

立法會參考資料摘要

二零零一年公務員薪酬調整

引言

在二零零一年六月五日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**我們應向四個中央評議會的職方代表提出下列薪酬調整方案：首長級和高層薪金級別的薪酬調整 4.99%，中層和低層薪金級別的薪酬調整 2.38%，由二零零一年四月一日起生效。

背景和論據

現行政策和方法

2. 政府的公務員薪酬調整政策，是每年調整薪酬一次，調整幅度應大致上與私營機構相若，因此，政府每年會進行一次私營機構薪酬趨勢調查。調查所得結果，在減去公務員的增薪開支後，便成為考慮每年薪酬調整幅度的基礎。薪酬趨勢調查方法和扣除增薪開支的公式，載於附件 A。其他考慮因素包括生活費用的變動、經濟狀況、財政預算、職方的加薪要求及公務員士氣。

二零零零至零一年度薪酬趨勢調查

3. 二零零零至零一年度薪酬趨勢調查涵蓋 76 間公司共 127 625 名僱員，收集了二零零零年四月二日至二零零一年四月一日期間的數據。調查結果顯示三個非首長級薪金級別的薪酬趨勢指標和薪酬趨勢淨指標如下：

	2000-01 年 薪酬趨勢總指標	公務員 的增薪開支	2000-01 年 薪酬趨勢淨指標
	(a)	(b)	(a-b)
高層薪金級別 (月薪 46,486 元至 92,700 元)	6.15%	1.16%	4.99%
中層薪金級別 (月薪 15,160 元至 46,485 元)	3.55%	1.17%	2.38%
低層薪金級別 (月薪 15,160 元以下)	2.95%	0.98%	1.97%

生活費用

4. 與一九九九年四月一日至二零零零年三月三十一日相比，二零零零至零一年度同期的生活指數變動如下¹：

丙類消費物價指數 -3.5%

(指以一九九九至二零零零年度價格計算，平均每月開支為 32,500 元至 65,999 元的住戶的消費開支模式)

乙類消費物價指數 -3.0%

(指以一九九九至二零零零年度價格計算，平均每月開支為 18,500 元至 32,499 元的住戶的消費開支模式)

¹ 由二零零零年第四季開始，消費物價指數的逐年變動率是按新的消費物價指數系列(以一九九九至二零零零年度價格為基準)計算。在此之前，變動率是按舊的消費物價指數系列(以一九九四至九五年度價格為基準)計算。新的指數已作出調整，以求連貫。改用消費物價指數系列的基準，在時間上是與今次薪酬調整建議所依據的參考期間互相配合的。

甲類消費物價指數 -2.4%

(指以一九九九至二零零零年度價格計算，平均每月開支為 4,500 元至 18,499 元的住戶的消費開支模式)

綜合消費物價指數 -3.0%

(按上述所有住戶的消費開支模式計算)

經濟狀況

5. 去年，本港經濟大有改善。在對外方面，貨物和服務的出口總額大幅增加，原因是過去兩年主要市場的進口量大增、出口價格更富競爭力，以及生產力提升。內部方面，就業情況和實質收入都有改善，使消費開支進一步增加。本地生產總值在一九九九年只增長 3.1%，去年則有雙位數字的增長，增幅為 10.5%，是一九八七年以來最大的增幅。

6. 不過，經濟環境到去年最後幾個月變得較不活躍。國際油價上升、美國股市再度受挫和日趨波動、區內股市下瀉，以及本港地產市道呆滯，均令市場意欲轉弱，整體需求下降的現象亦開始浮現。今年初開始，美國經濟放緩，日本經濟持續疲軟，引起不少憂慮，繼而影響全球經濟，使市況進一步受到打擊。估計本地生產總值在去年急升後，今年只有溫和增長。

