

公務員津貼的管理

主席：

各位先生、女士，早晨。政府帳目委員會在今天的公開聆訊中，會繼續聽取管制人員就審計署署長第33號報告書所提各個事項作出的證供。審計署署長第33號報告書第8章涉及“公務員津貼的管理”。在這方面，我收到同事劉江華議員的通知，表明他的妻子是該章節所提及的其中一個機構的職員。委員會認為他作出這項聲明是恰當的做法。為免引起任何利益衝突，同時為了保持委員會的公正無私，委員會同意豁免劉議員參與和上述事項有關的研議工作。他將不會出席有關審計署署長第33號報告書第8章的公開聆訊，不會參與委員會就該章節進行的討論，也不會參與編製報告書內有關上述事項的部分。

今天委員會邀請了公務員事務局局長林煥光先生、公務員事務局副局長栢志高先生、庫務局局長俞宗怡女士、庫務局副局長林鄭月娥女士、廉政專員黎年先生、法定語文專員李立新先生及司法機構政務長徐志強先生作為證人。我先請吳亮星議員發言，開始我們的聆訊。

吳亮星議員：

多謝主席。審計署署長第33號報告書第8章是有關公務員津貼的整個管理，涉及多項津貼問題。我想在聆訊開始時，先聽取一些總括性的證供。我引述報告書，公務員的很多津貼引入已久，長時間以來未曾作出任何實質改變。因此，我們想知道會否有一套計劃去定期檢討這些津貼？我開始時從整體方面發問，之後才就逐項的細節問題發問。

我先提出兩項問題，請同事和政府官員看報告書第2.2段和2.3段，這裏提到檢討津貼委員會在1977年8月成立。直至1980年，檢討津貼委員會決定應只研究津貼政策問題，自此以後，檢討津貼委員會再沒有就津貼事宜進行任何檢討。在這方面，我們想瞭解這19年以來，就津貼事宜沒有進行任何正式檢討，沒有甚麼會議，單靠公務員事務局和庫務局之間，以書信往來的方式而沒有以會議方式進行具體的檢討，能否達到深入檢討和解決問題？報告書第2.3段提到公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)，有進行這方面的調查，我想請問在86年和91年的兩次薪常會檢討中，有否提出具體內容？以及有否促進當局當時就這類津貼作出改善？

主席：

檢討津貼委員會是以林煥光先生或以其職位作為主席。林先生，請就這兩項問題作答。

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

公務員事務局局長林煥光先生：

主席，我們很難考究為何檢討津貼委員會在過去十多年沒有開會。不過，其中一個原因可能是兩個資源局，即庫務局和公務員事務局，在實質上另有相當緊密的機制來討論一系列資源工作和政策。由於現有緊密的討論和聯繫，所以檢討津貼委員會便慢慢淡出。不過，我們曾就審計署署長對這個委員會再沒有召開會議的批評作出一些檢討。

在過去十多年，政府不時就各項不同的津貼，作出非定期的討論，由於沒有一個固定和定期的機制，導致討論這些津貼的時間表沒有準則。我們願意就審計署署長在這方面的建議，與庫務局作進一步商討，研究有否需要重新制訂一個機制，或在現有的連繫機制內，加強檢討津貼的工作。至於有關86和91年的薪常會檢討工作，我想請栢志高先生回答。

主席：

栢志高先生，我相信吳議員比較關心的是有否結果？

Mr Duncan Pescod, Deputy Secretary for the Civil Service (Dep SCS):

Mr Chairman, thank you. The Standing Commission, in fact, is one of three committees to advise us on matters affecting civil service pay and conditions of service. We have committees that deal specifically with the disciplined services. We have a committee that deals specifically with directorate issues. We refer to them any issue that we consider needs a particular review or advice, and that can range anything from, for example, a review on pay levels – they have recently completed a review on entry pay for us - to a number of job-related allowance reviews that they have taken on board over the last few years.

At each stage we seek their advice and then we take their advice and follow it up. It does not always follow that we have to change things. Indeed I have checked against our recent records over the last ten years. Of the 13, 14 exercises just on job-related allowances, the advice has been to delete one allowance, reclassify two allowances and continue with others. So it is subject to the circumstances of the particular allowance.

The issue now, of course, is that we are committed to a comprehensive review of all job-related allowances. And to that end we in fact commissioned the Standing Commission in May of this year to undertake a comprehensive review. This is an exercise which is time-consuming. There are a large number, as Mr NG has said, of allowances. But we do expect them to complete the exercise by the middle of next year and we would definitely take forward their recommendations.

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

And in doing this commissioning we have actually asked them to look particularly at this issue of how we should review allowances in future and how we should take forward the implementation of the review findings, because we think that this is an appropriate time to reconsider the whole framework in this exercise.

主席：

多謝栢先生。吳亮星議員。

吳亮星議員：

我的問題是有關報告書第8章第2.3段的薪常會，作為一個諮詢團體，在86年和91年進行了兩次的大型檢討後，提供了甚麼意見？當時有否促進當局考慮制訂一些措施來改善津貼？我是指當時的檢討，並非今年5月或明年才完成的檢討。

主席：

栢先生。

Dep SCS:

I think, of course, it is fair to say that those major reviews do have some effect upon the way we approached our review of allowances. But circumstances change. I mean, we are now in 1999 and we have to consider the circumstances today. And in that context that is why we have commissioned this review this year. But, yes, certainly there was an impact following the last two major reviews. We certainly expect there to be an impact following this one.

主席：

吳議員，你是否希望有較具體的答案？

吳亮星議員：

如果暫時不能提供有關資料，是否可以在事後提供？

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

主席：

我相信吳議員的問題也是委員會所關心的。請問這兩次檢討的效果如何？若如栢先生所說，只刪除了一項津貼和對其他兩、三項津貼作出些微修改。兩項大型檢討的結果若是這樣少，那麼，我們應否對第3次的檢討或明年年中完結的檢討具有信心呢？我相信可從這個角度，瞭解這兩次檢討是否有實際效用？吳議員。

吳亮星議員：

我希望最少能從這方面的證供，可以瞭解在當時進行了兩次大型公務員津貼檢討後，對政府有否起任何作用？是否有因應當時檢討的結果進行一些改變？我希望進一步瞭解。

Dep SCS:

Certainly, Mr Chairman. In fact the Standing Commission's review findings were published and we can easily let you have a copy of those published findings. And I can confirm that, of course, we did follow up on those findings.

