

立法會參考資料摘要

制定更完備的公務員薪酬調整機制— 年度薪酬趨勢調查的改良方法

引言

在二零零七年三月十三日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指**
令—

- (a) 應根據下文第 7 至 11 段所載的建議，改良薪酬趨勢調查方法；以及
- (b) 應根據經改良的方法進行調查期為二零零六年四月二日至二零零七年四月一日的薪酬趨勢調查。

理據

(A) 年度薪酬調整機制和過往的批評

2. 在一九七四年至二零零二年間，當局每年進行薪酬趨勢調查，以確定私營機構薪酬在年度之間的平均變動。行政長官會同行政會議經考慮根據薪酬趨勢調查得出的薪酬趨勢指標，以及其他相關考慮因素(即經濟狀況、政府的財政狀況、生活費用的變動、職方對薪酬調整的要求，以及公務員士氣)後，便會決定公務員薪酬的調整率。

A

3. 現行的薪酬趨勢調查方法(載於附件 A)是經管職雙方過去多年磋商制定而成的。自一九九零年代中期以來，調查方法受到外間批評，主要的批評包括：

- (a) 調查範圍並不包括僱員人數少於 100 人而屬香港經濟支柱的中小型企業；
- (b) 調查範圍未能反映本港從事經濟活動人口在各經濟行業的分布情況；

- (c) 調查方法沒有計及私營機構推出有關削減人手、重組架構或節省開支等影響員工薪酬調整的措施；以及
- (d) 從每年的薪酬趨勢總指標扣減公務員每年遞增薪額的開支¹，不足以抵銷公務員透過賺取增薪額(在私營機構中並不常見)而實際獲得的價值。

(B) 薪酬趨勢調查的改良方法

4. 我們依據行政長官會同行政會議於二零零三年二月作出的決議，着手制定一套更完備的公務員薪酬調整機制。該套機制的組成部分包括：(a)定期進行的薪酬水平調查，作為確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若的主要方法；以及(b)根據經改良的方法按年進行薪酬趨勢調查。

5. 在顧問的協助下，我們剛完成了首次的薪酬水平調查。調查的參照日期為二零零六年四月一日。目前，我們正就如何把調查結果應用於公務員隊伍一事，徵詢員方意見，並希望在短期內完成諮詢工作。

6. 與此同時，經與員方緊密諮詢後，我們為薪酬趨勢調查制訂了改良的調查方法。下文第 7 至 11 段闡述有關改善的方法。這些方法可以處理上文第 3(a)和(b)段批評所指的問題。不過，基於附件 B 所述的理由，我們並無進一步修改調查方法，以處理上文第 3(c)和(d)段批評所指的問題，

B

(a) 把規模較小公司納入薪酬趨勢調查範圍

7. 本港大部分私營機構的僱員人數都是少於 100 人。² 以往的薪酬趨勢調查只把僱用至少 100 名員工的公司納入調查範圍，這與香港公司的規模和僱員數目的結構脫節。為了提高薪酬趨勢調查的公信力，規模較小公司(即僱用 50 至 99 人的公司)將被納入日後的薪酬趨勢調查範圍。這做法一方面可加強參與調查公司的代表性，另一方面亦可釋除員方擔

¹ 大部分公務員職級的薪金由相關薪級表(目前共有 11 套公務員薪級表)上的一系列薪點所定。公務員如工作表現(包括品行、態度和效率)令人滿意，便會每年獲遞增一個薪點，直至達到所屬職級的頂薪點為止。由於薪酬趨勢調查範圍涵蓋私營公司的基本薪酬和浮動薪酬(包括非固定獎金)，因此，須從薪酬趨勢總指標扣除公務員每年遞增薪額的開支(以某年份薪酬支出總額的某一個百分比計算)，以得出薪酬趨勢淨指標。

