

# 高級公務員評議會 (職方)

立法會CB(4)851/12-13(01)號文件

本函檔號： (33) in SS/P/3 XIII

致立法會公務員及資助機構員工事務委員會  
葉劉淑儀主席暨全體成員：

## 事務委員會特別會議事

謝謝貴委員會邀請高級公務員評議會職方出席這次特別會議。

由於2013至14年度公務員薪酬調整出現了嚴重的爭議，有關問題成了社會當前的熱議之一。但看不少傳媒的報導或評論、社會人士(包括前高級公務員)的評論，甚至公務員團體代表的理解，似乎顯示他們對現行機制均不甚了解，存有誤解。

公務員事務局鄧國威局長則更在2013年6月4日提交予貴立法會的《立法會參考資料摘要》文件中，在羅列政府薪酬調整方案的理據時，作了與過往的講法和做法有明顯不同的宣示(見文件第14段)：“薪酬調整方案與各相關薪金級別的薪酬趨勢淨指標掛鉤(鈎)，以維護薪酬趨勢調查和薪酬調整機制的公正性和公信力”，以“貫徹保持公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若的政策”。

為澄清一些誤會或曲解，我將在下面簡介現行公務員薪酬調整機制的組成、一年一度的公務員薪酬調整機制的由來和演變，以及過往多年來的通常做法。

高級公務員評議會

職方主席



謹啓

(黃河)

2013年7月2日

## 公務員薪酬調整機制：過往通常的做法

### 公務員薪酬調整機制的組成

1. 公務員薪酬調整機制頗為複雜。為檢討和調整公務員的薪酬，過去幾十年來，除一年一度、定期進行私營機構薪酬趨勢調查外，還進行過公務員薪俸結構的全面檢討、個別職系或職系組別的薪酬和架構檢討、私營機構高級行政人員薪酬及福利調查、附帶福利調查、公務員入職薪酬調查(現定為每3年一次)以及非首長級公務員薪酬水平調查(現定為每6年一次)，等等。這些檢討和調查共同組成了現行公務員薪酬調整機制。
2. 現行一年一度的公務員薪酬調整機制無疑為公務員薪酬調整機制的其中一個重要的組成部份。它主要包括私營機構薪酬趨勢調查和官職雙方就公務員薪酬調整的幅度及理據展開的“討價還價”兩個範疇。
3. 以時間先後為序，現行一年一度的公務員薪酬調整機制基本上包括了如下幾個主要環節：
  - (1) 公務員薪俸及服務條件常務委員會之下的薪酬趨勢調查委員會(PTSC – Pay Trend Survey Committee)會就薪酬趨勢調查的方法及參與調查的公司名單開會，討論需否修訂、增減並作出決定。
  - (2) 委員會轄下的薪酬研究調查組(Pay Survey and Research Unit)會根據協議了的調查方法及公司名單，調查私營機構僱員在上一年度的薪酬趨勢。
  - (3) 薪酬研究調查組整合調查結果，經加權計算出薪酬趨勢總指標(Gross Pay Trend Indicators)後，將薪酬趨勢調查報告交薪酬趨勢調查委員會三方成員審核。報告會同時羅列，經減去公務員事務局提供的公務員遞增薪額開支(Pay Roll Cost)而得出的薪酬趨勢淨指標(Net Pay Trend Indicators)，以及消費物價指數(CPI)的數據，供參考。
  - (4) 薪酬趨勢調查委員會三方成員審核有關調查報告，並各自決定是否確認、有保留地確認或不確認調查的結果。
  - (5) 中央評議會職方參考薪酬趨勢淨指標及其他多項因素(每年側重點不盡相同，過往亦不限當局所規定的6項)，主動(完全不需要當局“邀請”)向公務員事務局提出薪酬調整的要求(Pay Claim)及理據。
  - (6) 行政長官會同行政會議在考慮職方的要求及多項其他重要因素後會向中央評議會職方提出薪酬調整建議方案(Pay Offer)。
  - (7) 職方就政府的建議作出回應，接納或提出反建議。
  - (8) 行政長官會同行政會議作最後決定，並交方案予立法會財務委員會申請撥款。
  - (9) 薪酬趨勢調查委員會於每年9月開會，檢討較早時進行的薪酬趨勢調查，以進一步改善調查方法。

