



公務員薪酬政策及制度檢討意見書

引言

新加坡人口 400 萬，只有 6 萬多名公務員，270 名行政服務官；反觀香港人口 680 萬，公務員卻多達 18 萬人，首長級公務員達 1400 人。單從數量上看，香港政府的管治效率已遠遜於競爭對手，更何況香港政府不用像新加坡政府般，須兼顧國防和外交事宜。

2. 自六十年代以來，政府釐定公務員薪酬，一直以「可與私營機構作合理比較」為原則，並以薪酬趨勢調查的結果為主要依據，每年作出調整。但時至今日，公務員薪酬水平（包括入職和現職水平）卻大幅超出市場同類職位，反映有關制度出現重大紕漏。面對嚴重的財政赤字，政府有責任盡速改革公務員薪酬政策及制度，以改善公共財政，回應市民訴求。

薪酬政策、制度及結構

徹底改革

3. 公務員薪酬政策及制度沿用多年，一直未有全面檢討，因應社會各界的批評，是時候作出改革。改革不是為改變而改變，而是因應社會時勢和社會負擔能力，全面提升公務員系統的效率。

4. 現時由中央釐定統一薪級表、員工按年獲發增薪點的做法，未能靈活反映不同工作崗位的要求。自由黨認為，改革必須先由下放薪酬管理開始，然後其他改革（例如彈性薪幅、薪效掛鉤等）才能有效推行。顧問報告也認同，薪酬與職級改革不能獨立於整體制度的改革而進行。

酌情處理

5. 其他地區的政府，大都由中央統一處理高級公務員的薪酬政策，通常目標是既確保薪酬具有競爭力，又引入更多與整體經濟或個人表現掛鉤的因素。香港也可以參考倣效。中低級公務員薪酬中的彈性部份可以較小，以反映兩者工作性質的差別。

6. 紀律部隊與其他公務員在法定罷工權利上有差別，而且工作環境風險較大，享有較佳待遇無可厚非。不過，這應該在薪酬管理下放的前提下，由有關部門根據財政資源自行決定。

檢討水平

7. 政府應該定期檢討公務員的入職和現職薪酬水平，以配合社會發展。問題的癥結在於，公務員薪酬水平已遠超私人企業，再做多少次薪酬趨勢調查，也難以拉近差距。其實，各部門也可以參考職位的流失率和應徵人數的質素和多寡，判斷薪酬水平是否符合市場實況，還是已經脫節。

8. 至於工作性質較難與私營市場比較的職位，例如紀律部隊等，可以在計算貨幣購買力後，參考與香港情況近似的地區有關人員的薪酬水平，相互比較。

負擔能力

9. 報告列舉的五個國家，都減少著重（甚至從來不強調）公私營薪酬對比關係，改為以「財務負擔能力」作為薪酬調整的主要因素。政府收入大多來自各項稅收，極可能受經濟不景氣影響。既然政府不能確保收入不間斷地上升，公務員薪酬也絕不應有增無減或易加難減。庫房連續四年出現經營赤字，總額達數百億，現在政府只是吃儲備的老本。自由黨認為，為顧及政府負擔能力，訂立更靈活的公務員薪酬政策及制度，實在刻不容緩。

10. 公務員薪酬政策應顧及政府負擔能力，殆無疑問；但另一方面，政府也應該考慮，若政府整體帳目持續出現盈餘，應該怎樣安排。

去蕪存菁

11. 現時「可與私營機構作合理比較」的原則可予保留，以達致高薪養廉，但大前提是先徹底改革存在偏差的薪酬趨勢調查，並全面考慮公私營機構的工作穩定性、晉升機會、薪酬水平、津貼福利等因素，檢討調薪機制。

以薪幅取代固定薪級

促進成效

12. 過往每年獲發增薪點的做法，不啻是「大鍋飯」式的平均主義，鼓勵濫竽充數，難以鼓勵表現卓越的員工。以薪幅取代固定薪級，有助推行賞罰分明的制度。

13. 改革難免有得有失。固定薪級制度某程度上摒除個人主觀因素，但難免造成薪酬開支僵化，助長「少做少錯」的官僚風氣。

14. 或有人憂慮實行薪幅制度造成公務員分化，鼓吹「擦鞋文化」。然而，私營機構一直沒有固定薪級制度，員工士氣未見比公務員差，奉承之風未見比公營部門熾烈。只要政府訂立清晰的評核指引，交由各部門制訂具體指標；員工的評核報告由直屬上司撰寫，加上更高一級的上司審核，相信可有效避免「擦鞋文化」。

