

二零零三年一月二十日

立法會公務員及資助機構員工事務委員會會議

就公務員薪酬政策和制度檢討專責小組 第一階段研究最後報告進行的公眾諮詢

目的

當局就公務員薪酬政策和制度檢討專責小組(專責小組)第一階段研究最後報告進行公眾諮詢，本文件向議員匯報諮詢的結果。

背景

2. 二零零一年十二月十八日，當局宣佈全面檢討公務員的薪酬政策和制度，並邀請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協助下進行該項檢討。三個諮詢委員會其後成立了專責小組，開展檢討工作。

3. 檢討分兩個階段進行。在第一階段，專責小組對五個選定的國家，即澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國，在公務員薪酬管理方面的最新發展，完成了分析研究，目的是找出適用於香港的最佳做法。專責小組在二零零二年四月二十五日發表第一階段研究中中期報告，徵詢公眾意見。諮詢工作於同年六月三十日結束。

4. 專責小組參考了外國的經驗、並顧及香港本身的情況以及考慮過第一階段研究中中期報告諮詢期內收集的意見後，在第一階段研究最後報告中就短期、中期和長期需優先作更深入研究的範疇提出以下建議：

- 於短期內，政府應該制定薪酬水平調查的具體架構和方法，並檢討薪酬趨勢調查的方法。在落實新安排前，政府應該考慮採取適當措施處理每年的公務員薪酬調整。
- 在中期階段，政府應該考慮如何改善員工績效評核制度，以便把薪效掛鉤和彈性薪幅的元素引入公務員體制內，並最好先在首長級推行，稍後再推廣至其他職級。此外也應該訂定目標，把工作相關津貼納入底薪內，邁向推行“淨工資”政策的長遠目標。

- 長遠來說，應該以下放薪酬管理予部門作為目標，但必須審慎考慮如何釐定實施範圍和步伐。此外還應該把推行“淨工資”政策訂為目標，將附帶福利納入底薪內。

專責小組第一階段研究最後報告的摘要，載於附件 A。

5. 為收集公務員和各有關方面對專責小組各項建議的意見，當局就第一階段最後報告進行了八個星期的公眾諮詢，諮詢期至二零零二年十一月十五日為止。

6. 在諮詢期間內，當局一共收到了 135 份意見書。以書面提交意見的人士／機構名單，載於附件 B。意見書提出的主要意見，撮述於附件 C，另在下文第 7 至 22 段作簡介。

就專責小組短期建議提出的意見

檢討薪酬趨勢調查方法

7. 在提交意見的公務員工會／協會中，約過半數同意當局應檢討薪酬趨勢調查方法。一般都認為，當局應在現有制度上作出改善，而非通盤改革。不過，有關調查對象應包括中、小型公司在內的建議，部份組織持保留態度。紀律部隊內一些員工工會／協會認為，紀律部隊的薪酬水平不應單純按照與文職人員的內部對比關係釐定，此外，紀律部隊的特殊工作性質亦應予適當考慮。在提交意見的部門管理層當中，大多同意現有的薪酬趨勢調查方法應予檢討，務求作出改善，確保調查方法可以正確反映私人機構的薪酬趨勢。

8. 非公務員團體普遍支持檢討薪酬趨勢調查方法。基於各種原因，例如現時的調查對象只限於大規模的公司、調查方法並無計及參與調查公司因縮減規模或裁員對薪酬開支的影響等，有些團體對現有的調查方法的可信程度表示懷疑。

進行薪酬水平調查

9. 大部分提交意見的公務員工會／協會認為，在現今經濟不景的情況下進行薪酬水平調查是不適當的，因為調查結果未必中肯，對公務員不公平。有些組織則認為，進行薪酬水平調查只是為削減公務員薪酬鋪路。有些工會／協會關注到，由於公務員和私人機構的工作性質不同，比較兩者之間的薪酬會有實際困難。而支持進行薪酬水平調查的公務員工會／協會普遍認為，當局在制定薪酬水平調查的架構和方法時，應全面諮詢員工。另一方面，提交意見的部門管理層普遍支持進行薪酬水平調查，因為上一次進行調查後已有一段長時間沒有進行同類調查。他們普遍認為，當局應該充分諮詢員工，以制定一個具透明度、公平而務實的薪酬水平調查方法。一些紀律部隊部門認為，由於紀律部隊的工作性質特殊，紀律人員的薪酬應作特別考慮。

10. 非公務員團體對進行薪酬水平調查的建議意見不一。一般而言，商界團體支持這項建議，勞工團體則表示反對。

就專責小組中期建議提出的意見

引進薪效掛鈎和彈性薪幅的元素

11. 對於在公務員體制引進薪效掛鈎和彈性薪幅元素的建議，大部分提交意見的公務員工會／協會表示有所保留，他們認為並不容易訂定衡量績效的客觀準則。他們並關注到，這項建議可能會導致不公的情況，以及影響團隊精神和員工士氣。不過，有些工會／協會並不反對在首長級推行薪效掛鈎制度的試點計劃。

