

資料文件

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 制定更完備公務員薪酬調整機制的最新進展

目的

本文件向委員匯報下列事項的最新進展：

- (a) 最近進行的薪酬水平調查；
- (b) 制定有關進行薪酬水平調查的一般架構；
- (c) 制定有關把薪酬水平調查結果應用於公務員的一般架構；
- (d) 最近進行的入職薪酬調查；以及
- (e) 現正進行的二零零七年薪酬趨勢調查。

背景

2. 我們上一次是在二零零六年十一月向委員匯報有關制定更完備公務員薪酬調整機制的最新進展。當時，我們告知委員，第二階段顧問正進行以二零零六年四月一日作為參照日期的薪酬水平調查的實際工作（下文簡稱“二零零六年薪酬水平調查”）。我們並根據當時所得的資料，向委員匯報職位配對的初步統計資料。

(A) 二零零六年薪酬水平調查

3. 第二階段顧問根據第一階段顧問所建議的方法，向 97 間私營公司蒐集有關薪酬的數據，並為 193 個公務員比較職級當中的 166 個職級找到配對職位。

4. 有關該 97 間私營公司的資料，現按經濟行業及僱員人數分項表列如下：

(i) 按經濟行業分類

經濟行業	公司數目
社區、社會及個人服務業	16
建造業	20
金融、保險、地產及商用服務業	19
酒店及飲食業	5
製造業	9
運輸、倉庫、通訊及公用事業	13
批發、零售、進口與出口貿易	15

(ii) 按僱員人數分類

僱員人數	公司數目
介乎 100 至 300 人	25
介乎 301 至 500 人	13
介乎 501 至 1000 人	24
介乎 1001 至 5000 人	29
5001 人或以上	6

5. 根據第一階段顧問所建議的方法，當局在進行薪酬水平調查時，須按每個職位屬系向至少十間私營公司蒐集薪酬數據，以確保所得的數據既有意義，又具代表性。第二階段顧問表示是次調查能符合有關的要求，詳情如下：

職位屬系	公司數目
職位屬系 1：文書及秘書	44
職位屬系 2：內部支援	68
職位屬系 3：公共服務	41
職位屬系 4：工務	53
職位屬系 5：操作支援	46

6. 第二階段顧問已根據第一階段顧問所建議的方法整合私營機構的薪酬數據，並得出五個職位級別的市場薪酬指標。我們正就如何把薪酬水平調查結果應用於公務員隊伍一事諮詢職方(請參閱下文第14段)。

(B) 進行薪酬水平調查的一般架構

7. 根據二零零六年薪酬水平調查的經驗，以及在考慮第一階段顧問所建議的方法下，我們正與職方商討，為日後進行的薪酬水平調查制訂一套一般架構。在制定該套一般架構時，我們會考慮公務員薪俸及服務條件常務委員會(薪常會)、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(首常會)這三個諮詢委員會的意見。

8. 扼要而言，第一階段顧問建議的薪酬水平調查方法的主要特點如下：

- (a) 採用廣義界定的職位屬系和職位級別法，把按總薪級表和第一標準薪級表支薪的文職職系公務員比較職位，與在工作內容、工作性質、須承擔責任的輕重，以及一般資歷和經驗要求方面大致相若的私營機構職位作配對；
- (b) 把公務員比較職位劃分為五個職位屬系(按其大體的工作性質)和五個職位級別(按其大體上須承擔責任的輕重)，以得出共 25 個方格的矩陣組合，然後把每個公務員比較職位納入最適當的組合內；
- (c) 選取公務員比較職位，須視乎市場上是否有大致相若的職位可供配對而定；
- (d) 當局會按一套準則來選取參與調查的私營公司。這些準則包括：(i)該等公司必須是穩健良好的僱主；(ii)他們通常僱用最少 100 名員工；(iii)他們根據適用於香港的因素和考慮來釐定員工的薪酬水平；以及(iv)他們不應以公務員薪級表或公務員薪酬調整作為釐定員工薪酬水平的主要根據；
- (e) 蒐集參與調查的公司的基本現金報酬及現金報酬總額數據；以及
- (f) 採取機構一般薪酬安排計算方法來整合蒐集所得的數據。按照上述計算方法，無論參與調查的公司的僱員人數有多少，每間公司在調查中所佔的比重相等。

