

這是「政府紀律部隊人員總工會」對公務員體制改革諮詢文件的回應和意見。為方便互相參照，我們依諮詢文件的段落編排，逐章討論。

第一章 引言

改革原因

- 1.1 現今社會日漸開放，政府的運作亦更趨透明，往日不為外界所知的公務員架構內的事務今日亦成社會的焦點，加上回歸後香港受到金融風暴的衝擊，使市民對政府的依賴和期望都比以前提高。政府高層以至行政決策當局處理近期重大事件的連番失誤令廣大市民對政府產生不滿，如今公務員事務局卻避重就輕，將矛頭導向整支公務員隊伍，特別是依令行事的執行階層，諉過於公務員架構的不完善，令中下層公務員頓生代罪羔羊的無辜感覺。
- 1.2 誠然我們同意公務員必須與時共進，自我完善以提高效率。但達到這些目的並不一定要改動整個公務員架構的根基。過去香港的成功，足以證明香港的公務員極大部份都是廉潔守正，誠實可靠，優秀和高效率。公務員改革應以維持，進而提高這些優點的標準為首要目標。
- 1.3 另一方面，我們感到一般市民大眾認為在現今經濟萎縮百業蕭條的社會景況下，公務員的薪津、服務條件和職業保障都特別優厚，甚至已經與現況脫節，因而發出改革公務員架構的呼聲，藉以削減公務員的薪酬，減低政府的開支。對這種可收一時之效但令整個公務員架構和運作產生根本改動的短視做法，我們並不贊同，亦不認為基於這些原因而需要徹底改革公務員體制。我們甚至懷疑市民的不滿是基於政府政策的失誤和個別高層決策官員的無能，而非全是針對執行政策的中下層公務員。

- 1.4 諮詢文件所列的改革原因只是冠冕之詞，我們殷切希望政府能夠深入研究調查，確實找出市民不滿的地方從而可以對症下藥，使公務員隊伍與時並進，自我完善提供高效率的優質服務。
- 1.5(1)我們完全同意以這些原則推行改革，但由於諮詢文件大部份內容只是一些綱領和初步構思，沒有實質的內容和具體的計劃，我們在現階段不能對改革的可行性和它的成效提出意見。
- 1.5(2)我們強調，整個改革必須經過詳盡的策劃和諮詢，才可執行，切忌貪功冒進，唯上唯命的一意孤行。公務員改革對特區政府的運作，官場文化，員工道德操守，以至整個香港特區的將來，影響極其深遠。新機場事件與之相比，相差不可以道里計，公務員事務局應吸取新機場事件的教訓，慎而重之，穩而重之的推行改革，切忌只爭朝夕，抓緊現今經濟衰退，人浮於事，僱員談判力量薄弱的時機而強制推行。

改革目標

- 1.6 諮詢文件提出的改革目標是以公務員隊伍的優點為基礎，進一步建立更好的架構，環境和文化，我們認為這些只不過是改革的手段。政府應該透過這些手段挽留和招攬人才，發揮員工的才能，培養政府的人力資源，以改善公務員辦事效率和提昇公務員的工作表現，從而對社會提供更佳的服務，這才是改革的最終目的。否則，只是為改革而改革，聊以回應社會的聲音，而罔顧在改革的衝擊下破壞了現存架構的優點和功能的可能。故此我們希望政府在推行改革的進程中，極謹慎地選擇可行的方法，用於可行之處；並汰除不可行的方案，例如以表現為基礎的獎勵機制並不適用於不能公平地量化表現的職級。此外政府並應抱著誠懇開放的態度，先透過廣泛和深入的諮詢，然後才著實執行。

改革範圍

- 1.7 諮詢文件所列出的四大政策範圍，基本上函蓋了公務員僱用方面可檢討的事項。我們贊同在這幾方面加以檢討，根據檢討所得訂定詳盡的方案，並加以真誠而無心有成論的諮詢，方可按部就班，經試點實驗成功，才全面推行。

