

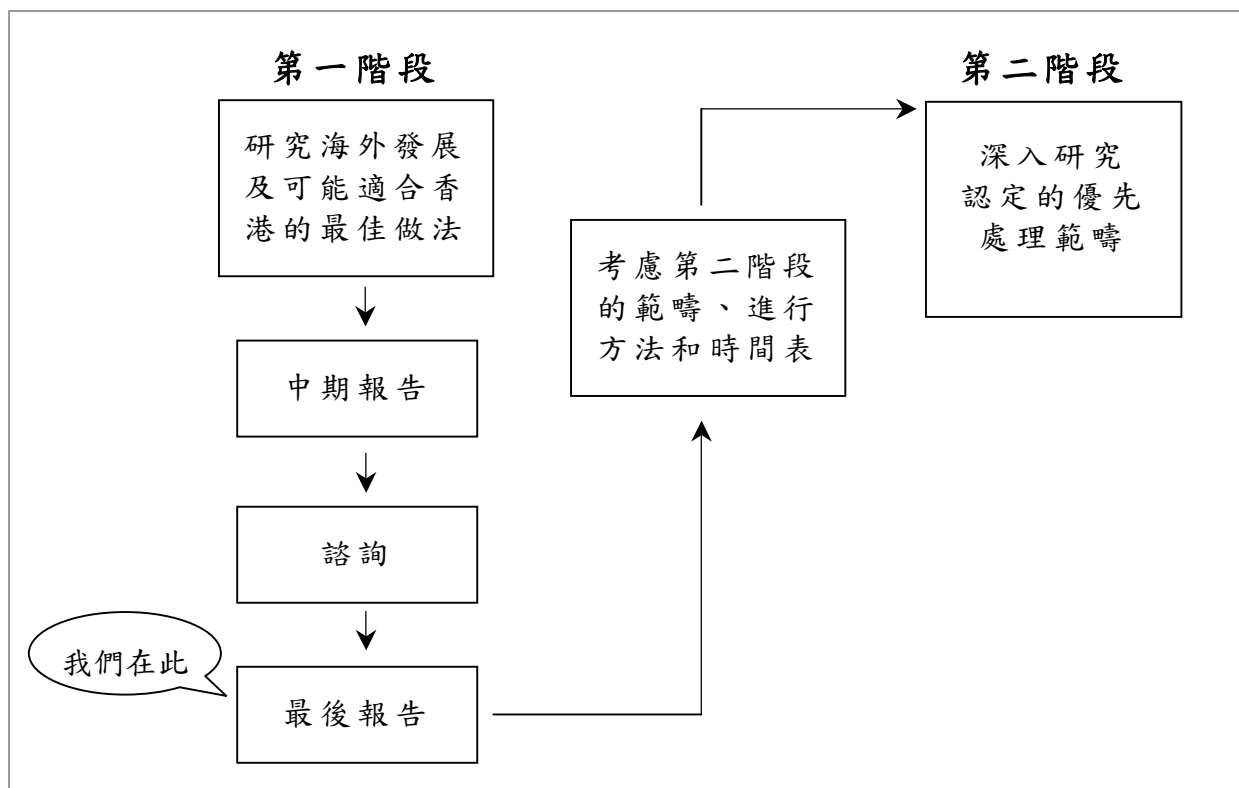
報告摘要

段數

引言

1. 本文件為公務員薪酬政策和制度檢討專責小組第一階段研究的最後報告。檢討分兩階段進行，進程如圖一所示。

圖一：檢討進程示意圖



2. 在提出建議前，我們曾經審慎考慮以下資料：
 - 顧問就五個選定國家(澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國)公務員薪酬管理制度最新發展的研究；
 - 公眾對二零零二年四月二十五日發表的專責小組中期報告的回應；以及

- 香港公務員薪酬政策和制度的歷史背景及發展。
3. 上述參考資料雖然重要，但我們並不安於只是單純地追隨外地的做法或本地的輿論。專責小組對各議題經過反覆研討及辯論，才達至本報告中的結論。除了要指出改變不能操之過急外，我們還要強調必須抱積極進取的態度，邁向現代化公務員薪酬制度的長遠理想。

優先處理的範疇

4. 我們建議—

於短期內： 9.14

- 應優先制定薪酬水平調查的具體架構和方法，並就薪酬趨勢調查進行檢討；以及
- 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。

在中期階段： 9.15

- 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；以及
- 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。

就長遠而言：

9.16

- 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；以及
- 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。

5. 作進一步研究時，須特別留意各範疇相互聯繫的關係。

(請參閱圖二和第17段)