主席：

如果在公開資料內可以找到答案，希望栢先生可以幫助我們。

吳亮星議員：

我們可以把稍後提供的資料作為佐證。我想進一步問。在報告書第2.10段提到“儘管當局已制定一套系統，讓部門首長在執行層面上進行檢討，但在政策層面上，部門首長並不是最恰當的人選去檢討津貼的發放是否有充分的理據支持。”其後還以廉政公署職位津貼作為例子。據說，部門首長一方面檢討津貼，另一方面收取津貼，那麼如何能避免利益衝突？請問會否在部門首長對津貼進行檢討時——我是指整體部門，因為會牽涉很多部門——考慮本身利益的問題？由他們進行這層面的檢討，會否產生利益衝突？當時有否考慮不讓部門首長檢討津貼會比較適合呢？

主席：

栢先生。

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

Dep SCS:

Mr Chairman, I have two points, I think. The reviews of policy are done by the Civil Service Bureau with the advice of the Standing Commission/Standing Committee as appropriate. It is not a matter for the heads of department to undertake those reviews. What we are asking heads of department to undertake are the operational need for the various allowances, and that does change from time to time.

I think it is also worth pointing out that most of these allowances are actually limited in so far as, for example, directorate officers do not qualify. The ICAC post allowance is a classic example of that. So there is no conflict of interest in asking the heads of department to undertake such reviews. Nevertheless, if there were to be a situation where a head of department felt uncomfortable doing a review they could easily refer that back to the Civil Service Bureau and we would look at alternate ways to do it.

But let me stress that the final advice on a general review of allowances comes from outside the civil service. It comes from the Standing Commission or the Standing Committee on Disciplined Services. We merely provide the advice to them and ask them to do the review at the policy level. I think that is an important control to ensure that there is not this conflict of interest.

主席：

吳議員，我先前沒有留意這一段。似乎是審計署署長的意見。

吳亮星議員：

是，我只想問局長是否同意這意見。

主席：

我覺得是否應該給審計署署長機會解釋他們為何會有這觀點？

吳亮星議員：

主席，你是指第2.10段。

主席：

是。陳署長，你是否想作出回應？

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

審計署署長陳彥達先生：

主席，我同意公務員事務局的意思，是應該由外人進行檢討。首長雖然沒有利益衝突，但亦可有他的意見。而我們仍持著第2.10段的意見。

主席：

即是由外人檢討比較首長作檢討好些。

審計署署長：

不是，署長也有“input”，也有意見，所以便由兩方面一同 “in conjunction” 進行檢討。

主席：

OK。

吳亮星議員：

報告書第2.10段說：“部門首長並不是最恰當人選去檢討津貼的發放是否有充分的理據支持”，從公務員事務局的角度，似乎並不支持這一句，審計署是否仍堅持這看法？

審計署署長：

是。

主席：

我希望瞭解一下背後的概念。不過即使私人機構，僱主在這方面直接進行檢討也擔心會影響與員工的關係.....

吳亮星議員：

報告書出現很多這樣的情況，政府恐怕開罪員工或引起員工之不滿，在審計署署長提出這意見時我亦有同感。雖然不是直接的利益衝突，但在某程度上，部門首長要愛護自己的員工。報告書中經常提及不要剝奪員工的福利、不要引起員工的不滿

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

等字句。因此，我想請問政府的政策局對審計署署長報告書所提的這一點，有甚麼意見？因為大家的意見似乎不是一致。

主席：

審計署署長，給你多一次機會回答這問題。

審計署署長：

雖然部門首長沒有收取津貼，基於維護自己部門的員工，如果部門首長親自作檢討，我認為不恰當。

主席：

林局長。

公務員事務局局長：

主席，我們並非不同意審計署署長的意見，或者讓我解釋一下。在程序上，我們把權力交托部門首長，就著日常工作的運作，檢討是否需要這些津貼？如需要的話，發放的人數應是多少？部門首長應該作出定期檢討。不過，檢討的結果可能是無需要，甚至有不足夠。我們預期部門首長會向公務員事務局提出他們在檢討後的意見。架構雖然是這樣，但是公務員事務局亦會經常主動觀察他們的情況。以ICAC為例，在1992年，我們曾就保留津貼的問題作出檢討。不過，當時因種種的因素，其中是員工的士氣會受到影響，因此，我們決定暫時不推行當時的決定。主席，整個架構是一個互動的架構，即使有意見，我們不會單方面執行，會提交薪常會討論，由薪常會作出結論，然後再會按結論行事。我們一直有這樣的程序和架構。至於這定期檢討機制應由部門首長主動加緊進行，或是由公務員事務局加緊進行？主席，我們願意就審計署署長的意見，進一步檢討。

主席：

吳議員，很多議員也想跟進這點？我給你多一些時間發問，然後讓其他議員發問。

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

吳亮星議員：

基本上，我明白林局長所說，在執程序上，始終會涉及部門首長。但我比較贊成審計署署長所說“是未必恰當”，如報告書所說，部門主管會遷就下屬的不滿情緒或士氣問題，容易產生非直接的利益衝突，有某程度的同情或其他因素。所以，部門首長難以客觀瞭解情況。而且，他們由於是直接主管，在檢討時會產生一些另外的看法。在這方面，我可以接受你們在檢討程序上認為這角色仍然有需要存在的意見。不過，在以後的總檢討中，應考慮這能否產生客觀的作用。

主席：

好。或者讓其他同事提問。李華明議員，你想跟進這問題嗎？否則，我會讓梁劉柔芬議員先問。

李華明議員：

主席，我想問另外的事宜。

主席：

梁劉柔芬議員。

梁劉柔芬議員：

主席，在報告書第2.12段提及公務員事務局並沒有明確界定，當局可怎樣修訂個別津貼的發放條款或撤銷發放個別津貼。至於當作服務條件的一部分津貼，公務員事務局的慣例是以員工士氣和穩定性為理由。根據我的經驗，量度員工的士氣是見仁見智的，局長剛才曾提及部門首長會主動提出增減津貼。事實上，部門首長以甚麼指標作為增減津貼的準則？或以甚麼標準來量度員工的士氣和穩定性，以此作為合理的理據來支持津貼的增減呢？

