

立法會參考資料摘要

二零零二年公務員薪酬調整

引言

在二零零二年五月廿二日的會議上，行政會議建議，行政長官指令：

- (a) 向四個中央評議會的職方建議：首長級和高層薪金級別減薪 4.42%、中層薪金級別減薪 1.64%、低層薪金級別減薪 1.58%，由二零零二年十月一日起生效；
- (b) 原則上同意載於附件 A 的《公職人員薪酬調整條例草案》（條例草案）擬稿；
- (c) 在提出薪酬建議時，把條例草案擬稿送交各中央評議會的職方，一併徵詢意見；
- (d) 在考慮職方對薪酬建議的意見後，如最終決定調低公務員薪酬，政府須將註明各薪金級別的薪酬調整幅度的條例草案提請行政會議通過；
- (e) 由於釐定法官及司法人員薪酬和服務條件的新安排尚待進一步審議，這次調低公務員薪酬的建議不適用於司法人員。

背景和論據

現行政策和方法

2. 政府的公務員薪酬調整政策，是每年考慮調整薪酬一次。在決定每年的調整幅度時，我們會考慮下列因素：薪酬趨勢淨指標（按獨立進行的私營機構薪酬趨勢調查結果計算所得）、經濟狀況、財政預算、生活費用的變動、職方的薪酬調整要求和公務員士氣。

3. 私營機構薪酬趨勢調查由獨立的薪酬趨勢調查委員會每年進行一次。這項調查得出薪酬趨勢總指標，顯示私營機構不同薪金級別在上一一年四月二日至調查當年四月一日的薪酬變動。這些薪酬趨勢總指標（計及年終獎金等額外款項）減去公務員的增薪開支後，得出薪酬趨勢淨指標。每年進行的薪酬趨勢調查的具體調查方法見附件 B。

二零零一至零二年度薪酬趨勢調查

4. 二零零一至零二年度薪酬趨勢調查涵蓋 91 家公司共 130 854 名僱員，收集了二零零一年四月二日至二零零二年四月一日期間的數據。調查結果顯示三個非首長級薪金級別的薪酬趨勢總指標和薪酬趨勢淨指標如下：

	2001-02 年度 薪酬趨勢總指標 (a)	公務員 增薪開支 (b)	2001-02 年度 薪酬趨勢淨指標 (a-b)
高層薪金級別 (月薪 47,591 元至 97,325 元)	-3.39%	1.03%	-4.42%
中層薪金級別 (月薪 15,520 元至 47,590 元)	-0.60%	1.04%	-1.64%
低層薪金級別 (月薪 15,520 元以下)	-0.79%	0.79%	-1.58%

生活費用

5. 與二零零零年四月一日至二零零一年三月三十一日相比，二零零一至零二年度同期的生活指數變動如下：

丙類消費物價指數 -1.7%
(以二零零一年價格計算，平均每月開支為
31,801 元至 64,600 元的住戶的消費開支指數)

乙類消費物價指數 -1.8%
(以二零零一年價格計算，平均每月開支為
18,101 元至 31,800 元的住戶的消費開支指數)

甲類消費物價指數 -1.9%
(以二零零一年價格計算，平均每月開支為
4,400元至18,100元的住戶的消費開支指數)

綜合消費物價指數 -1.8%
(按上述所有住戶的消費開支模式計算)

經濟狀況

6. 香港經濟在二零零一年出現倒退後，經濟活動在二零零二年第一季大體持續放緩。外貿上，整體貨物出口在一、二月間依然顯著呆滯，但到了三月，在全球和區內經濟情況好轉的帶動下，稍為回升。在訪港旅遊業迅速復蘇和離岸貿易持續增加下，服務輸出持續有較佳表現，並且錄得增長。本地方面，內部需求持續疲弱。在失業率上升和工資受抑下，消費需求進一步放緩，而投資開支則持續大幅下跌。

7. 勞工市場由二零零一年年中起已顯著放緩，至二零零二年第一季，情況持續顯著呆滯。在經濟倒退的影響下，企業普遍精簡人手及遣散員工，導致整體就業人數縮減。此外，整體勞動人口隨人口增長而持續增加，亦是相關因素。經季節性調整的失業率在二零零二年第一季上升至7%的新高水乎。就業不足率亦上升至3.2%。

