



香港海關關長

《公務員薪酬制度及政策檢討》 第一階段中期報告的初步意見

關長：

備受關注的「公務員薪酬政策及制度」檢討專責小組，在4月發表了第一階段中期報告。這是專責小組委聘了「普華永道諮詢有限公司」，就澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡及英國等五個國家，有關管理公務員薪酬方面的最新發展進行分析的報告。

專責小組就下列問題諮詢公眾：

1. 普遍採用的薪酬政策制度及薪酬結構。
2. 以薪幅取代固定薪級。
3. 薪酬調整制度和機制。
4. 推行表現為本獎勵制度以激勵員工。
5. 把薪酬管理工作精簡及下放。

對第一階段中期報告，本會認為：

1. 公務員薪酬政策及制度有需要改革的地方，但其他國家或地區的經驗只能為參考，去蕪存菁，不可照搬。
2. 公務員工作有其獨立性，不能以薪酬作為誘因而扭曲了公務員的服務精神及其使命。
3. 要有長遠眼光才符合公務員體制改革的精神。而改革必須取得公眾及公務員的認同和承諾才會成功。
4. 改革應合乎社會整體利益，不應以短淺目光，把改革局限於節省公帑開支及削減財政赤字方面。
5. 要讓公務員真正理解薪酬改革的必要性和重要性。
6. 改革要按步就班，循序漸進，不可急於求成。
7. 激勵機制要合理並且易於操作，以免引起更大的爭拗及矛盾。
8. 薪酬調整制度要共同遵守及尊重原有切實可行的機制。



香港海關人員總會

HONG KONG CUSTOMS AND EXCISE STAFF GENERAL ASSOCIATION

九龍油麻地廟街47-57號正康大樓2字樓 電話：2770 3676 圖文傳真：2770 3617
2/F, CHENG HONG BUILDING, 47-57 TEMPLE STREET, YAUMATEI, KOWLOON.

我們認為：公務員薪酬制度是經歷了長時間，並在不斷改善中形成的，改革應循序漸進，激進的改革只會造成公務員的猜疑和隊伍的不穩定。公務員與私營機構工作性質是不同的，公務員以法律為依據、以專業知識為工具、以工作經驗為基礎去行使職權。公務員要對政府忠誠，要有服務社會的精神和責任感。因此，本會認為政府在考慮對公務員薪酬政策及制度進行改革的同時，應遵遁以下的基本原則：

1. 尊重薪酬檢討機制。公務員的薪酬政策及機制是經歷了相當時日而形成的，是獲得公眾所認可的，薪酬政策及制度的檢討是鑑定現行措施所存在的問題及缺點，並就矯正這種情況採取相應的措施；要制訂出彼此共同尊重、共同遵守的機制，不能為應付外界壓力而犧牲公務員的合理權益。
2. 尊重公務員的合理權益。公務員是維持香港正常運作的一支隊伍，其中很多合理權益為法律上作出承諾及保障的。
3. 尊重公務員團體合理意見。任何改革必須上、下一心方能取得成功，這次檢討要認真進行諮詢，資料要透明、公開。把公務員團體作為改革的合作伙件，多聽取他們的意見，透過對話和溝通，共同致力維護公務員隊伍穩定。
4. 要穩定公務員隊伍。公務員是政府執行政令暢通、維持政府正常運作、維持社會穩定的重要力量，因而改革必須以穩定公務員隊伍作為大前提。



香港海關人員總會

2002年6月10日

本會對公務員薪酬制度檢討專責小組第一階段研究的意見

2002.6.25

政府於2002年1月18日宣佈，對公務員薪酬政策及制度進行檢討，這次檢討，將影響重大及深遠。4月，公務員薪酬和制度檢討專責小組發表了第一階段研究報告；經本會研究後，對該報告意見如下：

