

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2692/08-09號文件

檔號：CB1/BC/9/08

《公職人員薪酬調整條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的 背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關先前兩次透過立法分別在2002年及2003年實施公務員減薪的背景資料，並綜述立法會議員在審議有關薪酬調整條例草案時所表達的主要關注。本文件亦簡述公務員及資助機構員工事務委員會(下稱"事務委員會")曾就2009-2010年度公務員薪酬調整所進行的討論。

背景

2. 根據現行的公務員薪酬調整機制，當局會定期進行3種不同的調查，以比較公務員薪酬與當時市場的薪酬情況。這3種調查分別為：(i)每年一次的薪酬趨勢調查，以確定私營機構在年度之間的薪酬調整幅度；(ii)每3年一次的入職薪酬調查，以比較公務員職位的入職薪酬與學歷及／或經驗要求相若的私營機構職位的入職薪酬，以及(iii)每6年一次的薪酬水平調查，以確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬大致相若。

薪酬趨勢調查機制

3. 每年的薪酬趨勢調查由薪酬趨勢調查委員會授權進行。薪酬趨勢調查委員會由3方組成，分別是代表4個中央評議會的10位職方代表、代表政府當局的3位管方代表，以及兩個公務員薪酬及服務條件諮詢組織(即公務員薪俸及服務條件常務委員會和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會)的3位成員。這3位成員並不是官方代表，亦不是公務員。每年的薪酬趨勢調查由公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處內的薪酬研究調查組進行，並由薪酬趨勢調查委員會監督。

4. 薪酬趨勢調查的結果，按高層、中層和低層薪金級別等3個薪酬趨勢總指標臚列。每個薪金級別的薪酬趨勢總指標在扣除相關的公務員遞增薪額開支(以佔該薪金級別的總薪金開支的百分比表示)後，便得出該薪金級別的薪酬趨勢淨指標。

2002年公務員薪酬調整

5. 在2002年4月底，政府當局公布2001-2002年度薪酬趨勢調查的結果。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——

| 2001-2002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% |

在2002年5月22日，行政長官會同行政會議決定向4個中央評議會的職方建議，由2002年10月1日起，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%。行政長官會同行政會議經考慮包括職方意見在內的所有相關因素後，在2002年5月28日決定按照原先的建議調整公務員薪酬，以及向立法會提交《公職人員薪酬調整條例草案》。

《公職人員薪酬調整條例草案》

6. 《公職人員薪酬調整條例草案》旨在落實政府由2002年10月1日起調低公務員薪酬的決定。該條例草案訂明自2002年10月1日起，調低各薪金級別的公職人員的薪酬和津貼，並指明有關的調整幅度。該條例草案亦訂明該條例草案並不禁止於上述日期後對薪酬或津貼作出調整，以及公職人員的僱傭合約須理解為對該條例草案所作的薪酬及津貼調整給予明示授權。

7. 《公職人員薪酬調整條例草案》在2002年6月5日提交立法會。立法會成立了法案委員會研究該條例草案。該法案委員會曾與4個中央評議會(職方)、主要公務員工會及資助機構的代表會

面。雖然該法案委員會並不反對政府當局按照現行薪酬調整機制調低公務員薪酬的決定，但委員對下列事宜表示關注 ——

- (a) 現行薪酬調整機制是否容許減薪；
- (b) 以立法方式落實公務員減薪的做法是否有需要及是否恰當；
- (c) 立法以外的其他方法，例如職方提出成立調查委員會的要求；
- (d) 《公職人員薪酬調整條例草案》會否抵觸《基本法》第一百及一百零三條、第六及一百零五條、第三十九條，以及第一百六十條；及
- (e) 《公職人員薪酬調整條例草案》對資助機構的影響。

8. 經考慮政府當局和職方的意見，以及法律意見後，該法案委員會部分委員依然關注到是否確實有需要以立法方式落實公務員減薪。委員要求政府當局考慮就公務員薪酬調整機制提出一般性的賦權法例，訂明可向上和向下調整公務員薪酬的法律架構。委員認為，要處理2002年公務員減薪，制定此項一般性的賦權法例較一次過立法的建議更為恰當。

9. 政府當局雖然同意進一步考慮委員的建議，但認為擬議的一般性賦權法例與《公職人員薪酬調整條例草案》兩者可以並存，而當時最迫切的工作是要落實在2002年削減公務員薪酬。然而，法案委員會部分委員依然認為政府當局應以一個全面而非逐次處理的方式處理這個問題。

