



Hong Kong Chinese Civil Servants' Association
 香港政府華員會

8 WYLIE ROAD, KING'S PARK, KOWLOON, HONG KONG.

九龍京士柏衛理道八號

電話 TEL: (852) 2300 1066

圖文傳真 FAX: (852) 2771 1139

傳真 2877 0750

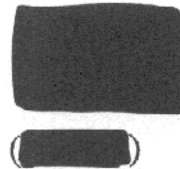
公務及司法人員薪俸及服務條件
 諮詢委員會聯合秘書處
 轉
 公務員薪酬政策及制度檢討
 專責小組
 楊家聲主席暨諸位委員：

承蒙應允本會可延至本週內遞交意見書，現遵囑傳上本會對貴小組第一階段研究的意見書，供貴小組參閱考慮。

意見書內容或有率直的評論，如有冒犯，敬請原諒。

香港政府華員會

會長



謹啓



Hong Kong Chinese Civil Servants' Association
香港政府華員會

8 WYLIE ROAD, KING'S PARK, KOWLOON, HONG KONG.

九龍京士柏衛理道八號
電話 TEL: (852) 2300 1066
圖文傳真 FAX: (852) 2771 1139

香港政府華員會

評

公務員薪酬政策和制度檢討
專責小組第一階段研究

◁ 目 錄 ▷

第1章	引言 — 大檢討的廣度、深度、影響前所未有	3
第2章	華員會關注的重點 — 原則和步驟	6
第3章	檢討出現了問題	8
	(甲) 理念混亂、本末倒置	
	(乙) 引用外國資料，避重就輕	9
	● 忽略新加坡政府與公務員工會的夥伴合作關係	
	● 忽略新西蘭政府與公務員工會簽署的夥伴合作協議	
	● 忽略其他國家工會的角色和作用	
	● 刻意迎合政府預設目標	
	(丙) 沒有為薪酬政策、制度定位	10
	● 忽略市民、公務員與政府的關係有了變化	
	● 忽略實行主要官員問責制的影響	
	● 應廓清兩大基本問題	
	● 要確認公務員隊伍需要的特質	
	● 要確認四大前提	
	● 對複雜問題要避免簡單化	
	(丁) 缺乏誠意的磋商	14
第4章	結語 — 華員會的期望	16
註釋		17

- 1.3 由於這次大檢討是在香港已回歸，但政治、經濟及社會俱欠穩定之際，又是在廣大公務員面臨減薪、「瘦身」以及進一步擴大公司化、私營化和外判等威脅之際進行的，作為主角的公務員以及他們的工會大多擔心檢討的結果將損害他們的權益。由於政府與公務員之間的互信，在被1999年的公務員體制改革的不當處理破壞後，尚未修復；這之後，加緊節流的政府當局仍沒有汲取教訓，與廣大公務員、各公務員工會加強溝通磋商，以共同探討克服困難的辦法，反而不時利用民意來打壓公務員，從而進一步疏離了特區政府與公務員的關係。此時，再加上近幾個月，當局不當處理立法減薪的爭拗，令公務員對大檢討的動機和結果加深了猜疑。又由於許多公務員對檢討的事情，甚至一些內容，例如薪效掛鈎的定義，不甚認識，影響了他們對大檢討諮詢的參與熱情和深度。
- 1.4 多數市民並不了解公務員的薪酬政策和制度，對專責小組羅列的15條「主要問題」亦不甚認識(註1)。對大檢討，儘管專責小組透過報紙或電視廣告向公眾徵求意見，亦舉行了幾次公開的諮詢論壇，響應或出席的市民仍寥寥可數。市民對大檢討並無強烈意見，但由於經濟持續下滑，私人機構裁員、減薪不停，失業率節節上升，一般市民普遍要求公務員與民同艱。商界以及代表他們的議員則頻頻向政府施壓，要求大力削減公務員的薪酬福利。對他們來說，大檢討的目的正是如此。較有深度的評論則建議透過本檢討，令原政策、制度能與時並進。
- 1.5 就這次大檢討，本會自2001年10月政務司司長曾蔭權在立法會透露了政府的意向後，就一直予以密切的關注(註2)。但政府一直沒有就它的意圖在決定前諮詢過職方。在傳聞行政會議即將作出決定之際，本會於2001年12月10日緊急約見公務員事務局局長王永平，要求澄清傳聞。但他只表示：「無可奉告」。儘管如此，為及時向政府表達意見，本會在會見時面交了一封信，並在翌日早上向行政長官及行政會議成員直接遞交了本會的意見書，提出了這次大檢討應遵循的原則和步驟(見2.4段)。
- 1.6 2002年1月25日，本會代表在與專責小組主席楊家聲及其他成員非正式會晤時，向小組遞交了書面建議。本會除重申了較早前向政府建議的原則和步驟外，還向小組提出了兩項具體的要求：
- 切實諮詢磋商；
 - 增加透明度。
- 1.7 由於專責小組原訂的諮詢期只有1個月，實在太急促，本會透過高級公務員評議會職方要求延長1至2個月，獲小組接納把限期延長1個月。
- 1.8 為廣泛聽取會員意見，本會除舉行諮詢座談會外，還在會內發出近千份諮詢文件，徵詢本會的會員代表，各分會、盟會執行委員，各大委員

