

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1954/01-02號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/PS/1

## 立法會 公務員及資助機構員工事務委員會 特別會議紀要

日 期：2002年5月2日(星期四)  
時 間：下午4時30分  
地 點：立法會會議廳

出席委員：譚耀宗議員, GBS, JP (主席)  
李鳳英議員, JP (副主席)  
李卓人議員  
張文光議員  
許長青議員, JP  
陳國強議員  
陳智思議員  
黃宏發議員, JP  
楊孝華議員, JP  
麥國風議員  
陳偉業議員  
梁富華議員, MH, JP

列席議員：吳靄儀議員  
余若薇議員, SC, JP

出席公職人員：公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會  
聯合秘書處秘書長  
李立新先生, JP

公務員事務局副局長(2)  
丁葉燕薇女士, JP

**應邀出席人士：** 公務員薪酬政策和制度檢討專責小組

專責小組主席  
楊家聲先生, JP

專責小組成員  
蒲祿祺先生, BBS, JP

專責小組成員  
陳玉樹教授

專責小組成員  
羅家駿先生

**列席秘書** : 總主任(1)5  
陳美卿小姐

**列席職員** : 高級主任(1)9  
馬海櫻女士

---

經辦人／部門

**I. 公務員薪酬政策和制度的檢討——第一階段檢討的中期報告**

(立法會 CB(1)1600/01- — 政府當局提供的文件  
02(01)號文件

- (a) 專責小組第一階段研究中  
期報告及專責小組委託的顧問公司擬  
備的報告；及
- (b) 專責小組就公務員薪  
酬政策和制度檢討第一階段研究發表的諮  
詢文件。)

特別會議的目的

主席表示，政府當局在2001年12月18日宣布全面檢討公務員的薪酬政策和制度的決定，並邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會和首長級薪俸及服務條件常務委員會提供協助。其後，該3個諮詢委員會成立了公務員薪酬政策和制度檢討專責小組(“專責小組”)，開展檢討工作。政府當局曾在2002年1月21日事務委員會會議上，向委員簡介檢討

的情況。是次特別會議旨在讓政府當局及專責小組向委員簡介專責小組就第一階段檢討發表的中期報告。

#### 申報利益

2. 主席、陳智思議員及楊孝華議員申報利益，表明他們是專責小組的成員。

#### 政府當局作簡報

3. 公務員事務局副局長(2)表示，是次檢討現正分兩個階段進行。在第一階段，專責小組就5個國家的政府在公務員薪酬管理方面的最新發展進行分析研究，找出適用於香港的最佳做法。在2002年下半年，專責小組會根據分析研究所得的結果，並顧及與各方在隨後各次討論中所獲得的意見，就進行第二階段檢討的詳細情況向政府當局提出建議。公務員事務局副局長(2)指出，鑒於該項檢討是一項非常複雜，並對公務員內外有深遠影響的工作，分兩個階段進行全面檢討，是為了讓大家有充分時間仔細考慮所有有關事宜。專責小組發表的中期報告是檢討過程的起步階段。政府當局歡迎所有公務員及有關人士向專責小組提出意見，以便專責小組在敲定第一階段檢討的報告時加以考慮。

4. 公務員事務局副局長(2)亦指出，對於應如何改善公務員薪酬政策和制度，政府當局持開放態度。當局會充分考慮公務員和市民大眾的意見，然後才就檢討建議作出決定。她強調，在考慮公務員薪酬政策和制度日後的發展方向時，參考外國經驗雖然重要，但政府當局亦須顧及本港現行政策和制度的發展由來。對現行政策和制度所作的任何改革，都必須有助維持公務員隊伍的穩定性，並有助發展一支廉潔奉公、為人信賴、高質素而又有效率的公務員隊伍。

#### 專責小組作簡報

5. 公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處(“聯合秘書處”)秘書長表示，專責小組已委聘顧問，就澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國這5個國家在公務員薪酬管理方面的最新發展進行分析研究。經考慮顧問的研究結果，並顧及香港的公務員薪酬政策和制度的發展，專責小組已就第一階段檢討發表中期報告。他請委員注意顧問觀察所得的下列要點：

- (a) 薪酬與職系的改革在實施過程中，不可也不應脫離公務員制度的整體改革；

- (b) 要以長遠目光進行改革；
- (c) 必須取得關鍵人士對改革的認同和承諾；
- (d) 當局必須投放較多資源，這可提供推行薪酬改革時所需的實力和承諾；及
- (e) 因應公務員制度改革而對薪酬及職級安排所作出的大規模變動，對公務員而言，難免有得有失。