主席：

栢先生。

Dep SCS:

I think there are two issues here again, Mr Chairman. The first issue is this. Paragraph 2.12 refers to our standard policy of non-deprivation of benefits. That applies primarily to those which are contractually obligated, if you want, those which are part of an

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

officer's terms and conditions of service. It does not apply to job-related allowances and those which do not form part of the central core, if you want. So, the current review that the Standing Commission has been asked to undertake, we will take forward the recommendations as they come out. And indeed over the years we have stopped those allowances where they are no longer justified. So, we do not think there is too much of a conflict and the situation is unclear over what is to a certain extent protected in contractual terms and to those which are not protected in the same sense.

As for the second part, we do have fairly clear guidelines available for heads of department when they are asked to look at the continuing need for a particular allowance. Those guidelines are set out in the individual allowance. Each allowance is defined, and in the context of that allowance, when we are asking them to do their two-yearly review, they are asked to apply the conditions that are set out.

As far as staff morale is concerned, that is a judgment that the heads of department have to take. It is not something that we can impose centrally because clearly the heads of department have to bear in mind the operational need they have, their services to the public and other factors. When there is a situation where perhaps we feel they are not being strong enough we would then step in and discuss with the heads of department to try and ensure that we understand why they consider this particular issue of staff morale to be overriding. And we can then deal with it through discussion.

主席：

梁劉柔芬議員。

梁劉柔芬議員：

主席，我想跟進。以往部門首長申請或增加津貼時，有多少純粹以員工士氣或穩定為理由呢？在將來，公務員事務局又會以甚麼標準來衡量這些要求呢？是以實質需要或員工的士氣及穩定性作為理由？政府以它佔主要因素的10%或以下，或是主要因素呢？

主席：

栢先生。

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

Dep SCS:

Mr Chairman, I am not sure you could come up with a figure. As I said it depends on circumstances. In one department staff morale may be a big issue. In another department an issue such as staff retention and motivation may be the issue. So, I do not think we would wish to say, right, it is 10 percent or 20 percent or 30 percent. We have got to look at the circumstances as they present themselves to us.

主席：

梁劉柔芬議員。

梁劉柔芬議員：

主席，如果單靠金錢來維繫員工的士氣和穩定性，是非常不適當的，因為這樣只可以作暫時性而未必能長遠維繫。相反，工作環境和挑戰性才是最重要。請問公務員事務局會否採取這樣的看法？或是仍然以津貼作為工具來維繫員工士氣或穩定性？

主席：

栢先生。

Dep SCS:

Mr Chairman, in fact we have a number of measures to deal with staff morale issues. For example, we have recently set up a counselling service. We have various competitions for rewards to help raise morale. So the financial aspects that you mentioned are not the only way to deal with morale, and I fully accept what you are saying. It has got to be a situation where you look at the situation within a particular department as a whole. Yes, motivation is important. Yes, rewards are important. Allowances, after all, are designed to deal with a particular set of circumstances, for example, dealing with a group of officers within a department that are having to undertake obnoxious duties or dangerous duties. That is the sort of situation we are talking about when we are talking about job-related allowances.

Beyond that there are a lot of different issues relating to morale which are not actually affected at all, or even perhaps to a little extent by those allowances available for an officer. Bearing in mind also that not all officers within a department necessarily get the allowance, and some allowances are very specific: typhoon duty allowances, black rain storm duty allowances. These are specific to the particular situation that a department has to face. So, we have to look at each allowance in context within the relevant department.

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

But I take the point. Morale is important and we deal with that through a number of different routes.

主席：

劉慧卿議員。

劉慧卿議員：

謝謝主席。局長剛才提到“不要剝奪現有福利”的原則，以及應否檢討一些過時或不需要的福利。主席，在報告書第2.17段公務員事務局局長表示，薪常會會就上述問題進行檢討，局長亦提及有法律的限制，請問局長可否詳細說明在實際上，有否改變的餘地呢？是否當局對公務員採取“不剝奪現有福利”的做法，就變為金科玉律呢？即使當局有充分理據取消某些福利，只因這慣例便不取消呢？而且審計署署長也列出很多例子，例如廉政公署的職位津貼、交通費和其他等等，大家都認為已經過時。是否在法律上有問題？即使薪常會已作檢討，局長是否仍覺得很難進行？

主席：

我和李華明議員也想跟進這方面的問題。

劉慧卿議員：

主席，這是否屬第1個範圍？

主席：

是。

劉慧卿議員：

大家一起跟進，好嗎？

主席：

有關法律的問題，不單在報告書第2.17段出現，在第2.12段、第2.17段、第3.17段和其他地方都經常提及法律的限制，但又非常模糊。所以劉議員的問題是正確的，我想以整個大原則來研究法律的問題。林局長，政府是否曾就這情況諮詢律法意見？

公務員津貼的管理

公務員事務局局長：

主席，公務員的津貼大體上分兩組，第一組是在聘用的合約條款上的津貼，一般指房屋津貼、教育津貼等；第二組比較多樣化，是“與工作有關的津貼”，如栢志高先生提及的颱風津貼、危險工作津貼、超時津貼和署任津貼等。後者即“與工作有關的津貼”，並不會構成員工聘用合約的一部分，不會受法律的約束。換言之，與工作有關的津貼，要視乎需要才會發放，不是員工應得和收取的。

其實法律問題主要適用於第一組，即員工入職時，政府已表明他們所擁有的各項津貼，例如房屋或教育津貼等。主席，其實並非一成不變的。舉例來說，10年前在房屋津貼方面，曾作出一次的改動，由提供宿舍的福利，改為自置居所津貼。當時這改動是經過全面諮詢，並且職方的中央評議會代表也同意的。結果證明對雙方面都有利，一方面省回大量公帑；另一方面給予公務員置業的機會。這是良好改動的例子。