10. 《公職人員薪酬調整條例草案》在2002年7月11日獲立法會通過。為了釋除職方對該條例草案的影響的關注，當時的行政長官及公務員事務局局長分別在2002年7月5日及12日致函全體公務員，強調該條例草案是一次過的法例，目的只是落實在2002年削減公務員薪酬。政府並無計劃或意圖以這次減薪法例作為藉口，削減公務員的退休金福利。

2003年公務員薪酬調整

11. 鑒於有迫切需要解決財政赤字問題，政府當局在2002-2003年度定下目標，在2006-2007年度把公共開支減至2,000億元。為達致這個目標，政府當局從縮減公務員編制及公務員薪酬和津貼的開支入手。當時的公務員事務局局長在2003年2月

就薪酬調整事宜與職方代表達成共識。根據該項共識，所有公務員薪點的薪酬金額將回復至1997年6月30日的金額水平。就首長級薪級表第3點及以上或同等薪級的所有公務員薪點而言，減薪將由2004年1月1日起實施。就首長級薪級表第3點以下或同等薪級的所有公務員薪點而言，減薪將分兩次實施，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。在2003年2月25日，行政長官會同行政會議就公務員薪酬調整作出與該項共識一致的決定。行政長官會同行政會議亦決定，政府當局應盡快向立法會提交有關的條例草案，實施上述減薪安排。

《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》

12. 在諮詢員工後，政府當局在2003年5月21日向立法會提交《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》。該條例草案旨在落實分別由2004年1月1日及2005年1月1日起實施的公務員減薪安排。該條例草案建議落實的公務員減薪安排旨在對須支付予公職人員的薪酬及津貼款額作出調整，將該等薪酬及津貼款額調低至其於1997年6月30日的金額水平。該條例草案基本上以《公職人員薪酬調整條例》(第574章)為藍本。

《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》委員會表達的主要關注

有否需要以立法方式落實2004年及2005年的減薪安排

13. 上述法案委員會部分委員跟進之前《公職人員薪酬調整條例草案》委員會所表達的意見，即政府當局應就公務員薪酬調整機制提出一般性的賦權法例，訂明可向上和向下調整公務員薪酬的法律架構，而不應採取一次過立法的做法。這些委員質疑為何政府當局仍建議制定一項一次過的法例，以落實2004年及2005年的公務員減薪安排。部分其他委員認為，由於政府當局已就2004年及2005年的減薪安排與職方代表達成共識，因此應無須以立法方式落實減薪安排。他們建議根據現行薪酬調整機制採取行政措施，落實減薪決定。

14. 政府當局表示，政府與大部分在職公務員之間的聘用合約安排並無明文賦權政府減薪。因此，政府當局認為立法是最恰當的方法，可以穩妥落實合理的公務員減薪決定。政府當局亦正與員工磋商，以便制訂一個更完備的公務員薪酬調整機制，當中會包括一個可以向上和向下調整薪酬的有效方法。政府當局在進行該項工作時，會研究有否需要就調整薪酬的方法立法；若有需要，制定一般性的賦權法例是否合適。政府當局計劃在2004年內完成整項工作。由於首階段減薪安排擬由2004年1月1日起實施，因此當局無法倚藉在尚待完善的公務員薪酬調整機制下或會實施的任

何更佳方法，落實有關的減薪決定。為免預先影響政府當局正與員工商討的更完備的薪酬調整機制的結果，政府當局認為尋求制定一項一次過的法例落實2004年及2005年的減薪安排，是恰當的做法。

就《公職人員薪酬調整條例》提出的司法覆核

15. 法案委員會深切關注5宗就《公職人員薪酬調整條例》(第574章)是否合憲提出的司法覆核申請的結果。在2003年6月10日，原訟法庭就兩宗指引性司法覆核申請作出判決，並裁定《公職人員薪酬調整條例》並無違反訴訟雙方在該法庭上爭辯的任何一條《基本法》條文。根據法庭的裁決，透過立法落實公務員減薪的安排是合憲的。有關判詞的要點載於政府當局的文件，該份文件的副本載於**附錄I**，方便委員參閱。

16. 在其餘3宗司法覆核案件中，兩宗案件的申請人其後撤回申請。餘下的案件於2003年10月7日至9日進行聆訊，並於2003年11月7日遭原訟法庭駁回。原訟法庭的判詞全文已提供予法案委員會，供委員參閱[立法會CB(1)301/03-04(02)號文件]。

條例草案對日後公務員薪酬調整的影響

17. 為釋除職方對條例草案的影響的關注，法案委員會建議政府當局應考慮在條例草案中訂明，條例草案是一次過的法例，在實施減薪後將予廢除，而條例草案的目的，是分別在2004年和2005年每年削減有關公職人員3%的薪酬。

