

「公務員與基本法研討會」報告

前 言

DONATION

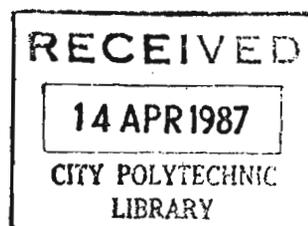
基本法諮詢委員會秘書處於六月七日舉行了「公務員與基本法研討會」，邀請了楊鐵樑按察司、賈斯雅按察司和劉兆佳先生就上述問題發表意見；另七位公務員諮詢委員：歐成威、潘國城、林光宇、林邦莊(John S. Lambourn)、高贊覺、郭元漢、鄭鐘偉，在問答環節主持討論。

公務員是香港政府架構中的重要部分，要有效的推行政府政策，從而保障香港的安定繁榮，必須建立一個穩定的公務員架構。隨著香港主權的轉移，整個公務員架構亦會有相應的改變。

基於以上原因，基本法諮詢委員會秘書處舉辦是次研討會，希望能提供機會，讓各位公務員就「公務員與基本法」這題目，互相交換意見。

研討會後，秘書處將會上發言整理成以下報告，經八位公務員諮委審閱後，公開給各界人士參考，並歡迎提出補充意見。秘書處會將收集到的各界意見，整理成附件，然後連同此報告，一併遞交起草委員會，以作參考。

※報告內容僅代表會上講者個人意見，不代表基本法諮詢委員會的意見。



賈斯雅按察司講話大綱

1. 聯合聲明提及關於公務員的事項(如薪金和工作條件)都應考慮在基本法中列出,但在基本法中列明所有聘用細節,卻並不實際,因為這些細節會經常改變,而修改基本法則要經過很繁複的過程。因此,較可行的方法是由兩個諮詢性質的組織去安排這些細節。「公務員叙用委員會」可成為負責行政及決策的組織,並規定要列入基本法內。該會成員(不計主席)應不少於二人、不多於八人,均由行政長官委任。該會的功能是確認委任和管制公務員。主席及委員的任期、委任和罷免都應有所規定。這些組織必須是獨立的。「公務員薪酬及服務條件常務委員會」亦應有類似的規定。
2. 根據現存的長俸條例第五章第一節,政府是沒有法律上責任分發長俸給公務員的。雖然香港政府鮮有這樣做,這個可能性還存在。
3. 有公務員擔心將來在財政緊縮的情況下,政府為了應付其他開支,而要削減公務員的長俸。雖然已知政府正尋求解決辦法,但結果怎樣現在仍未能知。
4. 根據政府的聘用合約,長俸構成公務員所賺薪酬的部分,應在其任滿後支取。如政府未能支付長俸金或縮減長俸金額,此合約權利則可成為控告政府的事由。但據知長俸法例將獲修訂,能顧及新退休年齡及長俸折現部分,並可能修訂第五章第一節。
5. 基本法應明確規定,不論是香港特別行政區政府的公務員,或是在一九九七年七月一日前香港政府的公務員,退休後均可獲付長俸。為保障公務員能獲付應得的長俸,曾有人建議設立一長俸基金。這計劃已獲研究,但所涉金額極龐大,因此並不可行。從政府一般收入中撥款支付之款項不一定可獲支付。撫恤孤寡想俸計劃與遺孀及子女恩俸計劃的供款是由公務員納入政府一般收入,供款中很可能還有大筆可給供款人享用的餘額,政府應參考這一點,也許可重新審議撥款備付長俸的建議。

楊鐵樑按察司講話大綱

1. 九七年前已經在香港工作的外籍公務員，九七年後可以繼續留任，而九七年後加入香港政府任職的外籍人士，就必需要提出香港居留權的證明。
2. 聯合聲明中沒有提及外籍公務員不能任政府首長，但估計在特別行政區政府中幾個最重要部門的最高級職務，將會留給華人擔任。不過聯合聲明中亦提到設立顧問，這些顧問可能是外國人，他們未必有實際的行政權，但職級與薪酬都非常高。此外，在某些特別的專業，比如工程或醫學界中，仍可任用外籍人士。
3. 預料九七年後香港的外籍公務員可能受到升職，或者不能擔任某些職位的限制，但他們仍會擔當重要的角色。
4. 不論聘用的條件是什麼，問題是本地和外籍公務員是否能和諧相處，如果外籍公務員工作得不愉快，他們會離開。

