

公務員薪酬政策和制度檢討專責小組

第一階段研究  
最後報告

---

二零零二年九月

# 目錄

	頁數
報告摘要	iv - xvi
章節	
一 引言	1-4
二 檢討香港公務員薪酬政策和制度的發展	5-9
三 憧憬未來	10-12
四 薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構	13-29
五 以薪幅取代固定薪級	30-36
六 薪酬調整制度和機制	37-45
七 引進績效獎賞	46-51
八 薪酬管理工作的精簡及下放	52-59
九 總結	60-64
十 鳴謝	65
附錄	
I 公務員事務局局長於二零零一年十二月十八日邀請三個諮詢組織就公務員薪酬政策和制度進行檢討的函件	66-69

## 附錄

II	公務員薪酬政策和制度檢討專責小組成員名單	70
III	公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處職員名單	71
IV	公務員薪酬政策和制度檢討專責小組職權範圍	72-73
V	委派代表出席專責小組諮詢論壇的組織	74-81
VI	在諮詢期內提交意見書的機構／人士	82-86
VII	在二零零二年五月十四日與首長級薪俸及服務條件常務委員會會晤的決策局和部門的首長級人員	87-88
VIII	在二零零二年五月二十四日與紀律人員薪俸及服務條件常務委員會會晤的紀律部隊的高層管理人員	89
IX	現有公務員薪級表	90
X	薪酬趨勢調查方法	91-95
XI	扣減遞增薪額開支的計算公式	96-97

## 附錄

### XII 有關其他國家公務員薪酬管理制度最新發展的顧問研究報告(最後報告)

(如擬參閱在四月至六月公眾諮詢期間向聯合秘書處提交的意見書，請瀏覽聯合秘書處網頁(網址：<http://www.jsscs.gov.hk/>)。所有意見書亦已編錄成集，存放於聯合秘書處辦公室，市民可前往查閱。地址：香港金鐘道89號力寶中心第2座7樓701室。)

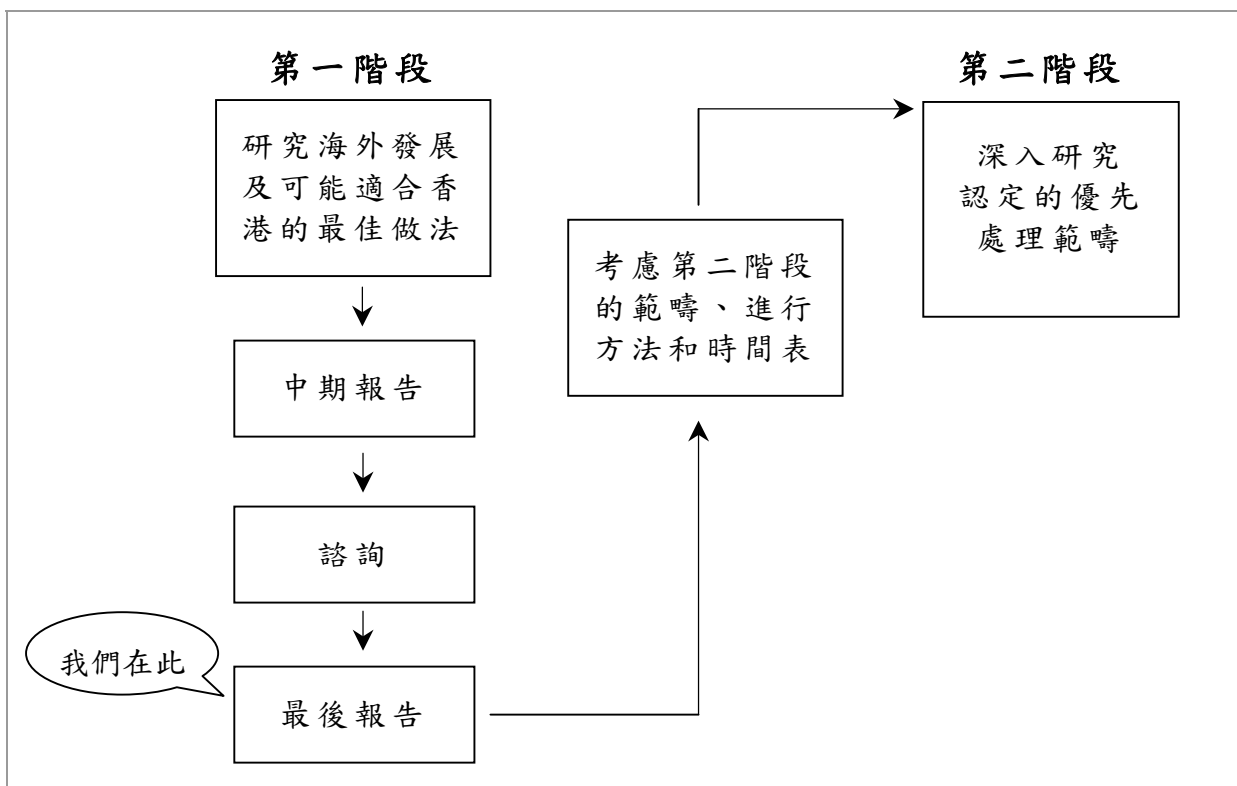
# 報告摘要

段數

## 引言

1. 本文件為公務員薪酬政策和制度檢討專責小組第一階段研究的最後報告。檢討分兩階段進行，進程如圖一所示。

圖一：檢討進程示意圖



2. 在提出建議前，我們曾經審慎考慮以下資料：
  - 顧問就五個選定國家(澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國)公務員薪酬管理制度最新發展的研究；
  - 公眾對二零零二年四月二十五日發表的專責小組中期報告的回應；以及

- 香港公務員薪酬政策和制度的歷史背景及發展。
3. 上述參考資料雖然重要，但我們並不安於只是單純地追隨外地的做法或本地的輿論。專責小組對各議題經過反覆研討及辯論，才達至本報告中的結論。除了要指出改變不能操之過急外，我們還要強調必須抱積極進取的態度，邁向現代化公務員薪酬制度的長遠理想。

### 優先處理的範疇

4. 我們建議—

#### 於短期內：

9.14

- 應優先制定薪酬水平調查的具體架構和方法，並就薪酬趨勢調查進行檢討；以及
- 在上述檢討有結果之前，當局應考慮適當中期措施，處理每年公務員薪酬調整。

#### 在中期階段：

9.15

- 應全面及深入檢討員工績效的評核制度，研究如何作出改善，以便把薪效掛 和彈性薪幅的元素引入公務員體制內，而最好先在高層（首長級）推行；
- 如果在高層推行後證明這些措施可行及有助提高工作績效，將會增強對改革的信心，而取得的經驗亦有助在公務員隊伍進一步推行新措施；以及
- 應訂定目標，把與工作相關的津貼納入底薪內，邁向推行“淨工資”政策的長遠目標。

就長遠而言：

9.16

- 隨着下放人力資源管理職能，應該把下放薪酬管理訂為目標。在推行這項措施之前應先進行詳細研究，確定各個實施階段的涵蓋範圍，及探討能否克服將要面對的挑戰；
- 最終目標，是讓部門有更多自由按本身需要管理薪酬事宜；以及
- 應把推行“淨工資”政策（即把附帶福利也納入底薪內）訂為目標。

5. 作進一步研究時，須特別留意各範疇相互聯繫的關係。

(請參閱圖二和第17段)

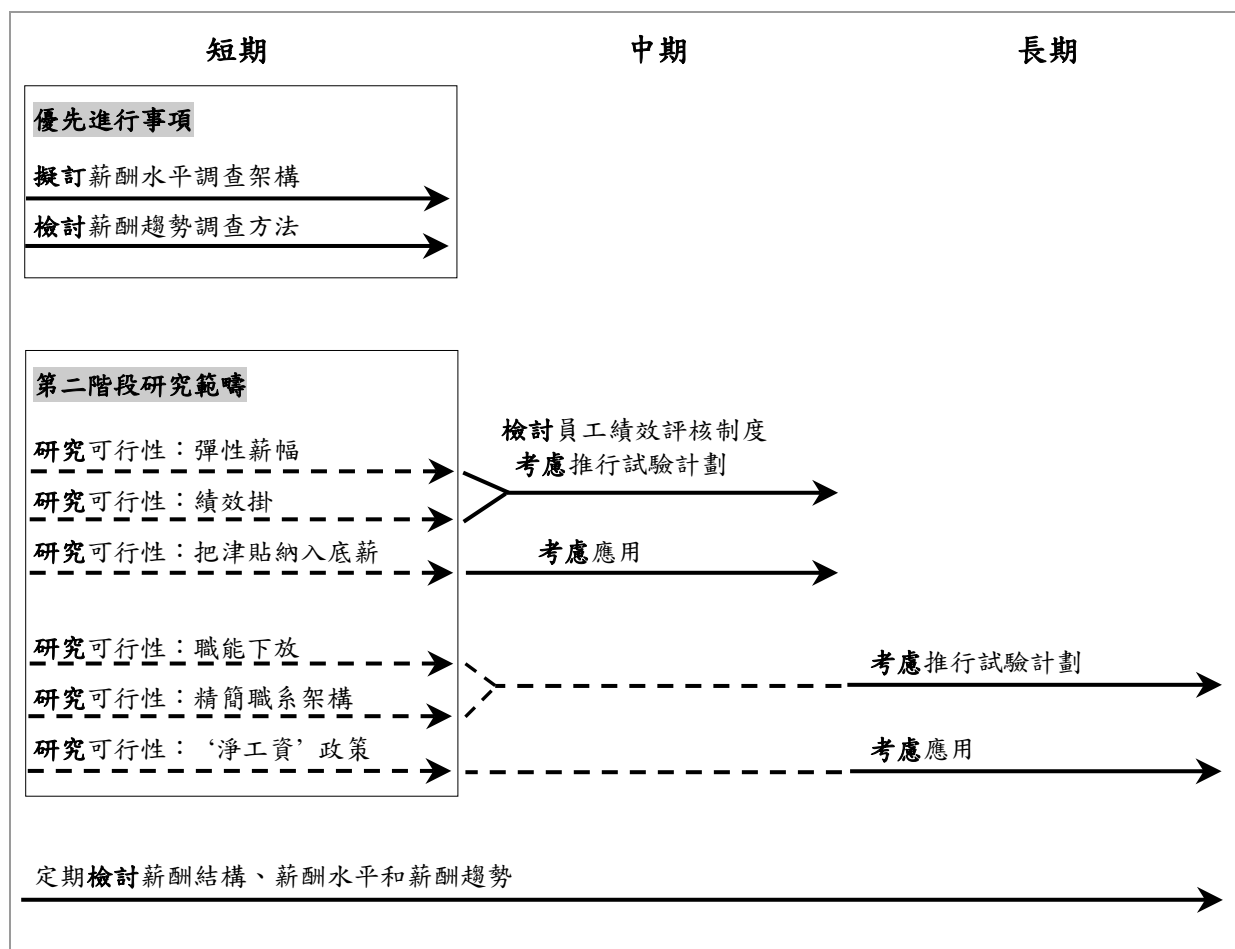
## 背景

6. 在二零零二年四月二十五日，我們發表了以下文件，徵詢公眾意見： 1.6

- 專責小組第一階段研究中期報告；以及
- 有關五個選定國家公務員薪酬管理制度最新發展的顧問研究結果。

7. 諮詢期在二零零二年六月三十日結束。其間，我們為各有關方面舉行了多次論壇和會議，並接獲337分意見書。 1.7-1.13

圖二：優先處理的薪酬管理範疇



圖例：——→ 在指定時段考慮實施  
 - - - → 在指定時段開始研究

## 回顧香港的發展

### 需要進行檢討

8. 當局委託三個諮詢組織進行這次檢討的目的，2.1-  
 是要參考其他地方的最佳做法，把香港的薪酬2.4  
 政策和制度現代化，使之：

— 更精簡和易於管理；以及



- 更靈活地達到職位、才幹和薪酬的互相配合。

### 改變不能操之過急

9. 我們同意現在是進行全面檢討的適當時機，但必須表明，在現階段所建議的： 2.5 - 2.6
- 主要是一些概念；以及
  - 只是提出一些應在第二階段檢討詳加研究的範疇。
10. 當局在考慮過我們日後在第二階段檢討的有關問題後，如果決定展開任何改革，必須緊記公務員體制現代化的目標，及以下原則： 2.7
- 改革應該按部就班、循序漸進；以及
  - 應確保在整個改革過程中取得關鍵人士的認同。

### 歷史背景和時代變遷

11. 香港的公務員制度，在傳統上仿照英國的制度。這個制度多年來逐漸演變，為香港帶來一支穩定、廉潔、高效率的公務員隊伍。 2.8 - 2.9
12. 選定作研究的五個國家，其制度皆直接或間接源自英國的公務員制度模式。研究分析顯示，五國政府都發覺公務員隊伍必須與時並進，才能適應社會經濟和政治環境的轉變。 2.10

- |   | 段數             |
|---|----------------|
| 13. 在七十至九十年代，香港經濟持續增長，而公務員薪酬調整機制，差不多純粹依賴公式計算，並以與私營機構薪酬保持大致相若為前提。在這期間，財政負擔能力沒有構成重要問題。不過，自一九九七年經濟開始持續向下，財政管制的問題被提升到重要的位置。 | 2.11,<br>2.14  |
| 14. 自九十年代以來，公務員體制的內部對比關係變得僵化，職系和職級數目增加，外間人士感到有關體制已與轉變中的環境脫節，主要原因如下：   | 2.12 -<br>2.15 |
| — 在架構和人力資源管理方面，私營機構已作了不少改變；以及   |                |
| — 在衡工量值、工作效率等方面，市民對公務員都抱有更高期望。  |                |

### 長遠的理想

- |   |              |
|---|--------------|
| 15. 經審慎研究香港公務員薪酬制度的發展後，我們現在可以嘗試勾畫出就長遠而言(譬如十年或以後)，理想的體制應該是怎樣的。 | 3.1          |
| 16. 我們憧憬，這長遠理想的體制應該：  | 3.2 -<br>3.8 |
| (a) 能夠提供足夠薪酬去吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供高效率 and 具成效的服務；                |              |
| (b) 是公務員本身及他們所服務的市民都認為是公平的；                                   |              |

- (c) 能夠配合、支持和促進公務員體制的有效及高效率運作，令公務員體制既可因時制宜，緊隨社會經濟的轉變而作出改善，但仍有足夠的穩定性，令公務員安心他們的合理期望將會得到照顧；
- (d) 既精簡合度，執行時毋須耗費大量資源，但仍具足夠彈性，讓主管人員可以採取適當措施去激勵員工；
- (e) 能夠分辨優劣員工，並讓主管人員採取相應行動；
- (f) 能夠賦權主管人員，讓他們有效及靈活地管理人力資源，並顧及部門的特別需要；以及
- (g) 定期研究國際間可能適用於香港的最佳做法。

## 特定範疇

17. 當局要求我們在檢討的第一階段研究五個特定範疇，以下是我們就各個範疇提出應該優先處理的問題。

### *薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構*

- 不應對現有政策和制度作出突然和重大的改變，而應該逐步改善，以應付管理上新的需要及符合各有關方面的不同期望。 4.10
- 與私營機構薪酬保持大致相若的原則應該維持不變。 4.23
- 應定期檢討薪酬結構、薪酬水平和薪酬趨勢，從而釐定符合以下條件的合理薪額： 4.23

- 是公務員和市民都認為是公平的；以及
  - 能吸引、挽留及激勵合適人才為市民提供優良服務。
- 財政負擔能力是決定薪酬調整的一個非常重要的因素，但並非凌駕一切的因素。 4.32
- 在決定薪酬調整時，應繼續考慮其他因素，包括：
- 與私營機構的薪酬水平作公平的比較；
  - 員工士氣；
  - 生活費用的變動；以及
  - 整體經濟狀況。
- 應考慮把與工作相關的津貼納入底薪內，作為中期目標，而長遠而言，應進一步研究能否把附帶福利納入底薪內，以便推行“淨工資”政策。但鑑於紀律部隊有獨特的運作需要，故在保留或合併津貼方面應予彈性處理，以配合其特有的需要。 4.41 - 4.42
- 在高層公務員(即首長級人員)間應繼續採用不同的薪酬和人力資源管理安排，並應考慮按照該五個國家的最佳做法，修訂這些安排，務求將這些人員的權責、承擔的風險、可獲的獎賞和工作績效等因素，更緊密地聯繫。 4.51 - 4.52
- 紀律部隊應繼續根據與其他公務員的內部對比關係釐定薪酬水平。 4.62

- 從分別管理薪酬事宜的角度看，我們認為現行的紀律部隊名單毋須修訂。不過，紀律部隊管理層應該繼續精簡前線服務，以及研究把部門內一些支援服務，改由文職人員負責。 4.65

#### 以薪幅取代固定薪級

- 薪幅制度如果設計完善並妥善推行，可對公務員，特別是高層公務員的表現管理帶來好處，應在檢討的第二階段研究這類制度的可行性。 5.19, 5.21
- 在制定評核制度並經全面測試滿意後，應考慮在首長級的高層公務員間試驗推行薪幅制度。 5.22
- 紀律部隊應另作考慮。在評估上述試驗計劃的結果後，可進一步研究薪幅制度應否及如何適用於紀律部隊。 5.25

#### 薪酬調整制度和機制

- 一般對現行每年薪酬趨勢調查的批評，未能針對如何判斷政府與私營機構薪酬是否有差距。問題在於目前缺乏可靠的薪酬水平比較，而這比較正是釐定薪酬水平的基礎。 6.17 – 6.18
- 因此，應盡快制定定期薪酬水平調查的具體架構和方法，並早日推行。 6.21
- 目前輔助性的薪酬趨勢調查亦有一些問題需要解決，包括： 6.22 – 6.29
  - 調查對象——公司規模和經濟活動的分布情況；

- 公司削減人手或重組架構所帶來的影響；以及
  - 其他技術上的問題，例如扣減遞增薪額開支等。
- 應在第二階段更詳細探討，海外國家逐漸捨棄按公式計算薪酬的做法，對香港是否適用。 6.31

### 引進績效獎賞

- 我們原則上支持薪效掛 這個概念，但有多項有關績效獎賞的實際成效問題，仍須作進一步研究。 7.18, 7.20, 7.22
- 除了按績效發放花紅的獎賞外，如何有系統地連繫工作績效和現有按年遞增薪額的機制，也值得在檢討的第二階段進一步研究。 7.22
- 在檢討的第二階段，應進行更詳細的研究能否先選定一些從事營運性質業務的部門（例如“營運基金”部門），在首長級的高層公務員間推行績效獎賞。 7.23
- 與實施薪幅制度的情況一樣，應先徹底檢討工作績效評核制度的設計和運作，以確保能夠準確地衡量員工績效。 7.25
- 紀律部隊應另作考慮。在評估上述試驗計劃的結果後，可進一步研究薪效獎賞應否及如何適用於紀律部隊。 7.28

## 把薪酬管理工作精簡及下放

- 把薪酬管理工作下放的問題十分複雜，這方面的研究必須審慎從事。 8.18
- 下放薪酬管理職能有助部門改善管理效率、激勵員工及提升服務。 8.20
- 然而，這項安排亦有一些值得關注的地方，例如會否導致公務員隊伍架構鬆散、相類職位在不同部門的薪酬安排有異、職位對調困難等問題。 8.20
- 應將下放薪酬管理職能訂為一項較長遠目標。 8.22
- 在檢討的第二階段，當局應就下放薪酬管理職能的建議採取以下步驟： 8.24 – 8.27
  - 與關鍵人士共同探討，令他們明白只要消除障礙及獲得所需協助，職能下放後的薪酬制度將會有助部門改善運作；
  - 探討下放薪酬管理職能與其他改革事宜之間的關係；以及
  - 考慮可否邀請職方團體參與制定有關制度。
- 接着應採取的步驟如下： 8.28 – 8.29
  - 考慮如何就下放薪酬管理職能一事取得關鍵人士的認同；以及

- 考慮透過培訓、投入資源、利用外界專才協助等方式，向管理層提供支援。
- 在檢討的第二階段，亦應研究精簡職級架構的問題。不過，此事應審慎處理，以下事項須詳加研究：
- 8.32 -  
8.33
- 精簡架構的範圍；
  - 對生產力和員工士氣的影響；
  - 同時採取措施，減少職級架構、實施薪幅和薪效掛 制度的可行性；
  - 把共通和一般職系人員轉為部門人員建議的好處，及這個安排會否影響調配人手方面的彈性；以及
  - 是否需要定期進行職位評估。
- 應繼續由中央統一管理首長級高層公務員的薪酬事宜。 8.34
- 鑑於紀律部隊的運作需要，應另外研究在紀律部隊實施有關下放薪酬管理工作的建議是否可取。 8.35

## 總結

18. 我們還有以下兩點提出，作為總結：

- 我們同意顧問的意見，即薪酬範疇以外的“相輔相成的改革”十分重要。這些改革包括更廣泛地把人力資源和財務管理職能 9.11



- 下放，及實施健全可靠的績效評核和管理制度。
- 在爭取“認同”之前，須先改變管職雙方的心態。因此，必須廣泛徵詢關鍵人士的意見，以便達致推行改革的共識。 9.12
19. 我們就短期、中期和長遠而言，提出需要優先處理的範疇，已載於本報告摘要第4段。 9.14 – 9.17
20. 我們亦建議當局應公布這份報告，鼓勵市民廣泛討論報告的內容及建議。 9.18

# 第一章

## 引言

(本章概述在二零零二年四月二十五日專責小組發表中期報告後的工作進展)

### 背景

1.1 應當局邀請(見附錄 I)，三個公務員薪俸及服務條件諮詢組織<sup>1</sup>同意就公務員的薪酬政策和制度進行全面檢討。為此，以我們為成員的專責小組在二零零二年一月四日成立。(專責小組成員和公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處(聯合秘書處)人員的名單，以及專責小組的職權範圍分別載於附錄 II、III 及 IV。)

1.2 檢討工作分兩個階段。第一階段是對其他國家在公務員薪酬管理方面的最新發展和最佳做法進行分析研究。考慮過研究結果和各有關方面的意見，我們將會在本報告裏提出有關薪酬管理制度的一些主要範疇，在第二階段中作進一步研究。

1.3 經過投標競爭後，普華永道諮詢有限公司(顧問)在二零零二年二月八日獲得委聘，就澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國五個國家在管理公務員薪酬方面的最新發展和最佳做法進行研究。選擇這五個國家是基於以下的考慮：

---

<sup>1</sup> 三個諮詢組織是：

- (a) 公務員薪俸及服務條件常務委員會；
- (b) 紀律人員薪俸及服務條件常務委員會；
- (c) 首長級薪俸及服務條件常務委員會。

- (a) 從歷史角度看，這些國家的政府體制均直接或間接源自英國的公務員制度模式；
- (b) 各國都有一支專業的公務員隊伍，很多公務員都視政府為長期僱主；
- (c) 在過去二十年裏，該五個國家都曾推行公營部門改革，並且有計劃繼續推行改革；以及
- (d) 這些國家的公務員隊伍有共同的價值觀：守正不阿、廉潔奉公，對待國民不偏不倚、一視同仁，而基本上維持政治中立。

1.4 我們在此必須補充，這些國家推行改革的環境與香港的具體情況比較，亦有重大的差異。例如，上述大部分國家的公務員集體議薪的傳統，遠較香港深厚。

1.5 這項研究探討了上述國家的情況，藉以協助我們考慮香港可以借鏡的地方或需要處理的問題，研究的重點包括：

- (a) 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構；
- (b) 以薪幅取代固定薪級的經驗；
- (c) 薪酬調整制度和機制；
- (d) 推行績效獎勵制度以激勵員工的經驗；以及
- (e) 把薪酬管理工作精簡及下放的經驗。

1.6 經審議顧問在二零零二年四月中向我們提交的中期報告後，我們在四月二十五日發表了專責小組的中期報告，回顧香港公務員薪酬政策和制度的演變，特別考慮第一階段檢討工作涵蓋的五個範疇(見上文第1.5段)，並且提出多項值得進一步探討的要點和28項問題，歸納於五個研究範疇之內。

## 諮詢

1.7 除了中期報告之外，我們還發表了諮詢文件及小冊子，概述顧問的研究結果和我們的觀察要點，並提出若干問題，以徵詢公眾意見。專責小組的中、英文版中期報告，各派發了約600本，當中夾附了顧問的中期報告。我們邀請了各決策局、部門及公務員協會及職工會提出意見，並在電視及電台播放政府宣傳短片和聲帶，作廣泛宣傳。我們亦派發了約20 000份中英對照的諮詢文件、230 000份中文小冊子和40 000份英文小冊子，供市民參閱，及徵詢公眾意見。我們當時決定，在收集到各有關方面和公眾就顧問的研究結果提出的意見之前，專責小組應持開放態度。

1.8 諮詢期原定在二零零二年五月二十五日(即中期報告發表後一個月)結束，其後徇眾要求，延長至二零零二年六月三十日。

1.9 在六月三日至二十七日期間，我們先後為公眾和其他有關團體(包括職方評議會、職工會，以及決策局和部門管理層)舉辦了六次論壇，分別在香港中央圖書館演講廳、香港城市大學惠卿劇場、公務員培訓處演講廳和聯合秘書處會議室舉行。除了邀請約275個公務員協會和職工會出席論壇之外，我們並於二零零二年六月七日在五分鐘報章刊登廣告，邀請市民參加。出席論壇各團體的名單載於附錄 V。

1.10 我們一方面舉辦論壇收集意見，另一方面接到以郵寄或電郵方式遞交的意見書共337分，這些意見書來自部門的管理層、公務員協會和職工會、個別公務員、公眾人士及其他組織。此外，我們亦研究了報章的有關評論。遞交意見書的組織載列於附錄 VI。所有意見書，將會上載到聯合秘書處的網頁([www.info.gov.hk/jsscs](http://www.info.gov.hk/jsscs))，並編錄成意見集，方便公眾查閱。

1.11 在專責小組進行諮詢期間，首長級薪俸及服務條件常務委員會曾與來自37個決策局及部門的首長級人員(或代表)會晤，而紀律人員薪俸及服務條件常務委員會亦會見了

各部隊的高層管理人員，收集他們的意見。這些決策局和部門的名單分別載於附錄 VII 及 VIII。

1.12 專責小組由成立至完成這份第一階段最後報告，一共召開了23次會議，顧問曾參與其中10次，向我們匯報研究的進展。透過論壇和書面方式收集到的意見，我們考慮之餘，亦交給顧問分析。顧問根據五國研究的結果和收集到的意見，在二零零二年八月十二日向我們提交最後顧問報告(附錄 XII)。

1.13 考慮過收集到的意見和顧問的最後報告後，我們會在報告提出觀察要點和建議。我們在審議過程中，已充分考慮所有收集到的意見。在以下各章我們亦會盡量提述這些意見，不過，由於無法逐一記述，即使我們未能提及某些意見的全部或其部分，亦不表示意見未獲考慮。

1.14 我們的觀察要點和建議優先研究的範疇載於以下各章。

## 第二章

### 檢討香港公務員薪酬政策和制度的發展

(本章載述這次檢討的背景，並且回顧和評論香港公務員薪酬制度的發展)

#### 需要進行檢討

2.1 在諮詢期間，經常有人提出一個基本問題：是否需要在這個時候檢討公務員薪酬政策和制度？要回答這個問題，我們可先參考政府邀請三個諮詢組織進行這次檢討的背景。

2.2 公務員事務局局長在二零零一年十二月十八日致函三個公務員薪俸及服務條件諮詢委員會時指出：

“近期社會人士討論公務員薪酬時，部分人士關注到，除了公務員的入職薪酬水平外，政府十多年來未曾檢討入職職級以上的薪酬水平，以致某些職系及職級的薪酬已與私營機構脫節。此外，有些人士也關注到公務員現有的每年薪酬調整機制是否合適。近期討論的重點，在於目前的公務員薪酬政策和制度是否切合時宜<sup>1</sup>。”

2.3 政府於是建議進行檢討，使公務員的薪酬政策和制度更配合現今情況，與其他地方的最佳做法更趨一致，更精簡和易於管理，並且更靈活地達到職位、才幹和薪酬的互相配合。

2.4 我們同意公務員事務局局長的看法，認為現在是進行全面檢討的適當時機。考慮過顧問研究其他國家所採取的最

---

<sup>1</sup> 公務員事務局局長的信件，第3段。

佳做法及我們在諮詢時收集到的意見，我們認為在檢討的第二階段裏有數個範疇應該深入研究，詳情將會在以後章節闡述。

## 改變不能操之過急

2.5 從職方在諮詢期間發表的廣泛意見，我們了解就薪酬制度任何重要的改變，對職方來說是個敏感的課題。

2.6 我們要先表明，在現階段提出的建議主要是一些概念，不外提出一些應詳加研究的範疇，探討在香港的情況下，有關改變的適用性和可行性。在考慮未來路向時，我們完全同意顧問的意見，就是進行薪酬檢討必須要有長遠的目光，而且要取得關鍵人士對改革的認同和承諾<sup>2</sup>。

2.7 顧問研究的國家一般用了大約 15 至 20 年時間推行公務員薪酬和職級政策改革，就薪酬管理的不同範疇作出連串的改變。改革一般以循序漸進的方式推行，期間不斷修訂和改善。但新西蘭是例外，顧問留意到在那裏“最近其中一些較為激進的改革措施由於其推行成效備受關注，因而不少舊有措施都回復原貌”<sup>3</sup>。在日後檢討的第二階段裏全面考慮過有關問題以後，當局在決定展開任何改革時必須緊記一點，改變的步伐不能急速，應該按部就班、循序漸進，確保在整個改革過程中取得關鍵人士的認同。

