

第九章

總結

(本章扼要總結當局預期專責小組在檢討的第一階段的工作、回顧研究結果及探討未來路向)

工作

9.1 二零零一年十二月，當局邀請三個公務員薪俸及服務條件諮詢組織，“就其他地方(包括但不限於新加坡、英國、澳洲及新西蘭)的政府及管理公務員薪酬方面的最新發展進行分析研究，其間須顧及香港公務員薪酬制度的歷史和發展，並找出適用於香港的最佳做法。研究結果將予公布，以便各界在獲得有關資料後，就本港的公務員薪酬政策和制度是否需要作出重大改變進行討論，並在需要改變時討論如何進行第二階段的全面檢討¹。”當局的邀請函件載於附錄 I。

方法

9.2 專責小組由三個諮詢組織的成員組成，在二零零二年一月展開工作，並聘請顧問，就當局選取的四個國家的最新發展提供資料。顧問建議研究範圍包括加拿大，並獲同意。

9.3 與此同時，專責小組回顧香港公務員薪酬制度的發展。在檢討期間提出的觀察要點，其後在專責小組中期報告的第二章發表。

¹ 公務員事務局局長於二零零一年十二月十八日發給公務員薪俸及服務條件常務委員會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會和首長級薪俸及服務條件常務委員會主席的信件，第 5 段。

9.4 為方便各界在獲得有關資料後就可能適用於香港的外國最佳做法進行討論，我們在二零零二年四月下旬發表了中期報告和諮詢文件，列出 28 個研究要點。為方便廣泛收集各界意見，我們編印小冊子，將該 28 個要點歸納為 15 個問題。

9.5 從郵件和電郵的回應所見，此事備受市民，尤其是公務員關注。專責小組成員多次出席論壇和會議，與部門管理層、公務員團體、個別公務員及市民直接討論，得益不少。至此，我們認為已能廣泛收集所需意見和資料，以便進行內部討論，然後就當局在邀請信上臚列的五個範疇提出意見和建議。

9.6 這正好解釋，為何我們在中期報告和在諮詢期間不厭其煩地表明，專責小組對於研究的事項，特別是所提出的 28 個問題沒有任何既定立場。我們必須抱着開放態度，才能夠冷靜和理智地分析問題。

觀察要點

9.7 書面意見和諮詢大會均帶出一個強烈信息，就是本港的公務員薪酬制度可能不及該五個國家的制度先進，但“突如其來及徹底”的改革不會獲得任何一方支持。事實上，公務員正忙於適應近期的改革措施、減薪建議和新的問責制，如果貿然推行改革，只會損害公務員隊伍的穩定。到目前為止，公務員，特別是中、低層人員仍然懷疑這次檢討背後另有動機，目的是大幅裁減公務員人手和削減他們的薪酬。

9.8 雖然有人有上述想法，我們仍然希望可以令所有抱懷疑態度的人明白，這次檢討旨在找出方法，按關鍵人士(即公務員管職雙方)和整體社會都接受的步伐更新公務員薪酬制度。從其他已發展國家(例如顧問研究的國家)的情形來看，我們認為這次檢討不但合時，而且必要。

薪酬水平調查

9.9 專責小組不能漠視一個更為迫切的問題，就是更新現有薪酬調整機制。正如本報告第六章指出，我們建議政府優先研究此事，盡快制定薪酬水平調查的具體架構和方法，以便增加薪酬調整機制的公信力。在這方面，我們留意到當局已經表明，第二階段檢討工作最低限度要包括檢討釐定公務員薪酬水平的方法。如果決定繼續採用與私營機構薪酬保持“大致相若”的原則，檢討範圍應包括全面進行私營機構薪酬水平調查的時間和頻次。我們建議當局認真考慮一九八八年布宏智委員會的建議，確保薪酬水平調查“制度化，而調查次數應同時兼顧兩方面：一方面必須確保公務員薪酬維持於合理水平；另一方面則要接受[每年]薪酬趨勢調查在用以調整公務員薪酬時，所出現的種種無法糾正缺點……薪酬水平調查應大約每三年左右進行一次”²。至於下次薪酬水平調查應於何時進行，應由當局決定。如果決定進行薪酬水平調查，當局應與各個薪俸及服務條件常務委員會商討調查方法，並考慮在此期間，薪酬趨勢調查應否如常進行。

