

立法會

Legislative Council

立法會LS65/10-11號文件

公務員及資助機構員工事務委員會

有關終止食物環境衛生署以往實施 的法律援助計劃(稱為私人律師計劃) 是否符合憲法的文件

目的

在2011年3月16日的公務員及資助機構員工事務委員會會議上，委員討論有關由2011年1月1日起終止食物環境衛生署(下稱"食環署")以往為其合資格人員實施的法律援助計劃(稱為私人律師計劃)的事宜。政府當局表示¹，私人律師計劃於80年代後期經兩個市政局批准，開始在兩個市政總署(即當時的市政總署和區域市政總署)為當時負責小販管理職務的一般事務隊提供法律援助。食環署在2000年成立後繼續實施該計劃。私人律師計劃提供的法律援助包括在調查過程中提供的援助。食環署的合資格人員如因執法而被指稱干犯刑事罪行，可根據該計劃獲提供援助。由於政府當局認為，公務員事務局根據《公務員事務規例》第477條實施的一項適用於全體公務員的法律援助計劃²，與私人律師計劃有頗多重疊的地方，故此決定終止私人律師計劃。

2. 委員要求事務委員會的法律顧問就當局終止私人律師計劃會否違反《基本法》提供意見。本文件就此事宜提供資料及作出分析。

¹ 請參閱公務員事務局在2011年3月向公務員及資助機構員工事務委員會提供的文件(立法會CB(1)1544/10-11(03)號文件)。

² 根據此項計劃，公務員如因執行公職而涉及刑事訴訟、民事訴訟或死因研訊，均可能獲提供法律援助。若公務員因執行職務而被控以刑事罪行，而有關罪行並非與貪污相關，他會符合資格根據此項計劃獲得援助。然而，此項計劃並不涵蓋在調查過程中提供的法律援助。

《基本法》第一百條及一百零三條

3. 食環署員工提出的其中一個論點是當局終止私人律師計劃違反《基本法》第一百條。《基本法》第一百條訂明——

"香港特別行政區成立前在香港政府各部門，包括警察部門任職的公務人員均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。"

4. 另一與此項分析相關的條文是《基本法》第一百零三條。該條文訂明——

"公務人員應根據其本人的資格、經驗和才能予以任用和提升，香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度，包括負責公務人員的任用、薪金、服務條件的專門機構，除有關給予外籍人員特權待遇的規定外，予以保留。"

適用於詮釋《基本法》第一百條及一百零三條的原則

5. 終審法院在*律政司司長訴劉國輝及其他人一案*³中確立下列適用於詮釋《基本法》第一百條及一百零三條的原則：

- (a) 《基本法》第一百條須按立法的目的詮釋。該條文的主要目的是確保公職人員繼續受聘，其待遇不會較他們在1997年7月1日前的待遇為差。
- (b) 《基本法》第一百條並非旨在禁止或阻止當局就"薪金、津貼、福利待遇和服務條件"作出改變，除非該等改變會令有關的"薪金、津貼、福利待遇和服務條件"低於1997年7月1日前的標準。
- (c) 制定《基本法》第一百零三條，是旨在令香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理制度得以延續，但並不表示必須保留該制度的所有元素。就規管公務人員的任何制度而言，應預期會有某程度的改變。真正要考慮的問題是該制度會否延續，還是會作出十分重大的改變，以致令該制度面目全非。

³ (2005) 8 HKCFAR 304。

終止私人律師計劃是否違反《基本法》第一百條

6. 要確定終止私人律師計劃會否違反《基本法》第一百條，即有必要考慮私人律師計劃的性質，是否構成在1997年7月1日前受聘的合資格人員的一項福利或服務條件。在過往法院已判定的案件中，法院已確立香港政府與公務員之間的法律關係屬於合約性質，而合約法的原則亦適用於政府僱員。⁴ 根據法院在律政司司長訴劉國輝及其他人一案所作的詮釋，在《基本法》第一百條中，“服務條件”一詞是指公職人員服務合約的條款，而該等服務合約通常會包括公職人員受聘時接獲的聘書及隨聘書附上的服務條件說明書⁵。由於《基本法》第一百條是在同一背景下提述“福利待遇”及“服務條件”，根據終審法院就“服務條件”所作的詮釋，《基本法》第一百條所載的“福利待遇”較可能會被詮釋為公職人員的聘書及服務條件說明書所載的各項福利。