一、總體意見

香港在進入廿一世紀，外在環境在變遷，經濟全球化迅速發展，香港進行了經濟結構性的調整；社會的政治、經濟也在轉變，公務員要建設成一支靈活的、高效率的和富有競爭力的隊伍，就有必要與時並進，迎接挑戰。正如1999年公務員體制改革諮詢文件所述，建立“吸引人才激勵公務員積極進取的環境；提供具吸引力的薪酬條件，以及訂定以表現為基礎的獎勵機制，招攬和挽留人才，以及鼓勵公務員力爭上游。”

我們認同這次薪酬政策及制度檢討的必要性；但要看到外國的經驗只可作為改革的借鑑；而我們認為改革應循序漸進，激進的改革只會造成公務員隊伍不穩和疑慮；公務員的工作性質和私營機構是存在明顯的不同：公務員是以法律為依據、專業知識、工作經驗為基礎去行使部門賦予的職權。公務員要對政府忠誠、要有服務社會的責任感。因此，我們認為公務員薪酬制度及政策的改革，應遵循以下的原則：

基本原則：

- (一) 尊重薪酬檢討機制。薪酬政策及制度的檢討；要制訂出彼此共同尊重、認同及遵守的機制，不能為應付外界壓力而犧牲公務員的合理權益。
- (二) 尊重公務員的合理權益。公務員是維持香港正常運作的一支隊伍，其合理權益得到法律上承諾及保障。
- (三) 尊重公務員團體合理意見。要上、下一心方能取得改革成功。應要汲取各公務員團體合理意見，透過對話與溝通，成為改革的合作伙伴。

- (四) 要穩定公務員隊伍。公務員是維持政府正常運作的隊伍，是維持社會穩定的重要力量。改革要以穩定公務員這支隊伍作為改革的前提。

最近，專責小組發表的第一階段研究報告及顧問公司報告，介紹了引入五個國家公務員薪酬政策及制度的一些經驗和做法。我們認為，這些經驗和做法，是由當地的歷史地形成，配合了本身特定需要，與當地政治、經濟情況相關的；這些國家公務員的薪酬及制度變革，大多花費長達十多年的時間來推行的；並有相應的制度、法律及資源相配合，有些做法還出現倒退或需重新修訂，或只在小規模範圍內施行，如薪酬表現掛鉤等等；所以絕不可照搬硬套。但從最近的情況看來，政府對這方面的改革，仍缺乏宏觀的視野及各項改革政策的連貫性。

我們同意專責小組第一階段中期研究報告中第3·3段的幾個基本要點；並且認為：

- (1) 薪酬制度改革的實施過程，不應脫離99年公務員體制整體改革。

這次薪酬制度的檢討，需與99年公務員體制改革相匹配及相符合。

這次薪酬政策檢討還需要有一系列相輔相成的制度改革：包括人力資源管理職責下放、財務管理及監控職責下放及輔助性的績效評估和管理架構等等；這類的制度的變革，香港仍在探討之中，實質條件尚未具備。

(2) 要有長遠目光。要從長遠著眼，不能僅為應付外界壓力，或著眼於節省金錢，要著眼於薪酬政策的合理化及制度上、結構上的完善。改革應是持續性、按步就班地推行。

(3) 必須取得關鍵人士對改革的認同及承諾。改革要上、下一心，很重要是公務員本身及公務員團體對改革的認同和支持，自願及自覺地投入改革。

(4) 資源的投入。在認同的基礎上，在資源上予以支持，而不應以短淺目光，把改革局限於削減公帑開支這個方面。對員工的培訓及技能的發展，以及推行獎勵所需的額外資源，把需要政府在資源方面的投入。

(5) 取不到公務員的支持，很難取得改革的成功。不同意改革難免會有得有失，薪酬的改革，涉及體制政策的變革及公務員的切身權益，既要教育公務員理解這次改革是大勢所趨及必要性，支持改革，但也不應使公務員成為改革的犧牲品。

