公務員減薪而下調），可以決定不調低僱員的薪酬。

7. 就上文第 6(c)段，倘若資助機構為繼續符合上文第 6(a)及(b)段所述薪酬政策／資助原則的各項規定而需要修訂薪酬福利，應即時對擔任資助職位的新聘用人員實施修訂的薪酬福利。至於在職人員，假如資助機構基於合約的種種考慮因素，決定不調低現有合約所定的薪酬福利，我們會容許靈活處理，條件是有關安排只是對有時限合約作出的過渡安排，資助機構與有關人員續約時會加以修訂。但有關機構不可以用此過渡安排作為理由，要求當局不跟隨撥款機制，按公務員減薪而調低其資助金(見上文第 2 段)。換言之，資助機構被調低資助金後，如欲使受資助員工在現有合約餘下的合約期內，免受減薪影響，則必須透過調低的資助金或累積的儲備（歷年省下的資助金），吸納有關安排所涉及的開支。當然，倘若資助機構在現有合約或新合約提供的薪酬福利，較相類公務員職級的薪酬福利為佳，只要該等“超出”的薪酬福利開支並不是由公帑支付，則有關的資助機構自然沒有違反“不應較優”的原則。

在資助機構實行減薪

8. 倘若資助機構在考慮過本身情況及上文第 6 段所述的因素後，決定在公務員減薪後必須調低其員工的薪酬，該機構須充分考慮合約訂

明的責任及有關法例，特別是規管私人僱傭合約的《僱傭條例》，以及與該機構有關的任何其他法例。

9. 合約內如沒有明確載述容許僱主單方面減薪的條文，有關機構可就減薪安排徵求受影響僱員的同意。視乎《僱傭條例》提及的考慮，僱主若單方面修訂合約條款，可能會面對員工的法定索償。如個別僱員拒絕接納減薪，而有關機構又未能符合可單方面減薪的條件，便可考慮根據《僱傭條例》的條文、合約規定及與該機構有關的任何其他法定條文終止合約。我們鼓勵資助機構就其情況尋求法律意見，以及就如何符合《僱傭條例》及減少勞資糾紛的事宜與勞工處勞資關係科聯絡。我們亦鼓勵有關機構參考勞工處出版的《僱主與僱員指引－如何處理減薪及裁員》。

10. 由於公務員減薪建議可能會導致資助機構出現財政及人事管理問題，當局曾考慮應否立法，使資助機構無須事先徵求僱員同意而可合法地調低他們的薪酬，以及避免僱員就此提出索償。不過，經仔細考慮後，當局決定不採取立法措施，主要因為資助機構的僱傭事宜與其他私營機構一樣，均受《僱傭條例》規管，與公務員的僱傭事宜有所不同。《僱傭條例》清楚訂明僱主和僱員的權責和各自享有的保障，並就勞資雙方同意下更改合約條款及在訂明情況下終止合約作出規定。因此我們認為不宜就資助機構減薪一事立法，剝奪《僱傭條例》所訂的權利和責任。我們認為在絕大多數個案中，資助機構及其僱員足以根據《僱傭條例》所作的規定，解決雙方因公務員減薪及削減資助額而可能產生的問題，並無必要立法。

11. 資助機構須就如何應付政府建議的公務員薪酬及資助額調整，以及在需要時如何合法減薪，自行作出管理方面的決定。我們相信，如資助機構的管方與員工均通情達理，並透過積極磋商尋求解決爭議的方法，則問題一般不難解決。在這方面，我們希望上文第 7 段所述的靈活安排，會有助減少有關履行現有合約責任所導致的問題。資助機構員工亦有責任以客觀及理性的角度，衡量僱主提出的減薪安排，包括考慮可能對服務對象造成的影響、資助機構的財政狀況、過往數年

曾參照公務員的薪酬調整獲得加薪、社會氣氛，以及香港的整體利益。就此而言，部分資助機構的員工代表已公開表示願意與公務員及其他社會人士共度時艱，我們對此感到鼓舞。

12. 如資助機構須終止聘用拒絕同意減薪的個別僱員，便須參考《僱傭條例》的法定條文和僱傭合約的條款，評估終止合約補償的數額。在這方面，我們留意到個別資助機構累積有一些儲備或有其他收入來源，或可協助這些機構應付短期困難。我們也不排除，如個別機構在支付終止合約補償方面有真正困難，當局可能會提供短期、過渡性的財政援助，但須視乎個別情況及政府的財政狀況而定。當然，我們必須確保，在這些情況下，公帑必須用得其所。

