

政府人員協會

對公務員薪酬和制度檢討專責小組第一階段研究的意見

政府這次對公務員薪酬政策及制度的檢討，將影響重大及深遠。4月，公務員薪酬和制度檢討專責小組發表了第一階段研究報告；經本會研究後，本會對該報告對該報告意見如下：

一、總體意見

香港在進入廿一世紀，外在環境在變遷，經濟全球化迅速發展，香港進入了經濟結構性的調整；而社會的政治、經濟也在轉變，公務員要建設成一支靈活的、高效率的和富有競爭力的隊伍，就有必要與時並進，迎接挑戰。正如1999年公務員制改革諮詢文件所述，建立“吸引人才激勵公務員積極進取的環境：提供具吸引力的薪酬條件，以及訂定以表現為基礎的獎勵機制，招攬和挽留人才，以及鼓勵公務員力爭上游。”

香港公務員體制及薪酬制度，是經歷長時間、並在不斷檢討和改善中形成的，在面對全球經濟一體化，香港經濟轉型，以及一個不斷轉變的社會，公務員的體制上實在有許多不適應的地方。但應如何改進，以達致與時並進，這需要上下一心，同心同德，改革在體制及制度上不適應的地方。在這個過程中，員工不應成為制度的犧牲品；要通過改革，共同建立合理的制度，因此，在這個基礎上，我們認同這次薪酬政策及制度檢討的必要性；但要看到外國的經驗只可作為改革的借鑑；而我們則認為改革應循序漸進，激進的改革只會造成公務員隊伍不穩和疑慮；公務員的工作性質和私營機構是存在明顯的不同：公務員是以法律為依據、專業知識、工作經驗為基礎去行使部門賦予的職權。公務員要對政府忠誠、要有服務社會的責任感。因此，我們認為公務員薪酬制度及政策的改革，應遵循以下的原則：

基本原則：

- (一) 尊重薪酬檢討機制。公務員的薪酬政策及機制，是經歷相當時日而形成的，是獲得公眾所認可的。薪酬政策及制度的檢討；要制訂出彼此共同尊重及遵守的機制，不能為應付外界壓力而犧牲公務員的合理權益。

- (二) 尊重公務員的合理權益。公務員是維持香港正常運作的一支隊伍，其中很多合理權益為法律上作出承諾及保障的。
- (三) 尊重公務員團體合理意見。要上、下一心方能取得改革成功。要認真進行諮詢，要汲取各公務員團體合理意見，透過對話與溝通，作為改革的合作伙伴，避免打擊公務員士氣。
- (四) 要穩定公務員隊伍。公務員是維持政府正常運作的隊伍，是維持社會穩定的重要力量。改革要以穩定公務員這支隊伍作為改革的前提。

最近，專責小組發表的第一階段研究報告，介紹了引入外國公務員薪酬政策及制度的一些經驗和做法。我們認為，這些經驗和做法，是和當地的歷史地形成並與實際情況相關的；這些公務員薪酬及制度的改革，並且是經歷了相當時日來推行的，大多花費長達十多年的時間；而且有相應的制度、法律及資源相配合，有些做法還出現倒退或需重新修訂，如薪酬表現掛鉤等等；所以絕不可照搬硬套。但從最近的情況看來，政府對這方面的改革，仍缺乏宏觀的視野及各項改革政策的連貫性。因此，我們認為：

(1) 改革的實施過程，不應脫離公務員的整體改革，99年公務員體制改革是整個體制上的改革，而這次薪酬制度的檢討，需與99年公務員體制改革相匹配及相符合。

(2) 要有長遠目光。要從長遠著眼，不能僅為應付外界壓力，或著眼於節省金錢，要著眼於薪酬政策的合理化及制度上、結構上的完善。

(3) 必須取得關鍵人士對改革的認同及承諾。包括公眾及身為公務員的個人對改革的認同。

(4) 資源的投入。在認同的基礎上，在資源上予以支持，而不應以短淺目光，把改革局限於削減公帑開支這個方面。

(5) 要讓公務員理解，薪酬改革的必要性。薪酬的改革，涉及公務員的切身權益，要教育公務員理解這次改革是大勢所趨及必要性，支持改革。

99年公務員的體制改革、今天的公務員薪酬制度及政策的檢討，以及現正推行的高官問責制，這些都對未來公務員體制上有很重大的變化和影響，但三方面的協調並不清晰，改革久缺政策的宏觀性及連貫性，公務員並沒有有得到未來變革方面較具體的刻劃和描繪。

