

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2068/02-03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2002年10月至2003年6月期間的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2003年7月2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日修訂的一項決議案，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. 在2002至03年度會期內，事務委員會由15名委員組成。譚耀宗議員及李鳳英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

4. 在過去一年，香港經歷艱難時期，市民飽受經濟不景氣、失業率上升和工資下降所帶來的困苦。鑒於有迫切需要解決財政赤字問題，政府當局定下目標，在2006至07年度把公共開支減至2,000億元，即削減200億元。為達致這個目標，政府當局從縮減公務員編制及公務員薪酬和津貼的開支入手。事務委員會雖然認為公務員應與市民共渡時艱，合力解決財赤問題，但亦關注到有關的減幅，以及削減編制和開支對公務員隊伍以至整體社會的影響。事務委員會密切監察有關事宜，並與政府當局就該等事宜交換意見。事務委員會亦跟進了一些公務員體制改革措施的進展。有關的事宜及措施載述於下文各段。

控制公務員編制

5. 為配合節流目標，務求在2006至07年度把公共開支減至2,000億元(即削減200億元)，行政長官在2003年1月8日發表的施政報告中訂出了指標，致力在2006至07年度把公務員編制數目減少一成，減至16萬個職位左右。為達致這個目標，行政長官亦公布了兩項措施，即由2003年4月1日起全面暫停招聘公務員，以及推行第二輪自願退休計劃(“第二輪計劃”)。

6. 事務委員會注意到公務員編制已由1999年3月的約198 000個職位，縮減至2002年9月的178 798個職位，即縮減了9.7%，並關注到進一步縮減公務員編制對提供公共服務和服務質素所造成的影響。政府當局向事務委員會保證，在研究節省開支和減少過剩員工的過程中，各政策局局長及部門首長緊守的原則是，提供的公共服務和服務質素不應受到不必要的影響。政府當局告知事務委員會，雖然招聘公務員的工作全面暫停，但當局已訂立機制，以便在得到高層委員會批准的特殊情況下，可進行招聘工作。因此，當局所提供的服務不會受到影響。至於第二輪計劃，各政策局局長／部門首長在考慮自願退休申請時，會顧及有關政策局／部門在運作上的需要，並決定刪除申請人所擔任的職位會否影響向市民提供的服務。

7. 事務委員會注意到，就刪除自願退休人員騰空的職位的安排而言，第一輪自願退休計劃(“第一輪計劃”)和第二輪計劃大有分別。在2000年實施的第一輪計劃中，當一名自願退休人員離職時，該名人員所屬部門／職系的首長可刪除該職系內任何一個職位。然而，政府當局在第二輪計劃中收緊了有關安排，規定每有一名自願退休人員離職，便須刪除該名人員的職位或一個同級的職位。事務委員會關注到，當局需要收緊有關安排，是否顯示在第一輪計劃中有濫用的情況，而第一輪計劃又能否達致節省開支的目的。政府當局告知事務委員會，因推行第一輪計劃而每年節省的薪酬為14億5,800萬元，若扣除採用聘用公務員以外的方法提供服務所需的支出，每年節省的開支淨額為7億7,400萬元。雖然第一輪計劃的刪除職位安排讓各部門首長在調配人手方面有較大彈性，但刪除其他較低級職位所節省的款項，較刪除自願退休人員騰空的職位所節省的款項為少。經考慮政府最新的財政狀況，政府當局決定收緊第二輪計劃的安排，以便在短期內節省理應可節省的全部款項。

8. 事務委員會亦關注到，如無法透過自然流失和第二輪計劃達致在2006至07年度把公務員編制縮減至16萬個職位的目標，政府當局會採取何種措施。事務委員會察悉，公務員事務局局長曾表明政府當局不會排除採取任何可行方案，包括強迫遣散員工的可能，以達致縮減公務員編制的目標。事務委員會因而要求公務員事務局局長澄清，他的言論是否與行政長官在2002年10月作出不會在任期內實施任何強迫遣散計劃的承諾互有矛盾。部分委員提醒，若行政長官不履行他的承諾，社會及公務員對政府的領導和誠信便不再有信心。該等委員指出，強迫遣散公務員會令失業問題惡化，並為私營機構的僱主樹立壞

