

制定更完備的公務員薪酬調整機制

諮詢文件：

有關薪酬水平調查方法及
調查結果應用事宜的建議

公務員事務局

二零零四年十一月

前言

為配合社會的轉變和不斷提高的期望，香港特別行政區政府於一九九九年推行公務員體制改革，確保香港繼續擁有一支廉潔、高效率、具成本效益，並達到最高國際水準的公務員隊伍。在過去五年，我們就公務員管理制度的多個範疇推行改革工作，並取得實質進展。

公務員薪酬政策和制度是公務員管理制度的重要一環，也是公務員體制改革的其中一個重點改革範疇。我們於二零零一年十二月邀請三個獨立的公務員薪酬及服務條件諮詢委員會，就公務員薪酬政策和制度進行全面檢討。因應該項檢討得出的建議，我們現正着手制定更完備的公務員薪酬調整機制，供公務員體系長久採用。在更完備的公務員薪酬調整機制下，我們將主要透過定期進行薪酬水平調查，以確定公務員薪酬是否符合既定的公務員薪酬政策，與私營機構薪酬保持大致相若。

本諮詢文件載述由我們委聘的顧問就薪酬水平調查方法所提出的建議，以及我們就調查結果如何應用於公務員隊伍所提出的建議。現請各公務員同事及部門管方和職系管方就本文件內的建議提出意見，意見書可於二零零五年一月七日或該日前，以郵寄、傳真或電郵方式送交公務員事務局：

郵寄地址：中環雪廠街 11 號中區政府合署西座 10 樓 1010 室
傳真號碼：2111 9539
電郵地址：csbpl@csb.gov.hk

制定更完備的公務員薪酬調整機制，是為確保公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若，這是我們致力完善公務員薪酬制度的一項重要工作。我們計劃待這項工作完成後，按步就班研究薪酬方面的其他改革措施，使公務員薪酬制度更加精簡靈活、易於管理，達到職位、才幹、薪酬相稱的目標。

請大家就本諮詢文件，尤其是第三章和第四章，提出建議和意見，以便我們能在充分考慮有關意見後，就跟進工作作出決定，然後展開薪酬水平調查的實際調查工作。

公務員事務局
二零零四年十一月

目錄

	頁
第一章 背景及工作進度	1
公務員體制改革	1
公務員薪酬政策和制度檢討	2
更完備的公務員薪酬調整機制	3
第二章 政策考慮因素	4
公務員薪酬政策	4
相關的政策考慮因素	4
公務員隊伍與私營機構在本質上的差異	5
第三章 顧問就薪酬水平調查方法提出的建議	6
第四章 有關如何應用薪酬水平調查結果的建議	12
各職系／職級之間的內部薪酬對比關係	12
薪酬水平調查完成後各公務員薪級表的調整	12
將經調整的薪級表應用於新聘人員	13
將經調整的薪級表應用於在職人員	16
相關事宜	17
第五章 下一步工作	18
制定更完備的公務員薪酬調整機制	18
公務員薪酬制度宏觀改革	19
附件 A 公務員薪酬調整機制督導委員會成員名單	
附件 B 公務員薪酬調整機制諮詢小組成員名單	
附件 C 顧問報告書摘要	

第一章：背景及工作進度

公務員體制改革

1.1 政府一直致力改善公務員管理制度，以配合不斷轉變的服務需要和市民日益提升的期望。我們在一九九九年三月開始推行公務員體制改革，目的是要改善公務員隊伍的管理，使之與時並進，及協助公務員面對未來的轉變和更多的挑戰。

1.2 過去五年，我們在公務員管理工作的不同範疇實施了多項措施，主要的發展如下：

- (a) 控制公務員編制：為達到屆二零零六至零七年度或之前把公務員編制縮減至 160 000 個職位的目標，我們在不足五年內已把公務員編制減至 168 900 個職位，減幅達 15%。
- (b) 改善入職與離職制度：為使聘任制度更加靈活，我們自二零零零年開始以一套新的入職制度和新的聘用條款聘任新的人員，並為新聘人員推行公務員公積金計劃，取代退休金計劃。
- (c) 檢討薪酬及附帶福利：我們一直不斷革新公務員薪酬福利制度。在一九九九年進行入職薪酬檢討後，不同職系的入職薪酬下調了 3%至 31%。由二零零零年六月一日起，推出一套更貼近私營機構做法的附帶福利條件，以適用於新聘人員。此外，在三個公務員薪酬及服務條件諮詢組織¹的協助下，我們着手全面檢討公務員薪酬政策和制度。這次的諮詢工作正是我們為跟進第一階段檢討得出的建議的其中一項工作。同時，我們現正全面檢討各項公務員津貼。

¹ 該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。

- (d) 加強績效為本的文化：我們在二零零零年成立了公務員紀律秘書處，把紀律程序簡化的同時，亦堅守維持自然公正原則。我們亦收緊了每年發放遞增薪點的安排。二零零三年三月，我們簡化了根據《公務人員（管理）命令》第 12 條辭退工作表現持續差劣員工的程序。並在二零零四年把部門層面推行的嘉獎信計劃的範圍擴闊，又推出公務員事務局局長嘉許狀計劃，以加強激勵工作表現卓越的員工。
- (e) 增加培訓發展機會：在二零零一至零二年度，我們開展一個 5,000 萬元的培訓發展計劃，在原有的培訓計劃之外，在三年內提供額外約 174 000 個培訓名額。我們亦加強了為公務員而開設的國家研習課程計劃，並同時開展與內地機構合作的互訪計劃和人員交流計劃。

公務員薪酬政策和制度檢討

1.3 公務員薪酬政策和制度檢討是公務員體制改革的重要一環。該項檢討在三個公務員薪酬及服務條件諮詢組織，尤其是這幾個組織其下的專責小組的協助下，於二零零一年十二月展開。

1.4 二零零二年九月，專責小組向政府提交第一階段研究最後報告²。專責小組在該報告中再度確認，我們應以保持公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若這項基本原則，來釐定公務員薪酬。專責小組進一步建議，應定期檢討薪酬結構、薪酬水平和薪酬趨勢，從而定出公務員和市民大眾都認為是公平的，且能吸引、保留和激勵具合適才幹的人為市民提供優質服務的合理薪額。由於有意見認為公務員的薪酬水平與私營機構薪酬水平之間存有差距，專責小組建議政府應優先制定進行薪酬水平調查的具體架構和方法，並檢討現時進行薪酬趨勢調查的方法。專責小組上述建議在專責小組第一階段研究最後報告的公眾諮詢期間，普遍獲得支持。二零零三年二月，公務員事務局局長與職方代表³就如何處理每年的公務員薪酬調整進行的討論期間，就一些事宜達成共識，其中包括政府應徵詢職方意見，制定一套更完備的公務員薪酬調整機制。

² 在檢討過程中，專責小組研究了香港公務員薪酬政策和制度的歷史和發展、五個選定國家在公務員薪酬管理方面的最新發展，以及各有關方面（包括公務員、部門和職系管方，以及市民大眾）對現行公務員薪酬政策和制度提出的意見。在第一階段研究最後報告內，專責小組闡述對香港公務員薪酬制度長遠發展的看法，並提出在短期、中期和長期需考慮的各項事宜。

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，就如何處理二零零三年的公務員薪酬調整及有關事宜與職方代表展開討論。工作小組的成員包括來自四個中央評議會的職方代表和四個主要跨部門公務員工會的代表。

更完備的公務員薪酬調整機制

1.5 行政長官會同行政會議於二零零三年二月決定，政府應徵詢員工的意見，制定一套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薪酬水平而定期進行的薪酬水平調查、根據經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。

1.6 制定更完備的公務員薪酬調整機制的目的，並非着眼於即時減省政府在員工薪酬方面的開支，而是要制定一套有效的薪酬調整機制，供公務員體系長久使用。這套機制應能按照既定的公務員薪酬政策，為定期檢討公務員薪酬水平和調整公務員薪酬提供一個完善的架構。

1.7 為進行這項工作，公務員事務局在二零零三年四月成立了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），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。督導委員會和諮詢小組的成員名單分別載於附件 A和附件 B。公務員事務局亦委聘顧問在技術層面提供協助，以制定詳細和可行的薪酬水平調查方法。

1.8 二零零三年十一月，公務員事務局發表《制定更完備的公務員薪酬調整機制工作進度報告》⁴，概述相關的政策考慮因素、更完備機制的擬議架構，以及進行這項工作的工作計劃。

1.9 自二零零三年四月成立以來，督導委員會和諮詢小組分別舉行了 19 次會議／討論，所討論的事項包括這項工作的工作計劃、相關的政策考慮因素、更完備的公務員薪酬調整機制的大體架構、進行薪酬水平調查的方法，以及如何把調查結果應用於公務員隊伍。

