



香港政府華員會

HONG KONG CHINESE CIVIL SERVANTS' ASSOCIATION

中國香港九龍京士柏衛理道 8 號 8 Wylie Road, King's Park, Kowloon, Hong Kong, China

電話 Tel : (852) 23001066 圖文傳真 Fax : (852) 2771 1139 網址 Website : <http://www.hkccsa.org.hk>

CB(1)606/08-09(03)

華員會對職系架構檢討報告的意見

3 個公務員薪俸及服務條件諮詢委員會 2008 年為首長級、紀律部隊及 2 個文職職系進行的職系架構檢討，相隔 19 年後重做，一定程度上填補了公務員薪酬調整機制的空白。

職系架構檢討並不全面和公正

然而，這一次檢討，非首長級文職職系雖然有多達 40% 的職系，與首長級及紀律部隊一樣，未能在 2006 年的薪酬水平調查中與私營機構職位作比較，公務員薪酬原則中重要的內部薪酬對比關係未能全面、公正地應用在所有薪級表。除 2 個職系外，非首長級文職職系幾全部被拒諸門外！籍口是須有「嚴重招聘和挽留人員困難」，才能納入檢討。但儘管這部份文職職系中有職系同樣有這些困難，有關職系公務員工會有要求，却被拒諸門外(初時應允檢討的會計師職系亦被剔除)。反而納入檢討的 2 個職系中，有相關職系，儘管沒有招聘和挽留人員困難，仍被包括在內。與此同時，紀律部隊職系招聘和挽留人員的情況却是檢討考慮因素之一。實際上，這次檢討的考慮因素，同樣適用於許多非首長級文職職系，例如，這些職系是否特區公務員隊伍中不可或缺的一部份；上一次 1988 年凌衛理檢討及 1989 年檢討後，因應社會、經濟和政治形勢的不斷改變，引致職系工作性質、職務、職責和工作量，以及公眾期望的轉變；事業發展方面的情況；員工管理等因素。但文職職系幾全部被排斥在檢討之外！可以說，界定準則毫不一致。再者，今次檢討中應用的某些釐定薪酬的做法，也未能一視同仁地應用於非首長級文職人員職系。

因而，與上一次 1989 年進行的全面檢討比較，2008 年的公務員職系架構檢討談不上全面和公正！儘管程度上比預期有所緩和，檢討的結果仍不合理地擴大了公務員首長級、紀律部隊及非首長級文職薪級表之間的差距，製造了公務員隊伍內部的分化。

對這 3 份報告書，本會認為，有 5 個方面問題值得大家去反思。

公務員薪酬不應貼近私營機構的問題

首長級職系架構檢討報告書表示「因為在私營機構，這些級別(首長級第 5 點及以上)人員的薪酬變動較大，深受經濟情況影響，且在很大程度上視乎個人工作表現和公司業績。我們(首常會)同意這些級別的公務員的薪金不能夠貼近部份私營機構的高級行政人員。」

其實，不單是首長級，因性質上的根本差異，整個公務員隊伍薪酬均不應貼近私營機構。為應對當前經濟海嘯帶來的衝擊，不少私營機構急劇轉變了它們的薪酬政策和做法。如果說公務員的薪酬要貼近私營機構的話，那麼，要如何貼近才夠呢？是否要跟隨私營機構“坐過山車”，隨時變動呢？事實上，私人機構也有維持相對穩定的需要，否則人事上出現急劇變動，亦非機構之福。

故此，一向以來公務員的薪酬制度與私營機構比較都以“大致相若”，而非貼近，為原則，即與私營機構保持一定可接受的距離，以維持一定的穩定，並可作出適當的改變以回應私營市場的變化。

近 16 萬公務員隊伍是政府政策的執行者，工作與民生息息相關，與市民是“唇齒相依”，也是“唇齒相亡”的關係，因而維持公務員隊伍的穩定等於維持社會的穩定，不容忽視。

15%差距與可加可減機制的問題

首長級職系架構檢討報告亦提及：“就薪金調整而言，顧問指出，私營機構通常認為在出現超過 15%(較高級職系則以更大差距作考慮)的差異時，便值得關注或須採取行動。鑑於私營機構高級行政人員的薪酬水平變化較大，我們(首常會)認為 15%差距作為採取行動的基準實屬合理。”

上述首常會及顧問的見解，與本會在 2007 年初討論如何應用薪酬水平調查結果時，曾向當局提出的建議不謀而合。

鑑於 2006 年薪酬水平調查的方法存在先天缺憾，未能充分顧及公私營機構的差異，又未能充分反映公務員職位的價值，根據本會過去 34 年參與公務員薪酬調整的經驗，又參考學者的意見，再考慮到香港近年政、經情況的急劇變化，考慮到機制須兼顧維持公務員隊伍穩定的重要性，本會曾在 2007 年強烈建議：應以公務員與私營機構薪酬水平正負 15%的差距作為調整的準則。