12. 提交意見的部門管理層大致認為，引進薪效掛鈎和彈性薪幅的元素，有助推動以講求績效的文化。他們大多認為，要成功落實這建議，大大取決於發展一套公平、可靠和可信的工作表現評核制度。有見於此，他們支持專責小組的建議，對現有評核制度進行全面和認真的檢討，以便為最終推行薪效掛鈎制度作好準備。同時，有些部門管理層關注到，在訂定衡量績效的準繩時會有實際困難，各部門的評核標準亦可能不一致，而處理員工有關薪酬的投訴和糾紛將會增加行政工作。一般意見是，如要推行薪效掛鈎制度和彈性薪幅，應首先以首長級為試點。有提交意見的紀律部隊工會／協會和部門管理層普遍認為，團隊精神對紀律部隊的工作至為重要，由於薪效掛鈎制度不利部門內的團隊精神，因此不宜在紀律部隊內推行。

13. 非公務員團體一般贊成引進薪效掛鈎制度，並認為公務員工作表現評核制度的設計和運作應予檢討，以作配合。另一方面，非公務員勞工團體對這項建議有所保留，認為公務員的日常工作多屬團隊合作性質，要衡量個別人員的工作表現會有困難。

把工作相關津貼納入底薪內

14. 對於把工作相關津貼納入底薪內的建議，提交意見的公務員工會／協會普遍表示反對，認為這對須執行額外職務的員工不公平，管理層也會因此而難於調派員工執行這些職務。部分工會／協會則表示，建議會令公務員薪酬上升，令人產生公務員薪金優厚的印象。提交意見的部門管理層普遍贊成建議，認為可以節省開支，減少行政工作。至於紀律部隊內的工會／協會和部門管理層則普遍認為，由於紀律部隊的工作性質特殊，在考慮應否保留他們的工作相關津貼或將之納入底薪時，應該靈活處理。

15. 至於非公務員團體方面，商界團體多表示支持該建議。他們認為有關建議可令公務員薪酬制度進一步與私人機構看齊，並有助減省政府

的行政開支。提交意見的非公務員勞工團體則反對建議，認為會把公務員薪酬拉高，令市民以為公務員高薪厚職。

就專責小組長期建議提出的意見

把所有附帶福利納入底薪內，以落實“淨工資”政策

16. 提交意見的公務員工會／協會普遍不支持建議，認為這會把公務員薪酬拉高，增加政府的長俸開支和加重公務員的稅務負擔，同時令公務員薪酬架構變得複雜。有些工會／協會指出，附帶福利是吸引和挽留人才的重要因素，有關建議或會減低公務員隊伍對求職者的吸引力。另一方面，部門管理層一般都支持建議，相信這會有助節省成本，減輕行政工作。不過，部分管理層人員和公務員工會一樣，關注到有關建議對長俸開支、員工的稅務負擔和公務員薪酬架構所帶來的影響。

17. 提交意見的非公務員團體當中，商界團體大致支持建議，而勞工團體則表示有保留。

下放薪酬管理職能

18. 大部分提交意見的公務員工會／協會都反對這建議，理由是有關建議可能會導致在不同部門擔當類似工作的人員享有不同薪酬、使部門之間的調職安排出現困難、衍生員工糾紛等問題。他們亦擔心有關建議會使部門之間在爭取資源方面出現惡性競爭，影響彼此間的合作。提交意見的部門管理層之間亦有不同看法。一般意見是，這個建議可讓部門有更大彈性以配合運作需要，但關注到建議所涉及的問題複雜、影響深遠，因此建議當局必須小心處理。此外，有意見表示建議可能會導致薪酬管理工作出現重疊和部門行政開支增加等問題。其中一些提交意見的部門管理層表達了和公務員工會／協會類似的關注。部分有提交意見而又對建議持較正面態度的部門管理層認為應提供足夠培訓和指引，確保部門具備所需的人力資源管理人才，處理薪酬事務。

19. 至於提交意見的非公務員團體當中，有些表示贊成，認為建議可賦予部門管理人員人力資源管理方面的職責，有些則認為既然所有公務員皆由政府聘用，毋需把薪酬管理職責下放給個別部門。

其他有關建議——精簡職系架構及把共通職系／一般職系人員轉為部門人員

20. 提交意見的公務員工會／協會一般都對精簡職系架構的建議持正面意見，不過部分擔心員工的晉升機會可能會受到影響。提交意見的部門管理層大致認同精簡職系架構建議有其好處，認為可以提升效率。不

過，有部分意見表示關注建議會影響員工的晉升機會和員工士氣。提交意見的非公務員團體當中大多沒有對這項建議提出具體意見。

21. 至於把共通職系／一般職系人員轉為部門人員的建議，提交意見的公務員工會／協會和部門管方意見不一。一般職系人員，尤其是小型部門的員工反對建議，認為這會影響他們的職業發展和晉升機會。支持建議的則認為建議有助培養員工對所服務的部門的歸屬感，並有利部門挽留人才。至於部門管理層方面，部分提交意見的部門支持建議。另外，部分亦表示有保留，認為現行容許跨部門調職的安排有助員工擴闊視野，也有助部門之間互相交流人力資源管理方面的經驗和知識。

22. 提交意見的非公務員團體大多沒有對這項建議提出具體意見。

未來的工作

23. 專責小組就公務員薪酬制度未來發展方向作出的建議，牽涉甚廣，影響深遠。鑑於這些建議涉及眾多複雜的問題，我們認為應先集中處理專責小組建議在短期內優先詳細研究的範疇。這亦配合我們現正與職方代表商議如何處理二零零三年的公務員薪酬調整及有關事宜的工作。關於這方面，我們目前正與職方代表一起研究如何在現有機制的基礎上改善公務員薪酬調整的機制。考慮中的機制將包括定期進行薪酬水平調查，按改良的方法每年進行薪酬趨勢調查，以及引入一個可向上和向下調整薪酬的切實可行方法。由於這些問題急需解決，我們打算在諮詢員工並考慮專責小組第一階段研究最後報告的公眾諮詢結果之後，於二零零三年年初作出決定。