1.10 這份諮詢文件闡述顧問就薪酬水平調查方法提出的建議，和公務員事務局就如何應用薪酬水平調查結果的建議。在擬定這些建議時，有關方面已仔細考慮督導委員會和諮詢小組所表達的意見，並適當地吸納了這些意見。政府現就這些建議進行廣泛諮詢，然後才展開薪酬水平調查的實際調查工作。

⁴ 工作進度報告載於公務員事務局網頁 <http://www.csb.gov.hk>

第二章：政策考慮因素

公務員薪酬政策

2.1 政府的公務員薪酬政策，是提供足夠的薪酬去吸引、保留和激勵具合適才幹的人，為市民提供效率與成效兼備的高質素服務。為使向市民提供服務的公務員以及支付公務員薪酬的市民大眾皆認為公務員的薪酬公平合理，我們採取的原則是公務員薪酬水平應與私營機構薪酬水平大致相若。這項政策和指導原則在現今情況下仍然適用，應繼續沿用。

相關的政策考慮因素

2.2 除上述既定的公務員薪酬政策外，下列政策考慮因素亦與今次制定更完備的公務員薪酬調整機制的工作有關：

- (a) 更完備的薪酬調整機制應有助我們達致秉持和培養公務員隊伍的基本信念⁵的目標，並有助維持一支穩定的公務員隊伍，確保公務員提供有效率和高質素的服務，配合社會的需要；
- (b) 由於公務員隊伍與私營機構在運作方式、聘用和薪酬安排方面有本質上的差異（見下文第 2.3 段），我們應使公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若，而非緊貼私營機構的薪酬；
- (c) 在薪酬水平調查完成後，政府就公務員的任何薪酬調整作出考慮時，亦應考慮其他相關因素，例如財政預算的考慮、經濟狀況、生活費用的變動，員工的意見和士氣等；
- (d) 由於公務員薪酬制度目前仍是由政府中央管理，各公務員職級的內部薪酬對比關係⁶應予維持，直至個別職系／職級進行職系架構檢討後發現這對比關係應予調整；以及

⁵ 這些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，並達到工作表現指標。

⁶ 一直以來，入職資歷要求相若的職系，按廣分職級法納入不同資歷組別。在同一資歷組別內的公務員職系的入職薪酬，乃參照私營機構入職資歷要求相若的職位的入職薪酬水平，以及其他與有關職系工作性質相關的因素（例如體力要求、工作環境等）釐定。同一資歷組別內各職系的薪級表大致相同。

- (e) 任何對現行公務員薪酬調整機制的改變，均需符合《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，以及政府與公務員之間的僱傭關係所涉及的其他法律事宜。

公務員隊伍與私營機構在本質上的差異

2.3 在考慮如何把公務員薪酬與私營機構薪酬作比較，以及如何把薪酬水平調查結果應用於公務員隊伍時，我們需考慮兩個界別之間下述在本質上的差異——

- (a) 某些公務員職位（例如紀律部隊職位）所執行的職責為公務員隊伍獨有，因此不可能為每一個公務員職系和職級在私營機構中找到相類的配對職位，作直接薪酬比較；
- (b) 即使能夠找到可作合理配對的私營機構職位，公務員職位和私營機構職位在職能和工作情況方面亦非完全相同。舉例來說，某些公務員職位所需的知識和技能，與私營機構相類職位相若，但前者或需參與制訂和執行全港性的政策、規例或法例。
- (c) 公務員的事業發展較為穩定，在既定的架構下晉升，而私營機構僱員的事業發展模式一般有較大差異；
- (d) 公務員隊伍和私營機構有不同的機構目標和運作需要，因此，兩者釐定薪酬的方法有異。舉例來說，公營機構着眼於公眾的利益，而私營機構則主要求取盈利；以及
- (e) 私營機構的聘用和解僱政策較為靈活，並採用更具彈性的薪酬安排（例如薪效掛鉤、公司花紅等）。相反，與私營機構的安排相比，公務員的工作較為穩定，而薪酬待遇也較為固定。

第三章：顧問就薪酬水平調查方法提出的建議

3.1 顧問經考慮相關的政策、技術考慮因素、以及督導委員會和諮詢小組的意見後，對薪酬水平調查方法作出了建議。顧問的建議於下文第 3.2 至 3.17 段扼述，其建議詳情及有關考慮載於顧問報告書。顧問報告書已上載公務員事務局網頁 (<http://www.csb.gov.hk>)，顧問報告書的摘要載於附件 C。

顧問就薪酬水平調查方法提出的建議

(i) 薪酬水平調查目的為何？⁷

3.2 顧問**建議**，薪酬水平調查的目的，應以大致相若的職位類別作為比較基礎，按專業方式蒐集私營機構的薪酬數據，從而確定公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若的程度。政府就任何公務員薪酬調整作出決定時，應考慮調查結果和其他薪酬水平調查無法直接處理的相關政策考慮因素。

(ii) 如何把公務員職位和私營機構職位作合理和公平的比較？⁸

3.3 顧問經衡量過四種不同職位比較方法⁹的相對優點和不足之處後，**建議**採用廣義界定的職位屬系法。根據建議的方法，我們應把公務員隊伍和私營機構中在工作內容、工作性質、需承擔責任的輕重及一般資歷和經驗要求各方面大致相若的職位配對，作為薪酬水平比較的基礎。顧問又**建議**進行詳細的職位檢視程序，以確定所有可能被選取為公務員比較職位的工作性質和特性等詳情，並根據有關資料在私營機構中選取對應的比較職位。

⁷ 詳情見顧問報告書第 2.3 段。

⁸ 詳情見顧問報告書第 II 章和第 III 章。

⁹ 四個不同的方法為 -

- (a) 職位配對法：比較工作性質和工作內容非常近似的職位；
- (b) 職位屬系法：從上述方法(a)演變過來的一種方法。這方法把屬同一職業範疇，或負責同樣職能或具同樣工作性質的職位，納入同一職位屬系內的不同職位級別中；
- (c) 工作因素比較法：透過職位評估方法，按一些工作因素評定不同職位的得分，然後把評分相近的職位（不論其職能或專責範圍）作配對；及
- (d) 資歷基準法：把入職要求相類的職位配對。

3.4 為方便分析蒐集所得的私營機構薪酬數據，各職位會按其工作內容和工作性質納入有關的職位屬系¹⁰，亦會按需承擔責任的輕重、一般資歷和經驗要求納入有關的職位級別¹¹。屬相同職位屬系內同一職位級別的私營機構比較職位的薪酬，會與相應職位屬系內相應職位級別的公務員比較職位的薪幅比較。

3.5 相對於在一九八六年薪酬水平調查所採用的工作因素比較法，建議的廣義界定的職位屬系法按較易明白的工作特性作職位配對，因而更為客觀。同時，亦能避免如一九八六年薪酬水平調查所採用的工作因素比較法所招惹的批評。當時職方成員提出，在工作因素比較法下所進行的量化評估流於主觀，易於出錯，亦易遭曲解。此外，這個方法沒有適當考慮公務員職位所涉及的其他重要因素（例如技術、經驗和體力勞動）。

3.6 相對於職位配對法，廣義界定的職位屬系法可涵蓋更多不同類型的公務員職位樣本，在一個更清楚界定的架構下進行職位配對，因而得出更可靠的結果。相對於只適宜比較入職職位的資歷基準法，建議的方法能對不同職位級別（包括入職級別及以上級別）的職位作更全面的比較。

3.7 我們亦打算把公務員隊伍中和私營機構中，一般資歷和經驗要求相近的入職職位的入職薪酬，進行比較。就此，顧問**建議**，在進行薪酬水平調查時，應按資歷基準法進行入職薪酬調查，因為一般入職職位的入職薪酬，通常都是根據一般資歷和經驗要求釐定，在不同行業之間的差異不大。

(iii) 如何選取公務員比較職位？¹²

3.8 為進行有公信力的薪酬水平調查，必須選取一系列合適的公務員比較職位。顧問**建議**公務員比較職位必須：

¹⁰ 五個建議的職位屬系為(a)文書及秘書屬系；(b)內部支援屬系；(c)公共服務屬系；(d)工務屬系；以及(e)運作支援屬系。這些職位屬系按有關職位的工作內容和工作性質（尤其是這些職位提供服務的模式和對政府運作所發揮的作用）界定。

¹¹ 五個建議的職位級別及公務員薪級表上對應的薪點範圍開列如下：

- (a) 操作人員(第一標準薪級表第 0 至 13 點和總薪級表第 0 至 10 點)；
- (b) 技術人員、助理行政人員和助理專業人員(總薪級表第 11 至 23 點)；
- (c) 中層行政人員和專業人員(總薪級表第 24 至 33 點)；
- (d) 經理和高級專業人員(總薪級表第 34 至 44 點)；以及
- (e) 高級經理和最高層專業人員(總薪級表第 45 至 49 點)。