6. 聯合秘書處秘書長指出，專責小組就顧問的研究結果和建議持開放態度。專責小組根據顧問的研究結果，已草擬28條問題以諮詢公眾。因應各方提出的要求，專責小組已決定把諮詢期延長至2002年6月30日，讓公眾有更多時間就此事發表意見，而在2002年7月就檢討發表第一階段最後報告的原來目標，或須相應予以押後。

## 討論

### 檢討範圍

7. 公務員事務局副局長(2)回應吳靄儀議員的詢問時表示，該項檢討的範圍包括文職職系及紀律部隊的首長和非首長級人員。由於司法機構的地位獨立，司法人員的薪酬和服務條件與公務員分開釐定，因此，他們不會被納入檢討範圍內。如果在進行檢討時發現任何特別值得司法機構或司法人員薪俸及服務條件常務委員會注意的問題，政府當局會通知該委員會，並在適當時候徵詢他們的意見。

8. 公務員事務局副局長(2)回應吳靄儀議員的進一步詢問時表示，政府當局會就任何有關對司法機構的薪酬及服務條件的改革建議，徵詢司法人員薪俸及服務條件常務委員會的意見。

### 檢討的目的

9. 陳偉業議員詢問，政府當局就該項檢討是否有既定立場。陳議員關注到，財政司司長在發表財政預算案演詞時，假設公務員在2002至03年度減薪4.75%，此舉會引導專責小組傾向削減公務員的薪酬水平。另一方面，政府當局又打算在完成檢討前實施主要官員問責制度。該兩件事已令專責小組處於不利地位，因為薪酬制度的基本問題，例如主要官員的薪酬架構，已由政府當局作出決定。陳議員亦批評政府當局的做法不一致。

他指出，就一些重要事情(例如擬議主要官員問責制度及香港政制改革)而言，政府當局並無仿照是次檢討的做法，參考外國的經驗。

10. 專責小組主席楊家聲先生表示，儘管專責小組曾多次澄清是次檢討的目的，公眾依然有誤解，以為進行檢討是為了削減公務員的薪酬。他請委員注意，中期報告或顧問報告均無如此建議。陳偉業議員詢問，專責小組會否要求財政司司長撤回對公務員在2002至03年度減薪4.75%的假設。楊議員表示，專責小組未能作出如此要求。他指出，成立專責小組旨在對公務員薪酬政策和制度進行全面檢討，而非就公務員在2002至03年度的薪酬調整作出決定。

11. 公務員事務局副局長(2)澄清，政府當局對檢討結果並無預先設定的想法。她又指出，就公務員的薪酬政策和制度進行全面檢討與2002年公務員薪酬調整是兩項獨立的工作。就2002年公務員薪酬調整而言，財政司司長及公務員事務局局長已在多個場合清楚表明，政府當局會繼續採用現行機制，以釐定薪酬調整。財政司司長在發表2002年財政預算案演詞時，假設公務員減薪4.75%，是為了計算開支預測而作出的假設。至於就公務員薪酬政策和制度進行的全面檢討，當局留意到上次全面檢討距今已有十多年。鑒於公眾關注到，公務員的薪酬水平與私營機構僱員的薪酬水平大致相若的情況，多年來可能已起了變化，當局認為有需要研究現行安排是否仍然適合當前的環境。檢討的目的是使公務員薪酬政策及制度更配合現今情況，並與其他地方所採用的最佳做法更趨一致、更精簡和更易於管理，同時亦更靈活地達到職位、才幹、薪酬相稱的目標。就外國政府在管理公務員薪酬方面的最新發展進行分析研究，會令當局得知，在實施公務員薪酬改革方面，可從所研究的國家汲取哪些教訓。

12. 李鳳英議員察覺到，顧問研究的5個範疇包括“薪酬政策、薪酬制度及薪酬結構”、“把薪酬管理工作精簡及下放的經驗”等，她懷疑這是否意味着專責小組有意就該等範疇作出改動。楊家聲先生澄清，顧問研究的重點是分析該5個國家的政府所採取的薪酬政策、薪酬制度及薪酬結構，以及該等國家在其餘4個範疇的經驗，其中包括該等國家在精簡及下放薪酬管理工作方面的經驗。顧問須分析該等做法的優劣利弊，並探討可供香港參考的最佳做法。在現階段，專責小組尚未得出任何結論。

