

立法會公務員及資助機構員工事務委員會 二零零三年十二月十五日會議 制定更完備的公務員薪酬調整機制工作的進展

目的

為使公務員隊伍的管理不斷改善，與時並進並回應公眾對現有公務員薪酬調整機制的意見，公務員事務局在二零零三年四月着手制定更完備的薪酬調整機制，以供公務員體系長久採用。本文件向委員概述有關工作的進度。

背景

2. 二零零三年二月二十五日，行政長官會同行政會議決定，當局應經諮詢員工，在現行機制的基礎上，制定一個更完備的公務員薪酬調整機制。這個機制應包括用以比較公務員的薪酬水平和私營機構員工的薪酬水平而定期進行的薪酬水平調查、根據改良的調查方法按年進行的薪酬趨勢調查，以及一個可以向上和向下調整薪酬的有效方法。當時的目標是在二零零四年內完成這項工作，包括完成進行薪酬水平調查。該決定回應了公眾對於公務員與私營機構員工的薪酬水平之間似乎存有差距一事的關注。該決定亦考慮到公務員薪酬政策和制度檢討專責小組在《第一階段研究最後報告》所提出的建議，即在短期內優先制定薪酬水平調查的具體架構和方法，以及檢討薪酬趨勢調查的調查方法。這項決定亦反映了公務員事務局局長與職方代表在二零零三年二月所達成共識方案¹。

制定更完備公務員薪酬調整機制的工作進度

3. 為制定更完備的公務員薪酬調整機制，我們設立下述組織，由公務員事務局局長擔任主席：

- (a) 一個督導委員會，成員來自三個公務員薪酬及服務條件諮詢組織²，負責就制定更完備的公務員薪酬調整機制事宜提供獨立的專業意見；以及

¹ 二零零三年二月二十一日，公務員事務局局長與四個中央評議會職方及四個主要跨部門公務員工會代表就二零零四和二零零五年的公務員薪酬調整達成共識。該共識方案同時提到政府在二零零四年經諮詢員工，在現行機制的基礎上，制定更完備的公務員薪酬調整機制。

² 三個諮詢組織是公務員薪俸及服務條件常務委員會、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。

- (b) 一個諮詢小組，成員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，負責提出職方對這項工作的意見。

經與督導委員會和諮詢小組進行磋商後，我們研究了制定更完備薪酬調整機制的有關政策考慮因素和大概範疇，並擬定了工作計劃。

(a) 有關的政策考慮因素

4. 我們找出了若干與制定更完備公務員薪酬調整機制特別相關的政策因素和大概範疇，現載列如下：

- (i) 更完備的機制應能達致公務員薪酬政策方面一貫的目標，即提供足夠的薪酬去吸引、保留及激勵有合適才幹的人，為市民提供有效能和有效率的服務。這個薪酬應是公務員本身和他們所服務的市民都認為是公平的；
- (ii) 更完備的機制應有助秉持和培養公務員隊伍的基本信念³；
- (iii) 更完備的機制應有助維持一支穩定和竭誠效力政府的公務員隊伍，同時，亦應保持公務員制度的靈活性，以便因應市民的需要作出適當調整；
- (iv) 考慮到公務員隊伍和私營機構在運作方式、聘任和薪酬安排、工作性質和要求等方面有所不同，我們應依循既定原則，即維持公務員薪酬與私營機構員工薪酬大致相若，而非完全緊貼私營機構員工的薪酬；
- (v) 各公務員職系／職級的現行內部薪酬對比關係，是以各個資歷組別為基礎⁴。在一個由政府中央管理的薪酬制度下，維持內部薪酬對比關係這個做法有助我們在釐定眾多不同公務員職系和職級的薪酬水平時保持某程度的一致性和公平性。更完備的薪酬調整機制應以現行的內部薪酬對比關係為基礎，直至這些內部薪酬對比關係有任何改動為止；

³ 基本信念包括堅守法治；守正忘私；對在履行公職時所作出的決定和行動負責；政治中立；在執行公務時不偏不倚；以及全心全意、竭盡所能，以專業精神服務市民，而且工作有成效，並達到表現指標。

⁴ 按一貫的做法，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。當局參照私營機構入職資歷相若職位的入職薪酬，以及其他與工作性質有關的因素(例如體力要求、工作環境等)，釐定同一資歷組別內各公務員職系的入職薪酬。同一資歷組別內各職系的薪酬結構相同。

