

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1927/05-06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2005年10月至2006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2006年7月12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2005至06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. 事務委員會密切監察有關管理公務員的政策事宜，包括控制公務員編制、聘用非公務員合約僱員、制定更完備的公務員薪酬調整機制、公務員津貼檢討、規管前首長級公務員退休後就業的修訂政策，以及在浩園土葬的政策。事務委員會亦研究有關在政府內實施5天工作周的新政策措施及其他事宜，包括在公務員隊伍內處理員工投訴的機制、公務員參加職工會活動的權利，以及一些首長級人員編制建議。

控制公務員編制

5. 事務委員會察悉，行政長官在2005至06年施政報告中重申政府在2003年定下的目標，就是在2006至07年度或之前，把公務員編制縮減至約16萬個職位。透過在2003年推出第二輪自願退休計劃、自2003年4月1日起全面暫停招聘公務員、自然流失，以及各政策局和部門不

斷努力精簡運作和重整提供服務的模式，公務員總編制在2006年3月已縮減至約162 800個職位。政府當局預計，到了2007年3月31日，公務員編制會進一步減至約161 900個職位，與2000年年初高峯期約198 000個職位比較，在7年間已減少約36 000個職位(約18%)。當局向事務委員會保證，當局無需透過強制遣散達到就2006至07年度所訂的目標。

6. 事務委員會察悉，在2006年2月，公務員的實際數目已處於一個偏低的水平(約157 000人)。事務委員會關注到，當局實行全面暫停招聘公務員的措施，對招聘公務員嚴加控制，是否引致公務員編制與實際人數之間有差距的部分原因。委員特別關注到，全面暫停招聘公務員的措施及現時申請豁免的機制，或會阻延政策局和部門填補因自然流失而懸空的公務員職位，對政策局和部門的人力狀況造成負面影響，尤其是紀律部隊。鑒於當局提前達到財政預算盈餘，事務委員會促請政府當局停止進一步縮減公務員編制，以及檢討政策局和部門的人力狀況，謀求可以配合其需要的可行方案，以維持政府服務的質素，並且減輕公務員在過往數年人手大幅減省後所面對的沉重工作壓力。就此，事務委員會支持政府當局建議的方案，在納入了第二輪自願退休計劃的職系(229個)中，讓少數正面對人手短缺問題的職系(約20個)，在自願退休職系暫停招聘5年的期限於2008年3月屆滿前恢復公開招聘。

聘用非公務員合約僱員

7. 事務委員會重申其關注一些政策局及部門為了達到縮減公務員編制的目標，一直透過聘用非公務員合約僱員應付額外的運作需要。事務委員會強調維持一支穩定的公務員隊伍，長期致力提供所需政府服務的重要性，以及有需要妥善管理非公務員合約僱員計劃，以防出現濫用情況。就此，委員察悉，儘管政府在1999年推出非公務員合約僱員計劃，讓部門首長可在特定情況下以靈活的方式，按為期不多於3年的定期合約聘用員工應付各部門的運作需要，但截至2005年12月31日，在合共15 687名非公務員合約僱員中，40%(6 363名)已連續服務了3年或以上。事務委員會要求政府當局確保部門首長恪守原則，不會以聘用非公務員合約僱員取代聘用公務員。

8. 事務委員會歡迎政府當局採取措施，就每個部門聘用非公務員合約僱員的情況進行特別檢討，務求更瞭解各部門的整體人力狀況。委員要求政府當局檢討有否濫用非公務員合約僱員計劃的情況，確定非公務員合約職位是否基於任何擬達到的目的而開設。政府當局在進行檢討時，應優先檢討8個政策局／部門的10 124個非公務員合約職位，這些政策局／部門聘用的非公務員合約僱員數目佔該等人員總數的5%或以上，以及優先檢討由2 318名連續受聘5年或以上的非公務員合約僱員填補的職位(截至2005年12月31日的情況)。政府當局亦應檢討非公務員合約僱員計劃有否對各政策局及部門帶來任何負面影響，例如這項計劃有否引致人力失衡的情況和任何繼任問題，以及有否對服務質素帶來任何負面影響。

