

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)675/05-06(04)號文件

檔 號：CB1/PL/PS

公務員及資助機構員工事務委員會 2006年1月16日舉行的會議

有關附帶福利性質的公務員津貼檢討 的背景資料簡介

目的

本文件概述政府當局檢討附帶福利性質的公務員津貼的背景，並簡述議員在立法會及其轄下委員會的會議上就有關事宜表達的關注。

背景

2. 公務員津貼大致上可分為兩類：附帶福利性質及非附帶福利性質的津貼。第一類津貼向合資格人員提供，作為聘用條款的一部分。此類津貼主要包括教育津貼、房屋和相關津貼，以及旅費和相關津貼。第二類津貼與執行職務有關，當中主要包括署任津貼、逾時工作和相關津貼、工作相關津貼、膳宿津貼、交通津貼及其他雜類津貼。本文件集中闡述附帶福利性質津貼的檢討。

3. 政府當局多年來一直採取措施，使發放附帶福利性質津貼的安排更切合時宜，並停止向該等在某指定日期後入職的公務員提供某些津貼。舉例而言，當局停止向該等在1996年8月1日或之後受聘的公務員發放海外教育津貼，以及停止向該等在2000年6月1日或之後受聘的公務員發放本地教育津貼。當局自1990年以來對個別附帶福利性質的津貼所作修訂的摘要載於**附錄I**。

4. 香港經濟在1997年經歷亞洲金融風暴的嚴重打擊後，當局有需要全面檢討公務員的津貼。在經濟不景氣期間，立法會議員及市民曾促請政府提升公務員隊伍的效率及削減營運開支。在1999年1月14日的立法會答問會上，當時的行政長官宣布會檢討及改革公務員的管理體制，包括檢討公務員的薪酬和附帶福利。改革的詳情載於公務員事務局於1999年3月發出的諮詢文件。財政司司長亦在1999年3月3日發表的財政預算案演詞內，提及有關改革的目的及範圍。關於附帶福利性質的津貼，財政司司長重點提到，政府當局會立即制定新一套適用於新入職員工的附帶福利安排。

5. 審計署署長在1999年10月發表的第三十三號報告書內，就公務員津貼的管理發表意見及作出建議。鑒於支付公務員津貼涉及的開支龐大，審計署署長認為當局必須設立健全的架構，確保津貼的管理能達至物有所值。審計署署長建議，公務員事務局局長應考慮實施計劃，定期在政策層面上檢討發放個別津貼的理據，若某項津貼不再有充分的理據支持，便應立即採取行動，停止發放該項津貼。政府帳目委員會(下稱“帳目委員會”)在2000年2月發表的第三十三號報告書內，對政府當局未有廢除不合時宜的公務員津貼表示極度遺憾，並促請公務員事務局局長跟進審計署署長的建議，定期在政策層面上檢討發放公務員津貼的理據。

6. 立法會議員及市民普遍歡迎審計署署長的意見及建議。鑒於當局需處理財政赤字的問題，而與員工有關連的開支又佔政府營運開支的一大部分，議員及市民籲請當局制訂更有效的措施削減公務員薪酬和附帶福利方面的開支。就此，議員在立法會、財務委員會(下稱“財委會”)和公務員及資助機構員工事務委員會會議上就有關附帶福利的開支提出關注。2001年至2005年期間有關會議及文件的一覽表載於**附錄II**。議員尤其關注到教育津貼及旅費津貼方面的開支增加。議員亦促請政府當局廢除不合時宜的津貼，例如空氣調節津貼。

7. 因應立法會議員及市民的關注，又鑒於政府曾承諾大幅節省營運開支，公務員事務局在2003年3月公布全面檢討公務員津貼(包括以附帶福利形式提供的津貼)的計劃。全面檢討津貼的工作有以下3方面的目標——

- (a) 確保發放公務員津貼的安排切合時宜；
- (b) 加強控制政府在公務員津貼方面的開支，務求在未來數年實質減省這方面的開支；及
- (c) 研究如何提高管理公務員津貼的效率。

8. 在2003年4月25日的公務員及資助機構員工事務委員會會議上，政府當局簡介全面檢討公務員津貼的計劃。當局繼而在2004年4月19日及12月21日的公務員及資助機構員工事務委員會會議上，匯報全面檢討附帶福利性質津貼的最新進展。

全面檢討附帶福利性質的津貼

9. 總體來說，在2000年6月1日或之後受聘的人員可享有的附帶福利，已因應現今情況而大為削減。因此，政府當局在全面檢討津貼時，集中研究有何可行方案，進一步調整向現時或將會^{註1}符合申領資