18. 政府當局表示，條例草案雖然是一次過的法例，但不能在2005年1月1日第二階段減薪安排落實後予以廢除，因為當局須繼續向有關公職人員支付經條例草案相關條文調整後須支付予公職人員的薪酬及津貼款額，直至當局隨後按當時實施的薪酬調整機制對薪酬和津貼款額再作調整為止。

19. 關於有公務員工會要求在有關法例訂明公務員薪酬由2004年1月1日起削減3%，然後由2005年1月1日起再削減3%一事，政府當局指出，行政長官會同行政會議的決定和公務員事務局局長與職方代表在2003年2月所達成的共識，均沒有註明各公務員薪點按某個特定的百分率作出調整。行政長官會同行政會議的決定是要把每一薪點的相關薪酬回復至1997年6月30日的金額水平。在計及自1997年7月1日以來每年作出的薪酬調整後，首長級薪級表第3點以下或同等薪級的所有公務員薪點的金額，實際上將由2004年1月1日起調低約3%，並由2005年1月1日起再調低約3%。為求清晰和準確起見，政府當局已在條例草案附表1、3、4及5訂明所有經調整的薪級表。

20. 《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》於2003年12月10日獲立法會通過。

2009年公務員薪酬調整

21. 經考慮4個中央評議會的職方對2009-2010年度公務員薪酬調整方案的回應，以及既定機制所訂的相關因素後，行政長官會同行政會議在2009年6月23日的會議上決定——

- (a) 凍結低層和中層薪金級別公務員的薪酬；及
- (b) 高層薪金級別或以上的公務員減薪5.38%，但高層薪金級別內的任何一個薪點均不應低於48,700元(即較中層薪金級別的上限48,400元多300元)。

22. 行政長官會同行政會議亦決定，應向立法會提交《公職人員薪酬調整條例草案》，由未來一個日子起落實上述公務員減薪安排。

事務委員會就2009年公務員薪酬調整進行的討論

23. 在2009年6月29日的事務委員會會議上，當局向委員簡介2009-2010年度公務員薪酬調整工作。事務委員會在2009年7月7日的會議上與政府當局、薪酬趨勢調查委員會，以及公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處的代表進一步討論此事，並聽取10個團體¹代表所表達的意見。

反對高層薪金級別或以上的公務員減薪的建議

24. 部分事務委員會委員表示反對把高層薪金級別或以上公務員的薪酬削減5.38%的建議，因為他們認為此舉或會引發社會上連串減薪潮，亦會打擊消費意欲及對經濟構成負面影響。他們認為，應維持公務員薪酬穩定，因為公務員薪酬穩定對社會整體穩定有影響。一名委員亦因為2009年薪酬趨勢調查的結果未獲薪酬趨勢調查委員會16名成員一致接受和確認而反對減薪建議。這些委員建議凍結高層薪金級別公務員的薪酬或把減薪建議延後至未來的年度實施，並在日後加薪時把這些減幅抵銷，因為減薪建議可能會對一般僱員構成負面影響，以及打擊公務員士氣。

¹ 該10個團體包括9個公務員團體和香港人力資源管理學會。

25. 政府當局表示，政府就薪酬調整建議作出決定時，已考慮所有相關因素。現行機制並無訂定"延後實施"的安排，因為每年的薪酬調整均是獨立進行的工作，並且是在考慮了現行機制下的所有相關因素後決定。

現行薪酬調整機制下的考慮因素

26. 委員察悉，在薪酬趨勢調查完成後，行政長官會同行政會議就向4個中央評議會的職方提出的薪酬調整方案提出意見時，會考慮下列6項因素 ——

- (i) 薪酬趨勢淨指標；
- (ii) 經濟狀況；
- (iii) 生活費用的變動；
- (iv) 政府的財政狀況；
- (v) 職方對薪酬調整的要求；及
- (vi) 公務員士氣。

27. 部分委員質疑，若政府考慮的相關因素相同，為何決定凍結低層和中層薪金級別公務員的薪酬，但卻決定削減高層薪金級別公務員的薪酬5.38%。政府當局向委員保證，政府是在行政會議2009年6月16日及23日的兩次會議上考慮了一籃子的所有相關因素後，決定有關的薪酬調整方案。

2009年薪酬趨勢調查結果

28. 對於相關的中央評議會職方就2009年薪酬趨勢調查提出的質疑，委員深表關注。部分職方代表認為，基於下述理由，調查範圍根本不應包括代號為L080及L057的兩間公司 ——