榜樣。他們認為政府當局應探討其他節省員工開支的措施，例如容許公務員自願選擇半職安排。政府當局告知事務委員會，各政策局局長會因應公務員對第二輪計劃的反應，以及他們未來數年在“財務封套”內獲編配的資源，檢討他們的人力計劃，並提供截至2006至07年度的人力預測。公務員事務局會研究各政策局局長在2003年10月提交的人力計劃，並考慮所有可行方案，以達致縮減公務員編制的目標。政府當局向事務委員會保證，當局對政策作出任何改動之前，會考慮整體社會和經濟情況，並會就有關建議的細節諮詢職方代表。

公務員薪酬及津貼

公務員薪酬調整

9. 儘管公務員已由2002年10月1日起減薪，但外界一直認為公務員與私營機構員工的薪酬有差距，而這點依然是公眾關注的焦點。與以往兩年的薪酬調整一樣，2003年公務員薪酬調整仍是具爭議性的事宜。事務委員會與政府當局討論此事時，促請當局透過合法、合情和合理的機制調整公務員的薪酬。

10. 事務委員會欣悉，公務員事務局局長已在2003年2月就薪酬調整事宜與職方代表達成共識。根據該項共識，所有公務員薪點的薪酬金額將回復至1997年6月30日的現金水平。就首長級薪級表第3點及以上或同等薪級的所有公務員薪點而言，減薪將由2004年1月1日起實施。就首長級薪級表第3點以下或同等薪級的所有公務員薪點而言，減薪將分兩次實施，實施日期分別為2004年1月1日和2005年1月1日，每次調整的金額大致相同。然而，事務委員會關注到政府當局以立法方式落實減薪的決定。事務委員會指出，在2002年為研究《公職人員薪酬調整條例草案》而成立的法案委員會的委員曾清楚表達意見，認為政府當局一次過立法的做法並不恰當，並促請當局就公務員薪酬調整機制制定一般性的賦權法例，訂立可向上及向下調整薪酬的法律架構。部分委員質疑為何政府當局仍建議制定一項一次過的法例，藉以在2004年及2005年落實公務員減薪。政府當局告知事務委員會，當局會訂立一個更完善的公務員薪酬調整機制，當中會包括可向上和向下調整薪酬的有效方法，而當局在訂立這個機制時，會進一步考慮有否需要制定該項一般性的賦權法例。事務委員會籲請政府當局盡早採取行動。

11. 事務委員會注意到，就在2002年制定的《公職人員薪酬調整條例》是否合法的問題進行司法覆核的案件現正由法院審理，並關注到若《公職人員薪酬調整條例》的合法性在法院被成功挑戰，2004年及2005年的公務員減薪是否仍然可以落實。政府當局告知事務委員會，根據當局所得的法律意見，在司法覆核案件等候原訟法庭作出判決期間，政府並非不可以向立法會提交法案，但有關的法案須押後至該法庭作出判決後才可恢復二讀辯論。政府當局將於法庭作出判決後採取適當的跟進行動。

公務員薪酬政策及制度的檢討

12. 事務委員會密切監察公務員薪酬政策及制度的檢討進展。事務委員會察悉，政府當局已接納公務員薪酬政策和制度檢討專責小組的建議，優先制訂薪酬水平調查的具體架構和方法，以及檢討薪酬趨勢調查的方法。事務委員會亦察悉，政府當局的目標是在2004年內完成制訂更完善的公務員薪酬調整機制，其中包括進行薪酬水平調查；此外，政府當局不會進行2002至03年度及2003至04年度的薪酬趨勢調查。雖然部分委員支持進行薪酬水平調查，但他們促請當局盡快完成該項調查。然而，部分其他委員認為，在現時的社會經濟環境下不應進行薪酬水平調查。

公務員津貼的檢討

13. 事務委員會雖然支持政府當局全面檢討所有公務員津貼，確保發放津貼的安排符合現況，但關注到更改屬於附帶福利的津貼是否合法，因為這類福利是公務員服務條件的一部分。政府當局告知事務委員會，當局已就更改公務員津貼是否可行的問題徵詢法律意見。當局所得的意見大致上是有調整空間，但調整某項津貼的建議是否合法的問題，則須留待有關該項津貼的具體建議訂出後進一步研究。政府當局在詳細研究每種津貼後，會就各項擬議改動再次徵詢法律意見。政府當局向事務委員會保證，當局只會就其認為合法的建議徵詢員工的意見。

