

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)261/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/PS/1

公務員及資助機構員工事務委員會

會議紀要

日 期：2002年10月23日(星期三)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：譚耀宗議員, GBS, JP (主席)
丁午壽議員, JP
李卓人議員
張文光議員
許長青議員, JP
陳國強議員
梁劉柔芬議員, SBS, JP
楊孝華議員, JP
張宇人議員, JP
麥國風議員
陳偉業議員
梁富華議員, MH, JP

缺席委員：李鳳英議員, JP (副主席)
陳智思議員, JP
黃宏發議員, JP

出席公職人員：議程第III及IV項

公務員事務局局長
王永平先生, GBS, JP

公務員事務局副秘書長(2)
丁葉燕薇女士, JP

議程第III項

公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會
聯合秘書處秘書長
李立新先生, JP

應邀出席人士：議程第III項

公務員薪酬政策和制度檢討專責小組主席
楊家聲先生, JP

公務員薪酬政策和制度檢討專責小組成員
張炳良教授, BBS, JP

列席秘書 : 總主任(1)5
陳美卿小姐

列席職員 : 高級主任(1)9
馬海櫻女士

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要

(立法會CB(1)67/02-03號文件 —— 2002年10月10日會議的紀要)

2002年10月10日會議的紀要獲確認通過。

II. 下次會議日期及討論事項

(立法會CB(1)66/02-03(01)號 —— 待議事項一覽文件表)

2. 主席表示，正如在2002年10月10日上次會議上所商定的安排，事務委員會將於2002年11月18日下次例會討論下列兩個事項：

(a) 2003年公務員薪酬調整；及

(b) 外勤行車津貼檢討。

3. 主席亦請委員注意，政府當局計劃在2002年12月20日就上文第2(b)段向財務委員會提交財務建議。

III. 公務員薪酬政策和制度檢討專責小組第一階段研究最後報告

(立法會 CB(1)2562/01-02 號 —— 公務員薪酬政策和制度檢討專責小組第一階段研究最後報告文件)

立法會 CB(1)66/02-03(02) —— 政府當局提供的文件)

4. 主席表示，自公務員薪酬政策和制度檢討專責小組(“專責小組”)在2002年4月25日發表第一階段研究中期報告後，事務委員會曾於2002年5月2日特別會議上就第一階段研究中期報告與政府當局及專責小組交換意見，其後又在2002年6月17日會議上與各中央評議會及主要公務員工會交換意見。在2002年9月20日，專責小組向政府當局提交第一階段研究最後報告，並就短期、中期和長遠需優先作更深度研究的範疇提出建議。政府當局其後就第一階段研究最後報告展開為期8星期的公眾諮詢，諮詢期至2002年11月15日結束。政府當局及專責小組將於是次會議上向事務委員會簡介第一階段研究最後報告的內容。

申報利益

5. 主席及楊孝華議員申報利益，表明他們是專責小組的成員。

政府當局作出簡報

6. 公務員事務局局長表示，專責小組在第一階段研究最後報告中提出的主要建議綜述於政府當局提供的文件內。由於公務員非常關心公務員薪酬政策和制度的未來發展，而市民大眾亦對此表示關注，政府當局認為在決定未來的工作路向之前，宜先就專責小組的建議徵詢公務員和其他有關人士(包括立法會議員)的意見。鑒於有關檢討既複雜又影響深遠，公務員事務局局長向委員保證，政府當局會審慎推展檢討工作。

專責小組作出簡報

7. 應主席邀請，專責小組主席楊家聲先生使用電腦投影設備，向委員簡介第一階段研究最後報告的內容。楊先生指出，長遠而言，專責小組憧憬的理想公務員薪酬制度應具備下列7個元素：

- (a) 能夠提供足夠薪酬吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供高效率 and 具成效的服務；
- (b) 公務員本身及他們所服務的市民雙方都認為薪酬制度公平；
- (c) 能夠配合、支持和促進公務員體制有效及高效率運作，令公務員體制可因時制宜，隨着社會經濟的轉變而作出改善，但仍然有足夠的穩定性，令公務員安心，明白到他們的合理期望將會得到照顧；
- (d) 精簡合度，執行時無需耗費大量資源，但仍具足夠彈性，讓主管人員採取適當措施激勵員工；
- (e) 能夠分辨優劣員工，並讓主管人員採取相應行動；
- (f) 能夠賦權主管人員，讓他們有效及靈活地管理人力資源，並且顧及不同部門的特別需要；及
- (g) 定期研究國際間可能適用於香港的最佳做法。