## 回顧香港的發展

2.8 我們曾在中期報告第二章裏，回顧香港公務員薪酬政策和制度自二十世紀中葉以來的發展。為了確保在諮詢有關各方和公眾時抱持開放態度，我們在該章節中只載述客觀事實，而沒有評論以往薪酬政策和制度的長處和弱點，以及在

---

<sup>2</sup> 顧問最後報告，附錄 A 第 1 頁。

<sup>3</sup> 顧問中期報告，第 14 頁。

不斷轉變的社會經濟和政治情況下，上述政策和制度是否依然有效。我們現在可以作出評論。

2.9 香港的公務員制度，在傳統上仿照英國的制度。與其他傳統公務員制度一樣，香港的制度講求穩定性和持續性，嘉獎長期和忠誠的服務。這個制度的特點，除了為僱員提供終身聘用及遞增薪酬的機制，為中、高層人員提供逐步晉升的機會之外，亦不吝嗇僱員福利。上述制度多年來逐漸演變，為香港帶來一支穩定、廉潔、高效率的公務員隊伍。

## 需要切合時宜

2.10 不過，正如顧問的研究顯示，各地的政府都發覺公務員隊伍必須與時並進，才能適應社會經濟和政治環境的轉變。事實上，香港公務員制度所仿效的英國公務員制度，在過去 20 年已進行了重大改革。顧問所研究五個國家的改革路向有若干共通點，其中包括進一步把薪酬政策和管理職能下放給個別部門和機構、較強調財政負擔能力、致力加強薪酬與工作表現的聯系，以及以較靈活的措施取代僵化的中央制度<sup>4</sup>。

2.11 正如我們在中期報告第二章指出，與私營機構薪酬保持“大致相若”的原則，一向是當局在釐定公務員薪酬時考慮的重要因素<sup>5</sup>。這項原則本來建基於與大公司(及商行)的比較，這些公司及商行在架構及人力資源管理方面的運作模式與政府相近。原則上，財政負擔能力是政府在釐定薪酬時考慮的另一因素。不過，因為在二十世紀七十至九十年代，香港經濟持續增長，所以財政負擔能力在這期間從未構成重大的問題，薪酬調整的機制於是在實際上變得差不多純粹依賴

---

<sup>4</sup> 顧問最後報告，附錄 A 第 1-2 頁。

<sup>5</sup> 專責小組中期報告，第 4 頁。



公式計算<sup>6</sup>。在上述期間，這個機制一直運作良好，尤其能夠減少當局與職方的爭議。

2.12 在上文所述的情況下，公務員體制的內部對比關係變得僵化，同時職系和職級的數目亦增加。當局在決定薪酬調整幅度(以至薪酬水平)時，過份依賴每年的薪酬趨勢調查(調查只統計私營機構的薪酬變動)，令人質疑公務員的薪酬水平是否仍然與私營機構“大致相若”。除了一九八九年及一九九九年的入職薪酬檢討<sup>7</sup>外(一九八九年的檢討是整體薪酬結構檢討的一部分)，當局自一九八六年以來沒有進行全面薪酬水平檢討(一九八六年的檢討結果也未獲採用)<sup>8</sup>。

## 情況轉變

2.13 自二十世紀九十年代以來，私營機構在架構和人力資源管理方面起了不少改變，例如更着重靈活、薪效掛鉤及淨工資(即以現金取代各類津貼及房屋福利等)的概念。考慮到這些轉變，並且假設沿用與私營機構保持“大致相若”的原則，我們必須考慮應在哪些薪酬管理範疇與私營機構作出比較。應該純粹比較薪酬水平，抑或同時比較薪酬安排、靈活程度及成本中心負責制？

2.14 自一九九七年以來，香港的經濟持續向下。鑑於經濟前景不穩定，公務員的薪酬制度必須能夠更靈活地適應經濟的波動。由於經濟波動最終會對政府的財政狀況和支付能力造成影響，財政負擔能力遂成為重要問題。薪酬調整機制必須能使公務員薪酬得以跟隨經濟表現和市場趨勢向上或向下作“大致相若”的調整。

---

<sup>6</sup> 其他考慮因素包括生活費用的變動、整體經濟狀況、財政預算、職方的加薪要求和公務員士氣。

<sup>7</sup> 專責小組中期報告，第 11 頁。

<sup>8</sup> 同上，第 6-10 頁。

2.15 自二十世紀九十年代起，在衡量工量值、工作效率等方面，市民對公務員都抱有更高期望。雖然公營部門的工作表現不易衡量，政府仍須向市民顯示公務員的薪酬是與工作表現相稱，而對納稅人而言是物有所值的。一個僵化、不辨公務員表現好壞的薪酬制度，不僅市民無法接受，就是公務員本身也愈來愈覺得難以認同。一直以來，晉升是用以獎勵具備適當年資和工作表現良好的公務員的主要方式。不過，在公務員編制增長放緩的情況下，仍以晉升作為獎勵，實際上未必可行。

## 全面考慮

2.16 鑑於以上的問題，我們認為有需要考慮如何全面地促進香港公務員薪酬制度的現代化。我們並不否認現有制度多年來行之有效，為香港帶來一支穩定、廉潔、高效率的公務員隊伍。不過，由於社會經濟和政治環境急劇轉變，有關制度須作改變以配合現今情況。

2.17 我們會在下一章闡述我們對薪酬制度現代化的理想和方向。不過，我們必須重申，改變切勿操之過急，步驟必須循序漸進，以便取得關鍵人士的認同，汲取經驗，以及建立市民和公務員對每個改革步驟的信心。

2.18 不過，在考慮其他較長遠改革措施的同時，我們亦會提出現有薪酬制度中急待處理的一些問題。

## 第三章

### 憧憬未來

(本章概述我們對公務員薪酬制度長遠的理想)

#### 引言

3.1 在埋首研究五個特定範疇之前，我們應先構思就長遠來說，理想的公務員薪酬制度應該是怎樣的。先勾畫出長遠的理想，有助定出改革的方向，不過，我們並不打算為達到這理想而設定硬性的時間表。我們完全明白，推行改革必須循序漸進，按部就班，在整個過程中取得關鍵人士的認同和承諾。鑑於五個國家的經驗，上述“長遠”一詞，可以指長達十年或以上的時間。

#### 我們的理想

3.2 在考慮公務員薪酬制度如何向前推進時，我們心目中的理想制度應具備下列元素：

- (a) 能夠提供足夠薪酬去吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供高效率 and 具成效的服務；
- (b) 是公務員本身及他們所服務的市民都認為是公平的；
- (c) 能夠配合、支持和促進公務員體制的有效及高效率運作，令公務員體制可因時制宜，隨著社會經濟的轉變而作出改善，但仍然有足夠的穩定性，令公務員安心他們的合理期望將會得到照顧；
- (d) 精簡合度，執行時毋須耗費大量資源，但仍具足夠彈性，讓主管人員採取適當措施激勵員工；

- (e) 能夠分辨優劣員工，並讓主管人員採取相應行動；
- (f) 能夠賦權主管人員，讓他們有效及靈活地管理人力資源，並且顧及不同部門的特別需要；以及
- (g) 定期研究國際間可能適用於香港的最佳做法。

## 理想中的元素

3.3 以上列出的首兩項元素(即(a)及(b)項)，摘錄自政府現有的政策聲明。這兩項明顯的原則，是一個負責任的政府在制定薪酬政策和制度的出發點。不過，正如我們在上一章論及，問題的關鍵在於以往有效達致這些目標的機制，是否仍然可以配合現今瞬息萬變的社會經濟和政治環境。

3.4 接着的三項(即(c)至(e)項)，旨在平衡多年來在維持公務員體制穩定的前提下造成架構僵化的問題。目前要探討的問題是，現有架構是否符合現今社會的期望和人力資源管理的最佳做法。必須注意的是，一個缺乏彈性的制度，不但削弱主管人員的酌情權，亦未能給與員工足夠的機會或鼓勵，對於培養以講求績效及注重承擔責任的服務文化，並無幫助。

3.5 第六項(即(f)項)進一步演繹賦權與承擔的概念。高度集中的薪酬管理制度限制了部門或主管人員有效管理人力資源(和所涉及大量的財政資源)的能力。從另一角度來看，這樣的制度令致部門或主管人員無須妥善管理人力(及有關財政)資源以達致最佳成效。可能導致的結果，是部門或主管人員既不能亦不願承擔人力資源管理的責任，以致有外界人士覺得“公務員的薪酬實際上是按職位而非工作表現釐定的”<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 張炳良：“Moving into Performance Pay for Hong Kong Civil Servants: Conceptualization and Implementation Problems”，載於“*Public Administration and Policy*”(1999年9月)，第12頁。

3.6 賦權予主管人員，只能解決有關承擔人力資源管理責任的部分問題，未解決的問題，還有主管人員是否願意承擔這分責任。我們最近曾與部門管理層進行討論，他們普遍表示樂意把薪酬管理工作交由集中(或中央)機制處理，讓他們專注於專業工作或落實部門目標。這個想法忽略了以下的實際問題：主管人員要妥善調配有限資源，以取得最佳成效，其中一項最重要的條件就是要能夠負責(從而審慎處理)人力和財政資源管理的工作。

3.7 考慮到部門管理層的工作量，與及他們要應付急速轉變的政治環境和顧及市民的訴求，況且高度集中的薪酬管理制度多年來運作亦頗為“暢順”，我們完全理解部門管理層的看法。要達致(f)項所載的目標，關鍵在於改變公務員的文化和思維，如果不能取得關鍵人士的認同和承諾，這個目標便毫無意義。但是我們不應低估將要面對的困難，首先，政府、部門管理層和職方之間必須坦誠、積極和耐心討論，共同策劃以後的步驟。各有關方面需要目標一致，以確保為市民提供高質素及符合成本效益的服務。

3.8 最後一項(即(g)項)說明獎勵制度如要保持成效，必須定期檢討，與時並進。

## 未來路向

3.9 在憧憬長遠理想之際，我們必須提醒自己，改變不能操之過急。前路漫長，即使我們今日勾畫的遠景，日後也可能需要因應不斷轉變的社會經濟情況而作出調整及修訂。

3.10 我們在以下各章着手研究五個特定範疇時，亦會回顧在本章勾畫出的理想制度。

## 第四章

### 薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構

(本章探討多個與薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構有關的主要問題，並提出可能推行的改善措施，以便在檢討的第二階段進一步研究)

4.1 正如第二及第三章所述，我們認為有需要全面考慮更新香港的公務員薪酬制度。在審議改革的涵蓋範圍和步伐時，我們首先探討顧問所研究的國家在過去 15 至 20 年間推行改革的共通點。

#### 五個國家的共通點

4.2 顧問的中期報告指出，雖然有關國家的政策和制度均按本身的特別需要而演變，但其間明顯地展示若干重要的共通點，包括：

- (a) 進一步把薪酬政策和管理職能下放予個別部門和機構，以便提高靈活性、加強問責、改善整體表現及效率，但高層公務員的薪酬安排仍由中央控制(此乃所謂職能下放)<sup>1</sup>；
- (b) 作為一個“良好”僱主，政府可在某些領域(如提供平等機會、培訓發展，以及按才能聘任和升遷等)樹立榜樣，並適當反映在薪酬政策和結構上(薪酬保持相若)<sup>2</sup>；

---

<sup>1</sup> 顧問中期報告，第 3 及 15 頁。

<sup>2</sup> 同上，第 3 及 16 頁。

- (c) 強調財政負擔能力及提供適當薪酬以招聘、挽留和激勵員工，較少與私營機構作出正式薪酬比較，亦不太重視內部對比關係(薪酬保持相若和財政負擔能力)<sup>2</sup>；
- (d) 不斷致力加強薪酬與工作表現的聯繫(薪效掛鈎)<sup>3</sup>；
- (e) 以較靈活的措施(包括薪幅)取代僵化的中央制度，特別在高級管理人員層面(以薪幅取代固定薪級)<sup>4</sup>；
- (f) 把公務員各類津貼歸納或取消(即取消津貼或將其納入底薪內)，藉以提高透明度、加強問責、減省行政開支(淨工資政策)<sup>5</sup>；以及
- (g) 屬於與香港紀律部隊大致相若的部門，只有少數因受特別規條約束(例如被遞奪採取工業行動的權利)而採用獨立的薪酬安排<sup>6</sup>。

4.3 上列(a)項會在第八章討論，(d)項及(e)項分別會在第七章及第五章討論，其餘各項則會在第 4.11 至 4.65 段論述。不過，在詳細討論個別項目之前，我們會首先就香港的改革範圍和步伐這類一般性問題加以研究。

## 改變的範圍和步伐

### 五個國家的經驗

4.4 顧問指出，有關國家全部在過去 15 至 20 年廣泛推行薪酬及職級改革，作為公營部門長遠改革的一部分，以配合社會經濟和政治環境的轉變。這些國家目光遠大，按部就班

---

<sup>3</sup> 同上，第 3 頁。

<sup>4</sup> 同上，第 3-4 及 17 頁。

<sup>5</sup> 同上，第 17 頁。

<sup>6</sup> 同上，第 18 頁。

(而非“突如其來又徹底地”)推行改革，故能更新其薪酬政策和制度。

## 公眾諮詢結果

4.5 對諮詢作出回應的部門管理層大多認為，現有薪酬政策和制度歷來行之有效，因此毋須徹底改革。如需作出改善以配合社會發展，這些改變應該經過深思熟慮，逐步實施。當局應投放足夠時間和資源去設計、試行並調整有關改變，並應同時採取其他人力資源管理措施以作配合，例如訂立以工作表現為本的客觀評核制度和更有系統的職位評值制度。在實施改變的每個階段，必須充分諮詢職方。反之，如在諮詢不足及缺乏充分時間爭取認同的情況下推行重大改變，只會導致服務質素下降，對員工的士氣帶來負面影響。他們指出政府並非商業機構，許多時候很難以客觀準則衡量工作表現。公營部門與私營機構在工作性質方面的差異，應予正視。

4.6 亦有若干部門贊成徹底改革而非零碎地改變現有制度，因為後者所能作出的改善並不足以更新香港的制度。他們建議制定長遠計劃及就各個實施階段訂立短期目標，確保改革順利推行。

4.7 有回應的公務員團體絕大多數認為，現有薪酬政策和制度多年來行之有效，證明確能維持公務員隊伍的穩定，因此不支持徹底改革。不過，部分團體同意現有制度有改善餘地，並建議改變應逐步推行及只適用於新聘人員，現職人員則可選擇採用新制或舊制。只有少數公務員協會認為有需要進行徹底改革，不過，鑑於目前的社會經濟狀況，他們也認為徹底改革的建議在現階段不宜推行。

4.8 個別公務員和部門協商委員會提出的意見非常相似。部分意見指出，近年已有多項公務員改革措施相繼推行，其成效尚有待評估，因此在現階段不宜徹底改變現有制度。

4.9 非政府機構的意見並不一致。稍微超過半數的機構贊成徹底改革現有薪酬政策和制度，使其更為靈活、更注重與



工作表現掛鈎(他們認為現有政策和制度太注重年資)，以及避免公務員的薪酬超越市場水平。反對徹底改革的機構則認為，保持穩定和分階段推行改革，至為重要。現有制度有助建立一支廉潔、有效率及穩定的公務員隊伍。任何重大改變都會影響公務員和資助機構員工的士氣，最終影響服務質素和整個公務員體制的穩定。

### 專責小組的意見

4.10 我們根據顧問的研究結果和諮詢公眾所得的意見詳細考慮這個問題後，認為不應對現有政策和制度作出突然和重大的改變，反而應該逐步作出改善，以應付管理上新的需要及符合有關各方的不同期望。為確保公務員體制能有效率地運作，有關方面必須作出改善，授權予主管人員使他們可以更靈活地運用資源，以及更易區別表現優異和表現欠佳的員工。具體細節應在檢討的第二階段詳加研究。

### 與私營機構薪酬保持相若

#### 五個國家的經驗

4.11 顧問的中期報告指出，有關國家雖然引進改革，但仍然注重提供足夠薪酬以吸引、挽留和激勵合適的員工，亦致力與私營機構的薪酬保持“大致相若”，不過，一般不再強調兩者之間的明確聯繫。換言之，這些國家已較少與私營機構薪酬作出正式比較，同時，他們也設法避免讓公務員的薪酬領先私營機構的水平。不過，上述各國均認為，政府作為良好僱主，須在某些與薪酬沒有直接關係的領域(例如平等機會政策、僱員培訓發展，按才能聘任和升遷的制度)樹立榜樣。

4.12 顧問亦留意到，上述各國把薪酬管理工作下放給部門和機構的同時，亦不再過度注重內部對比關係<sup>7</sup>。

4.13 這些政策令有關國家在面對公共開支限制時可以有效調整公務員的薪酬。不過，在澳洲和英國，政策引至高級公務員的薪酬現遠低於私營機構的水平<sup>8</sup>，有關當局近期已設法縮短兩者的差距。

### 香港的經驗

4.14 就香港而言，一九六五年的薪俸調查委員會建議，釐定公務員薪酬時，應以“可與私營機構作合理比較”為原則。這項原則，其後獲得一九六八年的薪俸調查委員會確認，並獲政府接納。當時政府進一步作出詳細聲明，肯定以下基本原則：

- (a) 政府確認“公務員薪酬應與工作大致相若的私營機構僱員所得薪酬作比較”的原則，而在作比較時應顧及雙方在其他服務條件上的差別；以及
- (b) 公務員有權要求獲得以生活費用指數為依據的實質收入，但須肯定其他機構的僱員也享有同樣待遇<sup>9</sup>。

4.15 自此，有關方面定期檢討合理比較的原則，並一直認定該原則是薪酬檢討的重要基礎。這個意念在公務員團體和公務員之間普遍獲得認同。市民亦接受這個原則，但近期他們開始質疑其中一些用作比較的因素。

4.16 薪酬比較是一項複雜的工作，因為很多政府公務(例如執法、發牌等)無可能拿來與私營機構工作比較。雖然明白箇中困難，當局亦嘗試透過下列方法解決：

---

<sup>7</sup> 同上，第 17 頁。

<sup>8</sup> 同上，第 16 頁。

<sup>9</sup> 專責小組中期報告，第 5 頁。

- (a) 設法定期進行薪酬水平調查，評估私營機構相類職務的相應薪酬；以及
- (b) 每年進行薪酬趨勢調查，確保公務員的薪酬變動與私營機構薪酬走勢大致相若。

4.17 理論上這兩個方法應可互補不足，但實際上，(a)項工作自一九八六年一次並不成功的嘗試後一直未有再執行。在過去 16 年，公務員薪酬一直在沒有進行(a)項工作的情況下，只按照(b)項工作的結果作出調整，這亦是市民要求檢討薪酬調整制度的部分原因。(這個問題會在第六章詳細論述。)

### 公眾諮詢結果

4.18 回應諮詢的部門管理層普遍認為應繼續與私營機構薪酬保持“大致相若”的原則。除每年的薪酬趨勢調查外，有關當局亦應定期檢討薪酬水平。為了吸引、挽留和激勵合適人才提供優質服務，政府極有需要保持公務員薪酬的競爭力。部分回應者指出，就釐定薪酬水平與調整薪酬而言，薪酬比較的原則在釐訂薪酬水平時，尤其重要。其他回應者則認為，由於政府和私營機構的工作不同，採用職位與職位直接比較的方法，即使可能，困難亦甚大，其中尤以紀律部隊的情況為然。他們的工作性質獨特，在私營機構中可作比較的職位寥寥可數。為了與私營機構薪酬保持“大致相若”，其中一個建議是參考相類行業中具備類似經驗／資格／技能水平的僱員的平均收入。

4.19 所有回應的公務員團體均認為應沿用薪酬“大致相若”的原則，以便政府可以繼續在招聘和挽留合適人才方面有競爭力。大部分回應者認為現有薪酬檢討制度行之有效，應繼續採用。部分建議改良和修訂調查方法，以便更能配合社會經濟環境的轉變。

4.20 回應諮詢的公務員普遍贊成繼續採用與私營機構薪酬保持“大致相若”的原則。部分提議公務員薪酬應繼續以私營機構薪酬組合的上四分位值作基準，藉以維持公務員的穩定。其他則認為，公務員薪酬應稍高於市值薪酬，以吸引或

挽留合適的人才。至於私營機構沒有相類工作可供比較的職位，則可按內部對比關係調整薪酬。

4.21 非政府機構大多支持與私營機構薪酬保持“大致相若”的原則。不過，對於如何實踐這個原則，則意見分歧。部分指現有檢討制度不能完全反映瞬息萬變的經濟情況和勞工市場，所以應該徹底改革。其他則認為，現有制度(主要基於薪酬趨勢調查)大致合理，只需稍作更改。近期出現的問題，主要是因為沒有薪酬水平調查以作補足所致。因此，他們強調需要定期進行薪酬水平調查和設立正式的職位評值制度，以消除公務員與私營機構薪酬的差距。

4.22 報章雜誌上發表的意見大多贊成維持與私營機構薪酬保持“大致相若”的原則。但有意見認為，由於政府與私營機構的目標各異(前者提供公共服務，後者以盈利掛帥)，公務員的薪酬應與私營機構脫鉤。

### 專責小組的意見

4.23 我們根據顧問的研究結果和諮詢公眾所得的意見詳細考慮有關薪酬相若的問題後，同意這項“大致相若”原則應該維持不變。事實上，在政府服務沒有競爭市場的情況下，公務員薪酬繼續與私營機構薪酬保持相若，能對前者間接發揮“市場規律”作用，並有助政府保持與私營機構競爭的能力<sup>10</sup>。我們認為，政府應定期檢討薪酬結構、薪酬水平和薪酬趨勢，從而釐定公務員和市民都認為是公平，而又能吸引、挽留及激勵合適人才為市民提供優良服務的合理薪額。正如上一章第 3.2(a)和(b)段所述，這正是一個理想公務員薪酬制度的基本原素之一。

---

<sup>10</sup> 張炳良：“The Civil Service Pay System in Hong Kong: Implications for Efficiency and Equity”，載於 *Asian Civil Service Systems: Improving Efficiency and Productivity*, John P. Burns 主編，Singapore Times Academics Press, 1994 年 6 月，第 274 頁。

## 財政負擔能力

### 五個國家的經驗

4.24 顧問的中期報告指出，由於近年財政及公共開支備受限制，政府的財政負擔能力已成為該五個國家的公務員薪酬政策的一個重要考慮原素。在薪酬管理職能已大幅下放的個別部門和機構內，預算限額已成為主要的監管機制，而財政負擔能力的重要性亦更為明顯。不過，由於這些國家嚴格控制公共開支，因而削弱了推行績效掛鈎的薪酬制度的能力，對這類制度評價和認受性造成負面影響<sup>11</sup>。

### 香港的經驗

4.25 在過去數十年，香港的經濟持續增長，社會經濟發展非常蓬勃，財政負擔能力從不構成主要問題。不過，自一九九七年以後，本港經濟長期疲弱，經濟前景並不穩定，加上經常性開支出現赤字，令不少人重新注意到財政負擔能力的問題。

### 公眾諮詢結果

4.26 回應諮詢的部門管理層普遍同意，財政負擔能力是決定薪酬調整的一個重要因素，但並非是一個凌駕一切的因素。首要考慮的是確保政府有能力吸引和挽留合適人才，以及盡量減少公務員薪酬出現波動，藉以維持公務員隊伍的穩定和士氣。他們認為，造成財政困難的因素(例如經濟不景、稅收狀況和資源分配)往往並非公務員所能控制。因此，要公務員承擔財政赤字的責任，並不公平。此外，政府的財政負擔能力亦難以確定。如果在薪酬檢討中讓負擔能力凌駕一切，會使檢討工作受制於外在考慮因素，最終會影響公務員的士氣和穩定。

---

<sup>11</sup> 顧問中期報告，第 16 頁。

4.27 若干部門認為，在薪酬調整方面可較為注重財政負擔能力，尤其是以營運基金模式運作的部門和機關為然。

4.28 回應的公務員團體絕大多數認為，財政負擔能力是決定薪酬調整的重要因素，但並非凌駕一切的因素。他們普遍認為，公共開支由多個項目組成，政府的負擔能力不應與公務員薪酬調整直接掛鉤。他們又認為，把結構性財政赤字的責任推到公務員身上並要他們承受結果，並不公平。這樣只會打擊員工士氣，導致人才流失，尤其在經濟回復蓬勃的時候。

4.29 個別公務員和部門協商委員會同樣認為，財政負擔能力應是決定薪酬調整的一個考慮因素，但不應是凌駕一切的因素。部分意見指出，公務員隊伍的穩定和士氣，才是主要考慮因素。其他意見則認為，員工士氣、生活費用、薪酬趨勢調查結果和經濟狀況均應在考慮之列。

4.30 非政府機構的意見並不一致。稍微超過半數的回應者認為，在決定薪酬調整時，政府的負擔能力應是一個凌駕一切的因素。此舉有助政府規管主要的公共經常開支及控制財政赤字。持相反意見者則大致上支持公務員團體的論點。

4.31 報章雜誌上發表的意見普遍贊成，在公務員薪酬調整一事上，政府的財政負擔能力應是一個凌駕一切的考慮因素。

### 專責小組的意見

4.32 專責小組在參考過顧問的研究結果，諮詢公眾所得的意見及第二章第 2.13 - 2.15 段所述的形勢改變後，認為政府的財政負擔能力應是決定薪酬調整的一個非常重要的考慮因素，但不應是凌駕一切的因素。在這方面，我們所指的負擔能力，是政府按整體社會可以接受的方式支付員工薪酬的能力。至於其他因素，例如員工士氣、生活費用的變動、與私營機構的薪酬水平保持“大致相若”、薪酬趨勢，以及整體經濟狀況等，應繼續在考慮之列。

## 淨工資政策

### 五個國家的經驗

4.33 顧問的中期報告指出，該五個國家已採取措施，合併及取消公務員津貼，藉以提高透明度，加強問責，以及減省處理這些津貼的行政開支。在英國，大部分津貼已經取消。新加坡政府推行“淨工資”政策後，已取消多項津貼和額外福利或將之納入底薪內。至於其他國家，只有少數津貼因特殊原因而獲保留，這些原因包括：員工須執行艱辛或厭惡性職務、在偏遠或生活費用偏高的地區工作、須超時或額外工作，以及當局為了吸引或挽留具特殊技能的人才以便暫時的應付人手短缺問題。一般來說，上述津貼額不超過薪酬總額的10%。這項政策看來頗受職方歡迎，因為把津貼納入底薪或合併後，他們可以更靈活運用賺得的回報<sup>12</sup>。

### 香港的經驗

4.34 就香港來說，當局除了定期修訂津貼額外，亦就津貼問題進行了廣泛檢討。公務員薪俸及服務條件常務委員會曾在一九八三至八五年間全面檢討工作相關津貼，並在一九九九至二零零零年進行另一次檢討。紀律部隊薪酬及服務條件檢討委員會（凌衛理委員會）和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會亦曾分別於一九八八年及一九九九年檢討紀律人員的工作相關津貼。有關個別津貼是否需要保留、申領資格、津貼額和發放安排等問題，均在檢討範圍之內，至於“淨工資”政策是否可行，則有待研究。

---

<sup>12</sup> 同上，第 17 頁。

## 公眾諮詢結果

4.35 回應諮詢的文職部門管理層普遍支持“淨工資”政策，認為此舉既可節省行政開支，又可讓員工更靈活地運用實收薪金。此外，根據這項政策，擔任相同職級及職位者可獲相同薪酬，符合公平原則。他們同意，過時的津貼和附帶福利應予取消，有充分理據保留的津貼則應納入有關薪酬內。部分意見指出，實收薪金淨額不應因為稅務因素而有所減少。此外，亦應小心避免“淨工資”導致政府的退休金承擔額增加。

4.36 在紀律部隊方面，回應的部門管理層大多數不支持這項政策，部分回應者質疑“淨工資”政策的好處。他們認為，有關政策不但會造成額外的退休金開支，而且，員工亦要繳納更多稅款。增加的“淨工資”也可能扭曲了真實情況，令市民產生錯覺，以為公務員的薪酬不斷提高。他們贊成保留目前的附帶福利(特別是部門宿舍福利)制度。

4.37 公務員團體的意見並不一致。回應者大多反對“淨工資”的建議，認為此舉會導致資源錯配，例如，已享用所有附帶福利權益的人員會藉着“以現金支付”薪酬的方式，再次獲取福利。此外，把福利計入薪酬可能會令薪酬水平上升，令公務員薪酬過高。很多公務員團體擔心當局會利用這項政策為藉口，取消部分現有福利。因此，他們贊成維持現狀。

4.38 支持實施“淨工資”政策的團體認為，此舉有助減省各項福利和津貼的行政費用，讓員工可以更靈活地享用福利，並且加強福利權益與職位的聯繫。他們認為，較諸目前部份津貼根據與工作無關的因素釐定(例如自行租屋津貼按家庭成員分級領取)，上述做法更為可取。

4.39 個別公務員提交的意見反映出他們對此事意見分歧，支持或反對有關建議的論據，均與職方團體提出的論據十分相似。



4.40 市民和非公務員關注團體絕大多數支持“淨工資”政策。他們認為，公務員的津貼過多，過時的津貼應予取消。實施“淨工資”政策不但可以減省行政費用，亦可增加公務員津貼的透明度。

