



To: JSSCS Administrator/SERVERS/JSSCS/HKSARG@JSSCS
cc: sccs@sccs.gcn.gov.hk
bcc: [REDACTED]/JSSCS/HKSARG

Subject: 公務員薪酬政策和制度檢討




主席先生：

茲附上本會對上列檢討的意見書一份，供參考。

(See attached file: 封面目錄.DOC) (See attached file: 意見正文.DOC) (See attached file: 附件.DOC)

香港政府華員會
文書主任分會
主席 [REDACTED]

聯絡電話： [REDACTED]
傳真： [REDACTED]

-  - 封面目錄.DOC
-  - 意見正文.DOC
-  - 附件.DOC

引言

香港政府於二〇〇一年十二月宣布檢討公務員薪酬政策和制度，並隨即成立一個專責小組（公務員薪酬政策和制度專責小組簡稱「專責小組」）進行有關工作。小組於二〇〇二年四月二十五日發表〈第一階段研究諮詢文件〉，附有專責小組聘請的顧問公司對澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國的公務員薪酬管理制度的研究分析，並提出一些相關問題，製成報告，邀請公眾包括公務員團體就下列五個研究範疇提供意見：

- (a) 薪酬政策、制度及結構；
- (b) 以薪幅取代固定薪級；
- (c) 薪酬調整制度及機制；
- (d) 推行工作表現獎賞制度；以及
- (e) 把薪酬管理工作精簡和下放

專責小組在考慮各方提出的意見後，會將分析研究結果在年中提交予當局。

徵集會員意見

香港政府華員會文書主任分會（以下簡稱「分會」）有感「公務員薪酬政策和制度」將為會員帶來無可避免的影響，以及基於專責小組向公務員團體提出公開呼籲，蒐集有關的意見，因此於二〇〇二年五月七日就上述事項舉行第一次聯絡員座談會，讓各聯絡員更為明瞭政府推出上述檢討的目的及內容，並藉聯絡員的溝通橋樑，廣泛收集各會員的意見。分會除於席上派發問卷給所有出席聯絡員及會員外，對於未能出席者，分會更分別以圖文傳真方式及分會網頁的方式，把有關資訊傳遞各會員，並要求收集大家對各範疇的意見。

總結聯絡員意見

分會截至二〇〇二年五月十七日共收到由聯絡員遞交已綜合會員意見的四十六份有效問卷及其他多個公務員團體的意見書後，隨即舉行第二次聯絡員座談會。會上，除綜合問卷意見外，更即場為聯絡員作專題分析，解答問題，從而決定分會的立

專題分析研討

(a) 薪酬政策、制度及結構

- 本港現行公務員薪酬政策，目的是提供足夠薪酬去吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供高效率 and 具成效的服務。
- 由於公營部門與私營機構的工作性質不同，執行公務的原動力，與私營機構不盡相同。私營機構大多以盈利或業務的增長為主要考慮因素。
- 除了專業知識外，政府較重視員工的忠誠、經驗、服務精神、社會責任感、團結精神及服務的連貫性等。對於私營機構的僱主來說，這些因素未必是最重要的。
- 香港政府目前以不同方法吸引、挽留及激勵員工，包括提供具競爭力的薪酬（根據與私營機構大致相若的原則釐定）、合理的工作保障、較好的晉升機會、退休金或強制性公積金。
- 從顧問報告內容引述的五國的研究中可見，雖然這些地方仍認為政府應以一名「好僱主」作為各行各業的榜樣，並以「招聘、挽留及激勵」員工亦是頗普遍的薪酬政策目標，但提供遞增薪級、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，這是基於現時往往以政府的經濟負擔能力作為首要的考慮因素。若以此與私營機構的薪酬作正式比較，則「招聘、挽留及激勵」已顯得不再那麼重要。

- 每名公務員在遞增薪級、工作保障及退休金等方面的待遇大致上保持相若這一原則，可能不再適用。因為現時這些條件正逐漸被下列各項取代，當中包括但不限於按工作表現給予獎勵、在薪酬（尤以高級高務員薪酬）中加入可調節的部分、聘用合約制員工，或以公積金代替退休金等。
- 其他改革措施，包括出現「淨工資政策」，即與工作有關的各項津貼都予以取消或納入薪酬內。
- 總括而言，報告內在這方面所提及的五個國家的公務員薪酬制度，可能與私營機構有越來越多共通點。可是，盈利和業務增長並不可能，也不應是政府最關注的因素。
- 顧問報告的結論顯示，似乎認為對上述五個國家來說，轉變的成效不錯，至少看來有助於平息就公務員薪酬是否過高、過低或有否隨經濟情況調整而引發起的爭論。

分會意見

綜合上述各點，分會認為香港政府現時並不適合仿倣報告內引述的五個國家的做法來施行薪酬政策、制度及結構。這是因為報告引述的五個國家並不全面概括其他國家或地區所施行的薪酬制度，難免讓人感到檢討委員會是有選擇性的取捨而引用於報告內。

再者，香港公務員要有自己一套制度，藉以維持一貫的服務和團結精神。倉促和貿然作出任何改變，將導致人手轉換頻繁，將對香港的穩定產生不利影響。

(b) 以薪幅取代固定薪級

- 多年來，香港政府一直採用每年有固定增薪的薪級制度。公務員將因此而獲得每年增薪，直至達到所屬職級的頂薪點為止。有關增薪的機制列明，員工可因工作表現欠佳而不獲發放，但這個情況甚少發生。

