

制定更完備的公務員薪酬調整機制
工作進度報告

公務員事務局
二零零三年十一月

制定更完備的公務員薪酬調整機制 工作進度報告

I. 目的

二零零三年四月，公務員事務局在公務員薪酬調整機制督導委員會(督導委員會)和公務員薪酬調整機制諮詢小組(諮詢小組)協助下，着手制定更完備的薪酬調整機制，供公務員體系長久採用。本報告載述我們(即公務員事務局)至今的工作進度。

II. 背景

(a) 公務員體制改革

2. 我們在一九九九年三月推行的公務員體制改革，目的是改善公務員隊伍的管理，使能與時並進和更具彈性，以協助公務員面對未來的轉變和挑戰¹。公務員體制改革須優先處理的其中一個範疇是改革公務員薪酬制度，使切合現今情況。我們在一九九九年進行了一項入職薪酬檢討，以便按照市場情況調整公務員的入職薪酬。檢討完成後，文職職系的入職薪酬下調 6%至 31%，紀律部隊的入職薪酬下調 3%至 17%。公務員體制改革是一項持續進行的工作，政府會不斷努力改善公務員隊伍的管理。

(b) 制定更完備公務員薪酬調整機制的必要

3. 附件 A 簡介現行的公務員薪酬制度和薪酬調整機制。近年，公眾愈來愈關注到公務員與私營機構員工之間的薪酬水平似乎存有差距。鑑於公眾的關注，政府於二零零一年十二月，在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和首長級薪俸及

¹ 公務員體制改革的主要措施包括：藉重整工序、重組架構及外判工作，削減人手，使公務員編制由一九九九年年初大約 198 000 職位減至二零零三年六月底的大約 175 000 職位，並透過自然流失、自願退休計劃和全面凍結招聘公務員，使編制在二零零六至零七年度進一步減至 160 000 職位左右；按新的入職制度和聘用條款聘用於二零零零年六月一日或之後獲發聘書的新聘公務員，藉此加強公務員聘任制度的靈活性；推行公務員公積金計劃，為在二零零零年六月一日或之後入職，並獲得長期聘用的人員提供退休福利，以取代長俸制度；檢討附帶福利和各項公務員津貼，令有關安排更切合時宜；簡化紀律程序，在維護自然公義原則下，懲處不當行為及發揮阻嚇作用；引入措施，例如收緊發放遞增薪點的規則，以加強表現管理；以及更廣泛地推行培訓發展計劃，以便在公務員隊伍中建立持續進修的文化 and 提升服務質素。

服務條件常務委員會協助下，全面檢討公務員薪酬政策和制度。上述三個諮詢組織其後成立一個專責小組，負責進行檢討工作。

4. 檢討過程中，專責小組曾研究香港公務員薪酬政策和制度的發展過程、五個選定國家²的公務員薪酬管理制度的最新發展，以及各有關團體和人士(包括公務員、部門／職系管理層和市民)對現行公務員薪酬政策和制度的意見。專責小組在二零零二年九月提交政府的《第一階段研究最後報告》中指出，公眾認為公務員與私營機構員工之間的薪酬水平出現差距，是由於已多年沒有進行薪酬水平比較。專責小組進一步指出，按年進行的薪酬趨勢調查現行的調查方法有需要改善之處。專責小組建議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方法。專責小組在《第一階段研究最後報告》中就公務員薪酬調整機制提出的意見，節錄於**附件 B**。該份報告其後作公眾諮詢，從諮詢所得的意見看來，專責小組就這方面提出的建議獲得普遍支持。二零零三年二月，公務員事務局局長與職方代表³達成共識，認為當局應在諮詢員工的意見後，制定更完備的公務員薪酬調整機制。

(c) 制定更完備的公務員薪酬調整機制

5. 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諮詢員工，以現行機制作為基礎，制定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和私營機構員工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有關工作，包括進行薪酬水平調查。

(d) 工作安排

6. 為進行有關工作，我們在二零零三年四月設立下述組織：

² 公務員薪酬政策和制度檢討專責小組研究的五個選定國家是澳洲、加拿大、新西蘭、新加坡和英國。

³ 二零零二年九月，公務員事務局局長成立公務員薪酬調整及有關事宜工作小組，邀請職方代表參與，討論二零零三年公務員薪酬調整及有關事宜。工作小組成員包括四個中央評議會的職方和四個主要跨部門公務員工會的代表。

- (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⁴，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
- (b) 一個諮詢小組，成員來自各中央評議會職方和主要跨部門公務員工會的代表，負責提出職方對該項工作的意見。

督導委員會和諮詢小組均由公務員事務局局長擔任主席，成員名單分別載於附件C和附件D。

III. 進度報告

7. 在二零零三年四月至十一月期間，督導委員會和諮詢小組分別舉行了八次和六次會議，所討論的事宜包括整體工作計劃、制定更完備的公務員薪酬調整機制的有關政策考慮因素，及該機制的大體架構。我們經考慮督導委員會和諮詢小組的意見，就上述事宜制定了建議。有關建議載於下文第 8 至 45 段。

(a) 工作計劃

8. 為使工作能夠按時循序進行，我們擬定了初步的工作計劃，列出主要的工作步驟。扼要來說，我們會分兩個階段進行這項工作，即訂立架構階段及詳細檢討和調查階段。

9. 在訂立架構階段，我們着眼研究構成更完備公務員薪酬調整機制基礎的一些概念性和結構性事宜，例如相關的政策考慮因素。我們在工作初期先研究這些事宜，會有助為薪酬調整機制訂立大體架構及為有關工作設定大概範疇，這會有利日後討論改良機制的實施細節。

10. 在詳細檢討和調查階段，我們會進行薪酬水平調查、檢討薪酬趨勢調查的調查方法，並制定一個可以向上和向下調整薪酬的有效方法。雖然薪酬水平調查的實施細節仍待進一步研究，我們預期該項調查將會包括下列主要工作：

- (a) 擬定調查方法；

⁴ 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) 進行實際調查工作；以及

(c) 分析和確認從實際調查工作收集所得的數據。

11. 我們原定在二零零四年內完成整項工作。但經考慮我們所得到的意見，認為應預留充分時間研究今次工作所涉及的許多複雜的事宜(特別是有關具體的薪酬水平調查方法及薪酬水平調查結果應如何應用於公務員隊伍的事宜)，我們現建議應盡早在展開薪酬水平調查的實際調查工作之前，就薪酬水平調查方法，及應如何應用薪酬水平調查結果的大體構思，進行廣泛諮詢。我們亦認為須在公務員隊伍內進行更廣泛諮詢，並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。