第2章 華員會關注的重點 —— 原則和步驟

- 2.1 對歷次有關公務員薪酬政策和制度的檢討，華員會均曾全力參與，積極回應。本會的目的一方面在維護會員、公務員的合情合理合法權益，另一方面，在推動建立公正、合理，令職方得以參與，又能平衡各方利益的政策和制度，以利於建立一支具有現代氣息的公務員隊伍。
- 2.2 本會之所以這樣做，是在履行本會的《章程》開宗明義地規定了的本會的使命：「促使香港擁有一支有如下特質的公務員隊伍：穩定、士氣高昂、能有效回應知識經濟世紀及全球經濟一體化帶來的挑戰、高效率、高質素、廉潔、對政府有向心力、對社會有歸屬感和承擔的公務人員的隊伍；並以之作爲本會須爲此作長期的、不屈不撓努力的目標。」
- 2.3 就1999年公務員體制改革的不當處理及諮詢文件爲未來進行大檢討埋下的伏筆(註3)，本會便曾一針見血地指出(註4)：
- 要對準改革的方向，即改正缺點、改善不足，在保留原制度優點基礎上進行改革；
 - 平衡彈性與穩定，維護公務員隊伍的團結；
 - 不要混淆公私營機構的性質，勿照搬私營機構的做法；
 - 以公務員爲檢討和改革的夥伴，合理合法，審慎改革。
- 2.4 本會十分關注這次如此重要的大檢討能否順利開展，更能否取得比較圓滿的結果。就此，本會向政府及專責小組提出了如下的建議：
- **四大原則**
 - (1) 全社會應全面、理性地探討；檢討不應是急功近利、短視的。
 - (2) 有關方面應在檢討的全過程裏，與職方進行坦誠的商討，謀求最大的共識。
 - (3) 檢討的進行及其結果應有利於建立公務員隊伍的中立性、法治性、公義性和專業性。
 - (4) 檢討的進行及其結果應有利於穩定及凝聚公務員隊伍，不會動搖特區政府的管治基礎。
 - **兩大步驟**
 - (1) 現行公務員制度沿襲前港英政府，它成形於上世紀70、80年代，曾爲中、英兩國政府以及《基本法》所確認，因而有必要先了解現狀。爲此，須首先剖析現行公務員制度和政策的由來、背景和公、私營機構的不同特點。
 - (2) 在此剖析的基礎上，確立屬於特別行政區自己的、全面的公務員制度和政策，並根據這制度和政策制定具體的公務員薪酬政策、原則和方法的細節。

第1章 引言——大檢討的廣度、深度、影響前所未有

1.1 在2001年12月18日的行政會議上，政府決定邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)，聯同紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(紀常會)和首長級薪俸及服務條件常務委員會(首常會)，全面檢討公務員薪酬政策及制度(大檢討)。2002年1月4日，薪常會、紀常會和首常會舉行聯席會議，成立聯合專責小組，着手進行檢討。

1.2 這次大檢討，如與1971年的公務員薪級結構及薪俸水平檢討、1979年薪常會成立後進行的公務員薪俸原則與程序等檢討、1986年的非首長級公務員薪酬水平調查等比較，實際上是有過之而無不及，其廣度和深度是本港開埠以來前所未有的。概括來說，今次的檢討，其內容，十分廣泛、複雜、極具爭議性；時間，十分緊迫；形勢，相當政治化。此外，具體來說，它還有如下的特點：

- 檢討範圍，十分廣泛

檢討全面涉及公務員薪酬政策及基本原則，遍及：-

- ① 公務員薪酬與私營機構保持大致相若水平的原則；
- ② 釐定公務員薪酬水平的方法、頻次等；
- ③ 公、私營機構僱員薪酬水平比較，等等；
- ④ 每年薪酬調整的機制；
- ⑤ 內外對比的關係原則；
- ⑥ 精簡政府職系、職級和薪酬架構，令其更具彈性；
- ⑦ 令薪酬制度更「靈活」以「激勵公務員積極工作」；
- ⑧ 薪酬管理權力下放問題。