從99年公務員的體制改革、到今天的公務員薪酬制度及政策的檢討，以及現正擬推行的高官問責制，這些都對未來公務員體制上有很重大的影響和變化，但三方面的協調並不清晰，改革久缺政策的宏觀性及連貫性，公務員並沒有得到未來變革方面較具體的刻劃和描繪。

二、關於薪酬政策、制度及結構

專責小組第一階段研究報告中，提出了原有薪酬政策及制度上的原則（中期研究報告3.12-3.15段），很重要的一點，是可與私營機構作合理的比較。

從中期報告中，引進了外國的一些經驗，很多是“按工作表現給予獎勵，在薪酬中加入可調節部份……（中期研究報告3.18段）”，我們認為應審慎考慮。雖則在顧問報告中也指出了目前的改革的趨向，也詳列了幾個國家改革背景，從顧問公司的報告中有關可資借鑑的經驗中，也毫不諱言地指出：“薪酬與職級改革成功與否取決於其他領域內一系列相輔相成的改革（顧問公司報告第3.4段）”這類一系列相輔相成的改革，包括人力資源管理職權下放、財務管理及監控職責及輔助性的績效評核和管理架構等等，這類的改革，現時香港還沒有具備；況且，外國要進行這些改革，很大程度是和該國的財政負擔能力，政府權力轉換、或是當地政府對公務員、公共服務意念的改變，他們這些變革，並有相應的法律、制度相配合。但香港卻是受到多方面的限制。

很重要的是，這種變革偏離與私營機構相比較、偏離了“無論公務員和市民都認為是公平的（薪常會第23號報告書）”這個彼此都接受原則；改變了這個原則是一口雙刃劍，權力下放、薪酬按部門要求調整，隨時日的推移，會逐步出現偏離市場、偏離公務員薪酬結構、偏離內部對比關係並按自行判斷去釐訂薪酬的狀況，倘獎勵部份高於一般所能接受的程度，會陷於沒有機制去監控這批公務員薪酬的境況。

公務員薪酬制度，是經歷長時間形成的。正如中期報告中所慨嘆，“這次研究涵蓋的五個國家大多數花了很長的時間（約10至15年）來推行全改革…（中期研究報告第3.6段）”，所以我們認為改革應慎重，即使根據外國已成功的經驗也應循序漸進，激進的改革只會造成公務員隊伍的不穩定及疑慮。

對此，中期研究報告第3.22段中也指出：“我們要有自己的一套制度，藉以維持一貫的服務和團隊精神。作出任何改變，導致人手轉換頻仍，會對本港不利。”我們實在沒有理由要為激進的改革而付出沉重的代價。

在實行改革過程中，我們與其他國家所面對的，是不同的歷史背景、政治現狀和經濟情況；香港已成為了中國人民共和國的一個特別行政區，這有別於以前殖民地時代的政府，市民對政府服務的需求是不斷增加，而在體制上，香港政府的公務員制度仍沿襲以前的公務員體制，如英國的私有化已實行多年，許多的公共服務，可以透過私有化向市民提供必需的服務，但香港市民對公共服務態度仍很保留，市民普遍擔憂私營化會增加服務費用的開支等等。在這樣的背景下，公務員的改革舉步維艱。

(a) 公務員薪酬政策及制度應否徹底改變，變為更著重新效掛鉤、薪酬以淨工資計算(即以現金取代房屋、醫療等各項津貼)?

