

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¹。”

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

¹ 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²。

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”³。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

² 顧問最後報告，附錄 A 第 1 頁。

³ 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⁴。

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⁵。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

⁴ 顧問最後報告，附錄 A 第 1-2 頁。

⁵ 專責小組中期報告，第 4 頁。

公式計算⁶。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⁷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)⁸。

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。

⁶ 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。

⁷ 專責小組中期報告，第 11 頁。

⁸ 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。