9. 事務委員會亦促請政府當局在檢討後，考慮是否把部分非公務員合約職位(特別是那些為應付長期服務需求而開設，或連續5年或以上由非公務員合約僱員填補的職位)轉為公務員職位。鑒於在2006年3月，公務員編制已縮減至約162 800個職位，委員認為政府當局可考慮增加編制，以應付運作需要。當局告知事務委員會，有關檢討大約會在2006年年底完成，屆時政府當局會更清楚瞭解整體的人力狀況，並會評估大約16萬個職位的公務員編制目標水平，是否需要輕微向上調整；若然，政府當局會把有關建議提交政府高層考慮。當局只有在獲得行政長官批准的情況下才會修改該目標水平。政府當局在適當時候會向事務委員會匯報檢討結果。

公務員薪酬及津貼

制定更完備的公務員薪酬調整機制

10. 事務委員會繼續監察制定更完備的公務員薪酬調整機制的進展。事務委員會得悉，警察評議會職方強烈反對政府委聘華信惠悅顧問有限公司(下稱“華信惠悅”)為公務員薪酬水平調查第二階段顧問。事務委員會因而與政府當局及警察評議會職方代表就此事進行討論。委員與警察評議會職方同樣關注到，華信惠悅曾在2002至03年度參與香港總商會委託進行的一項類似調查，而調查結果顯示公務員的薪酬較私營機構的薪酬高17%至229%。華信惠悅參與上述調查，已嚴重削弱其公平公正地進行調查的能力，亦已令職方和公眾對即將進行的薪酬水平調查的結果的公信力大失信心。就此，事務委員會通過一項議案，促請政府當局撤換擔任薪酬水平調查第二階段顧問的華信惠悅。政府當局就該項議案作出書面回應，表示無理據推翻委聘華信惠悅為第二階段顧問的決定，該項決定是經過一個恰當、公開和公平的遴選程序後作出的。

11. 事務委員會察悉，截至2006年6月，薪酬水平調查第二階段顧問已大致完成職位檢視程序，並製備了擬邀請參與薪酬水平調查的私營機構的初步名單。政府當局告知事務委員會，顧問會在2006年年底向當局報告調查結果。政府當局繼而會就調查結果的建議應用方案諮詢職方，目標是在2007年年中作出決定。事務委員會關注到，調查進展緩慢，會影響落實公務員薪酬調整的工作。事務委員會亦促請政府當局與職方保持密切溝通，確保在整個調查過程中考慮員工的意見。

公務員津貼檢討

12. 關於附帶福利性質的公務員津貼檢討，政府當局向事務委員會簡介最終的修改建議。最終修改建議的要點包括：新申領者的海外教育津貼和本地教育津貼額上限調整至1997年的水平，並把現有申領者的津貼額上限凍結在現時的水平，日後不會再作調整；以及取消冷氣機津貼和酒店膳宿津貼。

13. 事務委員會察悉，大部分公務員團體認為最終的修改建議可以接受。然而，委員對警務處員工團體所表達的意見表示關注。這些團體認為，修改建議單方面更改公務員的聘用條款，因此是不合法的。事務委員會就最終修改建議在法律方面的影響與政府當局交換意見。根據律政司提供的法律意見，按照終審法院2005年有關薪酬調整條例案件的判決所確立的法律原則，《基本法》第一百條並沒有禁止或限制修改在1997年7月1日前受聘的公職人員的薪酬、津貼、福利或服務條件，除非修改後的待遇低於在該日前可享有的待遇。換言之，在1997年7月前根據法規或公務員聘用條款所訂的單方面更改條款容許作出的修改，只要符合“不低於原來標準”的準則，便可予以實施。概括而言，律政司表示最終的修改建議合法，並可在無須立法的情況下，按照公務員聘用條款(在1997年以前已經存在)所訂的單方面更改條款予以實施。律政司又表示，該項單方面更改條款，容許政府廢除過時而又不屬於合資格人員總薪酬一個重要部分的津貼或福利(或更改不屬於合資格人員總薪酬一個重要部分的津貼或福利的調整機制)。鑒於部分委員認為，某種津貼是否屬於合資格人員總薪酬的一個重要部分，應根據有關人員的情況而定，這些委員促請政府當局在諮詢律政司後，審慎研究修改建議的合法性。政府當局向事務委員會保證，當局已審慎進行檢討，並詳細研究有關修改建議是否合法的問題，而最終的修改建議是合法、合情和合理的。