12. 基於上文所述，我們建議如下的工作計劃：

二零零三年第四季	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，並提出應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工作，並就如何應用薪酬

水平調查結果提交建議

- (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

因應督導委員會及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。

(b) 有關制定更完備的公務員薪酬調整機制的政策考慮因素

13. 經改良的公務員薪酬調整機制應配合政府的政策目標。因此，我們在研究制定更完備的薪酬調整機制時，應先行檢視政府的薪酬政策，並找出與這項工作特別相關的政策考慮因素。經考慮督導委員會和諮詢小組的意見，我們在制定更完備的薪酬調整機制的細節時，將會以下文第 14 至 31 段所載的政策考慮因素作為依歸。

公務員薪酬政策

14. 香港的其中一項重要優勢是擁有一支廉潔和有效率的公務員隊伍。為保持這個優勢，政府將會竭力維持一支廉潔、有效率和盡責的公務員隊伍，竭誠為市民服務。為達致這個目標，並貫徹政府作為本港一個良好僱主的原則，**政府的公務員薪酬政策，是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。**在這個大前提下，與私營機構薪酬大致相若的原則，是釐定公務員薪酬的一個重要因素。

15. 薪酬調整機制是公務員薪酬制度的重要一環。我們考慮如何改良現行的薪酬調整機制時，需顧及公務員薪酬制度和政策所依據的大體原則。

大體政策考慮因素

(i) 秉持公務員隊伍的基本信念

16. 政府薪酬政策的目標，是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。根據這項政策，其中一個重要的考慮因素是我們致力在公務員隊伍內培養和倡導的一

些基本信念和素質。公務員除了須工作要有成效和達到表現指標外，還須秉持一些基本信念。這些信念是良好管治的根基，也塑造了現今公務員隊伍的文化，包括：

- (a) 堅守法治；
- (b) 守正忘私；
- (c) 對在履行公職時所作出的決定和行動負責；
- (d) 政治中立；
- (e) 在執行公務時不偏不倚；以及
- (f) 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。

17. 公務員在執行職務時，亦須盡力確保行事合法、程序適當、處事公正和專業。除了這些基本信念外，公務員亦須不斷求進，具備敢於創新、積極爭取成效、回應社會訴求，以及富於領導才能等素質。

18. 為確保政府施政順利，及持續和有效率地提供各項主要公共服務，我們認為同樣重要的是**維持一支穩定的公務員隊伍**，以守正忘私、公正中立的態度，全力服務政府。而且，公務員制度應穩定性和靈活性兼備，以便在不斷變化的社會經濟環境中因應市民的期望和需要作出適當調整。

19. 我們完全明白，私營機構僱員亦同樣須具備多項公務員所應有的信念和素質(如堅守法治、守正忘私、對在履行職責時所作出的決定和行動負責等)，但公務員隊伍和私營機構對以上各種重要素質的重視程度可能有所不同。

(ii) 與外間機構薪酬相若

20. 與私營機構薪酬保持大致相若的原則源於公平比較的概念。這個概念最先由一九六五年的薪俸調查委員會提出，其後獲政府接納(詳情載於**附件 A**)。自此，這個原則一直是釐定公務員薪酬的一個重要因素。

21. 我們認為更完備的公務員薪酬調整機制，仍應保留與外間機構薪酬保持相若的原則，作為釐定公務員薪酬的一個重要考慮因素。由於政府要與私營機構競爭，吸引人才加入並留在公務員隊伍，因此公務員薪酬制度的運作不能與本港勞工市場的整體環境和情況完全脫節。此外，由於公務員的薪酬由公帑支付，我們亦必須確保公務員薪酬是公平和合理的。在決定何謂公平合理的公務員薪酬時，難免要與私營機構的薪酬水平作比較。問題的關鍵是應該如何比較。我們認為應該充分考慮公務員隊伍和私營機構的分別，以作出公平的比較。

22. 基於下列原因，我們認為把**每個**公務員職位的薪酬與私營機構員工的薪酬**直接比較**及規定公務員薪酬水平須**完全緊隨**比較結果而調整，既不恰當，實際上亦不可行：

- (a) 首先，由於公務員隊伍與私營機構個別職位的職責有所不同，要為**所有**公務員職系和職級找到合適的私營機構相類職位作直接薪酬比較，有實際困難。舉例來說，要為若干公務員獨有的職位(例如航空交通管制主任、消防員、警務人員等)找到合適的私營機構職位以資比較，會有實際困難；
- (b) 即使能夠找到可供比較的私營機構職位，私營和公營機構的工作性質和環境或有若干分別，因而對這兩個界別的薪酬水平有不同的影響。例如，私營和公營機構同樣設有工程師和測量師等專業人員職位，但公務員或須負責若干在私營機構同類職位並不需要履行的工作(例如規管工作)。相反地，私營機構內若干受重視的職責及工作，例如對利潤的要求、產品發展等，在公營機構並非同樣重要；
- (c) 公務員和私營機構僱員的事業發展頗為不同。公務員的事業發展相對較為穩定，其晉升前景已在所屬職系的結構中有所反映。但就私營機構僱員而言，即使從事同一行業，也會因個別公司作風有別、市場情況變化和個人取向而導致各人的事業發展模式出現較大差異。這項因素在比較私營機構僱員和公務員入職點以上的薪酬水平時，尤為重要；
- (d) 公營和私營機構的運作在性質上有基本分別。前者着眼於市民的福祉及社會的整體利益，後者則主要講求賺取利潤。因此，兩類機構各自因應其目標和運作需要，採用不同方法以釐定其員工的薪酬水平。私營機構的薪酬水平很大程度上受下述因素影響：有關行業的人力供求情況、整體經濟表現和有關行業的市道，以及

個別公司的財政狀況和前景等。因此，與公務員隊伍比較，私營機構的薪酬較易出現波動，而且有時波幅頗大。如果規定公務員薪酬必須緊貼私營機構，難免會令公務員薪酬出現波動，以致公務員薪酬制度存在較大的不穩定因素。此舉與我們希望維持一支穩定的公務員隊伍的政策目標並不相符(見上文第 18 段)；

