

## 第六章

### 激勵員工的措施

(本章論述可以採取什麼措施來激勵公務員改進工作表現)

#### I. 一般性問題

6.1 激勵員工的措施，指促進員工努力和加強工作表現的方法。第三章文內已確定，激勵員工，應訂為薪俸政策方針的其中一環。當然，並非所有激勵員工的措施，都與薪酬有關。員工士氣出現問題，如果是因組織上的失誤或員工對未來轉變有所憂慮而產生，則採取薪酬獎勵辦法，亦未必可以奏效。

6.2 就以薪酬作為激勵員工的措施而言，我們有下述兩點意見。第一，激勵員工去做好工作的必要條件，是訂立一個公平合理的薪俸制度。第二，我們傾向認為，用以激勵員工的，應該是一些他們工作表現良好便可以希望和期待得到的東西，而不是一些他們必然得到或等候一段時間便可得到的東西。

#### II. 按工作表現給予薪酬

6.3 我們已確認，一個職級的薪酬，應由該職級整個薪幅代表，而並非某一薪金點。理論上，隨著公務員累積經驗、工作更為熟練、工作表現水平也比同級年資較淺的人員為高時，他的薪酬也同時通過遞增薪額在薪幅上升。因此，薪幅的設立，乃使同一職級的人員可以依據工作表現和熟練程度劃分薪酬差別。然而，公務員每年通過增薪點在薪幅上遞升，實際上乃由年資決定，而非實際工作表現。

6.4 由於增薪點差不多是自動發給的，現行的薪金遞增制度，作為激勵員工致力提高工作表現至普通水平以上的措施，並不如理想。相當多公務員和部門管理當局提交意見書，贊成在公務員薪俸制度中增加以工作表現為依據的激勵員工措施。

#### 按工作表現給予薪酬的優點

6.5 我們認為，按工作表現給予薪酬，有以下幾項優點。第一，對工作表現在普通水平以上的公務員，給予額外薪酬可以激勵他們致

力達至和保持這個水平。第二，由於工作表現良好的員工，可以比工作表現普通的員工有較佳的成績，他們之間的薪酬有差別，可反映這些不同的工作表現。第三，如果根據工作表現優良而加快給予增薪點，工作表現最佳的員工經過數年後，薪酬便會可觀地超越工作表現普通的員工；在若干程度上，這可以配合「招聘及保留人手」的方針，有助政府留任較多工作表現極其優良的員工。

6.6 我們知道，按工作表現給予薪酬的概念，私營機構已廣為採用。事實上，現時的趨勢是更為廣泛應用這類薪酬措施。此外，其他國家，如英國及美國等，亦有實施按公務員工作表現給予薪酬的措施。

### 實行上的問題

6.7 很可惜，儘管按工作表現給予薪酬有多項優點而且亦越來越普及，若要在政府機構實施和管理一個按工作表現給予薪酬的制度，將呈現許多實際困難。我們認為，要制定一個有效的按工作表現給予薪酬的制度，有幾點問題必須仔細研究。第一，也是最重要的一點，是如何公平可靠地評定員工的工作表現。在某一程度上，工作表現的評價往往是主觀的，若有不一致的情況出現，便會引起爭議，招致員工管理上的問題。

6.8 第二，用以衡量工作成績的準則可能各有不同，而可讓個別員工表現功績的機會也未必均等。有時，衡量工作成績主要以一組人員的表現作為依據。如果按工作表現給予薪酬的制度管理不當，可能令工作表現本來值得嘉獎的組員得到較少或甚至沒有酬報。因此，為了因應不同部門、職系及職級各種各樣的環境，也許有需要設計不同形式的按工作表現給予薪酬的方案。

6.9 第三，實施按工作表現給予薪酬的制度，可能導致只有工作能力特別卓越的人員才受注重，而佔絕大多數的其他普通員工的需要卻被忽略，雖然機構的運作有賴這群人不斷努力工作。因此，採取一些措施來獎勵工作表現持續令人滿意的員工，亦同樣重要。

6.10 第四，若要這類計劃得以成功推行，十分重要的一點是讓公務員和管理當局都充分知曉有關計劃的細節，並獲得他們接納。

6.11 鑑於所涉及的問題複雜，兼且需要詳盡諮詢各有關方面，我們感到要在今次檢討中制定一套按工作表現給予薪酬的全面計劃，會極其困難。我們亦恐怕本來須按工作表現發給的獎賞，會成為差不多所有員工都能自動得到的額外薪金，因而失去原來的作用。然而，我們認為這個概念值得深入探究，同時建議當局研究對公務員實施按工作表現給予薪酬的可能性。