14. 鑒於《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，事務委員會質疑削減公務員津貼的做法是否只適用於在1997年7月1日或之後受聘的公務員，以及在該日期或之後津貼額曾向上調整的各種津貼。政府當局告知事務委員會，根據當局所得的法律意見，如對公務員津貼作出改動，該等改動均適用於領取有關津貼的所有公務員。然而，調整津貼的建議是否合法的問題，則須留待具體建議訂出後加以研究。政府當局亦告知事務委員會，在檢討公務員津貼時，若有任何擬議改動，政府當局會以無須立法落實該等改動為基礎。

15. 關於文職職系工作相關津貼檢討的進展，事務委員會察悉，政府當局由2002年12月1日起就該等工作相關津貼實施6個月的暫緩批核期，在暫緩期內，各部門首長必須檢討轄下有關津貼應否繼續發放，以及津貼額是否恰當。在暫緩期結束後，政府當局就工作相關津貼作出決定，但發放予執行清潔、清理排水渠／污水渠及處理廢物／血液／屍體等職務的人員的辛勞津貼則除外。在近月爆發嚴重急性呼吸系統綜合症期間，負責執行此等職務的前線人員一直面對沉重的工作壓力。事務委員會表揚前線人員在對抗嚴重急性呼吸系統綜合症時所付出的努力，並支持政府當局把這些辛勞津貼的檢討押後6個月進行的決定。

政府資助機構高層管理人員的薪酬

16. 事務委員會察悉，鑒於公眾關注政府資助機構高層人員的薪酬，由政務司司長擔任召集人的督導委員會曾選定20間政府資助機構進行內部檢討。此等選定機構接受及依靠政府提供的經常性撥款，並以此等撥款為主要收入來源，即政府的資助額佔每間該等機構營運收入逾50%；該等機構自行聘請管理人員，並為他們另行釐定薪酬條件。事務委員會雖然不反對該項檢討，但強調該項檢討應以公平合理的方式進行。政府當局向事務委員會簡報，督導委員會在2002年12月完成檢討，並得出下列結果：13間選定機構的高層管理人員在數目、職級及薪酬條件方面均屬恰當；3間選定機構須在2003年另作檢討，而餘下4間選定機構高層管理人員的薪酬條件及安排，則應作出修改。

17. 政府當局亦向事務委員會簡報，當局已實施新指引，以有效控制和監察政府資助機構最高級3層管理人員的架構、職級和薪酬。此外，政府當局已決定刪除規定所有政府資助機構及該等機構的人員以“不優於”原則^(註)受聘的中央資助指引。事務委員會關注到此舉可能放寬對政府資助機構薪酬慣例的管制，並為該等機構提供彈性，使其可為了高層人員的利益而削減較低職級人員的薪酬水平。政府當局向事務委員會保證，根據該套新指引，有關的政策局局長會透過周年檢討報告，密切監察政府資助機構高層人員的數目、職級和薪酬。為此，當局在評估政府資助機構高層職位的數目、職級和薪酬條件是否恰當時，會在適當的情況下繼續就該等職位與職級相若的公務員職位作出比較。加強控制政府資助機構最高層人員的薪酬，將可為該等機構的薪酬慣例定出總綱領，而監察其他員工薪酬慣例的具體安排則會留待有關政策局局長研究。

公務員體制改革的措施

18. 關於工作表現管理，事務委員會曾研究為處理工作表現持續欠佳人員而在2003年3月開始實施的簡化程序。事務委員會察悉，根據簡化程序，若任何人員在連續12個月內的整體工作表現被評定為“欠佳”，只要該名人員已獲適當的輔導和預先受到警告，在受到警告後又有不少於6個月的時間改善工作表現，部門首長便可把個案轉交公務員事務局，以便根據《公務人員(管理)命令》第12條採取行動，命令有關人員退休。公務員事務局繼而會在3個月內完成處理有關個案的所有工作。事務委員會察悉部門首長最少要18個月才可把該類個案轉交公務員事務局，而該局又需要另外3個月完成處理個案的所有工作，因而促請政府當局進一步檢討及加快整個程序。事務委員會明白政府當局務須採取適當的程序及恰當的制衡措施，確保有關人員的合法權益得到充分保障，但事務委員會認為確保有關程序有效率及有成效亦同樣重要。政府當局同意定期檢討工作表現管理制度，並進一步改善根據《公務人員(管理)命令》第12條處理個案的修訂程序。