7. 下文各段所載述的事宜或會與考慮私人律師計劃是否構成該等食環署人員的服務條件或合約所訂福利相關。

提供私人律師計劃是否一項有關食環署人員的明訂合約條款

8. 政府當局在2011年4月11日向公務員及資助機構員工事務委員會的秘書發出函件(不連附件的上述函件載於附錄1)，當中提供了當局在1997年7月1日之前及之後向市政總署、區域市政總署及食環署相關人員發出的標準聘書及服務條件說明書。本部檢視該等標準聘書及服務條件說明書後察悉，當中並沒有提述私人律師計劃(或根據該計劃提供的任何援助)。至於附帶福利，本部察悉——

- (a) 在1997年7月1日之前各版本的標準服務條件說明書均載有下列標準條文——

“根據有關人員的一項聘用條款，該人員只可根據有關提供該等福利的規例及防止享用雙重福利的規例享有附帶福利，包括《公務員事務規例》及下文載述的各項福利。”

⁴ *Lam Yuk Ming v AG* [1980] HKLR 815; *Fung Yiu Bun v Commissioner of Police* [2002] 4 HKC 15; 及 *Chan Tak Keung v Commissioner of Police* [2002] HKEC 880。

⁵ 律政司司長訴劉國輝及其他人(2005) 8 HKCFAR 304，第37段。

- (b) "服務條件說明書適用於按新試用條款聘用的公務員"的最新版本[通用表格607號(2007年8月修訂本)]訂明 ——

"有關人員只可根據規管有關提供福利的規則和規例享有附帶福利，包括《公務員事務規例》及下文載述的各項福利。有關的規則和規例可不時予以修訂，而有關修訂可能導致此等福利被扣減。"

- (c) 1997年7月1日之前及之後的服務條件說明書均載有一項有關更改服務條件的標準條文 ——

"儘管本說明書或聘書另有規定，政府仍保留權利在認為有需要的任何時候，修改有關人員的聘用條款及／或本說明書或聘書載列的服務條件。"

9. 一如各版本的服務條件說明書就附帶福利所載的上述標準條文所示，公務員根據其服務合約，可享有《公務員事務規例》所載述的各項福利。然而，《公務員事務規例》並無載述私人律師計劃。根據政府當局提供的相關資料，私人律師計劃只是載於市政總署、區域市政總署和食環署於不同時期發出的相關指引、公告、行政通告、工作訓令或類似文件(相關通告)內⁶。

私人律師計劃是否已納入服務合約內

10. 儘管相關的聘書和服務條件說明書並無明確提述私人律師計劃，本部察悉，1997年7月1日前的服務條件說明書(相關服務條件說明書)第1.1條訂明，"公務員必須遵守《殖民地規例》、政府規例及通告、*部門訓令*和任何適用於所任職位或所屬部門的條例或規例。公務員上任後，有責任熟讀所有這些規例及訓令。如不清楚如何獲悉這些規例及訓令，應向所屬部門的主任秘書或上司查詢。"本部未有發現任何主體或附屬法例有提述私人律師計劃。須予考慮的問題是，可否把相關服務條件說明書第1.1條所載的*部門訓令*詮釋為涵蓋相關通告，使私人律師計劃可被視為已併入相關食環署人員的服務合約內。

11. 相關服務條件說明書第1.1條的草擬方式並不顯示有關條文賦予一名公職人員任何福利。反之，有關"公務員必須遵

⁶ 相關通告表列於公務員事務局於2011年4月11日向公務員及資助機構員工事務委員會秘書發出的函件的附件摘要(請參閱本文件的附錄1)。

守....."及"公務員...有責任....."等提述，似乎意味有關條文旨在訂明，公職人員本身有責任遵守香港政府各項現行規例及訓令(包括有關人員工作的特定部門發出的訓令)。本部進一步察悉，相關僱傭合約所訂的薪酬及其他福利事宜均由服務條件說明書的其他部分處理，當中沒有直接或間接提述私人律師計劃或相關通告。因此，私人律師計劃不大可能已憑藉相關服務條件說明書第1.1條併入相關食環署人員的僱傭合約內。