- (e) 私營機構採用較為靈活的聘用和解僱政策，並引入更具彈性的薪酬安排。其員工的薪酬組合已在結構上反映了這些安排(例如薪效掛鈎、公司花紅等)。因此，與公務員隊伍相比，私營機構僱員的職業保障較低，但其收入組合則可作較為靈活的安排。另一方面，大部分公務員均按常額及可享退休金條款受聘，如符合行為和表現良好等規定，便可留任至法定退休年齡。由於私營機構員工與公務員的聘用和薪酬安排有這項基本差異，兩者的薪酬不宜直接比較；以及
- (f) 如嚴格規定公務員薪酬必須完全緊貼私營機構，將無可避免會影響公務員各職系和職級之間的內部薪酬對比關係。

23. 基於上文所述，我們認為在目前情況下，公務員薪酬與私營機構員工薪酬保持**大致相若**，而非完全緊貼私營機構員工薪酬的政策，依然恰當。而公務員與私營機構員工的薪酬應作**概括性的**比較，以充分顧及兩者在工作性質及工作要求方面的差異。

24. 為公務員隊伍釐定適當的薪酬水平時，公務員薪酬水平應參照私營機構員工的薪酬水平而釐定，而並非帶動私營機構員工薪酬的調整。一直以來，在蒐集私營機構的薪酬數據時(例如進行一九九九年的入職薪酬檢討和每年的薪酬趨勢調查時)，政府均把那些在所屬行業中被視為具代表性的僱主，及在工資和薪金方面採用一套穩定和有系統的管理方法的私營公司納入調查範圍內。我們認為以上原則和方法，在更完備的薪酬調整機制下，應繼續予以考慮。

(iii) 內部薪酬對比關係

25. 除與外間機構薪酬保持相若外，現行公務員薪酬制度的另一特點，是維持各職系之間的內部薪酬對比關係。總括來說，入職資歷要求相若的職系，按廣分職級法分為不同學歷組別。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。

26. 現行的公務員薪酬制度由政府中央管理。在這制度下，採用維持內部薪酬對比關係的原則，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，同時亦能較公平地釐定那些在職責、技能、培訓及才能要求方面較近似的公務員職位的薪酬。各公務員職系和職級目前的內部薪酬對比關係制度，是根據以往進行的職系結構檢討而確定的⁵。

27. 既然目前公務員薪酬制度繼續由中央管理，而當局並未有作出任何廢除內部薪酬對比關係制度或把薪酬管理工作下放給部門管理層的決定，我們認為在制定更完備的薪酬調整機制時，應避免對現行的內部薪酬對比關係做成不必要的影響。不過，如有充分的理據支持，我們並不排除可修改現行的安排。例如，當局制訂若干公務員職系／職級的薪級表時所考慮的入職資歷要求、工作要求及工作相關因素，可能已隨著時間而改變，有關的職系結構及／或有關職系／職級的薪級表或需因此而作出檢討和更新。因此，如有需要，在今次工作完成後應就個別職系進行職系結構檢討。

(iv) 《基本法》及其他法律事宜

28. 政府需定期檢討公務員薪酬政策和制度，確保這些政策和制度與時並進。在考慮改變任何現行安排時，就於一九九七年七月一日前任職的公務員而言，我們必須確保有關改變符合《基本法》的規定。政府亦應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。

(v) 財政預算及其他考慮因素

29. 專責小組在《第一階段研究最後報告》中指出，政府的財政負擔能力是決定薪酬調整的一個非常重要的因素，雖然這並非凌駕一切的因素。事實上，現行的每年公務員薪酬調整機制中的考慮因素中，向來都包括政府的財政負擔能力，亦即財政預算方面的考慮。由於公務員薪酬是以公帑支付，政府的財政負擔能力應繼續作為釐定和調整公務員薪酬的一個重要考慮因素。

⁵ 目前的內部薪酬對比關係制度，是根據一九八八年紀律部隊薪酬及服務條件檢討、一九八九年(非首長級文職職系)薪俸結構檢討和一九八九年首長級薪酬調查而制定，其後當局曾就少數公務員職系／職級的情況作出修訂，以反映工作要求的改變。

30. 公務員薪酬亦應顧及香港的整體經濟狀況。當經濟蓬勃時，公務員理應分享成果；當經濟不景時，公務員也理應分擔任何必需措施所帶來的負擔。因此，日後調整公務員薪酬時，應按照現行的每年薪酬調整機制，充分考慮當前經濟狀況，以及生活費用的變動等因素。

31. 目前，我們就公務員薪酬調整作出任何決定前，會先按既定的諮詢程序，諮詢職方意見。在更完備的薪酬調整機制下，這個做法會繼續。政府就公務員薪酬調整作出決定時，會考慮員工的意見及士氣。

(c) 擬議的更完備公務員薪酬調整機制的大體架構

32. 目前所進行的工作的目的，是建立更完備的公務員薪酬調整機制。該機制將包括下列各個組成部分：

- (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) 根據一個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。

薪酬水平調查

33. 在更完備的薪酬調整機制之下，薪酬水平調查會定期進行，以確定公務員與私營機構僱員薪酬是否保持大致相若。在制定這個機制過程中的一項重要工作，是在充分顧及公務員和私營機構僱員在工作性質和工作要求方面的差別下，訂出一套可靠的薪酬水平調查方法。

34. 至於應如何具體比較薪酬水平這個技術問題，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，探討各種薪酬水平調查的可行方法，即因素分析法、核心職系／職級法及學歷比較法。有關這些比較方法的詳情載於附件 E。

35. 上述三種比較方法各有利弊。學歷比較法有效且易於採用，但由於學歷主要與入職要求有關，這種方法只適用於釐定入職薪酬。因素分析法按有關職位所涉及的技能和職責比較薪酬水平，但工作因素的分析及按各因素評分這些步驟或會被視為流於主觀及易引起爭議。核心職系／職級法將公務員職位與私營機構相類職位作出比較，較為簡

單直接，但這種方法未能具體說明，如何為公務員隊伍獨有的職位作出薪酬水平比較。

36. 基於上文所述，我們認為進行薪酬水平比較時，應把入職薪酬和入職點以上的薪酬水平分開處理。比較入職薪酬較為簡單直接，因為新入職者大部分是沒有工作經驗的離校生或大學畢業生，學歷要求是釐定薪酬水平的重要因素。因此，我們可考慮採用學歷比較法，參照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。釐定公務員入職職級的起薪金額時，除依據薪酬基準外，亦應充分考慮不同公務員職系及職級在工作要求方面的差別。