² 根據政府統計處(統計處)的統計資料，近 70%的私營公司員工受僱於僱員人數少於 100 人的公司。

心有關小型公司較不穩健和並非以合理及有系統措施管理薪酬的疑慮，在兩者之間求取合理平衡。

8. 日後將採用下列準則以揀選規模較小公司(即僱用 50 至 99 人的公司)：

- (a) 已在香港營運至少約五年；
- (b) 與上一年比較，僱員人數的增減幅度不超過 50%。重點應放於減幅方面。因此，僱員人數減幅超過 50%的規模較小公司不會納入薪酬趨勢調查範圍。僱員人數增幅超過 50%的規模較小公司，如適合的話，也可納入薪酬趨勢調查範圍；
- (c) 在過去五年並沒有因觸犯與勞工有關的法例³而被定罪的記錄；在過去五年並沒有涉及勞資糾紛(即使在糾紛中沒有因觸犯與勞工有關的法例而被定罪)則更合適；以及
- (d) 在管理員工薪酬方面有一套合理和有系統的管理方法。

9. 此外，當考慮揀選符合有關準則的公司參與調查時，將考慮從那些在以往的薪酬趨勢調查並沒有充分反映的經濟行業中揀選公司。此舉有助處理上文第 3(b)段批評所指的問題。

(b) 規模較小公司在薪酬趨勢調查範圍中所佔的比率

10. 為使薪酬趨勢調查結果更具代表性，我們須令納入調查範圍內的規模較小公司，在調查中有足夠的比重。作為一般的指引，規模較小公司(即僱用 50 至 99 人的公司)應佔薪酬趨勢調查範圍約 25%，而規模較大公司(即僱用 100 人或以上的公司)所佔的比率則約為 75%。上述比

³ 目前，與勞工有關的主要法例為數超過 20 條。大部分針對違例僱主的檢控，都是由勞工處依據《僱傭條例》(香港法例第 57 章)、《僱員補償條例》(香港法例第 282 章)、《職業安全及健康條例》(香港法例第 509 章)、和《工廠及工業經營條例》(香港法例第 59 章)提出的。強制性公積金計劃管理局負責就違反《強制性公積金計劃條例》(香港法例第 485 章)的行為，採取行動。

例分配是以目前私營機構僱員在這兩類公司的分布情況作為依據⁴，上述公司所佔比率可容許有正負約五個百分點的偏差（即規模較小或規模較大公司分別佔薪酬趨勢調查範圍約 20% 至 30% 及 70% 至 80%）。由於參與薪酬趨勢調查公司的實際數目，以及規模較小和規模較大公司所佔的比率，取決於有多少間規模較小和規模較大公司同意參與調查，因此，有需要這樣酌情靈活處理。

(c) 數據整合方法

11. 過去，薪酬趨勢調查蒐集所得的數據，會按加權平均值計算方法予以整合，因此調查結果受僱員人數眾多的公司左右。除非修改這個計算方法，否則，把規模較小公司納入薪酬趨勢調查範圍，對調查結果的影響根本微不足道。為解決這個問題，日後將採用下文所闡述的一個經修訂的加權平均值計算方法，來整合從參與調查公司蒐集所得的數據，並按此計算出薪酬趨勢總指標：

- (a) 參與調查的公司按其僱員人數分為兩個組別：一組為僱用不足 100 人的公司；另一組則為僱用 100 人或以上的公司；
- (b) 分別為兩個組別的公司計算調薪率的加權平均值；
- (c) 根據按公司規模劃分的私營機構僱員人口分布情況(參閱上文註釋 4)，把兩個不同的計算因子(即僱用不足 100 人的公司組別的計算因子為 0.25，而另一組別則為 0.75)，應用於每個組別的調薪額加權平均值。不論每組參與調查公司的實際數目為何，上述兩個計算因子都維持不變；以及
- (d) 把按(c)項方法計算所得的數字相加，即得出薪酬趨勢總指標。

⁴ 根據統計處公布的統計數字，截至二零零六年九月，按公司規模(不包括僱員人數少於 50 人的公司)劃分的私營公司僱員分布情況如下：

公司規模	僱員總數	比率(%)
50 至 99 人	247 364 人	24.57
100 至 499 人	317 689 人	31.55
500 至 999 人	111 344 人	11.06
1000 人或以上	330 460 人	32.82
總數	1 006 857 人	100

