引言

擔憂，特區政府有意檢討香港現行的薪酬制度、薪酬政策及薪酬結構；甚至從表面上看，該研究報告目的在於向各界諮詢有關當局對香港公務員薪酬機制進行檢討的意見，並發現該研究報告援引用外國經驗作為市民參考的依據，以便考慮是否不反對政府在這件事上採取的做法。

然而，單在該份諮詢文件中第3頁16與17點的資料中可以看見，政府認為「有確實需要進一步加以研究香港現行薪酬制度，以確保這個制度在香港當前的社會經濟情況下仍然管用，可以符合各界期望和為將來做準備」和「公務員都希望當局繼續反思現有薪酬制度所依據的基本原則」，這兩個都暗示政府有對香港現行薪酬制度的意思。

甚至公務員事務局局長王永平先生已提出要改革公務員現行的薪酬機制是需要進一步繼續的討論，很明顯，當事人已未雨綢繆有關檢討工作事在必行。

再者，文件中評析的外國經驗研究結果為多數政府的意願未為而言，可以說，第一階段的諮詢文件最終目的未在諮詢。

本人撰寫此份意見書旨在提出多個問題，供當局考慮，而非單單質疑薪酬檢討建議。

意見部分（回應有關問題）

119. 關於薪酬政策、制度及結構

(a) 公務員薪酬政策及制度應否徹底改變，變為更具會員效益的、薪酬以淨工資計算（即以現金取代房屋、醫療等各項津貼）？

答：對於第一個問題，相信政府當局早已有了定案，不過，政府在通過有關檢討工作前，必須考慮其所作出的決定會導致甚麼後果，例如這會否損害公務員的穩定性，會否危害公務員的利益，及會否帶動私人機構檢討員工薪酬，基於以上可能出現的負面影響，我個人對此不表贊同。

至於第二個問題，因編有必要考慮薪酬的可行性，然而，工作表現是一個難以評估的範疇，加上這樣有可能增加公務員薪酬的穩定，對公務員管理帶來負面的影響，故此，我對此也不敢苟同。

因編，究竟房屋和醫療津貼能否單以金錢估量？倘若公務員沒有房屋、醫療津貼，會產生甚麼不明確的因素？當中公務員在醫療服務的實用是以數學計算的，這為迫使政府做這，反而不表達有關津貼已減少有關醫院的工作量？

更甚者，可以這期房屋、醫療等各項津貼難以一個特定的實錢折算，這亦變形中增加政府會計師、核數師、精算師和其他人員的工作負擔，可見這使原來的精簡目標。

(b) 對高級公務員採用的薪酬政策，為甚麼中級和低級公務員不同，那高者既要承受薪酬調整的較大風險，亦有機會獲取較大的賞賞？

答：為何高級公務員採用的薪酬政策要與中級和低級公務員有所不同？動機何在？倘若當局有意在這薪酬政策上給予高級公務員有更多特權去取高薪，這不單不是合理的動機，亦會破壞薪酬政策的公平原則，甚至導致公務員之間造成分化。

我們可以發現，在一九八九年政府推行低層薪金級別的調整並將中層薪金級別調高至同一水平的做法，這表示政府並不贊成兩者的薪酬政策出現兩極化。

更何況有長期以來有長期高層薪金級別大幅度加薪19%至27%來等，然而，中低層公務員卻要以調整前全額減薪，由此推算，在中低層公務員薪酬調整4.75%時，高層公務員也有可能因此而加薪。在調整薪酬指數上，政府採取雙重標準對待中低層及有長期公務員。這做法未免有不合理的地方。倘若此法屬實，那麼高者未必會受薪酬調整的較大風險，反而一如問卷所言，他們有機會獲取較大的賞賞也未定。

