

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2042/01-02號文件

檔號：CB1/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報公務員及資助機構員工事務委員會在2001年10月至2002年6月期間的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2002年7月3日立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、及在2000年12月20日修訂的一項決議案，成立公務員及資助機構員工事務委員會，負責監察及研究與公務員及政府資助機構事宜有關的政府政策及公眾關注的事項，以及其他有關公務員及資助機構員工的事宜。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 在2001至02年度會期內，事務委員會由12名委員組成。譚耀宗議員及李鳳英議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

公務員薪酬及津貼

4. 公務員薪酬及津貼是事務委員會在2001至02年度會期內的討論重點。儘管委員並不反對政府當局檢討公務員薪酬和津貼，以研究現行安排是否仍切合現今情況，但他們關注到各項檢討對公務員士氣及穩定性所造成的影響。政府當局注意到公務員現正面對各項衝擊，亦明白到有需要衡量他們可否承受得來。政府當局向事務委員會保證，當局在考慮任何可能影響公務員薪酬及津貼的事宜時，定會堅守合法、合理和合情的原則。

公務員薪酬政策和制度的檢討

5. 事務委員會察悉，公務員薪酬在2001年年中向上調整，令公眾關注公務員的薪酬可能不再與私營機構僱員的薪酬大致相若。社會各界提出的意見，掀起各界對公務員薪酬水平是否合理的爭論。隨着政府在2001年12月4日公布，在2000至01年度，約有70%的政府營運開支用於公務人員，有關爭論變得更加激烈。然而，事務委員會指出，該70%的政府營運開支，包括27.05%用於公務員的個人薪酬、7.77%用於與員工有關連的開支(例如退休金)，以及34.71%用於資助金(員工開支)。為免公眾有所誤解，委員促請政府當局向公眾清楚說明，在2000至01年度，公務員的個人薪酬只佔政府營運開支的27%左右。

6. 為回應公眾提出檢討公務員薪酬調整機制的要求，並鑒於上次公務員薪酬政策和制度的全面檢討距今已超過10年，政府在2001年12月18日決定邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會(下稱“薪常會”)，聯同紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(下稱“紀常會”)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。事務委員會指出有關檢討對公務員隊伍、私營機構及本港經濟的影響，並促請當局進行獨立持平的檢討。

7. 事務委員會在2002年5月2日聽取專責小組簡介就第一階段檢討發表的中期報告，委員在會上察悉專責小組研究和分析澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡及英國政府在公務員薪酬管理方面最新發展所得的結果，而專責小組根據研究結果擬定了28條問題，就檢討的大方向諮詢公眾。部分委員提醒政府當局，只就改革的大方向和原則進行公眾諮詢，而不深入研究擬議措施的細節和可行性，意義不大。除參考外國政府的改革經驗外，專責小組亦應研究本地公務員薪酬改革所涉及的實際問題。政府當局向委員保證，當局會適當地顧及現行制度的由來，以及香港的具體需要和要求。

8. 事務委員會強調，當局必須就這項如此重要的檢討諮詢員工。在2002年6月17日事務委員會會議上，委員與各主要公務員工會就專責小組的中期報告交換意見。委員亦贊成把諮詢期延長至2002年6月30日，讓各界有較多時間就此事進行討論。

2002年公務員薪酬調整

9. 事務委員會關注到，財政司司長在2002至03年度財政預算案演辭中曾作出假定，由2002年10月1日起，公務員將減薪4.75%，資助機構在員工開支方面的資助金也可能以同樣幅度下調。財政司司長亦表明，政府當局須透過立法程序，才可落實就公務員減薪作出的決定。委員認為，在2001至02年度薪酬趨勢調查得出結果前，財政司司長假定公務員減薪是不恰當的做法。政府當局表示，政府會繼續採用現行機制，以釐定2002年公務員薪酬調整幅度，而4.75%這個減薪幅度純粹

為計算開支預測而作出的假設。儘管如此，部分委員依然質疑政府就薪酬調整一事已有既定立場。

10. 事務委員會曾研究政府當局單方面削減公務員薪酬的法律依據，以及是否需要透過立法實施減薪。政府當局解釋，雖然適用於公務員的公務員標準服務條件說明書內訂有更改條文，訂明政府保留權利，在其認為有需要時可更改公務員的任何聘用條款及服務條件，但絕大多數的在職公務員的聘用合約並沒有任何明訂條文，授權政府減薪。根據政府獲得的法律意見，過去的案例顯示法院不大可能接納一般性的更改合約條文權力，能適用於涉及薪酬這類基本的條款。因此，如果只依賴這項條文落實公務員減薪的決定，政府可能會面對法律訴訟。依政府之見，要穩妥落實公務員減薪的決定，立法是唯一的方法。然而，部分委員對此意見有所保留。

