

評公務員起薪檢討（1999）
於立法會公共事務委員會

香港大學政治與公共行政學系

卜約翰教授

一九九九年九月三日

目標

港府的公務員薪級政策之主要目標是：提供足夠報酬以吸引、留任及誘使有合適才幹之職員，有效率及效用地為公眾提供所需之貨物及服務。該報酬之釐定應以公務員及公眾皆認為公平為準。須知政府需與私營部門競爭勞工，故政府都認為公務員薪金應與私營部門的大概一致。

這些目標對一個在市場經濟下運作的公務員系統是十分合適的。的確，幾乎全球上每一個政府都採用這些目標。

公務員薪級是政府報酬制度中的其一組成部份。設計報酬制度之目的乃吸引有合適才能的人士，再建立及維持他們的承諾和熱誠，來追求組織目標。對很多僱員（尤是白領職工）而言，報酬制度亦包括內在元素，如認同感和成就感等。正因白領職工組成了公務員系統中的一個重要部分，故政府需要一個全面的報酬政策，而薪級則只佔當中一環而已。為配合這些策略性目標，政府更應積極尋求提高重新設計工作的彈性及能力。

起薪檢討(1999)（下稱「檢討」）

目標。此「檢討」目的是為針對公眾對公務員起薪點過高的廣泛關注而設。在經濟衰退、通縮、私營部門減薪及失業率激增的時期下，很多人相信這情況尤其嚴重。

「檢討」只局限在幾個基本細節上：它沒有質疑公務員中現存的職業組別及薪級相關性。政府已詳述這些局限性。

方法。由於「檢討」中的調查包括了相當多的公司及不同的行業，故其方法一般來說都可接受。（然而，我留意到「檢討」中包括了一些非政府類別的組織〔如香港青年協會、香港旅遊協會及香港浸會醫院〕，它們是否沒有跟隨政府的薪級調整而作自行決定？）

「檢討」中用了一已有的方法（學歷）為論據，不過也有其他方法可用：「檢討」亦可以因子評估法(factor evaluation method)來對各類工作的入職層作比較。此法可評估私營及公共部門入職層工作的責任、難度及複雜性等等的相約程度，從而使薪級差別合理化。

結論。「檢討」確定了一點，就是公眾已察覺到在很多情況下公務員的起薪均較私營部門的為高。政府計劃降低新入職公務員入職點的薪金，並使其與週年報酬趨勢調查脫鉤。但在降低入職點薪金前，政府應考查每一職級的流失、空缺及人事變動數據。若某職級空缺人數多，縱是起薪看似過高，政府亦應將其報酬／誘因架構作一併考究。

「檢討」亦倡議進一步行動，包括：對有特殊招聘及留任困難的職級作考查、進行更頻密之檢討，檢討減少職業組別數量的可行性、現行內部相關性(internal relativities)之理念及入職層以上的薪金水平是否亦有過高現象。

對這些特定項目作個別檢討未必能涉足整體公務員報酬結構之適當性這較大的問題。我建議對整個報酬制度作一大規模之檢討：當中可考慮廢除劃一全面服務薪級制，及容許部門在財政司所設的開支上限下制訂個別的薪級水平。舉例來說，這將容許一些部門以比其他部門較高薪來聘請行政官；若他們欲轉往較高薪之部門，其申請將與其他公眾人士的作同等考慮。政府所提議的以退休金可攜制取代長俸制將有利於這類制度之推行；而這類制度將有助確保公務員薪金配合市況，亦可解決本地招聘及留任問題。各部門可因應所面對的招聘及留任問題以調整其報酬及補償配套。不過，這類檢討不應由薪常會擔任，因為它本身是只為個別問題而設的組織。

政府已草擬入職級別的薪級制度。在對整個報酬制度作全面檢討前，這草擬是絕無問題的。不過，在採取任何行動前，政府應仔細考慮員工的意見。薪級改制絕不應損害員工士氣。

其他事項

容許我對薪常會有關現行補償制度報告中的一些事項作出評論。

(1) 若政府希望更有彈性地部署其現有的人力資源，它應嘗試便利公務員的調職。我建議公務員在調職後應保留其現有報酬之起碼水平；即是說，他們不應因調職而受罰。政府應與員工作詳細探討這事項，並在取得共識後修訂建議。

(2, 3) 紀律服務及司法薪級應以同樣原則制訂（提供足夠報酬以吸引、留任及誘使有合適才幹之職員），以完成政府的任務。在其報酬改制前，政府應十分緊密地考查其入職層甚至所有職級的流失、空缺及人事變動率。若有招聘及留任問題，則應對整個報酬制度作考查，包制專注入職層。

(4) 再者，同樣原則應用於非公務員的合約制員工之上，即是提供足夠薪酬以吸引、留任及誘使有適合才幹之職員，以達成政府的目標。在對整個公務員報酬架構作全面檢討有成果前，政府可給予非公務員的合約制員工更有彈性的報酬。

(5) 再者，同樣原則應用於補助組織的員工之上，即是提供足夠報酬以吸引、留任及誘使有合適才幹之職員，以達成其組織的目標。我留意到政府認為這些組織的報酬條件不應較公務員的優勝我完全贊成這看法。政府在這方面作任何決定前，亦應緊密地考查流失、人事變動及空缺率。

結論

因此，我建議政府盡快推行全面檢討整個公務員的報酬架構，當中應包括公務員及私營部門的意見調查。