事實上多年以來我們都非常尊重合約內的條款，以兩年多前政府取消海外教育津貼為例。當時我們仍然尊重合約條款，只將新條款適用於新員工的合約上。主席，每次政府嘗試檢討或改動合約的津貼條款，都一定會諮詢法律意見。我們不想看到因為單方面作出改動而導致訴訟。至於單方面修改在合約內訂明的每項條款，後果如何？這是假設性的問題，我們也沒有嘗試這樣做。

主席：

我想集中討論法律合約問題？

劉慧卿議員：

我可否先問一個問題？

主席：

可以，請劉議員先提出問題。

劉慧卿議員：

局長剛才提到有“合約”和“與工作有關”兩組津貼。在報告書第2.17段中第3分段提到，不應取消在職公務員現時享有的福利。這句話非常籠統。請問取消“與工作有關的津貼”是否沒有法律限制呢？與“合約”有關的津貼已清楚列明，但審計署署長所提的各項津貼都屬第二組，即“與工作有關的津貼”，是否取消這些津貼要採取“不剝奪

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

現有福利”的準則，還是有不同方法處理呢？是否局長仍是提出同一個原因來說明為何多年來沒有就有關問題作出處理？

主席：

栢先生。

Dep SCS:

No, there is absolutely no confusion on our part. Job-related allowances can be stopped, changed subject to the need. And indeed I can quote you a number of examples. For example, in 1992 we abolished the extraneous duty allowance - supplementary duty Level 1, whatever that means. And we re-classified two other allowances. So we have examples where we have removed allowances from staff.

Indeed beyond that, as circumstances change within a department, even though the allowance may remain extant, the beneficiaries, the people who qualify for the allowance, may change. So, again there is no restriction in terms of our ability to change the job-related allowances. And that is part of the exercise that we are looking at now with the Standing Commission.

主席：

李華明議員。

李華明議員：

主席，我想清楚了解審計署署長今次提出的7項津貼，是否都屬“與工作有關的津貼”？即可以取消、可以更改。

主席：

好。

Dep SCS:

Mr Chairman, 6.1 is what we would regard as a fringe benefit. The rest are all job-related allowances.

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

主席：

你的意思是否即屬“terms and conditions”的部分？

Dep SCS:

Yes.

主席：

李議員，請繼續。

李華明議員：

薪常會對“不能剝奪現有福利”這項原則很有保留，而公務員事務局似乎有所避忌，恐怕取消這些福利後會被員工控告。另外栢志高先生提到有些福利已經取消。據我所知，以更換冷氣機的津貼為例，首長級以上的公務員可以每5年申請更換兩部冷氣機。其實，這項津貼是已經取消了的，因為現在入職及還未升至首長級的僱員，即支薪點四十多的公務員，他們便沒有這項福利。但現正享有這福利的首長級公務員仍可繼續。請問這屬於取消，還是未取消呢？我相信是“半取消”，因為新入職的公務員，即使日後升至首長級也不能享有這項津貼。請局長清楚界定“取消”的定義。因為這項津貼根本不是完全取消，只是新入職的公務員不能享有這項福利。

請問現正討論的津貼，有否同屬以上的情況？是否都是新入職或未升至某個職級的公務員才會取消，現正享有的便可以一直享有至離職為止？其實這種取消福利的方式只是保留的做法，不是徹底取消。請問局長是否在以後都循這方面討論津貼問題？

主席：

栢先生。

Dep SCS:

You are going back to the distinction between a fringe benefit and an allowance. Fringe benefits, that approaches the norm. For allowances, scrapping is scrapping for everybody. When we get advice from the Standing Commission that the allowance should be stopped, it is stopped and everybody who previously qualified no longer qualifies. So, again you have to understand the distinction between the things that we consider are important to provide certainty for our staff in terms of their own situation, and those which

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

are important for the administration of departments and the provision of services to the public. And that is the distinction we make.

主席：

李議員。

李華明議員：

我以更換冷氣機津貼為例，是屬於甚麼的津貼？

Dep SCS:

It has been scrapped.

李華明議員：

已取消？

Dep SCS:

It has been scrapped as far as we are concerned. There is a residual obligation but that will pass away within ten years.

主席：

對於現有的員工，他們的福利是不會被取消的，但是新合約的員工，他們便不可以享有這些舊員工所享有的福利。政府對取消現有福利持這樣的態度，這與我們的意見未必一致。

審計署署長也持有不同意見，報告書第2.12段的最後部分提及“審計署注意到，服務條件說明書訂明，政府具有修訂聘用條款和服務條件的權力”。據我理解，公務員事務局把津貼分為“合約條款”和“與工作有關”兩個不同的組別。不過，“合約條款”在法律上，甚至在服務條件說明書內已經訂明政府有權作出修改。我希望這項條款有法律效力。政府應有法律基礎修改，不作修改便屬不同的政策。但我想知道，政府法律上是否有權作出修改？栢先生。

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

Dep SCS:

Strictly speaking of course you do. You can always apply the contract. There is no doubt about that. The issue here is not a legal one. The issue here is the administration of the civil service, and is it appropriate for a large employer to be arbitrary in the way it treats its staff? We believe strongly, and we have said this to the Director of Audit, that it is important for us to be seen to be a good employer and not be arbitrary in the way we approach these allowances and benefits. In addition, we are obliged to consult staff through the Senior Civil Service Council on any significant change to benefits both for existing staff and for new staff. So there is a process that is involved in discussion with our staff to ensure that when we do take things forward they are done rationally, in a balanced manner and in a manner which is acceptable. So, we approach this from that perspective.