¹² 詳情見顧問報告書第 2.42 – 2.52 段。

- (a) 在眾多私營機構內找到可作合理配對的職位，這些職位在工作性質、技術、資歷和經驗要求等方面與相關的公務員比較職位大致相若；
- (b) 有合理的編制規模：每個公務員比較職系的編制不應少於100個職位；

整體來說—

- (c) 公務員比較職位應能涵蓋不同範圍和層面的公務員職位；
- (d) 為方便就私營機構的配對職位蒐集薪酬數據，公務員比較職位數目應該是合理和應付得來的。

3.9 因此，顧問**建議**調查範圍不應包括：

- (a) 屬首長級薪級表的職級，因為私營機構中沒有可作合理配對的相類職位，此外，若為首長級職位進行職位比較，需採用另一種職位比較方法（例如工作因素比較法），這樣在整合和分析數據時，會有技術方面的困難¹³；
- (b) 紀律部隊職系及若干非首長級文職職系（例如航空交通管制主任），因為沒有可作合理配對的私營機構職位；以及
- (c) 屬醫護界別、社會福利界別及教育界別的職系，因為有關的私營機構配對職位的薪酬，大體上是跟隨公務員的做法而釐定和調整。

¹³ 不同的調查方法建基於不同的理念和假設，因此，按不同方法分別就首長級職位及非首長級職位所蒐集的私營機構薪酬數據，會難以按一致的方法作整合和分析。

(iv) 如何選取私營機構¹⁴納入調查範圍？¹⁵

3.10 顧問**建議**，選取私營機構納入薪酬水平調查調查範圍的準則，大體上應跟隨薪酬趨勢調查的準則，但要因應兩類調查性質的不同而稍作調整。具體來說，被選取的機構應：

- (a) 被普遍認為是穩健良好的僱主，在工資和薪酬方面，有一套合理和有系統的管理方法；
- (b) 有足夠數目可與公務員比較職位作合理配對的職位；
- (c) 在所屬行業中被視為具代表性的僱主，一般聘用 100 名或以上員工；
- (d) 應根據適用於香港的因素及考慮，而並非根據適用於香港以外的因素和考慮釐定薪酬水平；
- (e) 並非以公務員薪級表或公務員薪酬調整作為決定其員工薪酬水平或薪酬調整的主要考慮因素，或在過去五年內沒有這樣做；
- (f) 在制定薪酬安排上，以本身相關的經濟行業情況為主要考慮，而獨立於其所屬集團在香港其他公司的做法；
- (g) 總體來說可廣泛代表各經濟行業；
- (h) 合共有足夠數目，確保每個職位屬系可自至少十間機構蒐集數據；以及
- (i) 合共大約有 70 至 100 間機構。

¹⁴ 在這份報告書內，“私營機構”一詞應廣義理解為任何非政府機構，不論其擁有權及其業務或運作性質。這些機構可包括公營或私營機構、本地或跨國機構、牟利或非牟利機構。

¹⁵ 詳情見顧問報告書第 IV 章。

3.11 顧問預計，大部分參與調查的私營機構的僱員人數最少有 100 名（上文第 3.10 段(c)項），但如有需要把一些規模較小的機構納入調查範圍，以涵蓋更多比較職位，則不能完全排除規模較小的機構。

(v) 要向私營機構蒐集哪些數據，才能確保資料全面，而又不致影響蒐集數據的效率？¹⁶

3.12 顧問表示，私營機構現時在訂定其目標薪酬安排時傾向以現金報酬總額作基礎，即除包括底薪外，也包括其他現金報酬項目，例如固定獎金、現金津貼，以及基於機構業績或個人表現發放的浮動薪酬。私營機構薪酬福利條件的結構，一般較具彈性，而機構之間的差異亦很大。另一方面，公務員薪酬福利條件的結構¹⁷規範較多，透明度也較高，主要包括兩個組成部分，即按有關職級的薪級表發放的底薪，以及根據有明確規定的計劃，以現金發放的附帶福利（例如房屋津貼），或以非現金發放的附帶福利（例如醫療及牙科福利）。

3.13 顧問**建議**，我們向參與調查的私營機構蒐集在調查參照期間，直接支付員工的所有現金報酬項目。這些項目包括底薪、固定獎金、現金津貼和浮動薪酬。¹⁸

3.14 經考慮以報酬總值作為薪酬比較基礎這方案，尤其是兩個界別的薪酬安排的差異，以及考慮到公務員可享的福利因人而異，視乎個別人員的聘用條款（例如海外條款、本地條款等）而非根據他們的職位和職級而定，顧問**建議**我們集中比較現金報酬。

¹⁶ 詳情見顧問報告書第 V 章。

¹⁷ 公務員的薪酬福利條件，取決於個別人員的聘任條款、職級、薪點和其他領取資格的規定。

¹⁸ 底薪指在調查的參照日期，向在職者發放的薪酬，以 12 個月計算。固定獎金指按月薪計算固定發放（根據合約或慣性發放）的獎金（例如第 13 個月薪金）。現金津貼指任何根據薪酬政策經常性地發放，且不論在職者的情況或選擇及某些特殊工作環境的現金報酬。浮動報酬指根據員工個人表現或機構業績而定期釐定的薪酬項目，例如紅利獎金、考績花紅等。

(vi) 如何分析薪酬水平調查所得的薪酬數據，並與相關的公務員薪級表作比較？¹⁹

3.15 顧問**建議**分析以下兩項現金報酬數據組合：

- (a) 把私營機構比較職位的年度基本薪金（包括底薪及合約訂明的固定獎金），與公務員比較職位按其薪點範圍支付的年度公務員薪金比較；以及
- (b) 把私營機構比較職位的年度現金報酬總額（年度基本薪金加其他現金項目），與公務員比較職位按相應公務員薪點範圍支付的年度公務員薪金，加上現金津貼（以政府向公務員支付的主要現金津貼項目的年度開支計算）作比較。這項數據組合涵蓋現金報酬的所有組成部分。

3.16 顧問強調，在薪酬水平調查中，我們應把具相近薪點範圍的公務員比較職位（即在同一職位級別內的公務員比較職位）的薪酬，與大致相若的私營機構職位的薪幅比較。這些私營機構薪酬數據經分析後，會產生不同比較水平的指標，例如上四分位值、中位值、下四分位值及平均值，以便與各職位級別的公務員薪級表範圍比較。

(vii) 薪酬水平調查對每年的薪酬趨勢調查有何影響？²⁰

3.17 在更完備的公務員薪酬調整機制下，我們主要是透過薪酬水平調查，以確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若。另一方面，薪酬趨勢調查的目的，是量度私營機構薪酬在年度之間的變動，提供參考指標，以便當局在兩次公務員薪酬水平調查之間，考慮是否需要對公務員薪酬作出微調。顧問指出，如較頻密地進行薪酬水平調查，如每隔三至五年進行一次，未必有需要以現時精確調查的方式進行薪酬趨勢調查。顧問**建議**，政府可考慮採用市場上已有的薪酬趨勢分析資料，而無需進行專設的薪酬趨勢分析。如決定繼續進行薪酬趨勢調查，顧問則**建議**，薪酬趨勢調查的範圍應適當地配合薪酬水平調查的範圍。

19 詳情見顧問報告書第 VII 章。

20 詳情見顧問報告書第 VIII 章。

第四章：有關如何應用薪酬水平調查結果的建議

4.1 政府將如何應用薪酬水平調查結果這事宜普遍受到關注。經考慮有關的政策考慮因素，以及督導委員會和諮詢小組的意見後，我們對應用事宜作出了一些建議，以作諮詢。

各職系／職級之間的內部薪酬對比關係

4.2 公務員薪酬制度由政府中央管理。現時共有 11 個公務員薪級表²¹。每個薪級表包括若干薪點。個別公務員職系和職級的薪級表按某薪級表的某些薪點釐定。²²

4.3 為確保在釐定眾多不同公務員職級的薪級表時能夠公平一致，我們在釐定個別公務員職級的薪級表時，採取劃一的方法，即是除考慮有關職級是否有相類的入職資歷要求外，亦會考慮工作要求方面的差異和其他相關的工作因素，例如特殊的工作環境和招聘困難等。因此，各公務員職系和職級之間現行的薪酬對比關係，反映了這些職系和職級在工作性質和工作要求方面的差異。這些薪酬對比關係，是經過一九八零和九零年代，就整個公務員隊伍進行的幾次大規模薪酬檢討工作²³演變而成的。

4.4 基於公務員職系和職級之間既有的內部薪酬對比關係，11 個公務員薪級表之間亦存有一套對比關係。多年來雖經每年的薪酬調整，這些內部對比關係仍然維持不變。這是因為在每次的薪酬調整過程中，當局按照總薪級表上每個薪點的調整幅度來調整其餘十個薪級表上對等薪點的金額。

