

## 第二章

### 公務員薪酬政策和制度的全面檢討

#### 背景

2.1 薪常會每年的重點工作是檢討公務員薪酬政策和制度。公務員事務局局長在二零零一年十二月十八日致函薪常會，請本會發揮帶頭作用，協調其他兩個公務員薪酬及服務條件諮詢組織<sup>1</sup>進行該項檢討（見——附錄 D）。全面檢討將包括立職和紀律職系的非首長級和首長級人員。

2.2 公務員事務局局長在信中指出：

“近期社會人士討論公務員薪酬時，部分人士關注到，除了公務員的入職薪酬水平外，政府十多年來未曾檢討入職職級以上的薪酬水平，以致某些職系及職級的薪酬已與私營機構脫節。此外，有些人士也關注到公務員現有的每年薪酬調整機制是否合適。近期討論的重點，在於目前的公務員薪酬政策和制度是否仍然切合時宜。”

有見及此，政府建議進行檢討，以期公務員的薪酬政策和制度更配合現今情況，並與其他地方的最佳做法更趨一致，更精簡和易於管理，並且更靈活地達到職位、才幹和薪酬的互相配合。

---

<sup>1</sup> 其他兩個諮詢組織是：

- (a) 紀律人員薪俸及服務條件常務委員會；以及
- (b) 首長級薪俸及服務條件常務委員會。

2.3 三個諮詢組織在二零零二年一月四日的聯席會議上，同意接受公務員事務局局長的邀請，成立專責小組進行檢討工作。專責小組日來自三個諮詢組織的十名成員組成（見附錄 E），其中八人為薪常會成員。

2.4 鑑於檢討工作性質複雜，公務員事務局局長建議分階段進行。第一階段是對其他國家在公務員薪酬管理方面的最新發展進行分析研究，其間須顧及香港公務員薪酬制度的歷史和發展，並找出適用於香港的最佳做法。研究結果將予公布，以便各界在獲得有關資料後，就本港的公務員薪酬政策和制度是否需要作出基本的改變進行討論，若發覺有需要改變，討論如何進行第二階段的全面檢討。

### 第一階段研究

2.5 為了搜集所需有關海外政府的資料，專責小組法定聘請顧問，就幾個已發展國家的公務員薪酬結構及改革，提供資料。至於香港方面，專責小組本身會就本地的公務員薪酬政策和制度的發展進行研究。

2.6 經過投標競爭後，普華永道諮詢有限公司獲得委聘，就五個已發展國家（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進行為期四個月的顧問研究。選擇這五個國家，是考慮到香港公務員薪酬政策和制度的歷史及發展與他們有相關之處。正如公務員事務局局長在二零零一年十二月十八日的信件中提出，研究的範圍包括：

(a) 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度和薪酬結構；

(b) 以薪幅取代固定薪級的經驗；

(c) 薪酬調整制度和機制；

(d) 推行績效獎勵制度以激勵員工的經驗；以及

(e) 把薪酬管理工作精簡及下放的經驗。

## 公眾諮詢

2.7 專責小組在二零零二年四月二十五日向薪常會和其他兩個諮詢組織提交第一階段研究中中期報告，載述自二十世紀中葉以來香港公務員薪酬政策和制度的發展，以及專責小組對顧問研究五個國家所得結果的初步意見。專責小組向薪常會表示準備公布中期報告，並且已擬備諮詢文件及小冊子，廣為派發，就五個研究範疇涵蓋的問題（見附錄 F）徵詢各界的意見。

2.8 鑑於公務員事務局局長就第一階段研究所定的時間表十分緊迫，專責小組原先只預留一個月時間徵詢公眾意見。在諮詢程序開始後不久，薪常會得悉部分公務員工會和市民認為一個月諮詢期並不足夠，薪常會和其他兩個諮詢組織都有同感。結果，專責小組將諮詢期延長至二零零二年六月底。

2.9 在諮詢期間，專責小組先後為公眾和其他有關團體（包括職方評議會、職工會，以及局和部門管理層）舉辦了六次論壇。除了在論壇收集意見外，專責小組接獲 337 份意見書，並研究報章的有關評論。專責小組和顧問同時就諮詢期間收集的意見進行分析，後者在二零零二年八月向專責小組提交最後報告。