主席：

我想知道政府對這句話是否有十足把握，會否認為已經有十足的法律效力？因為稍後討論報告書第2.17段、3.17段時，恐怕政府仍然表示會出現法律訴訟的問題。我想先把這個關鍵弄清楚，無需再聽局長說恐怕會被控告等問題。林局長。

公務員事務局局長：

主席，現實的情況是我們不能單從法律觀點來看這些福利。我不用津貼這字眼，因為恐怕大家會混淆。如果我說津貼即指“有關工作的津貼”。理論上，政府作為一個僱主，在聘用條款方面的權力可以很大。但在法律上，政府聘請公務員時，須對他們說明薪酬和福利條款，這是一種合約，我們要尊重在合約上列明的條款。但正如主席剛才所說，最終會否產生法律問題，實在很難說，因為始終也可能需要在法庭內解決。因此，我們只可以這樣回應，政府作為一個好僱主，不希望未經員工同意，單方面主動改變合約條款。我相信這種精神不單應用在公務員隊伍內，勞工處也推行這種精神，私營機構亦同樣地推行這種精神。

最終來說，合約條款的內容是否可以修改呢？其實我已經回答了這個問題，答案是可以的。不過，我們從前改動這些福利的時候，會先與員方全面商討，在得到他們的同意後才作出修改。舉例來說，政府修改了員工的房屋福利，這是一項重大而相方得益的改動，我們最後能順利改動，原因是當時得到職方的中央評議會同意，因此，不會產生日後衝突、法律訴訟或員工士氣和影響管理等一系列的問題。作為一個管理人，一定要關注以上的問題。主席，我們不能純粹只考慮法律問題，還須考慮現實、人情等問題。作為一個良好僱主及全香港僱主的榜樣，政府需要考慮以上因素。

公務員津貼的管理

主席：

我明白。不過局長提供了多項答案，我們需要把這些答案逐一弄清楚。現在給其他議員發問，劉慧卿議員。

劉慧卿議員：

主席。要作為好僱主，無論是政府或其他私營機構，我們一定會支持。不過，從立法會的角度，我們亦要考慮納稅人的金錢是否用得其所。主席，在報告書第2.2段提到《公務員事務規例》規定政府有權就津貼事宜進行定期檢討，但報告書又提及“不剝奪現有福利”的慣例。我相信這是指福利而不是津貼，因為林局長剛才已區分福利和津貼。是否津貼便可以被剝奪呢？我們並非鼓勵政府剝奪任何東西，但如果是過時、無需要，在法律上、在人情上、在整體安排上，政府處理的空間有多大呢？我要弄清楚這方面的問題。其實法例已清楚說明政府在這方面的權力，不過，政府一向不會任意行事。若要訴諸法律，現在政府沒有法律顧問在場，立法會的法律顧問在場，政府是否可以以此法例為論據呢？雖然法律賦予政府這項權力，但基本上，政府的底綫是要尊重員工，如果員工不同意的話，政府便不可以作出任何修改？局長剛才提及已修改了員工某些福利，並在員工同意下才進行。即使現有福利或津貼在數十年前訂立，已很過時、很不恰當，如果員工不同意的話，無論如何也不可以作出修改，對嗎？

主席：

林局長。

公務員事務局局長：

主席，雖然大家對我們的答案可能不盡滿意，但是我所作的解釋都是現實情況。我強調一點，津貼和福利完全是兩回事，一定要把兩者分開。我們無需討論津貼的法律問題，現在討論的是福利，各位議員是否覺得政府的管理階層在作出決定後，可以義無反顧地執行呢？其實，我也希望有這個權力。主席，在我的立場，當然要考慮員工的士氣；部門首長直接管理員工時，他們是否能夠應付；社會整體輿論對政府單方面修改合約條款的意見；立法會有否就政府單方面進行修改，給予政治空間。主席，我有很多情況是一併要考慮的。我承認政府在作出綜合判斷時，有時也會判斷錯誤。我可以大膽地說，一貫以來，政府在檢討時，對員工偏向比較慷慨。不過，這是可以理解的，因為政府一直都要作良好僱主的榜樣。我們覺得最少在道義上沒有錯誤。我同意劉議員的意見，需要平衡納稅人的開支。以房屋福利為例，政府是主動進行修改，當時的討論非常艱巨，最終討論了數年才能得到相贏的結果。我不希望大家認為每當政府提及修改福利問題便不會作考慮。其實，我們須先評估提出的方案是否

公務員津貼的管理

能得到職方同意，考慮若他們不同意又應如何處理。這些都是作為管理人員必須作出判斷的。

主席：

請吳亮星議員發問。

吳亮星議員：

主席，局長似乎把問題帶到福利方面，但今天是討論有關津貼的問題。我不希望今天討論的7項津貼都牽涉到可能沒有直接關係的住屋福利問題。報告書第2.8段說，薪常會在1998年1月發出的第34號報告書，對“不剝奪現有福利”的慣例極有保留。薪常會是一個獨立的諮詢架構，正如審計署署長的報告中指出，作為部門首長檢討員工的福利或津貼是困難的。正如局長所說，政府對員工會比較慷慨，因為他們要做一個好僱主，而使用的是公帑。那麼有一個問題，便是薪常會應擔任甚麼角色？如果薪常會對這項慣例持極保留的態度，是否公務員事務局應考慮不要對所有的福利過於慷慨，並應該分清楚津貼和福利？在報告書第2.12段，審計署署長提及“至於當作服務條件的一部分的津貼”，其中“一部分的津貼”已成為了服務條件的一部分。這是公務員事務局所混淆，或是在“慣例”的大前提下慢慢引申出來的？

我希望討論7項有關的津貼應否作出調整，應根據實際行事，避免因為“慣例”便不作出任何修改。此外，與高級公務員和有關團體等商議，是否法定程序？或只是溝通？即是如果想更改福利或津貼，有否法定程序依循？若否，透過法定程序來進行是否會比較好？

主席：

津貼會否變為福利？

公務員事務局局長：

主席，其實我以兩個不同的名稱來演繹，只是希望大家對津貼的問題不會進一步混淆。當然，以名稱來說，無論是福利有關的津貼，或工作有關的津貼都是“allowance”。不過，討論時我想把它們區別，以免大家混淆。其實，審計署署長提出的7項津貼中，被員工視為福利的只有傢俬和電器的津貼，其他均是“與工作有關的津貼”，這沒有對政府構成任何法律壓力。其實傢俬和電器津貼只是很少的津貼，而經討論後在今年5月開始，對新入職員工已取消這項津貼。主席，我要提出一點，即使各議員都不滿意這個解釋，但這是事實。我們不能基於政府在法律上有權單方面取消