### 專責小組的意見

4.41 我們參考了有關國家的經驗和考慮過這個問題後，認為“淨工資”政策是一個可取的概念，有助增加透明度／加強問責及減省行政費用，因此值得在香港推行。不過，我們注意到有關各方意見並不一致。在進一步考慮這項建議之前，必須設法消除職方團體和個別公務員的疑慮及爭取他們的支持。鑑於紀律部隊有獨特的運作需要(見第 4.63 至 4.64 段)，故建議在保留／合併津貼方面應予彈性處理，配合其特別情況。

4.42 我們經過深思熟慮後，認為應在檢討的第二階段研究把工作相關的津貼納入底薪內，作為中期目標，而長遠而言，應進一步研究能否把附帶福利納入底薪內。

## 高層公務員的獨立安排

### 五個國家的經驗

4.43 顧問的中期報告顯示，該五個國家雖然把下放薪酬管理職能視為薪酬改革的一項重要的長遠工作，但為了實施薪酬管理和更宏觀的人力資源調配，大部分或全體“高層公務員”(上述每個國家的高層公務員人數介乎 750 人與 3 000 人之間)仍由中央集中管理。在上述國家中，很多已就這些高級人員實施多項與薪酬有關的新措施，例如靈活的薪幅、薪效掛鉤及“淨工資”制度。經驗顯示，有關措施有效地就公營

部門的薪酬水平訂定上限，並確保公務員體制運作連貫一致，部門或機構之間可以靈活調動最高層人員<sup>13</sup>。

## 香港的經驗

4.44 香港公務員隊伍中的首長級人員(約 1 300 人)，大致等同上述各國的“高層公務員”。他們按照一個獨立的薪級表支薪，可以專享某些附帶福利。其中約 340 人屬管理通才(即首長級丙級或以上政務官和首席或以上職級的行政主任)，可被調派至不同決策局和部門工作。其餘是專業人員或技術專家，通常長駐所屬部門，只在少數情況下調往職務相關的部門。有關首長級職位的職系和職級結構、薪酬及服務條件的事宜，由一個諮詢組織(即首長級薪俸及服務條件常務委員會)專責處理。不過，就每年的薪酬調整而言，首長級人員通常跟隨總薪級表“高層薪金級別”的擬議調整幅度。

## 公眾諮詢結果

4.45 回應諮詢的文職部門管理層大多同意，高層公務員須承擔較為繁重的管理職務、責任及壓力，因此，就這些人員實施的薪酬政策可有別於其他人員，更着重風險與獎賞等因素。他們認為，由於首長級人員人數不多，有關的薪酬政策和制度改革會較易推行。不過，部分回應者表示，不論職級高低，所有公務員均應採用相同的基本薪酬原則，否則，只會進一步分化不同薪酬組別的公務員。部分回應者建議，應清楚界定“高層公務員”一詞。其他意見則反對在薪酬制度內加入不必要的高風險因素，認為此舉會損害公務員隊伍的穩定。

4.46 紀律部隊的部門管理層意見並不一致。部分贊成高層職級薪酬制度應納入更多風險／獎賞因素，其他則表示不同職級採用不同薪酬政策會造成分化，因而贊成維持現狀。

---

<sup>13</sup> 同上，第 15-16 頁。

4.47 回應的公務員工會／協會大部分不支持高層公務員採用不同的薪酬政策，擔心此舉會造成分化，導致內部不協調和分歧，最終損害員工士氣。他們認為，現有薪酬安排已能反映權責方面的差異。過於注重風險／獎賞因素，只會影響公務員隊伍的穩定。而支持高層公務員採用不同薪酬政策者提出的論據，主要是高層公務員的工作性質獨特，要求甚高。

4.48 個別公務員的意見並不一致。支持或反對建議的理由與部門管理層提出的理由十分相似。

4.49 市民和非公務員團體絕大多數贊成高層公務員採用不同的薪酬政策和制度，因為這些人員職務較重、責任較大，在管理及解決問題時有較大酌情權，而且在招聘、激勵和挽留條件方面可與私營機構的相類職位更為一致。部分回應者更建議，由於中層公務員是管理階層的一份子，長遠而言，應考慮在釐定他們的薪酬時也引入類似的風險／獎賞因素。

4.50 在報章雜誌上發表的意見認為，高層公務員的薪酬應反映風險較高／獎賞較大的因素。

### 專責小組的意見

4.51 我們留意到，目前本地首長級和非首長級公務員已採用不同的薪酬和人力資源管理政策，這點與該五個國家的做法一致。在上述各國，高層公務員仍由中央集中管理，而有關其他職級人員的管理職能則已下放。我們認為，本港首長級人員採用的獨立安排應予保留。

4.52 我們曾於第三章第 3.4 至 3.7 段標示我們認為理想的薪酬制度：其大前提是必須有利於培養講求績效，勇於承擔的文化。鑑於首長級人員的管理職務較重，責任較大，我們認為應考慮利用薪酬措施，進一步反映這些人員的權責及增加風險／獎賞和工作表現的因素。在這方面，如能取得上述約 1 300 名有關人員的認同，應有利推行新的薪酬措施。我們會在以下章節就特定範疇進行討論。

4.53 我們在進行研究時，亦曾考慮把上述安排擴展至高級專業人員(即總薪級表第 45 點或以上的人員)。這樣會令有關人員的數目由 1 300 增至大約 6 300 人。我們相信改革應該逐步實施，因此建議在第二階段檢討把“高層公務員”界定為首長級人員。待改革工作取得一定經驗後，才在適當時再檢討界定事宜。

## 紀律部隊的獨立安排

### 五個國家的經驗

4.54 顧問曾經指出，上述各國在處理相當於香港紀律部隊的公務員的薪酬安排上，做法並不一致，一般傾向為這類公務員(他們沒有罷工或採取工業行動的權利，及／或有需要確保其薪酬釐定工作不會受到來自政府干擾或其他不必要的政治干擾<sup>14</sup>。)作出獨立安排。除新加坡外，其餘各國都為警務人員訂定獨立的薪酬安排。不過，其他紀律部隊大多按照公務員體制內文職部門或整體公營部門的方式管理(少數情況除外，例如英國監獄服務處)。

4.55 同一紀律機構內的軍裝、非軍裝和文職人員如各有不同的薪酬安排，會引起工作效率和人力資源管理的問題。部分上述國家現正採取措施，務求妥善地把所有人員納入同一薪酬結構內。

### 香港的經驗

4.56 香港的紀律部隊包括六個軍裝部門(即懲教署、香港海關、消防處、政府飛行服務隊、香港警務處和入境事務處，約共聘用 52 000 名紀律人員)和廉政公署(當局並無要求這次檢討包括該署在內)。該六個軍裝部門的紀律人員按兩套獨立的薪級表支薪，分別是警務人員薪級表(只適用於警務人員)和一般紀律人員薪級表(適用於其他紀律部隊)，他們的薪酬

---

<sup>14</sup> 顧問最後報告，第 23 頁。

較擔任文職的同事為佳。有關這些人員的薪酬和服務條件事宜，由一個諮詢組織(即紀律人員薪俸及服務條件常務委員會)專責處理。

## 公眾諮詢結果

4.57 回應諮詢的文職部門管理層大多同意紀律部隊的薪酬安排應與其他公務員不同。他們提出的主要考慮因素包括工作性質特殊、風險較高、工作不定時、壓力大和紀律要求嚴格等。

4.58 六個紀律部門的管理層全部贊成紀律部隊有獨立的薪酬安排。警務處更建議為警隊設立一個獨立於其他紀律部隊外的薪酬檢討機制，並保留警務人員薪級表，以維持與其他紀律部隊的薪酬差距。

4.59 公務員團體則意見不一。來自紀律部隊的團體一致認為紀律部隊的薪酬安排應與其他公務員不同，理由與管理層提出的論據相似。文職人員團體大部分不支持為紀律部隊作出特別安排，認為此舉會造成嚴重分化。

4.60 回應的個別公務員大部分表示紀律部隊工作性質獨特，其薪酬安排應與其他公務員不同。不支持建議者主要擔心此舉會在公務員之間造成分化。

4.61 市民的意見並不一致。贊成或反對建議的理由與公務員提出的十分相似。另一方面，回應的非公務員團體大部分贊成對紀律部隊實施不同的安排。

## 專責小組的意見

4.62 我們注意到，根據現有安排，紀律部隊的薪酬和服務條件的處理已有別於其他公務員。我們認為，這些安排行之有效，毋須改變。由於私營機構極少相類職位可與紀律部隊職位作合理比較，我們認為紀律部隊應繼續根據與其他公務員的內部對比關係釐定和調整薪酬。

4.63 顧問建議應根據本港的情況檢討紀律部隊的定義，以便有效管理公務員薪酬。為此，我們已重新研究紀律部隊部門名單。我們注意到，紀律部隊人員必須在體格、耐力和在壓力下工作等方面達到特定要求。此外，公營部門或私營機構其他職位亦未必存在輪班工作、因行動需要而調職以致影響家庭生活等情況。

4.64 我們亦留意到，香港紀律部隊的工作性質比該五個國家更為複雜。舉例來說，香港海關和入境事務處的職責包括調查、拘捕和檢控，但在某些國家，這些案件會轉介警方或其他執法機關跟進。此外，香港紀律部隊有部分人員須不時執行近似軍事職務。

4.65 考慮過以上因素後，我們認為，按照凌衛理委員會建議而制訂的紀律部隊部門名單，毋須修訂。不過，我們建議紀律部隊管理層應該不斷精簡前線服務，以及研究把部門內一些支援服務，改由文職人員負責。

## 第五章

### 以薪幅取代固定薪級

(本章就以薪幅取代固定薪級的構思，載述顧問的研究結果、諮詢所得的回應和專責小組的意見)

#### 引言

5.1 多年來，香港政府一直採用每年有固定增薪的薪級制度。目前共有 11 個公務員薪級表(見附錄 IX)，適用於不同職系。公務員每年會獲得增薪，直至到達所屬職系和職級的頂薪點為止。理論上，增薪可因工作表現欠佳而不獲發放，但實際上，這個情況甚少發生。

#### 五個國家的經驗

5.2 顧問的中期報告指出，研究中五個國家對高層公務員均以較靈活的薪幅取代按年資自動增薪的固定薪級。那些已把薪酬管理職能大幅下放給個別部門的國家(英國、澳洲和新西蘭)亦把彈性薪幅制度應用於大部分甚至全體公務員。推行薪幅制度的一般方法，是為個別職級或級別設最低和最高薪酬。在這薪幅內，員工通常按工作表現獲得增薪(即不會自動增薪)，而增薪的幅度頗有彈性<sup>1</sup> (例如設固定薪點，員工可按工作表現獲增加零、一、二甚至三個薪點)。

5.3 上述五個國家在推行彈性薪幅制度方面的經驗，各不相同。這些國家的政府和高層公務員普遍認為，在公務員隊伍推行薪幅制度，頗見成效，尤其有助建立更公平的獎賞機制(即講求績效而並非純粹注重年資)，及推廣注重成效的文

---

<sup>1</sup> 同上，第 19 頁。

化。不過，這個制度一直受到工會和員工反對，他們認為，推行薪幅制度可能會造成分化，並與一貫的文化背道而馳<sup>2</sup>。

5.4 五個國家的經驗亦顯示，彈性薪幅制度是否有效和獲得認受為公平，取決於部門能否有系統地衡量和管理員工的工作績效。

## 香港的經驗

5.5 香港在推行彈性薪幅制度方面，缺乏經驗。由於香港一直採用劃一的薪級制度，每年有固定增薪，公務員已習慣了缺乏彈性、按年資發獎賞的文化。績效的獎賞，則大多透過晉升方式提供。

## 公眾諮詢結果

### *對彈性薪幅制度的一般意見*

5.6 文職部門管理層的回應，部分贊成採用彈性薪幅制度，認為這個制度有助激勵員工(尤其是已到達頂薪點的員工)、促進講求績效的文化，以及有助因應市場趨勢彈性調整薪酬。

5.7 文職部門管理層中不贊成採用該制度的則抱懷疑態度，擔心一旦引入薪效掛鈎的元素，部門便會急於求成，着重短期成效而忽略了長遠目標，長遠來說，對服務質素會有不良影響。預計在實施上遇到的其他問題包括：“難於管理複雜的薪酬制度”、“公務員對市場認識不足，無法有效利用該制度進行管理”、“助長奉承文化(有人稱之為‘擦鞋’文化)和偏私的風氣”，以及“個別人員為了加薪造成惡性競爭，削弱團隊精神”。他們認為若要落實該制度的優點，應先增撥資源，以便發展一套員工績效管理制度及培訓員工去

---

<sup>2</sup> 同上，第 19 頁。



迎接轉變。如果缺乏足夠資源獎賞優秀的人員，或增薪幅度太小，則不足以區別表現的優劣，這個構思便不值得研究。

5.8 回應的紀律部隊管理層絕大多數不贊成推行這個制度。除與上文所述意見相同外，他們亦強調，鑑於紀律部隊工作性質獨特，私營機構和文職部門採用的措施並不適用於紀律部隊。

5.9 部分公務員職方的回應者並不支持這個制度。他們認為公務員工作大多難以客觀地數量化和衡量表現，而且，這個制度可能會引起不少管理問題，例如有關評核是否公正的投訴及爭議。他們擔心“難於衡量團隊工作中個別人員的表現”、“公務員隊伍可能出現分化”、“這制度助長奉承文化”，以及“不同部門的相類職位在薪酬上有差異”。此外，他們也關注這個制度是否公平，因為有些人員不能選擇職位的調配，以致沒有機會擔任不同的工作以展示個人才能。他們認為沒有必要設立新制度，因為現行的工作績效管理制度可予加強，確保發放增薪和晉升員工，均有充分理據。

5.10 在回應的非公務員團體和非公務員人士中，部分贊成推行彈性薪幅制度。他們認為目前每年有增薪的固定薪級制度主要講求年資而不是工作表現，而且，在不問經濟情況好壞和財政負擔能力的情況下均發放增薪，亦令工資成本增加。他們認為，薪幅制度有助培養注重工作成效的文化。

5.11 此外，數分報章載有文章評論彈性薪幅制度，部分表示贊成，認為對公務員有激勵作用，但亦有不同意見，認為推行薪幅制度只會使薪酬制度變得複雜，因為在透明度不足的情況下，實施有關建議可能會助長奉承文化，令整體員工士氣受損。現有的固定薪級制度本身已具彈性，訂明可以不發放增薪給表現欠佳的人員。

5.12 部分回應者表示，除彈性薪幅制度外，當局也可採取其他措施培養講求工作成效的文化，例如給予表現突出的人員額外增薪、在固定薪級以外發放年獎等績效獎賞，以及免費旅行等。有些意見則認為，當局亦可運用與薪酬並無直接

關係的渠道管理員工表現，例如教育、培訓、晉升，以及能夠促使表現欠佳者離職的機制等。

### *關於制度是否適用於首長級或高級公務員的意見*

5.13 關於薪幅應適用於哪一級別的公務員，諮詢所得的意見並不一致。部分意見指出，各級公務員應採用同一薪酬制度，確保待遇公平和避免出現分化。不過，有回應者(包括公務員和非公務員)建議當局先對高層公務員試驗推行這個制度。他們普遍認為，管理職務較重的高層公務員在工作上有影響力和選擇權，而初級公務員必須遵從高層人員的指示，一般處於較為被動的位置。

5.14 在諮詢期間，首長級公務員表示關注到有關薪酬的商議和決定可能受到公眾監察的問題。他們認為制度最終並不可行，因為在公眾監察的壓力下，所有首長級公務員可能會獲得相同的薪酬。因此，問題在於引入彈性薪幅制度時，應否保留薪酬議決過程的透明度。

### *關於制度是否適用於紀律部隊的意見*

5.15 有關薪幅制度是否適用於紀律部隊的問題，我們收到的意見不多，但在回應的紀律部隊人員中(包括管理層和職方)，絕大多數不支持這個構思，理由是執法工作的性質是須要因應發生的事故予以處理，而這些事故卻非負責執法的人員所能控制。以工作產量作為評核表現和獎賞的標準，會造成誤導。他們強調，應顧及紀律部隊獨特的工作性質。

### **專責小組的意見**

5.16 如在第二章所討論，由於固定薪級制度沿用多年，令本港公務員對逐步增薪有慣性期望。不過，隨着社會經濟和政治環境急速轉變，這個制度有需要改變迎合現況。政府須向市民顯示，公務員是按工作績效獲得支薪，而並非根據一個僵化的制度，不論表現優劣一概獲得獎賞。在這方面，推行薪幅制度符合我們對未來的憧憬，以一個具彈性的制度，給予主管人員酌情權及鼓勵員工，幫助培養以績效為本及注

重承擔責任的文化（見第 3.2(c)-(e)及 3.4 段）。這問題與薪效掛鈎有關，故本章的討論內容應與第七章有關薪效掛鈎的意見一併考慮。

5.17 在諮詢期間，很多回應者關注到，某些公務員職位的工作績效，實際上很難衡量。我們同意這個問題值得關注。研究中五個國家的經驗顯示，彈性薪幅制度的成效，取決於下述良好措施<sup>3</sup>：

- (a) 在政府的整體施政目標、部門或機構的工作目標與公務員的個人目標之間建立清晰的聯繫；
- (b) 規定公務員須與上司合力擬訂工作計劃或協約，並以此作為評核日後工作表現的依據；
- (c) 着重制定明確及全面的評估標準，但亦明白實際上公營部門不少職位的服務表現難以衡量；
- (d) 改善評核員工工作表現的方法；以及
- (e) 設立完善的賞罰制度。

5.18 我們認為，有效的薪幅制度必須建基於一個客觀公平的評核制度，有適當的查核措施和可以衡量的指標，運作亦不能過於複雜。這個制度應有良好的制衡機制，以加強員工的信心及避免制度被人濫用，其架構亦應獲各有關方面認同為公開、公平。

5.19 有關彈性薪幅制度的意見，大多着眼於運作上的限制和被濫用的機會，反而沒有特別否定制度本身的優點。考慮到上述情況和顧問研究外國經驗所得的結論，我們認為有關制度如果設計完善並妥善推行，可對公務員，特別是高層公務員的工作績效管理帶來好處。在這個制度下，某些公務員

---

<sup>3</sup> 同上，第 20 頁。

職位的薪酬水平較易按照市場趨勢調整。這樣，可以避免純粹為了維持一貫的內部對比關係而進行不必要的內部薪酬調整。這些內部對比關係雖已行之已久，但未必能符合現今的情況<sup>4</sup>。薪酬透明度的問題亦須處理。

5.20 儘管如此，我們並不贊同單靠薪幅制度來促進工作成效文化。正如諮詢期間收集所得的意見顯示，教育、培訓、晉升和能夠促使表現欠佳人員離職的機制等工作績效管理工具，均是建立講求工作成效文化的有效措施。另外，我們認為成就感、富挑戰的工作、職業保障、個人發展和認同感等工作特點，亦是培養講求工作成效文化的要素<sup>5</sup>。

5.21 我們建議在檢討的第二階段進一步研究實施彈性薪幅的可行性。工作績效評核制度是有效推行彈性薪幅制度的基本和先決條件，現有的制度應予檢討。至於公務員和非公務員關注團體所指可能出現的管理問題和實施上的困難，亦應詳加研究。如有需要，應讓關鍵人士參與設計一套獲得公務員和非公務員雙方接受的制度。

5.22 在制定評核制度並經全面測試認為滿意後，應考慮初步只向首長級的高層公務員試驗推行薪幅制度，其後可根據所得經驗考慮擴展計劃。此外，應檢討總薪級表及其適用範圍，使之與私營機構的做法更趨一致，並可研究採取改善措施，例如把每個薪級點分拆為較小的組成部分，以及賦權管理層給予表現出色的人員超過一個薪級點以作獎勵。

5.23 我們亦建議，在考慮檢討現有表現評核制度的同時，應研究可行措施，改變公務員的心態，爭取他們支持更靈活的增薪機制。與改革的其他環節一樣，有關考慮改用薪幅的每個步驟，均應充分徵詢各有關方面的意見。我們必須爭取

---

<sup>4</sup> 張炳良：“Moving into Performance Pay for Hong Kong Civil Servants: Conceptualization and Implementation Problems”，載於“*Public Administration and Policy*”，1999年9月，第20頁。

<sup>5</sup> 同上，第16頁。

現職公務員認同該制度的優點，才可着手改變公務員薪酬制度，使之更趨現代化，並能按員工的表現，施以適當賞罰。

### **首長級層面**

5.24 我們認為，在制定評核制度並經全面測試認為滿意後，可向若干文職部門的首長級公務員試驗推行彈性薪幅制度(例如容許在最高和最低支薪點之間作出調整)。

### **紀律部隊**

5.25 考慮到紀律部隊工作性質獨特，我們同意應在彈性薪幅的問題上就這些公務員另作考慮。在評估試驗計劃的結果後，可進一步考慮應否(及如何)在紀律部隊實施有關制度。

## 第六章

### 薪酬調整制度和機制

(本章就現有薪酬調整制度和機制，載述顧問的研究結果、諮詢所得的回應和專責小組的意見)

#### 引言

6.1 正如第四章所述，多年來，“與私營機構薪酬保持大致相若”一直是釐定公務員薪酬的原則之一（見第 4.11 – 4.23 段）。為確保公務員的薪酬調整與私營機構的薪酬變動大致相若，當局自一九七四年開始，每年進行薪酬趨勢調查。政府在釐定公務員每年薪酬調整時，會參考多項因素，其中包括薪酬趨勢調查的結果。

6.2 雖然現有制度一直行之有效，為香港帶來一支穩定、廉潔和有效率的公務員隊伍，但我們認為有需要探討這個制度在現今的社會經濟環境下，是否仍然能夠符合各界的期望。

#### 五個國家的經驗

6.3 顧問指出，研究中五個國家過去皆由中央釐定全國公務員的薪酬水平和薪金。這種制度主要是與私營機構作正式比較，按公式釐定薪酬<sup>1</sup>。

6.4 由於把薪酬管理工作下放給個別部門和機構是大勢所趨(在澳洲、新西蘭和英國，下放有關職能的情況較多，而加拿大和新加坡的情況較少)，上述國家均已逐漸捨棄由中央按公式釐定薪酬的做法。個別部門和機構現已獲授較大權力，

---

<sup>1</sup> 顧問最後報告，第 24 頁。

在考慮財政負擔能力、績效目標，以及吸引、挽留和激勵員工等因素後，才釐定公務員薪酬。目前一般情況，是可以按照中央制定的議薪及預算準則，以集體和個人名義議薪，而在薪酬調整過程中，與私營機構薪酬的比較和薪酬趨勢調查，不再起決定性作用。

6.5 顧問亦留意到中央機關角色的改變，由直接監管具體的薪酬談判，變為制定整體政策大綱和提供指導<sup>2</sup>。

## 香港的經驗

6.6 我們曾在專責小組中期報告第二章詳述香港在釐定公務員薪酬方面的經驗<sup>3</sup>，現撮述如下。

6.7 在香港，公務員薪酬調整幅度是參照每年進行的薪酬趨勢調查而釐定。這項調查的目的，是評估過去 12 個月內私營機構僱員的平均薪酬變動。有關調查方法的詳情載於附錄 X，其中亦述及如何甄選參與調查的公司。

6.8 調查的方法，是把非首長級公務員的薪金分為三個級別。參與調查的公司，須就三個薪金級別提供僱員相應的資料，包括因生活指數、整體經濟環境和公司業績、薪酬市值一般變動及遞增薪額等因素，而引致底薪的變動，以及附帶福利以外的現金報酬(例如勞績獎賞、花紅)的變動。這些資料會按照議定方法整理和分析，從而得出每個薪金級別的薪酬趨勢總指標<sup>4</sup>。經薪酬趨勢調查委員會確認後，有關薪酬趨勢指標會提交當局，以便在釐定公務員薪酬調整幅度時用作參考。

---

<sup>2</sup> 專責小組中期報告，第 24 頁。

<sup>3</sup> 同上，第 6-11 頁及第 12-14 頁。

<sup>4</sup> 同上，第 13-14 頁。

6.9 在釐定薪酬調整幅度時，當局除參考薪酬趨勢指標外，亦會考慮生活費用的變動、整體經濟狀況、財政預算、職方的加薪要求和公務員士氣。

6.10 我們曾在專責小組中期報告第二章指出<sup>5</sup>，與私營機構比較薪酬，涉及兩大項工作：

- (a) 在私營機構中找出相類工作並評估相應的薪酬水平(薪酬水平評估)；以及
- (b) 評估私營機構的一般薪酬變動，確保公務員的薪酬變動與私營機構大致相若(薪酬趨勢評估)。

上述薪酬趨勢調查只屬(b)項工作，要處理(a)項，則需進行薪酬水平檢討或調查。

6.11 因應職方就加薪的要求，當局在一九八六年委託顧問進行全面薪酬水平調查，但調查結果不獲職方接納。當這方面的討論還在進行時，當局與職方因對一九八八年的薪酬調整幅度未能達成共識，分歧於是擴大。在這情況下，當局委任了一個調查委員會(布宏智委員會)，其研究範圍包括檢討一九八六年薪酬水平調查的方法及結果，應否作為調整公務員薪酬的根據，以及檢討一九八七至八八年度薪酬趨勢調查的方法。

6.12 根據布宏智委員會的建議，當局自一九八八年起採用以下公式：從薪酬趨勢總指標，減去公務員按薪酬表遞增額的開支(以佔每個薪金級別薪酬總開支的比率計算)，得出薪酬趨勢淨指標。當局釐定薪酬調整幅度時，亦顧及布宏智委員會的另一項建議：得出的低層薪金級別薪酬趨勢指標，如果比中層薪金級別低，除非有充分反對理由，否則應調高至中層的水平。

---

<sup>5</sup> 同上，第6頁。



## 公眾諮詢結果

6.13 在回應者當中，大多數公務員和一些其他人士都贊成繼續依循公務員薪酬與私營機構保持“大致相若”的原則。他們普遍認為，現有調整機制公平，行之有效，除非有更好又證實有效的機制，否則不應取代。不過，這些回應者也大多贊成稍為改善現行制度，例如把每年的薪酬調整彈性地分為兩部分——第一部分是全體公務員都享有的基本薪酬調整，第二部分則是按個人工作表現而酌情給予的調整。其他回應者則認為，可以更頻密地進行定期檢討，以確保制度配合環境的轉變。他們亦指出，如果取代現有制度，政府和員工每年難免要就薪酬調整幅度討價還價，既花費時間和金錢，效果亦可能適得其反。

6.14 另一方面，有公務員認為，就政府與私營機構的職位作出比較，並不公平，因為在很多情況下，私營機構中可供客觀比較的職位寥寥可數。在經濟不景時，私營機構可削減服務以節省開支，但政府服務不論何時都要維持穩定的水平。某些公眾服務(例如社會福利)甚至會因經濟欠佳而需求增加。因此，直接比較公務員與私營機構的薪酬，實在有欠公允。

6.15 部分報刊評論和非公務員組織持與上述不同的意見，認為公務員薪酬不應直接與私營機構薪酬掛鉤，其中一個原因是公務員享有一般私營機構僱員所沒有的職業保障。目前的薪酬趨勢調查亦受到批評，指調查並沒有估計私營機構削減人手和成本的措施，對公司的薪酬調整所構成的影響。評論又指出現有公式的缺點，例如：從薪酬趨勢總指標扣減的遞增薪額開支，並不足以抵消公務員實際獲得的遞增薪額的價值(有關計算公式，請參看上文第 6.12 段及附錄 XI)。此外，他們又認為，公務員與私營機構薪酬的差距擴大，是由於沒有進行薪酬水平調查所致。他們提議把中、小型(僱用少於 100 人的)企業納入調查範圍內，藉以提高薪酬趨勢調查的代表性。

6.16 至於在決定薪酬調整時，財政限制應否視作凌駕一切考慮，回應的公務員大多贊成需要考慮財政限制，但並非凌

駕一切的因素。來自公務員以外的意見分歧，部分認為財政限制應凌駕一切因素，其他人則認為不然。

## 專責小組的意見

### 薪酬水平和薪酬趨勢

6.17 近年經濟下滑，薪酬調整機制備受猛烈批評，其中，與私營機構作出比較的方法是否合理和公平，特別引起爭議。愈來愈多市民質疑，現有的機制是否仍然符合現今的社會經濟情況。

6.18 我們認為，要正視外界認為政府與私營機構之間有薪酬差距的看法，政府必須解決一個根本的問題，就是目前沒有可靠的調查，能夠適當地比較兩者的薪酬水平。布宏智委員會在一九八九年發表最後報告時強調，薪酬水平調查與薪酬趨勢調查之間有重要關連，報告指出：

“...即使是最沒組織的公務員薪酬釐定制度，單是為了招聘和保留人員，起碼亦要參考政府以外的薪酬水平。如果是跟香港的情況一樣，在政策上是有意要公務員的薪酬福利‘總額’，與私營機構僱員的大致相若，就必須有一套有條理的調查方法，來進行正確的比較，這就需要進行薪酬水平調查。如果每年調整薪酬是政府和私營機構都接受的做法，又如果每年查核公私薪酬水平比較是否仍然正確是不可能或不切實際的話，便須另設制度，在兩次定期的薪酬水平調查之間，調整公務員的薪酬。

因此，在概念上薪酬趨勢調查是附從於薪酬水平調查的一個輔助制度，以免公務員的薪酬水平在兩次薪酬水平調查之間，與私營機構的相距太遠。...反過來說，從薪酬趨勢調查的結果，我們看不到公務員薪酬水平是否正確。事實上，薪酬趨勢調查帶來的增薪額，可能引起社會人士的評論，實際上轉移了人們的注意力，使大家忽略了那遠較增薪額重要的問題，就