(C) 予以保留的薪酬趨勢調查現有特點

12. 除上文第 7 至第 11 段所述的改良方法外，下文所載的薪酬趨勢調查方法(載於附件 A)的其他現有特點，會予以保留：

- (a) 調查期(即由調查前一年的四月二日至調查當年的四月一日)；
- (b) 選取公司參與調查的其他準則(例如，參與調查的公司不應以政府的薪酬調整作為釐定其薪酬調整的主要因素)；
- (c) 按三個薪金級別⁵從參與調查的公司蒐集數據；
- (d) 決定是否把某些薪酬調整類別／組成部分納入薪酬趨勢指標計算範圍所採用的準則(例如，不論是以現金還是實物形式提供的附帶福利，一概不納入薪酬趨勢指標的計算範圍內)；以及
- (e) 從薪酬趨勢總指標中扣減公務員的每年增薪開支，以計算出薪酬趨勢淨指標。

(D) 予以保留的其他與薪酬趨勢調查有關的安排

13. 進行薪酬趨勢調查的現有體制安排會予以保留，包括：

- (a) 負責委託有關方面進行薪酬趨勢調查的薪酬趨勢調查委員會。薪酬趨勢調查委員會由公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)的一名委員擔任主席，成員包括薪常會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會(紀常會)、四個中央評議會職方和當局的代表；
- (b) 公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處(薪諮會聯合秘書處)轄下的薪酬研究調查組，按照協定的方法

⁵ 這三個薪金級別是：
低層：總薪級表第 10 點以下或同等薪點
中層：總薪級表第 10 至 33 點或同等薪點
高層：總薪級表第 33 點以上至一般紀律人員(主任級)薪級表第 38 點或同等薪點

進行薪酬趨勢調查，並向薪酬趨勢調查委員會作出匯報；以及

- (c) 薪酬趨勢調查委員會可就修改薪酬趨勢調查方法提出建議，以供薪常會考慮，然後由薪常會向當局提供意見。

14. 根據既定政策和做法，在每年的薪酬趨勢調查完成後，當局會邀請四個中央評議會職方提交薪酬調整要求，並待行政長官會同行政會議審議職方的要求和其他相關因素後，向職方提出調薪建議。待四個中央評議會職方就當局的調薪建議提交進一步意見後，當局會把其最後建議提交行政長官會同行政會議考慮，由後者決定公務員薪酬調整幅度。

(E) 進行二零零七年薪酬趨勢調查和與薪酬水平調查的銜接

15. 經改良的薪酬趨勢調查方法將用以進行二零零七年薪酬趨勢調查(調查期涵蓋二零零六年四月二日至二零零七年四月一日)。當局會把從該次薪酬趨勢調查計算所得的薪酬趨勢淨指標，連同其他相關因素，一併提交行政長官會同行政會議，由後者決定公務員薪酬調整幅度。是次調整會由二零零七年四月一日起生效。

16. 當局會把二零零七至零八年度薪酬調整幅度，應用於二零零六年四月一日適用的公務員薪級表。不過，該等薪級表有待釐訂，考慮因素包括局方就如何把薪酬水平調查結果應用於公務員一事諮詢員方的結果，以及各個與公務員薪酬及服務條件有關的諮詢委員會的意見。

影響

17. 改良的調查方法符合《基本法》，包括《基本法》內有關人權的規定。改良方法對可持續發展亦無影響。

18. 至於對財政的任何影響，須待當局決定是否對二零零七至零八年度公務員薪酬作出任何調整，及因應行政長官會同行政會議考慮如何把薪酬水平調查結果(以二零零六年四月一日作為參照日期)應用於公務員，以決定是否把截至二零零六年四月一日的公務員薪級表調整後，才可評估。按照以往做法，薪酬趨勢調查由薪諮會聯合秘書處轄下的薪酬研究調查組負責進行。

19. 在經濟影響方面，目前公務員佔本港總勞動人口約 4%，而公務員薪酬佔本港經濟體系中僱員薪酬總額約 8%。公務員連同資助機構僱員的薪酬合共佔本港經濟體系中僱員薪酬總額約 17%。一套結構完善，講求職位、才幹和薪酬相稱的公務員薪酬制度，有助發展一支穩健及高效

率的公務員隊伍，亦可確保整個經濟體系的人力資源調配得宜。

諮詢

20. 經改良的薪酬趨勢調查方法，是經緊密諮詢督導委員會及員方(透過公務員薪酬調整機制諮詢小組)⁶後制訂的。改良的方法獲員方支持。而薪常會亦表示支持。我們已通知紀常會和首長級薪俸及服務條件常務委員會(首常會)有關改良的調查方法，儘管此事並不屬於他們的職權範圍。