遺憾的是，當局缺乏長遠目光，未能洞察全球經濟及本港政經情況可能出現的急劇變化，忽略公務員穩定的重要性，急於落實 2006 年薪酬水平調查結果，便倉卒把可加可減機制訂於正負僅 5%這一般統計學上也存在的差異上。事實證明，假如這個正負 5%同樣地應用於今次首長級職系架構檢討上，則首長級第 1 至第 4 點便要大幅上調，而首長級第 5 點及以上則增幅更巨。市民恐更嘩然！反之，若大幅下調、減薪，則公務員士氣將受極大的衝擊。2002 年立法減薪的嚴重爭議恐難避免！

鑑此，本會促請當局重新審視公務員薪酬調整可加可減機制，改變去年初作出的決定，改為根據首常會報告的建議，以正負 15%的差距作為採取行動的基準。

公務員內部薪酬對比關係問題

一向以來，公務員的薪酬架構均按一定的原則、模式來釐定及調整。如無外間私營機構職位比較，則通過內部薪酬對比關係來訂定彼此之間適當的位置。首長級、非首長級、文職及紀律人員相互及各自內部之間均依靠這個內部對比關係，保持彼此之間的平衡。

若忽視這個需要，每一局部的舉措都有可能牽一髮動全身，令公務員不同職系、不同級別的內部對比發生改變，而使公務員的薪酬架構及行之有效的基本原則受到破壞。例如，可能出現上級的薪酬比下屬低；同一職系的新入職者與入職多年同事的薪金差距很小；首長級與非首長級、文職與紀律部隊之間的差距越趨擴大；高低薪之間薪酬差距越趨懸殊，等等。這些“畸形”現象在過去都曾在公務員隊伍及社會引起不少爭議，令到公務員隊伍的士氣、穩定受損。

由於幾乎全部非首長級文職職系架構未予同時檢討，儘管今次的檢討結果並無大幅度調升某些職系的薪酬，程度上比預期有所緩和，但因增加或新設增薪點、跳薪點，首長級與非首長級、文職與紀律部隊之間的差距將無可避免地進一步擴大。更由於日後，公務員入職薪酬及薪酬水平調查檢討將會定期進行(下次將分別於 2009 年、2012 年進行)，而首長級、紀律人員的職系薪酬架構檢討亦將定期舉行，如此，首長級與非首長級、文職與紀律部隊的內部對比差距恐將每隔一段時間擴大一次！其所帶來的影響及其製造的公務員隊伍內部的分化問題，恐亦不容忽視。

進行職系架構檢討厚此薄彼的問題

非首長級文職職系雖然有多達 40% 的職系，與首長級及紀律部隊一樣，未能在 2006 年的薪酬水平調查中與私營機構職位作比較，但當局在今次的檢討採取了厚此薄彼的做法，拒絕聽取本會的意見，堅持限制非首長級文職職系必須有嚴重招聘困難才准予檢討，因此，除 2 個職系外，非首長級文職公務員幾全部被拒諸門外。

事實上，自 1989 年全面進行職系檢討後，大部份非首長級文職職系在職務範圍、責任要求、入職學歷及公眾期望等方面都有如首長級及紀律部隊般，同樣有了很大變化；再者，在上述 40% 的非首長級文職職系當中，部份亦有招聘困難。

此外，在今次的檢討中，應用於服務表現良好的紀律人員的某些做法，例如發放長期服務增薪點(Long Service Increments)、額外跳薪點(Incremental Jump)、直通薪級(Through Scale)等，均未能一視同仁地應用於非首長級文職人員。再者，許諾為首長級、紀律部隊定期舉行的職系架構檢討的建議，亦未見不分彼此地應用到文職人員。

當局如此做法實難服眾，其分化公務員隊伍的客觀效果不容忽視！

暫緩落實報告書建議的問題

在金融海嘯的衝擊、香港步入衰退、預料財赤嚴重，以及 2009 年情況難以估計下，公務員須與民共渡時艱，當局暫緩落實 3 份報告書的建議可說合情合理，無可厚非。然而，何時才是公務員與社會大眾均視為合適的時間，亦須在適當時候及早商定。

但某些特殊情況似也不必一刀切。例如原為 1988 年凌衛理檢討的一項建議，即紀常會共贊成給予關員和消防隊目(控制)招聘職級內年資達 5 年並已通過升級檢定考試的人員設立的一個跳薪點，因有別於職系架構檢討報告書內其他的建議，當局可酌情考慮提早落實。

總結：宜以更長遠眼光反思機制

當局心目中現行的公務員薪酬調整機制涉及幾個主要部份：每年的薪酬趨勢調查、每 6 年一次的薪酬水平調查、每 3 年一次的入職薪酬檢討、定期舉行的職系架構檢討(惟非首長級文職人員未包括在內)，以及待定的可加可減機制。每一部份都相互影響，牽一髮而動全身。不恰當的局部變動，貌似相關，實質分割的檢討，均會令公務員薪酬架構制度失衡，影響公務員隊伍的士氣及穩定。當局宜避免予人頭痛醫頭、腳痛醫腳，缺乏前瞻性、全局觀念之感。

本會認為特區政府當局、各公務員團體以及立法會議員、社會各界，宜從公務員隊伍的穩定、香港社會的穩定及政府有效施政的整體、長遠利益的重要性，再作通盤考慮。以長遠目光去反思並制定一個真正更完備的公務員薪酬調整機制，以謀取得真正較長治久安的願景。

2009 年 1 月 14 日