- 香港政府在以「薪幅取代薪級」方面，並沒有相應經驗，難以在短時間內達到理想效果。
- 專責小組報告內提及的五個國家都引入了靈活的薪幅制度，目的是為個別職級或級別設最低和最高薪酬。員工在這些幅度內獲得較為靈活的薪酬，而薪酬也可按工作表現增減。當局在決定薪酬方面，有頗大彈性。這方式與現時香港的公務員薪酬制度是截然不同的。
- 專責小組報告內提及的五個國家，在推行薪幅制度的經驗顯示，這可提供一個講求表現（不單只是年資）而能有一個更公平的獎賞機制，並可推廣有關「注重工作成效」的文化。
- 這些國家的經驗也顯示，採用靈活的薪幅制度，必須同時有一個嚴格的衡量和管理工作表現的機制，以作配合。

分會意見

分會認為以薪幅取代固定薪級，可表現「多勞多得」的優點，提高工作效率。但是，政府必須考慮，推行新制度的時間是否合適？安排是否適當？是否有必要更改現有公務員都認同的薪酬機制？以及上述措施對員工士氣有何影響？

在薪幅取代固定薪級制度上，最為重要的就是怎樣才能適當衡量員工的表現，以及「彈性」的定義。衡量員工的表現若沒有一套有效的機制，往往會弄巧反拙，形成「擦鞋文化」。若「彈性」的定義不清晰，也會導致公務員隊伍情緒的波動，生產力將不升反降。

(c) 薪酬調整制度及機制

- 在香港，公務員薪酬調整制度是參照每年進行的薪酬趨勢調查釐定，這項調查的目的，是評估過去十二個月內多間私人公司僱員的平均薪酬變動。
- 政府釐定的公務員薪酬調整幅度時，也會考慮生活費用的變動、經濟環境、財政預算、職方的加薪要求及公務員士氣。
- 根據專責小組觀察所得，由於普遍趨勢是把薪酬管理工作下放給個別部門。在專責小組報告內提及的五個國家，經已逐漸摒棄以既定公式釐定薪酬的做法。
- 專責小組並表示，由於上述轉變，中央機關的角色已有所改變。現今主要是制定整體政策大綱和提供意見，而非直接監管具體的薪酬談判工作。
- 不過，如果細讀專責小組報告內五個國家的研究結果撮要，便會發現有二個國家的中央政府對釐定薪酬水平和調整幅度的工作似乎仍然有很大控制權，而釐定方法亦相當機械化。至於其餘的三個國家，決定薪酬水平和調整幅度的主要因素，似乎是財政限制和薪酬談判結果。

分會意見

專責小組報告意圖更改現時行之有效的薪酬調整制度及機制，把薪酬管理工作的權力下放，這無疑是一項具創意，也十分具爭論性的構思。因為，現時的薪酬制度雖被稱為具有百多年的歷史，但期間已經歷多少變遷，與時並進，自我完善，以期在反映公務員隊伍的工作重要性及服務性，並與私營機構顧員薪酬之間取得平衡，在吸引人才之餘，也為大眾社會接受。

可是，一向欣欣向榮的香港社會，在受到短暫的經濟不景衝擊下，現行的公務員薪酬制度卻飽受社會人士指責為不合事宜，必須予以更新改進。原因為何，或許是因為「久於安逸，致使承

擔挫折的意志力和堅決心也被消磨殆盡了」。最為使公務員隊伍難過的，就是過往被稱為高效率及能幹，讓香港得以被稱為世界大都會，國際金融中心付出一分力的公務員隊伍，現被政府視為財務上的負擔，財赤形成的原兇，並加以捨棄及鞭撻。

對於薪酬制度的改變及更新，分會認為必須朝「雙贏」的方向而行，如「管職」雙方的共識，彼此可接受的條件，而非政府現時這種「一意孤行」的做法，以致出現不惜「立法」來解決勞資糾紛的情況。我們並不是反對改變，只是擔心政府以「改變」為藉口，目的是裁減公務員，造成「全港最大僱主裁員的可行策略」先例，繼而引致社會各行各業爭相仿倣，最終導致社會不安，人心不穩。

事實上，任何政策施行，往往有好處及壞處，分會認為必須小心衡量有關的利害，不能急於就章，使政府的有限財政資源分配陷於兩難之處。

此外，若參照鄰近地區的現行的公務員薪酬制度，往往以吸引人才加入，挽留現職員工為首要的目標，這也是我們希望政府能予以關注及重視。

(d) 推行工作表現獎賞制度

- 香港政府推行薪效掛鈎的經驗十分有限，把工作表現獎賞制度的元素逐步引入公務員體制內的建議，首次見於一九九九年三月發表的《公務員體制改革》諮詢文件。政府引入按才能評核工作表現的表格、設立評核委員會，以及收緊發放增薪的準則，從而改善了對員工工作表現的管理制度。這個制度有所改善後，政府便由二〇〇一年十月起在六個部門推行一項試驗計劃，測試團隊獎賞能否公平公正地分配予員工，並爭取部門及職方認同和支持這個概念。試驗計劃的成效在二〇〇二年後期便有分曉，試驗結果相信會對這項措施日後的發展有重大影響。
- 專責小組報告內容引述的五個國家都致力把薪酬更貼近工作表現，以較靈活的薪幅（按工作表現給予不同薪酬及增薪）取代

