

(擬稿)
立法會
Legislative Council

立法會CB(1)1769/04-05(03)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2004年10月至2005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2005年7月6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，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2004至05年度會期內，事務委員會由10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的正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

4. 關於政府當局為削減經營開支而採取的多項措施(包括縮減公務員編制及調整公務員薪酬)，事務委員會密切監察有關的事宜。事務委員會亦研究其他政策事宜，包括規管公務員退休後就業的政策、規管僱用非公務員合約僱員的政策，以及管理行為失當和表現欠佳的公務員的措施。

控制公務員編制

5. 事務委員會察悉，為了達到行政長官在2003年施政報告中公布的目標，在2006至07年度或之前把公務員編制縮減至約16萬個職位，政府當局曾實施多項措施，包括全面暫停招聘公務員、作出內部調配安排及重組架構。公務員編制已由2004年3月約170 600個職位減至

2005年3月約166 000個職位，較2000年年初約198 000個職位的高峯減少約16%。政府當局預計在2006年3月前，公務員編制可再減少2 700個職位至約163 300個職位。

6. 鑒於公務員編制在過去數年已大幅縮減，事務委員會關注到進一步縮減編制，可能會對適時及有效提供公共服務的工作造成負面影響。政府當局向事務委員會保證，政策局局長及部門首長在推行縮減公務員編制的措施時，會緊守一項指導原則，就是提供的公共服務不應受到負面影響。雖然政府當局全面暫停招聘公務員，但如政策局局長／部門首長認為確實有運作需要招聘人手，當局是容許彈性給予豁免的。自2003年以來，由政務司司長和財政司司長共同擔任主席、公務員事務局局長擔任成員的高層委員會，已批准16個政策局／部門為超過2 000個紀律部隊職系及文職職系的職位進行公開招聘。

7. 事務委員會關注到，為了達到縮減公務員編制的目標，各政策局及部門一直透過僱用非公務員合約僱員及實施外判計劃應付額外的運作需要。就此，事務委員會強調，長遠而言，維持一支穩定的公務員隊伍，致力為公眾提供所需服務實屬重要。政府當局向事務委員會保證，在精簡公務員編制的同時，當局會繼續致力維持一支專業、穩定及充滿幹勁的公務員隊伍。

公務員的薪酬及津貼

公務員薪酬調整

8. 關於法院分別於2004年11月及2005年2月作出的兩項裁決，即《公職人員薪酬調整條例》(第574章)^{註一}第10條及《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例》(第580章)^{註二}第15條不符合《基本法》第一百條，事務委員會察悉政府已決定就上述兩項裁決提出上訴。公務員事務局局長表明，倘若終審法院裁定，就任何公職人員或任何類別的公職人員而言，兩項減薪法例中其中一項或兩項均不合憲法，則在通過所需的撥款程序以後，任何計及至終審法院作出裁決的日期所累積的薪酬差額，將支付予各有關人員。

註一

《公職人員薪酬調整條例》於2002年7月制定，以落實政府當局調低公務員薪酬的決定，即首長級和高層薪金級別減薪4.42%、中層薪金級別減薪1.64%，而低層薪金級別則減薪1.58%，由2002年10月1日起生效。該條例第10條訂明，“公職人員的僱傭合約現予更改，使之對本條例所作的薪酬及津貼款額調整給予明示授權。”

註二

《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例》在2003年12月制定，以落實調整公務員薪酬的決定，即各個公務員薪級表每個薪點的相關薪酬會回復至1997年6月30日的金額水平，而薪酬調整將分兩次實施，實施日期分別為2004年1月1日和2005年1月1日，每次調整的金額大致相同。此項決定是當局與職方達成的共識。該條例第15條訂明，“公職人員的僱傭合約現予更改，使之對第4至13條所作的薪酬及津貼款額調整給予明示授權。”

9. 事務委員會察悉，政府當局曾在2005至06財政年度政府財政預算案中估計，政府就有關公務員薪酬調整法例的司法覆核個案提出上訴所涉及的或有負債款額，在2006年會達96億元。事務委員會關注到，該筆96億元的款額是否只包括政府一旦在上述上訴中敗訴時，須向受影響公務員退還的已削減的薪酬款額。委員記得有關法案委員會在2002年審議《公職人員薪酬調整條例草案》期間，政府當局曾向該法案委員會表示，如公務員薪酬由2002年10月1日起調低，政府給予資助機構的資助金額便會相應調低，以反映公務員薪酬調整因素的調整。鑒於有關的資助機構已按照公務員薪酬下調的幅度削減屬下僱員的薪酬，特別是薪級表直接與公務員薪級表掛鈎的僱員的薪酬，委員認為，如政府在上述上訴中敗訴，向受影響的僱員退還已削減的薪酬款額是公平合理的做法。就此，政府當局告知事務委員會，該筆96億元的款額並無計及資助機構。如終審法院就公務員減薪法例裁定政府敗訴，資助機構(即該等資助金額已按照公務員薪酬調整幅度作出價格調整的機構)會否獲補發資助金的問題，屬另一項政策事宜，不會因該項裁決而自動得出定案。倘若終審法院裁定公務員減薪法例不符合《基本法》，政府當局會就有關資助金額的價格調整事宜考慮適當的處理方法。