8. 專責小組主席楊家聲先生指出，專責小組雖然肯定現行公務員薪酬政策和制度有其優點，但亦確定了以下短期、中期和長遠需優先作更深入的範疇：

- (a) 於短期內，政府當局應優先制訂薪酬水平調查的具體架構和方法，並檢討薪酬趨勢調查的方法。在落實新安排前，當局應考慮採取適當的中期措施，處理每年的公務員薪酬調整。
- (b) 就中期而言，政府當局應全面及深入檢討員工績效的評核制度，研究如何作出改善，以便把薪效掛鉤和彈性薪幅的元素引入公務員體制內，而最好先在首長級推行。此外，當局應把與工作相關的津貼納入底薪內，邁向推行“淨工資”政策的長遠目標。
- (c) 長遠而言，政府當局應以下放薪酬管理為目標，但在推行這項措施之前應先進行詳細研究，確定各個實施階段的涵蓋範圍，

以及探討能否克服每個階段所面對的挑戰。此外，當局應把各種福利納入底薪內，邁向推行“淨工資”政策的目標。

9. 專責小組主席楊家聲先生強調，現行政策和制度需作甚麼具體改變，還須待在第二階段進行更詳細研究後再作決定。如要推行任何改善措施，必須按部就班、循序漸進，確保順利推行。

(會後補註：在會上提交的簡介資料已於2002年10月24日隨立法會CB(1)132/02-03號文件送交委員參閱。)

討論

檢討的目的和影響

10. 許長青議員詢問，削減公務員薪酬，從而紓緩現時緊絀的財政狀況，是否進行檢討的目的之一。公務員事務局局長答覆時否定這種說法，並指出檢討的目的，是參考其他地方的最佳做法，研究如何更新公務員的薪酬政策和制度，使整個制度更加精簡靈活，易於管理，達到職位、才幹、薪酬相稱的目標。專責小組成員張炳良教授亦指出，這次檢討背後並無削減公務員薪酬的動機。

11. 鑒於事實證明現行薪酬政策和制度能有效維持一支廉潔、有效率和穩定的公務員隊伍，陳偉業議員質疑是否有需要進行檢討。他亦認為，在現時的社會經濟環境下，不宜就公務員薪酬政策和制度進行如此大規模及複雜的檢討。事實上，自政府當局在2001年12月宣布進行檢討以來，公務員一直十分擔心檢討對他們的薪酬、附帶福利和職業保障的影響。陳議員提醒不應低估檢討對公務員士氣和穩定性造成的負面影響。

12. 公務員事務局局長重申，政府委聘顧問進行檢討的目的，是研究如何令公務員的薪酬政策和制度更趨現代化。是次檢討所須研究的主要事項，是現行薪酬政策和制度已沿用多年，是否仍然可以配合現今瞬息萬變的社會經濟環境。就此，政府當局緊記有需要繼續提供合理的薪酬和服務條件，讓有志服務社會的人能夠施展抱負，並會兼顧到各項檢討建議在成本和利益方面對整體社會的影響。公務員事務局局長向委員保證，政府當局就未來路向作出決定之前，會考慮改革措施對公務員及市民的影響。正如專責小組在第一階段研究最後報告

中建議，推行改革應該循序漸進，按步就班，確保在整個改革過程中取得關鍵人士的認同。

13. 陳偉業議員察悉第一階段研究最後報告第4.4段載述，“有關國家全部在過去15至20年廣泛推行薪酬和職級改革，作為公營部門長遠改革的一部分，以配合社會經濟和政治環境的轉變。這些國家目光遠大，按部就班(而非“突如其來又徹底地”)推行改革，故能更新其薪酬政策和制度”。陳議員認為，儘管該5個選定國家可更新其薪酬政策和制度，但並無跡象顯示該等國家的公務員在進行薪酬改革後有更佳的工作表現和更高的士氣。

14. 張炳良教授表示，該5個選定國家進行的長遠公營部門改革提供了廣泛經驗。該等國家公務員薪酬改革的共通趨勢之一，是進一步把薪酬政策和管理職能下放予個別部門和機構，藉以提高靈活性、加強問責、改善整體表現及效率。張教授指出，香港的公務員薪酬政策和管理由八十年代發展至今，亦看到有下放的趨勢，而此種趨勢對香港公務員的影響有需要詳細研究。

