

建築署工料測量師協會
Architectural Services Department
Quantity Surveyors' Association



Your Reference:

Our Reference :

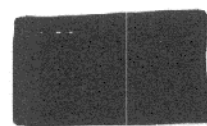
香港金鐘道 89 號
公務及司法人員薪酬及服務條件
諮詢委員會聯合秘書處
李立新秘書長

李先生：

公務員薪酬政策及制度檢討

有關公務員薪酬政策及制度檢討專責小組於二零零二年四月二十五日所發表關於公務員薪酬政策及制度第一階段研究的中期報告內容及諮詢文件。

感謝秘書處的邀請，本會現附上對中期報告內提出的一些問題的意見書乙份供專責小組考慮。



([Redacted])

建築署

工料測量師協會主席

副本抄送：建築署署長
建築署助理署長（工料測量）

二零零二年六月二十八日

回應《公務員薪酬政策和制度檢討諮詢文件》

建築署工料測量師協會

I. 前言：

應公務員薪酬政策及制度檢討專責小組邀請，本會就專責小組所委聘之顧問所提交關於五個指定國家公務員薪酬制度分析研究的報告，以及專責小組於二零零二年四月二十五日所發表的中期報告中提出的一些問題提供以下各方面的意見。

首先，本會很樂意提供客觀而具體的意見，可是專責小組所發表的報告書之主要內容是以五個海外國家公務員薪酬的安排作為藍本，卻並沒有提綱挈領地把香港特別行政區政府現行公務員的薪酬政策及制度一併比較，因而令討論有所限制及欠缺全面。

香港公務員薪酬政策及制度行之已久，所觸及的範圍又廣又深，要在短短兩個月內提交一份有建設性的意見書，確實是為難了各公務員團體。另外，本會認為就著諮詢文件向公眾諮詢的意義實屬不大，因為“服務好、價錢低”一向被視為大眾所認為的，也是必然的答案。況且，要求公眾在對公務員薪酬政策及制度認識不多的情形下回應，對公眾和公務員雙方都不公平。

本會相信任何人（包括公務員在內）都希望有一個擁有主權及完善的薪酬制度及穩定的環境下工作，而只有良好僱主及僱員均必須以給予僱員及僱主享有各自的保障為大前提。改革在報告書中專責小組亦承認香港帶有一支穩定、廉潔及有效的公務員隊伍。至於能否符合各界期望和目標，未來的挑戰則在乎政府是否有的明確的改革方向和目標，以致公務員隊伍能作出相應的調整和配合，從而邁向真正完善的改革。本會反對為改革而改革，否則必會弄致整個公務員隊伍好像大海汪洋中迷失方向的船隻一樣。

政府現正於各部門實施精簡人手、資源增值、工作外判、提早或自願退休等政策，不難教人聯想起這些進行中的政府政策與是次薪酬政策及制度檢討是扯上關係的。故此，我們實在不能夠相信政府在進行此項檢討時是沒有結此前的目標的，否則政府希望將來公務員隊伍改革成為一支怎樣的隊伍呢？是為配合小政府或是比現時更大的政府？是以昔日的終生聘用制為使公務員無後顧之憂，專心服務？還是以現在推行的合約聘用制，要彈性卻失去延續性？若果不知道公務員在難以釐定及衡量薪酬政策和制度背後的理念，實在難以進行改革！

以下，本會先就現行制度的優與劣各方面作出評估，提出應該保留或有待改善的地方。本會認為惟有認識改革本身的限制，才能在檢討中得到一個合乎中道的結論。此外，本會亦會按著對專責小組所提出的問題，就著有限的資料，在這短短的諮詢期內盡力作出回應。

II. 現行制度的優與劣：

優：

1) 穩定性

為何政府運作要有高度的穩定性？因為政府有別於一般商業機構，它們既是唯利是圖，無需顧及社會整體發展的元素及規範。很多時候，政府所推行的措施不會是立刻見效的，如環保等計劃均需要長線的投資，更需要一羣樂意長期委身的人士投入參與。合理的附帶福利如房屋津貼、醫療等均指向當初制訂薪酬和制度時使公務員有高度穩定性的目的，令有志服務社會的人士更有計劃地安排他們的職業生涯。

2) 吸引優才

在政府部門內工作的優點是一個人可以很早就能預見他事業上發展的前景。因此要吸引優才，一個具有競爭力的薪酬待遇及制度是必須的。

3) 廉潔的公務員隊伍

基於對公帑的運用及處理資料的敏感性等原因，公務員無論在公事上或公餘時均受很多制度及程序所制肘。很多防止貪污條例亦只適用於公務員身上，小如交友做人情等均需慎重留神，這些限制須在釐訂公務員薪酬時合理地反映出來。

