

立法會

Legislative Council

立法會LS9/09-10號文件

《公職人員薪酬調整條例草案》

降低減薪百分率的擬議修正案

背景

在2009年10月27日舉行的法案委員會會議上，委員曾就下列事宜徵詢意見：可否對《公職人員薪酬調整條例草案》(下稱"條例草案")作出修訂，以降低條例草案所建議的減薪百分率；以及若可以，則需修訂條例草案哪些條文。應委員的要求，現於下文詳細闡述於該次會議上提供的意見，以供委員參考。

必需有關的規定

2. 《議事規則》第57(4)(a)條訂明，修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關。

3. 根據前立法會主席范徐麗泰議員過往就某項擬議修正案是否相關的問題所作的裁決，立法會主席就此問題作出決定前，似乎會先就有關法案的範圍得出意見，然後再據此考慮擬議修正案的效力是否在該範圍之內，並因而與法案的主題有關¹。在考慮某項法案的範圍或主題的問題時，立法會主席可考慮所有相關的因素，包括該項法案的詳題、摘要說明及立法會參考資料摘要。然而，相關的因素須取決於每種情況的事實而定，不能鉅細無遺地列明。

4. 根據條例草案的詳題，條例草案是旨在調整須支付予以下人士的薪酬及某些津貼的款額：某些公務員及廉政公署人員，以及薪酬是可按照或參照公務員薪級表或廉政公署人員薪級表的薪點而釐定和調整的其他公職人員。鑒於條例草案的目的，以及根據立法會主席過往所作的裁決，如建議按不同於條例草案所建議

¹ 請參閱當時的立法會主席於2006年7月31日及2006年8月1日就《截取通訊及監察條例草案》所作的裁決，作為採用這個做法的例子。

的百分率來調整須支付予公職人員的薪酬及津貼款額，有關的提案應在條例草案的範圍之內，因而與條例草案的主題有關。

擬議修正案會否具有由公帑負擔的效力

5. 根據《議事規則》第57(6)條，立法會主席或全體委員會主席如認為任何修正案的目的或效力可導致動用香港任何部分政府收入或其他公帑，或須由該等收入或公帑負擔，則該修正案只可由以下人士提出(a)行政長官；(b)獲委派官員；或(c)任何議員，如行政長官書面同意該提案。《議事規則》第57(6)條就議員對條例草案動議修正案的權利所作出的限制，通常被稱為由公帑負擔的效力限制。此條文所訂明的限制是從1997年前的立法局《會議常規》改編而成。此限制是一項程序上的工具，為保障官方的財政主動地位而設，反映出憲制上的安排是由政府提出要求，並由立法機關通過。在梁國雄訴立法會主席[2007]1HKLRD387一案中，原訟法庭裁定，《議事規則》第57(6)條並沒有抵觸《基本法》。

6. 在考慮就《議事規則》第57(6)條而言，對法案提出的擬議修正案是否具有由公帑負擔的效力時，前立法會主席范徐麗泰議員曾考慮下列因素：

- (a) 擬議修正案會否產生政府收入減少的效果——如根據擬議修正案，政府所得的收入會較現時根據該項會受修正案影響的現行法例下的所得收入為少，修正案即具有由公帑負擔的效力²；
- (b) 擬議修正案會否訂立一項新職能或權力，或向政府施加一項新的法律責任，而履行該職能或責任，或行使該權力會招致公帑開支，而該開支在現行法律下並沒有撥出公帑支付³；及
- (c) 擬議修正案須否涉及額外的政府開支，以及所涉款額是否可能會相當大⁴。

² 關於稅收的建議，立法會主席曾在以往的裁決中申明，政府提出增加薪俸稅收入的建議，不能授權政府收取該擬增加的稅款。在建議獲得通過前，都不能把預期可增收的款項視為“香港政府收入”。按此基礎，前立法會主席范徐麗泰議員裁定，一項旨在維持現行稅率的擬議修正案並不具有由公帑負擔的效力，因為當中並不涉及減少政府的收入。請參閱立法會主席在2003年6月23日就單仲偕議員擬就《2003年收入(第2號)條例草案》提出的全體委員會審議階段修正案作出的裁決。

³ 請參閱立法會主席於2006年7月31日就《截取通訊及監察條例草案》所作裁決的第10及13段。請亦參閱立法會主席於2008年7月10日就《投訴警方獨立監察委員會條例草案》所作裁決的第26至28段。

⁴ 請參閱立法會主席就《投訴警方獨立監察委員會條例草案》所作裁決的第37至41段。

7. 公務員及公職人員的薪酬是政府開支的一部分，在每個財政年度會根據《撥款條例》就此作出撥款。鑒於立法會主席在以往的裁決中所確立的上述原則，若要決定該項為降低建議的減薪百分率而就條例草案提出的擬議修正案是否可予接納，立法會主席可能會考慮擬議修正案須否涉及額外的政府開支，即根據修正案，政府在公務員及公職人員的薪酬上招致的開支，會否較在現行法例下招致的有關開支為多。由於政府當局在條例草案提出的減薪建議須經立法會通過，並只會在條例草案通過後才會具有法律效力，為降低條例草案建議的減薪百分率而提出的擬議修正案，應不會具有由公帑負擔的效力，因為修正案不會涉及額外的政府開支。基於同樣的理由，為維持公務員及公職人員現水平薪酬而提出的擬議修正案不會受《議事規則》第57(6)條所囿限。

對條例草案條文作出的修訂

8. 基於上述分析，若提出修正案，藉以根據低於條例草案所建議的百分率來調整須支付予公職人員的薪酬及某些津貼的款額，應會被裁定為可予接納。以委員建議的較低百分率來取代條例草案第5(1)及(3)、6(1)及7(1)條所提述的"5.38%"，便可作出上述修訂。此外，由於條例草案第3條所建議的薪酬調整規則是以5.38%的薪酬減幅作為基礎，如委員擬建議不同的減薪百分率，或許亦有必要考慮需否對該等規則提出相應修訂。

立法會秘書處
高級助理法律顧問
馮秀娟
2009年11月2日