薪酬水平調查

15. 李卓人議員提述專責小組的建議，即政府當局在短期內應優先制訂薪酬水平調查的具體架構和方法，他認為在現時的社會經濟環境下，不宜進行薪酬水平調查。鑒於私營機構人員的薪酬在最近兩年有下調趨勢，薪酬水平調查大有可能顯示公務員與私營機構人員的薪酬水平有差距。這會令公眾誤以為公務員的薪酬一直過高，因而加劇對削減公務員薪酬的要求。李議員認為這對公務員並不公平。他促請政府當局及專責小組審慎考慮薪酬水平調查對公務員士氣和薪級的影響，然後才決定應否進行該項調查。關於薪級，李議員關注到為收窄公務員與私營機構員工薪酬水平的差距，政府當局會調低各公務員薪級表各支薪點所示月薪。結果，擢升至較高職級並達到較高支薪點的公務員可能不獲較高薪酬。此舉實際上等同減薪。

16. 楊家聲先生回應時表示，依專責小組之見，外界認為公務員與私營機構人員的薪酬有差距，根本問題在於目前無法適當地比較兩者的薪酬水平。專責小組認為有需要優先研究此事，盡快制訂薪酬水平調查的具體架構和方法，並早日推行，以便得出所需數據，確定公務員與私營機構人員的薪酬水平是否相若。至於薪酬水平調查應在何時進行，則應由政府當局決定。楊先生亦強調，專責小組並無就薪酬水平調查的結果作出任何假定。

17. 張炳良教授指出，專責小組認為薪酬水平調查應是薪酬釐定機制的基礎，薪酬趨勢調查則發揮輔助作用，確保在兩次定期的薪酬水平調查之間，公務員的薪酬獲得調整。事實上，政府當局以往曾進行有關公務員的薪酬水平調查。至於進行薪酬水平調查的適當時間，張教授表示，專責小組認為應定期進行薪酬水平調查，以持守“與私營機構人員薪酬大致相若”的原則。鑒於上次薪酬水平調查在1986年進行，當局實在有必要盡早進行另一次薪酬水平調查。

18. 公務員事務局局長指出，“與私營機構人員薪酬大致相若”多年來一直是釐定公務員薪酬的基本原則之一。然而，政府當局已有若干年沒有進行薪酬水平調查。在1999年進行的公務員入職薪酬檢討的範圍有限，只就入職職位釐定薪酬基準。因此，公務員與私營機構人員的薪酬水平是否相若的問題，多年來一直未有答案。在此情況下，專責小組建議優先研究此事。公務員事務局局長表示，政府當局仍未作出任何決定，當局會在2002年11月中諮詢期結束後決定未來路向。在作出決定時，政府當局會考慮所有相關因素，以及在諮詢期間收集所得的意見，其中包括立法會議員、公務員及其他方面的意見。公務員事務局局長明白李議員關注薪酬水平調查對公務員的影響，並答允考慮他的意見。

政府當局

19. 李卓人議員堅持認為，在現時的社會經濟環境下，不應進行薪酬水平調查。他質疑政府當局是否已對檢討結果有既定立場(即削減公務員薪酬)，以及是否已迫使專責小組得出該結果。

20. 楊家聲先生指出，專責小組由公務員薪俸及服務條件常務委員會(“薪常會”)、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(“紀常會”)和首長級薪俸及服務條件常務委員會這3個公務員諮詢委員會成立，負責就公務員薪酬政策和制度進行獨立全面的檢討。專責小組並無接獲行政長官或政府就檢討作出的任何指令。

21. 公務員事務局局長重申，政府當局仍未決定應否進行薪酬水平調查；若決定進行調查，應在何時及如何進行。政府當局在作出決定前，會考慮所有相關因素，以及在諮詢期間收集所得的意見。他指出，即使政府當局決定不進行薪酬水平調查，當局亦無法防止其他私營機構進行這類調查，並向公眾公開調查結果。他向委員保證，在考慮是否有需要進行薪酬水平調查時，政府當局會考慮所有相關因素，並在公務員利益與公眾利益之間取得平衡。

22. 麥國風議員促請政府當局審慎考慮，在現時的社會經濟環境下應否進行薪酬水平調查。他尤其關注到，私營機構一些無良僱主可能故意削減僱員的薪酬水平，藉以影響薪酬水平調查的結果。張炳良教授認為，在自由市場經濟中，私營機構的僱主未必能夠操控根據勞工市場供求情況而釐定的薪酬水平。

23. 張宇人議員認為私營機構的僱主不可能操控薪酬水平。鑒於公務員與私營機構人員的薪酬有差距，加上薪酬趨勢調查又有局限，他認為應盡快進行薪酬水平調查。就此，張議員要求政府當局澄清會否按照專責小組的建議，優先處理這項工作。公務員事務局局長重申，政府當局在作出決定前會考慮所有相關因素，以及在諮詢期間收集所得的意見。

