

香港中文大學政治與行政學系

黃偉豪教授

**就《一九九九年公務員入職薪酬檢討》
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**

本人很高興有機會向立法會議員陳述對《一九九九年公務員入職薪酬檢討》的意見。由於本人認為是項研究所採用的方法及基本假定均有重大的錯誤，因此，本人將集中陳述有關這方面的意見。不過，本人亦會就立法會在邀請信中重點提出的其他範疇作簡短的回應。我們實不應低估有關錯誤的影響，因為此等錯誤可全面推翻報告書的研究結果的有效性。

(a) 公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)的檢討結果及建議

大致上，本人贊同檢討報告所作出的結論：公營部門與私營機構之間存在著“薪酬差距”。但只是為了此一“薪酬差距”，便立刻認為有必要把公營部門的入職薪酬大幅削減，卻是錯誤的。維持“薪酬差距”可能是有必要的，因為我們要維持一支高質素及具效率的公務員隊伍。支持這個論點原因有多個，而這些原因均與是項研究採用的方法欠妥善，以及其中的假定(以為所有公營部門與私營機構的工作均大致相若)不當有密切的關連。

忽略福利的功能構成偏差

首先，有關方面在進行調查時所採用的方法欠妥善，是項研究完全忽略了附帶福利的功能(請參閱報告第三章“薪酬比較調查”第8頁有關“薪酬數據”部分)。這是調查方法的一個重大及嚴重的錯誤，因為就全球私營機構的人力資源管理發展而言，“總額報酬方案”是日漸盛行的趨勢。僱主在聘用僱員或僱員在考慮是否接受聘任時，總額報酬往往是考慮的因素。總額報酬就是指薪酬及所有其他福利(包括以現金及非現金計算的薪酬福利)的總額。

因此，忽略了越來越重要的附帶福利的功能，會嚴重影響調查，並使調查結果有所偏差。為了修正調查結果所潛在的偏差，政府應立刻就私營機構的附帶福利收集具代表性的數據。如果是項調查發現在提供福利方面，政府較大多數具規模的私營機構缺乏彈性及較差，那麼，入職薪酬調查所發現的“薪酬差距”幅度，其實是誇大了現實的情況。

然而，我們必須明白，若干收入或福利是難以“量化”的。在勞工經濟學上，便有“精神收入”此一名詞。僱員在為僱主工作時，因若干無形的工作因素，而取得某方面的效益或感到心情暢快。舉例說，即使其他僱用條件相同，受僱於舉世知名的公司的僱員，可能會覺得自己比受僱於藉藉無名的公司的僱員更“富有”。基於某些原因，受僱於政府部門的僱員，卻往往不幸地與負面的形象扯上關係。最近政府在推行公務員體制改革的推廣工作時，所採用的輿論策略更加強了公務員的負面形象。因此，如把公營部門與私營機構的“精神收入”納入考慮之列，兩者之間便可能沒有任何“薪酬差距”。

有偏差的調查期間

另一錯誤在於進行調查的時間性。根據薪常委的建議，進行調查的目的，是要取得具代表性的結果，而此等結果最少適用於未來4或5年。可是，在調查期間收集所得的數據，既非典型亦缺乏代表性。進行是項調查的期間，亞洲大多數國家正受到亞洲金融風暴嚴重打擊。如果調查的目的，是要制訂一套具代表性的入職薪酬制度，選擇進行是項調查的時間如屬有偏差的期間，便達不到原來的目的及自相矛盾。

在一個缺乏代表性的年度進行調查，其調查結果可能只具有該年度的代表性，因此，我們實難以想像，在進行另一檢討前的未來數年內，既定的薪酬水平會維持不變。因此，報告中所建議的薪酬水平，可能只是在香港經濟持續走下坡時才足以招聘及保留高質素的僱員。但這並非我們所預期的現象，更肯定不是我們所希望見到的情況。

最重要的問題，是在於與公營部門相比，私營機構可因應經濟情況更迅速地調整其薪酬制度。因此，私營機構把其薪酬制度與經濟情況掛鉤並無不妥。然而，本港政府的架構缺乏彈性，並經常有必要向市民維持其問責性，其薪酬調整便往往出現時間差距。因此，我們應該集中研究的，並非是公營部門的薪酬在某一時間能否與私營機構看齊；而是在某一固定時限內，平均而言，公營部門的薪酬能否一如私營機構般具有競爭力。

由於現時此一問題已在是項調查中出現，要完全予以更正亦已太遲，因此，只能建議政府把調查結果重新調整，以期盡量減低負面影響。舉例說，預期經濟好轉時，公營部門將會追不上私營機構的薪酬水平。政府或可在報告中調整建議的入職薪酬，使其與預期的經濟增長率掛鉤。