是當時要增加的薪酬水平是否正確的問題。此外，薪酬趨勢調查的本質只是大約反映私營機構的情況，這引起了有關應包括入計算薪酬趨勢指標之內的私營機構增薪種類，和如何把這些增薪加權衡量的種種爭議。由於薪酬趨勢調查的性質是概略的，如有任何錯誤，都會導致公務員的薪酬調整過大或過小，年復一年，造成累積的和連鎖的影響。

基於上述各種原因，我們深信薪酬水平調查應用來作為薪酬制度的基礎，至於薪酬趨勢調查，雖然仍是必須的，所佔比重應該減輕。因此，薪酬水平調查應定期和經常進行。這樣一來，雖然最佳的薪酬趨勢調查方法仍會有內在的偏差，但這些偏差的影響也較現時的為小。如果我們無法達到對每一方面絕對公平的話，但如能盡早加以改正，這還是較為容易接受的<sup>6</sup>。”

關於調查的時間安排，布宏智委員會建議“薪酬水平調查應大概每三年左右進行一次<sup>7</sup>”。

6.19 我們完全同意，薪酬水平調查應是薪酬釐定機制的基礎，薪酬趨勢調查則發揮輔助作用，確保在兩次定期的薪酬水平調查之間，公務員的薪酬獲得調整。薪酬趨勢調查只是大約反映參與調查機構的薪酬變動，若不定期進行薪酬水平調查，而單靠薪酬趨勢調查，則比較的結果可能會有偏差。年復一年，有關差距可能會累積和擴大。

### 薪酬水平調查

6.20 縱使薪酬水平調查，在查證薪酬水平是否恰當方面有很重要的作用，但長久以來，當局卻未能成功地進行一次全面的薪酬水平調查(即調查結果為各有關方面接受)。一九八

---

<sup>6</sup> 1988年公務員薪酬調整及有關事宜調查委員會(布宏智委員會)最後報告，第5.3至5.6段。

<sup>7</sup> 同上，第5.38段。

六年的薪酬水平調查雖然全面，但所得結果和結論卻不為職方接受。至於一九七九、一九八九及一九九九年進行的公務員入職薪酬檢討，則範圍有限，只就入職職位釐定薪酬基準<sup>8</sup>。因此，公務員與私營機構的薪酬水平是否相若的問題，實際上多年來未有答案。

6.21 我們明白，由於公務員體制的職系和職級數目龐大，就不同職位釐定實際薪酬水平的工作亦相當複雜，因此，要在私營機構找到足夠的相類職位進行全面薪酬水平比較，並要調查結果得到各有關方面接納，實在非常困難。我們認為有需要優先研究，盡快制定薪酬水平調查的具體架構和方法，並早日推行，以便得出所需數據，以確定公務員與私營機構薪酬水平的比較性。

#### 薪酬趨勢調查

6.22 我們雖然認為目前有關公務員薪酬的爭議，是由於沒有進行薪酬水平調查所致，但亦同意，正如在諮詢期間部分回應者所指出，就現有的薪酬趨勢調查機制，有些問題須予處理。首先，“大致相若”的原則一直建基於與僱用 100 人或以上的大公司作比較。按照既定做法，可作比較的公司必須是普遍認為穩健和良好的僱主，採用合理和有系統的薪酬管理方法。為此，薪酬趨勢調查只向僱用 100 人或以上之知名大機構收集數據。由於本港大部分勞動人口在僱員少於 100 人的中小型企業工作，因此在若干程度上，調查所得的數據可能有偏差。這些中小型企業與大機構不同，給人的印象是變動較大。薪酬趨勢調查範圍內沒有這些企業，可能會削弱調查結果的代表性。

6.23 然而，我們認為不論是否把更多規模較小的公司納入調查範圍，關鍵的問題是應如何訂定調查範圍內的公司組合，以達到調查結果可用作訂定公務員薪酬水平的基準。我們應考慮到納入調查範圍的公司能否反映一般經濟活動的分

---

<sup>8</sup> 1979 及 1989 年進行的入職薪酬檢討是整體薪酬架構檢討的一部分。

布，它們是否“良好穩健”僱主、邀請它們參與時是否遇到實際困難等問題。

6.24 除了有關公司規模的意見外，亦有批評指調查範圍內的公司未能準確反映全港從事經濟活動人口的分布情況。由於過去很難找到公司參與薪酬趨勢調查，又須保持調查對象的連貫性，因此調查偏重公用事業公司，以致調查結果被指為沒有準確反映各經濟行業薪酬調整的整體情況。為解決這個問題，薪酬趨勢調查委員會近年已把更多其他經濟行業(例如“批發、零售及進出口”和“社區、社會及個人服務業”)的公司納入調查範圍，務求行業的分布與本港整體情況更為脛合。不過，由於很難在代表性不足的行业找到大量願意參與調查的公司，在短期內難以抵消統計時偏重規模龐大的公用事業公司的情況，故此改變只能緩慢進行。

6.25 另一項常見的批評指薪酬趨勢調查沒有充分考慮到有些僱員可能是在公司削減人手或重組架構後才獲得加薪。在私營機構，加薪是因為僱員提高了生產力或自我增值，但在政府，生產力既難衡量，亦非調整薪酬的決定因素。

6.26 根據現有薪級制度，未到達頂薪點的公務員（約佔總人數的 40%），除在每年四月獲調整薪酬外，亦會獲得按年增薪。這個做法在私營機構並不常見，因此有些人士認為這是雙重薪酬調整。雖然當局根據每年的薪酬趨勢總指標扣減增薪，但有人批評，就未到達頂薪點的公務員而言，扣減款額的價值不足以抵消遞增薪額的價值(見附錄 XI)。

6.27 根據布宏智委員會在一九八九年提出的建議，當局採用以下的做法：除非有充分反對理由，低層薪金級別的薪酬趨勢指標，如果比較中層低，就調高至與中層同一水平。過去十年來，勞動人口分布情況和社會經濟環境不斷轉變，導致較低階層勞動市場供過於求，薪金增幅較小。政府以往刻意決定的政策，可能會進一步擴大這些公務員與從事類似工作的私營機構僱員的薪酬差距。

6.28 在七十至九十年代間，香港經濟持續增長，換言之，財政負擔能力雖然理論上是考慮因素，卻從未構成重大的問

題。因此，薪酬調整制度實際上已大致變成一個按公式計算的機制，好處在於簡單直接，省卻與職方不少爭議。目前，香港經濟持續下滑，能否繼續採用這個機制，是一個值得當局深思的問題。

6.29 以往公務員不論工作表現如何，一律獲得加薪，薪酬只可向上調整，而今年要落實減薪，則需制定富爭議性的法例。反對公務員減薪常用的理由，是每年薪酬趨勢調查沒有計算經濟順境時私營機構派發的花紅，因此，要求公務員在經濟不景時跟隨私營機構減薪，有欠公平。以上論據似乎是基於對薪酬趨勢調查的誤解，因為在計算薪酬趨勢指標時已包括了花紅的變動。

6.30 在若干程度上，有關人士在回應中亦承認現有薪酬調整制度有不足之處，需要稍作改善。我們建議把目前的薪酬趨勢調查現代化，以滿足各有關方面隨時代轉變的期望。在未完成全面檢討薪酬調整制度之前，當局應考慮是否和如何採取過渡措施，包括應否在過渡期間繼續按現有模式每年進行薪酬趨勢調查。

### **進一步考慮的事項**

6.31 根據顧問的研究結果，我們建議在檢討的第二階段進一步考慮，海外國家逐漸捨棄按公式計算薪酬的做法，對香港是否適用。不過，在研究這課題時，必須考慮香港與其他國家的不同背景。

## 第七章

### 引進績效獎賞

(本章就引進績效獎賞的構思，載述顧問的研究結果、諮詢所得的回應和專責小組的意見)

#### 引言

7.1 我們在第二章論及香港公務員薪酬制度的發展，指出自九十年代起，市民在衡工量值、工作效率等方面，對公務員都抱有更高期望。一個僵化、不辨公務員表現好壞的薪酬制度，不僅市民無法接受，就是公務員本身也愈來愈覺得難以認同。

7.2 把績效獎賞列入這次檢討的五個研究範圍之內，大概是基於以下幾點假設。首先，私營機構在釐定員工薪酬方面已成功引入工作成效的因素，對表現優異和差劣的員工，獎罰分明。其次，當局留意到愈來愈多已發展的國家實施公務員薪效掛鈎的制度，部分亦見成效。因此，如香港採用同一制度，可與私營機構的做法一致，並可提高公務員的生產力及鼓勵表現較好的員工。我們在本章會小心研究上述假設。

#### 五個國家的經驗

7.3 顧問在中期報告指出<sup>1</sup>，上述各國推行改革的一個共同課題，是使薪酬更能反映工作表現。正如我們在第五章所述，以較靈活的薪幅(按績效決定不同的薪酬水平和增幅)取代自動按年增薪的固定薪級，是這些國家邁向實施績效獎賞的重要一步。

---

<sup>1</sup> 顧問中期報告，第 22-23 頁。

7.4 五個國家，採取績效獎賞的方法各異，有些把不同程度的個人表現獎賞納入底薪內，其他國家則選擇一次過發放獎賞，作為員工全年表現優異或對某項工作有貢獻的獎勵。這些獎賞主要是給予高層公務員，而且只佔薪酬架構的小部分(獎賞佔薪酬的比率因國家而異，由 5%至 30%以上不等)。績效獎賞，對大部分較初級的公務員都不適用，即使適用亦通常少於薪金的 10%。

7.5 團隊獎賞制度並不普遍，通常用作獎勵那些完成某項指定工作或項目，或達到既定工作目標的隊伍。

7.6 績效獎賞制度成功與否的要素，在於績效管理架構是否公平和能否貫徹執行，與及是否有經費去提供足以激勵員工的獎賞。

7.7 推行績效獎賞，不但需要時間，而且需要管理層和員工全力支持。首要的步驟是取得有關人士認同，尤其是高層人員，必須明白箇中優點與及透過培訓掌握執行的技巧，才能夠有效地實施新的制度。

7.8 在部分國家，薪效掛鉤措施“遭到工會和員工的強烈反對，尤其在推行初期”<sup>2</sup>。實施過程未必如理想中順利。

## 香港的經驗

7.9 香港政府推行薪效掛鉤制度的經驗，十分有限。一九九九年三月發表的《公務員體制改革》諮詢文件，首次建議把績效獎賞的元素逐步引入公務員體制內。

7.10 當局自二零零一年十月起在六個部門推行一項試驗計劃，藉此測試團隊獎賞能否公平地分配予員工，以及爭取部門和員工支持這個概念。試驗結果到二零零二年年尾才有分曉。

---

<sup>2</sup> 同上，第 23 頁。



## 公眾諮詢結果

7.11 諮詢結果顯示，政府管理層普遍明白薪效掛鈎制度的好處，例如增加靈活性、激勵員工和促進注重績效的文化。不過，他們亦關注到實施時會遇到的問題，尤其因為現有績效評核機制的運作並不理想；而這個機制能否有效運作，則視乎執行及接受評核雙方，在文化或心態方面能否有所改變。

7.12 部分主管人員希望擴闊薪效掛鈎的概念，可獎賞亦可懲罰。諮詢期間經常有人提出，因管理層無力懲罰(尤其是辭退)表現欠佳的員工，不但管理層感到無奈，又影響其他員工的士氣。

7.13 亦有些主管人員關注薪效掛鈎可能造成的負面影響，包括損害公務員隊伍的穩定、引致投訴和上訴個案大增、助長奉承文化、以及在各個團隊之間造成惡性競爭。

7.14 職方團體提出相近的意見。他們同意薪效掛鈎的理念頗佳，但難以推行，而且可能弊多於利。部分回應者表示對改變有所保留，寧願繼續以晉升方式作為獎賞。

7.15 紀律部隊的管理層和員工協會傾向反對薪效掛鈎。除了與文職人員表示同樣的憂慮以外，他們亦強調，在紀律部隊中團隊精神十分重要，要按績效獎賞個別人員，既不容易，亦不公平。

7.16 諮詢所得的意見亦顯示，市民希望公務員提高競爭力及改善工作效率，但亦關注到推行績效獎賞可能產生的問題，例如會助長奉承文化。

7.17 報刊的評論，雖然認同引入薪效掛鈎元素的好處，但亦擔心會影響公務員隊伍的穩定。評論指出要實施績效獎賞，必須訂定明確的工作目標，並須留意財政因素所造成的限制。

## 專責小組的意見

7.18 我們認為，以薪效掛鈎作為現代公務員薪酬制度裏重要一環的構思，應詳加研究。就公務員隊伍的運作而言，一個設計妥善、推行得宜的薪效掛鈎制度原則上應該有助激勵員工，進一步推廣注重工作成效的文化。就市民和公務員的期望而言，這制度有助回應有關現行制度僵化、不辨員工表現優劣的批評。薪效掛鈎的概念，與我們在第三章勾畫出的理想（見 3.2(c) – (e) 及 3.4 段）一致。

7.19 然而，在研究五個國家的經驗時，我們留意到他們在推行薪效掛鈎制度方面成效參差，並察覺到一般按績效調整的薪酬部分佔比重較小，員工的底薪亦從來不受影響。在該五個國家中，有兩個只對高層公務員推行薪效掛鈎制度。

7.20 我們亦注意到公務員（包括管理層及員工）關注的問題，他們特別提及欠缺一個完善的員工績效評核制度，也擔心薪效掛鈎會助長奉承文化。我們同意，鑑於以利潤為主的私營機構較易界定工作指標，與服務質素難以量化的公營部門不同，在衡量公務員的表現時可能較易出現問題。我們亦明白紀律部隊十分重視團隊精神，為實施績效獎賞而突出個別人員，會有困難。

7.21 在一九九九年九月發表的一篇文章裏<sup>3</sup>，有學者曾探討香港公務員體制引入薪效掛鈎元素的問題。該文章指出：

“雖然有頗多理由支持改革和更注重工作表現，而薪效掛鈎這個概念對於改革者亦的確吸引，但至今為止，對於績效獎賞的實際成效，卻有正反兩面的體驗。一些經常引用來支持薪效掛鈎的論據，究竟是否成立，則仍須深入研究。這些論據計有：公營部門在績效獎賞方面容易

---

<sup>3</sup> 張炳良：“Moving into Performance Pay for Hong Kong Civil Servants: Conceptualization and Implementation Problems”，載於 *Public Administration and Policy*, 1999 年 9 月。

效法私營機構；績效獎賞比較現有薪酬制度客觀和公平；績效獎賞是主管人員樂於採用的較佳管理工具；更重要的論據是，績效獎賞是推動員工努力達到好成績的要素<sup>4</sup>。”

7.22 顯然，仍有多項問題須予深入研究。不過，這並不表示我們應該放棄薪效掛鈎的觀念，而績效獎賞也並非只限於若干政府部門目前試行，以發放花紅作獎賞的方法。廣義而言，只要增薪與績效能夠更有系統地連繫，利用現有薪級表的按年增薪額，亦可達到薪效掛鈎的效果，所以推行績效獎賞實非遙不可及的事。誠然，公務員不論工作成績而一律獲得增薪的做法，很多市民都認為不恰當。這種薪效掛鈎方式可在檢討的第二階段進一步研究。

7.23 此外，我們建議詳細探討可否先選定一些從事營運性質業務的部門(例如“營運基金”部門)作為試點，在這些部門的高層公務員間推行績效獎賞，並參考將會在今年稍後時間公布結果的團隊獎賞試驗計劃。上述研究應在檢討的第二階段展開。

7.24 雖然研究初步只限於高層公務員，但日後若果到了適當的時候，亦可以就在全體公務員間實施按績效增薪(或其他獎賞)的課題，作原則性和可行性的檢討。不過我們亦明白，在研究過的五個國家，初級公務員的績效獎賞不多。

7.25 我們建議當局先詳細檢討績效評核制度的設計和運作，確保可以更準確衡量員工的表現。有關制度及其運作機制，必須獲得管理層和職方接受，因此有需要在設計的過程中，邀請他們廣泛參與，及盡早取得他們的認同。當局亦應探討如何明確界定工作目標和表現指標，務求更客觀地評核績效。

7.26 在完成上述工作之前，有關在中、低層公務員間實施績效獎賞(包括發放花紅)的建議，應予擱置。

---

<sup>4</sup> 同上，第 12 頁。

## 首長級層面

7.27 我們認為，在上述問題獲得妥善處理後，可在若干部門對首長級人員實施績效獎賞試驗計劃。

## 紀律部隊

7.28 鑑於紀律部隊的工作性質獨特，我們認為，就薪效掛鉤而言，應獨立考慮紀律部隊人員的情況。在稍後評估試驗計劃的結果後，可進一步考慮應否在紀律部隊實施，如果應該，則考慮如何進行。

## 第八章

### 薪酬管理工作的精簡及下放

(本章探討薪酬管理工作下放的經驗、論述香港引入類似做法的利弊，以及扼要講述精簡工作的範疇)

8.1 專責小組須檢討的其中一個範疇是薪酬管理工作精簡及下放的經驗。在第三章中，我們討論過賦權與承擔為何是一個理想薪酬制度的一部份。我們認為，公務員體制改革應包括把管理職能下放以提高服務效率，而薪酬管理下放則為上述改革的一部份。我們建議把薪酬管理下放作為一個較長遠的目標。

#### 工作下放的經驗

8.2 顧問的中期報告指出，“上述各國(及不少其他國家)在公務員薪酬改革方面的一個關鍵而長遠的課題，就是如何進一步下放薪酬決策及管理職能，藉此提高公務員的靈活性、問責性以及整體表現和效率<sup>1</sup>。”澳洲、新西蘭和英國已根據由政府中央制定的準則和指引，把大部分薪酬管理職能下放予個別機構和部門。新加坡和加拿大也給予部門較多的自主權和靈活性，但兩國仍保留了較大的中央控制權。

8.3 同時，該五個國家大部分或全體高層公務員的薪酬和宏觀人力資源管理事宜，仍由中央管理<sup>2</sup>。

8.4 此外，顧問留意到，“把職能下放，肯定會帶來顯著改善，但也引起一些必須面對和應付的重大挑戰，尤其在公

---

<sup>1</sup> 顧問中期報告，第 15 頁。

<sup>2</sup> 同上，第 15 頁。

務員隊伍予人架構鬆散的印象的時候<sup>3</sup>。”這個問題極為複雜，關乎如何作出適當平衡。

## 香港的經驗

8.5 關於香港的情況，我們在專責小組的中期報告指出，為了提高運作效率、增加制度的透明度及保持內部對比關係，薪酬管理工作一直由公務員事務局，參照有關諮詢組織的建議集中處理。首次把這項工作下放，是在一九九九至二零零零年度。當時，為應付人手短暫不足，部門及職系首長獲授權自行招聘非公務員合約僱員，並釐定這些僱員的薪酬<sup>4</sup>。

8.6 在九十年代中期，政府透過“公營部門改革”在五個部門引入“營運基金”的概念。主管人員可以用商業手法管理財政資源，但員工仍然按公務員薪級表支薪<sup>5</sup>。

8.7 自一九九九至二零零零年度起，政府已逐步在 23 個部門引進“整筆撥款安排”。這些部門的管制人員可自由和靈活地調動不同開支項目下的撥款。不過，這些部門的薪酬和編制仍受中央規管<sup>6</sup>。

8.8 香港在“下放”職能方面的經驗與用作參考的五個國家並不相似。當局對於把薪酬管理工作納入“下放”範圍，一直極為謹慎，因為這類新措施會衝擊一貫的公務員薪酬管理政策和機制。據我們了解，當局認為若要更改現有政策和機制，必須先對未來的最佳路向進行徹底檢討並取得共識。

---

<sup>3</sup> 顧問最後報告，附錄 A 第 3 頁。

<sup>4</sup> 專責小組中期報告，第 16 頁。

<sup>5</sup> 同上，第 16 頁。

<sup>6</sup> 同上，第 16 頁。

## 公眾諮詢結果

8.9 專責小組中期報告發表後，諮詢公眾所得回應顯示，當局的審慎態度反映了目前各界對香港是否適宜把薪酬管理職能下放一事意見分歧。

8.10 部分公務員主管人員贊成當局把薪酬管理職能下放，讓他們負責管理更多人力和財政資源。顧問亦證實，這類主管人員相信，在中央制定的概括指引和準則下放權力予各部門以切合個別情況的需要，是可行的做法。不過，其他回應諮詢的主管人員則認為，香港面積太小，不應把太多職能下放。他們關注到下放職能可能帶來額外的行政工作，使他們不能專心處理部門的核心職務，而且，在一個架構鬆散的薪酬制度下，具備相類經驗和技能的員工如果因部門不同而薪酬各異，則會對內部對比關係做成影響。他們擔心這樣最終會令部門之間為爭取資源而出現惡性競爭。

8.11 一些部門主管人員懷疑下放職能未必可達至較大自主權。他們指出，部門在實施本身的薪酬制度時仍須按照中央制定的政策大綱運作，其財政負擔能力和預算均受嚴格限制，因此在釐定薪酬方面，彈性實在非常有限。

8.12 其他引起關注的問題包括：“缺乏管理薪酬的資源和專才”、“薪級架構鬆散”、“內部對比關係復雜”、“引至薪酬不一致”、“會不斷引起有關薪酬的糾紛和員工上訴”、“失去規模效益”、“導至管職雙方關係緊張”和“動搖公務員隊伍的共同目標和信念”。

8.13 回應諮詢的公務員職方團體大多對下放職能建議表示有所保留。部分認為目前的薪酬管理制度行之有效，任何改變會在員方與管理層之間引起糾紛。當了解該五個國家的情況後，職工會亦憂慮他們在薪酬水平和薪酬調整方面的談判能力會受影響。其餘團體則擔心在薪酬管理職能下放後，部門的高層人員會濫用權力。

8.14 另一方面，在回應的紀律人員及文職人員團體中，少數認為下放薪酬管理職能有好處，此舉有助個別部門根據本

身需要制定合適的薪酬制度，應情況所需招聘人手，並以更公平的方式獎賞員工。儘管如此，即使是認同下放薪酬管理的職方團體，也察覺到這個概念所涉及的困難。因此，他們建議應逐步實施有關安排；例如，向非核心職系或營運基金人員推行試驗計劃，容許聘用這類人員的部門提供額外增薪、福利或延長合約。在此期間，中央當局應繼續發出概括指引，部門可按照這些指引訂定合理的薪酬制度，以切合本身的需要。

8.15 個別公務員提出的意見亦不一致。部分反對把薪酬管理職能下放，理由與上文所述非常相似。至於那些支持有關構想者，他們提出的意見與研究外國情況所得的結論相同，即此舉可容許部門“招聘或培訓具備適當技術的人才，以應付快速轉變的環境<sup>7</sup>”。但這些人士亦建議審慎行事。此外，回應者大致上同意，中央當局應維持若干規管，包括釐定薪幅和提供上訴渠道等。

8.16 非政府機構提出的意見同樣出現分歧，但正反意見各走極端的程度則輕微得多。除了分析下放薪酬管理職能的利弊外，部分意見亦視這項改變為推行薪效掛鈎制度的先決條件，其他則提議同時將一些共通及一般職系人員轉為部門人員。不過，所有意見均表示，在這方面作出的任何改變，不宜操之過急。

8.17 報刊上發表的意見大致相同。部分指出，雖然外國的經驗可用作參考，但香港與這些國家的情況不盡相同。

### 專責小組的意見

8.18 我們廣泛聽取了各方意見，並透過出席多個公眾諮詢大會，獲得非常有用的資料。在小組的定期會議和集思會中，各成員曾就有關問題進行詳細辯論。我們亦曾與顧問討論有關各國在下放職能方面的研究結果及觀察要點，並特別留意其不足之處、有關各方的批評，以及在需要長時間推行

---

<sup>7</sup> 顧問中期報告，新西蘭個案概覽，第 vi 頁。



過程中所遇到的困難。所有資料顯示，問題十分複雜，這方面的研究必須審慎從事。

8.19 專責小組同意，下放薪酬管理職能會帶來好處，例如讓主管人員可以更善用人力資源以應付部門的特殊需要、招聘和挽留主流薪級以外的員工，以及更有效地按員工的表現作出適當賞罰等，但我們亦非常明白，必須正視任何合理的批評和疑慮。

8.20 海外各國在下放薪酬管理職能方面的經驗因國情不同而有差異，但所推行的改革均在某一程度上包括了這方面的措施。雖然存在問題(例如導至公務員隊伍架構鬆散、相類職位在不同部門的薪酬安排有異、職位對調困難等)，但部門可以按本身需要自由決定薪酬安排<sup>8</sup>。如果善加利用這些自由及符合若干準則，部門將能改善管理效率、激勵員工和提升服務。

8.21 因此，我們必須審慎考慮把薪酬管理職能下放的建議，不可因為疑慮和批評而忽略其可能帶來的好處。一個比較積極的做法，是先了解把薪酬管理職能下放的優點和限制，再就一些實際問題尋求解決方法。

## 時間表

8.22 因此，我們建議當局把下放薪酬管理職能定為一項較長遠的目標，連同可能隨之而來的挑戰，一併作更深入研究。至於薪酬制度內哪些職能可以進一步下放，以及何時下放，則由當局考慮。

## 未來路向

8.23 我們建議分階段推行這項建議。

---

<sup>8</sup> 顧問最後報告，第 26 頁。

8.24 第二階段的檢討應研究如何着手把職能下放。當局應詳加研究對於引起部門管職雙方顧慮的因素，並與曾發表這方面意見的人士再作討論。嘗試以共同探討方式令他們明白只要消除了障礙及獲得所需協助，職能下放後的薪酬制度將有助部門改善運作。

8.25 上述詳細研究亦須探討下放薪酬管理職能與其他公務員改革事宜兩者之間的關係。此外，我們亦須研究既定薪酬制度以外其他薪酬安排(例如非公務員合約僱員的薪酬安排)的經驗，以及這些經驗對現職人員和部門運作造成什麼影響。

8.26 我們亦須進一步探討在下放薪酬管理職能後，中央當局與部門管理層的關係，舉例來說，部門應在什麼程度上按中央決定的財政準則運作。

8.27 最後，當局亦應考慮能否邀請主要職方團體和職工會參與制定有關下放薪酬管理職能的制度。

## 下一階段

8.28 我們有信心詳細研究的結果將會顯示，只要公務員體制其他方面能推行改革以作配合，有關的障礙和顧慮將可消除。在下一階段要考慮的是如何取得關鍵人士(特別是習慣了由中央決定並按公式計算薪酬的員工)的認同。因此，有需要證明，在各同事皆積極工作的環境下，一套較靈活的薪酬制度確能協助部門改善運作，既為市民提供優質服務，又為公務員帶來更大的工作滿足感。

8.29 下一個要考慮的範疇，是如何透過培訓向管理層提供支援。諮詢所得意見清楚顯示，質疑應否把職能下放者自覺欠缺人力資源管理的專業知識。部分人寧願專注於提供部門的核心服務，也不願兼負管理部門的薪酬制度。我們必須確定如何協助有意試行較靈活薪酬制度的人。可以在哪一程度上透過培訓或投入資源解決欠缺專業知識的問題。或鑑於其他國家亦採取類似做法，如何在最初幾年利用外界專才提供協助。

8.30 我們相信，即使在深入的研究和調查階段，也必須向管職雙方保證，把薪酬管理職能下放的措施，不但需要長時間籌備，亦不會強行實施。換言之，應容許靈活處理。那些具備管理及所需文化條件去實施薪酬管理下放的部門，可以選擇這樣做；希望稍為等候的部門則可以維持現狀，繼續受中央規管。

8.31 我們建議盡力令管職雙方明白下放薪酬管理職能的措施值得一試，並考慮推行自願試驗計劃。中央當局應積極支援和密切監察這項計劃，包括承擔額外開支和加派人手協助。試行初期，試驗計劃的數目可能不多，但重要的是累積經驗，從中學習。

### 精簡職級架構

8.32 精簡職級架構能改善效率及降低成本，諮詢期間收集所得的意見大部分對此概念並無異議。如能妥善推行，透過精簡架構去減省行政開支，則這個概念會成為節省資源的重要措施，相對員工造成的影響較也小，亦有助部門推動講求成本效益的文化。

8.33 不過，與下放薪酬管理職能一樣，精簡職級架構的問題須審慎處理。在展開這方面的工作之前，須先在檢討的第二階段詳細研究下述事宜：

- (a) 精簡架構的範圍；
- (b) 如何減少現有職級而不致影響生產力和員工士氣；
- (c) 在編制不變或增長緩慢，特別是在減少職級架構的情況下，晉升未必像過往一樣是有效的鼓勵方法，為此，能否同時採取措施，精簡職級架構、實施薪幅和薪效掛鉤制度，以便更有效地獎勵表現良好的員工；
- (d) 如把共通和一般職系人員轉為部門人員，能否增加他們對部門的歸屬感、促進培訓工作，以及在調配人手方面如何留用有經驗人員及保持彈性；以及

(e) 是否需要定期評估職位。

### 首長級層面

8.34 我們建議，香港應仿效該五個國家，繼續由中央統一管理首長級公務員的薪酬事宜。海外國家的經驗顯示，這種方法可以有效地就公營部門的薪酬水平設定上限、保持公務員的凝聚力，同時確保最高層人員可在部門之間靈活調動。

### 紀律部隊

8.35 鑑於紀律部隊的特殊運作需要，我們建議應獨立考慮紀律人員的情況以確定能否把薪酬管理工作下放。當局可待解決了下一階段檢討所遇見的困難後，再研究此事。

8.36 總而言之，我們樂於見到在檢討的第二階段繼續研究下放薪酬管理工作和精簡職級架構的問題，研究亦須顧及上文列述的各項考慮因素。

## 第九章

### 總結

(本章扼要總結當局預期專責小組在檢討的第一階段的工作、回顧研究結果及探討未來路向)