9. 我們需要考慮並決定應否採用上述方法來進行日後的薪酬水平調查。

10. 此外，我們也需要在顧及公務員薪酬須與私營機構的薪酬水平大致看齊，以及進行調查對當局、職方和參與調查的私營公司在資源方面造成的影響的前提下，考慮及決定應相隔多久才進行一次薪酬水平調查。

(C) 應用薪酬水平調查結果的一般架構

11. 我們就進行薪酬水平調查的一般架構進行討論的同時，亦在顧及公務員薪酬政策及其政策考慮因素的前提下，制訂如何把調查結果應用於公務員的一套一般架構。

12. 香港的主要優勢之一，是擁有一支廉潔和有效率的公務員隊伍。為保持這個優勢，政府會繼續竭力維持一支廉潔、有效率和盡責的公務員隊伍，竭誠為市民服務。為達到這個目標，以及貫徹政府致力成為特區良好僱主之一的原則，政府一直奉行的公務員薪酬政策是：提供足夠的薪酬去吸引、挽留和激勵有合適才幹的人，為市民提供效率和成效兼備的高質素服務；以及通過公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若這個原則，確保公務員薪酬是公務員和他們所服務的市民都認為是公平的。

13. 上述公務員薪酬政策的考慮因素如下：

- (a) 秉持公務員隊伍的基本信念：公務員必須秉持一些基本信念，包括：(i)堅守法治；(ii)守正忘私；(iii)對在履行公職時所作的決定和行動負責；(iv)政治中立；(v)在執行公務時不偏不倚；以及(vi)全心全意、竭盡所能，以專業精神為市民服務，而且工作具見成效，達到表現指標。以上部分(若非全部)信念也同樣適用於私營機構，但兩者對恪守有關信念的重視程度或有所不同。一般而言，公務員必須符合更崇高的操守標準、遵守更嚴格的行為守則，以及避免任何實際或可能出現的利益衝突；
- (b) 維持一支穩定的公務員隊伍：一支穩定、長期提供服務的公務員隊伍，對確保施政順利、持續和有效率地提供各項主要公共服務，至為重要。不過，這並不表示即使在理據充分的情況下，公務員薪酬制度也無須因應社會轉變和市民的期望，不時加以檢討和修訂。可是，與私營機構相比，公務員更着重隊伍的明確性與穩定性，以及在全面諮詢員工後，以循序漸進的方式推行改革；
- (c) 與私營機構比較但同時亦確認公務員隊伍與私營機構在本質上的差異：為了與私營機構競爭，以吸引有合適才幹的人加

入並留在公務員隊伍，私營機構的薪酬水平是政府須予考慮的因素，而公務員薪酬水平也必須且應當與私營機構薪酬水平保持相若。兩者薪酬相若，也可令支付公務員薪酬的市民信納公務員薪酬是公平的。由於公務員隊伍與私營機構在本質上的差異，維持兩者薪酬大致相若(而非緊貼私營機構員工薪酬)，言之成理。為此，薪酬水平調查應以概括方式進行，而調查結果也應在顧及公務員和私營機構職位在工作性質和工作要求方面的差異的前提下，應用於公務員。除上文(a)和(b)項所述的差異外，其他較重要的差異包括：