### III. 激勵長期服務員工的措施

#### 背景

6.12 本會於一九七九年全面檢討中，曾研究對那些能幹、盡職和服務年期長、但卻不能超越其本身職級的公務員，應否給予額外的酬報，並且檢討可否對紀律部隊以外的職系發給長期服務增薪點。

6.13 「長期服務增薪點」一詞，是指在個別職級的薪級頂點之上加設的增薪點，並且是在該職級員工服務滿一段頗長的年期後發放的。現時，只有紀律部隊最低職級的薪級設有長期服務增薪點；增薪點共有兩個，工作表現令人滿意的員工，可分別於服務滿十八年及二十五年後得到。

6.14 本會一九七九年檢討的結論是，訂定薪酬應以按工論酬為原則，升級機會好壞或者是否存在與此無關。因此，當年本會認為不應擴大實施長期服務增薪點。本會所持的論點是：私營機構並無基於員工缺乏升級機會而給予這類增薪點或其他類似形式的補償；同時讓達至薪級頂點的公務員進一步得到增薪，而他們只須繼續執行已獲報酬的工作，也難以證明合理。再者，本會考慮到已達至薪級頂點的公務員仍然可以得到加薪：在薪酬趨勢調查制度下，所有公務員都有可能定期得到加薪，這不僅使他們免受通貨膨脹的影響，同時也讓他們分享本港經濟繁榮的成果。

#### 問題所在

6.15 就今次檢討提交意見書的公務員，繼續力促對服務年資長而晉升機會不大的公務員給予額外薪酬。我們已重新仔細研究此事。我們認為，它涉及兩個不同的問題，應以不同的方式處理：—

(a) 長期服務和忠心應得到什麼酬報；及

(b) 在沒有進一步升級機會下，長期服務員工個人的勞績，怎樣得到獎勵。

(a) 長期服務和忠心

6.16 從管理員工的角度來看，我們同意長期服務和忠心的員工，應獲得一些酬報。問題主要是採用什麼方式才適當。我們無法找到足夠理由，給予長期服務和忠心的員工額外薪酬。正如本會上次檢討所作的結論，升級機會好壞或是否存在都是無關的，因為以升級作為長期服務的獎勵，並不適當。

6.17 我們留意到政府已有一些措施獎勵長期服務和忠心的員工，包括對服務期分別滿20年及30年而工作表現優良的公務員頒發長期優良服務獎狀，以及推行長期服務公費旅行獎勵計劃等。在公費旅行獎勵計劃下，服務年資滿20年的非首長級公務員，可獲考慮給予公費作海外旅遊。

6.18 我們認為這些措施是適當的，並應進一步推廣。當局又應考慮以禮物形式表達謝意。這類措施一般都符合私營機構的做法。

6.19 關於公費旅行獎勵計劃，我們知悉現時第一標準薪級每25名合資格員工獲分配一個名額，而總薪級則每50名一個名額。此外，這兩類公務員所得的公費旅行獎金也有不同的計算率。我們認為這類獎賞的價值，不應與公務員工作性質有關連，因為它設立的主要目的是認可長期服務和忠心。此外，理想的做法是盡量使更多合資格的公務員受惠，而且獎賞的金額也不應比私營機構的措施過度優厚。因此，當局應考慮對所有公務員採用一個較低的共同計算率，合理修訂公費旅行獎賞的金額，俾使較多公務員受惠。

(b) 長期服務員工的個人勞績

6.20 現時，當局主要通過提升公務員來嘉獎他們的個人勞績。這意味著如果缺乏按工作表現給予薪酬的措施，工作表現良好的員工只有通過升級才可以得到增薪。以升級作為激勵員工改進工作表現的主

要措施，未必完全有效，特別是對下述幾類人員：所屬職系只設有一個職級或本職級的升級機會很微，以及已升至所屬職系最高職級的公務員。許多時我們會發覺有些非常值得嘉獎的公務員，他們達至本身薪級的頂點已相當時日，但升級機會仍然遙不可及。

6.21 因此，我們認為如果員工沒有進一步的升級機會或者升級機會極有限，也許需要採取額外措施以資激勵。我們知悉有相當大數量的公務員在所屬職級服務而且留在其薪級頂點已有頗長時間。在缺乏其他適當措施下，如何激勵這批公務員已成為管理當局的難題。

#### 私營機構措施

6.22 本會上次檢討時已指出，私營機構不會因為員工欠缺升級機會而給予特別增薪或長期服務增薪。時至今日，仍無跡象顯示這種情況有所轉變。

6.23 不過，我們留意到私營機構，通常採取下列措施，作為獎勵員工的個人勞績：—

- (a) 升級；
- (b) 勞績獎賞；及
- (c) 花紅。

因此，在僱員沒有任何升級機會下，私營機構仍可發放花紅及勞績獎賞給員工以資激勵。相對而言，公務員除了升級一途外，便得不到金錢上的獎勵了。在這一方面，私營機構的措施實在靈活許多。

