

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1305/99-00號文件
(此份會議紀要的第45及46段業經
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：1999年5月31日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會會議廳

出席委員：譚耀宗議員(主席)
梁劉柔芬議員(副主席)
李卓人議員
李啟明議員
張文光議員
陳國強議員
陳榮燦議員
黃宏發議員
楊孝華議員
劉漢銓議員

其他出席議員：吳亮星議員
陳婉嫻議員
黃宜弘議員
劉慧卿議員

出席公職人員：公務員事務局

公務員事務局副局長(2)
栢志高先生

公務員事務局首席助理局長
梁何綺文女士

應邀出席人士：香港城市大學

公共及社會行政學系系主任
張炳良博士

公共及社會行政學系兼任講師
宋立功博士

政治學講座教授
鄭宇碩教授

管理科學系副教授
曾淵滄博士

香港大學

政治與公共行政學系系主任及副教授
鄧特抗博士

政治與公共行政學系教授
卜約翰教授

政治與公共行政學系副教授
盧兆興博士

香港中文大學

政治與行政學系副教授
曹景鈞教授

政治與行政學系助理教授
黃偉豪教授

經濟學系副教授
鄭啟新教授

香港理工大學

應用社會科學學系助理教授
何國良博士

嶺南學院

公共政策研究中心主任、教授
何灝生教授

列席秘書：總主任(1)5
陳美卿小姐

列席職員 : 高級主任(1)7
盧思源先生

經辦人／部門

I. 就《公務員體制改革諮詢文件》與學者會晤

特別會議的目的

主席表示，事務委員會舉行是次特別會議，目的在於與學者就“公務員體制改革諮詢文件”(“諮詢文件”)交換意見。是次會議共有12位學者出席，其中11位已向事務委員會提交意見書。主席亦指出，下列學者已向事務委員會提交意見書，但他們未能出席會議：

- (a) 香港理工大學管理學系訪問學者羅文強先生(立法會CB(1)1387/98-99(10)號文件)；
- (b) 香港城市大學社會科學學部高級講師張楚勇先生(立法會CB(1)1387/98-99(13)號文件)；及
- (c) 美國印第安納州大學公共及環境事務榮譽教授占士佩里教授(立法會CB(1)1387/98-99(14)號文件)。

學者陳述意見

2. 主席歡迎12位學者出席會議。他提醒各學者，他們向事務委員會發言時，並不享有《立法局(權力及特權)條例》(第382章)所提供的保障及豁免，其意見書亦不受該條例涵蓋。

3. 主席亦歡迎政府當局的代表出席會議。

香港城市大學公共及社會行政學系系主任張炳良博士(立法會CB(1)1387/98-99(01)號文件)

4. 張炳良博士認為現時的公務員制度欠缺靈活性及流動性。其不願承擔風險與不求創新的文化，使他們在面對社會環境中越來越大的競爭及挑戰時，無法作出有效的回應。雖然張博士同意有需要進行公務員體制改革，但他對諮詢文件內若干建議有所保留。例如，他支持政府當局以合約條款聘任更多公務員，使聘任架構更具靈活性。但他認為，以合約條款聘任所有基本職級的

公務員(整體公務員的三分之二)卻並不合理。在公務員薪酬方面，張博士支持薪酬與表現掛鈎，但他提醒與會者，切勿低估在衡量工作表現與薪酬時在認知與技術方面會遇上的困難。就此，他建議政府當局在營運基金部門試行花紅制度。

5. 張博士亦指出，改革能否取得成功，關乎是否獲公務員支持及取得其共識。改革應貫徹推行至每一階層的公務員，而非只針對較低層的員工。

香港城市大學公共及社會行政學系兼任講師宋立功博士
(立法會CB(1)1387/98-99(02)號文件)

6. 宋立功博士同意有需要進行公務員體制改革，但他認為諮詢文件內的改革建議會為公務員隊伍帶來革命，特別是關於以合約條款聘任所有基本職級公務員的建議。他認為該建議對基本職級的公務員不公平，並會削弱公務員的穩定性。該建議的影響既廣且深，除非政府有意藉著把公共服務私有化選擇擔當“小政府”的角色。他要求政府當局澄清其用意。