固定薪級表上自動按年遞加的增薪，是邁向薪效掛鈎的一大步。有些國家已在不同程度上把個人表現獎賞納入底薪內，有些則選擇以一次過的形式發放獎賞，作為員工某年表現良好或對某項工作有貢獻的獎勵。

- 以團隊為本的獎賞並不普遍，而且通常只適用於完成某項工作／計劃或達到某一工作目標的情況。
- 在其他國家，工作表現獎賞至今只限於高級公務員。獎賞佔薪酬的比率，因國家而異，由 5% 至約 40% 不等。工作表現獎賞通常不適用於初級公務員，即使適用，獎賞通常都不足薪金的一成。
- 其他國家的經驗顯示，工作表現獎賞制度成功與否，主要取決於當局是否有一個可靠的架構去管理員工的工作表現，以及是否有足夠經費作獎賞之用。在表現管理架構能夠公平和貫徹始終地運作的地方，工作表現獎賞制度似乎更能發揮作用，為職管雙方帶來實際益處。

分會意見

正如前文所述，推行工作表現獎賞制度無疑能提高生產效率，但也有機會出現「擦鞋文化」。因此，分會的意見認為，在政府未能與職方取得「衡工量值」標準的共識之前，實不應罔然推行。

要知道，公務員隊伍首要職責，是為市民提供民生服務，讓市民得以生活在安穩及舒適的環境中，而非盈利，也非增加庫房收入。故此，為了達到這個目的，公務員隊伍必須為一支穩定及忠誠的隊伍，斷不能如私營機構僱員般不時「轉換老闆」。因此，在計算公務員隊伍的工值（衡工量值）時，並不能單以工作表現作為薪酬計算的準則，更何況服務表現並沒有一定的衡量標準。再者，推行工作表現獎賞制度，也要顧及其他不可計算的部分，如紀律部隊須二十四小時當值，執行法紀，或是在天災時，多個職系的公務員隊伍也須當值，以應付突發事件。所以，推行工作

表現獎賞制度並不能一蹴而就，也必須以維持公務員隊伍的士氣為首要考慮因素。

再者，公務員隊伍一直以來都是以分工合作的模式辦事，務求努力執行政府施行的政策，把提供的服務達至盡善盡美。若然政府致力推行薪酬與表現掛鈎的幅度偏大，或以此作為公務員職系的取捨準則，難免產生「分化」的情況。不單是公務員個人，甚至乎職系與職系之間，部門與部門之間，為求取得更多利益，將破壞彼此間的良好合作精神，使公務員隊伍內部出現利益紛爭，失去過往的團隊觀念，因而導致政府內部產生不穩定的情緒，繼而令到社會不安，香港政府實在須三思而行。

(e) 把薪酬管理工作精簡和下放

- 近年，香港政府已把更多管理人力資源的職權下放轉授給部門。就財務安排方面，政府分別在五個及二十三個部門實施「營運基金」及「整筆撥款」的安排。不過，由公務員事務局中央處理的薪酬管理工作的權力，仍由政府中央管理，並沒有把權力下放。此外，政府已授權各部門只須遵守若干概括的準則便可以自行招聘非公務員合約僱員，並可就個別情況訂定薪酬和酬金。
- 專責小組報告的研究顯示，在報告內引述的五個國家，或多或少已把薪酬管理工作下放給個別部門和機構，後者則按一個由中央決定的政策大綱運作，而且在負擔能力和財政預算方面有嚴格限制。這個措施的特點包括：部門或機構享有頗大自由，高級公務員仍由中央管理，以及減少採用津貼。
- 根據專責小組的觀察，上述措施能夠以更公平的方式獎賞員工，使薪酬制度更能配合個別部門或機構的特別情況，精簡有關程序，以及更靈活地應付資源和人手需求，因此在個別員工的工作表現和整體生產力方面，看來已經發揮實際作用。然而，把薪酬管理工作下放，同時影響到內部對比關係，也可能動搖公務員隊伍的共同目標和信念。

- 在專責小組引述的五個國家中，很多都已經大幅改革職級方面的安排，一般包括：
 - ◆ 把一般職系人員（政務職系或同類職位除外）轉為部門人員；
 - ◆ 精簡職級數目和薪幅，從而建立層次較少的管理架構；把
 - ◆ 各種職業合併為較大的員工組別，從而改善人力資源管理；
 - ◆ 建立正式的職位評值制度及程序，以評定職位的比重；以及
 - ◆ 界定職級或職系時，以工作要求而非學歷為主要因素。

分會意見

分會認同把薪酬管理工作精簡和下放能夠以更公平的方式獎賞員工，使薪酬制度更能配合個別部門或機構的特別情況，精簡有關程序，以及更靈活地應付資源和人手需求的論點。但這項措施成功與否，不但涉及政府中央的庫務收入，包括能否有盈餘預算，以及本地以至世界經濟環境的影響，更包括部門管理層的有效理財概念。