4) 保持中立性及專業性

很多部門如建築署等均牽涉龐大公眾資源的運用。一支不畏商業機構強權的專業隊伍是不可或缺的，而這實在不是有賴於一個有長期僱用保障的承諾，否則員工很是難公事公辦的。專業世界是很細小的，就以測量師的工作為例，有誰可保證今天的談判對手明天不會成為你的“老闆”呢？

5) 成為社會僱傭制度的典範

政府制訂薪酬時以社會各行業水平為依歸是無可厚非的，但應以長時間的比較較為合適。美其名為回應市民的訴求而以普遍行業陷低潮時重整職級薪酬水平是不公平的。政府應成為社會合理僱傭制度的典範而不應助紂為虐，否則祇會導致社會嚴重的分化，人心惶惶而已。

劣：

1) 超穩定性

雖然現行的公務員薪酬政策和制度有以上所述的各項優點，但也有些地方是值得進行研究和改善的。例如一向為人所垢病的按資論輩式的晉升制度，也可說是現行超穩定性制度下的一項副產品，這一方面既窒礙了一些有能力的公務員晉升的機會，也有違有能者居之的公平原則。當然，這並不是現行機制的原意，而是機制本身有不完善的地方及執行時所出現的誤差所引致，本會認為怎樣改善現行機制以配合任人善用的正確方針，實應歸納入專責小組的議程。

超穩定性的另一例子是離職制度欠缺靈活性，現時只有政府才可單方面決定那些職系及何時提出自願離職計劃讓員工選擇，而按規章提出離職申請的員工則必需最少連續十年任職於政府機構並需達退休年齡時，才能合乎資格領取其所得的退休金。加上一般較高級的公務員離職時需要三個月至一年不等的離職通知期，這些過時及應改變的舊制度是否應該檢討呢？

2) 低流動性

超穩定性帶來的另一個問題是低流動性，除一般或共通的職系員工可因應需要而調配到各個政府部門外，其它的特定及專業職系員工是極少有機會外調或轉職到其它部門工作的。在這一方面，專責小組也應加以檢討現時轉職安排的靈活性。

3) 不合時宜

現時公務員薪酬政策制度有些是不合時宜的，最明顯的莫過於一些過時、未能與商業社會接軌的福利制度。舉例說，如現行的房屋津貼是必需用作償還置業貸款而不能用作住屋租金的規定，又如夫婦二人不能同時領取房屋津貼（避免引致雙重福利？）及薪金津貼不能用作免稅等等，在現今商業社會的角度看來是何等的不合理及不合時宜。相信現時會是一次很好的機會把這些問題重新檢討，以迎合現今商業社會的趨勢。

4) 自我增值難望回報

近年來雖然特區政府不斷鼓勵香港市民要持續進修、自我增值，以增加自己的競爭力及發展的機會。推行這些政策的原意是值得讚賞的，但在現時的公務員架構及制度內，縱使公務員自我增值，對於工作及仕途上卻是沒有直接的幫助，直接點說是這些都不能增加收入或增加增薪點的。再者，因公務工作本身的獨特性，導致公務員轉職時遇上一定的困難，加上為了保持原有的福利而往往令他們不能也不敢在中途或中年時轉職。

5) 制度繁複且欠缺靈活

由於現行的公務員薪酬政策是承襲多年的殖民地制度，比較繁複，容易導致因循的後果，某程度上不夠靈活，也是其弊處。（例如，其中引致公眾最為非議的也可算是紀律處分及革職程序過份的冗長）。相信只要把那些弊處改好，問題是可以改善的，但並不是徹底把現行制度改變，引致公務員制度的不穩定性。

III. 回應有關專責小組所提出的十五條問題：

問題(一)：公務員薪酬政策及制度應否徹底改變，變為更著重薪效掛鉤、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？

回應：對已入職為公務員的人仕，不應再在公務員薪酬政策及制度上作出徹底的改變，因為此等人仕在加入公務員隊伍時其實已與政府達成一個協議，就是根據既定的基制而制定薪酬及福利的政策。