#### 工作

9.1 二零零一年十二月，當局邀請三個公務員薪俸及服務條件諮詢組織，“就其他地方(包括但不限於新加坡、英國、澳洲及新西蘭)的政府及管理公務員薪酬方面的最新發展進行分析研究，其間須顧及香港公務員薪酬制度的歷史和發展，並找出適用於香港的最佳做法。研究結果將予公布，以便各界在獲得有關資料後，就本港的公務員薪酬政策和制度是否需要作出重大改變進行討論，並在需要改變時討論如何進行第二階段的全面檢討<sup>1</sup>。”當局的邀請函件載於附錄 I。

#### 方法

9.2 專責小組由三個諮詢組織的成員組成，在二零零二年一月展開工作，並聘請顧問，就當局選取的四個國家的最新發展提供資料。顧問建議研究範圍包括加拿大，並獲同意。

9.3 與此同時，專責小組回顧香港公務員薪酬制度的發展。在檢討期間提出的觀察要點，其後在專責小組中期報告的第二章發表。

---

<sup>1</sup> 公務員事務局局長於二零零一年十二月十八日發給公務員薪俸及服務條件常務委員會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會和首長級薪俸及服務條件常務委員會主席的信件，第 5 段。

9.4 為方便各界在獲得有關資料後就可能適用於香港的外國最佳做法進行討論，我們在二零零二年四月下旬發表了中期報告和諮詢文件，列出 28 個研究要點。為方便廣泛收集各界意見，我們編印小冊子，將該 28 個要點歸納為 15 個問題。

9.5 從郵件和電郵的回應所見，此事備受市民，尤其是公務員關注。專責小組成員多次出席論壇和會議，與部門管理層、公務員團體、個別公務員及市民直接討論，得益不少。至此，我們認為已能廣泛收集所需意見和資料，以便進行內部討論，然後就當局在邀請信上臚列的五個範疇提出意見和建議。

9.6 這正好解釋，為何我們在中期報告和在諮詢期間不厭其煩地表明，專責小組對於研究的事項，特別是所提出的 28 個問題沒有任何既定立場。我們必須抱着開放態度，才能夠冷靜和理智地分析問題。

### 觀察要點

9.7 書面意見和諮詢大會均帶出一個強烈信息，就是本港的公務員薪酬制度可能不及該五個國家的制度先進，但“突如其來及徹底”的改革不會獲得任何一方支持。事實上，公務員正忙於適應近期的改革措施、減薪建議和新的問責制，如果貿然推行改革，只會損害公務員隊伍的穩定。到目前為止，公務員，特別是中、低層人員仍然懷疑這次檢討背後另有動機，目的是大幅裁減公務員人手和削減他們的薪酬。

9.8 雖然有人有上述想法，我們仍然希望可以令所有抱懷疑態度的人明白，這次檢討旨在找出方法，按關鍵人士(即公務員管職雙方)和整體社會都接受的步伐更新公務員薪酬制度。從其他已發展國家(例如顧問研究的國家)的情形來看，我們認為這次檢討不但合時，而且必要。

## 薪酬水平調查

9.9 專責小組不能漠視一個更為迫切的問題，就是更新現有薪酬調整機制。正如本報告第六章指出，我們建議政府優先研究此事，盡快制定薪酬水平調查的具體架構和方法，以便增加薪酬調整機制的公信力。在這方面，我們留意到當局已經表明，第二階段檢討工作最低限度要包括檢討釐定公務員薪酬水平的方法。如果決定繼續採用與私營機構薪酬保持“大致相若”的原則，檢討範圍應包括全面進行私營機構薪酬水平調查的時間和頻次。我們建議當局認真考慮一九八八年布宏智委員會的建議，確保薪酬水平調查“制度化，而調查次數應同時兼顧兩方面：一方面必須確保公務員薪酬維持於合理水平；另一方面則要接受[每年]薪酬趨勢調查在用以調整公務員薪酬時，所出現的種種無法糾正缺點……薪酬水平調查應大約每三年左右進行一次”<sup>2</sup>。至於下次薪酬水平調查應於何時進行，應由當局決定。如果決定進行薪酬水平調查，當局應與各個薪俸及服務條件常務委員會商討調查方法，並考慮在此期間，薪酬趨勢調查應否如常進行。

### 進一步研究的範疇

9.10 除上述建議外，我們曾在本報告的其他章節提出，在逐步推行改善措施這個大方向下，應在檢討的第二階段更詳細和深入地研究以下範疇：

- (a) 在制定並順利推行一套可靠的工作表現評核制度後，可否對高層公務員實施彈性薪幅制度；
- (b) 在制定並順利推行一套可靠的工作表現評核制度後，可否對高層公務員實施薪效掛鉤制度；以及

---

<sup>2</sup> 1988年公務員薪酬調整及有關事宜調查委員會(布宏智委員會)最後報告，第5.38段。

- (c) 確認了把職能下放的優點和此舉可能帶來的挑戰及問題後，能否把下放及精簡薪酬管理工作訂為長遠目標。

我們已按職權範圍所訂，在檢討的第一階段界定所見的不足之處，並根據收到的意見和公眾諮詢結果，盡量收窄研究範圍。

### 相輔相成的改革

9.11 我們已考慮顧問最後報告的研究結果，並同意顧問的意見，即薪酬範疇以外的“相輔相成的改革”十分重要。這些改革包括更廣泛地把人力資源和財務管理職能下放、實施健全可靠的績效評核和管理制度<sup>3</sup>，以及精簡有關撤換／解僱表現欠佳者的冗繁程序。這些改革必須與改變薪酬結構和薪酬管理的措施同時推行。海外國家的經驗顯示，財政限制可以導致加強薪酬制度靈活性的具體建議難於或無法實施。要革新薪酬制度，必須獲得政府資源局的認同及緊密合作。所有這些問題，都不能操之過急。在該五個國家，推行實質改革往往需時十年以上。

### 心態的改變和認同

9.12 目前，較為重要的是了解並向大家證明有需要作出改變，以及解釋這些改變可能帶來的好處。在爭取認同之前，須先改變管職雙方的心態。因此，在過程中必須廣泛徵詢關鍵人士各方的意見，以便達致推行改革的共識。

### 優先處理的範疇

9.13 總括而言，我們必須重申，改變是必要的，但不可操之過急。在進行改變之前，應先就本報告指出的範疇進行詳細研究及取得關鍵人士的認同。

---

<sup>3</sup> 顧問最後報告，第4頁。



9.14 於**短期**內，應優先制定薪酬水平調查的具體架構和方法，這是薪酬制度的關鍵所在。並就薪酬趨勢調查方法進行檢討。在上述檢討有結果之前，當局應考慮適當中期措施，處理每年公務員薪酬調整。

9.15 在**中期**階段，應全面及深入檢討員工績效的評核制度，研究如何作出改善，以便把薪效掛鈎和彈性薪幅的元素引入公務員體制內，而最好先在高層（首長級）推行。如果在高層推行後證明這些措施可行及有助提高工作績效，將會增強對改革的信心，而取得的經驗亦有助在公務員隊伍進一步推行新措施。此外，應訂定目標，把與工作相關的津貼納入底薪內，邁向推行“淨工資”政策的長遠目標。

9.16 就**長遠**而言，隨着下放人力資源管理職能，應該把下放薪酬管理訂為目標。在推行這項措施之前應先進行詳細研究，確定各個實施階段的涵蓋範圍，及探討能否克服將要面對的挑戰。最終目標，是讓部門有更多自由按本身需要管理薪酬事宜。此外，應把推行“淨工資”政策（即把附帶福利也納入底薪內）訂為目標。

9.17 由於社會經濟和政治環境不斷改變，建議的**中期**和**長期**措施應定期檢討，確保切合屆時的需要。

## 未來路向

9.18 我們亦建議，當局應公布專責小組的第一階段研究最後報告，鼓勵市民討論報告的內容及建議。正如公務員事務局局長在二零零一年十二月的信件指出，專責小組會根據隨後公眾討論的結果，向三個諮詢組織建議進行第二階段檢討工作的方法和時間。專責小組應在二零零二年年底之前提出有關意見。其後，當局會考慮三個諮詢組織的意見，決定進行檢討的最佳方法。

## 第十章

### 鳴謝

10.1 這次檢討工作得以順利進行，有賴各界鼎力協助，向專責小組提出寶貴意見，特別是提交意見書或出席諮詢論壇的決策局、部門、職方協會、部門協商委員會、個別公務員、市民和機構，我們在此謹向他們衷心致謝。

10.2 法定語文事務署提供專業協助，翻譯專責小組的中期報告和最後報告；政府印務局效率卓越，在極短期間印備上述兩份報告；政府新聞處協助設計封面和宣傳諮詢活動；律政司就聘任顧問，及在符合私隱條例的情況下，讓公眾查閱意見書所應作的安排，給予指導，我們謹此一一致謝。

10.3 我們亦感謝普華永道諮詢有限公司就五個指定國家在管理公務員薪酬方面的最新發展和最佳做法，進行研究。

10.4 最後，我們更要多謝薪諮會聯合秘書處秘書長和屬下人員。他們辛勤工作，協助搜尋分析各項有關薪酬問題的資料、籌辦諮詢大會、收集意見和加以處理，令工作小組能夠在檢討期間掌握豐富資料，無所匱缺。

(譯文)

## 附錄 I

電話號碼：2810 2342

傳真號碼：2868 5069

香港金鐘道 89 號  
力寶中心第 2 座 7 樓 701 室  
公務員薪俸及服務條件常務委員會主席  
楊家聲先生，JP

### 註

紀律人員薪俸及服務條件常務委員會和首長級薪俸及服務條件常務委員會的主席亦接獲內容相類的信件。

楊主席：

### 檢討公務員薪酬政策和制度

現謹致函邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)聯同紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(紀常會)及首長級薪俸及服務條件常務委員會(首長級常委會)，全面檢討公務員薪酬政策和制度，並請薪常會發揮帶頭作用，協調紀常會及首長級常委會進行這次檢討工作。

一九九九年的公務員入職薪酬檢討獲薪常會提出意見和建議，十分感謝。我們明白，要比較入職薪酬以外的其他薪酬，殊不容易，如進行全面檢討，困難更大及需時更長，故當時決定集中檢討入職薪酬。新訂的公務員入職基準和入職薪酬在二零零一年四月一日開始實施，由該日起，入職薪酬亦與每年的薪酬調整機制脫鉤。

近期社會人士討論公務員薪酬時，部分人士關注到，除了公務員的入職薪酬水平外，政府十多年來未曾檢討入職職級以上的薪酬水平，以致某些職系及職級的薪酬已與私營機構脫節。此外，有些人士也關注到公務員現有的每年薪酬調整機制是否合適。近期討論的重點，在於目前的公務員薪酬政策和制度是否仍然切合時宜。為此，現請薪常會聯同紀常會及首長級常委會全面檢討公務員薪酬政策和制度，使之更配合現今情況，與其他地方

的最佳做法更趨一致，更精簡和易於管理，並且更靈活地達到職位、才幹、薪酬相稱的目標。

由於檢討範圍包括文職職系及紀律部隊的非首長級及首長級人員。我們會邀請紀常會及首長級常委會參與其事，確保紀律部隊及首長級人員的利益及關注的問題得到充分考慮。

檢討工作性質複雜，因此會分階段進行。在檢討的第一階段，謹請薪常會聯同紀常會及首長級常委會就其他地方(包括但不限於新加坡、英國、澳洲及新西蘭)的政府在管理公務員薪酬方面的最新發展進行分析研究，其間須顧及香港公務員薪酬制度的歷史和發展，並找出適用於香港的最佳做法。研究結果將予公布，以便各界在獲得有關資料後，就以下事宜進行討論：本港的公務員薪酬政策和制度是否需要作出基本的改變，若發覺有需要改變，第二階段的全面檢討應如何進行。這項分析研究的涵蓋範圍載於附件。

謹請薪常會和其他兩個諮詢組織根據分析研究的結果及隨後有關各方的討論，向政府建議如何進行第二階段的檢討，包括具體範圍、考慮因素、方法、進度及完成時間，以及建議如何和何時就公務員與私營機構僱員薪酬進行比較研究，這項比較研究須顧及兩者在工作性質和衡量工作表現方法上的差異。

我們對第二階段檢討的具體範圍持開放態度，但認為最少須包括以下各項：

- (a) 檢討現行公務員薪酬政策的基本原則，尤其是公務員薪酬應保持與私營機構薪酬大致相若這項原則；
- (b) 檢討釐定公務員薪酬水平的方法(如決定沿用與私營機構薪酬保持大致相若的原則，應包括就這方面進行全面薪酬比較研究的時間和頻次)；
- (c) 精簡政府內 400 多個職系和 1 000 多個職級的職系和薪酬結構，並檢討有關職系之間保持內部薪酬對比關係的原則，使公務員的職系和薪酬結構更具彈性；
- (d) 透過經改良和更靈活的薪酬制度，激勵公務員積極工作；

- (e) 檢討每年薪酬調整機制；以及
- (f) 確保在薪酬制度出現變動時，公務員體制的操守和穩定維持不變。

當局將在考慮過薪常會和其他兩個諮詢組織的建議後，才決定進行第二階段檢討的最佳方法。

我們希望薪常會和其他兩個諮詢組織在二零零二年年中提交第一階段檢討的分析結果，並在二零零二年下半年提交有關進行第二階段檢討的具體建議。在檢討過程中，三個諮詢組織須考慮職方、部門及職系管理層等有關各方的意見。

在全面檢討進行期間，二零零二年的公務員薪酬調整會繼續沿用現有機制，根據薪酬趨勢調查結果及其他慣常的考慮因素作出決定。原定在二零零二至零三年度進行的定期入職薪酬基準檢討亦會暫時擱置，待全面檢討有結果為止。

現擬進行的檢討範圍廣泛，性質複雜。由於公務員薪酬制度是公務員體制的重要基礎，檢討提出的建議可能對公務員造成深遠影響。我謹保證，當局會為薪常會及其他兩個諮詢組織提供一切所需協助，以便檢討工作順利完成。

我將分別致函紀常會和首長級常委會的主席，邀請這兩個諮詢組織參與檢討工作。

公務員事務局局長王永平

副本送： 公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會  
聯合秘書處秘書長

二零零一年十二月十八日

## 其他地方政府在薪酬管理方面的 最新發展和最佳做法研究

### 研究範圍

當局現邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)，聯同紀律人員薪俸及服務條件常務委員會及首長級薪俸及服務條件常務委員會研究其他政府在公務員薪酬管理方面的最新發展和最佳做法，以便向政府建議可否從中汲取經驗，改善現行的公務員薪酬政策及制度。

2. 各諮詢組織須集中研究下述薪酬管理事宜：
  - (a) 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度及薪酬架構；
  - (b) 以薪酬幅度取代固定薪級的經驗；
  - (c) 薪酬調整制度及機制；
  - (d) 引入表現為本獎勵制度以激勵員工的經驗；以及
  - (e) 精簡及下放薪酬管理工作的經驗。
3. 就這項研究提交的項目，須包括舉例詳述其他政府當局廣泛採用的制度和做法，分析箇中利弊，以及建議對本港適用的最佳做法。
4. 進行研究時，各諮詢組織須考慮有關各方，包括職方、部門/職系管方和其他有關人士的意見。
5. 研究結果須在二零零二年年中或之前提交當局。

公務員薪酬政策和制度檢討專責小組成員

主席：

楊家聲先生，JP

成員：

蒲祿祺先生，BBS, JP

陳智思議員，JP

陳玉樹教授

張炳良教授，BBS, JP

趙世存先生，JP

羅家駿先生

麥平安先生

譚耀宗議員，GBS, JP

楊孝華議員，JP

公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處職員

秘書長	李立新先生，JP
助理秘書長	陸仿真先生 袁貞爾先生
高級行政主任	蘇沈婷倩女士 (至二零零二年五月二十四日)  陳巧冰女士 (由二零零二年七月四日起)
	麥美娟女士
高級私人秘書	鍾家玲女士
一級私人秘書	梁麗明女士 林愛蘭女士
文書主任	黃邱玉芬女士
助理文書主任	諸文傑先生
文書助理	林漢暉先生 何志豪先生
司機	黃德江先生



## 公務員薪酬政策和制度檢討專責小組

### 職權範圍

在三個諮詢組織\*全面檢討文職及紀律部隊薪酬政策和制度的大前提下，

- (a) 研究其他地方的政府在公務員薪酬管理方面的最新發展、分析箇中利弊，以及在考慮香港公務員薪酬政策和制度的歷史和發展概況後，找出可能適用於香港的最佳做法。研究重點包括：
  - (i) 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度及薪酬結構；
  - (ii) 以薪幅或其他薪酬制度取代固定薪級的經驗；
  - (iii) 薪酬調整制度和機制；
  - (iv) 引入表現為本獎勵制度以激勵員工的經驗；以及
  - (v) 把薪酬管理工作精簡及下放(包括涉及其他管理範疇的相關改變)的經驗；
- (b) 委聘顧問協助專責小組對上文(a)段所述工作進行分析研究，並接納顧問提交的中期和最後報告；
- (c) 監察顧問的研究進度及給予指導；

---

\* 三個諮詢組織是：公務員薪俸及服務條件常務委員會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會，以及首長級薪俸及服務條件常務委員會。

- (d) 就專責小組的初步研究結果和建議，進行公眾諮詢，屆時須顧及職方、部門及職系管理層和市民等有關各方的意見；
- (e) 根據上述研究結果、建議及意見，提議第二階段全面檢討工作的範圍、方法、時間表和考慮因素；以及
- (f) 向三個諮詢組織匯報擬議的未來路向，並依照三個諮詢組織的指示跟進下一步工作。

委派代表出席專責小組諮詢論壇的組織

(I) 為主要公務員評議會 / 團體舉辦的論壇

日期：二零零二年六月三日

時間：下午二時三十分至四時三十分

地點：香港中央圖書館演講廳

委派代表出席的組織：

高級公務員評議會(職方)

(包括：香港海外公務員協會；

香港政府華員會；以及

本地高級公務員協會)

第一標準薪級公務員評議會(職方)

香港公務員工會聯合會

政府人員協會

## (II) 為政府決策局和部門舉辦的論壇

日期：二零零二年六月五日

時間：下午二時三十分至四時四十五分

地點：香港中央圖書館演講廳

委派代表出席的決策局和部門：

漁農自然護理署

建築署

審計署

屋宇署

政府統計處

政務司司長辦公室

民眾安全服務處

民航處

土木工程署

公務員事務局

公務員培訓處

公司註冊處

政制事務局

懲教署

香港海關

衛生署

律政司

經濟局

教育署

機電工程署

環境保護署

財經事務局

消防處

食物環境衛生署

政府飛行服務隊

政府產業署  
政府物料供應處  
衛生福利局  
路政署  
民政事務局  
民政事務總署  
香港天文台  
香港警務處  
香港郵政  
房屋署  
入境事務處  
廉政公署  
政府新聞處  
資訊科技及廣播局  
資訊科技署  
稅務局  
創新科技署  
知識產權署  
司法機構  
勞工處  
土地註冊處  
地政總署  
法律援助署  
康樂及文化事務署  
海事處  
法定語文事務署  
破產管理署  
規劃署  
政府印務局  
公務員敘用委員會  
香港電台  
差餉物業估價署  
選舉事務處  
保安局

社會福利署  
學生資助辦事處  
影視及娛樂事務管理處  
拓展署  
工業貿易署  
運輸局  
運輸署  
庫務署  
水務署  
工務局

### **(III) 為公眾人士舉辦的論壇**

日期：二零零二年六月九日

時間：下午三時至五時

地點：香港城市大學惠卿劇院

### **(IV) 為公務員協會 / 工會舉辦的論壇**

日期：二零零二年六月十一日

時間：上午十時十五分至下午十二時十五分

地點：香港中央圖書館演講廳

委派代表出席的組織：

建築署園境師協會

建築署工料測量師協會

政府繕校員協會  
政府製圖人員協會  
政府文化工作助理員協會  
政府印務主任協會  
政府產業測量主任協會  
政府工程技術及測量人員協會  
香港政府公務員協會  
文化工作技術主任協會  
水務抄錶職員協會  
執達主任職系公會  
執達主任助理協會  
水務署用戶督察協會  
政府機電工程署技術人員工會  
政府機電工程署屋宇裝備人員協會  
政府機電監工技工職員協會  
政府僱員團結工會  
政府圖書館館長協會  
政府第一標準薪級員工總會  
政府公園遊樂場管理員工會  
香港政府助理物料供應員會  
香港政府華員會——社會保障助理分會  
香港政府華員會——福利工作員分會  
香港文書職系公務員總會  
香港消防處救護員會  
香港消防主任協會  
香港政府濾水機房職工會  
香港政府文康市政一般職系總工會  
房屋署建築師協會  
香港房屋署結構工程師協會  
香港入境事務助理員工會  
香港康樂及文化事務署僱員總會  
香港海事處本地專業人員協會  
香港海事處海事監督協會  
房屋署工料測量師協會

房屋署高級屋宇事務助理協會  
勞工督察會  
地政主任會  
地政督察工會  
海事處華員職工會  
海事處工程督察協會  
海事主任協會  
職業環境衛生師協會  
高級職業安全主任協會

**(V) 為公務員協會 / 工會舉辦的論壇**

日期：二零零二年六月十一日

時間：下午二時三十分至四時二十分

地點：公務員培訓處演講廳

委派代表出席的組織：

香港護理員協會  
放射治療技師協會  
政府統計主任協會  
香港航空管制協會  
香港政府濾水機房職工會  
香港醫院手術室助理員協會  
警察員佐級協會  
香港復康機構工場導師會



## (VI) 為公務員協會 / 工會舉辦的論壇

日期：二零零二年六月二十七日

時間：下午二時三十分至四時四十五分

地點：聯合秘書處會議室

委派代表出席的組織：

漁農自然護理署職工會

社會福利署助理社會工作主任協會

政府繕校員協會

政府文化工作助理員協會

政府印務主任協會

政府產業測量主任協會

民政事務總署聯絡主任協會

香港海關貿易管制主任協會

執達主任助理協會

政府機電工程署屋宇裝備人員協會

政府機電工程署技術人員工會

政府機電監工技工職員協會

政府圖書館館長協會

政府公園遊樂場管理員工會

香港政府助理物料供應員會

香港政府華員會——社會工作助理分會

香港政府華員會——福利工作員分會

香港政府文康市政一般職系總工會

香港房屋署建築師協會

房屋署屋宇事務助理協會

房屋署高級屋宇事務助理協會

地政主任會

地政督察工會

海事處華員職工會

職業環境衛生師協會  
高級職業安全主任協會  
政府醫生協會  
政府康樂助理員工會  
香港復康機構工場導師會

在諮詢期內提交意見書的  
機構 / 人士

(I) 政府決策局和部門

漁農自然護理署

建築署

審計署

民航處

懲教署

香港海關

衛生署

律政司

渠務署

教育署

環境食物局

環境保護署

消防處

食物環境衛生署

一般職系處

政府飛行服務隊

政府車輛管理處

政府物料供應處

衛生福利及食物局

民政事務總署

香港天文台

香港警務處

香港郵政

房屋署

入境事務處

稅務局  
創新科技署  
知識產權署  
土地註冊處  
法律援助署  
康樂及文化事務署  
海事處  
公務員敘用委員會  
選舉事務處  
社會福利署  
工業貿易署  
水務署

## (II) 公務員協會 / 職工會

建築署園境師協會  
建築署工料測量師協會  
香港海外公務員協會  
政府繕校員協會  
政府製圖人員協會  
政府秘書職務人員協會  
政府工程技術及測量人員協會  
香港護理員協會  
民政事務總署聯絡主任協會  
警察翻譯主任協會  
香港海關貿易管制主任協會  
審計署審查主任級協會  
紀律部隊評議會(職方)  
教育署職員協會聯合會  
一般職系公務員總會  
政府機電工程署僱員工會

政府機電監工技工職員協會  
政府機電工程署屋宇裝備人員協會  
政府人員協會  
政府僱員團結工會  
政府飛行服務隊飛機工程師會  
政府飛行服務隊飛機技術員工會  
政府圖書館館長協會  
政府公園遊樂場管理員工會  
政府高級文書主任協會  
政府社會工作主任協會  
政府統計主任協會  
香港特別行政區政府行政主任協會  
香港政府華員會  
香港政府華員會——文書主任分會  
香港政府華員會——海關關員級分會  
香港政府華員會——懲教署工藝教導員分會  
香港政府華員會——稅務主任分會  
香港政府華員會——福利工作員分會  
香港公務員總工會  
香港臨床心理學家協會  
香港懲教署懲教助理總會  
香港海關人員總會  
香港海關關員工會  
香港公務員工會聯合會  
香港消防主任協會  
香港消防控制組職員會  
香港消防處救護主任協會  
香港消防處救護員會  
香港消防處職工總會  
香港入境事務助理員工會

香港海事處本地專業人員協會  
香港郵務職工會；香港郵政署高級郵差職工會  
房屋署總屋宇事務助理協會  
房屋署屋宇事務助理協會；香港政府華員會——房屋署屋宇  
事務助理職系分會  
房屋署工程職員協會  
房屋事務經理協會  
房屋事務主任協會  
紀律部隊職方團體聯席議會  
勞工督察會  
海事主任協會  
第一標準薪級公務員評議會(職方)  
警察評議會職方協會  
[包括警司協會；  
海外督察協會；及  
香港警察隊員佐級協會]  
高級公務員評議會(職方)  
本地高級公務員協會  
香港海關官員協會  
政府非海外土木工程師協會  
香港郵政局員工會

### **(III) 非公務員機構**

香港工商專業聯會  
香港僱主聯合會  
香港工業總會  
香港職工會聯盟  
香港民主促進會  
香港家庭福利會  
香港前高級公務員協會  
香港總商會

自由黨  
新世紀論壇  
新青年論壇  
香港中華總商會  
香港中華廠商聯合會  
港九勞工社團聯合會  
香港協進聯盟  
東華三院

#### **(IV) 公務員**

公務員(包括部門協商委員會)提交的意見書共有 105 份。

#### **(V) 市民**

市民提交的意見書共有 117 份。

下列 37 個局和部門的首長級人員在二零零二年五月十四日  
與首長級薪俸及服務條件常務委員會會晤

建築署

審計署

政府統計處

民眾安全服務處

民航處

公務員事務局

公務員培訓處

工商局

懲教署

香港海關

衛生署

渠務署

教育署

消防處

食物環境衛生署

政府飛行服務隊

路政署

民政事務總署

香港金融管理局

香港天文台

香港警務處

香港郵政

房屋署

政府新聞處



稅務局

創新科技署

司法機構

土地註冊處

地政總署

法律援助署

海事處

法定語文事務署

差餉物業估價署

保安局

社會福利署

運輸署

水務署

下列紀律部隊的高層管理人員在二零零二年五月二十四日  
與紀律人員薪俸及服務條件常務委員會會晤

懲教署

香港海關

消防處

政府飛行服務隊

香港警務處

入境事務處

現有公務員薪級表

現有薪級表包括：

- (i) 總薪級表
- (ii) 首長級薪級表
- (iii) 首長級(律政人員)薪級表
- (iv) 警務人員薪級表
- (v) 一般紀律人員(指揮官級)薪級表
- (vi) 一般紀律人員(主任級)薪級表
- (vii) 一般紀律人員(員佐級)薪級表
- (viii) 第一標準薪級表
- (ix) 見習職級薪級表
- (x) 技術員學徒薪級表
- (xi) 技工學徒薪級表

## 薪酬趨勢調查方法

### 目的

薪酬趨勢調查的目的，是量度私營機構薪酬變幅的狀況。附帶福利，不論是以現金或實物形式發放，都不屬於本調查的範圍。

### 調查期

2. 薪酬趨勢調查所包括的期間，由去年的四月二日起，至本年的四月一日止。

### 調查範圍

3. 用以挑選公司以便納入調查的準則如下：

- (a) 調查範圍內按主要經濟行業劃分的公司分布情況，應盡量反映本港從事經濟活動人口的整體分布情況；
- (b) 調查範圍內的個別公司：
  - (i) 應在所屬行業中被視為具代表性的僱主，通常僱用的僱員達100名或以上；
  - (ii) 應普遍被認為是穩健良好的僱主，在工資和薪金方面，有一套合理和有系統的管理方法；
  - (iii) 應根據適用於香港的因素和考慮，而不是以適用於香港以外的因素，來作為釐定薪酬的依據；

- (iv) 若為本港某集團或財團屬下的公司，則只有完全有權自行訂定和調整薪酬者，才被視為獨立的公司；及
- (v) 不應以政府的薪酬調整幅度，作為釐定其薪酬調整幅度的主要根據。

## 薪金級別

4. 有關人員是按三層薪金級別，收集調查資料。這三層薪金級別是：

低層薪金級別：總薪級表第10點以下或同等薪點

中層薪金級別：總薪級表第10點至33點或同等薪點

高層薪金級別：超過總薪級表第33點至一般紀律人員  
(主任級)薪級表第38點或同等薪點

## 納入調查範圍的僱員

5. 參與調查公司的所有僱員都應納入調查範圍內，但下列幾類僱員則除外：

- (a) 底薪超過一般紀律人員(主任級)薪級表第38點或同等薪點所定金額的僱員；
- (b) 技工學徒和技術員學徒；
- (c) 被所屬公司證明為工作少於每周正常工作時數75%的兼職僱員；
- (d) 按件計酬僱員；及
- (e) 所有輸入勞工