## 現行一年一度公務員薪酬調整機制的由來

4. 在現行機制誕生之前，要調整公務員的薪酬，不論是整體性或個別職系/職系組別的薪酬和架構，並沒有一個常設的、制度化的做法，每每只是隔幾年，視乎需要，由當年的港督臨時委任薪俸調查委員會(Salaries Commission)去檢討和提出建議。最低薪的第一標準薪級公務員則有好幾年，根據消費物價指數的上升，獲發生活費用津貼(COLA - Cost of Living Allowance)。1968年高級公務員評議會成立以後，才由官職雙方共同成立一個常設的薪俸調查組(Pay Investigation Unit-PIU)開始去蒐集及分析私營機構僱員的薪酬及服務條件的資料。
5. 1970年代初因通脹加劇，高級公務員評議會職方要求公務員薪酬較以往更頻密的調整，以維持薪酬的實際價值——購買力。1972及1973年，公務員的薪酬便根據消費物價指數而調整。然而，除此之外，參考私營機構僱員的薪酬變動日益受到關注。
6. 由是高級公務員評議會的官職雙方催生了一年一度的薪酬趨勢調查，並參考調查結果以及其他多項因素，再協商如何按年調整整體公務員的薪酬，時在1974年，從此成為常設的、制度化的做法，並由此形成了現行的一年一度的公務員薪酬調整機制。

## 現行機制多年來不停演變

7. 自39年前引入後，有關機制經歷了不停的演變，例如：
  - (1) 調查機構——由隸屬當年銓敘科的薪俸調查組，到1983年公務員薪俸及服務條件常務委員會之下的薪酬調查研究組；
  - (2) 審核機構——由高級公務員評議會之下的薪俸調查組督導委員會，到1983年公務員薪俸及服務條件常務委員會之下的薪酬趨勢調查委員會；
  - (3) 調查方法的檢討制度化——由需要時才檢討薪酬趨勢調查的方法，到規定每年薪酬趨勢調查結果審核後的9月定期檢討；
  - (4) 進行調查期——由每年的5月提前到每年的4月；
  - (5) 宣佈調整日期——由每年的7、8月，提前到6月，以縮短薪酬趨勢調查的進行和公務員薪酬調整的落實引致的時間上的差距；
  - (6) 調查範圍——由最初的68間到這次的109間，私營機構的僱員人數由最初的93 000人到這次的180 253人；參與調查的公司亦隨着香港從事經濟活動人口的整體分佈情況的變化而調整，由最初為主要經濟行業的製造業居多，到如今讓位于金融及地產業；公司的規模由僱員人數全部需為100人以上的較大型公司到如今擴及到50至99人的較小型公司；
  - (7) 納入調查及計算的資料數據——由最初的範圍相對狹窄，擴大到如今包括私營機構因應生活費用、公司業績、薪酬市值調整、勞績獎賞、遞增薪額、花紅及雙糧變動等因素而給予的薪金調整；
  - (8) 扣減公務員遞增薪額開支——經港督根據《1968年協約》委任的1988年仲裁委員會(Committee of Inquiry - C of I)建議，由1989年起，私營機構僱員的勞績

獎賞和遞增薪額必須納入調查之內，由此計算出薪酬趨勢總指標；作為對等處理，公務員3個薪金級別的遞增薪額開支亦須扣減，並從而得出薪酬趨勢淨指標，作為職方和政府考慮公務員薪酬調整幅度時，共同參考的依據。