公務員事務局
二零零三年一月

摘錄自公務員薪酬政策和制度檢討專責小組
第一階段研究最後報告

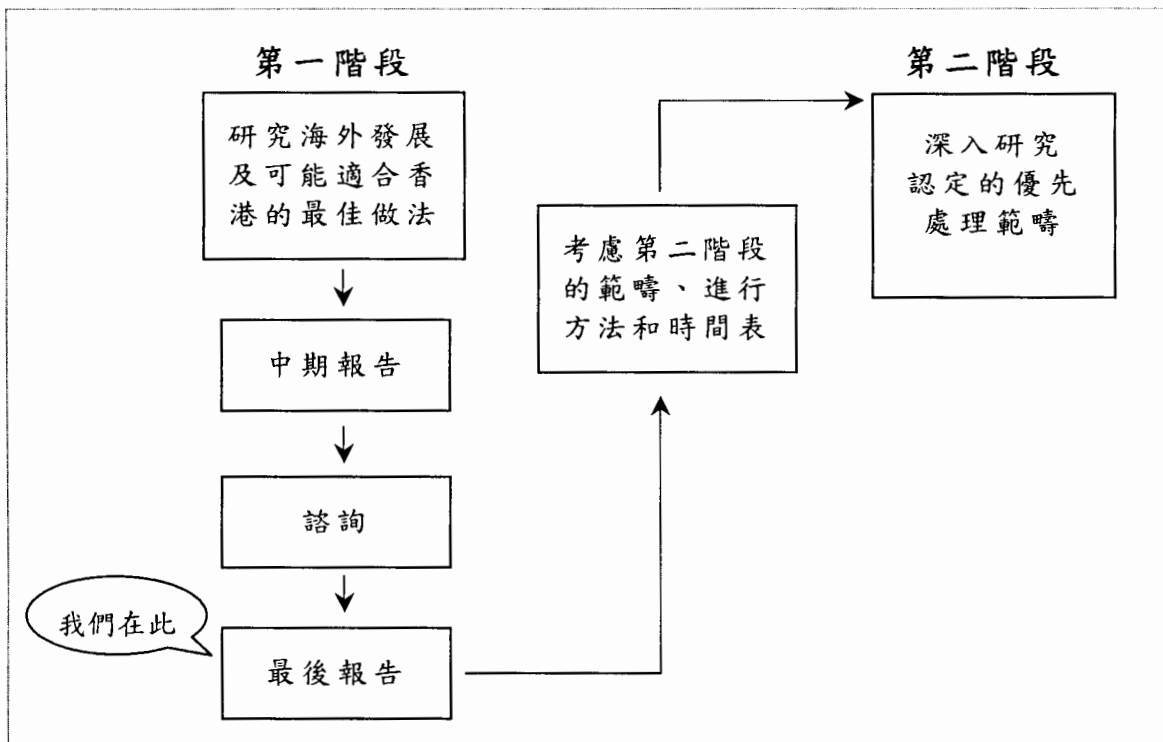
報告摘要

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)