11. 關於行政長官會同行政會議在2002年5月28日所作的決定，即公務員薪酬應按照2001至02年度薪酬趨勢淨指標向下調整，並向立法會提交《公職人員薪酬調整條例草案》，事務委員會曾就此舉行兩次會議，政府當局、職方及立法會秘書處法律顧問均有出席會議。雖然議員不反對按照薪酬趨勢調查結果削減公務員薪酬，但他們關注到減薪的做法會否抵觸《基本法》第一百條，該條文訂明“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”。議員察悉政府當局的意見，即由於公務員在減薪後的表面薪金水平不低於1997年6月30日的水平，因此不存在抵觸《基本法》第一百條的問題。

12. 關於是否需要透過立法實施行政長官會同行政會議就公務員減薪所作的決定，事務委員會察悉，法律顧問認為此一落實減薪決定的方法，在法律上並非絕對必要，因為公務員薪酬並非由法例規管，法律上亦無規定政府當局須透過立法落實減薪。就一般法律政策而言，某事宜如純屬合約糾紛，有關事宜應由法庭而非立法機關處理。法律顧問亦指出，就建議中公務員薪酬調整進行立法的建議不單只涉及法律上的考慮，同時亦涉及公眾利益的考慮。至於立法的建議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，法律顧問認為，若不制定擬議法例便無法以合法方式實施公務員減薪，實施有關法例似乎具有剝奪公務員本可根據合約行使的權利的效力。

13. 事務委員會亦察悉，4個中央評議會及7個主要公務員工會就政府當局的立法做法提出強烈反對。職方關注到立法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。他們建議根據1968年香港政府與各主要公務員協會達成的協議(下稱“1968年協議”)，委任獨立調查委員會，以處理2002年公務員薪酬調整一事。委員促請政府當局考慮這是否立法以外的另一可行方法。政府當局的意見是，調查委員會的建議對並無簽訂1968年協議的員工協會不具約束力，而且即使個別公務員屬有關員工協會成員，他們亦不受建議的約束。就此，委員察悉職方深切關注到，此項詮釋會令人對1968年協議的有效性和合法性存疑。部分委員促請政府當局重新考慮此事。

14. 事務委員會就此事提出的意見已轉交《公職人員薪酬調整條例草案》委員會。

工作相關津貼檢討

15. 政府當局曾向事務委員會簡介薪常會及紀常會就文職人員及紀律部隊人員申領的工作相關津貼進行獨立檢討所作出的主要建議。部分委員質疑，薪常會就工作相關津貼提出的修改建議會否抵觸《基本法》第一百條。政府當局指出，《基本法》第一百條所指的是屬於附帶福利的“津貼”，例如教育津貼及空氣調節津貼，這些津貼是給予有資格申領的職員作為服務條件的一部分。工作相關津貼並非附帶福利，會因應運作上的需要而有所改變。就工作相關津貼作出改變，不會抵觸《基本法》第一百條。

16. 委員察悉，部門管方及職方曾就檢討的部分建議表示有保留或異議，例如薪常會提高文職職系申領工作相關津貼資格的上限的建議。政府當局向委員保證，當局會考慮以何種最佳方法，處理兩個諮詢組織提出的事項，並同時顧及部門管方及職方提出的關注事項。如有需要，當局會與兩個諮詢組織再行商討。

控制公務員編制

17. 事務委員會察悉，自財政司司長在2000年3月宣布縮減公務員編制的計劃以來，政府當局已採取各項措施，以控制公務員編制，其中包括實施自願退休計劃及外判政府服務。截至2002年1月1日為止，公務員編制約有184 280個職位，較2002年3月減少7%(即13 720個職位)。政府當局打算在2003年3月31日或之前，把編制進一步減少至181 000個職位。