15. 政府也應該積極考慮改變高級公務員的薪酬架構，引入彈性薪幅制，鼓勵員工爭取表現。

推行範圍

16. 彈性薪幅制度是否適用於所有公務員及紀律部隊人員，應在下放薪酬管理的基礎下，由個別部門根據具體情況決定。改革可以先在部份較容易個人表現的職系試行，也可考慮保留基層公務員薪級。

評核機制

17. 評核機制必須清楚列明準則，按不同項目評分，員工也可以作自我評核。制訂高級公務員的評核準則及實際評核工作，應由公務員事務局統一進行，而各部門的文職人員的評核標準應互相比較。

調整制度及機制

薪酬調整制度

18. 政府薪酬本來應該跟隨市場，現在變成領導市場，實質上已經背離「可與私營機構作合理比較」的原則。現職公務員薪酬水平已超過十年沒有檢討，只是在九九年調低入職薪酬，以及以較接近市場的高水平聘請新入職公務員，始終沒有大刀闊斧進行改革。

19. 薪酬趨勢調查的 91 間受訪公司幾乎全是大企業（包括專利機構），僱用逾六成勞動人口的中小企則幾乎絕無僅有。問卷並未將企業裁員和重組的因素考慮在內，又未有充份考慮政府工作的超級穩定性和各項優厚福利，加上私人機構的薪酬政策遠比政府靈活，可見此調查在設計上傾向高估薪酬增幅，日積月累之下，令公務員薪酬拋離私人市場。

20. 在舊制度下，公務員無論工作表現如何，都可以按年獲發增薪點。政府調整公務員薪酬時，應計算此因素。

21. 政府若一再拖延靈活調整薪酬，在財政緊絀下，只能夠大幅削減新入職公務員的待遇以作彌補，這未必不利於吸納人才（因為削減後的水平仍不低於市場水平），但無異要求新入職員工承受政府緊縮開支的所有後果，這做法未必合理。

工作表現獎賞制度

22. 現時大部份公務員每年自動增薪，但亦沒有額外獎勵。若推行工作表現獎賞，可以將過去「獎勵年資」的制度，改為「獎勵表現」。

23. 各部門可按照本身情況，考慮實施個別和團隊獎賞制度。工作性質相類似的團隊可以制訂標準，互相參考。中低層員工較容易衡量個人表現，可按此發放額外獎金；高層員工則應參考宏觀經濟和部門的團隊表現而決定。

24. 表現優秀的員工，即使達致薪級頂點，也應予以獎勵，以提高員工士氣。

25. 負責「抄牌」的警員和交通督導員、負責檢舉垃圾蟲的食環署和其他部人員、以及其他前線執法人員，都不應以發告票的數目作為獎賞標準；否則有關人員可能忽略酌情權，濫發告票。

精簡及下放

部門為本

26. 精簡及下放薪酬管理工作是改革薪酬制度的關鍵，也是顧問報告所列舉五個國家的大趨勢。

27. 澳洲公務員只有 11 個職級，但香港公務員有 400 多個職系、1000 多個職級、13 個薪級表、以及多種福利和相關津貼，架構複雜無比，應予精簡。政府應該減省過時的福利及津貼，並將福利項目折現為現金計算，這不單可以提高薪酬的透明度，也可以減省管理開支。

28. 政府應進一步精簡組織架構和合併職系。自由黨認為，薪酬管理可下放至較大的部門統籌處理，不宜過份分散。與此同時，工作以部門為本位劃分之後，一般／共通職系人員應逐步全面轉為部門人員。政務主任則應維持由中央統一招聘。

職位評值

29. 現時政府採用較狹義的職責說明，未必能夠靈活應付部門的工作需要，政府又難以削減由長俸制公務員出任的職位，以至於人事架構愈趨臃腫，各部門的打字員就是一例。採用較廣泛的職位評值，有助部門較容易因應工作需要調配員工。職位評值制度應由中央訂出指引，交由部門負責執行。

結論

30. 諮詢文件就五個範疇提出二十八條問題，對現時薪酬制度提出很多有用的建議。但鑒於公務員首次立法減薪引起極大爭議，政府員工開支的僵硬，實源於薪酬制度的僵化，尤其是薪酬趨勢調查的機制，更應該優先進行改革。

31. 自由黨認為，為免惹起更多爭議，政府不應糾纏於沒完沒了的理論和技術問題，一再拖延公務員薪酬政策改革，必須從速檢討及解決目前只靠片面的調查調整薪酬的弊病，如實客觀地檢討目前公務員的薪酬水平和入職點，是否已遠遠脫離市場實況，再確立新制度，以徹底解決問題。

自由黨

二零零二年六月二十八日