

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”¹。

¹ 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。