“淨工資”政策

24. 對於專責小組建議長遠目標為推行“淨工資”政策，把附帶福利納入底薪，張文光議員深表關注。他質疑對在職公務員實施此一政策是否可行，因為他們的僱傭合約已訂明提供附帶福利一類的津貼，如要實施該項政策，或須更改他們的合約條款。張議員提醒，此事將涉及法律和政治方面的考慮，並對公務員的士氣和穩定性有很大影響。他促請政府當局在決定應否採取“淨工資”政策之前，認真考慮有關建議是否可行。

25. 公務員事務局局長回答時指出，政府致力維持一支廉潔、有效率和穩定的公務員隊伍。政府當局會充分考慮各項改革建議是否切實可行，其中包括各項建議在法律和《基本法》方面的影響，以及對公務員(包括在職及新聘公務員)的影響。他亦指出，如要更改在職公務員的津貼，而該等津貼又是僱傭合約所訂的服務條件，則政府當局定會先諮詢有關人員。至於並非服務條件的其他津貼類別(例如工作相關津貼)，當局在考慮運作及其他因素後可以更改。

26. 張文光議員提到2002年公務員薪酬調整的慘痛經驗，並表示政府當局立法削減公務員薪酬的做法，已大大打擊公務員的士氣及削弱他們對政府的信心。他認為政府應汲取教訓，審慎處理各項薪酬改革措施。鑒於公務員對專責小組建議所帶來的影響感到憂慮，張議員認為為紓緩他們的憂慮，公務員事務局局長作為負責公務員政策的主要官員，應清楚表明本身的意見，說明會否採取“淨工資”政策；若會，該項政策會否適用於在職公務員。麥國風議員贊同張議員的意見。他促請政府當局採取循序漸進、按部就班的方式實施各項改革措施，

並在整個過程中取得公務員的支持，藉此確保公務員隊伍穩定。

27. 公務員事務局局長表示，他的初步意見是，在現階段取得的資料並不足夠，政府當局無法決定應否在公務員隊伍實施“淨工資”政策。在研究專責小組的建議時，政府當局會考慮議員就對在職公務員實施“淨工資”政策是否可行所表達的意見。

28. 楊家聲先生澄清，“淨工資”政策是專責小組指出長遠需優先進行深入研究的範疇之一，並非一項建議推行的措施。至於此項政策是否切實可行，則仍有待政府當局因應香港的情況作出研究。然而，採取“淨工資”政策是薪酬管理的現代趨勢，目的在於提高透明度和問責性，以及減少行政費用。把各種津貼納入底薪後，僱員便可更靈活運用所得薪酬。

29. 張文光議員認為，雖然部分私營機構已採取“淨工資”政策，但該項政策未必適合公務員。他促請政府當局考慮對在職公務員實施該項政策是否可行，以及該項政策對整體公務員有何影響。

政府當局

薪酬改革的時間表

30. 楊家聲先生回應許長青議員的詢問時表示，專責小組仍未為薪酬改革訂定任何時間表。正如第一階段研究最後報告第4.10段所載，專責小組認為“不應對現有政策和制度作出突然和重大的改變，反而應該逐步作出改善，以應付管理上新的需要及符合有關各方的不同期望”。專責小組從所研究的5個選定國家的改革經驗得悉，實施各項改革措施的時間表會因應有關措施的性質和內容而有所不同。因此，政府當局在實施各項短期、中期或長遠建議時應作出彈性處理。

31. 許長青議員要求政府當局就推展專責小組各項短期、中期或長遠建議的時間表發表意見。公務員事務局局長表示，就專責小組確定在短期需優先進行深入研究的範疇而言，政府當局打算在諮詢期結束後數個月內作出決定。至於專責小組確定在中期及長遠需優先進行深入研究的範疇，公務員事務局局長認為政府當局不適宜在現階段訂立固定的時間表。他表示，據粗略估計，就確定在中期需優先進行研究的範疇而言，當局可能約需3年時間，至於確定長遠需優先進行研究的範疇，則可能需要超過3年的時間。