8. 整體消費物價自一九九八年年底以來持續下降，至二零零二年第一季亦進一步下跌。源自本地的成本壓力繼續減退，進口價格也因美元處於強勢和主要供應經濟體系通脹情況普遍緩和而繼續下降。此外，政府的差餉寬減措施，以及若干公用事業和公共交通機構提供的收費和票價優惠，都有助控制物價。綜合消費物價指數繼於二零零一年下跌1.6%後，在二零零二年第一季較一年前下跌2.6%。

9. 由於去年影響香港經濟的不利外圍環境可望在今年逐漸轉好，香港經濟預期會在年內稍為改善。但仍然存在若干下滑風險，這包括了外圍方面，美國經濟可能再度倒退，拖累全球經濟；而在本地方面，消費和商界情緒仍然受抑。二零零二年全年，本地生產總值預計會有1%的輕微實質增長。

財政政策的考慮

10. 財政司司長在二零零二年財政預算案演詞中，訂下了三個目標，即綜合帳目恢復收支平衡、經營帳目恢復收支平衡，以及把公共開支佔經濟的比重控制在20%或以下。為達到這些目標，政府會控制二零零三／零四至二零零六／零七年度的政府開支增長，把實質增長和以現金價格計算的增長分別定於每年平均為1.5%和1%，比同期的經濟

增長預測為低。財政司司長在編製開支預測時，提出開支的計算基礎是，假設由二零零二年十月一日起，公務員可能減薪 4.75%，以及資助機構在員工開支方面的資助金可能相應下調，政府因此可在二零零二至零三年度減少開支約 30 億元，全年可減少開支約 60 億元。在這項假設下，財政司司長估計二零零一至零二年度和二零零二至零三年度的綜合赤字分別為 656 億元和 452 億元。財政司司長指出控制政府開支增長的措施還包括檢討政府調配資源的優先次序、精簡架構、減省工序和利用市場力量。他亦表明政府在考慮今年的公務員薪酬調整時，會沿用現行機制。

員工的薪酬調整要求

11. 三個中央評議會的職方（即高級公務員評議會、第一標準薪級公務員評議會和紀律部隊評議會）提交的薪酬調整要求分別載於附件 C 至 E。儘管薪酬趨勢淨指標出現負數，他們全促請政府凍結所有薪金級別公務員的薪酬。他們提出的理由大致相同。他們的理據是，除了薪酬趨勢淨指標外，政府還應考慮現行薪酬調整機制下的其他重要因素，例如經濟狀況和員工士氣。他們指出，由於近年市民對公共服務的效率要求不斷提升，加上政府採取各項措施（例如資源增值計劃、外判工作和控制公務員編制措施）改善服務表現，公務員一直承受相當沉重的工作壓力。在這種情況下，為維持員工士氣，凍薪方案較為可取。他們亦認為，公務員減薪會對消費造成負面影響，不利於經濟復蘇。關於財赤問題，他們建議政府採取減薪以外的方法解決。第一標準薪級公務員評議會的職方更指出，第一標準薪級人員其中超過 98% 已達頂薪點，月薪介乎 8,825 元與 11,500 元之間，減薪會嚴重影響他們的生活水平。警察評議會職方並無向政府提交薪酬調整要求。

二零零二年公務員薪酬調整

12. 在密慎考慮既定薪酬調整機制下的所有有關因素後，行政長官會同行政會議議決向四個中央評議會的職方建議：首長級和高層薪金級別減薪 4.42%、中層薪金級別減薪 1.64%、低層薪金級別減薪 1.58%，由二零零二年十月一日起生效。

對司法機構的影響

13. 基於司法機構的獨立地位，並考慮到法官及司法人員的薪酬及服務條件是按有別於公務員方面的安排而訂定，政府於過去一段時間內與司法機構商議，成立一個新的架構及制度，並設定適當的機制，以處理法官及司法人員薪酬及服務條件的訂定及按時作出檢討。據我們理解，終審法院首席法官現準備於二零零三年初向政府提出建議。司法機構已委託顧問，對其他司法管轄區有關法官的薪酬及服務條件的訂定和檢討制度，作出研究。司法機構隨後會諮詢法官及司法人員

的意見。根據顧問報告的研究所得及諮詢結果，司法機構會向政府作出建議。

14. 基於以上的因素，行政長官會同行政會議決定現時考慮中有關減薪的條例草案¹將不適用於法官及司法人員。然而，待以上所述的新架構、制度及機制確立後，我們便會按照新機制作出評估，以決定是次公務員減薪是否適用於法官及司法人員；若適用的話，減薪應從何日生效。