- (a) 計算時採納代號L080的公司所提供的數據，與薪酬趨勢調查所使用的調查方法的某些計算準則有抵觸；及
- (b) 把該兩間公司納入2009年的調查範圍，並未獲得薪酬趨勢調查委員會按既定的機制通過。

29. 職方又指出，現時並無訂明，薪酬趨勢調查結果可透過薪酬趨勢調查委員會以"過半數"成員決定的方式確定。薪酬趨勢調查委員會自1983年成立以來，一直是以一致決定的方式確認薪酬趨

勢調查結果。薪酬趨勢調查委員會曾致函職方代表，以回應他們就當局把上述兩間公司納入調查範圍一事所表達的關注；應事務委員會的要求，薪酬趨勢調查委員會已提供該等函件的複本，供委員參閱[立法會CB(1)2166/08-09(01)號文件(機密)]。

職系架構檢討

30. 在3份職系架構檢討報告書²於2008年11月發表時，公務員事務局局長曾表示，鑒於環球金融危機當前，本港經濟正急速逆轉，政府當局就職系架構檢討報告書向行政長官會同行政會議提交建議時，會提議暫緩執行那些政府當局支持及牽涉額外財政開支的建議，直至香港的經濟回復平穩發展。委員察悉，職方曾作出要求，把牽涉額外財政開支的建議以具有追溯效力的方式執行。

31. 在2009年7月7日的事務委員會會議上，委員察悉，紀律部隊普遍不滿政府當局在迅速決定落實薪酬調整建議的同時，卻仍未就有關落實職系架構檢討報告書所載建議的日後路向作出決定，尤其是當中部分建議是關乎提高長期服務增薪點，以及把某些職級的起薪點／頂薪點提高一個支薪點等。政府當局表示，當局將於2009年9月／10月提交其就職系架構檢討報告書提出的建議日後路向，供行政長官會同行政會議作出決定。

32. 關於就職系架構檢討報告書進行討論的詳情，請參閱事務委員會於2008年12月15日及2009年1月19日舉行的兩次會議的紀要。

有關文件

33. 有關文件的一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年9月30日

² 該3份職系架構檢討報告書是指首長級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及公務員薪俸及服務條件常務委員會在2008年11月27日分別向行政長官提交的報告書。

《公職人員薪酬調整條例》的司法覆核

原訟法庭於二零零三年六月十日所作的裁決的摘要

《公職人員薪酬調整條例》於二零零二年制定，以實施公務員由二零零二年十月一日起減薪的決定。原訟法庭在二零零三年五月六日至十日審理了兩項有關的司法覆核申請，並於二零零三年六月十日就該兩宗個案作出裁決。

2. 兩宗司法覆核個案的申請人要求法庭作出聲明，指該條例在削減公務員薪級表內的薪酬方面，違反了《基本法》個別條文和抵觸了法治精神，因而損害了整套《基本法》的完善性。現把法庭的裁決扼述於下。

《基本法》第一百及一百零三條

3. 法庭裁定，《公職人員薪酬調整條例》並無永久改變服務合約的條款及條件，它只不過是按照沿用已久的每年薪酬調整機制在某一年調整公務員薪酬(第 74 段)，而這個機制已包含在第一百零三條所指的“制度”之內(第 71 段)。因此，該條例直接保留了該制度的其中一個部分(第 73 段)。

4. 至於第一百條的規定，法庭裁定公職人員繼續受服務條件所約束，在薪酬方面維持根據現行的薪酬調整機制來釐定，沒有改變(第 86 及 34 段)。該機制素來蘊含了薪酬調整或會導致減薪的含意(第 165 段)。因此，該條例並無違反第一百條的規定。此外，就實際數額而言，第一百條不應解釋為規定薪酬、津貼及福利待遇均不可低於一九九七年六月三十日的水平(第 87 段)。無論如何，《公職人員薪酬調整條例》所規定的減幅並沒有令公職人員薪酬減至低於上述水平 (第 88)。

第一百零二條

5. 法庭裁定《公職人員薪酬調整條例》本身並無改變公職服務退休金的條款及條件，因此並不違反第一百零二條的規定。若根據該條例削減公職人員薪酬是合法的話，則任何減薪對日後退休金福利所帶來的影響亦應合法(第 99 段)。因此，《公職人員薪酬調整條例》並無

