

二零零六年一月十六日會議
參考資料

立法會公務員及資助機構員工事務委員會

附帶福利性質的公務員津貼檢討

目的

本文件向委員簡介當局檢討附帶福利性質的公務員津貼的最新進展。

背景

2. 現時，公務員制度中存在不同的津貼項目，該等津貼推出的時間各異，適用於按不同條款受聘的公務員。其中，部分津貼屬附帶福利性質的津貼，部分則屬與執行職務有關的津貼。二零零四至零五年度，政府在發放上述津貼方面的實際開支為 54.11 億元，其中約有 80% (42.73 億元)為發放各項附帶福利性質津貼的開支。

3. 經多年實施後，部分向公務員提供的津貼已不合時宜，與現代化的公務員隊伍格格不入。儘管我們已大幅收緊提供予新入職人員的各項附帶福利，但政府繼續向現職公務員提供一些不合時宜的附帶福利，已引起公眾、傳媒和立法會的批評。近年來，鑑於政府財政緊絀，相關的批評也愈加尖銳。

4. 鑑於各界的關注，我們承諾全面檢討公務員附帶福利性質津貼。是項檢討的目標，旨在尋求方法進一步改善發放津貼的安排；加強控制政府在這些津貼方面的開支，並達至實質減省；以及研究如何提高管理這些津貼的效率。在推展有關檢討工作時，我們會恪守合法、合情、合理的原則。

5. 二零零五年九月二十二日，政府發表諮詢文件，就經修訂的修改建議徵詢員工意見，並在同日把諮詢文件的副本送交委員備考（詳見立法會 CB(1)2298/04-05 號文件）。在制定有關的修訂建議時，我們已考慮了所有相關因素，包括終審法院就薪酬調整條例案件所作判決而確立的法律原則、第一階段諮詢所得的員工意見，以及檢討的政策目標。在檢討有關津貼時，我們已力求在各方面取得平衡，既顧及公務員的利益，又令公務員的管理與時並進，同時達至政府開支有所減省。

6. 有關諮詢在二零零五年十一月二十一日結束。其間，我們接獲由個別員工和員工協會提交共 28 份意見書。意見書概覽載於 [附件 I](#)。

員工及公眾意見

員工的普遍意見

7. 根據我們的評估，除個別意見外，公務員一般都認為最新一套修改建議溫和可取。員工大多認為當前的建議回應了他們在第一階段諮詢所表達的關注。公務員尤其歡迎當局保留教育津貼及房屋津貼等主要福利。

8. 中央評議會方面，高級公務員評議會屬下的員工協會普遍認為有關建議溫和及可以接受。香港高級公務員協會對於當局在最新一套建議中採納了職方在第一階段諮詢所表達的多項意見，表示歡迎。該會並同意當局已在確保公務員管理與時並進及保障公務員在《基本法》下可享的合法權益之間，謹慎地取得平衡。香港政府華員會認為當局的方案吻合該會的建議，可予接納。香港海外公務員協會認為雖然目前的修改建議較原先的方案已有所改善，但它們仍有損公務員受合約保障的福利，因而屬不合法及不可接受。紀律部隊評議會要求當局進一步闡釋修改方案的法律理據以釋除員工的疑慮。警察評議會職方指建議大幅減低警務人員的現有服務條件，是不合法、不公平及不恰當的。儘管其中一個員工協會認為目前的建議較原先的方案溫和，警察評議會職方對於各項建議仍持反對立場。第一標準薪級公務員評議會至今都未有就我們的建議提出任何書面意見。從傳媒報道可知，其他各個員工組織對建議方案的評價一般均屬正面。