制定更完備的公務員薪酬調整機制

10. 政府當局在處理2003年公務員薪酬調整期間，已決定展開制定更完備的公務員薪酬調整機制的工作，當中包括進行薪酬水平調查。事務委員會繼續監察政府當局在此方面的工作進展，並與政府當局討論有關薪酬水平調查方法的建議，以及如何應用薪酬水平調查結果的大體方案。

11. 關於建議的薪酬水平調查方法，事務委員會察悉，政府當局在2004年11月發出諮詢文件後，就當中所載的擬議廣義界定職位屬系法收到了一些意見和批評，但並沒有收到任何其他用來比較公務員職位和私營機構職位的建議方法。鑒於公務員隊伍與私營機構的運作方式、聘任及薪酬安排在本質上存有差異，委員及部分公務員職工會關注到，建議的調查方法可否就公務員隊伍與私營機構的薪酬作精確的比較。政府當局告知事務委員會，顧問在衡量4個常用職位比較方法的相對優點和不足之處後，認為廣義界定職位屬系法經進一步修訂後，較其他3種職位比較方法更能達致薪酬水平調查的目的，並更能有效地處理薪酬水平調查在技術層面涉及的種種考慮。公務員隊伍與私營機構在本質上的差異會在建議的職位檢視程序中記錄下來，待政府當局在較後階段考慮如何把調查結果應用於公務員隊伍時一併處理。關於委員關注到根據甚麼準則選取納入薪酬水平調查範圍的私營機構，政府當局告知事務委員會，有關的準則會與薪酬趨勢調查所採用的準則大致相同，例如是穩健良好的僱主，在工資和薪酬方面有一套合理而有系統的管理方法；以及並非以公務員薪級表或公務員薪酬調整作為釐定屬下員工薪酬水平或薪酬調整的主要因素。

12. 至於應用薪酬水平調查結果的大體方案，事務委員會察悉諮詢所得的意見普遍認為，假如薪酬水平調查顯示公務員薪酬高於私營機構僱員的薪酬，不即時將調查結果應用於現職公務員是合理和務實的做法。政府當局會在有關公務員薪酬調整法例的司法覆核個案審結後，考慮應用調查結果的事宜。

13. 事務委員會察悉部分公務員職工會就調查方法及應用調查結果的事宜所表達的關注及憂慮，並強調政府當局必須在調查過程中與職方保持良好溝通，以紓解他們的憂慮。事務委員會亦促請政府當局審慎進行薪酬水平調查，並充分考慮公務員職工會的關注和憂慮。政府當局向事務委員會保證，政府當局會繼續就薪酬水平調查的具體安排，與公務員薪酬調整機制諮詢小組職方成員進行討論，並徵詢他們的意見，務求及早完成調查。政府當局亦會諮詢員工，才就應用薪酬水平調查結果的事宜作最後決定。

14. 在2005年3月24日，政府當局告知事務委員會，當局決定於2005年進行薪酬水平調查。該項調查會按照顧問建議，並因應最近諮詢所得結果進一步修訂的調查方法進行。由於當局在2005年進行薪酬水平調查，故此不會在2004至05年度進行該年度的薪酬趨勢調查。政府當局會進一步研究在更完備的公務員薪酬調整機制下，應否繼續進行薪酬趨勢調查的問題。

公務員津貼檢討

15. 關於政府當局就公務員津貼進行的全面檢討，事務委員會監察附帶福利性質的公務員津貼檢討及工作相關津貼檢討的進展。就附帶福利性質的津貼檢討而言，事務委員會察悉政府當局分兩個階段進行檢討。第一階段檢討集中處理相對上影響較少公務員或較為簡單的修改建議(例如涉及旅費及相關津貼的修改建議)，第二階段檢討則集中處理有可能影響較多公務員的修改建議(例如涉及教育津貼及房屋津貼的修改建議)。然而，當局於2004年6月至8月就第一階段檢討進行諮詢期間，有員工表示希望在提交意見時，能先了解整套修改建議。政府當局因應員工的意見，打算提出全套修改建議諮詢員工，然後就該等建議作出決定，並付諸實施。雖然有關公務員薪酬調整法例的法律程序與附帶福利性質的公務員津貼檢討是兩件不同的事情，但政府當局認為審慎的做法是在終審法院作出裁決後，才推展檢討工作(包括提出修改建議諮詢員工)。