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

員工的津貼，便把它取消，如果在公務員事務委員會內提出這觀點，我相信會被委員會譴責。

主席：

由於今天的聆訊原定在10時結束，但有些議員可能會有問題提出，因此，我把聆訊延長至10時15分。如果仍然不足，我們會考慮召開多一次聆訊，因為仍未開始討論7項津貼。林局長，你今天帶出一個頗新的概念。我必須澄清委員會無意以政治來判斷你的解釋，我們除了考慮法律的問題，還要考慮其他因素。我們必須清楚在法律上的立場，那些屬於福利，那些屬於津貼，否則將來處理問題時越來越混亂。剛才提及“員工視為福利”，這些不應該由員工決定，而是應該在合約上清楚說明。吳亮星議員質疑對員工長時間提供某些津貼，最終會否變為福利。局長，在你的文件內我只看見服務條件說明書或訂明等。如果局長今天不能完全回應，希望你以書面作答。

第一，政府有否任何文件清楚列明所有合約條款和附帶福利？第二，合約有否反映福利和非福利的劃分？又在合約內，有否容許政府更改這些條款？不單是福利條款，而是所有條款。我想我們的法律顧問都希望和我們一同研究這問題。第三，我們的政府似乎非常寬大，可能未曾就有關問題訴諸法律。我想瞭解政府有否這方面的案例？如有，可否列舉這些案例以及一些主要的決定？因為在其他地方必然有有關案例，而且私營機構、薪常會亦表示這些訴訟經常發生，我們想獲得有關資料。政府可有問題？我覺得以書面作答會比較清楚，使議員容易區分究竟那些是福利，那些是附帶條件。

公務員事務局局長：

主席，提供書面資料完全沒有問題。至於提供案例，我們未必可以提供全部案例。

主席：

提供主要的便可以。

公務員事務局局長：

我可以提供近期與海外公務員協會訴訟了三年多的案例。

公務員津貼的管理

主席：

薪常會在報告書第2.8段認為“慣例與私營機構普遍的做法不符”。對於這樣的評論，政府有何意見？其實，私營機構也有很多有“良心”的僱主。你可否具體指出政府與私營機構的慣常做法有何分別？為何有這樣的分別？否則，會否使人以為私營機構的僱主都是無良心的僱主。

公務員事務局局長：

主席，在我的答話中，似乎沒有使用“良心”這兩個字。事實上香港人對政府作為一個僱主的要求，較其他僱主為高。大家可以從公務員體制改革所引發的爭議，回顧立法會就公務員體制改革進行的辯論得知。如果政府能夠像私營機構般單方面順己意行事，相信今天已經做了很多事情。但是，政府尊重與中央評議會於1968年互相同意的諮詢協議，這協議在31年來仍然運作，並受著雙方的尊重。我相信很少私營機構會有這樣的協議。此外，公務員體制有一個非常龐大而繁複的諮詢機制，所以我們會照樣去進行。因此，我想強調政府或私營機構並非是有否良心的問題，長久以來，政府都作出一個好僱主的榜樣，這是公眾、公務員，甚至立法會對政府有這樣的期望。

主席：

同事提醒我，局長沒有說“良心”，只說“良好”，我相信分別不大。梁劉柔芬議員。

梁劉柔芬議員：

多謝主席。據我理解，即使有法律權力，似乎局長向公務員進行這方面的修改並不容易，一個長久的慣例，可成為各人都須遵守的一項不明文規定嗎？事實上，時移勢易，很多情況要改變，尤其是需要一些有領導才能的人才能作出正確的改變。正如劉慧卿議員說，我們要取得平衡，因為這些是公帑，應好好利用，政府不能任由員工說是應得的。為何慣例就不能取消？我們正是想找出原因。其實，我不想再討論所面對的輿論和有關問題，相反，我們須向市民確實地交代如何使用公帑，用得其所？應否有一套新的方法，認真使用每一分，每一毫的公帑？今次報告書最終目的是探討這問題。請不要再以社會壓力、輿論等作為藉口。

主席：

局長，你有甚麼回應呢？

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

公務員事務局局長：

主席，我完全理解梁劉柔芬議員的話。其實我們作為管理階層是充份瞭解大家的意見的，希望各位議員在日後，就著政府推出的一系列公務員體制改革作出決定時，支持政府。

主席：

劉慧卿議員。

劉慧卿議員：

主席。我想問關於第1項津貼的問題。

主席：

我想作出跟進，然後讓劉議員發問。我想今天的聆訊在有關廉署的問題後結束。

我的憂慮是現有的政策不是基於法律的觀點，況且，政策只說“不剝奪現有福利”，完全沒有顧及衡工量值的概念，即政策的基礎只顧及政府所面對的政治現實。作為一個沒有客觀標準和衡工量值基礎的政策，是否適合呢？我非常擔心平衡的標準。如果怕改動會出現困難，當然不改動便不會有困難，那麼政府便沒有動力去改革了。請林局長為我釋疑。

公務員事務局局長：

我們現時就公務員體制改革建議所進行的工作，是遠遠超越過去10年所累積的。我希望得到大家的支持。

主席：

劉議員。

劉慧卿議員：

主席，林局長是說他之前的數位局長在任時如進行了應做的事情，現在便無須進行了。

公務員津貼的管理

公務員事務局局長：

我並非這個意思，我完全理解今時今日社會環境已轉變，是回應梁劉柔芬議員剛才說政府需要與時並進。希望大家不要把我的話無限地引申。

劉慧卿議員：

剛才提及薪常會1998年提及的“不剝奪現有福利”的問題，我們希望局長可以盡快進行。

主席，請看報告書中廉政公署職位津貼，最多是1,000元，數目不大，有些是200元、400元。而廉政專員的回應是不應取消這些津貼，這些都是津貼，不是福利。廉政專員在另一段表示這些津貼是具有象徵意義，是對員工貢獻的嘉許。這與局長剛才所說不同。廉署擔心推行強積金計劃後，可能會削減約滿酬金，如果取消津貼，廉署擔心員工會強烈反對，覺得這樣違反了他們的服務條件，可能會訴諸法律。剛才局長提到這些應該不屬於福利，只是津貼。況且，現時招聘員工絕無問題，津貼的金額又不大，不會有太大的吸引力。廉政專員在報告書內的回應是不能取消這些津貼，請問廉政專員，你的回應與局長剛才所說的準則是否配合呢？

