



公務員薪酬和制度檢討
專責小組主席
楊家聲先生
香港金鐘道 89 號力寶中心第 2 座 7 樓 701 室

楊主席，

公務員薪酬政策和制度檢討

茲附上本會對專責小組中期報告之意見書，以供考慮。

有勞費神，謹此致謝。

政府高級文書主任協會 [REDACTED]

二零零二年六月廿一日

意見書

引言

- (一) 公務員薪酬政策及制度是政府及公務員雙方的契約。任何改革的意向及構思應該首先透過政府與公務員團體雙方的討論去達成共識，爭取員方的認同，然後才公開向公眾交代，詳細解釋箇中實況。是次檢討的處理手法本末倒置，反會為檢討帶來了負面的效果，原因如下：
- i) 一般而言，普羅大眾(甚至部份公務員)對公務員的薪酬政策及制度認識不深。況且顧問報告的資料零碎而複雜，檢討範圍又觸及不到本港政策及制度之優劣及其問題所在，及沒有直接和其他國家作一比較，試問公眾如欲表達意見又應從何說起呢？假若政府的原意是徵求有識之士，學者或商、政精英的高見，那麼政府為何不直接邀請顧問，各界精英及公務員工會的代表參與檢討的工作，省卻付出龐大的資源進行龐大而尚未成熟的公眾諮詢工作。
 - ii) 雖然檢討委員會苦口婆心(表面上)勸說：「是次檢討並沒有預設目標，而檢討的結果亦可以是正面的，如改善升職機會等等，所以大家不要從負面角度看這份報告。」，但是，從政府本末倒置的處理手法，檢討及公眾諮詢所定下的時間空間，不難使人懷疑政府不懷好意。
- (二) 可能由於資源和時間關係，是次顧問的檢討工作層面狹窄，諮詢對象全部都是五個國家的管理層，得出來的結論大多是正面的評價(但缺乏證據及數據的支持)，但是在改革過程中應檢討的失敗經驗卻只是寥寥數語。相對地，各級公務員及市民大眾對政府改革的意見卻沒有被納入諮詢的範圍。因此，單從管理層面得出來的結論自不然給人「自圓其說」或「賣花讚花香」的感覺。可信性頓然成疑。
- (三) 報告的焦點集中在薪效和政府的財政承擔，不經意地主導讀者誤覺本港公務員體系在這兩方面出現了嚴重的問題，故此引來檢討及改革的必要。實際上，報告書中，在本港制度的範疇上，檢討只涉及公務員薪酬演變的歷史，而沒有深入瞭解本港公務員的薪酬、效率，政府架構的體積，社會實際需要的服務及其水準等情況。在資料不齊全的情況下，試問我們又怎可以單憑這個非常表面化的檢討和因為短暫的經濟及政治衝擊，而貿然意圖大肆改動這個在過去數十年行之有效的公務員薪酬基制呢？我們同意每一個系統都要與時並進，不斷地改善，但決不是翻天覆地的改革。誰能保證改革一定是成功的呢？我們應否將社會的震蕩減到最低呢？再者，政府在公務員的開支上應分開幾個層面去看：(1) 公務員薪酬基制；(2) 公務員架構的體積；(3) 政府與公務員間的伙伴關係；(4) 社會服務的需要。希望政府能對症下藥，認清方向。
- (四) 檢討報告中提及有關國家在改革過程中所遇到公務員團體及工會的阻力。本會希望政府能從中吸取經驗，在任何改革之先，都需要全面諮詢公務員團體及工會，爭取他們對政府意見的認同。我們相信任何檢討或改革都必須建基於合理，公平，理性及互相體諒的原則，經雙方的合作，事情才可成功，以上的因素缺一不可。我們更希望管方能夠明白，任何討論都有正，反雙方的意見，任何相反的意見並不代表是一種阻力。反之，它可能正是改革成功的重要因素呢！期望管方不要草率強行推出未經完善的改革。最重要的是政府高層和各商、政精英萬萬不可仿效某公共機構主席所說的：「唔同意改革文化，就要人頭落地」。(摘自蘋果日報五月十七日報導)。我們極不願意見到這種「非友即敵」的文化瀰漫在我們這個和諧的公務員體系中。

對諮詢文件的意見

問題(一)

公務員薪酬政策及制度應否徹底改變，變成更著重薪效掛鉤、淨工資概念(即以現金取代房屋、醫療等各項津貼)，並使薪酬調整機制更具彈性？

問題(一)
的意見：

不應徹底改變。薪酬政策及制度是政府及公務員雙方都應該尊重的。它代表了政府的誠信，亦代表了公務員應該遵循的基制。須知道現行的薪酬政策及制度，包括政府及公務員工會普遍接受的薪酬調查基制，不僅行之多年，廣見成效，同時亦減少了政治因素的影響而引來不必要的爭拗。就以近日的公務員減薪一事為例，商界及財政司司長在薪調基制以外建議的減幅及政府強行立法減薪的處理方法已大大破壞了勞資雙方的互信基礎，加劇了社會的矛盾分化，加劇了公務員隊伍的不穩，如此做法，實在是有害無益。

