

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2136/08-09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2008-2009年度立法會會期內的工作，並會根據《議事規則》第77(14)條的規定，在2009年7月8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、2002年10月9日、2007年7月11日及2008年7月2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。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 事務委員會由10名委員組成。李卓人議員及葉劉淑儀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

首長級公務員離職後從事外間工作的規管機制

4. 新世界中國地產有限公司在2008年8月宣布委任梁展文先生(前房屋及規劃地政局常任秘書長和房屋署署長)為該公司的執行董事及副董事總經理，引起公眾廣泛關注當局批准梁先生離職後就業的做法是否恰當，以及首長級公務員離職後從事外間工作的規管。事務委員會曾積極跟進有關事宜，並舉行了一次特別會議討論梁先生申請的審批程序，以及如何改善現行規管機制。自

行政長官於2008年9月委任首長級公務員離職就業檢討委員會(下稱"檢討委員會")後，事務委員會曾在兩次會議上與檢討委員會主席夏佳理先生討論檢討委員會的工作進度及諮詢文件。

5. 事務委員會委員認為，梁展文先生的事件顯示現行規管安排不足以防止首長級公務員在政府以外從事某些可能與其過往的政府職務有實際或潛在利益衝突的外間工作，或引致公眾有負面看法。此事引起的廣泛公眾關注已清楚顯示有需要加強現行的規管機制。部分委員建議，為確保公正，審批當局應為獨立機構而非公務員事務局局長。部分委員建議應把現行規管機制所訂的管制期延長至5年，而在這段期間，應禁止前首長級公務員加入商業機構工作。部分委員則建議不應准許前首長級公務員在離職後，從事與其在政府任職最後5年內負責的政策有關的外間工作。

6. 委員認為，檢討委員會諮詢文件所提出的一點，即避免令人懷疑或認為前首長級公務員在擔任公職期間曾優待某機構或人士，以換取在離職後獲高薪厚職的"延取報酬"，實在非常重要。他們認為，公眾期望檢討委員會會特別針對"延取報酬"的事宜提出改善措施。部分委員認為，檢討委員會在研究需如何改善現行規管機制時應考慮公眾的期望，亦即保障公眾利益的原則較保障個人離職後就業的權利這項原則重要。

7. 委員亦關注到，由於政治委任官員有較廣泛的權力，如適用於首長級公務員的規管安排，較適用於政治委任官員的安排更嚴格，便不合理。檢討委員會主席承諾，檢討委員會會考慮公眾和立法會就這方面所表達的意見。事務委員會會在檢討委員會備妥報告後再舉行會議討論有關報告。

職系架構檢討

8. 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(下稱"紀常會")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各自的職系架構檢討報告書。公務員事務局負責研究該3份報告書的結果和建議，以及諮詢有關各方，包括事務委員會。

9. 事務委員會曾在兩次會議上討論該3份報告書，並聽取了12個紀律部隊工會／員工協會代表的意見。委員察悉，多個紀律部隊均對紀常會的報告書感到強烈不滿，認為該份報告書未能符合他們的期望，亦未有處理他們的強烈訴求，例如把直通薪級安排伸延至懲教署、香港海關、入境事務處、政府飛行服務隊及消防處救護主任職系；檢討薪酬架構兼現時在薪級方面的差異；以及縮短規定工作時數。事務委員會委員認為，紀律部隊對香港作出了重大貢

獻，但紀常會的報告書卻未有妥善處理紀律部隊對薪酬和服務條件的多項關注，這是不公平的。

10. 委員贊同紀律部隊的意見，認為紀常會的報告書未有處理員工就其薪酬架構、事業發展和規定工作時數等方面所表達的深切關注。委員特別指出，現時為紀律部隊進行的職系架構檢討很重要，因為已有近20年沒有進行同類檢討。委員促請政府當局與紀律部隊進行直接對話，以及仔細考慮接獲的所有意見。

11. 公務員事務局局長告知事務委員會，自職系架構檢討報告書發表以來，她一直就該等報告書與各公務員評議會會面。她會繼續審慎研究及考慮所接獲的意見。政府當局在研究於諮詢期間收集所得的全部意見之後，便會就職系架構檢討報告書的建議擬定立場。

12. 委員察悉，公務員事務局局長曾在職系架構檢討報告書發表時表示，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。部分委員鑒於嚴峻的經濟環境而支持"暫緩執行"提議，但部分委員則認為，為對紀律部隊公平起見，實在不應把落實牽涉額外財政開支的建議的時間推遲太久，當局亦應考慮以具有追溯效力的方式執行該等建議。