(vi) 我們需確保對現有公務員薪酬調整機制作出的任何改變符合《基本法》，並充分顧及合約方面的考慮、適用於香港的國際義務和政府與公務員之間的僱傭關係所涉及的其他法律事宜；以及

(vii) 在更完備的機制下，我們釐定和調整公務員薪酬時，應繼續充分顧及現行的每年薪酬調整機制下在決定公務員薪酬調整幅度時所考慮的其他因素，例如財政預算、當前經濟狀況、生活費用的變動及員工的意見和士氣。

(b) 更完備公務員薪酬調整機制的大體架構

5. 更完備的公務員薪酬調整機制應包括下列組成部分：

- (a) 用以比較公務員及私營機構員工的薪酬水平而定期進行的薪酬水平調查；
- (b) 根據改良的調查方法而每年進行的薪酬趨勢調查；以及
- (c) 一個可以向上和向下調整公務員薪酬的有效方法。

我們自二零零三年四月開始與督導委員會和諮詢小組商討至今，對各個組成部分已有看法，詳情載於下文第 6 至 11 段。

(i) 薪酬水平調查

6. 在更完備的薪酬調整機制下，薪酬水平調查會定期每數年進行一次，以確定公務員薪酬與私營機構員工薪酬是否保持大致相若。在制定更完備機制的過程中的一項重要工作是訂出一套可靠的薪酬水平調查方法。我們參考了過去進行的薪酬比較研究和薪酬比較調查的經驗，打算採用不同的調查方法，就不同職級級別進行薪酬比較。對於入職薪酬，我們打算採用學歷比較法，參考私營機構入職學歷要求相若的職位的起薪金額，為各公務員資歷組別釐定薪酬基準。至於入職點以上的薪酬水平釐定方法，我們打算按指定級別(例如初級人員、中級人員和高級人員)⁵，把各級別內具代表性的公務員職位與私營機構職位的薪酬水平作概括性的比較。我們會根據薪酬比較結果以及上文第 4 段所載的政策考慮因素和大概範疇，適當調整公務員薪級表上

⁵ 這些指定級別可按現行每年薪酬趨勢調查所採用的三個薪金級別界定，即低層薪金級別(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)和高層薪金級別(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)。這三個薪金級別的劃分，反映公務員隊伍內普遍認同的相對等級。這些薪金級別，也是在薪酬水平調查中比較薪酬水平時的一個合理基礎。

各薪點的金額水平⁶。個別公務員職級薪級表的金額水平亦會相應作出調整。

7. 如上文第 4(v)段所述，我們並不建議在今次工作中改動現行各公務員職系／職級的內部薪酬對比關係。然而，我們明白到，某些公務員職系近年可能在工作性質和要求方面已出現重大變化，因而有需要調整其薪級表。我們建議分開處理這個問題，在完成今次工作後，就有關職系進行職系架構檢討。

8. 在專業顧問的協助下，我們會進一步研究我們所建議進行薪酬水平調查的方法及其他調查方法的可行性，制定一套具體而可靠的調查方法。我們已就上述工作根據一貫程序委聘顧問。我們亦會另外委聘顧問協助進行薪酬水平調查的實際調查工作和數據分析。

9. 我們亦會與督導委員會和諮詢小組進一步討論如何把薪酬水平調查結果應用於公務員隊伍。這是一項複雜的工作，職方對此表示關注，是可以理解的。我們計劃在二零零四年第二季提出如何應用調查結果的大體構思，以作廣泛諮詢，並在二零零五年第二季提出如何應用調查結果的詳細建議。我們會按合法、合情和合理的原則，就有關事宜作出決定。

(ii) 薪酬趨勢調查

10. 根據現行的每年公務員薪酬調整機制，按年進行的薪酬趨勢調查所得出的薪酬趨勢淨指標是用以釐定每年公務員薪酬調整幅度的考慮因素之一。過往按年進行的薪酬趨勢調查所採用的調查方法，近年一直受到批評，被指未能準確反映私營機構員工的薪酬水平變動。在今次工作中，我們會考慮薪酬趨勢調查是否應繼續按目前形式每年進行，若然，調查方法應如何改善。為此，我們會參考稍後制定的薪酬水平調查方法，確保兩項調查能夠在一個協調的薪酬調整機制內互相配合運作。