## 薪酬調整包括的項目

6. 在計算薪酬趨勢指標時，因下列因素而給予僱員的薪金調整，均包括在內：

- (a) 生活費用；
- (b) 一般經濟繁榮和公司業績；
- (c) 薪酬市值一般變動；及
- (d) 級內遞增薪額和勞績獎賞。

7. 底薪以外的額外酬金變動，如年終花紅等，亦列入計算範圍。

8. 參與調查的公司須確定及申報因內外對比關係而作出的薪金調整，但有關資料僅供參考，不會用作計算薪酬趨勢指標。  
(註：因外部對比關係而作出的薪金調整，是指因應其他公司支付予同類工作的薪金，而給予公司內某一特定類別僱員的薪金調整。)

## 計算準則

9. 用以計算薪酬趨勢指標的準則如下：

- (1) 所有參與調查的公司，只要符合下列各點，均計算在內：
  - (a) 在一個指定的日期前，提供全部僱員中不少於75%人員的薪金及額外酬金調整數據，並證實資料正確無訛；

- (b) 能夠按適當情況，分別或一併提供與計算薪酬趨勢指標有關的薪金調整數據，即因生活費用變動、一般經濟繁榮和公司業績、薪酬市值一般變動、級內遞增薪額以及勞績獎賞等因素而給予的薪金調整；及
  - (c) 公司的業務、規模或薪俸結構在過去一年來變化不大，其最新數據因而仍可與上年度的數據作一比較。
- (2) 只有調查期內的薪金調整及額外酬金數據，以及調查期前12個月遲報的額外酬金數據，才用以計算薪酬趨勢指標。
- (3) 下列幾類僱員的薪金及額外酬金數據，均不用作計算薪酬趨勢指標：
- (a) 底薪超過一般紀律人員(主任級)薪級表第38點或同等薪點所定金額的僱員；
  - (b) 技工學徒和技術員學徒；
  - (c) 被所屬公司證明為工作少於每周正常工作時數75%的兼職僱員；
  - (d) 按件計酬僱員；
  - (e) 所有輸入勞工；及
  - (f) 薪酬是根據適用於香港以外而非本地因素而調整的僱員。
- (4) 調查資料分為三層薪金級別：即相等於總薪級表第10點以下所定金額的“低層薪金級別”，相等於總薪級表第10點至33點所定金額的“中層薪金級別”，以及相等於超過總薪級表第33點至一般紀律人員(主任級)薪級表第38點所定金額的“高層薪金級別”。
- (5) 某公司如在一個指定的日期前宣布，某一級別中不少於75%僱員的薪金予以調整，在調查期有關的期間內生

效，則該級別僱員的薪金及額外酬金數據，均用以計算薪酬趨勢指標。

- (6) 在計算薪酬趨勢指標時，因內外對比關係而作出的薪金調整，均不包括在內。
- (7) 花紅酬金的變動均加以計算。一個月的花紅當作相等於每年底薪的8.33%計算。
- (8) 以幣值計算的酬金及每月津貼的變動，均按適當的薪金率，折算為年薪的百分比。
- (9) 某一薪金級別的薪酬調整百分比如有多項，則用作計算的是該等百分比的平均數。



## 扣減遞增薪額開支的計算公式

### 背景

在當局委任一九八八年公務員薪酬調整及有關事宜調查委員會(布宏智委員會)之前，職方已日漸關注到薪酬趨勢指標沒有把勞績獎賞計算在內。職方有此關注，是因為留意到在部分私營機構每年調整薪酬時，勞績獎賞被視為重要一環，而且比重愈來愈大。如何處理勞績獎賞頗為重要，管方亦明白有需要解決這個問題。

2. 在一九八八年之前，薪酬趨勢指標<sup>1</sup>沒有計及勞績獎賞，理由是私營機構的全面增薪並不包括勞績獎賞。公務員或參與調查公司的級內自動遞增薪額價值沒有計算在內，相信亦是基於同一原因。不過，由於很多私營機構的勞績獎賞與全面增薪很難區分，因此引起問題。如在計算薪酬趨勢指標時不包括這些資料，即是把私營機構僱員的實際加薪幅度壓低。

3. 為解決問題，布宏智委員會考慮了有關各方提出的不同意見。委員會得出的結論是，如果在計算薪酬趨勢指標時包括勞績獎賞在內，便須加入一項平衡因素，而這因素可與公務員遞增薪額的價值有關。

### 計算公式

4. 在權衡各項處理私營機構勞績獎賞方案的利弊後，布宏智委員會在一九八九年發表的最後報告建議，由一九八九年起，薪酬趨勢調查制度應顧及私營機構的勞績獎賞和公務員的遞增薪額，“關於計算日後公務員每年的薪酬調整，我們建議的公式是，薪

---

<sup>1</sup> 私營機構僱員在過去 12 個月的平均薪酬變動。

酬趨勢指標應包括私營機構的勞績獎賞及遞增薪額百分值，而公務員個別薪酬級別的遞增薪額價值，則應按其薪酬開支，從薪酬指標中扣減。<sup>2</sup> 在實際計算時，公務員遞增薪額價值會以每個薪金級別總薪酬開支的百分值顯示。

## 對公務員的影響

5. 近年，社會人士普遍以為公務員享有每年調整薪酬兩次的優待，他們不但每服務滿一年可獲一個增薪點，而且全體公務員可在每年四月獲得薪酬調整(以往通常是向上調整)。

6. 事實上，上述情況只適用於仍未達到所屬薪級表頂薪點的公務員，他們(約佔公務員總人數的 40%)所獲遞增薪額的價值，超過從薪酬趨勢指標扣減的遞增薪額開支的價值。至於已達到所屬薪級表頂薪點的公務員，由於遞增薪額開支會被扣減而他們不再享有遞增薪額，其獲得的增薪會較薪酬趨勢指標的平均增幅少。在某一程度上，這是一個得失互抵的機制，達到頂薪點後有所損失的公務員，可說在此之前曾經得益。

---

<sup>2</sup> 布宏智委員會一九八九年發表的最後報告第 7.18 段

# 外國公務員薪酬管理制度最新發展的研究分析顧問項目 期終報告

目錄	頁
報告摘要	2
引言	5
公眾諮詢回應概覽	6
建議在薪酬檢討第二階段進一步考慮的範疇	20
未來展望	28
結論	30
附錄 A – 中期報告摘要	
附錄 B – 外國在推行薪酬制度改革方面的一些可資借鑑的經驗	

## 報告摘要

1. 公務員薪酬政策及制度檢討專責小組（「專責小組」）於 2002 年 2 月委聘普華永道諮詢有限公司 (PwC Consulting) 研究若干海外國家在公務員薪酬管理方面的最新發展，在顧及香港公務員薪酬制度的歷史和發展下，尋找一些可供香港借鑑的做法。該研究項目針對專責小組所訂下的五個專題，探討澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡及英國在薪酬管理方面所採用的一些主要原則和整體安排：
  - 普遍採用的薪酬政策、制度和結構；
  - 以薪酬幅度制或其他薪酬制度取代固定薪級制的經驗；
  - 用以釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制；
  - 推行績效獎勵制度（或其他激勵措施）的經驗；
  - 精簡和下放薪酬管理職能的經驗。
2. 2002 年 4 月，我們向專責小組提交了本研究的中期報告，專責小組隨後公開該報告內容以便進行公眾諮詢。至於本期終報告則概述各方人士對公眾諮詢內所提事項的回應，並就公務員薪酬檢討第二階段中薪酬管理改革內值得進一步考慮的範疇，向專責小組提出我們的建議。

### 公眾諮詢所收集的意見

3. 專責小組收到合共 337 份公眾諮詢意見書。這些意見書來自各方不同人士及團體，包括政府部門管理層、公務員工會、職員協會及諮詢團體、公務員隊伍內的個別管理人員和一般員工、公眾人士及外界利益團體等。在所有收到的意見書中，約有四成來自部門管理層、職員團體及公務員工會/協會。另外約有兩成來自公務員隊伍內的個別管理人員和一般員工。
4. 此外，專責小組亦為公務員管理層、一般公務員代表及公眾人士舉辦了六場諮詢大會。
5. 公眾諮詢所收集得來的意見對於大部分問題都出現分歧，各利益攸關的組別之間及其組別內部也意見不一。對於公務員薪酬制度改革，公務員隊伍管理層和非公務員人士及團體在其回應意見內一般都採取較為開放的態度。一般公務員及工會的回應意見則傾向於保留現有安排，並認為現行安排證明行之有效及值得信賴。
6. 對於是否須要就現行薪酬政策及制度進行根本性改革，或只作有限度的改進，公務員隊伍內的各方諮詢意見均顯得審慎。他們認為：
  - 改革仍缺乏清楚明確的理據；要推行改革，必須先清楚了解在現有制度下哪些可取，哪些不可取，而非只為改革而改革；
  - 必須繼續維持公務員隊伍的穩定性和員工士氣；
  - 任何合理的改革均應按步就班，並須配合充份的員工溝通和參與。

7. 一般公務員的回應意見亦表示，問題的關鍵並不在於現行安排是否足夠或合適，而是管理層選擇以何方式應用現行安排。他們亦質疑政府在這個時候進行薪酬制度檢討的意圖。
8. 一般來說，公務員隊伍內包括管理層、一般員工、工會等的各方意見，在多個薪酬管理的範疇內均傾向維持現狀，包括：
  - 保留與私人機構薪酬水平大致相若的原則；
  - 不接納財務負擔能力作為薪酬調整時的主導考慮因素（儘管公務員隊伍內有個別管理人員的意見傾向支持這個觀點）；
  - 保留為紀律部隊所作的獨立薪酬安排；
  - 保留現有的薪酬調整機制；
  - 薪酬及職級管理職能不予下放（儘管公務員隊伍內有個別管理人員的意見也傾向支持這個觀點）。
9. 同時，公務員隊伍內的各方諮詢意見亦支持：
  - 精簡職系及引入範圍較廣的職位類別；
  - 引入正式的職位評值機制作為決定內部對比關係的基礎。
10. 對於其他各種可能推行的改革，公務員管理層的諮詢意見一般較為正面。這些改革包括：
  - 引入單一薪制政策；
  - 對高級公務員的薪酬採取獨立的安排；
  - 以靈活薪幅制代替固定薪級；
  - 引入績效獎勵制度；
  - 把一般/共通職系併入不同部門。

### **建議在薪酬檢討第二階段作進一步考慮的範疇**

11. 本顧問報告不擬就香港公務員未來的薪酬管理安排提出任何具體建議。但是，根據我們對香港公務員薪酬管理的背景及發展的了解、個案國家的經驗以及公眾諮詢所收集的意見，我們認為專責小組值得在薪酬檢討第二階段內，對本研究所涉及的五個有關薪酬及職級的範疇進一步進行探討，特別是對以下各項：
  - 徹底檢討現行公務員薪酬政策、原則及安排，以及未來需要及選擇方案，並按檢討所得結果，對適用改革的程度和步伐作出周詳考慮；
  - 就單一薪制訂立更明確的政策；
  - 進一步探討如何以最佳方式應用與私人機構薪酬水平大致相若的原則；
  - 進一步探討能否及如何將財務負擔能力的原則，應用於公務員薪酬的釐定及調整工作上；

- 對高級公務員薪酬的獨立處理再作探討；
  - 檢討紀律部隊薪酬獨立安排的背後原則和政策；
  - 進一步探討應否及如何引入靈活薪幅制；
  - 檢討用以釐定薪酬水平及調整的機制；
  - 進一步探討績效獎勵制度及有關方案；
  - 研究進一步把薪酬及人力資源管理的職能授予個別部門的可行性；
  - 探討精簡職系的範圍和方式。
12. 從本質而言，上述課題不少均互有關連或互相依存。因此，我們認為專責小組應以一個綜合、全面而且強調先後緩急的方式來進一步探討上述課題。具體而言，對於專責小組認為政府應予實施的薪酬管理安排，我們鼓勵其儘早就這些安排的主要原則和特點概要，訂下高層次的遠景目標。
13. 正如在中期報告內所指出，薪酬及職級改革成功與否，一般視乎其他範疇的改革能否加以配合，例如：下放人力資源及財務管理的職能，以及引進穩健及可信賴的績效考核及管理制度。所以，專責小組在考慮上述課題和改革機會時，應一同考慮政府就公務員體制整體改革所訂下的步驟，而且也會在相當程度上受到這些改革步驟所影響。
14. 展望未來，專責小組也應考慮如何以最佳方式才可實施任何經議定的薪酬制度改革，因為這與改革本身同樣重要。卓有成效的實施規劃和變革管理，是非常重要的。了解和回應利益攸關人士所提出的事項和關注，也是不可或缺的。

## 引言

15. 公務員薪酬政策及制度檢討專責小組（「專責小組」）於 2002 年 2 月委聘普華永道諮詢有限公司 (PwC Consulting) 研究若干海外國家在公務員薪酬管理方面的最新發展，在顧及香港公務員薪酬制度的歷史和發展下，尋找一些可供香港借鑑的經驗。本研究項目主要根據專責小組所訂下的五個專題進行研究：
  - 普遍採用的薪酬政策、制度和結構；
  - 以薪酬幅度制或其他薪酬制度取代固定薪級制的經驗；
  - 用以釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制；
  - 推行績效獎勵制度（或其他激勵措施）的經驗；
  - 精簡和下放薪酬管理職能的經驗。
16. 在 2002 年 4 月，我們向專責小組提交了本研究的中期報告。其後，專責小組以該報告作為專責小組中期報告的附件，向公眾進行諮詢。我們所提交的報告闡述了關於外國同類經驗的研究成果，著重探討澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國在薪酬管理方面所採用的一些主要原則和整體安排。為了方便參照，本報告的附錄部分收錄了中期報告的研究成果和結論簡介。
17. 公眾諮詢期由 2002 年 4 月 25 日開始，原本為期一個月，但其後專責小組應各有關團體的要求，將公眾諮詢期延長至 2002 年 6 月 30 日止。專責小組收到合共 337 份公眾諮詢的意見書。這些意見書來自各方不同人士及團體，包括政府部門管理層、公務員工會、職員協會及諮詢團體、公務員隊伍內的個別管理人員和一般員工、公眾人士及外界利益團體。專責小組亦為公務員隊伍內的有關人士和團體及公眾人士舉辦了六場諮詢大會。我們已對意見書及諮詢大會中提出的所有意見及建議作出慎重考慮。
18. 在本期終報告內，我們：
  - 根據本研究的五個專題，概述公眾諮詢所收集的回應意見；
  - 參照外國經驗的研究成果和公眾諮詢的意見，對於我們認為專責小組應在公務員薪酬檢討第二階段內進一步探討的薪酬管理改革主要範疇，向專責小組提出我們的建議。
19. 我們必須重申，根據我們的授權範圍，本報告不擬評估香港公務員現行薪酬管理安排的優點和缺點，也不擬就最切合本地需要的未來公務員薪酬政策、結構和制度提出具體建議。這些都是專責小組未來須要處理的事項。

## 公眾諮詢回應概覽

### 引言

20. 在這一部分，我們會概述 2002 年 4 月 25 日至 6 月 30 日公眾諮詢期內，從多方不同人士及團體所收集到的廣泛回應、意見和觀點。
21. 這 337 份意見書的來源、性質和質量各有不同，包括集體及個人的意見，其中約有六成來自公務員隊伍。有部分意見書只就薪酬制度檢討提出一般的論述，也有一部分（尤其來自公務員隊伍的）意見書，則就專責小組諮詢文件內提出的個別問題作出詳細的回應。有個別部門和有關團體向其成員進行意見調查，並提供了這些自發性調查的成果。從離職及現職公務員的回應可見，他們對本研究的課題有充分認識。公務員管理層的回應意見則富有深度，而且扼要有力。
22. 上述六場諮詢大會所收集的意見同樣眾見紛紜，代表了有關團體和個人的立場。諮詢大會所收集的意見與意見書所載的大抵一致。
23. 我們按專責小組所訂下的五個專題來整理收集得來的意見。在對意見書內容進行系統分析後，我們說明不同人士對薪酬管理改革個別範疇的支持程度或反對程度。我們也參考了意見書和各方人士在諮詢大會的意見，就回應人士關於具體課題、有關問題和觀點的論點，作出回應。
24. 在歸納公眾諮詢的意見時，我們把回應人士分為五個類別：
  - 公務員管理層組別及個別管理人員；
  - 一般公務員組別，包括部門內部的諮詢委員會和個別人士；
  - 工會及公務員協會；
  - 非公務員利益團體，例如商會和政黨；
  - 公眾人士。

### 普遍採用的薪酬政策、結構及制度

#### 現行安排所需的改革程度

25. 約有 200 份意見書就應否對公務員薪酬政策及制度進行徹底改革提出意見。整體來說，無論是公務員隊伍內部或是社會大眾，對於公務員薪酬改革這一基本問題均沒有明確共識。
26. 公務員管理層組別內有接近一半的諮詢意見，而個別管理人員中稍多於一半的意見均支持對公務員薪酬安排進行廣泛檢討。對於進行重大改革以緊貼不斷轉變的



時代要求和期望，他們均持開放態度。他們認為，這是建立一套靈活的薪酬政策、制度及結構的良機，從而激勵員工，提升效率，以應公眾的期望及未來的挑戰。至於其餘的公務員管理層組別及個別管理人員的回應意見，則傾向於維持現狀，或是對於需要進行重大改革，表示有所保留。有些意見認為，應更加選擇性地集中改善現有安排的一些範疇（在諮詢文件中並沒有特別提及這一選擇方案）。

27. 大部分公務員隊伍內的職工組別及公務員利益團體（例如，職系協會、公務員工會及聯會）的回應意見，均不支持對現行薪酬政策、結構及制度進行徹底改革，他們所持的理由是，公務員隊伍須要維持穩定及士氣。他們質疑推動這一改革方案背後的因素，並傾向把薪酬改革與最近公佈的公務員減薪事件相提並論。他們認為，大部分現行政策及制度已確立多年，同時亦行之有效；因此，並不相信有必要進行重大改革。他們憂慮重大改革將帶來不明朗的情況，對員工士氣造成負面影響。但是，他們同意必須找出需要改善的地方，並定期檢討薪酬制度，從而跟上不斷轉變的環境，並能貼近私人機構的薪酬水平。
28. 差不多所有來自非公務員利益團體的回應意見，以及超過半數來自公眾人士的個人回應意見，均支持對公務員薪酬制度作重大檢討及徹底改革。這些外界人士及團體認為，鑒於公營部門及私人機構之間在薪酬方面存在相當差距，一些從以往遺留下來的福利及津貼已不合時宜，以及現行安排缺乏靈活性等等，這些都是對公務員薪酬制度作重大檢討及徹底改革的有力理據。
29. 在考慮這一課題時，無論是在意見書或諮詢大會上所收集到的不同意見之中，均提出了一些具體事項，需要進一步考慮，包括需要：
  - 在向公眾提供服務方面，更深入了解公務員隊伍未來的角色及規模，以及這些事項對不同公務員薪酬安排的合適程度的影響；
  - 更清楚明白整體公營部門改革的背景，因進行薪酬改革是其中一個環節；
  - 清楚了解薪酬改革的方針，並訂下長期及短期的實施目標；
  - 對現行安排的優點進行妥善的評估（即哪些可取，便應予以保留；哪些不可取，則予以改善），並確定須要優先處理的範疇；
  - 確認非金錢因素可以激勵公務員（例如，職業保障、使命感 / 為公眾服務所帶來的滿足感）；
  - 在實施任何進一步改革之前，檢討最近有關入職薪金及非公務員合約員工僱傭條件作出的改變所帶來的效益。
30. 回應意見中有關實施薪酬改革的建議包括：
  - 應以循序漸進的方式推行改革，以確保順利進行及公共服務的延續性；
  - 需要與職員及工會作公開及坦誠的討論，以取得他們的認同及支持，並處理有關公務員隊伍的穩定性、士氣及完整性方面的關注事項；
  - 任何新的制度只適用於新入職的員工；

- 讓現有職員有權選擇是否豁免任何建議中的轉變。

## 單一薪制政策

31. 約有 130 份意見書就單一薪制政策及公務員整體福利及津貼提出意見。
32. 很大部分公務員管理層團體及個人的回應意見，均顯示支持單一薪制政策。他們認為推行這政策會帶來好處，因為可以節省行政成本，減低技術上違規或濫用情況，增加職員運用福利的彈性，以及免除因個人狀況而享有不同福利或津貼的情況，例如，是否有子女。
33. 另一方面，公務員職員組別及工會/協會對這一事項的回應則意見紛紜。有些回應意見支持推行單一薪制政策，而大部分意見則認為寧可維持現狀或表示中立。他們對單一薪制政策的憂慮包括：
  - 當局可能會利用這一政策作為取消一些現有福利的藉口；
  - 擔心由於領取不同津貼類別的需要及資格有所不同，這一政策會導致不公平或職員取得雙重福利的情況；
  - 這一政策有可能令公眾產生錯誤的印象，認為公務員薪酬過高。
34. 大部分個別公務員的回應意見與公眾人士及非公務員團體的回應意見相同，他們均支持推行單一薪制政策。他們認為，有些「不合時宜」的津貼應該取消，而推行單一薪制政策可提高公務員津貼及福利的透明度。
35. 回應人士提出來作進一步考慮的具體事項包括：
  - 給予福利及津貼是否受《基本法》或現行僱傭條件所保障，以及政府更改福利及津貼的權力；
  - 需要全面檢討作為薪酬一部分的公務員福利及津貼，以確保能維持與私人機構薪酬大致相若的水平；
  - 領取以現金代替福利及津貼的資格及有關的計算方法。
36. 有些意見建議，如果推行單一薪制政策，首先應只適用於新入職或剛晉升的公務員。

## 與私人機構薪酬水平大致相若

37. 約有 160 份意見書就諮詢文件中這一問題提出意見。
38. 公務員隊伍內的各方回應意見均強烈支持保留與私人機構薪酬水平大致相若的做法。他們認為，極有需要把公務員薪酬維持在與私人機構薪酬大致相若的水平，甚至應稍為高於私人機構的薪酬水平，才能招聘及挽留人才。公務員管理層組別的回應意見一般支持政府繼續定期進行薪酬水平、結構及趨勢的調查。一些公務員職員組別及公務員工會的回應則建議政府作為良好僱主，必須確保與私人機構

大致相若的薪酬水平，包括繼續定期進行薪酬趨勢調查，並以市場幅度的上四分位值作為基準。

39. 大部分一般公眾人士的回應意見均支持與私人機構薪酬水平大致相若的原則。雖然在非公務員利益團體的意見書中，有些意見支持與私人機構薪酬水平大致相若的原則，其他意見則表示鑒於現時公營部門與私人機構薪酬水平存在明顯的差距，因而對這原則的實踐方面表示關注。至於要達到與私人機構薪酬大致相若的水平方面，有些回應意見認為，鑒於私人機構薪酬水平與公營部門薪酬水平多年以來積累了明顯的差距，當局必須進行定期的薪酬趨勢調查及正式的職位評值。有些回應意見則指出，現時把龐大單一的公營薪酬制度與多個不同的私人機構薪酬制度作出比較的機制並不有效。他們建議採用另一個做法，就是比較職業組別之間的薪酬水平，而不是把公務員隊伍整體的薪酬與私人機構薪酬作出比較。
40. 在意見書中提出來作進一步考慮的具體事項包括：
  - 公營部門與私人機構的職務在性質上均有所不同；因此，在訂定薪酬時需要有另一套獨立的考慮因素；
  - 過去 13 年當局並未進行薪酬水平調查，如何確保與私人機構薪酬水平大致相若是一個應予考慮的問題；
  - 私人機構內並沒有一些相應的公務員工作類別，因而未能提供相應的基準以作比較；
  - 依賴最低學歷作為訂定工作價值的基本因素是否可取。

#### 財務負擔能力作為薪酬釐定的主導考慮因素

41. 約有 170 份意見書就這一事項提出意見。
42. 絕大部分來自公務員隊伍的回應意見，均反對以財務負擔能力作為決定薪酬調整的主導考慮因素。很多意見表示擔心這一原則容易受政治考慮和經濟因素及決策所影響，因而打擊公務員的士氣。
43. 有些公務員管理層的回應意見認為，對於需要財政上自足的部門，例如營運基金，更有理由按財務負擔能力來調整薪酬。其中少數意見則建議通過精簡工序及/或自願遣散計劃來控制職員成本。
44. 一些公務員職員組別及個別公務員的回應意見認為，須要清楚界定「負擔能力」一詞，因為當中涉及很多因素(例如，賺取收入及資源分配)。他們指出，他們需要穩定的收入來支付日常生活開支，並且無論經濟環境如何也應獲得應有的薪酬。他們也認為本身不應成為經濟不景下首先受到打擊的一群，因為他們在過往從沒有分享到經濟繁榮時的成果(例如年終花紅)。
45. 對於財政負擔能力應否作為決定薪酬調整的主導考慮因素，一般公眾人士及非公務員利益團體的回應則存在分歧。反對者與公務員所持的論據相同。支持這一原

則的意見認為，職員成本佔公共開支一個重要的百分比，因此，以財務負擔能力來決定薪酬有助政府更能嚴格理財，控制現有財政赤字的情況。

46. 在意見書中，回應人士提出了一個具體事項作進一步考慮，就是如果要以財務負擔能力作為薪酬調整的首要決定因素，政府應否考慮探討在經濟蓬勃時與公務員隊伍分享經濟成果。

### 為高級公務員設立獨立薪酬制度

47. 有關為高級公務員設立獨立薪酬制度方面，約有 130 份意見書就這一事項提出意見。對於這一事項，公務員各方的回應持有不同觀點。
48. 接近一半的公務員管理層組別的回應意見及一半以上的個別管理人員的回應意見顯示，支持高級公務員應有一套不同的薪酬政策，當中應更強調風險及獎勵因素。他們相信，一個獨立的高級公務員薪酬制度有助反映這一高層公務人員內在特有的工作性質、角色及職責，以及其問責性，而最終能更妥善地給予報酬。有關實施方面，他們亦認為，由於這一公務員組別的薪酬政策及制度的改革涉及的職員人數相對較少，可以更迅速及容易地進行及商定妥當。其餘的公務員管理層的回應意見則較為支持保持現狀，他們指出，需要更清楚界定「高級公務員」的定義，並認為高級公務員的工作推動力來自工作滿足感、成就感及可以影響公共政策的能力，而不只單單是金錢上的誘因。他們亦認為如果引入獨立的高級公務員薪酬安排，可能會在高級公務員與中初級公務員之間造成分化。在意見書中，另一個可供選擇的主要建議，就是在現行績效考核機制之下，在訂立個人目標時，加強風險及獎勵方面的因素。
49. 來自公務員職員組別及工會對這一事項的回應意見極之分歧。有些意見對這事項採取中立態度；但更多意見支持維持現狀(即不要設立獨立安排)，而不支持作出改革。反對設立獨立安排的意見認為，現行的薪級已經足以反映工作性質及問責性的不同之處，因此無需為高級公務員設立獨立的薪酬制度。他們擔心，過分強調風險 / 獎勵因素會歪曲公務員隊伍的基本價值（即注重問責性及穩定的工作環境）。他們亦憂慮設立獨立的安排，將會擴闊高級、中級及初級公務員之間的薪酬差距，因而造成公務員隊伍內更大的分化情況。
50. 大部分非公務員利益團體的回應意見及比重略少的一般公眾人士回應意見，支持為高級公務員設立與其他公務員不同的獨立薪酬安排。他們所持的理由是：
- 高級公務員的職責及問責性均較大；
  - 高級公務員的薪酬需要緊貼私人機構相關職務的薪酬，以招聘、激勵及留用人才；
  - 對於已有豐厚薪酬的公務員，在增薪方面需要有更嚴謹的準則。
51. 有些非公務員人士及團體的意見亦特別指出，需要為中初級公務員訂立類似的風險 / 獎勵因素，因為他們也是團隊的成員之一，對於高級管理層成功完成有關工作起著重要的支持及輔助的作用。

52. 在意見書中，就這一課題提出來作進一步考慮的具體事項包括：
- 需要清楚界定何謂「高級公務員」；
  - 在更加強調獎勵良好表現時，也需要研究如何管理表現未及標準的高級公務員；
  - 高級公務員隊伍內需要更大的流動性，以協助事業發展及更妥當的職位調配。

### 紀律部隊的薪酬安排

53. 約有 150 份意見書就這一事項提出意見。在所有的意見之中，一個共同提及的主題，就是將來應按所涉及的部門及工種，為紀律部隊所涵蓋的範圍作出清楚的界定。
54. 從紀律部隊提交的意見之中，在很大程度上是支持繼續實行獨立的薪酬制度，正如大部分公務員管理層的回應意見一樣。他們認為，紀律部隊需要一套獨立的薪酬安排，以確認同其特別的工作性質，其中涉及高度危險、工作時間不定、壓力大、嚴格的紀律守則，以及維持完整的執法運作的重要性。有些回應人士相信，現有安排(即警隊及一般紀律部隊薪級)已足以區分文職人員與紀律部隊的不同薪酬安排。
55. 公務員職員組別及工會/協會對這一事項的回應也是意見紛紜，雖然較多數意見支持保留獨立的薪酬安排。反對作出獨立薪酬安排的意見則認為這樣做有可能造成分化。
56. 大部分非公務員利益團體的回應意見均支持紀律部隊需要一套獨立的薪酬制度，他們一如其他組別的意見，提出類似的論據來支持作出這項薪酬安排上的區分。公眾人士對於應否為紀律部隊設立獨立的薪酬安排這一事項的回應，支持及反對的意見各佔一半。
57. 在意見書中，回應人士提出了一個主要事項作進一步考慮，就是將來如何界定「紀律部隊」。例如，應該包括哪些部門？哪些部分更適合於被納入文職隊伍？紀律部隊薪酬安排應否包括那些在紀律部門內工作的行政及其他文職職員？