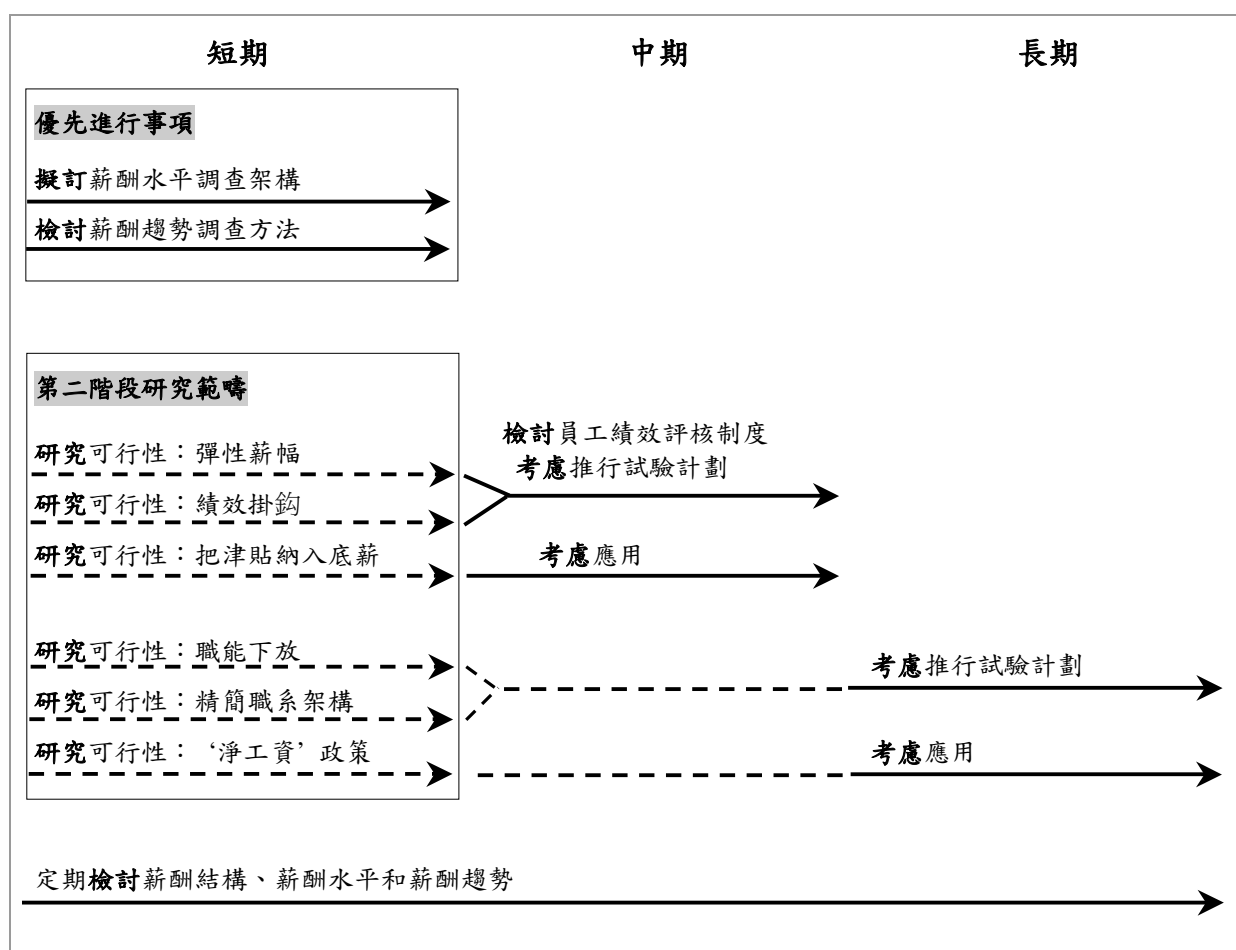
背景

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

在諮詢期內提交意見書的
機構／人士

(I) 政府決策局和部門 (32)

建築署
政府統計處
懲教署
香港海關
衛生署
渠務署
效率促進組
環境保護署
消防處
食物環境衛生署
政府飛行服務隊
政府物料供應處
民政事務總署
香港天文台
香港警務處
香港郵政
房屋署
入境事務處
投訴警方獨立監察委員會秘書處
創新科技署
司法機構行政科
土地註冊處
法律援助署
法律援助服務局（公務員員工）
海事處
法定語文事務署
規劃署
選舉事務處
社會福利署
工業貿易署
運輸署
庫務署

(II) 公務員協會／職工會 (48)

政府繕校員協會
政府工程技術及測量人員協會
香港護理員協會
民政事務總署聯絡主任協會
機電工程署本地工程師協會
香港海關貿易管制主任協會
紀律部隊評議會 (職方)
一般職系公務員總會
政府中文主任協會
政府文書主任總會
政府紀律部隊人員協會
政府機電工程署僱員工會
政府機電監工技工職員協會
政府僱員團結工會
政府飛行服務隊飛機技術員工會
政府第一標準薪級員工總會
政府高級文書主任協會
政府統計主任協會
香港政府華員會
香港政府華員會－文書主任分會
香港政府華員會－海關關員級分會
香港政府華員會－環境保護督察分會
香港政府華員會－稅務主任分會
香港文書職系公務員總會
香港懲教署懲教助理總會
香港海關人員總會
香港海關關員工會
香港公務員工會聯合會
香港消防控制組職員會
香港消防處救護員會
香港消防處救護主任協會
香港消防處職工總會
香港消防主任協會
香港食物環境衛生署人員協會
香港海事處本地專業人員協會
香港警務處文職人員總會
香港郵務職工會／香港郵政署高級郵差職工會
運輸專業人員國際協會

香港僱員工會聯會
第一標準薪級公務員評議會（職方）
海外督察協會
公務人員總工會
本地高級公務員協會
警司協會
香港海關官員協會
政府非海外土木工程師協會
香港郵政局員工會
教育署官立院校非教職人員工會

(III) 非公務員機構 (7)

民權黨
香港僱主聯合會
香港工業總會
香港職工會聯盟
香港民主促進會
香港中華總商會
港九勞工社團聯會

(IV) 公務員 (34)

個別公務員及部門協商委員會職方所提交的意見書共有 34 份。

(V) 市民 (14)

市民提交的意見書共有 14 份。

公務員薪酬政策和制度檢討專責小組
第一階段研究最後報告公眾諮詢

書面意見摘要

I 就專責小組短期建議提出的意見

進行薪酬水平調查

(a) 中央評議會職方和主要跨部門工會

贊成進行薪酬水平調查的意見

- 當局應諮詢員工的意見，以制定進行調查的原則和方法；因此建議成立一個包括職方代表和其他有關人士的獨立組織進行有關的工作。
- 應考慮到紀律部隊工作的性質的獨特性；不同意紀律部隊人員的薪酬水平單靠與文職人員的內部對比關係而釐定。

對短期內進行薪酬水平調查表示有保留的意見

- 進行薪酬水平調查是一項非常複雜的工作，涉及多項具爭議性及難於處理的問題；最近在公務員體制內進行的多項改革，例如架構重組和工作重整等已對公務員帶來不穩定的因素，若現階段進行薪酬水平調查，這些因素或會影響調查的工作。
- 有建議認為應先確立在目前的環境下對公務員的要求，以及公務員薪酬政策和制度的基本原則，並研究改善現時薪酬調整的機制，包括薪酬趨勢調查的方法和考慮對現時公務員懲處機制作出所需的改善。
- 不適宜在現時經濟低迷的環境下進行薪酬水平調查，因結果會對公務員不公平。調查應在政府並無受到像現時如此大的政治和財政壓力的情況下進行。