13. 委員亦質疑當局採用甚麼方法評估經濟是否已回復平穩發展。公務員事務局局長表示，政府當局會在諮詢期間特別收集這方面的意見。鑒於紀律部隊的公務員深切關注當局暫緩執行紀律部隊職系架構檢討報告書的建議，事務委員會將於2009年7月進一步討論職系架構檢討。

《公務員守則》擬稿

14. 因應政治委任制度的發展，公務員事務局承諾發出《公務員守則》(下稱"《守則》")，闡述公務員須恪守的信念及操守準則，並就公務員如何在經擴大的政治委任制度下與政治委任官員共事制訂框架。該局於2008年12月發表《守則》擬稿，以作諮詢。

15. 事務委員會曾在兩次會議上討論《守則》擬稿，並聽取了公務員工會／員工協會的意見。部分委員認為，《守則》擬稿未能界定常任秘書長與副局長／政治助理在角色和職責方面的分工，因為常任秘書長及副局長同樣須協助向立法會及社會人士／傳媒講解建議的政策措施或政府政策。

16. 公務員事務局局長解釋，由於政治委任官員只有約30人，如沒有公務員的協助，他們便無法履行向立法會及所有有關各方解釋所有範疇政府政策的角色。《守則》的目的之一是訂明公務員負責推行政府的政策和決定，並為行政決定及行動負責，而政治委任官員則須為政策決定承擔政治責任。

17. 部分事務委員會委員認為，在政治委任制度下，政治責任與行政責任的定義並不清晰。公務員事務局局長表示，政府當局非常明白公務員和政治委任官員在角色和職責劃分方面存在灰色地帶。為了釋除公務員的疑慮，《守則》擬稿訂明政治委任官員主要負責處理政治工作，而公務員則負責提供所需的支援，從而協助主要官員制訂所轄範疇的政策。如有需要，亦可由有關的主要官員處理在工作分工方面的灰色地帶。此外，當局亦在《守則》擬稿第7部分建議訂立溝通／投訴／申訴機制，以處理公務員此類關注事宜。

18. 部分委員關注到，《守則》擬稿未有處理副局長與公務員從屬關係不清晰的事宜。委員察悉，副局長可代表主要官員向公務員傳達主要官員的意見和工作優先次序，以及在評核那些與副局長在工作上有密切聯繫的公務員的工作表現時，可徵詢副局長的意見。委員認為這些安排隱含了公務員與副局長之間存在從屬關係。

19. 公務員事務局局長解釋，《守則》擬稿已訂明，不應把副局長／政治助理與公務員之間的工作接觸視為他們有從屬關係。為釋除公務員的疑慮，《守則》擬稿已訂明，副局長／政治助理與公務員之間的溝通內容，須盡可能知會常任秘書長及與相關公務員有從屬關係的適當人員。公務員事務局局長亦解釋，在撰寫某名公務員的工作表現評核報告時，可徵詢與該名公務員在工作上有密切聯繫的有關各方的意見，是政治委任制度推行之前已有的一貫做法。

20. 鑒於公務員的關注，部分委員建議當局擱置推行《守則》，但公務員事務局局長則表示有需要發出《守則》，就政治委任制度下公務員及政治委任官員在角色和職責方面的分工提供指引。公務員事務局為《守則》定稿時會考慮在諮詢期間接獲的所有意見。

紀律部隊及文職職系的紀律處分機制和相關程序

21. 在2008年10月20日，政府當局就其根據公務員公積金("公積金")計劃可獲退休權益的公務員(下稱"公積金計劃公務員")的紀律處分架構提出的建議及其他相關建議，諮詢事務委員會。事務委員會亦在2008年11月17日的會議上與紀律部隊工會代表會面。

政府當局在諮詢事務委員會後，在2009年2月13日向立法會提交有關的條例草案。

22. 目前，在2000年6月1日或之後按新入職條款受聘，並在試用期及／或合約屆滿後轉為按新長期聘用條款受聘的公務員，均符合資格參加公積金計劃。政府當局在參考適用於按可享退休金條款受聘的公務員的免職懲罰後，建議沒收所有來自政府自願性供款的累算權益(下稱"政府自願性供款權益")的懲罰，應適用於公積金計劃公務員。