### 以薪酬幅度制或其他薪酬制度取代固定薪級

58. 約有 175 份意見書就這一事項提出意見。
59. 剛多於一半的公務員管理層組別的回應意見以及比重略少的個別管理人員的回應意見，表示支持公務員隊伍中引入靈活薪幅制。在支持採用薪幅制的意見之中，很多認為這樣做有以下好處：
- 有助激勵職員（尤其是那些薪級已到達頂點的職員）；

- 加強績效文化；
- 薪酬可因應市場趨勢作彈性處理；
- 在公務員隊伍中鼓勵合理地冒險及創新。

這一組別內持反對意見的人士則認為這樣做可能會鼓勵「擦鞋」、奉承文化及偏袒的情況。

60. 一半的公務員職員組別的回應意見以及很大部分的工會回應意見均反對引入薪幅制。他們相信，固定薪級制更適合於大多以提供服務為主的公務員隊伍；同時，如果妥善管理這一制度，可以挽留有才能的職員，從而維持公務員隊伍的穩定性。他們擔心，如果引入薪幅制，可能會導致不同部門內相同職位的薪酬出現大幅度的差距。他們特別指出在實施階段時多個可能出現的問題事項，例如：
- 大部分工作難以用一個客觀的方式來量化及量度；
  - 有些職員以團隊的方式工作，因此難以評估其個人表現；
  - 由於職員不能選擇他們的工作，而有些工作可以有較大機會顯示個人的工作能力，公平問題成為人們所關注的事項；
  - 強調績效與薪酬掛鈎的做法將引致出現短視的措施或短期的目標，以取得快速的回報；
  - 可能會引致職員與主管之間出現大量爭端，結果導致需要增加資源來處理上訴及投訴事項。
61. 大部分非公務員利益團體的回應意見及比重略少的一般公眾人士的回應意見，表示支持引入薪效掛鈎的靈活薪幅制。他們大部分不支持固定薪級制，認為常年固定增薪主要是以年資為主，而不是以勞績為主；在沒有顧及經濟情況及財務負擔能力的情況下，固定增薪會加重職員成本。
62. 在意見書中，有助激勵職員的其他建議包括：
- 在現有固定薪級頂薪點以外引入薪幅制作為薪級的延續，由一筆獨立的撥款來獎勵表現好的職員；
  - 改善現行常年固定增薪制度的管理（例如，表現卓越的職員可享有更多固定增薪點，表現欠佳的則完全沒有增薪點）以區分不同水平的工作表現；
  - 其他方式的獎勵，如免費旅遊及海外培訓。
63. 在意見書中，有關實施方面的建議包括：
- 引入的薪幅制只適用於新入職的員工，讓現職公務員有權選擇是否參與新的制度；
  - 改善現有績效考核制度，因為現有制度不適用於有關用途；
  - 建立一個公平可信及客觀的績效考核及評估制度，並訂立清晰的指引，以協助引入薪幅制；

- 起初只推行狹窄的績效幅度（例如，約為基本薪金的一成），如果試驗成功，才擴大非固定薪酬部分。

### 薪幅制所涵蓋的範圍

64. 至於應在哪個公務員層級推行薪幅制這一事項方面，意見不一。大部分回應意見支持政府在高級公務員級別試行這一構思。其中的主要理由是，高級公務員的管理職責較為繁重，同時對其執行的職務亦可作出影響及選擇。這些意見亦認為，初級職員可仍然按固定薪級制處理，直至他們準備就緒才推行有關制度。這些意見建議，如果試行成功，應考慮在高級公務員級別以下的人員推行薪幅制。
65. 有些意見認為，如果要實施薪幅制，則所有級別的公務員都應該跟隨相同的薪酬制度，因為這樣才可確保公平性，並避免在公務員隊伍內造成分化。
66. 至於應否在紀律部隊推行薪幅制，意見也是不一。公務員管理層組別的回應意見一般認為，這一原則同樣適用於文職人員及紀律部隊。但是，有些意見則特別指出，紀律部隊可能有其獨特的考慮因素，對於把薪幅制擴展至適用於紀律部隊這一方面，他們較為審慎。
67. 從紀律部隊提交的意見中，極大部分認為在紀律部門中推行薪幅制沒有太大好處，因為如果不小心管理這新制度，便有可能出現越軌及不必要的競爭情況。
68. 公務員職員協會及工會的回應亦堅決反對在紀律部隊中實施薪幅制。他們認為，執法及相關工作的性質是被動的，在大部分的情況下工作並不受紀律人員的控制，從而影響其表現。他們相信表現與薪幅掛鈎亦可能會導致紀律部隊出現貪污的情況。

### 薪酬調整的制度及機制

69. 約有 150 份意見書就這一具體事項提出意見。
70. 大部分來自公務員的回應意見認為，現有的調整機制是公平的，而且是行之有效的，不應以其他機制取代，除非另外有更好而可行的選擇。他們一般支持更頻密地定期作出檢討，以確保現有制度可以跟上不斷轉變的環境。他們認為，雖然現行機制似乎不大靈活，卻能給予公務員在入職時所期望的穩定性，因此他們不用擔心基本的生活需要，而可以集中精神工作。（註：同時請參閱第 8 頁「與私人機構薪酬水平大致相若」部分）
71. 在公務員隊伍內提交的意見書中，提出來作進一步考慮的具體事項包括：
  - 需要向公眾提供更多資訊，並教育公眾，從而糾正他們對現有薪酬調整機制的誤解及公開批評；
  - 需要找出現有機制的任何缺點，並作出改善；
  - 將公務員薪酬調整與國內生產總值增長掛鈎是否可行及是否恰當。

72. 大部分來自非公務員利益團體及公眾人士在回應意見中均指出，現有計算公式的不足之處及缺乏薪酬水平調查引致公務員隊伍與私人機構薪酬差距擴大。除了其他改善步驟外，他們建議擴闊薪酬趨勢調查中所採用的私人機構樣本，以包括中小型企業。他們亦認為，極需要做到公營部門及私人機構之間類近工種大致相若的薪酬水平，而不只是總體的薪酬調整。(註：同時請參閱第 8 頁「與私人機構薪酬水平大致相若」部分。)

## 推行績效獎勵制度

73. 接近 170 份意見書就這一事項提出意見。整體來說，就推行績效獎勵制度這一問題上，公務員各方的回應意見分歧。
74. 一半公務員管理層組別及個別管理人員的回應意見支持推行績效獎勵制度。這些意見歡迎實施績效獎勵制度，認為這是一個有效的機制，可激勵職員，鼓勵良好表現，尤其是對那些已到達頂薪點的職員。他們亦認為這制度有其好處，就是可以改善效率、生產力及問責性，加強公務員隊伍內的績效文化。但是有些回應意見則認為，績效獎勵制度只在下列的情況才能有效：
- 部門獲全權管理其資源（例如，擴大整筆撥款的安排）和以有效的方式解決上訴事項；
  - 獎勵的多少應佔基本薪金中的一個重要部分（即不少於一成）。
75. 公務員職員組別及工會/協會之間的回應也意見不一。職員組別的回應傾向反對推行績效獎勵制度，個別職員的回應卻較為支持這一概念。有些工會/協會的回應意見表示支持推行某種形式的績效獎勵制度，但是大部分意見則反對這一構思。反對的意見認為，推行績效獎勵制度可能會損害職員的士氣，促使分化，同時有可能引致公務員隊伍內出現奉承文化。他們尤其關注，如果要成功推行績效獎勵制度，必須有賴一個公平、透明度高及客觀的績效考核及評估制度。在這一組別的意見中，所提出來的具體事項包括：
- 靈活薪幅制與績效獎勵制度之間的關係；
  - 憂慮這制度會造成壓力，促使職員只會注重短期的機會，從而更快取得成果；
  - 實施管理績效薪酬制度時的困難及行政成本，因為涉及不同部門的多個職系及職級；
  - 量化及量度工作成果所帶出的實際或技術問題。
76. 極大部分非公務員利益團體的回應意見及超過半數公眾人士的回應意見，表示支持推行績效獎勵制度，相信可以收到潛在的激勵效應。
77. 有些意見建議對成功推行績效獎勵制度訂下一些要訣，包括：
- 需要設立一套全面的績效考核制度，必須是公平及透明度高的；



- 需要有充裕的撥款，以支援實施有關方案；如果只能取得任何細小的效益，則不值得進行有關方案；
- 需要有效的離職及紀律制度，以處理表現欠佳的職員。

### 績效獎勵制度的種類

78. 有一些回應人士就績效獎勵制度的種類提供意見，但意見紛紜。
79. 雖然大部分回應意見認為個別獎賞可以產生潛在的激勵效應，但他們一般都擔心，競爭的元素將會損害公務員隊伍內的和諧或團隊工作精神，而個別獎賞計劃在實際實施時難以管理。
80. 其他意見則支持以團隊為本的獎勵制度，因為團隊的建立及團隊精神有助促進公務員隊伍內和諧的工作環境。他們亦相信，從工作的性質來看，尤其是以高級職員以下來說，較多是以團隊為基礎，並且團隊獎勵制度也較為初級職員所接受。有些回應意見則指出，以團隊為本的獎勵制度不一定是以個人績效為本的獎勵制度的另一選擇。
81. 在意見書中，提出有關以團隊為本的獎勵制度在實施方面的困難包括：
- 部門之間 / 其本身及職系之間 / 其本身，工作性質及團隊規模均有不同；
  - 如何訂定、量化及量度團隊目標（及妥善地分隔開外來因素的影響，而這些因素是參與獎勵制度的團隊控制以外的）；
  - 在一個團隊內區分高績效與低績效，從而以公平及公正的方式分配獎賞。
82. 在意見書中，就適合的績效獎勵方式這一事項所提出的其他建議包括：
- 在保留常年固定增薪制度下，對表現卓越或成功完成特別項目或任務的職員給予年終花紅；
  - 更多利用非實質的獎勵，例如，表示嘉獎的說話、嘉許狀及其他認同工作表現的方式、旅遊、培訓及發展機會。

### 績效獎勵制度所涵蓋的範圍

83. 有些意見建議，個人獎勵制度應先在高級公務員中試行，然後才逐漸擴展推行至其他公務員組別。他們認為這樣可確保在公務員隊伍所有級別推行公平及一致的安排。
84. 至於應否在紀律部隊推行績效獎勵制度這一事項，意見極之分歧。有些回應意見持審慎態度，認為在紀律部隊推行任何制度應小心處理，以強化及獎勵正當的行為及可取的成績 / 成果。

## 精簡和下放薪酬及職級管理職能

### 下放薪酬及職級管理職能

85. 約有 180 份意見書就這一事項提出意見，對薪酬管理下放在香港公務員隊伍中是否可行，提出各種不同的觀點。
86. 有些公務員管理層組別的回應意見表示歡迎這個構思，認為薪酬管理職能下放可以促使在人力資源及財務管理方面有更大的自由度及控制權。他們相信，在廣泛的中央政策及參考準則之內，是有可能把薪酬管理權力下放給部門，從而最妥善地滿足各部門的需要。但是，大部分管理層的回應意見認為，香港的地方太細小，沒有充足理由支持實行職能高度下放的安排；並且憂慮這做會重複及增加行政成本，在一個四分五裂的制度下損失內部對比關係，部門間出現爭取資源的競爭情況，以及在部門層次缺乏管理有關制度的專業知識、技巧及資源。
87. 整體來說，大部分職員組別及工會/協會的回應意見均是支持維持現狀，雖然超過四分之一的工會/職會協會的回應意見及約一半個別職員的回應意見支持下放更大的薪酬管理職能。反對下放更大的薪酬管理職能的回應人士及團體認為，這樣做會有可能在公務員隊伍內造成分化，對於一些職系會造成損失重新調配的機遇，出現更大的不明朗情況，同時亦會出現部門管理層對資源的控制享有過度權力的情況。他們相信，在實施方面將會是一項極具挑戰性的工作。
88. 非公務員人士及團體對這一事項的回應意見紛紜，雖然外間的利益團體大部分的回應均支持給予部門更大程度的自主權。支持作出改革的意見認為，現行集權中央的薪酬制度阻礙了有效及問責的部門運作，而要在部門進行必需的改革，職能下放是不可或缺的一環。對這一事項有所保留的人士及團體的回應所持的理由，與支持維持現狀的公務員隊伍管理層及員工的回應相似。
89. 有關這一事項的意見之中，所提出來的具體事項包括：
- 薪酬管理職能下放的適當程度，以及未來中央就這些事宜所擔當的角色；
  - 確認薪酬管理下放應與部門事務、財務資源管理及人力資源職能下放等更廣泛的計劃配合；
  - 任何下放薪酬及職級管理職能的安排，均需要在公務員體制內同時實施一個具透明度及競爭性的委任及晉升制度來互相配合。
90. 回應意見中，有關實施方面的意見包括：
- 支持試行職能下放，最初以整筆撥款或以營運基金方式運作的部門作為試點；
  - 支持設立一個中央性的職能，負責處理投訴及不滿事宜，並審核各部門的薪酬管理，以確保有效地管理及運用資源。

## 把一般/共通職系併入不同部門

91. 約有 155 份意見書就一般及共通職系併入不同部門這一事項提出意見。不同的有關人士組別之間也是意見分歧。
92. 在部門管理人員的回應意見之中，剛超過一半支持這一建議。他們認為把一般及共通職系併入不同部門有利於有效的資源管理，尤其是初級職員和文職及秘書職系。但是對於這一構思有所保留的意見強烈表示，一般及共通職系職員現時輪調的安排能擴闊他們的工作經驗，可讓他們接觸良好的作業方式及新的視野，同時亦能對部門管理層起了應有的制衡作用。他們認為這些方面都是十分重要的，不應摒棄。在大部分公務員隊伍管理人員的回應意見中，他們均表示十分關注行政主任及其他一般及共通職系人員可能會失去事業發展的機會。
93. 很大部分的公務員團體的回應對這一構思持反對意見。他們認為，這建議的壞處是：在招聘、培訓及調配人手方面會失去規模經濟的好處；尤其任職於規模較小部門的職員限制了事業前途；當部門工作外判、部門私有化或縮減人手時，員工可能遭到遣散；以及損失了部門內一般及共通職系人員所擔當的制衡角色。
94. 公務員工會/協會的回應一般來說對這一事項意見紛紜。
95. 一般及共通職系公務員所提交的意見書大多反對這一構思。他們認為這樣做會限制他們未來的晉升前途，剝奪了他們的事業發展機會，同時亦限制了在緊迫時限內完成特別職務時所需的彈性調度(例如，進行選舉活動)。
96. 非公務員人士及團體的回應，尤其是外間利益團體的回應，均支持這一構思。他們指出，必須先把一般/共通職系併入不同部門，才能促進其他方面的改革，如授予部門更大的薪酬及職級管理職能的自主權、績效檢討及精簡公務員職級的改革。
97. 在提交的意見之中，提出作進一步考慮的具體事項包括：
  - 一般/共通職系一旦併入不同部門，如果這些職員在取得必須的學術及專業資格後，是否可以轉職為有關部門的專業或技術職系人員；
  - 需要提供足夠的調配規劃及培訓以促進技能轉移；
  - 先在文書職系內試行這一構思，如果合適的話，才推展至一般/共通職系內的其他組別實行。

## 在範圍較廣的職位類別中合併現有職系

98. 約有 140 份意見書就這一事項提出意見。大部分回應意見均支持職系合併的構思，雖然來自公務員的回應意見之中各種不同的觀點。

99. 超過半數部門管理層的回應意見及大多來自個別公務員隊伍管理人員的回應意見認為，確實有一定的空間，可以做到合併職系及精簡架構，從而提高效率及簡化行政。很多意見認為，很多職系及職級已經過時，而很多職位在職系/職級方面的分野已變得模糊。
100. 相比起來，公務員職工團體的回應對這一構思則表示憂慮，認為這方面的改革減少整體公務員的晉升機會減少；嚴重影響他們的職業保障，尤其是在中層及低層公務員方面；最終對公務員的士氣造成打擊。對此並沒有具體建議的情況下，他們認為需要對每個職系作仔細檢討，逐一考慮每個合併個案所帶來的好處。
101. 紀律部隊的回應對這一事項表示關注。他們認為，由於工作性質特別的緣故，因而應保留現有架構。但是，他們亦表示，文職職系仍有作出精簡的空間。
102. 大部分非公務員人士及利益團體的回應均十分支持簡化職系的構思。他們認為，透過減少不必要的層級及人手，可以提高部門運作的靈活性及效率，並能減低成本。
103. 在意見書中建議的具體精簡職系方案包括：
- 把公務員隊伍中職業上或學歷上有類似要求的職系合併；
  - 引入職位評值制度，採取工作要求的模式來決定職系及職級。
104. 在提交的意見之中，提出作進一步考慮的具體事項包括：
- 需要確認精簡架構與合併職系及職級是兩個不同的課題，因此應該分開獨立處理；
  - 如要擴大職責範圍，便有可能需要擴闊薪級；
  - 在縮減層級方面，需要在控制範圍及有效性兩者之間作出平衡，這是十分重要的。
105. 意見書中有關精簡職系在實施方面的意見包括：
- 在職級管理的事宜上，需要授予部門更大的自主權；
  - 需要處理職員對縮減人手及損失事業機會的憂慮，這是十分重要的；
  - 需要先就部門管理層架構進行檢討，然後才擴展至下級人員，從而取得一般員工的認同及支持。

### 引入正式的職位評值制度

106. 約有 120 份意見書就這一事項提出意見。
107. 來自公務員管理層、個別公務員管理人員及一般職員，以及外界的非公務員人士及團體的回應意見之中，佔最少一半均表示支持引入正式的職位評值制度。公務

員員工、工會/協會所提交的團體意見書中的意見，則對這一構思持較為審慎的態度。

108. 在支持引入正式的職位評值制度的意見之中，對於有關制度應否由中央集中處理，支持及反對的意見約各佔一半。支持中央集中處理模式的意見大多基於營運效率及專業知識、內部對比關係、透明度及公平性等理由。支持在中央指引下職能下放給部門的理由，主要是部門本身更能了解有關工作的要求。
109. 意見書中所提出的一些主要建議包括：
  - 任何正式的職位評值制度應由一個獨立機構執行；
  - 引入正式的職位評值制度時，應簡化範圍較廣的職位類別中的現有職系，從而互相配合；
  - 如果政府引入職能下放式的職位評值制度，政府至少應擔綱制定整體架構及指引的角色，並負責執行監督的職能。

## 建議在薪酬檢討第二階段進一步考慮的範疇

110. 本部分就公務員薪酬管理的主要範疇，向專責小組提供建議，我們認為這些範疇應在第二階段的薪酬檢討中作進一步處理。我們的結論按研究的五個主要範疇編排，當中已兼顧到(中期報告所研究的)五個國家相關的公務員薪酬安排及發展，以及在公眾諮詢期間所收集到的意見。

### 普遍採用的薪酬政策、結構及制度

#### 公務員的薪酬政策及制度作徹底改革的需要

111. 在所有研究的國家之中，除了加拿大剛開始進行公務員薪酬改革之外，其餘的國家均已就公務員薪酬政策、結構及制度，進行了重大而長遠的改革計劃，雖然其成功有爭議之處。每個國家均有不同的起步點，並因應不同壓力及情況而進行有關的改革。在大部分的情況下，改革是整體的公營部門改革的一部分，並由此而推動的。這些改革背後共同因素是：希望在公務員隊伍中建立一個更強而有力的績效文化；促進更大的靈活性以確保適當地滿足提供公共服務的人手需要；以及提高公務員的問責性及公共服務的成本效益。
112. 根據公眾諮詢的回應，對於就現有薪酬制度作出徹底的改革方面，似乎在公務員隊伍內只獲得有限度的支持；但是他們也默認現行安排有較溫和的檢討及改善的空間。在缺乏有力支持改革的理據下，公務員一般員工及工會/協會的團體回應認為現有的安排是行之有效及值得信賴的，他們相信，任何必要的改革均應該以漸進的方式，用較長的時間來實施，才能避免影響公務員隊伍的穩定性或士氣。相比之下，來自外界利益團體的回應則更支持需要對公務員薪酬制度作出重大改革。
113. 基於上述各點，我們認為儘管香港公務員的薪酬制度有確切改革的地方，現時有必要進一步就這項改革的程度與步伐作出周詳的考慮。以下是我們覺得專責小組或須考慮處理的問題：
- 推行整體公營機構管理改革的空間和時間，因它可影響公務員薪酬管理制度的未來發展方向；
  - 現行薪酬安排的優劣及它們符合未來需求的適當程度；
  - 個人加入或離開公務員隊伍的動機，以及薪酬安排對於其決定是否加入公務員隊伍的重要性；
  - 有必要就薪酬改革提供令人信服的理據及遠景目標，以便就公務員薪酬政策及其背後的關鍵原則進行全面檢討；
  - 有必要制定薪酬改革策略和時程，以實現薪酬制度改革的目標；
  - 確定薪酬管理制度內有必要即時處理和制定臨時方案的範疇。

## 單一薪制政策

114. 儘管研究各國的公務員福利和津貼佔總薪酬的比例遠低於香港，他們均已採取措施檢討和精簡公務員的各種福利和津貼。單一薪制政策普遍受上述國家的員工歡迎，因為這一政策能讓他們在運用薪金方面享有更大的自由度，也有助減省行政開支。至於得到保留的津貼，一般局限於艱辛或厭惡性工作、工作地點偏遠或生活指數較高，和那些要求極高或人手短缺的工作。
115. 從公眾諮詢的意見可見本地公務員隊伍的管理階層和個別管理人士的回應都支持採用單一薪制，認為這項政策有助減省行政開支，減少濫用資源的機會及提高公務員在運用津貼方面的靈活性。相反，一般公務員及公務員工會/團體的回應對此卻意見不一。有部分人士憂慮如把現行福利和津貼併入基本薪金內或予以撤銷，將使他們蒙受損失。外界意見則強烈主張推行單一薪制，以提高公務員薪酬的透明度。
116. 儘管政府現時對公務員的津貼正進行持續性檢討，**我們認為值得開展工作，以制定更明確的單一薪制政策**。以下是一些專責小組或須考慮處理的具體事項：
- 加快或延伸現行措施以精簡、合併或簡化現時各類津貼的空間；
  - 決定保留現行津貼還是以更有效的方式處理津貼的原則；
  - 推行單一薪制的最佳方法。

## 與私人機構的薪酬水平掛鈎

117. 為了提供足以吸納、留用和激勵合適員工的薪酬，研究各國政府都已務求公務員薪酬與私人機構薪酬水平「大致相若」，儘管這些國家已放棄兩者之間的明確聯繫。上述各國也沒有試圖促使公務員的薪酬水平超越私人機構的薪酬水平：當中有些國家（例如新加坡）致力促使公務員薪酬在整體上緊貼私人機構的水平，也有其他國家（例如英國）明確強調公營部門的薪酬水平，應存在一定程度的「折讓」。減少着重公務員薪酬與私人機構的掛鈎，現時使高級公務員的薪酬水平過度落後於私人機構的水平，引起一些關注。
118. 根據公眾諮詢結果，公務員隊伍與公務員以外的回應意見大多支持維持公務員薪酬與私人機構薪酬水平大致相若的做法，儘管有部分意見（尤其是公務員隊伍以外的意見）認為薪酬比較應局限於個別職群類層面上而非應用在整個公務員隊伍上（正如現時薪酬趨勢調查所採用的方法）。
119. **我們的結論是：公務員薪酬與市場水平掛鈎的做法有可能繼續成為公務員薪酬釐定工作的一個特色，當局有必要進一步探討如何才可恰當應用這一原則。**以下是專責小組或須處理的具體事項：
- 公務員相對於私人機構薪酬水平的定位（即何謂「與私人機構薪酬水平掛鈎」）；

- 不同的職群或資歷薪酬水平的定位；
- 在薪酬釐定工作上時，如何衡量與市場水平掛鈎與其他因素(例如：財政負擔能力)的關係；
- 如有意見認為公營機構與私人機構的薪酬水平現時存在相當差距，那麼應如何貫徹和維持與市場水平掛鈎這一原則。

### 財政負擔能力作為最重要的考慮因素

120. 財政負擔能力已成為有關國家公務員薪酬政策的主要特色，反映這些國家近年在公共財政和開支上所面對的嚴重掣肘。薪酬職能逐步下放予個別部門和機構已成一趨勢，這加強了注意整體撥款內支付公務員薪酬開支的能力。
121. 觀乎公務員隊伍在公眾諮詢內的意見，大多反對以財政負擔能力作為公務員薪酬政策的主導原則，唯恐這一原則易受政治壓力和宏觀經濟因素所影響。但公務員管理階層和個別管理人士的回應均同意財政負擔能力為制定薪酬政策過程中的眾多考慮因素之一。外界對這一問題有不同意見，但都認為財政負擔能力有助政府恪守審慎理財的原則。
122. 就香港現時關注公共開支所面對的掣肘而言，我們相信專責小組值得進一步探討在釐定和調整公務員薪酬水平時，應否和如何應用財政負擔能力。專責小組可處理的具體問題包括：
- 「財政負擔能力」的適當定義；
  - 財政負擔能力與其他因素(例如與市場水平掛鈎)的關係；
  - 公務員架構內尤其與財務負擔能力有關的範疇。

### 高級公務員的獨立薪酬安排

123. 有關國家大多為高級公務員另行制定獨立的薪酬安排。舉例說，在那些薪酬職能已高度下放的國家內，維持一支集中管理的高級公務員隊伍，被視為維繫整體公務員隊伍的凝聚力、控制公務員薪酬開支的重要渠道。在那些按個人表現釐定薪酬的國家內，高級公務員薪酬內承受風險部分的比重一般較高。
124. 來自公務員隊伍的回應對高級公務員在薪酬上應否有不同待遇意見不一。有意見認為薪酬待遇不同，正可反映高級公務員肩負較重要的職責和日趨重要的問責性；但也有意見關注到高級公務員薪酬待遇不同，將拉闊公務員隊伍內的薪酬差距，使公務員隊伍出現分化。外界的回應意見一般支持高級公務員享有不同的薪酬待遇，部分原因基於此舉可更有效地把高級公務員與私人機構高級人員的薪酬水平貼近。
125. 我們認為高級公務員享有不同的薪酬待遇這一原則值得加以深入探討。專責小組可處理的具體問題包括：



- 「高級公務員」的定義；
- 在顧及整體管理及人力資源配置的基礎上，高級公務員應在何種程度上享有不同的薪酬待遇；
- 高級公務員隊伍在何種程度上可作為薪酬制度改革的試點對象；
- 是否有必要就高級公務員隊伍制定不同的薪酬檢討機制，以便更好地反映私人機構內相應組別的薪酬變動；
- 正如一般公務員所指出，如何減低薪酬差距擴大和公務員隊伍出現分化的風險。

## 紀律部隊的待遇

126. 儘管有關國家在處理紀律部隊或相當人員的薪酬安排時，並無一致方式，其總體趨勢在於那些被取消罷工或採取工業行動的權利，及(或)有必要確保其薪酬水平的釐定不受政府支配也不受過度的政治干擾的組別，才可享有獨立的薪酬待遇。這意味著儘管大部分國家的警察隊伍實際上仍保留獨立的薪酬安排，但其他紀律部隊或相當人員的薪酬和其他方面的管理與其他公務員隊伍並無分別。
127. 公眾諮詢中，紀律部隊及公務員隊伍內的管理人員的回應意見都認為紀律部隊工作特殊，因此極為贊成保留紀律部隊的獨立薪酬安排。其他職級的公務員以及公務員工會/團體的回應對此意見不一，儘管大抵傾向保留紀律部隊的特別待遇，有部分人士卻對特別待遇或會引致分化表示關注。外界回應意見大多支持紀律部隊享有不同的薪酬安排。
128. **我們認為值得就紀律部隊享有獨立的薪酬待遇進一步探討其理據與政策。**專責小組可處理的具體事項包括：
- 用以確定是否保留獨立薪酬安排的原則；
  - 用以保留個別紀律部隊現行薪酬安排的理據；
  - 支持個別紀律部隊享有不同薪酬待遇的獨特考慮因素；
  - 一些/其他紀律部隊與其他公務員隊伍在薪酬制度上建立聯繫的實際作用。

## 以薪酬幅度或其他薪酬制度取代固定薪級的經驗

129. 研究中的有關國家均以靈活的薪酬幅度取代高級公務員按年資自動增薪的固定薪級制度。那些已將薪酬管理職能下放的國家，亦已將靈活薪幅制推廣至其他各類公務員或大部分公務員。公務員隊伍內的管理階層認為這項改革的推行有助於建立更公平的獎勵制度、提倡更著重表現的公務員文化。相反，一般員工及工會均反對這方面的改革，認為薪幅制度的推行將導致公務員隊伍出現分化，與公務員當前的主流文化背道而馳。從外國的經驗中我們知道靈活薪幅制的成效以及人們所稱道的不偏不倚，實際上取決於有關部門能否以全面的角度進行績效評估和管理。

130. 在本港公務員管理階層及外界的回應意見均傾向逐步摒除固定薪級制度，藉此提高薪酬制度的靈活性，進一步按員工表現而非年資提供獎勵。一般員工及公會/公務員團體的回應意見則傾向保留現狀，有部分意見認為只須加強管理現時按年資自動增薪的制度，同樣可以達致論功行賞在薪酬制度內的重要性。
131. 有見及此，**我們認為值得進一步深入探討是否並如何推行靈活薪幅制**。以下是專責小組或需考慮處理的問題：
- 支薪點制度應否保留，或只須保留最高和最低支薪點；
  - 至少作為臨時措施而言，考慮加強現時按年資自動增薪的制度，摒棄按年資自動增薪的做法，以便進一步將員工表現作為增薪依據；
  - 能否在高級公務員隊伍及少數部門內試行與表現掛鈎的薪幅制，這項措施若然可行，能否逐步推廣至整體公務員隊伍；
  - 引入廣分職級的利弊與方法。