(iii) 可以向上和向下調整薪酬的有效方法

11. 雖然在現行的公務員薪酬調整機制下，用以決定每年薪酬調整的一些因素會對調整幅度有或正或負的影響，但政府與大部分現職公務員之間的聘用合約安排，並沒有明文授權政府減薪。我們所得的法律意見是，在沒有明文授權的情況下，立法是落實合理調減公務員薪酬水平的最適當方法。因此，我們透過制定一次過法例，以落實二零

⁶ 目前有 11 套公務員薪級表，即總薪級表、第一標準薪級表、警務人員薪級表、一般紀律人員(指揮官級)薪級表、一般紀律人員(主任級)薪級表、一般紀律人員(員佐級)薪級表、首長級薪級表、首長級(律政人員)薪級表、見習職級薪級表、技術員學徒薪級表及技工學徒薪級表。

零二年十月一日起生效的減薪，以及將分別由二零零四年一月一日和二零零五年一月一日起生效的減薪。為方便落實日後的薪酬調整，以及免卻就每次減薪訂立一次過法例，我們將會考慮制定一般性賦權法例，為日後的公務員薪酬調整提供所需的法律依據。

(c) 制定更完備公務員薪酬調整機制的工作計劃

12. 我們原定在二零零四年完成整項工作，但經考慮過去數月我們所得到的意見，認為應預留充分時間詳細研究所涉及的許多複雜事宜(特別是有關具體的薪酬水平調查方法和如何應用薪酬水平調查結果)，我們認為宜就上述事宜在公務員隊伍內進行更廣泛的諮詢，以及不時向公眾匯報工作的進展，以便社會各界就這項重要事宜表達意見。為確保有充分時間進行更廣泛的諮詢，並鑑於所涉事宜的複雜性，我們現計劃在二零零五年第二季完成這項工作。

13. 為使工作能夠按時循序進行，我們擬定了以下工作計劃，並列出主要的工作步驟：

二零零三第四季	就擬訂具體的薪酬水平調查方法進行顧問研究
二零零四年第二季	提交有關薪酬水平調查的調查方法及改善薪酬趨勢調查的調查方法的建議，並提出如何應用薪酬水平調查結果的大體構思，以便進行諮詢
二零零四年第四季	(a) 着手進行薪酬水平調查的實際調查工作 (b) 準備好為落實可以向上和向下調整薪酬的機制而需草擬的法例，以便在公務員隊伍內進行諮詢
二零零四年年底/二零零五年年初	完成薪酬水平調查的實際調查工作
二零零五年第二季	(a) 完成薪酬水平調查的數據分析，並就如何應用薪酬水平調查結果提出詳細的建議 (b) 把有需要制訂的草擬法例提交立法會，以落實可以向上和向下調整薪酬的機制

因應督導委員會和諮詢小組的進一步討論，以及公務員及其他人士的意見，我們或會對工作計劃作出適當的修訂。

下一步工作

14. 公務員事務局在二零零三年十一月二十六日發表進度報告，以便公務員同事及有興趣的各界人士知悉這項工作的最新進展。在制定更完備的公務員薪酬調整機制的詳細安排時，我們會充分考慮有關各方(包括員工和市民)提出的意見。

15. 薪酬調整機制僅為公務員薪酬制度其中一環。我們的當前要務是專注處理於今次工作所須完成的三個環節(即進行薪酬水平調查、檢討薪酬趨勢調查的調查方法，以及制定一個可以向上和向下調整薪酬的有效方法)，不過我們明白，其他一些與薪酬相關的事宜亦需處理。例如，我們需於今次工作完成後的一個合適時間，為那些在工作性質及工作要求方面出現重大變化的職系進行職系結構檢討。由於所涉及的事宜複雜，公務員事務局難以在今次工作中一併妥善處理上述及其他與薪酬有關的事宜。我們會在完成進度報告內所載的當前要務後，再跟進這些事宜。與此同時，我們會繼續改善現行的各項薪津措施，例如檢討各項公務員津貼應否繼續發放。

16. 這項工作是公務員管理制度持續發展的一環。我們的目標是制定一套有效的公務員薪酬調整機制，供公務員體系長久採用，而這套機制應讓政府能在市民對公共服務的需求及人力市場情況出現變化時，在公務員薪酬方面作出更有效的回應。我們會按照上文第 4 至 11 段所述建議，繼續與督導委員會及諮詢小組商討，以期在二零零五年第二季制定更完備的公務員薪酬調整機制。

公務員事務局

二零零三年十一月二十六日