第二章 入職與離職

聘任原則

2.1-2.3

我們都認同這些原則，特別是 2.1 段所述「公務員入職與離職體制，必須在穩定性和靈活性之間，取得合理的平衡」。但我們亦關注到「合理的平衡」所厘定的尺度和準則，並憂慮到造成靈活性的機制，和操控這機制的公平性；對此我們希望設立渠道監察這些機制的操控，使之不致淪為在高位者弄權的私器。

2.4 我們亦有見及這些缺點，贊成加以糾正。

2.5 我們期待著一個具體詳盡的方案和推行計劃，以便著實討論。

入職制度

2.6(1)既然政府計劃將現時「能進、能出」的聘任方式，改革為「易進、易出」的方式去打破公務員「超穩定」的鐵飯碗，就無需憂慮不能汰除冗員而改行合約制，增加公務員的流動性，造成公務員架構的不穩定。我們對以合約制聘任編制內的公務員極不贊同，特別是以之施行於紀律部門，無論是基層職級或是管理職級，都絕不可行。

- 2.6(2)在內外因素影響下一個不斷變化的社會，其行政系統的穩定性和持續性十分重要。民生各方面雖然都隨著時代發展，社會變遷和政治訴求不同而變化，但市民都希望在安穩和平的環境下生活。社會的安定取決於行政部門能否如常運作，執行任務和執行任務的公務員在處理公務時能否堅持原則，保持政治中立而依法辦事。這些都與公務員的職業保障、利益、福利水平有莫大關係。合約制度並不能提供給公務員抗拒貪污誘惑和抵抗惡勢力威嚇的條件，以合約制聘任的公務員實際上都是欠缺投入和歸屬感的僱傭兵，以「鋪鋪清」的心態，追求眼前的短期利益，並不能賴之以貫徹始終共渡時艱。
- 2.6(3)以合約形式聘用紀律部隊人員，後果更足以徹底破壞社會秩序和穩定。紀律部隊執行任務時，往往面對生死存亡的抉擇，亦面對社會上不同根源的軟性誘惑和暴力威嚇。除了合理的薪酬和福利等物質報酬外，亦需要極大的精神支持和鼓舞，這就是紀律部隊不可或缺的團隊精神、歸屬感、投入感、使命感、成就感和榮耀感。試問一個員工穿來出去、同袍早晚不同的合約制如何能凝聚這些精神力量去令員工全心全力執行任務？更遑論要以之來穩定編制，以保持充足的力量維持社會的法治和秩序。高流動率的紀律部隊人員更引發出貪污瀆職，濫用權力，操守淪喪，紀律渙散，內部保安保密失調，不良份子滲透.....等等無窮無盡的實際操作和管理上的問題。此外紀律部隊人員的培訓需要大量的資源和悠長的時間，合約制容易流失員工，造成極大的浪費。高流動率亦不利積聚實戰經驗，因而削弱員工的能力和表現。

- 2.6(4)在香港的特殊情況下，所有紀律部隊都必須緊密合作，環環相扣，建成了整個社會治安、執法 and 民防的基礎，並無輕重之分。我們認為以合約制聘用任何紀律部隊的成員都絕不可行，因為數之不盡的流弊和缺失將導致紀律部隊逐漸癱渙而最終崩潰。我們堅決反對在任何紀律部隊推行這種聘用方式。
- 2.6(5) 由於紀律部隊人員受嚴格的紀律管制和約束，對其紀律行為、人格操守、工作態度和表現都有極高的要求。每支部隊亦設有常行機制以監控員工，其缺失並不為”鐵飯碗”所包容而造成淤血難清的局面，故此並無必要在紀律部隊施行合約制。
- 2.6(6)我們認為合約制只適用於培訓過程簡短、技術要求不高、無需延續性而又在市場供應不虞或缺的基層職位；或是特殊功能、短期需求、過渡性的個別高層職位。在整個公務員架構，太高比例的合約性僱員會造成不穩定。如果政府有意利用合約制的靈活性以削減公務員薪酬福利在公共開支中所佔的比例，倒不如將上述基層工作外判，或甚至將適當的部門私營化以直接達致政府架構減肥的目的，避免整體公務員處於長期的震盪。