16. 至於工作相關津貼的檢討，事務委員會察悉在2005年2月初，政府當局完成了文職職系工作相關津貼的第三階段檢討，即檢討發放予衛生署和食物環境衛生署(下稱“食環署”)的員工，以及任職醫院管理局的公務員的辛勞津貼。鑒於員工對第三階段檢討結果的關注，事務委員會與政府當局及有關的職工會討論此議題。委員認為，該等職工會有充分理據反對當局停止發放／削減辛勞津貼，因為有關的員工除了要執行厭惡性職務外，還因近年爆發不同種類的傳染病而須在高風險的環境工作。因此，事務委員會促請政府當局在處理第三階段檢討的結果時採取務實的做法，押後實施所作的決定，以及進一步諮詢職

方。就此，事務委員會通過了一項議案，要求政府押後實施向1 321個職位發放半額辛勞津貼及停止向503個職位發放全額辛勞津貼的安排，以及重新就發放辛勞津貼的事宜詳細諮詢公務員團體。

17. 關於停止發放或削減辛勞津貼會否違反《基本法》第一百條的問題，政府當局告知事務委員會，根據當局所得的法律意見，工作相關津貼與以附帶福利形式向合資格人員提供作為他們服務條件一部分的津貼並不相同，工作相關津貼須因應運作需要而作出改變，即使在1997年回歸前，情況亦是如此。因此，更改支付工作相關津貼的安排不會違反《基本法》第一百條。然而，部分委員認為，按月向有關員工發放的工作相關津貼，應屬他們服務條件的一部分，不論發放該項津貼的安排在1997年之前有否更改。該等委員提到有關《公職人員薪酬調整條例》及《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例》的法律程序，並認為政府當局應更審慎行事，押後實施第三階段檢討的決定，直至終審法院作出裁決為止，有關的裁決可能有助理解《基本法》第一百條如何適用於公務員的薪酬及津貼。

18. 政府當局經進一步考慮後，依然認為應按計劃在2005年4月1日實施就第三階段檢討作出的決定。然而，政府當局向事務委員會保證，在實施該等檢討決定之前及之後，衛生署、食環署及醫院管理局會繼續與員工溝通，向他們講解各項檢討建議。關於部分公務員職工會認為應把辛勞津貼納入有關文職職系的底薪一事，政府當局告知事務委員會，當局先要完成薪酬水平調查，以確定公務員與私營機構人員的薪酬水平有否差距，然後會進行職系檢討，屆時會考慮此項意見。

規管公務員退休後就業的政策

19. 在上一個會期，事務委員會曾研究規管公務員退休後就業的政策，並質疑現行機制能否有效確保前公務員不會從事可能與以往公職有利益衝突的業務或工作。事務委員會強調，政府當局需訂立適當的程序處理退休後就業的申請，以確保機制公平公正及保障公眾利益。事務委員會並促請政府當局盡快檢討現行機制，挽回公眾的信心。檢討涵蓋的主要範疇包括：為期6個月的禁制期是否適中，應否准許有關人員在離職前休假期間從事任何工作，以及應否就首長級人員退休後從事的工作施加更多限制等。政府當局答允檢討該機制。

20. 在本會期，事務委員會密切監察政府當局所進行的檢討，並研究批准前房屋署副署長鍾麗嫻女士退休後在香港小輪(集團)有限公司(下稱“香港小輪”)任職所涉及的政策事宜。鑒於公眾廣泛關注鍾女士可能參與恒基兆業地產有限公司(下稱“恒基地產”)^{註三}競投西九龍文娛藝術區(下稱“西九”)發展計劃的工作，以及游說葵青區會議員(下稱“葵青區議員”)支持將青衣船廠的土地用途更改為混凝土配料廠的建議，事務委員會促請政府當局就鍾女士的個案進行全面調查。關注的

^{註三}

一如前房屋署副署長在2004年11月25日致立法會秘書長的函件所述，據她所知，恒基地產擁有恒基兆業發展有限公司(下稱“恒基兆業發展”)約73.48%的股權，而恒基兆業發展則擁有香港小輪31.33%的股權。