- 有意見認為應在兩年至四年間，在充分諮詢職方對調查的架構和方法的意見後展開薪酬水平調查。另一個建議是在六至九個月待經濟好轉後進行調查，因為屆時所得的結果會對公務員比較公平。
- 不贊同任何意圖借進行薪酬水平調查，以達到減低公務員薪酬的目的。

(b) 其他公務員工會／協會／個別公務員

贊成進行薪酬水平調查的意見

- 當局應充分諮詢員工對進行調查的架構和方法的意見。
- 應小心考慮何時進行這項調查。
- 應繼續維持公務員薪酬與私營機構薪酬水平保持大致相若的原則；在決定公務員的薪酬時，政府的負擔能力應是一個重要但非決定性的考慮因素。
- 關注到若調查結果發現公務員的薪酬水平遠高於私人機構薪酬，政府將採取什麼行動。
- 當局按調查結果所作的行動應符合基本法的規定。
- 調查結果不應影響現職公務員的薪酬和服務條件。

不贊成於短期內進行薪酬水平調查的意見

- 不贊成進行薪酬水平調查，認為調查可能是為削減公務員減薪酬而鋪路。
- 在對公務員薪酬政策的未來發展未有清晰的路向前，不適宜進行薪酬水平調查。
- 不適宜在經濟低迷時進行薪酬水平調查，因調查結果可能有欠公允；有意見認為應在六至九個月待經濟好轉後才進行調查。

- 由於公務員與私人機構的工作性質不同，因此關注到在制定比較兩者薪酬水平的合適方法時會有一定的實際困難。
- 對日後如何把調查的結果用以調整公務員的薪酬表示關注，特別是當調查結果顯示公務員與私人機構之間的薪酬水平出現差距。
- 若調查範圍包括中小型公司，有關的數據未必可靠。
- 如何參照薪酬水平調查結果調整公務員薪酬，將受制於《基本法》條文的規定，因此不適宜進行全面的薪酬水平調查。

(c) 部門管理層

- 由於上一次進行調查至今已有一段很長的時間，因此贊成進行薪酬水平調查。
- 贊成繼續維持公務員薪酬與私人機構薪酬水平保持大致相若的原則，但在作出薪酬水平的比較時，應考慮公務員與私營機構僱員之間在工作性質和工作環境各方面的固有分別；對每項職位作出直接比較的方法未必可行，因而需要尋求其他的比較方法，調查的方法應是公務員和市民大眾認為公平和合理的。
- 應充分諮詢職方的意見，以制定一套具透明度、公平和實際可行的調查架構和方法。
- 一些部門管理層認為鑑於紀律部隊工作性質獨特，紀律部隊人員的薪酬應作特別的考慮；有意見認為若要進行薪酬水平調查，應以一套獨立的方法為警隊另外進行調查。
- 對於何時進行薪酬水平調查，有些部門對在現時經濟欠佳的情況下進行調查表示保留，因為調查結果未必真正反映實際情況，另一些部門亦預期在現時情況下難與職方就進行薪酬水平調查取得共識。
- 一些部門對如何參考調查的結果用來調整公務員的薪酬表示關注。

(d) 非公務員團體和公眾人士

贊成進行薪酬水平調查的意見

- 公務員薪酬與私人機構薪酬之間的差距正在不斷擴大。一些意見認為有見及嚴峻的財赤問題，應減低公務員的薪酬。
- 一些機構／人士質疑現時每年進行的薪酬趨勢調查是否可以如實反映私人機構薪酬的變動。建議盡快進行一項全面的薪酬水平調查，以客觀地比較政府和私人機構之間相類工作的薪酬水平。
- 釐定和調整公務員薪酬的機制應包括薪酬水平調查，與私人機構的薪酬作出比較。有意見認為這類薪酬比較的結果應用作參考用途，而非硬性地定為調整公務員薪酬的依據。
- 贊成定期與私人機構薪酬作出比較，並以此作為釐定公務員薪酬機制的基礎。
- 有個別意見要求政府於一年內進行一項薪酬水平調查，並承諾若薪酬水平調查的結果顯示公務員的薪酬水平不合理，會採取跟進行動。
- 有個別建議認為在進行調查前，應先檢討各部門的運作程序和架構，確定需要由公務員執行的工作，以及有關的工作要求。
- 當比較公務員和私人機構薪酬水平時，應考慮所有有關因素，例如工作性質、晉升前景等。

不贊成於短期內進行薪酬水平調查的意見

- 不贊成在現時經濟欠佳的情況下進行薪酬水平調查，因為可能會借調查結果向公務員減薪，有建議認為應在二零零四年進行調查，讓管職雙方有多些時間為調查做好準備，而之後應每隔七年進行一次調查。

檢討薪酬趨勢調查方法

(a) 中央評議會職方和主要跨部門工會

- 當局應透過諮詢職方的意見尋求改善現時的調查方法，而非重新制定另一套制度。
- 調查範圍應繼續限於員工人數在一百人或以上的公司，以確保調查結果的可靠性。
- 調查範圍應涵蓋各個經濟界別的公司，以反映香港整體經濟活躍人口於各經濟界別的分佈。
- 有個別意見認為在未有新的調查方法前，每年的薪酬趨勢調查應按現時的方法繼續進行。

