

## 立法會參考資料摘要

### 公務員薪酬政策和制度檢討

#### 引言

在二零零一年十二月十八日的會議上，行政會議**建議**，行政長官指令—

- (a) 當局邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)，聯同紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(紀常會)和首長級薪俸及服務條件常務委員會(首長級常委會)，全面檢討公務員薪酬政策及制度；
- (b) 在檢討的第一階段，薪常會應聯同其他兩個薪酬及服務條件諮詢組織，就其他政府在薪酬管理方面的最新發展和最佳做法進行分析研究，看看可否從中借鏡，以便在第二階段進行更詳細的檢討；
- (c) 薪常會應聯同其他兩個諮詢組織在考慮上文(b)項所述研究的結果及檢討期間各有關方面(包括管方、職方和外界有關人士)提出的意見後，在二零零二年下半年向當局建議應如何進行第二階段的檢討。有關建議應包括以下各項：
  - (i) 檢討現行公務員薪酬政策及制度，包括每年調整薪酬的機制；
  - (ii) 進行一項公務員與私營機構僱員的薪酬比較研究，該項研究應顧及兩者在工作性質和工作產量及表現的衡量方法上的差異；以及
  - (iii) 進行第二階段檢討所採用的方法、進行檢討的具體時間及完成檢討的時間表。
- (d) 當局在收到薪常會所提出的建議後，應盡快就未來的工作作出決定；
- (e) 二零零二年的公務員薪酬調整工作應沿用現行機制，根據每年薪酬趨勢調查結果及其他慣常的考慮因素，定出調整的幅度；以及

- (f) 原定在二零零二至零三年度進行的公務員入職薪酬基準檢討，應暫緩進行。

## 背景和論據

### 現行薪酬政策及制度

2. 現行的公務員薪酬政策，是以合理的報酬去吸引、挽留並激勵合適才幹的人，為市民提供效率高而又具成效的服務。薪酬的水平，必須是公務員和廣大市民都認為公平合理的。在這個大前提下，釐定公務員薪酬的其中一個重要考慮因素，是公務員的薪酬應該與私營機構僱員薪酬的水平保持大致相若。

3. 除了薪酬水平應與外界水平保持大致相若外，現行制度的另一特點，是各職系之間也基於實施資歷基準制度而存有內部的薪酬對比關係，這種情況尤其見於文職職系。在資歷基準制度下，當局參照私營機構資歷相若職位的薪酬水平，為公務員職位所要求的各種主要入職學歷訂定基準薪點，並根據資歷基準和其他與工作性質有關的因素，釐定個別入職職級的起薪點。入職資歷要求相若的職系，按廣分職級法分為不同資歷組別，同一資歷組別內各職系的薪酬架構大致相同。目前，公務員薪酬制度下共有 12 個資歷組別。紀律部隊因工作性質特別而另設薪級表，薪酬較文職職系優厚。在制定紀律部隊的薪級表時，雖然會參考資歷基準制度，但更重要的，是比較各紀律部隊的工作性質和特別工作因素，從而維持內部的薪酬對比關係。

4. 目前，政府共有 11 套公務員薪級表（例如總薪級表、首長級薪級表、警務人員薪級表、一般紀律人員薪級表等）。各個職系分屬不同的薪級表；同一職系內各職級的薪級表按職系所屬薪級表劃分而成，各自包括一系列薪點。公務員均根據所屬職系和職級的薪級表支取薪酬。一般而言，公務員如果工作表現令人滿意，他們會在所屬職級的薪級表內，每年獲得一個增薪點，直至達到頂薪點為止。如果升職，則按晉升後所屬職級的薪級表支取薪酬。

5. 在公務員薪酬調整方面，我們的政策是每年考慮調整一次，調整幅度應大致上與私營機構相若。在決定薪酬調整幅度時，亦會考慮其他因素，包括生活費用的變動、經濟狀況、財政預算、職方的薪酬調整要求和公務員士氣。現行每年調整公務員薪酬的機制，自一九七四年起沿用至今。這個調整機制以薪酬趨勢調查結果作為參考依據，調查根據私營機構內不同薪金級別的薪酬水平，由上一年的四月二日至當年的四月一日止的變動，計算出薪酬趨勢總指標。由一九八九年開始，我們自薪酬趨勢總指標(該總指標已把年終獎金等額外款項計算在內)中扣除公務員的增薪開支，得出薪酬趨勢淨指標。這些淨指標連同上述各項考慮因素，便成為釐定公務員薪酬調整幅度的依據。