7. 宋博士亦指出，如進行改革，政府當局應首先改善工作表現管理制度，以便在評核報告中真實反映個別公務員的表現。政府當局應為評核人員在此方面提供更多訓練。

香港城市大學政治學講座教授鄭宇碩教授
(立法會CB(1)1387/98-99(03)號文件)

8. 鄭宇碩教授支持公務員體制改革的精神，並認為改革早應進行。但他指出，目前的環境不利於進行改革，而且不宜同時推行所有的改革建議。他建議政府當局為改革建議定下優先次序，並先行處理有關入職與離職的機制。至於其他涉及改變公務員管理文化的建議，例如改善工作表現管理制度，則可於較後階段進行。

9. 鄭教授亦指出，大部分的改革建議予公眾人士的印象是，高級職級的公務員不受改革影響。他促請政府當局考慮如何改善高級公務員的問責性。

香港城市大學管理科學系副教授曾淵滄博士

10. 曾淵滄博士支持公務員體制改革的原則。但鑒於現時經濟不景，他認為現時並非實施改革建議的適當時機。他建議把推行改革的時間延後兩年。

11. 曾博士亦指出高級公務員具問責性是很重要的，因為他們在政策方面所作的決定對社會有重大的影響。他認為以合約條款聘任高級職級而非基本職級的公務員，將是更為恰當的做法。

12. 曾博士認為，政府當局應進一步凍結公務員的薪酬3至5年，以縮窄公營機構與私營機構薪酬水平的差距。如財政充裕，表現傑出的公務員可獲分紅，使他們在公務員隊伍中繼續留任。

13. 曾博士認為公務員人數眾多，而此問題可透過不填補退休公務員的空缺及把公共服務私有化等方法予以解決。

香港大學政治與公共行政學系系主任及副教授鄧特抗博士
(立法會CB(1)1387/98-99(04)號文件)

14. 鄧特抗博士表明，他支持公務員體系改革，但並非毫無保留地支持。他認為，如改革的目的是因應不斷轉變的經濟、政治及社會環境所引發的新需求，便須與政府發展香港的宏觀政策聯繫起來。例如，香港如要達到在工業發展上更積極進取，在國際市場上更具競爭力的目的，便可能需要採取不一樣的機構策略，以及就公務員制度推行其他改變。

15. 鄧博士亦認為，在進行改革期間，公務員在政治上的中立性不容受到削弱。他亦建議，應設立妥善的監察機制，確保改革得以有效地推行。除進行內部評估外，亦可加入外界專家的意見，以監察改革的進展情況。

香港大學政治與公共行政學系卜約翰教授
(立法會CB(1)1387/98-99(05)號文件)

16. 卜約翰教授支持公務員體制改革，認為目前是推行改革措施的適當時機。但他認為改革提出的建議有限。為改善公務員體系的效率，必須同時對憲制及政治制度作出改變。例如，政府應檢討其角色，只須提供一些私營部門所不能提供的服務。政府亦可通過實行部長制提高公務員的政治問責性，並可通過改革政務主任職系改善政府制訂政策的能力。

17. 關於改革建議，卜教授認為適宜採取“易入易出”的入職與離職機制，使公務員在加入及離開公務員隊伍時均可攜同其應得的退休福利。他亦認為適宜保留現行的政策，即公務員的薪酬應足以吸引、保留以及激勵有能力的公務員。至於建議在公務員體制中採用薪酬與

表現掛鈎的制度，卜教授指出，此建議極具爭議性。他建議政府當局在某些表現較易量度的營運基金部門內試行此項建議。對於表現管理，他支持對表現評核過程作出改善的建議。

香港大學政治與公共行政學系副教授盧兆興博士
(立法會CB(1)1387/98-99(06)號文件)

18. 盧兆興博士在會議上提交其意見書，並表示支持公務員體制改革的意念，但反對諮詢文件內所載的改革建議。他認為，改革應以公務員的高層作為對象，並應提出一個加強高級公務員問責性的機制。他亦認為，改革建議內應提供上訴或申訴的途徑。

19. 盧博士不滿政府當局就改革進行諮詢的方式。他指出員工參與改革至為重要，並促請政府當局進行進一步的諮詢。在此等情況下，諮詢期應予延長。

20. 盧博士亦要求政府當局澄清，政府是否藉著改革在政治上對公務員施加控制。

(會後補註：盧兆興博士所提交的意見書的中文譯本已於1999年6月2日隨立法會CB(1)1413/98-99號文件送交委員。)