7. 去年，勞工市場進一步好轉。經季節性調整的失業率顯著下跌，由一九九九年第四季的 6.3% 回落至二零零零年第四季的 4.4%。就業不足率亦告下跌。一九九八和九九年的勞工市場明顯供過於求，但這個差距在二零零零年大幅縮窄，全年大部分時間職位空缺數目顯著增加。在二零零零年第一季停頓不前的按貨幣計算的勞工收入，在其後三季均錄得比前一年同期多 2% 的增幅。同樣地，在二零零零年三月相對於一年前並無變動的工資，在去年其餘時間有 1% 的增長。不過，撇除消費物價溫和下調的因素後，勞工收入和工資的實質增幅其實比年內較早期間略低。在二零零一年年初，隨整體經濟活動減慢，勞工供應緊張的情況稍見紓緩。二零零一年二月至四月期間經季節性調整的失業率微升至 4.6%，就業不足率則稍為下跌。

財政預算的考慮因素

8. 根據臨時結算數字，於二零零一年三月三十一日結束的財政年度的財政赤字為 78 億元。這個數字比在二零零一至零二年度財政預算案中所公佈的修訂預算赤字 114 億元少了 36 億元。赤字減少主要是由於利得稅收入的增加以及支出比預測數字少 14 億元，以致收入比預期多出 22 億元。至於在二零零二年三月三十一日結束的本財政年度，在二零零一年至零二年度財政預算案中所預測的赤字為 30 億元。該預算案的其中一個主要假設，是我們在出售第二批地鐵股票時將有 150 億元收入。如市場情況許可，我們計劃在本財政年度內出售該批股票。

職方的加薪要求

—— 9. 職方的加薪要求，分別載於附件 B 至 F。四個中央評議會的其中三個，即警察評議會、紀律部隊評議會及第一標準薪級公務員評議會提交的加薪要求，是把各薪金級別的加薪幅度劃一為不少於 4.99%。他們提出的理由大致相同。他們的理據是，鑑於政府推行各項新措施，如資源增值計劃、公務員體制改革及各項控制公務員編制的措施等，各級公務員的工作量已有所增加。他們又指出，公務員的薪酬在過去兩年已遭凍結，政府應基於員工事氣的考慮而給予各級公務員不少於 4.99% 的薪酬調整。如果高層薪金級別及首長級獲得較大加幅，則勢將引發員工之間的分化及打擊整體公務員士氣。第一標準薪級公務員評議會強調，該會代表的員工有 96% 已達頂薪點，而升級機會在他們的職級當中已相當渺茫。此外，三個評議會均認為在二零零零年十二月開始實施的強制性公積金計劃對中、小型公司的薪酬調整有所影響²。

10. 至於高級公務員評議會，三個成員協會中的兩個(即本地高級公務員協會及香港海外公務員協會)遞交的意見書中所要求加薪的幅度基本上與薪酬趨勢淨指標相同，即高層薪金級別及首長級應獲加薪

² 強制性公積金屬附帶福利，並沒有包括在薪酬趨勢調查的範圍內。

4.99%，中層和低層薪金級別則加薪 2.38%。餘下的成員協會，即香港政府華員會則沒有提出具體的加薪要求，而只要求政府在考慮所有有關因素後提出合理的加薪幅度。

二零零一年薪酬調整

(A) 概要

11. 在考慮上述因素後，我們 **定**向職方提交以下的薪酬調整方案，由二零零一年四月一日起生效：

	薪酬趨勢淨指標	建議的薪酬調整
首長級	不適用	4.99%
高層薪金級別	4.99%	4.99%
中層薪金級別	2.38%	2.38%
低層薪金級別	1.97%	2.38%

(B) 首長級

12. 首長級的薪酬調整幅度應與高層薪金級別一樣，即 4.99%。這個做法自一九九零年沿用至今，已被廣為接受。

(C) 高層和中層薪金級別

13. 高層和中層薪金級別的薪酬調整幅度應緊貼各自的薪酬趨勢淨指標，即 4.99% 和 2.38%。這個安排，可以令公務員的薪酬準確地反映私營機構的調整幅度，向為職方和公眾所接受，應該維持不變。