- 牽連廣泛，無一倖免

檢討牽涉400多個職系、1000多個職級，不同的薪級表，所有現職公務員，無一倖免(暫時只是司法人員除外)。

- 檢討的影響，極為深遠

近期的影響：大檢討的進行和結果正在並將繼續牽動近18萬的公務員隊伍的士氣和穩定，而當前正是第2任行政長官的任期，也是主要官員問責制由構思到實踐的開始。

長遠的影響：大檢討的結果將不單單影響公務員與私人機構僱員薪酬水平(薪酬及附帶福利)的對比、公務員薪酬調整(包括私人機構薪酬趨勢調查)機制的運行。它還將直接影響公務員隊伍人力資源管理的哲學、運作和效果，影響公務員隊伍的「機構文化」(Corporate Culture)，以至特區政府的運作和管治的能力及成效。

會、小組委員會委員以及聯絡員的意見。為進一步徵詢普通會員的意見，本會更在第139期《華員報》全面介紹顧問公司的5個國家《薪酬安排概覽》及專責小組對顧問研究結果的意見，並羅列全部28條問題，供會員參閱。

- 1.9 儘管本會在大檢討諮詢期內忙於應付公務員減薪問題，包括四出奔波，遊說立法會議員支持仲裁解決紛爭，本會仍積極出席了立法會公務員及資助機構員工事務委員會的聆聽會，專責小組、新世紀論壇和城市論壇等舉辦的研討會，發表了初步意見，還聆聽了其他公務員工會團體、議員、社會人士的意見。除此之外，本會還做了大量的調查研究，收集了學者、傳媒的評論和外國的相關資料。
- 1.10 正是在這種基礎上，本會草擬了這份意見書，並嘗試從一個較新的角度、較高的位置，提出一些有利於大檢討「綱舉目張」的建議。

———— ※ ————

- 2.5 回顧大檢討推出前後至今的發展，本會仍然認為，本會所關注及建議的原則和步驟仍然具有生命力，懇請政府及專責小組重新予以審視及正視。



第3章 檢討出現了問題

3.1 華員會認為，由於這次大檢討沒有遵循應循的原則、步驟，致出現了幾個頗為嚴重的問題：

- 理念混亂、本末倒置；
- 引用外國資料，避重就輕；
- 沒有為薪酬政策、制度定位；
- 缺乏誠意的磋商。

(甲) 理念混亂、本末倒置

3.2 檢討尚未開始，政府已預先設定了「總體目標」：「全面的公務員薪酬政策及制度檢討，以緊貼私人機構在薪酬水平、結構及做法的轉變，及不斷的經濟結構轉型，有助我們以一個公平、平衡及有效的方法去釐定公務員的薪酬。」(註5)

理念混亂

3.3 問題嚴重的是，混亂的理念導致了政府及專責小組在認知上混淆了政府與私人機構雙方在角色、功能性質上的差異(前者擔負起管治社會的職責，後者則只是利潤追求者)，以及與之伴生的機構文化上的差異。

3.4 作為社會管治者，政府追求的應該是可以持續發展的、公平的、整體的社會利益。政府用的是公帑，提供的是公共服務，當然要善用資源，不能浪費公帑，也要講求成本觀念；但眼前的成本效益，往往要讓位於長遠的社會利益。私人機構則直接追求利潤，並以盡可能在短期內獲取最高利潤作為機構最大的、首要的目的和價值取向，是衡量員工一切工作表現、業績、獎賞的準則(註6)。

3.5 由此衍生的機構文化，包括各自的管理階層、僱員的價值觀念和處理準則，自然有極大的差異。建立在不同機構文化上的薪酬政策、制度，因而有不同的取向、做法、結構。這並無不正常、不合理之處。

3.6 當局似乎沒有詳究，在香港歷史上，政府作為最大的，並自我標榜為良好的僱主，曾多次帶頭改善公務員福利，例如逐步實現男女以及本地及海外公務員同工同酬同福利，引進有薪產假，改善退休保障等符合社會公義的做法。每一次，政府均沒有「緊貼」私人機構的做法。以盈利為主要(有可能為唯一)目標的私人機構大多不需要考慮這些問題。