6. 除每年的薪酬調整外，現行的公務員薪酬檢討機制尚包括：

(a) 每隔一段時間進行的整體薪酬結構檢討；以及

(b) 個別職系或職系組別按需要進行的職系結構或薪酬結構檢討。

----- 自八十年代中期以來進行的公務員薪酬檢討，概述於附件 A。

### **近期社會上有關公務員薪酬的討論**

7. 在一九九九年進行的公務員入職薪酬檢討後，立法會公務員及資助機構員工事務委員會曾在二零零零年三月討論當局除檢討入職薪酬水平外，應否檢討入職後各職級的薪酬水平，但意見紛紜。來自商界的議員贊成進行檢討，並促請當局考慮先選出一個或兩個可與私營機構相類職位比較的代表性職系進行檢討，然後檢討其他職系。但不少議員大力反對檢討公務員的薪酬水平。當中有人認為不應期望公務員薪酬跟貼私營機構薪酬的變動，因為私營機構可以因應經濟情況迅速調整薪酬。其他議員則認為當時並非進行檢討的適當時機。

8. 二零零一年的公務員薪酬調整，掀起各界對公務員薪酬的爭論。有人批評，從二零零一年薪酬趨勢調查得出的薪酬趨勢淨指標(即高層薪金級別為 4.99%、中層薪金級別為 2.38%、低層薪金級別為 1.97%)，並沒有準確反映出私營機構的薪酬變動。商界人士認為，目前的公務員薪酬水平，尤其是低層薪金級別的薪酬水平，已超逾了私營機構僱員的薪酬水平。此外，也有人要求當局檢討薪酬趨勢調查方法和每年調整公務員薪酬的機制，尤其是要研究在計算薪酬趨勢淨指標時，應否把私營機構僱員的獎金計算在內，以及應否維持把低層薪金級別的調整幅度提高至中層薪金級別的水平的做法。

9. 近月，有立法會議員和其他人士因經濟不景，建議公務員減薪，作為一種政治姿態。同時，亦有人再次關注到若干公務員職系在入職職級以上的薪酬水平與私營機構的薪酬水平出現較大差距這一點。當局在回應上述意見時，堅決反對貿然偏離一貫的薪酬調整機制削減公務員的薪酬，並重申公務員薪酬調整一向有既定的機制和時間表。不過，當局留意到上次全面檢討公務員薪酬政策和制度距今已有十多年，現時確有需要研究現行安排是否仍然配合目前的情況。

### **全面檢討的需要和考慮因素**

10. 過去十年，本港經濟、社會和政治迅速發展，外界環境也急劇改變。公務員隊伍必須跟隨社會的發展步伐，致力提高服務質素，並提升工作效率和生產力。近期各界討論公務員薪酬時，都着重於與私營機構薪酬水平的比較，但單進行薪酬水平調查並不能解決公務員薪酬制度內存在的所有問題。現行的公務員薪酬架構與整個公務員架構關係密切，我們認為應該藉此機會，全面檢討公務員薪酬政策和制度，

以便借鏡其他地方的優良措施作出改善；簡化制度使其更易於管理；以及使制度有更大的靈活性，務求達到職位、才幹、薪酬相稱的目標。

11. 這是一項非常複雜和具爭議性的工作。我們對研究工作的具體範疇抱開放態度，但認為最少須包括下述範圍：

- (a) 檢討現行公務員薪酬政策的基本原則，尤其是公務員薪酬應保持與私營機構在大致相若水平這項原則；
- (b) 檢討釐定公務員薪酬水平的方法（如決定沿用與私營機構薪酬保持大致相若的原則，應包括就這方面進行一項全面薪酬比較研究的時間及頻次）；
- (c) 精簡政府內 400 多個職系和 1 000 多個職級的職系和薪酬結構，並檢討有關職系之間保持內部薪酬對比關係的原則，使公務員的職系及薪酬結構更具彈性；
- (d) 透過經改良及更靈活的薪酬制度，激勵公務員積極工作；
- (e) 檢討每年薪酬調整機制；以及
- (f) 確保在薪酬制度出現變動時，公務員體制的操守和穩定維持不變。

12. 檢討範圍會包括文職職系及紀律部隊的首長級及非首長級人員。由於司法機構地位獨立，司法人員的薪酬和服務條件與公務員分開釐定，因此，他們不會被納入檢討範圍內。如果在進行全面檢討時發現任何值得司法機構或司法人員薪俸及服務條件常務委員會注意的問題，我們必會通知他們，並在適當時候徵詢他們的意見。

13. 根據在八十年代進行連串公務員薪酬檢討得到的經驗，我們認為必須以審慎及按部就班的方式進行檢討。為使各方面在討論這個複雜問題時有所根據，並為全面檢討作好準備，檢討工作會分兩個階段進行。