對資助機構的影響

15. 每年公務員的薪酬調整都會影響政府給予資助界別的撥款額，因為部分資助機構所得資助金會按價格調整，而價格調整程式包括了公務員薪酬調整這因素。在公務員薪酬上調的情況下，我們會按照價格相應增加資助金。如果決定公務員減薪，我們也會相應調低有關的資助金。因此這是撥款的問題。我們若因為公務員減薪而調低資助金，我們不會要求資助機構同樣調整員工的薪酬。一般而言，資助機構員工的薪酬是資助機構與其僱員之間的事。

16. 另一方面，為符合一般資助原則，資助機構必須在公務員薪酬調整後，檢討其員工的薪酬福利條件是否仍然保持不優於相類公務員職系的薪酬福利條件。管制人員會與資助機構保持緊密聯繫，因應二零零二年公務員薪酬調整的最後決定進行跟進工作，並會提供適當的協助。

對新聘公務員及職銜型的影響

17. 由二零零零年四月一日起，入職薪酬已經與每年的公務員薪酬調整脫鉤。新聘人員如按已脫鉤的入職薪酬入職，其薪酬將會維持不變，直至他符合資格獲發增薪點為止；之後，他會按所屬薪級表支取薪酬，並每年按照經調整的薪級表支薪。由於這項脫鉤安排，公務員薪級表的任何調整，不論增減，都不適用於入職薪酬。法律意見亦認為，在公務員全面減薪時，把這些按入職薪酬支薪的公職人員列入減薪行列，並不恰當。不過，我們必須指出，當這些人員按照經調整的薪級表支薪時，他們的薪酬水平將會反映是次減薪的影響。

¹ 請參閱第 22 段

法律上的影響

基本法的關係

18. 根據律政司的意見，《基本法》第一百條所提供的憲法保障，只適用於在一九九七年七月一日香港特區成立前，在香港服務的公務人員。根據該條文，這些公務人員均可留用，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。《基本法》第一百零三條其中一項規定，是香港原有關於公務人員的管理制度，包括負責公務人員薪金和服務條件諮詢事宜的專門機構，予以保留。就薪酬而言，法律意見認為，如果政府是在考慮現行每年公務員薪酬調整機制的慣常考慮因素後調整這些人員的薪酬水平，而這些人員經調整的薪酬水平，按現金數值計算不低於一九九七年六月三十日的水平，便明顯符合《基本法》有關條文的規定。

19. 至於《基本法》第一百六十條第二段的規定，法律意見認為這條文確保在緊接一九九七年七月一目前享有的權利，不會因主權轉變而受到影響。這條文並不阻止有關方面其後修訂這些合約安排，但有關修訂不得違反《基本法》其他條文。因此，儘管合約所訂在一九九七年六月三十日可享的薪酬是否受這條條文保障，仍有待商榷，但這條條文不會保障任何人員其後增加的薪酬，也不會限制法例不能夠把薪酬減至一九九七年六月三十日的水平。

合約上的影響

20. 公務員的僱用安排，受聘書和隨聘書夾附的服務條件說明書所訂明的條文管限。公務員標準服務條件說明書規定，政府保留權力，在認為有需要時可更改公務員的任何聘用條款及／或服务條件說明書或聘書所訂明的服務條件。不過，現行的大部分服務條件說明書內的更改條款沒有明文保留調低公務員薪酬的權力。根據法律意見，如不通過立法程序實施調低公務員薪酬的決定，便存有減薪決定可能被人成功質疑其合法性的風險。

21. 法律意見認為，要解決上述法律問題，我們必須以立法形式，明文調低公務員的薪酬，並訂明所有人員的合約須予修訂，但以法例所作的更改為限。這個方法可以確保，如果立法會通過有關法例，政府根據既定薪酬調整機制作出的調低公務員薪酬的政策決定，將可確實執行。

落實二零零二年公務員薪酬調整的法例

22. 鑑於上述法律意見，我們建議假如今年政府最終作出調低公務員薪酬的政策決定，我們應該制定法例，訂明各薪金級別的調整率，並指明生效日期。為順利實施減薪（如果最後決定減薪），擬議法例應該訂明：

- (A) 預定受減薪影響的人員類別；
- (B) 預定受減薪影響的津貼；
- (C) 各類受影響人員的減薪幅度和各類受影響津貼的減幅；
- (D) 實施減薪日期；
- (E) 豁免受條例草案規限的情況。