本末倒置

- 3.7 政府和專責小組在一開始、在大檢討的第一階段就跳到微觀的、具體的政策和制度甚至技術操作層面上，而沒有首先從宏觀的角度，從如何確立大原則方面入手，這是本末倒置的做法。不論是政府或專責小組均沒有或沒有認真，更沒有引導包括公務員在內的社會各界去首先探討：回歸後，實行了「港人治港」的特別行政區，需要一支怎麼樣的公務員隊伍？這支隊伍將怎樣才能在適當的薪酬政策和制度的鼓勵下，為特區政府在新時代的需要下服務？
- 3.8 因而，不論是公務員或社會人士都不能透過有關這次大檢討的討論去提高對如下問題的認識：現行的政策、制度能否令今天的公務員隊伍負起協助特區政府有效管治，政府的架構、公務員職系結構及薪酬管理有否脫節、弊端等等。
- 3.9 政府這種預設目標、「先決策、後研究、再諮詢」的做法，既不科學，也不民主，令人質疑這次大檢討從方向到內容，只是為了迎合預設目標，為它「度身訂造」。

(乙) 引用外國資料，避重就輕

- 3.10 專責小組表示，它聘請的普華永道諮詢有限公司須就新加坡、英國、澳洲、新西蘭和加拿大共5個國家，在管理公務員薪酬方面的「最新發展」進行分析，研究箇中利弊，以及在考慮香港公務員薪酬政策及制度的歷史和發展概況後，找出「可能適用於香港的最佳做法」(註7)。專責小組的取態基本正確。但華員會的研究顯示，它聘請及指示顧問公司以及引用外國資料之時，有刻意迎合政府事先預設的目標(見3.2段)之嫌。
- 3.11 小組及顧問公司忽略了最重要的「軟件」問題：
- 顧問公司的研究會否充分反映這5個國家公務員工會的意見？會否充分總結這些國家在改革、實施公務員薪酬政策和制度的正、反兩方面的經驗教訓？
 - 會否反映這些國家的真正最新的發展，例如有否對前一階段改革作出反思？對改革後出現的偏差有否作出糾正？
 - 會否全面介紹這些國家的公務員薪酬制度所根植的土壤——它們的IRS(Industrial Relations System - 工業/勞資關係制度)？這些國家的政府有否及如何與公務員工會合作、協商、談判？有否相應的機制？有否調解、仲裁解決勞資/僱傭爭議的制度？這些機制、制度有否可引進供香港借鏡的地方？

3.12 忽略新加坡政府與公務員工會的夥伴合作關係

以《新加坡個案概覽》為例，顧問公司完全忽略了該國公務員工會，在政府歷次製訂公務員薪酬政策和制度上扮演的積極角色、起到的正面作用(註8)。本會在2000年8月組團考察新加坡公務員勞資/員工關係後，曾在第129期《華員報》上作詳盡的介紹。

3.13 忽略新西蘭政府與公務員工會簽署的夥伴合作協議

在《新西蘭個案概覽》中，顧問公司的研究詳細描述了1989及1999年的改革，但對於之後的新發展卻很少或沒有詳細介紹。顧問公司隻字不提新西蘭政府與新西蘭公務員協會共同簽訂的夥伴合作以提高公共服務質素的協議(註9)。雙方這樣的合作對政府的行為，對政府內部資源合理的分配，對凝聚公務員隊伍有着十分重要的影響。這種新的機構文化是不可能存在於私人機構的(在後者，縱有合作，雙方始終是老闆與夥計的純僱傭關係；但在政府，雙方追求的是一種社會效益、社會公義)。

3.14 忽略其他國家工會的角色和作用

在介紹加拿大、澳洲和英國的經驗時，顧問公司同樣忽視了這些國家的集體談判權和工會在政府製訂公務員薪酬政策和制度的角色和作用(工會所起的不單單是政府與公務員之間的橋樑和溝通的角色和作用)。

刻意迎合政府預設目標

3.15 在資料的詳實方面，顧問公司所收集的並非全部正確。給人們的感覺是，它刻意迎合政府已預設的目標，即「緊貼」私人機構的做法，實行薪效掛鉤，以「花紅」、「獎金」來代替部份薪酬、福利，而沒有理會或詳細研究，這種做法對公務員價值觀的衝擊，其負面影響，可能會遠超乎正面的激勵作用。為此，顧問公司似乎有意迴避，不但沒有詳細介紹外國的負面經驗，甚至沒有準確地報告公眾人士及公務員對公共服務改革的真實的回應。顧問公司因而忽略了外國的最新發展——對過往不當改革的反思和失誤的糾正(註9)。部份資料甚至有錯誤之處(註10)。

(丙) 沒有為薪酬政策、制度定位

3.16 專責小組在開展這次大檢討的時候，另一嚴重問題是：沒有能夠為公務員的薪酬政策、制度作出定位。基本原因是，由於做法方面本末倒置，小組並沒有分析回歸以及本港最新的發展帶來的最根本的變化。