我們認為：現有公務員薪酬制度，是經歷長時間形成的，即使顧問報告中，也不得不承認“儘管上述各國在某程度上有共同的歷史和文化淵源，但卻各自發展出甚為不同的薪酬政策和制度以配合本身的特定需要...(顧問報告第4.2段)”;正如中期報告中所慨嘆，“『這次研究涵蓋的五個國家大多數花了很長的時間(約10至15年)來推行全面改革...(中期報告第3.6段)”，是以即使根據外國已成功的經驗也應該循序漸進，激進的改革只會造成公務員隊伍的不穩定及疑慮。在專責小組在考察公務員薪酬制度時，也指出了公務員與私營機構的重大差別：工作性質不同！(中期報告第3.13段)私營機構以盈利及業務增長作為績效重要考慮因素；而公務員則以法律為基礎，專業知識及工作經驗作為行使職權的重要要素，還要講求員工對政府的忠誠，服務社會的精神、責任感、團結精神、工作服務的連貫性等等，原動力不同，金錢並非能作為主要誘因；反而會扭曲了公務員的原動力及服務精神；是以薪效掛鉤並不是每個部門都適用，應該在考察每個部門的具體運作及充分諮詢公務員團體的基礎上，制訂出切實可行的措施，解決好在推行改革上的具體環節，例如評核工作中的細節，逐步試行，也不宜全面實施。

薪酬以淨工資計算，並不切合實際，現時並非每個公務員都在享用房屋等公務員的福利，而這類福利開支很多時只有在該員在符合一定條件才可享用，以現金取代上述各項津貼，一來不能應付實際需要，同時又會令福利開支全面大增，並不可取。

雖然在專責小組的第一階段研究報告第3.18段中指出：“每名公務員在遞增薪級、工作保障及退休金等方面的待遇大致上保持相若這一原則，可能不適用。”但我們則認為，現時薪酬制度是經歷相當時日形成的，要制訂新制度，未得到大部份員工認同和支持前，不應貿然推行。而且，這項改革要和99年制訂之公務員體制相匹配，現職公務員仍應獲得新制度訂定前已制訂了(包括增薪點)之職級待遇。

(b) 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？

高級公務員與中、初級公務員的差別，已在薪酬及可享用福利中顯示出來，薪酬的差別，同時也涵蓋著職務與責任的差別；薪酬的調整需要按一定的機制進行，刻意誇大薪酬調整的風險，實質是否定了其職務的問責性，也扭曲了高級公務員的激勵機制：工作的滿足感，其對社會責任的承擔；這些會被扭曲為只為搏取較大的報酬，同時也拉大了高級公務員之間、與中、初級公務員之間的距離，也更易引起公眾的批評。

(c) 處理紀律部隊薪酬的政策，應否與其他公務員不同？

現時是紀律部隊與一般公務員因應工作性質及服務條件及紀律限制的不同，在薪酬政策及制度應有不同的反映，公務員一般並無太大異議。

(d) 我們應否繼續定期檢討薪酬水平、薪酬結構和薪酬趨勢，以確保公務員薪酬與私營機構保持相若？

薪酬水平調查是與薪酬趨勢調查相匹配的措施，政府既沿用了與薪酬與私營機構大致相若的原則，便應包括就這方面進行一項全面薪酬比較研究的時間及頻次。

問題是政府如何去訂出現時公務員的薪酬水平呢？是以哪一類的公務員為標準呢？政府唯一的一次全面的薪酬水平調查是在86年，但由於調查的方法有問題，調查的結果並沒有得到確認；“「擬議的薪酬水平調查制度是否實施，將會影響我們就公務員薪酬結構所作的建議。...經過詳細商議後，我們作出結論，認為...擬議的薪酬水平調查制度不應採用（薪常會在第23號報告書中第3.48段）。”

其後政府又在97年後逐步削減了新入職公務員的福利，包括假期、房屋福利、子女海外教育津貼等等，到99年又調低了入職的薪酬，對99年後入職公務員，把長俸退休制度改為公積金等等；按照薪酬水平調查方法，是要包括了薪酬、福利及退休制度的，但現時公務員中有三種不同的入職及福利待遇的公務員，倘以長俸退休制度現職的公務員作為調查比較的準則，那末對後期入職的公務員很不公平；若以後期遭受削減福利的公務員作為準則，這樣的調查則欠缺嚴謹，沒有真確性和代表性的。

基於上述原因，除非政府能找出更好的方法進行對薪酬水平調查，真正消除員方的疑慮，否則便不應進行薪酬水平的調查，更不能作為釐訂公務員薪酬的依據；況且從薪酬的機制來說，只要薪酬趨勢能真實反映了市場，就應與薪酬水平相一致，否則，必有其中一個方面是不能正確反映市場的真實情況。