37. 入職點以上的薪酬水平較難直接比較。在釐定入職點以上的薪酬水平時，相對於其他入職條件(例如有關行業的經驗和專門技能、事業發展模式、職業保障及公務員職系和職級的內部薪酬對比關係等)，學歷要求是較次要的考慮。正如上文第 23 段所述，公務員與私營機構員工的薪酬應作概括性的比較，以充分顧及兩者在工作性質及工作要求方面的差別。此外，基於上文第 27 段所述的理由，在制定更完備的薪酬調整機制時，我們應該避免對現行的內部薪酬對比關係造成不必要的改動。基於以上考慮，一個可行的方法，是選取一些具代表性的公務員職位和私營機構職位納入調查範圍，以便把公務員入職點以上的薪酬，按指定級別(例如初級人員、中級人員和高級人員)與私營機構相同級別的員工的薪酬作概括性的比較。

38. 目前，按年進行的薪酬趨勢調查，是要量度私營機構三個薪金級別的薪酬變動，這些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 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)⁶。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。

39. 具體執行上，我們可首先在各薪金級別內分別找出若干具代表性的公務員職位(在挑選這些職位時可考慮的因素包括這些職位的員工數目及／或這些職位所涉及的職責／技能等)，然後把這些公務員職位的薪酬水平與私營機構內適合作比較的職位的薪酬水平相比。根據

⁶ 現時薪金水平如下：總薪級表第 10 點為 \$15,270 元，總薪級表第 33 點為 \$46,810 元，及一般紀律人員(主任級)薪金表第 38 點為 \$93,025 元。

調查結果和其他有關因素，例如兩個界別在工作性質及工作要求方面的差別，我們大致上應能找出私營機構中各薪金級別的相應薪酬水平。根據這些資料，各個公務員薪級表⁷上每一薪點的金額水平可作適當調整。其後，個別公務員職級的薪級表(包含若干薪點)的金額水平便可按照已調整的公務員薪級表作出調整。在顧問的協助下，我們會在督導委員會和諮詢小組，進一步研究上文所述的調查方法以及其他調查方法的可行性。我們的目標是在二零零四年第二季就具體的薪酬水平調查方法擬訂建議，以便進行廣泛諮詢。

40. 我們明白，某些公務員職系或職級(例如紀律部隊)由於工作性質和工作要求獨特，未必能在私營機構中找到類似的職位作薪酬比較。我們目前的想法是，為免令將要進行的薪酬水平調查變得過於複雜，薪酬水平調查結果應按現有的內部薪酬對比關係制度，適用於所有公務員職系或職級。至於那些在工作性質及工作要求方面已出現重大變化以致可能需要調整其薪級表的公務員職系或職級，應在今次工作完成後的一個合適時間，進行個別的職系架構檢討。

41. 制定薪酬水平調查方法及進行實際調查工作涉及很多技術問題。為確保薪酬水平調查以可靠、專業的方法進行，我們計劃分兩個階段委聘顧問提供技術支援。在第一階段，我們會委聘專業顧問，在技術上協助我們制定一套可行和具體的薪酬水平調查方法。在第二階段，我們會委聘顧問根據議定的調查方法進行實際調查工作及數據分析。遴選和委聘顧問的工作會根據一貫的程序進行。

42. 我們將會與督導委員會和諮詢小組進一步商討，如何將薪酬水平調查結果應用於公務員，特別是在職公務員。這是一個複雜問題，諮詢小組職方代表亦對此表示相當的關注。我們建議在二零零四年第二季提出如何應用薪酬水平調查結果的大體構思，以及有關具體薪酬水平調查方法的建議，以便進行諮詢。為預留充分時間進行廣泛諮詢，及籌備第二階段的顧問研究工作，我們的目標是在二零零四年第四季展開薪酬水平調查的實際調查工作，以期在二零零五年第二季完成薪酬水平調查的數據分析工作，並就如何應用薪酬水平調查結果提出建議。我們將會以合法、合情、合理的原則，就如何應用調查結果作出決定。

⁷ 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。

43. 進行薪酬水平調查是一項大型工作，當局需付出大量時間和精力。我們一方面要考慮到進行薪酬水平調查所需的人力物力，另一方面要顧及公務員與私營機構僱員薪酬保持大致相若這個政策目標。為了在兩者之間取得平衡，我們初步認為薪酬水平調查應定期每隔數年進行一次。假設日後將定期進行薪酬水平調查，另一個需進一步考慮的相關問題是，涉及大量工作的每年薪酬趨勢調查應否大致沿用現行形式進行。

薪酬趨勢調查

44. 根據現行每年公務員薪酬調整的機制，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其中一個考慮因素。附件 A第 9 至 15 段簡述現行的薪酬調整機制。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僱員的薪酬水平變動。假設日後大致沿用目前形式繼續每年進行薪酬趨勢調查，我們將會進一步考慮如何改善調查方法。為此，我們需參考薪酬水平調查的調查方法，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。我們打算在討論薪酬水平調查方法的細節的同時，檢討薪酬趨勢調查的調查方法。我們計劃在二零零四年第二季擬訂建議的改善措施，以便進行廣泛諮詢。

可以向上和向下調整薪酬的有效方法

45. 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，但政府與大部分在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，立法是落實合理削減公務員薪酬的最適當方法。我們透過立法方法在二零零二年落實公務員減薪，並將以同樣方法落實二零零四年及二零零五年的減薪。為方便落實日後的薪酬調整，以及免卻需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，為落實日後的公務員薪酬調整提供所需的法律依據。我們將在未來幾個月進一步研究這事宜，如結論認為立法是合適的方法，我們計劃在二零零四年第四季完成草擬有關的法例，以便在公務員隊伍內進行諮詢。

IV. 下一步工作

46. 我們在制定更完備的公務員薪酬調整機制這段期間，公眾非常關注政府的財政狀況。然而，我們必須強調，我們不應將這項工作視作盡快減省政府的營運開支的一種方法。我們的目標是制定一套有效的公務員薪酬調整機制，供公務員體系長久使用，而這套機制會令政府得以在市民對公共服務的需求及人力市場情況出現變化時，在公務員薪酬上作出更有效的回應。

47. 薪酬調整機制僅為公務員薪酬制度的其中一環。雖然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，其他與薪酬相關的某些事宜亦需處理。舉例來說，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。此外，由於愈來愈多在職公務員到達所屬職級的頂薪點⁸，我們亦需研究各種激勵員工的可行辦法。由於所涉及的事宜複雜，公務員事務局難以在今次工作進行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，再作跟進。

48. 我們會按照本進度報告概述的建議，繼續在督導委員會和諮詢小組進行認真磋商，以期在二零零五年第二季完成這項工作。我們明白，公務員薪酬政策是重要的公共政策，社會人士已對這政策表示相當關注。我們會在制定更完備機制的詳細安排時，充分考慮有關各方(包括員工和市民)提出的意見，並以社會整體利益為依歸。