### 用以釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制

132. 儘管加拿大和新加坡在這方面的改革步伐較為緩慢，研究中的有關國家已逐步摒棄由中央統籌和以計算公式為本的薪酬釐定方法。個別部門現已在釐定薪酬方面享有較大 權責，強調以財務負擔能力、實現績效目標、如何「招納、留用和激勵」優秀員工作為主要的考慮因素。透過集體及個別商議的合約現已成為普遍現象，而薪酬趨勢調查及以私人機構的薪酬水平為基準的做法，只作參考用途，不會用來規限公務員的薪酬調整工作。
133. 本地公務員管理階層及一般員工的回應意見大多認為現行薪酬調整機制公平合理而且運作順利，除非有其他更佳和經過驗證的選擇，否則不應予以取代。但有不少外界回應意見認為現行計算公式存在漏洞，加上未有進行薪酬水平調查，使公務員隊伍與私人機構的薪酬差距越來越大。
134. **我們認為，為配合薪酬管理工作的其他改革建議，現在有必要深入探討各個方案，並提供建議未來用以釐定薪酬水平和調整幅度的最合適機制**。以下是專責小組或需考慮處理的問題：
- 是否對現行機制作出臨時改動以趕上 2003 年的薪酬制度檢討工作；
  - 探討進行薪酬水平調查的理據與實際方法，從而確定現行薪酬檢討機制的所需改革幅度，並為任何新設立的薪酬結構奠定基礎；
  - 個別決策局及部門在釐定本身的薪酬水平上應有多大的自主權；
  - 公務員事務局、財經事務及庫務局等中央機構在未來的薪酬釐定工作上應擔當的角色；

- 儘管現時的總體趨勢強調將公務員的薪酬事宜逐步下放予個別部門和機構，應否繼續由中央機構釐定高級公務員或個別組別的薪酬水平。

## 推行績效獎勵制度的經驗

135. 引入績效獎勵制度是海外國家在薪酬改革方面的一個重要課題，也被視作提升公務員績效標準的一個重要因素。除了按個人表現決定增薪幅度的靈活薪幅制外，其他已推行以績效為本的薪酬安排還包括：個人表現花紅、團隊制績效金、按經濟表現掛鈎發放的薪酬(類似新加坡所推行的措施)。正常而言，一般公務員的現行基本薪金都不會受到影響，而高級公務員的績效薪酬佔其薪酬總額的比重一般比職級較低的公務員為高。績效薪酬制成功與否，取決於能否成功建立一個公正無私而且一視同仁的績效管理架構。
136. 公務員隊伍在公眾諮詢中對績效薪酬制意見不一。公務員管理階層的回應內約有一半意見以及不少外界團體的回應都支持推行以績效為本的薪酬制度，藉此加強公務員的靈活性、激勵員工士氣和加強績效文化。一般公務員的反應對此卻較為冷淡，工會/公務員團體回應的支持更甚；他們認為績效薪酬制可導致公務員隊伍出現分化，削弱員工士氣。至於某形式的績效薪酬制是否比另一形式的績效薪酬制理想(例如：個人績效金相對於團隊制績效金)，並未得到各方面的清晰回應。
137. **我們認為績效獎勵制是一個值得深入探討的重要課題。**以下是專責小組或需考慮處理的問題：
- 在推行績效獎勵制以切合部門的實際需要和環境上，怎樣才算是最適的範疇和方法；
  - 公務員隊伍現時所採用的績效管理制度的成效和穩定性；情況適用的話，在確立可靠的績效管理制度方面有何最佳途徑；
  - 以高級公務員作為個人表現薪酬制的試驗對象；
  - 其他形式的績效獎勵措施是否適用於本地公務員隊伍，例如：
    - 個人表現花紅
    - 團隊制績效金，現時有 6 個部門參與試驗計劃
    - 機構獎勵計劃，當部門整體達到或超越某些既定的績效指標時，所有員工都可獲獎勵；現時某些營運基金也有採用，儘管規模不大
    - 按香港整體經濟表現發放的獎金
    - 經過改良的非現金獎勵；
  - 與績效獎勵有關的撥款安排。

## 精簡和下放薪酬及職級管理職能的經驗

### 下放薪酬和職級管理職能

138. 在某程度上將薪酬和職級管理職能下放，一直是有關國家公務員薪酬制度改革的重要環節。個別部門或機構可自行管理其薪酬安排(包括薪酬政策和薪酬結構)，以切合其實際需要和環境。此舉有助部門或機構加強本身的財務問責性，突顯績效表現的重要性，但另一方面，公務員隊伍的整體性受損，不同部門或機構負責類似職務的員工在薪酬待遇上難求一致，事業發展及部門的人員調遷受到限制等等，都引起一些關注。
139. 公眾回應對於香港公務員隊伍下放薪酬職能是否可行，可謂意見分歧。儘管部分公務員管理階層的回應意見歡迎在中央機構的統籌下加強資源及財務上的自主性，但有更多人認為香港面積有限，難以引證由中央統籌公務員的薪酬安排。有員工憂慮管理層若然擁有更大權力，可能出現濫權情況；也擔心不同部門類似職位之間的薪酬差距擴大及調遷機會減少。外界的回應意見傾向支持進一步下放薪酬職能，以提高公務員的效率和問責性。
140. 我們認為這是一個有待專責小組在第二階段深入探討的重要課題，因為將來無論薪酬職能下放程度是深是淺，都會對日後薪酬制度其他方面的發展有著重要影響；舉例說，職能下放如能深入推行，可能會突顯財政負擔能力在釐定薪酬水平和調整幅度時的重要性，同時亦會使整體公務員隊伍內職級整頓的範圍收窄。
141. 以下是專責小組或需考慮處理的具體問題：
- 能否進一步把管理或人事職能納入職能下放的範圍，以及此舉對薪酬職能下放有何啓示；
  - 在確定日後薪酬管理職能下放的程度時所採用的原則；
  - 中央機構在下放薪酬職能的機制內所擔當的未來角色和職責。

### 職級改革(包括精簡職系數目、把一般職系人員併入不同部門、建立正式的職位評值制度)

142. 研究中的有關國家對本身的職級安排進行了重大改革，一般是把與職級事項有關的職能下放予個別部門或機構。這方面的改革包括：
- 把一般職系人員(高級公務員除外)併入不同部門；
  - 引入範圍較廣的職群，制訂薪階較闊的薪酬級別；
  - 建立用以評估職位比重的職位評值制度或以才能為本的評估模式；
  - 脫離以學歷作為職級及職系評定的首要標準。
143. 在本港，有不少公務員管理階層內的回應意見都支持職級改革(包括精簡職級數目，把一般職系人員併入不同部門，建立職位評值制度)，以改善公務員隊伍的

效率和資源管理。一般公務員的回應對於職級改革意見不一，有部分人士憂慮晉升機會被減少，影響公務員的工作安全感。來自公務員隊伍的回應卻有不少意見認為職位評值制度或其他職位評值方法有助政府以更公平的手法設定內部對比關係。公務員工會/團體的意見中，有過半數支持精簡職系數目並把現時職類合併為範圍較廣的職位組別。

144. 總括來說，我們認為值得進一步探討職級改革的範疇，確認職級改革必須與薪酬管理職能的下放一併考慮。以下是專責小組或需考慮處理的具體問題：
- 能否容許個別部門或機構在職級問題上(包括將一般職系人員併入不同部門)享有更大的自主權；
  - 根據對現行職系類別的詳細分析，推行綜合職系結構的可能性和方案；
  - 透過職位評值制度或其他評值方法制定內部對此關係，建立合理而公平的職系結構的理據；
  - 可否以某一部門(或高級公務員隊伍)作為職位評值制度的試驗對象，以便日後可推廣至整體公務員隊伍。
145. 在推行上述改革時，消除員工對可能喪失轉職和就業機會的疑慮將會是十分重要的。

## 未來展望

146. 在本報告的上述部分，我們就薪酬制度改革中認為專責小組應在下一階段進一步探討薪酬制度改革的各種問題和機會，提供建議。
147. 展望未來，專責小組現時必須釐定最能符合香港未來需求和環境的公務員薪酬和職級安排。這評估必須顧及現行安排的優點和弱點，並了解政府在相關的重要領域(例如下放人力資源和財務管理職權)推行公務員改革的意向。
148. 就本質而論，這些課題有不少是相關的。我們認為專責小組(與政府)必須採取全面而協調的方法進一步探討這些課題。具體而言，我們鼓勵專責小組儘早就一些關鍵原則確立全面而長遠的目標，並勾劃政府所屬意的公務員薪酬管理安排的特色。借助以上目標和廣泛的實施藍圖，可與有關人士共同探討公務員薪酬制度的未來方向，避免詳細的改革計劃最後被人分割處理。
149. 要求專責小組在同一時間詳盡探討所有有待改革的範疇，顯然不切實際。我們根據本身的豐富經驗，建議專責小組先行處理以下範圍較廣泛的課題（儘管當中或會互有重複）：
- 首先，檢討薪酬釐定及調整機制。除了探討現行計算公式及調整程序的一些短期修正措施外，還應考慮：
    - 政府採用的薪酬政策，包括在與私人機構薪酬水平比較時，如何把公務員薪酬定位，以實現其關於人力資源的施政方針；
    - 如何實現和維持公務員薪酬與私人機構薪酬水平的大致相若（若這原則適用的話）；
    - 財政負擔能力與其他管理方面的考慮因素在制訂薪酬水平上的角色。
  - 然後詳細探討如何精簡現行薪酬及職級結構以及推行改革的最佳途徑。這包括：
    - 決定薪酬及職級管理權責的下放程度，以及下放程序所應遵守的中央政策；
    - 檢討及確定精簡現行職級和職系結構的範疇和方法；
    - 決定是否摒棄固定薪級；若然放棄，有何合適的方案？如何推行這些替代方案？
    - 探討利用職位評值制度作為制定內部對比關係的較佳渠道；
    - 制定單一薪制政策，並對各類津貼進行檢討。
  - 第三，進一步探討績效獎勵制的理據以及在公務員隊伍內推行績效獎勵制的最佳渠道。這包括：
    - 根據公營及私人機構的經驗，探討推行個人表現薪酬的可行性以及最適合推行個人表現薪酬的制度；

- 確定及評估其他以績效為本的獎勵制度（例如：團隊或部門獎賞，「一次過」發放的表現分紅，以及其他非現金的認同計劃）；
- 檢討現行績效管理制度以加強培養績效為本的獎勵文化；
- 在公務員隊伍內推行績效獎勵制度前，先在試點推行這項安排。

150. 專責小組必須小心探討推行改革的最佳方法。從公眾諮詢的意見可知取得公務員的認同是確保改革成功的關鍵因素。關於這一點，我們可從上述國家在推行公務員薪酬制度的改革方面所累積的經驗中得到印證。附錄 B 載有上述國家在推行有關改革方面的一些可資借鑒的課題。

## 結論

151. 本報告就公務員薪酬管理制度內一些我們認為有必要在公務員薪酬政策和制度第二階段研究進一步探討的事務，向專責小組提交我們的意見。在提出我們的意見時，我們已考慮過我們對香港現行公務員薪酬安排的背景和發展的認識，個案國家在這方面的經驗以及從中期報告公眾諮詢所收集得來的意見。
152. 我們認為這項薪酬檢討代表著一個重要、及時而且令人興奮的機會，當局可藉此全面檢討香港公務員隊伍未來需要的薪酬管理制度。
153. 我們沒有低估專責小組現時所面對的挑戰。現時可供考慮的有多個方案和因素。從公眾諮詢的意見可發現一個重要信息，就是有必要說服公務員隊伍改變一些關於薪酬安排和職級事項的固有觀念。提供改革的理據以及對未來薪酬安排賴以運作的關鍵原則和特徵提供方針，都是未來的首要任務。
154. 我們期待專責小組就本階段的研究項目撰寫的最後報告，並衷心祝願第二階段的研究能順利開展。



### 研究個案摘要：可資借鑑的經驗與良好措施

A1. 儘管每一國家都有其不同的公務員薪酬制度以配合各自的特定需要，但我們仍根據本研究的成果把其中的共同課題和可資借鑑的經驗簡介如下：

- **薪酬與職級改革的實施過程，不可也不應脫離公務員制度的整體改革議題。**薪酬及職級改革若要取得成功，必須在其他多個範疇內推行相輔相成的改革，例如把人力資源與財務管理職能下放予各部門和機構，及設立輔助性的績效評核和管理架構，以便薪酬和職級改革能夠以公平而一致的方法進行。
- **要有長遠目光。**一般而言，薪酬及職級安排的推行需時多年，必須按步就班，以減低風險和培養公務員隊伍的實力。無論在政治層面或公務員上層架構的層面，政府高層對改革作出持續的承諾和支持以維持動力，這是極為關鍵的因素。
- **必須取得關鍵人士對改革的認同和承諾。**盡早向公務員隊伍內的管理人員和員工徵詢意見，這有助公務員加強認識變革需求和各種變革方案，消除他們的疑慮，並在構思改革建議時盡早吸納他們的意見。
- **要投放較多的資源，**以建立推行薪酬改革時所需的實力和承諾。資源的投放領域一般包括：相關培訓和技能發展；溝通；改變公務員理念體系和促進績效文化發展的特別措施；支援設施的配合（例如技術系統）以確保薪酬管理制度的有效運作。
- **因應公務員制度改革而對薪酬及職級安排所作出的大規模變動，對公務員而言，難免有得有失。**推行薪酬或職級安排以取得成效絕非易事，難題與挫折常有發生。以下都是一些常見而將有待處理的問題：員工抗拒改變現狀；在新制度下員工若有所失、因而士氣低落以至工作動力頓減；如何取得充足經費推行建議中的改革。

A2. 在介紹過這些可資借鑑的經驗後，我們以下將會根據上文所提到的五個研究重點，進一步論述海外個案的良好措施。

### 普遍採用的薪酬政策、薪酬結構和薪酬制度

A3. 有關五個研究國家薪酬政策的普遍趨勢如下：

- 進一步把薪酬政策和管理職能下放予個別部門和機構；
- 在某些領域內（如平等機會），公務員隊伍應帶頭樹立優秀僱主的榜樣，連帶在薪酬政策上也發揮其應有作用，例如：從平等機會的角度強調薪酬安排的公正無私；
- 強調財政負擔能力（即量入為出），提供足以招聘、留用和激勵員工的薪金，減少着重公務員薪酬與私人機構的掛鈎；

- 透過不同形式的績效獎勵，繼續致力加強公務員薪酬與表現的聯繫；
- 以較靈活的方式（例如合併津貼並把其併入基本薪金）取代僵硬的中央統籌制度；
- 至於與香港紀律部隊大致相若的部門，其中只有少數因受特別規條約束（例如被取消採取工業行動的權利）而獲提供獨立的薪酬安排；事實上，許多國家的相若組別的待遇與一般政府部門或公營部門的職類並無分別。

### 以薪酬幅度取代固定薪級的經驗

A4. 五個研究國家均以較靈活的薪酬幅度取代高級公務員的固定薪級（按年資自動增薪）。有些國家在這方面的發展步伐較快，已將靈活薪幅制推廣至全體或大部分公務員。在薪酬幅度制下，每一薪酬幅度均設有最低和最高薪點，公務員的薪酬按個人表現在薪酬幅度內可獲相當彈性的移動。

### 用以釐定薪酬水平和調整幅度的制度和機制

A5. 五個研究國家都在不同程度上把薪酬水平和調整幅度的釐定職能下放予個別部門和機構。影響所及，大部分國家都摒棄了由中央以計算公式釐定薪酬的做法，不再強調公務員薪酬與私人機構的比較，而是着重以符合預算規範的財政負擔能力、實現績效目標、如何招聘、留用和激勵員工作為主要的考慮因素。薪酬趨勢和水平調查一般只用作按議薪準則訂立集體和個人僱傭協議時的參考，並不會用來主導公務員的薪酬調整工作。

A6. 因此，中央機構的角色已轉變，着重制定整體的薪酬政策架構及提供諮詢意見，不再直接參與薪酬釐定事宜。

### 推行績效獎勵制度的經驗

A7. 各研究國家在薪酬方面的一個共同課題，就是致力使公務員（尤其是高級公務員）薪酬進一步與表現掛鉤。除了上文已介紹過的靈活薪幅制外，各國所推行的其他績效薪酬措施還包括：

- 個人表現花紅，包括「一次過」發放的和併入基本薪金的表現花紅；
- 團隊制績效金 --- 這較少採用，一般要求工作團隊實現既定的績效目標或完成某一指定任務或項目。

A8. 到目前為止，高級公務員是績效獎勵制的重點推行對象。究其原因，一方面鑑於適當獎勵和激勵對表現優異的高級公務員的重要性，另一方面是他們的工作一般要求他們運用較大的酌情權和監控力度。高級公務員的績效薪酬（屬於不固定薪酬部分）在其薪酬總額內的比重，各國均有不同，而且分別甚大。新加坡的高級公務員薪酬平均約有四成是按個人表現與整體經濟表現發放的薪酬，可見新加坡政府在推行績效薪酬制方面步伐最快。

A9. 績效薪酬制的推行成效主要取決於兩個關鍵因素：發展一個可以信賴而且穩健的績效管理架構，以及提供充足經費以能更有效分辨表現平庸與表現突出的員工。

### 精簡和下放薪酬及職系管理職能的經驗

A10. 正如上文所指出，研究國家都按照一個由中央制定的政策架構，在不同程度上把薪酬職能下放予個別部門和機構。雖然職能下放提升了作業效率，但也帶來了一些有待正視和認真處理的挑戰，尤其是有意見認為這會使公務員隊伍出現分化。

A11. 大部分研究國家也對其職系安排進行了重大改革。其共同特點包括：

- 把一般職系人員併入不同部門；
- 透過精簡職級和薪酬幅度數目，減少管理結構的層級；
- 把職類合併為範圍較廣的員工組別，藉此改善職系及人力資源管理；
- 建立用以評估職位比重的職位評值制度和程序；
- 脫離以學歷作為職級或職系評定的首要標準。

### 對香港有何啓示

A12. 本報告不擬提出任何具體建議。但我們相信，根據研究國家的經驗以及香港公務員隊伍所面對的挑戰，上文所提到的五個關於薪酬與職級制度的重點範疇均值得加以進一步探討。具體而言，香港公務員隊伍值得：

- 對其薪酬政策及其背後原則進行更深入的檢討；
- 進一步探討應否引入靈活薪幅制；
- 檢討現時用以釐定薪酬水平和調整幅度的機制；
- 探討可否進一步推行以績效為主的薪酬與獎勵制度；
- 探討可否進一步把薪酬與人力資源管理的職能下放至個別部門。

### 海外國家公務員薪酬安排概覽

A13. 我們在本報告內擬訂了一個簡略的圖表（見背頁），以便讀者能對研究國家的公務員薪酬安排一目瞭然。該概覽表按專責小組所指定的五個研究專題簡介各國的有關資料。我們期望該表能有助讀者閱覽本報告內的各項主要研究成果。

A14. 在制定該表時，我們難免會簡化各國的公務員薪酬安排，因此讀者在閱讀有關資料時必須多加留意。為免誤解，讀者應參考中期報告內關於各國的詳盡資料。

## 海外國家公務員薪酬安排概覽表

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
<b>普遍採用的薪酬政策、薪酬結構和薪酬制度</b>						
是否下放薪酬管理職能？ - 公務員？	已相當程度下放職能 - 各部門和機構大部分可按照有關指引自行制定其薪酬政策	否 - 薪酬政策大部分仍由中央釐定（有關當局正在檢討這項措施）	已在很大程度上下放職能 - 各部門和機構大部分可按照有關指引自行制定薪酬政策	已中等程度下放職能 - 各部門具有一些靈活性；中央機構仍維持其影響力	已高度下放職能 - 各部門和機構大部分可按照有關指引自行制定其薪酬政策	下放薪酬管理職能是一個重要課題。高級公務員的薪酬事宜仍由中央統籌處理，以促進這類公務員的流動性，亦便於中央控制
- 高級公務員？	否 - 由中央統一處理	否 - 由中央統一處理	否 - 由中央統一處理	否 - 由中央統一處理	否 - 由中央統一處理	
是否獨立處理紀律部隊的薪酬事宜？	海關及入境部門的安排與其他公務員相近；消防、懲教及警隊人員不屬於核心公務員隊伍	入境、警隊、飛行服務和懲教人員的安排與其他公務員相近；消防、海關不屬於核心公務員隊伍	海關、入境、警隊和懲教人員的安排與其他公務員相近；消防人員不屬於核心公務員隊伍	相當於紀律部隊的公務員的安排與其他公務員的安排大致類近，儘管當中有一些特別的安排	海關和入境人員的安排與其他公務員相近；懲教人員有獨立安排；消防與警隊人員不屬於核心公務員隊伍	這類公務員受多種因素影響（例如：法定罷工權利，獨立處理薪酬安排的需要，各種職務要求，以及過去所訂下的議薪安排），因而有多種不同的薪酬安排
是否按私人機構的薪酬水平釐定公務員的薪酬調整幅度？	否 - 只作為市場薪酬水平的指引	是 - 按職業比較	否 - 只作為市場薪酬水平的指引	是 - 公務員隊伍內的所有職位，都強調其相對於私人機構的競爭力，並視此為招聘和留用優秀員工的重要準則	否 - 只作為招聘、留用和激勵員工這項原則的指引	大部分國家均已減少叫重公務員薪酬與私人機構的對比關係，轉而以財務負擔能力作為主要的衡量準則

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
「財務負擔能力」是否薪酬調整的主要考慮因素？	是	是	是	是	是	
學歷是否內部薪酬對比關係的重要因素？	只是多項因素之一	只是多項因素之一	只是多項因素之一	是	只是多項因素之一	較全面的職位比較日趨普遍
津貼是否已被減省或合併？	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	是 - 大部分津貼已被取消，或併入基本薪金內	上述各國均已減省津貼，藉此提高透明度和減少行政成本

### 以薪酬幅度取代固定薪級的經驗

靈活薪幅制是否已取代自動按年增薪？	是 - 對大部分員工現時已實行靈活薪幅制	不適用於大部分已參加工會的員工，儘管現時正推行一項新計劃；對高級公務員（非工會成員）已實行薪幅制	是 - 對大部分員工現時已實行靈活薪幅制	大部分員工都得到自動按年增薪，而對高級公務員已實行薪幅制	是（除了少數部門外，例如監獄服務處）	一般的趨勢是傾向採用彈性的薪幅，尤其是對於高級職員的薪酬方面
-------------------	----------------------	--	----------------------	------------------------------	--------------------	--------------------------------

### 用以釐定薪酬水平和進行薪酬調整的制度和機制

調整薪酬時是否考慮公務員薪酬與私人機構的對比關係？	否 - 但調整幅度必須符合經中央核准的財務預算	否 - 但強調可比較性，以及調整必須符合經中央核准的財務預算	否 - 但調整幅度必須符合經中央核准的財務預算	是 - 與私人機構薪酬水平比較	否 - 但調整必須符合經中央核准的財務預算	這方面的趨勢是：以較靈活的方式釐定薪酬增幅，容許各機構按照一個由
---------------------------	-------------------------	--------------------------------	-------------------------	-----------------	-----------------------	----------------------------------

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
中央機構在釐定薪酬方面有何重要角色？ - 就薪酬增長制定或核准預算？	核准整體財務預算	在財政預算和具體的薪酬調整方面擔當重要的統籌角色	核准整體財務預算	制定整體財務預算	核准整體財務預算	中央制定的架構視乎本身需要而釐定薪酬增幅
- 提供意見和指導或制定整體薪酬政策？	提供意見和指導	訂下方針，制定整體薪酬政策	提供意見和指導，制定準則	訂下方針，制定整體薪酬政策	提供意見和指導，核准議薪準則	

### 推行績效獎勵制度的經驗

是否普遍採用績效薪酬制？	是 - 對大部分員工已實行某種形式的績效薪酬制	只局部推行 - 適用於一小部分的高級公務員，不固定部分最高佔總薪酬的20%	是 - 某種形式的績效薪酬制適用於大部分員工	逐步採用 - 與個人表現與整體經濟表現掛勾	是 - 某種形式的績效薪酬制適用於大部分員工	績效薪酬制現時已被廣泛採用，尤其以高級職員為然
績效獎勵是否已併入基本薪金內？	是 - 適用於部分員工	是 - 適用於部分員工	是 - 逐漸適用於更多員工	是 - 適用於部分員工	是 - 適用於大部分員工	
績效獎勵是否以一次過花紅的方式發放（並非併入基本薪金內）？	是 - 適用於部分員工	只限於高級公務員	是 - 適用於部分員工	是 - 適用於部分員工	只在極例外的情況下才發放花紅	
有沒有團隊制績效獎勵金？	個別採用 ---通常是項目完成後便發放獎勵金	甚少採用	甚少採用 - 通常是項目完成後便付予花紅	甚少採用	較少採用 - 仍被視作試驗方案	
是否已建立一個穩健的績效管理架構？	現時使用各式各樣的評核方法，其中全面評核法日趨普遍	對大部分員工仍採用傳統的評核方法，這種方法缺乏	制度完善，技能水平高 - 採用自我評核及全面評核法	傳統但穩健的制度。近年強調發展均衡評分表的模式	現時使用各式各樣的評核方法，其中全面評核法日趨普遍	

	澳洲	加拿大	新西蘭	新加坡	英國	概述
	遍；技能發展仍持續	一致的評核準則	的方式很普遍。報告主要叫重能力方面的事項		遍；技能發展仍持續	育及技能發展以促使行為上的改變

### 精簡和下放薪酬及職級管理職能的經驗

是否已透過薪酬和職級制度的精簡化，建立層級較少的結構？	是- 澳洲公務員只有 11 個職級	持續進行，現行制度相當複雜，有 72 個職類， 105 個支類，以及 840 個不同級別	是 - 大部分部門及執行單位已獨立地採用層級較少、更靈活的結構，而職級/級別亦較少	近年已進行一些精簡工作，特別是把高層人員的薪酬級別合併	是 - 大部分部門及執行單位已獨立地採用層級較少、更靈活的結構，而職級/級別亦較少	傾向採用較簡化的薪酬及職級制度，目的在於提高部門/執行單位的運作彈性
是否已採用職位評值制？	是-在某程度上。每類職務都根據其工作價值要求分類	是 - 已引入現成系統，評值高級行政官員的職位；至於其他職位，則採用整體職位比較，並按不同職業歸類	是 - 採用以職位作比較的職業調查，又或當沒有可供比較的職位時，則採用現成系統進行。	是 - 在某程度上。	是 - 採用的等級制度適用於所有公務員	趨向採取較廣泛，以一般性職業類別分類的方式，而脫離採用狹義的職責說明

## 附錄 B – 外國在推行薪酬制度改革方面的一些可資借鑑的經驗

B1. 研究國家在對公務員薪酬管理制度進行重大改革方面所累積的經驗，對於新舊制度間的順利和成功過渡均有不少可資借鑑的經驗。我們認為這些經驗與香港的環境息息相關，特此簡介如下：

- **尋找令人信服的改革理據**，然後，積極而持續地傳達和宣傳改革成效。公眾諮詢內的意見再次印證取得公務員對薪酬制度改革的認同是何等重要。
- 對改革的最終成效有**清晰明確的認識**，並朝著這個方向努力實現目標。
- 必須明白**薪酬結構和制度的改革往往取決於公務員隊伍內關於管理制度和人力資源方面的一些範圍更廣的改革**。
- **採取循序漸進的方法**，配合一致而經過充份闡釋的改革計劃，以期重新確立公務員隊伍的信心和加強其凝聚力。舉例說，新西蘭過去由於面臨危機，初期採用激進的方法推行薪酬制度改革，後來已採取較審慎的態度考慮改革中哪些須要保留改革，哪些須要恢復舊貌，或哪些須予進一步調適。
- **設定符合實際的推行時限**，以便在維持改革動力之餘，也有助於各項改革的整合，以免公務員隊伍疲於應付各種改革。
- **確保公務員隊伍內部具備充足的專業知識和技巧**以推行改革，在必要時可借助外間協助以推動改革工作。
- **不可開展實際上難以有效推行或維持的改革**。舉例說，英國政府在改革高級公務員薪酬安排方面曾遇上若干難題，因其實際上欠缺足夠經費以全面推行績效為本的薪酬制度。
- **尋找平衡點**，例如：容許公務員選擇是否參與某些改革項目，讓他們感覺到某程度上可參與一些影響自身的決定。
- 在必要時**敢於執行艱難決定**以確保改革的推行。例如，提高高級公務員的績效薪酬佔總薪酬的比重，下放薪酬管理的職能以改變個別部門的安逸作風。必須有決心從根本上推行改革，因為旁枝細節的改革難以帶來重大變革或成效。
- **鼓勵各階層的員工代表積極參與**制定各項薪酬改革措施。此舉有助推動改革的順利實施，並能及早察覺各種潛在問題。
- **對員工的情緒和必須進行深入諮詢和參與的改革事項保持高度敏銳的觸覺**。
- **確保相關的教育、培訓和溝通工作能持續進行**，以便公務員隊伍可適應任何新的措施和舉措。有意見認為上述各國大多過早停止這類工作。