私人律師計劃是否可能以隱含福利條款的形式存在於服務合約中

12. 在沒有明訂條款的情況下，有需要考慮政府有否以隱含條款方式在服務合約內承諾不會終止私人律師計劃。在*律政司司長 訴 劉國輝及其他人*一案中，終審法院曾考慮公職人員的服務合約是否可能有隱含條款的問題。在該案件中，法院裁定，鑒於在經濟、政治及社會各方面，政府可能須面對種種緊急情況，以致有需要採取未能預計的立法措施，故此認為根據合約內的隱含條款政府承諾不會以立法方式削減公職人員薪酬的論點並無充分理據支持。終審法院認為，政府在訂定私人合約時不會作出此種對自身的約束⁷。

13. 本部從相關通告察悉，私人律師計劃在1987年實施時，訂有12個月的試辦期。如要延長，須經由兩個市政局批准。兩個市政局其後分別就市政總署及區域市政總署實施的私人律師計劃進行評估，並數度批准進一步延長此項計劃。鑒於私人律師計劃須由兩個市政局定期檢討及批准延長，其性質似乎較為近似一項酌情提供的福利，而非合約下所訂(即相關食環署人員按其僱傭合約可享有)的福利。

14. 根據*律政司司長 訴 劉國輝及其他人*一案的判決及私人律師計劃的酌情性質，不大可能會出現下述情況：相關服務合約可能有隱含條款——即政府按該條款承諾永遠不會終止私人律師計劃，並會繼續向相關的食環署人員無限期提供此項計劃。事實上，公務員事務局已表示，食環署管方已確認，該署未能找到任何紀錄，顯示在1994年作出轉職安排及2000年食環署成立時，曾向相關的員工承諾不會終止私人律師計劃⁸。

15. 鑒於上述分析，私人律師計劃不大可能會被視為相關人員的服務條件或合約福利(無論是明訂或隱含)，因此該計劃並不

⁷ *律政司司長 訴 劉國輝及其他人*(2005)8 HKCFAR 304，第39段。

⁸ 請參閱公務員事務局於2011年4月11日向公務員及資助機構員工事務委員會秘書發出的函件的第2段(本文件的附錄1)。

屬於《基本法》第一百條所保障的範圍。按此基礎，終止私人律師計劃應不會引致違反《基本法》第一百條的問題。

終止私人律師計劃是否違反《基本法》第一百零三條

16. 根據《基本法》第一百零三條，香港原有關於公務人員的僱用和管理制度將予保留。《基本法》第一百零三條的草擬方式似乎是提述適用於全體公務人員的原有制度，而非分別適用於政府各特定部門各自僱用和管理的制度。事實上，在律政司司長訴劉國輝及其他人一案中，適用於全體公務人員的原有公務員薪酬調整制度，被視為就實施《基本法》第一百零三條所訂的公務人員制度⁹。按此基礎，只是由市政總署和區域市政總署在1997年7月1日前實施的私人律師計劃，不大可能會被視為受《基本法》第一百零三條保障的香港公務人員原有的僱用和管理制度。

17. 即使私人律師計劃可被視為《基本法》第一百零三條所訂的公務人員原有僱用和管理制度的一部分，根據上文第5(c)段所述的詮釋原則，要斷定終止私人律師計劃會否違反《基本法》第一百零三條，便有必要考慮終止私人律師計劃所帶來的任何改變會否影響"整個制度的延續性"，或引致公務人員原有的管理制度出現根本的改變。須指出的是，終止私人律師計劃並不意味該等食環署人員不會再獲政府提供法律援助。就如聘書和服務條件說明書所載，有關人員可享有《公務員事務規例》載述的附帶福利，當中包括根據《公務員事務規例》第477條提供的法律援助計劃。儘管根據《公務員事務規例》第477條提供的法律援助計劃並不涵蓋調查階段的援助，由於私人律師計劃只適用於公務員隊伍一個單一部門(即食環署)的特定職系，法院不大可能會認為此改變對公務人員的整體僱用和管理制度產生重大改變，以致令該制度面目全非。按此基礎，終止私人律師計劃似乎不大可能會構成違反《基本法》第一百零三條的情況。