香港中文大學政治及行政學系副教授曹景鈞教授
(立法會CB(1)1387/98-99(07)號文件)

21. 曹景鈞教授認為，公務員體制改革是世界性的趨勢，香港有需要進行該項體制改革。在表現管理方面，當局應對現行制度作出評估，以期設立一個新的制度，以客觀的態度就衡量工作表現提供清晰的指引；不過，若干技術性問題仍有待解決。因此，他建議先在某些部門試行新制度，然後才推廣至整個公務員體系。

22. 在問責性方面，曹教授認為政府應提高其對市民及立法會的對外問責性。體制改革應以高層為對象，以確保高級公務員具有能力作出決策及處理危機。

香港中文大學政治及行政學系助理教授黃偉豪教授
(立法會CB(1)1387/98-99(08)號文件)

23. 黃偉豪教授表示支持改革的原則，但對諮詢文件所載的改革建議卻持強烈的保留意見。他亦指出，政府輕率套用市場模式或私營機構模式而不對二者的差異詳加考慮，只會造成更多問題。

24. 黃教授察悉，大部分改革建議均與公務員的工作表現有關，例如與表現直接掛鈎的薪酬制度及可以基於公眾利益，更有效地迫令表現持續欠佳的公務員提前離職等。他認為由於沒有就“良好表現”的涵義作出清楚界定，將難以有效落實改革建議。

25. 黃教授亦認為改革的範圍過於狹窄。政府的決策制度及諸如機場管理局及醫院管理局等為市民大眾服務的公營機構，亦應包括在內。黃教授就此指出，在香港中文大學近期進行的調查中，對於“在政府及公共機構的運作中，公眾參與及問責性較效率更為重要”的說法，有78.6%的回應者表示“同意或非常同意”。

26. 黃教授進一步表示，政府不應藉推行改革達到節省開支的目的，相反地，當局可能須增撥資源，以確保改革取得成功。

香港中文大學經濟學系副教授鄭啟新教授
(立法會CB(1)1387/98-99(09)號文件)

27. 鄭啟新教授認為，政府所訂的目標均是有充分理據支持的，但他指出改革建議內的一些潛在問題。首先，建議的新入職條件會令公務員的事業前景處於不穩定的情況，因而減低公務員職位的吸引力。當局需要更優厚的整套薪酬才能吸引優秀和合適的新血加入，否則新入職人員的質素便會下降。公務員事業不穩定的情況亦會減低公務員熟習公務員運作守則、規例及章則的積極性。然而，這些技能對確保政府的暢順運作卻是極具價值的。

28. 其次，鄭教授指出，在現行制度下，公務員所得的薪酬比他們的生產力為高，以作為他們行為良好的獎勵。他認為建議中與表現直接掛鈎的薪酬制度會減低公務員維持良好操守的動力。政府因而須要制訂更多監察和控制措施，以免出現濫用權力的情況，結果令行政費用上升。鄭教授亦認為公務員的工作表現難以衡量，而且工作表現評核與薪酬之間的連繫亦難以透明化。在此等情況下，政府便難以令公務員相信他們得到公平的對待。此外，公務員可能會傾向執行一些容易衡量工作表現的工作，因而忽略其他工作。

香港理工大學應用社會科學學系助理教授何國良博士
(立法會CB(1)1387/98-99(11)號文件)

29. 何國良博士認為改革目標有欠清晰。他認為面對即將來臨的21世紀，政府應評估香港在政治、經濟及社會方面的轉變，並落實公務員的體制改革，以配合社會的需要。政府應以提高政府部門的靈活性為目標，同時亦應維持其穩定性。

30. 何博士認為，政府應以較廣闊的視野改革其管理工作，改革範圍應包括各部門之間的分工及政府內部及對外的溝通事宜。他亦指出，政府應重視前線公務員的經驗，不宜以合約制聘用基本職級的公務員。

31. 何博士進一步指出，要設立一個公平而透明的機制衡量公務員的表現，是相當困難的事。政府應進行進一步的內部諮詢，並聽取公務員對改革方案的意見。

嶺南學院公共政策研究中心主任何灤生教授
(立法會CB(1)1387/98-99(12)號文件)