簡單來說，中央庫務收入充裕，資源充沛，各部門申請的財政開支預算將較容易取得批准。但現時本港以至世界各地，仍受到經濟衰退的影響，在資源緊拙的情況下，把薪酬管理工作精簡和下放，無疑是把「減少政府財政壓力」的包袱推卸給部門管理層，難免讓部門基層員工增添不少「被開除」的壓力。

再者，部門管理層專長各有不同，能具有精明判斷力，巧妙的外交手腕之人，並不代表亦同樣擁有傑出的理財能力。中央將薪酬管理工作的權力下放一旦出現資源錯配的情況，如聘請過多高層人員而漠視低層員工的工作需要，也會導致這項措施的失

誤。因此，政府必須在靈活與穩重兩方面取得平衡，同時亦應多聽取基層員工的意見。

最後，在一個中央集權政府，資源分配較為容易掌控，更能統一處理資源分配，給有需要的地方調撥更多的資源。若然中央按一定機制把財務管理工作的權力下放，雖然下級可做到靈活應變的效果，以應付一些急需或涉及民生的事務。但對於爭取中央調配資源一事上，往往出現紛爭的情況。更甚者，一些政治團體或人物，往往藉公務人員務求達到爭取更多資源的期盼，非常容易滲入有關的政治因素，以達到他們的目的，讓財務管理的工作政治化及複雜化，這點也是香港政府必須慎重考慮的。

重點研究

(a) 職系部門化

分會反對實行職系部門化，理由如下：

- **協調不足，導致工作效率降低**

分會認為，現時各部門的一般職系人員由一般職系處統籌管理，隸屬公務員事務局，這種安排能有效管理跨部門的一般職系人員的晉升、調配、培訓及人事管理等工作。若然實行部門化，難免出現協調不足，如部門在應付突發事件時，須聘請經驗不足的臨時員工，導致工作效率降低。

- **未能善用人力資源**

分會認為，現時一般職系人員的工作性質正朝着多技能方向發展，若然把職系部門化，難免出現工作性質的局限性，對政府日後善用人力資源帶來影響。

- **出現同工不同酬**

分會認為，現時政府各部門的架構不一，須要的人力資源也不相同。若然把一般職系部門化，將構成同職員工出現不同的薪酬待遇、不同的培訓、不同的晉升機會，因而有同工不同酬的情況。

- **出現人力資源錯配**

分會認為，現時的一般職系人員，可按各自的工作意向選擇不同的部門，同時，個別部門也可因應員工的工作能力而選擇合適的人才，這是為一個「雙贏」的做法。若然政府實行部門化，部門及員工將不能有彈性的選擇，致使人力資源錯配的情況出現。

- **產生二等的「部門職系」**

分會認為，現時的一般職系人員屬於部門內的一個支援職系。若然政府推行部門化，基於部門資源運用的考慮，一般職系人員應得的資源及培訓往往被放置在其他職系人員之後的位置，把一般職系人員看為二等的「部門職系」，因而導致部門員工的分化，破壞彼此的合作精神。

(b) **職系合併**

分會對於職系合併的建議**有所保留**，理由如下：

● **擔心裁員**

分會認為，職系合併的目標是精簡公務員隊伍的架構，從而提高生產效率，本是一個理想的做法。但是，現時政府往往以達到「改革」的目標，在缺乏適當的「管職雙方」的溝通下，把公務員隊伍視為首選的犧牲對象。為此，政府若推行職系合併，難免令文書職系員工擔心是為裁員的另一措施開首。

● **資源不足**

分會認為，現時文書職系與其他職系的工作模式，雖有類同的地方，但也有很多差異之處。對於職系合併後的工作模式改變，實在是提高員工自我工作能力的有效方法，是為部門人力資源增值的好方法。但是，在實行此方法的同時，各部門，以至政府都必須提供足夠的培訓，讓員工適應新的工作模式。可是，在現時赤字財政預算的環境下，政府能否提供足夠的資源，實在令人憂慮。

● **晉升機會不多**

分會認為，職系合併後能否提高員工的晉升機會感到懷疑。有意見應為，職系合併後將須增加管理方面的職位，這無疑是職系合併後的良好效益。但是，若從另一個角度來看，職系合併後，現時位於管理階層的人員將予以保留，在受到精簡職系層級的影響，管理階層的人員數目能否有所提高，難免使人猜疑。再者，在現時的經濟不景氣環境下，政府是否願意以提高晉升機會來作為職系合併的「賣點」，也使文書職系人員未能感到高興。

● 行政困難

分會認為，現時文書職系的員工數目接近二萬四千人，若與其他職系人員合併，人數將超逾三萬人，因而將增加職系合併時的行政困難。故此，政府必須經常保持與職方商討，就職系合併後的工作模式、員工的調配、部門的人力資源需要、培訓安排、晉升事宜等多方面進行諮詢，以求取得「管職雙方」的共識，然後以審慎的態度部署，繼而按部就班處理職系合併的工作，切勿以「行政指令」的方式來完成工作，導致各職系員工產生不滿情緒。

回顧和展望

現時香港的公務員薪酬制度，是參照英國公務員體系，歷史十分悠久。多年來，香港政府因應經濟環境的轉變，市民的須求及其他因素等，不時對公務員薪酬制度進行檢討，修訂，讓公務員薪酬制度與時並進，以期更能反映公務員的價值。