參考5個海外國家的經驗

13. 麥國風議員詢問為何選取澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡及英國進行研究。楊家聲先生回應時解釋，當局基於若干項考慮因素，把該等國家視為適合進行研究的對象。首先，澳洲、加拿大、新西蘭及新加坡這4個國家的政府制度均以英國的模式作為其歷史根源。此外，所有5個國家均備有一支專業和高效率的公務員隊伍，具有高度誠信，並在過去二十餘年曾推行大規模的公營部門改革。專責小組成員陳玉樹教授補充，該5個國家進行的公營部門長遠改革計劃有不少可資參考的經驗。有些國家(例如新西蘭)推行激進的改革，而其他國家(例如加拿大)則推行漸進式的改革。

14. 梁富華議員詢問，該5個國家用於公務員個人薪酬的開支佔政府的營運開支百分比為何。專責小組成員羅家駿先生表示，鑒於“公務員”一詞在不同國家有不同的定義，根本無從計算有關的百分比。

諮詢公眾的問題

15. 李卓人議員察悉，儘管中期報告載列28條問題，但諮詢公眾的小冊子只載列15條問題。他關注到諮詢小冊子並無列出若干重要問題，其中包括：“在現有薪酬政策及制度中有那些元素應該保留，以維持公務員體制穩定和員工士氣？”(中期報告第3.23(f)段)、“引入彈性薪酬制度，會否在公務員當中造成分化？”(中期報告第3.30(b)段)。他質疑專責小組是否故意分散公眾對某些範疇(例如檢討對公務員體制的穩定和員工士氣的影響)的注意力。

16. 聯合秘書處秘書長澄清，專責小組或聯合秘書處絕對無意向公眾展示一個有所偏頗的景象。諮詢小冊子是一份簡短的摘要，旨在方便市民容易得知檢討所須解決的主要問題。事實上，小冊子已提及中期報告，並邀請有意參閱中期報告及顧問報告詳情的市民瀏覽聯合秘書處的網頁。

17. 楊家聲先生亦指出，中期報告及顧問報告均屬公開文件，歡迎市民就該中期報告及所載的問題發表意見。他向委員保證，專責小組向政府當局提出建議前，會考慮市民的意見。

18. 李卓人議員認為，諮詢小冊子所載的15條問題具“革命性”，因為該等問題意味着公務員薪酬制度的若干基本方面會有所改變。舉例而言，當中似乎暗示政府

的負擔能力應作為薪酬調整的首要考慮因素，以及應實行薪酬與表現掛鈎。他提醒當局，如以此激進的方法進行公務員薪酬改革，可能損害公務員的士氣和公務員體制的穩定性。他促請政府當局及專責小組以循序漸進的方法進行改革，因為專責小組所研究的5個國家的改革過程均歷時10至15年。鑒於諮詢公眾的問題性質複雜，並有深遠影響，李議員關注到，公眾及有關各方如何能夠真正明白有關問題，並在為期兩個月的諮詢期內提出切實可行的建議。

19. 楊家聲先生回應時指出，專責小組充分明白檢討的深遠影響。專責小組在現階段只徵詢公眾對檢討的大方向的意見，而並非就任何建議進行諮詢。為方便公眾發表意見，專責小組已根據5個特定範疇草擬28條問題。首項須解決的問題是需否作出改革。其他問題包括“應否繼續定期檢討薪酬水平、薪酬結構和薪酬趨勢，確保公務員薪酬與私營機構保持相若？還是政府的負擔能力應成為調整薪酬的首要考慮因素？”(中期報告第3.23(d)及(e)段)，“把薪效掛鈎的元素引入公務員薪酬制度內，是否對香港有利？”(中期報告第3.44(a)段)。專責小組對該等問題依然抱開放態度，並希望徵詢部門管方、職方及公眾的意見，然後才就檢討第二階段的範圍向政府當局提出建議。楊先生同意，檢討應以循序漸進的方法進行。檢討事實上並無時間表。專責小組的下一步工作是考慮在諮詢期間收集所得的意見。如證實有需要作出改革，才會訂定改革的優先次序。

20. 專責小組成員蒲祿祺先生指出，專責小組十分明白有需要保持公務員隊伍的穩定性，現時並無提出任何改革。專責小組現正徵詢公眾對檢討的大方向的意見，但未就此得出任何結論。

21. 羅家駿先生亦請委員注意，諮詢文件並無建議作出任何改革。專責小組並無提出任何推行計劃供公眾考慮，而只是要求公眾在參照外國的改革經驗後，就現行制度所須改善的方向和範疇發表意見。

22. 張文光議員提醒當局，只就改革的大方向和原則進行公眾諮詢，而不深入研究擬議措施的細節和可行性，會毫無意義。他引述教育改革作為例子，說明該項改革在諮詢階段介紹改革的原則和理念時，取得社會人士的廣泛支持。然而，教育改革其後採取的措施卻一敗塗地，並引起許多問題。因此，他促請政府當局及專責小組認真考慮是否需要推行公務員薪酬改革，並顧及當中所涉及的實際問題，而非只單純參考外國政府的改革經驗。