二、關於薪酬政策、制度及結構

根據已公布的專責小組第一階段研究報告中，提出了原有薪酬政策及制度上的原則（中期研究報告3·12－3·15段），很重要的一點，是可與私營機構

作合理的比較。

從中期報告中，可看到外國的經驗，很多是按工作表現給予獎勵，在薪酬中加入可調節部份……（中期研究報告 3·18 段），我們認為應審慎考慮。雖則在顧問報告中也指出了目前的改革的趨向，也詳列了幾個國家改革背景，很大程度是財政負擔能力問題，政府權力轉換、或是當地政府對公務員、公共服務意念的改變，外國的變革，並有相應的法律、制度相配合。但香港卻是受到多方面的限制，如用者自付及收回成本等原則，凡涉及政府部門增加收費，都會受到不理性的反對及限制，試問何來資源去推行改革呢？

很重要的是，這種變革偏離與私營機構相比較、偏離了“無論公務員和市民都認為是公平的（薪常會第 23 號報告書）”這個彼此都接受原則；改變了這個原則是一口雙刃劍，倘獎勵部份高於一般所接受的程度，卻陷於沒有機制去監控這批公務員偏離市場的境況。

公務員薪酬制度，是經歷長時間形成的。正如中期報告中所慨嘆，『這次研究涵蓋的五個國家大多數花了很長的時間（約 10 至 15 年）來推行全改革…』（中期研究報告第 3·6 段），是以即使根據外國已成功的經驗也應循序漸進，激進的改革只會造成公務員隊伍的不穩定及疑慮。

所以，在中期研究報告第 3·22 段中也指出：“我們要有自己的一套制度，藉以維持一貫的服務和團隊精神。作出任何改變，導致人手轉換頻仍，會對本港不利。”我們實在沒有理由要為此而付出沉重的代價。

三、 關於以薪幅取代固定薪級

根據外國發展的趨勢，以薪幅取代固定薪級是一種走向。但長期以來，香港實行的是增薪點這個固定薪級，要更改或取代這個制度，必須要有一個合乎實際、及得到員工支持的改革方案。

要實施這個計劃，只能作為額外的激勵措施，作為固定薪級以外的獎勵計劃，並借此形成公務員隊伍中的薪酬政策改革的起步點。

彈性薪幅制度，無疑在私營機構是很普遍的做法，在某些國家公務員中也有試行，在專責小組報告中也指出在這些國家中，應用這些制度也有程度上的差別。要在香港施行這種制度，有相當難度，主要這種做法與現行香港公務員薪酬制度並不匹配，正如顧問報告中第 6·5 段中所指出了要推行這種制度，必需處理好五個問題。要解決好這些問題，很重要是香港公務員中仍未有形成這種工作文化；中央政府和部門的角色也未有協調，也沒有具備這些條件及資

源，而且還須要建立起完善的在評核程序作配合。所以這種制度雖然在原則上並非不可行，但不應以此全面取代現有的薪酬制度；這種薪幅可作為現有薪酬制度中的一個激勵工具，但也不宜全面推行，應先選擇若干部門作為試點，取得經驗，逐步推行。

應承認現時在公務員隊伍中尚未形成彈性薪幅的概念，以及推這些制度所帶來的好處，這些需要在制度上的建立及施行作出配合。而且在實施過程中，要令人信任、信服及透明度，並且不會因而產生公務員間的矛盾及分化。

99年公務員體制改革，已決定對工作評核作出改革，問題對工作評核中的衡量和機制，仍有不少爭議，要修改現行的評核機制，正如中期研究報告第3·29段中指出：“採取靈活的薪幅制度，必須同時有一個嚴格的衡量和管理工作表現機制，以作配合。”由於涉及了個人的薪幅問題，是以上的訴及覆核機制也同樣重要。