忽略市民、公務員與政府的關係有了變化

3.17 香港的回歸，不但標誌着香港脫離了殖民地統治後憲制地位的改變，更標誌着港人，包括公務員的身份以及他們與政府的關係的改變。行政長

官和他的主要官員，與廣大的公務員和絕大多數的港人擁有同一身份：香港永久居民中的中國公民。在中央政府授權下實行「一個兩制、港人治港、高度自治」的香港特別行政區政府，理論上，屬於包括公務員在內的港人自己的政府。這政府不再是「外來的」、殖民地政府，與市民不再是殖民與被殖民，與公務員的關係亦不再是純僱傭的關係，雙方有着建設美好明天的共同目標的合作關係。港人的身份和地位的改變令港人的公民、人權、民主的意識大大提高，因而對自己的政府，對作為社會公僕的公務員有了更高的要求。公務員身份的改變也令他們對自己的政府提出了要在政府架構內建立夥伴合作型的新公務員文化的訴求。

3.18 忽略實行主要官員問責制的影響

剛剛開始的第2屆特區政府實行了主要官員問責制。11位局長將獲下放更大的行政權力，包括薪酬管理的權力。專責小組忽略了這個變化必將為政府的運作帶來的深刻影響。

3.19 應廓清兩大基本問題

在這種背景下推出的公務員薪酬政策和制度的大檢討，應如何進行才比較妥當？本會認為，全社會，尤其是政府、薪常會及公務員工會團體，應首先共同廓清兩個基本大問題，並取得最大的共識：

- (1) 回歸後，進入了新紀元的香港特別行政區政府應擁有一支什麼樣的公務員隊伍？
- (2) 在此前提下，應如何透過適當的薪酬政策和制度去建立這個隊伍？

3.20 隨着主要官員問責制在第2屆特區政府內的推行，特區的管治開始進入一個新的階段。有如連任的行政長官董建華自己所說，「香港目前在社會、經濟、就業和民生各方面正面對嚴峻的考驗。未來幾年，特區政府的管治工作將會是艱難的，也會承受一定的壓力」，因而「香港市民對我們是有熱切期望的，期望我們能夠帶領他們攜手開創未來」。為此，行政長官對公務員隊伍提出了這樣的要求：「要求大家本着與市民休戚與共的精神，勇於為香港服務」。他又提出了這樣的期望：「未來五年，我期望你們與我和問責官員同心同德，群策群力，發揮團隊精神，共同把香港建設成我們和我們的下一代可引以為傲的美好家園」（註11）。

3.21 要確認公務員隊伍需要的特質

要承受如此壓力、符合行政長官董建華和社會各界要求及期望的、具現代氣息的公務員隊伍，整體上看來需具有如下的特質：

- (1) 政治中立的；
- (2) 廉潔奉公、有法治精神的；盡忠職守的、誠信的、公正的；

- (3) 權責分明的、分工合理的；
- (4) 高效率的、專業的、高質素的；能提供連貫的、穩定的服務的；
- (5) 對社會有承擔的、有使命感的；有新思維、有遠見的；
- (6) 能迅速及有效回應民意；能接受立法會、傳媒、社會監督的；滿足社會需要的；
- (7) 能體恤民情的、與市民休戚與共的；
- (8) 進取的、有幹勁的；好學不倦的、努力提升自身經驗/知識/技能的；
- (9) 獎勤罰懶的、資源得合理運用的；能吸引、挽留及激勵合適人才的；能廣納人才的、有利人才交流的；
- (10) 團結的、穩定的；士氣高昂的、有向心力的；同心同德、群策群力、發揮團隊精神的。

3.22 要確認四大前提

本會建議，為確保這支隊伍的建立，須進一步確認下列4個大前提：

- (1) 應有長遠眼光——
 - 所擬訂的薪酬政策和制度，經得起今後一段時間(5-10年)考驗的，可應短、中、長期的需要、應付未來知識型經濟/全球化的發展帶來的挑戰；
 - 不只圖一時之利、應一時之需，經濟好或壞時均足可應付挑戰；
 - 實施的計劃應能循序漸進、按部就班，不會為現制度、現政策帶來急促的、翻天覆地式的劇變。
- (2) 應符合法律規定/精神——
 - 任何所擬訂的新的政策和制度均不會抵觸《基本法》第100條、第103條等條款及任何其他相關法律的規定/精神；
 - 不會抵觸國際勞工公約/建議(International Labour Conventions / Recommendations)的規定/精神。
- (3) 應有助社會公義的申張——
 - 符合國際公認的勞工標準(labour standard)；
 - 不從已取得的社會公義後退；
 - 特區政府位於負責任的、良好僱主之列；
 - 繼續促進、推動社會的發展和進步。
- (4) 應有制度/機制保證——
 - 有利於建立優勝劣汰的人才良性競爭環境、激勵不斷提高服務質量/水準/效率、部門內及部門之間的人員流動及培養人才的制度/機制；
 - 應製訂具透明度、清晰、統一、公開、公平、公正的機制/標