公營部門與私營機構兩者之間缺乏聘用流動性

第三，調查作出公營部門與私營機構的工作大致相若的假定，此一缺乏理據的假定，令調查的結果面對嚴峻的挑戰。該項假定已在公共行政文獻中備受質疑。就兩方面而言，公營部門與私營機構的工作往往並不相同。首先，公營部門的若干工作根本不會在私營機構中出現。舉例說，香港政府是本港所有消防員及警員的唯一僱主。

而更重要的是，正由於公營部門與私營機構兩者之間缺乏聘用流動性，因此，並不適宜把兩者的入職薪酬作出比較。政府部門員工所具備的不少工作技巧均十分專門化，根本無法直接轉移至私營機構。此論點可能並不適用於層次較低的職位，但公務員的中層至高層卻明顯地出現此一情況。以香港政府的政務主任為例，他們所肩負的不少職責(包括訂定公共政策及平衡社會中不同階層的權益)均為公營部門架構中獨特的工作。此外，私營機構一向認為，經營私營機構是需要另一套技巧的。同樣地，所有高層政府官員亦同樣地需要不同的思維與能力(特別是對公眾利益而非私人利益的關注)，才可使政府的運作具有成效。

公營部門與私營機構兩者之間缺乏聘用流動性的另一重要影響，是公營部門需要較高的入職薪酬，才可具有競爭力，與私營機構爭聘人才。如果公營部門無法在入職的層次羅致最具潛質的人才，很快便會發現缺乏適當人才出任高層次的職位，因為較低層次的員工未必具有能力勝任較高層次的職位。正如上文所述，處理私營機構業務的一套技巧往往未必可以直接轉移至公營部門。因此，由於缺乏青年俊傑在入職層次加入政府，導致政府在較高層次出現缺乏人才的危機，便無法透過從私營機構聘請高層行政管理人員擔任政府職位而得以解決。

此外，我們應該明白到，公營部門與私營機構兩者的人事架構與制度存在著不少差別。公營部門的僱員往往須面對較緩慢的晉升步伐，而他們所獲得的金錢酬報亦屬有限。在私營機構可以取得財富的機會不少，但公營部門的僱員卻無法藉工作致富。公營部門的經濟前景始終較為有限。此外，由於公營部門與私營機構兩者之間缺乏聘用流動性，公營部門高層僱員的事業發展往往“被政府鎖上”。綜合此兩項因素，便可得出一個結論，政府實在有需要提供較高的入職薪酬，才可吸引人才加入公務員隊伍。如果政府在與私營機構爭取傑出人才入職的競爭上已告落敗，日後將無法彌補有關損失。

薪常會進行入職薪酬檢討的結果及建議對下列人員的影響：

(i) 轉任職系的在職公務員

我們不應阻礙政府內部靈活調配其人力資源，我們應劃定底線，使在職人員轉職後的薪酬不會低於轉職之前。

(ii) 紀律部隊

在檢討入職薪酬時，實不宜給予紀律部隊任何“優待”，但我們卻應審慎考慮一般準則，如在招聘及保留人手方面遇到的困難等問題。我們應該明白到，紀律部隊的勞工市場可能具有其特點。

(iii) 司法機構

司法機構的薪酬應定在高水平，並應足以避免任何法官及相關職員在任職期間離開政府。讓司法機構人員有機會離開政府，加入商界或其他行業，會令他們在執行工作時減低其“獨立性”，因為他們並不希望破壞日後的就業聯繫網絡。

(iv) 非公務員合約僱員

現時大部分非公務員合約僱員為專業人士或較低層員工。在受僱於公營部門或私營機構方面，他們享有較高的流動性。對於這一類別的員工而言，公營部門與私營機構兩者的勞工市場會有較多相若之處。因此，把這類別員工的薪酬定於較接近私營機構提供的薪酬水平，將不會構成嚴重問題。

(v) 資助機構

由於資助機構僱員所擁有的職業保障往往較公務員為低，因此，實不宜把他們的薪酬定於與政府公務員薪酬完全相同的水平。即使兩者的薪酬定在同等的水平，資助機構僱員享有的“總額報酬”(計算範疇包括薪金、福利及其他工作因素)仍將較公務員的“總額報酬”為低。結果，資助機構將比政府較難招聘高質素的員工。

(b) 政府當局建議的入職職級新聘人員的薪酬方案

整個方案應與政府現正進行的公務員體制改革掛鉤。訂定公務員的入職薪酬，並非只是探討私營機構現正付給員工多少薪酬那樣簡單。有關問題涉及我們對公務員隊伍的期望，以及我們會向他們委以甚麼職責。把入職薪酬定在“市場工資”，可能已足以維持一支“質素一般”的公務員隊伍。但如果我們希望擁有的是卓越的公務員隊伍，便需要付出更多。因此，我們應首先決定我們對公務員隊伍的要求為何，然後才研究應付給他們多少薪酬。