事實上政府過往都基本上依循既定機制辦事，今年若果忽然偏離機制，那不僅引發公務員以及資助機構僱員的強烈反彈，更會破壞一套多年行之有效的基制，令往後每年的公務員調薪問題複雜化，引起的政治角力和鬥爭，對政府及整個社會都不是一件好事。

此外，絕大部份的公務員都是常額編制的僱員。打從他們入職的第一天，他們已差不多肯定了要從一而終，奉獻出寶貴的一生在政府工作為市民服務。最重要的是，無論社會景況順逆，公務員都要克己地過著不奢望，安份守己的生涯。回顧過去，特別是九七年以前，很多服務了超過二、三十年的公務員大多有「但見他人富貴，回顧自我兩袖清風」的感慨！因此，假若政府在中途改變遊戲規則，對這些公務員朋友又是否公平呢？

有關「薪效掛鉤」的問題，請參看問題(八)的意見。

對於淨工資的概念，我們有所保留，理由如下：

- i) 現時有部份公務員夫妻二人同時服務政府，淨工資可能引致雙重利益的問題。
- ii) 那些已經領取了自置居所津貼，子女教育津貼(特別是海外教育)等福利的同事，淨工資的制度如何執行呢？
- iii) 諸如此類，政府的福利種類繁多，單身及已婚的公務員所享受的福利在某程度上分別頗大，淨工資會否製造不公平的現象呢？

問題(二)

對高級公務員採用的薪酬政策，應否與中級和初級公務員不同，即前者既要承受薪酬調整的大風險，亦有機會獲取較大的獎賞？

問題(三)

處理紀律部隊薪酬的政策，應否與其他公務員不同？

問題
(二), (三)
的意見：

此舉會導致分化公務員的現象。假若政府厚待高級公務員及紀律部隊，公務員體系一定會被分化。實際上，紀律部隊的薪酬結構早年已曾大幅調整。如果再次調整，薪酬將會和其他職系的公務員脫節，政府厚此薄彼的做法會造成矛盾的局面，影響士氣，引致內鬥等種種問題。基本上，任何改動都不應該離開「合理」的原則。所以如果政府想改變以上兩類公務員的薪酬制度，必須首先得到其他職系的共識。

問題(四)

我們應否繼續遵守與私營機構薪酬大致相若的原則，並繼續定期檢討薪酬水平、薪酬結構和薪酬趨勢，確保公務員薪酬仍然具競爭力？

問題(四)的意見： 我們認同這個原則。正如上文問題(一)的意見，我們覺得現時的機制行之有效，絕對應該繼續遵守。

問題(五)

還是政府的負擔能力應成為調整薪酬時的首要考慮因素？

問題(五)的意見： 如何去釐定政府的負擔能力呢？「負擔能力」關係著政府的理財能力，方法，及在不同時間，不同環境下的社會實況。

理財能力及方法

政府及商界簡單化地將公務員的開支預算造成一個「龐大包袱」的假象，將焦點集中在所有現職公務員的薪津上。實際上，整體公務員開支涉及三大範疇：(1)現職公務員的薪津；(2)整個政府架構的體積；與及最被人忽略的是(3)政府支付給現時已退休的公務員的退休金及福利。試想，如果我們將問題分開處理，問題會否如先前想像中的嚴重嗎？問題會否較易解決呢？如果單從現職公務員的薪津上下功夫，恐怕只會是盃水車薪，對整個財赤沒有實質的幫助。

同時，政府的開支尚有其他很多方面，如公共建設、醫療福利、綜援、教育、文康等，現職公務員的薪津祇不過是其中的一個部份。至於如何控制開支，相信財政司司長值得再動動腦筋。

社會實況

政府在經濟不景時，意圖利用制度改革去採取緊縮開支(包括公僕的開支)的想法是錯的。因為在這樣困難的時期，市民就更需要政府的援助，幫助他們渡過困境。同時，經濟逆境帶來的治安問題政府亦不能坐視不理，需要增撥資源以作處理。所以，政府未必可以因財政短絀的理由而減少公共開支。相反地，政府應該好好地利用現時的儲備及其他可行的理財方法協助本港經濟渡過短暫的黑暗時期。那時，一籃子的經濟問題自會不藥而癒了。所以我們希望政府不要以「負擔能力」的理由作為調整薪酬時的單一考慮因素，更不要利用同一個理由作為改變現行調薪基制的借口。

問題(六)

香港公務員應否以彈性薪幅取代固定薪級？如果應該，則只適用於高級公務員還是適用於所有公務員，包括文職職系及紀律部隊？

問題(七)

公務員和市民是否仍然認為現行的薪酬制度是公平的？是否有其他可以達到這個目標而效果相同或更佳的制度？

問題(十一)

像香港這樣的城市，應否考慮把管理公務員薪酬的工作下放？

問題(六)、(七)及(十一)的意見： 一向以來，香港公務員在薪酬及福利上並沒有給政府太大壓力。所有本地公務員工會都十分克制，不強求及遵守薪酬調整機制，故此歷來勞資雙方關係和睦，基本上政府沒有必要貿然在薪津上大做功夫，單方面破壞這個大家認同的機制，製造不公平的現象和未可預知的後果。