薪酬水平調查完成後各公務員薪級表的調整

4.5 根據顧問建議的數據分析方法（見上文第 3.16 段），調查會得出一套私營機構薪酬水平指標，用以和各公務員職位級別的相應

²¹ 該 11 個公務員薪級表是：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，以及技工學徒薪級表。

²² 舉例來說，二級會計主任的薪級表為總薪級表第 11 至 27 點(MPS 11-27)。

²³ 現行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（凌衛理檢討）、一九八九年薪俸結構檢討，以及一九九九年公務員入職薪酬檢討的結果而制定。在上述檢討後，當局曾就少數公務員職系／職級的薪酬對比關係作出修訂，以反映工作要求上的改變。

薪級表範圍作比較。當局會因應薪酬比較結果和其他政策考慮因素，決定是否需要調整公務員薪級表上各薪點的金額。我們**建議**根據上述步驟，按現行的內部薪酬對比關係制度制定一套新的公務員薪級表，以反映在不同職位級別和私營機構薪酬相若的公務員薪酬。

4.6 各職位級別的相應公務員薪級表範圍，或會以不同的調整幅度調整。在以下例子，假設政府經考慮調查結果及其他相關考慮因素後，決定把各公務員職位級別的相應薪級表範圍內的每個薪點的金額下調 5%，11 個公務員薪級表將會首先如**圖一**所示作出調整。

4.7 當 11 個公務員薪級表在經過今天的薪酬水平調查而作出調整後，個別公務員職級的薪級表上每個薪點的金額會跟隨經調整的公務員薪級表而定。**圖二**（以一級／二級會計主任、營養科主任和海關督察為例）說明當局如何對若干公務員職級的薪級表上的金額作出調整。

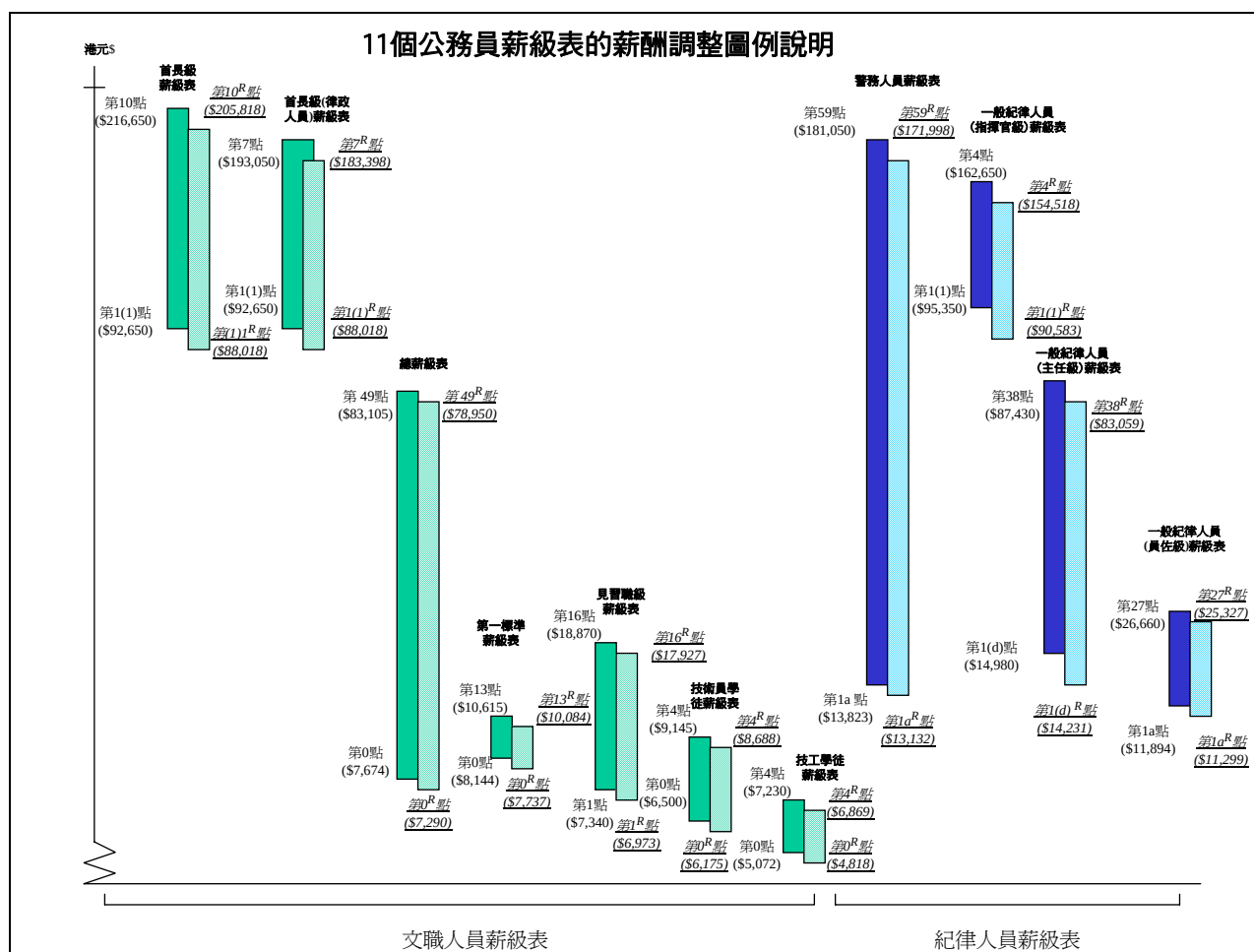
4.8 根據上文第 4.6 和 4.7 段所述的方法，各公務員職系和職級之間現行的薪酬對比關係將得以維持。然而，各公務員職系／職級之間現行的內部薪酬對比關係制度並非不可改變。我們明白某些公務員職系／職級近年在工作性質和工作要求方面，可能已出現明顯變化。我們計劃在完成制定更完備的公務員薪酬調整機制後，就這些職系／職級進行個別職系架構檢討。我們會優先處理紀律部隊的職系檢討，因為這些職系情況特別，並需繼續招聘人手。此外，我們也會考慮就首長級職位進行薪酬檢討。這是因為顧問基於技術考慮因素，建議不把首長級職位納入這次薪酬水平調查的調查範圍內（見上文第 3.9 段 (a) 項）。

4.9 此外，我們也會因應入職薪酬調查的結果，視乎情況，考慮調整相關公務員資歷組別的基準薪酬，然後對相關的資歷組別內各入職職級的入職薪酬作出調整。

將經調整的薪級表應用於新聘人員

4.10 為貫徹公務員薪酬與私營機構薪酬保持大致相若的既定原則，我們**建議**，在薪酬水平調查完成後制定的新一套公務員薪級表（見上文第 4.5 段），將應用於在將來某指定日期後入職的新聘人員。在此之後受聘的公務員的薪酬水平將會與私營機構的薪酬水平大致相若。因此，這些人員的薪酬，每年可能會按私營機構的薪酬趨勢和其他相關因素而調整，直至進行下一次的薪酬水平調查為止。