但是，現行制度須經歷多次的檢討及修訂，但總離不開既有的框框，就是讓公務員隊伍得以在一個穩定及具安全感的環境下工作，毋須為個人，以至家庭的前景憂心和煩擾，影響對市民提供的服務。

香港在開埠後的近百年，基於中國人的傳統思維，以及殖民統治者的管治方式，公務員隊伍往往為外籍人士。及後，香港自第二次世界大戰後，經濟逐步發展，同時，加入公務員隊伍的華籍人士逐漸增多，從而提高香港政府的管治功能。

踏入七、八十年代，香港經濟起飛，政府提供的服務亦相應增多。為了吸引更多人才加入公務員隊伍，政府不斷改善公務員的服務條件。同時，為了堵絕五、六十年代的「貪污風氣」，政府提出「高薪養廉」的政策，以提高公務員隊伍的歸屬感。

所謂的「高薪養廉」，重點在於提供**穩定的薪酬制度**，而非調高**公務員伍的薪酬**。一般而言，公務員隊伍的薪酬調整是參照私營機構的過往薪酬調整而跟隨，因而與私營機構相若。此外，每名未達職系頂薪點的人員，每年並給予一個固定的增薪點，這個固定的增薪點須經評核，在表現滿意的情況下可予以增薪。基於這種安排，坊間以至大學畢業生，往往抱持一種想法，認為加入公務員隊伍，除獲得穩定的工資外，便別無長處，更無望財富累積，因而把加入公務員隊伍視為較次要的工作選擇。

簡單來說，現行的公務員薪酬制度是以職系及服務年資來釐定的，而且設有按年遞增薪酬的薪級，除員工工作表現甚差，則每年都獲加薪，直至達到其薪級的頂薪點。此外，全體公務員可每年一起加薪，若計及按年增薪額，則一年或有兩次的增薪。

再者，公務員隊伍職系甚多，且每個職系均設有兩個或多個職級，這表示晉升機會很多。過往，公務員都以升級為目標，因而提高公務員的工作效率。同時，因為主管人員擁有推薦下屬升級的權力，無形中構成有效的管治制度。

踏入九十年代初，公務員薪酬制度曾作出一次廣泛的檢討，雖然仍沿用每年的工作表現評核制度，但在評核內將設定具體的指標，讓公務員有更為明確的任務及要達到的成績水平。

可是，在九七回歸後，香港經濟受到金融風暴的沖擊，使社會來過「天翻地覆」的轉變，公務員自不能置於事外。同時，一向被認為行之有效的公務員薪酬制度，在經濟衰退的環境下顯得過份優越，並引致社會及傳媒的大肆評擊。香港政府在輿論的壓力下，不得不在數年間提出多項公務員改革建議。

面對持續不斷而來的改革措施，每一名公務員都必須反覆思量——這些措施是否適當？這是否一個合適的時間？破舊立新是否必然帶來益處？怎樣來看待我們的工作？——等問題。

分會認為，每一名公務員對上述問題都有各自的答案，但無論如何，檢討薪酬制度必須注意以下事項：

(a) 公平和公正

分會並不認同把薪酬管理制度的權力下放，因為部門擁有自行釐定員工的薪酬，以及其他聘用條款及條件時，將破壞固有的公務員隊伍的團隊精神。但若然政府一意孤行，必須訂立完善的公務員管理守則，以及取得職方的認同，讓所有部門在推行有關制度時，訂定的薪酬與工作表現有密切及實際的關連。此外，也須確保部門主管人員擁有足夠的理財能力，讓薪酬管理制度得以在公平和公正的情況下施行。

(b) 薪酬與表現掛鈎

分會有保留地接受薪酬與表現掛鈎的施行，但在實行上須考慮加薪額能否細分。簡單來說，每位公務員都可獲加薪，所得金額的多寡視其工作表現而定，在可能的範圍內，把加薪額較多的部分分配給最基層的員工，以改善他們的生活水平。簡單來說，薪酬與表現掛鈎無疑能提高員工的生產力，但卻容易因此引起「擦鞋文化」。要知道，香港政府擁有一個十分龐大的架構，各部門、各職系皆有本身的各自文化，文書職系也不能置身其外，每一名員工往往因為工作關係，必須融入其所屬的社群中，因而容易形成各自的圈子。這種緊密的結合，在工作上而言，可增強彼此的溝通，發揮團隊精神，以及能紓緩工作上的壓力。可是，若這個圈子涉及高層人員的個人主觀因素，種種積極作用將受到破壞，換來的只是訶謔奉承，對實際的工作毫無幫助。

(c) 增加晉升機會

分會希望增加文書職系人員的晉升機會。在現今的經濟環境下，晉升機會顯得十分渺茫。若然政府決意推行薪酬改革，必須提高晉升機會，避免使人感到這些制度旨在要公務員加倍辛勞，並剝奪他們的加薪機會，以維持文書職系人員的士氣。

(d) 增撥資源

分會反對政府藉薪酬檢討來壓抑各部門的資源分配，從而出現巧婦難為無米炊的情況。因此，政府必須確保部門能有更多撥款來推行各項服務，包括一旦推行薪酬與表現掛鈎制度而承諾的加薪額。