(D) 低層薪金級別

14. 低層薪金級別的薪酬調整幅度應提高至中層薪金級別的水平，即 2.38%。上述安排符合政府在接納一九八八年調查委員會的建議後採

取的做法：低層薪金級別的薪酬趨勢淨指標如果低於中層薪金級別，便應提高至後者的水平，除非有更充分理由不應這樣做。

(E) 其他方案

15. 我們曾考慮採用其他薪酬調整水平，但如果這樣做，便會實實在在偏離長久以來行之有效的做法，即高層和中層薪金級別跟隨薪酬趨勢淨指標，而低層薪金級別的調整幅度則提高至中層薪金級別的水平。我們不認為這樣做會對公務員和社會整體有益處。公務員薪酬已凍結兩年。考慮到公務員的士氣，我們認為在今年調整公務員的薪酬是恰當的，而跟隨薪酬趨勢淨指標調整公務員薪酬也是合理而又可以接受的。

16. 我們知道有人會反駁，高層薪金級別和首長級的薪酬調整幅度高於中層及低層薪金級別，會令社會貧富懸殊的問題更趨嚴重，但我們不認為對所有薪金級別採用劃一的加薪幅度(即部分中央評議會所要求採用的高層薪金級別的薪酬趨勢淨指標(4.99%)，或中層薪金級別的薪酬趨勢淨指標(2.38%))是恰當的。既然私人機構在調整高層、中層和低層薪金級別的薪酬時採取不同的調整幅度，而我們又跟隨私人機構的做法，則這個機制本身已存在公務員各薪金級別之間的薪酬調整幅度不劃一的元素。另一方面，我們已按照既定做法建議把低層薪金級別的調整幅度提高至中層薪金級別的水平。進一步把中層及低層薪金級別的薪酬調整幅度提高，必會對政府造成沉重的財政負擔。基於上述原因，這樣做亦是不恰當的。

17. 自薪酬趨勢調查制度在一九七四年開始實施以來，薪酬調整幅度——偏離薪酬趨勢調查結果的情況只出現過四次(詳情見附件 G)，每次都是在考慮財政預算或經濟情況之後審慎作出的決定。今年的情況並不構成足以支持偏離薪酬趨勢淨指標的理據。

對受資助機構的影響

18. 政府的一貫政策，是把公務員薪酬調整幅度應用於受資助機構。這些機構的薪酬調整與公務員看齊，一直是釐定資助額的依據。受資助機構聘請員工，是這些機構作為僱主與他們的僱員之間的事。政府

與受資助機構之間只存在資助的關係，政府並無直接管理這些機構的員工的職能。基於上述資助安排，如果公務員今年獲得加薪，受資助機構的員工亦會同樣獲得加薪。我們已經透過有關的管制人員，把薪酬趨勢調查結果通知各受資助機構，並且會繼續把薪酬調整方案通知他們。

對新聘人員的入職薪酬的影響

19. 由二零零零年四月一日起，入職薪酬已與每年的薪酬趨勢調查脫鉤。為確保公務員的入職薪酬與私營機構相若，當局會每隔三至四年檢討入職基準一次，其間每年作一次修訂。雖然脫鉤機制已在二零零零年四月一日生效，但由於二零零零年沒有調整薪酬，因此入職薪酬的水平 and 公務員各薪級表均沒有改動。而在二零零零年首次對入職基準進行的每年修訂，亦沒有導致入職薪酬有任何改變。今年的薪酬調整建議如獲通過，脫鉤機制便會開始運作，入職薪點將不會跟隨今年的薪酬調整改變，而現職人員除入職薪點以外的其他薪點的金額則會有所增加。換言之，在二零零一年四月一日之後入職，以及新近加入政府而仍未到達第一次增薪階段的新聘人員，其薪酬會繼續維持在一九九九至二零零零年度的薪酬水平(即銳減／凍結後的新聘人員薪級)，直至到達他們首次增薪日期為止，或直至二零零二至零三年度或二零零三至零四年度正式檢討入職基準並因而令入職薪酬／基準有所調整為止。我們已邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會就入職薪酬第二次每年修訂進行調查。我們將研究調查結果，然後決定是否在二零零二至零三年或二零零三至零四年進行入職薪酬檢討。