圖一



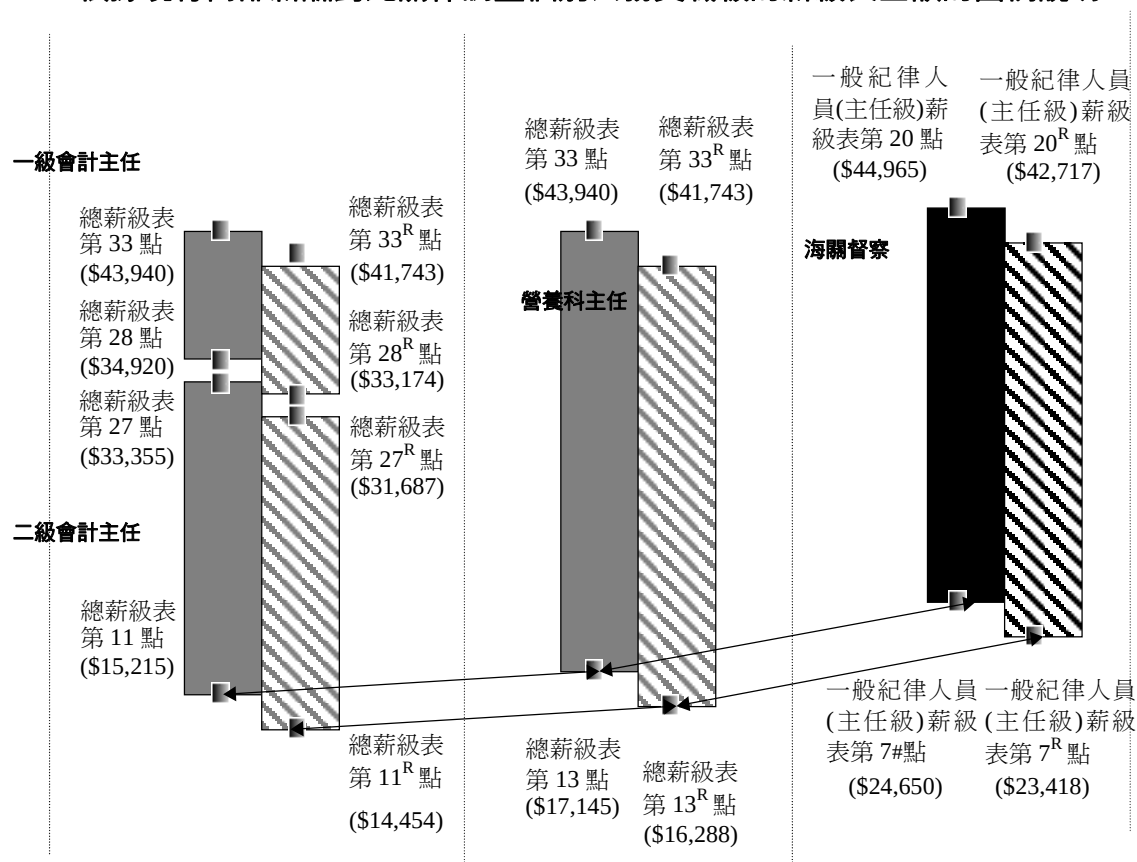
說明

- 自二零零五年一月一日起生效的金額水平，但圖中所示首長級薪級表第3點及以上或同等薪點的金額水平則由二零零四年一月一日起生效。
- 假設在薪酬水平調查完成後每個薪點的金額下調5%。

R 經調整的薪點

圖二

根據現行內部薪酬對比關係調整個別公務員職級的薪級表金額的圖例說明



說明



自二零零五年一月一日起生效的金額水平。

假設在薪酬水平調查完成後每個薪點的金額下調 5%。個別公務員職級的薪級表薪點範圍維持不變。

^R 經調整的薪點

具學位資格及在綜合招聘考試的有關試卷中取得有效的合格成績的新入職海關督察的入職薪點。

註：營養科主任職系和會計主任職系均屬“資歷組別 9：學位及相連職系”，該資歷組別的基準薪點為總薪級表第 11 點。因應其工作性質特殊及要求入職者具備相關學位資格，營養科主任的入職薪點較二級會計主任高兩個薪點。經考慮紀律人員職級的工作性質和工作要求，具備學位資格及在綜合招聘考試的有關試卷中取得有效的合格成績的新入職海關督察的入職薪點訂定為一般紀律人員（主任級）薪級表第 7 點（\$ 24,650）。

將經調整的薪級表應用於在職人員

4.11 在考慮如何把薪酬水平調查結果應用於在一九九七年七月一日之前已任職政府的在職人員時，我們已考慮《基本法》²⁴的有關規定及下列因素：

- (a) 就一九九七年七月一日之前已任職政府的公務員而言，現屆政府的政策是於其任期內（即直至二零零七年六月三十日止），不會將這些人員的薪酬調整至低於一九九七年六月三十日的金額水平；以及
- (b) 隨着公務員薪酬在二零零五年一月一日按照《公職人員薪酬調整（2004年／2005年）條例》作出調整，各公務員薪級表上各個薪點的薪酬將會回復至一九九七年六月三十日的金額水平。

4.12 政府對於公務員薪酬在《基本法》下可作調整的空間不擬在此表示意見。但基於上文第 4.11 段(a)和(b)項所述的考慮因素，即使今次薪酬水平調查的結果顯示公務員薪酬高於私營機構薪酬，由現在至二零零七年六月三十日，實際上沒有空間可以將一九九七年七月一日之前已加入政府的在職人員的薪酬進一步下調。考慮到這個因素和諮詢小組職方成員的意見，我們**建議**，假如薪酬水平調查結果顯示公務員薪酬水平高於私營機構薪酬水平，這些人員的薪酬應凍結在現時的水平，直至與私營機構的薪酬水平大致看齊。然而，當局會把今次薪酬水平調查所得出的薪酬差距記錄下來，在以後每年進行的公務員薪酬調整時，將這些差距加以考慮，直至下一次進行薪酬水平調查為止。換言之，我們預期這些人員的薪酬在往後的年度都不會向上調整。這段凍薪的年期何時結束，會視乎累積凍薪的幅度何時能與薪酬水平調查所得的差距抵銷，或經下一次進行的薪酬水平調查或個別職系檢討（如適用的話）的結果顯示該差距是否不再存在。

4.13 《基本法》及現屆政府有關不把公務員薪酬減至低於一九九七年六月水平的政策（見上文第 4.11 段），並不適用於在一九九七年七月一日或之後加入政府的在職人員。截至二零零四年九月三十日，這類人員約為數 17 000 名。理論上，假如薪酬水平調查結果顯示公務員薪酬高於私營機構薪酬，我們可考慮即時把這些人員的薪酬下調，以反映市場薪酬水平。不過，諮詢小組職方成員認為

²⁴ 《基本法》第一百條和第一百零三條明文提述公務員薪酬，尤其相關。第一百條規定：“香港特別行政區成立前在香港政府各部門……任職的公務人員均可留用，其年資予以保留，薪金、津貼、福利待遇和服務條件不低於原來的標準。”第一百零三條規定：“……香港原有關於公務人員的……僱用……和管理的制度……予以保留。”

當局對於在回歸之前或之後入職的在職人員應一視同仁，以免在公務員隊伍中造成分化。基於員工管理和員工士氣方面的考慮，我們**建議**在應用薪酬水平調查的結果時，應對所有在職人員，不論他們的受聘日期是在回歸之前或之後，均採取同一做法。換言之，我們**建議**，所有在職人員的薪酬將不會因應這次薪酬水平調查的結果而向下調整，但調查結果所反映的任何薪酬差距，將會在往後的年度按上文第 4.12 段所述的方法處理。我們要強調，建議如獲採納，也不表示在一九九七年七月一日或之後加入政府的人員受《基本法》的有關條文保障。

相關事宜

4.14. 上述建議假設這次薪酬水平調查所得出的任何薪酬差距，顯示在職人員的薪酬水平高於私營機構的薪酬水平。但假如結果顯示某職位級別的公務員薪酬比相應級別的私營機構薪酬為低，我們**建議**在接下一年（如二零零六年）進行每年的公務員薪酬調整時，應將這個薪酬差距連同其他相關因素考慮在內，以考慮是否需要向上調整公務員薪酬。

第五章：下一步工作

制定更完備的公務員薪酬調整機制

5.1 待諮詢工作完成，我們會經考慮諮詢所得的意見和其他相關因素後，就薪酬水平調查方法和如何應用調查結果的大體方案，作出決定。本局隨後將展開另一項（第二階段）的顧問工作，根據最後決定的調查方法，進行實際的調查工作。任何具備所需專業知識和經驗的顧問公司，均可被考慮委聘進行第二階段的顧問工作。

5.2 視乎有關薪酬水平調查方法的諮詢結果，在展開實際的調查工作前，我們會先進行顧問建議的職位檢視工作，以確定公務員比較職位的具體工作特點。部門／職系管理人員和在職者代表將會參與進行這項職位檢視工作。

5.3 由於考慮諮詢期間所收到的意見和進行有關的準備工作需時，我們預計實際調查工作將於二零零五年第一季展開，以反映截至二零零五年四月一日的私營機構薪酬調整。我們會在完成數據分析的工作後，提出有關如何應用調查結果的詳細建議。另外，我們會與督導委員會及諮詢小組進一步討論現時的薪酬趨勢調查方法應否及如何改善。此外，我們亦會研究如何制定一套有效方法，以便可向上和向下調整公務員薪酬。我們的目標是在二零零五年內，完成整項有關制定更完備的公務員薪酬調整機制的工作。

5.4 我們進行下一步工作的最新計劃概述如下：

二零零四年十一月至二零零五年一月	就有關薪酬水平調查方法及如何應用調查結果的建議進行廣泛諮詢。
二零零五年第一季	就薪酬水平調查方法和如何應用薪酬水平調查結果的大體方案作出決定，並展開薪酬水平調查的實際調查工作，包括如決定採用顧問所建議的廣義界定的職位屬系法，進行職位檢視程序。
二零零五年下半年	完成分析薪酬水平調查所得數據，並就如何應用薪酬水平調查結果提出詳細建議。
二零零五年第四季	視乎需要，向立法會提交有關條例草案，以落實可上可下的薪酬調整機制。

