

CSBCR/PG/4-085-001/33

2810 3112

2147 3292

傳真文件： 2869 6794

香港中區
昃臣道8號
立法會大樓
立法會秘書處
條例草案委員會秘書
(經辦人：馬海櫻女士)

馬女士：

《公職人員薪酬調整(2004年 / 2005年)條例草案》
法案委員會
二零零三年九月十七日第二次會議跟進事項

二零零三年九月二十三日來信收悉。所需資料現提供如下：

- (1) 請考慮如何可改善條例草案第14及15條的草擬方式，以釋除公務員工會對該兩項條文影響日後薪酬調整的疑慮

我們建議對第14及15條作出修訂，詳情請參閱附件A。我們現正就修訂建議諮詢四個中央評議會的職方代表及四個主要公務員工會，稍後會向法案委員會匯報蒐集所得的意見。

- (2) 原訟法庭於二零零三年六月十日作出裁決，裁定政府當局勝訴，並駁回兩項就《公職人員薪酬調整條例》(第574章)針對政府當局提出的司法覆核申請。就此方面，請向法案委員會提供文件簡述下列事宜：(a)法庭裁決的要點，包括法庭如何詮釋《基本法》對削減公務員薪酬所施加的限制；

(b) 法庭判決對公務員薪酬調整的影響；以及(c) 鑑於法庭已作判決，是否仍需要提交本條例草案。

要求本局提供的資料載於附件B（中文本容後提供）。

- (3) 請提供資料，說明自一九九七年七月一日前一直在職的公務員人數。鑑於《基本法》第一百條的規定，香港公務員總工會認為，在落實二零零四年及二零零五年的減薪建議後，不應進一步削減此類公務員的薪酬水平。

至二零零三年六月三十日止，約有150 700名公務員自一九九七年七月一日之前起任職政府。

日後任何公務員薪酬調整必須符合《基本法》的規定。就一九九七年七月一日前任職政府的公務員而言，現屆政府的政策是於其任內不會把該些人員的薪酬減至低於一九九七年六月三十日的金額水平。

公務員事務局局長

（麥德偉 代行）

連附件

副本分送： 律政司溫法德先生
律政司梅履善先生
律政司張月華女士

二零零三年十月六日

《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》 有關第 14 及 15 條的委員會審議階段修訂案建議

目的

本文件的目的，是向議員解釋當局就《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》(條例草案)第 14 及 15 條所提出的委員會審議階段修訂案的初步建議。

背景

2. 在二零零三年九月十七日的條例草案委員會會議上，部分公務員工會代表對條例草案第 14 及 15 條目前的草擬條文表示關注，憂慮該兩項條文可賦權當局在二零零四年一月一日及二零零五年一月一日實施減薪後，再削減公務員薪酬。當局在該次會議上澄清，第 14 條旨在說明這是一次過的法例。我們進一步澄清第 15 條明確賦予當局對薪酬作出調整的權力，其效力只限於根據這條法例對薪酬及津貼款額所作出的調整(即分別於二零零四年一月一日及二零零五年一月一日作出的調整)。鑑於職方代表的關注，當局表示會再考慮該兩項條文在草擬方面是否可作進一步改善，以更清楚地闡明本局的政策目的。

委員會審議階段修訂案

第 14 條的建議修訂

3. 條例草案第 14 條規定：

“本條例對須支付予公職人員的薪酬及津貼款額作出的調整，並不禁止於 2005 年 1 月 1 日後對該等薪酬或津貼款額作出任何調整。”

4. 本局在二零零三年九月四日致立法會秘書處的函件(見立法會 CB(1)2427/02-03(12)號文件)中解釋，第 14 條的目的是反映下述政策目的：

(a) 條例草案本身並無賦權當局在二零零五年一月一日後對須支付予公職人員的薪酬或津貼款額作出調整；以及

(b) 在二零零五年一月一日後對須支付予公職人員的薪酬或津貼款額作出調整時，將按現有安排予以實施，本條例將不會改變這些現有安排。在現有安排下，我們無須透過立法以向上調整薪酬。若第 14 條並無對此作出澄清，條例草案便可作如下詮釋：該法例訂明須支付予公職人員的薪酬及津貼水平，而這些薪酬和津貼水平將會一直維持不變，直至隨後制定另一法例作出修訂為止。

5. 鑑於職方的關注，我們建議在第 14 條增加第(2)段，表明並無“賦權於日後再作調整”，以釋疑慮：

“(2) 為免生疑問，除按照第 4 至 13 條任何條文對須支付予公職人員的薪酬或津貼款額作出的調整以外，本條例並不授權調整該等薪酬或津貼款額。”

第 15 條的建議修訂

6. 條例草案第 15 條規定：

“公職人員的僱傭合約現予更改，使之對本條例所作的薪酬及津貼款額調整給予明示授權。”

7. 第 15 條的目的是更改公職人員的僱傭合約，使合約明文授權作出條例草案所訂明的調整。第 15 條特別提述到“本條例”所作的調整，而條文本身並無賦權當局在二零零五年一月一日後對薪酬及津貼款額再作調整。

8. 鑑於職方的關注，我們建議對第 15 條作出以下修訂，以更清晰表明第 15 條所涵蓋的“調整”範圍：

“公職人員的僱傭合約現予更改，使之對按照第 4 至 13 條各條文所作的薪酬及津貼款額調整給予明示授權。”