對財政的影響

20. 二零零一至零二年度公務員和受資助機構人員的薪酬調整方案(在二零零一年四月一日生效)在薪津方面所引致的開支，估計為 39.75 億元。計算方法如下：

	以百萬元為單位
(a) 公務員	1,860
(b) 受資助機構	
(i) 不敷補助金	1,164
(ii) 酌情補助金	945
(c) 輔助部隊	6
合計	3,975

對經濟的影響

21. 政府和任何其他僱主一樣，必須提供合理的薪酬和其他僱用條件，才可羅致所需人手和專才。二零零零至零一年度薪酬趨勢調查結果(亦即我們制定薪酬調整方案的依據)，顯示出私營機構去年在勞工市場情況在大部分時間內均有改善的情況下，普遍給予僱員的薪酬調整幅度。目前，公務員約佔總工作人口的 6%，他們的薪酬約佔本港整體僱員薪酬的 9%，大概相等於本地生產總值的 5%。(若把受資助機構僱員人數包括在內，則公務員連同這些機構的僱員人數便約佔總工作人口的 10%，而薪酬總額則分別約佔整體僱員薪酬的 18%及本地生產總值的 9%。)公務員薪酬調整雖然對整體勞工市場帶來的實際影響有限，但往往會造成顯著的心理影響。

宣傳安排

22. 公務員事務局局長已在本年六月五日下午向四個中央評議會的職方提交薪酬調整建議，而有關的新聞稿亦已在同日發出。

公務員事務局

二零零一年六月

二零零一年公務員薪酬調整：附件

- 附件 A. 釐定公務員薪酬調整幅度的方法
- 附件 B. 第一標準薪級公務員評議會（職方）的來信
- 附件 C. 警察評議會職方協會的來信
- 附件 D. 紀律部隊評議會（職方）的來信
- 附件 E. 本地高級公務員協會及香港海外公務員協會的聯署來信
- 附件 F. 香港政府華員會的來信
- 附件 G. 偏離薪酬趨勢調查的做法

釐定公務員薪酬調整幅度的方法

每年薪酬趨勢調查

每年進行薪酬趨勢調查的制度，在一九七四年開始實施。調查是由公務員薪俸及服務條件常務委員會轄下的獨立薪酬研究調查組進行。

2. 薪酬研究調查組根據下列準則，向本港 76 間公司收集資料：

(a) 按主要經濟行業劃分的公司分布情況，應盡量反映本港從事經濟活動人口的整體分布情況。

(b) 各公司應該符合下列條件：

(i) 是所屬行業的有代表性僱主，通常僱用 100 名或以上的員工；

(ii) 被公認是穩定的好僱主，一向以合理和有系統的方法管理薪酬事宜；

(iii) 根據適用於香港而非其他國家的因素來釐定薪酬；

(iv) 如果是本港某集團或財團的成員，則必須能夠全權自行釐定和調整薪幅，才可視作獨立公司；以及

(v) 在釐定本身的薪酬調整幅度時，不以政府的薪酬調整幅度為主要的考慮因素。

3. 薪酬趨勢調查周期由上一年的四月二日至當年的四月一日止，調查對象包括所有全職僱員，即工作時間為每周正常工作時數的 75% 或以上，基本薪金與政府的三個非首長級薪級對等。與基本薪金增幅有關的因素，如生活費用的變動、市場薪酬的整體變動、普遍經濟狀

況、公司業績、勞績獎賞和遞增薪額等，均在調查之列。基本薪金以外的款項(例如固定或非固定的年終獎金)，其變動也會計算在內¹。

4. 這項調查得出三個薪酬趨勢總指標，分別代表每一薪級內所有受調查僱員的加權平均薪酬增幅。從這些薪酬趨勢總指標扣除公務員的增薪開支，便得出淨指標，作為釐定薪酬調整幅度的基礎。

5. 薪酬趨勢調查制度實施 26 年以來，政府多數都能大致跟隨薪酬趨勢指標，其中只有四次不依據薪酬趨勢指標調整公務員薪酬，詳情載於附件 G。

扣除增薪額

6. 在一九八九年之前，每年薪酬趨勢調查並不包括勞績獎賞在內，同時也沒有計及公務員增薪額。公務員多年來一直要求把私營機構的勞績獎賞包括在薪酬趨勢調查內，因為有些機構的勞績獎賞價值頗大，以致不能與一般薪酬增幅區分。不過，當局一直未能與職方就應該如何計算公務員的增薪，達成協議。