進一步研究的範疇

9.10 除上述建議外，我們曾在本報告的其他章節提出，在逐步推行改善措施這個大方向下，應在檢討的第二階段更詳細和深入地研究以下範疇：

- (a) 在制定並順利推行一套可靠的工作表現評核制度後，可否對高層公務員實施彈性薪幅制度；
- (b) 在制定並順利推行一套可靠的工作表現評核制度後，可否對高層公務員實施薪效掛鉤制度；以及

² 1988年公務員薪酬調整及有關事宜調查委員會(布宏智委員會)最後報告，第5.38段。

- (c) 確認了把職能下放的優點和此舉可能帶來的挑戰及問題後，能否把下放及精簡薪酬管理工作訂為長遠目標。

我們已按職權範圍所訂，在檢討的第一階段界定所見的不足之處，並根據收到的意見和公眾諮詢結果，盡量收窄研究範圍。

相輔相成的改革

9.11 我們已考慮顧問最後報告的研究結果，並同意顧問的意見，即薪酬範疇以外的“相輔相成的改革”十分重要。這些改革包括更廣泛地把人力資源和財務管理職能下放、實施健全可靠的績效評核和管理制度³，以及精簡有關撤換／解僱表現欠佳者的冗繁程序。這些改革必須與改變薪酬結構和薪酬管理的措施同時推行。海外國家的經驗顯示，財政限制可以導致加強薪酬制度靈活性的具體建議難於或無法實施。要革新薪酬制度，必須獲得政府資源局的認同及緊密合作。所有這些問題，都不能操之過急。在該五個國家，推行實質改革往往需時十年以上。

心態的改變和認同

9.12 目前，較為重要的是了解並向大家證明有需要作出改變，以及解釋這些改變可能帶來的好處。在爭取認同之前，須先改變管職雙方的心態。因此，在過程中必須廣泛徵詢關鍵人士各方的意見，以便達致推行改革的共識。

優先處理的範疇

9.13 總括而言，我們必須重申，改變是必要的，但不可操之過急。在進行改變之前，應先就本報告指出的範疇進行詳細研究及取得關鍵人士的認同。

³ 顧問最後報告，第4頁。

9.14 於**短期**內，應優先制定薪酬水平調查的具體架構和方法，這是薪酬制度的關鍵所在。並就薪酬趨勢調查方法進行檢討。在上述檢討有結果之前，當局應考慮適當中期措施，處理每年公務員薪酬調整。

9.15 在**中期**階段，應全面及深入檢討員工績效的評核制度，研究如何作出改善，以便把薪效掛鈎和彈性薪幅的元素引入公務員體制內，而最好先在高層（首長級）推行。如果在高層推行後證明這些措施可行及有助提高工作績效，將會增強對改革的信心，而取得的經驗亦有助在公務員隊伍進一步推行新措施。此外，應訂定目標，把與工作相關的津貼納入底薪內，邁向推行“淨工資”政策的長遠目標。

9.16 就**長遠**而言，隨着下放人力資源管理職能，應該把下放薪酬管理訂為目標。在推行這項措施之前應先進行詳細研究，確定各個實施階段的涵蓋範圍，及探討能否克服將要面對的挑戰。最終目標，是讓部門有更多自由按本身需要管理薪酬事宜。此外，應把推行“淨工資”政策（即把附帶福利也納入底薪內）訂為目標。

9.17 由於社會經濟和政治環境不斷改變，建議的中期和長期措施應定期檢討，確保切合屆時的需要。

未來路向

9.18 我們亦建議，當局應公布專責小組的第一階段研究最後報告，鼓勵市民討論報告的內容及建議。正如公務員事務局局長在二零零一年十二月的信件指出，專責小組會根據隨後公眾討論的結果，向三個諮詢組織建議進行第二階段檢討工作的方法和時間。專責小組應在二零零二年年底之前提出有關意見。其後，當局會考慮三個諮詢組織的意見，決定進行檢討的最佳方法。