9. 請議員就委員會審議階段修訂案建議提出意見。我們現正就修訂建議諮詢四個中央評議會的職方代表及四個主要公務員工會，並於稍後向議員匯報接獲的意見。

公務員事務局
二零零三年十月

《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》

《公職人員薪酬調整條例》(第 574 章)的司法覆核

目的

原訟法庭於二零零三年六月十日對兩項針對《公職人員薪酬調整條例》(第 574 章)而提出的司法覆核申請作出判決。本文件向議員扼述原訟法庭的判決。

背景

2. 二零零三年九月十七日的法案委員會會議上，議員要求當局就下述各事項提交文件：(a)原訟法庭對兩項針對該條例而提出的司法覆核申請所作判決的摘要，包括法庭如何詮釋《基本法》對削減公務員薪酬所施加的限制；(b)法庭判決對公務員薪酬調整的影響；以及(c)鑑於法庭已作判決，是否仍需要提交本條例草案。

法庭判決

3. 《公職人員薪酬調整條例》於二零零二年七月十九日制定，以實施由二零零二年十月一日起公務員減薪的決定。二零零三年五月六日至十日，原訟法庭審理了兩項有關的司法覆核申請。

法庭判決摘要

4. 原訟法庭於二零零三年六月十日就該兩宗個案作出判決。原訟法庭駁回兩項司法覆核申請，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。法庭判決的摘要（包括法庭如何詮釋《基本法》對削減公務員薪酬方面構成的限制）載於附件。

法庭判決對公務員薪酬調整的影響

5. 原訟法庭的判決針對《公職人員薪酬調整條例》是否合法一事，該條例關乎二零零二年十月一日起實施的公務員減薪事宜。下文扼述該項判決的有關要點。不過，該項判決並無作出明確指示，說明就一九九七年六月三十日任職政府的公務員而言，公務員薪酬日後可予調整的幅度，以及公務員薪酬制度日後可作的改變。

- (a) 某條條例或某項政策是否符合《基本法》的規定，只能根據該條例或該項政策的內容而決定；每一個案均須取決於本身的事實和環境因素，包括立法或政策的真正目的，以及立法或政策所針對的情況（見原訟法庭判決書第 21 至 23 段）；
- (b) 《基本法》是一份有高度適應性的憲制文件，其用意是配合社會不斷轉變的需求和情況。在解釋《基本法》時，我們應該著眼於條文背後的目的／用意，根據文意理解其遣詞用字。理解《基本法》的遣詞用字時，法院應避免局限於字面上的或技術上的涵義，或抱持狹隘而僵化的態度（見原訟法庭判決書第 60 至 61 段）；
- (c) 行政長官及行政機關不能因為先前訂下的私人合約而受到束縛，以致未能行使權力一盡其憲制上良好管治香港的責任。主權移交前，法院曾有裁決，裁定當局藉立法而單方面更改公務員的聘用合約是合法的。主權移交後，該項權力依然存在（見原訟法庭判決書第 26 及 75 段）；
- (d) 《基本法》第一百條¹屬過渡性質的條文，其作用在於確保公務人員繼續獲聘用，不會因主權移交而致利益受損，而並非要妨礙當局實行有利於香港良好管治的新措施。法庭裁定，該項條文作為憲法性質條文，其措辭並非如此僵化，以至於規定不論基於何種理由，有關的薪金、津貼及福利待遇的實際數額均不可低於 1997 年 6 月 30 日所達到的水平（見原訟法庭判決書第 60 及 87

¹ 《基本法》第一百條規定：“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。”

段)；

- (e) 《基本法》第一百零三條² 本質上亦為過渡性質的條文。我們不應對該條文作出狹窄的詮釋，以致妨礙當局實行各種有利於公務人員的良好管理，因而也有利於香港的良好管治的新措施。法庭指出，即使在主權移交之前，公務人員服務也不斷要因應各種轉變作出適應。《基本法》第一百零三條規定，香港原有關於公務人員的招聘、僱用、考核、紀律、培訓和管理的制度予以保留。法庭裁定，該制度的個別部分可予改變，或予修改和取代，但整個制度本身可予維持。至於該制度究竟是得以維持還是經歷重大改變而成為另一個制度，則視乎其內部變化的幅度而定（見原訟法庭判決書第 67、68 及 70 段）；
- (f) 《基本法》第一百零七條³ 規定特區政府須力求收支平衡，因此，去年的減薪條例作為確保公共財政持續穩健的各項配套措施的其中一環，是合乎情理的（見原訟法庭判決書第 178 段）；以及
- (g) 現行的薪酬調整機制，力求公務員薪酬與私營機構僱員薪酬的水平保持大致相若，這機制一直都蘊含了薪酬調整或會導致減薪的意味（見原訟法庭判決書第 34、72 及 73 段）。

鑑於法庭判決而提交本條例草案的需要

6. 在現行的公務員薪酬調整機制下，某些決定每年公務員薪酬調整的考慮因素，會對薪酬調整幅度有正面或負面的影響，但儘管如此，政府與大部分現職公務員之間的聘用合約安排並無明文賦權政府減薪。在進行二零零二年的薪酬調整時，我們認為立法是最適當的方法，以穩妥地實施合理的公務員減薪決定。因此，我們安排制定《公職人員薪酬調整條例》，俾能在二零零二年十月一日起實施公務員減薪的決定。

7. 原訟法庭裁定該條例並無違反在該法庭上訴訟雙方所爭辯的任何一條《基本法》條文。根據該項法庭裁決，以立法方式

² 《基本法》第一百零三條規定：“香港原有關於公務人員的……僱用……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……予以保留。”

³ 《基本法》第一百零七條規定：“香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。”

實施公務員減薪決定是符合憲法的。

8. 《公職人員薪酬調整條例》是一次性的法例，目的是由二零零二年十月一日起實施公務員減薪的決定。該法例本身沒有授權當局在二零零二年十月一後進一步調整薪酬。因此，我們認為須要提交現時的條例草案，以穩妥地實施分別在二零零四年一月一日及二零零五年一月一日生效的減薪決定。

公務員事務局
2003年10月

《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