

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2240/03-04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2003年10月至2004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2004年6月30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，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2003至04年度會期內，事務委員會由14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. 鑑於政府當局定下目標，在2008至09年度或之前恢復收支平衡，並將公共開支維持在本地生產總值的20%或以下，事務委員會密切監察政府當局為削減公共開支而提出與公務員事務有關的措施，包括控制公務員編制及削減公務員薪酬和津貼開支的措施。事務委員會亦研究各項與公務員事務有關的政策，包括規管公務員紀律處分機制、聘用退休公務員和暫停向他們支付退休金，以及聘用非公務員合約僱員的政策。此外，事務委員會跟進了法定及其他機構高層管理人員薪酬的檢討。有關的措施及事宜載述於下文各段。

控制公務員編制

5. 事務委員會察悉，透過政府當局努力不懈，公務員總編制已由2000年1月的198 000個職位縮減至2004年1月31日的172 865個職位。為達致削減公共開支的目標，政府當局已定下目標，在2006至07年度或之前將公務員編制縮減至約16萬個職位。委員察悉公務員編制最近數年已大幅縮減，因而關注到進一步縮減編制對提供公共服務的影響。委員亦質疑當局在縮減公務員編制時是否公平地對待所有職系及職級。

6. 政府當局告知事務委員會，在推展縮減公務員編制的措施時，各政策局局長及部門首長一直積極研究方法，透過重整工序、精簡架構及探求其他服務形式達致減省人手的目標。政府當局絕無針對任何職系或職級刪減職位，而是從運作上有否需要保留有關職位而作出考慮。各政策局局長及部門首長在研究如何節省開支及刪減過剩職位的過程中，會恪守提供符合成本效益的服務這項原則，並確保所提供的公共服務及服務質素不會受到不必要的影響。

7. 事務委員會察悉，政府當局正考慮採取一些額外措施，以便進一步縮減公務員編制，而該等措施包括向有限數目的職系或職級實施針對性的自願離職計劃。事務委員會關注到該等計劃的詳情，以及採取的額外措施是否包括強迫遣散。政府當局告知事務委員會，實施針對性的自願離職計劃，只是政府當局會探討的可行措施之一，當局仍未就該等措施作出決定。至於該等針對性自願離職計劃的細節安排(例如計劃會涵蓋甚麼職系或職級)，則仍未訂定。公務員事務局會透過各政策局及部門在每個財政年度結束時提交的人力計劃，繼續監察縮減公務員編制的進展。該局會進一步與各政策局聯絡，討論採取甚麼額外措施，協助各政策局在未來數年再縮減人手。政府當局亦確實表示，現正考慮的可行方案並不包括強迫遣散，而當局在現階段並無為縮減公務員編制的工作訂定任何其他新的目標。

精簡政府部門架構

8. 事務委員會察悉，政府當局已訂定多項精簡部分政策局及部門架構的建議，以提升工作效率和成效。在2004至05年財政年度推行的首項措施，便是由2004年4月1日起，將公務員培訓處納入公務員事務局。雖然該項重組工作會導致在2005至06年度或之前淨刪減47個職位，但政府當局向事務委員會保證，重組工作不會引致強迫遣散，而當局會作出合理安排，將受影響的人員調派到其他職位工作。

9. 關於其他正在籌劃的重組建議，事務委員會強調有需要諮詢員工。政府當局告知事務委員會，各政策局局長／部門首長通常會就合併或精簡架構的建議諮詢員工。就正在籌劃的建議而言，由於當局會透過一系列措施，例如推行第二輪自願退休計劃及自然流失，刪減該等建議涉及的職位，因此當局就該等建議諮詢員工時，並無員工提出反對。事務委員會亦獲悉，公務員事務局會統籌各政策局局長的有關工作、考慮各項建議對人手的影響，以及監察減省人手以達致縮減公務員編制這個目標的整體進展。

公務員薪酬及津貼

公務員薪酬調整

10. 《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例草案》在2003年12月通過後，條例草案所載的公務員減薪建議分別在2004年1月1日及2005年1月1日生效。為確保政府當局趕及制訂一個更完備的公務員薪酬調整機制，以落實2006年的公務員薪酬調整，事務委員會密切監察制訂更完備機制的工作進展。就此，事務委員會察悉，政府當局已決定將完成該項工作的時間由2004年押後至2005年第二季，以便有充分時間詳細研究所涉及的複雜問題和進行更廣泛的諮詢。