條例草案名為《公職人員薪酬調整條例草案》，擬稿見附件 A。

(A) 預定受減薪影響的人員類別

公務員

23. 一般來說，公務員是按照所屬職系和職級的薪級表領取薪酬。政府現有 11 套公務員薪級表（例如總薪級表、首長級薪級表、警務人員薪級表、一般紀律人員（員佐級）薪級表等），全部均按年調整。此外，有少數人員現正領取個人薪金²，金額每年隨公務員薪酬調整。我們建議擬議法例的適用範疇包括下述所有公務員：

- (a) 直接或間接按照或參照公務員薪級表上的某個薪點而釐定薪酬的公務員；
- (b) 直接或間接按照或參照公務員薪級表的調整而調整薪酬的公務員；或
- (c) 如(a)段所述般釐定薪酬，並如(b)段所述般調整薪酬的公務員。

廉政公署人員

² 在這些公務員中，有部分是借調到公務資助機構並晉升或調任至一個在公務員隊伍中沒有對等職級／職系的崗位，也有部分員工原來所屬的職級／職系經已取消，但有關員工保留按原本所屬的薪級表。

24. 廉政公署人員並非公務員。他們大多按照廉政公署人員新級表訂薪。這套公職人員新級表每年都會隨公務員新級表調整。我們建議擬議法例的適用範疇包括下述廉政公署人員：

- (a) 直接或間接按照或參照上述公職人員新級表上的某個薪點而釐定薪酬的廉政公署人員；
- (b) 直接或間接按照或參照上述公職人員新級表的調整而調整薪酬的廉政公署人員；或
- (c) 如(a)段所述般釐定薪酬，並如(b)段所述般調整薪酬的廉政公署人員。

既非公務員亦非廉政公署人員的公職人員³

25. 除了公務員和廉政公署人員外，政府還按不同僱用條款為局和部門聘任各類非公職人員，例如輔助部隊人員、律政司和工務部門的大學生／學位見習員，以及臨時教師。

26. 我們建議除公務員和廉政公署人員外，擬議法例的適用範疇應包括下述其他公職人員：

- (a) 直接或間接按照或參照公務員新級表或公職人員新級表上的某個薪點而釐定薪酬的其他公職人員；
- (b) 直接或間接按照或參照公務員新級表或公職人員新級表的調整而調整薪酬的其他公職人員；或
- (c) 如(a)段所述般釐定薪酬，定並如(b)段所述般調整薪酬的其他公職人員。

審計署署長

27. 《核數條例》（第 122 章）第 4A 條規定，行政長官可不時藉在憲報刊登的命令，增加核數署署長的薪金額。我們的慣例是在每年公務員薪酬調整工作結束後，請行政長官批准按既定程式調整核數署署長的薪金而該程式乃依據首長級薪酬表上的某些薪酬點作計算基礎。

³根據《釋義及通則條例》（第 1 章），公職人員指任何在政府擔任受薪職位的人，不論該職位屬長設或臨時性質。

根據法律意見，由於《核數條例》第 4A 條的規定，如果政府最後決定調低核數署署長的薪金，必須通過法規予以實施。

(B) 預定受減薪影響的津貼

28. 公務員如執行一些額外職務，而有關職務並未在其固有薪酬中反映的話，可領取職務相關津貼。若干公職人員亦可領取職務相關津貼。這些津貼的釐定和調整方法各有不同。我們建議如果公務員減薪，下述幾類津貼應該相應調整：

- (a) 直接或間接按照或參照公務員薪級表或公職人員薪級表上的某個薪點而釐定的津貼（例如孳勞津貼（危險職務）定為總薪級表第 1 點的 9.3%）；
- (b) 直接或間接按照或參照公務員薪級表或公職人員薪級表的調整而調整的津貼（例如官邸家務員的合併逾時工作津貼每年均隨公務員低層薪金級別的新酬而作出調整）；或
- (c) 如(a)段所述般釐定津貼額，並如(b)段所述般調整的津貼。

29. 假如津貼額是參照個別人員的實職薪金而釐定（例如署理較高職級的署任津貼，是署任職位起薪點與署任人員實任職位的薪金的差額），則須付的津貼會自動隨有關公務員／公職人員薪級表的調整而有所調整。