主席：

黎專員。

廉政專員黎年先生：

謝謝劉議員。我們已在報告書第3.17段作出回應。我剛才聽到許多問題，例如公務員士氣和穩定性，都是很抽象，你認為正確的亦有人表示不對。因此，一定要設身處地去瞭解問題的癥結。我已提出很多可以考慮提供這些津貼的因素，例如工作性質不受歡迎、厭惡性和艱巨等，只有身處廉署工作的同事才能深切感受。在社交上，別人不想接近他們，與他們保持距離。在工作上，同事希望得到別人的認同，被人接受。我同意報告書的分析，例如200元或1,000元的津貼，按從前的百分比佔他們薪金的比重很高。但經過多年後，這些津貼佔他們薪金的比重已很低。廉署成立了廿多年，其運作已穩健，在社會上的地位有改變，人們漸漸認同廉署的工作，因而廉署的重要性開始下降，貢獻也沒有從前那麼重要。從這個角度來考慮同事的士氣反應，確是一個問題。廉署廿多年來一直沿用有關津貼，雖然實際價值已大幅下降，但是他們覺得這是一種象徵意義，象徵著他們的工作與別不同，接受了他們的貢獻。如果把這些津貼取消，他們會覺得不受重視。甚至有些同事會覺得等於改變他們的服務條件，他們不排除會採取法律行動。

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

劉慧卿議員：

主席，即初時是津貼，後來變為福利，而又具有象徵意義，很難把它取消。請問廉政專員有否徵詢員工的意見。我深信他們都是非常合理的人。有否徵詢員工若減少200元或400元的津貼便要強烈反對？報告書第3.10段提到1996年廉政公署招聘76位助理調查主任，應徵者為數1 800人；1997年招聘66位助理調查主任，應徵者為數2 100人，這是否一項無人想做的惡厭性行業？

主席：

黎先生。

廉政專員：

這些數據是相對性的，如果與其他職位比較，數字可能更加龐大。

劉慧卿議員：

那麼如何才能反映出這是惡厭性工作呢？

廉政專員：

我的意思是會有更加多人申請其他職系。

主席：

相信同事都希望政府官員在回答時，不要只把問題放在公務員的框框內。從申請數字來看，以一般社會的標準，這已是非常受歡迎的職位。我想劉議員的意見就是這樣。

劉慧卿議員：

另一個問題，是否曾徵詢員工的意見？管理階層已表示員工會強烈反對。

廉政專員：

主席，我們內部管理階層已就這問題作出討論，可查看從前的文件。由於公務員事務局現正就這問題進行檢討，事實上，他們將來也會諮詢工會，那時便可以知道員工的反應。上次公務員事務局或審計署在諮詢時，只詢問管理階層的反應，所以

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

我們只提供了管理階層的反應。不過，政府的檢討會諮詢我們的意見，相信工會和同事會有意見。

主席：

我想澄清一個些問題。林局長非常明確說這只是附帶津貼，而不是一項福利，但黎專員似乎對此並不肯定。請問是津貼還是福利呢？栢先生？

Dep SCS:

I can confirm that this is a subject which will be covered in the review of job-related allowances by the Standing Committee, and therefore it is a job-related allowance, not a fringe benefit.

主席：

是否政府已同意這是津貼？黎專員。

廉政專員：

我想說有灰色地帶存在。

主席：

我不是問員工的意見，我是問部門主管。

廉政專員：

這很清楚是一項“allowance”，一項津貼。

主席：

政府的角度已很清楚，謝謝。吳亮星議員。

吳亮星議員：

主席，聽了專員的說法，確實令人擔心和氣餒。專員說公眾已開始認許廉政公署，我借用行政長官在今年的施政報告內說某個行業要文化改變，請問現在公務員文化改變程度是否還以200元、400元、1,000元來衡量呢？作為部門主管或公務員之首，有否帶引這文化的改變？

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

第一，請問政府今後會否採取甚麼措施，使員工認同本身社會服務的重要性，以及使員工清楚那些不是福利，而是附帶津貼？第二，專員提到廉署的工作屬厭惡性和艱巨的，但從廉署的職位申請數字，已顯示社會已認同他們的工作。透過社會對廉署政公署工作的認同和文化改變後，員工會否因1,000元的津貼而改變他們的素質呢？第二條問題是在報書內看到“工作性質不受歡迎”的字眼，請問現在入職的人員比較過去3年的素質有否改變？第三條問題，便是廉署擔心有些員工會認為有違他們的服務條件，因而訴諸法律。專員有否徵詢法律意見，證實以上問題的確存在？

主席：

吳議員提出了三個問題，第一個問題頗廣泛，而且在立法會也曾作出辯論。至於第二及第三個問題，請黎專員先回答這部分的問題，稍後才由林局長或栢先生回答第一個問題。

廉政專員：

主席，問題是否廉署現在招聘的新職員，他們的素質與從前的比較如何？

主席：

對，是素質比較和有否徵詢法律意見。

廉政專員：

對於素質，很難作比較，因為從前的要求與現在的要求已不同。處理個案的方法，經過二十多以來已經不同。在十多年前，我曾為廉署工作，當時正在調查佳寧案件，我們需要把十多二十箱文件搬回辦公室，以便進行調查。現在無須搬文件回辦公室，因為資料已儲存在電腦內。因此，我們現在的入職條件須包括電腦知識，而且現在的貪污方法與從前不同。時代進步了，我們的入職要求亦隨之有改變。

主席：

吳議員。

吳亮星議員：

請簡單以科學方法計算便可以，我所指的素質主要是以學歷來衡量的。

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

主席：

請問專員是否認為現在招聘的員工不夠素質？

吳亮星議員：

這是可以評核的。

廉政專員：

主席，我不明白吳議員的問題。

主席：

吳議員的問題主要是現在的員工平均素質是否不理想？

吳亮星議員：

從報告書提到，因為工作性質不吸引，所以提供津貼仍然有其作用。我想引證這點，希望專員能提供答案。

廉政專員：

我可以簡單地說，在素質方面現在不比從前差，否則，我們也不會錄用。現在我們甚至會聘用一些大學程度的人士擔任較低職系的工作，紀律部隊也出現這情況，即高學歷的人士擔任比較低職級的工作，例如很多大學生投考警員等。廉署亦希望有高學歷的人士擔任我們的工作。