事後上述邏輯，我傾向於相信當局有必要使賞發放完全合乎均等原則。

(2) 處理紀律部隊薪酬的政策，為甚麼與其他公務員不同？

答：為何兩者的薪酬政策要有所不同？再者，這論點也沒有實質而合理的證據和解釋支持其做法。更何況，紀律部隊與其他公務員一同遭到公償，那又為何要採雙重標準處理紀律部隊的薪酬政策？難道其他公務員的重要性不及紀律部隊？

再說，一九八二年紀事會建議政務官和級官員的薪酬和其他福利只為了解決招聘和挽留員工的問題，難道這個問題只在紀律部隊中出現？可以肯定，這並非支持上述建議的合理依據，我對此決不敢苟同。

更何況倘若上述建議得以落實，有關當局恐怕要多花時間和人力處理劃分不同公務員薪酬的技術性問題，因而加重當局的負擔。

為着使有關實施薪酬機制檢討的工作載預期之中簡化，並使當局上述的工作更合理化，我對此項建議存有保留。

(四) 我們應否檢討訂頒檢討薪酬水平、薪酬結構和薪酬趨勢，以確保公務員薪酬與私營機構保持相若？

答：這問題在本法案草擬的公務員薪酬機制過程檢討過程之前早。向法案草擬過程上述檢討工作實在必須，當中完全沒有證詢的用處。

再說，政府訂頒檢討薪酬水平法案是否了解公務員薪酬與私營機構為相若？恐怕政府自來有如此合理的動機，同時這也未有考慮上述建議有可能導致公務員薪酬與私營機構相距甚遠的特別情況。

更重要的是，私營機構薪酬水平變動的類幅較為頻中高；再說，同一種職位在不同的私營機構中有截然不同的薪酬，這現況實難使有關當局將所有私營機構相同或類同的職位的薪酬一概而論。此時需要由有關當局事先通過審查統計上述薪酬的數據，再行分析，相當費時費力和費時之事。

必須知道，基本職系的政府職位與私人機構的職位性質上迥然大異，例如入境處事務主任與保安主任；甚至文書場職員與一般殖儀館員工，輪班的或。故此上述建議亦會增加當局的財政負擔。

6) 還是政府的負擔能力應該成為調整薪酬時最要考慮的因素？

答：我們首先要了解這個建議背後有甚麼動機。倘若當局以此為藉口合理地不當局新晉為現役公務員薪酬機制進行檢討的做法，這未免有值得推敲的地方。

究竟政府是否負擔能力負擔薪酬的調整？那麼，財政司司長梁錦松過去過的財政赤字問題又是甚麼意思？然而在財政問題我的全港是是之際，審計署又公布有關政府部門有浪用資源的情況出現，再者，政府在非必要的情況之下，未有考慮如何解決財政問題，就動用十六億在為馬鞍山安置現政府合署綜合大樓。由此看來，政府並不存在負擔能力上的財政問題，既然如此，在調整薪酬時又何須考慮這因素。

更何況其他因素真的是不值得考慮的嗎？例如調整薪酬有否存在配合公務員隊伍穩定性的問題？有否符合《基本法》的規定？相信這些原則性的因素遠較上述的技術性因素更值得考慮。

可以說，由於在檢討公務員薪酬機制上所花費的公帑不在少數，例如當局大量印製宣傳品和諮詢文件、籌組有關小組統籌上述工作和其他開支，粗略估計，當局已花費了大約四千萬元，因此政府的負擔能力應該是否實施調整薪酬工作的極重要因素。

19) 在現有薪酬政策及制度中有哪些元素能給你留，以維持公務員體制穩定和員工士氣？

答：同樣，在未決定是否對現行公務員薪酬機制進行檢討前，這有關細節上的問題恐怕是言之尚早，可見政府暫未薪酬檢討工作事在必行，我為甲便在此表態。

20 (a) 以香港而言，引入彈性薪幅制度，對改良工作表現獎賞制度和側重講求工作成效的文化會否有幫助？

答：要回答這，引入有關制度令薪幅與工作表現掛鈎的確有助公務員提高服務質素，從而增加他們的工作效率。至於這制度會否促進講求工作成效的文化，就未免言之尚早，而這也與甲這文化是否深遠而定，倘若這處事文化早已在公務員心目中根深蒂固，這輪上述建議改革現階段會使公務員近乎官僚主義的做事方式的可能性相當也就不大。