5.5 我們的目標是制定一套供公務員體系長久使用的薪酬調整機制。該機制：

- (a) 可在客觀及一致的基礎上，取得私營機構薪酬水平及薪酬變動的參考基準，與公務員薪酬水平進行比較；
- (b) 可提供一個有系統的架構，用以釐定和調整公務員薪酬。該架構的組成部分能互相協調。
- (c) 將定出一套新的公務員薪級表，該薪級表可予靈活調整，以反映最新的市場薪酬水平，並應用於新聘人員；以及
- (d) 能有效向上或向下調整薪酬。

公務員薪酬制度宏觀改革

5.6 我們必須強調，制定更完備的公務員薪酬調整機制，是政府持續改革公務員薪酬制度工作的其中一環。我們計劃在完成今次工作後，着手研究專責小組所提出在中期和長期需進一步考慮的其他與薪酬有關的措施。大體來說，這些建議關乎下列事宜：

- (a) 公務員薪酬架構，例如引進薪效掛鉤及彈性薪幅制度、把津貼納入底薪內和推行淨工資政策；以及
- (b) 公務員薪酬管理，例如精簡職系架構（從而精簡公務員薪酬架構）和下放薪酬管理職能。

5.7 我們打算按步就班研究專責小組提出的各項構思的可行性。我們將在完成今次工作後，展開下列工作。

(i) 進行職系架構檢討

5.8 正如上文第 4.8 段所述，我們在完成制定更完備的公務員薪酬調整機制後，會對那些近年在工作性質及要求方面有明顯變化的職系／職級進行職系架構檢討。在進行職系架構檢討時，我們會探討是否有空間精簡公務員職系架構，從而精簡薪酬架構。我們的目標是在完成今次工作後約兩年內，完成上述的職系架構檢討。

(ii) 研究制定更靈活的公務員薪酬結構的可行性

5.9 專責小組建議，在中期階段，我們應研究如何在公務員隊伍推行薪效掛鉤及彈性薪幅制度，並把公務員津貼納入底薪內。我們同意，現時的公務員薪酬結構，例如每年發放遞增薪點及發放各項津貼的做法，有改善空間。我們會研究制定一套更靈活的薪酬結構的可行性。該薪酬結構會更注重員工的工作表現，也更能順應私營機構的薪酬變動，並會首先應用於新聘人員。假如新的薪酬結構證實可行，我們可進一步考慮是否向在職人員施行。

5.10 在推行新的公務員薪酬結構前，我們會繼續致力改善每年發放遞增薪點的安排，以助保持公務員的高效率和優良工作表現。隨着越來越多在職人員達到所屬職級的頂薪點，我們會研究加強激勵員工的可行方法。此外，我們正在研究如何改善工作表現管理制度，例如精簡根據《公務人員（管理）命令》第 12 條²⁵着令工作表現差劣的人員離職的程序，以期提供更有利的環境，方便日後推行以績效為本的公務員薪酬制度。

5.11 至於公務員津貼的發放，我們近年已停止向新聘人員發放多項不合時宜的津貼。自二零零零年六月推出新聘用條款後，公務員的附帶福利條件已更貼近私營機構。我們現正進行全面檢討，研究如何適當修訂向在職人員發放的各項津貼的安排，我們亦會繼續研究可否進一步精簡新聘人員的薪酬福利條件。

(iii) 研究下放薪酬管理職能的可行性

5.12 專責小組建議，長遠來說，當局應考慮把薪酬管理職能下放予各部門。政府最近在財政管理上實施了經營開支封套安排²⁶，而公務員事務局局長亦把部份管理公務員的職能，進一步下放予部門管理人員及職系管理人員。這些措施都為上述長遠方向定下重要的基礎。由於整個公務員隊伍正致力全面提高內部行政管理和提供服務的效率及成效，各局和部門均會加強推行各項改革措施，例如重整工序及程序、重整架構及改組等。我們會因應這些發展，在適當時候研究把薪酬管理職能下放予部門。

²⁵ 根據《公務人員（管理）命令》第 12 條，基於公眾利益，公務人員可因工作表現持續差劣而被着令退休。

²⁶ 各局長可按指定的開支上限在所屬政策範疇更靈活分配財政資源。

5.13 我們會根據以上公務員薪酬制度未來改革的大致方向，就各項改革措施定出更具體的建議，並在適當時候廣泛徵詢公務員同事的意見。我們在進行今次工作和研究其他檢討建議時，會充分考慮各有關方面（包括員工和市民）的意見，並以整體社會利益為依歸。

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,JP

吳克儉先生,JP

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)

陳念德先生

公務員事務局首席助理秘書長
(員工關係)

盧潔瑋小姐(秘書)

公務員事務局助理秘書長
(薪酬)

職方代表：

高級公務員評議會

彭達材先生(二零零三年四月至二零零三年十月二十六日)

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

蘇肖娟女士 (二零零三年四月至二零零三年十一月四日)

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)

第一標準薪級公務員評議會

龍榮發先生(二零零三年四月至二零零三年九月四日)

陳長義先生(由二零零三年九月五日起)

周耀光先生

梁達華先生

馮美蘭女士

李潔貞女士

李煒先生

警察評議會

謝樹俊先生(二零零三年四月至二零零三年五月二十七日)

孫貴良先生(由二零零三年五月二十八日起)

黃詠詩女士(二零零三年四月至二零零三年八月十二日)

尹妙玲女士(二零零三年八月十三日至二零零四年六月一日)

呂慧儀女士(由二零零四年六月二日起)

賈偉良先生

劉錦華先生(二零零三年四月至二零零四年七月六日)

鍾錦華先生(由二零零四年七月七日起)

紀律部隊評議會

林國豪先生

關良華先生

倪錫水先生

袁晃謙先生

何沛霖先生

政府人員協會

陳志光先生

鄧福棋先生(二零零三年四月至二零零四年一月三十一日)

孫名峰先生(由二零零四年二月一日起)

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

香港公務員總工會

張國標先生

邱殷洪先生

顧問報告書摘要

I. 引言

1. 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，香港特別行政區政府在二零零三年二月決定，經諮詢員工的意見及在現行機制的基礎上，制定一套更完備的公務員薪酬調整機制。該機制將包括：用以比較公務員的薪酬水平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公務員薪酬的有效方法。

2. 這項顧問研究的目的是因應有關的政策考慮和指導原則以具公信力、專業的方式去制定一套可行和具體的薪酬水平調查方法。這項顧問研究的範圍並不包括就如何應用調查結果作出建議。第一階段的顧問研究工作是擬備薪酬水平調查的調查方法。就第二階段的顧問研究工作，公務員事務局將另行委聘顧問提供技術支援，進行薪酬水平調查的實際調查工作及進行調查數據分析。

3. 顧問在制定調查方法時，需考慮以下事項：

- (a) 需要全面顧及制定更完備的公務員薪酬調整機制的有關政策考慮；
- (b) 由於公務員體系與私營機構在運作性質、聘用和薪酬安排，以及工作性質和要求各方面存有差異，既定原則是公務員薪酬應與私營機構僱員薪酬保持大致相若；
- (c) 現有公務員職系和職級建基於資歷組別的內部薪酬對比關係，這套安排有助當局在釐定不同職系和職級的薪酬水平時維持一致性及公平性；
- (d) 需研究進行薪酬水平調查的各種可行方法，包括各方法的優點和不足之處，然後建議最可取的方法；

- (e) 諮詢和考慮公務員薪酬調整機制督導委員會¹(督導委員會)、公務員薪酬調整機制諮詢小組²(諮詢小組) 以及其他有關方面的意見；及
 - (f) 薪酬水平調查的重點是薪酬的比較，而並非收集有關福利待遇的詳細資料及估量這些福利待遇的價值。
4. 在擬訂建議的薪酬水平調查方法的過程中，顧問與督導委員會¹、諮詢小組²，以及公務員事務局進行了多次討論。經考慮及研究各有關方面的意見後，顧問在這最後報告書作出了建議。
5. 這項顧問研究就下述主要關涉的事項尋找妥善的處理方案：-
- (a) 因應公務員與私營機構兩個界別本質上的差異，將公務員比較職位與大致相若的私營機構職位作比較，確保比較以合理、公平及一致的方法進行；
 - (b) 訂定如何選取公務員職位與私營機構大致相類的職位/崗位作出比較的準則；
 - (c) 訂定選取納入調查範圍的私營機構的準則；
 - (d) 應蒐集哪些數據及蒐集數據的方法。方案需一方面能蒐集全面的資料而同時顧及數據蒐集的效率；
 - (e) 分析數據的方法，以便將各機構的數據與相關的公務員薪級表作比較；及
 - (f) 對公務員薪酬調整機制中其他組成部分例如薪酬趨勢調查的影響。