如何訂出符合和彼此接受的準則，這方面希望政府廣泛諮詢社會及公務員團體意見，並以嚴謹科學的調查作為依據，仔細分類，才能作出符合實際和大家接受的結果。

(e) 還是政府的負擔能力應成為調整薪酬時的首要考慮因素？

以公務員薪酬調整機制來說，政府財政狀況只能作為考慮因素之一；倘以政府負擔能力作為調整時首要考慮因素，在政府出現財政赤字時，政府也因應承擔能力，減低對公務員的薪俸的額外開支的；但在政府財政收入盈餘時，公務員便會要求更大的加薪額，過去也經常出現這種情況，公務收入增長高於薪酬調查所得，政府能承諾對公務員作額外加薪嗎？但以單一的財政能力作為公務員調整的首要考慮因素，易使公務員薪酬出現波動狀況，也易令社會產生不滿情緒及爭論，不利於公務員隊伍的穩定。

(f) 在現有薪酬政策及制度中有那些元素應該保留，以維持公務員體制穩定和員工士氣？

現時公務員薪酬政策及制度主要包括：

(1) 與私營機構大致相若。在這個原則下，公務員的薪酬可與私營機構可作相比較，使公務員及市民都認為是公平的。每年經向私營機構作薪酬變動的調查，有嚴謹的數據作為薪酬調整的依據。

(2) 薪酬結構。按公務員不同學歷、工作類別、職責去釐訂公務員不同職級及不同職責工作，以維持公共服務，作為薪酬的考慮準則。

(3) 總薪酬福利概念。福利開支是包含在薪酬內的一部份

(4) 增薪點，作為薪酬重要組成部分，以此對工作經驗的累積及工作表現的肯定。同意薪酬中的增薪點應視乎其工作表現，我們同意不應自動增薪，但問題在於部門的管理制度，有否認真貫徹使用好增薪點這個管理機制。

(5) 晉升較高職級作為激勵的工具。

(6) 與職務相關連的津貼。並非全體都可以獲得，只發給相關人士，減少整體開支。

三、關於以薪幅取代固定薪級

根據外國發展的趨勢，以薪幅取代固定薪級是一種走向。但長期以來，香港實行的是增薪點這種固定薪級，要更改或取代這個長期以來形成的制度，必須要有一個合乎實際、及得到員工支持的改革方案。要成功實施薪幅這個計劃，只能作為固定薪級以外的額外激勵獎勵計劃，並借此形成公務員隊伍中的薪酬政策改革的起步點。

現時在公務員隊伍中尚未形成彈性薪幅的概念，以及推這些制度所帶來的好處，這些需要在制度上的建立及施行作出配合。而且在實施過程中，要令人信任、信服及有高透明度，並且不會因而造成公務員間的矛盾及分化。

99年公務員體制改革，已決定對工作評核作出改革，問題對工作評核中的衡量和機制，仍有不少爭議，要修改現行的評核機制，正如中期研究報告第3.29段中指出：“採取靈活的薪幅制度，必須同時有一個嚴格的衡量和管理工作表現機制，以作配合。”由於涉及了個人的薪幅問題，是以上的訴及覆

核機制也同樣重要。

- (a) 以香港而言，引入彈性薪幅制度，對改良工作表現獎賞制度和促進講求工作成效的文化會否有幫助？

彈性薪幅制度，無疑在私營機構是很普遍的做法，在某些國家公務員中也有試行，在專責小組和顧問公司報告中也指出在這些國家中，應用這些制度也有程度上的差別。要在香港施行這種制度，有相當難度，主要這種做法與現行香港公務員薪酬制度並不匹配，正如顧問報告中第6·5段中所指出了要推行這種制度，必需處理好五個問題。包括了使用範圍、由中央制訂抑或下放權力到部門、薪幅的靈活程度、績效評核制度的改善及資源撥備等等；要解決好這些問題，很重要是香港公務員中仍未有形成這種工作文化；中央政府和部門的角色也未有很好的協調及訂定出各部門都共同推行的准則，也沒有具備這些條件及資源，而且還須要建立起完善的評核程序作配合。所以這種制度雖然在原則上並非不可行，但不應以此全面取代現有的薪酬制度。薪幅獎勵可作為現有薪酬制度中的一個激勵工具。