## 觀察所得及認定優先處理的範疇

2.10 專責小組研究諮詢所得意見和顧問報告後，提出本身的意見和建議，並草擬報告以供薪常會和其他兩個諮詢組織進一步考慮。在這個階段提出的建議主要是一些概念，不外提出一些應詳加研究的特定範疇，探討在香港的情況下，有關改變的連貫性和可行性。

2.11 在研究香港公務員薪酬政策和制度的發展及考慮不斷轉變的情況後，專責小組認為，考慮全面促進薪酬制度現代化，是有必要的。專責小組並不否認現有制度多年來行之有效，為香港帶來一支穩定、廉潔、高效率的公務員隊伍。不過，由於社會經濟和政治環境急劇轉變，有關制度須作改變以配合現今情況。

2.12 專責小組在開始時即已指出，改變切勿操之過急，步驟必須循序漸進，以便取得關鍵人士的認同，汲取經驗，以及建立市民和公務員對每個改革步驟的信心。

2.13 在指出上述原則以後，專責小組在考慮公務員薪酬制度的日後發展時，認為理想的制度應具備下列元素：

- (a) 能夠提供足夠薪酬去吸引、挽留及激勵合適人才，為市民提供高效率和具成效的服務；
- (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才資源，並且顧及不同部門的特別需要；以及
- (g) 定期研究國際間可能適用於香港的最佳做法。

## 薪常會提出的問題

2.14 雖然專責小組成員包括薪常會的代表，但薪常會仍從整體角度審慎地研究專責小組的檢討結果。關於專責小組認定在第二階段優先研究的範疇，薪常會認為向當局提交報告前，若干問題須詳加研究。

2.15 其中一個問題與專責小組所指應在短期內優先處理的範疇有關。在建議優先制定薪酬水平調查的架構和檢討薪酬趨勢調查的同時，專責小組認為當局在檢討有結果之前，應考慮中期措施，處理每年的公務員薪酬調整。薪常會討論過專責小組應否就有關的“中期措施”提出較具體建議，但認為適宜日當局直接與公務員訂出這些措施。薪常會亦留意，是否邀請有關的諮詢組織就該等調查的架構和方法進一步提出意見，應日當局法定。

2.16 另一個問題是專責小組建議長遠而言推行“淨工資”政策一事。薪常會認為應更清楚闡述“淨工資”的含義。該詞可詮釋為把工作相關津貼納入底薪，或取消／納入某些附帶福利（例如房屋福利）。由於私營機構趨向將津貼和福利折算為現金或取消，薪常會認為應優先檢討這方面的問題。因此，我們向專責小組提出，應建議當局在中期階段考慮合併工作相關津貼，最終是要把各項福利納入底薪，邁向推行“淨工資”政策的長遠目標。

2.17 第三個問題是關於“下放”薪酬管理工作的建議。薪常會注意到，基本原則是透過下放人才資源管理工作，賦權予主管人員。為確保部門主管人員獲賦予所需權力，下放的職責應包括法定薪酬的權力。不過，薪常會指出，下放薪酬發放的管理工作則沒有多大作用。如果部門各自制定處理發放薪酬的制度，不但會對在這方面缺乏訓練的部門主管人員造成困難，也會失去規模經濟的效益。我們向專責小組建議這點應予澄清。

## 第一階段研究最後報告

2.18 薪常會向專責小組表達了意見和建議。這些意見和建議隨後獲納入後者的第一階段研究最後報告。專責小組的建議撮述如下：

於短期內：

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

- 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，以便把薪放掛鈎和彈性薪幅的元素引入公務員體制內，而最好先在最高層（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：

- 隨着下放人才資源管理職能，應該把下放薪酬管理工作訂為目標。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，是讓部門有更多自日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。

2.19 該份報告連同三個諮詢組織主席聯署的信件  
——（見附錄 G），在二零零二年九月二十日送交公務員  
事務局局長。當局在昨日公布該報告，徵詢公眾意  
見，諮詢期直至二零零二年十一月中。公務員事務局  
局長表示，他會把諮詢期間接獲的意見通知薪常會和  
其他兩個諮詢組織，有關的工作計劃亦會待幾個諮詢  
組織在未來數月考慮此事後再作檢討。（公務員事務  
局局長在二零零二年九月二十日發出的信件載於附錄  
—— H。）