¹ 督導委員會的成員選自三個公務員薪酬及服務條件諮詢委員會，即公務員薪俸及服務條件常務委員會、首長級薪俸及服務條件常務委員會和紀律人員薪俸及服務條件常務委員會。

² 諮詢小組由四個中央評議會職方及四個主要跨部門工會的代表組成。

II. 比較公務員職位及私營機構職位的方法

職位比較方法

6. 我們需首先強調公務員體系和私營機構兩個界別之間在運作性質、工作要求及有關聘用和薪酬安排方面在本質上存有差異。不論採用哪一種方法進行薪酬比較，要在薪酬水平調查中將個別公務員職位的薪酬與其私營機構配對職位的薪酬作非常精確的比較並不恰當，亦非實際可行。基於公務員薪酬應與私營機構僱員薪酬保持大致相若這個既定政策，薪酬水平調查的目的，應以大致相若的職位類別作為比較基礎，按專業方式蒐集私營機構的薪酬數據，從而確定公務員薪酬與私營機構薪酬大致相若的程度。

7. 我們考慮了可用於比較公務員職位和私營機構職位的四種不同方法 – 職位配對法、職位屬系法、工作因素比較法和資歷基準法。

職位配對法：把公務員比較職位與那些在工作性質和內容方面非常近似的私營機構職位比較。

職位屬系法：從職位配對法演變過來的一種職位比較方法，把相類職位歸納入一個包括不同職位級別的職位屬系，以進行職位比較。每個職位屬系內的職位屬同一職業範疇、或負責同樣職能或具同樣工作性質。職位屬系可作狹義界定，例如工程師屬系；或作廣義界定，例如秘書及文書屬系。

工作因素比較法：透過職位評估方法按一些指定的工作因素（例如問責性、解決問題的能力，知識和技能等）去評定不同職位的得分，然後將屬同一得分範圍的職位、不論其職能或專門技能，作一比較。

資歷基準法：將有相類入職要求而並非有相近職責或職能的職位作比較。

8. 經研究四個可行方法的優點和不足之處後，我們**建議**採用廣義界定的職位屬系法比較公務員薪酬與私營機構僱員薪酬，以及採用資歷基準法，特別就兩個界別の入職薪酬進行比較。

9. 我們**建議**採用廣義界定的職位屬系法比較兩個界別的整体薪酬水平，因為這方法較其他三種職位比較方法更能達致薪酬水平調查的目的及處理薪酬水平調查的政策及技術考慮因素。與其他職位比較方法相比，廣義

界定的職位屬系法把在與工作相關的各方面(如工作內容、工作性質、需承擔責任的輕重及一般的資歷和經驗要求)大致相若的職位配對，這方法較職位配對法更能代表公務員隊伍(職位配對法的調查範圍只局限於非常近似的配對職位)，而相比工作因素比較法，亦能提供一個更清楚界定的職位配對架構(工作因素比較法較難明白，其職位評估過程亦涉及較大程度的判斷及較難就評估結果達成共識)。由於可以在兩個界別選取較多不同種類的職位，我們可蒐集更多薪酬數據作比較之用。這些薪酬數據可更準確反映在各職位級別私營機構的薪酬水平與各公務員薪級表上相應的薪點範圍的比較情況。

選取公務員比較職位的準則

10. 為確保被選取的公務員比較職位在公務員隊伍中具代表性，和有合理的私營機構配對職位，我們**建議**採用下列準則選取公務員比較職位 -

- (a) 公務員比較職位應在很多間私營機構內找到可作合理配對的職位，而這些職位在工作性質、技術、資歷和經驗要求各方面大致相若；
- (b) 公務員比較職位在公務員隊伍中應具代表性：每個公務員比較職位的編制不應少於 100 個職位。
- (c) 整體來說，被選取的比較職位應能涵蓋不同公務員薪級表、不同職業範疇、不同的職位級別，及不同政府部門；
- (d) 應能就各職位級別選取足夠數目的比較職位，以確保調查結果的可靠性；及
- (e) 用作配對和蒐集私營機構薪酬數據的比較職位的數目對參與調查的私營機構來說應該是合理和應付得來的，以免這些機構對於參與薪酬水平調查卻步。

11. 根據上文所述準則，我們初步列出那些可與私營機構職位配對的公務員職位以及對應的配對私營機構職位。建議的公務員比較職位代表整個公務員編制約百分之四十四的職位。若撇除沒有明顯可配對私營機構職位的紀律部隊職級、屬首長級薪級表的職級(就這些職級進行比較需採用多於一種調查方法，在整合數據時有實際困難)，以及某些雖有私營機構配對職位但有關職位乃參照公務員薪級表而釐定薪酬水平的公務員職位(包括屬醫護界別、社會福利界別及教育界別的公務員職級)，所選取的公務員

比較職位已能代表餘下公務員編制約百分之七十三的職位。其他未納入調查範圍的公務員職位主要屬於較小的職系和職級(這些職系因此未能符合有關編制數目的準則，這項準則是為確保比較職位公務員隊伍中具代表性而訂定的)或並沒有可配對的私營機構職位。

調查範圍

12. 我們**建議**調查範圍不應包括若干在私營機構沒有相類職位可作比較的公務員職系和職級。這些職系和職級包括紀律部隊職系及若干在私營機構沒有相類職位可作比較的非首長級文職職系。我們亦**建議**調查範圍不應包括屬首長級薪級表的公務員職級。因為這些職位沒有可作合理配對的私營機構職位，而如要為首長級職位進行職位比較，必需採用另一種職位比較方法(即工作因素比較法)。因此，與公務員首長級職位及非首長級職位配對的私營機構職位薪酬數據將會分別採用不同的調查方法所得，而不同的調查方法是建基於不同的理念和假設，就兩個級別職位所得的數據因而不能整合成一套數據，反映整體私營機構薪酬水平。此外，我們**建議**屬醫護界別、教育界別和社會福利界別的公務員職系不應納入調查範圍內作為比較職位。因為那些設有可與上述職系作合理配對的職位的私營機構現時或在過去五年內，在釐定薪酬水平或調整薪酬時，都是以公務員薪級表或公務員的薪酬調整作為主要的考慮因素，所以這些私營機構不會被納入調查範圍內。

入職薪酬調查

13. 我們**建議**採用資歷基準法進行入職薪酬調查，作為薪酬水平調查的其中一環。在入職薪酬調查中，我們會將每個公務員資歷組別的基準薪酬與那些在私營機構內有相類資歷和經驗要求的入職職位的薪酬作比較。為進行是項比較，這調查蒐集的薪酬資料只包括有關員工在聘用首年計及試用期結束而調整後的薪酬(如曾予調整的話)。調查只包括私營機構內的入職職位。

14. 我們**建議**採用資歷基準法進行入職薪酬調查，因為有關方法適合用作調查入職職位的薪酬。考慮到在一九九九年進行公務員入職薪酬檢討的經驗和私營機構常見的入職要求，現選取九個公務員資歷組別納入調查範圍內。為確保入職薪酬調查與整體薪酬水平調查所涵蓋的私營機構職位範圍的一致性，我們**建議**按照整體薪酬水平調查用以將比較職位分類的公務員職位屬系，從私營機構蒐集那些在職能上與這些職位屬系相符的職位的入職薪酬數據。我們同時**建議**蒐集私營機構入職薪酬數據時，選取私營機構

納入調查範圍的基礎應與整體薪酬水平調查的一致。我們亦**建議**入職薪酬調查需跟隨整體薪酬水平調查所採用的蒐集和分析數據的方法（即蒐集各現金報酬項目的數據和採用機構一般薪酬安排計算方法去統整數據）。

III. 將比較職位按職位屬系及職位級別分類

15. 在我們建議的廣義界定的職位屬系法下，公務員比較職位會與在各與工作相關方面(如工作內容、工作性質、需承擔責任的輕重及一般的資歷和經驗要求)大致相若的私營機構職位配對。我們**建議**被選取的公務員比較職位及大致相若的私營機構比較職位應被歸納入五個職位屬系和五個職位級別內，以便將公務員職位和那些在工作內容和性質方面大致相若（按此歸納入同一個職位屬系）及在需承擔責任的輕重、一般的資歷和經驗要求方面大致相若（按此歸納入同一個職位級別）的私營機構職位作薪酬比較。數據因而可以較有系統地按在各與工作相關方面大致相若的職位進行分析，為薪酬比較提供更有用的資料。這五個職位屬系為文書及秘書屬系、內部支援屬系、公共服務屬系、工務屬系和操作支援屬系，而五個職位級別按公務員薪級表上的對應薪點劃分，包括操作人員(總薪級表第 0-10 點及第一標準薪級表第 0-13 點)、技術人員、助理行政人員和助理專業人員(總薪級表第 11-23 點)、中層行政人員和專業人員(總薪級表第 24-33 點)、經理和高級專業人員(總薪級表第 34-44 點)及高級經理和最高層專業人員(總薪級表第 45-49 點)。