13. 自從當局在二零零二年度《財政預算案演詞》中宣布，編製預算時假設公務員減薪後，管制人員一直知會其職權範圍下的資助機構有關此事的最新情況，以及公務員一旦減薪會對資助機構所造成的影響。管制人員會繼續與資助機構保持緊密聯繫，並於適當時候提供協助。

14. 個別資助機構可能要面對獨特的問題，我們會盡力提供適當的協助。例如，我們得悉教資會資助的院校在實行減薪時，就著某些類別的員工可能會出現問題，因為根據適用於個別大學的法例，大學若要終止聘用這類員工，必須有一個符合該法例訂明的“好的因由”，而所謂“好的因由”在法例中有指定意思。如果屬於這類別員工的個別人員拒絕同意減薪，有關院校可能沒有終止其合約的選擇，因為員工受到“好的因由”的法定保障，院校若終止其合約，可能要面對巨額的索償。我們理解教資會資助院校的獨特情況，並已著手與院校及教資會一起研究問題的性質及幅度，以期找出一個適切的解決辦法。目前我們正等候院校就員工的分類和各類別的合約條款作進一步分析。

庫務局

二零零二年六月十四日

附件 A

資助機構類別	在該類別內的機構數目	員工數目 (2001年 12月)	2002-03年 預算內的 核准撥款 (百萬元)	如公務員由 2002年 10月1日 開始減薪, 按全年計 估計須削減的資 助金數額 (百萬元)
醫院管理局	1	49 655	29,880.6	642.5
學校	1 200*	48 069	26,998.0	557.6
大學教育資助委員會資助院校	8	19 535	11,945.2	375.0
社會福利界別非政府機構	186	22 131	7,070.7	157.5
職業訓練局	1	3 532	2,031.7	52.8
衛生界別非政府機構	9	712	279.0	4.6
立法會行政管理委員會	1	322	246.6	4.7
香港康體發展局	1	273	189.7	2.6
香港演藝學院	1	271	177.2	3.2
申訴專員公署	1	94	97.8	1.9
平等機會委員會	1	84	80.7	1.3
個人資料私隱專員公署	1	44	37.1	0.5
資助金額會被調低的其他資助機構	12	1 752	1,286.4	14.8
資助金額不會被調低的資助機構	20	5 534	1,200.7	0
總數 :		152 008	81,521.4	1,819.0

* 約數

雜項資助金 -

管理及控制政府資助金的指引

有關服務條款的摘錄

“1.3 由於接受資助金的機構為數甚多，而且各不相同，因此這些指引未必一律通用。假如管制人員認為應豁免某一資助機構遵守指引的某些部分，必須先徵詢庫務局的意見。如當局其後同意給予豁免，管制人員可以書面通知有關的資助機構。就某些資助機構而言，規管其運作及管理事宜的條例可能與指引所定的有所不同。在這情況下，當然以有關條例為依歸，指引只作附屬規定。”

“3.30 在一般情況下，資助機構職位的服務條款不得較政府相類職系的服務條款優厚。不過，這並不表示資助機構的服務條款必須與政府一致，亦不表示政府須增加資助金額，使資助機構的服務條款能維持在某個水平。假如資助機構職位的服務條款較同類政府職位的服務條款優厚，政府只會撥出預計能符合政府服務條款水平的款額，作為資助金。”

“3.31 管制人員在審議資助機構的服務條款時，應注意以下事項：

- (i) 研究該機構的職級架構、薪級及附帶福利；並確保員工所得的整套福利條件，不得超過相類職系公務員所享有的。在決定這個問題時，管制人員可分別考慮薪金及福利兩方面；
- (ii) 在所有情況下均須確保該機構的員工總開支，不得超過該機構如聘用相類職系公務員時所需的費用；以及
- (iii) 留意該機構提出的最新服務條款及該等條款的任何修訂。”

“3.32 管制人員在比較職級和服務條款時如有任何疑問，應徵詢庫務局和公務員事務局的意見。管制人員可委聘管理顧問公司，就有關事宜提供意見，但政府並非一定要採納顧問公司的建議。”

“3.33 任何對資助機構現有職位的服務條款所作的調整，以及有關資助機構新職位的服務條款的任何建議，均須事先得到管制人員同意，而對任何建議，管制人員都必須徵詢庫務局的意見。”