8. 透過薪俸調查組督導委員會以及其後的薪酬趨勢調查委員會，高級公務員評議會職方的成員團體，提出了許多有用的建議，為薪酬趨勢調查方法的持續改善，作出了貢獻。

## 過往的通常做法

9. 一年一度的公務員薪酬調整機制自1974年正式誕生以來，通常的做法是：

### 調查：滯後一年 調整：追趕私營機構

10. 每年4月1日起實施的公務員薪酬調整，都是經過對上年度私營機構的薪酬趨勢進行了調查，並根據有關調查的結果加權計算出薪酬趨勢指標。由是應知，它實際上是滯後一年的調查，而用來參考的調查結果，亦是落後一年的數據。有關薪酬調整，實際上只是追趕私營機構上一個年度的調整，絕非“帶領市場”。

### 公務員薪酬調整與指標向來不掛鉤

11. 公務員事務局在2013年6月4日致立法會的《立法會參考資料摘要》文件中，羅列政府方案理據(見文件第14段)時聲稱：“薪酬調整方案與各相關薪金級別的薪酬趨勢淨指標掛鉤(鈎)，以維護薪酬趨勢調查和薪酬調整機制的公正性和公信力”，以“貫徹保持公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若的政策”。如此“掛鉤”宣示，高級公務員評議會職方自1970年代初協助確立現行一年一度公務員薪酬調整機制以來，從未聽聞過或在前港英政府以及回歸後的前3屆特區政府任何文件中發現過。

12. 儘管薪酬趨勢淨指標確是職方及政府雙方共同的主要考慮因素，過往亦有好幾年的公務員薪酬調整幅度相等於薪酬趨勢淨指標，但這並不等於兩者已“掛鉤”。因應每一年實際情況的不同，在考慮眾多因素中，雙方的側重點每一年均不盡相同：有時會以薪酬趨勢指標，有時會以通脹或政府的財政狀況、香港的經濟狀況作為某一年的主要考慮因素，有時會幾個因素一併考慮。當局硬要“掛鉤”，做法既不現實，更偏離過往的做法。

13. 此外，多年來，政府雖羅列多項通常會予以考慮的因素，但從不作出規限，更不如近十多年般，當局單方面量化並限定考慮因素的項目只有6個。事實上，“不足之數”(shortfall)、港元貶值等其他因素，均曾被考慮過。

### 對抗通脹、維持購買力向來是重要考慮因素之一

14. 高級公務員評議會在1968年成立後，曾確認政府在1965年訂定的公務員薪俸政策基本原則，其中包括“公務員要求根據生活費用指數來調整薪金以維持其實際價值是合理的”。現行一年一度的薪酬趨勢調查誕生的背景原因之一，正是官職雙方對通脹的共同關注。

15. 高級公務員評議會成立的薪俸調查組——進行現行機制第一次薪酬趨勢調查的

機構，其職權範圍之一：“核定薪酬趨勢並顧及消費物價指數(to assess pay trends having regard to the Consumer Price Index)”，便是一個明顯的註腳。

16. 8年後的1982年12月，剛成立3年的公務員薪俸及服務條件常務委員會，亦曾在它的《第9號報告書(公務員薪俸政策第2號報告書)》第4段確認：“公務員要求根據生活費用指數來調整薪金以維持其實際價值是合理的”。

17. 過往的做法顯示：職方會有好幾次以生活費用的指數作為薪酬調整的主要考慮因素。

18. 由此可知，職方多個團體過往以及今年以通脹作為主要考慮因素，以維持作為打工仔的公務員薪酬的購買力，並無偏離過往的做法。

#### 引用的通脹率是落後一年的數據

19. 一向以來，官職雙方正式引用的生活費用的指數，多是按消費物價指數按年變動，截止上一年度3月止12個月的通脹率。事實上，這是落後一年的數據。由是應知，即使根據過了時的通脹率調整薪酬，它實際上只是一個追補的措施。

#### 其他考慮因素是實時的、當下的

20. 但職方在提出薪酬調整的要求或反建議，行政長官會同行政會議(回歸前是港督會同行政局)作出回應，提出薪酬調整的建議或最後決定時，雙方所考慮的其他一些因素，例如政府的財政盈餘或赤字和社會的經濟蓬勃或不景氣的狀況，等等，則向來是實時的、當下的，其影響是“立竿見影”的。