劉兆佳博士講話大綱

1. 公務員過去百多年能被接受和尊重的原因：
 - 1.1 公務員是透過考試才能得到委任的，因此被認為是極有才幹的人。
 - 1.2 公務員百年來均表現良好的行政能力。
 - 1.3 公務員和官僚在政治上都是中立的。
 - 1.4 中國政府承認香港的官僚架構能保護香港的安定繁榮。
 - 1.5 傳統中國人對官僚都既敬且畏。

2. 公務員面對的政治轉變
 - 2.1 香港的公務員一直由英國政府委派，九七年後英國政府撤出後，自然會影響他的工作。
 - 2.2 九七年後，可能有部分華籍和外籍高級公務員會離港，因而影響整個公務員架構。
 - 2.3 公務員不再是香港的最高統治力量，因為在官僚架構以上還出現一個由行政長官及主要官員組成的階層。他們全由政治任命，不受公務員條例保障。
 - 2.4 隨著社會轉變，本地的政治、經濟或社會團體的活動漸多，使香港的政治環境變得更複雜，因而影響公務員的運作，比如市民會要求政府增加公共服務，又或者希望某些服務能交由其他委員會執行。
 - 2.5 有見及此，政府可能會把部分權力下放，或者把某些部門變成獨立運作的機構，以減少政府的負荷。

3. 公務員體制未來可能有的轉變：
 - 3.1 公務員工會的運動將會不斷激烈。過往，政府處理與公務員的矛盾，總想把它當作家內事，不想四處張揚。而公務員有見於社會上政治力量薄弱，亦知難以尋求支援。但未來政府與僱員之間的關係會變得政治化，因為將來領導香港的不再是官僚架構，而是一個以政治任命的領袖。況且，不論是政府或是公務員，為了得到群眾的支持，亦會盡量與外界團體攬好關係。
 - 3.2 公務員的團結性受到考驗：
 - 3.2.1 過往，政府主要實行中央集權制度和建立政務官階層，又把這群精英四處調配，使他們對政府有一整體觀念，從而建立公務員的團結。但將來，統治香港的最高階層已經不是政務官，而是行政長官；加上政府內部很多工作已經變得專門化，政務官的通才主義已經不合時宜，需要改變，因而會影響公務員的團結和穩定性。

- 3·2·2 將來，可能政府不同部門會與社會的利益團體混在一起，把該部門的利益與團體的利益混和，並在政府內部分為一個個小團體，各自外向發展，減少團結性。
- 3·3 以前公務員是唯一的統治力量，以後他們雖然也是重要的統治力量，但卻變成是幫別人去統治了。為了保障自己的利益，他們就會逐漸爭取成為利益團體。因此，保持一個強而有力的政務官階層是極為重要的。現在的政務官仍未有足夠的力量這樣做，但將來只要擴大政務官的階層，而且容許「橫向切入」（中、高級不一定要從下級中提升，可以向外聘請），就可以招聘到更多人才。雖然，這樣做又可能破壞他們的團結性與士氣。
- 3·4 未來的行政長官由中國任命，如果他不能與公務員合作，公務員就可能向外界尋求政治支援，以與最高行政長官對抗。

問答大綱

1. 公務員與本地政治

1.1 保證公務員未來的運作不受外界影響的方法

1.1.1 重整公務員叙用委員會，將它獨立，而且除諮詢權外，還付予它接受投訴的審裁權及其他權力。

1.1.2 受公務員條例保障的範圍應擴充，使副署長或副司級以下的職員亦受到保障，使政治上就算有任何變動，亦不會影響他們的工作。

1.1.3 容許公務員橫向切入，以提高他們的政治地位，亦有助於他們與社會各階層打交道。

1.1.4 公務員可以出任未來的行政長官或部門首長的機會，藉以肯定公務員的地位。

1.1.5 謹慎選擇一個兼具政治和行政能力的最高長官。

1.1.6 強調公務員的集體尊嚴。

1.1.7 各公務員保持團結，互相支持，提高他們的士氣。

1.2 「皇家公僕」這銜頭與外籍公務員或警隊人員去英國居留有關係的，九七年後，香港的主權由英國轉回中國，因此就不會有皇家公僕這身份。

1.3 有公務員顧慮九七年後香港特別行政區的公務員會受到特別的限制，但具體情況，現時還未能知，要未來的政府才能決定。

1.4 劉兆佳先生認為暫時而言，公務員仍不適宜參加選舉，因為這會破壞他們政治的中立性，如果他們真有興趣參選，也應該先辭去本身的職位。劉先生不鼓勵公務員在職時參選，待被選後才退休或辭職。