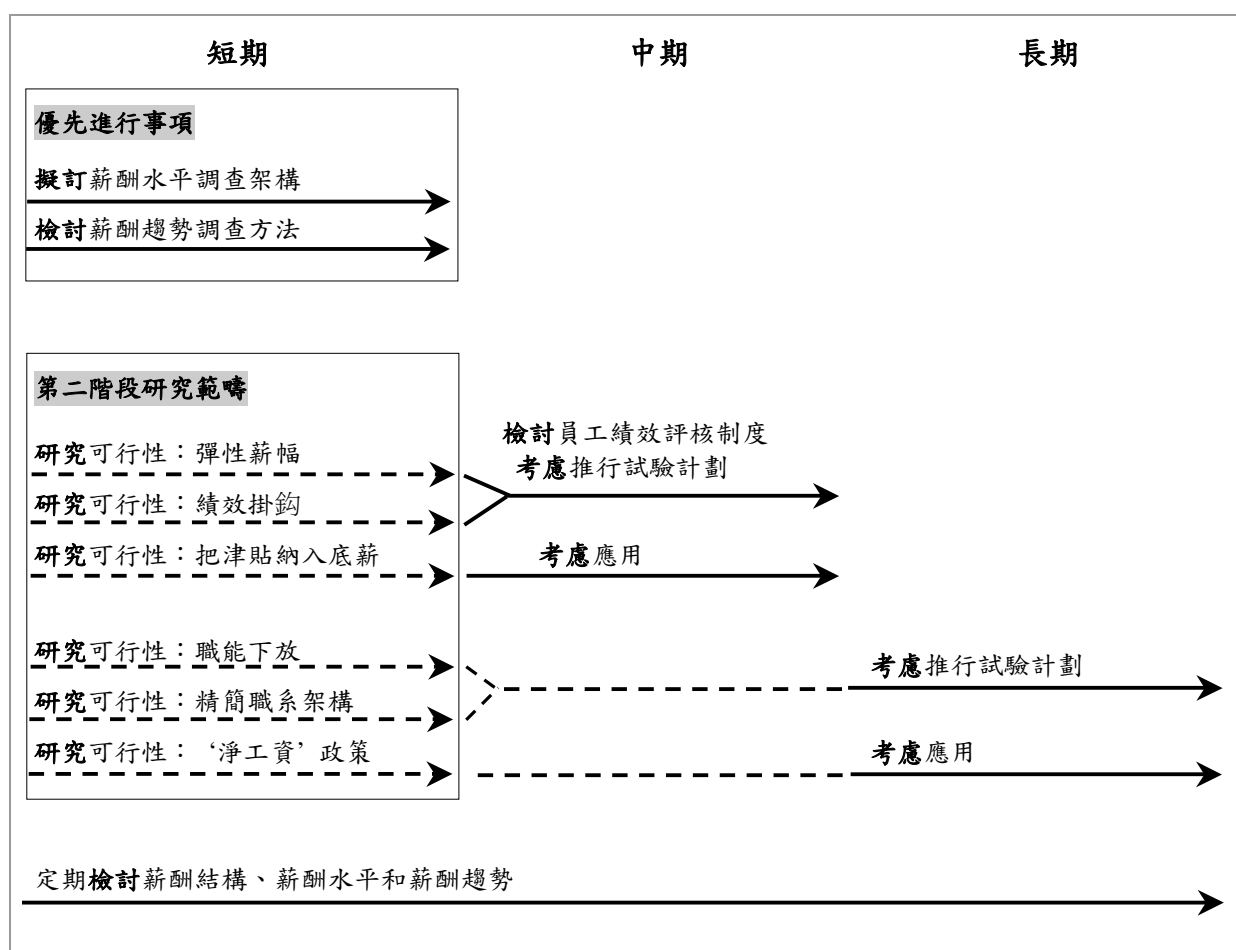
背景

6. 在二零零二年四月二十五日，我們發表了以下文件，徵詢公眾意見： 1.6

- 專責小組第一階段研究中期報告；以及
- 有關五個選定國家公務員薪酬管理制度最新發展的顧問研究結果。

7. 諮詢期在二零零二年六月三十日結束。其間，我們為各有關方面舉行了多次論壇和會議，並接獲337分意見書。 1.7-1.13

圖二：優先處理的薪酬管理範疇



圖例：——→ 在指定時段考慮實施
 - - - → 在指定時段開始研究

回顧香港的發展

需要進行檢討

8. 當局委託三個諮詢組織進行這次檢討的目的，2.1–
 是要參考其他地方的最佳做法，把香港的薪酬2.4
 政策和制度現代化，使之：

— 更精簡和易於管理；以及

- 更靈活地達到職位、才幹和薪酬的互相配合。

改變不能操之過急

9. 我們同意現在是進行全面檢討的適當時機，但必須表明，在現階段所建議的： 2.5 - 2.6
- 主要是一些概念；以及
 - 只是提出一些應在第二階段檢討詳加研究的範疇。
10. 當局在考慮過我們日後在第二階段檢討的有關問題後，如果決定展開任何改革，必須緊記公務員體制現代化的目標，及以下原則： 2.7
- 改革應該按部就班、循序漸進；以及
 - 應確保在整個改革過程中取得關鍵人士的認同。