準，以統籌/監督/制衡/規限薪酬及人事管理權/考核的合情合理合法的使用；

- 訂定機制、制度以平衡由於各部門的要求及標準不一而引致的不公平，避免分化公務員隊伍及影響團隊精神；
- 製訂的制度/機制/標準得有效防止管理人員的攬權、濫權、腐化和對健康員工/勞資關係的破壞；
- 應製訂制度/機制/措施，確保公務員工會能夠充分參與有關公務員政策的決策過程(註12)，以充分利用公務員的才智和經驗，調動公務員的積極性，爭取公務員的理解和支持，凝聚公務員對特區政府的向心力。

3.23 華員會認為，審視任何現行的、擬議中的薪酬政策和制度，是否適用於今天的和未來一段時間的香港，須客觀地分析它們是否有利於建立3.21段所描述的公務員隊伍、是否符合3.22段所列的4個大前提這些量度的標準，從而去衡量、比較，分析它們的優缺點，以確定它們是否適用，而不宜貿然肯定或否定之。在這種情況下確立的現行薪酬政策和制度改革的理據，將具有公信力、認受性。

3.24 對複雜問題要避免簡單化

對一些複雜的原則性問題，宜反覆討論之，避免簡單化、絕對化，例如：

(1) 與私人機構比較問題

- 不比較下，如何量度差距？
- 如何訂定吸引、挽留人才的水平？
- 經濟如變動時如何比較？
- 如何平衡彈性與穩定？
- 無從與外間比較者如何定位？

.....

(2) 內部對比問題

- 如何找比較公開、公平、公正的職位比較方法？
- 會否加劇高、中、低級公務員之間的差距及分化？
- 會否加劇紀律部隊與文職人員之間的差距及分化？
- 會否影響團隊精神？

.....

(3) 薪效掛鈎、薪幅代替固定薪級問題

- 會否一方面有獎勵作用，但卻助長了功利主義、唯利是圖的思潮？
- 會否衝擊公務員的職業道德、對社會的承擔感和使命感？
- 會否影響團隊精神及政府部門的正常運作？

- 會否影響社會人士對公務員隊伍的評價及信賴？
- 會否令管理階層乘機作為節省員工成本的借口？
- 會否由於財政緊絀時要縮減或取消獎賞，因而要拋棄薪效掛鈎最初的目的？(例如，醫院管理局於最近，為減輕它的財政赤字，宣佈取消新聘合約員工薪級表中本來有的、獎賞工作表現的增薪點。)
- 有否具透明度、公開、公平、公正、統一的評核/監督/上訴/仲裁的機制、制度、規例、法例？
- 有否及如何令公務員工會得以參與製訂有關的機制、制度、規例、法例？
- 有否注意到外國，如新西蘭正在逐步退出「工作表現獎賞制度」的最新情況？

.....

(丁) 缺乏誠意的磋商

- 3.25 儘管本會一早就向政府及專責小組提出，要切實諮詢磋商及增加透明度，實際的發展卻令人失望。
- 3.26 政府固然在決定大檢討前沒有諮詢過職方，專責小組呢？它連聘請顧問公司進行研究的範圍簡介(Consultancy Brief)及專家小組的工作程序表，以它們屬於小組與顧問公司之間的工作文件為理由，拒絕提供。另一方面，小組已在2002年2月8日委聘普華永道諮詢有限公司(Pricewaterhouse Coopers – PwC Consulting Hong Kong Limited)，但遲了20天才知會職方。
- 3.27 自此，專責小組及顧問公司一直閉門研究，並沒有把自外國收集回來的資料及時與我們分享並交流意見。另一方面，自2002年3月下旬以來，職方卻不時從傳媒的報導中獲悉一鱗半爪、不知真假的傳聞。4月中，更出現多份報章競相報導顧問研究的結果，並且在本會的質疑、小組的否認聲中，更多的消息被傳媒披露。
- 3.28 更甚的是，在2002年4月25日下午，專責小組向職方公佈《第一階段研究中期報告》之前，當天早上已有兩份中文報章頗為準確地列出了專責小組諮詢文件所列的主要問題(註13)！本會代表當即向專責小組表示強烈不滿，要求解釋。對此，小組一概予以否認。
- 3.29 對華員會提出的「應在檢討的全過程裏，與職方進行坦誠的商討，謀求最大的共識」這一要求，以及其他的原則、步驟的意見，專責小組並無認真聽取。

3.30 必須強調，公務員薪常會自上世紀70年代末成立以來，曾就幾次重大的檢討，較廣泛地諮詢過公務員工會。在港英殖民地政府的時代尚能如此，在香港已經回歸、港人得以治港、這次的檢討涉及的範圍比過往任何一次更廣更深的今天，特區政府以及薪常會及其專責小組為何不能做得更好些?!