範疇包括：公務員事務局局長在批准鍾女士退休後就業的申請前，有否盡了應盡的努力審查該項申請，避免鍾女士擬在私營機構從事的工作與她以往的公職有利益衝突；批准鍾女士在停止政府職務約4個半月後，而非在一般為期6個月的就業禁制期後加入一間私人公司任職，是否恰當；以及公務員事務局有否採取所需的行動，監察鍾女士有否遵守批准她退休後就業的條款。

21. 在2005年3月，事務委員會研究政府當局提供的調查報告。對於公務員事務局經評估後認為鍾女士就恒基地產西九建議書的文化事宜提供顧問服務，與她以往的公職並不構成任何利益衝突，委員並不信服。委員認為，西九發展計劃的文化及地產部分息息相關，實際上是一體兩面。文化方面的建議是為了地產發展而提出的，最終亦是為了競投西九發展計劃而提出的。不過，委員察悉，公務員事務局認為，鍾女士在2004年10月及11月參與宣傳恒基地產的西九建議書，儘管只涉及建議書的文化事宜，卻不在所批准的工作範圍內，因此是不恰當及不可接受的。她的做法亦令公眾懷疑當中有利益衝突，以致損害了公務員隊伍的形象，以及削弱市民對公務員廉潔守正的信心。鑒於鍾女士的行為嚴重失當，委員質疑公務員事務局為何只以書面告誡她，而沒有懲處或懲罰她。委員亦質疑政府當局有否徹底調查有關鍾女士參與游說葵青區議員支持的投訴。

22. 整體而言，事務委員會不接納公務員事務局的調查報告，並通過一項議案，要求政府就該事件進行獨立調查。公務員事務局在書面回應中指出，該局經考慮所掌握的一切相關材料及資訊，並徵詢退休公務員就業申請諮詢委員會的獨立意見及律政司的法律意見後，才得出調查報告詳載的結論。該局已竭盡所能處理公眾和立法會所關注的事宜，同時確保調查方式公平合理。在缺乏新證據或資料的情況下，公務員事務局認為沒有足夠理據展開另一次調查。然而，如有新的資料或證據，公務員事務局可以重新研究這宗個案的任何個別事宜。

23. 關於政府當局就規管前首長級公務員退休後就業的政策進行的檢討，事務委員會對政府當局提出的初步檢討建議表示歡迎，並就該等建議表達意見。對於當局建議只准許首長級人員在離職前休假期間在慈善／其他非牟利團體或公共機構擔任無報酬或僅有名義報酬的工作一事，部分委員認為，即使情況非常特殊，審批當局亦不應有權酌情格外批准任何人員在離職前休假期間擔任受薪工作，因為會引致嚴重的雙重身份問題。至於政府當局建議把行將／已經按可享退休金條款及新長期聘用條款退休的首長級公務員的最短禁制期由6個月延長至12個月，並禁止他們在該段期間擔任受薪工作一事，部分委員認為應把禁制期延長至3年。他們認為，鑒於公眾關注高級公務員於政府任職期間，在制訂政策或作出政策決定時偏袒財團，藉此為退休後的工作鋪路，施加較長的禁制期可釋除公眾的疑慮。部分委員亦指出，禁制期不應劃一適用於所有申請，當局應容許為部分專業及／或技術職系的退休首長級人員(例如醫生、工程師及會計師)作出特別安排。政府當局向事務委員會保證，當局會考慮職方、立法會議員和公眾的意見，然後就修改建議作最終決定。政府當局計劃在2005年下半年實施修訂機制，而修訂機制將適用於在新機制實施後停止實際公職的人員。

僱用非公務員合約僱員

24. 事務委員會察悉，截至2004年12月31日，共有14 807名全職的非公務員合約僱員受僱於政府。事務委員會對於非公務員合約制的管理及監管表示關注。由於部分非公務員合約僱員是聘請來提供有長遠需求的公共服務，例如社會福利署在自力更生支援計劃下僱用的非公務員合約僱員，委員質疑非公務員合約制是否確實一如政府當局所聲稱，是為了應付短期、非全職或正在檢討的服務需求而設。委員認為應把有長期服務需求的非公務員合約職位納入公務員編制，而政府當局以連串短期合約的形式僱用非公務員合約僱員填補該等職位，是不公平的做法。鑒於在該14 807名非公務員合約僱員中，約有7%(即約1 100名員工)已受聘超過5年，委員促請當局從速處理問題，不應一拖再拖。就此，事務委員會通過一項議案，促請政府立即研究把長期由非公務員合約僱員填補的職位納入常額編制，並在2005年7月前向事務委員會提交研究結果。