(e) 合理期望

分會強烈要求薪酬檢討內包含公務員固有對薪酬的合理期望，即獲得相當於通脹率的薪酬增幅。雖然現時香港經濟正陷入衰退期，若然經濟一旦復甦，隨通脹率增薪是公務員的最基本合理期望。

(f) 吸引及挽留人才

分會強烈要求公務員薪酬制度必須確保公務員付出的努力能得到公平的回報，並能夠鼓勵更多優秀的人才加入公務員隊伍和現任人員繼續留任。

(g) 善用非薪酬的獎勵

分會強烈要求公務員薪酬制度必須善用非薪酬的獎勵，包括給員工更多培訓和發展機會、提供良好的事業前途、改善工作環境、顧及員工的家庭生活，以及設立獎項嘉許優秀的員工，從而發展為以「團隊為本」的薪酬制度。

(h) 增設支薪點

分會要求公務員薪酬制度內增設一個逐年檢討的標準支薪點，讓薪級達到頂薪點的員工，在完成達到標準支薪點所需經過的步驟，如必要的培訓或一定的工作表現，便能享有該標準支薪點。

(i) **不要急於求成**

分會認為，自一九九七年金融風暴出現後，香港經濟可說是一沉不起，屢受衝擊。期間，政府推行多項措施，務求改善經濟及創造就業機會，也未見成效。同時，在這種通縮的經濟氣候下，社會大眾開始發現過往不受注目，被認為平穩有餘而「發達無望」的工種——公務員隊伍卻是幸福的一群。香港政府為了應付輿論的壓力，以及急於求成的情況下，在一九九九年提出「公務員體制改革」，並要求各部門及公務員隊伍「資源增值」。期間，公務員隊伍發動了數十年來最大型的「上街遊行示威」，以反對政府一意孤行的政策推行。今天，政府管理層在跨躍「達標」之時，卻忽略了資源增值的背後，公務員隊伍，以致社會各階層均付出了沉重的代價，包括「管職雙方各不互信」、違反既有的「遊戲規則」、勞資糾紛變作立法會議題、聘用合約制員工使公務員隊伍出現同工不同酬，以及現職公務員為前景出現前所未有的憂慮等。

(j) **取消雙軌制**

在一九九九年，華員會總會曾對政府推行雙軌制深表不滿，這是因為此種制度會嚴重打擊公務員隊伍的士氣，破壞團隊精神及穩定性。所謂「雙軌制」，就是在聘請新的公務人員時，新入職的員工，將採用新的聘任方式，除薪酬作出調整減少外，更有先三年合約制，再有三年觀察期的安排。為此，分會認為，政府應藉此次公務員薪酬政策和制度檢討，取消這項使公務員隊伍分化的「雙軌制」。

(k) **退休計劃的安排**

一直以來的退休制度，目的是讓員工獲得工作上的保障，以及毋須憂慮退休後的生活。但最為重要的，就是讓員工在工作崗位上累積的經驗，得以有效及有系統地交接予下一代。可是，文書職系人員也和其他職系人員一樣，部分年長人士用他們的青春和時間來換取的工作經驗，並不受到政府所重視，甚至乎漠視這些經驗為政府有效運作的良好基石。分會認為，去年推出的自願離職計劃無疑讓職系人員的數目得以減少，但卻失去

一批具有良好工作經驗的人員。再者，處方會否因應資源分配因素而忽略他們的往績，只看重金錢而漠視經驗。對於新入職者，尤以在新聘任制度或合約制度下的受聘者，他們往往對自己的將來沒有保障而煩惱。爲此，政府應藉這次薪酬檢討，須對公務員的退休安排重新作出慎重考慮，以避免「青黃不接」或「搵快錢」的情況出現。

總結

總結上述的各點，我們可以發現，現時政府推行公務員薪酬政策和制度檢討存在很多困難的地方，並出現很多反對聲音，尤以一直以來與政府同心協力的公務員。爲何出現這麼多的反對聲音？我們相信，這是基於政府當局在推行公務員薪酬政策和制度檢討之時，往往只眼於目前的利益，而缺乏長遠的構思。此外，推行改革的目標與實際目的不配合，以及施行時間過於急促，將大大影響公務員，以至社會人士的支持。

何謂眼前的利益，我們所指的是，香港政府受到金融風暴的影響，近五年社會經濟持續衰退，因而出現連年赤字預算案，並估計若不進行開源節流的措施，包括公務員減薪，薪酬調整等措施，多年後更會出現高達千億元的赤字預算案。爲了平衡有關赤字，增加庫房的收入，在過往便會要求各部門進行資源增值計劃，務求各部門在三年內，在不影響服務質素的情況下將開支減少百分之五，在現階段大部分部門經已完成，甚至乎提早或超額完成。可是，在這資源增值的背後，卻有「另一番景象」。以部門而言，減低開支最佳的方法，便是將基層員工的數目減少，以減低薪酬開支，無形間使基層員工被裁減或轉合約制是理所當然的事。可是，因應人手急遽減少，過往有系統、有秩序的工作，卻因人手減少而顯得混亂，或是交予私營公司負責，這對於一直行之有效的工作程序，構成隱藏式的威脅。

再者，經濟衰退並非「一成不變」的環境，財政司司長梁錦松亦曾多次在公開場合表示，香港將在本年度的最後季度出現復甦。因此，政府推行政策之時，所考慮的範圍實不應跨大有關經濟衰退的力度，從而達到有關的政治目的。