(b) 其他公務員工會／協會／個別公務員

- 應完善現時的調查方法，避免作出重大的改變。
- 可考慮增加於調查範圍內公司的數目。
- 應繼續沿用現時的調查方法，調查範圍不應包括中小型公司。

(c) 部門管理層

- 應改良現時的調查方法，以能更準確反映市場上的薪酬趨勢。
- 同意現時的調查方法有一些地方（例如調查範圍、裁員對員工薪酬的影響等）應作出檢討及改善。
- 經改良的調查方法應有效地反映私營機構薪酬向上或向下調整的趨勢。
- 在考慮如何令調查範圍更完備時，應保留與良好穩健的私人機構僱主作比較的原則。
- 應繼續進行每年的薪酬趨勢調查，但調查結果不應作為公務員薪酬調整的決定因素，而應與其他有關因素一併考慮。

- 有個別意見認為應改變現行的薪酬趨勢調查方法，因為現行方法涉及大量人手，但調查結果卻未能確實反映市場的趨勢。
- 有個別建議認為公務員的薪金應分為“固定成分”和“非固定成分”，前者應按生活費用的變動調整，後者則應按香港的經濟表現調整。

(d) 非公務員團體和公眾人士

- 部分機構／人士對薪酬趨勢調查的方法（例如調查對象只限於規模比較大的公司，而且不考慮受調查公司的整體人力資源策略，如裁員、縮減人手和員工工作量等情況）有所保留，並建議薪酬趨勢調查應顧及工作量的變動與薪金增減的關係。
- 有個別機構／人士建議擴大調查範圍，並向受調查公司搜集更多與薪金有關的數據，但不贊成大幅改變現行的調查方法。
- 有個別機構／人士認為薪酬趨勢調查的現行方法行之已久，應繼續採用，並主張調查範圍應只限於規模較大的公司。

II 就專責小組中期建議提出的意見

引進薪效掛鈎和彈性薪幅的元素

(a) 中央評議會職方和主要跨部門工會

- 在引入薪效掛鈎的元素前，應適當改善並修訂現行的工作表現評核制度。
- 有個別意見認為應在未來二至四年，進一步研究這些建議。
- 關注建議可能影響公務員的團隊精神和合作關係。
- 現行的工作表現評核制度已設有按表現發放增薪點的機制。與這個現行機制比較，建議中的彈性薪幅可能會衍生更多問題。
- 不贊成把薪酬與表現掛鈎的建議，原因是公務員與私人機構僱員的工作性質不同，很難訂定客觀衡量員工表現的準則。

- 私人機構通常以所賺取的利潤作為評估員工表現的基礎，而利潤是比較容易衡量的準則，但公務員的工作卻以服務市民為主，工作成果很難衡量。
- 難以比較不同崗位的員工的表現。
- 在專責小組研究的五個國家中，許多初級公務員都不獲發績效獎賞。應探討箇中原因，避免倉卒引入薪效掛鈎的做法。
- 應進一步考慮如何獎賞表現卓越但已到達頂薪點的人員。
- 建議撥款獎勵表現卓越的人員，以推廣注重績效的文化。
- 不贊成報告中指現行薪酬制度不辨公務員表現好壞的說法，因為《公務員事務規例》訂明員工的工作表現必須令人滿意才會獲發增薪點。
- 關注到薪效掛鈎會引致不公平的現象，助長奉承文化，影響員工士氣；再者，薪效掛鈎可能導致分化，令員工之間出現惡性競爭，增加貪污舞弊的可能。
- 薪效掛鈎制度重視個人表現而非團隊表現，不利於培養團隊精神，而對於紀律部隊而言，團隊精神至為重要。
- 有建議認為公務員的薪金除底薪以外，還應包括彈性薪金，而彈性薪金應根據某些客觀因素不時調整。
- 認為首長級人員的權責較重，實施薪效掛鈎和彈性薪幅制度是可以接受的，但不同意把這個安排擴及其他公務員。
- 薪效掛鈎不適用於着重團隊精神的紀律部隊。

(b) 其他公務員工會／協會／個別公務員

- 對建議有所保留，主要原因是欠缺客觀的衡量表現準則，因此難以按表現發放薪酬。
- 在引入薪效掛鈎的元素前，應確立一套客觀公平的工作表現評核制度。

- 公務員的工作以服務市民為主，難以衡量他們的工作成效。
- 關注到薪效掛鉤會引致不公平的現象，形成奉承文化，影響員工士氣；再者，薪效掛鉤可能導致分化，令員工之間出現惡性競爭，增加貪污舞弊的可能。
- 由於財政資源不足，薪效掛鉤的鼓勵作用有限。
- 現行的固定薪級制度既客觀又易於管理；相反，建議中的彈性薪幅卻是根據對員工表現的主觀評價給予薪酬回報，透明度較底。
- 薪效掛鉤不適用於着重羣策羣力的紀律部隊。
- 不贊成專責小組指現行的薪酬制度不辦公務員表現優劣的說法，因為現行安排已容許當局對表現差劣的人員暫停和延期發放增薪點。
- 贊成在首長級層面以試驗方式推行薪效掛鉤制度的建議，但必須設立適當的上訴渠道，以確保公平。

(c) 部門管理層

- 薪效掛鉤有助於推廣注重績效的文化，能否成功實施則繫於是否有一個公平、可靠、可信的工作表現評核制度。
- 現行的工作表現評核制度難以配合薪效掛鉤制度。贊成有關審慎檢討現行工作表現評核制度的建議，以便為日後引入薪效掛鉤的元素鋪路。新的工作表現評核制度必須有獨立的上訴機制加以配合。
- 有建議認為除了由上司評核外，須引入由下屬和其他同僚作出評核的制度。
- 必須改變公務員的心態，確保員工評核工作坦誠而公平。
- 關注到在訂定衡量績效的基準時有實際的困難，尤其是對績效在質數方面的評定。

