

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¹ (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

¹ 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²。

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

² 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³：

- (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

³ 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⁴。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⁵。

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

⁴ 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。

⁵ 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。