第一階段研究最後報告的諮詢期

32. 鑒於檢討既複雜又影響深遠，李卓人議員認為就第一階段研究最後報告進行8星期的諮詢實在太短。他要求政府當局考慮延長諮詢期，讓公眾及有關各方有更多時間就報告發表意見。公務員事務局局長回答時表示，政府當局認為8星期的諮詢期恰當，因為當局在2002年4月專責小組第一階段研究中期報告發表後亦有進行公眾諮詢。就是次諮詢工作而言，政府當局已安排簡報會及諮詢論壇，讓公眾及公務員就第一階段研究最後報告發表意見。

“安舊革新”的原則

33. 李卓人議員關注到，政府當局在考慮各項薪酬改革措施時，會否持守公務員改革的“安舊革新”原則。他指出，對在職公務員實施涉及改變他們服務條件的改革措施會抵觸《基本法》第一百條，該條文訂明“.....在香港政府各部門.....的公務人員均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準”。

34. 公務員事務局局長表示，政府當局察悉有意見認為，在公務員隊伍推行改革措施時應審慎行事，以維持在職公務員的穩定性，而改革應針對新聘人員。然而，這並非意味着政府當局不應更改在職公務員的薪酬和服務條件。他向委員保證，政府當局就薪酬改革措施作出決定之前會考慮所有相關因素，例如各項措施在法律和《基本法》方面的影響，以及對公務員的影響。

IV. 工作相關津貼檢討

(立法會 CB(1)66/02-03(03) —— 政府當局提供的
號文件 文件)

35. 主席表示，在2002年4月15日事務委員會會議上，政府當局曾向委員簡介薪常會及紀常會檢討公務員工作相關津貼的進度報告。當局將於是次會議上再就此項檢討向委員匯報當局建議的處理方案。

36. 應主席邀請，公務員事務局副秘書長(2)闡述政府當局文件所載的各個重點。她指出，在制訂具體建議以徵詢部門管方及員工代表的意見時，政府當局明白到現行工作相關津貼制度的管理有改善的空間，以及當局應繼續確保津貼必須有合理依據才會發放。根據現行的公務員薪酬制度，工作相關津貼是薪級表未有計及的額

外報酬，作為員工執行額外職務的補償。鑒於公務員薪酬政策和制度的全面檢討尚在進行，政府當局認為現階段應集中研究有何措施可改善工作相關津貼制度的管理效率，同時維持這個制度的現有架構大致上不變。待政府當局稍後更清楚知悉整個公務員薪酬制度的改變後，才考慮應否對工作相關津貼制度作出基本改變。

37. 公務員事務局副秘書長(2)向委員簡述政府當局就檢討建議擬定的以下處理方案：

- (a) 關於收緊工作相關津貼申領資格截分點的建議，政府當局打算暫不跟進這項建議，留待進行全面的公務員薪酬政策及制度檢討時再次研究；
- (b) 關於刪除“有關職務須佔用一位職員相當多時間”此一原則的建議，政府當局認為應修訂而非刪除該項原則，以便同時顧及執行有關額外職務的時間和次數；
- (c) 關於澄清有關“固有職務”此一原則的建議，政府當局認為應清楚界定“固有職務”一詞，在考慮到有關部門的工作性質後，該詞所指的是有關職系或職級理應擔當的職務；及
- (d) 關於向文職職系發放的工作相關津貼，政府當局接納薪常會的建議，即精簡工作相關津貼現時的分類；修訂釐定和調整津貼額的機制；實施為期6個月的暫緩批核期，以便檢討各項工作相關津貼，以及設立新的檢討和監察機制。關於向紀律部隊發放的工作相關津貼，紀常會認為設立一個中央監察機制可加強管理。政府當局會與紀律部隊的部門管方商討此事。

38. 鑒於公務員各職系／職級所執行的職務各有不同，李卓人議員要求政府當局以實例說明擬議措施對不同職系／職級員工的影響。公務員事務局副秘書長(2)表示，待部門管方在擬議的6個月暫緩批核期檢討各項工作相關津貼後，政府當局才可評估有關影響。她指出，政府當局打算在今年年底前開始實施為期6個月的暫緩批核期，以便盡早展開各項工作相關津貼的檢討工作。在暫緩批核期間，各部門必須在考慮經修訂的工作相關津貼發放原則和其他有關情況後，檢討其職權範圍內的津貼應否繼續發放。如部門管方認為有關工作相關津貼仍

經辦人／部門

有足夠的發放理據，則須同時檢討津貼的津貼額是否依然恰當，並就下次檢討的時間作出建議。

政府當局

39. 應主席邀請，公務員事務局副秘書長(2)答允向事務委員會匯報檢討的進展。

V. 其他事項

40. 議事完畢，會議於上午10時25分結束。

立法會秘書處

2002年11月13日