聘任機制

2.8 長期聘用

原則上我們不反對這兩項構想，但現階段只能觀望，期待具體方案推出後，才能就其優劣提出意見。

退休制度

- 2.9 原則上我們贊同引入供款式的公積金制度以提供退休保障，這增加了僱員在公私機構轉職時的靈活性，亦切合多付多得的公平原則。但現職的公務員由於受入職條件所限，應不受影響。
- 2.10 我們贊同針對特殊情況作例外處理。
- 2.11 我們認為以重新調配和自然流失的方法安排過剩人員較為可取，強行遣散並不是一個負責和有遠見的僱主所為。
- 2.12 我們並不反對在劃定清晰的範圍，定立明確的機制，公平地執行的情況下，指令提前退休；但亦應設有上訴的機制，以作制衡。指令離職只應在極端情況下為配合整體的需要而執行，不應以之為常行的解僱方式。
- 2.13 我們不反對簡化程序和加強指引，有效地解僱持續表現欠佳的員工，但反對將權力下放給部門首長，因為這雖可加強部門的人事管理權力，但過大的權力，失去制衡往往便會產生弄權枉法的事，而且由數十個政府部門首長各自施為亦容易在不同標準下失之公平。

第三章 薪酬及附帶福利

薪酬原則

- 3.1 這是一個在沒有更好的指標下可接受的指標，但政府機構有其獨特性，與私營機構不盡相同，在參考私人機構薪酬作指標之餘亦應考慮政府機構的獨特性，作出調節。

入職薪酬檢討

- 3.2(1)由於亞洲金融風暴引致亞洲各國普遍經濟衰退，大部份私營機構都減薪裁員，相對地公務員的薪酬和職位的穩定便十分突出，因此引致市民的不滿，我們認為這才是觸發這次改革的原動力。誠然公務員體制上存在不少毛病，但並不在於其高薪厚祿，反之這正是公務員體制穩定的重要條件，公務員體制的穩定才足以維持社會體制穩定，政府暢順運作。我們並不贊成爲討好政客和普羅大眾的改革，以短暫的現象爲指標而削減公務員薪酬。
- 3.2(2)公務員薪酬不僅影響十八萬九千公務員，亦涉及十四萬政府資助機構的員工，跨越數十個職級和十多層的薪級。任何改動都足以引致縱錯複雜的評比和計算，反響和後果極大。因此不應頻繁變更。我們認同公務員薪酬基本上應與私人機構掛鈎，但不是短期的比較，豐年怯年整體比較才不失公平，我們服膺於公平的機制，樂見薪常會作"出公正的檢討。

薪酬與表現鈎

- 3.3 現行的增薪制度並不是與表現沒有密切關連，只不過是評核的方向有別而矣。公務員執法，服務市民，一般來說表現的機會並不多，能夠保持有水準的服務，不犯過失已是稱職的表現，稱職的表現是值得增薪的。
- 3.4 在政府體制外的公營機構，其業績大都可以量化，故可與增薪掛鈎，海外公務員體系與表現掛鈎的增薪制度亦不盡是成功，故此這並不是適當的例子。
- 3.5(1)這裏所列的原則都適用於任何機制，但如何落實這些原則都是極大的問題，特別是第四點「訂立透明度高及公正的表現評核制度，以便根據表現而決定薪酬」便極具爭議性，以這原則施之於公務員架構既不可行，亦不應該。
- 3.5(2)首先「表現評核」這一個主觀的評檢先天性就不可能公正，假如純是先天性的缺失而造成不公正，這還可以諒解和接受，但縱觀以往多年來「表現評核」的不公平往往是人為操控的結果。人皆有私心，公務員無論高低級亦然。這私心在評核過程中不可能沒有發揮作用。第五章所述「過分慷慨的評核傾向頗為嚴重」一詞足以為證。尤其不足為外人道者，這一詞的背後，其實包含不知多少的冤枉錯案，非法交易，朋比為奸，擦鞋馬房等等無窮無盡的流弊。在紀律部隊，「表現評核」更是打壓異己培植朋黨的王牌手段，如果更加重這張王牌的法力及於增薪方面，將來公務員為了維持生計前程，只能唯上唯命；這對公正中立的執法，廉潔自持的公務員文化將摧殘殆盡。高透明度只能略減表面的不公平，內裏人為操控則一如以往，只是操控的手法更高明，包裝更堂煌而已。