11. 事務委員會察悉政府當局計劃在2005年第二季向立法會提交為落實可向上及向下調整薪酬所需草擬的法例，並關注到擬議的薪酬調整機制會否在2006年備妥。政府當局告知事務委員會，當局向立法會提交任何有需要草擬的法例前，會就制訂更完備薪酬調整機制的工作諮詢員工，並不時向議員匯報有關工作的進展。政府當局計劃在2004年第四季備妥為落實可向上及向下調整薪酬所需草擬的法例，以便諮詢員工。視乎諮詢的進展，政府當局一經準備就緒，便會嘗試盡快向立法會提交有需要草擬的法例。

12. 關於會在2004年年底／2005年年初推行的擬議薪酬水平調查，事務委員會與職方同樣關注薪酬水平調查的結果會如何應用於公務員。事務委員會察悉，鑑於《基本法》的條文，將1997年7月1日前在職公務員的薪酬水平向下調整的空間有限，故促請政府當局確保有關如何應用薪酬水平調查結果的任何建議符合《基本法》的規定。政府當局向事務委員會保證，對現行機制作出的任何改動均會符合《基本法》的規定，並會充分顧及合約方面的考慮。政府當局會考慮應用薪酬水平調查結果的適當安排。就此，部分委員反對按公務員的入職日期，把薪酬水平調查結果應用於不同組別的在職公務員，因為待遇有此不同，會引起員工士氣的問題。他們建議薪酬水平調查的結果只應適用於新聘人員。委員獲悉，政府當局對應用調查結果的事宜並無既定立場，而當局就更完備機制的建議諮詢員工並與員工進行討論後，才會作出決定。

13. 事務委員會強調，政府當局就關乎薪酬水平調查的事宜，特別是應用調查結果方面作出決定之前，有需要廣泛諮詢員工。事務委員會察悉，政府當局委聘為薪酬水平調查制訂調查方法的顧問，大約會在2004年6月底向當局提交最後報告的擬稿。政府當局會在公務員薪酬調整機制督導委員會及公務員薪酬調整機制諮詢小組進行商議後，就顧問的建議廣泛諮詢員工。就此，政府當局計劃在2004年第三季發表諮詢文件。政府當局向事務委員會保證，當局會考慮員工在諮詢期間表達的意見，就應用薪酬水平調查結果的事宜作出決定，然後才着手進行薪酬水平調查。

公務員津貼檢討

14. 事務委員會支持政府當局採取措施，全面檢討所有公務員津貼，以確保在理據充分及切合時宜的情況下繼續發放各項津貼。關於與執行職務有關的津貼，政府當局向事務委員會簡介了檢討署任津貼後提出的各項建議，包括調低署任津貼額及收緊發放準則的建議。關於該等建議會否違反《基本法》第一百條的問題，事務委員會獲悉，公務員事務局曾徵詢律政司的法律意見，而律政司證實署任津貼不屬《基本法》第一百條所指的公務員服務條件的一部分。因此，署任津貼額的修訂建議不會構成《基本法》方面的問題。

15. 關於作為附帶福利的津貼，事務委員會察悉，在2000年6月1日或之後獲發聘書的人員可享有的附帶福利，已因應現今情況而大為減少。是次檢討主要集中研究可行方案，進一步調整向現已或將會符合申領資格的人員發放各項津貼的安排，而此等津貼是有關人員按其聘用條款可享有作為附帶福利的津貼。該項檢討遠較與執行職務有關一類津貼的檢討複雜，因為政府當局必須充分考慮法律、政策及其他相關因素。

16. 事務委員會強調，就作為附帶福利的津貼提出的任何修訂方案必須合法、合理和合情。關於合法的問題，政府當局告知事務委員會，雖然律政司認為整體上有空間調整發放作為附帶福利的津貼的安排，但當局在擬定具體修訂方案後，必須進一步研究該等方案是否合法及如何實施。至於合情的問題，委員認為修訂方案不應針對職級較低的公務員。政府當局告知委員，雖然最近就與執行職務有關的津貼進行的檢討，可能對職級較低或前線公務員有較大影響，但即將就附帶福利一類津貼進行的第一階段檢討，會涵蓋主要發放予職級較高公務員的津貼。在第二階段的檢討中，當局會檢討教育津貼和房屋津貼一類的津貼，而有關的修訂方案會影響一系列職系和職級的公務員。政府當局向委員保證，修訂方案不會針對選定的職系或職級。

17. 事務委員會促請政府當局停止發放不合時宜的津貼，例如空氣調節津貼。事務委員會獲悉，政府當局就作為附帶福利的津貼進行第一階段檢討時，會考慮停止發放空氣調節津貼。