主席：

法律諮詢又如何？

廉政專員：

我們未有機會諮詢法律方面的意見。報告書第3.7段中說明我們在1992年已就有關津貼進行檢討，如果需要諮詢法律意見，我們會進行。

主席：

局長，請你回應第一個問題。

公務員津貼的管理

公務員事務局局長：

主席，有關公務員的士氣，我們在過往數年都集中進行人力資源管理，希望改善內部溝通和內部管理的方法、加強培訓和加強員工自尊等一系列的工作。有些部門進行得較快，有些進行得較慢，但整體都在推展。當然，士氣是一個比較複雜的問題，除了內部改善管理外，亦有外在不能控制的因素，例如公眾傳媒整體對公務員的意見，以及大家覺得公務員是否一份好職業等，這些都會隨著外界因素而轉變。不過，我們仍重視員工的士氣。

主席：

我想在今天的聆訊結束前，完結廉政公署的問題，讓黎專員不需專程出席下次聆訊。李華明議員，請你發問。

李華明議員：

主席，根據報告書，其實公務員事務局在1992年已表示這項津貼已經過時。請問專員是否因為這項津貼有25年的歷史，覺得時間越久就越難取消呢？

主席：

廉政專員。

廉政專員：

主席，事實上，我們要正視現時津貼的作用。當然，以金錢來衡量這些津貼，它的價值與廿多年前比較，肯定是下降了。但我們現在對這些津貼的意見是，它仍有作用，員工仍然覺得這些津貼能推動他們，令他們覺得與其他部門不同，代表別人認同他們的工作。

主席：

謝謝。劉議員。

劉慧卿議員：

主席，為何不把這些津貼納入薪金？廉署給我們的印象是始終不想取消津貼。其實這些津貼不屬合約條款，只因員工已收取多年，就變為服務條件之一。既然

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

如此，倒不如每位員工加薪200元，納入薪金更順理成章。這些津貼已經過時，我相信很難令社會明白為何仍要保留。

主席：

黎專員。

廉政專員：

主席，我們會在檢討時參考這個意見。

吳亮星議員：

我認為現時專員的解釋與報告書的解釋有不同的地方。廉政專員在報告書第3.3段認為“很少具合適才幹的人會自願加入廉政公署服務，除非以職位津貼作為獎賞去吸引他們，更重要的是以此挽留他們”。這點令我不安心。如果專員認為有補充的話，歡迎專員再向委員會提供。

廉政專員：

主席，報告書第3.3段的一段話，就是當時設立這項津貼的理據。

吳亮星議員：

你是否仍然同意這理據？

廉政專員：

主席，我在報告書第3.17段已作出最新的回應。

吳亮星議員：

請專員留意報告書第3.17段的第一段，你表示“工作性質不受歡迎，有時甚至令人感到厭惡和覺得艱巨”。我們擔心這項津貼不能取消，是因為廉政專員對工作性質存有這樣的看法。我對於這點有保留，請大家探討這個問題。

公務員津貼的管理

主席：

廉政專員在報告書第3.17段表示“廉政公署職位津貼在1974年設立時所依據的考慮因素，到今天仍然適用”。這點是否說明專員現在仍然認為如報告所說是對的，還是有需要補充？

廉政專員：

主席，這些考慮的因素“consideration”仍然存在。不過，從前以金錢作為吸引力的比重是很大的，而考慮因素“elements”仍然相同。

主席：

我不明白你的答案。黎專員，如果你有更清楚和有幫助的解釋，請給我們一份明確的書面答覆。你亦可以無須以書面作答。不過，我們理解你今天的答覆是仍然認為這些因素是對的。我們對此存有質疑。黎專員，你會否考慮給我們書面的補充答覆？

廉政專員：

主席，如果大家覺得有需要，我可以考慮以書面作答。

主席：

這不是我們認為有需要，而是多給你一個機會據理力爭，再回答我們的問題。其實，以你今天的答案，委員會自有定論。

劉慧卿議員：

主席，讓專員自己考慮吧。

主席：

專員，我們不會要求你必須提供書面答覆的。

劉慧卿議員：

主席，林局長表示薪常會就這方面進行檢討，要到明年年中才会有結果。請問局長就這問題會不會表達意見？

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理

主席：

局長。

公務員事務局局長：

主席，既然檢討正在進行，我寧願現時不公開表達意見。

主席：

我補充一句。黎專員，你會否提供補充的書面答覆，請你自行決定。但是我希望你給我們一個清楚的答案。“所有依據考慮因素仍然適用”，是否有任何數據或任何意見調查？還是只屬個人判斷？

廉政專員：

主席，這是代表廉政公署作出的回應，事前我們就審計署署長的報告作詳細討論。當年我們就這項津貼考慮了很多因素，與現在比較，例如員工會否覺得參與廉署工作後，與社會的聯繫有困難，這項津貼對他們的士氣會否有幫助，員工對廉署有否歸屬感，這些因素，到了現在仍然存在。當然，金錢上的比較，從前和現在的分別已很大。這項津貼的數額在薪金的比重已大幅下降，這方面的改變是一項事實，我們絕不會反對。

主席：

我們對有關問題已詢問超過半小時，專員亦有充足機會作答，請專員自行考慮有否其他的補充。我想就這項報告結束聆訊，事實上很多同事對其他津貼還有很多問題，需要另找時間討論。據我初步估計，會在1月16日結束有關供水的問題之後才會舉行，可能在當天10時30分或11時繼續聆訊。我們須查詢一下，才決定下次聆訊這項問題的地點和時間。

我代表委員會向李先生和徐先生致歉，今天沒有機會向你們發問，我們也沒有絕對把握知道聆訊的時間，尤其是林局長今天提出了的觀點，在報告書內是未有提及的，所以我們須花多些時間，是我們未能預計的，所以兩位證人須再次到來參加聆訊。謝謝各位證人今天出席聆訊。

Administration of allowances in the civil service

公務員津貼的管理