23. 楊家聲先生理解張文光議員提出的意見。他重申，專責小組現正要求公眾就需否作出改革發表意見，並會以審慎態度進行是次檢討。公務員事務局副局長(2)補充，當局認為，一支穩定而充滿幹勁的公務員隊伍，是香港安定繁榮的基石。她在提及政府當局提供的文件第8及第9段時指出，在考慮公務員薪酬政策和制度的日後發展方向時，有一點十分重要，就是在參考外國經驗時，應適當地顧及現行制度的由來，以及香港的具體需要和要求。

24. 麥國風議員指出，激進的改革措施可能對公務員隊伍的穩定和士氣有不良影響，因為公務員會擔心其職業保障。他亦指出，倘若在個別部門及機構實施表現與薪酬掛鈎的同時，又實施薪酬管理權力下放，公務員隊伍中可能會出現“擦鞋文化”。

25. 陳玉樹教授回應時表示，除參考所研究的5個國家的經驗外，專責小組在建議作出任何改革之前，會考慮本地情況及要求，如最終決定須建議實施表現與薪酬掛鈎，政府當局可以在制度內制訂內在監控措施，以避免出現“擦鞋文化”。

#### 員工諮詢

26. 麥國風議員強調，政府當局應及早評估公務員(尤其是較低職級的公務員)對實施薪酬制度改革의 回應，此點至為重要。他詢問，職方有何渠道表達其對檢討的意見，以及專責小組會否進行調查，以收集公務員的意見。麥議員提及英國一個近期個案：當地的公務員曾作出威脅，如政府不答允其加薪6%的要求，便會採取罷工行動。他詢問政府當局有何策略，以確保公務員就改革建議作出的是正面的回應，而並非激烈的反應(例如罷工)。

27. 聯合秘書處秘書長表示，政府當局已印備23萬份諮詢小冊子，以供分發給公眾及公務員。當局歡迎他們向專責小組提出意見。關於員工諮詢，他請委員注意中期報告第4.3段，當中訂明專責小組同意顧問的觀察，即盡早向公務員隊伍內的管理人員和員工徵詢意見，將有助公務員加強認識變革需求和各種變革方案，消除他們的疑慮，並在構思改革建議時盡早吸納他們的意見。就此，職方代表將獲邀出席公開論壇，與專責小組交換意見。當局亦已向所有政府部門發出函件，要求協助把諮詢小冊子分發予員工，並鼓勵各部門在部門諮詢層面進行討論。然而，聯合秘書處秘書長指出，在公務員之間進行意見調查不屬專責小組的職權範圍。



28. 李鳳英議員察悉，中期報告在2002年4月25日發表後，各個公務員工會或個別公務員所作的回應並不令人鼓舞。部分公務員把檢討及公眾諮詢工作視為政府當局試圖就推行公務員薪酬政策和制度的激進改革，爭取公眾的支持。在政府當局與公務員之間缺乏互信的情況下，李議員對檢討可否達致任何有意義的目的表示關注。

29. 公務員事務局副局長(2)強調，政府當局無意為求達到改革公務員薪酬制度的目的而向職方施加公眾壓力。公務員事務局局長已明確表明，專責小組發表中期報告，僅為檢討過程的起步階段。公務員事務局局長已致函全體公務員，解釋檢討的目的，並鼓勵他們向專責小組提出意見。此外，在中央及部門層面的現行諮詢機制，已為個別公務員提供發表意見的渠道。鑒於諮詢期將延長至2002年6月30日，各界將有更多時間就此事進行討論。公務員事務局副局長(2)重申，對於現行政策及制度的某些範疇是否需予改革及應作出何種改革，政府當局持開放態度。政府當局在完成檢討後，會充分考慮公務員及公眾的意見，然後才就未來路向作出決定。

#### 未來工作路向

30. 委員同意，事務委員會應邀請各主要公務員工會出席2002年6月17日的會議，就中期報告陳述意見。

31. 委員在原則上亦同意李鳳英議員的建議，即由事務委員會主席在2002年6月的立法會會議上，就中期報告動議一項措辭中立的議案。

(會後補註：鑒於勞永樂議員已作出預告，表示會在2002年5月22日立法會會議上就中期報告動議一項議案，事務委員會主席已決定不再跟進上文第31段所提述的建議。事務委員會秘書已於2002年5月9日發出立法會CB(1)1688/01-02號文件，把有關的發展告知委員。)

## **II. 其他事項**

32. 議事完畢，會議於下午6時15分結束。

立法會秘書處  
2002年6月11日