違反第一百零二條的規定。

第三十五條

6. 法庭裁定向法庭提出訴訟的權利並非是絕對的(第 109 段)，我們須在該條例的合乎情理的目的與實施方法之間求取平衡(第 106 段)。法庭信納《公職人員薪酬調整條例》的制定符合第一百零七條所指示確保公共財政維持穩健的合乎情理的目的(第 110 及 113 段)。法庭亦信納，雖然制定該條例可避免可能出現(而非已提出)的訴訟，但其目的是按照沿用已久的薪酬調整機制更改整個公務人員類別的服務合約條款(第 123 段)。因此，《公職人員薪酬調整條例》並無違反第三十五條的規定。

第一百六十條

7. 法庭裁定，一如主權移交前的情況，行政機關在主權移交後亦有權透過立法更改公務人員類別的服務合約的權利與義務。這項立法權力與公職人員的服務合約同樣受到保障(第 132 及 135 段)。因此，《公職人員薪酬調整條例》並無違反第一百六十條的規定。

第一百零五條

8. 法庭裁定《公職人員薪酬調整條例》並無追溯效力，它只可削減公職人員日後的薪酬，而這些薪酬尚未成為公職人員財產的一部分，因此不受第一百零五條所保障(第 138 及 139 段)。因此，《公職人員薪酬調整條例》並無違反第一百零五條的規定。

第三十九條

9. 法庭裁定在現行的每年薪酬調整機制下，可以出現減薪的情況，而該機制的運作屬既定的公共政策事宜(第 165 段)。基於這理由，行政機關拒絕了成立調查委員會的要求。

10. 此外，法庭裁定《基本法》有關條文涉及釐定條款及條件的程序，而非涉及在釐定條款及條件後如何予以實施(第 166、170 及 171(c) 段)。法庭信納透過立法實施減薪的方案屬於實施方面的事宜，不在有關條文的規管範圍之內。

法治精神

11. 法庭裁定法例可合法地針對公務人員類別而制定(第 32、175 及 176 段),而公務員隊伍中同屬某薪金級別的人員均會獲同等對待。該條例確保減薪安排可普遍而公平地適用於全體公務員(第 177 段)。此外,《公職人員薪酬調整條例》使公務員的薪酬與私營機構僱員的薪酬水平保持大致相若,符合更大的公眾利益(第 178 段)。

公務員事務局
2003 年 10 月

有關文件一覽表

| 委員會 | 相關連結 |
|---|--|
| 《公職人員薪酬調整條例草案》委員會 (2002年6月7日至7月10日) | http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/bc/bc12/general/bc12.htm |
| 《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》委員會 (2003年5月23日至12月10日) | http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc13/general/bc13.htm |
| 公務員及資助機構員工事務委員會 (2009年6月29日的會議) | 政府當局就2009-2010年度公務員薪酬調整提交的文件(立法會參考資料摘要) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0629-csbcprg408500162-c.pdf |
| | 政府當局就2009-2010年度公務員薪酬調整提交的文件(立法會參考資料摘要) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0629-csbcprg408500162_090623-c.pdf |
| | 立法會秘書處就2009-2010年度公務員薪酬調整擬備的背景資料簡介 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0629cb1-2056-c.pdf |
| 公務員及資助機構員工事務委員會 (2009年7月7日的會議) | 政府當局就薪酬趨勢調查的調查方法提交的文件 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0707cb1-2162-1-c.pdf |
| | 警察評議會職方就2009-2010年度公務員薪酬調整提交的意見書 http://www.legco.gov.hk/yr08-09 |

| | |
|--|--|
| | 9/chinese/panels/ps/papers/ps0629cb1-1912-1-c.pdf |
| | <p>警察評議會職方就2009-2010年度公務員薪酬調整提交的意見書</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0629cb1-1988-1-c.pdf</p> |
| | <p>警察評議會職方就2009-2010年度公務員薪酬調整提交的意見書</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/ps/papers/ps0629cb1-1989-1-e.pdf</p> |
| | <p>警察評議會職方就2009-2010年度公務員薪酬調整提交的意見書(進一步意見書)</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/ps/papers/ps0629cb1-1989-2-e.pdf</p> |
| | <p>香港政府華員會就2009-2010年度公務員薪酬調整及職系架構檢討提交的意見書</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0707cb1-2188-1-c.pdf</p> |
| | <p>香港人力資源管理學會就2009-2010年度公務員薪酬調整及職系架構檢討提交的意見書</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/english/panels/ps/papers/ps0707cb1-2162-3-e.pdf</p> |
| | <p>警察評議會職方就2009-2010年度公務員薪酬調整及職系架構檢討提交的意見書</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ps/papers/ps0707cb1-2162-2-c.pdf</p> |