32. 何灤生教授支持改革目標。他認為是次改革應把醫院管理局及機場管理局等公營機構包括在內。

33. 在公務員薪酬方面，何教授認為，薪酬條件應具相當吸引力，足以吸引人才加入公務員行列，但其吸引力卻不應過高。他亦認為，以常額條款長期聘用，是對持續表現良好的公務員的合理報酬，但應有機制解僱工作表現欠佳的員工。公務員的工作表現可透過定期調查服務對象的評價作出評估。

與學者進行討論

推行改革的時間安排

34. 張文光議員要求各學者就曾淵滄博士建議延遲實施體制改革兩年一事發表意見。張炳良博士、宋立功博士、鄭宇碩教授、鄧特抗博士、卜約翰教授及曹景鈞教授不支持曾博士的建議。張炳良博士、鄭宇碩教授及卜約翰教授認為，政府應訂定各項改革建議的優先次序，先進行不具爭議性的建議。宋立功博士建議政府當局考慮設立一個獨立的公務員體制改革委員會，成員包括政府官員、立法會議員及學者。

35. 曾淵滄博士澄清，他建議把體制改革延遲兩年，並非表示政府當局應在未來兩年就改革不進行任何

工作。政府其實應把諮詢期延長，以便公務員及公眾人士有更多時間就改革建議表達意見。

36. 陳婉嫻議員對現時是否實施體制改革的適當時機表示關注，因為在目前經濟疲弱的情況下，公務員並無討價還價的能力。

聘用條款

37. 就委員詢問有關以合約條款聘用基本職級公務員的建議，張炳良博士回應時表示，基本上應以常額條款聘用公務員，但為顧全靈活性，以合約條款聘用部分公務員而非全部基本職級公務員，是可以接受的做法。盧兆興博士不支持此一改革建議，因為會令公務員隊伍政治化。何灝生教授表示，任何公務員的聘用條款均應按其職位的職責性質來釐定。如某職位只要求出任者具備一般技能，受聘出任該職的人員便可以合約條款聘用。宋立功博士認為，以合約條款聘用的建議，應適用於高級職級而非基本職級的公務員。

38. 黃宏發議員認為有必要以常額條款聘用公務員，使公務員維持政治中立。以合約條款聘用的公務員未必以服務市民為己任，而且還可能會為了本身利益而濫用職權。如以合約條款聘用高級公務員，問題便會更加嚴重。黃偉豪教授認為，政府當局可制訂規則，禁止高級公務員在合約終止或辭職後3年內加入私營公司，以解決此問題。

39. 何國良博士認為，政府當局不宜以高級職級或基本職級的公務員為改革的對象。

政府服務私有化

40. 李卓人議員認為，政府當局在體制改革中訂有一項秘密議程，就是藉精簡工作程序進行裁員，以期為私有化工作鋪路。李啟明議員亦指出，公務員相當關注政府當局的私有化計劃。他認為由於機電工程署及郵政署的營運基金業務相當成功，政府當局或可考慮設立更多營運基金，而非致力實施私有化。

41. 宋立功博士認為，政府當局應把其私有化計劃公開，因為估計受影響的公務員數目約達120 000名。

42. 黃偉豪教授及卜約翰教授認為，對於某些由私營機構提供比政府更為有成效的服務，私有化實為一個

可取的方案。黃教授指出，當局在有關服務私有化後應對服務的質素進行監察。

43. 何國良博士指出，私有化問題不在諮詢文件的範圍內，故此應在另一場合加以討論。

44. 主席感謝各位學者抽空出席是次會議，並與委員分享他們的意見。

政府當局作出簡短回應

45. 公務員事務局副局長2澄清，政府當局在體制改革中並無任何秘密議程，而其中一位學者所指將有120 000名員工受私有化影響亦不真確。他亦指出，體制改革主要影響新入職人員，對現職公務員的影響十分輕微。

46. 公務員事務局副局長2感謝委員及學者提出意見。他表示，政府當局將制訂詳細的建議方案，以便在未來18個月內進行更深入的諮詢及逐步實施有關方案。他向委員及各學者保證，政府當局會考慮他們的意見。

II. 其他事項

47. 議事完畢，會議於下午1時20分結束。

立法會秘書處
2000年1月26日