7. 目前用以釐定公務員每年薪酬調整幅度的扣除增薪額公式，是當局與職方在一九八八年薪酬調整事宜上出現爭議後，由一九八八年調查委員會提出。調查委員會建議公務員增薪額應以薪酬開支²而非加權的平均百分率數值³計算，主要是折衷的解決方法。提出這項建議時，委員會清楚知道當局與員方一直以來的爭議，就是如果把私營機

¹ 我們的計算方法，計及額外款項在發放當年的任何增幅，這類款項如在隨後一年停止發放，也會顯示出來。私營機構發放的任何一筆過特別款項，不會對公務員薪酬造成長遠影響。

² 計算增薪開支的公式：

$$\frac{\text{年內因增薪而實際增加的薪金開支}}{\text{年內總薪金開支}} \times 100\%$$

³ 加權平均數 = $\frac{\sum \text{員工人數} \times \text{增幅}(\%)}{\text{員工總人數}}$

構的勞績獎賞包括在薪酬趨勢調查內，公務員增薪額應否扣除及如何扣除。委員會認為不從薪酬趨勢總指標全數扣除公務員增薪額是合理的，原因如下：

- (a) 勞績獎賞與增薪在概念上是不同的。前者按個人表現論功行賞，而公務員的增薪點，卻整體代表某職位的薪酬。
- (b) 大部分公務員(計至二零零一年四月一日佔全體公務員的63%)是沒有增薪的。對於任何因計及他們不享有的增薪而使薪酬調整水平大幅降低的方案，他們必不會接受。

偏離薪酬趨勢調查的做法

自薪酬趨勢調查制度在一九七四年開始實施以來，公務員薪酬調整幅度大幅偏離薪酬趨勢指標的情況只出現四次，詳情如下：

年度	薪金級別	薪酬趨勢指標 (%)	公務員薪酬調整平均幅度 (%)	原因
(1) 1974/75	第一標準薪級	8.12	無	石油危機，高通脹
	\$600	8.36	無	
	\$2,500	7.92	無	
	\$8,000	9.26	無	
1975/76	第一標準薪級	3.94	12.86	計及 1974/75 年度增幅
	\$600	4.71	13.04	
	\$2,000-\$4,000	4.42	12.99	
	\$7,000-\$8,000	3.68	12.90	
(2) 1981/82	第一標準薪級/低級	16.18	15.00/15.01	通脹壓力
	中級	15.57	14.95	
	高級	15.65	14.96	
1982/83	第一標準薪級/低級	8.80	5.52/5.53	樓市大跌；預期財政預算出現赤字
	中級	7.88	4.74	
	高級	7.24	4.48	
1983/84	第一標準薪級/低級	9.86	11.21	職方對加薪的要求
	中級	8.64	9.93	
	高級	8.45	9.12	
(3) 1989/90	第一標準薪級/低級	15.11	15.00	高通脹，須控制政府開支
	中級	16.46	15.00	
	高級	17.00	15.00	
1990/91	第一標準薪級/低級	12.09	10.43	高通脹
	中級	12.49	10.43	
	高級	11.88	10.43	

年度	薪金級別	薪酬趨勢指標 (%)	公務員薪酬調整平均幅度 (%)	原因
1991/92	第一標準薪級/低級	10.68	11.60	根據甲類消費物價指數調整中、低級的薪酬，以保持其實際價值
	中級	10.82	11.60	
	高級	11.17	11.17	
(4) 1997/98	第一標準薪級/低級	5.01	5.01	*首長級薪級表第3點及以上的人員凍薪
	中級	5.79	5.79	
	高級*	6.03	6.03	
1998/99	第一標準薪級/低級	-0.54	無	財政司司長在預算案中公布，該年度的薪酬調整會以凍薪為限
	中級	+0.84	無	
	高級	-0.13	無	
1999/00	第一標準薪級/低級	-1.78	無	一律凍薪
	中級	-1.97	無	
	高級	-0.41	無	