公務員事務局

二零零三年十一月

⁸ 目前，68%的公務員已達所屬職級的頂薪點，就初級員工而言，有關的比率更高，例如 99%的第一標準薪級員工已達所屬職級的頂薪點。

有關現行公務員薪酬政策和制度的簡介

政策目標

現行的公務員薪酬政策，是提供足夠的薪酬以吸引、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及他們所服務的市民都認為是公平的。在這個大前提下，與私營機構薪酬大致相若的原則，是釐定公務員薪酬的一個重要因素。

薪酬制度和結構

2. 與私營機構薪酬大致相若的原則源於公平比較的概念。政府在一九六八年發表的“公務員薪酬原則及目標聲明”載述的其中一個基本原則是：

“政府有義務和責任維持一支有效率的公務員隊伍，而公務員的服務條件應是公務員本身及他們所服務的市民都認為是公平的。……政府同意公務員薪酬應與工作大致相若的外間僱員所得薪酬可作公平比較的原則，作比較時應顧及雙方在其他服務條件上的差別……”

3. 公務員薪俸及服務條件常務委員會（薪常會）在一九七九年發表的《公務員薪俸原則及程序第一次報告書》（第一號報告書）再次確認公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若的原則，而這個原則多年來都是公務員薪酬的指導原則。

4. 在與私營機構薪酬大致相若的原則下，當局過去曾進行薪酬比較研究，以確定公務員薪酬是否仍與私營機構員工的薪酬保持大致相若。當局接納了一九七一年薪俸調查委員會的建議，在一九七一至七四年，進行了一連串的職業類別調查，按職業類別與私營機構比較薪酬。這個建議制度把公務員分為不同的職業類別，每一類別包含一組可在私營機構中找到相類職位的職位。不過，由於很難在私營機構中同一個職業類別內找到相類職位，最終並無繼續採用按職業類別比較薪酬的做法。在一九八六年，當局邀請薪常會進行薪酬水平調查，將公務員職位與私營機構中工作要求及複雜性相類的職位作比較。有關薪酬水平調查採用了因素分析法，從公務員職位中揀選具代表性的職位，與根據工作範圍分析結果被評定為得分相近的私營機構職位進行

比較。一九八六年薪酬水平調查的結果顯示，公務員的薪酬組合普遍高於私營機構的薪酬組合，但第一標準薪級人員和首長級薪級表第 3 及 4 點人員除外。高級公務員評議會及警察評議會的職方拒絕接納調查結果，並批評調查方法。其後，被委派研究一九八八年公務員薪酬調整及有關事宜的調查委員會指出，顧問所採用的比較薪酬方法，既妥善又為人認識，但如果採用職位與職位比較法則更適宜。調查委員會總結，一九八六年的薪酬水平調查結果並不能作為當時或日後具體調整公務員薪酬的依據。政府接納了這個結論，但就第一標準薪級人員的薪酬福利所作出的改善，則維持不變。一九九九年，當局委託薪常會檢討公務員入職職級的入職薪酬。有關檢討採用了學歷比較法，參照私營機構入職學歷要求相若的職位的起薪釐定公務員入職職級的起薪。適用於新聘人員的新的基準薪酬和入職薪酬於二零零零年四月一日起生效。

5. 除上述周期性的薪酬調查外，當局自一九七四年起至二零零二年止，每年均有進行私營機構薪酬趨勢調查，以確保每年公務員的薪酬調整與私營機構的薪酬變動大致相若(見下文第 9 至 15 段)。

6. 除與外間機構保持相若外，現行薪酬制度的另一特點是根據資歷基準制度維持各職系之間的內部薪酬對比關係。在資歷基準制度下，當局參照私營機構入職資歷要求相若的職位的薪酬水平，為公務員職位所要求的主要入職學歷訂定基準薪點，並根據相關的資歷基準及其他與工作性質有關的因素(例如體力要求、工作環境等)，釐定各入職職級的起薪點。現時的公務員各職系及職級之間的內部薪酬對比關係，乃自一九八八年紀律部隊薪酬及服務條件檢討、一九八九年非首長級文職職系薪酬結構檢討及一九八九年首長級薪酬調查發展而成的，但亦有少部分公務員職系/職級在隨後數年更改內部薪酬對比關係以反映工作要求改變。

7. 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結構大致相同。目前，公務員薪酬制度下共有 12 個資歷組別¹。

¹ 包括：1)無需中學會考五科及格職系；2)中學會考證書職系；3)高級文憑及文憑職系；4)技術督察及相連職系 — 高級證書加經驗；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；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；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；8)專業及相連職系；9)學位及相連職系；10)第一標準薪級職系；11)教育職系；及 12)其他職系。

8. 目前，政府共有 11 套公務員薪級表²(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)。各個職系分屬相關的薪級表；同一職系內各職級的薪級由職系所屬薪級表上一系列的薪點組成。公務員根據所屬職系和職級的薪級表支取薪酬。他們須接受工作表現評核，如果工作表現(包括品行、態度及效率)令人滿意，通常會按所屬職級的薪級表每年獲得一個增薪點，直至達到頂薪點；如獲升職，則會按晉升後所屬職級的薪級表支取薪酬。

公務員每年薪酬調整的現行機制

9. 現行的公務員薪酬調整機制自一九七四年起開始實施。根據這個機制，當局在決定每年的調整幅度時，會考慮下列因素：私營機構薪酬趨勢調查得出的薪酬趨勢淨指標、經濟狀況、財政預算、生活費用的變動、職方的薪酬調整建議和公務員士氣。

10. 薪常會轄下的薪酬研究調查組(調查組)根據薪酬趨勢調查委員會(委員會)議定的方法，每年進行薪酬趨勢調查。委員會的成員包括薪常會、紀律人員薪俸及服務條件常務委員會、公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處、中央評議會職方和當局的代表。

11. 薪酬趨勢調查的目的，是量度私營機構薪酬由去年四月二日起至本年四月一日止十二個月內的平均薪酬變化。薪酬趨勢調查根據下列準則甄選公司用以納入調查的範圍：

- (a) 按主要經濟行業劃分的公司分布情況，應盡量反映本港從事經濟活動人口的整體分布情況；
- (b) 納入調查範圍的各公司
 - (i) 應在所屬行業被認為有代表性的僱主，通常僱用的員工達 100 名或以上；
 - (ii) 應被公認為穩健良好的僱主，採用合理和有系統的方法管理薪酬事宜；