- (i) 某些職位的職責(例如：執法、法律草擬、救援工作等)是公務員隊伍所獨有的，因此，不可能為所有及每一個公務員職系和職級找到適當的私營機構配對職位，作直接比較；
- (ii) 即使找到可作合理配對的私營機構職位，某些職位的職能和工作情況(例如：制訂適用於全個特區的政策、規例或法律；闡釋政府政策；游說相關各方、政黨、區議會、立法會等支持政府政策)仍是公務員隊伍所獨有的；
- (iii) 公務員的事業發展較為按部就班、循序漸進。為維持公務員隊伍穩定，除了考慮用人唯才這個因素外，政府也較私營機構着重員工的年資和經驗。公務員辭職的情況罕見，這有助維持公務員隊伍的穩定性。私營機構僱員的事業發展一般差異較大，也較易受市場情況(包括所需專業範疇當時的人手供求情況)所影響。他們更傾向通過轉職及／或轉換僱主，以追求更佳的事業發展。因此，私營機構的人事變動，遠遠大於公務員隊伍；
- (iv) 政府和私營機構兩者的運作性質迥異。舉例來說，政府注重市民的福祉和社會的整體利益；私營機構則以股東的利益和盈利為目標，薪酬也難免較容易有反覆的波動。公務員薪酬如緊貼私營機構薪酬，不但不利於維持公務員隊伍的穩定性和管治的成效與效率，也有損社會的整體利益；以及
- (v) 私營機構的運作環境變化較大，也深受特定時間的整體經濟表現和行業市道影響。屬同一業務範疇的私營機構互相競爭，因此，聘用和解僱員工的方式，以至薪酬安排都較為靈活。公務員的工作環境則較為穩定，公務員一經聘用，如果行為、工作表現良好，通常都可以“長久”聘用，直至法定退休年齡為止。兩者環境有別，因此，公務員薪酬不宜緊隨私營機構的薪酬變動而作出改變；

- (d) 參照私營機構：根據政府薪酬應參照而非帶動私營機構薪酬的原則，公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若。這個原則不僅在釐定公務員薪酬水平時適用，在每年調整公務員薪酬時也適用。過去，政府蒐集私營機構在既定日期前的 12 個月內的薪酬數據(為定期進行薪酬水平調查)，以及私營機構在上年度四月二日至當年度四月一日這 12 個月內的薪酬調整數據(為進行每年薪酬趨勢調查)，便是按照這個原則。所得資料連同其他相關的考慮因素，有助當局釐定公務員的薪酬調整。如屬薪酬水平調查，調整的生效日期為完成調查時所定的參照日期；如屬薪酬趨勢調查，則為完成調查當年度的四月一日；
- (e) 維持公務員隊伍內部對比關係：公務員隊伍由政府中央管理。維持內部對比關係，可確保在釐定公務員隊伍共約 390 個職系和約 1100 個職級的薪酬水平時，在一定程度上保持公平一致。此舉也可解決某些職系和職級沒有私營機構職位可作直接比較的實際問題。在為個別職系進行職系架構檢討後，如有充分理據，內部薪酬對比關係會予以調整。除非已作調整，否則應遵循現有的內部對比關係；
- (f) 《基本法》和其他法律考慮因素：對現行公務員薪酬調整機制所作的任何更改，均須符合《基本法》的規定，並充分顧及合約方面的考慮因素、適用於香港的國際義務，以及政府與公務員之間僱傭關係所涉及的其他法律考慮因素；以及
- (g) 政府財政狀況及其他考慮因素：公務員的薪酬由公帑支付，因此，政府的整體財政狀況是重要的考慮因素。在考慮公務員薪酬時，也須顧及香港的整體經濟狀況，包括生活費用的變動。此外，一直以來，政府就公務員薪酬調整作出決定時，也會考慮公務員的意見和員工士氣等相關因素。

14. 我們一直廣泛諮詢職方，並徵詢薪常會、紀常會和首常會的意見。我們會先考慮他們的意見，才敲定把薪酬水平調查結果應用於公務員的一般架構。

15. 我們會採用最終敲定的一般架構，把二零零六年薪酬水平調查的結果應用於公務員。如公務員薪級表因而須相應改動，我們會提請立法會財務委員會批准。

(D) 入職薪酬調查

16. 公務員職系入職薪酬的釐定，是以廣分學歷組別法為基礎，而各資歷組別之間和組別內部都有既定的內部對比關係。各資歷組別都有一個(或兩個)基準薪酬。基準薪酬會因應入職薪酬調查所得私營機構給予相類資歷人員的入職薪酬，不時調整。某資歷組別內任何一