1.5 劉先生認為提高公務員的薪酬未必有助於他們的團結和穩定。他舉西方國家的公務員為例，指出他們的薪酬都不高，但卻能靠責任感，貢獻和承擔精神去提高士氣。再者，他指出，從現實觀點看，除非政府釐定薪酬時以彈性的方法處理，按職員的表現而不是級別去加薪，否則每次加薪都是整個級別一起加，他們的升幅是怎樣也追不及私人機構的水平。

1.6 劉兆佳先生支持公務員出任部長或司級官員，但不是說唯有他們才能擔任，只是不排除這個可能性，但劉先生預測將來如果他們做了部長或司級官員，他們就不再是公務員。即不受公務員條例保障要承受政治壓力。

1.7 如果司級官員不受公務員條例保障，他們就與部長沒有分別；如果他們受公務員條例保障，則可能促成界乎行政長官與司級官員之間出現部長。部長的選舉方法有兩種：(-)由立法機構產生，即部長為立法議員。(二)由行政長官委任。但關於部長的細節，聯合聲明沒有提及。

2. 行政或立法主導

- 2.1 劉兆佳先生認為本地的立法機構還未能團聚成一股統一的領導力量，因此寧願強化行政架構，使行政長官能提供一個穩定的環境，讓公務員可以有效地運作。因此他贊成行政主導的模式。
- 2.2 聯合聲明提到行政架構向立法架構負責，如果依照行政主導的方式，便可能產生矛盾。劉兆佳先生認為這純粹在乎如何解釋「負責」二字。他估計未來的立法機關成員最多只能做到透過一個繁複的程序，向中央政府建議罷免最高行政長官，或者透過一個較簡單的程序，向中央政府建議罷免司級官員。

3. 行政長官

- 3.1 聯合聲明提到未來的行政長官由中央政府任命，但他該由元老院、立法院或是公務員推選，要弄清楚。
- 3.2 有要求在基本法上寫清楚立法機構能對行政長官行使不信任或罷免權，或者根本取消中央政府有任命行政長官的權力，但這要求是違背中英聯合聲明的。
- 3.3 要決定未來的行政長官應否有解散立法機構的權力，要考慮下列兩點：
 - 3.3.1 如果立法機構的權力很大，而行政長官有解散它的權，那麼政府很容易就變得不穩定；
 - 3.3.2 如果立法機構沒有重要權力，那麼行政長官能否解散它便不重要。
- 3.4 未來的行政長官的身份是否公務員要由當時的立法機構決定，他可以是公務員，但地位也可以比公務員高。

4. 公務員的長俸：

- 4.1 基本法中應詳細解釋聯合聲明附件一第四節中所謂：「公務員退休金將由特別行政區政府按不低於原來的標準發放」中「不低於原來的標準」的意思。
- 4.2 基本法中應該列明九七年前退休的公務員都應有權得到長俸。
- 4.3 現在退休的公務員多數在四、五十年代加入政府服務，那時人數只有數萬，而且他們的薪酬不高。因此現在政府要付的長俸數目不大。但在九七年退休的公務員多數是在六零年代加入政府工作的，那時因環境的需要曾招聘了大量的公務員，而且他們的薪酬不低，因此在九七年前後，當他們漸次退休時，那筆長俸便會很龐大，根據長俸法例，政府是沒有法律上的責任分發長俸給公務員的，但如果到時政府沒有長俸發給公務員，便會產生問題，因此草擬基本法時應該仔細考慮這點。

5. 外籍公務員的聘用

聯合聲明只提出司級職員由中國人擔任，但沒有提到公務員本地化，因此因果特別行政區政府不實行本地化，它亦沒有違反聯合聲明。

6· 其他

6·1 香港社會雖然一直都很安定繁榮，但面對九七年，除了政權轉移外，還有其他改變的原因如下：

- 6·1·1 劉兆佳先生估計英國政府把中英聯合聲明提交國會時，曾加上一份文件，說明香港將會有政制改革，令英國的政治家容易接受聯合聲明。
- 6·1·2 香港戰後整個政治、經濟和社會環境都在改變，某種形式的轉變是必要的。再者，香港政府還要統治本地十一年，為了得到本地人的支持，亦必需要作某程度的政制改革。
- 6·1·3 一般人雖然不知道什麼是政制改革，但下意識都覺得現行的政制不適合未來。比如以前是由英國政府委任立法局，如果九七年後改由中國政府委任，香港人都未必接受，因此政制改革亦是一種內部的要求。