歷史背景和時代變遷

11. 香港的公務員制度，在傳統上仿照英國的制度。這個制度多年來逐漸演變，為香港帶來一支穩定、廉潔、高效率的公務員隊伍。 2.8 - 2.9
12. 選定作研究的五個國家，其制度皆直接或間接源自英國的公務員制度模式。研究分析顯示，五國政府都發覺公務員隊伍必須與時並進，才能適應社會經濟和政治環境的轉變。 2.10

- | | 段數 |
|---|----------------|
| 13. 在七十至九十年代，香港經濟持續增長，而公務員薪酬調整機制，差不多純粹依賴公式計算，並以與私營機構薪酬保持大致相若為前提。在這期間，財政負擔能力沒有構成重要問題。不過，自一九九七年經濟開始持續向下，財政管制的問題被提升到重要的位置。 | 2.11,
2.14 |
| 14. 自九十年代以來，公務員體制的內部對比關係變得僵化，職系和職級數目增加，外間人士感到有關體制已與轉變中的環境脫節，主要原因如下： | 2.12 -
2.15 |
| — 在架構和人力資源管理方面，私營機構已作了不少改變；以及 | |
| — 在衡工量值、工作效率等方面，市民對公務員都抱有更高期望。 | |

長遠的理想

- | | |
|---|--------------|
| 15. 經審慎研究香港公務員薪酬制度的發展後，我們現在可以嘗試勾畫出就長遠而言(譬如十年或以後)，理想的體制應該是怎樣的。 | 3.1 |
| 16. 我們憧憬，這長遠理想的體制應該： | 3.2 -
3.8 |
| (a) 能夠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； | |
| (b) 是公務員本身及他們所服務的市民都認為是公平的； | |

- (c) 能夠配合、支持和促進公務員體制的有效及高效率運作，令公務員體制既可因時制宜，緊隨社會經濟的轉變而作出改善，但仍有足夠的穩定性，令公務員安心他們的合理期望將會得到照顧；
- (d) 既精簡合度，執行時毋須耗費大量資源，但仍具足夠彈性，讓主管人員可以採取適當措施去激勵員工；
- (e) 能夠分辨優劣員工，並讓主管人員採取相應行動；
- (f) 能夠賦權主管人員，讓他們有效及靈活地管理人力資源，並顧及部門的特別需要；以及
- (g) 定期研究國際間可能適用於香港的最佳做法。

特定範疇

17. 當局要求我們在檢討的第一階段研究五個特定範疇，以下是我們就各個範疇提出應該優先處理的問題。

薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構

- 不應對現有政策和制度作出突然和重大的改變，而應該逐步改善，以應付管理上新的需要及符合各有關方面的不同期望。 4.10
- 與私營機構薪酬保持大致相若的原則應該維持不變。 4.23
- 應定期檢討薪酬結構、薪酬水平和薪酬趨勢，從而釐定符合以下條件的合理薪額： 4.23

- 是公務員和市民都認為是公平的；以及
 - 能吸引、挽留及激勵合適人才為市民提供優良服務。
- 財政負擔能力是決定薪酬調整的一個非常重要的因素，但並非凌駕一切的因素。 4.32
- 在決定薪酬調整時，應繼續考慮其他因素，包括：
- 與私營機構的薪酬水平作公平的比較；
 - 員工士氣；
 - 生活費用的變動；以及
 - 整體經濟狀況。
- 應考慮把與工作相關的津貼納入底薪內，作為中期目標，而長遠而言，應進一步研究能否把附帶福利納入底薪內，以便推行“淨工資”政策。但鑑於紀律部隊有獨特的運作需要，故在保留或合併津貼方面應予彈性處理，以配合其特有的需要。 4.41 – 4.42
- 在高層公務員(即首長級人員)間應繼續採用不同的薪酬和人力資源管理安排，並應考慮按照該五個國家的最佳做法，修訂這些安排，務求將這些人員的權責、承擔的風險、可獲的獎賞和工作績效等因素，更緊密地聯繫。 4.51 – 4.52
- 紀律部隊應繼續根據與其他公務員的內部對比關係釐定薪酬水平。 4.62

- | | 段數 |
|---|------|
| — 從分別管理薪酬事宜的角度看，我們認為現行的紀律部隊名單毋須修訂。不過，紀律部隊管理層應該繼續精簡前線服務，以及研究把部門內一些支援服務，改由文職人員負責。 | 4.65 |