18. 鑒於首長級職位數目自1997年以來有所增加，委員關注到政府是否透過刪除非首長級職位，來達到縮減公務員編制的目標。委員提到立法會八黨聯盟達成協議，同意若開設首長級職位的建議會導致整體首長級編制出現淨增長，有關建議將很難獲得支持，他們強調有需要控制首長級的編制。政府當局向委員保證，當局是根據運作上的需要，建議開設和刪除職位，不論所涉及職系或職級為何，而當局會繼續審慎研究每項開設職位的建議。

19. 關於政府當局在應付公眾對政府服務需求日增之餘，如何可達致控制公務員編制的目標，政府當局告知委員，各政策局和部門或須重新編排工作的緩急先後，並透過應用資訊科技精簡程序。此外，專責小組現正進行的公務員薪酬政策和制度檢討，範圍將包括精簡政府內400多個職系及1 000多個職級。

20. 關於精簡架構，事務委員會支持合併效率促進組和管理參議署的建議，以便為各個政策局和政府部門提供一站式服務，協助落實政府提升效率及服務質素的計劃。合併建議會導致的淨減職位為1個首長級和13個非首長級職位。

公務員改革

自願退休計劃

21. 政府當局向事務委員簡報在2000年推行的自願退休計劃的檢討結果。委員察悉，截至2002年6月為止，有9 774份自願退休計劃申請已獲批准，當中有90%自願退休人員已離職。假定所有自願退休人員騰空的職位最終被刪除，在扣除以其他方式提供有關服務的成本後，政府當局估計每年可達致的淨節省金額約為7億5,100萬元。委員亦察悉部門／職系的管方和職方對自願退休計劃的意見。鑒於絕大部分回應者均支持該項計劃，部分委員建議政府當局考慮推行第二輪自願退休計劃。當局證實在現階段並無如此計劃。

補償退休計劃

22. 事務委員會察悉，政府當局已實施補償退休計劃，以便在有需要及有充分理據的情況下，讓首長級公務員提早退休，從而改善政府架構。截至2002年3月1日為止，有10名首長級人員根據補償退休計劃退休，涉及的特惠金和一筆過加額退休酬金總額分別為790萬元和1,140萬元。

23. 部分委員注意到，根據補償退休計劃須提早退休的人員，較正常退休所享有的退休福利為多，他們認為此一安排並不合理，並促請政府當局檢討根據補償退休計劃提供的退休補償方案。政府當局認為，鑒於有關人員並無作出不當行為，而管方又單方面縮短了該名人員可供計算退休金的服務年期，政府即時向他發放加額退休金，亦是合理的做法，因為相對於正常退休而言，該名人員在賺取薪金及退休金兩方面均有損失。至於根據補償退休計劃發放的特惠金，有關安排符合政府政策，即向因職位取消而受影響的人員發放特惠金，金額相等於該人員離職前6個月的實職薪金，以彌補他在附帶福利方面的損失。

公務員公積金計劃

24. 政府當局向事務委員會簡介設立公務員公積金計劃(下稱“公積金計劃”)各項安排的最新進展。該項計劃將於2003年年中前實施，以取代為新聘人員而設的現行公務員退休金計劃。關於政府的供款率，委員贊成以累進供款方式，按照以公務員條款受聘的有關員工所完成的服務年期，相應地作出比率為5%至25%的供款。委員亦察悉，推行公積金計劃，不會令政府在退休福利方面作出額外的財政承擔。由於公積金計劃的財政承擔較新退休金計劃少4%，長遠而言，政府可節省開支。

25. 關於政府當局建議把公務員事務局一個首長級丙級政務官(首長級薪級第2點)編外職位的開設期由2002年4月1日延長24個月，以助推展公積金計劃的實工作，委員質疑是否有需要把該職位延長至2004年3月31日，因為公積金計劃將於2003年6月開始運作。他們促請

政府當局研究可否在2003年6月該計劃實施後，由公務員事務局的其他人員分擔該職位的職務，以及可否縮短該職位的建議開設期。政府當局已因應預計的運作需要及事務委員會的關注，同意把擬議的延長開設期縮短至2003年12月31日為止。

2002至03年度政策措施

公務員入職的語文能力要求

26. 關於政府當局就提高公務員入職的語文能力要求而建議採取的措施，委員並不反對學位／專業程度公務員職位的應徵者，必須在綜合招聘考試第一部分考試中的兩份語文試券(英文運用和中文運用)考獲及格的成績。然而，委員質疑是否有需要要求中五程度以下的公務員職位應徵者，必須在香港中學會考的英國語文科和中國語文科考獲E級或以上的成績。他們擔心此項語文能力要求，將進一步限制教育程度不高的人士的就業機會。雖然政府當局瞭解委員關注的問題，但當局認為，考慮到近年本港整體教育水平逐漸提升，加上公眾對公務員質素的期望日高，政府當局認為提高對非學位職系語文能力的要求是適當的做法。