^{註1} 附帶福利性質的津貼的申領資格一般與員工的薪級點掛鈎。故此，現時尚未符合資格申領津貼的員工，可於日後透過遞增薪酬或升職而符合申領資格。

格的人員發放各項津貼的安排，而這些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。

10. 由於附帶福利性質的津貼是公務員服務條件的一部分，在檢討該等津貼時需全面考慮法律、政策及其他方面的有關因素。在2004年4月19日的公務員及資助機構員工事務委員會會議上，政府當局告知事務委員會，鑒於在檢討過程中須考慮複雜的法律及政策因素，政府當局決定分兩個階段進行檢討。第一階段的檢討會集中處理會影響相對較少公務員及較為簡單的修改建議，第二階段的檢討則會集中處理可能會影響較多公務員的修改建議(例如涉及教育津貼及房屋津貼的修改建議)。

11. 公務員及資助機構員工事務委員會關注到修改公務員津貼會否違反《基本法》的規定。就此，公務員及資助機構員工事務委員會就政府是否有權修改公務員津貼一事，徵詢立法會秘書處法律事務部的意見。法律事務部表示，由於法庭沒有就政府當局可否單方面更改公務員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。鑒於津貼與薪酬性質相若，一般被視為聘用條款，法律事務部認為或可根據劉國輝訴律政司司長(HCAL 177/2002, 2003年6月10日)一案作出類推。這宗案件的判決處理《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。在劉國輝一案中，法官認為公務員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。法律事務部表示，若採取同一觀點，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”^{註2}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。就此，法律事務部亦指出，根據政府當局向公務員及資助機構員工事務委員會提供的資料，當局自九十年代初期已對多項津貼(例如海外教育津貼)作出檢討及／或修訂。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。

12. 在2004年6月3日，政府當局發出一份文件，載述在第一階段檢討提出的修改建議，並就此等建議諮詢員工。該等建議涉及旅費和相關津貼，以及與房屋有關的津貼和福利。然而，鑒於政府就薪酬調整法例向終審法院提出上訴，而訴訟涉及《基本法》中有關公務員薪酬的規定^{註3}，當局其後暫時擱置檢討工作。政府當局雖然知悉有關薪酬調整法例的法律程序與附帶福利性質的公務員津貼檢討是兩件不同

^{註2} “制度”此詞所指的，是《基本法》第一百零三條所提述的“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”。

^{註3} 對於原訟法庭在有關《公職人員薪酬調整條例》的訴訟中裁定政府勝訴一事，上訴法庭在2004年11月29日以過半數裁定，就原訟法庭該項判決提出的上訴得直。由於上訴法庭的判決對原訟法庭有約束力，原訟法庭在2005年2月4日就有關《公職人員薪酬調整(2004年／2005年)條例》(第580章)的司法覆核申請作出判決，裁定該條例第15條不符合《基本法》第一百條。政府當局就上訴法庭2004年11月的判決及原訟法庭2005年2月的判決取得上訴許可。

的事情，但認為審慎的做法是在終審法院作出判決後，才推展檢討工作。在2004年12月21日的公務員及資助機構員工事務委員會會議上，委員察悉政府當局會因應最新的發展，考慮如何處理檢討工作。

13. 在2005年7月13日，終審法院作出判決，裁定政府勝訴。繼上訴審結後，公務員事務局恢復檢討附帶福利性質的津貼，並決定將在第一階段檢討及第二階段檢討提出的修改建議合併為一整套建議方案。公務員事務局在考慮到終審法院的判決、法律意見、檢討的政策目標，以及員工在第一階段檢討提出的意見後，進一步修訂了整套修改建議方案。

14. 在2005年9月，政府當局就整套修改建議方案發出一份文件，以便諮詢員工，該文件亦提交公務員及資助機構員工事務委員會參閱（在2005年9月22日發出的立法會CB(1)2298/04-05號文件）。主要的修改建議綜述如下：

(a) 教育和相關津貼

- **教育津貼**：把現有申領者的教育津貼的津貼額凍結在現時水平，而由2006至07學年開始申領津貼的新申領者的津貼額，則調低至1997年6月30日的現金水平。
- **學生旅費津貼**：把津貼額調低至1998年7月1日的水平（即學生旅費津貼首次以現金津貼形式代替經濟客位機票發放時的水平），並收緊適用於現有申領者和新申領者的津貼發放規則。

(b) 旅費和相關津貼

- **度假旅費津貼及海運行李津貼**：保留發放該兩項津貼的現行條款。
- **原籍國／就讀地方的交通費**：就按海外條款受聘而申領度假旅費津貼的人員而言，把發放予他們的津貼額凍結在現時水平，並停止發放這項津貼予所有學生旅費津貼的申領者。