宣傳安排

21. 我們會把行政長官會同行政會議的決定知會與公務員薪酬及服務條件有關的諮詢委員會、各部門首長、四個中央評議會的職方、四個主要跨部門公務員工會，以及全體公務員。此外，我們也會發出有關的新聞稿和安排發言人回答傳媒查詢。

負責人員

22. 有關參考資料摘要的查詢，可與公務員事務局首席助理秘書長孫玉菡先生聯絡(電話：2810 3112)

公務員事務局

二零零七年三月十三日

⁶ 公務員薪酬調整機制督導委員會及公務員薪酬調整機制諮詢小組在二零零三年四月成立，就制定更完備的公務員薪酬調整機制分別提供專業意見及員工的意見。督導委員會的成員來自薪常會、紀常會及首長級薪俸及服務條件常務委員會。諮詢小組的成員包括來自四個中央評議會職方和四個主要跨部門公務員工會的代表。

薪酬趨勢調查資料文件

引言

私營機構薪酬趨勢調查每年進行(但自二零零三年起暫停)，以確定私營機構年度之間的平均薪酬變動。附帶福利，不論是以現金或實物形式發放，都不屬於該項調查的範圍。

調查期

2. 薪酬趨勢調查所包括的期間，由去年的四月二日起，至本年的四月一日止。

調查範圍

3. 選取公司納入調查範圍的準則如下：

- (a) 調查範圍內按主要經濟行業劃分的公司分布情況，應盡量反映香港從事經濟活動人口的整體分布情況；
- (b) 調查範圍內的個別公司：
 - (i) 應在所屬行業中被視為具代表性的僱主，通常僱用的僱員達 100 名或以上；
 - (ii) 應被普遍認為是穩健良好的僱主，在工資和薪金方面，有一套合理和有系統的管理方法；
 - (iii) 應根據適用於香港的因素和考慮，而不是以適用於香港以外的因素，來作為釐定薪酬的依據；
 - (iv) 若為本港某集團或財團屬下的公司，則只有完全有權自行訂定和調整薪酬者，才被視為獨立的公司；及
 - (v) 並非以政府的薪酬調整幅度，作為釐定其薪酬調整幅度的主要根據。

薪金級別

4. 調查資料按三個薪金級別蒐集。該三個薪金級別是：

低層薪金級別： 總薪級表第 10 點以下或同等薪點

中層薪金級別： 總薪級表第 10 點至 33 點或同等薪點

高層薪金級別： 超過總薪級表第 33 點至一般紀律人員
(主任級)薪級表第 38 點或同等薪點

納入調查範圍的僱員

5. 參與調查公司的所有僱員均納入調查範圍內，但下列幾類僱員除外：

- (a) 底薪超過一般紀律人員(主任級)薪級表第 38 點或同等薪點金額的僱員；
- (b) 技工學徒和技術員學徒；
- (c) 所屬公司證明為工作少於每周正常工作時數 75%的兼職僱員；
- (d) 按件計酬僱員；
- (e) 所有輸入勞工；以及
- (f) 並非根據適用於香港的因素和考慮來釐訂薪酬的僱員。

薪酬調整包括的項目

6. 在計算薪酬趨勢指標時，因下列因素而給予僱員的薪金調整，均包括在內：

- (a) 生活費用；
- (b) 一般經濟繁榮和公司業績；
- (c) 薪酬市值一般變動；以及

(d) 級內遞增薪額和勞績獎賞。

7. 底薪以外的額外酬金變動，如年終花紅等，亦列入計算範圍。

8. 參與調查的公司須確定和申報因內外對比關係而作出的薪金調整，但有關資料僅供參考，不會用作計算薪酬趨勢指標。(註：因外部對比關係而作出的薪金調整，是指因應其他公司支付予同類工作的薪金，而給予公司內某一特定類別僱員的薪金調整。)