問題(八)

把薪效掛鈎的元素引入公務員薪酬制度內，是否有好處？

問題(九)

應否實施團隊獎賞制度？如果應該，則對哪些級別(高級、中級、低級或各級)實施？準則又如何？

問題(十)

應否實施個人獎賞制度？如果應該，則對哪些級別(高級、中級、低級或各級)實施？準則又如何？

問題(八)，基本上，本港整體公務員的工作效率表現良好並在不斷地改善中，間中單(九)及(十)的公務員違規事件並不代表整體公務員的表現出了結構性的問題。政府的意見：

實沒必要花腦筋在「薪效掛鈎」及其他各類獎賞計劃來激勵公務員的士氣，因為工作效率是每一個公務員份內的責任。獎賞祇會帶來政府新的財政負擔。況且，每當一項措施被用老時，它原來的激勵作用便會毫無新意。難道公務員沒有獎勵計劃便不用提陞工作效率嗎？

如果政府再把獎賞計劃局限於某些職級，這樣的做法將進一步分化公務員的團結。那時，公務員的團隊精神定必蕩然無存。

此外，公務員現行的晉升機制已是一個很好的獎勵制度。如果員工保持正確的工作態度，表現良好，敢信他們早晚總會獲得晉升的機會。相信沒有人會反對晉升機制對員工的工作熱誠及其士氣所帶來的獎勵作用會比其他的獎勵計劃差吧？

至於「薪效掛鈎」的計劃，在技術層面上並不容易達到目標。由於評定表現及效益需依賴人手處理，過程中一定出很多人為的問題，製造出大量的紛爭及不公平現象，這樣除了會破壞「薪效掛鈎」這個制度的可靠性外，更大大破壞了特區政府的管治威信。現試將問題細述如下：

- 每一個上司都有不同的主觀角度，不同的語文能力與及不同的書寫表現評核報告的技巧。而且，每一個上司要求下屬的尺度都有差異。所以，相同工種，相同表現的員工，他們被評核的等級就可以單單因為不同的上司/評核人而結果各異。
- 同一職級的一般職系員工，往往因為個別員工的工作量及所屬部門的服務性質不同，評核標準極難劃一。這種尺度不一的「薪效」評核制度會使員工增加很大的心理壓力和對前景感到憂慮，亦可能導致「擦鞋文化」更加猖獗。
- 改善評核制度的工作要由最低階層的主管做起，逐級而上，當中可能牽涉很多個職級，人數可觀的主管人員，透過培訓，監察檢討及不斷的改善才有望使整個評核制度得以成功。但是，這個漫長的步驟需要投放多少資源和時間呢？

問題(十二)

為方便推行以部門為本位的管理工作，應否把部分或全部一般/共通職系人員轉為部門人員？

問題(十二) 如果一般及共通職系人員轉為部門人員，而薪酬，福利及晉升機會等服務的意見：條件各部門都不同，這樣會造成不公平現象，導致人才流失，士氣，勞資關係等問題。

現時一般職系處長統籌所有一般職系人員的聘任晉升，跨部門工作崗位的調配，培訓，人事管理等等的工作。由於累積了多年經驗，同時人手亦較集中，工作效率及經濟效益自然比個別部門執行更見成效。特別是行政人員及文書職系人員所提供的各類培訓，更非個別部門可以比較。

一般職系人員部門化會帶來以下弊端：

- 1) 部門體積大小不一，假若現有員工沒有選擇部門的權利（實際政府沒有可能給所有有關員工選擇的權利），而政府將一般職系部門化但薪酬待遇，培訓的資源，人事調動，晉升機會各異，就會做成不公平的現象。
- 2) 理論上每個員工都可求調到有空缺出現而他們亦喜歡的部門工作或申請晉升較同現職級更高的職位。但是，基於每個部門都要照顧自己部門員工的晉升機會或不同部門的薪酬差異等問題，理論和實踐有機會出現極大的差異。
- 3) 一般職系人員在部門內是一個支援的職系，基於整個部門資源運用的考慮，所有一般職系人員應得的資源及培訓通常都被放置較後的位置。部門化使問題惡化。

問題(十三)

如果把薪酬管理工作下放，過渡期間或會相當長。在這斷、段期間，如何維持服務水準和員工士氣？

問題(十三) 本會對薪酬管理工作下放的看法已見於問題(六)，(七)及(十一)的意見中。的意見：整體上，如果政府覺得破壞了原先的薪酬基制有可能產生服務水準和員工士氣的問題，那又為什麼要自掘墳墓呢？

問題(十四)

在精簡工作方面，是否有機會把現有職系合併為多個較大的職業類別？會否有空間進一步精簡組織架構，包括擴闊管理職權和減少職級的層次？

問題(十四) 同意精簡組織架構的大方向。但是由於問題相當專業性，故此須要看過政府或顧問的詳細建議才可置評。

問題(十五)

應否推行正式的職位評值制度？如果應該，則由中央還是部門負責推行？

問題(十五) 需要看過政府或顧問的詳細建議才可置評。的意見：

政府高級文書主任協會

二零零二年五月廿三日