結論

18. 鑒於上述分析，私人律師計劃似乎並不構成在1997年7月1日前受聘的食環署相關人員的服務條件或合約福利的一部分。因此，根據《基本法》第一百條提供的保障並不涵蓋私人

⁹ 在律政司司長訴劉國輝及其他人一案中，終審法院裁定，薪酬趨勢調查尚不算是釐定薪酬調整計劃的固有元素(即並不致於在任何情況下，只要未有進行有關調查，便構成違反《基本法》第一百零三條的情況)。請參閱律政司司長訴劉國輝及其他人(2005)8 HKCFAR 304，第74段。

律師計劃。此外，根據終審法院在*律政司司長 訴 劉國輝及其
他人*一案中就《基本法》第一百零三條所作的詮釋，以及所獲得有關私人律師計劃的資料，即使私人律師計劃可被視為公務人員原有的僱用和管理制度的一部分，由於終止私人律師計劃應不會對公務人員原有的僱用和管理制度產生重大改變，故此終止此項計劃不大可能會構成違反《基本法》第一百零三條的情況。

連附件

立法會秘書處
法律事務部
2011年5月30日

政府總部
公務員事務局
香港中環雪廠街 11 號
中區政府合署西座



CIVIL SERVICE BUREAU
GOVERNMENT SECRETARIAT
WEST WING
CENTRAL GOVERNMENT OFFICES
11 ICE HOUSE STREET
HONG KONG

本函檔號 Our Ref.: (26) in CSBCR/DP/5-070-001/1 Pt. 5
來函檔號 Your Ref.: CB1/PL/PS

電話號碼 Tel. No.: 2810 2140
傳真號碼 Fax No.: 2530 0986
電郵地址 E-mail Address: csbts@csb.gov.hk
網址 Homepage Address: <http://www.csb.gov.hk>

11 April 2011

Legislative Council Secretariat
(Attn: Ms Joanne MAK, Clerk to Panel)
Legislative Council Building
8 Jackson Road
Central
Hong Kong

Dear Ms Mak,

**Panel on Public Service
Follow-up to meeting on 16 March 2011**

Thank you for your letter of 17 March 2011 on the captioned subject. We now enclose the information as requested under items (a) to (d) in your letter at **Annexes A to D**. For items (a) and (b), the Food and Environmental Hygiene Department (“FEHD”) has advised that prior to the setting up of FEHD in 2000, offers of appointment to the relevant grades, i.e. Hawker Control Officer, Health Inspector and Foreman, were made by the Urban Services Department (“USD”). Officers so appointed were posted to fill vacancies in both USD and the Regional Services Department.

As for the information requested under item (e) of your letter, FEHD management has re-confirmed that it could find no record of any undertaking given to the relevant staff in the context of the 1994 regrading exercise and when the Department was set up in 2000 that the Private Solicitors Scheme would not be ceased.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ivy LAW', with a stylized flourish at the end.

(Ms Ivy LAW)
for Secretary for the Civil Service

Encl.

c.c. Director of Food and Environmental Hygiene Department
(with summary of annexes only)

Summary of Annexes

Annex A - Appointment letters and Memorandum on Conditions of Service (“MOCS”) in respect of the Health Inspector (“HI”), Hawker Control Officer (“HCO”) and Foreman (“Fm”) grades issued before 1 July 1997¹

Annex A(1)	Appointment letter of HI II issued in May 1996 and MOCS (G.F. 301 - Revised June 1993) <i>(Note: This is the last appointment offered before 1.7.1997)</i>
Annex A(2)	Appointment letter of Assistant Hawker Control Officer (“AHCO”) issued in 1995 and MOCS (G.F. 301 - Revised June 1993) <i>(Note: This is the last appointment offered before 1.7.1997)</i>
Annex A(3)	Appointment letter of Fm issued in February 1993 and MOCS (G.F. 301 - Revised May 1992) <i>(Note: This is the last appointment offered before 1.7.1997)</i>