公眾意見

9. 我們的修改建議引起了傳媒廣泛報道及評論。11 份報章均在其社論中評述了我們的修改建議。大體上，傳媒如實報道了有關建議的內容和各項津貼的歷史背景，以及是次檢討在法律上所受的限制。不少社論均指出，從公務員的角度來看，建議的方案屬溫和可取；其中一些認為這套方案是公務員體制改革向前邁進了一步。雖然有意見要求進一步改善津貼的發放或予以削減，但從報章的報道可見，大部分的意見均屬正面，認為是次檢討能確保公務員隊伍與時並進，減省公共開支。

員工意見書所提出的法律考慮因素

10. 提交意見的員工中，許多均對修改建議的法律依據表示關注。我們再次強調，政府在進行津貼檢討時會恪守合法、合情、合理的原則。律政司認為，在《基本法》(包括第一百條)及政府與公務員的合約安排下，公務員(包括一九九七年七月一日前任職政府的人員)的服務條件是可予更改的，儘管修改的範圍並非沒有限制。值得留意的，

是所有公務員(包括一九九七年七月一日前任職政府的人員)在受聘時，均獲當局發出一份《服務條件說明書》(說明書)。這些說明書內均載有一項標準的更改條款，政府藉該條款保留權利在其認為有需要時，修改有關人員的聘用條款及／或服務條件。(實際上，我們的任何修改建議，均是在廣泛諮詢員工後才提出的，並在充分考慮員工意見後，方作出最終決定。)因此，在考慮《基本法》第一百條中“不低於原來標準”這字眼時，亦須考慮所有在一九九七年七月一日前訂立的聘用條款，包括說明書所載的單方面更改條款。

11. 根據終審法院就薪酬調整條例案件所作判決而確立的法律原則，《基本法》第一百條並未禁止或限制修改在一九九七年七月一日前受聘的公職人員的薪酬、津貼、福利或服務條件，除非修改後的待遇低於在該日前可享的待遇。換言之，在一九九七年七月一日前根據法規或單方面更改條款所容許作出的修改，只要符合“不低於原來標準”的準則，便可予以實施。

12. 我們在已確立的法律原則下，考慮附帶福利可供修改的範圍，並認為當局是次檢討提出的一套修改建議是合法的。

13. 部分員工認為，是次檢討所涵蓋的津貼應稱為“服務條件”而非附帶福利。我們強調，政府無意透過是次檢討，改變向個別公務員提供的津貼的性質，不論該等津貼的性質屬服務條件或酌情發放的福利。舉例來說，船費是合資格人員可享的服務條件，這是無庸置疑的。度假旅費津貼和部分其他津貼都同屬此類別。使用“附帶福利”這字眼，乃指是次檢討所涵蓋的各項津貼，其發放準則一般包括個別人員的聘用條款、職級、薪點和其他申領資格等。事實上，“附帶福利”一詞亦見於不同版本的《服務條件說明書》內，而《服務條件說明書》屬於政府與公務員之間的合約安排的一部分。這些津貼有別於一般按工作要求發放的津貼(例如各項工作相關津貼及與執行職務有關的津貼，如輪班工作津貼和逾時工作津貼等)。

對個別建議所提出的意見

14. 就個別的修改建議而言，直接受建議影響的部分員工，特別關注有關修改建議對他們可能產生的影響，這是可以理解的。然而，大部分意見都涉及修改建議的技術細則(例如學生旅費津貼應容許每年兩次還是三次旅程)，這些意見不應影響津貼檢討的基本理據。

15. 我們擬備了就個別建議接獲的意見摘要和當局的初步回應(載於**附件 II**)，方便委員參考。當局所收到並經有關員工或公務員協會同意披露的意見書，載於**附件 III**。

未來工作

16. 我們已將在諮詢期內接獲的意見書及當局對這些意見書的初步回應提交各個公務員薪俸及服務條件諮詢組織，徵詢他們的意見。經考慮所接獲的意見、諮詢組織的看法，以及所有相關因素後，我們會制定最終的建議方案，並在取得所需的立法會財務委員會的許可後，予以實施。我們的目標是在二零零六年盡早實施有關的修改措施。

公務員事務局
二零零六年一月