14. 在第一階段，我們會邀請薪常會聯同紀常會和首長級常委會探討其他地方的政府在公務員薪酬管理方面的最新發展，分析其利弊，並找出適合香港的最佳方法。進行研究時，各諮詢組織須顧及過去香港公務員薪酬政策和制度的發展。這項分析研究不會即時改變公務員的薪酬水平。

15. 研究結果將會公布並分發職方，以方便大家正式討論公務員薪酬政策及制度應否作出基本改變，以及第二階段的檢討範圍。進行這類

----- 影響廣泛的檢討，上述程序是必需的。這項分析研究的範圍，載於附件 B。薪常會和其他兩個諮詢組織，應該在二零零二年年中前向政府當局匯報薪酬管理資料的分析研究結果。

16. 根據分析研究工作的結果和隨後有關各方的討論，薪常會和其他兩個諮詢組織會在二零零二年下半年就以下各項作出建議：第二階段的檢討範圍，進行這項檢討時或須考慮的因素，檢討方法、以及完成這項檢討的時間表。薪常會和其他兩個諮詢組織亦須向我們建議，如何和何時就公務員與私營機構僱員薪酬進行比較研究，並須顧及兩者在工作性質和工作產量及表現的衡量方法上的差異。我們會在考慮上述諮詢組織的建議後，決定怎樣進行第二階段的檢討。

17. 為使檢討工作順利進行，與職方和其他有關各方保持有效溝通，至為重要。這項檢討，預期會在公務員隊伍內外造成深遠影響，因此，在整個檢討期間，我們必須在每個工作階段因應當時的政治經濟環境，衡量某些改革方案對整體社會的利弊。我們應該緊記，對公務員體制作出的任何改變，都必須有助我們保持一支廉潔奉公、為人信賴、高質素和有效率的公務員隊伍，並有助這個隊伍保持穩定。

18. 此外，當我們在進行全面檢討的同時，二零零二年的公務員薪酬調整會繼續沿用現有機制，根據每年薪酬趨勢調查結果和其他慣常的考慮因素，定出調整的幅度。在這段期間，原定在二零零二至零三年度進行的公務員入職薪酬基準檢討，會同時暫緩進行。

## **對財政和人手的影響**

19. 全面檢討有結果後，現有的公務員薪酬政策和制度或須改變，但在現階段就檢討後可能提出的建議評估財政影響，為時尚早。

20. 我們預料薪常會和其他兩個諮詢組織或須委聘顧問，協助他們在第一階段的檢討中分析其他政府在薪酬管理方面的最新發展和最佳做法。公務員事務局會在其本身所分配的撥款吸納這額外的開支。在進行這項檢討方面，公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處（聯合秘書處）會為薪常會和其他兩個諮詢組織提供秘書處服務。聯合秘書處有可能需要額外資源以提供服務予三個諮詢委員會，但在現階段暫未能確定。聯合秘書處會檢討工作量，而公務員事務局可能會在有需要時申請額外資源。

## **經濟影響**

21. 全面的公務員薪酬政策及制度檢討，以緊貼私人機構在薪酬水平、結構及做法的轉變，及不斷的經濟結構轉形，有助我們以一個公平，平衡及有效的方法去釐定公務員薪酬。在一方面，公務員薪酬須要能夠吸引具備合適才幹的人員擔任各公務員職位，但另一方面，亦

要避免過分考慮這需要而使財政資源上有所損失。現時，公務員佔本港總工作人口約 6%，他們的薪酬則佔經濟體系中整體僱傭薪酬約 9%。若把受資助機構包括在內，則公務員連同受資助機構的僱員人數便約佔總工作人口的 10%，而薪酬總額則約佔整體社會僱員薪酬的 18%。一套有系統的公務員薪酬制度，如可配合整體勞工市場運作，同時亦能考慮個別公務員職系的聘任需要，有助維持一隊有幹勁及有效率的公務員隊伍，以及有效地運用整體社會上的人力資源。

## **宣傳安排**

22. 公務員事務局局長會舉行兩個簡介會，向四個中央評議會職方和各主要公務員協會，及向職系／部門首長簡介此事。同時，他亦會會見傳媒。我們並會安排發言人處理傳媒的查詢。

## **負責人員**

23. 如對本摘要有任何查詢，請致電 2810 3112 與公務員事務局首席助理局長(2)馮泳萍女士聯絡。

公務員事務局  
二零零一年十二月

## 自八十年代中期以來進行的公務員薪酬檢討

### 一九八六年薪酬水平調查

職方認為一九八三年的薪酬調整加薪幅度不足，而一九八五年首長級人員獲得得加薪，因此要求政府調高非首長級人員的薪酬。有見於此，當局於一九八六年進行薪酬水平調查。這項調查的目的，是確定公務員與私營機構僱員的薪酬是否相若。非首長級人員的薪酬調查，由公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)進行，首長級人員的薪酬調查，則由首長級薪俸及服務條件常務委員會負責。