我們承認現時施行公務員薪酬政策和制度檢討有很多需要糾正的地方，但數十年來的陋習，是否能在短短數年間得以糾正過來。以古觀今，清朝雍正推行新政，以求改善國庫空虛，官吏敗壞的情況。在面對重重困境下，他一力秉持，並得到多位名臣相助，結果使國庫由虧轉盈，史治得以改善。雍正為帝十三年，才能勉強地改變康熙皇朝的錯失之處，更何況在現今追求功利主義的香港。

總結而言，我們套用前公務員事務局局長林煥光的一句話，「我們計劃以二十年時間推行公務員改革」來述明心。我們並不是反對公務員薪酬政策和制度檢討所提出的建議，只是，在這二十年期間內，政府當局必須認真地、誠懇地與公務員團體尋求協助，共同解決問題。不要再在文字字眼上玩弄花巧，施行種種偷步的行為。要知道，未有員工的合作，任何改革事宜最終落得慘淡收場。宋朝王安石推行新政失敗的經驗，實足以作為特區政府高官借鑑之用。

最後，我們再次強調公平、公正及合法性，以推行公務員薪酬政策和制度檢討的重要性。若然所有改革事項只針對公務員團結性，最終將打擊公務員隊伍的穩定性，使特區政府失去穩固的基石。各問責局長或是各高層人員縱有洋溢的才華，沒有能幹的執行者／下屬，也是枉然。因此，本分會的立場是希望有關的公務員薪酬政策和制度檢討的推行，能慎思而行之，把有關影響減至最低，避免公務員隊伍，以致社會出現不穩的環境。

「穩定、團結」
是我們的所望

— 完 —

二〇〇二年五月十七日

香港政府華員會文書主任分會

就「公務員薪酬政策和制度」發出問卷收回共四十六份
而舉行第二次聯絡員座談會取得的綜合意見

(A) 薪酬政策、制度及結構

組員： [] (主講)、 []、 []

1. 公務員薪酬政策及制度應否徹底改變，變為更著重新效掛淨工資概念（即以現金取代房屋、醫療等各項津貼），並使薪酬調整機制更具彈性？

應該	不應該	有保留/無意見
10	27	9
改變應漸進； 派股票、債券作補償； 直接了當	政府要尊重合約，不應隨便改變現有制度； 舊有制度行之有效； 工商界重營運利益，公務員服務市民，二者性質同	舊有制度行之有效，但有些地方可以改

聯絡員會議決定：不應該

2. 對高級公務員採用的薪酬政策，應否與中級和初級公務員不同，即前者既要受薪酬調整的較大風險，亦有機會獲取較大的獎賞？

應該	不應該	有保留/無意見
20	20	6
既要受較大風險，應獲取較大的獎賞； 多勞多得	不應厚此薄彼，影響士氣； 應一視同仁	

聯絡員會議決定：不應該

3. 處理紀律部隊薪酬的政策，應否與其他公務員不同？

<u>應該</u>	<u>不應該</u>	<u>有保留/無意見</u>
13	28	5
因具危險性，較大風險； 需要輪班； 工作性質不同	一視同仁； 分化	一些部門應相同； 只贊成給予紀律部隊人員特別津貼

聯絡員會議決定：不應該

4. 我們應否繼續遵守與私營機構薪酬大致相若的原則，並繼續定期檢討薪酬水平、薪酬結構和薪酬趨勢，確保公務員薪酬仍然具競爭力？

<u>應該</u>	<u>不應該</u>	<u>有保留/無意見</u>
26	13	7
公平； 保持穩定； 現有機制行之有效	私 機構除薪酬外， 還有雙糧、花紅； 兩者架構不一	

聯絡員會議決定：應該（但亦有保留）

5. 還是政府的負擔能力應成為調整薪酬時的首要考慮因素？

<u>應該</u>	<u>不應該</u>	<u>有保留/無意見</u>
7	18	21
量入為出； 有必要	浪費公帑才是庫房出現赤字的主因	若有盈餘，是否亦會提高薪酬； 應以穩定員工士氣為大前提； 應該為考慮因素，但不應該為首要考慮因素

聯絡員會議決定：不應該

(B) 以薪幅取代固定薪級

組員： [REDACTED] (主講)、 [REDACTED]、 [REDACTED]

6. 香港公務員應否以彈性薪幅取代固定薪級？如果應該，則只適用於高級公務員還是適用於所有公務員，包括文職職系及紀律部隊？

<u>應該</u>	<u>不應該</u>	<u>有保留/無意見</u>
13	25	8
多勞多得	沒有必要更改現有大家認同的機制；	不知“彈性”定義

聯絡員會議決定：不應該

(C) 薪酬調整制度及機制

組員： [REDACTED] (主講)、 [REDACTED]、 [REDACTED]

7. 公務員和市民是否仍然認為現行的薪酬調整制度是公平的？是否有其他可以達到這個目標而效果相同或更佳的制度？

<u>是</u>	<u>否</u>	<u>有保留/無意見</u>
19	3	24
	沒有必要更改現有大家認同的機制；	

聯絡員會議決定：是

(D) 推行工作表現獎賞制度

組員： [REDACTED] (主講)、 [REDACTED]、 [REDACTED]