- 3.5(3)政府的功能在於公正地行使職權，私人機構則重於最大利潤，兩者有其本質上的不同；私人企業僱員的表現容易量度而公務員表現難於量化。況且工作成果多涉及跨單位的協作，不易分解為個人成績。在現時這千瘡百孔的評核制度下，如強行廣泛推行薪酬與表現掛鈎的制度，必會引入無數私營機構常見的辦公室醜聞，滋生上下爭拗、惡性競爭等流弊，未能激勵員工士氣之餘，反先蒙其害，改革亦失卻目標。
- 3.5(4)我們亦不是一成不變地反對薪酬與表現掛鈎的做法，我們認為推行這制度有三項先決條件：首先該職系或職位，其表現的可評估性高，例如以件工計的基層工種，或是獨當一面的大員，其表現都較易量度。其次表現評核的準確度高透明度高，便於判斷優劣和公平地橫向評比，避免錢權交易。此外亦須確保負責評核的官員有足夠能力進行評估，亦應確保他的公正性和公平性。在後兩者確立之前我們認為薪酬與表現掛鈎的制度不適宜施行，更不應強行實施。
- 3.6 我們認為這是改革中較為複雜和較多爭拗的部份。如果籌劃將任何的方案構築於「表現評核報告」的基礎上，便必先要令之堅實鞏固，方不致倒塌。故此應該先行完善第五章內表現管理的一部份，妥善配合，經試點驗證可行，才好實施。

薪酬調整機制

- 3.7 及 3.8 我們一直以來都認為需要一個公平的薪酬趨勢調查機制，以決定公務員薪酬調整。在時移勢易的情況下現行機制的修訂和改善亦在所難免，對此我們並無異議。

附帶福利

3.9 及 3.10 我們贊成檢討前時遺下不合時宜的附帶福利，特別是帶有殖民地色彩、特權形式、階級歧視的項目。我們認為新的附帶福利應著眼於員工實際需要，並以消滅階級差別、兩極差距為考慮的基礎。

第四章 行爲及紀律

廉潔守正

- 4.1 我們完全認同公務員必須有良好的操守，亦贊成設立機制以確保公務員在執行內外職務時能夠廉潔自持。
- 4.2(1) 我們覺得防止賄賂條例、公眾的監察、和高昂的貪污機會成本已大大遏阻了公務員執行職務時受賄的意慾。但公務員的內部行爲，因爲缺乏清晰的指引和界定，很多表面在臨界邊緣而實則是貪污或接受利益的事情，仍然在交誼、聚會、遊樂的掩飾下默默進行。我們對這些受授皆悅、枉用公眾資源的行爲，深痛惡絕。這亦指出，在絕對權力下，爲人上者可操控表現評核報告，繼而黑箱作業，透過可玩弄於股掌之上的內部升級委員會，以評選「表現評核報告」的提升方法（即 **Paper Board**），達至酬備討逗其歡心者的目的。上有好者，下必甚焉，這條終南捷徑一開，有意求達者，莫不趨之若鶩。雖云上有公務員事務局和公務員敘用委員會的制衡，但往往都爲部門所蒙蔽，或官官相衛而不能明辨是非、伸張正義，淪爲橡皮圖章。在這可肆意提升的體制下，喪送人材，莫之爲甚。這亦是我們極端反對將表現與薪酬掛鈎，和在 2.13 段內將迫令離職的權力下放給部門首長的原因。我們極不願見到部門高層在進一步授權下進一步腐化。
- 4.2(2) 我們認爲上述事項都與行爲操守有極密切而直接的關係，亦對部門內部文化，下屬行爲產生極壞的影響。我們不獨歡迎公務員事務局與廉署合辦的「公務員廉潔守正計劃」，更希望廉署積極介入，趁這次改革的時機能夠撥亂反正。這方面我們願意與廉署進一步合作，達至更理想的效果。
- 4.3 我們贊成設立完善的紀律審裁制度，處理違紀個案。