23. 事務委員會委員大多關注到，就迫令退休並扣減政府自願性供款權益的個案而言，所沒收的最高款額會定於公積金計劃公務員政府自願性供款累算權益的25%，而在釐定政府自願性供款累算權益的數額時，亦會計入從政府自願性供款權益獲取的任何投資回報。由於投資回報取決於有關員工所選投資組合的表現，此安排可引致一種情況，就是職系、服務年資和所犯罪行相同的公務員被沒收的數額可以有所不同。部分委員建議把沒收的最高款額定於政府自願性供款權益的25%，並在計算該數額時不計入來自投資回報的任何收益。

24. 政府當局解釋，個別公積金計劃公務員因應本身所選的投資組合而有不同的投資回報，政府當局難以提出一個可照顧到此等投資回報差異的建議。目前的建議與適用於可享退休金公務員的安排大致相若，而職方亦普遍認為建議可以接受。

25. 紀律部隊職方代表亦關注到現時受紀律部隊法例規管的公務員的紀律處分程序方面存在差異，尤其是部分紀律部隊可在紀律處分程序進行期間錄影或錄音，但其他紀律部隊卻不可這樣做。

26. 政府當局已應事務委員會的要求，聯同各個紀律部隊管理層成立專責小組，研究根據相關的紀律部隊法例進行紀律聆訊的記錄方式(包括書面和錄音)、現職公務員以辯方代表／證人身份為被控人員出席紀律聆訊的休假安排、調查員工涉嫌行為不當所需的時間，以及應否統一不同紀律部隊現時根據有關紀律部隊法例進行紀律處分程序時採取的不同做法。

27. 關於《公務人員(管理)命令》(下稱"《命令》")第20(2)條所訂，用以取代回歸前所設上訴渠道的"覆核委員會"，紀律部隊職方關注到當局在制訂該委員會運作細則方面毫無進展。事務委員會委員促請政府當局跟進有關事宜，以釋除職方的疑慮。政府當局表示，當局現正研究有關事宜，並會就檢討的進度與職方保持密切聯繫，以及徵詢職方對檢討結果的意見。

28. 鑒於原訟法庭在2008年7月就盧維思先生的司法覆核申請作出的判決，以及為確保當局繼續以有成效和有效率的方式處理根據《命令》第20(1)條提出的申述，政府當局在2008年11月就《命令》第19條的修訂諮詢事務委員會。行政長官會同行政會議其後作出該項修訂，明確訂明行政長官可把第20(1)條賦予他就申述作出考慮和行事的權力，轉授予其他公職人員。

29. 在2009年3月，終審法院就不批准一名公務員在根據紀律部隊法例進行的紀律處分程序中聘請法律代表一事作出裁決。事務委員會與政府當局及紀律部隊職方代表討論需採取甚麼補救措施，例如應否修訂相關的紀律部隊法例，以廢除被裁定違憲的條文，以及應如何處理在根據相關紀律部隊法例進行的紀律聆訊中提出的聘請法律代表要求。

30. 政府當局表示，就涉及根據4項紀律部隊法例相關條文(包括《警察(紀律)規例》中那些被終審法院裁定違憲的條文)進行紀律聆訊的個案而言，當局已暫緩處理有關個案。政府當局現正制訂指引，說明紀律處分當局應如何考慮公務員提出的聘請法律代表申請，以及如何在法律代表在場的情況下進行紀律聆訊。就這些暫緩處理的個案而言，當局會請有關的公務員考慮是否打算提出聘請法律代表的申請。

31. 事務委員會關注到當局有需要進行全面檢討，研究在現行紀律部隊法例中有否其他條文也可能違憲。公務員事務局局長回應時表示，政府當局的計劃是先行處理法律代表等急切的事宜。政府當局亦會定期檢討公務員紀律處分制度，以找出需要改善的地方。

聘用非公務員合約僱員的情況

32. 事務委員會一直密切跟進聘用非公務員合約僱員的政策。應事務委員會要求，政府當局匯報了非公務員合約僱員計劃的最新情況。委員察悉，9 602名非公務員合約僱員按為期只有一至兩年的合約受聘(截至2008年12月13日)。他們認為，政府作為僱用最多員工的僱主，應妥善處理那些非公務員合約僱員，以免令失業問題惡化。部分委員曾建議，政府當局應設立制度，在遴選人員填補公務員職位時，會優先考慮那些證實工作表現令人滿意及具有相關工作經驗的非公務員合約僱員。政府當局解釋，為使公務員隊伍能吸引高質素的應徵者，當局應透過公開招聘程序聘請公務員，而在填補公務員職位時，當局會一併考慮非公務員合約僱員及其他應徵者。