四、 關於薪酬調整制度及機制

參攷私營機的每年薪酬走向，使與“私人機構相若”是政府一貫奉行的原則，而且也運作良好。倘放棄了這個奉行多年的原則，並擬下放權力，讓各部門自行釐訂薪酬，並認為這是一種“普遍的趨勢”（研究報告第3·33段），但政府部門僱用條件需要在市場上有競爭力，就會有脫離市場的趨向，這是因為公務員是比私營機構僱員有更多個人限制及需對社會有更大承擔感，要自行，訂定薪酬，這需要有足夠資源和獲得市民的諒解及支持。要摒棄原有的釐訂薪酬的辦法，是以承擔公眾的責難作為代價的。

目前而言，薪酬調查的機制，仍有存在價值。對百多間私營機構進行調查，在充分掌握數據的基礎上，通過慎審的薪酬調查，而得出的令人信服的調查結果；問題是應讓社會公眾對公務員的薪酬制度應多些了解，政府應主動些向公眾提供出有關的相關資料，讓市民也了解公務員的增薪辦法。

香港公務員的薪酬制度改革，倘以財政作為限制，會令許多社會服務無以為繼；在倘政府財政能力作為首要的考慮，各部門把精力集中於競爭中央政府資源，或以財政限制作為削減社會服務，會引發起市民與政府間的緊張，這種辦法並不可取。

長期以來，公務員的薪酬制度，一貫是由中央管制，打破管制，必須有一套合適的制度，而這套制度，為公務員所接受的，把這個權力下放到由部門作決定，在一定時日內，會引起公務員隊伍的混亂。

五、 關於推行工作表現獎賞制度

薪效掛鉤，私營機構實行已多年了，但爲什麼歷來並沒有把這種做法引進到公務員的薪酬結構方面呢？外國在推行這套制度時，爲什麼會這樣困難，這些困難我們有把握克服嗎？我們覺得，單就這些問題，已值得深思了。

公務員的激勵機制是有別於私營機構，有一套工作表現的人事管理制度，以工作表現相關連的增薪點及晉升作爲激勵，並且，由其上司的作評核，也有一套監管制度，可以講成本也相當昂貴的，以此去作爲管理手段，去避免出現的主觀性及出現不公平的現象。與此相反，私營機構的主觀性是相對比較強的，其積效是頗直觀的，與政府部門，工作雖要專業、中立及符合政府政策是不可同日而語的。

把薪效掛鉤的元素引入公務員的薪酬制度內，對激勵員工應有正面作用，尤其對中、下級公務而言；在推行這套制度時，很重要是與此相關連的績效該是什麼，由什麼去界定，必需要有清晰的相關指引，能界定出每個職位的“績效”應爲如何，如何達致預期目標等等，而且並非每個政府部門都可以推行，應視乎每個部門的具體運作如何。

對於激勵的制度，應抱開放態度。對激勵有好處的，都應予以考慮，問題政府對此是否抱有決心實施，我們顧慮到政府以縮減公帑爲前提，要向公務員實施激勵措施，恐怕難以撥出額外資源去推行激勵措施。

六、 關於把薪酬管理工作精簡和下放

關於把薪酬管理工作精簡和下放，要解決多方面問題。香港實行由中央統籌的公務員薪酬制度，而且也實行了釐訂公務員的薪酬的機制，由一個諮詢組織去評核該部門工作性質、責任及職級分野；這比起該部門自我評核客觀得多，而且也避免了部門的主觀性。把薪酬管理工作精簡和下放，會令公眾產生種種疑慮。

把薪酬管理工作精簡和下放，重點應在非核心職系及非公務員合約制員工，對這批員工的激勵及管理，這方面應予下放予部門，例如可給予這類員工按其表現給予增薪、增加若干福利及假期及延長合約期限等等。

把薪酬管理工作精簡和下放，還有一個該部門職級精簡問題。這方面要作更深入細緻的研究，職級合併，可涉及多部層面，一個是跨部門層面，另一個是跨職系的層面。跨部門是在不同部門都設有相類似職級，職系合併是否指這類職級合併爲一，方便調動；跨職系是否指在同一職系中有不同級同，將不同級精簡爲一至二個職級。