² 11 套公務員薪級表為總薪級表、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。

- (iii) 應根據適用於香港而非其他地區的因素來釐定薪酬；
- (iv) 如果是本港某集團或財團的成員，則必須能夠全權自行釐定和調整薪酬，才被視為獨立的公司；以及
- (v) 在釐定本身的薪酬調整幅度時，不以政府的薪酬調整幅度為主要考慮因素。

12. 薪酬趨勢調查涵蓋所有全職僱員的薪酬變化，這些僱員的工作時間須達每周正常工作時數 75%或以上，其基本薪金須與政府非首長級人員的三個薪金級別³對等。調查顧及因生活費用的變動、薪酬市值的一般變動、普遍經濟狀況和公司業績、勞績獎賞和級內遞增薪額等因素而給予的底薪調整。底薪以外的酬金(例如固定或非固定的年終花紅)的變動，亦計算在內。調查採用的計算方法，可以反映額外酬金在發放當年的任何增幅，這類款項如在隨後一年停止發放或有所減少，也會顯示出來。私營機構一次過發放的特別酬金，不會對公務員薪酬造成長遠影響。

13. 委員會每年準備進行新一輪薪酬趨勢調查時，均會檢討調查方法，並作出所需修訂。委員會亦會研究是否需要增刪調查範圍內的公司。

14. 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。這些總指標經委員會確認後，會提交當局，作為釐定每年薪酬調整幅度的依據之一。當局把公務員的遞增薪額的薪酬開支從薪酬指標中扣除，從而得出每個薪金級

³ 二零零一至零二年度，參與薪酬趨勢調查的僱員共有 130 854 人，他們分別屬於以下三個薪金級別：

- (i) 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)；
- (ii) 中層薪金級別(總薪級表第 10 點至 33 點或同等薪點)；以及
- (iii) 低層薪金級別(總薪級表第 10 點以下或同等薪點)。

別的淨指標。這項扣減遞增薪額的計算公式，自一九八九年開始採用。

15. 按照一貫程序，當局在決定每年的薪酬調整前，會徵詢中央評議會職方的意見。

節錄自公務員薪酬政策和制度檢討專責小組 第一階段研究最後報告

專責小組就薪酬調整機制的意見

專責小組的意見

薪酬水平和薪酬趨勢

6.17 近年經濟下滑，薪酬調整機制備受猛烈批評，其中，與私營機構作出比較的方法是否合理和公平，特別引起爭議。愈來愈多市民質疑，現有的機制是否仍然符合現今的社會經濟情況。

6.18 我們認為，要正視外界認為政府與私營機構之間有薪酬差距的看法，政府必須解決一個根本的問題，就是目前沒有可靠的調查，能夠適當地比較兩者的薪酬水平。布宏智委員會在一九八九年發表最後報告時強調，薪酬水平調查與薪酬趨勢調查之間有重要關連，報告指出：

“...即使是最沒組織的公務員薪酬釐定制度，單是為了招聘和保留人員，起碼亦要參考政府以外的薪酬水平。如果是跟香港的情況一樣，在政策上是有意要公務員的薪酬福利‘總額’，與私營機構僱員的大致相若，就必須有一套有條理的調查方法，來進行正確的比較，這就需要進行薪酬水平調查。如果每年調整薪酬是政府和私營機構都接受的做法，又如果每年查核公私薪酬水平比較是否仍然正確是不可能或不切實際的話，便須另設制度，在兩次定期的薪酬水平調查之間，調整公務員的薪酬。

因此，在概念上薪酬趨勢調查是附從於薪酬水平調查的一個輔助制度，以免公務員的薪酬水平在兩次薪酬水平調查之間，與私營機構的相距太遠。... 反過來說，從薪酬趨勢調查的結果，我們看不到公務員薪酬水平是否正確。事實上，薪酬趨勢調查帶來的增薪額，可能引起社會人士的評論，實際上轉移了人們的注意力，使大家忽略了那遠較增薪額重要的問題，就是當時要增加的薪酬水平是否正確的問題。此外，薪酬趨勢調查的本質只是大約反映私營機構的情況，這引起了有關應包括入計算薪酬趨勢指標之內

的私營機構增薪種類，和如何把這些增薪加權衡量的種種爭議。由於薪酬趨勢調查的性質是概略的，如有任何錯誤，都會導致公務員的薪酬調整過大或過小，年復一年，造成累積的和連鎖的影響。

基於上述各種原因，我們深信薪酬水平調查應用來作為薪酬制度的基礎，至於薪酬趨勢調查，雖然仍是必須的，所佔比重應該減輕。因此，薪酬水平調查應定期和經常進行。這樣一來，雖然最佳的薪酬趨勢調查方法仍會有內在的偏差，但這些偏差的影響也較現時的為小。如果我們無法達到對每一方面絕對公平的話，但如能盡早加以改正，這還是較為容易接受的。”³⁵

關於調查的時間安排，布宏智委員會建議“薪酬水平調查應大概每三年左右進行一次。”³⁶

6.19 我們完全同意，薪酬水平調查應是薪酬釐定機制的基礎，薪酬趨勢調查則發揮輔助作用，確保在兩次定期的薪酬水平調查之間，公務員的薪酬獲得調整。薪酬趨勢調查只是大約反映參與調查機構的薪酬變動，若不定期進行薪酬水平調查，而單靠薪酬趨勢調查，則比較的結果可能會有偏差。年復一年，有關差距可能會累積和擴大。

薪酬水平調查

6.20 縱使薪酬水平調查，在查證薪酬水平是否恰當方面有很重要的作用，但長久以來，當局卻未能成功地進行一次全面的薪酬水平調查(即調查結果為各有關方面接受)。一九八六年的薪酬水平調查雖然全面，但所得結果和結論卻不為職方接受。至於一九七九、一九八九及一九九九年進行的公務員入職薪酬檢討，則範圍有限，只就入職職位釐定薪酬基準³⁷。因此，公務員與私營機構的薪酬水平是否相若的問題，實際上多年來未有答案。

³⁵ 1988年公務員薪酬調整及有關事宜調查委員會(布宏智委員會)最後報告，第5.3至5.6段。

³⁶ 同上，第5.38段。

³⁷ 1979及1989年進行的入職薪酬檢討是整體薪酬架構檢討的一部分。

6.21 我們明白，由於公務員體制的職系和職級數目龐大，就不同職位釐定實際薪酬水平的工作亦相當複雜，因此，要在私營機構找到足夠的相類職位進行全面薪酬水平比較，並要調查結果得到各有關方面接納，實在非常困難。我們認為有需要優先研究，盡快制定薪酬水平調查的具體架構和方法，並早日推行，以便得出所需數據，以確定公務員與私營機構薪酬水平的比較性。