————— ※ —————

第4章 結語 —— 華員會的期望

- 4.1 鑑於剛剛過去的諮詢期，時間太急促，各方面討論並不透徹，華員會建議政府、薪常會/專責小組，應在薪常會向政府提出中期報告之後，給予3個月的諮詢期，以補前一階段的不足。
- 4.2 應令全社會理解，公務員薪酬政策、制度的製訂，與建立什麼樣的公務員隊伍有着互為因果的關係。製訂得恰當的話，將得以把這支隊伍的素質提升到一個較高的層次，得以保證政府向社會提供的公共服務的質素，提高特區政府的管治能力和民望。
- 4.3 行政長官董建華在回歸5週年的前夕說：「公務員隊伍是特區管治的基石，是香港的有效管治的先決條件，也是香港在全球化競爭中的制勝因素。」(註14) 把公務員隊伍的重要性提到如此高度來評價，還是他執政5年以來的第一次。
- 4.4 其實，華員會早在1999年5月26日發表的評論公務員體制改革的「萬言書」中，就大聲疾呼：「公務員與特區政府是唇亡齒寒的、相互依存的關係。公務員體制直接影響政府的有效管治」。2000年9月19日本會代表在會見行政長官時，在呈交給他的《有關面向21世紀的員工關係建議書》中，在評論時局時，又率直指出：「特區政府.....對社會的有效管治.....受到了嚴重的影響」。去年(2001年)12月10日，本會在向政府提出，進行這次公務員薪酬政策和制度大檢討應遵循四大原則、兩大步驟時，再次呼籲：「檢討及其結果應有利於穩定及凝聚公務員隊伍，不會動搖特區政府的管治基礎」！
- 4.5 這一次，行政長官終於明確表示：「確保公務員體制的完整性和公務員隊伍的穩定性對我個人、特區政府和香港至關重要。在推行制度的改進過程中，我會確保公務員體制的完整和公務員隊伍的穩定得以維繫，並要在這基礎上加以強化。」(註15)
- 4.6 行政長官及時的說明十分重要，有助穩定公務員的士氣。問題是，他這些理念，將如何得到貫徹和落實，而不致落空？華員會認為，如果行政當局和薪常會能夠全面接納本會有關原則、步驟的建議，則大檢討將能順利進行，行政長官的期望將能全面實現。

註釋

- (1) 新世紀論壇的地區事務組和公務員事務組於2002年5月訪問了229位市民，僅有一半表示對公務員薪津制度有「中等」認識程度，不或不大清楚的佔37%。
- (2) 2001年10月24日立法會會議上，政務司司長曾蔭權致詞時更進一步表示：「在有關公務員薪酬的討論中，最適切的論點是現行的公務員薪酬政策和制度在何種程度上配合當前的環境。這個問題十分複雜.....。政府會盡快處理這一項公眾所關注的問題。」
- (3) 1999年3月8日發表的《公務員體制改革諮詢文件》第3.8段表示：「雖然我們認為薪酬趨勢調查機制應予保留，但我們會考慮應否修訂及改善現有機制，以配合薪酬與表現掛鉤的新制度。」第3.9段：「公務員的附帶福利亦已漸次脫離提供實物或按實質開銷償付的模式，我們應繼續朝這個方向改進。」
- (4) 見本會於1999年5月26日特別會員代表大會通過的、評論公務員體制改革的「萬言書」。
- (5) 見公務員事務局於2001年12月18日行政會議後發出的文件《公務員薪酬政策和制度檢討》。
- (6) 見註(4)。
- (7) 見公務員薪酬政策和制度專責小組於2002年4月25日公佈的《第一階段研究中期報告》第4.1段。
- (8) 華員會於2000年8月組團考察新加坡的公務員員工/勞資關係時，發現，新加坡政府和公務員工會都有建立社會夥伴關係(social partnership)以及和諧勞資關係的共識。他們還有互動，例如，新加坡人力部申明，它在管職關係上的角色是：(1) 達致和諧的僱傭關係；(2) 推動緊密的管職關係；(3) 加強三方(即3個社會夥伴)協談合作。工會則與財政部、環境部等聯合組成了各種委員會，還參加了國家工資理事會(NWC - National Wage Council)的三方協談，參與製訂新加坡勞工工資調整指引。由於政府與工會建立了互信的基礎，1985年，在國家經濟衰退時，工會和會員同意凍結基本工資，削減可變動薪金和僱主向中央公積金的供款。但當國家經濟復蘇後，政府陸續補回「不足之數」。1998年，亞洲經濟危機出現的時候，工會和會員接受減薪，沒有反對的聲音。雙方均確認採用協商、討論、談判，而不是對抗的做法來處理勞資關係。