2. 由於不少政府職位無法在私營機構找到相類職位以茲比較，上述兩項薪酬水平調查採用的職位評估方法，是根據知識及技能、解決問題的能力和問責性這三個因素，把具代表性的政府職位與私營機構同樣具代表性的職位作比較，然後得出每個職位的總分，並與該職位的薪金和整套薪酬福利互相配對。附帶福利亦計算在內，並按其對僱員的最高估計數值計算。

3. 調查結果顯示，除第一標準薪級職系和首長級薪級表第 3、第 4 點職級的薪酬福利條件不及私營機構外，公務員的薪酬福利條件普遍較私營機構為佳。至於首長級薪級表第 4 點以上的職級，則因為缺乏足夠資料而無法與私營機構作中肯比較。當局接納了該項調查的結果，但高級公務員評議會和警察評議會猛烈抨擊調查方法，拒絕接納調查結果。

4. 由於出現爭議，當局在一九八八年委任了一個獨立調查委員會進行研究。委員會得出的結論是，一九八六年的薪酬水平調查並無提供充分依據，供當時或日後具體調整公務員薪酬之用。這次薪酬檢討的最終結果是，第一標準薪級職系的薪酬福利條件得到改善，但其餘各級公務員的薪酬並無向下調整。

### 一九八八年紀律部隊薪酬及服務條件檢討

5. 鑑於警察評議會強烈反對一九八六年薪酬水平調查結果，薪常會在一九八八年委任了一個獨立委員會(凌衛理委員會)檢討紀律部隊的薪酬和服務條件。此後，紀律部隊的薪酬福利條件一直以凌衛理委員會的建議為基礎。

### 一九八九年薪酬結構檢討

6. 一九八九年，當局邀請薪常會全面檢討文職職系非首長級職級的薪酬政策和薪酬架構。經檢討後薪常會除建議某些方面須作改善外，

基本上再次肯定了這些職系和職級的薪酬架構和職系結構。自一九八九年進行檢討後，文職職系非首長級職級的薪酬福利條件再無重大改變。

### **一九八九年首長級薪酬調查**

7. 首長級薪酬以往是每隔一段期間進行檢討的。一九九零年之前，首長級薪俸及服務條件常務委員經考慮以下各項因素向政府提出有關首長級薪酬調整的建議：這些因素包括反映私營機構薪酬水平及薪酬趨勢的私營機構調查結果、首長級職系的職責，以及首長級職系與非首長級人員的對比關係。在兩次全面檢討之間的年度，首長級薪酬按照非首長級高層薪金級別的調整幅度每年調整。最後一次的全體檢討在一九八九年六月完成。此後，首長級薪酬跟隨非首長級高層薪金級別的調整幅度每年調整。

### **一九九九年入職薪酬檢討**

8. 一九九九年，我們委託了薪常會檢討入職職級的入職薪酬，以確定公務員入職薪酬是否仍然與私營機構內資歷類似的僱員的薪酬相若，並建議如何確保兩者保持大致相若。我們亦邀請紀律人員薪俸及服務條件常務委員會研究如何把薪常會的建議應用於紀律部隊。新的基準和入職薪酬已由二零零零年四月一日起應用於新聘人員。當局目前已設機制，定期檢討公務員入職職級的入職薪酬，其間並每年更新資料一次，確保與私營機構保持大致相若。

**其他地方政府在薪酬管理方面的  
最新發展和最佳做法研究  
研究範圍**

當局現邀請公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)，聯同紀律人員薪俸及服務條件常務委員會及首長級薪俸及服務條件常務委員會研究其他政府在公務員薪酬管理方面的最新發展和最佳做法，以便向政府建議可否從中汲取經驗，改善現行的公務員薪酬政策及制度。

2. 各諮詢組織須集中研究下述薪酬管理事宜：
  - (a) 普遍採用的薪酬政策、薪酬制度及薪酬架構；
  - (b) 以薪酬幅度取代固定薪級的經驗；
  - (c) 薪酬調整制度及機制；
  - (d) 引入表現為本獎勵制度以激勵員工的經驗；以及
  - (e) 精簡及下放薪酬管理工作的經驗。
3. 就這項研究提交的項目，須包括舉例詳述其他政府當局廣泛採用的制度和做法，分析箇中利弊，以及建議對本港適用的最佳做法。
4. 進行研究時，各諮詢組織須考慮有關各方，包括職方、部門／職系管方和其他有關人士的意見。
5. 研究結果須在二零零二年年中或之前提交當局。