薪酬趨勢調查

6.22 我們雖然認為目前有關公務員薪酬的爭議，是由於沒有進行薪酬水平調查所致，但亦同意，正如在諮詢期間部分回應者所指出，就現有的薪酬趨勢調查機制，有些問題須予處理。首先，“大致相若”的原則一直建基於與僱用 100 人或以上的大公司作比較。按照既定做法，可作比較的公司必須是普遍認為穩健和良好的僱主，採用合理和有系統的薪酬管理方法。為此，薪酬趨勢調查只向僱用 100 人或以上之知名大機構收集數據。由於本港大部分勞動人口在僱員少於 100 人的中小型企業工作，因此在若干程度上，調查所得的數據可能有偏差。這些中小型企業與大機構不同，給人的印象是變動較大。薪酬趨勢調查範圍內沒有這些企業，可能會削弱調查結果的代表性。

6.23 然而，我們認為不論是否把更多規模較小的公司納入調查範圍，關鍵的問題是應如何訂定調查範圍內的公司組合，以達到調查結果可用作訂定公務員薪酬水平的基準。我們應考慮到納入調查範圍的公司能否反映一般經濟活動的分布，它們是否“良好穩健”僱主、邀請它們參與時是否遇到實際困難等問題。

6.24 除了有關公司規模的意見外，亦有批評指調查範圍內的公司未能準確反映全港從事經濟活動人口的分布情況。由於過去很難找到公司參與薪酬趨勢調查，又須保持調查對象的連貫性，因此調查偏重公用事業公司，以致調查結果被指為沒有準確反映各經濟行業薪酬調整的整體情況。為解決這個問題，薪酬趨勢調查委員會近年已把更多其他經濟行業(例如“批發、零售及進出口”和“社區、社會及個人服務業”)的公司納入調查範圍，務求行業的分布與本港整體情況更為脛合。不過，由於很難在代表性不足的行业找到大量願意參與調查的公司，在短期內難以抵消統計時偏重規模龐大的公用事業公司的情況，故此改變只能緩慢進行。

6.25 另一項常見的批評指薪酬趨勢調查沒有充分考慮到有些僱員可能是在公司削減人手或重組架構後才獲得加薪。在私營機構，加薪是因

為僱員提高了生產力或自我增值，但在政府，生產力既難衡量，亦非調整薪酬的決定因素。

6.26 根據現有薪級制度，未到達頂薪點的公務員(約佔總人數的40%)，除在每年四月獲調整薪酬外，亦會獲得按年增薪。這個做法在私營機構並不常見，因此有些人士認為這是雙重薪酬調整。雖然當局根據每年的薪酬趨勢總指標扣減增薪，但有人批評，就未到達頂薪點的公務員而言，扣減款額的價值不足以抵消遞增薪額的價值(見附錄XI)。

6.27 根據布宏智委員會在一九八九年提出的建議，當局採用以下的做法：除非有充分反對理由，低層薪金級別的薪酬趨勢指標，如果比較中層低，就調高至與中層同一水平。過去十年來，勞動人口分布情況和社會經濟環境不斷轉變，導致較低階層勞動市場供過於求，薪金增幅較小。政府以往刻意決定的政策，可能會進一步擴大這些公務員與從事類似工作的私營機構僱員的薪酬差距。

6.28 在七十至九十年代間，香港經濟持續增長，換言之，財政負擔能力雖然理論上是考慮因素，卻從未構成重大的問題。因此，薪酬調整制度實際上已大致變成一個按公式計算的機制，好處在於簡單直接，省卻與職方不少爭議。目前，香港經濟持續下滑，能否繼續採用這個機制，是一個值得當局深思的問題。

6.29 以往公務員不論工作表現如何，一律獲得加薪，薪酬只可向上調整，而今年要落實減薪，則需制定富爭議性的法例。反對公務員減薪常用的理由，是每年薪酬趨勢調查沒有計算經濟順境時私營機構派發的花紅，因此，要求公務員在經濟不景時跟隨私營機構減薪，有欠公平。以上論據似乎是基於對薪酬趨勢調查的誤解，因為在計算薪酬趨勢指標時已包括了花紅的變動。

6.30 在若干程度上，有關人士在回應中亦承認現有薪酬調整制度有不足之處，需要稍作改善。我們建議把目前的薪酬趨勢調查現代化，以滿足各有關方面隨時代轉變的期望。在未完成全面檢討薪酬調整制度之前，當局應考慮是否和如何採取過渡措施，包括應否在過渡期間繼續按現有模式每年進行薪酬趨勢調查。

公務員薪酬調整機制督導委員會
委員名單

主席：

王永平先生,GBS,JP

公務員事務局局長

委員：

陳玉樹教授,JP

張炳良教授,BBS,JP

梁國輝博士,BBS,JP

林李靜文女士,SBS,JP

羅家駿先生

吳克儉先生

譚耀宗議員,GBS,JP

楊孝華議員,SBS,JP

黎高穎怡女士,JP

丁葉燕薇女士,JP

麥德偉先生

何詠詩女士 (秘書)

公務員事務局常任秘書長

公務員事務局副秘書長(2)

公務員事務局首席助理秘書長
(薪酬及假期)

公務員事務局助理秘書長
(薪酬及假期)

公務員薪酬調整機制諮詢小組
成員名單

主席：

王永平先生, GBS, JP

公務員事務局局長

管方代表：

黎高穎怡女士, JP

公務員事務局常任秘書長

丁葉燕薇女士, JP

公務員事務局副秘書長(2)

麥德偉先生

公務員事務局首席助理秘書長
(薪酬及假期)

黎志華先生(二零零三年四月至九月)

署理公務員事務局首席助理秘書長
(員工關係)

陳念德先生(由二零零三年十月起)

公務員事務局首席助理秘書長
(員工關係)

何詠詩女士 (秘書)

公務員事務局助理秘書長
(薪酬及假期)

職方代表：

高級公務員評議會

蘇肖娟女士(二零零三年四月至十一月四日)

黃河先生

利葵燕女士

譚志恒先生(由二零零三年十一月五日起)

彭達材先生(二零零三年四月至十月二十六日)