21. 事實上，第一次(1974至75年)薪酬趨勢調查儘管已有結果，因1975年經濟不景，當年公務員的薪酬未獲調整，亦即凍薪。但政府在釐訂1976年的薪酬調整幅度時，接受了職方的要求，特別將1975年和1976年兩年的薪酬趨勢指標合併考慮，補回了“不足之數”。

#### 政策和機制容許公務員分享/分擔經濟的起伏

22. 1975及1976年頭兩年的凍薪及補回“不足之數”的做法，說明了容許公務員分享/分擔經濟的起伏，向來是政府的薪酬政策，亦是機制內需要考慮的因素。當時，政府的財政和香港的經濟狀況成了決定公務員薪酬調整的主要考慮因素，其重要性凌駕於薪酬趨勢指標之上。回歸後有5年的做法也顯示，對這兩項因素的側重，決定了2002-2005年之間的凍/減薪，2009年的凍/減薪。

23. 事實上，1982年12月，公務員薪俸及服務條件常務委員會便曾在它的《第9號報告書(公務員薪俸政策第2號報告書)》第11段，明確宣示：“繁榮的果實公務員倘若未能分享，未免有欠公允”。

24. 只是港英政府在撤退之前的幾年，故意不提容許公務員分享/分擔經濟起伏的政策，回歸後的特區政府更因遭遇好幾年的經濟衰退或不景，只講“分擔”，不講“分享”。

### 現行機制體現政府須是一個良好僱主的政策

25. 現行機制自 1974 年確立起，即規定參與調查的公司必須為穩健良好的僱主，在工資和薪金方面，有一套合理和有系統的管理方法，有一定的規模。其目的在體現政府須是一個良好僱主的政策。

26. 由 1989 年起，根據 1988 年仲裁委員會的建議，若薪酬趨勢調查結果顯示，低層薪金級別的薪酬趨勢淨指標低於中層，則會調高至與中層同一水平，除非另有強而有力的理由。這做法同樣體現了政府須是一個良好僱主的政策。這做法一定程度上起到了避免高、中、低層公務員的薪酬差距過於擴大的作用。

### 現行機制容許仲裁重大爭議

27. 根據《1968 年協約》的規定，若官職雙方無法就薪酬爭議在高級公務員評議會內達成協議，行政長官就會應職方的請求，委任一個獨立的仲裁委員會去提出仲裁建議。過往的做法顯示：現行機制曾為嚴重爭議的解決，提供了一個“軟着陸”的渠道，有利緩解尖銳的矛盾。

### 結論

#### “掛鈎”既不現實，更偏離過往的做法

28. 由上述可見：在現行的一年一度公務員薪酬調整機制之下，各相關薪金級別的薪酬趨勢淨指標從未與薪酬調整的幅度“掛鈎”。事實上，因應每年不同的實際情況，當局硬要“掛鈎”，既不現實，更偏離過往的做法。

#### 事先的諮詢協商至關重要

29. 若公務員事務局局長認為確有“掛鈎”的需要，或現行機制、過往做法需作任何修正，正確的做法應是先與職方充份的商討，而不是單方面作出宣示或行動。但最新的事實卻是：職方只是由 2013 年 6 月 4、5 日傳媒的報導及當局致立法會的文件中，才得知有關消息。再者，在此之後，儘管高級公務員評議會職方成員團體對“掛鈎”之說作出了抨擊，當局在 2013 年 6 月 11 日的《立法會參考資料摘要》文件中，採取了迴避的做法，既不收回之前的言論，亦不回應對它的抨擊。至今(已有 3 個星期)仍拒不回應。

30. 這既有違 45 年前訂定的《1968 年協約》規定的協商精神，亦不符 1970、1980 年代行之有效的做法。值得一提的是：其時，高級公務員評議會的官職雙方有甚多的正式和非正式的溝通、協商，特別是事先的諮詢協商。

高級公務員評議會

職方主席 黃河

於立法會公務員及資助機構員工事務委員會

2013 年 7 月 2 日特別會議