在政府內實施5天工作周

14. 行政長官於2006年1月12日宣布成立工作小組，研究由2006年7月1日起在政府內實施5天工作周的建議和具體實施方案。其後，政府當局於2006年5月向事務委員會簡介分階段實施該項建議的安排。在第一階段(即由2006年7月1日起)，政府的兩大工作範疇會改行5天工作周。該兩大工作範疇分別為不會直接或較少與市民接觸的工作，以及若干直接向市民提供的服務，涉及的人員約有59 000名。政府當局向事務委員會保證，當局會維持現時公共服務的水平，並透過延長平日的辦公時間，充分彌補因星期六停止提供服務而損失的辦公時間(通常為3小時)。視乎各政策局和部門所作的進一步研究，以及諮詢員工及私營機構主要服務對象的結果而定，政府當局估計在2007年1月1日開始實施的第二階段及2007年7月1日開始實施的最後階段，或會有更多服務改行5天工作周。這些服務的例子包括土地／公司查冊及註冊服務，以及公共屋邨辦事處為收納租金所提供的繳費處服務等。

15. 政府當局告知事務委員會，政府當局已就分階段實施5天工作周和維持現行假期管理安排的建議，徵詢各中央評議會的職方(下稱“職方”)的意見。職方原則上支持這項措施，並要求管理層盡量擴大實施範圍，讓更多員工改行5天工作周。各政策局和部門已透過適當的部門協商途徑諮詢員工，而公務員普遍對這項措施表示歡迎。

16. 委員普遍表示支持分階段實施有關安排。政府當局向他們保證，在實施有關建議時，當局會恪守4項基本原則，就是不涉及額外人手資源、不減少員工的規定工作時數、不削減緊急服務，以及在星期六維持一些有必要的櫃台服務。除了恪守這4項基本原則外，委員強調

當局亦不應額外增加政府的開支或減少政府提供的服務。鑒於大部分市民只能在星期六前往政府部門，政府當局應考慮盡量減少不在星期六提供某些服務對市民所造成的影響，尤其是有關發牌、勞資關係和調解，以及社會福利的櫃台服務。政府當局亦應提供其他渠道讓市民在星期六使用有關服務，以及制訂應變計劃應付未能預計的情況。

17. 事務委員會促請政府當局密切監察5天工作周的實施情況，以及檢討有關安排(例如在2006年7月1日實施首階段的3個月後進行檢討)，尤其是此項安排對服務質素的影響；對市民的影響；對公務員的影響(包括他們在平日應付較長工作時間的能力，以及他們在何種程度上受惠於此項安排)；是否需要對新的安排作出微調，或恢復以往5天半工作周的安排。政府當局承諾會密切監察5天工作周的實施情況，以期對新的安排作出微調。

規管前首長級公務員退休後就業的政策

18. 在上兩個會期，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。

19. 在今個會期，事務委員會監察政府當局就規管前首長級公務員離職後就業的政策進行的檢討。委員歡迎政府當局為改善現行管制措施，務求更有效避免利益衝突及免使公眾有負面看法而提出的修訂安排。改善範疇包括：對離職後就業的申請施加更嚴格的管制，一方面把首長級薪級第4點或以上級別的首長級人員的最短禁制期延長至12個月，另一方面又就工作範圍實施一套劃一的限制；加強已獲批准的申請的透明度，把首長級薪級第4點或以上級別的人員獲准從事的外間工作的基本資料載列於登記冊，並應要求供公眾查閱；以及要求所有獲准從事外間工作的人員每年或應公務員事務局的要求，就他們獲准從事的工作匯報最新情況。

20. 然而，委員提出了一些進一步改善現行管制措施的建議。鑒於越來越多首長級人員按合約條款或非公務員合約條款受聘，委員認為當局有需要就這些人員，尤其是那些已受聘一段時間(即並非只受聘數個月)的人員，及／或曾參與制訂政策工作及／或曾取得敏感資料的人員訂定最短禁制期。政府當局告知事務委員會，如某名合約人員的政府職務格外敏感，聘任當局在提出聘任時，可在聘用合約內訂明禁制期規定，以免有關人員在離開公務員隊伍後因從事外間工作而引致利益衝突。政府當局認為，按合約人員每宗申請的情況決定是否需要實施禁制期及訂定禁制期的長短，或決定是否需要施加其他限制，是更恰當的做法。

21. 為了提高透明度，委員認為不論職級為何，都應公開有關所有首長級人員(即包括首長級薪級第4點以下級別的首長級人員)從事外間工作的資料，供公眾查閱。事務委員會察悉，鑒於首長級薪級第4點

或以上級別的首長級人員職責較重及接觸較多敏感資料，而且市民普遍對這些人員擔任外間工作的事宜較為關注，政府當局認為有理由對這些人員實施更嚴格的披露資料規定。政府當局相信，建議的披露資料規定在保障有關人員私隱的需要與提高管制措施透明度的需要之間，取得合理的平衡。如有需要，當局可在實施該項披露資料規定後檢討其成效。