陳伯芳先生

郭志德先生(由二零零三年十月二十七日起)

溥能賢先生

黎喜德先生

第一標準薪級公務員評議會

龍榮發先生(二零零三年四月至九月四日)

陳長義先生(由二零零三年九月五日起)

梁達華先生

馮美蘭女士

李潔貞女士

李煒先生

周耀光先生

警察評議會

謝樹俊先生(二零零三年四月至五月二十七日)

孫貴良先生(由二零零三年五月二十八日起)

黃詠詩女士(二零零三年四月至八月十二日)

尹妙玲女士(由二零零三年八月十三日起)

賈韋良先生

劉錦華先生

紀律部隊評議會

袁晃謙先生

倪錫水先生

何沛霖先生

林國豪先生

關良華先生

香港公務員總工會

張國標先生

邱殷洪先生

政府人員協會

陳志光先生

鄧福棋先生

政府紀律部隊人員總工會

趙士偉先生

潘志明先生

香港公務員工會聯合會

梁籌庭先生

朱偉雄先生

各種薪酬水平調查的調查方法

因素分析法

如採用因素分析法，公務員職位不會直接與私營機構中工作性質類似的相類職位作比較，而是與工作要求及／或複雜性相若的私營機構職位作比較。評估工作要求及／或複雜性時，會根據一些具體的工作因素(例如專業或其他工作相關技能、經驗、知識和技能、參與決策的程度、所需承擔的責任等)就每個職位的工作範圍評值。每項因素的評分視乎所涉及的難度，難度愈高，有關職位的評分便愈高。把個別因素的分數相加，便得出該職位的總分。公務員職位的薪酬，會與總分屬同一級別的私營機構職位的薪酬作比較。一九八六年進行的薪酬水平調查採用了因素分析法。

核心職系／職級法

2. 根據核心職系／職級法，適合作代表的政府職位的薪酬會直接與私營機構中的相類職位薪酬作比較。調查工作包括選擇一些具代表性的政府職位(即“核心職系／職級”)，以及與之相類的私營機構職位以作比較。調查結果會用作釐定公務員核心職系／職級薪酬的基礎，並會按照若干指定準則(例如內部薪酬對比關係)應用於並未有包括在調查範圍的政府職位。

學歷比較法

3. 根據學歷比較法，公務員入職職級的起薪是參照私營機構入職學歷要求相若的職位的起薪而釐定。具體執行上，就是為每個公務員資歷組別(即要求相同入職學歷的公務員職位)訂定基準薪點，再以這些薪點為基礎釐定有關公務員入職職級的起薪，然後，根據各項工作因素(例如取得所需資歷後的工作經驗、有關職位所需的特別技能或知識、工作環境等)，考慮入職點以上的薪酬。一九九九年進行的入職薪酬檢討採用了學歷比較法。

制定更完備的公務員薪酬調整機制

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。二零零三年十一月，公務員事務局發表報告，交代有關工作的進度。

背景

二零零三年二月二十五日，行政長官會同行政會議作出若干決定，其中包括當局應諮詢員工，在現行機制的基礎上，制定更完備的公務員薪酬調整機制。這個機制應包括用以比較公務員和私營機構員工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有關工作，包括進行薪酬水平調查。

為進行有關工作，我們(即公務員事務局)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¹，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
- (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，負責提出職方對有關工作的意見。

經與督導委員會和諮詢小組進行磋商後，我們研究了有關的政策考慮因素和更完備公務員薪酬調整機制的大體架構，內容如下。

有關政策考慮因素

更完備的公務員薪酬調整機制應 —

- (a) 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)；
- (b) 有助秉持和培養公務員隊伍的基本信念²；
- (c) 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；
- (d) 遵循既定原則，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薪酬；
- (e) 以目前各公務員職系和職級的內部薪酬對比關係為基礎，直至這些內部薪酬對比關係出現任何變化為止；
- (f) 確保現行公務員薪酬調整機制的任何改變，均符合《基本法》的規定，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
- (g) 在釐定和調整公務員薪酬時，顧及現行的每年薪酬調整機制下所考慮的有關因素，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。

大體架構

更完備的公務員薪酬調整機制將包含以下組成部分：

- (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) 根據一個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。

我們就這些組成部分有下述建議。

¹ 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。

² 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。

(a) 薪酬水平調查

在更完備的公務員薪酬調整機制下，薪酬水平調查會每隔幾年進行一次，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。我們建議採用以下的不同調查方法，以便在不同級別作出薪酬比較：

- (i) 入職薪酬方面，我們建議沿用學歷比較法，即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。
- (ii) 至於入職點以上的薪酬，我們建議按指定級別(例如初級人員、中級人員和高級人員)，將若干具代表性的政府職位的薪酬與私營機構中的相類職位薪酬作概括性的比較。

我們建議以現行的內部薪酬對比關係為基礎，進行薪酬水平調查。至於在工作性質和工作要求方面已出現重大變化，以致可能需要調整其薪級表的公務員職系或職級，應在今次工作完成後的一個合適時間，進行個別的職系結構檢討，使有關的薪級表切合現況。為確保薪酬水平調查以可靠及專業的方法進行，我們會委聘專業顧問，在技術層面協助我們制定一套可行和具體的薪酬水平調查方法及進行調查工作及數據分析。

(b) 薪酬趨勢調查

我們會考慮每年的薪酬趨勢調查是否應按目前形式繼續進行，若然，調查方法應如何改善，以回應過去所收集到的意見，和稍後制定的薪酬水平調查的調查方法，以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。

(c) 可以向上和向下調整薪酬的有效方法

我們會考慮制定一般性賦權法例，為落實日後的公務員薪酬調整提供所需的法律依據。

工作計劃

我們原定在二零零四年內完成整項工作。但有意見認為當局應預留充分時間研究今次工作所涉及的許多複雜事宜，我們亦認為宜在公務員隊伍內進行更廣泛諮詢，並不時向公眾匯報工作的進展，以便社會各界就這重要事項表達意見。我們現建議如下的工作計劃：

二零零三年第四季	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	就薪酬水平調查的調查方法及如何改善薪酬趨勢調查的調查方法提出建議，並提出應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	着手進行薪酬水平調查的實際調查工作；及準備好為落實可加可減的薪酬調整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	完成薪酬水平調查的數據分析工作，並就如何應用薪酬水平調查結果提出詳細的建議；以及向立法會提交需制訂的草擬法例，以落實可加可減的薪酬調整機制

下一步工作

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，供公務員體系長久使用，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。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，並以整體社會利益為依歸。