Annex B - Appointment letters and MOCS in respect of the HI, HCO and Fm grades issued after 1 July 1997¹

Annex B(1)	Appointment letter of HI II issued in November 1997 and MOCS (G.F. 301 - July 1997) <i>(Note: This is the first appointment offered after 1.7.1997)</i>
Annex B(2)	Appointment letter of AHCO issued in 1998 and MOCS (G.F. 301 - July 1997) <i>(Note: This is the first appointment offered after 1.7.1997)</i>
Annex B(3)	Appointment letter of HI II issued in August 2001 and MOCS (G.F. 607 - June 2000) <i>(Note: This is the first appointment offered after 1.1.2000)</i>

¹ It was confirmed by FEHD that before 2000, offer of appointment to the Health Inspector, Hawker Control Officer and Foreman Grades were made by the Urban Services Department, and these recruits were then posted either within the Urban Services Department or to the Regional Services Department to fill vacancies and to meet operational requirements. Therefore, the sample appointment letters to these grades before 2000, as provided here, were issued by the Urban Services Department only.

Annex B(4)	Appointment letter of AHCO issued in 2008 and MOCS (G.F. 607 - Revised August 2007) <i>(Note: This is the first appointment offered after 1.1.2000)</i>
Annex B(5)	Appointment letter of Fm issued in September 2008* and MOCS (G.F. 607 - Revised August 2007) <i>(Note: This is the first appointment offered after 1.1.2000)</i>

* There was no appointment offered in the Foreman Grade after 1 July 1997 and before 1 January 2000.

Annex C - Guidelines, notices, administrative circulars or alike issued in respect of the Private Solicitors Scheme (“PSS”) by the two municipal councils and by FEHD

Annex C(1) Circulars issued by FEHD

Annex C(1)(a)	FEHD Administrative Circular No. 38/00 dated 1 January 2000 on “Assistance to staff who are held by the police and other law enforcement bodies or involved in legal proceedings in relation to their official duties”
Annex C(1)(b)	FEHD Administrative Circular No. 16/03 dated 19 August 2003 on “Assistance to staff who are involved in legal proceedings in relation to their official duties”

Annex C(2) Operation Instructions issued by the Urban Services Department (“USD”)

Annex C(2)(a)	USD Environment and Recreation Branch Operation Instruction No. 14/87 dated 23 July 1987 on “GDT Private Solicitors Scheme”
Annex C(2)(b)	USD Environment and Recreation Branch Operation Instruction No. 16/87 dated 14 December 1987 on “GDT Private Solicitor Scheme”

Annex C(3) Circulars issued by Regional Services Department (“RSD”)

Annex C(3)(a)	RSD Establishment Circular No. 17/87 dated 4 June 1987 on “Legal Assistance to members of the General Duties Teams”
Annex C(3)(b)	RSD Administrative Circular No. 33/91 dated 13 September 1991 on “Legal Assistance to members of the General Duties Teams”
Annex C(3)(c)	RSD Headquarters Administrative Circular No. 16/97 dated 29 August 1997 on “Provision of legal services to members of the Hawker Control Teams”

Annex C(4) Operation Manuals issued by FEHD

Annex C(4)(a)	Operational Manual for Hawker Control - Item No. 28 “Hawker Control Team Private Solicitors Scheme” <i>(Amendment date: September 2003)</i>
Annex C(4)(b)	Operational Manual for Cleansing Services – Item No. 13 “Guidelines on Issue of Form 1A” <i>(Amendment date: September 2003)</i>
Annex C(4)(c)	Operational Manual on “Implementation of Fixed Penalty System (Minor Public Cleanliness Offences)” (Paragraph 20) <i>(Amendment date: December 2008)</i>
Annex C(4)(d)	Operational Manual on “Implementation of Fixed Penalty System (Minor Public Cleanliness Offences)” (Appendix XXXVI) <i>(Amendment date: December 2005)</i>

Annex D - Civil Service Regulation 477²

Civil Service Bureau
Food and Environmental Hygiene Department
April 2011

² CSB has not issued further operational or procedural guidelines.