

城市大學專業進修學院講師  
宋立功博士  
向立法會公務員及資助機構員工事務委員會提交的意見書

應該成立中央統籌委員會指導體制改革

由公務員事務局負責推動的公務員體制改革，是一次具規模的結構性變革。改革觸動到原體制的各個部份，無可避免引起現職公務員的關注，由於特區政府同時加速推行私營化及公司化，再加上本港經濟因亞洲金融風暴的沖擊而陷於歷史性的低潮，在這樣的背景之下，改革的意圖難免令公務員深感疑慮。三次大規模的公務員抗議及遊行，反映此種疑慮由於政府高層的解釋不夠充份，有可能轉化為抗爭的行動。事實上，近期的發展，如有政府部門為完成資源增值計劃，採取裁減人手的做法，公務員的疑慮，看來並非無根據。一旦公務員誤解改革的意圖，無非是減薪與裁員的話，體制改革的命運將是非常可悲的。

感到欣慰的是，行政長官在他的第三份施政報告之中明確指出，改革必須充份諮詢公務員團體，而且步伐應是穩妥，次序的緩急，也是經過充份考慮的。清楚的訊號是：改革的速度將放緩。例如私營化的推行，應集中於處理房屋署的屋邨管理方面，其他部門，可從長計議。特首的取態是正確的，這說明早前公務員因為擔心飯碗不保，以至人心惶惶的情況，他是了解的。

改革的影響面其實遠不止於公務員體制的變動。資助機構亦明顯受到沖擊，不少機構也要重新配置資源，重整職系與職級。公務員的全面檢討入職安排的薪金與福利，同樣為資助機構帶來改革的壓力，因此，公務員事務局推出任何改革方案，包括對入職、離職、晉升、獎懲、以至培訓等各個方面，將成為資助機構的主要參考。

公務員絕大部份的社會階層屬於中產階級，是社會消費的主力軍之一。薪金與福利的調整，對消費市場是有影響的。公務員的職業穩定性，在經濟衰退時期，尤其令人羨慕，他們的消費能力，在此期間，對市場有相當大的心理效應，不少消費指標，例如房屋租務、銀行貸款、汽車租售等，公務員及資助機構員工，均為主要的消費對象。

總的來說，公務員體制改革，對公務員隊伍及中產階層，以至社會整體，均有相當的影響力。體制改革的視野，不能不擴濶，以充份考慮改革的面向及速度，社會是否有足夠的承受能力。施政報告特別指出，改革必須“審時度勢，對社會的承受能力有充份的估計，以社會繁榮安定為重”，這是相當中肯的評語。

值得注意的是，政府角色的轉變、政府的固有功能的增減，無可避免需要公務員體制加以配合。今年4月，政務司司長陳方安生曾

清晰地宣稱，特區政府將由傳統的“服務提供者”，轉向“服務的採購者”。換言之，大量的社會服務，本來由政府各部門直接向市民提供，在政府角色的明顯轉變之下，政府將為市民甄選及採購私營機構所提供的服務，即更多地“借助私營機構的人才和技能”。由此觀之，政府再無需要維持現時的規模，即20萬名額的編制，無可避免要逐步削減。

政務司司長事實上同時申明，私營化、公司化、外判服務及營運基金部門等模式，應該進一步推廣。明顯地，未來公務員的數量應該朝著“循序漸減”的方向。可惜，施政報告就這個政府行政架構的轉變，並無進一步的解釋。前述的放緩傾向的虛與實，市民無從估計，公務員亦不能掌握政府的真正動向。

現時政府高姿態地推行“資源增值計劃”，在公務員流失率只有歷史性的2%的空前紀錄之下，在薪金與福利普遍佔用各部門約八成的開支的情況下，最有效的增值辦法，似乎就是削減人手，甚至裁員。施政報告因應近期公務員人心不穩的危機，特別強調要“通過加強部門間的人手調配及借調與再培訓等措施”，以避免裁員遣散的負面影響。

綜合改革所面對的種種不利因素，政府應該成立一個由政務司司長主持的中央統籌委員會(或小組)，成員包括財政科及律政科等相關部門的高級官員，以發揮協調、平衡及督導的功能。體制改革涉及政府各個部門，包括文職與紀律部隊，為免政出多門及權威性不足，由政務司司長統領，最合適不過。