- 有部門管理層關注到，引入薪效掛鉤元素會引致大量有關處理員工投訴和薪金事宜糾紛的行政工作，而不同部門所定的評核準則亦可能會不一致。
- 財政資源方面的短缺可能對實施績效獎賞造成限制。
- 認為在首長級層面以試驗方式推行薪效掛鉤和彈性薪幅制度，是可以接受的。
- 認為不適宜在着重羣策羣力和團隊精神的紀律部隊中推行薪效掛鉤制度。
- 有需要考慮公務員的薪金應否由負責監察職系人員工作表現的職系首長或身為資源管制人員的部門首長決定。
- 一個相關的問題是，政府必須設有更有效的制度，懲罰和辭退工作表現差劣的人員。
- 不同意專責小組指推行彈性薪幅制度可以令部分公務員職位的薪金水平比較容易按對等職位的市場趨勢調整。參照與私人機構薪金比較的結果而進行的薪酬調整，應於全體公務員內實行，而非只適用於個別的選定職系。

(d) 非公務員團體和公眾人士

- 有意見贊成推行薪效掛鉤制度，以激勵員工，令公務員薪酬制度與私人機構的制度更加一致。
- 在公務員按年增薪的制度下，大多數人員都是自動獲得增薪。這個制度難以激勵員工，應予廢除。
- 有建議認為應改革薪級表，令薪級的釐定更富彈性，以獎賞值得嘉獎的員工，但合資格加薪的公務員數目須視乎政府的財政狀況而定。
- 有意見對在公務員隊伍中引入薪效掛鉤的元素有所保留，因為公務員隊伍着重羣策羣力，而且要衡量個別員工的表現／工作成效並不容易。

- 關注到薪效掛鈎可能影響團隊精神，引致公務員之間惡性競爭，互不信任。
- 有意見認為只應在選定部門（例如運營基金部門）實施薪效掛鈎制度，至於難以量化或衡量個別員工的表現／工作成效的部門，則不應予以考慮。
- 贊成在首長級層面以試驗方式推行薪效掛鈎制度。

把工作相關津貼納入底薪內

(a) 中央評議會職方和主要跨部門工會

- 工作相關津貼是員工執行額外職務的補償，有關建議對必須執行額外職務的員工並不公平。
- 員工在執行額外職務時會缺乏推動力，以致管方很難調派員工執行這些工作。

(b) 其他公務員工會／協會／個別公務員

- 不贊成建議，原因是工作相關津貼是員工執行額外職務的補償，建議對須執行額外職務的員工並不公平。
- 如果把工作相關津貼納入底薪內，在調派員工執行額外職務時可能會有困難。
- 把工作相關津貼納入底薪內會令薪金水平提升，令人誤以為公務員的薪酬很高。
- 與其把工作相關津貼納入底薪內，不如考慮廢除過時的津貼，並檢討發放工作相關津貼的準則。

(c) 部門管理層

- 大致上同意把工作相關津貼納入底薪內，以節省開支，並減輕行政工作。

- 鑑於紀律部隊的工作性質特殊，在保留工作相關津貼或把工作相關津貼納入底薪內的問題上，應給予紀律部隊人員較大的彈性。
- 認為警務人員有充分理據領取工作相關津貼，毋須改變現行做法。

(d) 非公務員團體和公眾人士

- 贊成把工作相關津貼納入底薪內的建議，因為可以節省行政費用，並且令公務員制度與私人機構的制度更加一致。
- 不贊成建議，原因是會提高公務員的薪金水平，令市民誤以為公務員的薪酬過高。

III. 就專責小組長期建議提出的意見

把所有附帶福利納入底薪內，以落實“淨工資”政策

(a) 中央評議會職方和主要跨部門工會

- 質疑“淨工資”政策的好處，因為附帶福利是吸引和挽留人才的重要因素，把這些福利納入底薪內或會減低公務員職位對求職者的吸引力。
- 公務員的附帶福利是聘用合約內服務條件的一部分。政府為減省行政成本而單方面更改現職人員的附帶福利，既不合法、也不合理。

(b) 其他公務員工會／協會

- 建議的好處在於減省行政成本，並容許員工在享用福利方面有更大彈性，因為預計有關發放各類津貼／福利的規則和限制會較少。不過，這會把公務員薪酬提高，引起市民不滿。
- 建議會增加政府的長俸開支和加重員工的稅務負擔。
- 對於如何把各類附帶福利轉化為現金以納入底薪內，會有困難。

- 由於各職系／職級因執行額外職務而獲得的福利／津貼種類繁多，把這些津貼納入底薪內，或會使現行公務員薪酬架構變得複雜。
- 現職人員的附帶福利受《基本法》保障，建議可能牴觸《基本法》有關條文。
- 公務員的附帶福利應予保留，因為這些福利是政府吸引人才的一項重要因素。

(c) 部門管理層

- 贊成建議，因為建議有助節省成本和減輕行政工作，而且可讓員工更靈活地享用附帶福利。
- 附帶福利是公務員職位的主要吸引條件，如果將這些福利納入底薪內，可能難以吸引人才。
- 關注建議對發放長俸和酬金、員工的稅務負擔及日後公務員薪酬調整的影響。
- 應就如何用現金取代各類津貼以便納入底薪一事，諮詢員工。
- 由於紀律部隊的工作性質特殊，在這方面應該靈活處理。