(註)

該項指引訂明，資助機構員工的服務條件不得較職級相若的公務員的服務條件優厚。

19. 關於紀律機制，事務委員會欣悉，政府當局在2000年4月成立公務員紀律秘書處，負責中央處理屬於《公務人員(管理)命令》所指的所有正式紀律個案後，處理紀律個案的時間大致上已經縮短。政府當局向事務委員會保證，雖然處理時間縮短，但仍可保持自然公正的原則。根據《公務人員(管理)命令》設立的紀律機制已加入多項保障措施，確保被控行為不當的人員得到公平的聆訊，以及有合理機會為自己辯護。事務委員會亦察悉，由2002年11月1日起，常任秘書長／部門首長有權根據《公務人員(管理)命令》，對總薪級表第34點或同等薪點以下的甲類人員施加懲罰(革職除外)。在此之前，他們只有權處分總薪級表第14點以下的甲類人員。事務委員會關注進一步下放權力予常任秘書長／部門首長的做法，並詢問當局有否就此項改變諮詢職方。政府當局告知事務委員會，當局在落實有關改變之前已向職方簡報進一步下放權力的事宜。職方代表所關注的，主要是在權力下放後，紀律機制如何保障員工的權益。政府當局已向他們保證，在下放權力後會保留紀律機制現已訂立的保障措施。事務委員會促請政府當局確保紀律機制公正。

公務員建議計劃

20. 事務委員會支持政府當局為加強公務員建議計劃的運作，以期協助政府節省開支而採取的措施。當局鼓勵公務員以重訂次序、重整工序、重組架構，以及更多利用市場提供的服務這4種途徑為主題，提出可節省開支的建議。此外，政府當局會採取一次過的措施，把可為政府節省超過100萬元的建議的獎金金額提高至3萬元。為鼓勵員工參與公務員建議計劃，部分委員建議當局除頒發獎金外，亦應考慮作出其他形式的獎勵，例如加快晉升或額外加薪。政府當局記下委員的建議，以便日後檢討晉升制度和薪酬調整機制時加以參考。

21. 事務委員會在2002年10月至2003年6月期間共舉行了12次會議，研究以上所述的所有事宜及若干其他事宜。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年6月23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。
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. 按事務委員會認為有需要的程度，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
Legislative Council
Panel on Public Service

委員名單
Membership List

主席 Chairman	譚耀宗議員, GBS, JP	Hon TAM Yiu-chung, GBS, JP
副主席 Deputy Chairman	李鳳英議員, JP	Hon LI Fung-ying, JP
委員 Members	丁午壽議員, JP 李卓人議員 張文光議員 許長青議員, JP 陳國強議員 陳智思議員, JP 梁劉柔芬議員, SBS, JP 黃宏發議員, JP 楊孝華議員, JP 張宇人議員, JP 麥國風議員 陳偉業議員 梁富華議員, MH, JP (合共： 15 位委員) (Total : 15 members)	Hon Kenneth TING Woo-shou, JP Hon LEE Cheuk-yan Hon CHEUNG Man-kwong Hon HUI Cheung-ching, JP Hon CHAN Kwok-keung Hon Bernard CHAN, JP Hon Mrs Sophie LEUNG LAU Yau-fun, SBS, JP Hon Andrew WONG Wang-fat, JP Hon Howard YOUNG, JP Hon Tommy CHEUNG Yu-yan, JP Hon Michael MAK Kwok-fung Hon Albert CHAN Wai-yip Hon LEUNG Fu-wah, MH, JP
秘書 Clerk	陳美卿小姐	Miss Salumi CHAN Mei-hing
法律顧問 Legal Adviser	鄭潔儀小姐	Miss Kitty CHENG
日期 Date	2002年10月10日 10 October 2002	