#### 為長期服務公務員提供額外的激勵措施

6.24 在公務員及部門管理當局提交的大量意見書中，許多都贊成給予某種形式與工作表現有關連的獎賞，以期提高長期服務員工的士氣。經考慮到這類員工的特別需要以及這個要求獲得廣泛的支持，我們認為向這些公務員提供一種按工作表現給予薪酬的試驗性質的獎勵計劃，也許是合乎需要的。

## 建議實施的獎勵計劃

6.25 任何建議實施的計劃，目標都應該是獎賞服務年資長但事業已不能更進一步發展的公務員的個人勞績。因此，在訂定該計劃的資格準則上，主要考慮的因素應為：—

(a) 服務年資的長短；及

(b) 個人勞績可否通過晉升作獎勵。

6.26 因此，我們認為要符合獎賞的資格，公務員必須已在所屬職級任職一段頗長時間，例如十年至十五年，而且必須按其職級薪級的頂薪點支薪已有數年，例如三年或以上。該員工又須一貫保持高水平的工作表現，才可得到獎賞。正如第6.9段所述，那些工作表現持續令人滿意的公務員，對政府機構的有效運作同樣有貢獻，我們認為把他們排除於計劃外，是有欠妥善的。只要他們的工作表現在一段較長的合資格年期內，持續令人滿意，也應獲得獎賞。

6.27 雖然，對處於晉升職級的公務員，可能亦有理由提供類似的獎賞；但鑑於這項計劃僅屬試驗性質，我們建議初期應只限首個職級才可得到獎賞，待日後依據實際經驗再作檢討。

6.28 基於不同部門、職系及職級的情況各異，這項計劃中有關工作表現水平的詳細規定，必須加以審慎研究。我們提議當局考慮公務員和部門管理當局的意見，然後擬定有關的規定。

6.29 我們建議，這項獎賞的金額應相等於一個增薪點，計算方式是以有關員工現時薪金點與對上一個較高薪金點（如果沒有較高薪金點，則採較低薪金點）之間的差額為準，並每月發放。如果該員工的工作表現繼續符合有關規定，則相隔一段時期後，例如三年或以上，可再給予另一個獎賞，其數額相等於另一個增薪點。

6.30 為了維持激勵員工的作用，我們認為適宜作出規定，訂明如果支領獎賞的員工的工作表現其後降至不能令人滿意的水平，則有可能採取暫緩增薪方式撤回這項獎賞。同樣，我們建議當局應諮詢各有關方面，然後才擬定詳細的安排。

6.31 由於這項獎賞並非正常的增薪措施，我們認為不應把它計算在公務員的退休金內。它亦不應令有關公務員獲得享用其他以特定薪金點定資格的附帶福利。不過，我們建議，當支領這項獎賞的人員日後升級並轉入新薪級時，應按其原本薪金與獎賞合計總額的對上一個薪點支薪。這做法符合讓公務員升級時得到一些即時利益的既定原則。

#### 計劃的實施

6.32 如果擬議計劃獲得通過，我們建議這項計劃的生效日期，不應早過本會進行全面檢討所作出的其他建議的共同實施日期<sup>\*</sup>，並應以建議採用的新薪級為依據。我們認為，在實施日期前的有關服務年資，如符合規定，亦應視為這項計劃所要求的部份合資格年期。不過，如果按原本頂薪點支薪的公務員，在新訂的薪級下轉入較高的薪金點，則他按原本頂薪點支薪的服務年期不應列入計算。鑑於該員會因所屬的薪級延長而受惠，我們認為這個措施合理。

6.33 此外，我們又須強調，在這項試驗性的計劃實行之前，必須妥善制定各項有關員工考績評定的措施，作為實施獎勵計劃的基礎。

#### 計劃的檢討

6.34 由於擬議的計劃屬試驗性質，當局應該仔細監察計劃實施的進展。此計劃並應加以檢討，以決定究竟長期推行抑或撤消。

### IV. 工作效率和增薪點

6.35 我們在商議採取措施激勵員工，以及獎勵工作表現有效率及超出平均水平的員工當中，亦有研究改善評定及監察公務員工作效率的方法。

<sup>\*</sup>註：見第8.5段

## 如何處理工作效率欠佳的公務員

6.36 政府現時採取下述兩項措施來處理工作效率欠佳的員工：—

(a) 如設有考績關限<sup>\*</sup>，則停止遞增該員的薪金點；及

(b) 把該員解僱。

6.37 現時，按總薪級表支薪的職級，僅約五分之一設有考績關限。對極大部分職級而言，員工的工作表現或工作效率，跟他在所屬職級的薪金遞增並無連繫。換言之，一經實任常額編制後，公務員的薪金通常會按年遞增至其薪級的頂薪點，除非該員被認為工作能力極差而須予解僱。