公務員紀律處分機制

18. 事務委員會察悉，精簡紀律程序的措施推行後，紀律個案的處理時間近年已逐漸縮短，而在2003至04年度，超過80%須根據《公務人員(管理)命令》召開聆訊的紀律個案可在3至9個月內完結。委員察悉部分紀律個案處理多年仍未了結，因而關注到紀律研訊遲遲未能完結，可能令有關人員陷入困境及憂慮不安。委員雖然明白複雜個案可能需要較長時間處理，但認為紀律個案的整體處理時間應進一步縮短。政府當局向委員保證，當局會竭力縮短紀律個案的處理時間。委員亦察悉，政府當局認為部分紀律個案性質複雜，而且涉及負責處理有關個案的當局無法控制的其他因素，難免需要較長時間處理。

19. 委員關注到紀律處分機制就處理犯了相同罪行但職級不同的人員的處分輕重方面是否公平。事務委員會獲悉，負責處理紀律個案的當局在作出處分時，會以失當行為的嚴重程度為首要考慮因素，亦會考慮其他相關因素，包括相若先例的罰則、減刑理由、有關人員的服務和操守紀錄，以及他所擔任的職位。根據政府當局的政策，若所犯罪行相同，職級較高的人員所受的紀律處分通常會較職級較低的人員為重，因為職級較高的人員理應向下屬樹立榜樣，以身作則。政府當局亦會就處分的輕重問題徵詢公務員敘用委員會的意見。

與退休公務員有關的政策

20. 事務委員會在研究規管公務員退休後就業的政策時關注到，當局批准多名退休首長級人員在退休後不久，甚至在退休前休假期間加入私營企業工作，引致公眾質疑現行機制能否有效確保前公務員不會從事可能與以往公職有利益衝突的業務或工作。委員認為，政府當局需訂立適當程序處理退休後就業的申請，以確保機制公平公正及保障公眾利益。因此，他們促請政府當局盡早檢討現行機制，挽回公眾的信心。就此，委員建議收緊退休後就業申請的審批準則，延長退休首長級人員的禁制期，而禁制期應由退休人員離開公務員隊伍當日起計，不應由停止實際服務當日起計。換言之，退休人員在退休前休假期間，不應獲准從事任何工作。委員亦請政府當局考慮如何提高機制的透明度。政府當局經考慮委員的意見，答允檢討現行機制，以期在2004年年底完成檢討。

21. 事務委員會在研究暫停向退休公務員支付退休金的政策時，察悉暫停支付退休金，是因為從公共理財的角度來看，在正常情況下並無實質理由按月支付退休金予仍然受聘於政府並支取由公帑支付的穩定月薪的退休人員。委員認為，此理據應適用於獲任命為問責制主要官員的退休公務員，而豁免此類退休公務員暫停領取退休金並不合理。政府當局告知委員，行政長官作出特殊安排，容許該等人員在擔任主要官員期間領取退休金，是考慮到獲任命為主要官員的人員的整套薪酬福利條件，除包括法定的最低強制性公積金外，並不包括任何酬金或退休福利，而主要官員的任期亦沒有任何保障。委員對此並不信服，並促請當局檢討不暫停支付退休金的特殊安排。就此，委員請政府當局就事務委員會通過的以下議案採取所需行動：

“本事務委員會要求政府立即檢討現時由公務員轉任問責官員後，仍可在問責官員的任期內同時享有公務員退休金的安排。”

(“That this Panel calls on the Government to review immediately the existing arrangement whereby civil servants appointed as Principal Officials under the Accountability System are still entitled to receive their pensions during their tenure as Principal Officials.”(英譯本))

紀律部隊文職化可行性研究

22. 事務委員會察悉並關注到香港警務處、香港海關、懲教署、消防處及入境事務處等5支紀律部隊，現正就部門文職化可行性進行研究。委員關注到文職化對紀律人員職系整個編制及紀律人員的晉升機會和士氣有何影響。部分委員質疑，文職化計劃實際上是否為了吸納近年在減省人手工作中確定為超額的文職人員。政府當局告知委員，文職化可行性研究的目的，是識別可以由文職人員接任的工作，從而可以把曾受專門訓練的有關紀律人員調派到前線崗位，執行可讓他們發揮所長的核心職務。此項研究預期不會導致紀律人員人手過剩，以致要遣散他們，而這也絕非研究的目的。此項研究亦不是為了識別可以容納公務員隊伍內超額文職人員的職位。

23. 事務委員會強調諮詢員工的重要性，並促請政府當局在進行研究期間全面諮詢有關的工會。委員認為只應推行廣受職方接受的建議。政府當局向委員保證，當局在進行研究期間，已透過各種途徑收集員工的意見，並告知員工研究的進展和徵詢他們對各項建議的意見。在2004年5月，保安局局長曾與紀律部隊評議會及工會職方代表會晤。在第二階段研究結束後，以及在各部門敲定建議提交保安局局長前，職方亦會有機會就效率促進組的文職化建議提出意見。