- (b) 引入彈性薪幅制度，會否在公務員當中造成分化？

以此作為改良工作表現獎賞制度及促進講求工作成效的文化，但這並非單一的，與此同時，也會引發另一項管理上的問題，即如何去監管及作出公正及令人信服的評核，而不致引起破壞現有的團隊精神。應承認現時在公務員隊伍中尚未形成彈性薪幅的概念，以及推這些制度所帶來的好處，這些需要在制度上的建立及施行作出配合。在實施過程中，有很高的透明度，令人信任及信服，並不會產生公務員間的矛盾及分化。

- (c) 彈性薪幅制度應適用於所有公務員，還是只適用於管理職務較重的高級公務員？

作為彈性的薪幅制度，應對不同的職系能起同樣作用。

- (d) 彈性薪幅制度，應否同時適用於文職職系及紀律部隊？

彈性薪幅制度，對不同的職系也應能起同樣作用。

- (e) 為配合彈性薪幅制度，現行對工作表現的衡量及評核機制是否要修改？

99年公務員體制改革，已決定對工作評核作出改革，問題對工作評核中的衡量和機制，仍有不少爭議，要修改現行的評核機制，正如專責研究報告第3·29段中指出：“採取靈活的薪幅制度，必須同時有一個嚴格的衡量和管理工作表現機制，以作配合。”由於涉及了個人的彈性薪幅問題，是以上訴及覆核機制也同樣重要，才可令人信服，及讓人覺得這種改革是有意義的。

(f) 直接把薪效掛鉤，對促進講求工作成效的文化，是否最佳的方法？

薪效掛鉤，要解決好公務員工作和私營機構工作特質的不同，要解決好如何去量化及量度公務員工作表現及所帶來的效應。而且很重要的是，公務員的激勵機制與私營機構不同，要以薪效掛鉤作為公務員的激勵，很重要的是要形成良好的工作文化以相配合。

況且推行薪效掛鉤，未必是最好的方法，應該還有很多其他激勵辦法，在未具備有關條件之前，不應倉促推行。

四、關於薪酬調整制度及機制

目前而言，薪酬調查的機制，應仍有存在價值。對百多間私營機構進行薪酬趨勢調查，在掌握了數據的基礎上，而得出的令人信服的調查結果；問題是應讓社會公眾對公務員的薪酬制度應多些了解，政府應主動些向公眾提供相關資料，讓市民也了解公務員的增薪的制度和辦法。至於公眾所議論的裁員問題，裁員是由該私營機構商業決定，政府作為良好僱主，不應帶頭裁員；工作穩定與保障，正是人才進入政府工作吸引的地方；作為私營機構，也應有負有社會責任，尤其不應在獲取利益下裁員，制造社會失業問題。

長期以來，公務員的薪酬制度，一貫是由中央管制，打破管制，必須有一套與此相合適的制度。把這個權力下放到由部門作決定，在一定時日內，會引起公務員隊伍的混亂。而根據外國的經驗，他們由中央統籌到下放權力到各部門，是經歷一個頗長的變革階段，而且很重要的一點，是中央的角式的轉變，而且也有相應的法例及機制等相配合，而香港至今為止，政府對薪酬角式轉變只處於討論階段。