培訓措施

27. 事務委員會察悉，政府當局最新採取的公務員培訓措施，是鼓勵所有政府部門由2002至03年度開始，草擬部門的每年培訓發展計劃。委員指出，在制訂培訓發展計劃時，員工及部門管方的參與至為重要，以確保計劃切合員工的需要及有關部門的運作要求。

維護公務員的廉潔操守

28. 事務委員會明白政府當局致力維護公務員的廉潔操守，但關注到當局在跟進廉政公署(下稱“廉署”)就公務員貪污舞弊行為發表的周年報告方面所採取的行動。政府當局向委員保證，當局會就廉署轉介的所有個案迅速採取行動。委員注意到，在廉署所轉介的個案當中，涉及公務員“接受禮物及免費／折扣用餐或款待”的個案數目，由2000年的6宗飆升至2001年的39宗，他們關注到此類“軟性貪污”可能發展成為更嚴重的直接貪污，並損害公務員的廉潔操守。此外，由廉政公署在2001年轉介的188宗個案中，有38宗涉及公務員有“不良聯繫”，即與涉及刑事活動的人士及三合會分子有聯繫。他們非常關注這個趨勢，並促請政府當局認真處理此情況。

推廣以客為本的服務文化

29. 事務委員會支持在各個部門推行顧客服務獎勵計劃，以肯定員工在顧客服務方面的成就，並在公務員隊伍中進一步推廣此文化。

建築署資源重整計劃

30. 事務委員會在與規劃地政及工程事務委員會舉行的聯席會議上，曾與政府當局及職方就建築署資源重整計劃進行討論。兩個事務委員會的委員與職方同樣關注擬議外判計劃的理據和成本效益，並察悉政府當局在推行有關計劃之前，並無充分諮詢職方的意見。委員要求政府當局就以建築署的內部資源推展該署的工程計劃與外判這些工程計劃提供成本比較，並就聯席會議上通過的下述議案採取跟進行動：

“政府應就建築署九成工務工作外判及八成維修工程外判的計劃正式諮詢員工。在諮詢未有結果前，應擱置計劃”。

31. 事務委員會在2001年10月至2002年6月期間共舉行了12次會議，其中包括一次與規劃地政及工程事務委員會舉行的聯席會議。

立法會秘書處
議會事務部1
2002年6月18日

立法會
公務員及資助機構員工事務委員會
職權範圍

1. 監察及研究與公務員及政府資助公共機構事宜有關的政府政策及公眾關注的事項，以及其他有關公務員及資助機構員工的事宜。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為有需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會
公務員及資助機構員工事務委員會
Legislative Council
Panel on Public Service

委員名單
Membership List

| | | |
|--------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| 主席 Chairman | 譚耀宗議員, GBS, JP | Hon TAM Yiu-chung, GBS, JP |
| 副主席 Deputy Chairman | 李鳳英議員, JP | Hon LI Fung-ying, JP |
| 委員 Members | 李卓人議員 | Hon LEE Cheuk-yan |
| | 張文光議員 | Hon CHEUNG Man-kwong |
| | 許長青議員, JP | Hon HUI Cheung-ching, JP |
| | 陳國強議員 | Hon CHAN Kwok-keung |
| | 陳智思議員 | Hon Bernard CHAN |
| | 黃宏發議員, JP | Hon Andrew WONG Wang-fat, JP |
| | 楊孝華議員, JP | Hon Howard YOUNG, JP |
| | 麥國風議員 | Hon Michael MAK Kwok-fung |
| | 陳偉業議員 | Hon Albert CHAN Wai-yip |
| | 梁富華議員, MH, JP | Hon LEUNG Fu-wah, MH, JP |
| | (合共： 12位議員) (Total： 12 Members) | |
| 秘書 Clerk | 陳美卿小姐 | Miss Salumi CHAN Mei-hing |
| 法律顧問 Legal Adviser | 鄭潔儀小姐 | Miss Kitty CHENG |
| 日期 Date | 2001年10月6日 6 October 2001 | |