16. 為使公務員職位與私營機構職位配對得宜，我們**建議**負責的顧問與部門或職系管理人員及在職者代表會面，為所有公務員比較職位進行一項嚴謹的職位檢視程序，以確定有關職位的工作性質和特性。在建議的職位檢視程序中蒐集的資料，有助負責的顧問全面了解各公務員比較職位，從而製備詳細的職責說明書，以在參與調查的私營機構內找出配對職位，確保職位配對及數據蒐集適當地進行。

IV. 選取納入調查範圍的私營機構

17. 我們**建議**選取納入調查範圍的私營機構的準則可與薪酬趨勢調查所採用的準則大致相同，但由於薪酬水平調查和薪酬趨勢調查的性質不同，因此，有需要對有關準則作出調整，供進行薪酬水平調查時採用。特定的準則包括：

- (a) 被選取的機構應被普遍認為是穩健良好的僱主，在工資和薪酬方面，有一套合理和有系統的管理方法。
- (b) 被選取的機構應有足夠數目可與公務員比較職位作合理配對的職位。
- (c) 被選取的機構應在所屬行業中被視為具代表性的僱主，而僱員一般達 100 名或以上。但如將一些機構納入調查範圍內可涵蓋更多的比較職位，而這些機構又能符合其他揀選準則的話，我們可對私營機構僱員人數的準則作彈性處理。這項準則不會令僱員人數少於 100 人的機構不被納入調查範圍內。
- (d) 被選取的機構應根據適用於香港的因素及考慮，而並非根據適用於香港以外的因素和考慮，釐定薪酬水平。
- (e) 被選取的機構並非以公務員薪級表或公務員薪酬調整作為決定其員工薪酬水平或薪酬調整的主要考慮因素，或在過去五年內沒有這樣做。
- (f) 被選取的機構如屬香港同一集團的公司，若是跟隨各自所屬的經濟行業情況制定其薪酬安排，則有關機構應被視為獨立的機構。可規定同一集團不可有多於某一數目的附屬機構參與調查。
- (g) 被選取的機構總體來說應廣泛代表各經濟行業。
- (h) 應該有足夠數目的機構參與調查，確保每個職位屬系可自至少十間機構蒐集數據。
- (i) 調查範圍應包括 70 至 100 間機構。

18. 我們曾考慮過向私營機構蒐集薪酬數據的方法 – 是否需要為該項調查特別蒐集數據，抑或可利用薪酬顧問現有的數據庫。由於需要因應薪酬水平調查的特別要求訂定一套調查方法，我們**建議**特別進行一項調查，向私營機構蒐集數據。

V. 數據資料

19. 這項薪酬水平調查著眼於薪酬方面的比較。由於公務員的報酬安排在

結構組成上與私營機構有異，我們**建議**蒐集私營機構內所有現金報酬的數據，包括底薪、固定獎金（例如年終固定獎金）、現金津貼和浮動薪酬。

20. 公務員事務局會在薪酬水平調查以外另行檢討公務員福利待遇。但我們**建議**可藉進行薪酬水平調查，蒐集有關私營機構為員工提供的福利和津貼的資料，以協助當局考慮如何應用薪酬水平調查的結果和在將來制定公務員薪酬待遇方面的政策。我們**建議**進行調查時亦可蒐集私營機構現金報酬方面的政策資料，以及一些關於僱員的人口統計數據（如僱員的年齡），以分析僱員的整體經驗與薪酬水平的關係。

VI. 蒐集數據程序

21. 我們**建議**蒐集數據程序的主要步驟包括向可能參與調查的私營機構發出邀請、確定這些機構是否符合揀選準則、配對職位、蒐集數據、核實及確認數據。

22. 職位配對是十分重要的程序，我們**建議**調查顧問與每間參與調查的機構代表會面，確認配對職位。顧問亦應研究有關資料，以確定每個有關的私營機構比較職位在各方面都能與用以在參與調查的私營機構中找出相應比較職位而製備的職責說明書所述的職位作合理配對。

VII. 數據分析

23. 在數據分析過程中，應從參與調查機構所蒐集的市場薪酬資料計算出統計數據，包括按每一個公務員職位屬系內的各個職位級別計算相應的私營機構薪酬數據，然後將屬同一職位級別的所有職位屬系的調查結果計算出平均值。所得出的平均值可提供一組私營機構薪酬統計資料，與公務員薪級表的相應薪點範圍作一比較。

24. 我們**建議**採用機構一般薪酬安排計算方法計算每一個職位屬系的薪酬指標。在機構一般薪酬安排計算方法下，某指定職位級別內的某指定職位屬系的薪酬水平數據會按各機構內屬該職位屬系職位級別的職位薪酬安排數據結合統整而成，而每間機構不論其員工數目，所佔比重都一樣。這些以機構為本的薪酬安排指標反映私營機構在各職位屬系內的每一個職位級別的一般薪酬安排。所得結果會較少受少數以特別高或特別低的薪酬

聘用人員的大機構影響。

25. 我們亦**建議**根據同一職位級別內各職位屬系的所有私營機構薪酬指標計算出非加權平均值，作為每個職位級別的整合指標(亦作職位屬系統計分析法)。這方法的優點是可為每一個職位級別計算一個涵蓋各職位屬系的私營機構薪酬整合指標，同時，如果私營機構不同職位屬系之間在薪酬水平上存有任何差異，亦可予反映。

26. 由於公務員體系與私營機構的報酬組合結構不同，我們**建議**計算以下兩種現金報酬數據組合的上四分位值、中位值、下四分位值及平均值，然後進行分析：

(a) **年度基本薪金** — 即底薪及合約訂明的固定獎金；及

(b) **年度現金報酬總額** — 即年度基本薪金及任何其他現金報酬（包括現金津貼、浮動薪酬），但不包括那些因為特殊工作環境（例如超時工作或工作地點）或員工個別情況（例如發還員工墊支的工作開支）而支付的報酬。

27. 我們**建議**提供以下兩套薪酬數據分析：

(a) **私營機構的年度基本薪金與按公務員薪級表上相應薪點範圍而支付的年度薪金作出的比較**

簡單來說，這項分析可以顯示有關比較職位的現金報酬基本組成部分的比較，但不包括現金津貼和浮動薪酬。

(b) **私營機構的年度現金報酬總額與按公務員薪級表上相應薪點範圍而支付的年度薪金及作適當調整後所作的比較，公務員的年度薪金會作適當調整，以反映政府為公務員提供的主要現金津貼的年度成本。**

這項數據組合涵蓋了所有現金報酬的組成部分。

28. 我們要強調並非是把個別職位的薪酬水平與非常近似的私營機構職位的薪酬比較，而是將具相近薪點範圍的公務員比較職位的薪幅，與私營機

構職位的薪幅比較，這些私營機構職位需與公務員比較職位在工作內容，工作性質，需承擔責任的輕重以及一般的資歷及經驗要求各方面大致相若。

VIII. 薪酬趨勢調查

29. 我們應主要透過薪酬水平調查確定公務員薪酬是否與私營機構薪酬保持大致相若。假若薪酬水平調查是每隔三至五年進行一次，我們**建議**當局可以考慮參考市場上現有的薪酬趨勢分析資料，而毋需安排進行專設的薪酬趨勢分析。

30. 可是，如果要繼續進行薪酬趨勢調查的話，我們**建議**該項調查的調查範圍應該與薪酬水平調查的調查範圍一致。我們**建議**應蒐集有關現金報酬總額(即基本薪酬、現金津貼和浮動薪酬)的年度變動及採用如薪酬水平調查一樣的非加權平均值分析法。另外，我們**建議**這項調查應蒐集有關私營機構發放現金報酬總額的政策資料，以確定只會蒐集相關的數據。此外，只需於兩次薪酬水平調查之間的年度進行薪酬趨勢調查。

IX. 下一步工作

31. 在開始進行實際的薪酬水平調查工作之前，我們需要進行一連串的職位揀選及職位配對步驟，包括根據揀選準則揀選公務員比較職位、初步找出合適的私營機構配對職位、將這些公務員職位和作配對的私營機構比較職位分類並歸納入不同的職位屬系和職位級別，以及製備職責說明書，以在參與調查的私營機構中選取相應的比較職位。調查顧問亦需要確定名單上所有被納入調查範圍內的機構符合相關的準則。

32. 進行薪酬水平調查和薪酬趨勢調查的目的，是以專業的方式蒐集有關私營機構薪酬水平和薪酬趨勢的資料，為當局提供概括性的參考資料，作為考慮是否需要對公務員薪級表作任何調整的其中一個考慮因素。調查所得的比較結果不能亦不應被視為準確量度兩個界別之間的任何薪酬差距。當局在進行薪酬水平調查後就公務員薪酬調整作出決定時，亦會考慮其他相關因素，包括有關兩個界別在本質上的差異和其他政策考慮因素。