(a) 應否繼續遵守“公務員薪酬與私營機構大致相若”的原則？

參考私營機構的每年薪酬走向，使與“私人機構相若”是政府一貫奉行的原則，倘完全摒棄了這個奉行多年的原則，並擬下放權力，讓各部門自行釐訂薪酬，並認為這是一種“普遍的趨勢”（研究報告第3.33段）。要摒棄原有的釐訂薪酬的辦法，就會有偏離市場的趨向，是要以承擔公眾的責難作為代價的。

(b) 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？

目前而言，對百多間私營機構進行調查，在充分掌握數據的基礎上，總比胡亂推測好得多。市民對公務員薪酬的批評，主要由於掌握資料不多，

及對公務員薪酬制度的誤解，政府應主動些向公眾提供出有關的相關資料，讓市民也了解公務員的薪酬政策及制度。

(c) 現行薪酬調整的制度是否有需要更改或變得更靈活？

原則上不應作重大修改，薪酬調查的機制，仍有存在價值。而公務員與市民都認為是公平的，是建基於薪酬的調查結果，是否能為人所信服。

(d) 在決定薪酬調整幅度時，應否以財政限制為首要因素？

在決定薪酬調整幅度時，不應以財政限制為首要因素，否則便會破壞了與私人相若的原則。

公務員的薪酬制度改革，倘以財政限制作為首要因素，會影響到許多社會服務；在現行機制上，無疑財政也是一個很重要的考慮因素，過往也有多次的凍薪的決定；但僅以政府財政能力承擔或財政限制作為首要的考慮，會引發起公務員與政府間的緊張，也不能使公務員分享社會繁榮成果，這種辦法並不可取。

(e) 薪酬調整應否仍由中央管制、指引？還是下放給部門，讓各部門行使自主權、靈活運作？兩者之間，要如何平衡才適合香港？權力下放多少才恰當？

中央對部門的調控，將來會由負責制的官員去決定。但部門的運作，畢竟是很專業性的工作，這種中央管制、或下放管理權力予部門的做法，應由各部門考慮，或由主要負責官員去作決定。

但處理這個問題要很小心，由於打破了公務員各職系的薪酬的結構；那麼，根據什麼原則去決定每類公務員的薪酬呢？這樣又會很易恢復到79年前原來的爭拗，及各職系間互相攀比。

由於歷史上的原因，公務員的薪酬制度，一貫是由中央管制，要打破這個管制，必須有一套合適的制度，而這套制度，為公務員所接受的，把權力下放到由部門作決定，在一定時日內，會引起公務員隊伍的混亂。作這個決定時要三思。

五、關於推行工作表現獎賞制度

把薪效掛鉤的元素引入公務員的薪酬制度內，對激勵員工有一定作用。在推行這套制度時，很重要是與此相關連的績效該是什麼，由什麼去界定，必需要有清晰的相關指引，能界定出每個職位的“績效”應為如何，如何達致預期目標等等，而且並非每個政府部門都可以推行，應視乎每個部門的具體運作如何。

對於激勵的制度，應抱開放態度。對激勵有好處的，都可以考慮，問題是條件現時並不成熟，況且這種制度未必是最佳選擇，而政府對這種制度的態度也是很重的，我們顧慮到政府以縮減公帑為前提，要向公務員實施激勵措施，恐怕難以撥出額外資源去推行激勵員工的措施。

(a) 把薪效掛鉤的元素引入公務員薪酬制度內，是否對香港有利？

在推行這套制度時，很重要是與此相關連的績效該是什麼，由什麼去界定，實質是推行這套制度的關鍵。公務員工作是對公眾服務或執行政府決定的部門，薪效掛鉤元素引入公務員薪酬制度之內，對激勵員工有正面作用，但也會引起負面的影響，必需要有清晰的相關指引，能界定出每個職位的“績效”應為如何，如何達致預期目標等等，而且並非每個政府部門都可以推行，應視乎每個部門的具體運作如何。