(c) 與房屋相關的津貼及福利

- **自置居所津貼和居所資助津貼**：並無建議作出任何修改。
- **住所津貼、自行租屋津貼、非實報實銷現金津貼、搬遷津貼及提供酒店住宿**：精簡／改善調整此等津貼津貼額的機制。
- **空氣調節津貼、家具及用具津貼和酒店膳宿津貼**：取消該3項津貼。

15. 員工諮詢期在2005年11月21日結束。政府當局會在2006年1月16日向公務員及資助機構員工事務委員會簡報諮詢員工的結果。

議員以往在立法會及轄下委員會會議上所表達的關注

16. 在立法會、帳目委員會、財委會和公務員及資助機構員工事務委員會以往的會議上，議員一般表示支持檢討附帶福利性質的津貼，使各項津貼的發放安排切合時宜，達致節省政府開支的目標。然而，部分議員曾表示關注削減津貼的津貼額，或收緊發放津貼的準則對受影響公務員的影響。此外，議員曾建議政府當局考慮把海外教育津貼計劃的適用範圍擴大至包括英國以外的地方，例如內地。

未來路向

17. 政府當局在2006年1月16日向公務員及資助機構員工事務委員會作出簡報後，會制訂最終建議，並徵求財委會給予所需批准，然後付諸實施。政府當局的目標是在2006年盡早實施檢討後提出的各項新措施。

立法會秘書處
議會事務部1
2006年1月13日

近年進行的附帶福利性質公務員津貼檢討的結果

津貼	日期	檢討結果	理據／備註
教育津貼	一九九三／ 九四學年	<ul style="list-style-type: none"> － 把海外教育津貼的津貼額修訂為兩級制（即低年級津貼額和高年級津貼額）。 － 把政府最高資助額由100%調低至90%。 	當時的海外教育津貼是按英國的海外人員補助計劃制訂。後者作出修訂後，當局將海外教育津貼計劃作出調整。
	一九九六年 八月一日	<ul style="list-style-type: none"> － 停止向一九九六年八月一日或之後獲發聘書的公務員發放海外教育津貼。 	為切合現今情況而停止發放津貼。由於歷年來香港在教育質素和學額方面均大大改善，包括專上教育的擴展和開設了多所國際學校，向公務員提供海外教育津貼的需要已趨少。
	二零零零年 六月一日	<ul style="list-style-type: none"> － 停止向二零零零年六月一日或之後獲發聘書的公務員發放本地教育津貼。 	為切合現今情況而停止發放津貼。由於歷年來本地教育有所改善，並無充分理據繼續向公務員發放本地教育津貼。
房屋及與 房屋相關 的津貼	一九九零年 十月一日	<ul style="list-style-type: none"> － 停止向一九九零年十月一日或之後獲發聘書的新聘人員發放自行租屋津貼。 － 停止向一九九零年十月一日或之後獲發聘書的新聘人員發放私有房屋津貼。 	鼓勵公務員自置居所及減少政府在房屋福利方面的長遠開支。

津貼	日期	檢討結果	理據／備註
		<ul style="list-style-type: none"> － 開設居所資助津貼，發放予於一九九零年十月一日或之後按本地聘用條款獲發聘書的新聘人員。 － 開設住所津貼，發放予於一九九零年十月一日或之後按海外聘用條款獲發聘書的新聘人員。 	
	一九九九年一月一日	<ul style="list-style-type: none"> － 停止向一九九九年一月一日或之後獲發聘書的新聘人員發放住所津貼。 － 開設租金津貼，於一九九九年一月一日或之後按劃一合約條款獲發聘書的新聘人員。 	消除按本地條款及海外條款受聘的人員在可享有的房屋福利方面的差異。
	一九九九年五月一日	<ul style="list-style-type: none"> － 停止向一九九九年五月一日或之後獲發聘書的新聘人員發放家具及用具津貼和酒店膳宿津貼。 － 停止向一九九九年五月一日前尚未晉升至首長級的人員發放空氣調節津貼。 	<p>這些津貼已不合時宜，而最初的發放理據亦不再適用。</p> <p>這項津貼已不合時宜。</p>
	二零零零年六月一日	<ul style="list-style-type: none"> － 停止向二零零零年六月一日或之後獲發聘書的新聘人員發放居所資助津貼、自置居所津貼及租金津貼。 － 開設非實報實銷現金津貼，發放予於二零零零年六月一日或之後獲發聘書的新聘人員。 	精簡公務員房屋福利的管理，以及使有關安排與私營機構的做法更趨一致。