個公務員職系的入職薪酬，會與該組別的基準薪酬看齊，或較該基準薪酬高一個或多個支薪點¹（視乎特別工作要求或招聘人員有否困難等原因而定）。公務員現有的 12 個資歷組別如下：

資歷組別	資歷要求	組內職級舉例
1	無需中學會考五科及格的職系	文書助理、辦公室助理員、郵差、打字員
2	中學會考證書職系 第一組：需要香港中學會考五科及格的職系 第二組：需要香港中學會考五科及格並具相當經驗的職系	第一組：助理文書主任、郵務員 第二組：機密檔案室助理、助理稅務主任
3	高級文憑及文憑職系 第一組：高級文憑職系 第二組：文憑職系	第一組：牙科治療師、物理治療師 第二組：技術主任、測量主任
4	技術督察及相連職系：高級證書加經驗	助理工程監督、助理工程督察
5	技術人員、督導及相連職系第一組：證書或學徒訓練加經驗	三級康樂助理員、二級監工
6	技術人員、督導及相連職系第二組：工藝及技能加經驗，或學徒訓練加經驗	林警、汽車司機
7	需要香港高級程度會考兩科及格和中學會考三科良的職系	地政主任、二級聯絡主任
8	專業及相連職系 第一組：專業學會會員或同等資格 第二組：薪酬結構與第一組職系相關連的職系	第一組：建築師、工程師 第二組：經濟主任、政務主任

¹ 專業職系的助理職級等特別情況除外，該等職級的入職薪酬較所屬資歷組別的基準薪酬低一個或多個支薪點。

資歷組別	資歷要求	組內職級舉例
9	學位及相連職系	行政主任、圖書館二級助理館長、二級助理勞工事務主任
10	第一標準薪級職系	二級工人、工目
11	教育職系	文憑教師、助理教育主任
12	其他職系	三級航空交通管制主任、助理小販管理主任、助理新聞主任

17. 除二零零六年薪酬水平調查外，我們亦委聘第二階段顧問按資歷組別法進行公務員入職薪酬調查(以二零零六年四月一日為參照日期)。顧問已完成調查，而我們正諮詢職方及部門管理層，研究如何應用調查結果。我們亦會向薪常會及紀常會徵詢意見，然後才敲定應用建議方案。公務員職系及職級的入職薪酬如有改變的話，會分別提請立法會人事編制小組委員會及財務委員會通過和批准。

(E) 二零零七年薪酬趨勢調查

18. 二零零七年三月十三日，行政長官會同行政會議通過經改良的薪酬趨勢調查方法，並指令按經改良的方法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)。調查方法在兩大方面有所改良：(a)擴大薪酬趨勢調查的範圍，把規模較小的公司(僱用 50 至 99 人)也包括在內，但這些公司須符合指定的選取準則；以及(b)採用兩個計算因子(規模較小的公司的計算因子為 0.25，其餘則為 0.75)來整合數據，這樣的話，薪酬趨勢調查結果便可適當反映規模較小的公司所作薪酬調整的影響。有關經改良的薪酬趨勢調查方法，詳情載於二零零七年三月十三日發出的立法會參考資料摘要。

19. 由三方組成的薪酬趨勢調查委員會(成員包括職方、公務員事務局及薪常會和紀常會的代表)已展開二零零七年薪酬趨勢調查工作，調查私營機構在二零零六年四月二日至二零零七年四月一日期間的年度薪酬變動。這項調查的結果和其他相關因素(例如經濟情況、通脹情況、政府的財政狀況、公務員的士氣和職方對薪酬調整的要求等)，會決定二零零七／零八年度的公務員薪酬調整(如有的話)。當局如對公務員薪酬作出任何調整，會提請立法會財務委員會批准。

下一步的工作

20. 我們會繼續向委員匯報制定更完備的公務員薪酬調整機制的最新情況。薪酬水平調查、入職薪酬調查和二零零七年薪酬趨勢調查如有任何進展，我們會向委員提供進一步資料。

公務員事務局
二零零七年四月