計算準則

9. 用以計算薪酬趨勢指標的準則如下：

(1) 所有參與調查的公司，只要符合下列各點，均計算在內：

(a) 在一個指定的日期前，提供全部僱員中不少於 75% 人員的薪金及額外酬金調整數據，並核實有關資料；

(b) 能夠按適當情況，分別或一併提供與計算薪酬趨勢指標有關的薪金調整數據(即上文第 6 段所列出的因素)；及

(c) 公司的業務、規模或薪俸結構在過去一年來變化不大，其最新數據因而仍可與上年度的數據作一比較。

(2) 只有調查期內的薪金調整及額外酬金數據，以及調查期前 12 個月遲報的額外酬金數據，才用以計算薪酬趨勢指標。

(3) 某公司如在一個指定的日期前宣布，某一級別中不少於 75% 僱員的薪金予以調整，在調查期有關的期間生效，則該級別僱員的薪金及額外酬金數據，均用以計算薪酬趨勢指標。

(4) 在計算薪酬趨勢指標時，因內外對比關係而作出的薪金調整，均不包括在內。

- (5) 花紅酬金的變動均計算在內。一個月的花紅當作相等於每年底薪的 8.33% 計算。
- (6) 以幣值計算的酬金及每月津貼的變動，均按適當的薪金率，折算為年薪的百分比。
- (7) 某一薪金級別的薪酬調整百分比如有多項，則以該等百分比的平均數計算。

調查結果

10. 薪酬趨勢調查得出三個薪酬趨勢總指標，分別代表每個薪金級別內所有調查對象的加權平均薪酬調整幅度。薪酬趨勢總指標交予當局後，當局從這些指標中扣除相關的公務員遞增薪額的薪酬開支，以得出薪酬趨勢淨指標。行政長官會同行政會議經考慮薪酬趨勢淨指標及其他相關因素後，決定公務員該年度的薪酬調整幅度。

對現行薪酬趨勢調查方法的其他批評

沒有計及私營公司削減人手等因素(參閱文件第 3(c)段)

有人批評，薪酬趨勢調查沒有計及私營機構削減人手、重組架構或節流措施對私營公司薪酬調整的影響，而這個做法也導致多年來公務員的薪金增幅高於私營機構僱員。

2. 理論上，我們可以要求參與薪酬趨勢調查的公司提供他們在薪酬趨勢調查所涵蓋期間推出有關削減人手、重組架構及節流措施的資料，並評估這些措施如何影響他們調整僱員的薪酬。我們可以根據這些資料，考慮如何在計算薪酬趨勢指標時把資料反映出來。但實際上參與公司不大可能會接納這項要求，因為須動用資源整理有關資料，另外所涉及的可能是商業敏感資料。事實上，如果我們堅持要求參與公司提供這些資料，他們或會對參與薪酬趨勢調查卻步，結果便可能進一步削弱薪酬趨勢調查範圍的代表性。縱使參與公司願意合作，所提供的資料也可能以描述為主，難以詮釋。

3. 況且，過去數年，公務員隊伍亦進行了精簡編制及架構重組。在精簡人手的層面上，要把公務員隊伍與參與薪酬趨勢調查的私營公司作一公平比較，無論是在本質上或實際上，都有困難。

4. 基於以上的考慮，我們認為不宜修訂薪酬趨勢調查方法，以反映可能對參與公司的薪酬調整有所影響的精簡人手及節流措施。我們並且認為，在更完備的公務員薪酬調整機制下，每隔一段時間定期進行薪酬水平調查，並在有充分理據的情況下相應地調整公務員薪酬，有助確保公務員薪酬不會高於私營機構薪酬水平。

扣減增薪額的做法不當(參閱文件第 3(d)段)

5. 有批評指，現時從每年的薪酬趨勢總指標中扣減公務員遞增薪額的總薪酬開支，從而得出薪酬趨勢淨指標的安排，不足以抵銷公務員透過賺取每年遞增薪額(在私營公司中並不常見)而獲得的價值。自一九八九年，當局按照調查委員會的建議，採用上述扣減安排，以配合薪酬趨勢調查把私營機構的勞績獎賞納入計算範圍的做法。

6. 誠然，按年增薪在私營機構並不常見。不過，該項安排卻是公務員薪酬制度不可或缺的一部分。我們認為，現時從每年的薪酬趨勢總指標中扣減實際的遞增薪額的總薪酬開支，從而得出薪酬趨勢淨指標，是公平恰當的安排，應繼續遵行。此外，我們注意到，大部分在職公務員已到達頂薪點(約佔全部的 80%或佔按第一標準薪級表支薪的初級員工的 99%)，沒有資格賺取每年的遞增薪額。