(b) 引入彈性薪幅制度，會否在公務員當中造成分化？

答：這問題中兩者並沒有直接的關係，而兩者之間的邏輯也未有給題及，故此，可以說上要引入彈性薪幅制度時有考慮過公平原則，令各職系的員工的獎賞沒有太大分別，達至同工同酬，這樣，便使公務員在這制度下不在制度層面的問題，也未必會影響造成他們之間的分化。事則，這假設也未能成立。

(C) 彈性薪俸制度能適用於所有公務員，還是只適用於管理職務較重的高級公務員？

答：有必要注意的是，高級公務員有哪一類型適合的彈性薪俸制度，因而迫使考慮適用於管理職務較重的高級公務員？其實私人機構也以花紅制度鼓勵資政級人員努力工作，基於這個邏輯，此論文認為沒有不成立的地方。

然而，究竟管理職務較重的高級公務員又是否需要負責重要合同和法律責任？倘若不需要，我們每私人機構的彈性薪俸制度未能確定此制度是否只適用於高級公務員的中堅人員。因有據我所知，管理職務較重的高級公務員的工作通常具有性質，當中實在難以花紅制度估量其工作表現。更何況有甚麼地方會的彈性薪俸制度並不適用於中級公務員，倘若此等公務員從事諮詢事務的非常規性工作，情況也就有所分別。

再者，採取較重標準實施彈性薪俸制度，極有可能造成中級公務員和高級公務員之間的兩極化，對政府未必實在是吃力不討好。起碼這可能破壞公務員本身已有的團隊精神，這方面可能對日後政府部門的工作效率構成不利的因素。故此，倘若彈性薪俸制度一旦落實，理應適用於所有公務員。

(d) 彈性薪俸制度，能否同時適用於文職職系及紀律部隊？

答：先談文職職系，由於此職系的公務員處理的文書工作屬於常規性的，根據經濟學理論，我們絕不能根據文職職系公務員處理文件的數量推論他的智商，只能夠以單一的薪俸評定其工作表現，換言之，彈性薪俸制度對他們未說並不適用。

再者，紀律部隊的職務也是常規性的，情況與文書職系一樣，就以警隊為例，我們決不能單憑有關小組處理案件的數量給予年終花紅，相信以工作表現決定其能否晉升較寬的彈性薪俸制度更適合。

故此，上述假設的中不能成立。

(e) 若配合彈性薪俸制度，現行對工作表現的衡量及評核機制是否要修改？

答：這問題並未涉及設計的用意，疑惑政府已假定彈性薪俸制度已有定案，在這個情況下研究有關細節的中並不符合諮詢程序。

再說，若向彈性薪俸制度和工作表現衡量及評核機制，兩者完全沒有共存的空間？倘若當局根據公務員工作表現給予適當的獎賞，這兩者機制也會有共存的可能。

難道現在的「學歷比較法」沒有可取的地方？我相信學歷能夠長期有關公務員的工作能力既然如此機制不可取，政府又再何會在一九七九年考慮採用此法？

再說，該諮詢文件通過研究五個國家的經驗，清楚指出學歷並非內部薪酬對比關係的重要因素，如此數據反映當局在進行政策假設前心目中已有了答案，這完全不屬於諮詢的。現階段只能說當局在整體上通過議案應當慎考慮修改現行機制所導致的一切後果。

(4) 直接把薪效掛鈎，對促進請求工作成效的文化，是否最佳的方法？

答：沒錯，直接將薪酬和工作表現掛鈎對促進請求工作成效文化的效能是值得肯定的。然而，這是否代表這是一個最佳辦法？這實在難免有點武斷。相反，教育和完善的監察制度可能較之通過策略更有效改革公務員的官僚文化。甚至可以說，倘若有關部門不是職權混淆，公務員就能清楚了解自己部門實際的工作範圍，而工作效能也會比報酬中更多的。所以，直接把薪效掛鈎，對促進請求工作成效文化方面，效果未必顯著

