

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¹，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。

¹ 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”²。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底才有分曉。

² 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，以薪效掛鉤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、推行得宜的薪效掛鉤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。薪效掛鉤的概念，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鉤制度方面成效參差，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鉤制度。

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，也擔心薪效掛鉤會助長奉承文化。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³，有學者曾探討香港公務員體制引入薪效掛鉤元素的問題。該文章指出：

“雖然有頗多理由支持改革和更注重工作表現，而薪效掛鉤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鉤的論據，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

³ 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⁴。”

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。

⁴ 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。