(C) 各類受影響人員的減薪幅度

30. 我們建議在條例草案的附表內訂明不同類別公職人員的減薪幅度。

(D) 實施減薪日期

31. 我們建議如果最後決定公務員必須減薪，減薪由二零零二年十月一日起實施。我們認為這個安排合理，讓受影響員工在減薪生效前有時間作出適當的財務安排。

(E) 豁免受條例草案規限的情況

32. 我們建議，凡按照與每年公務員薪酬調整脫鉤的入職薪酬支薪的公職人員和法官及司法人員，不受減薪影響，擬議條例草案將會註明這豁免事項。

條例草案

33. 附件 A 所載的條例草案擬稿主要條文如下：

- (a) 第 2 條 界定條例草案所用各詞語的定義。
- (b) 第 3 條 把公務員薪級表的薪點所示薪酬，按條例草案附表 3 所指明的有關百分率調低。
- (c) 第 4 條 把公職人員薪級表（即廉政公署人員薪級表）的薪點所示薪酬，按條例草案附表 3 所指明的有關百分率調低。
- (d) 第 5 條 把按照或參照公務員薪級表或公職人員薪級表釐定或調整薪酬的公職人員（既非公務員也非有關公職人員者）的薪酬，按條例草案附表 3 所指明的有關百分率調低。
- (e) 第 6 條 把支付予審計署署長的薪金額按指明百分率調低。
- (f) 第 7 條 規定，若支付予公職人員的津貼額是按照或參照公務員薪級表或公職人員薪級表釐定或調整的，則有關津貼將予調低。
- (g) 第 8 條 清楚指出，條例草案並不禁止在二零零二年十月一日後對支付予公職人員的薪酬或津貼款額作出任何調整，也不影響任何該等調整。
- (h) 第 9 條 修改公職人員的僱傭合約，明文授權作出條例草案所作的調整，此外又清楚指出條例草案調低薪酬和津貼款額一事，並不使任何人因此而可提出補償、損害賠償或其他補救的申索。
- (i) 第 10 條 和 附表 4 規定某些公職人員的薪酬和某些津貼不受條例草案影響。
- (j) 第 11 條 賦權行政長官會同行政會議修訂附表 4。

立法程序時間表

34. 我們打算在當局就薪酬調整有所決定後，在本立法會會期內徵得立法會批准本年度的公務員薪酬調整。我們會請行政長官會同行政會議參考職方就薪酬建議提出的意見，決定今年薪酬調整的幅度。如果

有關決定是調低公務員薪酬，我們會提請行政會議通過指明建議減薪幅度的條例草案，並把條例草案提交立法會審議。

對財政和人手的影响

35. 估計擬議薪酬調整全年可節省薪酬和津貼開支 31.02 億元。

	以百萬元為單位
(a) 公務員	1,488
(b) 資助機構	1,609
(c) 輔助部隊	5
總計	3,102

二零零二至零三年度估計可節省開支 15.51 億元。

36. 條例草案不會對人手造成影響。

與基本法的關係

37. 根據律政司的意見，條例草案符合《基本法》。

與人權的關係

38. 根據律政司的意見，條例草案對人權並無影響。

法例的約束力

39. 條例草案不包括任何訂明有約束力的條文，但其必然含義會對特區政府有約束力。

對經濟的影響

40. 二零零一至零二年度薪酬趨勢調查的結果顯示，過去一年私營機構僱主普遍調低其僱員的薪酬。然而，縱使公務員全面減薪的建議，大致上是跟隨去年私營機構的薪酬調整趨勢，仍可能對勞工市場造成一些影響（即使只是心理上的影響）。目前，公務員佔總工作人口約 5%，他們的薪酬約佔本港整體僱員薪酬的 10%。如果把資助機構僱

員計算在內，公務員連同這些人員約佔總工作人口的 10%，薪酬總額則約佔整體僱員薪酬的 20%。

宣傳安排

41. 公務員事務局局長會在二零零二年五月廿二日下午向職方提出薪酬調整建議，並請職方最遲在二零零二年五月廿四日提出意見。此外，公務員事務局局長亦會在二零零二年五月廿二日下午召開記者招待會，解釋政府在決定薪酬建議時所考慮的因素，並說明如果最後決定調低公務員薪酬，有關決定必須通過立法程序實施的理據。當局還會在當日發出新聞稿，並會安排發言人答覆傳媒查詢。

負責人員

42. 有關本參考資料摘要的查詢，可與公務員事務局首席助理局長馮泳萍女士（電話：2810 3112）或助理局長盧潔瑋女士（電話：2810 3259）聯絡。

公務員事務局
二零零二年五月廿二日