在浩園土葬的政策

22. 事務委員會在研究政府當局在浩園土葬的政策時察悉，部分公務員曾要求政府當局重新考慮批准殉職公務員在浩園永久土葬。就此，政府當局告知事務委員會，根據律政司的法律意見，容許殉職公務員在浩園永久土葬，而不容許同樣是殉職的非公務員在公共墳場永久土葬，很可能會構成法律所指的歧視。依照行政長官會同行政會議在2000年9月12日作出的決定，如死者家人提出要求，應批准在執行最後職務時因英勇行為而殉職的公務員在浩園永久土葬。事務委員會部分委員要求政府當局重新研究應否批准殉職公務員在浩園(或指定作有關用途的其他墓地)永久土葬，以紀念他們的貢獻，而在考慮此問題時應顧及職方的意見，以及有關“英勇行為”現行定義的爭議。

處理員工投訴的機制

23. 申訴專員公署曾在2006年4月6日發表有關醫療收費減免機制的調查報告。鑒於市民關注該份報告所引述的個案，事務委員會研究現時在公務員隊伍內處理員工投訴的機制的成效。根據調查報告，一名醫務社工發現她的同事在某宗個案中錯誤批准全數減免收費，於是向主管人員報告有關情況。主管人員其後警告她不要向外披露有關個案及“不要令政府當局尷尬，並威脅會給予紀律處分”。

24. 事務委員會察悉，根據《公務員事務規例》第410(1)條，如果公務員違反政府規例或政府其他不論是口頭或書面的指令，或因其行為而使政府聲名受損，政府可按事件的嚴重程度，把他革職或處以較輕的懲罰。然而，根據公務員事務局頒布的總則，若投訴是出於真誠，則提出投訴的公務員不會受到處分。換言之，公務員不會因出於真誠的投訴而根據《公務員事務規例》第410條受到紀律處分。事務委員會強調，政府當局有需要確保所有部門的管理人員遵守這項總則。事務委員會亦要求政府當局因應研究申訴專員報告引述的個案所得的結果，在適當時候匯報會否採取任何改善措施，加強現時處理員工投訴的機制的成效。

公務員參加職工會活動的權利

25. 事務委員會在研究公務員參加職工會活動的權利時得悉，《公務員事務規例》第610(1)及(2)條現時的草擬方式，或許意味參與罷工的公務員未有合理原因而擅離職守。委員關注到該等條文侵犯了《基本法》賦予公務員參與罷工的權利。他們亦認為政府當局扣除有關公務員薪金的做法有欠公允。

26. 政府當局告知事務委員會，香港居民參與罷工的權利及自由受《基本法》第二十七條保障。公務員作為香港居民，可行使參與罷工的權利，政府沒有限制屬下僱員依法行使這項權利。然而，公務員不能以參與罷工為理由，要求僱主免除他們因不履行僱傭協議所訂的職責而應負的責任。政府當局的政策是根據“無工無酬”的原則，扣除未經批准而擅離職守的人員的薪金。根據律政司的意見，《公務員事務規例》第610條賦權政府當局扣除因參與工業行動而擅離職守的公務員的薪金，這項條文並不違反《基本法》及《職工會條例》(第332章)。然而，事務委員會認為政府當局有必要因應委員的意見(包括部分委員提出應在《公務員事務規例》中反映“無工無酬”的原則的意見)，檢討《公務員事務規例》第610條的文本。政府當局答允就《公務員事務規例》的有關技術修訂諮詢職方。

27. 事務委員會亦對《僱傭條例》(第57章)不適用於政府一事表示關注。事務委員會要求政府當局考慮將該條例應用於政府，並考慮委員的意見，即政府的僱員與私人公司的僱員應同樣獲得《僱傭條例》所提供的法定僱傭保障，以及鑒於若干相關條例(例如《僱員補償條例》(第282章)、《殘疾歧視條例》(第487章)及《家庭崗位歧視條例》(第527章))適用於政府，《僱傭條例》不適用於政府並不合理。

就首長級人員編制建議進行的諮詢

改革行政長官辦公室

28. 行政長官在2005年10月12日發表的施政報告中，公布急須改革其辦公室的組織架構，使他可更妥善地履行職責，達到有效施政和強政勵治的目的。其後，事務委員會與政制事務委員會在2005年11月舉行聯席會議，討論政府當局有關開設下述兩個首長級職位的建議：一個首長級甲級政務官(首長級薪級第6點)的常額職位，職銜定為行政長官辦公室常任秘書長，以及一個屬首長級薪級第4點的常額職位／非公務員職位，職銜定為行政長官辦公室新聞統籌專員。鑒於行政長官辦公室已有高層支援人員執行類似職責，兩個事務委員會研究是否需要以每年超過500萬元的員工開支額外開設這兩個職位。