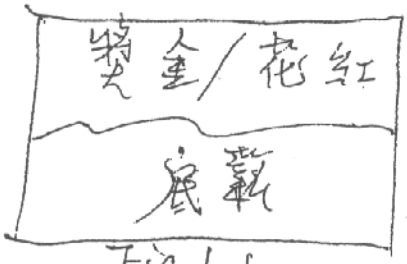

Fig 1.1

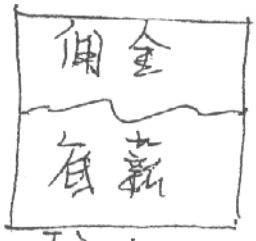

Fig 1.2

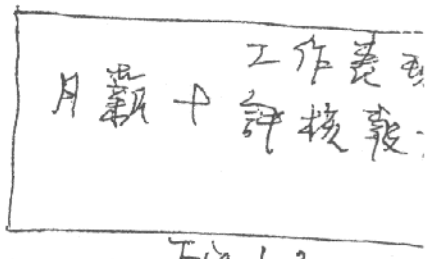

Fig 1.3

薪效掛鈎政策模式示意圖

結語

（第一階段研究諮詢文件總評）

可能當局以外國經驗作為推行薪酬政策檢討的借鑑也無可厚非，藉此能預期香港在實施有關工作後能收到多大的成效。然而，究竟該諮詢文件中有關五個海外國家（澳洲、加拿大、紐西蘭、新加坡、英國）公務員薪酬安排的研究可信程度有多大？我們可以針對以下幾個方面分析：

首先，可以發現，儘管有絕大部分研究結果符合中當局預期的意願，結果早已肯定公務員薪酬機制檢討的可行性，然而，諮詢文件有意略去撰研究結果之舉。例如有關外國「下放薪酬管理職能的趨勢」一欄中對加拿大作未考慮下放薪酬管理職能一事要字迴避。同樣，「有關當局正在檢討這項措施」這句說話文中有說到市民支持表面合理的薪酬制度及檢討做法之舉。可見此項研究所得出的結果未太合理。

其次，研究範圍只涉及五個國家，反而未有研究公務員機制較信託的美國，更沒有以中國公職人員薪酬制度作借鑑，總言之，研究不夠典型，當中實在無法反映「大多數國家實施的公務員薪酬機制檢討」這一事實。

甚至政府未有將這項有關研究的程序和方法向市民交代，可見有關研究不夠科學，這實在不難理解有外國顧問公司批評香港政策研究所進行的調查和研究不夠科學。

總括而言，公務員薪酬政策和制度檢討專責小組發表的第一階段研究諮詢文件並不能提供足夠的研究報告，因為文件內容（包括外國經驗的研究結果）大部分乃屬已知的資料，甚至只包括給予公眾諮詢的一連串假設性問題和以資佐證的香港公務員薪酬政策及制度發展概覽，完全未有詳細提及有關研究的數據和文獻。

更重要的是，這份諮詢文件只屬第一階段的研究，究竟當局在進行這次諮詢後，會否公務員及對薪酬提出的聲音能夠存在，會否在未來日子裏面出現第二、第三，甚至若干階段研究的諮詢文件，用以拖延有關政策的推行？這將是未言而喻的結果。

在此謹盼望特區政府在推行有關新政策時，能夠加強回應公眾的諮詢，在對現行香港公務員普遍採用的薪酬政策、薪酬制度及薪酬結構進行檢討前，能夠考慮本人在此意見書中提及過的一切意見。

我重申，在任何的情況之下，本人都會尊重公務員事務局與公務員薪酬政策和制度檢討專責小組在推行這新政策上的決定。多謝合作！

——一位提交意見書的小市民