聘用非公務員合約僱員

24. 事務委員會察悉，在16 147名全職非公務員合約僱員當中，7 000名持續服務了兩年或以上，因而關注非公務員合約制的目的，是否確實一如政府當局所聲稱，是為了應付短期、非全職或正待檢討的服務需要。委員質疑政府當局是否以較低成本，聘用非公務員合約僱員履行先前由公務員執行的職務，以致當局可削減員工開支，同時亦可達致縮減公務員編制的目標。委員促請政府當局評估由非公務員合約僱員擔任的職位的運作需要，研究每個職位的開設期，並將該等有長期運作需要的職位轉為公務員職位。

25. 政府當局告知事務委員會，政府於1999年推出非公務員合約制，目的是讓部門在調撥資源方面有更大的靈活性，使各部門可以更有效地應付不斷轉變的服務及運作需要。非公務員合約制在公務員聘用制度以外提供額外方法聘用人員，但不會取代聘用公務員。鑑於政府當局的目標是在2006至07年度或之前把公務員編制縮減至16萬個職位，加上要優先探討有助達致此目標的額外措施，檢討非公務員合約制的工作只可在較後階段處理。政府當局答允在進行檢討時會考慮委員的意見。

法定及其他機構高層管理人員薪酬檢討

26. 關於顧問就10間選定的法定及其他機構高層管理人員的薪酬進行研究後提出的建議，事務委員會跟進該等建議的實行情況。事務委員會關注到，在該10間選定機構中，只有3間採納了顧問就薪酬組合提出的建議，6間曾對建議作出調整。委員認為，若給予選定機構的管

理委員會酌情決定權，讓其靈活落實顧問的建議，整項檢討工作便會變得毫無意義。政府當局告知委員，選定機構的管理委員會如希望固定薪金相對於浮動薪金佔較大比重，或後者相對於前者佔較大比重，可靈活採用顧問建議的換算系數，為本身屬意的薪酬組合定出同等的薪酬條件。浮動薪金的金額通常由有關管理委員會根據個別管理人員及／或有關機構在評核年度的整體表現而釐定。

27. 事務委員會亦關注到選定機關行政總裁的薪酬水平，較顧問建議的薪酬水平為高。特別一提的是，香港金融管理局總裁（“金管局總裁”）的薪酬水平較顧問所建議的高出100萬元。政府當局告知事務委員會，顧問建議的薪酬水平應視為指標性質而非絕對的參照標準。選定機構的管理委員會在考慮擔任行政總裁的人士的背景、才能或表現後，如認為有理由向該人支付較市場中位數為高或低的薪酬，便可向該人提供有別於顧問建議的薪酬條件。委員對此並不信服，並要求政府當局向財政司司長轉達他們對金管局總裁薪酬水平的關注。

28. 事務委員會在2003年10月至2004年6月期間共舉行了9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

2004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。

附錄 II
Appendix II

立法會
公務員及資助機構員工事務委員會
Legislative Council
Panel on Public Service

2003至2004年度委員名單
Membership list for 2003 - 2004 session

主席 譚耀宗議員, GBS, JP Hon TAM Yiu-chung, GBS, JP
Chairman

副主席 李鳳英議員, JP Hon LI Fung-ying, JP
Deputy Chairman

委員 李卓人議員 Hon LEE Cheuk-yan
Members 張文光議員 Hon CHEUNG Man-kwong
許長青議員, JP Hon HUI Cheung-ching, JP
陳國強議員, JP Hon CHAN Kwok-keung, JP
陳智思議員, JP Hon Bernard CHAN, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP Hon Mrs Sophie LEUNG LAU Yau-fun, SBS, JP
單仲偕議員 Hon SIN Chung-kai
黃宏發議員, JP Hon Andrew WONG Wang-fat, JP
楊孝華議員, SBS, JP Hon Howard YOUNG, SBS, JP
麥國風議員 Hon Michael MAK Kwok-fung
陳偉業議員 Hon Albert CHAN Wai-yip
梁富華議員, MH, JP Hon LEUNG Fu-wah, MH, JP
(合共 : 14位委員)
(Total : 14 members)

秘書 陳美卿小姐 Miss Salumi CHAN Mei-hing
Clerk

法律顧問 鄭潔儀小姐 Miss Kitty CHENG
Legal Adviser

日期 2003年12月12日
Date 12 December 2003