33. 部分委員認為非公務員合約僱員計劃不合理，並會引起"同工不同酬"的問題，因此應逐步取消該項計劃。由於持續聘用非公務員合約僱員服務5年或以上的部門，大多是以營運基金的模式運作，委員質疑政府有否要求這些部門僱用多些非公務員合約僱員而無視有關職位有長期服務需求。

34. 政府當局表示，公務員事務局沒有限制這些部門聘請公務員，該等部門在適當情況下可要求以公務員職位取代非公務員合約僱員崗位。政府當局指出，當局有需要聘請非公務員合約僱員以配合公務員人手，應付有時限、季節性或受市場波動影響的服務需求；或應付只需僱用非全職人員的服務需求；或應付需從市場招攬具備最新專業知識的人才的服務需求；又或應付服務方式正待檢討的服務需求。事務委員會將於2009年7月進一步討論此事。

公務員入職制度

35. 根據為由2000年6月1日起招聘的公務員實施的新入職制度，各公務員職系基本職級的新入職人員會先按試用條款受聘3年，繼而按3年期合約條款受聘，然後才會獲考慮按當時適用的長期聘用條款受聘(通稱為"3+3"入職制度)。

36. 事務委員會一直深切關注新的入職制度。委員認為新的入職制度只會利便當局在經濟不景時解僱按合約條款受聘的公務員，並為私營機構立下了壞榜樣。他們亦認為，當局要用長達6年的時間，才能評定一名人員是否適合按長期聘用條款聘用，實在欠缺理據。委員認為，"3+3"入職制度不利吸引和挽留優秀員工，並對員工構成莫大壓力。部分委員建議把"3+3"試用／合約期縮短一半。

37. 政府當局表示，政府當局經審慎磋商及徹底諮詢(包括諮詢事務委員會)後，才決定由2000年起採用新的公務員入職制度。政府當局指出，根據1998年及2008年的統計數字，沒有證據顯示"3+3"入職制度對招聘和挽留公務員有任何不利影響。然而，鑒於當局於2000年至2007年全面暫停公開招聘公務員，所收集的招聘／辭職統計數字只反映大部分職系一至兩年的情況。因此，政府當局會繼續監察公務員整體聘任和非自然流失情況一段更長的時間，以收集客觀資料和數據，供考慮是否有需要修改該制度。公務員事務局局長向委員保證，如情況顯示確有需要，政府當局會考慮在體制上更改"3+3"入職制度。

公務員的招聘及外判對公務員編制的影響

38. 鑒於環球金融風暴對勞工市場帶來嚴重影響，事務委員會關注到當局會否在2009-2010年度增加公務員編制。委員感到失望的是，雖然政府提早在2008年12月至2009年3月底期間為7 700個政府職位空缺進行招聘，以履行創造職位的承諾，但公務員編制只會輕微增加約0.9%(約1 530個職位)，以應付公共服務的需求。

39. 政府當局解釋，按照審慎管理公共資源的原則，當局不應因應經濟的波動而增加公務員編制。部分委員為求保障低技術工人加入公務員隊伍的機會，要求政府當局停止外判第一標準薪級職系一級或二級工人職位所提供的服務。事務委員會委員亦關注到在目前的經濟氣候下，政府當局或會把更多服務外判。就此，事務委員會與政府當局及公務員工會／員工協會代表討論政府外判的事宜。政府當局向委員保證不會有任何公務員因外判而變為冗員，因為當局可把他們調配到其他職位。

40. 政府當局又表示，公務員事務局曾於2008年3月建議准許在職第一標準薪級公務員(擔任非設定職位的人員)選擇轉為擔任設定職位的公務員，因為公務員隊伍對一級及二級工人有長遠運作需要。如各局／部門申請進行公開招聘，以填補第一標準薪級的職位空缺，公務員事務局會考慮有關申請。

41. 由於公務員普遍深切關注到政府外判的影響，事務委員會認為政府當局應在每兩年進行一次的政府外判服務調查中提供蒐集公務員意見的渠道，例如透過部門協商委員會進行諮詢。政府當局答允跟進事務委員會的要求，並承諾為下次兩年一次的調查擬定詳細諮詢安排。

向公務員及合資格人士提供的醫療及牙科福利

42. 事務委員會察悉，職方曾對根據現行提供公務員醫療及牙科福利(以下統稱"公務員醫療福利")的制度求診及就醫時遇到的一般困難表示不滿。事務委員會察悉，鑒於公務員醫療及牙科診療常務委員會(下稱"該常務委員會")¹在提供公務員醫療福利方面未能作出改善，警察評議會職方協會(下稱"警評會職方協會")在2008年9月退出了該常務委員會。事務委員會舉行了一次會議，與政府當局及公務員工會／員工協會代表討論此事。