8. 把薪效掛 的元素引入公務員薪酬制度內，是否有好處？

<u>是</u>	<u>否</u>	<u>有保留/無意見</u>
16	11	19
管方易於管理，員方士氣提高； 增強工作效率	不公平(例如：主觀、欠標準)； 加劇擦鞋文化	已開始實施

聯絡員會議決定：有保留

9. 應否實施團隊獎賞制度？如果應該，則對那些級別（高級、中級、低級或各級）實施？準則又如何？

<u>應該</u>	<u>不應該</u>	<u>有保留/無意見</u>
21	16	9
團隊合作； 士氣提高，員工歸屬感； 確認工作表現 (只對中低級實施)	評審困難，難定準則； 團隊內不是每個人都一樣好； 易分化； 做得好是應該的	

聯絡員會議決定：有保留

10. 應否實施個人獎賞制度？如果應該，則對那些級別（高級、中級、低級或各級）實施？準則又如何？

<u>應該</u>	<u>不應該</u>	<u>有保留/無意見</u>
19	16	11
公平； 個別服務及負責的公務員可以得到個人獎賞； 產生鼓勵作用 (對各級均適用)	分化； 晉升已是獎賞； 減薪危機、心理壓力； 引致“擦鞋文化”	會做成分化，應以團隊為主

聯絡員會議決定：有保留

(E) 把薪酬管理工作精簡和下放

組員：██████（主講）、██████、██████

11. 像香港這樣的城市，應否考慮把管理公務員薪酬的工作下放？把薪效掛 的元素引入公務員薪酬制度內，是否有好處？

<u>應該</u>	<u>不應該</u>	<u>有保留/無意見</u>
2	24	20
下放有助政府減省開支	沒有必要導致各部門的人員薪酬不同； 薪酬參差，製造分歧； 做成弄權及奉承文化； 行政混亂	好處是員工的工作表現會獲得認同，但亦會引致部門同事分化及合作關係惡化

聯絡員會議決定：不應該

12. 為方便推行以部門為本位的管理工作，應否把部分或全部一般職系（包括文書）/共通職系人員轉為部門人員？

應該	不應該	有保留/無意見
13	19	14
<p>部門更能處理獨有的職責，提高效率； 應徵者可選擇自己有興趣的部門投考； 部門能適當地培訓及晉升員工，員工亦對部門更有歸屬感； 可以靈活管理員工； 稅務局等部門亦有部門化例子</p>	<p>薪酬、福利及晉升機會不同，會造成不公平，導致人才流失，士氣，勞資關係等問題； 中央統籌員工的聘任、晉升、調配、培訓等工作，效率及經濟效益更見成效； 欠缺增廣其他部門知識及累積經驗的機會，事業發展有所局限；</p>	<p>應以決策科或局所統率的部門及單位作為其共通職系人員，因為工種較類似，而彈性較大； 要視乎個人意願在部門工作</p>

聯絡員會議決定：不應該

13. 如果把薪酬管理工作下放，過渡期間或會相當長。在這段期間，如何維持服務水準和員工士氣？

聯絡員問卷意見：

- 不贊成下放，所以無意見。
- 尚待研究。
- 適當地輔導員工及提供指引，繼而接受事實。
- 主管激勵員工士氣、保證員工薪酬水平。
- 文書人員職位、服務條件、附帶福利 未能受到保障；個別部門甚至會產生「擦鞋文化」。

14. 在精簡工作方面，可否把現有一般職系合併為較大的職業類別（將文書職系與其他一般職系職系合併）？可否進一步精簡組織架構，擴闊管理職權和減少職級的層次？

聯絡員對職系合併意見

將三個文書職系合併：

好處：

1. 可免除職能重疊的職系
2. 較易管理調配
3. 較佳晉升機會

壞處：

1. 對這項合併意見，全部與會者有保留。

與私人秘書職系合併：

好處：

1. 減少兩者分工不均產生的磨擦
2. 互補電腦化刪減的職位
3. 較佳晉升機會

壞處：

1. 秘書職位可能大量刪減，晉升機會亦相應遞減
2. 須要擔當額外的秘書工作，違反入職意願

對這項合併意見，6位與會者贊成，大部份有保留，無人反對。

和打字員職系合併：

好處：

1. 更多使用打字技能的機會
2. 職系人數更多，更具代表性

壞處：

1. 文書助理喪失一些現有的晉升機會

對這項合併意見，9位與會者贊成，大部份有保留，無人反對。

和機密檔案室助理職系合併：

好處：

1. 增加晉升機會

壞處：

1. 可能會引致員工分化

對這項合併意見，與會者一致贊成。

聯絡員對此題目綜合問卷意見：

<u>可以</u>	<u>不可以</u>	<u>有保留/無意見</u>
19	10	17
精簡組織架構	違反員工入職時的意願，並會影響晉升機會	要審慎及長遠地考慮管方的建議

聯絡員會議決定：有保留

15. 應否推行正式的職位評值制度？如果應該，則由中央還是部門負責推行？

<u>應該</u>	<u>不應該</u>	<u>有保留/無意見</u>
16	10	20
員工可得到公平一致的評核待遇；中央部門的職能不同；部門		尚待研究； 不了解職位評值制度的內容

聯絡員會議決定：有保留