29. 政府當局告知兩個事務委員會，行政長官辦公室常任秘書長與現任行政長官辦公室主任在制訂及落實政策方面的職責不會重疊，因為前者會負責公務員架構內的統籌工作，後者則會負責與主要官員聯繫的工作。改革行政長官辦公室的建議會讓行政長官辦公室主任可撥出更多時間與政治團體、立法會、地區人士及社會各界在言論方面有影響力的人士聯絡。聯繫工作會有助行政長官辦公室瞭解立法會及市民對重大政府政策的訴求及意見。此外，開設新聞統籌專員一職會有助加強行政長官辦公室的溝通和公關工作，並確保為重大政府政策及計劃有效制訂公關策略，並以協調的方式適時推行。

30. 關於政府當局有需要加強行政長官辦公室與立法會議員之間的溝通一事，政府當局向兩個事務委員會保證，行政長官辦公室主任

願意增加與立法會議員會面的次數及／或定期與立法會議員會面，並會探討適當的辦法，同時透過正式和非正式的會議方便與立法會議員交換意見。

為擴大後的策略發展委員會提供支援的人員編制建議

31. 事務委員會亦研究政府當局的建議，透過開設一個首長級丙級政務官(首長級薪級第2點)的常額首長級職位，並把職銜定為策略發展委員會(下稱“策發會”)助理秘書，加強策發會秘書處的人手，為擴大後的策發會提供所需的支援。由於策發會主要是諮詢組織，並正由兩名首長級人員提供支援，部分委員因而質疑是否有需要額外開設一個屬首長級薪級第2點的常額職位，特別是考慮到在行政長官及策發會委員現屆任期於2007年6月30日屆滿後，策發會的職能可能有變。政府當局告知事務委員會，鑒於策發會在制訂政策配合香港未來發展方面，擔當提高透明度及加強公眾參與的重要角色，策發會將會長期存在，因而需為其秘書處提供常額人員的支援。政府當局向事務委員會保證，當局會在適當時候檢討策發會秘書處的人手需求，如有任何變動，會向立法會作出報告。

透過更具彈性的安排填補各司長私人辦公室的首長級職位

32. 事務委員會聯同政制事務委員會，研究政府當局透過更具彈性的安排填補問責制下政務司司長、財政司司長和律政司司長的私人辦公室現有首長級公務員職位的建議。兩個事務委員會察悉，在2002年7月1日實施的問責制下，政策局局長(下稱“局長”)的輔助人員職位可調派公務員填補，或如有關局長認為更恰當，可直接招聘非公務員填補。政府當局認為應按照現行政策，透過作出類似的彈性安排，填補政務司司長、財政司司長及律政司司長私人辦公室的5個首長級職位。

33. 部分委員雖然察悉建議的彈性安排不會招致任何額外費用，但關注到額外開設首長級非公務員合約職位，對首長級公務員編制，以及公務員的晉升機會和士氣有何影響。政府當局告知兩個事務委員會，有關建議涉及的首長級職位是公務員編制的一部分，因為該等職位可由公務員填補，或可按非公務員合約條款直接招聘人員填補。除了政務司司長的新聞秘書職位現時由一名按非公務員合約條款受聘的人員填補外，其餘4個有關的首長級職位正由公務員填補，而現行安排預期不會立即有變。由於與公務員總編制相比，有關建議涉及的職位只屬少數，政府當局預期這項建議不會對公務員的晉升機會和士氣造成任何影響。

其他事宜

34. 在今個會期，事務委員會研究了其他事宜，包括強化公務員培訓及為公務員而設的國家事務研習課程。

35. 事務委員會在2005年10月至2006年6月期間共舉行了11次會議，包括與政制事務委員會舉行的一次聯席會議，以研究上文第5至34段所述的事宜。

立法會秘書處
議會事務部1
2006年7月7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。

附錄II
Appendix II

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

2005至2006年度會期委員名單
Membership list for 2005 - 2006 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, GBS, 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, GBS, 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
法律顧問 Legal Adviser	鄭潔儀小姐	Miss Kitty CHENG
日期 Date	2005年10月13日 13 October 2005	