津貼	日期	檢討結果	理據／備註
	二零零零年七月一日	— 停止向一九九九年五月一日之前獲發聘書及於二零零零年七月一日或之後支取總薪級表第34至44點（或同等薪點）實職薪金而並非居於宿舍的現職人員發放家具及用具津貼。	按現今情況，已沒有充分理據發放這些津貼。
旅費及與旅費相關的津貼	一九九六年八月一日	— 停止向一九九六年八月一日或之後獲發聘書的公務員發放學生旅費津貼，以及相關的後寄空運行李津貼及交通費。	隨停止發放海外教育津貼，一併停止發放這些津貼。
	一九九九年一月一日	— 停止向一九九九年一月一日或之後獲發聘書的公務員發放海運行李津貼、後寄空運行李津貼及交通費（這些津貼是按海外聘用條款受聘的人員及其家屬在有關人員任滿回國時申領）。 —	一九九九年一月一日起停止按海外聘用條款聘請公務員，同日引入劃一聘用條款。
	二零零零年六月一日	— 二零零零年六月一日或之後獲發聘書的公務員的家屬不再享有度假旅費津貼。	引入新聘用條款，有關員工可享有的附帶福利已較前大為減少，以切合現今情況。

(資料來源：政府當局因應委員在2004年4月19日的公務員及資助機構員工事務委員會會議上提出的要求而提供的補充資料(在2004年5月11日發出的立法會CB(1)1788/03-04(01)號文件)。)

附帶福利性質津貼的檢討

有關會議及文件的一覽表
(截至2006年1月13日的情況)

會議	文件
—	在1999年10月發表的《審計署署長第三十三號報告書》(第8章“公務員津貼的管理”)
—	在2000年2月發表的《政府帳目委員會第三十三號報告書》(第7章“公務員津貼的管理”)
2001年3月23日的財務委員會(下稱“財委會”)特別會議(有關公務員事務的環節)	會議紀要 (在2001年6月發表的財委會審核2001至02年度開支預算的報告第XVIII章)
2001年6月18日的公務員及資助機構員工事務委員會會議	政府當局就“海外教育津貼”提供的文件(立法會CB(1)1486/00-01(04)號文件) 會議紀要(立法會CB(1)461/01-02號文件 —— 議程第V項)
<u>2001年12月12日的立法會會議</u> 田北俊議員就公務員的薪酬和附帶福利提出的口頭質詢	議事錄
2002年3月26日的財委會特別會議(有關公務員事務的環節)	會議紀要 (在2002年6月發表的財委會審核2002至03年度開支預算的報告第XVIII章)
<u>2003年3月12日的立法會會議</u> 蔡素玉議員就海外教育津貼提出的口頭質詢	議事錄

會議	文件
2003年3月24日的財委會特別會議 (有關公務員事務的環節)	會議紀要 (在2003年6月發表的財委會審核 2003至04年度開支預算的報告第 XIX章)
2003年4月2日的立法會會議 石禮謙議員就公務員的附帶福利提 出的書面質詢	議事錄
2003年4月25日的公務員及資助機 構員工事務委員會會議	政府當局就“公務員津貼檢討”提 供的文件(立法會CB(1)1459/02- 03(02)號文件) 會議紀要(立法會CB(1)1651/02-03 號文件 —— 議程第III項)
2004年3月29日的財委會特別會議 (有關公務員事務的環節)	會議紀要 (在2004年6月發表的財委會審核 2004至05年度開支預算的報告第 XVIII章)
2004年4月19日的公務員及資助機 構員工事務委員會會議	政府當局就“公務員津貼檢討”提 供的文件(立法會CB(1)1505/03- 04(03)號文件) 政府當局就1990年至今公務員津 貼各項主要檢討結果提供的補充 資料。(在2004年5月11日發出的 立法會CB(1)1788/03-04(01)號文 件) 政府當局就當局檢討附帶福利性 質的公務員津貼的進展提供的補 充資料(在2004年6月發出的立法 會CB(1)2137/03-04(01)號文件) 立法會秘書處法律事務部就“公 務員津貼檢討”擬備的資料文件 (在2004年7月19日發出的立法會 CB(1)2446/03-04(01)號文件) 會議紀要(立法會CB(1)1787/03- 04號文件 —— 議程第III項)

會議	文件
2004年12月21日的公務員及資助機構員工事務委員會會議	<p>政府當局就“附帶福利性質的公務員津貼檢討”提供的文件(立法會CB(1)494/04-05(04)號文件)</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)683/04-05文件——議程第V項)</p>
2005年4月11日的財委會特別會議(有關公務員事務的環節)	<p>會議紀要 (在2005年6月發表的財委會審核2005至06年度開支預算的報告第VI章)</p>
—	<p>政府當局就“附帶福利性質的公務員津貼檢討”提供的文件(在2005年9月22日發出的立法會CB(1)2298/04-05號文件)</p>