

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¹。”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²。

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

¹ 顧問中期報告，第 15 頁。

² 同上，第 15 頁。

務員隊伍予人架構鬆散的印象的時候³。”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⁴。

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⁵。

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⁶。

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。

³ 顧問最後報告，附錄 A 第 3 頁。

⁴ 專責小組中期報告，第 16 頁。

⁵ 同上，第 16 頁。

⁶ 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⁷”。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

⁷ 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⁸。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。

⁸ 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。