以薪幅取代固定薪級

- | | |
|--|---------------|
| — 薪幅制度如果設計完善並妥善推行，可對公務員，特別是高層公務員的表現管理帶來好處，應在檢討的第二階段研究這類制度的可行性。 | 5.19,
5.21 |
| — 在制定評核制度並經全面測試滿意後，應考慮在首長級的高層公務員間試驗推行薪幅制度。 | 5.22 |
| — 紀律部隊應另作考慮。在評估上述試驗計劃的結果後，可進一步研究薪幅制度應否及如何適用於紀律部隊。 | 5.25 |

薪酬調整制度和機制

- | | |
|--|----------------|
| — 一般對現行每年薪酬趨勢調查的批評，未能針對如何判斷政府與私營機構薪酬是否有差距。問題在於目前缺乏可靠的薪酬水平比較，而這比較正是釐定薪酬水平的基礎。 | 6.17 –
6.18 |
| — 因此，應盡快制定定期薪酬水平調查的具體架構和方法，並早日推行。 | 6.21 |
| — 目前輔助性的薪酬趨勢調查亦有一些問題需要解決，包括： | 6.22 –
6.29 |
| • 調查對象——公司規模和經濟活動的分布情況； | |

- 公司削減人手或重組架構所帶來的影響；以及
 - 其他技術上的問題，例如扣減遞增薪額開支等。
- 應在第二階段更詳細探討，海外國家逐漸捨棄按公式計算薪酬的做法，對香港是否適用。 6.31

引進績效獎賞

- 我們原則上支持薪效掛鉤這個概念，但有多項有關績效獎賞的實際成效問題，仍須作進一步研究。 7.18, 7.20, 7.22
- 除了按績效發放花紅的獎賞外，如何有系統地連繫工作績效和現有按年遞增薪額的機制，也值得在檢討的第二階段進一步研究。 7.22
- 在檢討的第二階段，應進行更詳細的研究能否先選定一些從事營運性質業務的部門（例如“營運基金”部門），在首長級的高層公務員間推行績效獎賞。 7.23
- 與實施薪幅制度的情況一樣，應先徹底檢討工作績效評核制度的設計和運作，以確保能夠準確地衡量員工績效。 7.25
- 紀律部隊應另作考慮。在評估上述試驗計劃的結果後，可進一步研究薪效獎賞應否及如何適用於紀律部隊。 7.28

把薪酬管理工作精簡及下放

- 把薪酬管理工作下放的問題十分複雜，這方面的研究必須審慎從事。 8.18
- 下放薪酬管理職能有助部門改善管理效率、激勵員工及提升服務。 8.20
- 然而，這項安排亦有一些值得關注的地方，例如會否導致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、職位對調困難等問題。 8.20
- 應將下放薪酬管理職能訂為一項較長遠目標。 8.22
- 在檢討的第二階段，當局應就下放薪酬管理職能的建議採取以下步驟： 8.24 – 8.27
 - 與關鍵人士共同探討，令他們明白只要消除障礙及獲得所需協助，職能下放後的薪酬制度將會有助部門改善運作；
 - 探討下放薪酬管理職能與其他改革事宜之間的關係；以及
 - 考慮可否邀請職方團體參與制定有關制度。
- 接着應採取的步驟如下： 8.28 – 8.29
 - 考慮如何就下放薪酬管理職能一事取得關鍵人士的認同；以及

- 考慮透過培訓、投入資源、利用外界專才協助等方式，向管理層提供支援。
- 在檢討的第二階段，亦應研究精簡職級架構的問題。不過，此事應審慎處理，以下事項須詳加研究：
- 精簡架構的範圍；
 - 對生產力和員工士氣的影響；
 - 同時採取措施，減少職級架構、實施薪幅和薪效掛鈎制度的可行性；
 - 把共通和一般職系人員轉為部門人員建議的好處，及這個安排會否影響調配人手方面的彈性；以及
 - 是否需要定期進行職位評估。
- 應繼續由中央統一管理首長級高層公務員的薪酬事宜。 8.32 – 8.33
- 鑑於紀律部隊的運作需要，應另外研究在紀律部隊實施有關下放薪酬管理工作的建議是否可取。 8.34 8.35

總結

18. 我們還有以下兩點提出，作為總結：

- 我們同意顧問的意見，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 9.11

- 下放，及實施健全可靠的績效評核和管理制度。
- 在爭取“認同”之前，須先改變管職雙方的心態。因此，必須廣泛徵詢關鍵人士的意見，以便達致推行改革的共識。 9.12
19. 我們就短期、中期和長遠而言，提出需要優先處理的範疇，已載於本報告摘要第4段。 9.14 - 9.17
20. 我們亦建議當局應公布這份報告，鼓勵市民廣泛討論報告的內容及建議。 9.18