

立法會
公務員及資助機構員工事務委員會

跟進2004年4月19日舉行的會議
公務員津貼檢討

1. 在公務員及資助機構員工事務委員會2004年4月19日的會議上，政府當局向委員簡介全面檢討公務員津貼的進展。陳婉嫻議員曾詢問，政府當局是否有權在情況有變時修訂與執行職務有關的津貼，以及是否有權修訂以附帶福利形式發放並屬有關公務員聘用條款一部分的津貼。事務委員會要求法律事務部就此事宜提供意見。
2. 就與事務委員會進行討論，政府當局將公務員津貼大致分為兩類，即與執行職務有關的津貼及作為附帶福利的津貼。據政府當局所述，當局的一貫政策是定期檢討公務員的管理制度，並確保各項津貼在理據充分及切合時宜的情況下才繼續發放。公務員事務局一直全面檢討公務員津貼，包括與執行職務有關的津貼及作為附帶福利的津貼(請參閱立法會CB(1)1505/03-04(03)號文件第2段)。
3. 政府與公務員的關係屬契約性質(請參閱 *Choi Sum* 訴律政司 [1976]HKLR 609 和 *林玉明* 訴律政司 [1980]HKLR 815)。根據原訟法庭於2003年6月10日就 *劉國輝* 訴律政司司長 (HCAL 177/2002) 一案所作判決中提述的證據，公務員的服務條件說明書數十年來都載有兩項標準條款，該等條款意指政府保留權利，在認為有需要的任何時候可修改公務員的任何聘用條款及／或服務條件(判詞第39段)。
4. 關於香港特別行政區政府的契約義務，《基本法》第一百六十條訂明，“在香港原有法律下有效的...契約和權利義務，在不抵觸本法的前提下繼續有效，受香港特別行政區的承認和保護”。
5. 《基本法》第IV章第六節(第九十九至一百零四條)載有規管公務員的具體規定。特別一提的是，第一百及一百零三條分別訂明 ——

“第一百條

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。

第一百零三條

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。”

6. 應注意的是，由於法庭沒有就政府當局可否單方面更改津貼(無論是與執行職務有關的津貼及作為附帶福利的津貼)的問題直接作過任何裁決，因此在法律上不能就這個問題作出定論。津貼與薪酬性質相若，一般被視為聘用條款，因此，我們或可根據劉國輝一案作出類推，這宗案件的判決處理《2002年公職人員薪酬調整條例》(第574章)是否合法的問題，而案中的關鍵在於政府當局單方面削減公職人員薪酬的權力。

7. 根據政府當局向事務委員會提供的資料(立法會CB(1)1788/03-04(01)號文件)，當局自九十年代初期已對多種津貼作出檢討及／或修訂。舉例而言，

(a) 作為附帶福利的津貼

—— 海外教育津貼(1993/94學年及1996年)(立法會CB(1)1788/03-04(01)號文件附件第5頁)；

—— 房屋及與房屋相關的津貼(1990年)(立法會CB(1)1788/03-04(01)號文件附件第6頁)。

(b) 與執行職務有關的津貼

—— 隨時候召工作津貼(1995年)(立法會CB(1)1788/03-04(01)號文件附件第1頁)。

8. 檢討後引致增設或刪減各類津貼，似乎一直是香港公務員“制度”的一部分，也可以說是1997年7月之前聘用公務員的條件。

9. 在劉國輝一案中，夏正民法官認為《基本法》第一百零三條的關鍵詞是“制度”(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)。他進一步判定 ——

“制度是因本身由各個部分組成，而該等部分互相協調為一整體這個事實而構成定義的。該制度的個別部分可予改變，甚或修改和取代，但整個制度本身仍可以持續。至於該制度究竟是持續還是有實質改變，以致成為另一個制度，則當然要視乎內部變化的幅度而定。”(判詞第70段)

10. 在劉國輝一案中，夏正民法官認為減薪的可能必然存在於釐定薪酬調整幅度的機制及與該機制有關的原則本身(判詞第59段)。若採取這個觀點，政府當局調整性質與薪酬相若，同屬聘用條款的各種津貼的工作，似乎亦是《基本法》要保障的“制度”的一部分。因此，政府當局似乎有權修訂與執行職務有關及作為附帶福利的此兩類屬公務員聘用條款一部分的津貼。

立法會秘書處
法律事務部
2004年7月19日