(9) 據華員會的研究：① 在經過對前一階段改革的反思後，新西蘭通過了《2000年僱傭關係法》(Employment Relations Act 2000)，取代了1991年通過的《僱傭合約法》(Employment Contracts Act)。在它之下還有相關的《良好誠信法規》(Code of Good Faith)等，糾正了前一階段不當改革引致的偏差，但顧問公司只是着重介紹了舊的法例。最新的法例重新規範了僱主、僱員和工會和他們之間的關係。顧問公司更完全沒有提及2000年勞動節新西蘭公務員協會(New Zealand Public Service Association)與國家事務部部長(Ministry of State Services)共同簽署了一份官職雙方攜手合作，目的在提高公共服務質素的協議(Agreement)。此外，內閣還通過了另一份文件：《中心的檢討》(The Review of the Centre)。這份文件是在協會的協助下起草的，以糾正早前不當改革引致的偏差。對此，顧問報告隻字不提。

② 在介紹新西蘭架構重組的結果時，顧問公司報告：「不少人同意，公共服務在效率、質素以及回應客戶方面均有所改進。」然而，真實的情況是，新西蘭公務員協會的一項調查顯示，63%受訪者認為，改革10年以來，公共服務比以前更糟糕，更非「物有所值」；對公共服務的信心方面，70%的人只是有一些或甚至很少的信心。顧問公司在介紹新西蘭推行與表現掛鈎的薪酬制度可資借鑑的經驗時，竟說「除了少數專業的員工外，大部份公務員均以正面的態度接受這一改革」。事實卻是，新西蘭的公務員一直反對「薪效掛鈎」，以致到了今天，國家事務部有意修訂政府這項政策。

- (10) 在介紹薪酬改革時，顧問公司的資料亦有與事實出入的地方，
- ① 在新西蘭，1988年以前，代表公營部門與政府談判的是Combined State Sector Unions而非Council of Trade Unions；
 - ② 在新西蘭，「強制工會」(Compulsory Unions)並不存在；
 - ③ 在新西蘭，個人可自行決定選派代表，就個人或整體的僱傭合約(Collective Agreement)形式進行勞資談判的說法，亦不正確——事實是，「整體的僱傭合約」只能由工會而非個人與僱主談判簽訂。
 - ④ 專責小組在《中期報告》表示，「從顧問的五國研究可見，.....提供遞增薪級、工作保障、晉升機會及退休金等，可能已不再是主要的考慮因素。」事實卻是在不少地方，例如在英國，這些仍然是人們十分關切的因素。而以公積金代替退休金的做法，在英國亦非事實；英國政府至今仍無意這樣做，英國的公務員和公務員工會更大力反對這樣做。
 - ⑤ 專責小組又表示，「五個國家的經驗顯示，薪幅制度可提供一個講求表現(不只是年資)而更公平的獎賞機制，並可推廣注重工作成效的文化」。然而，不少國家的經驗顯示，薪幅制度或者只是在小範

圍實施(如加拿大)；或者效果適得其反，例如在英國，十分普遍的看法是：這制度並不公平！即使在澳洲，仍然有實行時，能否一直公開、有透明度、有監督以及同一機構內有否同一公平的結果等問題。在澳洲，經常發生的是，決定薪酬時喪失了客觀性，過度依賴「花紅」(bonus)作獎勵；評核表現的主觀性更甚，因而出現爭議增加、上訴權利等問題。在英國，主管評核時多採寬鬆的做法，以至有無獎勵，只有很小的差別。新西蘭則同樣普遍認為，薪效掛鈎引起的爭議性很大，難以不偏不倚，最後仍不公平。最新的發展是，新西蘭政府正在逐步退出薪效掛鈎的制度！

- (11) 引自第2任行政長官董建華2002年6月24日在公佈特區政府新領導班子名單後致全體公務員的信。
- (12) 2001年7月1日，第2任行政長官董建華在他的就職演辭中說：「我對過去5年的施政得失，作過廣泛和深入的檢討。……一定要改變施政作風，全面掌握和吸納民情民意，確保社會各界能夠充分參與決策的過程……」。公務員也為社會一份子，因而也應如同社會其他各界一樣，有如行政長官所承諾，得充分參與決策的過程。
- (13) 見專責小組公佈當天，即2002年4月25日《明報》及《文匯報》的報導。
- (14) 見註(11)。
- (15) 同上。