政府對此次薪酬政策制度改變的目的方向並不清晰。是因為省錢？是因為公務員薪酬支出龐大？是因為公務員退休金金額太龐大？政府應直接說出來與員方正面討論，不應掩人耳目地指其他地區的公務員薪酬制度較好等，而硬要將香港的公務員薪酬政策及制度作出徹底的改變(見上文第 II 節)。

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較大風險，亦有機會獲取較大的獎賞？

回應：在這份報告書上，高級公務員的定義並未有清楚的說明？究竟是指部門首長級別還是指薪酬表 34 點或以上呢？

若高級公務員乃指部門首長級別的話，本會原則是贊成高級公務員可承受較大的風險和回報。

問題(三)：處理紀律部隊薪酬的政策，應否與其他公務員不同？

回應：紀律部隊薪酬與其他公務員薪酬不同是有其特別之原因，我們覺得如要改變現行紀律部隊的薪酬制度，應先研究其背後的原因是否已經不存在或是已經有所改變。

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？

回應：公務員薪酬的特色是穩定性，並不如私人機構般，工資可以於一年內加一至兩倍，也可能跌四至五成。維持社會上一部份人之工資的穩定性對整個社會的穩定是重要的。公務員薪酬是否具競爭力，要考慮上述的因素。此外，公務員的流動性（見上文第 II 節）亦應一併考慮。

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？

回應：政府的負擔能力是其中一個因素，但不能以此作為首要的考慮。政府之財務負擔能力乃決定於管治者之理財能力。一個有效率及有質素的公務員隊伍，可增加管治者之管理及理財能力。故此，調整薪酬時應以公務員的競爭能力、生活水平、維持公務員的廉潔、工作穩定性等各方面的因素作為考慮依歸。

問題(六)：香港公務員應否以彈性薪幅取代固定薪級？如果應識，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？

回應：一般公務員應該是要有較為穩定的薪酬制度，故固定薪級比彈性薪幅好，但對於首長級別的公務員，可以採用較彈性薪酬幅度。

問題(七)：公務員和市民是否仍然認為現行的薪酬調整制度是公平的？是否有其他可以達到這個目標而效果相同或更佳的制度？

回應：本會認為現行制度已經十分理想，同時亦比較公平，至於是否有其他可以達到這個目標而效果相同或更佳的制度，則僱傭雙方可以坦誠地加以討論及研究。

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？

回應：在不防碍穩定性的前提下，可以加入適量的此等元素，藉以提高公務員之積極性。

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？

回應：應該。團隊獎賞的制度應下放予個別部門作決定，但執行的細節應讓僱傭雙方坦誠地討論研究及按部就班的實行。

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？

回應：應該。各級都適用，但執行的細節應讓僱傭雙方坦誠地討論研究及按部就班的實行。

問題(十一及十二)：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？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？

回應：現行之制度行之有效，若將公務員薪酬管理下放及將全部一般/共通職系人員轉為部門人員，要詳細討論及按部就班的實行。

問題(十三)：如果把薪酬管理工作下放，過渡期間或會相當長。在這段期間，如何維持服務水準和員工士氣？

回應：此條問題太過空泛及假設性，要有具體之情況才可提出意見，但我們認為一切改革應以維持公務員的穩定性為大前提。

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？

回應：以建築署為例，部門之運作非常良好。根據一個獨立顧問所提交的報告指出，就同類型服務而言，我們部門之工作效率比私人公司更勝一籌。固然，我們同意若組織過於龐大臃腫，則有精簡之需要。在推行時政府不應先有既定政策，強制員工跟從，而必須事先與員工一起討論研究。

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？

回應：因不認識職位評值制度，所以不作回應。但，如職位評值制度要落實推行，執行的細節應讓僱傭雙方坦誠地討論研究及按部就班的實行。我們強調的是一切改革應以維持公務員的穩定性為大前提。

IV. 總結：

基於以上的分析，本會認為：

公務員薪酬制度及政策的改革對作為全港最大僱員團體之公務員隊伍影響極之深遠，對日後香港政府的管治理念亦會帶來不少的衝擊。故此，改革必須建基於合情合理而又良善的動機及理念方向，目的需為保持一支優秀、廉潔而有效率的公務員團隊，及為維持良好的僱傭關係作為社會的典範。

舵手的方向正確，船員才能努力迎向目標。故此，無論制度及權力下放與否，政府仍應為公務員薪酬制度訂定有遠見、有異象並合乎社會整體利益的長遠改革方向。本會反對政府以目前財政狀況等理由隨意改變行之已久而有效率之公務員薪酬政策。我們深信改革應按部就班、循序漸進、切忌操之過急。