6.38 常委會於一九七九年的檢討中，已認為考績關限的制度一般都不能收效，並建議加以廢除，而改為在銓叙規例內訂立新規定，俾能基於公務員工作效率欠佳而停止其增薪。這項建議仍未實施。

6.39 我們在今次檢討中曾重新研究此事，並再次肯定本會於一九七九年所作出的建議。我們相信在銓叙規例內訂立這一項規定，可促使公務員留意本身的工作表現和效率，以維持令人滿意的工作水平。此外，我們又認為在一個公平的薪俸制度下，同一職級內工作表現優良和工作表現不佳的員工，理應有薪酬差別。達到這個目標，應雙管齊下，既獎勵工作表現優良的員工，例如給予與工作表現有關連的薪酬，又停止增薪予工作效率欠佳的員工。

6.40 此外，在現行的措施下，對大部分公務員而言，除了解僱一途外，便沒有其他方法可以處理工作效率欠佳的員工；由於這個措施過於嚴厲，所以極少採用。不讓工作效率欠佳的員工得到薪金遞增，可作為一個折衷方法，並可較為靈活處理這類問題。

<sup>\*</sup>註：考績關限是在設有增薪點的薪級中的一個薪點，公務員除非得到所屬部門首長證明其工作有效率，否則薪酬便不可以超越這個關限。



## 監察工作效率的措施

6.41 我們認為工作效率應該經常評定和監察。當然，判斷工作效率，必須以個別員工的經驗和在所屬職級的任職年期為依據。我們明白，要設計一個妥善的方法來監察工作效率，存有不少實際困難；儘管如此，我們仍認為當局應該繼續致力探究可否採取較為妥善的措施，以監察公務員的工作效率和表現。

## 公務員考績制度

6.42 若要任何上述措施收到效用，當然必須先設有一個公平可靠的員工考績制度。部分提交意見書的公務員提出，政府應採取完全公開的考績制度，確保公務員的工作表現得到公平的評核。我們對實施完全公開的制度是否有助保證公務員得到公平準確的評價，有所保留；但是，我們同意現行的制度或有需要改善的地方。據我們所知，自政府接納本會一九七九年的建議後（上文第6.38段），當局一直對現行的員工考績制度進行檢討，以期改善這個制度以實施本會的建議。我們提議當局應加快進行這方面的工作，並與探討採取什麼措施來監察公務員的工作效率和改善工作表現（第6.41段）同步進行。

## V. 升級機會

6.43 於一九七九年的檢討中，本會經詳細研究後，建議晉升職級和職位<sup>\*</sup>通常應只在有「專責需要」時才開設。常委會相信，僅為了使公務員有升級機會而開設這類職級，不論是向市民大眾或在財政上，都無法交待。歷年來，這個原則一直作為決定是否開設晉升職級和職位的根據。我們已覆檢過這個原則，並認為它仍然適當。

6.44 若干向我們提交意見書的人士雖然同意開設晉升職級或職位應以「專責需要」為根據，但亦提議訂定一個合理的升級比例，以確保管理下屬的範圍保持適當，同時又可兼顧讓員工有較佳事業發展機會的需要。

<sup>\*</sup>註：每一職級內可設有若干職位。每一職位任命一人擔任。較高職級的職位通常從較低職級晉升人員擔任。以直接招聘方式填補這類職位的情況極少出現。

6.45 我們明白公務員極其重視升級機會，而且渴望事業有所進展，也是人之常情。然而，要為各相連職級之間的職位數目訂定一個共同或標準的比率，極為困難，因為不同職系的責任和工作要求各不相同。此外，只有有關職系的管理當局，才可正確評定人手需要並申請開設所需的職位。雖然是這樣，我們認為管理當局應採取較為彈性的態度，以審核有關開設新職位的建議。例如，應該考慮工作的繁複程度、是否要獨立工作、所須承擔督導責任有多少、以及管理下屬的範圍是否適當等等。當然，管理當局還須就情況轉變作迅速回應。

6.46 此外，我們又重申本會一九七九年的建議：應定期審核沒有升級機會或升級機會有限的職系，以確定可否重新編排有關工作，使職系內有多過一個專責職級。為了改善晉升機會，對那些由其他職系負責監督的職系也應經常研究，察看第一綫的監督工作，是否可由較低職系中的較高職級人員執行。