* * * * *

關於“不得較公務員的薪酬福利優厚”的資助原則的闡釋

庫務局在一九八八年發表的《雜項資助金—管理及控制政府資助金的指引》第 3.30 至 3.33 條訂明有關資助機構員工服務條款的一般指引。第 3.30 條載列的主要原則如下—

“在一般情況下，資助機構的服務條款不得較政府相類公務員職系的服務條款優厚。”

本文件說明如何實施“不得較相類公務員職系的服務條款優厚”的一般原則（下稱“不應較優”原則）。

資助指引相對於法例條文及行政會議及立法會決定的情況

2. 有關服務條款的資助指引，包括如何實施“不應較優”原則，與現有的法例條文和行政會議或立法會關於資助機構員工的服務條款的決定，不應有任何衝突。如有任何衝突，法例條文和行政會議或立法會的決定應凌駕有關資助指引，除非另行修訂該等法例條文和決定，則作別論。

職位是否由經常資助金撥款資助

3. 資助指引的主要目的，是確保政府給予資助機構的經常資助金，能以具成本效益的方式用於實行議定的工作計劃。因此，“不應較優”原則只適用於全數或部分由政府撥款資助的職位（即受資助職

位)。上述原則並不適用於資助機構內全數由該機構的其他收入來源（例如捐款）資助的職位。

是否有相類公務員職系

4. 正如資助指引第 3.30 條明確指出，“不應較優”原則並不適用於並無相類公務員職系的受資助職位。在這方面資助機構須有充分理據支持，而且獲當局同意。例如大學教育資助委員會資助機構的學院教員及香港應用科技研究院所聘請的研究人員。

其他豁免

5. 資助指引也准許基於上文第 2 至 4 段所列以外的理由，獲豁免遵守“不應較優”原則，條件是有關資助機構可提供充分理據，足以令當局信納。

評估是否符合“不應較優”原則的方法

6. 在“不應較優”原則適用的情況下，管制人員會評估資助機構為各類別受資助員工所提供的薪酬福利，是否不高於相類類別公務員的職員開支。事實上，可以採用不同的評估方法，限制程度各不相同，現於下文闡述：

(a) 按薪酬福利條件內個別項目作比較

按照這個方法，受資助職位的薪酬福利條件不得包括公務員服務條件沒有提供的項目，而個別附帶福利的酬金和間接費用均不得較相類公務員職系的為高。

(b) 按薪酬福利條件內相類項目的總費用作比較

按照這個方法，管制人員會確定薪酬福利條件的個別項目，然後將這些項目的總費用與相應公務員職位的相類項目的總費用比較。只要涉及的總費用相若，受資助職位個別項目的費用可以超逾相類的公務員職系。

(c) 按照政府內相類職位的總費用作比較

按照這個方法，我們無須確定資助機構職位及相類公務員職系的薪酬福利條件內的個別項目。唯一應用的準則是，受資助職位的薪酬福利條件總費用是否與相類公務員職位的相若。

7. 如採用上文第 6(b)或 6(c)段的評估方法，則對相類公務員職系的個別條款及條件作出的修訂，不一定表示資助機構亦須相應調整受資助職位所得薪酬福利的同一項目；但根據方法(b)或(c)(視乎情況而定)作評估時，用於受資助職位的總費用，仍不得超過相類公務員職系的總費用。

服務條款較相類公務員職系為佳的情況

8. 如按第 6 段所載的其中一個方法評估時，發現受資助職位的服務條款已較相類公務員職系的優厚，則資助機構須按下述方式修正兩者的差距 —

- (a) 調整新招聘人員的服務條款，使其薪酬福利不得較相類公務員職系的為佳，以及於在職人員的合約屆滿時作出有關修正；或
- (b) 資助機構如欲為新招聘人員和在職人員提供較佳服務條件，應利用本身的資源(而非資助金或節省資助金而建立的儲備)支付超出同等政府薪酬福利的數額，這與資助指引第 3.30 條的規定相符，該條規定 —

“假如資助機構的服務條款較同類政府職位的服務條款優厚，政府只會撥出預計能符合政府服務條款水平的款額，作為資助金。”

因此而節省的資助金應退還政府或重行調配，用以實行議定的工作計劃，但事先須得到有關管制人員的同意。

庫務局

二零零二年六月十四日