紀律處分程序

- 4.4 我們贊成檢討和簡化紀律處分程序，這檢討亦應延展至紀律部隊的現設機制，以便乘時去蕪存菁。並建議將之正名為「紀律審裁」，代替「紀律處分」，免去未審先定罪的不公正概念。
- 4.5 我們支持確立制衡及覆核的機制，在獨立覆核機制內，我們建議加入員方組織的代表，並將覆核的機制延伸至司法覆核的地步。

紀律個案處理

- 4.6 及 4.7 我們支持這個構思，並建議在設計時引入辯護人，或代辯人的機制。我們冀望在具體結構和程序勾劃出後，提出意見。第四章的內容較為單純和直接，但對良好的公務員行為起重要的穩定作用，我們認為這是改革中爭拗較少，難度較低的部分，應率先實行。

第五章 表現管理，培訓與發展

表現管理

- 5.1(1)從諮詢文件可看到「表現評核」在這改革的構思佔有極重要的地位，薪酬要與之掛鈎，合約轉長期聘用亦基於表現。但現時的評核方法和制度卻存在極多漏洞，容易為人操控和濫用，將這評核制度變為弄權的私器。更何況現時的升級制度過份倚賴表現評核報告，在黑箱作業的情況下，晚清時代賣官鬻爵的現象亦重現於今在，一句「過分慷慨的評核傾向」已道盡時弊。我們認為這是最需改革的地方，並應盡速進行。
- 5.1(2)除構思中的評核委員會負責評分和處理上訴外，我們建議加入橫向評比的方法，摘除私隱權的掩護，將所有同一職級的評核報告印刷成書，分發給所有受評者和撰寫該等評核報告的官員，使受評者可尋覓出不公平的地方，因而可以啟動上訴機制，使這主觀的評核方式，加入客觀的因素，引入受評者的監察，提高透明度和提高作弊的難度。
- 5.1(3)除評核制度外，我們亦建議一併檢討升級制度，因為二者實有密不可分的关系。我們極不贊成現時將千瘡百孔的評核制度和馬虎草率的升級制度連結成一條終南捷徑，去決定一個公務員事業的前途和發展。
- 5.2 我們不贊成訂定評級比率，這只會因限額而握殺真正優異的表現者，或是為了填額而以次等表現者濫竽充數。這都是不公平的。還有，在完善評核制度之前，訂定評分比率，雖可針對“過分慷慨”的弊病，但這只不過將優等評核報告的時價提高而增加交易成本罷了。

- 5.3 我們支持這方面的發展，使部門上下重新認清目標，使資源和力量集中於正行本業，更有效地提供服務。我們對於有些部門荒疏本業，本末倒置，假、大、空的裝飾門面，亂用、錯用資源的荒謬行徑，實在不大敢苟同。

培訓與發展

- 5.4-5.7 我們支持這方面的計劃，我們認同這是提高公務員質素、使政府架構與時並進的正確路向。
- 5.8 我們支持這些培訓計劃之餘，亦提出不要硬銷強壓要公務員全盤支持所有的改革項目。我們認為在改革的進程，應踏實地改革應改革的地方，保留應保留的東西，不要為討好投機政客，順從普羅大眾而置真相真理於不顧，硬將行之有效的體制一刀切地全數推翻。

第六章 前瞻

- 6.1 及 6.2 現今的公務員體制有需要改革的地方，亦有值得保留的部份，原則上我們支持施行這個改革。
- 6.3 我們希望公務員事務局收集到意見和建議後，能夠將這些意見和建議編印成集供所有諮詢對象傳閱，以便互相評比，收集思廣益的效果。
- 6.4 我們的意見看似偏重於負面批評，和抒發不滿，但這都是我們在前線的親身體驗，我們揭發存在於部門內的陋習流弊以供參考，使改革能切中時弊，達致更佳後果。本會僅以獻曝之忱，提出管窺之見，希望政府能開誠佈公，諮詢善道，察納諍言。如心有成論，內斂陰謀，諮詢亦將淪為門面功工而矣。

政府紀律部隊人員總工會
一九九九年四月