¹ 公務員事務局於1979年成立該常務委員會，為討論有關公務員醫療福利的事宜提供渠道。該常務委員會的成員由官方和職方代表組成。官方代表包括公務員事務局、食物及衛生局、醫管局和衛生署的代表。

43. 公務員事務局局長表示，2009-2010年度預算草案中為支付公務員在醫療及牙科服務方面的開支而提供的撥款有18%的增幅。關於發還醫療開支方面，2009-2010年度的撥款會較2008-2009年度的修訂預算增加約6,000萬元。當局將於2009-2010年度在新界增設一間公務員診所。此外，除了會在現有柴灣公務員診所增設兩間診症室外，當局亦會提供多兩間牙齒矯正手術室。

44. 鑒於職方關注到在現行制度下求診的輪候時間長，委員促請政府當局研究職方的建議，在公營醫療制度以外(例如以購買醫療保險的方式)提供公務員醫療福利。公務員事務局局長承諾，政府當局會在考慮政府的財政承擔能力及有關建議的成本效益的前提下，與職方商討有關建議。

45. 關於職方要求將中醫藥納入公務員醫療福利的範圍一事，公務員事務局局長解釋，醫管局轄下每所中醫診所均以醫管局、非政府機構和本地大學三方夥伴協作的模式運作。由於這些診所以研究為本，並以自負盈虧的模式營運，因此不能把這些診所提供的服務視為醫管局的常規普通科門診服務。

46. 委員普遍不滿政府當局就公務員醫療及牙科服務的關注所作的回應。事務委員會在2009年3月16日的會議上通過一項議案，促請政府從速改善現有各項公務員醫療服務，將中醫藥納入公務員醫療福利的範圍，以及探討以其他更佳的方式(例如購買醫療保險)提供公務員醫療福利。事務委員會要求政府當局在下一個立法會會期匯報所作的改善。

2009-2010年度公務員薪酬調整

47. 在2009年6月23日，行政長官會同行政會議決定應凍結低層和中層薪金級別公務員的薪酬，並會削減高層薪金級別或以上公務員的薪酬5.38%。事務委員會在2009年6月29日的會議上與政府當局討論此事。部分委員表示反對削減高層薪金級別或以上公務員薪酬的建議，因為他們認為此舉或會在社會上引發減薪浪潮，繼而會令消費意欲疲弱及對經濟造成負面影響。這些委員建議凍結高層薪金級別公務員的薪酬，或以記帳形式在日後年度實施減薪建議，以日後的加薪作為抵銷。政府當局表示，行政長官會同行政會議是在考慮所有相關因素後，才就薪酬調整建議作出決定的。在現行機制下並沒有"記帳"安排，因為每年的薪酬調整都是獨立的工作，並會在考慮所有相關因素後作出決定。

48. 事務委員會察悉，中央評議會部分職方代表對2009年薪酬趨勢調查的結果及把某兩間公司納入調查範圍的做法表示關注。

事務委員會要求政府當局就揀選公司以供納入調查範圍的準則提供資料，以及提供其他相關資料，以便在2009年7月7日舉行的特別會議上就此事再作討論。薪酬趨勢調查委員會主席及該委員會的其他代表亦獲邀出席會議，就薪酬趨勢調查的機制提供資料。

其他事項

49. 事務委員會曾聽取政府當局就2008年行政長官施政報告所作的簡介，以及有關在政府內實施5天工作周措施和公務員事務局在促進公務員廉潔操守方面的工作的進度報告。事務委員會亦討論了有關保留策略發展委員會秘書處一個首長級丙級政務官編外職位的人員編制建議，以及政府當局檢討服務承諾的結果。

舉行的會議

50. 在2008年10月至2009年6月期間，事務委員會共舉行了11次會議。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年7月3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，以及其他公共服務機構有關的政府政策及公眾關注的事項。
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

2008至2009年度會期委員名單

主席	李卓人議員
副主席	葉劉淑儀議員, GBS, JP
委員	吳靄儀議員 張文光議員 譚耀宗議員, GBS, JP 李鳳英議員, BBS, JP 梁國雄議員 黃成智議員 葉偉明議員, MH 潘佩璆議員 (合共：10位委員)
秘書	麥麗嫻女士
法律顧問	馮秀娟女士
日期	2008年11月13日