從改革第一階段的經驗看，部門之間似乎缺乏改革的共識。庫務局強調資源增值要在5年之內，即到2003年，最終要達到5%的增值指標。增值以削減人手的方式最為簡單直接，庫務局所發出的建議及指引，並不足夠，部門沒有經驗，緊迫的民生服務的提供，也不容許部門以其他方式增值，個別部門被員工指摘已經起草裁員名單，自然造成人心惶惶。本來以借調人手方式，向其他部門轉移多餘人力資源，是過去慣常的做法。問題在於在空前低的流失率之下，各部門均有自己人手過剩的壓力，端的是愛莫能助。適逢體制改革，新舊入職條件的不同，不同職系之間的差異，在改革配套安排未清晰之前，各部門的確有不知所措的感覺，如果加上工商業服務推廣署不斷為私營化及公司化加溫的言論，不單員工人心惶惶，部門管理階層亦迷失方向，只好見步行步。

政出多門，眾多改革同時推出，社會經濟環境欠佳，公務員體制改革似乎從一開始，即面對眾多困難與阻力重重。

中央統籌委員會(統委會)的設立，可協調跨部門的運作，形成共識，相互配合，緊密合作。統委會由於層次高，具有極高的權威性，可平衡不同部門之間，因改革所帶來的利益增減上的沖突。更加重要的是，統委會要發揮重要的督導作用。改革一定會面對龐大的既得利益者的反對與抵抗，公務員體制改革，涉及管僚架構的重組，是眾多改革之中的最重大改革，其難度是可想見的。統委會要有能力提供有力的指導，各種試點與實驗、配套安排、進展速度、階段性的目標

等，應該在精心設計及具體指引之下展開。統委會並且應該對改革的全過程，發揮監察及控制的功能。

就以施政報告提出的良性辦法——部門間的人手調配及借調為例，政府各部門之間顯然有認知上的差距及部門本位上的不同利益的考量。文書職系人手過剩，早已不是秘密，中央(即一般職系處)固然無法吸納因為部門電腦化及取消兩個臨時市政局所帶來的過剩人手，其他部門因為資源增值的壓力，亦不願意接收，要靈活調配人手，是說易做難，只有統委會才能有效發揮協調、平衡及督導的作用。

長遠而言，特區政府因應政治與經濟環境的變化，需要重整行政架構，取消舊的部門(如兩個臨市局)、開設新的部門(如施政報告首次提出的“可持續發展科”)，無可避免會影響到公務員體制改革的進程，由統委會作出高瞻遠矚的安排，實屬必要。

當前政府必須處理好所謂“自願離職”的問題。較優厚的離職補償固然重要，積極地協助員工在私營機構尋找合適的工作，尤為重要。可惜，直到目前，政府的思路仍然狹窄。外國的經驗，是政府各部門普遍成立轉職輔導中心，內裏有人力資源專家，提供個別輔導；在設備方面，職位空缺及再培訓課程資料，以至求職信的電腦軟件，甚至秘書支援等，一應俱全。這樣的安排令受遣散影響的員工，在前途不確定，面對失業或工作轉換的心理壓力下，能感受到僱主的多一分溫暖，減少一分徬徨。特區政府向以“良好僱主”自我標榜，應該做得更好。政府要吸取外國的優良經驗，協助“自願”離職的員工，轉職至新的環境。

從根本上講，再培訓實在非常重要，員工調職困難，其中就涉及新技能的掌握，積極的做法應該是，給予員工再進修以掌握新技能的機會，並且努力協助他在政府其他部門之內找到適合的職位，只有在這些最後手段都不見效的情況，才考慮安排“自願離職”，這是一個“良好僱主”的題中之義。

公務員是體制改革的主體。政府應該努力爭取公務員團體的支持與諒解，現時在公務員事務局的領導之下，就改革的4大範疇成立了4個工作小組，各評議會及工會均有代表參加這些小組，這是令人欣喜的安排，正如施政報告所言，改革必須透過充份諮詢，特別要取得公務員的積極意見，才有希望成功。

長遠而言，公眾有機會參與討論，亦非常重要。政府職能的轉變、私營化與公務員體制改革，息息相關，都涉及重大的公眾利益，公眾應該獲得有關的信息，從而提供意見，政府應該減少利用“消息人士”的不當手法及刻意製造輿論。政府應該盡量發放相關的文件予公眾，或通過政府網頁提供詳細的資料，讓公眾在知情權得到保障的情況下，得以積極參與。