(d) 非公務員團體和公眾人士

- 贊成的意見認為此舉有助精簡行政程序、減省成本及使公務員的薪酬制度更為現代化。
- 對建議有保留的意見認為，對現職人員實施建議可能違反《基本法》的規定。建議因此應只適用於新聘人員。

下放薪酬管理職能

(a) 中央評議會職方和主要跨部門工會

- 建議並不可行，此舉可能會導致在不同部門擔任相類工作的人員有不同薪酬及增加部門的行政工作。

- 關注到有關建議會引起部門之間爲了爭取資源和人才而出現惡性競爭，以及會影響公務員隊伍的穩定。
- 認爲在實施“經營開支封套”安排後，部門的財務管理工作已經加強；關注到若部門須以“經營開支封套”的資源支付退休人員的長俸福利，可能會承受沉重的財政負擔。

(b) 其他公務員工會／協會

- 關注建議會導致在不同部門內擔任類似工作的人員會有不同薪酬，以及職管雙方在薪酬事宜上會發生糾紛。
- 由於政府是公務員的唯一僱主，整個公務員隊伍的薪酬宜集中處理。
- 建議會導致額外行政工作，以及令部門管理層難以專注執行其主要職能。
- 擔心建議會使跨部門的調職安排出現困難、令部門之間就資源方面作惡性競爭，以及影響部門之間的合作。

(c) 部門管理層

- 建議涉及複雜問題，影響深遠，當局應加倍小心處理。

對建議持正面意見的部門管理層

- 建議讓部門在員工的薪酬安排方面有更大彈性去配合運作需要。把薪酬管理工作下放時，應進一步轉授財務管理和管制的職能，讓部門管理層能因應急劇轉變的情況調配資源，應付其運作需要。
- 應向部門人力資源管理人員提供足夠培訓、指引和支援。
- 由於公務員一直採用劃一的薪酬管理方法，必須先改變公務員的思維，始能成功推行有關建議。
- 應在中央層面制定工作評估制度及進行相關的薪酬研究／調查，以便提供資料供部門釐定薪酬時作參考之用。

- 應制定適當指引，協助保持內部對比關係及確保各部門做法一致。
- 建議會導致現行制度出現重大改變，必須在實施之前爭取員工的支持。

對建議有保留的部門管理層

- 關注到可能出現公務員薪酬制度分裂，以及在不同部門擔任相類職位的人員的薪酬水平不一致，導致員工申訴等問題。
- 建議可能導致部門的薪酬管理工作重疊、在薪酬管理方面失去規模效益，以及增加行政開支。
- 部門可能缺乏人力資源管理專才去處理薪酬事宜。
- 部門應該專注執行其主要職能，不應分心處理薪酬管理事宜。

(d) 非公務員團體和公眾人士

- 有意見贊成授權部門主管人員管理人力資源的建議。
- 有意見認為由於政府是各部門內所有公務員的唯一僱主，現行制度毋須改變。

精簡職系架構

(a) 中央評議會職方和主要跨部門工會

- 若建議影響員工的晉升機會和士氣，將不予支持。

(b) 其他公務員工會／協會

- 建議會有助提升效率。
- 應根據不同職系在職能上的需要，按個別情況就建議徵詢員工的意見。
- 應優先考慮把職責相近的職系合併。

- 須解決有關晉升機會可能受到影響的疑慮。

(c) 部門管理層

- 建議當局考慮把工作範圍和發展前景有限的較小職系合併，以便發展一支多技能隊伍及更靈活調派人手。
- 就若干專業職系來說，與其他職系合併或精簡職系架構的空間有限。
- 建議可能會影響晉升機會和員工士氣。

(d) 非公務員團體和公眾人士

- 有建議表示，應合併若干職系和修改職務範圍，以便更靈活地在部門內或部門之間調派人手。

把一般職系／共通職系人員轉為部門人員

(a) 中央評議會職方和主要跨部門工會

- 部分意見強烈反對有關建議，理由是經常有部門人員投訴出現奉承文化和評核不公等情況。

(b) 其他公務員工會／協會

贊成建議的公務員工會／協會

- 建議的好處在於加強員工對部門的歸屬感，有助挽留熟識所屬部門運作並經驗豐富的員工。

對建議有保留的公務員工會／協會

- 建議會影響員工的接觸面、前途發展和晉升機會，尤以小型部門的員工為然。
- 目前由中央管理一般職系人員的制度一直行之有效；關注建議會導致濫權和管理失當。

- 一般職系人員主要負責部門的一般行政和資源管理工作。他們如果由職系首長而非部門首長管理，將更能保持獨立身分，確保中央頒布的規則和規例在部門得以遵行。

(c) 部門管理層

- 建議有助培養員工對部門的歸屬感。在工作輪換和晉升機會較多的大型部門，應可實行有關建議。
- 預料在員工方面，特別是較小規模部門的員工會反對建議，因為他們的前途發展和晉升機會可能會受影響。
- 若干一般職系(例如行政主任職系)人員宜維持現行的跨部門調職安排，使員工能擴闊視野及令部門之間可以交流專業知識和經驗，這亦配合現時把更多財政和人力資源管理工作下放給部門的趨勢。

(d) 非公務員團體和公眾人士

無特別意見。

公務員事務局
二零零三年一月