25. 委員亦與部分公務員職工會一樣，關注到非公務員合約僱員聘用條款和條件欠佳，以及缺乏晉升機會和職業發展機會的情況。鑒於非公務員合約僱員沒有任何附帶福利，薪酬水平又低於同級的公務員，委員關注到此種不公平的待遇會影響公務員隊伍的團結及有效提供公共服務的工作。對於部分委員提議為非公務員合約僱員提供按年增薪額及醫療福利一事，事務委員會察悉，政府當局認為非公務員合約僱員按短期的定期合約受聘，因此他們接受合約所訂的薪酬待遇是理所當然的。

管理行為失當及表現欠佳的公務員的措施

26. 事務委員會在研究根據《公務人員(管理)命令》施加的各種處分時，強調處分的輕重應與違規／失當行為的嚴重程度相稱。政府當局告知事務委員會，紀律處分當局在作出處分時，會先研究有關部門首長的建議，並考慮公務員紀律秘書處的意見及相關因素(例如類似先例的處分)，繼而會就處分的輕重諮詢公務員敘用委員會。委員察悉，在2002-03至2004-05年度期間，紀律處分當局只就一宗個案作出“降級”的處分，並就110宗個案作出“迫令退休”的處分。委員關注到部門首長可能傾向建議迫令退休而非降級，以免有關人員一旦不滿紀律處分當局的裁決，便可能會有員工管理的問題。然而，被降級的人員仍有機會繼續在公務員隊伍工作，但被迫令退休的人員卻會失去工作。政府當局應事務委員會的要求，答允研究現行機制在決定處分輕重方面的事宜，以及考慮如何處理委員所關注的問題。

27. 關於管理表現欠佳的人員的措施，事務委員會察悉，自處理表現持續欠佳人員的修訂程序^{註四}於2003年實施後，迫令表現持續欠佳的人員退休所需的時間已經縮短。政府當局現正因應實施修訂程序兩

^{註四}

根據修訂程序，如任何人員在12個月內的整體表現被評核為“欠佳”(而有關人員已獲得適當的輔導及預先受到警告)，便有理據引用《公務人員(管理)命令》第12條採取行動，着令有關人員退休(下稱“第12條的行動”)。

年以來所得的經驗檢討有關程序，而當局初步認為有進一步精簡該等程序的空間。政府當局向事務委員會保證，在擬定進一步精簡有關程序的方案時，現行程序的基本原則會維持不變，即如某名人員的表現未達應有的標準，便會提醒他，並透過輔導、培訓或其他行政措施，協助他改進表現。當局只會在該等措施未能達到預期效果時，才採取第12條的行動。政府當局亦會確保所採取的程序公平公正，個別人員的合法權利得到合理的保障。

其他事宜

28. 在本會期，事務委員會研究了其他事宜，包括公務員培訓及發展工作在2004至05年度取得的進展和2005至06年度的新計劃；公務員事務局在促進公務員廉潔操守方面的工作，以及2005年的公務員服務獎勵計劃。事務委員會亦研究新訂的特別無薪假期計劃，該項計劃是政府當局建議推行的，旨在處理公務員隊伍內人手過剩及錯配的問題。

29. 關於建議推行的新訂特別無薪假期計劃，部分委員與公務員職工會一樣，關注到該項計劃是否確實屬自願性質，以及會否變為遣散計劃。政府當局向事務委員會保證，特別無薪假期計劃全屬自願性質，有關人員在特別無薪假期結束後可返回所屬的部門工作。公務員事務局局長並重申，政府承諾不會透過遣散計劃強迫任何公務員離職。

30. 事務委員會在2004年10月至2005年6月期間共舉行了9次會議，研究以上所述的事宜。

立法會秘書處
議會事務部1
2005年6月17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

2004至2005年度委員名單
Membership list for 2004 - 2005 session

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, BBS, JP	Hon LI Fung-ying, BBS, JP
委員 Members	李卓人議員 涂謹申議員 張文光議員 陳智思議員, JP 梁劉柔芬議員, SBS, JP 楊孝華議員, SBS, JP 王國興議員, MH 鄭志堅議員 (合共： 10 位委員) (Total : 10 members)	Hon LEE Cheuk-yan Hon James TO Kun-sun Hon CHEUNG Man-kwong Hon Bernard CHAN, JP Hon Mrs Sophie LEUNG LAU Yau-fun, SBS, JP Hon Howard YOUNG, SBS, JP Hon WONG Kwok-hing, MH Hon KWONG Chi-kin
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	2004年10月12日 12 October 2004	