(b) 除引入與工作表現掛鉤的薪幅制度外，我們是否還要考慮採用其他形式的工作表現獎賞制度？

對員工激勵因素並不只一個，但要倡導集體文化。可考慮設立團隊獎賞制度。都個人的獎賞制度要公平、令人信服及容易可操作，避免擦鞋文化及不正之風漫延。

(c) 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？

我們對實施獎賞制度，抱開放態度，而且對不同級別的公務員都可有不同的激勵內容。實施團隊獎賞制度，有利於培養集體團結合作文化。

(d) 應否引入個人獎賞制度？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？

我們對這個問題的見解如上，對不同級別也應起到同樣效果。

(e) 工作表現評核制度近年已有改善，這方面還需要什麼改變，以配合薪效掛鉤制度？

制度上對員工表現績效的改善，及對工作評核的要點，要讓員工很清楚明白上級的要求。但跟進及鼓勵的措施還有待改善，現時仍難以配合這項制度。

六、關於把薪酬管理工作精簡和下放

關於把薪酬管理工作精簡和下放，要解決多方面問題。香港實行由中央統籌的公務員薪酬制度，而且也實行了釐訂公務員的薪酬的機制，由中

介的諮詢組織去評核該部門工作性質、責任及職級分野；這比起該部門自我評核客觀得多，而且也避免了部門的主觀性。過份把薪酬管理工作精簡和下放，會令公眾產生種種疑慮。

把薪酬管理工作精簡和下放，可在在非核心職系及非公務員合約制員工進行試驗，對這批員工的激勵及管理，可下放予部門，例如可給予這類員工按其表現給予增薪、增加若干福利及假期及延長合約期限等等。

把薪酬管理工作精簡和下放，還有一個該部門職級精簡問題。這方面要作更深入細緻的研究，職級合併，可涉及多個層面，一個是跨部門層面，另一個是跨職系的層面。跨部門是在不同部門都設有相類似職級，職系合併是否指這類職級合併為一，未有清晰的界定；職系精簡是否指在同一職系中有不同的職級，將不同級精簡為一至二個職級。但這樣的做法，會否影響到該職系的晉升機會及職責上的變更？

(a) 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？

目前是由中央統籌的公務員薪酬制度，而且也實行了多個釐訂公務員的薪酬的準則及機制，由有一個中立諮詢委員會，客觀地評核該部門工作性質、責任及職級分野；在這個中介組織下，比起該部門自我評核客觀得多，而且避免了部門的主觀性，也易令人信服。

(b) 如果把公務員薪酬管理工作下放，應該把多少與薪酬及職級界定有關的職責下放給部門？

把薪酬管理工作精簡和下放，重點應在非核心職系及非公務員合約制員工，對這批員工的激勵及管理，這方面應予下放予部門，例如可給予這類員工按其表現給予增薪、增加若干福利及假期及延長合約期限等等。

(c) 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？

該等員工原也是該部門一分子。只不過是編制上的問題而已。把這類員工編入或轉為部門人員，可加強這類員工對該部門的歸屬感，並與其他員工一起共同建立起部門的工作文化。但由於現時運作上這類員工是共通職系，在編制上，工作上並沒有把自己視作該部門員工，與該部門員工相處時，也沒有被視為該部門的一分子，要在相當時間內才可培養起對該部門的歸屬感；同時也要對給予該等員工相應的選擇權，尊重其轉為部門人員的意願。

(d) 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？

無疑，薪酬管理的改革，是一項重大的改革試驗，重要是加強與員工溝通

及與員工共同商討部門改革措施，要避免強令推行。

- (e) 在精簡工作方面，可否把現有職系合併為多個較大的職業類別？
可否進一步精簡組織架構，擴闊管理職權和減少職級的層次？

這個是更複雜問題，各方面要作更深入細緻的研究。

但這個精簡架構措施未能觸及架構的根本；要精簡架構，首先要在精簡部門中去把不同名稱但工作性質工作相類似部門精簡及合併，減少部門及職系數目，方可達致精簡的目的。

- (f) 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？

應由一個獨立的委員會負責。

香港海關人員總會

██████████

二零零二年六月二十五日